

政府對建造業職業安全及健康的監管 主動調查行動報告摘要

引言

由大型基建的新工程、工務工程¹、興建樓房，大廈維修以至小型家居的裝修維修工程，建造業對社會的經濟發展及市民的居住環境，均有重要貢獻。近年，建造業工程屢有發生致命工業意外，引起社會高度關注。現時，規管職業安全及健康（「職安健」）的主要法例包括：《職業安全及健康條例》（香港法例第 509 章）、《工廠及工業經營條例》（香港法例第 59 章）及其附屬規例。

2. 公署在是次主動調查行動詳細審研了與建造業職安健相關的各個範疇，包括勞工處的巡查及執法工作、對註冊安全審核員及註冊安全主任的監管、就高風險作業的規管、就意外事故的跟進；屋宇署對註冊承建商的規管；發展局對工務工程及承建商的監管；創新科技應用；安全教育培訓；以及宣傳推廣。

3. 在公署進行調查行動期間，現屆政府積極採取多項改善措施，包括修訂職安健法例，整體提高職安健罪行的罰則，加強阻嚇力；修訂工作安全守則，加強技術要求；多次進行特別執法行動，遏止不安全作業；更新強制性安全訓練課程的內容，加強工人的安全意識；優化承建商註冊續期的審批機制；制訂修改《建築物條例》的建議，加強對承建商的規管；加強規管工務工程「認可公共工程承建商名冊」及「認可公共工程物料供應商及專門承造商名冊」（統稱「認可名冊」）上安全表現欠佳的承建商；大力推廣「安全智慧工地」系統的應用等，公署表示讚賞。

4. 雖則如此，致命工業意外仍然接連發生，情況令人憂慮。綜合調查所得，公署認為三個部門在不同方面仍有可改善之處：

¹ 工務工程是指建築署、渠務署、機電工程署、路政署、水務署、土木工程拓展署轄下的地盤。

公署調查所得

(一) 勞工處對高風險作業的規管

應加強監察各類高風險作業的「合資格人士」

5. 建造業涉及高風險作業：竹棚架（包括懸空式竹棚架，俗稱「吊棚」）、吊船、吊運、密閉空間等，根據法例須由「合資格的人」或「合資格檢驗員」（以下統稱「合資格人士」）確認安全才可供人使用。
6. 公署調查發現多宗「合資格人士」未有妥善檢查高風險裝置或機械便簽署指定表格，甚至預先簽署表格的個案。勞工處曾處理的個案及公署隨同該處的視察顯示，於竹棚架上展示經「合資格人士」簽署確認已檢查棚架安全的「表格五」（俗稱「棚紙」），所載檢查日期為未來的日期。另有完成搭建竹棚前已簽署「棚紙」及沒有在「棚紙」填寫檢查日期的個案。顯然，「棚紙」在實際操作上往往未能證明竹棚架經檢查並屬安全。勞工處亦在調查一宗涉及起重機的致命工業意外時發現，兩名身為註冊專業工程師的「合資格檢驗員」雖然簽署指定表格述明事涉起重機處於安全操作狀態，但他們其實並無進行所需的測試及檢驗。
7. 公署明白，雖則有詳細法規監管，即使各方盡職盡責，亦未必可以完全避免意外發生。但部分「合資格人士」確實未有認真執行檢查或檢驗而不負責任地簽署證明設備安全的表格，罔顧工人和公眾安全，辜負社會付託和期望，身為專業人士應引以為恥。
8. 現時，勞工處有就各類高風險作業發出工作守則，訂明「合資格人士」應如何進行檢查或檢驗，但一般沒有提供「檢查清單」。公署建議，勞工處研究就各種高風險作業制訂「檢查清單」範本，並將其附加於相關的工作守則供「合資格人士」在進行檢查或檢驗時使用，加強規範。
9. 與此同時，現行法例只要求各類「合資格人士」在進行檢查或檢驗後須簽署指定表格，述明其檢查或檢驗結果，即裝置或機械處於安全操作狀態，並須提交該指定已簽署的表格予承建商作備存，以供勞工處職安主任在有需要時查閱。至於「合資格人士」實際的檢查或檢驗記錄，勞工處按風險為本原則，就各類高風險作

業的要求有所不同。「合資格人士」經檢查後所作的判斷應建基於真憑實據上，而這些人士應該提供證據證明其有妥善履行檢測職責。公署建議，勞工處全面檢視現行就各種高風險作業「合資格人士」備存檢查記錄的規定，要求這些人士須備存指明的檢查記錄，並按該處人員的指示出示以供查閱。

10. 進一步而言，公署認為，勞工處應考慮引入抽查制度，在巡查地盤時抽查「合資格人士」的檢查記錄，加強監察。如發現有任何「合資格人士」違反職安健法例，勞工處應繼續嚴厲執法，除了提出檢控外，亦應同步將行為失當的「合資格人士」轉介其註冊機構，以審視其專業資格或採取紀律行動。長遠來說，勞工處應研究建立電子平台供承建商及「合資格人士」上載檢查記錄及表格，以方便監察及適時抽查，杜絕預先填寫檢查日期等不專業甚至是欺詐的行為。

