

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1401/12-13(03)號文件

檔 號：CB1/PL/FA

財經事務委員會  
2013年7月5日會議

## 設立獨立保險業監管局的建議 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2010年、2011年及2013年討論此課題時所提出的關注事項和意見。

### 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")的支援下施行《保險公司條例》。保監處是一個政府部門。

3. 在2013年5月29日的人事編制小組委員會會議上，政府當局表示，保監處現行的編制人數為133人，包括63名非公務員合約僱員、48名保險業監察主任及22名一般職系人員。目前，保監處每年從保險公司按年支付的定額牌照費收回約37%經營成本，其餘約60%的規管成本由公帑資助。

4. 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<sup>1</sup>。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，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. 截至2013年3月31日，香港約有76 800名保險中介人<sup>2</sup>，他們由3個自律規管機構<sup>3</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，以及在適當情況下施加紀律懲處。

6. 據政府當局為2010年7月19日的財經事務委員會會議所提供的文件顯示，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及2007年和2009年的顧問研究

7. 鑒於國際上的規管趨勢及保險業的發展，當時的財政司司長在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

---

<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> 根據《保險公司條例》，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。

<sup>3</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。

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作出簡介。

8. 根據政府當局為2003年11月6日的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。政府當局指出，在諮詢利益相關者期間，非市場人士的回應者普遍支持有關建議，但市場人士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。數名事務委員會委員表示原則上支持把保險業監督獨立於政府的建議，但部分其他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。

9. 政府當局其後決定對設立保監局的建議再作研究。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，是以保監處的法定職能和權力維持不變作為假設。有關研究在2009年年中已大致完成。鑒於2008年年底／2009年年初出現全球金融危機，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管制度，特別是針對保險公司和保險中介人的規管。

### **在2010年就設立獨立保險業監管局的建議進行的公眾諮詢及2011年的諮詢總結**

10. 政府當局在考慮2009年10月延伸研究的結果及建議後，就成立保監局的框架制訂一套建議，並在2010年7月展開公眾諮詢。

11. 根據政府當局提出的建議，擬設的保監局將會取代現有保監處，並獲賦權對受規管機構進行巡查；展開及進行調查；作出查詢；查閱紀錄及文件；向原訟法庭申請法庭命令，以強制某人遵從要求；施加監管罰則，例如譴責及罰款；及循簡易程序提出檢控。

12. 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。為了從保險業界及市場收回擬設的保監局的全數成本<sup>4</sup>，保險公司每年繳付定額牌照費的現行安排將會改變。擬議的收費結構包括：所有保險公司及保險中介人均須繳付定額牌照費；保險公司須繳付非定額牌照費；向特定服務的使用者收取費用；以及從所有保單的保費中收取0.1%的徵費。

13. 經考慮2010年進行的公眾諮詢所接獲的意見，政府當局於2011年6月就設立保監局一事提出詳細建議。對原建議作出的主要修訂載述如下：

- (a) 保監局的主要職能是擔當保險業審慎規管者的角色。保監局會承擔新增職能，包括直接規管保險中介人的操守；以及採取與保險業有關的適當步驟，協助財政司司長維持香港在金融方面的穩定性；
- (b) 為了盡量減少對現有保險中介人的影響，已和自律規管機構有效註冊的保險中介人，在保監局成立後及向其簽發新牌照前，會被當作已獲保監局發牌，為期3年；
- (c) 關於銀行保險中介活動的規管架構，諮詢文件本來建議金管局應獲授予與保監局相類似的權力，以規管在銀行銷售保險產品的保險中介人，現改為建議保監局應作為所有保險中介人(包括銀行及其僱員)的主要和領導監管機構，而且是制訂操守標準和規定的單一監管機構。保監局將會在銀行保險中介活動的規管上與金管局緊密合作，並把指定的權力授予金管局。執行紀律處分的權力會歸屬保監局，而金管局會積極參與紀律處分程序，例如透過參與紀律委員會；
- (d) 將會設立獨立的保險上訴審裁處，提高保監局的問責性，以及使上訴機制更符合現代標準；及
- (e) 為0.1%徵費設定上限，上限為每年保費為港幣500萬元或以上的非人壽保險保單，以及整付保費或年度化保費為港幣10萬元或以上的人壽保險保單；再保險合約則可獲豁免徵費。

---

<sup>4</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服務費支付。

## 2012年就成立獨立保險業監管局的主要立法建議進行的諮詢

14. 政府當局以2011年6月公布的詳細建議為基礎草擬有關成立保監局的法例，並就對《保險公司條例》提出的主要立法修訂於2012年10月展開為期3個月的諮詢。各項主要立法修訂如下：

