

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

醫療保障計劃索償糾紛調解機制的擬議設計

目的

本文件旨在向委員闡述設立索償糾紛調解機制的建議，以便為消費者提供獨立及具公信力的渠道，解決醫療保障計劃(醫保計劃)下的索償糾紛。

2. 正如醫療改革第二階段公眾諮詢所述，我們建議在醫保計劃下設立索償糾紛調解機制，以便為消費者提供更佳保障。設立索償糾紛調解機制的目的，是要提供獨立、公正、便利、快捷和可以負擔的途徑，解決私人醫療保險索償所涉的金錢糾紛，從而在訴訟以外提供另一項選擇。一般來說，訴訟不但費用較高，而且所耗時間也較長。

本港現時處理私人醫療保險索償糾紛的機制

3. 除了法律程序外，本港現時有數個處理有關醫療保險索償糾紛的途徑。主要途徑之一是保險索償投訴局(投訴局)。該局是保險業界資助的自律規管機制，專責處理接近所有在香港投購的個人保單¹所引起的索償投訴，在處理個人保險(包括醫療保險)索償糾紛方面累積了豐富的經驗²。投訴局的決定對承保機構具有約束力，但消費者並不受其約束。消費者如對結果不滿，可循法律途徑提出申訴。

4. 如保險索償糾紛牽涉獲香港金融管理局認可的金融機構，或獲證券及期貨事務監察委員會發牌／註冊的金融機構，則消費者亦

¹ 投訴局並不處理商業、工業及第三者保險。

² 投訴局的投訴委員會成員由其他專業界別人士(法律界、會計界和消費者代表)組成，他們參考名譽顧問的意見，審理索償投訴。名譽顧問為自願為投訴局服務的保險業人士。投訴局的管治機構(投訴局理事會)的理事全部來自保險業界。

可向金融糾紛調解中心(調解中心)尋求以調解³方式解決糾紛，如調解失敗，則可提交仲裁⁴。

5. 與此同時，保險業監理處(保監處)亦發揮監察職能，確保投訴獲得妥善處理。消費者委員會也會協助消費者跟進投訴，務求相關機構或組織採取適當行動。

海外經驗

6. 由食物及衛生局委託就醫保計劃進行研究的顧問(羅兵咸永道諮詢服務有限公司)檢視了海外經驗，發現索償糾紛調解機制的概念符合國際趨勢，即逐漸接受透過擴大獨立另類糾紛調解機制的功能，以處理保險糾紛(附件概述五個選定國家的另類糾紛調解機制)。

7. 根據顧問的觀察，雖然不同地方的另類糾紛調解機制設計各有差別，但這些機制的獨立性和公信力對加強各方信心至為重要。在大部分地方，政府會直接管理或適當地介入這類機制的管治。此外，另類糾紛調解機制須提供簡便快捷的解決方法，以減少行政工作和迅速處理糾紛。在顧問研究的國家中，大多規定投訴人須先嘗試與金融機構和解，如未能達致協議，才轉向另類糾紛調解機制。另類糾紛調解機制通常包含調解，但至於是否在無法通過調解解決糾紛時引入仲裁，則未有一致的做法。

在醫保計劃下設立索償糾紛調解機制的建議

8. 我們認為，未來的索償糾紛調解機制應提供獨立和具公信力的渠道，為醫保計劃的保單持有人解決索償糾紛，以符合公眾的期望。索償糾紛調解機制的主要特點載於下文各段。

³ 調解程序屬自願性質，無約束力且過程並非公開。調解程序由一名獨立和中立的調解員協助雙方理性地溝通，旨在達成彼此可接受的和解方案。所達成的協議是非公開和保密的。

⁴ 仲裁是一種法律程序。在這程序中，糾紛並非由法庭審理，而是由一名個人、或由數名個人組成的小組審理。這些人士稱為仲裁員，通常由當事人協商指定。仲裁員協助當事人公平迅速地解決爭議。仲裁員須中立持平，給予當事雙方合理的機會陳述各自的理據。與法庭法律程序不同，仲裁以非公開方式進行，一般較不拘形式。仲裁裁決是最終的，並對當事雙方均具約束力。

