

立法會

Legislative Council

立法會FC150/00-01號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱
並經主席核正)

檔號：CB1/F/1/2

立法會財務委員會 第十九次會議紀要

日期：2001年9月24日(星期一)
時間：下午2時
地點：立法會會議廳

出席委員：黃宜弘議員(主席)
吳亮星議員, JP (副主席)
丁午壽議員, JP
田北俊議員, GBS, JP
朱幼麟議員, JP
何秀蘭議員
何俊仁議員
何鍾泰議員, JP
李卓人議員
李柱銘議員, SC, JP
李家祥議員, JP
李華明議員, JP
吳靄儀議員
涂謹申議員
張文光議員
許長青議員, JP
陳國強議員
陳婉嫻議員, JP
陳智思議員
陳鑑林議員
梁劉柔芬議員, SBS, JP
梁耀忠議員
單仲偕議員
黃宏發議員, JP
黃容根議員
曾鈺成議員, JP
楊森議員
楊耀忠議員, BBS
劉江華議員

劉健儀議員, JP
劉漢銓議員, GBS, JP
劉慧卿議員, JP
蔡素玉議員
霍震霆議員, SBS, JP
羅致光議員, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
鄧兆棠議員, JP
李鳳英議員, JP
胡經昌議員, BBS
張宇人議員, JP
勞永樂議員
葉國謙議員, JP
劉炳章議員
余若薇議員, SC, JP

缺席委員 : 李國寶議員, GBS, JP
呂明華議員, JP
周梁淑怡議員, JP
楊孝華議員, JP
劉千石議員, JP
劉皇發議員, GBS, JP
鄭家富議員
司徒華議員
石禮謙議員, JP
麥國風議員
陳偉業議員
梁富華議員, MH, JP
黃成智議員
馮檢基議員

出席公職人員 : 梁錦松先生, GBS, JP 財政司司長
李淑儀女士, JP 經濟局局長
應耀康先生, JP 署理庫務局局長
林健強先生 庫務局首席行政主任
(一般事務)
歐鏡源先生, JP 署理民航處處長
賴應彪先生 署理民事法律專員
黃振軒先生 署理副民事法律專員

列席秘書 : 吳文華女士 助理秘書長1

| | | |
|-------------|--------|----------|
| 列席職員 | ：馬耀添先生 | 法律顧問 |
| | 楊少紅小姐 | 總主任(1)3 |
| | 周封美君女士 | 高級主任(1)4 |

經辦人／部門

項目1 —— FCR(2001-02)34

批准公職人員根據《公共財政條例》(第2章)和《機場管理局條例》(第483章)作出保證

主席告知議員，這次特別會議是因應政府當局的緊急要求而召開，目的是考慮有關批准公職人員根據《公共財政條例》(第2章)和《機場管理局條例》(第483章)作出保證的建議。由於當局是在席上才提交討論文件，他會先邀請政府當局介紹文件的內容，然後再邀請議員提問。

2. 涂謹申議員申報利益，表明他可能與現時考慮的事項有利益關係，因為他持有數千股國泰航空公司的股份。

3. 經濟局局長在介紹建議的內容時特別指出，擬議措施是政府有鑒於目前特殊的情況而採取的臨時措施，藉以填補短暫的保險真空期，使香港國際機場(下稱“香港機場”)及本地航空業免受重大干擾。政府無意擔當保險公司的角色。她亦強調，當局須按照《基本法》第一百二十八條的規定，保持香港的國際和區域航空中心的地位，這一點十分重要。她又確實指出，正如《基本法》所規定，該3間航空公司都是香港的航空公司，而機場管理局(下稱“機管局”)則是政府全資擁有的機構，其相關的服務提供者也全都是在香港註冊的公司。

4. 議員認同現時的建議旨在提供一項應變安排，以免香港的航空服務受到干擾。然而，他們卻關注到，政府為機管局、相關的服務提供者及該3間香港航空公司提供保險公司所不能作出的第三者責任彌償的保證所承擔的財政責任。他們亦質疑，擬議安排會否令該等公司不致力與保險公司就第三者責任彌償達成協議。

5. 曾鈺成議員詢問，政府當局是否有信心，若財務委員會(下稱“財委會”)批准擬議的保證，香港機場便可正常運作，特別是在未能確定外國航機可否提供飛往本港的服務的時候。何秀蘭議員亦詢問是否有必要為機管局的相關服務提供者作出擬議保證。

