

二零一一年七月四日  
討論文件

**立法會財經事務委員會**

**建議成立獨立保險業監管局  
諮詢總結及詳細建議**

**目的**

本文件旨在向委員概述就建議成立獨立保險業監管局(保監局)的諮詢所收到的意見及我們的諮詢總結，並載述政府當局的詳細建議，包括擬成立的保監局的職能、權力、財政機制、管治及組織。我們歡迎委員就本文件**附件 A**所載的詳細建議提出意見。

**背景**

2. 二零一零年七月十二日，政府當局發表公眾諮詢文件，就成立保監局的框架建議，徵詢公眾及持份者的意見。擬議的保監局旨在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，以及更有效地落實國際規管標準；
- (c) 在不降低規管標準的情況下，利便市場創新和維持業界競爭力；以及
- (d) 提高客戶對保險業的信心。

以上好處都有助鞏固香港的國際金融中心地位。

3. 我們除了把諮詢文件上載互聯網和向公眾及持份者派發印行本外，還在為期三個月的諮詢期內，舉辦了四次公眾論壇，並出席了行業／專業團體所舉行的會議／論壇，向業界及持份者概述有關建議和收集意見。我們在二零一零年七月十九日出席立法會財經事務委員會(委員會)會議，向委員概述有關框架建議，並在二零一零年十月十二日出席由委員會舉辦的公聽會，聽取相關持份者團體代表的意見。

## 諮詢結果

4. 我們收到 1,719 份由個人及公司／機構提交的書面意見。在該 1,719 份書面意見當中，1,634 份為四款內容相同的信件。每款信件作一份意見書計算，共有 89 份書面意見。諮詢結果連同我們的回應詳載於諮詢總結內(見**附件 B**)。

5. 我們注意到，公眾普遍贊同成立保監局。我們在制訂成立保監局的詳細建議時，已考慮所收到有關框架建議各個範疇的意見。下文各段闡述有關詳細建議的要旨。

## **詳細建議**

### 擬成立的保監局的職責和職能

6. 根據《保險公司條例》第 4A 條的規定，保險業監督的主要職能是擔當保險業審慎規管者的角色，以促進保險業的整體穩定並保障現有及準保單持有人。我們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，建議保監局承擔以下的新增職能：

- (a) 直接規管保險中介人的操守；
- (b) 舉辦公眾教育活動；
- (c) 進行有關保險業的專題研究和探討；以及
- (d) 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在金融方面的穩定性。

建議(a)至(c)已載列於諮詢文件。在諮詢期間，公眾對建議(b)及(c)作出正面的回應。上述建議(a)也獲得頗多支持，但我們注意到，有部分回應者，特別是保險業中介人，對該項建議表示憂慮或提出反對。我們會在下文第 9 至 12 段闡釋相關的詳細建議。參考了香港其他金融市場監管機構的職能，我們進一步提議推行建議(d)，以突出保監局在協助維持香港金融穩定方面的功能。保監局的建議職能載於**附件 A** 第 1 及 2 段。

## 擬成立的保監局的權力

### A. 對保險公司的規管

7. 現時，《保險公司條例》賦權保險業監督透過審核保險公司的財務報表和業務收益，以及進行實地巡查，對保險公司予以規管。保險業監督可對保險公司採取干預措施，例如限制其承保和投資活動，以及向法院提出將公司清盤的呈請。

8. 為了更有效地規管保險公司及保障保單持有人的權益，我們在諮詢文件建議賦予保監局明確權力，包括展開調查、出示手令以搜查及檢取有關資料、循簡易程序提出檢控，以及就保險公司的不當行為施加規管罰則。詳細建議載於**附件 A** 第 3 至 5 段。

### B. 對保險中介人的規管

9. 三個自律規管機構<sup>1</sup>現時按照由保險業監督認可的非法定守則所載規定，對為數約 70,500 個的保險中介人執行監管工作。自律規管機構也負責處理所有與保險中介人有關的投訴，就投訴進行調查，並就已證明屬實的個案採取紀律行動。

10. 我們完全肯定自律規管機構對保險業的平穩發展功不可沒。然而，現有的自律規管制度與本港或國際間規管金融市場的做法並不一致；更重要的是會導致表面上或實際上的利益衝突的問題。我們注意到，很多回應者均贊同由保監局直接規管保險中介人，也有意見認為應多加借鑒現有自律規管機構的經驗，善而用之，以確保順利過渡至新制度。

11. 在擬議的新制度下，保監局將負責發牌予保險中介人，並實行直接監管，以加強公眾對其專業水平的信心，並使保險業的發展與國際做法一致。在這方面，我們要強調，雖然保險中介人的專業準則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，但我們成立保監局時，並不打算就發牌要求作出改變。為了盡量減少對現有保險中介人的影響，我們建議在法例訂明已和自律規管機構有效註冊的保險中介人，在保監局成立後及向其簽發新牌照前，會被當作已獲保監局發牌，為期三年，讓中介人在向保監局申領牌照期間可以

---

<sup>1</sup> 該三個自律規管機構為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。

繼續經營業務。關於直接發牌制度、過渡安排及保監局可對中介人行使的規管權力的詳細建議，載於**附件 A** 第 6 至 21 段。

12. 我們預期在擬議的制度下，現有的自律規管機構可以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活動、培訓課程、路演和其他行業宣傳活動等，對保險業作出貢獻。我們會繼續邀請業界和現有的自律規管機構參與制訂詳細的過渡安排及發牌條件。

### **C. 規管銀行的保險中介活動**

13. 因應銀行的不同客羣和銷售環境，我們在諮詢文件中建議，香港金融管理局(金管局)應獲賦予與保監局相類似的權力，讓其規管銀行僱員銷售保險產品。

14. 我們注意到保險業及銀行業都對這項建議表達了意見。經考慮他們及公眾的意見，我們制訂了修訂建議，以規管在銀行銷售保險產品的保險中介人的操守。

15. 為確保規管上的一致，我們建議保監局應作為所有保險中介人(包括銀行及其僱員)的主要和領導監管機構，而且是制訂操守標準和規定的單一監管機構。

16. 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和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。有關詳細安排載於**附件 A** 第 22 至 30 段。

17. 為此，保監局有需要把指定的權力授予金管局。為提高透明度及確定性，這些可轉授的權力將在法例條文內訂明。金管局須就行使獲授的權力向保監局負責，而保監局可撤回授予的權力。不論授予還是撤回指定權力，保監局須遵照法例所訂明的程序行事，並得到行政長官會同行政會議批准。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，例如透過參與紀律委員會(見**附件 A** 第 20 段)。

18. 透過擬議安排，我們旨在回應持份者所關注的事宜，確保對銀行及非銀行保險中介活動規管上的一致，以及盡量減少規管工作重疊的情況。

#### D. 上訴機制

19. 為了提高保監局在行使其權力方面的問責性，我們也建議設立獨立的保險上訴審裁處，使上訴機制更符合現代標準。這個法定審裁處會以全職模式運作，並擁有司法權力覆核監管機構的決定，包括所有紀律處分的決定。擬議的審裁處將由一名符合資格被委任為高等法院法官的人士擔任，並由業界從業員及對保險業界有合適知識及經驗的成員組成。主席及成員均由行政長官委任。審裁處可核實、修改或暫緩有關決定，以及為特定事項指示監管機構重新裁決。有關建議載於**附件 A** 第 35 段。

#### 財政機制

20. 目前，保監處每年從保險公司按年支付的定額牌照費收回約 37% 經營成本。有關費用自一九九六年起一直維持不變。為了確保財政獨立，我們在諮詢文件中建議，保監局應有穩定的收入來源，按以下新的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) 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(例如申請業務轉讓、股權結構的改變或主要人事變動)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。

