

二零零一年十一月十五日
立法會人力事務委員會會議
資料文件

檢討職業性失聰補償計劃及
僱員補償援助計劃的援助措施

目的

本文件旨在向議員匯報，政府建議改善職業性失聰補償計劃，以及採取一系列措施，使僱員補償援助計劃的財政狀況回復長遠穩健。

I. 職業性失聰補償計劃

背景

2. 職業性失聰補償計劃(失聰補償計劃)於一九九五年根據《職業性失聰(補償)條例》設立，為從事高噪音工作以致失聰的僱員提供補償。目前，該計劃由職業性失聰補償管理局(失聰補償管理局)管理，經費來自僱主支付僱員補償保險費的 2.3% 徵款¹。

3. 政府於一九九六年曾檢討失聰補償計劃，並在檢討後提出多項建議，其中大部分建議已在《1998 年職業性失聰(補償)(修訂)條例》制定後實施。在立法期間，政府承諾在修訂條例制定兩年後，檢討失聰補償計劃。

失聰補償計劃的檢討

4. 基於上述背景，勞工處處長在二零零零年十二月委任一個工作小組，進一步檢討失聰補償計劃，指出尚待改善之處。工作小組得悉，當局在一九九六年進行的檢討還有三項建議仍

¹ 現時僱員補償保險費的徵款總額為 5.3%，其中分配給失聰補償管理局的比率佔 2.3%，職業安全健康局佔 2%，而僱員補償援助基金管理局則佔 1%。

未實施²。工作小組成員包括聽力學家、醫療專業人員、以及僱主、僱員、失聰補償管理局、教育統籌局(教統局)及勞工處的代表。

5. 在檢討期間，工作小組曾邀請各僱主及僱員協會、專業團體及代表病人權益的協會提供意見。工作小組亦參考其他國家的職業性失聰補償制度、因暴露在噪音下而導致聽覺受損的國際標準、噪音測量結果、職業性失聰的已知病徵，並已顧及在更有效保障僱員與防止濫用保障兩者之間，需要保持適當的平衡。

6. 工作小組於二零零一年七月完成檢討工作後，提出多項改善失聰補償計劃的建議，包括修訂補償金額、就助聽設備提供資助、重新評核，以及增訂新的指定高噪音工作。

建議

7. 政府已就工作小組的檢討結果諮詢各有關方面，包括勞工顧問委員會(勞顧會)及失聰補償管理局。經考慮各方面在諮詢期內提出的意見，政府已就改善失聰補償計劃制定一系列建議，有關詳情載於以下各段：

(a) 按照名義工資的增長率，提高補償金額的上限和下限

8. 根據《職業性失聰(補償)條例》，補償金額設有上限和下限，而現行的上下限由一九九五年沿用至今。為免補償金額的價值因工資變動而縮減，現建議將補償金額的上限由現時的 144 萬元提高至 201.6 萬元，並將下限由 24.8 萬元提高至 34.9 萬元。建議的增幅與名義工資指數過去幾年的變動以及在新訂的上下限正式採用前的預期變動保持一致。詳細的計算方法載於附件 1。

² 這三項建議包括定期檢討補償金額的上限和下限、調高永久喪失工作能力的百分比，以及提供助聽設備。

(b) 提高永久喪失工作能力的百分比，但 60% 的最高百分比則維持不變

9. 為計算補償金額，申索人聽力受損的程度會參照《職業性失聰(補償)條例》附表 4 折算為永久喪失謀生能力的程度(見附件 2)。在一九九六年進行的檢討，曾建議參照新加坡及英國沿用已久的制度，訂立一個新的計算表，以取代該附表。不過，失聰補償管理局由於財政緊絀，並未於一九九八年採用新計算表。現建議採用新的計算表，以取代現行的附表 4。經修訂的附表 4 載於附件 3。根據新計算表，在多數個案中，僱員永久喪失工作能力的百分比均會提高。不過，目前以 60% 作為喪失謀生能力的最高百分比則維持不變，原因是這個百分比與新加坡、澳洲及美國等國家的水平大致相若。

(c) 就購買、維修和更換助聽設備發還款項

10. 由於申索人失聰至某一程度便會很難與人溝通，並因而影響其謀生能力，因此，我們建議，申索人如根據《職業性失聰(補償)條例》的規定獲得有關永久喪失謀生能力的補償，便可獲得助聽設備。我們建議，以發還款項方式支付這個新項目的款項，每名申請人一生可獲發款項的上限為 1.5 萬元。

