

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(1)827/10-11號文件  
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔號：CB1/PL/FA/1

### 財經事務委員會 特別會議紀要

日期：2010年10月12日(星期二)  
時間：下午2時30分  
地點：立法會會議廳

出席委員：陳鑑林議員, SBS, JP (主席)  
湯家驊議員, SC (副主席)  
何俊仁議員  
李國寶議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP  
涂謹申議員  
黃宜弘議員, GBS  
劉慧卿議員, JP  
石禮謙議員, SBS, JP  
方剛議員, SBS, JP  
梁君彥議員, GBS, JP  
詹培忠議員  
甘乃威議員, MH  
李慧琼議員, JP  
林大輝議員, BBS, JP  
陳茂波議員, MH, JP  
陳健波議員, JP  
葉劉淑儀議員, GBS, JP

其他出席議員：李華明議員, SBS, JP  
李永達議員  
葉偉明議員, MH

缺席委員：何鍾泰議員, SBS, S.B.St.J., JP

林健鋒議員, SBS, JP  
黃定光議員, BBS, JP

**出席公職人員：** 議程項目I

署理財經事務及庫務局  
副秘書長(財經事務)2  
黃國玲女士

保險業監理專員  
蔡淑嫻女士, JP

**應邀出席者：** 議程項目I

香港保險學會

會長  
Michael HAYNES 先生

註冊理財師學會

代表  
黃鎮健先生

香港財務策劃師學會

行政總裁  
溫婉容女士

香港保險業聯會

副主席  
朱永耀先生

香港保險業總工會

會長  
梁頌恩女士

香港保險顧問聯會

副會長  
黎志誠先生

消費者委員會

總幹事  
劉燕卿女士

研究及商營手法事務部總主任  
譚秀娥女士

民主建港協進聯盟

財經事務副發言人  
季霆剛先生

香港專業保險經紀協會

公關小組委員  
麥順邦先生

個別人士

西貢區議會議員  
鍾群珍女士

香港人壽保險經理協會

第一副會長  
梁嘉寶先生

香港保險師公會

前任會長  
秦鈺池先生

香港保險中介人商會

會長  
何柏源先生

香港一般保險代理協會

主席  
林裕添先生

香港人壽保險從業員協會

行政總幹事  
莫月瑩女士

獨立理財顧問協會有限公司

主席  
Glenn TURNER 先生

**列席秘書** : 總議會秘書(1)5  
薛鳳鳴女士

**列席職員** : 助理法律顧問6  
顧建華先生

高級議會秘書(1)4  
宋沛賢先生

議會事務助理(1)8  
張婉霞女士

---

經辦人／部門

**I 設立獨立保險業監督的建議**

*出席會議的代表團體提交的意見書*

(立法會 CB(1)3015/09-10(01)—— 註冊理財師學  
號文件 會提交的意見  
書

立法會 CB(1)3008/09-10(01)—— 香港財務策劃  
號文件 師學會提交的  
意見書

立法會 CB(1)3008/09-10(02) —— 香港保險業聯  
號文件 會提交的意見書

立法會 CB(1)2969/09-10(01) —— 香港保險顧問  
及 CB(1)3008/09-10(03) 號文 聯會提交的意  
件 見書

立法會 CB(1)2969/09-10(02) —— 消費者委員會  
號文件 提交的意見書

立法會 CB(1)2969/09-10(03) —— 香港保險師公  
號文件 會提交的意見書

立法會 CB(1)2969/09-10(04) —— 香港保險中介  
號文件 人商會提交的  
意見書

立法會 CB(1)2969/09-10(05) —— 香港人壽保險  
號文件 從業員協會提  
交的意見書

立法會 CB(1)3008/09-10(04) —— 獨立理財顧問  
號文件 協會有限公司  
提交的意見書)

*不出席會議的團體提交的意見書*

(立法會CB(1)2969/09-10(06) —— 北區區議會  
號文件 議員藍偉良  
先生提交的  
意見書

立法會 CB(1)2969/09-10(07) —— 沙田區議會議  
號文件 員黃戊娣  
女士， BBS,  
MH, JP提交的  
意見書

立法會 CB(1)3008/09-10(05)—— 保險代理登記  
號文件 委員會提交的  
意見書

立法會 CB(1)3015/09-10(02)—— 東區區議會議  
號文件 員楊位醒先  
生, MH提交的  
意見書

立法會 CB(1)3015/09-10(03)—— 香港銀行公會  
號文件 提交的意見  
書)

*其他有關文件*

(立法會 CB(1)2525/09-10(01)—— 政府當局有  
號文件 關"建議成立  
獨立保險業  
監管局"的文  
件

立法會 CB(1)2525/09-10(02)—— 政府當局有  
號文件 關"建議成立  
獨立保險業  
監管局"的諮  
詢文件

立法會 CB(1)2522/09-10—— 立法會秘書  
號文件 處擬備有關  
"設立獨立保  
險業監督的  
建議"的背景  
資料簡介

立法會 CB(1)2604/09-10(01)—— 政府當局有  
號文件 關"建議成立  
獨立保險業  
監管局"的文  
件(電腦投影  
片資料)

