

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)604/20-21(05)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2021 年 3 月 1 日的會議

成立保險業監管局及該局的財政安排

最新背景資料簡介

目的

本文件載述成立保險業監管局("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工作所提出的主要意見和關注事項。

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")的法定職能，以及接手 3 個自律規管機構² 的監管職能等事宜訂定條文。《修訂條例》亦將《保險公司條例》易名為《保險業條例》。

3. 為了順利由保監處和 3 個自律規管機構過渡至保監局的新規管制度，當局分階段實施《修訂條例》，包括：於 2017 年

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。

6 月正式成立保監局，以接手保監處規管保險公司的職能；保監局實施法定發牌制度，以及於 2019 年 9 月從 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。截至 2020 年 10 月，保監局的成員包括 1 名主席、11 名非執行董事及 3 名執行董事。截至 2020 年 3 月，保監局共有 5 個部門約 280 名員工。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。³ 附錄 I 載列保監局的組織架構圖。

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。⁴ 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，⁵ 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。保監局亦會在落實直接規管保險中介人起計 5 年後，向保險中介人收取牌照費。

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。當局的政策用意是當保監局的儲備金在扣除折舊及所有準備金後，

³ 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。

⁴ 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。

⁵ 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%

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，政府當局已分期向保監局提供 6 億 5,000 萬元種子基金。⁶ 此外，為協助保監局解決預計會在短中期內出現資金短缺的問題和維持適當的儲備水平，政府當局在 2020 年進一步向保監局直接注資 3 億元。⁷

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，保監局呈交周年預算予財政司司長批准前，會向財經事務委員會簡介其擬議預算的各項要點。

議員提出的關注事項及意見

10. 財經事務委員會曾分別於 2017 年 3 月 16 日、2018 年 3 月 5 日、2019 年 3 月 19 日及 2020 年 3 月 17 日的會議上，聽取有關保監局 2017-2018、2018-2019、2019-2020 及 2020-2021 年度擬議預算的簡報。政府當局和保監局曾於 2019 年 12 月 2 日的財經事務委員會會議上向事務委員會進一步簡介推動香港保險業發展的措施。《登記公眾利益實體核數師覆核審裁處裁定及命令規則》及《登記保險事務上訴審裁處命令規則》小組委員會("小組委員會")亦曾於 2020 年 11 月 10 日的小組委員會會議上就保監局的工作提出意見。下文各段綜述員在上述會議上提出的主要意見及關注事項。

⁶ 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。

⁷ 立法會於 2020 年 5 月批准該筆 3 億元撥款。

保險業監管局的財務機制和預算

11. 財經事務委員會委員在 2018 年及 2019 年 3 月的事務委員會會議上進行討論期間詢問，若 6 億 5,000 萬元種子基金不足以應付保監局首數年的營運開支，保監局會採取甚麼措施及如何應對儲備不足的問題。

12. 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。鑒於保監局分別自 2017 年 6 月及 2018 年 1 月起才收取各項費用及保費徵費，保監局需要若干時間累積運作經驗，以及就其收支收集資料，然後才可制訂出更準確的預算、更有效地評估本身的財政狀況。財經事務委員會在 2019 年 3 月進行討論期間，保監局進一步指出，由於保費徵費設有上限，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。

13. 在 2019 年 12 月的財經事務委員會會議上，部分委員表示支持向保監局注資 3 億元的建議，但亦有委員認為，政府應以有息貸款的形式向保監局提供該筆撥款。政府當局和保監局解釋，保監局在 2020-2021 年度出現資金短缺的主要原因是接管前保監處的規管職能需時較長，致使徵收保費徵費和向保險公司徵收授權費/年費(約達 2 億 6,000 萬元)的工作延誤，也令實際收入低於預算數字(即用作計算首筆注資額為 6 億 5,000 萬元的大約預算所採用的數字)。建議的 3 億元注資旨在協助保監局解決預計會在短中期內的出現的資金短缺的問題，並讓保監局維持適度的儲備。有別於其他金融監管機構(例如香港金融管理局、證券及期貨事務監察委員會("證監會")和強制性公積金計劃管理局("積金局"))，保監局須擔當一個獨特角色，負責提升本地保險業的全球競爭力、促進業界可持續發展。由於保費徵費設有上限，而徵費率須分階段調升至 0.1% 的目標水平，加上缺乏龐大的種子資金，保監局不得不開拓其他收入來源。如推動香港保險業發展的各項措施得以落實，保監局的財政狀況將會顯著增強。

保險業監管局的招聘政策及員工薪酬

14. 財經事務委員會委員在 2017 年、2018 年、2019 年 3 月及 2020 年的事務委員會會議上問及保監局的員工人數何時能全面達到所計劃約 300 人的編制人數，以及保監局釐定員工薪酬的機制為何。

