

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)2402/02-03號文件  
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/PL/FA/1

## 財經事務委員會與人力事務委員會 聯席會議紀要

日 期：2003年6月19日(星期四)  
時 間：下午4時30分  
地 點：立法會會議廳

出席委員： 財經事務委員會委員

\*劉漢銓議員, GBS, JP (主席)  
胡經昌議員, BBS, JP (副主席)  
\*丁午壽議員, JP  
田北俊議員, GBS, JP  
何俊仁議員  
\*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, JP  
陳鑑林議員, JP  
單仲偕議員  
曾鈺成議員, GBS, JP  
石禮謙議員, JP  
馬逢國議員, JP

### 人力事務委員會委員

劉千石議員, JP (主席)  
陳國強議員 (副主席)  
張文光議員  
陳婉嫻議員, JP  
梁耀忠議員  
楊耀忠議員, BBS  
鄭家富議員  
李鳳英議員, JP  
張宇人議員, JP

麥國風議員  
梁富華議員, MH, JP  
馮檢基議員

(\*亦為人力事務委員會委員)

**出席的非委員的議員：** 周梁淑怡議員, GBS, JP  
黃宏發議員, JP  
劉健儀議員, JP

**缺席委員：** 財經事務委員會委員

李國寶議員, GBS, JP  
黃宜弘議員  
劉慧卿議員, JP

人力事務委員會委員

何秀蘭議員  
呂明華議員, JP  
司徒華議員

**出席公職人員：** 經濟發展及勞工局局長  
葉澍堃先生

財經事務及庫務局局長  
馬時亨先生

經濟發展及勞工局常任秘書長(勞工)  
張建宗先生

保險業監理專員  
鄧國斌先生

財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)2  
何淑兒女士

勞工處助理處長(僱員權益)  
陳麥潔玲女士

**列席秘書：** 總主任(1)4  
司徒少華女士

**列席職員：** 助理秘書長1  
吳文華女士

高級主任(1)9  
馬海櫻女士

議會事務助理  
蕭靜娟女士

---

經辦人／部門

## **I 選舉主席**

劉漢銓議員當選為聯席會議的主席。

## **II 跟進財經事務委員會2003年3月特別會議就一些行業在取得保險保障方面面對的困難進行討論時提出的與僱員補償保險有關的問題**

(立法會 CB(1)1742/02-03(01)、1904/02-03(01)、1762/02-03及1671/02-03號文件)

### 政府當局進行簡介

2. 財經事務及庫務局局長應主席邀請，就財經事務委員會於2003年3月15及22日的特別會議上提出的關注事項，向委員簡介政府當局所作的回應。財經事務及庫務局局長表示，他完全瞭解委員及各行各業就保費率近日上升的情況所表達的關注，特別是與僱員補償及汽車第三者風險有關的該等保費。他強調，此情況由多項因素造成，包括僱員補償承保人出現虧損、美國911事件導致全球再保險的承保能力萎縮，以及近年來投資回報薄弱等。他表示，政府不宜干預保險市場的運作，因為保險市場是開放的市場，保費應由市場力量決定。財經事務及庫務局局長指出，政府當局一直透過加強市場透明度及改善承保人與尋求保險保障的僱主之間的溝通，協助在投購僱員補償保險方面面對困難的僱主。此外，保險業監理專員最近已去函所有僱員補償承保人，呼籲他們在可能的情況下盡量提供保險保障。

3. 經濟發展及勞工局局長重點提到，勞工處向該等在投購僱員補償保險方面面對困難的僱主提供以下的協助：

- (a) 在保險業監理處(下稱“保監處”)及保險經紀協會的協助下編製一份專門從事僱員補償保險的保險經紀名單，並向求助的僱主提供上述保險經紀名單；

- (b) 致力推廣風險評估以及良好的職業安全和健康措施，以協助僱主減少或預防職業意外的發生；
- (c) 於2002年6月推行一項計劃，就涉及背部受傷或身體多處受傷的工傷意外個案，每星期向參加計劃的承保人提供適時的資料；及
- (d) 於2003年3月推出建造業工傷自願復康護理計劃。該計劃旨在向建造業的受傷工人提供適時的復康護理服務，使他們能早日康復，並能在安全的情況下盡早重投工作。

