

論國際保險市場自由化與監理和諧化 兼論我國保險監理革新之策略運用

林建智*

前言

保險市場之監理在不同國家中存有極大程度之差異。不同之法規監理限制國際保險服務貿易上之自由。為促進所有貿易伙伴之經濟發展，「世界貿易組織」(World Trade Organisation, WTO)於焉設立，藉以推動國際貿易之「自由化」(liberalization)。就保險服務貿易而言，隨著外國保險業者逐步進入本國市場，由於法令之差異，一國保險監理機關將面臨嚴格之挑戰。因此，遂有主張以保險監理「和諧化」(harmonization)之方式，協調制訂共通之基本監理標準，以因應日益繁雜之國際保險業務。

我國於開放保險市場過程中，亦曾面臨保險法規制度調整之問題，間接造成市場競爭之不公平。加入WTO之後，此等缺失勢必阻礙保險市場之開放與發展，故有檢討革新之必要。有鑑於此，本文將以我國加入WTO後如何進行保險監理革新，以提升保險市場之競爭力為主軸，探討國際保險市場自由化與監理和諧化之相關問題，主要內容包括：第一節闡述在WTO之架構下保險服務貿易自由化之基本觀念；第二節分析國際保險監理進行和諧化之理由；第三、四、五節分別介紹「歐洲聯盟」(European Union, EU)、美國「保險監理官協會」(National Association of Insurance Commissioners, NAIC)與「國際保險監理官協會」(International Association of Insurance Supervisor, IAIS)實施保險監理和諧化之原則與步驟。第六節就上述國際性組織進行比較分析並作成結論；第七節針對我國現行保險法制上之缺失與未來發展策略提出建議。

一、國際保險服務貿易之自由化

傳統上，為求保護本地之保單持有人、保險產業甚至於國家經濟發展，許多國家就保險服務貿易採取嚴格之監理措施。在此種情況下，許多國家之保險產業，特別是人壽保險業，受到當地政府之相當保護。然而，自一九八〇年代末期，保護主義逐漸受到貿易自由化與國際化之衝擊，各國保險市場逐步地開放並解除管制。¹一般而言，開放保險市場外國保險業進入之主要原因，可從下列三方面加以觀察：

- (一) 提供消費者之選擇。由於經濟之快速發展，消費者要求保險業提供品質更好之服務。在一個受到保護之市場，由於缺乏競爭，容易導致保險公司缺乏動機於投資改善商品品質與客戶服務。
- (二) 因應保險服務之「可取得性」(availability)與「可負擔性」(affordability)之需求。保險制度之基本功能在於提供社會大眾之財務安全與心境安寧。如果一

* 林建智，英國倫敦大學法學博士。現任國立政治大學風險管理與保險學系專任副教授；暨國立政治大學保險教育研究中心主任。E-mail: jjlin@nccu.edu.tw

¹ 於一九七〇年，全球五十大保險市場中，有35%完全禁止外國保險業進入；另外有25%容許外國保險業進入但仍有部分歧視性限制。但至一九九五年，情況有所改變。全球五十大保險市場中，僅有4%完全禁止外果保險人進入；另外24%之國家容許有限度開放外國保險進入市場。J. Levy, The Global Insurance Market, at 76-77 (1995).

國政府無法滿足其國民在社會安全之需求時，發展蓬勃且有效率之商業保險市場，將是減輕政府負擔之重要手段。如果與外國資本、觀念、實務與技術隔絕，受到保護之本國保險市場將因缺乏技術與經驗而難以因應上述之需求。

(三) 全球邁向解除貿易障礙之趨勢。在WTO之架構下，會員國必須開放其本國之保險市場，以容許國際競爭者之加入。此外，受到保護下保險市場之潛在商機，將導致外國保險業向該國政府施壓，儘速進行市場開放上之談判。近十餘年來，美國保險業進入台灣與其他亞洲國家之保險市場，即為最佳寫照。再者，當全球單一化之保險市場仍是遙不可期之理想時，若干區域性保險市場統合已經逐步完成，例如歐洲聯盟已經完成單一保險市場之目標。

不論是開發中或是已開發國家，保險市場皆存有不同程度之限制與障礙，造成外國保險業難以在該市場經營保險業務。在WTO之架構下，簽訂「服務貿易總協定」(General Agreement of Trade on Service, GATS)旨在於透過多邊性妥協，持續推動服務貿易自由化，促進所有貿易夥伴共享經濟發展之利益。由於保險屬於GATS下所規範金融服務之一，GATS之基本原則自然適用於保險業。茲就國際保險服務貿易之型態、貿易障礙之類型與服務貿易自由化之基本原則於保險業之適用等項，分析如下：

(一) 國際保險服務貿易之型態

根據GATS之規定，國際間之服務貿易共有四種型態：「跨國提供服務」(cross-border supply)、「境外消費」(consumption abroad)、「商業據點」(commercial presence)與「自然人呈現」(presence of natural persons)。就國際保險服務而言，大多採取跨國貿易（跨國提供保險服務）與設立貿易（設立分支機構作為商業據點）兩項型態。²就跨國貿易而言，除有關國際運輸之保險業務外，由境外提供保險服務之業務多半屬於本地市場無法消化之大型業務及再保險業務，或為多國籍企業之全球性保險計畫。此等保險業務多半為財產保險，蓋財產保險之風險必須利用國際市場妥善地平均與分散。另一方面，就設立貿易而言，如果外國保險人希望於本地市場經營相當規模之業務，透過設立商業據點提供保險服務，實有其必要。此外，若未採取商業據點，許多國家將禁止外國保險人於境內直接提供保險服務予當地居民。至於商業據點之型態，則取決於外國保險人所採取之經營策略及當地保險監理法令規範。

