

成立獨立保險業監管局

主要立法建議

常見問題

問 1 成立獨立保險業監管局(“保監局”)的目的為何？

答 1 我們之所以建議成立保監局，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)，執行規管保險業的工作，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。

擬成立的保監局可為業界及公眾帶來以下好處：

- (a) 加強規管保險公司及保險中介人，從而為保單持有人提供更佳保障，並促進保險業穩健發展；
- (b) 更靈活地應付新的規管挑戰，並更有效地落實國際規管標準；
- (c) 既可便利市場創新和維持業界競爭力，又不會降低規管標準；以及
- (d) 提高消費者對保險業的信心。

這些好處有助鞏固香港的國際金融中心地位。

問 2 諮詢文件提出的主要法例修訂建議為何？

答 2 為了成立保監局，我們將會修訂《保險公司條例》(第 41 章)。諮詢文件內的法例修訂建議，涵蓋以下範圍：

- (a) 保監局的職能和管治架構；
- (b) 保險中介人的發牌制度；
- (c) 保監局的規管權力；
- (d) 銀行¹保險中介活動的規管安排；
- (e) 上訴機制與制衡；
- (f) 財政機制(徵費和費用)；以及
- (g) 現有保險中介人的過渡安排。

問 3 有何法例修訂建議使保監局在運作和財政上都能獨立於政府？

答 3 我們建議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，政府不會委任任何代表作為保監局董事會的成員。

¹ “銀行”指《銀行業條例》(第 155 章)下的認可機構。

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。

有關財政機制，保監局會自負盈虧，藉收取牌照費，向獲授權保險公司及持牌人收取服務費，以及從所有保單的保費中徵收 0.1% 的徵費，應付開支。我們建議行政長官會同行政會議可訂立規例，訂明牌照費及服務費的水平，並規定須向保監局繳付有關費用。此外，行政長官會同行政會議還可在憲報刊登命令，規定須就每份保險合約向保監局繳付指明的徵費。

上述繳費規例及徵費命令均屬附屬法例，須提交立法會進行先訂立後審議的程序。

問 4 有什麼擬議的制衡措施，以加強保監局的問責性？

答 4 為使上訴機制與時並進，我們建議設立法定保險事務上訴審裁處(“審裁處”)(主席由具備獲委任為高等法院法官資格的人士擔任)。《保險公司條例》會加入附表，訂明審裁處有權覆核的規管決定(包括紀律懲處決定)。任何人如因保監局或香港金融管理局(“金管局”)(關乎規管銀行保險中介活動的事宜(請參閱問答 13))就他所作出的指明規管決定感到受屈，可在告知該決定的通知送出後的 21 日內，向審裁處申請覆核該決定。審裁處可確認、更改或推翻有關決定，或把有關事宜連同審裁處認為適當的指示，發還保監局或金管局處理。

為加強保監局的問責性，我們還建議採取其他制衡措施：

- (a) 訂立法定要求，規定保監局須把年報提交立法會省覽，以及須把每年的預算和機構計劃提交財政司司長審批；
- (b) 在《保險公司條例》加入附表，訂明保監局不得轉授的職能(即有關職能必須由保監局董事會執行，不得由董事會轉授予轄下成員、委員會或員工執行)；以及
- (c) 有關規管機構運用規管權力的過程及程序，須由行政長官根據《釋義及通則條例》(第 1 章)成立的獨立程序覆檢委員會作外部覆檢。保監局亦接受法定機構(如廉政公署和申訴專員公署)作外部覆檢。

問 5 在新發牌制度下，誰要領取牌照？

答 5 我們將修訂《保險公司條例》，設立發牌制度，取代現時由三個自律規管機構管理的自律規管制度。

任何人在其業務或受僱工作的過程中，或為報酬而進行或顯示自己進行保險中介活動，均須按牌照制度的規定領牌。保險中介活動會被界定為“受規管活動”。任何人進行以下活動，即等同從事“受規管活動”：

