

在香港設立保單持有人保障基金 的可行性研究

諮詢文件

二零零三年十二月

使用本諮詢文件需知

本諮詢文件由香港羅兵咸永道會計師事務所(「羅兵咸永道」),根據二零零二年十一月二十九日的顧問協議,就在香港設立保單持有人保障基金(「保障基金」)的可行性研究(「研究」)而編訂,並僅供香港特別行政區政府(「政府」)使用。

本諮詢文件並非意圖向本報告的任何收取人或閱讀人提供意見,羅兵咸永道不會向此等其他人士承擔任何責任。有關人士應自行向其顧問徵詢意見。羅兵咸永道(包括其合夥人、管理人員、僱員、代理人及聯繫實體)概不就與本研究有關或就任何時間所提供的資料對本報告的任何收取人負上任何責任(除了因另行簽訂的個別書面協議而可能產生的責任)。

羅兵咸永道曾就本研究而向不同有關人士及其他來源取得資料,但並未對此等資料進行核證。因此,羅兵咸永道概不對本諮詢文件所載該等資料的準確性或完整性作出任何明確或隱含的聲明或保證。本諮詢文件並非試圖列載最後結論,任何研究結果在經過公眾諮詢程序後可能會作出修改或撤回。

目錄

1.	文件摘要	1
2.	序言及背景	3
3.	保險公司無力償債時的現行保障安排	4
4.	各地保障基金之比較	7
5.	香港其他類型的保障基金	10
6.	有關人士對推行保障基金的意見	10
7.	有關人士對保障基金設計特點的意見	11
8.	保障基金方案	13
9.	向公眾徵求意見的關鍵問題	21
10.	徵求意見	24

附件

A	保障基金方案圖例說明 — 人壽保險
B	保障基金方案圖例說明 — 非人壽保險
C	外地保障基金計劃的賠償上限 — 人壽保險
D	外地保障基金計劃的賠償上限 — 非人壽保險
E	有關人士對保障基金設計特點的意見

1. 文件摘要

本節提供本諮詢文件第2至第8節所述事項的摘要，第9節列出向公眾諮詢的關鍵問題，第10節提供提交意見的聯絡細節。

- 1.1 政府委任了香港羅兵咸永道會計師事務所(以下簡稱「羅兵咸永道」)就保單持有人保障基金(以下簡稱「保障基金」)進行顧問研究。羅兵咸永道為保險業監督編訂以供發布的本諮詢文件，屬顧問研究的一部份。本諮詢文件就保障基金應否在香港推行，以及若在香港推行，應有哪些設計特點，向公眾進行諮詢。
- 1.2 在這個顧問研究的現階段，羅兵咸永道尚未向政府提出任何關於保障基金的明確建議；而對於應否推行保障基金亦未定案。
- 1.3 在香港和其他司法管轄區，審慎規管的機制並不能百分百保證保險公司不會變成無力償債。在香港，保險公司一旦無力償債，保單持有人便會蒙受財政損失。
- 1.4 保障基金為這種或有事件提供一個安全網。如果保險公司因陷入財政困難而未能夠根據保單付款，保障基金便可向保單持有人作出賠償。在某些司法管轄區，保障基金更可為無力償債的保險公司提供財政支援，使保單得以繼續生效。
- 1.5 香港已經有賠償基金為有關第三者汽車意外傷亡和僱員因工受傷的非人壽保單提供保障；此兩種保險在有關法例下都屬強制性。至於其他種類的保單，包括所有人壽保單和所有其他非人壽保單，都是沒有保障基金保障的。
- 1.6 過去二十年，香港並未有很多大規模的保險公司無力償債，特別是並未發生過擁有眾多私人和家庭客戶的大型保險公司無力償債事件。
- 1.7 雖然將來保險公司無力償債的情況及其如何影響香港的消費者都是難以準確預測，但是香港保險市場最近的增長顯示，任何一家大型保險公司一旦出現無力償債，都可以對消費者造成重大財政損失。
- 1.8 保障基金在眾多先進的經濟體系中是十分普遍的，但在不同的司法管轄區，保障基金所提供的保障卻非常不同。
- 1.9 香港其他的金融服務行業都設有賠償基金，向股票投資者和強制性公積金(以下簡稱「強積金」)計劃的成員在某些情況下提供保障。香港正在草擬法例，為銀行存戶提供補償保障的計劃。
- 1.10 鑑於保障基金的技術性和複雜性，羅兵咸永道曾與保險公司、代表保險經紀及代理的業界組織、政府部門和其他機構等有關人士會面，以作為本顧問研究的一部份。會面內容包括：(i)香港應否成立保障基金；以及(ii)如成立，保障基金應有哪些設計特點。這些會面是和公眾諮詢過程分開處理的，會面提供了很多寶貴的資訊幫助我們編訂本諮詢文件。本諮詢文件並無意將所有會面意見均收集在內。

在香港設立保單持有人保障基金的可行性研究
諮詢文件 — 二零零三年十二月

- 1.11 對於應否在香港設立保障基金，從會面過程中所收集到的意見各有不同，一些保險公司更認為不應設立保障基金。這些保險公司擔心設立保障基金會增加「道德危險」的風險，以致可能鼓勵一些消費者和保險公司去冒更大風險。保險公司、保險代理和經紀亦關注到保障基金計劃會增加額外成本。
- 1.12 儘管有關人士對於是否應在香港推行保障基金持有不同的意見，但大部份保險公司和保險中介人都願意就保障基金的設計特點提供意見。
- 1.13 有關人士對於保障基金設計特點方面的意見不一。
- 1.14 有關人士對於以下各點持不同意見：
 - a) 應否涵蓋所有類型保單或只包括部份類型保單
 - b) 特別是應否涵蓋人壽保險的儲蓄保單
 - c) 非人壽保障基金應否保障公司保單持有人
 - d) 應採用什麼類型的賠償限額
- 1.15 如果一家大型的保險公司在香港變成無力償債，對牽涉的每位人士而言，都可能是一個繁複和艱巨的過程，而且可能需時多月，甚或以年計的時間才知道應對有關公司進行什麼程序。在這些情況下，理解保障基金計劃的局限是很重要的。例如，即使一個相當全面的保障基金在香港推行，無力償債的行政過程亦會導致協議及支付索償出現變數和延誤，而一些保單持有人亦可能只獲得部份賠償，甚至得不到賠償。
- 1.16 根據我們所作的研究和會面，我們將會提供幾個不同的保障基金方案給公眾諮詢。這些方案已考慮了在其他司法管轄區下不同的保障基金的相互差異和有關人士的不同意見。
- 1.17 「較廣泛」的保障基金方案涵蓋較多的保險產品系列，並會有較高的賠償支付限額，因此在執行時亦會較「有限制」的保障基金方案需要較高昂的財政費用。
- 1.18 人壽保險和非人壽保險的較廣泛和有限制的保障基金方案的圖例說明分別載於附件A和B。
- 1.19 在人壽保險中，不論在較廣泛或有限制的保障基金方案下，保障基金均可協助無力償債管理人¹透過支付一筆具鼓勵性質的款項給另一家(有償債能力)保險公司，安排該另一家保險公司接收和延續無力償債保險公司的保單。對保障基金而言，如具鼓勵性款項較直接向給受影響保單持有人作出賠償的金額為低，這方法才會施行。
- 1.20 保險業監督現邀請各界人士對本諮詢文件提供意見。意見最好能包括以下兩項：你認為保障基金應否在香港推行，以及如果保障基金在香港推行，應屬於哪種類別。

¹ 無力償債保險公司的無力償債管理人包括臨時清盤人、清盤人或法庭委任的無力償債計劃管理人。

以下第2至8節會詳細說明上述事項。

2. 序言及背景

本諮詢文件的目的

- 2.1 保險業監督的使命是「保障保單持有人的利益，維持保險業的整體穩定，以及加強公眾對香港保險市場的信心」。
- 2.2 香港的保險市場近年不斷增長及漸趨成熟，有見及此，保險業監督已採取一系列措施，加強對香港保險業的規管。
- 2.3 保險業監督注意到不論如何嚴格地規管保險業，保險公司無力償債的可能性仍無法完全避免。因此，保險公司一旦無力償債，可能令香港保單持有人遭受財政上的損失，而由此引起的效應可能會損害公眾對保險業的信心。保障基金的目的正是為此類或有事件提供一個安全網。
- 2.4 與其他許多先進的經濟體系相比，香港現存的保險賠償計劃的安排是較為狹窄的。
- 2.5 基於上述原因，政府在二零零二年十一月委聘羅兵咸永道就保障基金進行一個顧問研究。羅兵咸永道與政府已協定工作的性質和範圍。羅兵咸永道的工作包括對一些選作樣本的海外司法管轄區的保障基金進行調查，並訪問香港一系列與保障基金有直接關係的人士和團體。
- 2.6 羅兵咸永道編訂本諮詢文件供保險業監督發表，作為顧問研究的一部份。本諮詢文件邀請公眾對保障基金應否在香港推行，以及假如推行，哪個保障基金方案較為可取，提供意見。
- 2.7 本諮詢文件屬資料搜集過程的一部份，用以協助政府對於在香港設立保障基金的可行性歸納出一個意見。本文件並無意將至今為止關於保障基金的所有發現和所收到的全部意見包括在內。
- 2.8 本諮詢文件所提述的每個保障基金方案，均有很多變化形式，我們就此邀請公眾發表意見。假如在進行公眾諮詢後，政府決定推行保障基金建議，則我們會對建議中保障基金計劃的具體細節作進一步研究，過程中並會考慮到在諮詢中收集到的意見。

什麼是保單持有人保障基金？

- 2.9 保障基金是一個為保單持有人提供保障的最後安全網。如保險公司陷入財政困難，並且無法根據保單支付款項，它便可以向保單持有人作出賠償。
- 2.10 保障保單持有人可以有很多方式，而在其他司法管轄區，亦有很多不同類型的保障基金。

