

# 建議成立獨立保險業監管局

## 常見問題

### 問 1 建議成立獨立保險業監管局(保監局)的公眾諮詢結果為何?

**答 1** 公眾普遍支持成立保監局的建議。成立保監局一方面使香港能遵循國際規管原則，即所有金融監管機構在財政和運作上都應該獨立於政府；另一方面可提升日後應付監管挑戰的能力，尤其是面對金融市場情況瞬息萬變，香港須要更靈活及迅速應變。成立保監局將會為業界和公眾帶來好處，包括：

- (i) 加強對保險公司及保險中介人的規管，從而為保單持有人提供最佳的保障，以及促進保險業穩定發展；
- (ii) 可更靈活應付新的監管挑戰，並且有效落實國際監管標準；
- (iii) 在不影響監管的情況下，促進市場創新和維持保險業的競爭力；以及
- (iv) 可提高消費者對保險業的信心。

以上各點將有助鞏固香港作為國際金融中心的地位。

回應者就建議的各項細節提出了不少有用的意見，我們制訂詳細建議時也已有考慮。我們會在下一階段的法例草擬工作中，我們會繼續徵詢公眾及相關持份者的意見。

### 問 2 政府有沒有因應從公眾諮詢收集所得的意見，對諮詢建議作出任何重大修改？

**答 2** 諮詢文件建議，保監局除了擔當保險業審慎規管者的主要角色外，還承擔新增的職能，包括直接規管保險中介人的操守、舉辦公眾教育活動，以及進行有關保險業的專題研究和探討，公眾對於有關建議表示支持。我們在參考本地其他金融監管機構的職能後，進一步建議在法例中訂明，保監局應採取與保險業有關的適當步驟，以協助財政司司長維持香港的金融穩定。為了更有效地規管保險公司及保險中介人，並使保監局得以與香港其他金融監管機構看齊，諮詢文件建議賦予保監局明確權力，包括展開調查、出示手令以搜查和檢取有關資料、循簡易程序提出檢控，以及就失當行為施加多項監管罰則。有關細節載於詳細建議。

經考慮公眾及持份者在公眾諮詢期間表達的意見後，我們在以下多方面提出改良方案：

- (a) 由保監局發牌予保險中介人和直接規管保險中介人—為促進順利過渡，我們建議，現時已向自律規管機構有效註冊的保險中介人，在保監局成立後應當作已獲保監局簽發牌照，為期三年，使他們在向保監局申領牌照期間可以繼續經營業務。(請參閱問 3 及問 4。)
- (b) 規管銀行的保險中介活動—基本原則是保監局作為所有保險中介人的主要及領導監管機構，以及制訂操守準則和規定的單一監管機構。另一方面，我們注意到銀行保險業務的客戶基礎有別於一般保險活動，和一般零售銀行均以綜合商業模式運作，以及香港金融管理局(“金管局”)作為銀行的主要及領導監管機構的角色，順理成章地，保監局須與金管局就銀行保險中介活動的規管緊密合作，以及把指定權力授予金管局。授權過程將會受到制衡。(請參閱問 6。)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。這項安排應可加強規管成效和一致性。(請參閱問 5 及問 7。)
- (c) 財政機制—我們建議為徵費設定上限，以及豁免再保險合約的徵費，以盡量減低對保單持有人的影響，並維持香港的競爭力。(請參閱問 8。)
- (d) 業界日後的參與—我們建議，在保監局下最少設立兩個業界諮詢委員會，例如分別代表人壽保險及非人壽的諮詢委員會，從而借助保險從業員的專業知識，為保監局的董事會提供專業意見。保監局也應獲賦權委任熟悉保險業的人士加入專家小組，以便按需要在紀律處分程序中徵詢他們的意見。
- (e) 制衡—我們建議設立法定上訴審裁處，由一名有資格獲委任為高等法院法官的人士擔任主席，使上訴機制更符合現代標準。(請參閱問 10。)

