

二零零五年五月十九日會議
討論文件

立法會人力事務委員會

改善香港僱員補償保險制度的建議措施

目的

本文件旨在請各委員考慮海外經驗、本地情況和相關團體的意見後，就改善香港僱員補償保險制度的建議措施提供意見。

背景

2. 政府的政策是僱主必須向獲授權的保險公司投購保險單，以保證僱主有能力向因工受傷的僱員支付在《僱員補償條例》（香港法例第 282 章）及普通法下的賠償。《僱員補償條例》第 IV 部體現了這政策，而有關的條文自一九八四年已開始施行。從這時起，私營的僱員補償保險市場便在這項強制性的規定下擔當著重要的角色。目前，約有 70 間保險公司獲保險業監督授權承保僱員補償保險。

3. 隨著二零零一年發生的「九一一」恐怖襲擊，及二零零三年嚴重急性呼吸系統綜合症（沙士）的爆發，立法會議員以及僱主和僱員組織對於有僱主有可能無法就某些風險（例如傳染病的風險）投購得僱員補償保險表示關注。立法會於二零零三年十二月十日通過動議，促請政府研究成立中央僱員補償計劃是否可取及可行。

4. 就此，勞工處聯同保險業監理處，在二零零四年二月派出兩個考察團到澳洲和加拿大研究當地的中央僱員補償保險制度的運作，亦到了美國了解他們的「剩餘市場機制」。

考察團的主要研究結果

(甲) 中央僱員補償保險計劃

5. 考察團研究了澳洲維多利亞省、昆士蘭省和新南威爾斯省，及加拿大卑斯省的僱員補償制度。這些地方均根據法例成立一中央機構，作為向僱主提供僱員補償保險的唯一承保人。在對普通法損害賠償權利作出某程度的限制下，這些中央計劃都可以承保所有因工傷事故或職業病引起的風險。

6. 附錄一載列了這四個地方的中央補償計劃的撮要。這些計劃的優點和涉及的風險因素概述如下。

優點

7. 澳洲和加拿大的經驗顯示中央保險計劃有下列的優點：

- 可確保僱主能購得僱員補償保險。
- 有助發現走漏投購保險的個案。
- 減低支付予保險中介人的佣金。
- 有助將保費與中央資料庫內個別僱主的申索紀錄掛鈎。
- 透過將大額盈餘或嚴重赤字拆開數年攤分，可避免保費率的大幅波動。
- 有助工傷個案的申索管理。

風險因素

8. 雖然中央計劃有其優點，又可解決某些僱主不獲承保的問題，但它卻有着若干明顯的風險因素如下：

- 在缺乏風險分散和其他保險業務相互補貼下，如計劃遇到不可預計的風險（例如「沙士」）時，計劃可能會陷入財政困難，使保費有上升的壓力。

- 如中央計劃面對財政困難時，社會大眾或會期望政府成為擔保人以提供財政援助，變相將支付補償的責任由僱主轉嫁至納稅人身上。
- 促使相關人士提出增加補償福利及調低保費率的要求。接納這兩項要求會削弱計劃在財政方面的可行性。
- 經濟和政治方面的考慮會左右保費率的釐定，因而影響到計劃的財政穩健。
- 在香港成立中央補償計劃對僱員補償保險費率的影響，及它的成本效益未明。
- 失去僱員補償保險業務的同時，更會加劇剩下的一般保險業務的競爭，對一般保險業造成嚴重打擊，繼而危及業內大量的職位。

(乙) 剩餘市場機制

9. 考察團研究了美國的剩餘市場機制，包括麻省的「風險分配聯保機制」以及加州的「州立基金」。

10. 美國所有的州份均強制要求所有僱主投購僱員補償保險，並按「不論過失」的原則向因工受傷的僱員作出補償。在大部分的州份中，僱主會從「自願市場」內的私營保險公司投購保險。

11. 為確保一些未能在「自願市場」上投購得保單的僱主能獲得承保，很多州份都會設立「剩餘市場」機制，使之成為強制保險制度下重要的一環。如僱主符合某些條件，「剩餘市場」必須為這些僱主作出承保。附錄二詳述了美國「剩餘市場」機制。其優點和涉及的風險因素則在下文論述。

優點

12. 剩餘市場機制的優點是：

- 可確保在「自願市場」上遭拒保的僱主能夠獲得僱員補償保險方面的承保。

- 僱員補償保險市場的競爭性得以保留。不同的保險公司會提供不同服務，僱主可以有更多的選擇，按其個別需要選擇合適的保險公司。
- 與中央計劃比較，對保險業的影響會較為溫和，因為「自願市場」上的保險公司仍可繼續承保僱員補償保險業務。

風險因素

13. 「剩餘市場」的風險因素是-

- 如果有些保險公司決定在「自願市場」上剔除某些風險(例如傳染病)不作承保時，有這些風險的僱主便會轉往「剩餘市場」機制下投購保單，這會加重剩餘市場計劃的財政負擔。
- 如果某類別的僱員補償保險業績不理想，會使到流入「剩餘市場」的保險單增加，促使「剩餘市場」不斷膨脹，而「自願市場」則不斷萎縮。這樣的話，「剩餘市場」的成員將分擔更多的風險。

