



1. 引言

1.1 近年，採用以風險為本方式監管保險業是全球趨勢，目的是加強對保單持有人的保障，其特點是制定以風險為本的資本框架，在評估保險公司的資本水平是否充足時，會考慮保險公司的各類風險因素，而承擔較高風險的保險公司須持有較多資本。全球保險業標準制定機構"國際保險監督聯會"(International Association of Insurance Supervisors)在 2011 年發出新的《保險核心原則》(Insurance Core Principles)，更着力強調風險為本在量化及素質方面的監管。世界各地所有成員監管機構，包括香港的保險業監管局¹ ("保監局")，均須遵守新的《保險核心原則》。

1.2 為符合國際標準，香港計劃由現時以規則為本的監管制度轉為採用風險為本資本制度。政府曾於 2014 年就有關的概念性框架進行公眾諮詢。² 保監局最近展開了首輪"量化影響研究"，以確保新制度實際可行。在 2018 年 1 月 8 日舉行的財經事務委員會會議上，政府將會向議員簡介擬議的保險業風險為本資本框架。本資料便覽旨在概述關於該框架下的主要概念及方法，並闡述公眾人士在諮詢期間提出的相關關注事項/意見，以便議員進行討論。擬議制度的主要特點的概要載於**附錄**。

¹ 保監局於 2015 年 12 月成立，並於 2017 年從當時的保險業監理處接手其規管保險公司的法定職能。

² 諮詢工作由前保險業監理處進行。

2. 香港現行以規則為基礎的制度

2.1 在現行監管框架下，《保險業條例》(第 41 章)³ 及其規例，以及保監局所發出的指引，為在香港經營業務的保險公司訂定了以規則為本的資本充足框架。資本充足水平是基於保險公司的資產價值是否較其負債價值超出所規定的償付準備金而進行評估。此舉旨在提供合理保障，務求降低風險，以免保險公司因無法預料的事件(例如其業績或資產及負債的價值出現不利波動)而陷入資不抵債的窘境。

2.2 現時，一般保險業務⁴ 的償付準備金要求是參照相關保費收入及相關未決申索而計算。就長期保險業務⁵ 而言，償付準備金要求是根據保額及保單準備金⁶ 計算。適用於一般保險公司的償付準備金計算方法載於《保險業條例》第 10 條，而適用於長期保險公司的償付準備金計算方法則載於《保險業(償付準備金)規則》。⁷ 計算時需要大量的精算數據。

2.3 儘管所有保險公司必須按《保險業條例》所訂明的償付準備金要求，維持資產多於負債的規定金額，就監察而言，保監局實際上要求一般保險公司及長期保險公司須分別把償付準備金維持於規定金額 200%及 150%的水平。上述基準可視為償付準備金控制水平，如保險公司所維持的償付準備金低於有關水平，保監局或會採取監管措施，以改善保險公司的償付能力。

³ 《保險業條例》原稱《保險公司條例》。該條例的新名稱於 2017 年 6 月 26 日生效。

⁴ 一般保險業務涵蓋與意外及健康、財產損壞及一般法律責任等相關的保險業務。

⁵ 長期保險業務包括人壽保險、團體保險及年金。

⁶ 保單準備金是指保險公司所撥備的資金，用以應付長期保險業務涉及的將來負債。

⁷ 就一般業務的保險公司而言，償付準備金以下述兩者中較高者為準：(i)相關保費收入(以 2 億港元為上限)的五分之一，再加上相關保費收入超出 2 億港元之數的十分之一；或(ii)相關未決申索(以 2 億港元為上限)的五分之一，再加上相關未決申索超出 2 億港元之數的十分之一。至於長期業務的保險公司，償付準備金以下述兩者中較高者為準：(i)200 萬港元；或(ii)《保險業(償付準備金)規則》就不同業務類別所指明的金額(一般為數理儲備金的 4%及風險資本的 0.3%)。

