立法會
Legislative Council

立法會 CB(1)695/18-19(04)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2019 年 3 月 19 日的會議

關於成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及關注事項。

背景

保險業監管局的成立及組織架構

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 3 個自律規管機構[2] 的監管職能。《修訂條例》亦將《保險公司條例》更名為《保險業條例》。

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》，即：(1)於 2015 年 12 月成立臨時保險業監管局("臨時保監局")(沒有規管職能，與保監處並存)；(2)於 2017 年 6 月把臨時保監局正名為

---

[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。

保監局，接手保監處的規管職能；[3] 以及(3)暫定於 2019 年讓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工作。

4. 《保險業條例》第 4AA(1)條規定，保監局的成員包括主席(保監局的非執行董事)、行政總監(保監局的執行董事)及不少於 6 名其他執行或非執行董事，他們均須由行政長官委任。保監局自 2018 年 12 月 28 日起的成員包括 1 名主席、8 名非執行董事及 5 名執行董事。截至 2018 年 3 月，保監局共有 5 個部門及約 190 名員工，每個部門均由一名執行董事領導。保監局的長期業務業界諮詢委員會和一般業務業界諮詢委員會，是保監局與保險界持份者交換意見的主要平台。[4] 保監局的組織架構載於**附錄 I**。

<u>財務安排及監察</u>

5. 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。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。[5] 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

---

[3] 為了讓保監局由 2017 年 6 月起施行新規管制度，政府在 2017 年 4 月 26 日的立法會會議上提交了下述 9 項附屬法例：《2017 年保險公司(精算師資格)(修訂)規例》、《2017 年保險公司(保險人登記冊)(訂明費用)(修訂)規例》、《2017 年保險公司(授權費及年費)(修訂)規例》、《2017 年〈保險公司(長期負債釐定)規例〉(修訂)規則》、《2017 年〈保險公司(償付準備金)規例〉(修訂)規則》、《2017 年〈保險公司(一般業務)(估值)規例〉(修訂)規則》、《2017 年〈2015 年保險公司(修訂)條例〉(生效日期)公告》、《2017 年保險業條例(修訂附表)公告》及《2017 年〈保險公司(精算師標準)規例〉(修訂)規則》。

[4] 保監局亦已成立未來專責小組，收集保險從業員及其他持份者的意見。

[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。

[6] 根據《保險業(徵費)令》的附表，保監局的徵費水平將按照以下時間表而定——

	2018 年 1 月 1 日至 2019 年 3 月 31 日	**2019 年 4 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日**	**2020 年 4 月 1 日至 2021 年 3 月 31 日**	**由 2021 年 4 月 1 日起**
市場徵費佔保費的百分比	0.04%	0.06%	0.085%	0.1%

豁免徵費。《保險業(徵費)令》及《保險業(徵費)規例》自 2018 年 1 月 1 日起實施，使保監局可向保單持有人收取保費徵費。《2017 年保險公司(授權費及年費)(修訂)規例》及《2017 年保險公司(保險人登記冊)(訂明費用)(修訂)規例》(涵蓋 11 個收費項目)自 2017 年 6 月 26 日起生效，使保監局可分別收取授權費及使用者收費。

6. 根據《保險業條例》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。《保險業條例》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。

7. 為了在保監局達到目標收費及徵費水平前，協助保監局應付首數年的部分開支，政府當局建議向保監局提供一筆過 6 億 5,000 萬元撥款，供保監局投入運作後首數年之用。[7] 一筆 4 億 5,000 萬元的撥款已納入 2016-2017 年度開支預算中，用以應付保監局首兩年預算的不足之數，而餘下 2 億元向保監局提供的撥款，則已納入 2018-2019 年度開支預算中。

8. 《保險業條例》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；以及由政府當局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。

9. 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

---

[7] 根據政府當局於 2010 年進行的一項顧問研究，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，使該局可應付首數年運作所需。考慮到保監處在 2010 年研究進行後新增而將由保監局接手的規管職能(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 億 5,000 萬元。政府當局又表示，根據 2010 年顧問研究，保監局成立之初的人手數目約為 250 名員工，而保監處截至 2014 年年中的員工數目為 150 人。2015 年 11 月新修訂的顧問研究顯示，保監局成立之初的人手數目為 299 名員工。