接獲的意見書

14. 在研究如何改善香港僱員補償保險制度的過程中，政府曾接獲九個團體遞交的 13 份意見書，這些團體的名單列於附錄三。

15. 九份意見書支持在香港成立中央僱員補償保險計劃，這些意見書大部份來自工人組織。他們提出的主要理據為：

- 中央僱員補償保險計劃能解決僱主未能投購得保險，以及高風險行業所面對保費持續上升的問題。
- 自僱人士及散工(例如兼職家務助理)均可獲得僱員補償保險的保障。
- 僱員補償保險應以保障僱員，而非以獲取利潤為目的。

- 節省下來的中介人佣金、保險公司盈利及管理開支可用作提高僱員補償金額，以及進行工傷的預防及復康工作。
- 同一時間受僱於多位僱主的兼職家務助理可較容易追討得職業病補償。

16. 另一方面，四個保險業組織分別提交了意見書，反對以中央計劃取代私營僱員補償保險市場。他們提出的主要理據為：

- 有競爭的私營保險市場可確保保費受抑制，亦能促進創新及持續的改善。近年來，香港的私營僱員補償保險市場的效率已大為改善，從整體的經營成本持續下降可見一斑。在 1999 年至 2003 年期間，保險業所支付的佣金毛額由 23.0% 下降至 15.5%，而管理開支亦由 19.3% 下跌至 10.5%。
- 在缺乏競爭及其他誘因以減低成本的情況下，中央僱員補償保險計劃並不能達致成本效益，成本最終須轉嫁至僱主及納稅人身上。
- 雖然香港的僱員在普通法下申索損害賠償的權利並不受限制，但香港僱主所支付的保費平均僅為薪金的 1%。這比實施中央僱員補償保險計劃及已限制 / 取消僱員申索普通法損害賠償權利的昆士蘭省及卑斯省為低。昆士蘭省的保費率為 1.55%，而卑斯省的保費率則為 1.92%。
- 由於大部份的僱員補償承保人均有承保其他險種，因此如果他們在某段時間在僱員補償保險業務錄得虧損，他們仍能夠應付虧損而不須即時增加保費。中央僱員補償保險便沒有這優點。
- 香港作為一個主要財經中心，其成功之處很大程度歸因於政府採納了「大市場小政府」的政策。如果以中央計劃取代了私營僱員補償保險市場，則會減低投資者在香港投資的信心。此舉亦會削弱政府將香港發展成為一個國際保險中心所作出的努力。

- 如實施中央計劃，則大批從事僱員補償保險業務及相關人士的生計將會受到影響，數以千計的職位將會流失。
- 保險中介人在市場的發展及在個別的交易上扮演著重要的角色。取消保險中介人並不表示保費能得以減低，因為現時中介人所擔當的職能最終還是要由保險機構承擔，而這些機構用於行政、管理及營運的費用，亦須相應增加。

香港保險業聯會提出的改善建議

17. 香港保險業聯會向政府提交了一份關於改善現時僱員補償保險制度的意見書，其中包括建議成立剩餘市場機制，以解決高風險行業在投購僱員補償保險所面對的問題。香港保險業聯會的意見書載於附錄四，而它的要點則撮錄如下。

(甲) 剩餘市場計劃

18. 香港保險業聯會建議成立剩餘市場計劃，以處理僱員補償保險市場上的四大問題，即「有供應」、「可負擔」、「易購買」及「具透明度」。聯會指出另一項不能忽略的重要原則就是須確保任何建議計劃可得以持續推行。計劃的主要特點如下-

- 剩餘市場計劃會為那些在市場上未能投購得到保險的僱主提供承保。
- 在剩餘市場計劃下所發出的保險單會承保所有風險，包括已知的傳染病風險，但在目前僱員補償保險單下常見的豁免條款仍會保留，例如戰爭、示威、暴動及輻射等風險。
- 保險單承保的投保額會按《僱員補償條例》第 40 條¹的規定，達到該條例附表 4 列明的最低投保額要求。

¹ 《僱員補償條例》第 40 條規定，除非有關於任何僱員有一份由保險人所發出的有效保險單，而該保險單就僱主的法律責任承保的款額不小於附表 4 所指明的適用款額，否則僱主不得僱用該僱員從事任何工作。另外，第 40(1F)條訂明凡提述任何人的法律責任，即提述該人根據《僱員補償條例》及在不涉及該條例下，就其僱員在受僱工作期間因工遭遇意外以致受傷所負的法律責任。