立法會 CB(1)2933/09-10—— 2010年7月  
號文件 19日特別  
會議的紀要  
(第1至34段與  
此議題相關))

主席歡迎政府當局及代表團體出席會議。他提醒代表團體，他們在會議上發表意見時，不會享有《立法會(權力及特權)條例》(第382章)所提供的保障及豁免。他邀請代表團體就政府當局成立獨立保險業監管局(下稱"保監局")的建議發表意見。

### 代表團體申述意見

#### 香港保險學會

2. 香港保險學會會長 Michael HAYNES先生表示，香港保險學會考慮到成立保監局對保險從業員及消費者將會帶來的好處，包括為整個保險業提供培訓及教育服務，因而支持成立保監局。新加坡及馬來西亞等其他亞洲國家的獨立保險業監管局得到保險業界的鼎力支持，尤其是進行有助行業發展的專業培訓及考試方面。雖然香港保險學會相信保監局在香港將會運作良好，但鑒於行業的培訓需要，香港保險學會關注到諮詢文件完全沒有提及培訓、教育和考試等課題，而且同時賦權保監局及香港金融管理局(下稱"金管局")規管銀行銷售保險產品的建議，會令消費者混淆及造成執法標準不一致。規管制度摒除了自律規管機構，教育和培訓方面便會出現真空，而保監局應與既有的單位(例如香港保險學會)緊密合作，確保為保險業提供的培訓及教育服務不會終止。

#### 註冊理財師學會

3. 註冊理財師學會代表黃鎮健先生表示，諮詢文件欠缺擬議規管安排的詳情。自律規管制度多年來在保險業的規管及發展方面收到成效，而很多跨國保險公司均在香港開設業務。雷曼兄弟迷你債券事件已證明由兩個監管機構規管一個金融行業的擬議安排並不理想。保監局應是規管保險業(包括

銀行及其從事保險業務的僱員)的唯一機構。根據建議，該監管機構的人手將由123人增至237人。政府須在保監局成立時為該局提供5億元的一筆過撥款。對於是否值得為此目的花費這個數目的公帑，令人感到質疑。此外，擬議徵費會導致保單持有人支付更高保費。

#### 香港財務策劃師學會

4. 香港財務策劃師學會行政總裁温婉容女士表示，香港財務策劃師學會會員認為，香港作為國際金融中心，其金融規管架構須與國際做法看齊。因此，香港財務策劃師學會支持成立財政和運作皆獨立於政府的保監局。保監局須具有監管權力、合適的架構、清晰界定的目標及足夠資源，以履行其職能。當局應作出適當的制衡以規管保監局的運作，而該局除了規管職能外，亦須負責促進和倡導一個健康及可持續的保險市場。由保監局規管保險中介人，保單持有人獲提供服務的水平及成本效益便獲得保證。保監局的運作應高度透明，而保險業界亦應高度參與。就此，政府應提供詳情，說明保監局的架構、財務和問責安排，以及現行各監管機構和標準將如何整合。保險業的競爭力不應因成立保監局所引致的過度規管而受到負面影響。規管銀行銷售保險產品應納入保監局的職權範圍，而非金管局，以確保詮釋規例的一致性。香港財務策劃師學會亦對從保單收取徵費有保留，因為徵費等同額外稅項，而鑒於其他投資工具並無類似的徵費，有關徵費對消費者不公平。擬議徵費與香港其他監管機構的撥款安排不一致，並會削弱香港保險產品在國際市場的競爭力。當局應進行第二輪諮詢，以蒐集保險業界對保監局運作的意見。第二輪諮詢應就諮詢文件的各項建議及過渡安排提供更多詳情。

#### 香港保險業聯會

5. 香港保險業聯會副主席朱永耀先生表示，香港保險業聯會原則上支持成立保監局。當局應就諮詢文件的各項建議提供更多資料。現行自律規管制度的優點應予保留，並納入保監局的運作安排。香港保險業聯會建議把現行3個自律規管機構合併



為一個機構，並由保險業監理處(下稱"保監處")或擬議的保監局規管。保監處應設立由多個保險業公會代表組成的工作小組，以制訂保監局的詳細安排。當局應成立包括香港保險業聯會和各個保險業公會代表的臨時保監局，以確保自律規管制度能順利過渡至保監局。保監局的撥款安排須透明公正，不應損害香港保險業的競爭力。保監局應接受政府資助，而不應單靠保險業和保單持有人的財政資助。銀行的所有保險業務均須接受擬議保監局的規管；由金管局規管銀行保險業務的擬議安排只會導致監管標準不一致、工作重疊、令消費者混淆及過度規管。當局應就擬議規管制度的詳細安排進行第二輪諮詢。