應善用特別執法行動的經驗加強日常安全巡查的成效

11. 近年，勞工處除了進行不同類型已預先策劃並屬預防性質的特別執法行動外，亦多次在發生嚴重致命意外後，進行特別巡查或執法行動，以打擊工地危險作業。每次行動通常為期約兩星期，勞工處會密集式巡查全港正進行同樣工序的建築地盤。該處揭發眾多違規情況，每每發出大量法定通知書及提出檢控，顯示行業的違規情況嚴重。

12. 公署認為，勞工處應該檢視如何善用針對高風險作業的特別執法行動的經驗，進一步加強日常安全巡查的成效，及早發現及處理地盤的不安全作業。

(二) 勞工處的巡查工作

應檢視巡查工作的指引

全面和深入的安全巡查

13. 針對安全表現欠佳及安全系統性存疑的建築地盤，勞工處會進行全面和深入的安全巡查。有個案顯示，勞工處曾就某地盤進行全面和深入巡查，發出多張「敦促改善通知書」及提出多宗檢

控，但仍發生高處墮下的致命事故。另一方面，亦有個案顯示，即使意外前兩年內勞工處曾多次收到投訴和發出多張「敦促改善通知書」，相關地盤亦曾發生受傷個案，勞工處卻沒有啟動全面和深入巡查。

14. 勞工處投入大量資源進行全面和深入巡查，務須盡力確保有成效。公署建議，勞工處檢視進行全面和深入巡查的行動指引，務求更精準地揀選高風險的地盤，以及適切跟進所巡查的地盤，確保工地安全從系統上得到改善。

地區巡邏

15. 鑑於部分裝修及維修工程未必會透過通報機制向勞工處呈報，為確保工地安全，該處職安主任會定期進行地區巡邏，巡查沒有向該處呈報而潛在風險較高的建築地盤（尤其涉及吊棚）。就此，勞工處並無向職安主任提供工作指引，說明如何有系統地揀選風險較高的地盤作視察，以及如何訂定視察的優次。因此職安主任只依靠其專業判斷，按風險為本原則，訂定視察的優次。公署建議，勞工處就地區巡邏的工作向職安主任提供指引，指導他們辨識較高風險的地盤作視察。

應改善地盤巡查記錄及記錄方式

16. 勞工處職安主任在巡查建築地盤時，會使用「巡查工作紙」、「地盤資料表」、「機器清單」、「巡查清單」和「檔案簡報」，記錄巡查結果及跟進建議。經審閱勞工處提供的檔案，公署留意到，並非所有職安主任均會填寫「巡查清單」，而「檔案簡報」亦頗為簡略，一般只會記錄工人數目及概括地說明地盤正進行甚麼工序，但在巡查時具體檢查了甚麼工序、設備及文件，以及檢查的結果為何，則沒有予以記錄。

17. 公署認為，現時勞工處人員填寫的巡查記錄過於簡略，難以提供客觀基礎，供勞工處內部檢視並改善巡查的質素。為確保巡查工作發揮監察作用，該處宜提示職安主任妥善填寫巡查記錄的重要性，亦應指導他們如何改善巡查記錄的填報，讓管理層檢視巡查質素。

18. 進一步而言，有個案顯示次承判商未有按法例要求進行安全審核，亦沒有成立安全委員會，但職安主任在日常巡查時卻未有發現。公署相信，這與現時的「巡查清單」上沒有「安全委員會」這個項目有關，以致職安主任在巡查時有所遺漏。公署認為，勞工處應詳細檢視並優化「巡查清單」，確保所有重要事項已列入清單上，要求職安主任在巡查時逐一記錄巡查結果。

19. 公署在與勞工處實地視察時，留意到職安主任巡查時會即場以紙本方式記錄不同資料及拍照，返回辦公室後再利用電腦整理巡查記錄。巡查記錄會透過紙本檔案呈交上級審閱。此外，該處在編製部分統計數據時，需蒐集及整合各分區前線人員的匯報，過程會耗用人手。公署認為，為提高工作效率，勞工處應檢視職安主任匯報工作的流程，探討可簡化之處，並研究如何善用資訊管理系統，減省文書工作。進一步而言，因應今屆特區政府大力推動數字政府建設，勞工處應探討善用先進科技及採購合適的電子產品，協助前線人員的巡查及執法工作。

應揀選合適的私人建築地盤參與安全委員會會議

20. 根據法例，如地盤僱用的工人數目或建築工程的合約價值達到指定水平，承建商便須成立安全委員會。安全委員會提供一個平台讓總承建商、分判商、註冊安全主任、工人代表等就地盤的職安健事宜交流，對確保地盤職安健扮演重要角色。承建商須確保委員會每三個月至少開會一次。在公署審研的個案中，有分判商未有成立安全委員會，亦有分判商代表頻頻缺席安全委員會會議。這些事例反映有承建商不重視安全委員會。