#### 與委員進行討論

##### 保費高昂對僱主造成困難

4. 周梁淑怡議員認為，由於法例規定僱主須為其僱員投購僱員補償保險，當局不應容許保費率完全由保險市場自由釐定。她認為，如僱員補償保險一類的強制性計劃，保費不應由市場力量決定。因此，現行機制在強制性制度下並無效用。
5. 劉健儀議員促請政府當局協助各行各業的僱主以合理的保費投購僱員補償保險，而並非只是制訂承保人的名單供他們參考。她表示，雖然保險市場是開放的市場，但各行各業的營運者受到法律約束，必須就僱員補償保險取得法定的保額。她認為政府當局應制訂措施，確保所有僱主均能以合理及負擔得來的保費投購僱員補償保險，而非只是在接獲僱主在無奈下作出投訴後才作反應。
6. 梁富華議員對政府當局未有提供解決問題的辦法表示失望。他指出，面對高昂的僱員補償保險保費，僱主很難為其僱員投購僱員補償保險。部分僱主已選擇對有關的法例規定置之不理。梁議員認為，由於法例規定僱主須為其僱員投購僱員補償保險，政府當局有責任協助僱主遵從此項規定。李鳳英議員及陳婉嫻議員贊同他的意見。
7. 經濟發展及勞工局局長表示，僱員補償保險保費不斷增加，是僱主、僱員及承保人等各方均感關注的問題。鑒於保險業近年來虧損嚴重，承保人為求減少損失，保費會在市場機制下增加是可以理解的情況。由於僱員補償保險為《僱員補償條例》下的一項法定要求，政府當局關注到市場有否提供此類保險產品，使僱主能投購法例規定的所需保額。

8. 財經事務及庫務局局長補充，為了保險業長遠而言的健康發展，承保人不能在僱員補償保險方面持續虧損；因為倘若此等承保人最終不能支付申索的款項，便會危及僱員可獲得的保障。他強調，保費的水平應由市場力量釐定。

9. 石禮謙議員指出，由於僱員補償保險的保費在小規模建造工程的營運成本中佔一個主要部分，建造業正面對困境。李卓人議員亦同意，由於工程項目的數量減少，建造業近年來面對激烈的競爭。由於僱員補償保險的保費增加，並非根據工程合約索償的一項因素，而工程費用在批出標書時已有固定金額，承建商不能從中討回所增加的保費額。因此，越來越多建造業工人被迫成為“自僱人士”，使承建商無需承擔僱員補償保險的保費，而受害者最終會是工人。

10. 劉健儀議員亦提到各行各業在取得法定的保險保障方面面對的困難，特別是運輸業。她指出，雖然約有70名獲授權承保人從事僱員補償保險業務，但只有少數承保人願意為僱主承保。此外，即使承保人願意承保，保費亦高昂至超過僱主所能負擔的程度。主席察悉劉議員亦提及汽車保險保費高昂的問題。他並告知與會者，為了集中進行討論，是次會議只會處理與僱員補償保險有關的問題。事務委員會將作出安排，在另一次會議上討論與汽車保險有關的問題。

11. 保險業監理專員回應時表示，雖然他完全明白營商者在投購保險方面的關注，但對承保人的承保政策及保費釐定作出干預，並非他的職權範圍。他解釋，作為保險業的規管者，他有責任確保所有保險公司財政穩健，以及使用符合商業利益的方式經營業務。他繼而指出，在財經事務委員會於3月份舉行特別會議後，他已作出跟進，致函所有僱員補償保險的承保人，鼓勵他們提供有關的僱員補償保險保障，政府當局在此之後已再沒有接獲任何有關無法投購僱員補償保險的投訴。

