

《2014年保險公司(修訂)條例草案》

常見問題

問 1 為何要成立獨立的保險業監管局(“保監局”)?

答 1 成立保監局令我們的規管架構與時並進，有助鞏固香港作為國際金融中心的地位。

在保險公司的審慎規管方面，我們未來數年要應付的挑戰計有：採用以風險為本的資本架構和保險集團整體監管。要執行這些措施，保險監管機構必須能靈活運作，可以聘用和調配法律、會計及精算人才，以加強其規管能力。

此外，我們將以保險中介人法定發牌制度取代現行自律規管制度。在現時制度下，業界三個自律規管機構¹的調查權力不夠全面，處理手法及標準也不盡一致，亦未必能令公眾完全信納它們在處理投訴時會不偏不倚，致其工作吃力不討好。

作為獨立監管機構，保監局將能更有效處理利益衝突的問題。保監局將來亦會有較充足資源進行日常巡查和具有法定的調查權力，也可以針對不當行為實施紀律懲處。透過完善規管，行業專業水平會隨之提升，為保單持有人提供更佳保障。

問 2 保監局的職能為何?

答 2 保監局將會繼承保險業監督的現有職能，即規管保險業以促進保險業的整體穩定，以及保障保單持有人。為此，我們亦建議在法例訂明保監局須就保險業採取適當步驟，以協助財政司司長維持香港金融穩定。

我們亦吸納了過去幾年諮詢期間公眾和業界提出的意見，特別為保監局增加了新職能，包括推行教育令公眾

¹ 即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。

增進對保險業及保險產品的了解、提升保險業界在環球保險市場的競爭力、以及進行有關保險業的專題研究。

保監局的法定職能列於附件一。

問 3 保監局的組成和財政安排為何？

答 3 保監局由主席、行政總裁及不少於 6 名董事組成，其中須至少有 2 名董事具備保險業的知識及經驗。

保監局的主要收入來源為：

- (a) 保險公司繳付的定額及非定額牌照費；
- (b) 保險中介人繳付的牌照費；
- (c) 向特定服務使用者收取的費用；以及
- (d) 從所有保單的保費中收取徵費。

保監局會在成立後首 5 年內，採取循序漸進的方式，達至目標的 0.1% 徵費水平²，預計在第 6 年徵費將可應付保監局七成的開支。政府將提供一筆過 5 億元撥款，用以應付保監局成立的部分開支和作應急儲備。

問 4 成立保監局可如何加強保障保單持有人？

答 4 保障保單持有人是保監局的主要職能之一。

保險與我們生活息息相關。隨着人口老化，購買適合的保險產品可以協助市民處理理財、退休規劃和管理風險的需要。以人壽保險計，去年有約 1,100 萬張有效保單，保單持有人數以百萬計。

公眾必須對保險和投保時應注意的事項有一定認識，才能在投保過程中，作出適當的決定。而保險中介人為客戶提供的專業意見，至為重要。專業的保險中介服務，除了有助個別客戶得到合適保險保障外，整體而言，可加強市民對保險市場的信心。

² 時間表如下：

	第一年	第二年	第三年	第四年	第五年	第六年
市場徵費佔保費的百份比	0.04%	0.05%	0.06%	0.07%	0.085%	0.1%

人壽保險保單的一年徵費上限為 100 元，非人壽保險保單為 5,000 元。

所以，保監局其中一項新增職能是提高公眾對保險產品的認識。另外，保險中介人發牌制度、法定的操守準則、有效的巡查、調查及懲處權力，有助提升保險中介人的專業水平，最終會為保單持有人提供更佳保障。

問 5 引入保險中介人發牌制度取代現有自律規管制度，是否表示現存制度不足以保障保單持有人？

答 5 規管制度不時隨市場發展而演進。

2008 年金融海嘯後，我們檢討了保險業規管制度，對現有的保險中介人自律規管制度有以下關注：

- (a) 利益衝突；
- (b) 三個自律規管機構的調查及懲處權力有限，而且處理投訴機制、調查程序及紀律處分制度各異；及
- (c) 與其他國際金融中心由獨立監管機構直接規管中介人的做法不一致。

