

有关路政署及劳工处 处理政府基建工程 吊运安全措施不足的投诉 全面调查报告摘要

背景

一名地盘工人向路政署及劳工处投诉，其工作的政府基建工程地盘就吊运操作的安全措施不足。由于投诉人认为两部门疏忽处理其投诉，于是向本署投诉。

2. 本署的调查发现，两部门对同一地盘的安全措施是否足够，竟出现明显不同的判断，路政署认为承建商所作的措施可接受、符合法例及合约规定，但劳工处则认为承建商涉嫌违反职业安全法例，须立即纠正。事件反映出两部门在工业安全问题上的沟通严重不足，而路政署更是没有正视劳工处作为执法部门所提出的意见和警告。

部门的职责及有关吊运安全的法例

劳工处

3. 劳工处负责执行《职业安全及健康条例》及《工厂及工业经营条例》及其附属规例。根据《工厂及工业经营条例》第 6A 条的一般性责任条款，雇主及其承建商须在切实可行范围内为工人提供安全工作系统，以保障雇员的职业安全及健康。

4. 就吊运操作而言，根据《工厂及工业经营（起重机械及起重装置）规例》，起重机械的移动或转动部分与附近任何围栏等固定附着物须保持 600 毫米无阻通道。如不切实可行，持责者须确保已采取合理步骤，防止有人在起重机正在使用时进入该地方。

路政署

5. 路政署是负责推展事涉工程的工务部门，须按照《土木工程管理手册》及《建筑地盘安全手册》的规定，跟进承建商的工地

安全表现。该署在与承建商的合约中订明，承建商进行吊运作业时，必须按照现行法规，设置和维持安全的作业装置及工作系统。

主要事件经过

二〇一六年

6. 十二月六日，投诉人致电 1823 投诉事涉工程地盘吊运操作的安全措施不足，包括未有围封吊运范围及即场没有安全指挥人员，获转介路政署跟进。

7. 十二月七日，路政署与驻工地人员及承建商进行视察，发现当日工地已设有无阻的安全通道予投诉人使用，该署确定当日的安全措施可接受。

8. 十二月八日，路政署要求驻地盘工程师及承建商进行内部调查。

9. 十二月十三日，路政署驻地盘工程师提交调查报告，解释有关吊运操作有讯号员协助吊运、督导员监督操作、亦有人员防止其他工人进入吊运路线范围。由于法例没有规定吊运必须围封有关工地范围，该调查报告认为承建商已严格按照法例及合约规定施工。

10. 十二月二十日，投诉人致电劳工处作出相同投诉。劳工处同日到事涉地盘进行突击巡查，发现工地有三部流动式起重机。但当时地盘没有围封吊运区、没有张贴警告告示及没有适当分隔机械及工人，涉嫌违法。由于当时没有吊运工作正在进行，故该处未有对持责者提出检控。

11. 十二月二十一日，路政署将调查结果回复投诉人，表示没有发现安全措施不足。

12. 十二月二十二日，劳工处致电投诉人交代巡查结果，承诺会敦促承建商采取相关安全措施，并会继续跟进巡查。

13. 十二月二十三日，劳工处向承建商发出「建筑地盘视察报告书」（「视察报告书」），要求承建商立即采取适当的安全措施，

包括围封吊运区、张贴警告告示及适当分隔机械及工人。劳工处并按既定程序将报告书抄送给路政署。

14. 十二月二十八日，投诉人向本署投诉两部门疏忽处理其投诉。

二〇一七年

15. 一月二十六日，劳工处到事涉地盘进行跟进巡查，发现地盘有多部流动式起重机，但承建商仍然没有采取围封吊运区及张贴警告告示等多项安全措施。

16. 一月二十七日，劳工处根据巡查结果向承建商发出「敦促改善通知书」，在通知书内援引了《工厂及工业经营条例》第 6A 条的规定，指出承建商已经违法，要求承建商须采取上述安全措施。通知书亦抄送给路政署。

17. 二月一日，劳工处根据一月二十六日的巡查结果，向承建商发出第二份「视察报告书」，列明地盘违反法例的详情，并将报告书抄送给路政署。

18. 二月七日，劳工处到事涉地盘作跟进巡查，没有发现起重机进行吊运工作。

19. 三月一日，劳工处到事涉地盘作跟进巡查，发现承建商已将吊运区围封及加上警告告示。

路政署的回应

20. 现行法例及事发时劳工处的《安全使用流动式起重机工作守则》（「《起重机工作守则》」）均没有规定在吊运重物时必须围封工地范围。劳工处在二〇一六年十二月二十日巡查该地盘后发出的「视察报告书」（上文第 13 段）亦未有指承建商违法，只在备注一栏写上「于工地范围的吊运区须有适当的围封」。路政署指出，这是事涉工程自二〇一二年开展以来，劳工处首次要求承建商围封吊运范围，之前劳工处多次巡视事涉工程地盘，从未作出如此要求。