### 香港保險業總工會

6. 香港保險業總工會會長梁頌恩女士表示，諮詢文件應清楚列明擬議保監局的規管標準及將會採取的處分，因為諮詢文件指出，現行自律規管制度會造成不一致的保險業規管標準。如有需要，保監處應要求自律規管機構提供及公開這些機構採取的相關執法行動／處分。擬議保監局每年開支估計約為2億4,000萬元，相比之下，現行自律規管制度的相關開支為1億3,000萬元。消費者應知悉他們須就保單支付徵費，以應付保監局的開支。由兩個監管機構(即保監局及金管局)規管銀行保險從業員的擬議安排不應予以推行。被保監局撤回牌照的銀行職員或可繼續在銀行擔任其他職務，但面對同樣處分的保險從業員卻可能會失去生計。在擬議保監局之下，保險從業員的利益應有足夠的保障，使保險業得以持續發展。至於本地規管制度是否需要與國際做法看齊，則令人質疑。根據諮詢文件的建議，保險業只可向保監局轄下一個沒有實權的諮詢委員會反映業界和市場的意見。業界關注到保監局內有哪些渠道可讓保險從業員表達意見。第二輪諮詢應處理保險業的關注。

### 香港保險顧問聯會

7. 香港保險顧問聯會副會長黎志誠先生表示，香港保險顧問聯會認為現行的自律規管制度行

之有效，應繼續以此作為香港保險業的規管架構。然而，為符合國際貨幣基金組織的要求及與國際做法看齊，香港保險顧問聯會支持政府成立保監局的建議，由該局直接監管保險中介人。香港保險顧問聯會樂意協助政府訂定保監局的具體方向，使該局能有效運作及保持香港作為亞洲主要保險中心的競爭力。香港保險顧問聯會亦支持由保監局直接向保險中介人發牌及進行監管的建議。然而，香港保險顧問聯會認為保監局不應過度規管保險業，超越環球監管標準。否則，國際保險公司將撤離香港，打擊香港經濟。由於諮詢文件只概括地載述政府的意向，而沒有提供詳情說明如何落實有關建議，香港保險顧問聯會打算參與有關建議的第二輪正式諮詢。香港保險顧問聯會對擬議費用和徵費及成立保監局而增加的開支，深表關注。香港保險顧問聯會亦關注到保監局預計開支的準確性。當局須立法確保保險業界在保監局運作上的代表聲音及意見。香港保險顧問聯會強烈反對由金管局規管銀行銷售保險產品的建議，因為這個安排會重蹈委任兩個自律規管機構規管保險中介人的覆轍。香港保險顧問聯會建議，當局應在保監局正式接手監管角色前至少一年成立臨時保監局。在過渡期間，保監處及保險業界的代表應擬訂保監局的架構和指引。香港保險顧問聯會認為從保單徵費並不可取，因為有關的徵費會驅使部分保單持有人到海外購買保險，損害香港的保險市場及經濟。就徵費設定上限會對大型保險公司有利，中小型保險公司則會處於不利位置。香港保險顧問聯會建議向保險公司徵收直接費用，以應付保監局的所有開支，並由保險公司考慮自行承擔費用或向客戶收回成本。

### 消費者委員會

8. 消費者委員會(下稱"消委會")總幹事劉燕卿女士表示，消委會認為成立保監局的建議將能加強規管保險業及保障保單持有人的權益。隨着保險需求增加，加上保險產品五花八門，故有需要加強保險業的規管制度。消委會收到有關保險業的投訴宗數由2000年的246宗增至2009年的447宗。多年來的投訴性質類似，包括拒絕承保、保費增幅過高，

拖延或未能支付賠償及保險中介人提供誤導及／或失實資料。最近亦有關於投資相連保險產品的投訴，而投訴的性質變得更複雜。若消費者的權益在現行規管制度下未能得到充分保障，當局應考慮採用新的規管架構，例如成立獨立的監管機構。消委會認為獨立的監管機構在處理個別行業的問題／投訴時將更為客觀及公正，而獨立機構對消費者／保單持有人會有更高的公信力和認受性。因此，消委會大力支持成立保監局，以滿足公眾對成立獨立機構規管保險業的訴求。至於賦權金管局規管銀行進行保險業務的建議，消委會認為當局應審慎制訂詳細安排，以防出現監管標準不一致的情況。關於0.1%的擬議徵費，諮詢文件並無說明會由哪方負責支付徵費。根據本地和海外的做法，金融服務業監管機構的經費一般來自相關行業，消委會不支持當局的建議，即由保單持有人承擔該項徵費，或把相關的成本直接轉嫁消費者。當局應採取措施確保徵費不會導致保費增加。為應付保監局的開支，當局應向相關各方收取服務費，例如可就調查個案的開支向牽涉投訴的保險公司收費。消委會認為，由於香港是國際金融中心，因此加強規管保險業屬刻不容緩。

