

酷熱天氣下清潔工在垃圾站內的工作狀況研究

內容撮要

2022 年 8 月

1. 前言

氣候變化令極端天氣頻仍，香港與其他沿海城市一樣，正面臨多種與氣候變化相關的威脅，其中一個明顯的現象為每年平均氣溫呈上升趨勢。根據天文台《七月天氣回顧》，七月平均氣溫 30.3 度，為有記錄以來的最高紀錄。此外，酷熱天氣日數為 21 天，亦是有記錄以來的單月最高。¹

酷熱天氣下，戶外工作的基層工友最直接受影響。但即使經歷多年討論，政府依然拒絕將中暑等暑熱疾病納入法定職業病，以及仍未制定酷熱指數作為停工標準。現時勞工處以巡察方式檢視「酷熱環境下工作預防中暑」指引(下稱「防暑指引」)的執行²，按本會上年的「香港戶外清潔工在酷熱天氣下的工作狀況研究」發現，很多外判商根本沒有遵守勞工處「防暑指引」，大部份受訪清潔工仍需要在烈日下長時間工作，並缺乏相應的保護和保障措施³。研究結果反映現時以巡察方式執行指引的不足。

樂施會自 2007 年起開展對抗氣候貧窮的工作，強調「減排」(減少碳排放)和「適應」(制定政策以減低脆弱社群受氣候變化的影響)雙管齊下的氣候方針。在氣候變化的衝擊下，香港政府近年致力「減排」，並爭取於 2050 年前實現碳中和。然而，在氣候「適應」方面仍顯得不足，例如政府在《香港氣候行動藍圖 2050》中，只提出基建、排水管理、保養及維修舊樓等「氣候適應」措施，忽視極端天氣對基層的影響，特別是在酷熱天氣下的職業安全保障。在上年的研究發佈後，本會在多番努力下，成功遊說個別政府部門將「防暑指引」納入在新的外判清潔服務招標文件中，在一定程度上加強對戶外清潔工的保障。在該次研究中，本會亦發現酷熱天氣構成垃圾站的高溫和焗促環境，同樣對清潔工的健康構成威脅。

¹ <https://www.hko.gov.hk/tc/wxinfo/pastwx/mws2022/mws202207.htm>

² 按立法會人力事務委員會於今年 6 月所公佈的數字，勞工處於去年到中暑風險較高的場地進行共 26,561 次巡查，但只發出 14 封警告信及 2 份敦促改善通知書，並且只作 2 宗涉及未有為僱員提供足夠飲用水的檢控。
<https://www.legco.gov.hk/yr2022/cn/panels/mp/papers/mp20220621cb2-474-3-c.pdf>

³ https://www.oxfam.org.hk/tc/f/news_and_publication/70503/CC_research_outdoor_worker_chi%20final%20version.pdf

事實上，垃圾站的設計和設施對清潔工在工作時的降溫和休息時的體力回復都很重要。行政長官在《2021 年施政報告》中提到，為產生更大協同效益，環境保護署（環保署）將接手由食物環境衛生署（食環署）管理的垃圾站及家居垃圾收集服務，把廢物的收集、回收、運送和處理一條龍結合。根據食環署的回覆信件⁴，現時食環署共管理 164 個永久離街垃圾站、8 個臨時垃圾收集站及 876 個鄉村式／臨時構築物垃圾收集站。該署聯同建築署於 2018 年 3 月成立工作小組，處理有關興建新垃圾收集站及翻新現有垃圾收集站等事宜，並於 2021 年中增設特別工作小組，負責就各項改善工程項目提出指導意見及準則，包括垃圾收集站的外觀設計、站內天花、牆壁及地面鋪設、燈光照明及通風系統、垃圾收集車輛廢氣抽氣系統、空氣除臭系統、洗街水車入水設施、獨立休息室、員工更衣室／浴室，以及其他員工福利設施等。

在 2020-21 財政年度有 9 個計劃翻新的永久離街垃圾收集站，當中完成了 6 個並恢復運作。至於在 2021-22 及 2022-23 財政年度計劃內的 20 個垃圾站翻新工程中，完成了一個，其餘的正按計劃進行。然而，政府並沒有承諾會翻新所有垃圾站。而已翻新的站，按前線清潔工的反映，改善情況亦未如預期中理想。樂施會一直關注外判清潔工的待遇及權益，鑑於垃圾站設計對氣候「適應」的重要性。因此，本會委託社會政策研究有限公司開展今年年度的研究，繼續從職業安全的角度，檢視垃圾站設計對清潔工的工作和休息的影響。本報告將先介紹是次研究的設計、並概述主要的研究發現，最後將針對結果提出相關的政策建議。

