

勞工工作者聯合陣線

就《僱員補償條例》下工傷補償申索爭議的處理提出意見

2017 年 3 月 21 日

本港過去五年平均每年持續錄得超錄得 37 313 至 40 387 的職業傷亡個案，2011 年每 1000 名工人 14.6 宗跌至 2015 年的 12.1 宗，雖然過去數年香港的工作意外傷亡數字呈下降趨勢，但職業意外的致命個案一直居高不下，2011 至 2015 年間因工致命個案維持 177 宗至 210 宗不等。根據僱員補償條例，僱主必須為僱員投購保險，以承擔僱主在法例及普通法方面的法律責任，因此每宗的傷亡個案有機會涉及索償程序。然而，香港僱員補償制度一直為人詬病，不但申領補償程序需時，若勞資雙方就工傷意外責任、僱員傷勢及補償金額有爭議，勞工處並沒有法定判定工傷意外責任權力。僱員必須向區域法院提出訴訟，排解工傷爭議。由於有關訴訟必須由僱員提出，而且目前本港政府對工傷工友申索工傷補償的支援不足，工傷工友或工亡家屬往往要親自游走政府部門、保險公司、醫療機構，甚至法庭之間，爭取應有補償。這制度漏洞不但耗費工傷工人的金錢及時間，同時亦為他們帶來沉重的精神壓力，影響康復進度。為此勞工工作者聯合陣線於下文指出現行工傷補償申索機制的漏洞及提出改善建議。

(一) 《僱員補償條例》的保障範圍

根據香港的法例，僱員若在受僱工作期間因工遭遇意外以致受傷或死亡，僱主在一般情況下仍須負起補償責任。然而，香港《僱員補償條例》訂明僱主就上下班途中、八號颱風期間、往返香港途中的三個情況下引致僱員傷亡的認定準則及補償責任，但對於其他情況下發生的工傷意外，《僱員補償條例》並無認定準則。若勞資雙方如遇有工傷意外認定及責任的爭議，根據本港法例須交由法院審理。

另外，即使本港的條例訂明僱主就僱員上下班途中、八號颱風期間的工傷意外的認定準則，但香港對以上的情況的認定標準較嚴謹。根據本港的條例，除非僱員乘用由僱主運作或安排的交通工具，或正在駕駛或操作由僱主安排或提供的交通工具，往返其居所及工作地點的直接途中遭遇意外，否則不能當作在工作期間因工受傷。與此同時，本港法例並無訂明僱員於休息、工作期間如廁或飲水、外出用膳時發生的傷亡，或猝死等，視作因工受傷，因此僱傭雙方就這些情況下發生的意外的補償責任有任何爭議，須交法院按個別情況定斷。這無異增加了受傷僱員的身心壓力，減低僱員獲取賠償的機會及妨礙僱員重過正常生活。

(二) 工傷意外的確認及準則

根據本港的《僱員補償條例》，僱員在受僱工作期間遭遇意外，如無相反證據，須當作亦是因工遭遇意外，然而條例並無指明僱主須提出何等程度相反證據或訂明相反證據之判定準則或提出相關證據後勞工處的相關行政安排。因此僱主可以借此可以在沒有實質證據下表示「懷疑」工傷意外事實，並因此而拒絕向工傷僱員發放 4/5 工傷病假錢。有關工傷事實爭議就必須由法院判定。

一般情況下，當僱主提出工傷事實的懷疑後，勞工處僱員補償科一般會按情況進行意外調查，並會向僱主發出意外調查報告，初步評估工傷意外事實的責任。然而，勞工處僱員補償科的評估報告不是法定文件，沒有判定工傷意外事實責任的法定權力。若僱主不信服勞工處的工傷事實調查結果，僱員只得向區域法院提出訴訟，解決工傷事實責任的爭議。由於司法程序需時，因此由僱主表示「懷疑」工傷意外事實至由法院評斷「相反證據」可能需時一年至兩年不等。

須知道基層工人在啟動司法程序時要付上沉重的代價，所需的律師費、堂費動輒上百萬，一般人不能負擔。若受傷僱員未能成功申請政府的法律援助，須承擔個人財政風險。其次，但司法程序繁複冗長，由申請法律援助至最後成功取得賠償，受傷工友每每最少花兩年時間才能完成整個申索程序。一些較複雜及具爭議的個案甚至歷時五至六年都仍能未審結。此外，申索期間，受傷僱員須游走勞工處、醫療機構、保險公司、公證行等多各部門提供資料或索取證據。冗長訴訟耗費金錢時間，不但影響僱員康復進度及就業機會，亦對其身心及生活構成重大壓力，部份工友甚至需要接受精神科治療。有些工友則難忍訴訟帶來的漫長身心折磨及生活壓力，無奈放棄追討應有工傷補償。因此本港整個工傷補償的申索過程將工傷僱員置於一個非常不利的處境。

