

**建議成立獨立保險業監管局  
主要立法建議  
諮詢總結**

**常見問題**

**問 1 為什麼需要成立獨立保險業監管局(“保監局”)?**

**答 1** 成立保監局的政策目標，是確保保險業的規管架構與時並進，以促進保險業的穩健發展，為保單持有人提供更佳保障，以及與金融監管機構應在財政和運作上獨立於政府的國際做法看齊。這將有助鞏固香港作為國際金融中心的地位。

**問 2 政府共收到多少份回應？回應者屬何界別？**

**答 2** 我們收到 558 份來自個人及公司／團體的意見書(包括來自保險業界、法律界和銀行界的意見書)，其中 503 份分屬三款一式多份的意見書。若將這些重覆意見書視為三份意見書，我們合共收到 58 份意見書。所有意見書已上載於財經事務及庫務局的的網頁(<http://www.fstb.gov.hk/fsb>)。

**問 3 回應者在諮詢期間提出了哪些主要事項？**

**答 3** 有關建議成立保監局的公眾諮詢在二零一零年七月開始。我們在二零一一年六月二十四日公布諮詢總結及詳細建議，並在二零一一年七月四日諮詢立法會財經事務委員會。公眾普遍支持成立保監局的建議。

根據從業界收集所得的詳細建議及意見，我們擬備了有關成立保監局的主要立法建議，並進行了為期三個月(由二零一二年十月二十六日至二零一三年一月二十六日)的公眾諮詢。政府當局正根據收集所得的意見，為修訂《保險公司條例》(第 41 章)的條例草案定稿，以成立保監局。要強調的是，我們會繼續與持份者溝通，確保修訂草案會顧及他們所關注的事宜，並在各持份者的利益之間取得合理平衡。

業界就主要立法建議提出的主要關注包括：

- (a) 保監局的董事會應有更多業界參與，而同時保監局應在履行其規管職能時維持其獨立性；
- (b) 是否可以簡化保險中介人的牌照分類；
- (c) 有關獲授權保險公司和機構持牌人委任負責人員的關注；
- (d) 負責人員須盡“最大努力”，確保保險公司或機構持牌人及其委任的保險代理人或僱員遵從操守規定的有關責任；

- (e) 由於保險代理人與委任他的保險公司有主事人與代理人的合約關係，他們是否可以遵從“須按保單持有人的最佳利益行事”的操守規定；
- (f) 建議的罰款上限(即 1,000 萬元或因失當行為所獲利潤或避免的損失的三倍)過高；
- (g) 反對指明的暫時禁止從事受規管活動的權力。該項權力是臨時制害措施，可暫時禁止持牌人(或負責人員)在某段指明期間內進行受規管活動，以保障公眾或保單持有人的利益；以及
- (h) 有關銀行保險中介活動的規管安排的關注。

消費者權益組織指出，維持保監局獨立及不偏不倚至為重要。

**問 4 當局在考慮回應者的意見後，對立法建議作出了甚麼修訂改動？**

**答 4** 我們一直致力在保障保單持有人和協助市場發展及創新之間取得平衡。在考慮了業界的意見後，我們對建議作出了下列主要修訂：

- (a) 保監局的職能：我們建議加入“促進保險業界在全球市場上的競爭力”為保監局的法定職能之一；
- (b) 董事會：我們建議保監局董事會應包括不少於兩名(原建議不多於兩名)具備保險經驗及知識的成員；
- (c) 受規管活動：我們建議修改法例條文，以釐清豁免於擬議發牌制度的活動；
- (d) 負責人員的委任：我們建議，如得到保監局批准，獲授權保險公司和機構持牌人可以委任多一名負責人員。同一保險公司和機構持牌人的兩名負責人員須對有關操守合規的法定要求負上共同及個別責任；
- (e) 保險中介人的操守規定：為消除保險代理人的顧慮，我們建議在法例中訂明，任何合約如包含與法定“按客戶的最佳利益行事”責任相悖的條款，該條款將不能被強制執行；以及
- (f) 指定的暫時禁止從事受規管活動的權力：我們決定不會引入該權力。我們會力求透過保監局的其他建議規管安排，提升對保單持有人的保障。

