

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2327/07-08號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔號：CB1/PL/FA/1

財經事務委員會 會議紀要

日期：2008年7月7日(星期一)
時間：上午10時45分
地點：立法會會議廳

出席委員：陳鑑林議員, SBS, JP (主席)
湯家驊議員, SC (副主席)
田北俊議員, GBS, JP
何俊仁議員
李國寶議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP
陳智思議員, GBS, JP
單仲偕議員, SBS, JP
劉慧卿議員, JP
石禮謙議員, SBS, JP
林健鋒議員, SBS, JP
梁君彥議員, SBS, JP
黃定光議員, BBS
詹培忠議員

缺席委員：何鍾泰議員, SBS, S.B.St.J., JP
涂謹申議員
譚香文議員

出席公職人員：議程項目III

財經事務及庫務局

財經事務及庫務局首席助理秘書長(財經事務)
張恩瑋女士

證券及期貨事務監察委員會

行政總裁
韋奕禮先生

香港金融管理局

助理總裁(銀行監理)
阮國恒先生

銀行拓展部證券法規執行處主管
李永誠先生

議程項目IV

財經事務及庫務局

保險業監理專員
張雲正先生

財經事務及庫務局首席助理秘書長(財經事務)
陳慧敏女士

應邀出席者 : 議程項目IV

羅兵咸永道會計師事務所

合夥人
Lloyd BRYCE-BORTHWICK先生

法律顧問部總監
副總法律顧問
馬青龍先生

列席秘書 : 總議會秘書(1)5
楊少紅小姐

列席職員 : 高級議會秘書(1)3
林映儀女士

高級議會秘書(1)8
馬海櫻女士

議會事務助理(1)8
陳瑞玲女士

I. 確認通過會議紀要及續議事項

(立法會CB(1)2083/07-08號文件——2008年4月28日特別會議紀要)

2008年4月28日特別會議紀要獲確認通過。

II. 上次會議後發出的資料文件

(立法會CB(1)2033/07-08號文件——事務委員會向立法會提交的2008-2009年度報告擬稿)

立法會CB(1)2088/07-08(01)號文件——政府當局就加強監管香港長期業務保險公司資產的措施提供的資料便覽)

2. 委員察悉，上述文件已發給事務委員會參閱。

III. 規管結構性投資或衍生產品的銷售

(立法會CB(1)2082/07-08(01)號文件——政府當局就規管結構性投資或衍生產品的銷售提供的文件)

立法會IN22/07-08號文件——資料研究及圖書館服務部就專業投資者擬備的資料摘要)

證券及期貨事務監察委員會作出簡介

3. 證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")行政總裁扼要介紹有關保障結構性投資或衍生產品投資者的規管制度的3個主要組成部分，其內容如下：

- (a) 關於金融產品的規管制度，其重點主要是資料披露，而非產品本身的商業利弊。簡而言之，《公司條例》(第32章)規定發行人須在結構性投資或衍生產品的公開發售文件中載列投資者為

作出有根據的投資決定而合理地需要的所有資料。

- (b) 在規管持牌人或註冊人的操守方面，《證監會持牌人或註冊人操守準則》(下稱《操守準則》)規定，持牌人或註冊人就金融產品向客戶提供服務時，應確保其客戶已明白該產品的性質和風險，並有足夠的淨資產承擔因買賣該產品而可能招致的風險和損失。為確保《操守準則》獲得遵從，證監會及香港金融管理局(下稱"金管局")均有進行現場審查，一旦發現違反《操守準則》的行為，即會毫不猶豫地採取執法行動。除進行現場審查外，證監會及金管局亦會跟進投訴，進行所需的調查，並在必要時採取紀律處分行動。
- (c) 令投資者意識到需要先瞭解結構性投資或衍生產品的性質和風險才作出投資決定，實非常重要。證監會透過其投資者教育計劃，幫助投資者掌握這些產品的主要特點和風險，使他們在作出投資決定時，知道需要注意的重要事項。

