

第三章、Solvency II 計畫之提出

第一節、Solvency II 計畫之形成背景

對於統整歐洲保險業監理規範、建立審慎監理之普遍性架構的呼聲可追溯回 90 年代後期，當時歐盟所有其他金融服務規範都正進行變革，而其他國家之監理架構也都開始朝跨國性的趨勢予以修正，最明顯的結果便是會計準則以及銀行監理這兩大部分。而這些變革也直接影響 Solvency II 之形成，其中對於 Solvency II 造成最直接衝擊的為以下五項金融業革新：

- 一、金融服務業行動計畫（the Financial Services Action Plan，簡稱 FSAP）¹³以及其中所採用之 Lamfalussy approach；
- 二、資本需求指令（the Capital Requirement Directive，簡稱 CRD）具體實行新巴塞爾協定，當中針對金融集團（financial conglomerates）之規範也作了重大調整；
- 三、國際財務報告準則（International Financial Reporting Standards，簡稱 IFRS）對於保險契約價值衡量方式的革新¹⁴；
- 四、國際上對於保險業審慎監理之改革；
- 五、歐盟各會員國對於本國監理法規之修正。¹⁵

是以，為能切實呼應此一金融服務業監理改革之世界趨勢，也為使保險業監理

¹³ FSAP 為 1999 年 2 月 22 日所舉行之布魯塞爾會議所提出之一項金融改革計畫，該計畫時間自 1999 年 5 月直至 2004 年，可視為 1993 年投資者服務法案（ISD，Investment Services Directive）以及歐盟金融工具市場法規（the Markets in Financial Instruments Directive，簡稱 MIFID）之過渡計畫。

¹⁴ 此部分牽涉到 IFRS 第 7 號公報之相關內容，詳參本文第六章、Solvency II 計畫之主要架構、第三節、Solvency II 計畫下之第三支柱、第一項、國際財務報導準則 IFRS 7：金融商品揭露對於保險業的影響之介紹。

¹⁵ 針對保險監理部分，由於現行 Solvency I 已經無法切實衡量各保險企業之清償能力，故歐盟各會員國均改採以風險為基準之清償能力制度，相關介紹請參閱本文第二章、歐盟現行保險業清償能力規定〈Solvency I〉之介紹。

能更符合保單持有人保障，歐洲執行委員會於 1999 年便著手草擬 Solvency II 計畫，目的即在更新與補足現行保險監理之不足、以及使保險監理規範能與銀行監理規範趨於一致、並能在歐盟各會員國成爲一種共識。而 Solvency II 計畫內容即彰顯以下五大訴求：完成金融服務業之單一市場目標、與銀行監理規範採一致標準、與國際會計準則同步、遵循國際上保險業監理革新之重要原則、呼應歐盟會員國對於完善保險監理之需求，以下就 Solvency II 計畫之五大訴求分別說明如下。

第二節、Solvency II 計畫之五大目標

一、完成金融服務業之單一市場目標

2000 年 3 月歐盟理事會在里斯本簽署的金融服務業行動計畫（FSAP），當中 42 套具體措施均以加速歐盟金融服務業單一市場的成型爲目標¹⁶，而代表一個較佳的單一金融服務市場其必備的要件有三：

- （一） 降低取得資金之成本以及促進歐盟所有資金之有效配置；
- （二） 使得公司取得較多進入其他會員國市場的機會、且跨國界的商業活動能更具效率；
- （三） 藉由市場開放使價格良性競爭，而讓消費者對於金融服務產品有更多的選擇與取得管道。

雖然 Solvency II 並非 FSAP 當中之一部，不過 Solvency II 將有助於保險業的單一市場更有效的整合，提高保險業產能、對消費者提供更好的價格、以及協助歐盟整體資金配置更有效率。而在後 FSAP 時代下，整體金融服務業將朝單一市場、兼具開放與安全的金融服務、以及審慎監理三大方向前進，歐洲執行委員會、歐洲議會以及各歐盟會員國在過去幾年在 FSAP 通過後針對金融整

¹⁶ 2000 年 3 月歐盟正式實施里斯本策略（Lisbon Strategy），該策略之宗旨在於促使歐盟在 2010 年成爲最具競爭力與發展知識經濟最具優勢，主要在鼓勵創新和投資，並作相應調整以適應時代變遷，而 FSAP 的通過也正顯示當時歐盟對趨勢下所做的方向決定。