長遠目標是確保保監局約七成開支由徵費支付，餘下三成則由各項牌照費用及使用者服務費支付。

21. 為了減少對保險業及保單持有人的影響，我們也在諮詢文件中建議，在保監局成立後的首五年內：

- (a) 豁免保險中介人的牌照費；以及
- (b) 向保險公司徵收的非定額牌照費，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。

此外，我們建議，政府應在保監局成立時提供為數港幣 5 億元的一筆過撥款，用以應付在按目標水平向保險公司徵收非定額牌照費及保單徵費前首五年的部分開支，並用作應急儲備。

22. 對於保監局在成立第六年收回全部的經營成本，以及由政府提供一筆過資助的建議，公眾普遍持正面的看法。我們注意到，有些回應者指徵費可能對保單持有人或保險業造成財政負擔，尤其或會促使高額保費的保單流出境外。我們也注意到，有建議認為再保險合約應獲豁免徵費，以避免雙重徵費。

23. 根據業界的統計數字，高額保費的保單佔保單總數的比率甚小<sup>2</sup>。為促進市場發展，我們建議為 0.1%徵費設定上限，上限為每年保費為港幣 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。我們也建議再保險合約可獲豁免徵費。我們預期，因設定徵費上限而少收的金額(預計首五年合共為港幣 7,810 萬元，第六年則為港幣 2,670 萬元)，可由政府撥予保監局作為首五年經費的一筆過種子基金中的應急儲備部分，以及其後收取定額牌照費的經常收入承擔。

24. 有關財政機制的建議，載於**附件 A**第 31 至 33 段，作說明用途的保監局六年財政預算則載於**附件 C**。

## 管治

25. 我們在諮詢文件中建議保監局應為法定機構，並須受適當制衡，確保保監局恰當地行使其權力。政府會委任一個董事會，其下可設立不同的委員會，以支援其工作。董事會的成員應有廣泛代表性，涵蓋保監局主要持份者，他們對行業有相當認識，但與保監局准許的持牌人沒有任何利益衝突。我們也建議設立業界諮詢委員會，分別就人壽和非人壽保險向董事會提供專業意見和建議。業界諮詢委員會可包括保險業從業員及市場的使用者。鑑於業界認為我們可借助業內專長，我們進一步建議，董事會應有權設立一個專家小組，讓保監局在執行紀律程序時，可按需要向專家要求提供意見。有關建議載於**附件 A**的第 34 段。

---

<sup>2</sup> 根據業界二零零九年的數據，毛保費為港幣 500 萬元或以上的非人壽保險保單，佔非人壽保險保單總數的 0.007%及總保額的 18.8%。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，佔人壽保險保單總數的 1.6%及總保額的 25.7%。

## 組織架構

26. 我們維持諮詢文件中建議，保監局應在其下設立五個主要部門，而在成立初期有員工 237 名。擬議的組織圖載於**附件 D**。我們也建議保監局應公開招聘所有員工，並以市場主導的方式釐訂薪酬。董事會會徵詢薪酬委員會的意見，審訂薪酬方案。

## **未來工作**

27. 我們在二零一一年六月二十四日公布詳細建議(見**附件 A**)後，已展開下一階段的工作，徵詢業界及持份者的意見，以便完善詳細建議，和草擬有關法例。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，以徵詢公眾及持份者的意見。

財經事務及庫務局

二零一一年六月二十四日

## 成立獨立保險業監管局 建議詳情

### I. 職能

獨立保險業監管局(保監局)的主要職能是規管保險業，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，保監局須：

- (a) 負責規管保險公司及保險中介人，包括規管他們在遵從法例所訂的審慎規管及操守規定方面的情況；
- (b) 考慮和建議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，並在有需要時檢討和修訂這方面的規管制度；
- (e) 在適當時，以及在有關法例准許的範圍內，與香港或香港以外任何地方的金融服務監管機構合作，並向他們提供協助；
- (f) 直接和因而更有效地監管保險中介人的操守，包括發牌、巡查、處理投訴、調查失當行為，以及施加紀律處分；
- (g) 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，使保單持有人可在掌握有關資料的情況下作出決定；
- (h) 就最新的市場發展趨勢、本地及國際間所關注的規管事宜、關乎保單持有人權益的問題等事宜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；以及
- (i) 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在金融方面的穩定性。



2. 上文第 1 段(f)至(i)項的職能，是在《保險公司條例》(第 41 章)對現時保險業監督所訂明的職能範圍以外。下文第 6 至 21 段闡述第(f)項的詳情。

## II. 權力

### A. 對保險公司的規管

3. 我們建議保留《保險公司條例》所訂明對保險公司施加的現行規管規定。《保險公司條例》已規定現時保險業監督須審慎規管保險公司，其中包括有關資本充足度、償付準備金、處理資產和負債的方式、妥為備存／保留和提交財務資料，以及董事及控權人的適當人選等規定。根據《保險公司條例》第 V 部的規定，保險業監督獲授權就其關注的保險公司採取干預行動，以保障現有及準保單持有人的利益。該等干預權力包括：

- (a) 要求保險公司提交文件及進行精算調查；
- (b) 限制經營規模及保費收入；
- (c) 規定可持有的投資類別；
- (d) 規定以保險業監督的名義持有銀行存款；
- (e) 規定在香港持有資產和把資產交給保險業監督保管；
- (f) 委任經理人接管保險公司；以及
- (g) 提出將保險公司清盤的呈請。

除了上文第 3 段(a)至(g)項，保險業監督還有剩餘權力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。《保險公司條例》就違反上述規定的刑事罰則訂定條文。

4. 為了更有效地規管保險公司，我們建議保監局應獲賦予以下額外的明訂權力：

- (a) 保監局可委任認可人士在任何合理時間藉以下方式進行巡查：

- (i) 進入保險公司的處所；
  - (ii) 查閱和複製任何與保險公司的業務、交易或活動有關的紀錄或文件，或記錄該等紀錄或文件的細節；以及
  - (iii) 查訊該保險公司或任何其他人，假若保監局有合理理由相信該名人士掌握無法從保險公司取得的資料。
- (b) 保監局如有合理理由相信有人可能違反法例所訂的法律責任，可委任一名或以上人士為調查員展開調查。調查員可要求受調查人，或調查員有合理理由相信管有任何載有或相當可能載有與調查有關的資料的紀錄或文件的人：
- (i) 交出與調查有關的紀錄或文件；
  - (ii) 就交出的紀錄／文件提供解釋或進一步的詳情；
  - (iii) 在調查員要求的時間和地點面見調查員，並回答與調查中的事宜有關的問題；以及
  - (iv) 就調查向調查員提供按理所能提供的一切協助，包括回覆調查員所提出的書面問題。
- (c) 保監局可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提出的要求。不遵從命令，即屬觸犯藐視法庭罪。
- (d) 為了讓保監局行使巡查和調查權力，法例會把以下行為訂為刑事罪行：
- (i) 不遵從有關當局的要求而沒有合理辯解；
  - (ii) 明知或罔顧實情地提供虛假或具誤導性的資料，以充作遵從有關的要求；以及
  - (iii) 意圖欺詐而不遵從要求或提供虛假或具誤導性的資料，或致使／准許法團作出以上行為。

(e) 保監局如有合理理由懷疑在指明的處所內，有或相當可能有任何紀錄或文件須應要求交出，可向裁判官申請手令，以搜尋、檢取和移走須應要求交出的紀錄或文件。

(f) 保監局可依法以其本身名義循簡易程序提出檢控。

5. 保監局將獲授權施加多項與失當行為相稱的紀律懲處，以處理保險公司所干犯屬不同性質及嚴重程度的失當行為，包括：

(a) 作出譴責；

(b) 處以罰款；

(c) 暫時吊銷牌照；

(d) 撤銷牌照；以及

(e) 禁止有關保險公司在一段指定時間內申請牌照。

## B. 對保險中介人的規管

### 發牌

6. 保監局會設置和備存一份持牌保險中介人(即保險代理人、保險經紀及公司代理人／經紀的負責人／業務代表)名冊，載列保險中介人所持各個牌照的相關資料，包括其詳細資料、保監局所施加的發牌條件，以及保監局／自律規管機構在五年內所採取與保險有關的紀律行動紀錄。

