

## 第五章、Solvency II 計畫其背後之經濟原則

前英國金融服務局〈FSA〉執行長〈Chief Executive〉John Tiner<sup>33</sup>於2006年4月由英國保險學會〈ABI〉以及FSA共同舉辦關於Solvency II以及IAIS Phase II之會議上提到，Solvency II要能成功，首繫於保險公司能按公司業務之性質以及規模善用現代風險管理，而是否能鼓勵保險公司利用現代風險管理，則取決於監理者之態度。因此，John Tiner呼籲監理者應拋棄傳統思維而改由二種全新的監理角度出發：『由規則管制走向原則管制〈from rules to principles〉』、以及『由監督走向審查〈from monitoring to review〉』<sup>34</sup>。而這兩者監理角度其實正呼應Solvency II其內蘊之經濟原則，尤其原則管制部分，更道盡了Solvency II整體規範架構之主要精神。

Solvency II採用經濟上原則作為規範之基礎思維其來有自，最主要便要追溯至保險市場規範其存在之經濟上理由，而監理規範能進入保險市場進行干預即是根據規範經濟學〈Normative Economics〉<sup>35</sup>。這種政治上介入原先在經濟理論上反對的主要原因，即是傳統個體經濟理論所抱持之完全競爭市場概念。在完美市場（Perfect Market）假設下，所有經濟行為或經濟上決定均不應受任何權利組織命令或加以干預，這種理想市場下資源可以做最適化的配置，也因此規範並無存在必要性。然而現實並非如此，一般市場參與者通常無法得到完整資訊、而價錢由於外部性因素也因此無法完整反映交易之成本、同時市場競爭也未臻成熟的情形下，以適當規範進行干預成為維持市場經濟效率以及增加群眾福利的一種有效方

<sup>33</sup> John Tiner 於2003年9月獲任為FSA執行長一職，而於2007年7月卸任，改由Hector Sants接任。

<sup>34</sup> 可參照FSA網站：

[http://www.fsa.gov.uk/pages/Library/Communication/Speeches/2006/0406\\_ceo.shtml](http://www.fsa.gov.uk/pages/Library/Communication/Speeches/2006/0406_ceo.shtml)

<sup>35</sup> 又可稱為福利經濟學〈Welfare Economics〉，用以說明經濟政策或市場狀況的公平性（fairness）或渴望性（desirability），其結論通常涉及價值判斷（value judgment）。若用一句話來表示的話，規範經濟學就是在討論『What should be?』的一種社會科學。

法<sup>36</sup>。

因此，以下及介紹保險市場規範之經濟上理由：資訊不對稱〈information asymmetries〉、外部性〈externality〉、不完全競爭〈inadequate competition〉以及 Solvency II 如何將是該經濟上原則植入其規範體系當中<sup>37</sup>。

## 第一節、 資訊不對稱〈information asymmetries〉

### 第一項、 資訊不對稱之產生

在完美市場（Perfect Market）假設下買家家雙方對於買賣交易以及交易相對人均有完全必要之了解，資訊取得之地位相當，然而實情多為購買保險之當事人對於交易資訊並無法完整取得，也因而造成雙方當事人地位上的不相當。而市場競爭與消費者是否有能力對於競爭市場之商品進行事前評估之間有重要關連；因為在保險契約關係中，消費者同時具備兩種角色：就保費支付來看，消費者為保險人之債權人、而就保費於契約約定之未來事件前預為支付的角度來看，消費者同時亦為保險人之債務人，而消費者兼具此二種角色、以及保險契約長期存續期間之特質，將使保險人違約可能性與該保單商品品質兩者間具有高度相關，以致於一個掌握完整交易資訊的消費者在選擇保單商品時，將會同時考量保險人之清償能力風險〈insolvency risk〉、並對於保險人清償能力風險之容忍範圍限制在一定比例之保費折扣當中。然而，消費者在無法獲得完整資訊情況下，將無法探知保險人的破產機率〈ruin probability〉，從而做出最適合的交易決定，而這將導致逆選擇〈adverse selection〉以及道德風險〈moral hazard〉之產生。

### 第二項、 如何降低資訊不對稱

---

<sup>36</sup> Stefan Schuckmann, The Impact of Solvency II on Insurance Market Competition - An Economic Assessment. Working Paper Series in Finance, Paper No. 58, University of St. Gallen, at 3(2007).

