



選定地方的 保單持有人保障計劃

IN08/17-18

1. 引言

1.1 在香港，《保險業條例》(第 41 章)對獲授權的保險公司作審慎規管，以確保這些公司財政穩健。儘管如此，保險公司無力償債的可能性仍然無法完全排除。目前，如保險公司無力償債，本港設有的賠償計劃只適用於僱員因工受傷的補償保險及汽車第三者保險此兩類屬非人壽保險的申索。¹ 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。² 然而，許多已發展經濟體在審慎規管以外，均已設立保單持有人賠償基金，為保單持有人提供安全網，一旦保險公司無力償債亦可受到保障。

1.2 在上述背景下，社會上曾討論在香港設立保單持有人賠償基金，以更有效保障保單持有人的利益、在保險公司無力償債時維持市場穩定，並且加強公眾的信心和保險業的競爭力。事實上，政府早於 2011 年便已提出設立保單持有人保障計劃("保障計劃")的綱領，就保障範圍、賠償水平及徵費模式等細節諮詢公眾。³ 財經事務及庫務局已於 2012 年 1 月公布諮詢總結及保障計劃的建議。政府隨後着手為設立保障計劃擬備賦權法例。

¹ 保險公司(僱員補償)無力償債管理局負責管理一項無力償還債務基金，該基金承擔在 2004 年 4 月 1 日或之後就從事僱員補償業務而又無力償債的保險公司有關的債務責任。與之類似，香港汽車保險局亦設立了一項無力償債基金，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，該基金會向有關的傷者作出賠償。

² 儘管如此，《公司(清盤及雜項條文)條例》(第 32 章)及《保險業條例》(第 41 章)已載有特定條文，處理保險公司無力償債的情況。就無力償債的非人壽保險公司而言，根據《公司(清盤及雜項條文)條例》，保單持有人對於該保險公司的剩餘資產享有優先申索權。就無力償債的人壽保險公司而言，《保險業條例》已訂明如何處理這些公司的長期業務基金下的資產，並規定這些公司在清盤期間須由清盤人繼續經營壽險業務。請參閱 *Financial Services and the Treasury Bureau (2011)*。

³ 在諮詢文件中，該計劃稱作保單持有人保障基金。根據政府的最新資料，該計劃現稱為保單持有人保障計劃。請參閱 *Financial Services and the Treasury Bureau (2011)* 及 (2018)。

1.3 在財經事務委員會將於 2018 年 3 月 5 日舉行的會議上，政府將會向事務委員會委員簡介在香港設立保障計劃的立法建議。為方便委員進行討論，本資料摘要旨在(a)概述香港就有關保障計劃的發展情況；以及(b)研究海外的保單持有人賠償基金的主要特點，並以新加坡(作為區域金融中心)及英國(作為全球保險中心)的例子作為參考。

2. 香港的擬議保單持有人保障計劃

2.1 在香港設立保障計劃的提議始於 2000 年代初。早於 2002 年，政府已委託顧問公司就設立保障計劃的可行性進行研究，其後於 2003 年至 2004 年期間進行公眾諮詢。不過，公眾當時意見紛紜，部分人士支持有關建議，但部分其他人士(尤其是保險業界人士)則憂慮有關建議可能帶來的道德風險問題⁴及其對保費構成的影響。據政府所述，政府當時一直與業界持份者保持對話，以期紓解業界的疑慮。經過多番討論及商議後，香港保險業聯會原則上同意探討設立一個緊急基金，在保險公司無力償債時為保單持有人提供保障。

2.2 政府其後聯同香港保險業聯會就保障計劃制訂概念綱領。當局於 2009 年 7 月 6 日向財經事務委員會簡介上述綱領時，委員普遍支持設立保障計劃。政府隨後委託顧問公司進行精算研究，以評估推行擬議的保障計劃的各項細節，包括最適當的徵費率和預定的基金金額，並於 2011 年進行公眾諮詢。

擬議保障計劃的公眾諮詢

2.3 據諮詢文件⁵所述，擬議的保障計劃包括兩項獨立的基金，即(a)人壽基金及(b)非人壽基金。⁶人壽基金涵蓋所有在香港直接承保的人壽保單，包括定期壽險保單、終身壽險保單、年金保單、投資相連保險保單及為永久傷殘投購的保單。非人壽

⁴ 在保障計劃推出後，保險公司的定價及投資策略或會更加進取，因而增加保險公司無力償債的可能性。

⁵ 請參閱 Financial Services and the Treasury Bureau (2011)。

⁶ 在諮詢文件中，該兩項獨立基金分別稱作人壽計劃及非人壽計劃。根據政府的最新資料，該兩項基金現稱為人壽基金及非人壽基金。請參閱 Financial Services and the Treasury Bureau (2011)及(2018)。

基金涵蓋所有在香港直接承保的非人壽保單，例如意外及健康保險保單、家居保險保單及旅遊保險保單。僱員補償保險及汽車第三者保險申索已受其他現有計劃保障，因此不包括在內。⁷

