

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)711/2023號文件

檔號：CB1/BC/3/23

《2023年保險業(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2023年保險業(修訂)條例草案》委員會(“法案委員會”)的商議工作。

背景

2. 現時《保險業條例》(第41章)及保險業監管局(“保監局”)發出的指引，為在香港經營業務的保險公司¹訂定了以規則為本的資本充足制度。² 在現行制度下，保險公司長期業務³和一般業務⁴的資本充足水平是基於有關保險公司的償

¹ 根據《保險業條例》第2條，保險人是指經營保險業務的人士，但不包括勞合社。在本報告內，“保險人”一般指“保險公司”。

² 某公司如擬經營《保險業條例》附表1所訂明的某個或某些類別的保險業務(如長期業務和一般業務)，須根據該條例的規定獲保監局授權。而根據現時以規則為本的資本充足制度，除非某公司的資產值不少於其負債額及該條例或根據該條例訂立的規則(例如《保險業(償付準備金)規則》(第41F章))所訂明的相關數額的總和，否則保監局不得授權該公司經營任何類別的長期業務或一般業務。

³ 長期業務包括人壽保險及年金。長期業務的類別詳細載於《保險業條例》附表1第2部。

⁴ 一般業務涵蓋與意外及健康、財產損壞及一般法律責任相關的業務。一般業務的類別詳細載於《保險業條例》附表1第3部。

付準備金⁵來評估。現行償付能力制度並不考慮個別保險公司的風險因素，例如該公司所提供的產品和所作出的投資而帶來的潛在風險。

3. 國際保險監督官協會⁶於2011年就全球保險業規管標準發出《保險核心原則》，訂明以風險為本方式作為資本充足水平制度的原則，以全面反映個別保險公司承受的風險。政府認為有必要就香港保險業推行適切可行的風險為本資本制度，以符合國際的監管要求。

4. 參照國際標準，政府當局建議在香港實施的風險為本資本制度的框架涵蓋以下三大支柱：

- (a) 第一支柱——量化評估，當中涉及為保險公司訂立兩個新的資本要求控制水平(即訂明資本額和最低資本額)，以及修訂保險公司的資產和負債的估值方法；
- (b) 第二支柱——企業管治及風險管理，當中涉及提高保險公司的企業風險管理水平，以償付能力為目的進行識別、評估、衡量、監察、控制和緩減風險；⁷及
- (c) 第三支柱——資料披露，當中涉及保險公司定期向保監局呈交資料及定期向公眾披露資料。

《2023年保險業(修訂)條例草案》

5. 《2023年保險業(修訂)條例草案》(“《條例草案》”)於2023年4月6日在憲報刊登，並於2023年4月19日的立法會會議上首讀。《條例草案》旨在修訂《保險業條例》及其他

⁵ 償付準備金是指保險公司資產價值相對其負債價值所須超出的額度。概括而言，長期業務的償付準備金要求是參照數理儲備金和風險資本的一個百分比來計算，而一般業務的償付能力要求則是參照保費水平和未決申索的一個百分比來計算。

