

參加世界銀行 Establishing Efficient and Effective Insurance Guarantee Schemes 報告

線上研討會

摘要報告

服務機關：財團法人保險安定基金

姓名職稱：副經理 楊聖璋

專門委員二 劉滬先

資深研究員 許哲維

會議形式：線上研討會

會議期間：2024 年 3 月 27 日

本報告為參加會議所見及相關資料彙整所得。

參加世界銀行 Establishing Efficient and Effective Insurance Guarantee Schemes 報告

線上研討會

壹、前言

世界銀行（World Bank）於 2023 年 11 月發布「Establishing Efficient and Effective Insurance Guarantee Schemes」報告，彙整國際上保險安定機制的實務，並提供全面的指引供參考。因此，世界銀行於 3 月 27 日舉行線上研討會，說明上開報告之重點，並邀請印尼和哈薩克分享該國建立保險安定機制之策略和計畫。另外，韓國存保公司（KDIC）代表也分享該單位提供保險安定機制之經驗。

貳、線上研討會

第一部分為世界銀行分享本報告之重要內容，第二部分為哈薩克及印尼之保險安定機制經驗，第三部分為韓國保險業者退場經驗。相關內容摘要如下：

一、世界銀行分享研究報告重點

本場次由本報告共同作者之一 Rodolfo Wehrhahn 顧問主講，分享報告的重點內容。主講人首先提到本報告的目的為提供國際上保險安定機制（Insurance Guarantee Schemes, 以下簡稱 IGS）的實務指引，因此參考了許多已經建置 IGS 國家從許多重要角度來設計這個制度的經驗。但想要建立 IGS 的國家仍應考量自身的客觀條件來選擇和設計合適的制度。

本報告認為，儘管早期干預、審慎監理、有效的復原暨退場計畫都很重要，但當無可避免的保險業者經營不善情況發生時，有序的退場是維繫保戶對於保險業信心的關鍵。建立 IGS 的好處包括：提供保險業有序的退場機制、支持監理官不必擔心保戶權益受損而能即時做成決策、以合理的成本提供保險消費者額外的保障。有效率且有效的 IGS 須要謹慎的設計和執行，以避免意料外的結果，包括增加保險成本、保險業者的道德風險、對於良好經營的業者造成處罰（亦即不合理的安定機制費率）、降低業者復原的機會、弱化監理強度等。

依據經驗，設立 IGS 的時機包括：1.出現經營不善保險公司時，英國、法國、西班牙屬於這一類的例子，以及 2.業界認知到應提升保戶的權益保障以降低其受經營不善公司之影響時，馬來西亞和德國屬於這一類。IGS 剛成立時，應注意避免因處理保險公司退場而破產，此階段的 IGS 需要政府的支持或借款等支持。若 IGS 成立前已存在經營不善問題保險業者，這些公司的退場成本應避免由 IGS 承擔，或應針對這些公司另外設計「軟著陸」機制，以避免對剛成立的 IGS 造成衝擊。

主講人引述報告之建議，認為 IGS 應與監理機關密切溝通，且 IGS 應擁有設立過渡保險機制以及出售問題保險公司資產和負債的權力。保障範圍方面，IGS 所提供之保障應涵蓋大型企業以外保戶的所有保單。基金管理方面，可依國情採取事前或事後提撥的方式，若以事前提撥方式累積基金，依部分國家之經驗，費率可為保費的 1%~2%；費率可由平準費率逐步調整為差別費率。

但主講人也提醒，實務顯示，IGS 並不是監理的替代品，而且 IGS 應該以低成本且有效率的方式營運，早期干預將有助於降低退場成本，IGS 和監理機關的合作對於保險業而言非常重要。另外，IGS 著重退場機制，因此資金不應用於紓困，IGS 的設立要特別注意降低業者的道德風險。IGS 是保戶權益保障的最後防線，在這之前應該做好發照審

查、商品管理、監理工作、早期干預、退場架構等。

二、哈薩克及印尼經驗分享

（一）哈薩克保險保證基金在金融普惠/國際經驗方面的作用

本場次主講為哈薩克保險支付保障基金（Insurance Payment Guarantee Fund；IPGF）副主席 Ashkeev Olzhas Malikuly 先生。針對哈薩克保險保證市場在金融普惠/國際經驗方面做介紹，主要內容為：

