

# 立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)428/19-20(08)號文件

檔號：CB1/PL/FA

## 財經事務委員會

2020 年 3 月 2 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 2016-2017 年度會期以來，財經事務委員會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》")<sup>1</sup> 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)，就成立保監局以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<sup>2</sup> 的監管職能等事宜訂定條文。《修訂條例》亦將《保險公司條例》更名為《保險業條例》。

3. 為了順利將規管制度由保監處過渡至保監局，當局分 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)；

---

<sup>1</sup> 《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。

<sup>2</sup> 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)於 2017 年 6 月把臨時保監局正名為保監局，接手保監處的規管職能；以及(3)於 2019 年下半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 2019 年 10 月 28 日起的成員包括 1 名主席、11 名非執行董事及 5 名執行董事。截至 2019 年 3 月，保監局共有 5 個部門及約 270 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。<sup>3</sup> 保監局的組織架構載於**附錄 I**。

### 財務安排及監察

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、牌照費及使用者收費支付。<sup>4</sup> 徵費方面，保監局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，<sup>5</sup> 而再保險合約的保費則獲豁免徵費。保監局自 2017 年 6 月起收取授權費及使用者收費，並自 2018 年 1 月起收取保費徵費。

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，

<sup>3</sup> 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。

<sup>4</sup> 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。

<sup>5</sup> 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<br>1 月 1 日至<br>2019 年<br>3 月 31 日 | 2019 年<br>4 月 1 日至<br>2020 年<br>3 月 31 日 | 2020 年<br>4 月 1 日至<br>2021 年<br>3 月 31 日 | 由 2021 年<br>4 月 1 日起 |
|-----------------|------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------|----------------------|
| 市場徵費佔<br>保費的百分比 | 0.04%                                    | 0.06%                                    | 0.085%                                   | 0.1%                 |

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，保監局須以向行政長官會同行政會議建議減低徵費率或款額為出發點，諮詢財政司司長。

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，政府已分期向保監局提供 6 億 5,000 萬元種子基金。<sup>6</sup> 當財經事務委員會在 2019 年 12 月 2 日的會議上聽取當局簡介政府推動香港保險業發展的措施時，政府表示計劃向保監局直接注資 3 億元，以協助保監局解決短中期內的預計資金短缺問題和維持適當的儲備水平。

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，保監局在呈交其周年預算予財政司司長批准前，會就其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. 財經事務委員會曾分別於 2016 年 6 月 6 日、2017 年 3 月 16 日、2018 年 3 月 5 日及 2019 年 3 月 19 日的會議上，聽取有關保監局 2016-2017、2017-2018、2018-2019 及 2019-2020 年度擬議預算的簡報。政府當局亦曾分別於 2015 年 12 月 7 日及 2016 年 11 月 15 日的財經事務委員會會議上，向事務委員會簡介有關成立保監局的撥款建議，以及關於保監局收取徵費、授權費及使用者收費的立法建議。財經事務委員會曾於 2019 年 12 月 2 日的會議上聽取政府當局和保監局簡介推動香港保險業發展的措施。委員提出的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

---

<sup>6</sup> 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。

## 保險業監管局的財務機制和預算

11. 在 2015 年 12 月 7 日、2018 年 3 月 5 日及 2019 年 3 月 19 日的財經事務委員會會議上進行討論期間，委員詢問，若保監局的 6 億 5,000 萬元種子基金不足以應付其首數年的營運開支，當局會採取甚麼措施，以及保監局會如何應對儲備不足的問題。

12. 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。

13. 保監局回應時表示，保監局未來 6 年的收支預測顯示，當徵費率於 2021-2022 年度達到 0.1% 的目標水平時，保監局會錄得經營盈餘。鑒於保監局已分別自 2017 年 6 月及 2018 年 1 月起收取各項費用及保費徵費，保監局需要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。在 2019 年 3 月 19 日的財經事務委員會會議上，保監局指出，由於保費徵費現時設有上限，保監局在收回全部成本方面受到限制，而保監局會與政府商討此事，同時亦會積極開拓新的收入來源。

14. 關於政府建議向保監局注資 3 億元一事，在 2019 年 12 月 2 日的財經事務委員會會議上，部分委員對該項建議表示支持，但亦有委員認為，政府應以有息貸款的形式向保監局提供有關撥款。

## 保險業監管局的招聘政策及員工薪酬

15. 在 2016 年 6 月 6 日、2017 年 3 月 16 日、2018 年 3 月 5 日及 2019 年 3 月 19 日的財經事務委員會會議上，委員問及保監局的招聘政策及遇到的困難；保監局會如何釐定員工薪酬；以及保監局預計何時能使員工人數達到全數約 300 人。

