

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1314/15-16(02)號文件

檔 號：CB2/PS/2/12

衛生事務委員會

醫療保障計劃小組委員會

立法會秘書處為2016年4月19日會議
擬備的最新背景資料簡介

自願醫保計劃

目的

本文件綜述衛生事務委員會(下稱"事務委員會")及其轄下的醫療保障計劃小組委員會(下稱"小組委員會")委員就自願醫保計劃(前稱醫療保障計劃(下稱"醫保計劃"))¹提出的意見及關注事項，包括就第51段至第54段所載自願醫保計劃的未來路向提出的意見及關注事項。

背景

2. 政府繼於2005年就未來醫療系統的服務模式進行公眾諮詢²後，為推動改革進行了兩個階段的醫療改革公眾諮詢。政府於2008年3月13日發表題為《掌握健康掌握人生》的醫療改革第一階段諮詢文件中，提出了一整套醫療服務改革建議及6個可行的輔助醫療融資方案。基於第一階段諮詢的結果顯示，市民強烈反對推行任何強制性的輔助醫療融資方案，政府遂按自願參與的原則制訂可行的政策方案。

¹ 由於醫保計劃擬作為一項輔助融資安排，政府當局在2014年12月15日發表的諮詢文件中，把醫保計劃改稱為自願醫保計劃，以便更清晰反映該計劃的目標和性質。

² 健康與醫療發展諮詢委員會於2005年7月19日發表了一份題為《創設健康未來》的討論文件，就未來醫療系統的服務模式提出建議。

3. 政府在2010年10月6日發表題為《醫保計劃由我抉擇》的醫療改革第二階段公眾諮詢(下稱"第二階段公眾諮詢")文件，提出了一個自願參與並由政府規管的私人醫療保險計劃(即醫保計劃)，以諮詢公眾。政府建議，承保機構須提供標準化償款保險計劃，讓受保人在有需要時能夠使用普通病房級別的私營醫療服務。擬議醫保計劃產品的主要特點涉及一系列的運作規則要求、保障架構，以及其他保障消費者的措施。

4. 根據2011年7月11日發表的醫療改革第二階段公眾諮詢報告，市民支持推出醫保計劃，以提高私人醫療保險的透明度、競爭和效率，為願意選用和可以負擔私營醫療服務的人士提供另一種選擇。為推動醫保計劃，當局在健康與醫療發展諮詢委員會之下成立醫保計劃工作小組及諮詢小組，就推行醫保計劃的各項事宜作出建議。為了向工作小組及諮詢小組提供專業和技術支援，政府當局委聘了一間顧問公司進行研究，並就推行醫保計劃的主要事項提供意見，包括為醫保計劃制訂持續可行的產品設計，以及訂明考慮使用公帑的範疇，以確保醫保計劃持續可行。

5. 政府在2014年12月15日發表《自願醫保計劃諮詢文件》(下稱"《2014年諮詢文件》")，諮詢工作為期4個月，至2015年4月16日為止。

小組委員會及事務委員會的商議工作

6. 自2012年12月以來，小組委員會舉行了多次會議，研究與醫保計劃有關的事宜，並曾就擬議自願醫保計劃聽取團體代表的意見。事務委員會曾在2015年1月13日舉行特別會議，討論不同事宜，包括《2014年諮詢文件》。委員進行的商議工作及提出的關注事項撮述於下文各段。

自願醫保計劃的政策目標

7. 部分委員(包括方剛議員、陳健波議員、姚思榮議員及潘兆平議員)支持自願醫保計劃的概念和政策目標，既能讓市民更易獲得償款³住院保險產品的保障，又能提高這類產品的質素和透明度，並有助增強消費者使用私營醫療服務的信心，從而調節公私營醫療界別之間的平衡及促進整體醫療系統的長遠可持續發展。部分其他委員(包括何俊仁議員、陳偉業議員、郭家麒議員及張超雄議員)對引入自願醫保計劃有所保留。他們

³ 據政府當局所述，償款保險一般指一種承保機構對受保人的實際損失作出償付或彌償的保險。

認為，政府應集中進行改善公營醫療系統的工作。即使沒有自願醫保計劃，現有私人醫療保險市場若有任何不足之處，亦可透過加強規管應對。

8. 政府當局強調，根據雙軌醫療系統，政府會繼續增加對作為全民安全網的公營醫療系統(包括公營醫療基建)的承擔。然而，當局有必要研究有何措施，調節公私營系統之間的平衡。透過自願醫保計劃為有能力而又願意負擔私人醫療服務費用的人士(即主要為中產階層)提供物有所值的選擇，讓他們可選擇個人化的醫療服務和獲得更佳的治療環境，將可騰出公營界別的資源，以提高服務質素和縮短輪候時間。

