

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)899/05-06(04)號文件

檔 號：CB2/PL/AJLS

## 司法及法律事務委員會

### 立法會秘書處為2006年1月23日會議擬備的背景資料簡介

#### 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。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，以期對計劃作出調整，或以其他計劃代之。應小組委員會的要求，律師會同意作出有關檢討，因應檢討提出的建議，諮詢會員對日後路向的意見，並在適當時間向立法會匯報有關進展。
9. 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”)**

### Willis報告的研究結果及建議

10. 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，就何種安排符合法律專業及公眾人士的最佳利益作出匯報。Willis報告的主要研究結果及建議摘要載於**附錄I**。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。

11. 對於現行的彌償計劃，Willis報告提出了兩個主要的替代方案，即總保單計劃及合資格承保人計劃(“承保人計劃”)。兩個計劃的特色，載於下文第12及13段。

### 總保單計劃

12. 據律師會所述，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，該款額不應超逾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而未有承擔的部分。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

#### 13. 根據擬議的承保人計劃 ——

- (a) 律師會決定保險的最低條款並選定合資格的承保人(可包括專門承保某類風險，如物業轉易的承保人)；
- (b) 各律師行直接與合資格承保人洽商投購取保險保障；及
- (c) 若有律師行無法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，必須終止業務。

14. 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

#### 15. 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

16. 律師會支持強制執行律師彌償保險。然而，律師會會員對他們須無限量地為業內個別執業者的不當行為承擔互保責任，認為完全

不能接受，並且在現行制度下，律師要在承保人無力賠償時承擔風險，對於其會員此等憂慮，律師會亦有同感，認為此等規定亦必須改變。

17. 政府當局認為，除非總保險單計劃或承保人計劃等方案有保障基金或“保上保”安排支援，否則不應予以支持，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*

18. 行動小組的成員曾出席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。

19. 出席會議的行動小組個別成員的其他意見綜述如下 ——

- (a) 或可就擬議的總保單計劃引入額外的保障措施，例如規定須有3或4個共同承保人參與，以分散風險；並就共同承保人的單一最大股份設立上限，制訂條文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；
- (b) 50萬元的總保單計劃保留額或可接受；及
- (c) 針對從事物業轉易業務的法律執業者的申索比率偏高，是引致律師所面對困境的主因。此問題與當局未有制訂全面的土地業權法例，亦無規定物業轉易的最低收費有關。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*

20. 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*

21. 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HIH集團倒閉而造成不足之數一事。

### 事務委員會的意見

22. 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。

23. 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。

24. 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。

### **律師會選擇承保人計劃方案**

25. 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。與此同時，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。

26. 律師會於2005年6月27日的會議上，向事務委員會簡介擬議承保人計劃的內容，並提供了《律師專業彌償合資格承保人計劃規則》第4稿的文本。律師會認為，於2006年10月1日實施承保人計劃，會較為實際。

## 政府當局的意見

27. 政府當局表示不會反對引入新計劃取代現行計劃，惟新計劃必須能在承保人出現資不抵債的情況時，充分保障律師客戶的利益。政府當局已要求律師會提供進一步理據，說明為何承保人計劃可足以保障公眾利益，以供其考慮。律政司已就擬議的承保人計劃提出多項問題，將與律師會研究。律政司一俟收到律師會的回應並加以考慮後，會檢討其立場，再向事務委員會匯報。