(d) 加入四種新的指定高噪音工作

11. 目前，《職業性失聰(補償)條例》附表 3 訂明 25 種高噪音工作。要符合該條例規定的補償資格，申索人須證明起碼已從事任何指定的高噪音工作一段時間。經參考勞工處就 43 種工序／工作測量噪音所得的結果及一份新加坡有關唱片騎師的噪音測量報告後，現建議擴大指定的高噪音工作附表，以涵蓋下列僱員：

- 在接近豬隻電殛地點工作的屠房僱員；
- 全時間或大部分時間擔任打麻雀工作的麻雀館僱員；
- 在的士高舞池附近工作的酒吧服務員及侍應；以及
- 在的士高工作的唱片騎師。

(e) 授權失聰補償管理局推行或資助康復計劃

12. 雖然職業性失聰無法治愈，但康復服務會有助失聰人士克服在工作或生活上因聽力受損而遇到的障礙。因此，我們建議授權失聰補償管理局推行或資助一些康復計劃，為職業性失聰人士提供服務。

(f) 計算申索人的入息時，不包括無薪假期

13. 現建議在計算申索人的入息時，不包括他們在最近 12 個月的僱傭期內放取的無薪病假。該建議能更有效地反映申索人的平均入息，並符合有關產假及病假的現行做法。

諮詢

14. 當局已諮詢失聰補償管理局及勞顧會，它們均同意政府建議的改善項目。

立法程序時間表

15. 我們的目標，是在二零零一至零二年度的立法會期內提交擬議的修訂條例草案。

對經濟的影響

16. 改善失聰補償計劃的建議，會令失聰補償管理局在補償合資格申索人方面的開支增加。不過，經研究失聰補償管理局的財政狀況及收支預算後，我們估計，即使失聰補償管理局的徵款率由 2.3% 降至 1.8%，亦應有足夠財政資源落實所有改善建議。(財政預測見 **附件 4**)

對財政及人手的影響

17. 失聰補償管理局的徵款率下降後，假定其他因素維持不變，政府向失聰補償計劃支付的款項仍會相應下降³。有關建議應不會對政府造成任何人手影響。

³ 根據《職業性失聰(補償)條例》第 7 條，政府作為僱主須每年向失聰補償管理局付款，

II. 僱員補償援助計劃

背景

18. 僱員補償援助計劃(援助計劃)於一九九一年七月一日根據《僱員補償援助條例》成立。該計劃旨在保障因工受傷的僱員，以免他們用盡一切法律和財政可行的方法仍不能從僱主或承保人收到應得的補償。該計劃亦保障僱主；他們如遇到無力償債的承保人不履行責任，亦可獲得補償。

19. 援助計劃由僱員補償援助基金管理局(基金管理局)管理。根據《僱員補償條例》的規定，僱主須購買僱員補償保險；援助計劃的經費來自按保費收取的徵款。現時由僱員補償保險徵款管理局(徵款局)收取的徵款總額為保費的 5.3%，經承保人分配予三個法定機構，即僱員補償援助基金管理局(基金管理局)(1%)、職業性失聰補償管理局(2.3%)和職業安全健康局(2%)。自援助計劃於一九九一年推行以來，徵款率一直定為 1%。

20. 近年，涉及巨額申索的個案有所增加，而法院判給的普通法損害賠償額亦不斷上升，加上近年徵款收入下降，僱員補償援助基金(援助基金)自一九九六至九七年度以來，每年均出現赤字。(基金的收支情況見**附件 5**)

21. 援助計劃的目的，是為因工受傷的僱員提供一個安全網。為使援助計劃長遠的財政狀況回穩，教統局制定了一套方案，其中包括：

- (a) 發放特惠款項予受傷僱員，以代替普通法損害賠償，如受傷僱員逝世，則特惠款項會發放給其配偶及 21 歲以下的子女。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；
- (b) 基金管理局支付法定補償的利息，只須按“判定利率”的一半計算利息；

- (c) 授權基金管理局在涉及可能向該局提出申索的法律訴訟中，擔當更積極的角色；
- (d) 沒有投購保險的僱主須向基金管理局繳交附加費；
- (e) 淨增加基金管理局的徵款率 1%；
- (f) 推行經修訂的援助計劃前，政府向援助基金管理局發放一筆 6,000 萬元的臨時貸款，該局可在二零零一年七月三十一日前悉數提取，藉此紓緩援助基金的財政困難。