⁶ 協會是保險業的全球標準制訂者。

⁷ 保監局經徵詢業界意見後已公布《企業風險管理指引》，並於2020年1月1日起實施相關要求。

相關法例，以實施獲授權保險人的風險為本資本制度，下文綜述《條例草案》的主要條文：

6. 《條例草案》第2部旨在對《保險業條例》作出修訂，主要條文包括-

- (a) 為推行風險為本資本制度的第一支柱，提供資本規定、資產和負債估值方法，定立各保險業務類別維持基金等方面的規管框架，並賦權保監局透過制定附屬法例訂明細節要求(擬議新訂第10條、13AA條、21B條、25AA及25AAB條，及擬議修訂第8條、129及130條)；
- (b) 為推行風險為本資本制度的第三支柱，調整保險公司須向保監局呈交資料及向公眾披露資料的規定，並賦權保監局制訂有關規則(擬議新訂第17條及21A條，及擬議修訂第129及130條)；
- (c) 配合風險為本資本制度的推行，調整保險公司委任精算師的要求，制定保監局行使監管及干預權力等相關規定(擬議新訂第15AAA及15AAAB條、32A條及35AA條，擬議修訂第32條)；
- (d) 調整對保險公司的股東控權人的規定，包括保監局認可及反對股東控權人的監管權力，以加強對保單持有人的保障(擬議修訂第13B條，擬議新訂第13BA及13BB條)；及
- (e) 賦權保監局指定在香港以外地方成立為法團，但所有或大部分業務在香港進行的保險公司，使此類公司在估值、資本和基金方面的要求，以及就某些人員⁸須獲審批的規定，與在香港成立為法團的保險公司看齊(擬議新訂第3B條，擬議修訂第13A、13AC及13AE條)。

7. 《條例草案》第3部旨在對《稅務條例》(第112章)作出修訂，就因實施風險為本資本制度而引致的稅務事宜制定

⁸ 包括董事、行政總裁、常務董事、股東控權人、管控要員和委任精算師。

條文。就一些保險公司將於實施新制度後，可能面臨應評稅利潤的一次性增加，容許這些保險公司在五年內就該一次性增加的應評稅利潤攤分5年評稅(擬議新訂《稅務條例》第23AAD、23AAAE及23AD條)。

8. 《條例草案》的主要條文載於**附錄1**。除《條例草案》第2部(即對《保險業條例》的擬議修訂)及4部(即對其他條例的擬議相關修訂)會自財經事務及庫務局局長以憲報公告指定的日期起實施外，《條例草案》如獲通過，將自其在憲報刊登成為法例當日起實施。

法案委員會

9. 在2023年4月21日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究《條例草案》。法案委員會由陳健波議員擔任主席及陳沛良議員為副主席。法案委員會的委員名單載於**附錄2**。法案委員會曾與政府當局及保監局舉行了3次會議，亦曾邀請公眾就《條例草案》提交意見書。曾向法案委員會提出意見的團體名單載於**附錄3**。

法案委員會的商議工作

10. 法案委員會委員普遍支持《條例草案》。法案委員會曾經討論的主要事項如下：

- (a) 風險為本資本制度的優點(第11-14段)；
- (b) 風險為本資本制度的制訂及執行(第15-21段)；
- (c) 委任精算師(第22-26段)；
- (d) 指定保險人的安排(第27-29段)；及
- (e) 風險為本資本制度下的稅務安排(第30-33段)。

風險為本資本制度的優點

11. 法案委員會詢問，實施擬議的風險為本資本制度有何好處。由於在該制度下風險管理較穩健的保險公司可承受較

低的資本要求，而這類公司一般都是大型保險公司，委員關注實施新制度會否對規模較小的保險公司及希望加入保險市場的新公司造成不公平競爭。

12. 政府當局表示，在擬議的風險為本資本制度下，保險公司會採用統一的方式計算資本要求，透過模組方式評估市場風險、人壽和一般保險承保風險、業務運作風險等各類風險，除為保險業界提供一致的計算標準外，根據模組計算得出的資本及基金要求水平會與每家保險公司的風險狀況更為相稱。實施新制度後，風險管理穩健並採用較好的資產及負債管理的保險公司會享有較低的資本要求，這可為保險公司加強風險管理文化提供誘因。政府當局強調，風險為本資本制度不會對保險公司在制訂經營策略上造成不公平競爭。此外，擬議的制度已考慮保險業的市場特點、需要和競爭力，推動行業的健康和可持續發展，有利於保險公司風險管理策略、保單持有人的保障及香港作為國際風險管理中心。

13. 委員關注實施風險為本資本制度會否對保費構成上升壓力，因而影響保單持有人的利益。

14. 政府當局解釋，實施風險為本資本制度與保費水平沒有直接關係。若保險公司加強其風險管理，在新制度下保險公司無需注入更多資本，因此，政府當局不預期新制度會對保費有明顯影響。反之，由於承擔較高風險的保險公司須持有較多資本，會為市場注入穩定性，從而加強對保單持有人的保障。