(二) 國際保險服務貿易之障礙

基於保護主義，許多國家常利用法令或實務，嚴格限制外國保險人進入本地市場營運。國際保險貿易之障礙與限制其型態極為多樣，各國規範內容亦有極大差異。一國政府可以組合不同限制方式達成保護目的，或在不同保險業務間訂有程度上差異。一般而言，多數國家認為再保險業務應該享有較高之業務自由。故對於再保險業務之監理採取較為寬鬆之標準。³一般而言，國際保險服務貿易之障礙可以歸納為下列數類：

(1) 跨境保險服務之直接障礙：例如限制本國人民至外國安排保險、政府採購上限制、外匯管制與再保險方面之限制。

² M.A. Kakabadse, "The Uruguay Round and the Liberalisation of Trade in Insurance Services", in The Geneva Papers on Risk and Insurance, Vol.17, No. 63, at 212 (April 1992).

³ R.L. Carter & G.M. Dickinson, Obstacles to the Liberalisation of Trade in Insurance, at 39-58 (1992); O. Johnson, "How the Uruguay Round Services Negotiations Will Affect World-wide Insurers?", in The Geneva Papers on Risk and Insurance, Vol. 16, No. 61, at 414-415 (Oct. 1991).

- (2) 跨境保險服務之間接障礙：例如歧視性稅賦、間接再保險監理、留存準備金於本地與未經認許保險業務之限制等。
- (3) 保險設立服務之直接障礙：例如國籍限制與外資持股上限。
- (4) 保險設立服務之間接障礙：例如款項支付上之限制、歧視性資本要件、歧視性稅賦、聘用外籍員工限制等。⁴

(三) 貿易自由原則於保險服務之適用

為促進保險市場之自由化，WTO/GATS架構下之基本原則自然必須加以採行與尊重。例如，基於「最惠國待遇」(Most-Favored Nations, MFN)原則，會員國不能歧視來自其他會員國之保險人；又如在「國民待遇」(National Treatment)原則之適用下，一旦外國保險人進入本地市場，為求競爭上之公平性，他們必須受到等同於本地保險人之待遇。再者，如有任何影響貿易服務之規定，一國政府應及時公佈以合理地確保「透明性」(transparency)。

除上述WTO與GATS之原則性規範外，另有二項GATS之附屬文件與保險服務密切關連。其一為「金融服務附件」(Annex on Financial Services)。該附件實際上為GATS協定之重要內容，涵蓋所有保險與保險相關服務：包括直接保險(壽險與產險)，再保險，保險仲介(如經紀業務)及保險相關服務(如風險精算評估、理賠服務等)。根據本附件，所有國家其本地監理權限應加以尊重與承認。簡言之，為保障本地金融消費者(如保單持有人、存款人、投資人等)之權益，並確保金融市場之健全與穩定，會員國採取審慎性監理之權限不應被剝奪。然而，會員國不能利用上述之審慎性監理迴避GATS所要求之承諾與義務。換言之，此等措施不能變相地成為會員國保護其本國保險市場之工具。

另一文件為「金融服務承諾瞭解書」(Understanding on Commitments in Financial Services)。在此瞭解書中，對於保險服務之跨境貿易有特別規定，即在國民待遇原則之條件下，任何會員國應允許位於境外之保險人，以本人、代理人或透過代理人之方式，提供下列保險服務：海上裝運、民用航空、太空發射、運費、船舶與貨物責任、國際貨物運送、再保險與「轉再保險」(retrocession)。另一方面，會員國必須允許其境內人民向他國保險人購買上述之保險服務。就商業據點而言，所有關於金融服務設立規範全部適用於保險服務。任何會員國應給予其他會員國之保險人，有機會在其境內設立或拓展業務，不論是透過收購企業或商業據點之方式。然而，會員國仍能規範設立商業據點時之執照核發，只要該項規範並無迴避或抵觸GATS所要求之義務。

由於承諾此項瞭解書將因最惠國待遇之適用而使效力及於GATS之所有成員。對於多數開發中國家將有重要影響。假如某一會員國於其保險服務時程表做出承諾，但並無接受上述之瞭解備忘錄，該會員國將可以自動享受簽訂瞭解書會員國所為之市場開放。⁵對於已開發國家而言，GATS只有在實質地市場開放承諾作成後方有貢獻。換言之，若缺乏簽署國之承諾開放，GATS之運作價值將因而減少。因此，未來持續性市場開放之談判與承諾將是保險市場自由化之重要關鍵。⁶

⁴ Carter & Dickinson, *supra* note 3, at 39-58; *see also* Johnson, *supra* note 3, at 414-415.

⁵ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Insurance in developing countries: Privatisation of insurance enterprises and liberalisation of insurance markets, UNCTAD/SDD/INS/3 Rev.1, (a report by the UNCTAD secretariat), paras. 109-110 (May 1994).

⁶ UNCTAD, *id.*, para. 111.

