

立法會 Legislative Council

立法會 LS104/19-20 號文件

《2020 年保險業(修訂)(第 2 號)條例草案》 法律事務部進一步報告

議員諒必記得，隨立法會 CB(2)1197/19-20 號文件於 2020 年 6 月 11 日向議員發出的立法會 LS96/19-20 號文件曾提及，法律事務部("本部")正在審研條例草案在法律及草擬方面的事宜。

2. 扼要而言，條例草案旨在修訂《保險業條例》(第 41 章)，以就保險業監管局("保監局")透過直接對保險集團在香港成立為法團的控權公司行使規管權力，而對保險集團作出規管及監管，訂定條文。立法會並無成立法案委員會研究條例草案。本部已要求政府當局澄清關乎擬議規管制度的若干事宜。本部的查詢及政府當局的回應(載於**附錄**)所涉及的主要事宜綜述如下。

擬議規管制度對保險集團的適用性

3. 根據條例草案，保監局按照國際保險監管者協會所採納的原則獲委任為保險集團的集團監管者，將會是擬議規管制度適用於保險集團和保監局直接對保險集團行使規管權力的先決條件(擬議新訂第 95B 及 95C 條)。本部要求政府當局說明：(i)訂定有關安排的原因為何——新加坡已制定(但尚未生效)的《2013 年金融控權公司法令》(Financial Holding Companies Act 2013)並沒有就規管金融控權公司(包括保險集團)訂定這種安排；以及(ii)如條例草案獲制定為法例，誰會負責委任保監局為保險集團的集團監管者，以及保監局現時作為 3 個保險集團(即友邦保險、富衛和英國保誠)的集團監管者的地位會否受到影響。

4. 政府當局回應時解釋，該先決條件旨在為保監局考慮是否對某保險控權公司作出指定以納入其集團監管，提供一個客觀準則。據保監局了解，新加坡金融管理局實際上只會在按照國際保險監管者協會頒布的原則、標準及指引，獲有關保險集團的各法定監管者¹所成立的監管聯席會委任為集團監管者後，才會指定有關保險控權

¹ 根據藉條例草案第 12 條加入的擬議新訂第 95A 條，"法定監管者"的涵義如下：如某主管當局根據某地方的法律而執行的職能，是就關乎保險或任何其他金融服務的事宜，監管某保險集團或受監管集團的任何成員，則該當局就該集團而言，即屬法定監管者。

公司須受《2013 年金融控權公司法令》所規限。此做法與條例草案所訂的擬議安排相同。據政府當局所述，保監局現時作為上述 3 個保險集團的集團監管者的地位，並不會因條例草案獲制定為法例而受到影響。

對保險控權公司作出指定的準則

5. 根據條例草案，保監局會透過指定某保險集團中的某保險控權公司為"指定保險控權公司"，對該集團行使監管職能。擬議新訂第 95C(2)條列明在斷定作出某項指定是否適當時所採用的準則。應本部查詢，政府當局解釋，按照一般原則，如一家保險控權公司的保險集團在愈多市場經營保險業務，以及業務規模愈大，保監局對該公司作出指定的機會便會較大。保監局在作出指定時，亦會顧及國際保險監管者協會所頒布有關國際活躍保險集團的最新準則(例如保費收入須來自 3 個或更多司法管轄區，以及資產總值(以 3 年滾動平均值計算)最少達 500 億美元)。

保監局作出的集團監管

6. 在指定保險控權公司獲指定後，保監局會斷定須受該局監管的保險集團("受監管集團")包含哪些成員(擬議新訂第 95D 條)。受監管集團的預定成員包括該指定保險控權公司、其所有附屬公司，以及按照適用的會計準則須視為該指定保險控權公司所屬的保險集團的成員的任何其他實體("預定成員")。此外，如保監局認為，某實體透過任何財務、合約或營運關係，而與受監管集團的某預定成員屬密切關連，則保監局將有權把該實體納入受監管集團。

