

二零一二年二月六日
討論文件

立法會財經事務委員會
建議設立保單持有人保障基金

諮詢總結

目的

當局就建議在香港設立保單持有人保障基金(“保障基金”)進行了諮詢。本文件向委員簡介當局在諮詢期內收到的意見以及諮詢總結，並闡述當局的最終建議方案，作為擬備賦權法例的基礎。

背景

2. 當局在二零一一年三月至六月進行為期三個月的公眾諮詢，就設立保障基金的保障範圍、賠償水平、徵費機制及管治安排等方面的建議(“諮詢建議”)，收集公眾及持份者的意見。
3. 除了向公眾及持份者發放諮詢文件外，我們還在諮詢期內舉辦了兩次公眾諮詢會，以及和業界及其他持份者組織會面。我們亦於二零一一年四月四日向立法會財經事務委員會簡介有關諮詢建議。

諮詢結果

4. 我們收到 49 份由個人及公司／機構提交的書面意見。在該 49 份意見書當中，19 份為三款內容相同的信件。以每款信件作一份意見書計算，共有 33 份書面意見。諮詢結果及我們的回應載於**附件**的諮詢總結內。
5. 公眾及業界普遍支持設立保障基金，並贊同諮詢建議的大部分要點。經考慮所收到的意見後，我們已制訂最終建議方案，作為擬備設立保障基金的賦權法例的基礎。下文各段撮述主要建議的諮詢結果。

諮詢結果及最終建議方案

目的和指導原則

6. 回應者普遍贊成按以下目的和指導原則制訂保障基金：
- (a) 保障基金應在加強對保單持有人的保障與盡量減少保險業界的額外負擔之間求取合理平衡；
 - (b) 保障基金在提高市場的穩定性之餘，應同時盡量減少道德風險；
 - (c) 保障基金應確立在有保險公司無力償債時支付予保單持有人的賠償水平；和設立一套可靠的制度，以收取、保管、投資和管理保障基金的徵費供款；以及
 - (d) 設立保障基金不應對保險業監督根據《保險公司條例》而制定的規管標準及要求有任何負面的影響。

保障範圍

7. 我們在諮詢文件中建議，保障基金下應設立兩項獨立運作的計劃，即人壽計劃及非人壽計劃，而主要對象應為個人保單持有人。然而，基於大廈業主立案法團（“業主法團”）須按法定要求購買第三者風險保險，我們建議保障基金亦應涵蓋業主法團。

8. 我們也特別就保障基金應否涵蓋中小型企業（“中小企”）徵詢公眾意見。我們注意到，相當多回應者（包括消費者委員會和中小型企業委員會）贊成保障基金應涵蓋中小企，主要理由是中小企一般不會有太多資源去評估保險公司的財政能力，較難保障本身利益。另一方面，有部分來自業界的回應者認為保障基金的主要對象應為個人保單持有人，並就中小企的定義，以及保險公司因需要核實保單持有人的中小企身分而產生的行政成本提出疑問。經考慮所有收到的意見，並鑑於從保障基金保障範圍中剔除中小企不會對建議的徵費率造成重大影響¹，我們建議保障基金應涵蓋中小企，並就中小企一詞定下簡明的定義²和採用簡便的程序，例如由中小企保單持有人自行申報身分，以盡量減低保險公司所承擔的行政成本。

¹ 諮詢文件訂出的建議徵費率（即人壽計劃及非人壽計劃一律為適用保費的 0.07%）已計及中小企保單持有人。如剔除中小企保單持有人，人壽計劃的徵費率會維持不變，而非人壽計劃的徵費率則會輕微下調至 0.061%。

² 我們在諮詢文件中建議，就保障基金而言，中小企的定義為任何從事製造業而在本港僱用少於 100 人的企業，或任何從事非製造業而在本港僱用少於 50 人的企業。這定義亦為中小企業信貸保證計劃所採納。

9. 此外，我們在諮詢文件中建議，所有獲授權直接經營人壽及非人壽業務的保險公司都必須參與保障基金。有回應者認為，一些在海外地區註冊成立的保險公司已受同類型保單持有人保障計劃所保障，它們所承保的保單應獲豁免參與保障基金。我們認為這些意見不無道理，因此建議，若保險公司能夠證明透過海外地區相類似的計劃為其香港保單持有人提供相等於保障基金的保障，日後的法例應賦予保障基金管理委員會權力，按個別情況考慮和批准其豁免參與保障基金的申請。

賠償水平及賠償基礎

10. 我們在諮詢文件中建議，保障基金的賠償限額應為申索額港幣首100,000元的100%，加餘額的80%，而可獲得的賠償總額最高為港幣100萬元³。就此事項作出回應的一些持份者認為，建議的賠償限額恰當，亦有回應者建議賠償限額應予提高。

11. 在釐定賠償限額時，我們須要在保障基金的所需成本和提供的保障之間求取合理平衡。建議的賠償限額將已經足以應付約90%人壽保單所引致的申索的90%至100%，以及約96%非人壽保單所引致的全數申索⁴。增加建議的賠償限額會導致預定的基金金額大幅增加，以致有需要上調徵費率，但卻不能按比例地提供額外保障。根據精算顧問公司⁵根據行業數據作出的評估，若把賠償限額由港幣100萬元提高至港幣300萬元，人壽計劃的徵費會大幅增加57%(由0.07%增加至0.11%)，非人壽計劃的徵費則會增加21%(由0.07%增加至0.085%)，而可額外得益的人壽保單和非人壽申索只分別增加少於1%和少於0.5%。此外，提高賠償限額可能會增加道德風險。在權衡各項因素後，我們建議在諮詢文件提出的建議賠償限額維持不變。

