

二零一八年三月五日
討論文件

立法會財經事務委員會

《保單持有人保障計劃條例草案》

目的

本文件向委員簡介《保單持有人保障計劃條例草案》(“《條例草案》”)的主要立法建議。《條例草案》旨在設立保單持有人保障計劃(“保障計劃”),在保險公司一旦無力償債時,為保單持有人提供賠償或確保保險合約可延續承保,以保障保單持有人的利益。

背景

2. 香港現時設有賠償計劃,為第三者汽車申索(“汽車保單”)¹和僱員因工受傷申索(“僱員補償保單”)²的非人壽保單提供賠償。根據法例,這類保單都是強制性的。

3. 雖然香港的監管制度非常健全,在過去二十年只有幾間小型非人壽保險公司無力償債,但二零零八年爆發的全球金融危機,突顯有需要設立更全面的賠償基金,以保障保單持有人,加強他們對保險市場的信心。二零一零年,當時的保險業監理處委託顧問公司進行精算研究,評估擬設保障計劃的最適當徵費率、預定的基金金額上限及其他細節安排。政府在二零一一年六月完成就有關建議的公眾諮詢,並於二零一二年二月向本委員會簡述諮詢總結。

¹ 汽車保單的無力償債保障,由香港汽車保險局管理的無償付能力賠償基金計劃提供。

² 僱員補償保單的無力償債保障,由保險公司(僱員補償)無力償債管理局管理的保險公司(僱員補償)無力償債計劃提供。

4. 公眾、業界和立法會普遍支持設立保障計劃，並贊同保障計劃的主要建議特點。根據諮詢總結，我們一直與業界和相關持分者一同合作處理各項技術問題和就建議作出仔細修訂。下文各段闡述主要立法建議。

主要立法建議

目的和指導原則

5. 我們按照以下目的和指導原則，制訂保障計劃的立法建議：

- (a) 保障計劃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，取得合理平衡；
- (b) 保障計劃在提高市場的穩定性之餘，應同時盡量減少道德風險；
- (c) 保障計劃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；並設立一套健全的制度，以收取、保管、投資和管理保障計劃的徵費供款；以及
- (d) 設立保障計劃不應對保險業監管局（“保監局”）根據《保險業條例》（第 41 章）而制定的規管標準及要求有任何負面的影響。

保障計劃的管治和行政事宜

6. 我們建議成立名為保單持有人保障委員會（“委員會”）的法定組織，負責管理保障計劃。委員會成員包括保監局和財經事務及庫務局的代表，以及保險、金融、會計、法律和消費者事務等界別的資深專業人員。基於成本效益和運營效率，我們建議保監局應為委員會提供行政支援。

保障計劃的成員

7. 除非獲得委員會豁免，否則所有獲授權保險公司均須成為保障計劃的成員(“計劃成員”)，但只獲授權經營再保險業務的保險公司、專屬自保保險公司和未獲授權經營任何受保障保單的業務(有關受保障保單的定義，詳見第8段)的保險公司則除外。境外註冊保險公司可申請豁免參與保障計劃，如(i)它在香港承保的受保障保單已受海外類似計劃的保障；以及(ii)該海外計劃對保單的保障範圍和程度，不低於保障計劃對保單的保障。

保障範圍

8. 合資格受保障計劃保障的保單持有人包括個人、中小型企業(“中小企”)及業主立案法團。受保障計劃保障的保單，須屬合資格保單持有人持有並由計劃成員承保的有效保單(非再保險業務)，但不包括退休計劃、汽車保單及僱員補償保單。考慮到中小企一般購買的保單種類，我們進一步建議微調建議，航空及海運保險以及某些離岸風險³，將不包括在保障範圍內。

徵費機制

9. 保障計劃下設兩項獨立基金，即人壽基金和非人壽基金(“基金”)，分別為人壽(長期)保單和非人壽(一般)保單的保單持有人提供安全網。人壽基金和非人壽基金的初期預定金額上限分別為12億元和7,500萬元，預計約在15年內逐步達到預定的基金金額上限。我們會在保障計劃開始運作後，檢討有關預定金額上限。

10. 為建立基金，計劃成員須繳付受保障保單所得保費的0.07%作為徵費。兩項基金不會互相補貼。保險公司一旦無力償債而基金又不足以應付所有負債，有可能收取額外徵費，而額外徵費率的水平須獲立法會批准。考慮到其他地區的做法，以及需要讓保險公司在規劃財務時

³ 建議除旅遊、意外及健康以及貨運保單外，保障計劃將不包括其他離岸風險。

更具確定性，我們進一步建議在保障計劃設立初期，把額外徵費率上限訂為 1%。

指明事件

11. “指明事件”是指發生時會觸發動用基金的事件。我們建議把“指明事件”定義為：

(a) 計劃成員已展開清盤程序(即呈交清盤呈請時)⁴；

以及

(b) 如符合(a)項所述條件，保監局在諮詢財政司司長後，可向委員會送達書面通知，述明其認為應動用保障基金的決定。

人壽保單和有保證續保條款的意外及健康保單

12. 就人壽保單而言，一旦發生指明事件，首要工作是確保合約可延續承保，因為人壽保單如提早兌現或退保，則保單持有人或會蒙受重大損失。至於有保證續保條款的意外及健康保單，首要工作也是確保可延續承保，因為基於保單持有人年齡增長或健康狀況轉變等因素，他們在投購替代保單時可能較為吃虧，而且這類續保保證的成本通常已反映在原來保單的保費上。一如諮詢建議所載，基金可支付款項，資助將全部或部分上述保單，由無力償債的計劃成員轉移至另一保險公司。萬一保單未能安排轉移至商業保險公司，我們進一步建議會將有關保單轉移至特殊目的保險公司(就特殊目的保險公司的詳情見第 14 段)，並延續承保直至期滿為止。如保單因任何原因被提早終止(保單持有人自行退保除外)，委員會或會向保單持有人發放特惠金，但委員會就有關決定保留完全酌情權。