2.4 擬議的保障計劃的主要特點如下：

- (a) **保單持有人的涵蓋範圍**：保障計劃將會涵蓋自然人、中小型企業("中小企")⁸ 和大廈業主立案法團。中小企被納入是由於其在投保時的利益保障及風險管理方面的能力一般不及大型企業。⁹ 大廈業主立案法團自2011年起須遵守投購第三者風險保單的法定規定，因此亦納入涵蓋範圍；
- (b) **保險公司的參與**：所有獲授權直接經營人壽及非人壽業務的保險公司均須按法例規定參與保障計劃。在其他司法管轄區註冊成立的保險公司若已受類似的保障計劃所保障，可能獲得豁免。不過，獲豁免與否須由保障計劃的管理組織按個別情況考慮和批准。再保險公司及專屬自保保險公司¹⁰ 則無須參與；
- (c) **賠償限額**：當局建議訂定賠償限額，以求在保障計劃的成本與效益之間取得平衡，以及把道德風險(即保險公司在推行保障計劃後或會在定價及投資策略方面更加進取)減至最低。**擬議的賠償限額為申索額首 10 萬港元的 100%，加餘額的 80%，而可獲得的賠償總額最高為 100 萬港元。**據諮詢文件所述，保單的申索如達 122.5 萬港元，賠償額將達到 100 萬港元的上限。¹¹ **人壽保險的賠償限額以每份保單計算(就團體保單而言，賠償則以每名受保人計算)；而非人壽保險的賠償限額則以每宗申索計算。**

⁷ 請參閱附註 1。

⁸ 在諮詢文件中，就保障計劃而言，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。

⁹ 當局建議，中小企在購買保險或續保時須自行作出申報，保險公司便無須核實保單持有人是否屬中小企，從而盡量減低保險公司所承擔的行政成本。

¹⁰ 再保險公司的業務為承保其他保險公司的風險，而專屬自保保險公司則透過進行保險業務，承保其母公司和相關公司的風險。

¹¹ 計算方法為： $(100,000 \text{ 港元} \times 100\%) + (1,225,000 \text{ 港元} - 100,000 \text{ 港元}) \times 80\% = 100 \text{ 萬港元}$ 。

擬議的徵費安排

2.5 政府在諮詢文件中建議採用漸進式徵費模式。這個模式會先行透過收取較溫和的保費徵費，達到初期預定的基金金額，而一旦出現保險公司無力償債的情況，則可視乎需要提高徵費。根據顧問公司所進行的精算研究，人壽基金初期預定的基金金額應為 12 億港元，非人壽基金則應為 7,500 萬港元，預期可在 15 年內達至此金額水平。基於此研究結果，這兩個基金的初期徵費率應訂為適用保費的 0.07%，由保險公司供款。當局建議，徵費率連同預定的基金金額將在保障計劃實施後作出檢討。

2.6 遇有保險公司無力償債時，保障計劃下的基金便會動用，以應付有關保險公司的負債。若資金不足以應付所有負債，尤其當保障計劃仍處於累積儲備的階段，保障計劃可向第三方借款(例如向商業貸款機構借款，並由政府作擔保)，以墊付流動資金不足之數；其後，保障計劃可提高徵費率。此外，當局亦建議設立資產追討機制，讓保障計劃取代保單持有人，就其已向保單持有人作出賠償的申索，從相關保險公司的資產討回有關款項。

建議的行政及管治安排

2.7 保障計劃將透過立法設立，並在"保單持有人保障委員會"¹²("保障委員會")這個獨立組織的監督下運作，而其職能和權力將在法例中清楚界定。保障委員會將須為人壽基金及非人壽基金擬備和發表周年報告，而周年財政預算應提交財政司司長審批。保障委員會在把保障計劃的款項作投資時亦須審慎行事。至於對保障計劃帳目的審核，當局建議賦權財政司司長委任審計署署長或外聘審計師進行這方面的工作。

財經事務委員會在 2011 年及 2012 年所作的討論

2.8 財經事務委員會曾分別於 2011 年 4 月 4 日及 2012 年 2 月 6 日舉行的會議上討論設立保障計劃的建議。委員在上述會議上問及釐定初期預定的基金金額時所採用的方法和各種假設情況。亦有委員關注到，如按**固定比率收取徵費**，保障計劃的積存儲備金

¹² 在諮詢文件中，該委員會稱作"保障基金管理委員會"。根據政府的最新資料，該委員會現稱"保單持有人保障委員會"。請參閱 Financial Services and the Treasury Bureau (2011)及(2018)。

或會遠高於預定金額。政府回應時表示，在保障計劃的儲備達到預定基金金額水平時，當局會因應當時的市況靈活檢討徵費。

2.9 此外，有委員詢問當局會否**訂立機制**，在保險公司無力償債而動用保障計劃支付大筆賠償款項後，**對徵費率作出修訂**。政府回應時表示，當局現在難以預計屆時有何修訂徵費的安排，因為當中涉及多項無法估計的因素，例如保障計劃屆時的金額、所須賠償的款額，以及無力償債公司所餘資產的價值。政府表示，如出現資金不足情況，保障委員會可向政府或商業機構借貸以支付賠償。倘若需要採取有關措施，將會諮詢立法會。