7. 應本部查詢，政府當局解釋，保監局在斷定某實體是否與受監管集團的某預定成員屬密切關連時，會採取"實質重於形式"的方式，並可考慮多項事宜。這些考慮因素包括各有關實體之間是否有共同董事；各有關實體有否參與另一方的決策過程；以及各有關實體之間是否有任何重大交易。

8. 政府當局亦解釋，受監管集團可能包含並非以保險業務為主要業務的實體，但包含此類非保險實體並不會超越保監局在第 41 章下的主要職能的權限，原因是保險集團中保險實體的保單持有人可能會受該集團中由非保險實體經營的業務所招致的風險所影響，因此在須受保監局監管的集團中納入非保險實體，將有助保護現有及潛在的保單持有人，而這正是第 41 章第 4A(1)條所訂明保監局的主要職能之一。此外，擬議新訂第 95B(1)(b)條亦會將保監局的職能擴展至包括規管及監管保監局獲委任為集團監管者的保險集團。

其他事宜

9. 本部亦要求政府當局澄清多項事宜，包括(i)保監局對保險集團的"規管職能"與"監管職能"兩者有何不同及實際執行時分別會採取甚麼措施；(ii)指定保險控權公司須繳付的擬議訂明費用的水平的釐定基準為何；(iii)指定保險控權公司須與其控權公司維持何類指明安排；(iv)保監局為了將指定保險控權公司清盤而行使權力的理據為何；以及(v)關於條例草案若干條文的草擬事宜。

政府當局擬提出的修正案

10. 政府當局擬在 2020 年 7 月 8 日的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論後，就條例草案動議若干文本修正案及相應修正案。該等擬議修正案載於政府當局在 2020 年 6 月 24 日就本部 2020 年 6 月 17 日的函件所發出的覆函的附件 2。本部察悉，政府當局的擬議修正案均屬技術性質。

11. 視乎議員對本報告所載事宜的意見，本部並無發現條例草案和政府當局的擬議修正案在法律及草擬方面有任何問題。

連附件

立法會秘書處

助理法律顧問

譚淑芳

2020 年 6 月 26 日

香港特別行政區政府
財經事務及庫務局
財經事務科
香港添馬添美道二號
政府總部二十四樓



FINANCIAL SERVICES BRANCH
FINANCIAL SERVICES AND
THE TREASURY BUREAU
GOVERNMENT OF THE HONG KONG
SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION

24TH FLOOR
CENTRAL GOVERNMENT OFFICES
2 TIM MEI AVENUE
TAMAR
HONG KONG

電話 TEL.: 2810 2201
圖文傳真 FAX.: 2527 0292
本函檔號 OUR REF.: INS/2/3/2C
來函檔號 YOUR REF.: LS/B/16/19-20

(電郵)

香港中區
立法會道1號
立法會綜合大樓
立法會秘書處法律事務部
助理法律顧問
譚淑芳女士

譚女士：

《2020年保險業(修訂)(第2號)條例草案》(“《條例草案》”)

謝謝你2020年6月17日的來信。在諮詢了保險業監管局(“保監局”)之後，我們對你信件附錄中所述事宜的答覆如下。

擬議監管制度對保險集團的應用

第1(a)項

2. 根據國際保險監管者協會(“保監協會”)頒布的原則、標準和指引，保險集團的法定監管者¹會成立監管聯席會，負責委任當中一名法定監管者(例如保監局)作為該保險集團的集團監管者。

¹ 根據《條例草案》第12條加入擬議第95A條，“法定監管者”的涵義如下：如某主管當局根據某地方的法律而執行的職能，是就關乎保險或任何其他金融服務的事宜，監管某保險集團或受監管集團的任何成員，則該當局就該集團而言，即屬法定監管者”。

