

建議成立 獨立保險業監管局

諮詢文件

財經事務及庫務局

www.fstb.gov.hk

2010年7月

前言

1. 財經事務及庫務局發出本文件，就成立獨立保險業監管局(“保監局”)的建議，徵詢公眾意見。
2. 意見書可在**二零一零年十月十一日**或之前，以下列任何方式送交財經事務及庫務局：
 - 郵寄： 香港夏慤道 18 號海富中心第 1 座 18 樓
財經事務及庫務局財經事務科第 3 組
 - 傳真： (852) 2529 1663
 - 電郵： iia_consultation@fstb.gov.hk
3. 財經事務及庫務局可以任何形式及為任何用途，視乎情況複製、引述、撮述及發表所收到的意見書的全部或部分內容，而無須尋求提意見者的准許。
4. 我們在諮詢結束後以不同方式發表及發布的其他文件，或會提述提意見者的名字及所屬團體。任何提意見者如不希望我們透露其名字及／或所屬團體，他們應在意見書內述明。提意見者所提供的任何個人資料，只會由財經事務及庫務局或其他政府部門／機構用於與這次諮詢直接有關的用途。

目 錄

	<i>頁碼</i>
簡稱	iii
摘要	1
第一章 引言	5
第二章 成立保監局的指導原則	7
第三章 保監局的職能	10
第四章 保險公司的規管	12
第五章 保險中介人的規管	15
第六章 保監局的組織結構	19
第七章 管治及相關事宜	22
第八章 財政機制	25
附件 保監局的擬議組織結構	28

簡稱

金管局	香港金融管理局
保監局	獨立保險業監管局
保監處	保險業監理處
保聯	香港保險業聯會
保險公司	指根據《保險公司條例》獲授權經營保險業務的公司
保險中介人	指《保險公司條例》所界定的保險代理人 and 保險經紀
證監會	證券及期貨事務監察委員會

摘要

1. 政府致力改善香港的金融監管制度，務求令金融監管制度能跟隨市場發展而轉變，以維持市場穩定和保障投資者。就保險業而言，保險業監理處（“保監處”）的現行體制是一個政府部門，由保險業監理專員主管。這體制與金融監管機構在財政和運作上獨立於政府的國際做法並不一致。
2. 為與國際做法看齊，我們**建議**成立保監局，以維持保險業的穩定和保障現有及潛在的保單持有人的利益。保監局須在規管與市場發展之間取得合理平衡，及加強保險業的競爭力。保監局在執行其規管職能時，一方面應與國際標準接軌，另一方面亦必須顧及到本地的情況，以及避免窒礙市場創新可帶來的市場效率和多元性。
3. 在金融海嘯後，我們對保險業的規管安排進行了檢討，結果顯示，現行的規管安排須予改善，以應付不斷轉變的金融市場所帶來的新挑戰、符合公眾對加強保障保單持有人的更高期望，以及使規管安排與最新的國際標準看齊。須予改善的地方包括—
 - (a) **更有效地規管保險公司**：我們須修訂《保險公司條例》（第 41 章），賦予保監局全面的監管權力，因為有關權力是維持市場穩定所必須的，而其他金融監管機構亦獲授予類似權力；以及
 - (b) **更有效地規管保險中介人**：我們必須處理在現行自律規管制度下幾項主要的關注，例如—
 - (i) 表面上和實際上的利益衝突；
 - (ii) 三個自律規管機構（即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）在處理投訴機制、調查程序及紀律處分制度方面的不一致；
 - (iii) 三個自律規管機構的調查及懲處權力有限；以及

(iv) 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。

4. 我們**建議**保監局應透過一個發牌制度直接監管保險中介人的操守。三個自律規管機構會繼續履行行業團體的職能，例如推廣保險業、舉辦培訓課程，以及制定最佳守則等。這建議可讓保監局更主動跟進保單持有人的投訴及個別保險中介人的失當行為。我們須與業界一同制訂詳細的過渡安排，讓現時的保險中介人能順利轉移至新制度。
5. 我們考慮過另一個強化自律規管機構制度的方案，讓保監局可以加強監管保險業。不過，這個方案可能會導致保監局與自律規管機構的規管工作重疊及在規管上出現不一致的情況。由於這個方案不符合國際做法，亦不能處理以上提及的關注，因此我們不認為這是一個可持續的方案。
6. 在考慮採用適當的規管規定以保障投保人時，顧及不同投保人類別的銷售環境，是非常重要的。目前，在香港經銀行分銷的保險產品佔去市場超過 30%。考慮到銀行和銀行以外的保險中介人的客群和銷售環境有所不同，我們認為，賦予香港金融管理局（“金管局”）跟保監局相類似的權力，以便金管局規管銷售保險產品的銀行僱員，有其可取之處。這可讓金管局在保監局所指明的規定以外，向銀行僱員施加額外的操守規定。有關銀行僱員均須先獲得保監局發牌。
7. 在管治安排方面，我們**建議**訂立以下安排，以提供適當制衡，確保保監局恰當地行使其權力—
 - (a) 設立一個主要由獨立非執行董事組成的董事會，成員由政府委任，為保監局提供領導及釐定方向，並指導保監局制訂機構策略，以助保監局達致其目標並有效執行其職能；
 - (b) 規定保監局須向立法會提交年報；
 - (c) 規定保監局須把每年的預算及機構計劃提交財政司司長審批；

