

二零一四年二月十八日  
資料文件

立法會衛生事務委員會  
醫療保障計劃小組委員會

就醫療保障計劃設立專責規管機構的詳細建議

目的

本文件旨在向委員闡述設立專責規管機構的建議，以監管醫療保障計劃(醫保計劃)的推行和運作。

背景

2. 在醫療改革第二階段公眾諮詢中，我們建議就推行醫保計劃設立一個監督架構，由三個獨立但互有關連的部分組成，包括(甲)承保機構的審慎規管<sup>1</sup>、(乙)醫療服務的質素保證，以及(丙)對計劃內容的監管。

3. 現行規管制度已處理與首兩個部分相關的事宜。承保機構的審慎規管工作，現時由保險業監理處(保監處)負責。醫保計劃落實後，保監處或建議日後成立取代保監處的獨立保險業監管局(保監局)應繼續執行這項職能。醫療服務的質素保證方面，私營醫療設施和專業醫療人員的現有規管機構(即衛生署及有關的法定委員會、管理局和專業團體)應按各自的職責繼續其工作。在這方面，我們正在詳細檢視有關私營醫療機構的規管事宜，包括私營醫院和在日間醫療中心進行的高風險醫學程序。至於保險中介人的規管方面，我們建議這項職能應繼續由現行的自律規管機構<sup>2</sup>執行，或在保監局成立後由該局負責。

4. 至於計劃內容的監管方面，我們建議設立一個新的專責規管機構(規管機構)，執行必要職能，以確保醫保計劃順利推行和運

---

<sup>1</sup> 審慎規管的目標之一，是監管參與醫保計劃承保機構的財政穩健程度，確保這些機構在財政上有足夠能力履行對投保人的責任。

<sup>2</sup> 保險代理登記委員會、香港保險顧問聯會及香港專業保險經紀協會。

作，並能達到計劃的各項政策目標。這項建議符合澳洲、愛爾蘭、荷蘭、瑞士和美國等國家的慣常做法。在這些國家，私人醫療保險均是醫療融資的重要政策工具(附件載有這五個國家的私人醫療保險規管架構摘要)。這些國家都設有專職的醫療保險規管機構，執行私人醫療保險產品的有關法例要求。

## **基本原則**

5. 在制訂規管機構的權力、職能和架構時，我們曾仔細考慮下列各點：

- (甲) 規管機構應協助並促進落實醫保計劃的政策目標，從而向有能力並願意使用私營醫療服務的人士，提供物有所值的私人醫療保險產品；
- (乙) 為免出現不必要的職能重疊，規管機構應與現時負責規管私人醫療保險的組織緊密合作；
- (丙) 除了要以規管的方式來保障合理的公眾利益，也應同時取得平衡，盡量減低規管可能帶來的負面影響(例如為遵從有關規定和行政要求而引致過高的成本代價)；以及
- (丁) 在提供醫療保險和醫療服務方面，除了參考海外地區的私人醫療保險規管架構和汲取海外經驗外，還必須詳細考慮本地市場的獨特環境。

## **職能和權力**

6. 我們建議規管機構應履行一系列規管或促進性質的職能。在規管方面，規管機構的職能最少應包括以下各項：

- (甲) 頒布、檢討和執行與政府就個人償款住院產品訂明的「最低要求」有關的規則和規例，以及為團體償款住院保險產品建議的「轉換選擇」；
- (乙) 註冊符合「最低要求」的個人償款住院保險產品；

- (丙) 為獲得豁免的個人償款住院保單，以及團體償款住院保險產品保存檔案記錄；
- (丁) 管理和監察高風險池的運作；
- (戊) 頒布、檢討和執行與醫保計劃有關的守則或指引；
- (己) 透過包括設立網站等措施，確保醫保計劃產品具透明度，以便比較不同承保機構所提供的醫保計劃產品的保費和性質；
- (庚) 處理消費者除與索償有關以外的投訴，包括調查違反上文(甲)和(戊)段所述規則和規例的個案；
- (辛) 按情況需要，把個案轉介至適當的規管組織或自律規管的專業機構調查和處理；以及
- (壬) 按情況所需，管理及／或監察政府為支援醫保計劃的推行或運作而提供的財務誘因或資助。

7. 我們建議，醫保計劃規管機構最少應履行以下各項促進性質的職能：

- (甲) 建立市場基礎設施，以促進醫保計劃的推行，例如為註冊產品及從不同來源(例如承保機構和私營醫療服務提供者)收集和發布資料而開發資訊系統；
- (乙) 與相關的監管和規管機構(例如食物及衛生局、衛生署、醫院管理局、保監處、其他自律規管的專業機構等)聯絡；
- (丙) 設立平台，供醫療保險的承保機構與私營醫療服務提供者磋商有關醫保計劃的事宜；以及
- (丁) 教育消費者有關醫保計劃的事宜。

## 法定形式和組織架構

### 政府主導

8. 我們認為，規管機構應以政府主導的形式設立，以確保規管機構在推行醫保計劃時直接向市民負責。此外，政府機構會具備有效執行職能所需的行政和運作經驗。就全數五個當局研究的海外國家而言，其醫療保險規管機構均由政府主導。