雖然三個自律規管機構在提升業界操守及專業水平方面貢獻良多，但政府有責任適時更新規管制度，與時並進，以維持香港作為國際金融中心的地位。國際貨幣基金組織亦多次提到，香港須要加強保險業的規管。

問 6 成立保監局會否加重業界規管負擔？

答 6 成立保監局有助提升行業的專業水平及為保單持有人提供更佳保障，從而令市民對保險業更有信心，長遠而言必然惠及整個行業及從業員。條例草案將賦權保監局對保險公司和保險中介人進行巡查、調查及懲處不當行為。就保險公司的審慎規管方面(例如資本要求、投資限制等)，我們沒有作大改動。同時，新的保險中介人發牌制度會將操守要求合理化和制度化。

保監局在履行其規管職能的同時，亦會充分顧及市場創新和提升香港保險業競爭力的需要。為此，條例草案將「促進保險業界在環球保險市場上的競爭力」定為保監局的職能之一。另外，法例中一些過時的規管條文亦會刪除，相信可減少業界的合規成本。

問 7 當局過去有否就成立保監局進行諮詢？

答 7 就成立保監局的建議，當局一直積極聽取公眾、保險業界以及其他持份者的意見。我們在 2010 年就成立保監局的架構諮詢公眾，在 2011 年發表諮詢總結及詳細建議，進一步徵詢業界的意見。在 2012 年 10 月至 2013 年 1 月期間，我們就成立保監局的主要立法建議諮詢公眾，並在 2013 年 6 月公布諮詢總結，2013 年 7 月 5 日向立法會財經事務委員會簡報有關內容。

問 8 條例草案與以往的建議比較有何不同？

答 8 自 2010 年就成立保監局進行首次諮詢開始，我們一直主動與保險業界及各持份者保持溝通。考慮到市場意見以及國際上的發展，我們對以往建議作出了修訂(見附表)。在考慮過程中，我們顧及了下列各項需要：

- (a) 提升對消費者的保障及教育以加強他們對保險的信心及認識；
- (b) 提升保險中介人的專業水平；
- (c) 避免因過時的規管要求窒礙行業發展及創新；
- (d) 減少過渡至新規管制度期間的不穩定因素；
- (e) 維持規管程序的公平性、效率和透明度；及
- (f) 履行國際義務。

事項	以往建議 ³	條例草案
保監局的職能	“推廣保險業的發展”沒有被訂明為保監局的職能。	訂明“推廣保險業在環球保險市場的競爭力”為保監局的其中一項法定職能。
管治架構	保監局應包括至少一名但不超過兩名具備保險業知識及經驗的非執行董事。	保監局應包括至少兩名具備保險業知識及經驗的非執行董事 ⁴ 。 法定的業界諮詢委員會亦應包括具備保險業及進行受規管活動的知識及經驗的成員。

³ 這些建議在諮詢過程的不同時段制訂。

⁴ 國際保險監督聯會 (IAIS) 所發出的保險核心原則 (Insurance Core Principles) 已指出，保險業的監管機構及其員工「在履行監管職責時應不受政治、政府及業界的不當干預」。