合均作了許多重大改革，而目前重點即在如何更進一步早日實現這三大目標。以英國為例，目前針對金融服務單一市場方面即設定一系列策略模式，以及決定其優先性，而這些都恰與 Solvency II 有直接相關，當中包括：(一) 更完善規範：在考量歐盟法令下，如何正確評估成本以及利益為當前要務，而對於所有金融市場之參與者都應該切實諮詢其意見；(二) 務求 Lamfalussy approach 的良好運作：該規範架構已為證券市場所採用，且實證結果證明其效率極高，因此該架構轉而為銀行以及保險所採用，而 Solvency II 是歐盟關於保險指令使用 Lamfalussy approach 的首例，故英國內部正尋求設定一套完整的策略以使其保險業之規範能快速與該規範架構接軌；(三) 掌握金融服務之全球化本質：在考量歐盟對於金融服務業之規範將對於以歐盟為業務中心之公司或以歐盟為根基之公司可能造成之影響時，需把全球化的概念引入整體規範基礎的思維，以全球金融趨勢為考量，斷不可故步自封於歐盟內部本身。而這也不僅僅出現於英國，以 Lamfalussy approach 為例，由於歐洲執行委員會提倡於 Solvency II 採用，也為歐盟各會員國所支持，因此勢必在不遠的未來，吾人可以發現各國在法制上所採取的因應措施以配合將來新制之執行。

而在追求金融服務單一市場中，Solvency II 所扮演的另一項角色，就是如何簡化其法規上之監理架構，既能有效限縮各會員國監理範圍上不一致的問題，又能在低廉的立法成本上獲得最大得效益，於此同時，如何減少歐盟指令間疊床架屋的情形產生，而容易使公司以及各國監理機關易於遵循，均是單一金融市場法規所面臨的挑戰。目前歐盟所頒行之各部指令雖提供各會員國以及各保險企業進行跨國性保險服務之法律平台，不過現行架構於適用上仍存在相當多解釋空間，規範仍未盡精確，而這在實務運作上容易造成跨國服務的進入性障礙，也同時波及單一市場的健全性以及效率。而目前現制上存在急需統一的規範漏洞包括：保險業負債評價之統一標準、單一的清償資本標準、完整囊括相關風險、加強集團性監理。以保險業負債而言，就目前之制度下對於保險業負債的定義相當模糊，以致於難以瞭解一保險企業本身之真實財務狀況、也對於

歐盟不同會員國間的保險公司難以進行比較；而現制的另一項缺點，就是缺乏統整的清償能力資本要求標準，這也使的各歐盟會員國只能藉由內國法的訂定要求來予以補足，其最直接之影響便是雙軌規範造成監理成本的提高、以及規範的複雜性使企業有時無所依從；至於現行指令對於保險公司所面臨風險的規範部分，由於並未採取資本要求的方式以鼓勵保險公司對於信用風險之管理、反而採用對於契約相對人曝險單位之限制（再保險人則不適用此種限制），由於概念不清，歐盟各會員國也以各行其是的方式自行解讀、適用該規範；最後在保險集團監理部分，保險集團指令（Insurance Groups Directives，簡稱 IGD）有引進一部份集團監理者的概念---即利用該集團整體資本要求總額以及該集團下分支機構之資本要求額之比例，但尚未考量各集團分支單位其相異之營業內容、或者是個別契約上的特別處理所形成的差異化結果，也因此未能將個別營業的差異化可能造成之風險分散等納入整體考量，而尚不能稱之為完全之集團監理。

二、與銀行監理規範採一致標準

資本要求指令（the Capital Requirement，簡稱 CRD）使歐盟銀行業審慎規範標準上有了長足進步，廣泛言之，CRD 主要讓銀行業在評量過相關風險後，得以快速彈性回應市場的需求，而且同時具有充足的資金、並且有能力對於所涉之風險進行控管。而歐洲執行委員會在新巴塞爾協定下所確立之三大柱¹⁷規範架構，即是根據以上概念而設計出來，用以有效規範銀行體系之財務健全。

