

《2014年保險公司(修訂)條例草案》委員會

保險中介人的監管及紀律行動
(新訂的第 XI 部)

引言

本文件載述藉《2014年保險公司(修訂)條例草案》(“條例草案”)第 84 條在《保險公司條例》(第 41 章)新增訂第 XI 部的主要條文的政策目標。有關條文關乎獲獨立保險業監管局(“保監局”)發牌的保險中介人的操守規定及紀律行動。

背景

2. 現時，在《保險公司條例》第 X 部訂明的自律規管框架下，保險中介人須按照有關的法例條文被任命或授權。在現行的自律規管制度下，三個自律規管機構¹按非法定守則²執行監管工作。自律規管機構負責處理對其轄下註冊人士/會員的投訴。它們會進行調查並就屬實的個案採取紀律行動。然而，三個自律規管機構的紀律處分程序和罰則並不完全一致。它們亦欠缺法定的調查權力。

3. 在我們建議的發牌制度下，保監局將負責所有就保險中介人的監管職能。我們已在題為《保險中介人的發牌制度(第 X 部的修訂事項及其他相關的新訂條文)》的文件中闡釋保險中介人發牌制度的主要特點。本文件將介紹有關監管保險中介人的新增條文。

4. 我們建議在經修訂後的《保險公司條例》訂明持牌保險中介人所須遵從的操守規定的基本原則。有需要時，保監局可在諮詢公眾後訂立附屬法例，以進一步列明細節。保監局亦會獲賦權發出載列操守規定詳情的守則或指引，以利便持牌人遵從操守規定。

¹ 該三個自律規管機構分別為香港保險業聯會(“保聯”)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。

² 只有保聯發出的實務守則是由保險業監督認可。

5. 保監局會獲賦權調查持牌保險中介人被指行為不當的個案³。我們建議如查明屬實，保監局可對有關持牌人施加與不當行為性質及嚴重程度相稱的一系列紀律懲處。我們將加入適當的制衡措施，以確保保監局行使紀律處分權力時公平公正、貫徹一致及公開透明。

政策目標及主要條文

(a) 操守規定

6. 保險中介人的操守對保險業的發展有重大影響。由於保險中介人會與保單持有人及潛在的保單持有人當面接觸，對保險中介人作公平公正和有公信力的監管，將加強公眾對保險的信心，有利保險業的可持續發展。正如國際保險監督聯會的保險核心原則第 18 條指出，保險中介人處於消費者和保險人之間，具有建立和維護公眾信任及信心的關鍵角色(保險核心原則 18.0.16)。保險中介人在商業行為上的良好操守，有助確保客戶在訂立保單前充分了解有關保險產品，從而促進對消費者的保障(保險核心原則 18.0.18)。在二零一一年至二零一三年這三年期間，保監處和三個自律規管機構每年收到約 1,400 宗投訴，其中約百分之七十是投訴保險中介人。

7. 條例草案第 84 條增訂的第 89 條訂明持牌保險中介人在進行受規管活動時須遵守的操守規定的基本原則。這些原則規定持牌中介人：

- (a) 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⁴，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；

³ 有關保監局調查權力的詳情，載於《保險中介人的發牌制度(第 X 部的修訂事項及其他相關的新訂條文)》一文。

⁴ 這些基本原則載於強制性公積金(“強積金”)中介人的規管制度(見《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)第 34ZL 條)。強積金中介人當中，很多同時為保險中介人。

- (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而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⁴，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；以及
- (i) 須遵守由保監局訂立的規則(即附屬法例)所訂明的其他規定。

8. 新訂的第 92 條訂明，保監局可訂立規則，規定持牌保險中介人須遵從就一些特定範圍指明的常規和標準(見附件 A)。這些規則會以附屬法例的形式訂立。條例草案訂明保監局須擬備規則的草擬本諮詢公眾，然後才提交立法會審議⁵。