香港金融管理局作出簡介

4. 香港金融管理局助理總裁(銀行監理)(下稱"金管局助理總裁(銀行監理)")表示，金管局一直與證監會緊密合作，跟進投資者就累計股票期權合約提出的投訴。根據《證券及期貨條例》(第571章)，金管局是銀行經營的證券及期貨業務的前線監管機構。現行規管制度就證券及期貨產品的銷售訂立的所有規定，一律適用於銀行及經紀。作為前線監管機構，金管局在監管銀行所進行的受規管活動時沿用證監會所訂的規管標準。金管局進行現場審查，以確保銀行設有妥善的內部管控和管理層監督制度，並且遵守有關的法例及規管條文。若監管程序或接獲的投訴顯示有銷售不當的情況或其他不當行為，金管局將會進行調查，並會在諮詢證監會後採取適當行動。就銀行的證券業務而言，金管局採用的程序以證監會的程序為藍本。金管局不但會就每個紀律個案正式諮詢證監會，雙方還會定期會面，以確保採用一致的標準。

討論

有關結構性投資或衍生產品的銷售的監管規定

5. 單仲偕議員察悉，監管機構會對銀行及非銀行中介機構銷售的投資產品進行現場審查。他詢問是否有任何

機制讓監管機構向個別投資者進行抽樣調查，以確定這些機構有否遵從證監會所訂的標準和規定。單議員特別關注透過私人銀行服務銷售複雜的結構性投資或衍生產品(例如累計股票期權合約)的手法，並要求當局提供資料，說明有關機構如何確保客戶明白這些產品的特點及投資風險。

6. 金管局助理總裁(銀行監理)回應時表示，作為對銀行的證券及期貨業務的日常監管工作的一部分，金管局會抽樣檢查交易文件／紀錄，包括合約及銀行職員與客戶之間的電話對話紀錄。該局認為現行的監管措施足夠，而且與其他先進經濟體系的監管機構所採取的做法大致相符。據他所知，部分銀行已設立內部管控機制。在該機制下，有關銀行會進行隨機測試，以確定前線職員在銷售和分銷投資產品時有否遵從監管規定。按照慣常做法，金管局不會聯絡個別銀行客戶，但在處理投訴個案時，或會與有關客戶接觸。

7. 證監會行政總裁表示，證監會的規管方式與金管局所採取的類似。兩個監管機構透過定期會議並根據已簽訂的《諒解備忘錄》，在執行監管規定方面保持一致。證監會會與有關投資者跟進投訴個案，但一般不會向個別投資者進行抽樣調查。證監會行政總裁回應單議員的進一步提問時表示，證監會並沒有向金管局發出指示，述明金管局在規管銀行發售的結構性投資產品方面應如何履行其監督職能。

8. 田北俊議員申報，其公司有投資於累計股票期權合約。鑒於市場上的結構性投資及衍生產品相當複雜，他關注到一般投資者可能不易充分理解這類產品的性質和風險。此外，中介人在銷售過程中傾向強調這些產品的回報而非風險。林健鋒議員指出，市場上提供各種各樣的金融產品，以切合不同的投資需要。然而，由於投資者在掌握這些複雜產品方面可能會有困難，林議員及田議員詢問，當局是否應規定所有金融產品，特別是累計股票期權合約等結構性投資或衍生產品，須由監管機構事先審核或批准，方可在市場上發售。

9. 證監會行政總裁解釋，目前非上市結構性票據的公開發售須符合《公司條例》的資料披露規定。假如向公眾發售的結構性票據亦擬在香港聯合交易所有限公司(下稱"聯交所")上市，則發行人除了須符合《公司條例》的規定外，還須遵從《主板上市規則》有關結構性產品的規定。《證券及期貨條例》亦規定，有關文件如構成向公眾作出訂立投資協議或取得證券的邀請，必須符合若干認可規定。證監會行政總裁指出，累計股票期權合