最低要求模式

9. 委員關注到，在自願醫保計劃推出後，規定所有個人償款住院保險產品均須達到或高於擬議12項最低要求⁴的最新建議會干預自由市場，以及限制市場內私人醫療保險的多元性和消費者選擇不符合最低要求的產品。此外，由於加強了保障，有關建議亦會令每年平均標準保費增加。有委員建議，政府當局應將私人醫療保險市場區分為受規管的界別(即在自願醫保計劃下受規管的界別)和不受規管的界別(即產品不受最低要求規管的界別)，容許兩個界別同時存在，由承保機構推出不同級別的產品，以提供不同的保障限額及相應訂定不同的保費水平，讓消費者可從中選擇，以切合他們的需要和負擔能力。

10. 政府當局表示，根據2011年主題性住戶統計調查，在擁有私人醫療保險保障的人士當中，以本地入院次數計算，約有54%仍然使用公營醫院服務。其中一個可能的原因是病人或許無法確定在保險金不足以支付所有開支的情況下需要自付的費用，或擔心在索償後保費可能增加或甚至會被終止保單。最低要求模式對消費者而言簡單、清楚和明確，有助不具備保險專業知識的消費者容易和清晰理解他們在投購償款住院保險時可獲得的最低保障。最低要求的建議亦與國際經驗相符。依政府當局之見，兩個市場的情況會不可行，理由是逆向選擇會損害自願醫保計劃的可持續性：承保機構可挑選健康人口，以較低廉的保費提供不受規管的保險產品，令自願醫保計劃成為不健康人口的主要選擇。

⁴ 擬議最低要求包括：(a)保證續保；(b)不設"終身可獲保障總額上限"；(c)承保投保前已有病症；(d)必定承保而附加保費率設有上限；(e)保單"自由行"；(f)承保住院及訂明的非住院程序；(g)承保訂明的先進診斷成像檢測及非手術癌症治療；(h)最低保障限額；(i)費用分擔限制；(j)明確的支出預算；(k)標準保單條款及條件；以及(l)保費透明度。

11. 有委員認為，不能以上述主題性住戶統計調查的結果，推論現時的私人醫療保險產品有不足之處，從而作為推出最低要求的理據，因為有關百分比是指入院的次數，而不是受訪者的人數。在某些情況下，有關受訪者可能會同時使用公營及私營醫院服務。部分已用盡保單保障限額的受保人，可能亦會使用公營醫療系統作跟進治療。

標準計劃⁵的產品設計要求

承保投保前已有病症

12. 關於建議承保機構須承保投保人在投保前已有的病症但按標準等候期發還部分償款的安排(即第一年不獲償款及第二年、第三年和第四年及以後分別可獲25%、50%及100%償款)，顧問估算，承保投保前已有病症只會令在白願醫保計劃下屬標準風險的受保人多付5%的保費⁶，而高風險池⁷成員的平均索償成本則是標準風險保單持有人的平均索償成本的6倍(或600%)，部分委員對此表示懷疑。政府當局解釋，前者是指現有保單的承保範圍不包括投保前已有病症的保單持有人轉移至醫保計劃後，選擇剔除這些不承保項目對保費造成的影響，以及若上述轉移至醫保計劃的人士全部選擇剔除不承保項目，而所有承保機構均選擇藉增加標準保費來支付額外索償成本，整體標準保費須予增加的幅度。當局估算整體索償款額會平均增加約5%，導致大致相約的標準保費的增幅。承保投保前已有病症對高風險池成員的保費造成的影響，是指接受轉移至高風險池的高風險人士投保所帶來的影響。由於高風險池是在估算標準保費的一般風險池以外另行設立，這方面的影響不會對標準保費造成影響，亦不會考慮在有關估算內。

13. 委員詢問，屬高風險的保單持有人繳付"正常"保費(但由於保單沒有承保投保前已有病症，因此所獲的保障範圍較小)，或屬高風險的保單持有人因投保前已患病而須在"正常"保費以外繳交附加保費的慣常做法，在市場上有多常見。政府當局表示，顧問進行了一項調查，以了解2012年後期至2013年年初本港

⁵ 標準計劃是指符合所有(但不超過)12項最低要求的個人償款住院保險產品。

⁶ 考慮到在最低要求下提出的各項優化特點和保障，顧問估計標準計劃的每年平均標準保費約為3,600元(按2012年固定價格計算)。

⁷ 高風險池是落實必定承保而附加保費率設有上限的關鍵措施。當局建議設立高風險池來承接承保機構評定附加保費率為標準保費200%或以上的標準計劃保單。在現行建議下，承保高風險投保人所引致的索償成本可由他們的保費和政府向高風險池提供的資助承擔。

保險公司(顧問估計該等保險公司所佔的市場份額約達70%)在市場上的慣常做法，結果顯示在受訪的保險公司當中，截至2011年年底仍然有效並註明承保範圍不包括指定的投保前已有病症的醫療保險保單，所佔比例大多介乎7%至15%。至於收取附加保費的有效醫療保險保單，所佔比例則介乎5%至8%。換言之，受訪保險公司就大多數該等醫療保險保單僅收取"正常"保費。

