

消費者委員會
就「建議成立獨立保險業監管局」諮詢文件
呈交立法會財經事務委員會的意見
(2010年10月12日)

引言

1. 消費者委員會（消委會）樂於向財經事務委員會提出對成立獨立保險業監管局（保監局）的意見。

2. 一直以來，當討論專業界別的規管問題時，社會人士傾向從專業運作角度出發，以致關注點往往落在「外行人管內行人」及其恰切性等問題，而甚少從消費者角度探討行業自我規管能否有效保障消費者權益。

消費者投訴數目上升

3. 消委會收到有關保險業的投訴，由2000年1月起計平均每年接近400宗，2010年1月至8月則收到230宗，十年來消費者的保險投訴數目有上升趨勢（見附表）。

4. 有關的投訴性質，除了恆常出現的問題，包括保險公司拒絕承保、保費增幅過高、拒絕或拖延賠償、以及銷售代理（就紅利保證、供款年期、中途退保等事宜）提供失實或誤導資料外，近年增加了新興投資相連保險產品的投訴（2007年31宗、2008年51宗及2009年42宗），所涉及的問題亦愈來愈複雜。

5. 消委會認為，如果消費者權益在行業自律的機制下未能獲得充分保障，應研究其他監管模式，例如成立獨立的監管機構。

公眾對行業自我規管缺乏信心

6. 行業自我規管，優點是規管者熟悉行業運作，相信可以較易掌握問題所在從而快捷處理及解決。但另一方面，不少意見認為行業團體在處理涉及業界本身的投訴時，「自己人管自己人」的模式有欠中立，令外界質疑由業界支持的行業團體，是否起到有效的監察作用。

7. 保險業由三個自我規管機構去規管中介人，存在角色及潛在利益衝突。因機構屬會員資助的行業團體，為免招致會員投訴，有可能對嚴厲執行紀律處分有所顧忌。縱使它們已加入一些非業界人士參與處理投訴，亦難以消除公眾認為它們會偏袒業界的印象。

8. 再者，這些機構的調查及懲處權力有限，不能作出全面有效的規管。例如：不能翻查公司的文件和帳目(因屬同行之間的商業祕密)以便進行詳細調查；由於懲處方式以暫停或取消註冊為主，刑責較重，這些機構因而可能從寬處理犯規者。

9. 此外，現時監管較為分散，消費者尋找正確的單位處理他們的投訴並不容易。由獨立的法定機構直接處理行業監管及紀律等問題，可以較為客觀及公正，其公信力及認受性亦會增加消費者對保險業的信心。

獨立的保監局

10. 消委會支持成立獨立的保監局，改善現有保險業監管架構，加強保障現有及將來的保單持有人的利益。就諮詢文件的其他建議，消委會有以下意見：

監管職能

11. 關於賦予金融管理局與保監局類似的權力，讓金管局規管銷售保險產品的銀行職員的操守，消委會認為宜小心處理，避免出現監管重疊，導致監管成本增加，最終可能轉嫁予消費者；或由於權責不清以致出現監管缺口，甚或在規管上（法規及執行方面）出現不一致的情況，因而引致監管套戥，不利於保障消費者。

12. 此外，保監局與將來成立的投資者教育局，以及其他相關機構在推動消費者認識保險產品的教育工作方面，亦必須建立緊密的合作安排，避免浪費資源。

13. 在消委會接到的保險投訴中，有不少是涉及消費者投訴保費增幅過高，以及被誤導而購入不合適的保險產品。消委會相信，公眾對作為獨立機構的保監局有一定的訴求，祈望它能夠擔當積極的角色處理他們的問題，從而有效保障保單持有人的權益。

徵費

14. 諮詢文件建議，保監局的部分經費來自就所有保單徵收保費的 0.1% 的徵費，而最終保監局 70% 的開支將由此項徵費支付。但文件未有交待保單徵費由誰支付。

15. 參考香港很多監管機構（例如金管局、積金局和存款保障委員會等）及外地的金融監管機構（例如英國 Financial Services Authority、加拿大 the Office of the Superintendent for Financial Institutions、美國 Federal Deposit Insurance

Corporation)，監管機構的經費主要由行業負責，而不會由消費者負責支付監管行業的成本。

16. 消委會認為，政府有需要向公眾清楚交待保單徵費由誰支付。
- 消委會不支持由保單持有人直接支付徵費，亦反對將監管行業的成本轉嫁予消費者。
 - 徵費若由行業支付，消委會建議政府須設置保障措施，以確保保費不會因而被不合理地調升。

17. 若政府最終不採納國際間的一般做法，決定保監局的經費由保單持有人直接支付，消委會認為，必須清楚向公眾交待徵費的用途，包括用於保障保單持有人權益的工作範疇和成效，以及這方面的工作支出佔保監局支出的份數。

18. 在收費結構方面，消委會建議，可考慮引入服務相關的費用，例如向被投訴的機構收取處理投訴的費用，以反映涉及的調查工作的成本。

結語

19. 本港作為國際金融中心，消委會認為，加強對保單持有人的保障是急切及必需做好的工作！

20. 政府早於 2003 年已作過類似的諮詢，唯一直沒有太大進展，如今再次提出成立獨立的保監局，消委會希望能夠加快立法工作，令市民能夠得到更佳保障！

附表：消費者委員會有關保險業的投訴

年份	保險投訴數目
2000	246
2001	338
2002	380
2003	472
2004	401
2005	404
2006	414
2007	398
2008	425
2009	447
2010 (1-8 月)	230
共:	4,155