風險為本資本制度的制訂及執行

15. 法案委員會曾研究擬議的風險為本資本制度如何運作，包括如何在法例訂明第一支柱(即量化評估)對保險公司在資本方面的規定及第三支柱(即資料披露)方面的要求。委員亦詢問為何《條例草案》沒有條文要求保險公司須維持流動資金，從而減低保險公司的流動資金風險。

16. 保監局解釋，《條例草案》建議訂立的訂明資本額和最低資本額，會取代現時以規則為基礎的資本要求。保監局獲賦權根據《保險業條例》第129條訂立規則，以訂明關於資本的規定，及保險公司須維持的資本額。保監局亦獲賦權根據第130條放寬有關規定，規則亦會包括保險公司的資產和

負債的估值方法及資本資源的分級相關細節。有關規則會透過附屬法例方式訂明，須經立法會以先訂立後審議的程序審議。⁹

17. 保監局亦表示，已於2017至2020年期間，聯同業界完成了三輪量化影響研究，收集個別保險公司的詳細數據進行分析和調校，務求切合業界的營運情況。量化影響研究結果顯示，大部分保險公司經調整其資產與負債的匹配及資產質素後已符合最低資本要求。相關的附屬法例會提供過渡期，讓保險公司在新制度實施後逐步滿足資本要求。保監局會在制定附屬法例的過程中繼續與業界保持溝通。關於資料披露的要求，保監局已於2021和2022年就保險公司須匯報的財務資料諮詢業界，並會在下一階段就向公眾披露資料的要求諮詢業界。政府及保監局的目標是在2024年實施擬議的風險為本資本制度。關於保險公司流動資金要求的意見，政府當局重申，風險為本資本制度主要考慮在經濟價值的基礎下保險公司的資本額是否與其承受的風險相稱，而流動資金的要求，取決於保險公司的不同業務性質及規模、產品組合、負債年期等不同因素，故此公司的流動資金要求未必適宜於第一支柱以統一計算方法處理。

18. 委員詢問為何風險為本資本制度的第二支柱(即企業管治及風險管理)的要求不會透過立法進行規管。

19. 政府當局解釋，第一支柱及第三支柱屬法定的最低要求，所有保險公司均必須符合。第二支柱則與企業的自我風險評估及企業管治有關，相關要求會因應企業的業務性質、複雜性、規模及策略而有所不同，因此較適合透過保監局公布的指引實施原則性的要求。

20. 委員詢問若有保險公司未能符合訂明資本額及最低資本額的要求，保監局會如何執行其監管職能。

21. 政府當局指出，保險公司應維持“訂明資本額”的資本水平，否則保監局會基於其償付能力情況，根據新訂

⁹ 保監局獲賦權根據擬議修訂的第129條訂立規則，以訂明關於資本的規定，包括鑒於獲授權保險人(或申請授權經營保險業務的公司)的有關連風險，該公司須維持的資本額(擬議新訂第10條)。保監局亦獲賦權根據擬議修訂第130條放寬有關規定。

第35AA條採取監管干預行動，包括可要求該保險人呈交令財政狀況重回良好狀態的計劃。若某保險公司的資本水平下降至“最低資本額”，保監局可行使最大程度的干預權力，要求該保險人呈交短期財政方案，更迫切地作出改善。此外，根據擬議修訂第42條，資本水平在“最低資本額”以下的保險公司，將被視為無力償債，保監局可提出清盤呈請。概括而言，保監局會因應保險公司財政狀況不理想的嚴重程度執行監管職能，就不能滿足“訂明資本額”的情況採取防範措施，並針對可能違反“最低資本額”要求的保險公司採取更嚴厲的監管行動，要求於更短時間內回復所須資本水平。