- (d) 成立一個法定上訴審裁處，處理保險公司及保險中介人就保監局的有關決定所提出的上訴；以及
 - (e) 由行政長官成立一個獨立的程序覆檢委員會，以覆檢保監局的內部運作程序。
8. 我們認同保監局與其他監管機構維持有效聯繫是很重要的。保監局與其他監管機構之間須建立穩固的溝通和合作安排，以避免出現規管不一的情況，以及盡量減少工作重疊。
9. 我們認同監管機構應財政獨立的保險業監管原則。我們須尋求穩定的收入來源，長遠來說讓保監局從市場收回全部成本。為建立一個公平的財政機制，我們**建議**新的收費結構應包括－
- (a) 由所有保險公司及保險中介人繳付的定額牌照費；
 - (b) 只由保險公司繳付的非定額牌照費，金額按個別公司的負債額計算；
 - (c) 就特定服務(例如申請業務轉移、股權改動或主要人事變動)向使用者收取費用；以及
 - (d) 從所有保單的保費中收取 0.1% 的徵費。
10. 為了減低對保險業及保單持有人所帶來的影響，我們**建議**在成立保監局的首五年內，採取下列紓緩措施－
- (a) 豁免保險中介人的牌照費(如他們將根據建議由保監局直接發牌)；以及
 - (b) 就保險公司所繳付的非定額牌照費和保單的徵費，採用循序漸進的方式以達至目標的收費水平。
11. 保監局營運至第六年可達至收回成本，在此之前，我們**建議**於保監局成立時提供 5 億元的一筆過撥款－
- (a) 在按目標水平徵收非定額牌照費及市場徵費前，用以支付首五年的部分開支；以及

- (b) 用作應急儲備，以應付一旦市場環境轉壞而導致徵費收入減少的情況。
12. 除以上所述外，我們**建議**保監局應擔當積極主動的角色，教育現有和潛在的保單持有人認識保險產品的特點及風險，以及進行專題研究，探討最新的市場發展趨勢、受關注的規管事宜、保單持有人的權益問題等。
13. 我們擬備有關成立保監局的法例時，會考慮公眾就上述建議提出的意見。我們計劃在二零一一年向立法會提交有關條例草案。

第一章 — 引言

目的

- 1.1 本諮詢文件載述有關保監局的職能和權力、組織結構、管治架構及財政機制的建議。保監局將取代保監處，執行規管保險業的工作。

背景資料

- 1.2 現時，保險業監督的體制(由屬於政府部門的保監處提供支援)與金融監管機構在財政及運作上獨立於政府的國際做法並不一致。從實際角度來看，保監局在運作及招聘員工方面可以更加靈活，並為香港作好準備，面對瞬息萬變的國際金融市場和國際規管要求的發展。
- 1.3 政府當局在二零零七年委聘顧問¹，負責研究保監局的組織結構、管治架構及財政機制，以確保香港規管保險業的基礎建設與時並進。鑑於金融海嘯爆發及隨後國際社會對規管措施是否足夠所進行的討論，我們已在二零零九年委託顧問進行延伸研究，以檢討現行保險業的規管安排，以及探討須予改善之處。與其他的經濟體系相比，雖然香港的保險業在這次危機中維持穩定及運作順暢，但我們認為在制訂成立保監局的建議時考慮金融海嘯後的國際發展，是十分重要的。為確保研究能顧及本地環境有關的考慮事項，我們已要求顧問在進行上述研究時，徵詢各主要利益相關團體的意見。
- 1.4 顧問剛完成其研究結果和建議。在考慮有關研究結果後，政府當局制訂了成立保監局的建議。有關建議載於以下各章。

¹ 羅兵咸永道會計師事務所在二零零七年十一月十九日獲保監處委聘進行第 1.3 段所述的顧問研究，其後又進行延伸研究。

諮詢及下一步工作

- 1.5 我們會在二零一零年七月至十月期間舉行諮詢會，直接聽取各利益相關團體的意見，包括保險業人士及一般消費者。現請公眾及保險從業員在**二零一零年十月十一日或之前**就有關建議以書面向我們提出意見。
- 1.6 我們就成立保監局敲定建議及擬備法例時，會考慮所接獲的意見。我們計劃在二零一一年向立法會提交有關法例。

第二章 — 成立保監局的指導原則

背景資料

- 2.1 現時，保險業監督是公職人員(即保險業監理專員)，由財經事務及庫務局轄下的保監處提供支援。保險業監督及保監處的員工都是公務員²。保險業監督按照於 1983 年首次制定的《保險公司條例》(第 41 章)的規定履行其職能。
- 2.2 《保險公司條例》載有規管香港的保險公司及保險中介人的條文。保險公司必須獲保險業監督授權，方可在香港或從香港經營保險業務。保險業監督持續密切監管獲授權的保險公司，以便對保險業進行審慎規管。《保險公司條例》就自律規管制度的運作訂定條文。根據該制度，保險代理人³及經紀⁴ (在本諮詢文件中統稱為“保險中介人”)，無論是屬於公司或個人身份，都必須獲指定的業界組織登記並受其監管。
- 2.3 香港保險業聯會(“保聯”)⁵轄下的保險代理登記委員會的責任，是在信納獲保險公司委任的保險代理人⁶為適當人選，以及符合由保聯在保險業監督認可下發出的實務守則所訂明的其他要求後，為他們登記。這些保險代理人包括保險代理公司的負責人及業務代表。保險公司負責按照上述守則管理所委任的代理人。至於保險經紀，他們必須獲保險業監督授權，或成為獲保險業監督認可的保險經紀團體的成員。目前，所有保險經紀(包括經紀公司的行政總裁及業務代表)均須成為獲保險業監

