

意見書 - 2014年7月16日

香港中協就政府 [ 2014年保險公司(修訂)條例草案 ] 作出以下意見。

## 政策上的迷思

### (1) 國際接軌

條例草案將目前「保險監理處」獨立於政府架構之外，目的是要和國際接軌，這點相信甚少人反對。不過單一追趕國際做法亦未必一定好。求變前應認真考慮：新制度的目標是否明確，執行是否簡單，以達致低成本，高效益。香港既是 IMF 成員之一，自可提供意見，把自己優越的地方提供給別些國家參考。政府在週旋於 IMF 之間的時候，有無先和本地業界溝通取經，再看看怎樣和各國配合，取長捨短，還是只盲目跟風？盲目地要和國際接軌，應該嗎？

### (2) 保障投保人最佳利益

政府拋出為「保障投保人最佳利益」而設計了一系列嚴格監管條文去規管保險公司及中介人，可能容易打動市民及議員的心。保險業一向都遵守行業守則，著重投保人最佳利益，介紹合適保險保障計劃給客戶。我們贊成「適度立法」，例如中介人以不合法的手法為自己利益或為了保存客戶而取得保單額外利益的，我們堅決支持懲處之。

何謂「適度立法」？例如，按不同違規程度作出不同的懲處，而不是只作出單一的重罰去阻嚇所有人；又例如將「投保人最佳利益」Best Interest 放在行業守則而不是升格放入法律條文中 – 因政府沒有清楚說明怎樣做才符合這法律條文的要求而令中介人無所適從，容易捲入不必要的訴訟。

我們想指出：保險業的生業鏈依次為監管機構、保險公司、中介人及投保人，而當中和投保人關係最密切，最關心投保人利益是誰？當然是中介人！投保人是中介人的衣食父母，中介人直接和投保人接洽聯繫，了解投保人需要，為投保人揀選合適產品、奔走送單及協助理賠。中介人理應時刻都以維護投保人權益為己任的。

### (3) 保險行業的獨特性

保險雖是金融業一份子，但工作性質卻和 SFC (證監會)、MPFA (積金局) 及 MA (金管局) 等金融機構不同。保險是「人」的生意，保險公司要設計產品、承保；中介人要為投保人安排合適保障計劃、解釋保單內容、安排投保、協助理賠等工作，非以電子化處理業務的行業如銀行、證券行可比較的。尤其是處理賠償時更須要中介人協助，否則投保人很難處理繁複的文件，並且容易處於下風。

保險業的性質及功能上和其他金融業有很大的分別，例如：

#### A. 保險角色分類很多：

保險公司	中介人
壽險、一般保險、再保、共保、勞合社	直屬代理、獨立代理、經紀、再保經紀、銀行保險

- B. 保險是「被動式」的，因保單條文已預先寫好，讓客戶可以先去了解清楚內容才購買的。所以只有聽過犯罪集團欺騙保險，保險公司及中介人很難欺騙客戶。例如投保人買保險有可能「隱瞞重要事實」(Non-disclosure)，買股票就沒有這情況。亦有聽過金融大鱷、股票大鱷，卻沒有聽過「保險大鱷」。
- C. 保險是幫助投保人在意外發生時獲得經濟補償，並非如投資計劃般談賺、蝕的問題。
- D. 除了強制性保險，大部份保障計劃都是要由前線中介人去推動，因為人性使然，大部份客戶不會主動購買保險，而需要由「別人」去提醒的。
- E. 中介人的存在有很大的必要性。地理因素，香港地方細小，交通便捷，容易和客戶面對面洽談；加上大部份香港人都工作繁忙，無暇細看保單，大都交由中介人代勞，增加客戶對中介人的依賴。
- F. 理賠：其他金融業沒有此項工作，保險是獨一無二的。