2.10 另有部分委員擔心**保險公司因保障計劃的推出而須承擔的額外成本，最終會轉嫁到保單持有人身上**；此外，**管理保障計劃或涉及高昂成本**。政府回應時表示，保障委員會只會聘請一小隊專業人員管理保障計劃。遇有保險公司無力償債時，該委員會或會聘請顧問或臨時專業人員處理賠償事宜。

2.11 部分委員亦詢問在**保險公司無力償債的情況下提早終止保單的安排**。政府向委員簡述，就人壽保單或訂有保證續保條款的意外及健康保單而言，有關的保單會獲安排轉移至另一間保險公司。如保單未能轉移而須予終止，受影響的保單持有人會獲發保單的現金／帳戶價值和已宣布的紅利，並可能會獲保障計劃支付一筆"特惠金"，以便保單持有人能在市場上投購另一份相若的保單，相關總賠償上限為 100 萬港元。此外，有委員就保障計劃的管治安排表達意見，認為審計署署長應獲賦權隨時審核保障基金的帳目，而無須獲財政司司長委任。¹³

最新發展

2.12 根據政府的最新資料，當局對有關保障計劃作出多項新增建議。例如建議就因保險公司無力償債而需收取額外徵費增設上限，使保險公司有更大的確定性；就非人壽保單而言，建議對賠償申索施加時限，限期為在觸發保障計劃後的 60 天；以及建議保障委員會可設立特殊目的保險公司，在一旦有保險公司無力償債但未能確保有商業買家可收購有關保單時，該特殊目的保險公司可接手管理。¹⁴

¹³ 請參閱 Legislative Council Secretariat (2011b)及 Legislative Council Secretariat (2012)。

¹⁴ 詳情請參閱 Financial Services and the Treasury Bureau (2018)。

3. 新加坡

3.1 新加坡的保單持有人賠償基金名為保單持有人保障計劃 (Policy Owners' Protection Scheme)("新加坡保障基金計劃")。該計劃最初於 1986 年根據《保險法令》(Insurance Act)引入，多年來經過多次檢討及更新。在 2011 年，《保險法令》下的條文被廢除，並在新制定的《存款保險及投保人保障計劃法令》(Deposit Insurance and Policy Owners' Protection Schemes Act)下加入新條文。

3.2 新加坡保障基金計劃由新加坡存款保險有限公司 (Singapore Deposit Insurance Corporation) 管理，該計劃由兩種基金組成，分別名為**保單持有人保障終身基金 (Policy Owners' Protection Life Fund)("終身基金")**及**保單持有人保障一般基金 ("一般基金")**。終身基金涵蓋所有人壽保險保單，例如個人／團體定期人壽保單、終身壽險保單，以及年金保單。¹⁵ 一般基金則涵蓋 (i) 個人旅遊保險保單；(ii) 個人汽車保險保單；(iii) 外籍家庭傭工保險保單；(iv) 個人財產(建築物及財物)保險保單；以及(v) 個人及團體意外和健康保險保單。值得注意的是，這些一般保險保單必須為新加坡保單，即有關保單承保在新加坡所產生的風險，或受保人是新加坡居民或其永久居所位於新加坡。¹⁶ 此外，一般基金亦涵蓋汽車及工傷賠償的強制性保險保單。

3.3 根據新加坡保障基金計劃，所有向新加坡金融管理局註冊，直接從事人壽業務或直接從事一般業務的保險公司均須參與計劃，但專屬自保保險公司、專門保險公司及專業再保險公司除外。新加坡保障基金計劃涵蓋個人及非個人的保單持有人(包括公司)，但不同種類的人壽保單的賠償限額各有不同，而一般保險保單的賠償則不設上限。有關的賠償限額、徵費安排、所收取的徵費水平、預定的基金金額，以及管治安排的主要特點詳載於下文各段。

¹⁵ 向非新加居民發出的保單亦包括在內，但不涵蓋在新加坡註冊從事直接保險業務公司的海外分公司所發出的保單。

¹⁶ 新加坡保單的定義載於《保險法令》附表 1。請參閱 Singapore Statutes Online (2011)。

賠償限額

3.4 根據新加坡保障基金計劃，不同種類的保單的賠償上限各有不同。舉例而言，就個人壽險保單及自願團體壽險保單來說，是**按每一受保生命及每間保險公司計算**，賠償額為合計保證保額的100%，並以500,000新加坡元(296萬港元)為上限，就保證退保總額而言(即提早終止保單可獲的金額)，賠償上限為100,000新加坡元(592,000港元)。¹⁷ 至於非自願投保的團體人壽保單¹⁸，則按**每份保單**的保額計算，賠償上限為100,000新加坡元(592,000港元)。若保證保額或保證退保額高於有關上限，則會採用一個保障比率釐定可獲的賠償額¹⁹。

3.5 就**一般保險保單**而言，**賠償不設上限**，因為這些保單通常就損失作出補償，而賠償則按實際引致的申索支付。²⁰ 不過，保單持有人的賠償保障時限為相關保險公司的清盤令發出後的30天。