除多邊貿易談判外，若干雙邊協定與單邊行動也是促進保險市場自由化之重要方式。例如，美國一向積極地向亞洲國家施壓，以求開放當地金融服務市場予外國競爭者。⁷其中，最強而有力之行動便是使用或威脅使用「貿易法案」(Trade Act)之第301條款。即便美國已經完成GATS之簽署，美國貿易代表署之官員仍表示對於主張豁免「最惠國待遇」之會員國，美國將不會放棄使用301條款。⁸其結果，除履行WTO/GATS下之義務外，經濟強權國家所可能使用之單邊制裁措施，仍將對於開發中國家之保險市場開放有重大之影響力。

二、保險監理和諧化

「和諧化」(harmonization)一詞可以簡單地定義為促進不同管轄區域之監理法規與政策趨向一致或相似。其主要目的在於因應不同管轄區域與政治實體間監理差異所衍生之問題。⁹由於保險制度於國際金融與國家貨幣政策所扮演之角色較不顯著，保險監理之國際和諧化似乎像銀行業與證券業具有明顯之急迫性。然而，隨著國際保險業介入本國保險市場之程度益形加深，許多國家之主管機關面臨如何應付國際保險監理之難題。為促進國際保險市場自由化，監理之和諧化似乎成為重要之前提。一般而言，主張保險監理和諧化之理由可以歸納為下列數項：

1. 管轄介面 (Jurisdictional interface)

監理和諧化之最重要功能在於提供不同國家之參與者或系統相互交流與互動之介面。透過監理和諧化，兩國間之保險交易能夠更為有效地監理。¹⁰

2. 公平競爭 (Fair competition)

不同國家保險監理強度上之差異，可能提供受到較低監理之保險人國際競爭上之優勢，從而造成競爭上之不公平。由於保險服務之創新與全球化之趨勢，激烈之競爭、效率與創新已為保險市場之鐵律。為求「監理套利」(regulatory arbitrage)，保險人將以合併、購併或其他組織運作迴避監理措施，其結果，將可能衍生為反競爭或危及市場效率之現象。不容諱言，國際保險自由化將可能導致本地保險業者面臨競爭上之劣勢。舉例而言，如果外國保險業享有寬鬆之資本規範與稅賦條件，便可挾其在母國或國際間取得之低廉資金與超額盈餘，取得較佳之競爭地位。

3. 外部化 (Externalities)

一個國家所施加之監理原則可能轉變成為其他國家之監理成本，例如，當地主國要求外國保險業之母國提供相當監理成效證明時，將無形中利用母國之監理資源。此外，

⁷ Levy, *supra* note 1, at 67-68.

⁸ H.D. Skipper, Jr. & L.A. Gardner, "An Examination of US Insurance Regulation and Taxation vis-à-vis Selected GATT Principles", in *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, Vol.17, No.63, at 228 (April 1992).

⁹ D.W. Leebron, "Lying Down with Procrustes: An Analysis of Harmonisation Claims", in *Fair Trade and Harmonisation -- Prerequisites for Free Trade?*, Vol. 1: *Economic Analysis*, at 43 (ed. J.N. Bhagwati & R.E. Hudec, 1996). See also Skipper, *id.*, at 198-200.

¹⁰ Leebron, *id.*, at 52.

當面對不同國家時，保險人必須應付各種不同監理規範而產生額外成本。如果不同國家之保險監理完成和諧化，此等交易上之成本將自可以因而降低。

4. 監理缺漏 (Regulatory leakage)

一國之保險監理目標與政策可能因為其他國家監理上之「缺漏」而無法達成。¹¹ 保險監理之首要目標在於保護消費者對抗不肖之保險業者。隨著國際化程度日深，跨國性保險業務之監理難度較高，遂使外國保險人容易迴避監理。對於國際性保險公司或集團，如果其保單持有人與保險人分屬不同管轄地時，將成為保障保單持有人之另一潛在缺漏。由於涉及不同國家之法令衝突，國際性保險公司失卻清償能力時往往引發複雜之法律爭議，此外，各國破產法規之差異更會增加管轄上之衝突。

5. 透明化 (Transparency)

在GATS架構下，保險服務自由化將會漸進地透過會員國間之多邊談判與承諾達成。如果會員國以掩飾性監理措施緩衝自由化之承諾，多邊談判之功能將大為降低。如果能夠要求會員國採行和諧化之監理原則，例如國際通行之監理準則，將可降低會員國運用監理措施以規避承諾之可能。另一方面，如果會員國感覺自由化與國際化將引發潛在的市場缺失，便可名正言順地以保護消費者為理由，制訂更為嚴格之本國監理規範。其結果，將可能導致更為嚴重之保護效果。透過監理和諧化，不但可以檢視各國是否有保護性措施，亦可減少國際保險服務之障礙。

6. 經濟規模 (Economies of Scale)

如果保險人必須應付不同營運所在國之監理措施，保險人必然難以達成經濟規模。若保險人欲藉由增加生產規模達成經濟效益，監理和諧化將是重要關鍵。支持監理和諧化亦主張藉由政治力量達成經濟規模。換言之，假如可以透過國際論壇作成決策或影響決策，政治力量或機構之介入便可協助完成一定程度之經濟規模。透過和諧化，此等論壇之功能可以轉移至較具統合性之層級，使資源得以有效地運用與配置。

三、歐洲聯盟

除遵循羅馬條約所揭示之基本原則外，歐洲聯盟係透過相關「指令」(directives)之實施達成保險監理之和諧化。一系列保險指令內容涵蓋各種不同領域之保險業務：如壽險、產險、汽車險、保險仲介、其他與保險相關之業務等。就其發展而言，產險與壽險均有三代指令。第一代指令旨在促成「設立自由」(freedom of establishment)；第二代指令完成「提供服務自由」(freedom to provide service)；第三代則完成「單一執照」(single license)制度。

於歐盟進行「保險統合」(insurance integration)之過程中，運用下列四項基本原則以完成單一保險市場之目標：「必要標準之和諧化」(harmonisation of essential standards)、「相互承認」(mutual recognition)、「母國控制」(home country control)與「單一執照制度」(the single licence system)。雖然此等原則具有不同之功能，彼此間具有極高關連。茲說明如下：

¹¹ Leebron, *id.*, at 55-57..