14. 陳健波議員表示，顧問估算承保投保前已有病症的要求只會令屬標準風險的受保人多付5%的保費，保險業界對此仍不表信服。委員察悉，顧問預計在自願醫保計劃下，保險公司較可能向投保前已患病的新保單持有人收取標準保費，再加上附加保費。他們要求政府當局提供資料，開列承保機構就各類投保前已有病症採用的估算附加保費率。政府當局表示，由於欠缺現有本地市場的數據和資料，當局難以按照病症類別，精確地估算自願醫保計劃下的平均附加保費率或附加保費率的變動範圍。在不同的保險公司之間，實質適用的附加保費率可能會有很大差異，這是因為承保機構的業務策略和處理索償的經驗均有所不同，而當中牽涉的各種複雜風險因素亦可能會因人而異。

必定承保而附加保費率設有上限

15. 委員關注到，提供標準計劃的承保機構只須為下述人士提供必定承保及附加保費率上限訂為標準保費兩倍的安排：即在自願醫保計劃推出後首年內所有年齡的投保人士，以及在自願醫保計劃推出後的第二年開始年齡為40歲或以下的投保人士。委員注意到，政府在2016至2040年資助高風險池運作所需的總成本只會由43億元⁸(若年齡上限訂為建議的40歲)增至53億元(若年齡上限提高至50歲)或64億元(若年齡上限提高至55歲)，他們認為就必定承保的要求所訂立的投保年齡上限應予提高(例如提高至50歲或55歲)，讓年齡較高的人士有較多時間考慮是否投購標準計劃，或在他們的負擔能力較高時參加標準計劃。委員推測，建議把必定承保的年齡上限定為40歲的用意是限制高風險池的人數，以及當局為確保高風險池可持續運作而需要提供的公帑資助。

⁸ 據政府當局所述，高風險池運作25年的總成本將為178億元，當中158億元為索償款額，餘下20億元為行政費用。假設高風險池預計收取的保費總額為135億元，資助高風險池在該段期間運作所需公帑估計為43億元。

16. 政府當局表示，建議把必定承保的投保年齡上限定為40歲旨在鼓勵市民在年輕和健康時購買自願醫保計劃。為必定承保而附加保費率設有上限的要求訂立的投保年齡上限越低，在推算期內高風險池的人數會越少，並且令健康人士早日參加醫保計劃，這亦有助發揮私人醫療保險的風險共擔功能。如不設投保年齡上限，將會吸引更多人在較年長而健康狀況轉差後才參加自願醫保計劃。然而，視乎公眾諮詢的結果，政府當局對訂立投保年齡上限一事持開放態度。

17. 有委員建議應容許承保機構為40歲以上並選擇在自願醫保計劃推行首年後投購醫療保險的高風險人士，提供承保範圍不包括投保前已有的指定病症的個人償款住院保險計劃，讓這類人士能投購他們負擔得來的私人醫療保險，從而獲得保障。在2015年1月13日的事務委員會會議上，政府當局承諾考慮此項建議。

18. 郭家麒議員建議，為了令更多須繳付附加保費的投保人符合資格轉移到高風險池，附加保費率上限應由標準保費200%的擬議水平，調低至例如50%。政府當局表示會考慮在公眾諮詢工作進行期間收集到的意見，以及對財政造成的影響，研究應否調低附加保費率上限。應該注意的是，附加保費率上限的減幅越大，高風險池人數的增幅便會越多。這會導致運作高風險池所需的成本上升，而上升的成本將來自高風險池新成員的索償成本，以及高風險池人數增加導致須處理更多行政工作所帶來的成本。因此，資助高風險池所需的公帑款額亦會增加⁹。

承保住院及訂明的非住院程序

19. 顧問估算，承保以非住院方式和通過套餐式收費提供的內窺鏡檢查／結腸鏡檢查，會令標準計劃的平均標準保費降低約12%，委員就此項估算提出詢問。政府當局表示，顧問是採用2011年個人私人醫療保險市場的平均非索償比率(即43%，因此索償比率為57%)進行運算。根據顧問的估算，在標準計劃下承保內窺鏡檢查／結腸鏡檢查，所有年齡的受保人每人的索償成本¹⁰約為560元，較市場上類似的個人償款住院保險產品的

⁹ 根據顧問用以推算高風險池財政狀況的精算模型，政府當局進行的粗略評估顯示，若附加保費率上限由200%降低至100%，資助高風險池所需的公帑總額會由43億元增至246億元(2016年至2040年)。

¹⁰ 據政府當局所述，每名受保人的索償成本受索償次數、平均賬單金額，以及索償額佔賬單金額的比例所影響。

790元為低。這主要是因為受保人較多利用更具成本效益¹¹的非住院程序，並通過套餐式收費進行這些程序，以代替非必要的住院¹²。即使因為自願醫保計劃承保非住院程序而令需求和索償次數增加(預計上升35%)，以及因索償額佔賬單金額的比例上升(即由現時的89%上升至100%，假設自願醫保計劃會支付非住院程序的全部成本)而令成本增加，顧問仍預計節省的成本會高於上升的成本。

20. 有委員認為，關於對保費造成的影響，政府當局應以整個私人醫療保險市場的最新索償比率(根據香港保險業聯會(下稱"保聯")的統計數字，2013年的索償比率為69%，因此非索償比率為31%)進行運算。

