

申诉专员公署
Office of The Ombudsman



主动调查行动报告
Direct Investigation Operation Report

政府对建造业职业安全及健康的监管
Government's Regulation of Occupational Safety and Health
in Construction Industry

报告完成日期：2025年3月31日
Completion Date: 31 March 2025

报告公布日期：2025年4月16日
Announcement Date: 16 April 2025

目录

报告摘要

章节

段落

1 引言

背景 1.1 – 1.4

调查范围 1.5

调查过程 1.6 – 1.7

2 建造业的职安健概况

建造业的致命工业意外 2.1 – 2.2

建造业的「新工程」及「装修及维修工程」 2.3

建造业致命工业意外的类别 2.4 – 2.5

3 职安健法例的要求

3.1

东主、雇主及处所占用人的一般责任条文 3.2 – 3.7

雇员的一般责任条文 3.8 – 3.9

法定呈报的建筑工程 3.10 – 3.12

装修及维修工程通报机制 3.13 – 3.19

安全管理制度 3.20 – 3.23

安全委员会 3.24 – 3.26

安全审核及注册安全审核员 3.27 – 3.32

注册安全主任 3.33 – 3.36

职安健法例的修订 3.37 – 3.38

4 劳工处的巡查及执法工作

巡查的类别 4.1 – 4.16

巡查记录 4.17 – 4.20

巡查数字 4.21 – 4.28

执法指引	4.29 – 4.39
执法数字	4.40 – 4.45
公署的实地视察	4.46 – 4.51
注册安全审核员及注册安全主任的监管	4.52 – 4.68
安全委员会	4.69
 5 高风险作业的规管	 5.1
法例规管概况	5.2 – 5.4
竹棚架	5.5 – 5.20
吊船	5.21 – 5.31
吊运	5.32 – 5.42
密闭空间	5.43 – 5.55
劳工处的执管工作	5.56 – 5.71
 6 致命意外事故的跟进	
意外后的跟进	6.1 – 6.13
致命意外个案研究	6.14
 7 屋宇署对注册承建商的规管	
承建商注册制度	7.1 – 7.20
屋宇署对注册承建商的规管	7.21 – 7.44
 8 发展局对工务工程的监管	 8.1
工务工程的意外统计	8.2 – 8.3
承建商认可名册	8.4 – 8.9
标书评审	8.10 – 8.33
工务工程合约有关安全方面的要求	8.34 – 8.39
工务工程工地安全的恒常监察	8.40 – 8.44
对承建商的规管行动	8.45 – 8.57

9	创新科技应用	
	安全智慧工地	9.1 – 9.10
	新型工作设备	9.11
	其他推广措施	9.12 – 9.13
10	安全教育	10.1
	工人注册	10.2 – 10.8
	工人培训	10.9 – 10.20
	强制性安全训练课程	10.21 – 10.39
	涉及竹棚架的培训	10.40 – 10.42
	业界增值课程	10.43 – 10.46
	探讨推广工务工程的安全训练至私人工程	10.47
	前线人员安全表现记录计划	10.48 – 10.49
11	宣传推广	11.1 – 11.2
	透过不同平台发放职安健资讯	11.3 – 11.10
	举办主题活动	11.11 – 11.13
	举办课程、讲座及研讨会	11.14 – 11.16
	制作不同语言的宣传材料	11.17 – 11.18
	藉顾问服务及安全认可计划宣传职安健讯息	11.19 – 11.23
	针对业主立案法团、业主、住户及物业管理公司的宣传工作	11.24 – 11.26
	推动建筑安全设计	11.27 – 11.29
12	公署的评论和建议	
	整体评论	12.1 – 12.4
	公署的评论	
	（一）劳工处对高风险作业的规管	12.5 – 12.20
	（二）劳工处的巡查工作	12.21 – 12.41
	（三）劳工处的执法及检控工作	12.42 – 12.47

（四）劳工处对注册安全审核员及注册安全主任的监管	12.48 – 12.58
（五）屋宇署对注册承建商的规管	12.59 – 12.67
（六）发展局对工务工程的监管	12.68 – 12.80
（七）创新科技应用	12.81 – 12.83
（八）安全教育培训	12.84 – 12.93
（九）宣传推广	12.94 – 12.105
公署的建议	12.106
鸣谢	12.107

附录：个案研究

政府对建造业职业安全及健康的监管 主动调查行动报告摘要

引言

由大型基建的新工程、工务工程¹、兴建楼房，大厦维修以至小型家居的装修维修工程，建造业对社会的经济发展及市民的居住环境，均有重要贡献。近年，建造业工程屡有发生致命工业意外，引起社会高度关注。现时，规管职业安全及健康（「职安健」）的主要法例包括：《职业安全及健康条例》（香港法例第 509 章）、《工厂及工业经营条例》（香港法例第 59 章）及其附属规例。

2. 公署在是次主动调查行动详细审研了与建造业职安健相关的各个范畴，包括劳工处的巡查及执法工作、对注册安全审核员及注册安全主任的监管、就高风险作业的规管、就意外事故的跟进；屋宇署对注册承建商的规管；发展局对工务工程及承建商的监管；创新科技应用；安全教育培训；以及宣传推广。

3. 在公署进行调查行动期间，现届政府积极采取多项改善措施，包括修订职安健法例，整体提高职安健罪行的罚则，加强阻吓力；修订工作安全守则，加强技术要求；多次进行特别执法行动，遏止不安全作业；更新强制性安全训练课程的内容，加强工人的安全意识；优化承建商注册续期的审批机制；制订修改《建筑物条例》的建议，加强对承建商的规管；加强规管工务工程「认可公共工程承建商名册」及「认可公共工程物料供应商及专门承造商名册」（统称「认可名册」）上安全表现欠佳的承建商；大力推广「安全智慧工地」系统的应用等，公署表示赞赏。

4. 虽则如此，致命工业意外仍然接连发生，情况令人忧虑。综合调查所得，公署认为三个部门在不同方面仍有可改善之处：

¹ 工务工程是指建筑署、渠务署、机电工程署、路政署、水务署、土木工程拓展署辖下的地盘。

公署调查所得

（一） 劳工处对高风险作业的规管

应加强监察各类高风险作业的「合资格人士」

5. 建造业涉及高风险作业：竹棚架（包括悬空式竹棚架，俗称「吊棚」）、吊船、吊运、密闭空间等，根据法例须由「合资格的人」或「合资格检验员」（以下统称「合资格人士」）确认安全才可供人使用。

6. 公署调查发现多宗「合资格人士」未有妥善检查高风险装置或机械便签署指定表格，甚至预先签署表格的个案。劳工处曾处理的个案及公署随同该处的视察显示，于竹棚架上展示经「合资格人士」签署确认已检查棚架安全的「表格五」（俗称「棚纸」），所载检查日期为未来的日期。另有完成搭建竹棚前已签署「棚纸」及没有在「棚纸」填写检查日期的个案。显然，「棚纸」在实际操作上往往未能证明竹棚架经检查并属安全。劳工处亦在调查一宗涉及起重机的致命工业意外时发现，两名身为注册专业工程师的「合资格检验员」虽然签署指定表格述明事涉起重机处于安全操作状态，但他们其实并无进行所需的测试及检验。

7. 公署明白，虽则有详细法规监管，即使各方尽职尽责，亦未必可以完全避免意外发生。但部分「合资格人士」确实未有认真执行检查或检验而不负责任地签署证明设备安全的表格，罔顾工人和大众安全，辜负社会付托和期望，身为专业人士应引以为耻。

8. 现时，劳工处有就各类高风险作业发出工作守则，订明「合资格人士」应如何进行检查或检验，但一般没有提供「检查清单」。公署建议，劳工处研究就各种高风险作业制订「检查清单」范本，并将其附加于相关的工作守则供「合资格人士」在进行检查或检验时使用，加强规范。

9. 与此同时，现行法例只要求各类「合资格人士」在进行检查或检验后须签署指定表格，述明其检查或检验结果，即装置或机械处于安全操作状态，并须提交该指定已签署的表格予承建商作备存，以供劳工处职安主任在有需要时查阅。至于「合资格人士」实际的检查或检验记录，劳工处按风险为本原则，就各类高风险作

业的要求有所不同。「合资格人士」经检查后所作的判断应建基于真凭实据上，而这些人士应该提供证据证明其有妥善履行检测职责。公署建议，劳工处全面检视现行就各种高风险作业「合资格人士」备存检查记录的规定，要求这些人士须备存指明的检查记录，并按该处人员的指示出示以供查阅。

10. 进一步而言，公署认为，劳工处应考虑引入抽查制度，在巡查地盘时抽查「合资格人士」的检查记录，加强监察。如发现有任何「合资格人士」违反职安健法例，劳工处应继续严厉执法，除了提出检控外，亦应同步将行为失当的「合资格人士」转介其注册机构，以审视其专业资格或采取纪律行动。长远来说，劳工处应研究建立电子平台供承建商及「合资格人士」上载检查记录及表格，以方便监察及适时抽查，杜绝预先填写检查日期等不专业甚至是欺诈的行为。

应善用特别执法行动的经验加强日常安全巡查的成效

11. 近年，劳工处除了进行不同类型已预先策划并属预防性质的特别执法行动外，亦多次在发生严重致命意外后，进行特别巡查或执法行动，以打击工地危险作业。每次行动通常为期约两星期，劳工处会密集式巡查全港正进行同样工序的建筑地盘。该处揭发众多违规情况，每每发出大量法定通知书及提出检控，显示行业的违规情况严重。

12. 公署认为，劳工处应该检视如何善用针对高风险作业的特别执法行动的经验，进一步加强日常安全巡查的成效，及早发现及处理地盘的不安全作业。

（二） 劳工处的巡查工作

应检视巡查工作的指引

全面和深入的安全巡查

13. 针对安全表现欠佳及安全系统性存疑的建筑地盘，劳工处会进行全面和深入的安全巡查。有个案显示，劳工处曾就某地盘进行全面和深入巡查，发出多张「敦促改善通知书」及提出多宗检

控，但仍发生高处堕下的致命事故。另一方面，亦有个案显示，即使意外前两年内劳工处曾多次收到投诉和发出多张「敦促改善通知书」，相关地盘亦曾发生受伤个案，劳工处却没有启动全面和深入巡查。

14. 劳工处投入大量资源进行全面和深入巡查，务须尽力确保有成效。公署建议，劳工处检视进行全面和深入巡查的行动指引，务求更精准地拣选高风险的地盘，以及適切跟进所巡查的地盘，确保工地安全从系统上得到改善。

地区巡逻

15. 鉴于部分装修及维修工程未必会透过通报机制向劳工处呈报，为确保工地安全，该处职安主任会定期进行地区巡逻，巡查没有向该处呈报而潜在风险较高的建筑地盘（尤其涉及吊棚）。就此，劳工处并无向职安主任提供工作指引，说明如何有系统地拣选风险较高的地盘作视察，以及如何订定视察的优次。因此职安主任只依靠其专业判断，按风险为本原则，订定视察的优次。公署建议，劳工处就地区巡逻的工作向职安主任提供指引，指导他们辨识较高风险的地盘作视察。

应改善地盘巡查记录及记录方式

16. 劳工处职安主任在巡查建筑地盘时，会使用「巡查工作纸」、「地盘资料表」、「机器清单」、「巡查清单」和「档案简报」，记录巡查结果及跟进建议。经审阅劳工处提供的档案，公署留意到，并非所有职安主任均会填写「巡查清单」，而「档案简报」亦颇为简略，一般只会记录工人数目及概括地说明地盘正进行甚么工序，但在巡查时具体检查了甚么工序、设备及文件，以及检查的结果为何，则没有予以记录。

17. 公署认为，现时劳工处人员填写的巡查记录过于简略，难以提供客观基础，供劳工处内部检视并改善巡查的质素。为确保巡查工作发挥监察作用，该处宜提示职安主任妥善填写巡查记录的重要性，亦应指导他们如何改善巡查记录的填报，让管理层检视巡查质素。

18. 进一步而言，有个案显示次承判商未有按法例要求进行安全审核，亦没有成立安全委员会，但职安主任在日常巡查时却未有发现。公署相信，这与现时的「巡查清单」上没有「安全委员会」这个项目有关，以致职安主任在巡查时有所遗漏。公署认为，劳工处应详细检视并优化「巡查清单」，确保所有重要事项已列入清单上，要求职安主任在巡查时逐一记录巡查结果。

19. 公署在与劳工处实地视察时，留意到职安主任巡查时会即场以纸本方式记录不同资料及拍照，返回办公室后再利用电脑整理巡查记录。巡查记录会透过纸本档案呈交上级审阅。此外，该处在编制部分统计数据时，需搜集及整合各分区前线人员的汇报，过程会耗用人手。公署认为，为提高工作效率，劳工处应检视职安主任汇报工作的流程，探讨可简化之处，并研究如何善用资讯管理系统，减省文书工作。进一步而言，因应今届特区政府大力推动数字政府建设，劳工处应探讨善用先进科技及采购合适的电子产品，协助前线人员的巡查及执法工作。

应拣选合适的私人建筑地盘参与安全委员会会议

20. 根据法例，如地盘雇用的工人数目或建筑工程的合约价值达到指定水平，承建商便须成立安全委员会。安全委员会提供一个平台让总承建商、分判商、注册安全主任、工人代表等就地盘的职安健事宜交流，对确保地盘职安健扮演重要角色。承建商须确保委员会每三个月至少开会一次。在公署审研的个案中，有分判商未有成立安全委员会，亦有分判商代表频频缺席安全委员会会议。这些事例反映有承建商不重视安全委员会。

21. 劳工处透过审视注册安全审核员撰写的审核报告，以及职安主任在巡查地盘时查阅安全委员会的会议记录，评核遵规情况。公署认为，现行监察只侧重文件检查，作用有限。劳工处宜考虑设立机制，拣选合适的私人建筑地盘参与安全委员会会议，以有效掌握地盘的安全风险及给予意见，并敦促承建商做好工地安全。

应尽快优化建筑工程的法定呈报机制

22. 现行法例规定，承建商须就为期不少于 6 个星期及雇用 10 名以上工人的建筑工程，在工程展开后的 7 天内，向劳工处呈报。劳工处分析了过往在建造业发生的致命工业意外个案，发现为数

不少的致命工业意外涉及工期较短或雇用少量工人的高风险作业。有鉴于此，劳工处自 2021 年开始制订建议，扩大须呈报的建筑工程涵盖范围，并缩短呈报建筑工程资料的期限。公署建议，劳工处应继续跟进法例修订工作，优化建筑工程的法定呈报机制。

应检视计算及备存地盘和巡查数据的方式

23. 就法定呈报的建筑地盘，劳工处职安主任须在接获承建商的呈报后的指定时间内进行首次巡查，因应地盘的情况提供针对性的职安健建议。但由于劳工处并没有专责办事处负责统筹及接收呈报表格，故此没有备存法定呈报的地盘数目，亦无编制展开首次巡查的达标率，实难以监察职员的工作。公署建议，劳工处利用电脑资讯系统备存法定呈报的建筑地盘数目，以及编制进行首次巡查的达标率，以作监察。

24. 另一方面，劳工处现时只备存日常安全巡查的巡查次数，但并无备存巡查次数对应的地盘数目，并以巡查人次统计巡查的次数。公署认为，这样的计算方法无法显示实际进行巡查的次数与地盘数目的关系。此外，该处虽有备存「未竣工的建筑工程的存档数目」（于 2024 年底，共 35,971 个），但并无「新工程」和「装修及维修工程」的分项数字。公署认为，劳工处现时计算及备存数据的方式难以协助部门进行分析。该处应检视并优化现时计算和备存有关地盘和巡查数据的方式，确保能够达致有效分析，从而协助制订及调整工作策略。

（三） 劳工处的执法及检控工作

应加大力度跟进屡获「敦促改善通知书」的地盘

25. 劳工处透过发出「敦促改善通知书」，要求承建商纠正地盘的违例事项。有个案显示，在致命事故发生前，劳工处前后曾就不同范畴的高空工作不安全的情况发出多张「敦促改善通知书」，但该地盘承建商仍没有汲取教训，及后更发生高处堕下死亡意外。公署认为，当地盘重复出现同一类违规问题（例如高空工作不安全），劳工处除了发出「敦促改善通知书」要求纠正个别违规事项之外，亦应加大执法力度甚至调整整体跟进策略，以促使地盘从系统上作出改善。

应持续检视定罪个案的判罚

26. 在 2018 年至 2023 年期间，建造业因违反职安健法例而罪成者，平均罚款金额只介乎 8,127 元至 10,522 元，判罚的阻吓力明显不足。其中被定罪最多及次多的两名承建商，6 年间分别被定罪共 77 及 56 次，可见部分建造业承建商是惯犯，漠视职安健的程度实令人震惊。

27. 公署欣悉，于 2023 年 4 月 28 日生效的《2023 年职业安全及职业健康法例（杂项修订）条例》，大幅增加违反职安健法例的罚则及延长检控时限，以加大阻吓力及让劳工处有较多时间搜证。鉴于新罚则的实施时间尚短，劳工处引用修订后的法例提出的检控个案以至法庭的判罚，数据有限，现阶段难以评论新罚则的阻吓力是否足够。鉴于致命工业意外仍持续发生，公署认为，劳工处必须严厉执法，把握延长的检控时限尽力搜证，亦应在合适的个案以公诉程序提出检控，以增加阻吓力。该处亦应在职安健罪行的新罚则实施一段时间后进行系统性分析，检视处方的检控工作及定罪个案的法庭判罚。

（四）劳工处对注册安全审核员及注册安全主任的监管

应更主动监察注册安全审核员及注册安全主任

28. 法例规定，就较大规模的建筑地盘，承建商须以全职方式雇用一名注册安全主任，以协助承建商促进相关建筑地盘内受雇的人的安全及健康；亦须委任一名注册安全审核员，每六个月就地盘的安全管理制度进行至少一次安全审核，并向承建商提出改善建议。两类安全从业员须获劳工处处长注册。

29. 若他们未有适当地履行其职责；其工作的建筑地盘曾发生严重或致命工业意外；其工作表现或专业操守被投诉；或劳工处对其工作的建筑地盘进行全面和深入的巡查，劳工处会将他们列入为期一年的监察名单。

30. 公署曾审研的个案显示，对被列入监察名单上的注册安全审核员及注册安全主任，劳工处的监察甚为被动。例如在致命事故发生后，因有关注册安全主任已离职或调职，而没有再从事有关安

全主任的工作，劳工处只能与注册安全主任进行首次会面，当一年的监察时间过去，在没有发现其表现有明显不足后，便将他们从监察名单中除名。同样地，就被列入监察名单的注册安全审核员，劳工处较为着重他们有否适时通知该处展开或完成审核，以及适时提交审核报告。公署认为，劳工处宜考虑更主动跟进监察名单上的注册安全审核员及注册安全主任，例如多加观察相关人员在地盘的实际工作表现和审核他们提交的报告，以协助他们提升工作素质。

31. 另一方面，劳工处透过审视接获的安全审核报告，以及实地视察注册安全审核员进行安全审核的过程，评估注册安全审核员有否妥善地履行职责。在 2018 至 2023 年期间，劳工处每年平均接获 3,253 份安全审核报告，涉及 1,844 个建筑地盘，但同期该处只曾 4 次视察注册安全审核员进行安全审核的过程。公署认为，即使考虑到疫情期间对实际工作的影响，但劳工处的实地视察次数实属严重偏低。单靠审视注册安全审核员所撰写的报告，实难以作出全面及有效的监管。该处应更积极实地视察注册安全审核员进行安全审核的过程，并考虑订下抽样视察的比例，一方面让安全审核员知悉该处会抽样视察其工作，使他们更严谨履行其职责；另一方面亦可在审核报告以外监察安全审核员的工作表现，就需予改善之处提供指导。

应协助注册安全审核员及注册安全主任提升工作素质

32. 经审研多宗致命意外个案，公署留意到很多意外源于一些不易在一般安全巡查中察觉的施工程序缺失，而这些缺失导致不安全情况。公署认为，劳工处应因应过往致命意外所得的惨痛教训，提醒包括注册安全主任及注册安全审核员在内的工地人员，在日常视察或进行安全审核时需注意的地方，加强他们洞察施工程序缺失的能力，从而提升其工作素质。

（五）屋宇署对注册承建商的规管

遗漏处理劳工处转介的个案以考虑是否进行纪律处分

33. 屋宇署与劳工处就建筑安全表现欠佳的注册承建商，订立了纪律处分转介机制。相关指引订明屋宇署会按两项准则考虑对

注册承建商进行纪律处分：承建商在一段连续 6 个月的期间内于单一地盘触犯 5 项或以上涉及与建筑工程相关的劳工安全罪行而被定罪（「第一项准则」）；或建筑工程涉及严重事故（包括生命损失、截肢或工程或财产受到严重损坏）的劳工安全罪行而被定罪（「第二项准则」）。

34. 公署调查发现，在 2011 至 2021 年期间，屋宇署只曾就一宗个案向相关注册承建商进行纪律处分，相对每年平均有 20 宗建筑业致命工业意外，虽然未必每宗意外都与建筑工程有关，但屋宇署进行纪律处分的个案数字明显未能反映实况。事实上，公署随机抽查并审研了屋宇署 9 宗由劳工处于 2012 年至 2014 年期间转介、与建筑工程有关、涉及地盘死亡事故并已定罪的个案（即符合「第二项准则」），发现屋宇署未有作适当跟进。

35. 犹幸，屋宇署对公署的观察从善如流，主动与劳工处厘清转介机制下两署提供资料的程序，并尽力跟进过往遗漏的个案。屋宇署现已主动要求劳工处提供由 2015 年至 2023 年期间，与建筑工程有关、涉及地盘死亡事故并已定罪的 58 宗个案的详细资料，以作出跟进。公署建议，屋宇署加快处理过往被遗漏的个案，并尽快将当中获确立需展开纪律处分程序的个案转介承建商纪律委员会，让违规的承建商得到应有的惩处。

纪律处分程序冗长

36. 上文所指在 2011 年至 2021 年期间唯一的纪律处分个案，由致命事故发生至完成纪律处分，历时逾六年。公署分析了事件经过，发现当中有多处延误。公署乐见，因应公署提出的观察，屋宇署认同需改善处理效率，并自 2023 年 10 月起落实新安排及已于 2025 年初制订及实施处理纪律处分个案的时间指标。公署建议，屋宇署设立内部监察机制，确保所有由劳工处转介的定罪个案获适时跟进，以考虑对违规的承建商展开纪律处分行动。

37. 2024 年 12 月 31 日，发展局就修订《建筑物条例》的建议展开公众咨询。部分建议涉及优化纪律处分制度，包括简化注册承建商纪律委员会的组成；上调最高纪律罚款，由 25 万元上调至 40 万元等。公署认为，这些建议修订将有助加强阻吓力。发展局和屋宇署应尽快完成修订《建筑物条例》，优化纪律处分制度。

应检讨纪律处分的准则

38. 自与劳工处的转介机制于 2002 年实施，在 2002 年至 2023 年超过二十年期间，屋宇署只曾发现 3 宗个案符合「第一项准则」，而需考虑是否启动纪律处分程序，显示门槛过高，实际上未能发挥作用，尤其这项准则只针对承建商于单一地盘的定罪记录，无法应对承建商于不同地盘屡次违反职安健法例的情况。公署认为，屋宇署应检视纪律处分制度下的「第一项准则」，考虑是否适宜降低门槛，以达致更大的预防作用。

探讨加强与劳工处就意外调查的协作

39. 就建造业的致命工业意外，除了劳工处可循违反职安健法例的角度作出检控外，若意外涉及建筑工程，屋宇署亦可根据《建筑物条例》提控。虽然两署跟进事件的角度有别，但就一些事实方面的调查，包括意外成因，两署应有协作的空间。公署知悉，近年劳工处与屋宇署已加强这方面的协作。公署建议，两署在意外调查工作方面，探讨是否有进一步加强协作的空间，以提升事故调查的工作效率及效能。

（六）发展局对工务工程的监管

40. 数据显示，工务工程的工地安全表现显然较整体建筑业为佳，这绝非侥幸，实是监管之功。虽然如此，公署认为仍有可尽善之处。

工务工程标书评审制度未能充分考虑承建商过往工地安全表现

41. 公署抽选了 12 个于 2020 年至 2023 年期间发生致命工业意外的工务工程项目，审研项目的承建商（即中标者）在标书评审中与工地安全表现有关的分数。公署发现，在多份合约，中标者在与工地安全相关的分项表现较弱，甚至在所有投标者之中排行最后，但当计入其他评审考虑后，中标者仍然能够凭价格或技术评分成功投得项目。投标者之间在与工地安全相关的分数的差异并不显著。

42. 虽然公署未有发现现时工务工程的标书评审出现「价低者

得」的系统性情况，但从经审研的个案可见，现行的标书评审制度的确未能充分考虑投标者过往的工地安全表现，而原因是工地安全有关的评分项目所占分数不高，而投标者之间的分数差异轻微，难以影响整体评审结果。在公署进行这项主动调查行动期间，发展局引入新的标书评审制度，因应承建商的过往工地安全记录增设加减分机制。公署建议，发展局继续适时检讨工务工程标书评审制度，确保只有安全表现水平达到标准的承建商才能够投得项目。

应检视对工务工程承建商采取规管行动的条件

43. 根据现行机制，如「认可名册」上的承建商：(1)在其辖下工地发生严重事故²（不论事故发生于工务工程或私人建筑项目工地）；或(2)在任何6个月内违反工地安全相关法例达5次，发展局可召开研讯并对相关承建商采取合适的规管行动。第二项规管条件的目的是在承建商的安全表现出现问题时，当局能够及早介入，敦促承建商采取改善措施，以防止更严重的事故发生。根据该规管条件采取的规管行动，由1999年至2008年间的27次，锐减至2009年至2018年间的1次，及在2019年至2023年间的0次，显示门槛可能过高，可发挥的预防作用有限。

44. 公署欣悉，发展局于2023年7月引入新措施：当「认可名册」上承建商的工地（不论是工务工程或私人发展项目工地）发生「危险事故」³，承建商必须进行独立安全审核，以检视其安全管理系统。公署认为，上述修订有助当局及早处理承建商的安全风险。虽然如此，鉴于近年致命工业意外的数目未有下跌，在2023年发生在工务工程工地的致命工业意外达6宗，公署认为，发展局宜继续适时检视涉及违反工地安全相关法例的规管条件，以达致更好的预防作用。

应指示工务部门从意外汲取教训并加强监察工地安全

45. 公署曾审研三宗发生于工务工程工地的致命意外事故，根据劳工处的意外调查报告，地盘有多项明显的不安全作业，但往往未有人及早察觉未然。保障工务工程的工地安全，工务部门实责无

² 严重事故是指死亡事件、严重受伤致截肢等。

³ 指《工厂及工业经营规例》附表1或《职业安全及健康条例》附表1所指的事故。例如：用以升起或降下人或货物的起重机或其任何部分倒塌；起重机翻倒；电力机械、工业装置或器具的电力短路或失灵，随即发生爆炸或火警或引致其结构损毁。

旁貸。公署知悉，在发生严重事故后，发展局会向工务部门发出安全警示，并会要求相关工务部门尽快举行研讨会，向所有工务部门分享严重事故的情况和改善措施。发展局管理层亦会与各工务部门首长定期举行会议，检视严重事故个案，并商讨和督导相关改善措施。

46. 公署认为，事后检讨及采取补救措施甚为重要，发展局应持续指示各工务部门从过往的意外汲取教训，严谨地监察承建商的工地安全表现，确保安全。

（七） 创新科技应用

应鼓励及支援业界应用「安全智慧工地」系统

47. 近年，发展局致力推动建造业界更广泛应用「安全智慧工地」系统，为工地人员提供更安全的工作环境。数据显示，应用「安全智慧工地」系统对提升工务工程的工地安全确实带来正面作用。发展局与建造业议会亦有推出不同措施，推动私人发展项目应用「安全智慧工地」系统。公署建议，发展局应在推行各项推广措施一段时间后，检视「安全智慧工地」的应用情况，并针对业界提供的回馈意见，加大力度鼓励及支援私人建筑地盘更广泛应用系统，利用科技提升工地安全。

应检讨已全面应用「安全智慧工地」系统但仍发生意外事故的工务工程工地的意外成因

48. 另一方面，在已全面应用「安全智慧工地」系统的工务工程工地中，仍有工地发生意外事故。公署认为，发展局应详细检讨有关意外成因，找出问题所在，并推出相应改善措施及将意外教训分享给业界，确保系统能发挥最大效用，避免意外发生。

（八） 安全教育培训

应探讨推广工务工程的安全训练至私人工程

49. 公署审研的致命意外个案显示，私人工程对工地人员（不

论是工人或监工)的安全培训有所不足。例如有工人没有获提供在竹棚上进行其工作的针对性训练，总承建商的管工在意外当日亦没有监督该工人的工作；有承建商管工自行修改支柱设计，亦没有监督支柱安装工序；操作钻挖组件的机手仅凭个人经验判断钻挖的进度和如何控制气压；有工人没有获承建商提供有关吊运面板的安全训练，现场亦无人指导及监督他的工作。

50. 公署认为，工务工程的伤亡情况明显较建造业整体为佳，这很有可能与工务工程的安全训练有关。公署建议，发展局应与建造业议会分享工务工程安全训练的经验，让建造业议会考虑提供资助作为诱因，将安全训练推广至私人工程，以提升工地安全水平。

加强监管强制性安全训练课程

51. 根据法例规定，地盘工人以及从事指明高风险行业、进行高风险活动或操作高风险机械的人士，必须接受获劳工处认可的强制性安全训练课程，并取得证明书。劳工处除了审批强制性安全训练课程的认可申请及导师的提名，亦会透过突击巡查及处理投诉，监察课程营办机构及其导师的质素。劳工处在2024年公布多宗营办机构严重违规的个案。虽然劳工处已采取适当行动，但这些个案无疑会影响市民对课程营办机构甚至建造业从业员的质素保证的信心。

52. 强制性安全训练课程是劳工处教育培训策略的重要一环，对提升建造业职安健水平尤为关键。公署建议，劳工处应加强监察强制性安全训练课程的营办机构及导师，适时进行突击视察行动，以确保课程营办机构及导师的质素。若发现违规情况，该处应果断采取规管行动。

持续丰富安全培训课程内容

53. 劳工处日常到建筑地盘进行安全巡查，亦会在意外发生后调查事故成因，该署对前线工地人员的安全表现有全面的掌握。这些资讯和分析对培训而言，极具参考价值。公署建议，劳工处就日常巡查、执法的观察和意外所得的教训，持续与建造业议会和职业安全健康局（「职安局」）分享，以助规划或检视安全培训课程内容。

（九） 宣传推广

整合建造业职安健的资讯发放

54. 现时有参与推动建造业职安健的政府部门及公营机构众多，包括劳工处、屋宇署、发展局、职安局、建造业议会、物业管理业监管局等。公署发现，每个部门或机构各自在其网站发放资讯，在欠缺统筹下，现有的资讯甚为散乱，业界及市民或难以寻找，不利讯息传递。

55. 公署认为，劳工处作为监管建造业职安健最重要的部门，应考虑统筹各相关部门及机构推出建造业职安健的专题网站，让不同持份者及市民可以便捷地从该平台找到他们各自所需要的资讯，免却需四处寻找。公署相信，设立建造业职安健专题网站将有助对持份者的宣传教育。公署理解，建立一站式网站有一定复杂性，涉及大量资源及协调工作。公署认为，作为短期措施，劳工处可考虑先按建造业职安健不同的课题，有系统地将各个部门及机构的资讯的连结放在该处的网站，供持份者及市民参考。

加强装修及维修工程的职安健意识

56. 在 2018 年至 2023 年期间，共发生 45 宗涉及装修及维修工程的致命意外，占建造业所有 108 宗致命意外的 42%，比例不低。大厦的装修及维修工程时常使用吊棚，属高风险作业，但装修及维修工程的工期一般较短，雇用的工人数目亦较少，所以通常未达须按法例向劳工处作出呈报的门槛。

57. 综合致命意外的个案研究和公署随劳工处人员进行的实地视察，公署发现装修及维修工程有多项安全问题：工人的安全意识不足，包括没有配戴安全帽、错误甚至没有使用全身式安全带；现场没有「合资格人士」监督工人安装吊棚的工作；「羊眼圈」未有经「合资格检验员」检验；物业管理公司人员及住户不认识吊棚的安全要求等。这反映装修及维修工程的安全措施非常不足，工人以至物业管理公司和住户仍欠缺安全意识。

58. 在 2018 年至 2023 年期间，在 45 宗涉及装修及维修工程的致命意外，只有 16 宗（36%）因工程须按法例规定在意外前向劳工处作出法定呈报，其余的 29 宗（64%），劳工处并没有接获

自愿通报。公署认为，劳工处应加大宣传力度，鼓励进行装修及维修工程的法团或住户透过其物业管理公司向该处通报工程，让处方能适时跟进。

59. 公署理解，全港装修及维修工程的数量庞大，在 2024 年，劳工处便接获共 9,179 宗由香港物业管理公司协会及房屋署的工程通报，实在难以单靠劳工处确保这类工程的安全水平，物业管理公司、法团及住户亦应发挥共同监察的角色。然而，根据公署的观察，市民大众对进行装修及维修工程时自身的法律责任及被索偿的风险不甚了解，误以为只有承建商才须负上责任。虽然劳工处的宣传小册子有提及大厦及单位若在装修及维修期间发生涉及人命伤亡的意外，物业管理公司、法团及住户可能须承担法律责任及被索偿，但有关讯息实际上能否有效地传递给大众，公署有所保留。

60. 公署认为，劳工处应透过大众传媒及物业管理公司的平台，大力加强针对业主、法团、物业管理公司及住户的宣传教育，尤其强调在进行装修及维修工程时他们自身的法律责任，以及若有意外可引致的法律后果和损失，藉此让这些持分者明白确保工人的安全符合其切身利益，并提供诱因聘用安全记录良好的承建商。

善用意外教训

61. 现时，劳工处透过发出职安警示、意外集等，让公众及业界了解致命意外事故的成因及预防意外的方法。为了更有效传递意外的教训，从而使不同持责者认识应如何妥善履行其责任，公署建议，劳工处丰富有关意外分析的刊物及资料，加入不同持责者的角色及责任，包括具体说明各持责者应该如何做以避免意外。

公署的建议

62. 综合上述评论，公署对劳工处、屋宇署和发展局有以下建议：

劳工处

- (1) 研究就各种高风险作业制订「检查清单」范本，并将

其附加于相关的工作守则供「合格人士」在进行检查或检验时使用，加强规范；

- (2) 全面检视现行就各种高风险作业「合格人士」备存检查记录的规定，要求这些人士须备存指明的检查记录，并按该处人员的指示出示以供查阅；
- (3) 考虑引入抽查制度，在巡查地盘时抽查「合格人士」的检查记录，加强监察；
- (4) 如发现有任何「合格人士」违反职安健法例，应继续严厉执法，除了提出检控外，亦应同步将行为失当的「合格人士」转介其注册机构，以审视其专业资格或采取纪律行动；
- (5) 长远而言，应研究建立电子平台供承建商及「合格人士」上载检查记录及表格，方便监察及适时抽查，杜绝预先填写检查日期等不专业甚至是欺诈的行为；
- (6) 检视如何善用针对高风险作业的特别执法行动的经验，进一步加强日常安全巡查的成效，及早发现及处理地盘的不安全作业；
- (7) 检视进行全面和深入巡查的行动指引，务求更精准地拣选高风险的地盘，以及適切跟进所巡查的地盘，确保工地安全从系统上得到改善；
- (8) 就地区巡逻的工作向职安主任提供指引，指导他们辨识较高风险的地盘作视察；
- (9) 提示职安主任妥善填写巡查记录的重要性，亦应指导他们如何改善巡查记录的填报，让管理层检视巡查质素；
- (10) 详细检视并优化「巡查清单」，确保所有重要事项已列入清单上，要求职安主任在巡查时逐一记录巡查结果；

- (11) 检视职安主任汇报工作的流程，探讨可简化之处，并研究如何善用资讯管理系统，减省文书工作；
- (12) 探讨善用先进科技及采购合适的电子产品，协助前线人员的巡查及执法工作；
- (13) 考虑设立机制，拣选合适的私人建筑地盘让劳工处人员参与安全委员会会议，以有效掌握地盘的安全风险及给予意见，并敦促承建商做好工地安全；
- (14) 继续跟进法例修订工作，优化建筑工程的法定呈报机制；
- (15) 利用电脑资讯系统备存法定呈报的建筑地盘数目，以及编制进行首次巡查的达标率，以作监察；
- (16) 检视并优化现时计算和备存有关地盘和巡查数据的方式，确保能够达致有效分析，从而协助制订及调整工作策略；
- (17) 当地盘重复出现同一类违规问题（例如高空工作不安全），除了发出「敦促改善通知书」要求纠正个别违规事项之外，亦应加大执法力度甚至调整整体跟进策略，以促使地盘从系统上作出改善；
- (18) 严厉执法，把握延长的检控时限尽力搜证，亦应在合适的个案以公诉程序提出检控，以增加阻吓力；
- (19) 在职安健罪行的新罚则实施一段时间后进行系统性分析，检视处方的检控工作及定罪个案的法庭判罚；
- (20) 更主动跟进监察名单上的注册安全审核员及注册安全主任，例如多加观察相关人员在地盘的实际工作表现和审核他们提交的报告，以协助他们提升工作质素；
- (21) 更积极实地视察注册安全审核员进行安全审核的过程，并考虑订下抽样视察的比例，一方面让安全审核

员知悉该处会抽样视察其工作，使他们更严谨履行其职责；另一方面亦可在审核报告以外监察安全审核员的工作表现，就需予改善之处提供指导；

- (22) 因应过往致命意外所得的惨痛教训，提醒包括注册安全主任及注册安全审核员在内的工地人员，在日常视察或进行安全审核时需注意的地方，加强他们洞察施工程序缺失的能力，从而提升其工作质素；
- (23) 加强监察强制性安全训练课程的营办机构及导师，适时进行突击视察行动，以确保课程营办机构及导师的质素。若发现违规情况，该处应果断地采取规管行动；
- (24) 就日常巡查、执法的观察和意外所得的教训，持续与建造业议会和职安局分享，以助规划或检视安全培训课程内容；
- (25) 考虑统筹各相关部门及机构推出建造业职安健的专题网站，让不同持份者及市民可以便捷地从该平台找到他们各自所需要的资讯；
- (26) 作为短期措施，考虑先按建造业职安健不同的课题，有系统地将各个部门及机构的资讯的连结放在该处的网站，供持份者及市民参考；
- (27) 加大宣传力度，鼓励进行装修及维修工程的法团、业主及住户透过其物业管理公司向该处通报工程，让处方能适时跟进；
- (28) 透过大众传媒及物业管理公司的平台，大力加强针对业主、法团、物业管理公司及住户的宣传教育，尤其强调在进行装修及维修工程时他们自身的法律责任，以及若有意外可引致的法律后果和损失；
- (29) 丰富有关意外分析的刊物及资料，加入不同持责者的角色及责任，包括具体说明各持责者应该如何避免意外；

屋宇署

- (30) 加快处理过往被遗漏的个案，并尽快将当中获确立需展开纪律处分程序的个案转介承建商纪律委员会，让违规的承建商得到应有的惩处；
- (31) 设立内部监察机制，确保所有由劳工处转介的定罪个案获适时跟进，以考虑对违规的承建商展开纪律处分行动；
- (32) 检视纪律处分制度下的「第一项准则」，考虑是否适宜降低门槛，以达致更大的预防作用；

发展局

- (33) 继续适时检讨工务工程标书评审制度，确保只有安全表现水平达到标准的承建商才能够投得项目；
- (34) 继续适时检视涉及违反工地安全相关法例的规管条件，以达致更好的预防作用；
- (35) 持续指示各工务部门从过往的意外汲取教训，严谨地监察承建商的工地安全表现，确保安全；
- (36) 在推行各项推广措施一段时间后，检视「安全智慧工地」的应用情况，并针对业界提供的回馈意见，加大力度鼓励及支援私人建筑地盘更广泛应用系统，利用科技提升工地安全；
- (37) 就已全面应用「安全智慧工地」系统但仍发生意外事故的工务工程工地，详细检讨有关意外成因，找出问题所在，并推出相应改善措施及将意外教训分享给业界，确保系统能发挥最大效用，避免意外发生；
- (38) 与建造业议会分享工务工程安全训练的经验，让建造业议会考虑提供资助作为诱因，将安全训练推广至私人工程，以提升工地安全水平；

劳工处及屋宇署

- (39) 在意外调查工作方面，探讨是否有进一步加强协作的空间，以提升事故调查的工作效率及效能；以及

发展局及屋宇署

- (40) 尽快完成修订《建筑物条例》，优化纪律处分制度。

申诉专员公署

2025 年 3 月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：



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



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

Executive Summary

Direct Investigation Operation Report

Government's Regulation of Occupational Safety and Health in Construction Industry

Introduction

Engaging in works projects of different scales ranging from major infrastructures, public works¹, housing development and building repairs to small-scale flat renovation works, the construction industry makes significant contribution to the economic development of society and improvement of people's living environment. In recent years, fatal industrial accidents in construction works have occurred frequently, attracting widespread public concern. At present, the main legislation regulating occupational safety and health ("OSH") includes the Occupational Safety and Health Ordinance (Cap. 509, Laws of Hong Kong), the Factories and Industrial Undertakings Ordinance (Cap. 59, Laws of Hong Kong) and their subsidiary regulations.

2. In this direct investigation operation, the Office has thoroughly examined various aspects of OSH in the construction industry, covering the Labour Department ("LD")'s inspections and enforcement actions, monitoring of registered safety auditors and registered safety officers, regulation of high-risk operations, and follow-up action on accidents; the Buildings Department ("BD")'s regulation of registered contractors; the Development Bureau ("DEVB")'s monitoring of public works and contractors; the use of innovation and technology; safety education and training; as well as publicity and promotion.

3. During our direct investigation operation, the current-term Government has proactively introduced an array of improvement measures, which include amending the OSH legislation to increase the overall level of penalties for greater deterrent effect; revising various codes of practice to enhance technical requirements; conducting a number of special enforcement operations to curb unsafe operations; updating the content of mandatory safety training courses to raise workers' safety awareness; improving the mechanism for processing renewal of contractors' registration; formulating proposed amendments to the Buildings Ordinance to tighten the regulation of contractors; strengthening the regulation of contractors on the "List of Approved Contractors for Public Works" and the "List of Approved Suppliers of Materials and Specialist Contractors for Public Works" (collectively referred to as the "approved lists") with unsatisfactory safety performance; and making great efforts to promote the adoption of the Smart Site Safety System. The Government's endeavours are highly commendable.

¹ Public works refer to works carried out at construction sites under the Architectural Services Department, the Drainage Services Department, the Electrical and Mechanical Services Department, the Highways Department, the Water Supplies Department and the Civil Engineering and Development Department.

4. Nevertheless, we continue to see occurrence of fatal industrial accidents, and the situation is worrying. Based on our findings, the Office considers that there is still room for improvement in different areas on the part of the three authorities:

Our Findings

(I) LD'S REGULATION OF HIGH-RISK OPERATIONS

Strengthening Monitoring of "Competent Persons" Engaging in Various High-risk Operations

5. The construction industry involves high-risk operations such as bamboo scaffolds (including truss-out scaffolds), suspended working platforms, lifting operations and confined spaces, which can only be carried out after a "competent person" or a "competent examiner" (collectively referred to as "competent persons") has certified their safety pursuant to relevant legislation.

6. Our investigation revealed a number of cases where the "competent persons" signed a prescribed form without properly inspecting the high-risk plant or machinery, or even signed the form in advance. In certain cases handled by LD and its inspections that we joined, a "Form 5" signed by a "competent person" certifying that a bamboo scaffold had been inspected and that it was in safe working order was displayed on the scaffold. However, the date of inspection shown on the form was a future date. There were also cases where a "Form 5" had already been signed before the completion of the bamboo scaffolding or no inspection date was recorded on the form. Obviously, in practice, "Form 5" is unable to show that the subject scaffold has been inspected and is in safe working order. Moreover, in its investigation into a fatal industrial accident concerning a lifting appliance, LD found that two registered professional engineers acting in the capacity of "competent examiners" signed prescribed forms certifying that the lifting appliance was in safe working condition, but they actually had not carried out the required tests and examination.

7. We understand that even with a full-fledged regulatory regime and diligent performance by all parties, accidents cannot be completely avoided. That said, some "competent persons" did fail to carry out inspections or examinations properly but irresponsibly signed forms to certify the safety of the equipment. Such reckless acts put the safety of workers and the public at risk. These persons failed to live up to their obligation and the public's expectation, and should be ashamed of themselves for failing on their part as professionals.

8. LD has put in place codes of practice for different kinds of high-risk operations to provide guidelines on how "competent persons" should carry out inspections or examinations, but the codes of practice generally do not contain any inspection checklists. We recommend that LD explore formulating templates of inspection checklist for different types of high-risk operations and attach them to the relevant codes

of practice for use by “competent persons” during inspections or examinations to tighten control.

9. The prevailing legislation only requires various kinds of “competent persons” to sign a prescribed form to state the result of inspection or examination, i.e. whether the plant or machinery is in safe working condition, and to deliver the signed form to the contractor for record and inspection by LD’s occupational safety officers upon request. As regards the actual inspection or examination records of “competent persons”, LD’s requirements for various kinds of high-risk operations differ pursuant to the risk-based principle. “Competent persons” should base their judgement on facts and evidence, and they should provide evidence to prove that they have duly conducted the inspection or examination. We recommend that LD conduct a comprehensive review of the existing requirements for maintenance of inspection records by “competent persons” regarding different types of high-risk operations, specifying the inspection records to be maintained and the need to produce such records upon the instruction of LD officers.

10. Furthermore, we are of the view that LD should consider implementing a random checking system to examine the inspection records of “competent persons” during visits to construction sites so as to enhance monitoring. In case of any breach of OSH legislation by “competent persons” found, LD should continue to take stringent enforcement actions. Apart from instituting prosecutions, LD should also refer cases of misconduct of “competent persons” to the organisations responsible for their registration for examining their professional qualifications or taking disciplinary action. In the long run, LD should explore the development of an electronic platform for contractors and “competent persons” to upload inspection records and forms to facilitate monitoring and random checking so as to curb unprofessional or even fraudulent conduct such as filling in the inspection date in advance.

Utilising Experience from Special Enforcement Operations to Enhance Effectiveness of Routine Safety Inspections

11. In recent years, apart from various types of planned special enforcement operations as preventive measures, LD has also carried out a number of special inspection or enforcement operations subsequent to fatal industrial accidents. Each operation usually lasted for two weeks during which LD would intensively conduct a round of territory-wide inspections at construction sites undergoing the same work processes involved in those accidents. LD’s operations have revealed multiple cases of irregularities and on each occasion, LD issued a large number of statutory notices and instituted prosecutions, reflecting serious non-compliance in the industry.

12. In our opinion, LD should examine how to utilise the experience gained in the special enforcement operations against high-risk operations in further enhancing the effectiveness of routine safety inspections so as to identify and handle unsafe operations in construction sites as soon as possible.

(II) LD'S INSPECTIONS

Reviewing Guidelines on Inspections

In-depth Surprise Inspections

13. LD arranges in-depth surprise inspections to construction sites with poor safety performance and suspected deficiencies in the safety system. In one case, LD had conducted an in-depth surprise inspection at a construction site and issued a number of improvement notices and instituted prosecutions, but a fatal incident of falling from height still happened. There is another case where LD had received many complaints and issued a number of improvement notices within two years prior to the fatal accident, and the construction site involved incidents resulting in injuries. Yet, LD still did not conduct any in-depth surprise inspection.

14. LD puts in a great amount of resources in conducting in-depth surprise inspections and should strive to ensure their effectiveness. We recommend that LD review the operational guidelines on the conduct of in-depth surprise inspections for more precise selection of high-risk construction sites and proper follow-up on sites inspected to ensure systemic improvement of site safety.

Area Patrols

15. As LD may not be notified of some renovation and repair works under the notification mechanism, its occupational safety officers conduct regular area patrols to inspect construction sites with higher risk (in particular those involving truss-out scaffolds) but not reported to the Department so as to ensure site safety. In this regard, LD has not issued any guidelines on how occupational safety officers should identify high-risk construction sites systematically and prioritise the sites to be inspected. Hence, occupational safety officers can only identify high-risk sites by their own professional judgement and prioritise the sites according to the risk-based principle. We recommend that LD provide guidelines on area patrols to occupational safety officers to guide the identification of construction sites with higher risk for inspection.

Improving Site Inspection Records and Their Compilation

16. When inspecting construction sites, LD's occupational safety officers record results of inspections and follow-up recommendations on inspection worksheets, site information tables, machinery lists, inspection checklists and file notes. Having scrutinised the files provided by LD, we noticed that not all occupational safety officers would complete the inspection checklists and that the file notes were very brief, usually containing only the number of workers and a general description of the processes undergone at the construction sites. However, the work processes, equipment and documents that had been inspected were not specified, and the inspection results were not recorded.

17. In our view, the inspection records currently compiled by LD officers are too brief to provide an objective basis to facilitate internal review for improving the inspection quality. To ensure effective monitoring through inspections, LD should remind occupational safety officers of the importance of proper compilation of inspection records and provide guidance on ways of improvement so as to facilitate examination of the inspection quality by the management.

18. Further, there was a case where a subcontractor had failed to conduct safety audit as required by law and no safety committee was set up. However, the occupational safety officers had not noticed these breaches during routine inspections. We believe that this has to do with the absence of the item “Safety Committee” on the existing inspection checklist such that the occupational safety officers omitted to check for compliance during inspections. LD should thoroughly review and improve the inspection checklist to ensure that all important items are included, and require occupational safety officers to record the results of each item during inspections.

19. During our site inspections with LD, we noticed that occupational safety officers would make records of various items of information on paper and take photographs. Upon returning to office, the occupational safety officers would tidy up the inspection records using computer, and the records would then be printed in physical file and submitted to senior officers for approval. Besides, when compiling certain statistical figures, LD has to collect and collate reports from frontline staff of different districts. The process consumes manpower resources. We consider that LD should review the process of reporting work by occupational safety officers to identify areas for streamlining, and explore how to utilise information management systems to reduce document processing for efficiency enhancement. Furthermore, as the current-term Government is vigorously pursuing the development of digital government, LD should explore wider use of advanced technology and procurement of suitable electronic products to facilitate inspections and enforcement actions by frontline staff.

Selecting Suitable Construction Sites of Private Developments for Participating in Meetings of Safety Committees

20. Where the number of workers employed for a construction site or the contract value of a construction works project reaches a prescribed number or amount, the contractor is required by law to set up a safety committee. Offering a platform for the principal contractor, subcontractors, registered safety officers, worker representatives, etc. to exchange views on OSH matters, the safety committee plays an important role in ensuring OSH of construction sites. The contractor should make sure that the committee holds a meeting at least once every three months. Our case studies revealed that some subcontractors failed to set up a safety committee while some were frequently absent from meetings of the safety committee. These examples show that some contractors ignore the importance of safety committees.

