

二零一一年四月四日
討論文件

立法會財經事務委員會

建議設立保單持有人保障基金

目的

當局建議設立保單持有人保障基金（“保障基金”），本文件闡述有關建議的內容，包括擬議的保障範圍、賠償水平、徵費機制和管治安排。我們將在二零一一年三月二十五日展開為期三個月的公眾諮詢，諮詢文件載於附錄。請委員就建議提供意見。

背景

2. 現時，由保險業監督根據《保險公司條例》(第 41 章)執行的審慎規管制度，旨在確保保險市場的金融穩定和盡量減低保險公司無力償債的風險。在保險業監督的審慎規管下，在香港經營業務的保險公司須遵行法例訂明的股本規定和儲備金規定。然而，儘管我們穩定的保險市場已證明這套規管制度行之有效，將來會有保險公司無力償債的可能性仍然不能完全排除。

3. 很多先進的經濟體系都設有賠償基金，在保險公司無力償債時為保單持有人提供安全網。目前，香港仍未有類似賠償計劃¹。

4. 隨著當局和香港保險業聯會（“保聯”）協力制訂的保障基金概念綱領在二零零九年七月九日得到財經事務委員會的原則上支持，保險業監督在二零一零年委託顧問公司進行精算研究，評估擬設立的保障基金最適當的徵費率、預定的基金金額及其他細節安排。該研究由成員包括政府及保聯代表的督導委員會負責監督，已於最近完成。

建議

5. 保障基金的詳細建議載於諮詢文件(附錄)，以下為當中主要建議的重點。

¹ 由香港汽車保險局和保險公司(僱員補償)無力償債管理局管理，特別就第三者汽車申索和僱員因工受傷事故而設的賠償基金除外。

目的和指導原則

6. 擬議保障基金旨在更有效保障保單持有人的利益，在有保險公司無力償債時維持保險市場穩定，以及增強公眾對保險業的信心和提高保險業界的競爭力。我們在制訂保障基金的建議時，依循以下原則：

- (a) 保障基金應在加強對保單持有人的保障與盡量減少業界的額外負擔之間求取合理平衡；
- (b) 保障基金在提高市場的穩定性之餘，應同時盡量減少道德風險；
- (c) 保障基金應確立在有保險公司無力償債時支付予保單持有人的賠償水平；另外，還應設立一套可靠的制度，以收取、保管、投資和管理保障基金的徵費供款；以及
- (d) 設立保障基金不應對保險業監督根據《保險公司條例》而制定的規管標準及要求有任何負面的影響。

保障範圍

7. 我們建議保障基金的主要對象應為個人保單持有人。所有獲授權直接經營人壽及非人壽業務的保險公司都須按法例規定參與保障基金。保障基金下將設立兩項計劃，即人壽計劃及非人壽計劃，分別涵蓋人壽和非人壽保單。兩項計劃將獨立運作，不得互相借貸。

8. 我們明白不同的中小型企業(“中小企”)²對有否需要依賴保障基金以提升風險管理或會持不同看法，我們歡迎各界就保障基金的保障範圍應否擴大至涵蓋中小企保單持有人提出意見。

9. 基於大廈業主立案法團(“業主法團”)須購買第三者風險保險的規定屬強制性購買保險的規定，我們建議把業主法團保單納入保障基金的範圍。

² 就擬議的保障基金而言，中小企的定義為任何從事製造業而在本港僱用少於 100 人的企業，或任何從事非製造業而在本港僱用少於 50 人的企業。

賠償水平及適用情況

10. 考慮到道德風險的問題，以及為了在保障基金的所需經費和提供的保障之間求取合理平衡，保障基金應設定賠償限額。我們建議賠償限額應為：申索額港幣首 100,000 元的 100%，另加餘額的 80%，而可獲得的賠償總額最高為港幣 100 萬元³。人壽保險的賠償限額以每份保單計算，而非人壽保險的賠償限額則以每宗申索計算。

11. 按截至二零零九年年底有關保險業的數字計算，這個賠償額將足以應付約 90% 人壽保單所引致的申索的 90% 至 100%，也足以應付約 96% 非人壽保單所引致的全數申索。

人壽計劃

12. 就人壽保單而言，讓保單持續生效合乎保單持有人的利益。因此，我們建議人壽計劃應可以支付款項以促成保單轉移至另一間保險公司，金額上限為每份保單港幣 100 萬元。

13. 萬一人壽保單未能轉移，有關保單會按以下其中一個可能情況處理：(a) 被延續直至期滿為止；或 (b) 被終止。就 (a) 而言，我們建議人壽計劃應賠償有關保單所引致的申索，上限為上文第 10 段所述的限額。至於 (b)，我們建議，人壽計劃應向受影響的保單持有人支付現金／帳戶價值和已宣佈的紅利。人壽計劃亦可能支付一筆特惠金⁴，以彌補保單持有人因保單提早終止而蒙受的損失。支付的所有款項的總額上限為每份保單港幣 100 萬元。

非人壽計劃

14. 由於非人壽保險合約的有效期通常短得多，在清盤程序完成之前應已期滿失效，故轉移這類保單並不符合成本效益。我們建議，非人壽計劃應為所有這類保險合約提供延續保障，上限為上文第 10 段所述的限額，直至合約期滿失效為止。

