

2019 年 11 月 19 日

討論文件

立法會人力事務委員會

工傷僱員復康先導計劃

目的

為加強工傷僱員的復康服務¹，行政長官在今年的施政報告公布，建議推出一個為期三年及針對建造業工傷僱員的工傷僱員復康先導計劃（先導計劃）。本文件旨在介紹先導計劃的構思及建議的運作模式，並就此建議徵詢委員的意見。

背景

2. 根據《僱員補償條例》（第 282 章），除非僱主已向工傷僱員提供（或已書面承諾提供）足夠的免費醫治²，工傷僱員現時一般自行選擇在公營或私營醫院或診所接受與工傷有關的醫治。

《僱員補償條例》亦規定，工傷僱員如因工傷接受並非由僱主提供的醫治，可向僱主索還實際已支付的醫療費，以該條例訂明的最高每天金額為限³。

3. 工傷僱員現時大多向醫院管理局（醫管局）轄下的醫院及診所尋求復康服務，而大部分工傷個案涉及身體受傷，在一般情況下需接受物理治療及職業治療，亦有部分需接受骨科治療及造影檢查服務⁴。使用公營復康服務的工傷僱員與其他公眾人士一

¹ 復康服務指施用包括醫藥治療、物理治療及職業治療等治療，以促進工傷的復原過程。

² 根據《僱員補償條例》，「醫治」指由註冊醫生、註冊中醫、註冊牙醫、註冊脊醫、註冊物理治療師或註冊職業治療師所進行或在其監督下進行的醫治。

³ 在《僱員補償條例》下，門診治療的可索還醫療費最高每天限額定為 300 元。

⁴ 物理治療師一般提供減輕症狀的治療並協助修復身體機能。職業治療師一般提供具治療作用的裝置、進行工作能力評估及提供工作復康訓練。至於複雜個案，例如需要手術治療的個案，則須由骨科專科醫生評估及治理。有少數工傷個案可能須進行電腦斷層掃描及磁力共振掃描等先進成像檢測，以協助醫生作出診斷。

樣，面對服務輪候時間長的問題⁵，以致部分僱員可能錯過黃金康復期⁶。醫管局的服務對象為全港市民，因此其服務是治療為本，並非以促進工傷僱員早日重投工作為主要目標。然而，僱主及僱員界別普遍認同，以復工為本的復康服務，包括安排試工、輕巧工作及工作上的調整等，對工傷僱員來說，均是達致有效復康和迅速復原的重要因素，因為這些安排有助他們重拾工作信心，使他們在康復後更易適應工作環境。

4. 身體受傷的工傷個案以肌骨骼受傷（例如扭傷）的情況居多。這類個案如沒有得到適時及協調的復康服務，很容易演變成長期病患。工傷僱員延緩復原及長期放取病假除了影響僱主的生產力，亦同時會削弱僱員本身重投工作的能力。我們亦關注到不良索償代理可能趁機招攬一些掌握資料不足和易受影響的工傷僱員，利用他們對僱員補償及重投工作的誤解，誘使他們作出不利於復康的決定。

5. 除此之外，以個案管理模式管理工傷復康過程也很重要。個案經理⁷在僱主、醫療和復康專業人員及工傷僱員之間擔當重要協調角色，以確保復康過程順利，並作出所需的重投工作安排。復康服務提供者及個案經理亦須予人中立的感覺，這對工傷僱員有多接受工傷復康計劃以至計劃能否取得成功至關重要。

6. 保險業界自 2003 年起推行自願復康計劃，由保險公司主動聯絡合適的工傷僱員，邀請他們自願地參加計劃及接受計劃所提供的私營復康服務。雖然現時有一定數目的工傷僱員參與自願復康計劃，但一些僱員因計劃是由保險公司推行而視計劃主要以保險公司及僱主的利益為依歸，影響他們參與的意欲。

⁵ 根據最新的醫管局主要表現指標進度報告，截至 2019 年 6 月為止，骨科專科門診的穩定或非緊急個案的新症輪候時間可長達 134 星期、物理治療專職醫療門診病人個案達 39 星期、職業治療專職醫療門診病人個案達 26 星期、磁力共振掃描個案達 116 星期而電腦斷層掃描個案則達 121 星期。