7. 新的發牌制度正式實施前，保險業監督會要求自律規管機構提供資料，用以編製一份已向自律規管機構有效註冊的保險中介人名冊以便保監局成立時轉移至後者，和監察自律規管機構成員在名冊轉移前的變動。

8. 為確保保險中介人遵從操守規定，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就下列範疇釐定的條件，訂明發牌資格規定：

(a) 保險代理人

- 是否適當人選(例如資格、誠信、持續專業培訓等)

(b) 保險經紀

(i) 是否適當人選(例如資格、誠信等)；

(ii) 資本及淨資產；

(iii) 專業彌償保險；

(iv) 備存獨立客戶帳目；以及

(v) 備存妥善的簿冊及帳目；

在簽發牌照予保險中介人時，保監局可加入任何認為合適的條件。

9. 保險中介人亦須按年向保監局繳付牌照費，但將會在保監局成立首五年內予以豁免。

過渡安排

10. 我們擬訂定條文，為在保監局成立前已在自律規管機構有效註冊的保險中介人作出過渡安排，容許他們在新法例生效後至獲保監局簽發牌照前的指定期限內，繼續經營保險業務。

11. 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。為更妥善地處理申請，保監局或會考慮規定有意在新制度下繼續經營業務的現有中介人，在保監局成立後的指定期限內(例如首年)提交申請。在保監局成立後，所有新的保險中介人須向保監局提交申請，而申請會根據新制度處理。

12. 這個過渡安排須受指明條件所規限，例如現有中介人須繼續符合接受持續專業培訓的規定，也要遵守操守規定和履行新法例所訂的相關法律責任。同時，他們須受保監局執行巡查、調查及紀律懲處權力(包括譴責、罰款、暫時吊銷及撤銷牌照、以及禁止申請牌照)所規限(見下文第 18 段)。

### 處理投訴

13. 保監局將會備存一個公眾對保險公司及保險中介人的投訴的中央紀錄冊。保監局將會負責處理這些投訴。有關銀行的保險中介活動，保監局會把該等投訴交由香港金融管理局(“金管局”)跟進及調查。金管局會就有關跟進工作及調查結果知會保監局。

### 保險中介人的操守規管

14. 法例會界定哪些中介人活動須接受操守規管(“受規管活動”)。任何人士進行該等受規管活動必須獲保監局簽發牌照。

15. 法例會訂立廣義的操守規定，中介人務須遵守。概括的原則會於主體法例內列明，至於詳情則會載於：

- (a) 附屬法例，違反有關規定會引致法律後果(刑事或監管罰則)；以及
- (b) 非法定守則／指引，以便了解法定操守規定及推動業界遵從，以及為法庭裁決或其他訴訟所產生的任何問題提供證據。

法例會授權保監局公布第(a)及(b)項(費用及收費等範疇除外，行政長官會同行政會議為有關主管當局)。在訂立第(a)及(b)項前會先諮詢業界。

### 制訂標準

16. 作為所有公司／個人保險中介人的發牌機構，保監局將會在諮詢業界後負責制訂保險中介人活動操守標準和規定。保監局可因應不同營商環境及不同客戶的需要，施加額外規定。金管局可就銀行的保險中介活動向保監局提出建議。保監局在制訂有關標準和規定時，應考慮這些建議。

### 巡查及調查

17. 保監局將獲賦予巡查及調查保險中介人的權力，該等權力與建議賦予其監管保險公司的權力相似(見上文第4段)，所包括的範疇如下：

- (a) 展開巡查／進入受監管機構的處所巡查；
- (b) 展開調查；
- (c) 作出查詢和查閱紀錄及文件；
- (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) 以合理理由向裁判官提出申請，要求發出手令，搜尋、檢取或移走紀錄或文件；
- (f) 施加紀律懲處(見下文第 18 至 21 段)；以及
- (g) 循簡易程序提出檢控。

#### 紀律懲處權力

18. 保監局亦應獲授權施加多項與失當行為相稱的紀律懲處，以處理保險中介人所干犯屬不同性質及嚴重程度的失當行為，包括：

- (a) 作出譴責；
- (b) 處以罰款；
- (c) 暫時吊銷牌照；
- (d) 撤銷牌照；以及
- (e) 禁止有關保險中介人在一段指定時間內申請牌照。

19. 在行使紀律懲處權力前，保監局須書面通知有關人士當中目的，並給予該人士合理的陳詞機會。

20. 保監局會考慮所有由保監局及金管局完成的調查報告(見下文第 30 段)，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(即譴責、罰款、暫時吊銷及撤銷牌照，及禁止申請牌照)。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。

21. 保監局會成立一個專家小組，其成員具備業界的專業知識，可以因應保監局的要求就指定產品的性質、有關的行業做法或過去類似案例的相關經驗提出意見，以便利保監局在紀律懲處過程中的審議。

### C. 規管銀行的保險中介活動

22. 法例會訂明保監局獲授予所有的權力，以規管在銀行或其他地方進行的保險中介活動。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，和金管局合作。有關的大概運作模式載於以下第 23 至 30 段。

23. 為此，保監局有需要把指定的權力授予金管局。為提高透明度及確定性，這些可轉授的權力應在法例條文內訂明。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。行政長官會同行政會議在批准轉授權力建議時，可施加條件。

24. 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。

25. 保監局及金管局會引入安排，便利在適當時候互相借調員工參與和銀行保險中介活動或其他中介人有關的巡查與／或調查工作，以分享經驗和促進兩個監管機構規管工作的一致性。

### 巡查

26. 銀行保險中介活動的巡查會由保監局和金管局聯合進行。由於該等活動可能是銀行整體商業策略及市場推廣政策的重要部分，金管局必須參與巡查。聯合巡查亦可以使到保監局履行其作為保險中介活動的主要及領導監管機構的職能，以及促進兩個監管機構在巡查手法的一致性。

27. 在這些聯合巡查以外，金管局亦會進行一般銀行活動相關的巡查(定期或有指定目的)。雖然保監局不會參與這類巡查活動，但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。金管局亦會把有關保險中介活動的巡查結果送交保監局，共用資料。

28. 此外，由於保監局和金管局會有各自的喬裝顧客調查，兩個監管機構就銀行保險中介活動共同設計和推行喬裝顧客綜合調查，將會是可取的做法。

### 調查

29. 保監局作為主要監管機構，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。保監局會把調查銀行保險中介活動的權力，轉授金管局。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。

### 紀律處分程序

30. 若調查工作由金管局進行，當收到金管局的調查報告後，保監局會在紀委會的支援下展開聆訊，決定是否需要施加紀律懲處，及如需要的話，作出甚麼懲處。正如上文第 20 段所述，金管局會加入紀委會參予處理所有個案。

## **III. 財政機制**

31. 我們建議法例列明以下的收費結構，包括—

- (a) 所有保險公司須繳付定額牌照費港幣 30 萬元，而專屬自保保險公司則須繳付港幣 3 萬元；
- (b) 只由保險公司繳付 0.0039% 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費用，這些服務包括但不限於：
  - (i) 保險公司／業務類別的認可申請／取消認可申請；
  - (ii) 認可的續期申請；
  - (iii) 控權人、董事、核數師或委任精算師的委任／停任／退休／資料的更改；