¹⁷ 舉例而言，若保單持有人擁有某保險公司的3份人壽保險保單，而該持有人亦是上述保單的受保人，則該3份保單的保證保額的總賠償上限為500,000新加坡元(296萬港元)。

¹⁸ 根據《保險法令》，非自願投保的團體保險保單是指並非按任何受保人要求或其酌情決定而投購的團體人壽保單。

¹⁹ 舉例而言，對持有某保險公司兩份人壽保單(保單A及保單B)的受保人來說，若保單A的保證保額為400,000新加坡元(237萬港元)，而保單B的保證保額為200,000新加坡元(118萬港元)，則合計保證承保額為600,000新加坡元(355萬港元)。由於該款額高於500,000新加坡元(296萬港元)的上限，故須以保障比率來計算，即該比率為500,000新加坡元/600,000新加坡元 = 83.3%。按上述保障比率計算，保單A可獲的賠償額是400,000新加坡元 x 83.3% = 333,320新加坡元(197萬港元)，而保單B可獲的賠償額則為200,000新加坡元 x 83.3% = 166,600新加坡元(986,300港元)。請參閱 Singapore Deposit Insurance Corporation (undated)。

²⁰ 根據 Monetary Authority of Singapore (2017)，新加坡金融管理局計劃為若干種類的一般保險保單設定賠償上限，以免一般基金可能須承擔大額財產申索的風險，因而導致保險公司的徵費增加，變相令消費者支付較高的保費。建議設定的賠償上限，適用於個人汽車保險保單的自身財產損壞索償及個人財產(建築物及財物)保險的財產損壞索償，有關上限分別為50,000新加坡元(296,000港元)及300,000新加坡元(178萬港元)。

徵費安排

3.6 新加坡保障基金計劃的資金是由註冊保險公司以徵費形式供款。有關當局最初採用事後徵費方式(post-funding)，在有需要作賠償時才向保險公司徵費。為使制度更公平(即要求無力償債的保險公司在違約前作出供款)及盡快支付賠償金額，有關計劃自2011年起改為採用**事前徵費方式(pre-funding)**，²¹ 倘若所得資金仍不足以支付賠償額，便以**事後徵費**安排配合，而借貸亦可以是為賠償資金來源的另一選擇。²²

收取的徵費

3.7 新加坡保障基金計劃採用以風險為本的徵費制度。在該制度下，向個別保險公司收取的徵費會因應其監管風險評級而有所不同。有關監管評級分為低、中低、中高至高風險。²³ 終生基金及一般基金的現有徵費率載於下表：

表 1——新加坡保障基金計劃的徵費率

| 監管評級 | 終身基金 (保險公司相關保障負債的百分比) | 一般基金 (保險公司相關保障負債／毛保費收入的百分比) |
|------|--------------------------|--------------------------------|
| 低風險 | 0.028% | 0.106% |
| 中低風險 | 0.033% | 0.121% |
| 中高風險 | 0.049% | 0.181% |
| 高風險 | 0.142% | 0.529% |

資料來源：Monetary Authority of Singapore (2011)。

²¹ 請參閱 Monetary Authority of Singapore (2005)及(2010)。

²² 相關條文載於《存款保險及投保人保障計劃法令》第 40 條。新加坡存款保險有限公司在其 2018 年 2 月 7 日向資料研究組發出的回覆電郵中確認有關徵費安排。

²³ 風險評估是根據由新加坡金融管理局研發、稱為普通風險評估架構與技術(Common Risk Assessment Framework and Techniques)的監管評級制度進行。

預定基金金額

3.8 新加坡當局已為終身基金及一般基金訂立預定的基金金額，前者為相關保障負債總額的 0.61%，後者為相關毛保費收入的 1.51%。有關規例訂明，當基金達到或超逾預定金額，當局可就徵費率進行檢討。²⁴

保險公司無力償債時的安排

3.9 當保險公司無力償債時，如何動用新加坡保障基金計劃下的基金將視乎清盤業務的安排。據新加坡存款保險有限公司所述，較可取的處理方法是將清盤業務轉移給另一間保險公司，這樣對保單持有人造成的影響較少，特別是牽涉人壽保險公司的情況。有關業務如轉移至另一間保險公司，基金便會用作支援業務的轉移。在此情況下，接手業務的保險公司向保單持有人提供的保障額須不少於新加坡保障基金計劃所保障的金額。

3.10 不過，倘若未能物色買家或進行轉移的成本過高，而終止保單對保單持有人的影響不大(例如保單持有人可輕易物色其他保障)，則新加坡金融管理局可決定終止保單。若然如此，新加坡保障基金計劃的基金將動用向保單持有人作出賠償。但是，如終止保單對保單持有人造成重大影響，新加坡金融管理局可就保單作出續存業務的決定，由新加坡存款保險有限公司接手清盤業務，繼續提供保障直至保單期滿為止。同樣地，保障額須不少於新加坡保障基金計劃所保障的金額。根據新加坡存款保險有限公司過去數年的財務報告，終身基金及一般基金均沒有被動用支付賠償。