### **問 3 為何保監局應取代自律規管機構，直接規管保險中介人？**

**答 3** 在公眾諮詢期間，很多回應者都表示贊成由保監局直接規管保險中介人，以加強公眾對其專業水平的信心，並使本港保險業的發展與國際做法一致。

儘管如此，我們注意到，有些回應者認為現有的制度行之有效，質疑這項建議是否有必要。我們完全肯定自律規管機構一直致力促進保險業的穩健發展，貢獻良多，功不可沒。然而，

現有的自律規管制度先天不足，不但會導致表面上或實際上的利益衝突，而且與本地或國際間規管金融市場的做法並不一致。此外，三個自律規管機構各自就處理投訴、調查和採取紀律行動時採用標準及機制上，有欠統一，也令人關注。因此，我們不能故步自封，維持現狀將不利於保險業的長遠持續發展，也無助鞏固香港作為全球金融中心的地位。

**問 4 現有的自律規管制度會如何過渡至由保監局的新發牌制度？自律規管機構日後會擔當什麼角色？**

**答 4** 為了利便順利過渡，並盡量減低對現有保險中介人的影響，我們擬在法例中規定，已向自律規管機構有效註冊的保險中介人，獲發新牌照前，在保監局成立後的三年內，會被當作已獲保監局簽發牌照，因而讓他們在向保監局申請牌照期間能繼續經營業務。

法例會參照保險業監督根據《保險公司條例》及自律規管機構在新法例生效前釐定的註冊條件，訂明發牌資格規定。因此，已向自律規管機構有效註冊的保險中介人在新制度下申領牌照的資格，應不會受到任何重大的影響。雖然保險中介人的專業水平須因應本地及國際保險市場的發展，以及消費者的期望定期作出檢討，但立法成立保監局，用意並不是要就發牌要求作出改變。

現時，香港有超過 70 000 個保險中介人。為了更妥善處理新牌照的申請，現有保險中介人如有意在新制度實施後繼續經營業務，就須在指定期間內(例如在保監局成立後首年內)向保監局提交申請。另一方面，新加入的保險中介人須先向保監局申請牌照，待獲發牌後才可從事保險產品的銷售和市場推廣工作。

在制訂新的規管制度時，我們會和自律規管機構積極商討，並借鑒其經驗，善以用之，以確保順利過渡至新制度。我們會就詳細的過渡安排和發牌規定聽取自律規管機構的意見。為使保監局設置和備存持牌保險中介人名單時有所依據，保監業監督會協助籌備工作，並向自律規管機構要求提供有關資料。我們預期，在新的規管制度下，現有的自律規管機構能夠繼續發揮行業團體的作用，代表會員利益，以及舉辦持續專業發展的活動、培訓課程、路演及其他行業宣傳活動等。本地及海外金融市場的行業團體的經驗都能提供相關經驗。

**問 5 日後會如何規管銀行的保險中介活動？**

**答 5** 經考慮保險業、銀行業和公眾的意見及建議後，我們已優化規管銀行的保險中介活動的建議。

基本原則是由保監局作為所有保險中介人(不論是否銀行僱員)的主要及領導監管機構，以及制訂操守標準和規定的單一監管機構。法例會界定須接受操守規管的保險中介人活動(受規管活動)。任何有意從事受規管活動的人，都必須持有由保監局發出的牌照。

另一方面，我們注意到銀行保險業務的客戶基礎有別於一般保險活動，和一般零售銀行均以綜合商業模式運作，以及金管局作為銀行的主要及領導監管機構的角色，順理成章地，保監局必須在銀行保險中介活動的規管上，和金管局緊密合作。為此，保監局有需要把指定的權力授予金管局。有關轉授權力會受到答 6 中所述的制衡。

銀行保險中介活動的巡查會由保監局和金管局聯合進行。此外，金管局亦會進行其他和銀行保險中介活動相關的巡查活動(定期或有指定目的)。至於調查方面，保監局將具備主要權力就投訴及涉嫌違反有關法例／守則的個案作調查。若保監局認為有必要時，例如事件涉及主事保險公司，保監局可以展開調查，取代金管局調查個案，或派遣員工參與金管局的調查隊伍。保監局將獲紀律懲處的權力，而金管局會積極參與紀律處分程序的工作。