22. 在二零零一年四月十九日及五月十七日的人力事務委員會會議上，當局已就該方案諮詢議員。現附上該委員會文件一份，以供參閱(見附件 6)。

HIH 集團無力償債

23. 二零零一年四月九日，HIH 保險集團轄下三家本地附屬公司因澳洲的母公司無力償債而須臨時清盤，其中兩家附屬公司是香港僱員補償保險市場的主要保險公司。根據《僱員補償援助條例》，如保險公司無力償債，基金管理局須向僱主作出彌償。

24. 估計因 HIH 保險集團無力償債而引致的僱員補償申索總額會超過 3.5 億元。其中大部分會在最初數年內到期支付。根據《公司條例》第 265 條的規定，基金管理局屬於優先債權人。雖然當局或可從保險公司的財產收回部分款項，但在現階段無法確定實際收回款項的數額和時間。在二零零一年五月十七日立法會人力事務委員會會議上，議員知悉徵款率或需進一步調高，使基金管理局能夠應付因未預料到的保險公司無力償債而導致的補償申索個案。

25. 基金管理局在二零零一年七月三十一日到期日前，已悉數提取 6,000 萬元的臨時貸款。在二零零一年十月三十一日，基金管理局的現金結存只有 3,179 萬元。過去數月，因 HIH 無力償債事件引致的補償申索個案亦加快削減援助基金的儲備，如情況持續而又缺乏資助，援助基金將於二零零二年年初耗盡。假如基金儲備用罄，基金管理局便須根據《僱員補償援助條例》第 26 條所定的輪候機制，待有足夠款項時

按照該項條文訂明的先後次序付款予合資格的申請人。基於 HIH 集團無力償債引致大量申索個案，如認為援助基金毋須增加收入而仍能繼續有效運作，可說不切實際。

建議

26. 政府詳細考慮各種不同方案後，現建議採取一系列措施，該等措施需要僱主及僱員的支持，還有政府的援助。為使基金管理局能恢復長期財政穩健，政府建議採取下述方法以增加援助基金的收益：

- (a) 將整體僱員補償保險徵款率由保險費的 5.3% 提高至 6.3%；
- (b) 由二零零二/零三年度至二零零六/零七年度的五年期間，在整體 6.3% 徵款率內，將基金管理局的徵款率，由 1% 提高到 3.1% (包括上述(a)項在內)；由二零零七/零八年度起，基金管理局的徵款率定為 2.5%；以及
- (c) 由二零零二/零三年度至二零零六/零七年度的五年期間，在整體 6.3% 徵款率內，將失聰補償管理局的徵款率，由 2.3% 減至 1.2%，由二零零七/零八年度起，徵款率定為 1.8%。

27. 載於上述第 26 (b) 及 (c) 段的建議相當於調整基金管理局和失聰補償管理局的徵款率。我們認為調整兩局的徵款率而不致加重僱主的負擔，是合理的措施，因為兩局的徵款都是由相同的僱主支付，而根據失聰補償管理局的財政狀況，該局可承受徵款減少的影響；整體財政仍會維持穩健。

28. 同時，援助基金的保障範圍亦有必要檢討，以減低支出不穩定的程度。因此，政府提議採取第 21(a)至(d)段概述的一系列改革措施，包括發放特惠款項以替代普通法損害賠償，按“判定利率”的一半計算利息，基金管理局在法律訴訟中擔當更積極的角色，以及因沒有投購保險而被定罪的僱主須支付附加費等。

29. 無論如何，由於 HIH 集團無力償債，基金管理局的財政狀況即時受到影響，援助基金需要資助才能履行申索引起的

財政承擔。政府建議以無所損益利率向基金管理局提供 2.8 億元貸款，該筆貸款把已提取的 6,000 萬元臨時貸款計算在內。政府亦準備容許該筆貸款連同利息由二零零八/零九年度起的十年內付還。

