

二零一零年七月十九日

討論文件

立法會財經事務委員會 建議成立獨立保險業監管局

目的

政府當局建議成立獨立保險業監管局（“保監局”），本文件闡述有關建議的內容，包括保監局的管治架構、組織結構、職能、權力和財政機制。我們已在二零一零年七月十二日展開為期三個月的公眾諮詢，以蒐集保險業界和公眾對有關建議的意見。請委員就成立保監局的建議提供意見。

背景

2. 規管保險業的工作是由擔任保險業監督的保險業監理專員根據《保險公司條例》負責執行。保險業監理專員是一名公務員，而保險業監理處（“保監處”）是財經事務及庫務局轄下的政府部門。這安排與香港其他金融監管機構以至其他國際金融中心的金融監管機構有所不同，亦與金融監管機構在財政及運作上獨立於政府的國際做法不一致，而且不符合國際保險監督聯會訂明的基本監管原則。此外，由於保監處是政府部門，須受政府規則及程序規限，因此在靈活調配資源及吸引專才以迅速應付金融市場的急劇變化和新挑戰方面受到一定限制。

3. 國際貨幣基金組織在二零零三年發表的報告中，表示上述情況是香港金融監管基礎設施的主要弱點。為回應國際貨幣基金組織報告所提的意見，財政司司長在二零零三至零四年度政府財政預算案中表示，考慮把保監處獨立於政府架構以外。行政長官在二零零八至零九年施政報告中，也表明政府當局會擬訂有關成立保監局的方案，並諮詢持份者。

4. 政府當局在二零零七年委聘顧問，就保監局的管治架構、組織結構、財政和預算機制擬訂建議。正如政府當局曾在立法會財經事務委

員會二零零三年十一月六日的會議上報告，有關研究是按保監處的現行法定職能和權力不變的假設進行。

5. 有關研究在二零零九年年中大致完成。鑑於二零零八年年底／二零零九年年初爆發金融海嘯，我們認為須研究應否加強現行的保險業規管制度，特別是對於保險公司和保險中介人的規管，因此在二零零九年十月委託顧問進行延伸研究。顧問剛完成延伸研究的主要工作和作出其建議。我們考慮過有關的研究結果後，擬訂了成立保監局的建議，現於下文闡述。建議內容詳載於夾附的諮詢文件。

建議

目標

6. 我們建議成立保監局，以與國際做法看齊，及維持保險業的穩定和加強保障保單持有人的利益。保監局須在規管與市場發展之間作出合理平衡，及加強保險業的競爭力。保監局在執行其規管職能時，一方面應與國際標準接軌，另一方面亦必須顧及到本地的情況，避免窒礙市場創新可帶來的市場效率和多元性。

機構管治

7. 我們建議把保監局設為法定機構，並立法訂明其職能和權力。保監局的行政總裁由政府委任，其職責是執行保監局的法定職能和行使該局的規管權力，他須向保監局的董事會負責。董事會的主席和成員由政府委任，負責監察保監局的工作。董事會下將設有五個委員會(審計委員會、財務委員會、薪酬委員會、管理委員會及諮詢委員會)，以協助董事會的工作。

組織結構

8. 目前，保監處的編制有 123 人，包括 95 名專業(會計師及精算師)及管理人員，以及 28 名輔助人員。我們根據顧問的評估，建議保監局最初應有 237 名員工，包括 187 名專業(精算師、會計師及律師等)及管理人員，以及 50 名輔助人員。擬議的組織結構載於**附件**。保監局的建議人手編制較保監處現行的人手編制增加 93%。有關增幅是必須的，確使保監局能履行下文第 14 至 20 段所述的新職責和職能。

附件

招聘及薪酬

9. 我們建議保監局應從公開市場招聘員工。為了讓保監局可吸納、留用和獎勵具備所需技能、才幹及經驗的專才，顧問建議採用以市場為主導的方式來釐定薪酬福利條件。這包括以本地市場類似職位作為薪酬指標的“底薪”，以及向那些表現高於要求的員工發放“獎金”。底薪應每年予以檢討，而獎金則應按年發放予不超過 50% 的員工，以有效鼓勵員工提高其表現。