### *民主建港協進聯盟*

9. 民主建港協進聯盟(下稱"民建聯")財經事務副發言人季霆剛先生表示，從加強規管金融市場和相關行業，以及透過政府與相關行業合作提升保險業服務水平的角度來說，民建聯支持成立保監局。在加強監控及與規管保險業的國際做法看齊的過程中，政府應適當考慮所有相關各方的利益，並應避免過度規管而影響行業的健康發展。為成立保監局而提出的擬議徵費，連同為成立保單持有人保障基金提出的擬議徵費，將會加重保單持有人的負擔，並削弱保險業的競爭力，導致大量客戶轉而向海外國家的公司投保。政府應就其他司法管轄區的撥款安排提供資料，並就徵費額設定上限。待保監局的營運資金達到一定水平，政府便應暫停收取徵費。鑒於投資相連保險產品及相關的投訴增加，政府應加強規管結構性投資相連保險產品的銷售，並

就保單／保險產品條款及條件、中介人收取的佣金及保費的計算加強披露規定，以提高對消費者的保障。政府亦應考慮把保險索償投訴局納入保監局之下，並賦權保監局處理與擬議的自願參與醫療保障計劃有關的投訴。政府應審慎考慮賦權金管局規管銀行銷售保險產品的建議，因為此舉或會引致執法行動不一致，以及規管架構出現不一的情況。

### 香港專業保險經紀協會

10. 香港專業保險經紀協會公關小組委員麥順邦先生表示，雖然香港專業保險經紀協會支持加強規管保險業和保障消費者權益，但該會對成立保監局的建議很有保留。這項建議將嚴重影響中小型保險公司的發展及本地保險業的競爭力，因為有關建議會令遵從規定的成本增加，並減少可供選擇的保險產品數目。香港專業保險經紀協會對於在保費加入0.1%徵費的建議感到憂慮，因為這或會對高價值的保單產生重大影響，導致客戶設法向澳門或新加坡等地的公司投保。香港保險業的競爭力或會受損。如徵費不設上限，徵費水平可能會繼續上升。由於擬議保監局的人員編制將有237名人員，而且可能會不斷擴充，情況如強制性公積金計劃管理局般，後者的編制多年來已由287人增至672人。保險業界及保單持有人將要無限制地承擔保監局的開支。香港專業保險經紀協會關注到諮詢文件並無就擬議保監局的權力提供詳情。香港專業保險經紀協會對政府剔除加強現有自律規管制度的方案感到遺憾。香港專業保險經紀協會反對透過兩個監管機構(即保監局及金管局)規管保險業的建議，此舉會令工作重疊及製造雙重監管標準。對於保監局董事會將不會包括來自保險業的任何代表，香港專業保險經紀協會感到遺憾。麥順邦先生重申，香港專業保險經紀協會支持加強規管保險業及為業界建立合適的規管架構。香港專業保險經紀協會建議成立由政府、保險公司及保險中介人、會計師事務所、證券公司及銀行代表組成的諮詢委員會，檢討保險業的規管架構及可合併為單一機構的各個自律規管機構的角色。考慮到各界對於成立保監局的建議

意見不一，香港專業保險經紀協會建議當局進行第二輪諮詢，以便進一步蒐集有關各方的意見。

#### *西貢區議會議員鍾群珍女士*

11. 西貢區議會議員鍾群珍女士表示，她個人支持成立保監局，以擔當更直接及因而更有效的角色，監察保險中介人的操守，包括發牌予保險中介人。她亦支持賦權保監局調查保險從業員不當行為及施加紀律處分。3個自律規管機構可繼續擔當其作為行業團體的角色，促進保險業的發展。她認為徵費率應設定於0.1%以下水平，以減輕保單持有人的負擔。鑒於近30%的保險業務是由銀行經營，保監局應直接規管銀行銷售保險產品，並加強銀行的售後服務。

#### *香港人壽保險經理協會*

12. 香港人壽保險經理協會第一副會長梁嘉寶先生表示，該協會大多數會員反對成立保監局，因為現有的規管制度多年來運作良好，即使1998年亞洲金融風暴和2008年環球金融危機期間亦然。保險業有約68 000名保險中介人，佔香港本地生產總值11%，並獲國際信貸評級機構給予高評級。自1993年引入的自律規管制度甚具成本效益，且具透明度。相對於數目眾多的保險中介人及龐大的營業額，接獲的投訴畢竟屬少數。自律規管的模式亦適用於其他專業界別，例如醫生、律師及會計師，而這個規管制度已證實對規管保險業來說是適合的。獨立的監管機構或許難以駕馭，未必能有效地應對危機，亦會加重消費者的財政負擔。香港保險業信譽卓著，任何令本地規管制度與其他司法管轄區做法看齊的舉措，不一定符合業界的最佳利益。

#### *香港保險師公會*

13. 香港保險師公會前任會長秦鈺池先生表示，現有的自律規管制度多年來已證行之有效，令保險業得以成功抵禦過去的金融危機。保險中介人的自律規管制度亦運作良好。當局可考慮把兩個保險中介人自律規管機構合而為一，以確保監管標

