



香港工人健康中心對《安全管理工作守則》的修訂及 實施《工廠及工業經營(安全管理)規例》餘下4項元素所提交的意見書

二零一八年十一月十四日

香港工人健康中心成立於一九八四年，由專科醫生、職業健康安全專業人士、康復治療師及社會工作者組成，是一個關注職業健康的專業社會服務團體，亦是香港社會服務聯會的會員機構之一。本中心一直以保障職業健康安全（「職安健」）為己任，多年來於香港推行與職業健康有關的各種服務，對促進職業健康不遺餘力。

為實施《工廠及工業經營(安全管理)規例》(下稱《規例》)中多年來仍未推行的餘下4項元素，勞工處近日就《安全管理工作守則》(下稱《守則》)的內容進行修訂，並向業界及各營辦機構徵詢對修訂的意見。

本中心現就有關修訂及相關考慮事項提出以下意見及建議：

定義

- 全文中共使用了「風險」、「危害」(兩者俱是 Risk) 及「危險」(Hazard) 三個詞彙，惟中英文翻譯與國際慣用不同，亦導致釋義含糊混亂。事實上，「風險」與「危害」的意思大相徑庭，不可混為一談，而且兩詞早已在行內專業領域中廣泛使用；錯誤的詞彙翻譯更可能導致日後職安健管理制度中產生誤會，亦令《規例》和此《守則》的制定目的帶來無可估量的影響。故此，本中心建議參考國際標準和慣用翻譯作出更改，將「危害」重新定義成“Hazard”，甚至將全部「危險」都改為「危害」，精簡詞彙。
- 在界定東主／承建商該屬哪一部以及需要完成多少項元素方面，特意新增了圖表作為例子，從而強調單一地盤人數達到 50 當天起，該承辦商便需要在該地盤實施安全管理系統，並在 6 個月內進行安全審核。然而，從過往經驗所見，工程地盤工人人數浮動不定，動輒增減數十名、至過百名工人亦絕非罕見。同時，倘若工程在 6 個月之內完工，則無需進行安全審核及提交安全審核報告。因此，如東主／承建商未有按要求而進行審核，便會因而誤墮法網，亦有可能令工人的職安健保護遭到影響。
- 一般工程地盤的人手可能會在短時間內大幅變動，這亦是建造業與其他工業經營所不同的地方。本中心認為人數不固定，卻以人數作為區分東主／承建商組別的標準，執行上存在一定難度。顯然，勞工處在訂立此定義的時候假





設了在工程地盤工作的人數穩定。勞工處的本意是透過例子簡化事情，但現在看來卻為各東主／承建商造就了灰色地帶。事實上，餘下 4 項元素對保障小型承建商所聘用的前線工人的職安健來說同樣重要，而容許某些東主／承建商規避那些部份亦可能會影響整個行業的職安健預防發展，變相令《規例》和《守則》的制定原意未有得到彰顯。我們建議當局可考慮將 14 項元素延伸至第 2、4 部東主／承建商，一方面可以避免業界在執行上產生不必要的誤會，另一方面更能確保所有建造行業及工業經營工人的職安健得到保護。