16. 保監局表示，該局會因應實際運作需要釐定其編制規模。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，保監局認為約 300 名員工這目標人數乃屬適當。保監局會繼續審慎控制員工人數。鑒於保監局在招聘員工方面遇到困難，加上工作量十分繁重，保監局會與相關各方合作，為學生舉辦研討會及簡報會，介紹業界的前景及工作機會，藉以吸引新血入行。保監局亦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)。在員工薪酬方面，保監局已聘用人力資源顧問提供意見，並考慮採用與其他法定監管機構(包括證券及期貨事務監察委員會和強制性公積金計劃管理局)類似的安排。保監局亦已參考市場上可資比較職位的薪金水平。保監局的機構事務委員會亦會檢討員工薪酬架構及水平，並在有需要時提出調整建議。

17. 在 2018 年 3 月 5 日的財經事務委員會會議上，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。

18. 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。

#### 保險業監管局的規管工作

19. 在 2016 年 6 月 6 日及 2019 年 3 月 19 日的財經事務委員會會議上，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，並問及保單持有人對保險公司及中介人所作投訴的處理機制。

20. 保監局回應時表示，所接獲的投訴大部分均與失實陳述、索償處理、操守及服務質素有關，而保險投訴局<sup>7</sup>設有糾紛調解機制，以解決保單持有人與保險公司之間的索償糾紛。至於對保險中介人的投訴，在新發牌制度實施前會由 3 個自律規管機構處理。

21. 在 2017 年 3 月 16 日及 2019 年 3 月 19 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。部分委員促請保監局就市場上的保險產品加強公眾教育及對保險中介人的培訓，以及處理保單持有人被施予非必要的治療以盡用保險索償額的問題。

---

<sup>7</sup> 保險投訴局("投訴局")於 2018 年 1 月成立，取代保險索償投訴局，負責處理保單持有人就個人保單合約所作的投訴。投訴局接獲的索償相關投訴會以裁決方式處理，而非索償相關投訴則會以調解方式處理。

22. 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知。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。政府當局補充，部分保險公司曾發信告知醫生，不論病人有否投購保險，醫生都只應施予有臨床需要的治療。

23. 在 2016 年 11 月 15 日、2017 年 3 月 16 日及 2019 年 3 月 19 日的財經事務委員會會議上，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。

24. 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

25. 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，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。

26. 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。

27. 在 2019 年 3 月 19 日的財經事務委員會會議上，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

28. 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

29. 政府當局和保監局將於 2020 年 3 月 2 日的財經事務委員會會議上，向事務委員會簡介保監局 2020-2021 年度的擬議預算。

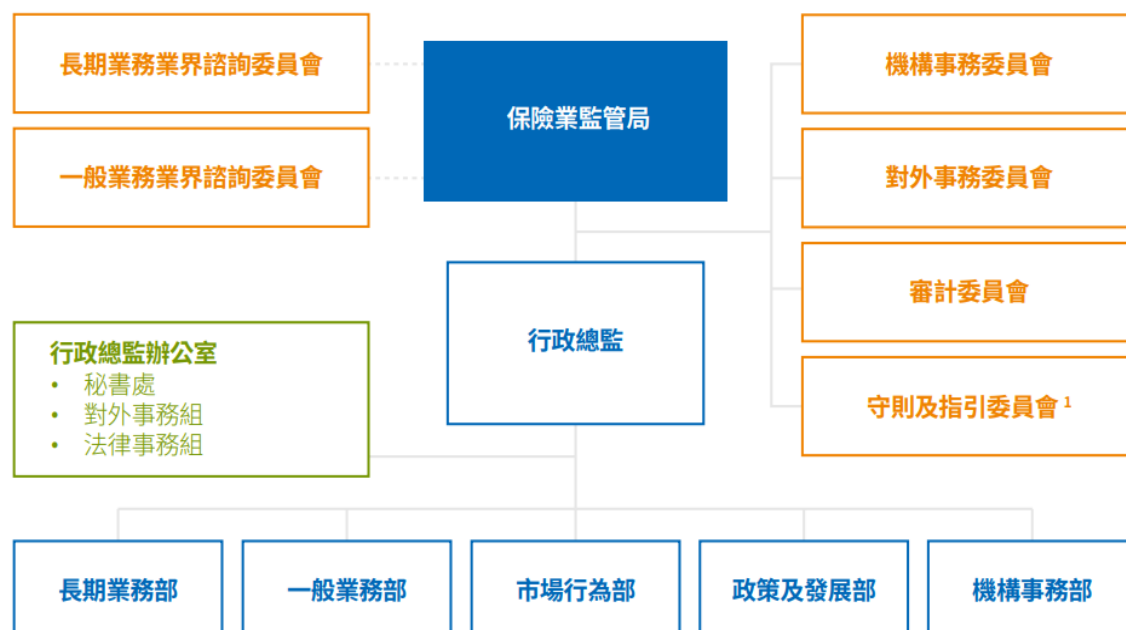
## 相關文件

30. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處  
議會事務部 1  
2020 年 2 月 28 日

## 組織架構

(截至2019年3月31日)