12. 人壽保險的賠償限額以每份保單計算，而非人壽保險的賠償限額則以每宗申索計算。因應一些回應者要求釐清有關團體保單的處理方法，我們建議團體人壽保單的賠償限額應以每名受保人計算，原因是保障基金理應保障每個受保生命的受益人，而賠償限額則理應適用於就每名身故人士所提出的申索。至於團體醫療保單及附加於團體人壽

³ 舉例來說，保單的申索如達港幣122.5萬元，賠償額將達到港幣100萬元的賠償限額。計算方法：港幣100,000元 × 100% + 港幣(1,225,000 - 100,000)元 × 80% = 港幣1,000,000元。

⁴ 按二零零九年有關保險業的數字計算。

⁵ 在二零一零年，保險業監督聘請畢馬威會計師事務所作精算顧問研究，以評估擬議的保障基金的最合適徵費率、預定的基金金額及其他細節安排。

保單的醫療條款方面，我們建議賠償限額應以每宗申索計算，使賠償基礎與其他非人壽保單一致。

人壽計劃

13. 就人壽保險而言，我們在諮詢文件中建議人壽計劃應可以支付款項以促成保單轉移至另一間保險公司，金額上限為每份保單港幣 100 萬元，回應者普遍支持這建議。萬一人壽保單未能轉移，有關保單會被延續直至期滿為止或被終止，申索上限為有關的賠償限額。

非人壽計劃

14. 根據諮詢建議，非人壽計劃應為受影響的保單提供延續保障，直至保單合約期滿失效為止，並根據賠償限額賠付有關申索⁶。有回應者建議應為所提供的保障設定截止日期。為了使保單持有人得到足夠的保障，我們認為，除非保障基金於截止日期時會退還這些非人壽保單尚餘有效期的保費，否則不應考慮這項建議，但我們亦注意到，退還保費難免會導致徵費率大幅上升，而保障基金在截止日期時亦需要大量現金以作周轉。我們相信，在保險公司無力償債時，保障基金可就非人壽保單所提出的申索作出賠償直至保單期滿失效為止，從而為保單持有人提供足夠保障，是重要的；而非人壽保單合約通常較短期，一般於一年或少於一年內期滿。因此我們建議，在諮詢文件中提出的建議維持不變。

徵費機制

徵費模式和初期預定的基金金額

15. 回應者普遍支持保障基金採用建議的漸進式徵費模式。這個模式會先行透過較溫和的徵費率，達到初期預定的基金金額，而一旦有保險公司無力償債時，則可視乎需要提高徵費率。我們建議人壽計劃初期預定的基金金額應為港幣 12 億元，而非人壽計劃初期預定的基金金額應為港幣 7,500 萬元。我們計劃在 15 年內達到初期預定的基金金額，並會在保障基金開始運作後，適時檢討預定的基金金額。

⁶ 就有保證續保條款的意外及健康保單而言，我們在諮詢文件中建議，容許保障基金支付款項以促成保單轉移至另一間保險公司，上限為每份保單港幣 100 萬元。至於所有其他非人壽保單，則由非人壽計劃提供保障，直至保單合約期滿失效為止，並由保障基金賠付有關申索，上限為賠償限額。

徵費率

16. 基於上文第 15 段所述建議，我們建議，人壽和非人壽計劃初期的徵費率應訂為適用保費的 0.07%，而保障基金應向保險公司收取徵費。我們並無收到反對上述建議的意見。

17. 一些來自業界的回應者建議，應就提高徵費率加設上限，以盡量減低日後徵費率加幅的不明朗因素。我們必須強調，徵費率的細節會以附屬法例形式訂明，因此，日後如提高徵費率，都必須取得立法會批准。我們相信提高徵費率需定於合理水平，並不會窒礙市場發展。再者，在設立保障基金並取得實際數據以作評估前，並沒有任何客觀的標準以釐定合適的徵費率上限。我們建議在保障基金設立後，對預定的基金金額進行檢討時，一併檢討徵費率，而在保障基金設立初期，無須亦不宜就徵費率加設上限。

18. 我們建議以經審計的最近期報表所列的保單保費(如為人壽保險公司)及毛保費(如為非人壽保險公司)為計算保障基金的徵費基準。一些回應者建議，不應就不受保障基金保障的保單，例如由非中小企持有的保單，收取徵費。我們原則上不反對這項建議，但必須有有效的方法來評估和核實不受保障基金保障的保單所涉及的保費金額。我們會考慮業界就這方面所提出的任何建議。

追討資產

19. 根據諮詢建議，一旦有保險公司無力償債，而申索人又獲保障基金賠償時，保障基金應就已賠償的部分取代申索人，從無力償債保險公司的資產討回該部分的款項。在清盤程序中，保障基金應與僱員補償援助基金及未獲保障基金賠償的所有其他直接保險申索享有同等權益。回應者普遍支持此項建議。

20. 另一方面，一些回應者指出，這項諮詢建議會令保障基金享有優先於香港汽車保險局和保險公司(僱員補償)無力償債管理局管理的補償計劃(兩者均為普通債權人)的申索權。我們認為不宜把保障基金的申索次序下調至等同普通債權人的申索次序，因為此舉會令保障基金的初期預定的基金金額和徵費率大幅上升⁷。考慮到上述兩個機構所管理的計劃的宗旨是在保險公司無力償債的情況下為保單持有人提供