- 2.11 保障基金一般只會在保險公司無力償債時才適用，即當該公司沒有足夠的資產向保單持有人和其他債權人支付債務時。
- 2.12 在保障基金的計劃下，某類的保單持有人和第三索償者可以獲得賠償。賠償的金額一般設有上限和限制。
- 2.13 在某些司法管轄區，保障基金只是作為一種賠償基金，而在其他司法管轄區，保障基金甚至可以向保險公司提供財政支援以令保單繼續生效。

哪類保單受到保障基金的保障？

- 2.14 保障基金可以涵蓋很多不同類型的保單。
- 2.15 在本諮詢文件中提及的人壽保險，意指在香港《保險公司條例》第一附表內所列載的長期業務類別（而提及其他司法管轄區時，指同等的保險類別）。人壽保險包括儲蓄和保障產品，例如終身保單、儲蓄壽險、定期人壽保單和附加保障（如醫療、危疾和殘障保障）。當我們提到保障產品時，意指假如不幸的受保事件發生，如死亡、疾病或傷殘，保險公司承諾作出賠償的人壽保單。儲蓄產品則指保單持有人預期在人壽保單的到期日或退保日（即使沒有索償發生）可以從保險公司得到款項的人壽保單。不少人壽保單都同時包含保障和儲蓄成份。
- 2.16 當我們提及非人壽保險時，意指在香港《保險公司條例》第一附表內所列載的一般業務類別。非人壽保險產品的例子有旅遊保險、醫療保險、個人意外保險、車險、火險、家居保險、水險、貨險、僱員補償保險和一般責任保險等。

3. 保險公司無力償債時的現行保障安排

如保險公司無力償債，保單持有人目前可獲得什麼保障？

- 3.1 香港已經有賠償計劃對第三者汽車意外傷亡（「車輛」保單）和僱員因工受傷（「僱員補償」保單）的非人壽保單提供保障。根據法例，這類保單都是強制性的。如此類強制性保單的保險公司無力償債，保單持有人或第三索償者在根據保單索償時，該等賠償計劃便會給予賠償。
- 3.2 車輛保單的無力償債保障是由香港汽車保險局（「汽車保險局」）所管理的「無償付能力賠償基金」所提供。汽車保險局是一家由保險業界成立的有限公司。所有獲保險業監督授權在香港從事汽車保險業務的保險公司，都需要成為汽車保險局的會員。汽車保險局的「無償付能力賠償基金」目前就車輛保單收取的徵費為保費的2%。

在香港設立保單持有人保障基金的可行性研究
諮詢文件 — 二零零三年十二月

- 3.3 涵蓋強制性僱員補償保險的賠償計劃名為「僱員補償援助計劃」(「僱員補償計劃」)。近年僱員補償計劃本身亦出現財政困難，在二零零二年通過法例把保險公司無力償債的保障範圍從僱員補償計劃中刪去。在二零零三年初，保險業界為強制性僱員補償保單成立了一個新的無償債能力補償計劃。這個名為「保險公司(僱員補償)無力償債計劃」(「僱員補償無力償債計劃」)的新計劃，其結構與汽車保險局所營運的計劃近似。僱員補償無力償債計劃由一家經由保險業界成立的有限公司「保險公司(僱員補償)無力償債管理局」(「僱員補償無力償債局」)所管理。除了若干其他適用於僱員補償保單的徵費外，由二零零三年四月起，保險公司開始向僱員補償無力償債局的無力償債基金作出供款，比率为僱員補償保費的2%；而保障則會由二零零四年四月才開始(這是希望給予該基金足夠時間累積資金)。與汽車保險局的「無償付能力賠償基金」相同，僱員補償無力償債計劃特別提供一個「輪候制度」，在這制度下，如果向該計劃索償的金額超過當時基金可用的資金數額，索償會在該基金有可用資金時，根據它們向該計劃呈報的先後次序支付。
- 3.4 其他類別的保單(即所有類別的人壽保單及所有其他類別的非人壽保單)是沒有賠償計劃或保障基金保障的。
- 3.5 對於此等類別的保單，若保險公司無力償債，保單持有人是不會獲得任何賠償的。不過，《公司條例》及《保險公司條例》中均有明確條款說明如何處理保險公司無力償債事宜。
- 3.6 根據《公司條例》，處理無力償債保險公司的清盤事宜的其中一項首要步驟，是由法院任命臨時清盤人。臨時清盤人負責接管保險公司的資產以保存及保護這些資產，但一般無權向保單持有人或其他債權人支付任何資產。
- 3.7 在委任臨時清盤人後，法院可以任命一名清盤人或無力償債計劃管理人，負責根據《公司條例》內的優先次序條文(或根據債務償還安排計劃的條款)，將保險公司的資產分配予其債權人。
- 3.8 假若非人壽保險公司無力償債，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²(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。
- 3.9 假若人壽保險公司無力償債，根據《保險公司條例》，法院可以批准削減保單持有人的利益金額。在此種情況下，保單持有人別無其他選擇，只得接受法院核准的安排。法院亦可以批准將人壽保單轉讓予另外一家保險公司。
- 3.10 對於人壽保險的保單持有人來說，即使保單利益要被削減，轉讓保單仍可能較清盤為佳，因清盤可能會引致較大的干擾及財政損失。例如，對於某些保單持有人來說，取代舊有的保單可能會較為昂貴或困難，故縱使現有保單的利益會被削減，他們仍願意接受由新保險公司接收他們現有的保單。

² 根據《公司條例》，某些與僱員有關之欠款及欠政府之款項較保險索償享有較高的優先申索權。

現有的無力償債保障有什麼限制？

- 3.11 雖然根據《公司條例》，非人壽保單持有人所享有的優先次序或優待可能有助增加他們獲配無力償債保險公司資產的份額，但向保單持有人支付的賠償金額卻須取決於可供分配予債權人的資產金額。因此，對於是否可以收回足夠資產並向保單持有人支付他們所索償的金額，或向保單持有人的索償作出有意義的付款，都是無法確定的。
- 3.12 無力償債的管理程序可以是非常複雜及昂貴的，尤其是當無力償債保險公司持有香港以外的資產。無力償債過程的行政費用會進一步減低保險公司的資產。
- 3.13 保單持有人可能需要數年時間才能循正式的無力償債程序收到賠償。就索償作出協定以及收回相關的再保險資產都是非常耗時的，所需時間視乎保險公司所發出保單的種類。
- 3.14 至於人壽保險，在不同情況下，除非保單利益會被大幅削減，否則很難找到另外一家保險公司願意接收無力償債保險公司的保單。

過往香港是否有很多保險公司無力償債？

- 3.15 過去二十年，香港並未有很大規模的保險公司無力償債，特別是並未發生過擁有眾多私人和家庭客戶的大型保險公司無力償債事件。
- 3.16 香港近期最大規模的保險公司無力償債個案要數二零零一年HIH保險集團旗下的公司。HIH在香港的主要公司已經簽訂無力償債的債務償還安排計劃，在這個計劃下，索償額將會被確定，而小額索償會在早期全額支付以減少資產管理的支出。然而，某些債權人仍只會收到較他們保險索償額全數顯著減少的攤還債款。
- 3.17 某些HIH的香港保單持有人有權向汽車保險局計劃(就某些汽車保險索償)或僱員補償計劃(就某些僱員補償保險索償)索取賠償。HIH的其他香港保單持有人(即其他類型的保險索償)將不會收到任何賠償。

若將來有大型保險公司倒閉，會有什麼後果？

- 3.18 香港保險業市場在近年發展迅速。許多消費者購買保險產品並將儲蓄投資在人壽保險產品上。在二零零一年，為累積儲蓄潛在價值提供若干指標的「個人人壽產品的淨保險負債」合共港幣一千零二十七億元³（相對約三年前，即一九九八年，淨保險負債有70%的累積增長），相當於大約每名港人港幣一萬五千元，或每家庭計港幣五萬元⁴。

³ 摘錄自保險業監理處二零零二年年報。

⁴ 根據政府統計處二零零一年統計人口約六百七十萬人及二百一十萬個住戶計算所得。

- 3.19 由保險業監督在二零零二年第一季所安排的有關保險的「主題性住戶統計調查」顯示，約有一半的成年被訪者曾經購買人壽保險產品，當中大部份是儲蓄類產品。每個家庭平均的保費支出約為每年港幣一萬八千元。大部份人只向一家保險公司購買人壽保險產品。
- 3.20 該調查亦發現在過去十二個月內，29%的被訪家庭曾經購買非人壽保險產品，例如旅遊保險、家居保險、火險、車險及醫療保險。
- 3.21 雖然將來保險公司無力償債的情況以及其如何影響香港的消費者都是難以準確預測，但是以上的統計顯示，任何大型保險公司一旦出現無力償債，都可以對消費者造成重大的財政損失。

4. 各地保障基金之比較

哪些海外保障基金曾被考慮？

- 4.1 保障基金在眾多先進的經濟體系中是十分普遍的；然而，在不同的司法管轄區，保障基金所提供的保障卻非常不同。
- 4.2 此顧問研究調查了數個在保險市場方面發展較完備的司法管轄區下的保障基金安排，包括美國、加拿大、英國、法國、愛爾蘭、荷蘭、曼恩島、新加坡、日本、南韓及澳洲。上述每個司法管轄區的人壽或/及非人壽保險均已設有保障基金。
- 4.3 在美國，由於在不同的州份會有不同的保障基金，所以我們的調查樣本覆蓋五個州：紐約州、加利福尼亞州、德拉威州、賓夕凡尼亞州及康乃狄克州。它們被選作樣本是因為許多在香港經營保險業務的美國保險公司都本籍在這些州份。
- 4.4 在我們調查的許多司法管轄區中，保障基金已被引入但甚少被啟動，尤其是為人壽保險公司而設的保障基金。