第1(b)項

3. 保監局對某保險集團行使集團監管權力的預期起始點，是保監局已獲監管聯席會委任為有關保險集團的集團監管者。此先決條件的目的，是為保監局考慮是否對某保險控權公司作出指定以納入其集團監管，提供一個客觀準則。

4. 為清楚起見，我們已在《條例草案》中訂明此先決條件。同樣值得注意的是，根據保監局的理解，儘管新加坡《2013年金融控權公司條例》尚未生效，實際上，新加坡金融管理局只會在獲監管聯席會委任為某保險集團的集團監管者後，才會指定有關保險控權公司受《2013年金融控權公司條例》的規管。這與《條例草案》的安排相同。

第1(c)項

5. 在《條例草案》成為條例後，保監局現時作為三個保險集團的集團監管者的身份，將不會受影響。

保監局關乎保險集團的職能

第2(a)項

6. 根據擬議第95B(1)(b)條，就保監局已獲委任為集團監管者的保險集團，保監局會獲賦予規管及監管有關保險集團的職能。有關條文與《保險業條例》(第41章)(“《條例》”)第4A(1)條相類似，而該條文的其中一項訂明，保監局的主要職能是規管與監管保險業，以促進保險業的整體穩定。我們認為“規管”涉及保監局有權訂立規則、發布指引，以及執行有關規則及指引的要求；而“監管”則涉及持續監控以履行保監局的職責。

第2(b)項

7. 為了履行“規管”職能，保監局將會根據《條例》第129條訂立規則，並根據《條例》第133條公布指引，以促進集團監管。

8. 為了履行“監管”職能，保監局會持續監控相關保險集團的事務。具體來說，根據擬議第95B(2)(c)條，保監局會協調一個由保險集團的主要法定監管者組成的危機管理小組，以促進制訂和評估該集團的恢復和處置規劃。此外，根據擬議第95B(2)(f)(ii)條，保監局會採取措施以監管指定保險控權公司是否遵從《條例》，例如審查提交的資料(例如財務報表)、實施風險評估、進行實地查察、審查申請，並召開監管聯席會會議，以促進信息交流和分享有關該集團的監管關注。

對保險控權公司的指定

第(3)(a)及(b)項

9. 一般而言，如果一家保險控權公司的保險集團在愈多市場經營保險業務，以及業務規模愈大，保監局對該公司作出指定的機會會較大。在考慮是否指定某保險集團的保險控權公司為指定保險控權公司時，保監局會參考保監協會頒布有關國際活躍保險集團的最新準則。就此，根據保監協會於2019年11月採用的《監管國際活躍保險集團共同框架》，國際活躍保險集團須符合以下準則² –

(a) 國際活躍：

(i) 保費收入須來自三個或更多司法管轄區；及

(ii) 自身司法管轄區以外的毛保費總額至少佔該保險集團毛保費總額的 10%，

及

² <https://www.iaisweb.org/page/supervisory-material/insurance-core-principles>

(b) 規模 (根據三年的滾動平均值)：

(i) 總資產至少 500 億美元；或

(ii) 毛保費總額至少 100 億美元。

第3(c)項

10. 擬議第95C(2)(c)條中的“國際標準訂立團體”是指發布國際金融服務監管標準或國際會計標準的機構。國際標準訂立團體的例子包括保監協會、金融穩定理事會和國際會計準則委員會。由於保監協會為主要參考對象，因此已於擬議第95C(2)(c)提及。至於其他國際標準訂立團體，由於有關團體可能會隨著時間而改變(例如金融穩定理事會是於2009年成立，前身為金融穩定論壇)，我們並不建議在《條例草案》中就有關團體作定義，而是保留彈性，在保監局發出的指引中作闡述。