事項	以往建議 ³	條例草案
保險公司的負責人	保險公司的行政總裁將被當作負責人員，以確保其委任的持牌保險代理人遵從操守要求。	保險公司須委任一名高層人員履行中介人管理的職能。有關委任須得到保監局批准。
保險中介人的負責人	每間持牌保險代理商及持牌保險經紀公司只會被要求委任一名負責人員。	如得到保監局批准，企業持牌人可委任多於一名負責人員。
指定的暫時禁止從事受規管活動權力	保監局如認為合乎公眾利益，可在未有紀律懲處決定時，實施指定權力暫時禁止某持牌人從事受規管活動，作為臨時制害措施。	取消有關建議。
「按保單持有人最佳利益」的原則	所有持牌保險中介人均須「按保單持有人最佳利益行事」。	為消除保險代理人因須同時忠於保險公司及客戶而可能產生衝突的憂慮，法例將訂明任何保險公司與其代理之間的合約如包含與法定「最佳利益」責任相悖的條款，該條款將不能被強制執行。
實施新規管要求前諮詢業界	沒有相關要求。	在法例訂明保監局在制訂法定規則前，必須發表草擬本作諮詢。
銀行保險中介活動	香港金融管理局（“金管局”）將被賦予和保監局相若的規管權力，而金管局亦可對銀行僱員施加額外要求。	保監局將會是所有保險中介人（包括銀行及其僱員）的主要及領導規管機構，以及制訂操守準則和要求的單一規管機構。 只有關於銀行受規管活動的巡查和調查權力可轉授予金管局。
徵費	徵費為所有保單保費的0.1%。	將設徵費上限，每份人壽保單一年的徵費上限為100元，每份非人壽保單為5,000元。再保險合約的徵費亦會得到豁免，以避免雙重徵費。
其他要求	持牌保險中介人須在7天內提交各項通知（例如更改個人資料）。業務代表如沒有持牌保險代理商或持牌保險經紀公司僱用超過90天，牌照將被自動撤銷。	有關法定時限將分別延長至15天和180天。

問 9 保監局可以對不當行為作出何種懲處？

答 9 保監局可向犯了不當行為的保險中介人施加相稱的紀律懲處。這些懲處包括譴責、罰款、暫時吊銷牌照、撤銷牌照，以及禁止違規者在一段指定時間內申請牌照。

一些保險中介人認為建議的罰款上限⁵訂得太高。由於保險中介人中也有規模龐大的跨國企業及銀行，如果上限過低，對規模龐大的中介人可能沒有實際作用。

根據我們的建議，保監局須在施加任何罰款之前發布指引。參考其他金融監管機構的做法，釐定罰款的指導原則包括：罰款額應與失當行為的輕重相稱、中介人是否從中獲得金錢利益，以及罰款不致令中介人拮据財困等。

此外，任何人因保監局的紀律懲處而感到受屈可以就保監局的決定向保險事務上訴審裁處上訴。有關措施可對保險中介人的權利作出適當保障。

事實上，建議的罰款上限與強制性公積金計劃管理局和證券及期貨事務監察委員會的中介人規管制度所訂的罰款上限相若。

問 10 除了就不當行為施加懲處，保監局有否方法確保保險中介人遵守操守規定？

答 10 我們建議，持牌保險代理商或持牌保險經紀公司必須委任最少一名高層人員，以確保有關機構確立內部管控制度及程序，務求機構內的保險中介人遵從操守規定。負責人員的委任須經保監局認可。保險公司亦須在得到的保監局批准的情況下委任一名高層人員履行中介人管理的職能。

⁵ 罰款上限以較大者為準：

— 港幣 1,000 萬元；或

— 受規管人士因不當行為而獲取的利潤金額或避免損失金額的三倍。

問 11 為何賦權保監局可將巡查及調查權力轉授金管局以規管銀行保險中介業務？如何確保規管一致？

答 11 現時，銀行是混業經營，為客戶提供全面的資產及財富管理服務，即銀行職員會按客戶的理財需要，提供不同的理財產品組合，包括存款、基金、保險及強積金產品等。在考慮銀行保險中介業務的規管安排時，我們要考虑會否有規管重疊或不足，以及金管局是否可以全面掌控銀行業務運作，以確保銀行穩健經營，維持公眾對銀行的信心。

考慮到前述的銷售模式，以及金管局作為銀行的主要和領導監管機構的角色，我們認為容許保監局將巡查和調查銀行保險中介業務的前線規管功能轉授予金管局，以便銀行作為一個金融企業可由一個規管機構就其銷售不同理財產品作統一的前線規管，可以令規管更有效。

就規管一致性而言，保監局是規管所有保險中介人(包括銀行及其僱員作為保險中介人)的主要和領導監管機構。保監局負責制訂保險業操守標準和規定，和統一審批所有保險中介人牌照。保監局並負責所有保險中介人的紀律懲處(見下表)。