9. 我們建議將醫保計劃規管機構設於食物及衛生局之下，作為該局轄下一個行政組別，以便迅速回應政府的政策指引。我們會以立法形式，清楚界定規管機構的目標和權責，從而賦予規管機構充分權力執行其職能。

10. 長遠而言，視乎醫保計劃的推行情況和需要，規管機構可以獨立於政府的法定機構形式運作。作為獨立於政府的組織，規管機構在運作和招聘員工方面會更靈活，同時可更適時回應本地和海外市場的變化，以及國際上有關監管規定的發展，從而促進保險業的穩定發展，為市民提供更佳保障。

### 組織架構

11. 我們建議設立一個由主要持分者組成的諮詢委員會(包括保險業界、私營醫療服務提供者、相關規管組織及其他有關各方代表)，就推行醫保計劃的詳細運作情況向規管機構提供專業意見。委員會也可作為一個平台，讓有關各方就醫保計劃交換意見。如有需要，諮詢委員會轄下可設立數個支援其運作的委員會，就特定的工作範疇向規管機構提供意見。

12. 為確保規管機構妥為行使權力，我們建議委任一個檢討委員會，因應受屈一方提出的上訴，檢討規管機構在履行上文第6(甲)、(乙)、(戊)及(庚)段所述規管職能時所作的決定。如有任何一方因規管機構就這些工作範疇所作的決定而感到受屈，可向檢討委員會提出上訴，要求重新考慮有關事宜。為確保持平公正，檢討委員會將主要由食物及衛生局局長委任的非官方成員組成，並應以獨立於規管機構的方式運作。

## **與其他規管組織合作**

13. 規管機構應與其他規管組織緊密聯繫，以確保私人醫療保險的規管組織之間能互相協調。舉例來說，規管機構應就有關審慎規管的事宜，與保監處或建議成立的保監局合作。如個案涉及承保機構或保險中介人的專業操守，規管機構則應與現行的自律規管專業機構或建議成立的保監局保持緊密溝通。至於需要規管機構與其他規管組織聯手調查或合作處理的規管事宜，我們會尋求可行方法，加強有關各方的合作，包括就釐清各規管組織責任和角色簽署諒解備忘錄，探討是否合宜和可行。

## **徵詢意見**

14. 請委員察悉就醫保計劃設立專責規管機構的建議。

**食物及衛生局**

**二零一四年二月**

選定國家對私人醫療保險的規管架構摘要

	澳洲	愛爾蘭	荷蘭	瑞士	美國
<b>私人醫療保險的角色</b>	輔助性 (自願私人醫療保險)	輔助性 (自願私人醫療保險)	主要 (強制私人醫療保險) 及 輔助性 (自願私人醫療保險)	主要 (強制私人醫療保險) 及 輔助性 (自願私人醫療保險)	主要 (強制私人醫療保險 <sup>1</sup> )
<b>醫療保險的主要法例</b>	私人醫療保險法	醫療保險法	醫療保險法	聯邦醫療保險法例	病患保護與廉價醫療法案
<b>主要的醫療保險規管機構</b>	私人醫療保險管理局，向健康和老齡服務署負責	醫療保險局，向衛生及兒童部長負責	荷蘭衛生局及荷蘭醫療保險局	強制私人醫療保險：瑞士聯邦公共衛生辦公室，向瑞士聯邦民政事務處負責  輔助性私人醫療保險：瑞士金融市場監督管理局	各州的規管機構，聯同聯邦消費者信息及保險監督中心
<b>專責醫療保險規管機構是否由政府主導？</b>	是	是	是	是	是

<sup>1</sup> 根據 2010 年《病患者保護與廉價醫療法案》(Patient Protection and Affordable Care Act)，由 2014 年起，個別人士必須獲得私人醫療保險保障。

	澳洲	愛爾蘭	荷蘭	瑞士	美國
專責醫療保險規管機構是否同時負責審慎監管？	是	否	否	是（就強制私人醫療保險而言）	各州政策不同
專責醫療保險規管機構的主要職能	<ul style="list-style-type: none"> <li>為私人醫療保險的承保機構註冊</li> <li>審慎監管私人醫療保險的承保機構</li> <li>管理平衡風險信託基金</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>執行有關產品規管的法例</li> <li>管理保費徵款和津貼</li> </ul>	<p>荷蘭衛生局：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>為醫療保險的承保機構及其產品註冊</li> <li>監察醫療保險承保機構的表現和市場操守</li> <li>監督私營醫療服務提供者</li> </ul> <p>荷蘭醫療保險局：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>就強制保險的賠償組合提供意見</li> <li>管理平衡風險的機制</li> </ul>	<p>瑞士聯邦公共衛生辦公室：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>執行有關強制私人醫療保險產品的規管法例</li> <li>審慎監管私人醫療保險的承保機構</li> </ul> <p>瑞士金融市場監督管理局：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>執行有關輔助性保險的法例</li> <li>檢討和批核私人醫療保險的運作</li> </ul>	<p>各州的規管機構：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>為醫療保險承保機構註冊</li> <li>規管產品及市場操守</li> <li>審慎監管私人醫療保險的承保機構</li> </ul> <p>消費者信息及保險監督中心</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>國家層面監督並執行聯邦保險市場規則</li> </ul>

食物及衛生局

二零一四年二月