- (iv) 更改保險公司資料的通知；
  - (v) 業務轉讓；
  - (vi) 申請會計優惠、放寬規例或發出合格證明書等；以及
  - (vii) 查閱登記冊或發出登記冊的副本／核證複本等。
- (d) 從所有保單的保費中，經保險公司／中介人向保單持有人收取 0.1% 的徵費(須遵照下文第 32(c)及(d)段的進一步安排)；以及
- (e) 所有保險中介人須繳付定額牌照費，有關收費水平會在五年豁免期屆滿前訂明(見下文第 32(a)段)。

32. 除上文第 31 段外，我們亦建議採取以下措施：

- (a) 在保監局成立的後首五年內，豁免保險中介人的牌照費；
- (b) 在保監局成立的首五年內，向保險公司徵收的非定額牌照費，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<sup>1</sup>；
- (c) 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，上限水平由保監局檢討；以及
- (d) 豁免從再保險合約的保費中收取徵費。

33. 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(扣除折舊及所有準備金)，保監局便須檢討徵費／收費水平。保監局可在諮詢業界後，向行政長官會同行政會議建議訂立規則，就收費的支付

---

<sup>1</sup>

	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%

作出規定，並指明收費水平。有關規則須通過立法會的先訂立後審議程序。

### III. 管治

#### 管治架構

34. 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，包括但不限於：
  - (i) 一至兩名具備保險業知識的成員(但不得“代表”保險公司或行業機構，以確保董事會的獨立性)；
  - (ii) 相關專業界別(例如精算、會計、法律)；
  - (iii) 消費者委員會；
  - (iv) 學術界；以及
  - (v) 政府當局。
- (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：
  - (i) 審計委員會；
  - (ii) 財務委員會；
  - (iii) 薪酬委員會；以及
  - (iv) 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保險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：如上文第 20 段所述，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。
- (e) 專家小組：董事會應獲賦權委任一個專家小組。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。專家小組的成員包括但不限於：
  - (i) 現時自律規管機構的非業界會員；
  - (ii) 在跨司法管轄區營運的保險公司的高級行政人員；
  - (iii) 只在本地營運的保險公司的高級行政人員；
  - (iv) 人壽保險(投資相連保險計劃、非投資相連保險計劃及強積金計劃)代理人；
  - (v) 非人壽保險(公司及消費者業務)代理人；
  - (vi) 在跨司法管轄區營運的經紀公司的高級行政人員；
  - (vii) 只在本地營運的經紀公司的高級行政人員；
  - (viii) 經營保險中介人業務的銀行的高級行政人員；以及
  - (ix) 經營保險中介人業務的旅行社的高級行政人員；
  - (x) 消費者權益團體(例如消費者委員會及建議成立的投資者教育局)的代表。

35. 我們亦建議訂立以下安排，以提供適當制衡，加強保監局在行使其權力方面的問責性：

- (a) 保監局須向立法會提交年報；

- (b) 保監局須把每年的預算及機構計劃提交財政司司長審批；
- (c) 將部分權力訂定為不能轉移(即規定必須由董事會或保監局管理層執行)；
- (d) 當保監局對個別保險公司/保險中介人行使懲處權力時，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) 成立獨立的保險上訴審裁處，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，包括紀律處分的決定，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) 關於保險公司及保險中介人活動的規管，由行政長官成立獨立的程序覆檢委員會，以覆檢保監局及金管局的內部運作程序；以及
- (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》。

\*\*\*\*\*

所收到的主要意見摘錄及政府當局的回應

事項	意見 <sup>1</sup>	政府當局的回應
成立擬議的獨立保險業監管局(“保監局”)的指導原則	<ul style="list-style-type: none"> <li>大部份回應者支持按照諮詢文件第 2.6 段所載的指導原則成立保監局。對於應否採納其他重要原則，大多數回應者都沒有進一步提出意見。</li> <li>有些回應者沒有對是否贊成成立保監局表明立場。另一方面，有些回應者則表示反對，理由如下： <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ 現行制度的運作令人滿意；</li> <li>❖ 這項建議對本港監管制度的長遠持續發展和促進保險業的穩定沒有幫助；</li> <li>❖ 諮詢文件沒有充分說明這項建議的詳情及理據；以及</li> <li>❖ 落實這項建議會令合規成本大增，對中小型保險公司不利。</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>我們很高興知道大部份回應者支持成立保監局。我們會在成立保監局的下一步工作中繼續和公眾和持份者保持溝通。</li> <li>成立保監局的目的，不僅是為了符合國際規管原則，使所有金融監管機構在運作及財政上獨立於政府，更重要的，是為了使我們能夠更加靈活及迅速地應付未來規管工作的挑戰，尤其是因應瞬息萬變的金融市場採取對策。我們不可自滿，因為維持現狀不利於保險業的長遠持續發展，也無助於香港保持全球金融中心的地位。</li> <li>我們在制訂詳細建議時，考慮了諮詢所得的意見。我們會在下一步進行草擬法例的工作時，繼續諮詢公眾和持份者。</li> <li>我們知道有需要確保詳細建議有助提高業界的運作標準，從而加強香港的國際競爭力，但另一方面也須盡量減少合規成本所</li> </ul>

<sup>1</sup> 我們共收到 1 719 份意見書，其中 1 634 份為四款內容相同的信件。每款信件當作一份意見書計算，總數為 89 份。

	<ul style="list-style-type: none"> <li>建議採納其他重要原則的回應者所提的意見，主要涵蓋以下範疇： <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ 管治和問責(例如：保監局應提高監管制度的透明度，以及為業界營造公平公正的競爭環境)；</li> <li>❖ 規管力度及措施(例如：保監局應在審慎監管方面採用國際的最佳做法；以及應積極規管保險公司及保險中介人的業務營運及操守，包括制訂中介人在不同的業務運作階段所須符合的資歷標準)；以及</li> <li>❖ 業界的參與(例如：保監局的董事會和諮詢委員會應盡量增加業界代表。)</li> </ul> </li> <li>有些回應者希望取得更多有關海外獨立監管機構的資料。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>我們注意到回應者建議的原則，並已把他們的意見適當地納入本文件<u>附件 A</u> 詳細建議的第 14 至 16 及 34 至 35 段。有關段落詳述保險中介人的操守規管、標準制訂、管治架構，以及制衡機制。</li> <li>部分主要海外司法管轄區的監管架構比較載於<u>附錄</u>，以供參考。</li> </ul>
保監局的擴大職能	<ul style="list-style-type: none"> <li>回應者普遍支持保監局除履行的原有職能外應承擔更大的職能，或沒有意見。</li> <li>數名回應者就保監局的職能提出其他建議，包括： <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ 回應公眾對保險公司調高保費是否合理的關注；</li> <li>❖ 研究向消費者銷售高風險保險產品是</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>意見備悉。我們會根據諮詢建議進行有關工作。</li> <li>在參考香港其他金融監管機構的職能後，我們進一步建議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。</li> <li>保險合約的條款和保費是按個別消費者不同的需要而釐定，而且由市場主導。不過，保監局會在保單主要條款和風險方面加強公眾教育，使現有及準保單持有人能</li> </ul>

