

二零零九年七月六日
討論文件

立法會財經事務委員會

在香港設立保單持有人保障基金的 建議綱領

目的

本文件闡述有關在香港設立保單持有人保障基金(“保障基金”)的建議綱領及實施該建議的計劃。請議員提出意見。

背景

2. 在二零零八年七月七日的財經事務委員會會議上，議員得悉香港保險業聯會(“保聯”)轄下的工作小組提出，在考慮設立擬議的保障基金時需要處理的一些主要問題。雖然議員對這項措施普遍表示支持，但他們強調須審慎考慮徵費水平及所涉及的賠償、預定的基金金額，以及減少道德風險的措施。政府當局承諾在二零零八至零九年度立法會會期內就這個課題匯報進展。

取得的進展及擬議的保障基金的概念綱領

3. 在取得議員原則上同意後，工作小組和保險業監理處(“保監處”)一直就制訂指導原則和主要準則緊密合作，以便為擬議的保障基金在概念上的綱領奠定基礎。

指導原則

4. 在建構擬議的保障基金時有三項指導原則。第一，必須在保單持有人負擔的徵費水平與向他們提供的保障範圍之間取得合理平衡。第二，擬議的保障基金在提高市場的穩定性的同時，應減少道德風險。第三，一旦出現無力償債個案時，擬議的保障基金應確立支付予各方的賠償額，並應設立一套可靠的制度，以方便收取、保管、投資及管理徵費。

海外的基準

5. 工作小組和保監處已參考在其他地區運作的相類似賠償計劃，有關摘要載於附件。雖然這些賠償計劃沒有一致的做法，但它們都有以下幾項共通的特點：

- (a) 在人壽及非人壽保險界各自運作的附屬計劃中，引用不同的徵費率及賠償限額；
- (b) 須強制保險公司參加賠償計劃及協助向保單持有人收取徵費；
- (c) 除了強制保險類別的申索通常會獲全數賠償外，其他保單會有某種形式的賠償限額，以減低道德風險；
- (d) 特定保單持有人(例如在大多數情況下是大型商業機構)不受賠償計劃保障；以及
- (e) 徵費一般定於保單保費的 1%至 2%左右，並可繼續滾存至預定的金額為上限。

主要準則

6. 在考慮本地的情況及海外經驗後，工作小組和保監處建議擬議的保障基金採用第 7 至 15 段所闡述的主要準則。

按保單類別劃分的結構及保障範圍

7. 長期保險業務及一般保險業務因其本身的性質而有各自獨特的風險狀況，並受不同的制度所規管。因此，工作小組和保監處建議跟隨國際趨勢，在擬議的保障基金下分別為這兩類保險保單設立兩個附屬計劃。這兩個附屬計劃合共應涵蓋在香港發出的所有保單，但不包括已納入由香港汽車保險局¹管理的無償付能力賠償基金及由保險公司(僱員補償)無力償債管理局管理的保險公司(僱員補償)無力償債管理計劃下的兩類強制業務。

¹ 無償付能力賠償基金現時只限於支付汽車保險的第三者人身傷亡的申索，並不包括第三者的財物損毀或受保車輛本身的損毀。

按保單持有人類別劃分的保障範圍

8. 在海外地區，公司保單持有人獲豁免參加賠償計劃並非罕見，因為商業客戶一般而言較個人客戶更有能力承受保險公司倒閉而帶來的影響。就香港的情況而言，工作小組和保監處認為在設計擬議的保障基金時，重要的是一方面能符合中小企的訴求，另一方面則預防公司保單持有人可能為避免支付徵費而選擇把風險轉移境外。保險業須就這方面進行更深入的討論。

賠償限額

9. 其他海外地區最常採用的模式是設定賠償的百分比和金額上限。與海外普遍的做法一致，一般保險業務的賠償百分比可限定為申索額的 80% 至 100%；而長期保險業務則為現金價值和累積紅利、每月所得年金及／或身故利益等合資格利益的 85% 至 90%。賠償額可定為首 100,000 元的 100%，餘額則為 80%，而每份保單的賠償總額可高達 100 萬元，即一份價值 100 萬元的保單最高可獲支付 820,000 元的賠償。

