

法案委員會
2002 年僱員補償援助（修訂）條例草案
政府對團體提交的意見書的回應

引言

本文件旨在就以下團體向《2002 年僱員補償援助（修訂）條例草案》法案委員會提交的意見書作出回應：

- (a) 香港保險業聯會下一般保險總會；
- (b) 香港僱主聯合會；及
- (c) 香港建造商會。

對意見書的回應

2. 三個團體所提交的意見書內均提及建議的僱員補償保險人無力償債計劃(下稱有關計劃)。政府曾向法案委員會提交一份文件，載列有關計劃的主要特點及其他地區為保單持有人設立的補償計劃。正如在 2002 年 4 月 3 日舉行的法案委員會會議上所闡釋，由於僱員補償保險人無力償債的性質特殊，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，而 HHH 保險集團事件已印證這點。為免援助基金承受如此突如其來的巨大壓力，我們認為不宜把保險人無力償債包括在僱員補償援助計劃(援助計劃)的範圍內，而應另行設立有關計劃。保險業監理處(保監處)正就此與一般保險總會商討。

3. 下文的第 4 至 20 段內載列了政府對於該三個團體所提交的意見書的回應。

(A) 一般保險總會所提交的意見書

有關計劃下對保單持有人的保障

4. 一般保險總會於 2002 年 4 月 16 日向法案委員會提交了第二

份意見書。該會在意見書中表示，他們關注擬議的有關計劃的成立資金是否足夠，亦對保單持有人和僱員在有關計劃成立初期所得的保障存有疑問。

5. 一如我們在上次法案委員會會議上所解釋，保監處已實施與國際標準一致的有效制度，以規管及監管本港的獲授權保險人。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，必須取得保險業監督的授權，並須遵守規管規定。該等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。保監處以保險業監督的身分，根據保險人定期呈交的報告及保監處進行的實地調查，定期評估該等規定是否獲得遵從。如有值得關注的因由，保監處會更頻密地進行評估。若情況需要，保監處更會行使條例賦予的干預權力，例如限制保險人經營新業務。

6. 實際上，僱員補償保險人無力償債的情況並不普遍。過去十年，HIH 保險集團事件是唯一涉及有僱員補償保險人無力償債的事件。因此，我們相信會有足夠的時間，讓擬議中的有關計劃累積資金，為保單持有人(即僱主)和僱員提供足夠的保障。在過渡期間，擬議中有關計劃亦可透過再保險，以確保本身有力償債。

7. 萬一有關計劃的資金在成立初期耗盡(這個情況發生的機會非常微小)，一如現時援助基金的情況，則可研究採取其他適當的方案，例如向銀行申請過渡性貸款。關於這點，我們必須注意，並非如一般保險總會所指，政府並沒有擔任援助計劃的「最後貸款人」，政府在顧及各項因素後，才考慮向援助計劃提供貸款。

8. 無論如何，越早實施擬議中的有關計劃，便可越早開始累積資金。因此，我們希望有關計劃能夠盡早設立。

9. 一般保險總會亦在意見書中，對現有的援助基金與擬議中的有關計劃作出比較，例如可用以支付補償申索的資金的多寡。這項比較並不完全恰當。例如，現有援助基金的涵蓋範圍包括沒有投保和保險人無力償債所引申的個案，而擬議中的有關計劃只涵蓋後者。在考慮資金的多寡(以及是否足夠)時，應顧及兩個計劃的涵蓋範圍有所不同。

10. 即使現行援助計劃的保障範圍維持不變，亦無助減低徵款率的水平，亦不會為僱主和僱員提供最佳的保障。HIH 保險集團事件顯示，把保險人無力償債的僱員補償個案，與沒有投保的僱員補償申索

個案混合處理，會對援助基金的財政狀況造成突如其來和有不良後果的波動。擬議中的有關計劃，有*特定而明確*的目的，將能為僱主和僱員提供更佳的保障。援助計劃的現金流量亦會較為穩定，並不會因僱員補償保險人無力償債而遭受突如其來的壓力。保監處會繼續與一般保險總會商討有關計劃的事宜，例如新基金的管理和徵款水平，以盡快設立該新計劃。

