

二零零一年四月十九日
立法會人力事務委員會會議資料文件
檢討僱員補償援助計劃

目的

本文件旨在告知委員，政府就改善僱員補償援助計劃(下稱“計劃”)的措施及對《僱員補償援助條例》(第 365 章)作出所需修訂的建議。

背景

僱員補償援助計劃

2. 該計劃於一九九一年七月一日根據《僱員補償援助條例》成立，目的是為一些已採取法律及財政上可行的方法作出追討，但仍無法向僱主或承保人取得其應得補償的受傷僱員提供援助。此外，該計劃亦保障僱主免因承保人無力償債而受影響。

3. 該計劃由僱員補償援助基金管理局(下稱“基金管理局”)負責管理。基金管理局以信託方式持有僱員補償援助基金(下稱“基金”)，並審定尋求基金付款的申請。

4. 該計劃的經費，來自僱主根據《僱員補償條例》支付僱員補償保險費的徵款。目前，僱員補償保險徵款管理局透過保險公司收取徵款總額的 5.3%，然後分配給三個法定機構，包括基金管理局(1%)、職業安全健康局(2%)及職業性失聰補償管理局(2.3%)。自該計劃在一九九一年實施以來，徵款率仍為 1%。

顧問檢討

5. 近年，涉及巨額申索的案件數目有所增加，而法院判給的普通法損害賠償數額亦不斷上升，加上近年徵款收入下降¹，基金自一九九六至九七年度以來，每年均出現赤字。附件 A 顯示了基金的收支情況。

¹ 徵款收入下降的原因包括：一些大型的基礎建設計劃已告完成、保險業競爭激烈，以及近年經濟不景等。

6. 該計劃目的是為因工受傷的僱員提供一個安全網。為使該計劃的長遠財政狀況回穩，教育統籌局於一九九九年二月委託顧問公司檢討該計劃，研究其保障範圍、財務安排及基金管理局的運作程序。

7. 檢討工作於一九九九年十二月完成。顧問所得結論是，該計劃因收支顯著失衡而陷於財政困境。為使該計劃的長遠財政狀況回穩，有需要增加基金的財政資源和限制計劃的保障範圍。顧問曾研究以下三個改善該計劃的策略方案：

(a) 維持計劃現有的保障範圍；

(b) 設定每名申請人可獲的最高援助額為 400 萬元；以及

(c) 剔除普通法損害賠償的款額。

8. 顧問亦提出其他建議，包括：

(a) 剔除或削減利息的款額；

(b) 剔除申請人有權獲得的法律訴訟費用；以及

(c) 加強基金管理局的角色，賦權管理局在訴訟程序中擔當更積極的角色。

由於基金管理局的收支顯著失衡，顧問認為必須把目前 1% 的徵款率提高至 2.9% 至 4.4%，實際增幅視乎政府採納上述哪一個策略方案而定。

就顧問檢討結果進行諮詢

9. 當局曾就顧問檢討結果諮詢各有關方面，包括基金管理局和勞工顧問委員會(下稱“勞顧會”)。當局亦在二零零零年四月二十七日諮詢了上屆立法會人力事務委員會。事務委員會委員對就該計劃設定每名申請人可獲最高援助額 400 萬元的建議持不同意見，委員亦認為，當局應採取措施，防止僱主不遵行《僱員補償條例》的強制保險規定，以減少僱員補償援助計劃的個案量。他們促請當局加強執法行動、提高對沒有投購保險人士的刑罰，以及規定不遵行投購保險規定的僱主直接向管理局繳付徵款。

建議的方案

10. 當局經考慮各有關方面在諮詢期間表達的意見後，制定了一套方案，下文第 11 至 29 段概述建議措施。

(a) 計劃的援助範圍

(i) 《僱員補償條例》的法定補償

11. 該計劃的援助範圍須重新界定，使基金能達致長遠財政穩健。為使該計劃可作為安全網，現建議經修訂的計劃應維持《僱員補償條例》所規定的法定補償的全數保障，包括訂明受傷僱員或已故僱員的家屬有權向僱主申索的賠償項目(載於附件 B)。

