

《2002 年僱員補償援助(修訂)條例草案》委員會  
擬議的僱員補償保險人無力償債計劃  
及對僱員補償保險人的監管

引言

本文件提供議員在二零零二年三月十四日條例草案委員會會議上要求的資料，包括：

- (a) 有關擬議的僱員補償保險人無力償債計劃（以下簡稱「有關計劃」）的資料，包括計劃的運作情況及保險業界就建議所提出的意見；
- (b) 外國設立賠償基金以應付僱員補償保險人無力償債的經驗；以及
- (c) 對本港經營僱員補償業務的保險人的監管，特別是如如何監管母公司在香港以外的地方的香港保險人。

**(A) 擬議的僱員補償保險人無力償債計劃**

2. 正如《2002 年僱員補償援助(修訂)條例草案》(條例草案)的立法會參考資料摘要所闡釋，保險人無力償債這情況性質特殊，難免會對僱員補償援助基金(援助基金)造成突如其來的巨大壓力。這一點可從 HIH 保險集團無力償債的經驗得以證實。為免援助基金的現金流量承受突如其來的巨大壓力，我們認為應把保險人無力償債剔除於僱員補償援助計劃的範圍之外，並應就此另行設立一個特定的基金。條例草案現訂有條文，規定保險人無力償債不屬援助基金的涵蓋範圍，但我們已清楚表明，這些條文須在我們另行設立應付保險人無力償債補償申索的計劃後，才會生效。

3. 二零零一年十月，保險業監理處(保監處)首次向保險業提出設立有關計劃的建議。之後，保監處與代表香港所有主要僱員補償保險人的香港保險業聯會轄下的一般保險總會，進行了數輪討論。有關計劃的建議主要特點如下：

- (a) **組成架構** — 將以非牟利擔保有限公司的形式設立僱員補償保險局，負責管理有關計劃。保險業監督會規定，所有獲授權在香港經營僱員補償保險業務的保險人，必須加入該局成為會員，以及受該局的組織章程大綱及章程細則約束。
- (b) **資金來源** — 有關計劃的資金來自向僱員補償保險人收取的徵費。
- (c) **涵蓋範圍** — 有關計劃僅涵蓋因保險人無力償債而引致的僱員補償保險申索。
- (d) **運作模式** — 僱員補償保險局會負責處理因僱員補償保險人無力償債而尚未償付的僱員補償申索。我們預期該局處理申索時會擔當積極的角色，一如由保險人處理一樣，其中包括在適當情況下，在法律程序中就有關申索提出抗辯。至於如何確保有關計劃評估準則與援助基金的準則一致，我們會在研究該計劃的細節時妥善解決。
- (e) **制衡措施** — 已參與有關計劃（屬非牟利性質）的保險人，須向該計劃供款。有關計劃的款項只可用於支付因僱員補償保險人無力償債，而向有關計劃提出的僱員補償申索，或與這些申索直接相關的開支（例如在法庭上就申索進行訴訟的法律費用）。有關計劃的財政狀況會受獨立審計，亦須將周年帳目連同核數師報告呈交保監處供審閱之用，並會以公開文件的形式

公布。當局會與一般保險總會進行磋商，考慮制訂其他制衡措施。

4. 一般保險總會在二零零二年三月二十一日致函條例草案委員會，反對建議將保險人無力償債剔除於僱員補償援助計劃的涵蓋範圍之外。一般保險總會主要憂慮，另設獨立基金會引致計劃與援助基金評估申索的準則不一致；他們亦認為在評估徵費是否足夠時會出現困難，以及另設基金會涉及額外行政費用。一般保險總會亦反對要求保險人供款的建議。據了解，該會將向條例草案委員會另行提交意見。

5. 保監處正與一般保險總會商討此事。我們認為即使現行的援助基金制度維持不變，亦不能解決徵費不足的疑慮。HIH 保險集團事件更反映把保險人無力償債的僱員補償個案，與一般僱員補償申索個案同時處理，會令援助基金的現金流量出現不穩定。另設基金以分開處理兩類個案，可解決現金流量不穩定的問題。

6. 至於業界對評估準則不一的憂慮，正如我們在第 3(d) 段指出，我們會在研究有關計劃的細節時，妥善解決有關事宜。我們亦相信透過適當的行政安排，行政費用的問題便能迎刃而解。