21. LD assesses the compliance with the requirement of setting up safety committees through vetting the audit reports compiled by registered safety auditors and checking the minutes of meetings of safety committees during occupational safety officers' site inspections. In our view, LD's current monitoring places too much emphasis on checking of documents and is of limited effectiveness. LD should consider devising a mechanism for selecting suitable construction sites of private developments to participate in meetings of safety committees, so as to stay in tune with the safety risks of the sites and give advice and urge contractors to manage site safety.

Enhancing Statutory Notification Mechanism for Construction Works As Soon As Possible

22. Under the current legislation, contractors are required to notify LD of construction works which has a construction period not less than six weeks and employs more than ten workers, within seven days after the commencement of the works. Having analysed previous fatal industrial accidents in the construction industry, LD found that many of them involved high-risk operations of a shorter construction period or hiring a small number of workers. In this light, LD started in 2021 to formulate a proposal to expand the scope of statutory notification of construction works and to shorten the time frame for such notifications. We recommend that LD continue to pursue the legislative amendment work to enhance the statutory notification mechanism for construction works.

Reviewing Methods of Calculation and Maintenance of Data Regarding Construction Sites and Inspections

23. Upon receipt of a contractor's statutory notification of construction works, the occupational safety officers of LD are required to conduct the first inspection within a stipulated period and give specific OSH advice according to the situation of the site. Without a designated office to coordinate the processing of notification forms received, LD has not maintained the number of construction sites reported under the statutory notification mechanism. Nor has LD compiled the compliance rate for the conduct of the first inspection, making it difficult to monitor staff's performance. We recommend that LD maintain the number of construction sites reported under the statutory notification mechanism through an information computer system, and compile the compliance rate for the conduct of the first inspection for monitoring purposes.

24. Meanwhile, LD currently maintains only the number of routine safety inspections conducted but not the corresponding number of construction sites inspected. Also, the inspection figures are calculated on the basis of the number of LD staff involved in the inspections. In our view, such calculation method could not demonstrate the relationship between the actual number of inspections conducted and the number of construction sites involved. Moreover, while LD has maintained data on the number of unfinished construction works (a total of 35,971 construction sites as at the end of 2024), no breakdown figures on "new works" and "renovation and repair works" are available. We do not find LD's current mode of data calculation and maintenance useful for

analysis purposes. LD should review and improve the current mode of calculation and maintenance of data regarding construction sites and inspections to ensure effective analysis for formulation and adjustment of work strategies.

(III) LD'S ENFORCEMENT ACTIONS AND PROSECUTIONS

Taking More Proactive Steps to Handle Construction Sites Subject to Multiple Improvement Notices

25. In case of irregularities found, LD will issue an improvement notice to the contractor concerned to demand rectification. A case shows that LD had repeatedly issued improvement notices to a contractor regarding unsafe operations of different situations of work-at-height prior to the occurrence of a fatal accident. But the contractor still had not made improvement and the fatal accident of falling from height happened. In our opinion, when the same kind of irregularities (such as unsafe operations of work-at-height) has been found repeatedly in a construction site, LD should, in addition to issuing improvement notices to demand rectification of individual irregularities, strengthen the intensity of enforcement and even adjust its strategies so as to urge systemic improvement of the construction site.

Ongoing Review of Penalties for Convicted Cases

26. The average amounts of penalty imposed on offenders of OSH legislation in the construction industry between 2018 and 2023 ranged from \$8,127 to \$10,522, which is obviously inadequate to bring about deterrent effect. Among those offenders, the two contractors having the largest and the second largest numbers of convictions during the six years had been convicted for 77 and 56 times respectively. This reflects that some contractors in the construction industry are repeated offenders, and their disregard for OSH was indeed staggering.

27. We are pleased to learn that the Occupational Safety and Occupational Health Legislation (Miscellaneous Amendments) Ordinance 2023, which took effect on 28 April 2023, has significantly increased the penalties for contravention of OSH legislation and extended the time limit for prosecution, so as to enhance the deterrent effect and allow LD more time to collect evidence. Since the new penalty levels have taken effect for only a short period of time, data on LD's prosecutions brought under the amended legislation and court sentence is limited. For the time being, we are unable to comment on the deterrent effect of the new penalty levels. As the construction industry has still recorded fatal industrial accidents from time to time, LD should take stringent enforcement actions and make good use of the extended time limit for prosecution to collect evidence as well as institute prosecutions against suitable cases on indictment to increase the deterrent effect. Moreover, LD should, after the new penalties for OSH offences have been in force for a period of time, conduct a systemic analysis to review its prosecution work and the penalties imposed by the Court in convicted cases.

(IV) LD'S MONITORING OF REGISTERED SAFETY AUDITORS AND REGISTERED SAFETY OFFICERS

Taking More Proactive Steps to Monitor Registered Safety Auditors And Registered Safety Officers

28. For larger-scale construction sites, contractors are required by law to employ a full-time registered safety officer to assist in promoting the safety and health of employees in the construction sites. The contractors are also required to appoint a registered safety auditor to carry out safety audit of the site's safety management system at least once every six months and to make recommendations for improvement to the contractors. These two types of safety personnel are required to obtain registration from the Commissioner for Labour.

29. LD will put any safety personnel in a monitoring list for one year if the safety personnel fail to properly perform their duties; serious or fatal industrial accidents have taken place at the construction sites where they work; they have been complained against for their performance or professional conduct; or LD has conducted in-depth surprise inspections at the construction sites where they work.

30. Our case studies revealed that LD's monitoring of registered safety auditors and registered safety officers on the monitoring list has been very passive. For example, after the occurrence of fatal accidents, LD only interviewed once the registered safety officers on the monitoring list because the registered safety officers had resigned or taken up other positions and no longer worked as safety officers. After one-year monitoring, LD removed the safety officers from the list in the absence of obvious inadequacy found on the part of the safety officers. Similarly, when handling registered safety auditors on the monitoring list, LD was more concerned whether they have notified the Department of the commencement or completion of safety audit and submitted an audit report in a timely manner. We reckon that LD should consider taking more proactive steps in following up on the performance of registered safety auditors and registered safety officers on the monitoring list by, for example, making close observations of their actual performance at construction sites and careful examination of the reports they submit so as to enhance the quality of their work.

31. Meanwhile, LD assesses whether registered safety auditors have duly performed their duties by scrutinising the safety audit reports submitted and inspecting the conduct of safety audits by registered safety auditors. Between 2018 and 2023, LD received a yearly average of 3,253 safety audit reports involving 1,844 construction sites. During the period, LD, however, had only inspected four times the conduct of safety audit by registered safety auditors. In our view, the number of site visits made by LD was too low even taking into account the impact of the pandemic on its work. It would be difficult for LD to exercise comprehensive and effective regulation simply by examining the reports compiled by registered safety auditors. LD should more proactively inspect the conduct of safety audit by registered safety auditors and consider setting a percentage of random checks. By doing so, LD can alert registered safety

auditors to its random checks on their work in order to urge upon them the need to carefully perform their duties. It can as well enable LD to monitor safety auditors' performance and give advice on any areas for improvement through means other than scrutiny of audit reports.

Assisting Registered Safety Auditors and Registered Safety Officers to Enhance Quality of Work

32. Having examined a number of fatal accidents, we noticed that many of them are attributable to irregularities in site operations which were not easily detectable from routine safety inspections and such irregularities resulted in unsafe situation. We consider that LD should, drawing on the painful lessons from previous fatal accidents, remind site personnel including registered safety officers and registered safety auditors of the issues to which they should pay attention during routine inspections or safety audit so as to strengthen their ability to detect irregularities in site operations and enhance the quality of their work.

(V) BD'S REGULATION OF REGISTERED CONTRACTORS

Omission of LD's Referrals for Consideration of Disciplinary Action

33. BD and LD have established a referral mechanism for disciplinary action against registered contractors with poor performance in construction safety. According to relevant guidelines, BD considers two criteria in determining whether disciplinary action should be taken against a registered contractor: the contractor has been convicted of five or more site safety offences relating to building works in the same construction site in six consecutive months ("Criterion 1"); or the contractor has been convicted of site safety offences relating to building works which involved serious accidents (including death, amputation of limbs or serious damage to works or property) ("Criterion 2").

34. Our investigation revealed that BD had taken disciplinary action against a registered contractor in only one case between 2011 and 2021. Against the annual average of 20 fatal industrial accidents in the construction industry and even though not all such accidents related to building works, the caseload of disciplinary action taken by BD obviously could not reflect the actual situation. In fact, as revealed in the nine convicted cases that we randomly selected from LD's referrals to BD between 2012 and 2014, which were all fatal accidents relating to building works (i.e. cases meeting Criterion 2), BD had failed to take necessary follow-up action.

35. We are glad to see that BD has responded positively to our observations by taking the initiative to clarify with LD the procedures for provision of information under the referral system and striving to process cases previously omitted. BD has now proactively requested LD to provide details of 58 convicted cases of site safety offences relating to building works and fatal incidents. We recommend that BD speed up

processing of the cases previously omitted and promptly refer those warranting disciplinary action to the Registered Contractors' Disciplinary Board so as to bring non-compliant contractors to account.

Cumbersome Procedures of Disciplinary Action

36. As regards the only case that BD had taken disciplinary action between 2011 and 2021 mentioned above, it took more than six years from the occurrence of the fatal accident to BD's completion of disciplinary action. We have examined the sequence of events of this case and found delays in different time points. We are glad to note that BD agreed with our observations that improvement should be made to enhance efficiency. BD has put in place new arrangements since October 2023 and implemented time indicators for handling cases of disciplinary action since early 2025. We recommend that BD set up a mechanism for internal monitoring to ensure timely follow-up on all referrals from LD for consideration of disciplinary action against convicted contractors.

37. On 31 December 2024, DEVB launched a public consultation exercise for proposals to amend the Buildings Ordinance. Some of the proposed amendments related to enhancement of the disciplinary system, which include simplifying the composition of the disciplinary boards of registered contractors and increasing the maximum fine for disciplinary sanction from \$250,000 to \$400,000. We reckon that these proposed amendments should be able to enhance the deterrent effect. DEVB and BD should expedite the amendment to the Buildings Ordinance to enhance the disciplinary system.

Reviewing the Criteria for Taking Disciplinary Action

38. The referral mechanism established with LD has been in place since 2002. In more than 20 years from 2002 to 2023, BD had identified only three cases that met Criterion 1 for consideration of disciplinary action. This shows that the threshold is too high to serve its purpose. In particular, this criterion only deals with a contractor's convictions relating to one single construction site, barring circumstances where a contractor has repeatedly contravened OSH legislation in different construction sites. In our view, BD should review Criterion 1 under the disciplinary system and consider whether the threshold should be lowered for more effective prevention.

Exploring Closer Collaboration with LD on Accident Investigations

39. Fatal industrial accidents in the construction industry may result in prosecutions instituted by LD pursuant to OSH legislation, and if they are related to building works, BD may also institute prosecutions under the Buildings Ordinance. While the focus of follow-up actions by BD and LD vary, there is room for collaboration between the two departments on investigation of facts including the cause of accidents. We note that in recent years BD and LD have enhanced their collaboration in this regard. We recommend that BD and LD explore any room for further collaboration on accident investigations to enhance the efficiency and effectiveness of their investigation work.

(VI) DEVB'S MONITORING OF PUBLIC WORKS

40. Relevant data shows that site safety has obviously been better maintained in public works than in the entire construction industry. While it is not by luck but achieved by effective regulation, we consider that there is still room for improvement.

Adequate Consideration Not Given to Contractors' Previous Performance of Site Safety under Tender Evaluation System for Public Works

41. We have randomly selected 12 public works projects involving fatal industrial accidents between 2020 and 2023 and examined the scores that the contractors concerned (i.e. the successful tenderers) were given regarding site safety performance in the tender evaluation. We found in many contracts that the successful tenderer was given a rather low score regarding site safety performance, and some were even given the lowest score among all the tenderers. Yet, given other considerations in the tender evaluation, those successful tenderers still managed to win the bid because of their higher scores in respect of the tender price or technical performance. The score gaps regarding site safety performance among tenderers were insignificant.

42. Although the Office found no systemic occurrence of “the lowest bid wins” situation in the tender evaluation of public works, our case studies did show that adequate consideration had not been given to tenderers' previous performance of site safety. The reason is that items relating to site safety did not weigh much and the score gaps between tenderers were narrow, thereby bringing insignificant impact on the overall outcome. During this direct investigation operation, DEVB introduced a new tender evaluation system whereby a merit or demerit point would be applied having regard to the tenderer's previous performance of site safety. We recommend that DEVB continue to review the tender evaluation system for public works in a timely manner to ensure that only contractors whose performance meets the safety standards would be awarded contracts.

Reviewing Requirements for Taking Regulating Action against Public Works Contractors

43. Under the existing regime, DEVB may initiate a panel of enquiry and take regulating action against a contractor on the approved lists if the contractor: (1) has recorded serious incidents² in the construction sites under its operation (regardless of whether the incidents took place in the construction sites of public works or private development projects); or (2) has convicted of five or more site safety offences in any six-month period. The second regulating requirement aims to allow early intervention by relevant departments to urge contractors with poor safety performance to adopt improvement measures so as to avoid more serious accidents. Between 1999 and 2008, there were 27 regulating actions taken in accordance with the second regulating requirement. The number of such actions drastically dropped to one between 2009 and 2018, and further dropped to zero between 2019 and 2023. This shows that the threshold

² Serious incidents refer to fatal incidents, amputation due to serious injuries, etc.

may be too high for accident prevention.

44. We are pleased to note that DEVB introduced a new measure in July 2023 to require that any contractors on the approved lists having recorded dangerous occurrences³ in their construction sites (regardless of whether the accidents took place in the construction sites of public works or private development projects) must conduct an independent safety audit to review its safety management system. In our opinion, such amendment can help the authorities to address the safety risk of contractors as early as possible. That said, the number of fatal industrial accidents has not dropped, with six recorded for construction sites of public works in 2023. We consider it necessary for DEVB to continue to review the regulating requirement regarding contravention of legislation related to site safety for more effective prevention of accidents.

Instructing Works Departments to Learn from Previous Accidents and Strengthen Monitoring of Site Safety

45. We have examined three fatal accidents taken place in the construction sites of public works projects. According to LD's accident investigation reports, there were a number of obviously unsafe operations but they went unnoticed. Works departments are duty bound to ensure site safety of public works projects. We note that, after occurrence of serious incidents, DEVB would issue safety alerts to works departments and request them to convene seminars to share the circumstances of the serious incident and improvement measures implemented with all other works departments. DEVB's management also holds regular meetings with the heads of works departments to review cases of serious incident, discuss improvement measures and supervise their implementation.

46. In our view, conducting post-incident reviews and taking remedial measures are of paramount importance. DEVB should continuously instruct all works departments to learn from previous accidents and stringently monitor the site safety performance of contractors to ensure safety.

(VII) USE OF INNOVATION AND TECHNOLOGY

Encouraging and Supporting Wider Use of Smart Site Safety System

47. In recent years, DEVB has made great efforts to promote wider use of the Smart Site Safety System in the construction industry to provide workers with a safer working environment. Relevant data show that the adoption of the Smart Site Safety System has contributed to improvement in site safety in public works projects. DEVB and the Construction Industry Council ("CIC") have also implemented various measures

³ Dangerous Occurrences refer to those set out in Schedule 1 to the Factories and Industrial Undertakings Regulations or those in Schedule 1 to the Occupational Safety and Health Ordinance. For example, collapse of a crane or any part thereof used in raising or lowering persons or goods; or the overturning of a crane; electrical short circuit or failure of electrical machinery, plant or apparatus, attended by explosion or fire or causing structural damage thereto.

to promote the use of the Smart Site Safety System in private development projects. We recommend that after various promotional measures have been implemented for a period of time, DEVB review the adoption of the Smart Site Safety System and, with reference to the feedback from the industry, make greater efforts to encourage and support wider use of the system in private development sites so as to enhance site safety by means of technology.

Investigating the Cause of Accidents in Public Works Project Sites with Full Adoption of Smart Site Safety System

48. Meanwhile, there were accidents in certain public works project sites where the Smart Site Safety System has been fully adopted. In our view, DEVB should thoroughly examine the causes of those accidents to identify the problem, implement improvement measures and share the lessons learnt with the industry, thereby maximising the effectiveness of the system in preventing accidents.

(VIII) SAFETY EDUCATION AND TRAINING

Exploring Extension of Safety Training in Public Works to Private Works Projects

49. Our case studies of fatal accidents revealed inadequate safety training for site personnel of private works projects including workers and foremen. For example, a worker was not provided specific training for working on bamboo scaffolding, and the foremen of the principal contractor failed to supervise the worker on the day of accident. A foreman of a contractor revised the design of installation of stanchion on his own and failed to monitor the installation of stanchions. A worker operating drilling units simply relied on his own experience to determine the progress of drilling and the control of air pressure. A worker was not provided with safety training on the lifting of deck panels by the contractor and no personnel was arranged on the site to guide and supervise the worker.

50. Industrial accidents and resultant casualties are obviously less serious a problem in public works than in the entire construction industry. The Office reckons this may be attributable to the safety training of public works projects. We recommend that DEVB share with CIC the experience of safety training in public works for its consideration of offering subsidies as incentive, with a view to extending such safety training to private works projects to enhance site safety.

Stepping up Monitoring of Mandatory Safety Training Courses

51. By law, construction site workers and workers engaging in specified high-risk industries, high-risk activities or machinery operation must attend mandatory safety training courses recognised by LD and obtain the relevant certificate. Apart from vetting applications for recognition of mandatory safety training courses and nominated trainers, LD also conducts surprise checks and handles complaints to ensure the quality

of course providers and trainers. In 2024, LD announced a number of cases involving serious irregularities. While LD has taken necessary actions, such cases inevitably affect public confidence in the quality of course providers and even the personnel working in the construction industry.

52. As an important part of LD's education and training strategy, mandatory safety training courses are crucial to improving OSH in the construction industry. We recommend that LD step up the monitoring of course providers and trainers engaging in mandatory safety training courses and carry out surprise checks in a timely manner to ensure their quality. In case of irregularities, LD should be decisive in taking regulatory action.

Continuously Enriching the Content of Safety Training Courses

53. LD conducts routine safety inspections to construction sites and investigates the cause of accidents after their occurrence. The Department has a full grasp of the safety performance of frontline site workers, and such information and analysis are very useful reference for training. We recommend that LD continue to share with CIC and the Occupational Safety and Health Council ("OSHC") its observation from routine inspections and enforcement actions as well as lessons learnt from accidents for designing or reviewing the content of safety training courses.

(IX) PUBLICITY AND PROMOTION

Coordinating Release of Information on OSH in Construction Industry

54. Currently, LD, BD, DEVB, OSHC, CIC and the Property Management Services Authority are among the government departments and public organisations participating in the promotion of OSH in the construction industry. Each of them releases information through their website on their own. With no coordination, we find current information rather disorganised. It may be difficult for the industry and the public to look for the information they need, thereby undermining the dissemination of messages.

55. In our view, LD being the primary department responsible for the regulation of OSH in the construction industry should consider coordinating efforts of relevant departments and organisations to set up a thematic website on OSH in the construction industry to provide a convenient platform for various stakeholders and the public to look for information they need, saving them troubles of checking different channels. We believe that setting up a thematic website on OSH in the construction industry can facilitate publicity and promotion among stakeholders. Recognising that setting up a one-stop website is a complicated task requiring massive resources and coordination, we opine that LD may, as a short-time measure, consider providing on its website hyperlinks to information from various departments and organisations in a systematic manner, categorised by topics relating to OSH in the construction industry, for reference

by stakeholders and members of the public.

Raising Awareness of OSH in Renovation and Repair Works

56. Between 2018 and 2023, there were 45 fatal accidents relating to renovation and repair works in total, accounting for a significant 42% of the total number of fatal accidents (i.e. 108 cases) in the construction industry. Renovation and repair works for buildings often involve truss-out scaffolding which is a high-risk operation. Yet, as renovation and repair works usually require a shorter construction period and fewer workers to complete, they are often not subject to statutory notification to LD.

57. Based on the case studies of fatal accidents and LD's site visits that we joined, our investigation identified many safety issues associated with renovation and repair works. Workers showed inadequate safety awareness, which was reflected in their failure to wear a safety helmet, or their wearing a full body harness in a wrong way or even not wearing it. No "competent person" monitored scaffolding by workers on the site. Eye bolt was not examined by a "competent examiner". Staff of property management companies and residents did not know about the safety requirements for scaffolding. All these reflect serious inadequacies of safety measures for renovation and repair works and a lack of safety awareness among workers and even property management companies and residents.

58. Of the 45 fatal accidents relating to renovation and repair works between 2018 and 2023, only 16 cases (36%) were reported via the statutory notification mechanism to LD for commencement of works prior to the accidents as required by law. As regards the remaining 29 cases (64%), LD had not received any voluntary notification. In our view, LD should step up its publicity and encourage owners' corporations, owners and residents engaging in renovation and repair works to notify LD of such works via property management companies for timely action by LD.

59. We recognise the sheer volume of renovation and repair works undergoing throughout the territory. In 2024, LD received a total of 9,179 notifications of works from the Hong Kong Association of Property Management Companies Limited and the Housing Department. LD alone can hardly ensure the safety of this kind of works, and property management companies, owners' corporations and residents should also take part in the monitoring. Nevertheless, based on our observation, members of the public have very limited understanding of their legal liability concerning renovation and repair works and the risk of claims arising from such works, mistakenly believing that only contractors would be liable. Although LD's leaflets do mention that property management companies, owners' corporations and residents may be legally liable to any accidents involving casualties that arise from renovation and repair works of buildings or flats and the pertinent claims, we have reservation whether the message has been effectively conveyed to the public.

60. We consider that LD should step up publicity and education among owners, owners' corporations, property management companies and residents through mass

media and the platform of property management companies, stressing in particular their legal liability in relation to renovation and repair works and the legal consequence and loss in case of accidents. This is to ensure these stakeholders understand that it is in their interest to protect the safety of workers, and at the same time give them an incentive to engage contractors with good safety record.

Utilising Lessons Learnt from Accidents

61. Currently, LD informs the public and the industry of the cause of fatal accidents and preventive measures by way of Work Safety Alerts and Accident Casebooks. For more effective sharing of lessons learnt from accidents, thereby educating different stakeholders on how to fulfil their responsibilities properly, we recommend that LD enrich the content of the publications and information on analysis of accidents, adding the role and responsibility of various stakeholders and how they can avoid accidents.

Our Recommendations

62. In view of the above, the Office has made the following recommendations to LD, BD and DEVB:

LD

- (1) explore formulating templates of inspection checklist for different types of high-risk operations and attach them to the relevant codes of practice for use by “competent persons” during inspections or examinations to tighten control;
- (2) conduct a comprehensive review of the existing requirements for maintenance of inspection records by “competent persons” regarding different types of high-risk operations, specifying the inspection records to be maintained and the need to produce such records upon the instruction of LD officers;
- (3) consider implementing a random checking system to examine the inspection records of “competent persons” during visits to construction sites so as to enhance monitoring;
- (4) continue to take stringent enforcement actions against any breach of OSH legislation by “competent persons” found. Apart from instituting prosecutions, LD should also refer cases of misconduct of “competent persons” to the organisations responsible for their registration for examining their professional qualifications or taking disciplinary action;

- (5) in the long run, explore the development of an electronic platform for contractors and “competent persons” to upload inspection records and forms to facilitate monitoring and random checking so as to curb unprofessional or even fraudulent conduct such as filling in the inspection date in advance;
- (6) examine how to utilise the experience gained in the special enforcement operations against high-risk operations in further enhancing the effectiveness of routine safety inspections so as to identify and handle unsafe operations in construction sites as soon as possible;
- (7) review the operational guidelines on the conduct of in-depth surprise inspections for more precise selection of high-risk construction sites and proper follow-up on sites inspected to ensure systemic improvement of site safety;
- (8) provide guidelines on area patrols to occupational safety officers to guide the identification of construction sites with higher risk for inspection;
- (9) remind occupational safety officers of the importance of proper compilation of inspection records and provide guidance on ways of improvement so as to facilitate examination of the inspection quality by the management;
- (10) thoroughly review and improve the inspection checklist to ensure that all important items are included, and require occupational safety officers to record the results of each item during inspections;
- (11) review the process of reporting work by occupational safety officers to identify areas for streamlining, and explore how to utilise information management systems to reduce document processing for efficiency enhancement;
- (12) explore wider use of advanced technology and procurement of suitable electronic products to facilitate inspections and enforcement actions by frontline staff;
- (13) consider devising a mechanism for selecting suitable construction sites of private developments to participate in meetings of safety committees, so as to stay in tune with the safety risks of the sites and give advice and urge contractors to manage site safety;
- (14) continue to pursue legislative amendment work to enhance the statutory notification mechanism for construction works;

- (15) maintain the number of construction sites reported under the statutory notification mechanism through an information computer system, and compile the compliance rate for the conduct of the first inspection for monitoring purposes;
- (16) review and improve the current mode of calculation and maintenance of data regarding construction sites and inspections to ensure effective analysis for formulation and adjustment of work strategies;
- (17) when the same kind of irregularities (such as unsafe operations of work-at-height) has been found repeatedly in a construction site, in addition to issuing improvement notices to demand rectification of individual irregularities, strengthen the intensity of enforcement and even adjust its strategies so as to urge systemic improvement of the construction site;
- (18) take stringent enforcement actions and make good use of the extended time limit for prosecution to collect evidence as well as institute prosecutions against suitable cases on indictment to increase the deterrent effect;
- (19) after the new penalties for OSH offences have been in force for a period of time, conduct a systemic analysis to review its prosecution work and the penalties imposed by the Court in convicted cases;
- (20) take more proactive steps to follow up on the performance of registered safety auditors and registered safety officers on the monitoring list by, for example, making close observations of their actual performance on the site and careful examination of the reports they submit so as to enhance the quality of their work;
- (21) more proactively inspect the conduct of safety audit by registered safety auditors and consider setting a percentage of random checks. By doing so, LD can alert registered safety auditors to its random checks on their work in order to urge upon them the need to carefully perform their duties. It can as well enable LD to monitor safety auditors' performance and give advice on any areas for improvement through means other than scrutiny of audit reports;
- (22) drawing on the painful lessons from previous fatal accidents, remind site personnel including registered safety officers and registered safety auditors of the issues to which they should pay attention during routine inspections or safety audit so as to strengthen their ability to detect irregularities in site operations and enhance the quality of their work;

- (23) step up the monitoring of course providers and trainers engaging in mandatory safety training courses and carry out surprise checks in a timely manner to ensure their quality. In case of irregularities, the Department should be decisive in taking regulatory action;
- (24) continue to share with CIC and OSHC its observation from routine inspections and enforcement actions as well as lessons learnt from accidents for designing or reviewing the content of safety training courses;
- (25) consider coordinating efforts of relevant departments and organisations to set up a thematic website on OSH in the construction industry to provide a convenient platform for various stakeholders and the public to look for information they need;
- (26) as a short-term measure, consider providing on its website hyperlinks to information from various departments and organisations in a systematic manner, categorised by topics relating to OSH in the construction industry, for reference by stakeholders and members of the public;
- (27) step up its publicity and encourage owners' corporations, owners and residents engaging in renovation and repair works to notify LD of such works via property management companies for timely action by LD;
- (28) step up publicity and education among owners, owners' corporations, property management companies and residents through the mass media and the platform of property management companies, stressing in particular their legal liability in relation to renovation and repair works and the legal consequence and loss in case of accidents;
- (29) enrich the content of the publications and information on analysis of accidents, adding the role and responsibility of various stakeholders and how they can avoid accidents;

BD

- (30) speed up processing of the cases previously omitted and promptly refer cases warranting disciplinary action to the Registered Contractors' Disciplinary Board so as to bring non-compliant contractors to account;
- (31) set up a mechanism for internal monitoring to ensure timely follow-up on all referrals from LD for consideration of disciplinary action against convicted contractors;

- (32) review Criterion 1 under the disciplinary system and consider whether the threshold should be lowered for more effective prevention;

DEVB

- (33) continue to review the tender evaluation system for public works in a timely manner to ensure that only contractors whose performance meets the safety standards would be awarded contracts;
- (34) continue to review the regulating requirement regarding contravention of legislation related to site safety for more effective prevention of accidents;
- (35) continuously instruct all works departments to learn from previous accidents and stringently monitor the site safety performance of contractors to ensure safety;
- (36) after various promotional measures have been implemented for a period of time, review the adoption of the Smart Site Safety System and, with reference to the feedback from the industry, step up efforts to encourage and support wider use of the system in private development sites so as to enhance site safety by means of technology;
- (37) as regards public works project sites having records of accidents despite full adoption of the Smart Site Safety System, thoroughly examine the causes of the accidents to identify the problem, implement improvement measures and share the lessons learnt with the industry, thereby maximising the effectiveness of the system in preventing accidents;
- (38) share with CIC the experience of safety training in public works for its consideration of offering subsidies as incentive, with a view to extending such safety training to private works projects to enhance site safety;

LD and BD

- (39) explore any room for further collaboration on accident investigations to enhance the efficiency and effectiveness of their investigation work; and

DEVB and BD

- (40) expedite the amendment to the Buildings Ordinance to enhance the disciplinary system.

We will post the case summary of selected investigation reports on social media from time to time. Follow us on Facebook and Instagram to get the latest updates.



Facebook.com/Ombudsman.HK



Instagram.com/Ombudsman_HK

背景

1.1 近年建造业工程，屡有发生致命工业意外。2021 年，全港 25 宗致命工业意外中，属建造业的占超过九成，共有 23 宗。生命无价，致命工业意外绝对一宗也嫌多。

1.2 现行规管职业安全及健康（「职安健」）的主要法例包括：《职业安全及健康条例》（香港法例第 509 章）、《工厂及工业经营条例》（香港法例第 59 章）及其附属规例。劳工处会透过巡查建筑地盘及执法，规管建造业的作业情况。屋宇署则根据《建筑物条例》（香港法例第 123 章），因应承建商违反职安健法规被定罪的情况，考虑其注册或续期申请或对其作出纪律处分。

1.3 政府工务工程方面，发展局可按《承建商管理手册》，对在工程项目发生严重事故或违反工地安全法例的承建商采取规管行动，包括暂停该承建商竞投工务工程，甚至将其从「认可公共工程承建商名册」及「认可公共工程物料供应商及专门承造商名册」（统称「认可名册」）除名。发展局的标书评审机制，亦会为承建商过往在工务工程的安全表现和工地意外率评分。承建商的安全表现，会影响获批工务工程合约的机会。

1.4 为提高职安健法例的罚则，劳工处于 2022 年 5 月向立法会提交《2022 年职业安全及职业健康法例（杂项修订）条例草案》以提升罚则¹。公署认为，提升罚则虽可收阻吓作用，但另一方面，做

¹ 有关修订条例其后已获立法会通过，并于 2023 年 4 月 28 日起生效（详见第 3 章）。

好预防工作，避免意外发生，亦至为关键。有鉴于此，申诉专员于2022年9月29日宣布根据《申诉专员条例》（香港法例第397章）第7(1)(a)(ii)条展开是项主动调查行动，审研政府对建造业职安健的监管，并在有需要时提出改善建议。

调查范围

1.5 这项主动调查行动审研的范围包括：

- 劳工处就新工程（包括建筑、打樁、拆卸、地盘平整及土木工程）及维修、保养、改建及加建等工程（「装修及维修工程」）的巡查及执法工作；
- 劳工处对注册安全审核员及注册安全主任的监管；
- 劳工处就高风险工作的规管；
- 劳工处就意外事故的跟进；
- 屋宇署对注册承建商的规管；
- 发展局对工务工程的监管；
- 创新科技应用；
- 安全教育；以及
- 宣传推广。

调查过程

1.6 公署的调查工作包括：

- 审研劳工处、屋宇署及发展局提供的资料，包括部门的档案、执法和行动数据；
- 与劳工处、屋宇署及发展局高层人员会面作详细讨论；
- 与劳工处进行实地视察；
- 邀请建造业议会²及职业安全健康局（「职安局」）提供资料及意见，以供参考；
- 审研公众人士提供的资料及意见³；以及
- 审阅相关的媒体报道。

1.7 2025 年 2 月 25 日及 26 日，公署将调查报告初稿送交劳工处、屋宇署、发展局、建造业议会及职安局在遵守保密原则下置评。经考虑及适当纳入相关部门及机构的意见后，公署于 2025 年 3 月 31 日完成这份报告。

² 建造业议会于 2007 年根据《建造业议会条例》（香港法例第 587 章）成立，由一位主席及 24 名成员组成，成员来自代表业内各界别的人士，包括聘用人、专业人士、学者、承建商、工人、独立人士和政府官员。议会的主要职能是就长远的策略性事宜与业界达成共识、向政府反映建造业的需要及期许，并为政府提供沟通渠道，取得与建造业所有相关事项的意见。为推动整个行业进行改善，议会获授权制订操守守则、管理注册及评级计划、督导前沿研究和人力发展、促进业界采用建造业标准、推广良好作业方式和制订表现指标。

职安局于 1988 年根据《职业安全健康局条例》（香港法例第 398 章）成立，由一位主席及 18 名成员组成，分别代表雇主、雇员、专业和学术界人士以及政府。职安局致力于改善工作环境，提高企业安全管理水平。该局的工作包括推广宣传、教育及训练、顾问服务、调查及策略研究、提供资讯，以及促进政府、雇主、雇员和专业及学术团体之间的交流合作。

建造业议会和职安局并非《申诉专员条例》下公署可调查的机构。

³ 就是项主动调查行动，公署共收到 19 份公众意见。

2

建造业的职安健概况

建造业的致命工业意外

2.1 在 2018 年至 2023 年期间，所有行业及建造业的致命工业意外⁴数字如下：

表 1：所有行业及建造业的致命工业意外数字

年份	致命工业意外数目	
	所有行业 (包括建造业)	建造业
2018	16	14
2019	22	16
2020	21	18
2021	25	23
2022	25	17
2023	24	20
总数	133	108

2.2 从上表可见，建造业的致命工业意外数目占比最高。在 2018 年至 2023 年期间，建造业共发生 108 宗致命工业意外，占有所有行业的致命工业意外超过八成。当中 63 宗（58%）涉及「新工程」，45 宗（42%）涉及「装修及维修工程」。

⁴ 工业意外是指在《工厂及工业经营条例》所界定的工业经营在香港境内发生的受伤或死亡意外，而这些意外是因工业活动而引致的。

建造业的「新工程」及「装修及维修工程」

2.3 「新工程」是指正进行新发展或重建工程的建筑地盘，涉及的作业包括建筑、打樁、拆卸、地盘平整及土木工程。「装修及维修工程」指楼宇的改建、维修、保养及室内装修等工程、保养或修葺的定期合约（例如道路、水务及渠务工程）。

表 2：「新工程」和「装修及维修工程」的致命工业意外数字

年份	「新工程」的致命工业意外		「装修及维修工程」的致命工业意外数目	建造业致命工业意外总数
	属工务工程*的数目	属工务工程以外的数目		
2018	1 (7.1%)	4 (28.6%)	9 (64.3%)	14 (100%)
2019	0 (0%)	14 (87.5%)	2 (12.5%)	16 (100%)
2020	4 (22.2%)	8 (44.4%)	6 (33.3%)	18 (100%)
2021	1 (4.3%)	9 (39.1%)	13# (56.5%)	23 (100%)
2022	1 (5.9%)	8 (47.1%)	8 (47.1%)	17 (100%)
2023	5 (25%)	8 (40%)	7^ (35%)	20 (100%)
总数	12 (11.1%)	51 (47.2%)	45 (41.7%)	108 (100%)

* 工务工程是指建筑署、渠务署、机电工程署、路政署、水务署、土木工程拓展署辖下的地盘。

其中两宗属工务工程。

^ 其中一宗属工务工程。

建筑业致命工业意外的类别

2.4 108 宗致命工业意外中，52 宗（48%）的意外为「人体从高处堕下」，其余则属「受困于倒塌或翻侧的物件」、「受困于物件之内或物件之间」、「被移动物件或与移动物件碰撞」及「遭堕下的物件撞击」等。

表 3：建筑业致命工业意外的类别分析

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	总数
人体从高处堕下	11	7	7	8	10	9	52
受困于倒塌或翻侧的物件	0	2	4	3	6	1	16
受困于物件之内或物件之间	1	1	2	2	1	2	9
被移动物件或与移动物件碰撞	0	2	2	3	0	1	8
遭堕下的物件撞击	0	2	1	2	0	1	6
遇溺	0	1	1	0	0	0	2
触电或接触放出的电流	1	0	1	0	0	3	5
窒息	0	0	0	4	0	0	4
暴露于有害物质中或接触有害物质	0	0	0	0	0	2	2
遭移动中的车辆撞倒	1	1	0	0	0	0	2
与固定或不动的物件碰撞	0	0	0	1	0	0	1
滑倒、绊倒或在同一高度跌倒	0	0	0	0	0	1	1
总数	14	16	18	23	17	20	108

2.5 涉及高空工作的致命意外中，有不少是工人从竹棚架、梯具等高处堕下死亡。建筑业经常使用悬空式竹棚架（俗称「吊棚」）作为外墙维修及保养工作，例如维修和更换分体式冷气机、更换窗户、更换水管等。而吊船则被广泛使用在安装玻璃幕墙或窗户、清洁窗户，以及为建筑物、桥梁、烟囱、筒仓和其他构筑物进行外部翻新和装修等工程时，载着工地人员在高空工作。在 2018 年至 2023 年，涉及竹棚架、吊船及吊运的建筑业致命工业意外个案分别有 19 宗、3 宗及 6 宗。

图 1：悬空式竹棚架（「吊棚」）
（由公署人员拍摄）



图 2：吊船
（取自劳工处网站）



3

职安健法例的要求

3.1 现行规管职安健的主要法例是《职业安全及健康条例》、《工厂及工业经营条例》及其附属规例，包括《建筑地盘（安全）规例》、《工厂及工业经营（安全管理）规例》、《工厂及工业经营（安全主任及安全督导员）规例》等。

东主、雇主及处所占用人的一般责任条文

3.2 《工厂及工业经营条例》第 6A(1)条订明，工业经营（包括任何建筑工程）的每位东主⁵，均有责任在合理切实可行范围内，尽量确保其在工业经营中雇用的所有的人健康及工作安全。该条例第 6A(2)条订明，在不损害上述东主责任的概括性的原则下，该责任所扩及的事项尤其包括以下各项 —

- (a) 设置及保持在合理切实可行范围内尽量是安全和不会危害健康的工业装置及工作系统；
- (b) 作出有关的安排，以在合理切实可行范围内尽量确保在使用、搬运、贮存和运载物品及物质方面，安全和不会危害健康；

⁵ 根据《工厂及工业经营条例》第 2 条的释义，「东主」就任何工业经营或应呈报工场而言，包括当其时管理或控制在该工业经营或应呈报工场中进行的业务的人，亦包括法人团体、商号，以及任何工业经营或应呈报工场的占用人及此等占用人的代理人。

- (c) 提供所需的资料、指导、训练及监督，以在合理切实可行范围内尽量确保其在工业经营中雇用的所有的人健康及工作安全；
- (d) 对于任何由东主控制的工业经营部分，在合理切实可行范围内尽量保持该部分处于安全和不会危害健康的状况，以及提供和保持进出该部分的安全和不会危害健康的途径；及
- (e) 为其在工业经营中雇用的所有的人提供及保持在合理切实可行范围内尽量是安全和不会危害健康的工作环境。

3.3 任何工业经营的东主违反第 6A 条，即属犯罪，经循简易程序定罪，可处罚款 300 万元；或经循公诉程序定罪，可处罚款 1,000 万元⁶。任何工业经营的东主无合理辩解而故意违反第 6A 条，即属犯罪，经循简易程序定罪，可处罚款 300 万元及监禁 6 个月；或经循公诉程序定罪，可处罚款 1,000 万元及监禁 2 年⁷。

3.4 《职业安全及健康条例》第 6(1)条订明，每名雇主均须在合理地切实可行范围内，确保其所有在工作中的雇员的安全及健康。

3.5 《职业安全及健康条例》第 7(1)条规定，任何雇员的工作地点如位于不受其雇主控制的处所，则该处所的占用人须确保该处所、进出该处所的途径、及存放于该处所的任何作业装置或物质，在合理地切实可行范围内是安全和不会危害健康。

3.6 任何雇主或处所占用人没有遵守《职业安全及健康条例》第 6(1)条或第 7(1)条，即属犯罪；经循简易程序定罪，可处罚款 300 万元；或经循公诉程序定罪，可处罚款 1,000 万元⁸。任何雇主

⁶ 这是法例修改后的罚则（见下文**第3.38段**）。修例前的罚则为罚款50万元。

⁷ 这是法例修改后的罚则（见下文**第3.38段**）。修例前的罚则为罚款50万元及监禁6个月。

⁸ 这是法例修改后的罚则（见下文**第3.38段**）。修例前的罚则为罚款20万元。

或处所占用人蓄意地或明知或罔顾后果地没有遵守第 6(1)条或第 7(1)条，即属犯罪，经循简易程序定罪，可处罚款 300 万元及监禁 6 个月；或经循公诉程序定罪，可处罚款 1,000 万元及监禁 2 年⁹。

3.7 另外，《建造业工人注册条例》（香港法例第 583 章）第 5 条订明，任何人（包括承建商）不得雇用未经注册的建造业工人在建造工地进行建造工作。若违反相关规定，即属犯罪，一经定罪可处罚款 5 万元。

雇员的一般责任条文

3.8 《工厂及工业经营条例》第 6B(1)条订明，工业经营的每名受雇的人，于工作时均有责任为其本人及其他人的健康及安全，采取合理的谨慎措施；及在有需要的范围内，尽量与东主或该等其他人合作，使有关为确保工业经营中受雇的人的健康及安全的责任或规定得以执行或遵从。任何人违反第 6B(1)条，即属犯罪，一经定罪，可处罚款 15 万元¹⁰。在工业经营中受雇的人无合理辩解而故意于工作时作出任何相当可能危及他本人或他人的事情，即属犯罪，一经定罪，可处罚款 15 万元及监禁 6 个月¹¹。

3.9 《职业安全及健康条例》第 8(1)条规定，任何在工作中的雇员须在合理地切实可行范围内，照顾在其工作地点并有可能因其工作而受影响的人（包括雇员本身）的安全及健康，以及须在合理地切实可行范围内，尽量与其雇主或该等其他人合作，使为确保安全或健康的规定得以遵守。任何雇员如没有遵守该规定，即属犯罪，一经定罪，可处罚款 15 万元¹²。任何雇员如蓄意地或明知或罔顾后果地没有遵守该规定，即属犯罪，一经定罪，可处罚款 15 万元

⁹ 这是法例修改后的罚则（见下文**第3.38段**）。修例前的罚则为罚款20万元及监禁6个月。

¹⁰ 这是法例修改后的罚则（见下文**第3.38段**）。修例前的罚则为罚款25,000元。

¹¹ 这是法例修改后的罚则（见下文**第3.38段**）。修例前的罚则为罚款5万元及监禁6个月。

¹² 这是法例修改后的罚则（见下文**第3.38段**）。修例前的罚则为罚款1万元。’

及监禁 6 个月¹³。

法定呈报的建筑工程

3.10 根据《建筑地盘（安全）规例》第 56(1)条，承建商须就为期不少于 6 个星期及雇用 10 名以上工人的建筑工程，在工程展开后的 7 天内，向劳工处呈报。须呈报的资料包括：承建商的姓名或名称及地址；受聘进行建筑工程的每名次承建商的姓名或名称及地址；建筑地盘的位置；建筑工程的性质；建筑工程展开的日期；有否或会否使用任何机械动力，并说明其性质；以及建筑工程的预计所需时间。承建商如未有按上述规定向劳工处呈报建筑工程，即属犯罪，一经定罪，可处罚款 10 万元¹⁴。

优化建筑工程的法定呈报机制

3.11 劳工处分析了过往在建造业发生的致命工业意外个案，发现为数不少的致命工业意外涉及工期较短或雇用少量工人的高风险作业。根据现行法例，该些建筑地盘的承建商无须向劳工处作出呈报。

3.12 鉴于为期较短或雇用工人数目较少的工程，部分亦可能涉及高风险的作业（例如吊棚），劳工处正制订建议，研究优化建筑工程的法定呈报机制，以扩大涵盖范围及缩短呈报建筑工程资料的期限，并评估在现有资源下落实的可行性。该处正跟进有关的法例修订工作，并会尽快将建议提交予立法会审议。

装修及维修工程通报机制

3.13 在前段所述的法定建筑工程呈报机制以外，劳工处现时透过与香港物业管理公司协会（「物管协会」）及房屋署建立的通报

¹³ 这是法例修改后的罚则（见下文第 3.38 段）。修例前的罚则为罚款 5 万元及监禁 6 个月。

¹⁴ 这是法例修改后的罚则（见下文第 3.38 段）。修例前的罚则为罚款 1 万元。

机制，获取装修及维修工程的资讯。

与物管协会建立的通报机制

3.14 根据劳工处与物管协会的通报机制，若该协会会员管理的物业内有涉及吊棚工程的建筑地盘，该会员便需在该工程展开前至少 5 个工作天通报劳工处。劳工处人员会在指定时间内到有关地点进行安全巡查。

3.15 以往劳工处会巡查不少于十分之一经由物管协会会员通报的吊棚工程，自 2020 年 1 月，该处会巡查所有这些通报的吊棚工程。

3.16 因应职安健风险的变化，劳工处调配人手于 2023 年 11 月 29 日至 2024 年 2 月 29 日加强巡查大型或涉及高危工序的建筑地盘，职安主任在该段期间，巡查约五分之一经由物管协会会员通报的吊棚工程。其后，该处继续会巡查所有这些通报的吊棚工程。此外，因应修订后的《竹棚架工作守则》自 2024 年 10 月 19 日起正式生效（见下文**第 5.9 段**），劳工处于同年 10 月 21 日至 12 月 31 日调拨人手加强平日及周末的地区巡逻力度，重点打击竹棚架作业的违规行为，并监察工作守则的遵规情况，包括架设、扩建、更改或拆卸吊棚的工序是否在「合资格的人」的直接监督下进行；棚架工人是否持有有效证明书；棚架工人有否获提供并正确使用合适的防堕装备及系统；以及持责者有否采取足够措施确保棚架的稳定性等。

与房屋署建立的通报机制

3.17 根据劳工处与房屋署的通报机制，就房屋署管理的物业的装修及维修工程地盘，如涉及使用吊棚、在密闭空间工作或进行起重工作及使用索具（例如把材料吊运至屋顶），该署需在工程展开前至少 5 个工作天通报劳工处，让劳工处可进行针对性及适时的安全巡查。

3.18 劳工处表示，虽然由房屋署通报的装修及维修工程的数量众多，但因房屋署投放了不少资源提升这些工程的职安健水平，故其职安健水平一般相对较高。因此，劳工处由 2020 年 1 月起，会选择不少于十分之一经房屋署通报的装修及维修工程作出安全巡查。劳工处会确保被抽查的地盘覆盖全港各区。

其他获取装修及维修工程资讯的途径

3.19 劳工处鼓励市民透过不同渠道就不安全的职安健情况作出举报。除设立电话热线让市民投诉职安健事宜外，劳工处亦于 2019 年推出网上职安健投诉平台，方便雇员及市民使用流动装置，举报不安全的工作环境，藉此获得更多建筑工程（包括装修及维修工程）的资讯。

安全管理制度

3.20 政府透过于 1999 年 11 月 24 日通过的《工厂及工业经营（安全管理）规例》，以分阶段形式实施该规例附表 4 中载列的 14 项安全管理元素（见表 4），先在 2002 年 4 月 1 日起实施首 10 项元素。劳工处表示，分阶段实施该规例的目的是让相关行业熟习安全管理制度，并为实施其余 4 项元素作好准备。

3.21 《工厂及工业经营（安全管理）规例》第 8 条规定，一天内有不少于 100 名工人在一个或以上建筑地盘工作的承建商，或进行一个合约价值一亿元或以上的建筑工程的承建商，必须就相关建筑地盘发展、实施和维持安全管理制度，亦须定期审核该制度。任何人违反该规定，即属犯罪，一经定罪，可处罚款 40 万元及监禁 6 个月¹⁵。

¹⁵ 这是法例修改后的罚则（见下文第 3.38 段）。修例前的罚则为罚款 20 万元及监禁 6 个月。

表 4：安全管理制度的元素

安全管理制度的 14 项元素	
第 1 部	
1	安全政策 说明东主或承建商就工作时的安全及健康所作的承诺的安全政策。
2	组织架构 确使就工作时的安全及健康所作的承诺得以实行的架构。
3	安全训练 目的在令员工具备安全地及在不危害健康的情况下工作的知识的训练。
4	内部安全规则 为达致安全管理的目标而提供指示的内部安全规则。
5	视察计划 藉以找出危险情况并定期或在适当时间对任何上述危险情况作出补救的视察计划。
6	危险控制计划 藉以找出工人可能遇到的危险以及确定该等危险对工人的危害的计划，该计划并且提供适合的个人防护装备作为在工程控制的方法不可行的情况下的最终解决办法。
7	意外或事故的调查 意外或事故的调查，以查究有关意外或事故的成因，并发展即时应变安排，防止意外或事故再次发生。
8	对紧急情况的应变准备 对紧急情况的应变准备，以发展、传达和执行就有效管理紧急情况而订明的计划。
第 2 部	
9	对次承建商的评核、挑选及管控 对次承建商的评核、挑选及管控，以确保次承建商完全知悉其安全责任并实际履行该等责任。
10	安全委员会 作为探讨、建议和不时检讨有关措施，以改善工作时的安全及健康的安全委员会。

安全管理制度的 14 项元素	
第 3 部（2024 年 4 月 29 日起生效）	
11	工作的危险分析 评核与工作有关的或潜在的危险，并发展安全程序。
12	安全和健康的意识 提高、发展和维持在工场内的安全和健康的意识。
13	控制意外及消除危害 为在工人面对任何恶劣工作环境之前控制意外及消除危害而设的计划。
14	职业健康的危害的保障计划 使工人无须遭受职业健康方面的危害的健康保障计划。

3.22 劳工处表示，自《工厂及工业经营（安全管理）规例》于 2002 年实施以来，该处曾进行多次检讨，以了解业界是否已就推行余下 4 项元素作好准备。调查结果均反映相当数量的机构当时仍未有能力或尚未作出充分准备全面落实余下的 4 项元素。经考虑检讨结果及其他因素后，劳工处于 2018 年着手筹备实施该 4 项元素，包括更新《安全管理工作守则》，以协助机构切实推行该些元素，并就更新内容咨询业界。但因随后数年社会整体的经济状况不佳（尤其是建造业界）而决定暂缓推行。