⁷ 根據精算顧問的估計，假設保障基金的申索次序下調至等同普通債權人的申索次序，人壽計劃及非人壽計劃的初期預定基金金額則須分別提高至港幣 41.6 億元及港幣 1.561 億元，而徵費率則須分別相應大幅提高至 0.24% 及 0.146%。

保障，我們會研究可否調高上述兩項補償計劃的申索次序，與保障基金看齊。

管治安排

21. 回應者普遍贊成保障基金的建議管治安排，包括保障基金管理委員會的組織架構、職能和權力。

22. 我們重申，保障基金管理委員會的成員應包括保險、金融、會計、法律及消費者事務等界別的資深專業人員，以及政府代表成為當然成員。一些回應者表示贊成這項建議，但也有業界意見指保障基金管理委員會應有保險公司及／或保險中介人的代表。在將來設立保障基金，委任保障基金管理委員會和其轄下兩個業界委員會的時候，我們會顧及引進合適的業界知識和經驗的需要，但有關任命不應產生觀感上或實際上的利益衝突。我們相信保障基金管理委員會應重視業界參與，確保保障計劃能隨著市場發展。

下一階段工作

23. 我們會着手擬備賦權法例，以設立保障基金，並會在過程中繼續與持份者保持溝通。我們的目標是在二零一二至一三的立法年度內，向立法會提交有關的條例草案，預計最早可在二零一三至一四年度設立建議的保障基金。

財經事務及庫務局

保險業監理處

二零一二年一月三十日

建議設立保單持有人保障基金 諮詢總結

背景

二零一一年三月二十五日，當局就設立保單持有人保障基金（“保障基金”）的建議方案展開公眾諮詢。建議方案涵蓋保障範圍、賠償水平、徵費機制及管治安排。諮詢期於二零一一年六月二十四日結束。

諮詢結果

2. 在諮詢期內，我們舉辦了兩次公眾諮詢會以及向不同的業界團體及其他持份者組織舉行了八次簡報會，並於二零一一年四月四日向立法會財經事務委員會簡介有關建議。

3. 我們共收到 49 份書面意見，當中 19 份為三款內容相同的信件。若每款信件作為一份意見書計算，共有 33 份意見書。現把所收到的意見摘錄連同當局的回應表列如下。這些書面意見已上載財經事務及庫務局網站 (http://www.fstb.gov.hk/fsb/chinese/ppr/consult/ppf_conclusion.htm)，以供參考。

事項	所收到的意見	當局的回應
目的和指導原則		
建議設立保障基金	<ul style="list-style-type: none"> 大部分回應者支持設立保障基金的建議，以期更有效保障保單持有人的利益，並在有保險公司無力償債時，維持市場的穩定性。 	<ul style="list-style-type: none"> 我們很高興知道大部分回應者支持設立保障基金的建議。我們會在草擬賦權法例時，繼續與持份者保持溝通。

事項	所收到的意見	當局的回應
	<ul style="list-style-type: none"> ● 數名回應者關注到潛在的道德風險，尤其在- <ul style="list-style-type: none"> (a) 保險公司方面：保險公司在釐定保費和投資策略上可能會更進取，從而增加保險公司無力償債的風險； (b) 保單持有人方面：準保單持有人在購買保險時，可能會不夠注重保險公司的財政狀況及評級，而傾向選擇保費最低的保險公司。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 我們秉持的其中一項指導原則是，擬設的保障基金在提高市場的穩定性之餘，應同時盡量減少道德風險。 ● 設立保障基金不應對保險業監督根據《保險公司條例》而制定對保險公司的規管標準及要求有任何負面的影響。保險業監督會繼續審慎監察保險公司的財政狀況。 ● 考慮到準保單持有人的道德風險問題，我們已建議應設定賠償限額。 ● 根據諮詢建議，公眾教育將成為獨立保險業監管局的職能之一。

事項	所收到的意見	當局的回應
保障範圍		
<p>中小型企業（“中小企”）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 部分回應者贊成保障基金的保障範圍應涵蓋中小企保單持有人，原因如下- <ul style="list-style-type: none"> (a) 在香港商業單位總數中，中小企佔絕大多數（98%），當中很多以保險作為管理風險的方法之一；以及 (b) 中小企擁有較少資源去評估保險公司的財政狀況。 ● 部分回應者（主要是保險公司）建議保障範圍不應涵蓋中小企保單持有人，原因如下- <ul style="list-style-type: none"> (a) 保障基金的主要對象應為個人或自然人； (b) 保險中介人有責任向客戶建議最符合保單持有人利益的保險產品及服務提供者； (c) 建議的港幣 100 萬元賠償限額會低於中小企保單的投保金額；以及 (d) 保險公司從系統 	<ul style="list-style-type: none"> ● 我們建議保障基金的保障範圍應涵蓋中小企。我們認同中小企或會受惠於保障基金所提供的保障，因其在投保時一般不如大型企業般可以考慮周全。建議的 0.07% 徵費率已包含把中小企納入保障範圍內的情況。顧問公司的精算結果顯示，是否把中小企納入保障範圍不會對徵費率造成重大影響¹。 ● 建議的港幣 100 萬元的賠償限額可在保障基金的所需經費和提供的保障之間求取合理平衡，以及減少道德風險。 ● 為盡量減低保險公司所承擔的行政成本，我們會採用簡便的行政程序（例如：由中小企保單持有人自行申報身分），亦不會對納入保障基金範圍內的中小企購買的保單類別施加限制。

