

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1494/13-14(02)號文件

檔 號：CB1/BC/6/13

《2014年保險公司(修訂)條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

本文件提供關於《2014年保險公司(修訂)條例草案》(下稱"《條例草案》")的背景資料，並綜述議員就有關事宜提出的意見和關注的主要內容。

背景

保險業的現行規管架構

2. 現時，保險業監理專員獲行政長官根據《保險公司條例》(第41章)第4(1)條委任為保險業監督，履行該條例第4A(1)條所訂的主要職能，即規管與監管保險業，以促進保險業的整體穩定並保護現有及潛在的保單持有人。保險業監理專員由屬於政府部門的保險業監理處(下稱"保監處")支援。

3. 根據保監處的資料，截至2013年3月31日為止，香港共有154家認可保險公司¹。保險業監督現時透過審核保險公司的財務報表及業務收益，以及進行實地審查，以規管此等保險公司。根據《保險公司條例》，保險業監督可對保險公司採取干預措施，但保險業監督並無明確權力進入保險公司的處所進行巡查和調查、作出譴責、處以罰款，或就可循簡易程序治罪的罪行提出檢控。

¹ 根據《保險公司條例》，保險人指經營保險業務的人士。保險人須向保險業監督申請授權在香港或從香港經營保險業務。

4. 截至2013年3月31日，香港約有76 800名保險中介人²，他們由3個自律規管機構³規管。雖然保險業監督可對自律規管機構行使若干權力(例如指示該等機構發出和修訂實務守則，以及要求它們提供資料)，但保險業監督不會直接規管保險中介人。自律規管機構負責處理針對個別保險中介人的投訴、展開調查，以及在適當情況下施加紀律懲處。此外，身為銀行僱員的保險中介人須向保險代理登記委員會登記，才可在銀行銷售保險產品。保險代理登記委員會負責監察這些銀行僱員有否遵從操守規定，並處理香港金融管理局(下稱"金管局")經保監處轉介的投訴。金管局無權直接對這些銀行僱員施行紀律處分。

政府當局設立獨立保險業監管局及法定的保險中介人發牌制度的措施

5. 在2003-2004年度財政預算案演辭中，時任財政司司長首次公布設立獨立保險業監管局(下稱"保監局")的建議。政府當局其後於2003年年中就該建議諮詢利益相關者，並分別於2007年及2009年委託顧問進行研究。政府當局在2010年就成立保監局的架構諮詢公眾，在2011年發表諮詢總結及詳細建議，進一步徵詢業界的意見。在2012年10月至2013年1月期間，政府當局就成立保監局的主要立法建議諮詢公眾，並在2013年6月公布諮詢總結。

6. 據政府當局所述，成立保監局的政策目標是確保保險業的規管架構與時並進，促進保險業穩健發展；為保單持有人提供更佳保障；以及符合國際保險監督聯會的規定，訂明保險監管機構應在財政和運作上獨立於政府及業界。政府當局亦計劃設立一個獨立的保險中介人規管制度，以取代現時由3個自律規管機構執行的自律規管制度。《條例草案》下擬議規管制度的主要特點如下：

² 根據《保險公司條例》，保險中介人指保險代理人或保險經紀。保險代理人指顯示自己是一名或多於一名保險人的代理人或分代理人而在香港或從香港就保險合約提供意見或安排該等合約的人。保險經紀指作為保單持有人或潛在的保單持有人的代理人，經營在香港或從香港洽談或安排保險合約的業務的人，或經營就有關保險的事宜提供意見的業務的人。根據《保險公司條例》，保險人若透過未獲正式委任的保險代理人或未獲正式授權的保險經紀訂立保險合約或接受向其轉介的保險業務，即屬犯罪。