1. 必要標準之和諧化

由於不同會員國間法律制度上之差異，形成人員、服務與資本移動上之實質障礙。保險監理之和諧化遂成為市場統合之一項重要因素。在保險統合之初期，歐盟執委會（the Commission）提議促成全面性之和諧化，以求所有會員國之監理採取相同標準。經初步實行後，發現全面且詳盡式之和諧化乃不切實際之理想。為求加速決策程序，並避免瑣碎事務耗費時間與資源，於是僅就保險監理重要標準進行和諧化，如清償能力邊際之計算與保險資金運用之限制等。

2. 相互承認

由於各會員國之保險監理法規皆有差異，若保險業因為在不同會員國境內經營保險業務而受到不同法令規範，將使保險業面臨極大經營困難。因此，歐盟提出「相互承認」原則以解決此項問題。如果會員國間已經達成足夠程度之監理和諧化，各會員國必須要承認其他會員國之保險監理成效。在相互承認之原則下，地主國將允許來自其他會員國之保險人於其境內經營保險業務，只要該保險人已完全遵循其母國法令規範。

3. 母國控制

為達成單一保險市場之理想，相互承認原則似乎較會員國間之全面監理和諧化符合實際需求。此外，母國控制原則係用以促進會員國間之相互承認。根據母國控制原則，大多數保險監理事宜應由母國監理主管機關負責。換言之，保險人必須由設立所在地主管機關負責監理，而非由執行業務所在地之主管機關負責。¹² 如果將此項原則與相互承認原則加以結合，即表示地主國必須承認母國所為之監理成效，並應提供給來自於其他會員國保險人應有之國民待遇。

4. 單一執照制度

在保險市場統合完成前，羅馬條約所提出之「自由」必須以遵循地主國法令規範為前提。然而，自單一執照制度實施後，歐盟境內保險市場可視為完全統合。保險人僅需在其設立所在地取得營業執照，便可在歐盟境內經營保險業務。完全由保險人地主國主管機關負責監理該保險人。¹³ 在此種架構下，保險人所取得之執照相當於一張「歐洲護照」（European Passport）。只要保險人遵循其母國監理，便能自由地於歐盟境內經營保險業務。從保險業之角度，單一保險執照系統可使保險業免於應付來自不同會員國之多樣且複雜之監理，減少資源之浪費。

四、美國保險監理官協會

美國保險監理工作主要是由各州政府負責管轄。雖然聯邦政府負責部份業務，各州政府仍然是保險業最主要之主管機關。¹⁴ 由於保險立法與監理之多樣性與複雜性，對於想要再不同州經營業務之保險人而言，經常發生監理缺乏效率與額外成本之現象。美國

¹² Paul & Croly, *id.*, at 80-84. C. Chance, Insurance Regulation in Europe, at 17 (1993).

¹³ J.M.A. Kilby, The EC and Insurance, at 10/5 (1991).

¹⁴ J.L. Brady, J.H. Mellinger & K. N. Scoles, Jr., The Regulation of Insurance, at 46-47 (1995).

保險監理官協會（National Association of Insurance Commissioners, NAIC）於一八七一年正式設立，目的在於促進保險監理之協調與合作。其會員為來自於各州、華盛頓特區與四個屬地之監理官。NAIC一項重要任務便是調和各州州保險監理之差異。並扮演監理官討論發展標準化保險監理原則與法規之機構。¹⁵ 透過各種委員會之設置，NAIC頒佈許多所謂之「標準法規」（model laws and regulations）。其目的在於希望各州參考模範法規制訂其本州之保險法規，藉此消除各州保險監理法規之差異。

此外，統一財務報告制度乃NAIC推動有效監理規範之一項重要措施，藉以協助監理官控管保險人之財務能力。此後，NAIC逐步採取新的立法觀念、資訊系統管理運用於財務報告制度，使其發展成為多面向之監理輔助組織。¹⁶ 近年來，在監理和諧化最為特別者乃「州認可計畫」（State Accredited Program），目的在於確保各州具備最低程度之審慎性監理措施。一州若未經NAIC之認可，該州之財務檢查將不會為其他州監理官之承認。為確保保險人之財務安全，若保險人設立於未經認可之州但於其他州營運時，將必須再次接受營運地保險監理官之財務檢查，無形中將增加該保險人之經營成本。綜上所述，NAIC在保險監理和諧化之二項主要方式在於模範法規與州認可計畫，茲分述如下：

1. 模範法規制度（Model laws system）

模範法規制度可以分二方面介紹：一方面，由NAIC準備之標準法規可以作為各州保險監理官調和監理爭議之統一基礎；另一方面，在立法過程中，各州政府可以斟酌模範法規之內容，調整成為符合個別需求之立法。換言之，各州可以完全採用模範法規之內容，亦僅將其作為參考。其結果，部份模範法規可能受若干州採行，但在其他州可能並無採用。¹⁷ 然而，若干被視為有效控管保險清償能力之重要模範法規，將是符合NAIC「州認可計畫」之必要條件。

數十年來，NAIC已陸續頒佈數以百計之模範法規。由於模範法規之存在，各州保險監理官無須耗費資源在保險立法之研究發展。他們可以最小之時間與成本，採行或修正模範法規以制訂其本州之保險立法。各州間亦可因為具有相同或類似的保險法規而彼此受益。保險業亦因各州保險法規之統一而享有經濟規模上之利益，例如行銷與理算人員之執照核發、計價、承保範圍與統計報表之規範等。當保險人取得之執照可以在一州以上執業時，其成本自然比必須同時滿足數州之規範更為低廉。

