

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)994/15-16(01)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2016年6月6日的會議

關於成立獨立保險業監管局及該局的財政安排

背景資料簡介

目的

本文件載述關於成立獨立保險業監管局(下稱"保監局")及該局的撥款安排的背景資料，並概述在2014-2015至2015-2016年度會期中，議員就保監局的財政安排所提出的主要意見和關注事項。

背景

成立獨立保險業監管局

2. 現時，本港保險業是由屬於政府部門的保險業監理處(下稱"保監處")負責監管。保監處對保險公司作出監管，以確保保險公司財政穩健，而監管保險中介人操守的工作，則由3個自律規管機構負責。¹

3. 《2014年保險公司(修訂)條例草案》(下稱"《條例草案》")於2015年7月10日獲立法會通過並制定為《2015年保險公司(修訂)條例》²(下稱"《修訂條例》")，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，以取代現時的自律規管制度。

¹ 該3個自律規管機構分別是香港保險業聯會轄下的保險代理登記委員會、香港保險顧問聯會，以及香港專業保險經紀協會。

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：設立獨立保險業監管局(下稱"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。

4. 據政府當局所述，《修訂條例》將會分3個階段實施，以期順利由現時的規管制度過渡至新制度。當局的目標時間表如下：

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12月
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)	2016年年底之前
第三階段：保監局實施法定發牌制度，並從3個自律規管機構接手規管保險中介人的職能	臨時保監局成立後兩至三年

5. 政府當局於2015年10月14日的立法會會議上提交《2015年〈2015年保險公司(修訂)條例〉(生效日期)公告》，藉以成立臨時保監局³。臨時保監局接手保監處職務前，不會獲賦予任何規管權力。行政長官於2015年12月28日宣布委任臨時保監局主席及7名保監局非執行董事，任期3年，由2015年12月28日至2018年12月27日。

獨立保險業監管局的財務安排

6. 新訂的《保險公司條例》(第41章)第5A至5G條⁴訂明保監局的會計及財務安排；有關的主要條文包括：規定保監局須擬備周年事務計劃(包括收支預算)並把計劃呈交財政司司長批准、向財政司司長提交周年報告、由財政司司長把有關預算、周年報告及經審計的財務報表提交立法會省覽，以及由政府從政府一般收入向保監局支付立法會批出的撥款。審計署署長可就保監局進行衡工量值式審計工作，以作制衡。

³ 立法會沒有成立小組委員會審議該項生效日期公告。藉《2015年保險公司(修訂)條例》第9條增訂的《保險公司條例》(第41章)第4AAA(2)條訂明，保監局成立之後，保監局的中文名稱會自動更改為"臨時保險業監管局"，而英文名稱會自動更改為"Provisional Insurance Authority"，直至保險業監理處(下稱"保監處")解散為止。

⁴ 該等藉《修訂條例》第15條增訂的條文已憑藉《生效日期公告》而生效。

7. 政府當局在法案委員會審議《條例草案》期間已經採納法案委員會的建議，即會在政府當局呈交保監局周年預算予財政司司長批准前，就擬議預算向立法會財經事務委員會作出簡報。

8. 政府當局的政策目標是由保監局以市場所得收入抵銷全部開支，在財政上獨立於政府。就此而言，長遠目標是以徵費支付保監局約70%的開支，而餘下30%則由各項牌照費及使用服務費支付⁵ (即"按70:30比例作出攤分"的建議)。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，⁶而再保險合約的保費則獲豁免徵費。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。政府建議在保監局成立之時向保監局提供一筆過撥款，在保監局達到目標收費及徵費水平前，協助保監局應付首5年的部分開支。

9. 政府當局於2015年12月7日向財經事務委員會簡介有關成立保監局的撥款建議，以及保監處現有保險業監察主任的離職安排。當局建議提供一筆過6.5億元撥款⁷，供保監局投入運作後首4年之用。在2016年4月有關2016-2017年度開支預算的審核工作之中，政府當局解釋，當局已把一筆4億5,000萬元的一筆過撥款納入2016-2017年度開支預算中，用以應付保監局首兩年開支預算的不足之數。政府當局計劃把餘下2億元暫定於2018-2019年度發放，但確實時間需視乎由現行規管制度過渡至新制度的進展情況。