海外保障基金有什麼相同之處？

- 4.5 在調查樣本中的大多數司法管轄區：
- a) 人壽及非人壽保險分別設有獨立基金
 - b) 保險公司若想經營受保障基金計劃所保障的業務，必須先參加該保障基金計劃
 - c) 保險公司必須向保障基金計劃支付徵費
 - d) 人壽保障基金通常可以提供財政支援，將一組保單由無力償債保險公司轉讓至另一家有償債能力的保險公司
 - e) 強制性非人壽保單通常可根據保單獲賠償索償額的全數
 - f) 至於其他類型的保單，通常有某形式的賠償限額
 - g) 向大型商業客戶發出的某些類型保單，通常都不為保障基金的保障範圍所涵蓋（例如航空風險、再保險保單）

海外保障基金之間有什麼重大不同之處？

4.6 在調查樣本中，海外保障基金之間的分別通常在於：

- a) 對不同類型保單的涵蓋
- b) 賠償限額
- c) 對未到期非人壽保費的涵蓋
- d) 對非人壽保險的公司保單持有人的涵蓋
- e) 徵費的收取及資金的累積是採用事前徵費(無力償債事件發生前)抑或事後徵費(無力償債事件發生後)作為基準

在本節餘下部份，我們將分別集中討論涵蓋人壽及非人壽保險的保障基金的差異。

保障基金可以為人壽保單提供什麼保障？

- 4.7 在調查樣本中，大部份司法管轄區都設有保障基金對人壽保單持有人作出賠償。全部保障基金都設有賠償上限，只是不同情況有不同的限制。
- 4.8 在某些司法管轄區，最高賠償金額會限制於索償額或保單價值的某個百分比(例如在英國⁵和新加坡是90%)，但整體賠償金額則是沒有上限。在另外一些司法管轄區，賠償金額可於某預設金額下獲全數賠償(例如加拿大和我們所調查的大部份美國州份)。不同司法管轄區的保障基金對人壽保險所設定的賠償限額列載於附件C。
- 4.9 在有預設金額限制的司法管轄區，不同的人壽保險產品及索償會有不同的限額。例如死亡申索的賠償金額會較儲蓄保單的現金價值為高。
- 4.10 假如保險公司在人壽保單期滿前變成無力償債，保單的價值便需作出估計。在某些情況下，以賠償金額為計算準則的價值會較保單持有人認為其保單應有的價值為低。此外在某些計劃下，如保障基金所委聘的精算師認為保單利益過高，賠償款項可被進一步削減。
- 4.11 在某些司法管轄區，保障基金除了可以支付賠償金予保單持有人外，亦可透過其他方式保障保單持有人，例如，保障基金可以向其他保險公司付款以接收和延續保單。

保障基金可以為非人壽保單提供什麼保障？

- 4.12 在我們調查樣本中的一些司法管轄區，保障基金只涵蓋屬法律強制性的非人壽產品，例如僱員因工受傷或第三者汽車意外傷亡。香港和新加坡⁶正是這樣。
- 4.13 在澳洲，很多非人壽保單持有人在二零零一年因為HIH無力償債而遭受重大的財政損失。由於這些保單持有人不被現有的賠償計劃涵蓋，澳洲政府因而成立特別基金以支付賠償金予HIH的一些屬家庭和小型企業的保單持有人。

⁵ 英國保障基金計劃的賠償比率是首二千英鎊賠償100%，超過二千英鎊的餘額賠償90%。

⁶ 澳洲在HIH倒閉前也是這樣的，但在二零零三年四月，負責調查HIH事件而成立的Royal Commission的法官建議，應引入正式的保障基金計劃以賠償受將來保險公司倒閉影響的保單持有人。

在香港設立保單持有人保障基金的可行性研究
諮詢文件 — 二零零三年十二月

- 4.14 正如我們在人壽保障基金所見，在調查樣本中之非人壽保險保障基金也有不同的賠償限額。在一些司法管轄區，賠償金額最高是索償額的90%，但整體賠償金額則不設上限（例如：英國）。在其他司法管轄區，在不超過預設金額的上限下，可獲申索金額的足額賠償（例如：美國）。不同司法管轄區的保障基金對非人壽保險所設定的賠償限額列載於附件D。
- 4.15 非人壽保障基金一般會對哪種保單持有人和哪種非人壽保單可以索取賠償作出限制。
- 4.16 某些保障基金只容許個人客戶申索賠償而不容許公司客戶索償。另有一些保障基金亦容許小型公司收取賠償。「小型公司」在不同司法管轄區有不同的定義。
- 4.17 一些司法管轄區容許所有保單持有人，無論是個人、小型或大型公司，申索賠償。但是某些司法管轄區限定賠償只能給予特定種類的非人壽保單。例如：賠償金主要給予個人購買的保單。

誰為保障基金付款和它們的費用是多少？

- 4.18 我們的國際性調查顯示，保險公司一般需要為賠償計劃支付費用。在某些情況下，政府亦會提供支援。
- 4.19 保障基金的費用各異，很難事先作出預測。
- 4.20 在我們的調查樣本中，許多保障基金都是「事後徵費」形式的，即徵費只會在保險公司出現無力償債時才會向保險公司徵收。假若並無保險公司出現無力償債，便不會收取保障基金徵費，或只收取小額徵費以支付保障基金的行政開支。
- 4.21 在事後徵費計劃中，向保險公司收取的徵費上限一般設定為不多於每年保費的1%或2%。英國有一套較為全面的計劃，其徵費上限為受保障保單淨保費的0.8%。保險公司實際支付的徵費一般較此數額為低。
- 4.22 在我們的調查樣本中，某些保障基金是「事前徵費」，或是事前徵費和事後徵費混合形式的。在事前徵費計劃中，資金累積為無力償債作準備。
- 4.23 在我們的國際調查樣本中，事前徵費保障基金所收取的徵費均較事後徵費計劃的徵費上限為低。
- 4.24 我們的調查發現，海外計劃通常分別為人壽和非人壽保險設立獨立的保障基金賬戶。
- 4.25 事後徵費人壽保障基金計劃的調查樣本國家包括英國、新加坡、曼恩島及美國。日本和南韓則屬事前徵費形式的人壽保障基金計劃。至於非人壽保障基金計劃方面，英國和我們所選的美國州份樣本（除紐約州外）都全屬事後徵費形式。紐約州的非人壽計劃、日本和南韓則是事前徵費形式的。加拿大的人壽及非人壽計劃皆採用事前徵費和事後徵費的混合形式，但事前徵費所佔的部份較少。

5. 香港其他類型的保障基金

香港有否為其他金融產品設有賠償基金？

- 5.1 香港經已為證券投資者設立賠償基金。所有在香港交易及結算所有限公司買賣的證券及期貨產品，如因經紀違約而造成損失，每名投資者最高可獲港幣十五萬元的賠償。
- 5.2 香港正在草擬法例，為銀行存款設立補償基金。如銀行無力償債，每名存款人最高將可獲基金補償港幣十萬元。
- 5.3 香港亦對強積金計劃的成員設有補償基金。若強積金計劃的信託人或管理人有「處理失當或違法行為」，而該行為對成員的累算權益造成損失，賠償基金會作出補償。

6. 有關人士對推行保障基金的意見

我們曾與什麼人士會面？

- 6.1 鑑於保障基金的技術性及複雜性，和有大量的海外慣例，本顧問研究包括了與一系列有關人士進行一連串初步和非正式的會面。
- 6.2 這些會面協助我們找出在香港推行保障基金的贊成和反對意見，並研究在眾多的海外保障基金模式中，哪個較適合香港的情況。
- 6.3 羅兵咸永道曾經與約六十名人士進行會面和討論，他們來自二十多家保險公司、四家經紀和代理的業內機構及十五家其他機構，如政府部門、消費者利益保障團體、學術和專業團體。
- 6.4 以上的有關人士於本諮詢文件中稱為「有關人士」。

與這些有關人士的會面是否屬公眾諮詢過程的一部份？

- 6.5 與有關人士進行之會面為編訂本諮詢文件提供了寶貴的資料，但這些會面與政府現正進行的正式公眾諮詢程序是完全分開和不同的，公眾諮詢會向全體公眾人士作出公開諮詢及提取意見。

保障基金在香港是否獲得支持，主要的贊成和反對意見是什麼？

- 6.6 現時就保障基金在香港是否獲得支持作出結論仍屬言之過早，此議題將於公眾諮詢完結後再行研究。
- 6.7 對於應否在香港設立保障基金，有關人士意見不一，其中一些保險公司以及保險中介人組織更認為保障基金不應在香港實施。
- 6.8 這些保險公司及保險中介人組織憂慮保障基金的設立或會鼓勵部份消費者及保險公司去冒更大的風險。他們認為保障基金可能會導致「道德危險」的風險。
- 6.9 許多有關人士都認為若保障基金對所有保單作全數保證，一些消費者在選擇保單時可能便會忽視了保險公司的財務狀況及商譽。若一家財務狀況或商譽較弱的保險公司變成無力償債，其保單持有人將會由保障基金作出賠償。賠償的成本便會由實力較強及營運較佳的保險公司承擔，並最終轉嫁到其保單持有人身上。這對實力較強及營運較佳的保險公司未必公平，而且可能會對整個保險業有不良影響。
- 6.10 一些較大型的保險公司和經紀認為，購買保單是一項投資決定，故保險客戶應對此作出慎重考慮。他們認為較審慎的客戶及其保險公司不應為他人的錯誤決定而負責。一些人則認為推行保障基金違反自由市場原則。
- 6.11 一些消費者代表曾經因為HIH在香港無力償債而招致損失。他們認為由於保險業非常複雜而保單持有人又無法確定他們的保險公司的財務狀況會否持續穩健，所以保障基金是不錯的主意。
- 6.12 有些保險公司認為保障基金能給與保單持有人更大的保障，從而令香港消費者的保障安排能追上其他先進經濟體系。然而，他們亦認為應小心設計保障基金，務求將額外成本減至最低。
- 6.13 不少保險公司、保險代理及經紀亦憂慮保障基金計劃所帶來的額外成本。他們認為這些額外成本最終會轉嫁至保單持有人甚至保險代理身上。
- 6.14 有關人士在會面中被問及消費者願意付出多少金額以換取關於保險公司無力償債的額外保障。許多人認為他們願意為大部份保險產品多付保費的1%至2%。一些有關人士則認為與投資相連產品有關的額外費用應較低，約為保費的0.25至0.5%。