約等結構性投資或衍生產品屬於狹窄的產品類別，是以私人方式售予資深投資者而非一般小投資者。這些私人配售產品的發行無須經證監會或金管局批准。類似其他先進市場的做法，本港採取一套較寬鬆的制度規管持牌中介人向專業投資者銷售產品的活動，因為專業投資者應有所需的經驗和知識自行作出投資決定。因此，這些產品無需取得監管機構的預先批准。

10. 主席及詹培忠議員關注當局對投資於高度複雜的金融產品的投資者提供的保障。他們質疑，以投資組合規模不少於800萬港元作為決定是否將某些投資者劃分為"專業投資者"的準則，是否有成效。詹議員指出，這些投資產品的合約條款通常十分冗長晦澀。他認為，針對向專業投資者銷售及分銷金融產品的手法實施的較寬鬆的規管制度，實際上已被一些身兼金融產品"發行人"與"分銷商"雙重身份的國際銀行所濫用。他呼籲證監會及金管局加大監管和執法力度。

11. 證監會行政總裁回應時向委員保證，證監會高度重視投資者保障，並會毫不猶豫地對違反監管規定的持牌中介人採取所需行動。持牌人或註冊人在決定是否界定一名人士為《操守準則》所指的專業投資者時，必須履行若干責任。該名人士除了須符合擁有一些不少於800萬港元或等值外幣的投資組合的準則外，《操守準則》亦要求持牌人或註冊人須作出評估及在合理的情況下信納該名客戶對投資有認識及對有關產品和市場有足夠的專業知識，這包括需要考慮該名客戶曾買賣的產品種類、該些買賣的頻密程度和涉及的金額(每年不少於40宗買賣)、該名客戶在有關市場的買賣經驗(最少兩年)，以及該名客戶是否知悉在有關市場進行買賣所涉及的風險。此外，持牌人或註冊人需要向該名客戶提供一份書面說明，述明被視為專業投資者的風險和後果，並須索取一份由客戶簽署的聲明書，以確認客戶同意被視為專業投資者。聲明書每年須重新確認。

12. 主席及詹培忠議員要求證監會檢討800萬港元的門檻。主席認為，鑒於過去數年投資產品種類日多，市場交易量亦有所增長，現時的門檻可能偏低。田北俊議員建議，為了加強對投資者的保障，證監會／金管局在進行現場審查時，應確定持牌人或註冊人有否完全遵照《操守準則》的規定來界定專業投資者。證監會行政總裁回應時重申，投資組合的規模只是其中一項準則。證監會將於2008年較後時間檢討有關界定專業投資者的各項因素，包括考慮應否修訂800萬港元的門檻。

13. 主席評論指，目前發行人無須就透過私人方式售予專業投資者的結構性投資或衍生產品的文件紀錄及發售取得監管機構的事先批准，現行安排已令人對監管不足的問題感到關注。他認為應改善這些私人配售產品的規管制度。證監會行政總裁回答時表示，由於這些產品不會作廣泛的公開發售，而是在相對較小的市場上買賣，所以監管機構的慣常做法是採取被動執法的立場，只會在這些產品的銷售或分銷引起監管方面的關注時採取行動。

14. 湯家驊議員認為，雖然現時私人銀行在向客戶售賣結構性投資或衍生產品(例如累計股票期權合約)前，無須經證監會事先批准或審核，但證監會至少應查問有關產品的性質和包裝。湯議員並建議證監會應修訂《操守準則》所訂的披露規定，要求持牌人或註冊人向其客戶披露這些透過私人方式發售的產品並沒有獲得證監會批准。

15. 就此，證監會行政總裁特別指出，《證券及期貨條例》下已設有完善的規管制度，對公開銷售或分銷的投資產品的資料披露及文件審批過程作出規管。然而，討論中的該類產品是透過私人方式售予被銀行／金融機構認為擁有高資產淨值和熟悉複雜投資的選定人士。《操守準則》的相關規定要求中介人妥當及公平地行事，以及披露有關產品的必要資料，通過這些規定，投資者的利益將受到保障。不過，證監會行政總裁答應在稍後檢討專業投資者的界定準則及與專業投資者進行交易所須符合的要求時考慮湯家驊議員的建議。

