

立法會財經事務委員會
設立保單持有人保障基金的可行性研究

引言

本文件向議員扼述就在香港設立保單持有人保障基金（保障基金）的可行性進行公眾諮詢的情況。

背景

2. 香港的保險業規管制度行之有效而且符合國際標準。此外，保險業監理處（保監處）亦因應市場發展情況及國際趨勢，不時就該制度作出檢討。最近實行的加強規管措施包括由保監處發出保險人的公司管治指引，以及要求就特定保險業務類別的儲備金進行精算檢討的指引。

3. 雖然如此，不管規管制度如何有效，亦無法絕對保證永遠不會發生保險公司倒閉事件，儘管該等事件在本港甚為罕見¹。

4. 為向保單持有人提供更佳保障，以及促進保險業的穩定，保監處在二零零二年年底委聘羅兵咸永道會計師事務所（羅兵咸永道）就在本港設立保障基金進行可行性研究。該項研究的背景資料載述於我們在二零零三年一月向議員發出的有關文件內（有關摘錄載於附件 A）。研究分兩階段進

¹ HIH 集團旗下三間保險公司在二零零一年發生的無力償債事件，是過去十年唯一的保險公司倒閉事件。

行，第一階段集中檢討本地與海外的現行制度、評估設立保障基金的可行性，以及確定保障基金的設計方案。在進行這階段的研究時，羅兵咸永道亦同時訪問了多名有關人士²。另一方面，第二階段（如進行的話）則會集中處理與實施保障基金計劃有關的事宜。

5. 第一階段的研究已在二零零三年年底完成。正如附件 A 所述，政府希望在決定是否着手進行第二階段研究前，先徵詢公眾人士的意見。

第一階段研究的結果

6. 羅兵咸永道已編訂諮詢文件（載於附件 B），撮述第一階段研究的結果，並邀請公眾發表意見。諮詢文件的要點如下：

- (a) 保障基金通常是保障保單持有人的最後安全網。保障基金在其他先進的經濟體系中是十分普遍的，縱然各地基金的設計特點各有不同。
- (b) 香港的現行制度不能確保保單持有人在保險公司倒閉時獲得全面保障。
- (c) 在香港的其他金融服務業方面，某些類型的賠償計劃亦已經設立或正考慮設立。舉例來說，旨在於香

² 包括大型保險公司、保險中介人團體、有關政府部門、消費者保障及專業團體，以及學術界人士。

港推行存款保障計劃的條例草案，現正由立法會的有關法案委員會審議。

(d) 另一方面，亦有論據反對保障基金的概念，例如有關財政費用及道德風險的關注³。

7. 由於保障基金的設計特點可能會影響公眾對基金的接受程度，諮詢文件亦邀請公眾就保障基金（如推行的話）的有關特點發表意見，主要的特點包括：

- 所涵蓋的產品類別及保單持有人
- 以百分比及金額計算的賠償上限
- 資金上的安排，例如屬事前徵費或事後徵費形式，又或是兩者混合形式。

8. 諮詢文件就上述設計特點列出人壽保險及非人壽保險的數個方案，以作說明。鑑於作借鑑用的國際調查結果，以及接受訪問的有關人士的意見，羅兵咸永道因此對這些方案作出提議。各方案的主要變動因素，是方案所涵蓋的保險產品／保單持有人以及賠償上限。一般而言，保障範圍較廣泛而同時賠償上限較高的方案，在執行時會招致較高昂的財政費用。

³ 其中一項論據是在保障基金設立後，潛在保單持有人在選擇保險產品時將毋須顧及有關保險公司的財務狀況及商譽。在這情況下，保障基金將會助長市場上行事輕率的風氣。另一方面，反對上述論據者則表示，實際經驗並不支持這項論據，況且在任何情況下，道德風險都可透過採取一些措施來處理或減低的，例如設定賠償限額，令保單持有人亦須承擔部分的風險。

9. 此外，人壽保障基金方案內亦包含了建議機制，用以協助保單組合的轉讓。原因是從保障基金及保單持有人的角度來看，保單轉讓的安排可能較賠償方案為佳。

諮詢工作

10. 政府當局對於設立保障基金的建議持開放態度。

11. 爲了評估公眾對這個課題的意見，保監處已於二零零三年十二月十七日展開了諮詢工作。保監處已向各有關方面（包括消費者委員會和保險業團體）派發諮詢文件（載於附件 B），並已將該諮詢文件上載該處的網站。此外，保監處亦已成立一個由保險業界代表及其他有關人士組成的工作小組，以利便各方就此事交換意見。

12. 諮詢將於二零零四年三月三十一日結束。歡迎議員提出意見。

財政事務及庫務局／保險業監理處

二零零四年二月

二零零三年一月六日
立法會財經事務委員會會議
進度報告摘錄

- 目前，共有兩個無力償債基金分別為法定汽車及僱員補償保險¹而設。保險業監督就香港現行制度進行內部檢討並考慮其他地方的安排後，認為適宜就設立保障基金的可行性進行較深入的研究。有關的顧問研究剛已展開。
- 該研究包括對香港的現有制度進行全面檢討。除評估香港是否需要保障基金以及設立該基金的利弊（例如為投保大眾提供保障、可能出現道德風險問題、有關計劃的財政成本等）外，該研究還會考慮是否有需要為長期業務和一般業務分別設立保障基金，並就保障的範圍和幅度，以及保障基金的架構和管理方案作出建議。
- 該研究分兩階段進行：第一階段集中探討設立保障基金的可行性，而第二階段（如進行的話）則集中制訂實施計劃。第一階段預期約在二零零三年年中完成，隨後會諮詢公眾。當局會在考慮諮詢結果後，才決定是否進行第二階段的研究。

¹ 就僱員補償保險而言，我們建議由保險業設立僱員補償保險人無力償債計劃，以替代現行的僱員補償援助計劃，在保險人無力償債情況下，承擔保障僱員補償保單持有人的責任。我們已在二零零二年十二月二日向委員會簡介該建議。