委任精算師

22. 就《條例草案》擬議新訂第15AAA及第15AAAB條要求經營一般保險業務的保險公司委任精算師及就委任人士獲得保監局的認可，法案委員會察悉，有團體關注現時市場上的精算師主要為長期保險業務提供服務，保險公司為其一般保險業務委任精算師可能遇到困難。委員詢問保監局就委任精算師的要求會否有彈性安排。

23. 政府當局解釋，為配合實施風險為本資本制度，《條例草案》建議將現時保險公司須就其長期業務委任精算師的要求擴大至一般業務，而保險公司須定期向保監局提交精算報告。現時，眾多經營一般保險業務的公司已須按保監局的指引就指定業務(如僱員補償或汽車保險業務)提交由合資格精算師擬備的精算報告。這些公司可選擇繼續聘請現有的精算師，以符合新規定。此外，保險公司可選擇以僱員形式或外判形式聘請獲委任精算師。為顧及保險業的實際發展及運作需要，保監局可因應個別情況豁免經營一般業務的保險公司須委任精算師及提交精算報告方面的要求(擬議新訂第129(1)(cb)條)，例如保監局可豁免一些業務簡單而小型的保險公司無須符合委任精算師及提交精算報告的要求，以減輕其合規成本。

24. 政府當局進一步表示，因應市場和監管制度的發展，香港保險業對精算師人才的需求持續增長。政府已在“人才清單”中納入精算師，以吸引世界各地的專才來港，並支持增辦相關學術和專業課程以培養本地人才。關於委任精算師的“適當人選”準則，保監局將檢討其相關指引(即指引4)並會考慮《條例草案》就《保險業條例》作出的相關修訂。預計審批

準則會繼續建基於現時《保險業條例》第14A條提述的資歷、經驗、勝任與否等因素。保監局會適時諮詢業界持份者，並考慮他們的意見，以修訂該指引。

25. 就《保險業條例》第14A條適當人選的斷定，委員察悉，除上文第24段提及的考慮因素外，保監局亦會考慮“該人正經營或擬經營的任何其他業務的狀況”(第14A(1)(g)條)。委員關注有關審視的範圍會否過於廣闊；反觀《證券及期貨條例》(第571章)就“適當人選”的審核標準，有關當局只會考慮有關人士是否有能力稱職地、誠實地及公正地進行“受規管活動”。委員認為《保險業條例》下“適當人選”的標準應只涵蓋“受規管活動”。

26. 政府當局回應指，《證券及期貨條例》就“適當人選”的規管對象主要是“受規管活動”的中介人。《保險業條例》就“適當人選”的規管對象則包括保險公司的控權人及行政總裁等，故此相關審核標準的涵蓋面會比較廣泛。

指定保險人的安排

27. 委員察悉有團體認為《保險業條例》擬議新訂3B條關於保監局可指定在香港以外地方成立為法團的保險公司，使他們要遵守適用於香港成立為法團的保險公司就資本和須要審批人員等規定，可能會導致這類非在香港成立的保險公司(例如國際保險公司在香港的分行)的管理及合規成本上升。

28. 政府當局表示，一些保險公司在香港以外的地方註冊成立，但全部或大部分業務都在香港或從香港經營，他們的風險敞口和業務組合與在香港註冊成立的保險公司(“香港保險人”)相近。《條例草案》中“指定保險人”的機制旨在確保在香港營運的保險公司受到一致的規管，以至有一個公平的競爭環境，使行業整體達到健全的風險管理。當局補充，適用於指定保險人的要求將與香港保險人看齊，例如某些關鍵人員(即行政總裁、常務董事、董事、股東控權人、獲委任精算師及管控要員)的審批要求。就指定保險人的資本要求而言，現時保監局監管償付能力是以整間公司計算，這與風險為本資本制度要求是一樣的。保監局預期不會對指定保險人的持續運營成本或合規成本造成重大影響。