(會後補註：證監會就上文第15段所述事宜提供的書面回應，已於2008年8月11日隨立法會CB(1)2255/07-08(01)號文件送交委員。)

16. 林健鋒議員察悉，《操守準則》規定中介人須向其客戶清楚解釋所推薦產品的性質和風險，他詢問是否有指引供中介人在履行此項責任時予以遵循。證監會行政總裁回答時表示已向中介人發出指引，列明他們向客戶作出建議或招攬行為時應該注意的事項。簡而言之，中介人應就產品的潛在利益和風險向客戶提供充足資料，幫助客戶作出有根據的投資決定。關於如何分辨投資顧問優劣的問題，證監會行政總裁回應時表示，基本上，這關乎投資者的商業判斷。

17. 主席表示，在競爭激烈的營商環境中，有些銀行職員只顧游說擁有足夠淨資產的退休人士簽署聲明書以同意被視為專業投資者，而沒有採取所有必需步驟以確

定該名人士能否符合專業投資者的資格準則。因此，他呼籲監管機構應特別注意銀行職員有否遵從有關的監管規定。

18. 證監會行政總裁回應時指出，任何中介人如未有採取所需步驟而要求客戶簽署聲明書，即屬違反《操守準則》。如有必要，證監會會對指稱違反《操守準則》的個案進行調查，並採取紀律處分行動。金管局助理總裁(銀行監理)補充，除了由專業投資者簽署的書面聲明外，金管局亦會在其日常監管工作中檢視銀行的內部管控。倘若某些銀行職員在劃分某些客戶為專業投資者時沒有依循所需的程序，金管局會向有關銀行作出跟進。

對銀行和非銀行機構的證券及期貨業務的規管

19. 主席察悉，在現行的規管架構下，銀行和經紀行的證券及期貨業務須分別受金管局及證監會這兩個不同的監管機構監察和監督。主席表示，雖然兩個監管機構均採用《證券及期貨條例》所訂的相同監管標準及規定，但受證監會監督的持牌經紀曾表示，相對於受金管局監督的銀行註冊人，他們受到更嚴格的發牌規定所規限。此外，投資大眾可能會覺得難以決定應向哪個監管機構提出投訴。證監會和金管局亦需要研究有關投訴，以決定應由哪個監管機構作出跟進。有見及此，主席認為應考慮簡化規管架構，由單一監管機構負責監察同時在銀行和證券業從事證券或投資相關業務的持牌人或註冊人的合規情況。詹培忠議員提出類似的關注，他並認為，監管機構和政府當局應以更積極的方式跟進投訴。

20. 就此，證監會行政總裁再次申明，證監會十分重視調查指稱違規的投訴個案。如發現個案超出證監會的管轄範圍，便會立即將之轉介適當的主管當局跟進。在過去6個多月，有關結構性投資或衍生產品的問題引起不少公眾關注，證監會總共收到15宗來自投資者的投訴，其中12宗已轉介金管局跟進。

21. 金管局助理總裁(銀行監理)指出，在現行的規管架構下，金管局是銀行的證券及期貨業務的前線監管機構。該規管架構自從《證券及期貨條例》於2003年實施時已經設立。當時，業界及曾長時間審議有關立法建議的法案委員會均知悉並支持現行的安排。更重要的是，金管局在監管過程中一直與證監會緊密合作，包括進行現場審查及處理投訴和紀律個案，從而保持一致的監管和執法標準。至於適用於銀行和經紀行的證券及期貨業務的監管標準是否存有差異的問題，金管局助理總裁(銀行監理)表示，上述兩類從業員均須遵守證監會所訂的同一套