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。

議員提出的關注事項及意見

10. 財經事務委員會曾於 2015 年 12 月 7 日的會議上討論有關成立保監局的撥款建議，並曾分別於 2016 年 6 月 6 日、2017 年 3 月 16 日及 2018 年 3 月 5 日的會議上聽取有關保監局 2016-2017、2017-2018 及 2018-2019 年度擬議預算的簡報。政府當局亦曾於 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收取徵費、授權費及使用者收費的立法建議。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及其規管工作所提出的主要意見及關注事項。

<u>保險業監管局的財務機制和預算</u>

11. 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。委員強調，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。

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。《保險業條例》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。

13. 在 2015 年 12 月 7 日及 2018 年 3 月 5 日的財經事務委員會會議上進行討論期間，有委員詢問，若向保監局提供的一筆過 6 億 5,000 萬元撥款不足以應付其首數年的營運開支，當局會採取甚麼措施。

14. 政府當局表示，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。此外，《保險業條例》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 億 5,000 萬元應足以支持保監局首 5 至 6 年的營運所需。

15. 保監局強調，考慮到保監局長遠而言須在財政上獨立於政府當局，保監局會審慎運用資源，並會按需要調整預算。根據保監局未來 6 年的收支預測，隨着香港保險業穩步發展，估計首數年的經營赤字會由於來自保險公司授權費的收入預期增長而被部分抵銷。未來 6 年的預測又顯示，當徵費率於 2021-2022 年度達到 0.1%的目標水平時，保監局將會錄得經營盈餘。保監局已由 2017 年 6 月 26 日起向保險公司收取授權費和就特定服務收費，並由 2018 年 1 月 1 日起向保單持有人收取徵費。保監局需有若干時間累積運作上的經驗，以及就其收支收集資料，然後才可制訂出更準確的預算和更有效地評估本身的財政狀況。

<u>保險業監管局收取徵費</u>

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。

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，因此基於"用者自付"原則，實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，才能公正無私地履行其法定規管職能。根據新規管制度，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 2018 年 3 月 5 日的財經事務委員會會議上，部分委員認為，保監局應考慮檢討應否提高非定額費用的上限，特別是就大型保險公司而言。保監局表示，非定額費用是按個別保險公司的保險負債額某個百分比計算。保監局會制訂措施，吸引更多保險公司在香港設立區域總部，此舉將增加保監局來自授權費的收入。

<u>保險業監管局的招聘及薪酬政策</u>

19. 在 2015 年 12 月 7 日、2016 年 6 月 6 日、2017 年 3 月 16 日及 2018 年 3 月 5 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，以及保監局如何對其員工薪酬進行基準比較。鑒於本港保險專才的供應極為短缺，部分委員建議，保監局應探討可否縮減負責施行發牌制度的人員編制。

20. 保監局表示，該局會因應實際運作需要釐定其編制規模。保監局的員工人數會在 2018-2019 年度達到全數約 300 名。考慮到保監局所負責的職能，包括須規管本港逾 10 萬名保險中介人，保監局認為此人手水平份屬適當。在釐定其員工的薪酬方面，保監局已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(包括證監會和積金局)類似的安排。此外，保監局亦已參考市場上可資比較職位的薪金水平。鑒於保監局在招聘員工方面遇到困難，加上現有員工的工作量十分繁重，保監局會探討不同方法以減少人手需求，包括推動運用資訊科技處理工作(例如推行牌照申請程序數碼化)。

21. 在 2018 年 3 月 5 日的財經事務委員會會議上，有委員問及保監局行政總監一職的招聘事宜、關於行政總監承諾保密及離職後再就業的規定，以及防止可能出現利益衝突的措施。

22. 保監局表示，該局須於本身是公務員的現任行政總監的借調安排在 2018 年年中結束前聘請新的行政總監。保監局在釐定有關職位的薪酬水平時，會顧及於 2015 年進行相關顧問研究所得的建議、保監局招聘顧問的意見，以及其他類似公營機構的薪酬水平。規管保監局員工的操守和誠信的機制，與適用於公務員的機制大致相符。