- 所有在香港獲授權經營的僱員補償保險承保人必須參加剩餘市場計劃，計劃會由一位行政代表以共同承保的方式管理，該代理人會處理在計劃下所提出的申索。
- 如僱主曾被最少三家僱員補償保險承保人或一位保險中介人拒絕承保，便可參加計劃。承保的風險及有關資料會送交所有僱員補償保險承保人，以了解是否有承保人願意承保該風險。如在某一段時間之內(例如一星期)仍未見回覆，則剩餘市場計劃會向有關僱主提供承保。
- 香港保險業聯會會聘請精算師為高風險的行業訂定保費費率基準，並會訂立一個附加保費機制，適用於那些申索紀錄欠佳的僱主。訂定保費費率的制度會具透明度及可讓公眾知悉。另外，又會設立適當的機制，防止保險公司的保費報價遠高於費率基準。
- 一如其他僱員補償保險的做法一樣，只要僱主減低風險，保持良好的申索紀錄，剩餘市場計劃下的保費水平也可相應調低。

(乙) 其他改善措施

19. 除了所建議的剩餘市場計劃外，香港保險業聯會表示他們已採取，及會繼續採取以下的措施，以改善現行的僱員補償保險制度：

- 香港保險業聯會一直有向其會員推廣自願復康計劃及適時工傷管理協調計劃。這些計劃的目的在於協助承保人早日管理申索，以及向受傷僱員提供協助與適時的復康服務。就這一方面，勞工處收到職業傷病復康專業團體聯盟的意見書。香港保險業聯會現正考慮一份來自該聯盟的一個非政府組織成員的撥款申請，以資助該非政府組織協助受傷僱員早日重回工作崗位。
- 聯會支持職業安全及健康局的工作，以教育工人有關安全事宜，鼓勵僱主改善職業安全及健康以及參與工人的復康工作。

- 聯會正與有關團體聯絡，以推動工傷申索的調解。調解可以縮短申索的時間，減低訴訟費用，使受傷僱員能及早取得較高的補償。

諮詢

20. 勞工處於二零零四年十月向勞工顧問委員會（勞顧會）簡報了政府研究外地提供僱員補償保險所得的主要結果，並其後於二零零五年四月二十日就改善香港僱員補償保險制度的措施，諮詢了勞顧會。在考慮過海外推行的僱員補償保險制度的經驗、中央補償保險制度相對於剩餘市場計劃的優點和風險因素，及相關團體的意見後，勞顧會同意可試行建議的剩餘市場計劃。然而，勞顧會表明如果建議的剩餘市場計劃未能達致公眾的期望，及不能夠回應主要的關注點，勞顧會會重新討論中央計劃。同時，勞顧會認為有需要設立機制，以監察剩餘市場計劃的效用、高風險職業類別保費率的透明度，和中小企在投購勞保單遇到的困難。

21. 香港保險業聯會同意在制訂剩餘市場計劃的營運細節時，將所有這些因素考慮在內。聯會擬最遲於二零零六年上半年推出這項計劃。聯會表示會繼續積極實施其他改善措施，包括支持職業安全及健康的推廣工作，推動適時的工傷復康，和工傷申索的調解。

未來路向

22. 我們通過考察得悉海外實施中央僱員補償保險計劃的經驗有相當大的差異。在香港設立中央僱員補償保險計劃的成本效益，及對僱主因而可享有更可負擔的保費的可能性未明。目前僱員補償業務佔一般保險市場業務大約四分之一，以中央計劃取代私營市場計劃會嚴重打擊所有承保一般保險業務，和僱員補償業務的保險公司。失去四分之一的一般保險業務無可避免地會令其他險種的業務競爭更趨激烈。那些依賴僱員補償業務的保險公司將難以繼續經營。保險中介人亦會受到衝擊：業內的僱員將面臨失業。

23. 在研究改變僱員補償保險制度時，必須考慮本地的實際情況。如果香港保險業聯會建議的剩餘市場計劃能符合「有供應」、「可負擔」、「易購買」、「具透明度」及「可持續推行」這

幾個重大原則，容許業界改進對僱主及受傷僱員的服務，比起急劇改變為中央計劃，看來合理和務實。值得注意的是香港保險業聯會在過去一年與政府充份合作，尋找出僱員補償保險制度在運作方面可供改善的地方，和制訂可行措施以回應公眾的關注。