規定，並須通過"適當人選"測試。財經事務及庫務局首席助理秘書長(財經事務)(下稱"首席助理秘書長(財經事務)")補充，結構性投資或衍生產品的規管制度的重點在於中介人在銷售和分銷過程中的操守，而非產品本身的利弊或產品的發行。她向委員保證，監管機構會採取必需的執法行動，確保中介人遵從《操守準則》的有關規定。

22. 主席重申其意見，認為倘若銀行和經紀行的證券及期貨業務受到同一套標準和規定約束，便應由單一監管機構負起規管責任，從而簡化規管架構。他並詢問金管局調查由證監會轉介的12宗投訴個案的進展及完成時間。

23. 金管局助理總裁(銀行監理)回應時向委員保證，金管局會以審慎和公平的方式處理該些投訴個案，以期盡快完成調查。不過，他指出，由於所牽涉的問題相當複雜，故此難以定出完成調查的時間。證監會行政總裁特別指出，在現行制度下，兩個監管機構負責監察兩個不同行業的業務，並採用一套劃一的監管標準和規定，這制度一直行之有效。應否改變現狀是政策問題，必須再行研究。首席助理秘書長(財經事務)表示，現行的規管制度自從《證券及期貨條例》於2003年實施時已經設立。關於銀行及其他非銀行機構的證券及期貨業務應否由單一監管機構監督的問題，必須因應市場的發展作出慎重考慮。舉例來說，據知近年銀行亦有從事保險及強制性公積金等業務。

24. 主席呼籲政府當局考慮委員的意見及市場的最新發展，檢討就銀行和非銀行機構所經營的證券及期貨業務設立的現行規管制度。

防範利益衝突

25. 何俊仁議員察悉，雖然許多銀行都是從國際基金公司或金融機構取得結構性投資或衍生產品，但部分銀行具有雙重身份，既是這些產品的發行人，又是分銷商。何議員關注到，在這種情況下或會出現利益衝突，以及這問題能否透過設立職能分隔制度將有關銀行的前線業務部門與投資銀行部門分開，而得以有效解決。

26. 證監會行政總裁回應時表示，只要向投資者作出充分的預先披露，以及設立有效的職能分隔制度，將前線業務部與投資銀行部分開，銀行／金融機構身兼發行人和分銷商的雙重身份，也不會引起利益衝突。銀行／金融機構如認為無法藉着職能分隔制度或透過預先披露來

有效處理其雙重身份所引起的利益衝突，便不應參與所發行產品的推廣及銷售。

27. 關於何俊仁議員進一步詢問中介人如沒有向客戶作出充分披露將會面對的後果，證監會行政總裁回應時表示，他不能作出概括的評論，因為這必需考慮個別個案的具體情況。在執行《操守準則》時，證監會或金管局會調查投訴，以及評估是否有任何違反《操守準則》的行為。倘若客戶認為中介人沒有遵從《操守準則》的資料披露規定，他應視乎所涉及的是銀行還是非銀行機構，向證監會或金管局作出投訴。

28. 何俊仁議員詢問，證監會／金管局是否有權強迫中介人披露資料，例如中介人在交易中賺取的利潤及收取的佣金。證監會行政總裁回答時表示，中介人有責任披露其收費及佣金，但無須披露其交易倉盤是否獲利。按照一般規定，中介人就產品提供建議或進行交易前，必須向客戶披露合理而充分的資料。

29. 石禮謙議員指出，當局除了研究利益衝突方面的關注外，亦應研究中介人對其客戶是否負有受信責任的問題。石議員認為，倘若中介人充當其客戶的投資顧問，並出售由其隸屬的金融機構發行的投資產品，便可能會引起受信責任的問題。他懷疑監管機構在調查投訴時有否考慮受信責任的因素。石議員呼籲監管機構參考美國的投資顧問在當地規管制度下的受信責任。他又察悉並關注到，有個案涉及淨資產少於800萬港元的投資者被游說申請貸款以補足淨資產差額，以便投資於私人配售的結構性投資產品。