<sup>37</sup> Stefan Schuckmann 〈2007〉, supra note 36, at 9-19.

既然資訊不對稱造成消費者在購買保險商品、進入該保險契約時無法透過資訊取得而降低其作成正確判斷之可能時，則最簡單的解決方式便是增加市場透明度、以及透過蒐集保險公司信用狀況之一切相關資訊，簡單來講，就是透過一種機制〈例如信用評等〉而給消費大眾一個關於保險公司品質的訊號〈signal〉，而這裡就產生是否須由政府直接進行干預為必要的爭論：雖有論者<sup>38</sup>指出可直接透過信用評等公司來補足此種資訊取得之瑕疵、然而，亦有學者<sup>39</sup>表示這種資訊落差也存在於其他商品買賣、透過政府進行事前干預並非明智之舉。然而，保險契約基於具有一定之信用特徵、以及較長存續期間之特性，保險公司即便於契約訂立之時、其公司狀況符合消費者締約時預期，然締約後保險公司因為從事業務行為之改變、其可能造成的風險移轉、卻無法為消費者於締約時所知悉，此時為確保消費者資訊之取得，則由政府進行干預以提供消費者關於保險公司財務狀況的訊號即有正當化基礎。

### 第三項、 Solvency II 計畫於消費者資訊取得之影響分析

首先，Solvency II 重在反應保險公司完整之風險狀況，因此，在第一柱下即先行定義最低清償能力之標準，換言之，最低清償能力標準已部份反應保險公司之風險狀況，然而這並未充分揭露保險公司實際之風險狀況，而只是透過將保險公司之風險鎖定在相當標準下、藉此降低消費者明顯不明智的交易決定可能，而透過設定一最低標準，將『檸檬保險公司』趕出市場<sup>4041</sup>。向大眾揭露保險公司清

---

<sup>38</sup> Rees, R., Gravelle, H., and Wambach, A, Regulation of Insurance Markets. Geneva Papers on Risk and Insurance Theory, 24(1), at 55–68(1999).

<sup>39</sup> Benston, G. J., Consumer Protection as Justification for Regulating Financial Services Firms and Products Source. Journal of Financial Services Research, 17(3), at 277–30(2000).

<sup>40</sup> Spencer, P. D., The Structure and Regulation of Financial Markets. Oxford University Press, Oxford, at 66(2000).

<sup>41</sup> 此概念源自檸檬市場〈Lemon Market〉理論，是只因為資訊不對稱所造成之逆選擇問題，首見於美國加州大學柏克萊分校經濟學教授 George Akerlof 於其 1970 年之著作「The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism」，該文主要是探討在賣方比買方擁有更多的產品資訊優勢的資訊不對稱市場的交易過程中，買賣雙方如何形成各自的交易決策以達成

償能力之相關資訊，其實就是給予市場參與者一個信號，而該信號的可信度或者品質、則端賴該資訊之內容。然而，僅給予保險公司財務狀況是否符合最低清償能力標準的資訊是不夠的，舉例來說，如果監理機關只要求保險公司提供是否符合最低清償要求的財務資訊，則保險公司在與其他競爭者比較其所提供之服務品質上則較難以有所區辨；惟，若使資訊傾向完整揭露，此時消費者手中握有完整資訊下，便能詳細了解各該公司之財務狀況，即有能力作有利於自己的消費決定。此時，消費者既已有能力作出有意義的差異化判斷，也就間接促使各保險公司提供消費者更多有意義資訊以供其比較之用，亦促使保險公司更投注於研發創新其保險商品與服務（因為消費者提高其對於服務品質的要求），從而成功將消費者帶離原本資訊不對稱的弱勢地位。