3.23 2024 年 2 月 23 日，政府刊宪《2024 年〈工厂及工业经营（安全管理）规例〉（生效日期）公告》，指定第 11 至 14 项元素于 2024 年 4 月 29 日生效（生效日期后设有六个月的宽限期）。政府同日亦在宪报刊登经修订的《安全管理工作守则》，主要的修订内容包括：加强进行安全审核及查核的要求、加入安全审核报告的进行通知和提交的要求，以及加入安全管理制度的评估表格，为持责者遵从法例的规定提供更实务的指引。

安全委员会

3.24 设立安全委员会是安全管理制度的第 10 项元素。《工厂及工业经营（安全管理）规例》第 10 条订明，须实施安全管理制度的承建商须设立一个或多个安全委员会，而该等委员会的功能是找出、建议和不断检讨为改善在有关工业经营中的工人的安全及健

康而设立的措施；以及在合理切实可行范围内，尽量实施安全委员会就在该工业经营中的工人在工作时的安全及健康事宜而建议的任何措施。

3.25 该规例第 11 条亦订明，承建商须确保安全委员会有至少一半成员代表地盘内的工人；该委员会获得一份书面陈述，其中列出管限其成员资格、职权范围及会议程序的规则；该委员会每 3 个月至少开会一次；以及该委员会备存会议记录为期 5 年或以上，并在劳工处的职安主任索取时供其查阅。

3.26 违反第 10 条可处罚款 10 万元及监禁 3 个月¹⁶；违反第 11 条则可处罚款 10 万元¹⁷。

安全审核及注册安全审核员

3.27 根据《工厂及工业经营（安全管理）规例》第 13 条，须实施安全管理制度的承建商须委任一名注册安全审核员，每 6 个月就地盘的安全管理制度及其元素进行至少一次安全审核。任何人违反有关委任注册安全审核员进行审核的规定，即属犯罪，一经定罪，可处罚款 40 万元及监禁 6 个月¹⁸。

3.28 根据《工厂及工业经营（安全管理）规例》第 4 条、第 6 条及附表 1，申请注册为安全审核员的人须(1)获劳工处处长信纳为一名有资格、有足够能力以及适合和适当的人选；(2)为注册安全主任；(3)在申请前的 5 年内，取得不少于 3 年全职担任管理职位的经验，负责某工业经营（包括建筑地盘）的工业安全及健康事宜，并在提出申请时正担任该等管理职位；(4)完成指明的训练计划；以及(5)明白香港法例中关乎工业安全及健康事宜的规定。注册成为安全审核员后，该名人士并不需要就其注册申请续期。劳工处如发现注

¹⁶ 这罚则在法例修改后维持以往水平（见下文**第 3.38 段**）。

¹⁷ 这是法例修改后的罚则（见下文**第 3.38 段**）。修例前的罚则为罚款 5 万元。

¹⁸ 这是法例修改后的罚则（见下文**第 3.38 段**）。修例前的罚则为罚款 20 万元及监禁 6 个月。

册安全审核员违反相关法例中任何适用于注册安全审核员的条文，或不再信纳该注册安全审核员是有能力履行职责，可向该安全审核员提出谴责、暂时吊销或取消其注册。

3.29 在建筑地盘进行安全审核时，注册安全审核员透过与各阶层的管理人员和员工面谈、查阅文件及视察实际工作情况及工序等方法，收集该建筑地盘的安全管理制度资料，并根据法定要求、劳工处发出的工作守则及指引、适用的业内标准和国际标准等制订其审核标准，以评估该建筑地盘的安全管理制度的各个元素是否达至审核标准，并向承建商提出改善建议。

3.30 《工厂及工业经营（安全管理）规例》第 15 条规定，注册安全审核员须在完成审核后 28 天内向委任他的承建商提交安全审核报告。该规例第 16 条则规定，承建商须于接获审核报告后在切实可行范围内尽快阅读和加签该报告，并且记录加签的日期；如报告载有改善建议，须在接获报告后 14 天内拟定一项改善计划，在切实可行范围内尽快实施该项计划，并在接获报告后 21 天内，将该报告和改善计划的文本提交劳工处。

3.31 注册安全审核员如没有在进行安全审核前通知劳工处，或没有向承建商提交安全审核报告，即属犯罪，一经定罪，可处罚 5 万元¹⁹。

3.32 承建商如没有在接获安全审核报告后指明时间内拟定或实施改善计划，即属犯罪，一经定罪，可处罚 40 万元及监禁 3 个月²⁰。

注册安全主任

3.33 《工厂及工业经营（安全主任及安全督导员）规例》第 14

¹⁹ 这罚则在法例修改后维持以往水平（见下文第 3.38 段）。

²⁰ 这是法例修改后的罚则（见下文第 3.38 段）。修例前的罚则为罚款 10 万元及监禁 3 个月。

条规定，雇用 100 名或以上员工在一个或以上建筑地盘工作的承建商，须以全职方式雇用一名注册安全主任，以协助承建商促进相关建筑地盘内受雇的人的安全及健康。承建商如违反该规定，即属犯罪，一经定罪，可处罚款 40 万元²¹。

3.34 按《工厂及工业经营（安全主任及安全督导员）规例》第 5 条、第 7 条及附表 2 至 3，申请注册成为安全主任的人须(1)获劳工处处长信纳为有资格、有足够能力以及适合和适当的人选；(2)考取获劳工处处长承认的学术资格；以及(3)获得不少于一年或两年的有关经验（视乎申请人持有的学术资格而定）。安全主任的注册有效期为四年。如欲续期，安全主任须在紧接申请前的四年内完成不少于 100 小时关于职安健的专业进修计划。劳工处已发出《工厂及工业经营（安全主任及安全督导员）规例专业进修计划指引》²²，为参加专业进修计划的注册安全主任提供指引。

3.35 注册安全主任的主要职责包括就应采取的职安健措施向承建商提供意见；透过视察工作地点，检查建筑地盘中的装置、设备和工序；监督安全督导员²³；调查意外或危险事故并向承建商作出报告；以及协助承建商实施安全管理制度等。注册安全主任每月须向承建商呈交报告书。

3.36 《工厂及工业经营（安全主任及安全督导员）规例》第 19 及 20 条规定，承建商须提供一切协助、设备、设施及资料以便注册安全主任进行其工作，以及在切实可行范围内尽快与注册安全主任讨论所呈交的报告，并在该报告上加签，注明讨论该报告的日期。

²¹ 这是法例修改后的罚则（见下文**第 3.38 段**）。修例前的罚则为罚款 5 万元。

²² 为配合行业的发展及需要，并切合持份者对安全主任专业水准的期望，劳工处于 2022 年初更新了该指引，包括加入「安全主任的专业道德和诚信」作为必修的专业进修计划，接受「其他学习范畴」内的培训项目（即工程学、资讯科技、软件应用及软技能培训）作为专业进修计划的其中一个选项等，以提高安全主任的专业才能。

²³ 根据《工厂及工业经营（安全主任及安全督导员）规例》第 16 条，雇用 20 名或以上员工的建筑地盘的承建商，必须雇用一名安全督导员，以协助注册安全主任执行其职责。安全督导员须每星期向承建商或注册安全主任呈交报告。

承建商如违反上述规定，即属犯罪，一经定罪，可处罚款 10 万元²⁴。

职安健法例的修订

3.37 《工厂及工业经营条例》的罚则对上一次修订是在 1994 年，而《职业安全及健康条例》的罚则则是自 1997 年条例订立便一直沿用。换句话说，该两条条例的罚则已超过 20 年未有检讨。2022 年 5 月，政府向立法会提交《2022 年职业安全及健康法例（杂项修订）条例草案》，修订《职业安全及健康条例》、《工厂及工业经营条例》及其附属法例，以整体提高职安健罪行的罚则，从而加强阻吓力，让雇员得到更佳的职安健保障。《2023 年职业安全及职业健康法例（杂项修订）条例》于 2023 年 4 月 19 日获立法会通过，并在同年 4 月 28 日生效。

3.38 主要修订包括：

- (1) 针对东主、雇主及处所占用人的一般责任条文下的罪行，劳工处可循「可公诉罪行」形式提出检控，其最高罚款额及最高监禁年期分别提升至 1,000 万元及 2 年，并加入条文要求法庭量刑时须考虑被定罪单位的营业额及其所提交的其他财务资料；
- (2) 以简易程序提出检控的雇主一般责任条文及雇员一般责任条文的最高罚款额，分别增加至 300 万元及 15 万元；
- (3) 按罪行的严重性，调整其他简易程序罪行的最高罚款额；以及
- (4) 将循简易程序审讯的罪行的检控时限由 6 个月延长至 9 个月。

²⁴ 这是法例修改后的罚则（见下文**第 3.38 段**）。修例前的罚则为罚款 5 万元。

4

劳工处的 巡查及执法工作

巡查的类别

4.1 劳工处的巡查主要分为以下四类：

(一) 日常安全巡查

4.2 日常建筑地盘的安全巡查包括首次巡查及后续巡查。劳工处职安主任作出的巡查大部分属于此类。

法定呈报的建筑工程

4.3 就法定呈报的建筑地盘（见第 3.10 段），劳工处的内部指引订明，职安主任须在接获承建商的呈报后指定时间内进行首次巡查。

4.4 职安主任在首次巡查时，会核实呈报表格上的资料，以及评估建筑地盘风险和提供相应的职安健建议。分区职安主任会复核职安主任填写的巡查记录，并按风险为本的原则及内部指引所订明的准则，例如建筑地盘的规模、工序及受雇人数等，决定对该建筑地盘往后的巡查频次。举例来说，正进行楼宇建筑工程的地盘，由于相对的职安健风险较高，因此该处会较频密地巡查该类型地盘。

4.5 劳工处于 2022 年 11 月起在内部运作的「职业安全及健康管理资讯系统」中增设「工作地点巡查档案电子记录册」，分区职安主任可透过该电子记录册知悉其从属的职安主任获派处理的档案数量，从而监察他有否按优次适时进行安全巡查，职安主任亦能更好地掌握其负责的档案，妥善订下巡查的优先次序。

自愿通报及法定呈报的装修及维修工程

4.6 装修及维修工程的规模一般未达须按法例向劳工处作出呈报的门槛。劳工处透过与物管协会及房屋署建立的自愿通报机制，获取装修及维修工程的资讯（见**第 3.13 段**）。就这类工程，劳工处的内部指引订明，职安主任须在接获承建商的通报后的指定时间内到有关地点进行首次巡查。

4.7 就协会会员向劳工处的装修及维修工程自愿通报，由 2018 年的 347 宗，大幅上升至 2023 年的 3,869 宗。至于在指定时间内展开首次巡查，劳工处只在 2018 年及 2019 年达标，而 2020 年至 2023 年的达标率介乎 54%至 88%。劳工处解释，政府因应疫情实施特别上班安排，该段期间的巡查工作有所影响。

4.8 劳工处由 2020 年 1 月起，会选择不少于十分之一经房屋署通报的装修及维修工程作出安全巡查。在 2020 年至 2023 年期间，房屋署的相关通报，介乎约 2,900 宗至 3,300 多宗。劳工处相应的巡查次数介乎约 270 至 500 多次，大致上符合该处所订巡查十分之一的通报的目标。

4.9 装修及维修工程有不同的规模，由大型的屋苑维修至小型的家居装修不等，而符合《建筑地盘（安全）规例》第 56(1)条的装修及维修工程，承建商须在工程开展后 7 天内向劳工处呈报相关工程（**第 3.10 段**）。在 2018 年至 2023 年期间，共发生了 45 宗涉及装修及维修工程的致命意外，其中 16 宗（36%）意外的有关工程符合法定的呈报要求，劳工处亦曾于意外前接获承建商就该等工程的呈报。至于其余的 29 宗，不属法定须呈报的工程，而劳工处于意外前并没有接获自愿通报。相关统计资料如下：

**表 5：涉及装修及维修工程的致命意外
及劳工处在意外前曾接获展开工程前的呈报的数目**

年份	「装修及维修工程」 的致命意外 数目	劳工处在意外前 曾接获展开工程前的呈报 的数目 (括号标示所占百分比)
2018	9	4 (44%)
2019	2	1 (50%)
2020	6	2 (33%)
2021	13	5 (38%)
2022	8	2 (25%)
2023	7	2 (29%)
总数	45	16 (36%)

(二) 地区巡逻

4.10 鉴于部分装修及维修工程未必会透过通报机制向劳工处呈报，该处职安主任会定期进行地区巡逻，巡查没有向该处呈报而潜在风险较高的建筑地盘，尤其会优先巡查涉及使用吊棚的装修及维修工程地盘。如涉及使用吊棚的地盘数量太多，职安主任会按其专业判断，并以风险为本的原则（例如系稳金属托架的螺丝数目、外墙情况、吊棚面积和外观等），订下巡查优先次序。

(三) 特别执法行动

4.11 劳工处不时密切留意涉及不同高危工序、不同类型及不同承建商的建筑地盘的风险情况，若发现某类工序的意外有上升趋势，或某承建商的地盘接连发生严重事故，劳工处便会进行特别执法行动。

4.12 每次特别执法行动通常为期约 2 星期，巡查会聚焦于与行动主题有关的建筑地盘、承建商或高危工序，以查找承建商的不足之处，以及承建商有否就相关工序提供及维持安全工作系统。

（四）全面和深入的巡查

4.13 劳工处会针对以下地盘进行全面和深入的安全巡查：

- (1) 工序复杂或以非传统建筑方法施工；
- (2) 涉及高风险作业或工序；以及
- (3) 安全表现欠佳及安全系统性存疑的建筑地盘，例如曾发生严重甚至致命工业意外、在短期内再次发生不安全事故、涉及较多工伤或投诉的建筑地盘。

4.14 劳工处职业安全行动科的不同区域会定期举行会议，讨论区内地盘的安全状况，挑选风险相对较高的地盘供区域主管（即副总职安主任）考虑进行全面和深入巡查。

4.15 除了查找建筑地盘的不安全作业外，这类安全巡查会聚焦承建商有否就建筑地盘潜在风险较高的工序提供及维持安全工作系统，以及评估该建筑地盘有否妥善实施《工厂及工业经营（安全管理）规例》指明下的安全管理制度（见**第 3.21 段**）。

4.16 劳工处表示，会派遣较日常安全巡查为多的职安主任（通常 8 至 10 名），到目标建筑地盘进行全面和深入巡查，巡查前会作出充分准备及部署，巡查时间亦会较一般的安全巡查为长，因此这类巡查能达致更佳的执法效果，以收阻吓作用。劳工处现时的目标是每年为 40 个建筑地盘进行这类安全巡查。

巡查记录

4.17 劳工处就每一个建筑地盘的巡查均是突击进行。职安主任每次巡查地盘所需的时间，会因应工程种类、建筑地盘的规模、工序及受雇人数等而有所不同，因此该处未能确实说明每次巡查的视察时间。

4.18 职安主任会按需要使用不同方法和工具，包括数码相机以

拍照或拍影片，以及其他科技仪器如激光测距仪、电子测斜仪、电子卡尺等作搜证之用。此外，职安主任会要求在地盘工作的人士出示有关证明书，如建筑业强制性基本安全训练课程的证明书（俗称「平安卡」或「绿卡」），以作检查；亦会检查由「合资格的人」及「合资格检验员」就高风险工作签署的表格（见**第 5 章**）。

4.19 职安主任巡查地盘时会填写以下巡查记录：

- (1) 「巡查工作纸」：记录巡查的检查范围、项目及结果，包括持责者违规情况；
- (2) 「地盘资料表」：记录地盘地址、总承建商及分判商的名称、地盘管理人员等；
- (3) 「机器清单」：记录地盘使用的机器；
- (4) 「巡查清单」：清单列出高风险工序所需检查的项目，职安主任需记录有否就每个项目作出检查及跟进；以及
- (5) 「档案简报」：记录巡查时的整体发现及跟进建议。

4.20 在完成巡查工作后，职安主任会向上级（即分区职安主任）呈交上述巡查记录，以供复核。如有需要，分区职安主任会向职安主任给予适当意见或指示，以及进行监督巡查。

巡查数字

4.21 在 2018 年至 2023 年期间，截至相关年度 12 月 31 日，劳工处就未竣工的「新工程」和「装修及维修工程」建筑地盘存档数目约 28,000 多个至 36,000 多个不等。

4.22 综合各类安全巡查以及因应投诉而进行的巡查，按巡查人次计算，在 2018 年至 2023 年期间，每年劳工处进行的工地安全巡查次数约 58,000 次至 87,000 次不等，平均每年约 70,700 次。

4.23 劳工处表示，巡查次数一向是按巡查人次计算（即 2 名职安主任共同进行的巡查会当作 2 次巡查计算），以如实反映职安主任的工作量。

4.24 就「新工程」而言，在 2018 年至 2023 年期间，按巡查人次计算，劳工处每年进行日常安全巡查的次数由约 17,974 至 31,098 次不等，平均每年约 23,789 次，而该处并没有备存相应的建筑地盘数目。进行特别执法行动的巡查次数则由 2,744 至 6,216 次不等，所涉及的地盘数目由 1,641 至 3,521 个不等，平均就每个地盘巡查 1.75 次。

4.25 至于全面和深入巡查，需耗用大量人手资源，因此劳工处一般只能就每个风险相对较高的地盘进行一次这类巡查。在 2018 年至 2023 年期间，劳工处每年为 17 至 41 个地盘进行这类巡查。

4.26 就「新工程」的巡查总次数，2018 年至 2023 年期间平均每年约 28,218 次，占该处就所有工地平均每年进行约 70,700 次（第 4.22 段）工地安全巡查的 40%。

4.27 另一方面，在 2018 年至 2023 年期间，劳工处每年透过房屋署的通报、物管协会会员的通报及地区巡逻而知悉的装修及维修工程地盘的数目，由约 4,800 多个至 8,000 多个不等。

4.28 劳工处指，该处在 2020 年开始要求职安主任巡查所有经协会会员通报的吊棚工程，故该处自此停止在办公时间进行地区巡逻，2020 年经地区巡逻而知悉的工程数目因而较其他年份少。劳工处于 2021 年加强地区巡逻，包括在 2021 年至 2023 年每年分别进行为期 6 星期至 8 星期的巡逻，以加强打击装修及维修工程的高风险工作。

执法指引

4.29 劳工处表示，职安主任会考虑不同建筑地盘的风险和危害，根据其专业判断，评估违例情况的严重性及其后果，以及审视所掌握的证据，判断该如何跟进承建商不同程度的违规情况。

4.30 根据《职业安全及健康条例》第 9 条，劳工处可向雇主或处所占用人发出「敦促改善通知书」，规定其须在该通知书指明的限期内对指明的违例事项作出补救，或停止继续或重复违反指明的违例事项。任何雇主或处所占用人如无合理辩解而没有遵从「敦促改善通知书」，即属犯罪，一经定罪，可处罚款 40 万元及监禁 12 个月²⁵。

4.31 根据该条例第 10 条，劳工处如认为处所进行的活动或置于该处所的任何作业装置或物质的状况或使用，有造成死亡或严重身体伤害的迫切危险，可向雇主或处所占用人发出「暂时停工通知书」，指示在该通知书仍然有效的期间不得进行的活动或不得使用的处所、作业装置或物质。「暂时停工通知书」在被撤销前继续有效。任何雇主或处所占用人如无合理辩解而违反「暂时停工通知书」，即属犯罪，一经定罪，可处罚款 100 万元及监禁 12 个月²⁶，并可就承建商明知而蓄意违反「暂时停工通知书」，每日另处罚款 10 万元²⁷。

4.32 劳工处按以下 4 个组别的职安健风险，订定相应的执法行动：

表 6：职安健风险类别及劳工处相应的执法行动

风险类别	违规行为	劳工处的执法行动
第一组	- 涉及可能造成工人死亡或严重身体伤害的迫切危险，延迟控制相关的危险情况可能会严重危及工人。 - 例子：起重机运载超出其负荷的物品、起重机械有	- 向承建商发出「暂时停工通知书」，停止相关工作、工序或使用相关设备，直至劳工处信纳承建商已采取措施消除有关危害，才可复工。 - 若有足够证据，亦会就违例事项提出检控。

²⁵ 这是法例修改后的罚则（见第 3.38 段）。修例前的罚则为 20 万元及监禁 12 个月。

²⁶ 这是法例修改后的罚则（见第 3.38 段）。修例前的罚则为 50 万元及监禁 12 个月。

²⁷ 这是法例修改后的罚则（见第 3.38 段）。修例前的罚则为 5 万元。

风险类别	违规行为	劳工处的执法行动
	严重机械损坏、罔顾高空工作的安全。	
第二组	- 涉及会造成严重身体伤害或严重影响健康的危险，或发生相当大的火警危险。 - 例子：出口有阻塞或太平门被锁上、没有足够的措施防止工人由高处堕下。	- 提出起诉。 - 劳工处若认为相关违规行为可能会重复或持续发生，亦会向承建商发出「敦促改善通知书」。
第三组	涉及性质不太严重的风险，或者尽管承建商没有完全遵守相关法规，但已经采取了一些大幅降低风险的措施。	- 虽然该些行为可能已违反职安健法例，但劳工处只会对承建商发出「敦促改善通知书」，指示承建商作出纠正。如情况有改善，劳工处通常不会就原来的违规行为提出起诉。 - 但若情况没有改善，劳工处会就承建商原来的违规行为以及未有遵从「敦促改善通知书」提出起诉。
第四组	- 涉及的违规行为通常不会引起迫切或严重的身体伤害的风险，违规的性质亦较第三组为轻。 - 例子：没有急救设施、没有妥善备存记录。	除非有令人信服的理由需要采取更有力的执法措施，否则劳工处通常只对这组的违规行为发出书面警告。

「暂时停工通知书」的跟进

4.33 就在一般安全巡查时发出的「暂时停工通知书」，劳工处会每天（包括公众假期）派员到相关建筑地盘作跟进巡查，以确保承建商遵守「暂时停工通知书」的规定。如在职安主任跟进巡查时，有证据显示承建商正采取合适的补救措施或极不可能恢复不安全的工作，可调低跟进巡查的频次。职安主任如发现承建商正积极采取补救措施以消除相关危害，跟进巡查的频次可进一步调整。

4.34 就涉及意外而发出的「暂时停工通知书」，由于要确保相关承建商采取足够的措施以防止同类意外在同一建筑地盘再度发生，劳工处在发出「暂时停工通知书」后，会每天跟进有关通知书。倘若承建商正采取合适的补救措施或极不可能恢复不安全的工作，分区职安主任会适度地调整后续跟进巡查的频次。

4.35 在送达「暂时停工通知书」予承建商后，若所涉及的建筑工程项目属工务工程或由其他政府部门或公营机构负责的项目，劳工处会将「暂时停工通知书」的副本送交有关政府部门或公营机构，以便其监察承建商的职安健表现，并协助纠正劳工处发现的不足之处；若「暂时停工通知书」涉及私营建筑地盘，劳工处则会把副本送交屋宇署。如「暂时停工通知书」已经生效 14 天，但有关承建商仍未就相关危害提出补救方案，劳工处会尽快与相关政府部门或公营机构接洽，并安排召开审查个案会议，以尽快消除危险状况。

4.36 承建商如欲向劳工处申请撤销「暂时停工通知书」，必须制订能有效消除有关危害的施工方案，并就如何实行该施工方案提出令劳工处信纳的证明。劳工处地区行动科主管会审视承建商提交的施工方案，确认有关施工方案能有效消除有关危害后，方会撤销「暂时停工通知书」。

「敦促改善通知书」的跟进

4.37 就持责者须尽快作出改善的违例事项，「敦促改善通知书」通常不会写上遵办期限。就其他须改善的违例事项，「敦促改善通知书」的遵办期限一般为 2 至 4 个星期，实际遵办期限取决于

有关违例事项的性质和遵守有关规定所需的时间。在特殊情况下（例如为一些相对复杂的机械的危险部件加装有效防护），分区职安主任可以酌情订定一个较长的遵规期限，但在任何情况都不可以超过 3 个月。

4.38 劳工处会在遵办期限届满后或发出「敦促改善通知书」后的 2 至 4 个星期内，派员到有关建筑地盘进行跟进巡查。若发现承建商未有遵从「敦促改善通知书」的要求作出改善，劳工处会向承建商提出起诉，并会继续跟进。如情况仍未有改善，劳工处再次提出起诉，直至有关「敦促改善通知书」获得遵从为止。

4.39 与「暂时停工通知书」一样，劳工处会在发出「敦促改善通知书」后，将副本送交有关政府部门或公营机构（涉及工务工程或其他公共工程）或屋宇署（涉及私人工程）。

执法数字

「敦促改善通知书」及「暂时停工通知书」

4.40 在 2018 年至 2023 年期间，劳工处每年平均发出约 2,949 张「敦促改善通知书」，当中 68%是就新工程发出的，32%是就装修及维修工程发出的。同期，该处每年平均发出约 457 张「暂时停工通知书」，当中 41%是就新工程发出的，59%是就装修及维修工程发出的。劳工处表示，撤销「暂时停工通知书」的时间取决于消除有关危害涉及实际工作的复杂性、持责者的积极性及所提供的资料是否齐备。根据前线职安主任的经验，撤销与建筑工程有关的「暂时停工通知书」的最长时间约 4 个月，最短时间则在数天内完成。

整体检控情况

4.41 在 2018 年至 2023 年期间，劳工处就建筑业职安健情况提出的检控数目以及法庭判决的统计资料如下：

表 7：建筑业职安健检控及法庭判罚

年份	违反 职安健法例 的宗数#	检控 宗数#^	被判罪成 的宗数*#	平均每宗 罪成个案 的罚款	判监宗数# 及年期
2018	2,209	2,524	1,876	10,552 元	0
2019	2,343	2,305	1,767	8,777 元	0
2020	1,703	2,015	1,439	8,127 元	0
2021	1,962	1,872	1,341	8,144 元	1 判监两星期
2022	2,400	2,034	1,195	8,694 元	0
2023	2,409	2,322	1,711	8,992 元	0

宗数指传票数目。

^ 每年违反职安健法例的个案，由于检控未必能在同年提出，故两者数字并不对应。

* 由于每年的检控个案未必可以于同年完成聆讯，故该年完成聆讯传票数目及定罪传票数目并不对应同年的检控数目。

4.42 就建筑业的整体检控情况，检控及罪成的宗数由 2018 年的高位下跌，至近年重拾上升的趋势。在 2018 年至 2023 年期间，被判罪成的个案由 1,195 宗至 1,876 宗不等，平均罚款金额则由 8,127 元至 10,522 元不等。近年唯一的监禁个案（2021 年）涉及 1 宗装修及维修工程的意外，涉及 1 张定罪传票的被告，该监禁刑期与被告在同一宗致命意外被定罪的危险驾驶引致他人死亡控罪的监禁刑期同期执行。在 2018 年至 2023 年期间，法庭判处的最高罚款金额为 18 万元。

4.43 此外，在 2018 年至 2023 年，因违反职安健法例而被定罪的承建商，最多被定罪 77 次，其次是被定罪 56 次。

违反法定呈报的检控

4.44 劳工处严格执行法定建筑地盘呈报的要求，职安主任会在日常巡查及地区巡逻，留意有否未经呈报的建筑地盘。

4.45 根据劳工处的观察，建造业界在这方面的遵规情况理想。在 2018 年至 2023 年期间，该处只发现 3 个未经呈报的建筑地盘，并向相关承建商提出检控。相关承建商最终分别被判罚 5,000 元、2,000 元及 3,500 元。

公署的实地视察

装修及维修工程的通报

4.46 在 2023 年 11 月至 2024 年 2 月期间，公署人员随劳工处职安主任，视察 2 个由物管协会会员通报位于私人屋苑，以及 1 个由房屋署通报位于公共屋邨的吊棚工程。劳工处人员按通知上显示的预计动工日期巡查，所有视察均是突击进行。

4.47 在这 3 宗通报，劳工处只在其中一宗通报于巡查时遇上工程正在动工。根据物业管理公司给劳工处的通知，承建商会在该屋苑的 4 个单位进行吊棚工程。巡查当天，物业管理公司人员告知职安主任有工人正在其中 1 个单位进行工程。职安主任到达单位向住户解释视察目的，成功进入单位视察，并有以下观察及发现：

- 1 名搭棚工人当时半身窗外，正准备在单位外的花槽附近安装狗臂架，然后搭棚让其他工人在外墙维修喉管。现场另有 1 名符合资格担任竹棚架「合格的人」的棚工（有关「合格的人」的说明见第 5 章）。
- 该名工人虽然有配戴安全帽及穿着全身式安全吊带，但只将系于安全吊带的尾绳扣回在安全吊带上，而非扣在独立救生绳。

- 该单位的外墙已安装了「羊眼圈」及挂上救生绳。然而，职安主任查问后发现，该「羊眼圈」及救生绳并未经「合资格检验员」检验，救生绳亦没有装上防堕扣。
- 物业管理公司人员向劳工处表示，搭棚工程尚未展开，而「羊眼圈」应先予以安装方能检验。职安主任回应指，只有经过检验的「羊眼圈」才可使用，而该名工人半身在窗外工作，已属正在进行搭棚工程。

4.48 由于现场存在可造成工人死亡或严重身体伤害的迫切危险，职安主任即时发出「暂时停工通知书」，并强烈建议相关工人不要到其他 3 个单位进行工程，劳工处人员其后亦有到该些单位确认没有工程正在进行。职安主任向事涉棚工录取口供、解释「暂时停工通知书」的内容及如何可撤销该通知书（包括要提交改善建议书），并指出该处会在「暂时停工通知书」生效期间密集式巡查，警告违反通知书的后果。职安主任亦多次重复相关的安全要求，并要求物业管理公司人员协助监察。职安主任亦有提供「悬空式竹棚架构造及工作安全指南」给在场人士。

4.49 至于另外 2 宗通报，劳工处突击巡查时没有遇上工人动工。尽管如此，职安主任亦有提醒管理处人员及保安人员需注意的事项，及后亦有进行跟进视察，直至相关工程完结。

地区巡逻

4.50 在 2024 年 1 月的周末，公署人员随同劳工处职安主任进行地区巡逻，到某私人大厦有竹棚架围封的天台视察，当时天台正进行防水工程及外墙维修工程。

4.51 职安主任发现不少不安全作业，包括逾半工人没有配戴安全帽；有工人在使用电动搅拌机时未有使用安全罩；休息位置有烟头；现场有破损的电排插（即「拖把」）等。此外，根据现场取得的资料，该工地人数及工期符合须呈报的门槛，但该处没有该工地呈报的记录。其后，劳工处就地盘内的工人没有配戴安全帽、电动搅拌机的危险部分没有加以有效防护、以及没有向劳工处作出呈报等事项，向相关承建商发出「敦促改善通知书」，并在向相关承建

商发出的建筑地盘视察报告书时表示，考虑就该些违例事项采取法律行动。

图 3：电动搅拌机开泥时未有使用安全罩
(由公署人员于 2024 年 1 月拍摄)



图 4：电动搅拌机的安全罩
(由公署人员于 2024 年 1 月拍摄)



图 5：工人没有配戴安全帽，包括科文（左一）
（由公署人员于 2024 年 1 月拍摄）



注册安全审核员及注册安全主任的监管

4.52 劳工处于 2018 年新增了 2 个安全管理办事处，专责监管安全从业员（包括注册安全审核员及注册安全主任）的工作表现，以及评估其专业操守。

注册安全审核员

4.53 根据现行法例要求，注册安全审核员须在进行安全审核前的 14 天内通知劳工处，亦须在完成审核后的 28 天内向委任他的承建商提交安全审核报告；如报告载有改善建议，承建商须在接获报告后 14 天内拟定并尽快实施改善计划。承建商须在接获报告后 21 天内，将安全审核报告和改善计划书提交劳工处。

4.54 劳工处会审视所有由承建商提交的安全审核报告和改善计划书。如对报告内容有所怀疑，职安主任会到有关建筑地盘进行巡查，以核实地盘的实际安全状况，从而评估注册安全审核员有否妥善地履行职责。劳工处亦会拣选地盘，实地视察注册安全审核员进行安全审核的过程。

4.55 此外，劳工处会拣选曾发生致命工业意外或安全表现持续欠佳的建筑地盘，进行审核巡查。该处会对地盘的安全管理制度进行全面评估，并评核注册安全审核员的表现及其安全审核报告的质量。

4.56 在 2018 年至 2023 年期间，劳工处安全管理办事处每年平均接获 3,253 份安全审核报告，涉及 1,844 个建筑地盘；同期，该办事处每年平均进行 117 次审核巡查，涉及 38 个建筑地盘。另一方面，过去 6 年，安全管理办事处只曾 4 次实地视察注册安全审核员进行安全审核的过程。

注册安全主任

4.57 根据现行法例要求，承建商须在注册安全主任受雇工作的建筑地盘中的显眼地方，以认可表格展示中、英文告示，列明承建商的姓名及注册安全主任的姓名、联络电话号码及职责。劳工处职安主任会在巡查时查阅及记录有关资料，并向该承建商查证注册安全主任有否在其建筑地盘履行职责。

4.58 劳工处表示，职安主任每次巡查地盘时，会向承建商索取注册安全主任填写的每月报告书，以检视报告书内容是否已全面反映该建筑地盘的职安健实况，从而评估注册安全主任有否适当地履行其职责。

4.59 对于有意见认为，注册安全主任的数目应与地盘的规模有一定比例，劳工处表示，职安健法例旨在要求承建商在订立安全系统 & 安全管理制度时，须有注册安全主任参与并提供专业意见，以协助承建商履行其作为雇主就确保雇员职安健的法定责任。因此，职安健法例订下雇用注册安全主任数目的最低要求（即雇用 100 名或以上员工在 1 个或以上建筑地盘工作的承建商，须以全职方式雇用 1 名注册安全主任）。上述只是最低要求，承建商可按实际需要决定聘请注册安全主任的数目，以协助其履行职安健法例下的责任。据劳工处前线人员的经验，大部分规模较大的承建商及建筑地盘，会聘用多于法定要求数目的注册安全主任。

4.60 另外，有意见指注册安全主任应由项目拥有人直接聘请，

避免他们因受聘于承建商而影响其独立性或使其工作受到掣肘，劳工处指出，承建商在现行职安健法例下，负有最终责任确保在地盘工作的人士的职安健。若由项目拥有人直接聘请注册安全主任，或会导致安全主任向承建商提出职安健建议时只考虑或侧重项目拥有人的利益，导致地盘的职安健水平下降。劳工处亦指，《工厂及工业经营（安全主任及安全督导员）规例》第 19 条订明，承建商须提供一切所需协助及设施等，以便注册安全主任妥善执行其职责。劳工处职安主任在巡查地盘期间，会审视注册安全主任每月填写的报告书，以监察他们的表现。若发现注册安全主任没有履行其职责，劳工处会严肃跟进，并因应情况的严重性，对安全主任采取纪律行动，包括暂时吊销其注册或取消注册。

监察名单及执管工作

4.61 自 2019 年开始，劳工处安全管理办事处会在某些指定的情况，将注册安全审核员及注册安全主任列入为期一年的监察名单，例子如下：

- 未有适当地履行其职责；
- 其工作的建筑地盘曾发生严重或致命工业意外；
- 其工作表现或专业操守被投诉；或
- 劳工处对其工作的建筑地盘进行全面和深入巡查。

4.62 在为期一年的监察期间，安全管理办事处会密切跟进注册安全审核员及注册安全主任的工作表现，包括仔细审视其填写的报告书、相关建筑地盘的安全会议、训练记录和意外调查报告，以及实地视察地盘并与相关人士会面，藉以了解他们有否妥善地履行其职责。

4.63 劳工处表示，过往只发现非常小部分的注册安全审核员或注册安全主任的工作表现有不足之处，而该些不足之处的性质均属轻微，因此该处只曾向他们发出书面警告，而没有发出书面训诫或书面谴责。劳工处亦认为监察名单上的人员，在一年监察期后，工

作表现均已达至标准。故此，该处近年并没有暂时吊销或取消任何安全审核员或安全主任的注册资格。

4.64 截至 2023 年 12 月 31 日，有 4,118 名注册安全主任持有有效注册和 1,650 名注册安全审核员，其中有 58 名注册安全主任和 38 名注册安全审核员被列入监察名单内。

4.65 《工厂及工业经营（安全主任及安全督导员）规例》下并没有针对注册安全主任的检控条文，而注册安全审核员就违反《工厂及工业经营（安全管理）规例》下的规定可被检控。在 2017 年至 2023 年期间，只有一名注册安全审核员曾于 2023 年被检控。该名注册安全审核员没有在进行安全审核前 14 天内，就审核安排通知劳工处处长，劳工处遂向该名安全审核员发出书面警告，并根据《工厂及工业经营（安全管理）规例》第 18(b)及 34(4)条向他提出检控。该名注册安全审核员承认控罪，被判罚款 500 元。此外，劳工处亦把该名注册安全审核员列入为期一年的监察名单。在后续的跟进行动中，职安主任除审视了该名注册安全审核员提交的文件及审核报告外，还实地视察他进行的安全审核。在确认该注册安全审核员已遵守《工厂及工业经营（安全管理）规例》条文及相关工作守则并履行其工作后，劳工处的跟进行动在监察期完结后便告一段落。

列入监察名单且被书面警告的个案

4.66 公署审研了 4 宗近年的个案，注册安全审核员或注册安全主任被列入监察名单且接获劳工处发出的书面警告，而其后从名单上除名（注册安全审核员及注册安全主任各 2 宗）。

4.67 在注册安全审核员个案中，2 名注册安全审核员分别因迟了 1 天提交审核报告及延误向劳工处提交进行安全审核通知书，而被劳工处书面警告。该处其后审视他们提交的文件，没有发现明显不足之处，2 人在被列入监察名单 1 年及 2 年后便从名单上除名。

4.68 至于注册安全主任的个案，2 名注册安全主任分别因没有加签安全督导员的每周报告及没有在月底向承建商呈交每月报告书，而被劳工处书面警告。劳工处在 1 年监察期内只与其中 1 名注册安

全主任会面 1 次，但因他已经没有再在事涉地盘工作，劳工处又不知其去向，最后以他没有明显不足为由而从监察名单上除名。至于另 1 名注册安全主任，劳工处将其列入监察名单后，曾 3 次到地盘视察跟进其表现，最后认为该安全主任没有明显不足而从名单上除名。

安全委员会

4.69 劳工处表示，作为安全审核的一部分，注册安全审核员会核实地盘安全委员会有否妥善成立及运作（**第 3.24 段**）。如发现安全管理制度，包括安全委员会有不足之处，注册安全审核员须向承建商提出建议。劳工处会审视注册安全审核员撰写的审核报告，从而了解相关地盘安全委员会的情况，而职安主任在巡查地盘期间，亦会审阅安全委员会的相关文件及会议记录，以评核遵规情况。

5

高风险作业的规管

5.1 本章简述劳工处就四类高风险作业的规管，包括棚架（针对竹棚架）、吊船、吊运及密闭空间。

法例规管概况

5.2 《工厂及工业经营条例》的附属规例，包括《建筑地盘（安全）规例》、《工厂及工业经营（吊船）规例》、《工厂及工业经营（起重机械及起重装置）规例》及《工厂及工业经营（密闭空间）规例》），规管棚架（包括竹棚架）、吊船、吊运以及密闭空间等高风险作业涉及的工业装置、机器和环境。

5.3 根据《建筑地盘（安全）规例》、《工厂及工业经营（吊船）规例》及《工厂及工业经营（起重机械及起重装置）规例》，承建商须确保相关高风险装置或机器只在经由合格的专业人士或技术人员按认可表格述明处于安全操作状态后，方可供人使用。

5.4 另外，就密闭空间工作，《工厂及工业经营（密闭空间）规例》规定，东主或承建商须委任合格人士，对密闭空间内的工作进行危险评估并提交书面报告；在「危险评估报告」的建议获得落实后，东主或承建商须发出许可工作证明书，核准工人才可进入密闭空间内工作。相关规定概列如下：

**表 8：规管建造业常见高风险作业的《工厂及工业经营条例》
附属规例和相关书面报告**

附属规例及相关书面报告		规管的高风险工作类别、 装置、机器或环境	相关书面报告的 签署人
《建筑地盘 （安全）规例》	表格一	吊重机	合格的 技术人员
	表格二 表格三		指明界别的 注册专业工程师
	表格四	挖掘及泥土工程（如竖井、 坑槽、孔洞等）及连带建立的构筑物	合格的 技术人员
	表格五	高空工作：棚架（包括俗称 「吊棚」的悬空式竹棚架）	合格的 技术人员
《工厂及工业经营 （吊船）规例》	表格一	高空工作：吊船	合格的 技术人员
	表格二 表格三		指明界别的 注册专业工程师
《工厂及工业经营 （起重机械及 起重装置）规例》	表格一	起重机械	合格的 技术人员
	表格五		指明界别的 注册专业工程师
	表格四	起重机械 （起重机、起重滑车及绞车除外）	指明界别的 注册专业工程师
	表格三	起重机、起重滑车及绞车	
	表格二	起重机的锚定及压重	
	表格六 表格七	链条、缆索，以及起重装置 （包括用于高空工作的 独立救生绳及防堕系统安全带 系稳物的有眼螺栓）	指明界别的 注册专业工程师 或合格的 技术人员 ²⁸
《工厂及工业经营 （密闭空间）规例》	危险评估 报告	密闭空间	合格的 技术人员
	许可工作 证明书		东主或承建商

²⁸ 根据劳工处的《悬空式竹棚架构造及工作安全指南》和建造业议会的《新楼宇外墙上设计、安装及维修浇注锚固装置指引》，就吊棚的防堕系统而言，除专业结构或机械工程师外，完成由职安局举办的「供连接悬空式竹棚架个人防堕装置的系稳锚固装置及浇注锚固装置之选择、安装、使用、检查及测试合格证书课程」（简称「ACCP」课程）的合格人士亦可为相关的有眼螺栓或浇注锚固装置进行检查及测试；如碍于工地环境而无法提供固定系稳物，可使用流动式临时防堕系稳装置，并由完成职安局举办的「装修及维修工作安全证书课程」（简称「DOCC」课程）或供应商或其他机构提供的适当训练的合格人士监督、安装及检查。

竹棚架

5.5 规管竹棚架工作的法例规定主要载于《建筑地盘（安全）规例》第 VA 部。劳工处的主要相关刊物包括：

- 《建筑地盘（安全）规例第 VA 部有关安全工作地方的条文简介》；
- 《竹棚架工作安全守则》；以及
- 《悬空式竹棚架构造及工作安全指南》（针对吊棚）。

图 6：《悬空式竹棚架构造及工作安全指南》

（取自劳工处网站）



搭建、扩建、更改或拆卸竹棚架

5.6 一般而言，总承建商会把涉及竹棚搭建、扩建、更改或拆卸的工作外判予竹棚工程公司。根据《竹棚架工作安全守则》，作为次承建商的竹棚工程公司应制订棚架计划书，详述安全及有效地

进行工作的途径和方法，并并入整体建筑工程项目的安全计划书内。

5.7 《建筑地盘（安全）规例》第 38E 条订明，负责建筑地盘内任何棚架的承建商及任何直接控制棚架的承建商，均须确保棚架的搭建、扩建、更改或拆卸只可在「合格的人」的直接监督下，由曾受足够训练并具有足够经验的工人进行。根据该规例的释义，「合格的人」须由承建商指定，并因其实质训练及实际经验而有足够能力执行相关职责。

5.8 《竹棚架工作安全守则》为「合格的人」应具备的实质训练及实际经验提供了具体说明，一般是指已完成正式的竹棚工作训练、已累积 10 年或以上竹棚架工作经验，以及具有阅读理解棚架计划书等重要文件和找出风险的能力。

5.9 根据《竹棚架工作安全守则》，「曾受训练的工人」是指已完成相等于上述为「合格的人」举办的正式竹棚工作训练，或已在建造业议会举办的竹棚工中级工艺测试中取得合格的成绩，以及具备一年或以上的竹棚架工作经验。经修订的《竹棚架工作安全守则》于 2024 年 10 月 19 日生效，进一步要求进行吊棚的架设、扩建、更改或拆卸工作的工人，需持有由建造业议会发出的有效「高级悬空式棚架安全训练」证明书或「中级悬空式棚架安全训练」证明书，才可进行指定的工作。

5.10 《竹棚架工作安全守则》规定，「合格的人」在进行监督工作时，应专注于监察竹棚架的安全状况及工人的安全，该「合格的人」不可同时参与竹棚架的工作。修订后的《竹棚架工作安全守则》，更详细说明「合格的人」在监督竹棚架工人进行架设、扩建、更改或拆卸竹棚时及在恶劣天气前进行检查的要求。该守则其他主要修订包括：加强对竹棚架的支撑、连墙器（俗称「拉掙」）及进出口的技术要求；以及禁止擅自改动竹棚架包括连墙器。

检查竹棚架

5.11 当工人完成搭建、扩建或更改竹棚架后，「合格的人」须检查棚架的强度和稳定性，并签署认可表格作实。《建筑地盘（安全）规例》第 38F(1)(a)条订明，承建商须确保棚架在以下情况由「合格的人」检查，方可使用：

- 首次使用前；
- 在经过相当程度上的扩建后，或其中部分经过拆卸后，或经过其他改动后；
- 经历相当可能会影响其强度或稳定性或使其任何部分移位的天气情况后；
- 定期地在紧接每次使用前的 14 天之内。

5.12 《建筑地盘（安全）规例》第 38F(1)(b)条订明，「合格的人」在检查竹棚架后，须在「表格五」（俗称「棚纸」）签署及述明该棚架处于安全操作状态；「棚纸」须随即交付承建商，否则即属犯罪，可处罚款 5 万元。另外，该规例第 70(2)条订明，如「合格的人」向承建商交付其明知有任何要项属虚假的「棚纸」，即属犯罪，可处罚款 20 万元及监禁 12 个月。若承建商未有按该规例确保棚架已由「合格的人」检查，即属犯罪，可处罚款 40 万元。

5.13 承建商亦须按《建筑地盘（安全）规例》第 38F(4)条将「棚纸」时刻备存于该棚架所在的地盘内，以供劳工处和使用棚架的人查阅。

5.14 现行法例没有规定「合格的人」须备存其签发的「棚纸」或相关的检查棚架记录。此外，「合格的人」或承建商亦无须主动向劳工处呈交「棚纸」。劳工处表示，职安主任在巡查地盘时，会按巡查清单向承建商查核「棚纸」。如地盘没有备存「棚纸」，职安主任会去信要求承建商在指定时间内提供。若承建商未有按要求提供「棚纸」或其副本让职安主任查阅，即属犯罪，可处罚款 25,000 元。

图 7：俗称「棚纸」的表格五
(取自劳工处指引)

僱主或承建商姓名或名稱 Name or Title of Employer or Contractor		表 格 五 FORM 5		[規例第 38F(1)條] [reg. 38F(1)]
建築地盤(安全)規例 棚 架				
每十四日一次或在其他場合執行的檢查結果報告				
本表格乃由勞工處處長為施行建築地盤(安全)規例第 38F(1)條而認可				
Construction Sites (Safety) Regulations				
SCAFFOLDS				
REPORTS OF RESULTS OF FORTNIGHTLY OR OTHER INSPECTIONS				
Form approved by the Commissioner for Labour for the purposes of regulation 38F(1) of the Construction Sites (Safety) Regulations				
有關棚架的說明或所在地點 Description or location	檢查日期 Date of inspection	檢查結果 註明該座棚架是否處於安全操作狀態 Result of inspection State whether the scaffold is in safe working order	檢查者簽署及職階 Signature and designation of person who made the inspection	
(1)	(2)	(3)	(4)	

任何合資格檢驗員或合資格的人，如向承建商交付他明知有任何要項屬虛假的證明書或報告，即屬犯罪；一經定罪，可處罰款二十萬元及監禁十二個月。
Any competent examiner or competent person who delivers to a contractor a certificate or makes a report which is to his knowledge false as to a material particular shall be guilty of an offence and shall be liable on conviction to a fine of \$200,000 and to imprisonment for 12 months.

