

《2014年保險公司(修訂)條例草案》委員會

因應二零一四年六月三十日會議席上的討論
而採取的跟進行動

目的

本文件載述政府當局就委員在二零一四年六月三十日的會議上提出的要求，提供有關《2014年保險公司(修訂)條例草案》(“條例草案”)的資料。

(a) 工作計劃

2. 鑑於委員認為，法案委員會應先討論與條例草案九個擬議部分有關的政策事宜，再逐一審議各項條文，我們修訂了工作計劃，載於附件 A。

(b) 業界諮詢委員會

3. 根據新訂的附表 1C，業界諮詢委員會的成員包括獨立保險業監管局(“保監局”)的主席、行政總監、兩名執行董事及八至十二名其他成員。業界諮詢委員會的成員包括保監局主席及行政總監，目的在於使業界諮詢委員會可成為保監局最高層人員與持份者(包括保險業人士)有效的常設溝通平台。

4. 相關法例亦規定證券及期貨事務監察委員會(“證監會”)的主席及行政總監為證監會諮詢委員會的成員，但在強制性公積金的規管制度下則不然。保監局業界諮詢委員會與證監會和強制性公積金計劃管理局(“積金局”)的法定諮詢委員會的比較表，載於附件 B。

(c) 保監局的職能和權力

維持香港金融穩定

5. 現時，保險業監督的主要職能是規管和監管保險業，以促進保險業的整體穩定並保護現有及潛在的保單持有人。這項主要職能在保監局的制度下將維持不變。為履行其職能，保監局將獨立地執行有關的恆常工作，以維持保險業的穩定，包括：

- (a) 把關工作：保監局根據資本充足率、償債能力、企業管治、業務計劃的可行性等既定準則，授權保險人在香港或從香港經營保險業務。只有符合既定準則的保險人方會獲授權。
- (b) 審慎規管：保監局持續監察獲授權保險人的財政狀況。保險人須定期向保監局報告償付能力比率。保監局還會定期實地審查各保險人。

- (c) 風險監察：保監局不時進行嚴謹的財務審查工作及相關的壓力測試，以確保即使市況極為波動，獲授權保險人仍然可以正常運作。保監局也會與海外監管機構保持聯絡，以了解外資金融機構的營運及財務狀況會否對本港金融市場構成風險。

6. 此外，國際間近年愈趨重視在宏觀層面上監察系統性風險及維持有效監管保險業的前置條件(見下文第 8 段)。為此，保監局承擔一項新職能，即「就保險業採取適當措施，以協助財政司司長維持香港金融穩定」。

7. 近年的金融危機反映了有效的金融市場系統性監察對維持金融穩定的重要性。這需要高層次統籌，使金融市場不同界別的規管機構能攜手合作。現時，作為公職人員的保險業監督已有參與金融市場穩定委員會及金融監管機構議會¹的商議，以協助財政司司長維持香港金融穩定。將來保監局作為獨立於政府的監管機構，亦須履行這項職能，因此藉條例草案第 12 條增訂的第 4A(2)(ee)條將其明確訂明。

8. 特別就保險業而言，國際保險監督聯會(“保監聯會”)在《保險核心原則》(“核心原則”)內指出，「一個有效的保險規管制度需要依賴一些對實際規管工作產生直接影響的外在元素，或前置條件」(見核心原則第 19 段)。舉例而言，這些前置條件包括(a)穩健及可持續的宏觀經濟及金融政策；(b)金融市場的有效紀律；以及(c)具效率的金融市場。保監聯會進一步解釋，這些前置條件在一般情況下不受保險市場規管機構的控制或影響，但「當察覺有不足時，規管機構應令政府注意到這些問題以及其對規管目標的實際和潛在負面影響，並應該力求減低這些問題對規管成效的影響」(見核心原則第 20 段)。這項新職能將令保監局可切實地扮演這個角色。核心原則第 24 條《宏觀審慎監察及保險監管》及核心原則第 26 條《危機管理之跨境合作與協調》亦有提及，保險市場規管機構有責任和政府和其他規管機構合作應付跨界別的系統性風險，以及在危機來臨時執行危機管理措施²。

