

二零一五年十二月十四日
討論文件

立法會衛生事務委員會

醫療保障計劃小組委員會

自願醫保計劃公眾諮詢的最新情況及進展

目的

本文件概述自願醫保計劃公眾諮詢的主要結果，並向委員匯報推行自願醫保計劃的最新進展。

公眾諮詢所收集的公眾意見

2. 政府在二零一四年十二月十五日至二零一五年四月十六日就自願醫保計劃進行公眾諮詢。自願醫保計劃旨在讓市民更易獲得市場上個人償款住院保險(住院保險)產品的保障，並提高住院保險產品的質素和透明度。自願醫保計劃鼓勵有能力而又願意負擔醫療費用的市民使用私營醫療服務，從而減輕公營醫療系統的壓力，加強本港整體醫療系統的長遠可持續發展能力。

3. 我們共收到 600 份公眾遞交的意見書，包括 122 份團體意見書和 478 份個人意見書。這些團體／人士就自願醫保計劃的政策目標和各項具體建議提出了意見，包括建議為個人住院保險產品引入「最低要求」，以加強對消費者的保障及提高這些產品的透明度；使用公帑提供誘因，以鼓勵更多人士購買私人醫療保險；為現有產品設計的保單轉移和豁免安排，以及自願醫保計劃的組織架構。

(a) 自願醫保計劃的政策目標

4. 自願醫保計劃的概念和政策目標獲市民廣泛支持。很多意見認為，這項計劃為改善公私營醫療界別的平衡及促進醫療系統的長遠可持續發展邁出正面的第一步。社會也普遍達成共識，認為應為個人住院保險引入規管機制。很多人贊成加強規管，並認同擬議的「最低

要求」會令市民更容易獲得優質和具透明度的個人住院保險，以及增加消費者使用私營醫療服務的信心。

5. 與此同時，有些提交意見的團體／人士指出，自願醫保計劃對長者或年輕健康的市民來說或不夠吸引，並對計劃能否有效達到其目標懷有疑慮。有些意見(包括來自保險業界的意見)認為應靈活地推行「最低要求」，例如修訂某些「最低要求」，以及容許高端產品或專為已有團體或個人保險保障的消費者設計的產品有更大彈性。有意見指出，當局必須在推行自願醫保計劃的同時推行其他政策措施，才能建立整體而全面的醫療系統，例如推動公私營協作、推廣預防性護理、加強基層醫療服務，以及增加私營醫院收費的透明度。有少數意見認為，政府應專注改善公營醫療服務，而非推行自願醫保計劃，或投放公帑於計劃中。

(b) 「最低要求」

6. 市民相當支持這些「最低要求」，包括保證續保、不設「終身可獲保障總額上限」、必定承保而附加保費率設有上限、為住院及訂明的非住院程序提供保障、承保範圍包括訂明的先進診斷成像檢測及非手術癌症治療、明確的支出預算、標準保單條款及條件，以及保費透明度。有關必定承保而附加保費率設有上限這項建議，有些提交意見的團體／人士建議延長適用於所有年齡人士的一年期限，或訂立較原本建議的40歲為高的年齡上限。

7. 雖然大多數意見支持最低保障限額和費用分擔限制的「最低要求」，但有意見建議應容許更大彈性，以配合不同消費者的需要，並鼓勵市場創新，例如為已有個人或團體保單保障的消費者提供一些保障限額較低的保險產品，或放寬保單持有人分擔費用方面的限制，以換取較低的保費。

8. 在承保投保前已有病症和保單「自由行」方面，提交意見的團體／人士意見分歧。在一方面，有些意見認為承保投保前已有病症對健康情況欠佳的人士非常重要。另一方面，其他意見則關注這項要求會否令索償款項顯著上升，導致保費大幅增加，或會否令年輕和健康的人士因高昂的保費而不願參加計劃。有人建議容許加入個別不承保項目，讓健康風險較高的消費者可以選擇保費較低的計劃。對於保單「自由行」的要求，有些意見認同這理念，認為可以為消費者提供更多選擇，也可促進市場競爭。不過，其他提交意見的團體／人士則關注轉換承保機構時無須重新核保，會否為承接保單的承保機構帶來財務風險。

9. 至於團體住院保險，大多數意見都支持團體住院保險可豁免於「最低要求」，以鼓勵僱主繼續為僱員提供團體保險保障。擬議的「轉換選項」¹和「自願補充計劃」²也獲得廣泛支持，以保障僱員的權益。

(c) 公帑的使用

10. 大部分意見都支持設立高風險池的政策目標。他們同意要落實必定承保而附加保費率設有上限這項要求，就必須設立高風險池。這對於那些目前難以投購住院保險的高風險人士來說，尤其重要。有些提交意見的團體／人士建議訂立較高的年齡上限(原建議為 40 歲)，並延長為期一年的期限，讓市民有更多時間考慮是否參加自願醫保計劃。另一方面，有意見關注高風險池可否長遠持續運作。這些團體／人士認為，設立高風險池會耗用大量公帑，並關注為資助高風險池運作而預留的公帑是否足夠。

11. 絕大部分意見支持為符合自願醫保計劃規定的保單提供稅項扣除。很多意見認為應加強稅務誘因，以吸引年輕和健康的人士參加自願醫保計劃，例如提高每年可用作稅項扣除的保費上限或放寬受養人保單數目的上限。

