

二零零三年十一月六日會議

立法會財經事務委員會

檢討保險業監督的體制架構

目的

本文件的目的是，向議員簡述有關保險業監督的體制架構的檢討。

背景

2. 依據《保險公司條例》第 4 條，行政長官須委任一名公職人員為保險業監督¹。保險業監督的主要職能是規管與監管保險業，以促進保險業的整體穩定，並保障現有及潛在的保單持有人。保險業監理專員(專員)獲委任擔任這職位。在履行法定職能時，專員獲保險業監理處(保監處)職員協助。然而，有別於香港的所有其他金融服務規管機構，保險業監督雖然在法律上獨立，但仍屬政府架構的一部分，而保監處的職員均屬公務員。

3. 這項體制上的安排，與國際上規管機構應該被視為明顯獨立於政府的規管趨勢並不一致。舉例來說，英國、澳洲及新加坡的保險業規管機構均獨立於其政府。同樣地，保險業監督現時的體制架構，偏離了國際保險監督聯會的第三項核心原則²（即有關保險監督機構組織的原則）。國際貨幣基金組織在本年較早時發表有關香港的《金融體系評估計劃報告書》中指出這個不合規則的現象，認為只要保監處仍屬政府一部分，香港的保險監督職能就不能視為真正獨立。該

¹ 保險業監督所指的是一人，但實際上該詞已用作指機構。保險業監理專員是保監處(政府部門)的首長，獲行政長官委任為保險業監督。

² 國際保險監督聯會的核心原則定下規管及監管保險業的國際公認架構。第三項核心原則涵蓋以下有關監督機構的要素：機構的法律依據、獨立性及問責性、權力、財政資源、人力資源等。有關原則亦訂明機構應有足夠財政資源履行其職責，且獨立運作及具問責性。

組織亦表示，有需要更清晰地訂定保險業監督的體制和管治架構，使之更具透明度和問責性。

4. 此外，在二零零二年，政府亦鑑於當時的財經事務局的研究結果，認為較長遠而言，保險業監督應成為獨立的規管機構。近年來，保險市場有顯著增長³。雖然保險業監督現時能有效執行其規管職責，但若它能獨立，便會與我們的整體規管架構更相符，且在體制上亦會更完善。獨立的保險業監督亦將可就市場可能出現的瞬息萬變及無法預料的情況，作出更好的回應。舉例來說，獨立的規管機構由於不受一般政府資源分配及人事限制的規限，將可更靈活地迅速取得和調配足夠的人手及專業技術，以應付新的優先次序或規管方面的挑戰。

5. 基於上文第 2 至 4 段所述的考慮因素，政府現正研究將保險業監督轉為獨立規管機構的建議。有關建議已在二零零三至零四財政年度政府財政預算案中公布。與現時的體制架構(即保險業監督為政府架構一部分)相比，有關建議將使香港的保險規管架構與其他金融服務業的規管架構及國際慣例看齊。此外，正如上文第 4 段所闡釋，獨立的規管機構將有更大的靈活性(比如說在財政預算及人手調配的事宜上)。它可以探討更具成本效益的提供服務方式，以及更能對市場發展作出快速的回應。研究將保險業監督轉為獨立機構的建議，亦讓我們有機會檢討能否加強保險業監督的管治及問責。概括而言，有關建議將有助本港規管架構的現代化和有利快速增長中的保險市場的進一步發展，以及維持市場人士的信心。此外，建議亦將有助本港保持其作為地區性保險中心的地位。在這方面，區內許多其他地方亦正致力推廣其保險市場，以及改革其保險規管制度。

諮詢利益相關者

6. 上述研究的工作之一，是政府在今年五月下旬至七月底期間向利益相關者作出諮詢。曾被諮詢的包括香港保險業聯會、法定的保險業諮詢委員會的成員、保險中介人的自律

³ 近年來，香港保險市場取得雙位數字的增長。二零零二年的總保費收入急升 15%至港幣 660 億元的新記錄，相等於本地生產總值約 5%。

規管機構、其他金融服務規管機構，以及消費者委員會。此外，政府亦在二零零三年五月二十九日發出新聞稿，邀請公眾發表意見。保監處又安排會見保險公司及中介人的代表，就有關建議進行討論。政府總共舉行了五個座談會，讓市場人士加深對建議的了解，以及發表他們的意見。

7. 上述諮詢完結時，我們一共接獲 20 份意見書。有關諮詢結果撮述於下文第 8 及 9 段。

8. 市場人士對未來保險業監督的權力和管治、其經費，以及有關建議對保險業成本的影響普遍持謹慎態度。在有些情況下，雖然他們一般對建議表示支持或立場中立，但亦同時提出了許多關注事項，當中大部分屬於以下範疇：

- 保險公司和保險中介人的運作費用及牌照費可能有所增加
- 未來保險業監督的權力可能增大
- 現行的保險中介人自律規管制度可能出現改變
- 可能欠缺獨立性⁴
- 保險業監督若與其他現有金融服務規管機構合併，合併後的機構在保險業方面的專業知識水平可能有所降低
- 未來保險業監督的靈活性和效率
- 未來保險業監督的問責和管治情況

9. 至於並非市場人士的回應者，均大致支持有關建議。他們並無就建議提出明確的關注事項。

⁴ 部分回應者認為，獨立的保險業監督應讓人看到是獨立於政府及據此行使其權力。此外，獨立的保險業監督在履行其審慎監管和規管的職責時，應政治中立和不受政黨影響。因此，他們關注到保險業監督或會受到政治及政府的影響而有損其獨立性。

未來路向

10. 保險業監督轉為獨立規管機構的研究，會繼續進行。如決定落實獨立建議，我們會就保險業監督日後的管治及經費，以及人手安排，進行詳細研究。我們會先徵詢各有關方面，包括保險業和保監處員工的意見，才確實訂出未來路向。

11. 我們想指出的是，考慮獨立建議時，應研究建議本身是否有可取之處。我們無意在獨立事宜上，對保險業的規管作出任何其他架構上的改變。就保險業監督日後的權力而言，我們會確保在法律上制定足夠制衡措施。而我們的意向是，保險業監督的規管權力，不應因其成為獨立機構而有所擴大。

12. 歡迎議員對建議提出意見。

財經事務及庫務局

二零零三年十月