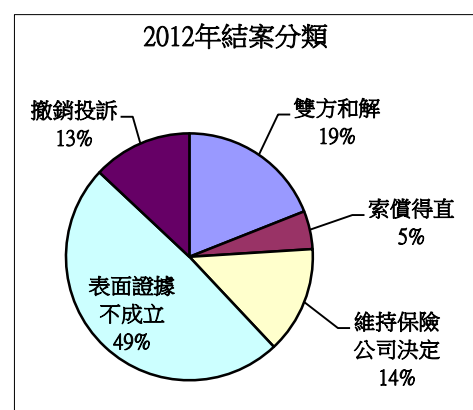
保險業2013年累積的保費，約等於香港的 GPD 12%，從業員約10萬人，而前線中介人員超過 8 萬，可見保險業對社會的影響實在舉足輕重，希望政府改動任何政策都要慎而行之、深思熟慮下才可推行。倘若政策嚴重影響到從業員生計，將會影响到很多無數幸福家庭，也會造成了無數「孤兒保單」無人跟進服務，造成三輸局面- 保險公司、中介人、投保人皆輸！就以去年12月「蘇黎世人壽」事件為例（蘇黎世人壽集體解散了7佰幾名直屬代理人），差一點就鬧到去社會層面。

#### (4) 苛嚴監管

辣招只會扼殺了保險業尤其是中介人的生存空間，年輕人不敢投身，中小型獨立中介公司退出市場，抹殺了個人及中小企過去多年努力對業界的貢獻，更容易造成大食細，然後是寡頭壟斷，正如美國雖行超級監管，但仍爆出大保險經紀行和保險公司聯手托價，損害投保人利益的醜聞，敢問這是投保人的福氣嗎？

今次條例草案修訂的規管條文及罰則，尤其針對中介人方面，比一般行業嚴厲，因為主要是參照 SFC (證監會)、MPFA (積金局) 及 MA (金管局) 等金融機構的條例。不要說我們怕管，其實每個行業都應按其特質而作出不同程度的監管，**保險業的特質和其他金融業明顯不相同，尤其是保險中介人大部份工作都放在「服務」方面，例如協助索償，較少機會直接接觸到客戶的大量金錢財產，監管上實不應和這些金融機構看齊。**就算如保險公司、代理、經紀的角色和功能都不同，也不能用統一的法律去對待。

目前香港的壽險有效保單約 1 千萬份，一般保險保單每年也簽發大約 1 千萬份，數量不少。去年保險業投訴的數目為 1 千多宗，而保險索償投訴局上年度已處理的 278 個案中，有 49% 是表面證據不成立的，即非保險公司或中介人的問題。由此可見，**保險投訴的比率實在比很多行業為低，只是近年「投資相連保險」出現較多投訴而把問題突出了，而業界亦已作出規管措施，問題逐漸獲得解決了。**香港現有足夠法律去制裁違法者，又有其他法例去保障客戶，例如私隱條例、商品說明條例、防止賄賂條例、防止洗黑錢條例等等，相信已足夠阻嚇違法者，實在不應再加辣。



條例太多太嚴，商業活動的靈活性會大減。保險業有其獨特性，不熟悉保險業者或只想盲目地

去保護公眾者，落重了藥，最後反而害了公眾。舉例，MFPA 在2012年 7月為推「強積金半自由行」而修例，加大對中介人監管力度，令中介人人心惶惶。MFPA 本來預計自由行在11月推出後半年之內有15%客戶會轉換強積金公司，豈料到現在在超過 1年多才3%! 何解? 因為中介人對新法例有惶恐之心所以沒有積極幫忙去推動! 正是: 苛政猛於虎也!

## (5) 架構重疊，結構臃腫，增加徵費

我們發覺香港近年成立了很多「局」(或稱半官方機構、法定機構)，把很多以前屬於政府的工作「外判」了。這些「局」要自負盈虧，惟有向業界徵費，加重了使用者的負擔；卻不見得政府架構及支出縮少了，市民給公務員出糧的「稅」依舊照付；但因此又增加多條法例去規管各行各業，架構重重疊疊，增加各大小企業的經營成本，窒礙商界尤其是中小企發展，各行各業都在叫苦連天！

保監局成立後將自負盈虧，政府一筆過撥款 5億元，預計於 5年過渡期後便開始徵費來維持營運。保監局成立首年預計員工比現時多一倍，營運支出多一倍幾。

請問: 日後保監局架構上的運作包括支出由誰負責去監控呢(應該由董事局但董事局又缺乏業界人士)? 會否又一脫離政府架構之後的「局」，尾大不掉，繼法定機構如 SFC、MPFA、MA 後成為另一隻「大白象」呢?

