

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)958/11-12號文件

檔 號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2012年2月6日會議

有關建議設立保單持有人保障基金 的背景資料簡介

目的

本文件提供有關建議在香港設立保單持有人保障基金(下稱"保障基金")的背景資料，並綜述財經事務委員會(下稱"事務委員會")討論此項議題時委員提出的相關意見及關注事項。

背景

2. 目前，如保險公司無力償債，本港設有的賠償基金只會為僱員補償保險¹及汽車第三者保險²的申索提供保障。本港並無為人壽保險及其他類別的一般(非人壽)保險設立保險公司無力償債的賠償基金。不過，《公司條例》(第32章)及《保險公司條例》(第41章)均有條文說明處理保險公司無力償債的事宜。如非人壽保險公司無力償債，根據《公司條例》，保單持有人對保險公司的剩餘資產享有優先申索權(直接保險的申索比再保險的申索享有較高的優先權利)。這些優先權適用於索償，但不適用於保費退還。如人壽保險公司無力償債，根據《保險公司條例》，法院可批准削減保單持有人的利益金額。法院亦可批准將人壽保險保單轉讓予另一間保險公司。在此等情況下，保單持有人別無選擇，只得接受法院核准的安排。

¹ 關於僱員補償保險，保險公司(僱員補償)無力償債管理計劃由保險公司(僱員補償)無力償債管理局負責管理。無力償債基金的經費來自該局就僱員補償保單的應付保險保費所收取的徵費。

² 關於汽車保險，如車禍的涉案司機並無投保或不知所終，又或有關的保險公司無力償債，香港汽車保險局會向有關的傷者作出賠償。無力償債基金的經費來自該局就保單持有人應付的汽車保險保費所收取的徵費。

3. 2002年，保險業監理處(下稱"保監處")委託顧問公司研究在香港設立保障基金的可行性。當局在2003年12月至2004年4月進行公眾諮詢。據政府當局所述，諮詢期間收到不同意見；部分回應者支持為保單持有人設立賠償基金，以提高消費者的信心，但另一些回應者(特別是保險業人員)則關注潛在的道德風險。

4. 2008年7月7日，政府當局告知事務委員會，經保監處與業界持份者密切對話後，香港保險業聯會(下稱"保聯")已表示原則上同意探討制訂緊急計劃，在保險公司無力償債時保障保單持有人。保監處會繼續與保聯合作，為香港設立保障基金制訂合適的架構。

5. 2009年7月6日，政府當局向事務委員會簡介在香港設立保障基金的建議綱領，並且提供資料，述明建構擬議保障基金的指導原則和建議主要準則。據政府當局所述，保聯的成員公司支持指導原則及主要準則。同時，政府會委聘顧問進行精算顧問研究，為擬議保障基金設定最合適的徵費率、預定的基金金額及細節安排進行評估。

6. 2011年3月，政府當局就建議在香港設立保障基金發表諮詢文件，有關的公眾諮詢為期3個月。政府當局於2011年4月4日向事務委員會簡介有關建議。建議的主要事項載於**附錄**。

財經事務委員會的討論

在香港設立保障基金的可行性研究

7. 政府當局分別於2004年3月1日及2008年7月7日向事務委員會簡介在香港設立保障基金的可行性研究的進展。委員提出的主要意見及關注事項如下：

- (a) 雖然在保險公司無力償債時為保單持有人提供保障有其好處，但此舉亦會造成道德風險的問題，因為設立保障基金可能助長部分保險公司以不審慎的手法經營，亦可能令保單持有人在選擇保險公司時警覺性減低，有鑒於此，當局應仔細考慮是否需要設立保障基金。

- (b) 由於保障基金的經費很可能會透過徵費的形式由保險業界負擔，當局必須考慮徵費對保險保費的影響。
- (c) 委員建議當局考慮按保險公司業務的風險水平，釐定該等公司應付的保障基金徵費水平。
- (d) 如設立保障基金，應在法例中訂立有關的賠償機制和規管架構。