2. 研究目的

- 探討清潔工在垃圾站內的工作狀況
- 檢視現時垃圾站內的工作和休息環境
- 從清潔工的視角提出改善措施

3. 資料收集方法

本會委託社會政策研究有限公司收集是次研究所需要的資料，以下為各項資料收集的方法：

- **面談調查：**研究團隊於今年 6 月至 7 月，約見了 200 位食環署外判清潔工，以問卷方式收集受訪者在垃圾站內的工作狀況、對工作環境的意見，以及對各項改善方法的意見。

⁴ 食環署於 6 月 6 日回覆本會就現時及翻新公眾垃圾站事宜的信件

- **深入訪談：**研究團隊於今年 7 月，約見了 6 位清潔工，深入探討其在高溫環境下面對的問題，以及期望的解決方法。
- **專家訪談：**
 - 鄭依依女士 - 香港理工大學賽馬會社會創新設計院
 - 胡美蓮女士 - 香港婦女勞工協會
 - 梁芷茵女士 - 清潔工人職工會
 - 杜振豪先生 - 清潔服務業職工會

4. 主要結果

4.1 超過六成半受訪者屬長者，大部份只得初中或以下學歷

是次研究的受訪者年齡偏大，超過 66% 受訪者的年齡為 60 歲或以上（70 歲或以上的佔整體受訪者 13%）（表一）。另外，在教育程度方面，96% 受訪者只得初中或以下的程度（表二）。受訪者中的男女比例近乎是 7 比 3，這亦反映在垃圾站中無論在洗手間或更衣室上有性別分隔的必要（表三）。最後，是次研究有超過三成受訪者來自在已翻新/重建/新建的垃圾站工作，這有助研究團隊了解這些垃圾站是否達到食環署所說的標準（表四）。

表一：受訪者年齡（人數=200）

年齡	%
60 歲下	34%
60-69 歲	53%
70 歲或以上	13%
合計	100%

表二：教育程度（人數=200）

教育程度	%
小學或以下	66%
初中	30%
高中	4%
合計	100%

表三：性別（人數=200）

性別	%
男	31%
女	69%
合計	100%

表四：已翻新/重建/新建垃圾站工作（人數=200）

舊有垃圾站	69%
已翻新/重建/新建垃圾站	31%
合計	100%

4.2 垃圾站內平均溫度比戶外高，但近六成半受訪者在工作中沒有休息時間

研究團隊發現垃圾站內的溫度平均高達 32.2 度；未經翻新的舊有垃圾站，由於通風設施較差，其平均溫度比已翻新或新建的高出 0.8 度（表五），比天文台數顯示的二零二二年七月平均溫度高（30.3 度）。在受訪者中，有九成清潔工要在站內工作（表六），在整體受訪人數中，更有高達 12.5% 的人要在站內工作 9 小時或以上。根據勞工處「防暑指引」，當中清楚指出僱主有責任提供足夠的休息時間，但是次研究結果顯示，大部份（64%）受訪者未受到相關指引保障（表七）。

表五：垃圾站內的溫度

類別	溫度
舊站	32.3 度
翻新/新建	31.5 度
平均	32.2 度

表六：是否需要在站內工作（人數=200）

	%
需要	90%
不需要	10%
合計	100%

表七：用膳時間外的休息時間
（人數=200）

	%
有	36%
沒有	64%
合計	100%

4.3 超過六成受訪者在垃圾站內常感到身體不適，空氣悶熱和不流通為主因

受訪者中有 66.5%（119 人）在垃圾站內範圍內工作常感到身體不適，當中與悶熱潮濕（52.9%）和空氣不流通（12.6%）相關的，高達 65.5%（表八）。雖然在翻新／新建垃圾站的清潔工因空氣不流動而導致身體不適的比例較少，但似乎這些垃圾站在改善室內環境的悶熱潮濕的作用不大。這點值得注意的是，政府最近對設立暑熱指數持正面態度，但有關指數除考慮溫度外，亦應將其他因素，諸如濕度和空氣流通等應一併納參考，並將室內環境的高溫納入考慮，才能全面保障僱員的職安權益。另一點值得注意的是，翻新／新建垃圾站在設計上，比較難阻隔蚊蟲鼠患的問題。

表八：在垃圾內範圍內工作時，常感到身體不適的原因（人數=119）

導致身體不適的原因	平均	翻新/新建	舊有
室內環境悶熱潮濕	52.9%	50%	53.9%
空氣不流通	12.6%	6.7%	14.6%
除臭系統欠佳	15.1%	16.7%	14.6%
蚊蟲鼠患	19.3%	26.7%	16.9%
合計	100%	100%	100%