7. 有關人士對保障基金設計特點的意見

誰人曾對香港保障基金的設計特點建議提供意見？

- 7.1 所有有關人士在會面中皆被問及若保障基金在香港推行，保障基金在設計上應具有什麼特點。雖然有保險公司和保險中介人組織的代表不認為保障基金應在香港推行，但大部份仍願意就設計特點提供意見。

哪些是有關人士皆認為應有的設計特點？

7.2 大部份有關人士都認為如果香港要推行保障基金，它應具有以下特點：

- a) 人壽及非人壽保險應設有獨立的基金
- b) 保障基金應由保險公司提供資金
- c) 應強制性要求保險公司加入成為會員
- d) 若其本土國家已對香港的保單持有人作出至少與香港保障基金相同的保障，則此計劃在原則上可豁免有關的海外註冊保險公司
- e) 保險業界應以某種形式參與此計劃的運作
- f) 沒有強烈需要將保障基金的涵蓋範圍擴展至香港保險公司在海外發出的保單
- g) 應設有某種形式的賠償限額

哪些設計特點是有關人士持有不同意見的？

7.3 有關人士普遍對以下的設計特點持分歧或不同意見：

- a) 應否涵蓋所有類別的保單，或只包括部份類別的保單
- b) 應否涵蓋人壽儲蓄產品
- c) 非人壽保障基金應否保障公司保單持有人
- d) 應使用哪一類型的賠償上限，尤其是金額上限的數目應為多少
- e) 保障基金應採取事前徵費還是事後徵費形式
- f) 財務狀況較強的保險公司應否比財務狀況較弱的保險公司支付較低的徵費率

有關人士對以上人壽及非人壽保險問題所作出的意見的詳情，列載於附件E。

8. 保障基金方案

保障基金應否在香港推行？

- 8.1 若一家大型的保險公司在香港變成無力償債，對牽涉的每位人士而言，都可能是一個繁複和艱巨的過程。若這公司是一家大規模的人壽保險公司，或有海外保單持有人或海外資產的保險公司，問題將會更為嚴重。在這情況下，保單持有人將無法肯定他們的保單能否延續下去，又或能否取回餘款，甚或未能取回任何款項。對於應對此等無力償債的保險公司作出什麼行動，本地及海外的政府、法庭、不同組別的保單持有人和其他人士可能需時多月，甚或以年計的時間才能達成協議。
- 8.2 贊成推行保障基金的主要論據，是很多在保險市場方面發展較完備的司法管轄區已推行又或打算推行保障基金，而且整體保險消費者只需付出少量的額外費用（由於風險匯集所產生的利益），保障基金便能保障不幸的保單持有人。
- 8.3 反對推行保障基金的主要論據是保障基金或會鼓勵保險公司和消費者作出較不審慎的行為、損害保險業、和不公平地增加其他保單持有人的費用。
- 8.4 理解保障基金計劃的局限是很重要的。例如，即使一個相當全面的保障基金在香港推行，無力償債的行政過程亦會導致協議及支付索償出現變數和延誤，而一些保單持有人亦可能只獲得部份賠償，甚至得不到賠償。
- 8.5 我們有興趣知道你是否贊成在香港推行人壽及/或非人壽保險的保障基金。

「保障基金方案」是什麼意思？

- 8.6 我們提供了幾個不同的賠償計劃方案讓公眾發表意見。這些方案集合了我們至今就顧問研究而進行調查的結果。
- 8.7 基於實際理由，我們將人壽及非人壽保險的方案數目均限定為兩個。
- 8.8 若你認為保障基金應涵蓋較多類型的保單及有較慷慨的賠償，我們為人壽及非人壽保險提供了「較廣泛」的保障基金方案以供閣下考慮。
- 8.9 若你認為保障基金應涵蓋較少類型的保單及支付較低的賠償，我們亦為人壽及非人壽保險提供了「有限制」的保障基金方案以供閣下考慮。
- 8.10 我們亦為每一個保障基金方案提交了方案細則供進一步選擇。我們稱這些選擇為「副方案」。這些副方案都是根據不同有關人士的意見和國際慣例而編訂的。
- 8.11 除了就此諮詢文件內的「關鍵問題」（請看下文第9節）提出意見外，你亦可以就保障基金方案提議各種不同的組合或變化，或提議一個截然不同的保障基金模式。

怎樣減輕保障基金的潛在問題？

8.12 我們在突顯每個保障基金方案的同時，亦考慮到可減輕其若干潛在問題的方法。有關的潛在問題及其減輕方法的例子如下：

保障基金的潛在問題	減輕保障基金潛在問題的方法的例子
道德危險風險	<p>「較廣泛」方案：當保險公司無力償債時，在賠償方面運用百分比上限，使保單持有人承擔部份損失。</p> <p>「有限制」方案：保障只涵蓋部份類別的保單，並運用金額上限。</p>
增加成本	<p>在沒有無力償債事件發生的情況下，將營運保障基金計劃的成本減至最低，例如：透過將保障基金計劃和徵費架構維持在較簡單的模式，或可將非人壽保障基金與現有的強制性保險的賠償基金(汽車保險局及僱員補償無力償債局)合併。</p> <p>將因無力償債而索償的手續費用減至最低，例如：透過讓保險業界參與理賠程序，在符合保障基金最佳商業利益的情況下容許保障基金與無力償債管理人合作；同時若轉讓保單較向保單持有人直接作出賠償更具成本效益，則要求人壽保障基金提供財政支援以便將保單轉讓。</p>
扭曲自由市場的競爭	<p>要求所有在香港發出受保障基金保障保單的保險公司成為保障基金的會員。</p> <p>非人壽保障基金方案：主要由大型國際客戶(有能力選擇香港或海外的保險公司)購買的某些業務類別的保單將不包括在方案內。</p>
削弱保險業的實力 (因為道德危險風險，以及因為當保險公司無力償債，隨後之保障基金徵費會減少尚存保險公司的資本)	<p>請參看上述的道德危險風險。</p> <p>確保保障基金不會改變保險業監督現時的監察職責及其他審慎的保障機制。</p> <p>長遠而言，成立基金(即事前徵費)作為「保護墊」，用以吸納保險公司無力償債時所引致的財務損失(即此基金可減少/防止對尚存保險公司作出事後徵費的需要)。</p>

8.13 為了鼓勵消費者小心選擇他們的保險公司(即減低道德危險風險)，及為了減低保障基金計劃的成本，本諮詢文件所提述的保障基金方案，沒有一個會對保單持有人作出全數的賠償。相反，所有方案均盡量為大部份相關保單持有人提供一個合理水平的保障。

8.14 對於非人壽保險的保障基金方案而言，將保障基金的日常管理和監察與現時的汽車保險局和僱員補償無力償債局計劃合併，可能會具成本效益。這需要業界的支助。若認為應避免強制性及非強制性保險之間的徵費作交錯補貼(例如，不同的保障基金會有不同組別的保險公司和保險消費者的供款)，可為現有無力償債賠償計劃轉來的資金設立獨立基金賬戶(即內設於新的綜合保障基金)。

保障基金在每個保障基金方案下有什麼工作？

- 8.15 保障基金方案只涵蓋獲保險業監督授權的保險公司在香港所發出的保單。
- 8.16 香港法庭一旦為無力償債的保險公司委任無力償債管理人(例如臨時清盤人、清盤人、無力償債計劃管理人)，保障基金便會即時介入運作。
- 8.17 一般而言，保障基金只會在保險公司無法按照有效保單支付款項時，或當無力償債管理人就保險公司清盤而釐定保單價值時，才對保單持有人作出賠償。視乎所選取的保障基金方案，保險公司無法支付的情況包括未能支付有關索償，亦可能包括未能在保單到期或提早退保時付款的情況。
- 8.18 除對保單持有人作出賠償外，人壽保險保障基金(不論在較廣泛或有限制計劃的方案下)在某些情況下，可選擇協助無力償債管理人安排另一家保險公司接收及延續有關保單。保障基金可透過向另一家保險公司支付一筆具鼓勵性質的款項作為代價，惟此款項必須較保障基金向保單持有人作出直接賠償的金額為低。此安排必須得到無力償債管理人的同意和法庭的認可，而保單的權益亦可能會減少(《保險公司條例》現時已允許上述的安排)。
- 8.19 推行這些保障基金方案不會改變臨時清盤人、清盤人、保險業監督或法庭在現時香港法例下的角色和職責(例如，假若採用《公司條例》下的「債務償還安排計劃」是處理保險公司無力償債的最佳辦法，保障基金的推行將不會防礙債務償還安排計劃的施行)。保單中的利益及索償的金額亦不會因保障基金的運作而改變(如前提及，根據《保險公司條例》，此等利益及索償只能經法庭核准才能修改)，而保障基金亦不能接管保險公司的業務。
- 8.20 人壽和非人壽保險的較廣泛和有限制的保障基金方案的圖例說明，分別載於附件A及B。