- (a) 洽談或安排保險單；
- (b) 邀請或誘使(或企圖邀請或誘使)他人訂立保險單；
- (c) 邀請或誘使(或企圖邀請或誘使)他人作出關鍵決定；或

(d) 提供受規管意見。

任何人作出有關以下事項的決定或就以下事項提供意見，即等同作出關鍵決定或提供受規管意見：

(a) 提出保險申請或建議；

(b) 發出、延續或更新保險單或附加於保單的任何附文；

(c) 取消、終止、放棄或轉讓保單或附加於保單的任何附文；

(d) 行使保險單或附加於保單的任何附文的權利；

(e) 更改保險單或附加於保單的任何附文的任何條款及條件；或

(f) 提出或結算保險申索。

我們建議，完全因執業所需而提供受規管意見的專業人士（例如會計師、律師及精算師），以及完全因履行其職責而提供受規管意見的信託公司，可獲豁免領牌。這項豁免同樣適用於理賠師/公證行、索償清算代理人及只提供輔助服務人士（例如獲授權保險公司或保險中介人的後勤服務人員）。

問 6 在保險中介人的發牌制度下，會有多少類持牌人？

答 6 持牌人會分為兩大類別：

- (a) 持牌保險代理人的定義，是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。這個類別可再細分為以下三類持牌人：
- (i) 持牌保險代理商；
 - (ii) 持牌個人保險代理人；以及
 - (iii) 持牌業務代表(代理)。
- (b) 持牌保險經紀的定義，是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。這個類別可再細分為以下兩類持牌人：
- (i) 持牌保險經紀公司；以及
 - (ii) 持牌業務代表(經紀)。

問 7 建議申領牌照的資格規定跟三個自律規管機構現有註冊制度的資格規定是否相同？

答 7 我們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註冊制度現時採用的資格規定。扼要而言，保險中介人牌照申請人須符合以下資格規定：

- (a) 保監局認為是“適當”的人選；
- (b) 如為個人申請人(即個人保險代理人、業務代表(代理)或業務代表(經紀))，須通過保監局指明的相關資格考試；
- (c) 如申請人為持牌保險代理商或持牌個人保險代理人，須由最少一家獲授權保險公司委任；以及
- (d) 如為業務代表(代理)申請人，須獲持牌保險代理商聘用；如為業務代表(經紀)申請人，則須獲持牌保險經紀公司聘用。

問 8 保監局如何決定申請人是否“適當人選”？

答 8 保監局在決定牌照申請人或持牌人是否適當人選時，會考慮以下事項：

- (a) 學歷或其他資歷或經驗；
- (b) 進行受規管活動的能力，即行事須誠實公平、克盡其責；
- (c) 聲譽、品格、可靠程度及誠信；
- (d) 犯罪紀錄或違反《保險公司條例》或相關規例的規定的紀錄；
- (e) 財政狀況或償債能力；

- (f) 香港其他金融服務監管機構所作的相關決定；以及
- (g) 被所屬的專業、行業或界別裁定行為失當的紀錄。

問 9 持牌人的操守規定為何？

答 9 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，以及制定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。保監局也會發出非法定指引，協助業界了解操守規定。廣義操守規定包括：

- (a) 行事須誠實、公平、持正，力求維護現有或準保單持有人的最佳利益；
- (b) 須以按理可預期一個審慎的人在進行受規管活動時應有的謹慎、技巧和努力行事；
- (c) 只可就該中介人有足夠能力提供意見的事宜提供意見；
- (d) 為確保受規管活動適合有關現有或準保單持有人，須視乎需要考慮他們的特定情況；
- (e) 如現有或準保單持有人在作出任何關鍵決定時須充分掌握某些資料，便須向他們披露該等資料；
- (f) 須盡最大努力，避免與現有或準保單持有人出現利益衝突。遇有這種情況，持牌保險中介人須向現有或準保單持有人披露有關衝突；

