

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1132/06-07(04)號文件

檔 號：CB2/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

2007年2月26日舉行的會議

有關香港律師會的專業彌償計劃的背景資料簡介

目的

本文件旨在綜述立法會議員過去就檢討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

檢討彌償計劃

2. 彌償計劃是一項強制計劃，為公眾對律師會會員提出的疏忽申索作出彌償。《法律執業者條例》(第159章)第7條規定，除非某人遵從律師會理事會所訂立的彌償規則，或獲豁免，無須遵從該等規則，否則無資格以律師身分行事。根據《法律執業者條例》(第159章)的規定，律師彌償基金("彌償基金")由律師會理事會成立維持，供執行彌償計劃之用。
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。根據該計劃，彌償基金為所有律師會會員提供彌償保障，就每宗申索最高承擔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，然後為餘下的900萬元再投保。
4. 鑒於近年申索賠償額大增，律師會於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。律師會於2000年9月決定取消該為期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日開始生效。
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，彌償基金為每宗申索保留的自保款額，須由100萬元增加至150萬元。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《律師(專業彌償)規則》所載的公式，以提高律師會會員的供款額。

6. 修訂規則旨在把供款增加150%。該規則經立法會一個小組委員會審議，於2001年10月1日生效。小組委員會察悉很多律師行(特別是收入微薄的小型律師行)對是次大幅增加供款的關注。他們要求律師會立刻就現行的彌償計劃進行獨立檢討，以期調整該計劃或以其他計劃取代。應小組委員會要求，律師會同意進行檢討，並就檢討提出的建議徵詢會員對未來路向的意見，再向司法及法律事務委員會("事務委員會")作出匯報。

相關發展

7. 彌償基金的再承保人HIH集團於2001年3月倒閉，令律師會須於2003年4月及7月兩度要求律師會員向彌償基金作額外供款，以填補因HIH集團倒閉而造成的虧損。因應多名律師對彌償基金所帶來沉重負擔的關注，吳靄儀議員以其作為代表法律界功能界別的立法會議員身分，於2003年10月進行一項意見調查。由於很多律師在回應調查時就現行的彌償基金應否維持表達意見，吳議員在2003年12月18日向事務委員會匯報了調查結果。簡言之，有關結果顯示大部分受訪者認為：第一，要律師承擔無限責任，全數填補彌償基金因再投保公司倒閉而導致的嚴重虧損，此做法有歪常理。第二，現行的彌償計劃實際上會令律師為其同業的過失負上法律責任，成為其最終承保人，此安排既不公平，亦不合理。第三，彌償計劃應予撤銷、檢討或由容許律師自行投保的計劃取代。

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")

8. 律師會曾委託Willis China (Hong Kong) Limited檢討現行的保險安排，並在探討香港律師現有彌償計劃的問題後，就何種安排最符合法律界及公眾人士的利益作出匯報。律師會於2003年12月18日的會議上，向事務委員會陳述Willis報告的主要特點及調查結果。

9. Willis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")。兩項計劃的特點現扼述如下。

10. 擬議總保單計劃的主要特點有——

- (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，再減去商定互保責任保留額("保單計劃保留額")(如有)；
- (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(建議在150萬元範圍內)；
- (c) 餘下850萬元會由眾總保單承保人承擔，承保人並非共同及各自負責此款額，只須各自承擔其指定的份數；及

- (d) 若有承保人清盤，法律業內成員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。若成立互保基金以支付保單計劃保留額，會員只會在該基金出現虧損時，才須負起作為最終承保人的責任。

11. 擬議承保人計劃的主要特點如下——

- (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，如物業轉易業務的承保人)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其保險保障；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而須終止業務。

12. 事務委員會察悉，在英格蘭，承保人計劃以保單持有人保障基金("保障基金")作為後盾。若有承保人倒閉清盤，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