2. 州認可計畫（State Accreditation Program）

為協調監控跨州保險人之清償能力受到適當之財務監理，NAIC乃要求各州之財務監理達成最低程度之統一。於一九八八年，NAIC提出「財務監理準則政策宣言」（Policy Statement on Financial Regulation Standard）加強各州保險財務監理之品質。為推動此等準則，NAIC於一九九〇年推出一個正式的認證計畫——「財務監理準則與認可計畫」（Financial Regulation Standards and Accreditation Program, FRSAP）。¹⁸ 此項認證計畫完

¹⁵ NAIC, The NAIC -- A Tradition of Consumer Protection <<http://www.naic.org/geninfo/about/about01.htm>>. (last visited June. 26 1998)

¹⁶ NAIC, *id.*

¹⁷ Brady, Mellinger & Scoles, *supra* note15, at 115-118.

¹⁸ Brady, Mellinger & Scoles, *id.*, at 118.

全是自發性，目的在於確認各州之保險監理措施是否符合監控保險業清償能力之最低標準。¹⁹ 在此計畫下，各州保險局將定期地接受來自於他州之評審人評估是否已經符合NAIC之財務監理準則。符合標準者，將予以公告。對於不符合標準者，NAIC將協助該州改善並使其符合標準。此項計畫對於保險業清償能力之監控極具成效，藉由對於一州監理成效之認可，將可使各州對於彼此之保險監理產生較高信賴。其結果，各州僅需將監理資源配置於本州保險人之監理，無須勞心於外州保險人之監理，可避免造成監理重複與資源浪費。

五、國際保險監理官協會

由於各國對於保險監理事宜存有差異，形成保險貿易自由化之障礙，更可能影響一國保險市場之發展。有鑑於此，「國際保險監理官協會」(International Association of Insurance Supervisors, IAIS) 於一九九四年由來自世界各國之保險監理官組織成立。²⁰ 為求保險監理事宜可以國際間達成共識，並建立可以共通適用之標準，IAIS之主要宗旨在於：

1. 協力合作加強本國與國際保險監理事宜，以確保保險市場之效率、公平、安全與穩定；
2. 協力研擬保險監理之基本準則；
3. 與其他相關之國際性組織進行交流與合作；
4. 促進會員間之相互支援以確保市場之健全；
5. 就會員個別之監理經驗進行資訊交換，以促進本國保險市場之發展。

近年來，IAIS針對全球共同之保險監理事項製作研究報告，並就保險監理之相關議題提出訓練與支援，以及召開保險監理官之會議與研討。於每年一度之會議中，來自世界各國之保險監理官、保險業界代表、與其他保險專業共同聚集討論影響保險監理之主題。由於世界各國保險監理制度與體系彼此之間存有極大之差異，IAIS僅就共同必要之事項研擬發佈保險監理原則供會員參考。在世界貿易邁向統合或和諧之趨勢下，此等監理原則日後將是全球保險監理「和諧化」(harmonization)之主要內容。對於業已架構保險監理制度之國家而言，此等原則可用以檢視本國之現行制度有否背離國際通行之標準，進而作為制度革新之參考。另一方面，對於新興市場之國家而言，此等原則可作為規畫保險監理內容與架構之重要參考。

就其型態而言，就IAIS所頒發之保險監理參考文件包括「原則」(principles)、「準則」(standard)與「指導報告」(guidance papers)三種。²¹ 與本文相關者，乃所謂之「保險協定」(Insurance Concordat)原則。此等原則首先於一九九七年九月頒佈，其後於一九九九年十二月補充修正，其正式名稱為「國際性保險公司與保險集團之監理及其跨國性營業之適用原則」(Principles Applicable to the Supervision of International Insurers and Insurance Groups and Their Cross-Border Business Operations)。頒佈此等原則之目的在於加強國際

¹⁹ Klein & Barth, *supra* note 137, at 279.

²⁰ IAIS, About IAIS, <http://www.iaisweb.org/1/about.html>, last visited 27/8/2000.

²¹ 「原則」主要在於界定保險監理官必須具備之權限與管制事項，並作為發展「準則」之基礎。「準則」則是著重於特定之監理議題，探討最佳或最為謹慎之實務運作方式。一方面，「準則」可以協助監理機關確立最佳實務運作方式；另一方面，亦可介紹管理完善之保險公司應具備之實務運作方式，供監理機關評估其管轄境內之保險公司。至於「指導報告」則屬「原則」與「準則」之附屬文件，其目的在於協助保險監理官提昇監理上之效率。

保險公司之監理事宜。由於內容多涉及保險監理之國際合作與對於國際保險業務之監理，故簡稱為「保險協定」。²²其所涵蓋保險業經營型態如下：

- 1、外國分公司（或其相等機構）— 雖係在不同管轄地設立之分支機構，但性質上仍屬保險公司之內部組織；
- 2、外國子公司— 雖係在不同管轄地所設立分支機構，但實質上仍受母（保險）公司所控制；
- 3、合夥— 性質上為法律上分離之不同機構，由二個以上不同之母機構所共同擁有或控制，至少要有一個機構設立於不同管轄地，但不以全部機構皆屬保險業為必要；及
- 4、無營業處所之設立，而以服務基礎經營跨國性保險業務。