又請問: 假若保監局在 5年內發覺撥款不夠用，是否提早向業界及公眾徵費? 還是再向立法會申請撥款?

按其它「局」的慣例，「保監局」新任主席年薪動輒4、5 百萬以上，且需增設多個高級職位。新「局」的支出美其名由投保人、保險公司及中介人攤分，但其實最後都是羊毛出在羊身上，即投保人付!

目前保監處+保險自律組織總支出	政府預計保監局首年支出	增幅
約 1億 4千萬	約 2億 3千萬	64%

是以新保監局的成立，徒令人懷疑只會讓部份人士獲取高薪厚祿，在權力得以擴張之下，令結構膨脹。君不見 MPFA 去年支出已見紅?

MPFA 2010年支出	MPFA 2013年支出	增幅
約 3億 5千萬	約 4億 7千萬	34%

凡這種種，絕非業界及投保人所能得益。相比之下，目前「自律規管」模式下投保人的負擔會輕鬆得多! 所以保監局成立後誰人施行監督局方的開支最為重要。

## (6) 促進保險業市場發展，提升環球競爭力

這是未來「保監局」職能之一。香港保險業市場發展一向由業界即保險公司和前線中介人作主導，保險監理處協助推動，例如舉辦及參與很多國際性的論壇及交流會。保險業界的人比任何人更了解投保人需要，日後倘由「保監局」大灑金錢，倒不如象徵式用預算的1%，繼續由保險公司和前線中介人負責去策劃推廣，我們敢說效果一定比「監管機構」好得多!

我們認為「保險監理處」也好、「保險監管局」也好，都只是機構名稱，是否「獨立機構」並非主要考慮，我們只希望保留香港廿多年來行之有效賴以成功的兩大因素:

- (a) 自律規管精神
- (b) 審慎理財

兩者的關係非常密切 - 現行「自律規管」的運作下，部份監管及推廣工作由業界人士義務參與，他們既樂於參與，無「成本」之下可謂運作良好，於是應對了「審慎理財」- 監管機構根本

毋須耗用大量金錢聘請行外人士去作「盲公式」管理，又何需額外廣徵費用？

我們認為只有做到這 2 點才能維持香港保險業的競爭力。還有一點：要促進保險業市場發展，又限制業界人士參與，豈非自相矛盾？

## (7) 政府與政黨

保監獨立過程中政府做過 2 次公眾諮詢。在 2 次諮詢期間，保監專員及財經事務局官員出席過大大小小廿幾次保險業界安排的論壇及研討會，這種勤勞我們非常讚賞。之不過，每次研討會他們都是不斷重覆一早設定的立場。他們的見解究竟從何而來？之前沒有官員找過我們啊！我們這些業界資深人士不是最清楚嗎？還有誰比我們更清楚？還是政府找錯諮詢對象？

保監專員去年底曾承諾條例草案交入立法會之前，會先給我們各前線中介組織閱覽。可惜保監專員沒有遵守承諾，於本年 4 月底便交入了立法會給議員審議。現在我們必須疲於奔命和時間競賽去了解條例草案內容，以便能夠及時作出回應。

政黨的情況也一樣，我們了解到議員們都工作繁重，唯有依賴政策研究部，但政策研究部職員卻沒有找行業資深人士做好諮詢工作，將合乎現實的結論提供給議員。政黨如是，更何況是那些資源不多的獨立議員？結果議員沒有為市民及行業把好關，政府政策就這樣含含糊糊不知就裡地過了。舉一反三，各行各業面對的情況都一樣，真為香港的未來悲哀。如果我們政府在推行政策前能做好諮詢工作，而議員們又能權衡輕重、明察秋毫地去審議，那便是功德無量，是社會之福了。

不過，議員的難題是，政府能依仗着政制上的優勢：政府的提案只須在立法會大會通過便可，議員修訂則須通過分組點票，減低條例被修訂的機會。這制度令政府不賣賬給議員們。

-----

我們詳細閱讀 [ 2014 年保險公司(修訂)條例草案 ]，發現內容有許多值得關注的地方，現以附頁把問題分類列出。(當中肯定還有遺漏的地方，此外還有一些看不明白地方)

附頁: 香港中協 (香港保險中介行業協會) 對 [2014年保險公司(修訂)條例草案] 的關注點  
(16/7/2014)