(ii) 特惠款項

12. 為紓緩該計劃因普通法賠償數額上升而造成財政不穩的情況，並為受傷僱員提供合理的保障，現建議根據計劃發放特惠款項，以代替普通法損害賠償。

13. 有關個案如已獲法院判給普通法損害賠償，則可由基金支付建議的特惠款項，但數額不得超過法院所判的損害賠償總額。特惠款項額如不超過 150 萬元，基金會以一筆過方式支付款項；但如超過 150 萬元，則基金會先支付 150 萬元，然後每月支付 1 萬元或相等於工人發生意外時所得的薪酬，兩者以數額較高者為準。

14. 在非致命個案中，特惠款項會發放給受傷僱員。至於致命個案或受傷僱員在獲發給所有特惠款項前逝世，則特惠款項(包括初步付款及其後按月付款)會發放給其配偶及 21 歲以下的子女。已故僱員的子女年滿 21 歲後，便不再獲發放每月的付款，而已故僱員的其他受養人則沒有資格領取基金管理局發給的特惠款項。

15. 實施這項建議，可紓緩該計劃因普通法申索個案涉及龐大賠償數額而造成財政不穩的情況，更有助基金的長遠財政狀況回穩。此外，根據這項建議，受傷僱員及其家屬亦可獲得長期的經濟援助。

(b) 削減利息

16. 目前，基金管理局須就應付予受傷僱員的援助額支付由意外發生日期至判決日期之間的“判決前利息”，以及由判決日期至付款日期之間的“判決後利息”。一般來說，法院會分別以“判決利率”²的

² 判定利率”是指根據《高等法院條例》(第 4 章)第 49(1)(b)條所定的利率，該條文規定：

“判定債項須帶有單利，……，利率則按終審法院首席法官不時藉命令所決定者計算。”

50% 及 100%來判決這兩部分的利息。至二零零一年三月為止，“判定利率”為每年 12.5%。

17. 現行的判定利率高於市場息率，用意是令欠債人盡早清還判定債項及損害賠償。就該計劃所援助的個案來說，由於基金管理局不會故意拖延向申請人付款，因此援助個案採用判定利率計算利息並不適當。再者，目前並沒有條文規定向基金管理局提出申請的時限，因此，優厚的判定利率便成為誘因，使申請人無須從速管理局提出申請。

18. 為了堵塞漏洞，現建議修訂《僱員補償援助條例》，訂明基金管理局支付法定補償的利息時，只須按“判定利率”的一半計算利息。即使採用新利率計算利息，應該仍可使未清償款項得以保值。

19. 基金管理局接獲補償申請後，會審查有關文件並在有需要時進行查詢，基金管理局就每宗申請作出決定前，均會徵詢法律意見。這些程序均需要一些時間進行，在這段期間開始累算利息，並不合理。根據運作經驗顯示，基金管理局在接獲補償申請後，可在四至六個月內就 80%的個案作出決定。因此，現建議在申請人向基金管理局提出補償申請當天起計的 180 天內，不發放任何利息。

(c) 訴訟費用

20. 基於發放特惠款項以代替普通法損害賠償的建議，基金管理局將不會負責普通法損害賠償，因此亦不會再就普通法損害賠償支付訴訟費用。當局考慮過顧問的建議，剔除有關申索法定補償的訴訟費用的付款，但為了不會損害僱員的利益，特別是涉及補償金額較小的個案，我們建議基金管理局應繼續就申索法定補償的訴訟費用付款。

(d) 基金管理局在法律訴訟中的角色

21. 目前，《僱員補償援助條例》並無明確條文授權基金管理局在法律訴訟中就申索作出抗辯，這對基金管理局相當不利，因為無力支付補償的僱主多在訴訟中缺席，以致無人就有關的申索進行抗辯。為加強保障基金管理局的利益，該局應獲授權，以便在有關可能向基金提出申索的法律訴訟中，擔當更積極的角色。

