

2020 年 11 月 17 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

勞工處正積極籌備推出一個為期三年及以建造業工傷僱員為對象的「工傷僱員復康先導計劃」(先導計劃)，本文件向委員滙報有關籌備工作的進展。

背景

2. 政府認同適時及高協調性的復康治療服務對工傷僱員早日復原和重投工作十分重要。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，亦有部分需要接受骨科治療及造影檢查服務。使用公營復康服務的工傷僱員與其他公眾人士一樣，面對服務輪候時間長的問題，以致部分僱員可能錯過黃金康復期¹。

3. 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，復康領域的專家及相關研究均普遍認同，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. 為加強工傷僱員的復康服務，行政長官於《2019 年施政報告》公布，政府建議推出一個為期三年的先導計劃，以個案管理模式為參與計劃的建造業工傷僱員提供適時及高協調性的私營

¹ 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。

門診復康治療服務，協助他們盡早康復並重投工作。政府亦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。

5. 以先導形式推出計劃，是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」²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。另外，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。

先導計劃概要

目標僱員

6. 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，醫學文獻亦顯示僱員因傷缺勤的時間越長，成功復工的機會越低。經參考這些研究和香港工傷僱員的病假統計數字後，我們認為措施應以因工造成身體受傷六個星期後仍未復工的工傷僱員為對象。另外，由於在放取六星期或以上病假의工傷僱員中，建造業僱員所佔的比率在近年遠高於其他行業，故此先導計劃的服務對象是工傷六個星期後仍未復工的建造業僱員。另外，建造業僱員的工傷大都涉及肌骨骼受傷，有較大需要得到適時及高協調性的復康服務，以免工傷演變成長期病患。

7. 在 2019 年，在不同行業共 10 311 宗獲得解決³並涉及 42 日（六星期）或以上損失工作日數的僱員補償個案中，建造業個案佔 2 334 宗。根據上述建造業個案的數字，勞工處初步估計每年約有 2 300 名建造業工傷僱員屬於先導計劃的服務對象，他們可以自願性質參與先導計劃。

² 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情況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。

³ 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。

由職安局管理計劃

8. 由於工傷復康與職安局目前推動職業安全及健康（職安健）的工作有很大的協同效應，因此我們建議修訂法例以委託職安局負責管理先導計劃的執行。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宣傳推廣、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安健。為了避免工傷僱員在復工後再次受傷以致造成長期傷患，他們須在接受復康服務的同時加強其預防工傷的意識，而他們工作地點的工作環境及職安健管理水平亦可能須要改善，以配合主診醫生建議的重投工作安排，例如安排試工、輕巧工作及工作上的調整等。故此，職安局推動職安健的工作與工傷僱員的有效復康相輔相成。另外，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。

9. 委託職安局管理先導計劃有助加快計劃的落實。雖然職安局現時法定職能並不包括工傷復康，而我們須透過修訂《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而因此制定新的法例及設立新的諮詢和管理架構相比，有關法例修訂的複雜程度相對較低。

10. 勞工處現正擬備《職業安全健康局（修訂）條例草案》（條例草案），以授權職安局執行有關工傷僱員復康的新職能，包括管理先導計劃。我們計劃於 2020 至 2021 立法年度提交該條例草案予立法會進行審議。

復康治療服務

11. 按目前的構思，先導計劃會為參與的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。為避免重複佔用公共資源，工傷僱員在參加計劃期間將停止接受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。勞工處及職安局會聯同醫管局擬訂具體安排。

12. 主診醫生會視乎個別工傷僱員的臨床狀況，與相關的復康專業人員一起制訂切合所需的復康計劃。為了把握黃金康復期，醫療團隊會盡快向工傷僱員提供密集式服務，並在合適階段制訂或調節重投工作的計劃，當中可包括試工或工作安排上的調整。

13. 透過外判形式，私營復康服務提供者會為參與計劃的工傷僱員提供復康治療服務。這些服務提供者均向職安局負責，並持守專業中立的原則，按職安局訂立的指引向參加者提供適切的復康治療服務。

個案管理

14. 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。個案經理會與工傷僱員緊密合作，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心理及情緒支援。個案經理亦須就重投工作的安排與僱主緊密合作，並確保工傷僱員明白他們在《僱員補償條例》（第 282 章）下的權益及責任。

15. 現時，私營市場上的個案經理大多受僱於工傷復康管理公司或保險公司。在較早前進行先導計劃的諮詢期間，有持份者提出若透過外判形式提供個案管理服務，或會令一些工傷僱員擔心個案經理的中立性，間接影響他們參與先導計劃的意欲以致計劃的成效。我們在落實先導計劃的設計時會確保在先導計劃下任用的個案經理的中立性，以加強參加計劃的工傷僱員對個案經理的信任，從而令計劃能成功推行。

財政安排

16. 政府會為委託職安局推行先導計劃預留款項，而僱主亦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⁴。根據目前的構思，我們估計為期三年的先導計劃的總預算非經常性開支約為 4 億 3,400 萬元，主要用於復康治療及個案管理，有關預算開支分項見附件。計劃的實際開支會視乎復康治療

⁴ 《僱員補償條例》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，門診治療的每天最高限額為 300 元。

服務的公開招標結果、參與計劃的工傷僱員人數，以及個別參加者的復康治療需要等因素。我們會向立法會申請所需撥款。

17. 我們預期先導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企業的生產力，為工傷僱員及僱主均帶來裨益。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的開支，我們會在適當時候諮詢僱主及其他持份者的意見。

實施時間表

18. 在第 10 段所述的條例草案獲得立法會通過後，職安局便會正式展開具體籌備工作，包括增聘人手以加強其秘書處的專業支援及進行復康治療服務的公開招標工作等。

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。

徵詢意見

20. 現請各委員就先導計劃提供意見。

勞工及福利局
勞工處
2020 年 11 月

「工傷僱員復康先導計劃」的
總預算非經常性開支
(2021-22 至 2025-26 年⁵)

項目	預算開支 (元)
復康治療開支	約 2 億 3,600 萬元
個案管理開支 ⁶	約 1 億 1,500 萬元
其他開支 ⁷	約 8,400 萬元
總額	約 4 億 3,400 ⁸ 萬元

⁵ 視乎修訂法例的進度，職業安全健康局會於 2021 年開展先導計劃的具體籌備工作，並於 2022 年實施為期三年的計劃，及會在完成三年計劃後進行總結。

⁶ 個案管理開支包括聘用個案管理人員及相關開支。

⁷ 其他開支包括員工、資訊科技系統、宣傳推廣、培訓發展、專業服務及應急開支等。

⁸ 由於進位關係，各項金額加起來與總額略有不同。