29. 委員詢問保監局將如何執行“指定保險人”機制。保監局回應表示，一間在香港以外的地方註冊成立的保險公司會否被指定為指定保險人(以及該指定其後應否被撤回)，取決於該公司是否在香港或從香港經營其大部分的保險業務。由於指定保險公司只須符合大部分保險業務在香港或從香港經營的獨一因素，保監局認為並無必要為此提供額外指引。為了讓擬被指定的保險公司有充足時間準備，保監局一直與他們保持密切溝通。保監局知悉這些公司在他們的《自身風險與償付能力評估報告》中已反映他們已就“指定保險人”的機制作好準備。

風險為本資本制度下的稅務安排

五年攤分評稅安排

30. 由於風險為本資本制度將改變保險公司負債的估值方式，¹⁰ 預計一些保險公司的應評稅利潤將受影響。具體來說，因一些保險公司的應評稅利潤會受其保險負債影響，該等保險公司可能因實施風險為本資本制度面臨應評稅利潤一次性增加或減少(“一次性調整”)。為減輕受影響保險公司現金流方面的壓力，《條例草案》建議為這些一次性調整，提供五年攤分評稅的安排(“五年攤分評稅安排”)。《稅務條例》擬議新訂第23AAD、23AAAE條及23AD條，訂明一次性調整的計算公式。此外，第23、23AAD及23AAAE條亦訂明分攤人壽保險業務和非人壽長期保險業務的應評稅利潤的基準。委員察悉一些保險公司關注該安排對他們的稅務影響，就此，有保險公司建議政府當局容許他們以更靈活方式計算一次性調整及使用實際結果來分攤利潤。委員詢問政府當局在制訂五年攤分評稅安排時有否參考其他稅務管轄區的做法。

31. 政府當局表示，在制訂五年攤分評稅安排時，當局曾參考其他稅務管轄區(包括新加坡)的做法。新加坡的稅制規定把一次性增加的評稅利潤在首個課稅年度評稅，但容許保險公司把一次性增加的稅款分五年繳付，有關安排有別於《條例草案》建議把一次性調整攤分五年來評稅。當局指出，五年攤分評稅安排已在受影響保險公司的財務負擔及稅

¹⁰ 風險為本資本制度下，一些保險公司內嵌於保險負債的審慎餘裕將被釋放。

務行政的實際運作之間取得合理平衡。此外，《條例草案》建議的計算方法可提高稅務確定性，亦與現時《稅務條例》下容許就某些資本性開支按五年攤分扣除的做法一致。再者，以統一的方式處理保險公司的一次性調整可避免保險公司以各自的方式攤分應評稅利潤而引起不必要的爭拗。

類別G及類別H保險業務的稅務安排

32. 法案委員會察悉有團體關注擬議的五年攤分評稅安排並不適用於類別G及H的保險業務(《稅務條例》擬議新訂第22D條的人壽保險業務及非人壽長期保險業務並不包括類別G及H)，因此從事這兩類業務的保險公司會面對現金流壓力。

33. 政府當局解釋，根據現行財務報告準則，因為類別G(退休計劃管理第I類)和類別H業務(退休計劃管理第II類)的合同的主要目的不是提供保險，而是投資管理服務，所以這類業務不被視為保險業務。就利得稅而言，這類業務亦不被視為保險業務，因此應評稅利潤是根據《稅務條例》第14條確定，而非如其他保險業務般，應評稅利潤是根據《稅務條例》的特定條文來確定。確定類別G及類別H業務利潤的基礎是根據公認會計原則確定的會計損益，在該原則下，類別G和類別H業務的負債一般歸類為投資合同下的負債，其中保險風險從保單持有人轉移到保險公司的情況並不明顯。在正式實施風險為本資本制度之前，所有保險公司均應根據香港財務報告準則第9號或第17號確定類別G和類別H業務的資產和負債。資本制度的改變是不會影響根據公認會計原則確定的會計損益。因此，實施風險為本資本制度不會引致類別G和類別H業務的會計利潤一次性增加的情況。