21. 勞工處透過審視註冊安全審核員撰寫的審核報告，以及職安主任在巡查地盤時查閱安全委員會的會議記錄，評核遵規情況。公署認為，現行監察只側重文件檢查，作用有限。勞工處宜考慮設立機制，揀選合適的私人建築地盤參與安全委員會會議，以有效掌握地盤的安全風險及給予意見，並敦促承建商做好工地安全。

應盡快優化建築工程的法定呈報機制

22. 現行法例規定，承建商須就為期不少於 6 個星期及僱用 10 名以上工人的建築工程，在工程展開後的 7 天內，向勞工處呈報。勞工處分析了過往在建造業發生的致命工業意外個案，發現為數

不少的致命工業意外涉及工期較短或僱用少量工人的高風險作業。有鑑於此，勞工處自 2021 年開始制訂建議，擴大須呈報的建築工程涵蓋範圍，並縮短呈報建築工程資料的期限。公署建議，勞工處應繼續跟進法例修訂工作，優化建築工程的法定呈報機制。

應檢視計算及備存地盤和巡查數據的方式

23. 就法定呈報的建築地盤，勞工處職安主任須在接獲承建商的呈報後的指定時間內進行首次巡查，因應地盤的情況提供針對性的職安健建議。但由於勞工處並沒有專責辦事處負責統籌及接收呈報表格，故此沒有備存法定呈報的地盤數目，亦無編製展開首次巡查的達標率，實難以監察職員的工作。公署建議，勞工處利用電腦資訊系統備存法定呈報的建築地盤數目，以及編製進行首次巡查的達標率，以作監察。

24. 另一方面，勞工處現時只備存日常安全巡查的巡查次數，但並無備存巡查次數對應的地盤數目，並以巡查人次統計巡查的次數。公署認為，這樣的計算方法無法顯示實際進行巡查的次數與地盤數目的關係。此外，該處雖有備存「未竣工的建築工程的存檔數目」（於 2024 年底，共 35,971 個），但並無「新工程」和「裝修及維修工程」的分項數字。公署認為，勞工處現時計算及備存數據的方式難以協助部門進行分析。該處應檢視並優化現時計算和備存有關地盤和巡查數據的方式，確保能夠達致有效分析，從而協助制訂及調整工作策略。

（三） 勞工處的執法及檢控工作

應加大力度跟進屢獲「敦促改善通知書」的地盤

25. 勞工處透過發出「敦促改善通知書」，要求承建商糾正地盤的違例事項。有個案顯示，在致命事故發生前，勞工處前後曾就不同範疇的高空工作不安全的情況發出多張「敦促改善通知書」，但該地盤承建商仍沒有汲取教訓，及後更發生高處墮下死亡意外。公署認為，當地盤重複出現同一類違規問題（例如高空工作不安全），勞工處除了發出「敦促改善通知書」要求糾正個別違規事項之外，亦應加大執法力度甚至調整整體跟進策略，以促使地盤從系統上作出改善。

應持續檢視定罪個案的判罰

26. 在 2018 年至 2023 年期間，建造業因違反職安健法例而罪成者，平均罰款金額只介乎 8,127 元至 10,522 元，判罰的阻嚇力明顯不足。其中被定罪最多及次多的兩名承建商，6 年間分別被定罪共 77 及 56 次，可見部分建造業承建商是慣犯，漠視職安健的程度實令人震驚。

27. 公署欣悉，於 2023 年 4 月 28 日生效的《2023 年職業安全及職業健康法例（雜項修訂）條例》，大幅增加違反職安健法例的罰則及延長檢控時限，以加大阻嚇力及讓勞工處有較多時間蒐證。鑑於新罰則的實施時間尚短，勞工處引用修訂後的法例提出的檢控個案以至法庭的判罰，數據有限，現階段難以評論新罰則的阻嚇力是否足夠。鑑於致命工業意外仍持續發生，公署認為，勞工處必須嚴厲執法，把握延長的檢控時限盡力蒐證，亦應在合適的個案以公訴程序提出檢控，以增加阻嚇力。該處亦應在職安健罪行的新罰則實施一段時間後進行系統性分析，檢視處方的檢控工作及定罪個案的法庭判罰。

（四）勞工處對註冊安全審核員及註冊安全主任的監管

應更主動監察註冊安全審核員及註冊安全主任

28. 法例規定，就較大規模的建築地盤，承建商須以全職方式僱用一名註冊安全主任，以協助承建商促進相關建築地盤內受僱的人的安全及健康；亦須委任一名註冊安全審核員，每六個月就地盤的安全管理制度進行至少一次安全審核，並向承建商提出改善建議。兩類安全從業員須獲勞工處處長註冊。

29. 若他們未有適當地履行其職責；其工作的建築地盤曾發生嚴重或致命工業意外；其工作表現或專業操守被投訴；或勞工處對其工作的建築地盤進行全面和深入的巡查，勞工處會將他們列入為期一年的監察名單。

