

2019年6月3日  
討論文件

## 立法會財經事務委員會

### 對保險集團實施集團監管的法例框架

#### 目的

本文件向委員簡述優化監管框架以監管在香港成立控權公司的保險集團的立法建議。

#### 理據

2. 保險業監管局(“保監局”)是根據《保險業條例》(第41章)(“《條例》”)設立的法人團體，為香港保險業的監管機構。根據《條例》，保監局的現行職能和權力着眼於“個體”層面上的監管，即保監局獲賦予的權力，只針對監管在香港及從香港經營保險業務(承保風險、簽發保單及繳付賠償)並作為單一實體的公司(下稱“獲授權保險人”)。然而，很多獲授權保險人屬公司集團內的附屬公司，該等集團又在許多不同司法管轄區成立附屬公司以經營保險業務。由於這類集團(下稱“保險集團”)的風險管理和監控工作往往在集團層面進行，即由控權公司內負責監督整個保險集團的人員執行，故與整個保險集團有關的重大管理和政策決定一般在控權公司的層面作出。就此，國際保險監督聯會(“保監聯會”)<sup>1</sup>要求各地保險監管機構在“個體”層面進行監管的同時，須互相合作和協調，並在適當情況下議定其中一名成員擔任保險集團的集團監管者，以確保保險集團在“集團”層面受到監管。

3. 目前，經相關監管聯席會<sup>2</sup>的保險監管機構同意，保監局是若干國際保險集團的集團監管者。保監局透過其在“個體”層面的監管權力，以間接方式履行職能，即利用其對直接監管的保險子公司(即獲授權保險人)的監管權力，從而影響保險集團的控權公司。現時，即使這些控權公司在香港註冊成立，保監局對其所監管的獲授權保險人的控權公司亦無直接監管權力。

---

<sup>1</sup> 保監聯會是為全球保險業監管機構制訂國際標準的組織，就集團監管事宜制訂原則、標準及指引，有關內容主要載於保監聯會的《保險核心原則》和該聯會正在擬訂的《監管國際活躍保險集團共同框架》(“《共同框架》”)。

<sup>2</sup> 監管聯席會是由負責監管保險集團位於不同司法管轄區的附屬保險公司的監管機構所組成的合作和協調平台。

4. 上文第 3 段所述的間接方式在進行有效的集團監管時有一定的局限。其他司法管轄區包括歐洲國家、百慕達和新加坡已經有集團監管制度，令其保險監管機構對所監管的保險公司的控權公司擁有直接監管權力，以解決有關問題。此外，在 2013-2014 年的金融體系評估計劃中，國際貨幣基金組織亦建議香港應在《條例》下為保險集團制定並實施明確而全面的監管制度<sup>3</sup>。

5. 基於上文第 1 至 4 段所述的原因，我們認為有需要修訂《條例》，賦予保監局直接監管保險集團在香港註冊成立的控權公司的權力，以符合國際標準並鞏固香港的國際金融中心地位。有關框架將建基於香港現時向保險集團實施集團監管的經驗(採用間接方法)，並會使香港的監管制度與國際保險監管標準和慣例更趨一致。

## 建議

6. 為讓保監局作出有效及直接的集團監管，我們建議修訂《條例》，將保監局現時就獲授權保險人可施行的若干權力，擴大至保險集團在香港註冊成立的控權公司。主要的立法建議載於下文。

### (A) 指定保險控權公司和決定指定保險集團的範圍

#### *指定保險控權公司*

7. 我們建議賦權保監局可藉在憲報刊登公告，指定某在香港註冊成立的保險控權公司須接受保監局的集團監管。保監局作出這項指定後，即有權直接監管該指定保險控權公司，保監局並可通過該公司對指定保險集團行使的控制權及影響，對該指定保險集團作出有效的集團監管。

8. 保監局在決定是否指定某家保險控權公司時，會考慮以下事宜：

- (a) 該保險集團的監管聯席會是否已同意委任保監局為該保險集團的集團監管者；
- (b) 該保險集團的附屬公司在多少個香港以外的司法管轄區經營保險業務；
- (c) 該保險集團的業務規模；以及

---

<sup>3</sup> 國際貨幣基金組織建議保監局(a)確保有充分監督資源，以有效監督保險集團以及(b)根據新興國際慣例，考慮透過法律授權，在控權公司層面採取措施。根據《保險核心原則 23》，集團監管者應與其他監管機構合作協調，以指定保險集團和決定集團監管的範圍。

(d) 國際保險業標準制訂組織所訂的任何相關準則。

9. 保監局可隨時藉在憲報刊登公告，撤回對指定保險控權公司的指定。如果按原來指定時所依據的情況發生根本變化，並考慮到上文第 8 段所列準則，則可以觸發撤回有關指定。舉例而言，指定保險集團重組架構，又或相關的監管聯席會一致同意保監局不應再擔任該保險集團的集團監管者。