(三) 判傷的標準

《僱員補償條例》附表 1 的「損傷類別」有明確界定喪失肢體的「喪失賺取收入能力百分率」(即判傷標準)，但有關「損傷類別」分類粗疏，除對眼、耳、上肢及下肢的某些部位之損傷類別有作部份分類外，並沒有列明頭臉頸、口腔、胸腹部器官、軀幹、皮膚、精神及神經等部位的損傷類別及相關部份的不同損害程度。因此僱員遇有上述的損傷情況便無從判定其損傷類別及「喪失賺取收入能力百分率」。

其次，目前本港沒有法定任何評估方法、工具或計算方式去評定《僱員補償條例》附表 1 的「損傷類別」的「喪失賺取收入能力百分率」的具體及客觀的標準。一般情況下，勞工處的醫生是憑臨床經驗按法例的「損傷類別」指明情況考慮相關損害的「喪失賺取收入能力百分率」。因此本港的判傷機制缺乏客觀一致的量度標準，故工傷工友普遍認為醫生「判傷」過程馬虎，並不客觀，工友深

感判傷結果不公平。再者，針對僱員因工受傷引致永久地部分喪失工作能力情況，補償金額只視乎因該項損傷而永久導致喪失賺取收入能力的程度，並參照永久地完全喪失工作能力的補償金額，按比例計算。但上述評估補償方式沒有考慮工傷僱員的預期工作壽命及未來可從事職業等關鍵因素，以致不同年齡但遭同類損傷的僱員「喪失賺取收入能力百分率」完全一樣。須知道不同年齡人士在相同損傷下在將來工作及賺取收入能力的程度截然不同，故按目前判傷標準計算補償方式未能如實反映工傷者將來應付生活及醫療費用的實際需要。

(四) 僱員補償的賠償責任及融資安排

根據本港《僱員補償條例》僱主必須僱員補償保險，以承擔僱主在條例及普通法下的法律責任。僱主投購保險後，一旦僱員發生工傷意外，一般情況下，僱主會將僱員工傷意外的賠償個案或僱員就有關意外補償責任的申索個案交由承保的保險公司處理。然而，**強制僱主投購私人保險的方法，未能全面確保因工傷亡僱員獲享應有的補償及使其或家屬得到適度之生活安全保障。**

首先，本港僱主沒有根據法例投購僱員補償保險(勞保)的情況仍然十分普遍。根據勞工處的資料，2015 年共有 829 宗僱主因沒有投購僱員補償保險的定罪個案。¹由於僱主沒有按法例投購保險以承擔賠償責任，僱員一旦遭遇工傷意外，僱主或無法承擔法例下因工傷亡的賠償責任。僱員必須啟動法律及財政上一切可行途徑，向僱主追回其按《僱員補償條例》應得的僱員補償及/或損害賠償，在行使一切追討途徑無效後，僱員才得可向「僱員補償援助基金」申請援助付款。試想工傷工友已面對身體缺損傷痛及需重新適應生活，期間還可能耗費時間及金錢接受治療，若這時還要面對冗長的工傷意外責任及追討賠償的法律程序，必定加重工傷僱員及其家屬的精神及經濟負擔，同時亦影響工友康復進度及復工的機會。

其次，僱員補償條例成立的目的，是確保因工遭遇工傷工友獲享應有保障及賠償，然而私營保險公司是以盈利為目的，使其在參與僱員補償機制中，難免出現角色及利益衝突。事實上，不少工友反映，僱主及私營保險公司表示「懷疑」工傷意外事實及僱員傷勢的情況漸趨普遍，以致工傷僱員無可避免的向法院提出訴訟，因而衍生大量法律興訟，令工傷工友及其家屬疲於奔命，承受巨大的精神壓力。僱主承保保險公司「懷疑」僱員工傷事實或賠償標準時，僱主又隨即會停止發放按法例給予工傷工友醫療期間的生活費用(按期付款)、醫療費及其工傷意外判定補償賠償。為了應付基本生活及治療需要，工傷工友或須向親友、財務公司借貸度日，有的最終甚至要申領綜援以應付生活所需。因此原來由僱主及保險

¹ 資料來源:立法會財務委員會審核 2016-2017 財政年度開支預算管制人員答覆 LWB(L)061。
http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/fc/fc/w_q/lwb-l-c.pdf

