

摘要

1. 為了成立獨立保險業監管局(“保監局”),我們須修訂《保險公司條例》(第 41 章)。本諮詢文件旨在徵詢公眾對主要法例修訂建議的意見。我們會考慮諮詢期間收到的意見和建議,為有關的修訂條文定稿,以便在二零一三年向立法會提交《保險公司(修訂)條例草案》(“修訂草案”)。
2. 公眾諮詢在二零一零年完成,諮詢結果顯示,公眾普遍支持成立保監局的建議。於是,我們在二零一一年六月發表《建議成立獨立保險業監管局諮詢總結及詳細建議》(“詳細建議”),並展開下一階段的公眾參與工作,徵詢業界的意見。我們參照期間收到的意見和再三審議的結果,修訂詳細建議,並詳加闡釋,據此擬訂載於本文件內的法例修訂建議。
3. 我們建議成立保監局,取代現有的保險業監理處(“保監處”)(由保險業監督掌管的政府部門),以及建立法定的保險中介人發牌制度,取代現行的自律規管制度。提出上述建議的主要目的有二:其一是使本港的規管體制與國際做法看齊,因為根據國際做法,金融監管機構在財政和運作上都應獨立於政府;其二是確保香港保險業的規管基礎建設與時並進,以促進保險業的穩健發展,並為保單持有人提供更佳保障。這會有助鞏固香港的國際金融中心地位。
4. 主要的法例修訂建議涵蓋以下範疇:
 - (a) 保監局的職能和管治架構(第三章);

(b) 保險中介人的發牌制度(第四章)；

(c) 保監局的規管權力(第五章)；

(d) 銀行保險中介活動的規管安排(第六章)；

(e) 上訴機制與制衡(第七章)；

(f) 徵費和費用(第八章)；以及

(g) 現有保險中介人的過渡安排(第九章)。

5. 就職能和管治架構而言，我們建議修訂《保險公司條例》以成立保監局為法人團體。保監局的董事會會由主席、行政總裁及不少於六名董事(主要為非執行董事)組成。董事來自社會上不同界別，包括專業人士、學者及具備保險業知識的人士，全部由行政長官委任。為確保保監局全面獨立，我們不會委任任何政府代表作為保監局董事會的成員。保監局將設立兩個法定的業界諮詢委員會，一個有關人壽保險，另一個有關非人壽保險，分別向保監局董事會提出對保險業相關事宜的意見。保險業監督的現有法定職能會擴大，保監局將承擔新增的職能，包括：規管保險中介人的操守、向現有及準保單持有人推廣保險知識、促進保險業的發展、進行保險業的主題研究，以及協助財政司司長維持香港金融業的穩定。為了提高保監局的問責性，修訂草案會訂立條文，加入適用於規管公共機構的制衡措施，例如訂明保監局須把年報提交立法會省覽，以及須把周年預算和機構計劃提交財政司司長審批。行政長官會設立獨立程序覆檢委員會，以覆檢有關規管機構運用建議規管權力的過程

及程序是否得宜。保監局亦受廉政公署和申訴專員公署等法定機構覆檢。

6. 有關保險中介人的發牌制度，我們建議在《保險公司條例》加入新的部分，以訂明：受規管活動的定義及無牌進行受規管活動的罪行；兩大類別保險中介人(即持牌保險代理人及持牌保險經紀)下的五類牌照(請參看下文第7－8段)；牌照申請和續期的程序；獲授權保險公司、持牌保險代理商及持牌保險經紀公司委任負責人員的規定；以及設立保險中介人登記冊以供公眾查閱的規定。保監局的法定發牌制度會取代現時由三個自律規管機構管理的自律規管制度。
7. 具體而言，我們建議修訂《保險公司條例》，以訂明須領有牌照，方可進行界定為受規管活動的保險中介活動；以及把持牌保險代理人界定為，以獲授權保險公司代理人的身分進行或顯示自己以該身分進行受規管活動的人。持牌保險代理人分為三類：持牌保險代理商、持牌個人保險代理人及持牌業務代表(代理)。
8. 持牌保險經紀則界定為，以現有或準保單持有人代理人的身分進行或顯示自己以該身分進行受規管活動的人。持牌保險經紀分為兩類：持牌保險經紀公司及持牌業務代表(經紀)。
9. 我們已表明，無意在推行新發牌制度時，收緊申領保險中介人牌照的資格規定。不過，保監局會一如既往，因應本地及國際保險市場的發展和消費者的期望，不時檢討保險中介人的專業水平。就此，我們在制訂向保監局申領牌照的資格規定時，參考了三個自律規管機構現時採用的註冊資格規定。扼要而言，基本要求包括：申請