30. 公署曾審研的個案顯示，對被列入監察名單上的註冊安全審核員及註冊安全主任，勞工處的監察甚為被動。例如在致命事故發生後，因有關註冊安全主任已離職或調職，而沒有再從事有關安

全主任的工作，勞工處只能與註冊安全主任進行首次會面，當一年的監察時間過去，在沒有發現其表現有明顯不足後，便將他們從監察名單中除名。同樣地，就被列入監察名單的註冊安全審核員，勞工處較為着重他們有否適時通知該處展開或完成審核，以及適時提交審核報告。公署認為，勞工處宜考慮更主動跟進監察名單上的註冊安全審核員及註冊安全主任，例如多加觀察相關人員在地盤的實際工作表現和審核他們提交的報告，以協助他們提升工作質素。

31. 另一方面，勞工處透過審視接獲的安全審核報告，以及實地視察註冊安全審核員進行安全審核的過程，評估註冊安全審核員有否妥善地履行職責。在 2018 至 2023 年期間，勞工處每年平均接獲 3,253 份安全審核報告，涉及 1,844 個建築地盤，但同期該處只曾 4 次視察註冊安全審核員進行安全審核的過程。公署認為，即使考慮到疫情期間對實際工作的影響，但勞工處的實地視察次數實屬嚴重偏低。單靠審視註冊安全審核員所撰寫的報告，實難以作出全面及有效的監管。該處應更積極實地視察註冊安全審核員進行安全審核的過程，並考慮訂下抽樣視察的比例，一方面讓安全審核員知悉該處會抽樣視察其工作，使他們更嚴謹履行其職責；另一方面亦可在審核報告以外監察安全審核員的工作表現，就需予改善之處提供指導。

應協助註冊安全審核員及註冊安全主任提升工作質素

32. 經審研多宗致命意外個案，公署留意到很多意外源於一些不易在一般安全巡查中察覺的施工程序缺失，而這些缺失導致不安全情況。公署認為，勞工處應因應過往致命意外所得的慘痛教訓，提醒包括註冊安全主任及註冊安全審核員在內的工地人員，在日常視察或進行安全審核時需注意的地方，加強他們洞察施工程序缺失的能力，從而提升其工作質素。

(五) 屋宇署對註冊承建商的規管

遺漏處理勞工處轉介的個案以考慮是否進行紀律處分

33. 屋宇署與勞工處就建築安全表現欠佳的註冊承建商，訂立了紀律處分轉介機制。相關指引訂明屋宇署會按兩項準則考慮對

註冊承建商進行紀律處分：承建商在一段連續 6 個月的期間內於單一地盤觸犯 5 項或以上涉及與建築工程相關的勞工安全罪行而被定罪（「第一項準則」）；或建築工程涉及嚴重事故（包括生命損失、截肢或工程或財產受到嚴重損壞）的勞工安全罪行而被定罪（「第二項準則」）。

34. 公署調查發現，在 2011 至 2021 年期間，屋宇署只曾就一宗個案向相關註冊承建商進行紀律處分，相對每年平均有 20 宗建造業致命工業意外，雖然未必每宗意外都與建築工程有關，但屋宇署進行紀律處分的個案數字明顯未能反映實況。事實上，公署隨機抽查並審研了屋宇署 9 宗由勞工處於 2012 年至 2014 年期間轉介、與建築工程有關、涉及地盤死亡事故並已定罪的個案（即符合「第二項準則」），發現屋宇署未有作適當跟進。

35. 猶幸，屋宇署對公署的觀察從善如流，主動與勞工處釐清轉介機制下兩署提供資料的程序，並盡力跟進過往遺漏的個案。屋宇署現已主動要求勞工處提供由 2015 年至 2023 年期間，與建築工程有關、涉及地盤死亡事故並已定罪的 58 宗個案的詳細資料，以作出跟進。公署建議，屋宇署加快處理過往被遺漏的個案，並盡快將當中獲確立需展開紀律處分程序的個案轉介承建商紀律委員會，讓違規的承建商得到應有的懲處。

紀律處分程序冗長

36. 上文所指在 2011 年至 2021 年期間唯一的紀律處分個案，由致命事故發生至完成紀律處分，歷時逾六年。公署分析了事件經過，發現當中有多處延誤。公署樂見，因應公署提出的觀察，屋宇署認同需改善處理效率，並自 2023 年 10 月起落實新安排及已於 2025 年初制訂及實施處理紀律處分個案的時間指標。公署建議，屋宇署設立內部監察機制，確保所有由勞工處轉介的定罪個案獲適時跟進，以考慮對違規的承建商展開紀律處分行動。

37. 2024 年 12 月 31 日，發展局就修訂《建築物條例》的建議展開公眾諮詢。部分建議涉及優化紀律處分制度，包括簡化註冊承建商紀律委員會的組成；上調最高紀律罰款，由 25 萬元上調至 40 萬元等。公署認為，這些建議修訂將有助加強阻嚇力。發展局和屋宇署應盡快完成修訂《建築物條例》，優化紀律處分制度。