9. 新訂的第 93(1)條訂明，保監局可發布操守守則，給予持牌保險中介人指引，利便他們遵守操守規定。新訂的第 93(5)條及第 93(7)條訂明操守守則可獲法院接納為證據，如守則與任何法律程序中產生的問題攸關，法院須考慮任何遵從或不遵從守則條文的情況。然而，如持牌保險中介人沒有遵從操守守則，此事本身不會令該中介人可在任何司法或法律程序中被起訴。我們預期保監局會就持牌保險代理人及持牌保險經紀發布守則和指引，以協助他們遵守規定。

(b) 紀律處分權力

10. 新訂的第 80(1)條訂明，在下述情況下，保監局可向某人施加紀律制裁：

- (a) 該人在其屬或過去屬受規管人士時，已犯或曾犯不當行為；
或

⁵ 藉條例草案第 84 條增訂的第 130 條已予訂明。

(b) 該人在其屬或過去屬受規管人士時，並非適當人選⁶。

“受規管人士”、“不當行為”及“適當”的定義

11. 新訂的第 79(1)條把“受規管人士”界定為持牌保險中介人⁷、持牌保險代理機構或持牌保險經紀公司的負責人，或關涉持牌保險代理機構或持牌保險經紀公司所進行的受規管活動的管理的人。負責人須為持牌保險中介人。

12. “不當行為”的定義如下：

- (a) 違反經修訂的《保險公司條例》的條文；
- (b) 違反根據經修訂的《保險公司條例》發出的牌照的條款或條件；
- (c) 違反根據經修訂的《保險公司條例》的條文而施加的任何其他條件；或
- (d) 關乎進行任何受規管活動的作為或不作為，而按保監局的意見，該作為或不作為是有損或相當可能有損保單持有人或潛在的保單持有人的利益或公眾利益的。

13. 就上述(d)段而言，除非保監局已顧及任何操守守則或指引所列的有關條文，否則保監局不可得出意見認為，某一作為或不作為有損或相當可能有損持有人的利益或公眾利益。

紀律程序

14. 新訂的第 80(4)條訂明，保監局可施加下述紀律制裁：

⁶ 在斷定某受規管人士是否適當人選時，保監局可考慮包括斷定某人是否獲發牌照的適當人選時所必須考慮的事宜(新訂的第 64ZZA 條，見附件 B)，以及有關人士現在或過往的行為。

⁷ 根據由保監局管理的發牌制度，持牌保險中介人包括：

- (i) 持牌個人保險代理；
- (ii) 持牌保險代理機構；
- (iii) 持牌業務代表(代理人)；
- (iv) 持牌保險經紀公司；以及
- (v) 持牌業務代表(經紀)。

- (a) 撤銷持牌保險中介人的牌照或某人作為負責人的認可；
- (b) 在指明的期間內，暫時吊銷持牌保險中介人的牌照或暫時撤銷某人作為負責人的認可；
- (c) 禁止受規管人士在指明的期間內申請牌照或獲委任為負責人；
- (d) 公開地或非公開地譴責受規管人士；或
- (e) 命令受規管人士繳付最高數額如下的罰款（以數額較大者為準）：
 - (i) \$10,000,000；或
 - (ii) 因有關不當行為⁸而令該人獲取的利潤或避免的損失的數額的三倍。

15. 新訂的第 85 條訂明，如任何人的牌照被暫時吊銷，或任何人的認可被暫時撤銷，在該項暫時吊銷或暫時撤銷期間，該人須繼續遵守條例中的有關條文。新訂的第 86 條訂明，撤銷或暫時吊銷某持牌保險中介人的牌照，並不廢止或影響由該人訂立或安排的協議或交易。新訂的第 87 條訂明，保監局可要求被撤銷或暫時吊銷牌照的人把關乎客戶的資產或事務的紀錄文本移交客戶⁹。

(c) 制衡措施

16. 保監局的紀律處分權力將受到足夠制衡，以確保公平公正、貫徹一致和公開透明。

陳詞機會

17. 新訂的第 81 條訂明保監局行使紀律處分權力的程序規定。保監局須先給予有關的受規管人士合理的陳詞機會，否則不得行使紀律處分權力。保監局如決定施加紀律懲處，須把該決定以書面通知有關的受規管人士，交代作出決定的理由，以及決定的生效時間和詳情。

