

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)923/01-02號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/PL/FA/1

立法會財經事務委員會 特別會議紀要

日 期：2001年12月20日(星期四)
時 間：上午10時45分
地 點：立法會會議廳

出席委員：劉漢銓議員, GBS, JP (主席)
田北俊議員, GBS, JP
李卓人議員
李家祥議員, JP
吳亮星議員, JP
涂謹申議員
陳智思議員
單仲偕議員
黃宜弘議員
曾鈺成議員, JP
劉慧卿議員, JP

出席的非委員：
的議員：吳靄儀議員
陳婉嫻議員, JP
鄭家富議員
李鳳英議員, JP
余若薇議員, SC, JP

缺席委員：胡經昌議員, BBS (副主席)
何俊仁議員
李國寶議員, GBS, JP
陳鑑林議員
馬逢國議員

出席公職人員： 財經事務局局長
葉澍堃先生

教育統籌局副局長
祝建勳先生

保險業監理專員
鄧國斌先生

財經事務局副局長
何淑兒小姐

勞工處助理處長
陳麥潔玲女士

助理保險業監理專員
莫顯堯先生

列席秘書 : 總主任(1)6
薛鳳鳴女士

列席職員 : 助理秘書長1
吳文華女士

高級主任(1)8
黃天佑先生

經辦人／部門

I. 為僱員補償保險提供的再保險安排

CB(1)662/01-02(01)—— 新聞稿

CB(1)662/01-02(02)—— 有關僱員補償及汽車(第三者風險)保險涵蓋恐怖活動的保險安排的立法會參考資料摘要

主席多謝委員在極短時間通知的情況下，出席特別會議。他表示，是次會議是應政府當局的要求而召開，目的是向委員簡述當局擬採取的措施，以解決在九一一事件後，不再有就恐怖活動提供再保險的協約安排這個即將出現的問題。

2. 應主席的邀請，財經事務局局長指出，自九一一事件後，全球各地的再保險公司已表明，由2002年1月1日起，當現行的再保險合約屆滿時，他們將停止在香港就恐怖活動提供再保險的協約安排。財經事務局局長解釋，鑒於《僱員補償條例》及《保險公司條例》的規定，此舉對利益相關人士會帶來嚴重影響。他特別提出以下問題 ——

直接保險人

- (a) 在沒有再保險安排的情況下，直接保險人將不能分散風險，以減低在財政上所承受的風險。由於直接保險人所承擔的無力償債風險會因而增加，他們將停止承保僱員補償保險單，包括停止承保由恐怖活動所造成的損害。

僱主

- (b) 僱主將無法找到願意把涵蓋恐怖活動的保險安排列入僱員補償保險單承保範圍的保險公司，因此僱主須向因該等恐怖活動引致死亡或身體受傷的僱員，負上補償的全責。然而，大部分僱主不大可能具備財力，足以承擔這方面的責任。在沒有保險安排的情況下，僱主會無法遵從《僱員補償條例》(第282章)。該條訂明，僱主應為僱員投購僱員補償保險，並有責任向受僱工作期間因工遭遇意外以致身體受傷的僱員提供補償。

僱員

- (c) 基於上述原因，僱員如在受僱工作期間因恐怖活動以致身體受傷，最終將不能獲得保障。

3. 財經事務局局長表示，雖然香港受恐怖襲擊的風險較其他國家為低，但不能斷言該等活動不會發生。當發生該等恐怖活動時，如沒有再保險安排，所有利益相關人士將蒙受損失。為解決此問題，政府當局建議提供總數達100億港元的財務安排，讓直接保險人可承擔因恐怖活動所引致的僱員補償責任，從而保障利益相關人士的權益。在提供有關財務安排後，直接保險人將可繼續承保僱員補償保險，並申請從擬議的財務安排中撥款，以便向因恐怖活動而死亡或受傷的僱員支付補償。僱主亦可投購保險，以履行他們在法律下所須承擔的僱員補償責任。最重要的是，香港300萬僱員現時所享有的保障，將不會因市場未能就恐怖活動提供再保險安排而受損。