<p>舉辦公眾教育活動，以提高保單持有人的金融知識水平</p>	<p>否適當；以及</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ 制訂並推廣標準保險合約，以平衡消費者和保險業界的利益。</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 半數回應者沒有表示意見。其餘大部分回應者普遍支持這項建議。</li> <li>● 數名回應者不同意這項建議，原因是： <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ 若保監局身兼規管業界和教育公眾的角色，可能會有利益衝突；</li> <li>❖ 規管成本會增加；以及</li> <li>❖ 教育公眾保險事宜而完全不觸及個人理財的其他範疇，有實際困難。</li> </ul> </li> <li>● 有些回應者建議，教育課程應交由行業團體／其他教育機構／投資者教育局舉辦，或與這些機構合辦。</li> </ul>	<p>夠在掌握有關資料後作出決定。保監局亦會促進並鼓勵保險公司維持正當操守標準。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 意見備悉。我們會根據諮詢建議進行有關工作。</li> <li>● 根據本地及國際經驗，教育保單持有人的職責對保險業監管機構來說愈來愈重要。保險業監管機構不單可藉此提高公眾對保險產品及其風險的認識，還可找出問題，以及促進業界健康發展。因此，我們建議保監局在這方面應擔當明確的角色。</li> <li>● 保監局會積極與業界、其他金融監管機構及建議成立的投資者教育局緊密合作，以提高現有及準保單持有人的金融知識水平。</li> </ul>
<p>進行專題研究和探討</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 約三分之二的意見書對建議沒有任何意見，而在其餘的回應者中，大多數贊同保監局承擔這項職能，但有少數沒有表明清晰立場。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 意見備悉。我們會根據諮詢建議進行有關工作。</li> </ul>
<p>保監局加強保險業的競爭力</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 大多數回應者都贊成這項建議，或對有關職能沒有意見。不過，有數名回應者不贊成，因為他們認為這項職能與保監局的審慎規管工作無關。</li> <li>● 有些回應者質疑保監局能否有效執行這項職能，而且認為保監局的</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 意見備悉。我們在落實諮詢建議時，會確保保監局審慎規管的主要責任不會受到有關職能影響。</li> <li>● 保監局會在規管與加強保險業的競爭力之間求取合理平衡，以</li> </ul>

	首要責任應是執行規管和執法工作，因而反對。	釋除回應者的疑慮。
新增規管保險公司的權力	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 大多數回應者都對這項建議沒有意見。在有提出意見的回應者當中，大多數都支持這項建議，並整體地指出有關權力應受到適當制衡，尤其對於進入處所的權力。另一方面，有些回應者關注到可能出現過度規管的情況。</li> <li>● 有些回應者建議為保監局增添其他權力，包括： <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ 施加較輕處分(例如發出警告)的權力；以及</li> <li>❖ 就審慎監管事宜(如資本充足度等)制定詳細規則和規定的權力。</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 意見備悉。我們完全認同有需要在保監局行使建議的新增權力時施加適當制衡。建議成立的獨立保險上訴審裁處和獨立的程序覆檢委員會，目的正在於此。保監局只會在有合理理由相信有人違反了或相當可能違反了須遵從的規定的情況下，才行使進入保險公司處所巡查的權力。</li> <li>● 在諮詢建議中，我們提出施加規管處分，例如罰款、譴責，以及暫時吊銷及撤銷牌照。我們亦會建議增加禁止在一段指定時間內申請牌照這項處分。考慮到這些意見，我們會參考其他本地和海外金融市場監管機構，再決定如何調整一系列的紀律懲處。我們同意保監局應獲賦權，就審慎監管事宜制定規則和規定。這種做法與現行的保險業監督的制度下的既有安排相若。</li> </ul>
直接規管保險中介人	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 很多回應者贊成保監局很承擔直接監管保險中介人的職能。有些回應者反對這項建議，理由是現有的自律規管制度行之有效，任何改動都屬不必要的，只會窒礙業界的发展和影響保單持有人的利益。他們建議重新考慮諮詢文件所提出</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 我們完全認同三個自律規管機構自成立以來，一直致力促進保險業的穩健發展，貢獻良多，功不可沒。在保監局成立後，我們預期現有的自律規管機構會繼續發揮保險業作出貢獻。另一</li> </ul>



	<p>的方案一，即強化自律規管制度，加強保監局對保險中介人的規管，並把三個自律規管機構合併。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 有些回應者建議，保監局應多加借鑒現有自律規管機構成員的經驗。保監局有一名回應者建議，把有三個自律規管機構合而為一，暫時由現有的保險業監督直接監管，最終則納入保監局的架構內。</li> <li>● 政府當局與業界應多作討論，讓業界積極參與制訂實施安排細節，務求妥為平衡各方利益，並確保以循序漸進的方式順利過渡至新制度。</li> <li>● 有數名回應者關注保監局會否對保險中介人引入更嚴格發牌要求。</li> </ul>	<p>方面，不論是沿用目前的自律規管制度，還是採用方案一，由合併後的自律規管機構(即使把兩個保險經紀的自律規管機構與保險代理人的自律規管機構合併)，自律規管制度都不再符合國際做法；更重要的是，兩者都不能解決導致的表面上或實際上的利益衝突這個基本問題。經考慮諮詢期間所收到的意見，我們着手落實這項建議，讓保監局承擔直接監管保險中介人的職能。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 我們打算在法例訂明已向自律管機構有效註冊的保險中介人，在保監局成立後及向其簽發新牌照前，會被當作已獲保監局發牌，為期三年。我們會積極推動業界的參與制訂實施安排的細節。</li> <li>● 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檢討，但我們建議成立保監局，用意並不是要改動發牌要求。</li> </ul>
給予金管局規管銀行保險中介活動的權力	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 有些回應者支持有關建議。他們認為，銀行的客群和銷售環境有所不同，因此應賦予香港金融管理局(金管局)與保監局相若的權力，讓金管局就銷售保險產品的銀</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 我們察悉回應者對賦予金管局這項權力的意見，並已據此修訂有關建議，以釋除回應者的疑慮。</li> <li>● 為確保規管工作貫徹統一，我們建議訂立</li> </ul>

	<p>行僱員施行適當的操守規管。一些回應者建議金管局應維持作為銀行監管機構，根據銀行的單一監管機構，與保監局雙方同意的執業標準，對銀行及非銀行的中介人採用一套一致的發展牌、操守及規管規定。原因如下：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ 金管局擁有對銀行內的銀行及保險活動的規管經驗和專門知識，適合擔當規管角色；</li> <li>❖ 這安排會避免有活動墮入兩個規管機構的範圍之間；以及</li> <li>❖ 由於銀行保險是銀行其中一個主要活動，金管局須要對其進行的規管工作，對銀行的業務及財政狀況作整體監督，以達成透過規管銀行促成銀行體系的穩定和有效運作的目標。</li> </ul> <p>● 反對有關建議的回應者屬意把銀行的保險中介活動，直接納入保險業唯一的監管機構保監局的職權範圍，他們關注的事項包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ 銀行與其他保險公司／保險代理人之間沒有公平的競爭環境；</li> <li>❖ 雙重規管和資源重疊；</li> <li>❖ 規管標準不一致；</li> <li>❖ 各個監管機構的執法尺度有所不同；以及</li> <li>❖ 令消費者感到混淆。</li> </ul>	<p>一項凌駕原則，就是由保監局作為所有保險中介人(包括本身為保險中介人)的主要及領導監管機構，以及制訂操守準則和規定的單一機構。另一方面，我們注意到銀行保險業務的一般保險活動，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，和金管局合作。為此，保監局必須把指定的權力授予金管局。為提高透明度及確定性，這些可轉授的權力應在法例條文內訂明。</p> <p>● 針對回應者關注的事項，即資源重疊、規管標準可能不一致，以及執法尺度有所不同，我們建議銀行的保險中介活動的巡查會由保監局和金管局聯合進行。保監局會把調查銀行保險中介活動的權力，轉授金管局。有必要時，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。保監局及金管局會引入安排，便利交換資訊和促進兩個監管機構規管工作的一致性。</p> <p>● 為確保紀律處分決定</p>
--	--	---