30. 證監會行政總裁回應時表示，《操守準則》已載列有關中介人與客戶進行交易的一般操守原則。例如，中介人應按照誠實、公平和維護客戶最佳利益的原則營運。關於透過對中介人施加受信責任來保障投資者，證監會行政總裁表示，證監會曾發出問答形式的清晰指引，讓中介人進一步瞭解《操守準則》內有關作出合適的建議或招攬行為的要求，並協助他們履行該等責任。證監會已進行有關投資顧問業務的專題審查，作為定期現場審查的一部分。如在審查過程中發現違規情況，證監會會對有關中介人採取適當的執法行動。證監會行政總裁重申，擁有不少於800萬港元的投資組合只是用以決定個別人士的專業投資者資格的眾多驗證準則之一。他備悉石議員就中介人的受信責任提出的意見。

31. 何俊仁議員認為，專業投資者即使具有投資方面的專業知識和認知，也未必有足夠時間管理其財富，因而

須倚賴中介人的意見。故此，中介人的獨立性和公平性對避免利益衝突和保障投資者至為重要。何議員關注到，《操守準則》中的披露規定有否包括任何具體規定，要求銀行向客戶披露其於結構性投資或衍生產品的投資中持有的未平倉合約。他又詢問金管局採取了甚麼措施，以確保銀行已確立及有效地運作其內部管控制度及職能分隔制度。

32. 金管局助理總裁(銀行監理)回應時表示，關於避免利益衝突，《操守準則》第10.1段規定，除非持牌人或註冊人已披露其在與客戶或替客戶進行的交易中佔有的任何重大利益或存在的任何衝突，及已採取一切合理步驟確保客戶獲得公平對待，否則持牌人或註冊人不應就有關交易提供建議或進行有關交易。金管局會在其日常監管工作中檢視銀行的內部管控制度是否足夠和合適，以及銀行職員有否遵從《操守準則》的規定。他表示，在22間向客戶售賣累計股票期權合約等結構性投資或衍生產品的銀行中，只有兩間同時是這些產品的發行人。金管局會將監管注意力集中於確定這兩間銀行與其客戶之間的交易是否存在任何利益衝突。如證實有違反《操守準則》的情況，金管局會採取相應行動。

33. 湯家驊議員質疑，銀行會否嚴格遵循有關避免利益衝突的規定及對參與受規管業務的職員施加的限制。他並詢問，是否只有已在金管局註冊的銀行職員才可提供投資諮詢服務。金管局助理總裁(銀行監理)回應時表示，金管局已採取有效的執法行動，確保銀行符合有關的法定條件，作為其發牌條件的一部分。金管局已備存一份關於參與受規管活動的銀行職員的登記冊，公眾可在金管局網站查閱該登記冊。如發現有未向金管局註冊的銀行職員參與受規管活動，個案會轉交金管局調查。

IV. 在香港設立保單持有人保障基金的可行性研究

(立法會CB(1)2082/07-08(02)號文件——政府當局就香港設立保單持有人保障基金的可行性研究提供的文件

立法會CB(1)2084/07-08號文件——立法會秘書處就在香港設立保單持有人保障基金的可行性顧問研究擬備的背景資

保險業監理處作出簡介

34. 應主席之請，保險業監理處(下稱"保監處")保險業監理專員(下稱"保監專員")向委員簡介有關在香港設立保單持有人保障基金(下稱"保障基金")的可行性研究的背景及最新發展。簡介中提到的要點闡述如下：

