

## 《2014年保險公司(修訂)條例草案》 香港保險業聯會立場書

### 引言

- ◆ 保險業是香港金融業極為重要的一環，對經濟發展有舉足輕重的影響。2013年，香港保險業的毛保費總額為2,907億港元，以增加值計，佔香港生產總值近3%。目前，全港有效的個人人壽保單超過一千萬張，每年簽發的一般保險保單亦約有一千萬張。
- ◆ 截至2014年5月31日止，全港共有159家獲授權保險公司：
  - 96家經營一般業務；
  - 44家經營長期業務；及
  - 19經營綜合業務。
- ◆ 為保險業服務勞動人口近100,000，包括：
  - 67,857名登記保險代理；
  - 9,530名登記成為獲授權保險經紀的行政總裁／業務代表；及
  - 近20,000名保險公司及再保險公司職員、理賠師及他與保險相關的保險專才。
- ◆ 香港保險業聯會（保聯）由130家獲授權保險公司組成，會員公司每年承保的毛保費佔整體市場超過九成。保聯下設保險代理登記委員會，由保險業監督授權，負責登記全港保險代理及監管其業務操守。保險代理登記委員會由八人組成，過半數為非保險業的獨立專業人士，以示委員會乃處事公道、具公信力的自律監管機構。
- ◆ 保聯支持成立獨立保險業監管局（獨立保監），深信只要在適當的法律框架下，施行合理的規例及法則，對保險業來說，獨立保監能強化和改善現時的監管機制，令市民獲得更周全的保障，長遠來說，更能推動保險業健康地持續發展。
- ◆ 假如香港要保持現有的優勢，甚至更上層樓，提升作為亞洲金融中心的地位，我們必須確保立法能夠取得預期成效，法例亦必須建基於穩健的法理基礎。
- ◆ 保聯一直與當局緊密合作，為立法提供意見，確保法例能達致原定目標。我們樂見當局在個別範疇上，聽取了業界的意見，作出修訂，可是尚有幾項極其重要的課題，不只未能完全達致既定的目標，甚至會對保險業界以至投保大眾造成負面的影響：
  - ~ 董事會內業界知識不足；
  - ~ 忽略業界諮詢委員會的意見；
  - ~ 紀律行動欠缺內部監控；
  - ~ 引起不當的民事訴訟；
  - ~ 財務罰則過分嚴苛；
  - ~ 公布仍在上訴中的紀律行動；

- ~ 上訴的權利被受剝削；及
- ~ 對保險代理橫加不必要的規範。

## 1. 董事會內業界知識不足

關注事項：

- ◆ 獨立保監的董事會將包括不少於兩名具備保險業知識或經驗的非執行董事，我們認為這並不足夠。
- ◆ 保險業牽涉 9 類長期業務、17 類一般保險業務、4 類保險公司、5 類中介人。面對技術性高而又甚為繁雜的專業，董事局需要有足夠的業界知識和經驗去處理不同課題；但目前草案只有兩名業界代表，實在極其不足。
- ◆ 查獨立保監日後的工作非常繁重，除了要進行審慎規管，以確保保險公司的財政穩健外，亦要監管保險公司和保險中介人的操守、進行專題研究和探討、公眾教育，以及推廣香港作為保險中心及區內專屬自保中心的地位。
- ◆ 若能提高保險業界在董事會的代表人數，可確保局方充分考慮業界的專業聲音，同時協助董事局內的非保險業代表更了解業界的實況，讓業界能穩健發展，而又無損董事局的獨立性。

解決方案：

- ◆ 增加董事會內的保險業界代表席位。
- ◆ 具備保險業知識或經驗的代表數目，與董事局的總人數，維持適當比例，例如 25%。

## 2. 忽略業界諮詢委員會的意見

關注事項：

- ◆ 獨立保監會設立兩個業界諮詢委員會，就一般保險及壽險業的事宜，向董事會提供意見。這兩個委員會任重道遠，是確保獨立保監聽取業界聲音的重要機關，也是讓業界向獨立保監反映意見的主要渠道。
- ◆ 然而，草案卻沒有清楚申明獨立保監必須就重要課題，諮詢這兩個委員會；更甚的是，委員會每三個月才開會次，又如何能起實際作用呢？