公司按《僱員補償條例》承擔的補償責任，變相以由公帑支付的社會福利制度承擔，蠶食社會資源。

(五) 賠償金額的發放

現時本港的工傷賠償發放形式均是以一筆過賠償為主，但反觀其他國家僱員工傷補償款額除可以一次過領取外，還設有年金安排。舉例，台灣的職業傷病失能補償及死亡補償除會一次過發放特定金額外，僱員或其家屬同時會以每個月領取的方式收取「失能年金」或「遺屬年金」。台灣年金制度長遠確保受傷僱員於失去工作能力期間或遺屬喪失去經濟支柱時能維持基本的生活水平。而英國，更容許工傷者及工亡家屬選擇發放時段，包括每一星期、四星期或十三星期發放一次補償金，以配合不同工傷僱員的經濟需要。

(六) 建議

1. 擴大《僱員補償條例》的保障範圍

香港政府應擴大《僱員補償條例》的保障範圍，訂明於僱員於上、下班途中(不論交通工具或僱主指明之交通工具)、工作期間休息或如廁、用膳期間傷亡及工作期間猝死納入僱員補償範圍。這不但減少勞資雙方的在工傷意外責任的爭議，同時亦擴大對工傷僱員或亡者遺屬的保障。

2. 修改《僱員補償條例》，讓勞工處有評定工傷意外事實及責任的權力

香港政府應讓行政機構有法定裁斷工傷意外事實及覆核裁斷結果的權力，若勞資雙方最終對行政機關的覆核有異議才交由法院審理。具體而言，香港政府應修改《僱員補償條例》，指明僱主須提出何等程度相反證據或訂明相反證據之判定準則或提出相關證據後勞工處的相關行政安排。本團體初步建議成立由勞工處統籌的工傷事實評定專責部門及工傷評定委員會，當僱主提出懷疑工傷後，由專責部門搜集證據及相關資料撰寫工傷意外事實及責任調查報告，調查結果可交由工傷評定委員會確定。經工傷評定委員會確定為工傷意外事實及責任後，僱主必須支付工傷賠償，否則需要被檢控。如僱員或僱主對工傷評定委員會的決定有異議，可向法院提出上訴。本會相信由行政機關處理及審核工傷意外事實及責任爭議，能減少法律的訴訟，加快工傷意外的確定效率，讓工友盡快獲得應有的補償。

3. 增加《僱員補償條例》「損傷類別」及等級，以及制定適當的評估工具

香港政府應修訂《僱員補償條例》，增加《條例》附表 1 的「損傷類別」，包括精神、神經、胸腹部臟器、軀幹及頸臉等，並按不同類別劃分不同程度的喪失工作能力的等級，並且為此制定適當的評估工具，為醫生提供評定僱員喪失工作能力程度的客觀參考，增加判傷過程的透明度，同時能更公正及客觀地判定僱員

損傷補償金額。針對僱員因工受傷引致永久地**部分**喪失工作能力情況，**補償金額**訂定應加入受傷工友的年齡、將來工作能力及職業等評估因素，同時按該項損傷而永久導致喪失賺取收入能力的程度，參照永久地完全喪失工作能力的補償金額，按比例計算補償款額。

4. 成立中央僱員補償制度

香港政府應參考各地實施中央僱員補償保險機制的經驗，長遠為本港設立**中央僱員補償基金**，取代強制僱主投購私營僱員補償保險的僱員補償制度。具體而言，政府應成立中央僱員補償基金局，統一的向僱主徵收勞工保險，並由中央僱員補償基金局進行資產管理及統一處理工傷和職業病補償的申領個案，以及由其成立的工傷補償爭議委員會處理就判定傷亡責任及補償金額的審議及上訴，以理順補償行政程序，增加成本效益，同時免除僱員與僱主、保險公司及公證行的衝突，以及減少僱員周旋於不同涉事單位、疲於奔命的情況。**中央僱員補償基金**具集體及分散風險功能，既可攤分僱主的補償風險，提高投購勞工保險的誘因，同時亦確保所有工傷僱員及亡者遺屬享應有補償，維持基本生活需要。

5. 實施僱員補償年金發放制度

我們建議在實施中央僱員補償制度下，除一次性發放特定補償金額外，**長遠實施僱員補償年金制度**，讓僱員或亡者家屬可以每月個月領取的方式收取僱員補償，確保受傷僱員於失去工作能力治療期間或遺屬喪失去經濟支柱時能維持基本的生活水平。

勞工工作者聯合陣線 (排名不分先後)

香港天主教勞工事務委員會

自強協會

循道衛理觀塘社會服務處 神愛關懷中心

(基層在職人士服務)

街坊工友服務處

香港職業傷病聯盟

職安培訓復生會