

**《2014年保險公司(修訂)條例草案》委員會****政府當局對先前會議所討論  
及業界所提出的待議事項的回應****目的**

本文件載述政府當局就法案委員會在先前會議上所討論及業界所提出的待議事項的回應。我們在制訂擬議修訂時，已徵詢業界的意見。本文所提及的相關委員會審議階段修正案(“修正案”)的具體條文，會於二零一五年五月二十六日舉行的下次會議上提交法案委員會討論。

**保險人<sup>1</sup>的僱員所進行的活動**

2. 為確保競爭環境公平，並防止可能出現規避規管的情況，擬議的規管制度以活動為基礎，即從事“受規管活動”的人，不論是個人保險代理、保險代理機構或保險經紀公司的業務代表，還是保險人的僱員，均須遵守相同的發牌規定和操守規定。藉條例草案第86條新訂的附表1A訂明受規管活動的範圍，有關範圍可歸納為以下幾類作為：

- (a) 洽談或安排保險合約；
- (b) 邀請或誘使任何人訂立保險合約，或企圖邀請或誘使任何人訂立保險合約；
- (c) 邀請或誘使任何人作出關鍵決定，或企圖邀請或誘使任何人作出關鍵決定；
- (d) 提供受規管意見。

關鍵決定和受規管意見指與以下事宜有關的決定或意見(視屬何情況而定)：

- (a) 就保險合約提出申請或作出建議；
- (b) 保險合約的發出、延續或續期；
- (c) 取消、終止、退回或轉讓保險合約；
- (d) 行使保險合約下的權利；

---

<sup>1</sup> “保險公司”在法例及條例草案內被稱為“保險人”。

- (e) 更改保險合約的任何條款或條件；
- (f) 提出或了結保險申索。

藉條例草案第 84 條新訂的第 121(2) 條訂明，代保險人行事的人若進行只涉及為該保險人履行文書或行政職責的“受規管活動”，便無須領牌。

3. 一名委員指出，除文書或行政人員外，保險人的一些僱員在工作(例如處理承保或理賠個案)期間可能提供受規管意見。我們同意以下原則：任何人如完全因為履行技術性的業務職責而附帶提供受規管意見，便無須領牌，而從事直接銷售的保險人僱員則須申領牌照。我們將建議提出修正案，訂明獲授權保險人的僱員若進行只涉及為該保險人履行承保或理賠職責的“受規管活動”，便無須領牌。此外，我們建議，獲授權專屬自保保險公司<sup>2</sup>及獲授權再保險公司的僱員可獲豁免，無須受發牌制度所規限，因為他們並非向公眾銷售保險產品。

#### **對持牌保險代理機構及持牌保險經紀公司的人員的限制**

4. 保險代理人代表保險公司行事，而保險經紀則代表保單持有人或潛在保單持有人。如某人同時以保險代理人 and 保險經紀身分行事，會產生利益衝突。現時，《保險公司條例》(第 41 章)第 65 條：

- (a) 訂明任何人不可同時以保險代理人及保險經紀的身分行事；
- (b) 訂明保險業監督可釐定一名保險代理人在同一時間可代表的保險人數目上限(目前一名保險代理人在同一時間可最多代表四個保險人)；及
- (c) 對保險代理人及保險經紀的人員施加的限制，以防止規避上述(a)和(b)。例如，若某人是一間保險代理商的董事而有就保險事宜向保單持有人或潛在保單持有人提供意見，該人可同時擔任另一保險代理商或保險經紀公司的董事，但不能為其就保險事宜向保單持有人或潛在保單持有人提供意見。

5. 在條例草案內，我們旨在保留現時第 65 條下的限制，並對有關字眼作有必要的更新，把“提供意見”的字眼改為“處理關乎受規管活

---

<sup>2</sup> 專屬自保保險公司是指由一個或多個母集團所成立的保險公司，專責承保母集團所承受的風險。

動的任何事宜”，因為在新的保險中介人發牌制度下，在業務或受僱過程中就保險事宜提供意見，屬於受規管活動。

6. 保險業界認為，有關的字眼改動不必要地擴大了有關限制範圍，並妨礙正常投資活動。為了更清晰反映我們的政策原意和避免過度規管，我們會提出修正案，訂明任何人如在另一保險中介機構“管理或控制任何與受規管活動有關的事務”，有關對人員的限制即告適用。

### **保險代理人與保險人的關係**

7. 經修訂後的第 68 條(藉條例草案第 73 條新訂)旨在保留在現行《保險公司條例》下，保險人須為其所委任的保險代理人的作為負上法律責任這項規定。具體而言，現行第 68(2)條訂明，任何保險人的獲委任保險代理人在為發出保險合約及為關乎保險合約的保險業務而作出的往還中的任何行動，該保險人不能卸除或局限本身就此等行動的法律責任。