解決方案：

- ◆ 業界諮詢委員會最少每兩個月開會一次，所有呈交董事會審議的重大事項，都必須先諮詢委員會的意見。
- ◆ 除了審議由獨立保監提出的議題，業界諮詢委員會有權自行提出／加入討論的項目。

## 3. 紀律行動欠缺內部監控

關注事項：

- ◆ 目前的法例以《證券及期貨條例》的紀律處分程序為藍本。假如獨立保監認為某保險公司或保險中介人有「失當行為」或「並非繼續獲得發牌的適當人選」，便有權對有關人士施加一系列制裁處分，包括高達 10,000,000 元罰款或因該失當行為而獲取的利潤金額／避免的損失金額的 3 倍，以金額較大者為準。

- ◆ 「失當行為」的定義十分廣泛虛無，而獨立保監決定甚麼行為屬於失當時，可以行使極大的酌情權。
- ◆ 獨立保監可謂獨攬大權於一身：調查員、檢控官、法官，在客觀監察機制厥如、制衡措施欠奉的情況下，大有可能出現不適當的判決或人為的主觀決定。

解決方案：

- ◆ 加入制衡措施，參考廉政公署的審查貪污舉報諮詢委員會，以相同模式成立獨立的內部監控委員會，負責監察獨立保監的調查工作，以及審核其施加的紀律行動是否恰當。
- ◆ 當局於 2012 年 10 月公布《主要立法修訂》時，表示會成立專家小組，「向保監局提供意見，以便審議有關個案」。我們認為應將專家小組的組成、功能及審議個案程序正規化，要求獨立保監於審理個案期間及作出決定前，必須向專家小組尋求意見。獨立保監對個案的判決有絕對最終決定權，但為了起制衡作用，假如獨立保監的決定與專家小組的建議有出入或相反，則獨立保監必須清楚解釋作出有關決定的原因及理據。

#### 4. 引起不當的民事訴訟

關注事項：

- ◆ 保險中介人分兩大類：保險代理及保險經紀，前者代表保險公司，有責任以其所屬保險公司的最佳利益行事；至於保險經紀則代表保單持有人，有法律責任以保單持有人的最佳利益出發。
- ◆ 有關保險中介人的操守要求詳見第 89 條，在芸芸規定中，其中兩項要求中介人：
  - 其行事須誠實、公平、符合有關保單持有人或有關潛在保單持有人的最佳利益，並處事持正；
  - 須盡其最大努力，避免該中介人的利益保單持有人的利益出現衝突。
- ◆ 此操守要求無疑與保險代理的法律責任（以所屬保險公司的最佳利益行事）相抵觸、違背，對保險代理來說，更是難以明瞭，無法遵從。
- ◆ 條例中提及的「保單持有人的最佳利益」，不單定義空泛，而且沒有甚麼原則可循，假如有人將這節生吞活剝，強行以字面解釋，可能會導致負面的後果，例如：要求代理人更改條款及通知時限、提供折扣、答允賠償等，因為這些對保單持有人來說，的確是符合其「最佳利益」，但卻超越了保險代理的合理職能，亦有違商業原則。
- ◆ 從法筆觀點來看，保險代理是保險公司的合法代表，但同一時間又要以保單持有人的最佳利益出發，不單令保險代理無所適從，更加令保險代理有法難依。
- ◆ 更甚的是，保單持有人可以藉此條文，向保險公司及保險代理提出各式各樣的民事訴訟，令保險公司及保險代理蒙受不能預見的責任風險。
- ◆ 雖然獨立保監可以發出守則，將有關要求的定義收窄和具體化，但是卻於事無補，因為任何守則都只具指導作用，在法律上，不可能凌駕法例中的字詞。

解決方案：

- ◆ 條例必須清楚註明，新的操守要求不會導致保險中介人受到不當的民事索償，以免產生法律上的不清晰地方。
- ◆ 據此，我們建議在第 91 條之後，加上以下條文，清楚說明：  
「92. 為避免疑義，任何持牌保險中介人、持牌保險代理商／持牌保險代理商的負責人、持牌保險經紀商／持牌保險經紀商的負責人即使未能符合第 89 至 91 條操守要求，亦不會構成有關人士及其保險公司遭第三方民事索償或刑事起訴的原因，亦不會影響保單持有人所購買的保險的法律效力。」