³ 舉例來說，保單的申索如達港幣 122.5 萬元，其獲賠償額將達到港幣 100 萬元的賠償限額。計算方法：港幣 100,000 元 × 100% + 港幣 (1,225,000 - 100,000) 元 × 80% = 港幣 1,000,000 元。

⁴ 保障基金管理委員會(或其依法成立的委員會)會考慮個別保單和保單持有人的實際情況、市場上是否有替代的保障計劃，以及保單持有人所蒙受損失的精算評估結果等因素，按每宗個案的情況釐定特惠金的款額。

15. 至於有保證續保條款的意外及健康保單，我們建議容許保障基金支付款項以促成轉移至另一間保險公司，建議上限為每份保單港幣 100 萬元。萬一保單未能轉移，我們建議，保障基金或可向受影響的保單持有人發放一筆特惠金，以每份保單港幣 100 萬元為上限，使其能夠向另一間保險公司投購類似保單。

徵費機制

徵費模式

16. 我們建議保障基金採用漸進式徵費模式。這個模式會先行透過較溫和的徵費率，達到初期預定的基金金額，而一旦出現保險公司無力償債的情況，則可視乎需要提高徵費率。此徵費模式不會如事前徵費模式般須要預先扣起大筆徵費，因而避免增加調高保費的壓力。另一方面，此徵費模式亦可減輕事後徵費模式在有保險公司無力償債後須要收取的高昂徵費。

初期預定的基金金額

17. 按照顧問公司基於當前業界數據及相關假設⁵而作出的精算模型，我們建議人壽計劃初期預定的基金金額應為港幣 12 億元，而非人壽計劃初期預定的基金金額應為港幣 7,500 萬元。我們計劃在 15 年內達到初期預定的基金金額。由於相關假設可能會因時而異，我們將會在保障基金開始運作一段時間後，適時檢討預定的基金金額。

⁵ 在制訂建議時，顧問公司利用業界提供的數據，以大量模擬個案(50,000 宗)進行精算模型測試，當中主要假設包括：

- (a) 達 99% 的置信水平，即在任何一年可應付所有受保障負債的相關賠償(不超過上文第 10 段所述的限額)的可能性達 99%；
- (b) 無力償債的人壽保險公司資產的收回率為 50% 至 90%，而無力償債的非人壽保險公司則為 40% 至 80%；
- (c) 保險公司拖欠貸款比率以主要信貸評級機構給予這些公司的信貸評級為依據；
- (d) 保障基金投資於低風險工具，每年的投資回報為 2%；
- (e) 保險業界維持低度至中度增長(即增幅介乎 5% 至 10%)，並在十年內逐漸降至 2.5% 至 5%；
- (f) 每年通脹率為 2%；
- (g) 保障基金的營運開支佔初期預定的基金金額的 0.2%；以及
- (h) 一旦需要向第三者借貸以墊付流動資金不足之數，貸款利率為 3%。

徵費率

18. 基於上述準則和假設，我們建議，人壽和非人壽計劃初期徵費率應訂為適用保費的 0.07%。我們在檢討預定的基金金額時，也會檢討徵費率。

19. 保障基金旨在提高業界的競爭力及處理因有保險公司無力償債而出現的問題，因此我們建議保障基金向保險公司收取徵費。由於擬議的徵費額也屬於可負擔的水平，而且香港保險公司之間競爭激烈，我們相信收取徵費對保費的影響甚微。

討回無力償債保險公司的資產

20. 我們建議，一旦有保險公司無力償債，而申索人又獲保障基金賠償時，保障基金便應就該已賠償的部分取代申索人，從無力償債保險公司的資產討回款項。在清盤程序中，保障基金應與僱員補償援助基金及未獲保障基金賠償的所有其他直接保險申索享有同等權益。

墊付流動資金不足之數的融資安排

21. 為確保保障基金即使在成立運作的初期亦有能力適時發放賠償，我們建議容許保障基金向第三方貸款人借款，以墊付流動資金不足之數。例如保障基金可向商業貸款機構借款，由政府作擔保，或直接向政府貸款。無論採用哪一種方法，都必須得到立法會批准。由於可依據法例透過向保險公司徵費收回款項，我們預期保障基金應可以較優惠的條款獲得貸款。

管治安排

22. 在財經事務委員會的支持下，為確保保障基金的運作具有確定性和透明度，我們建議保障基金應透過立法設立，並由財政司司長所委任的法定組織(即“保障基金管理委員會”)管理。保障基金管理委員會應維持精簡的編制，並應獲授權在有保險公司無力償債時增聘人手或顧問。我們亦建議設立上訴委員會，處理就保障基金的有關決定所提的上訴。

下一步

23. 公眾諮詢期將在二零一一年六月二十四日結束。我們會考慮委員以及諮詢期內收集到來自持份者和公眾的意見，然後制訂最終建議方案，作為成立保障基金的立法基礎。我們的目標是在今年內公布最終建議方案。

財經事務及庫務局

保險業監理處

二零一一年三月二十五日