CSSR-F5

竹棚架上工作的防墮系統

5.15 配戴安全帶並將安全帶緊扣于有效的系穩系統上，是防止工人從高處墮下的最後防線。

5.16 根據《懸空式竹棚架構造及工作安全指南》，承建商必須向工人提供符合指定標準的全身式安全吊帶及系穩系統（例如懸掛繩、獨立救生繩、防墮扣等），以供工人搭建、擴建、更改、拆卸吊棚或在竹棚架上工作時使用。承建商並須確保工人正確地配戴全身式安全吊帶及把懸掛繩系于穩固的系穩物，例如澆注錨固裝置、有眼螺栓（俗稱「羊眼圈」），或以防墮扣連接到系于穩固系穩物的獨立救生繩上，才展開吊棚的搭建、擴建、更改或拆卸工程及在竹棚架上工作。

图 8：有眼螺栓及工人使用有眼螺栓时的情况
(取自劳工处的《悬空式竹棚架构造及工作安全指南》)



5.17 《建筑地盘（安全）规例》第 38I 条亦订明工人自身的责任：每名在建筑地盘工作并获提供安全带的人，每当为其本人或为其他人的安全而需要使用安全带时，均须配戴安全带，并须保持将安全带一直系于稳固的系稳物。如违反有关规定，即属犯罪，可处罚款 15 万元。

5.18 为确保用于高空工作的独立救生绳有足够的拉力及俗称「羊眼圈」的有眼螺栓系稳于牢固点，它们须由专业结构或机械工程师检查及测试，并签发《工厂及工业经营（起重机械及起重装置）规例》的认可表格（即「表格六」及「表格七」），或由已完成职安局指定课程的合资格人士检查及测试并签发报告，方可使用。

公署的实地视察

5.19 2024 年 1 月，公署人员随劳工处职安主任就一宗涉及竹棚架不安全作业的投诉到场巡查。事涉棚架覆盖两幢相连大厦的地下至 1 楼。视察时，现场的 4 名工人均没有配戴安全帽，而在棚架上工作的 2 名工人亦没有正确地使用全身式安全带，现场亦没有设置独立救生绳供工人使用。相关棚架「合资格的人」（搭棚公司负责

人）亦违规参与搭棚的工作，而非只在一旁监督。聘用工人搭棚的人士亦有在场，但他没有阻止工人在不安全情况下工作，显示他对相关高空工作的安全要求并不了解。

图 9：竹棚架上的工人安全设备不足
(由公署人员于 2024 年 1 月拍摄)



5.20 职安主任要求 4 名工人出示「平安卡」及培训证明，亦分别与他们录取声明。鉴于现场的工作环境不安全，职安主任遂向搭棚公司负责人发出两张「暂时停工通知书」（不准在事涉棚架上工作；以及不准在该地点进行搭建、拆卸及改动棚架的工作）。除了解释「暂时停工通知书」的内容外，职安主任亦再三向搭棚公司负责人说明相关的安全要求及如何可撤销「暂时停工通知书」。

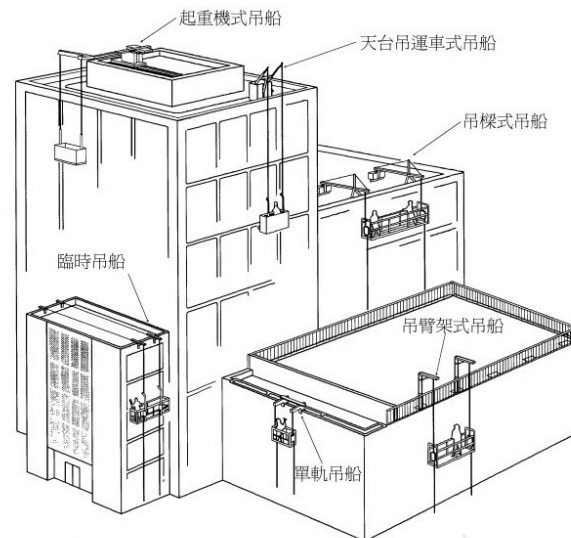
吊船

5.21 规管吊船工作的法例规定主要载于《工厂及工业经营（吊船）规例》。劳工处的主要相关刊物包括：

- 《工厂及工业经营（吊船）规例简介》；
- 《安全使用和操作吊船工作守则》；以及

- 《检查、检验和测试吊船指引》。

图 10：各种吊船
(取自劳工处网站)



(此圖並無顯示如獨立救生繩、安全纜索及自動安全設備等技術細項)

吊船的检查、检验和测试

5.22 《工厂及工业经营（吊船）规例》规定，吊船的拥有人（包括建筑地盘的承建商、吊船的承租人或租用人或任何监工或管理者等）须确保其吊船在用以载人前已由其所指定的「合格的人」或「合格检验员」完成相关检查、检验或测试。如吊船的拥有人违反有关规定，即属犯罪，视乎所犯罪行，可处介乎 10 万元至 40 万元的罚款及监禁 12 个月。

5.23 《工厂及工业经营（吊船）规例》第 19 条订明，吊船的拥有人须确保由「合格的人」—

- 在紧接吊船被使用前的 7 天内，检查吊船，并签发「表格一」，述明吊船处于安全操作状态；以及

- 在每天的吊船作业前，检查船的所有悬吊缆索及安全缆索，以确保它们处于安全操作状态。

5.24 根据该规例的释义，「合资格的人」是指由吊船拥有人指定以执行有关职责，并因其所受的实质训练和实际经验而有足够能力执行有关职责的人。具体而言，《检查、检验和测试吊船指引》指「合资格的人」通常为机械技工，并应曾受专业培训，拥有足够知识及在处理同类吊船的检查上曾有实际经验，亦应懂得检查及评估可能影响吊船操作安全的欠妥地方及潜在危机。在实际运作上，由于检查吊船时通常亦需要操作吊船，故「合资格的人」亦应符合「吊船工作人员」的条件。在每周的检查后，「合资格的人」应尽早将「表格一」交给吊船的拥有人。

5.25 根据《检查、检验和测试吊船指引》的第 4.6.1 及 4.6.2 段，劳工处极力倡议采用检查清单来协助检查吊船；在维修记录上，该处特别建议开立一本工作日志，以便「合资格的人」记录吊船的基本资料、检查结果、发现的欠妥之处及维修详情。

5.26 《工厂及工业经营（吊船）规例》第 20 条订明，吊船的拥有人须确保由「合资格检验员」—

- 在紧接吊船被使用前的 6 个月内，彻底检验吊船，并签发「表格二」，述明吊船处于安全操作状态；以及
- 在紧接吊船被使用前的 12 个月内，为吊船进行负荷测试及彻底检验，并签发「表格三」，述明吊船处于安全操作状态。

5.27 根据该规例的释义，「合资格检验员」是指由吊船拥有人指定而凭借其以前的经验有足够能力为吊船进行彻底检验，或负荷测试及彻底检验的指明界别注册专业工程师。就此，《安全使用和操作吊船工作守则》订明，获劳工处处长指明的两项界别为机械工程 and 轮机工程。

5.28 根据《工厂及工业经营（吊船）规例》第 21 条，「合资格检验员」须在彻底检验吊船并签署「表格二」或对吊船进行负荷测

试及彻底检验并签署「表格三」后的 28 天内，将有关表格交付该吊船的拥有人。「合资格检验员」如发现该吊船须予修理，须立即告知拥有人，并在 14 天内将报告交付拥有人，并将该报告副本交付劳工处处长。此外，根据该规例第 31(2)条，若「合资格检验员」向吊船拥有人交付其明知有任何要项属虚假的「表格二」或「表格三」，即属犯罪，一经定罪，可处罚款 20 万元及监禁 12 个月。

5.29 《工厂及工业经营（吊船）规例》第 24 条至第 26 条订明吊船拥有人备存、展示及按向职安主任提供维修记录、证明书和报告的责任。如违反有关规定，即属犯罪，可处罚款 25,000 元。

吊船的使用和操作

5.30 《工厂及工业经营（吊船）规例》第 17(1)条订明，「吊船工作人员」须由曾受训练及有足够能力的人担任。就此，吊船拥有人须确保在其吊船上工作的每个人均须至少年满 18 岁及已完成由劳工处认可专为「吊船工作人员」而设的强制性安全训练课程（**第 10 章表 21**）并获颁发相关证明书。

5.31 根据《工厂及工业经营（吊船）规例》第 15 条及第 28(2)条，使用吊船的人必须配戴安全带并保持将安全带系于独立救生绳或其他系稳物上。如同棚上工作的防堕系统，有关系稳物及独立救生绳，须由相关专业人士或技术人员按《工厂及工业经营（起重机械及起重装置）规例》检验并签发认可表格。

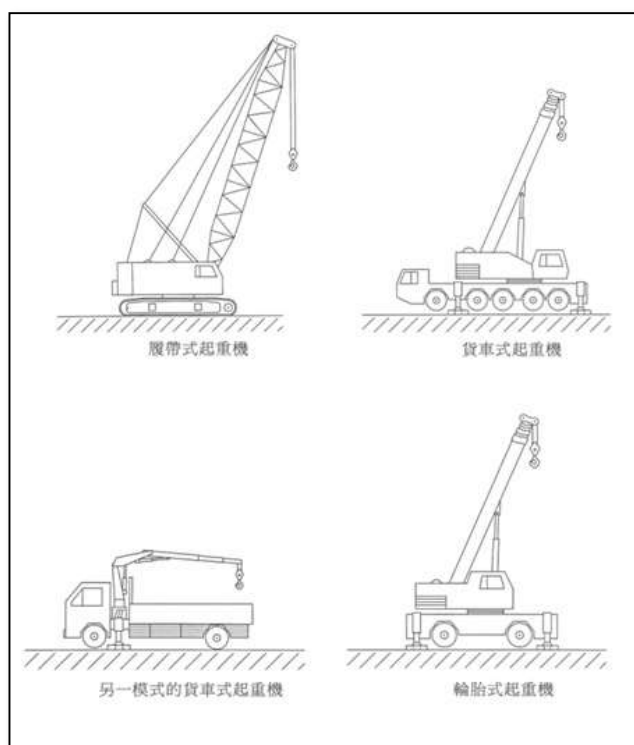
吊运

5.32 针对吊运操作的法例主要载于《工厂及工业经营（起重机械及起重装置）规例》，该规例适用于在工业经营中用以升降或作悬

吊之用的起重机械²⁹及起重装置³⁰。劳工处的主要相关刊物包括：

- 《工厂及工业经营（起重机械及起重装置）规例简介》；
- 《起重机械及起重装置的检查、检验和测试指南》；
- 《安全使用塔式起重机工作守则》；以及
- 《安全使用流动式起重机工作守则》。

图 11：常见的流动式起重机
（取自劳工处网站）



²⁹ 「起重机械」（lifting appliance）指用以升降的起重滑车、绞车、卷扬机、滑轮组或起重轮，以及起重机、脚架起重机、挖掘机、打桩机、拔桩机、拉索挖机、架空缆车、架空缆道运送机或架空轨道，以及此等机械的任何部分。「起重机」（crane）指备有机械设备用以升起及降下负荷物及用以运输悬吊中的负荷物的机械，以及指在起重机操作中使用的所有链条、缆索、转环或其他滑车（计至并包括吊钩）。

³⁰ 「起重装置」（lifting gear）指链式吊索、缆吊索、环圈或同类装置，以及链环、吊钩、板钳、钩环、转环或有眼螺栓。

图 12：塔式起重机（俗称「天秤」）
（取自劳工处网站）



图 13：其他类型的塔式起重机
（取自劳工处网站）

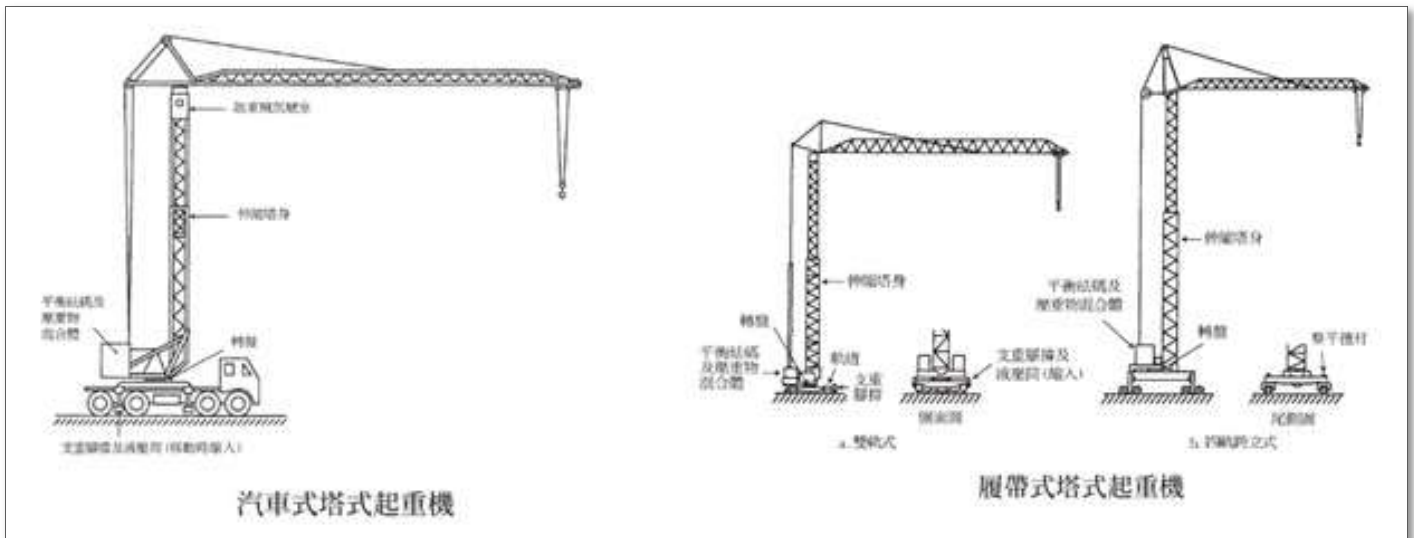
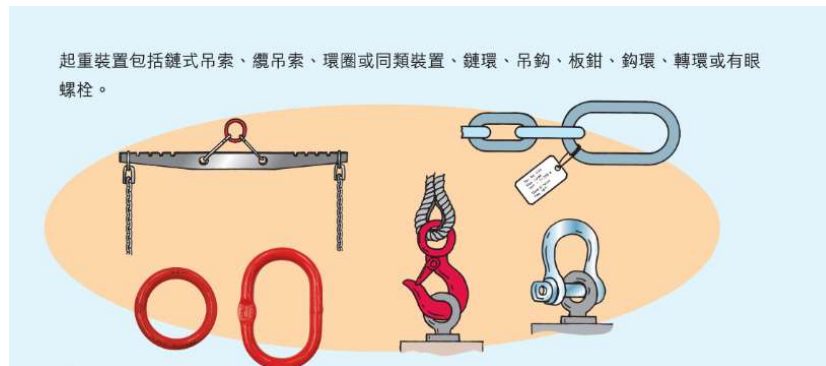


图 14：起重装置
(取自职安局网站)



起重机械及起重装置的检查、检验和测试

5.33 《工厂及工业经营（起重机械及起重装置）规例》订明，起重机械及起重装置的拥有人（包括建筑地盘的承建商、起重机械或起重装置的承租人或租用人或任何监工或管理者等）须确保其起重机械及起重装置在使用前已由其指定的「合资格的人」或「合资格检验员」进行相关检查、彻底检验和测试，以确保其安全及可靠性。如拥有人违反有关规定，即属犯罪，视乎所犯罪行，可处介乎 10 万元至 40 万元的罚款及监禁 12 个月。

5.34 《工厂及工业经营（起重机械及起重装置）规例》第 7A、7B 及 18 条规定，拥有人须确保由「合资格的人」—

- 在起重机械使用前的 7 天内检查起重机械，以及在有需要时检查已安装的安全负荷自动显示器³¹，并签发「表格一」，述明该起重机械及显示器处于安全操作状态；以及
- 在每次使用起重装置前先行检查。

³¹ 安全负荷自动显示器 (automatic safe load indicator)指安装于起重机的一种装置，该装置能在起重机趋近安全操作负荷时自动向起重机操作员发出可听见及可看见的警告讯号，并在起重机超逾安全操作负荷时自动发出可听见及可看见的进一步警告讯号。

5.35 根据该规例的释义，「合资格的人」是指由起重机械或起重装置拥有人指定以执行有关职责，并因其所受的训练及实际经验而有足够能力执行该职责的人。具体而言，《起重机械及起重装置的检查、检验和测试指南》指「合资格的人」应具备足够的知识和实际经验，去处理同类型的起重机械或起重装置，亦应能察觉及评估任何可能影响起重机械或起重装置安全性能的损坏和潜在危险。

5.36 《工厂及工业经营（起重机械及起重装置）规例》第 5、7B(1)(b)、7E(1)、7G(2)(a)及 18 条则订明，起重机械或起重装置拥有人须确保由「合资格检验员」—

- 视乎起重机械的种类，在首次使用前或在使用前 4 年内；或在重大修理、重新架设、失灵、翻倒或倒塌后；或每次架设及移往新地点后或对任何涉及改变起重机的锚定或压重安排作出调校后；或在暴露于可能已影响起重机稳定性的天气后，进行测试及彻底检验，并签署「表格二」、「表格三」或「表格四」，述明该起重机械处于安全操作状态；
- 视乎起重机械的种类，在架设之前或首次使用前的 12 个月内进行最少一次彻底检验，并签署「表格五」，述明该起重机械处于安全操作状态；
- 在起重装置（纤维缆索或纤维缆吊索除外）首次使用前，进行测试及彻底检验，并签署「表格六」，述明该起重装置处于安全操作状态；以及
- 在起重装置使用前的 6 个月内进行彻底检验，并签署「表格七」，述明该起重装置处于安全操作状态。

5.37 根据该规例的释义，「合资格检验员」是指由起重机械或起重装置拥有人指定并因其资格、所受训练及经验而有足够能力进行测试及检验的指明界别注册专业工程师。举例来说，就塔式起重机及流动式起重机而言，《安全使用塔式起重机工作守则》及《安全使用流动式起重机工作守则》订明，机械工程及轮机暨造船学属于劳工处处长指明的界别。

5.38 「合格的人」或「合格检验员」若没有或拒绝随即或在其进行测试、检查或检验后的一段合理时间内向拥有人交付相关表格，即属犯罪，一经定罪，可处罚款 5 万元。此外，「合格检验员」如经测试或检验后起重机械须予修理，须立即告知拥有人，并在 14 天内将报告交付拥有人，并将该报告副本交付劳工处处长。若「合格的人」或「合格检验员」向拥有人交付他明知有任何要项属虚假的证明书，亦属犯罪，可处罚款 20 万元及监禁 12 个月。

5.39 《工厂及工业经营（起重机械及起重装置）规例》第 18C 条规定，起重机械或起重装置拥有人须备存、展示及按劳工处职安主任的要求提供相关测试、检验或检查而发出的表格及报告。如拥有人违反有关规定，即属犯罪，可处罚款 25,000 元。

5.40 根据《起重机械及起重装置的检查、检验和测试指南》，「合格的人」及「合格检验员」应备存日志簿，将检查或检验结果、检查或检验时发现的欠妥之处或异常情况记录在内。

吊运操作

5.41 《工厂及工业经营（起重机械及起重装置）规例》第 15A(1) 条订明，起重机操作员须年满 18 岁；完成由建造业议会举办或由劳工处处长认可的「起重机操作员训练课程」的强制性安全训练课程（**第 10 章表 21**）并获颁发相关证明书；及有经验而有足够能力操作起重机。

5.42 该规例第 15B 条订明，若起重机操作员没有清晰无阻的视野，而该视野又为安全操作该机械所需的，则起重机械拥有人必须指定并派驻一位或多位人员向该机械的操作员发出有效的讯号，以确保该起重机械安全操作。若上述情形并不切实可行，起重机械拥有人须安排有效的讯号或通讯方法，使起重机械操作员与受雇从事该起重机械的装卸作业的人能确保该起重机械的安全操作。

密闭空间

5.43 《工厂及工业经营（密闭空间）规例》规管密闭空间工作。该规例所指的「密闭空间」是任何被围封的地方，而基于其被围封的性质，会产生可合理预见的指明危险，包括任何会产生该等危险的密室、贮槽、下桶、坑槽、井、污水渠、隧道、喉管、烟道、锅炉、压力受器、舱口、沉箱、竖井或筒仓。劳工处的主要相关刊物包括：

- 《工厂及工业经营（密闭空间）规例简介》；
- 《密闭空间工作的安全与健康工作守则》；以及
- 《密闭空间的工作安全》的安全指南。

密闭空间的危险评估及建议

5.44 《工厂及工业经营（密闭空间）规例》订明，东主或承建商在进行密闭空间工作前，须委任「合资格人士」对密闭空间工作进行危险评估，并就安全及健康措施作出建议。东主或承建商亦须在工作正式展开前及工作进行期间，确保已采取一系列安全预防措施及相关工人有使用适当的个人防护装备，以及制订和实施适当的紧急程序。如东主或承建商违反有关规定，即属犯罪，可处罚款 40 万元；如属无合理辩解干犯该些罪行，则可处罚款 40 万元及监禁 12 个月。

「合资格人士」进行危险评估并撰写报告

5.45 《工厂及工业经营（密闭空间）规例》第 5 条订明，在进行密闭空间工作前（包括首次工作及每当密闭空间的状况或进行的工作有重大改变时），东主或承建商须委任「合资格人士」对该密闭空间内的工作环境进行危险评估，并就工人在内工作时东主或承建商为保障其安全及健康而须采取的措施作出建议。

5.46 根据《工厂及工业经营（密闭空间）规例》的释义，为密闭空间工作环境进行危险评估的「合资格人士」须符合若干条件，包括已完成由劳工处认可的「密闭空间作业合资格人士」强制性安

全训练课程并获发证明书（**第 10 章表 21**），或已按《工厂及工业经营（安全主任及安全督导员）规例》注册为安全主任；以及于注册成为安全主任或获发「密闭空间作业合格人士」强制性安全训练证明书后，在对工人于密闭空间工作时的安全及健康作出危险评估方面，有至少一年的相关经验。

5.47 「合格人士」须在「危险评估报告」说明对密闭空间工作的评估和作出的建议。该报告须指出相当可能存在于该密闭空间内的具危害性的事物，就它们所引致的危险评定危险程度，并须涵盖《工厂及工业经营（密闭空间）规例》第 5(2)条提述的事项，包括：是否有具危害性的气体、蒸气、尘埃或烟气存在或有贫氧情况；以及发生在密闭空间内发生火警或爆炸、因环境温度引致工人体温上升而丧失知觉的可能性等。因应有关的危险，「危险评估报告」须就需要的安全措施作出建议，例如是否需要使用认可呼吸器具、工人可在密闭空间内安全地逗留的时限等。

5.48 《工厂及工业经营（密闭空间）规例》第 5(6)条订明，「合格人士」须在密闭空间的东主或承建商提出进行危险评估的要求后一段合理期间内向其提交「危险评估报告」。「合格人士」如违反该规定，可处罚款 1 万元。若东主或承建商尚未收到「合格人士」的「危险评估报告」，工人不得进入密闭空间工作。

5.49 此外，规例第 14(2)(c)条订明，「合格人士」作出他知道在任何要项上属虚假的「危险评估报告」，亦属犯罪，可被处罚款 20 万元及监禁 12 个月。

东主或承建商遵从「危险评估报告」的建议并发出证明书

5.50 在收到「合格人士」呈交的「危险评估报告」后，东主或承建商须核实该报告，在确认所有需要的安全预防措施已经有效实施后，才可发出「许可工作证明书」，准许工人进入相关密闭空间工作。《工厂及工业经营（密闭空间）规例》第 6(1)条订明，该证明书须述明东主或承建商已遵从「危险评估报告」建议的安全措施，以及订明工人可安全地逗留在密闭空间内的时限。该证明书亦应指出工作位置及工作类别。

5.51 《工厂及工业经营（密闭空间）规例》第 6(2)条规定，东主或承建商于在密闭空间内进行的工作完结后，须将关于该项工作的「危险评估报告」及证明书保存一年，并应要求提供予劳工处职安主任查阅。东主或承建商违反该规定，即属犯罪，一经定罪，可处罚款 25,000 元。

「核准工人」进入密闭空间工作

5.52 在东主或承建商发出证明书后，「核准工人」可进入密闭空间工作。「核准工人」是指已依照《工厂及工业经营（密闭空间）规例》第 4(1)条完成由劳工处认可的「密闭空间作业核准工人」强制性安全训练课程并获发出证明书（**第 10 章表 21**）以证明其有足够能力在密闭空间内工作的人。

5.53 在工作正式展开前及工作进行期间，东主或承建商亦须确保已采取一系列安全预防措施及「核准工人」有使用适当的个人防护装备，包括但不限于：提供足够可供呼吸的空气及有效的强制通风；进行大气测试及清洗，确保该密闭空间是安全的工作场所；确保「危险评估报告」及「许可工作证明书」展示在密闭空间入口显眼处；确保有曾接受相关训练的候命人员驻于密闭空间外，与在密闭空间内的「核准工人」保持联络，并拿着与「核准工人」身上安全吊带连接而坚固程度足以将「核准工人」拉出的救生绳之末端等。

5.54 《工厂及工业经营（密闭空间）规例》第 10 条规定，东主或承建商须制订和实施适当的紧急程序，以处理密闭空间内可危及「核准工人」的任何严重和逼切的危险。

工作守则的修订

5.55 经修订的《密闭空间工作的安全与健康工作守则》于 2024 年 11 月 30 日生效。因应法例或过往的工作守则未有规定「危险评估报告」的认可格式或范本，修订后的工作守则新增详细的「危险评估表格」范本和载列空气监测警报设备的设定，以及更新「许可工作证明书」范本。其他主要修订内容包括加强东主或承建商对监督密闭空间工作的要求；列明评估某工作是否属于地底喉管工作的

考虑因素；要求东主或承建商须采用科技设备，在整段工作期间于密闭空间的出入口拍摄视频以监督相关人员在执行和遵守安全控制措施的情况，并须保存视频记录。

图 15：《密闭空间工作的安全与健康工作守则》
（取自劳工处网站）



劳工处的执管工作

专业人士或技术人员签署虚假证明书

5.56 劳工处指，若对地盘的文件或表格上的资料有不清楚的地方或对资料的真实性有怀疑，职安主任会按实际情况采取跟进行动，包括进行实地巡查，以及与地盘管理人员、员工及相关人士（包括填写文件的人员）会面或录取口供，以核实有关资料是否正确。

5.57 在 2018 年至 2023 年期间，劳工处因地盘的文件或表格涉及虚假资料而对有关人士提出的检控及转介警务处跟进的统计资料如下：

表 9：涉及专业人士或技术人员签署指定表格的检控

年份	检控宗数	转介警务处的宗数
2018	0	0
2019	0	0
2020	1	0
2021	0	0
2022	0	1
2023	12	3

5.58 2020 年的检控个案涉及一名身为注册专业工程师的「合资格检验员」，他就一台货车式起重机的链式吊索进行负荷测试及彻底检验，并签发证明书（「表格六」）证明该链式吊索是处于安全状态。根据职安主任与该起重机的操作员及其他地盘相关人士会面所得的资料，该操作员表示在指称检验的日期，事涉链式吊索一直安装于相关货车式起重机，并没有人曾为涉事链式吊索进行检验或测试，而他只曾离开该起重机 3 分钟。事涉工程师则声称他当日曾为事涉链式吊索进行约 10 分钟左右的检验工作。因应所得资料，劳工处怀疑事涉工程师向总承建商作出虚假报告，其后对他提出起诉，但法庭认为证据不足而裁定罪名不成立。

5.59 2022 年转介警方的个案，涉及两张由分判商提供给总承商保存、有关一部起重机的测试及彻底检验的证明书。相关注册专业工程师的口供指，他在检验及签发日期当日，并没有在该地盘为事涉起重机进行测试及彻底检验，亦没有签发相关证明书。因此，劳工处怀疑事件中有人使用虚假文书，故将个案转介警方跟进。

5.60 2023 年的 12 宗检控个案，包括一宗涉及起重机的致命工业意外。劳工处在调查该宗意外时发现，一名身为注册专业工程师的「合资格检验员」为事涉起重机进行测试及彻底检验而签发「表格二」、「表格三」及「表格五」，但他在测试当日只短暂逗留在该地盘，并没有进行相关表格所需的检查。翌月，在一场风暴过后，该地盘委任另一名注册专业工程师为「合资格检验员」，为起重机进行测试及彻底检验，并签署「表格二」、「表格三」及「表格五」。但劳工处发现，该注册专业工程师其实并没有为相关起重机

进行任何负荷测试或检验。劳工处表示，待有关的司法程序完成后，会将该两名注册专业工程师的调查资料转介予工程师注册管理局跟进。

5.61 至于在 2023 年转介警方的 3 宗个案，其中 2 宗涉及有人冒签而使用虚假文书。余下 1 宗是在竹棚架尚未搭建之前，为棚架作检查的「合资格的人」已签署「表格五」的棚架检查报告。该个案涉及某住宅单位需要在外墙搭建「吊棚」以进行更换外墙去水喉的工程。劳工处于 2023 年 7 月接获投诉后进行调查，事涉「合资格的人」向该处承认在「吊棚」尚未搭建前，已将由他签署的「表格五」（注明的检查日期为 2023 年 6 月 8 日），送交相关住宅屋苑的管理公司，藉以通知该公司，他将在该住宅外墙搭建「吊棚」。经调查后，劳工处就搭棚公司未有按该处要求提供「表格五」以及事涉「合资格的人」没有交付「表格五」予承建商而提出检控。该「合资格的人」经审讯后被处罚款 7,000 元。此外，该处就签发的「表格五」可能违反刑事罪行如制造及行使虚假文书一事，转介警方跟进。

棚架检查

表 10：承建商违反有关确保已由「合资格的人」检查棚架或按劳工处要求提供「表格五」的检控情况

	承建商违反 《建筑地盘（安全）规例》 第 38F(1)条 （没有确保棚架 已由「合资格的人」检查）		承建商违反 《建筑地盘（安全）规例》 第 38F(4)条 [^] （没有按劳工处要求提供 检查报告「表格五」或其副本）	
年份	检控宗数*#	罪成宗数# （括号内为 平均罚款）	检控宗数*#	罪成宗数# （括号内为 平均罚款）
2018	34	11 (4,909 元)	23	1 (3,000 元)
2019	17	29 (5,138 元)	3	0 (0)
2020	23	12 (4,083 元)	18	0 (0)
2021	13	13 (3,846 元)	11	3 (2,000 元)
2022	16	12 (4,333 元)	15	0 (0)

	承建商违反 《建筑地盘（安全）规例》 第 38F(1)条 （没有确保棚架 已由「合资格的人」检查）		承建商违反 《建筑地盘（安全）规例》 第 38F(4)条 [^] （没有按劳工处要求提供 检查报告「表格五」或其副本）	
年份	检控宗数*#	罪成宗数# （括号内为 平均罚款）	检控宗数*#	罪成宗数# （括号内为 平均罚款）
2023	9	6 (5,167 元)	2	1 (2,500 元)

#宗数指传票数目。

*每年的检控个案未必可以于同年完成聆讯程序，故此年内的定罪传票数目并不对应同年的检控个案数目。

[^]劳工处表示，视乎个别个案的案情，部分第 38F(4)条为第 38F(1)条的附加控罪。若被告违反第 38F(1)条被判罪成，劳工处会主动撤回对其违反第 38F(4)条的检控。

5.62 在 2018 年至 2023 年期间，涉及棚架未有被「合资格的人」检查的检控共有 112 宗，被定罪则有 83 宗，平均罚款介乎 3,846 元至 5,167 元。至于因没有按劳工处要求提供棚架的检查报告「表格五」或其副本而被判罪成的宗数有 5 宗，平均罚款介乎 2,000 元至 3,000 元。

5.63 公署亦审研了劳工处在 2022 年接获 9 宗与「合资格的人」没有妥善执行检查竹棚架的工作便签署「表格五」或与「表格五」上的资料有误的有关投诉。在其中一个个案，投诉人指某吊棚的「表格五」没有写上检查日期，但已经有工人在棚架内工作。劳工处职安主任调查投诉时，未能进入事涉大厦视察，但从大厦外观察，并无见到有人正在使用该棚架。职安主任根据投诉人提供的「表格五」上的资料，联络事涉「合资格的人」。该「合资格的人」声称早前已检查该棚架，之后向劳工处提供填上检查日期的「表格五」。由于投诉人没有留下联络方法，因此劳工处没法从投诉人方面取得有关工人使用该棚架的实质证据。另外，大厦管理员亦未能指证或提供有工人曾使用该棚架的证据。因此，劳工处未能搜集足够证据并按职安健法例向该「合资格的人」提出检控。尽管如此，职安主任已严正地向他作出口头警告，提醒他必须检查棚架并妥善填写「表格五」，才可使用。职安主任其后再跟进该投诉时亦未有发现有工人使用棚架。数月后，职安主任再巡视有关地盘时，发现该建

筑工程已完工，个案因此告终。

5.64 在另外 4 宗个案，投诉人指有竹棚架没有展示「表格五」、「表格五」已逾期无效、或棚架承托架没有足够螺丝。劳工处职安主任巡查时该棚架未有使用，经向大厦管理人员查问或致电承建商了解或复查后，得悉棚架仍在搭建中、等待拆卸而没有供工人使用、或已拆卸。由于棚架并未开始使用、处于闲置状况或已拆卸，因此与检查棚架相关的职安健条文，均不适用。

5.65 上述 9 宗投诉个案中，有 2 宗涉及同一地点的竹棚架。投诉人指，相关「合资格的人」有预先签署「表格五」的情况。职安主任第一次巡查时，未有见到工人正使用棚架，而现场的管工声称该棚架已由「合资格的人」检查。在之后的跟进视察，职安主任未见有人在棚架上工作，但「表格五」的检查日期一栏写上 3 个日期，分别为 8 月 1 日、15 日及 31 日，而劳工处巡查当日是 8 月 18 日。职安主任立即向现场的管工作出警告。8 月 31 日，职安主任再作视察，发现该「表格五」的检查日期一栏额外写上「9 月 1 日」。职安主任向棚架上工作的工人问话后，确认该棚架当日并未经「合资格的人」检查，便由该工人使用。因应地盘的总承建商及事涉次承建商没有按现行规定确保每 14 天由「合资格的人」检查棚架便让工人使用，劳工处提出检控，各被法庭处罚款 4,500 元。

公署的实地视察

5.66 2024 年 1 月，公署人员随同劳工处职安主任进行地区巡逻。当天，某私人大厦的天台有棚架围封。职安主任检查棚架上的「表格五」，相关「合资格的人」签署确认检查棚架的结果为棚架处于安全操作状态，但检查日期一栏却填上两天后的日期，显示有预先签署表格的情况。

5.67 劳工处其后与事涉的「合资格的人」会面并录取口供，该「合资格的人」解释，他确有到场检查棚架，但不小心写错日期，在得悉问题后已马上作出纠正。劳工处为引证其解释，曾向该大厦的物业管理员查询，管理员确认该「合资格的人」曾于其声称的日期到访大厦，故此该处接纳该「合资格的人」的解释。虽然如此，劳工处已对该「合资格的人」的不当行为发出严厉警告。

吊船

**表 11：吊船拥有人违反
《工厂及工业经营（吊船）规例》的检控情况**

	吊船拥有人违反 第 19 条 (没有确保由「合资格的人」检查吊船并签发「表格一」)		吊船拥有人违反 第 20 条 (没有确保由「合资格检验员」彻底检验吊船并签发「表格二」，或为吊船进行负荷测试及彻底检验并签发「表格三」)		吊船拥有人违反 第 25 条 (没有备存及展示吊船的证明书或报告)	
年份	检控 宗数*#	罪成宗数# (括号内为 平均罚款)	检控 宗数*#	罪成宗数# (括号内为 平均罚款)	检控 宗数*#	罪成宗数# (括号内为 平均罚款)
2018	4	4 (3,125 元)	2	2 (4,250 元)	4	4 (4,250 元)
2019	5	4 (2,375 元)	2	0 (0)	11	11 (3,455 元)
2020	0	0 (0)	0	0 (0)	0	0 (0)
2021	0	0 (0)	0	0 (0)	0	0 (0)
2022	0	0 (0)	0	0 (0)	4	0 (0)
2023	4	3 (3,267 元)	0	0 (0)	4	6 (3,000 元)

宗数指传票数目。

* 每年的检控个案未必可以于同年完成聆讯程序，故此年内的定罪传票数目并不对应同年的检控个案数目。

5.68 在 2018 年至 2023 年期间，因没有确保由「合资格的人」或「合资格检验员」检查、测试及彻底检验吊船，以及没有备存和展示证明书或报告的检控共 40 宗，罪成的宗数则为 34 宗，平均罚款约 3,333 元。

**表 12：起重机械或起重装置拥有人违反
《工厂及工业经营（起重机械及起重装置）规例》的检控情况**

	起重机械或起重装置拥有人违反 第 7A 条 (没有确保由「合格的人」检查起重机械并 签发「表格一」)		起重机械或起重装置拥有人违反 第 5、7B、7E 或 18 条 (没有确保由「合格检验员」为起重机械或起重装置 进行测试及彻底检验并签发 「表格二」、「表格三」、「表格四」、「表格五」、「表格六」或「表格七」)		起重机械或起重装置拥有人违反 第 18C 条 [^] (没有备存及展示起重机械或起重装置的证明 书或报告)	
年份	检控 宗数*#	罪成宗数# (括号内为 平均罚款)	检控 宗数*#	罪成宗数# (括号内为 平均罚款)	检控宗 数*#	罪成宗数# (括号内为 平均罚款)
2018	16	18 (3,267 元)	190	113 (5,038 元)	127	26 (1,116 元)
2019	10	14 (3,414 元)	142	163 (5,404 元)	152	44 (2,236 元)
2020	38	4 (4,800 元)	188	52 (3,812 元)	187	42 (1,669 元)
2021	19	22 (4,355 元)	127	164 (3,971 元)	134	7 (3,429 元)
2022	9	12 (2,250 元)	109	68 (3,203 元)	80	14 (2,929 元)
2023	8	5 (4,900 元)	126	106 (3,275 元)	119	6 (3,333 元)

宗数指传票数目。

* 每年的检控个案未必可以于同年完成聆讯程序，故此年内的定罪传票数目并不对应同年的检控个案数目。

[^] 违反《起重机械及起重装置规例》第 18C(4)条，即没有交出证明书或报告以供职安主任查阅。视乎个别个案的案情，部分第 18C(4)条为第 5、7A、7B、7E 或 18 条的附加控罪。若被告违反第 5、7A、7B、7E 或 18 条的控罪被定罪，劳工处会撤回对其违反第 18C(4)条的检控。

5.69 在 2018 年至 2023 年期间，因没有确保由「合格的人」或「合格检验员」检查、测试及彻底检验起重机械或起重装置，以及没有备存和展示证明书或报告的检控共 1,781 宗，罪成的宗数则为 880 宗，平均罚款约 3,887 元。

密闭空间

表 13：违反《工厂及工业经营（密闭空间）规例》的检控情况

	违反 《工厂及工业经营（密闭空间）规例》	
年份	检控宗数*#	罪成宗数# (括号内为平均罚款)
2019	0	0 (0)
2020	3	1 (5,000 元)
2021	0	0 (0)
2022	20	0 (0)
2023	22	6 (21,917 元)

#宗数指传票数目。

*每年的检控个案未必可以于同年完成聆讯程序，故此年内的定罪传票数目并不对应同年的检控个案数目。

5.70 在 2019 年至 2021 年期间，只有 3 宗检控个案及 1 宗罪成的个案，罪成者被判罚款 5,000 元。在 2022 年及 2023 年，相关检控数目大幅升至共 42 宗，并有 6 宗定罪个案（涉及违反的条文包括：确保并无工人在危险评估报告内的任何建议未获遵从的情况下，进入密闭空间或在其内逗留；向在密闭空间内工作的工人提供所需的指导、训练及意见；将有关的证明书及危险评估报告保存一年，并按要求提供予职安主任查阅；确保有人驻于密闭空间外，以与密闭空间内的工人保持联络；提供足够而状况令人满意的器具等），平均罚款约 21,917 元。

5.71 就 2023 年 9 月在柯士甸道西一个建筑地盘地下冷却管道内发生的致命工作意外，劳工处于 2024 年 6 月公布，决定首次循公诉程序向相关持责者提出部分检控。相关案件已进入司法程序。

6

致命意外事故的跟进

意外后的跟进

意外调查

6.1 在得知致命工业意外发生后，劳工处会即时派员到意外现场展开调查。一般而言，劳工处会向有关承建商发出「暂时停工通知书」，以即时遏止相关的职安健风险，直至该处信纳该承建商已采取措施消除危害，才可复工。

6.2 除了在现场搜证，劳工处亦会测试及检验事涉的作业装置、与涉案人士会面并录取口供，以及查阅相关文件。若意外涉及专业范畴，劳工处会寻求相关专家协助，就案件提供意见、测试技术或分析、以及撰写专家报告。劳工处人员会分析所有证据，以确定意外成因、查找持责者的法律责任，以及撰写意外调查报告。就违反职安健法例的情况，劳工处会征询法律意见及提出检控。

6.3 另一方面，致命工业事故或会进行死因聆讯。劳工处会跟进死因裁判官向该处提出的建议，以防止同类死亡事件再次发生。同时，就有关建议事项，劳工处会书面回复死因裁判官，交代已采取或拟采取的措施。

6.4 对于有意见认为劳工处应公开意外调查报告，让公众及业界得知事件的全貌，从而汲取教训，劳工处表示，调查报告涉及的资料，大部分是该处职安主任根据《职业安全及健康条例》及《工厂及工业经营条例》赋予的权力要求资料持有人提供的，当中包括个别公司的工作程序。《职业安全及健康条例》第 29 条规定，劳工

处须在具有合法权限的情况下（例如在法庭命令下），方可向另一人披露根据该条例或《工厂及工业经营条例》所行使或执行职能期间所取得的工作程序等资料。受上述条文所限，劳工处不能公开意外调查报告。虽然如此，劳工处会根据法律原则向死者家属或工伤工友提供资料，以作民事诉讼之用。

6.5 劳工处认为，若要公开调查报告，相当部分的内容须被遮盖，方能遵从上述的法律责任。但这些资料被遮盖后，调查报告将变得没有条理和连贯性，使人难以理解或出现潜在歧义，令公众及业界无法得知事件的全貌，不能达到避免悲剧重演的目的。

6.6 现时，劳工处在致命意外发生后发放新闻公报、安全提示和「职安警示」文字版，亦有制作「职安警示」动画短片和「意外个案集」等宣传教育材料，以简易、生动的方式向业界及市民大众灌输安全信息。此外，劳工处在 2024 年 3 月正式推出新版本流动应用程序「职安健 2.0」，除文字版的「职安警示」外，程式新增动画版的「职安警示」及匿名投诉不安全作业的功能，并优化了用户介面，加入网上报读职安健训练课程、「系统性的安全警示」及重要公告等。该处认为，现行措施在符合《职业安全及健康条例》第 29 条的规定下，已能充分及适当地让公众及业界人士了解意外的事发经过及预防意外方法。

发出「系统性安全警示」

6.7 针对严重或致命意外、个别危险机器或工序，劳工处不时进行系统性风险分析，并将系统性安全问题及预防措施制作成「系统性安全警示」，透过不同渠道向相关持份者，包括承建商、注册安全审核员、注册安全主任、工会及商会发放，同时藉此敦促安全从业员执行法定职责时按照安全管理原则，向其雇主或委托人建议职安健防控措施。

6.8 现时，劳工处共撰写了 24 个涉及不同主题的「系统性安全警示」，包括悬空式竹棚架安全、吊运工作、从楼面孔洞堕下、动力操作升降工作台及拆卸工程等。

进行特别执法行动

6.9 劳工处一直按风险为本原则，进行不同类型已预先策划并属预防性质的特别执法行动，包括针对高风险工序的行动。另外，因应致命工业意外的严重性，劳工处会进行特别巡查或执法行动，以遏止不安全工作。如发现违规情况，劳工处会即时采取执法行动，而不会先作警告，以警惕业界。特别巡查或执法行动的例子如下：

- (1) 因应某承建商在 2022 年下半年接连发生致命工业意外，劳工处在 2022 年 12 月展开特别行动，一连三日巡查 13 个该承建商的建筑地盘。在行动中，该处发出 55 张「敦促改善通知书」和提出 21 宗检控。
- (2) 鉴于 2023 年下半年发生多宗建筑业致命及严重工业意外，劳工处于 2023 年 11 月 13 日至 24 日期间，进行了为期两周针对新工程建筑地盘的特别执法行动。该处巡查了全港 1,060 个建筑地盘，发出约 210 张「敦促改善通知书」或「暂时停工通知书」，并提出约 35 宗检控。
- (3) 因应 2023 年 9 月 24 日在尖沙咀柯士甸道西的地下冷却管道内发生的致命工业意外，劳工处于 2023 年 9 月 25 日至 10 月 6 日，在全港各区进行了为期两周针对建筑地盘密闭空间工作的特别巡查行动，聚焦持责者有否遵从密闭空间工作的规定，包括进行风险评估、制订合适的安全工作系统、提供个人防护装备等。该处共巡查了 190 个建筑地盘，并发出一份「敦促改善通知书」及 88 份书面警告。
- (4) 因应 2024 年 2 月 20 日在启德一个建筑地盘发生大厦外墙竹棚架倒塌的致命意外，劳工处于 2024 年 2 月 21 日至 3 月 5 日，展开为期两周的特别巡查行动，针对性巡查全港架设有大型竹棚架的建筑工地。该处共巡查了 292 个建筑地盘，发现有部分竹棚架存在结构安全的隐患，亦有部分承建商没有采取足够步骤防止

工人从高处堕下（例如没有提供安全工作台和没有提供安全进出途径）。该处发出了 256 份书面警告、195 张「敦促改善通知书」、6 张「暂时停工通知书」及提出 14 项检控。

修订工作守则及优化课程内容

6.10 劳工处在深入研究意外的成因后，会按需要更新工作守则及指引，从而优化或详细解释相关安全要求，避免类似意外再次发生。该处亦会因应严重意外的分析优化强制性安全训练课程的内容，以加强学员对相关风险的认识及应对风险的能力。

屋宇署的角色

6.11 当屋宇署得悉有地盘事故发生，会即时派员到达地盘现场视察及了解事件，并通知相关地盘项目的注册建筑专业人士一并到场。屋宇署人员会评估事故现场情况，以采取适当措施确保地盘安全，并对事故原因展开调查。

6.12 就意外事故的调查工作，屋宇署考虑的角度主要为建筑工程是否按《建筑物条例》的规定及安全地进行，而劳工处则考虑承建商及其他持责者有否按职安健法例确保雇员安全及健康，包括提供安全的工业装置和工作系统。

6.13 为了避免资源重叠，屋宇署与劳工处制订了一套联络机制：劳工处如计划就私人地盘项目中与建筑工程相关的情况发出「暂时停工通知书」或「敦促改善通知书」，会在发出通知书前与屋宇署沟通协调，确保两个部门就各自管辖范围采取适当的行动。屋宇署如建议发出停工令或停止危险工程或对危险工程作出补救的命令，亦会将该些命令抄送劳工处。当有关通知书或命令已获遵从，屋宇署及劳工处会通知对方。

致命意外个案研究

6.14 公署抽查了 13 个近年涉及致命工业意外并已由法庭判刑的个案，审研劳工处的巡查及执法记录、意外调查报告及检控文件；地盘安全委员会的会议记录；由注册安全审核员填写的安全审核报告；由注册安全主任提交予承建商的每月报告等。个案研究资料载于附录。该 13 个个案分别涉及 3 个工务工程项目、4 个私人工程项目及 6 个装修及维修工程项目。

7

屋宇署对 注册承建商的规管

承建商注册制度

7.1 《建筑物条例》设有承建商注册制度，主要目的是确保只有在执行工作及职责方面能完全胜任，并且熟悉相关法例规定及现行的楼宇管制制度的承建商，方可注册成为注册承建商和获准进行建筑工程及街道工程。《建筑物条例》及《建筑物（小型工程）规例》赋予建筑事务监督（即屋宇署署长）权力：

- (1) 备存三份承建商名册，分别为「一般建筑承建商名册」、「专门承建商名册」及「小型工程承建商名册」；
- (2) 设立承建商注册事务委员会，以协助建筑事务监督考虑要求名列于名册的申请；以及
- (3) 订定注册为承建商的申请人需符合的要求。

一般建筑承建商或专门承建商

7.2 根据《建筑物条例》及《注册承建商作业备考》的规定，一般建筑承建商或专门承建商如欲申请列入名册、注册续期、将其

姓名或名称重新列入名册或增聘获授权签署人³²、技术董事³³或其他高级人员时，申请人须向建筑事务监督提交所需文件，包括以屋宇署标准表格形式所作出的定罪声明，详细无遗地列出申请人、其获授权签署人、技术董事或其他高级人员涉及指明的各项定罪、纪律处分及禁止竞投公共工程的记录，当中包括违反《工厂及工业经营条例》及《职业安全及健康条例》有关劳工安全的罪行（主要包括与建筑工程相关的劳工安全罪行，例如没有于地盘提供适当和足够的安全进出口、没有采取足够步骤防止地盘内任何人从高度不少于两米之处堕下，或没有确保起重机械升起降下时的负载物均稳固地悬吊着或支承着等）而被定罪的记录。

7.3 《建筑物条例》亦规定，除非申请人获承建商注册事务委员会³⁴推荐，否则建筑事务监督不得将其姓名或名称列入一般建筑承建商或专门承建商名册内。因此，建筑事务监督处理每宗列入名册或增聘获授权签署人、技术董事或其他高级人员的申请时，必须将其申请（包括其定罪声明）一并转交承建商注册事务委员会进行面试及评审。承建商的获授权签署人必须代表申请人接受承建商注册事务委员会的面试，以确认获授权签署人、技术董事或其他高级人员有执行指定职务的资格和经验，以及在进行及监督建筑工程及街道工程时能应用有关知识。委员会在面试时会就申请人提交的定罪声明内容作出评审。

7.4 此外，建筑事务监督处理每宗申请注册续期或申请将其姓名或名称重新列入名册时，如申请人的定罪声明涉及一些指定情况，包括申请人触犯涉及严重劳工安全的罪行（例如涉及死亡或断肢的事件）而被定罪，或在一段连续 6 个月的期间内触犯 7 项或以

³² 每名注册承建商均须委任最少一人代其就《建筑物条例》行事。这名获委任的人通常称为注册承建商的「获授权签署人」。获授权签署人须全面监管其代表的承建商的工程项目所制订的安全管理架构，包括质量监督及地盘安全的事宜。

³³ 每名注册承建商亦须委任最少一名技术董事，负责执行包括取用工业装置、就工程提供技术及财务支援等职务，并监督获授权签署人及其他员工。

³⁴ 该承建商注册事务委员会按《建筑物条例》第 8(3)及 8(3A)条的规定而组成，成员包括建筑事务监督的代表；建筑师注册管理局、工程师注册管理局及测量师注册管理局各自从认可人士名单、注册结构工程师名单及注册岩土工程师名单中提名的人士；香港建造商会有限公司提名的人士；香港机电工程承建商协会提名的人士；以及建筑事务监督从其认为适合的团体所提名的人士之中选出的人士。

上涉及劳工安全的罪行而被定罪，该申请也会转交注册事务委员会进行面试及评审。

7.5 截至 2024 年 10 月，注册一般建筑承建商及注册专门承建商分别有 814 名及 729 名。

7.6 曾有传媒报道引述业内人士的意见，指「监工计划书」³⁵的工程总负责人（即获授权签署人）的专业资历不足够，而在地盘发生意外后，个人亦无须负上责任。报道亦引述业内人士的观察，承建商获授权签署人或会同时负责多个地盘，以致监察个别地盘的时间不足。

7.7 屋宇署在回应上述指称时表示，在考虑承建商注册申请时，均会考虑承建商所委任的获授权签署人是否具有合适的资格及足够的经验，获授权签署人亦须代表承建商接受承建商注册事务委员会的面试及评审。此外，根据屋宇署发出的《地盘监督作业守则》及《监工计划书技术备忘录》，获授权签署人作为注册承建商工作班子的安全管理架构的主管，须监督其职能组别的代表和各职级适任技术人员，以确保他们全面执行「监工计划书」内须负责的部分。若获授权签署人因未能履行其责任和职责而违反《建筑物条例》的规定，屋宇署可根据《建筑物条例》考虑向有关获授权签署人及注册承建商提出检控，以及采取纪律处分行动。

7.8 举例而言，屋宇署于 2022 年就一宗地盘内欠妥槽板打桩工程向一名获授权签署人提出检控，他其后被法庭定罪及判处罚款 14,000 元。此外，该署曾于 2020 年就一宗重铺屋顶工程涉及的地盘安全事宜向一名获授权签署人进行纪律处分，纪律委员会命令其受谴责。

7.9 由于每个地盘的规模大小、工程种类及复杂程度均不尽相同，屋宇署认为，不宜硬性规定每位获授权签署人可负责的地盘的数量。获授权签署人须按其个人工作能力及各个地盘须投放的工作

³⁵ 「监工计划书」是陈述建筑工程或街道工程安全管理计划的计划书。该计划书须由认可人士、注册结构工程师、注册岩土工程师、有关建筑工程或街道工程获委任的注册承建商的获授权签署人及任何有必要的其他人士拟备，以处理质量监督的事宜，并指出整项工程有关地盘安全及危险的特别事项。

时间，以决定其参与地盘的数量，确保能履行《建筑物条例》所规定的责任和职责。该署补充，事实上，部分大型承建商因工程数量多及明白获授权签署人于《建筑物条例》下的责任重大，都会委任多于一名获授权签署人代其行事。