2.4 要深入了解保險公司的資產負債狀況，必須採用一致的方法對其資產及負債進行估值，以評估公司的償付能力。然而，現時並沒有規則訂明必須採用一致的資產及負債估值基礎，用以評估保險公司的償付能力。此外，個別保險公司的風險因素亦不會反映或量化在現有框架內，而是由監管機構對個別保險公司作出評估。

3. 關於在香港引入風險為本資本框架的諮詢工作

3.1 為使香港的制度與國際標準保持一致，保監局正計劃制訂以風險為本的資本制度。在該制度下，保險公司的資本規定是因應有關公司所承擔的風險水平而釐定。在 2012 年至 2013 年間，政府為訂立適合香港保險業的風險為本資本框架進行了顧問研究，並於 2014 年以顧問研究的結果為基礎，就建議推行風險為本資本制度進行公眾諮詢。政府在制定有關框架時，其中的考慮因素是框架必須符合國際保險監督聯會的《保險核心原則》，以及在新要求下所需作出改變的成本，不應削弱香港作為理想營商地方的吸引力。⁸

3.2 根據諮詢文件，擬議的風險為本資本框架涵蓋 3 個主要範疇(稱為"3 個支柱")，每個範疇針對不同的重點；此外，亦建議引進集團監管(group-wide supervision)，令保監局可在法律個體及集團層面上監管保險公司。本資料便覽第 3.3 段至 3.7 段詳述有關方面的事宜，其概要綜述如下：

- (a) **第一支柱**涵蓋**量化要求**，包括資本充足水平及估值評估；
- (b) **第二支柱**載列**素質要求**，包括公司管治、企業風險管理(Enterprise Risk Management)和自我風險及償付能力評估(Own Risk and Solvency Assessment)；
- (c) **第三支柱**包括**披露要求**，以提高保險公司向公眾所提供的相關資料的透明度；及

⁸ 請參閱 Office of the Commissioner of Insurance (2014)。

- (d) **集團監管**，規定所有保險集團均須接受**三級制方式**監管，每一級的規管要求水平各有不同，而此方面取決於保險集團的架構。

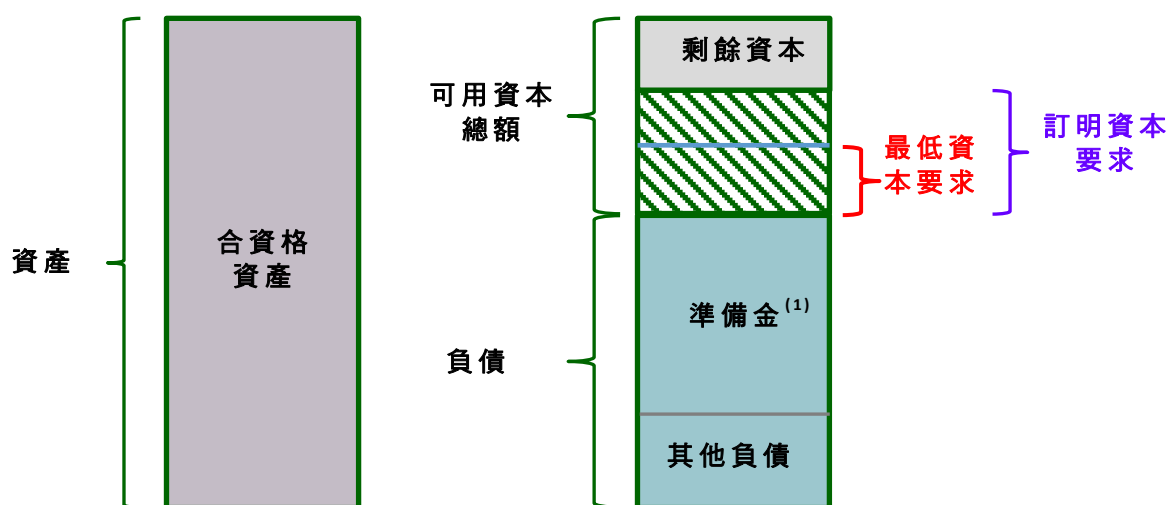
第一支柱 —— 量化要求

3.3 第一支柱涵蓋風險為本資本框架的量化要求，規定資本要求必須與風險因素掛鈎，使承擔較高風險的保險公司須持有較多資本，以保障保單持有人。儘管推行風險敏感的資本要求，政府在諮詢文件中強調，此做法並不一定意味着保險公司需要增加或減少其資本水平。第一支柱在概念上的特點綜述如下：

