

出國報告（出國類別：其他）

2021 年美全國州保險監理官協會
（NAIC）國際保險監理人員秋季班
（Fall 2021 International Fellows
VIRTUAL Program）在職訓練報告

服務機關：金融監督管理委員會保險局
姓名職稱：邱專門委員淑婉、潘科員宇軒、
林助理研究員永正
派赴國家：美國（線上會議）
期間：110 年 10 月 18 日至 10 月 22 日
報告日期：111 年 1 月 4 日

摘要

美國全國州保險監理官協會（NAIC）每年於春季及秋季各舉辦一次國際保險監理人員在職訓練（International Fellow Program），旨在介紹美國保險體系與法規，並強化與國外保險監理官關係，促進國際保險監理合作及保險監理實務交流。

本次研習於 2021 年 10 月 18 日至 10 月 22 日舉辦，為期一週，因 Covid 19 疫情改採線上課程形式進行（本次研習循 2020 年秋季班、2021 年春季班以線上形式舉辦），透過 NAIC 專家預錄課程，瞭解美國以州為基礎之保險體系（U.S. Insurance State Based System），課程主題涵蓋美國清償能力制度架構、財報與會計、資料蒐集；聚焦於風險之財務分析及檢查、再保險、準備金與資本適足；核照、企業風險管理、集團監理；跨境危機管理復原及退場、市場監管、商品費率及條款審查市場分析及管理、大數據及保險科技、網路安全、氣候風險與韌性等，有助於提升國際保險監理知能。

目錄

壹、	研習目的.....	1
貳、	研習過程.....	2
一、	10月18日.....	2
二、	10月19日.....	6
三、	10月20日.....	10
四、	10月21日.....	15
五、	10月22日.....	18
參、	研習觀察.....	23

壹、研習目的

美國全國州保險監理官協會（NAIC）係由美國各州保險監理官所組成之組織，為美國各州保險監理官意見交流平台，協助美國境內保險制度準則設立、研究發展與教育訓練；對外則參與國際保險監理官協會（IAIS）等國際組織，與各州會員代表就保險監理趨勢議題提出意見。

金融監督管理委員會自 2010 年與 NAIC 簽署保險監理合作備忘錄，並定期派員參加 NAIC 國際保險監理人員在職訓練計畫，強化保險局同仁對於美國保險監理法規實務之瞭解，並增進國際保險監理合作交流。

本次研習因 Covid 19 疫情改採線上方式進行，由 NAIC 各部門專家預錄課程，介紹美國以州為基礎之保險體系，有助於提升參訓人員國際保險監理業務知能，掌握監理議題趨勢脈絡。

貳、研習過程

一、10月18日

(一) 州保險監理架構與NAIC簡介(An Overview of State Insurance Regulation and the NAIC)

1. 美國保險監理架構係以州監理官為主體，由各州監理官負責管轄註冊於各該州之保險業。惟自2008年金融危機以來，為因應整體金融市場所衍生之系統性風險，Dodd-Frank法案始規定由聯準會（Federal Reserve Board）負責監理具系統重要性保險業之特定業務。另Dodd-Frank法案規定於財政部轄下設立聯邦保險辦公室（Federal Insurance Office），以負責協調國內外各項保險監理業務（但無監理實權）。
2. 為促進全國各州保險法規體系之健全及效率，NAIC長期以來致力於協助各州監理官執行核照、財務及商品監管與消費者保護等多面向監理措施。NAIC由美國各州保險監理官於1871年創立，成立之初係為達成各州保險業財務報告之一致性，其後基於法規革新、專業知能、技術能力與資料蒐集分析等需求，其角色逐步擴展為準則設定、研究發展與教育訓練等多面向監理輔助。NAIC目前計有56個會員，包含全美50州、華盛頓哥倫比亞特區及5個領地（美屬薩摩亞、關島、北馬里亞納群島、波多黎各和美屬維爾京群島）。目前NAIC尚在進行之重要專案，包含：
 - (1) 訂定模範法規（Model Laws）。
 - (2) 對於各會員之監理架構進行認許與檢核（Accreditation）。
 - (3) 進行相關研究與統計以協助達成監理目標。
 - (4) 研擬相關出版品並進行教育訓練。
3. 美國保險市場相當成熟，且保險滲透度亦相當高，在保險費率方面，亦具有極高的競爭性。據統計，截至2017年底，美國保險業者逾4,600家，總保費

收入近2.19兆美元，佔全球保險市場之 38.46%，位居第一；若以各州保費收入規模排名，加州（第3）、德州（第8）、佛州（第10）、紐約州（第11）、賓州（第15）。