4. 財經事務局局長表示，擬議的財務安排將由政府一般收入帳目撥款，而政府當局亦建議從僱員補償保險單毛保費總額中收取3%，作為提供此項財務安排的費用。政府當局計劃把提供財務安排的建議，提交2002年1月11日的財務委員會會議批准。

5. 財經事務局局長回應劉慧卿議員的詢問時承認，終止為有關恐怖活動的協約安排提供再保險，屬全球性問題，並非香港獨有，原因是自九一一事件後，再保險公司對於為恐怖活動提供再保險安排所涉及的高風險，極為憂慮。為解決此項問題，其他司法管轄區(例如英國、法國、南非及美國)的政府均提出類似建議：即由國家提供某種形式的再保險安排，以承保恐怖活動的風險。在美國，國會正審議一項議案，目的是確保保險人持續具備足夠的財力，以承保恐怖活動的風險。就此次的情況而言，美國政府所建議的財務安排為1,000億美元，而收取的費用則由僱員補償保險單毛保費總額的3%至10%不等。

與委員進行討論

6. 委員普遍原則上支持提供財務安排，好讓僱員及僱主能獲得足夠的保障。黃宜弘議員申明，作為財務委員會主席，他對政府當局的建議持中立態度。

終止再保險安排與批准通過擬議財務安排的時間差距

7. 陳智思議員察悉，由2002年1月1日起，再保險公司將停止為有關恐怖活動的協約安排提供再保險，而當局將在財務委員會2002年1月11日的會議上要求批准提供財務安排的建議，兩者之間存在時間差距。他因而詢問當局為填補此差距而作出的安排。陳婉嫻議員詢問，政府當局為何不及早向事務委員會及財務委員會提交有關建議。

8. 財經事務局局長表示，政府當局一直與再保險公司進行商議，就時間差距一事訂定可行的安排。當局預計此等公司會同意把再保險的承保期延長至2002年1月11日。至於提出當前建議的時間問題，財經事務局局長指出，很多其他國家仍就涵蓋恐怖活動的再保險方案進行商議，政府當局在這方面已較其他多個國家為先。

建議徵收僱員補償保險費的3%

9. 田北俊議員表示，僱主須支付5.3%的僱員補償保險費，另須為僱員補償援助基金作出1%的供款，此等龐大的僱員補償費用已對僱主造成沉重的負擔。他憂慮，為提供財務安排而擬議收取的3%徵費，最終將由僱主承擔，令僱主的僱員補償保險總成本增至9.3%。正如政府當局指出，香港所面對的恐怖活動風險，遠較美國及其他多個國家為低，有鑒於此，他亦認為擬議的3%徵費偏高。他要求政府當局解釋如何計算出擬議的3%徵費。他指出，雖然自由黨的議員支持擬議的財務安排，但他們認為收取3%的徵費實在過高。陳婉嫻議員及劉慧卿議員亦要求政府當局闡釋如何計算出擬議的3%徵費。劉慧卿議員補充，提供再保險財務安排的成本原則上不應由納稅人承擔。

10. 財經事務局局長回應時表示，擬議的3%徵費最終由僱主承擔多少，屬個別保險人與僱主之間的商業談判。政府當局曾諮詢代表本港所有主要保險人的一般保險總會，歸納所得的業界意見是：為提供財務安排而徵收僱員補償保險費的3%屬合理。政府當局並非有意藉提供再保險的財務安排而牟利。不過，由於政府在提供有關財務安排時，亦須承擔風險，因此有理由向直接保險人徵收費用。他強調，所建議的3%徵費，是由專業精算師根據香港預計會承受的恐怖活動風險，以及保險業界的意見而釐定。他補充，政府當局希望該3%徵費將有助鼓勵再保險公司重投市場，使政府能撤銷有關的財務安排。

11. 財經事務局局長及保險業監理專員再解釋，釐定保險費時，一般會根據歷史數據估計事件發生的或然率及損失程度。由於香港並無有關恐怖活動方面的歷史資料，因而難以從科學的角度釐定3%或其他比率的徵費，是否足以彌補提供財務安排的成本。事實上，正由於這個原因，再保險公司迄今尚未決定對恐怖活動作出再保險安排的保費水平。政府當局在釐定擬議的3%徵費時，已考慮直接保險人及一般僱主對徵費的負擔能力，以及若一旦出現因恐怖活動引致損失而須動用財務安排款項的最壞情況，收回財務安排成本的預計所需時間。財經事務局局長亦表示，擬議的3%徵費每年將為政府帶來約9,000萬港元的收入。