12. 財經事務及庫務局局長解釋，政府當局如干預或左右任何商業機構所作的商業決定，便有違自由市場的原則。財經事務及庫務局局長雖然明白委員關注的問題，但他指出，保險是一門涉及風險評估及定價的行業，在本港開放的保險市場中，保費是在考慮到多項有關因素的情況下由市場力量釐定。財經事務及庫務局局長及保險業監理專員重申，作為市場的規管者，政府當局擔當的角色是確保市場上的公司財政狀況穩健。

13. 經濟發展及勞工局局長指出，《僱員補償條例》訂明有關僱員補償保險保障的法定要求，以確保僱員能領取補償，以及確保僱主在支付補償或損害賠償的法律責任方面得到保障。雖然僱員補償保險保費事實上有所增加，僱主可探討吸納僱員補償保險較高成本的其他辦法，例如就競投工程合約釐定投標價時計及此項費用。

14. 關於“自僱”的建造業工人可獲得的保障，經濟發展及勞工局局長表示，要決定受傷工人為僱員或自僱人士，須參照有關個案的實質事實。勞工處已與保險業議定，承保人會考慮有關個案的所有情況，而不是僅考慮該名工人在強制性公積金(下稱“強積金”)計劃下的身份。

15. 李卓人議員表示，據他協助僱員補償申索人的經驗，在確定受傷工人是否符合資格獲得《僱員補償條例》下的補償時，“自僱”的身份通常會製造很多複雜問題及困難，而且有關的法律程序通常涉及相當多的時間及金錢。

16. 何俊仁議員詢問，保費率增加是否因為政府當局在促進職業安全方面未有盡力。經濟發展及勞工局局長表示，事實上，各行業的意外率已由2000年的每千名僱員52人下降至2002年的37人。因應何議員的要求，經濟發展及勞工局局長答允提供死亡及工傷在過往數年的資料，就香港與其他國家(例如日本)的工作地點安全作一比較。

17. 周梁淑怡議員指出，工作地點的傷亡數字既然下降，僱員補償保險的保費應有下調的空間。就此，張宇人議員亦指出，儘管飲食業在工業安全方面持續有所改善，但業界在過往數年亦面對保費大幅增加的問題。張議員認為，保險業的保費釐定政策對低風險的行業(例如飲食業)並不公平，因為他們須分擔高風險行業的保險保障成本，以致須繳付不合理的過高保費。他亦質疑，保險業是否為了賺取利潤而釐定偏高的保費。

18. 經濟發展及勞工局局長指出，雖然飲食業所涉及的工傷個案性質通常較為輕微，致命意外的數目亦較少，因此風險相對較低；但飲食業每千名僱員的意外率在2002年為55人，較所有行業為37人的平均比率為高。

19. 張宇人議員要求政府當局提供有關過往數年的資料，說明僱員補償保險索償個案的數目、獲判給的賠償金額，以及保費水平等，並按行業提供分項數字，特別是飲食業的數字。保險業監理專員回應時告知委員，

保監處已展開工作，由截至2002年12月31日止的財政年度開始，按10個職業類別(包括飲食業)劃分，蒐集僱員補償承保人的承保統計數字。保監處將會公布此等統計數字，並可於稍後提供予委員。

(會後補註：政府當局應委員在上文第16及19段的要求而提供的資料，已隨2003年8月29日的立法會CB(1)2376/02-03(01)號文件送交委員。)

#### 法院判給較高的補償金額

20. 保險業監理專員回應周梁淑怡議員有關保費率高昂的意見時表示，這可能是由於法院在過往多年判給的普通法損害賠償日趨增加所致。以建造業申索人獲得的普通法損害賠償為例，就損害賠償判給的最高金額在1996年為700萬元，但有關金額在1999年卻提高至1,400萬元。

21. 吳亮星議員關注到法院判給的普通法損害賠償日趨增加的問題，並要求政府當局探討可否制訂指引，在尊重法院的決定及司法獨立的前提下，確保法院判給的補償額處於合理的水平。