³ 該3個自律規管機構分別是香港保險業聯會轄下的保險代理登記委員會、香港保險顧問聯會及香港專業保險經紀協會。

設立具有新規管權力的保監局

- (a) 當局將成立保監局，以取代保監處並接掌保監處的規管職能。
- (b) 保監局將獲賦予權力，就獲授權保險人違反條例的事宜進行調查(例如進行查察的權力；根據裁判官手令進入處所及搜尋、檢取和取走紀錄和文件的權力)，以及施加紀律制裁，包括譴責、罰款、暫時吊銷或撤銷保險中介人的牌照或保險人的授權。
- (c) 如行政長官會同行政會議批准，保監局可把其巡查和調查職能轉授予金管局，以規管銀行的前線保險中介活動。保監局將仍是制訂規管要求、發牌及實施紀律懲處的唯一機構。
- (d) 當局將設立保險事務上訴審裁處(下稱"審裁處")，覆核保監局作出的若干決定，作為制衡措施。
- (e) 保監局將以保險人及保險中介人繳付的費用、向特定服務使用者收取的費用，以及從所有保單的保費中收取的0.1%徵費⁴，應付運作所需。

保險中介人的發牌及規管

- (f) 根據新制度，任何人士須領有保監局發出的牌照，才可進行"受規管活動"，包括邀請或誘使任何人訂立保險合約或作出關鍵決定，或企圖邀請或誘使任何人訂立保險合約或作出關鍵決定(例如就保險合約提出申請或作出建議)。
- (g) 關於保險中介人操守規定，當局將會在主體法例中訂明基本及普遍採用的原則，並以附屬法例和非法定的守則及指引述明詳細規定。持牌保險代理商或持牌保險經紀公司必須委任最少一名負責人員。負責人員要確保有關機構確立內部管控制度及程序，以推動在機構內的人員都遵從操守規定。

⁴ 每份人壽保單一年的徵費上限為100元，而非人壽保單則為5,000元。有關徵費會在保監局成立後第六年，以循序漸進的方式達到目標的0.1%徵費水平。

《條例草案》

7. 《條例草案》的首讀日期為2014年4月30日。《條例草案》旨在修訂《保險公司條例》，以(a)設立屬法人團體的保監局和設立審裁處；(b)就保監局的強制執行權力及就須向保監局繳付的費用及徵費訂定條文；(c)就提升獲授權保險人的企業管治及就保險中介人的發牌制度和操守規定訂定條文；及(d)就過渡性及其他相關事宜訂定條文。

8. 立法會參考資料摘要(2014年4月16日發出，檔號為C2/2/50C)第20段，以及《條例草案》的法律事務部報告(立法會LS50/13-14號文件)第5至11段解釋《條例草案》的主要條文。

議員提出的意見和關注的主要內容

9. 於2010年7月19日，政府當局與財經事務委員會討論有關設立保監局的建議。財經事務委員會其後於2010年10月12日舉行特別會議，聽取公眾對有關課題的意見。當局在2011年7月4日的財經事務委員會會議上向事務委員會簡介2010年諮詢總結的內容及政府當局的詳細建議。政府當局在2013年7月5日的財經事務委員會會議上向事務委員會進一步簡介《條例草案》的主要立法建議。下文綜述委員在財經事務委員會會議期間提出的關注和意見的主要內容，以及政府當局的回應。

獨立保險業監管局董事會

10. 委員歡迎在保監局董事會(下稱"董事會")加入更多保險業代表，以及保監局兩個業界諮詢委員會及專家小組均會包括來自保險業的成員的建議。委員察悉，立法建議只指明董事會包括"至少兩名具備保險業知識及經驗的董事"；部分委員反映業界的關注，擔心此項安排不能確保董事會內有足夠數目的保險業代表，並建議《條例草案》應指明董事會內三分之一的董事必須是保險業的代表，並包括保險中介人的代表。

11. 政府當局回應時表示，保監局是擁有執法權力的獨立金融監管機構，並非一間行業機構。董事會必須具有廣泛代表性，由持份者的代表組成，並具備必要的專業知識，以履行其監管職能。另一方面，鑒於有需要確保保監局行使監管權力的獨立性，有關金融監管機構董事會組成的事宜，必須審慎考慮。制訂現有建議時，已考慮到公眾諮詢回應者對保險業參與保監局董