- (a) **採用總資產負債表方法評估資本充足水平**，在此方法下，保險公司所需的資本和資本資源均根據對資產和負債採用一致的方法估值而釐定，⁹ 而資產和負債的潛在風險也是其中的考慮因素。此方法在釐定所需的資本和資本資源時，所有與保險公司的資產和負債有關連的可量化風險均會明確納入計算之中，這與現時沿用較為簡單的釐定所需償付準備金方法有根本上的不同；
- (b) **引入並採用訂明資本要求 (prescribed capital requirement) 及最低資本要求 (minimum capital requirement) 作為償付準備金控制水平 (圖 1)**。這措施可視為預早警示機制，讓相關各方因應事態作出適當回應。根據《保險核心原則》，訂明資本要求是按持續經營情況下釐定的最高償付準備金控制水平，若保險公司的資本高於這個水平，監管機構不會以資本是否充足為由而作出干預；而最低資本要求則是最低的償付準備金控制水平，若保險公司的資本處於或低於這個水平，而又沒有採取適當的糾正措施，監管機構便會採取最嚴峻的行動處理；

⁹ 採用一致的基礎進行估值是指資產及負債估值的差異能夠以現金流性質的差異解釋，包括時間、款額及固有不確定因素，而並非以計算方法或所作假設的差異解釋。採用一致的估值基礎被認為是深入了解保險公司的資產負債狀況的必需條件。請參閱 Office of the Commissioner of Insurance (2014)。

圖 1 —— 風險為本資本框架下第一支柱的訂明資本要求及最低資本要求



註：(1) 準備金指保險公司撥備的金額，用以履行其業務組合有效期期間產生的保險責任，並償付對保單持有人及其他受益人的所有承諾。

資料來源：Office of the Commissioner of Insurance (2014) 及 Insurance Authority (2017b)。

(c) **釐定償付準備金控制水平的方法**。訂明資本要求將以概率用語表述，按置信水平 (confidence level) 99.5% 的 1 年期**風險值**¹⁰ (value-at-risk) 計算。^{11, 12} 須納入計算的風險類別至少包括承保風險、信用風險、市場風險及業務運作風險。在初始階段，所有保險公司須一致採用**標準模式**計算以風險值釐定的訂明資本要求。個別保險公司亦可彈性地採用內部模式，惟須先經保監局批准。至於最低資本要求的目標水平，則會在量化影響研究完成後才界定；及

¹⁰ 風險值衡量在特定的置信水平及正常情況下，於某段時期內的預計最大損失。

¹¹ 政府在諮詢文件中建議把預期在未來 1 年的新造業務納入計算之中。部分回應者憂慮此舉或會引起主觀性和可行性的問題，繼而影響保險公司之間的可比性。政府表示會檢討這項規定，以及研究是否有其他可行並有效的做法。請參閱 Office of the Commissioner of Insurance (2015)。

¹² 這表示保險公司需就訂明資本要求維持相關的資本金額，使在 99.5% 的置信水平下 (即在 200 年內其中 1 年出現的情況下)，預期在未來 1 年期完結前，該保險公司的資產淨值不會變為負數。

- (d) **採用分級方法將資本資源劃分**以符合監管資本要求，而在現行框架下並無關於資本資源分級的規定。根據分級方法，資本資源將按其素質(例如參照其在持續經營及清盤情況下的吸收虧損能力而定)劃分為不同等級，而每一級別的資本均會受某些限制/約束。