¹ 如剔除中小企保單持有人，人壽計劃的徵費率會維持不變，即 0.07%；非人壽計劃的徵費率則只會由 0.07% 輕微下調至 0.061%。

事項	所收到的意見	當局的回應
	<p>中抽取有關中小企的資料時會產生額外行政成本。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 部分回應者又建議，保障基金即使涵蓋中小企，也只應就指明類別的保單提供保障，例如團體人壽保單、團體醫療保單、自置物業的財物損壞保單，以及公眾法律責任保單。 ● 部分回應者關注到，辨別／核實中小企保單持有人的身份會有困難，並認為有需要就中小企訂立一個清晰並獲所有持份者接納的定義。有回應者指出，諮詢文件中建議以僱員人數為基準的中小企定義，未必能準確反映公司的規模。部分回應者詢問，獨資企業及合夥業務(例如專業人士組成的公司)會否被視為中小企。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 我們建議諮詢文件中的中小企定義²維持不變。該定義亦為中小企業信貸保證計劃所採納。 ● 有一點須注意的是，國際間並無中小企和小型企業的劃一定義。如在中小企的定義中增加保單持有人的財政狀況及營業額等額外準則，會令保險公司增加成本及帶來繁瑣的行政工作。 ● 我們建議在保障基金的法例中訂明，中小企保單持有人須在購買保險／續保時申報僱員人數。隨後即使在投保期內出現任何可能影響其中小企身

² 正如諮詢文件註腳 7 所述，就保障基金而言，中小企會被定義為任何從事製造業而在本港僱用少於 100 人的企業，或任何從事非製造業而在本港僱用少於 50 人的企業。

事項	所收到的意見	當局的回應
		份的變更，亦不會影響其在保障基金之下所獲得的保障。
大廈業主立案法團(“業 主法團”)	<ul style="list-style-type: none"> 對於把業主法團保單持有人納入保障範圍的建議，數名提出意見的回應者都表示贊成，只有一名回應者反對。 	<ul style="list-style-type: none"> 意見備悉。基於業主法團須按法定要求購買有關保險，諮詢文件中關於把業主法團保單持有人納入保障基金的保障範圍內的建議將維持不變。
所有獲授權直接經營人壽及非人壽業務的保險公司必須參與保障基金，但再保險公司及專屬自保保險公司除外	<ul style="list-style-type: none"> 部分回應者表示，已受海外其他同類型保單持有人保障計劃保障的保險公司及保單，應獲豁免參與保障基金，以避免雙重徵費。 	<ul style="list-style-type: none"> 我們認為，豁免在海外地區註冊成立並受同類型保單持有人保障計劃保障的保險公司參與保障基金，不無道理。我們建議賦予保障基金管理委員會權力，若保險公司能夠證明透過海外地區相類似的計劃為其香港保單持有人的提供相等於保障基金的保障，保障基金委員會可按個別情況考慮和批准其豁免參與保障基金的申請。
人壽計劃及非人壽計劃	<p>非人壽計劃</p> <ul style="list-style-type: none"> 部分回應者建議，非人壽計劃應只保障指定類別的個人保單，而非所有《保險公司條例》中訂明屬一般保險業務類別的保單(已分別受香港汽車保險局及保險公司(僱員補償)無力償債管理局 	<ul style="list-style-type: none"> 回應者提及的指定類別保單大多由非中小企購買，故該等保單不會受保障基金保障。 有些保單是法例規定必須購買的。我們認為，所有不受現有賠償計劃涵蓋的法定保

事項	所收到的意見	當局的回應
	<p>保障的汽車保單及僱員補償保單除外)。若干類別的非人壽保單(例如海運、航空、運輸業務、信用保險及專業彌償保險)應不受保障，因為相關的保單持有人／受益人通常為非中小企或專業人士。</p> <ul style="list-style-type: none"> 部分回應者進一步指出，保障基金涵蓋海運、航空及運輸業務的保單並加以徵費，會令香港流失這些業務。 	<p>單³，均應受保障基金保障。在這基礎下，如剔除回應者所提及類別的保單，會令保障基金的設計趨於複雜，並增加行政開支。事實上，建議的港幣 100 萬元賠償限額會解決有關保障基金須就該等保單作出巨額賠償的顧慮。</p> <ul style="list-style-type: none"> 我們明白回應者關注到海運、航空及運輸業務流動性相對較高，並且對保費和徵費更為敏感。考慮到這些保單多為非中小企所購買，而建議的徵費率非常溫和(適用保費的 0.07%)，並且是向保險公司收取，我們相信香港不會流失這些業務。 基於上述原因，我們在諮詢文件所提出的建議將維持不變，即保障基金涵蓋所有在香港直接承保的非人壽保單，而已由香港汽車保險局及保險公司(僱員補償)無力償債管理局管理的賠償計劃所涵蓋的保單除外。此外，如經保障基金管理委員會批