人須為“適當”人選(誠實、公正、聲譽良好、具有專業能力及財政穩健等);申請人須通過獲發保險中介人牌照後可從事的保險業務範圍的資格考試;須由獲授權保險公司委任(適用於持牌保險代理商及持牌個人保險代理人);業務代表(代理)須由持牌保險代理商聘用,業務代表(經紀)則須由持牌保險經紀公司聘用;以及持牌保險經紀須符合《保險公司條例》規定的資本及淨資產要求。此外,新發牌制度還會與金融業其他界別規管中介人的制度看齊,訂明任何人如在牌照申領或續期的申請中,明知或罔顧實情地提供虛假或具誤導性的資料,即屬犯罪。

10. 我們不建議為分銷代理商或分銷代理人設立牌照。持牌保險中介人可自行作出商業安排,以沿用現行模式繼續經營。
11. 我們參考了本港金融業其他界別規管中介人的制度,建議在《保險公司條例》中,規定所有持牌保險代理商及持牌保險經紀公司均須委任負責人員,使有關制度貫徹統一。該負責人員須為有關機構的高級行政人員,其職位及責任是要確保機構設立內部管控制度及程序,以供身為持牌人的機構和機構所聘用的保險中介人據此行事,從而防止不當行為。這項規定也適用於所有獲授權保險公司,負責公司一切業務的行政總裁會被當作為負責人員,須確保公司委任的個人保險代理人 and 保險代理商均按有關制度及程序行事。獲委任的負責人員須得保監局核准。
12. 為確保公開透明,我們建議,在《保險公司條例》中訂明保監局須設立和備存持牌保險中介人登記冊,以供公

眾查閱。持牌保險中介人及負責人員均須向保監局提供所需資料，並在資料有所變更時通知保監局，以便保監局備存及更新登記冊。在無合理辯解的情況下違反規定，即屬犯罪。

13. 有關規管及紀律懲處權力，我們建議，在《保險公司條例》中訂立持牌保險中介人須遵守的廣義操守規定(即行事須誠實公平，克盡其責，致力維護現有或準保單持有人的最佳利益)，以及制訂附屬法例述明有關細節，附屬法例須提交立法會進行先訂立後審議的程序。保監局還會根據《保險公司條例》發出非法定指引，協助業界了解操守規定。如證實持牌保險中介人犯了失當行為、並非其所出任職位的適當人選，或違反《保險公司條例》或牌照規定，保監局可施加紀律懲處，包括譴責、罰款及暫時吊銷或撤銷牌照。

14. 為確保保監局能有效執行其規管職能，我們建議，授予保監局本地金融監管機構普遍擁有的規管權力，包括巡查、調查、施加紀律懲處及循簡易程序提出檢控。保監局不但可向原訟法庭申請命令，強制任何人遵從與巡查和調查有關的要求；而且可申請裁判官手令，進入商業處所以查閱、移走和保留紀錄或文件。保監局除擁有現時由《保險公司條例》所授予的法定審慎規管權力外，還可行使上述巡查、調查及施加紀律懲處的權力，以規管獲授權的保險公司。為求與金融業其他界別規管中介人的制度看齊，我們建議，立法訂明，任何人不遵從保監局就巡查和調查所提出的要求，或在巡查和調查時明知或罔顧實情地提供虛假或具誤導性的資料，即屬犯罪。