(甲) 涵蓋範圍

9. 我們建議，索償糾紛調解機制應受理所有因個人醫保計劃保單而引致索償的金錢糾紛。涵蓋包括個人保單索償糾紛的建議，與海外慣常做法一致。由於個別消費者的經濟能力一般較弱，較難循法律途徑解決索償糾紛，所以他們都合資格根據另類糾紛調解機制提出索償。

10. 除了個人醫保計劃保單，我們也曾考慮是否需要或適宜擴大索償糾紛調解機制的功能，以涵蓋由團體私人醫療保險保單所引起的索償糾紛，或在直接計帳安排下承保機構與醫療服務提供者之間的索償糾紛。經審慎考慮後，我們建議在醫保計劃推行首階段不涵蓋這些類別的索償糾紛。雖然現時並無特定途徑解決這些類別的索償糾紛，我們發現，商業客戶及醫療服務提供者與承保機構解決索償糾紛時，往往有較大的議價能力和較雄厚的財政資源。我們建議，在醫保計劃推行的首階段，公共資源應集中投放於資助個別消費者。較長遠而言，我們會視乎索償糾紛調解機制的經驗和個案量，考慮是否有需要和適宜擴大其涵蓋範圍。

(乙) 運作模式

11. 根據海外經驗，調解和仲裁是兩個最被廣泛使用的另類糾紛調解機制。我們會參考本地和海外經驗，並在諮詢業界後，考慮在索償糾紛調解機制中採用調解及／或仲裁的方式。視乎索償糾紛調解機制的個案數量，我們建議可由醫保計劃規管機構負責為索償糾紛調解機制提供秘書處服務支援(請參閱另一份題為「就醫療保障計劃設立專責規管機構的詳細建議」的文件)。

(丙) 與現行機制的配合

12. 就功能而言，索償糾紛調解機制與現有的調解中心有不少相似之處，與投訴局也有一些共通點，因此，我們會探討可否在現有的調解中心／投訴局的基礎上設立索償糾紛調解機制。如須在醫保計劃下另設獨立的索償糾紛調解機制，我們會致力與調解中心／投訴局協同合作，建立溝通機制，以免混淆消費者。我們會與調解中心和投訴局再商討互相配合的安排。

13. 長遠而言，設立單一的索償糾紛調解途徑是理想的做法，既可避免引起混淆，又可提高行政效率。在這情況下，我們會與有關各方討論如何整合索償糾紛調解機制及現有機制的功能。

徵詢意見

14. 請委員察悉在醫保計劃下設立索償糾紛調解機制的建議。

食物及衛生局

二零一四年二月

海外司法管轄區處理私人醫療保險索償糾紛的機制

	澳洲	愛爾蘭	荷蘭	瑞士	美國
負責機構	私人醫療保險申訴專員	金融服務申訴專員	醫療保險投訴及糾紛基金會(包括醫療保險申訴專員及醫療保險糾紛委員會)	醫療保險申訴專員	各州份不同。 某些州採用聯邦衛生及公眾服務部調解糾紛機制(由政府管理但工作則外判予一間私營機構)。其他州則容許承保機構選擇認可的獨立覆檢機構進行外部覆檢，但這些機構須符合聯邦政府就外部覆檢制訂的標準。
涵蓋界別	私人醫療保險	銀行、保險、投資公司等金融服務	強制性及輔助性私人醫療保險	強制性及輔助性私人醫療保險	私人醫療保險 ¹
涵蓋的糾紛類別	有關私人醫療保險的糾紛，包括索償及非索償糾紛	索償糾紛、不當銷售手法的指控、保險公司行政失當等	有關私人醫療保險的糾紛，包括索償及非索償糾紛	有關私人醫療保險的糾紛，包括索償及非索償糾紛	有關私人醫療保險的糾紛，包括索償及非索償糾紛(包括因醫學意見導致拒絕賠償的糾紛，例如承保機構認為有關程序並非醫療上需要)