6. 經濟局局長回應時表示，香港作為一個國際及區域航空中心，所處理的國際貨運量屬全球之冠，而國際客運量亦名列全球第五位。她表示，該3間香港航空公司如無法為其航機投購足夠保險，便不能營辦有關服務。與此同時，政府當局亦希望飛來香港的外國航機亦已投購足夠的保險。機管局的相關服務提供者也受到合約規定所約束，必須就第三者責任投購足夠的保險，否則便可能沒有資格提供與機場有關的服務。

7. 鄧兆棠議員詢問，當局可否只為機管局及其服務提供者作出擬議保證，而不向該3間航空公司提供同樣的保證。經濟局局長答覆時表示，該3間航空公司的航班數目佔來往香港的航班總數逾30%。這些航空公司及其相關服務亦為本地人提供不少就業機會。若他們的服務一旦停止運作，將會帶來嚴重的後果。

8. 至於外國採取哪些措施處理上述問題，經濟局局長告知議員，美國是向有關各方提供貸款、賠償及彌償，而英國則設有保險計劃以提供所需的保險。德國及澳洲政府會作出某種形式的保證或彌償，其他一些國家的政府則為部分國營航空公司承擔責任。

9. 吳靄儀議員理解到，現時的建議是一項填補保險真空期的措施。然而她卻質疑，相對於外國政府採取的安排，當局基於何種理由作出為期6個月的保證。她重申，為解決燃眉之急，政府當局只應尋求運用最低限度的權力，藉以提供所需的協助。

10. 經濟局局長回應時表示，根據現有資料，美國提供的彌償為期180日。英國的保險計劃其並無設下任何最長的期限，而首30日的費用更獲得豁免。在德國，保證期初步以1個月為限，每個航空承運人最多可獲200億美元；而在澳洲，有關的保證可按月續期。經濟局局長表示，政府當局並不知悉任何其他司法管轄區有就所作的保證設定期限。

11. 田北俊議員亦認為，若以大約1個月的時間作為擬議保證的期限，將可更有效地鼓勵有關各方達成協議。對於在未有即將簽署的法律文書條款的詳細資料前作出6個月的擬議保證，何秀蘭議員深表關注。李柱銘議員認為，作出1個月的保證已經足夠，因為據他所理解，航空業與保險公司的磋商已進入最後階段。若作出6個月的保證，更可能會削弱有關各方早日解決此事的決心。

12. 楊森議員表示，民主黨的議員雖然支持現時的建議，藉以確保航空服務的順利運作，但他們難以支持

最多長達6個月的保證期。他促請政府當局以1個月作為擬議保證的期限，並在有需要時再度提交建議予財委會審批。

13. 陳婉嫻議員及劉慧卿議員均同意，提出現時的建議是正確的做法。不過，她們認為初步而言，請財委會批准期限較短的擬議保證，例如1個月，會較為恰當。張宇人議員亦有同樣的關注，並要求政府當局就可否縮短6個月的保證期發表意見。

14. 部分議員指擬議保證期應縮短至1個月才屬恰當，李家祥議員對此表示贊同，並認為除非政府當局承諾每月向經濟事務委員會匯報此事的進展，6個月的保證期才可令人接受。

15. 余若薇議員認為應設定較短的保證期，並詢問政府當局會否準備提供另一個方案給議員考慮。

16. 財政司司長及經濟局局長回應時強調，6個月只是當局要求財委會給予批准的最長保證期限。政府仍可因應個別情況，靈活地作出較短期的保證。丁午壽議員詢問保險公司是否有權只給予所須通知，便可撤銷或調低保險賠償金額，財政司司長就此指出，正因為這種情況可能會出現，政府當局才要求財委會批准作出最長為6個月的保證期，以防萬一。

17. 何秀蘭議員要求政府當局與有關各方擬定法律文件後，提供一份文本予議員參閱。經濟局局長答覆時表示，披露協議的內容必須取得雙方同意。然而，倘若財委會批准作出6個月的擬議保證，政府當局會提供一份撮錄協議各項條文的文件，供議員參考。