13. 政府當局的初步意見如下——

- (a) 基於多項理由，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。第一，有多個普通法司法管轄區規定法律執業者須參加強制性保險計劃。第二，律師與其他專業不同，他們為當事人履行職責時，往往要為當事人保管大筆金錢，因此要求律師投購足夠保險，實屬合理。第三，確保所有律師均已受保，可令小型律師行有能力與較具規模的律師行在業務上有所競爭，而蓬勃的法律專業，對推廣香港作為主要法律服務中心至為重要；
- (b) 就政策而言，政府當局並不認為日後的專業彌償計劃有必要在所有情況下，不論賠償金額多少，均要求律師作最終承保人。根據目前的彌償計劃，那些向律師提出有理據申索的人，即使遇着承保人清盤，也獲保證可獲得1,000萬元以內的賠償。政府當局認為，任何新計劃都應最低限度能提供相同的保證；及
- (c) 政府當局認為，除非另設一個機制以作後盾，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或承保人計劃。

業界的意見

14. 代表一群律師的彌償計劃行動小組曾多次出席事務委員會會議，就現行的彌償計劃及實施Willis報告所載建議的進展，表達意見。為數約270的律師及律師行曾向事務委員會提交一式一樣的函件，就現行彌償計劃下的保險安排表達意見。該等律師普遍認為現行計劃有欠理想，不應繼續施行。現行計劃完全有欠公道，因為若承保人資不抵債，律師必須作為其他同業的最終承保人，一如HHH集團倒閉時的情況。他們同意應向公眾提供足夠保障，但非絕對保障。他們指出，法律界是香港唯一施行此類彌償計劃的專業。

15. 律師會支持強制律師投購彌償保險。然而，會員認為為業內個別執業者的不當行為承擔無限量的互保責任完全不能接受，以及在現行制度下，律師要在承保人資不抵債時承擔風險，對於此等關注，律師會亦有同感，又認為有關規定必須改變。

16. 關於政府當局的立場，即除非有保障基金或"保上保"安排作為後盾，否則不支持總保單計劃或承保人計劃，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。另一方面，"保上保"並非一個普通概念。專業保險公司普遍認為，沒有如此的現成安排，而即使可取得這種保險保障，費用亦會高得難以負擔。

實施承保人計劃的進展

17. 律師會會員於2004年11月16日的特別會員大會("特別大會")上表決贊成以承保人計劃取代現行的彌償計劃。律師會在2005年6月向事務委員會簡介建議的承保人計劃，並提交了承保人計劃規則第4稿文本，供委員參閱。律師會告知事務委員會，該計劃的實施日期定於2006年10月1日，會較2005年10月1日實際。

18. 政府當局堅持其立場，表示任何取代現行彌償計劃的新計劃，均須顧及公眾利益。當局主要關注的是，在承保人資不抵債時，無法討回損失的風險，很大程度上不應由消費者承擔。鑒於政府當局的立場，律師會曾探討在承保人計劃下，有何方案可在承保人清盤時向消費者提供若干保障，但卻無一可行。

19. 事務委員會認為，律師會實施任何新計劃，均應向消費者提供合理而非最高程度的保障。既然承保人計劃是合理的解決辦法，政府當局便不應加以阻撓。事務委員會要求政府當局更積極與律師會商討承保人計劃的實施事宜。

20. 政府當局於2006年2月告知事務委員會，當局認為律師會已竭盡所能訂立一個可行計劃，在一般情況下確保申索人向律師提出有理據的申索能得以滿足。因此當局原則上支持實施承保人計劃，條件是律師會在敲定新計劃的細則時，須繼續充分考慮消費者的利益，並透過傳媒和消費者委員會積極宣傳並向公眾解釋新計劃。