8. 新訂的第 68(1)至(4C)條旨在更新現有的第 68(1)至(4)條的行文。業界認為，經修訂的第 68 條會凌駕於新近確立的普通法地位<sup>3</sup>，並認為一旦有關保單持有人知道保險人的獲委任保險代理人的作為超越應有的權限，保險人應無須為該保險代理人的作為負責。我們建議參照澳洲《2001 年法團法》的相關條文，動議修正案，訂明在下列情況下，保險人無須為保險代理人的作為負上法律責任：(i)該作為並不在保險代理人的權限之內；以及(ii)在客戶依憑該作為之前，保險代理人已向客戶披露該項事實。在這方面，由提出爭議事宜或問題的一方負上舉證責任的一般規則適用，即舉證責任須由保險人承擔。

### **由保險事務上訴審裁處(“審裁處”)判給訟費**

9. 根據藉條例草案第 84 條新訂的第 104 條，就覆核而言，審裁處可藉命令向該覆核的任何一方判給訟費。業界建議為審裁處判給的訟費設定上限。一如我們向各委員作出的解釋，訟費的判給和評定受《高等法院規則》(第 4 章，附屬法例 A)第 62 號命令所限。這項安排背後的理據，是要防止有人為拖延紀律處分而濫用上訴程序，或作出

---

<sup>3</sup> Thanakharn Kasikorn Thai Chamkat v Akai Holdings Ltd (2010) 13 HKCFAR 479。

無理申索。藉其他法例設立的上訴審裁處也採用同一安排，這些法例包括《證券及期貨條例》(第 571 章)，以及《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》(第 615 章)。我們認為沒有充分的理據偏離這個做法。因應一名委員的建議，我們會提出修正案，以加入特定條文，訂明如經覆核雙方同意，審裁處可只基於書面陳詞作出裁定。我們相信這樣可為準上訴人提供一個可能會涉及較低訟費的選擇。

## 紀律程序

### 諮詢擬設立的專家小組

10. 業界所關注的，是保監局能否不偏不倚，並把進行調查和作出紀律處分決定的職能分開。業界建議，規定保監局在作出涉及撤銷牌照等懲處的重大紀律處分決定前，必須諮詢擬設立的專家小組。我們維持立場，認為擬設立的專家小組的職能是填補任何保監局欠缺的專業知識，因此不應以諮詢專家小組作為保監局作出紀律處分決定的先決條件。我們在先前的會議上已解釋過，保監局會設立職能分管制度，以確保調查人員不會參與紀律程序，也不會參與有關紀律制裁的決定。

### 對保險中介人施加的罰款是否合理

11. 對於業界關注保監局施加罰款的權力，藉條例草案第 84 條新訂的第 82 條明確規定，保監局在行使該項權力之前，須先在憲報刊登和公布罰款指引，在施加罰款時也須顧及該罰款指引。我們預期保監局會參考其他金融規管制度現時採用的類似罰款指引。一般來說，罰款指引會列述以下各項在釐定罰款額時應予考慮的因素：

- (a) 違規行為的性質、嚴重程度和影響；
- (b) 有關的受規管人士 / 單位在違規後的操守(即是否已採取補救措施，還是設法隱瞞)；
- (c) 有關的受規管人士 / 單位過往的紀律處分紀錄及合規情況；以及
- (d) 罰款不應導致有關的受規管人士 / 單位陷入財政困難。

## 取覽資料、口頭聆訊及盤問

12. 業界要求，在保監局的紀律程序中，被告人應有明文權利進行口頭聆訊及盤問。藉條例草案第 84 條新訂的第 81(1)條訂明，保監局“在根據第 80 條就某人行使權力(即對保險中介人行使紀律處分權力)之前，須先給予該人合理的陳詞機會，否則不得行使該權力”。我們會提出修正案，以釐清凡提述“合理的陳詞機會”，等同提述“作出書面申述或口頭申述”的機會。我們預期保監局會按每宗個案的情況，考慮是否適宜進行口頭聆訊及盤問。

13. 業界認為，被告人應有權取覽用以佐證其控罪的所有資料和證據。在政策上，讓被告人可要求取覽用以佐證其控罪的有關資料和證據，我們沒有異議。

14. 除上文第 12 及 13 段所述各點外，保監局還會在有關的監管手冊內列述紀律程序的詳情(按藉條例草案第 84 條新訂的第 131 條)，包括保監局考慮進行口頭聆訊以及在有充足理據的情況下准許盤問的有關安排。