² 按合約條款聘請的員工除外。

³ 根據《保險公司條例》，保險代理人指顯示自己是一間或多於一間保險公司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。

⁴ 根據《保險公司條例》，保險經紀指作為保單持有人或準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。

⁵ 香港保險業聯會是獲授權在香港經營業務的保險公司的行業協會。

⁶ 獲委任的保險代理人不得同時代表超過四間保險公司，且其中不得有兩間以上為經營長期業務的保險公司。

督認可的兩個保險經紀團體(即香港保險顧問聯會及香港專業保險經紀協會)中其中一個的成員。所有保險經紀都必須為適當人選，並須符合保險業監督所訂定有關股本及淨資產、資格及經驗等的最低要求。保險業監督不會直接監管保險代理人或經紀的操守。

- 2.4 由於市場情況瞬息萬變，加上國際規管標準不斷發展，保險業監督及保監處的現行體制及法例，長遠來說既不能有助保險業的有效規管，也未必能夠滿足公眾對加強保障保單持有人日高的期望，這會削弱香港作為國際金融中心的競爭力。

建議

- 2.5 我們必須確保保監局能應付審慎規管保險公司和規管保險中介人操守的挑戰，並能跟隨市場發展而轉變，以維持保險業的穩定和保障保單持有人的利益。

- 2.6 為達到以上目標，我們會按照下列指導原則，擬訂成立保監局的詳細立法建議－

- (a) 保監局應享有規管、運作和財政上的獨立，但須受合理的措施規限；
- (b) 保監局應獲授所需權力，以便能有效執行其法定職能；
- (c) 保監局在行使權力時須受適當的制衡措施規限，包括設立獨立上訴機制，處理就保監局的重要決定提出的上訴；
- (d) 除了審慎規管保險公司和規管保險中介人操守以維持保險業的整體穩定及保障保單持有人外，保監局也應有責任促進業界遵從各項規定及推動市場健康發展，以提升香港作為國際金融中心的競爭力；
- (e) 保監局的組織架構，應讓其能夠有效地回應不斷轉變的市場需要及新的規管要求；以及

(f) 保監局最終應以全數收回成本的原則運作。

諮詢問題

1. 你是否贊成按照第 2.6 段所載的原則成立保監局？
2. 除遵照第 2.6 段所載的原則外，你認為政府當局擬訂成立保監局的詳細立法建議時，是否應採納其他重要原則？如認為應該的話，請說明有關原則為何。

第三章 一 保監局的職能

背景資料

3.1 《保險公司條例》第 4A 條訂明，保險業監督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，並保障現有及潛在的保單持有人。具體來說，保險業監督須－

- (a) 負責監管保險公司及保險中介人遵從《保險公司條例》的條文；
- (b) 考慮和建議對與保險業有關的改革；
- (c) 促進與鼓勵保險公司維持正當操守標準及良好和穩妥的業務常規；
- (d) 促進與鼓勵保險中介人維持正當操守標準，並在有需要時檢討與修訂在此方面的規管制度；
- (e) 促進和推動保險市場及專業團體的自律；以及
- (f) 在適當時，以及在《保險公司條例》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。

3.2 保險業監督的現有職能與所有海外監管機構的共通之處，是審慎規管保險業。這些審慎規管的職能，對維持金融業的整體穩定是必須的。然而，香港卻是各主要金融中心當中，唯一依賴自律規管制度以監管保險中介人操守的地區。此外，保險業監督並沒有明確的職責，教育現有和潛在的保單持有人；或就最新的市場發展趨勢或保險業的規管事宜進行專題研究和探討，其中例子包括某些保險產品的潛在問題，或經常被保單持有人投訴的相關議題。不過，這些工作對保險監管機構在加強公眾對產品的認識和風險意識，以及找出系統性問題和促進業界健康發展方面，已越來越重要。

建議

- 3.3 在檢討本港及國際間規管金融市場的做法及參考有關經驗後，我們建議考慮讓保監局除履行上文第 3.1 段所載保險業監督的原有職能外，也承擔以下的新增職能－
- (a) 直接和更有效地監管保險中介人的操守，包括發牌、巡察、處理投訴、調查失當行為，以及施加紀律處分⁷；
 - (b) 舉辦公眾教育活動，以提高現有及潛在的保單持有人對保險產品的特點及風險的認識，以協助保單持有人在掌握有關資料後作出決定；以及
 - (c) 就最新的市場發展趨勢、本地及國際間所關注的規管事宜、關乎保單持有人的權益問題等進行專題研究和探討，以制訂有效的規管策略和促進市場的可持續發展。
- 3.4 整體而言，我們建議保監局應致力透過審慎規管保險公司和規管保險中介人操守以維持保險業的穩定和保障現有和潛在的保單持有人的利益。保監局須在規管與市場發展之間取得合理平衡，及加強保險業的競爭力。保監局在執行其規管職能時，一方面應與國際標準接軌，另一方面亦必須顧及到本地的情況，以及避免窒礙市場創新可帶來的市場效率和多元性。