第二支柱 —— 素質要求

3.4 素質是風險為本資本框架不可或缺的部分，其主要目的是鼓勵保險公司適當地管理風險。有關的主要元素概述如下：

- (a) **企業風險管理框架的實施**。在風險為本資本框架之下，保險公司將要訂立有效的企業風險管理架構，以便透過識別和量化風險，改善風險管理。具體而言，該框架的特點是(i)加入"反饋環路"("feedback loop")的程序以評估及監察業務風險狀況變化，使保險公司可適時作出回應；及(ii)納入風險承受能力表述，當中載列保險公司擬可承擔的風險承受能力限度；
- (b) **進行自我風險及償付能力評估的要求**。保險公司將須定期進行自我風險及償付能力評估，以評估其風險管理措施是否足夠，以及其當前和日後的資本狀況。進行自我風險及償付能力評估的理據、相關計算資料及有關的工作計劃，均應作正式記錄並每年提交予保監局審閱。為了讓保險公司有足夠時間熟悉第二支柱的規定，政府建議**分階段實施**，在實施企業風險管理後，再實施自我風險及償付能力評估；及
- (c) **在實施第二支柱的過程中採用相稱性原則**。考慮到香港保險業規模不一的情況，當局建議落實第二支柱規定時採用相稱性原則，因應保險公司業務的性質、規模及複雜程度恰當地實施新規定。然而，如保監局認為有關的自我風險及償付能力評估程序或企業風險管理架構有不足之處或未夠完善，則有權施加額外的資本要求，以緩減保單持有人所承受的風險。¹³

¹³ 在諮詢期間，部分回應者表示，當局須清楚界定監管機構引用額外資本要求的權力，行使該權力的規則務須公開透明。政府回應時表示，在確立訂明資本要求、最低資本要求及資本資源的細節後，有關額外資本要求的詳情將在較後階段擬定。請參閱 Office of the Commissioner of Insurance (2015)。

第三支柱 —— 資料披露及透明度

3.5 第三支柱是關於提高披露要求，用以增強市場透明度。據政府建議，在第三支柱下，保險公司除了要遵守向保監局作出法定申報的要求外，亦應**在其公開的財務報表內**，向公眾披露有關**(a)風險評估；(b)資本資源及(c)資本要求的資料**。根據諮詢文件所述，業界普遍認同提高透明度及加強公眾資料披露，但亦對擬議規定所涉及的成本及"資料過量"問題表示關注。

3.6 因應業界的關注，政府計劃待第一支柱和第二支柱的有關建議有進一步發展時，再探討第三支柱下的加強資料披露規定。在諮詢文件中提出，向公眾披露額外資料的程度及該等資料應否作外部審核將需加以研究。此外，政府建議**分階段實施**加強資料披露的規定，以便保險公司及保單持有人更了解和掌握資料內容。¹⁴

集團監管

3.7 因應新的《保險核心原則》的規定，香港計劃引進集團監管，以確保香港保單持有人獲得充分保障，並且不會因集團的任何個體所承擔的風險而被置於不利狀況。在集團監管下所建議的特點包括下列各項：

- (a) **為在岸及離岸的保險業務分別設立獨立的基金**。政府在諮詢文件中，建議規定保險公司為其在岸及離岸業務¹⁵分別設立獨立基金持有資產。此規定使監管機構能掌握更多關於保險公司的離岸業務所涉資產及負債的資料。此項建議在諮詢期間接獲不同意見，部分回應者認同此項建議，但有其他回應者則關注有關建議會增加保險公司的**行政及合規負擔**。此外，亦有回應者要求當局提供該建議的更詳細資料；及
- (b) **引入三級制的監管方式**。在集團監管下，保監局將就單獨個體及集團層面兩方面監管在香港營運的保險公司。集團監管將適用於風險為本資本框架下的所有三個支柱，當局將訂定三級制的監管方式，每一等級的規管要求水平各有不同，而此方面取決於保險集團的

¹⁴ 請參閱 Office of the Commissioner of Insurance (2015)。

¹⁵ 在岸業務一般是指香港營運的業務，而離岸業務則指透過分行在海外營運的業務。

架構。¹⁶ 雖然諮詢期間的回應者普遍對集團監管表示支持，但亦有部分回應者對該監管方式的**複雜性和可行性**表示關注。政府回應時表示，應避免出現雙重規管的情況，並會在較後階段研究及訂出進一步的詳細安排。¹⁷

