

參加 2014 年歐洲區 IFIGS 會議暨 2014 年 IFIGS 第二次執行委員會會議

結案報告

服務機關：財團法人保險安定基金

姓名職稱：董事 林國彬

研究員 楊聖璋

出國地點：法國巴黎

出國期間：103 年 5 月 11 日至 16 日

本報告內容為參訪所見及相關資料彙整所得，不代表財團法人保險安定基金立場。

壹、第二屆執行委員會會議

- 一、本次執行委員會會議除馬來西亞執行委員未親自到場而指派其單位同仁代表到場外，其餘執行委員會成員全部出席會議參與討論。會中並未討論執行委員未能到場時得否指派其服務單位同仁出席代表參與討論，並參與表決。
- 二、日本保險安定機構持續尋求 IFIGS 提供資料並參與相關活動，但卻迄今尚未申請加入成為會員，委員會瞭解日本保險安定機構的組織特性，但仍認為會員與非會員應具有不同的權利義務內容。執行委員會同意，會員專區的資訊將不會提供給日本保險安定機構，但 IFIGS 將會持續與他們保持聯繫，而會員基於會員地位而自會員專區取得之資訊，應具有保密義務，此為各組織代表取得進入會員專區時所簽署保密協議之內容，自亦不應單方對日本或其他非會員組織揭露。
- 三、關於 IFIGS 的觀察員，執委會認為應以個案處理，尤其決定是否邀請他們參與 IFIGS 相關活動時。IAIS 已經成為 IFIGS 的準會員，而且未來也會被邀請參

加相關會議。IFIGS 也成為 IAIS 的觀察員，因此 IFIGS 的會員將可獲得 IAIS 的資訊。IAIS 的 Peter Cooke 和 Julien Reid 將支援 IAIS 和 IFIGS 的聯絡。

四、委員會同意，如果一個潛在 IGS 成為 IFIGS 準會員，應該在成立 IGS 上有具體的行動，例如在國會推動立法、相關規範或討論等，至於這些行動並不需要有明確的時間表，但在申請加入 IFIGS 準會員時應予考慮。當該國 IGS 正式成立時，原來的準會員資格就可轉為正式會員。

五、IAIS 歡迎 IFIGS 申請成為 IAIS 觀察員。IFIGS 知會 IAIS，IFIGS 將不會設立自己的準則、將會遵守 IFIGS 的章程 (terms of reference)、將以統合的方式與 IAIS 合作，將聚焦於不同機制各自的特質而非設立標準或強調特定的模式。執委會同意將參考 IAIS 的行事曆，配合 IAIS 與 IFIGS 相關的活動，例如 IAIS 最近設立一個解決方案工作小組等。

六、執委會主席 Josée Rheault 將出席 2014 年十月於荷蘭阿姆斯特丹舉行的 IAIS 年會，預定出席一場關於保單持有人保障議題的場次，執委會將協助準備相關

資料。

- 七、執委會討論將撰寫第一個 IFIGS 現況報告(position paper)，執委會主席列出了九項可能的議題，執委會同意應提供個案研究。執委會同意第一份現況報告將討論 IGS 基金提撥議題、檢視不同提撥方式、彙整不同提撥方式模式等。第二份報告將討論 IGS 的保障範圍或基金治理。資金提撥報告將由 Assuris 的 Gordon Dunning 執筆，本基金將與馬來西亞共同協助蒐集亞洲區 IGS 基金提撥制度的資料。執委會也同意協助其他相關機構進行 IGS 議題的研究。
- 八、執委會也同意，應設立一個委員會來研究保險公司退場的議題，包括蒐集並更新相關資料、參與 IAIS 相關議題合作、推薦 IFIGS 參與 IAIS 研究的人選。
- 九、目前 IFIGS 網站維護的費用由 Assuris 負擔，目前的花費大約 1.6 萬加幣。執委會同意可能必須開始考慮資金和預算相關事務，不能夠一直仰賴 Assuris 的付出。本基金代表林董事國彬表達了本基金在資金上提供協助的意願，但必須基於 IFIGS 的正式書面要求。

十、西班牙將於 2015 年五月份舉行 IFIGS 每二年一次的年會。肯亞則將於 2014 年 10 月 27、28 日舉辦 IFIGS 非洲區會議，肯亞表示將邀請非洲和中東地區 IGS 潛在會員與會。