30. 總括而言，我們建議：

- (a) 一系列改革援助計劃的措施(第 21 段)；
- (b) 淨增加僱員補償保險費徵款率 1%，即由 5.3% 提高至 6.3% (第 26 (a) 段)；
- (c) 在 6.3% 徵款內，由二零零二/零三年度至二零零六/零七年度的五年內分配 3.1% 給基金管理局，但由二零零七/零八年度起，該局的徵款率會減為 2.5% (第 26 (b) 段)；
- (d) 由二零零二/零三年度至二零零六/零七年度將失聰補償管理局的徵款率由 2.3% 減至 1.2%，但由二零零七/零八年度起將該局的徵款率提高至 1.8% (第 26 (c) 段)；以及
- (e) 政府以無所損益利率提供一筆 2.8 億元貸款(第 29 段)。

在制定相關措施時，當局已審慎從事，務求能夠進一步改善失聰補償計劃所規定的權益，並使基金管理局和失聰補償管理局可保持長期財政穩健。**附件 7** 載列有關措施對失聰補償管理局的財政影響，**附件 8** 說明若落實有關建議，基金管理局的財政預測。

僱員補償保險無力償債計劃

31. 雖然上述財政安排可減輕援助計劃現時的經費問題，但保險公司無力償債，根據其性質，難免會突然對援助計劃造成巨大壓力。我們認為，長遠來說，就保險公司無力償還債務而提供的保障宜另行處理，不應列入援助計劃的範圍。因此，現建議另設一個補償基金，以處理承保僱員補償業務的保險公司日後無力償還債務的個案。上述安排與海外國家的做法一致。庫務局和保險業監理處現正諮詢業界，包括保險

業諮詢委員會，以商討如何落實。待該基金設立後，我們便會修訂《僱員補償援助條例》，使援助計劃只負責應付受傷僱員用盡一切法律和財政可行的方法仍不能從僱主收到應得的補償而引致的索償個案。

諮詢

32. 我們已就有關的財政安排，包括調整失聰補償管理局及基金管理局的徵款率，讓基金管理局能夠支付因 H1H 保險集團無力償債而引致的債務，諮詢失聰補償管理局及勞顧會，而兩個機構均贊成擬議的安排及調整徵款率的建議。

立法程序時間表

33. 我們擬於二零零一至零二年度的立法會期內，向立法會提交有關上述措施的法例修訂建議。我們提交修訂例建議後，會徵求財務委員會同意向基金管理局提供貸款。

教育統籌局

二零零一年十一月

**按名義工資增長率調整
用以計算補償的最高及最低金額**

(1) 1994 年 1 月 1 日至 2002 年 12 月 31 日¹ 的名義工資增長率釐定如下：

1994 年名義工資增長率	=	+9.4%
1995 年名義工資增長率	=	+7.0%
1996 年名義工資增長率	=	+6.4%
1997 年名義工資增長率	=	+7.1%
1998 年名義工資增長率	=	+2.2%
1999 年名義工資增長率	=	-0.8%
2000 年名義工資增長率	=	+1.1%
預測 2001 年名義工資增長率	=	+1.5%
預測 2002 年名義工資增長率	=	+1.5%

$$\begin{aligned}
 & \text{1994 年 1 月 1 日至 2002 年 12 月 31 日的名義工資增長率} \\
 & = (1.094 \times 1.070 \times 1.064 \times 1.071 \times 1.022 \times 0.992 \times 1.011 \times 1.015 \times 1.015) - 1] \times 100\% \\
 & = +40.86\%
 \end{aligned}$$

¹ 《職業性失聰（補償）草案》是於一九九四年提交當時的立法局審議，因此實際上，現時最高及最低金額，是根據一九九四年工資水平而釐定的。如果是次調整最高及最低金額的建議獲通過，預計最快可於二零零二至零三財政年度實施。因此，在調整補償金額水平時，採用了一九九四年至二零零二年名義工資的實際增幅為基準。

(2) 按名義工資增長率調整最低金額

$$=\$248,000 \times 140.86\%$$

$$=\$349,333$$

=\\$349,000 (調整至最接近的千位整數)

(3) 按名義工資增長率調整工資上限

$$=\$15,000 \times 140.86\%$$

$$=\$21,129$$

=\\$21,000 (調整至最接近的千位整數)

(4) 按名義工資增長率調整的最高及最低金額

年齡	補償金額	最高及最低金額*
40 歲以下	永久喪失工作 能力百分比 × 96 個月入息*	96 個月入息的總額不少於 \$349,000 及不多於\$2,016,000 (即 每月入息不多於\$21,000)
40 歲至 56 歲以下	永久喪失工作 能力百分比 × 72 個月入息*	72 個月入息的總額不少於 \$349,000 及不多於\$1,512,000 (即 每月入息不多於\$21,000)
56 歲以上	永久喪失工作 能力百分比 × 48 個月入息*	48 個月入息的總額不少於 \$349,000 及不多於\$1,008,000 (即 每月入息不多於\$21,000)