15. 有見於保監局其中一項重要職能為保障保單持有人，我們建議，賦予保監局法定權力，只要保監局信納有必要保障公眾利益或現有或準保單持有人的利益(例如為免持牌人(或負責人員)造成更大的損害)，即使仍未能就向持牌人(或負責人員，視乎情況而定)施加何種紀律懲處作出最後決定，也可暫時禁止持牌人(或負責人員)在某段指定時間內進行任何受規管活動或其任何部分。這項指明暫時禁止從事受規管活動權力，適用於保監局在處理複雜或嚴重的個案時，須按適當程序決定施加何種紀律懲處，可能相當費時(請參看下文第 16 段)的情況下，讓保監局採取臨時措施，及時制害，以保障消費者。保監局行使這項權力時，將受程序上的制約，例如須給予該持牌人(或負責人員)合理陳詞的機會，以確保他獲得公平合理的對待。
16. 為確保過程公平、公開及公正，我們建議在《保險公司條例》訂明保監局行使紀律懲處權力的程序規定。擬議的法定保障措施包括：須給予相關人士合理陳詞的機會；保監局須述明施加紀律懲處的理由；如情況許可，保監局應向公眾披露與個案有關的事實及裁決理由；以及訂明相關人士有權就保監局所作的指明規管決定，向保險事務上訴審裁處上訴(審裁處的主席會由具備獲委任為高等法院法官資格的人士擔任)。此外，保監局還會成立紀律委員會，以助其作出紀律懲處決定。
17. 保監局既是規管所有持牌保險中介人的主要和領導監管機構，也是為他們制訂操守標準和向他們施加紀律懲處的單一監管機構。為有效規管銀行保險中介活動，我們建議，賦權保監局在取得行政長官會同行政會議批准後，把巡查和調查權力，以及上文第 15 段所述指明的

暫時禁止從事受規管活動權力，轉授予香港金融管理局(“金管局”)。金管局行使這些權力時，須遵守《保險公司條例》訂明的法定程序和行使暫時禁止從事受規管活動權力前，諮詢保監局。保監局在處理涉及銀行保險中介活動的規管事宜及作出決定時，須諮詢金管局。

18. 有關財政機制方面，保監局會自負盈虧，藉收取牌照費和保險公司及持牌人服務費，以及從所有保單的保費中徵收 0.1% 的徵費，應付開支。我們建議，修訂法例以賦權行政長官會同行政會議訂立附屬法例，訂明徵費和費用的水平，並規定須向保監局繳付徵費和費用。有關附屬法例須提交立法會進行先訂立後審議的程序。就減收徵費而言，我們建議，在《保險公司條例》中加入明確條文，規定每當保監局的儲備達到相等於 24 個月營運開支的水平(扣除折舊及所有準備金後)時，即須檢討徵費水平。
19. 有關保險中介人的過渡安排，我們建議在《保險公司條例》中加入推定條文，訂明在修訂草案生效後的三年內，凡在保監局成立之前已向自律規管機構有效註冊的現有保險中介人及其負責人員(包括保險經紀公司的行政總裁)，都會被當作符合新制度規定的持牌人和負責人員。在保監局成立之前未獲自律規管機構批准的註冊申請，則不屬推定條文涵蓋範圍。我們建議，保監局雖然不會主動覆檢被當作為持牌人人士的資格，但如發現在該局成立之前獲自律規管機構批准的註冊有問題，應有權更改、暫時吊銷或撤銷被當作有效的牌照。被當作持牌人的保險中介人如擬在上述過渡期屆滿後繼續持牌，可在指定日期前(例如在該三年過渡期屆滿前的 12

個月)，向保監局提交牌照申請，以免保監局在臨近過渡期屆滿時，須同時處理大批申請。

20. 由自律規管制度過渡至法定發牌制度，其間須處理不少事宜。對於各項細節安排，我們會持開放態度。為利便與業界商討，我們在本諮詢文件闡述了處理以下過渡事宜的基本取向：

- (a) 保監局會跟進在該局成立時仍未處理的投訴和紀律個案；
- (b) 在保監局成立時仍未審結的上訴個案會交由保險事務上訴審裁處處理；
- (c) 自律規管機構所施加的紀律懲處的期限，如在保監局成立時仍未屆滿，即會在餘下時間內繼續有效；以及
- (d) 在保監局成立之前，有待自律規管機構處理的更改資料和委任註冊人及負責人員通知，不屬擬議推定條文的涵蓋範圍。

對於如何處理保監局成立之前的個案，基本原則是考慮個案發生時的情況，力求公平合理。因此，我們建議，保監局應行使經修訂的《保險公司條例》所賦予的新權力，並依循有關法例所訂立的新程序，以決定如何處理個案，但須在切實可行的範圍內參考保監局成立之前所採用的標準，並顧及個案發生時的情況，而且不應施加在其成立之前尚未訂立的紀律懲處。

21. 成立保監局顯示香港保險業的監管制度與時並進，與國際規管標準看齊，向前邁進了一大步。我們會繼續諮詢公眾和業界，務求令立法建議更臻完善。