雖然保險業即將沿用銀行業以及證券業就審慎監理所做之改革，但這當中所涉及最重要的挑戰就是如何一方面成功擷取此種高規格的監理要求，同時

¹⁷ 在銀行業之審慎監理下，新巴塞爾協定之三大柱分別職司不同之角色，第一柱（Pillar I）是最低資本要求之限制，當中對於資產、負債採取相同之評價標準，以利其計算資本要求；第二柱（Pillar II）則是有關監理審核階段，其最主要是在幫助保險人能對於其風險之控制管理有較佳之能力，並確保其資本之適足性；第三柱（Pillar III）是關於市場自律以及資訊揭露之部分，當中要求各銀行之資本適足以揭露之方式而能成為評價各銀行之有效評比指標。

又能去蕪存菁，只留存適合保險業本質的相關規定，實是一大挑戰。而吾人可歸納出以下三項為追求金融服務業監理一致性的三大目標：有效限制不同業別間所產生之監理套利、降低金融集團之監理複雜度、對於統整性監理、或者跨業監理中相同之處理模式能有效減少監理之成本¹⁸。

三、與國際會計準則同步

近年來國際會計準則有了許多重大修正，而歐盟正式於 2005 年採用國際財務報告準則（International Financial Reporting Standards，簡稱 IFRS），而當中 IFRS 4 首度將保險契約納入 IFRS 規範項目之一。IFRS 4 其實可以看做是國際會計準則理事會（IASB）在第一階段（Phase I）¹⁹就保險契約初步研究所得之結果，然 IFRS 4 僅為第一階段（Phase I）之研擬，故實際適用於保險契約的會計模型將於第二階段（Phase II）時完成，而依照目前的時程表，新準則最快要到 2009 年才會公佈。至於其他部分則維持原狀，監理機關仍舊依照原有之公司法定會計作為清償能力評量之基準，如此不但能將對於公司之負擔最小化、同時也能將公司的財務報告以及監理報表兩者間的一致性最大化。不過，由於監理機關主要關注的焦點仍舊是對於保單持有人的保障，所以在會計上所做的評價以及為了監理目的所做的評價可能會有所不同；因為會計上的表列項目有時為了永續經營、以及向股東表示公司擁有最佳營運以及願景，在資產評價上可能會使用相對大膽的預測，而以監理目的為基礎的估價準則則會因以將保單持有人的保障列為最優先事項，而在評價上採取相對保守方式。有鑑於此，由於 IASB 在第二階段會做出何種結論

¹⁸ 此為歐盟監理上流行之“same risk, same charge”原則，其概念即是利用跨業監理採取一致之監理模式、標準，進而使得存在於各金融服務業中的相同風險，能利用監理趨於一致、一方面減少監理套利產生之可能，另一方面又能有效降低監理成本。

¹⁹ IASB 配合歐盟之時間需求，將 IFRS 之研擬訂為二階段，第一階段（Phase I）之研擬在 2004 年三月 IFRS 發佈保險契約適用之 IFRS4 篇（簡稱 IFRS4）後，即已完成，但 IFRS4 雖完成，由於萬事起頭難，且時間倉促，難免有疏漏不全之處，故其適用僅為暫時性。為求 IFRS4 更完整，更合宜，而有第二階段（Phase II）之研擬，此階段在 2004 年底已開始進行，IASB 將在此階段實地查訪保險業者，設立專案小組，發掘並改善 IFRS4 之不足與缺失，此等工作預期於 2008 年全部完成。

尙屬未知，是故，在 Solvency II 審慎監理架構中，便預先在第三柱就財務報表與監理評量兩種需求下提供折衝，使市場對於分作多種功能之用的資訊提供能有所妥協，換言之，會計資訊揭露必須同時包含市場需求以及監理要求。

雖然第二階段（Phase II）的研究結果尙未確定，不過國際會計準則理事會（IASB）就未來所採用之會計模型，亦已經提供世人一個類似的架構以爲參考，以財產保險爲例，IASB 在第二階段的任務摘要中即做成暫時性結論，表示所有關於財產保險契約的估值方法（valuation approach）均需符合三點要求：一、需反映未來現金流量之當前價值；二、需反映金錢之時間價值；三、包含對於反應承保風險所造成之債務不確定性所做之調整（即 margin 的概念）。目前 IASB 大抵上能以此種原則性敘述居多，至於更細部或者技術性的問題或將於日後的研究報告中給予解答，不過可以確定的是，IASB 目前對於會計規範的大方向與 Solvency II 所設定的架構一致²⁰。