24. 在這情況下，政府認為讓香港保險業聯會盡快推行建議的剩餘市場計劃，和實施其他的改善措施是可取的。

徵詢意見

25. 歡迎委員就未來路向提供意見。

經濟發展及勞工局
勞工處
財經事務及庫務局
保險業監理處
二零零五年五月

澳洲及加拿大個別省份
的僱員補償保險計劃的比較

比較項目	澳洲			加拿大
	維多利亞省 (於 1992 年成立)	新南威爾斯省 (於 1987 年成立)	昆士蘭省 (於 1916 年成立)	卑斯省 (於 1917 年成立)
管理計劃的機構	<ul style="list-style-type: none"> 維多利亞省 WorkCover Authority (VWA) 為法定機構，向 WorkCover 部長負責。 	<ul style="list-style-type: none"> 新南威爾斯省 WorkCover Authority (NSWWA) 為法定機構，向 WorkCover 部長負責。 	<ul style="list-style-type: none"> 昆士蘭省 WorkCover (WCQ) 為法定機構，向工業關係部部長 (Minister for Industrial Relations) 負責 	<ul style="list-style-type: none"> 卑斯省 Workers Compensation Board (WCB) 為法定機構，向勞工部部長負責。
機構的職責/目標	<ul style="list-style-type: none"> 提供補償保險； 管理補償計劃； 監察和執行職業安全與健康的標準； 推行受傷僱員復康和重投工作崗位計劃；以及 訂立投資指引。 	<ul style="list-style-type: none"> 提供補償保險； 管理補償計劃； 推廣職業安全與健康的標準； 推行受傷僱員復康和重投工作崗位計劃；以及 訂立投資指引。 	<ul style="list-style-type: none"> 提供補償保險； 管理補償計劃； 推行受傷僱員復康和重投工作崗位計劃；以及 訂立投資指引。 	<ul style="list-style-type: none"> 提供補償保險； 管理補償計劃； 監察和執行職業安全與健康的標準； 推行受傷僱員復康和重投工作崗位計劃；以及 訂立投資指引。
政府參與的程度	<ul style="list-style-type: none"> 政府有參與制訂 VWA 的政策。 原則上，補償是僱主的責任，政府並非擔保人，亦不會擔當最後承保人的角色。 政府並沒有向計劃提供開拔費用。 投資指引由管理委員會訂立，但 VWA 的資產則由政府機構「維多利亞省管理基金」負責管理。 	<ul style="list-style-type: none"> 政府有參與制訂補償計劃的政策。 法例清楚訂明，補償是僱主的責任，僱主是補償計劃最終的擁有人，政府並非計劃的擔保人，亦不會擔當最後承保人的角色。 政府並沒有向計劃提供開拔費用。 	<ul style="list-style-type: none"> 補償是僱主的責任，政府並非擔保人，亦不會擔當最後承保人的角色。 當 WCQ 成立時，獲得政府以貸出 1 億 6,900 萬澳元作開拔費用。有關貸款已一筆過清還。 	<ul style="list-style-type: none"> 政府祇作最低限度的參與。 原則上，補償是僱主的責任，政府並非擔保人，亦不會擔當最後承保人的角色。 政府從沒有向 WCB 注資。

比較項目	澳洲			加拿大
	維多利亞省 (於 1992 年成立)	新南威爾斯省 (於 1987 年成立)	昆士蘭省 (於 1916 年成立)	卑斯省 (於 1917 年成立)
計劃保障範圍	<ul style="list-style-type: none"> 除了獲准許作自我承保 (self-insured) 的僱主外，所有僱主均須向 VWA 投購保險。 年薪少於 7,500 澳元的僱員均有權獲得工傷補償，但其僱主並不需要投購保險。 不會拒絕承保某些風險。 某些自僱人士或承判商被視為僱員身份。 	<ul style="list-style-type: none"> 除了獲准許作自我承保 (self-insured) 的僱主以及某些特定行業外，所有僱主均須向 NSWWA 投購保險。 一些屬高風險的行業的保險，如煤礦業，是由承保特殊行業的保險公司提供。 不會拒絕承保某些風險。 某些自僱人士和承判商被視為僱員身份。 	<ul style="list-style-type: none"> 除了獲准許作自我承保 (self-insured) 的僱主外，所有僱主均須向 WCQ 投購保險 不會拒絕承保某些行業或風險 自僱人士可向 WCQ 投購個人意外保險，但並非根據補償法例支付補償，而是按保單條款支付。 	<ul style="list-style-type: none"> 除了獲准許作自我承保 (self-insured) 的僱主以及某些特定行業外，所有僱主均須向 WCB 登記。 不會拒絕承保某些行業或風險 自僱人士可向 WCB 投購個人意外保險，但並非根據補償法例支付補償，而是按保單條款支付。
與私營保險公司的關係	<ul style="list-style-type: none"> 以定期協議的形式，授權六家代理人替 VWA 管理補償計劃，協議可以續期。 獲授權的代理人的職能一般包括收取保費、執行保單、追收債項、管理申索個案及提供復康服務。 獲授權的代理人就其提供的服務可獲支付服務費，金額按保費收入計算。於 2002/03 年度，支付予獲授權代理人的服務費用佔保費收入的 7.4%。 	<ul style="list-style-type: none"> 以沒有限期協議的形式發牌予六家代理人，替 NSWWA 管理補償計劃。 獲發牌的代理人的職能一般包括收取保費、執行保單、追收債項、管理申索個案、提供復康服務、以及投資。 NSWWA 透過與獲發牌的代理人訂立協議，對他們作出規管。協議列明代理人須遵守的所有規定。 根據協議，獲發牌的代理人會按其表現獲發酬金。於 2002/03 年度，支付予代理人的管理費佔滿期保費淨額的 9%。 	<ul style="list-style-type: none"> 私營保險公司沒有參與。 	<ul style="list-style-type: none"> 私營保險公司沒有參與。

