

立法會人力事務委員會
二零零一年一月十八日會議

香港的僱員補償制度

引言

二零零零年十一月底，香港保險業聯會發表了一份顧問研究報告書。報告書的目的，是檢討香港僱員補償保險業務的表現，以及提出可行的改革措施。

2. 顧問在擬備報告書時，曾與保險公司進行廣泛討論，並作出多項調查和分析。報告書指出，由於補償金和相關費用在過去十年逐步增加，目前僱員補償保險業務已出現經費不足的情況，不足款額約為每年 20 億元。顧問已探討經費不足的原因，並提出了多項可行的改革措施。現將報告書的行政摘要載於**附件**。

3. 基於報告書的研究結果及建議，保險業聯會宣布，將會跟進報告書內關於保險公司承保僱員補償業務的建議。保險業聯會亦促請政府考慮改善僱員補償制度。

4. 本文件闡述政府對報告書所載建議的回應。

相關的法例規定

5. 報告書提及《僱員補償條例》所訂明的僱員補償制度、法院根據普通法就與僱傭有關的受傷事故所判給的損害賠償，以及保險業在承保僱員補償保險方面的運作情況。因此，我們需提供有關上述方面的背景資料。

6. 《僱員補償條例》規定，如僱員因僱傭關係遇到意外以致傷亡，或患上指明的職業病，個別僱主須向有關僱員或已故僱員的家屬支付補償。該條例是以“不論過失”的原則運作。如僱主在有關事故中曾經犯錯，《僱員補償條例》並無限制受傷僱員根據普通法向僱主索償的權利。如證實僱主確有疏忽，則僱主根據該條例所須支付的補償額便會從法院所判給的損害賠償額中扣除。

7. 由於個別僱主須承擔支付補償和損害賠償的法律責任，《僱員補償條例》規定僱主必須投購保險，以承保他們根據該條例所須承擔的法律責任及根據普通法所須支付的損害賠償，從而確保僱主在有需要時，能夠支付有關款項。

8. 關於經費不足的情況，《保險公司條例》規定保險公司必須按年呈交財務報表，以供保險業監理專員審核，包括查看它們是否遵守有關償付準備金的規定。如發現值得關注的地方，保險業監理專員會要求保險公司相隔較短時間（例如按季）呈交財務報表。當局會及早對有關的保險公司採取補救行動，例如要求他們注資以填補償付準備金不足之數，以保障保單持有人。關於保險公司的各項業務，包括僱員補償保險業務，保險業監理專員亦規定保險公司預留儲備資金，以承擔業務將來的法定責任。

政府的回應

有關保險業運作的建議措施

9. 報告書顯示，過去六年，僱員補償總額增加一倍，但收取所得的保費則減半，令僱員補償保險業務出現經費嚴重不足的情況。顧問指出，業內競爭激烈，已令保費下降至不足以讓保險公司承擔責任的水平。

10. 報告書提出多項補救建議，例如重新制定保費策略、加強資訊管理及收集職安紀錄的資料，以及制定由保險公司資助的防欺詐措施。政府認為，這些建議都很有建設性，並希望業界能夠共同實施這些建議。

11. 顧問指出，支付予中介人的佣金佔保費達 23% 是過高的，並建議立法限制佣金水平。不過，在自由市場裏，釐定保費（其中包括支付予中介人的佣金）屬保險公司的商業決定。政府認為不宜作出干預。事實上，《保險公司條例》第 26(3A) 條亦禁止政府作任何干預。政府知悉，顧問已向保險公司提出另一個選擇，就是訂定一個較有系統的保費計算方法，以便更精確而有效地計算佣金成本。

12. 顧問指出，由於欠缺有關業務表現準則及定價方面的有用資料，以致保費收入欠穩定及出現目前經費不足的情況，因此，顧問建議，業界應廣泛搜集僱員補償保險業內有關保費及索償的資料。保險業監理處同意，市場保持透明度十分重要，因此該處會與保險業聯會進一步商討這項建議。

