

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2060/04-05(03)號文件

檔 號：CB2/PL/AJLS

## 司法及法律事務委員會

供2005年6月27日會議之用的背景資料簡介

### 香港律師會的專業彌償計劃

#### 目的

本文件旨在綜述立法會議員過去就香港律師會的律師專業彌償計劃(“彌償計劃”)所作的討論。

#### 背景

##### 彌償計劃

2. 彌償計劃是一項強制計劃，訂明必須就公眾對律師會成員提出的疏忽申索作出賠償。根據《法律執業者條例》(第159章)，律師彌償基金(“彌償基金”)由律師會理事會成立維持，供管理彌償計劃之用。

3. 過去，彌償計劃有一個為期3年的再保險計劃，於2001年9月30日屆滿。根據彌償計劃，彌償基金為所有律師會成員提供彌償保障，每宗申索承擔1,000萬元。在這筆款項中，彌償基金對每宗申索承擔首100萬元的賠償責任，而就餘下的900萬元再投保。

4. 鑒於近年申索賠償額大增，律師會曾於2000年4月委託顧問進行一項基本指標調查。調查預計於2001年9月30日後，再保險保費會大幅增加。律師會會員於2000年9月為討論可行方案而舉行的論壇上，決定取消該為期3年的再保險計劃，重新訂立一項五年計劃，容許再保險保費在5年內分期漸進遞增。該五年計劃於2000年10月1日開始實施。

5. 然而，新的再保險計劃要求在2001年10月1日至2005年9月30日期間，將彌償基金為每宗申索保留的自保款額，由100萬元增加至150萬元。經精算師預測，在該5年間，若會員繼續按當時的供款釐定公式對彌償基金供款，保費加上彌償基金保留自保款額的成本，將超逾基金從供款所得的收入，故有需要修改公式，以提高律師會會員的供款，令基金足以應付所須承擔的保障總額。

## 《2001年律師(專業彌償)(修訂)規則》(“修訂規則”)

6. 根據《法律執業者條例》第73及73A條，律師會理事會有權為香港律師的專業彌償保險訂立規則，而有關規則須經終審法院首席法官事先批准。
7. 修訂規則於2001年7月11日提交立法會，於2001年10月1日生效。修訂規則的主要目標之一，是修訂《律師(專業彌償)規則》(第159章，附屬法例)，增加對彌償基金的供款150%。內務委員會成立了小組委員會研究修訂規則。
8. 小組委員會察悉法律界對是次大幅增加供款的關注。很多律師行，特別是收入微薄的小型律師行，唯恐在市道不佳的情況下，他們會因無力供款而被迫結業。鑒於有眾多律師要求律師會立刻就現行的彌償計劃進行獨立檢討，以期對該計劃作出調整或以其他計劃取代，小組委員會已要求律師會進行有關檢討，就檢討提出的建議諮詢會員對未來路向的意見，並在適當時間向立法會匯報有關進展。
9. 律師會同意進行檢討，並考慮在五年再保險合約屆滿時，該會應否在作出修訂或不作出修訂的情況下維持現行的互保彌償計劃，還是將計劃的互保元素廢除，並實施經檢討後可能提出的其他方案。律師會會長在2001年10月22日致小組委員會的函件中，保證會取得其會員的委託，以便盡快進行獨立檢討，並最遲於2003年9月30日告知立法會檢討的進度。任何建議的安排，將須在2005年9月底上述的五年合約屆滿前，獲得其會員接納，經終審法院首席法官批准，並編纂為對法定規則的修正案，供立法會通過。
10. 小組委員會雖然同意支持修訂規則，但建議交由司法及法律事務委員會(“事務委員會”)跟進對彌償計劃的檢討。

## **Willis China (Hong Kong) Limited就香港律師彌償計劃的保險安排擬備的檢討報告(“Willis報告”)**

11. 事務委員會曾於2003年12月18日、2004年4月26日及6月14日的會議上討論律師會提供的Willis報告。律師會表示，檢討的目的，是重新研究現行的保險安排，並在探討香港律師現有專業彌償計劃所面對的問題後，就何種安排符合律師專業及公眾人士的最佳利益作出匯報。事務委員會在考慮報告期間，曾與律師會、政府當局及專業彌償計劃行動小組(“行動小組”)的代表商議，亦曾考慮個別律師及律師行就彌償計劃提交的意見書。
12. Willis報告的主要結果及建議撮述如下：
  - (a) 在現行的彌償計劃下，若承保人無力賠償，律師必須作為其他同業的最終保險人(一如HIH集團倒閉時的情況)，律師對此規定普遍表示不滿。他們認為該項安排有欠公允，亦會因律