政府當局

18. 李柱銘議員詢問，政府當局何不提早呈交現時的建議。經濟局局長答覆時解釋，航空保險的問題需由保險公司與航空業解決。政府只會在最後關頭介入，即是預期有關各方未必能夠在現行安排失效前達成新安排的時候。這說明了當局為何提出這個緊急項目予財委會考慮，因為現行安排將於2001年9月25日失效，但新安排則尚未定出。

19. 關於政府的財政責任，經濟局局長表示，如果現時的建議獲得批准，政府便要在有需要時承擔向有關各方作出彌償的責任。每宗事故的最高彌償金額分別為香港的航空公司19億5,000萬美元、機管局12億5,000萬美元，以及透過機管局對在香港機場營運的相關服務提供者提供的10億美元。政府提供的最高彌償金額，將會是

現時被保險公司撤銷的保額與有關各方獲提供的新保額兩者之間的差額。

20. 吳靄儀議員關注政府是否有足夠的財力作出擬議保證。財政司司長回應時指出，如政府須承擔最終索償額，則需視乎發生多少宗事故，以及每宗事故影響多少個經營者而定。舉例而言，假設發生一宗事故，以致一間香港航空公司、有關的服務提供者及機管局同時受到波及，則政府作出彌償的金額可能約達620億港元。而政府的財政狀況也可應付此數。不過，發生這類事件的可能性及風險也不大。

21. 何秀蘭議員認為，除了就每宗事故承擔的責任外，政府當局亦應評估所承受的整體風險。吳亮星議員表示，政府當局應作進一步評估，並向市民解釋可能出現的最壞情況為何。

22. 何俊仁議員認同現時的建議急需處理，並會帶來重大的影響。然而，他提到文件附件A列出引致撤銷／削減保險賠償金額的各種情況，並質疑何以把沒收、國有化等似乎與美國911事件無關的嚴重危險事故包括在內。

23. 經濟局局長回應時表示，世界各地的航空保險公司已根據現有保險單的條款，通知航空公司、機場經營者及相關的服務提供者，因戰爭、劫機及其他嚴重危險事故所引起的第三者責任的保險賠償金額會大幅調低或完全撤銷。附件A所載的嚴重危險事故已為世界各地的航空保險公司採納，而並非僅適用於香港。經濟局局長亦確認，政府當局已參閱有關保險單及當中載列的條款。

24. 就此方面，財政司司長表示，現時，航空保險公司有權在極短時間內發出通知，以調低或撤銷因戰爭、侵略、暴亂、劫機等引起的第三者責任賠償金額，以便與投保人進一步商討調高保費，因為保險公司通常就這些風險收取很低的保費。財政司司長相信，在可見的將來，應該有保險公司願意按照與投保人雙方協定的新保費金額，提供所需的賠償保障。在尚未議定任何這類安排之前，政府有需要填補保險的真空期，以免香港的國際航空服務受到干擾。

25. 立法會保險界功能界別代表陳智思議員表示，據他所瞭解，政府作出的擬議保證，只適用於由文件附件A所載的6種情況所引致的第三者身體受傷及財物損失責任的保險賠償，而這些承保範圍事實上屬於為第三者

責任所提供保障的延伸。經濟局局長確認，由附件A所載的嚴重危險事故以外的其他因素所引致的第三者責任，並不在現時建議的範圍之內。

26. 李華明議員就惡意或破壞行為提出詢問。署理民事法律專員(下稱“民事法律專員”)答覆時表示，保險公司現正調低／撤銷由任何惡意或破壞行為所引致的第三者身體受傷及財物損失的法律責任的保險賠償。“第三者”不包括航空公司及其乘客。

27. 許長青議員關注現時的建議會開創政府介入為私營機構解困的先例，而這些機構在經營業務的過程中早應考慮到涉及的風險。

28. 財政司司長回應時強調，現時的建議並非旨在協助個別企業，而是要應付一項全球性及體系性的危機，務求盡量減輕香港受到的影響。鑒於航空業對香港的經濟十分重要，政府必須採取措施確保必要的經濟活動得以正常運作，並給予有關各方足夠時間繼續就商業保險保障進行磋商。