- (a) 管治架構：以法人團體的形式成立保監局，保監局董事局主要由非執行董事組成，他們來自社會上不同界別，包括具備保險業知識的界別及其他專業界別；
- (b) 保險中介人發牌制度：訂明保險中介活動為"受規管活動"，此類"受規管活動"只有獲保監局發出牌照的人士可以進行。《保險公司條例》將會訂明作為5類保險中介人牌照持有人的資格規定。申領保險中介人牌照的擬議資格規定，是以3間自律規管機構現行批准註冊的資格規定為藍本；
- (c) 操守規管：在《保險公司條例》闡明持牌保險中介人操守要求的一般原則；違犯操守規定，保監局可採取相應的紀律懲處；
- (d) 規管權力：保監局會獲賦予巡查、調查及施加紀律懲處的權力，以規管獲授權保險公司及保險中介人。為保障消費者，保監局亦會獲賦權在紀律聆訊未有決定前，若保監局認為基於保單持有人或公眾的利益而有需要行動時，可暫時禁止保險中介人或負責人員在指定時間內進行受規管活動；
- (e) 就銀行保險中介活動的規管安排：賦權保監局在獲得行政長官會同行政會議批准後，可把指定的職能轉授予金管局，包括一般巡查、調查和暫時吊銷牌照，以有效地規管銀行保險中介活動；
- (f) 上訴機制及制衡：設立一個保險事務上訴審裁處，以處理就保監局(或金管局就銀行保險中介人活動)的規管決定(包括紀律懲處決定)提出的上訴；

- (g) 財政安排：保監局應自負盈虧，其收入將來自牌照費、向保險業公司及持牌人收取的服務費用及從所有保單的保費中收取0.1%的徵費。行政長官會同行政會議可以規例訂明費用水平及藉命令指明徵費水平。有關規例和命令為附屬法例，須提交立法會進行先訂立後審議的程序；及
- (h) 過渡安排：在法定發牌制度實施後的3年內，現時已向自律規管機構有效註冊的保險中介人及其負責人員，會被當作為已獲保監局簽發牌照。

## 財經事務委員會的討論

### 成立獨立保險業監管局的建議

15. 政府當局於2010年7月19日就成立保監局的建議向財經事務委員會作出簡介。事務委員會其後在2010年10月12日舉行特別會議，聽取公眾對此事的意見。在2011年7月4日的會議上，政府當局向財經事務委員會匯報2010年諮詢總結及當局提出的詳細建議。下文綜述委員及代表團體在上述3次事務委員會會議上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，由於自律規管制度過去一直行之有效，當局應保留現行規管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，自律規管制度的優點應予保留。舉例而言，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。

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。鑒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。不過，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. 部分委員認為應明確劃分擬設的保監局與財經事務及庫務局的職責；此外，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。政府當局回應時表示，財經事務及庫務局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在職責上已有劃分。

21. 部分委員關注到，由於保監局與金管局及證監會一樣，會把調查保密，公眾將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求取平衡，因為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，這亦是國際間的慣例。

#### *對銀行保險中介活動的規管*

22. 為了釋除事務委員會委員及持份者對於銀行保險中介活動須同時受到保監局及金管局監管的疑慮，政府當局對規管銀行保險中介活動的安排作出更改，部分委員歡迎有關改變。不過，部分委員認為，保監局應自行負責調查有關銀行保險中介活動的投訴，而非賦權予金管局調查有關個案。政府當局指出，零售銀行以綜合商業模式運作。金管局作為規管銀行的法定機關，須全面審視銀行的運作，故此該局一直執行巡查銀行的工作，以及調查有關銀行不當行為的投訴。政府當局補充，金融監管機構可能透過相關法例及／或諒解備忘錄所訂明的機制，為執法而交換機密資料。鑒於金管局具有專業知識，並負有巡查銀行的責任，因此由保監局與金管局聯合巡查銀行的保險中介活動，並讓該兩個監管機構交換有關投訴調查的資料，將會更具效率。此舉亦可避免金管局與保監局出現工作重疊的情況。

23. 有委員建議政府當局應提供更詳細的資料，說明保監局及金管局如何共同規管銀行的保險中介活動，以徹底釋除保險業將受兩個監管機構監管所引起的疑慮；政府當局回應時強調，保監局將作為所有保險中介活動(包括銀行的保險中介活動)的主要和領導監管機構。金管局需要根據保監局所訂立的標準及指引，積極參與保監局有關銀行保險中介活動的執法行動。政府當局亦指出，當局有必要確保保險市場的所有參與者遵守同一套標準及操守準則。