四、遵循國際上保險業監理革新之重要原則

歐洲執行委員會曾昭示 Solvency II 架構需遵守 IAIS 的各項原則。而 IAIS 也提議 Solvency II 架構應遵守 IAIS 評估保險業清償能力的八大基礎²¹，而此八大基礎亦可統整歸納爲三方面表示之；分別爲風險評量之方法（approach to risk assessment）、負債衡量（valuation of liabilities）以及清償能力控制（solvency control）。以下就此三大主題分別說明如下：

（一） 風險評量之方法：風險評量方法中包含了基礎一（Cornerstone I）、基礎二（Cornerstone II）、以及基礎三（Cornerstone III）。基礎一強調保

²⁰但 IAIS 與 IASB 在會計處理的基本精神上則有部分差異，詳參本文第八章、Solvency II 的未來、第二節、Solvency II 所遺留的問題當中四、IAIS 與 IASB 在會計處理可能產生的衝突將影響 Solvency II 第三柱未來如何付諸執行之介紹。

²¹ See International Association of Insurance Supervisors (IAIS), Towards a common structure and common standards for the assessment of insurer solvency: cornerstones for the formulation of regulatory financial requirements (October 2005).

險人在任何可預見情況下對其契約所負債務(無論長、短期債務均屬之)均要具備清償能力。基礎二(Cornerstone II)可說是在基礎一的概念下進一步畫出的監理規範藍圖,為達成基礎一的目標,首先對於保險人主要面對的風險因素為何予以確定、可能帶來的影響、以及最後這些風險應該如何在法規範的財務要求上被顯示出來。基礎三則重視監理規範上財務需求必須清楚而審慎。

(二) 負債衡量:基礎四(Cornerstone IV)、基礎五(Cornerstone V)、以及基礎六(Cornerstone VI)均屬於負債衡量方面的原則揭示。基礎四認為若要將監理上的財務要求予以公式化、或者要著手進行清償能力評估時,首先要能採用一種能切實並一致表示資產以及負債之衡量方法。在基礎五則表明清償能力主要著重在準備金的部分,其中準備金又當然包括風險邊際(risk margin)。到了基礎六,這裡並未就監理需求而對準備金應採用何種方法決定給予明確指示,同時也未涉及公開財務報告應具備之項目,在這 IAIS 呼籲監理機關應讓保險人提供一個最佳估計值(best estimate)---亦即在考量金錢的時間價值(time value)後,保險人為清償其所有業務因此所生債務的成本,基礎六可用來瞭解保險人清償能力狀況以及對其準備金要求究竟落在審慎監理的哪一層級。

(三) 清償能力控制:基礎七(Cornerstone VII)以及基礎八(Cornerstone VIII)即是有關清償能力之控制,基礎七揭示在清償能力制度下設定一系列的控制層級(solvency control level),以及監理機關在各控制層級所掌握之控制工具或權限。而在最後的基礎八,IAIS 明確表示可用標準模型、或更進一步的模型來決定清償能力要求,而在適當情況下可直接採用內部模型。

五、呼應歐盟會員國對於完善保險監理之需求

根據 2004 年歐洲壽險委員會(CEA)與 Mercer Oliver Wyman 公司共同研

究發佈的一篇報告：Comparative Study of Existing Solvency Assessment Models，當中指出目前對於保險人（尤其人身保險業）負債衡量普遍朝向更為實際且更具前瞻性的評量方法。此外，瑞士、英國、以及荷蘭三國因為在保險能清償能力制度上作了重大調整，也促使該三國之保險業者更致力於提高其內部風險模型之技術。而瑞、英、荷三國之清償能力制度改革又可與金融服務業行動計畫（FSAP）當中提到的審慎監理架構彼此呼應。由於現制規範的不足，加上 Solvency II 最快需至 2012 年才能正式上路，因此 FSAP 作為新舊制度中間過渡的橋樑，引進風險導向的新清償能力資本要求（risk-based solvency capital requirement），而其中審慎監理架構大致上由以下三要素構成：對於人身保險之分紅保單或者其他有利潤債務採以更實際的估價、以更具風險敏感度之方式去計算法定資本、保險人得利用內部模型自行評估其資本是否足以支應其營業運作。

