立法會
Legislative Council

立法會 CB(1)660/16-17(07)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2017 年 3 月 16 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，並概述自第五屆立法會起，議員就保監局的財政安排及相關事宜所提出的主要意見和關注事項。

背景

2. 《2015 年保險公司(修訂)條例》("《修訂條例》")[1]於 2015 年 7 月 10 日獲制定為法例，藉以修訂《保險公司條例》(第 41 章)，就成立保監局等事宜訂定條文。保監局會接手屬政府部門的保險業監理處("保監處")規管保險公司的法定職能，以及接手現時 3 個自律規管機構[2]的監管工作。

3. 為了順利由現時的規管制度過渡至新制度(即由保監處過渡至保監局)，當局現正分 3 個階段實施《修訂條例》，詳情如下：

---

1 《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。

2 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。

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：	臨時保監局正名為保監局，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)	2017 年第二季
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

4. 臨時保監局於 2015 年 12 月 7 日成立。[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

5. 《保險公司條例》新訂第 5A 至 5G 條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。

6. 為提高擬備保監局周年預算的透明度，政府當局在相關的法案委員會審議《2014 年保險公司(修訂)條例草案》期間，採納了該法案委員會的建議，即保監局會在呈交其周年預算予財政司司長批准前，就擬議預算的重點向財經事務委員會作出簡報。

---

[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》。

獨立保險業監管局的收入

7. 政府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。[5] 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/牌照費及使用者服務費支付。[6] 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，[7] 而再保險合約的保費則獲豁免徵費。至於牌照費及使用者服務費，會由所有保險人及持牌保險中介人支付。

8. 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。

成立獨立保險業監管局的撥款安排

9. 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。政府當局於 2015 年 12 月 7 日向財經事務

---

5 據政府當局所述，保監處現時可藉保險公司每年繳付的牌照費收回每年約三分之一的經營成本，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。

6 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。

7 根據政府當局於 2016 年 11 月提供的資料(立法會 CB(1)78/16-17(08)號文件)，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**	**第五年及以後**
	(由第二階段開始起至 2018 年 1 月 1 日)	(由 2018 年 1 月 1 日起)	(由 2018 年 4 月 1 日起)	(由 2019 年 4 月 1 日起)	(由 2020 年 4 月 1 日起)	(由 2021 年 4 月 1 日起)
市場徵費佔保費的百分比	0%	0.04%		0.06%	0.085%	0.1%

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，[8] 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

10. 當局於 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。保監局 2016-2017 年度的預算收入為 4.578 億元(包括上文第 9 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。

與獨立保險業監管局的運作相關的附屬法例

11. 當局於 2016 年 11 月 15 日的財經事務委員會會議上，向事務委員會簡介關於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，以及就保監局特定服務收取其他費用的擬議附屬法例。據政府所述，保監局會由 2018 年 1 月 1 日起收取徵費，並會在接手保監處的法定職能後開始收取授權費及使用者收費。政府的目標是於 2017 年年初把有關附屬法例提交立法會進行先訂立後審議的程序。

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》委員會委員及財經事務委員會委員就保監局的財政安排、有關

---

[8] 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。

成立保監局的撥款建議、保監局收取徵費及收費，以及保監局的監管工作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，以便保監局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進行討論期間，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. 法案委員會部分委員認為，不應由保單持有人承擔保監局所收取的徵費，以防此舉會令到保險產品價格提高。財經事務委員會部分委員則認為，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。他們重申，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。

17. 政府當局表示，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。政府當局進一步指出，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。

18. 在2016年11月15日的財經事務委員會會議上，部分委員認為，雖然擬議的保費徵費對保單持有人影響甚微，因為所涉及的金額相對較少，保單持有人應可負擔，但他們促請政府當局加強關於擬議徵費的宣傳及公眾教育，以加深保單持有人對於相關細節的了解。此外，政府當局與保監局亦應加快制訂各項指引，包括與收取徵費有關的指引。政府當局表示，政府一直與保監局及保險業界保持緊密聯繫，以期就實施新監管制度制訂指引，並安排推行宣傳計劃，包括設立電話熱線。

<u>獨立保險業監管局的招聘政策</u>

19. 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。

<u>獨立保險業監管局的監管工作</u>

20. 在2016年6月6日的財經事務委員會會議上，部分委員籲請保監局加強對投資相連壽險計劃("投連壽險")產品的規管。他們又問及證監會與保監處(及將來的保監局)在規管投連壽險產品的設計、風險披露、銷售程序方面的職責分工。他們強調，相關的監管機構應該採取一致的監管標準，這點十分重要。

21. 臨時保監局表示，證監會與保監局的相關監管標準應該一致。如有需要，保監局會與證監會聯繫，以期加強跨組織協調。保監局會加緊工作，推廣公眾教育，以及提升保險中介人的專業知識和操守水平。政府當局指出，一如其他投資產品，投連壽險產品須遵守證監會所訂的披露規定，才可獲認可在市場銷售。保監處已發出承保類別 C 業務指引(指引十五)及承保長期保險業務(類別 C 業務除外)指引(指引十六)，為業界提供指引，述明如何在設計長期及投連壽險產品時，公平對待客戶。據觀察所得，該等指引有效解決多項規管方面的事宜，由產品設計至銷售程序不等。

22. 在 2016 年 6 月 6 日的財經事務委員會會議上，部分委員建議保監局應檢視 3 個自律規管機構正在處理的投訴個案，並採取適當跟進行動。臨時保監局回應時表示，該局察悉現時各自律規管機構所管理的處理投訴機制並不一致。保監局會檢討處理投訴機制，確保機制卓有成效。

23. 在 2016 年 11 月 15 日的財經事務委員會會議上，委員問及保監局的籌備工作進展如何。政府當局表示，政府當局會與保監局及保險業界保持緊密聯繫，以期就實施新監管制度的各項相關事宜制訂指引。此外，當局現正擬備與保監局的運作相關的附屬法例。由於臨時保監局仍正在招聘員工，財經事務及庫務局已積極參與相關的籌備工作。

最新發展

24. 政府當局將於 2017 年 3 月 16 日的財經事務委員會會議上，向事務委員會簡介保監局 2017-2018 財政年度擬議預算的重點。

相關文件

25. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2017 年 3 月 14 日

附錄

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) 背景資料簡介 (立法會CB(1)209/15-16(05)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) 背景資料簡介 (立法會CB(1)994/15-16(01)號文件)
2016年11月15日	政府當局及保監局向財經事務委員會簡介關於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附屬法例	政府當局的文件 (立法會CB(1)78/16-17(08)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)364/16-17號文件) 背景資料簡介 (立法會CB(1)78/16-17(09)號文件)
2017年2月6日	財經事務及庫務局局長向財經事務委員會簡介行政長官2017年施政報告	政府當局的文件 (立法會CB(1)459/16-17(04)號文件)