師被要求作出額外供款以填補彌償基金的任何虧損而導致嚴重問題；而對於須為疏忽申索負責的律師與無須負責的律師之間的風險平衡問題，亦應予解決；

- (b) Willis報告曾探討可否採納不同種類的計劃和修改現行安排，以期在承保人無力賠償時，有關責任不會落在整體律師身上。但要實施此類新安排，將涉及徹底而重大的政策改變，並須作出相關的法例修訂；
- (c) 報告提出可代替現行彌償計劃的兩項主要計劃，包括總保單計劃與合資格承保人計劃（“承保人計劃”）。兩項計劃各具特色，分別載於下文第13及14段；及
- (d) Willis報告亦提議將風險分級，要求從事較易引起申索的法律事務的律師繳付較高供款，同時增加提出申索律師行的申索收費比率。

### 總保單計劃

13. 據律師會表示，擬議總保單計劃的主要特點如下：

- (a) 由律師會代表所有執業律師與最少3個承保人共同簽訂總保單協議，為每宗申索承擔1,000萬元，減去互保基金所承擔的任何商定互保責任保留額（“保單計劃保留額”）；
- (b) 可由會員供款成立互保基金。此類基金只會對其會員承擔經商定的保單計劃保留額（按建議，該款額不應高於150萬元）；
- (c) 餘下850萬元會由眾總保單承保人承擔，他們無須共同及各自負責，各人只須承擔其指定的份數；及
- (d) 若有承保人清盤，業界成員並無須負起作為最終承保人的責任。應負責的律師只須支付清盤承保人原應承擔的部分。若成立了互保基金以支付保單計劃保留額，律師會會員只會在該基金出現赤字時，才須負起作為最終承保人的責任。

### 承保人計劃

14. 根據擬議的承保人計劃——

- (a) 決定保險的最低條款及選定合資格的承保人（可包括承保某類風險，如物業轉易的承保人）的工作，由律師會負責；
- (b) 各律師行直接與合資格承保人洽談以獲取保險保障；及
- (c) 若有律師行不能從合資格承保人購得保險，便會被納入指定風險類別，所有合資格承保人同意聯合為這些律師行承保。若有律師行在指定時間（預期為兩年）內仍未能脫離指定風險類別，該律師行將再無法購得保險，須終止業務。

15. 據悉，在英格蘭，承保人計劃以保單持有人保障基金(“保障基金”)作為支援。若有承保人清盤，受保人可向保障基金索取清盤承保人所應支付的金額。

#### 政府當局的意見

16. 政府當局曾向事務委員會解釋其立場如下——

- (a) 政府強烈認為應繼續推行強制專業彌償保險計劃，以保障法律服務使用者的利益。如所有律師均已受保，小型律師行有能力與較具規模的律師行競爭業務，而一個蓬勃的法律專業，對推廣香港作為主要法律服務中心至為重要；及
- (b) 任何新保險計劃均應能像目前的彌償計劃一樣，為律師及公眾提供相同保障。政府當局認為，除非另設一個支援機制，例如保障基金或“保上保”安排，否則當局並不支持擬議的總保單計劃及承保人計劃。關於“保上保”安排，法律政策專員已要求律師會探討引入此類安排是否可行。

#### 律師會的意見

17. 律師會支持強制律師投購彌償保險。律師會指出，雖然部分會員認為不應強制他們投購彌償保險，而應讓當事人在知情的情況下，自行選擇是否聘用受保或未受保的律師，但這類意見並不代表業內整體成員的立場。一如Willis報告的調查結果所證實，業內大部分執業者均支持強制投保。然而，對於成員對下列事項的關注，即無限量地為業內個別執業者的不當行為承擔互保責任完全不能接受，以及在現行制度下，律師要在承保人無力賠償時承擔風險，此規定亦必須改變等，律師會亦有同感。

18. 律師會告知事務委員會，該會曾考慮可否完全廢除互保責任此元素。然而，必須承認的是，這樣做的後果可能是保險費高得無人負擔得起，或承保人完全拒絕承保。

19. 律師會亦提述，根據Willis報告的觀察，在有關調查中，大部分受訪者均屬意自行投購保險。不過，依其之見，由於目前的保險市場需求緊張，以致有些律師行(特別是規模較小者)極難自行投購保險。他們可能須繳交高昂的保費。此外，亦有可能會出現其保險交由不良保險公司承保的風險，令公眾利益受損。Willis報告認為，這對律師及普羅大眾均無益處。

20. 政府當局認為，除非有保障基金或“保上保”安排支援，否則總保險單計劃或承保人計劃等的其他選擇不應予以支持，對此觀點，律師會並不贊同。律師會指出，保障基金即使獲得批准，也需3至5年時間才能成立。律師會認為，政府當局應提供更詳細的資料，如基金如何營運及如何籌集經費等。另一方面，“保上保”並非常見的概念。專業保險公司普遍認為，這安排未有現成，而即使可取得這種保險保障，費用亦會極高，難以負擔。