比較項目	澳洲			加拿大
	維多利亞省 (於 1992 年成立)	新南威爾斯省 (於 1987 年成立)	昆士蘭省 (於 1916 年成立)	卑斯省 (於 1917 年成立)
保費率的訂立	<ul style="list-style-type: none"> 保費率由 VWA 作出建議，並須得到政府透過發出保費令作出批准。 保費率的訂立，是參考各行業過去的申索成本，僱主所支付的薪酬總額，以及個別僱主的申索紀錄。 於 2003/04 年度，平均保費率為總薪酬的 2.22%，由 2000/01 年度起，保費率均維持在這水平。 為防止保費率大幅波動，僱主須承擔的保費率增幅設有上限，上限介乎 19%至 20%。 	<ul style="list-style-type: none"> NSWWA 會在參考外界精算師的意見後，就保費率作出建議，並須得到政府透過發出保費令作出批准。 保費率的訂立，是參考各行業過去的申索成本，僱主所支付的薪酬總額，以及個別僱主的申索紀錄。 於 2003/04 年度，平均保費率為總薪酬的 2.57%。 僱主須承擔的保費率增幅設有上限，上限為每年 15%。 	<ul style="list-style-type: none"> 政府就保費率的制訂有最終決定權。 保費率的訂立，是參考各行業過去的申索成本，僱主所支付的薪酬總額，以及個別僱主的申索紀錄。 於 2003/04 年度，平均保費率為 1.55%。 由於投資回報每年均有波動，所以 WCQ 設立了「投資變動儲備金」，以穩定保費。 	<ul style="list-style-type: none"> WCB 可自行決定保費率，而毋須得到政府批准。 保費率的訂立，是參考各行業過去的申索成本，僱主所支付的薪酬總額，以及個別僱主的申索紀錄。 在釐訂保費率時，屬相類似風險的行業會集中計算，以避免不同風險的行業互相補貼。 於 2003 年，平均保費率為評估薪酬的 2.063% 僱主須承擔的保費率增幅不會超過 20%，以避免保費率大幅波動。
財政狀況	<ul style="list-style-type: none"> 於 2002/03 年度，VWA 淨虧損達 3 億 1,600 萬澳元。 虧損的原因為： <ul style="list-style-type: none"> ◇ 過去的申索管理不善； ◇ 在 1999 年限制追討普通法損害賠償權利之前，損害賠償的申索不斷上升； ◇ 投資表現欠佳；及 ◇ 在評估申索淨額時作出的經濟方面的假設轉差。 	<ul style="list-style-type: none"> 於 2002/03 年度，NSWWA 日常的業務帶來了 1 億 8,100 萬澳元的虧損。 虧損的原因為： <ul style="list-style-type: none"> ◇ 申索管理不足； ◇ 投資表現欠佳； ◇ 資產的實際收益與長遠預測的收益有差距，以及在評估申索淨額時所採用的折扣率有所變更。 	<ul style="list-style-type: none"> 在 2002/03 年，WCQ 錄得的營運虧損為 2,200 萬澳元。 由於獲得 2 億 7,900 萬澳元這理想的投資回報(回報率 13.5%)，WCQ 在 2003/04 年錄得營運盈餘 1 億 9,300 萬澳元。 WCQ 的總資產足以抵消其總負債。在過去的五個財政年度，WCQ 可維持所需的 20% 償付能力比率 (solvency rate) (即資產淨值超出未償還的 	<ul style="list-style-type: none"> 於 2003 年，WCB 錄得 1 億 5,400 萬加元的營運盈餘。 截至 2003 年 12 月 31 日止，WCB 的總資產比對總負債的比率 (funding ratio) 為 100.1%。 由 1993 年至 2002 年期間，總資產比對總負債的比率平均為 99%，最低為 1994 年錄得的 87%，最高為 1999 年及 2000 年錄得的 109%。

比較項目	澳洲			加拿大
	維多利亞省 (於 1992 年成立)	新南威爾斯省 (於 1987 年成立)	昆士蘭省 (於 1916 年成立)	卑斯省 (於 1917 年成立)
	<ul style="list-style-type: none"> VWA 2003/04 年的財政狀況改善，錄得 12 億澳元的營運盈餘，主因是在這年度的投資回報理想，達到 8 億 1,500 萬澳元。 2003/04 年度的大額盈餘有助 VWA 於 2004 年 6 月 30 日將總資產比對總負債的比率 (funding ratio)，提升至 102% (2003 年為 83%)。 	<ul style="list-style-type: none"> 2003/04 的投資回報比預期高出 4 億 4,400 萬澳元，為 NSWWA 在該年度的日常業務帶來 6 億 2,900 萬澳元的盈餘。 截至 2004 年 6 月 30 日止，計劃的總資產比對總負債的比率 (funding ratio) 為 73%，較一年前的 66% 為高。 NSWWA 的目標是在 2008 年將總資產比對總負債的比率提升至 90%。 	<p>申索負債 20%)。據獨立的精算師預測，WCQ 將可繼續維持這比率。</p>	