人壽保險中「較廣泛」的方案是什麼？

- 8.21 人壽保險中較廣泛的保障基金方案會根據保單價值的90%作出賠償。所有種類保單，皆根據同樣百分比限額得到賠償，包括保障保單及保單的儲蓄價值。
- 8.22 在死亡、殘障和其他索償情況下，保單價值會根據保單所列明的保額釐定。
- 8.23 若保單尚未到期，亦沒有應付的索償或利益，保單的價值會根據無力償債程序釐定。
- 8.24 由無力償債程序釐定的保單價值會由無力償債管理人根據無力償債法例(或有關的無力償債債務償還安排計劃)釐定。因此很難預先得悉在某一特定情況下人壽保單的價值會如何被釐定。下列情況會令這個釐定程序變得更為複雜：(i)每份人壽保單的條款不同；(ii)香港沒有任何有關當保險公司清盤時，如何計算保單價值的詳細規則；及(iii)香港近二十年來並沒有大規模保險公司無力償債事件發生。保單價值或會根據保單在未來或許可得的利益計算，並應考慮金錢的時間值。然而，如保單含有儲蓄成份，由無力償債管理人計算出來的保單價值可能會較保單持有人認為其保單應有的價值為低。

在香港設立保單持有人保障基金的可行性研究
諮詢文件 — 二零零三年十二月

- 8.25 為防止濫用此計劃，保障基金可因應情況進一步減低賠償。這情況只限於當獨立專業精算師認為該保單的利益遠較市場上其他保單的利益為高時。
- 8.26 若某些保單並沒有索償紀錄及沒有現金價值，此類保單可能被視為沒有價值。有些情況即使純定期人壽保險的保單持有人未能找到其他保險公司提供保障，有關保單亦可能沒有任何賠償價值。
- 8.27 為了控制保障基金的成本(並有可能得以進一步減低道德危險的風險)，賠償金額亦可設有金額總數(以及90%額度)的上限。
- 8.28 人壽保險中較廣泛的保障基金方案下之副方案將會：
- (i) 涵蓋所有人壽保單，並設同一上限
或
(ii) 涵蓋所有人壽保單，但投資相連的保單除外，又或如涵蓋，則設有較低的金額上限，例如每一保單為港幣十五萬元。
- 8.29 我們建議副方案(ii)，原因是某些司法管轄區的保障基金並沒有涵蓋投資風險由保單持有人承擔的保單，而一些有關人士亦認為投資相連產品的保單持有人應瞭解他們所承受的投資風險。有關人士所提出的其他原因亦包括：(a)保險公司在投資相連產品上的邊際利潤一般較其他產品為低；及(b)由於單位信託基金不需要支付保障基金徵費，可能會削弱了保險公司與單位信託基金的競爭能力。另外，與其他壽保險儲蓄產品不同，投資相連的產品可能會較容易從其他人壽保險儲蓄產品中「劃分出來」。由於投資相連產品需得到證券及期貨事務監察委員會(「證監會」)的批准，所以這與證監會的投資者賠償計劃中港幣十五萬元限額的標準相符(但證監會的投資者賠償計劃並沒有涵蓋保險公司可能置放在投資相連基金內的所有類別證券；例如在海外上市的股票及信託基金)。
- 8.30 如投資相連保單採用一個較低的賠償限額，則保障基金計劃需要說明其將如何應用在一些結合了投資相連及利益保證的保單上。這方面我們也希望得到你的意見。
- 8.31 為較廣泛計劃的方案選擇適當的賠償限額應在實施前考慮。在現階段，我們希望知道你對於適當限額幅度的意見。

人壽保險中「有限制」的保障基金方案是什麼？

- 8.32 人壽保險中有限制的保障基金方案只會對某些保障類別的索償作出有設定金額上限的賠償。
- 8.33 我們並未選取金額上限，但有關人士提議此上限應設於港幣六十萬元至一百萬元之間。
- 8.34 保障類別的索償可包括死亡、殘障、個人意外、疾病及醫療索償。

8.35 人壽保險中有限制的保障基金方案下之副方案將會：

(i) 僅涵蓋某些保障產品

或

(ii) 涵蓋某些保障產品(最高限額為港幣六十萬元至一百萬元之間)及為某些儲蓄產品提供基本水平的保障(至某較低限額)

(某些儲蓄產品的較低限額可能設於港幣十萬元至三十萬元之間：港幣十萬元是籌劃中香港存款保障計劃的賠償限額，而港幣三十萬元則是在我們的海外調查樣本中所見的同類型的最低保障基金賠償限額。)

8.36 在副方案(ii)：若涵蓋某些儲蓄產品，其賠償上限會比保障產品的賠償上限為低，這情況同樣見於美國和加拿大的保障基金計劃。此方案可能只會涵蓋部份類別的儲蓄產品，但要將不同類別的儲蓄產品區分可能有點困難。這是因為人壽產品通常具有多種利益，而部份利益會對某些客戶較為重要，某些利益的相對重要性可能隨著投保年期(多數長年期)而轉變。除此之外，人壽保險公司亦不停發展新產品。其中一種限制涵蓋範圍的方法，是只涵蓋一些獲保險公司保證最低付款或回報的儲蓄產品，亦即大部份投資相連的產品將不會被涵蓋在內。

非人壽保險中「較廣泛」的保障基金方案是什麼？

8.37 除兩類強制性保險(請看下文8.41段)外，非人壽保險中較廣泛的保障基金方案與人壽保險中較廣泛的方案相類似，因為此方案亦會就廣泛類別的保單支付索償金額90%的賠償。

8.38 正如人壽保險中的較廣泛方案一樣，為控制計劃所涉及的成本，非人壽保險中的較廣泛方案的賠償金額亦可能設有金額總數(以及90%額度)的上限。選用哪一賠償額度或會取決於所選擇的副方案。

8.39 此方案只會對在保險公司無力償債前或無力償債後三十天內出現的索償作出賠償，即保單持有人會有最長三十天時間向另一家保險公司洽購新的保單。(由於保障基金只會就在三十天限期內發生的索償作出90%的賠償，保單持有人應盡早為自己購買新的保單。)

8.40 至於未到期的保費(即與無力償債日及/或保單取消日之後期間有關的該部份保費)，保單持有人將不會得到賠償。這與香港現行的無力償債優先索償架構，及現有的汽車保險局和僱員補償計劃中對未到期保費的處理方法是相符的。

8.41 與現有的汽車保險局及僱員補償計劃一樣，就僱員補償及車輛保單作出的索償會繼續得到100%的賠償。

8.42 政府正編訂規管細節，規定所有樓宇業主立案法團必須購買保單，以保障業主有關第三者傷亡的責任。這項規定會適用於所有已成立業主立案法團的住宅、商業及工業樓宇。由於此法例(若推行)將影響眾多香港潛在的保單持有人，所以保障基金可能值得涵蓋此類型保單的索償(與僱員補償及車輛保單賠償計劃一樣，賠償限額定為100%)。我們希望得到你對這方面的意見。

在香港設立保單持有人保障基金的可行性研究
諮詢文件 — 二零零三年十二月

- 8.43 很多類別的個人保險索償，包括旅遊保險、個人意外、車輛損毀、火災、家居物品及醫療保險，皆可得到賠償。
- 8.44 至於其他類別的索償是否被涵蓋，則取決於所選擇的副方案。
- 8.45 我們亦就如何處理公司保單持有人提交了三個副方案：
- (i) 不包括公司保單持有人，即只有個人才可獲得賠償
或
 - (ii) 以不同方法擴闊涵蓋範圍，令小型公司亦可得到賠償
或
 - (iii) 無論是個人、小型公司或大型公司，所有保單持有人都可得到賠償。
- 8.46 在副方案(i)：由於只有個人才有資格得到賠償，所以從控制成本角度而言，可能不大需要限制保障基金計劃涵蓋的保險索償類別。此外，若引入金額上限，此上限亦可以相當高。
- 8.47 在副方案(ii)：可以有各種方法擴闊對小型公司的保障。其中一種方法是視乎保單中的條款，以決定該非人壽保單是否受保障基金涵蓋。例如：只對保額低於港幣五百萬元⁷或保費少於港幣一萬元的保單作出賠償。另一方法是根據營業額、資產總值、資產淨值或員工人數來界定是否屬於「小型公司」。例如：公司在購買保單時，若其員工人數少於五十人或資產淨值少於港幣一千萬元便會受到保障。(如此副方案被選取，請對如何界定小型公司的最穩妥方法，及應採用的有關金額及/或其他標準提出意見。)
- 8.48 在副方案(iii)：如各類保單持有人皆能得到賠償，為了使計劃能負擔賠償，則金額上限的設定便相當重要。某些只供大型老練公司使用的非人壽保單種類，都不應被包括在內，原因是此類保單所牽涉的金額較大，而且大型公司一般不需要如個人和小型公司般的保障。這類保單的例子包括飛機、船舶及誠信風險保證保單。

非人壽保險中「有限制」的保障基金方案是什麼？

- 8.49 非人壽保險中有限制的保障基金方案只對某些保單持有人的某類索償作出有預設金額上限的賠償。
- 8.50 我們並未選取金額上限，但部份有關人士建議此上限應設於港幣六十萬元至一百萬元之間，範圍相等於人壽保單中的有限制方案。
- 8.51 只涵蓋個人而不包括公司客戶保單。
- 8.52 賠償類別包括意外死亡、個人受傷、醫療費用、殘障及疾病索償。

⁷ 文中所提及的保額、保費、員工人數和資產淨值只是範例。若此副方案被選取，需要釐定適當的額度。

8.53 非人壽保險中有限制的保障基金方案下之副方案如下：

(i) 其他類別索償並不涵蓋在內

或

(ii) 因家中失火而喪失居所，或因疏忽導致他人受傷而被控告的保單持有人亦可得到賠償

8.54 在副方案(ii)：若此副方案被選用，有關索償的具體細節及限制條件需要進一步探討。例如，若決定計劃應提供第三者受傷保障及/或個人業主保障，則計劃亦應涵蓋作為保單持有人的樓宇業主立案法團(以及包括個人保單持有人)的索償。