## 行動小組的意見

28. 行動小組的成員曾出席事務委員會2004年11月22日及2005年6月27日的會議。行動小組的意見綜述如下 ——

- (a) 對於承保人計劃未能於2005年10月開始實施，致令現行計劃須延長實行，律師須承受相互承擔法律責任的風險多一年，行動小組極感失望；
- (b) 律師會應迅速採取行動，向承保人索取有關資料，包括承保人計劃的條款及條件，以及不同類型律師行參加承保人計劃可能須要繳付的費用等。律師會亦應要求其所委聘的顧問提供市場反應及價格資料。此類資料應盡快告知律師會會員，供他們考慮承保人計劃方案是否可行；
- (c) 實行的計劃，該有以下特質：除在絕對需要的情況下才可要求律師相互承擔法律責任，而所承擔的範圍亦須有嚴格限制外，同時不能含有以供款補貼的成分。該計劃必須價格合理並且長期可行，同時亦須妥善控制風險。業權保險為達此目標的最佳選擇；及
- (d) 律師會應就實施新計劃的時間表及工作計劃定期提交進度報告。律師會應增加其工作委員會的成員人數，亦應舉辦論壇，邀請保險業及政府當局的代表出席，討論承保人計劃及有相關利益的人士所關注的事項。

29. 律師會回應時指出 ——

- (a) 於2004年11月16日的律師會特別會員大會上，律師會大部分會員均表決贊成以承保人計劃取代現行計劃；
- (b) 特別會員大會後，律師會授權一個委員會(當中包括行動小組的成員)起草承保人計劃的最低條款及條件，律師會其後與40多個準承保人商討該等條款及條件。大部分準承保人均表示有興趣參與。律師會預期，其所委聘的顧問可於2005年7月底前完成有關承保人公司的回應的報告，而最低條款及條件則可於2005年8月敲定。待商定最低條款及條件，並選出合資格

的承保人後，律師會便會草擬與承保人簽訂的《合資格承保人協議》（“《承保人協議》”）；

- (c) 律師會會邀請符合代表模式的律師行與有意參與計劃的承保人一同進行成本計算工作，而所得的結果將以不記名方式提供律師會成員參考。希望所得結果能為律師行提供有關承保人計劃的可能價格及成本等資料。該項計算成本工作預期於2005年9月左右展開；及
- (d) 預期承保人計劃的整體架構可於2006年年初敲定，律師會屆時亦可就該計劃是否可行有所決定，在此之前，該會會繼續與會員舉行中期會議。預期律師行可於2006年5月至9月期間處理新計劃所訂的保險安排。

### 事務委員會委員提出的問題

#### *申索委員會*

30. 有委員詢問，在承保人計劃下，律師會會否保留申索委員會，繼續處理申索個案；若會，又會否在《承保人協議》中訂明。律師會回應時表示，關於是否保留申索委員會一事，贊成和反對的論據都有，是以該問題仍未解決。最終決定在某程度上會取決於保險市場的反應。律師會認為，保留申索委員會有下列益處——

- (a) 由於申索委員會的委員均是義務提供服務，就處理申索而言，會為承保人節省成本；及
- (b) 若在調查申索的過程中發現有專業失當或不當行為，申索委員會有更能履行檢舉此等行為的職能。

#### *實施擬議承保人計劃的時間表*

31. 有委員問及實施承保人計劃的時間。律師會表示，其目標是在2006年9月或10月實施該計劃，此目標應能達到。目前最急迫的問題，是須盡快訂定律師會會員及承保人均可接受的最低條款及條件。律師會會在商討的過程中，考慮有關各方及有相關利益者的意見。

32. 律政司表示，其法律草擬科在收到律師會提交的規則擬稿後，會竭力在草擬事宜上提供最佳的專業服務。律政司預期法律草擬科約需3個月時間研究規則擬稿，然後提交終審法院首席法官審批。。

33. 另一位委員指出，鑒於律師會可真正着手展開草擬規則工作前，仍有很多複雜又富爭議的問題有待解決，考慮到立法過程需時，她對律師會能否於2006年10月前實施新計劃表示關注。她促請律師會加快工作，並邀請其會員參與討論，以期可盡早決定日後的路向。

