

立法會人力事務委員會資料文件

僱員補償援助計劃檢討

引言

本文件旨在知會議員有關顧問檢討僱員補償援助計劃的結果。

背景

2. 僱員補償援助計劃(該計劃)於一九九一年七月一日根據《僱員補償援助條例》成立。該計劃旨在保障僱員，以免他們一旦因工受傷或死亡時，因僱主不履行責任而得不到補償或損害賠償。該條例亦保障僱主；他們如遇到無力償債的承保人不履行責任，亦可獲得補償。

3. 根據《僱員補償條例》的規定，僱主須購買僱員補償保險；該計劃的經費來自按保費收取的徵款。僱員補償保險徵款管理局(徵款局)是收集徵款的中央機構。現時由徵款局收取的徵款總額為保費的 5.3%，分配予僱員補償援助基金管理局(基金管理局)(1%)、職業性失聰補償管理局(2.3%)和職業安全健康局(2%)。

計劃的基本財政問題

4. 由一九九一年七月一日至一九九九年十一月三十日，基金管理局就 181 宗申索個案提供援助，支付的款項共達 1.86 億元，用途如下：

- | | |
|-----------------------------|-----|
| ◆ 涉及普通法個案的損害賠償 ¹ | 59% |
| ◆ 法律訴訟費用 | 15% |
| ◆ 法定的僱員補償 | 14% |

¹ 在一九九五至九六、一九九六至九七和一九九七至九八財政年度內，每年度均有一宗巨額申索個案，涉及的損害賠償超過 1,000 萬元。為這三宗個案支付的款項佔援助總額 25%。

◆ 利息 12%

5. 自一九九六至九七年度以來，每年基金管理局財政均出現赤字，原因是巨額申索個案有增無已，而法院判給的損害賠償款額亦不斷增加。截至二零零零年三月底為止，基金管理局的累積儲備只有 840 萬元。根據一九九九至二零零零年度的經驗，預計基金的儲備將於二零零零至零一年度第二季用罄。假如有涉及普通法的巨額申索個案須由基金管理局付款，儲備便會更快用罄。基金管理局的累積收支帳目載於附錄。

6. 《僱員補償援助條例》並無條文准許基金管理局只支付部分款項或分期付款。假如基金儲備不足以依期支付申請人有權獲得的款項，基金管理局便須根據該條例第 26 條所定的先後次序付款，並須就未付款項支付利息。

7. 該計劃出現財政困難的原因詳見下文。

對一九八四年以後發生的意外承擔法律責任

8. 政府早於一九八四年實施強制性僱員補償保險制度，因此該計劃在一九九一年成立時，對於一九八四年以後發生的意外，一律承擔法律責任。換言之，該計劃承擔了大量“積壓”個案的法律責任。

保障範圍廣泛

9. 對於因工傷而提出的法定補償和普通法損害賠償的申索，該計劃一律接受無限法律責任。法定的僱員補償金額不太多，一年最高付款額為 800 萬元，但近幾年來涉及普通法的損害賠償金額卻顯著增加。自一九九五至九六年度以來，曾有三宗涉及普通法的巨額申索個案，每宗申索的補償金額均超過 1,000 萬元，以致耗用了基金管理局大部分儲備。因有先例可援，日後如再有涉及普通法的巨額申索，法院大概仍會判給巨額的損害賠償。

徵款收入偏低

10. 該計劃自一九九一年成立以來，一直獲分配 1% 的徵款。徵款收入的多寡，取決於本港就業人數以及僱員補償保險費的增長。徵款收入在一九九四至九五及一九九五至九六年度達到高峯，每年度徵得約 3,000 萬元，原因是建造業興旺，與新機場有關的工程亦相繼展開。自一九九六至九七年度以來，由於數項大型

建築工程完竣，徵款收入每年只有 2,000 萬元左右。由於保險業競爭激烈，保費增長緩慢，因此現時的徵款收入實不足以應付計劃所承擔的法律責任。

顧問檢討

11. 基於上述情況，教育統籌局(教統局)聘請顧問檢討該計劃，研究保障範圍、財務安排以及基金管理局的運作程序，並特別探討可行的方法，以解決該計劃預計收支顯著失衡的問題。