22. 現建議，如有人提出訴訟，就一項與工作有關的意外事件申索法定賠償或普通法損害賠償，則基金管理局可隨時向法院申請參與訴訟，就有關申索作出抗辯。此外，基金管理局應獲授權與申請人商討和解方案。在參與關於根據《僱員補償條例》提出申索的訴訟中，基金管理局亦應有權與有關方面協定稅前費用。

(e) 申索程序

23. 為了使基金管理局能就每宗可能提出的申索個案決定是否向法院申請參與訴訟，有需要設定一個時限，規定任何有權向基金申請補償的人士須在該指定時限內通知基金管理局。現建議這些人士須在向法院提交根據《僱員補償條例》或普通法損害賠償提出申索的令狀後 30 天內(或基金管理局提出的延展期內)，向基金管理局送達訴訟通告。這些人士不得在通告發出後的 45 天內，向法院尋求判決或與另一方和解，以便基金管理局決定是否向法院申請參與訴訟。任何人士如無合理辯解而未能向基金管理局送達訴訟通告，則管理局無須向這些人士支付任何補償款項。

24. 另外，申請人須在法院或勞工處處長裁定補償數額後六個月內，向基金管理局提交根據《僱員補償條例》提出的補償申請，藉此鼓勵早日償付申索款額，減低基金管理局支付利息的負擔。六個月的時限應足夠讓申請人在向基金管理局申領款前，對不履行付款責任的僱主提出破產或清盤訴訟，以執行法院命令。

(f) 向僱主收取附加費

25. 僱主如沒有投購僱員補償保險，實已逃避向基金管理局繳交徵款，並可能導致有人根據該計劃索償。我們諮詢上屆立法會人力事務委員會時，有委員曾建議，應規定這些僱主支付一筆款項，以彌補因他們沒有投購保險而令基金管理局損失其應得的徵款收入。

26. 經研究多個方案後，當局建議規定那些沒有投購保險的僱主須向基金管理局支付附加費。鑑於基金管理局因個別僱主沒有投購保險而須承擔的風險，以及因追討附加費而可能須支付行政費用，現建議在計算附加費的數額時，參考有關僱主在被發現違法後投購僱員補償保險時所支付的保費數額。我們建議，按保費數額釐定分三級制的附加費額：

| 保費數額 | 附加費數額 |
|--------------------|---------|
| 1,000 元以下 | 1,000 元 |
| 1,000 元至 4,000 元以下 | 4,000 元 |
| 4,000 元或以上 | 8,000 元 |

27. 如被定罪的僱主沒有合理辯解而未能應基金管理局的要求提供資料(例如保單資料或終止業務通知)，以供評估附加費，則不論已支付多少保費，該名僱主亦須向管理局支付 8,000 元附加費。

(g) 增加徵款

28. 基金管理局現時的徵款收入不足以應付開支。自一九九六至九七年度以來，管理局每年的徵款收入均為 2,000 萬元。在實施上述措施後，首四年的開支預計為每年 4,200 至 4,600 萬元左右，由第五年開始，每年的開支將為 4,000 萬元左右。雖然最近經濟復蘇令基金管理局的徵款收入輕微增加，可是，現佔保費 1% 的徵款率仍未能彌補不足之數。

29. 為解決基金管理局收支失衡的問題，我們建議，把該計劃的徵款率的實質增幅訂為 1%。加上利息及投資收入，基金管理局每年將有約 4,500 萬元的收入，足以償還貸款及使其長遠財政狀況回穩。

遵守強制性保險規定

執法行動

30. 長遠來說，改善遵守強制性保險規定的情況，可減少日後向該計劃索償的個案數目。勞工處一向很重視執行《僱員補償條例》的強制性保險規定。在二零零零年，勞工處就強制性保險規定進行了 83 990 次巡查，巡查次數較一九九九年增加 7%。勞工處在二零零一年會繼續積極進行巡查，並會按照執法經驗修訂巡查策略。此外，部門亦會加強巡查服務行業和新機構的僱主，以及在商業單位、商場和新住宅樓宇經營室內裝修工程的僱主。

