

財務委員會討論文件

2002 年 6 月 21 日

貸款基金

總目 257—僱員補償援助基金

分目 101 給予僱員補償援助基金管理局的過渡貸款

請各委員批准把核准承擔額由 6,000 萬元提高至 2 億 8,000 萬元，以便向僱員補償援助基金管理局提供 2 億 2,000 萬元的額外貸款。

問題

2001 年 4 月，澳洲興業保險集團在本港的兩家附屬公司因無力償債而導致僱員補償援助基金管理局(下稱「基金管理局」)須承擔巨額款項，使該局的資金更形緊絀，故需要額外款項，方可解決問題。

建議

2. 勞工處處長建議把貸款基金總目 257 分目 101 項下的核准承擔額由 6,000 萬元提高至 2 億 8,000 萬元，以便向基金管理局提供 2 億 2,000 萬元的額外貸款，以應付資金緊絀的問題，使基金管理局得以向合資格的申請人(包括向無力償債的承保人投購僱員補償保險的僱主)提供援助。教育統籌局局長(下稱「教統局局長」)支持這項建議。

理由

基金管理局的財政困難

3. 基金管理局的經費來自僱員補償保險保費的徵款。目前，僱員補

償保險徵款管理局負責徵收僱員補償保險保費的 5.3% 作為徵款，並把款項分配予三個機構：分別是基金管理局(佔 1%)、職業安全健康局(佔 2%)和職業性失聰補償管理局(佔 2.3%)。基金管理局自 1991 年成立以來，其徵款率一直維持在 1%。

4. 近年，基金管理局處理過數宗涉及普通法損害賠償的援助申請，就每宗申請所支付的援助金額均超過 1,000 萬元。此外，由於多項大型基建工程已經完竣，從建造業的保費所得的收入亦隨之減少，加上保險業競爭激烈，導致保費額下調，以致基金管理局的徵款收入亦告減少。因此，自 1996-97 年度以來，基金管理局每年均出現營運赤字。

5. 基金管理局在 1991 年至 2002 年 5 月 31 日期間每年的收支情況載於 *附件 1* 的列表。

在 2001 年給予基金管理局的過渡貸款

6. 政府認為必須解決基金管理局入不敷支的問題，故在 1999 年開始檢討僱員補償援助計劃(下稱「援助計劃」)。不過，當政府正就援助計劃制定改革方案時，基金管理局的累積儲備在 2000 年年初已降至甚低水平。委員在 2000 年 6 月 16 日批准提供一筆為數 6,000 萬元的過渡貸款予基金管理局，以協助該局在援助計劃改革方案預期在 2001 年 7 月底生效前，得以應付資金緊絀的問題(請參閱 FCR(2000-01)30 號文件)。基金管理局在 2001 年 7 月提取貸款，其後並根據貸款協議償還了第一期為數 1,000 萬元的款項。至今未償還的過渡貸款餘額為 5,000 萬元。

澳洲興業保險集團無力償債

7. 2001 年 4 月，澳洲興業保險集團在本港的三家附屬公司，因澳洲的母公司無力償債而須臨時清盤。其中兩家附屬公司在香港的僱員補償保險市場頗為活躍。根據《僱員補償援助條例》的規定，如承保人因無力償債而不能履行責任，基金管理局須向僱主作出彌償。

8. 根據澳洲興業保險集團臨時清盤人提供的資料，有關的無力償債承保人承保的僱員補償保險單中涉及因工受傷的索償總額，估計約為 3 億 7,170 萬元。受影響的僱主向受傷僱員支付法定的僱員補償和普通

法損害賠償後，便會向基金管理局申請援助。根據基金管理局現已接獲的申請個案數目推算，我們預期，基金管理局須在未來數年就大部分這些僱主提出的援助申請，支付所需的援助金。

9. 截至 2002 年 5 月 31 日為止，基金管理局就澳洲興業保險集團無力償債而引致的索償申請，支付了為數 2,280 萬元的援助款額。

改革僱員補償援助計劃

10. 為使援助計劃長遠的財政狀況回復穩健，教統局局長在 2002 年 2 月 27 日向立法會提交《2002 年僱員補償援助(修訂)條例草案》(下稱「修訂條例草案」)，以改革援助計劃。建議的改革方案包括－