⁵ 授權費由保險公司支付；牌照費由保險中介人支付；而特定服務的提供則向服務使用者收費。徵費自保費中徵收。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。

⁶ 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%

⁷ 根據一項政府當局於2010年完成的顧問研究，當局應向保監局提供一筆過5億元撥款用作啟動資金及應急儲備，使該局可應付初期運作所需。考慮到保監處在2010年研究進行後新增的規管職能(包括打擊洗錢規管制度的執法工作)，政府當局於2015年11月提出新訂預算，將一筆過撥款額修訂為6.5億元。此外，政府當局又表示，根據2010年研究，保監局成立之初的人手數目約有250名員工，而保監處截至2014年年中的員工數目為150人。根據2015年11月新修訂的顧問研究，保監局成立之初的人手數目為299名員工。

議員提出的關注和意見

10. 下文各段綜述法案委員會委員及財經事務委員會委員就保監局的財政安排及有關成立保監局的撥款建議所提出的意見和關注。

獨立保險業監管局的財務機制和預算

11. 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。法案委員會強調，當局有必要設定機制，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，以防此舉會令到保險產品價格提高。此外，有委員認為，政府擬向保監局撥出的啟動基金部分款項應以貸款形式提供，務使保監局在財政方面更加審慎和更有紀律。

12. 政府當局解釋，保監局的編制將較保監處龐大，主要是由於保監局將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(下稱"積金局")等其他金融監管機構的做法一致。此外，政府當局亦備悉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，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。

13. 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，由於保監局的主要目標之一是保障保單持有人，基於"用者自付"原則，當局因此認為，有足夠理據向保單持有人收取徵費。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。

有關成立獨立保險業監管局的撥款建議

14. 政府當局在2015年12月7日的財經事務委員會會議上就有關成立保監局的撥款建議作出簡介時，部分事務委員會委員詢問，若建議提供予保監局的6.5億元一筆過撥款最終不敷應用，政府當局會否補足有關差額。此外，亦有委員表示，保險公司及保險中介人將會受惠於新規管制度，須自市場上收回的開支主要應由他們承擔；有關委員對於擬議按70：30比例作出攤分的做法是否妥當表示關注。

15. 政府當局表示，擬議的一筆過撥款倘若最終不敷應用，政府當局可考慮不同方案，包括以貸款形式向保監局提供額外撥款。《修訂條例》載有條文，讓保監局可在得到財政司司長批准下借入款項。保險業近年發展穩健，當局在這個基礎上擬訂保監局的收入預測，因而預計擬議的6.5億元應足夠支持保監局最初5至6年的營運所需。關於按70：30比例作出攤分的建議，政府當局重申，該項擬議安排是於2010年就成立保監局一事發表的諮詢文件中提出，旨在讓保監局取得穩定的收入來源，使保監局可以在運作若干年以後，在財政上獨立。

16. 就保監局的招聘政策，政府當局表示，有關事宜會由保監局自行決定。保監局或會聘用人力資源顧問就該等事項提供意見，但預期保監局會採用與其他法定監管機構(例如證監會和積金局)類似的安排，包括以合約條款招聘員工。

審核2016-2017年度開支預算

17. 在2016年4月審核2016-2017年度開支預算期間，議員曾經就成立保監局的工作進展、保監局投入運作最初幾年間的經費及開支，以及保監處現有員工的離職安排等事宜提出若干書面問題。**附錄**載有連接該等問題及政府當局回應的超連結。

最新發展

18. 政府當局將於2016年6月6日舉行的財經事務委員會會議上向財經事務委員會簡介保監局2016-2017年度擬議財政預算的要點。

相關文件

19. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2016年6月1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)
2015年12月7日	政府當局向財經事務委員會簡介有關成立獨立保險業監管局的撥款建議	政府當局文件 (立法會 CB(1)209/15-16(04)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)540/15-16號文件)
2015年12月28日	行政長官宣布委任臨時保險業監管局主席及7名保監局非執行董事	新聞公報

日期	事件	文件／會議紀要
2016年4月5日	財 務 委 員 會 審 核 2016-2017財 政 年 度 開 支 預 算 特 別 會 議	議員在"財經事務"環節提出的書面問題及政府當局的答覆 (答 覆 編 號 : FSTB(FS)001、009、 010、011、012、013、 014、024、033、035、 037、038、039、044、 060、092、098、099 及103)