

二零一八年一月八日
討論文件

立法會財經事務委員會

制定香港保險業風險為本資本制度

目的

本文件載述關於制定香港保險業風險為本資本制度的最新發展。

背景

2. 香港保險業現有的資本充足制度是以規則為基礎。資本充足水平是基於保險公司的償付準備金(即保險公司資產價值相對其負債價值所超出的額量)來評估。長期業務的償付能力要求是參照保額和保單準備金的一個百分比而計算，而一般業務的償付能力要求則參照保費水平和未決申索的一個百分比而計算。個別保險公司的風險因素並不會被納入或量化在現有制度內。

3. 在國際層面，國際保險監督聯會作為保險業的全球標準制定者，於二零一一年年底就資本充足水平要求發出新的《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。所有保險監督機構包括保險業監管局(“保監局”)須盡快遵守該等新的《保險核心原則》。國際貨幣基金組織於二零一三/一四年的金融體系評估計劃中亦建議香港推行風險為本的資本制度。

擬議的風險為本資本制度框架

4. 前保險業監理處(“保監處”)在二零一二年中進行顧問研究(“第一階段顧問研究”),為草擬香港風險為本資本制度的框架提出建議。主要建議列於以下第5和第6段。

5. 擬議的風險為本資本制度由三大支柱組成,包括數量評估方面(第一支柱)、企業管治及風險管理方面(第二支柱),以及資料披露(第三支柱)一

(a) 第一支柱(數量評估方面)涉及訂立兩個償付準備金控制水平:訂明資本要求¹及最低資本要求²(統稱“資本要求”)。兩項償付準備金控制水平的釐定將涉及資產和負債的估值。資本資源將根據其質素和吸收虧損能力作分級。

(b) 第二支柱(企業管治及風險管理方面)涉及提高保險公司的企業風險管理水平³和要求保險公司進行自我風險及償付能力評估⁴。

(c) 第三支柱(資料披露)涉及定期向公眾披露資本資源和資本要求。

6. 風險為本資本制度將分四個階段推行一

¹ 當保險公司的資本資源高於訂明資本要求這個償付準備金控制水平,監督機構便不會以資本不足為理由而加以干預。

² 當保險公司的資本資源若處於或低於最低資本要求這個償付準備金控制水平,而又沒有採取適當的糾正措施,監督機構便會採取最嚴峻的行動處理。

³ 企業風險管理水平是通用術語,指以償付能力為目的的識別、評估、衡量、監察、控制和緩減風險的過程(見《保險核心原則》第16.0.2條)。

⁴ 自我風險及償付能力評估是管理委員會對於以下事宜的意見:(a)企業風險管理水平框架是否足夠;和(b)公司當前和日後的償付能力狀況是否足夠(見《保險核心原則》第16.11條)。

- (a) 第一階段(已完成)涉及制定風險為本資本制度的概念框架，包括主要風險類別(例如保險風險、市場風險及信用風險)，以及風險評估的模式(例如壓力基準或因素基準)；
- (b) 第二階段(現階段)涉及制定具體規則和進行量化影響研究，其後會有另一次諮詢；
- (c) 第三階段將涉及修改法例；以及
- (d) 第四階段將為實施階段，並設有充裕的磨合執行期，使保險公司有充足時間徹底理解有關要求，並能夠逐步符合所有要求。

7. 根據顧問的建議，前保監處於二零一四年九月至十二月就建議的風險為本資本制度框架進行了為期三個月的公眾諮詢(“第一階段諮詢”)。保險業界和其他回應者均普遍支持過渡至風險為本資本制度和有關概念框架的高層次原則。

制定具體規則

第一支柱(數量評估方面)

8. 前保監處於二零一六年九月進行了另一次顧問研究(“第二階段顧問研究”)，制定有關數量評估和企業管治及風險管理要求的詳細規則，以及為第一次量化影響研究制定技術規格和向保險公司收集數據的範本。量化影響研究旨在收集個別保險公司的詳細數據，以進行分析和調校，同時確保新的風險為本資本制度可行和務實。

9. 前保監處在第二階段顧問研究期間成立了四個業界焦點小組⁵，包括來自香港保險業聯會和香港精算學會的代表。業界焦點小組共舉行了廿三次會議討論各項技術問題，主要涉及訂定資產和負債估值的方法、各種風險類別的資本要求，以及資本資源的質素等。

量化影響研究

10. 保監局於二零一七年七月廿八日推出第一次量化影響研究，以期在二零一七年十二月前收集業界數據，並於二零一八年上半年將對所收集的業界數據進行分析。有鑒於量化影響研究的複雜程度和其它司法管轄區的經驗，保監局預計最少需要再進行兩次量化影響研究才能夠完成風險為本資本制度的詳盡規則和充分評估它們對業界的影響。保監局預計這些量化影響研究最早可於二零一九年完成。

11. 在完成量化影響研究分析後，保監局暫定於二零二零年就風險為本資本制度規則的草稿進行公眾諮詢。在制定詳細規則的過程中，保監局會繼續與保險業界、專業團體和其它持份者緊密合作。

⁵ 保監局為促進業界參與而成立了四個業界焦點小組，討論和收集各種技術方面的意見。壽險第一支柱的業界焦點小組和一般保險第一支柱的業界焦點小組，重點為長期保險業務和一般保險業務在企業個體層面上的數量評估要求（即估值和資本要求）。第二支柱的業界焦點小組重點是企業個體層面上企業管治及風險管理要求，如企業風險管理和自我風險及償付能力評估。集團的業界焦點小組側重於對保險集團及分支集團的考慮以及適用於集團層面上的企業管治及風險管理要求。

建議的實施方式

第二支柱(企業管治及風險管理方面)

12. 保監局建議發出關於企業風險管理和自我風險及償付能力評估的新指引，列出提升保險公司企業風險管理要求的原則，並要求每間活躍的保險公司一

- (a) 提升風險管理，以持續地和綜合地辨識、衡量、報告和管理風險；；以及
- (b) 建立一套自我風險及償付能力評估的程序，定期評估其風險管理是否充足，以及現在或未來可能的償付能力狀況。

13. 保監局期望於二零一八年初就新指引的草稿進行公眾諮詢，以期在二零一八年底前發出新指引。

第一支柱(數量評估方面)

14. 現時《保險業條例》(第41章) (“該條例”)下的條文授權保監局可透過訂立附屬法例的形式，以藉規則去釐定償付準備金和資產及負債額的估值。保監局亦可根據該條例對未能符合資本要求的保險公司作出干預行動。具體而言，第8條要求保險公司保持資產的價值不少於負債總額及有關數額的總和(即償付準備金)；第129(1)(a)條和第129(1)(b)條授權保監局可藉規則去釐定資產及負債額的估值，以及釐定須予或准予訂明或釐定的任何數額；第26(1)(f)條和第35AA條亦訂明保監局在保險公司未能符合償付準備金要求的情況下，可作出規管和干預行動。

15. 與現行做法類似，保監局計劃根據上述賦權條文，

透過附屬法例訂明估值和資本要求的詳細規則，以實施風險為本資本制度第一支柱的要求。屆時可能需要對主體法例作出相應修訂以刪除或修正過時條文。我們目前的目標是在上文第11段所述的公眾諮詢工作後，於二零二零至二一年度將上述立法建議提交立法會審議。有關風險為本資本制度的暫定時間表見附件。

徵詢意見

16. 請委員就實施風險為本資本制度的建議提出意見。

財經事務及庫務局
二零一七年十二月

暫定風險為本資本制度時間表

