

二零一三年四月八日
討論文件

**立法會財經事務委員會
延長開設一個首長級編外職位
以設立獨立保險業監管局及保單持有人保障基金**

目的

政府建議，把開設在財經事務及庫務局財經事務科(財經事務科)一個首長級丙級政務官編外職位(首長級薪級第 2 點)延長約 24 個月，即由二零一三年十月十五日起至二零一五年十月三十一日止，主要工作包括成立獨立保險業監管局(保監局)及保單持有人保障基金(保障基金)。本文件旨在向委員徵求對這項建議的意見。

背景

2. 行政長官及財政司司長分別在《二零零八至零九年施政報告》及《二零一零至一一年財政預算案演詞》中表示，建議成立的保障基金及保監局是政府的重點政策措施。有關建議亦為財經事務及庫務局的重點措施之一。財政司司長在《二零一三至一四年財政預算案演詞》進一步表示政府計劃於本年內，就成立保監局向立法會提交條例草案。

成立保監局

3. 我們計劃成立保監局以符合金融監管機構應在財政及運作上獨立於政府的國際做法，確保香港保險業的規管基礎建設與時並進，以促進保險業的穩健發展，以及為保單持有人提供更有效的保障。我們於二零一零年第四季完成了有關建議的第一次公眾諮詢。其後，我們於二零一一年六月二十四日公布諮詢總結及詳細建議，並於二零一一年七月四日諮詢立法會財經事務委員會。成立保監局的建議獲得公眾普遍支持。

4. 我們在二零一二年十月再次進行諮詢，以收集公眾對我們的主要立法建議的意見。我們現正分析業界和公眾提出的意見，並為條例草案定稿，以期於二零一三年內向立法會提交條例草案及於二零一五年成立保監局。

成立保障基金

5. 我們建議成立一個保障基金，在保險公司無力償債時維持市場穩定，以及為保單持有人提供一個安全網以更有效保障其利益。我們於二零一一年六月完成了為期三個月的公眾諮詢。我們於二零一二年一月三十日公佈了諮詢總結及最終建議方案，並於二零一二年二月六日向財經事務委員會匯報有關結果和方案。我們隨後着手擬備成立保障基金的賦權法例，並在過程中諮詢業界。

理據

6. 設立保監局及保障基金是過去十年內關於保險業最為關鍵的改革建議。鑑於有關建議涉及大量及複雜的工作，財務委員會於二零一一年四月十五日批准開設一個首長級丙級政務官的編外職位(職銜定為首席助理秘書長(財經事務)特別職務)，為期 30 個月，由二零一一年四月十五日至二零一三年十月十四日。我們檢討了有關工作需要後，認為有必要延長開設該職位，就下文所述的各項工作提供政策支援。

成立保監局及有關立法工作

7. 為了在二零一五年成立保監局，政府須於非常緊逼的時間內評估和制訂多方面的仔細安排，包括組織架構、管治架構、保險中介人發牌安排、規管職能和過渡事項，以提出成立保監局的條例草案。

8. 繼修訂主體法例，我們亦須於保監局正式成立前預備一系列的附屬法例和實務指引。例如，條例草案只會就持牌保險中介人須遵守的操守要求，訂下指導性原則(即行事須誠實公平，克盡其責，致力維護現有或準保單持有人的最佳利益)，

而有關細節則會由附屬法例述明。在預備附屬法例和實務指引時，我們須參考相關的海外和本地經驗，以確定部分海外做法是否適用於香港，及確保建議的要求大致上與本地其他金融監管機構的要求一致。

9. 除了立法工作外，我們亦需進行成立保監局的預備工作。就組織架構而言，我們須招聘保監局的高層管理人員，以及預備委任保監局董事局、其他委員會和保險事務上訴審裁處等架構的成員。

與過渡至保監局有關的事項

10. 是次立法工作的其中一個主要目標，是要設立一個法定的保險中介人的發牌制度，以取代現行的自律規管制度。現時，保險中介人須受到《保險公司條例》(第 41 章)第 X 部下的自律規管制度的規限，並須按有關法定條文獲委任或授權。在自律規管制度下，三間獲《保險公司條例》授權的自律規管機構(分別為香港保險業聯會下的保險代理註冊委員會、香港保險顧問聯會和香港專業保險經紀協會¹)，按照由保險業監理專員認可的非法定守則中所載的規定執行監管工作。自律規管機構的註冊、監管、調查和紀律懲處職能將於保監局成立時，轉交該局執行。