31. 勞工處設有一條投訴熱線，如僱員懷疑僱主沒有遵守保險規定，可向熱線提供資料，以便當局進行調查。勞工處會繼續宣傳這條熱線。

32. 除例行巡查和調查投訴外，勞工處亦舉辦各項特別活動，例如在二零零一年三月舉辦了一次全港活動，於兩星期內視察了 6 280 所機構，當局並會檢控 141 名未有為僱員投保或未能為調查出示保單的僱主。透過這些調查行動，當局可向僱主傳遞明確信息，以示當局決心確保強制性保險規定獲得遵從。

增加罰款額

33. 《僱員補償(修訂)(第 2 號)條例》於二零零零年八月一日生效後，沒有投購僱員補償保險的僱主可被判處的最高罰款額，已由 25,000 元增至 100,000 元。增加罰款額可加強阻嚇作用，對付不遵守強制性保險規定的情況。

宣傳及教育

34. 自二零零一年三月以來，勞工處再度舉辦了一系列大型宣傳活動，提醒僱主需投購僱員補償保險。除了在電台和電視播放宣傳短片外，該處亦在公共巴士車身刊登廣告。另外，又透過地鐵站的廣告箱、互聯網及部門通訊，宣傳類似的消息。該處會在二零零一年為僱主和僱員舉辦講座、研討會和展覽。

35. 在入境事務處、民政事務總署、商業登記署、主要僱主聯會及中小型企業聯會等協助下，勞工處特別印製和派發了一些海報和單張，以宣傳強制性保險和投訴熱線。該處會充分利用二零零一至零二年度的 110 萬元撥款，就《僱員補償條例》及強制性保險規定，展開宣傳活動。

諮詢

36. 勞顧會已通過建議的措施。基金管理局亦已通過有關加強管理局在訴訟中的角色、修訂申索程序、調整利率以及向被定罪的僱主收取附加費等建議。

財政及人手的影響

37. 由於修訂法例需時，而增加徵款率亦需要時間才能產生效用，因此政府已向基金管理局提供 6,000 萬元的貸款，以協助管理局渡過財政困難。除此之外，以上對改善計劃的建議對政府財政及人手方面並無影響。

經濟影響

38. 根據在二零零零至零一年度收取的僱員補償保險徵款額計算，如按建議把徵款率實質增幅訂為 1%，估計可為基金管理局帶來每年約 2,200 萬元的額外徵款收入。

立法程序時間表

39. 我們希望可在二零零零至零一年度的立法會會期內，向立法會提交上述建議的修訂法例。有關修訂如獲得通過，將會即時生效。

保險公司無力償債

40. 在當局完成檢討及廣泛諮詢工作後，委員應留意到保險業監督最近委任了經理人，接管三家在本港註冊保險公司的事務及其財產。該經理人亦認為，根據《保險公司條例》的定義，有關保險人已屬資不抵債。因此，經理人已向法院申請清盤。根據《僱員補償援助條

例》，該計劃有法律責任對已向資不抵債的保險公司投購保險的僱主，就有關保險單涵蓋的受傷僱員的補償或損害賠償付款。

41. 我們留意到三間保險公司中，其中兩間活躍於僱員補償保險業務。現階段我們無法準確確定因這些保險公司資不抵債而引致對該計劃的申索會有多少，但根據勞工處的紀錄，與這三間資不抵債的保險公司有關的申索個案有約一千宗。為使基金管理局有能力應付對這些申索的法律責任，該計劃的徵款率很可能須要作進一步的增加。

