

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)209/15-16(05)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會 2015年12月7日的會議

關於成立獨立保險業監管局的撥款建議 背景資料簡介

目的

本文件載述成立獨立保險業監管局(下稱"保監局")的背景資料，並概述《2014年保險公司(修訂)條例草案》委員會(下稱"法案委員會")審議條例草案期間對保監局的財政和撥款安排提出的主要意見和關注事項。

背景

2. 現時，保險業監督¹是香港保險業的監管機構。保險業監督(即保險業監理專員)由屬於政府部門的保險業監理處(下稱"保監處")支援。保險監管機構的兩大規管職能分別是對保險人進行審慎規管，以確保保險人財政穩健，以及規管保險中介人的操守，以確保中介人以專業態度，誠實公平地銷售保單和處理售後跟進事宜。本港的保險中介人並非由保監處直接監管，而是由3個自律規管機構監管。

3. 為使保險業的規管架構與時並進，並履行國際保險監督聯會的規定，訂明保險監管機構應在財政和運作上獨立於政府及業界，政府於2014年4月向立法會提交《2014年保險公司(修訂)條例草案》(下稱"條例草案")，以成立保監局，接管保監處的職務，以及執行獨立的保險中介人規管制度，以取代現時的自律

¹ 根行《保險公司條例》(第41章)第4(1)及4A(1)條，行政長官委任一名公職人員為保險業監督。

規管制度。條例草案於2015年7月10日獲立法會通過制定為《2015年保險公司(修訂)條例》²(下稱"《修訂條例》")。

4. 政府當局計劃分3個階段實施《修訂條例》，以期順利由現時的規管制度過渡至新制度。當局的最新目標時間表如下：

第一階段：臨時保險業監管局(下稱"臨時保監局")成立(沒有規管職能，與保監處並存)	2015年年底或以前
第二階段：臨時保監局成為保監局，取代保監處，接手其規管職能(保險中介人的自律規管制度維持不變)	大約在第一階段開始實施後1年
第三階段：保監局實施法定的發牌制度，並從3個自律規管機構接手規管保險中介人的職能	大約在第一階段開始實施後兩至三年

5. 政府當局於2015年10月14日向立法會提交《2015年〈2015年保險公司(修訂)條例〉(生效日期)公告》³(下稱"《生效日期公告》")。《生效日期公告》指定2015年12月7日為使《修訂條例》中有關成立臨時保監局(即第4段所述的第一階段)所需的條文開始生效的日期。政府當局表示，臨時保監局接手保監處職務前，不會獲賦予任何規管權力。

議員提出的關注事項和意見

6. 下文各段綜述法案委員會對於保監局財政和撥款安排及保監處過渡至保監局提出的主要意見和關注事項。

獨立保險業監管局的財政和撥款安排

保監局的財務機制和預算

7. 關於保監局的財務機制，政府當局向法案委員會表示，根據保監處2009年委託的顧問提出的建議，長遠目標是以徵費

² 《2015年保險公司(修訂)條例》旨在就多項事宜訂定條文，當中包括：設立保監局；保監局的強制執行權力；設立保險事務上訴審裁處；以及設立保險中介人法定發牌制度。

³ 立法會沒有成立小組委員會審議此項附屬法例。

支付保監局約70%的開支，而餘下30%則由各項牌照費及使用服務費支付⁴。在徵費方面，保監局將會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)，以循序漸進的方式實施⁵，而再保險合約則獲豁免徵費。至於牌照費及使用服務費，會由所有保險人及保險中介人支付。為協助保監局應付首5年的部分開支，政府建議在保監局成立之時向保監局提供一筆過5億元撥款。

8. 法案委員會察悉，條例草案賦權保監局聘用職員和顧問並決定該等人員的報酬、條款及條件⁶，法案委員會強調，當局需要設定機制，監管保監局的人手規模，避免該局過度膨脹，又建議在條例草案中訂明，保監局必須按該局的"實際情況"，"合理地"決定該等人員的報酬、條款及條件。此外，有意見認為，不應由保單持有人承擔徵費，擔心此舉會令到保險產品價格提高。此外，法案委員會認為，政府擬議向保監局撥出的啟動基金部分款項應以貸款形式提供，使保監局在財政方面更加審慎和更有紀律。

9. 政府當局解釋，保監局編制較保監處較為龐大，主要是由於保監局會承擔執行保險中介人發牌制度這項額外職責。《修訂條例》規定保監局的周年預算(包括職員開支及專業服務費用預算)須呈交財政司司長批准，而預算經批准後必須提交立法會省覽，此舉會提供有效制衡。政府當局強調，有必要為保監局的運作留有彈性，令該局可以量才而用，因應實際環境及當時的市況釐定適當的薪酬水平，以便有效應付規管挑戰並對市場變化作出迅速回應。這與證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")及強制性公積金計劃管理局等其他金融監管機構的做法一致。

10. 關於向保單持有人收取徵費的問題，政府當局作出回應表示，由於保監局的其中一個主要目標是保障保單持有人，因此，按照"用者自付"原則，當局認為有足夠理據向保單持有人

