

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(1)2600/10-11號文件

檔 號 : CB1/PL/FA

財經事務委員會  
2011年7月4日會議

### 有關設立獨立保險業監管局的建議 的背景資料簡介

#### 目的

本文件載述設立獨立保險業監管局(下稱"保監局")的建議的背景資料，並綜述委員在財經事務委員會於2003年及2010年討論此課題時所提出的關注事項及意見。

#### 現行規管架構

2. 根據《保險公司條例》(第41章)第4條，行政長官須委任一名公職人員為保險業監督。保險業監督的主要職能是審慎規管保險業，藉此促進保險業的整體穩定和保障現有及準保單持有人。目前，保險業監理專員獲委任為保險業監督，負責在保險業監理處(下稱"保監處")(此為政府部門)的支援下，施行《保險公司條例》。

3. 截至2010年7月，保監處的編制有123人，包括95名專業(會計師及精算師)及管理人員，以及28名輔助人員。保監處每年的經營開支約為1億1,000萬元，其中約有37%從保險公司每年繳付的牌照費收回。每間保險公司每年繳付的定額牌照費用為227,300元，專屬自保保險公司為22,600元。保監處其餘約60%的規管成本由公帑資助。

4. 香港約有170家認可保險公司。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規管保險公司，亦會進行實地審查，以規管此等公司。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，例如限制其承保範圍和投資活動、將公司的董事／控權人撤職、接管公司，以及向法院提出

將公司清盤的呈請等。不過，有別於海外及本地其他金融監管機構，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。

5. 目前，香港約有70 500名保險中介人，他們由3個自律規管機構<sup>1</sup>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，以及在適當情況下向保險中介人施加紀律懲處。

6. 在保險中介人中，約有18 000人是銀行僱員。他們須向保險代理登記委員會登記，才可在銀行銷售保險產品。根據市場統計數字，超過30%在香港銷售的保險產品經由銀行分銷。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要求，並處理香港金融管理局(下稱"金管局")經保監處轉介的投訴。金管局現時無權直接對這些銀行僱員施行紀律處分。

## 2003年的保險業監督體制架構檢討

7. 鑑於國際上的規管趨勢及保險業的發展，財政司司長在2003-2004年度財政預算案演辭中公布把保監處轉為獨立於政府的機構的建議。政府當局在2003年5月下旬至7月底就該建議諮詢利益相關者，並於2003年11月6日向財經事務委員會簡介此事。

8. 根據政府當局為事務委員會會議提供的文件，當局無意在成立獨立監管機構一事上，擴大保險業監督的規管權力，或對保險業的規管作出任何其他架構上的改變。把保險業監督轉為獨立監管機構的主要好處包括 ——

- (a) 使香港的保險規管架構與其他金融服務業的規管架構及國際慣例一致；
- (b) 獨立的監管機構在財政預算及人手調配的事宜上可享有更大的靈活性，因此更能對市場發展作出快速回應；及

---

<sup>1</sup> 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。

(c) 研究成立獨立監管機構的建議可讓當局有機會檢討能否加強保險業監督的管治及問責性。

9. 關於當局在諮詢利益相關者期間所得的意見，政府當局表示，並非市場人士的回應者普遍支持有關建議，但市場人士則對將來保險業監督的權力、管治、經費和有關建議對保險業成本的影響持審慎態度。

10. 在2003年11月6日財經事務委員會會議討論期間，數名委員表示原則上支持把保險業監督獨立於政府的建議，但另有若干委員則對建議有所保留。部分委員指出，政府當局提供的資料不足，未能協助他們理解在現行體制安排下遇到的實際困難，而把保險業監督轉為獨立監管機構的理據亦欠缺說服力。委員提出的具體關注事項及意見載於**附錄**。

### **在2010年就設立獨立保險業監管局的建議進行的公眾諮詢**

11. 政府當局在2007年委聘顧問就保監局的管治架構、組織結構、財政和預算機制擬訂建議。委員在2003年11月6日財經事務委員會會議上聽取當局匯報後得悉，顧問進行研究時，是假設保監處的法定職能和權力維持不變。有關研究在2009年年中已大致完成。鑑於2008年年底／2009年年初爆發全球金融危機，政府當局在2009年10月委託顧問進行延伸研究，探討應否加強現行的保險業規制度，特別是對保險公司和保險中介人的規管。

