財務委員會討論文件

2002 年 1 月 11 日

總目 148－財經事務局

分目 700 一般其他非經常開支

新項目「作出財務安排，為直接保險人提供保障，讓其可以承擔恐怖活動引致僱員傷亡須負的賠償責任」

請各委員批准開立為數 10,000,000,000 元的承擔額，以便政府作出財務安排，為直接保險人提供保障，讓其可以承擔恐怖活動引致僱員傷亡須負的賠償責任。

問題

2. 鑑於美國在 2001 年 9 月 11 日發生的事件(下稱「九一一」事件)，再保險人會由 2002 年 1 月 11 日起停止就香港發生的恐怖活動作出再保險安排。由於市場上不再在這方面提供再保險安排，直接保險人將無法承保僱員補償，僱員會因而失去《僱員補償條例》(第 282 章)就僱員傷亡所提供的保障。

建議

3. 財經事務局局長建議開立為數 10,000,000,000 元的承擔額，以便作出財務安排，為直接保險人提供保障。有了這項保障，雖然市場上不再就恐怖活動提供再保險安排，直接保險人仍可繼續承保僱員補償。

理由

僱員補償保險

4. 《僱員補償條例》第 5 條規定，如僱員在受僱期間因工受傷或身亡，其僱主必須作出補償。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的法律責任時可得到保障，《僱員補償條例》第 40 條規定僱主須購買僱員補償保險。根據規定，如僱員人數不超過 200 人，每宗事故的投保額為 1 億元；如人數超過 200 人，則每宗事故的投保額為 2 億元。

摒除恐怖活動於協約安排之外

5. 《僱員補償條例》的規定亦適用於恐怖活動所引致的意外，而現行僱員補償保險的承保範圍亦包括恐怖活動所引致的僱員傷亡，直接保險人因而會作出再保險安排，以減低承擔恐怖活動所引致的風險。再保險人過往提供再保險安排是因為他們認為發生這類事件的可能性極微。

6. 不過，由於「九一一」事件造成前所未有的損失，世界各地的保險業已警覺到恐怖活動可能造成極為嚴重的損失。因此，全球的再保險人決定待再保險合約在 2001 年 12 月 31 日[1]屆滿後，把恐怖活動摒除於新的協約安排之外。有關的協約安排是指就直接保險人年內所有保單提供無須個別評估風險的固定再保險安排。由於再保險人撤銷這方面的再保險安排，加上《僱員補償條例》規定保險人須預先作出僱員補償，直接保險人會因而無法繼續在香港承保僱員補償。

擬議的財務安排

7. 承保僱員補償的直接保險人，如承保範圍包括恐怖活動引致的意外，均可獲得擬議財務安排的保障。有關安排的要點載於下文。

---

[1] 2001 年 12 月底，當香港的再保險人知悉政府決定提請財務委員會批准有關的財務安排，撥出總額不超逾 100 億元的款額後，同意就恐怖活動為直接保險人作出多十天的再保險安排，有關安排會在 2002 年 1 月 11 日終止。

財務安排所提供的款額

8. 財務安排將為簽訂協議的保險人提供合共 100 億元的款額，政府會向這些保險人徵收費用，款額為其僱員補償保費總額[2]的 3%。香港一向被列為恐怖活動的低風險地區，而且亦沒有相關的保險賠償數據，例如損失的嚴重程度和索償個案數目等。把款額定為 100 億元，是考慮到這筆款項應足以保障直接保險人，讓其可以就一宗引致慘重損失的恐怖事件，承擔支付僱員補償的責任。以目前情況而言，我們相信 100 億元是一個合理的數額。我們必須就有關的款額設定一個上限，如果釐定一個較大的數額，便須提高保險人的徵費。

9. 我們會以先到先得形式，就每項申索批出款項。簽訂協議的直接保險人在準備作出賠償之前，才可根據安排支取款項。萬一因某宗事件或多宗事件所引致的索償金額超出擬議財務安排所能提供的款額，直接保險人仍可支取款項，直至款項用罄為止。以先到先得形式就每項申索批出款項的安排，可促使保險人早日作出賠償，申索人(即僱主和僱員)可因而得到更佳的保障。

10. 釐定財務安排所提供的款額和有關的徵費時，是考慮到本港是低風險地區，加上過往並沒有有關的保險賠償數據可供參考。萬一有僱員在受僱工作期間因恐怖活動而傷亡，我們會檢討是否有需要調整財務安排所提供的款額和徵費。倘若有需要調高款額的上限，我們會呈請財務委員會批准。

承保範圍

11. 這項財務安排只適用於《僱員補償條例》訂明有關僱員補償的法定最低保額(見上文第 4 段)。由於政府的政策，是鼓勵再保險人重投市場，為這類風險提供再保險安排，我們會密切留意市場的情況，一旦再保險業恢復提供該類再保險安排，我們便會考慮終止上述財務安排。此外，據我們所知，可能會有再保險人願意按個別情況，為個別機構承保恐怖活動的再保險。為確保上述財務安排不會影響再保險人

---

[2] 僱員補償保費總額在本文是指就適用於擬議財務安排的僱員補償保險保單向直接保險人支付的保費，而此項保費並未扣除代理人或經紀的佣金，但已扣除在保單內指明的折讓或因風險的終止或減少而退回的保費。這個定義與《保險公司條例》所述的涵義相同。

向個別機構提供這類個別再保險安排，如有關的風險已在個別再保險的承保範圍內，則上述財務安排並不適用於這類保單。

生效日期

12. 如委員批准這項建議，擬議的財務安排會由 2002 年 1 月 11 日起生效。

加入和退出協議

13. 是否採用有關安排純屬自願。直接保險人若不採用有關安排而又繼續承保僱員補償的話，則必須令保險業監理專員信納他們已根據《保險公司條例》(第 41 章)的規定，作出適當的再保險安排。