4.4 近半垃圾站環境惡劣，受訪者難以在站內獲得喘息

是次研究發現，高達近半受訪者（49.5%）不會選擇在垃圾站內休息（表九），⁵當中竟有 16.2%受訪者表示是因為站內沒有休息空間（表十）。這很大程度上與勞工處「防暑指引」相違背，而同樣重要的是，這情況亦出現在翻新／新建的垃圾站中，這反映與食環署所描繪的狀況有不少落差（請參考報告的第一部份）。未能在站內休息的受訪者，絕大部份（77.8%）會選擇在街邊陰涼處（表十一）休息，這導致一些市民時常誤以為清潔工在躲懶的原因，而事實上，他／她們沒有喘息的空間才是原因。至於能夠在站內休息的受訪者，他／她們只有 11.9%的人享有冷氣設備或空氣清新機（表十二），這均導致在站內休息難以達致降溫的效果。

表九：會否在站內休息（人數=200）

	%
會	50.5%
不會	49.5%
合計	100%

表十：不在站內休息的原因（可選多項）（人數=99）

	平均	翻新/新建	舊有
衛生欠佳	30.3%	13.3%	37.7%
太悶熱	41.4%	26.7%	47.8%
沒有休息空間	16.2%	13.3%	17.4%

表十一：主要休息的地方（人數=99）

處方或資方設立的休息空間	2%
臨時搭建的休息空間	4%
公廁	1%
街邊陰涼處	77.8%
相熟店鋪或餐廳	4%
後巷	7.1%
回家	3%
其他	1%
合計	100%

⁵ 這與 4.2 指出受訪者沒有休息時間不同，該部份指的是僱主明確給予的休息指示，而這部份指的是受訪者在體力支撐不下時的稍息喘息時間。

表十二（問在站內休息的受訪者）：站內有否以下設施（人數=101）

休息設施	平均	翻新	舊有
冷氣機	11.9%	6.3%	14.5%
空氣清新機	11.9%	3.1%	15.9%

4.5 近九成受訪者的僱主只為工友提供最基本的裝備，降溫設備欠奉

是次研究中，有 13.5%（27 人）的受訪者僱主沒有為其提供最基本的裝備（表十三）。然而，即使是「防暑指引」中列明僱主要為清潔工提供的帽子，亦不是所有受訪者均能獲得。同樣，在「防暑指引」列明僱主要為其僱員提供飲用水，亦有為數不少的受訪者表示其僱主沒有為他／她們提供。這些都與本會上年的研究發現吻合，即大部份僱主根本没完全執行「防暑指引」。至於其他降溫產品，如小風扇等更為罕見（表十四）。然而，這些物資都為收入不高的清潔工難以支付的。表十五顯示，受訪工友最希望獲得的降溫裝備為掛頸風扇（43.5%）、其次為掛腰風扇（29.5%）。

表十三：現時公司是否有提供預防裝備或物資以幫助你應對酷熱的天氣？（人數=200）

	%
有	86.5%
沒有	13.5%

表十四：你的公司有沒有提供以下裝備及物資？（人數=173）

裝備及物資	有
帽子	87.3%
毛巾/冰巾	50.9%
小風扇	17.9%
降溫用品（如退熱貼、冰感噴霧）	0.6%
清涼飲用水/涼茶	56.6%
手袖	39.9%

表十五：你最需要以下裝備及物資幫助你應對酷熱天氣？（人數=200）

應對酷熱天氣的裝備	是
寬邊帽	20.5%
防曬遮面帽	17%
掛頸風扇	43.5%
掛腰風扇	29.5%
手袖	27%
冰巾	23%

4.6 超過四成受訪者未能參加職安健課程，對酷熱工作的危險缺乏認知

是次調查中，有超過四成受訪者，其任職的公司沒有為他／她們安排職安健課程或工作坊（表十六）。除此之外，有三成半的受訪者甚至不知道勞工處和職安局曾推出「工作安全及健康指引」（表十七）。在未完善的防熱政策下，缺乏職安健知識令在酷熱環境工作的清潔工處身於中暑或患上其他暑熱疾病的風險之中。

表十六：你的公司有否為你安排職安健課程或工作坊？(人數=200)

	%
有	56.5%
沒有	43.5%
合計	100%

表十七：你知道勞工處和職安局曾推出工作安全及健康指引的小冊子？(n=200)