¹ 根據 2010 年的《病患保護與廉價醫療法案》(Patient Protection and Affordable Care Act)，受個人或團體醫療保險計劃(豁免計劃除外)保障的消費者，有權就醫療保險承保機構的決定，包括拒絕索償要求的決定，提出上訴。

	澳洲	愛爾蘭	荷蘭	瑞士	美國
法律形式	政府機構	法定組織	私人公司	私人公司	衛生及公眾服務部：政府機構 獨立覆檢機構：獲國家認可檢定機構承認的私人公司
監管	申訴專員由衛生和老齡化部長委任	由金融服務申訴專員理事會監督	董事局	受託人委員會	衛生及公眾服務部：聯邦政府監管糾紛調解的過程，並委任私人公司處理所有個案。 獨立覆檢機構：自我規管的組織，但須獲得國家認可檢定機構的承認。在一些州份，獨立覆檢機構須申領由州政府發出的證書。
糾紛調解程序	調解	調解(可不選擇)和審裁	包括兩項程序：由醫療保險申訴專員作出調解及/或由醫療保險糾紛委員會作出仲裁	調解	衛生及公眾服務部：根據審查人員的審查和決定得出結果 獨立覆檢機構：結果根據獨立覆檢機構的覆檢和決定得出

	澳洲	愛爾蘭	荷蘭	瑞士	美國
誰可投訴？	<p>投保人、承保機構和服務提供者。實際上大多是投保人。</p> <p>投訴人必須證明曾經嘗試與被投訴者解決糾紛。</p>	<p>個別消費者和小型企業。</p> <p>投訴人必須證明已嘗試與被投訴者解決糾紛。</p>	<p>個別消費者。</p> <p>投訴人必須證明已嘗試與被投訴者解決糾紛。</p>	<p>個別消費者。</p> <p>投訴人必須證明已嘗試與被投訴者解決糾紛。</p>	<p>投保人、承保機構和服務提供者。</p> <p>投訴必須先經過保險公司內部上訴程序處理。</p>
索償限額	無	250,000 歐元	無	無	無
最終決定是否具有約束力？	不具約束力	具有約束力，視乎是否向高等法院提出上訴而定	<p>不具約束力(醫療保險申訴專員)</p> <p>具有約束力(醫療保險糾紛委員會)</p>	不具約束力	具有約束力
財政來源	政府收入	向金融服務提供者徵款	向每名投保人徵款，及由衛生部部長撥款	保險公司	<p>衛生及公眾服務部：聯邦政府(承保人及保單持有人無需支付費用)</p> <p>獨立覆檢機構：通常由承保機構承擔費用。在某些州份：消費者可能需要繳付使用費。(見下一欄)</p>

	澳洲	愛爾蘭	荷蘭	瑞士	美國
投訴人支付的使用費	無	無	無(醫療保險申訴專員) 37 歐元(醫療保險糾紛委員會)(如消費者獲裁定勝訴,可獲退還款項)	無	每宗消費者投訴的覆檢個案,收費最高 25 美元。如外部覆檢結果裁定消費者勝訴,消費者可獲退還款項。
與規管機關的關係	須向衛生和老齡化部長提交年度報告	規管委員會由財政部部長委任	醫療保險投訴及糾紛基金會定期與相關規管組織會面,如有需要會向規管機構匯報	並無向規管機關匯報的制度	衛生及公眾服務部:衛生及公眾服務部同時負責規管和管理調解糾紛機制。 獨立覆檢機構:獨立覆檢機構必須經國家認可檢定機構甚至國家規管機構承認,但各州的匯報要求不同。

食物及衛生局

二零一四年二月