15. 保監局表示會因應實際運作需要釐定編制規模。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，並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)。鑒於保監局將會承擔與集團監管制度及規管中介人有關的額外工作，故此於 2020-2021 年度增加 29 個職位。由於招聘速度取決於市場上是否有合適人才等多項因素，保監局尚未能夠確定能否於 2020-2021 年度填補所有空缺。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(包括證監會和積金局)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。此外，保監局的機構事務委員會會檢討員工薪酬架構及水平，有需要時會提出調整建議。

保險業監管局的規管工作

16. 財經事務委員會於 2017 年及 2019 年 3 月及小組委員會於 2020 年進行討論期間，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。有委員詢問，保監局會如何加強對中介人的規管及對保單持有人的保障，特別是在打擊不當銷售保險產品方面。部分委員進一步促請保監局加強公眾教育(包括就保險產品的不當銷售提出投訴的途徑)、就市場上的新保險產品加強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。

17. 保監局表示不能直接規管個別保險產品，但會採取相關措施(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。部分保險公司曾發信告知醫生，不論病人有否投購保險，醫生應按臨床需要作出治療。

18. 關於不當銷售保險產品的問題，政府當局回應時表示，任何人如對保險產品的銷售過程感到不滿，可向保監局投訴有關的保險中介人及/或保險公司。保監局會按《保險業條例》所訂的職能及權力行事，因應每宗個案的個別情況就每宗個案作出決定。自保監局於 2019 年 9 月接手當時 3 個自律規管機構規管保險中介人的工作以來採取了多項加強規管保險中介人的措施，包括發出各項規則、守則及指引，以及向個人持牌人施加

持續專業培訓規定。保監局已安排宣傳有關的投訴渠道，以便公眾人士提出涉及保險公司及中介人的投訴。

保險業的持續發展

19. 財經事務委員會委員在 2017 年、2018 年及 2019 年 12 月的事務委員會會議上要求保監局闡述該局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，以及如何協助業界把握粵港澳大灣區("大灣區")發展所帶來的機遇。

20. 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。至於增加本地保險業進入大灣區市場的機會方面，政府當局表示，粵港澳大灣區建設領導小組在 2019 年 11 月召開第三次會議後，中央政府宣布 3 項與保險業有關的政策措施，分別為(a)支持內地保險公司在香港市場發行巨災債券；(b)延續在"中國風險導向的償付能力體系"下給予符合要求的香港再保險公司的優惠措施；以及(c)取消香港服務提供者在內地設立保險公估機構年期限制。政府當局會繼續就其他措施(例如跨境機動車保險產品和售後服務中心)與內地當局聯繫。

21. 財經事務委員會部分委員在 2020 年的事務委員會會議上詢問保監局有何措施為受 2019 冠狀病毒病疫情影響的保險業紓困。保監局回應時表示，保監局須在業務發展與保障保單持有人之間取得務實的平衡。因應 2019 冠狀病毒病疫情帶來的挑戰，保監局已就特定產品推出首批臨時便利措施，並會與業界探討其他可行方法，務求令市場保持活力，同時確保客戶得到公平對待。

立法會質詢

22. 陳健波議員分別在 2017 年 7 月 5 日及 2019 年 1 月 23 日的立法會會議上提出有關"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。周浩鼎議員在 2019 年 1 月 16 日的立法會會議上提出有關"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。議員可透過載於**附錄 II** 的超連結閱覽該等質詢及政府當局的書面回覆。