7.10 2024 年 12 月 31 日，发展局就修订《建筑物条例》的建议展开公众咨询，目标是在 2026 年上半年向立法会提交修订条例草案。根据咨询文件，虽然屋宇署早年已订立《地盘监督作业守则》及《监工计划书技术备忘录》，清晰界定参与建筑工程不同人士的角色和权责，如发生安全或工程质量事故，可依据有关分工追究责任，但有意见认为上述安排欠缺法律依据，另现时《建筑物条例》有关条文未能全面涵盖各层参与工程人士（即适任技术人员、获授权签署人和技术董事），未必能确立清晰法定权责。该局建议在《建筑物条例》清晰界定相关人员的角色，并在相关技术备忘录进一步厘清详情，以确立他们在建筑工程所须负担的法律责任。

小型工程承建商

7.11 注册小型工程承建商名册内的承建商，有资格进行指定已注册的级别（分为 I 级、II 级和 III 级）、类型（分为 A 类至 H 类）和项目（现时共 187 项）的小型工程。凡自雇以个人名义注册为小型工程承建商以进行第 III 级别各项目的小型工程，统称为注册小型工程承建商（个人）；凡以公司名义注册为小型工程承建商以进行各类型和级别的小型工程，统称为注册小型工程承建商（公司）。

小型工程承建商（个人）

7.12 小型工程承建商（个人）在申请注册、注册续期、将其姓名重新记入名册、就注册加入额外的第 III 级别小型工程项目时，必须以屋宇署标准表格形式向建筑事务监督提交定罪声明。

7.13 就申请注册为注册小型工程承建商（个人）及申请加入额外的第 III 级别小型工程项目，如申请人在申请日期前 3 年内涉及严重劳工安全罪行（例如牵涉死亡或截肢的事件）的定罪记录，便必须提供额外资料作证明（例如申请人已修读合适的训练课程，从而

充分掌握关于建筑安全及劳工安全的最新知识），其申请才可获考虑接纳。

7.14 至于申请续期及申请将姓名重新记入名册，如申请人在申请日期前 3 年内涉及严重劳工安全罪行（例如牵涉死亡或截肢的事件）的定罪记录，除非他能提供足够的证明文件，确证他仍然适宜注册（例如申请人随后已修读合适的训练课程，从而充分掌握关于建筑安全及或劳工安全的最新知识，并获建筑事务监督接纳），否则该申请人便必须出席小型工程承建商注册事务委员会³⁶的面试，而面试范围涵盖注册事务委员会或建筑事务监督认为须评审的安全管理、地盘管理等事宜。

小型工程承建商（公司）

7.15 注册小型工程承建商（公司）在申请注册、注册续期、将名称重新记入名册、加入额外的获授权签署人或技术董事或加入额外级别或类型的小型工程时，亦必须以屋宇署标准表格形式，向建筑事务监督提交定罪声明。

7.16 涉及第 I 级别小型工程的申请，凡属注册为注册小型工程承建商（公司）、加入额外的小型工程类型及额外的获授权签署人或技术董事的申请，其获授权签署人必须代表申请人出席小型工程承建商注册事务委员会所举行的面试。其他不涉及第 I 级别小型工程的申请，包括注册为小型工程承建商（公司）、加入额外级别或类型的小型工程，以及加入额外的获授权签署人或技术董事的申请，一般而言，建筑事务监督会根据申请人所呈交的文件自行评审。但如申请人在申请日期前 3 年内涉及触犯劳工安全的罪行而被定罪，有关申请会转交小型工程承建商注册事务委员会进行面试和评审。

7.17 就注册续期及申请将名称重新记入名册而言，所有级别小型工程的申请，如申请人在申请日期前 3 年内涉及触犯严重劳工安

³⁶ 该小型工程承建商注册事务委员会按《建筑物（小型工程）规例》第 7 条的规定而组成，成员包括建筑事务监督的代表；建筑事务监督从建筑师注册管理局、工程师注册管理局或测量师注册管理局所提名的人士之中选取的认可人士或注册结构工程师；及建筑事务监督从其认为适合的团体所提名的人士之中选出的人士。

全的罪行（例如牵涉死亡或断肢事件）而被定罪；或在一段连续 6 个月的期间内触犯 7 项或以上涉及劳工安全的罪行而被定罪，其申请亦会转交小型工程承建商注册事务委员会进行面试及评审。

7.18 截至 2024 年 10 月，注册小型工程承建商（个人）及注册小型工程承建商（公司）分别约 7,300 名及约 9,500 名。

核实承建商的定罪记录

7.19 为核对申请成为注册承建商的申请人所作出的定罪声明是否属实，屋宇署于 2000 年与劳工处订立机制，劳工处会定期提供涉及触犯有关劳工安全罪行而被定罪，并与建筑工程有关的案件资料予屋宇署参考。

7.20 屋宇署指出，在 2019 年至 2023 年期间，最少有 29 宗涉及劳工安全的罪行而最终不获接纳的注册申请，当中 15 宗为注册一般建筑承建商或注册专门承建商的注册申请及 14 宗为注册小型工程承建商（公司）的注册申请。

屋宇署对注册承建商的规管

7.21 就因建筑工程涉及伤亡或其他严重事故的注册承建商，屋宇署会循三方面采取规管行动：

- (1) 进行纪律处分；
- (2) 在其注册续期申请时重新评核其能力及适任程度，以决定是否批出其续期申请；及 / 或
- (3) 提出检控。

纪律处分

7.22 若注册承建商就建筑工程有关的罪行被法庭定罪，或在建筑工程方面犯有疏忽或行为不当，或曾无合理因由而严重偏离监工

计划书等，屋宇署可根据《建筑物条例》第 13 条的规定转介承建商纪律委员会³⁷处理。纪律委员会进行研讯后，如信纳该注册承建商有被定罪或犯有疏忽或行为不当等，可按《建筑物条例》第 13(4)条施以惩处，包括命令该注册承建商永久或在指明时间内从注册承建商名册中删除、判处最高 25 万元的罚款，或命令谴责该注册承建商。

与劳工处的转介机制

7.23 2002 年，屋宇署与劳工处就建筑安全表现欠佳的注册承建商，订立了纪律处分转介机制。相关指引订明屋宇署会按两项准则考虑对注册承建商进行纪律处分：

- (1) **第一项准则：**承建商在一段连续 6 个月的期间内于单一地盘触犯 5 项或以上涉及与建筑工程相关的劳工安全罪行而被定罪（「第一项准则」）；或
- (2) **第二项准则：**建筑工程涉及严重事故（包括生命损失、截肢或工程或财产受到严重损坏）的劳工安全罪行而被定罪（「第二项准则」）。

7.24 劳工处每月会透过电邮，以档案摘要表的形式，向屋宇署提供违反职安健法例被定罪的承建商的资料（不论定罪记录是否与建筑工程有关、是否涉及注册承建商、是否涉及公共建筑工程或私人建筑工程）。由 2007 年 4 月起，因应屋宇署的要求，劳工处提供的资料进一步包括相关定罪记录是否涉及致命意外。屋宇署收到这些资料后，会按上述准则考虑对有关承建商进行纪律处分。

7.25 举例来说，劳工处于 2023 年将该年共 1,529 项劳工安全定罪记录转介屋宇署，当中 1,103 项与建筑工程有关。屋宇署经分析后，未有发现有承建商符合「第一项准则」的情况，而涉及地盘死亡事故（即符合「第二项准则」）则有 11 宗。

³⁷ 根据《建筑物条例》第 11 条，视乎纪律处分研讯的对象，纪律委员会由以下相应的人士所组成：注册承建商纪律委员团的部分成员；认可人士、注册结构工程师及注册岩土工程师纪律委员团的部分成员；以及建筑事务监督邀请其认为适合的团体提名的人选。

纪律处分的个案

7.26 在 2011 至 2021 年期间，在上述与劳工处的转介机制下，屋宇署曾就一宗个案向相关注册承建商进行纪律处分。该个案的详情如下：

- | | |
|----------------------------|---|
| 2010 年 11 月及
2011 年 4 月 | • 某注册承建商因于 2009 年 9 至 11 月期间触犯劳工安全罪行，被法庭定罪及判处共 856,000 元的罚款。部分定罪涉及地盘内的工作平台倒塌，导致多名工人死亡 |
| 2011 年 5 月 | • 屋宇署透过每月的转介机制收到劳工处就该注册承建商的定罪记录 |
| 2012 年 8 月 | • 经分析后，屋宇署发现该注册承建商在一段连续 6 个月的期间内于同一地盘触犯 5 项或以上劳工安全罪行而被定罪（共 22 项定罪），符合纪律处分机制下的「第一项准则」 |
| | • 屋宇署向劳工处索取所有相关资料，包括意外调查报告、案情摘要、证人供词等 |
| 2012 年 9 月 | • 劳工处向屋宇署提供要求的资料 |
| 2013 年 4 月 | • 应屋宇署要求，劳工处向该署确认该注册承建商没有就有关定罪提出上诉 |
| 2013 年 8 月 | • 屋宇署审视资料后，认为有足够证据向该注册承建商进行纪律处分，于是向律政司征询法律意见 |
| 2014 年 2 月 | • 屋宇署取得法律意见后，向承建商纪律委员会申请展开纪律聆讯 |

- 2015 年 12 月
- 在承建商纪律委员会成立后，因其中一名成员未能继续履行职务，故需按《建筑物条例》委任另一名成员审理个案。该承建商纪律委员会最终于 2015 年 12 月进行聆讯，并在同月命令该注册承建商受谴责及支付纪律委员会及屋宇署共 141,300 元的研讯费用
- 2016 年 11 月
- 该注册承建商的纪律聆讯和处分被刊登于宪报

检讨纪律处分制度

7.27 在上述个案中，屋宇署指因须处理多项程序，故所需时间较长，但该署认同相关程序可以压缩。为了更有效地处理同类个案，该署于 2016 年就转介个案的工作流程及进度作出内部检讨，就如何分析劳工处提供的定罪记录制订指引，并透过开发监察电脑程式、建立纪律处分个案进度表等方式，加强监督个案处理进度。在检视上述纪律处分个案后，发展局亦认为有空间和需要精简纪律处分程序，尤其是对已被定罪的个案，以提升阻吓力。

7.28 发展局就修订《建筑物条例》的建议涉及优化纪律处分制度，包括：

- (1) 修订现行条文，增加纪律委员团成员人数，简化注册承建商纪律委员会的组成；
- (2) 上调纪律处分的最高罚款，由 25 万元上调至 40 万元；以及
- (3) 赋权纪律委员会就每项指控可处以多于一项的惩处。

7.29 与此同时，屋宇署正探讨在劳工处进行刑事检控时，屋宇署同步展开纪律处分前期工作的可行性。屋宇署亦正检讨「第一项

准则」，考虑是否适宜降低进行纪律处分的门槛，以增加预防作用。

检讨转介程序

7.30 在 2011 年至 2021 年期间，屋宇署曾就一宗个案向相关注册承建商进行纪律处分，就此，劳工处回应公署时表示，该处应屋宇署的要求，在 2011 年至 2021 年期间曾根据「第一项准则」向屋宇署提供两个被定罪的承建商的资料³⁸；此外，劳工处亦有在 2003 至 2008 年期间根据「第二项准则」向该署提供 7 个被定罪的承建商的资料。劳工处指出，在与屋宇署于 2002 年制订转介机制的指引前，曾向屋宇署说明该处并非执行《建筑物条例》的部门，在该条例下对承建商采取纪律处分不属该处的职权范畴。然而，该处可应屋宇署的要求提供相关资料，以协助屋宇署按《建筑物条例》对承建商采取纪律处分。

7.31 公署随机抽查并审研了屋宇署 9 个由劳工处于 2012 年至 2014 年期间转介、与建筑工程有关、涉及地盘死亡事故并已定罪的个案（即符合「第二项准则」的个案）。公署发现，屋宇署收到劳工处每月提供的定罪档案摘要表后，并没有向劳工处索取进一步资料，亦没有考虑是否展开纪律处分行动。屋宇署其后向公署承认，过往误以为劳工处会主动将涉及严重地盘事故的定罪个案的相关资料提供给该署，故该署职员没有主动向劳工处索取资料。

7.32 在公署展开这项主动调查行动后，屋宇署与劳工处于 2022 年 10 月就转介机制展开检讨。为加快对已定罪的严重事故个案采取纪律处分，两个部门同意在劳工处每月提供的定罪档案摘要表中，有关建筑地盘内涉及严重劳工安全事故的定罪个案，屋宇署会主动向劳工处索取个案的详情、证据、案情摘要、事故报告、法庭传票、审讯和定罪记录等。自 2023 年 10 月，屋宇署落实新安排：在一般情况下会在 4 个月内就劳工处的转介个案征询法律意见，以考虑对事涉注册承建商进行纪律处分。屋宇署亦已 2025 年初制订及实施处理纪律处分个案的时间指标，以供监察，包括在收到劳工处每

³⁸ 屋宇署表示，就余下一宗个案，有关定罪资料已于相关承建商申请注册续期时予以考虑，屋宇署接纳承建商注册事务委员会的建议，拒绝其续期申请，并于 2016 年从注册承建商名册中删除该承建商，因此无需亦不能进行纪律处分。

月的定罪个案列表，于一个月內筛选出与建筑工程和注册承建商有关的地盘死亡事故个案，并向劳工处索取详细资料；就一般个案，在收到劳工处的详细资料后，于一个月內向律政司征询法律意见；以及如律政司确定有足够法律依据，在两个月內转介承建商纪律委员会，展开纪律处分程序。

7.33 自加强转介机制后，屋宇署主动要求劳工处提供由 2020 年至 2023 年期间，与建筑工程有关、涉及地盘死亡事故并已定罪的 34 宗个案，涉及注册承建商的详细资料，包括调查报告、案情摘要等，以供屋宇署调查及考虑进行纪律处分。屋宇署在征询法律意见后，已就其中 16 宗个案转介予承建商纪律委员会，以展开纪律处分程序。就另外 11 宗个案，在征询法律意见或经研究后，屋宇署决定不采取纪律处分。该署经审视后亦正就余下 7 宗有表面证据的个案征询法律意见，并会尽快在取得法律意见后将当中获确立需展开纪律处分程序的个案转介承建商纪律委员会处理。

7.34 至于 2020 年之前的个案，屋宇署主动要求劳工处提供由 2015 年至 2019 年期间的 24 宗个案，经考虑相关法律意见及原则后，该署就当中 15 宗个案，决定不采取纪律处分。该署经审研后亦已正就余下 9 宗有表面证据的个案征询法律意见，考虑是否需要转介予承建商纪律委员会展开纪律处分程序。

7.35 在加强跟进劳工处转介的个案后，屋宇署于 2024 年 9 月 13 日公布，一名注册专门承建商被纪律处分。该个案涉及一宗发生在 2019 年 3 月的致命工业意外。2020 年 1 月，事涉注册专门承建商因违反职安健法例而被法庭定罪，判处罚款 108,000 元。

7.36 就该定罪，屋宇署根据《建筑物条例》通知注册承建商纪律委员会考虑向该承建商采取纪律行动。纪律委员会于 2024 年 6 月进行纪律研讯，裁定该承建商因犯有与建筑工程有关的罪行被法庭定罪，须予以纪律处分，命令该承建商须被谴责及罚款 34 万元，并须支付纪律委员会及屋宇署合共 99,199 元的研讯费用。纪律委员会于 2024 年 8 月 30 日颁布的书面裁决及命令于 9 月 13 日在宪报刊登。

7.37 屋宇署补充，除了与劳工处的转介机制外，该署亦有按《建筑物条例》将被定罪、或在建筑工程方面曾犯有疏忽或行为不当、或曾无合理因由而严重偏离监工计划等的注册承建商转介注册承建商纪律委员会处理。在 1989 年至 2024 年期间，屋宇署共转介 25 宗（包括上文**第 7.33 段**所述的 16 宗）涉及注册承建商地盘工业意外的个案予承建商纪律委员会处理。在已完成研讯的 11 宗个案中，有两宗个案的注册承建商分别被除名 3 个月及 6 个月，其余的个案则被处罚款或被谴责，最高罚款为 34 万元。

注册续期

7.38 注册承建商在提出注册续期申请时，须向屋宇署提交其定罪声明。如注册承建商有涉及地盘安全、技术或管理不足等原因而被暂停竞投工务工程的记录，或有触犯涉及严重劳工安全罪行（例如牵涉死亡或断肢事件）而被定罪的记录，屋宇署可根据《建筑物条例》第 8C(4)条将该申请转交予承建商注册事务委员会进行面试及评审，委员会会提供意见以协助屋宇署考虑是否接纳或拒绝有关申请。

7.39 在 2011 年至 2024 年 11 月期间，根据劳工处提供的定罪档案摘要表，有 78 宗是与建筑工程有关的地盘死亡个案，共涉及 68 宗注册续期申请：

- (1) 39 宗注册续期申请能获准续期，主要原因为有关获授权签署人能交待事故的原因，并提供清晰及明确的改善措施，以及承诺落实有关改善措施；
- (2) 9 宗注册续期申请被拒绝；
- (3) 13 宗注册续期申请在进行面试后，承建商注册事务委员会未能信纳相关获授权签署人适宜代表该承建商就《建筑物条例》行事，因此将相关获授权签署人从名册中除名。由于有关注册承建商仍有其他合适的获授权签署人，因此获准续期，上述纪律处分个案的注册承建商（**第 7.26 段**）是其中一例；

- (4) 1 宗注册续期申请在提交后自行撤销；以及
- (5) 6 宗注册续期申请正在处理中。

7.40 屋宇署自 2022 年底陆续实施一系列加强措施：

- (1) 由 2023 年 1 月 1 日起，针对与建筑工程有关的死亡事故，不论劳工处的检控及法律程序完成与否（即不论该承建商是否已被检控或定罪），屋宇署会将有关承建商的注册续期申请转交承建商注册事务委员会进行面试及评审，而在面试及评审后，承建商需要有至少一位适任的获授权签署人作注册续期，屋宇署才会考虑接纳其续期申请；
- (2) 屋宇署于 2023 年 10 月 18 日公布，一名注册一般建筑承建商注册续期的申请被拒绝，并于翌月除名，这宗个案便是按上文第(1)段的加强规管措施处理；以及
- (3) 屋宇署于 2023 年 3 月分别与发展局工务科及劳工处加强通报机制，以适时把涉及地盘死亡或严重事故的资料，纳入承建商的注册续期申请及审批承建商投标屋宇署合约事宜方面的考虑。工务科除了根据常设的机制把禁止竞投工务工程记录抄送屋宇署外，一旦涉及工务工程的地盘发生死亡或严重事故时，无论承建商是否已经被定罪，会尽快以电邮通报屋宇署。劳工处除了每月提供违反职安健法例被定罪的承建商资料外，亦会额外每月提供全港地盘有关死亡事故的摘要表（无论是与建筑工程还是与工业机械及装置操作有关；工务工程或私人工程；劳工处会否提出检控；是否已被定罪），以电邮通报屋宇署。

7.41 发展局就修订《建筑物条例》的建议涉及优化注册制度，其中包括：

- (1) 如有关承建商曾因失责而导致严重伤亡事故，赋权建筑事务监督可考虑缩短续期年期（现时为 3 年），以

加强监察。如有注册承建商的续期申请被拒，有关承建商在若干期限内（例如 12 个月内）不得申请重新列入注册名册，亦不得在期限内以同一身份提交新的注册申请；以及

- (2) 赋权建筑事务监督可因应承建商的个别情况（尤其是其过往表现），在决定注册续期时施加条件（例如要求实施更严格的工地监管制度）。

检控

7.42 如经调查后发现建筑工程进行的方式导致或相当可能导致任何人受伤或任何财产损毁，屋宇署可根据《建筑物条例》第 40(2B)条，向与该工程直接有关的人（包括认可人士、注册结构工程师、注册承建商等）提出检控，一经定罪，可处罚款 100 万元及监禁 3 年。

7.43 在 2019 年至 2023 年期间，屋宇署根据《建筑物条例》第 40(2B)条，向与工程直接有关的人共提出 58 宗检控（平均每年检控宗数约 12 宗）；而被法庭定罪的共有 41 宗（平均每年成功检控的宗数约 8 宗），合共罚款约 37 万元，平均每宗个案罚款约为 9,000 元。

7.44 根据发展局现时对修订《建筑物条例》的建议，对于上述罪行，该局建议提高罚则水平，如循简易程序定罪，最高罚款由 100 万元增至 300 万元，监禁维持 3 年。针对直接涉及严重伤亡事故的工程的人士，该局建议参考《职业安全及健康条例》引入可公诉罪行，最高罚则为 1,000 万元，与《职业安全及健康条例》看齐，监禁则维持 3 年。

8

发展局对 工务工程的监管

8.1 发展局表示，该局一向十分重视工务工程³⁹的工地安全。在工务工程合约，发展局要求承建商执行一套符合指定标准的工地安全计划，保障前线工人安全。发展局会不时检讨工务工程的安全管理系统，并在工程设计、标书审批、合约条款、工程监管、科技应用和承建商规管制度等采取多管齐下措施，提升工地安全水平。

工务工程的意外统计

8.2 根据发展局的资料，工务工程的意外率由 1999 年最高以每千人计的 57 宗意外，大幅减至 2023 年的约 6 宗意外，减幅超过九成。在 2018 年至 2023 年期间，工务工程的意外统计数字如下：

³⁹ 工务工程是指建筑署、渠务署、机电工程署、路政署、水务署及土木工程拓展署辖下的工程。

表 14：发生在工务工程工地的意外数字

年份	正在施工的工务工程的工地数目	发生意外#的工务工程工地的数目 (括号内是发生意外的工务工程工地的比率)	整体建造业每千名工人的意外率 (括号内是死亡人数)	工务工程每千名工人的意外率 (括号内是死亡人数)
2018	956	104(10.9%)	31.7(14)	11.6(1)
2019	1,011	79(7.8%)	29.0(16)	6.7(0)
2020	1,074	105(9.8%)	26.1(18)	6.0(4)
2021	1,496	94(6.3%)	29.5(23)	6.9(3)
2022	1,735	99(5.7%)	29.1(17)	5.3(1)
2023	2,310	112(4.8%)	27.6(20)	6.1(6)

#指导致工地人员失去工作能力超逾 3 天而须呈报的意外。

8.3 从上表可见，在 2018 年至 2023 年期间，正在施工的工务工程的工地数目一直在增加，由 950 多个工地，增加至 2023 年的逾 2,300 个。同期，整体建造业共发生 108 宗致命工业意外，其中 15 宗（13.9%）发生在工务工程工地。2023 年，在工务工程工地发生了 6 宗致命工业意外，占同年整体建造业所有致命意外（20 宗）的三成。虽则如此，发生意外的工务工程工地数目占有正在施工的工务工程工地的比例，有下降的趋势，由 2018 年的 10.9% 跌至 2023 年的 4.8%。工务工程每千名工人的意外率，亦较整体建造业每千名工人的意外率为低，前者由 5.3 宗至 11.6 宗不等，后者则由 26.1 至 31.7 宗不等。

承建商认可名册

8.4 发展局设有「认可名册」，亦设有承建商规管制度，确保承办工务工程的承建商，无论在财务能力、专业知识、工程管理、工地安全等各方面，均达到一定水平。在 2018 年至 2023 年，相关年度「认可名册」上的承建商数目介乎 800 至 870 间（见下表 17）。

8.5 根据《承建商管理手册》，承建商如欲申请加入「认可名册」，必须符合一系列「准入条件」，包括工程经验、工地安全、财务能力、管理、适任员工聘用和诚信等各方面的要求。自 2021 年 1 月，发展局优化「认可名册」的要求，包括具体列明有关工地安全方面的准入条件：

- (1) 聘任合资格的安全人员，包括安全督导员或安全经理；及
- (2) 承建商在递交申请当日起计的过去 12 个月内，在任何 6 个月内没有因违反工地安全的相关法例而被定罪 5 次或以上。

承建商在申请加入「认可名册」时，必须填妥申请表格内有关安全表现的声明，申报其过往 12 个月因违反工地安全相关法例而被定罪的记录。

8.6 发展局与劳工处设有恒常机制，劳工处会每月通报违反工地安全相关法例的个案，包括涉事承建商名称、案发地点、违例日期、涉及罪行、判决日期和刑罚。在处理承建商加入「认可名册」的申请时，发展局及相关工务部门会根据有关记录核实申报的资料。如承建商未能符合有关工地安全的准入条件，发展局将拒绝其加入「认可名册」的申请。

8.7 根据发展局的记录，在 2011 年至 2023 年期间，共有 302 间承建商申请加入「认可名册」，当中因未能符合有关工地安全的准入条件而被拒绝加入「认可名册」的承建商的数目如下：2011 至 2021 年（0 间）；2022 年（1 间）；及 2023 年（2 间）。

8.8 承建商在加入「认可名册」后，必须继续遵守「工地安全」的相关要求，以保留其在「认可名册」内的资格，当中包括持续聘任合资格的安全人员，以及安排其管理人员及技术人员每年接受有关工地安全的培训。承建商须每 3 年向发展局提交更新资料（包括其管理人员及技术人员已完成接受安全培训的资料及声明书），该局会作出抽查（抽查率不少于 5%）。如发现有关资料不符

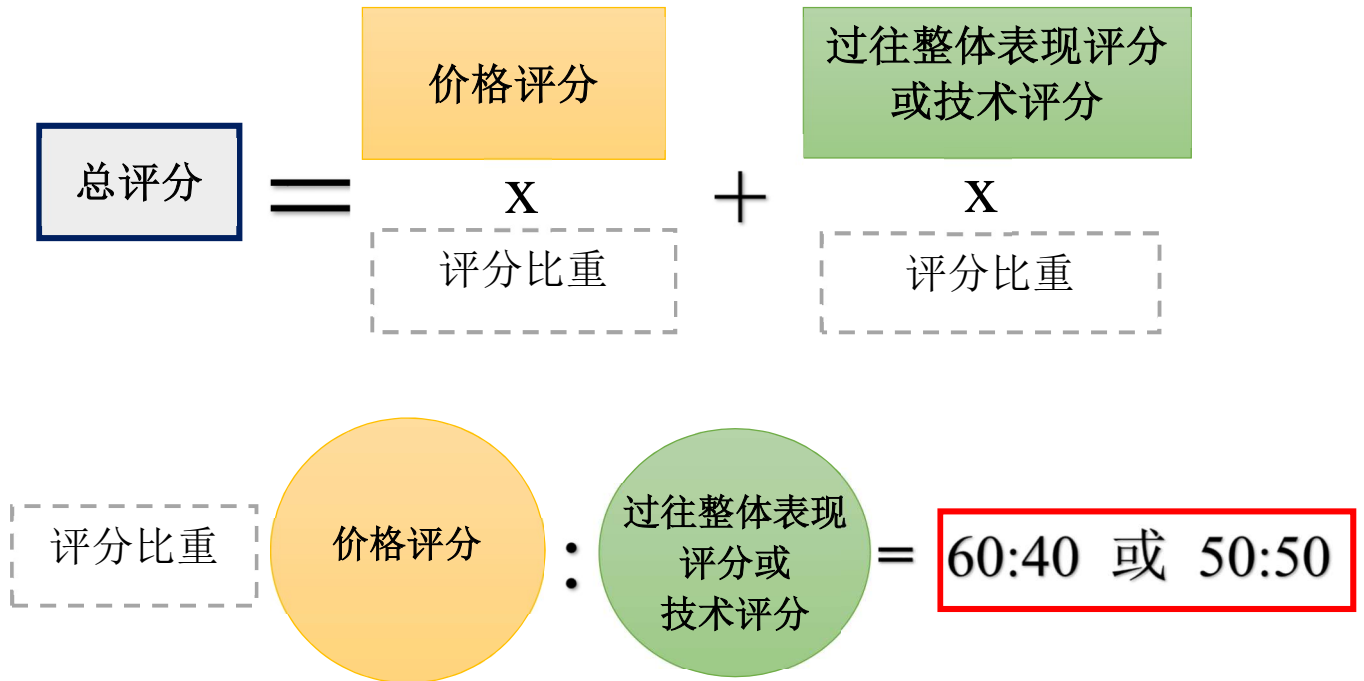
合要求，发展局会采取适当的跟进行动，包括暂时取消该承建商的投标资格或将其从名册中除名。

8.9 对于有意见质疑被拒绝加入「认可名册」或除名的承建商可藉成立新公司，规避有关过往工地安全表现的审查，发展局指，新成立的公司本身必须以新公司的名义拥有足够的相关工程经验、聘请符合资格的高层管理人员、安全人员和技术人员、满足资本和营运资金方面的财务要求（包括须提交过往 3 年已通过审核的财务报告），才可获发展局批准加入「认可名册」。由于新成立的公司极其量只具备有限的工程经验，并不可借用其他承建商的工程经验作为其申请依据，故新成立的公司是不能满足有关工程经验方面的准入条件。该局认为，被拒绝加入或除名的承建商不能单靠成立另一间新公司，而于短时间内成功加入「认可名册」。

标书评审

8.10 发展局表示，就工务工程标书评审机制而言，政府一向考虑投标者的技术能力、过往在工务工程的表现及标书价格，包括就承建商过往在工务工程的安全表现和工地意外率进行评分。现行标书评分计算方法如下：

图 16：工务工程标书评分方法



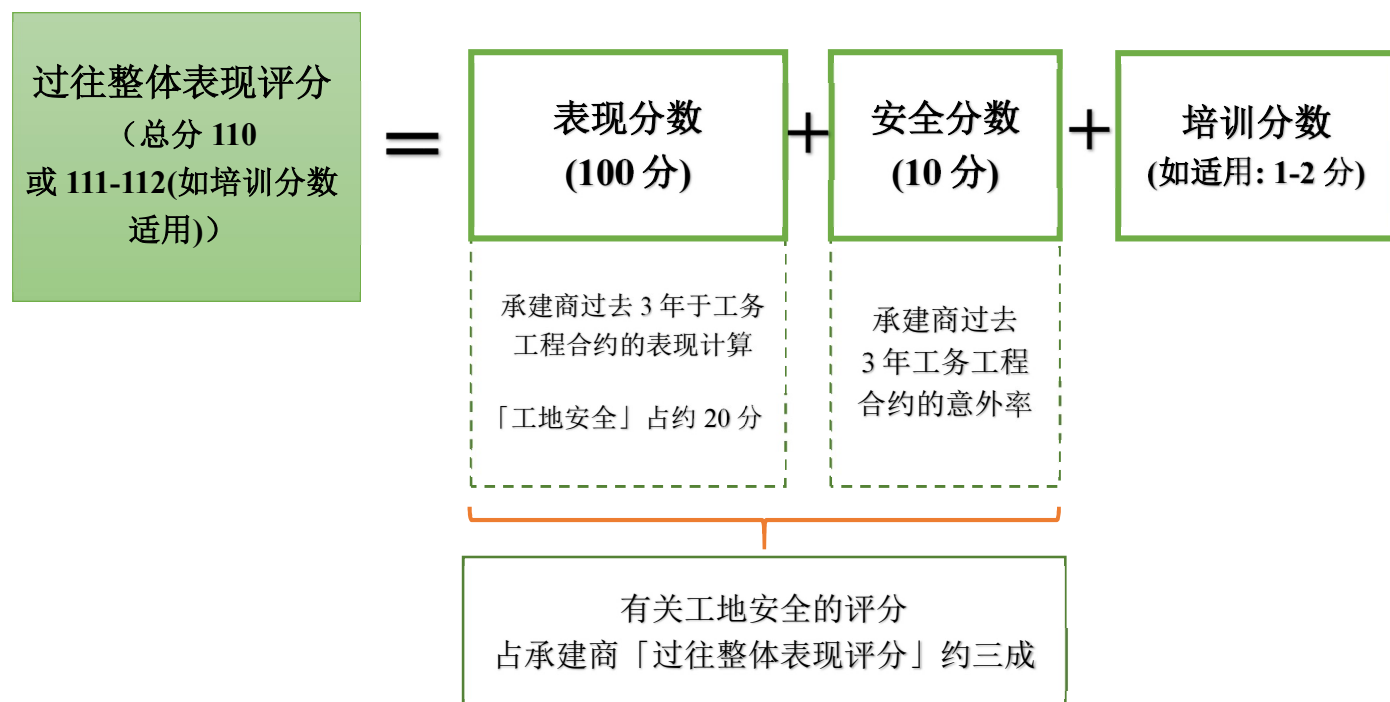
8.11 视乎工程性质，「过往整体表现评分」或「技术评分」可占整体标书评分 40%或 50%。

8.12 工务工程合约有以下两种评审标书制度，分别是「公式制度」（formula approach）和「评分制度」（marking scheme approach）。

「公式制度」

8.13 「公式制度」适用于复杂性属一般的工程。投标者的「过往整体表现评分」相等于「表现分数」、「安全分数」及「培训分数」（如适用）的总和。

图 17：公式制度

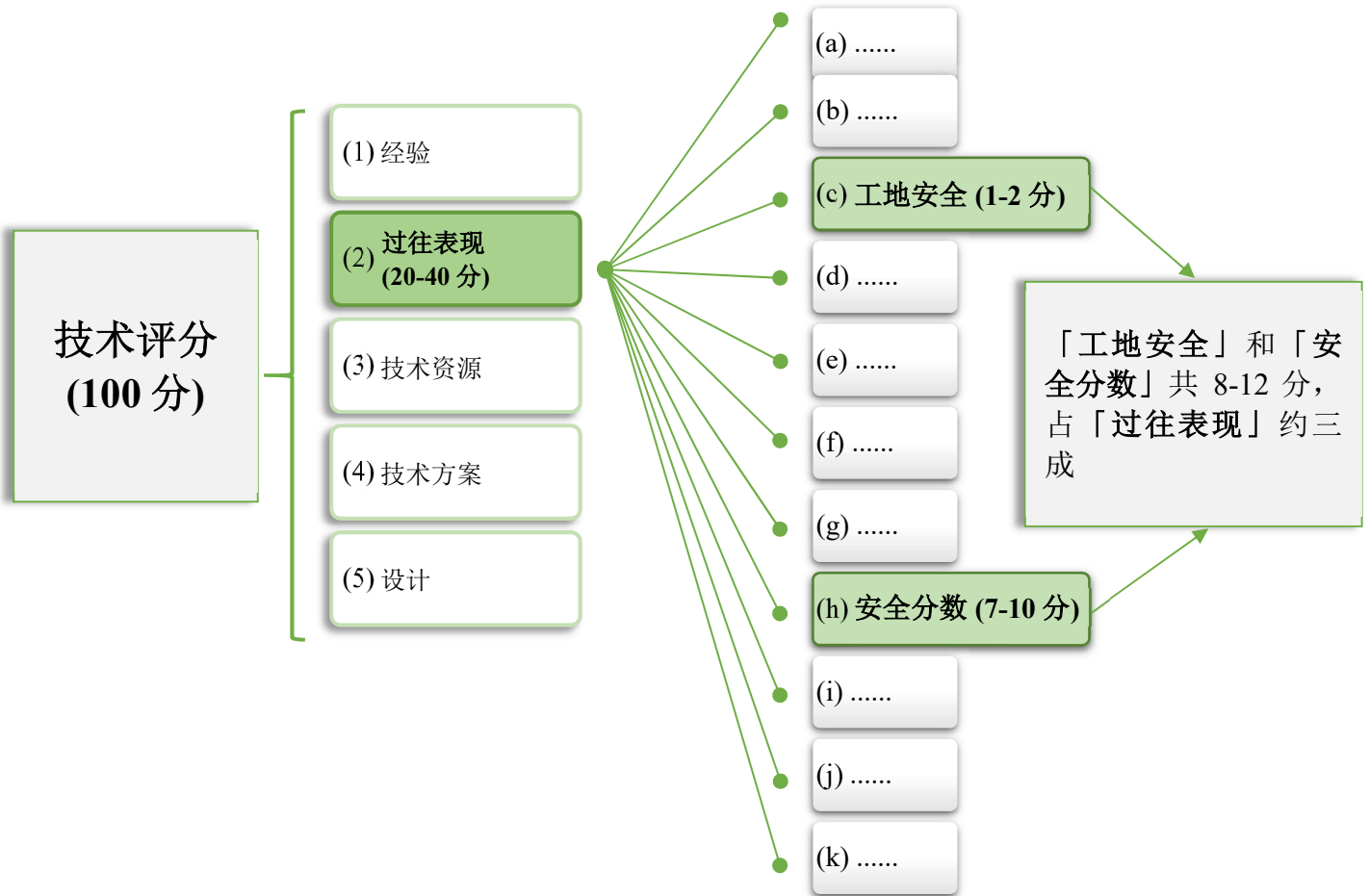


8.14 「表现分数」是根据承建商在过去 3 年于工务工程合约的表现计算，而工地安全为「表现分数」的其中一个元素。「安全分数」则是根据承建商在过去 3 年工务工程合约的意外率计算。总体而言，有关工地安全的评分占承建商「过往整体表现评分」约三成。

「评分制度」

8.15 「评分制度」适用于规模较大、工程较复杂或需要较紧密协调的工程合约。工务部门会为投标者的经验、过往表现、技术方案等多方面评分，当中「过往表现」的评分包括「安全分数」和「工地安全」。

图 18：评分制度



8.16 根据「评分制度」，假设「技术评分」满分为 100 分，「工地安全」和「安全分数」会一共占 8 至 12 分，占「过往表现」分项的评分（满分为 20 至 40 分）约三成。

评审标书的准则

8.17 发展局指出，在采购工务工程合约时，一贯以最佳经济效益和公开及公平竞争为原则，并以清晰的程序及方法进行。在评审标书时，该局一向不是以「价低者得」为准则。除了考虑标价外，该局会审视投标者的技术能力及过往表现（包括承建商过往的工地安全表现）。不论采用哪种评审标书的方法，投标者过往在工务工程的安全表现会反映于相关的评分分项，劳工处的检控记录亦是评

核投标者安全表现的其中一个范畴。因此，承建商过往于工务工程安全表现不理想，将会直接影响他们将来获批工务工程合约的机会。

8.18 此外，发展局设有机制防止投标者以低价抢标，评标小组会严谨地审视组成标价的每个细项，一旦发现有不合理低价的标书，即使其综合评分最高，亦不会被推荐采纳。有关机制一直行之有效。在 2018 年至 2023 年期间，共有 21 份获得最高综合评分的工务工程合约标书因被评为不合理低价而不获采纳。

8.19 另一方面，若工程合约涵盖规模较大或较复杂的工程时，投标者须提交一份符合指定要求的技术方案。如工程项目要求承建商在标书内提供部分工程的设计，该设计的安全考虑会纳入为评分项目之一。此外，工务部门须视乎其项目的性质和需要，要求投标者在技术方案阐述如何按《建筑安全设计指南》（见下文**第 8.39 段**）框架，就施工阶段已认知的安全隐患制订应对措施，有关内容亦会纳入为评分项目。

8.20 发展局指出，若承建商在技术方案中提出应用创新科技提升职安健水平，或提出安全的设计方案，又或就已知的安全隐患提出合适的应对措施，将获得较高的技术分数，从而增加中标机会。

检视标书评审制度

8.21 发展局表示，十分重视工务工程承建商在工地安全的表现，并不时检讨和改善评审标书制度。在 2014 年 5 月 15 日前的招标，「安全分数」并没有被独立分拆出来。在旧制度下的「公式制度」，只透过「表现分数」反映投标者在工地安全方面的整体表现。至于旧制度下的「评分制度」，是采用一项名为「工地安全及意外率」的分数，以反映投标者在工地安全方面的整体表现，该分数占「过往表现」分数约一成半。发展局在 2014 年上调有关工地安全分数占「过往表现」分数的比重，亦独立将「安全分数」分拆出来。现行的评标制度下，与工地安全有关的评分占承建商「过往整体表现」评分（适用于「公式制度」）或「过往表现」评分（适用于「评分制度」）约三成。

8.22 由于「公式制度」及「评分制度」均只考虑承建商过往在工务工程合约的安全表现，为进一步提高承建商对工地安全的关注，发展局于 2023 年 11 月就「公式制度」及「评分制度」引入新的评审机制：

- (1) 若承建商在工务工程及私人建筑项目的工地安全记录均良好（在截标日期前第 14 个月起计的一年内），其标书的「过往整体表现评分」（适用于「公式制度」）或「过往表现」（适用于「评分制度」）会获得额外 1 分。
- (2) 反之，若承建商涉及严重工地安全事故（在截标日期前第 14 个月起计的一年内）而发展局认为该承建商可能须就事故负责，即使并非发生在工务工程工地，其「过往整体表现评分」（适用于「公式制度」）或「过往表现」（适用于「评分制度」）的评分将会被扣减 0.5 分（如涉及严重受伤意外）或 1 分（如涉及致命意外）。

曾发生致命事故的工务工程地盘

8.23 公署抽选了 12 个于 2020 年至 2023 年期间发生致命工业意外的工务工程项目（占该段期间所有发生于工务工程项目的致命工业意外的 86%），审研项目的承建商（即中标者）在标书评审中与工地安全表现有关的分数。

按「公式制度」评标的工程合约

8.24 按「公式制度」的评分，投标者的「过往整体表现评分」相等于「表现分数」、「安全分数」及「培训分数」（如适用）的总和。公署选取的 12 份工务工程合约，其中 4 份是按「公式制度」评分，详细资料如下：

**表 15：发生致命意外的工务工程的承建商
在标书评审的安全表现评分（按「公式制度」评标）**

工程 合约 代号	符合 要求的 标书 数目	「过往整体表现」与「价格」的评分比例		中标者的 「表现分数」（「工地安全」为其中一个元素）的得分 （括号标示 中标者的排名）	中标者的 「安全分数」的 得分 （括号标示 中标者的排名）
		中标者的 「过往整体表现」 加权后的得分 （括号标示中标者的排名）	中标者的 「价格」 加权后的得分 （括号标示中标者的排名）		
D	14	40:60		57.79# (7)	8.73# (9) [满分为 10 分] (所有投标者的得分： 3.50,7.00,7.75, 8.50, 8.73, 8.73, 8.75, 9.25, 10.00, 10.00,10.00, 10.00,10.00, 10.00)
		35.39 (6)	59.64 (2)		
F	10	40:60		56.73# (5)	6.97# (4) [满分为 10 分] (所有投标者的得分： 4.25, 6.00, 6.25, 6.75, 6.75, 6.97, 6.97, 8.25, 8.75, 8.75)
		36.21 (5)	60 (1)		
G	15	40:60		62.07 (9)	8.50 (8) [满分为 10 分] (所有投标者的得分： 3.00, 3.00, 4.25, 6.50, 7.50, 7.58, 7.58, 8.50, 8.75, 8.75, 8.75, 9.50, 10.00, 10.00, 10.00)
		35.68 (10)	60 (1)		

工程合约代号	符合要求的标书数目	「过往整体表现」与「价格」的评分比例		中标者的「表现分数」(「工地安全」为其中一个元素)的得分 (括号标示中标者的排名)	中标者的「安全分数」的得分 (括号标示中标者的排名)
		中标者的「过往整体表现」加权后的得分 (括号标示中标者的排名)	中标者的「价格」加权后的得分 (括号标示中标者的排名)		
H	8	40:60		63.61 (1)	6.75 (3) [满分为 10 分] (所有投标者的得分: 2.00, 6.44, 6.44, 6.44, 6.44, 6.75, 8.25, 8.75)
		40 (1)	58.69 (3)		

相关承建商在过往 3 年没有承接工务工程合约，因此该承建商没有相关的「表现分数」或「安全分数」（后者因计算不到意外率）。根据评标指引，工务部门在这情况下会将所有符合要求的投标者的「表现分数」或「安全分数」之平均分数作为该承建商的「表现分数」或「安全分数」得分。

8.25 上述 4 份工程合约，「过往整体表现」与「价格」的评分比重均为 4:6。从上表可见，4 份合约中只有工程合约 H 的「过往整体表现」排名（8 份标书中排名第一），较「价格」排名（8 份标书排名第三）为高。

8.26 另外 3 份工程合约（即合约 D、F 及 G），中标者在「价格」的排名较其「过往整体表现」的排名为佳。工程合约 D 及 F 的中标者因在投标前 3 年没有承接工务工程合约，故其「表现分数」及「安全分数」的得分是以所有符合要求的投标者的平均分计算。因此，工程合约 D 及 F 的中标者的「过往整体表现」的排名在中游位置，因投标价格的优势（分别排名第二及排名第一），而投得相关工程合约。

8.27 至于工程合约 G，中标者的「表现分数」得分在 15 名投标者中排行第九，「安全分数」得分排行第八，「过往整体表现」得分则排行第十。但因其「价格」得分排行第一，而「价格」所占比重为六成，故成功投得该合约。

8.28 值得注意的是，在上述 4 份合约中，「安全分数」的满分均为 10 分，而在工程合约 D 及 G，中标者就该分项纵使只是排行第九和第八，但两者仍获 8.73 和 8.50 的分数。由此可见，投标者之间在「安全分数」的得分差异并不显著。

按「评分制度」评标的工程合约

8.29 公署亦审研了 8 份按「评分制度」评审的工务工程合约。在「评分制度」下，「技术评分」中有关「过往表现」的评分包括「安全分数」和「工地安全」。相关资料如下：

**表 16：发生致命意外的工务工程的承建商
在标书评审的安全表现评分（按「评分制度」评标）**

工程合约代号	符合要求的标书数目	「技术」与「价格」的评分比例		中标者的「安全分数」的得分 (括号标示中标者的排名)	中标者的「工地安全」的得分 (括号标示中标者的排名)
		中标者的「技术」加权后的得分 (括号标示中标者的排名)	中标者的「价格」加权后的得分 (括号标示中标者的排名)		
A	6	50:50		5.10# (3) [满分为 7 分]	0.25 (6) [满分为 1 分]
		50 (1)	44.5 (2)	(所有投标者的得分： 3.85, 4.38, 5.00, 5.10, 5.81, 6.48)	(所有投标者的得分： 0.25, 0.40, 0.50, 0.50, 0.50, 1.00)
B	5	40:60		7.25 (4) [满分为 10 分]	1.00 (4) [满分为 2 分]
		39.88 (2)	48.82 (5)	(所有投标者的得分： 7.00, 7.25, 8.75, 10.00, 10.00)	(所有投标者的得分： 1.00, 1.00, 1.15, 1.30, 1.50)

工程 合约 代号	符合要 求的 标书 数目	「技术」与「价格」的 评分比例		中标者的 「安全分数」的 得分 (括号标示 中标者的排名)	中标者的 「工地安全」的 得分 (括号标示 中标者的排名)
		中标者的 「技术」 加权后的得分 (括号标示中标 者的排名)	中标者的 「价格」 加权后的得分 (括号标示中标 者的排名)		
C	2*	50:50		5.75 (2) [满分为 10 分] (所有投标者的得 分: 5.75, 10.00)	不适用*
		50 (1)	48.82 (2)		
E	8	40:60		5.75 (8) [满分为 10 分] (所有投标者的得 分: 5.75, 6.75, 6.75, 8.73, 8.73, 9.11, 10.00, 10.00)	0.50 (8) [满分为 2 分] (所有投标者的得 分: 0.50, 1.00, 1.00, 1.30, 1.30, 1.49, 1.49, 1.64)
		40 (1)	60 (1)		
I	3@	40:60		31.746@ (3) [满分为 45 分] (所有投标者的得 分: 31.746, 36.947, 45.000)	3.927@ (2) [满分为 7 分] (所有投标者的得 分: 3.916, 3.927, 5.950)
		306.42 (3) [满分为 400 分]	600 (1) [满分为 600 分]		
J	3*	50:50		7.50 (2) [满分为 10 分] (所有投标者的得 分: 6.25, 7.50, 8.00)	不适用*
		49.57 (2)	50 (1)		

工程合约代号	符合要求的标书数目	「技术」与「价格」的评分比例		中标者的「安全分数」的得分 (括号标示中标者的排名)	中标者的「工地安全」的得分 (括号标示中标者的排名)
		中标者的「技术」加权后的得分 (括号标示中标者的排名)	中标者的「价格」加权后的得分 (括号标示中标者的排名)		
K	4	40:60		4.05 (4)	1.30 (4)
		40 (1)	57.37 (3)	[满分为 6 分] (所有投标者的得分: 4.05, 5.25, 5.25, 5.25)	[满分为 2 分] (所有投标者的得分: 1.30, 1.37, 1.37, 2.00)
L	6	40:60		5.000 (1)	0.590 (2)
		40 (1)	54.74 (4)	[满分为 5 分] (所有投标者的得分: 1.299, 2.750, 4.450, 4.800, 5.000, 5.000)	[满分为 1 分] (所有投标者的得分: 0.373, 0.500, 0.500, 0.500, 0.590, 0.790)

* 这些合约采用了资格预审招标方式 (prequalification)。在筛选合格的投标者后采用「评分制度」评标，「工地安全」方面的得分已反映在「表现分数」内。

@ 在此合约的资格预审招标程序下，投标者的「安全分数」和「工地安全」方面的得分是在首阶段资格预审过程中计算的。

相关承建商在过往 3 年没有承接工务工程合约，因此该承建商没有相关的「表现分数」或「安全分数」（后者因计算不到意外率）。根据评标指引，工务部门在这情况下会将所有符合要求的投标者的「表现分数」或「安全分数」之平均分数作为该承建商的「表现分数」或「安全分数」得分。

8.30 在上述 8 份工程合约，有 5 份的「价格」评分占六成，其余 3 份的「价格」评分则占五成。从上表可见，除了工程合约 I 外，其余 7 位中标者的「技术评分」排行第一或第二。就工程合约 I，在 3 份合资格的标书中，中标者的「技术评分」排行最后，其「安全分数」得分亦是排行最后，但其「价格」得分排行第一，而「价格」评分比重较高（占六成），因而成功投得合约。

8.31 在多份合约（包括工程合约 A、B、C、E 和 K），中标者在「安全分数」及「工地安全」的表现较弱，甚至在某些分项排行最后，但当计入其他评审考虑后，中标者仍然能够在整体的「技术评分」排行第一或第二。尤其工程合约 E 及 K 的中标者，其「安全分数」及「工地安全」的得分在所有投标者中表现最差。

8.32 发展局表示，工程合约 A 及 E 的中标承建商，在「工地安全」方面中取得较低分数，是因两名承建商在截标前的 5 年期内，分别有约 13%及 15%的季度评核报告在「工地安全」方面取得「差劣」或「非常差劣」的评分。该局指，相关的评核报告显示，两名中标者获评差劣的原因，是其工地曾发生较轻微的意外和其所实施的安全措施有不足之处。根据记录，两名承建商在接获相关的季度评核报告后，已主动采取改善措施，其往后的季度工地安全表现已有明显改善。另一方面，两名承建商在其他评标准则中，包括经验、技术资源和技术方案均取得较高分数，故部门在综合考虑事涉承建商的总分数及整体表现后，推荐将合约批予他们。

8.33 公署留意到，在多份工程合约，投标者之间在「安全分数」及「工地安全」的分数差异并不显着。例如，工程合约 B「工地安全」分项的满分是 2 分，5 名投标者中，最高得分是 1.5，最低得分是 1.0，两者相差只有 0.5 分。又例如工程合约 K，「安全分数」满分是 6 分，4 名投标者中，最高得分是 5.25，最低得分是 4.05，两者相差只有 1.2 分。