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 另一方面，數名回應者提出其他建議： <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ 把規管所有金融中介服務的責任交予證監會，而金管局和保監局則專注執行審慎監管的工作。</li> <li>❖ 金管局應擔當監察的角色，是否施加紀律處分則由保監局決定。</li> </ul> </li> </ul>	<p>公平一致，我們建議把制裁權力賦予保監局，由紀律委員會（“紀委會”）支援。紀委會由保監局的高級管理人員擔任主席，成員包括保監局和金管局的行政人員。保監局會獲賦權設立專家小組，成員包括熟悉業界運作情況的人士。如認為合適，保監局可向專家小組要求提出意見，協助紀律處分的審議。任何因紀委會的決定而感到受屈的保險中介人，均可向依法成立的獨立保險上訴審裁處提出上訴。此外也會成立覆檢保監局和金管局的內部運作程序。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 有關建議的詳情，見本文件附件 A 第 22 至 30 段。</li> </ul>
財政機制－全面收回成本原則及由政府提供成立資金	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 對於保監局在成立第六年內收回全部經營成本的建議，回應者大多贊成或沒有意見。</li> <li>● 對於由政府提供一筆過資助的建議，超過一半回應者表示沒有意見，而在其餘的回應者中，大多數都贊成。</li> <li>● 有些回應者建議，把全面收回成本的擬議時間表延長三至五年。</li> <li>● 有些回應者建議提高保監局的成立資金撥款額，或在保監局成立後首十或二十年內持續以公帑資助，或延長政府資助期（例如至八年），以紓緩對業界的影響。不</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 意見備悉。為配合國際規管原則，保監局須要在財政及運作上獨立於政府。大多數主要司法管轄區的監管機構，都是從業界收回經營成本。政府持續撥款資助保監局，有違這項原則。因此，經審慎考慮後，我們認為在保監局成立第六年內達至收回成本的目標前，由政府撥出為數 5 億元的一筆過資助，將有助紓緩對業界的影響，並達至保監局在財政及運作上獨立的目標。因此，我們會</li> </ul>

	<p>過，也有幾名回應者質疑是否有需要向保監局提供金額如此龐大的資助。一名回應者建議，政府應在首五年內撥款資助保監局，金額按年遞減，而不應在保監局成立初期預支一筆過資助。</p>	<p>根據諮詢建議進行有關工作。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 我們會繼續徵詢業界及其他持份者，並盡力進一步提供所需的詳情，以助他們了解擬議的財政機制。</li> </ul>
市場徵費	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 數名回應者贊同建議的收費安排，但有些回應者對向保單收取 0.1% 市場徵費的建議，沒有表示特別意見。另一方面，有些回應者提出若干問題，包括： <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ 向誰徵費(保險公司還是保單持有人)；</li> <li>❖ 計算基礎是否公平；</li> <li>❖ 哪些人可獲豁免徵費(例如剔除再保險的旅遊保單)；</li> <li>❖ 海外有關機構實施市場徵費的例子和管理經驗；以及</li> <li>❖ 會否為徵費設定最高保費水平，以減輕對保險公司、保險從業員和保單持有人的影響。</li> </ul> </li> <li>● 有些回應者反對徵費，認為徵費是變相的銷售稅，會成為保單持有人／業界的財政負擔。他們也擔心，為避免徵費，大企業會轉向離岸公司投購高額保費保單，令香港因而失去競爭力。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 保監局需要穩定的收入來源，才能從市場收回全部成本。除了從業界收取牌照費及向服務使用者收費外，向所有保單保費收取適度徵費作收入來源，藉此支付保監局在保障保單持有人權益方面的規管成本，是必需和公平的做法。我們相信按建議的 0.1% 徵費不會對保單持有人造成重大的財政影響。</li> <li>● 經仔細考慮回應者的意見及保險公司的現有大額保費保單的組合，我們建議對每年保費為港幣 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。我們也建議，再保險合約可獲豁免徵費。此舉會釋除對香港競爭力可能受影響的憂慮。</li> </ul>
非定額牌照費	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 有些意見是關於建議的非定額牌照費，包括其計算基礎(即按公司的負</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 我們建議採用“保險公司負債額”作為計算基礎，原因是即使涉及不同的保險公司，這</li> </ul>

	<p>債額計算是否公平)，以及可否設定上限以減輕對大型保險公司的財政影響。</p>	<p>因素也較易比較，另一好處是可鼓勵保險公司減低風險(例如為減低年費而調低負債水平)。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>建議收取非定額牌照費，旨在反映規模愈大的保險公司，涉及愈高的規管成本。我們認為，為此設定收費上限並不合理，因為這反而會導致不公平收費。</li> </ul>
機構管治	<ul style="list-style-type: none"> <li>對於建議的管治安排，大多數回應者都贊成，或大沒意見。在持其他意見的回應者中，不少人員要求董事會、專責委員會、投訴及上訴委員會等設有業界代表，讓他們得以提供專業意見和反映業界利益。另一方面，一名回應者警告，委任太多業界代表參與委員會，會削弱其效能。另一名回應者表示，獲委任加入諮詢委員會的業內人士，不應在保險公司擔任任何管理職位，以免有利益衝突。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>值得注意的是，在大多數主要的司法管轄區的董事會都不設業界代表。</li> <li>我們經考慮收到的所有意見後，建議董事會的成員應有廣泛代表性，涵蓋保監局主要持份者，但他們須與保監局持牌人沒有任何利益衝突，並須熟悉業界的運作情況。</li> <li>我們建議，保監局的管治架構應包括董事會(決定機構策略)及其輔助委員會、一個或多個諮詢委員會(例如分別負責人壽保險／非人壽保險事宜)，以及專家小組： <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ 董事會(及其輔助委員會)的成員來自社會各界，包括對業界有深入認識的人士(但非保險的公司或業界組織的代表)；</li> <li>❖ 業界諮詢委員會由保險從業員、業界組織代表和其他人士組成；以及</li> </ul> </li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 個別回應者提出的其他意見包括： <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ 成立一個公職人員委任公署或委員會，按照客觀清晰的準則委任保監局的行政總裁和董事會的主席及成員；</li> <li>❖ 在組織架構下增設技術諮詢委員會或工作小組，向董事會及專責委員會提供專業意見；</li> <li>❖ 設立調解及仲裁機制，以調解保險公司、中介人與保單持有人之間的商業糾紛；</li> <li>❖ 金融監管機構應緊密聯繫，以防出現產品及監管套利等情況。</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ 專家小組由義務的保險從業員、業界組織代表和消費者事務專家組成，在有需要時及應保監局的要求提供意見，以協助執行紀律程序。</li> <li>● 由行政長官委任保監局的董事會主席、行政總裁和成員的建議，與香港及海外的其他金融監管機構的做法一致。</li> <li>● 意見備悉。現行建議包括設立保險業諮詢委員會的構思。</li> <li>● 保險索償投訴局已設立索償投訴處理機制。我們在研究保險索償投訴局及金融糾紛調解中心的未來角色，以及兩者與保監局如何協調時，會與香港保險業聯會密切聯繫。</li> </ul>
組織架構	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 回應者大多對擬議組織架構沒有意見或贊成擬議組織架構。</li> <li>● 有些回應者建議重新劃分個別工作部別的職務，例如把人力資源、財務、消費者教育及保障的工作範疇歸入政策及發展部而非機構事務部。</li> <li>● 與現有的保監處比較，保監局的人手及經營成本會大幅增加。有些回</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 意見備悉。我們在落實保監局的組織架構時，會考慮回應者的建議。</li> <li>● 增加人手主要由於保監局須承擔額外職能，例如直接監管保險中介人，以及接手</li> </ul>