諮詢問題

3. 你是否贊成保監局除履行載列在第 3.1 段保險業監督的原有職能外，也應承擔更大的職能？如果擴大保監局的職能，你是否贊成由其承擔第 3.3 及 3.4 段中建議的新增職能？
4. 你是否同意保監局也有責任加強保險業的競爭力，從而鞏固香港的國際金融中心地位？

⁷ 現時所有關於保險中介人的投訴均由自律規管機構處理。詳情載於第五章。

第四章 — 保險公司的規管

背景資料

I. 現行制度

- 4.1 現時，香港有 170 家認可保險公司，其中 46 家經營長期保險業務，103 家經營一般保險業務，19 家同時經營長期及一般保險業務，另外兩家為專屬自保保險公司。
- 4.2 保險業監督根據《保險公司條例》規管在香港經營的保險公司。他／她訂定有關資本充足度、償付準備金、處理資產和負債的方式、財務報告，以及董事及控權人的適當人選等規定，供保險公司遵從。
- 4.3 除上文各項外，根據《保險公司條例》第 V 部，保險業監督獲授權就其關注的保險公司採取干預行動，以保障現有和潛在的保單持有人的利益。可採取的干預行動，包括要求保險公司提交文件及進行精算調查、規定可持有的投資類別、限制經營規模、要求以保險業監督的名義持有銀行存款、把資產交給保險業監督保管、由保險業監督委任經理人接管保險公司，或提出將保險公司清盤的呈請。保險業監督還有權要求保險公司就其事務、業務或財產採取他／她認為適當的行動。
- 4.4 《保險公司條例》就違反上述規定的刑事罰則訂定條文。

II. 其他本地及海外制度

- 4.5 顧問參考本地及海外的相關經驗後指出，本地及海外類似的監管機構通常獲賦某些監管權力，以便履行其規管職能，但現行的《保險公司條例》並沒有賦予保險業監督這些權力。例子包括進入有關處所進行巡查及調查的明確權力、施加監管罰則的

權力(包括譴責、罰款和部分／完全吊銷或撤銷發牌)，以及就可循簡易程序治罪的罪行提出檢控的權力。

建議

4.6 雖然現行制度在過去曾抵禦金融海嘯及其他危機所引起的巨大金融震盪，但鑑於金融市場瞬息萬變，加上香港屬開放型經濟體系，保險業監督必須獲賦予其他金融監管機構獲授的權力，使能應付可能會損害保單持有人利益或金融穩定的種種情況。這會有助維持香港作為國際金融中心所應具有的國際競爭力。

4.7 顧問在擬訂保監局新權力的建議時，已一併考慮為推行打擊清洗黑錢制度而建議設立的規管架構下，各項權力及可施加的紀律處分。打擊清洗黑錢制度會由香港的金融監管機構(包括保險業監督⁸)執行。擬議的打擊清洗黑錢制度以《證券及期貨條例》的相關條文為藍本，《證券及期貨條例》就如何對違反金融市場規管要求實施有效執法提供最新的參考。因此顧問建議參照打擊清洗黑錢制度下授予監管機構的權力，賦予保監局新增權力，包括下列各項－

- (a) 進入受規管機構的處所作巡查；
- (b) 展開及進行調查；
- (c) 作出查詢；
- (d) 查閱記錄及文件；
- (e) 向原訟法庭提出申請，要求發出法庭命令以強制某人遵從保監局在巡查和調查時所施加的合理要求；
- (f) 施加監管罰則，例如公開譴責、罰款；以及

⁸ 根據擬議的打擊清洗黑錢制度，保險業監督會獲賦予多項監管權力，以執行對保險公司實施的法定打擊清洗黑錢規定。保監局在處理不涉及打擊清洗黑錢的規定時，也應獲賦予類似權力，以確保可向保險公司實施有效的審慎規管。

(g) 循簡易程序提出檢控。

4.8 行使這些權力應受合理的制衡措施規限，包括為保險公司提供獨立上訴機制。這些措施會在第七章加以討論。

諮詢問題

5. 你是否贊成保監局應獲賦予第 4.7 段所建議的新增權力，讓其可以更有效地規管保險公司？

第五章 一 保險中介人的規管

背景資料

I. 現行制度

- 5.1 保險中介人須受《保險公司條例》第 X 部所訂明的自律規管制度規限。該部說明保險代理人及保險經紀的不同角色，並規定他們須按有關法定條文獲委任或授權。
- 5.2 在自律規管制度下，三個自律規管機構均按照由保險業監督認可的非法定守則中所載的規定執行監管工作。該三個自律規管機構分別為保聯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(後兩者是獲保險業監督根據《保險公司條例》認可的保險經紀團體)。
- 5.3 保險代理登記委員會按照由保險業監督認可的非法定實務守則，處理合資格保險代理人的登記及管理事宜。香港保險顧問聯會及香港專業保險經紀協會負責確保其會員是擔任經紀的適當人選，並符合保險業監督指明的最低限度規定⁹。這兩個機構也負責把該等規定納入發給其會員的非法定規例／守則。自律規管機構須處理所有與其登記成員／會員(即保險中介人)有關的投訴。他們會就投訴進行調查，並就已證明屬實的個案採取紀律行動。保險業監督會對自律規管機構的工作進行一般監察。
- 5.4 截至二零一零年四月三十日，香港共有 68,569 名保險中介人，包括 31,997 名個人代理人、2,352 家代理公司、25,955 名代理公司的負責人／業務代表、569 家獲授權經紀公司及 7,696 名獲授權經紀公司的行政總裁／業務代表。他們都是上述三個自律規管機構其中一個的成員。