(d) 轉移和豁免安排

12. 絕大部分意見均支持我們的建議，規定承保機構須在轉移期內向現有個人住院保險的保單持有人提供轉移保單的選擇。不少意見認為應延長擬議的一年轉移期，讓保單持有人有更多時間了解自願醫保計劃和考慮是否把保單轉為符合規定的保單。擬議的豁免安排獲得廣泛支持，即如保單持有人不想把現有保單轉為符合自願醫保計劃規定的保單，其現有的個人住院保險保單可獲豁免。然而，保險業界質疑獲豁免保單的保險組合長遠來說是否能夠持續，並重申應容許業界在提供自願醫保計劃產品的同時，也可設計其他不同的產品。

¹ 在自願醫保計劃建議下，我們建議要求承保機構在向僱主提供團體住院保險產品時，須向僱主提供「轉換選項」作為一項選擇。如僱主決定投購附有「轉換選項」的團體保單，則受該等團體保單保障的僱員，可在無須接受重新核保的情況下，以同一核保級別轉移至個人「標準計劃」，條件是有關僱員必須在緊接轉移計劃之前已受僱滿一年。

² 在自願醫保計劃建議下，我們建議承保機構可向受團體住院保險保障，並有意自行付費在團體保單之上投購額外保障的個別成員，提供「自願補充計劃」。

(e) 組織架構

13. 大多數意見都支持設立規管機構的建議。他們認為政府的規管對監察自願醫保計劃和高風險池的運作非常重要，而訂立有效的規管制度，也有助增強消費者信心和鼓勵市民參加自願醫保計劃。不少提交意見的團體／人士指出，各界持份者的均衡參與，對規管機構保持獨立、公正和可信至為重要。其他團體／人士提出必須清楚界定規管機構的角色和職責，確保其與現有的規管組織能有效溝通，避免職能重疊。有少數意見認為無須設立獨立的規管機構，而規管機構的擬議職能應由現有的規管組織負責，以避免職能重疊。

14. 不少意見認為，一個公正而又具公信力的索償糾紛調解機制，有助解決及盡量減少索償糾紛。有些意見指出，現有的保險索償投訴局(由保險業界資助的自律監管組織，負責處理有關保險索償的投訴)具備所需的專業知識，並在處理醫療保險索償糾紛方面累積了豐富的經驗。因此，這些意見認為應由該局繼續擔任處理保險索償糾紛的工作，而無須另行設立新的機制。

(f) 其他意見

15. 大部分意見認為，私營醫療界別必須有足夠的醫護人力供應和充足的服務量。很多提交意見的團體／人士關注，推行自願醫保計劃帶來的額外服務需求，會否令更多醫護人員轉投私營醫療市場，導致公營醫療界別人才流失。很多團體／人士認為，私營醫療機構的供應是否充足，對應付自願醫保計劃帶來的額外服務需求和控制私營醫療服務的收費至關重要。

16. 很多意見認同提高私營醫療服務的收費透明度，對保障消費者權益和監察醫療成本至為重要。這亦有助控制保費水平，確保自願醫保計劃能夠持續推行下去。有些提交意見的團體／人士認為採用統一的收費編碼，長遠來說有助控制醫療通脹。

17. 有些意見關注在自願醫保計劃下，醫療服務使用量的增長會否令保費水平大幅飆升。有些提交意見的團體／人士認為，社會上有些人士可能會無力承擔保費，特別是長者、低收入人士或慢性病患者。其他團體／人士則表示關注香港個人醫療保險市場較外國為高的非索償比率。有些團體／人士建議，政府除了推行擬議的措施以提高醫療收費透明度外，也應加強監管保費水平。

最新發展和未來路向

18. 我們分析了社會大眾和持份者在諮詢期間提交的意見，並正通過香港保險業聯會與保險業界商討如何完善自願醫保計劃建議的細節。保險業界雖然大致上支持自願醫保計劃的政策目標，為消費者提供更優質的醫療保險保障，但仍關注諮詢文件提出的某些具體建議。除其他事宜外，業界主要關注的事項包括：承保機構必須承保投保前已有的病症，而且不能在「標準計劃」以外提供保費較低但訂有不承保事項的選擇；可否較靈活地設定加在團體保障之上的補充計劃的最低賠償額；如何改善轉換承保機構的安排，以盡量避免對整個業界帶來未可預計的影響；如何制訂費用分擔限制，以便利產品創新和多元化；可否更靈活地落實「免繳付套餐／定額套餐」的安排；以及可否對高端產品採用較寬鬆的規定，因為這類產品性質獨特，通常針對小眾市場，而非設計予一般市民。

19. 我們一直與香港保險業聯會的醫療改革專責小組成員定期會面，以期根據擬議的「最低要求」訂定合理和切實可行的建議，在配合自願醫保計劃的目標、滿足社會需求、加強保障消費者和提高私人住院保險產品透明度的同時，也能回應保險業界的合理疑慮。我們計劃在二零一六年年初完成與保險業界及其他相關人士的討論，並在諮詢報告中擬定未來路向。

20. 在擬備自願醫保計劃諮詢報告的同時，我們亦正在擬備有關私營醫療機構規管的諮詢報告。私營醫療機構規管的公眾諮詢於二零一五年三月十六日結束，截至當日，我們共收到 296 份公眾遞交的意見書，包括 58 份團體意見書及 238 份個人意見書。整體而言，社會廣泛支持對香港各類私營醫療機構施加更切合目前需要及更全面的規管。我們會與相關各方合作，訂定新規管制度的細節，並透過制訂新法例，推行新的規管制度。

徵詢意見

21. 請委員察悉本文件的內容。

食物及衛生局
二零一五年十二月