29. 劉江華議員關注航空業會依賴政府的協助。劉慧卿議員表示，若政府已就擬議保證作出承擔，有關各方便可能不願承受較高的風險。

30. 財政司司長回應時提到，政府會就所作的保證收取費用，金額不會低於商業市場的保費。原則上而言，若航空服務經營者覓得所需的保險保障，便無須政府作出保證。至於航空公司及相關各方支付的額外保費最終會否轉嫁到使用者身上，則有待有關機構自行決定。

31. 李華明議員及劉慧卿議員要求澄清，當局尋求財委會批准現時建議，有關批准的涵蓋範圍為何。經濟局局長回應時表示，現行建議要求議員批准政府作出保證，在有需要時提供詳載於文件第9段的最高彌償金額。署理庫務局局長(下稱“庫務局局長”)表示，若政府當局須就作出的彌償承擔任何開支，將會按照現行安排要求追加撥款，如涉及的金額不超過1,000萬港元，庫務局局長便可憑藉獲轉授的權力批准有關開支，而超過1,000萬港元的開支則須財委會批准。

32. 就此方面，法律顧問指出，上述安排適用於為3間航空公司作出的擬議保證(見文件第3(a)段)。然而，財政司司長為機管局及其相關的服務提供者作出的彌償保證(見文件第3(b)段)則須按照不同的安排處理。根據《機場管理局條例》(第483章)第29條，財政司司長獲立法會

政府當局

授權作出保證，並可在有需要時就有關保證附加條件；至於為履行該保證而需要的款項，須由政府一般收入承擔，並從政府一般收入撥付。有見及此，法律顧問認為，為機管局及其相關的服務提供者作出彌償所引致的開支，無須經財委會批准。民事法律專員同意法律顧問的看法。至於與機管局及其服務提供者有關的保證是否設有任何上限，財政司司長確認，每一方在每宗事故中的最高彌償金額分別以12億5,000萬美元及10億美元為限。鑒於事關重大，劉慧卿議員詢問，儘管法例可能沒有有關規定，但政府當局會否就當局為機管局及其服務提供者作出擬議保證所引致的開支，尋求財委會批准。財政司司長答覆時表示，政府當局會就有關開支提供一份文件給議員參閱。

政府當局

33. 劉慧卿議員要求當局澄清現時的建議獲批准後所帶來的影響，以及財委會日後審議及批准由這些保證所引致的個別開支建議的權力會否因而受到影響。財委會秘書就此指出，鑒於現時的建議是要求議員批准開立新的承擔額，因此，這項對航空公司作出的承擔(見文件第3(a)段)如引致當局要提出金額超過1,000萬港元的個別開支建議，則仍須按照一般程序先獲財委會批准。

34. 庫務局局長指出，理論上，議員可批准現行建議以作出有關保證，但否決日後由這些保證所引致的開支，但實際上，這樣做會令政府陷入困局。民事法律專員確認，若現時的建議獲得批准，政府便要承擔法律責任，作出一如討論文件載述的保證。

政府當局

35. 鑒於討論文件提到各條例的條文，劉慧卿議員要求政府當局把相關的法律條文載入日後的文件，方便議員查閱。

36. 吳靄儀議員察悉，《民航(保險)令》第5條規定，“除非有符合第6條規定的保險單就某飛機在香港使用而有效，否則該飛機不得在香港着陸或起飛”。既然政府當局強調並非為該3間航空公司提供任何保險保障，吳議員懷疑，即使現時的建議獲得通過，航空公司仍未能完全符合其必須遵守的法律規定。涂謹申議員亦有同樣的關注。劉炳章議員亦問及飛來香港的飛機須遵守的保險保障規定為何。

37. 署理民航處處長(下稱“民航處處長”)及民事法律專員回應時表示，《民航條例》(第448章)規定，所有營辦來往香港的航空服務的航空公司均須持有一份足以包括其所有法律責任的保險單。若航空公司能夠提供所

需的承保款額(最大型飛機的合一限額承保款額為10億美元)，便已符合有關的法定要求。

38. 民事法律專員及署理副民事法律專員(下稱“副民事法律專員”)闡釋，《民航(保險)令》第6條規定，就某飛機而投購的保險單的承保範圍必須包括6種風險，其中一種是第三者風險。雖然由戰爭、劫機等嚴重危險事故所引起的第三者責任的保險賠償金額已調低至5,000萬美元，但當局瞭解最大型飛機的合一限額承保款額並沒有調低至10億美元以下。因此，航空公司仍可符合《民航條例》之下的規定。不過，民航處處長指出，除了遵守法例規定外，航空公司擁有的大部分飛機均是向財務公司租賃的，該等公司要求就戰爭、劫機等投購的保險賠償額，遠遠超過5,000萬美元。除非航空公司也遵守這些合約規定，否則有關的飛機便不可運作。此外，其他外國機場管理局亦可能就保險賠償額訂下較高的要求。

