

立法會參考資料摘要

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

引言

在二零零一年十二月十八日的會議上，行政會議建議，行政長官指令：

- (i) 政府應以與經營僱員補償保險業務的直接保險人訂立協議的形式，作出總數達 100 億元的財務安排。這項安排將為直接保險人提供保障，讓其可以承擔就恐怖活動造成的損害而需支付僱員補償的責任；以及
- (ii) 政府應就這項財務安排，從有關保險人的每年僱員補償保費中向其徵收百分之三的費用。若有需要，日後可提高有關費用，以償付作出這項財務安排的成本。

背景及論據

僱員補償保險

2. 根據《僱員補償條例》（第 282 章）第 5 條，若僱員在受僱工作期間因工遭遇意外以致身體受傷，其僱主負有支付補償的法律責任。為了確保僱員能夠獲得足夠的補償，以及在僱主一旦負上有關法律責任時，為他們提供保障，《僱員補償條例》第 40 條亦規定，僱主必須投購僱員補償保險。根據規定，若僱員人數不超過 200 人，每宗事故的保額為 1 億元；若人數超過 200 人，則每宗事故的保額為 2 億元。若保險單的保障範圍同時涵蓋次承判商的僱員或公司集團，則每宗事故的所需保額亦為 2 億元。一九九五年之前，《僱員補償條例》規定保額不設上限，但自一九九五年起，保險業不再提供無限額承保服務，當局遂訂定現行的保額。

3. 《僱員補償條例》訂明所有利益相關人士的責任。僱主最終須負有向受傷僱員支付補償的法律責任。法例規定僱主須就其風險及法律責任投保，而直接保險人必須向受害人預付補償，即使保險單訂有任何摒除條款亦然。這些安排確保不會因保險單具有摒除條款而無法達到強制保險的目標；即受傷僱員可盡快獲得補償。為保障直接保險人（他們或基於審慎理由，而在有關保險單訂定摒除條款），《僱員補償條例》賦權直接保險人可向最終須負有法律責任的人士(即有關僱主)追討已支付的補償。從上文清楚可見，《僱員補償條例》的要旨，是讓因受僱期間遭遇意外而受傷的僱員，及時獲得適當賠償，不論有關意外成因為何或該等意外是否在有關保險單的承保範圍之內。

4. 在這些法例條文制訂時，保險市場上所提供的保險(包括再保險)承保範圍涵蓋全部或大部分類別的受僱期間意外。

汽車第三者風險及船隻第三者風險保險

5. 同樣地，對於汽車及船隻第三者風險保險，直接保險人亦須向受害人預付補償，即使有關保險單訂有任何摒除條款亦然。詳情載於下文第 18 至 20 段。

市場上沒有再保險安排

6. 在美國發生九一一事件之前，大部分保險人只將戰爭、暴動或核子武器摒除於保險單的承保範圍之外。保險業監督及市場人士均同意，香港不大可能發生這類事故，因此保險人須為此等事故預付補償的機會亦不大。至於恐怖活動，除十分罕見外，保險業人士以往認為這類活動所引致的損失有限，業界有足夠財力承擔，因此並未摒除於有關保險單的承保範圍之外。直接保險人因而可安排再保險，以減低其風險，又或在九一一事件前，再保險人根本沒有留意這方面的風險。

7. 由於九一一事件導致前所未見的損失，世界各地的保險業已注意到恐怖活動可能造成的嚴重損害。再保險人一般難以確定恐怖活動令其承擔的風險有多大。他們(包括本地及海外再保險人)表示，在二零零一年十二月三十一日現行再保險合約屆滿時，會將有關恐怖活動的保險摒除於協約安排之外，該等協約安排旨在為直接保險人在一年內所接受的全部業務提供長期的再保險安排，而無須個別評估各項風險。大部分僱員補償

及汽車第三者風險保險均屬協約安排；因為要再保險人評估直接保險人在年內所承受由個別保險單累積而成的總風險，並不可行。

8. 在僱員補償方面，我們估計，假設遇到最壞情況，本港最高的摩天大廈遭全面摧毀，便需要 100 億元讓直接保險人履行支付補償的責任。雖然香港被列為恐怖活動的低風險地區，然而，這種潛在風險是不能完全抹殺的。沒有再保險安排，直接保險人便別無選擇，只有將恐怖襲擊摒除於所提供的保險單的承保範圍之外。然而，這樣做亦不能解決問題，因為 —