原則一：任何外國保險設立服務皆應接受監理

保險監理官間合作之主要目標，在於所有保險監理之設立服務皆應接受監理。除應避免無謂之重複監理外，每位保險監理官皆有義務確保在境內之外國保險業設立必須受到有效監理。然而，採行此項原則並非當然能夠免除產生監理間隙之可能性。例如，設立時母國監理官界定為保險業，地主國監理官卻非如此，此時監理間隙便可能產生；反之亦然。

對於子公司與分公司之監理應有所區別：子公司一般係由設立地之地主國監理官加以監理，且必須遵循地主國有關資本適足性與清償能力之要件。分公司一般亦是由地主國加以監理（除歐洲聯盟外）。然而，分公司之清償能力可以同時適用地主國與母國之資本要件。在某些場合，分公司之地主監理官可以信賴地主國監理官之評估。

原則二：所有國際保險集團及國際保險公司都必須接受有效率之監理

於決定是否核發營業執照時，地主國必須仔細地就評估申請者母國保險監理之效率。如有必要，必須向母國監理官諮詢。此項評估，必須參考IAIS所頒佈之監理原則與準則。此外，對於保險業違反有效監理之相關事項時，母國保險監理官之制裁機能亦必須一併考量。

傳統上，保險監理之方式主要採取針對個別保險公司施以「單一監理」(solo regulation)之方式。與銀行業或其他金融服務業相比較，保險業所面臨之風險蔓延程度較低，較不會成為金融體系中系統風險之主要來源。因此，保險監理官多半會就其管轄之保險業加以劃分界線，藉此與其他金融服務業區隔。然而，當保險業以母公司地位實質地參與其他保險業與金融服務業之經營時，此種集團式經營方式所產生之潛在風險，對於評估母公司與集團整體之財務力量，遂成為非常重要之因素。比較顯著者包括可能產生與清償能力相關之資本「雙重使用」(double gearing)、集團內之交易與巨大風險等。在其他金融監理之領域中，針對此等項釐定出審慎性規範已經在積極地進行；在適當場合，有必要輔以「單一補充」(solo plus)或以集團整體作為觀察基礎，如此方能有效監理國際保險集團。然而，此類輔助性監理方式，仍不至於削減「單一監理」對於國際保險集團監理之重要性。

原則三：跨國性保險設立服務之前提，必須取決於母國與地主國監理官間之諮詢結果

²² 本項文件不涵蓋之經營型態為：1、透過「網際網路」(internet)所提出之保險業務；2、專業再保險業務。

地主國與母國監理官首度合作之機會通常發生於外國保險業申請設立營運之時。此項程序，同時也提供未來進行合作之機會。地主國可能需要就個別之特定項目向母國監理官諮詢。不論何種情況，在地主國發給營業執照之前，必須確認申請公司之母國監理官並無反對該項申請之意思。如此，地主國監理官便可瞭解母國監理官反對該保險公司從事海外設立營運之理由。甚至，母國監理官可能建議地主國監理官拒絕該項申請。當地主國監理官完成此項查驗工作後或無法從母國監理取得正面回應時，地主國監理官可以考慮拒絕該項申請、提高監理強度或增加核發執照之條件。此外，地主國監理官必須知會母國監理官有關核發執照時所加之任何限制或條件。

對於外國保險業在其母國境內並未受到審慎性資本要件之規範時，或為無明確從屬關係之合夥時，地主國監理官必須特別注意。在此等情況下，任何執照之核發必須取決於地主國是否具備加以限制能力（如要求特殊保證）或實施有效監理之能力。最後決定核發執照之決定，應由地主國監理官採取無歧視原則作成。此外，母國監理官必須針對其境內從事跨國性設立服務之保險業建立一份名單。

原則四：經營跨國性保險業務之外國保險業必須接受有效率之監理。

不論外國保險業是否經容許在他國境內經營跨國性保險業務，純屬管轄地地主國之法律問題。當消費者自發地向境外保險業者購置保險之自由受有限制時，即表示消費者必須自行承擔此種行為之後果。然而，當以跨國性方式積極促銷保險商品被容許時，外國保險業必須知會地主國監理官其活動；地主國監理官亦須確認該外國保險業是否遵循母國就資本方面所為之審慎性監理。此外，亦可採取申請特別核發執照程序或要求特殊安全性擔保，藉此保障本國之保單持有人之權益。

假如准予保險業採取跨國性服務方式在其他國家境內促銷保險商品，母國監理官有義務確認該保險業是否具有清償能力；就該保險業之活動，地主國監理官必須審慎考量母國監理官所表達之任何保留或反對意見。如果經認定該保險業欠缺應具備之財務能力，或欠缺專業能力以審慎地管理保險事業，母國監理官有權禁止管轄境內之保險業以跨國性方式積極促銷其保險商品。此外，當地主國監理官受到外國保險業知會其銷售意圖時，必須考量該外國保險業所能提供給消費者之資訊，包括該保險業其監理機關之詳細資料。

六、結論

為因應保險服務自由化與國際化後所衍生之問題，監理和諧化勢必成為各國政府極為重要之工作。保險監理和諧化之主要理由在於確保公平競爭、加強保護保單持有人、降低交易成本以及促進貿易自由。一般而言，保險監理和諧化可以由政府主動地透過制訂保險法規之方式達成，亦可透過市場參與者之力量要求政府制訂相同或類似之保險法規。至於保險和諧化之涵蓋範圍，可以採取「全面和諧化」(complete harmonisation)方式，就全部監理措施進行和諧化。亦可以「最低程度和諧化」(minimum harmonisation)之方式僅就重要監理措施進行和諧化。若採行後者，則先需考量何種監理事宜為和諧化之必要事項。在容許不同國家保險人之競爭時，除須消弭監理上衝突外，亦需考量本國監理目標可否因而達成。