10. 據工作小組和保監處表示，按照上述擬議的賠償限額計算，約九成保單持有人會獲得全面保障。

徵費模式和徵費率

11. 其他海外地區一般採用的徵費模式包括事前徵費、事後徵費和漸進式徵費。事前徵費模式能在保險公司無力償債時，提供一筆可供隨時使用的儲備金，因此最為明確穩妥，但主要缺點是會扣起大筆徵費。事後徵費模式所造成的財政及行政負擔最輕，但在經濟衰退時，保單持有人對負擔徵費可能會倍感吃力。事前徵費及事後徵費這兩種模式都須配合借貸設施，以便擬議的保障基金在按事前徵費模式籌集到適當金額前，或在按事後徵費模式開始收取徵費前，得以應付可能產生的債務。漸進式徵費模式是上述兩種模式的混合模式，特點是最初的徵費率較為溫和，一旦出現保險公司無力償債的情況時才提高徵費率。

12. 在權衡這三種模式後，工作小組和保監處認為漸進式徵費模式較切合本地情況。這種模式既能提供前期儲備金，以應付日後需承擔的部分金額；另一方面亦能為日後提高徵費保留彈性，以應付實際需要。在這基礎上，可行的方案是在擬議的保障基金成立初期按每年保費的 0.5% 至 1% 徵費，並在訂明事件觸發擬議的保障基金需支付賠償時，把徵費率調高至約 2% 至 3%。

13. 一如事前徵費和事後徵費模式，我們必須制訂有效的措施，以便在擬議的保障基金達到預定金額前，一旦發生重大的無力償債事件時，得以填補當中的差額。

法律依據和管治安排

14. 從技術角度來看，擬議的保障基金可根據行政安排或在充足的法律理據支持下運作。目前，有關汽車第三者保險及僱員補償保險的兩項賠償計劃，是按政府與業界團體²所簽訂的協議運作。另一方面，為證券及銀行界別而設的相類似計劃，則有法例訂明計劃的目的、付款準則、徵費率／供款額，以及各項應急安排，以處理累積儲備金不足以應付未決申索的情況。

15. 由於擬議的保障基金是一項影響全港廣大市民的措施，為提供可行的基礎，向有效的保單徵費，以及確保措施清楚易明、具透明度和具問責性，工作小組認為擬議的保障基金應透過立法設立。當我們就保障基金擬備詳細建議時，亦會訂定詳細的管治架構。

已進行的諮詢工作

16. 保聯的會員公司均支持上文所闡述的指導原則和主要準則。保險業諮詢委員會³亦已在二零零九年六月八日的會議上通過該等原則和準則。

徵詢意見及下一步措施

17. 請議員就上文第 4 至 15 段所述有關擬議的保障基金的指導原則和主要準則提出意見。

18. 為推行這建議，政府會進行精算顧問研究，就擬議的保障基金評估最適當的徵費率、預定的基金金額及細節安排。我們的目標是在今年內完成招標程序，以期在二零一零年年初展開研究，並在下個立法會會期內向財經事務委員會提交擬議的保障基金的詳細建議。同時，我們會約見有關持份者團體，包括消費者委員會及政治組織，以徵詢它們對上述大致方向的