工务工程合约有关安全方面的要求

8.34 发展局在《建筑地盘安全手册》订明工务工程工地安全的合约条款。为确保承建商投入足够资源于工地安全，政府当局于 1996 年在工务工程合约引入「安全支付计划」（Pay for Safety Scheme）。该计划主要在合约内的建造工料清单，包括一组预先定价的工地安全项目。此组工地安全项目不需投标者竞价，目的是提供诱因促使各承建商妥善执行有关的工地安全项目。

8.35 此外，除了工人须按法例要求接受劳工处认可的强制性安全训练并取得证书（俗称「平安卡」）外，工务工程合约亦订明承建商须向工人提供安全训练，包括：

- (1) 入职安全训练：工人于工地的首个工作日，承建商须向工人提供一小时的入职安全训练，内容包括承建商的安全政策、工地情况、环境及潜在危害、个人防护装备使用、紧急程序及急救设施，以及工伤呈报，并于每 6 个月因应工地环境的转变重温训练；
- (2) 早上集会的危害识别环节：每天开工前承建商须向工人讲解当天工作安排，当中包括危害识别环节，让工人明白工作的潜在危害及检查预防措施及装备；
- (3) 工具箱训练：承建商每两星期向工人提供一个与其工作相关的工具箱训练；
- (4) 建造工友（指定行业）安全训练（俗称「银卡」课程）：从事 14 个指定行业的工人，包括髹漆及装饰工、木模板工、拆卸工（建筑物）、水喉工、钢筋屈扎工、批荡工或铺瓦工、竹棚工或金属棚架工、幕墙工、升降机技工、塔式起重机组装工、工地建材索具工、隧道工、索具工及讯号员和混凝土工需修读由建造业议会举办的「银卡」课程。课程内容包括安全法例及规例、一般高危工作的安全知识、安全工作守则、常见意外及其成因、危害识别等。

8.36 此外，工务工程合约亦规定承建商的工地监工和工地管理层人员须完成指定的安全训练，包括：

- (1) 工地监工须完成一个 43 小时的「建造业安全督导员课程」。课程内容涵盖安全法例、安全之管理及培训技巧、预防意外原则、安全工作守则和工地安全巡视技巧；以及

- (2) 工地管理层人员（包括项目经理、工地总管、工地工程师）须完成一个 27 小时的「工地管理人员安全训练课程」。课程内容涵盖安全法例及安全管理技巧、风险评估及安全检查、防止意外及意外调查、建筑安全设计、工作安全行为及安全气候指数。

8.37 上述为工人、工地监工和工地管理层人员提供培训所需的费用，已包含在工务工程的合约金额内。

8.38 发展局亦会在严重意外发生后向工务部门发放安全警示和转发其他机构（例如劳工处或建造业议会）发出的安全警示。当承建商的管理层收到工务部门转发的安全警示，会于早上集会、工具箱训练等向前线工地人员和工人讲解意外经过和需留意的事项，避免同类意外再次发生。发展局及工务部门亦会因应实际情况举办讲座，向承建商的管理及前线工地人员分享工地安全的良好作业。

8.39 当年负责工务工程政策的前环境运输及工务局联同香港房屋委员会在 2006 年制订了《建筑安全设计指南》，要求工务部门在进行工程设计时，周详地考虑建造及维修时的施工安全。发展局在 2016 年更新了《建筑安全设计指南》，更清晰地划分各持份者在工程各个阶段实行「建筑安全设计」的职责。现时，超过 5 亿元的基本工程（设计连建造合约除外）须实行「建筑安全设计」。

工务工程工地安全的恒常监察

8.40 工务部门一般透过工程顾问聘用驻工地人员团队（包括驻工地工程师、工程督察、工地监工等）协助监察工地，审核承建商提交的安全计划书、风险评估及施工方案，并会定期和突击巡查工地，以直接监察承建商的工地安全表现。每个工务部门均设有安全顾问组，就部门项目的工地安全事宜提供意见。首长级人员亦会定期进行工地探访，了解工地安全情况；在承建商的安全表现差劣或不达标时，更会召见承建商高级管理层表达关注及要求改善。

8.41 劳工处如就工务工程向承建商发出「敦促改善通知书」或「暂时停工通知书」，会将通知抄送工务部门。工务部门会督促承

建商立即采取改善措施，纠正相关不安全事项，并向劳工处报告进度。

8.42 负责合约的工务部门须每季评核承建商的表现，包括「工地安全」的表现，并考虑劳工处的巡查结果。承建商季度表现评核报告会被记录在政府的承建商管理资讯系统中。

8.43 若承建商的「工地安全」表现在季度评核中被评为「差劣」，其评核报告的总分会下调，直接影响其日后中标的机会。如承建商的「工地安全」表现在季度评核中被评为「非常差劣」，除了所得总分会被下调，其报告亦会被评为不合格。一般而言，如承建商在工务工程合约中有两个连续不合格的季度评核报告，发展局会按机制暂停承建商的投标资格。此外，假如承建商多次收到不合格的季度评核报告，即使不合格报告并非连续，发展局亦可按实际情况考虑暂停其投标资格。就以上情况，工务部门会在合约完成后全面检视该承建商的表现，并会向承建商作出适当的规管行动，包括降级至试用级别或降低组别，甚至将其从「认可名册」中除名。

8.44 如承建商在「工地安全」方面的表现「差劣」或「非常差劣」，工务部门一方面会即时要求承建商作出改善，另一方面会加强巡查工地和监督承建商施工，以确保工地安全。此外，若承建商的工地于任何 3 个月内发生 2 宗须呈报的意外，而其平均意外率同时超过每 10 万工时有 0.5 宗须呈报的意外⁴⁰，工务部门便会召见承建商的高层管理人员，除了作出训示外，亦会要求承建商尽快提交详细报告交代意外事故成因及提出改善措施。

对承建商的规管行动

8.45 根据现行机制，如「认可名册」上的承建商：

⁴⁰ 由 2025 年 1 月 1 日起，相关要求已收紧至平均意外率超过每 10 万工时有 0.24 宗须呈报的意外。

- (1) 在其辖下工地发生严重事故⁴¹（不论事故发生于工务工程或私人建筑项目工地）；或
- (2) 在任何 6 个月内违反工地安全相关法例达 5 次⁴²，发展局可召开研讯并对相关承建商采取合适的规管行动。

8.46 发展局与劳工处设有恒常机制，劳工处每月会将发生严重事故的工地资料（包括工务工程及非工务工程的工地），包括承建商名称、事故发生地点，以及死者或伤者遭受伤害的性质和严重程度等，通报发展局。倘若相关承建商为「认可名册」内的承建商，发展局会要求劳工处就相关严重事故提供进一步资料，用作召开研讯。

8.47 研讯小组会考虑劳工处的调查结果，按承建商在该事故中所承担的责任建议应采取规管行动。规管行动包括向承建商发出警告信、要求承建商进行独立安全审核、暂时取消承建商投标资格、将承建商从「认可名册」内除名、降级至试用级别或降低组别。

8.48 就工地安全表现差劣的承建商（例如涉及非常严重事故或连串的严重事故），发展局可即时取消其工务工程投标资格，甚或从「认可名册」中除名。举例而言，就一宗于 2022 年 9 月 7 日发生的非常严重天秤倒塌事故，即使该工地并不涉及工务工程，该局已即时取消事涉承建商的工务工程投标资格至 2023 年年底。

8.49 即使投标资格及后获恢复，发展局亦会因应劳工处就相关严重工地安全事故的调查结果，召开研讯，按承建商就事故须承担的责任，对该承建商采取进一步的规管行动。

8.50 虽然部分承建商属关连公司或同属一母公司，但基于「认可名册」上的每间承建商在法律定义上均为独立法人，根据工业安

⁴¹ 严重事故是指死亡事件、严重受伤致截肢等。

⁴² 自 1994 年起，前工务局会向在任何 6 个月内违反工地安全相关法例达 6 次的承建商采取规管行动。有关规定在 1999 年修订为，向任何 6 个月内违反工地安全相关法例达 5 次的承建商采取规管行动。

全相关法例，其安全管理系统亦是独立运作。因此，发展局在考虑工地安全事故的严重性及事涉承建商在事故中的责任后，只会向该承建商作出规管行动。然而，若某集团旗下若干承建商的工地先后发生同类型的工业意外，而令该局对该集团的其他公司的安全管理能力有所怀疑，即使未有足够理据对该等其他公司采取规管行动，该局亦会考虑采取合适的跟进行动，包括指示工务部门加强巡查关连公司辖下的工地。

近年的加强规管措施

8.51 2022 年 11 月，发展局发出工务技术通告 4/2022 号和更新《承建商管理手册》，加强规管发生严重事故或违反工地安全相关法例而被定罪的「认可名册」上的承建商。措施包括：

- (1) 就暂时取消承建商投标资格的规管行动，其有效性由以往取消承建商在规管期内的投标资格，伸延至规管期前已投标但尚未批出的工程合约；
- (2) 若局方发现严重事故成因是由于承建商系统性的缺失所致（即其安全管理系统的缺失同时出现在其他工程类别的安全管理系统的相应部分），局方采取的规管行动不只适用于该工程相关的工程类别，还会适用于该承建商于「认可名册」内其他相关的工程类别核准资格。

举例而言，就 2023 年 9 月 24 日一宗涉及地下冷却管道的致命工业事故，发展局除了即时暂停事涉承建商工务工程「空调装置」类别的投标资格外，亦将规管行动延伸至该承建商在「认可公共工程物料供应商及专门承造商名册」中的所有工程类别（即除了空调装置，也包括消防装置及水管装置类别）；以及

- (3) 于发展局网页明确标示被规管的「认可名册」上的承建商及其规管类别，以增加资讯透明度。

8.52 2023 年 7 月，发展局发出工务技术通告 5/2023 号，进一步加强规管「认可名册」的承建商，措施包括：

- (1) 当「认可名册」上承建商的工地（不论是工务工程或私人发展项目工地）发生严重工地安全事故后，除非有理由相信承建商无须就事故负责（例如涉及自杀个案），发展局除了会立即暂停其相关工务工程类别的投标资格外，还会要求承建商必须进行独立安全审核，以检视其安全管理系统。「工地安全」方面的表现须按安全审核结果提交改善方案及完成落实改善措施，待发展局审视及确信其具备有效安全管理系统，才会考虑恢复其投标资格。有关暂停投标资格的规管行动不单适用于未来的招标，也适用于承建商已经投标但尚未批出的工程合约；以及
- (2) 当「认可名册」上承建商的工地（不论是工务工程或私人发展项目工地）发生「危险事故」⁴³，不论劳工处有否就事故发出「敦促改善通知书」或「暂时停工通知书」，承建商必须进行独立安全审核，以检视其安全管理系统，并按安全审核结果提交改善方案及完成落实改善措施。

8.53 发展局指，加入对「危险事故」的规管措施，是针对一些未必涉及伤亡的工地危险情况，冀能在更早阶段管理承建商的安全风险，达致更佳的预防作用。

统计数据

8.54 在 2018 年至 2023 年期间，发展局因工地安全事宜曾对 54 间「认可名册」上的承建商采取介乎 1 至 3 次的规管行动（包括暂时取消承建商工务工程投标资格及要求承建商进行独立安全审

⁴³ 指《工厂及工业经营规例》附表 1 或《职业安全及健康条例》附表 1 所指的事故。例如：用以升起或降下人或货品的起重机或其任何部分倒塌；起重机翻倒；电力机械、工业装置或器具的电力短路或失灵，随即发生爆炸或火警或引致其结构损毁。

核），以及对 1 间承建商采取 5 次规管行动⁴⁴。全部个案均涉及严重工地安全事故或工地安全表现差劣。该局对「认可名册」上的承建商采取的规管行动的统计资料如下：

表 17：发展局对「认可名册」上的承建商采取的规管行动

年份	该年度 「认可名册」上 的承建商 的总数	暂时取消承建商 工务工程投标资格 次数及平均暂停 时间（括号标示涉及 承建商的数目）	要求承建商 进行独立 安全审核次数 （括号标示涉及 承建商的数目）	降级次数或 从「认可名册」 上除名的次数
2018	800	7 4.1 个月 (7)	8 (8)	0
2019	824	9 5.6 个月 (9)	10 (10)	0
2020	839	8 5.4 个月 (7)	9 (8)	0
2021	840	11 6.2 个月 (10)	11 (10)	0
2022	858	12 6.6 个月 (9)	12 (9)	0
2023	870	23 5.6 个月 (22)	49 (44)	0

8.55 从上表可见，在 2018 年至 2022 年期间，发展局每年对 7 至 10 间承建商采取暂时取消工务工程投标资格的规管行动，平均暂停时间由 4.1 个月至 6.6 个月不等。至于要求承建商进行独立安全审核，则每年 8 至 12 次不等。就附录个案一至个案三涉及工务工程的

⁴⁴ 发展局表示，虽曾就事涉承建商 5 次采取规管行动，但因涉及的工程类别、事故性质、事故中涉及的工序及事涉工序的安全措施不尽相同，而在相关严重事故的缺失均为个别事件，未发现承建商的安全管理有系统性的缺失，故该局未有对该承建商施加更严重的罚则，例如降级。

致命工业意外，发展局已按规管机制召开研讯，曾暂时取消承建商投标资格 4 至 9 个月不等和要求承建商进行独立安全审核。

8.56 在实施加强规管承建商的措施后，发展局在 2023 年 23 次暂时取消 22 间承建商工务工程投标资格（平均暂停时间为 5.6 个月），当中 9 次是承建商在发生严重工地安全事故后被即时暂停工务工程投标资格最少 3 个月（涉及 9 间承建商），属该局在研讯前所采取的规管行动，以及 14 次是该局因应严重工地安全事故按机制召开研讯后，暂停相关承建商工务工程投标资格（涉及 13 间承建商）。在 2018 年至 2023 年期间，该局没有对承建商采取「降级」或从「认可名册」上除名的规管行动。

8.57 另一方面，根据发展局提供的资料，因承建商在任何 6 个月内达 5 次违反工地安全相关法例采取规管行的次数，由 1999 年至 2008 年间的 27 次，锐减至 2009 年至 2018 年间的 1 次，及在 2019 年至 2023 年间的 0 次。该局表示，这项规管行动旨在针对「认可名册」上干犯相对轻微工地安全法例但次数频密的承建商。该局亦指，承建商在 6 个月内 5 次违反工地安全相关法例，只是局方采取规管行动的其中一个条件，并未全面反映局方因工地安全事宜采取规管行动的情况。

9

创新科技应用

安全智慧工地

9.1 发展局联同相关部门及法定机构致力推广应用「安全智慧工地」系统，以提升工地安全。该系统主要由三个部分组成：

- (1) 智慧安全设备，例如烟雾和火灾检测器、温度和湿度监测器、危险情况警报系统等，以监察工地的活动；
- (2) 通讯网络，以收集工地现场智慧安全设备的数据；以及
- (3) 中央管理平台，以作资料分析、报告和发放警报之用。

9.2 根据建造业议会于 2022 年 12 月出版的《建筑地盘智能安全相关科技指南》，「安全智慧工地」系统有 10 个主要类别，例子如下：

表 18：「安全智慧工地」系统主要类别例子
(取自建造业议会的《建筑地盘智能安全相关科技指南》)

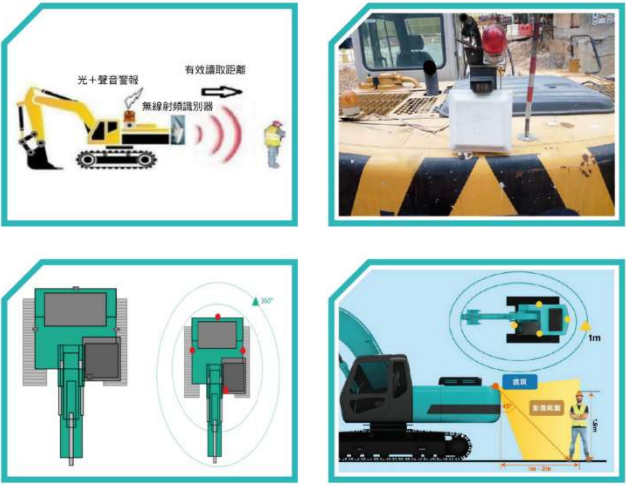
流动机械操作危险区中不安全行为或危险情况的警报系统	
 光+聲音警報 有效通訊距離 無線射頻識別器	在此系统中，安装足够的感应器在流动机械的底盘及可移动的大型机械上，例如挖土机、流动式起重机等，从而确保可全方位侦测机器周围的危险区。当流动机械操作人员和任何工人位于危险区的周边，而有被流动机械部件碾压或撞击的危险时，系统就会发出警报。
塔式起重机吊运区中不安全行为或危险情况的警报系统	
 可以安裝無線警示燈和警報器，顯示施工情況，一旦警鐘被觸發，警示燈和警報器會立即開啟。	在系统中，塔式起重机上或附近会安装足够数量的感应器，以确保完全覆盖涉及楼层的装卸区。如塔式起重机操作员或操作其机械的任何人员在吊运危险区域的周边或位于吊钩下，有被移动物击中的风险时，便会触发警报器。

图 19

图 20

工人及工地前线人员智能监察系统



图 21

员工及前线人员会获取智能装置，例如智能安全帽、智能手环等。这些智能装置能透过流动通讯、无线网路等连接中央系统。智能装置可在不同时间地点，追踪工人及前线人员室内及室外的行动；实时侦测静止的状态；实时侦测体温及心跳率；侦测移动中的设备或车辆，向工人和机械或设备操作人员传送警示；以及侦测限制区域内是否有未获授权人士进入，向工人和机械或设备操作员发出警示。

工务工程

9.3 发展局在 2023 年 2 月发出工务技术通告 3/2023 号，要求超过 3,000 万元的工务工程合约必须应用「安全智慧工地」系统。自 2023 年 2 月，发展局亦已在评核承建商表现的报告中有关「工地安全」的评核准则下，加入了新的「采用、实施和保养安全智慧工地系统」评核细项，以适切反映承建商在这方面的表现。

9.4 根据发展局提供的资料，在上述工务技术通告发出后，除了接近完成或已完成的工务工程合约，所有超过 3,000 万元的工务工程合约均已应用「安全智慧工地」系统。在 2019 年至 2023 年批出的工务工程合约数目及已应用「安全智慧工地」系统的合约数目如下：

**表 19：应用「安全智慧工地」系统的工务工程数目
及相关伤亡情况**

年份	批出 合约 数目*	超过 3,000 万元 合约的 数目	(a) 超过 3,000 万元 合约中已应 用「安全智 慧工地」 系统的数目	(a)栏中 发生意外 的工地数目		(a)栏中 发生致命意外 的工地数目	
				不论 意外发生 年份	全面应用 「安全智 慧工地」 系统后	不论 意外发生 年份	全面应用 「安全智 慧工地」 系统后
2019	1,048	39	20	17	4	4	0
2020	1,096	64	49	26	6	2	0
2021	919	71	60	27	2	0	0
2022	796	61	57	5	2	0	0
2023	639	50	50	3	0	0	0
总计	4,498	285	236	78	14	6	0

* 当中绝大部分包括介乎数万元至数百万元的小型机电工程合约，例如安装投影机、安装闭路电视、更换冷气机、更换照明系统、更换广播系统、更换后备不间断电源供应系统等。

9.5 在 2019 年至 2023 年期间，每年批出超过 3,000 万元工务工程合约的数目由 39 至 71 份不等，合共 285 份，当中 236 份（约 83%）合约已应用「安全智慧工地」系统。在已应用系统的工地中，若不论意外发生的年份，5 年来共有 78 个工地发生意外，而在全面应用系统后，发生意外的工地数目则只有 14 个，占有超过 3,000 万元而已应用「安全智慧工地」系统的工地数目约 6%；在全面应用系统后，发生致命意外的工地数目则为 0。

9.6 发展局认为，工务工程工地应用「安全智慧工地」系统能有效提升工地安全表现。该局指出，在应用「安全智慧工地」系统后，意外数目已明显减少，对工地安全带来正面的作用，工人的安全亦得到更全面的保障，例如曾有配戴智能手带的工人在工地被及早辨识心跳有异常状况，及时休息及检查，成功保障工人的生命安全。此外，危险区域警报系统对于误闯危险区域的工人及相关移动机械操作员即时发出提示，防止意外发生。

9.7 发展局表示，个别已应用「安全智慧工地」系统的工地发生意外，可能与工人的不安全行为有关。虽然如此，在一些高风险工作（例如吊运工作和密闭空间等）应用「安全智慧工地」系统后，相关意外已有所减少。该局表示，将继续努力加强和推广于不同工地应用「安全智慧工地」系统，以提升工地安全。

私人工程项目

9.8 为鼓励业界在私人工地应用「安全智慧工地」系统，发展局与建造业议会于 2023 年 4 月 1 日起推出新措施，将每间公司可获的「建造业创新及科技基金」⁴⁵资助额由 600 万元上调至 750 万元，新增的 150 万元必须用于「安全智慧工地」系统。基金有超过 70 种预先批核的产品供申请人选择。建造业议会表示，其他获基金资助的科技，例如「组装合成」建筑法，虽然其主要功能并不是为提升安全，但其场外预制方法能减低工地发生意外的风险，亦有助提升安全。

9.9 自 2024 年，政府当局接连推出不同措施，加大力度推动私人发展项目应用「安全智慧工地」系统，重点如下：

- (1) 2024 年 5 月，将「建造业创新及科技基金」的资助范围扩展至应用「安全智慧工地」系统各个环节的相关额外费用，包括因使用系统需提升的网络容量、额外增聘的人员作维护、技术支援、采购支援等。此外，为便利业界，尤其中小型企业，采用「安全智慧工地」系统，发展局与建造业议会已为不同类型、不同规模的私人建筑工程制订了多款「安全智慧工地」系统产品组合，并提供产品供应商名单给业界选购和采用；
- (2) 2024 年 5 月，发展局联同建造业议会推出「安全智慧工地」系统标签计划。已应用「安全智慧工地」

⁴⁵ 发展局于 2018 年 10 月成立 10 亿元的「建造业创新及科技基金」，以鼓励业界广泛采用创新建筑方法及科技，促进生产力、提高建造质素、改善工地安全及提升环保效益。发展局委托建造业议会负责管理该基金。2022 年，基金获额外注资 12 亿元以支持其继续运作及落实优化措施。

系统的工地可向建造业议会提出申请，经实地巡查及评核为妥善应用后，议会会发出标签，获发的标签将摆放在工地外围当眼处以兹识别和便利监察。获发标签的工地名单亦会上载至建造业议会的相关网页供公众查阅。政府的目标是于 2024 年内约 500 个工地（包括公营工程及私人工程）参与标签计划，占现时建筑地盘总数超过六成。根据建造业议会的网页资料，截至 2025 年 3 月初，共 521 个公、私营工地已通过评核并获颁标签。建造业议会及政府部门会定期抽查获发标签的工地，如发现工地没有妥善运用其标签，其标签会被褫夺，建造业议会亦会作出公布；

- (3) 屋宇署由 2024 年 7 月 1 日起推出强制措施，在首次批准私人发展项目上盖结构图则或批准经重大修订的上盖结构图则时，根据《建筑物条例》就相关建筑工程施加条件，凡预算建筑成本超过 3,000 万元并涉及使用流动机械及塔式起重机的建筑工程，注册承建商必须采用相关「安全智慧工地」警报设施，以提供合格监督；以及
- (4) 2024 年 9 月至 11 月，「建造业创新及科技基金」的合资格申请者扩展至本地流动机械或塔式起重机的租赁公司。由于大部分承建商均向租赁公司租用相关设施，在源头资助这些租赁公司安装系统，可加快推动工地在相关设施使用「安全智慧工地」系统。业界反应踊跃，「建造业创新及科技基金」已收到就 5,400 部机械安装「安全智慧工地」系统的申请，大幅增加「安全智慧工地」系统的应用。

9.10 由「建造业创新及科技基金」于 2018 年 10 月成立至 2024 年 7 月，建造业议会共批出 270 宗用于「安全智慧工地」系统的申请，涉及共 6,000 万元的资助。发展局相信，在上述多管齐下的措施下，会有更多私人发展项目应用「安全智慧工地」系统。

新型工作设备

9.11 职安局致力研发不同的新型工作设备，以提升工地安全，重要例子如下：

(1) 优化版 I 型狗臂架

鉴于现时用于装修维修的狗臂架品质良莠不齐，职安局委托香港科技大学进行研究，设计了一款优化版 I 型狗臂架，其优点包括有助减少工人因安装锚固点时上肢过分向外伸展而导致从高处堕下的风险。职安局于 2024 年 5 月在「装修维修及建造业高空工作防堕装置资助计划」下，新增提供购买优化版 I 型狗臂架的津贴，协助业界实施高空工作安全措施。

图 22：优化版 I 型狗臂架
(取自职安局网站)



(2) 「物业管理公司一推广安全轻便工作台」合作先导计划 2.0

2018 年，职安局和劳工处推出「物业管理公司一推广轻便工作台」合作先导计划，并于 2022 年推出合作先导计划 2.0，免费提供符合安全规格的轻便工作台（即「梯台」及「功夫橈」）予物业管理公司，以供借予在其管理屋苑范围内工作的承办商使用。

图 23：梯台
(取自职安局网站)



图 24：功夫橈
(取自职安局网站)



(3) 快速安装工作平台

「吊棚」被广泛地应用于外墙进行的维修及保养工作，搭建及拆卸吊棚是高风险的工作，工人往往要俯身出窗外及于外墙工作。职安局展开了快速安装工作平台的研究，该工作平台组件主要由铝合金制成，既坚硬又轻量。新设计让工人可站在室内或于有护栏的工作平台搭建及拆卸悬空式工作台，减少从高处下堕的风险。

图 25：快速安装工作平台
(取自职安局网站)



- (4) 「可伸缩工作台资助计划」
为进一步提升离地工作安全水平，职安局联同劳工处于 2024 年 1 月推出「可伸缩工作台资助计划」，资助中小企可购买安装容易、符合安全产品认证、适用于多个工作场景的离地工作设备。

图 26：可伸缩工作台
(取自职安局网站)



其他推广措施

9.12 劳工处每年举办「建造业安全奖励计划」（详情见第 11 章），在为建筑工地实地评分时，评审员会根据承建商有否提供、开发或应用创新的安全科技设备或安排，给予额外评分。2024 至 25 年度的奖励计划增设了「吊运安全创新大奖」，以鼓励参赛建造地盘主动透过应用创新科技以提升吊运工作安全。此外，为了进一步推动楼宇建造地盘（私营合约）类别中的建造地盘应用「安全智慧工地」系统，在该类别内参与「安全智慧工地」系统标签计划的建造地盘将获额外评分。

9.13 劳工处与职安局于 2024 年 3 月合办首届「职安健创科博览」，展示职安健的创新方案、产品和技术，让业界、在职人士和市民能近距离认识和体验最新的职安健科技。此外，研讨会邀请了来自本地、内地和国际专家进行主题演讲，探讨如何利用创新科技提升各行各业（包括建造业）的职安健水平。

图 27：2024 年 3 月「职安健创科博览」
（取自职安局网站）



10

安全教育

10.1 建造业的培训大致分为技能和安全两方面。前者由《建造业工人注册条例》规管，确保工人具备其从事工种的专业技术和工艺水平；后者则包括《工厂及工业经营条例》及其附属规例订明、并由劳工处监管的强制性安全训练课程，辅以法定机构及业界提供的各种增值课程。

工人注册

10.2 建造业议会负责处理工人的注册事宜。所有进入工地从事建造工作的人士，包括本地劳工及输入劳工，均必须完成按《工厂及工业经营条例》要求的建筑工程安全训练课程，以及获发证明书（俗称「平安卡」或「绿卡」）（见下文**第 10.21 段**），并在持有证明书后按《建造业工人注册条例》注册成为建造业工人。

10.3 建造业工人必须遵守「专工专责」的要求，即除非他们已通过建造业议会或前建造业训练局的考核获注册成为相关工种的半熟练技工（「中工」）或熟练技工（「大工」），否则他们须在已注册「中工」或「大工」的指示及督导下于工地进行该工种的建造工作。执行「专工专责」的要求，除确保建造工种的进行达指定技术水平，亦符合相关的安全要求。

10.4 普通注册工人、「中工」及「大工」的注册资格如下：

表 20：工人注册类别及资格

注册类别	注册资格
注册普通工人	(a) 持有修读《工厂及工业经营条例》所指的建筑工程的安全训练课程而获发给该条例第 6BA(2)条所指的证明书(一般称为「平安卡」或「绿卡」)； (b) 是香港永久性居民或并无受制于任何禁止他在香港从事任何有薪或无薪雇佣工作的逗留条件。
注册半熟练技工 （「中工」）	(a) 符合注册普通工人的资格；以及 (b) 持有《建造业工人注册条例》附表 1 内所指由建造业议会或前建造业训练局所颁发的相关中级技能测试证书；或获取其他指明的资格。
注册熟练技工 （「大工」）	(a) 符合注册普通工人的资格；以及 (b) 持有《建造业工人注册条例》附表 1 内所指由建造业议会或前建造业训练局所颁发的相关技能测试证书；或获取其他指明的资格。

10.5 根据建造业议会的资料，截至 2024 年 12 月，注册工人的数目约有 66.7 万人（包括在业内工作的工人及已退休或转行的工人），当中注册普通工人约有 41.2 万人、「中工」约有 5.4 万人，「大工」约有 20.1 万人。

10.6 建造业工人在建筑地盘工作，须遵守安全方面的相关法规。至于工人的技能水平方面，则受《建造业工人注册条例》规管。建造业议会会根据该条例在建造工地进行巡查执法工作，包括查核工人的注册的有效性，以及是否符合「专工专责」的规定。《建造业工人注册条例》亦规定，建造工地的主管须设置和备存每日出勤记录，该记录须载有受聘在建造工地进行建造工作的注册建造业工人的资料，包括注册建造业工人的注册证编号、进出工地的日期和时间，以及从事的指定工种的分项。

续证要求

10.7 建造业工人注册有效期一般为 5 年。根据《建造业工人注册条例》，注册工人续证时须证明他仍符合注册规定要求，包括完成注册普通工人的注册资格提及的安全训练课程及持有「平安卡」。「平安卡」的有效期一般为 3 年。持有「平安卡」的人士，必须完成劳工处处长承认的「平安卡」重新甄审资格课程，才可获发有效续期的「平安卡」。如建造业议会有指明适用于该工人注册的发展课程，该注册工人于申请注册续期时，亦须证明他已修读该发展课程。

10.8 此外，因从事指明高风险行业、进行高风险活动或操作高风险机械，而须持有相关强制性安全训练课程的证明书的工人（见下文**第 10.22 段**），须在其证明书期限届满后，修读重新甄审资格课程。

工人培训

10.9 建造业议会及职安局是推动建造业职安健的法定机构，并为建造业界提供大量培训课程。

建造业议会

10.10 建造业议会辖下香港建造学院，前身为建造业训练局，提供全日制课程（包括高等文凭、建造文凭、建造证书及短期培训课程）及兼读制课程（包括技术提升课程、专门技术及管理课程、安全训练课程及与机械测试有关之课程）。除此以外，香港建造学院亦与工会及商会合作提供不同的合作培训计划。

10.11 建造业议会的建造安全专责委员会一直致力发展及推进各项能培育正面安全文化的措施。专责委员会及其辖下的小组委员会，成员来自业内各界别及相关政府部门（包括劳工处），不时就建造业的安全训练课程（包括劳工处强制性安全训练课程）提出意见或进行检讨，供议会及相关政府部门考虑，香港建造学院会按需要优化课程。

10.12 为配合业界发展及市场需求，香港建造学院近年已于课程内加入最新的建筑业科技，例如建筑信息模拟、「组装合成」建筑法、无人机、机械人等。学院亦设立「认可技术专才培训计划」，提供系统性的学徒培训，为毕业生提供一个完整职业专才进修阶梯，让他们更灵活自主地规划未来的进修及事业发展目标。

10.13 发展局于 2022 年向建筑业议会拨款 10 亿元，推出针对性措施，包括加强短期工艺课程以培训更多新人成为「中工」；与业界加强「认可技术专才培训计划」的名额，以培训学员成为「大工」；以及与工会合作为工人加强技术提升课程。

10.14 在发展局支持下，建筑业议会与工会及商会合作，加强推动合作培训，已为合共 50 个工种推行「先聘请后培训」，由承建商或工会提供培训，建筑业议会则向学员提供培训津贴。

10.15 透过上述的 10 亿元拨款及调拨内部资源，建筑业议会已增加香港建造学院及合作培训名额，技术工人总培训名额由 2021/22 学年的 6,000 个，增加至 2022/23 学年至 2027/28 学年每学年最少的 12,000 个。

职安局

10.16 职安局开办一系列建筑业所需的安全及健康训练课程，主要分为六个类别，分别为一般职业安全及健康课程、职业安全健康督导员证书课程、合资格人士证书课程、职业安全及健康管理课程、工程师的安全健康管理课程，以及劳工处认可注册安全主任课程。

10.17 职安局辖下的建筑业行业安全及健康委员会，成员包括雇主、雇员、专业人士、学者、政府部门（包括劳工处）等各方代表，定期举行会议，就业界关注的职安健议题和进行中的工作项目交流和讨论，并向职安局提供意见，让该局可迅速回应业界需要，包括更新现有课程或推出新课程。

10.18 职安局现时营办 11 项劳工处认可的强制性安全训练课程。该局在制订安全训练课程的内容时，须确保课程教材符合劳工处相

关营办课程条件的规定，并加入由该处提供的职安健讯息，包括「职安警示」和「系统性的安全警示」。课程导师除了以示范、实习和指导方式教学外，亦辅以实际工业意外个案分析，让学员明白做足安全措施的重要性，以及自身的危险行为或工作上的陋习可引致的严重后果。

10.19 2018 年第四季，职安局在青衣职安健学院设立「身历其境」职安健体验中心，应用沉浸式虚拟现实模拟系统于职安健训练课程，让学员以第一身的角度在安全情况下体验不安全行为（例如没有配戴安全带）所带来的严重后果（例如从维修中的大厦外墙堕下），藉此提高安全意识。

10.20 职安局会将在训练课堂的观察所得适时和劳工处分享，让该处可优化相关课程。职安局与劳工处保持密切联系，并定期举行会议，因应风险变化，交流职安健教育培训的工作。

强制性安全训练课程

10.21 《工厂及工业经营条例》及其附属规例授权劳工处处长认可六类强制性安全训练课程。其中，修毕「强制性基本安全训练（建筑工程）」并获发证明书（俗称「平安卡」）是所有建筑业工人获注册和雇用的先决条件。从事指明高风险行业、进行高风险活动或操作高风险机械的工人，则必须持有其余五类强制性安全训练课程的相关证明书。

10.22 各类课程的基本资料如下：

**表 21：强制性安全训练课程
（首次修读的完整课程）**

课程类别		相关法例条文	时数 （下限）	证书 有效期
「平安卡」		《工厂及工业经营条例》 第 6BA(2)条	7.5 小时	三年
密闭空间作业	核准工人	《工厂及工业经营（密闭空间）规例》 第 4(1)条	两天 共 12 小时	两年
	合格人士	《工厂及工业经营（密闭空间）规例》 第 4(2)条	三天 共 20 小时	
起重机	新手操作员	《工厂及工业经营 （起重机械及起重装置）规例》 第 15A(1)(b)条	视乎起重机类型，由两周至两个月不等	五年
	资深操作员		三天	
负荷物移动机	新手操作员	《工厂及工业经营 （负荷物移动机械）规例》 第 3 条	视乎负荷物移动机类型，由 6 天至 50 天不等	视乎负荷物移动机类型，五年或十年
	资深操作员		视乎负荷物移动机类型，两天或三天	
吊船工作人员		《工厂及工业经营（吊船）规例》 第 17 条	两天 共 14 小时	五年
气体焊接		《工厂及工业经营 （气体焊接及火焰切割）规例》 第 3 条	7 小时	五年

10.23 首次修读的工人须参加完整课程。当证明书期限届满，持证人须修读重新甄审资格课程（课时一般较首次修读的完整课程为短），方可申请续期。

审批强制性安全训练课程的认可申请及导师的提名

10.24 目前，各类强制性安全训练课程由多间营办机构提供⁴⁶。以「平安卡」课程为例，营办机构多达 125 间（截至 2023 年年底）。劳工处透过审批有关机构的课程认可申请、核准其导师提名及其后的监察机制，确保课程的质素。

10.25 拟开办强制性安全训练课程的机构须按《申请认可强制性安全训练课程的指引》向劳工处递交认可申请。申请人须符合适用于所有课程的《营办强制性安全训练课程的批核条件》（第 I 部分—营办守则）列出的一般批核条件，亦须按其申请认可的课程类别符合《营办强制性安全训练课程的批核条件》（第 II 部分—课程设计和规格）订明的要求。

10.26 劳工处已制订检查和视察清单，协助职安主任审批各类强制性安全训练课程的认可申请。劳工处表示，在批出认可前，相关机构尚未能开办课程，训练场地一般未有职员管理，故为审批认可而作出的视察均以预约形式进行。职安主任在认可课程前会到课程营办机构进行视察，评估申请人建议的训练场地、器材及设施是否适合；如有需要，亦会要求申请人安排试用或测试训练器材及设施。

10.27 此外，课程营办机构须向劳工处提名其安全训练课程的导师。导师获劳工处核准后方可教授有关课程。当已获核准的导师不再任教安全训练课程时，课程营办机构亦须通知劳工处。

10.28 劳工处可在下列情况拒绝课程认可申请：(1)所有被提名的导师均未能符合批核条件所订明的资历要求；(2)所有建议的训练场地均未能符合批核条件所订明的要求；(3)建议的训练设备未能符合批核条件所订明的要求；或(4)申请人未能于指明期限内按该处要求提交补充资料。

⁴⁶ 营办机构的主要类别：商营课程营办机构、提供内部培训课程的机构、职工会、雇主组织、专业团体、大学和法定组织（包括建造业议会及职安局）。

对营办机构和课程导师的监管

10.29 劳工处表示，提升认可安全训练课程营办机构及其导师的质素是教育培训策略的重要一环。虽然已获认可的课程和核准的导师均无需续期，但劳工处设有严谨的监察机制，透过不同视察模式（包括突击视察及派员以学员身份参加课程的秘密视察）持续监管课程营办机构及其导师。

10.30 课程营办机构无须就收到的每宗投诉呈报劳工处。不过，根据批核条件，课程营办机构须设立合理制度，处理学员及报读人士提出的投诉。劳工处亦规定课程营办机构须以口头及书面两种形式告知学员，他们可透过热线电话、网上投诉平台及电子邮件等渠道向劳工处提出对安全训练课程、导师或营办机构的投诉。

10.31 劳工处在收到投诉后，会尽快及以突击方式进行调查及跟进。调查过程中会抽样查问相关学员和事涉职员，并会搜集及检取相关资料，例如实习及考试视听记录。若在视察及调查投诉时发现违反批核条件的情况，劳工处会向有关课程营办机构或导师发出书面警告或指示，敦促他们采取改善措施。如未能在限期前作出改善，劳工处会暂停事涉课程。如属严重违规，劳工处会考虑撤销课程营办机构举办有关训练课程的认可资格；如涉及导师违规，则指示课程营办机构暂停或撤销事涉导师教授有关课程的核准资格。

10.32 由 2024 年 4 月起，劳工处进行特别视察行动，加强人手巡查营办机构，以监管认可营办机构有否遵守课程的批核条件，确保课程质素。

10.33 2024 年 7 月，劳工处实施经修订的《营办强制性安全训练课程的批核条件》，规范强制性安全训练课程营办机构必须确保其已获批核的导师在授课前的四年内，已完成最少一节由劳工处、廉政公署及职安局合办的「强制性安全训练课程导师的专业道德和操守网上公开讲座」的进修课程，以确保所有已获批核教授强制性安全训练课程的导师能以专业及符合道德操守的方式授课。

10.34 近月，劳工处公布多宗认可营办机构违规的个案：

- (1) 2024 年 8 月 21 日，劳工处公布发现某营办机构违反开办「平安卡」课程的批核条件，即在进行课程考试期间，容许学员之间讨论答案，其后向涉事学员发出「平安卡」。该处暂停认可该机构举办有关训练课程，为期三个月。事涉导师亦同时被要求在该课程营办机构暂时停止教授有关课程，同样为期三个月。
- (2) 2024 年 9 月 6 日，劳工处公布发现某营办机构违反开办「平安卡」课程的批核条件，包括授课时间不足、由未获核准的导师授课、导师未有依照规定的教案提供实习，以及允许 21 位未完成实习的学员参加考试和颁发「平安卡」。该处撤回该营办机构举办「平安卡」课程的认可，同时撤回事涉导师教授有关课程的资格。因应劳工处的指令，该机构已收回及废除其中 15 张「平安卡」，而尚未收回的 6 张「平安卡」亦已失效。
- (3) 廉政公署早前拘捕「挖掘机操作员强制性安全训练课程」营办机构职员和学员，该些人士涉嫌提供及接受利益，协助未合资格的人士报读训练课程。因应廉政公署的执法行动，劳工处经进行调查后于 2024 年 12 月 12 日公布，分别撤回及暂停事涉两间营办机构举办有关课程的认可。该处发现两间营办机构违反开办有关课程的批核条件，包括没有采取一切合理步骤确保获取录学员符合订明的入读要求，及禁止其雇员索取或接受《防止贿赂条例》所定义的利益，亦未能履行监督及管理责任。

10.35 劳工处表示，正检视强制性安全训练课程营办机构的收生制度，并将会参考廉政公署的意见进一步完善机制，包括优化营办机构的现行收生程序、检视机构在举办课程时有否严格遵照批核条件。

课程发展

「平安卡」

10.36 公署留意到，有意见认为应丰富「平安卡」课程的内容及延长课时，让工人更好地掌握安全知识。劳工处表示，「平安卡」课程内容在 2018 年由该处联同建造业议会及职安局携手检讨及优化，再经雇主、雇员及相关工会及商会的代表详细讨论和考虑。修订后的课程内容已加入意外分析短片、互动讨论及试后复习等环节，亦加强学员对高处堕下风险的认识和消除有关风险的能力，课时亦由 7 小时增至 7.5 小时。

10.37 2023 年，劳工处再次检视并更新「平安卡」课程，更新内容涵盖严重意外个案研究及分析、雇主及雇员应有的责任、新入职建筑工人的安全须知等，以加强工人的安全意识。更新亦包括有关吊棚、动力操作升降工作台、密闭空间、个人防护设备、挖掘工程及炎热天气下工作的课程内容。经修订后的训练课程已于 2023 年 10 月推行。

10.38 劳工处曾就是否适宜延长「平安卡」课时至两天，向建造业主要持份者（包括行业的工会、商会、建造业议会、职安局和主要课程营办机构）进行可行性调查。该处表示，大部分受访者均认为现时「平安卡」课程的课时合适，并不支持延长至两天。劳工处亦指出，增加课时会令课程成本增加及学额减少，导致学费上涨，增加报读人士的轮候时间和负担，甚至令部分工人因未能按时完成课程而影响建造业的人力资源供应。

密闭空间

10.39 2023 年，劳工处完成检视及修订密闭空间作业的强制性安全训练课程，修订内容包括加入「候命人员」的职责、密闭空间工作的警告告示、严重意外个案研究的意外成因等。经修订后的训练课程已于 2023 年 12 月底推行。2024 年，劳工处进一步优化课程，包括改革课程内容、延长课程时数和缩短有关安全证书的有效期等。经修订后的课程已于 2024 年 11 月底推行。

涉及竹棚架的培训

10.40 劳工处指出，过往多宗人体从高处堕下的致命或严重意外均涉及搭建或拆卸竹棚架，部分成因是工人没有使用合适的防堕装置。该处已联同建造业议会，检视竹棚工人（包括吊棚工人）技能或工艺测试中有关使用防堕装置的内容。

10.41 建造业议会于 2023 年 1 月推出一个三天（18 小时）的全新「搭建及拆卸《悬空式竹棚架》安全进修证书」，亦有为吊棚工人新增「悬空式竹棚架安全训练」。于 2024 年 10 月 19 日生效的经修订的《竹棚架工作安全守则》亦订明，吊棚工人除原有的资历外亦须持有由建造业议会发出的「高级悬空式棚架安全训练」证明书或「中级悬空式棚架安全训练」证明书，才可进行指定的棚架工作，以加强吊棚工作的安全。

10.42 因应社会部分人士对搭棚训练的关注，劳工处表示，虽然根据现行法例，搭棚工作没有专属的强制性训练课程，但现行法例及《竹棚架工作安全守则》已规定，承建商须确保只有具足够经验并曾受训练的工人，及在「合资格的人」监督下才可搭建、更改或拆卸棚架。该处目前并无计划将搭棚训练纳入强制性训练课程。

业界增值课程

10.43 为进一步提升业界的安全意识和知识，在法例要求的强制性安全训练课程以外，建造业议会亦举办其他安全课程，供有意自行进修或应工务工程合约要求的从业员报读，包括以下课程：

建造业安全基础证书课程

10.44 「建造业安全基础证书课程」是建造业议会由 2021 年 9 月起开办的两天全日制或四天兼读制晚间课程。课程获劳工处认可为合资格颁发「平安卡」证明书的课程。相比「平安卡」课程，该课程提供更全面的安全训练，并加入于「安全体验训练中心」进行虚拟实景安全训练的科技教学元素，以及要求学员进行安全反思、签署安全承诺书等较为深层次的内容。

建造工友（指定行业）安全训练课程

10.45 现时，仍有不少建造业工种尚未被纳入强制性安全训练课程。建造业议会辖下香港建造学院举办「建造工友（指定行业）安全训练课程」（俗称「银卡」课程），涵盖以下 14 项未有法定安全训练要求的工种：

- 髹漆及装饰工；
- 木模板工；
- 拆卸工（建筑物）；
- 水喉工；
- 钢筋屈扎工；
- 批荡工或铺瓦工；
- 竹棚工或金属棚架工；
- 幕墙工；
- 升降机技工；
- 塔式起重机组装工（安装、拆卸及升降）；
- 工地建材索具工；
- 索具工及讯号员；
- 隧道工；以及
- 混凝土工。

10.46 「银卡」课程为兼读制，大部分是课时长 7 小时的一天课程⁴⁷，以便从事相关工种的工友报读。工务工程合约订明，承建商须向工人提供「平安卡」以外的安全训练，当中包括指定工种的「银卡」课程。相关培训费用已包含在合约金额内。

探讨推广工务工程的安全训练至私人工程

10.47 发展局认为，工务工程合约要求的安全训练（详见第 8 章），包括 27 小时的「工地管理人员安全训练课程」、43 小时的「建造业安全督导员课程」和「银卡」课程，有助提升工地安全水

⁴⁷ 「塔式起重机组装工（安装、拆卸及升降）」及「工地建材索具工」课程为两天课程（各 15 小时）。

平。就此，建造业议会统筹并与相关持份者沟通，以推广该三个课程和有关的良好作业，包括鼓励私人发展商采用、与各专业学会商讨把「工地管理人员安全训练课程」纳入为其中一个持续专业进修课程，以及与持份者探讨把部分「银卡」课程（例如有较高安全风险的工种）纳入《建造业工人注册条例》下「发展课程」的可行性，以要求相关从业员在工人注册续证时必须已完成相关训练和通过其考试。至于「建造业安全督导员课程」，建造业议会亦会与相关持份者磋商，建议他们安排相关从业员和雇员修毕课程和通过其考试，并按需要提供诱因。

前线人员安全表现记录计划

10.48 为进一步加强业界各持份者的安全意识，建立安全文化，建造业议会正研究适用于工地前线人员及工人的「前线人员安全表现记录平台」，并就细节咨询不同持份者。记录平台由建造业议会牵头制订及推行，属于业界自发采取的措施。设立该记录平台的目的是提升前线人员的安全表现及安全意识，表扬及嘉奖表现优秀的前线人员，亦为安全表现受关注的前线人员安排适当的额外安全训练。

10.49 根据传媒报道，建造业界自 2024 年 4 月开始以「自愿性质、先试先行」的方式推出安全表现记分制度，选择 15 个较少争议的项目作为记分标准，例如没有配戴安全帽或安全带会被记三分。当记分达至某个水平，前线人员须参加安全改进课程，以抵消被记的分数。为保障私隐，记分记录只会由雇用该前线人员的承建商备存，不会向其他承建商披露。至 2024 年 7 月，约有 130 个地盘参与。建造业议会表示，计划于 2025 年 4 月推出「前线人员安全表现记录计划」。

11

宣传推广

11.1 为达致建造安全的愿景，政府及相关机构以不同形式宣传推广职安健讯息，协助各持份者清楚知悉自己的责任及工作上的风险，并支援他们尽力发挥应有的角色。因应行业的职安健表现及风险变化，政府及相关机构会按风险为本的原则适时制订及调整相应的宣传推广。

11.2 针对提升建造业的职安健水平，近年不同的宣传推广包括：

透过不同平台发放职安健资讯

传统大众传播媒介

11.3 劳工处透过电视台、电台和报章发放职安健宣传短片、声带和主题文章，亦安排在公共交通系统（例如在巴士站展示平面广告及于港铁站内月台或大堂的屏幕）和投注站播放宣传短片。

11.4 劳工处近年以动画短片形式制作「职安警示」，让业界更容易理解意外发生的经过及需采取的安全措施，以免类似意外重演。目前，劳工处已完成制作 28 辑动画短片。

图 28：「职安警示」动画
（取自劳工处网站）



11.5 针对预防「人体从高处堕下」意外的宣传，劳工处于 2022 年 1 月推出一辑全新的电视宣传短片及电台宣传声带（名为「离地工作 掉以轻心 等如轻生」），提醒雇主及工人在进行看似简单的离地工作时，不能掉以轻心。

图 29：「离地工作 掉以轻心 等如轻生」宣传片
（取自劳工处网站）



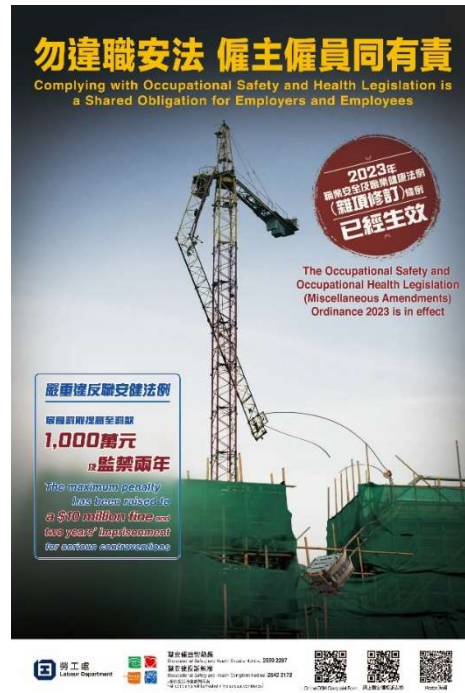
11.6 自《2023 年职业安全及职业健康法例（杂项修订）条例》于 2023 年 4 月 28 日生效后，劳工处展开全面宣传工作，加强推广新罚则。劳工处联同职安局及电视媒体于 2023 年 12 月，展开制作以「劳资守法保职安」为题的一辑五集、每集两分钟的电视节目，透过劳工及福利局局长、劳工处处长、职安局主席、立法会议员、雇主雇员的访问和分享，宣扬雇主雇员各界同心维护工作安全。节目于 2024 年 1 月起在不同电视频道及媒体平台播出，强调雇主和雇员均须重视职安健、对危险工作说不、举报工地安全隐患等职安健讯息。