42. 儘管最近的發展可能會影響建議的徵款率，我們仍然希望邀請委員就第 11 至 29 段所載方案的原則表達意見。

教育統籌局
二零零一年四月

僱員補償援助基金管理局
收支賬目

| | 91/92 (1.7.91 - 31.3.92) | 92/93 | 93/94 | 94/95 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 | 99/2000 | 2000/2001 (截至 31.3.2001) |
|----------------------|---|--------------|--------------|--------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------------|----------------|---|
| 援助個案數目 | 27 | 12 | 12 | 20 | 18 {1}* | 19 {1}* | 23 {1}* | 28 | 35 | 26 |
| 總收入 (百萬元) | 16.7 | 15.7 | 21.8 | 33.8 | 31.7 | 23.9 | 28.5 | 22.4 | 21.5 | 26.0 |
| 徵款收入 (百萬元) | 16.5 | 15 | 20.6 | 31.3 | 27.8 | 20.9 | 23.7 | 20 | 19.8 | 25.2 |
| 利息及其他收入 (百萬元) | 0.2 | 0.7 | 1.2 | 2.5 | 3.9 | 3 | 4.8 | 2.4 | 1.7 | 0.8 |
| 總支出 (百萬元) # | 2.6 | 4.5 | 23.8 | 10.8 | 11.2 | 35.4 | 49.7 | 29.1 | 40.6 | 28.9 |
| 援助數額 (百萬元) | | | | | | | | | | |
| — 法定補償 | 1.39 | 0.48 | 1.57 | 0.86 | 4.68 | 2.08 | 0.96 | 7.93 | 5.8 | 4.47 |
| — 普通法損害賠償 | 0.78 | 2.15 | 3.88 | 6 | 15.4 {13.9}* | 25.6 {16.4}* | 33.8 {15.3}* | 10.03 | 18.9 | 12.28 |
| 利息 (百萬元) | 0.71 | 0.97 | 1.65 | 2.06 | 1.82 | 2.36 | 3.58 | 4.32 | 5.4 | 3.29 |
| 法律費用 (百萬元) | 0.49 | 0.69 | 1.57 | 1.5 | 2.51 | 4.12 | 9.72 | 4.23 | 7.7 | 6.49 |
| 行政費用 (百萬元) | 0.16 | 0.4 | 0.23 | 0.43 | 0.74 | 1.2 | 2.4 | 2.55 | 2.8 | 2.34 |
| 盈餘 / 虧損 (百萬元) | 14.1 | 11.2 | -2 | 23 | 20.5 | -11.5 | -21.2 | -6.7 | -19.1 | -2.9 |
| 累積盈餘 (百萬元) | 14.1 | 25.3 | 23.3 | 46.3 | 66.8 | 55.3 | 34.1 | 27.4 | 8.3 | 5.4 |

註：

在同一欄內的法定補償金額、普通法損害賠償金額、利息及法律費用的總和未必相等於該欄的總支出金額，因為在某一年支付的援助金額，可能是用以支付以往還未付款的援助金額。

* 在 { } 括號內的數字，是就數宗涉及普通法的巨額申索個案所支付的損害賠償金額，每宗賠償均超過 1,000 萬港元。

《僱員補償條例》

補償項目一覽表

| 非致命個案 | 致命個案 |
|---|---|
| <p>按期付款</p> <p>僱員因工受傷在病假期間暫時喪失工作能力，可獲得補償，數額按受傷僱員每月收入的五分之四計算。</p> | <p>死亡補償</p> <p>僱員因意外而死亡，其家庭成員可獲得死亡補償，數額按死亡僱員的年齡及每月收入計算，最高補償額為 1,764,000 元。</p> |
| <p>永久地完全喪失工作能力的補償</p> <p>僱員因工受傷而喪失工作能力，可獲得補償，數額按受傷僱員的年齡、每月收入及喪失工作能力的程度計算，並以一筆過方式支付。最高補償額為 2,016,000 元。</p> | <p>殯殮及醫護費用</p> <p>任何人士為在意外中死亡的僱員支付殯殮及醫護費用，可獲發有關費用，最高數額為 35,000 元。</p> |
| <p>醫療費用</p> <p>受傷僱員為求診而支付款項，可獲發醫療費用，最高數額為每日 175 元。</p> | |
| <p>護理及照顧方面的補償</p> <p>受傷僱員如永久喪失工作能力及日常起居生活需他人照顧，可獲得補償，最高數額為 412,000 元。</p> | |
| <p>義製人體器官或外科器具的費用</p> <p>包括供應和裝置義製人體器官或外科器具的基本費用(最高數額為 33,000 元)，以及可能需要修理和更換義製人體器官或外科器具的費用(最高數額為 100,000 元)。</p> | |