<sup>1</sup> 自2019年6月改稱為規管文件委員會。

資料來源：保險業監管局的《2018-19 年報》



相關文件一覽表

| 日期               | 事件                                        | 文件/會議紀要                                                                                                                                                                        |
|------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 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      | <a href="#">政府當局的文件</a><br>(立法會 CB(1)209/15-16(04) 號文件)<br><br><a href="#">會議紀要</a><br>(立法會 CB(1)540/15-16 號文件)<br><br><a href="#">背景資料簡介</a><br>(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 名非執行董事              | <a href="#">新聞公報</a>                                                                                                                                                           |
| 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            | <a href="#">議員在"財經事務"環節提出的書面問題及政府當局的答覆</a><br>(答覆編號：<br>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 | <a href="#">政府當局的文件</a><br>(立法會 CB(1)987/15-16(04) 號文件)<br><br><a href="#">會議紀要</a><br>(立法會 CB(1)1162/15-16 號文件)<br><br><a href="#">背景資料簡介</a><br>(立法會 CB(1)994/15-16(01) 號文件) |

| 日期               | 事件                                                                        | 文件/會議紀要                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 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 | <a href="#">政府當局的文件</a><br>(立法會 CB(1)78/16-17(08) 號文件)<br><br><a href="#">會議紀要</a><br>(立法會 CB(1)364/16-17 號文件)<br><br><a href="#">背景資料簡介</a><br>(立法會 CB(1)78/16-17(09) 號文件)                                                               |
| 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                                 | <a href="#">政府當局的文件</a><br>(立法會 CB(1)660/16-17(06) 號文件)<br><br><a href="#">會議紀要</a><br>(立法會 CB(1)1178/16-17 號文件)<br><br><a href="#">背景資料簡介</a><br>(立法會 CB(1)660/16-17(07) 號文件)                                                            |
| 2017 年 7 月 5 日   | 陳健波議員就促進保險業發展的措施提出書面質詢                                                    | <a href="#">議事錄</a><br>(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                                 | <a href="#">政府當局的文件</a><br>(立法會 CB(1)625/17-18(04) 號文件)<br><br><a href="#">會議紀要</a><br>(立法會 CB(1)924/17-18 號文件)<br><br><a href="#">背景資料簡介</a><br>(立法會 CB(1)625/17-18(05) 號文件)<br><br><a href="#">跟進文件</a><br>(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<br>2018-2019 財 政 年 度<br>開 支 預 算 特 別 會 議                                                  | <a href="#">議員在"財經事務"環節提出的<br/>書面問題及政府當局的答覆</a><br>(答覆編號：FSTB(FS)002、006、<br>007、010 及 032)                                                                                            |
| 2018 年 7 月 27 日  | 行 政 長 官 宣 布 委 任<br>保 險 業 監 管 局 行 政<br>總 監                                                              | <a href="#">新聞公報</a>                                                                                                                                                                   |
| 2018 年 12 月 18 日 | 就 保 監 局 有 關 收 取<br>新 的 使 用 者 收 費 以<br>收 回 提 供 特 定 服 務<br>的 成 本 的 建 議 向<br>財 經 事 務 委 員 會<br>提 交 資 料 文 件 | <a href="#">政府當局的文件</a><br>(立法會 CB(1)308/18-19(01) 號<br>文件)                                                                                                                            |
| 2018 年 12 月 21 日 | 行 政 長 官 宣 布 委 任<br>保 險 業 監 管 局 主 席<br>及 非 執 行 董 事                                                      | <a href="#">新聞公報</a>                                                                                                                                                                   |
| 2019 年 1 月 16 日  | 周 浩 鼎 議 員 就 航 空<br>業 和 海 運 業 的 相 關<br>稅 務 措 施 提 出 書 面<br>質 詢                                           | <a href="#">議事錄</a><br>(第 3618 至 3619 頁)                                                                                                                                               |
| 2019 年 1 月 23 日  | 陳 健 波 議 員 就 香 港<br>保 險 業 界 在 粵 港 澳<br>大 灣 區 的 發 展 提 出<br>書 面 質 詢                                       | <a href="#">議事錄</a><br>(第 3963 至 3964 頁)                                                                                                                                               |
| 2019 年 3 月 19 日  | 政 府 當 局 及 保 監 局<br>向 財 經 事 務 委 員 會<br>簡 介 保 監 局<br>2019-2020 財 政 年 度<br>的 擬 議 預 算                      | <a href="#">政府當局的文件</a><br>(立法會 CB(1)695/18-19(03) 號<br>文件)<br><br><a href="#">會議紀要</a><br>(立法會 CB(1)1108/18-19 號文件)<br><br><a href="#">背景資料簡介</a><br>(立法會 CB(1)695/18-19(04) 號<br>文件) |

| 日期              | 事件                             | 文件/會議紀要                                                                                                             |
|-----------------|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2019 年 9 月 20 日 | 行政長官宣布委任保險業監管局 3 名新任非執行董事      | <a href="#">新聞公報</a>                                                                                                |
| 2019 年 12 月 2 日 | 政府當局及保監局向財經事務委員會簡介推動香港保險業發展的措施 | <a href="#">政府當局的文件</a><br>(立法會 CB(1)175/19-20(07) 號文件)<br><br><a href="#">跟進文件</a><br>(立法會 CB(1)382/19-20(02) 號文件) |