

回應申訴專員主動調查政府對建造業職業安全及健康的監管 香港工人健康中心分析本港職業健康安全表現的意見書

香港工人健康中心（下簡稱中心）自成立 37 年以來，一直致力推廣職業健康，提供多元化的工傷及職業病預防和康復服務，保障工人健康。本港的職業健康安全狀況並不理想，其中以建造業的職業意外傷亡情況最令人憂慮。惟有進行審慎深入的調查，才能知悉政府在職安健的監管是否恰當。因此，中心對於申訴專員提出主動調查政府對建造業職安健的監管，表示十分支持。憑著多年的經驗和觀察，中心亦希望透過本意見書提出本港職安健表現欠佳的一些分析和表達建議：

1 過去多項行政手段的實施，或優化了本港的職業意外傷病數字，未能反映真實的職業意外傷病情況

由勞工處發佈的職業傷亡數字及千人意外率，在過去多年有下降的趨勢，或反映本港的職安健表現有所改善，因而令人輕視問題或忽略職業傷病預防措施的制定和執行。然而統計數字的下降，中心認為與過去當局曾實施的一些行政措施有關：

- 1.1 1990 年以前，勞工處在主要公立醫院的急症室皆設有辦事處，職員會主動登記工傷個案及提供援助。這項安排在 1990 年終止，往後受傷的僱員需要自行到指定的辦事處辦理工傷登記。因涉及額外的繁複程序，所以中心合理地推測，一些輕微受傷的個案會因而放棄到指定辦事處進行登記。
- 1.2 勞工處在 1992 年曾修訂僱傭補償條例，在僱員和僱主雙方的同意下，容許工傷病假不超過七天及沒有導致永久喪失工作能力的個案，可以「直接支付補償方式」處理有關工傷。因為僱主和僱員可以自行協議處理，這或會大大減低僱主或受輕傷的僱員主動呈報工傷的意欲。
- 1.3 除了以上的兩項措施，勞工處自 1992 年開始不再在其年報公佈重要的職業意外傷亡數字，如嚴重意外的相關統計（包括病假日數分佈和永久喪失賺取收入能力百分比等）。假若當局持續公佈相關的統計數字，便可以進行對照：如過去的整體職業意外傷亡數字持續下跌，但嚴重傷亡個案卻有所上升，即便反映只有輕傷個案在減少，而香港實際的職安健表現並未有效改善。



1.4 另外，申報工傷有機會導致保險費用大幅增加、政府工程合約的扣分制度等都是遏制僱主主動呈報工傷個案的原因，而瞞報或漏報工傷在香港亦屬普遍，尤其建造業界情況更嚴重。

2 缺乏實地工作巡查和執法

政府早在二十多年前開始已在工作地點中的職安健管理上實施自我規管，更要求僱主必須根據法例建立安全管理系統。安全管理系統的概念是好，惟長久下來業界過於重視系統的文件管理而忽略實地工作巡查的重要性。執法人員的巡查側重於文件的檢視，鮮有到工作場所巡察有否安全違規的情況，導致僱主和管理層亦只重視於滿足文件清單上的要求。勞工處作為負責監管的部門，應當加強實地的巡查以了解工作場所的實際狀況，避免過分相信文件的陳述。

3 執法與教育指導之間的角色衝突

香港政府不少的執法部門，除了負責監管與執法，同時都兼顧教育和指導的工作。可是在職安健的範疇上，香港是設有一所法定機構 – 職業安全健康局（職安局）專門負責從事職安健的宣傳及教育的職能。雖然如此，勞工處的職業安全主任亦投放不少時間為業界提供教育與指導工作。這無疑與職安局的工作重疊，不單造成了資源浪費，也分散了投放在監管與執法的時間和人力資源。倘若勞工處將教育宣傳的工作全數交予職安局負責，讓職業安全主任的工作集中於巡查和執法，效果必定會更加理想。

4 勞工處應為香港的職安健制定可量化的重要績效指標(KPI)

近年，香港政府十分重視在不同的領域設有重要績效指標，用以協助檢討政策和持續發展。勞工處亦應就職安健的表現制定針對性的績效指標，以評估職安健方面的工作成效。當中，最直接有效的指標便是在指定時間內降低不同行業的職業傷亡率。制定可量化的指標，可為本港建立明確的職安健發展方向和目標策略。