再者，即便透過資訊揭露，由於消費者仍無法觀察到保險公司之所有行爲，因此對於保險公司股東行爲所造成之道德危險（moral hazard）有時仍舊無能爲力。因此除資訊透明度之外，Solvency II 計畫另設有一符合公司風險狀況之資本要求 SCR。而作為最低清償能力資本要求之 SCR 可於以下二方面緩和道德風險之產生：一、設立一最低清償能力資本要求將對於公司資產負債組合之風險產生限制之作用---此時公司股東之權力即非毫無限制（SCR 降低股東可運用之資金總額）、從而降低股東增加公司風險對保單持有人造成不利之可能；二、資本要求可以當作公司損失時對於保單持有人的一種緩衝，也因此減少股東將公司所面臨風險轉嫁給保單持有人之動機---因為 SCR 是以公司所面臨之風險狀況所計得，從而公司風險越高、失卻清償能力之機會越高、則 SCR 越高、最後造成公司自由資本越來越少。因此 SCR 可降低因道德風險所引發之風險移轉行爲。誠然，單靠 SCR 並不能完全解決道德危險的問題，透過持續性監督（continuous monitoring）；亦即，利用資訊揭露所形成之市場透明度使監理主管機關能對公司之風險狀況持續進行監督的方式，因而給予消費者選擇符合其風險偏好之保險服務的決定能力（完整資訊幫助消費者形成符合其最大利益的交易決定），最終在交易，及該市場型態發展的理論形成。

結合保險公司長期經營、提升競爭力之利益考量下，有效抑制保險公司不當之風險移轉行為。

## 第二節、外部性〈externality〉

### 第一項、外部性之產生

在完全競爭市場假設下的定價機制完全取決於交易標的所需的成本〈cost〉以及所得之利益〈benefit〉，而實際上市場交易所產生之正面、或者負面的外部效果卻無法完整反映在交易標的的市場價值上，而結果便是產品本身所有的成本以及利益並未完全包含於市場價值中。造成外部性的產生主要可歸結於以下三種情形：

一、就個體經濟層面來看、外部性可能發生於該產品之消費〈consumption〉或者製造〈production〉對於未直接參與該交易之其他第三人造成外溢效益

〈spill-over effects〉的情形中。例如，車險主要保障第三人因被保險人所引致之損失，所以購買車險所產生之利益不僅只及於被保險人、同時及於參與公路交通的第三人---因參與道路交通所可能引發的金錢風險即因而降低。這是購買車險正面的外部性效果，然而，單是產品製造同時存在負面的外部性效果，例如有較高清償能力風險的保險公司單就其存在這一個事實、就可能對業界其他清償能力風險較低的保險公司造成一種外部性效果：因為消費者在資訊取得不完全的情況下，容易在假定各保險公司平均違約機率的情況下做出逆選擇；

二、就總體經濟角度、或以整體金融市場來看，保險公司失卻清償能力可能是由於系統性風險所導致，雖然早期系統性風險多半發生在銀行業，不過由於現今金融市場跨業經營越見頻繁、以及成立金融集團的趨勢，雖使銀行、以及保險公司跨業後出現有效的風險分享，使部分風險成功移轉於其他金融

機構共同承受，卻也同時提高系統性風險對於所有參與之金融機構的重要性。總括而言，由於相互依賴、整體系統崩潰時便容易導致保險公司無資力清償的情形，而這便是負面的外部性〈negative externality〉；