僱主及僱員獲得援助的等候期

11. 一般保險總會在其提交的意見書內，提及由於政府會作最後貸款人，所以在援助計劃沒有足夠資金的情況下，申請人也不須等候援助。

12. 如上文所指，政府並非擔當最後貸款人的角色。事實上，《僱員補償援助條例》第26條有就輪候機制作出規定。在這機制下，假如沒有足夠資金，僱員補償援助基金管理局（下稱管理局）會根據該條文所規定的優先次序支付款項。換言之，在沒有足夠資金以履行法律責任的情況下，管理局會根據第26條支付款項，這會令一些合資格的申請人需要等候一段時間，才可獲得管理局的援助。

援助計劃及有關計劃的保障範圍

13. 一般保險總會在其意見書中亦指出，當有關計劃成立之後，就一宗申索應獲援助計劃抑或新設立的有關計劃所保障會引起爭議。

14. 我們已考慮過這問題，並已在修訂條例草案中制訂了有關的過渡性安排，以解決這問題。教育統籌局局長於2002年2月27日動議二讀《2002年僱員補償援助（修訂）條例草案》時，在其演辭中指出，只會在有關計劃成立時，現時《僱員補償援助條例》就保險人無力償債向僱主提供的保障才會撤消。屆時，第46A(2)至(6)條的新條款會生效，以廢除條例內與保險人無力償債的保障有關的條文。

15. 同時，就過渡性安排作出規定的第46A(7)及(8)條亦會生效，在第46A(7)條的新條款下，在現行的援助計劃下就承保人無力償債所提供的保障，會繼續適用於某一類個案，這些個案是指那些在有關計劃成立之前，管理局已在憲報刊登保險人無力償債公告，而該公

告仍然有效，則受有關事件所影響的僱主可獲得援助計劃的保障，他們可繼續享有在《僱員補償援助條例》下申請援助的權利。第46A(8)條進一步規定，當有關計劃成立後，受保險人無力償債所影響的人士無權在條例下提出申請。在修訂條例草案所規定的過渡性安排下，援助計劃及擬議的有關計劃的保障不會有重疊的情況。

(B) 香港僱主聯合會所提交的意見書

16. 我們亦知悉，香港僱主聯合會向法案委員會提交了一份意見書。該會在意見書中建議向僱員補償保險人施加更嚴格的授權要求，包括設定更高的償付準備金和儲備要求。上文第 5 及 6 段已提過，本港現行的規管制度有效，並與國際標準一致。縱然如此，保監處深知有需要根據保險業的發展，不時對制度作出檢討。一如上次法案委員會會議上所討論，保監處已由 2002 年 1 月起實施有關僱員補償業務儲備的精算檢討規定。保監處正考慮就一般保險人(包括僱員補償保險人)可從其母公司追討的再保險金額設立認許上限。

17. 有效的規管制度可保障投保大眾的利益，同時為市場提供發展空間。本港現行的制度運作良好，我們會繼續致力提升規管制度，以配合(本港及海外)業界的發展。

(C) 香港建造商會所提交的意見書

18. 香港建造商會於 2002 年 4 月 19 日向法案委員會提交了一份意見書。正如上文第 2 段所述，設立擬議中的有關計劃，可避免因為僱員補償保險人無力償債而對援助計劃的資源造成突如其來的巨大壓力。我們亦相信，擬議中的有關計劃會有足夠時間累積資金，為僱主與僱員提供適當的保障。無論是僱主或是僱員，其保障均不會出現間斷。

19. 有關管理局在處理 HIH 無力償債事件所引起的申請個案一事，管理局只會在受傷僱員的傷勢穩定下來，以及補償或損害賠償的金額已獲裁定時，才能考慮有關的援助申請。所以我們預期 HIH 無力償債事件所引起的所有申索，需要花上數年時間才能清付。不過，管理局會以積極主動的態度處理申請個案。在適當的情況下，管理局會與有關人士商討，以便早些達成和解。

20. 不過，由於 HIH 無力償債事件引起了巨額債項，所以所制定的財務安排，包括建議增加徵款率及提供額外的政府貸款，必須如期實施，使管理局有足夠的資金應付法定責任。

21. 這文件是財經事務局、保險業監理處及勞工處共同編制的回應。

勞工處
2002 年 4 月