

2021 年

**國際保險安定機制論壇（IFIGS）與世界銀行
Navigating the Way Forward for the Last resort
Protection to Policyholders 研討會（線上會議）
報告**

服務機關：財團法人保險安定基金

姓名職稱：總經理 陳昌正

經 理 鍾孟鈴

副經理 楊聖璋

資深研究員 許哲維

會議日期：2021 年 6 月 16 日

本報告為參加會議所見及相關資料彙整所得，不代表財團法人保險安定基金之立場。

2021 年國際保險安定機制論壇與世界銀行 Navigating the Way Forward for the Last resort Protection to Policyholders 研討會（線上會議） 報告

壹、全球保險業前景、挑戰與保險安定機制

由世界銀行的金融專家 Serap Oguz Gonulal 女士主講，分享其對於全球保險業和安定基金之看法。Gonulal 女士認為貨幣和財政政策對於全球經濟的影響下降，全球經濟受到越來越多因素影響，包括結構調整帶來的改變，例如氣候變遷、綠色投資、數位經濟、低碳經濟等。而監理機關面對的挑戰也更多，包括市場行為、業務中斷、營運彈性、勞動力轉型、清償能力、氣候變遷、數位轉型、數位安全及資料隱私保護等議題。

一、監理挑戰

市場行為方面，各國監理機關密切關注保險業者如何對待保戶，尤其是關於新冠肺炎引起的理賠、網路保單銷售以及理賠處理過程。由於保險業和政府都認為未來將由商業保險提供對於大規模傳染病的保障，因此這個議題受到高度關注。另外，Gonulal 女士也認為監理機關必須持續強化既有的監理規範並擴展到相關的領域，例如氣候風險和保險科技等議題。近年來主要國家的監理機關的行動都對業者釋出訊息，提醒業者監理行動將不會鬆懈，而會堅定地採取更高的標準。

Gonulal 女士認為以上趨勢會持續增加對於保險業資料管理的倚重，因此保險公司的資料治理將更形重要。

二、產業挑戰

2020 年全球壽險業（不含健康險）和產險業保費收入減少了 2.1%，這個減幅是全球金融海嘯時（2009 年）減幅的兩倍，但其中產險業保費收入增加 1.1%，是支持保險業的重要來源，疫情導致經濟活動加速轉向數位化是主要的原因。相較之下，壽險業受到較大的挑戰，由於壽險保單較為複雜而需要更多的諮詢，因此無法快速轉為數位交易，2020 年壽險保費因此減少了 4.1%。

三、氣候風險

雖然疫情是 2020 和 2021 年的焦點，但跨國境的氣候變遷風險仍是全球面臨的另一個危機，而這個風險不是依靠單一國家、政府或產業能夠解決的，因此也越來越受重視。雖然氣候風險相關的監理應該是引領改變的主要驅動力，但來自於消費者、投資人以及其他利害關係人的努力都能夠協助推動改變以及提供支持。

四、保險安定機制（或保戶保障計畫）是監理制度中重要的一環

當保險公司因清償能力不足而無法對保戶履行完全的合約承諾時，保險安定機制-保戶保障計畫（IGS-PPP；Insurance Guarantee Schemes- Policyholders Protection Plan）是保戶權益保障的最後一道防線。

當保險公司經營困難時，通常會先尋找健全保險公司接手，但如果這個選項無法執行時，保險安定機制將介入並對保戶提供一定程度的保障。而這也是保險監理制度中相當重要的一環。

儘管監理機關會盡力建立監理制度並加以落實，但仍不可避免地可能出現經營不善的保險業者，為了保障保戶的權益，監理制度應包含保險安定機制。

保險安定機制的首要目的為保障保戶權益，其次則為透過前述保障的落實，提升消費者對於保險業的信心，進而促進保險業的健全發展。許多國家的經驗都證實保險安定機制有助於強化對於保戶權益的保障。

不過目前仍有許多國家尚未設置保險安定機制，這些國家主要擔心若設立保險安定機制，是否反而可能導致保險公司經營的道德風險。因此，Gonulal 女士建議，各國的國情不同，因此保險安定機制應配合自身情況，在保障範圍、功能、基金提撥制度以及治理等方面妥適安排。