5 勞工處應為明顯違反法例的情況定下定額罰款制度

政府在 5 月時提出加重嚴重違反職安健法例的罰則，以提高阻嚇力。然而，中心認為增加最高罰款只可視作聊勝於無。通常發現違法的行為後，必須先經過複雜冗長的法律程序審定，在過去法庭最終判以最高罰款的案例也是極少。有見及此，中心建議政府嚴肅考慮為一些明顯違反職安健條例的情況，訂下定額罰款的



制度，就如現時通行的限聚令及口罩令。政府可邀請相關專業人士加入專家委員會，共同制定定額罰款之違例事項清單和相對應的罰款金額，從而使相關管理人士積極依從法例要求，做好所需之預防措施。此舉同時需要職業安全主任的配合，加強執法及到工作地點進行實地巡查，才能收到果效。

6 政府應積極設立中央僱員補償制度

香港現行的工傷補償制度是由私營保險市場及盈利主導，此制度並不鼓勵僱主呈報和承認工傷。若政府能推行一個中央補償的制度，相信有利於改善上述問題，亦可確保有資源提供誘因去鼓勵僱主做好職安健的預防工作。實際上，「中央補償」在國際上是僱員補償保險計劃的主流，除了可以為受傷的僱員提供全方位的照顧，也可以提高工傷預防的表現。立法會秘書處資料研究組便曾經在2017-18年度為議員準備了一份關於不同地方中央僱員補償制度的資料，對比了香港、澳洲昆士蘭及日本的僱員補償制度可作為參考。中心認為政府實在不應再拖延有關中央僱員補償制度的設立。

7 政府應修訂現時的職業安全健康法例，以包括職安健危險事故的呈報、職業病釐定的準則機制，以及正式認可職業安全健康代表

7.1 香港現時的職業安全健康法例沒有要求相關人士呈報職安健的危險事故。雖然非所有危險事故都會造成職業傷亡，但是收集和記錄所有危險事故，便可以掌握更多的資料去制定有效的預防和改善措施，繼而防止意外的發生。不少國家的職安健法例有訂明申報危險事故的規定，香港亦應制定相關要求，以協助減少職業傷亡的數字。

7.2 過去，工會和專業團體一直倡議將一些可導致嚴重健康後果的疾病（例如：中暑、過勞死、2019 冠狀病毒病、慢性腰背痛、下肢勞損及其他肌肉骨骼疾病等）列為可補償的職業病，可多年來政府當局都沒有正視和回應。香港目前並沒有一個透明及明確的機制將疾病釐定為職業病。審視現時的職業病列表，會發現該列表並沒有一致的納入標準。過去不同時期所訂定增加的職業病，完全取決於時任負責的職業健康顧問的決定，這實在非可取的做法。中心建議政府當局應設定一個明確及透明的準則機制去釐定職業病和定期檢視職業病列表，同時成立一個專家委員會，讓職業健康專家、勞工界及僱主代表參與其中，讓職業健康問題可以更妥善的回應及改進。

7.3 許多國家都有訂立法例規定工作場所要成立健康安全委員會和任命職業



健康安全代表。本港的《工廠及工業經營(安全管理)規例》也有規定有關某些工業經營須成立安全委員會，可是《職業健康及安全條例》下卻沒有此要求。此外，安全委員會的員工代表並不是法律認可、賦予權利和保障的正式職安健代表。他們可以由僱主任命而不是由員工選舉產生。反觀外國地方，正式的職安健代表是被賦予了權利，可在其上班時間內履行職安健的職能，如巡查工作場所。而且僱主必須就工作場所內的職安健事宜諮詢職安健代表以取得意見。倘若香港想更有效減低職業傷病，政府應參考外國的做法，透過修訂法例規定所有工作場所須委任正式的職安健代表，且賦予他們法定職權和保障去履行其角色。

8 申訴專員公署應考慮主動調查職業安全健康局的職能和表現

職業安全健康局在 1988 年根據當時推出的《職業安全健康局條例》而成立，是法例賦權從事職安健宣傳教育的法定機構。中心認為香港的職安健一直表現不佳，部分責任須歸咎於職安局的表現。職安局掌控每年過億元的公帑作為經費，該局實在有責任就改善香港的職安健水平、減低職業傷病數字而訂立有目標性的重要績效指標。中心強烈建議申訴專員公署在調查和檢視勞工處的同時，亦可主動檢視職安局在改善香港職安健情況的方法和表現。

香港工人健康中心
2022 年 10 月 15 日



關於香港工人健康中心

香港工人健康中心成立於 1984 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，多年來一直以保障職業健康安全為己任，對促進職業健康不遺餘力。

如有查詢，歡迎致電 2725-3996 或電郵至 info@hkwhc.org.hk 與中心職員聯絡。