12. 政府當局在考慮延伸研究的結果及建議後，為擬設獨立保監局一事制訂一套建議，並在2010年7月12日展開為期3個月的公眾諮詢。主要建議載於下文各段。

13. 根據政府當局的建議，將由擬設的保監局取代現有保監處，並且賦權保監局：

(a) 對受規管機構進行巡查；

(b) 展開及進行調查；

(c) 作出查詢；

(d) 查閱紀錄及文件；

- (e) 向原訟法庭申請法庭命令，以強制某人遵從要求；
- (f) 施加監管罰則，例如譴責及罰款；及
- (g) 循簡易程序提出檢控。

14. 政府當局亦建議把現時由自律規管機構執行自律規管的制度，改由擬設的保監局直接發牌和監管。雖然擬設的保監局將負責執行發牌制度和制訂中介人的操守規定，但因銀行的客羣和銷售環境有所不同，金管局將獲賦予與擬設的保監局相類似的權力，以規管銷售保險產品的銀行僱員，該局亦可在擬設的保監局所訂定的操守規定之外，向銀行施加額外的操守規定。為了從保險業界及市場收回擬設的保監局的全數成本<sup>2</sup>，將會改變保險公司每年繳付定額牌照費的現行安排，詳情如下：

- (a) 所有保險公司及保險中介人均須繳付定額牌照費；
- (b) 保險公司須繳付非定額牌照費；
- (c) 向特定服務的使用者收取費用；及
- (d) 從所有保單的保費中收取0.1%的徵費。

### 財經事務委員會的討論

15. 2010年7月19日，政府當局向財經事務委員會簡介有關建議。事務委員會在2010年10月12日舉行特別會議，聽取公眾對此事的意見，是次會議共有16個代表團體(包括消費者委員會和11個保險業組織)出席，另有5個團體／人士提交書面意見。下文綜述委員及代表團體在上述兩次事務委員會會議提出的主要關注事項及意見，以及政府當局的回應。

### 擬議規管模式

16. 保險業界多名團體代表表示，由於自律規管理制度過去一直行之有效，當局應保留現行規管理制度或當中的若干元素，例如可把3個現有的自律規管機構合併為一個機構，並交由保監局監督。一名委員亦表示，自律規管理制度的優點應予保留。舉例來說，在擬設的保監局下開設的監察及紀律委員會應維持足夠數目的保險業代表。

---

<sup>2</sup> 政府當局估計，徵費收入足以支付擬設的保監局每年70%的經營成本，其餘30%則由保險公司繳付的非定額牌照費和使用者服務費支付。

17. 政府當局回應時表示，現行的自律規管制度在1990年代設立。鑑於保險市場及保險產品的發展、保險中介人的人數及保費大增，公眾對潛在利益衝突的關注，當局認為自律規管模式可能無法繼續配合業界的未來發展。在多個海外司法管轄區，例如美國、英國、加拿大、澳洲、內地及台灣，保險監管機構會直接規管保險中介人。

18. 部分委員關注現行安排的成效，因為在現行安排下，不同的金融界別由不同的監管機構規管。他們詢問，政府當局會否進一步探討成立單一監管機構監督各個金融界別的建議。

19. 政府當局回應時表示，在目前的情況下，不宜成立擁有最高權力的監管機構監督各個金融界別，因為這項安排涉及風險，而且成效存疑。然而，政府當局會繼續完善現行規管制度，以期保持金融市場穩定和提高金融業界的競爭力。

20. 為協助議員評估政府當局的建議能否配合國際間的發展步伐，事務委員會要求政府當局提供資料，說明其他司法管轄區在規管保險業方面的做法。<sup>3</sup>

#### 對銀行的保險中介人活動作出規管

21. 關於當局建議賦權金管局規管銀行和在銀行銷售保險產品的銀行僱員，多名事務委員會委員及團體代表對此表示保留。他們擔心這項擬議安排或會造成執法標準及做法不一致，擬設的保監局和金管局在工作及職能方面亦可能有所重疊。一名委員認為，應由擬設的保監局負責規管銀行的保險業務，並在必要時才尋求金管局協助。另一名委員指出，其他並非以保險為主要業務的企業(例如旅行社)亦會參與銷售保險產品。委員促請政府當局諮詢有關各方，並審慎地制訂規管安排，確保為不同的服務供應商提供公平的競爭環境。

22. 政府當局回應時表示，保監局是日後的主要監管機構，負責為保險中介人(包括銷售保險產品的銀行僱員)登記和簽發牌照。保監局亦會負責制訂操守準則、調查投訴，以及在適當時作出處分。基於銀行的特定客羣及銷售環境，金管局可能需要就銀行銷售保險產品施加額外規定。考慮到委員及團體代表的意見，政府當局承諾進一步研究規管銀行銷售保險產品的安排。