图 30：「劳资守法保职安」节目
(取自职安局网站)



11.7 实体广告方面，劳工处于社区当眼及繁忙地点悬挂宣传横额、在商场外墙大型屏幕播放及于邮筒张贴职业安全讯息、在各区由政府新闻处管理的地点张贴宣传海报、在民政事务总署民政咨询中心展示职安讯息，亦在不同商场举办巡回展览。

图 31：「勿违职安法 雇主雇员同有责」海报
(取自劳工处网站)



11.8 劳工处不时以电邮或信函向建造业业界人士发放最新职安健资讯、指引、「职安警示」及预防意外措施。劳工处另设有职安健查询热线（电话号码：2559 2297）解答市民查询。

数码平台

11.9 劳工处透过该处的网站，发放大量职业安全资讯，包括法例简介、工作守则、作业指引等。

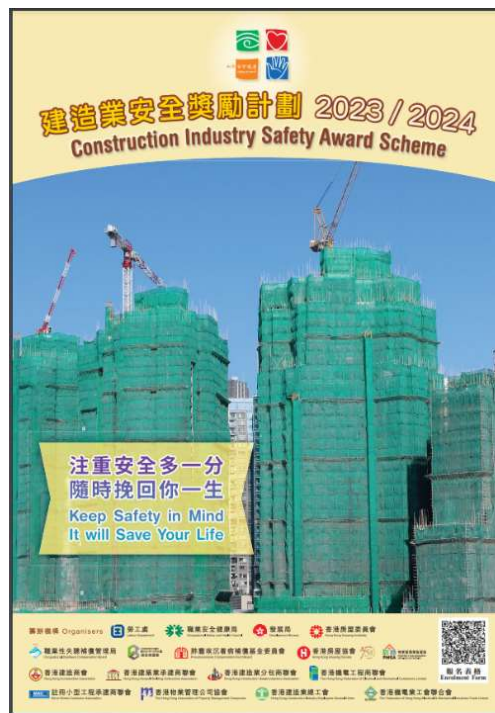
11.10 劳工处亦有运用其他数码推广平台，例如：「职安健知多少」的自学应用软件，简介建造业不同工序常见的危害和安全措施，并设有问答游戏作自我测试。该处于 2024 年 3 月推出「职安健 2.0」流动应用程序，优化用户介面及增添多项功能，包括「职安警示」（文字及动画）、网上职安健投诉表格、职安健训练、系统性的安全警示等。

举办主题活动

建造业安全奖励计划

11.11 自 1999 年起，劳工处每年联同 16 个机构合办全港性的大型「建造业安全奖励计划」，透过公开比赛增强建造业界的职安健意识及提升安全文化水平。计划另设多项宣传和推广活动，包括分为个人组及团体组的安全问答比赛，向业内人士和市民大众推广职安健讯息。

图 32：「建造业安全奖励计划 2023/2024」宣传海报
（取自劳工处网站）



11.12 以 2023 至 24 年度的「建造业安全奖励计划」为例，共有 191 个建造地盘参加，并由 83 名次承判商和 131 支安全队伍竞逐「建造地盘」及「安全队伍」两个组别的奖项。此外，在评审期间，有 30 名工友获提名「安全工友」奖。

建造业安全周

11.13 发展局和建造业议会自 2012 年起合办「建造业安全周」，透过一连串活动，包括安全周峰会、研讨会、工地参观、巡回展览、签署联合宣言、「公德地盘嘉许计划」及「零意外誓师大会」等，提高业界的安全意识，并凝聚各持份者对工地安全的承担，共同实现「地盘零意外」的目标。

图 33：「建造业安全周 2024」宣传海报
（取自「建造业安全周」网站）



举办课程、讲座及研讨会

11.14 劳工处辖下职业安全及健康训练中心提供免费课程和讲座，涵盖建造业安全相关法例与工作守则、高处工作安全规例与工作守则，以及工业意外个案分析等课题。所有公营和私营机构的人员均可报读。

11.15 劳工处亦不时与个别机构，包括职安局、建造业议会、商会、工会及承建商，协办不同主题的职安健讲座，并派员担任讲者，向业界人士讲解安全知识、法例及工作守则的要求，协助他们提升职安健表现。

11.16 劳工处除了会到工地进行推广探访，亦支持工会及团体举办工地安全演讲，安排建筑业意外的死者家人到工地，向前线工人讲述意外的成因及预防方法，以及意外对家庭所造成的创伤，藉以提高工人对工作安全的警觉。

制作不同语言的宣传材料

11.17 劳工处以不同语言（包括印度文、尼泊尔文及巴基斯坦文）制作多图少字及简单易明的职安健宣传单张，亦将「职安警示」动画短片的字幕翻译成不同语言，并在不同种族人士的报刊宣传工作安全讯息，让不同种族的建筑业工人能掌握职安健资讯，提升他们的安全意识。

11.18 此外，劳工处经建筑业议会及其他不同机构向工人派发印有中、英文及六种少数族裔语言的随身卡套，以广泛宣传劳工处职安健的投诉渠道，便利他们就不安全工作环境作出投诉。

藉顾问服务及安全认可计划宣传职安健讯息

顾问服务

11.19 职安局为不同机构提供多类顾问服务，包括独立安全审核、安全管理咨询服务、风险评估或初步危害分析等，协助机构持续提升职安健的水平和知识。

安全认可计划

11.20 鉴于有多宗涉及密闭空间和装修及维修工程的致命工业意外，职安局早前推出「职安健星级企业—密闭空间安全认可计划」及「职安健星级企业—装修及维修业安全认可计划」。

「职安健星级企业—密闭空间安全认可计划」

11.21 职安局的「职安健星级企业—密闭空间安全认可计划」，旨在为从事密闭空间工作的企业提供度身订造的职安健顾问服务，协助企业建立安全管理系统及制订预防意外的控制措施。计划亦提供免费的密闭空间安全训练及培训津贴，并且资助企业购买安全设备，例如认可呼吸器具、三脚架及绞车、救援式安全带、吊篮担架床，及复苏器具。当企业成功通过职安局的认证后，会成为「密闭空间职安健星级企业」及列入星级名册内，以供识别。截至 2024 年 10 月，「密闭空间职安健星级企业」共有 12 间，其业务性质涵盖渠务、清洁服务、机电工程等。

「职安健星级企业—装修及维修业安全认可计划」

11.22 职安局与劳工处合作推出「职安健星级企业—装修及维修业安全认可计划」，透过资助企业购买安全装备、为企业提供安全训练及提供免费顾问服务三管齐下，提升企业的职安健水平。企业成功通过职安局认证后，会成为「装修及维修业职安健星级企业」并获列入星级名册，让业主、物业管理公司等可识别职安健表现较佳的装修维修承办商。

11.23 截至 2024 年 10 月，「装修及维修业职安健星级企业」共 63 间，涵盖的业务性质有吊棚工程、外墙或喉管修葺工程、冷气工程及室内装修工程。职安局亦推出「优先选用职安健星级企业约章」，鼓励机构在拣选装修维修承建商时，因应其业务需要及独特性，优先选用「装修及维修业职安健星级企业」，有助保障施工安全。现时已有接近 1,300 间机构参与约章。

针对业主立案法团、业主、住户及物业管理公司的宣传工作

11.24 由于很多高处堕下意外涉及装修及维修工程，劳工处除加强与物业管理公司合作外，亦针对业主立案法团、业主及住户作出宣传，以提高他们对装修及维修工程常见的工作危害的意识，并敦促其承建商确保施工安全。

11.25 2023 年至 2024 年 5 月期间，劳工处利用民政事务总署的平台，共举办及参与 31 场安全讲座。此外，该处亦支持工会及工人组织在各区邻近装修及维修工程的地点举行巡回展览，并在建造工地举办讲座。

11.26 劳工处为商用及住宅单位业主及租户、业主立案法团和物业管理公司，分别编制「装修及维修工程的职业安全」小册子，以简便方式提醒他们应尽的责任和重要的安全措施，包括应选用注重安全的承建商。该处编制了《物业管理行业装修及维修工程的职业安全及健康管理》，以助物业管理公司了解在进行装修及维修工程时须注意的职安健问题。

推动建筑安全设计

11.27 建筑安全设计的概念让持份者（例如业主、设计师及相关建筑专业人士）可以在建造工程的规划及设计阶段，加入职安健的考虑，以消除或减少日后施工及保养期间的职安健风险。

11.28 为进一步推动建造业界在工程项目引入建筑安全设计概念，建造业议会成立了「建筑设计安全专责小组」，就如何有效地将建筑安全设计概念应用于香港进行研究。议会于 2022 年 11 月完成编制《香港建造业建筑设计安全管理系统》的参考资料，方便有意进行建筑设计安全的工程使用。议会亦已在 2024 年 9 月开展「建筑设计安全先导计划」，为参与计划的工程项目提供顾问服务，协助工程项目应用及执行《香港建造业建筑设计安全管理系统》。议会将于 2025 年第二季举办建筑设计安全分享会，将「建筑设计安全先导计划」内制订的良好安全设计及有效执行建筑设计安全管理系统的事例与业界分享。议会会定期举办建筑设计安全主题网上研讨会及建筑设计安全大师级课程，以提升业界对建筑设计安全的认知。

11.29 职安局亦有定期举办「建筑安全设计工作坊」训练课程，详细介绍香港在建筑安全设计方面的经验、主要持份者的角色和责任、建筑安全设计于整个建筑结构生命周期的好处以及协助实际执行的套件及工具等。对象包括政府工务工程项目以及私人工程项目。

12

公署的评论和建议

整体评论

12.1 由大型基建项目、工务工程、兴建楼房，大厦维修以至小型家居装修工程，建造业对社会的经济发展及市民的居住环境，均有重要贡献。近年，建造业的职安健情况引起社会高度关注。政府当局必须做好监管工作，而行业以及其他持份者亦责无旁贷。

12.2 在这项主动调查行动，公署详细审研了与建造业职安健相关的各个范畴，包括劳工处的巡查及执法工作；劳工处对注册安全审核员及注册安全主任的监管；劳工处就高风险作业的规管；劳工处就意外事故的跟进；屋宇署对注册承建商的规管；发展局对工务工程及承建商的监管；创新科技应用；安全教育培训；以及宣传推广。

现届政府的改善措施

12.3 公署欣悉，在公署进行是次主动调查行动期间，现届政府为提升建造业的职安健做了大量及具成效的工作，重点措施包括：

劳工处

- (1) 修订职安健法例，整体提高职安健罪行的罚则，加强阻吓力；

- (2) 修订《竹棚架工作安全守则》及《密闭空间工作的安全与健康工作守则》，加强技术要求；
- (3) 多次进行特别执法行动，遏止不安全作业；
- (4) 更新「平安卡」及密闭空间作业的强制性安全训练课程，加强工人的安全意识；
- (5) 进行特别视察行动，加强人手巡查营办强制性安全训练课程的机构，确保课程质素；
- (6) 加大宣传力度，透过多个渠道向不同持份者推广安全文化；

屋宇署

- (7) 与劳工处一同检讨承建商纪律处分的转介机制，简化程序，提高效率；
- (8) 优化承建商的注册续期审批机制，加强规管安全表现欠佳的承建商；
- (9) 联同发展局制订修改《建筑物条例》的建议，加强对承建商的规管；

发展局

- (10) 推出一系列措施推广「安全智慧工地」系统的应用，包括要求符合指定规模的工务工程必须采用系统，以及多管齐下鼓励和支援业界应用系统；
- (11) 就工务工程引入新的评审标书制度，因应承建商的过往工地安全记录增设加减分机制；以及
- (12) 加强规管「认可名册」上安全表现欠佳的承建商。

12.4 公署对劳工处、屋宇署及发展局积极采取改善措施，表示赞赏。虽则如此，致命工业意外仍然接连发生，情况令人忧虑，政府当局必须思考如何进一步提升建造业的职安健，更好地保障工地人员的安全。综合调查所得，公署认为三个部门在不同方面仍有可改善之处：

公署的评论

（一） 劳工处对高风险作业的规管

12.5 建造业涉及高风险作业（**第 2.4 段，表 3**）：棚架（包括竹棚架）、吊船、吊运、密闭空间等，根据法例须由「合格的人」或「合格检验员」（以下统称「合格人士」）确认安全才可供人使用（详见**第 5 章**）。

应加强监察各类高风险作业的「合格人士」

12.6 公署调查发现多宗「合格人士」未有妥善检查高风险装置或机械便签署指定表格，甚至预先签署表格的个案。一宗发生于 2022 年的个案，于竹棚架上展示，经「合格人士」签署确认已检查棚架安全的「表格五」（俗称「棚纸」），所载检查日期为未来的日期（**第 5.65 段**）。在另一宗个案，公署于 2024 年随同劳工处人员实地视察某地盘内一个已搭建的竹棚架时，发现相同情况（**第 5.66 段**）。另有完成搭建竹棚架前已签署「棚纸」（**第 5.61 段**）以及没有在「棚纸」填写检查日期的个案（**第 5.63 段**）。显然，「棚纸」在实际操作上往往未能证明棚架经检查并属安全。

12.7 一宗涉及工人从高处堕下死亡的个案（**个案八**），死者获提供的安全带通过检验，但劳工处的调查发现，安全带的金属缆未能提供足够人体下堕保护。原来检验是在五金铺内进行，身为注册专业工程师的「合格检验员」根本不知道工地现场会如何使用该金属缆。

12.8 在一宗涉及起重机的致命工业意外，劳工处调查发现，两名身为注册专业工程师的「合格检验员」签署指定表格，述明事

涉起重机处于安全操作状态，但他们其实并无进行所需的测试及检验（第 5.60 段）。

12.9 公署明白，虽则有详细法规监管，即使各方尽职尽责，亦未必可以完全避免意外发生。但部分「合资格人士」确实未有认真执行检查或检验而不负责任地签署证明设备安全的表格，罔顾工人和大众安全，辜负社会付托和期望，身为专业人士应引以为耻。

12.10 现时，劳工处有就各类高风险作业发出工作守则，订明「合资格人士」应如何进行检查或检验，但一般没有提供「检查清单」。公署留意到，就密闭空间工作，劳工处于新修订的《密闭空间工作的安全与健康工作守则》（第 5.55 段），新增了指定范本供「合资格人士」进行安全评估并填写「危险评估报告」，该范本列出所有需评估的事项，「合资格人士」须就每一个法例要求的事项说明其评估结果。公署认为，上述范本甚具参考价值，能够协助「合资格人士」进行评估，确保重要的评估事项不会遗漏。

12.11 公署建议，劳工处研究就各种高风险作业制订「检查清单」范本，并将其附加于相关的工作守则供「合资格人士」在进行检查或检验时使用，加强规范。

12.12 与此同时，公署认为，劳工处应加强「合资格人士」备存检查记录的规定。现行法例只要求各类「合资格人士」在进行检查或检验后须签署指定表格，述明其检查或检验结果，即装置或机械处于安全操作状态，并须提交该指定已签署的表格予承建商作备存，以供劳工处职安主任在有需要时查阅。至于「合资格人士」实际的检查或检验记录，劳工处按风险为本原则，就各类高风险作业的要求有所不同。

12.13 就起重机械及起重装置，劳工处于工作守则订明「合资格人士」应备存日志簿，将检查或检验结果及发现的欠妥之处记录在内（第 5.40 段）。至于吊船，劳工处于工作守则只是「建议」开立工作日志，以便「合资格人士」作出记录（第 5.25 段）。竹棚架则完全没有「合资格人士」备存检查记录的规定或建议。

12.14 「合资格人士」经检查后所作的判断应建基于真凭实据上，而这些人士应该提供证据证明其有妥善履行检测职责。事实上，如无备存检查记录的规定，即使接获投诉，在欠缺佐证下，劳工处往往难以查证事实。公署曾审研多宗劳工处曾接获涉及竹棚架没有被妥善检查的投诉，在不少个案，劳工处人员到场视察后发现没有工人正在使用棚架，经复查或查问后了解棚架不会再被使用，便终结个案（**第 5.64 段**）。

12.15 公署建议，劳工处全面检视现行就各种高风险作业「合资格人士」备存检查记录的规定，要求这些人士须备存指明的检查记录，并按该处人员的指示出示以供查阅。据公署了解，为提升棚架的工作安全，作为行政措施，发展局在 2025 年 2 月初已向工务部门发出指示，要求工务工程的「合资格的人」提交相片或录影片段，以证其在签署「棚纸」前已对棚架作出妥善检查。公署认为，劳工处应将类似做法推广至所有工程。

12.16 进一步而言，公署认为，劳工处应考虑引入抽查制度，在巡查地盘时抽查「合资格人士」的检查记录，加强监察。如发现有任何「合资格人士」违反职安健法例，劳工处应继续严厉执法，除了提出检控外，亦应同步将行为失当的「合资格人士」转介其注册机构，以审视其专业资格或采取纪律行动。

12.17 要确保地盘的高风险作业安全操作，「合资格人士」妥善履行职责，实在是不可或缺的一环。公署相信，上述多管齐下的措施，将有助提升「合资格人士」的工作水平及质素。公署理解，上述多项新规定与相关从业员的工作息息相关，劳工处应与业界保持紧密沟通，商讨如何实施相关建议。长远而言，应研究建立电子平台供承建商及「合资格人士」上载检查记录及表格，以方便监察及适时抽查，杜绝预先填写检查日期等不专业甚至是欺诈的行为。

应善用特别执法行动的经验加强日常安全巡查的成效

12.18 近年，劳工处除了进行不同类型已预先策划并属预防性质的特别执法行动外，亦多次在发生严重致命意外后，进行特别巡查或执法行动，以打击工地危险作业。每次行动通常为期约两星期，劳工处会密集式巡查全港正进行同样工序的建筑地盘，过往曾进行

的行动涉及竹棚架、密闭空间、吊运等高风险作业（**第 6.9 段**）。

12.19 公署留意到，劳工处从这些特别执法行动揭示众多违规情况，每每发出大量法定通知书及提出检控（**第 6.9 段**），显示行业的违规情况严重。

12.20 公署认为，劳工处应该检视如何善用针对高风险作业的特别执法行动的经验，进一步加强日常安全巡查的成效，及早发现及处理地盘的不安全作业。

（二） 劳工处的巡查工作

应检视巡查工作的指引

全面和深入的安全巡查

12.21 针对安全表现欠佳及安全系统性存疑的建筑地盘，劳工处会进行全面和深入的安全巡查（**第 4.13 段**）。劳工处的目标是每年为 40 个建筑地盘进行这类安全巡查。

12.22 公署留意到，劳工处曾就**个案八**的地盘进行全面和深入巡查，发出多张「敦促改善通知书」及提出多宗检控，但仍发生高处堕下的致命事故。另一方面，**个案四**显示，即使意外前两年内劳工处曾多次收到投诉和发出多张「敦促改善通知书」，相关地盘亦曾发生受伤个案，劳工处却没有启动全面和深入巡查。

12.23 公署理解意外发生的成因众多，不能单靠劳工处的巡查防止意外发生，但劳工处投入大量资源进行全面和深入巡查（**第 4.16 段**），务须尽力确保有成效。公署建议，劳工处检视进行全面和深入巡查的行动指引，务求更精准地拣选高风险的地盘，以及適切跟进所巡查的地盘，确保工地安全从系统上得到改善。

地区巡逻

12.24 鉴于部分装修及维修工程未必会透过通报机制向劳工处呈

报，为确保相关工地安全，该处职安主任会定期进行地区巡逻（**第 4.10 段**）。就此，劳工处并无向职安主任提供工作指引，说明如何有系统地拣选风险较高的地盘作视察，以及如何订定视察的优次。因此职安主任只依靠其专业判断，按风险为本原则，订定视察的优次。相反，劳工处就其他类别的巡查，包括日常安全巡查及全面和深入巡查，均有为职员制订详细的工作指引。

12.25 公署建议，劳工处就地区巡逻的工作向职安主任提供指引，指导他们辨识较高风险的地盘作视察。

应改善地盘巡查记录及记录方式

12.26 劳工处职安主任在巡查建筑地盘时，会使用「巡查工作纸」、「地盘资料表」、「机器清单」、「巡查清单」和「档案简报」，记录巡查结果及跟进建议（**第 4.19 段**）。其中，「巡查清单」最为重要，清单列出高风险工序所需检查的项目，职安主任需记录有否就每个项目作出检查及跟进。

12.27 经审阅劳工处提供的档案，公署留意到，并非所有巡查职安主任均会填写「巡查清单」，而「档案简报」亦颇为简略，一般只会记录工人数目及概括地说明地盘正进行甚么工序，但在巡查时具体检查了甚么工序、设备及文件，以及检查的结果为何，则没有予以记录。例如，在**个案二**，职安主任在意外事故前进行的巡查便没有填写「巡查清单」。在**个案五**，在致命意外发生前，劳工处在事故的当月曾三次到该地盘（包括两次工伤意外调查及一次安全巡查），职安主任在该次安全巡查填写的巡查记录只显示视察当天有多少工人在地盘工作、地盘正进行甚么工序（例如模板、水泥或扎铁工程），以及大致检查了甚么项目（例如「高空工作」、「电力安全」），但没有说明实际上检视了该些项目的甚么元素。

12.28 公署认为，现时劳工处人员填写的巡查记录过于简略，难以提供客观基础，供劳工处内部检视并改善巡查的质素。为确保巡查工作发挥监察作用，该处宜提示职安主任妥善填写巡查记录的重要性，亦应指导他们如何改善巡查记录的填报，让管理层检视巡查质素。

12.29 进一步而言，在**个案三**中，有次承判商未有按法例要求进行安全审核，亦没有成立安全委员会，但职安主任在日常巡查时却未有发现。公署相信，这与现时的「巡查清单」上没有「安全委员会」这个项目有关，以致职安主任在巡查时有所遗漏。公署认为，劳工处应详细检视并优化「巡查清单」，确保所有重要事项已列入清单上，要求职安主任在巡查时逐一记录巡查结果。

12.30 公署在与劳工处实地视察时，留意到职安主任巡查时会即场以纸本方式记录不同资料及拍照，返回办公室后再利用电脑整理巡查记录。巡查记录会透过纸本档案呈交上级审阅。此外，该处在编制部分统计数据时，需搜集及整合各分区前线人员的汇报，过程会耗用不少人手。

12.31 公署认为，为提高工作效率，劳工处应检视职安主任汇报工作的流程，探讨可简化之处，并研究如何善用资讯管理系统，减省文书工作。进一步而言，因应今届特区政府大力推动数字政府建设，公署建议，劳工处探讨善用先进科技及采购合适的电子产品，协助前线人员的巡查及执法工作。就此，劳工处已正研究引入语音转文字系统，以协助录取口供。

应拣选合适的私人建筑地盘参与安全委员会会议

12.32 根据现行法例，如地盘雇用的工人数目或建筑工程的合约价值达到指定水平，承建商便须成立安全委员会。安全委员会提供一个平台让总承建商、分判商、注册安全主任、工人代表等就地盘的职安健事宜交流，对确保地盘职安健扮演重要角色。承建商须确保委员会每三个月至少开会一次（**第 3.25 段**）。

12.33 **个案三**显示，有次承判商未有成立安全委员会。在**个案五**，有分判商代表频频缺席安全委员会会议。这些事例反映有承建商不重视安全委员会。

12.34 劳工处透过审视注册安全审核员撰写的审核报告，以及职安主任在巡查地盘时查阅安全委员会的会议记录，评核遵规情况。公署认为，现行监察只侧重文件检查，作用有限。公署留意到，劳

工处一直有参与工务工程地盘设立的安全管理委员会会议⁴⁸。劳工处宜考虑设立机制，拣选合适的私人建筑地盘让劳工处人员参与安全委员会会议，以有效掌握地盘的安全风险及给予意见，并敦促承建商做好工地安全。

应尽快优化建筑工程的法定呈报机制

12.35 劳工处分析了过往在建造业发生的致命工业意外个案，发现为数不少的致命工业意外涉及工期较短或雇用少量工人的高风险作业。根据现行法例，该些建筑地盘的承建商无须向劳工处作出呈报。

12.36 鉴于为期较短或雇用工人数目较少的工程，部分亦可能涉及高风险的作业（例如吊棚），劳工处自 2021 年开始制订建议，扩大须呈报的建筑工程涵盖范围，并缩短呈报建筑工程资料的期限。公署建议，劳工处应继续跟进法例修订工作，优化建筑工程的法定呈报机制。

应检视计算及备存地盘和巡查数据的方式

12.37 就法定呈报的建筑地盘，劳工处职安主任须在接获承建商的呈报后的指定时间内进行首次巡查（**第 4.3 段**）。劳工处表示，承建商可向劳工处总部或分区办事处提交建筑工程呈报表格。由于该处并没有专责办事处负责统筹及接收呈报表格，故此没有中央备存法定呈报所涉及的地盘数目或该处在指定时间内展开首次巡查的地盘数目或达标率。

12.38 须按法例呈报的地盘有一定规模，安全风险一般较高。劳工处人员进行首次巡查，因应地盘的情况提供针对性的职安健建议，亦会因应地盘的状况决定之后的巡查频次。因此，首次巡查有其重要性，但劳工处却没有备存法定呈报的地盘数目，亦无编制展

⁴⁸ 在法例规定成立的安全委员会以外，工务工程地盘一般均会额外设立安全管理委员会。安全委员会的大部分成员代表地盘的工人，而安全管理委员会则由承建商管理人员及工务工程负责的政府部门组成。劳工处一直积极参与工务工程地盘安全管理委员会会议，藉此更有效及适时掌握地盘的职安健状况。举例来说，该处于 2023 年参与了 671 次安全管理委员会会议。

开首次巡查的达标率，实难以监察职员的工作。

12.39 公署建议，劳工处利用电脑资讯系统备存法定呈报的建筑地盘数目，以及编制进行首次巡查的达标率，以作监察。公署欣悉，劳工处正着手争取资源，研发一套全新的内联网系统，逐步取替现时的职业安全及健康资讯管理系统，提升工作效率。该处可考虑利用新系统，编制相关数据。

12.40 另一方面，劳工处现时只备存日常安全巡查的巡查次数，但并无备存巡查次数对应的地盘数目，并以巡查人次统计巡查的次数（**第 4.23 段**）。公署认为，这样的计算方法无法显示实际进行巡查的次数与地盘数目的关系。此外，该处虽有备存「未竣工的建筑工程的存档数目」（于 2024 年底，共 35,971 个），但并无「新工程」和「装修及维修工程」的分项数字。总的来说，公署认为，劳工处现时计算及备存数据的方式难以协助部门进行分析。

12.41 公署认为，劳工处应检视并优化现时计算和备存有关地盘和巡查数据的方式，确保能够达致有效分析，从而协助制订及调整工作策略。

（三） 劳工处的执法及检控工作

应加大力度跟进屡获「敦促改善通知书」的地盘

12.42 劳工处透过发出「敦促改善通知书」，要求承建商纠正地盘的违例事项。在**个案四**事故发生前，劳工处前后曾就不同范畴的高空工作不安全的情况发出 12 张「敦促改善通知书」，但该地盘承建商仍没有汲取教训，及后更发生高处堕下死亡意外。

12.43 劳工处在此案所发出的「敦促改善通知书」，涉及不同情景及工种，但整体而言均涉及高空工作。职安主任理应意识到整体情况欠妥善而提升关注。公署认为，当地盘重复出现同一类违规问题（例如高空工作不安全），劳工处除了发出「敦促改善通知书」要求纠正个别违规事项之外，亦应加大执法力度甚至调整整体跟进策略，以促使地盘从系统上作出改善。例如，劳工处可与承建商管理

层会面，提醒遵守法规的重要性及警告漠视职安健的后果，并要求管理人员多参与地盘的安全委员会会议等。

应持续检视定罪个案的判罚

12.44 在 2018 年至 2023 年期间，建筑业因违反职安健法例而罪成者，平均罚款金额只介乎 8,127 元至 10,522 元（**表 7 及第 4.41 至 4.43 段**），判罚的阻吓力明显不足。其中被定罪最多及次多的两名承建商，6 年间分别被定罪共 77 及 56 次，可见部分建筑业承建商是惯犯，漠视职安健的程度实令人震惊。

12.45 公署欣悉，于 2023 年 4 月 28 日生效的《2023 年职业安全及职业健康法例（杂项修订）条例》，大幅增加违反职安健法例的罚则及延长检控时限，以加大阻吓力及让劳工处有较多时间搜证（**第 3.38 段**）。自修订条例生效后，截至 2024 年 5 月 31 日，劳工处就 8 宗致命工业意外引用修订后的法例提出共 111 项检控，在已被法庭判罚的个案中，判处最高的罚款为 261,000 元。劳工处亦于 2024 年 6 月公布，就 2023 年 9 月在柯士甸道西一个建筑地盘地下冷却管道内发生的致命工作意外，决定首次循公诉程序向相关持责者提出部分检控，现时案件已进入司法程序。

12.46 公署留意到，社会有意见认为，虽然职安健罪行的罚则已经被调高，但建筑业仍然发生多宗致命工业意外，对新罚则的阻吓力存疑。鉴于新罚则的实施时间尚短，劳工处引用修订后的法例提出的检控个案以至法庭的判罚，数据有限，现阶段难以评论新罚则的阻吓力是否足够。

12.47 无论如何，鉴于致命工业意外仍持续发生，公署认为，劳工处必须严厉执法，把握延长的检控时限尽力搜证，亦应在合适的个案以公诉程序提出检控，以增加阻吓力。该处亦应在职安健罪行的新罚则实施一段时间后进行系统性分析，检视处方的检控工作及定罪个案的法庭判罚。

（四） 劳工处对注册安全审核员及注册安全主任的监管

应更主动监察注册安全审核员及注册安全主任

12.48 根据法例要求，就较大规模的建筑地盘，承建商须以全职方式雇用一名注册安全主任，以协助承建商促进相关建筑地盘内受雇的人的安全及健康；亦须委任一名注册安全审核员，每六个月就地盘的的安全管理制度进行至少一次安全审核，并向承建商提出改善建议。两类安全从业员须获劳工处处长注册。

12.49 根据现行机制，在以下情况，劳工处会将注册安全审核员及注册安全主任列入为期一年的监察名单：未有适当地履行其职责；其工作的建筑地盘曾发生严重或致命工业意外；其工作表现或专业操守被投诉；或劳工处对其工作的建筑地盘进行全面和深入的巡查。

12.50 公署曾审研的个案显示，对被列入监察名单上的注册安全审核员及注册安全主任，劳工处的监察甚为被动。在**个案二**、**个案三**及**个案四**，劳工处在致命事故发生后，因有关注册安全主任已离职或调职，而没有再从事有关安全主任的工作，只能与部分事涉注册安全主任进行首次会面，当一年的监察时间过去，在没有发现这些安全主任的表现有明显不足后，便将他们从监察名单中除名。

12.51 同样地，就被列入监察名单的注册安全审核员，公署发现，劳工处较为着重他们有否适时通知该处展开或完成审核，以及适时提交审核报告。虽然劳工处会使用评核表格去核实注册安全审核员提交的文件是否符合法例要求，但并无明确资料显示该处有跟进他们在地盘实际进行审核的过程是否妥善。正如公署审研的两宗列入监察名单且被书面警告的注册安全审核员的个案（**第4.67段**），劳工处的档案只见相关审核员提交的文件，并没有资料显示该处的跟进或核实工作。

12.52 公署认为，劳工处宜考虑更主动跟进监察名单上的注册安全审核员及注册安全主任，例如多加观察相关人员在地盘的实际工作表现和审核他们提交的报告，以协助他们提升工作质素。

12.53 另一方面，劳工处透过审视接获的安全审核报告，以及实地视察注册安全审核员进行安全审核的过程，评估注册安全审核员有否妥善地履行职责。

12.54 在 2018 至 2023 年期间，劳工处每年平均接获 3,253 份安全审核报告，涉及 1,844 个建筑地盘，但同期该处只曾 4 次视察注册安全审核员进行安全审核的过程（**第 4.56 段**）。公署认为，即使考虑到疫情期间对实际工作的影响，但劳工处的实地视察次数实属严重偏低。安全审核无疑是地盘安全管理制度的一环，劳工处肩负起监管注册安全审核员的责任，单靠审视注册安全审核员所撰写的报告，实难以作出全面及有效的监管。

12.55 公署认为，劳工处应更积极实地视察注册安全审核员进行安全审核的过程，并考虑订下抽样视察的比例，一方面让安全审核员知悉该处会抽样视察其工作，使他们更严谨履行其职责；另一方面亦可在审核报告以外监察安全审核员的工作表现，就需予改善之处提供指导。

应协助注册安全审核员及注册安全主任提升工作质素

12.56 经审研多宗致命意外个案，公署留意到很多意外源于一些不易在一般安全巡查中可以察觉到的施工程序缺失，而这些缺失导致不安全情况。例如，**个案三**的事故涉及地盘内的一个钢筋结构倒塌，以致在该钢筋结构上工作的工人一同堕下，造成一死六伤。劳工处的意外调查报告指出，事故中的钢筋结构并未有按专业工程师审批的图则搭建，相信该钢筋结构偏离原批图则已有一段时间。

12.57 公署关注到，驻地盘的安全主任在日常巡查中未有发现在钢筋结构获专业工程师审批前，承建商已容许工人在该结构上工作，而在意外前不足一星期曾进行的安全审核，注册安全审核员亦未有发现工作系统上的问题，包括承建商没有制订预防该钢筋结构倒塌的措施。

12.58 公署认为，劳工处应因应过往致命意外所得的惨痛教训，提醒包括注册安全主任及注册安全审核员在内的工地人员，在日常视察或进行安全审核时需注意的地方，加强他们洞察施工程序缺失

的能力，从而提升其工作质素。

（五）屋宇署对注册承建商的规管

12.59 屋宇署负责规管注册承建商，并与劳工处设立了转介机制（**第 7.23 段**）。

遗漏处理劳工处转介的个案以考虑是否进行纪律处分

12.60 公署调查发现，在 2011 至 2021 年期间，屋宇署只曾就一宗个案向相关注册承建商进行纪律处分，相对每年平均有 20 宗建筑业致命工业意外，虽然未必每宗意外都与建筑工程有关，但屋宇署进行纪律处分的个案数字明显未能反映实况。事实上，公署随机抽查并审研了屋宇署 9 宗由劳工处于 2012 年至 2014 年期间转介、与建筑工程有关、涉及地盘死亡事故并已定罪的个案（即符合转介机制的「第二项准则」），发现屋宇署未有作适当跟进（**第 7.31 段**）。

12.61 犹幸，屋宇署对公署的观察从善如流，主动与劳工处厘清转介机制下两署提供资料的程序，并尽力跟进过往遗漏的个案。屋宇署现已主动要求劳工处提供由 2015 年至 2023 年期间，与建筑工程有关、涉及地盘死亡事故并已定罪的 58 宗个案的详细资料，以作出跟进（**第 7.33 段及第 7.34 段**）。公署建议，屋宇署加快处理过往被遗漏的个案，并尽快将当中获确立需展开纪律处分程序的个案转介承建商纪律委员会，让违规的承建商得到应有的惩处。

纪律处分程序冗长

12.62 上文所指在 2011 年至 2021 年期间唯一的纪律处分个案，由致命事故发生至完成纪律处分，历时逾六年（**第 7.26 段**）。公署分析了事件经过，发现当中有多处延误，包括屋宇署在收到劳工处的转介一年后才完成分析并要求劳工处提供详细的个案资料、在获得提供资料的一年后才征询法律意见等。公署乐见，因应公署提出的观察，屋宇署认同需改善处理效率，并自 2023 年 10 月起落实新安排及已于 2025 年初制订及实施处理纪律处分个案的时间指标（**第 7.32 段**）。公署建议，屋宇署设立内部监察机制，确保所有由劳工

处转介的定罪个案获适时跟进，以考虑对违规的承建商展开纪律处分行动。

12.63 2024 年 12 月 31 日，发展局就修订《建筑物条例》的建议展开公众咨询。部分建议涉及优化纪律处分制度，包括增加纪律委员团成员人数，简化注册承建商纪律委员会的组成；上调最高纪律罚款，由 25 万元上调至 40 万元；以及赋权纪律委员会就每项指控可处以多于一项的惩处（**第 7.28 段**）。

12.64 公署认为，这些建议修订将有助加强阻吓力。发展局和屋宇署应尽快完成修订《建筑物条例》，优化纪律处分制度。

应检讨纪律处分的准则

12.65 自与劳工处的转介机制于 2002 年实施，在 2002 年至 2023 年超过二十年期间，屋宇署只曾发现 3 宗个案符合「第一项准则」，即承建商在一段连续 6 个月的期间内于单一地盘触犯 5 项或以上涉及劳工安全的罪行而被定罪，而需考虑是否启动纪律处分程序，显示门槛过高，实际上未能发挥作用，尤其这项准则只针对承建商于单一地盘的定罪记录，无法应对承建商于不同地盘屡次违反职安健法例的情况。

12.66 公署认为，屋宇署应检视纪律处分制度下的「第一项准则」，考虑是否适宜降低门槛，以达致更大的预防作用。

探讨加强与劳工处就意外调查的协作

12.67 就建造业的致命工业意外，除了劳工处可循违反职安健法例的角度作出检控外，若意外涉及建筑工程，屋宇署亦可根据《建筑物条例》提控。虽然两署跟进事件的角度有别，但就一些事实方面的调查，包括意外成因，两署应有协作的空间。公署知悉，近年劳工处与屋宇署已加强这方面的协作，措施包括：大型事故后的一个月內，两署会建立通讯联络，以协助调查；共享资讯及物证，例如可能触犯的罪行、疑犯、证人名单、档案资料清单、联络人员、样本测试报告等；如发现有共同的疑犯，可考虑共同起诉；以及屋宇署就拟提出检控事宜，在通知律政司时会抄送劳工处，让律政司

可向各部门提供全面的建议。公署建议，两署在意外调查工作方面，探讨是否有进一步加强协作的空间，以提升事故调查的工作效率及效能。

（六） 发展局对工务工程的监管

12.68 工务工程的工地安全表现显然较整体建筑业为佳（**第 8.3 段**），这绝非侥幸，实是监管之功。虽然如此，公署认为仍有可尽善之处。

工务工程标书评审制度未能充分考虑承建商过往工地安全表现

12.69 公署抽选了 12 个于 2020 年至 2023 年期间发生致命工业意外的工务工程项目，审研项目的承建商（即中标者）在标书评审中与工地安全表现有关的分数（**第 8.23 段至第 8.33 段**）。公署发现，在多份合约，中标者在与工地安全相关的分项表现较弱，甚至在所有投标者之中排行最后，但当计入其他评审考虑后，中标者仍然能够凭价格或技术评分成功投得项目。

12.70 例如，在工程合约 G（按「公式制度」评审），中标者的「表现分数」得分在 15 名投标者中排行第九，「安全分数」得分排行第八，「过往整体表现」得分则排行第十。但因其「价格」得分排行第一，而「价格」所占比重为六成，故成功投得该合约。又例如工程合约 E 及 K（按「评分制度」评审），中标者的「安全分数」及「工地安全」得分在所有投标者中表现最差，但整体「技术评分」排行第一，成功投得合约。

12.71 公署留意到，在上述多份合约，投标者之间在与工地安全相关的分数的差异并不显著。例如，在工程合约 D 及 G（按「公式制度」评审），「安全分数」的满分均为 10 分，而中标者就该分项纵使只是排行第九和第八，但两者仍获 8.73 和 8.50 的分数。在工程合约 B（按「评分制度」评审），「工地安全」分项的满分是 2 分，5 名投标者中，最高得分是 1.5，最低得分是 1.0，两者相差只有 0.5 分。

12.72 工程的标书评审制度直接影响由何承建商承接工程，制度必须能够确保只有工地安全表现达到水平的承建商才可投得项目。虽然公署未有发现现时工务工程的标书评审出现「价低者得」的系统性情况，但从经审研的个案可见，现行的标书评审制度的确未能充分考虑投标者过往的工地安全表现，而原因是工地安全有关的评分项目所占分数不高，而投标者之间的分数差异轻微，难以影响整体评审结果。

12.73 在公署进行这项主动调查行动期间，发展局于2023年11月起引入新的标书评审制度，因应承建商的过往工地安全记录增设加减分机制（**第 8.22 段**）。发展局主动采取改善措施，以提高承建商对工地安全的关注，公署予以肯定。公署建议，发展局继续适时检讨工务工程标书评审制度，确保只有安全表现水平达到标准的承建商才能够投得项目。

应检视对工务工程承建商采取规管行动的条件

12.74 在2018年至2023年期间，发展局曾对55间「认可名册」上涉及严重工地安全事故或工地安全表现差劣的承建商采取了169次规管行动（**第 8.54 段，表 17**），包括暂时取消承建商工务工程投标资格及要求承建商进行独立安全审核。另一方面，因承建商在任何6个月内达5次违反工地安全相关法例采取规管行动的次数，由1999年至2008年间的27次，锐减至2009年至2018年间的1次，及在2019年至2023年间的0次（**第 8.54 段及第 8.57 段**）。

12.75 上述规管条件针对接连违反工地安全相关法例的承建商，目的是在承建商的安全表现出现问题时，当局能够及早介入，敦促承建商采取改善措施，以防止更严重的事故发生。在上述14年间，发展局仅一次因应该条件而对承建商作出规管行动。公署关注到，该规管条件的门槛可能过高，可发挥的预防作用有限。

12.76 公署欣悉，发展局于2023年7月进一步加强规管「认可名册」的承建商，其中一项措施为，当「认可名册」上承建商的工地（不论是工务工程或私人发展项目工地）发生「危险事故」，不论劳工处有否就事故发出「敦促改善通知书」或「暂时停工通知书」，承建商必须进行独立安全审核，以检视其安全管理系统。

12.77 公署认为，上述修订有助当局及早处理承建商的安全风险。虽然如此，鉴于近年致命工业意外的数目未有下跌，在 2023 年发生在工务工程工地的致命工业意外达 6 宗，公署认为，发展局宜继续适时检视涉及违反工地安全相关法例的规管条件，以达致更好的预防作用。例如，可考虑若某工务工程工地累积了一定数目的意外宗数或劳工处发出的「敦促改善通知书」或「暂时停工通知书」，便会启动规管行动。

应指示工务部门从意外汲取教训并加强监察工地安全

12.78 公署曾审研三宗发生于工务工程工地的致命意外事故（**个案一至三**），根据劳工处的意外调查报告，地盘有多项明显的不安全作业，但往往未有人及早察觉。

12.79 在**个案一**，一名工人在使用起重机吊运一台挖土机时，起重机突然倾侧倒下，在其车斗上的挖土机跌出并击毙他。劳工处的调查发现，起重机停在倾斜的路面，而挖土机的重量超出起重机的安全操作负荷，现场亦没有吊运监督员监督吊运操作。在**个案三**，一个钢筋结构突然倒塌，令一名工人死亡及多名工人受伤。劳工处的调查发现，工人须站在或行经事涉钢筋结构顶层的边缘，但没有足够的屏障、栏杆和安全网，也没有防堕设备。上述多项违规情况理应可透过妥善的工地监察发现得到。

12.80 保障工务工程的工地安全，工务部门实责无旁贷。公署知悉，在发生严重事故后，发展局会向工务部门发出安全警示，并会要求相关工务部门尽快举行研讨会，向所有工务部门分享严重事故的情况和改善措施，让工务部门汲取教训，更严谨地监察承建商的工地安全表现。相关安全警示和研讨会的资料亦已上载至工务部门内联网以供参考。发展局管理层亦会与各工务部门首长定期举行会议，检视严重事故个案，并商讨和督导相关改善措施。公署认为，事后检讨及采取补救措施甚为重要，发展局应持续指示各工务部门从过往的意外汲取教训，严谨地监察承建商的工地安全表现，确保安全。

（七） 创新科技应用

应鼓励及支援业界应用「安全智慧工地」系统

12.81 近年，发展局致力推动建造业界更广泛应用「安全智慧工地」系统，为工地人员提供更安全的工作环境（**第 9.3 段**）。数据显示，应用「安全智慧工地」对提升工务工程的工地安全确实带来正面作用（**第 9.4 及 9.5 段，表 19**）。

12.82 私人建造业界的情况，亦应作相应发展（**第 9.9 段**）。就此，公署建议，发展局应在推行各项推广措施一段时间后，检视「安全智慧工地」的应用情况，并针对业界提供的回馈意见，加大力度鼓励及支援私人建筑地盘更广泛应用系统，利用科技提升工地安全。

应检讨已全面应用「安全智慧工地」系统但仍发生意外事故的工务工程工地的意外成因

12.83 另一方面，在已全面应用「安全智慧工地」系统的工务工程工地中，仍有工地发生意外事故（**第 9.4 段，表 19**）。公署认为，发展局应详细检讨有关意外成因，找出问题所在，并推出相应改善措施及将意外教训分享给业界，确保系统能发挥最大效用，避免意外发生。

（八） 安全教育培训

应探讨推广工务工程的安全训练至私人工程

12.84 公署审研的致命意外个案显示，私人工程对工地人员（不论是工人或监工）的安全培训有所不足。在**个案四**，意外中一名工人在大厦外墙进行扫口工作（即用水泥砂浆填入瓷砖之间的空间）时从竹棚架高处堕下死亡。劳工处的调查发现，事故发生前，该名工人除了获指示需使用安全吊带及约两小时的安全入职训练外，并没有获提供在该竹棚上进行扫口工作的针对性训练，总承包商的管工在意外当日亦没有监督该工人的工作。

12.85 在个案五，一名搭棚工人在大厦外墙搭建竹棚架时，被一根安装中而突然堕下的金属支柱击中，从高处堕下死亡。劳工处的调查发现，承建商的管工在工地自行修改支柱设计，事前并无咨询其上司或专业工程师，而意外发生时，他亦没有监督支柱安装工序。

12.86 在个案六，一台打桩装置所在的地面突然塌下来，一名地盘总管连同该装置从塌陷的地面堕下，因而被该装置夹毙。劳工处调查发现，操作钻挖组件的机手仅凭个人经验判断钻挖的进度和如何控制气压，并没有人告知他有关标准为何。

12.87 在个案七，一名吊索工人在使用货车式起重机时，因被一迭突然松脱及滑下的面板击中而死亡。劳工处的调查发现，事发当天是该名工人第一天到该建筑地盘工作，而事故发生前，他并没有获承建商提供有关吊运面板的安全训练，现场亦无人指导及监督他的工作。

12.88 上文显示，工务工程的伤亡情况明显较建造业整体为佳，公署认为，这很有可能与工务工程的安全训练有关（**第 8.35 至 8.37 段**）。公署建议，发展局应与建造业议会分享工务工程安全训练的经验，让建造业议会考虑提供资助作为诱因，将安全训练推广至私人工程，以提升工地安全水平。

加强监管强制性安全训练课程

12.89 根据法例规定，地盘工人以及从事指明高风险行业、进行高风险活动或操作高风险机械的人士，必须接受获劳工处认可的强制性安全训练课程，并取得证明书。劳工处除了审批强制性安全训练课程的认可申请及导师的提名，亦会透过突击巡查及处理投诉，监察课程营办机构及其导师的质素。

12.90 劳工处在 2024 年公布多宗营办机构严重违规的个案，违规情况包括在进行课程考试期间，容许学员之间讨论答案；授课时间不足；由未获核准的导师授课；以及允许未完成实习的学员参加考试等（**第 10.34 段**）。虽然劳工处已采取适当行动，包括撤回相关课程的认可及导师教授有关课程的资格，但这些个案无疑会影响市民

对课程营办机构甚至建筑业从业员的质素保证的信心。

12.91 强制性安全训练课程是劳工处教育培训策略的重要一环，对提升建筑业职安健水平尤为关键。公署建议，劳工处应加强监察强制性安全训练课程的营办机构及导师，适时进行突击视察行动，以确保课程营办机构及导师的质素。若发现违规情况，该处应果断地采取规管行动。

持续丰富安全培训课程内容

12.92 劳工处日常到建筑地盘进行安全巡查，亦会在意外发生后调查事故成因，该署对前线工地人员的安全表现有全面的掌握。这些资讯和分析对培训而言，极具参考价值。

12.93 公署建议，劳工处就日常巡查、执法的观察和意外所得的教训，持续与建筑业议会和职安局分享，以助规划或检视安全培训课程内容。

（九） 宣传推广

整合建筑业职安健的资讯发放

12.94 现时有参与推动建筑业职安健的政府部门及公营机构众多，包括劳工处、屋宇署、发展局、职安局、建筑业议会、物业管理业监管局等。公署发现，每个部门或机构各自在其网站发放资讯，在欠缺统筹下，现有的资讯甚为散乱，业界及市民或难以寻找，不利讯息传递。

12.95 举例来说，就棚架及意外事故的资讯而言，不同部门及机构发布的刊物有：

棚架资讯	
劳工处	《竹棚架工作安全守则》及《悬空式竹棚架构造及工作安全指南》
劳工处及职安局	《使用「狗臂架」悬空式棚架的安全措施》及《竹棚架工作安全简介》
屋宇署	《竹棚架设计及搭建指引》
建造业议会	《竹棚架工作平台安排指引》及《加强悬空式竹棚架安全及通报事宜安排指引》
物业管理业监管局	《处理棚架工作—操守守则》及《处理棚架工作—良好作业指南》
意外事故资讯	
劳工处	「职安警示」、意外集
职安局	《绿十字》刊物中有意外个案分析
建造业议会	在意外后发放安全讯息及《默哀会简报》

12.96 公署认为，劳工处作为监管建造业职安健最重要的部门，应考虑统筹各相关部门及机构推出建造业职安健的专题网站，让不同持份者及市民可以便捷地从该平台找到他们各自所需要的资讯，免却需四处寻找。例如工人可寻找有关培训课程、工地安全、注册事宜等资讯；业内人员可寻找与某种工序所有相关的资讯，如现有法规的要求、良好作业指引、过往意外成因分析、培训课程等；准备进行装修及维修工程的法团、业主或物业管理公司可找到进行工程时须注意的要点等。

12.97 公署相信，设立建造业职安健专题网站将有助对持份者的宣传教育。公署理解，建立一站式网站有一定复杂性，涉及大量资源及协调工作。公署认为，作为短期措施，劳工处可考虑先按建造业职安健不同的课题，有系统地将各个部门及机构的资讯的连结放在该处的网站，供持份者及市民参考。