承保訂明的先進診斷成像檢測及非手術癌症治療

21. 委員詢問，政府當局為何認為先進診斷成像檢測會較易被誤用或濫用，因此應就這類檢測訂定固定的30%共同保險安排。政府當局表示，在與保險及醫療界別討論此項要求時，業界關注到如將先進診斷成像檢測納入自願醫保計劃的承保範圍，可能會帶來道德風險，導致這些檢測的使用率急升。就進行這類檢測提出的索償訂定固定的30%共同保險，有助控制因道德風險而引致使用率增加的問題，長遠來說有助監察保費水平。鑒於顧問的研究結果顯示，現有個人償款住院保險產品(普通病房級別)的保單持有人自付的費用平均約為總成本的三分之一，政府當局認為顧問所建議的30%共同保險(設有每年上限)是合理的比率，既可遏止道德風險，又可平衡標準計劃的保費。

22. 有委員認為，就保障消費者而言，有關建議是倒退的做法，因為現時市場上的部分個人償款住院保險有承保為手術用途而進行的先進成像檢測，而進行這些檢測所涉及的全部費用，大多可在"醫院雜項開支"的保障項目下獲得索償。委員建議應只就作診斷用途而進行的先進成像檢測，才訂定共同保險的安排。政府當局表示，現行安排會引致不必要的住院，而且賠償金額未必足以全數支付這些檢測所需的費用。

¹¹ 根據顧問的估計，在2010年，以非住院形式進行的結腸鏡程序(切除腫瘤、息肉或病變)的平均費用約為8,600元，若以住院(普通病房級別)形式進行，平均費用則約為19,100元。

¹² 假設在自願醫保計劃下，以住院形式進行內窺鏡檢查／結腸鏡檢查的百分比會由現時的70%降至15%。

明確的支出預算

23. 在第二階段公眾諮詢期間，政府當局曾建議醫保計劃的保障範圍應包括根據症候族羣分類¹³釐定套餐式收費的常見程序。根據政府當局的最新立場，要建立一個適合香港私營界別使用而又可行的症候族羣分類系統，需要一段頗長的時間。因此，政府當局在自願醫保計劃下提出"免繳付套餐／定額套餐"安排及"服務預算同意書"，令受保人有明確的開支預算。就此，部分委員關注日後將會缺乏機制規管醫療費用。委員亦關注到，鑒於現時對私營醫院服務的需求甚殷，私營醫療服務提供者會否有興趣與承保機構簽訂合約及提供所需服務費用的預算，以訂定受自願醫保計劃規管的保單所涵蓋的"免繳付套餐"或"定額套餐"治療或手術的清單。

24. 政府當局解釋，制訂症候族羣分類收費系統的建議純粹是為了達到使收費更加明確的目的。在"免繳付套餐／定額套餐"及"服務預算同意書"的安排下，病人可享有更加透明和明確的收費。政府當局表示，訂定套餐式收費的主要技術困難是疾病的複雜性，以及大部分私營醫院的住院治療均由巡訪醫生處理。儘管如此，政府當局會繼續就常用的治療或程序推行套餐式收費與現有的私營醫院商討。此外，新私營醫院的標準病床每年須最少有30%的住院病床日數，用於以套餐服務收費形式提供的服務。

25. 部分委員關注到，私營醫院可能組成價格聯盟，使常見程序的套餐式收費維持在高水平。他們詢問政府當局，私營醫院服務是否受《競爭條例》(第619章)規管。政府當局表示，大部分私營醫院均符合"業務實體"的定義，故此須受該條例規管。此外，私營醫療機構規管檢討督導委員會已詳細檢討私營醫療機構的規管架構，檢討範圍包括私營醫院，以期加強規管標準，從而滿足公眾的期望及更有效保障公眾健康。政府當局已在《私營醫療機構規管諮詢文件》提出各項措施，提高私營醫療機構的價格透明度，以諮詢公眾¹⁴。

¹³ 症候族羣分類是一個精密的編碼系統，根據診斷結果和病情的複雜性，把須進行治療或程序的病症分類。

¹⁴ 政府在2014年12月15日發表《私營醫療機構規管諮詢文件》，展開為期3個月的公眾諮詢，當中提出收費透明度作為其中一個擬議規管範疇。

自願醫保計劃對現有私人醫療保險投保人的影響

標準計劃的每年平均標準保費

26. 根據顧問的估算，按2012年固定價格計算，標準計劃的每年平均標準保費約為3,600元(即較於2012年現有保單估算的平均標準保費每年3,300元高出9%或300元)，可能變動幅度介乎-8%與+45%之間。陳健波議員認為，由於不同承保機構所釐定的實際保費會因定價策略及個別承保機構的風險狀況等因素而有所不同，保險業界難以自行推算標準計劃的平均標準保費。委員關注，現時私人醫療保險的投保人中，繳付的保費偏低及／或屬於較年長組別的人士，在標準計劃下須多付30%至40%的保費，他們可能會因為未能負擔高昂的保費而被摒於門外。保險業界表示，在現有以個人名義購買的私人醫療保險保單當中，約有50%的每年保費低於3,000元。

