

**有關路政署及勞工處  
處理政府基建工程  
吊運安全措施不足的投訴  
全面調查報告摘要**

## **背景**

一名地盤工人向路政署及勞工處投訴，其工作的政府基建工程地盤就吊運操作的安全措施不足。由於投訴人認為兩部門疏忽處理其投訴，於是向本署投訴。

2. 本署的調查發現，兩部門對同一地盤的安全措施是否足夠，竟出現明顯不同的判斷，路政署認為承建商所作的措施可接受、符合法例及合約規定，但勞工處則認為承建商涉嫌違反職業安全法例，須立即糾正。事件反映出兩部門在工業安全問題上的溝通嚴重不足，而路政署更是沒有正視勞工處作為執法部門所提出的意見和警告。

## **部門的職責及有關吊運安全的法例**

### **勞工處**

3. 勞工處負責執行《職業安全及健康條例》及《工廠及工業經營條例》及其附屬規例。根據《工廠及工業經營條例》第 6A 條的一般性責任條款，僱主及其承建商須在切實可行範圍內為工人提供安全工作系統，以保障僱員的職業安全及健康。

4. 就吊運操作而言，根據《工廠及工業經營（起重機械及起重裝置）規例》，起重機械的移動或轉動部分與附近任何圍欄等固定附着物須保持 600 毫米無阻通道。如不切實可行，持責者須確保已採取合理步驟，防止有人在起重機正在使用時進入該地方。

## 路政署

5. 路政署是負責推展事涉工程的工務部門，須按照《土木工程管理手冊》及《建築地盤安全手冊》的規定，跟進承建商的工地安全表現。該署在與承建商的合約中訂明，承建商進行吊運作業時，必須按照現行法規，設置和維持安全的作業裝置及工作系統。

## 主要事件經過

### 二〇一六年

6. 十二月六日，投訴人致電 1823 投訴事涉工程地盤的吊運操作的安全措施不足，包括未有圍封吊運範圍及即場沒有安全指揮人員，獲轉介路政署跟進。

7. 十二月七日，路政署與駐工地人員及承建商進行視察，發現當日工地已設有無阻的安全通道予投訴人使用，該署確定當日的安全措施可接受。

8. 十二月八日，路政署要求駐地盤工程師及承建商進行內部調查。

9. 十二月十三日，路政署駐地盤工程師提交調查報告，解釋有關吊運操作有訊號員協助吊運、督導員監督操作、亦有人員防止其他工人進入吊運路線範圍。由於法例沒有規定吊運必須圍封有關工地範圍，該調查報告認為承建商已嚴格按照法例及合約規定施工。

10. 十二月二十日，投訴人致電勞工處作出相同投訴。勞工處同日到事涉地盤進行突擊巡查，發現工地有三部流動式起重機。但當時地盤沒有圍封吊運區、沒有張貼警告告示及沒有適當分隔機械及工人，涉嫌違法。由於當時沒有吊運工作正在進行，故該處未有對持責者提出檢控。

11. 十二月二十一日，路政署將調查結果回覆投訴人，表示沒有發現安全措施不足。

12. 十二月二十二日，勞工處致電投訴人交代巡查結果，承諾會敦促承建商採取相關安全措施，並會繼續跟進巡查。

13. 十二月二十三日，勞工處向承建商發出「建築地盤視察報告書」（「視察報告書」），要求承建商立即採取適當的安全措施，包括圍封吊運區、張貼警告告示及適當分隔機械及工人。勞工處並按既定程序將報告書抄送給路政署。

14. 十二月二十八日，投訴人向本署投訴兩部門疏忽處理其投訴。

## 二〇一七年

15. 一月二十六日，勞工處到事涉地盤進行跟進巡查，發現地盤有多部流動式起重機，但承建商仍然沒有採取圍封吊運區及張貼警告告示等多項安全措施。

16. 一月二十七日，勞工處根據巡查結果向承建商發出「敦促改善通知書」，在通知書內援引了《工廠及工業經營條例》第 6A 條的規定，指出承建商已經違法，要求承建商須採取上述安全措施。通知書亦抄送給路政署。

17. 二月一日，勞工處根據一月二十六日的巡查結果，向承建商發出第二份「視察報告書」，列明地盤違反法例的詳情，並將報告書抄送給路政署。

18. 二月七日，勞工處到事涉地盤作跟進巡查，沒有發現起重機進行吊運工作。

19. 三月一日，勞工處到事涉地盤作跟進巡查，發現承建商已將吊運區圍封及加上警告告示。

## **路政署的回應**

20. 現行法例及事發時勞工處的《安全使用流動式起重機工作守則》（「《起重機工作守則》」）均沒有規定在吊運重物時必須圍封工地範圍。勞工處在二〇一六年十二月二十日巡查該地盤後

發出的「視察報告書」（上文**第 13 段**）亦未有指承建商違法，只在備註一欄寫上「於工地範圍的吊運區須有適當的圍封」。路政署指出，這是事涉工程自二〇一二年開展以來，勞工處首次要求承建商圍封吊運範圍，之前勞工處多次巡視事涉工程地盤，從未作出如此要求。