**問 6 有沒有一些保障措施以防止建議的轉授安排不會被濫用？**

為了增加透明度及確定性，轉授權力將會在法例中訂明。部分權力亦會在法例中訂定為不能轉移(即規定必須由董事會或保監局管理層執行)。凡轉授任何權力和撤銷轉授有關權力予金管局，均須經行政長官會同行政會議按保監局的建議審批。在行使有關轉授權力時，金管局須向保監局問責。保監局可在得到行政長官會同行政會議批准後，撤銷或更改有關轉授權力。

**問 7 如何確保保監局與金管局兩者規管的一致性？**

**答 7** 保監局將會是獲賦予權力為所有保險中介人發牌和制訂操守準則及規定的單一監管機構。

為確保紀律處分決定一致，保監局將獲賦予對所有保險中介人的紀律懲處權力，在紀律懲處過程中，保監局會由紀律委員會（“紀委會”）支援，紀委會由一名保監局高級管理人員擔任主席，成員包括保監局和金管局代表。保監局會考慮所有完成的調查報告，根據調查結果，決定應否施加紀律懲處，以及應施加哪些紀律懲處。

保監局和金管局將會簽定諒解備忘錄，訂明兩局仔細的合作安排，以確保雙方規管工作一致，盡量減少任何規管漏洞或重疊，和便利交換資訊。在行使獲授的權力時，金管局會邀請保監局參與當中過程，會聯同保監局進行巡查和調查，兩者也會密切溝通。舉例來說：

- (a) 銀行保險中介活動的巡查會由保監局和金管局聯合進行；
- (b) 就金管局進行與一般銀行活動相關的巡查活動，金管局和保監局會就每年就銀行保險中介活動的監管重點和其後任何重大更改進行協商；
- (c) 金管局會將巡查結果，尤其是有關銀行的保險中介業務，跟保監局分享；
- (d) 保監局與金管局會就銀行保險中介活動共同設計和推行喬裝顧客綜合調查；以及
- (e) 保監局和金管局應在定期聯絡會議交換資訊及有關調查的資料，並就雙方均有監管關注的個案互相通報調查及跟進工作。

## **問 8 保監局的財政安排如何？**

**答 8** 為確保財政獨立，我們建議保監局應有穩定的收入來源，按以下收費結構從市場收回全部成本：

- (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) 向特定服務的使用者收取的費用；以及
- (d) 從所有保單的保費中收取 0.1% 的徵費。

為了減少對業界及保單持有人的影響，我們在諮詢文件中進一步建議，保監局應在營運至第六年收回成本，即是在成立後的首五年內會：

- (a) 豁免保險中介人的牌照費；
- (b) 向保險公司的非定額牌照費，以及保單徵費，採取循序漸進的方式，以達至目標的收費水平；以及
- (c) 由政府向保監局提供為數 5 億元的一筆過資助。

公眾普遍支持上述建議。我們注意到，有些回應者指徵費可能促使高額保費的保單流出境外，以及再保險合約應獲豁免徵費，以免雙重徵費。經考慮回應者在公眾諮詢期間所發表的意見後，我們進一步建議：

- (a) 對每年保費為港幣 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，訂定徵費上限；以及
- (b) 再保險合約可獲豁免徵費。

根據業界的統計數字，高額保費的保單佔保單總數的比率微不足道。我們相信，上述建議有助盡量減低對保單持有人的影響，並維持香港在國際保險市場上的競爭力。

我們也建議，當保監局的儲備達到相等於保監局 24 個月營運開支的水平扣除折舊及所有條款後，保監局便須檢討徵費／收費水平。就徵費／收費水平所作的任何修訂，須通過立法會的先訂立後審議程序。