## 律師專業成員的意見

### *行動小組*

21. 行動小組的成員出席了2004年6月14日的事務委員會會議。他們指出，雖然業界的普遍共識，是彌償計劃應為公眾提供合理的保障，但這並不代表公眾完全無須承擔風險。根據現行的彌償計劃，在承保人清盤時，律師須擔當其他同業的最終承保人，承擔無上限款額，這完全有欠公道公允。此外，只有律師專業的成員須互相承擔因同業疏忽行為引致索償的責任，這亦屬不公。

22. 就擬議的總保單計劃，行動小組一名成員建議或可引入額外的保障措施，例如——

- (a) 規定須有3或4個共同承保人參與，以分散風險；及
- (b) 就共同承保人的單一最大股份設立上限，制訂條款以處理共同承保人的合併，並規定參與的共同承保人所須具有的最低信貸評級。

23. 關於總保單計劃下的互保責任，行動小組一名成員認為，50萬元的總保單計劃保留額或可接受。

24. 行動小組另一名成員指出，針對從事物業轉易業務的法律執業者的申索比率偏高，是引致律師面對困境的主因。依她之見，問題與當局未有制訂全面的土地業權法例及物業轉易並無最低收費有關。該成員認為，在研究解決與專業彌償有關的問題時，實有需要探討有何方法可降低從事物業轉易交易的法律執業者所面對的潛在風險。

### *個別律師及律師行*

25. 為數約270的律師及律師行曾向事務委員會提交有關彌償計劃的一式一樣函件。他們強烈促請事務委員會採取緊急措施，令律師無須作為其他同業的最後承保人。他們認為，日後任何計劃若能做到此點，將可獲同業接受。

### *吳靄儀議員於2003年10月進行的調查*

26. 吳靄儀議員曾於2003年10月以其作為代表法律界功能界別的立法會議員身份，就彌償計劃對律師進行意見調查。她在2003年12月18日的事務委員會會議上匯報了調查結果。該項調查關乎律師會在2003年兩次要求律師行向彌償基金作額外供款，以便填補因彌償基金再承保人HHH集團倒閉而造成不足之數一事。

## 事務委員會的意見

27. 事務委員會一名委員認為應保留互保責任的元素，否則小型律師行會難以以其負擔得起的費用購得保險保障。然而，互保機制應設有上限，以無須律師支付額外供款填補互保基金預計以外的不足之數為準。該委員贊成採納總保單計劃，該計劃的特色，是保留互保責任，範圍則須經業界商定。

28. 對於可如何協助律師處理在專業彌償方面所遇到的問題及困難，政府當局並無提出任何建設性的意見，事務委員會委員普遍感到不滿。他們促請政府當局以積極態度，並採取緊急步驟，以適當的方式協助業界，尤其是在涉及政策及法律草擬的事宜方面。

29. 經委員贊同，事務委員會主席於2004年6月16日致函律政司司長，促請政府當局——

- (a) 考慮是否任何擬議計劃均須設有保障基金或“保上保”的安排以作支援；及
- (b) 盡快回應律師會諮詢其會員後所作出的任何決定。

## **律師會的承保人計劃方案**

30. 律師會於2004年11月22日的事務委員會上告知委員，其對未來計劃的最新立場如下——

- (a) 於2004年11月舉行的律師會特別會員大會上，會員表決贊成採納承保人計劃。律師會已著手草擬一套新規則，用以實施承保人計劃，取代現行計劃；
- (b) 預期有關規則可於2005年5月獲得律師會理事會通過，隨後會送交終審法院首席法官審批，再提交立法會審議。在此期間，律師會正就實施承保人計劃是否實際可行的問題與保險業人士商討；及
- (c) 由於政府當局對承保人計劃的建議有所保留，律師會會繼續與其商討，以期達成一個折衷安排。

31. 政府當局解釋，其主要關注的事項，是如承保人清盤，消費者的利益如何得到妥善保障。當局認為，在承保人計畫下，如承保人資不抵債，律師行的客戶或須承擔蒙受全部損失的風險。政府當局認為，如律師會決定實施承保人計劃，則必須在制度內設立保障措施，為律師的當事人及律師本身提供足夠保障。政府當局指出，以英國為例，其承保人計劃便須以保障基金作支援。不過，香港現階段尚未能確定會否設立保障基金，而即使決定設立基金，又可於何時實施。據保險業監理專員所述，當局曾就保障基金諮詢公眾，並預期可於2005

年年初發表有關日後路向的報告。政府當局始終認為，總保單計劃加上有關承保人必須多於一人而承保人必須再投保的規定，會較承保人計劃更能保障消費者的利益。

32. 律師會解釋，根據承保人計劃，承保人須為頗有規模、符合資格，並為保險業監理專員所接受。律師或可向一間以上的保險公司投購保險。例如，律師可選擇一個承保人專門承保有關物業轉易的風險，再就其執業的其他業務向另一個承保人投保。