21. 路政署又指，勞工處是在二〇一七年九月更新《起重機工作守則》的內容時，才新增要求地盤須盡可能圍封所有吊運區，且訂明若地盤空間有限以致圍封不可行，則須採取其他有效措施以確保無人闖入吊運區。換言之，路政署認為，從新版守則的要求可見，雖然圍封吊運區是勞工處的首選措施，但並非唯一合法措施，還需配合工地實際環境及可行性。

22. 在這宗個案中，承建商已就吊運操作訂立安全守則，並安排吊運訊號員及督導員協助吊運，確保無人闖入吊運區，這安排與使用靜態的圍欄防止工人走近吊運區，同樣被確認為有效的安全措施，符合現行法規。

## 勞工處的回應

23. 勞工處負責執行有關僱員職業安全的法例。該處近年發出了多份有關使用流動式起重機的指引及宣傳刊物，均列明地盤必須劃設吊運區並加以圍封，以及張貼清晰的告示。接獲本案的投訴後，該處的職業安全主任（「職安主任」）實地往地盤了解有關吊運工序及工作系統、起重機的使用情況、吊運區域的環境及需吊運的負荷物等因素，確定現場有足夠空間進行圍封。

24. 勞工處除向承建商發出「視察報告書」外，亦發出「敦促改善通知書」，明確要求承建商盡快圍封吊運區、張貼警告告示及分隔起重機和工人。勞工處在其後兩次跟進巡查時發現承建商已遵從上述要求。據二〇一七年三月一日的跟進巡查所見，吊運區環境並無大轉變，承建商亦能按勞工處的要求圍封吊運區，可見圍封屬切實可行。

25. 勞工處解釋：新版的《起重機工作守則》所指空間有限而令圍封不可行（上文**第 21 段**），主要是針對在路旁進行短暫吊運工作，不能大幅圍封道路的情況。對建築地盤而言，圍封吊運區一般均切實可行。此外，用圍欄或路障圍封吊運區，屬工程類別的

安全措施（engineering control），類似在機器的危險部分加上護罩或棚架上的工作平台裝上護欄，作用是防止危險出現；而行政類別的安全措施（administrative control），如展示警告告示，作用是防止工人誤闖吊運區。前者因不涉人為因素，遠較後者有效及可靠。因此，除非圍封（工程類別的安全措施）不切實可行，承建商才應考慮其他安全措施。勞工處認為，如安排另有職責的吊運訊號員或督導員兼顧看守工作，會增加人為造成的風險，安全隱患明顯，不能接受。

## 本署的評論

26. 勞工處多份宣傳刊物及向事涉地盤發出的「視察報告書」均清楚訂明，吊運區須加以圍封，但路政署竟然因為勞工處在第一份「視察報告書」沒有指明地盤已經違法而認為承建商的安全措施可以接受，顯然是沒有重視勞工處作為執法部門所提出的意見。

27. 路政署指法例沒有明文規定必須圍封吊運區，但勞工處已解釋是在特殊情況下，如在路旁進行吊運，才可不用圍封。路政署作為政府大型基建工程的監察者，就工地安全問題應與勞工處有頻繁接觸，卻未能掌握吊運安全的規定，實在令人費解。

28. 路政署駐工地人員及承建商均有參與勞工處職安主任的安全巡查，應充分理解勞工處提出的安全事項，並有足夠時間及機會澄清其要求，亦可以循現行聯絡機制，包括邀請勞工處出席「工地安全及環境管理委員會」會議向該處查詢。然而，在有充足的溝通渠道下，路政署對勞工處「視察報告書」內容仍是一知半解，反映兩個部門的溝通嚴重不足。路政署固然沒有嘗試跟勞工處澄清，而勞工處的職安主任在巡查時若然能夠清晰表達對地盤安全問題的關注，路政署便不會連地盤的工序有否違法亦不清楚。

29. 從勞工處提供的意外調查個案資料及向地盤發出的警告記錄所見，該處一直積極要求地盤圍封吊運區及提出檢控。當中，本署發現，其實早在這宗個案之前，勞工處已於二〇一五年及二〇一六年兩度警告這項工程的地盤須圍封吊運區，顯示路政署在上文**第 20 段**的辯解謂「勞工處在二〇一六年十二月才首次要求事涉工程的承建商圍封吊運範圍」，並不成立。

30. 從勞工處的跟進過程所見，該處收到舉報後已立即巡視事涉地盤，並在發現吊運安全出問題時向承建商作出書面警告及按既定程序將有關警告文件複印給路政署。就有人對地盤圍封的要求仍有誤解的問題，勞工處在本署介入後修訂了《起重機工作守則》（上文**第 21 段**），避免再生誤會。

## **本署的結論**

31. 基於以上所述，申訴專員認為：投訴人對路政署的投訴**成立**；對勞工處的投訴**不成立**，但顯示該處**另有缺失**。

## **建議**

32. 本署建議（一）路政署及勞工處，需審視現行監察建築地盤安全的機制，探討為何兩個部門對巡查後「視察報告書」的內容的理解有如此大的落差，研究如何改善現行溝通機制，防止類似事件再發生；及（二）路政署加強其管理人員及駐工地人員對相關吊運安全法規的培訓，例如邀請勞工處出席研討會或講座，解釋相關法例。

**申訴專員公署**

**二〇一八年四月**