

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)78/16-17(09)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2016 年 11 月 15 日的會議

關於成立獨立保險業監管局及該局的財政安排的 最新背景資料簡介

目的

本文件載述關於成立獨立保險業監管局("保監局")及該局的財政安排的背景資料，並概述在第五屆立法會期間，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

2. 保險業監理處("保監處")是負責監管本港保險業的政府部門。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》("《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》("《修訂條例》")，² 以修訂《保險公司條例》(第 41 章)，藉以成立保監局，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("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. 《修訂條例》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。政府當局於 2015 年 10 月提供的目標時間表如下：

第一階段：臨時保險業監管局("臨時保監局") ³ 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. 政府當局向立法會提交《2015 年〈2015 年保險公司(修訂)條例〉(生效日期)公告》，藉以於 2015 年 12 月 7 日成立臨時保監局。⁴ 臨時保監局在成為保監局並接手保監處職務前，不會獲賦予任何規管權力。行政長官於 2015 年 12 月 28 日宣布委任保監局主席及 7 名非執行董事，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. 《保險公司條例》第 5A 至 5G 條⁵ 訂明保監局的會計及財務安排；有關的主要條文包括：規定保監局須擬備下一財政年度的事務計劃(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 《保險公司條例》(第 41 章)新訂的第 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"，直至保監處解散為止。

⁴ 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》("《生效日期公告》")。立法會沒有成立小組委員會審議《生效日期公告》。

⁵ 該等條文已憑藉《生效日期公告》而生效。

7. 為提高擬備保監局周年預算的透明度，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，就擬議預算向財經事務委員會作出簡報。

獨立保險業監管局的收入

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。⁶ 長遠目標是以徵費支付保監局約 70% 的開支，而餘下 30% 則由各項授權費/牌照費及使用服務費支付(即"按 70 : 30 比例作出攤分")。⁷ 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，⁸ 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. 根據《保險公司條例》新訂第 128 至 134 條，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，須經由立法會以先訂立後審議的程序處理。《保險公司條例》新訂第 135 條訂明保監局調低徵費的機制。當局的政策原意是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。

⁶ 據政府當局所述，保監處可藉保險公司每年繳付的牌照費收回每年部分的經營成本，其餘的成本由政府資助。保監處現時並無就保費徵收任何徵費。

⁷ 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。

⁸ 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%

成立獨立保險業監管局的撥款安排

10. 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，⁹ 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 4.5 億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。

獨立保險業監管局 2016-2017 財政年度的預算

11. 政府當局及保監局於 2016 年 6 月 6 日的財經事務委員會會議上，向事務委員會簡介保監局 2016-2017 財政年度的擬議預算。據政府當局所述，保監局 2016-2017 年度的預算收入為 4.578 億元(包括上文第 10 段所述的 4.5 億元一筆過撥款)，而預算經營開支及非經營開支則分別為 1.002 億元及 2,870 萬元。預計保監局在該年度會有約 3.5 億元的營運儲備金。

議員提出的關注和意見

12. 下文各段綜述《2014 年保險公司(修訂)條例草案》委員會("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、有關成立保監局的撥款建議，以及保監局 2016-2017 財政年度擬議預算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

13. 法案委員會委員察悉，保監局獲賦權聘用職員和顧問並決定該等人員的報酬、條款及條件。他們強調，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

⁹ 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。

在《修訂條例》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，法案委員會認為，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。

14. 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("證監會")及強制性公積金計劃管理局("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委員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相關撥款前諮詢財經事務委員會。

15. 在 2015 年 12 月 7 日的財經事務委員會會議上討論有關成立保監局的撥款建議時，有委員詢問，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。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。

就保費收取徵費

16. 關於收取徵費方面，法案委員會委員察悉部分公眾人士的意見，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。至於減低徵費機制方面，委員認為應在《修訂條例》中明確訂明以"保監局的淨儲備金"這個概念來考慮是否需要減低徵費的做法，特別是為了防止出現保監局為了避免啟動減低徵費機制而不必要地舉債的情況。

17. 政府當局回應時表示，由於保監局的主要目標之一是保障保單持有人；當局因此認為，基於"用者自付"原則，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。在減低徵費方面，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《保險公司條例》所訂明就保監局實施的其他財務安排，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。

18. 在 2015 年 12 月 7 日的財經事務委員會會議上，部分委員對於擬議按 70：30 比例攤分保監局的開支(即以徵費支付約 70%的開支，而餘下 30%則由各項牌照費及使用者服務費支付)的做法是否妥當表示關注。該等委員認為，保險公司及保險中介人將會受惠於新規管制度，故此保監局的開支應由他們承擔。當局於 2016 年 6 月 6 日向財經事務委員會簡介保監局 2016-2017 財政年度的擬議預算時，部分委員重申，保監局應維持警惕，控制開支，以控制須向保單持有人及業界收取徵費及收費的水平。

19. 政府當局解釋，2010 年就成立保監局一事發表的諮詢文件中載有按 70：30 比例作出攤分的建議。此項建議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。為減輕對保單持有人的影響，保監局會在成立後首 5 年內，以循序漸進的方式，達到從保單中徵收目標水平徵費。此外，根據新的規管制度，保險公司在支付定額授權費以外，亦須支付非定額授權費。

獨立保險業監管局的招聘政策

20. 在 2015 年 12 月 7 日及 2016 年 6 月 6 日的財經事務委員會會議上，部分委員問及保監局的招聘政策，包括保監局如何對其員工薪酬進行基準比較。政府當局表示，保監局會自行制訂本身的招聘政策，包括職員薪金及僱傭條款。保監局或會聘用人力資源顧問提供意見，並且考慮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。保監局在釐定該局員工的薪酬時，亦會參考其他金融監管機構的工資水平。保監局會分階段招聘員工，並會探討如何安排，讓業界及其他金融監管機構經驗豐富的員工借調至保監局。

最新發展

21. 政府當局將於 2016 年 11 月 15 日的財經事務委員會會議上，向事務委員會簡介保監局向保單持有人收取保費徵

費、向保險公司收取授權費，以及就保監局為提供特定服務所收取的其他費用的立法建議。

相關文件

22. 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 11 月 9 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》 委員會進行工作	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	政府當局的文件 (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 名臨時保監 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)
2016 年 6 月 6 日	政府當局及保監局 向財經事務委員會 簡 介 保 監 局 2016-2017 財 政 年 度 的 擬 議 預 算	政府當局的文件 (立法會 CB(1)987/15-16 (04)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1162/15-16 號文件)