---

<sup>3</sup> 政府當局在2011年7月4日財經事務委員會會議文件內提供了有關資料。

## 保險業界在擬議規制度下的角色

23. 多名事務委員會委員問及保險業界在擬議規制度下的角色，例如保險公司及中介人的代表會否獲准參與制訂實務守則，以及參與擬設的保監局在調查及執行紀律處分職能方面的工作。保險業界的多名團體代表認為，擬議規制度應充分保障保險從業員的利益，並提供有效渠道讓他們表達意見。

24. 政府當局表示，當局會邀請保險業界參與制訂保險市場的未來發展政策，並會在設立建議的保監局時，考慮保險業界的意見。在擬議規制度下，保險業代表會獲委任為保監局諮詢委員會的成員，負責就影響業界的事宜提供意見。

## 財政安排

25. 委員察悉，擬設的保監局日後僱用的員工人數將會較現有保監處的編制人數多出一倍。部份委員關注保監局的成本效益。至於當局建議按保險公司的負債額徵收非定額牌照費，以及就保單收取0.1%的徵費，委員關注這些措施對保險公司及保單持有人的財政影響。部分委員認為，徵費額應該設定上限。一名委員詢問，若保單在期滿前終止，會否把徵費退還保單持有人。

26. 消費者委員會指出，政府當局的諮詢文件並無清楚說明徵費由誰人支付。消費者委員會認為徵費不應由保單持有人承擔。

27. 政府當局回應時表示，保監局共237人的擬議編制人數是由獨立顧問建議，該顧問在提出此項建議前，曾經研究保監局的工作量，以及香港和海外國家同類機構的人手。保監局的運作會保持高透明度，其工作將由董事會監督。雖然政府當局認為0.1%徵費應對保費的影響輕微，但當局承諾進一步考慮徵費安排。

## 進一步諮詢的安排

28. 由於多名團體代表認為政府當局的諮詢文件沒有清楚說明擬議規制度的詳細安排，一名委員要求政府當局進行第二輪諮詢，並在諮詢時提供更多詳情，以釋除業界及公眾的疑慮。

## 其他事宜

29. 在事務委員會討論期間，委員及團體代表亦曾提出下列主要關注事項及意見 ——

- (a) 應明確劃分擬設的保監局與財經事務及庫務局的職責；擬設的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。
- (b) 保監處應設立由多個保險業公會代表組成的工作小組，負責制訂保監局的詳細安排。在此之後，當局應成立包括各個保險業公會代表的臨時保監局，以確保自律規管理制度能順利過渡至擬設的保監局。
- (c) 政府應考慮把保險索償投訴局納入保監局之下，並賦權保監局處理與擬議的自願參與醫療保障計劃有關的投訴。
- (d) 一如金管局及證監會，擬設的保監局會把調查保密，公眾將無法監察保監局的調查工作。
- (e) 擬設的保監局的員工數量大增，或會導致過度規管保險業，因為保監局可能會以員工向保險公司／經紀／代理人採取執法行動的次數作為評核表現的其中一項主要準則。
- (f) 倘若遵從擬設的保監局的規定需要支付過高費用，很多中小型保險公司或會被迫結業。

## 近期的發展

30. 政府當局將於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設立保監局的具體建議。

## 相關文件

31. 相關文件載於以下連結：

2010年7月19日的 財經事務委員會會議	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> (第1至34段)
2010年10月12日的 財經事務委員會特別會議	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>

立法會秘書處  
議會事務部1  
2011年6月29日

**財經事務委員會委員  
於2003年11月6日的事務委員會會議上  
就保險業監督的體制架構檢討提出的關注事項及意見**

- (a) 關於國際上的規管趨勢，政府當局在其文件中只提及英國、澳洲及新加坡的保險業監管機構均獨立於當地政府，政府當局亦應研究加拿大及歐洲各國等其他國家的安排。此外，由於英國採用綜合監管機構的模式，而在這模式下，金融服務管理局(Financial Services Authority)是所有金融服務行業(包括保險業)的單一監管機構，政府當局應更深入地研究英國的模式，以作參考。
- (b) 政府當局應釋除保險業界對保險業監督在獨立於政府後的情況的疑慮，包括將來的保險業監督或許不能獨立於政治及政府的影響、保險業監督的權力可能會增加，以及保險公司及保險中介人的營運成本及牌照費可能會增加等問題。
- (c) 商界主要關注保險業監督獨立對保費水平的影響，以及保險業監督獨立後的工作表現會否更具成效。
- (d) 保險業監督獨立後應受到立法會及政府當局的適度監察，特別是在成本控制事宜方面。
- (e) 在法定機關成立後，由負責有關立法建議的高級政府官員擔任首長的情況並不罕見。保險業監督的情況可能也是一樣。