⁶ 國際及本地研究指出，工傷復康服務應盡早展開以取得成效。雖然國際間未有就工傷後的「黃金康復期」的定義達成共識，但有醫學證據顯示，復康服務的介入點應設在病假開始後六星期左右。

⁷ 個案經理大多受僱於保險公司或工傷管理公司。他們一般具有護理、物理治療、職業治療或社會工作背景。

先導計劃的構思及運作模式

7. 有鑑於上述情況，政府於去年的施政報告提出研究新措施，加快工傷僱員的康復速度及復工成效，勞工處已完成研究。行政長官於今年的施政報告公布，建議推出一個為期三年並針對建造業工傷僱員的先導計劃，以個案管理模式，為符合條件的工傷僱員提供適時及高協調性的私營門診復康治療服務，協助他們盡早康復重投工作。此外，我們建議修訂法例以委託職業安全健康局（職安局）負責管理先導計劃。先導計劃的構思及建議的運作模式於下文第 8 段至 19 段闡述。

先導計劃

8. 許多研究明確顯示，對於有較高風險長期喪失工作能力的工傷僱員而言，及早的醫療介入能顯著改善其最終的康復成效。經參考這些研究和香港工傷僱員的病假統計數字後，我們認為新措施應以因工身體受傷並放取最少六星期工傷病假的僱員為對象。在 2018 年，約有 10 000 宗已解決的僱員補償個案⁸涉及六星期或以上病假。考慮到這類工傷僱員人數眾多，我們建議先以先導形式推出有關措施，這是因為：

- (a) 構思中的復康治療服務將由私營市場提供，在推出計劃時必須要考慮到目前私人執業的職業治療師及物理治療師的供應情況。根據「醫療人力規劃和專業發展策略檢討」⁹的結果，職業治療師及物理治療師的人手在短中期會普遍出現短缺。因此，以先導形式為建造業僱員引入工傷復康計劃是顧及人力情況的務實做法，亦可讓這方面的工作能夠盡早開展；以及
- (b) 計劃會涉及多方持份者及服務提供者，以及聯絡僱主作出重投工作的安排等運作細節，以先導形式推行計劃可有助我們汲取經驗，以逐步優化計劃的細節。

⁸ 已解決的僱員補償個案指經簽發「補償評估證明書」列明勞工處處長評估根據《僱員補償條例》須付的補償款額的個案，以及經法律訴訟程序由法院裁決的個案等。

⁹ 該項檢討由食物及衛生局委託進行，該檢討參考 2015 年的服務水平、有關專業已知的人手短缺和人口結構轉變所產生的人手需求，以及當時已知和已規劃的政策措施及項目，從而推算 13 個醫護專業的人力需求。

目標僱員

9. 基於以下的原因，先導計劃會以建造業的工傷僱員為對象：

- (a) 先導計劃的服務對象是工傷六個星期後仍未復工的僱員，而在放取六星期或以上病假的工傷僱員中，建造業僱員所佔的比率¹⁰在近年是各行業中最高。同時，在放取六個月或以上病假的工傷僱員中，建造業僱員所佔的比率¹¹亦是在近年各行業中最高，而醫學文獻顯示僱員因傷缺勤的時間越長，成功復工的機會越低；以及
- (b) 建造業的工傷個案主要涉及建築工人，他們較容易因工導致肌骨骼受傷，有較大需要得到適時及協調的復康服務，以免演變成長期病患，故此是先導計劃的對象。

10. 合資格的建造業僱員可以自願性質參與計劃，但在參加計劃後須停止由醫管局轄下醫院及診所提供與其工傷有關及計劃所涵蓋的復康治療服務。

建議運作模式

11. 先導計劃會為合資格工傷僱員提供與其工傷相關的私營門診復康治療服務。有關服務會由註冊醫生、骨科專科醫生、物理治療師及職業治療師提供，並包括所需的影像檢測服務。主診醫生會視乎個別病人的臨床狀況，與相關的復康專業人員一起制訂切合病人需要的復康計劃。一般而言，為了把握黃金康復期，醫療團隊會盡快向僱員提供密集式服務，並在合適階段為僱員制訂或調節重投工作計劃，當中可包括試工或工作上的調整。