### *保留現行的計劃的可能*

34. 有委員詢問，若承保人計劃的最終模式不為法律界人士所接受，有否可能保留現行的計劃。律師會回應稱，倘承保人堅持訂立會員不能接受的條款，又或成本計算工作得出的價格及成本太高，會員可再決定應否放棄承保人計劃，律師會對此持開放態度。律師會會盡量回應會員的意見，並會透過各種渠道，包括在該會的網站上發放資料，告知會員實施新計劃的進展；如有需要，亦會召開會員會議，商討有關事宜。若要決定改變方向，必須再次舉行會員大會，取得會員的同意，才可落實。

### *業權保險計劃*

35. 有委員建議，鑒於大部分針對律師行的申索，都是由律師行的物業轉易業務所引起，作為應變支援措施，律師會亦應考慮業權保險計劃，作為普通彌償保險計劃以外的另一個選擇。

36. 律師會回應稱，法律規定因律師執業而引起的民事法律責任申索，須由律師彌償保險承擔。律師會能獲准採取未能符合法律規定的臨時措施，成數不高。根據業權保險的規定，受保人是物業業主，而非律師。以業權保險承擔律師因民事申索而須負起的法律責任，是甚為複雜的問題，必須從長計議。

### *未來路向*

37. 事務委員會要求律師會繼續向事務委員會匯報實施擬議承保人計劃的最新發展，令事務委員會可在新立法會會期開始後繼續討論此事。

38. 事務委員會亦要求政府當局提供書面回應，說明其在考慮律師會提供的資料後，對擬議承保人計劃的立場，並就該計劃可否為公眾利益提供合理而足夠的保障發表意見。

## **最新發展**

39. 律師會將於2006年1月23日的會議上，向事務委員會匯報實施擬議承保人計劃的進展。

## **有關文件**

40. **附錄II**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站(<http://www.legco.gov.hk>)閱覽下載。

立法會秘書處  
議員事務部2  
2006年1月18日



香港律師會的專業彌償計劃

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”)  
主要研究結果及建議

Willis報告的主要研究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承保人(一如HIH集團倒閉時的情況)，律師對此普遍感到不滿。他們認為該安排有欠公允；在此安排下，律師彌償基金若有任何虧損，律師會被要求作出額外供款以作填補，因而導致嚴重問題。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，亦應予以解決；
- (b) Willis報告曾探討可否採納不同種類的計劃和改變現行安排，好使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個主要方案，包括總保單計劃與合資格承保人計劃；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。

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
- CB(2)2060/04-05(04)  
(只備英文本) ——— 有關擬議合資格承保人計劃的文件及《合資格承保人計劃規則》第4稿的主要條文
- CB(2)1903/04-05(01)  
(只備英文本) ——— 《律師專業彌償合資格承保人計劃規則》第4稿

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) (只備英文本) —— 行動小組成員鄭家賢女士於2004年6月14日提交的意見書
- CB(2)2775/03-04(02) (只備英文本) —— 楊元彬先生於2004年6月9日致法律政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) (只備英文本) —— 吳靄儀議員於2004年3月24日就擬議的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) (只備英文本) —— 吳靄儀議員於2004年5月29日就檢討彌償計劃致法律政策專員的函件
- CB(2)2701/03-04(02) (只備英文本) —— 法律政策專員於2004年6月7日對吳靄儀議員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

CB(2)2502/04-05

—— 2005年6月27日會議的紀要

其他

CB(2)731/03-04(03)  
(只備英文本)

—— 吳靄儀議員於2003年10月就律師專業彌償計劃所進行意見調查的結果

CB(2)311/05-06(01)  
(只備英文本)

—— 吳靄儀議員於2005年11月3日發出的函件，隨函夾附Rene Hout先生所提供有關合資格承保人計劃申索委員會的主要往來書信

CB(2)338/05-06(01)  
(只備英文本)

—— 香港律師會對吳靄儀議員函件作出的覆函(吳議員函件載於關乎合資格承保人計劃申索委員會的立法會CB(2)311/05-06(01)號文件附錄VII)