

# 參加 2023 年國際保險安定機制論壇 (IFIGS) 加拿大溫哥華會議

---

## 摘要報告

服務機關：財團法人保險安定基金

姓名職稱：總經理 陳昌正

副經理 楊聖璋

資深研究員 古珮玉

出國地點：加拿大溫哥華

會議期間：2023 年 10 月 24 日至 26 日

本報告為參加會議所見及相關資料彙整所得。

# 參加 2023 年國際保險安定機制論壇 (IFIGS)

## 加拿大溫哥華會議

### 壹、前言

2023 年國際保險安定機制論壇 (International Forum of Insurance Guarantee Schemes, IFIGS) 第 10 屆全球會議於 2023 年 10 月 24 日至 26 日於加拿大溫哥華舉行，其中 10 月 24 日為報到及歡迎晚宴、25 日為研討會、26 日上午為全體會員大會。IFIGS 於 2013 年本基金主辦之台北會議正式成立，但 2011 年加拿大壽險安定基金 (Assuris) 即邀集多國保險安定機構於加拿大多倫多舉行會議，是為 IFIGS 的濫觴，2023 年恰由 Assuris 總經理暨執行長 Paul Petrelli 先生擔任 IFIGS 主席並由 Assuris 主辦 IFIGS 成立 10 週年之年度會議，實具有特別意義。本報告謹摘錄研討會內容，以及會員大會之重要討論事項及決議。

### 貳、研討會

Petrelli 主席致詞表示，問卷顯示，會員認為 IFIGS 是一個重要的保險安定機制 (Insurance Guarantee Scheme, IGS) 交流經驗和知識的平台，而年會更是提升會員友誼的重要活動。Petrelli 主席並介紹剛加入 IFIGS 會員的印尼存款保險公司 (Lembaga Penjamin Simpanan, LPS)。

#### 一、遭遇困難的金融機構—復原、退場、識別

本場次由加拿大不列顛哥倫比亞大學法學教授 Janice Sarra 博士主講。主講人與其他七位作者合著《陷入困境的金融機構—復原、退場、識別》(Financial Institutions in Distress - Recovery, Resolution,

and Recognition)，並在本次研討會中分享相關內容。

因金融機構監理體系之特殊性、維持金融穩定之公益性、以及保障存款及要保人之機制，使金融機構在陷入財務危機時之狀況與一般企業有所不同，且因現行保險具有儲蓄的功能，亦即保險公司將資金引入實體經濟，因此當保險公司陷入財務困境時，實際上會產生真正的經濟影響。當然，金融監理體系會要求監理機關評估保險公司面臨的風險，以及因此衍生對於保單持有人和經濟體系及金融服務所帶來之風險。書中深入討論了 20 個司法管轄區，透過檢驗其銀行系統及監理架構，主講人認為沒有二套系統是相似的。換言之，在處理跨國企業時，監理和清理制度彼此間協調一致的可能性很低，因此需要考慮其他的監理工具和方法。

今日，有 84 個國際保險監理官協會的成員簽署共同架構 (ComFrame)，近期也有整體框架與全球監測活動，目的是先行評估風險，以便進行預防性的早期干預措施。歐盟是全球唯一試圖透過銀行業復原暨退場指令 (BRRD) 來協調復原及退場的司法管轄區，但保險未有相同機制，因此在過去三年，歐盟努力制定了保險業的復原暨退場指令 (Insurance Recovery and Resolution Directive, IRRD)，且歐盟委員會在 10 月中旬同意就 IRRD 文本開啟談判，也許明年此時將有某些具體成果。

目前全球另一個風險，就是大型保險集團的成長，尤其是跨國經營的企業，對境外業務的子公司/分公司並未訂定退場主要元素 (Key Attributes) 計畫，在破產時可能會對該地區經濟造成系統性影響，且不論是哪種保險安定機制，只要涉及跨國經營，彼此間之合作就會面臨挑戰。因此，在跨國保險集團陷入財務困境之前，能夠透過對話彌合這些分歧至為重要。目前已知有許多維持金融穩定的工具，如內部紓困、資產移轉、過渡機制等。書中另

分析以司法程序或是行政程序解決跨國集團財務問題之利弊，但無論如何進行，關鍵在於透明度、確定性及可預測性，對利害關係人和維持金融穩定是必要的。

## 二、保險業者為何經營失敗？—從最近個案學到的課題

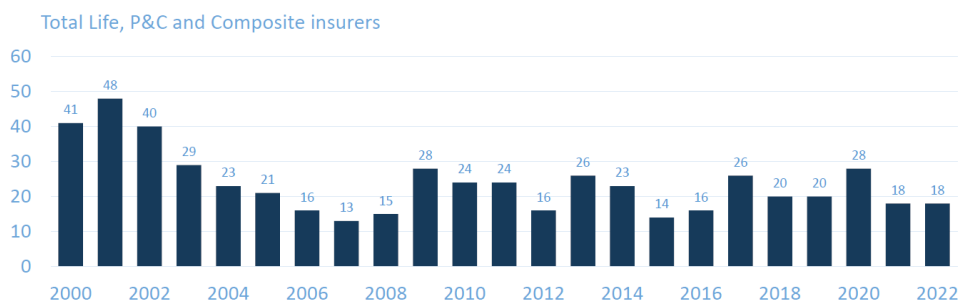
本場次由加拿大產險安定基金（Property and Casualty Insurance Compensation Corporation, PACICC）Grant Kelly 副總經理主講。