在前述保險監理和諧化之制度中，IAIS乃是唯一之全球性保險監理組織。透過IAIS，保險監理官可以相互協調合作以確保保險市場之效率、安全與穩定，進而達到保護保險消費者之目標。此外，IAIS亦可協助一國保險監理官改善其本國之保險監理制度。事實上，其所頒訂之基本監理原則，已就重要監理事項進行最低程度和諧化。由於此等原則僅供IAIS會員國參考，並不如同WTO/GATS之協定具有強制會員國之效果。

有別於IAIS者，歐盟與美國之NAIC屬於地區性保險監理和諧化。就歐盟而言，其單一保險市場終於在一九九四年完成。在保險市場之統合過程中，運用必要標準和諧化、相互承認、母國控制與單一執照制度等四項重要原則。就美國NAIC而言，一方面透過模範法規之採行，逐步地統一各州保險法規之內容；另一方面，NAIC之認可計畫逐步促進各州保險業財務監理達成最低程度和諧化之目標。

比較自由化之程度，美國NAIC在市場自由化方面仍較歐盟為嚴格，此乃各州之間尚未具有設立與服務之自由。就現階段而言，美國各州中並無母國（州）控制原則之適用，亦無單一執照制度之存在。或許，此乃因為各州監理官之間仍缺乏信賴。若前述財務監理認可制度實施成效良好，或許可以促使各州政府採取母國（州）控制原則，甚至於達到單一執照之境界。雖然二者之目標皆為尋求監理和諧化，但是方法上卻有差異：NAIC所採用之方法在於透過建立相互信任機制，試圖建立單一的美國保險市場。就現階段而言，透過認可計畫之實行，確保各州符合最低程度之保險財務監理。未來，隨著審慎監理措施之嚴格實施，各州間可相互承認彼此之監理成效，進而逐步降低跨州保險服務之障礙。相對地，歐盟透過最低程度之和諧化、相互承認、母國控制，已經在其境內建立單一保險市場。監理和諧化提供境內各會員國之保險人一個公平競爭之市場。透過會員國之參與訂定保險立法，各會員國之代表得以參與保險監理政策之釐定。日後轉換成為各會員國之內國法規時，其效力便可拘束於歐盟境內所有之保險業者。就其本質觀之，歐盟所採行之方法可稱之為「政府主導型」(Government-driven)之監理和諧化。相對地，NAIC所採取者則為「市場驅動型」(Market-driven)之監理和諧化。就實施成效而言，政府驅動型似乎在和諧化之過程中具有較佳之效果。

無論採取何種方式進行和諧化，相互承認乃重要之關鍵。假如地主國確信外國保險人之母國監理可以審慎監理保險人之財務並保障保單持有人之權益時，地主國有正當理由承認母國之監理成效。雖然單邊承認（unilateral recognition）亦能達成市場自由化之目標，但加入政治與效率考量，仍應以相互承認監理成效為宜。然而，以「相互承認」作為監理和諧化之基礎時，GATS之三項基本原則必須加以尊重：

1、保險監理之透明性

透明性係指母國監理官與保險人必須能夠清楚地瞭解地主國保險監理法規。，特別是針對市場通道與外國保險人營運事項。另一方面，透明化亦指地主國監理官與保險人能夠清楚地瞭解母國監理措施，如此方能評估母國監理之適當性。因此，加強監理官之間的溝通、聯繫與合作乃不可或缺之工作。適當之通知、評論與公告亦是提升監理透明性之重要方式。

2、最惠國待遇之適用

由於各國保險監理水準高低不一，對於地主國而言，並非所有國家皆可以給予相互承認之待遇。為貫徹相互承認，最惠國待遇之適用應有程度上之差異。例如，以監理成效與和諧化之程度作為標準，將WTO會員國區分為經「可承認」與「尚未承認」二類。對於來自「可承認」會員國之外國保險人，可以提供最惠國待遇而享有市場進入之自由。然而，若屬來自「尚未承認」會員國之外國保險人，由於其母國監理尚未達到一

定標準，地主國可基於保障本地保險市場健全與安定為理由，拒絕其進入本地市場。待此等國家之保險監理水準提升後，再行開放市場供其保險人進入。

三、國民待遇原則之適用

在國民待遇原則之適用下，進入市場之外國保險人必須享有與本國保險人相同之待遇，其目的在於確保市場之公平競爭。然而，若干市場障礙仍有存在之可能，例如：限制外國保險人之數量、限制外國保險人開發新商品，以及其他確保現有保險人競爭優勢之措施。然而，當母國保險監理較地主國開放且先進時，相互承認將較有利於外國保險人之競爭。例如，外國保險人之母國對於資金運用或再保險監理較為寬鬆，該外國保險人於定價時具有較高彈性，從而取得競爭上之優勢地位。

七、建議

由於保險制度對於一國之經濟發展扮演極重要之角色，加入WTO之後，我國應該以更積極的態度促進保險市場之自由化與國際化。為強化我國保險市場之競爭機能，保險監理革新時之策略運用乃主管機關必須深思熟慮之重點。就此，本文提出下列建議：