#### *決定指定保險集團的範圍*

10. 我們建議保監局獲賦權決定指定受集團監管的保險集團的範圍。在作出有關決定時，保監局會考慮集團在擬備合併財務報表時所用的會計準則。另外，保監局亦會有酌情權，可在有需要時按法律實體與指定保險集團的關係密切程度，決定該實體是否列入或不列入指定保險集團的範圍內。被列入指定保險集團的公司即為“受涵蓋集團公司”，可以是保險或非保險公司。

#### *須繳付的費用*

11. 我們建議指定保險控權公司須向保監局繳付年費及使用者費用，以收回保監局作為指定保險集團的集團監管者的成本。有關費用將由行政長官會同行政會議根據《條例》第 128 條所作出的規例訂明。

### **(B) 對行政總裁、董事、管控要員及股東控權人的監管措施**

12. 指定保險集團的行政總裁、董事、管控要員以及持有重大股權控制的人士可以影響該集團的策略方向、管治質素、管控和風險管理、財政狀況和整個指定保險集團可獲的資金支持。我們建議指定保險控權公司或建議委任的股東控權人(視屬何情況而定)必須向保監局申請事先認可，才能委任該等人士。這與保監局現時在《條例》第 13A、13AC、13AE 及 13B 條下就獲授權保險人可行使的權力相若。如保監局認為某人並非或不再屬於適當人選，保監局可反對有關申請或撤銷對該委任的認可。確認某人是否適當人選的考慮因素與現時適用於獲授權保險人的因素大致相若，現時適用於獲授權保險人的因素載於《條例》第 14A 條及於 2017 年 11 月發出的《條例》有關“適當人選”的準則指引。

### **(C) 監管及干預權力**

#### *監管權力*

13. 為實施有效的集團監管，保監局必須直接對指定保險控權公司採取與現時《條例》所訂對獲授權保險人相若的監管措施。有關措施包括要求指定保險控權公司委任核數師、呈交財政資料及申報表(例如公司帳目、資產負債表及核數師報告等)，以及須遵從關於資

本、投資、呈報及公開披露的規定<sup>4</sup>。

### *干預權力*

14. 除了上文第 13 段所述的監管權力外，保監局可在有需要時採取干預措施，即有權取得資料及規定交出文件；有權取得評估人員的報告；以及有權限制受涵蓋集團公司之間的資產轉移。保監局亦可發出指示，規定在指示的有效期內，指定保險控權公司的事務、業務及財產(包括該公司對受涵蓋集團公司行使的影響及控制權)，須由保監局委任的經理管理。有關安排與《條例》第 35(2)(b)條保監局可委任經理管理獲授權保險人的安排相若。

### *查察及調查權力*

15. 保監局可行使查察及調查權力，以查明指定保險控權公司或其任何受涵蓋集團公司是否正在遵從、已經遵從，或相當可能有能力遵從《條例》的條文或根據《條例》附加的條件。如受涵蓋集團公司在香港以外地方經營業務或受相關監管機構監管，保監局可通過以下方式對受涵蓋集團公司行使有關權力：

- (a) 要求指定保險控權公司促使受涵蓋集團公司遵從有關規定；
- (b) 參與由受涵蓋集團公司的監管機構所統籌的查察或調查工作；或
- (c) 根據保監局與受涵蓋集團公司的監管機構所達成的任何協議或安排行事。

### *就指定保險控權公司採取紀律行動*

16. 我們建議，《條例》第 41P 條現時就獲授權保險人的紀律行動，在適當的情況下應將適用於指定保險控權公司。這將包括公開地或非公開地譴責指定保險控權公司，以及徵收罰款。

## **(D) 資本要求**

17. 指定保險集團將需遵從與風險為本資本制度標準以及由保監聯會為國際活躍保險集團發出的指引一致的資本要求。由於保監聯會尚未就資本要求作最終定案，而有關要求可能需要經常修改，因此我們建議資本要求的詳情應在附屬法例中訂明，並經立法會以先修訂後審議的程序訂立。我們亦計劃提供過渡期，以減輕遵從相關資本要求對指定保險集團帶來的財務影響。

---

<sup>4</sup> 這些要求將在保監局制定的規則中進一步規定，並在適當情況下通過指引予以補充。

## 未來路向

18. 保監局已在 2019 年第一季就設立監管框架監管保險集團的立法建議諮詢業界。在議訂主要立法建議時，保監局已考慮在業界諮詢期間收到的意見。我們現時的目標是在 2019-20 立法年度內向立法會提交有關的修訂條例草案。

19. 與此同時，保監局會繼續與業界緊密合作，議訂須繳付的費用(上文第 11 段)及資本要求(上文第 17 段)的細節。此兩項規定會在有關修訂條例草案通過後，以附屬法例訂明。

## 徵詢意見

20. 請委員備悉上文第 6 至 17 段所載的建議，並提出意見。

財經事務及庫務局  
保險業監管局  
2019 年 5 月