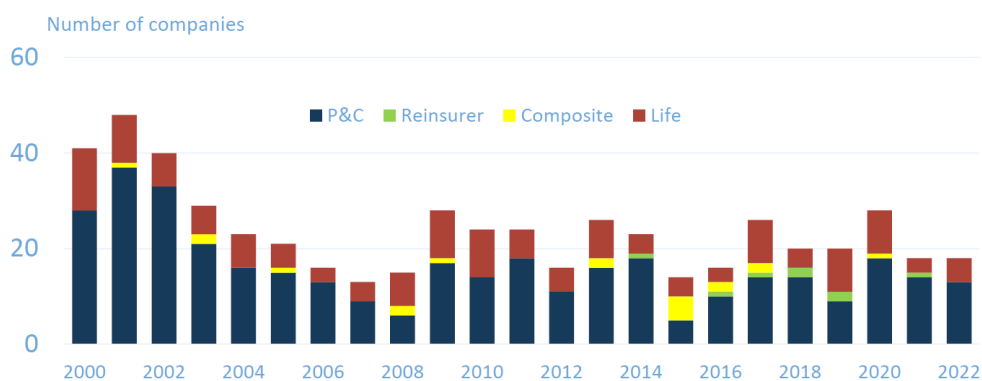
主講人介紹 PACICC 的「Why Insurers Fail」研究，目標為藉由實際案例和數據提醒大眾仍持續可能有保險業者經營失敗、促進全球瞭解保險業者失去清償能力的原因、為消費者發聲、促進 PACICC 和立法機構及主管機關的合作。

本次要探討的主題包括：1. 在全球對於保險業清償能力的監理都有所進步的情況下，保險業者是否仍然可能經營失敗？2. 這些經營失敗的保險業者發生在哪些國家？3. 保險業者經營失敗的頻率為何？4. 最近發生的個案是否有新的原因？

PACICC 搜尋了 2000 年至 2022 年以來由監理官發起的保險業者非自願退場資料進行本次研究，研究對象包括產、壽險及綜合保險業者。主要現象及發現包括：

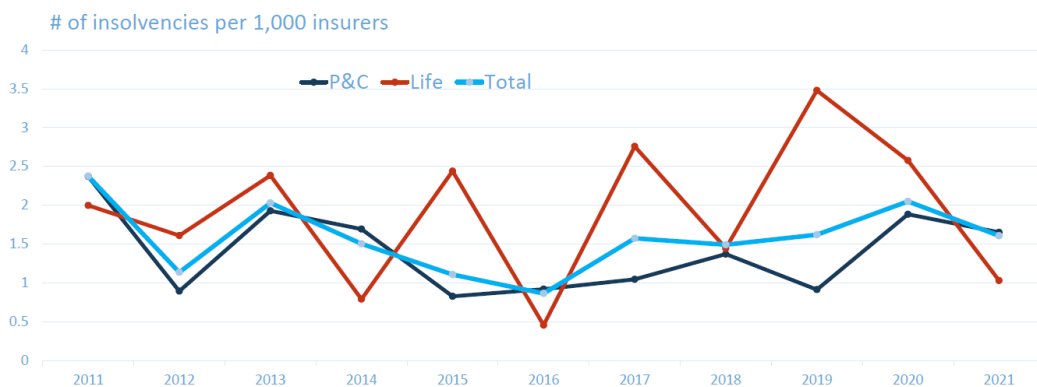
1. 這段期間在 55 個司法管轄區共有 547 家保險業者經營失敗而退場，其中 369 家為產險業者、151 家壽險業者、19 家綜





合保險業者，以及 8 家再保險業者。

2. 以國家別來看，美國共有 263 個案例，占比最高。
3. 設有保險安定機制的國家，對於保險業者清償能力不足的揭露比較透明。
4. 2005 年以後保險業者經營失敗的情況有所改善：2000 至 2004 年全球每年平均有 36.2 家保險公司經營失敗，2004 年以後則明顯下降為 20 家左右。不過，值得注意的是，2013 年以前沒有觀察到再保公司經營失敗退場的案例，但 2014 年以後共有 6 個年度出現再保公司退場案例。
5. 28 個國家出現保險公司經營失敗叢聚（cluster）的現象—依 PACICC 的定義，當 3 年內出現 3 個以上的案例時，即為叢聚。但 13 個國家的經驗也顯示，在兩次保險公司經營失敗案例出現之間，可能有一段 7 年以上的平靜期。



6. 統計 2012 年至 2022 年 OECD 保險業者資料，因經營失敗而退場的比率（退場家數/業者數）為 0.133%，其中壽險業為 0.180%，產險業為 0.118%，顯示壽險業退場的機率高於產險業。以國家別來看，冰島保險公司經營失敗而退場的比率高達 0.714% 為最高。

主講人做了以下結論：

1. 儘管環境有所改善，保險公司仍然持續出現經營失敗而退場的情況。雖然許多國家經歷了 10 年以上的平靜期，但這不代表這些國家的保險業者沒有經營失敗的可能。
2. 保險業者經營失敗經常以叢聚的情況發生，因此當有保險公司經營失敗時，應提高警覺。
3. 自然巨災對於保險公司清償能力風險的影響力似乎正在上升，且巨災可能引起保險業經營失敗叢聚現象，例如 1992 年 Andrew 颶風造成 6 家產險公司退場。PACICC 研究顯示 2021 和 2022 年 30% 保險公司經營失敗為自然巨災所致，雖然這個偏高的數據是否為離群值尚待進一步觀察，但仍應留意巨災對保險業衝擊變化之趨勢。

### 三、建立卓越核心—學習和模擬

本場次由加拿大存款保險公司（Canadian Deposit Insurance Corporation, CDIC）Badr Barhoumi 先生介紹 CDIC 關於銀行經營情況及退場的模擬與演練工作。