39. 涂謹申議員關注到，《民航(保險)令》第6條提到的第三者風險的範圍沒有明確列出來。副民事法律專員指出，應予投保的第三者風險的範圍或組成部分並非由政府來訂明。法例只規定有關的保險單須提供合一限額承保。

40. 劉慧卿議員詢問關閉機場所引致的經濟損失，財政司司長答覆時指出，雖然政府當局沒有作出任何正式的評估，但有關的經濟損失很可能會十分龐大，因為除了即時的經濟損失外，香港的聲譽亦會受損。

41. 李卓人議員對全球經濟危機及跨國企業權力日漸凌駕政府的情況，表示關注。他詢問香港會否要求國際間合力解決此問題。經濟局局長回應時表示，雖然截至現時也沒有任何政府擔當發起人，但倘若國際間可就如如何應付此項航空保險問題達致共識，香港樂意考慮與國際社會攜手合作。

42. 何秀蘭議員認為，鑒於發生911事件，以及該事件對經濟體系的各個界別造成的嚴重影響，政府當局應對現時的情況進行詳細的評估，並向社會及立法會匯報有關結果。

43. 吳亮星議員詢問，若然沒有商業保險公司願意承保，政府當局會否考慮設立一個保險機構以提供所需的保險保障，而並非尋求作出每隔6個月續期一次的擬議保證。他表示，日後，該公營保險機構在適當時候或可予私營化。

44. 財政司司長回應時重申，現時的建議是為了應付特殊的情況而作出的特殊安排。在正常情況下，政府不會介入此類事件，亦不會在提供服務方面與私營機構競爭。因此，他不認為有需要成立吳議員所提議的公營機構。

45. 余若薇議員及曾鈺成議員質疑，既然《民航條例》之下的合併單一限額承保只規定大型飛機的承保款額不得少於10億美元，當局現時採用以往的保險賠償金額作為香港航空公司、機管局及其相關的服務提供者的最高彌償金額是否恰當。李家祥議員表示，當局沒有清楚解釋為何航空公司獲提供的擬議最高彌償金額為19億5,000萬美元。田北俊議員亦有同樣的關注，並要求當局澄清個別服務提供者可獲得的彌償金額為何。

46. 經濟局局長回覆時告知議員，當局是根據現有保險單已訂明的現行保險賠償金額，計算出有關保證的擬議最高承擔金額。若有關各方願意承擔部分責任及／或取得部分保險賠償金額，政府就擬議保證作出的最高承擔金額便會相應下調。她重申，有關各方投購現有的保險賠償金額，是為了遵守營運方面的法例及合約規定。至於為機管局的相關服務提供者提供10億美元的擬議最高彌償金額，則以每宗事故為基礎。若出現多個服務提供者牽涉入同一宗事故的情況，有關的彌償問題便屬於複雜的法律問題，須作進一步研究。

47. 李家祥議員建議，為保障政府起見，有關的協議應加入條款，規定由專業測算師進行獨立的申索評估。何俊仁議員詢問，政府會否就第三者責任的彌償申索進行獨立評估。經濟局局長答覆時表示，這需視乎沉而定。如有需要，政府當局或需為此聘請專業人士。

48. 余若薇議員關注有關各方可能要支付高昂的保費，以及政府當局有否任何應變計劃以應付此一情況。經濟局局長回應時重申，現時的建議只是一項填補保險真空期的措施，政府當局預期航空業最終會與保險公司透過磋商來解決問題。

49. 李家祥議員認為，在磋商的過程中，航空保險公司可能會提高保費，以及在保險單中附加額外的條件。他認為，為了讓政府當局能夠監察有關情況，以及確保雙方均致力達成協議，應規定有關各方必須定期通知政府當局其磋商的進展。他表示，該3間航空公司或可承擔部分保險賠償金額，以減輕政府當局的承擔。他進一步詢問，政府會否更改就高風險航線所收取的費用。