保障基金計劃所需的費用多少及誰來承擔此費用？

8.55 在保障基金所有主要特點仍未落實的情況下，保障基金計劃所需的資金將難以決定。但較廣泛的保障基金方案所需的費用很明顯地會較有限制的保障基金方案高昂。

8.56 若要控制所選取的保障基金方案的成本(不論是較廣泛或有限制的方案)，需要在所涵蓋的產品類別/保單持有人以及賠償上限兩者作出一定程度的取捨。例如，若涵蓋較少類別的保單，則可設定較高的賠償上限。

8.57 從香港的汽車保險局及僱員補償無力償債局賠償計劃以及許多海外保障基金計劃的先例中可見，向保險公司所徵收的費用是根據受保障類別保單中的保費來釐定的。但國際上也有採取其他方式的先例，例如按保險儲備金的一個比例來收取。若徵費是以保費作為基準，則應釐定適當的保費計算方式，例如保費可以是以毛保費或扣除再保費後之淨保費計算。

8.58 徵費成本應否轉嫁至保單持有人身上以及轉嫁多少等問題，屬保險公司的商業決定。

8.59 保障基金方案同時混合了事前徵費及事後徵費的特質，當中的理據是事前徵費部份會用作支付保障基金計劃的日常營運開支，同時或會在數年間累積一定數量的金額；而事後徵費部份只會在有需要情況下才向保險公司收取費用，例如出現大型保險公司無力償債的情況。

8.60 對於非人壽的保障基金計劃，事前徵費部份可能會較事後徵費部份為高，這樣會令正累積的資金得以平衡，以處理可能出現的非人壽保險公司無力償債情況(在香港的汽車保險局、僱員補償計劃和僱員補償無力償債局賠償計劃內，這種事前徵費方式亦有先例，同時香港亦曾出現一些非人壽保險公司無力償債的個案)。非人壽保險公司可選擇在其保單內包括一項就此收取的特定費用。根據其他司法管轄區對保障基金徵費釐定的上限，費用最多可佔保費的1%或2%，視乎所選用的保障基金計劃類別而定。

8.61 由於香港的人壽保險公司無力償債的個案不多，加上在我們的調查樣本中，海外人壽保障基金大部份是以事後徵費方式收取費用，因此在人壽保障基金計劃內或會適合採用較少部份的事前徵費。若採納事後徵費，而又沒有無力償債的情況出現，這樣保障基金的成本或會頗低(過往無論在香港或其他地方，人壽保險公司出現無力償債的情況一般較非人壽保險公司無力償債的個案為少)。如有無力償債情況出現，保險公司可能需要支付最高佔保費的1%或2%作為徵費(以其他司法管轄區所見的徵費上限為依據)，視乎最高的徵費限額。若投資相連保單是受賠償計劃所保障，此類保單的徵費可能會較低。最高的徵費詳情在推出計劃前需作決定。

在香港設立保單持有人保障基金的可行性研究
諮詢文件 — 二零零三年十二月

- 8.62 對於應否將保障基金徵費包括在保單之內作為一項特定費用，完全是人壽保險公司的商業決定。但是對於在賠償計劃推出前已發出的保單，卻難以做到。而保險公司怎樣將保障基金徵費加入保單內，或需視乎保險合約的內容。
- 8.63 人壽及非人壽各自之確實保障基金供款徵費率，需要在決定方案後釐定，並需要考慮保險界所提供就符合有關方案及副方案保障的保單的其他數據。根據香港在過去二十多年保險公司無力償債的經驗以及其他調查過的司法管轄區的保障基金安排，所需費用大抵少於保費的1%或2%。
- 8.64 徵費可以以不同方式組成(例如可包括年度經營開支徵費，此徵費與無力償債成本部份是分開的)。

所有保險公司應否支付相同的徵費率？

- 8.65 部份有關人士認為財務較強的保險公司倒閉的風險較低，所以在徵費方面應獲得一些折扣。我們並無發現海外的保障基金有許多此做法的先例，但在香港籌劃中的存款保障計劃正有意採用這種以風險程度來決定徵費的做法，而在國際方面，保險監管制度亦日漸注重以風險作為基準。
- 8.66 假如香港的保障基金推行一個以風險程度來徵費的制度，則該制度必須是清楚及公平的。其中一個可行方法是給予符合下列條件的保險公司一個相等於正常徵費的10%至20%的折扣，即：
- a) 該保險公司得到較高的獨立信貸評級
 - 或
 - b) 對於沒有信貸評級的保險公司，它需要將其償付準備金維持在《保險公司條例》所訂定的最低限額之上的某個目標盈餘水平。

以風險程度作為架構的情況，可能只適用於徵費的某些成份(例如人壽、非人壽、事前或事後徵費)。至於確實的準則(及相關的釐定日期)則需要在保障基金計劃實施前詳細考慮。

如果賠償計劃的資金用罄，又怎樣處理？

- 8.67 假若一家大型保險公司倒閉，保障基金有可能沒有足夠資金即時賠償給所有保單持有人。此外，如果有多家保險公司相繼倒閉，保障基金亦可能出現資金短缺的情況。
- 8.68 假若出現上述情形，保障基金便需要決定，在賠償問題上，哪些保單持有人擁有較高的優先權，哪些人需要等候。例如根據最近在香港成立有關工傷的賠償計劃(即僱員補償無力償債局，將會在二零零四年四月取代僱員補償計劃提供保障)，僱員比僱主擁有較高優先權得到賠償。有關決定索償優先權的具體指引(包括酌情權的程度(如有的話)及適當的保護措施)，需要在實施前確定。

9. 向公眾徵求意見的關鍵問題

我們歡迎各界對以上所提及的內容以任何形式提供意見，但最低限度請對以下問題表達閣下的意見。

以下問題涉及香港應否推行保障基金：

- 9.1 你是否支持在香港就以下的保險推行保障基金？
 - a) 人壽保險？
 - b) 非人壽保險？
- 9.2 對於香港在保險公司無力償債時對保單持有人的整體保障架構，你有什麼其他意見？

假如保障基金在香港推行，以下問題涉及保障基金的設計特點：

- 9.3 以下的保障基金方案，哪一種最適合人壽保險的產品？
 - a) 人壽保險的有限制計劃
 - b) 人壽保險的較廣泛計劃
 - c) 人壽保險產品的其他保障基金計劃(請註明)
- 9.4 以下的保障基金方案，哪一種最適合非人壽保險的產品？
 - a) 非人壽保險的有限制計劃
 - b) 非人壽保險的較廣泛計劃
 - c) 非人壽保險產品的其他保障基金計劃(請註明)
- 9.5 在人壽產品的有限制保障基金計劃下，你認為某些儲蓄產品在賠償方面應否被視為「有較高優先權」？如應該，則哪類型產品應得到賠償？最高賠償額為多少？你可否建議具體準則以決定「有較高優先權」的儲蓄產品？
- 9.6 在人壽保險的較廣泛保障基金計劃下，應如何處理投資相連的產品？
 - a) 與其他類別的儲蓄產品一樣，享有相同的保障範疇及賠償限額？
 - b) 有較低的賠償上限？(如有，上限應定於什麼水平？)
 - c) 完全不被涵蓋？
- 9.7 在非人壽保險的有限制保障基金計劃下，你認為個人第三者責任及家居火險保單應否被列入「有較高優先權」的賠償類別？
- 9.8 在非人壽保險的較廣泛保障基金計劃下，你認為應否涵蓋公司客戶？如應該，則哪類型公司應被涵蓋在內，及應如何界定此類型公司？

在香港設立保單持有人保障基金的可行性研究
諮詢文件 — 二零零三年十二月

- 9.9 以下四種保障基金方案中，賠償上限(以金額或/及百分比計)應設定為多少?⁸
- a) 人壽保險的有限制計劃
 - b) 人壽保險的較廣泛計劃
 - c) 非人壽保險的有限制計劃
 - d) 非人壽保險的較廣泛計劃
- 9.10 你對以下四種保障基金方案的設計特點有什麼其他意見?
- a) 人壽保險的有限制計劃
 - b) 人壽保險的較廣泛計劃
 - c) 非人壽保險的有限制計劃
 - d) 非人壽保險的較廣泛計劃
- 9.11 保障基金計劃的管理應由誰人負責及需要引入何種行政架構?例如保障基金計劃應否由業界代表、消費者代表、獨立機構或政府相關機構或由以上各種人士的組合來管理?
- a) 對於人壽保險保障基金
 - b) 對於非人壽保險保障基金
- 9.12 你認為保障基金應以事前徵費、事後徵費或兩者混合的方式來籌集資金?
- a) 人壽保險的有限制計劃
 - b) 人壽保險的較廣泛計劃
 - c) 非人壽保險的有限制計劃
 - d) 非人壽保險的較廣泛計劃
- 9.13 怎樣為保障基金設定徵費架構及釐定徵費上限?例如:(i)徵費應否分為行政費用部份及無力償債部份?(ii)徵費應否以保費、保險儲備金或其他標準作為基準?
- 9.14 對保險公司的保障基金徵費應否考慮它們相對的財政實力?
- a) 對於事前徵費
 - b) 對於事後徵費
 - c) 對於人壽保險保障基金
 - d) 對於非人壽保險保障基金