貳、保險安定機制概觀

本場次有兩位主講人—世界銀行的資深顧問 Lawrie Savage 先生，以及加拿大產險安定基金總經理兼 IFIGS 第二副主席 Alister Campbell 先生，分別由世界銀行和 IFIGS 角度分享對於保戶保障計畫和保險安定機制的看法。

一、監理哲學和保戶保障計畫

Savage 先生認為保險安定機制符合監理目標，因為它能夠有效率且有效地支持監理決策、對於保險業提供保險、提升保險理賠的可靠性，而這些將對一個國家的經濟發展提供重要的金融和社會基礎。他並以加拿大為例進行說明。

加拿大在 1980 年以前，從未出現壽險公司經營不善的案例，而產險公司也已經持續 50 年未出現前述情況。由於產業情況平順，因此加拿大當時的監理工作變得形式化：場內監理交由會計師執行，而未進行場外監理，且監理工作也並非以風險為基礎，資本方面也僅對產險業進行粗略的要求，壽險則無資本相關規範。1980 年代加拿大出現小型金融危機，導致 12 家產險公司及 3 家壽險公司出狀況，其中包括一家非常大型的保險公司。許多保戶在這波風暴中無法順利獲得保險理賠，媒體大肆報導更導致保險業嚴重的商譽損害。雖然保險業抗拒保險安定機制，但加拿大政府在公眾壓力下仍推動改革，並表示若業界不願意成立保險安定機制，那麼將由政府設立。最後由業界自行創設（加拿大產、壽險分別設立 PACICC 和 Assuris）。保險安定機制僅保護消費者的權益，而不圖利股東或管理人員，但保險安定機制並無取代監理機構的功能或目的。加拿大的保險安定機構由監理機構督導，並納入獨立董事指引其營運，成立後成功保護消費者權益以及保險業聲譽，因此保險公司亦為受益者。

Savage 先生認為，在未設置保險安定機制的情況下，由於關閉保險公司對於保戶、員工、股東，以及監理機關都會造成重大衝擊，因此監理機關通常會採取某種程度的寬限，期待可以在不關閉保險公司的情況下解決問題。不過在某些國家這種情況會演變成無限期的寬限造成更大的問題，讓經營不善的保險公司持續在市場上銷售保單，就像船已經在下沉了但乘客仍不斷上船。這樣的情況持續惡化的結果，最終只剩下清理一途導致保戶權益受到嚴重損害。

如果設有保險安定機制，當問題保險公司出現，即可依法將其平順地轉由保險安定機構處理，避免前述以拖待變的心態，可避免保戶權益受到嚴重損害。如此一來，可避免將監理資源過度投入於問題保險公司（而且最終清理成本還會嚴重侵蝕問題保險業的資產）。保戶的權益不但可以及時受到保障，而且受到保障的程度和保險公司正常經營情況相去不遠。另外，整個保險產業也可以避免商譽受到損害，而得以專注於扮演提供風險移轉服務給消費者，進而強化經濟體質。

以加拿大的經驗而言，自從設置保險安定機制後，對經營不善的保險公司進行早期干預（early intervention）已成為加拿大的監理常態，監理寬限期不復存在。而加拿大產、壽險安定基金也以極有效率的成本處理經營失敗的保險公司，在順利處理問題保險公司後，安定基金墊付給保戶的理賠款

也能以極高比例回收。也因此，我們可將保險安定機制視為一個對保險業而言成本極低但能有效保護產業商譽的金融工具。

整體而言，保險安定機制提供了一個建構保戶、保險業、監理機關三贏的機會：保戶的保單權益受到保障、保險業的聲譽得以維持並持續提供民眾重要的風險移轉服務、監理機構在問題保險業發生時能夠有序且低成本地處理其退場。

二、保險安定機制和國際保險安定機制論壇（IFIGS）介紹

Campbell 先生首先介紹成立於 2013 年的 IFIGS，宗旨為經驗、知識、最佳實務之分享。現任主席為韓國存保之 Yangig Cho 先生，第一和第二副主席分別為馬來西亞存保之 Afiza Abdullah 女士及加拿大產險安定基金之 Alister Campbell 先生。IFIGS 共有正式會員（資格為已經設立之 IGS）、準會員（資格為正在籌設中之 IGS）以及觀察員（由 IFIGS 邀請），目前共有來自 20 個國家的 25 個正式會員。