11. 按我們的立法建議，保監局的發牌制度落實執行前已向自律規管機構有效註冊的保險中介人，會在保監局成立後的三年內，被當作已獲保監局簽發牌照。保監局會建立及管理保險中介人(即保險代理、保險經紀和業務代表)登記冊。登記冊將載列每名保險中介人的相關資料，包括其個人資料、保監局成立前自律監管機構所施加的牌照條件、以及過去五年內保監局

¹ 保險代理註冊委員會按照由保險業監理專員認可的非法定實務守則，處理合資格保險代理人的登記及管理事宜。香港保險顧問聯會和香港專業保險經紀協會負責確保其會員為作為經紀的適當人選，並符合保險業監理專員指明的最低限度規定。他們也負責將有關規定納入其向會員發出的非法定規定/守則。自律規管機構亦負責處理就其下登記者/會員(即保險中介人)的投訴，以及展開調查和就已證明屬實的個案採取紀律行動。

/自律監管機構針對其採取與保險相關的紀律行動的紀錄。因此，我們須在新的發牌制度實施前，與自律監管機構緊密合作，確保保監局可取得，在該局成立前已成為三個自律監管機構成員的數據，以建立完整的保險中介人名冊。

12. 此外，我們建議保監局於成立時，跟進在該局成立前仍未完成處理的投訴和紀律個案。在跟進有關投訴和個案時，該局應在切實可行範圍內，以有關事件發生時適用的行為標準及當時已有的懲處作為依歸。保監局會整理一份統一登記冊以紀錄所有有關保險公司及保險中介人的投訴。由於現時有超過七萬名於自律監管機構註冊的中介人，我們必須深入地與自律監管機構討論和協調，以確保有關安排可順利銜接：一方面讓保險中介人於保監局成立後能繼續如常進行其商業活動；另一方面保監局亦能迅速地跟進未完成處理的投訴和紀律個案。

保障基金

13. 本港目前仍未為所有保單設立整體的賠償制度²。二零零八至二零零九年的國際金融危機，突顯在保險公司無力償債時，為保單持有人提供賠償基金的需要。設立保障基金將加強保單持有人對本地保險業的信心。

14. 我們正着手擬備成立保障基金的賦權法例，並於過程中繼續聽取持份者的意見。我們的目標是在 2013-14 立法年度內，向立法會提交有關條例草案。該條例草案將詳述如何發展出既具成本效益，又為公眾接受的財政模式，以及向保單持有人發放賠償的有效機制。

其他職責

15. 首席助理秘書長(財經事務)特別職務的職責還包括徵詢業界意見，以推行對保險公司作審慎規管的風險為本資本架

² 香港已為特定行業設立賠償計劃，涵蓋非人壽保險中的第三者汽車保險的申索和僱員因工受傷的補償保險。根據有關法例，購買這類保單是強制性的。如承保這類強制性保單的保險公司無力償債，該等賠償計劃便會在保單持有人或第三者根據保單申索時，給予賠償。

構。

延長開設首席助理秘書長(財經事務)特別職務的職位

16. 鑑於設立保監局和保障基金建議涉及大量工作、性質亦十分複雜及敏感，當局需要專責的首長級丙級政務官監督相關立法工作，並就設立保監局及保障基金的預備工作上與持份者和有關政府部門協調。

17. 由於我們一直與業界商討，並因應業界的意見加以調整方案，因此有關工作需要更長時間才能完成。這在兩年前我們開設該職位時是未能預見的。鑑於持份者對保監局和保障基金的意見，及我們工作的最新進展，我們檢討了保留有關職位的需要，並認為應延長開設該職位以繼續設立保監局和保障基金的相關工作。因應完成上述工作所需的時間，我們建議延長開設首席助理秘書長(財經事務)特別職務的職位，為期約 24 個月，由二零一三年十月十五日起，至二零一五年十月三十一日止。

18. 首席助理秘書長(財經事務)特別職務的擬議職責說明載於附件 A。

非首長級人員的支援

19. 首席助理秘書長(財經事務)特別職務將由一組共 4 名非首長級及有時限的公務員支援，包括 1 名高級政務主任、1 名政務主任、1 名一級私人秘書及 1 名助理文書主任。