⁹ 根據《保險公司條例》，保險業監督須訂明保險經紀在各方面的最低限度規定，包括資格及經驗、資本及淨資產、專業彌償保險、備存獨立客戶帳目，以及備存妥善的簿冊及帳目。

II. 表現檢討

- 5.5 保險業監督一直與自律規管機構緊密合作，以期改善自律規管制度。舉例來說，自律規管機構為了提高其運作的公信力及透明度，現正致力增加理事會獨立成員的數目，並加強披露有關處理投訴及採取紀律行動的資料。另外，香港保險顧問聯會及香港專業保險經紀協會也正在修訂其紀律指引，使其對保險經紀施加的懲處更趨一致。
- 5.6 儘管自律規管機構現正推行各項改善措施，顧問仍指出自律規管制度有不足之處。首先，由於自律規管機構是由會員資助的行業團體，因此存在表面上和實際上的利益衝突。這個情況在保險經紀界尤為明顯，由於該界別有兩個自律規管機構，外界可能會以為這兩個機構會為競相招攬會員而在執行紀律時傾向採取較寬鬆的態度。至於保險代理方面，保險代理登記委員會是保聯轄下的機構，而保聯則是保險公司的行業協會。根據保險代理登記委員會的調查規程，針對保險代理人的投訴主要由作為有關代理人的主事人(即保險公司)負責調查。此外，顧問也注意到，該三個自律規管機構的紀律程序、懲處的輕重及處理投訴的機制並非完全劃一。自律規管機構可向其會員施加的懲處亦有限，基本懲處為書面譴責和吊銷或撤銷其會員資格。顧問指出，這個自律規管制度與國際保險業的做法不一致。在其他主要國際金融中心，保險中介人皆由獨立於行業的監管機構直接規管。

建議

- 5.7 顧問建議保監局應對保險中介人進行更有效的監管。顧問提出以下兩個方案－

方案一 強化自律規管制度，加強保監局對保險中介人的規管；或

方案二 由保監局直接發牌及監管保險中介人

- 5.8 根據**方案一**，保監局會獲賦權規定該三個自律規管機構協調其紀律制度，以盡量減少不一致的情況及確保投訴可及早獲得解決。保監局應獲賦予額外權力，在其認為不再適宜由自律規管機構採取自律規管程序的情況出現時(例如因有關機構不合理地拖延規管行動及對嚴重失當行為的懲處成效不彰)，懲處保險中介人。這些權力可包括進行調查及施加監管懲處的權力，例如罰款、譴責，以及吊銷或撤銷自律規管機構會員的資格。
- 5.9 方案一的優點是可盡量減少對現行保險監管制度的改動，從而減低對受影響的相關機構／人士可能造成的影響。不過，自律規管制度與國際做法不一致，因為表面上或實際上的利益衝突這個基本問題依然存在。此外，由於這個方案增加了保監局的監管權力，可能會導致保監局與自律規管機構的規管工作重疊，甚至在兩者之間出現規管不一的情況。再者，為了讓保監局能有效監察自律規管機構，保監局仍須獲授予所需的規管權力，一如在下文討論的方案二所載述的。
- 5.10 根據**方案二**，保監局會承擔規管保險中介人的所有職能，而該三個自律規管機構則會繼續履行業團體的職能，例如推廣保險業、舉辦培訓課程，以及制定最佳作業方式等。這方案不但顧及公眾對監管機構的更高期望，而且考慮到獨立規管取代自律規管的國際趨勢。這方案也可讓保監局更主動跟進保單持有人的投訴及個別保險中介人的失當行為，以及找出對保障保單持有人來說至為重要並涉及整個業界的課題和市場行為。由保監局直接監管保險中介人，會有助加強公眾對保險從業員專業水平的信心，從而促進保險業的進一步發展。根據這方案，我們須與業界一同制訂詳細的過渡安排，以確保現時的保險中介人能順利轉移至新制度。
- 5.11 顧問建議保監局根據方案二獲賦予的額外權力，應與第 4.7 段所述對保險公司行使的權力一致。
- 5.12 我們審閱過顧問的研究結果後，認為方案二較可取，因為它能促進保險業持續發展並與國際規管做法看齊。

在銀行銷售保險產品的保險中介人的操守

- 5.13 在 68,000 個保險中介人中，約有 18,000 個是已向保險代理登記委員會登記的銀行從業員。他們在推廣和銷售保險產品時，均受該委員會監管。雖然有關保險產品在銀行出售，但現時金管局無權就個別銀行從業員經營保險業務的行為直接作出處分。
- 5.14 根據市場統計數字，在香港經由銀行分銷的保險產品佔去市場超過 30%。由於銀行和銀行以外的保險中介人的客群和銷售環境有所不同，我們認為在實施上文方案二的建議時，容許金管局在保監局所指明的規定以外，對銷售保險產品的銀行僱員施加額外的操守規定，實有其可取之處。而我們認為賦予金管局與保監局相類似的權力，讓金管局就銀行僱員的操守施行適當的規管，也有其可取之處。這些權力包括進行巡查和調查，以及施加紀律懲處。保監局將仍然負責向有關銀行僱員發牌，並因應金管局對違規的僱員施加的紀律懲處，決定有關僱員是否仍符合適當人選的規定，繼續獲發保險中介人的牌照。根據這個方案，我們會擬訂詳細安排，以確保金管局與保監局在監管保險中介人方面互相配合，而這將是制訂有關保監局的新法例架構時須處理的工作。請見第 7.3 段所載述的制衡機制。