美國的剩餘市場機制

1. 何謂剩餘市場機制

1.1 於二十世紀初的美國，在制訂強制性僱員補償保險（以下簡稱「勞保」）規定的同時，各州成立了剩餘市場(Residual Market)機制。這機制擔當「最後承保人」的角色，向那些未能於自願市場上投購勞保的僱主作出承保。

1.2 各州自行設立剩餘市場機制，這機制實際上會以以下其中一種模式運作：

- 風險分配聯保機制（Assigned Risk Pool）
- 州立基金（State Fund）

2. 風險分配聯保機制

2.1 風險分配聯保機制是以再保險的聯保方式運作，由所有獲認可在該州承保勞保的保險公司共同成立。如僱主在自願市場上被保險公司拒保，他便可向該機制投購勞保。

2.2 所有獲州政府認可承保勞保的保險公司均須參與聯保機制，聯保機制是由州政府委任的機構，並透過提供管理服務的保險公司負責管理。這些保險公司是經由聯保管理人根據既定的程序委任，他們須履行自願市場保險公司所須履行的所有責任¹。

2.3 在扣除支付予提供管理服務的保險公司的服務費後，會將所收取的保費分配予各參與的保險公司，分配比率是根據保險公司在自願市場上的市場佔有率(以承保保費計算)釐訂，聯保的索償支出亦會由所有參與的保險公司共同承擔，分擔比率亦是以勞保保費計算的市場佔有率來釐訂。

¹ 責任包括發出保單、收取保費、處理申索個案以及支付補償款項予受傷僱員。

2.4 透過這方法，所有承保勞保的保險公司便須共同分擔那些因不同原因²而未能購得保險的僱主所承受的風險。如保險公司選擇不承擔該等風險，他們便須退出勞保市場。政府並沒有對風險分配聯保機制作出注資。

2.5 應注意的是，在過去數年，風險分配聯保機制的市場佔有率不斷上升，部分州份的機制更面對營運虧損。

3. 州立基金

3.1 為確保所有僱主可購得勞保，美國部分州份設立了「州立基金」，擔當最後承保人的角色。根據法例，州立基金的運作是屬自負盈虧，以保費收入和投資收益作營運資金。它們會以非牟利的州政府部門身份營運，或是透過法例成立獨立的非牟利公司經營。

3.2 在一些州份，如加州，會容許州立基金在勞保市場上與其他保險公司競爭，這類競爭性的州立基金與私營保險公司一樣受同樣的規管。

3.3 在加州，僱主亦可選擇向加州賠償保險基金（State Compensation Insurance Fund）投購保險，加州賠償保險基金是由州政府以非牟利企業形式營運，向僱主提供勞保，基金以互保的形式運作，未用的保費（即在扣除營運開支、申索成本及費用，以及必要的儲備後所得的餘額）會以紅利方式分派予保單持有人。

3.4 在 1995 年，加州取消了勞保保費的規管，容許保險公司自行釐訂保費率，這令保費大幅下降。由於有數家保險公司被清盤或退出市場，因此勞保市場出現萎縮情況。

3.5 截止至 2003 年底，加州賠償保險基金在加州勞保市場佔有近六成的市場佔有率，成為加州最大的勞保承保人。

² 未能在自願市場投購保險的僱主不一定來自高風險行業，他們有些是新成立的公司，不能提供申索紀錄予保險公司參考；另外一些則是小規模公司，保險公司所能收取的保費不多，因此他們沒有興趣承保。

政府所接獲有關
僱員補償保險制度的意見書

1. 要求設立《中央補償基金》聯席
2. 香港職工會聯盟聯同十個聯署團體
3. 港九勞工社團聯會
4. 自強協會
5. 香港家務助理總工會聯同三十一個聯署團體
6. 香港一般保險代理協會
7. 香港保險中介人商會
8. 香港保險業聯會
9. 香港保險顧問聯會