<u>保險業監管局的規管工作</u>

23. 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，並採取適當的跟進行動。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有不一致之處；該局會檢討有關機制，確保機制卓有成效。

24. 在 2017 年 3 月 16 日的財經事務委員會會議上，部分委員建議，保監局應考慮向保險公司發出指引，以期統一保單所使用的若干重要用語，例如"危疾"的定義。保監局表示，該局不能直接規管個別保險產品，但該局會採取相關措施(例如推行公眾教育計劃)，務求提高消費者對於投購保險產品時保障自身權益的認識。此外，業界已設立獨立機制處理申索爭議，而保監局亦即將展開有關設立保單持有人保障計劃的籌備工作。

25. 在 2016 年 11 月 15 日及 2017 年 3 月 16 日的財經事務委員會會議上，有委員詢問制訂相關指引及保險中介人操守守則的工作有何進展。

26. 政府當局表示，當局會與保監局及保險業界保持聯繫，以期就實施新規管制度的各項相關事宜制訂指引，並會安排推行宣傳計劃,包括設立電話熱線。當局已設立"成立保監局過渡安排工作小組" (成員包括現時 3 個自律規管機構的代表)，為各項過渡事宜訂定詳細安排，包括制訂保險中介人操守守則。保監局的目標是在實施法定發牌制度前公布有關的操守守則。

保險業的持續發展

27. 在 2017 年 3 月 16 日及 2018 年 3 月 5 日的財經事務委員會會議上，有委員要求保監局詳述其推動保險業持續發展的工作，包括有何措施吸引新血投身保險業和加強現有從業員的專業發展、協助業界把握粵港澳大灣區("大灣區")發展所帶來的機遇，以及推動香港海事保險的發展。

28. 保監局表示，該局一直與持份者保持聯繫，藉以推動保險業的持續發展，並會針對不同範疇採取措施，包括提升保險業的形象、促進保險從業員的持續專業發展、吸引人才投身保險業，以及加強對消費者的保障。保監局亦已成立未來專責小組，探討香港保險業的前景。為吸引新血投身保險業，保監局會與各間院校就提供相關課程進行協商，並會籌辦推廣活動以提升業界形象。

29. 保監局向委員保證，該局一直與中國保險監督管理委員會磋商，可否容許透過香港與內地開發的特定平台銷售某些簡單的保險產品。在推動香港海事保險發展的工作方面，保監局回應時表示，該局一直檢討是否有空間放寬現時對海事保險業務的限制。政府當局和保監局會研究其他司法管轄區採取的相關措施，包括規定在香港註冊的船舶必須在香港投購海事保險，以及提供稅務優惠。

立法會質詢

30. 在 2017 年 7 月 5 日及 2019 年 1 月 23 日的立法會會議上，陳健波議員分別提出有關"促進保險業發展的措施"及"香港保險業界在大灣區的發展"的書面質詢，要求當局提供詳細資料，闡述保監局將如何推動保險業應用金融科技，以及有何措施協助香港保險業界發展大灣區業務。在 2019 年 1 月 16 日的立法會會議上，周浩鼎議員提出有關"航空業和海運業的相關稅務措施"的書面質詢，內容涵蓋為推動香港海事保險業務發展