22. 保險業監理專員解釋，根據現行的制度，如受傷的僱員能證明僱主方面疏忽或有過失，可根據《僱員補償條例》申索法定補償，同時根據普通法申索損害賠償。雖然《僱員補償條例》下就死亡的補償額設有170萬元的上限，但受傷僱員在普通法申索下獲判給的損害賠償額卻無設定上限。在評估損害賠償時，法院會研究的其中一項證據，是由律師就收入損失草擬的申索狀書，而最後判給的賠償是按個別個案的實況及情況作出。就吳議員有關僱員補償申索所涉及的法律訴訟費用的詢問，保險業監理專員答稱，保監處沒有此方面的數字，但根據保險業所作的估計，法律訴訟費用佔申索個案補償款額約達40%。

23. 經濟發展及勞工局局長表示，曾有建議指當局應提出法例修訂，如新加坡的情況一樣，限制受傷僱員只能就一類補償提出申索的權利(即法定補償或普通法的損害賠償)，或就判給的補償設定上限。然而，他提醒與會者，代表勞工利益的議員或會關注到此舉會限制受傷僱員就普通法損害賠償提出申索的權利。目前，普通法的權利適用於所有有關人身傷害的申索，而工傷個案(即僱員補償個案)只屬該等申索的一部分。倘若委員認為此項建議值得研究，政府當局會樂意探討擬議措施的可行性。

24. 因應周梁淑怡議員的要求，有關委員及各行各業關注到法院對僱員索償及其他人身傷害訴訟所判給的損害賠償額有上升趨勢的問題，保險業監理專員答允向司法機構政務長轉達此事。有關情況相信是導致僱員補償保險保費近日增加的其中一項因素。

25. 何俊仁議員關注到法院在評估損害賠償及決定最後判給的賠償時所採納的原則，政府當局回應時答允提供此方面的資料。

(會後補註：政府當局就委員在上文第21、24及25段的關注所作的回應，已隨2003年8月29日的立法會CB(1)2376/02-03(01)號文件送交委員。)

### 保險業的經營環境

26. 吳亮星議員察悉，僱員補償的承保人在過往數年一直蒙受嚴重虧損。他關注到經營環境不斷惡化對保險業帶來的影響，並要求政府當局對保險市場的問題作出分析。保險業監理專員回應時表示，保監處一項調查顯示，在1996至1999年期間，雖然申索個案的補償款額大幅增加約90%，但僱員補償保險(建造業的僱員補償業務)的平均保費率下跌了28%。考慮到僱員補償承保人在承保方面的虧損，以及911事件所引致前所未見的虧損，保險業已檢討承保及釐定保費的方針，以致保費在近年有所增加。

27. 陳智思議員表示，保險業關注到經營環境在過往10年一直欠佳的問題。他指出，業界的處境進退兩難，承保人一方面須釐定較高的保費，以減少承保方面的虧損，但卻招來事務委員會委員及僱主的責難。

28. 李卓人議員注意到，本地承保人在進行風險評估時把全球性的風險計算在內，因此所釐定的保費十分高昂。他認為，由香港的營商者肩負全球性風險並不合理。

29. 陳智思議員解釋，保險業是按風險分擔的概念運作。根據有關的概念，保險公司負責管理一筆由所有保單持有人供款集合所得的資金，使保險公司能夠支付個別申索個案的補償款額。他指出，由於法院判給的普通法損害賠償近年日趨增加，僱員補償承保人難以評估計算合理的保費，因此過往數年在承保方面出現嚴重的虧損。上述情況促使承保人檢討其承保及釐定保費的方針，並導致承保人釐定較高的保費。



*設立中央僱員補償機制的建議*

30. 陳婉嫻議員認為，由於各行各業在投購僱員補償保險方面均遇到困難，特別是高風險的行業，政府當局不能倚賴市場力量解決問題。她建議，政府當局應透過設立一個中央僱員補償機制，向僱主提供僱員補償保險保障。她指出，正如強積金計劃的情況，在政府提出設立中央強積金制度的壓力下，保險業甚至願意為高風險的行業承保。此做法或亦適用於僱員補償保險的情況。