³ 例如《商船(本地船隻)條例》規定須購買的海運保險。

事項	所收到的意見	當局的回應
	<p>聯名保單</p> <p>部分回應者要求釐清聯名保單的定義，並闡述處理非中小企與個人聯名保單的方法。他們亦詢問如果保單持有人、受益人及／或受保人同時包括個人及企業，有關保單會否受保障基金保障。</p>	<p>准，在海外地區受相等保障的保單亦可獲豁免。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 基於個人及中小企保單持有人都會有權獲取保障基金賠償，我們建議保障基金應涵蓋聯名保單；如有申索，應根據保單持有人各自所佔的權益份額，分配賠償。 ● 在欠缺權益份額資料的情況下，為了簡便及行政上易於處理，我們建議假設相關的保單持有人持有相同的申索份額。 ● 我們建議按保單的總保費計算徵費。此舉可避免在分拆中小企和非中小企的保費時所產生的複雜情況。
賠償水平		
賠償限額	<ul style="list-style-type: none"> ● 部分回應者認為建議的賠償限額恰當，亦有回應者建議賠償限額的金額上限(即港幣100萬元)或百分比上限(即減去港幣首10萬元後餘額的80%)應予提高。部分回應者更認為，強制性保險類別業務(例如業主法團的第三者責任保險及海運責任保險)的賠償限額應予提高或撤 	<ul style="list-style-type: none"> ● 在制訂保障基金的建議時，其中一項指導原則是在加強對保單持有人的保障與盡量減少業界的額外負擔之間求取合理平衡。 ● 建議的港幣100萬元賠償限額將已經足以應付約90%人壽保單所引致的申索的90%至100%，以及約96%非人壽保單所引致的全數申索。

事項	所收到的意見	當局的回應
	<p>銷，使之與香港汽車保險局和保險公司(僱員補償)無力償債管理局管理的補償計劃分別就汽車保險和僱員補償保險所提供的保障一致。</p> <ul style="list-style-type: none"> 部分回應者建議提高人壽保單和公眾法律責任保險的賠償限額(提高至港幣 200 萬元至港幣 500 萬元不等)，並為強制性第三者風險保單提供全額賠償。 	<p>若把賠償限額定於過高水平，預定的基金金額和徵費率便需要大幅提高，但整體上提供予保單持有人的額外保障卻很少。根據精算顧問公司根據行業數據作出的評估，若把賠償限額由港幣 100 萬元提高至港幣 300 萬元，人壽計劃的徵費率會大幅增加 57%(即由 0.07% 增加至 0.11%)，而非人壽計劃的徵費率則會增加 21%(即由 0.07% 增加至 0.085%)，但可額外得益的人壽保單和非人壽申索只分別增加少於 1% 和少於 0.5%。</p> <ul style="list-style-type: none"> 提高賠償限額亦可能會增加道德風險。 在權衡各項因素後，諮詢文件建議的港幣 100 萬元賠償限額將會維持不變。
賠償基準	<p>概況</p> <ul style="list-style-type: none"> 部分回應者建議，與其就保障基金發放申索的賠償基準下定義，所有申索賠償應以原有保單所訂的申索條款為準。 部分回應者要求闡明 	<ul style="list-style-type: none"> 保障基金在釐定賠償額時，會先根據保單條款評估申索額，而保障基金所發放的賠償亦將會受港幣 100 萬元的賠償限額所限制。 正如諮詢文件中的建

事項	所收到的意見	當局的回應
	<p>保單附加條款的處理方法。他們提出，根據諮詢文件的建議，同一份保單可能會按兩類賠償基準來處理。舉例來說，人壽保單可能有醫療保險(即非人壽)條款，而兩者採用的賠償基準並不相同。</p> <p>人壽計劃</p> <ul style="list-style-type: none"> • 數名回應者建議，人壽保險應以“每名受保人”而非以“每份保單”作為賠償基準。 • 有些回應者關注到，若以建議的“每份保單”作為賠償基準，保單持有人可能會分拆保單，這可能會增加保障基金的賠償額。 	<p>議所述，一旦發生保險公司無力償債的情況，保障基金會先設法把人壽保單及附加的有保證續保條款的意外及健康條款轉移給另一間保險公司。萬一這些保單未能轉移，而所引致的申索須由保障基金賠償時，人壽保單的賠償會以每份保單計算，而附加的意外及健康條款的賠償則會以每宗申索計算，直至附加的意外及健康條款期滿失效為止。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 除了為取得保障基金的最大保障，保單持有人可根據他們個人的考慮或其他財務策劃理由，自行決定向保險公司購買多份個人人壽保單。因此，由以“每份保單”轉為以“每名受保人”作為賠償基準的做法並不恰當。 • 另一方面，我們注意到，僱主通常為其僱員購買單一的團體人壽保單。就此類保單而言，如賠償基準以“每份保單”計算，則在有多人身故的事故中，每名申索人可獲得的賠償額便會相

事項	所收到的意見	當局的回應
	<p>非人壽計劃</p> <ul style="list-style-type: none"> 部分回應者指出，如賠償以“每宗申索”計算，保單持有人可能會提出多次申索，令累計的賠償金額超逾保單上限。 	<p>對較少。考慮到若該類保單以“每名受保人”作為賠償基準，而受保障基金保障的團體人壽保單(即只是由中小企而非大型企業購買的保單)的數目相對較少，對保障基金造成的財務影響並不顯著，我們建議保障基金應以“每名受保人”作為團體人壽保單的賠償基準。</p> <ul style="list-style-type: none"> 雖然賠償以“每宗申索”計算，但保障基金在決定賠償額時，會先根據保單的條款評估申索額(即不超過保單上限)，而保障基金就每宗申索所發放的賠償亦將會受港幣 100 萬元的賠償限額所限制。 至於捆綁式的保險產品，例如旅遊保險及家庭傭工保險，每份保單涉及多項保險風險因素。由於保險公司在處理該類保單所引致的申索時，會以“每宗申索”計算，而保單亦會就各項風險因素訂明不同的賠償限額(例如旅遊保單會分別就遺失行李及身故事件訂明不同