27. 政府當局解釋，部分對保費的影響可能會因市場反應而出現較大差異，因此，3,600元這個估算數額的可能變動幅度介乎-8%與+45%之間。在12項擬議最低要求中，顧問認為承保投保前已有病症、為住院及非住院手術、先進診斷成像檢測及非手術癌症治療提供保障，以及設有最低保障限額這些要求，都對標準計劃下的標準保費帶來顯著及可量化的影響。至於其餘要求，顧問認為所造成的影響不能量化及／或並不顯著¹⁵。保費的變動幅度主要取決於自願醫保計劃能否妥善控制使用先進診斷成像檢測方面的道德風險。在保費變動幅度為+45%的推算情景中，顧問假設先進診斷成像檢測的每人使用量將與美國同樣處於高水平，出現控制濫用成效不彰的情景。政府當局又表示，若引進稅務誘因，自願醫保計劃下估算的平均標準保費每年的增幅有部分可以抵銷。

28. 部分委員關注，最低要求無助控制醫學科技和藥物進步等因素所引致的醫療通脹。他們認為，為提高私營醫院的收費透明度而提出的建議規管措施未能控制住院費的增加。這樣會令醫療成本上升，除非相應調高保費水平，否則償付水平將會下降。

¹⁵ 具體而言，顧問認為必定承保而附加保費率設有上限，不會對標準保費造成顯著的影響，因為其影響主要轉化為附加保費。至於保證續保的要求，顧問認為不把這項要求列入量化範圍內是可以接受的，因為相關的價格影響只會在長遠逐漸和逐步地反映出來，而屆時市場的改善和變化將可抵銷有關影響。

29. 政府當局表示，雖然香港沒有正式的醫療通脹指數，但顧問假設在推行自願醫保計劃的情況下，於2016年至2040年的推算期內，醫療通脹超出一般通脹的比率將會較低。這是因為一方面在"免繳付套餐／定額套餐"和"服務預算同意書"的安排下，消費者和承保機構會有更明確的支出和成本預算，另一方面可透過促進以非住院的形式提供醫療服務，更有效率地運用私營醫療界別的資源。顧問在運算中假設，在基線情況(即沒有推行自願醫保計劃的情況)下醫療通脹超出一般通脹的比率為每年3.6%，以及在預測情況(即推行自願醫保計劃的情況)下醫療通脹超出一般通脹的比率為2.1%至4.1%，以推算自願醫保計劃的長遠影響。

30. 部分委員(包括陳健波議員)質疑在自願醫保計劃制度下，2016年至2040年的個人償款住院保險產品(普通病房級別)的估算保費增長率是否準確。據顧問估計，有關的估算保費增長率為每年3.5%(超出一般通脹率)。政府當局表示，根據政府統計處的資料，近年的一般通脹率徘徊在2%至4%左右。保聯在2015年9月進行的最新預測顯示，近年醫療保險平均保費的增長率約為每年5%。基於上述背景，政府當局認為顧問所作的估算與市場的現況大致相符。

31. 陳健波議員認為，大部分市民將無法負擔平均每年標準保費。假設保費增長率為每年6%，若自願醫保計劃在2017年推行，45歲至49歲人士(他們很大可能會投購醫療保險)的平均標準保費將為約6,356元(或高達約9,216元，因為顧問估算的保費可能變動幅度介乎-8%至+45%)。15歲至19歲人士的平均每年標準保費介乎2,000元至2,900元。

32. 委員亦關注到，個人醫療保險市場的非索償比率(即承保機構的開支費用佔保費的百分比)甚高，在2013年為36%，於顧問所研究的其他司法管轄區當中是最高的¹⁶。政府當局表示，預計在自願醫保計劃下，產品標準化、質素保證及更流通的市場資訊均有助消費者易於比較各類產品，從而促進市場競爭，令非索償比率適度下降。陳健波議員表示，根據保聯的統計數字，個人醫療保險市場最新的非索償比率為31%。如把團體償款住院保險保單計算在內，有關比率則為25%左右。

¹⁶ 香港團體醫療保險市場2013年的相應數字為19%。據顧問所述，澳洲、愛爾蘭、荷蘭及瑞士的整體醫療保險市場的平均非索償比率分別為13%(2012年)、13%(2012年)、7%(2012年)及9%(2012年)。

高風險人士的保費

33. 根據建議，高風險池只會接納那些附加保費率被評定為等於或超過標準保費兩倍的申請人，但有委員關注，承保機構可能會標高附加保費率，藉以把所有較高風險的投保人轉往高風險池。