13. 為減少管理方面的開支，顧問建議政府考慮設定某些發牌條件，例如市場佔有率及是否有提供用作監管業務表現及定價的統計資料等，以限制保險公司的數目。政府認為，只要保險公司具備《保險公司條例》所規定的財政資源和專業知識，則不宜限制進行僱員補償保險業務的保險公司數目。政府相信，競爭有助改善為市民提供的服務。

有關僱員補償制度的建議措施

14. 政府同意報告書第 II 部分第 5 段所述，現行僱員補償制度已能為因工受傷的僱員及已故僱員的家屬，提供公平及公正的補償。政府定期檢討《僱員補償條例》的條文，以改善僱員福利。在制定任何改善補償福利的措施前，我們的一貫做法，是徵詢業界對保費影響的意見。因此，保險公司充分明白它們因法定補償改善措施予以制定而須承擔的責任，並應預留款項應付額外的責任。

逐步遞減法定補償額

15. 顧問認為，現時受傷僱員在放取病假期間可獲發放的按期款項佔其受傷前所得收入五分之四，這個補償水平會誘使僱員繼續放取病假而不願盡早復職。為此，顧問建議，如受傷僱員已享有該項福利超過六個月，則按期款項應減至僱員受傷前所得收入的 67%。關於這點，請議員注意，工傷病假的長短，由註冊醫生或僱員補償評估委員會因應受傷僱員的傷勢而決定。我們沒有理由相信這些獨立的專業人士會作出偏頗和不公平的決定。此外，勞工處的統計數字亦顯示，在一九九九年涉及僱員放取三天以上病假並已獲得解決的補償申索個案當中，75%受傷僱員的工傷病假少於 30 天，95%少於六個月。因此，我們不相信現時有濫用工傷病假的情況。除非有充分證據顯示現行制度有被濫用的情況，否則我們不同意以任何方式削減為受傷僱員提供的合法和合理的補償。

強制康復計劃

16. 顧問指出，《僱員補償條例》及僱員補償制度純粹是一個補償機制，而不是一個注重僱員康復和復職，以及在其喪失工作能力期間提供生活費補償的機制。顧問估計，本港目前為受傷僱員提供的有效職業康復服務，可謂微不足道，並認為當局如及早介入，會大大有助僱員盡早復職，並因此提供符合成本效益的安排。顧問參考了幾個國家的現行做法，建議當局考慮推行一項措施，以期鼓勵僱員即使仍未完全康復也可先行復職。通過客觀的評估方式，補償制度可對僱員所失去的工作能力作出大部分的補償。

17. 政府知悉，強制性康復計劃並非國際上的慣常做法，而顧問亦沒有全面評估這類計劃的成效。目前，本港已有機構為因僱傭關係而受傷以致永久或暫時喪失工作能力的僱員提供康復服務，協助他們盡快康復，重新投入勞工市場。我們認為，立法規定僱主提供職位給尚未完全康復的僱員，並不恰當，而且會對中小型企業造成實際困難。這些企業佔全港企業 98%，它們並無能力去設計和推行有關計劃。

限制受傷僱員根據普通法索償的權利

18. 鑑於索償費用並不穩定而且有上升的趨勢，顧問建議採取一些措施，例如設定最低的受損程度，把根據普通法索償的權利局限於嚴重受傷的僱員，又或借鑑新加坡的做法，規定受傷僱員只可選擇申領法定利益或根據普通法申索損害賠償。

19. 香港的法律制度其中一個主要的部分是，涉訟一方有權根據普通法就另一方的疏忽向其索償。而這亦涉及重要的法律原則。根據顧問的資料，普通法損害賠償只佔賠償總額約 35%。這數字並不足以作為理據，改變既有的做法及廣被接受的法律原則。

限制受傷僱員就僱員補償評估委員會的裁定提出上訴的權利

20. 根據現有條文，僱員補償評估委員會負責評估因僱傭關係以致意外受傷的僱員永久喪失工作能力的程度。僱主或僱員均有權就委員會所作的評估向法院提出上訴。顧問指出，目前受傷僱員均會向法院提出上訴，要求調高委員會評定的賠償額。有鑑於此，顧問建議應限制提出上訴的情況。