Campbell 先生認為，許多國家成立保險安定機構的原因包括：

1. 將風險服務產業由社會化提升至機構化：機構化的 IGS 能夠確實保護消費者權益、減輕監理負擔、明確規範保障範圍和資金來源、確保無須動用公帑處理問題保險業。
2. 扮演保險業的最後一道防線，對於要保人及受益人以及相關第三人提供安全網，於不利情況發生時，降低對前述人員之衝擊。
3. 從整體產業健康的角度觀察每一家業者的健全狀態。
4. 維繫消費者對於金融服務體系的信心。

IGS 並沒有一個通用的模式，因此設立 IGS 應考量各國自身的條件，以設定符合自己國家的模式。應考量的因素包括：由公部門或私部門設立、以產業別或商品別進行整合、事前或事後提撥、所提供之保障範圍及額度、保單優先考量補償還是持續、IGS 在退場制度的角色等；且各國保險業之競爭環境、風險忍受度、對於道德風險之看法等皆不同。IFIGS 的會員經驗顯示，依其功能或授權等條件之不同，應採用符合之模式以有效執行其工作。為此，IFIGS 提出「保險安定機制架構指引（IFIGS Framework Guidance）」，提供各國參考。

「保險安定機制架構指引」主要建議包括：

（一）公共政策目標

包括由 IGS 扮演保戶權益之最後防線，以及確保消費者及金融市場穩定等角色等，各國可以自己的情況決定其目標。

(二) 宗旨及權限

支持前述公共政策之目標，且應清楚定義並以法律或政府文件明示負責之機構。

(三) 機構治理

保險安定機構應獨立運作、良好治理、透明且可靠。

(四) 與其他金融安全網參與者之關係

為了有效保障保戶並對金融穩定發揮具體貢獻，保險安定機制應持續和其他金融安全網參與者(例如財政部、監理機關、退場負責機構等)合作及共享資訊。

(五) 跨境合作

當業務涉及跨境議題時，各國保險安定機制應共同合作以保障相關保戶之權益。

(六) 保險安定機制之緊急事件計畫和危機處理

應建立有效的緊急事件計畫和危機處理政策及程序，確保危險發生或保險公司經營失敗時，能夠快速有效反應。應與其他金融安全網成員共同合作並負起所屬之責任。例如應做好保險公司依法退場的工作準備，以及持續溝通及合作的機制，以面對萬一系統性危機發生時，可快速反應。

(七) 會員機構資格

保險安定機制提供保障的對象機構應強制包括所有經營相關業務的保險人，除非政府另有提供保障。

(八) 保障範圍

應清楚規範保障範圍及保障水準，並應與公共政策目標之需要相符。

(九) 資源和資金運用

應確保具有適足的資金來源以及制度，以確保當退場或其他情況發生而需要動用安定基金時，擁有足夠的資金或能夠立即取得資金以因應流動性需要。

(十) 公眾認知

保險安定機制應持續向公眾宣達其所提供之保障及限制，提升公眾對

於自身權益之認知。

(十一) 法律保護

保險安定機制和其員工應受到法律保護，避免其因正常執行業務或決策而遭致法律責任。此應透過立法或監理制度提供保護。

(十二) 早期預警與即時干預

保險安定機制作為金融安全網之成員，應發揮早期預警與即時干預之功能，以維護金融穩定。

(十三) 提供保戶權益保障

保險安定機制應於法定範圍內代替問題保險公司及時向提供保戶保障，且應訂定清楚的啟動標準。

(十四) 求償權利

保險安定機制應依法擁有以債權人身份向退場保險公司求償之權利。

最後，Campbell 先生表示，保戶值得擁有保險安定機制提供的保護。Campbell 先生認為，由於會計制度越趨複雜，消費者越來越難以辨識保險公司的清償能力，雖然監理持續改善且對資本要求趨嚴，但保險公司經營失敗的個案並不會完全消失。因此，有效地設計並落實保險安定機制，將有助於提升公眾對於金融體系的信心、降低經營不良個案對產業的衝擊和社會成本、保障保戶的權益。IFIGS 也將持續和世界銀行、國際貨幣基金（IMF）、國際保險監理官協會（IAIS）等機構合作，以提升更多國家的保戶權益。