應檢討紀律處分的準則

38. 自與勞工處的轉介機制於 2002 年實施，在 2002 年至 2023 年超過二十年期間，屋宇署只曾發現 3 宗個案符合「第一項準則」，而需考慮是否啟動紀律處分程序，顯示門檻過高，實際上未能發揮作用，尤其這項準則只針對承建商於單一地盤的定罪記錄，無法應對承建商於不同地盤屢次違反職安健法例的情況。公署認為，屋宇署應檢視紀律處分制度下的「第一項準則」，考慮是否適宜降低門檻，以達致更大的預防作用。

探討加強與勞工處就意外調查的協作

39. 就建造業的致命工業意外，除了勞工處可循違反職安健法例的角度作出檢控外，若意外涉及建築工程，屋宇署亦可根據《建築物條例》提控。雖然兩署跟進事件的角度有別，但就一些事實方面的調查，包括意外成因，兩署應有協作的空間。公署知悉，近年勞工處與屋宇署已加強這方面的協作。公署建議，兩署在意外調查工作方面，探討是否有進一步加強協作的空間，以提升事故調查的工作效率及效能。

(六) 發展局對工務工程的監管

40. 數據顯示，工務工程的工地安全表現顯然較整體建造業為佳，這絕非僥倖，實是監管之功。雖然如此，公署認為仍有可盡善之處。

工務工程標書評審制度未能充分考慮承建商過往工地安全表現

41. 公署抽選了 12 個於 2020 年至 2023 年期間發生致命工業意外的工務工程項目，審研項目的承建商（即中標者）在標書評審中與工地安全表現有關的分數。公署發現，在多份合約，中標者在與工地安全相關的分項表現較弱，甚至在所有投標者之中排行最後，但當計入其他評審考慮後，中標者仍然能夠憑價格或技術評分成功投得項目。投標者之間在與工地安全相關的分數的差異並不顯著。

42. 雖然公署未有發現現時工務工程的標書評審出現「價低者

得」的系統性情況，但從經審研的個案可見，現行的標書評審制度的確未能充分考慮投標者過往的工地安全表現，而原因是工地安全有關的評分項目所佔分數不高，而投標者之間的分數差異輕微，難以影響整體評審結果。在公署進行這項主動調查行動期間，發展局引入新的標書評審制度，因應承建商的過往工地安全記錄增加減分機制。公署建議，發展局繼續適時檢討工務工程標書評審制度，確保只有安全表現水平達到標準的承建商才能夠投得項目。

應檢視對工務工程承建商採取規管行動的條件

43. 根據現行機制，如「認可名冊」上的承建商：(1)在其轄下工地發生嚴重事故²(不論事故發生於工務工程或私人建築項目工地)；或(2)在任何6個月內違反工地安全相關法例達5次，發展局可召開研訊並對相關承建商採取合適的規管行動。第二項規管條件的目的是在承建商的安全表現出現問題時，當局能夠及早介入，敦促承建商採取改善措施，以防止更嚴重的事故發生。根據該規管條件採取的規管行動，由1999年至2008年間的27次，銳減至2009年至2018年間的1次，及在2019年至2023年間的0次，顯示門檻可能過高，可發揮的預防作用有限。

44. 公署欣悉，發展局於2023年7月引入新措施：當「認可名冊」上承建商的工地(不論是工務工程或私人發展項目工地)發生「危險事故」³，承建商必須進行獨立安全審核，以檢視其安全管理系統。公署認為，上述修訂有助當局及早處理承建商的安全風險。雖然如此，鑑於近年致命工業意外的數目未有下跌，在2023年發生在工務工程工地的致命工業意外達6宗，公署認為，發展局宜繼續適時檢視涉及違反工地安全相關法例的規管條件，以達致更好的預防作用。

應指示工務部門從意外汲取教訓並加強監察工地安全

45. 公署曾審研三宗發生於工務工程工地的致命意外事故，根據勞工處的意外調查報告，地盤有多項明顯的不安全作業，但往往未有人及早察覺未然。保障工務工程的工地安全，工務部門實責無

² 嚴重事故是指死亡事件、嚴重受傷致截肢等。

³ 指《工廠及工業經營規例》附表1或《職業安全及健康條例》附表1所指的故事。例如：用以升起或降下人或貨品的起重機或其任何部分倒塌；起重機翻倒；電力機械、工業裝置或器具的電力短路或失靈，隨即發生爆炸或火警或引致其結構損毀。

旁貸。公署知悉，在發生嚴重事故後，發展局會向工務部門發出安全警示，並會要求相關工務部門盡快舉行研討會，向所有工務部門分享嚴重事故的情況和改善措施。發展局管理層亦會與各工務部門首長定期舉行會議，檢視嚴重事故個案，並商討和督導相關改善措施。