財政機制

10. 現時，保監處透過保險公司每年向其繳付的牌照費¹收回約 37% 的經營成本。其經營成本約為每年 1.1 億元。有關收費由一九九六年起一直未有改變。

11. 根據上文第 8 段所述的擬議人手估計，保監局每年的經營成本約為 2.4 億元。我們建議保監局應逐步從市場收回全部成本。我們建議採用新的收費結構，包括－

- (a) 由保險公司及保險中介人繳付定額牌照費；
- (b) 由保險公司繳付非定額牌照費，金額按個別公司的負債額計算；
- (c) 向特定服務(例如申請業務轉移、股權改動或主要人事變動)的使用者收取費用；以及
- (d) 從所有保單的保費中收取 0.1% 的徵費。

最終目標是以徵費支付保監局 70% 的開支，而餘下 30% 的開支則由各項牌照費和使用服務費支付。

12. 我們建議在保監局成立的首五年內，採取下列措施以減低對保險業界及保單持有人帶來的影響－

¹ 現時經營一般業務或長期業務的保險公司每年須繳付的定額費用為 227,300 元，而專屬自保保險公司則為 22,600 元。

- (a) 豁免保險中介人的牌照費(假如他們根據建議由保監局直接發牌)；以及
- (b) 就保險公司所繳付的非定額牌照費和從保單保費計算的徵費，採用循序漸進的方式以五年時間達至目標的收費水平。

13. 在保監局營運至第六年達至全面收回成本之前，我們建議政府於保監局成立時為該局提供 5 億元的一筆過撥款－

- (a) 在按目標水平徵收非定額牌照費及市場徵費前，用以補貼其首五年的部分開支；以及
- (b) 用作應急儲備，以應付一旦市場環境逆轉而導致徵費收入減少的情況。

新的職責和職能

(A) 保險公司的規管

14. 香港有 170 家認可保險公司。現時保險業監督透過審核保險公司的財務報告和業務收益，以及進行實地巡查予以規管。根據《保險公司條例》，保險業監督可對保險公司採取干預措施，例如限制其承保範圍和投資活動、將有關公司的董事／控權人撤職、接管有關公司，以及向法院提出將公司清盤的呈請等。不過，有別於海外及本地其他金融監管機構，保險業監督並無明確權力進入保險公司的處所進行巡查和調查，向保險公司作出譴責或處以罰款，或就可循簡易程序治罪的罪行提出檢控。

15. 雖然現行制度在過去數十年行之有效，但國際金融市場瞬息萬變，在二零零八年全球金融海嘯期間市況變化尤其急劇，顯示有需要加強保險業監督的規管權力，使能更有效地規管保險業及保障保單持有人的權益。顧問建議賦予保監局的明確權力，包括展開調查、出示手令以搜查及檢取有關資料、就可循簡易程序治罪的罪行提出檢控、與海外監管機構交換資料及施加監管罰則(例如譴責及罰款)等。

(B) 保險中介人的規管

16. 現時香港共有約 68,500 個保險中介人²，由三個自我規管機構³規管。雖然保險業監督可對有關機構行使若干權力，例如指示有關機構發出和修訂實務守則，以及要求有關機構提供資料，但她並不直接規管保險中介人。自我規管機構會處理對保險中介人的投訴及展開調查，並在適當情況下向保險中介人施加紀律懲處。

17. 這個制度有其不足之處。首先，由於自我規管機構是由會員資助的行業團體，因此存在表面上或實際上的利益衝突問題。此外，三個自我規管機構在處理投訴機制、紀律程序、懲處的輕重方面並非一致。再者，保險業實行自我規管制度與國際做法並不一致，因為按照國際做法，保險中介人大多由獨立監管機構直接規管⁴。