在香港設立保障基金的建議綱領

8. 事務委員會在2009年7月6日討論在香港設立保障基金的建議綱領。事務委員會委員普遍支持設立保障基金。

9. 關於當局提出根據個別保單的保費收取徵費的擬議安排，以及採用劃一的徵費率，部分委員認為徵費對象應是保險公司，而非保單持有人，這才算公平，因為擬議保障基金旨在於保險公司無力償債時向保單持有人提供賠償。一名委員質疑為何保障基金的徵費率不可按照保險公司的風險評級而釐定，猶如存款保障計劃的做法，即銀行應付的供款按照香港金融管理局給予有關銀行的監管評級而釐定。政府當局表示，擬議安排與外地的保險賠償計劃一致，並認為這做法審慎和合適。

10. 一名委員建議在計算徵費時，應把投資相連保單中有關投資成分的保費剔除。政府當局回應時表示，如根據保單的性質訂定不同的徵費率，必須清楚劃分保單的種類，而這樣做會不利於制訂簡單的徵費架構，方便公眾瞭解擬議保障基金。

11. 事務委員會委員亦關注以下問題：公司保單持有人(特別是中小型企業(下稱"中小企業"))是否受保障、每份保單的擬議最高賠償總額為100萬元是否適當、當保險中介人有失當行為時對保單持有人有何保障，以及立法時間表。

有關建議在香港設立保障基金的公眾諮詢

12. 事務委員會於2011年4月4日討論在香港設立保障基金的諮詢建議。事務委員會委員提出的主要關注事項／意見及政府當局的回應綜述於下文各段。

初期預定的基金金額

13. 關於人壽計劃和非人壽計劃建議預定的基金金額(即分別為12億元和7,500萬元)，一名委員詢問當局在計算預定的基金金額和累積年期(即15年)時曾考慮哪些因素。另一名委員關注到，當局假設保險業界維持低度至中度增長(即增幅介乎5%至10%，並在10年內逐漸降至2.5%至5%)，過於保守。

14. 政府當局表示，當局依據2009年的業界數據及顧問公司制訂的精算模型計算預定的基金金額；至於15年的目標年期，則是依據估計收取的徵費金額及基金的估計投資回報而釐定。精算模型所採用的假設是依據過去多年的整體經濟及保險業界的數據而訂立，當局每隔數年會檢討該等假設。

徵費率

15. 關於建議的最高賠償額為每份保單／每宗申索100萬元，以及將建議的徵費率劃一定為0.07%，一名委員關注到，申索額超過100萬元的保單的持有人須付較高徵費額，但賠償限額卻不會相應提高，該名委員建議根據保費水平調整徵費率。

16. 政府當局表示，根據截至2009年年底的保險業數據，100萬元的賠償額足以支付約90%人壽保單九成至十足的索償額，亦足以支付超過90%非人壽保單的全數索償額。鑒於0.07%的徵費率不高，保險公司可能不會把徵費開支轉嫁予保單持有人。

17. 部分委員認為，當局應訂立機制，在有需要時(例如保障基金已積存大量儲備金或已支付大筆款項)調整徵費率。政府當局回應時表示，在保障基金達到預定基金金額水平後，當局會因應當時的市況靈活檢討徵費。另一方面，當局難以預計在保障基金因保險公司無力償債而須支付大筆款項時，將會如何修訂徵費安排，因為當中涉及多項無法估計的因素。

提早終止保單

18. 委員察悉，當原有的保險公司無力償債時，可能須將其保單轉移至另一間保險公司，他們關注有關的保單持有人(尤其只生效數年而現金／帳戶價值很低的保單的持有人)可能會在保險保障方面蒙受損失。政府當局表示，當局會安排把人壽保單轉移至另一間保險公司，而保障基金亦可能會考慮支付一筆款項，以促成該保單轉移，及／或在未能轉移保單的情況下，向

保單持有人發放特惠金，各項賠償的總額以100萬元為上限。

管治安排

19. 一名委員認為，審計署署長應獲賦權隨時審核保障基金的帳目，而無須經財政司司長委任進行審核工作。政府當局回應時表示，有關建議旨在提供靈活性，讓財政司司長可在有需要時委任審計署署長或外聘審計師審核保障基金的帳目。當局會在敲定建議時考慮該議員的意見。