1. 哈薩克保險支付保障基金成立於 2003 年，該基金一直積極參與哈薩克保險市場的形成和發展，也推動修法，提高保險服務的可近性(Reachable)，而在 2023 年有明顯的發展，也順利加入國際保險安定機制論壇（The International Forum of Insurance Guarantee Schemes, IFIGS）。
2. 目前哈薩克對於保障基金支付保戶的時機，已提前至接管問題保險公司時即可辦理。同時，接管問題保險公司時即可啟動該公司保險業務之移轉，加速問題保險退場工作之進行。
3. 哈薩克目前對早期預警及干預制度也持續發展，希望在 IPGF 成員保險公司出現破產風險時及早干預並定期獲取必要的資訊，以最大程度地降低系統性風險。目前使用的工具是引進現行國際上基於風險資本衡量的早期介入制度，進行早期干預或恢復計劃之執行，維持市場穩定並確保保險服務的連續性。

（二）專題演講「印尼保險保障計劃」

本場次由印尼財政部金融部門政策中心主任 Dr. Adi Budiarto 先生主講。

主講人先介紹印尼規劃保險安定機制的目標，主要為政府希望加強印尼金融保險部門功能以促進金融穩定及消費者保護的能力。與東協地區其他國家相比，印尼金融業對印尼 GDP 的貢獻相對較小，而印尼以往金融管理側重於銀行，過去 8 年金融業資產佔 GDP 比重上升 4.8 個百分點，同期保險業資產佔 GDP 比重僅上升 1.5 個百分點，保險業資產雖然有所增加，但對 GDP 的貢獻仍然較低（13%）。

目前印尼金融業面臨的挑戰主要如下：

- 金融素養不足且獲得負擔得起的金融服務的機會不平等
- 金融領域的交易成本高
- 中上等級的金融工具有限
- 投資者的被信任度和消費者的受保護度較低，需要加強協調制度以提升金融體系的穩定
- 未來的挑戰：持續大規模的科技改變以及氣候變遷對金融部門的影響

除此之外，印尼保險業同時面臨下列情況：

- 識字率低為發展的最大挑戰
- 因為印尼保險滲透率較低，代表印尼保險市場仍具巨大成長與發展潛力
- 保險知識仍相對較低，雖 2022 年顯著提高，而對保險功能的了解有限影響人們選擇合適保險產品的決定
- 保險負面新聞氾濫，影響大眾對該行業的信任度

因此促進業界合作，推動一致的監理標準和共同架構，同時發展保險安定機制為印尼監理機關目前努力方向。

最後 Dr. Adi Budiarso 也介紹了印尼監理機關目前主要進度及未來計劃如下：

印尼於 2014 年修訂保險法，授權在該法頒布後 3 年內制定

保險安定機制，但由於缺乏實施法規且行業尚未做好準備，該計劃並未落實。

後續修訂 2023 年金融部門綜合法，更詳細地規定保險安定機制的關鍵要素，包括涵蓋的業務範圍、覆蓋範圍和保費。並指定相關機構做好組織和實施細則等準備。提供明確的實施時間表和目標。並在印尼金融服務管理局（Otoritas Jasa Keuangan，簡稱 OJK）增加負責保險業的專人，負責保險業規劃，以提高保險業的財務能力和穩健性，其中包括於 2028 年實施強制性資本以強化監理。