	%
知道	65%
不知道	35%
合計	100%

5. 建議

5.1 加快翻新所有垃圾站 制定相關準則及時間表

在幾場專家訪談中，專家們都指出當局目前翻新垃圾收集站的過程既沒有嚴守準則（參考報告的第一部份），亦沒有時間表，不少清潔工甚至不知道自己日常工作的垃圾站即將被翻新。事實上，是次調查亦反映翻新或新建的公眾垃圾收集站，在各方面雖然比舊有的垃圾收集站優勝，但仍未完全合乎食環署所說的標準，特別是休息空間。由於休息對應對酷熱天氣至為重要，但是次調查發現，有 16.2% 的受訪者表示其工作的垃圾站沒有休息空間；因此，樂施會要求當局在翻新及新建的垃圾站時，有必要加入與工作空間分隔的休息空間。

另外，有四成受訪者表示不選擇於休息空間休息的主因是環境過於悶熱，因此當局應在垃圾站內設置具一級能源標籤的空調設備，除此之外，更應提供飲水機、微波爐、雪櫃、充足的洗手間及更衣室等。同時，垃圾站內普遍缺乏除臭系統，不少清潔工表示其工作的垃圾站同樣缺乏其他相關設施，例如獨立污水處理系統，水劑氣滌系統以及空氣過濾／淨化系統。因此，建議當局在翻新及新建的垃圾站，須將這些設備訂明為改善準則，以真正改善站內的工作環境。

根據食環署資料⁶，在 2020-21 財政年度有 9 個翻新的垃圾收集站，而 2021-22 及 2022-23 財政年度則會翻新 20 個垃圾收集站。相比全港數字（164 個永久離街垃圾站），已經或即將翻新的數目只佔當中不足兩成（17.6%），相關翻新進度較為緩慢；因此，建議當局加快有關過程，制定時間表。同時，當局亦應在設計翻新垃圾站的過程中，諮詢清潔工友的意見，以將工友的需要納入其中。

⁶ 食環署於 6 月 6 日回覆本會就現時及翻新公眾垃圾站事宜的信件

5.2 為仍未或等候翻新的垃圾站設立社區休息室

樂施會認為，在垃圾站內設立與工作空間分隔的休息空間是最為理想的做法；但實際上，部分垃圾站因面積小的問題，於翻新前後，均未必能夠加設有關空間。現時，九巴於部分巴士總站設置九巴員工休息室，休息室內設有冷氣、水機、雪櫃、微波爐同檯椅等簡單傢俬和電器，讓車長駕駛後有地方稍作休息。樂施會建議可參考九巴在車站為車長設計的休息室，針對面積較小及未能加設與工作空間分隔的休息空間垃圾站（如面積較小的臨時垃圾收集站），宜在垃圾站附近物色閒置用地，以設置有關設施，為現時缺乏休息空間的清潔工提供適切的休息場所。

5.3 要求外判商向工友派發抗熱裝備

調查結果發現，普遍清潔工缺乏相關抗熱裝備，包括小風扇、降溫用品（如退熱貼、冰感噴霧）、手袖、毛巾/冰巾等；就算超過八成半的外判商有提供帽子，但不少工友向我們反映，有關帽子並不能完全防曬，因此需要自費購買寬邊帽，加重他們的負擔。

政府作為最大僱主，應將這些抗熱裝備納入「防暑指引」，並要求外判商在酷熱的天氣下向清潔工派發抗熱裝備，當中包括小風扇、手袖、毛巾/冰巾、寬邊帽等，以此加強清潔工的氣候「適應」能力，減輕他們在酷熱天氣下患上暑熱病的機會。

5.4 研究向戶外工作者發放高溫津貼

不少國家已實施高溫津貼，以補償工友在高溫工作下消暑解溫的額外開支，保障戶外工作者的安全健康權益。以內地為例，如工友在 35°C 或以上高溫天氣下戶外工作，而公司或機構未能採取有效措施將有關場所降到 33°C 以下，則要向工友高溫津貼⁷；至於發放安排上，需根據地方規定，大部分地區的規定是按月支付，無論當天的天氣如何及當天員工是否休假亦需發放，如北京、上海、廣東等；少部分地區是按天計算，如湖北、河南、海南等。而在日本，亦有企業在高溫的情況下向員工發放相關津貼的例子。就此，當局應研究實施高溫津貼，就高於一定溫度時向戶外工作者發放相關津貼，確保他們的權益。

