

《1996年僱員補償（修訂）條例草案》 主席的裁決

陳婉嫻議員表示打算提出一項名為《1996年僱員補償（修訂）條例草案》（“條例草案”）的議員條例草案，以提高現行《僱員補償條例》下發放給僱員的補償金額。陳議員建議應把規定僱員索取補償的符合喪失工作能力資格的最短期限取消，而因暫時喪失工作能力的補償的計算比率則應向上調整。陳議員已向我提交條例草案，要求我就條例草案根據《常規》第23條是否會動用或支出政府公帑，給予意見。

2. 我已就條例草案這一方面徵詢了當局的意見。按照當局的意見，條例草案在法律和憲制的意義上，均被認為有動用或支出政府收入的效應，理由是《僱員補償條例》對政府具有約束力。因此，就法律而言，所有公務員均享有這條條例草案經通過後所授予的“經提高”福利，惟那些因履行職責時受傷而按照該條例獲發放退休金或撫恤金者則屬例外（根據法律亦有指明）。換言之，政府在法律上有義務承擔根據這條條例草案，因提高補償金額而引致的額外費用。按照當局初步估計，這筆額外費用按目前價格計算，每年約達220萬元。

3. 在回應當局的論點時，陳議員已述明政府扮演了雙重角色：既是政府，亦是僱主。當為履行作為政府所須履行的職責而引致公共開支時，可視為涉及動用或支出政府一般收入的行為。另一方面，作為香港公務員的僱主，政府亦有責任遵照法律的規定，向其僱員發放福利和補償，而因此所引致的開支，應視為身為僱主所需承擔的法律責任；因此，該等開支不應視為有“動用或支出政府公帑的效應”，一如我們通常對這詞語的理解。

4. 另外，陳議員又指出，法律規定僱主須就其僱員因受僱受傷而要其負上法律責任一事購買保險。然而，政府則獲豁免遵守這項條文，而向政府僱員發放該等補償的法律責任是由政府承擔的，因此，政府認為條例草案將會按《常規》第23條所指，有動用或支出政府公帑的效應。在陳議員看來，政府以此理由拒絕條例草案是不合理，因為就本港整體僱員而言，條例草案不應涉及動用或支出政府收入。若把這一論點延展而論，結果會是無法動議任何旨在修訂僱傭法例以提高全港僱員福利的議員條例草案，而理由純粹為任何該等修訂總是會動用或支出政府公帑，因為扮演僱主角色的政府會被牽涉在內，使其須向政府僱員發放經提高的福利。因此，陳議員認為這論點是既不合理且不可接受的。

5. 我亦就當局所提出的論點和陳議員的回應徵詢了立法局法律顧問的意見。立法局法律顧問認為，根據第282章《僱員補償條例》向政府僱員發放補償所引致的開支，是經由每年一度的《撥款條例》批准，每年可達致某一

指明限額（開支項目120 — 退休金：分目026僱員補償）。因此，如改變根據第282章有關向政府僱員發放補償的現行法律條文，導致開支超出每年撥款，則當局有責任尋求補充撥款。

6. 立法局法律顧問又認為，根據《1996年僱員補償（修訂）條例草案》所提議的改變，將導致所有僱主（包括政府在內）在法律上有責任 —

- (1) 就任何使一名僱員喪失工作能力最少一天的任何損傷發放補償，而非目前所規定合乎三天的最短期限；及
- (2) 支付介乎受傷前和暫時喪失工作能力期間收入的全部差額，而非目前的2/3差額。

雖然不能準確預測可能會增加的開支（因為在有關情況下有很多不能預計的因素，包括可能發生在政府僱員身上的意外的次數，該等意外的性質等），但《常規》第23條所述及的修訂是“可能”動用或支出政府收入者。因此，只有是象徵式的（或套用律師的術語 — “法律不計瑣事”〔“de minimis”〕）額外開支，才可在《常規》第23條下適當地不予理會。

7. 總括而言，立法局法律顧問認為，當局所提出的論據，即根據《常規》第23條，只要條例草案是把政府視作僱主，則條例草案便會動用或支出政府公帑的說法是正確的。雖然根據條例草案，政府的責任是作為一個僱主，而非作為本港的整體管治機關，但這一事實不會減輕動用或支出政府公帑的效應，因為毫無疑問，有關的支出是會動用公帑的。

8. 我已詳細考慮過所有提出的意見，而我認為條例草案按《常規》第23條所指會動用或支出政府公帑。

主席黃宏發

一九九六年三月二十八日