1967 年以來，CDIC 已經處理了 43 家中小型銀行，最近的一家發生於 1996 年，在 2007~2008 年之間的金融海嘯中，並沒有加拿大的銀行經營失敗。儘管如此，CDIC 仍要求自己必須對於任何時

候、任何形式的危機做好準備，而要落實這個目標就必須聚焦於事前的計劃、準備，以及測試，參與人員包括 CDIC 內部人員及利害關係人等。關於相關事務的準備，CDIC 採取以風險為基礎的原則，並考慮成本效益的合理性，危機模擬在評估和提升 CDIC 危機回應職能中扮演了關鍵的角色，也強化了 CDIC 面對危機的信心。

關於危機模擬以及相關工作的準備，CDIC 的原則如下：

1. 測試比假設重要：調查顯示，機構對於自己面對危機所做準備的信心，通常高於真正的準備狀況，亦即企業對於處理危機的能力有過於高估的情形。因此，以模擬的情境進行實際測試的方式對危機處理能力進行瞭解，將比憑空假設獲得結論來得更為重要。
2. 犯錯的成本並不昂貴：情境模擬提供了安全而且可控的環境，相關參與測試的人員和單位可以在其中進行相關技巧、知識、觀念的實驗，並體會危機發生時的決策壓力。相關人員平常應該都具有這些危機意識，但卻不夠具體，實地測試與演練有助於提升人員專注於危機處理的任務意識。
3. 模擬是有力的催化劑：情境模擬可激發參與者對危機的認知、縮小理論和現實之間的差距，因此情境模擬可發揮促成政策或流程改善的催化劑。

主講人接著介紹 CDIC 的卓越模擬中心（Simulation Centre of Excellence, CoE）。該中心成立於 2019 年，CDIC 將可能面臨的最重要風險交給 CoE 進行測試。在 CoE 成立之前，CDIC 已經有類似的實務，但風險測試的工作分別由業務團隊各自進行；CoE 成立後，則由該中心進行更投入、更頻繁、更完整、更細緻的測試。

CoE 集合了 CDIC 各專業背景的專家，將測試工作集中於專責部門有助於提供獨立客觀的意見，進行跨部門的溝通，並持續評估及改善 CDIC 面對危機的處理量能。

CoE 的工作包括：每季至少執行一次以銀行經營失敗情境的測試及 CDIC 的反應；每年至少執行一次業務中斷的測試，包括網路以及其他業務中斷計劃等；每季重新檢視並調整測試計劃以反映 ERM 中最重要風險威脅；聚焦於 CDIC 自身的韌性以及準備，並將測試範圍逐漸擴大到金融系統以及市場參與者。CoE 測試的範圍包括 CDIC 的處理危機的量能（例如治理能力、決策能力、溝通、財源、處理問題銀行的工具及指引、支付及非支付流程等）、CDIC 的董事會、管理層及一般員工、金融安全網、其他於金融機構退場時有關的重要利害關係人（例如 CDIC 的會員、保管機構、證券監理官、金融市場基礎設施（Financial market infrastructure）、外國監理官等）。

CoE 目前有 4 名成員，成立以來已經進行 22 次測試或演練，檢視了 230 個以上的行動項目，其中 70% 已經取得滿意的成果結案，CDIC 約有 67% 以上的人員參與過這些任務。CoE 執行的測試分為三大類：

1. CDIC 對於自身準備狀況及韌性的測試：包括支付系統的準備狀況、支付系統以外的退場工具、網路回應以及營運持續計劃、危機溝通計劃、公司治理階層（董事會及管理階層）對此業務的準備、第三方風險評估、資金可取得狀況評估。
2. 金融安全網合作測試：包括 CDIC 對於境內系統性重要銀行（D-SIBs）以外銀行可使用的退場工具和權力、境內系統性重要銀行的自我紓困（Bail-in）計劃、多家銀行同時經營失敗的



情況。

3. 金融體系測試：參與其他市場參與者主持的測試，例如金融市場基礎設施、其他監理機構等。

CDIC 將持續以風險為基礎的角度來制訂和執行相關的測試和演練，除了於 CDIC 內部執行之外，也和金融安全網成員合作，並將繼續擴大參與範圍，包括其他國內及國際利害關係人。CDIC 經由這些測試和其他計劃所獲得的經驗，未來將建立最佳的模擬/演練實務。

CDIC 進行測試作業的原則，包括方案必須具有可行性及執行彈性、以風險為基礎排列各方案的優先順序、全面測試可用的退場工具，以及測試所有的參與者。測試的方法：首先是專案的設計，包括設定目標和範圍、獲得高階主管的支持、組成相關專家小組、尋求第三方支持、設計相關資料等；接著進行測試，包括向參與者說明測試內容、小範圍試運行、完整測試；測試結果檢討，包括測試後立即檢討、尋求回饋及建議、測試結果報告，以及各測試的檢測等。主講人認為從設計、執行、結論的完整流程非常重要，而且應該從每一次的測試中獲得新的經驗。CDIC 演練的經驗顯示，大約 41% 須要克服的事務屬於流程和科技改善的議題、21% 屬於溝通和合作、14% 為方案策略、13% 為人員安排及公司治理、只有 11% 屬於法規或工具的議題。

主講人總結 CDIC 的經驗，認為最佳的測試應該依循以下原則：

1. 規劃階段：清楚的目標以及範圍讓參與者瞭解全貌，情境的設計要真實以引導參與者專注投入，避免模擬兩可的議題但也要避免過於簡單的情境，避免事前就決定的結果而應允許參與者擁有彈性空間隨機應變，執行測試的期間和工作量應