參、 有效的問題保險公司處理機制：Who, What, When and How

本階段由世界銀行高級保險專家 Mr. Mete Can Eris 報告有效的問題保險公司處理機制之內容。

一、 保險保證計劃

儘管採取了所有可能的監理措施，但在保險公司發生問題時，保險擔保計劃仍是保單持有人的最終安全網。因此，它們應被視為問題保險公司處理框架的一部分。

而有效的解決框架比起保險保障計劃更為重要，因為任何處理計劃最終都由行業提供資金來負擔，透過有效的框架除了能為保單持有人提供更多保護，也能使計劃的負擔越輕。而常規的公司破產程序之目的及重點並不在金融機構倒閉時保護金融體系的穩定性，因此如果沒有專門的解決機制的情況下解決方式只剩通過現有的公司破產程序處理或通過公眾稅金來支應，任何一種選擇都可能加重對整個金融體系的影響，從而再進一步將融壓力傳遞給所有市場參與者，因此，需要專門的問題保險公司處理機制並將保護投保人及有助於市場和金融體系的穩定當成主要的目的。

當然，能成就有效解決機制的先決條件在於

1. 完善的金融穩定、監督和政策制定框架，
2. 有效的監督和監理保險公司的系統，
3. 保護投保人的有效機制，
4. 健全的會計、審計和資訊公開制度，
5. 完善的法律框架和司法系統，

而缺少這些條件都可能會破壞問題保險公司處理方案的成功和有效性。

二、 有效的解決機制：WHO

問題保險公司處理機構的結構和作用因司法管轄區而異，問題保險公司處理授權和監理者可以是一個單一的授權機構，也可能是個專案組織，並由一個或多個獨立的機構可能分擔責任，某些問題保險公司處理權可能由法院行使或監督，儘管如此，每個司法管轄區都應有一個或多個指定的管理機構，負責行使問題保險公司處理權，如果存在多個具有各自職責的問題保險公司處理機構，則應明確界定和協調其角色和職責。

而一個理想的問題保險公司處理機構應具備以下條件：

1. 法律和實踐中的運營獨立性，
2. 透明的流程，
3. 健全的治理，
4. 充足的資源，
5. 法律保護，
6. 問責制。

而且該組織是否擁有實施解決問題的專業知識、資源和運營能力至關重要，尤其是對於大型和復雜的公司。而其運營獨立性並不意味著當局除了解決問題之外沒有其他職能。執行問題保險公司處理職能的機構也可能執行其他職能，例如監督或保單持有人保護、提供適當的治理安排，以管理因將這些職

能合併到單一機構而可能產生的任何利益衝突。而處置機構及其工作人員應受到保護，免於因在善意行使處置權力時所採取的行動和不作為而承擔責任。並能夠不受阻礙地接觸對計劃、準備和實施處置措施而言至關重要的公司。

另外處置當局應是有權啟動保險人處置的機構，在許多司法管轄區，所有處置行動，包括清算，只能由保險監理機構和/或問題保險公司處理機構發起。然而在某些情況下，清算程序可以由另一個人(例如通過法院的債權人)發起。在這種情況下，立法至少應確保事先與監理者協調。否則，立法應規定主管機關可以對發起人的行為提出質疑。

三、 有效的解決機制：WHEN

當保險公司經營已不可行或可能不再可行並且沒有合理的前景時，應啟動解決方案。處置機制應規定在公司資產負債表資不抵債和所有股權被完全消滅之前及時和及早進入處置。雖然沒有統一的、單一的不可行的固定點可以被定義為適用於在所有情況下應用解決措施。惟是否採用解決措施以及實施的措施類型將取決於解決方案的實際情況。

經營已不可行的概念應該允許在保險公司破產之前和所有股權被完全消滅之前行使問題保險公司處理權。「沒有恢復生存能力的合理前景」是指保險公司沒有可以合理採取的措施，包括在其恢復計劃中確定的恢復措施或監督性早期干預措施，可能會在合理的時間範圍內使保險公司恢復生存能力考慮與保險公司無法生存相關的財務穩定性和保單持有人的情況和風險。