管治安排

3.11 新加坡存款保險有限公司是根據《公司法》成立的擔保有限公司，獲指定為存款保險及投保人保障基金代理。該公司的職能界定在《存款保險及投保人保障計劃法令》，包括向保險公司收取徵費、管理基金、作出賠償及教育公眾。²⁵ 新加坡存款保險有限公司的董事會由負責新加坡金融管理局事務的部長委任，並須

²⁴ 請參閱 Monetary Authority of Singapore (2011)。

²⁵ 新加坡存款保險有限公司亦負責管理存款保險計劃。

向有關部長負責。新加坡存款保險有限公司的帳目(包括終身基金及一般基金)每年均須接受獨立審計。

4. 英國

4.1 英國亦設有保障計劃，在保險公司無力償債時向保單持有人作出賠償。該計劃前稱"保單持有人保障計劃"(Policyholders Protection Scheme)，其後於 2001 年被"金融服務賠償計劃"(Financial Services Compensation Scheme)所取代。金融服務賠償計劃是根據《2000 年金融服務及市場法》(Financial Services and Markets Act 2000)設立的賠償計劃，是一法定基金，作為金融市場行為監管局(Financial Conduct Authority)及／或審慎監管局(Prudential Regulation Authority)²⁶ 認可的金融服務機構的顧客的最後賠償選擇。

4.2 除保單外，金融服務賠償計劃亦涵蓋有關存款、投資業務、保險經紀服務及置業融資安排的申索。²⁷ 在保單保障方面，該賠償計劃適用於人壽保險及一般保險，並不包括再保險、海運、航空及信用保險此等涉及商業風險的保險。金融服務賠償計劃主要保障個人及小型企業的保單持有人。²⁸ 除特定的情況外(例如與強制性保險有關的申索)，該賠償計劃一般不包括大型企業。²⁹

賠償限額

4.3 在賠償方面，現有的賠償額載列如下：³⁰

(a) 就**長期保險合約**(例如人壽保單及年金保單)而言，所提供的保障為利益申索額的 100%，不設上限；及

²⁶ 金融市場行為監管局負責規管認可金融服務機構及認可人士的操守，而英倫銀行的審慎監管局則負責有關銀行、房屋建築協會、信貸合作社、保險公司及大型投資機構的審慎監管事宜。

²⁷ 金融服務賠償計劃於 2001 年設立，以取代之前的 5 個賠償計劃，當中包括保單持有人保障計劃(用以保障保單持有人)；存款保障計劃(用以保障銀行存款)；為房屋建築協會而設的類似計劃；及投資者賠償計劃(用以保障投資企業的客戶)。

²⁸ 小型企業是指每年營業額少於 100 萬英鎊(1,080 萬港元)的企業。

²⁹ 請參閱 Financial Services Compensation Scheme (undated)。

³⁰ 請參閱 Prudential Regulation Authority (2018)。

- (b) 就**一般保險合約**而言，下述情況將提供申索額的 100%：(i) 強制性保險；(ii) 專業彌償保險；及(iii) 保單持有人因受傷、患病或體弱而死亡或令其喪失行為能力所提出的申索。至於其他類別的一般保險合約，可提供的保障為申索額的 90%，不設上限。

徵費安排

4.4 金融服務賠償計劃是以**"隨收隨付"方式(即根據所需賠償而徵收徵費)**注入資金，³¹ 並因應未來一年預計需支付的賠償金額向認可機構徵收年度徵費。徵費由兩個成本項目組成：管理開支及賠償開支。前者是營運金融服務賠償計劃的成本，而後者則用於支付申索額。金融服務賠償計劃由不同的徵費類別(funding classes)組成，而該等類別是根據業務性質釐定³²。與保單相關的徵費類別為"一般保險賠償準備金"及"人壽及退休金賠償準備金"，並由所屬類別的保險公司供款。

4.5 就**管理開支**所收取的徵費設有每年上限，由金融市場行為監管局和審慎監管局在諮詢業界後訂定。³³ 至於就**支付賠償**所收取的徵費，每年總金額會根據預計需要支付的賠償額來釐訂，但亦設有上限。有關安排的詳情如下：

- (a) **就賠償開支收取的徵費款額**：每年收取的徵費總額，會根據預計在徵費日期後 12 個月內需支付的賠償額或預計在徵費日期後 36 個月內需支付的賠償額的三分之一來釐訂(以款額較高者為準)，亦會計及已承付的申索和預計向無力償債保險公司討回的資產。就每間公司而言，它們所須繳付的徵費，會按照公司收入(或類似參數)在相關徵費類別中佔業界總額的比例來計算；³⁴ 及

³¹ 請參閱 Financial Services Compensation Scheme (2016b)。

³² 金融服務賠償計劃徵費可分為八大類：(a)存款；(b)人壽及退休金；(c)一般保險；(d)一般保險中介；(e)人壽及退休金中介；(f)投資中介；(g)投資；及(h)置業融資安排。

³³ 管理開支這個項目由基本成本(basic costs)和特定成本(specific costs)所組成。基本成本是營運金融服務賠償計劃的成本，而特定成本則是評估申索和處理賠償的成本。