合理以免造成疲勞或負擔。

2. 執行階段：塑造安全的環境以利參與者解決問題並鼓勵以新的方式進行關鍵決策，測試的時間有限應有彈性。
3. 總結報告階段：演練結束後應儘速提出報告、進行後續追蹤、尋求參與者的回饋。

#### 四、保險安定基金不足的風險評估

本場次由哈薩克保險支付保障基金(Insurance Payment Guarantee Fund, IPGF) 風險管理部門經理 Sairan Sedigazimov 先生介紹 IPGF 所發展評估保險業者失去清償能力機率之隨機模型。

由於保險安定機制的首要任務為確保保險業者失去清償能力時保單持有人的保障不致中斷，因此保險安定基金是否有能力兌現這個承諾非常重要。

信用評等是常見評估保險業者違約機率的方法。信評的優點是藉由信評等級很容易就能瞭解發行人的信用狀況和違約機率；但缺點則是：(1)對於哈薩克保險業而言，由於大部分業者的業務都在國內市場，引進國際信評公司並無明顯效益，因此並非所有保險業者都有信評；(2)信評公司並非經常調整受評公司的評等，導致違約機率參考價值降低。

另一個常見的評估方法為 Altman Z 模型。這個方法使用淨值比、保留盈餘對資產比、稅前盈餘對資產比、業主權益市值對負債比、營收對資產比等財務指標及係數計算 Z 值，若 Z 值低於 1.23，則公司破產的風險相當高。這個方法對於保險業和發展中經濟體的適用情形仍待觀察。Altman Z 的缺點為：(1)並未考慮每個國家總體狀況對於保險業財務指標的影響差異，因此模型所使用之係數

並不能一體適用；(2)未將總體經濟指標納入模型中。

主講人接著介紹 IPGF 發展之隨機模型，該模型將保險業者之財務指標與總經指標連結，並假設個別公司之財務指標受景氣和保單持有人行為的影響。總經指標包括 GDP、通膨、匯率、原油價格(因哈薩克經濟高度依賴原油)等，財務指標則包括保費收入、保險理賠、準備金、資產、保留盈餘、淨值等，採用與去年同期相比的相對值。以清償能力邊際比率(Solvency Margin Ratio, SMR)為應變數，上述指標為自變數進行迴歸分析，找出這些指標對 SMR 的影響程度。接著使用以上指標的相關係數進行蒙地卡羅模擬 1 萬組情境，統計保險業者清償能力邊際小於 1 的次數，即為該業者違約之機率。主講人以一家被吊銷執照之保險業者為例，在該公司經營執照被吊銷之前，以此模型估計之違約機率即高達 39%。

接著以上述方式估計之各家保險業者違約率乘以受 IPGF 保障險種之準備金進行個別業者之缺口估計，再加總各家保險業者之缺口成為產、壽險業發生違約時之準備金缺口，將之與 IPGF 的累積基金比較，以瞭解 IPGF 之基金是否充足。依據目前的估計，哈薩克產險業發生違約之準備金缺口為 75.7 億坦吉(Tenge)，而目前 IPGF 產險安定基金規模為 93.4 億坦吉，因此應屬充足；但壽險業發生違約之準備金缺口為 287.5 億坦吉，目前 IPGF 壽險安定基金規模僅為 16.3 億坦吉，仍存在 271.2 億坦吉的潛在缺口。

## 五、座談—各區域最新發展

本場次由 IFIGS Petrelli 主席主持，美國國家產險安定基金協會(National Conference of Insurance Guarantee Funds, NCIGF) Sara

Manske 女士、韓國存款保險公司（Korea Deposit Insurance Corporation, KDIC）Youngwoon Kim 先生、挪威產險安定基金（Garantiordningen for Skadeforsikring）Ole-Jorgen Karlsen 先生與談各區域安定基金的最新發展，原訂與會之非洲區肯亞保險安定基金代表因事臨時無法參與本次會議及本座談。Petrelli 主席表示保險業退場最近幾年越來越受全球監理機構和立法機構的重視，因此本次會議特別規劃 IFIGS 來自於各區域包括非洲區（臨時無法與會）、亞洲、歐洲，以及北美洲的代表分享他們所看到的區域發展。

美國 NCIGF Manske 女士首先表示，由於認知到保險業者因經營失敗而退場是常態，因此美國設有壽險及健康險安定基金和產險安定基金來處理問題保險業者的退場。美國的保險監理權限和產、壽險安定基金都在州層級，如果保險業者只在所在州銷售保單，萬一該公司經營失敗，由該州監理官和安定基金逕行處理；但保險業者經常跨州銷售保單，如何處理保險業者因清償能力不足而退場，以及如何保障保單持有人的權益就是很重要的議題，因此美國在國家層級設有國家保險監理官協會（National Association of Insurance Commissioners, NAIC）和國家產（NCIGF）、壽險安定基金協會（National Organization of Life and Health Insurance Guaranty Associations, NOLHGA），處理跨州的保險監理和保單持有人權益保障事務。NAIC 訂定許多模範法（model laws）供各州監理官參考，為美國的保險監理設定了一些一致性規範。

關於保險安定機制，NOLHGA 和 NCIGF 有一些共同參與研議或採用的規範以及工作，包括：

1. 目前正在發展中的接管演練經驗分享，主要是為了監理工作教育訓練。由於各州監理官不一定有接管問題保險業的經驗，

而 NOLHGA 和 NCIGF 在這方面經驗豐富，因此由 NOLHGA 和 NCIGF 負責這個分享和訓練的工作。

2. NAIC 提供給各州監理官參考的接管手冊（Receivership Handbook）也於近年做了大幅度的更新，其中並以專章敘明保險安定基金的任務。接管手冊還包括接管的執行與管理、資訊管理、會計與財務分析...等等各項接管時應執行及注意的工作指引。
3. 保險業者經營失敗而退場時，NOLHGA 和 NCIGF 會深度參與這些公司的資產和負債移轉交易，這些交易可確實保障保單持有人的權益。
4. 最後，對於國際保險監理官協會（International Association of Insurance Supervisors, IAIS）所做關於經營失敗保險業者退場以及保單持有人保障機制的研究調查，考量到許多國家沒有處理問題保險業退場的經驗，NAIC 分享了許多關於保險業者退場的實務和細節，做為國際/各國保險監理官瞭解和建立相關制度時的參考。