諮詢問題

6. 你認為現行的保險中介人自律規管安排應否改變？如認為應該的話，你是否贊成採用方案二(即由保監局直接監管保險中介人)？如不贊成，原因為何？
7. 在規管銀行銷售保險產品方面，你認為金管局應否獲賦予與保監局相類似的權力，因應銀行的不同客群和銷售環境，讓金管局規管銀行僱員銷售保險產品？

第六章 一 保監局的組織結構

背景資料

I. 現況

- 6.1 保監處現由一般業務部、長期業務部和政策及發展部組成，各由一名助理專員職級的人員擔任主管。規管職務由這三個部轄下的 10 個專業小組負責執行，每個小組由一名高級保險業監察主任領導。
- 6.2 目前，保監處的人事編制為 123 人，包括 95 名專業(會計及精算)及管理人員，以及 28 名支援人員。一些由其他政府部門提供予保監處的服務，並沒有在該處的現有人手數目中反映出來，例如由律政司提供的法律支援，由公務員事務局及政府物流服務署提供的後勤支援，由政府資訊科技總監辦公室提供的資訊科技支援，以及由政府新聞處提供的傳媒關係支援等。

II. 顧問的研究結果

- 6.3 現時，保監處是唯一仍然在政府架構內運作的金融監管機構。這情況與國際保險監督聯會¹⁰訂明的國際保險監管原則並不一致，有關原則規定須給予監管機構財政獨立、運作獨立和政治獨立的地位。事實上，在大部分已發展的市場，例如英國、澳洲和新加坡，其保險業的監管機構都是獨立組織。作為一個國際金融中心，香港在這方面不應落後於其他地方。
- 6.4 從實際角度來看，保監局將不受繁複的政府規則及程序所規限，可更加靈活和迅速地應付市場變化。保監局能夠運用具彈

¹⁰ 國際保險監督聯會是一個國際組織，由來自超過 190 個地區的保險業監管及監督機構組成。聯會訂立保險業監管原則及規管標準，這些原則及標準在全球廣為採用。

性的員工招募及管理政策，以及提供符合市場水平的聘用條件以吸納專才投身規管工作，對提高專業水平和成本效益也至為重要，從而令香港有能力應付不斷轉變的金融市場所帶來的新挑戰。這些對保障保單持有人、維持市場穩定和促進香港保險業務持續增長，都起着重大作用。

建議

I. 結構

6.5 顧問建議成立保監局，並於其下設立以下五個主要部門：

- 長期業務部
- 一般業務部
- 政策及發展部
- 市場行為部
- 機構事務部

6.6 前三個部與保監處現有的組織架構相似。市場行為部及機構事務部則是新增的。建議增設這兩個部門，目的是讓保監局能加強監管保險中介人(正如第五章所論述)，以及履行目前由其他政府部門代保監處執行的機構職能。擬議組織結構載於**附件**。

6.7 相比保監處現行 123 名員工的人手編制，根據擬議組織結構，顧問建議保監局在成立初期應有員工 237 名，讓保監局更有效地執行現時的職能和履行在上文第 6.2 段和第五章方案二(第 5.10 段)所載述的新增職能。由於根據方案一，保監局亦須加強監察自律規管機構的表現，因此擬議組織結構同樣適用於方案一(第 5.8-5.9 段)，但市場行為部所需的人手則可減少。

II. 招聘及薪酬

- 6.8 顧問建議，保監局應採取與本地其他監管機構一致的做法，從公開市場招聘員工。為了讓保監局可吸納、留用和獎勵具備所需技能、才幹及經驗的專才，顧問建議採用以市場為主導的形式來釐定薪酬福利條件。有關的薪酬福利條件基本上包括以本地市場類似職位作為薪酬指標的“底薪”，以及發給表現高於規定的員工的“獎金”。底薪應每年加以檢討，而獎金則應按年發放予不超過 50% 的員工，以獎勵表現優異的員工。

諮詢問題

8. 你是否贊成採納第 6.5 至 6.8 段所述的建議，讓保監局以獨立機構的形式運作？你有沒有其他意見？

第七章 一 管治及相關事宜

背景資料

7.1 現時，行政長官根據《保險公司條例》第4條委任一名公職人員為保險業監督。保險業監理專員因此而獲委任，並透過屬政府部門的保監處履行其職能。任何人可根據《保險公司條例》的條文，就保險業監督的有關決定向財政司司長提出上訴。

制衡機制

7.2 顧問建議，政府應就成立保監局而委任一個董事會，為保監局提供領導和釐定方向，並制訂機構策略以助保監局履行其職責。我們建議董事會成員主要由非執行董事組成，政府可委任社會上不同界別的人士為非執行董事，包括相關專業界別(例如精算、會計、法律)、消費者委員會、學術界和政府。顧問又建議設立不同的委員會，以協助董事會監察保監局不同範疇的工作及向董事會提出建議。該等委員會可包括審計委員會、財務委員會、薪酬委員會及管理委員會。此外，顧問建議成立一個諮詢委員會，就影響保險業的事宜向董事會提供意見。我們建議諮詢委員會的成員可包括業界從業員、行業機構代表和用家／消費者團體，以聽取業界和市場的意見。有關保監局的擬議組織結構，請參閱**附件**。