而瑞士與荷蘭清償能力制度改革絕大部分又與 FSA 相同。瑞、荷以及 FSAP 三方所建立的體制強調的大原則不外乎都是要求保險人應建立健全的財務風險管理，而且需自行對資產風險以及負債募集充足之資金。而三者之審慎監理所採用之方法也都主要集中在準備金、資本要求、以及監理審查三部分。例如瑞、荷二國在準備金計算均強調資產價值與負債額的實際衡量（此部分與上述 FSA 對人身保險分紅保單獲其他有利潤債務採實際估價相當），且瑞、荷對風險邊際估計是採以類似方法：在瑞士是以跟負債額相當的法定資本所需的成本為基礎；至於荷蘭，其主管機關則將風險邊際看做一筆公司在買進投資組合時會相對要求當中所存在風險的補償金額。

另外，英、瑞、荷三國的清償能力制度在資本要求上有許多相同特徵，此三國都採用新清償能力資本要求（risk-based solvency capital requirement）（此亦與前述 FSAP 所採用者同）：在最低資本要求中即涵蓋對於市場風險、信用風險、以及承保風險之考量，在使用標準法計算法

定資本時，某程度上均仰賴壓力測試（stress test）以及情境測試（scenario test），而在荷蘭甚至在主管機關許可下，會另外搭配一簡化的清償能力測試（solvency test）。且該三國均不排除各公司使用內部模型去計算本身的清償資本要求（solvency requirement）。除此之外，此三國在計算各種法定資本、準備金時，均使用 VaR 的概念（其中瑞士是採 99% 的信心水準，而英國及荷蘭則採 99.5% 的信心水準）。

最後，同時也是最重要的，就是該三國肯認對保險人清償能力之要求僅以法規範的干涉是不足夠的，還需輔以各保險人對於自身風險的衡量及管理。在荷蘭，主管機關要求各保險公司必須評估其長期營運之財務狀況，並且要對三大主要風險（即市場風險、信用風險以及承保風險）詳為評估，並準備一危急應變計畫，去描述這三種風險可能的產生狀況以及因應模式（荷蘭並將此稱作 the continuity test）。而瑞士主管機關則要求各保險公司需繳交一份關於其公司所涉風險的報告，且該報告之資訊揭露需符合主管機關所要求的資訊最低揭露水準。至於英國主管機關則要求各保險公司需依照其公司本身的規模以及營業項目之性質，衡量其資本量的部分以及質的部分。

新的歐盟審慎監理架構將生拘束各會員國之效力，且該架構需適度採納歐洲保險與職業年金管理委員會（CEIOPS）所給予之建議，惟，英、瑞、荷三國在其國內監理改革所採用之方法也不失為詳擬 Solvency II 時之另種參考。

小結：從以上 Solvency II 所追求的五大目標，吾人可將 Solvency II 於構設其細部事項是以以下五步驟來進行；第一階段即是檢視目前保險指令（即 Solvency I）之不足處，其次即是對於保險公司的財務狀況不再侷限於舊有的清償邊際要求（solvency margin requirement），而以整體保險公司之財務狀況作為審慎監理的基礎，再來是考量保險業所從事活動的多樣

性、加以風險管理、財務方法還有財務報告的各種創新等皆成爲主管機關監理時所需注意的重要項目，也因此強化監理審查（即SRP）以及追求監理趨於一致（supervisory convergence）之必要性，方能真正達到保障歐盟全體保單持有人之目的。當然這裡也存在一個問題，即是Solvency II計畫完成後所要推行的Solvency II 指令究竟是立於一個全球化層級的規範導向、還是僅針對整體歐洲而爲規範，這當然要回歸到歐洲指令本身的法律效果來看，有鑑於目前此種歐洲指導綱領於實際上仍須經過充分的討論方能適用，因此目前學者與該計畫在實然面的推動上，都僅以歐洲模式爲計畫導向²²。而就新制度所欲達成之五大訴求實際放諸規範內容來看，依照該新制首應提供監理主管機關適當的定質、定量工具以協助其衡量、規範保險公司之整體清償能力狀況；其次，該計畫內容應能提供保險事業足夠的動機去記錄其公司所面臨的風險並且能有效降低其風險；最後同時也是最重要的，就是如何能夠利用有效率的控制來營造一個公平競爭的市場環境。

²² Eléonore Leurent/ Tobias Voigt (2007), supra note 2, at 36.