曾考慮的其他方法

20. 我們曾考慮是否可在首席助理秘書長(財經事務)特別職務的職位在二零一三年十月十五日到期撤銷後，由財經事務科的其他人員兼顧該職位的職務。

21. 財經事務科現時另有 7 名首席助理秘書長，負責監督不同的政策範疇，包括證券及期貨、銀行業、強制性公積金、破

產及會計、重寫《公司條例》及《受託人條例》、以及與內地相關的財經金融措施。各首席助理秘書長為推行各項對香港金融服務業發展甚為重要的政策措施和立法工作，工作量已經非常繁重。在立法工作方面，財經事務科正準備訂立多項法例，以規管場外衍生工具、推行證券市場無紙化、改善公司破產制度、規管儲值電子支付工具與零售支付系統、新《公司條例》的附屬法例、及《巴塞爾資本協定三》相關規定的附屬法例。財經事務科亦正籌備推行多項措施，以期優化強制性公積金計劃及鞏固香港作為離岸人民幣中心的地位。如要重行調配其他首席助理秘書長兼顧首席助理秘書長(財經事務)特別職務一職的擬議職務，而又不影響其各自職責範圍內所推行的政策措施和立法工作，並不可行。財經事務科的組織圖載於附件 B，而其他首席助理秘書長職位的現行職責說明則載於附件 C。

對財政的影響

22. 按薪級中點估計，建議延長開設的首長級職位所需增加的年薪開支為 1,696,200 元，所需增加的每年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)則為 2,427,000 元。

23. 上文第 19 段提及首席助理秘書長(財經事務)特別職務將由 4 個非首長級及有時限的公務員職位支援。按薪級中點估計，該 4 個職位的年薪開支為 2,436,060 元。而每年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)則為 3,274,404 元。

24. 我們已在 2013-14 年度的預算草案中預留足夠款項，並會在 2014-15 及 2015-16 年度的預算草案中預留所需款項，以應付建議的所需開支。

徵詢意見

25. 請委員就上述建議提出意見。在徵詢委員意見後，我們將在二零一三年五月徵求人事編制小組委員會推薦上述建議，並在二零一三年六月徵求財務委員會批准。

財經事務及庫務局
財經事務科
二零一三年三月

**首席助理秘書長(財經事務)特別職務
擬議的職責說明**

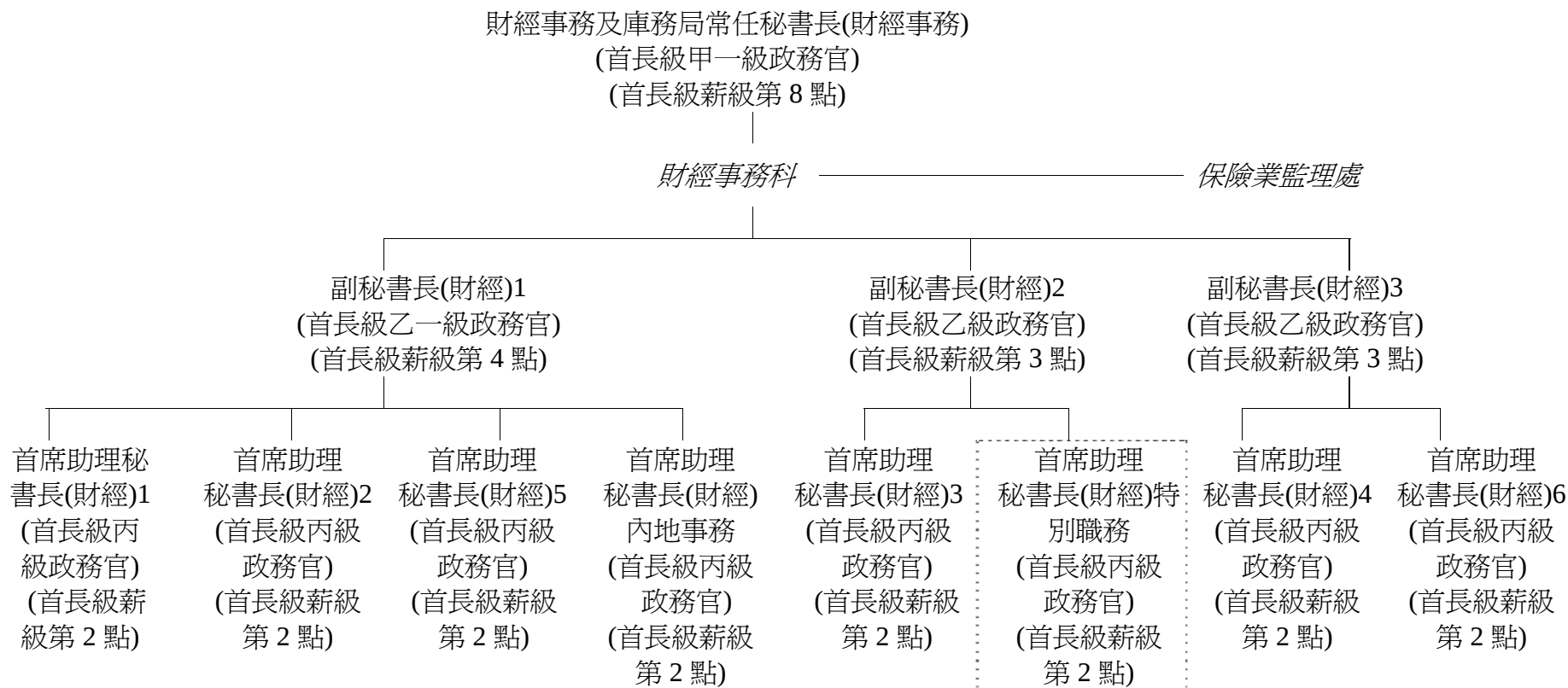
職級：首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)