- (a) 保監處在2002年委託顧問公司研究在香港設立保障基金的可行性。其後，當局在2003年12月至2004年4月進行公眾諮詢，其間收到來自廣泛界別有關人士的不同意見，當中包括保險公司、業界從業員、消費者權益團體和專業團體的意見。雖然有支持者歡迎設立保障基金，認為此舉可為保單持有人提供安全網，並有助提高消費者的信心，但很多與保險業界有關聯的回應者則關注到，設立保障基金不但可能助長保險公司以不審慎的手法經營，而且可能會令保單持有人在選擇保險公司時警覺性減低，潛在道德危險的問題。有意見認為，資源可更有效益地用於加強現有的規管制度，以直接減低無力償債的風險。此外，亦有意見關注保障基金對保費造成的影響、一旦發生重大無力償債事件而須由保險公司向保障基金注資時對這些公司構成的過度壓力，以及保單持有人與保險公司之間存在互相補助是否公平的問題。
- (b) 顧問研究的結論是，設立保障基金計劃是否可行及能否成功，很大程度取決於有關計劃的範圍及性質，以及業界和公眾的支持程度。研究建議政府就保障基金的需要和規管架構與保險業界達成廣泛共識。為此，保監處一直與業界有關人士保持密切對話，以減輕他們的疑慮和商定實際的未來路向。
- (c) 香港保險業聯會(下稱"保聯")已表示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保障保單持有人。保聯已成立工作小組，研究須處理的主要事項，包括設立保障基金的理據、基金的運作模式，以及計劃的設計方案等。
- (d) 保監處會繼續與保聯緊密合作，仔細考慮須處理的主要事項，為未來在香港設立的保障基金制訂合適的架構。同時，保監處亦會加強對保

險公司在承保紀律、資本充足及投資策略方面的監管，作為提防保險公司無力償債的第一道防線。

討論

設立保單持有人保障基金的法理依據

35. 單仲偕議員支持在香港設立保障基金，因為他認為保險公司一旦無力償債，基金可為保單持有人提供更佳保障，並促進市場的穩定。他提到適用於銀行存戶及證券投資者的現行法例，並認為保障基金及相關補償機制和規管架構的設立應以法例作為依據。他知悉，該計劃能否成功，很大程度取決於業界和公眾的支持程度，而業界亦需要時間徵詢持分者對重要問題的意見，然後才能就未來路向達成共識。單議員促請業界和政府當局認真考慮為保障基金的設立和運作提供法律框架。

36. 保監專員扼要重述，儘管業界起初對道德危險的問題存有疑慮，但後來已日益認同保障基金在保險公司一旦無力償債時，在促進市場的整體穩定及維繫公眾信心方面所發揮的正面作用。他表示，保監處會致力盡快與業界有關人士達成廣泛共識。至於運作模式，他表示，雖然部分補償基金，例如存款保障計劃基金(下稱"存保基金")、投資者賠償基金及強制性公積金(下稱"強積金")計劃補償基金，均各有相應的規管法例，但保險公司(僱員補償)無力償債計劃及由香港汽車保險局(下稱"汽車保險局")管理的兩個現有計劃，都是業界推行的措施，而經費則來自保險費的徵款。保監專員補充，政府當局在制訂保障基金的規管架構時，會與業界有關人士共同研究及參考上述補償基金。

強化現行規管制度

37. 劉慧卿議員對設立保障基金表示支持，並促請政府當局和業界早日就未來路向達成共識，以加強對保單持有人的保障。劉議員察悉，保監處會加強審慎監管的力度，以減少保險公司無力償債的風險。她要求當局提供詳細資料，說明為加強監管架構而實施或正計劃推行的改善措施。

38. 保監專員回答時指出，保障基金不能替代對保險業施行的審慎監管，設立保障基金亦不能保證保險業不會發生無力償債的情況。保監處會繼續履行規管及監督業界的職責，從而促進市場穩定及保障保單持有人。為此，保監處已採取措施，加強對保險公司在承保紀律、資本

