財務委員會討論文件

2000 年 6 月 16 日

貸款基金
新總目「僱員補償援助基金」
新分目「給予僱員補償援助基金管理局的過渡貸款」

請各委員批准在貸款基金新總目「僱員補償援助基金」下的新分目「給予僱員補償援助基金管理局的過渡貸款」項下開立為數 6,000 萬元的新承擔額，用以提供過渡貸款予僱員補償援助基金管理局。

問題

自 1996-97 年度以來，僱員補償援助基金管理局(下稱「基金管理局」)每年均出現赤字。雖然我們正在制定一套改革僱員補償援助計劃的方案，以改善基金管理局的財政狀況，但我們預期基金管理局的全部儲備會在改革方案落實以前用罄。

建議

2. 我們建議提供 6,000 萬元的過渡貸款予基金管理局，以協助該局在 2001 年 7 月底前，即僱員補償援助計劃改革方案估計仍未生效的一段期間，應付資金緊絀的問題。

理由

基金管理局的財政狀況

3. 基金管理局的經費來自僱員補償保險單保費的徵款。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，並把款項分配予基金管理局(佔1%)和另外兩個法定組織，即職業安全健康局(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%。在1994-95年度，基金管理局所得的徵款曾一度高達3,130萬元。然而，基於若干因素(例如新機場計劃各工程項目完竣)，基金管理局的徵款收入自1996-97年度以來，均維持在每年2,000萬元左右。1999-2000年度，基金管理局的徵款收入為1,980萬元。預計在可見的將來，徵款收入會維持在這個水平。

4. 近年，基金管理局處理的個案，愈來愈多涉及鉅額的申索款項，而法庭判給的普通法損害賠償[1]，數額亦見上升。在1995-96至1997-98這三個財政年度期間，每年均有一宗個案的申索款額超逾1,000萬元。這三宗個案所涉的金額，佔基金在1991年7月1日至1999年11月30日期間就181宗個案所支付的1億8,600萬元援助金總額的25%。自1996-97年度以來，基金管理局每年均出現赤字。1999-2000年度，基金管理局的開支(4,050萬元)接近其收入(2,150萬元)的兩倍。基金管理局自1991-92年度以來的財政狀況概述於附件。

附件

5. 截至2000年5月12日，基金的累積儲備為650萬元。按照基金管理局在1999-2000年度上半年的開支情況推算，預期儲備會在2000-01財政年度的第二季用罄。倘若期間出現需由基金管理局支付的鉅額普通法損害賠償，儲備更有可能提早用罄。

---

[1] 根據《僱員補償條例》，如僱員在受僱工作期間因工遭遇意外以致受傷或死亡，其僱主有法律責任支付法定補償予僱員或其受養人。《僱員補償條例》並無規限受傷僱員或僱員的受養人透過法庭循民事訴訟向僱主申索普通法損害賠償。然而，循此途徑獲得的賠償款項須扣減根據《僱員補償條例》判給的法定補償款額。

改革僱員補償援助計劃

6. 鑑於基金管理局出現財政困難，我們遂委聘顧問檢討僱員補償援助計劃的情況。檢討工作已在 1999 年 12 月完成。顧問進行檢討時，曾經研究有何方法可解決這項計劃出現嚴重入不敷支的問題，所得結論是，儘管基金管理局至近年才出現赤字，但其實一直以來，該局所得的徵款根本不足以支付該局或須承擔的款額。顧問曾研究三種改革這項計劃的策略方案—

(a) 維持這項計劃現有的涵蓋範圍；

(b) 規定每宗個案的最高援助金額以 400 萬元為限；這筆款項會用以全數支付法定補償，而餘額則會用以支付普通法損害賠償；以及

(c) 不再支付普通法損害賠償。

7. 此外，顧問亦提出其他有助基金管理局更妥善管理其資源的措施—

(a) 減少或不再支付利息予申索人；

(b) 減少或不再支付訴訟費；以及

(c) 賦予基金管理局權力，以便該局在得悉僱主可能會拖欠補償時，可以更主動採取法律程序。

8. 由於基金管理局入不敷支，顧問認為該局所得的徵款比率應由 1%增至 2.9%至 4.4%不等，視乎採用上述哪個策略方案而定。

9. 我們現正就各方案和建議徵詢有關方面的意見，但有一點可以肯定，如果讓目前的情況持續下去，這項計劃便會無法運作。我們會根據徵集所得的意見選定採用的方案，並計劃在 2000-01 年度立法會會期內，把實施建議所需作出的法例修訂項目提交立法會審議，預期修訂建議可在 2001 年第二季前通過。

需要提供過渡貸款

10. 以基金管理局目前的財政狀況而言，我們懷疑該局能否繼續支付須承擔的款額至 2001 年。基金的款項如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 條所述的優先付款機制付款。在這種情況下，基金管理局須支付 11.54%的利息[2] 予合資格的申索人，直至實際付款之日止。這項法定安排的原意，是讓基金管理局解決短期的現金周轉問題。不過，由於現行制度不大可能改善基金管理局入不敷支的狀況，優先付款機制將無法解決該局的財政問題。支付鉅額利息只會令問題惡化。此外，援引優先付款機制亦會損害合資格申索人的利益。在僱員補償援助計劃改革方案生效前，為協助基金管理局解決期間的財政困難，而又不致影響政府在僱員補償事宜方面的政策(見下文第 17 段)，由政府提供過渡貸款是適當的做法。