保監局與金管局的分工(適用於銀行保險中介人)

權力/職能	保監局 (適用於所有持牌人)	可轉授金管局 (需經行政長官 會同行政會議批准)
訂定中介人規管守則	✓	X
發牌	✓	X
巡查	✓	✓
調查	✓	✓
紀律懲處	✓	X

受保監局紀律懲處的保險中介人，不論是銀行或其他中介人，均可就保監局的決定向獨立保險事務審裁處上訴。

保監局與金管局須在銀行保險中介活動的規管上緊密合作，透過簽訂諒解備忘錄、舉行定期聯絡會議、互相借調員工及聯合巡查銀行保險中介活動等措施，務使規管工作行之有效，並盡量減少規管重疊或不足，以及確保不同監管機構的規管成效一致，從而保障投資者和妥為管理產品風險。

問 12 如何規管銷售保險產品的銀行僱員？

答 12 銷售保險產品的銀行僱員須向保監局取得牌照，才可成為持牌業務代表(代理)，他們亦須遵從保監局制訂的保險中介人規管守則。金管局獲保監局轉授權力後可巡查或調查他們進行的受規管活動。如證實他們有不當行為，將由保監局施加紀律懲處。

問 13 過渡安排為何？

答 13 過渡安排可分為三個層面：

保險中介人：我們已在條例草案中訂明過渡條款，在法例實施前已向保險業界自律規管機構有效註冊的中介人均可過渡成為新制度下的持牌中介人，為期三年。首五年的牌照費會被豁免。

未完成處理的投訴/紀律個案：我們建議保監局應處理法定中介人發牌制度成立前自律規管機構仍未完成的投訴及紀律個案，並在切實可行範圍內，以有關行為發生時適用的標準及情況為依歸。

過渡安排工作小組：就過渡安排的技術事宜，如中介人資料從自律規管機構轉移至保監局和投訴個案的跟進等，我們已成立一個工作小組，與業界商討相關的安排細節，目前工作進度良好。

問 14 保監局成立後，現時的自律規管機構將有何角色？

答 14 自律規管機構的註冊、監管、調查及紀律懲處功能將於保監局實施法定發牌制度時轉移至後者。我們相信自律規管機構可以繼續為業界服務，如反映保險中介人的意見，為中介人提供培訓，以及提升保險業的專業水平和制定最佳作業守則等。

問 15 成立保監局會對保險索償投訴局(簡稱 ICCB)有何影響？

答 15 按現時構思，保險索償投訴局的角色和運作將不會因保監局的成立而改變。

問 16 預計何時成立保監局？

答 16 我們希望立法會可以在 2015 年完成審議有關條例草案，隨後籌備成立保監局。

財經事務及庫務局

財經事務科

2014 年 4 月 16 日

獨立保險業監管局的法定職能

(1)保險業監管局(“保監局”)的主要職能是規管與監管保險業，以促進保險業的整體穩定並保護現有及潛在的保單持有人。

(2)具體而言，保監局亦須：

- (a) 負責監管獲授權保險人及持牌保險中介人遵守條例的條文；
- (b) 考慮及建議對與保險業有關的法律的改革；
- (c) 促進和鼓勵獲授權保險人，維持適當的操守標準及良好和審慎的經營方式；
- (d) 促進和鼓勵持牌保險中介人，維持適當操守標準；
- (e) 對規管獲授權保險人及持牌保險中介人的制度，進行檢討和在有需要時提出改革建議；
- (f) 透過發牌制度，規管保險中介人的行為；
- (g) 令保單持有人及潛在的保單持有人增進對保險產品及保險業的了解；
- (h) 制訂規管保險業的有效策略、促進保險業市場的可持續發展，並提升保險業界在環球保險業市場的競爭力；
- (i) 對影響保險業的事宜，進行研究；
- (j) 就保險業採取適當步驟，以協助財政司司長維持香港金融穩定；及
- (k) 在適當時候和在條例准許的範圍內，與香港或香港以外任何地方的金融服務監管機構合作並對其給予協助。