保險業監理處(“保監處”)／保監局與財政司司長的關係

9. 現時，保險業監督(即保險業監理專員)是公職人員，由政府部門(即由財政司司長領導的財經事務及庫務局轄下的保監處)提供支援。

¹ 成員來自財經事務及庫務局和有關金融監管機構(包括保險業監督)的金融市場穩定委員會，監察香港金融體系的運作，研究可能構成跨市場影響和金融體系影響的事件、問題及發展，以及在有需要時制訂並協調應對措施。由財政司司長擔任主席、成員來自財經事務及庫務局和各金融監管機構(包括保險業監督)的金融監管機構議會，則專責提高香港對金融機構的規管及監督工作的效率和效能，及維持金融市場的穩定，以減少規管漏洞及重疊。

² 國際組織不時會就不同司法管轄區遵守規管準則的情況作成員相互評估。

保險業監督及保監處的職員都是政府僱員。在條例草案下，保監局為法人團體，即在財政及運作上均獨立於政府的保險監管機構。保監局可自行僱用職員，並可聘用顧問及代理人，協助執行其職能。附件 C 的圖表說明保監處及保監局與財政司司長之間的關係。

10. 根據現行《保險公司條例》，財政司司長是審理一些保險業監督所作規管決定的最終上訴當局³。在新制度下，保監局的規管決定經由法定的保險事務上訴審裁處（“審裁處”）覆檢（見下文第 12(d)段）。審裁處可確認、更改或推翻保監局所作的相關決定。應注意的是，保監局不論作出任何紀律處分決定，均會根據條例草案所訂的適當程序行事。財政司司長無權要求保監局在作出有關決定前徵詢其意見，而保監局也無須在作出有關決定前徵詢財政司司長的意見。

11. 保監局將履行獨立的市場規管機構的角色，無須就日常執行規管權力向政府負責。財政司司長的主要職能是確保及提高保監局的問責性，確保該局會有效地執行其職能和審慎地調配資源。具體來說，新訂的第 5B 條規定保監局須擬備事務計劃（包括預算在內），並把計劃呈交財政司司長批准。新訂的第 5D 條規定保監局備存其財務往來的妥善帳目及紀錄，並擬備年報，送交財政司司長。新訂的第 5E 條則規定，保監局須在財政司司長批准下，委任一名或多於一名核數師審計其周年財務報表。財政司司長應把保監局的預算、年報及經審計的財務報表，提交立法會會議席上省覽。此外，保監局只可把其並非即時需用的資金，按財政司司長批准的方式投資（見新訂的第 4B(2)(h)條）。

獨立的紀律處分程序

12. 保監局是獨立的監管機構，有別於由保險中介人自行管理的自律規管組織。因此，並沒有充足理據支持必須成立另一獨立組織，以確保保監局在執行紀律處分權力時沒有利益衝突。

13. 再者，紀律處分權力是金融市場規管機構的規管工具的重要部分。規管機構賴以確保發牌制度的完整性以規管持牌人，即確保持牌受規管者一直是適當人選。就保險中介人的規管，這方面的工作完全屬保監局的責任。對保監局的紀律處分權力加諸限制，將削弱規管制度的完整性。

14. 保監局行使紀律處分權力時，會受到以下規定制衡：

³ 可予上訴的事宜例如保險業監督根據第 8 條拒絕授權予某保險人（見現行《保險公司條例》第 11 條）、保險業監督在不同情況下就保險人控權人的委任提出反對（見現行《保險公司條例》第 13A(8)、13B(7)及 14(6)條）及保險業監督決定撤回對保險經紀的授權或對保險經紀團體的認可（見現行《保險公司條例》第 75 條）等等。

- (a) 保監局應作出安排，確保有關調查員不會參與該局紀律處分的決定；
- (b) 保監局必須先給予有關人士合理的陳詞機會，否則不得行使紀律處分權力；
- (c) 保監局在施加罰款作為紀律處分前，必須在憲報公布罰款指引；及
- (d) 保監局的紀律處分決定可由類司法機構的審裁處覆檢，而該審裁處須由前任法官或有資格獲委任為高等法院法官的人出任主席。

15. 我們完全明白，由於保險產品及市場做法相當複雜，保監局在決定紀律處分的過程中，可能需要保險業界的專業意見。就此，我們建議保監局在決定紀律處分前可諮詢由業界人士組成的專家小組。此外，當覆核保監局的決定時，審裁處的主席會由兩名成員輔助，而他們將來自一個成員具備相關市場經驗和專業知識的小組。