**問 9 建議成立的保監局的管治架構如何？當局會採取什麼措施，在保監局行使權力時施加足夠制衡？**

**答 9** 我們建議法例訂明保監局的管治架構如下：

- (a) 董事會：董事會應由行政長官委任，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。董事會成員主要由非執行董事組成，並可由社會上不同界別的人士出任。
- (b) 輔助委員會：董事會應獲授權設立不同的輔助委員會，專責監察保監局不同範疇的工作及向董事會提出建議。該等輔助委員會應包括(但不限於)審計委員會、財務委員會、薪酬委員會及管理委員會。
- (c) 業界諮詢委員會：最少應設立兩個業界諮詢委員會，分別就人壽保險及非人壽的業界相關事宜及政策，向董事會提

出意見及建議。我們建議，業界諮詢委員會應由財政司司長委任，成員可由保險從業員、行業機構代表和用家／消費者團體組成。

- (d) 紀律委員會(紀委會)：通過內部行政安排，保監局應成立紀委會，協助保監局進行聆訊，及對保監局／金管局管理層編撰的調查報告提出意見。紀委會由一名保監局高級管理人員擔任主席，成員包括保監局和金管局代表。
- (e) 專家小組：董事會應獲賦權委任專家小組。如保監局認為專家小組的意見有助紀律處分的審議，則專家小組的個別成員可能會獲保監局邀請在紀律處分程序中提供協助，就指定產品的性質或相關行業的做法，或類似個案的經驗給予專家意見。專家小組的成員可包括目前自律規管機構的非業界會員、獲授權保險公司的高級行政人員、人壽保險或非人壽保險代理人、保險經紀的高級行政人員、經營保險中介人業務的銀行及旅行社的高級行政人員，以及消費者權益團體的代表(例如消費者委員會及擬成立的投資者教育局)。

#### **問 10 當局會採取什麼措施，在保監局行使權力時施加足夠制衡？**

**答 10** 在保監局行使其法定權力時，為加強保監局的問責，我們建議採取以下制衡措施：

- (a) 保監局須向立法會提交年報；
- (b) 保監局的每年預算及機構計劃須由財政司司長審批；
- (c) 有些權力將被制定為不能轉移(例如規必須由董事會或保監局管理層執行)；
- (d) 當保監局對保險公司／保險中介人行使懲處權時，它必須向公眾披露裁決的細節，包括與個案有關的原因及其他事實證據；
- (e) 成立保險上訴審裁處，處理保險公司及保險中介人就監管機構在條例下所作的有關決定提出的上訴。這個法定審裁處將會以全職模式運作，由一名具備獲任為高等法院法官資格的人士擔任主席，並由業界從業員及對於保險業界有合適知識及經驗的成員組成。審裁處的主席和所有成員由行政長官委任。審裁處可核實、修改或暫緩由監管機構作出的決定，以及為某些特定的事項指示監管機構重新作出裁決。任何人如對於審裁處的決定有不滿，可以從法律觀點的裁決上向上訴法院提出上訴；以及

- (f) 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和金管局在規管保險公司及保險中介人活動方面的內部運作程序。
- (g) 市民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監察保監局的處事方式和程序。保監局就個人資料的使用須遵守《個人資料(私隱)條例》。

**問 11 成立保監局的未來工作及時間表為何？**

**答 11** 我們會繼續諮詢保險業、銀行業及相關持份者，以便完善詳細建議和草擬有關法例作好準備。

我們的目標是爭取在二零一二年年初完成法例主要條文的擬稿，以徵詢業界及持份者的意見。

**問 12 從哪裏可查閱諮詢總結及詳細建議？**

**答 12** 建議成立保監局的諮詢總結，以及我們所收到的意見書和所提出的詳細建議，已上載到財經事務及庫務局網站 ([http://www.fstb.gov.hk/fsb/chinese/ppr/consult/iaa\\_conclusion.htm](http://www.fstb.gov.hk/fsb/chinese/ppr/consult/iaa_conclusion.htm))，歡迎公眾瀏覽。

**財經事務及庫務局**

**二零一一年六月二十四日**