事項	所收到的意見	當局的回應
		<p>的賠償限額)，因此，我們認為這類捆绑式保單應保留以“每宗申索”作為賠償基準。</p>
<p>人壽保單和有保證續保條款的意外及健康保單的轉移</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 回應者普遍不反對在有保險公司無力償債時，將人壽保單和有保證續保條款的意外及健康保單轉移給另一間保險公司的建議。 ● 一名回應者建議，為促成保單轉移而支付的金額上限，應增加至每份保單港幣 300 萬元。 ● 一些回應者建議當局應- <ul style="list-style-type: none"> (a) 提供更多資料，以協助保單持有人決定作出終止保單，還是接受將保單轉移至另一間保險公司的決定； (b) 就保單轉移機制提供更多資料，包括選擇可接收轉移保單的有償債能力保險公司的標準，以及發放促成保單轉移的款項的情況及 	<ul style="list-style-type: none"> ● 意見備悉，我們會落實此項建議。 ● 由於為促成保單轉移而發放的款項屬另一種賠償形式，我們認為其上限應與保障基金的賠償限額(即每份保單港幣 100 萬元)相同。 ● 在出現保險公司無力償債的情況時，保障基金及清盤人會向保單持有人提供有關資料。

事項	所收到的意見	當局的回應
	<p>條件等。</p> <ul style="list-style-type: none"> 數名回應者認為，建議的保單轉移機制會涉及高昂的行政費用。 	<ul style="list-style-type: none"> 我們根據精算顧問的評估而制訂的諮詢建議當中已考慮到轉移保單時可能涉及的行政費用。在有保險公司無力償債時，由保障基金促成將人壽及有保證續保條款的意外及健康的保單轉移至代替的保險公司，令保單繼續有效，是最符合保單持有人利益的做法。原因是保單持有人年齡增長及健康或財政狀況可能有變，提早終止保單可能會令保單持有人在投購替代保單時較為吃虧。
<p>為非人壽保單提供延續保障，直至保單合約期滿失效為止</p>	<ul style="list-style-type: none"> 對於保障基金為非人壽保單提供延續保障，直至保單合約期滿失效為止的建議，部分回應者有所保留。他們認為有關建議會導致高昂的清盤費用，最終更會侵蝕無力償債保險公司的剩餘資產。他們指出，其他海外地區甚少作出這種安排。 部分回應者建議應只為非人壽保單提供保障，直至保險公司無力償債當天為止，原因如下- 	<ul style="list-style-type: none"> 在制訂諮詢建議時，我們已經考慮以下因素- <ul style="list-style-type: none"> (a) 在非人壽保單合約期滿失效前終止保單，會令保單持有人蒙受損失，並使他們在購得替代的保單前失去保障。除非保障基金於截止日期時會向保單持有人退還保單尚餘有效期的保費，否則不應

事項	所收到的意見	當局的回應
	<p>(a) 一些非人壽保單的保障期超過 12 個月。有回應者更建議，在無力償債事件發生後的某段期間內(例如三或 12 個月內)應終止保單；</p> <p>(b) 保單持有人在市場上購買替代的保單會更為方便；及</p> <p>(c) 一般來說，管理保單或向保單持有人發出撤銷通知書，是清盤人而非保障基金的責任。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 數名回應者建議，在出現保險公司無力償債的情況時，長期(即保障期超過一年)的非人壽保單和按月自動續保的意外及家居保單應轉移至另一間保險公司。 	<p>考慮這項建議。</p> <p>(b) 然而，向保單持有人退還保單尚餘有效期的保費有下列的影響：</p> <p>(i) 顧問公司精算模型的評估結果顯示，非人壽計劃初期預定的基金額將會倍增，令徵費率大幅上升。</p> <p>(ii) 保障基金須在短時間內應付大量現金支出。</p> <p>(iii) 退還保費程序會涉及大量行政工作及成本。</p> <p>(c) 把非人壽保單轉移至另一間保險公司並不符合成本效益，因非人壽保單合約通常於一年或少於一年內期滿，而一般而言會在清盤程序完滿成之前已期滿</p>

事項	所收到的意見	當局的回應
		<p>失效。</p> <p>(d) 諮詢建議是把有保證續保條款的健康保單轉移至另一間保險公司。由於保單持有人年齡增長及健康或財政狀況可能有變，提早終止保單可能會令保單持有人在投購替代保單時較為吃虧。</p> <p>(e) 海外地區的做法各有不同。加拿大和日本的計劃會保障在一段期限內的申索，並向保單持有人退還(全數或部分)尚餘有效期的保費。新加坡的計劃則保障在保險公司無力償債後 30 天內的申索。</p>
定期檢討賠償限額	<ul style="list-style-type: none"> 部分回應者建議，因應保險業的發展及當時的情況，保障基金應定期(例如每三至五年)檢討賠償限額是否足夠。 	<ul style="list-style-type: none"> 在諮詢文件中，我們建議定期檢討預定的基金金額及徵費率。我們亦有意因應保險業和經濟的發展情況，於保障基金運作數年後檢討賠償限額。