事會一事的不同意見。政府當局亦明白到，在關於監管及發展保險業的事宜上，保監局有必要與保險業保持緊密溝通及聯繫。

獨立保險業監管局的權力及職能

12. 委員詢問保監局的監管制度與《證券及期貨條例》(第571章)下的監管制度有何主要分別。政府當局回應時指出，政府當局制訂保險中介人的監管制度時，曾參考類似的監管制度，包括於2012年獲立法會通過的強制性公積金(下稱"強積金")中介人的監管制度。強積金中介人的監管制度本身亦是以《證券及期貨條例》的制度作為參考，故此該3個制度不乏共通之處。

13. 部分委員認為，在監管保險市場以外，保監局的職能亦應包括促進保險業的發展。另一方面，部分委員認為，保監局與財經事務及庫務局的職責應作明確劃分；此外，保監局的主要職責應該是規管業界，而非推動保險市場發展。

14. 政府當局表示，立法建議為保監局加入一項新職能，即提升保險業在全球保險市場中的競爭力。在制訂保險中介人的新監管規定時，保監局亦會嘗試採取鼓勵遵從的態度，例如透過發出指引，推動中介人遵守有關規定。政府當局補充，財經事務及庫務局是負責制訂促進市場發展的政策措施，而有關的監管機構則須相應地制訂有關的規管指引／規則。由此可見，政府政策局與有關的監管機構已有分工。

15. 委員察悉，政府當局決定不在立法建議中訂立指明的暫時禁止從事受規管活動的權力(下稱"指明暫停權力")。部分委員歡迎該項決定；但其他委員詢問，保監局將會採取甚麼措施，針對保險人或保險中介人屢次行為不當及違規的情況，加強保單保障持有人，並詢問證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")目前可否獲賦予類似指明暫停權力的權力。

16. 政府當局回應時表示，基於程序公義，保險業對訂立指明暫停權力感到關注。考慮到相關的意見，政府當局決定不訂立指明暫停權力，但會確保有效實施其他監管安排，以保障保單持有人，例如由保險人或公司保險中介人委任負責人員以加強操守方面的監管，以及由保監局就受規管人士的不當行為施加紀律懲處。政府當局亦表示，《證券及期貨條例》沒有賦予證監會任何類似指明暫停權力的權力。

17. 部分委員關注到，與證監會和金管局一樣，保監局對調查保密，故此公眾難以監察保監局的調查工作。政府當局回應時表示，當局必須在保持透明度與維護公平之間取得平衡；監管機構若在完成調查前披露調查對象的身份，對調查對象並不公平。金融監管機構在進行調查時須恪守保密原則，亦屬國際慣例。

18. 委員詢問保監局會否制訂指引，闡明監管機構要求達到的標準，以便保險人及保險中介人遵從。政府當局回應時表示，保監局會發出相關指引，方便保險人及保險中介人遵守操守規定，而有關指引的範圍亦可能包括為僱員提供適當培訓，鼓勵他們遵從操守規定，以及定期評估保險中介人有否遵從操守規定等。

19. 部分委員詢問，隨着市場上複雜的保險產品數目增加，會否賦權保監局批核新的保險產品。政府當局回應時表示，保險是保單持有人與保險人之間的私人合約。保險人需要設計不同的保險產品以迎合客戶需要。考慮到海外經驗，政府當局認為，保監局不會具備所需的商業知識批核為切合市場不斷變化的需要而設計的新保險產品。然而，當局預期保監局會密切監察不斷變化的市場情況，發出加強產品披露的指引，令準保單持有人能作出有根據的決定。