安全與健康管理的責任分配

- 《守則》就高級管理人員的責任及角色描述界定模糊，當中曾提及「最終安全與健康責任應由最高管理層承擔」，但及後又提出「高級管理層應委派一名高級人員承擔該最終責任」。首先，上述兩句已兩次出現「最終責任」，那麼承擔的應是「最高」管理層還是「被委派」的高級人員？若一員工可以「被委派」，想必便不會是該公司的最高管理層，所以這裡描述的兩個不同身份的人士本身在其職責和責任分配上就是自相矛盾。此外，《守則》中亦有用到多個意思相同或相近的詞彙，包括「高級管理人員」、「高級管理層」、「高級職員」、「高級人員」等，使之極為複雜、意思含糊不清。
- 國際普世價值就企業內的職安健管理責任有明確共識：「不同層次的管理者都有其相應的職安健管理責任」，而行政總裁、甚至董事、執委成員等位於企業架構頂尖的角色，則肩負著整家企業的各方各面運作和發展，自然包括對所有職員的職安健管理的最終責任。另一方面，不同的職安健專家（例如職業衛生師、職業醫學專科醫生和職業健康護士等）與其他職安健從業員（如工程師、技術員和安全主任等），其實在此分工上應只是輔助的角色，透過自身的相關領域知識、技能和經驗，告知企業管理層如何可以在職安健預防和保障中做得更好。若然企業在設立安全部門後，便只要求有關團隊負責全公司的所有職安健管理，讓其他部門可更「專心」於業務發展，等如強行將生產管理與安全管理分家，不單無助企業的職安健預防長遠發展，更是倒行逆施、直接衍生出大量問題。
- 參照國際標準體系的描述，我們建議勞工處釐清相關的定義，將有關「最終責任」清楚地交付予最高管理層，並指明該名人士必須為行政總裁、公司董事、執委成員或同等層次的管理者；至於「被委派」的高級人員，其責任只在於「協助職安健計劃的運作和執行」，並只需承擔與其職份相關的部份責任、而非「最終責任」。就多個意思相近的詞彙，我們亦建議在描述同一事件／職級時統一詞彙的使用，化繁為簡。





- 而正如上文所述，「職安健危害存在於工作之中」，生產管理與安全管理的關係密不可分，硬在將所有職安健預防和管理職責交由單一安全部門負責，卻未有足夠權力高於生產單位作出配合的話，根本無助改善業界的職安健水平。我們促請當局除上述的清晰描述外，更要協助業界根除一些「害群之馬」的不當經營手法，要求獲此管理系統的東主／承建商所委任的「高級人員」必須有相當權力可同時兼任生產和安全，以更有效促進所有預防及保護措施在公司日常運作中的落實和推行。

內容設計與編配

- 《守則》的不同章節貌似由不同人士所編纂般，除前述的詞彙過多外，內容亦多次重覆表述，當中以風險評估的流程尤甚，分別於第 6、11 及 14 元素重覆共三次；而且將包括基礎資料的詳細流程放在最後的第 14 元素之中，當讀者閱讀第 6 部份時反過來要翻到《守則》較後的部分，有違慣常的閱讀習慣。因此，本中心建議調動內容擺位次序，將基礎資料先放在前面，而較後的部分則以補充／額外資訊為主，減少重覆，即將與風險評估相關的基礎性資料 (11.1-11.4) 移至第 6 元素「危險控制計劃」之中；並在第 11 元素中再次告知讀者可在該處詳閱有關部分資訊。
- 與此同時，過去的版本和新修訂的內容中俱沒有描述「控制措施等級 (Hierarchy of Control)」，不但容易令讀者忽略「移除危害 (Elimination)」、「工程控制 (Engineering Control)」等更有效措施的重要性，更會因《守則》中多次提及個人保護裝備 (Personal Protective Equipment) 而令人產生誤會，本末倒置下讓工人的健康安全蒙受風險。所以，本中心建議將「控制措施等級」亦加到第 6 元素中，以供所有讀者參考，強調正確的職安健預防和控制策略順序。
- 有關意外或事故的調查，《守則》中有為“意外、健康受損及事故報告”中所需要的資料作詳細建議，然而在只有約半頁的內容中，「後果的詳細資料」(例如財物損失數字、後果的性質等) 已佔了其中一半，更加重要並且能有助找出源頭、避免再有同類事件發生的「根本的原因」卻反而只有一句。本中心認為《守則》作為政府當局出版的具特殊法律地位的文件，其內容必須符合有關法例的立法目的並羅列最正確的資訊，我們促請嚴肅修正有關部份，調查報告的重心不應過份側重和偏頗於放在事故發生的後果，而是應當集中在引致事故的根本原因，才能有效針對源頭實施控制計劃，為前線工人帶來更全面的保障。
- 至於第 13 項元素「為在工人面對任何惡劣工作環境之前控制意外及消除危