- (g) 須確保保單持有人的資產獲迅速妥善地入帳；以及
- (h) 須遵守保監局訂立的規則所訂明的其他操守規定。

問 10 保監局有何規管權力？

答 10 我們參考香港金融業其他界別規管中介人的制度後，建議賦予保監局以下新的規管權力：

- (a) 展開巡查／進入受規管機構的處所巡查；
- (b) 展開調查／進入受規管機構的處所調查；
- (c) 作出詢問和查閱紀錄及文件；
- (d) 向原訟法庭提出申請，要求發出法庭命令以強制某人遵從要求；
- (e) 在有合理理據的情況下，申請裁判官手令，以搜尋、檢取或移走紀錄或文件；
- (f) 施加紀律懲處(請參閱問答 15)；以及
- (g) 循簡易程序提出檢控。

上述規管權力既適用於保險公司，也適用於保險中介人。

問 11 何謂“失當行為”？如證實持牌保險中介人犯了失當行為或並非其所出任職位的適當人選，該中介人會受到什麼紀律懲處？

答 11 我們建議，在《保險公司條例》中廣義地界定失當行為為：

- (a) 違反《保險公司條例》任何相關法定條文；
- (b) 違反牌照的任何條款或條件；
- (c) 違反保監局根據《保險公司條例》施加的任何其他條件；以及
- (d) 某些與進行受規管活動有關的作為或不作為，所指的是，保監局認為該作為或不作為會有損或相當可能有損現有或準保單持有人的利益或公眾利益。

保監局如裁定持牌保險中介人／負責人員犯了失當行為或並非其所出任職位的適當人選，可施加以下一項或以上的紀律懲處：

- (a) 非公開或公開譴責；
- (b) 在指明的期間暫時吊銷中介人的牌照／暫時撤回負責人員的核准；
- (c) 撤銷中介人的牌照／撤回負責人員的核准；
- (d) 禁止中介人在指明的期間申請牌照／負責人員在指明期間申請核准；以及

(e) 施加不超過以下金額的罰款(以金額較大者為準)：

- \$10,000,000；或
- 因持牌人／負責人員的失當行為，或因他們的其他行為(指導致保監局認為他們並非其所出任職位的適當人選的行為)，而令該持牌人／負責人員獲取利潤或避免損失的金額的三倍。

為確保過程公平、公開及公正，我們建議在《保險公司條例》訂明保監局施加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(請參閱問答 4)。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。

問 12 在新發牌制度下，現有保險中介人會否一律被當作為已獲保監局簽發牌照？

答 12 我們建議，在保監局成立後的三年內，現時已向自律規管機構有效註冊的保險中介人會被當作為已獲保監局簽發牌照，以便他們可在向保監局申請新牌照期間，繼續從事保險中介業務。被當作為持牌人的現有保險中介人須遵從新發牌制度的相關規管要求。

保監局不會主動覆檢此等被當作為有效的牌照。儘管如此，我們建議，保監局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為有效的牌照。

問 13 對規管銀行保險中介活動，當局有什麼建議？

答 13 保監局應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。保監局也是制訂操守標準和規定的單一監管機構。考慮到銀行的不同客戶基礎及銷售環境，以及金管局作為銀行的主要和領導監管機構的角色，我們建議，保監局與金管局應在銀行保險中介活動的規管上緊密合作。

如得到行政長官會同行政會議批准，保監局會把指定的職能，包括巡查和調查職能²，以及指明的暫時禁止從事受規管活動權力(請參閱問答 16)，轉授予金管局，藉此有效規管銀行保險中介活動。

保監局可與金管局一同執行指定職能，特別是兩間機構會聯合巡查銀行的保險中介活動。如巡查結果顯示活動有異常情況(例如原保險公司涉及銀行保險中介活動的不當行為)，保監局可展開調查、接替金管局進行調查，或參與金管局的調查。

² 轉授予金管局的權力包括向原訟法庭提出申請，要求發出法庭命令以強制要求遵從巡查員和調查員的規定、以及向裁判官提出申請，要求發出手令，為巡查和調查目的，搜尋、檢取或移走紀錄或文件。

保監局和金管局會透過簽訂諒解備忘錄、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，以確保規管一致性。