⁸ 在本諮詢文件第8節，我們因應了成本及道德危險、國際性調查及有關人士的意見，就每個保障基金方案列出可行的金額上限及百分比上限的範圍。以下為賠償上限的摘要：

- a) 人壽保險的有限制計劃：對於某些保障產品 — 港幣六十萬元至一百萬元(見第8.33節)；對於某些儲蓄產品(作為副方案) — 港幣十萬元至三十萬元(見第8.35節)
 - b) 人壽保險的較廣泛計劃：90%，可以設有金額上限，亦可因應產品類別而有所變化，例如對於投資相連保單可設港幣十五萬元的上限(見第8.27、8.28及8.29節)
 - c) 非人壽保險的有限制計劃：港幣六十萬元至一百萬元(見第8.50節)
 - d) 非人壽保險的較廣泛計劃：90%，亦可能設有金額上限(見第8.38節)
- 除以上所述外，你亦可就賠償上限提出其他建議。

在香港設立保單持有人保障基金的可行性研究
諮詢文件 — 二零零三年十二月

- 9.15 如保障基金徵費會考慮保險公司的財政實力，應否採用下列方法？
- a) 簡單公式折扣法(例如：有認可信貸評級或償付能力高於設定最低水平的保險公司可獲20%標準折扣)或滑動折算法？
 - b) 根據有關保險公司客觀的公開資料(例如信貸評級或資產負債表內的償債能力金額)或保險公司的主觀、私人資料(例如監管人員對保險公司財務實力及管理的評估)？
- 9.16 若保障基金的徵費是以保費釐定的，則你認為相關的保費徵收比率的可接受上限應為多少(例如：1%，2%等)？
- 9.17 你對保障基金其他方面有何意見？

10. 徵求意見

- 10.1 保險業監督歡迎所有有興趣人士提供意見。
- 10.2 所提供的意見可包括應否推行保障基金，以及假設推行保障基金，則應推行哪類型的保障基金？敬希閣下對列在本諮詢文件第9節的問題作出回應。
- 10.3 意見書可以中文或英文書寫，並最遲於二零零四年三月三十一日前以下列方式寄回：