18. 我們認為擬議成立的保監局應負責發牌和規管保險中介人，並直接負責執行調查和採取紀律行動的工作。三個自我規管機構可繼續履行行業團體的職能，例如推廣保險業、舉辦培訓課程，以及制定最佳守則等。

(C) 在銀行銷售保險產品的保險中介人

19. 在保險中介人中，約有 18,000 個是銀行僱員。他們是經向保險代理登記委員會登記後，在銀行銷售保險產品。保險代理登記委員會除監察這些銀行僱員是否符合有關的操守要求外，亦會處理香港金融管理局（“金管局”）經保監處轉介的投訴。現時金管局無權直接對這些銀行僱員施行紀律處分。

20. 因應我們建議保監局直接負責規管保險中介人，該局將成為規管保險產品銷售的主要監管機構。在這安排之下，考慮到銀行的客群及其銷售環境與其他保險中介人的有所不同，我們認為賦予金管局跟保監局相類似的權力，讓金管局就銀行僱員銷售保險產品的操守施行規

² 截至二零一零年四月底，保險中介人的數目為：

- (a) 31,997 名獲委任的個人保險代理人；
- (b) 2,352 家獲委任的代理公司及 25,955 名獲委任的代理公司的負責人／業務代表；以及
- (c) 569 家獲授權經紀公司及 7,696 名獲授權經紀公司的行政總裁／業務代表。

³ 該三個自我規管機構為香港保險業聯會轄下的保險代理登記委員會、香港保險顧問聯會及香港專業保險經紀協會。

⁴ 在英國、新加坡及澳洲，保險中介人是由保險監管機構規管。

管，有其可取之處。這可讓金管局在保監局訂定的操守規定外，因應銀行獨特的情況施加額外的操守規定。

制衡機制

21. 我們會設立適當的制衡機制，以確保保監局恰當地行使其權力。保監局除了要實施第 7 段所述的機構管治安排外，須向立法會提交年報，而其每年的預算須提交財政司司長審批。此外，我們還會設立一個獨立的上訴審裁處，處理保險公司及保險中介人就保監局所作出的有關決定提出的上訴。我們亦建議由行政長官成立一個獨立的程序覆檢委員會，以覆檢保監局的內部運作程序，包括確保一致及公平的行事程序⁵。