問 14 有什麼新建議未有在二零一零年發表的諮詢文件或二零一一年發表的詳細建議內提及？

答 14 有三項建議未有在之前發表的諮詢文件或詳細建議中提及，包括：

- (a) 所有獲授權保險公司、持牌保險代理商及持牌保險經紀公司均須委任負責人員(請參閱問答 15) ；
- (b) 指明的暫時禁止從事受規管活動權力(可轉授予金管局)(請參閱問答 16)；以及
- (c) 處理以下過渡事宜的擬議取向(請參閱問答 17)：
 - (i) 在保監局成立之前的投訴和紀律個案；
 - (ii) 在保監局成立之前的上訴個案；
 - (iii) 在保監局成立之前施加的紀律懲處，在該局成立後是否仍然有效；以及
 - (iv) 在保監局成立之前，有待處理的更改資料和委任註冊人及負責人員通知。

問 15 委任負責人員的規定的詳情為何？

答 15 我們建議，規定所有獲授權保險公司、持牌保險代理商及持牌保險經紀公司均須委任負責人員，其職位及責任是要確保有關機構設立內部管控制度及程序，而獲授權保險公司或持牌人本身和其所聘用的保險中介人均須據此行事，以符合操守規定。獲委任的負責人員須得保監局核准。

持牌保險代理商或持牌保險經紀公司的負責人員須為持牌業務代表(代理)或持牌業務代表(經紀)(視乎情況而定)，以確保負責人員具備所需的專業知識，監督內部管控制度及程序的實施情況。

根據《保險公司條例》，獲授權保險公司的行政總裁須負責公司一切業務。因此，我們建議，應把獲授權保險公司的行政總裁被當作為公司的負責人員。

問 16 什麼是指明的暫時禁止從事受規管活動權力？

答 16 擬議的指明暫時禁止從事受規管活動權力，是一項及時制害的臨時措施。由於保監局在處理複雜或嚴重的個案時(例如，須按法定要求決定罰款金額)，須按適當程序決定施加何種紀律懲處，可能相當費時，訂立上述權力，可保障消費者。

我們建議，當紀律聆訊展開後(即保監局已向紀律委員會提交有關個案的調查報告，以決定施加何種紀律懲處才屬適當)，如保監局認為有必要保障現有或準保單持有人的利益或公眾利益，便可在決定施加何種紀律懲處之前，暫時禁止

持牌保險中介人(或暫時禁止核准某人作為負責人員)在指定時間內從事任何受規管活動或其任何部分。

保監局在行使這項權力時，必須依循適當程序行事(例如給予持牌人(或負責人員)合理陳詞機會及向保險事務上訴審裁處提出上訴權利等)。如保監局在處理涉及銀行保險中介活動的個案時行使這項權力，便須諮詢金管局。保監局也會把這項權力轉授予金管局，讓金管局能有效規管銀行保險中介活動。

問 17 諮詢文件對處理過渡事宜取向的建議為何？

答 17 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。為方便在下一輪諮詢工作中與業界磋商，我們在諮詢文件闡述了處理以下過渡事宜的建議取向：

- (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) 更改資料和委任註冊人及負責人員的通知，如在保監局成立之前已由有關自律規管機構處理妥當和有效註冊，

便會在新發牌制度下被當作為有效。在保監局成立之前仍未處理的個案，則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。

問 18 立法時間表為何？保監局何時開始運作？

答 18 視乎立法會及公眾的意見，我們計劃在二零一三年向立法會提交該修訂草案。我們的目標是保監局在二零一五年開始運作，但須視乎立法進度而定，

問 19 如可取得主要立法建議的諮詢文件？

答 19 諮詢文件已上載至財經事務及庫務局網站(網址：<http://www.fstb.gov.hk/fsb/chinese/ppr/consult/iiakeylegislativ.htm>)。歡迎公眾及業界人士提出意見。請在二零一三年一月二十六日或之前，把書面意見郵寄香港添馬添美道 2 號政府總部 24 樓財經事務及庫務局財經事務科特別職務組，或以傳真(傳真號碼：2527 0292)或電郵(電郵地址：iaa_consultation@fstb.gov.hk)方式遞交。

財經事務及庫務局

二零一二年十月二十六日