為高風險行業提供的僱員補償保險 — 以剩餘市場計劃為發展方向

背景

1. 自發生 911 恐怖襲擊和沙士疫症爆發後，公眾日益關注投購僱員補償保險時或有困難，以及某些高風險行業需要支付較高保費。在 2003 年 12 月的立法會動議辯論上，香港特區政府為解決這個問題，著手研究設立中央僱員補償制度的可行性及可取性。
2. 香港保險業聯會（保聯）應邀就此課題諮詢會員公司，並就建議中的未來路向提供意見。保聯隨即展開深入研究及廣泛諮詢，並根據收集自會員公司的意見，整理成立場書，於 2004 年 11 月提交予政府，解釋保聯的立場和見解：
 - (a) 建議的中央僱員補償制度並不能真正解決有待處理的問題，反而最終會損害僱主和僱員的權益；及
 - (b) 較可取的方法是改善現有僱員補償制度，同時著手考慮設立可行的剩餘市場計劃，確保高風險行業取得周全和足夠的僱員補償保障。
3. 一如保聯提交的立場書指出，香港一直奉行「大市場、小政府」原則，多年來行之有效。香港一直被公認為亞太區中首屈一指的國際保險中心，能夠締造如此成就，實有賴商界積極進取的企業精神和龐大的投資，以及政府提供良好而有效的規管框架，而毋須依靠政府資助或動用公帑支持。與其他國家相比之下，香港僱主支付的僱員補償保費整體上較少，但僱員獲得的僱員補償保障和福利，卻是全球最完備的其中之一。
4. 911 恐怖襲擊之後，全球政府包括香港在內都制訂了多種計劃支持及協助私營保險市場繼續運作，各國採取特殊措施是有鑑於恐怖襲擊是蓄意對政府或主權構成損害和破壞，故此要商界承擔此等風險既不可行，又不合理。
5. 沙士爆發對所有人以至保險業來說，都是前所未有的危機。業界與政府、市民和私營醫護界別緊密合作，最終達成所有有關人士皆接受的可行方案。經驗一再證明由市場自由調節、在沒有政府不必要的干預下運作的優點。
6. 須知道世上沒有完美的制度，但是保聯堅信要妥善回應公眾對僱員補

償制度的關注，我們必須找出有效方法，改善現行制度的運作模式，以及設立既可行且具透明度的剩餘市場計劃，為高風險行業提供所需的僱員補償保障。

目前情況

7. 一如立場書所述，保聯已主動聯絡政府官員、立法會議員、商會、僱主團體、保險經紀及代理組織等相關團體，向他們介紹立場書的重點，並就如何改善現行僱員補償制度，尋求他們的意見。這些會面不但有用而且富建設性，各方並達成共識，認同必須付出更多努力，提升現行僱員補償制度的效率和透明度，尤其是尋求途徑確保高風險行業不會一概被拒於僱員補償保障的行列之外，此外也需要認真考慮保費費率的問題。我們相信現時由商界經營僱員補償保險計劃，再輔以海外現時不少與商營僱員補償制度並行的剩餘市場計劃，定能締造理想的效果。
8. 保聯參考了美國推行類似計劃的經驗，並考慮到香港的獨特市場環境，制訂了剩餘市場計劃結構的初步建議書，不單得到保險業監督原則上確認，亦獲得境內絕大部分經營僱員補償保險的承保商全力支持。

通則

9. 政府根據現行僱員補償制度的營運經驗，認為剩餘市場計劃一定要符合「可負擔」、「有供應」、「易購買」、「具透明度」多個基本條件。
10. 保聯完全贊同這些建議的原則，並認為這些原則不單貼切中肯，而且甚具啟發性，為建立剩餘市場計劃提供了周全清晰的框架。但要補充的是：當大家著重負擔能力為計劃的基本元素之一時，我們不可以選擇性地抹煞另一項同樣重要的原則，就是確保建議中的計劃可以持續發展，當中涉及一個簡單但關鍵的事實；任何保險都是一門分散風險的學問，必須能夠全數取回賠償風險的真正成本，才可以確保剩餘市場計劃財政穩健，最終能夠應付所有與承保風險有關的潛在索償。
11. 有關費率當然必須具透明度，訂定費率時也必須以精算數據為基礎。一如其他僱員補償保險，投保人只要減低風險、保持良好索償

紀錄，剩餘市場的保費水平也自然可以相應調低。

建議模式

12. 建議的剩餘市場計劃將以強制性形式推行。在保險業監督確認下，所有獲授權經營的僱員補償保險的承保商均須參與計劃，並簽署一份以保險公司（僱員補償）無力償債管理局為藍本的市場協議書。此計劃之再保安排將類似汽車保險局的模式。參與計劃的保險公司將選出管理委員會作出決策，包括委任負責計劃營運的行政代表。
13. 有關計劃發出的保單一如市場上的普通商業保單，保障包括已知的傳染病在內的所有風險，但亦同樣包含現行僱員補償保單中常見的豁免條款，諸如：戰爭、示威、暴動及幅射等。

機制

14. 香港保險業聯會將承擔成立有關計劃的費用，整個計劃將會由參與的保險公司推選出的「行政代表」以共同保險的形式管理。行政代表必須具備專業保險知識及經驗，並將代表所有參與的會員公司簽發保單，而會員公司所承擔的風險比例會參考以下其中一項而定：
 - (a) 各家公司現時經營僱員補償業務的市場佔有率；或
 - (b) 根據每家保險公司前一年在香港的僱員補償業務毛保費（市場佔有率）而訂的保費類別，例如：首十大主要僱員補償保險公司每家負責承擔整體風險的 3%、其次 40 家每家 1.5%、其餘的則每家承擔 1% 風險。

行政代表更須處理剩餘市場計劃的賠償事項。

僱主投保的資格要求

15. 剩餘市場計劃只供無法從保險市場投購僱員補償保險的僱主申請。任何僱主人士曾被最少三家保險公司或一家保險經紀公司拒絕投保，便可以向計劃申請投保。有關保險公司需要解釋