- (a) 以濟助付款代替普通法損害賠償的援助；
- (b) 調低須就僱員補償支付的利息息率；
- (c) 賦權基金管理局參與法律訴訟，就申索作出抗辯，以保障基金的利益；
- (d) 修訂向基金管理局提交申請的程序；
- (e) 向沒有投購僱員補償保險的僱主徵收附加費；
- (f) 把僱員補償保險費徵款率提高一個百分點，並把這筆額外的徵款收入，全數撥給基金管理局(換言之，基金管理局從僱員補償保險費所得收入的徵款率，會由 1% 調高至 2%)；以及
- (g) 重新分配職業性失聰補償管理局部分徵款收入，將之撥予基金管理局。

立法會會在 2002 年 6 月 26 日恢復修訂條例草案的二讀辯論。

11. 關於上文第 10 段(g)項，為了無須進一步調高僱員補償保險費的徵款率，而基金管理局仍有足夠財力在未來數年應付因澳洲興業保險集團無力償債而引致該局資金緊絀的問題，我們在修訂條例草案內建議應把職業性失聰補償管理局的徵款率長期地由 2.3% 調低至 1.8%，並把這 0.5 個百分點的徵款撥予基金管理局。此外，我們已在修訂條例草案內建議在 2002 至 2007 年的五年內，再把職業性失聰補償管理局 0.6 個百分點的徵款率撥予基金管理局。如修訂條例草案獲得通過，基金管理局由 2002 年 7 月 1 日起至 2007 年 6 月 30 日止的徵款率會增至 3.1%，而由 2007 年 7 月 1 日起以後的徵款率則會調低至 2.5%。

需要額外貸款

12. 雖然提出上文第 10 段所述的擬議改革措施，但由於澳洲興業保險集團無力償債而使申索個案大幅增加，基金管理局仍然沒有足夠財力支付可能在未來數年須付的援助金額。在 2001-02 年度最後的幾個月，基金管理局須就該集團無力償債而引致的申索支付援助金，以致基金儲備急遽減少。截至 2002 年 5 月 31 日為止，基金管理局的儲備為 1,870 萬元。如上述情況持續下去，而基金又缺乏額外資助，基金管理局的儲備可能會在 2002 年年中用罄。

13. 如果基金的款項不足以支付須承擔的款額，基金管理局便須根據《僱員補償援助條例》第 26 條所訂的優先付款機制付款。在這情況下，合資格的申請人可就未清付的款額獲付利率頗高的利息，基金管理局的儲備因而更快耗盡。再者，採用優先付款機制，亦會對合資格的申請人造成不便，甚至可能令他們陷入困境。因此，我們有需要向基金管理局提供一筆額外貸款，協助該局應付資金緊絀的問題，以便向合資格的申請人(包括因承保人無法履行責任而得不到彌償的僱主)提供援助。

建議的貸款條件

14. 經審慎評估基金管理局估計所需的資金後，我們建議向該局提供一筆為數 2 億 2,000 萬元的額外貸款。在釐定這個貸款額時，我們預計基金管理局因澳洲興業保險集團無力償債而或須承擔的款額會在未來四年陸續到期支付，其中有 60% 的款項須在 2002-03 年度起計首兩年支付，餘下 40% 須在隨後兩年支付。由於可分數年支付有關款項，加

上基金管理局在 2002 年 7 月至 2007 年 6 月五年間的徵款率為 3.1%，徵款收入因而有所增加，所以建議的額外貸款額應足夠供基金管理局支付澳洲興業保險集團無力償債而引致該局須承擔的全部款項。在計及上文第 10 和第 11 段所述的徵款加幅和調整徵款率，以及提供建議的額外貸款後，基金管理局的現金流量預測，載於 *附件 2* 的圖表。