⁸ 或導致保監局得出該人並非適當人選的意見的其他行為。

⁹ 任何人無合理辯解而沒有遵從這項要求，即屬犯罪，可處罰款\$200,000 及監禁兩年。

具舉證價值及相稱性的指引

18. 保監局將發布指引，為利便保險中介人遵從操守規定提供指導。在紀律程序當中，保監局會考慮遵從有關指引的情況(見上文第13段)。新訂的第131(5)條亦指明保監局的指引在法律程序中具有可作為證據的價值。

19. 新訂的第82條特別規定，保監局在行使施加紀律懲處罰款(即上文第14(e)段所述的罰款)的權力之前，須先在憲報刊登和公布罰款指引。保監局必須在施加罰款前考慮罰款指引。我們預期，保監局擬備罰款指引時，會參考其他金融監管制度現時採用的相類罰款指引，一般來說，在決定罰款金額時，會考慮的因素包括以下各項：

- (a) 違規行為的性質、嚴重程度及影響；
- (b) 有關的受規管人士在違規後的行為(即有否採取補救措施還是設法隱瞞)；
- (c) 有關的受規管人士過往的紀律處分紀錄及合規往績；以及
- (d) 紀律懲處罰款不應導致有關的受規管人士陷入財政困難。

20. 保監處就《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》(第615章)發出的《行使施加罰款權力指引》載於附件C，以供議員參考。

21. 我們正透過保監局過渡安排工作小組，與三個自律規管機構緊密合作，以籌備過渡安排。我們正在點算及整理自律規管機構現有的守則及指引，這些資料會在保監局成立後提供予保監局。

透明度和一致性

22. 我們預期保監局將向公眾披露其紀律處分決定的細節，包括作出決定的理由及相關的重要事實(新訂的第80(5)條)，以確保其決定的透明度和一致性。

獨立上訴渠道

23. 感到受屈的人士可就保監局的紀律處分決定向保險事務上訴審裁處(“審裁處”)提出上訴。審裁處是獨立的類司法機構，主席由一名前任高等法院法官或符合資格獲委任為高等法院法官的人士出任。審裁處主席會聯同兩名市場人士聆聽每個上訴個案。審裁處可更改保監局的決定或指示保監局覆核其決定。審裁處的詳情及上訴機制會另文討論。

程序覆檢委員會

24. 我們將設立獨立的程序覆檢委員會，就保監局的內部程序及運作決定作覆檢及提供意見，確保其公平公正、貫徹一致地執行規管職能。有關安排和香港其他金融市場監管機構(如證券及期貨事務監察委員會及財務匯報局)的程序覆檢委員會相類似。

財經事務及庫務局

二零一四年九月

關於持牌保險中介人操守規定的規則
(條例草案第 84 條增訂的第 92 條)