而現實上無法繼續經營的例子可能包括：

1. 監理資本、支持技術條款的資產或其他審慎要求低於規定的最低水平；
2. 保險人將無法支付到期的債務；
3. 保險公司獲取市場資金來源的渠道嚴重受損；
4. 保險公司依賴或將依賴官方部門的財政援助來維持運營，
5. 恢復措施失敗，或者提議的恢復措施很可能不充分。

因此，對經營已不可行的評估不應僅限於保險人資不抵債的證據。而全依賴與破產或可能破產密切相關的標準將不符合及時和早日進入解決方案的標準。

四、 有效的解決機制：WHAT

處置權力可由處置當局直接或通過具有適當目標的指定管理人行使，處置機制當局應能夠應用一項或多項問題保險公司處理權，且可以對業務的不同

部分應用不同類型的問題保險公司處理方式。這些權力應該具有某些特徵，以區別於用於普通監理目的的權力以及普通的公司破產制度，包括：

- 能夠干涉第三方權利

處置權使處置權力機構能夠干預第三方權利（例如，通過暫停執行索賠和對提前終止權施加臨時中止）並將損失分配給債權人和股東。

- 無需股東、再保險公司或債權人同意即可行使

問題保險公司處置權不應受限或取決於破產保險人或其股東的合作，並且應可在未經保險人、其股東、債權人或再保險人同意的情況下行使。常見例子如下

1. 免去和更換高級管理人員和董事
2. 任命管理人員進行控制，
3. 運營和解散公司，
4. 終止合同，繼續或轉讓合同，購買或出售資產，簽訂債務，
5. 執行股東權利，包括要求股東批准交易，以允許合併、收購、出售實質性業務運營、資本重組、
6. 建立一個過渡機構來接管並繼續運營某些關鍵功能和可行的操作，
7. 無須每個保單持有人同意，將全部或部分保險業務轉移到另一家保險公司進行投資組合轉讓；
8. 停止新業務，以繼續執行現有契約保險義務。

五、 有效的解決機制：HOW

處置框架應以保護投保人為主要目標，處置機制應尊重法律系統的債權等級；然而，保單持有人在問題保險公司處理過程中仍應獲得高度優先，以便保單持有人的地位高於普通無擔保債權人。

惟必要時，針對下列可能索賠：如

1. 清算，例如清算程序產生的費用；
2. 員工補償；
3. 稅務或財政當局；
4. 社會保障系統；
5. 對受物權限制的資產（通過抵押、留置）的債權。

仍有可能給予數量有限的其他類別的索賠更高(高於保單持有人)的優先級。

在某些國家，保單持有人獲得更高的優先權，但僅限於保險公司資產的一部分（如技術條款）。在這些情況下，為此保險公司資產的一部分，保單持有

人的索賠通常僅次於清算費用。而除非是考慮透過控制保險公司倒閉的潛在系統性影響來維護金融穩定或為了所有債權人的利益，使保險人的價值最大化，整體架構應遵守對同一類別債權人的平等（同等待遇）原則。

肆、 問題保險公司處理案例分享

本階段由丹麥非人壽保險公司擔保基金首席執行官 Torben Weiss Garne 及 KDIC 高級研究員 Seungkon OH 分享 Alpha Insurance 及 Korea Life Insurance Co. 兩家問題保險公司之處理經驗，其中相關公司基本資料介紹及過程多已見諸媒體，在此省略，僅就其間獲得之經驗教訓和未來的挑戰說明如下：

一、 有關經驗及教訓部分

- 在保險公司發生問題時，大規模注入公共資金以保護保單持有人和金融穩定是不可避免的，而政府的作為對遏制系統性危機有重大作用。
- 有效解決機制應具備下列重要原則
 1. 具有監理和籌資機制的負責處置機構
 2. 金融安全網參與者和市場專家之間的協調與合作
 3. 最小化解決成本和道德風險的解決原則

二、 未來的挑戰部分

評估擴大保險擔保機構(IGS) 的授權和決議權力
評估清償能力制度 II (Solvency II) 及復原暨清理計畫(RRP) 之導入
建立重組或修改保險合同的權力與道德風險的平衡，讓保險擔保機構和處置機制有一個在不使用納稅人資金情況下來解決問題保險公司資助機制。