7.3 考慮到建議賦予保監局的權力，顧問建議設立一個適當制衡機制，以確保保監局恰當地行使該等權力。在參考其他金融監管機構的做法後，我們建議：

- (a) 保監局的行政總裁及其董事會的非執行主席和全體成員(包括執行董事及非執行董事)由行政長官委任；
- (b) 保監局須向立法會提交年報；
- (c) 保監局的每年預算及機構計劃須由財政司司長審批；

- (d) 成立一個法定上訴審裁處，處理保險公司及中介人就保監局作出的有關決定提出的上訴；以及
- (e) 由行政長官成立一個獨立的程序覆檢委員會，以覆檢保監局的內部運作程序，包括確保一致及公平的行事程序。

為確保採取一致和公平的措施／程序規管保險中介人，我們認為上述(d)和(e)項的建議亦應適用於金管局對銷售保險產品的銀行僱員所執行的監管職能。請見第 5.13 和 5.14 段。

- 7.4 除上述各項措施外，保監局的決定也應受司法覆核規限。市民亦可向申訴專員公署提出對保監局的投訴。審計署署長及廉政公署也應獲授權力監察保監局的處事方式和程序。

相關事宜

- 7.5 現時，保險業監督已與本地其他監管機構(即證券及期貨事務監察委員會(“證監會”)、金管局及強制性公積金計劃管理局)簽訂諒解備忘錄(“備忘錄”)。這些備忘錄載列有關相互協助、交換資料及舉行雙邊會議的綱領，以便各方有效地履行其規管職責。保監局成立後，應與這些監管機構簽訂類似的合作協議。有關協議會顧及保監局擴大的規管職能，以及雙方有需要緊密合作以處理可能出現的跨界別事宜。
- 7.6 與現時的保險業監督一樣，保監局會成為由財政司司長擔任主席的金融監管機構議會的成員，以及由財經事務及庫務局局長擔任主席的金融市場穩定委員會的委員。金融監管機構議會及金融市場穩定委員會為監管機構提供了一個平台，讓它們定期商議不同的事宜，包括研究具跨界別影響的規管和監管事宜、盡量減少規管工作重疊或出現規管不一的情況、監察香港金融體系的運作，以及研究可能有跨市場影響和對體系構成影響的問題和發展。
- 7.7 我們預期，保監局的規管職能擴大後，在執行中介人的規管工作時會與其他監管機構有更多聯繫。保監局和其他監管機構要

進一步加強它們之間的溝通和合作安排，以減少工作重疊和加強對保單持有人的保障。例如，監管機構之間可成立一個正式的資訊溝通平台，讓監管機構定期會面討論產品趨勢和與保單持有人有關的風險事宜。這有助當局因應不同界別的具體情況合時地制訂合適的操守規定。

諮詢問題

9. 你是否贊成本章所載有關對保監局實施的擬議制衡措施和管治安排？

第八章 一 財政機制

背景資料

8.1 現時，保監處每年的經營成本約為 1.1 億元，其中約有 37% 可藉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，而專屬自保保險公司則為 22,600 元。保監處其餘約 60% 的規管成本由公帑資助。

建議

8.2 顧問根據第六章所述的建議人手需求估計，保監局每年的經營成本最初約為 2.4 億元。為符合監管機構應財政獨立的保險業監管原則，顧問建議尋求穩定的收入來源，使保監局從市場收回成本。在參考過其他同類機構¹¹的安排後，我們建議新的收費結構如下：

- (a) 由所有保險公司及保險中介人繳付的定額牌照費¹²；
- (b) 只由保險公司繳付的非定額牌照費，金額按個別公司的負債額計算；
- (c) 向特定服務(例如申請業務轉移、股權改動或主要人事變動)的使用者收取費用；以及
- (d) 從所有保單的保費中收取 0.1% 的徵費。

8.3 收取定額牌照費的目的是從保險公司收回基本的規管成本，我們預期將來收取的定額牌照費用應與現時水平相若，即在

¹¹ 舉例來說，根據證監會 2010 至 11 年度的財政預算，其開支的收入來自市場交易徵費、服務收費及投資收入，三者的比例為 8:1:1。

¹² 只有在第五章方案二(即由保監局直接發牌予保險中介人)獲採用時，才會向保險中介人收取定額牌費。

250,000 元至 300,000 元之間。非定額牌照費則反映保險公司的運作規模越大和越複雜，所涉及的監管工作量亦會越多。至於建議從保費中收取 0.1% 的市場徵費，將能為保監局提供穩定的收入來源。

8.4 為了減低對保險業及保單持有人的影響，我們建議在成立保監局首五年內，採取下列紓緩措施：

(a) 豁免保險中介人的牌照費¹³；以及

(b) 就保險公司所繳付的非定額牌照費和保單的徵費，採用循序漸進的方式以達至目標的收費水平¹⁴。

8.5 保監局營運至第六年可達至收回成本，在此之前，我們建議於保監局成立時提供 5 億元的一筆過撥款，部分用以支付在按目標水平徵收非定額牌照費及市場徵費前首五年的開支，而另一部分則用作應急儲備，以應付一旦市場環境轉壞而導致徵費收入減少時的情況。