15. 我們建議按下述條件提供 2 億 2,000 萬元額外貸款予基金管理局—

(a) 貸款提取期限：

基金管理局可在 2005 年 3 月 31 日或之前，按需要分期提取額外貸款；

(b) 還款條件：

基金管理局須由 2006 年 4 月 1 日起，以等額還款方式分十期償還貸款(包括貸款的本金和利息)，每年還款一次。基金管理局可隨時在到期還款之前償還全部或部分貸款。倘若基金管理局在現金流量方面遇到不可預計的問題，以致未能如期還款，則基金管理局可在得到財政司司長批准後，修訂還款時間表或延長還款期；以及

(c) 利率：

利息會由提取貸款當日起按政府「無所損益」利率¹計算。2005 年 3 月 31 日或之前所應付的利息可化作本金。

16. 我們建議，額外貸款的利息應按政府「無所損益」利率計算，以符合支付僱員補償是僱主的責任這個原則。財務委員會之前所批准的 6,000 萬元過渡貸款，在息率方面亦採用了同樣的安排。

17. 由於基金管理局沒有能力按照現行的貸款協議償還過渡貸款的 5,000 萬元餘額，我們會按上文第 15 段(b)項所述擬議額外貸款的貸款條件，重組還款安排。

¹ 政府根據「無所損益」原則所釐定的利率，較發鈔銀行的平均最優惠貸款利率低兩厘。

18. 按照附件 2 所載的現金流量預測推算，基金管理局可在 2015-16 年度或之前清還全部貸款和利息。這是假設使基金管理局財政回復穩健的措施(見上文第 10 和第 11 段)會在本年稍後時間得以落實，而在還款期內，亦沒有重大事件，導致申索個案激增或徵款收入銳減。

對財政的影響

19. 向基金管理局提供額外貸款，並按政府「無所損益」利率計算利息的建議，不會對政府造成額外的財政負擔。

背景資料

20. 基金管理局在 1991 年 7 月 1 日根據《僱員補償援助條例》成立，以便管理僱員補償援助基金，向根據該條例有資格獲發援助金的人士提供援助。根據該條例的規定，受傷僱員或已故僱員的遺屬如在用盡法律上和財力範圍內一切可行方法後，仍無法向僱主或承保人追討僱員補償或損害賠償，則可向基金申請援助金。此外，該條例亦保障僱主，一旦承保人無力償債而不能履行彌償責任，僱主亦可獲得援助。

21. 我們分別在 2001 年 11 月 15 日和 12 月 20 日就計劃的改革方案諮詢立法會人力事務委員會。上述方案包括政府向基金管理局提供為數 2 億 2,000 萬元的額外貸款。議員普遍支持擬議措施。

教育統籌局
2002 年 6 月

僱員補償援助基金管理局
收支結算表

	91-92 (1991年 7月1日至 1992年 3月31日)	92-93	93-94	94-95	95-96	96-97	97-98	98-99	99-2000	00-01	01-02	02-03 (截至 2002年 5月 31日)
獲批准的個案數目												
非澳洲興業保險集團個案	27	12	12	20	18	19	23	28	35	28	24	0
澳洲興業保險集團個案	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	205	0
收入總額(百萬元)	16.7	15.7	21.8	33.8	31.7	23.9	28.5	22.4	21.5	26.0	29.8	0.2
徵款收入	16.5	15	20.6	31.3	27.8	20.9	23.7	20	19.8	25.2	29.2	0
利息和其他收入	0.2	0.7	1.2	2.5	3.9	3	4.8	2.4	1.7	0.8	0.6	0.2
開支總額(百萬元) ^A	2.6	4.5	23.8	10.8	11.2	35.4	49.7	29.1	40.5	31	64.5	0.19
非澳洲興業保險集團個案	3.37	4.29	8.67	10.42	24.41	34.16	48.06	26.51	37.9	28.07	32.03	0
澳洲興業保險集團個案	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	22.77	0
行政開支	0.16	0.4	0.23	0.43	0.74	1.2	2.4	2.55	2.6	2.9	9.7	0.19
盈餘／虧損(百萬元)	14.1	11.2	-2	23	20.5	-11.5	-21.2	-6.7	-19	-5	-34.7	0.01
累積儲備(百萬元)	14.1	25.3	23.3	46.3	66.8	55.3	34.1	27.4	8.4	3.4	18.7	18.7