50. 涂謹申議員與李家祥議員看法相若，並認為政府應考慮在法律文書中加入條款，規定有關各方必須匯報磋商的進展，使政府能夠因應市場的發展釐定及更改收費。丁午壽議員關注當局有否任何措施鼓勵有關各方尋求商業保險的保障。

51. 經濟局局長回應時表示，過去數天，航空公司一直有就與保險公司進行磋商的最新進展，通知政府。她指出，政府當局正透過收取與市場保費相若的費用，鼓勵接受保證的機構積極尋求商業保險的保障。由於政府並非擔當保險公司的角色，因此不會把保險業界的現行做法全都納入有關的法律文書內。經濟局局長補充，擬議保證是按每宗事故計算，而個別航空公司應就其服務航線進行風險評估。

52. 曾鈺成議員察悉，現時沒有商業保險公司願意提供所需的保險保障。因此，他質疑當局如何參照市場保費釐定收費。何俊仁議員亦詢問政府在更改收費方面有多大的彈性。

53. 財政司司長回應時重申，政府建議採取有關行動，主要的原因是在現時的市況下，有關各方無法獲得商業保險的保障。他向議員保證，政府當局在釐定收費時，會參考所有相關因素，包括有關各方正與保險公司磋商的保費金額。有關的法律文書會載有條款，使政府能夠在有需要時檢討及更改有關條文。此外，政府只需給予7日通知，便可終止作出的保證。

54. 陳智思議員告知議員，保險公司以往就戰爭、劫機等嚴重危險事故引起的第三者責任所收取的保費十分低。不過，自發生911事件後，保險業預計要面臨約達300億美元的索償。他理解到，由於世界各地的保險公司尚未計算出應收取多少保費，若要當局在現階段計算出收費金額，會有一定困難。然而，他促請議員盡早批准現時的建議，確保航空服務不會受阻。

55. 鑒於議員對擬議保證的期限深表關注，主席要求政府當局就部分議員提出把擬議期限由6個月縮短至1個月的建議發表意見。應財政司司長要求，主席暫停會議。

56. 會議恢復進行後，主席邀請政府當局作出回應。財政司司長感謝議員的建議及支持。他扼述，若現時的建議獲得批准，政府便需承擔向有關各方提供文件所載的最高彌償金額，雖然在某些情況下，政府確須支付款項時，亦需根據《公共財政條例》(第2章)要求財委

會進一步的批准。有見及此，財政司司長表示，受是項保證所涵蓋的各間公司預期議員日後亦會批准有關開支，也屬合情合理。鑒於最高的彌償金額是以每宗事故為基礎，而事故及受影響各方的數目又無法確定，財政司司長理解議員對政府所承擔風險的關注。不過，他強調正是為了這些原因，商業保險公司才不願意提供所需的保險保障，以致政府要採取短期措施。

政府當局

57. 經考慮議員的意見，財政司司長建議修訂現時的建議，把作出保證的期限改為3個月，而不是6個月。若修訂後的建議獲得批准，政府當局會每月向經濟事務委員會匯報有關進展，並向事務委員會提供與有關各方簽訂的法律協議的摘要。財政司司長確認，有關給予7日通知便可終止保證及更改條款的條文會納入法律文書內。有關各方亦須向政府匯報他們與保險公司磋商的情況。財政司司長補充，政府當局一直與有關各方保持緊密聯繫。

58. 應吳靄儀議員要求，主席暫停會議5分鐘，以便議員考慮政府當局對這項建議提出的擬議修訂。

59. 會議恢復進行後，財政司司長表示經與議員進一步討論後，政府當局會把現時的建議修訂為：請議員批准政府作出保證，為香港的航空公司、機管局及其相關的服務提供者提供就戰爭、劫機及其他嚴重危險事故所引起的第三者責任提供，自2001年9月25日格林尼治平時0時0分開始為期1個月的彌償保證，惟有關保證必須符合某些原則。若政府當局有需要在1個月後把建議再度提交財委會審批，財政司司長促請議員屆時亦予以支持。

60. 主席把此項建議付諸表決。委員會批准此項建議。

61. 委員會會議於下午5時55分結束。

立法會秘書處

2001年11月16日