## 5. 財務罰則過分嚴苛

關注事項：

- ◆ 業內團體及人士已再三反映 10,000,000 萬元的罰款上限過分苛克，特別是對一般收入不多的中介人來說，更是天文數字，不勝負荷。
- ◆ 對此，政府的回應是：  
「目前我們的建議是，在新獨立保監發布指引前，不會作任何紀律罰款。此外，亦會參考其他金融監管機構的做法，罰款額應與失當行為的輕重相符；不論持牌人是否已從中獲得金錢利益，罰款不應令該持牌人拮据財困。」

解決方案：

- ◆ 既然紀律懲罰的原意是視乎中介人的財務狀況而定，而非要將他們陷入財務危機，那當局為何不將之清楚表述於法例中？由獨立保監決定是否行使酌情權，才決定罰款，實在極不恰當。

## 6. 公布仍在上訴中的紀律行動

關注事項：

- ◆ 獨立保險局如對保險公司或保險中介人採取紀律行動，便有權向公眾公布有關詳情、判決的依據，以及任何牽涉案件的重要資料。
- ◆ 公布有關資料，對任何受紀律處分、但仍在上訴階段的保險公司或保險中介人來說，一定會帶來負面影響，甚或打擊其商譽及形象。

解決方案：

- ◆ 在受紀律處分一方上訴結案前，不應公報任何相關資料。

## 7. 上訴權利被受剝削

關注事項：

- ◆ 但凡因獨立保監採取紀律行動，而感受到委屈的人，都有權向保險事務上訴審裁處上訴。而保險事務上訴審裁處與證券及期貨事務上訴審裁處如出一轍，即審裁處有權判命令敗訴一方支付勝訴一方的部分法律費用，通常約為實際律師費用的三分之二。
- ◆ 敗訴的上訴人每每需要支付獨立保監花費的巨額訟費，金額可能數以百萬元計；換言之，保險中介人純粹因為財力不足，而無法得到公平的上訴待遇，有冤也無從申訴。

- ◆ 舉個真實例子：保聯的代表律師近日處理了一宗個案，當事人承認指控，但向證券及期貨事務上訴審裁就罰款提請上訴，證券及期貨事務監察委員會派出大律師代表出席聆訊。保聯的代表律師估計，上訴一方如果敗訴，可能需要支付超過 400,000 元的訟費。對捉襟見肘的中介人來說，面對這樣龐大的訟費，即使受屈，但又豈敢提出上訴呢？

解決方案：

- ◆ 獨立保險日後會監管近 80,000 名保險中介人，故此必須修訂現時有關上訴的條例，確保個別人士不會因為上訴失敗而需要支付巨額訟費，也不會因為為了上訴而落得破產的下場。
- ◆ 第 104(3)條應加入訟費表，訂明每類中介人可能承擔的罰款上限，例如：個人上訴人需要支付的訟費上限為港幣 20,000 元。

## 8. 對保險代理橫加不必要的規範

關注事項：

- ◆ 條例沒有限制保險經紀的董事或僱員，出任其他公司的董事，只要有關人士不會從事任何代理的業務，他甚至可以同出任保險代理商的董事。可是，第 71 條的 64J 及 64 K 款卻對保險代理商橫加更嚴格的規定，限制他們出任其他保險代理商董事的權利。
- ◆ 此舉不只造成保險代理與保險經紀之間的不平等待遇，亦阻礙了保險代理的專業發展，直接威脅保險代理人及保險代理商的生存空間，讓他們難以併購，也不能將一般保險與壽險代理業務轉型。

解決方案：

- ◆ 與財經事務及庫務局初步磋商後，局方表示會考慮修訂有關條文，我們期望局方聽取業界的聲音，從善如流。
- ◆ 最後，我們想談談草案的行文用字。草案採用了專業的法律用語，對不懂法律的門外漢來說，根本無法明瞭，更惶論遵從了。要知道，這法例監管全港近八萬名保險中介人，當中絕大部分都不曾接受法律教育，他們又如何能夠恪守根本不明所以的條例呢？既然新《公司條例》可以用淺白的語言撰寫，那為何不可一視同仁，《保險公司條例》也用上簡單易明的語言書寫，讓受規管人士以至廣大市民都易於明瞭。