(1) 獨立保險業監管局(“保監局”)可訂立規則，指明關乎持牌保險中介人在進行受規管活動時的行為操守方面的常規和標準，並規定持牌保險中介人遵從該等常規和標準。

(2) 在不局限第(1)款及不影響條例草案增訂的第 129 條的原則下，保監局可在規則中 –

- (a) 禁止持牌保險中介人使用任何具誤導性或欺騙性的廣告，並對使用廣告施加條件；
- (b) 規定持牌保險中介人在與其客戶訂立保單時，或在該客戶要求時，向該客戶提供指明資料；
- (c) 規定持牌保險中介人採取指明步驟，以就其客戶確定符合下述說明的指明事宜：關乎該客戶的身分、財務狀況及保險需要，且攸關該中介人所提供的服務；
- (d) 規定持牌保險中介人在向其客戶提供資料或意見前，採取指明步驟；
- (e) 規定持牌保險中介人採取指明步驟，以確保將關乎向該客戶推薦的保單的承保範圍、條款及條件和風險，向該客戶披露；
- (f) 規定持牌保險中介人採取指明步驟，以確保將該中介人就或將會就向該客戶推薦的保單而收取的任何佣金或利益，向該客戶披露；
- (g) 規定持牌保險中介人須採取指明步驟，以遵守《保險公司條例》第 89、90 及 91 條所指的操守規定；
- (h) 規定持牌保險中介人不得在指明情況下進行交易；
- (i) 禁止持牌保險中介人在並非指明情況下，或在不符合指明條件的情況下，使用關乎其客戶的事務的資料；
- (j) 規定持牌保險中介人在其本身的利益與其客戶的利益出現衝突的情況下，採取指明步驟；
- (k) 禁止持牌保險中介人在並非指明情況下，或在不符合指明條件的情況下，以向另一持牌保險中介人轉介業務為代價，從該另一人收取財產或獲取服務；及
- (l) 就關於常規和標準的任何其他事宜，作出規定；上述常規和標準，指關乎持牌保險中介人在進行受規管活動時的行為操守方面的常規和標準。

適當人選的斷定
(條例草案第 71 條增訂的第 64ZZA 條)

(1) 獨立保險業監管局(“保監局”)在為施行第 X 部第 3 分部(即有關發牌部分)而斷定某人是否適當人選時，須考慮以下事宜—

- (a) 該人的學歷或其他資歷或經驗；
- (b) 該人是否有能力稱職地、誠實地並公正地進行有關受規管活動；
- (c) 該人的信譽、品格、可靠程度及誠信；
- (d) 該人的財政狀況或償付能力；
- (e) 以下人士有否針對該人採取任何紀律行動—
 - (i) 金融管理專員；
 - (ii) 證券及期貨事務監察委員會；
 - (iii) 強制性公積金計劃管理局；或
 - (iv) 任何其他主管當局或規管機構(不論該當局或機構是在香港或其他地方)，而保監局認為該當局或機構所執行的職能，是近似保監局的職能的；
- (f) 如該人是某公司集團中的一間公司—保監局所管有的關乎以下方面的任何資料，不論該等資料是否由該人提供亦然—
 - (i) 該集團中的任何其他公司；或
 - (ii) 該人或第(i)節提述的任何公司的任何控權人或董事；
- (g) 該人正經營或擬經營的任何其他業務的狀況。

(2) 保監局在為施行新的第 64U 或 64ZA 條，或為施行新的第 64ZV 條而將根據新的第 64U 或 64ZA 條發出的牌照續期，而斷定某人是否適當人選時，亦須考慮保監局所管有的關乎以下方面的任何資料，不論該等資料是否由該人提供亦然—

- (a) 該人就或將會就進行受規管活動而僱用的任何其他人，或就或將會就進行該等活動而與該人有聯繫的任何其他人；
- (b) 就或將會就進行受規管活動而為該人或代該人行事的任何其他人；及
- (c) 該人是否已設立有效的內部監管程序及風險管理制度，以確保該人遵守《保險公司條例》。

(3) 第(1)或(2)款或該兩款委予保監局的責任，是附加於保監局的下述責任的另一項責任：該局於斷定某人是否適當人選時，有責任考慮該局認為有關的任何其他事宜。

第 4418 號公告

行使施加罰款權力指引

(適用於經營長期業務或就長期業務提供
意見的獲授權保險人、再保險人、獲委
任保險代理人及獲授權保險經紀)

2012 年 6 月

保險業監理處

《行使施加罰款權力指引》

引言

保險業監督(“保監”)根據《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》(第 615 章)(“條例”)第 23(1)條發出本指引。根據條例第 21 條，如果經營長期業務或就長期業務提供意見的獲授權保險人、獲委任保險代理人及獲授權保險經紀(“保險機構”)違反條例第 5(11)條所界定的指明條文，保監可以只施加罰款，也可同時向該保險機構施加其他紀律制裁。