指定保險控權公司的受監管集團範圍

第4(a)項

11. 保監局會採取“實質重於形式”的方式，並可能考慮以下因素，以確定一個實體是否透過財務、合約或營運關係與受監管集團的預定成員屬密切關連：

(a) 有關實體之間是否有共同董事；

(b) 在相互保險公司或類似實體中是否有任何會員權利；

(c) 有關實體是否參與另一方的決策過程；

(d) 有關實體之間是否有任何重大交易；和

(e) 一個實體的財務運作是否可能對受監管集團的運作構成重大影響。

第4(b)項

12. 受監管集團可能包括一些主要業務不是保險業務的實體。包括此類非保險實體並不構成越權，原因是保險集團中保險實體的保單持有人可能會受該集團中由非保險實體經營的業務所招致的風險所影響，因此將非保險實體納入監管，將有助於保護現有和潛在的保單持有人，而這亦是《條例》第4A(1)條所訂明保監局的主要職能之一。此外，擬議第95B(1)(b)條亦已將保監局的職能擴展至包括規管及監管保監局獲委任為集團監管者的保險集團。

擬議訂明費用

第5(a)項

13. 我們建議指定保險控權公司須以指明表格填報最近期經審計的集團保險負債額，及初步計算應繳的費用，以確定其應支付的費用數額。

第5(b)項

14. 如立法會參考資料摘要第13段所述，訂明費用將用以收回保監局作為受監管集團的集團監管者的成本，即以成本回收為基礎。根據保監局現時的構思，建議的指定費及年費是以相同公式計算，而指定費將按比例以指定日期至保監局當年的財政年度終結日期計算。在決定指定費和年費的指明百分率時，保監局會首先估算就其目前所監管的保險集團進行集團監管的成本。保監局會參考集團保險負債額及估算成本，以制訂指明百分率。

第5(c)項

15. 保監局現正就擬議第95F條訂明費用的細節徵詢相關持分者的意見。訂明費用將由行政長官會同行政會議根據《條例》第128條訂立的規例訂明。按照既定慣例，我們會先就費用建議諮詢立法會相關事務委員會的意見，經立法會以先修訂後審議程序制訂。

與指定保險控權公司的控權公司維持安排

第6項

16. 保監局指明的安排的例子包括：

- (a) 指定保險控權公司及其控權公司的董事會有相同的成員；
- (b) 指定保險控權公司及其控權公司的董事會的委員會有相同的成員；及
- (c) 指定保險控權公司及其控權公司有相同的行政總裁或管控要員。

17. 由於保監局將會諮詢其他法定監管者，才會根據擬議第95H條作出指明的安排，因此我們認為有關指明的安排並不適合由保險事務上訴審裁處作出覆核。保監局會確保有關的安排切實可行，並有效確保指定保險控權公司可透過促使其控權公司採取任何必需步驟，以遵從《條例》擬議第XIA部以及根據該部發出或施加的任何通知、要求或條件。根據擬議第95H(5)及(6)條，指定保險控權公司將有機會向保監局作出申述，而保監局須在指明有關安排前，考慮該等申述。

指定保險控權公司的清盤

第7(a)及(b)項

18. 擬議第95ZZB(2)條訂明保監局有權對指定保險控權公司提出清盤呈請，該等權力與保監局根據《條例》第44(1)條關乎獲授權保險人的現行權力相似。

19. 保監局只會為保障現有及潛在的保單持有人而行使擬議第95ZZB(2)條所賦予的權力。舉例而言，如有指定保險控權公司不遵從擬議第95ZI條提及關於集團資本的規定，並沒有呈交或執行令該公司重回良好財政狀況的計劃，指定保險控權公司及早清盤可能會保障保單持有人的利益。此舉的目的是避免任何人士將資金移離，及盡可能將資本保留在受監管集團的保險實體內。

20. 保監局充分理解申請清盤呈請是一項極端的措施，除非保監局認為別無其他可行方法保障保單持有人，否則保監局不會採取該措施。實際上，保監局會先行使《條例》及《條例草案》下的其他權力，包括：(a)根據擬議第95ZI(4)條要求有關指定保險控權公司呈交及執行令該公司重回良好財政狀況的計劃；及(b)在根據擬議第95ZZB(2)條提出清盤呈請前，根據擬議第95ZT(1)條指示有關指定保險控權公司須交由監管經理管理。