近期發展

20. 政府當局會在2012年2月6日向事務委員會簡述建議設立保障基金的諮詢總結。

相關文件

21. 相關文件載於以下連結：

財經事務委員會 2004年3月1日的會議	政府當局的文件 會議紀要 (第53至65段)
財經事務委員會 2008年7月7日的會議	政府當局的文件 背景資料簡介 會議紀要 (第34至42段)
財經事務委員會 2009年7月6日的會議	政府當局的文件 政府當局的電腦投影片資料 背景資料簡介 會議紀要 (第58至81段)
財經事務委員會 2011年4月4日的會議	政府當局的文件 建議設立保障基金的諮詢文件 政府當局的電腦投影片資料 背景資料簡介 會議紀要 (第43至48段) 跟進文件

立法會秘書處
議會事務部1
2012年1月31日

設立保單持有人保障基金的諮詢建議

(根據政府當局為2011年4月4日
事務委員會會議提供的文件而擬備)

指導原則

- (a) 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) 在提高市場的穩定性之餘，同時盡量減少道德風險；
- (c) 確立在保險公司無力償債時支付予保單持有人的賠償水平，並應設立一套可靠的制度，以便收取、保管、投資和管理保障基金的徵費供款；及
- (d) 不可對保險業監督根據《保險公司條例》而制訂的規管標準及要求有任何負面影響。

保障範圍

- (a) 設立兩項計劃，即人壽計劃及非人壽計劃；
- (b) 主要對象為個人保單持有人，但當局歡迎中小企業就保障基金應否擴大以涵蓋他們提供意見；
- (c) 大廈業主立案法團的第三者責任保險；
- (d) 所有獲授權直接經營人壽及非人壽業務的保險公司均須按法例規定參與，惟以下除外——
 - (i) 再保險公司；
 - (ii) 批銷退休計劃
 - (iii) 專屬自保保險公司；
 - (iv) 汽車保險及僱員補償保險保單；及

- (e) 所有在保障基金設立當日已生效的保單及在該日以後簽發的新保單均獲保障。

賠償水平

- (a) 申索額首10萬元的100%，另加餘額的80%，而可獲得的賠償總額最高為100萬元，如屬人壽保險的保單，賠償限額以每份保單計算，如屬非人壽保險的保單，賠償限額則以每宗申索計算；
- (b) 人壽計劃可支付款項，以促成保單轉移至另一間保險公司，支付的金額上限為每份保單100萬元；及
- (c) 非人壽計劃為所有非人壽保單提供延續保障，直至保單期滿為止，申索的賠償限額為每份保單100萬元。

徵費機制

- (a) 漸進式徵費模式
 - (i) 人壽計劃初期預定的基金金額為港幣12億元，而非人壽計劃初期預定的基金金額為港幣7,500萬元；
 - (ii) 在15年內達到初期預定的基金金額；
 - (iii) 人壽和非人壽計劃初期徵費率為適用保費的0.07%；及
 - (iv) 向保險公司收取徵費。
- (b) 討回無力償債保險公司資產的機制
 - (i) 保障基金會接收保單持有人申索中的受保障部分，並從無力償債保險公司的資產討回該部分的款項；及
 - (ii) 保障基金應與《公司條例》第265條所指明的兩類債權人(即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。

- (c) 墊付流動資金不足之數的融資安排
 - (i) 保障基金可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；及
 - (ii) 必須得到立法會批准。

管治及相關事宜

- (a) 法律及組織架構
 - (i) 透過立法設立保障基金，並由財政司司長所委任的法定組織(保障基金管理委員會)管理；及
 - (ii) 分別為人壽計劃及非人壽計劃設立業界委員會。
- (b) 管治安排
 - (i) 保障基金的周年財政預算須由財政司司長審批；
 - (ii) 為兩項計劃擬備和發表周年報告(包括經審計財務報表)，並提交立法會；及
 - (iii) 賦權財政司司長委任審計署署長或外聘審計師審核保障基金的帳目。
- (c) 投資於低風險的工具，例如銀行存款、外匯基金票據、獲良好信貸評級的主權債券等；
- (d) 維持精簡的編制，以處理日常工作，並應獲授權在有保險公司無力償債時增聘人手或顧問；及
- (e) 設立上訴委員會，處理就保障基金管理委員會的決定所提的上訴。