準一致。雖然當局可考慮加強現有的規管制度，但既然現行規管制度並無發現有重大不足之處，便無需成立獨立監管機構規管保險業。國際做法是成立統一的監管機構規管不同的金融服務業。雷曼兄弟迷你債券事件已凸顯賦權多個監管機構規管金融服務業的相關問題。由自律規管機構來提升保險業的競爭力最為理想。香港保險師公會反對賦權金管局規管銀行銷售保險產品，因為這會造成不一致的監管標準及執法措施、工作重疊及浪費資源。如成立保監局，保險業在局內應有足夠數目的代表。擬議費用及徵費制度會增加保險公司的財政負擔。預付保單的客戶或會轉而向其他司法管轄區的保險公司投保。0.1%的徵費將大幅增加小型保單的行政費用。當局應提供更多詳情，列出理由支持保監局聘用數目龐大的員工，而支付花紅的安排對一個公共監管機構來說並不適當。為確保保監局的問責性，該局應接受審計署審計。

#### 香港保險中介人商會

14. 香港保險中介人商會會長何柏源先生表示，雖然香港保險中介人商會支持加強規管保險業，但反對只為了與國際做法看齊而成立保監局的建議。這項建議沒有包括為金融服務業的可持續發展設立整體規管架構，亦不包括保監局的詳細安排。保監處可能有須予改善的地方，但現有規管制度無須作重大的改動。顧問的建議欠缺客觀和透明度，並載有若干誤導訊息。雖然諮詢文件參考了新加坡、英國及澳洲的規管制度，但國際貨幣基金組織曾批評新加坡及英國當局沒有提供足夠資料，以致該組織未能評估它們是否符合規管保險業的核心原則。何先生指出，新加坡的保險市場有別於香港，因為在新加坡158間保險公司中，只有62間是獨立公司。環球金融危機過後，英國金融服務管理局亦已把其規管金融服務業的責任轉移給英倫銀行。金管局總裁曾表示，對金融服務業規管架構的任何改革，均要審慎進行。在美國，保險業監管機構大多隸屬州政府。政府應提供資料，說明其他司法管轄區為了令保險業的規管制度與國際做法看齊所作的安排。當局應就規管安排的擬議變動諮詢

保險中介人，以保障其權益。銀行內應關設獨立銷售點供銷售投資相連保險產品及其他保險服務。鑒於自律規管制度過往運作得非常好，而相同安排已應用於規管醫生、律師和會計師的操守上，現有的自律規管制度應予維持，否則保險業將失去自律規管的精神、經驗和知識。若投訴宗數增加是成立保監局的理由，在雷曼兄弟迷你債券買家提出大量投訴及抗議下，金管局及香港銀行公會也不應繼續存在。

#### 香港一般保險代理協會

15. 香港一般保險代理協會主席林裕添先生表示，保險業的自律規管制度在過去多年已證實有效，而自律規管機構及保監處在規管業界方面的表現非常好。即使成立擬議保監局，該3個自律規管機構也不應廢除。反之，當局應建立統一的發牌制度，讓3個自律規管機構可在保監處／保監局的監察下繼續規管保險業。如果從保單收取0.1%的徵費，香港保險業的競爭力或會被削弱。在擬議0.1%的徵費以外，不同類型的保單亦須支付其他徵費，這將加重保單持有人的負擔。如從低現金價值的保單(例如旅遊保險)收取徵費，則行政費用相對會較高。對於金錢價值不同的保單，應釐定所收取的徵費水平範圍。從醫療保險等若干類型的保單收取徵費，對保單持有人並不公平，因為其保障有助減低政府的公共服務開支。保險、證券及銀行業應接受不同監管機構的規管。由擬議保監局及金管局同時規管銀行銷售保險產品，只會造成不一致的監管標準及行動。當局須進行第二輪諮詢，讓相關各方能進一步討論有關建議。

#### 香港人壽保險從業員協會

16. 香港人壽保險從業員協會行政總幹事莫月瑩女士表示，保險業造福社會，為社會提供保障及照顧數以萬計保險業員工的生計。保險業規管架構的任何變動，均會影響整個社會。雖然保險業不反對任何加強規管業界的措施，但擬議規管架構或會扼殺保險中介人的生存空間及加重保單持有人的負擔。香港人壽保險從業員協會關注到保險公司、

保險中介人及保單持有人須承擔擬議保監局的開支，而諮詢文件在擬議保監局擴大後的角色與權力，以及員工數目大增方面並沒有提供詳情。香港人壽保險從業員協會亦關注到擬議保監局缺乏制衡。對銀行銷售保險產品進行雙重規管將引致混淆、工作重疊、不公平及爭議。由於自律規管制度多年來運作良好，而當局未有就規管制度的擬議改動提供詳情及充分理由，香港人壽保險從業員協會反對有關保監局的建議。