註

- A 開支總額是指某年度支付的援助款額，當中可能包括以往年度援助個案的未付援助款額，故此開支總額在扣除行政開支後，不一定相等於非澳洲興業保險集團個案和澳洲興業保險集團個案項下的分項數字，亦即在該年度內獲批准的援助款額。
- B 這數字已計及基金管理局在 2001 年 7 月提取了一筆由政府提供的 6,000 萬元過渡貸款，並在同一財政年度稍後時間清還為數 1,000 萬元的首期還款予政府。

2002-03至2016-17年度現金流量預測

現金流量(百萬元)

	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
徵款率	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%
收入															
徵款	59.450	89.900	89.900	89.900	89.900	81.200	72.500	72.500	72.500	72.500	72.500	72.500	72.500	72.500	72.500
收回款額	[1] 0.078	0.085	0.081	0.081	0.077	0.077	0.077	0.077	0.077	37.247	0.077	0.077	0.077	0.077	0.077
附加費	[2] 1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500
投資收益	1.074	1.608	1.650	1.626	1.740	1.931	1.864	1.662	1.454	1.806	2.168	1.976	1.777	1.573	1.990
總計	62.102	93.093	93.131	93.107	93.217	84.709	75.941	75.740	75.532	113.053	76.246	76.053	75.854	75.650	76.067
開支															
援助額(法定補償)	(18.380)	(18.380)	(12.718)	(12.718)	(10.880)	(10.880)	(10.880)	(10.880)	(10.880)	(10.880)	(10.880)	(10.880)	(10.880)	(10.880)	(10.880)
援助額(濟助付款)	(20.600)	(24.200)	(27.800)	(27.800)	(27.800)	(27.800)	(27.800)	(27.800)	(27.800)	(27.800)	(27.800)	(27.800)	(27.800)	(27.800)	(27.800)
援助額(澳洲興業保險集團個案)	(104.670)	(104.670)	(87.225)	(52.335)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
行政開支	(4.270)	(4.424)	(3.987)	(3.289)	(2.663)	(2.663)	(2.663)	(2.663)	(2.663)	(2.663)	(2.663)	(2.663)	(2.663)	(2.663)	(2.663)
總計	(147.920)	(151.674)	(131.730)	(96.142)	(41.343)	(41.343)	(41.343)	(41.343)	(41.343)	(41.343)	(41.343)	(41.343)	(41.343)	(41.343)	(41.343)
營運現金流量淨額	(85.818)	(58.581)	(38.599)	(3.035)	51.874	43.366	34.598	34.396	34.188	71.710	34.902	34.710	34.511	34.307	34.724
政府貸款	120.000	60.000	40.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
償還貸款和利息	[3] -	-	-	-	(41.227)	(41.227)	(41.227)	(41.227)	(41.227)	(41.227)	(41.227)	(41.227)	(41.227)	(41.227)	-
現金流量淨額	34.182	1.419	1.401	(3.035)	10.647	2.138	(6.629)	(6.831)	(7.039)	30.483	(6.325)	(6.518)	(6.716)	(6.921)	34.724
累積儲備(結轉自上一年度)	18.700	52.882	54.301	55.702	52.667	63.313	65.452	58.823	51.992	44.953	75.436	69.111	62.593	55.877	48.956
累積儲備(結轉入下一年度)	52.882	54.301	55.702	52.667	63.313	65.452	58.823	51.992	44.953	75.436	69.111	62.593	55.877	48.956	83.680

註：

[1] 基金管理局可行使代位權，向僱主或承保人收回已支付的援助款項。

[2] 我們在《2002年僱員補償援助(修訂)條例草案》建議，沒有投購僱員補償保險的僱主須向基金管理局繳付附加費。

[3] 假設政府「無所損益」利率的年利率為5.5厘。