就提供再保險向保險人所徵收費的日後調整

12. 涂謹申議員表示，他理解再保險市場在現今環境下不再就恐怖活動承保的問題，以及政府因而需採取行

動，以解決此問題。不過，假如市場提供再保險安排，但卻收取相當高的保費，他詢問政府當局會在何等情況下撤銷有關財務安排，或調整3%的徵費。他亦詢問，政府當局有否就日後檢討該3%徵費訂下任何客觀準則。

13. 吳亮星議員亦提到，立法會參考資料摘要訂明：若有需要，日後可提高該項3%徵費，以償付作出有關財務安排的成本。他詢問，當局在決定應否提高徵費，以及釐定徵費的加幅時，有何準則。就此，他亦詢問，待財務安排實施一段時間後，如當局無需動用財務安排的款項支付由恐怖活動所造成損失的補償，政府當局會否調低徵費。

14. 財經事務局局長回應時重申，在釐定3%的擬議徵費時，政府當局曾諮詢專業精算師及保險業，並考慮到一般僱主及直接保險人的財政承擔能力。儘管現時再保險人不願承擔就恐怖活動提供再保險的風險，但經過一段時間後，再保險人或會認為本港發生恐怖活動的風險已降低。在有跡象顯示再保險人準備重投市場時，政府當局可徵詢議員的意見，研究應否繼續提供財務安排，而主要的考慮因素，是市場提供的再保險安排，是否足以為本港300萬名僱員提供保障。

政府當局

15. 因應涂謹申議員的要求，政府當局同意就擬議的財務安排向事務委員會提供季度報告，就以下兩方面提供資料：有關恐怖活動的協約安排提供再保險的最新市場情況，以及政府當局就是否需要繼續提供擬議再保險財務安排作出的評估。

再保險人重投市場

16. 至於預計再保險公司將於何時重投市場，為恐怖活動提供再保險安排，財經事務局局長強調，以現今的情況而言，當局難以作出評估。再保險公司會考慮所涉及的風險、財政收益及市場狀況。待與恐怖活動有關的近期事件在國際間平伏後，該等公司或會在數月後對市場恢復信心。財經事務局局長重申，商業利益是再保險公司重投市場的主要動力。政府就再保險提供財務安排徵收合理費用，將有助推動該等公司重投市場。

17. 單仲偕議員表示，當局不應低估僱員所面對的恐怖活動風險，因為許多本地僱員均須前往外地工幹，並可能會成為該等活動的受害者。據他觀察所得，部分國家已就再保險的財務安排設立特定的基金，這表示該等國家預期長遠而言須有該類財務安排。他建議，如再保險

人市場在5至10年後仍未恢復，政府當局應考慮設立一項特定基金，以更有效地管理擬議財務安排的收入和開支。

18. 財經事務局局長答覆，預計再保險人在5至10年後才會重投市場，未免過分悲觀。他表示，本港的情況與其他許多國家不同。舉例而言，在九一一事件發生前，英國已不時發生恐怖活動，由於再保險人預期國內所面對的恐怖活動風險較高，故此不願就恐怖活動的風險提供再保險安排，英國政府因而須設立長期的財務安排，就恐怖活動的風險提供再保險安排。財經事務局局長證實，政府當局建議的財務安排不擬長期運作。政府當局只是暫時承擔風險，並希望再保險公司於不久將來發現提供再保險安排是有利可圖的。

恐怖活動的定義

19. 黃宜弘議員詢問，就實施擬議的財務安排而言，“恐怖活動”的定義為何。財經事務局副局長表示，根據《聯合國制裁(南斯拉夫聯盟共和國)(禁止恐怖主義活動)規例》，恐怖活動的定義為：“任何涉及為貫徹某些政治或社會目標針對人或財產而非法使用武力或暴力以恐嚇或脅迫政府、民眾或某類別民眾的活動”。財經事務局副局長告知事務委員會，政府當局已因應九一一事件檢討上述定義，檢討工作由保安局局長負責領導。有關定義在法律上如有任何修改，當局會為實施擬議的財務安排而採用新的定義。