46. 公署認為，事後檢討及採取補救措施甚為重要，發展局應持續指示各工務部門從過往的意外汲取教訓，嚴謹地監察承建商的工地安全表現，確保安全。

(七) 創新科技應用

應鼓勵及支援業界應用「安全智慧工地」系統

47. 近年，發展局致力推動建造業界更廣泛應用「安全智慧工地」系統，為工地人員提供更安全的工作環境。數據顯示，應用「安全智慧工地」系統對提升工務工程的工地安全確實帶來正面作用。發展局與建造業議會亦有推出不同措施，推動私人發展項目應用「安全智慧工地」系統。公署建議，發展局應在推行各項推廣措施一段時間後，檢視「安全智慧工地」的應用情況，並針對業界提供的回饋意見，加大力度鼓勵及支援私人建築地盤更廣泛應用系統，利用科技提升工地安全。

應檢討已全面應用「安全智慧工地」系統但仍發生意外事故的工務工程工地的意外成因

48. 另一方面，在已全面應用「安全智慧工地」系統的工務工程工地中，仍有工地發生意外事故。公署認為，發展局應詳細檢討有關意外成因，找出問題所在，並推出相應改善措施及將意外教訓分享給業界，確保系統能發揮最大效用，避免意外發生。

(八) 安全教育培訓

應探討推廣工務工程的安全訓練至私人工程

49. 公署審研的致命意外個案顯示，私人工程對工地人員（不

論是工人或監工)的安全培訓有所不足。例如有工人沒有獲提供在竹棚上進行其工作的針對性訓練，總承建商的管工在意外當日亦沒有監督該工人的工作；有承建商管工自行修改支柱設計，亦沒有監督支柱安裝工序；操作鑽挖組件的機手僅憑個人經驗判斷鑽挖的進度和如何控制氣壓；有工人沒有獲承建商提供有關吊運面板的安全訓練，現場亦無人指導及監督他的工作。

50. 公署認為，工務工程的傷亡情況明顯較建造業整體為佳，這很有可能與工務工程的安全訓練有關。公署建議，發展局應與建造業議會分享工務工程安全訓練的經驗，讓建造業議會考慮提供資助作為誘因，將安全訓練推廣至私人工程，以提升工地安全水平。

加強監管強制性安全訓練課程

51. 根據法例規定，地盤工人以及從事指明高風險行業、進行高風險活動或操作高風險機械的人士，必須接受獲勞工處認可的強制性安全訓練課程，並取得證明書。勞工處除了審批強制性安全訓練課程的認可申請及導師的提名，亦會透過突擊巡查及處理投訴，監察課程營辦機構及其導師的質素。勞工處在 2024 年公布多宗營辦機構嚴重違規的個案。雖然勞工處已採取適當行動，但這些個案無疑會影響市民對課程營辦機構甚至建造業從業員的質素保證的信心。

52. 強制性安全訓練課程是勞工處教育培訓策略的重要一環，對提升建造業職安健水平尤為關鍵。公署建議，勞工處應加強監察強制性安全訓練課程的營辦機構及導師，適時進行突擊視察行動，以確保課程營辦機構及導師的質素。若發現違規情況，該處應果斷採取規管行動。

持續豐富安全培訓課程內容

53. 勞工處日常到建築地盤進行安全巡查，亦會在意外發生後調查事故成因，該署對前線工地人員的安全表現有全面的掌握。這些資訊和分析對培訓而言，極具參考價值。公署建議，勞工處就日常巡查、執法的觀察和意外所得的教訓，持續與建造業議會和職業安全健康局（「職安局」）分享，以助規劃或檢視安全培訓課程內容。

(九) 宣傳推廣

整合建造業職安健的資訊發放

54. 現時有參與推動建造業職安健的政府部門及公營機構眾多，包括勞工處、屋宇署、發展局、職安局、建造業議會、物業管理業監管局等。公署發現，每個部門或機構各自在其網站發放資訊，在欠缺統籌下，現有的資訊甚為散亂，業界及市民或難以尋找，不利訊息傳遞。

55. 公署認為，勞工處作為監管建造業職安健最重要的部門，應考慮統籌各相關部門及機構推出建造業職安健的專題網站，讓不同持份者及市民可以便捷地從該平台找到他們各自所需要的資訊，免卻需四處尋找。公署相信，設立建造業職安健專題網站將有助對持份者的宣傳教育。公署理解，建立一站式網站有一定複雜性，涉及大量資源及協調工作。公署認為，作為短期措施，勞工處可考慮先按建造業職安健不同的課題，有系統地將各個部門及機構的資訊的連結放在該處的網站，供持份者及市民參考。

加強裝修及維修工程的職安健意識

56. 在 2018 年至 2023 年期間，共發生 45 宗涉及裝修及維修工程的致命意外，佔建造業所有 108 宗致命意外的 42%，比例不低。大廈的裝修及維修工程時常使用吊棚，屬高風險作業，但裝修及維修工程的工期一般較短，僱用的工人數目亦較少，所以通常未達須按法例向勞工處作出呈報的門檻。