34. 政府當局表示，在把那些附加保費率被評定為等於或超過標準保費兩倍的申請人的保單轉移至高風險池時，承保機構在扣除由自願醫保計劃監管機構訂定的象徵式行政費後，便會將收取的保費轉移至高風險池。雖然承保機構會繼續負責這些保單的行政管理，但這些保單的保費收入(扣除行政費)、索償須付的款項以及利潤虧損，均歸入高風險池而非該承保機構。因此，只要承保機構可按照其承擔的額外風險向較高風險的申請人收取適當的附加保費，他們可仍期望保留較高風險的投保人在他們的保險組合內，能夠賺取承保利潤。此外，鑒於所有承保機構均須向消費者提供標準計劃作為其中一項選擇，在價格競爭下，承保機構標高附加保費率並無好處，因為消費者可比較不同承保機構提供的標準計劃保費。

35. 委員要求當局澄清，若低風險保單持有人曾提出索償，承保機構能否在下次續保時引入附加保費，藉以把不利的風險轉給高風險池。政府當局表示，承保機構只會獲准在訂立醫療保險保單前為準受保人核保，當中會考慮該人的健康狀況、投保前已有病症及其他相關風險因素。續保時不得重新核保。

轉移安排

36. 關於保單持有人將現有個人住院保險保單轉移至自願醫保計劃下符合規定的保單，當局現時建議將轉移期定為一年。有委員認為應提供較長的轉移期，而在轉移期內準顧客既可選擇符合規定的產品，亦可選擇不符合規定的產品。政府當局察悉有關建議。

獲現有團體住院保險保單保障的僱員

37. 梁家騮議員指出，大部分現時由僱主提供的償款住院保險保單在承保範圍及保障限額方面只提供有限的保障，他要求政府當局估算，若由僱主提供的團體償款住院保險保單須符合最低要求，將對保費造成甚麼影響。委員亦關注到，現時市場上的團體償款住院保險並不限於僱主為僱員福利而持有的

保單。然而，陳健波議員持另一意見。他認為引入最低要求會減低僱主(尤其是中小型企業)為其僱員提供團體償款住院保險的意欲。委員關注到，僱員在退休後能否繼續享有醫療保險，以及已受僱主投購的團體償款住院保險產品保障的人士，可否選擇投購保費較低但保障範圍較少的保險產品，例如是不承保投保前已有的病症的產品。

38. 政府當局表示，當局將要求承保機構在提供團體償款住院保險產品時，須向僱主提供轉換選項，讓受團體保單保障的僱員在離職時可在無須重新核保的情況下，以標準保費轉移至個人標準計劃，條件是在轉移至個人標準計劃之前，有關僱員必須已受僱滿一年。當局亦建議，承保機構可以團體保單的形式，向受團體保單保障而又有意在團體保單之上自行付費投購水平等同標準計劃的額外保障的個別成員，提供自願補充計劃。視乎諮詢工作的結果，政府當局會考慮把擬議自願補充計劃改為強制性質(與必須提供轉換選項的規定同步推行)。

以公帑資助自願醫保計劃

高風險池的融資安排

39. 部分委員對於運用公帑資助投購私人醫療保險的安排表示強烈保留。部分委員認為，由於受保人可能會繼續使用公營醫療系統，特別是一些較昂貴的醫療服務，運用公帑資助中等收入組別人士投購自願醫保計劃產品並不符合成本效益。因此，自願醫保計劃能否達致其減輕公營醫療系統的壓力此其中一項目標，從而令較低收入組別人士受惠，實在令人存疑。此外，有委員認為，鑒於私人承保機構所收取的行政費用偏高，承保機構在任何該類資助中會較受保人受惠更大。部分委員認為，把在財政儲備中預留作支援醫療改革的500億元，用作改善公營醫療服務(特別是加強基層醫療服務及推廣預防和及早識別病症，以減低市民接受較昂貴的住院服務的需要)，會更具成本效益。另有委員建議，面對人口老化，該500億元財政儲備應用以直接資助65歲或以上長者使用私營醫療服務，理由是他們未必能在退休後並最需要醫療保險保障時，仍能繼續負擔有關保障。

40. 政府當局表示，香港的獨特之處是公私營醫院系統均發展完善，提供全面的優質服務。然而，公私營系統出現嚴重失衡的情況，即受公帑大幅資助的公營醫療系統提供約88%(按病床使用日數計算)的住院服務，導致輪候名單及等候服務的時間

更長。為了在雙軌醫療系統下向市民提供更佳的個人化醫療服務的選擇，自願醫保計劃的其中一個目的是令更多有能力負擔並願意投購私人醫療保險的中等收入人士，持續使用可立時提供的私營服務。這樣會令公營系統能專注於服務其目標範疇及人口組別，當中包括需要高昂醫療費用和運用先進技術診治的疾病，以及低收入組別人士和弱勢社羣。政府當局解釋，自願醫保計劃並非旨在解決本港醫療系統面對的所有挑戰，而是一項配合公營醫療的輔助融資安排，亦是調節公營醫療服務輪候時間，將現時過長的輪候時間(特別是已處於瓶頸位置的非急需手術的輪候時間)縮短的措施之一。