三、保險循環、或核保周期亦會產生外部性效果，所謂保險循環是指，在疲軟市場〈soft market〉時期，由於市場提供足夠的保險服務〈或保險商品〉、因而保費價格穩定且較低廉。接著因保費計價過低造成當年損失超出預期，再保賠款成本增加，資金開始退出市場，保單自負額隨著被要求提高，保險市場轉趨向艱困市場之易碎狀態(Market Shrinkage)，一旦鉅額損失發生就會受到嚴重衝擊。當再保公司意識到市場變化時，其核保策略改採嚴謹選擇，保守承接業務，即邁入所謂艱困市場〈hard market〉，高保費且嚴苛限縮保險條件，漸漸地再保公司再度出現核保利潤，新資金相繼挹入市場，保險市場重新好轉後，接著又朝疲軟市場邁進，周而復始。

## 第二項、如何降低外部性

由於外部性在保險服務並未反映在訂價上，因此對於現存之外部性問題其規範理論即是利用一定的定價機制將此種外部性效果納入其商品價格。例如在個體經濟下出現外部性情形時，若無法採用一可靠的定價機制，則放諸公共政策解決：例如立法規範者是。而在系統性風險所導致的負的外部性情形，透過監理規範已是一種必然趨勢，而如何以規範有效維持系統穩定以及使金融機構能在安全且健全的基礎上永續經營，將是規範之首要重點。至於保險循環的外部性問題，規範設計上須先考量任何循環所產生之效果。

## 第三項、Solvency II 計畫如何降低外部性影響

對於以上三種主要外部性因素，在第一種情形中，首先就是完備資訊透明度制

度；透過提供關於保險公司資償能力的可信賴資訊，使消費者可以根據自己的消費偏好自由決定要選擇低廉保費而面臨較大風險、或者繳交較高保費而獲取較大安全的保險服務選擇。此外，設定一最低清償能力資本要求也可使高風險的公司退出保險市場、因而降低未決賠款〈unpaid claims〉之風險。當然，這是在最理想的假設狀況下所出現的市場結果，然而更有可能出現的另一種狀況則是：原本購買高風險、低保費之消費者在只提供相對較低風險、高保費之保險服務之市場下選擇不購買任何保險商品，造成保險原本具有的正面外部性效果因為消費者購買力下降而降低，進而提高社會成本之風險。

在第二種情形，金融業整合風潮使系統性風險議題逐漸成為關注焦點，集團間各機構風險相互感染〈contagion effect〉的可能性極高，因此提高集團內部交易的透明度是維護金融系統穩定的至要關鍵，故 Solvency II 計畫在集團監理上對於集團資訊透明度有相當之規範；此外，就總體經濟來看，由於各國法制容有差異，常造成保險公司透過監理套利的方式、將業務移到管制較為寬鬆的地區來為經營者甚繁，也因此，如何將各國間理規範盡量趨於一致、透過建立標準規範基礎免除監理套利產生之可能即為 Solvency II 計畫的設計重點。

最後，對於保險循環問題在 Solvency II 計畫下又可分成保險循環兩大形成原因來加以討論：首先，Solvency II 所負之任務即是如何減輕競爭市場下收費過低所可能引發的反效果，亦即必須提供消費者足夠的資訊以了解保險公司真實的風險狀況：過當的低廉取價很可能增加保險公司所面臨的風險程度，監理主管機關透過資訊揭露告知消費者保險公司這種低價策略所造成的風險提高、而消費者即可根據其風險偏好來決定是否要向該保險公司購買保險，如此方能降低業者因削價競爭而引發的保險循環。其次，保險循環常肇因於保險公司所不當之風險管理以及評等公司評等不符實情，因此，Solvency II 計畫應以統一的風險衡量標準、以及清償能力資本計算使保險公司得利用相同模型去衡量自有風險，這種標準模式的優點在於可使保險公司行為上趨於一致、有利監理以及市場解讀。另外，以過去的歷史經驗這種回溯觀點評價公司會有時間落差，一方面主管機關無法對保