下一步

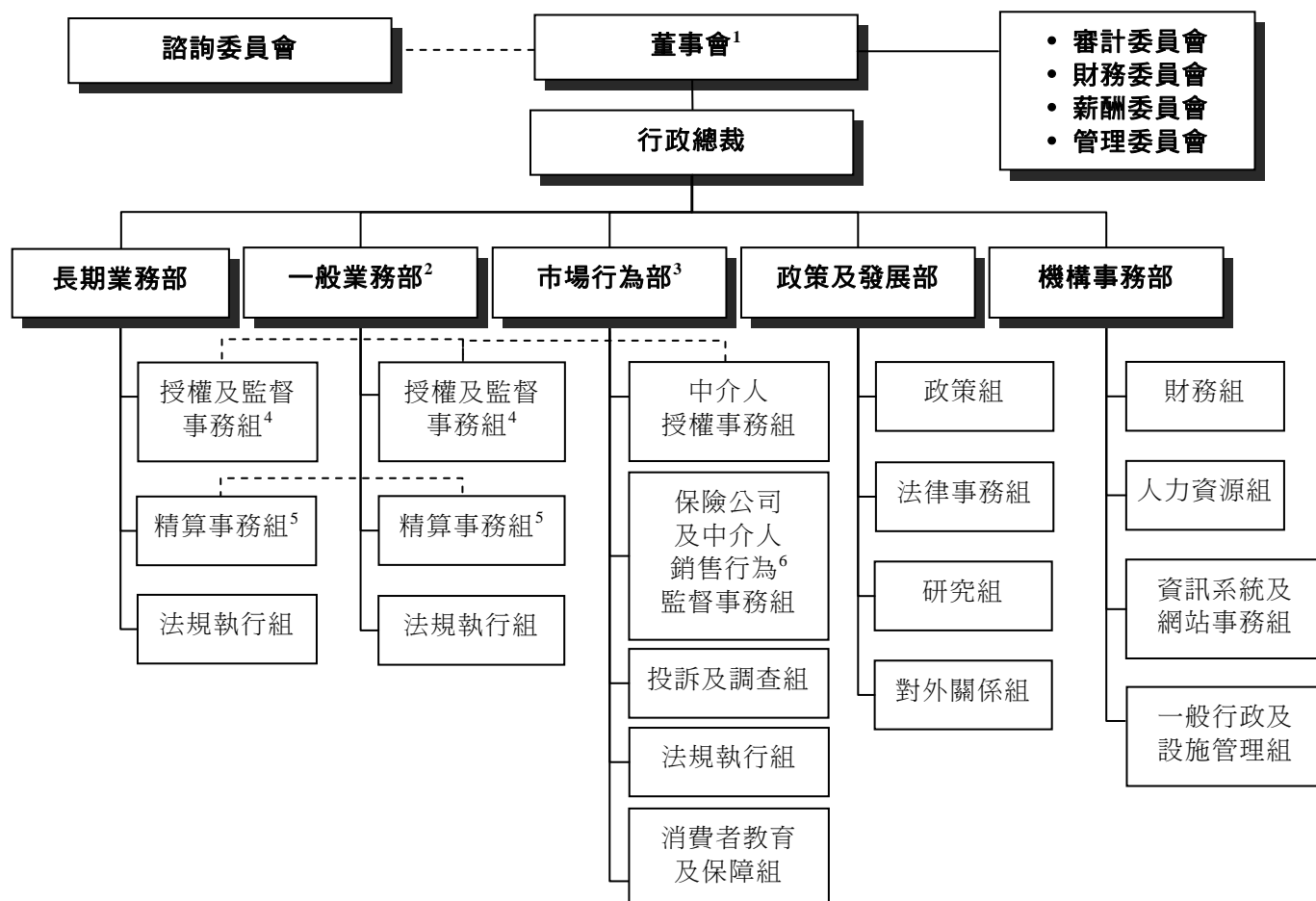
22. 公眾諮詢期將在二零一零年十月十一日結束。我們擬備成立保監局的詳細立法建議時，會考慮委員的意見及在諮詢期間收到的意見。我們計劃在二零一一年向立法會提交條例草案。

23. 為推行這項主要工作，我們建議在財經事務科開設一個編制以外的小組，為期三年，負責就成立擬議的保監局進行所需的籌備和立法工作。我們會按照既定程序，徵求批准增加擬議的額外人手。

財經事務及庫務局
保險業監理處
二零一零年七月

⁵ 擬議成立的獨立上訴審裁處和程序覆檢委員會，其權限將分別包括處理有關金管局規管銀行保險銷售業務時所作的決定和覆檢金管局規管銀行保險銷售業務所採用的程序。

保監局的擬議組織結構



註

- (1) 董事會成員主要由非執行董事組成，由社會上不同界別的人士擔任，包括相關的專業界別、消費者委員會、學術界和政府等。董事會成員還包括一名從非執行董事中委任的董事會主席，以及保監局的行政總裁。
- (2) 可能包括政府現時在僱員補償保險為恐怖主義風險提供財務安排。
- (3) 監管保險公司(長期業務及一般業務)及保險中介人的市場行為。
- (4) 虛線表示其中一個小組的主管會負起額外職務，負責監察保監局的授權及監督事務組人員對專業培訓的持續需求。
- (5) 虛線表示其中一個小組的主管會負起額外職務，負責監察保監局的精算事務組人員對專業培訓的持續需求。
- (6) 包括執行保險中介人素質保證計劃。