#### 獨立理財顧問協會有限公司

17. 獨立理財顧問協會有限公司主席 Glenn TURNER先生表示，由於諮詢文件的建議能帶領保險業進入卓越的領域，獨立理財顧問協會有限公司支持這些建議。獨立理財顧問協會有限公司認為新設的保監局應有很大程度的業界參與。金管局不應涉及規管銀行員工銷售保險產品。當局應以符合常理的方式釐定費用和徵費。擬議撥款機制的收入模式並不可靠，並可能促使大型及著名的保險企業遷往離岸地區，部分會遷往新加坡等競爭對手的陣地。保監局、金管局、強制性公積金計劃管理局和證券及期貨事務監察委員會應連成一線，集合規管。當局應為保監局設定未來數年的基準及表現目標，而相關法例應包括日後定期檢討保監局相關安排的機制。

#### 政府當局的回應

18. 保險業監理專員應主席邀請，就代表團體陳述的部分意見作出初步回應如下：

- (a) 當局就成立保監局的建議而進行的3個月公眾諮詢於2010年10月11日結束，根據所收到的回應，大多數回應者支持這項建議，包括賦權保監局直接發牌予保險中介人的安排。政府在諮詢的總結報告中就成立保監局擬備詳細建議時，將考慮持份者及公眾提出的意見、關注及反建議。政府將



進一步與保險業界討論保監局的詳細安排；

- (b) 保險業的自律規管制度由政府於1990年代諮詢保險業界後設立。鑒於保險市場及保險產品的發展、保險中介人的人數及保費大幅增加，以及公眾關注到可能出現利益衝突，儘管3個自律規管機構過去多年為業界作出貢獻，但自律規管的模式對業界的未來發展或許不再適合。在多個海外司法管轄區，例如美國、英國、加拿大、澳洲，內地及台灣，保險監管機構均會直接規管保險中介人；
- (c) 擬議保監局是要與國際貨幣基金組織及國際保險監督聯會等機構訂下的國際保險監督原則看齊，有關原則規定須給予監管機構財政和運作獨立的地位。大部分海外司法管轄區的保險監管機構在財政和運作上獨立於政府。成立保監局的建議是要令保險業符合國際監管標準的基本規定；
- (d) 不同的司法管轄區採用不同的規管制度規管保險、銀行及證券業界，例如透過統一的監管機構、雙峰制和以業界為本的監管機構進行規管。當局是基於香港現時由不同監管機構規管保險、銀行及證券業的安排，提出保監局的建議；
- (e) 至於對擬議保監局可能權力過大的關注，保監局將會由董事會管治，並須分別向財政司司長和立法會提交周年預算及報告，以及接受審計署和申訴專員公署的審計／覆檢。當局將會成立法定上訴審裁處，處理就保監局所作決定提出的上訴，並成立獨立的程序覆檢委員會，以覆檢保監局的內部

運作程序。法例中會訂明相關的徵費及費用；

- (f) 至於對銀行及其僱員銷售保險產品的規管，現行建議是以保監局為主要監管機構，負責訂明立法規定、操守及處分準則，而考慮到銀行的客羣及銷售環境後，金管局將會作為前線監管機構，並獲賦權在保監局所訂的規定以外，向銀行施加特定的規管規定。鑒於部分代表團體意見紛紜，政府當局將進一步研究規管銀行銷售保險產品的安排；
- (g) 現時，保監處的經費主要來自公帑，並從保險公司支付的牌照費收回約37%的營運開支。擬議保監局將透過向保險公司／中介人及使用者收取費用，以及從保費收取徵費，逐步從保險業界及市場收回全部開支。政府當局會進一步研究徵費安排；
- (h) 現行自律規管制度在表面上和實際上的利益衝突備受關注。例如，即使某宗投訴被自律規管機構裁定為並非屬實，投訴人仍會對自律規管機構是否公正無私感到質疑。賦權保監局進行規管、調查投訴及對保險公司和保險中介人施加處分，將能釋除這項疑慮；及
- (i) 至於中小型保險公司及企業中介人，現行入職要求或操守準則不會因成立保監局而改變。事實上，當局會因應市場需要、新產品的開發及公眾的預期不斷檢討這些規定。

## 討論

### "一業兩管"

政府當局

19. 葉劉淑儀議員指出，議員及多個代表團體均認為同時賦權保監局及金管局規管保險業務的擬議安排，是金管局"建立王國"的一種手法。雷曼兄弟迷你債券事件已證明這項安排並不理想。在多個其他司法管轄區，銀行參與保險及證券業務時須接受保險及證券業各自的監管機構所規管。葉劉淑儀議員認為政府當局應恪守透過不同監管機構規管不同行業的政策，不應傾向賦權金管局規管銀行的保險業務。石禮謙議員及葉偉明議員贊同葉劉淑儀議員的看法。石議員表示，政府當局應從雷曼兄弟迷你債券事件中汲取教訓，避免指派兩個監管機構規管某一個行業。劉慧卿議員亦有同樣的關注，並表示政府當局應仔細考慮議員及代表團體對保險業"一業兩管"的關注。葉偉明議員要求政府當局就其他司法管轄區規管保險業的做法提供資料，尤其是銀行銷售保險產品方面。