類別		關注點
1	保監局缺乏足夠保險業代表	<p>1. 11(4AA) 條例草案中,「董事會」內除了主席和 CEO 外,尚有不少於 6 位董事成員,其中包括最少 2 位「具備保險業的知識及經驗」人士。我們重申,我們反對全部自己人管自己人,這樣會令公眾擔心出現偏頗,但亦不同意由全部外行人管內行人,試問不懂得業界操作及前線銷售的人怎知到如何監察是最恰當,不會因腳痛而醫錯頭,窒礙發展,或加重保單成本?正如雷曼事件,如金管局及證監會有業界資深人士參與,情況或許沒有那麼糟,因為業界資深人士會知道市場正發生何事,會知道問題所在,可以及早對症下藥。 最近草擬在 2015 年成立的「旅遊監管局」,其業界人士也佔董事會 36%啊! <b>香港中協建議:</b> (1) 董事會成員比例應以百份比分配,業界人士佔 1/3 至為合適。 (2) 保險業界成員中,應包括保險公司管理層、技術專才及前線人員。尤其是保險業前線人員,他們瞭解市場,了解保戶;他們應能將正面的監管規則帶給大眾市民,令公眾更放心投保。 (3) 法例應清楚寫明董事會保險業界成員委任資格及委任年期。 (4) 最高職位(主席)應由有公信力的保險業資深人士或其它專業如律師、會計師、法官等人士擔任。我們不同意由前政務官出任,因政務官多不懂商業及專業操作,也予人官官相授、高官樂園的感覺。</p> <p>2. 13(4C) 條例草案中「業界諮詢委員會」也沒有註明必須要有現職保險業人士參與,且角色非常被動。 <b>香港中協建議:</b> 必須有大比例現職保險業人士參與,且須訂有「被諮詢」及「被通知」的權利。</p> <p>3. 64ZZH 巡、查、審、罰的過程均由保監局的職員負責。 <b>香港中協建議:</b> (1) 巡、查由保監局的職員負責,可免卻同業之間的尷尬。 (2) 審、罰則可交由一個由保險業界人士及非業界專業人士組成的「紀律委員會」負責。我們認為保險業界人士熟悉業界潛規則及操作,也容易洞悉違規手法,因此絕對能夠有效率、有效益地處理案件,又不會因錯判而浪費時間,扼殺保險業的發展。</p>
2	保監局權力過大,懲處標準及罰則過嚴,成業界「虎頭錘」	<p>1. 64ZZF 保監局的查察員有權在沒有手令下隨時進入保險中介人的任何業務處所作深入調查。 <b>香港中協建議:</b> 反對保監局有這樣大的權力。保險中介人的工作地點有很大彈性,可以是固定辦公室或個人居所。此條例肯定對中介人造成極大精神困擾。</p> <p>2. 64ZZO 中介人遭調查後被法庭判罪,保監局可用民事訴訟向中介人討回調查費用。 <b>香港中協建議:</b> 調查費用應設上限。因調查涉及的費用可大可少小,「疑犯」有可能擔心一旦入罪難以負擔高昂費用而被迫就範。肯定嚇怕年輕人不敢入行。但我們贊成此條例可對付案情較嚴重者。</p> <p>3. 80(1)(c) 保監局有權向其認為「非適當人選」的中介人暫時或吊銷牌照,及作公開譴責,或向公眾拔露細節。 <b>香港中協建議:</b> 這種主觀做法有違法庭「預定無罪」的公平原則。應在真憑實據定罪後才能執行處分。</p> <p>4. 80(4)(e) 違規的最高罰款金額達 1 千萬元,或利潤 3 倍(較高者),實在非常嚇人。 <b>香港中協建議:</b> 政府應清楚列明不同情況不一樣的罰則,以釋除業界人士的憂慮。其他專業人士最高罰款也不超過 50 萬! 我們明白政府須制定措施嚴防大鱷,但此措施卻又嚇壞所有保險公司高管、中介公司負責人以及前線人員。</p>