關於問題保險業退場，NAIC 設有兩個小組：財務分析小組和接管事務分析小組，對於特定風險較大的公司為 NAIC 提出不公開的建議。NOLHGA 及 NCIGF 和 NAIC 之間簽有合作備忘錄，因此可於保險業者被接管前瞭解潛在退場公司的情況以預作準備。

接下來由韓國 Youngwoon Kim 先生演講，Kim 表示 KDIC 解決退場問題之首要原則是降低成本，且 KDIC 有充分的授權，可監控五個不同金融產業的風險情況、可對金融機構進行盡職調查（due diligence）等。KDIC 處理保險業退場的工具包括：併購、標售及清算（但考量對金融市場的影響，清算會列為最後的選項）。

KDIC 自成立以來已處理 20 家保險公司的退場，其中 11 家(55%) 以資產負債移轉 (purchase and assumption, P&A) 的方式進行； 7 家 (35%) 以併購 (M&A) 方式進行、2 家 (10%) 因市占率大， 故以挹注資金進行資本重組之方式處理，另有 6 家是系統性風險 的例外情形，因此採用其他類型的解決方法，而不是最具成本效 益的「清算」。目前 KDIC 保障 42 家保險公司，包括 22 家壽險公 司及 20 家產險公司。

KDIC 正在辦理 MG 產險公司的標售程序，MG 公司在 2022 年 4 月被認定為破產金融機構，該公司最大股東向法院申請禁制令及 進行訴訟，要求主管機關撤銷該公司失去清償能力的認定。因為 這些法律程序之進行而未能找到潛在買家，故 KDIC 於 2023 年 8 月重新啟動併購招標程序，但 MG 公司正在考慮是否申請暫停招 標程序並對一審判決提出上訴，估計本案還需要一段處理時間。

處理保險公司退場所面臨的挑戰，在於監理寬容與果斷解決的取 捨。將保險契約移轉給其他現存保險公司可能是首選，以避免眾 多保單持有人遭受重大損失，以及避免問題保險公司被清算時產 生的保障缺口引起連鎖性倒閉。此外，必須考慮保險公司負債的 獨特性，需要各種類型的假設，如：死亡率、脫退率等，以便充 分評估長期負債。

Kim 在最後提到對於現行制度可能的改進方向，包括消除保障暫 停的風險，確保保險契約在任何情況下的連續有效性，以及使 KDIC 在保險契約移轉給買方時能夠修改保單條款，此將減輕買 方的負擔並減少對 KDIC 財務援助的需求，而要保人將須承擔部 分損失。

最後是由挪威 Karlsen 先生發表以挪威的觀點觀察歐洲發展現況。

歐洲關於保險業復原和退場的指令( IRRD)係參考銀行業的規範，並嘗試將其應用於保險業。IRRD 是由歐盟委員會在二年半前提出，雖然有批評者認為 IRRD 試圖回答一些從未被提出之疑問，但其目的在建立一套制度以避免系統重要性保險公司，或至少是有一定規模的保險公司破產。Karlsen 提到，歐洲保險及職業年金局 (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) 提議歐洲國家應建立保險安定機制，但歐盟委員會表示在新冠疫情之後，考量保險公司的提撥費用太高 (實施成本太大)，尤其是對於目前沒有實施保險安定機制的國家，或是要修改現有架構以符合新制度的國家，所以仍需要一些時間，但另一方面，有些國家的監理官認為清償能力制度已經足夠，因此不需要另外設置保險安定機制。Karlsen 認為這是矛盾而令人困惑的，不過目前歐洲的現狀就是如此。EIOPA 將持續推動歐盟層級保險安定機制最低限度的協調需求，而歐洲議會提案要求歐盟委員會在諮詢 EIOPA 後，向歐洲議會和理事會提交一份報告，說明在歐盟內部引入保險安定機制最低共同標準的必要步驟。

Karlsen 最後分享了目前仍在進行的案例，丹麥保險公司發行境外保單，但當保險公司破產時，丹麥最高法院裁定挪威工傷保險不受丹麥保險安定機制之保障，該部分保戶也未受到挪威保險安定機制的保障，因此由挪威議會編列預算補償這些保戶，但丹麥的保險安定機制反而可以優先獲得補償。Karlsen 認為重要的原則是：破產程序應依照所有成員國的國內法進行，以及不應該區分不同國籍。

## 六、「為保險業者退場做準備」討論會

本場次由 Assuris 負責風險與退場的執行副總裁 Stephanie Greer 女士主持。她首先分享 Assuris 的經驗，Assuris 平時就會對保險

業者進行風險評估並進行退場方案的準備，其中一個目的為讓 Assuris 的同仁熟悉退場的事務：萬一必須接管保險業者時，同仁知道該做哪些事情，而不至於毫無頭緒；另外，透過這些準備，Assuris 也可以先進行各種退場方案的討論和任務的優先順序，制訂合適的策略；再則，藉由這些準備瞭解 Assuris 的財源是否以應付可能的保險業者退場。但 Assuris 知道這些都是演練，實際的退場工作通常會更加複雜，因此 Assuris 也持續和各界溝通，包括其他國家的相關機構等，以制訂更符合實際的計畫。Assuris 的 CoE 聚焦於：1.瞭解以及管理相關風險、2.研擬退場手冊制訂完整的危機反應計畫、3.藉由模擬演練測試退場手冊的實用性、4.持續改善手冊和計畫。