12. 針對上述問題，顧問建議三個可令該計劃財政長期穩健的策略，詳見下文。

方案 A - 保持現行計劃

13. 這方案將繼續保持該計劃的保障範圍，而該計劃內的開支不穩定的問題依然存在。為了解決資金問題，該計劃的徵款率可能須由現行的 1%大幅提高至 4.4%。換言之，僱員補償保險的總徵款率將須由現時的 5.3%提高至 8.7%。這樣做會為基金管理局每年帶來 **6,400** 萬元的額外收入，而其資產水平亦會提高至相當於基金管理局每年開支的四倍左右，足以提供足夠儲備，以應付補償計劃突發的需要。顧問認為該計劃的財務原則，不應把基金的資產維持在低水平（例如少於預算開支的兩倍或三倍），而且不能沒有短期融資途徑，以應付突發的現金周轉問題。顧問指出該計劃持有的資產水平越高，便越有能力應付開支不穩定的情況。相反，持有的資產水平越低，便越有可能缺乏足夠資產應付到期支付的援助額。

方案 B - 以 **400** 萬元為支付予每名申請者的最高限額

14. 根據這個方案，就每宗意外而言，每名申請人可獲的援助額以 **400** 萬元為上限。設定援助數額上限，將可以大致消除現行計劃財政不穩定的因素。建議的 **400** 萬元付款上限，將足夠全數支付受傷僱員或逝世僱員受養人根據《僱員補償條例》應得的法定補償²。根據過往的統計數字，顧問估計設立 **400** 萬元援助上限後，

² 根據《僱員補償條例》，永久喪失工作能力的補償及死亡補償，最高金額分別為 2,016,000 元及 1,764,000 元。

日後提出申索的人士中，約有 15 至 20%不能全數獲得法院判給的補償³。

15. 該計劃實施「設定上限」時，可以考慮三個界定日期：

- (a) **意外發生日期**：款額的上限只適用於意外是在修訂法例生效當日或之後發生的申請人；
- (b) **入稟法院日期**：款額的上限只適用於在修訂法例生效日期後才入稟法院索償的申請人；
- (c) **法院裁決日期**：款額的上限只適用於索償個案在修訂法例生效日期前尚未經法院裁決的申請人。

16. 假如採用法院裁決日期作為施行「設定上限」的界定日期（即款額的上限將適用於索償個案在修訂法例生效日期前尚未經法院裁決的申請人），該計劃將可節省最多。以往的統計數字顯示，就涉及普通法的申索而言，一般個案由意外發生日期至法院裁決日期平均相隔約六年。如以法院裁決日期作為「設定上限」的界定日期，該計劃的徵款率須由現時的 1%提高至 3%。換言之，僱員補償保險徵款的總徵款率將由現時的 5.3%提高至 7.3%。

17. 至於採用「意外發生日期」或「入稟法院日期」作為界定日期的方案，則需要進一步提高徵款率。如以「意外發生日期」作為界定日期，徵款率須由 1%提高至 3.6%；如採用「入稟法院日期」，徵款率須為 3.5%。

18. 上述方案均假設基金管理局長期持有穩定的資產，資產水平相當於基金管理局每年開支的四倍。假如把所持資產開支比率定於較低水平，有關的徵款率便可下降。不過，正如第 9 段指出，這樣該計劃未必能達致財政穩健。

³ 根據過去的統計數字，若把援助金額的上限定於 400 萬元，151 名申請人中只有 7 人（即 5%）不能得到全數援助。不過，基於通脹因素，顧問估計把援助金額上限定於 400 萬元，日後提出申索的人士中，約有 15 至 20%不能得到全數援助。

C 方案 - 剔除普通法的付款

19. 這方案與以上討論的方案截然不同。在這方案下，僱員補償援助計劃的保障範圍只局限於法定補償。為應付因以往提出的個案而衍生的潛在責任，在**首十年**，徵款率仍須由現時的 1%增加至 2.9%，增加的徵款是用作支付積存個案的賠償。其後，徵款率將可下調至 0.9%。換言之，在首十年，僱員補償保險徵款的總徵款率將由現時的 5.3%增加至 7.2%，而其後將可下調至 5.2%。顧問估計，目前超過 50%的申請人將因普通法的付款遭剔除而未能獲得全數補償。這樣，基金管理局將可維持穩定的資產，數額相當於每年支出的四倍。