險公司現況進行立時性的必要措施、保險公司對於將來業務的訂價決定流程也因此受到影響，故 Solvency II 應鼓勵保險公司使用內部模型、以較為彈性的原則規範替代現有的嚴格原則要求來避免平行行爲〈parallel behavior〉所產生的反效果。

### 第三節、 不完全競爭〈inadequate competition〉

#### 第一項、 不完全競爭之產生

在完美市場（Perfect Market）假設下，市場上存在相當數量買家與賣家、且市場力量〈market power〉並未集中於單一或少數市場參與者。不當競爭可能引發供給銳減、價格哄抬、消費者財富不當移轉至保險公司等情形，而如何去除市場的進入、退場障礙、達到經濟規模、經濟範疇當是如何促進完全市場的首要問題。

#### 第二項、 如何降低不完全競爭

要去除不當競爭，首先便是如何維持適當的市場競爭機制。以市場的進入障礙及退場障礙而言，理論上若能使該市場持續受到外來、潛在的進入威脅該市場的參與者將能有效降低不當的市場進入障礙、以及退場障礙；因為此時市場處於高流動性，內部並非儼然形成一平衡的生態、而常受外在挑戰者的威脅，從而市場參與者無法以壟斷姿態逼使潛在參與者離開〈或被迫遠離〉該市場，且該市場中已失去競爭力之參與者亦能選擇退場〈因可待將來有競爭力時再重回市場〉。至於如何擴大經濟規模以經濟範疇部份，可透過更產品之多線發展以及大量提供、有效降低單一產品的投入成本，就擴大保險業之經濟規模而言，即為大數法則之運用、就擴大經濟範疇而言，即是透過與獲利能力高之其他企業相互結合創造利基。



### 第三項、Solvency II 計畫如何促進完全競爭市場

首先，主管機關之干預、乃至於規範之形成，均將直接影響保險市場之競爭能力，而競爭力首先建立於資訊揭露以及運用當前最佳技術之能力。因此，Solvency II 計畫在設計上將兼顧目前商業技術一日千里之特質、盡量寬認公司利用現有技術所為之各種風險管理技術；此外，保持市場競爭力又繫乎自由進入市場此一特點，而在 Solvency II 計畫下，大部分潛在的市場參與者都可符合其所規定之定質、定量規定；最後，一個健全的競爭市場必須確保參與者退出市場時的沉沒成本〈sunk costs〉不致過劇。而 Solvency II 計畫之新制對於日後保險公司在從事業務經營如何兼顧規範之符合所作之相關投資即是一種花費、一種沉沒成本，因此客觀而言新制對於大型公司將較為有利〈因資源較多〉而對於小型公司而言負擔較重，故 Solvency II 計畫將對不同公司規模在可負擔之範圍內給予相當之規範要求。

綜上所述，Solvency II 計畫是以有效率市場的概念為基礎，透過資訊對稱、降低負面外部性、以及促進完全競爭市場三面著手，逐步推展出 Solvency II 計畫之主要內容，而其中各項設計都需與其他部分相互連結方能發揮實際功能：例如在資訊不對稱下給予消費者資訊透明拉近保險公司與消費者締約議價能力上的差距，但資訊揭露仍舊無法保證消費者能完全以個人風險偏好作保險契約的最適化配置，由於消費者無法觀察保險公司所有行為，因此股東仍有可能捨保單持有人利益於不顧致公司經營有害保單持有人，此時透過 SCR 的要求適當限制股東對於公司財務資源的恣意使用，並藉由持續性的監理審查確保公司清償能力。而這些 Solvency II 背後的經濟思維甚至影響 Solvency II 對於保險業監理的規範方式，也就是捨傳統規則性規範方式、而改採原則性的規範，利用原則性的架構一方面使規範內容不致因過於詳細的要件而限縮 Solvency II 未來適用情形，同時也透過原則性規範給予監理主管機關一定之彈性，俾便 Solvency II 能與時俱進符合金融市場的動態性趨勢。