- (i) 一旦發生恐怖襲擊，直接保險人須預先向受害者支付補償。儘管已有向保單持有人追討款項的法定權利，但直接保險人可能難以(若非不可能)取回已付出的款項，尤以保險單持有人可能已在襲擊事件中蒙受重大損害，而無力償債。九一一事件證明了恐怖活動所引致的累積損失，特別是僱員補償個案方面，可以極大。因此，現行制度，加上沒有再保險安排，可能會對直接保險人的財政狀況造成沉重壓力，並會令部分直接保險人陷入無力償債的境地。直接保險人已指出，要他們承擔這種無力償債的風險並不公平。
- (ii) 即使直接保險人願意承擔無力償債的風險，他們也會很可能無法遵守《保險公司條例》的規定。根據該條例，假如並未訂立恰當的再保險安排，藉此分散風險，從而盡量減低所承受的財政風險，保險人不得繼續經營保險業務。這是世界各地保險業及規管機構公認的重要規定。
- (iii) 因此，直接保險人為了保障自己，大多要完全停止承保僱員補償保險。

外地的經驗

9. 自九一一事件發生後，未能對恐怖活動作出再保險安排已屬全球性問題，其他司法管轄區已就此採取不同措施。

10. 在美國，國會現正審議一項議案，旨在確保保險人持續有財力，承保恐怖活動的風險。在英國，目前設有一家按法例規定成立的永久聯合再保險有限公司(Pool Reinsurance Company

Limited)，作為再保險人，承保恐怖活動的風險。南非政府已設立基金，就暴動、罷工及擾亂公共秩序的事件引致的財產損毀及相應而生的損失，提供保障。在法國，政府亦就恐怖活動引致的財產損毀，給予國營再保險人無限擔保，並就恐怖活動引致的身體傷害設立基金，其經費來自就財產保險單額外收取的費用。

原則

11. 在考慮解決目前問題的方案時，我們須緊記下列兩項原則 —

- (i) 有關制度必須公平對待各有關方面，並須顧及各方的權利和限制；以及
- (ii) 應避免削弱給予僱主和僱員的保障。

經考慮的方案

12. 為應付這個迫在眉睫的問題，我們已考慮以下方案：

- (i) 修訂法例，免除僱主須就恐怖活動引致僱員受傷作出補償的責任：這個方法並不符合有關條例的立法精神（參閱上文第 3 段），並有違上文第 11 段所載的原則。
- (ii) 修訂法例以刪除直接保險人須就恐怖活動預付補償的規定：這個方法令保險人無須承受無力償債風險，從他們的角度看來是可取的。不過，這會令恐怖活動受害人不能先行得到補償，受害人須循困難而費時的途徑直接向僱主索償。遇到恐怖襲擊後，僱主能否對有關受害人作出補償，也成疑問，更遑論及時支付這些補償。事實上，保險人不應將恐怖活動摒除於僱員補償保險單的承保範圍以外，因為這會令僱主和僱員同樣得不到保障。
- (iii) 要求保險業設立一個經費來自向僱主徵費的基金，以涵蓋保險人承受的恐怖活動風險：這項安排並不可行，因為基金可能需時甚久才能累積足夠的數額，以妥為應付恐怖活動引致的風險。在沒有保障的情況下，直接保險人無法遵從《保險公司條例》的規定（參閱上文第 8(b)段）。

解決問題的方案

13. 問題的關鍵是，保險人需要某種形式的保障，使他們可以繼續提供強制性的僱員補償保險單，而不會將恐怖活動摒除於有關保險單承保範圍之外。我們認為經業界、僱主及政府共同努力及合作，是可以解決這問題。

14. 承保僱員補償的直接保險人不應將恐怖活動摒除於保險單的承保範圍之外，這點至為重要。為了承保這類風險，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。倘若僱員因恐怖活動而受傷或死亡，保險人會根據《僱員補償條例》向有關僱員或合資格的申索人支付補償，並可按政府作出的財務安排申請撥款，以支付有關款項。另一方面，由於政府提供了這項安排，保險人須就僱員補償保險單的保費，向政府支付毛保費總額的 3%。有關詳情會在政府與承保僱員補償業務的保險人訂立的協議中列明。

15. 作出財務安排的目的，是確保僱員獲得足夠保障，而僱主不會因要對無法予以保險的風險負責而陷入困境。保險人須支付的款項（即有關僱員補償保險單毛保費總額的 3%），將有助鼓勵再保險人重投市場，使政府能撤銷有關的財務安排。如恐怖活動引致損傷，而需動用財務安排的款項，政府便會調整徵費，達到足以反映作出這項財務安排所需的實際成本的水平，以期在一段合理時間內收回有關款項。