郵寄： 香港金鐘道66號
金鐘道政府合署21樓
保險業監理處
【諮詢文件 —
「在香港設立保單持有人保障基金的可行性研究」】

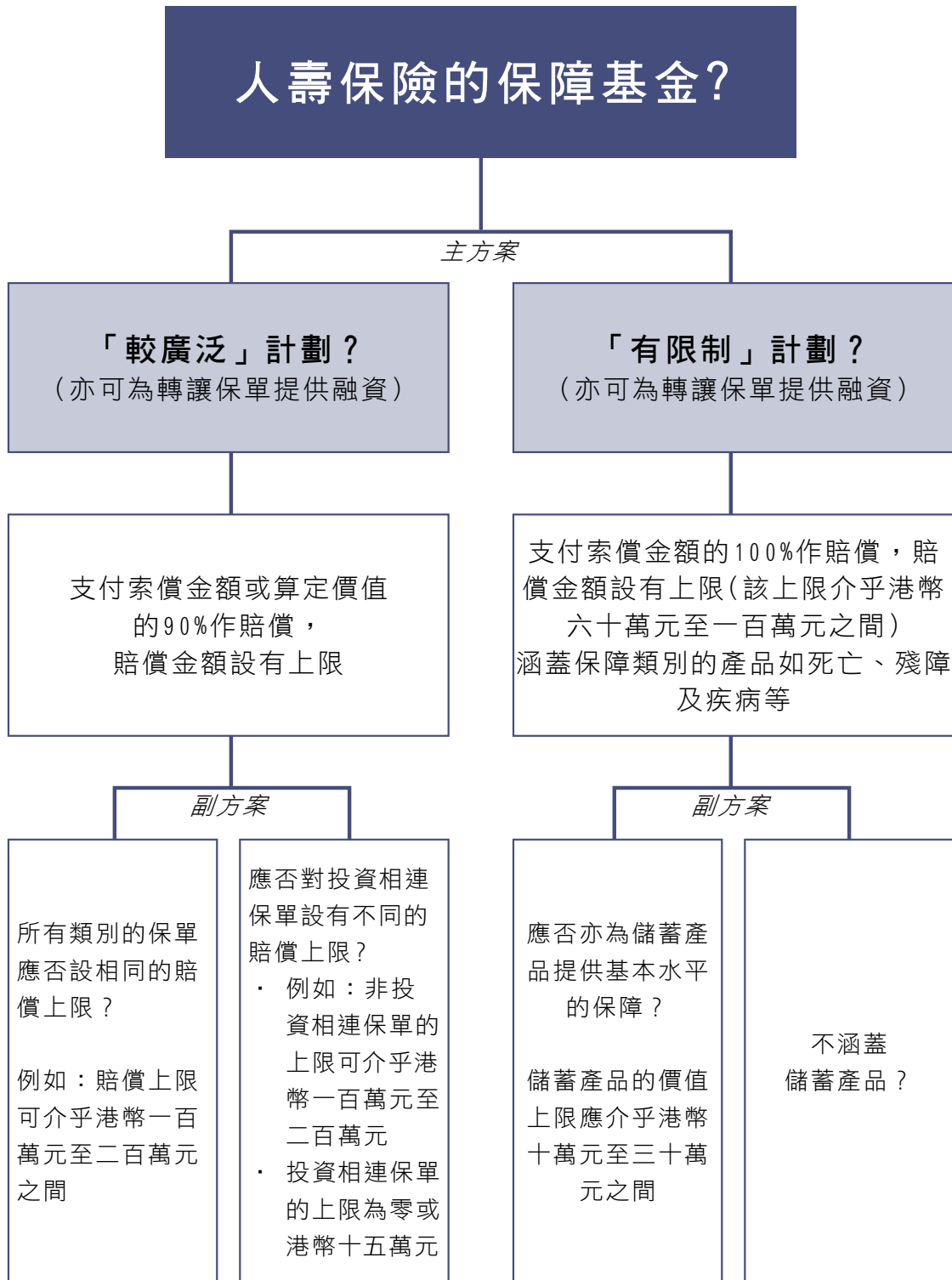
圖文傳真： 2869 0252
電子郵箱： ppf@oci.gov.hk

所有對本諮詢文件所作出的回應，除回應者特別要求外，擬定可供公眾查閱。

附件

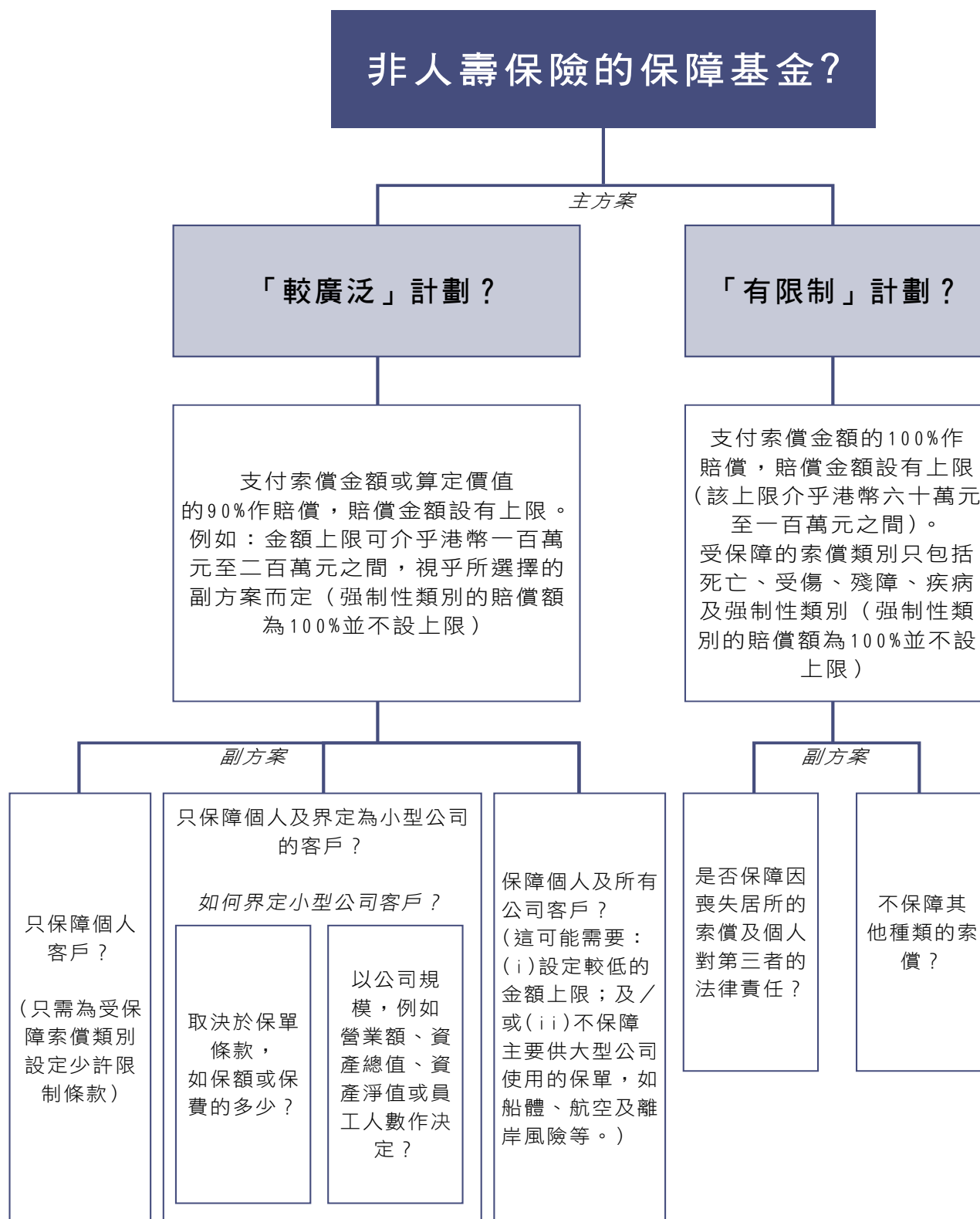
附件A

保障基金方案圖例說明—人壽保險



附件B

保障基金方案圖例說明—非人壽保險



在香港設立保單持有人保障基金的可行性研究
諮詢文件 — 二零零三年十二月

附件C

外地保障基金計劃的賠償上限—人壽保險

人壽保險保障基金計劃	人壽保險賠償限額之概覽
英國	首二千英鎊(港幣二萬六千元)為100%，其後為90%
新加坡	90%
曼恩島	90%
日本	90%
南韓	最高為五千萬南韓圓(港幣三十二萬五千元)
法國	每人介乎七萬至九萬歐羅(港幣八十二萬七千元)
加拿大	身故利益：二十萬加元(港幣一百一十萬元) 現金價值及累積價值：六萬加元(港幣三十四萬二千元) 健康護理費用：六萬加元(港幣三十四萬二千元) 每月收入：二千加元(港幣一萬一千元)
美國—紐約州	個人人壽保單：五十萬美元(港幣三百九十萬元) 團體年金保單及僱員福利計劃下的資助協議：一百萬美元(港幣七百八十萬元)
美國—加利福尼亞州	1) 不可超出下列最低者： a) 合約責任的80% b) 身故利益：二十五萬美元(港幣二百萬元) c) 現金價值或年金利益：十萬美元(港幣七十八萬元) 單一性命的合計限額：二十五萬美元(港幣二百萬元) 2) 健康護理利益：二十萬美元(港幣一百六十萬元) 多張保單的合計限額：五百萬美元(港幣三千九百萬元)
美國—德拉威州	身故及殘障利益：三十萬美元(港幣二百三十萬元) 現金價值或年金利益：十萬美元(港幣七十八萬元) 單一性命的合計限額：三十萬美元(港幣二百三十萬元) 基本住院、醫療及手術計劃：五十萬美元(港幣三百九十萬元) 政府退休計劃：十萬美元(港幣七十八萬元) 非團體保單持有人(不論個人、商行或公司)：一百萬美元(港幣七百八十萬元) 未分配年金合約：一百萬美元(港幣七百八十萬元)
美國—康乃狄克州	身故利益：三十萬美元(港幣二百三十萬元) 現金價值或年金利益：十萬美元(港幣七十八萬元) 健康保險：五十萬美元(港幣三百九十萬元) 單一性命的合計限額：五十萬美元(港幣三百九十萬元) 政府退休計劃：十萬美元(港幣七十八萬元) 多張保單的合計限額：五百萬美元(港幣三千九百萬元) 未分配年金合約：五百萬美元(港幣三千九百萬元)
美國—賓夕凡尼亞州	身故利益：三十萬美元(港幣二百三十萬元) 現金價值：十萬美元(港幣七十八萬元) 年金利益：三十萬美元(港幣二百三十萬元) 健康保險：十萬美元(港幣七十八萬元) 單一性命的合計限額：三十萬美元(港幣二百三十萬元) 政府退休計劃：三十萬美元(港幣二百三十萬元) 公司退休計劃：五百萬美元(港幣三千九百萬元) 未分配年金合約：五百萬美元(港幣三千九百萬元)

在香港設立保單持有人保障基金的可行性研究
諮詢文件 — 二零零三年十二月

附件D

外地保障基金計劃的賠償上限—非人壽保險

非人壽保險保障基金計劃	非人壽保險賠償限額之概覽(不包括強制性保險類別)
英國	首二千英鎊(港幣二萬六千元)為100%，其後為90%
日本	以下特定類別的賠償額為90%： 1) 自願性車輛保險 2) 個人、小型企業及有分割業權的若干大廈的火險 3) 個人意外保險 4) 醫療費用保險 5) 護理費用保險
澳洲： HIH賠償計劃	以下賠償額為100%： 1) 薪金持續及殘障保險 2) 個人受傷 3) 完全喪失主要居所 4) 非牟利機構 以下賠償額為90%： 1) 若家庭應課稅收入少於七萬七千二百三十四澳元(每名額外小孩可獲增加三千一百三十九澳元) 2) 若家庭應課稅收入多於七萬七千二百三十四澳元(每名額外小孩可獲增加三千一百三十九澳元)，而索償高於家庭應課稅收入的百分之十 3) 不足五十名員工的小型企業
愛爾蘭	65%，最高為六十五萬愛爾蘭鎊或八十二萬五千三百三十歐羅(港幣七百六十萬元)
加拿大	二十五萬加元(港幣一百四十萬元)
南韓	最高為五千萬南韓圓(港幣三十二萬五千元)
美國—紐約州	每一索償計，為一百萬美元(港幣七百八十萬元) 在紐約州以外發生的意外，每一保單的賠償上限是五百萬美元(港幣三千九百萬元)
美國—加利福尼亞州	五十萬美元(港幣三百九十萬元)，免賠額為一百美元(港幣七百八十元)
美國—德拉威州	三十萬美元(港幣二百三十萬元)
美國—康乃狄克州	三十萬美元(港幣二百三十萬元)，免賠額為一百美元(港幣七百八十元)
美國—賓夕凡尼亞州	三十萬美元(港幣二百三十萬元)

在附件C及D：港幣金額是根據二零零三年五月三十一日的匯率計算。金額一般以四捨五入方式換算為最接近的港幣一千元(如金額少於港幣一百萬元)或港幣十萬元(如金額多於港幣一百萬元)列示。所呈列的資料是根據在二零零三年初調查進行期間申報的保障基金計劃的條款。

附件E

有關人士對保障基金設計特點的意見

以下為有關人士對保障基金可能涵蓋的範圍所作出的部份意見：

保障基金應對人壽保單提供什麼保障？

- 1) 大部份有關人士認為，假若人壽保險要引進賠償基金，(最低限度)應對在保險公司無力償債前已出現的保障類別保單的索償(例如身故、殘障和危疾索償)，而保險公司又未賠償予保單持有人或其家屬的情況下作出賠償。
- 2) 部份有關人士認為，已就非投資性人壽保單支付多年保費的保單持有人，即使從未索償，亦應受到保障。他們所持的理據是這些保單持有人在較年輕及健康時便開始供款，保費一般較易負擔。假若在他們年老或有病時保險公司才出現無力償債的情況，則這批保單持有人將面臨新保險公司會收取較高保費以換取相同保障。故此，這批保單持有人要更換舊保單將是極之昂貴甚或不可能，因此他們可能寧願由新保險公司接收他們現有的保單。
- 3) 有關人士對於應否就人壽保單的儲蓄價值作出賠償意見紛紜。
- 4) 被問及人壽保單的賠償上限時，有關人士一般有以下兩組意見：
 - A) 第一組：應就所有類別的保單作出賠償，並根據保單價值的百分比釐定。大部份有關人士贊成跟隨英國的90%的賠償上限。然而，他們大多表示為控制計劃的成本，應設定金額上限，例如港幣二百萬元或三百萬元。
 - B) 第二組：應支付較低水平的賠償金額，並預設賠償金額上限。可涵蓋保障類別的保單以及可能涵蓋儲蓄類別的保單。部份人更認為儲蓄保單所得的賠償應較保障類別的產品為少(與美國和加拿大一樣)。
- 5) 當被問及賠償可否只涵蓋某些類別的儲蓄保單時，大部份有關人士都認為難以執行。這是因為在香港售賣的儲蓄保單，很多類型都混合著不同類型的利益，故要清晰明確地劃分他們賠償組別的先後次序並不容易。

附件E

有關人士對保障基金設計特點的意見

保障基金應對非人壽保單提供什麼保障？

- 6) 與人壽保險的儲蓄產品比較，有關人士普遍認為，要把非人壽保險各種不同類別保單的賠償先後組別歸類相對較為容易。
- 7) 假若非人壽保險要引入保障基金，大部份有關人士都贊成(最低限度)應涵蓋保險公司在變成無力償債前已出現的身故、個人意外及殘障索償。
- 8) 大多數人同時認為，失去居所或曾索償大筆醫療費用的保單持有人亦應在賠償之列。
- 9) 此外，大部份有關人士都認為，被第三者控告疏忽的保單持有人亦應得到賠償，因為此類索償所牽涉的金額可以十分巨大，而且在法庭申辯的費用亦甚高昂。
- 10) 很多有關人士不認為非人壽保障基金應涵蓋發給公司的保單。他們有些認為消費者若有能力和經驗成立一家公司，便應為自己的財務決定負上責任，不應因為選擇了一家實力欠佳的保險公司而獲得賠償。
- 11) 其他有關人士則認為小型公司對香港的經濟十分重要，且多為家族生意，故應該獲得保障。
- 12) 部份有關人士提議賠償金額上限可介乎港幣五十萬元至一百萬元之間。
- 13) 一些有關人士表示若要引入保障基金，應涵蓋所有類別的保單和所有類別的保單持有人，不論是大、小公司或個人，從而將計劃維持得簡單及公平。其中部份人士更建議，若能把賠償金額的上限維持於低水平，則計劃的執行成本便可不至過於高昂。

徵求意見

保險業監督歡迎所有有興趣人士提供意見。

所提供的意見可包括應否推行保障基金，以及假設推行保障基金，則應推行哪類型的保障基金？敬希閣下對列在本諮詢文件第9節的問題作出回應。

意見書可以中文或英文書寫，並最遲於二零零四年三月三十一日前以下列方式寄回：

郵寄： 香港金鐘道66號
金鐘道政府合署21樓
保險業監理處
【諮詢文件 —
「在香港設立保單持有人保障基金的可行性研究」】

圖文傳真： 2869 0252
電子郵箱： ppf@oci.gov.hk

所有對本諮詢文件所作出的回應，除回應者特別要求外，擬定可供公眾查閱。