41. 政府當局強調有需要運用公帑注資高風險池，因為設立高風險池是落實必定承保而附加保費率設有上限的要求的主要元素，否則承保機構或須一律增加所有保單持有人的保費，以分攤額外風險，導致未能負擔保費的高風險人士重投公營醫療系統。鑒於當局只須在預留作支援醫療改革的500億元財政儲備中，撥出約43億元以支援高風險池未來25年(即2016年至2040年)的運作，上述500億元的部分餘額會用來設立基金，讓醫院管理局利用投資回報推行公私營協作計劃，而該500億元的任何其他餘額則會保留作一般用途，包括支持公營醫院建造工程。

稅項扣除與其他形式的財務誘因

42. 部分委員(包括陳健波議員、麥美娟議員及潘兆平議員)關注，就納稅人所持有而為其本人及／或其受養人提供保障，並符合最低要求的個人住院保險保單的保費提供稅項扣除以鼓勵市民投購住院保險的建議，未必能夠提供很大誘因，鼓勵年輕及健康的人士投購自願醫保計劃的產品，因為每名合資格納稅人平均可獲的稅務優惠估計僅約為450元¹⁷。在此情況下，由於只有較高風險人士會參加，令人質疑自願醫保計劃能否持續運作。有委員認為，不應就每年可申索作稅項扣除的保費訂定上限(建議訂為每名受保人3,600元)。陳健波議員認為，有關建議不及在第二階段公眾諮詢提出的方案具吸引力；先前的方案建議提供保費折扣及在儲蓄方案下向長期續保人士提供保費回饋，作為誘因以鼓勵新參加者加入標準計劃及受保人持續投保。

¹⁷ 假設把每年可申索作稅項扣除的保費上限訂為每名受保人3,600元，而估計約有57萬名納稅人和36萬名受養人符合稅項扣除資格，則2016年減少的稅收預計約為2億5,600萬元(按2012年固定價格計算)(假設自願醫保計劃及稅項扣除會在2016年推行)。

43. 政府當局澄清，享有稅項扣除的實際款額將於自願醫保計劃推行後由政府決定。然而，由於自願醫保計劃的目的是讓保單持有人使用普通病房級別的私營醫療服務，故此當局很可能會就有關款額設定上限。政府當局表示，直接提供保費津貼或折扣，或會令某些承保機構推高自願醫保計劃的保費，從而攫取大部分保費津貼或折扣，這會導致當局需要實施某種形式的保費管制。社會人士對自願醫保計劃必須含有強制儲蓄成分的建議有頗大的保留，理由是這會令投保人須在較年輕時支付較高保費及減低自願醫保計劃的吸引力，令市民不願意參加。因此，當局認為把儲蓄項目列為自願醫保計劃的自選項目較為恰當。

44. 政府當局表示，稅項扣除並非是唯一推動市民投購個人償款住院保險的措施。在自願醫保計劃下，承保機構是按年齡組別收取保費，以及附加保費的款額會根據受保人在投購醫療保險時的健康狀況計算。因此，年輕及健康的人士會有較大誘因早日參與計劃。保證終身續保的要求亦會讓早投保的人士享有終身保障，即使他們在購買自願醫保計劃產品後罹患危疾，亦無須重新核保。顧問曾進行市場調查，集中於保費為3,600元這個主要推算情景，以評估中等收入人士對投購或轉移至標準計劃的意願。調查結果顯示，約70%受訪者(不論是否已享有償款住院保險保障)表示願意考慮投購或轉移至標準計劃。

45. 部分委員關注，自願醫保計劃每年的保費相當高昂，當投保人年老或在退休後未必能夠繼續支付保費。根據陳健波議員進行的估算，若在2017年推行自願醫保計劃，60歲至64歲這個年齡組別的高風險人士的每年平均保費，將介乎27,696元至40,158元。鑒於部分保單持有人可能基於種種原因，在自願醫保計劃下持續投保多年後，變得沒有能力支付保費，李國麟議員、姚思榮議員及郭家麒議員建議政府提供津貼，讓投保人在供款期屆滿後，可繼續在一段時間內獲得保障，例如在投保30年後，有3年時間可繼續獲得保障。政府當局表示，有關建議非常複雜，可能會引致高昂的行政費用，必須審慎考慮。市場可以從商業角度，以任何方式決定應否提供多一個選擇，讓投保人在較年輕時支付較高保費，以抵銷較年老時的保費。

自願醫保計劃監督和運作的組織架構

46. 有委員認為，自願醫保計劃的擬議規管機構應能發揮功能，確保自願醫保計劃順利推行和運作，不會最終變成“大白象”。鑒於現時的保險索償投訴局提供免費審裁服務，並且一直能有效處理涉及個人保險的索償糾紛，自願醫保計劃的擬議索償糾紛調解機制將適合用以調解所涉金額較大的糾紛。

47. 政府當局表示，設立擬議的規管機構是要確保市場上提供的個人償款住院保險計劃符合訂明的最低要求，以及處理自願醫保計劃引起的保險索償投訴。在自願醫保計劃推行首階段，擬議索償糾紛調解機制將不涵蓋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。