		5. 89(a)	<p>新法例強調所有中介人要維護投保人最佳利益 (Best Interest) 。何謂最佳利益? 相信法院也沒有一個完整的解釋，這點對中介人包括「經紀」、「代理」尤其是只能登記一家保險公司的「直屬個人代理」會產生極大衝擊，因為「代理人」的角色之於「代理人法」中互相矛盾而容易產生不必要的爭拗。甚或投保人(或背後推動的人)在投保過程中只要挑出一個細微的理由便申請「踢契」，保險業將永無寧日矣!</p> <p><b>香港中協建議: 最佳利益界線模糊, 只應放在行業不同崗位的守則上並加以闡明, 不應寫在保險法之內, 否則恍似一頂金籠罩戴於中介人的頭上, 惶恐不得終日。</b></p>
		6. 92(2)(f)	<p>保監局有權要求中介人披露佣金。</p> <p><b>香港中協建議: 反對保監有這權力。想不出投保人對「佣金披露」與「是否購買保險」有何直接關係? 服務何價, 都是因人而異! 香港以後各行各業都要披露佣金嗎?</b></p>
		7. 92(2)(k)	<p>保監局有權要求中介人不得在轉介業務上獲取報酬。</p> <p><b>香港中協建議: 反對保監有這權力。保單業務轉介有技術上的必要性。因保單種類繁多, 有些涉及非常專業及高技術性, 例如建造工程、馬匹、珠寶、船舶等。但是轉介工作事前和後勤服務支援又不可或缺。中介人相互合作更能滿足投保人需要。只要把轉介情況向投保人闡明便可。</b></p>
3	一業兩管： 保監局轉授權力予金管局	13(4G) 81(4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 保險及銀行的中介服務涉及保監局及金管局兩個不同的機構，監管方式及寬緊難以一致。雖然政府仍聲稱保監是「一業一管」，用同一把尺去度，但如銀行以「一站式經營」，擁有客戶其它私人資料為由作出拖延或不合作，保監如何處理？一業兩管，如何能達到一致標準？</li> <li>- 長期以來，保險中介人訴說面對銀行不公平競爭；而銀行又訴說面對保監及金管局雙重規管不公平。誰製造出這個矛盾？</li> </ul> <p><b>香港中協建議: 我們認為最好的方法是要「銀行保險」獨立經營，辦事處及電腦系統和銀行分開，百份百成為獨立保險中介機構，一業兩管問題可迎刃而解，又可確保公平競爭。</b></p>
4	促進保險業市場發展;  提升保險業在環球競爭力	1. 12(4)	<p>條例草案僅定下連串規管措施，對如何促進行業市場發展及如何提升保險業在環球競爭力卻一字不提！保險業至今每年累積的保費佔香港 GPD 12%，對社會的影響舉足輕重，若由不懂得業界操作的人士負責市場推廣，只會浪費金錢而得不到預期效益。</p> <p><b>香港中協建議: 在條例的框架之下成立一個「市場發展委員會」，由業界有公信力的義務工作者操作，可收事半功倍之效。</b></p>
		2. 64F, 64J&K	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 保監局設定擁有中介公司股份15%即視為「控權人」(Controller)。</li> <li>- 中介公司的董事不能兼任另一家中介公司的董事。</li> </ul> <p>投資於一門以服務為主的生意，為何要對投資者設限制? 董事的職能是負責公司管理及制定發展策略，為何要設限制?</p> <p><b>香港中協建議: 引入投資者及管理人才, 商業社會才有活力、有生機, 可以促進業界發展! 上述對兩者的限制都頗有空礙商業發展之嫌。</b></p>
5	過渡期牌照安排	附表 11(4)	<p>已獲准執業的中介人設3年過渡期。之後怎辦? 要重考還是可獲豁免?</p> <p><b>香港中協建議: 除非有違規情況, 所有已登記現職從業員及中介機構皆應順利過渡。</b></p>
6	徵費	在諮詢文件提及	<p>保監局成立 5年過渡期後，除了從所有投保人的保費中徵收0.1%外，尚會向保險公司及中介人徵費來維持營運。有關徵費將令保險業營運成本上升，羊毛出在羊身上，恐怕會窒礙部份市民的投保意欲，減低香港在國際市場的競爭力。</p> <p><b>香港中協建議: 參考廿多年來行之有效的「自律規管」精神, 多邀業界人士義務參與, 減低運作成本, 以減低投保人負擔, 增強國際競爭力。</b></p>