57. 綜合致命意外的個案研究和公署隨勞工處人員進行的實地視察，公署發現裝修及維修工程有多項安全問題：工人的安全意識不足，包括沒有配戴安全帽、錯誤甚至沒有使用全身式安全帶；現場沒有「合資格人士」監督工人安裝吊棚的工作；「羊眼圈」未有經「合資格檢驗員」檢驗；物業管理公司人員及住戶不認識吊棚的安全要求等。這反映裝修及維修工程的安全措施非常不足，工人以至物業管理公司和住戶仍欠缺安全意識。

58. 在 2018 年至 2023 年期間，在 45 宗涉及裝修及維修工程的致命意外，只有 16 宗（36%）因工程須按法例規定在意外前向勞工處作出法定呈報，其餘的 29 宗（64%），勞工處並沒有接獲

自願通報。公署認為，勞工處應加大宣傳力度，鼓勵進行裝修及維修工程的法團或住戶透過其物業管理公司向該處通報工程，讓處方能適時跟進。

59. 公署理解，全港裝修及維修工程的數量龐大，在 2024 年，勞工處便接獲共 9,179 宗由香港物業管理公司協會及房屋署的工程通報，實在難以單靠勞工處確保這類工程的安全水平，物業管理公司、法團及住戶亦應發揮共同監察的角色。然而，根據公署的觀察，市民大眾對進行裝修及維修工程時自身的法律責任及被索償的風險不甚了解，誤以為只有承建商才須負上責任。雖然勞工處的宣傳小冊子有提及大廈及單位若在裝修及維修期間發生涉及人命傷亡的意外，物業管理公司、法團及住戶可能須承擔法律責任及被索償，但有關訊息實際上能否有效地傳遞給大眾，公署有所保留。

60. 公署認為，勞工處應透過大眾傳媒及物業管理公司的平台，大力加強針對業主、法團、物業管理公司及住戶的宣傳教育，尤其強調在進行裝修及維修工程時他們自身的法律責任，以及若有意外可引致的法律後果和損失，藉此讓這些持分者明白確保工人的安全符合其切身利益，並提供誘因聘用安全記錄良好的承建商。

善用意外教訓

61. 現時，勞工處透過發出職安警示、意外集等，讓公眾及業界了解致命意外事故的成因及預防意外的方法。為了更有效傳遞意外的教訓，從而使不同持責者認識應如何妥善履行其責任，公署建議，勞工處豐富有關意外分析的刊物及資料，加入不同持責者的角色及責任，包括具體說明各持責者應該如何做以避免意外。

公署的建議

62. 綜合上述評論，公署對勞工處、屋宇署和發展局有以下建議：

勞工處

- (1) 研究就各種高風險作業制訂「檢查清單」範本，並將

其附加於相關的工作守則供「合資格人士」在進行檢查或檢驗時使用，加強規範；

- (2) 全面檢視現行就各種高風險作業「合資格人士」備存檢查記錄的規定，要求這些人士須備存指明的檢查記錄，並按該處人員的指示出示以供查閱；
- (3) 考慮引入抽查制度，在巡查地盤時抽查「合資格人士」的檢查記錄，加強監察；
- (4) 如發現有任何「合資格人士」違反職安健法例，應繼續嚴厲執法，除了提出檢控外，亦應同步將行為失當的「合資格人士」轉介其註冊機構，以審視其專業資格或採取紀律行動；
- (5) 長遠而言，應研究建立電子平台供承建商及「合資格人士」上載檢查記錄及表格，方便監察及適時抽查，杜絕預先填寫檢查日期等不專業甚至是欺詐的行為；
- (6) 檢視如何善用針對高風險作業的特別執法行動的經驗，進一步加強日常安全巡查的成效，及早發現及處理地盤的不安全作業；
- (7) 檢視進行全面和深入巡查的行動指引，務求更精準地揀選高風險的地盤，以及適切跟進所巡查的地盤，確保工地安全從系統上得到改善；
- (8) 就地區巡邏的工作向職安主任提供指引，指導他們辨識較高風險的地盤作視察；
- (9) 提示職安主任妥善填寫巡查記錄的重要性，亦應指導他們如何改善巡查記錄的填報，讓管理層檢視巡查質素；
- (10) 詳細檢視並優化「巡查清單」，確保所有重要事項已列入清單上，要求職安主任在巡查時逐一記錄巡查結果；