21. 勞工處的統計數字顯示，在一九九九年約 20,000 宗評估個案當中，只有 70 宗個案獲轉介予法律援助署，以便就委員會的評估提出上訴。政府認為，並無足夠理據限制或撤銷僱主或受傷僱員向法院尋求解決問題的權利，如果目的只是阻止僱員就評估結果提出覆核要求。

未來路向

22. 政府會定期檢討僱員補償制度，並會如過往般徵詢業界的意見。在檢討過程中，我們會徵詢各有關方面對顧問報告書的意見。

教育統籌局
二零零一年一月

第一部分 行政摘要

1. 背景

二零零零年四月，香港保險業聯會委託 Trowbridge Consulting ("Trowbridge") 及 Deacons 進行顧問研究，檢討僱員補償制度並提出可行的改革建議。

保險業聯會會員一向根據現行制度支付大部分補償及收取保費以維持成本。我們委託顧問進行這項研究，正好反映出聯會會員已知悉在過去十年中，補償額及相關費用大幅上升，並關注這情況會影響現行制度的穩健。

本摘要只載列研究報告的部分資料，讀者應參閱整份報告，並特別留意第二部分有關研究的假設及限制的詳細內容。

2. 計劃的財務安排

表面上，香港的補償制度運作良好，為受僱人士提供合理權益，但實際上，卻出現嚴重資金不足的問題，估計總額達每年約 20 億港元。我們估計，現時直接承保人為申索預留的儲備淨虧損約 10 億元。我們估計，法定補償及普通法損害賠償每年正以高於通脹 5% 至 8% 的幅度增長，而計劃大部分成本，則用作補償傷勢較輕的僱員。

3. 成因

我們認為現行計劃出現資金不足，共有六個主要原因：

- (i) 保險市場競爭非常激烈，而且分散。
- (ii) 計劃過多資金流作其他用途，例如過高的中介人佣金(遠高於其他國定的水平)，以及高昂的訟費及其他參與解決申索爭議的專家費用。
- (iii) 普通法損害賠償及法定權益不斷增加，由於法例的修訂及司法機關的取向，兩者將來仍會繼續以高於通脹的幅度增加。

- (iv) 業界對計劃成本的資料不足，亦沒有系統地、集中地搜集及分析有關資料。
- (v) 沒有強調復康工作及盡早復職的重要，使一些工人長期放取病假。
- (vi) 並無有效措施阻止僱員一直領取補償，直至法定限期完結為止。

4. 可行的改革措施(作進一步研究)

改革措施包括引入或實施以下各項目：

- (i) 在受傷僱員因為損失收入而領取法定補償六個月後，將補償額逐步遞減，加強鼓勵受傷僱員復職。
- (ii) 提供強制復康計劃，僱主、醫護人員及受傷僱員均須參加。
- (iii) 限制受傷僱員申索普通法損害賠償的權利，只讓嚴重受傷僱員申索、完全不准申索，或只容許受傷僱員只可申索法定補償或普通法損害賠償，但不可兩者兼得。
- (iv) 限制符合某些發牌條件的保險公司的數目。
- (v) 向保險公司施加法定責任，必須提供資料，作監察計劃的營運及定價之用。
- (vi) 立法限制佣金水平。
- (vii) 由業界成立小組，專責爭取就解決爭議、訴訟、調停或其他程度進行改革。
- (viii) 限制只可在特殊情況下，才可就普通或特別評估委員會對喪失工作能力程度的評估，提出上訴。
- (ix) 限制受傷僱員申索普通法損害賠償的權利(上列第 iii 項措施)，會直接影響訟費及專家費用的水平。另外，若就法律援助署外判的案件進行投標，以及根據申索的性質，設立定額收費制度，根據申索的案情及大小，固定訟費及專家費用的金額或設定適當的水平，訟費及專家費用可進一步減少。

5. 總結

現行制度若維持現時的融資安排，將不能長期保持穩健，大規模的改革應盡快推行，否則，必然會有保險公司及再保公司退出市場，而部分保險公司亦可能破產。