本指引載述保監擬採用何種方式行使條例第 21(2)(c)條所提述的施加罰款權力，而保監在行使該權力時，必須考慮指引的內容。

保監行使施加罰款權力時的考慮因素

1. 按照目前的政策，保監通常會把所有施加罰款的決定公布周知。
2. 保監在斟酌是否施加罰款和罰款金額時，會考慮有關個案的所有情況，包括下文所述的相關因素。

3. 保監所施加的罰款應能遏止有關保險機構違反條例第 5(11)條所界定的指明條文。罰款也應發揮以儆效尤的作用，阻嚇其他保險機構違反相同或類似的指明條文。
4. 條例第 21(2)(c)(ii)條述明，有關當局可施加的其中一個最高罰款額，是有關機構所獲取利潤或所避免開支的金額的三倍。儘管如此，保監在任何一宗個案中施加的罰款，不一定會與有關機構所獲取的利潤或所避免的開支掛鉤。
5. 罰款不應導致有關保險機構陷入財政困難。保監在考慮這項因素時，會顧及該機構的規模及財政資源。
6. 違規行為愈嚴重，保監就愈有可能施加罰款，而罰款額也愈高。保監在決定違規行為的嚴重程度時，會考慮有關個案的所有情況及下列因素(但不限於這些因素)。

(a) 違規行為的性質、嚴重程度及影響，包括：

- (i) 有關機構是否蓄意或罔顧後果地作出違規行為，或該違規行為是否因疏忽所致——純粹因疏忽而引致的違規行為或只引致技術性違規的行為，一般都被視為嚴重程度較低；

- (ii) 違規行為持續的時間及頻密程度；
- (iii) 違規行為是否有可能損害保險業的廉潔穩健，以及 / 或香港作為國際金融中心的聲譽；
- (iv) 違規行為是否對或可能對其他人造成損失或使其他人承擔支出；
- (v) 保險機構作出違規行為時，是獨立行事還是以集團成員的身分行事，以及該機構在集團中擔當的角色；
- (vi) 違規行為是否顯示，保險機構的整體或個別業務所採用的客戶盡職審查及備存紀錄程序，在管理制度或內部監控方面有嚴重或系統性弱點；
- (vii) 違規行為是否顯示有關機構的違規模式；
- (viii) 有關機構是否干犯一些較輕微的違規事項；若干犯個別事項，未必足以施加罰款，但若干犯所有該等事項，則可施加罰款；以及
- (ix) 促成、引致或可歸因於違規行為的金融罪行的性質和嚴重程度。

(b) 保險機構違規後的行為，包括：

- (i) 保險機構是否試圖隱瞞其違規行為；
- (ii) 保險機構在發現違規行為或可能違規行為後，有否採取任何補救措施並向所涉人士採取行動，以及有否實行措施，以確保日後不會出現類似的違規行為；
- (iii) 保險機構就其違規行為接受調查時，是否與保監、其他有關當局及 / 或執法機構充分合作；以及
- (iv) 如不施加罰款或施加較輕的罰款，保險機構日後作出同類違規行為的可能性。

(c) 保險機構過往的紀律處分紀錄及合規情況，包括：

- (i) 保險機構過往的相關紀律處分紀錄，包括過往有否作出類似的違規行為，尤其是因而遭紀律處分的行為；
- (ii) 保險機構是否曾承諾不從事該違規行為；以及
- (iii) 其他有關當局就同一事件施加的任何懲罰或已採取或相當可能會採取的監管行動。

(d) 其他因素，包括：

- (i) 保監是否已就有關行為發出指引 — 如保險機構作出的行為符合當時適用的指引，保監一般不會對該機構採取紀律行動；
- (ii) 保監及 / 或其他有關當局在過往的類似個案中採取什麼行動 — 一般來說，類似的個案應以貫徹一致的方法處理；
- (iii) 保險機構或其任何董事或僱員因違規行為而獲取的利潤或避免的開支金額；以及
- (iv) 作為減輕罰則的因素，保險機構是否已迅速有效地把違規行為或可能違規行為詳細知會保監。

保險業監督

2012 年 6 月