貳、歐洲區 IFIGS 會議

一、IGS 經驗分享—法國產壽險安定基金

法國壽險安定基金 (FGAP) 是依私法成立的法人機構，目前共有 110 個會員，由 12 位業界代表所組成的董事會管理。若保險業發生經營不善的情況，必要時 FGAP 將委託外部專業人員處理。FGAP 對於保單持有人的保障採取母國原則 (Home state principle)，所有由法國壽險公司在歐盟成員國所發行的保單，都受到保障。對於保戶的保障，於 9 萬歐元的年金險，以及 7 萬歐元的其他保險金額，提供全額保障。基金提撥來自於保險公司準備金的 0.05%，但投資型保單的準備金以 1/4 計提而非全額；2013 年基金共 6.97 億歐元。基金的 50% 為事前提撥（這筆資金由 FGAP 以短期存款的方式持有），另外 50% 則以分離帳戶的方式寄存於保險公司帳上。除了設立未滿三

個月的公司以外，每家壽險公司每年至少必須提撥 15,000 歐元至安定基金。FGAP 完全未受到國家的任何補助。

當壽險公司發生經營不善狀況時，法國監理局（French Supervisory Authority; ACPR）必須先以書面通知並諮詢 FGAP 意見，於 15 天內做成決定。若 FGAP 拒絕進一步行動，個案將被移轉到經濟財政部，於 15 天內做出新的決定。在這一段期間內，ACPR 可以拒絕民眾從該保險提領資金，以防止保單大量解約。一旦政府及監理機關做出 FGAP 必須介入的決定，ACPR 將會發佈要求移轉該經營不善保險公司全部或部分資產的命令。

如果經營不善保險公司不進行資產負債移轉，或僅部分移轉，則 FGAP 就有責任對於保戶進行補償，且立即一次付清所有金額。補償的金額依據清算人的計算，而非由 FGAP 決定。FGAP 有權對於造成經營不善的相關人員採取法律行動。

法國產險安定基金（FGAO）由 1951 年成立的 FGA 開始，由交通意外保障、打獵意外受害人保障等不

斷演進，直到 2003 年擴大到當產險公司經營不善時對於各種產險保單的保障。但對於法國以外歐盟產險公司在法國所銷售的保單，FGAO 僅提供汽車責任險保障。當產險公司經營不善而被清理時，後續保單理賠將以(1)由清理人及被清理公司續留員工在 FGAO 的監督下進行付款，或(2)由 FGAO 直接付款，或(3)在 FGAO 的監督及同意下，由清理人委託外部人進行付款。第一種方式為最主要的處理方式。

FGAO 基金提撥標準為依照產險公司強制險種保費收入之一定比例。但每一家公司對於經營不善產險公司退場所應負的資金有其上限，為清理成本的 12%。若 FGAO 基金連續六個月低於 2.5 億歐元，FGAO 將會要求產險公司提撥額外的資金。FGAO 的基金來源依險種不同而採取不同基礎（例如保費收入或清理成本）及費率。

二、IAIS 與 IFIGS 的合作

IFIGS 和 IAIS 擁有某些共同目標，因此適合進行合作，包括 IGS 和各國監理官，以及 IFIGS 和 IAIS 之間，都是可以合作的管道。

IAIS 發佈了保單持有人保護機制（policyholder protection schemes；PPS）報告，對於各國保險監理官提供了 PPS 的相關資訊，並說明 PPS 和監理官都擁有保護保單持有人的目標，同時提供某些國家保護保單持有人權益時所使用的做法以供參考。

保單持有人保障機制金融安全網的一部份，但並不在監理官的職權範圍內，而且在保險公司經營不善時，扮演保護消費者的最後支付者角色。IAIS 認為，當保險公司失去清償能力時，儘速採取行動（take action）是必要的。

監理官應該瞭解在其國內保單持有人保護機制如何適用於保單持有人，並瞭解監理官和保單持有人保護機制合作的重要性。保單持有人計畫的有效性必須受到稱職監理官的支持。

IAIS 和 IFIGS 未來可以合作的項目包括：在相關政策發展上的合作、保單持有人機制解決方案的討論、國際組織發展經驗分享等。

三、OECD：保單持有人保障機制（PPS）的一些考量

來自 OECD 之 Mamiko Yokoi-Arai 博士於 IFIGS 歐洲

區巴黎會議分享其所進行之研究「保單持有人保護機制：一些考量因素」(Policyholder Protection Schemes: Selected Considerations)。本研究於 2012 年發佈，為 OECD 保險與私人退休金委員會 (OECD Insurance and Private Pensions Committee；IPPC) 所進行之研究，研究對象主要為 OECD 成員國，主要目標為評估建立 PPS 的好處並提出 PPS 之適當功能。