4. 公眾諮詢後的跟進

4.1 政府在 2015 年 9 月發表香港保險業風險為本資本框架諮詢的總結。根據諮詢總結，總體而言，保險業界普遍贊同該概念性框架的基本原則。政府隨後在 2016 年 9 月就有關的詳細規則展開第二輪顧問研究。同時，保監局於 2016 年 11 月至 2017 年年中進行了多個業界焦點小組，與香港保險業聯會及香港精算學會的代表討論技術方面的事宜。

4.2 保監局在 2017 年 12 月初完成向認可保險公司蒐集量化及素質方面的數據後，會展開首輪量化影響研究的數據分析，並預計最少需要再進行多兩輪量化影響研究，最早於 2019 年完成。完成後，保監局將會就有關規則的草稿進行公眾諮詢，並暫定於 2020 年進行。據政府所述，保監局將就第二支柱的規定發出新指引，並計劃在 2018 年初就新指引的草稿進行公眾諮詢。至於就第一支柱規則的相關立法修訂，預期將於 2020 年至 2021 年提交立法會審議。¹⁸

¹⁶ 舉例而言，在諮詢文件中建議，若某保險集團持有在香港註冊成立的保險附屬公司，而該保險集團在任何其他司法管轄區均不受集團監管，該集團將歸入保監局的第一等級監管之下，須符合有關的(a)集團資本要求；(b)素質要求；及(c)申報要求(包括集團內部交易及重大事件)。另一方面，以香港為基地的保險公司的控權公司若屬另一金融監管機構下的受監管個體，該控權公司將歸入第三等級監管之下，只須符合保監局所施加的申報要求。請參閱 Office of the Commissioner of Insurance (2014)。

¹⁷ 請參閱 Office of the Commissioner of Insurance (2014) 及 (2015)。

¹⁸ 請參閱 Financial Services and the Treasury Bureau (2017)及 Insurance Authority (2017a)。

表 —— 擬議風險為本資本框架及集團監管在概念上的主要特點

	第一支柱	第二支柱	第三支柱	集團監管
焦點	量化方面	素質方面	資料披露及透明度	集團監管
概念上的主要特點	<ul style="list-style-type: none"> • 採用總資產負債表方法評估資本充足水平。 • 訂明資本要求及最低資本要求作為償付準備金控制水平。 • 風險值作為訂明資本要求的目標準則。 • 採用標準模式釐定資本要求。 • 採用分級方法按資本資源的素質將其劃分為不同等級。 	<ul style="list-style-type: none"> • 採用企業風險管理框架以改善風險管理。 • 進行自我風險及償付能力評估以評估風險管理措施是否足夠及公司資本狀況。 • 根據保險公司業務的性質、規模及複雜程度將相稱性原則應用於第二支柱的規定。 • 監管機構在必要時向保險公司施加額外資本要求。 	<ul style="list-style-type: none"> • 保險公司向公眾披露有關其風險評估、資本資源及資本要求方面的資料。 	<ul style="list-style-type: none"> • 保險公司就其在岸及離岸的一般及長期保險業務，分別設立獨立的基金。 • 三級制的監管方式，每一級的規管要求水平各有不同，而此方面取決於保險集團的架構。
備註	<ul style="list-style-type: none"> • 據政府透露，不同方面的技術細節將在量化影響研究中進一步訂出。 	<ul style="list-style-type: none"> • 政府建議分階段實施第二支柱的規定。 • 諮詢期間部分回應者認為有需要就額外資本要求訂立清晰規則。 	<ul style="list-style-type: none"> • 業界提出成本及"資料過量"的關注。 • 額外資料應予披露的程度及該等資料應否作外部審核需加以研究。 • 政府建議以分階段方式實施第三支柱的規定。 	<ul style="list-style-type: none"> • 有意見認為就在岸及離岸業務分別設立獨立的基金會帶來行政及合規負擔。 • 部分人士關注三級制監管方式的複雜性和可行性。