16. 上述方案代表了政府、僱主及保險人三方協力。政府作出收回費用的財務安排；保險人向政府支付費用，便可繼續承保恐怖活動引致的損傷；而僱主亦可繼續享有保險的保障。最重要的是，僱員所獲的保障不會減損。

汽車第三者風險保險

17. 根據《汽車保險(第三者風險)條例》（第 272 章）第 4 條，任何人在道路上使用汽車，或致使或允許任何其他人在道路上使用汽車，必須就車輛的使用已備有一份有效的保險單，就該等人士因汽車在道路上的使用所導致或引起任何人死亡或身體受傷而招致的法律責任，予以承保。目前規定的承保額為每宗事故 1 億元。一如僱員補償保險的情況，現行承保額是在一九九五年，因市場拒絕保額無上限而訂定。正如上文第 5 段所述，法例規定提供該等保險單的直接保險人，必須向受害人

預付補償，即使有關保險單訂有任何摒除條款亦然。

18. 就汽車第三者風險保險而言，目前業界已設有香港汽車保險局。該局管理兩個基金，基金的經費來自就有關保險單保費須付的徵費。這兩個基金分別在有關車主或司機沒有投保或不知所踪，或有關保險人無力償債時，支付補償予交通意外受害人。該局其中一個基金，破產基金在截至二零零一年十一月中，累積了約 9 億元款項。為了解決直接保險人須就恐怖活動引致的第三者受傷個案預先繳付款項的問題，我們正要求該局修訂其組織大綱及章程，使該局可為直接保險人作出財務安排。一如政府的財務安排，上述安排可能會徵收費用。相對於政府的安排，香港汽車保險局的財務安排所涉款額可能少很多，因為估計的損失程度相對有限。假設分別有兩次涉及兩輛汽車的恐怖襲擊，財務安排支付的最高款額僅為 2 億元，款項可由該局的破產基金支付。

船隻第三者風險保險

19. 除僱員補償及汽車第三者風險保險外，根據《商船條例》（第 281 章），在香港營運的小輪、渡輪及遊樂船隻的使用者，均須投購第三者風險保險。條例亦規定保險人須預先向受害人支付補償。然而，由於規定的保額僅為每宗事故 300 萬元，所以即使沒有再保險安排，保險人所承擔的風險仍屬可以接受。因此，保險業監督及保險業界均認為，在船隻第三者風險保險這方面，沒有再保險安排亦不會造成問題。

未來路向

20. 我們正和直接保險人聯絡，讓他們可為二零零二年一月一日發出的新保險單作出所需準備。我們亦會在二零零二年一月十一日尋求財務委員會批准，讓政府作出總數最高達 100 億元的財務安排。

與《基本法》的關係

21. 律政司表示，有關決定符合《基本法》的規定。

與人權的關係

22. 律政司表示，有關決定與人權無關。

對財政和人手的影響

23. 如要落實上文第 1 段的決定，則政府必須作出總數達 100 億元的財務安排。實行這決定所需的人手，會由有關各局和部門負責提供。

24. 由於政府通常是自我承保的，因此不會受僱員補償和汽車第三者風險保險的新徵費影響。

對經濟的影響

25. 向僱員補償直接保險人所收取的 3% 徵費，整體來說，對商界應不會造成很重的成本負擔。此外，考慮這項額外承擔的成本時，應顧及相關的背景因素。如果沒有財務安排及由此而起的徵費，因恐怖襲擊造成的損害而引致的索償，便會直接由有關的商業機構或個人負責。現在我們提出的安排可讓僱主一如過往就有關的風險購買保險。承保的費用增加，主要是因為保險業在九一一事件後重新評估了風險。

公眾諮詢

26. 代表本港所有主要保險人的一般保險總會認為，政府應就他們須預先支付補償這項責任，提供某種形式的擔保。

宣傳安排

27. 我們將於二零零一年十二月十九日發出立法會參考資料摘要，並發出新聞稿。在二零零一年十二月二十日為立法會議員舉行簡報會。此外，亦會安排發言人解答查詢。

查詢

28. 如有查詢，請聯絡財經事務局首席助理局長（退休計劃及保險）羅應祺先生（電話：2528 9016）。

財經事務局

二零零一年十二月十九日