充足及投資策略方面的監管。他表示，包含獎賞／儲蓄／投資成分的長期保單一般涉及海外資產。為了有效監察海外資產，並有助準確識別及持續監察本地保單持有人依法有權提出申索的資產，保監處已對長期業務保險公司實施一項新規定，要求這些公司分開匯報可歸屬本地保單持有人的公司資產。如有需要，它們亦須在正常的年度周期以外增加提交報告的次數。為改善壓力測試及敏感度分析，保監處利用"動態償付能力測試"評估不同經濟狀況所帶來的影響。長期業務保險公司須以試行方式遞交補充報表，這些報表的內容涵蓋資產／負債估值、投資回報、估值所用利率、保證及選擇權儲備金、貨幣錯配儲備金及這些公司採用的風險評估模式。此外，保監處會進行定期實地視察，審查保險公司有否遵行各項規管措施。

39. 關於劉慧卿議員問及保監處是否需要額外人手以強化現行規管制度，保監專員回應時表示，目前可透過內部人手調配吸納增加的工作量，但由於保監處需要因應不斷轉變的市場情況加強監察資產與負債的配對，故此將需要更多精算及會計專才。

其他關注事項

40. 陳智思議員表示，香港的保險業規管制度大致有效，本地保險公司無力償債的風險相對較低。他扼要重述，HIH集團旗下3間保險公司於2001年發生無力償債事件，主要是由於其海外母公司無力償債所致。自此以後，保監處已加強與海外監管機構的聯繫。隨着事件引起公眾廣泛關注，政府當局認為有需要研究在香港設立保障基金的可行性，並於2002年年底委託顧問進行可行性研究。陳議員察悉，設立保障基金可保障保單持有人及促進保險業的穩定。鑒於本港現時已有為銀行存戶、證券投資者及強積金計劃成員而設的補償基金，陳議員認為沒有理由不為保險業作出類似安排。他欣悉，經過數年來的多番討論後，保聯已原則上同意探討設立保障基金的可行性，並已成立專責小組推展此事。關於經費安排的問題，考慮到其他司法管轄區的保障基金一般都是由業界以保險費徵款的形式提供經費，陳議員察悉，保障基金可以採用現時保險公司(僱員補償)無力償債計劃及由汽車保險局管理的兩個現有基金的類似融資機制。不過，他指出，增加的成本最終或會轉由保單持有人承擔。至於運作模式，他表示，業界的意見贊成採用與存保基金類似的模式。

41. 主席提到有待處理的一系列由業界及公眾提出的關注事項，例如保障基金的徵費水平及應由保險公司抑或

保單持有人支付徵費；每名保單持有人獲得的賠償應否設有上限；匯集基金應否設有上限，若有上限，適當的水平為何；以及保單持有人與保險公司之間存在互相補助的問題、風險評估及資產管理方面的關注等。他促請政府當局及業界因應顧問研究的結果探討有關問題，並在切實可行的範圍內盡快落實有關架構。他並詢問當局會否在顧問報告發表後進行全面的公眾諮詢。就此，劉慧卿議員詢問，保聯轄下的專責小組何時會完成其報告。

42. 保監專員回答時表示，許多海外的先進經濟體系都設有保單持有人保障計劃。香港主要的長期業務保險公司大部分是海外保險公司的附屬公司，那些海外保險公司所在的司法管轄區已經設有保障基金。至於互相補助的問題，保監專員表示會參考海外地區在採取不同融資模式方面的經驗。關於公眾諮詢，保監專員表示，顧問研究建議政府應與有關人士商討計劃的設計方案，並就保障基金的需要及規管架構與業界達成廣泛共識。為此，保監處會繼續與保聯緊密合作，仔細考慮已提出的所有相關事宜及關注事項，從而制訂合適的架構。擬備初步架構後，保監處會諮詢其他有關人士及尋求事務委員會的意見，然後決定未來路向。至於實施時間表，保監專員補充，現階段難以提出具體的時間表。不過，他承諾在2008-2009年度立法會會期向事務委員會提供進度報告，並強調會繼續致力加強現有的規管制度，以直接減低保險公司無力償債的風險。

政府當局

V. 其他事項

43. 議事完畢，會議於下午12時45分結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2008年9月26日