⁷ http://www.cq.gov.cn/zwgk/zfxgkml/hygq/202207/t20220715_10924354.html

5.5 建立酷熱天氣下的停工標準，以客觀指標保障工友健康

現時，不少國家或地區落實有關酷熱天氣下的限時和停工安排⁸。美國國家氣象局早年已界定一個酷熱指數（Heat Index），作為量度在高溫及潮濕環境下人感覺到的真正溫度，其中當指數達到「危險區」時須在遮蔭下工作及停止高空工作，當達到「高危險區」時須完全停止戶外工作⁹；澳洲方面，《維多利亞州職業健康及安全法案 2004》規定工作環境不能處於極端溫度，員工有權在 35-40 度時要求停工¹⁰。在內地廣東省的《高溫天氣勞動保護法》亦以酷熱天氣作為停止戶外工作的根據，規定在 37-39 度間不得在戶外工作多於 6 小時，39 度以上必須停工，亦不能剋扣工資¹¹。

本會在去年報告¹²已促請政府建立「酷熱指數」或其他客觀指標作為停止戶外工作與否的標準，以減輕工友中暑的風險，勞福局局長早前回應表示，正計劃在相關「防暑指引」中，加入天文台「暑熱指數」作參考指標，期望為僱主提供更清晰的指引，包括制訂僱員戶外工作休息時間等，10 月會就初步方案諮詢業界，最快明年 4 月實施。樂施會認為，有關指數除考慮溫度外，亦應將其他因素，諸如濕度和空氣流通等應一併納參考，並將室內環境的高溫納入考慮。而當局不單應就休息時間加入上述「指引」，更應將相關停工標準同時納入其中，鑑於停工後需處理的垃圾量大增，承辦商應加派人手工作，以免受影響的輪班工友加班趕工打掃涌埋堆積的垃圾。如外判商拒絕在有關指標達到某個標準時讓員工停工，除了面對檢控的風險外，更會被扣分，這將影響外判商下次中標的機會。

5.6 將「指引」下的安全要求納入政府外判標書，並加入有薪病假的要求

近四成的受訪清潔工不知道當局的「工作安全及健康指引」的小冊子，顯示現時有關指引的宣傳不足；此外，指引亦未具阻嚇性。現時政府外判合約的扣分制度中，只有四種情況下會被扣分，分別是違反最低工資水平、每天工作時數上限、與非技術工人簽訂標準僱傭合約，以及以自動轉賬方式支付工資予非技術工人的

⁸<https://topick.hket.com/article/2964134/%E3%80%90%E6%88%B6%E5%A4%96%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E3%80%91%E5%B7%A5%E6%9C%83%E6%8C%87%E6%B8%AF%E5%BA%9C%E5%AE%9C%E4%BB%BF%E5%82%9A%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E4%BB%8B%E5%AE%9A%E3%80%8C%E9%85%B7%E7%86%B1%E6%8C%87%E6%95%B8%E3%80%8D%E3%80%80%E9%81%94%E5%88%B0%E6%9F%90%E4%B8%80%E6%B0%B4%E5%B9%B3%E6%87%89%E5%81%9C%E5%B7%A5>

⁹ <https://www.osha.gov/news/newsreleases/national/09202021>

¹⁰ https://www.ohsrep.org.au/heat_when_is_it_too_hot

¹¹ http://www.gd.gov.cn/gkmlpt/content/0/140/post_140318.html#6

¹² 香港戶外清潔工在酷熱天氣下的工作狀況研究 (2021年9月), [CC_research_outdoor_worker_chi_final_version.pdf \(oxfam.org.hk\)](https://oxfam.org.hk/cc_research_outdoor_worker_chi_final_version.pdf)

合約責任。政府作為最大的僱主，亦以外判形式聘請大量基層清潔工，因此應盡最大的努力保障這些工友的安全和權益。為此，樂施會建議政府將「工作安全及健康指引」納入在標書，並將其加入扣分制度中，以提高阻嚇力，並讓承辦商在競投前將相關成本計算在內。

除此之外，在深入訪談中，有受訪工友表示因暑熱疾病導致身體不適，但卻因害怕影響收入而堅持工作。根據《僱傭條例》，僱員要在醫生證明兼建議的病假不少於連續 4 天，才可獲發日薪 4/5 的「疾病津貼」，少於 4 天，並無任何津貼。若工友請病假，會被扣掉工資，因此很多外判工人即使身體不適，仍堅持工作，避免「手停口停」。有見及此，樂施會呼籲政府在招標制度上，加入要求僱主/承辦商為外判清潔工提供有薪病假的保障，即使少於連續 4 天的病假，也向工友發放不少於日薪 4/5 的「疾病津貼」，從制度上保障工友的健康和提高氣候適應的能力。