馬來西亞存保（Perbadanan Insurans Deposit Malaysia, PIDM）表示，PIDM 對於保險業者持續進行風險評估，若保險業者的經營狀況不佳，馬來西亞央行將會啟動早期干預措施，而此時 PIDM 也會開始參與相關的行動，例如有權對該保險業者進行實地查核等；如果保險業者的狀況持續惡化至一定程度，央行將發出該公司之退場命令，由 PIDM 接手其退場任務。PIDM 的退場手冊有三個重要工作：1.退場計畫：包括公司業務及風險之評估、退場對於金融穩定及經濟之衝擊、連鎖效應、退場工具、保單持有人補償機制及溝通等；2.退場可行性評估：包括財務議題、執行面議題、法務議題、跨境議題等評估；3.退場方案：包括執行面的主要的考量和風險、利害關係人衝擊評估、其他退場方案選項等。

加拿大產險安定基金（PACICC）從對保險業者經營失敗的研究結果設有預警模型，用以評估小型產險公司的風險。但 PACICC 更在意大型產險公司的風險，因為 PACICC 為事後提撥制，大型產險公司退場對於產險業而言成本較高，對於其他保險公司可能造



成影響。為了能瞭解潛在可能經營失敗保險公司的資訊以預作準備，PACICC 和監理機關簽有合作備忘錄，萬一有保險公司須退場時，可以及早獲得資訊以評估退場計畫；當啟動問題保險業者退場時，PACICC 將籌集資金以支應相關行動所需。PACICC 瞭解事先對於各種可能的退場情境預作準備，對於實際執行退場有所助益，尤其用於對個案退場方案進行判斷，以爭取時間並降低退場成本，因此設有檢查表（check list），讓 PACICC 做好隨時可以處理問題保險業退場的準備。

德國壽險安定基金（Protector）對於讓與問題保險業者資產負債訂有作業手冊，其中關於問題保險業退場部分，例如 Protector 與監理機關的溝通、設立任務小組、維繫問題保險公司繼續營運之計畫、員工安置及重要人員持續聘任、與保單持有人及利害關係人之溝通、業務標售及移轉計畫及其他必要工作等。

本基金分享對於保險業者退場之準備，包括定期檢視保險業者的清償能力以及更新預警指標觀察保險業者的風險、執行壓力測試、流動性分析等，並介紹我國保險法規定之清償能力標準，以及訂有接管手冊做為標準作業流程，定期進行接管模擬演練，做好問題保險業退場的準備工作等本基金為落實保障保單持有人權益職責所做之準備。

KDIC 表示，每季對於保險業者的風險進行評估，且採用多個方法，例如當前風險狀況評估（使用量化指標，包括資本適足性、資產品質、獲利能力、流動性等四類指標）、未來風險預測、壓力測試等，KDIC 會依上述評估結果將保險業者分為一般、觀察、優先觀察三個等級。這些評估結果有兩個目的：1. 用來決定各家保險業者的費率；2. KDIC 也會依這些結果，和監理官對特定保險業者進行聯合實地檢查，並要求該公司做好風險管理。韓國的保險業

者向金融監督局（Financial Supervisory Service, FSS）及韓國銀行（Bank of Korea）申報資料，這兩個機構提供資料給 KDIC，由財務資訊分析系統(Financial Information Analysis System)進行分析，將其結果配合總體經濟指標以風險評估與預測系統（Risk Evaluation and Forecasting System）進行評估，做為對個別保險業者的風險衡量。

對於保險業者接管準備方面，KDIC 依政府要求每年進行一次模擬演練且全員參與，進行危機處理並做為員工訓練的一部份，危機回應手冊也會更新。若出現保險業者經營失敗而必須執行退場的狀況，將由 FSS 派出接管人，KDIC 共同參與接管工作，兩單位將重新檢視該業者之財報，FSS 的重點工作為不法行為追查及確認該公司對監理命令的落實，KDIC 的重點工作為防止可能的擠兌及啟動消費者權益保障計劃。為避免發生擠兌，KDIC 會成立專責工作小組，並透過各種媒體和管道加強宣導。

另外，KDIC 是金融穩定委員會（FSB）所設退場指引工作小組（Resolution Steering Group）以及銀行跨境危機管理工作小組（Bank Cross-border Crisis Management Group）的成員，定期參與相關工作會議。

## 七、「危機期間的溝通」討論會

本場次由 Assuris 營運執行副總裁 Josée Rheault 女士主持。Josée 表示，很多人沒有想過危機期間的溝通不良可能導致的結果，然而這關乎聲譽、失去信任以及法律問題。有很多討論提到正是社群媒體將美國矽谷銀行破產事件推向邊緣，她分享了幾則在推特（twitter）上有趣的推文，以真實案例說明人們常常忘記這些事情發生有多快，以及謠言是如何具有破壞性。Assuris 有一份危機

溝通手冊，內容分為五個階段：準備階段（公開宣布退場前之時期）、緊急階段（公開宣布退場至第三天）、進行階段（進行清理工作，此為實際進行危機溝通的階段）、收尾（完成清理後之期間），以及評估階段（事後分析）。最後，是確保相關單位有相同的說法，可以避免衍生其他問題，因此事前、事中及事後的配合非常重要。