	<p>應者希望政府當局澄清箇中原因，並詳細解釋有關理據。</p>	<p>現時由其他政府部門提供予保監處的其他支援服務，例如法律事務、人力資源管理、財務工作、企業傳訊等。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>保監局有責任審慎控制其營運開支，確保慎用資源。此外，其營運開支也須受適當制衡，以免合規成本過度增加。例如，審計署署長的應獲授權監察保監局的處事方式和程序。</li> </ul>
招聘與薪酬	<ul style="list-style-type: none"> <li>對於採用以市場主導的薪酬方案公開招聘保監局員工的建議，回應者大多贊成或沒有意見。</li> <li>有些回應者對發放獎金為有的建議有所保留，認為此舉會導致過度規管，以及令保監局員工甘冒道德風險。另有一名回應者認為，只向一半員工發放獎金並不恰當，因為這可能令員工過分熱心或不願承擔風險。該回應者建議，發放獎金應按員工的整體表現獲優先考慮。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>意見備悉。</li> <li>為了讓保監局能吸引、挽留和激勵具備合適技能、才幹及經驗的人，我們建議以市場主導的方式釐訂薪酬方案，包括向表現卓越的員工發放獎金。</li> <li>我們注意到，發放優秀表現獎金以獎勵出色的員工，是金融機構的常規。由於市場對專業人才的需求甚殷，保監局有需要以優厚的薪酬方案來吸引和挽留經驗豐富的人才。我們相信，薪酬委員會會考慮所有相關因素，包括應否及如何發放獎金，然後在適當時間向董事會提出員工薪酬建議。</li> </ul>
改變監管制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>有數名回應者要求政府考慮採納國際上其他監管模式，例如設立一個超級監管機構，或採用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>對於哪一種監管模式更為有效，或設立單一或兩個監管機構的制度是否較以金融機</li> </ul>

	<p>雙峰監管模式，或將保險業納入證券及期貨事務監察委員會(證監會)或金管局的監管範圍內。</p>	<p>構為本的監管制度更能應付監管工作的挑戰，國際上並無共識。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 現行以金融機構為本的監管制度已沿用多年，且行之有效，我們在現階段無意改變。</li> </ul>
過渡安排	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 有些回應者希望得知擬納入法例的監管原則、標準及行政程序，以及過渡安排。有一名回應者建議保監處與業界成立工作小組，就重整程序和過渡期間設立臨時保監局制訂詳細安排。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 我們建議在法例中規定，已向自律規管機構作有效登記的現有保險中介人，在保監局成立後三年內會被當作已獲保監局發牌，直至獲發新牌照為止。這建議可確保順利過渡和給予保監局足夠時間簽發新牌照。</li> <li>● 我們會繼續邀請現有的自律規管機構參與制訂過渡安排及發牌規定的細節。</li> </ul>
保監局、保險索償投訴局與金融糾紛調解中心的關係	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 有數名回應者指出，有需要研究保險索償投訴局未來的角色，以及保監局與日後成立的金融糾紛調解中心之間如何協調。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 我們在研究保險索償投訴局及金融糾紛調解中心未來的角色，以及兩者與保監局如何協調時，會與保險業聯會密切聯繫。</li> </ul>
投資相連保險計劃產品的銷售	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 回應者對規管投資相連保險計劃產品也發表了一些具體意見，包括： <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ 實施適當的披露規定，以增加保單條款、經紀佣金、保費計算方法等的透明度，從而加強對保單持有人的保障；</li> <li>❖ 對規管投資相連保險計劃產品實施更嚴謹的審查；以及</li> <li>❖ 有關應否由保監局</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 保險業監督已推行一系列改善措施，以改善對銷售投資相連保險計劃產品的規管(包括對申請人進行財務需要分析及風險承擔評估問卷調查、規定保險公司須致電高風險組別人士作售後確認，以及把冷靜期由14日延長至21日)，而措施已見成效。保險業監督會繼續監察有關情況，並在有需</li> </ul>



	<p>或另一監管機構負責全部規管工作的問題。</p>	<p>要時再作改善。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 保險合約的條款和保費是按個別消費者的需要而定，各有不同，保單持有人可自行選擇。保監局會肩負重任，確保為公眾提供充分的保單條款及風險教育，讓保單持有人能夠在掌握有關資料後作出決定。保監局也會推動保險公司持守更高標準的業務操守。</li> </ul>
與保監處員工有關的事宜	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 一些員工表達了對離職安排和加入新的保監局的意見。建議包括： <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ 容許借調至保監局的員工選擇保留公務員身分，以及給予他們較長的選擇期去決定是否接受離職方案；</li> <li>❖ 保證員工會獲保監局聘用；以及</li> <li>❖ 離職方案設加額退休金及非法定長俸，與以往的自願離職計劃(例如房屋署的自願離職計劃、第一輪自願退休計劃及市政總署的屠場員工離職計劃)看齊。</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 保監處會繼續與公務員事務局及處方職員商討有關事宜。</li> </ul>

**與海外金融監管機構的比較**

監管機構名稱	擬在香港成立的獨立保險業監管局	澳洲金融監管局	澳洲證券及投資事務監察委員會	英國財經事務管理局	新加坡金融管理局	中國保險監督管理委員會
受監管的界別	<ul style="list-style-type: none"> <li>保險</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>銀行</li> <li>儲蓄互助社</li> <li>建築互助會</li> <li>保險</li> <li>互助協會</li> <li>離職金</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>金融市場</li> <li>從事投資、離職金、保險、接受存款及信貸業務和就上述業務提供意見的金融服務機構及專業人士</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>銀行</li> <li>按揭及房屋貸款</li> <li>保險</li> <li>投資交易所及認可結算公司</li> <li>基金及債券</li> <li>儲蓄互助社</li> <li>信貸評級機構</li> <li>銀行公會及建築互助會</li> <li>小型互助協會</li> <li>石油市場人士</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>銀行</li> <li>保險</li> <li>證券、期貨及基金</li> <li>信託</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保險</li> </ul>
權力來源	<ul style="list-style-type: none"> <li>來自法例</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>來自法例</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>來自法例</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>來自法例，但該局為擔保有限公司</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>來自法例</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>國務院授權</li> </ul>
規管保險中介人的操守	<ul style="list-style-type: none"> <li>直接向保險中介人發牌</li> <li>訂定操守準則和規定</li> <li>具有巡查和調查的權力</li> <li>在紀律委員會協助／建議下，執行紀律處分的權力。</li> <li>對失當行為施加紀律懲處，包括：發出譴責；處以罰款；暫時吊銷或撤銷牌</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>不監管保險中介人</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>直接向保險中介人發牌</li> <li>發出規管指引和資料便覽</li> <li>具有巡查和調查的權力</li> <li>施加紀律懲處，可包括：發出警告信；處以罰款；取消、收回、暫時吊銷或撤銷牌照。可對某些罪行提出法律訴訟，以及可向法院申請禁制</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>直接給予保險經紀認可。保險代理人是“獲委任代表”，獲得豁免，因其主事人已獲授權。</li> <li>具有巡查和調查的權力</li> <li>監管決定委員會（直接向董事局匯報）執行紀律處分的權力</li> <li>施加紀律懲處，包括：發出警告信；公開譴責；</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>直接給予保險經紀認可。保險代理人受保險公司與其訂立的合約約束。</li> <li>具有巡查和調查的權力</li> <li>施加紀律懲處，包括：譴責和處以罰款。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>直接發牌</li> <li>擬定監管規章制度</li> <li>查處違法違規行為</li> </ul>

監管機構名稱	擬在香港成立的獨立保險業監管局	澳洲金融監管局	澳洲證券及投資事務監察委員會	英國財經事務管理局	新加坡金融管理局	中國保險監督管理委員會
	照；以及在指明期間禁止申請牌照。		令，制止某人的不當作為。	處以罰款；收回認可、更改認可條件或取消認可。可對某些罪行提出法律訴訟。		
收取費用類別	<ul style="list-style-type: none"> <li>收取定額牌照費和非定額牌照費(金額按個別公司的負債額計算)</li> <li>向保險中介人收取定額牌照費</li> <li>從所有保單收取0.1%的市場徵費</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>向保險公司收取徵費(按個別公司的資產值計算)，另加定額牌照費。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>向中介人收取牌照費。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>收取最低定額費用和按公司類別計算的非定額費用(一般業務保險公司按毛保費和技術性負債總額計算；而長期業務保險公司則按調整後保費收入總額和數理儲備金計算)。</li> <li>向中介人收取授權費。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>向保險公司和經紀收取定額年費</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>向保險公司收取年費(按個別公司的自留保費收入的某個百分率計算)</li> <li>向從事保險中介業務的機構收取年費(按有關機構的代辦業務營業收入的某個百分率計算)</li> </ul>