事項	所收到的意見	當局的回應
徵費機制		
漸進式徵費模式	<ul style="list-style-type: none"> 大多數回應者支持採用漸進式徵費模式。數名業界回應者則較支持採用事後徵費模式，以減低成本。 	<ul style="list-style-type: none"> 正如諮詢文件指出，我們曾研究三種徵費模式，即事前徵費模式、漸進式徵費模式及事後徵費模式。我們認為，漸進式徵費模式最切合實際，因為在漸進式徵費模式下所收取的徵費會較易負擔，不大會增加調高保費的壓力或影響業界持續發展。這種模式既能提供前期儲備，以應付日後所須承擔的部分負債，又能保留按實際需要而提高徵費率的彈性。事前徵費模式要預先扣起大筆徵費，因而會增加調高保費的壓力。事後徵費模式則可能需要非常高的徵費率，會影響保險公司的財政狀況，特別是無力償債事件如在經濟逆轉時出現，對保險公司來說會百上加斤。 考慮到主流意見，我們會落實採用漸進式徵費模式。
初期預定的基金金額	<p>非人壽計劃</p> <ul style="list-style-type: none"> 大多數回應者對初期預定的基金金額並無意見，而數名回應者對於建議的初期預定基金金額是否足夠有 	<ul style="list-style-type: none"> 根據精算顧問的評估，建議的港幣 100 萬元賠償限額將足以應付約 96% 非人壽保單所引致的全數申

事項	所收到的意見	當局的回應
	<p>所保留，因為單一事件可能會引致多宗申索，而且一旦發生災難性事件，基金金額便可能不敷應用。</p>	<p>索。顧問的精算評估結果顯示，港幣 7,500 萬元的預定基金金額足以應付同時出現多宗申索的情況。</p> <ul style="list-style-type: none"> 我們會按諮詢文件內的建議，把初期預定的基金金額定為港幣 7,500 萬元。將來我們會根據最新的假設和業界數據，定期檢討預定基金金額。
徵費	<p>初期徵費率</p> <ul style="list-style-type: none"> 回應者普遍對建議的徵費率並無異議。 <p>適用保費</p> <ul style="list-style-type: none"> 很多回應者認為，只應對受保障基金保障的保單徵費，即剔除不會受惠於保障基金的保單(例如非中小企持有的保單)。 數名回應者認為應就已繳足保費的保單，訂定清晰的計算徵費方法。 	<ul style="list-style-type: none"> 意見備悉。我們會按諮詢文件內的建議，把人壽計劃和非人壽計劃的徵費率定為適用保費的 0.07%。 我們原則上不反對此項提議，但必須有有效的方法，評估和核實不受保障基金保障的保單所涉及的保費金額。如果業界能就這方面提出建議，我們會作出考慮。 對於在保障基金設立時已繳足保費和仍然有效的保單，我們建議保障基金提供保障，而不會追收徵費。由於這類保單所佔的比例會在基金累積期間逐漸減少，故

事項	所收到的意見	當局的回應
	<p>徵費上限</p> <ul style="list-style-type: none"> 數名回應者認為，應就投保額／保費高於港幣 100 萬元的保單設定徵費上限，以避免出現不公平的情況。 兩名回應者認為，政府在釐定保障基金的徵費率時，亦應考慮獨立保險業監管局成立後擬收取的徵費，並顧及兩者對業界的影響。 	<p>影響輕微。</p> <ul style="list-style-type: none"> 根據業界的數據，超過保障基金港幣 100 萬元擬議賠償限額的人壽保單申索少於 1%，而非人壽保單的申索則難以估計。在設立保障基金並根據得實際數據以作評估前，並沒有任何客觀的標準以釐定合適的徵費上限。 我們亦注意到設定徵費上限的做法在海外的賠償計劃並不常見。 經考慮上述因素後，我們認為在保障基金設立初期，無需亦不宜就徵費加設上限。我們在諮詢文件內建議，在保障基金設立後，對預定的基金金額進行檢討時，會一併檢討徵費率。 獨立保險業監管局和保障基金的總徵費率為保費的 0.17% (當中 0.1% 是獨立保險業監管局的擬議徵費，0.07% 是保障基金的擬議徵費)，水平屬於溫和。再者，保障基金的徵費率已較其他本地和海外地區的賠償計劃為低。

事項	所收到的意見	當局的回應
		徵費對業界的財政影響應該有限。
提高徵費率	<ul style="list-style-type: none"> ● 對於一旦有保險公司無力償債，保障基金可提高徵費率的建議，大多數回應者並無意見。 ● 部分回應者關注到徵費率加幅不明，對保險公司和保單持有人可能構成壓力。當中部分人建議就提高徵費率加設上限。 ● 數名回應者認為應設立一套為業界所接受的具體機制，以確定在甚麼情況下啟動提高徵費率和釐定徵費加幅。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 我們會以附屬法例形式，在法例中訂明徵費率加幅。因此，日後提高徵費率，須獲得立法會通過。我們相信任何提高徵費率的建議，都必須切合當時的實際情況，且不會窒礙市場的發展。 ● 在設立保障基金並根據實際數據以作評估前，並沒有任何客觀的標準以釐定合適的徵費率上限。 ● 我們建議，在保障基金設立後，對預定的基金金額進行檢討時，一併檢討徵費率，而不是在這早期階段隨意就徵費率加設上限。
按風險釐定徵費	<ul style="list-style-type: none"> ● 部分回應者認為應按風險水平收取徵費，以免要管理良好、作風穩健的保險公司補貼經營不善的保險公司。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 保險業監理處將會就引入風險為本資本制度以規管保險業界進行顧問研究。待實施風險為本資本制度後，我們會檢討保障基金的徵費機制。