而正式保險安定機制預計於 2028 年開始運作，並將由專責機構負責與保險監理機構之間的協調及與其他機構的合作，同時強化實施的法律基礎及人力資源準備。

三、韓國保險業退場經驗

本場次由韓國存款保險公司（Korea Deposit Insurance Corporation，以下簡稱 KDIC）Youngwoon Kim 先生介紹韓國保險業概況及其退場機制，以及過去的經驗與挑戰。2023 年韓國保險業的保費收入為全球第七大，全國保費收入達 1,930 億美元，佔全世界總保費收入的 2.8%。KDIC 承保的壽險業者計有 22 家（其中 14 家為韓國本國保險公司，8 家為外商保險公司），產險業者計有 21 家（其中 14 家為韓國本國保險公司，7 家為外商保險公司），以上兩業別的前三家（壽險為 Samsung（31.5%）、Hanwha（13.2%）、Kyobo（12.6%），產險為 Samsung（26.6%）、DB（14.9%）、Hyunda（13.9%））合計市佔率就達到 50% 以上，另有兩家保險業者不在 KDIC 的承保範圍內，一家是首爾保證保險公司（Seoul Guarantee Insurance Co.，簡稱 SGI），為 1998 年承受過去退場保險業有效保單後，重新注資及調整結構所成立的公司，KDIC 持有該公司 93.85% 的股份，目前正尋求 IPO；另外一家是韓國再保（Korean

Re)，該公司剛成立時為國營企業，1978 年後逐步私有化，目前是韓國國內再保業務的獨家供應商。

主講人接著介紹 KDIC 處理退場工作的核心原則是奉行「最小成本原則」(Least Cost Principle)，即處理每次退場作業均盡量達成讓 KDIC 和政府所要付出的成本最低的原則。KDIC 會委託會計師事務所進行盡職調查並提供分析以做出更好的決策，並確保財務資料的準確性。而要讓成本降低，通常還會有兩個議題必須考慮：一是「系統性風險例外」是否可能發生，以作為依據並修改相關法規或作業規定，二是透過監理寬容與市場紀律互相搭配，讓相關退場作業有足夠時間和空間來完成。

KDIC 處理退場工作的工具，主要有三個：

1. 併購 (Merger and Acquisition, M&A)：退場保險業者完全由另外一家保險業者併購。
2. 購買與承受 (Purchase and Assumption, P&A)：由一家健全保險業者承受退場公司之部分或全部負債，以及購買部分或全部資產。
3. 清算 (Liquidation)：由於保險公司退場以直接清算方式處理的作法，長期以來一直存在爭議，故 KDIC 從未施行過。

KDIC 自成立以來，已經處理了 20 家問題保險公司的退場，其中給予部分財務援助者有 2 家(佔 10%)、以併購方式處理者有 7 家(佔 35%)、以購買與承受方式處理者有 11 家(佔 55%)，當中有 6 家因考慮「系統性風險例外」可能性進而修改相關法規或作業規定，但沒有任何一家退場是以直接清算方式處理的。

主講人也介紹了 KDIC 最近處理退場的案例—MG 產物。2022 年 4 月監理機關宣布該公司清償能力不足必須退場，該公司第一大股東雖然

對於監理機關下達的命令提起訴訟，但經法院裁定撤銷該公司之請求並宣告破產，故 KDIC 於 2024 年 3 月啟動公開標售程序，經兩輪投標後，目前由樂天保險公司（Lotte Insurance Co.）和另外兩家產險公司依序進行議價中，然近期有間私募股權公司向韓國法院申請暫停本案招標程序，並對一審判決提出上訴，所以這個案例未來的訴訟風險仍存在，後續將仍有複雜的退場處理程序。

主講人根據 KDIC 自身的經驗，認為首選的退場模式是將保險有效契約轉讓給其他現有保險公司，此方法有三大好處：

1. 可避免使各類保險契約有關的債權人（包括保單持有人、被保險人、受益人以及受害第三方）遭受巨大損失。
2. 可避免當問題保險公司被清算時產生理賠缺口，也就是保險事故發生時，保險公司因失去清償能力而無法履行理賠的問題。
3. 可避免傳染風險（Contagion Risk），即其他小型保險公司業務因受到問題保險公司失去清償能力的影響而跟著倒閉。

主講人也提醒，進行將保險有效契約轉讓給其他現有保險公司的作業時，要考量個別保險公司負債的特性，採用合適的假設，例如死亡率、失效率等，以便能充分評估長期負債的價值。

最後，主講人提到未來 KDIC 繼續努力的兩個方向：

1. 盡量消除保障暫停的風險。過去韓國保險業退場仍會發生保單持有人有段時間無法獲得保障的問題，希望未來能加以改善讓保險保障不中斷，更具有延續性；
2. KDIC 希望在未來移轉保險有效契約時能取得保單條款的修改權。這會減輕購買與承受方的負擔並減少對 KDIC 財務援助的需求，但如此將無可避免造成保單持有人的部分損失。