³⁴ 請參閱 Prudential Regulation Authority (2018)及 Financial Services Compensation Scheme (2016a)。

(b) 就賠償開支收取的徵費上限：審慎監管局就金融服務賠償計劃每年可收取徵費的總額訂定了上限，以公司的預期負擔能力和過往的資金需求作為參考。就"人壽及退休金賠償準備金"和"一般保險賠償準備金"兩個徵費類別而言，每年上限分別為 6.9 億英鎊(75 億港元)和 6 億英鎊(65 億港元)。³⁵ 倘若徵費不足以支付賠償，金融服務賠償計劃可實施臨時徵費以應付有關賠償開支，或利用其他資金來源(例如商業借貸)。³⁶

4.6 雖然金融服務賠償計劃沿用"隨收隨付"的徵費機制，但該機制遭受批評，指難以就未來的申索額作出準確估算，而且令徵費水平每年上落不定。金融市場行為監管局雖然同意採用事前徵費方式或能減少徵費水平的波動，但該局無意推行這項安排，因為此安排意味需收取較高額的徵費以建立賠償儲備應付未來申索，而業界對此亦會十分抗拒。金融市場行為監管局最近表示，該局會考慮在日後推行風險為本的徵費制度，向銷售高風險產品的金融服務機構收取較高額的徵費。當局會否就上述構思擬訂進一步細節及該構思會否對保險業界構成影響，則尚待觀察。³⁷

保險公司違約時的安排

4.7 根據審慎監管局的規則，如有保險公司無法支付向其提出的申索，金融服務賠償計劃有責任作出安排，確保所有合資格保單持有人的保險得以延續，例如安排將無力償債保險公司的保單轉移至另一間保險公司，或安排由另一間保險公司發出新保單以取代現有保單。無力償債的保險公司的清盤公司需要委任一業務代理以計算各項申索，然後提交金融服務賠償計劃，以供確認和支付賠償。在 2016-2017 財政年度，金融服務賠償計劃在人壽及退休金保單方面均沒有接獲申索。在一般保險方面，在該年度出現賠償申索個案，主要是由於有兩間一般保險公司無力償債，而賠償金額

³⁵ 然而，根據現行規則，部分徵費類別，包括"一般保險賠償準備金"和"人壽及退休金賠償準備金"，須在其他徵費類別(例如"投資中介"和"置業融資中介")的資金不足以應付補償開支時，向該等類別注資。

³⁶ 請參閱 Prudential Regulation Authority (2018)。

³⁷ 請參閱 Financial Conduct Authority (2016)和(2017)，以及 FT Adviser (2017a)。

超出了收取的年度徵費，因此，在該年度需徵收補充徵費，以應付賠償開支。³⁸

管治安排

4.8 金融服務賠償計劃是一間擔保有限公司，根據《2000年金融服務及市場法令》成立，並須受金融市場行為監管局及審慎監管局的監管，並遵循其制訂的規則。金融服務賠償計劃由該兩個監管機構共同委任的董事局負責管治。董事局負起各項職責，包括制訂政策，監督金融服務賠償計劃的運作，以及批准預算等。金融服務賠償計劃在運作上保持獨立，但須向金融市場行為監管局、審慎監管局及英國財政部負責。賠償計劃的帳目每年均須接受審計，並由國家審計署 (National Audit Office) 審計總長擔任法定審計人。