我們相信，有關的修訂建議有助塑造一套規管要求，既使保監局可以有效執行，而從業員也能遵循。

**問 5 保監局將會如何在確保獨立執行其職能以及採納業界專才之間取得平衡？**

**答 5** 業界要求在保監局的董事會內有更多的參與，使未來的監管機構能緊貼市場發展。同時，消費者權益組織則提出，保監局需

有獨立性(而且是有目共睹的獨立性)，才能無畏無私地履行其規管職能。

我們修訂了建議，保監局的董事會將包括不少於兩名(原建議為不多於兩名)具備保險業知識及經驗的成員。

保險公司和保險中介人也會獲邀加入擬議成立的業界諮詢委員會(一個有關人壽保險，另一個有關非人壽保險)，為保監局提供意見。保監局也會邀請他們成為專家小組成員，就市場慣常做法向該局提供意見，以便保監局作出紀律懲處決定。

## **問 6 “須按保單持有人的最佳利益行事”的操守規定是甚麼意思？**

**答 6** 我們的政策目標，是保險中介人在進行受規管活動時，應把保單持有人的利益置於自身利益之上。當有利益衝突時，保險中介人應把有關衝突向保單持有人披露，令其可以作出有根據的決定。保險代理人亦應在面臨利益衝突時，把客戶的利益置於保險公司(即其委任人)的利益之上。

事實上，“須按客戶最佳利益行事”已是國際上認可的原則，海外司法管轄區在最近檢討保險中介人的規管時都有採用。例如，歐州聯盟的《保險中介指令 II》亦有包括“須按客戶的最佳利益行事”的規定。此外，強積金中介人的規管架構亦有採用同樣的要求。

考慮過得到的意見後，我們建議在法例中訂明，任何合約如包含與法定“按客戶的最佳利益行事”責任相悖的條款，該條款將不能被強制執行。這將會消除保險代理人將客戶利益置於保險公司利益之上時，保險公司有可能就代理的合約責任興訟的憂慮。此外，我們建議要求保監局發出指引以協助保險中介人理解及遵守這項規定。

## **問 7 為什麼保監局不能規管銀行保險中介活動？**

**答 7** 我們建議，經行政長官會同行政會議批准後，保監局可把其巡查及調查權力轉授予香港金融管理局(“金管局”)，以規管銀行及其轄下持牌保險中介人所進行的受規管活動。保監局仍會是保險業領導監管機構，就銀行和非銀行中介人制定規管準則及就紀律懲處作出決定。

權衡過業界就規管準則可能不一致的關注及避免規管重疊，我們認為建議的規管安排合適，因為金管局是銀行的主要及領導監管機構。然而，我們不會忽視金融監管機構需維持緊密聯繫和合作，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審慎監理的風險。

**問 8 為什麼必需要有負責人員？他們是甚麼人？他們有甚麼責任？**

**答 8** 我們建議規定所有機構持牌人(即持牌保險經紀公司及持牌保險代理商)及獲授權保險公司應委任一名負責人員。保險公司的行政總裁將成為公司的負責人員。有關建議旨在維持在《保險公司條例》下，保險公司的行政總裁承擔的法定責任不變，即行政總裁負責處理該保險公司的整個保險業務。現時已經與自律規管機構註冊的保險代理商負責人和保險經紀公司行政總裁將會在保監局成立後首三年被當作負責人員，而之後的委任將需要經保監局批准。

負責人員有責任盡“最大努力”去確保有關的機構持牌人或保險公司設有有效的管控制度和程序，令其公司和委任的保險代理人及僱員遵守操守規定。法例將要求機構持牌人或保險公司給予負責人員足夠的資源和權力去履行有關責任。

有保險公司認為，若保險公司的行政總裁將成為負責人員，他或會不勝負荷，因此應獲允許可以基於運作上的考慮將有關責任委派予其他高層行政人員。另一方面，也有意見表示負責人員必須為高層人員，以避免有人以初級管理人員作為代罪羔羊。權衡利弊後，我們准許在得到保監局事先批准的情況下，委任多一名負責人員。兩名負責人員須就有關操守合規的法定要求承擔共同及個別責任。