現行的永久喪失工作能力等級表

永久喪失 工作能力 百分比	管理局所裁定的 1、2、3 千赫頻 率平均聽力損失 (分貝)	情況較佳耳朵										
		40 至 45 分貝 以下	45 至 50 分貝 以下	50 至 55 分貝 以下	55 至 60 分貝 以下	60 至 65 分貝 以下	65 至 70 分貝 以下	70 至 75 分貝 以下	75 至 80 分貝 以下	80 至 85 分貝 以下	85 至 90 分貝 以下	90 分貝 或 以 上
	管理局所裁定 的 1、2、3 千赫 頻率平均聽力損失 (分貝)	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
情 況 較 差 耳 朵	40 至 45 分貝以下	1										
	45 至 50 分貝以下	1	3									
	50 至 55 分貝以下	2	3	5								
	55 至 60 分貝以下	3	4	6	10							
	60 至 65 分貝以下	4	5	7	11	15						
	65 至 70 分貝以下	5	6	8	12	16	20					
	70 至 75 分貝以下	6	7	9	13	17	21	25				
	75 至 80 分貝以下	7	8	10	14	18	22	26	30			
	80 至 85 分貝以下	9	10	12	16	20	24	28	32	40		
	85 至 90 分貝以下	11	12	14	18	22	26	30	34	42	50	
90 分貝或以上	13	14	16	20	24	28	32	36	44	52	60	

建議施行的

永久喪失工作能力等級表

永久喪失 工作能力 百分比	管理局所裁定的 1、2、3 千赫頻 率平均聽力損失 (分貝)	情況較佳耳朵										
		40 至 45 分 貝 以 下	45 至 50 分 貝 以 下	50 至 55 分 貝 以 下	55 至 60 分 貝 以 下	60 至 65 分 貝 以 下	65 至 70 分 貝 以 下	70 至 75 分 貝 以 下	75 至 80 分 貝 以 下	80 至 85 分 貝 以 下	85 至 90 分 貝 以 下	90 分 貝 或 以 上
		%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
情 況 較 差 耳 朵	40 至 45 分貝以下	1										
	45 至 50 分貝以下	2	5									
	50 至 55 分貝以下	3	6	10								
	55 至 60 分貝以下	4	7	11	15							
	60 至 65 分貝以下	5	8	12	16	20						
	65 至 70 分貝以下	6	9	13	17	21	25					
	70 至 75 分貝以下	7	10	14	18	22	26	30				
	75 至 80 分貝以下	8	11	15	19	23	27	31	35			
	80 至 85 分貝以下	9	13	17	21	25	29	33	37	43		
	85 至 90 分貝以下	11	14	18	22	26	30	34	38	45	51	
90 分貝或以上	13	16	20	24	28	32	36	40	46	53	60	

附件 4

降低徵款率至1.8%對職業性失聰補償管理局財政方面的影響

財政預算(百萬元)