5. 結論

5.1 根據上述研究，有關香港的擬議保障計劃和新加坡及英國兩地保單持有人賠償基金的主要特點，摘要載述於下文**表 2**。

³⁸ 請參閱 Financial Conduct Authority (2017a)及(2017b)。

表 2——選定地方保單持有人賠償基金的主要特點

| | | 香港 | 新加坡 | 英國 |
|----|-------------------|--|---|---|
| 1. | 計劃 | <ul style="list-style-type: none"> 保單持有人保障計劃 (Policy Holders' Protection Scheme)。 | <ul style="list-style-type: none"> 保單持有人保障計劃 (Policy Owners' Protection Scheme)。 | <ul style="list-style-type: none"> 金融服務賠償計劃 (Financial Services Compensation Scheme)。 |
| 2. | 推出年份 | <ul style="list-style-type: none"> 處於建議階段。 | <ul style="list-style-type: none"> 1986 年。 | <ul style="list-style-type: none"> 2001 年。 |
| 3. | 分類 | <ul style="list-style-type: none"> 人壽基金。 非人壽基金。 | <ul style="list-style-type: none"> 保單持有人保障終身基金。 保單持有人保障一般基金。 | <ul style="list-style-type: none"> 人壽險及退休金賠償準備金。 一般保險賠償準備金。 |
| 4. | 受保障的保單持有人類別 | <ul style="list-style-type: none"> 個人、中小企及大廈業主立案法團。 | <ul style="list-style-type: none"> 個人及非個人。 | <ul style="list-style-type: none"> 以個人和小型企業為主。 |
| 5. | 就人壽計劃提供的賠償 | <ul style="list-style-type: none"> 以每份保單計算，為申索額首 100,000 港元的 100%，另加餘額的 80%，而最高可獲賠償 100 萬港元。(就團體保單而言，賠償以每名受保人計算。) | <ul style="list-style-type: none"> 就不同種類的保單訂有不同限額。舉例而言，個人壽險保單保證保額的賠償是 100%，但以 500,000 新加坡元(296 萬港元)為上限，而保證退保的賠償最高為 100,000 新加坡元(592,000 港元)(按每一受保生命及每間保險公司計算)。 | <ul style="list-style-type: none"> 申索額的 100%，不設上限。 |
| 6. | 就非人壽計劃(一般計劃)提供的賠償 | <ul style="list-style-type: none"> 以每宗申索計算，為申索額首 100,000 港元的 100%，另加餘額的 80%，而最高可獲賠償 100 萬港元。 | <ul style="list-style-type: none"> 支付申索額的 100%，不設任何上限。 | <ul style="list-style-type: none"> 就(a)強制保險；(b)專業彌償保險；及(c)因受傷、疾病或殘疾而死亡或喪失行為能力所提出的申索，賠償均為 100%，不設上限。 至於其他類別的一般保險，賠償為申索額的 90%，不設上限。 |
| 7. | 徵費機制 | <ul style="list-style-type: none"> 漸進式徵費——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。 | <ul style="list-style-type: none"> 事前徵費，並可實施事後徵費以應付補償開支。 | <ul style="list-style-type: none"> 以"隨收隨付"方式徵費，並根據在未來一年預計需支付的賠償額來釐訂。 |
| 8. | 徵費的收取 | <ul style="list-style-type: none"> 向保險公司收取劃一徵費率。 | <ul style="list-style-type: none"> 根據風險為本的徵費制度向保險公司收取徵費。 | <ul style="list-style-type: none"> 按照保險公司的收入在業界所佔比例向其收取徵費。 |
| 9. | 行政和管治組織 | <ul style="list-style-type: none"> 保單持有人保障委員會。 | <ul style="list-style-type: none"> 新加坡存款保險有限公司。 | <ul style="list-style-type: none"> 金融服務賠償計劃有限公司。 |

參考資料

香港

1. Financial Services and the Treasury Bureau. (2008) *Feasibility Study on the Establishment of Insurance Policyholders' Protection Funds in Hong Kong. For discussion on 7 July 2008*. LC Paper No. CB(1)2082/07-08(02).
2. Financial Services and the Treasury Bureau. (2009) *Proposed Framework for the Establishment of a Policyholders' Protection Fund in Hong Kong. For discussion on 6 July 2009*. LC Paper No. CB(1)2095/08-09(04).
3. Financial Services and the Treasury Bureau. (2011) *Proposed Establishment of a Policyholders' Protection Fund – Consultation Paper*. Available from: https://www.fstb.gov.hk/fsb/ppr/consult/doc/consult_ppf_e.pdf [Accessed February 2018].
4. Financial Services and the Treasury Bureau. (2012) *Proposed Establishment of a Policyholders' Protection Fund – Consultation Conclusions*. Available from: https://www.fstb.gov.hk/fsb/ppr/consult/doc/Eng_final.pdf [Accessed February 2018].
5. Financial Services and the Treasury Bureau. (2018) *Panel on Financial Affairs. Policy Holders' Protection Scheme Bill*. For discussion on 5 March 2018. LC Paper No. CB(1)625/17-18(06).
6. Legislative Council Secretariat. (2009) *Panel on Financial Affairs. Minutes of meeting held on 6 July 2009*. LC Paper No. CB(1)73/09-10.
7. Legislative Council Secretariat. (2011a) *Panel on Financial Affairs. Background brief on proposed establishment of a policyholders' protection fund*. LC Paper No. CB(1)1774/10-11.
8. Legislative Council Secretariat. (2011b) *Panel on Financial Affairs. Minutes of meeting held on 4 April 2011*. LC Paper No. CB(1)2637/10-11.
9. Legislative Council Secretariat. (2012) *Panel on Financial Affairs. Minutes of meeting held on 6 February 2012*. LC Paper No. CB(1)1417/11-12.
10. PricewaterhouseCoopers Hong Kong. (2003) *Feasibility of Establishing Policyholders' Protection Funds in Hong Kong – Consultation Paper*. Available from: http://www.info.gov.hk/archive/consult/2004/ppf_e.pdf [Accessed February 2018].