⁴ 保險公司可根據《公司(清盤及雜項條文)條例》(第 32 章)以普通公司的身分清盤，但須符合《保險業條例》的條文。

13. 現時，《保險業條例》訂有條文處理保險公司無力償債的情況。具體而言，《保險業條例》第 46(2)條訂明，法庭委任的清盤人須繼續經營無力償債的保險公司的長期業務，目的是將該業務作為正營運中的事業而轉讓給另一保險公司。該條例第 46(5)條又訂明，在經營長期業務的過程中，法庭可在符合其認為適合的條款和條件下，減少有關保險公司的保險合約的數額。此外，法庭可應清盤人的申請，批准把長期業務轉讓給另一保險公司(該條例第 46(7)條)。在作出清盤令前，法庭可委任臨時清盤人⁵。

14. 在這現有機制的基礎上，我們建議修訂《保險業條例》，除長期業務外，清盤人亦有責任及權力繼續經營無力償債保險公司有保證續保條款的意外及健康保單的一般業務，以期將該等業務作為正營運中的事業而轉讓給另一保險公司。一如上文所述，我們進一步建議，委員會可成立特殊目的保險公司，以備一旦未能找到商業買方時，該保險公司可接管有關保單。為在上述過程中向保單持有人提供進一步保障，我們提議修改建議，讓委員會能以下列方式運用基金：

- (a) 在保單尚未轉移給另一保險公司或特殊目的保險公司時，作出賠償或向清盤人作出承諾，以確保在合理切實可行的情況下，盡快處理就保單持有人已到期應付的保險索償和利益；
- (b) 如法院命令減少保險合約的數額，會向合資格的保單持有人，就其或有索償和利益⁶，提供保證補貼，保證補貼是按原來合約金額以第 16 段保障計劃的賠償公式計算的金額，超出經減額合約所得金額的差額。保證補貼會提供至保單期滿為止；
- (c) 支付一筆過款項以促成保單轉移；

⁵ 《公司(清盤及雜項條文)條例》(第 32 章)第 193(1)條。

⁶ 或有索償和利益指在轉移後出現的索償和利益。

- (d) 為特殊目的保險公司提供營運經費，以延續承保該等保單直至期滿；及／或
- (e) 如保單未能轉移給另一保險公司或特殊目的保險公司而須被終止，向合資格的保單持有人發放特惠金⁷。

除第14(c)段的項目外，上述項目須符合下文第16段所闡釋的“適用限額”。

非人壽保單(有保證續保條款的意外及健康保單除外)

15. 非人壽保單方面，按照我們原來的諮詢建議，保障計劃會為所有這類保單提供延續保障，直至保單期滿失效為止。考慮到其他地區的做法和市場上會有替代的保障計劃，我們提議稍為修訂建議，委員會會在指明事件發生後 60 天或保單期滿失效期內(以較早者為準)，提供賠償(例如索償)，上限為第 17 段所解釋的適用限額。在延續保障期完結後，委員會會向保單持有人退還這類保單尚餘有效期的保費，以便保單持有人購買替代的保單。

“適用限額”及退還尚餘有效期的保費

16. 就受保障人壽保單，視乎有關保單的條款，我們建議賠償金額(例如索償、年金及退保價值)為首 10 萬元的 100%，加餘額的 80%⁸。按每份保單計算，相關賠償、保證補貼和特惠金(如有的話)的總金額，以不超過 100 萬元為限。就團體保單而言，此計算方式以每名受保人計算。然而，就人壽保單附加的意外及健康條款，則會視作獨立保單處理，賠償限額以每宗申索計算。

⁷ 發放特惠金的目的旨在協助合資格保單持有人向另一間保險公司投購利益相若的替代保單。委員會有完全酌情權釐定特惠金的數額，考慮的因素包括合資格人士的保費差額。

⁸ 該計算方式適用於以下總額：(i)已到期應付的保險索償和利益；以及(ii)就或有索償和利益的保證補貼。

17. 至於受保障非人壽保單(例如家庭財產保險)，視乎有關保單的條款，我們建議賠償金額(例如索償)亦為首10萬元的100%，加餘額的80%⁸，每宗申索的賠償以100萬元為限。如某宗投保事件涉及多項申索，上限會以每宗投保事件計算。尚餘有效期的保費會退還給投保人。

資產追討機制

18. 一如諮詢建議所述，委員會將就其所作的任何賠償和退還尚餘有效期的保費，取代保單持有人在受保障保單下與無力償債計劃成員之間享有的一切權利及補救。委員會亦可透過代位權，在普通債權人和保單持有人餘下申索(即保障計劃基金未有支付的索償)之先，優先從無力償債保險公司的資產中追討索償。我們會成立名為保單持有人保障上訴審裁處的獨立上訴委員會，覆檢委員會的指明決定。

未來路向

19. 我們現正與保監局和律政司準備設立保障計劃的賦權法例，並會在過程中繼續與有關持分者保持溝通。我們的目標是在二零一八至一九立法年度，將《條例草案》提交立法會。

財經事務及庫務局
保險業監管局
二零一八年二月