² 兩項計劃的資金來自參與相關業務的保險公司的供款，金額按保單保費的某個百分比計算。

³ 保險業諮詢委員會是根據《保險公司條例》第 54 條設立，其功能就是執行《保險公司條例》及在香港經營保險業務有關的事宜向行政長官提供意見。

意見，並着手制訂擬議的保障基金的詳細管治安排，以便利立法的草擬工作。

財經事務及庫務局／
保險業監理處
二零零九年六月

有關特定地區的保單持有人保障基金(“保障基金”)的摘要

地區 特點	加拿大	日本	新加坡*	英國
徵費模式	漸進式徵費模式	事前徵費模式	事後徵費模式	漸進式徵費模式
保障範圍	<p>人壽保險</p> <ul style="list-style-type: none"> 由加拿大公民或居民持有的所有人壽保單 <p>非人壽保險</p> <ul style="list-style-type: none"> 大部分財產及意外保單 	<p>人壽保險</p> <ul style="list-style-type: none"> 所有保單 <p>非人壽保險</p> <ul style="list-style-type: none"> 所有汽車及健康保單，以及由個人及中小企承保的火險及船體保單。 	<p>人壽保險</p> <ul style="list-style-type: none"> 所有新加坡保單或離岸保單(不包括再保險合約) <p>非人壽保險</p> <ul style="list-style-type: none"> 強制保單 一是指符合《汽車(第三者風險及賠償)法令》(Motor Vehicles (Third-Party Risks and Compensation Act) 或《工傷賠償法令》(Work Injury Compensation Act) 規 	<ul style="list-style-type: none"> 私人及小型企業

* 在二零零五年十二月進行的公眾諮詢後，這個綱領將會在《新加坡保險法令》(Singapore Insurance Act)下次作出修訂時調整，以便把保障範圍擴大至所有意外和健康保單及特定的保單(例如個人汽車、個人財產及海外家庭傭工保險保單)，以及設立事前徵費的保障基金，向保險公司收取以風險為本的徵費，但受一些訂明限額所規限。

地區 特點	加拿大	日本	新加坡*	英國
			定的任何保單。	
徵費機制	<p>人壽保險：</p> <ul style="list-style-type: none"> 事前徵費：在 1998 至 2000 年期間向保險公司徵收特別徵費。 事後徵費：不多於所需償債資本的 1.33%。 <p>非人壽保險：</p> <ul style="list-style-type: none"> 事前徵費：每年承保的直接毛保費的 0.5%。 事後徵費：不多於已承保年度直接毛保費的 0.75%。 	<p>人壽保險：</p> <ul style="list-style-type: none"> 以保費與儲備金的某個百分比計算的年度徵費，基金總額以 4,600 億日元為上限。 <p>非人壽保險：</p> <ul style="list-style-type: none"> 年度徵費定為 50 億日元，由保險公司按照其保費及儲備金分擔，基金總額以 500 億日元為上限。 	<p>人壽保險：</p> <ul style="list-style-type: none"> 限於保險公司上個財政年度的年度收入總額的 1%。 <p>非人壽保險：</p> <ul style="list-style-type: none"> 限於保險公司上個財政年度的年度收入總額的 1%。 	<ul style="list-style-type: none"> 分為五大類別(存款、壽險及退休金、一般保險、投資、家居財政)，按年釐定不同的徵費率，並就每年的徵費設立限額。

地區 特點	加拿大	日本	新加坡*	英國
賠償限額	<p>人壽保險</p> <p>保證保險利益的至少85%或以下限額：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 身故利益：200,000 加元 ● 現金價值及累積紅利：60,000 加元 ● 健康護理費用：60,000 加元 ● 每月收入：2,000 加元 <p>非人壽保險</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 250,000 加元 ● 未滿期保費的70%，每份保單以700 加元為上限。 	<p>人壽保險</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 所有保單：90% <p>非人壽保險</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 個人意外、醫療及護理保單：90% ● 強制汽車及地震保單：100% ● 至於其他類別的申索，首三個月的申索為100%，而其後及退保現金價值則為80%。 	<p>人壽保險</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 所有保單：90% <p>一般保險</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 第三者人身傷亡的強制汽車及僱員賠償保單：100%。 	<p>賠償限額</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 長期保險 <p>首 2,000 英鎊為100%，餘下申索的其餘部分則為90%。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 一般保險 <p>強制保單為100%，至於其他保單，首 2,000 英鎊為100%，餘下申索的其餘部分則為90%。</p>