本研究指出，建立 PPS 的考量包括：保險公司失去清償能力時提供一定程度的保護、確定哪些保單求償應迅速獲得理賠、PPS 在是金融商品消費者保護的重要部分、保險公司失去清償能力時儘可能降低納稅人的負擔。但在一個小型且集中的保險市場中，PPS 可能不足以保障保單持有人的求償，在這種情況下資產負債移轉等結構性方法可能是比較妥適且有效的。

PPS 可以建立保單持有人對於保險業的信心，因此預防了可能的恐慌情緒擴散。若保險公司銷售了類定存商品，當保險公司失去清償能力時，就可能發

生類似銀行擠兌的危機，但一般保單由於解約會導致損失，因此大量解約的情形較不易發生。另須注意金融集團內的危機擴散。OECD 成員國大部分國家都要求受 PPS 保護的對象提供資金，但西班牙是唯一的例外，西班牙的產險保險安定機制來自於向保單持有人收取保費的 0.15%，做為基金來源，而非由保險公司提撥。

道德風險經常在發生保險補償機制，或其他風險分攤機制等資訊不對稱的情況中。道德風險可能發生在下列三方面：(1)保單持有人可能會忽視關於保險公司財務狀況的因素，而傾向不評估保險公司的風險，而以較低保費或較高回報做為投保的依據。(2)PPS 提供保護的心態會使得風險最高的保險公司傾向於冒更大的風險；而體質較健全的保險公司，則可能謹慎保守以避免公司價值的損失。(3)監理官則傾向採取監理寬容，以避免因處理保險業經營不善而衍生的政治和聲望問題。PPS 應提高主管機關處理經營不善保險公司的可信度，並限制政府的紓困成本。

當保險公司負債無法轉移給其他保險業者時，PPS 可被視為最後付款人的提供者或保證者。PPS 在對保單持有人提供充份的保障和限制保障範圍以降低保險公司退場成本兩事之間需要加以權衡。對於短期產險保單，PPS 的補償通常已經足夠；長期的壽險保單則應強調其保單持續有效性，社會也會期待獲得全額保障；具有儲蓄性質或現金價值的保單，應被置於存款保險內考量。

PPS 資金提撥方式對於道德風險產生重要影響。實務上，在 OECD 成員國當中，事前提撥和事後提撥兩種方式的比例約略相當，某些國家則採取事前及事後提撥並行的方式。決定資金提撥方式的關鍵在於能夠長期可行。

支持事前提撥的理由包括：(1)在非危機發生期間累積基金，是一種反景氣循環做法。(2)PPS 已提撥的資金對於將經營不善保險公司資產負債移轉給其他健全保險公司，扮演了積極角色。(3)當數家保險公司同時發生經營不善狀況時較容易處理；反對的理由包括：(1)事前提撥的資金原本可以使用在其他更

有效率的地方。(2)事前提撥的費率很可能被轉嫁到保費上，由保戶承擔。(3)如果保險安定機制由政府經營，這些資金可能被政府挪用到別的用途。

支持事後提撥的理由包括：(1)基金的建立可以分散在數年內。(2)保單持有人必須部分承擔保險公司破產的後果，因此能夠提高監督效果。(3)財務健全的保險公司有誘因去督促有效的監理。(4)更適合分成數年進行理賠給付的保單。反對的理由包括：(1)風險最高的保險公司反而不需繳付基金提撥款。(2)很可能在保險市場陷入低迷時向保險公司收取提撥款。

除了事前提撥和事後提撥以外，還有其他額外資金來源，例如日本保險安定機制可以獲得政府資金的支持，而韓國則可能獲得存保資金的協助。當經營不善保險公司移轉資產負債給其他保險公司時，額外資金經常扮演重要角色。由於政府尋求由保險業維持該產業的信心並保證充份的消費者權益保障，卻沒有足夠的政府財源支援時，額外資金的角色越來越重要。