最新發展

23. 政府當局和保監局將於 2021 年 3 月 1 日的財經事務委員會會議上向事務委員會簡介保監局 2021-2022 年度的擬議預算。

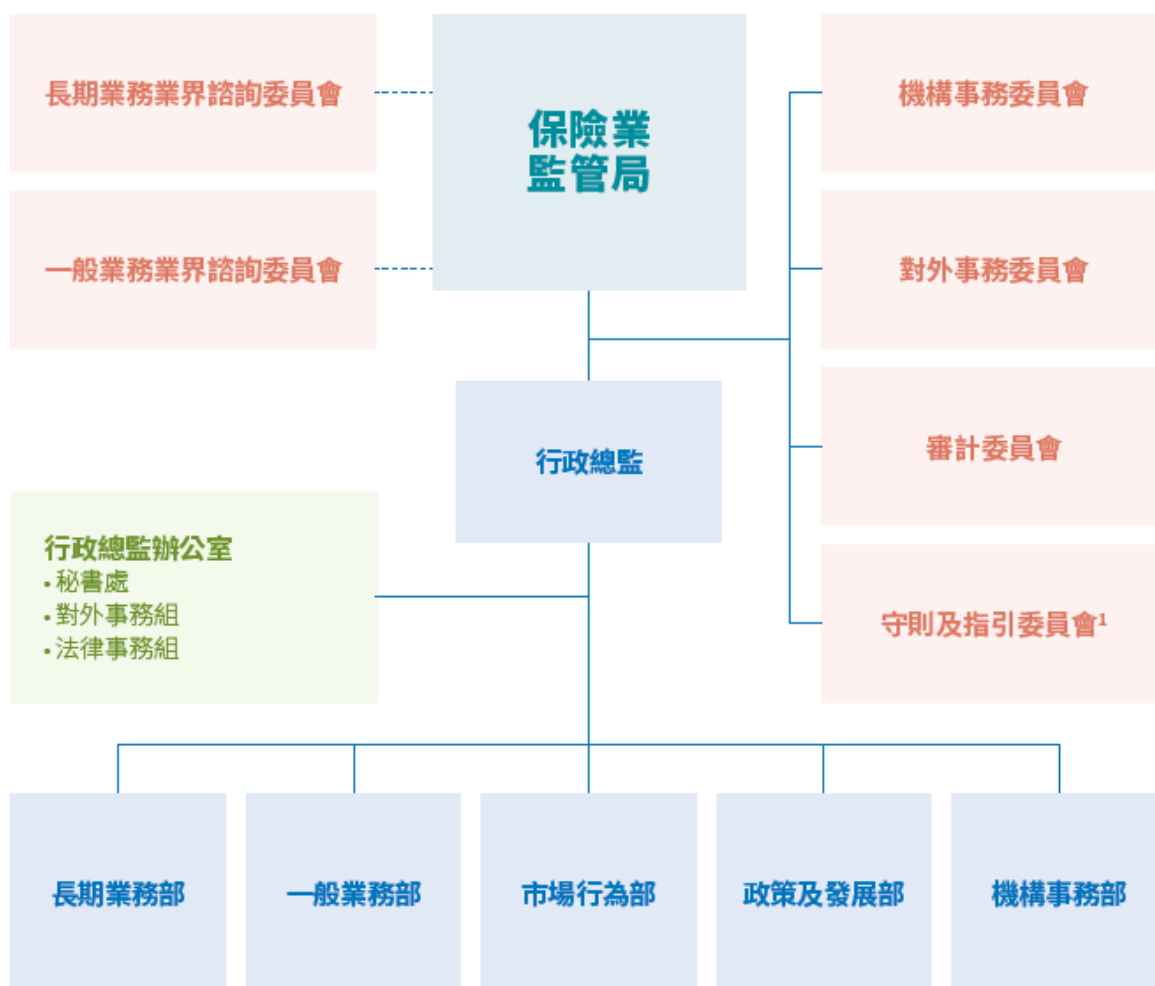
相關文件

24. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2021 年 2 月 25 日

組織架構

(截至2020年3月31日)



資料來源：保險業監管局《2019-20 年報》

相關文件一覽表

日期	事件	文件/會議紀要
2016 年 11 月 15 日	政府當局及保險業監管局("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 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 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	議事錄 (第 8042 至 8044 頁)

日期	事件	文件/會議紀要
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)
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	周浩鼎議員就航空業和海運業的相關稅務措施提出書面質詢	議事錄 (第 3618 至 3619 頁)

日期	事件	文件/會議紀要
2019 年 1 月 23 日	陳健波議員就香港保險業界在粵港澳大灣區的發展提出書面質詢	議事錄 (第 3963 至 3964 頁)
2019 年 3 月 19 日	政府當局及保監局向財經事務委員會簡介保監局 2019-2020 財政年度的擬議預算	政府當局的文件 (立法會 CB(1)695/18-19(03) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1108/18-19 號文件) 背景資料簡介 (立法會 CB(1)695/18-19(04) 號文件)
2019 年 5 月 22 日	《2019 年〈2015 年保險公司(修訂)條例〉(生效日期)公告》提交立法會省覽	立法會參考資料摘要 (檔號：INS/2/3C)
2019 年 6 月 3 日	有關實施新的保險中介人法定規管制度的資料文件	政府當局的文件 (立法會 CB(1)1062/18-19(01) 號文件)
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	新聞公報
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	政府當局的文件 (立法會 CB(1)175/19-20(07) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)376/19-20 號文件) 跟進文件 (立法會 CB(1)382/19-20(02) 號文件)

日期	事件	文件/會議紀要
2020 年 3 月 17 日	政府當局及保監局向財經事務委員會簡介保監局2020-2021 財政年度的擬議預算	政府當局的文件 (立法會 CB(1)428/19-20(07) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)805/19-20 號文件) 背景資料簡介 (立法會 CB(1)428/19-20(08) 號文件)
2020 年 5 月 4 日	實施有關登記保險事務上訴審裁處命令的規則的資料文件	政府當局的文件 (立法會 CB(1)576/19-20(02) 號文件)
2020 年 10 月 21 日	有關登記保險事務上訴審裁處命令的規則提交立法會省覽	《登記保險事務上訴審裁處命令規則》 小組委員會報告 (立法會 CB(1)266/20-21 號文件)