⁴ 保監局所有費用和徵費均須由行政長官所訂立的規例及命令擬訂，該等規例及命令屬附屬法例，須經由立法會審議。

⁵ 保監局會在成立後首5年內達到目標的徵費水平，有關時間表如下 ——

	第一年	第二年	第三年	第四年	第五年	第六年
市場徵費佔保費的百分比	0.04%	0.05%	0.06%	0.07%	0.085%	0.1%

⁶ 政府當局表示，根據2009年的顧問研究，保監局成立時的人手編制大約會有250名員工。至於保監處方面，截至2014年年中，保監處有150名人員，包括保險業監理專員、48名保險業監察主任、22名一般職系人員及79名非公務員合約僱員。

收取徵費。此外，保監局必須財政獨立，才能夠公正無私地履行該局的法定規管職能。

11. 法案委員會建議政府採用當局與立法會現時就證監會制訂周年預算程序的協議安排，令保監局擬訂周年預算的工作具有更高透明度。政府當局已經採納法案委員會的建議。根據有關安排，政府當局呈交保監局周年預算予財政司司長批准前，會就擬議預算向立法會財經事務委員會作出簡報。此外，對於法案委員會提出向保監局撥出的啟動基金部分款項應以貸款形式提供的意見，政府當局亦已備悉，並答應會在向財務委員會要求批准撥款前諮詢財經事務委員會。

調低徵費

12. 《修訂條例》設有條文，訂明保監局調低徵費的機制。根據有關機制，當保監局的儲備金在扣除折舊及所有準備金後，為數超逾有關財政年度預算營運開支的兩倍，而保監局又沒有未清償借款時，保監局須諮詢財政司司長，以便向行政長官會同行政會議作出建議，減低徵費率或徵費款額。法案委員會認為應在條文中訂明以"保監局的淨儲備金"這個概念來考慮是否需要減低徵費，特別是防止保監局為了避免啟動減低徵費機制而不必要地舉債。政府當局解釋，有關條文的措詞已經清楚反映"淨儲備金"這個概念。再者，由於保監局只可在得到財政司司長批准下借入款項，加上保監局須按規定將其收支預算呈交財政司司長批准，以及將已獲批准的收支預算提交立法會省覽，當局認為已設有足夠保障，以防保監局純粹為了避免啟動減低徵費機制而進行不必要的舉債。

由保險業監理處過渡至獨立保險業監管局

13. 法案委員會察悉保監局將會接管現時保監處的職務，並強調有必要對保監處現有員工作出妥善安排，保留珍貴經驗，確保順利過渡至新的規管制度。政府當局表示，保監局將會自行聘請員工，以達致建立獨立體制及靈活運作的構思。當局會按政府在取消職位方面的既定政策解散保監處⁷。保監處現時的員工可申請保監局的職位；由於他們具有保監處的規管經驗，相信在申請時會有優勢。

⁷ 據政府當局表示，在保監局成立後，保險業監察主任將按取消職位條款退休。一般職系人員則將由一般職系處長按正常職位調派安排，重行調配至其他政府決策局／部門。至於非公務員合約僱員，將視乎情況，由雙方解除合約或政府終止合約。

14. 法案委員會亦強調，保監處及保監局必須以審慎的方式展開紀錄移交的程序，以確保相關紀錄得到保障，並須擬訂措施，保障當中的個人資料保密。部分議員認為應設有明確條文，訂明移交過程被視為完成的時間，以便保監局正式開始根據《個人資料(私隱)條例》(第486章)(下稱"《私隱條例》")對所移交的紀錄承擔法律責任。

15. 政府當局表示，所有由保監處保管的(印本或電子形式的)相關紀錄，須在法定發牌制度實施日期當日移交保監局，或於該日期後在切實可行範圍內盡快以審慎的方式妥為移交。此外，《私隱條例》會繼續適用，猶如該等紀錄所載的個人資料是由保監局接收一樣，而保監局須確保該等個人資料是為收集資料時的擬議目的而使用、披露和保留。經考慮條例草案委會的意見後，政府當局對有關法例的相關條文作出修訂，訂明資料移交程序完成的日期，以及訂明個人資料私隱專員就保監局行使《私隱條例》的權力。

最新發展

16. 政府當局將於2015年12月7日的財經事務委員會會議上向委員簡介關於成立保監局的撥款建議及解散保監處的安排。

相關文件

17. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2015年12月3日

相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2014年5月至 2015年7月	《2014年保險公司(修訂)條例草案》委員會	法案委員會報告 (立法會 CB(1)1055/14-15號文件) 立法會參考資料摘要 (檔號：C2/2/50C) 法律事務部報告 (立法會 LS50/13-14號文件)
2015年7月10日	立法會通過《2014年保險公司(修訂)條例草案》	議事錄
2015年10月14日	於2015年10月9日刊登憲報的《2015年〈2015年保險公司(修訂)條例〉(生效日期)公告》提交立法會	立法會參考資料摘要 (檔號：INS/2/3C(2015)) 法律事務部報告 (立法會 LS2/15-16號文件)