33. 行動小組成員表示，承保人計劃得到合資格保險公司作支援，保險業監理專員便可藉制衡制度對之有效監管，這對律師專業已屬足夠。他們認為，當局應滿足律師會成員對實施承保人計劃的願望。

34. 事務委員會一名委員促請政府當局重新考慮其對消費者保障的底線，原因是，“萬無一失”計劃的成本會是律師所無法承擔。另一名委員表示應在解決律師的困境與保障當事人利益之間求取平衡。政府當局與律師會應盡快制訂未來計劃的細節。

## 最新發展

35. 律師會已於2005年6月27日的會議上向事務委員會提交《專業彌償合資格承保人計劃規則》第4稿，供事務委員會研究。

## 有關文件

36. **附錄 I**載有事務委員會曾研究的有關文件一覽表。請議員注意，該等文件可在立法會網頁(<http://www.legco.gov.hk>)閱覽下載。

立法會秘書處  
議員事務部2  
2005年6月24日

香港律師會專業彌償計劃

有關文件

立法會文件編號

文件

香港律師會提供的文件

- CB(2)1092/03-04(01)  
(只備英文本) ——— Willis China (Hong Kong) Limited所擬備有關香港律師彌償計劃保險安排的檢討報告
- CB(2)773/03-04(01)  
(只備英文本) ——— 香港律師會於2003年12月18日發出的函件，當中載列了Willis China (Hong Kong) Limited所作報告中部分要點
- CB(2)2800/03-04(01)  
(只備英文本) ——— 律師會向會員發出的問卷，以徵詢他們對所屬意日後彌償計劃架構的意見

關注此事項的律師提供的文件

- CB(2)725/03-04(01)  
(只備英文本) ——— 吳靜江律師事務所於2003年12月13日代表專業彌償計劃改革行動委員會發出的函件
- CB(2)725/03-04(02)  
(只備英文本) ——— 高世杰先生於2003年10月致公司註冊處處長的函件
- CB(2)725/03-04(03)  
(只備英文本) ——— John KU先生於2003年10月26日就專業彌償計劃所擬備的文件
- CB(2)2129/03-04(03)及  
CB(2)2303/03-04(01)  
(只備英文本) ——— 律師／律師行為表達對彌償計劃的關注而提交的函件樣本，供2004年4月26日事務委員會會議之用，以及有關律師／律師行的最新名單
- CB(2)2724/03-04(01)  
(只備英文本) ——— 律師會成員何繼昌先生於2004年6月8日提交的意見書
- CB(2)2701/03-04(03)  
(只備英文本) ——— 高世杰先生於2004年6月14日事務委員會會議上代表專業彌償計劃行動小組(下稱“行動小組”)所作的陳述



CB(2)2775/03-04(01) —— 行動小組成員鄭家賢女士於2004年6月  
(只備英文本) 14日提交的意見書

CB(2)2775/03-04(02) —— 楊元彬先生於2004年6月9日致法律政  
(只備英文本) 策專員的函件及法律政策專員致楊先  
生的覆函

#### 政府當局提供的文件

CB(2)2582/03-04(01) —— 政府當局於2004年5月就“檢討香港律  
師會的專業彌償計劃”提供的文件

CB(2)2700/03-04(01) —— 政府當局於2004年6月8日就聯合交易  
所賠償基金及投資者賠償基金的運作  
發出的函件

CB(2)248/04-05(06) —— 政府當局於2004年11月就其對專業彌  
償計劃檢討的最新立場所提供的文件

#### 吳靄儀議員與政府當局的往來函件

CB(2)2185/03-04(01) —— 吳靄儀議員於2004年3月24日就擬議的  
(只備英文本) 保單持有人保障基金致保險業監理專  
員的函件

CB(2)2701/03-04(01) —— 吳靄儀議員於2004年5月29日就檢討彌  
(只備英文本) 償計劃致法律政策專員的函件

CB(2)2701/03-04(02) —— 法律政策專員於2004年6月7日對吳靄  
(只備英文本) 儀議員2004年5月29日函件的書面回覆

#### 司法及法律事務委員會會議的紀要

CB(2)1104/03-04 —— 2003年12月18日會議的紀要

CB(2)2425/03-04 —— 2004年4月26日會議的紀要

CB(2)3321/03-04 —— 2004年6月14日會議的紀要

CB(2)386/04-05 —— 2004年11月22日會議的紀要

#### 其他

CB(2)731/03-04(03) —— 吳靄儀議員於2003年10月就律師專業  
(只備英文本) 彌償計劃所進行意見調查的結果