泰國的壽險安定基金（Life Insurance Fund, LIF）分享關於防疫保單在泰國造成的影響。泰國的防疫保單保費低廉，但在疫情大爆發之後，保險公司須支付相當於保費 200 倍的保險金額，最終導致 Asia Insurance 及 The One Insurance 倒閉。在 LIF 管理委員會監督下設立危機委員會，直接處理危機，目標是確定具體的危機情況並確定其範圍，危機委員會緊急向管理委員會提出應急計畫供其批准，其中包含處理危機所認為必要採取的措施以及如何充分關注直接受影響的第三方。

德國 Protektor 提出如何即時通知要保人的疑問，Josée 回應 Assuris 會培訓財務顧問（financial advisor）與成立服務中心以對保戶提供諮詢，並且與清理人合作；西班牙保險安定基金（Consortio de Compensación de Seguros）分享他們設想了六種情境，包括：同時有多家公司退場、人壽保險公司退場、保險安定機制基金不足、人力不足、訊息不足、以及公司有違規情事等，對此六種情境都有應對計畫，向危機委員會請求授權並開始溝通，因為溝通將要做的事情與做事一樣重要。

KDIC 講述韓國的危機準備與危機管理。首先是成功處理 1997 年亞洲金融危機時的指導原則，包括採取大膽而果斷的措施來恢復市場信心、鼓勵私人資本參與、減少道德風險、以及拒絕一切形式的金融保護主義。2008 年全球金融危機時，韓國的政策措施包括與美國簽訂貨幣互換協議、設立債券市場穩定基金、擴大對中

小企業的支持等。韓國金融安全網之部門組成包括策略財政部（Ministry of Strategy and Finance 負責財政及外匯政策）、金融服務委員會（Financial Services Commission, FSC, 負責金融政策與監理）及韓國銀行（Bank of Korea 負責貨幣政策），金融服務委員會下轄 KDIC（負責存戶及要保人之保證及退場業務）及金融監督局（Financial Supervisory Service 負責金融監理）。當保險業有下列情形時，FSC 將啟動糾正措施：風險資本適足率（risk-based capital ratio）或服務評級（rating-as-a-service）低於一定標準、有財務違規行為或嚴重不良貸款、未能實施 FSC 要求的改善計劃，以及符合法條定義的破產保險公司等，FCS 並依情況判斷給予管理改善之建議、要求及命令。如有以下情況，FCS 將啟動退場機制：流動性急劇惡化導致未來有資金短缺或外債違約等類似情形、因保險擠兌或勞資糾紛等意外事故導致無法或有困難正常營業、預計破產或資不抵債等。FSC 可為之緊急措施內容包括：限制收取保費、暫停支付全部或部分保險給付、禁止償還債務和處置資產等。

KDIC 有制定危機模擬演練手冊，主要內容包含：緊急應變計畫、標準作業程序、以及設想危機情境，並依據法令或政策變化持續更新手冊。關於金融危機的指標包括：1.FSC 的預警系統（由金融市場指標、金融壓力指標及金融產業指標組成）、2.韓國銀行的金融穩定指數、3.韓國綜合股價指數，以及 4.美元兌韓元的匯率。

KDIC 最後分享在 2023 年 8 月進行為期三天的危機模擬演練。設定情境是多家 KDIC 承保的金融機構同時倒閉，包括銀行、數位銀行以及證券公司（投資交易商和經紀人）和保險公司，情境細節為高風險儲蓄銀行倒閉對其他金融部門的連鎖反應。在訊息發布後由專責小組以相關計畫回應，同時召開緊急會議討論應對措施和行動方案；嗣後進行每日流動性監測及壓力測試的風險監控、

準備標售及移轉保單的退場計畫、向相關人員提出損害賠償請求之責任查核、以及最後處理剩餘財產。此次演練並與韓國證券金融公司（Korea Securities Finance Corp., KSFC）合作，以反映近期投資者存款補償順序的變化。演練流程如下：投資者向 KSFC 請求付款、KSFC 付款，投資者就不足之部分向 KDIC 申請補償；KSFC 向 KDIC 提供付款給投資者之明細，而 KDIC 提供 KSFC 暫停付款的相關人員名單。此次演練重點在於：實際評估 KDIC 處理全面連鎖反應的能力、聚焦實際行動方案，有效應對各種情況下面臨壓力的金融機構，並透過與 KSFC 合作，模擬資本市場金融危機時部門間的合作與協調。

最後，新加坡與本基金則分享 2008 至 09 年間全球金融海嘯時保險公司解約潮的經驗，強調儘管解約對保戶權益可能不利，但金融危機發生時保戶可能處於恐慌情緒中，因此蜂擁至保險公司解除契約。為了避免這種情況重演，保險安定基金應於平常時期即向社會大眾宣導，讓保戶瞭解當危機發生時保險安定基金將保障其基本權益，無須急著解約，且此亦有助於維護金融市場的穩定。

## 參、會員大會

本次會員大會共有來自 16 個司法管轄區的 21 個會員與會。本次會議由 Paul Petrelli 主席主持，由相關工作或小組報告及全體會員討論 2023 年 IFIGS 之重要事務及活動。

### 一、管理委員會（Management Committee）報告

主席向全體會員報告這一年來管理委員會所推動的事務。IFIGS 聚焦於參與會員和利害關係機構的活動，包括出席於摩洛哥舉辦的法語國家保險監理官（Groupes des Contrôleurs d'Assurance Francophones, GCAF）研討會向 20 個以上法語國家監理官演講，