財政年度(截至三月三十一日)	2000-01	2001-02	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	2.30%	2.30%	1.80%	1.80%	1.80%	1.80%	1.80%	1.80%	1.80%	1.80%	1.80%	1.80%	1.80%	1.80%	1.80%	1.80%	1.80%
收入																	
徵款	57.975	62.100	57.564	52.566	54.668	56.855	59.129	61.495	63.954	66.512	69.173	71.940	74.817	77.810	80.923	84.159	87.526
政府付款	3.552	3.726	3.454	3.154	3.280	3.411	3.548	3.690	3.837	3.991	4.150	4.316	4.489	4.669	4.855	5.050	5.252
利息收入	13.393	5.045	5.662	5.557	5.513	5.525	5.578	5.850	6.126	6.406	6.688	6.972	7.258	7.545	7.873	8.243	8.620
總收入	74.920	70.871	66.679	61.277	63.461	65.792	68.255	71.034	73.918	76.909	80.011	83.229	86.565	90.024	93.651	97.452	101.397
支出																	
失聰補償	13.405	14.760	27.518	28.619	29.764	30.954	32.193	33.480	34.820	36.212	37.661	39.167	40.734	42.363	44.058	45.820	47.653
聽力輔助器資助(泉領個案)			12.084	1.813	1.813	1.813	1.813	1.813	1.813	1.813	1.813	1.813	1.813				
聽力輔助器資助(新收個案)			1.134	1.356	1.594	1.850	2.123	2.414	2.726	3.059	3.414	3.793	4.196	4.364	4.539	4.720	4.909
聽力評估開支	0.304	0.301	0.327	0.340	0.353	0.367	0.382	0.397	0.413	0.430	0.447	0.465	0.483	0.503	0.523	0.544	0.565
小計	13.709	15.061	41.063	32.128	33.524	34.984	36.510	38.105	39.772	41.514	43.335	45.238	47.226	47.230	49.120	51.084	53.128
宣傳及推廣開支	2.746	3.400	6.800	6.800	4.165	4.457	4.769	5.102	5.460	5.842	6.251	6.688	7.156	7.657	8.193	8.767	9.381
復康計劃開支			1.020	1.070	1.145	1.225	1.311	1.403	1.501	1.606	1.718	1.838	1.967	2.105	2.252	2.410	2.579
小計	2.746	3.400	7.800	7.870	5.310	5.682	6.079	6.505	6.960	7.448	7.969	8.527	9.124	9.762	10.446	11.177	11.959
職員開支	5.766	6.053	6.881	7.225	7.586	7.965	8.363	8.782	9.221	9.682	10.166	10.674	11.208	11.768	11.459	12.032	12.633
行政開支	2.762	2.532	3.153	3.279	3.411	3.547	3.689	3.836	3.990	4.150	4.315	4.488	4.668	4.854	4.151	4.317	4.489
小計	8.128	8.585	10.034	10.504	10.997	11.512	12.052	12.618	13.211	13.831	14.481	15.162	15.875	16.623	15.609	16.348	17.123
總開支	24.583	27.046	58.897	50.502	49.831	52.178	54.642	57.228	59.943	62.793	65.785	68.927	72.225	73.615	75.174	78.609	82.209
是年理盈餘(虧損)	50.337	43.825	7.783	10.775	13.631	13.614	13.613	13.806	13.975	14.116	14.226	14.302	14.340	16.409	18.477	18.843	19.188
累積盈餘轉下一年度	189.257	233.082	240.865	251.640	265.271	278.885	292.498	306.304	320.279	334.395	348.622	362.924	377.263	393.672	412.149	430.992	450.179
尚未清還的政府貸款	63.000	50.000	37.000	24.000	11.000												
申請個案數目	275	300	315	315	315	315	315	315	315	315	315	315	315	315	315	315	315
每宗復補償個案的失聰補償金額	0.082	0.082	0.146	0.151	0.157	0.164	0.170	0.177	0.184	0.192	0.199	0.207	0.216	0.224	0.233	0.242	0.252

資料來源：職業性失聰補償管理局財政預算

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	2001/02 (截至 31.8.2001)
援助個案數目	27	12	12	20	18 (1)*	19 (1)*	23 (1)*	28	35	28	43@
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	8.35
撥款收入(百萬元)	16.5	15	20.6	31.3	27.8	20.9	23.7	20	19.8	25.2	8.15
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	0.2
總支出(百萬元) #	2.6	4.5	23.8	10.8	11.2	35.4	49.7	29.1	40.5	31	15.49
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	6	4.47	3.13@
- 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	13.24	5.68
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	1.96
法律費用(百萬元)	0.49	0.69	1.57	1.5	2.51	4.12	9.72	4.23	7.6	7.07	2.51
行政費用(百萬元)	0.16	0.4	0.23	0.43	0.74	1.2	2.4	2.55	2.6	2.9	2.21
盈餘/虧損(百萬元)	14.1	11.2	-2	23	20.5	-11.5	-21.2	-6.7	-19	-5	-7.14
累積盈餘(百萬元)	14.1	25.3	23.3	46.3	66.8	55.3	34.1	27.4	8.4	3.4	-3.74
過渡性貸款	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	60
還款	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(10)
儲備											46.4

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。

@ 在 43 宗援助個案中，有 39 宗為 HIH 個案。在法定補償的援助金額中，有 144 萬元為援助 HIH 的個案。

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>殮殮及醫護費用</p> <p>任何人士為在意外中死亡的僱員支付殮殮及醫護費用，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>	