### **高層管理人員有關法人團體犯罪的“疏忽或不作為”**

15. “疏忽或不作為”一詞常見於較近期制定的法例。“不作為”可指某人有責任開展行動，但未有採取有關行動。

16. 現行的《保險公司條例》及條例草案內的建議，對獲授權保險人和持牌保險中介機構施加法定責任(如維持資產和向監管機構提交有關規管的通知)。我們維持立場，認為如法人團體犯罪而有關罪行被證實是因某人的疏忽或不作為所致，該人不可以公司作掩護而逃避其刑事法律責任。然而，我們同意現時在新訂的第 122 條下(見下文)有關誰人可能須負上責任的字眼定義太廣：

“有關法人團體的控權人；該法人團體的董事、經理、公司秘書或其他關涉該法人團體的管理的人(“高級人員”)，或本意是以該法人團體的高級人員或代理人的身分行事的個人；”

17. 我們將提出修正案，清晰訂明可能因法人團體犯罪而須負上責任的人士是“董事、控權人、管控要員或負責人”。在條例草案下，這些人士均負上法定責任。

### **有關對持牌保險中介人“最佳利益”的操守規定**

18. 下文各段闡述政府當局就持牌保險中介人“行事須誠實、公平、符合有關保單持有人或有關潛在的保單持有人的最佳利益，並處事持正”(“最佳利益規定”)的建議操守規定的立場。

#### 背景

19. 持牌保險中介人的“最佳利益規定”，是藉條例草案第 84 條新訂的第 89 條內八項指定的操守規定之中其中一項(見附件 A)。這些操守規定同時適用於保險經紀和保險代理人。

20. 保險經紀代表客戶行事，也即是說，保險經紀是客戶的代理人。保險經紀在代理法下對客戶有受信責任，有責任行事符合客戶的最佳利益。因此，保險經紀對於“最佳利益規定”並無異議。

21. 保險代理人是代表保險公司銷售保險產品。現時，一名保險代理人在香港可最多代表四間保險公司，當中不超過兩間人壽保險公司。

#### 業界的關注

22. 保險公司和保險代理人表示，假如在非法定的操守守則(根據藉條例草案第 84 條新訂的第 93 條制訂)內訂明“最佳利益規定”，他們並無異議。然而，他們擔心，在法例訂明有關規定而沒有列出相關準則，或會形成新的法定訟因，令他們容易被客戶訴諸法律行動。

23. 保險代理人亦關注到，同時對保險經紀和保險代理人施加“最佳利益規定”會對他們造成困難，因為他們亦須以委任保險公司的最佳利益行事，而且他們亦不會接觸到其他保險公司提供的產品。

## 政府當局的回應

### (a) 新的法定訟因

24. 就上文第 22 段，必須注意的是，違反第 89 條下的操守規定的後果將會是面臨保監局的紀律處分。我們無意引入新的法定訟因。事實上，根據案例<sup>4</sup>，若法例或規例條文並無就訟因作任何說明，違反條文本本身並不會成為違反法定責任的訟因。

25. 然而，為清晰起見，我們接納業界的建議，在第 89 條加入條文，以釐清違反第 89 條內的操守規定此事本身不會令任何保險中介人或保險公司在司法程序中被起訴。我們會建議修正案以加入這項條文。這項修訂並不會影響感到受屈的保單持有人，根據普通法以其他原因向保險中介人或保險公司提出民事訴訟。為利便業界遵從操守規定，保監局會制訂操守守則，進一步闡釋何謂“最佳利益規定”。

### (b) 保險代理人和保險經紀的不同角色

26. 就上文第 23 段，我們必須再次強調，加入“最佳利益規定”並不會影響兩類保險中介人的分別，而保險代理人是代表其委任保險公司行事，保險經紀則是代表其客戶行事這項基本分別，亦會繼續保留。事實上，持牌保險代理人的其中一項法定發牌規定(就保險代理商牌照見新訂的第 64U(5)(6)條，就個人保險代理牌照見新訂的第 64W(3)(6)條)，是必須被至少一間保險公司委任。在制訂何謂“最佳利益”的操守守則時(見上文第 25 段)，保監局將會充分考慮保險代理人 and 保險經紀的不同角色。該操守守則可在根據條例於法院進行的任何法律程序中獲接納為證據，而且“如法院覺得該守則的任何條文，攸關該等法律程序中產生的任何問題，則法院在裁斷該問題時，須考慮任何遵從或不遵從該條文的情況”。我們相信這可以回應業界有關對保險代理人的“最佳利益規定”應與保險經紀不同的關注。