20. 委員指出，部分投資相連保險產品主要由投資元素組成，本質上屬金融產品。他們關注到該等保險產品是否受證監會監管，並關注到對消費者的保障。此外，有委員對賦權保監局監管投資相連保險產品的做法有所保留。部分委員又指出，雷曼兄弟事件暴露了"一業多管"的問題(包括不同監管機構採用的監管標準不一致，以及不熟悉某些金融產品的從業員可以銷售該等產品的問題)。該等委員認為，修訂法案應堵塞該等漏洞。

21. 政府當局回應時表示，有關當局以嚴格監管的方法審批投資相連保險產品的要約文件。當局確認，該等產品屬於《證券及期貨條例》下"集體投資計劃"的定義範圍，須經證監會批准。保監局成立後，此項安排會維持不變。此外，保監局成立後，保險中介人的操守規定會有所加強。現時為保險中介人而設的自律規管制度，將由法定發牌制度取代。根據該法定發牌制度，保監局可因應新的市場發展對保險中介人施加發牌條件。

向保險人及保險中介人施加的罰款

22. 部分委員反映，業界對針對受規管人士的不當行為施加最高1,000萬元巨額罰款的建議感到關注。他們詢問政府當局會否考慮業界的建議，對公司中介人及個別中介人處以不同罰款額，以及對受規管人士處以罰款時，以他們因不當行為而賺取的利潤作為參考。部分委員亦建議，條例草案應指明，保監局施加的罰款不致令受規管人士拮据財困。另一方面，部分委員支持將最高罰款額定為1,000萬元，以加強保障消費者。

23. 政府當局回應時表示，保險業內有各式各樣的受規管人士，罰款額必須具有足夠阻嚇力，以阻嚇不同受規管人士作出違規或不當行為。政府當局亦指出，對公司及個別受規管人士施加不同罰款水平的建議，在實施上會有困難。政府當局曾參考其他金融監管機構的做法，並注意到除了訂立法定罰款上限外，該等監管機構亦會發出指引，說明如何釐定罰款水平。預期日後的保監局亦會留心所施加的罰款不致令受規管人士拮据財困。政府當局又表示，除罰款的實際金額外，保險中介人(尤其是大型的保險中介人)亦會關注到罰款對其聲譽有何影響。除了罰款以外，保監局亦可施加其他紀律懲處，包括譴責、暫時吊銷或撤銷牌照，以及禁止在一段指定時間內申請牌照。

"一業兩管"的事宜

24. 委員對涉及保監局及金管局的擬議監管制度造成監管標準不一致的情況感到關注，他們詢問政府當局會如何釋除保險業對"一業兩管"的疑慮。部分委員關注到，保監局及金管局如何防止出現中介人由於同一不當行為而遭受雙重處罰的情況。

25. 政府當局回應時表示，根據立法建議，保監局將會是所有保險中介活動的領導監管機構，例如該局會制訂相關的操守標準和要求，並擔當受僱於保險代理及銀行的中介人的唯一發牌當局。金管局在銀行的整體監管方面具備較豐富的經驗和專業知識，因而會獲轉授指定職能(即負責日常巡查及調查)，以便在銀行的整體運作中有效監管銀行的保險中介活動。然而，保監局將會是管理紀律處分程序的焦點，而獨立的審裁處會審理關乎受僱於保險代理及銀行的持牌保險中介人的所有上訴個案。保監局將會是唯一負責就所有保險中介人(包括銀行聘用的保險中介人)的不當行為施加懲處的監管機構。

26. 委員對銷售保險產品的保險中介人及銀行僱員有不同的披露規定感到關注。政府當局回應時表示，香港不少銀行為客戶提供多種金融產品組合，故此保監局有必要與金管局維持緊密聯繫和合作，以確保監管有效、盡量減少規管重疊或漏洞，並避免監管標準不一致，務求為銀行與非銀行保險中介活動締造有利營商及公平競爭的環境。在指定情況下履行職責時，他們須依法行事。