16. 擬議的保監局紀律處分程序與香港其他金融監管機構(例如證監會和積金局)所採用的規定相符。事實上，保險中介人現時就證券、退休投資及相關範疇提供中介服務時，已受這些現有制度規管。以我們所知，在澳洲、新加坡和英國等主要的海外司法管轄區，業界也不會直接參與金融監管機構的紀律處分程序。

(d) 會計和財務安排

17. 二零零九年，保監處委聘顧問研究保監局的財政機制。根據顧問建議的長遠目標，徵費將支付保監局約 70%的開支，餘下 30%則由各項牌照費及使用者服務費支付。附件 D 載列顧問建議的保監局六年參考預算。

18. 為確保保監局財政獨立，該局將來的主要收入來源為：

- (a) 向所有保險人及保險中介人徵收的牌照費。為減低對保險業的影響，保監局成立後，會豁免保險中介人首五年的牌照費；
- (b) 根據保險人個別負債情況徵收的非定額費用。保監局會採用循序漸進的方式向保險人徵收這項費用(見附件 D 註 5)；
- (c) 向特定服務使用者徵收的費用(例如申請業務轉移、股權改動或主要人事變動的費用)；以及
- (d) 從所有保單的保費中徵收 0.1%徵費(上限為每份人壽保單 100 元，每份非人壽保單 5,000 元)。保監局會採用循序漸進的方式向保險人徵收保單徵費(見附件 D 的註 6)，並豁免再

保險合約的徵費。由於以上各種建議寬減措施，顧問估計保監局會因而少收約 7,800 萬元(見附件 D 的(F)項)。

所有費用和繳費將在需經立法會審議的附屬法例訂明。

19. 由於保監局向保險人及保險中介人徵收的牌照費及保單徵費，要一段時間方可達到目標水平，顧問建議，政府當局應在保監局成立之時提供一筆過港幣 5 億元撥款，供保監局應付首五年的部分開支及用作應急儲備。

20. 藉條例草案第 84 條而增訂的第 133 條訂明，當保監局的儲備金在扣除折舊及所有準備金後，累積至等同該局 24 個月的營運開支時，該局即須檢討徵費水平，以便就減低徵費提出建議。

財經事務及庫務局
二零一四年七月

《2014 年保險公司(修訂)條例草案》委員會 工作時間表

商議事項	條例草案條次/法例條次	時間/建議時間
政策討論		2014 年 6 月 30 日至 11 月中
1. 保監局的組成 <ul style="list-style-type: none"> • 保監局及臨時保監局 • 職能 • 管治 	第 1 條/簡稱及生效日期 第 2 條/修訂成文法則 第 3 條/詳題 第 4 條/第 1 條 第 5 條/第 2 條[按：部分釋義或會在其他部分討論] 第 6 條/第 3 條 第 8 條/第 IA 分部標題 第 9 至 15 條/第 4AAA 至 5G 條 第 86 條/附表 1B、1C、1D	2014 年 6 月 30 日
2. 加強規管保險人的現有權力 <ul style="list-style-type: none"> • 控權人、董事及管控要員的委任 • 其他修訂 	第 16 至 54 條/第 5H 及 7 至 41 條 第 56 至 63 條/第 49B 至 51 條 第 68 條/第 53E 條	2014 年 7 月 21 日
3. 規管保險人的新權力 <ul style="list-style-type: none"> • 查察權力／調查權力¹ • 紀律懲處權力及程序¹ 	第 55 條/第 41A 至 41W 條 第 62 條/第 50G 條	2014 年 7 月 21 日 2014 年 9 月 ²
4. 保險中介人發牌制度 <ul style="list-style-type: none"> • 受規管活動及豁免 • 申請程序及資格 • 查察權力／調查權力¹ • 轉授予金融管理專員的權力 	第 7 條/第 3A 條 第 13 條/第 4G 條 第 69 條/第 53F 條 第 71 至 83 條/第 64F 至 78 條 第 84 條/第 121 條 第 86 條/附表 1A	2014 年 9 月至 10 月
5. 保險中介人的過渡安排 <ul style="list-style-type: none"> • 推定條文 • 處理自律規管機構的未完成個案 	第 84 條/第 137 條 第 94 條/附表 11	2014 年 10 月
6. 保險中介人的紀律懲處 <ul style="list-style-type: none"> • 操守規定 • 紀律懲處權力及程序¹ 	第 84 條/第 79 至 93 條	2014 年 11 月初
7. 保險事務上訴審裁處 <ul style="list-style-type: none"> • 審裁處的設立、組成及權力 • 指明決定 	第 84 條/第 94 至 115 條 第 94 條/附表 9、10	2014 年 11 月初
8. 雜項條文 <ul style="list-style-type: none"> • 制訂規例及規則等權力 	第 64 至 67 條/第 53A 至 53D 條 第 70 條/第 IX 部	2014 年 11 月中