20. 陳健波議員表示，由一個監管機構規管保險業(包括銀行銷售保險產品)的優點，是監管標準及執法常規的一致性，從而在銷售保險產品方面為保險公司及銀行提供一個公平的競爭環境。陳議員認為保監局應負責規管銀行的保險業務，並且只應在有需要時尋求金管局協助。

21. 主席表示，鑒於銀行獲准同時經營銀行、證券及保險業務，而其他公司(例如旅行社)亦可參與銷售保險產品，政府當局應諮詢有關各方，並審慎地為這類公司制訂監管安排。

22. 保險業監理專員回應時表示，多個司法管轄區已成立獨立的機構規管保險業。然而，不同司法管轄區在規管銀行銷售保險產品方面採取的安排各有不同。保險業監理專員強調，根據現時的建議，保監局會作為主要監管機構，例如只有通過由保監局主辦的資格考試的人士才可登記為保險中介人及獲發牌照，當中包括銷售保險產品的銀行僱員。保監局會制訂操守準則，並會在適當時就投訴

展開調查及作出處分。由於《銀行業條例》(第155章)訂明金管局的職責是規管銀行，加上銀行的特定客羣及銷售環境，金管局可能需要就銀行銷售保險產品訂明額外規定。考慮到議員及業界團體的意見，政府當局會進一步研究銀行銷售保險產品的規管安排。

#### *其他司法管轄區的做法*

政府當局

23. 劉慧卿議員要求政府當局提供資料，說明其他司法管轄區在規管保險業方面的現行做法，即採用自律規管制度或獨立的保險機關規管保險業的司法管轄區的詳情。她表示欠缺這些資料，議員難以評估政府當局現時的建議能否配合國際間的發展步伐。

24. 香港專業保險經紀協會麥順邦先生表示，香港自1995年起推行自律規管制度。香港專業保險經紀協會是負責保險經紀發牌、評核會員是否符合保監處訂明的規定及調查投訴的其中一個機構。投訴經由兩層的制度處理；監察小組會評定投訴是否成立，而由會員及獨立人士組成的紀律委員會則會考慮採取的行動。香港專業保險經紀協會亦已向保監處申請批准獨立個別人士出任紀律委員會主席，但主席是以義務形式為委員會提供服務，並且可能要承擔個人法律責任。麥先生表示，香港專業保險經紀協會支持規管保險業的措施，如有需要，香港專業保險經紀協會可與香港保險顧問聯會合併以規管保險中介人，或甚至把兩個機構與香港保險業聯會整合為單一監管機構來規管保險公司及保險中介人。

25. 香港保險顧問聯會黎志誠先生表示，香港保險顧問聯會對於把3個自律規管機構(即香港保險業聯會、香港專業保險經紀協會及香港保險顧問聯會)合併為單一監管機構有所保留，因為根據現行法例，香港專業保險經紀協會及香港保險顧問聯會是代表受保人的利益，而香港保險業聯會則代表保險公司的利益。由於各機構代表不同的利益，尤其是在處理紀律個案時，把3個機構合併會製造混淆。

26. 香港保險業聯會朱永耀先生表示，香港保險業聯會轄下保險代理登記委員會負責登記由保險公司任命的保險經紀。任何有關違反《保險代理管理守則》的投訴，均會交由一個由8名成員(包括5名非保險業界的代表)組成的委員會進行聆訊。委員會由一名前立法會議員擔任主席，成員包括律師、會計師及消費者委員會代表。委員會將會不偏不倚地處理每宗個案，而制裁類別由譴責至永久吊銷牌照不等。至於投訴個案數目由2000年約200宗上升至2009年約400宗，朱先生指出同期的保單數目增加了2至3倍。朱先生表示，3個自律規管機構每年的開支約為2,000萬元，相比之下，擬議保監局每年的預計開支約為2億元。

27. 葉偉明議員表示，即使過去數年保單數目增加，但針對保險經紀及保險中介人的投訴升幅顯著。鑒於監察小組會先評定投訴是否成立，然後紀律委員會才會考慮採取紀律行動，公眾可能會認為相關機構在處理投訴時設下關卡。

28. 保險業監理專員表示，保監處在2009年收到約1 600宗針對保險公司／中介人的投訴，當中約1 100宗個案轉介自律規管機構調查。保險業監理專員指出，雖然在2007至2009年期間投資相連保險業務下跌，但同期的投訴數目卻由約150宗增至約500宗。因此，保單數目與投訴數目兩者未必有直接關連。

### *過度規管*

29. 劉慧卿議員指出，多個代表團體對擬議保監局會否對保險業過度規管表示關注，而鑒於有大量針對保險中介人的投訴，保障消費者權益的需要亦是議員及公眾的主要關注所在。