8.6 我們的意向，是最終以徵費支付保監局 70% 的開支，而餘下 30% 的開支則由各項牌照費和使用者服務費支付。

¹³ 有關豁免只適用於如保險中介人將根據第五章方案二的建議，由保監局直接發牌。如屬方案一，我們會透過合適途徑從市場收回保監局的營運成本。

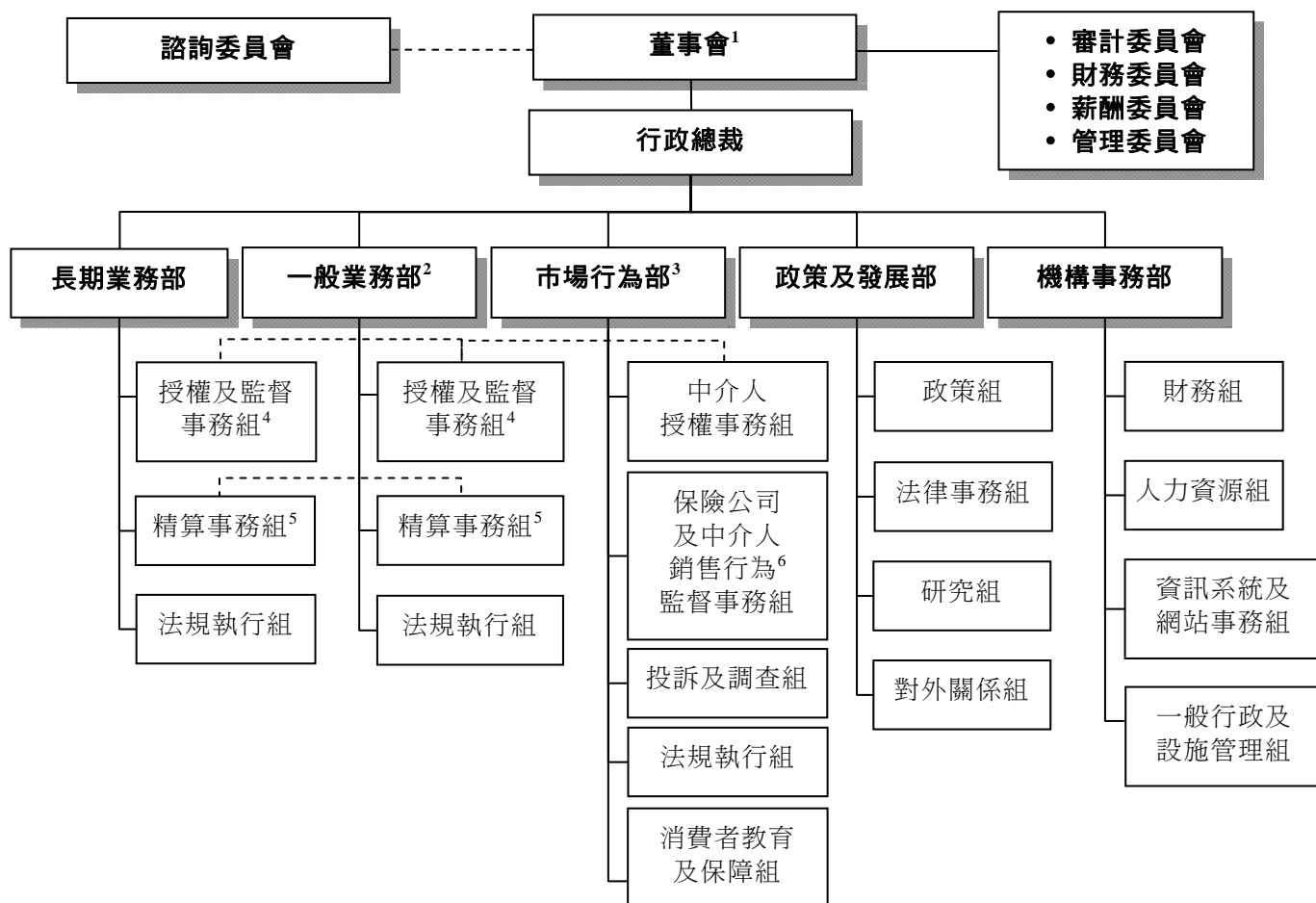
¹⁴

	建議收費率					
	第一年	第二年	第三年	第四年	第五年	第六年
非定額費用 (佔保險公司 負債額的百分 比)	0.0001%	0.0005%	0.0013%	0.0026%	0.0031%	0.0039%
市場徵費 (佔保費的百分 比)	0.04%	0.05%	0.06%	0.07%	0.085%	0.1%

諮詢問題

10. 你是否贊成政府應提供一筆過款項，支持保監局成立後首數年的運作，而保監局應在六年內達到收回成本？
11. 你是否同意第 8.2 及 8.6 段所述的建議收費安排？

保監局的擬議組織結構



註

- (1) 董事會成員主要由非執行董事組成，從社會上不同界別的人士選出，包括相關的專業界別、消費者委員會、學術界和政府等。董事會成員還包括一名從非執行董事中委任的主席，以及保監局的行政總裁。
- (2) 可能包括政府現時在僱員補償保險為恐怖主義風險提供財務安排的運作。
- (3) 監管保險公司(長期業務及一般業務)及保險中介人的市場行為。
- (4) 虛線表示其中一個小組的主管會負起額外職務，負責監察保監局的授權及監督事務組人員對專業培訓的持續需求。
- (5) 虛線表示其中一個小組的主管會負起額外職務，負責監察保監局的精算事務組人員對專業培訓的持續需求。
- (6) 包括執行保險中介人素質保證計劃。