一般而言，保單持有人和保險公司都在同一個國家，但跨國議題可能越來越重要，主要原因包括：(1)國內居民移民到國外；(2)在國外旅行時購買保單；(3)越來越多人透過網路或經紀人購買境外保單。雖然許多國家禁止未於該國註冊之保險公司跨境銷售保單，但卻無法禁止該國民眾到境外購買保單。導致這些保單無法受到 PPS 的保障。各國 PPS 因此有採取母國原則(Home state principle)和所在國原則(Host state principle)的差別。母國原則的 PPS 保障該國保險公司所簽發的國內外所有保單，包括丹麥、法國、德國、愛爾蘭、以色列和西班牙採取母國原則，許多歐盟國家也採取母國原則。所在國原則要求在其國內經營之保險公司，不論是否為本國保險公司，都要加入該國 PPS，由該國 PPS 保障所有在其國內銷售之保單。澳洲、奧地利、比利時、愛沙尼亞、芬蘭、希臘、義大利、日本、韓國、挪威、英國和美國採取所在國原則，大部分非歐盟國家也採取這個原則。由於各國所採用的原則不同，對非居民而言，保險公司經營不善退場時，他們所受到的保障

仍存在相當大的不確定。

本基金代表已於會議現場徵求 OECD 本報告作者 Yokoi-Arai 博士之同意，將對本報告進行中文翻譯，會後經與 Yokoi-Arai 博士以電子郵件聯繫，建議本基金發送 email 取得 OECD 出版部門之同意後，即可進行翻譯。

四、IADI：整合保障機制報告初稿

整合保障機制（Integrated Protection Schemes；IPS）是國際存款保險協會（International Association of Deposit Insurance; IADI）所進行之研究，目前報告尚未定案，由馬來西亞存保（PIDM）代表於會議中代 IADI 進行報告。

IPS 是由單一機構提供投資人保障計畫（Investor Compensation Scheme; ICS）、保單持有人保障機制（IGS），以及存款保險（Deposit Insurance Scheme; DIS）等保障機制。最近將 IGS 納入其保障體系的國家/地區包括馬來西亞、新加坡、印尼、香港和塞爾維亞。計畫要擴大其保障機制的國家則有牙買加、哈薩克、俄羅斯和斯洛維尼亞。目前僅有韓國和英

國兩個國家有完整的 IPS，納入 DIS、ICS 和 IGS。有 11 個國家（主要是 EU 成員）整合了 DIS 和 ICS 機制。有三個國家提供了 DIS 和 IGS 的整合機制，包括馬來西亞、新加坡和澳洲。整合保障機制的原

因包括：(1)經濟規模效益，包括專業化、節省成本、提高資源分配效率、創造更有力的機制等。(2)法律規定。(3)整合內部和外部安全網參與者，降低政策間的摩擦和不一致，並扮演政府、監理官、央行和國際同儕的溝通角色。(4)提供更好的退場解決方案以及危機處理能力，並做為金融機構退場時的單一聯絡窗口。

採納 IPS 的挑戰主要有：(1)需要取得立法機關的同意，尤其他們可能擔心單一機構的權力太大。(2)政策目標可能過多，且可能在多起金融業經營不善同時發生時，發生資源不足現象。(3)如何達成有效運作？(4)如何安排金融安全網之間的協調？(5)不同國情有不同的機構發展歷史，因此並沒有一個放諸四海皆準的模式。

保障限額的決定，應該考慮的因素包括：(1)包括個

人和小型企業在內的大部分消費者的保障應該受到充分的保障。(2)足以防止擠兌或保單大量解約。(3)對於不同性質的金融商品提供不同的保障。本研究另外也有一些發現：(1)一般而言，保障額度以保單最高，存保其次，投資保障最低。(2)除了韓國以外，不同性質金融商品的保障限額也不同。(3)強制險通常受到全額保障。

不同領域的特性：(1)存保(DIS)以到期本金為保障基準，但與投資相關的產品並不在承諾範圍內。(2)投資人補償機制(ICS)主要保障因證券公司失去清償能力而產生的損失，但英國 FSCS 提供了因不良的投資建議和不良的投資管理而產生的損失補償。(3)保險安定機制(IGS)提供壽險及非壽險保單保障。