資料來源：Office of the Commissioner of Insurance (2014) 及 (2015)。

參考資料

1. Actuarial Society of Hong Kong. (2014) *Re: ASHK Comments on the Consultation Paper on a Risk-based Capital Framework for the Insurance Industry of Hong Kong*. Available from: <http://www.actuaries.org.hk/upload/File/ASHK%20Comments%20on%20the%20Consultation%20Paper%20on%20a%20Risk-based%20Capital%20Framework%20for%20the%20Insurance%20Industry%20of%20Hong%20Kong.pdf> [Accessed December 2017].
2. DLA Piper. (2015) *Consultation Paper on a Risk-Based Capital Framework for the Insurance Industry in Hong Kong*. Available from: <https://www.dlapiper.com/~media/Files/Insights/Publications/2015/01/Consultation%20Paper%20on%20a%20Riskbased%20Capital%20Framework%20for%20the%20Insurance%20Industry%20in%20Hong%20Kong.PDF> [Accessed December 2017].
3. Ernst & Young. (2015) *Introduction to Solvency II SCR Standard Formula for Market Risk*. Available from: <http://www.ermsymposium.org/2015/presentations/C-14-Thoren.pdf> [Accessed December 2017].
4. Financial Services and the Treasury Bureau. (2017) Legislative Council Panel on Financial Affairs. *Risk-based Capital Regime for the Insurance Industry of Hong Kong*. LC Paper No. CB(1)402/17-18(06).
5. Hong Kong e-Legislation. (2015) *Cap. 41 Insurance Ordinance*. Available from: <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap41> [Accessed December 2017].
6. Insurance Authority. (2017a) *Insurance Regulation in Hong Kong. Presentation by CEO on 10 October 2017*. Available from: https://www.ia.org.hk/en/infocenter/files/Insurance_Summit_RBC_Regime_and_Insurtech.pdf [Accessed December 2017].
7. Insurance Authority. (2017b) *Insurance Summit 2017. Presentation by the Executive Director on 21 September 2017*. Available from: https://www.ia.org.hk/en/infocenter/files/Insurance_Summit_RBC_Regime_and_Insurtech.pdf [Accessed December 2017].

8. Insurance Authority. (2017c) *Letter to Chief Executives of authorized insurers on participation in the First Quantitative Impact Study for the Development of the Risk-based Capital Regime*. Available from: https://www.ia.org.hk/en/legislative_framework/circulars/reg_matters/files/cir_20170728_2.pdf [Accessed December 2017].
9. International Association of Insurance Supervisors. (2017) *Insurance Core Principles*. Available from: <https://www.iaisweb.org/page/supervisory-material/insurance-core-principles> [Accessed December 2017].
10. KPMG. (2017) *ASHK HK RBC Update. 11 April 2017*. Available from: http://www.actuaries.org.hk/upload/File/ET1104_210317.pdf [Accessed December 2017].
11. Office of the Commissioner of Insurance. (2014) *Consultation Paper on a Risk-Based Capital Framework for the Insurance Industry of Hong Kong*. Available from: https://www.ia.org.hk/en/infocenter/files/rbc_consultation_paper.pdf [Accessed December 2017].
12. Office of the Commissioner of Insurance. (2015) *Consultation on a Risk-Based Capital Framework for the Insurance Industry of Hong Kong – Consultation Conclusions*. Available from: https://www.ia.org.hk/en/infocenter/files/rbc_consultation_conclusions.pdf [Accessed December 2017].
13. Towers Watson. (2015) *The Risk-Based Capital Framework in Hong Kong – An essential step forward*. Available from: <https://www.towerswatson.com/en-HK/Insights/IC-Types/Ad-hoc-Point-of-View/2015/01/The-Risk-Based-Capital-Framework-in-Hong-Kong> [Accessed December 2017].

立法會秘書處
資訊服務部
資料研究組
2017年12月29日
電話：2871 2122

資料便覽為立法會議員及立法會轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料便覽作為上述意見。資料便覽的版權由立法會行政管理委員會("行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料便覽作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究組，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。本期資料便覽的文件編號為 FS02/17-18。