紀律處分及上訴機制

27. 委員詢問為覆檢保監局紀律懲處而建議設立的審裁處的詳情，並詢問保監局的紀律委員會會否包括保險業的代表或具備保險業知識及經驗的人士。

28. 政府當局回應時表示，政府當局制訂保監局制度下的紀律處分及上訴機制時，曾參考其他相關監管制度，包括強積金中介人的監管制度及《證券及期貨條例》下的監管制度。政府當局亦指出，擬設立的審裁處將會是類似司法機關的獨立機構，負責審理就保監局的決定提出的上訴。根據《條例草案》的立法建議，審裁處的聆訊會由一名符合擔任高等法院法官資格的人士擔任主席，並有兩名市場人士擔任成員。審裁處可核實、修改或暫緩保監局的決定，或將有關事宜發還保監局處理，並給予適當的指示。保監局亦會成立一個具備廣泛保險專業知識的專家小組，就市場慣常做法或特定產品向保監局提供意見，以便該局作出紀律懲處決定。

操守規定及負責人員的委任

29. 委員察悉，保險人及公司保險中介人須委任負責人員監察內部管控制度，確保保險業從業員遵守操守規定。有委員建議，政府當局應考慮香港保險業聯會的建議，容許將負責人員的責任委派予保險公司的指明人員，以便公司的行政總裁專注處理其他重要工作。

30. 政府當局表示，保險公司的行政總裁應獲委任為負責人員，因為行政總裁有權調配足夠的資源，以供設立適當的內部管控制度及為職員提供培訓計劃，確保公司聘用的保險代理遵守操守規定。政府當局補充，在現行法例下，保險公司的行政總裁已須為公司的全部業務負責，政府當局認為新的監管制度不應削弱之前實施的規定。

財政安排

31. 部分委員認為，從所有保單的保費中收取0.1%的徵費，不應由保單持有人承擔。政府當局回應時表示，當局是根據"用者自付"原則提出該項財政建議。公眾諮詢的回應者提出的意見顯示，公眾普遍接受以擬議徵費為保監局的營運提供經費，藉以更有效地保障保單持有人的權益。政府當局又表示，根據規管原則，保監局必須財政獨立，始能公正無私地履行其法定規管職能。

與持份者聯絡及人事安排

32. 委員認為政府當局有必要繼續與保險業溝通，然後才向立法會提交修訂法案。政府當局備悉委員的意見。委員察悉，現時在保監處工作的人員不會直接轉往擬設的保監局工作；委員要求政府當局提供資料，說明保監處解散後為該處人員所作出的安排。應委員要求，政府當局已提供補充資料，以釋委員疑慮⁵。

參考資料

33. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2014年5月26日

⁵ 政府當局的書面回應於2013年7月30日隨立法會CB(1)1633/12-13(02)號文件送交委員。

相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2010年7月19日	政府當局就成立獨立保險業監管局(下稱"保監局")的建議諮詢財經事務委員會	討論文件 (立法會CB(1)2525/09-10(01)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)2933/09-10號文件)
2010年10月12日	財經事務委員會與代表團體討論成立保監局的建議	討論文件 (立法會CB(1)2525/09-10(01)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)827/10-11號文件)
2011年7月4日	政府當局就成立保監局的詳細建議諮詢財經事務委員會	討論文件 (立法會CB(1)2590/10-11(01)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)324/11-12號文件)
2012年10月26日	政府當局就成立保監局的主要立法修訂展開諮詢	諮詢文件 新聞公布
2013年6月26日	政府當局發表有關成立保監局的主要立法建議的諮詢總結	新聞公報 諮詢總結
2013年7月5日	政府當局就有關成立保監局建議的主要立法建議的諮詢總結諮詢財經事務委員會	政府當局文件 (立法會CB(1)1387/12-13(01)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)1838/12-13號文件) 跟進文件 1 及 2 (立法會CB(1)1633/12-13(02)號文件及立法會CB(1)1685/12-13(01)號文件)

日期	事件	文件／會議紀要
2014年4月30日	《2014年保險公司 (修訂)條例草案》 提交立法會	條例草案 立法會參考資料摘要 法律事務部報告 (立法會 LS50/13-14 號文件)