#### *保險業界在擬議規管制度下的角色*

24. 部分事務委員會委員問及保險業界在擬議規管制度下的角色，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。部分保險業界團體代表認為，擬議規管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。

25. 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。在擬議規管制度下，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。

26. 部分委員強調，當局應採取措施，確保保監局公正無私地行使執行紀律處分的權力；他們建議保監局董事會及紀律委員會的成員應包括來自保險業界的代表。政府當局知悉有關意見。當局表示，與其他法定監管機構的安排相類似，在當局作出紀律處分的決定前，紀律個案的研訊對象會獲得陳詞機會。

#### *財政安排*

27. 委員注意到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。部分委員對保監局的成本效益表示關注。此外，部分委員亦認為，從所有保單的保費中所收取0.1%的徵費，不應由保單持有人承擔。

28. 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。至於徵費方面，政府當局回應時表示，當局是根據"用者自付"的原則提出該項財



政建議。公眾諮詢的回應者提出的意見顯示，公眾普遍接受收取擬議的徵費，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，方能公正無私地履行其法定規管職能。

#### 關於建議成立獨立保險業監管局的人事編制建議

29. 政府當局在2013年4月8日的財經事務委員會會議上向事務委員會簡介把開設在財經事務及庫務局財經事務科一個丙級政務官編外職位<sup>5</sup>延長約24個月，即由2013年10月15日起至2015年10月31日止，該職位的主要工作包括成立保監局及保單持有人保障基金。委員對該項人事編制建議沒有異議。會議討論期間，部分委員促請政府當局應仔細考慮保險業界所提出的意見和關注事項，包括確保擬成立的保監局及其委員會內有足夠數目的保險業代表，以及有關向保險中介人處以1,000萬元巨額罰款的事宜。政府當局應按情況所需修訂有關建議，既加強保障保單持有人，亦確保保險業界能夠有利經營。

30. 政府當局表示，當局正在研究業界所提出的意見和關注事項，並會因應有關意見，在適當情況下對有關立法建議作出修訂。政府當局亦指出，持牌保險中介人的種類林林總總，既有個人，亦有跨國銀行及國際保險公司等大型機構，不一而足，故此有必要確保罰款額具有足夠的阻嚇力，以阻嚇不遵守規定及不當行為的情況。

31. 關於委員問及成立獨立保監局的建議的實施時間表一事，政府當局回應時表示，政府當局計劃在2013年年底前向立法會提交有關條例草案，以期於2015年成立保監局。

### **最近發展**

32. 政府當局於2013年6月26日發表關於成立保監局主要立法建議的諮詢總結，並會於2013年7月5日的財經事務委員會會議上向財經事務委員會簡介諮詢總結的詳情。

---

<sup>5</sup> 財務委員會於2011年4月15日的財務委員會會議上批准開設該個職位，為期3年。

## 相關文件

33. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2013年7月3日

## 相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2003年11月6日	政府當局就"檢討保險業監督的體制架構"的事宜諮詢財經事務委員會	<a href="#">討論文件</a> (立法會CB(1)212/03-04(03)號文件)  <a href="#">會議紀要</a> (立法會CB(1)672/03-04號文件)  <a href="#">政府當局的跟進函件</a> (立法會CB(1)500/04-05(01)號文件)
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	<a href="#">討論文件</a> (立法會CB(1)2525/09-10(01)號文件)  <a href="#">會議紀要</a> (立法會CB(1)2933/09-10號文件)
2010年10月12日	財經事務委員會討論成立保監局的建議	<a href="#">討論文件</a> (立法會CB(1)2525/09-10(01)號文件)  <a href="#">會議紀要</a> (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	<a href="#">討論文件</a> (立法會CB(1)2590/10-11(01)號文件)  <a href="#">會議紀要</a> (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	<a href="#">諮詢文件</a>  <a href="#">新聞公布</a>
2013年4月8日	政府當局就延長開設一個編外職位以設立保監局及保單持有人保障基金諮詢財經事務委員會	<a href="#">討論文件</a> (立法會CB(1)781/12-13(04)號文件)

日期	事件	文件／會議紀要
2013年6月26日	政府當局發表有關成立保監局的主要立法修訂的諮詢總結	<a href="#">新聞公報</a> <a href="#">諮詢總結</a>