21. 律師會於2006年3月向委員簡述實施承保人計劃的進度。律師會告知委員，該會曾在2006年3月舉辦兩次論壇，向會員解釋擬議承保人計劃，並聽取他們的意見。律師會亦曾與政府當局舉行多次工作會議，以敲定承保人計劃規則擬稿。在舉行該等工作會議及論壇後，該會發現了多項"內部"問題有待解決。該等問題主要關乎擬議更改對在實施承保人計劃以取代彌償計劃之前及之後結業的律師會會員所造成的影響，現載述如下——

- (a) 結業後保障——為保障公眾利益，承保人計劃規定承保人須在律師行結業後6年內繼續為該律師行提供結業後保障。律師會會員關注到，結業後保障的費用高昂，預計相等於最後繳付保費的250%至400%。律師會現正研究有關詳情及對成本的影響；
- (b) 未通知的申索——律師行如在承保人計劃實施前結業，便不會持有承保人計劃保單。在承保人計劃實施前已通知彌償計劃的申索才會獲得彌償計劃保障，否則申索不會得到結業後保障。在承保人計劃實施前沒有通知彌償計劃的申索或情況，不會從該兩項計劃取得任何保障；及
- (c) 分擔風險匯集——並無投購保險的律師行不准執業。根據承保人計劃，無法取得合資格承保人保險保障的律師行可獲分擔風險匯集提供保障，但條件會極其嚴苛且保費高昂。英國的經驗顯示，保費為律師行總收入的27.5%。任何律師行均不得在5年內留在分擔風險匯集多過24個月。律師行如在這24個月期滿後無法在分擔風險匯集以外向合資格承保人購得保險保障，便須結業。律師會會員對分擔風險匯集收取的保費額表示關注。律師會正與擬議的合資格承保人急切磋商此事。

22. 事務委員會獲告知，如所有仍未解決的問題獲得解決，律師便會在2006年4月27日特別大會上把承保人計劃的整套方案提交會員通過。

23. 律師會於2006年5月告知事務委員會，其會員在2006年4月27日特別大會上以大比數否決以承保人計劃取代現行的彌償計劃。律師會理事會於2006年5月16日的會議上議決成立專業彌償計劃檢討工作小組，以期找出現行計劃的不足之處，研究如何作出補救，並向理事會提出適當建議。律師會同時會作出安排，與承保人磋商就現行的保障計劃續期。律師會將於適當時間向事務委員會匯報進一步的發展情況。

最新發展

24. 律師會會在於2007年2月26日的下次會議上，就檢討工作小組的工作進展作出簡短報告。

有關文件

25. **附錄**載有相關文件一覽表，該等文件可於立法會網站取覽。

立法會秘書處
議會事務部2
2007年2月22日

香港律師會的專業彌償計劃

有關文件

會議	會議日期	文件／質詢
司法及法律事務委員會	2003年12月18日	<p>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 [立法會CB(2)1092/03-04(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>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 [立法會CB(2)725/03-04(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>高世杰先生於2003年10月致公司註冊處處長的函件 [立法會CB(2)725/03-04(02)號文件] (只備英文本)</p> <p>John KU先生於2003年10月26日就專業彌償計劃擬備的文件 [立法會CB(2)725/03-04(03)號文件] (只備英文本)</p> <p>吳靄儀議員於2003年10月就律師專業彌償計劃進行民意調查的結果 [立法會CB(2)731/03-04(03)號文件] (只備英文本)</p> <p>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 [立法會CB(2)773/03-04(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)1104/03-04號文件]</p>
	2004年4月26日	<p>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</p>

會議	會議日期	文件／質詢
		<p>[立法會 CB(2)2129/03-04(03)號文件及立法會 CB(2)2303/03-04(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>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 [立法會 CB(2)2185/03-04(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>會議紀要 [立法會 CB(2)2425/03-04號文件]</p>
	2004年6月14日	<p>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 [立法會 CB(2)2582/03-04(01)號文件]</p> <p>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 [立法會 CB(2)2700/03-04(01)號文件]</p> <p>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 [立法會 CB(2)2701/03-04(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>法律政策專員於2004年6月7日對吳靄儀議員2004年5月29日函件的覆函 [立法會 CB(2)2701/03-04(02)號文件] (只備英文本)</p> <p>題為"高世杰先生代表專業彌償計劃行動小組("行動小組")所作的陳述"的文件，供2004年6月14日會議之用 [立法會 CB(2)2701/03-04(03)號文件] (只備英文本)</p> <p>律師會會員何繼昌先生於2004年6月8日提交的意見書 [立法會 CB(2)2724/03-04(01)號文件] (只備英文本)</p>