不予申請人報價的原因，而行政代表收到申請後便會將有關風險和相關資料送交所有保險公司（僱員補償）無力償債局會員要求報價。假如經過某段時間（例如：一星期）仍未見任何回覆，則有關風險便會交由剩餘市場計劃承保。由計劃承保的保單屆滿之時，有關僱主必須再次在市場試行投保，假如是項風險仍然不獲市場提供保障，則仍然會由剩餘市場計劃承保。

保費費率

16. 據初步估計，現時香港保險市場中，難以投購僱員補償保險的真正高風險行業不多於二十種（詳見附件 I）。保聯會與勞工處、勞工團體及僱主組織緊密合作，不時界定及識別此等職業類別。保聯將聘請精算師根據過往的賠償紀錄、風險、周年檢討報告和最新的相關精算數據，訂定高風險職業類別的保費費率。保費費率會具透明度及可供公眾查閱。保聯亦會設立適當機制，防止保險公司的報價遠高於為某些行業設定的費率基準。如果保險公司的報價高於費率基準的某個百分比，則有問題的個案便會自動轉交剩餘市場計劃再作評估。此外，計劃亦設有附加保費機制，適用於索償紀錄欠佳的申請人，保聯稍後會邀請保險業監督協助收集所需市場數據。
17. 成功投保後，申請人必須以現金支付保費，投保人可以中途斷保，但必須繳納最低保費，費用則按個別情況而定。

計劃提供之保障

18. 剩餘市場計劃提供的保障以法定投保額為上限。

未來路向

19. 建議剩餘市場計劃能否成功推行全賴以下各項：
 - (a) 設立保費費率的制度必須具透明度；
 - (b) 設立有效機制，確保所有高風險行業都能夠參與剩餘市場計劃；
 - (c) 設立良好運作框架，確保所有參加計劃的會員都願意及隨

時可以分擔風險及履行有關責任；

- (d) 確保剩餘市場計劃的償付能力足以保障客戶權益。有關保單一如其他僱員補償保單，需要繳付徵款，以及受保險公司（僱員補償）無力償債管理局保障。

- 20. 以上各項均須進一步與保險業監督、勞工處等相關機構深入探討及研究。與此同時，保聯將會採取積極行動，在工傷管理、提早返回工作崗位、調解索償等範疇，與政府及所有相關團體及社會組織加強合作，長遠來說，藉此控制及減低僱員補償保險的成本（詳見附件 II）。

另一方面，保聯將會繼續強化僱員補償承保商遵行的「實務守則」，並會每年更新僱員補償保險邊際成本數據，以供會員參考。

- 21. 當政府、僱員及僱主代表團體等各方皆接受剩餘市場計劃的建議架構及運作模式時，保聯便會著手與保監和勞工處合組工作小組，以便監察有關計劃的成立及初期運作的情況。此外，我們亦需要界定 20 個高風險組別及保費費率基準。
- 22. 保聯希望早日完成所需的諮詢工作，並盡快推行是項計劃，考慮所有因素後，如無意外，是項計劃預計可於 2006 年上半年推行。

香港保險業聯會
2005 年 3 月 18 日

高風險行業例子

1. 從事爆破
2. 建築物清拆工作
3. 潛水
4. 搬泥
5. 挖泥
6. 填土及堆填
7. 吊船工人
8. 搭棚
9. 船隻維修工人
10. 紮鐵及鋼架工程
11. 碼頭裝裝御工人
12. 特技人
13. 隧道工程
14. 掘井工人及鑽井工人
15. 抹窗工人
16. 在內河商船上工作人士
17. 年老物業管理員／年老家務助理
18. 專業運動員／足球員
19. 修渠工人
20. 冷氣機安裝工人／維修工人
21. 霓虹燈箱安裝工人／維修工人
22. 吊機操作員

保聯與相關團體攜手採取積極行動改善現行僱員補償制度

1. 勞工處

(a) 自願復康計劃

(b) 適時工傷管理協調計劃

- 以便承保商能夠盡早處理工傷個案，向僱主及受傷工人提供援助。
保聯向會員推介此等計劃，參與復康計劃的保險公司由最初 8 家增至現時 14 家，而參與協調計劃的會員公司則有 47 家。

2. 職業安全健康局

(a) 為建造業、飲食業、運輸等行業等舉辦安全推廣計劃

- 教育工人有關安全的種種事宜，以減低意外率。
保聯邀請會員提名飲食業的客戶參加計劃，獲提名的食肆將參加提升計劃，藉以改善他們的工作環境，提升生產力及競爭力。

(b) 香港保險業聯會職安健大獎

獎項頒發予在白願復康計劃中表現優良的僱主。

3. 香港調解會

(a) 由香港調解會舉辦宣傳講座

- 旨在縮短索償的時間，減少法律費用，讓受傷僱員及早取得更多賠款。
保聯現正與有關團體聯絡，宣傳調解服務