30. 香港財務策劃師學會溫婉容女士表示，保險業和銀行業關注到擬議保監局的運作詳情。

31. 陳健波議員察悉保監局員工會獲發花紅，他表示保險業關注到，保監局員工其中一項表現評核準則可能是針對保險公司／經紀／代理採取的

執法行動數目，此舉或會導致過度規管保險業。陳議員關注到，如果遵從保監局規定的成本過高，很多中小型保險公司可能會被迫結業，由於少了選擇，消費者的權益反過來會受到不良影響。

32. 香港保險學會 Michael HAYNES 先生表示，英國設立金融服務管理局後，導致很多小型保險公司結業。香港應避免重蹈覆轍，並須在規管與業界的發展之間取得平衡。

#### 撥款安排

33. 陳健波議員察悉，保監局將會僱用的員工數目較現時保監處編制多出一倍，而保險公司須繳付非定額牌照費，金額按個別公司的負債額計算。他指出，保險業關注到保險公司及消費者將會承擔增加的成本。陳議員表示，政府進一步諮詢保險業時，應提供詳細資料以釋除業界的疑慮。

34. 保險業監理專員回應時表示，政府當局在訂出擬議保監局的詳細安排前，會顧及委員和代表團體提出的意見及關注，並會進一步諮詢業界。保險業監理專員解釋，擬議保監局的編制較保監處龐大，主要是因為保監局會承擔發牌予保險中介人這項額外職責。現有的自律規管機構須依賴業界及非業界會員的義務服務。在部分投訴個案中，自律規管機構可能基於資源所限，需要多年時間才可完成調查工作。

35. 鑒於多間中小型保險公司關注到從保費中收取0.1%的徵費可能會削弱他們的競爭力，李慧琼議員要求政府當局提供保監局的擬議撥款安排與其他司法管轄區相關安排的比較資料，尤其是從保費中收取的徵費水平。

政府當局

36. 保險業監理專員回應時表示，不同司法管轄區就成本收回機制採用的做法各有不同。保監局的擬議撥款安排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者服務費支付。0.1%徵費對保費的影響應屬輕微。政府會進

一步研究有何措施回應業界對於從現金價值高及現金價值低的保單收取徵費的關注。

### 一般意見

37. 陳健波議員表示，雖然對於設立保監局方面意見紛紜，但代表團體普遍有同樣的關注，就是諮詢文件沒有清楚說明擬議規管制度的詳細安排。政府當局進行第二輪諮詢時，應提供更多詳情，以回應業界及公眾的關注。陳議員認為，即使在設立保監局後，自律規管制度的優點亦應該保留。舉例而言，保監局的監察及紀律委員會應維持足夠數目的保險業代表。

38. 李慧琼議員表示，鑒於保單數目預期會上升(部分原因是推行擬議的自願參與醫療保障計劃)，保障消費者權益的需要將會是公眾主要關注的事項。李議員詢問3個自律規管機構對於設立保監局的建議是否有統一的意見，例如保監局在運作上應有足夠數目的保險業代表。

39. 香港財務策劃師學會温婉容女士表示，由於保險產品不斷發展及性質越趨複雜，加上有需要保障消費者權益，政府當局除了規管保險產品的發售外，長遠應檢討銷售保險產品的監管安排，以保障投資者／消費者。

40. 香港保險顧問聯會黎志誠先生表示，香港保險顧問聯會及香港保險業聯會原則上支持設立保監局，從自律規管機構手中接過監管職責，而兩個聯會主要是從保障消費者的角度出發，並考慮到公眾對自律規管機構可能出現利益衝突感到關注。

41. 香港專業保險經紀協會麥順邦先生表示，香港保險業聯會負責保險代理的登記事宜，而所有保險中介人均須成為香港保險顧問聯會或香港專業保險經紀協會的會員。在劃一的規則下把3個自律規管機構合併是可行的。雖然諮詢文件沒有建議這項安排，但在遵從市場規定及保障保單持有人方面，改善現有的自律規管制度是一個可行的方案。

42. 香港保險業聯會朱永耀先生表示，香港保險業聯會原則上支持設立保監局，以及把3個自律規管機構合併為一個機構。不過，現行的自律規管制度的優點應在擬議規管制度中予以保留，而保險業有必要在規管制度中提供專業意見及積極參與。朱先生指出，在保險代理登記委員會接獲的投訴中，有73%被裁斷屬實。

43. 香港保險業總工會梁頌恩女士表示，為保障消費者權益，設立保單持有人保障基金很重要。梁女士認為自律規管機構應負責保險從業員的培訓及發展工作。

#### 立法時間表

44. 劉慧卿議員問及設立擬議保監局的立法時間表，保險業監理專員回應時表示，當局將於2011年上半年向相關的立法會事務委員會提供諮詢總結報告，以及政府對收到的意見及關注事項的回應，供事務委員會考慮，而相關的條例草案則會於2011年下半年提交立法會，以便相關法例可在本屆立法會任期結束前制定。

## **II 其他事項**

45. 議事完畢，會議於下午4時40分結束。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2010年12月20日