建議的貸款條件

11. 在釐定過渡貸款的金額時，我們假設有助僱員補償援助計劃回復穩健財政狀況的措施會在 2000-01 年度立法會會期內實施。我們預期限制計劃的最高援助金額和提高徵款收入等可能採用的措施需時一至兩年才能完全見效。因此，以基金管理局在 1999-2000 年度約有 2,000 萬元赤字計算，提供 6,000 萬元過渡貸款予基金管理局應可確保該局有足夠款項在過渡期間履行其法定職責。

12. 我們建議按下列條款，提供 6,000 萬元過渡貸款予基金管理局—

(a) 基金管理局可在 2001 年 7 月 31 日之前，按需要以一筆過或分期方式提取貸款；

(b) 貸款利息由提取貸款之日起以政府「無所損益」利率[3] 計算，應付利息可轉作本金；以及

---

[2] 《僱員補償援助條例》(第 365 章)第 22(2)條訂明，基金管理局根據其就某宗申請作出決定後隨之而須付的數額，如沒有全數支付，未付的數額須衍生單式計算的利息，利率為終審法院首席法官不時為《高等法院條例》第 49(1)(b)條的目的釐定的利率。這個利率一般稱為「判定利率」。過去三年，「判定利率」為 11%至 13%不等。現行的「判定利率」為 11.54%。

[3] 根據政府「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。這個計算方法可確保「無所損益」利率緊貼市場的貸款利率，並且適用於某些按政府既不賺取利潤，也不會招致虧損的原則批撥的政府貸款。現行的「無所損益」利率為 7.5%。

(c) 貸款會由 2001 年 8 月 1 日起分六期按年等額攤還。

13. 由於支付補償的責任應由僱主承擔，我們建議貸款利率應定於政府「無所損益」利率的水平。為把利息開支減至最低，相信基金管理局只會在有需要時才提取貸款。

對財政的影響

14. 按政府「無所損益」利率提供一次過過渡貸款不會對政府造成額外的財政負擔。

情況緊急

15. 截至 2000 年 5 月 12 日，基金的儲備為 650 萬元。到 6 月底，基金會有大約 400 萬元的徵款收入。按照以往的開支模式推算，預計儲備極有可能會在 2000-01 財政年度第二季用罄。倘若有關過渡貸款的建議未能在今個立法會會期終結前獲得批准，基金管理局便可能會缺乏經費，不能履行法定責任，支付款項予合資格的申請人。若出現這個情況，該局便須援引優先付款機制付款，這樣既有損受傷僱員的利益，亦會令基金管理局的財政狀況進一步惡化。

背景資料

16. 基金管理局在 1991 年 7 月 1 日根據《僱員補償援助條例》成立，以提供福利予該條例所定合資格獲發款項的人士。根據該條例，僱員或已身故僱員的受養人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或損害補償，則可向基金管理局申請援助。除提供《僱員補償條例》規定的法定補償外，僱員補償援助計劃也提供普通法損害賠償。此外，《僱員補償援助條例》更保障僱主不會因承保人無力償債而蒙受損失。

17. 由設立僱員補償援助計劃至今，我們一直強調，根據《僱員補償條例》的規定，支付補償予因工遭遇意外以致受傷或死亡的僱員，是僱主的基本責任。為確保僱主有足夠財力支付補償，該條例規定僱主須就其法律責任投購僱員補償保險。僱員補償援助計劃旨在為那些用盡現有一切追討方法仍無法從僱主獲得補償的僱員提供保障。

教育統籌局
2000 年 6 月

僱員補償援助基金管理局
收支結算表

	1991-92 (91年7月1日至92年3月31日)	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-2000
援助個案數目	27	12	12	20	18 {1}*	19 {1}*	22 {1}*	28	35
	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)
收入總額	**16.7**	**15.7**	**21.8**	**33.8**	**31.7**	**23.9**	**28.5**	**22.4**	**21.5**
徵款收入	16.5	15	20.6	31.3	27.8	20.9	23.7	20	19.8
利息和其他收入	0.2	0.7	1.2	2.5	3.9	3	4.8	2.4	1.7
開支總額#	**2.6**	**4.5**	**23.8**	**10.8**	**11.2**	**35.4**	**49.7**	**29.1**	**40.5**
申索款額									
－法定	1.39	0.48	1.57	0.86	4.68	2.08	0.96	7.93	6
－普通法	0.78	2.15	3.88	6	15.4 {13.9}*	25.6 {16.4}*	33.8 {15.3}*	10.03	18.9
利息	0.71	0.97	1.65	2.06	1.82	2.36	3.58	4.32	5.4
訴訟費	0.49	0.69	1.57	1.5	2.51	4.12	9.72	4.23	7.6
運作開支	0.16	0.4	0.23	0.43	0.74	1.2	2.4	2.55	2.6
盈餘／赤字	**14.1**	**11.2**	**-2**	**23**	**20.5**	**-11.5**	**-21.2**	**-6.7**	**-19**
留存盈餘	**14.1**	**25.3**	**23.3**	**46.3**	**66.8**	**55.3**	**34.1**	**27.4**	**8.4**

註：

\# 由於某年度支付的款額可能包括以往年度援助個案的未繳項目餘額，故此開支總額不一定相等於其下所列的法定補償、普通法損害賠償、利息和訴訟費的總和。

* {}內的數字是償付款額超逾港幣 1,000 萬元的普通法損害賠償主要個案的數目／已付款額。