保監局的大約預算

	第一年(百萬元)	第二年(百萬元)	第三年(百萬元)	第四年(百萬元)	第五年(百萬元)	第六年(百萬元)
<b>(A) 保監局的營運成本預算</b> <sup>註 1</sup> (假設人手數目為固定的 237 人)	240.2	248.3	257.1	279.1	288.6	298.5
<b>(B) 保監局的現金流量預算</b> <sup>註 2</sup>	271.2	248.7	257.6	280.1	289.1	299.0
<b>(C) 政府的資助(佔現金流量的百分率)</b> <sup>註 3</sup> 總額 3.973 億元 (第一至五年)：	135.6	99.5	77.3	56.0	28.9	0.0
<b>(D) 保監局從業界收回的營運收入 = (B) - (C)</b>	135.6	149.2	180.3	224.1	260.2	299.0
<b>(E) 從業界收回的收入預算</b>	143.8	166.4	194.8	229.2	267.4	333.2
(i) 定額費用(假設不會增加) <sup>註 4</sup> 經營一般／長期業務的保險公司為 30 萬元 經營綜合業務的保險公司為 60 萬元	55.2	55.2	55.2	55.2	55.2	55.2
(ii) 非定額費用(按負債額的某個百分率計算) <sup>註 5</sup> (假設負債每年增加 2%)	0.8	4.1	10.8	22.1	26.9	34.5
(iii) 服務使用者須支付的費用(現金流量的 5%)	13.6	12.4	12.9	14.0	14.5	15.0
(iv) 徵費(按保費的某個百分率計算) <sup>註 6</sup> (假設保費每年增加 2%)	74.2	94.7	115.9	137.9	170.8	204.9
(v) 登記費 <sup>註 7</sup>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	23.6
<b>(F) 因提供擬議徵費優惠而預計少收的收入</b> <sup>註 8</sup>	9.8	12.5	15.3	18.2	22.5	26.7
<b>(G) 預算盈餘／(虧損) = (E) - (D) - (F)</b> 總額 1,890 萬元 (第一至第六年)：	(1.6)	4.7	(0.8)	(13.1)	(15.3)	7.2

註 1：根據羅兵咸永道會計師事務所提供的經營成本估算得出，該事務所獲保監處委聘就成立保監局進行顧問研究。

註 2：現金流量估算包括資本開支(例如資訊科技方面的開支)、增加的營運資金及租金按金。

註 3：假設資助額每年遞減 10%，由第一年佔現金流量預算的 50%減至第六年的 0%。

註 4：根據截至二零一一年三月三十一日的保險公司數目推算得出。

註 5：根據二零零九年的總負債淨額(長期業務)及未決申索準備金(一般業務)，以及下列載於諮詢文件的建議收費率得出。

	第一年	第二年	第三年	第四年	第五年	第六年
非定額費用(按保險公司負債額的百分率計算)	0.0001%	0.0005%	0.0013%	0.0026%	0.0031%	0.0039%

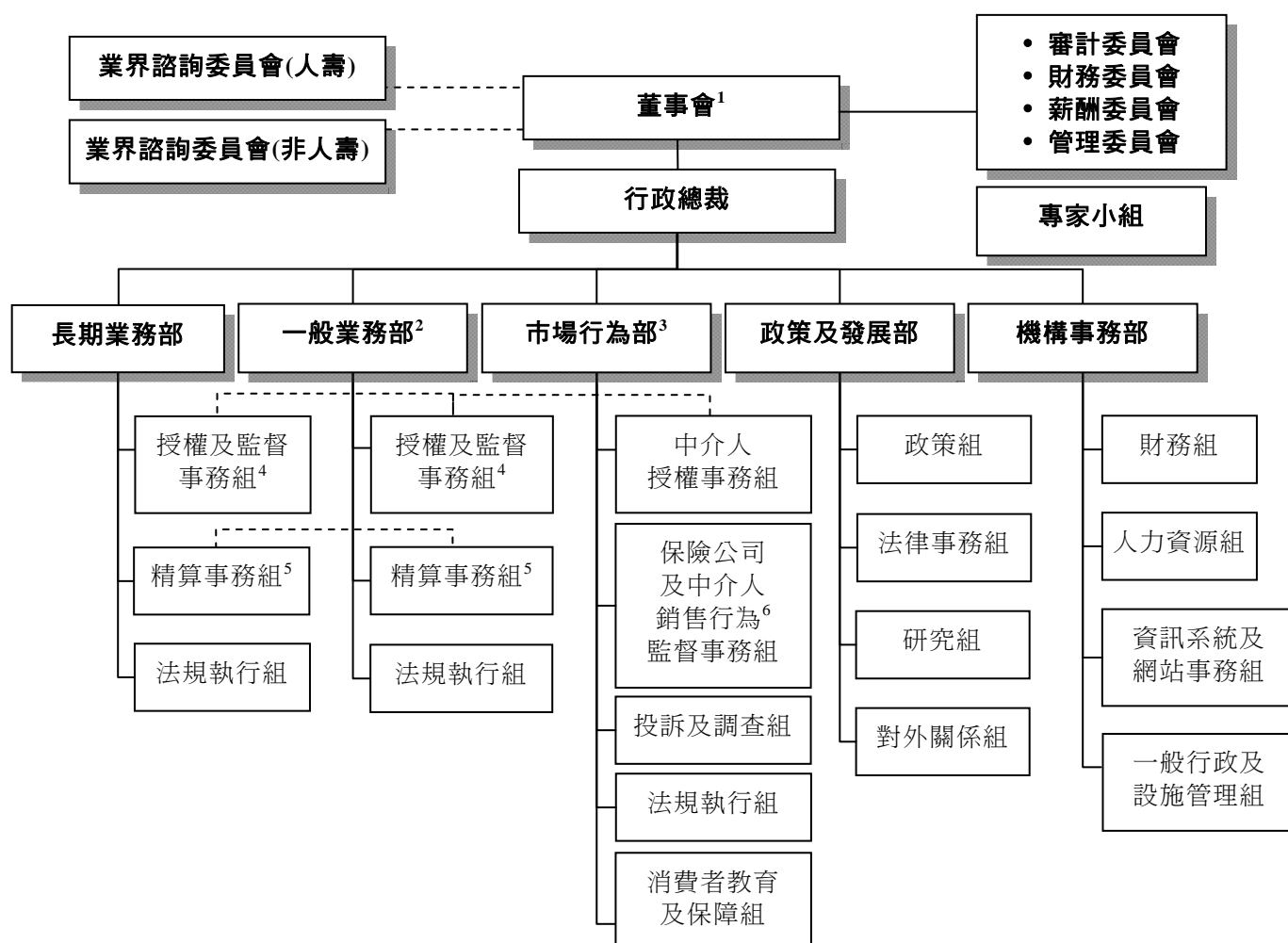
註 6：根據二零零九年的保單保費總額(長期業務)及毛保費(一般業務)，以及下列載於諮詢文件的建議收費率得出。

	第一年	第二年	第三年	第四年	第五年	第六年
市場徵費(按保費的某個百分率計算)	0.04%	0.05%	0.06%	0.07%	0.085%	0.1%

註 7：豁免中介人首五年的登記費。第六年登記費假設根據二零一一年水平制定。

註 8：保費達 10 萬元或以上的長期保單及保費達 500 萬元或以上的一般保單的徵費會設定上限，而再保險合約的保費則獲豁免徵費。

# 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，由社會上不同界別的人士擔任，包括一至兩名具備保險業知識的成員，以及來自相關專業界別、消費者委員會、學術界和政府的成員。董事會成員還包括一名從非執行董事中委任的董事會主席，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。