監察索償的工作

20. 鄭家富議員關注到財務安排可能會被濫用。財經事務局局長回應時解釋，構成恐怖活動的情況已清楚界定，當局亦設有既定程序，處理因工死亡及受傷的索償。在穩健的現行制度下，政府當局預期擬議財務安排不會輕易被濫用。至於僱員死亡或受傷是否確由恐怖活動引致，在出現不同意見時，政府當局會根據保險索償個案的正常程序就爭議個案諮詢法律意見，即在作出任何補償之前，將須視乎調查結果是否令人滿意，並以此作為先決條件。政府當局向委員保證，當局會認真審核每宗索償個案。

港幣100億元的財務安排及責任上限

21. 吳靄儀議員提及立法會參考資料摘要第14段，該段述明：“政府會就一般業務保險人承保的僱員補償保險單，作出總額達100億元的財務安排”。她懷疑責任上限能否如政府所述以100億元為限。她表示，政府在提供財務安排時如何可有效地將其支付有效索償的責任限制於100億元的財務安排以內，這方面尚未明確。這些問題若沒有明確的解釋，便無法判斷擬議財務安排能否為僱員提供充分保障，以及當局所尋求的財務承擔額，能否準確地理解為政府在營運財務安排上承擔的責任上限。

22. 涂謹申議員、李家祥議員、劉慧卿議員及李卓人議員對吳靄儀議員提出的問題同表關注。他們指出，雖然《僱員補償條例》訂明每宗事故的承保額上限(即如僱員人數不超過200人，每宗事故的保額為1億元；如僱員人數超過200人，則每宗事故的保額為2億元)。然而，若多宗事故在同一時間或短期內發生，擬議100億元的財務安排可能不敷應用，未能支付所有有效的索償。因此，他們要求當局確定，在提供擬議的財務安排時，政府的政策是否以總數100億元為所承擔的責任上限，以及在政府與保險公司訂立的協議中，這項理解的體現程度。

23. 財經事務局局長解釋，政府當局在訂定擬議財務安排的適當數額時，雖然沒有相關的實際保險數據可供進行科學化的計算，但當局在計算100億元的財務安排時，是假設遇到最壞的情況，即如以往發生的一宗恐怖主義事件，一座摩天大廈遭受恐怖襲擊摧毀，有關數額應足以支付直接保險人所承擔的僱員補償責任。他承認，因某宗事故或多宗事故提出的索償總額或有可能超出擬議財務安排可提供的數額。萬一發生該情況，政府當局會諮詢議員的意見，研究應否增撥款項，以支付有關的未償付索償個案。財經事務局局長察悉議員關注到政府當局在與直接保險人日後簽訂的協議下的法律責任，並向委員保證，當局會就此諮詢律政司的意見。

24. 李家祥議員指出，如政府為營運財務安排的法定機構，而鑒於政府在任何情況下均不會清盤，要有效地把政府就索償的責任限制於財務安排以內，或會存在實際困難。他建議政府當局考慮成立一間有限法律責任公司，注入100億港元的資金以提供有關的財務安排，由該公司而非政府當局承擔所涉及的法律責任。

25. 政府當局察悉李鳳英議員的意見，她指出，若就政府的法律責任定於提供100億元財務安排的上限，或會引起一個問題，就是因恐怖活動受到損害的部分僱員無法獲得法定的僱員補償。

26. 李卓人議員同意有實際需要限制政府所承擔的責任。他建議，若單一恐怖事件造成的損失所涉及的索償總額超出擬議財務安排可提供的數額，受影響僱員應“按比例”獲得補償。如財務安排的款項已全數用罄，政府當局應向立法會匯報，並提出日後安排的建議。

27. 劉慧卿議員促請政府當局向財務委員會清楚解釋政府在提供財務安排上限制其責任的政策，以及有關的具體安排。

28. 事務委員會察悉，政府當局會於2002年1月11日的財務委員會會議上，要求財務委員會批准提供港幣100億元的財務安排，以及有關收取3%徵費的建議。

II 其他事項

29. 議事完畢，會議於下午1時結束。

立法會秘書處
2002年1月25日