14. 政府會與採用擬議安排的保險人簽訂協議，協議亦容許雙方終止有關安排，但必須預早一個月給予書面通知。這項退出協議的條款是必需的。正如上文第 11 段所述，政府無意在市場上與保險業競爭，訂立這項退出協議的條款後，日後如有迹象顯示，市場上有足夠的再保險安排，我們便可撤回這項財務安排。

支取款項機制

15. 政府只會在保險公司因恐怖活動而須向申索人作出僱員補償的情況下，才會採用有關的財務安排。在作出補償之前，政府須確定以下兩點－

(a) 有關僱主有責任依據已符合《僱員補償條例》規定所發出的僱員補償保險單，按勞工處處長或法庭釐定的款額給予僱員補償；以及

(b) 導致傷亡事故的恐怖活動屬於政府與有關直接保險人所訂協議的涵蓋範圍。

16. 就上文第 15 段(a)項而言，勞工處已有既定的程序，以便在接獲僱主有關意外的通知後處理申索個案，並發出補償評估證明書，列明應付的補償額。如勞工處未能解決有關個案，則會把個案轉交法庭裁決。有關現行安排的概要載於附件。現行制度已有制衡措施，防止濫用。

附件

17. 至於上文第 15 段(b)項，即如何界定有關傷亡事故是否因恐怖活動而引致，我們會規定直接保險人必須事先徵得政府的同意，才可作出補償。我們會規定保險人在接獲恐怖活動引致的申索個案後，須即時知會政府，並仔細審核所有個案，以及向政府提供所有相關的資料。保險業監理專員在考慮案情後，會徵詢律政司的意見，然後決定有關申索是否屬於協議中就恐怖活動所訂明的涵蓋範圍。保險業監理專員會再根據上文第 16 段所載勞工處提供的資料，准許保險人就有關申索作出補償。保險人會根據協議條款，支取財務安排所提供的款項，以支付所需的補償額。

3% 的徵費

18. 簽訂協議的直接保險人須按月向政府繳交相等於所承保的僱員補償保險保費總額 3% 的費用。政府可預早一個月給予書面通知，調整徵費率。

對財政的影響

19. 政府須就這項建議開立為數 100 億元的承擔額，以便作出上述財務安排。在有保險人根據上述支取款項的機制提出有效申索時，政府才須承付實際開支。有關的決策局和部門會運用現有資源，應付實施上述建議所帶來的額外工作量。

20. 由於政府會向經營僱員補償保險業務並採用擬議財務安排的直接保險人徵收保費總額 3% 的費用，有關建議會為政府帶來收入。不過，由於是否採用擬議財務安排純屬自願，而且現時亦難以預計保險業市場日後的發展，故我們無法確實估計從這方面獲得的收入款額。假設所有承保僱員補償的直接保險人均採用有關安排，按僱員補償保費總額的最新統計數字計算，估計政府每年最多可獲得 9,000 萬元收入。

背景資料

21. 我們已在 2001 年 12 月 20 日向立法會議員簡介這項建議，並告知議員我們曾考慮採用其他方法處理有關問題。其中一個方法是修訂法例，解除僱主須向因恐怖活動而受傷的僱員作出補償的責任，又或解除直接保險人須預先支付僱員補償的責任，但這樣會削弱對僱主和僱員的保障。另一個方法是向僱主徵款成立基金，但這個方法也不能在短時間內就恐怖活動所引致的風險提供足夠保障。因此，上述方法均不可行。

22. 上述建議體現政府、僱主和保險人三方面的共同努力。由政府作出須收費的財務安排，保險人便可透過向政府支付費用，繼續就恐怖活動所引致的傷亡承保有關風險，而僱主也可繼續獲得保險所提供的保障。最重要的是，僱員獲得的保障不會被削弱。

23. 在發出這份文件時，政府與直接保險人簽訂的協議仍在最後定稿中，一俟準備就緒，政府便會向議員提供有關協議。

財經事務局
2002 年 1 月

根據《僱員補償條例》訂定的現行安排

- 《僱員補償條例》訂明，僱主須在規定期限之內向勞工處處長呈報任何勞工意外，非致命個案的期限為 14 天，致命個案則為 7 天。勞工處僱員補償科收到通知後，會初步審核呈報的主要事實是否符合該條例的規定，如懷疑事故不屬於勞工意外，便會進行查證。任何與僱主的法律責任有關的爭議，如未能解決，會交由區域法院裁定。

- 勞工處僱員補償科會在受傷僱員痊癒後，或在評定其永久喪失工作能力的程度後，向僱主和僱員發出補償評估證明書，列明應付的補償額。任何一方如反對評估結果，可在證明書發出後 14 天內提出。該科收到反對通知書後，會覆檢所作的評估，並向雙方發出覆檢補償評估證明書。任何一方如欲進一步上訴，可向區域法院提出。

- 至於引致死亡的意外，僱員補償科可在徵得僱主和已故僱員家屬的同意後，決定有關的申索事宜。僱員補償科在作出決定後，會發出致命個案補償評估證明書，列明應付的補償額和已故僱員家屬所分攤的款額。與發出補償評估證明書的情況一樣，任何一方如不滿意僱員補償科的決定，可循覆檢和上訴程序提出反對。

- 如受傷僱員(或其代表，包括已故僱員的代表)欲根據普通法申索損害賠償，他們須證明有關僱主須負上責任和計算賠償額的理據。

- 由此觀之，現行制度已有保障，讓僱員補償科或法院得以決定僱主是否須承擔僱員補償的責任和須付的補償額。