

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1774/10-11號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2011年4月4日舉行的會議

有關建議設立保單持有人保障基金的背景資料簡介

目的

本文件旨在提供在香港設立保單持有人保障基金(下稱 "保障基金")建議的背景資料，並綜述財經事務委員會(下稱 "事務委員會")委員在有關討論中提出的意見及關注事項。

背景

2. 目前，如保險公司無力償債，本港設有的賠償基金只會為僱員補償保險¹及汽車第三者保險²的申索提供保障。如保險公司無力償債，本港並無就人壽保險及其他類別的一般(非人壽)保險設立賠償基金。不過，《公司條例》(第32章)及《保險公司條例》(第41章)均有條文說明處理保險公司無力償債的事宜。如屬無力償債的非人壽保險公司，根據《公司條例》，保單持有人對保險公司的剩餘資產享有優先申索權(直接保險的申索比再保險的申索享有較高的優先權利)。這些優先權適用於索償，但不適用於保費退還。如屬無力償債的人壽保險公司，根據《保險公司條例》，法院可批准削減保單持有人的利益金額。法院亦可批准將人壽保險保單轉讓予另一間保險公司。在此等情況下，保單持有人別無選擇，只得接受法院核准的安排。

¹ 關於僱員補償保險，保險公司(僱員補償)無力償債管理計劃由保險公司(僱員補償)無力償債管理局負責管理。無力償債基金的經費來自該局就僱員補償保單的應付保險保費所收取的徵費。

² 關於汽車保險，如車禍的涉案司機並無投保或不知所終，又或有關的保險公司無力償債，香港汽車保險局會向有關的傷者作出賠償。無力償債基金的經費來自該局就保單持有人應付的汽車保險保費所收取的徵費。

3. 2002年，保險業監理處(下稱"保監處")委託顧問公司研究在香港設立保障基金的可行性。當局在2003年12月至2004年4月進行公眾諮詢。據政府當局所述，諮詢期間收到不同意見。部分回應者支持為保單持有人設立賠償基金，以提高消費者的信心，但另一些回應者(特別是保險業人員)則關注潛在的道德風險。

4. 2008年7月7日，政府當局告知事務委員會，保監處一直與業界持份者保持密切對話，以期紓解他們的疑慮和商定務實可行的未來路向。香港保險業聯會(下稱"保聯")已表示原則上同意探討制訂緊急計劃，在保險公司無力償債時保障保單持有人。為此，保聯已成立工作小組處理有關工作。保監處會繼續與保聯合作，為香港設立保障基金制訂合適的架構。

5. 2009年7月6日，政府當局向事務委員會簡介在香港設立保障基金的建議綱領，並且提供資料，述明建構擬議保障基金的指導原則和擬議主要準則。指導原則和擬議主要準則的摘要載於**附錄**。據政府當局所述，保聯的成員公司對指導原則及主要準則表示支持。同時，政府會委聘顧問進行精算顧問研究，為擬議保障基金設定最合適的徵費率、預定的基金金額及細節安排進行評估，目標是在2009-2010年度的立法會會期內向事務委員會提交有關擬議保障基金的詳細建議。政府當局會約見有關的持份者團體(包括消費者委員會及政治團體)，以徵詢他們對大方向的意見，並會同步着手制訂擬議保障基金的詳細監管安排，以便進行法例草擬工作。

財經事務委員會的討論工作

在香港設立保障基金的可行性研究的進展

6. 政府當局在2004年3月1日及2008年7月7日向事務委員會簡介關於在香港設立保障基金的可行性研究有何進展。委員提出的主要意見及關注事項如下：

- (a) 雖然在保險公司無力償債時為保單持有人提供保障有其好處，但此舉亦會造成道德風險的問題，因為設立保障基金可能助長部分保險公司以不審慎的手法經營，亦可能令保單持有人在選擇保險公司時的警覺性減低，有鑑於此，當局應仔細考慮是否需要設立保障基金。

- (b) 由於保障基金的經費很可能會透過徵費的形式由保險業界負擔，當局必須考慮徵費對保險保費的影響。
- (c) 委員建議當局考慮按保險公司業務的風險水平，釐定該等公司應付的保障基金徵費水平。
- (d) 如設立保障基金，應在法例中訂立相關補償機制和規管架構。

在香港設立保障基金的建議綱領

7. 事務委員會在2009年7月6日討論在香港設立保障基金的建議綱領。事務委員會委員普遍支持設立保障基金。事務委員會委員提出的主要關注事項／意見及政府當局的回應綜述於下文各段。

關於是否需要設立保障基金的問題

8. 一名委員認為，保監處如能確保妥善監管保險公司和盡量減低賠償風險，可能無須設立保障基金。政府當局回應時表示，根據海外司法管轄區的經驗，設立賠償計劃作為安全網與設立有效的保險業規管架構對提高市場的穩定性和加強消費者的信心具有相輔相成的作用。在香港的美國友邦保險(百慕達)有限公司在母公司美國國際集團出現信貸危機後於2008年9月面對的問題，正好清楚顯示保障基金對於維持消費者信心的重要性。

經費來源及徵費率

9. 部分委員認為，由於擬議保障基金是在保險公司無力償債時向保單持有人提供賠償，因此徵費對象應是保險公司，而非保單持有人，這才算公平。他們相信，激烈的市場競爭可避免保險公司把徵費供款的成本轉嫁予保單持有人。政府當局表示，根據個別保單的保費收取徵費的擬議安排是在參考本地及外地的同類賠償計劃後制訂。這項安排可確保徵費具透明度，以及促進市場競爭，讓保單持有人及保險公司同時受惠。