配套基礎設施

48. 部分委員認為，醫護人力規劃及專業發展策略檢討督導委員會就如何確保醫護專業人員供應充足，以持續滿足醫護服務將來預期的需求制訂建議時，應顧及下述因素：在推行自願醫保計劃後對公營醫療服務的需求可能減少、私營醫院住院病床有所改善的影響、公私營醫療界別的醫療人手分布，以及公私營醫療服務失衡的情況。

49. 政府當局表示，目前，公私營醫療界別的醫療人手各佔約50%。雖然全港逾90%的住院服務(按病床使用日數計算)是由公營醫院提供(即合共25 000張病床)，但大部分門診診症服務均由在私營界別執業的醫生提供。在推出旨在為願意選用並可以負擔私營醫療服務的人士提供物有所值的另一選擇而設的自願醫保計劃後，當局預期可間接紓緩公營醫療系統的壓力。同樣值得注意的是，在未來5至6年，隨着各項醫院擴建及發展計劃相繼完成，私營醫院的病床數目將會由約4 000張增至超過6 000張。

50. 鑒於完成醫護人力規劃的檢討需時，而且醫生的培訓及供應不能一蹴而就，委員關注到當局有何短中期措施，確保醫護人手的供應足以應付服務需求。政府當局表示，由2012-2013年度起的3個年度，第一年醫科學士學額已增加100個，達到420個，以應付現時醫生短缺的情況。由2016-2017學年起，大學醫科亦會增加收生人數。除了在醫生的總人數中加入新醫科畢業生外，每年亦持續會有合資格的海外受訓醫生加入。為方便海外受訓醫生回港執業，香港醫務委員會亦已把執業資格試的次數增至每年兩次，並提高實習安排的靈活性。

自願醫保計劃的未來路向

51. 委員察悉，根據《2014年諮詢文件》所載，政府當局原先計劃在2015-2016年度立法會會期，向立法會提交推行自願醫保計劃所需的條例草案及附屬法例。委員對政府當局推行擬議自願醫保計劃的最新時間表提出關注。

52. 在2015年12月14日的會議上，政府當局表示現正透過保聯，與保險業界討論如何改良自願醫保計劃建議的細節。除保險業界非常關注的必定承保和保單"自由行"這兩項最低要求外，政府當局預期可在2016年1月或2月，就其他10項最低要求與保險業界達成共識。與此同時，政府當局正探討先以行業協議模式推行上述10項最低要求是否可行，特別是有關安排是否符合在2015年12月14日全面實施的《競爭條例》的規定。若發現行業協議模式並不可行，另一方案是透過制定一項新法例推行自願醫保計劃。陳健波議員認為，以行業協議模式而非新的規管制度推行自願醫保計劃，既可節省時間及即時提高住院保險保障的質素和明確性，令消費者受惠，亦可降低規管成本及減輕承保機構在遵守法規方面的負擔。

53. 部分委員(包括郭家麒議員)認為，政府當局應成立擬議規管機構，以監察最低要求的推行情況，不論有關的最低要求會否透過立法形式推行。然而，陳健波議員持另一意見。他指出，獨立保險業監管局是一個獨立於政府的新保險規管機構，對承保機構及保險中介人進行法定規管，其成立不但會推動業界穩定發展，亦會為現有及潛在保單持有人提供更佳保障。保險業界屬意把最低要求的規管工作，納入獨立保險業監管局的職權範圍，以免業界需要受兩個規管機關的監管。

54. 政府當局表示，若先以行業協議模式推行擬議最低要求，政府當局會訂定機制，密切監察承保機構有否遵從有關規定，以及處理可能引起的糾紛。即使當局透過立法成立獨立的自願醫保計劃規管機構，若該機構的職能不包括監察高風險池的運作，便遠遠不會如原有建議般複雜。

相關文件

55. 立法會網站的相關文件載列於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部2
2016年4月15日

自願醫保計劃
(前稱醫療保障計劃)的相關文件

委員會	會議日期	文件
醫療保障計劃 小組委員會	2013年1月14日	議程 會議紀要 CB(2)698/12-13(01) CB(2)698/12-13(02)
	2013年3月4日	議程 會議紀要 CB(2)1634/12-13(01)
	2013年6月4日	議程 會議紀要 CB(2)1507/12-13(01)
	2013年7月8日	議程 會議紀要 CB(2)151/13-14(01)
	2013年11月11日	議程 會議紀要
	2013年12月9日	議程 會議紀要 CB(2)855/13-14(01)
	2014年2月18日	議程 會議紀要 CB(2)1264/13-14(01)
	2014年4月15日	議程 會議紀要 CB(2)2260/13-14(01)
	2014年9月12日	議程 會議紀要 CB(2)388/14-15(01)
	2015年2月6日	議程 會議紀要 CB(2)978/14-15(01)
	2015年3月11日	議程 會議紀要 CB(2)1357/14-15(01)

委員會	會議日期	文件
	2015年5月4日	議程 會議紀要 CB(2)36/15-16(01)
	2015年12月14日	議程
衛生事務委員會	2015年1月13日	議程 會議紀要 CB(2)902/14-15(01)

立法會秘書處
議會事務部2
2016年4月15日