也有許多會員對於哈薩克保險舉辦的第一屆阿拉木圖保險論壇（First Insurance Forum Almaty）以及馬來西亞所舉辦的國家退場論壇（National Resolution Symposium）作出貢獻。IFIGS 也持續和利害關係機構合作，例如與 IAIS 合作的保單持有人保障機制研究、與世界銀行合作的建立有效率和有效的保險安定機制研究等，這些研究成果預計近期應可公告。另外，IFIGS 也成立了一個歐洲工作小組，以促進歐洲會員之合作因應歐盟 IRRD。

## 二、工作小組報告

### （一）資訊共享工作小組

本小組主席為 KDIC 的 Kim 先生，2023 年的工作包括：

1. 發行 2 次季新聞 (Newsletter)，並增加會員新動態內容。
2. 與世界銀行合作的研究報告已經於 2023 年 9 月完成，預計最近應可公告。
3. 2023 年 IFIGS 影片已於 YouTube 上更新。

### （二）會員招募工作小組

本小組主席為 Assuris 的 Rheault 女士，2023 年的工作包括：

1. 已備妥英文、法文、西班牙文版的會員資格相關資料，接下來的目標為增加法語國家和拉丁美洲國家的會員。
2. 正在和汶萊和墨西哥洽談中。
3. 參加摩洛哥舉辦的 GCAF 會議後，與會者對於 IGS 的意識有所提升，摩洛哥和加彭規劃將參加 IFIGS 的會議。
4. 歐盟要求各國設立產險 IGS 的政策，可預期歐洲的會員應可增加。

### (三) 政策與影響力提升工作小組

本工作小組主席為 PACICC 的 Alister 先生，2023 年的工作包括：

1. IAIS 的應用報告已經安排在 IAIS 2023 年 11 月東京年會提出，預計近期就會公告，這個報告表達 IAIS 對於保險安定機制的實務觀點。
2. 世界銀行關於保險安定機制的研究大篇幅參考了 IFIGS 問卷調查結果，這凸顯了 IFIGS 在協助訂定保險安定機制國際最佳實務工作的重要性。
3. 歐盟方面，關於歐洲保險安定機制最低同質要求（minimum harmonization）的報告則因對於屬國原則（home state）和屬地（host state）原則的觀點差異而有所延遲。
4. IFIGS 所設立的歐洲區域工作小組將合作因應 EIOPA 的 IRRD。
5. 推動保險業退場機制已是全球趨勢，幾乎每個司法轄區的監理官都在詢問這個領域的事務，而 IGS 將於其中扮演重要的協助角色，IFIGS 應可扮演更積極的角色。
6. PACICC 已經公布經營失敗保險業者的目錄，未來並將每年更新，這將提供客觀的資訊支持 IFIGS 的工作—亦即發生保險業者經營失敗是正常狀態，而且也是正常社會的一部份。因此 IGS 和 IFIGS 的重要性也更加凸顯。

### 三、2023 年營運費用

主席報告 2022 年 IFIGS 的營運費用約為 4 萬美元，主要為 IFIGS

網站維運、舉辦年會及全體大會、尋找新會員等，這些費用由 PIDM 及 Assuris 支付；KDIC 則負擔了每季 Newsletter 和 IFIGS 影片更新的費用。

#### 四、會員參與及會費相關議題

經過大會討論後主席做成會員共識結論，未來舉辦年會和會員大會的主辦單位可以向會員收取報名費以分攤部分會議費用。同時，將於 2024 年全體會員大會時提出修改 IFIGS 之章程（Term of Reference）之議案，將上述決議納入章程。

#### 五、2024 年新任主席確認及第一副主席選舉

依章程規定，由現任第一副主席西班牙保險安定基金 Miguel Ángel Cabo 先生接任 2024 年主席，會員大會無反對意見；哈薩克 IPGF Sairan Seidigazimov 當選 2024 年第一副主席；現任主席 Paul Petrelli 先生則依章程規定接任第二副主席。

#### 六、2024 年會

將由西班牙保險安定基金主辦。





## 肆、心得與建議

### 一、研討會部分

#### (一) 保險業者經營失敗情況不會消失

PACICC 分享之各國保險業者經營失敗資料對於保險安定機制而言具有重要參考性，此資料提醒會員，儘管保險業經營看起來可能平靜無波，但一旦發生經營失敗情況，就

有出現經營失敗叢聚的情況。因此，安定基金於平時應該密切關注保險業風險情況。

## （二）為問題保險業者退場做好準備

做為金融安全網的一員，保險安定機制最重要的功能即為扮演消費者保險權益保障的防線，有序處理問題保險業者退場以穩定金融秩序。本次研討會特別針對此議題除邀請職責與保險安定機制相似之加拿大存保分享經驗外，並藉由討論會方式請會員分享彼此之實務經驗，相互瞭解及其他國家安定基金之優點，實有助於會員間彼此瞭解及學習，並可就此議題進行更多交流。

## （三）危機期間溝通

當出現保險業者經營失敗退場時，安定機制和保單持有人、利害關係人及社會大眾之危機溝通的工作，為妥適處理退場業務之重要一環，本次研討會經由討論各會員分享溝通實務，尤其參考我國及新加坡提出之經驗分享後，與會者瞭解雖然危機期間大量解約之情況機會不大，但仍有發生之可能，因此，平常時期向社會大眾宣導安定機制的功能也非常重要。

## 二、會員大會部分

IFIGS 持續與 IAIS、世界銀行等國際機構合作，於保險安定機制發揮積極影響力，有助於促進各國保險消費者之權益。本年度印尼政府責成 LPS 設立該國保險安定機制並加入 IFIGS，且 IFIGS 持續接觸中南美洲、非洲、法語國家之潛在會員，顯示各國對於保險安定機制的功能有更普遍的認識，預期 IFIGS 會員將可持續增加，後疫情時期之交流也將更加熱絡。