就條例草案提出修正案

34. 政府當局不會對條例草案提出修正案。法案委員會亦不會就條例草案提出任何修正案。

恢復條例草案的二讀辯論

35. 法案委員會已完成條例草案的審議工作，且對於在2023年7月5日的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論並無異議。

徵詢內務委員會意見

36. 法案委員會已於2023年6月16日向內務委員會匯報其商議工作。

立法會秘書處
議會事務部1暨公共申訴辦事處
2023年6月23日

《2023年保險業(修訂)條例草案》的主要條文

1. 草案第10、11及38至46條就風險為本資本制度在資本方面的要求修訂《保險業條例》。新訂第10、13AA、21B、22B及25AA至25AAE就保險公司須符合資本規定，以及為某些類別的保險業務維持獨立基金的要求設定主要框架，並賦權保監局就資產水平和估值方法等具體要求制定規則；
2. 草案第7、93及94條修訂《保險業條例》，讓保監局透過授權公司經營保險業務，以及訂立和放寬規則的權力實施新制度的要求。草案第61至63條就新制度下處理保險公司無力償債等事宜作修訂；
3. 草案第4及12至14條就指定在香港以外地方成立為法團，但大部分業務在香港進行的保險公司作出修訂(包括在《保險業條例》加入新訂第3B條)，施加某些資本和管控人員相關規定，等同於現行《保險業條例》就香港成立為法團的保險公司適用的規定；
4. 草案第5、33、36、37及71條修訂《保險業條例》的相關條文，延展保監局獲取、備存和披露保險公司所提供資料的職能和權力；
5. 草案第15至21條修訂《保險業條例》有關限制保險公司的股東控權人的條文，包括設定小股東控權人及大股東控權人的分類，以及要求成為股東控權人須經保監局認可。草案第74至88條就指定保險控權公司的股東控權人相關要求作出類似的修訂；
6. 草案第23至32及34、35條修訂《保險業條例》有關委任精算師的條文，包括加入新訂第15AAA、15AAAB、15AABA、15AAD、15AAE及18A條，就經營長期業務委任精算師的要求作出調整，以及加入經營一般業務的保險公司須委任精算師的要求；

7. 草案第48至55條修訂《保險業條例》有關保監局干預權力的條文，包括伸延保監局要求保險公司提交報告的權力；
8. 草案第95至101條就《保險業條例》的相關附表作出相應的修訂，包括廢除某些將過時的表格，並訂定保留及過渡條文；
9. 關於風險為本資本制度下的稅務安排，草案第103至107條修訂《稅務條例》的相關條文(包括加入新訂第23AAAB至23AAAE條及23AD條)，就人壽保險、非人壽長期保險、一般保險、一般再保險及指明一般保險各類別業務的應評稅利潤確定和調整方法作出新安排。草案第108條在《稅務條例》加入新訂第23AE條，就過渡安排等事宜訂定條文；以及
10. 草案的其他條款就詮釋《保險業條例》和《稅務條例》所需的定義詞作出修訂(包括第3條修訂《保險業條例》及第102條修訂《稅務條例》)，並就《保險業條例》、《公司條例》(第622章)和其他相關條例的若干現有條文作出雜項修訂。

(資料來源：立法會參考資料摘要(檔案編號：INS/2/16C)第11段。)

《2023年保險業(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席 陳健波議員, GBS, JP

副主席 陳沛良議員

委員 容海恩議員, JP
陳振英議員, JP
李鎮強議員
吳傑莊議員, MH
郭玲麗議員
黃英豪議員, BBS, JP
鄧飛議員, MH

(總數：9位委員)

秘書 司徒少華女士

法律顧問 林敬炘先生

《2023年保險業(修訂)條例草案》委員會

曾向法案委員會提出意見的團體名單

1. 香港上海滙豐銀行有限公司
2. 亞洲資本市場稅務委員會
3. 香港保險業聯會
4. 畢馬威稅務服務有限公司