¹ 有關對保險人的查察／調查權力及紀律懲處程序的詳細條文，與第 4 及第 6 部分下對保險中介人的有關條文相類似。

² 我們假設以下兩段時期將不會或較少召開會議：(a)二零一四年暑期；及(b)二零一五年二月中至四月中期間（因討論財政預算案、舉行全國人大常委會及中國人民政治協商會議全國委員會會議、以及適逢農曆新年及復活節假期）。有關時段的會議安排將視乎委員意見及條例草案的審議進度。

商議事項	條例草案條次/法例條次	時間/建議時間
<ul style="list-style-type: none"> • 徵費 • 保密條文 • 豁免承擔法律責任條文 • 保留條文 	第 84 條/第 116 至 120、122 至 137 條 第 85、87 至 93 條/附表 1、2 至 8 第 94 條/附表 11	
9. 相關及相應技術修訂	條例草案第 95 至 165 條 條例草案附表 1 及 2	2014 年 11 月中
逐條審議條例草案		2014 年 12 月至 2015 年 6 月中²
委員會階段修正案		2015 年 6 月中 至 6 月底

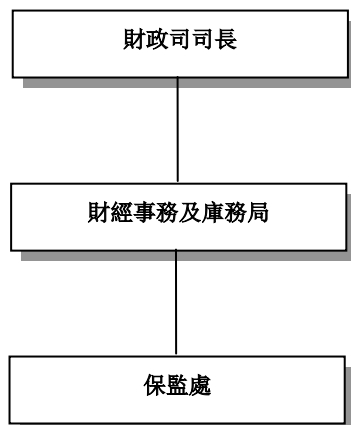
各金融服務監管機構
的法定諮詢委員會比較

金融 監管機構	諮詢委員會的組成	會議法定人數
獨立保險業 監管局 （“保監局”）	<ul style="list-style-type: none"> ● 保監局主席 ● 保監局行政總監 ● 不超過兩名保監局其他執行董事 ● 8 至 12 名其他成員(由財政司司長諮詢保監局後委任¹) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 保監局主席、保監局行政總監或任何三名其他成員
證券及期貨 事務監察委 員會 （“證監會”）	<ul style="list-style-type: none"> ● 證監會主席 ● 證監會行政總裁 ● 不超過兩名證監會其他執行董事 ● 8 至 12 名其他成員(由行政長官諮詢證監會後委任) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 證監會主席、證監會行政總裁或任何三名其他成員
強制性公積 金計劃管理 局 （“積金局”）	<ul style="list-style-type: none"> ● 一名積金局執行董事 ● 9 至 11 名由行政長官委任的其他成員 	<ul style="list-style-type: none"> ● 超過半數成員