---

<sup>4</sup> R v Deputy Governor of Parkhurst Prison, ex p Hague [1992] 1AC 58。

## 海外經驗

27. 不同司法管轄區以不同方式列載操守規定，包括“最佳利益規定”，例如：

- (a) 新加坡：“最佳利益規定”是保險中介人發牌制度的重要元素，法例訂明監管機構如認為保險中介人未能以客戶最佳利益行事，可吊銷其牌照。
- (b) 英國：在金融市場行為監管局的非法定規管手冊訂明，保險中介人須以客戶最佳利益行事。
- (c) 澳洲：在法例訂明保險中介人須以客戶最佳利益行事。有關法例亦有訂明，適用於有關不同類型產品或服務遵從這項規定所涉及的步驟。

附件 B 表列了海外司法管轄區的詳細做法。

**財經事務及庫務局**

**二零一五年五月**



**持牌保險中介人的操守規定**  
**(條例草案第 84 條增訂的第 89 條)**

持牌保險中介人在進行受規管活動時－

- (a) 其行事須誠實、公平、符合有關保單持有人或有關潛在的保單持有人(“持有人”)的最佳利益，並處事持正；
- (b) 須以可合理地預期一個審慎的人在進行該活動時會有的謹慎、技巧和努力行事；
- (c) 只可就該中介人勝任提供意見的事宜，提供意見；
- (d) 如為確保該活動對持有人屬適當而有需要顧及該持有人的特定情況，須顧及該等情況；
- (e) 須將持有人在作出任何關鍵決定時有需要充分掌握的資料，向該持有人披露；
- (f) 須盡其最大努力，避免該中介人的利益與持有人的利益出現衝突；
- (g) 須向持有人披露(f)段所述的任何利益衝突；
- (h) 須確保有關保單持有人的資產，獲迅速妥善地入帳；及
- (i) 須遵守根據第 92 及 127 條(均藉條例草案第 84 條新訂)訂立的規則所訂明的其他規定。

**《保險公司(修訂)條例草案》**  
關於“最佳利益規定”的參考例子

主管當局 / 司法管轄區	參考例子	備註
歐盟	<p><u>《保險中介指令(修訂本)》(“《保險中介指令 2》”)</u></p> <p>“成員國須規定保險中介人或保險公司與 / 為客戶進行保險活動時，以誠實、公平、專業和符合客戶最佳利益的方式行事。”(第 15 條)</p>	<p>歐洲議會現正審議《保險中介指令 2》。</p> <p>歐盟發出的“指令”屬於法案，訂明所有歐盟國家必須達到的目標。不過，個別國家可自行決定如何達標。成員國必須採取全國性的措施，使指令所訂條款得以在指定時限(通常為兩年)內實施。</p>

主管當局 / 司法管轄區	參考例子	備註
英國	<p><b><u>金融市場行為監管局手冊</u></b></p> <p>“公司必須以誠實、公平、專業和符合客戶最佳利益的方式行事。”(《業務守則資料冊》第 2.1.1 條)</p> <p>《業務守則資料冊》進一步列舉例子，說明如何在符合客戶最佳利益這項原則下，處理收費架構、薪酬、評估投資產品是否適合客戶、向客戶傳達 / 披露資料及利益衝突等方面的事宜。</p> <p>註：《業務守則資料冊》第 2.1.1 條適用於為散戶經營的指定投資業務，包括協助管理和執行人壽保單或個人退休金計劃。</p> <p>公司泛指任何人，包括法團、合夥或自然人等。</p>	<p>有關“最佳利益”的規定並非載於《金融服務及市場法》，而是載於金融市場行為監管局的手冊。這項關於最佳利益的條文(《業務守則資料冊》第 2.1.1 條)是金融市場行為監管局根據《金融服務及市場法》訂立的行政規則。</p>

主管當局 / 司法管轄區	參考例子	備註
澳洲	<p><u>《2001年法團法》</u></p> <p>➤ “服務提供者向客戶提供意見時，必須以客戶的最佳利益行事。”(第 961B(1) 條)</p> <p>➤ 第 961B(2) 條訂明服務提供者為符合最佳利益規定而須採取的法定程序，例如：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 辨識客戶透過發出指示向服務提供者披露的目標、財政狀況和需要；</li> <li>■ 在提供意見時，根據客戶的相關情況作出所有判斷；以及</li> <li>■ 因應客戶的相關情況，採取在提供意見時合理地視為符合客戶最佳利益的任何其他步驟。</li> </ul>	
新加坡	<p><u>《財務顧問法》</u></p> <p>“.....在以下情況下，當局可拒絕把某人的姓名及其他資料列入代表的公眾登記冊.....或撤銷某人的獲委任代表或臨時代表的身分：.....當局有理由相信該人沒有 / 可能無法按其主事人的客戶的最佳利益行事.....”(第 23J(1)(h)(iv) 及 23J(1)(i) 條)</p>	