草擬事宜

第8項 – 擬議第95ZZS(1)(c)(ii)條

21. 擬議第95ZZS(1)(c)(ii)條所指的“適當人選”驗證所關乎的時間，是有關的人過去身為有關公司的股東控權人或在該公司擔任相關職位之時。

22. 就英文文本而言，以下文句：“a person who was a shareholder controller ... or who held the position ...”及“was not a fit and proper person”所採用的過去式，有助連接上述兩項條件所關乎的時間，以顯示兩者是提述同一時間。

23. 另一方面，由於中文的動詞沒有時態詞形變化，我們需要加入表示過去的字眼，例如“曾”及“在過去”(即“曾身為.....或曾擔任.....的人，在過去.....並非.....適當人選”)，以清晰述明相關時間。儘管如此，在帶出上述該兩項條件的關連方面，上述句子中的“曾”及“過去”，不如英文文本中的過去式所帶出的關連清晰。故此我們認為，為了清晰述明“過去”及“曾”均指同一時間，加入“有關時間”屬適當之舉。

24. 因此，我們認為擬議第95ZZS(1)(c)(ii)條現時的中英文本相符，而每個文本均以符合各自語文行文習慣的方式，精確地表述了設想時間。現時《條例》第41P(1)(c)(ii)條亦已採用了同樣的草擬方式。

第9項 – 擬議第95V(1)、95ZD(2)、95ZG(1)(a)及95ZH(1)(b)條

25. 在決定相互參照應要有多具體一事上，並非只按個別規則一概而論。一方面，草擬講求行文淺白，鼓勵在合適的情況下把相互參照盡量減少，原因是過多的相互參照可能會打斷文句的流暢性及讀者的思路³。另一方面，在某些情況下(例如假若欠缺相互參照，或採用較概括的相互參照，便會產生歧義)，卻有需要採用具體的相互參照。有時，如來函所建議，較具體的相互參照亦可幫助讀者更容易地找到確切條文所在。總括而言，某項相互參照要多具體才屬適當，需在顧及有關條文的上文下理後作出判斷。

26. 就當前而言，來函所建議的相互參照關乎以下三項事宜：

- (a) 根據擬議第95M條認可某人身為股東控權人；
- (b) 根據擬議第95U條認可委任某人為行政總裁、董事或管控要員；及
- (c) 根據擬議第95ZF條委任某人為核數師。

27. 除來函所述的條文外，《條例草案》中有許多條文提述上述三項事宜。相關條文的詳情，見附件1。

28. 就根據擬議第95ZM及95U條給予的認可而言，我們認為相互參照提述有關條文所屬何“條”已經足夠，原因是該兩條的標題已表明，認可是該等條文的主題，而相互參照只提述有關條文所屬何“條”，並不會產生歧義，而且就提述有關認可的條文而言，如要理解相關條文，並不太需要知悉有關認可實際上是根據哪一款給予。由於在附件1所列的條文均一致以擬議第95M或95U條為提述，我們認為無需要作出修訂。

³ 見《香港法律草擬一文體及實務指引》第9.1.7至9.1.9段

29. 就根據擬議第95ZF條所作的委任而言，基於類似的原因，我們認為相互參照提述有關條文所屬何“條”已經足夠。因此，我們藉此將經修訂的第2(1)及53A(3)(f)條中的相互參照，由“第95ZF(1)條”修訂為“第95ZF條”，使該等條文與其他條文一致。

第10項 – 擬議第95A(1)條 – “shareholder controller” 的定義

30. 在《條例草案》的英文文本中，我們同意應將“a person, who alone ...”修訂為“a person who, alone ...”。

全體委員會審議階段修正案

31. 除上文第29和30段中的修正案之外，我們擬提出一項全體委員會審議階段修正案，因應《2020年保險(修訂)條例草案》作出相應修訂。由於《2020年保險(修訂)條例草案》及《2020年保險業(修訂)(第2號)條例草案》均建議在《條例》第2條中新增第(8)款，因此有需要理順《條例》第2條中兩款的編號。