直屬上司：財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)2

主要職務和職責－

1. 在擬備設立獨立保險業監管局(保監局)及保單持有人保障基金(保障基金)的詳細建議過程中，諮詢業界及持份者，並與業界合作擬備設立保監局的詳細過渡安排。
2. 擬備設立保監局及保障基金的詳細立法建議，以及跟進條例草案的草擬和立法程序。
3. 處理設立保監局的機構管治安排及高層人手編制事宜，包括成立董事局及諮詢委員會和招聘行政總裁及其他高級行政人員。
4. 為保險業監理處提供政策支援，以處理因設立保監局後廢除保險業監理處而產生的人事問題。
5. 完成設立保監局所需的準備工作(包括在有需要情況下設立臨時辦事處及向財務委員會申請撥款)，以及制訂附屬法例的立法工作，以期保監局在二零一五年內投入運作。
6. 執行副秘書長(財經事務)2 所指派的其他職務。

財經事務及庫務局財經事務科組織圖



說明

- 擬延長開設的首長級編外職位
- 副秘書長(財經) — 財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)
- 首席助理秘書長(財經) — 財經事務及庫務局首席助理秘書長(財經事務)

各現任首席助理秘書長(財經事務)的職務和職責

首席助理秘書長(財經事務)1 處理與證券及期貨市場投資者保障和資產管理業發展有關的政策及事宜。此外，該人員也就中介人和市場運作的監管提供政策方面的意見，並處理與證券及期貨事務監察委員會(證監會)有關的內務管理事宜。該人員還須統籌證券及期貨事務上訴審裁處和市場失當行為審裁處的運作，為證監會程序覆檢委員會提供秘書處支援服務，以及協調金融監管機構的風險管理事宜。

首席助理秘書長(財經事務)2 處理與上市有關的事宜，並負責與香港交易及結算所有限公司聯絡。該人員就監管場外衍生工具市場以落實二十國集團的承諾，以及在香港推行證券市場無紙化，制訂立法建議。此外，該人員也須處理與發展香港商品市場有關的事宜。

首席助理秘書長(財經事務)3 監督與強制性公積金(強積金)計劃及職業退休計劃有關的政策及立法事宜。該人員的職責範圍涵蓋所有與強積金有關的事宜，包括處理與強制性公積金計劃管理局有關的內務管理事宜，也須處理與政府統計處有關的內務管理事宜。

首席助理秘書長(財經事務)4 監督香港公司破產法例現代化這項工作，並負責制訂有關引入企業拯救新程序的建議。該人員也處理有關會計專業的公共事務及立法事宜、及破產政策，以及非上市公司的管理及企業管治等事宜。此外，該人員也須處理與破產管理署及財務匯報局有關的內務管理事宜，以及為財務匯報局程序覆檢委員會提供秘書處支援服務。

首席助理秘書長(財經事務)5 負責檢討《銀行業條例》，包括落實《巴塞爾資本協定三》，確保條例條文切合時宜，並就銀行業事務和其他相關事務與香港金融管理局聯絡。該人員須監督與存款保障計劃、儲值電子支付工具與零售支付系統、適用於金融機構的打擊洗錢措施、金

融機構的處置機制，以及債券市場發展及伊斯蘭金融業務有關的政策事宜及法例。此外，該人員也須協調金融服務界就香港參與的國際及地區論壇(例如二十國集團、金融穩定委員會、國際貨幣基金組織、亞太區經濟合作組織、亞洲開發銀行、經濟合作及發展組織以及打擊清洗黑錢財務行動特別組織)所提供的意見和資料。

6. **首席助理秘書長(財經事務)**⁶ 負責處理與公司及信託有關的政策及法例。該人員除了須統籌有關新《公司條例》及檢討《受託人條例》的工作外，還須處理與公司註冊處有關的內務管理事宜。

7. **首席助理秘書長(財經事務)內地事務**擔當協調角色，協助落實中央政府為推動香港經濟及社會發展而在二零一一年八月宣布的新措施。此外，該人員須按照國家「十二五」規劃所載的策略性目標，統籌與內地在中央及地區層面的金融合作事宜，並推動香港離岸人民幣業務的發展。