業界亦有指出，要求負責人員須盡“最大努力”去履行其法定責任，是過於嚴苛。他們提出“合理的努力”應是較合適的標準。我們明白“最大努力”是一項嚴謹的標準。然而，我們得悉，近年的案例已在解釋“最大努力”時，加入合理可行的考慮。強積金中介人法定規管制度設立的負責人員，也採用了這個標準。我們認為不應採用一個較低的標準，規管保險中介人和保險公司的負責人員。事實上，大部分強積金中介人同時是保險中介人。檢視其他監管機構的做法後，我們建議，規定未來的保監局有責任發出指引，就負責人員應採取的行動列舉例子。這將有助負責人員履行其職務。負責人員須要採取的行動最少可包括：紀錄內部操守準則、就操守要求為員工提供定期培訓以推廣操守合規、定期進行操守合規內部評估，以及賦權人員或內部委員會向管理層上達有關操守的事宜。

**問 9 擬議的紀律懲處是甚麼？這些懲處是否公平？**

**答 9** 紀律懲處是民事程序，並非刑事程序。我們建議賦權保監局施加一系列的紀律懲處(即譴責、罰款、暫時吊銷牌照，撤銷牌照及禁止在一段指定時間內申請牌照)。

業界認為建議的罰款上限過高，並對此表示關注。有關的上限為 1,000 萬元或受規管人士因其失當行為而獲取的利潤或避免損失所得金額的三倍。這項建議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紀律懲處相若。須注意的是，保險中介人包括個人代理、銀行以至跨國經紀公司。我們建議的罰款上限可以維持足夠的阻嚇力。

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符、持牌人是否從中獲得金錢利益，以及罰款不致令持牌人拮据財困。

我們就保監局的紀律懲處權力建議了制衡措施。保監局在考慮紀律懲處個案時，可就產品性質和業界慣例向由業界人士組成的專家小組徵詢意見。此外，保監局在對受規管人士行使任何紀律權力之前，必須給予其合理的陳詞機會。任何人因保監局的紀律懲處而感到受屈的人士可以就保監局的決定向保險事務上訴審裁處（“審裁處”）上訴。審裁處可核實、修改或暫緩由監管機構作出的決定，以及指示監管機構為某些特定事項重新作出裁決。審裁處會由一名符合資格擔任高等法院法官的人士出任主席，並包括來自業界的人士擔任成員。我們的意願是，每次聆訊都會由審裁處主席主持，並由兩名市場人士協助。

**問 10 在保監局成立後，自律規管機構將扮演甚麼角色？**

**答 10** 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成立時轉移至後者。我們相信自律規管機構可以繼續擔當重要角色，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最佳守則等。

**問 11 有關保險中介人的過渡建議詳情為何？**

**答 11** 我們建議在立法修訂實施後的三年內，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（包括保險經紀公司的行政總裁）會被當作已獲保監局簽發牌照及新制度下的負責人員。

我們亦建議保監局應處理其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。

業界普遍支持建議的安排，不過有部份回應者建議保監局應跟進自律規管機構未完成的申請及通知。考慮到運作效率和與詳細的過渡安排，我們認為原建議是合理的。雖然如此，考慮了一些有助順利過渡的建議後，我們建議在修訂草案中指明：

- (a) 自律規管機構應協助保險業監理處和保監局整理現有註冊的相關紀錄，以及正在處理和有待處理的投訴和紀律個案；及
- (b) 為協助過渡安排而轉移個人資料，不會觸犯《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)。

**問 12 為什麼從保單保費收取徵費？**

**答 12** 保監局應有穩定的收入來源，並於財政上獨立於政府。鑑於保障保單持有人為保監局的其中一個主要目標，透過保費的徵費收回部份支出實為恰當。保監局的其他收入來源，包括保險中介人繳付的牌照費、保險公司的牌照費和服務的使用費。

由於徵費率可以在每份保單上清楚列明，就保費徵費是透明度較高的做法。如果由保險公司支付徵費，保險公司可能會透過提高保費，把費用轉嫁保單持有人身上。

**問 13 當局的下一步計劃是甚麼？**

**答 13** 我們計劃在二零一三年年底前向立法會提交《保險公司(修訂)條例草案》，以期在二零一五年成立保監局。

我們會繼續與持份者(包括保險從業員)保持對話，以確保條例草案在保障保單持有人以及推動市場創新和持續發展之間取得合理平衡。這些溝通工作有助塑造一套規管要求，既使保監局可以有效執行，而從業員也能遵循。

**財經事務及庫務局**

**財經事務科**

**二零一三年六月二十六日**