21. 路政署又指，劳工处是在二〇一七年九月更新《起重机工作守则》的内容时，才新增要求地盘须尽可能围封所有吊运区，且订明若地盘空间有限以致围封不可行，则须采取其他有效措施以确保无人闯入吊运区。换言之，路政署认为，从新版守则的要求可见，虽然围封吊运区是劳工处的首选措施，但并非唯一合法措施，还需配合工地实际环境及可行性。

22. 在这宗个案中，承建商已就吊运操作订立安全守则，并安排吊运讯号员及督导员协助吊运，确保无人闯入吊运区，这安排与使用静态的围栏防止工人走近吊运区，同样被确认为有效的安全措施，符合现行法规。

劳工处的回应

23. 劳工处负责执行有关雇员职业安全的法例。该处近年发出了多份有关使用流动式起重机的指引及宣传刊物，均列明地盘必须划设吊运区并加以围封，以及张贴清晰的告示。接获本案的投诉后，该处的职业安全主任（「职安主任」）实地往地盘了解有关吊运工序及工作系统、起重机的使用情况、吊运区域的环境及需吊运的负荷物等因素，确定现场有足够空间进行围封。

24. 劳工处除向承建商发出「视察报告书」外，亦发出「敦促改善通知书」，明确要求承建商尽快围封吊运区、张贴警告告示及分隔起重机和工人。劳工处在其后两次跟进巡查时发现承建商已遵从上述要求。据二〇一七年三月一日的跟进巡查所见，吊运区环境并无大转变，承建商亦能按劳工处的要求围封吊运区，可见围封属切实可行。

25. 劳工处解释：新版的《起重机工作守则》所指空间有限而令围封不可行（上文第 21 段），主要是针对在路旁进行短暂吊运工作，不能大幅围封道路的情况。对建筑地盘而言，围封吊运区一般均切实可行。此外，用围栏或路障围封吊运区，属工程类别的安全措施（engineering control），类似在机器的危险部分加上护罩或棚架上的工作平台装上护栏，作用是防止危险出现；而行政类别的安全措施（administrative control），如展示警告告示，作用是防止工人误闯吊运区。前者因不涉人为因素，远较后者有效及可靠。因此，除非围封（工程类别的安全措施）不切实可行，承建商才

应考虑其他安全措施。劳工处认为，如安排另有职责的吊运讯号员或督导员兼顾看守工作，会增加人为造成的风险，安全隐患明显，不能接受。

本署的评论

26. 劳工处多份宣传刊物及向事涉地盘发出的「视察报告书」均清楚订明，吊运区须加以围封，但路政署竟然因为劳工处在第一份「视察报告书」没有指明地盘已经违法而认为承建商的安全措施可以接受，显然是没有重视劳工处作为执法部门所提出的意见。

27. 路政署指法例没有明文规定必须围封吊运区，但劳工处已解释是在特殊情况下，如在路旁进行吊运，才可不用围封。路政署作为政府大型建设工程的监察者，就工地安全问题应与劳工处有频繁接触，却未能掌握吊运安全的规定，实在令人费解。

28. 路政署驻工地人员及承建商均有参与劳工处职安主任的安全巡查，应充分理解劳工处提出的安全事项，并有足够时间及机会澄清其要求，亦可以循现行联络机制，包括邀请劳工处出席「工地安全及环境管理委员会」会议向该处查询。然而，在有充足的沟通渠道下，路政署对劳工处「视察报告书」内容仍是一知半解，反映两个部门的沟通严重不足。路政署固然没有尝试跟劳工处澄清，而劳工处的职安主任在巡查时若然能够清晰表达对地盘安全问题的关注，路政署便不会连地盘的工序有否违法亦不清楚。

29. 从劳工处提供的意外调查个案资料及向地盘发出的警告记录所见，该处一直积极要求地盘围封吊运区及提出检控。当中，本署发现，其实早在这宗个案之前，劳工处已于二〇一五年及二〇一六年两度警告这项工程的地盘须围封吊运区，显示路政署在上文**第 20 段**的辩解谓「劳工处在二〇一六年十二月才首次要求事涉工程的承建商围封吊运范围」，并不成立。

30. 从劳工处的跟进过程所见，该处收到举报后已立即巡视事涉地盘，并在发现吊运安全出问题时向承建商作出书面警告及按既定程序将有关警告文件复印给路政署。就有人对地盘围封的要求仍有误解的问题，劳工处在本署介入后修订了《起重机工作守则》（上文**第 21 段**），避免再生误会。

本署的结论

31. 基于以上所述，申诉专员认为：投诉人对路政署的投诉**成立**；对劳工处的投诉**不成立**，但显示该处**另有缺失**。

建议

32. 本署建议（一）路政署及劳工处，需审视现行监察建筑地盘安全的机制，探讨为何两个部门对巡查后「视察报告书」的内容的理解有如此大的落差，研究如何改善现行沟通机制，防止类似事件再发生；及（二）路政署加强其管理人员及驻工地人员对相关吊运安全法规的培训，例如邀请劳工处出席研讨会或讲座，解释相关法例。

申诉专员公署

二〇一八年四月