新加坡

11. Monetary Authority of Singapore. (2005) *Review of Policy Owners' Protection Fund*. Available from: http://www.mas.gov.sg/~media/resource/publications/consult_papers/2005/Consultation%20Paper%2020051215.ashx [Accessed February 2018].
12. Monetary Authority of Singapore. (2010) *Consultation on Deposit Insurance and Policy Owners' Protection Schemes Bill*. Available from: http://www.mas.gov.sg/~media/resource/publications/consult_papers/2010/DIandPPF_Consultation_Paper.ashx [Accessed February 2018].
13. Monetary Authority of Singapore. (2011) *Deposit Insurance and Policy Owners' Protection Schemes (Policy Owners' Protection Scheme) Regulations 2011*. Available from: http://www.mas.gov.sg/~media/resource/legislation_guidelines/deposit_insurance/sub_legislation/Deposit%20Insurance%20and%20Policy%20Owners%20Protection%20Schemes%20_Policy%20Owners%20Protection%20Scheme_%20Regs%202011.pdf [Accessed February 2018].
14. Monetary Authority of Singapore. (2017) *Review of Policy Owners' Protection Scheme – Scope, Coverage & Operational Issues*. Available from: http://www.mas.gov.sg/~media/resource/publications/consult_papers/2017/Consultation%20Paper%20on%20Review%20of%20PPF%20Scheme.pdf [Accessed February 2018].
15. Singapore Deposit Insurance Corporation. (2016) *Scope of PPF Scheme Coverage*. Available from: https://www.sdic.org.sg/SDIC/apps/services/www/SDICSecureApp/desktopbrowser/default/public/pp_scope_of_coverage [Accessed February 2018].
16. Singapore Deposit Insurance Corporation. (undated) *Safety Net for Your Life Insurance Policies – Policy Owners' Protection Scheme (Life Insurance) – A Consumer Guide*. Available from: <https://www.sdic.org.sg/SDIC/adapters/AdminServices/fileupload/231> [Accessed February 2018].
17. Singapore Deposit Insurance Corporation. (various years) *Financial Statements*. Available from: https://www.sdic.org.sg/SDIC/apps/services/www/SDICSecureApp/desktopbrowser/default/public/pub_fin_statement [Accessed February 2018].

18. Singapore Statutes Online. (2002) *Insurance Act*. Available from: <https://statutes.agc.gov.sg/Act/IA1966> [Accessed February 2018].
19. Singapore Statutes Online. (2011) *Deposit Insurance and Policy Owners' Protection Act*. Available from: <https://sso.agc.gov.sg/Act/DIPOPSA2011> [Accessed February 2018].

英國

20. Financial Conduct Authority. (2016) *Consultation Paper – Reviewing the funding of the Financial Services Compensation Scheme (FSCS)*. CP16/42. Available from: <https://www.fca.org.uk/publication/consultation/cp16-42.pdf> [Accessed February 2018].
21. Financial Conduct Authority. (2017) *Reviewing the funding of the Financial Services Compensation Scheme (FSCS): feedback from CP16/42, final rules, and new proposals for consultation*. CP17/36. Available from: <https://www.fca.org.uk/publication/consultation/cp17-36.pdf> [Accessed February 2018].
22. Financial Services Authority. (2013) *FSCS Funding Model Review – feedback on CP12/16 and further consultation*. Available from: <https://www.fca.org.uk/publication/consultation/fsa-cp13-01.pdf> [Accessed February 2018].
23. Financial Services Compensation Scheme. (2013) *Financial Services Compensation Scheme – FSCS Funding Policy – Levies and Recoveries*. Available from: https://www.fscs.org.uk/uploaded_files/Industry/fscs_funding_policy_final_sept_13.pdf [Accessed February 2018].
24. Financial Services Compensation Scheme. (2016a) *Financial Services Compensation Scheme Levy Calculation Notes 2016/17 Rates*. Available from: <https://www.fca.org.uk/publication/fees-information/fscs-levy-calculation-notes-16-17-rates.pdf> [Accessed February 2018].
25. Financial Services Compensation Scheme. (2016b) *Outlook – Predictable unpredictability*. Available from: <https://www.fscs.org.uk/industry/perspectives/2016/november/> [Accessed February 2018].

26. Financial Services Compensation Scheme. (2017a) *Annual Report and Accounts*. Available from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/635321/FSCS_annual_report_2016-17_print.pdf [Accessed February 2018].
27. Financial Services Compensation Scheme. (2017b) *Annual Report and Class Statements*. Available from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/635831/FSCS_class_statements_2016-17_web.pdf [Accessed February 2018].
28. Financial Services Compensation Scheme. (updated) *Q&As about Insurance*. Available from: <https://www.fscs.org.uk/what-we-cover/questions-and-answers/qas-about-insurance/> [Accessed February 2018].
29. FT Adviser. (2017a) *Compensation scheme chief backs risk-based levy*. Available from: <https://www.ftadviser.com/regulation/2017/11/24/compensation-scheme-chief-backs-risk-based-levy/> [Accessed February 2018].
30. FT Adviser. (2017b) *FCSC levies come under the FCA's microscope*. Available from: <https://www.ftadviser.com/regulation/2017/11/23/fcsc-levies-come-under-the-fca-s-microscope/> [Accessed February 2018].
31. Prudential Regulation Authority. (2018) *Prudential Regulation Authority Rulebook*. Available from: <http://www.prarulebook.co.uk/rulebook/Content/Part/214537/13-02-2018> [Accessed February 2018].

立法會秘書處
資訊服務部
資料研究組
吳穎瑜
2018年3月1日
電話：2871 2122

資料摘要為立法會議員及立法會轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究組，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。本期資料摘要的文件編號為 IN08/16-17。