而推出的稅務措施等事宜。該等質詢及政府當局的書面回覆，可透過載於**附錄 II** 的超連結閱覽。

最新發展

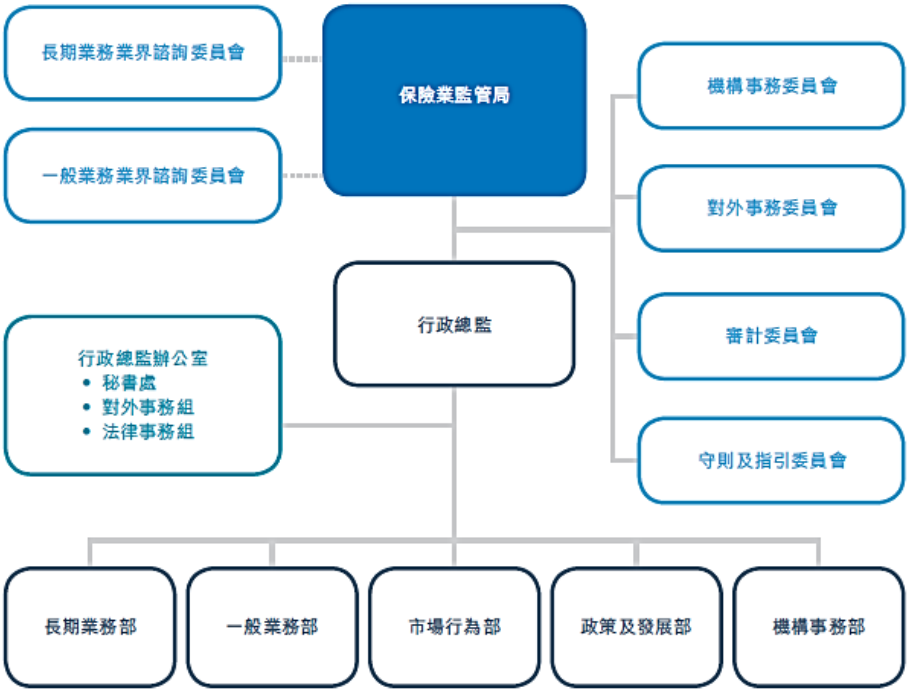
31. 政府當局將於 2019 年 3 月 19 日的財經事務委員會會議上，向事務委員會簡介保監局 2019-2020 年度的擬議預算。

相關文件

32. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2019 年 3 月 15 日

組織架構



資料來源：保險業監管局的《2017-18 年報》

附錄 II

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保險業監管局("保監局")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)

日期	事件	文件/會議紀要
2017 年 3 月 16 日	政府當局及保監局向財經事務委員會簡介保監局 2017-2018 財政年度的擬議預算	政府當局的文件 (立法會 CB(1)660/16-17(06) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1178/16-17 號文件) 背景資料簡介 (立法會 CB(1)660/16-17(07) 號文件)
2017 年 4 月 26 日	為了讓保監局接手前保險業監理處的規管職能而於 2017 年 4 月 21 日刊登憲報的 9 項附屬法例提交立法會	立法會參考資料摘要 (檔號：INS/2/3C(2017)) 法律事務部報告 (立法會 LS58/16-17 號文件)
2017 年 6 月 14 日	於 2017 年 6 月 9 日刊登憲報的《保險業(徵費)規例》及《保險業(徵費)令》提交立法會	立法會參考資料摘要 (檔號：INS/2/3C(2017)) 法律事務部報告 (立法會 LS78/16-17 號文件)
2017 年 7 月 5 日	陳健波議員提出有關"促進保險業發展的措施"的書面質詢	議事錄 (第 8042 至 8044 頁)
2018 年 3 月 5 日	政府當局及保監局向財經事務委員會簡介保監局 2018-2019 財政年度的擬議預算	政府當局的文件 (立法會 CB(1)625/17-18(04) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)924/17-18 號文件) 背景資料簡介 (立法會 CB(1)625/17-18(05) 號文件) 跟進文件 (立法會 CB(1)699/17-18(02)號文件)

日期	事件	文件/會議紀要
2018 年 4 月 17 日	財務委員會審核 2018-2019 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)002、006、007、010 及 032)
2018 年 7 月 27 日	行政長官宣布委任保險業監管局行政總監	新聞公報
2018 年 12 月 18 日	就保監局有關收取新的使用者收費以收回提供特定服務的成本的建議向財經事務委員會提交資料文件	政府當局的文件 (立法會 CB(1)308/18-19(01)號文件)
2018 年 12 月 21 日	行政長官宣布委任保險業監管局主席及非執行董事	新聞公報
2019 年 1 月 16 日	周浩鼎議員提出有關"航空業和海運業的相關稅務措施"的書面質詢	新聞公報
2019 年 1 月 23 日	陳健波議員提出有關"香港保險業界在粵港澳大灣區的發展"的書面質詢	新聞公報