31. 財經事務及庫務局局長指出，當局須審慎考慮設立中央僱員補償機制的建議，因為此舉會令人關注到政府就僱主為其僱員投購補償保險而補貼僱主的問題。儘管如此，政府當局可與保險業界研究此建議的可行性，而立法會的保險業界代表陳智思議員亦可與業界人士討論此意念。

32. 李卓人議員表示，由於僱員補償保險的自由市場運作不能有效地發揮功能，他不同意政府當局在目前的情況下採取的不干預原則。他促請政府當局負責確保所有僱主能以合理及負擔得來的費用投購僱員補償保險。他並提醒當局，如政府當局不採取必要的行動，香港的競爭力及日後的經濟發展會受損害。

33. 經濟發展及勞工局局長表示，目前保險市場的實際情況，並非市場上沒有所需的保險產品，而是承保人以高於僱主所能接受的保費，提出承保僱員補償保險的建議。他指出，基於全球再保險的承保能力萎縮，以及近年投資回報薄弱等因素，保費不斷上升是全球性的趨勢。承保人是透過風險評估釐定保費。倘若政府貿然為業界只願意以高昂保費承投的高風險保險提供保障，長遠而言，或會對政府構成沈重的財政負擔。

34. 吳亮星議員認為，要求政府負責提供僱員補償保險保障是不切實際的建議，因為此做法或會令政府補貼僱主，並最終由納稅人承擔有關的費用。

*協助各行各業的其他方法*

35. 石禮謙議員要求政府當局探討協助建造業的措施，例如透過組合工務工程項目，使小型工程項目能綜合於一份合約內；或與承保人進行聯繫，以便承建商能集結起來，與承保人就保費進行集體磋商。經濟發展及勞工局局長答允向環境運輸及工務局轉達石議員的要求，以便作進一步考慮。

政府當局

36. 梁富華議員認為，勞工處現正探討集體投保的措施，即集結一定數目的小規模承建商，然後與承保人磋商投購僱員補償保險的事宜。此做法可能是解決有關問題的可行辦法。勞工處助理處長(僱員權益)回應時告知委員，除了建造業承建商可就僱員補償保險保障進行集體磋商外，勞工處亦有其他措施，協助僱主投購僱員補償保險及改善工業安全。

37. 李鳳英議員察悉，在勞工處的協助下，大部分曾就投購保險事宜尋求協助的僱主，最終亦能投購僱員補償保險。她詢問，有多少僱主仍未能成功投購保險，而他們未能成功投購保險是否因為保費過於高昂所致。

38. 勞工處助理處長(僱員權益)表示，勞工處一直有為僱主投購僱員補償保險提供協助，並欣悉承保人已向上述所有僱主提出承保僱員補償保險的建議，而此等僱主其後大部分均已投購保險。然而，她表示，對於那些並無進一步尋求協助，亦沒有就保險建議所作決定通知勞工處的僱主，勞工處並無有關的資料。

政府當局

39. 何俊仁議員認為，若僱主不能負擔由市場力量釐定的高昂保費，政府應向他們提供協助，特別是根據法例規定進行樓宇改裝及改建工程的僱主。經濟發展及勞工局局長答允把此項建議轉達有關的政策局作進一步考慮。

40. 何俊仁議員認為，政府當局應嘗試簡化僱員補償保險申索所涉及的程序，以及透過協助申索人及其僱主就賠償達成協議，減低法律訴訟費用。經濟發展及勞工局局長答稱，政府當局現正致力達到減低僱員補償保險申索的法律訴訟及其他有關收費的目標，並會朝着此方向繼續努力。

#### *僱員符合獲得僱員補償的資格*

41. 石禮謙議員關注到，在工作期間感染嚴重急性呼吸系統綜合症的僱員，在《僱員補償條例》下是否符合獲得補償的資格。勞工處助理處長(僱員權益)回應時證實，這些僱員符合資格獲得《僱員補償條例》下的法定補償。然而，由於有關判給的補償金額的資料仍未備妥，她未能在現階段評論疫症病人獲得的僱員補償款額會對保費水平有何影響。

經辦人／部門

### **III 其他事項**

42. 議事完畢，會議於下午6時20分結束。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2003年9月3日