10. 一名委員指出銀行在存款保障計劃下應付的供款是按照香港金融管理局給予有關銀行的監管評級而釐定，他質疑為何保障基金的徵費率不可按照保險公司的風險評級而釐定。政府當局表示，當局就擬議保障基金擬訂各項建議時，曾參考存

款保障計劃及外地的做法。當局現時建議採用劃一的徵費率，做法與外地的保險賠償計劃一致，當局認為這做法審慎和合適。

11. 一名委員建議，在計算擬議保障基金的應付徵費時，應把投資相連保單中有關投資成分的保費剔除。政府當局表示，當局曾經考慮根據保單的性質訂定不同的徵費率。然而，如要付諸實行，必須清楚劃分保單的種類，而這樣做會不利於制訂簡單的徵費架構，以便公眾瞭解擬議保障基金。

受保障的保單持有人及賠償限額

12. 部分委員關注在擬議保障基金下公司保單持有人(特別是中小型企業(下稱"中小企業"))是否受保障。政府當局表示，當局曾經考慮多項方案，包括：(a)訂明中小企業的定義，以便把此等企業納入保障基金的保障範圍；(b)容許公司保單持有人選擇是否受保障基金的保障；及(c)就徵費率設定上限，以免公司保單持有人透過以離岸方式處理風險來逃避徵費。政府當局會在諮詢持份者團體後，進一步研究這些方案。

13. 一名委員關注到，鑑於每份保單的擬議最高賠償總額僅為100萬元，公司保單持有人所得的保障可能並不足夠。另一名委員詢問，擬議賠償限額所涵蓋的保單持有人佔整體的百分比。政府當局表示，根據代表本港大部分保險公司的保聯的資料，若把賠償限額定於100萬元，約有90%的保單持有人可獲得足額賠償。海外司法管轄區最常用的模式是就應付賠償的百分比及金額設定上限。

立法時間表

14. 一名委員指出，保險業因經濟低迷而生意額大減，故此期望當局早日設立保障基金。他促請政府當局加快處理有關工作，以期在2009-2010年度的立法會會期內通過有關條例草案。政府當局回應時表示，當局需要時間在諮詢持份者後制訂詳細的建議和擬備立法建議。不過，政府當局會努力加快進度。

近期的發展

15. 2011年3月25日，政府當局就建議在香港設立保障基金發表諮詢文件，有關的公眾諮詢為期3個月。政府當局將於2011年4月4日的事務委員會會議上向事務委員會簡介有關建議。

相關文件

16. 相關文件載於以下連結：

政府當局為2004年3月1日的財經事務委員會會議提供的文件

<http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/fa/papers/fa0301cb1-1094-6c.pdf>

2004年3月1日的財經事務委員會會議紀要(第53至65段)

<http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/fa/minutes/fa040301.pdf>

政府當局為2008年7月7日的財經事務委員會會議提供的文件

<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/fa/papers/fa0707cb1-2082-2-c.pdf>

由立法會秘書處擬備題為"在香港設立保單持有人保障基金的可行性顧問研究"的背景資料簡介

<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/fa/papers/fa0707cb1-2084-c.pdf>

2008年7月7日的財經事務委員會會議紀要(第34至42段)

<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/fa/minutes/fa080707.pdf>

陳健波議員在2009年6月24日的立法會會議上就"促進保險與金融業措施"提出的書面質詢

<http://www.info.gov.hk/gia/general/200906/24/P200906240174.htm>

政府當局為2009年7月6日的財經事務委員會會議提供的文件

<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/papers/fa0706cb1-2095-4-c.pdf>

2009年7月6日的財經事務委員會會議紀要(第58至81段)

<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/minutes/fa20090706.pdf>

由立法會秘書處擬備題為"保單持有人保障基金"的背景資料簡介

<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/papers/fa0706cb1-2061-c.pdf>

政府於2011年3月25日就保單持有人保障基金的公眾諮詢發出的新聞稿

<http://www.info.gov.hk/gia/general/201103/25/P201103250331.htm>

議會事務部1
2011年4月1日

建構擬議保單持有人保障基金的指導原則和擬議主要準則 摘要

(根據2009年7月6日事務委員會會議的政府當局文件擬備)

指導原則

- (a) 可負擔性：在徵費水平與保障範圍之間取得合理平衡
- (b) 可依靠性：提高市場穩定性，同時減低道德風險
- (c) 可持續性：妥善賠償和訂立收取徵費的相關安排

主要準則

- (a) 參考在加拿大、日本、新加坡及英國運作的同類保障計劃
- (b) 分別為長期保險保單和一般保險保單而設立的兩個附屬計劃
- (c) 範圍
 - (i) 不包括由香港汽車保險局及保險公司(僱員補償)無力償債管理局涵蓋的法定強制保險業務
 - (ii) 包括全部個人保單持有人，至於公司保單持有人會否納入保障範圍則須深入探討
- (d) 賠償限額
 - (i) 首10萬元獲100%賠償，餘額則為80%
 - (ii) 每張保單最高賠償總額為100萬元
- (e) 徵費模式

有關當局認為漸進式徵費模式適合香港。此模式是事前徵費與事後徵費的混合模式，初期的徵費率較溫和，待出現保險公司無力償債的情況才提高徵費率。
- (f) 徵費
 - (i) 基本徵費為0.5%至1%
 - (ii) 一旦出現保險公司無力償債事件，徵費率將提高至2%至3%
- (g) 法例依據
 - (i) 向現有保單徵費
 - (ii) 確保高透明度
 - (iii) 加強問責性