12. 每名工傷僱員獲批參加先導計劃後，隨即會獲分派一名個案經理跟進其個案。個案經理是這項服務的關鍵人物，負責醫療及復康專業人員之間的協調工作，以加強服務的連貫性。個案經

¹⁰ 在 2018 年，在不同行業共 10 318 宗已解決而涉及 42 日（六星期）或以上損失工作日數的僱員補償個案中，建造業有 2 301 宗個案，佔總數的 22%。

¹¹ 在 2018 年，在不同行業共 4 430 宗已解決而涉及 180 日（六個月）或以上損失工作日數的僱員補償個案中，建造業有 1 377 宗個案，佔總數的 31%。

理會與僱員緊密合作，以確保他們全面配合復康計劃，並會在過程中向他們提供所需的社交心理支援。個案經理亦須就重投工作的安排與僱主緊密合作，並確保僱員明白他們在《僱員補償條例》下的權益及責任。

由職安局負責管理先導計劃

13. 基於以下考慮因素，我們建議委託職安局管理先導計劃：

- (a) 根據《職業安全健康局條例》（第 398 章），職安局目前的職能是透過推廣宣傳、教育及訓練、調查及研究等多方面工作向僱主、僱員及其他持份者推廣職業安全及健康（職安健）。我們認為工傷復康與職安局目前推動職安健的工作有很大的協同效應，為了避免工傷僱員在復工後再次受傷以致形成長期傷患，他們須在接受復康服務的同時加強其預防工傷的意識，而他們的工作地點的工作環境及職安健管理水平亦可能須要改善，故此推動職安健與有效的復康工作相輔相成；
- (b) 僱員對復康服務的中立性的觀感會影響他們的參與意欲。職安局透過多年來的工作已在僱主和僱員間建立專業和中立的形象，由職安局管理先導計劃有助提升工傷僱員參加計劃的意欲；以及
- (c) 委託職安局有助加快落實推行先導計劃。雖然職安局現時的法定職能並不包括工傷復康，而我們須要透過修訂《職業安全健康局條例》擴大職安局的職能範圍，但與設立一個新的法定組織相比，法例修訂的複雜程度相對較低。如設立新的法定組織，則涉及制定新的法例及設立新的諮詢和管理架構。

14. 勞工處會在完成諮詢後隨即啟動法例修訂的草擬工作，我們的目標是在下一個立法年度向立法會提交有關修訂《職業安全健康局條例》的條例草案。

15. 目前職安局及其轄下委員會的成員包括復康專業人仕，為配合開展先導計劃，政府和職安局計劃進一步委任有這方面專業知識及經驗的人仕參與制定及管理先導計劃。另外，政府亦會提

供資源加強職安局秘書處的專業支援，以協助管理這個計劃。勞工處會與職安局緊密合作，共同籌備先導計劃的具體細節及落實這個計劃，並評估計劃的成效。

先導計劃的財務安排

16. 政府會為先導計劃下工傷僱員所接受的私營門診復康治療服務預先作出充足撥備，而僱主則須承擔部分復康治療費用，以履行其在《僱員補償條例》下的法定責任。政府亦會向職安局提供撥款，以執行管理計劃的新職能。

17. 我們預期此計劃將有助工傷僱員早日復原和重投工作，避免他們的工傷成為長期病患，同時亦有助減少因延誤治療而為僱主帶來的工傷支出及維持僱主的生產力，為僱員及僱主均帶來裨益。

18. 長遠而言，視乎先導計劃的成效，我們會探討將先導計劃擴展至其他工傷僱員並由僱主承擔計劃開支的可行性。我們會在適當時候諮詢僱主的意見。

實施時間表

19. 視乎修訂法例的進度及其後開始的具體籌備工作的所需時間，我們期望於 2022 年推出先導計劃，政府會因應實施先導計劃的經驗和成效，再決定未來路向。

諮詢

20. 勞工顧問委員會在 2019 年 10 月 16 日的會議上討論了先導計劃的構思及建議的運作模式，並對先導計劃表示支持。勞工處會就先導計劃諮詢復康專業團體、相關僱主及僱員團體，以及其他持份者的意見。

徵詢意見

21. 現請各委員就建議的先導計劃提供意見。

勞工及福利局

勞工處

2019 年 11 月