32. 將就《條例草案》動議的全體委員會審議階段修正案列於附件2。

財經事務及庫務局局長

(曾鳳怡



代行)

2020年6月26日

副本送： 律政司 (經辦人：施俊輝先生)
保險業監管局 (經辦人：楊麗平女士)

《2020 年保險業(修訂)(第 2 號)條例草案》(“《條例草案》”)中有提述與擬議第 95M、95U 及 95ZF 條有關事宜的條文

提述	在《條例草案》中擬議/經修訂的條文	現時在《條例草案》中的相互參照
根據擬議第 95M 條認可某人身為股東控權人	第 95I(1)及(2)條	第 95M 條
	第 95J(1)條	第 95M 條
	第 95K(2)條	第 95M 條
	第 95L(2)及(5)條	第 95M 條
	第 95N(1)條	第 95M 條
	第 95O(1)(a)條	第 95M 條
	第 95P(2)(b)及(7)(a)條	第 95M 條
	第 95Q(2)(a)條	第 95M 條
	第 95ZA(1)及(2)條	第 95M 條
根據擬議第 95U 條認可委任某人為行政總裁、董事或管控要員	第 95S(1)及(2)條	第 95U 條
	第 95T(2)(b)條	第 95U 條
	第 95V(1)條	第 95U 條
	第 95Z(1)(b)及(11)(b)條	第 95U 條
	第 95ZA(1)及(2)條	第 95U 條
	第 95ZD 條，標題及第(2)款	第 95U 條
根據擬議第 95ZF 條委任某人為核數師	第 95ZV(5)(b)及(c)條	第 95U 條
	第 2(1)條， <i>前任核數師</i> 的定義	第 95ZF(1)條
	第 2(1)條， <i>訂明人士</i> 的定義	第 95ZF(1)條
	第 53A(3)(f)條	第 95ZF(1)條
	第 95ZG(1)(a)、(b)及(c)(i)及(2)條	第 95ZF 條
	第 95ZH(1)(b)條	第 95ZF 條
	第 118(2)(a)條	第 95ZF 條

**《2020 年保險業(修訂)(第 2 號)條例草案》(“《條例草案》”)
全體委員會審議階段修正案摘要**

項目	條次	建議修正案	釋義
1	3(5)	在經修訂的第 2(1)條，就擬議 前任核數師 的定義，刪去“95ZF(1)”而代以“95ZF”。	為與《條例草案》中的其他條文一致，將相互參照提述更改為有關條文所屬何“條”。
2	3(8)(b)	在經修訂的第 2(1)條，就擬議 訂明人士 的定義，刪去“95ZF(1)”而代以“95ZF”。	為與《條例草案》中的其他條文一致，將相互參照提述更改為有關條文所屬何“條”。
3	3(13)	刪去該款而代以 —— “(13) 在第 2 條的末處 —— 加入 “(9) 本條例文本中的附註僅供備知，並無立法效力。”。	因應《2020 年保險(修訂)條例草案》作出相應修訂。由於《2020 年保險(修訂)條例草案》及《2020 年保險業(修訂)(第 2 號)條例草案》均建議在《條例》第 2 條中新增第(8)款，因此有需要理順相關編號。

項目	條次	建議修正案	釋義
4	8(9)	在經修訂的第 53A(3)(f)條，刪去“95ZF(1)”而代以“95ZF”。	為與《條例草案》中的其他條文一致，將相互參照提述更改為有關條文所屬何“條”。
5	12	在擬議第 95A(1)條的英文文本，在 <i>shareholder controller</i> 的定義中，刪去“person, who”而代以“person who,”。	字面修改。