加强装修及维修工程的职安健意识

12.98 在 2018 年至 2023 年期间，共发生 45 宗涉及装修及维修工

程的致命意外，占建筑业所有 108 宗致命意外的 42%，比例不低。大厦的装修及维修工程时常使用吊棚，属高风险作业，但装修及维修工程的工期一般较短，雇用的工人数目亦较少，所以通常未达须按法例向劳工处作出呈报的门槛。

12.99 现时，劳工处透过与物管协会及房屋署建立的自愿通报机制，获取装修及维修工程的资讯。劳工处在接获通报后会派员进行巡查。

12.100 综合致命意外的个案研究（个案九至十三）和公署随劳工处人员进行的实地视察（第 4.46 段至第 4.48 段、第 5.19 段至第 5.20 段），公署发现装修及维修工程有多项安全问题：

- (1) 工人的安全意识不足，包括没有配戴安全帽、错误甚至没有使用全身式安全带；
- (2) 现场没有「合资格人士」监督工人安装吊棚的工作；
- (3) 「羊眼圈」未有经「合资格检验员」检验；
- (4) 有单位住客并无为工人提供合适的出入口通道及安全带的牢固点；
- (5) 物业管理公司人员及住客不认识吊棚的安全要求；及
- (6) 住客或不愿意配合劳工处的视察要求。

12.101 上述反映装修及维修工程的安全措施非常不足，工人以至物业管理公司和住户仍欠缺安全意识。在 2018 年至 2023 年期间，在 45 宗涉及装修及维修工程的致命意外，只有 16 宗（36%）因工程须按法例规定在意外前向劳工处作出法定呈报，其余的 29 宗（64%），劳工处并没有接获自愿通报（第 4.9 段）。公署认为，劳工处应加大宣传力度，鼓励进行装修及维修工程的法团、业主及住户透过其物业管理公司向该处通报工程，让处方能适时跟进。

12.102 公署理解，全港装修及维修工程的数量庞大，在 2024 年，

劳工处便接获共 9,179 宗由物管协会及房屋署的工程通报，实在难以单靠劳工处确保这类工程的安全水平，物业管理公司、法团、业主及住户亦应发挥共同监察的角色。事实上，物业管理公司、法团、业主及住户属职安健法例下的处所「占用人」，有其法律责任（**第 3.2 段、注释 5 及第 3.5 段**）。若发生意外，他们可能面临刑责及遭民事索偿⁴⁹。

12.103 然而，根据公署的观察，市民大众对进行装修及维修工程时自身的法律责任及被索偿的风险不甚了解，误以为只有承建商才须负上责任。虽然劳工处已就装修及维修工程印刷了《商用及住宅单位业主及租户须知》、《业主立案法团须知》及《物业管理公司须知》的小册子，当中提及大厦及单位若在装修及维修期间发生涉及人命伤亡的意外，物业管理公司、法团、业主及住户可能须承担法律责任及被索偿，但有关讯息实际上能否有效地传递给大众，公署有所保留。

12.104 公署认为，劳工处应透过大众传媒及物业管理公司的平台，大力加强针对业主、法团、物业管理公司及住户的宣传教育，尤其强调在进行装修及维修工程时他们自身的法律责任，以及若有意外可引致的法律后果和损失，藉此让这些持份者明白确保工人的安全符合其切身利益，并提供诱因聘用安全记录良好的承建商（例如职安局的「装修及维修业职安健星级企业」（**第 11.22 及 11.23 段**）。

善用意外教训

12.105 现时，劳工处透过发出职安警示、意外集等，让公众及业界了解致命意外事故的成因及预防意外的方法。为了更有效传递意外的教训，从而使不同持责者认识应如何妥善履行其责任，公署建议，劳工处丰富有关意外分析的刊物及资料，加入不同持责者的角色及责任，包括具体说明各持责者应该如何避免意外。公署欣悉，

⁴⁹ 举例而言，在 *Aberdeen Winner Investment Co Ltd v. The Incorporated Owners of Albert House and Another*（案件编号 CACV236/2004），添喜大厦的酒店的檐篷在拆卸时连同其上的僭建鱼缸塌下，造成一死及多人受伤，伤者和死者家属提出民事索偿。法庭裁定涉案的大厦业主立案法团、物业管理公司、酒楼持牌人、酒楼物业的业主和拆卸承办商须支付有关法律费用及赔偿原告人损失合共 3,300 多万元。

劳工处正编撰新的概览，概述不同建筑工程的持责者在职安健法例下的角色及责任。

公署的建议

12.106 总括而言，公署有以下建议：

劳工处

- (1) 研究就各种高风险作业制订「检查清单」范本，并将其附加于相关的工作守则供「合格人士」在进行检查或检验时使用，加强规范（**第 12.11 段**）；
- (2) 全面检视现行就各种高风险作业「合格人士」备存检查记录的规定，要求这些人士须备存指明的检查记录，并按该处人员的指示出示以供查阅（**第 12.15 段**）；
- (3) 考虑引入抽查制度，在巡查地盘时抽查「合格人士」的检查记录，加强监察（**第 12.16 段**）；
- (4) 如发现有任何「合格人士」违反职安健法例，应继续严厉执法，除了提出检控外，亦应同步将行为失当的「合格人士」转介其注册机构，以审视其专业资格或采取纪律行动（**第 12.16 段**）；
- (5) 长远而言，应研究建立电子平台供承建商及「合格人士」上载检查记录及表格，方便监察及适时抽查，杜绝预先填写检查日期等不专业甚至是欺诈的行为（**第 12.17 段**）；
- (6) 检视如何善用针对高风险作业的特别执法行动的经验，进一步加强日常安全巡查的成效，及早发现及处理地盘的不安全作业（**第 12.20 段**）；

- (7) 检视进行全面和深入巡查的行动指引，务求更精准地拣选高风险的地盘，以及適切跟进所巡查的地盘，确保工地安全从系统上得到改善（**第 12.23 段**）；
- (8) 就地区巡逻的工作向职安主任提供指引，指导他们辨识较高风险的地盘作视察（**第 12.25 段**）；
- (9) 提示职安主任妥善填写巡查记录的重要性，亦应指导他们如何改善巡查记录的填报，让管理层检视巡查质素（**第 12.28 段**）；
- (10) 详细检视并优化「巡查清单」，确保所有重要事项已列入清单上，要求职安主任在巡查时逐一记录巡查结果（**第 12.29 段**）；
- (11) 检视职安主任汇报工作的流程，探讨可简化之处，并研究如何善用资讯管理系统，减省文书工作（**第 12.31 段**）；
- (12) 探讨善用先进科技及采购合适的电子产品，协助前线人员的巡查及执法工作（**第 12.31 段**）；
- (13) 考虑设立机制，拣选合适的私人建筑地盘让劳工处人员参与安全委员会会议，以有效掌握地盘的安全风险及给予意见，并敦促承建商做好工地安全（**第 12.34 段**）；
- (14) 继续跟进法例修订工作，优化建筑工程的法定呈报机制（**第 12.36 段**）；
- (15) 利用电脑资讯系统备存法定呈报的建筑地盘数目，以及编制进行首次巡查的达标率，以作监察（**第 12.39 段**）；
- (16) 检视并优化现时计算和备存有关地盘和巡查数据的

方式，确保能够达致有效分析，从而协助制订及调整工作策略（**第 12.41 段**）；

- (17) 当地盘重复出现同一类违规问题（例如高空工作不安全），除了发出「敦促改善通知书」要求纠正个别违规事项之外，亦应加大执法力度甚至调整整体跟进策略，以促使地盘从系统上作出改善（**第 12.43 段**）；
- (18) 严厉执法，把握延长的检控时限尽力搜证，亦应在合适的个案以公诉程序提出检控，以增加阻吓力（**第 12.47 段**）；
- (19) 在职安健罪行的新罚则实施一段时间后进行系统性分析，检视处方的检控工作及定罪个案的法庭判罚（**第 12.47 段**）；
- (20) 更主动跟进监察名单上的注册安全审核员及注册安全主任，例如多加观察相关人员在地盘的实际工作表现和审核他们提交的报告，以协助他们提升工作质素（**第 12.52 段**）；
- (21) 更积极实地视察注册安全审核员进行安全审核的过程，并考虑订下抽样视察的比例，一方面让安全审核员知悉该处会抽样视察其工作，使他们更严谨履行其职责；另一方面亦可在审核报告以外监察安全审核员的工作表现，就需予改善之处提供指导（**第 12.55 段**）；
- (22) 因应过往致命意外所得的惨痛教训，提醒包括注册安全主任及注册安全审核员在内的工地人员，在日常视察或进行安全审核时需注意的地方，加强他们洞察施工程序缺失的能力，从而提升其工作质素（**第 12.58 段**）；

- (23) 加强监察强制性安全训练课程的营办机构及导师，适时进行突击视察行动，以确保课程营办机构及导师的质素。若发现违规情况，该处应果断地采取规管行动（**第 12.91 段**）；
- (24) 就日常巡查、执法的观察和意外所得的教训，持续与建造业议会和职安局分享，以助规划或检视安全培训课程内容（**第 12.93 段**）；
- (25) 考虑统筹各相关部门及机构推出建造业职安健的专题网站，让不同持份者及市民可以便捷地从该平台找到他们各自所需要的资讯（**第 12.96 段**）；
- (26) 作为短期措施，考虑先按建造业职安健不同的课题，有系统地将各个部门及机构的资讯的连结放在该处的网站，供持份者及市民参考（**第 12.97 段**）；
- (27) 加大宣传力度，鼓励进行装修及维修工程的法团、业主及住户透过其物业管理公司向该处通报工程，让处方能适时跟进（**第 12.101 段**）；
- (28) 透过大众传媒及物业管理公司的平台，大力加强针对业主、法团、物业管理公司及住户的宣传教育，尤其强调在进行装修及维修工程时他们自身的法律责任，以及若有意外可引致的法律后果和损失（**第 12.104 段**）；
- (29) 丰富有关意外分析的刊物及资料，加入不同持责者的角色及责任，包括具体说明各持责者应该如何避免意外（**第 12.105 段**）；

屋宇署

- (30) 加快处理过往被遗漏的个案，尽快将当中获确立需展开纪律处分程序的个案转介承建商纪律委员会，让违规的承建商得到应有的惩处（**第 12.61 段**）；

- (31) 设立内部监察机制，确保所有由劳工处转介的定罪个案获适时跟进，以考虑对违规的承建商展开纪律处分行动（**第 12.62 段**）；
- (32) 检视纪律处分制度下的「第一项准则」，考虑是否适宜降低门槛，以达致更大的预防作用（**第 12.66 段**）；

发展局

- (33) 继续适时检讨工务工程标书评审制度，确保只有安全表现水平达到标准的承建商才能够投得项目（**第 12.73 段**）；
- (34) 继续适时检视涉及违反工地安全相关法例的规管条件，以达致更好的预防作用（**第 12.77 段**）；
- (35) 持续指示各工务部门从过往的意外汲取教训，严谨地监察承建商的工地安全表现，确保安全（**第 12.80 段**）；
- (36) 在推行各项推广措施一段时间后，检视「安全智慧工地」的应用情况，并针对业界提供的回馈意见，加大力度鼓励及支援私人建筑地盘更广泛应用系统，利用科技提升工地安全（**第 12.82 段**）；
- (37) 就已全面应用「安全智慧工地」系统但仍发生意外事故的工务工程工地，详细检讨有关意外成因，找出问题所在，并推出相应改善措施及将意外教训分享给业界，确保系统能发挥最大效用，避免意外发生（**第 12.83 段**）；
- (38) 与建造业议会分享工务工程安全训练的经验，让建造业议会考虑提供资助作为诱因，将安全训练推广至私人工程，以提升工地安全水平（**第 12.88 段**）；

劳工处及屋宇署

- (39) 在意外调查工作方面，探讨是否有进一步加强协作的空间，以提升事故调查的工作效率及效能（第 12.67 段）；以及

发展局及屋宇署

- (40) 尽快完成修订《建筑物条例》，优化纪律处分制度（第 12.64 段）。

鸣谢

12.107 申诉专员谨此感谢在公署进行主动调查行动期间，劳工处、屋宇署、发展局、建造业议会及职安局，以及各资料提供者的配合和提交的意见。

申诉专员公署

档案编号：DI/464

2025 年 3 月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：



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



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

图表目录

图 / 表	标题	页数
图 1	悬空式竹棚架（「吊棚」）（由公署人员拍摄）	7
图 2	吊船（取自劳工处网站）	7
图 3	电动搅拌机开泥时未有使用安全罩（由公署人员于 2024 年 1 月拍摄）	33
图 4	电动搅拌机的安全罩（由公署人员于 2024 年 1 月拍摄）	33
图 5	工人没有配戴安全帽，包括科文（左一）（由公署人员于 2024 年 1 月拍摄）	34
图 6	《悬空式竹棚架构造及工作安全指南》（取自劳工处网站）	41
图 7	俗称「棚纸」的表格五（取自劳工处指引）	44
图 8	有眼螺栓及工人使用有眼螺栓时的情况（取自劳工处的《悬空式竹棚架构造及工作安全指南》）	45
图 9	竹棚架上的工人安全设备不足（由公署人员于 2024 年 1 月拍摄）	46
图 10	各种吊船（取自劳工处网站）	47
图 11	常见的流动式起重机（取自劳工处网站）	50
图 12	塔式起重机（俗称「天秤」）（取自劳工处网站）	51
图 13	其他类型的塔式起重机（取自劳工处网站）	51
图 14	起重装置（取自职安局网站）	52
图 15	《密闭空间工作的安全与健康工作守则》（取自劳工处网站）	58
图 16	工务工程标书评分方法	89
图 17	公式制度	90
图 18	评分制度	91
图 19	流动机械操作危险区中不安全行为或危险情况的警报系统	109
图 20	塔式起重机吊运区中不安全行为或危险情况的警报系统	109
图 21	工人及工地前线人员智能监察系统	110
图 22	优化版 I 型狗臂架（取自职安局网站）	114
图 23	梯台（取自职安局网站）	115
图 24	功夫橈（取自职安局网站）	115
图 25	快速安装工作平台（取自职安局网站）	116
图 26	可伸缩工作台（取自职安局网站）	116

图 / 表	标题	页 数
图 27	2024 年 3 月「职安健创科博览」(取自职安局网站)	117
图 28	「职安警示」动画(取自劳工处网站)	132
图 29	「离地工作 掉以轻心 等如轻生」宣传片(取自劳工处网站)	132
图 30	「劳资守法保职安」节目(取自职安局网站)	133
图 31	「勿违职安法 雇主雇员同有责」海报(取自劳工处网站)	134
图 32	「建筑业安全奖励计划 2023/2024」宣传海报(取自劳工处网站)	135
图 33	「建筑业安全周 2024」宣传海报(取自「建筑业安全周」网站)	136
表 1	所有行业及建造业的致命工业意外数字	4
表 2	「新工程」和「装修及维修工程」的致命工业意外数字	5
表 3	建筑业致命工业意外的类别分析	6
表 4	安全管理制度的元素	14-15
表 5	涉及装修及维修工程的致命意外及劳工处在意外前曾接获展开工程前的呈报的数目	22
表 6	职安健风险类别及劳工处相应的执法行动	26-27
表 7	建筑业职安健检控及法庭判罚	30
表 8	规管建筑业常见高风险作业的《工厂及工业经营条例》附属规例和相关书面报告	40
表 9	涉及专业人士或技术人员签署指定表格的检控	59
表 10	承建商违反有关确保已由「合资格的人」检查棚架或按劳工处要求提供「表格五」的检控情况	60-61
表 11	吊船拥有人违反《工厂及工业经营(吊船)规例》的检控情况	63
表 12	起重机械或起重装置拥有人违反《工厂及工业经营(起重机械及起重装置)规例》的检控情况	64
表 13	违反《工厂及工业经营(密闭空间)规例》的检控情况	65
表 14	发生在工务工程工地的意外数字	86

图 / 表	标题	页 数
表 15	发生致命意外的工务工程的承建商在标书评审的安全表现评分（按「公式制度」评标）	94-95
表 16	发生致命意外的工务工程的承建商在标书评审的安全表现评分（按「评分制度」评标）	96-98
表 17	发展局对「认可名册」上的承建商采取的规管行动	106
表 18	「安全智慧工地」系统主要类别例子（取自建筑业议会的《建筑地盘智能安全相关科技指南》）	109-110
表 19	应用「安全智慧工地」系统的工务工程数目及相关伤亡情况	111
表 20	工人注册类别及资格	119
表 21	强制性安全训练课程（首次修读的完整课程）	123

附录

个案研究

个案一（工务工程的新项目）	
(I) 事件	• 一个水管道铺设工程大致完成，一部挖土机（「事涉挖土机」）需由该地盘移走。 • 次承建商租用的货车式起重机，在吊起事涉挖土机前，从另一建筑地盘运走一台挖土机，并放置在起重机的车斗上。 • 是次意外的死者为受聘于次承建商的起重机操作员，他将该已载有挖土机的起重机停在行人道上，驾驶舱处于上斜坡方向，事涉挖土机放于起重机右边金属围篱内一处工地。 • 在进行起重作业前，死者将起重机的两支支重脚撑（左右各一支）伸展。事涉挖土机以双支脚链式吊索缚束后，死者操作起重机将它吊起、平移并越过金属围篱至斜路上。当死者将该挖土机吊落到斜路时，右支重脚撑突然断裂，该起重机倾侧倒下，原放置在起重机车斗上的挖土机跌出并击毙死者。
(II) 劳工处的调查发现	• 由注册专业工程师签署《工厂及工业经营（起重机械及起重装置）规例》下的「表格三」说明安全操作负荷，但在该起重机机身上没有找到相关安全操作负荷标记。 • 起重机使用的双支脚链式吊索的安全操作负荷共为 4 吨，但意外发生时所吊运的挖土机重量为 4.27 吨。吊索上亦没有以足够强度的钩环、环圈或链环连接。 • 现场没有吊运督导员监视和控制吊运操作。 • 工人队伍根据其过往经验进行是次吊运工作。当挖土机被吊起并越过围篱期间，该起重机的

个案一（工务工程的新项目）

	两支支重脚撑没有完全伸展。此外，右支重脚撑底部有一块作垫脚之用的木块，而左支重脚撑底部却没有垫脚，容易导致起重机不稳定和翻侧。 该起重机停在倾斜度超过 6 度的不水平地面进行吊运工作，没有人按作业人员手册，在开始吊运操作前，为起重机作水平调整，使得每个方向的倾斜度不超过 3 度。
(III) 劳工处的跟进行动	- 发出「职安警示」、制作「吊运工作意外个案集」、「地盘意外个案简析系列—搬土机械」、「地盘意外个案简析系列—物料吊重机」及「地盘意外个案简析系列—流动式起重机」。 - 调查完成后，向持责者发出警告信，指出他们须改善的地方、相关的职安健法律责任及应采取的安全预防措施。 - 提出检控：总承建商及次承建商被控违反《工厂及工业经营条例》及《工厂及工业经营（起重机械及起重装置）规例》，分别被法庭判罚款 17,000 元及 52,000 元。
(IV) 公署的其他观察	进行吊运时，多项不安全的情况出现（起重机停在倾斜的路面、事涉挖土机的重量超出起重机的负荷、没有吊运监督员等），但参与吊运的三名工人及其他地盘人员均没有留意到这些不安全的情况。

个案二（工务工程的新项目）

(I) 事件	• 在一个建筑地盘，受聘于钉板工程分判商的死者（钉板工人）被指派到地盘地库层进行钉板工作。 • 地下层（地库层的上一层）放置了两部电弧焊变压器，以在地库层进行电焊工程。有一条电弧焊变压器的输出电线（「事涉焊机电线」）由地下层悬吊到地库层，事涉焊线的一部分由黄色聚氯乙烯（「PVC 胶」）包着。虽然事涉焊机电线接驳的电弧焊变压器当日并未用于任何电弧焊工作，但因在事发前一天该电弧焊变压器在使用后未有关机而有通电。 • 地下层的混凝土泵车的软管被清洗后，废水倾倒在地板上并流到地库层，弄湿死者工作的地点及事涉焊机电线。 • 死者不知何故抓起了由黄色 PVC 胶包着的那部分的事涉焊机电线，然后昏倒在地上。他送院后证实死亡。验尸报告显示，他是电击致死。
(II) 劳工处的调查发现	• 机电工程专家指，意外是由一条有缺陷的事涉焊机电线引起，该焊机电线的绝缘护套上发现 12 个损坏点，并由黄色 PVC 胶包着电线接头作为焊线的延伸。他相信，死者在意外时站在湿的地面上，握着有缺陷且通电的焊机电线的潮湿表面而遭受电击。 • 电弧焊变压器放置在地下层，远离电弧焊工作的地库层。在使用后或发生紧急情况时，工人难以迅速关闭焊接变压器以切断电源。 • 事涉地盘设立了用于焊接工序的热工序许可证系统。该系统要求焊接工人在焊接工作开始前检查清单上的焊接设备和安全措施项目。当清单上的所有项目都检查无误后，工人会填写

个案二（工务工程的新项目）	
	一张申请表格并交予管工，在管工批准下才可进行焊接工序。然而，在事发前一天使用事涉电弧机进行焊接工作时，并没有执行热工序许可证系统。 • 热工序许可证申请表要求焊接工人检查电线的连接及电线的状况，但相关的焊接工人并不具备这种知识，故该系统没有获正确实施。 • 现场负责监督的管工及安全人员没有采取任何行动将事涉的电弧焊变压器或其焊线移除。相关的安全检查亦未能识别出涉案的不安全焊接设备。 • 事涉焊接工人及死者很大机会受到电弧焊危害，但他们接受的入职安全训练及工具箱安全训练并不涵盖电力安全。
(III) 劳工处的跟进行动	• 发出「职安警示」、制作「电力工作意外致命个案（第一集）」及「地盘意外个案简析系列—风煤及电焊」。 • 调查完成后，向持责者发出警告信，指出他们须改善的地方、相关的职安健法律责任及应采取的安全预防措施。 • 提出检控：总承建商及三间次承建商被控违反《工厂及工业经营条例》、《工厂及工业经营（电力）规例》及《工厂及工业经营（安全管理）规例》，分别被判罚款 13,000 元、69,000 元、59,000 元及 30,000 元。
(IV) 公署的其他观察	• 劳工处在向法庭披露的案情指出，总承建商的安全检查（包括安全督导员的检查、安全主任的检查、安全主任与工务部门代表的每周检查，以及热工作许可证制度下所需的检查），

个案二（工务工程的新项目）

均不能识别出事涉的不安全焊接设备。劳工处曾在事故前巡查地盘，但未有资料显示该处有否或如何检查电力及焊接设备，或有否向承建商作出提醒。

- 安全审核员在 2019 年进行第一次安全审核，发现电力控制板未有妥善锁上，建议提升电力安全的培训。总承建商其后提交向工人提供电力培训的记录。
- 安全主任在事故前一个月所填写的每月报告，建议就热工序实施许可证制度。其巡查曾发现有电线放置在湿水的地面，亦发现有破损的电线。
- 地盘安全及健康委员会的会议记录曾提及，发现的不安全事项包括：「电线要挂在工字边」、「避免浸水」、「电线受损」。
- 劳工处事故后只与地盘的安全主任进行首次会面，并因该名安全主任没有在每月月底前提交每月报告而向他发出警告信。劳工处再到该地盘跟进时，发现该名安全主任已经离职，亦在审核该名安全主任离职前所撰写的报告后，确认报告符合职安健法例及相关工作守则要求，在一年监察期完结后便将其从监察名单移除。

个案三（工务工程的新项目）	
(I) 事件	• 在一个建筑地盘，不同工人进行钢筋结构有关的工程。该钢筋结构由顶层钢筋和底层钢筋组成。 • 事发当天，总承建商的管工指派三名工人（包括受聘于总承建商的死者）于钢筋结构顶层边缘建造栏杆。死者（埋码员）站在该钢筋结构旁边的地面上，将金属物料递给工友，让工友在建构物顶层安装栏杆。 • 过程中，该钢筋结构上层的主要部分（长 27.5 米和阔 15 米）突然倒塌并滑向死者一侧。钢筋层落在死者身上，以致他被困在内，当日下午被证实死亡。多名工人因钢筋顶倒塌而下堕，其中五人因此受到不同程度的伤害。亦有一名工人被困在顶层和底层之间而受多重伤害（包括骨折）。
(II) 劳工处的调查发现	• 工人须站在或行经事涉钢筋结构顶层的边缘，但没有足够的屏障、栏杆和安全网，也没有防坠设备，例如安全带、独立救生绳或防坠装置。顶层若干位置有足够大的空隙令建筑物料和工具跌落。工人亦需要清理遗留在顶层和底层之间的物料。 • 事涉的钢筋结构仍在建造中及未经查核是否安全。 • 伤者们、工人及管工对钢筋结构顶层的最大可负载并没有概念，钢筋结构附近亦没有警告告示有关风险。伤者们只接受一般的安全培训如入职安全培训和安全简报，该些培训并无针对其工作所涉的风险。

个案三（工务工程的新项目）

	• 有些工作由管工在现场监督并分配予工人，但该些管工自己本身未能意识到可预见的风险，从而未能提供所需的监督。 • 总承建商的施工方案没有指明钢筋结构的安全工作负荷。在进行特定工作前，分判商应向总承建商提供书面施工方案和风险评估，并取得其批准。 • 分判商应建立沟通途径，以将所有相关的安全讯息传递给前线员工。但有次承建商从未向总承建商提交与其工作有关的风险评估和施工方案。 • 涉案的两间次承建商没有每六个月进行至少一次安全审核，而只在事故后才进行首次安全审核。其中一名次承建商在事故前一直没有设立安全委员会。
(III) 劳工处的跟进行动	• 发出「职安警示」。 • 调查完成后，向持责者发出警告信，指出他们须改善的地方、相关的职安健法律责任及应采取的安全预防措施。 • 提出检控：总承建商及两间次承建商判被控违反《工厂及工业经营条例》、《建筑地盘（安全）规例》及《工厂及工业经营（安全管理）规例》，总承建商被判罚款 181,000 元，两名次承建商则分别被判罚款 80,000 元及 85,000 元。
(IV) 公署的其他观察	• 事涉的两间次承建商已在地盘工作一段时间，但在事发前，没有人发现他们未曾进行任何安全审核。其中一间更没有成立安全委员会。

个案三（工务工程的新项目）	
	• 劳工处在意外后与其中一位被监察的安全主任进行首次会面，并因他没有适时提交每月报告而发出警告信。劳工处到该地盘进行跟进时，发现该名安全主任已经不再是该地盘的注册安全主任，亦在审核该名安全主任之前所撰写的报告后，确认报告符合职安健法例及相关工作守则要求，一年监察期完结后便将其从监察名单移除。 • 次承建商的科文自行修改钢筋结构的搭建方法，事前没有征询总承建商的工程师。偏离原本的设计图则好一段时间，但管工或相关的巡视工作未能发现有关问题。 • 钢筋结构曾作改动，但没有经审批，钢筋结构上亦摆放了剪力杆，加重钢筋结构的负荷。在确认钢筋结构安全之前，已有不同工种的工人 在该钢筋结构工作。

个案四（私人工程的新项目）	
(I) 事件	在一个兴建中的住宅地盘，受雇于三判承建商的死者（进行扫口工作的工人）在 17 楼至 18 楼两个单位之间的外墙竹棚架的不同位置进行扫口工作（即用水泥砂浆填入瓷砖之间的空隙）时，从棚架堕下至楼宇的平台，其后被送往医院，于同日离世。
(II) 劳工处的调查发现	- 竹棚架由平台层向上覆盖整幢事涉楼宇。17 楼的棚架有一个没有覆盖的孔口（长 40 厘米和阔 50 厘米）及一个空隙（长 113 厘米和阔 54 厘米），该孔口和空隙没有安装护栏或底护板，附近亦没有发现任何用来覆盖的物料及纤维绳。 - 在 17 楼的某些地方，内棚架与外墙之间悬挂着 11 条纤维绳，每条相隔约两米。纤维绳的上端以打结的方式绑在外墙上的金属支架上。纤维绳及金属支架曾经由注册专业工程师分别进行检验，并附有《工厂及工业经营（起重机械及起重装置）规例》下的「表格六」及「表格七」。然而，分开检验纤维绳和金属支架不能保证纤维绳的强度能承受工人下堕的重量。纤维绳在金属支架上打结的方式亦会严重影响防堕系统的适用性。 - 死者获提供一条长一米的单悬挂绳的安全吊带及一个防堕器，但他在意外发生时没有穿着安全带。死者工作位置的下方没有设置安全网。周围没有张贴任何防止使用该竹棚的告示。 - 事发当天，有一份关于 17 及 18 楼扫口工作的外墙工作许可证。该许可证由次承判商的管工填写及作出申请，并获总承建商的管工批准。但前者只检查该竹棚架约一分钟，后者则只检查了工人有否配备安全吊带，没有检查该棚架

个案四（私人工程的新项目）

	及确保许可证上规定的其他安全措施已获实施。事实上，该竹棚架有孔口及空隙，并不安全。 • 总承建商的管工负责监督工人（包括死者）的工作，但他当日并没有看过死者工作，亦没有在容许死者在竹棚架上工作前指导他应采取的安全措施。 • 三判承建商没有确保在楼宇的 16 至 18 楼的部分外墙竹棚架的工作地方提供适当和足够的安全进出口并妥为维修该些进出口。事发当天，可以经四个 17 楼的窗户及四个 18 楼的窗户进出该竹棚的 18 楼棚层，17 楼和 18 楼进出所经过的外墙与棚架之间有多个空隙（最大面积的空隙长 150 厘米和阔 50 厘米）。16 楼的窗户被竹棚的大横杆阻挡，而横竹之间的垂直距离并不一样，死者在攀爬竹棚时有机会堕下。攀爬竹棚并不安全。而死者在进出 16 楼上层棚架时需经过升降机外棚没有设护栏及底护板的一段棚层，并有机会经一个高 1 米和阔 0.5 米的垂直孔口下堕超过 24 米至 6 楼平台层。 • 死者除了获指示需使用安全吊带及约两小时的安全入职训练外，没有获提供在该竹棚上进行扫口工作的针对性训练，在意外发生时，亦没有任何人监督他的工作。
(III) 劳工处的跟进行动	• 发出「职安警示」。 • 调查完成后，向持责者发出警告信，指出他们须改善的地方、相关的职安健法律责任及应采取的安全预防措施。 • 提出检控：总承建商及其管工被控违反《工厂及工业经营条例》及《建筑地盘（安全）规例》，

个案四（私人工程的新项目）

	分别被判罚款 105,000 元及 15,000 元。三判承建商因违反《工厂及工业经营条例》及《建筑地盘（安全）规例》，被判罚款 100,000 元。
(IV) 公署的其他观察	• 事故前，劳工处曾就该地盘向总承建商发出 30 张「敦促改善通知书」（其中 12 张涉及高空工作及 3 张涉及安全进出口）及提出 4 宗检控（其中一张涉及高空工作）。 • 事故前，劳工处曾调查 14 宗在该地盘发生的受伤个案。 • 劳工处曾就地盘某位置的天台玻璃檐篷涉及高空工作不安全的情况发出「敦促改善通知书」，之后的跟进视察认为该通知书获纠正，但同时又发现地盘另一位置的孔洞有人体从高处堕下的风险，因而再发「敦促改善通知书」。劳工处之后的巡查认为该通知书的情况已获纠正，但在地盘某楼层的走廊再发现有高空工作不安全的情况，继而再发出「敦促改善通知书」。 • 注册安全审核员在进行安全审核时，曾发现损坏的护栏、保护网及缺失底护板。 • 意外前，地盘的安全督导员及安全主任曾在其报告指出有工作台未有围栏，亦有围栏损应即时修复。安全委员会的会议记录，亦有提及「孔洞必须四面围封」、「楼边工作，工友必须佩戴安全带」、「工作平台没有围栏」。 • 劳工处事故后监察地盘的数名注册安全主任，并与他们进行首次会面。在后续的跟进中，劳工处发现其中一位注册安全主任经已离职。尽管如此，劳工处除了审核另外数名注册安全主任所撰写的报告，亦审核了该名安全主任离职

个案四（私人工程的新项目）	
	前所撰写的报告，确认他们的报告符合职安健法例及相关工作守则要求后，一年监察期完结后便将他们从监察名单移除。

个案五（私人工程的新项目）	
(I) 事件	在一个兴建中的住宅建筑地盘，受雇于次承判商甲的两名搭棚工人（包括死者）在楼宇的 17 字楼外墙搭建竹棚架。与此同时，受雇于次承判商乙的两名工人在进行楼宇支柱安装工程时，一根安装中的金属支柱堕下，击中在楼宇外墙搭棚中的死者，死者连同支柱及一些破损棚件堕下至 2 字楼平台，当场身亡。
(II) 劳工处的调查发现	- 死者搭棚时在棚架上下攀爬，他有穿着全身式安全带，但只将尾绳扣在自己身上。他没有获提供独立救生绳及防堕系统，其下亦没有架设安全网。搭建棚架的合资格的人在意外前正更新棚架的《建筑地盘（安全）规例》下的「表格五」，而没有在现场监督棚架搭建的工作。 - 组装支柱的工作须按设计图则进行，每根支柱均有编号及需依排序，先以螺栓及螺母、连接板临时连接在一起，再调较临时连接的支柱的对位，最后焊接起来。 - 次承判商乙的管工发现有支柱上半节柱头的连接板排序跟设计不符，仓卒在现场修改，令临时连接中所用的螺栓及螺母只用了 20 对，比原设计少四对。他修改前除咨询一名吊运员外，并没有咨询其他人，亦没有告知其上司或工程师。 - 次承判商乙没有安排专业工程师确保支柱安装的程序妥善地进行及支柱是稳固的，亦没有采取其他预防措施防止临时连接的支柱翻倒。独立注册工程师的审核未有包括临时连接支柱对位调校工序。 - 检测支柱上半节的连接板排序的机制失效，意外前没有地盘员工或高级专业人士能察觉不当排序。

个案五（私人工程的新项目）	
	- 次承判商乙的管工将事发当日下午的监督角色转嫁给一名吊运员，但并没有将此安排告知其上司或其他工人。次承判商乙的管工只偶尔到工作合作监督。意外时，17 字楼并没有管工监督支柱对位调校的工序。 - 总承建商没有建立承建商之间的沟通渠道，亦没有实行认可证工作制度以防止搭建棚架及支柱安装在同一时间进行。没有人提及当支柱安装时，不得进行搭棚工作。
(III) 劳工处的跟进行动	- 发出「职安警示」。 - 调查完成后，向持责者发出警告信，指出他们须改善的地方、相关的职安健法律责任及应采取的安全预防措施。 - 提出检控：总承建商、次承判商甲及次承判商乙的管工被控违反《工厂及工业经营条例》及《建筑地盘（安全）规例》，分别被判罚款 165,000 元、113,000 元及 10,000 元。次承判商乙则因违反《工厂及工业经营条例》，被判罚款 25,000 元。
(IV) 公署的其他观察	- 次承判商甲在事故前三次缺席安全委员会。 - 次承判商乙的管工没有履行监督的责任，甚至自行偏离原有设计行事。 - 事发的当月，劳工处曾三次到该地盘（包括两次工伤意外调查及一次安全巡查）。该处在该次安全巡查的巡查记录只显示视察当天有多少工人在工作、正进行的工序（例如模板、水泥或扎铁工程），以及大致检查了甚么项目（例如「高空工作」、「电力安全」等）。

个案六（私人工程的新项目）	
(I) 事件	• 在一个地基工程地盘，打桩工程正在进行，一台打桩装置所在的地面突然塌下来，受聘于三判承建商的死者（地盘总管）连同该装置从塌陷的地面堕下，死者因而被该装置夹毙。
(II) 劳工处的调查发现	• 次承判商（承包板桩及钻孔钢工字桩工程）及三判（由次承判商承包部分打桩工程）承建商为姊妹公司。死者是该两间公司的董事。 • 进行钻孔钢工字桩工程的工序包括钻挖、安放工字桩、灌浆，灌浆时同步抽走套筒。在钻孔挖掘工序中，要使用压缩空气，透过钻孔机械利用气压和水压将挖掘出来的物料冲出地面。如使用的气压过大，便会在地底抽走过多泥土，形成地下空洞，再发展成地面沉洞。 • 意外前一个月，土木工程拓展署发布了一份土力技术指引，界定了在深地层挖掘、气举式钻挖时，过量土壤流失和沉洞形成的风险，并对防范这些风险提供指南。上述技术指引广发予业界大小工程公司。 • 总承建商的施工方案中，也有将过度挖掘和地面沉降列为工程中五大需要防范的关键风险之一。但总承建商拟备的工地安全计划没有对这项风险制定安全工作系统或安全监督计划。 • 地盘施工前的钻探中没有发现该地盘有任何地下空洞或相关迹象。 • 土木工程专家认为，沉洞是由钻孔钢工字桩工程的钻孔挖掘及安装作业导致，因钻挖过程使用了过强的气压，以致带走钻桩套筒附近过多的泥土，形成地下空洞，再因表面地层承重等因素，令空洞上盖土层倒塌而造成沉洞。

个案六（私人工程的新项目）	
	没有人目睹有人在钻挖期间实地即时记录钻挖气压。钻挖的进度和使用气压的控制，由操作钻挖组件的机手一人仅凭经验判断。没有人告知该机手钻挖的进行速度的标准为何，机手亦不知道使用过高的气压的后果。
(III) 劳工处的跟进行动	• 发出职安警示。 • 调查完成后，向持责者发出警告信，指出他们须改善的地方、相关的职安健法律责任及应采取的安全预防措施。 • 提出检控：总承建商、次承判商及三判承建商被控违反《工厂及工业经营条例》，分别被判罚款 100,000 元、60,000 元及 80,000 元。
(IV) 公署的其他观察	• 承建商忽略土木工程拓展署的土力技术指引，没有警惕钻挖过程使用过大气压而产生地洞的风险。

个案七（私人工程的新项目）	
(I) 事件	• 在一个住宅建筑地盘，三判承建商安排货车式起重机操作员（「操作员」）和死者（吊索工）使用货车式起重机，将该地盘储存区的面板吊运往地盘的指定位置。 • 意外时，死者站在货车式起重机的载货台协助卸下由起重机吊运的一迭面板时，面板突然松脱及滑下，击中死者令他堕地受伤并在同日离世。
(II) 劳工处的调查发现	• 死者使用一条已连接在起重机的吊钩上的两脚链式吊索，以捆着六块面板（每块面板长 3 米、阔 1 米及厚 0.2 米和重约 600 公斤）。 • 事涉的面板在吊运前没有充份地被稳固。 • 意外时，死者距离负荷物不足三米。操作员看不到死者工作的位置，他没有清晰无阻的视野可看到起重机械附近的范围。 • 死者并非指定讯号员。现场亦没有人向操作员发出讯号以协助他进行吊运操作。在吊运时，操作员有部分时间看不到死者打的手号，他们又没有使用对讲机等设备作沟通。 • 三判承建商没有实施安全吊运面板的风险评估内所规定的安全措施，包括指派一名讯号员协助吊运操作、指派一名吊运监督监管吊运操作，以及除非吊索工已离开吊运区域，否则不得进行吊运操作。该承建商亦没有发展一套为高风险工序而设的吊运许可证制度，亦没有采纳一个安全吊运面板的吊索装配方法及使用导绳来控制负荷物的摆动或转动。

个案七（私人工程的新项目）

	• 三判承建商没有告知死者和操作员有关吊运面板的方法、路线、吊运时的工作位置、吊运面板所涉及的危险及相关安全措施。 • 总承建商及次承判商没有为使用货车式起重机进行吊运作业的工人（即操作员及死者）提供特别的安全训练。他们只依靠自己的经验及工作方法去做吊运。 • 三判承建商没有为死者提供入职训练，亦没有派人在场指导及监督死者及操作员的工作。
(III) 劳工处的跟进行动	• 发出「职安警示」。 • 调查完成后，向持责者发出警告信，指出他们须改善的地方、相关的职安健法律责任及应采取的安全预防措施。 • 提出检控：次承判商及三判承建商因违反《工厂及工业经营条例》、《工厂及工业经营（起重机械及起重装置）规例》及《工厂及工业经营（安全管理）规例》，分别被判罚款 120,000 元及 128,000 元。
(IV) 公署的其他观察	• 在事故前约半个月，劳工处接获投诉指事涉地盘经常有危险吊运，例如有未经授权或未获委任的工人以对讲机代替讯号员。劳工处因此作出巡查，但巡查时未有吊运工作进行。该处的调查显示承建商有聘用持相关证明书的讯号员。该处亦有检查不同吊运的机械及相关指定表格。 • 事发当天是死者第一天到该建筑地盘工作。他未有接受任何入职训练便已展开工作。

个案八（装修维修）	
(I) 事件	在某大厦的加建及改建工程地盘，总承建商的地盘科文在 39 楼巡视时，见到穿着安全带、受聘于次承建商的死者（模板工人）在 39 楼天台的木模板上工作，木模板的边缘没有围栏。死者突然从边缘跌至 39 楼受伤，送院两天后离世。
(II) 劳工处的调查发现	39 楼天台的木模板的边缘距离 39 楼楼面约 5.45 米高，边缘的附近没有设置护栏或底护板，边缘下面也没有设置安全网，但有一条离板面 1 米横放的尼龙绳。 - 该木模板的边缘附近有一条由钢筋筑成的路径进出木模板，路径阔 52 厘米，旁边没有护栏或底护板，有一条水平的金属缆（「事涉金属缆」），但缆上绑着一些绳结，绳结令安全带的尾绳无法通过，工人行经绳结前，需先从金属缆解下尾绳，避过绳结，然后重新把尾绳扣上金属缆上继续前行。 - 死者获提供安全带，但事涉金属缆并未能为安全带提供连续不断的系固点，以提供足够人体下堕的保护。 - 总承建商就 39 楼天台木模板工作作出风险评估和制订安全工作方法，要求在工作地方安装护栏和脚踏板，其内部安全规则亦有订明高空工作须使用护栏和底护板的工作平台，但实际上没有执行该些措施。 - 次承建商没有收到总承建商的风险评估，亦没有自行作风险评估和制订安全工作方法。 - 总承建商没有要求次承建商呈交施工方案（包括工作步骤和安全措施），亦没有就次承建商

个案八（装修维修）	
	出席安全会议不足予以警告或备存评核次承建商的安全表现的记录。
(III) 劳工处的跟进行动	• 发出「职安警示」。 • 调查完成后，向持责者发出警告信，指出他们须改善的地方、相关的职安健法律责任及应采取的安全预防措施。 • 提出检控：总承建商因违反《工厂及工业经营条例》、《建筑地盘（安全）规例》及《工厂及工业经营（安全管理）规例》，被判罚款 245,000 元。次承建商因违反《工厂及工业经营条例》及《建筑地盘（安全）规例》，被判罚款 210,000 元。
(IV) 公署的其他观察	• 劳工处在事发前不足三个月，曾进行全面和深入的巡查，向总承建商及三名次承建商（不包括涉及此致命事故的次承建商）发出 17 张「敦促改善通知书」及提出 13 项检控（包括就高空工作）。 • 事涉金属缆曾经注册专业工程师检验及签署《工厂及工业经营（起重机械及起重装置）规例》下的「表格六」及「表格七」，但该注册专业工程师指是在五金铺检验该金属缆，他并不知道工地现场会如何使用该金属缆。 • 工地现场有提供流动工作平台，但因场地限制不能在每个工作位置使用。 • 地盘的安全委员会会议记录曾提及，「必须于工作地点上，铺设足够的桥板工作」、「应提供合适的护栏或使用个人防堕设备进行楼边工作」、「进行高空工作时，必须搭建工作台及配戴合规格之安全带」；亦有提及总承建商

个案八（装修维修）	
	要求各分判商必须督促员工，于外墙棚架工作时必须使用防堕设备。

	事件	劳工处的调查	劳工处的跟进	公署的观察
个案九	在一幢五层高大厦的维修工程地盘，受雇四判承建商的死者（杂工），被指派在大厦天台铲泥头、把泥头入袋并集中放在天台一边和清理垃圾杂物。 事发时，只有死者在大厦天台。有工人午膳后返回地盘，发现死者躺在一楼的檐篷上。她身受重伤并于当天去世。	大厦的每层均有两个独立单位，每一个单位都有一个露台，两个露台之间的空间形成光井。大厦外墙由地下至天台搭建了棚架，光井四面亦有竹棚架。 光井棚架中间形成一个长 110 厘米、阔 90 厘米的空间，下方没有架设安全网。 死者须经过天台檐篷前边竹平台，该竹平台阔 61 厘米，竹与竹之间的空隙约 6 至 16 厘米，没有铺板。 天台檐篷左边竹平台阔 50 厘米，没有底护板，棚架上没有装上保护网。该竹平台上所铺的木板已退化及外层剥落，死者在该木板上工作会有跌倒及从该处空间跌落光井的风险。	发出「职安警示」。 调查完成后，向持责者发出警告信，指出他们须改善的地方、相关的职安健法律责任及应采取的安全预防措施。 提出检控：总承建商、次承建商、三判承建商及四判承建商被控违反《工厂及工业经营条例》及《建筑地盘（安全）规例》，分别被判罚款 104,000 元、94,000 元、94,000 元及 100,000 元。	✗ 安全帽 ✗ 安全带 ✓ 独立救生绳

	事件	劳工处的调查	劳工处的跟进	公署的观察
个案十	在一幢正进行装修工程的五层高住宅楼宇，受聘于次承建商的死者（杂工），事发当天被指派清除楼宇外新安装的玻璃围栏的保护层木板和清理胶纸等工作。 没有人看到事发经过。相信死者是在高位移除玻璃围栏保护层时，堕下到下层的花园。他的头部严重受伤并于翌日离世。	玻璃围栏高 1.1 米，围栏外的平台边缘阔 14 厘米，围栏离下层的花园地面高 1.46 米。 死者的工友指，需站在玻璃围栏外的平台边缘位置进行移除保护层的工作。亦有工人曾见到死者站在玻璃围栏外阔度只有 14 厘米的边缘位置工作，他一只手扶着玻璃围栏顶，另一只手把保护层木板扯下来。 事发当日是死者第一个工作日。他独自工作，没有人监督其工作。	发出「职安警示」。 调查完成后，向持责者发出警告信，指出他们须改善的地方、相关的职安健法律责任及应采取的安全预防措施。 提出检控：总承建商及次承建商被控违反《工厂及工业经营条例》及《建筑地盘（安全）规例》均各被判罚款 123,000 元。	✕ 安全帽 ✕ 安全带 ✕ 独立救生绳
个案十一	在一幢工业大厦高层单位的维修工程（包括安装分体式冷气机），死者是次承建商的搭棚工人。他与另外三名工人负责勘察外墙和之后搭建吊棚的准备工作。	现场的木梯没有安装任何锁定装置以保持梯子打开角度，只用一条系着两边梯脚最低的梯横的绳子。梯脚亦没有防滑装置。 单位外墙没有设置工作台，窗户下方有一个没有护栏的	发出「职安警示」。 调查完成后，向持责者发出警告信，指出他们须改善的地方、相关的职安健法律责任及应采取的	✕ 安全帽 ✕ 安全带 ✕ 独立救生绳

	事件	劳工处的调查	劳工处的跟进	公署的观察
个案十一	死者站在单位内透过窗户在外墙安装一个羊眼圈。之后他踏在木梯上，通过窗户爬出单位外墙勘察。 其后有工人听到死者大叫，发现他倒卧在大厦2楼。他受伤昏迷于同日去世。	檐篷，死者工作位置的下方没有架设安全网。 该羊眼圈未有经过任何合资格的检验员或注册专业工程师的检查。 死者在爬出单位外墙时没有使用总承包建商提供的全身式安全带。他配戴的半身式安全带的两条尾绳上的金属扣以及安装在外墙的羊眼圈均完好无缺，很可能他在爬出窗时没有将安全带的任何部分系于该羊眼圈或其他物件上。	安全预防措施。 提出检控：总承包建商被控违反《建筑地盘（安全）规例》的规定，被判罚款 56,000 元。	
个案十二	在一个高层单位的装修工程（包括更换窗框及外墙排水管），死者（搭棚工人）是自雇人士，与一名工人在单位外墙搭建吊棚时，意外堕下至大厦2楼的平台死亡。	在意外前，死者与另一名工人经单位卧室冷气机下方的窗口爬到下层的混凝土冷气机台顶。该工人站在冷气机台上工作，死者则再爬往事涉单位的洗手间位置并站于外墙的排水管上，该排水管为图柱	发出「职安警示」。 调查完成后，向持责者发出警告信，指出他们须改善的地方、相关的职安健法律责任及应采取的安全预防措施。	✕ 安全帽 ✕ 安全带 ✕ 独立救生绳

	事件	劳工处的调查	劳工处的跟进	公署的观察
个案十二		形，并没有足够的站立地方。 现场未有发现全身式安全带、有眼螺栓、独立救生绳或其他合适供安全带的尾绳扣上的系稳点，亦没有装设安全网，提供给死者的防坠保护措施不足以防止他从搭建中的棚架堕下。连随死者堕下并散落在平台的物件包括一条攀爬用腰带。 死者与另一名工人均未符合可成为监督吊棚安装工作的「合资格的人」的要求。现场亦没有发现有「合资格的人」在场监督他们安装吊棚的工作。	提出检控：总承包商被控违反《建筑地盘（安全）规例》，被判罚款50,000元。	
个案十三	在一个高层单位的装修工程，受雇于承建商的死者（搭棚工人）及一名工人被指派拆卸大厦外墙的两个吊棚（「吊棚甲」及「吊棚乙」）。	虽然死者及另一名工人有配戴安全带，但是承建商没有提供合适的系稳点让安全带的尾绳扣上。而且他们所配戴的安全带只有单尾绳，并不能提供连续性的保护。	发出「职安警示」。 调查完成后，向持责者发出警告信，指出他们须改善的地方、相关的职安健法律责任及应采取的	✗ 安全帽 ✓ 安全带 ✗ 独立救生绳

	事件	劳工处的调查	劳工处的跟进	公署的观察
个案十三	意外时，该两个吊棚所有由竹枝搭建的围栏已经被移除。死者与另一名工人停留在吊棚甲继续拆卸。当死者打算从吊棚甲移至吊棚乙以拆去该棚架的狗臂架时，承托着吊棚甲的其中一个狗臂架突然松脱，令死者失足堕至地下身亡。	该些棚架之下亦没有安装安全网。 事发当天，死者需从大厦的走廊爬上一个窗台，再从窗台经过一个窗口攀爬到吊棚甲，以进出该棚架工作。期间，他只用手扶着窗框借力，整条攀爬路线均没有任何防止下坠的措施。 棚架的「合资格的人」要兼顾在大厦走廊绑竹枝的工作，以致他未能有效监督拆棚的过程。 结构工程师的专家意见认为，意外的原因可能是承托吊棚甲的狗臂架的爆炸螺丝打进混凝土的深度不足，引致该狗臂架突然松脱。	安全预防措施。 提出检控：承建商被控违反《工厂及工业经营条例》及《建筑地盘（安全）规例》，被判罚款115,000元。	