害而設的計劃」，正如前文所提到，危害存在於不同工作程序當中，不會因「不惡劣」而沒有危害。所以貫徹上文的建議，我們認為危害消除及控制措施，包括危害分析、工人能力訓練等，不應只應用於危險的情況上而是擴闊至「任何工作環境」，這樣才可有效在事故／意外發生前好好保護工人的健康與安全。

職業健康的危害保障計劃

- 正如前文所提到，有關的基礎資料已移至第 6 元素中，所以此部分可集中於「危害保障計劃」本身，更多地描述和探討該些計劃的必備資訊。由於內容近似，我們同時建議將 14.3 分部「發展安全程序及風險控制措施」移至和併合到第 11 項元素「工作的危險分析」中，減少重覆累贅。
- 《守則》中亦提到，建議東主／承建商參考當局出版的身體檢查清單為「暴露於某些危害的工人」提供醫療檢查，以作為「良好的職業健康實踐」。但其實，按照《規例》的源頭、《工廠及工業經營條例》的要求，僱主有絕對責任保護其員工的健康和安全；再者，就算屬於相同業務性質，其工作場所內的實際危害及風險也可能存在極大的差異，該份清單或有機會出現遺漏，若東主一心只參照清單來安排檢查，便很大可能導致「差之毫釐，失之千里」的重大落差，令無辜的前線工人得不到應有的檢查和保護。故此，本中心建議東主須將風險評估所得的結果納入醫療檢查的範圍，針對工作環境的實際危害，為僱員提供於該危害相關的身體檢查，才可達致當局鼓勵的「良好職業健康實踐」。

安全審核員的註冊

- 參照相關要求，東主需在安全管理系統生效後的指定時間內委任合資格的安全審核員進行安全審核。而根據《規例》所列出的註冊準則，成為註冊安全審核員的其中一個先決條件是他／她必須是註冊安全主任。但翻查 2017 年的審計報告中指出，當局手中的兩份註冊名單並不一致，部份在名單上所顯示的審核員當刻並不在安全主任之列上，這意味著有關註冊制度在結構上存在著巨大漏洞。
- 我們認為勞工處身兼安全審核員及安全主任註冊的把關機構，應積極就審計報告的發現作出回應和跟進，乘是次修訂之便盡快堵塞相關政策漏洞，避免再次出現因審核員未有為自己續領安全主任的註冊而造成了真空期。與此同時，一如前些年安全主任方面的續期規定般，本中心亦建議參考 CQI 和 IRCA 的國際做法，為安全審核員引入每三年需重新續期註冊的要求，同時需於任





期內累積指定審核活動時數和參與不同進修課程，一方面確保安全審核員同時擁有註冊安全主任身分，並能讓申請人溫故知新，減低因「故步自封」「閉門造車」而拖延了業界的職安健改善和發展。

其他

- 在《規例》和《守則》的要求下，中小型東主或承建商 (即第 2 和 4 部中聘用人數介乎 50 至 99 人的東主或承建商) 只需實施首 8 個元素，而大型的 (即第 1 和 3 部中聘用人數達 100 人或以上的東主或承建商) 才需要實施全部 14 個元素。但由於規模關係，中小型東主或承建商反而有機會沒有直接聘用所有專業技工，而往往需要外判更多工作予次承建商，不過在現行和新修訂的內容卻不用實施第 9 項元素「對次承建商的評核、挑選及管控」；同時，在《守則》的第 2 項元素「組織架構」曾提及安全委員會的重要性，但卻未有要求中小型東主或承建商成立安全委員會。故本中心強烈建議將責任範圍擴大，讓所有東主或承建商都需要實施次承建商管理及成立職安健委員會，令工人的職安健有更全面的支援和保護。

本中心歡迎當局是次提出的修訂建議，但同時亦希望當局在重新檢討及討論是次修訂內容時，能多加研究及參考上述提出的建議，真正保障本港建造業工人的職業健康及安全，以不負當初設計並引入此安全管理系統的目的和價值。本中心願意與當局就上述內容作更詳盡而深入的交流，以協助有關安排的妥善推行。