## **(B) 外國的經驗**

7. 下文載述英國、加拿大和新加坡<sup>1</sup> 在保障保單持有人方面所作的安排。我們留意到，外國所有賠償計劃的資金均來自市場。

---

<sup>1</sup> 澳洲現時沒有設立賠償制度。據悉，澳洲規管當局正探討設立這類制度的可行性。

## 英國

8. 二零零一年十二月前，英國的保單持有人保障計劃是業界設立的計劃，在保險公司無力償債時為英國的保單持有人提供保障。計劃涵蓋所有類別的人壽和非人壽業務，資金來自對保險人徵收的徵費。

9. 二零零一年十二月一日，根據《2000 年金融服務及市場法》成立的金融服務賠償計劃，取代了金融服務業的各種不同補償計劃，包括保單持有人保障計劃。金融服務賠償計劃可就因金融服務機構，包括保險公司、銀行及投資公司無力償債而提出的申索作出償付，其資金來自市場(即有關的保險公司、銀行及投資公司)的徵費。

10. 由認可保險公司根據在英國簽發的保險合約承保的保單持有人均受到保障，最高賠償額視乎保單的種類而定。在強制性保險方面，賠償金額最高為申索款額的 100%。至於其他保險類別，賠償金額則最高為申索款額的 90%。

## 加拿大

11. 在加拿大，財產和意外事故保險賠償公司(保險賠償公司)是一個由業界提供資金的非牟利機構，在財產和意外事故(即非人壽)保險公司無力償債時應付保單持有人提出的申索。就單一事件所引致的損失的所有未償付申索而言，保單持有人最高可獲加幣 250,000 元的補償，就已投保的損失總額可扣除保單免賠額。財產和意外事故保險公司須向保險賠償公司供款。

## 新加坡

12. 新加坡金融管理局設立及管理保單持有人保障基金，目的是保障保單持有人（包括人壽保險及非人壽保險，但僅限於強制性類別），不會因為註冊保險公司無力償債而受到影響。人壽保險保單的最高賠償額為保險責任的 90%，非人壽保險保單則會根據保單條款所訂可享有的金額，獲全數賠償。基金的資金來自對註冊保險公司收取的徵費。

### **(C) 對僱員補償保險人的監管**

13. 《保險公司條例》（第 41 章）訂明，保險業監督的主要職能是規管與監管保險業，以促進保險業的整體穩定並保護現有及潛在的保單持有人。為達到這個目標，保監處已設立與國際標準一致的有效機制，以規管及監管本港的獲授權保險人。

14. 根據《保險公司條例》，所有在香港經營一般保險業務的保險人，包括僱員補償業務，不論有關保險人是獨立公司或海外母公司的附屬公司，均須遵守相同的規管規定。條例所載的規管規定，包括最低繳足股本、償付準備金、適當和妥善的管理、足夠的再保險安排，以及每年呈交財政資料。保險業監督會根據保險人定期呈交的報告，定期評估他們是否有遵從法定規定。此外，保險業監督亦會進行實地調查和會見。如有值得關注的因由，保險業監督會更頻密地進行評估。若有需要，保險業監督更會行使條例賦予的干預權力，包括限制保險人在香港經營新業務及要求保險人在港持有資產。

15. 所有在香港獲授權的保險人，均受相同的審慎監管制度監管。如當保險人是海外母公司的附屬公司，本地的附屬公司屬獨立的法律實體，其穩健程度是與母公司分開評估。

16. 為確保資產以審慎方式分配，《保險公司(一般業務)(估值)規例》把所有公司，包括母公司所欠付的債項最高限額，定為保險人資產總值的 10%。這項限制目前不適用於保險債項，例如可從母公司追討的再保險。雖然這種做法與許多其他地方一致，例如英國、新加坡和馬來西亞，但保監處認為，從 HIH 保險集團事件的經驗來看，有關做法仍可進一步加強。現時，按國際保險監督聯會的建議做法，當保險人向其母公司購買巨額再保險時，保監處會與有關母公司所屬國家的監管機構聯絡，並審查該母公司的經審計帳目及由信貸機構擬備的報告，以確定該母公司的財務狀況。為加強有關制度，保監處正考慮就可從母公司追討的再保險金額設立認許上限。換言之，在評估保險人的償付能力狀況時，這類資產如超逾該上限，則不會獲得認許。有關這點，保監處現正為其建議定稿，並會在短期內諮詢保險業界。

財經事務局／保險業監理處  
二零零二年三月二十八日