1、以IAIS之基本監理原則為保險監理革新之標準

由於各國保險監理制度彼此間存有極大之差異，IAIS已經著手研擬重要的保險監理原則供會員國參考。在世界貿易邁向統合之趨勢下，此等監理原則日後將是全球保險監理進行和諧化之主要依據。就我國而言，此等原則一方面可用以檢視現行保險監理制度能否與國際市場接軌，並作為制度革新之依據；另一方面，對於未來保險市場之發展，此等原則亦可為規畫保險監理內容與架構之參考。就我國保險市場環境而言，互動影響最密切者不外乎美國與歐盟兩大經濟強權。我國保險監理標準之選定，常以此二者之制度為參考對象。然而，當此二者制度有顯著差異時，主管機關於選擇時便極可能產生爭議。舉例而言，保險法對於保險業資本適足性之規範具有缺失乃無庸置疑，但於選定改革方案時，究竟採用美國之風險資本額制度還是歐盟之清償能力邊際制度，引發各界極大爭論。本文以為，法令制度之發展必須配合其時空背景，美國向來對保險業採取嚴格監控主義，而歐盟則採取較為自由放任態度。為達成保險監理和諧化，此二大經濟強權正透過IAIS之機制進行協調。準此以觀，凡IAIS所頒訂之基本監理原則，應是歐盟與美國監理官折衝協調後之產物。因此，為提昇我國監理水準並獲得國際承認而言，主管機關應以IAIS為標準進行自我檢視與國際接軌。若能秉持此等國際性標準進行保險監理革新，將有助於我國保險市場之國際化，更可強化我國保險業之國際競爭力。

2、檢討外國保險業許可標準與管理辦法第二十六條之缺失

時值我國政府積極鼓勵外國資金投入我國保險市場，相關法令除應符合前述GATS所稱之透明性、無歧視性等原則外，IAIS所揭示基本原則亦為監理外國保險業應遵循之基本理念。檢討相關法規中，最受爭議者莫過於外國保險業許可標準與管理辦法第二十六條之規定。該條內容如下：

「外國保險業認許資產減除負債之餘額，未達第八條規定之保證金三倍或低於最低營業所用之資金時，財政部應命其於限期內以現金增資補足。但該外國保險業認許資產減除負債之餘額已達第八條規定最低營業所用之資金以上，且其國外本公司財務健全，符合本法第一百四十三條第一項規定者，不在此限。」

茲有爭議者，乃該項但書規定僅適用於外國保險業，本國保險業並無相同待遇，無疑形成外國保險業享有「超國民待遇」之現象。其次，「國外本公司財務健全，符合本法第一百四十三條第一項規定者」究由何人認定？實務上顯有窒礙難行之處。若由我國監理機關認定，如何在不同法令會計制度下，以國內標準衡量外國公司之財務狀況？反之，若完全由母國自行認定，是否應以相互承認為前提，方符合國際貿易上之平等互惠？

本文以為，應以外國保險業分公司為單一對象，就其在我國境內之營運，依我國標準評估其財務狀況，以充分保障本國保單持有人之權益。質言之，保險法有關保險業資本適足性之規範業已於民國九十年七月修法通過後改採風險資本額制度，原有缺失未來將不復存在。依照新的資本要件，不論本國或外國業者皆一併適用，方能符合國民待遇原則之精神。

近年來，政府有意鼓勵外國專業再保險以設立商業據點進入我國市場，惟礙於外交現況與產業特殊性，難以要求外國監理機關進行監理上之相互承認時，從而形成外國專業再保險業於我國設立商業據點時之法令障礙。依據IAIS之「保險協定」，外國保險業分公司原則上是由地主國加以監理。分公司之清償能力標準可以同時適用地主國與其母國之規範。但在某些情況下，該分公司之地主國監理官可以信賴母國監理官之評估。由於專業再保險業大多設立於保險先進國家，若能兼顧保單持有人權益與我國外交現狀等因素，似可以母國主管機關出具書面證明該外國再保險業之財務健全，再由我國主管機關視該國監理成效進行承認。如此不僅可間接監控外國再保險人財務安全，亦可達成我國發展再保險市場之政策目標。

3、以歐盟模式進行兩岸保險市場之統合

中國大陸市場無疑是新世紀最具潛力之保險市場。由於具有共通的語言與文化，兩岸保險市場似乎應以更積極態度進行交流與合作。就當前現況以觀，兩岸保險業之交流多偏重於於培訓、技術、業務與資本等方面，較少著墨於保險監理法規制度方面，更遑論保險監理之和諧化。本文以為，除兩岸保險市場具有互補關係外，兩岸保險法規制度亦具有極高之同質性。若能參考歐盟經驗，分階段實施保險監理和諧化，必將有助於促進兩岸保險市場之統合與發展，共創「雙贏」之局面。

就實施階段而言，兩岸保險市場統合可計畫為短程、中程與長程三階段。第一階段在於達成設立自由之目標。由於兩岸已經先後加入WTO，在WTO之架構下，雙方可以經由協商方式開放保險市場供對方保險業者設立營運。第二階段在於提供跨境貿易之自由。對於具有特殊性或國際性之業務，如再保險、航空保險、貨物運輸保險等，應容許對方保險業者可以無須設立商業據點而直接進行跨境服務。若能在保險監理法規制度上取得較高程度之和諧化，基於「相互承認」與「母國監理」之原則，亦隨著互信之增加，開放更多保險業務種類之跨境服務。第三階段在於完成單一證照制度。隨著市場統合程度日益加深，保險監理和諧化程度之提高，兩岸將可以完全信任之態度相互承認對方所核准設立之保險業者。僅要在任何一方取得營業執照之保險業者，便可在兩岸管轄境內經營保險業務。如實施成效良好，甚至可以將此項機制推展東南亞等華人之經濟領域，使其成為中華經濟圈之單一保險營業執照。