短期降低徵款率至1.2%對職業性失聰補償管理局財政方面的影響

財政預算 (百萬元)		第1年	第2年	第3年	第4年	第5年	第6年	第7年	第8年	第9年	第10年	第11年	第12年	第13年	第14年	第15年	第16年	
財政年度(截至三月三十一日)		2000-01	2001-02	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		2.30%	2.30%	1.20%	1.20%	1.20%	1.20%	1.20%	1.60%	1.80%	1.80%	1.80%	1.80%	1.80%	1.80%	1.80%	1.80%	1.80%
收入																		
徵款	57.975	62.100	49.140	35.044	36.446	37.903	39.420	51.245	63.954	66.512	69.173	71.940	74.817	77.810	80.923	84.159	87.526	
政府付款	3.552	3.726	2.948	2.103	2.187	2.274	2.365	3.075	3.837	3.991	4.150	4.316	4.489	4.669	4.855	5.050	5.252	
利息收入	13.393	5.045	5.662	5.379	4.959	4.574	4.206	4.033	4.055	4.293	4.534	4.775	5.017	5.259	5.541	5.864	6.194	
總收入	74.920	70.871	57.750	42.525	43.592	44.752	45.991	58.353	71.847	74.797	77.857	81.031	84.324	87.738	91.319	95.073	98.971	
支出																		
失聰補償	13.405	14.760	27.518	28.619	29.764	30.954	32.193	33.480	34.820	36.212	37.661	39.167	40.734	42.363	44.058	45.820	47.653	
聽力輔助器資助(累積個案)			12.084	1.813	1.813	1.813	1.813	1.813	1.813	1.813	1.813	1.813	1.813	1.813	1.813	1.813	1.813	
聽力輔助器資助(新收個案)			1.134	1.356	1.594	1.850	2.123	2.414	2.726	3.059	3.414	3.793	4.196	4.364	4.539	4.720	4.909	
聽力評估開支	0.304	0.301	0.327	0.340	0.353	0.367	0.382	0.397	0.413	0.430	0.447	0.465	0.483	0.503	0.523	0.544	0.565	
小計	13.709	15.061	41.063	32.128	33.524	34.984	36.510	38.105	39.772	41.514	43.335	45.238	47.226	47.230	49.120	51.084	53.128	
宣傳及推廣開支	2.746	3.400	6.800	6.800	4.165	4.457	4.769	5.102	5.460	5.842	6.251	6.688	7.156	7.657	8.193	8.767	9.381	
復康計劃開支			1.000	1.070	1.145	1.225	1.311	1.403	1.501	1.606	1.718	1.838	1.967	2.105	2.252	2.410	2.579	
小計	2.746	3.400	7.800	7.870	5.310	5.682	6.079	6.505	6.960	7.448	7.969	8.527	9.124	9.762	10.446	11.177	11.959	
職員開支	5.766	6.053	6.881	7.225	7.586	7.965	8.363	8.782	9.221	9.682	10.166	10.674	11.208	11.768	11.459	12.032	12.633	
行政開支	2.362	2.532	3.153	3.279	3.411	3.547	3.689	3.836	3.990	4.150	4.315	4.488	4.668	4.854	4.151	4.317	4.489	
小計	8.128	8.585	10.034	10.504	10.997	11.512	12.052	12.618	13.211	13.831	14.481	15.162	15.875	16.623	15.609	16.348	17.123	
總開支	24.583	27.046	58.897	50.502	49.831	52.178	54.642	57.228	59.943	62.793	65.785	68.927	72.225	73.615	75.174	78.609	82.209	
是年度盈餘(虧損)	50.337	43.825	(1.147)	(7.976)	(6.239)	(7.426)	(8.651)	1.125	11.904	12.004	12.072	12.105	12.098	14.123	16.145	16.464	16.762	
累積盈餘轉下一年度	189.257	233.082	231.935	223.959	217.720	210.294	201.643	202.768	214.672	226.676	238.748	250.853	262.951	277.074	293.218	309.682	326.444	
尚未清還的政府貸款	63.000	50.000	37.000	24.000	11.000													
申請個案數目	275	300	315	315	315	315	315	315	315	315	315	315	315	315	315	315	315	
每宗復補償個案的失聰補償金額	0.082	0.082	0.146	0.151	0.157	0.164	0.170	0.177	0.184	0.192	0.199	0.207	0.216	0.224	0.233	0.242	0.252	