承保人無力償債的情況

20. 我們應留意，上述三個方案均沒有預留儲備，以應付承保人無力償債所帶來的財政影響，因為我們難以預計可能出現的承保人無力償債個案帶來的財政影響和所涉及的款額。

其他改革方案

21. 顧問曾討論其他改革方案，不過這些方案可節省的開支有限，尤其是假如我們實施「設定上限」計劃的措施，可節省的開支將更少。這些方案的主要建議如下。

剔除或削減申請人有權獲得的利息

22. 現時，申請人在等候收取有權獲得的補償時，可獲得利息，以彌補其利息方面的損失。過去的統計數字顯示，利息的支出約佔僱員補償援助計劃總開支的 12%。由於利率非常優厚(現行利率是從法院頒布裁決的日期起以年息 11.5%計算)，以及該計劃並沒有設定提出申請的時限，若申請人沒有需要及早拿取補償，便可能不會急於向基金管理局提出申請。

23. 為了堵塞這個漏洞，我們可以考慮剔除或削減由法院頒布裁決(或僱主的承保人無力償債)當日起，至申請人向基金管理局提出申請的日期止，期間所計算的利息。這項建議的其中一個影響是，根據該計劃申請僱員補償的人士所獲的利益，可能較其他受保險保障的人士所獲的利益為少(因為有利息上的差別)。然而，僱員補償援助計劃的宗旨是為僱員提供一個安全網，故基金管理局不應因為申請人延遲提出申請而須支付更多利息。

剔除申請人有權獲得的法律訴訟費用

24. 顧問提出的另一項建議，是剔除支付予申請人的法律訴訟費用。目前，申請人除可獲得判給的補償外，亦可獲支付法律訴訟費用。法律訴訟費用總額佔基金管理局歷來支付的援助總額的15%。

25. 若上述建議付諸實行，法律援助署便須從申請人獲判給的損害賠償中，扣除法律訴訟費用。換言之，申請人實際得到的補償金額將被削減。不過，若我們實施為每名申請人可獲的金額設定上限，則可能不適宜同時剔除支付予申請人的法律訴訟費用。

基金管理局的角色

26. 顧問建議基金管理局應仿效保險公司的運作，加強管理局在補償估量、財政監控、申索個案談判，甚至在實際訴訟程序中所擔當的角色。這幾方面都是互相關連的，若管理局希望在提早解決申索個案及訴訟程序中擔當更積極的角色，便必須具備補償估量和調查的專業知識。基金管理局過去在處理普通法個案遇到的其中一個問題，是僱主在法院開始審理案件前已無力支付補償，而基金管理局並未能提出抗辯，導致法院判給巨額的普通法損害賠償予申請人。

27. 顧問估計，聘請索償管理人員處理申索個案所需的費用約為每年 100 萬元(相等於現時基金的行政管理費用)。但顧問未能確切評估若加強管理局在處理個案中擔當的角色，基金可實際節省多少賠償，特別是實施設定上限的措施時，評估便更為困難。然而我們相信，若管理局在申索個案談判和法庭訴訟時可酌情擔當更積極的角色，將有助管理局提早解決申索個案。

諮詢工作

28. 顧問在一九九九年十二月完成檢討後，政府就檢討結果徵詢基金管理局和勞工顧問委員會(勞顧會)的意見。

29. 基金管理局的委員贊成作出更公平的安排，確保基金並非只惠及少數獲法庭判給巨額賠償的申請人，而是讓更多申請人受惠。

30. 勞顧會在二零零零年三月二十八日的會議上就顧問的檢討結果徵詢委員的意見。委員支持該計劃的原則，同意協助遭僱主

拖欠賠償的受傷僱員取得補償。不過，席上僱主代表反對調高徵款率，恐怕此舉會加重僱主的財政負擔。

未來路向

31. 我們會繼續就這項檢討的建議諮詢有關團體。我們會根據諮詢結果，擬備有關的立法修訂文件，以期在二零零零至零一年度立法會會期內提交立法會審議。如有需要並獲財務委員會批准，政府會批出過渡性貸款予僱員補償援助基金，以便在該計劃實施改善措施期間，該基金能克服財政困難，正常運作至二零零一年七月底。

教育統籌局
二零零零年四月