事項	所收到的意見	當局的回應
<p>債權人向無力償債保險公司申索資產的優先次序</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 對於債權人向無力償債保險公司申索資產的優先次序，大多數回應者並無意見。 ● 部分回應者提出，如保障基金按建議享有債權人優先申索權，便會與目前屬普通、非優先債權人的香港汽車保險局和保險公司(僱員補償)無力償債管理局的申索次序不一致，令上述兩個機構向無力償債保險公司申索資產時，較為吃虧。另有數名業界回應者建議保障基金不應享有債權人優先申索權。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 我們會落實諮詢建議，即保障基金將與《公司條例》第 265 條所指明的兩類債權人(即僱員補償援助基金及未獲保障基金賠償的所有其他直接保險申索)享有同等申索次序。 ● 目前，根據《公司條例》第 265 條，香港汽車保險局和保險公司(僱員補償)無力償債管理局屬普通債權人。由於香港汽車保險局和保險公司(僱員補償)無力償債管理局的宗旨也是在保險公司無力償債的情況下，為保單持有人提供保障，我們會研究可否調高兩項補償計劃的申索次序，與保障基金看齊。 ● 建議的保障基金債權人申索權與海外的做法一致。我們認為把保障基金的申索次序降低至等同普通債權人的申索次序並不恰當。精算顧問的評估顯示，這樣做會令融資成本上升，以及資

⁴ 根據顧問的估計，假設保障基金的申索次序降低至等同普通債權人的申索次序，人壽計劃及非人壽計劃的初期預定基金金額須分別提高至港幣 41.6 億元及港幣 1.561 億元，而徵費率則須相應大幅提高至 0.24% 及 0.146%。

事項	所收到的意見	當局的回應
		產收回率大幅下降，以致保障基金的預定基金金額及徵費率須大幅提高 ⁴ 。
管治安排及相關事宜		
透過立法設立保障基金	<ul style="list-style-type: none"> 對於透過立法設立保障基金，所有回應者均表示同意或並無意見。 	<ul style="list-style-type: none"> 意見備悉。我們會着手擬備設立保障基金的賦權法例。
保障基金管理委員會的架構	<ul style="list-style-type: none"> 大多數回應者並不反對建議的保障基金管理委員會架構(即包括保險、金融、會計、法律及消費者事務等界別的資深專業人員，以及政府代表成為當然成員)。 部分回應者建議應限制政府參與(因為保障基金由業界資助)，而保障基金管理委員會應有保險公司及／或保險中介人的代表。 	<ul style="list-style-type: none"> 在將來設立保障基金，委任保障基金管理委員會和其轄下兩個業界委員會的時候，我們會顧及引進合適的業界知識和經驗的需要，但有關任命不應產生觀感上或實際上的利益衝突。我們相信保障基金管理委員會應重視業界參與，確保保障計劃能隨著市場發展。 我們會確保保障基金管理委員會的成員組合有均衡的代表性，以便有效地發揮其職能。

事項	所收到的意見	當局的回應
保障基金管理委員會的職能和權力	<ul style="list-style-type: none"> ● 部分回應者補充指，保障基金管理委員會應- <ul style="list-style-type: none"> (a) 與保險業監督合作建立預警系統； (b) 成立專責小組或模擬進行發放賠償的程序，以便熟習有關安排； (c) 向保單持有人提供指引及教育公眾；以及 (d) 有權批准該法定組織的架構和開支。 ● 部分回應者補充指，保障基金管理委員會應： <ul style="list-style-type: none"> (a) 明確區別本身與清盤人的職責；及 (b) 與香港汽車保險局和保險公司(僱員補償)無力償債管理局一樣，有權評估申索及按保單條款尋求和解。 ● 數名回應者指出，保障基金管理委員會應受操守準則約束，並 	<ul style="list-style-type: none"> ● 意見備悉。我們會在擬定保障基金的運作細節時，考慮有關意見。 ● 在清盤過程中，保障基金的主要角色是與(臨時)清盤人緊密合作，以管理申索個案、發放賠償，以及確保適當地運用保障基金的款項。清盤人會負責處理申索，並把結果通知保障基金，以便發放賠償。保障基金不會取代清盤人處理有關職責。 ● 保障基金在釐定賠償金額時，會先根據保單條款評估申索額，而保障基金的賠償亦將會受港幣 100 萬元的賠償限額所限制。 ● 意見備悉。我們會注重確保保障基金的公司管治的方法，並參

事項	所收到的意見	當局的回應
	<p>秉持獨立持平的宗旨行事。</p>	<p>考其他法定賠償基金(例如存款保障計劃)的做法。</p>
<p>投資指引</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 部分回應者建議，應聽取專家意見，訂立投資政策和設立投資委員會，務求作出審慎明智的投資；不過，他們亦指出過多的限制或會減低投資回報。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 意見備悉。保障基金的賦權法例會要求保障基金審慎地執行其職能。我們會參考其他法定賠償基金(例如存款保障計劃)的做法。
<p>日常運作</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 對於保障基金應維持精簡的架構及靈活地按需要增聘人手的建議，大多數回應者表示贊成或無意見。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 意見備悉。我們會按照諮詢建議設立保障基金。
<p>上訴機制</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 對於建議的上訴機制，大多數回應者表示贊成或無意見。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 意見備悉。我們會按照諮詢建議設立保障基金。