- (11) 檢視職安主任匯報工作的流程，探討可簡化之處，並研究如何善用資訊管理系統，減省文書工作；
- (12) 探討善用先進科技及採購合適的電子產品，協助前線人員的巡查及執法工作；
- (13) 考慮設立機制，揀選合適的私人建築地盤讓勞工處人員參與安全委員會會議，以有效掌握地盤的安全風險及給予意見，並敦促承建商做好工地安全；
- (14) 繼續跟進法例修訂工作，優化建築工程的法定呈報機制；
- (15) 利用電腦資訊系統備存法定呈報的建築地盤數目，以及編製進行首次巡查的達標率，以作監察；
- (16) 檢視並優化現時計算和備存有關地盤和巡查數據的方式，確保能夠達致有效分析，從而協助制訂及調整工作策略；
- (17) 當地盤重複出現同一類違規問題(例如高空工作不安全)，除了發出「敦促改善通知書」要求糾正個別違規事項之外，亦應加大執法力度甚至調整整體跟進策略，以促使地盤從系統上作出改善；
- (18) 嚴厲執法，把握延長的檢控時限盡力蒐證，亦應在合適的個案以公訴程序提出檢控，以增加阻嚇力；
- (19) 在職安健罪行的新罰則實施一段時間後進行系統性分析，檢視處方的檢控工作及定罪個案的法庭判罰；
- (20) 更主動跟進監察名單上的註冊安全審核員及註冊安全主任，例如多加觀察相關人員在地盤的實際工作表現和審核他們提交的報告，以協助他們提升工作質素；
- (21) 更積極實地視察註冊安全審核員進行安全審核的過程，並考慮訂下抽樣視察的比例，一方面讓安全審核

員知悉該處會抽樣視察其工作，使他們更嚴謹履行其職責；另一方面亦可在審核報告以外監察安全審核員的工作表現，就需予改善之處提供指導；

- (22) 因應過往致命意外所得的慘痛教訓，提醒包括註冊安全主任及註冊安全審核員在內的工地人員，在日常視察或進行安全審核時需注意的地方，加強他們洞察施工程序缺失的能力，從而提升其工作質素；
- (23) 加強監察強制性安全訓練課程的營辦機構及導師，適時進行突擊視察行動，以確保課程營辦機構及導師的質素。若發現違規情況，該處應果斷地採取規管行動；
- (24) 就日常巡查、執法的觀察和意外所得的教訓，持續與建造業議會和職安局分享，以助規劃或檢視安全培訓課程內容；
- (25) 考慮統籌各相關部門及機構推出建造業職安健的專題網站，讓不同持份者及市民可以便捷地從該平台找到他們各自所需要的資訊；
- (26) 作為短期措施，考慮先按建造業職安健不同的課題，有系統地將各個部門及機構的資訊的連結放在該處的網站，供持份者及市民參考；
- (27) 加大宣傳力度，鼓勵進行裝修及維修工程的法團、業主及住戶透過其物業管理公司向該處通報工程，讓處方能適時跟進；
- (28) 透過大眾傳媒及物業管理公司的平台，大力加強針對業主、法團、物業管理公司及住戶的宣傳教育，尤其強調在進行裝修及維修工程時他們自身的法律責任，以及若有意外可引致的法律後果和損失；
- (29) 豐富有關意外分析的刊物及資料，加入不同持責者的角色及責任，包括具體說明各持責者應該如何避免意外；

屋宇署

- (30) 加快處理過往被遺漏的個案，並盡快將當中獲確立需展開紀律處分程序的個案轉介承建商紀律委員會，讓違規的承建商得到應有的懲處；
- (31) 設立內部監察機制，確保所有由勞工處轉介的定罪個案獲適時跟進，以考慮對違規的承建商展開紀律處分行動；
- (32) 檢視紀律處分制度下的「第一項準則」，考慮是否適宜降低門檻，以達致更大的預防作用；

發展局

- (33) 繼續適時檢討工務工程標書評審制度，確保只有安全表現水平達到標準的承建商才能夠投得項目；
- (34) 繼續適時檢視涉及違反工地安全相關法例的規管條件，以達致更好的預防作用；
- (35) 持續指示各工務部門從過往的意外汲取教訓，嚴謹地監察承建商的工地安全表現，確保安全；
- (36) 在推行各項推廣措施一段時間後，檢視「安全智慧工地」的應用情況，並針對業界提供的回饋意見，加大力度鼓勵及支援私人建築地盤更廣泛應用系統，利用科技提升工地安全；
- (37) 就已全面應用「安全智慧工地」系統但仍發生意外事故的工務工程工地，詳細檢討有關意外成因，找出問題所在，並推出相應改善措施及將意外教訓分享給業界，確保系統能發揮最大效用，避免意外發生；
- (38) 與建造業議會分享工務工程安全訓練的經驗，讓建造業議會考慮提供資助作為誘因，將安全訓練推廣至私人工程，以提升工地安全水平；

勞工處及屋宇署

(39) 在意外調查工作方面，探討是否有進一步加強協作的空間，以提升事故調查的工作效率及效能；以及

發展局及屋宇署

(40) 盡快完成修訂《建築物條例》，優化紀律處分制度。

申訴專員公署

2025 年 3 月

公署不時在社交媒體上載選錄調查報告的個案摘要，歡迎關注我們的 Facebook 及 Instagram 專頁，以獲取最新資訊：



[Facebook.com/Ombudsman.HK](https://www.facebook.com/Ombudsman.HK)



[Instagram.com/Ombudsman_HK](https://www.instagram.com/Ombudsman_HK)