會議	會議日期	文件／質詢
		<p>行動小組成員鄭家賢女士於2004年6月14日提交的意見書 [立法會CB(2)2775/03-04(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>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 [立法會CB(2)2775/03-04(02)號文件] (只備英文本)</p> <p>律師會向會員發出的問卷，徵詢他們對所屬意日後彌償計劃架構的意見 [立法會CB(2)2800/03-04(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)3321/03-04號文件]</p>
	2004年11月22日	<p>立法會秘書處於2004年11月17日就"香港律師會的專業彌償計劃"擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)226/04-05(01)號文件]</p> <p>政府當局於2004年11月就其對專業彌償保險檢討的最新立場所提供的文件 [立法會CB(2)248/04-05(06)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)386/04-05號文件]</p>
	2005年6月27日	<p>《律師專業彌償合資格承保人計劃規則》第4稿 [立法會CB(2)1903/04-05(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>秘書處於2005年6月24日就"律師會的專業彌償計劃"擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)2060/04-05(03)號文件]</p> <p>有關擬議合資格承保人計劃("承保人計劃")的文件及《合資格承保人計劃規則》第4稿主要條文摘要</p>

會議	會議日期	文件／質詢
		<p>[立法會CB(2)2060/04-05(04)號文件] (只備英文本)</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)2502/04-05號文件]</p>
	--	<p>吳靄儀議員於2005年11月3日發出的函件，隨函夾附吳靜江先生所提供有關承保人計劃申索委員會的主要往來書信 [立法會CB(2)311/05-06(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>香港律師會對立法會CB(2)311/05-06(01)號文件附錄VII所載吳靄儀議員函件作出的覆函，內容關於承保人計劃申索委員會。 [立法會CB(2)338/05-06(01)號文件] (只備英文本)</p>
	2006年1月23日	<p>立法會秘書處於2006年1月18日就"香港律師會的專業彌償計劃"擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)899/05-06(04)號文件]</p> <p>政府當局於2006年1月13日就"香港律師會的專業彌償計劃"發出的函 [立法會CB(2)899/05-06(05)號文件]</p> <p>律師會於2006年1月13日為回應政府當局所提事項而發出的函件 [立法會CB(2)935/05-06(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>政府當局為回應律師會2006年1月13日函件而提供的文件 [立法會CB(2)935/05-06(02)號文件]</p> <p>律師會於2006年1月20日發出的進度報告 [立法會CB(2)950/05-06(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)1491/05-06號文件]</p>

會議	會議日期	文件／質詢
	2006年3月27日	<p>香港律師會與律政司有關擬議合資格承保人計劃的往來書信 [立法會 CB(2)1204/05-06(01) 至 (03) 號文件] (只備英文本)</p> <p>香港律師會於2007年3月27日就"專業彌償計劃及合資格承保人計劃"提供的進度報告 [立法會 CB(2)1559/05-06(01) 號文件] (只備英文本)</p> <p>會議紀要 [立法會 CB(2)2048/05-06 號文件]</p>
	--	<p>事務委員會主席與梁素娟女士之間有關"香港律師會的合資格承保人計劃"的來往書信 [立法會 CB(2)1854/05-06(01) 及 (02) 號文件] (只備英文本)</p> <p>香港律師會2006年5月18日就"香港律師會的合資格承保人計劃"的最新情況發出的來函 [立法會 CB(2)2079/05-06(01) 號文件] (只備英文本)</p>