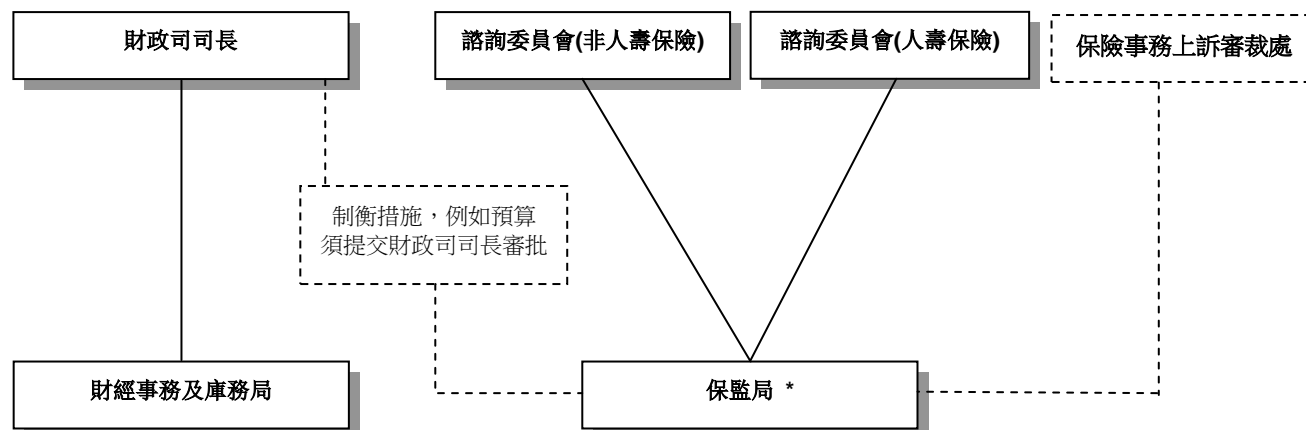
¹ 獲委任人士應具備保險業、進行受規管活動和消費者事務方面的知識及經驗。

現時保險業監理處（“保監處”）與財政司司長的關係及
獨立保險業監管局（“保監局”）與財政司司長的關係

現時保監處與財政司司長的關係



擬議保監局與財政司司長的關係



* 保監局將在財政及運作上獨立於政府。我們不建議委任公職人員為保監局的成員。

保險業監管局（“保監局”）的參考預算
（根據 2009/10 年進行的顧問研究）

	第一年(百萬元)	第二年(百萬元)	第三年(百萬元)	第四年(百萬元)	第五年(百萬元)	第六年(百萬元)
(A) 保監局的估計營運成本 ^{註 1} (假設人手數目為固定的 237 人)	240.2	248.3	257.1	279.1	288.6	298.5
(B) 保監局的估計現金流量 ^{註 2}	271.2	248.7	257.6	280.1	289.1	299.0
(C) 政府的資助(佔現金流量的百分率) ^{註 3} 總額 3.973 億元 (第一至五年)：	135.6	99.5	77.3	56.0	28.9	0.0
(D) 保監局從業界收回的營運收入 = (B) - (C)	135.6	149.2	180.3	224.1	260.2	299.0
(E) 估計從業界收回的收入	143.8	166.4	194.8	229.2	267.4	333.2
(i) 定額費用(假設不會增加) ^{註 4} 經營一般／長期業務的保險公司為 30 萬元 經營綜合業務的保險公司為 60 萬元	55.2	55.2	55.2	55.2	55.2	55.2
(ii) 非定額費用(按負債額的某個百分率計算) ^{註 5} (假設負債每年增加 2%)	0.8	4.1	10.8	22.1	26.9	34.5
(iii) 服務使用者須支付的費用(現金流量的 5%)	13.6	12.4	12.9	14.0	14.5	15.0
(iv) 徵費(按保費的某個百分率計算) ^{註 6} (假設保費每年增加 2%)	74.2	94.7	115.9	137.9	170.8	204.9
(v) 牌照費 ^{註 7}	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	23.6
(F) 因提供擬議徵費優惠而估計少收的收入 ^{註 8}	9.8	12.5	15.3	18.2	22.5	26.7
(G) 預算盈餘／(虧損) = (E) - (D) - (F) 總額 1,890 萬元 (第一至第六年)：	(1.6)	4.7	(0.8)	(13.1)	(15.3)	7.2

註 1：根據保險業監理處就成立保監局進行顧問研究而委聘的顧問公司所提供的估計經營成本。

註 2：現金流量估算包括資本開支(例如資訊科技方面的開支)、增加的營運資金及租金按金。

註 3：假設資助額每年遞減 10%，由第一年佔現金流量預算的 50%減至第六年的 0%。

註 4：根據截至二零一一年三月三十一日的保險公司數目(即 165)推算得出。截至二零一四年五月三十一日，香港共有 158 間獲授權保險公司。

註 5：根據二零零九年的總負債淨額(長期業務)及未決申索準備金(一般業務)，以及下列顧問研究建議的收費率得出。

	第一年	第二年	第三年	第四年	第五年	第六年
非定額費用(按保險公司負債額的百分率計算)	0.0001%	0.0005%	0.0013%	0.0026%	0.0031%	0.0039%

註 6：根據二零零九年的保單保費總額(長期業務)及毛保費(一般業務)，以及下列顧問研究建議的收費率得出。

	第一年	第二年	第三年	第四年	第五年	第六年
市場徵費(按保費的某個百分率計算)	0.04%	0.05%	0.06%	0.07%	0.085%	0.1%

註 7：豁免中介人首五年的牌照費。第六年牌照費假設根據二零一一年水平制定。

註 8：長期保單的徵費上限將訂定為 100 元，一般保單的徵費上限將訂定為 5,000 元。我們將採取循序漸進的方式從保費中收取徵費(見註 6)，而再保險合約的保費則獲豁免徵費。