包括大部分的 IPS 採取各自分離的帳戶管理，但部分 IPS 允許不同目的的帳戶之間可以互相融資。緊急狀況發生導致資金不足時，IPS 可以向政府、中央銀行、金融機構借款，或發行債券。

做為處理退場之專責機構，IPS 需要有多樣且廣泛的工具來處理失去清償能力的金融機構，以降低對於

金融體系的衝擊，並採取對於 IPS 基金最小成本的原則。目前全球 IPS 之中，馬來西亞的 MDIC 和韓國的 KDIC 是處理退場的專責機構；英國的 FSCS 是具有某些權力的償付機構（pay box），英國的金融業退場由英格蘭銀行的特別退場單位負責；新加坡的 SDIC 僅是償付機構，但新加坡的 IGS 具有某些處理退場的權力，新加坡中央銀行（MAS）是金融業監理和退場的專責機構。

五、肯亞經驗介紹

肯亞的保險市場還在萌芽階段，目前保險覆蓋率只有 3%，大約 135 萬人擁有保單。目前共有 46 家保險公司（27 家產險、11 家壽險，2 家複合保險公司），管理的資產共約 30 億歐元，其中負債為 21.6 億歐元，每年的保費收入約 11 億歐元，其中產壽險業務的比例約為 2:1。

肯亞保險業的監理機關包括財政部、保險監理局（Insurance Regulatory Authority）的保險詐欺調查單位，以及保單持有人保障基金（Policyholders Compensation Fund；PCF）。

PCF 自 2005 年開始正式運作，是依保險法成立、隸屬於財政部的國有公司。多家保險公司由於不佳的公司治理、專業不足、詐欺與競爭力不足等原因導致經營不善，肯亞國內對於保險業改革的要求，PCF 因此成立。PCF 的法源包括憲法對於消費者權益的保障原則、保險法、保單持有人保障機制相關法規等。PCF 由董事會由政府及產業代表組成，日常運作則由秘書長主持，並與監理官密切合作。

當保險公司失去清償能力，PCF 就會藉由代為支付保單求償的方式來保障保單持有人。PCF 的第二個目的，是藉由提升消費者信心及市場穩定，以及對政府政策提供建議，來促成保險產業的發展。

PCF 的保障範圍包括退休金以及再保以外的保單、所以未給付的保單求償、所有持有肯亞保單的保單持有人。但未到期保費並不在保障範圍內，未來將朝著將未到期保費納入保障範圍的方向調整。2010 年以前，現金補償上限為 830 歐元，2010 年以後則由 PCF 董事會決定保障金額（但目前正往事前決定保障金額的方向修正，建議的上限額度為 4,160 歐元

左右)，但壽險保單原則上以移轉的方式處理。只有當保險公司被高等法院判定進入清理程序時，才會啟動 PCF 對保單持有人的補償機制，保單持有人提出補償要求的期限為兩年。目前 PCF 還沒有任何補償經驗，但有四家經營不善產險公司保單持有人正在等待法院的決議。

PCF 以事前收費方式提撥，提撥款費率為總保費的千分之五（保險公司和保單持有人各負擔 0.25%，但正在考慮移除保單持有人的提撥義務），基金其他資金來源包括基金投資收入、借款、政府撥補款，以及依保險法規定所收取的罰款。PCF 目前仍只是付款機構（pay box），未來將爭取更多職責，例如目前正在建議政府賦予其清算職權。

參、與會心得

一、IFIGS 執行委員會

執行委員會積極推展 IFIGS 相關業務，促進與 IAIS、OECD 等相關機構之交流與合作，並將整合各國 IGS 現況，陸續做成報告，將藉由 IAIS 年會等場合發佈，提高 IFIGS 之知名度，鼓勵潛在會員加入 IFIGS。本基

金做為執行委員會一員，可積極透過 IFIGS 平台與國際組織及各國 IGS 交流合作，並於重要會議分享我國相關經驗。

二、IFIGS 歐洲區會議

本次會議邀請了 OECD 及 IAIS 代表分享其與保單持有人保障相關之報告，並表達未來合作之意願。歐洲是目前 IFIGS 會員數最多的地區，各會員國因自身之歷史發展而有不同的 IGS 制度，而歐盟整合後各國又尋求一個共同架構，討論過程中的許多思維可做為我國強化保險公司退場及保戶權益保障之借鏡。