（二）美國清償能力監理架構簡介（**Overview of U.S. Solvency Framework**）

1. NAIC關於財務監理的人力配置包含以下領域之專業人員：（1）會計及精算；（2）再保險、（3）關係企業與投資、（4）表單維護、（5）報表審閱、（6）檢查手冊維護、（7）市場分析手冊維護、（8）評價手冊維護、（9）ORSA與企業風險管理；及（10）行政事務。
2. 「維護保戶權益」與「促進保險商品及市場效能」皆為監理官的職責，如何在此二者間取得平衡，為監理官所須考量的議題，例如：倘清償能力標準設定太高，保險業須增資以符合監理要求，使資金成本提升，最終可能降低投資人對於保險業的投資意願。為了進行有效的監理，監理官須有充分的法律授權及財務資源，並獨立於業界與政治的干預，且對公眾負擔最終的權責。為達成監理目的，美國各州監理官多有配置以下單位：（1）營業執照核發；（2）保險中介人執照核發；（3）財務狀況調查；（4）市場行為調查；（5）消費者保護；（6）保單審查；（7）反詐欺；及（8）法務與執行。
3. 美國保險業由各州政府轄管，各保險業須於有簽單業務的州進行註冊，惟其財務主要受首席管轄州（lead state）之監理官（primary regulator）監管；跨州經營的保險集團將受多個管轄州（domestic state）監管，但其中也僅有一個首席管轄州（lead state）。各州監理官就保險業進行合乎比例原則的監管，並相互協同合作。
4. 美國對於保險業之財務監理設有7項核心原則，以供各州監理官遵循辦理。此7項核心原則包含：
 - （1） 監理報表、資訊揭露及透明化：監理報表含財報等公開揭露，其中關於投資部位之揭露尤為重要。

- (2) 場外監控與財務分析：監理官每季辦理場外監控與財務分析，瞭解保險業者潛在風險，並以此查核結果訂定實地查核重點。
- (3) 實地風險聚焦檢查：監理官至少每五年辦理一次實地風險聚焦檢查，透過質量化分析交互參照瞭解各保險業之風險輪廓，並將檢視各公司之公司治理架構及企業風險管理流程。
- (4) 準備金、資本適足及清償能力：各保險業須有經認可之精算師對其準備金出具精算意見；風險資本額（RBC）制度涵蓋各種風險，並以不同等級之RBC作為監理官介入保險業的準據，而非以一個定額作為最低資本要求。
- (5) 對於重大及風險相關交易活動之監管措施：監理官對於特定重大交易活動須有個別監管措施，例如：核照、投資、控制權變動、非常規盈餘分配、關係人交易、再保險等。
- (6) 預防與糾正措施：除RBC的要求之外，監理官亦須就保險業之各種危險因素進行糾正措施，包含：要求提供財務報表、減少、暫停或限制相關業務、限制或要求處分相關投資。
- (7) 退場與接管：為避免失去清償能力之保險業進一步損害保戶權益，監理官得要求該保險業退場或予以接管，其中，接管之方式包含：進行合併、收購或再保險介入；部分業務停止；允許保險業就其業務自然消退；賦予保險金請求權優先清償順位或以安定基金填補。

(三) 財務報告與會計制度 (Financial Reporting, Statutory Accounting)

1. 財務報告要求是保險財務監理之重要基礎，其目的在於確保保險業就其保戶、交易對手及其他債權人之債務到期時，有能力予以清償。就此，保險業須維持足夠的資本及盈餘，以作為安全邊際（margin of safety）。為將財務報告監理要求標準化，NAIC自2001年發布並每年更新會計實務與程序（AP&P）手冊，使保險業之財務報表具可比較性，俾利監理官進行分析，

惟此手冊並不當然構成各州之監理法規。

2. 財報三大原則概念包含：

- (1) 穩健 (conservatism)：為保障保戶權益，財報須進行較現實為保守的評估 (estimate)。其中，理賠與投資收益之評估應較經濟循環表現更為保守，亦即評價程序須能預防劇烈的波動，以維持提供保戶保障之安全邊際。
- (2) 一致 (consistency)：財報須提供監理官要求之可比較資訊。
- (3) 認列 (recognition)：著眼於現在及未來須對保戶履行之義務，無法償付保戶之資產不能認列，負債發生即需認列，收入在完成收益時認列。

3. 一般公認會計原則 (GAAP) 及監理會計原則 (SAP) 主要差異在於：

- (1) GAAP著重永續經營；SAP著重清償能力。
- (2) GAAP著重資產負債匹配；SAP著重保戶權益的滿足。
- (3) GAAP聚焦於損益表與盈餘；SAP聚焦於資產負債表。
- (4) GAAP認列遞延收入 (Deferred Expense)；SAP認列認列為「非認許資產」 (Nonadmitted Assets)。

4. 「非認許資產」 (Nonadmitted Assets) 係一種法令規範之概念，指無法用以清償保險業對保戶債務之資產。凡為AP&P手冊所列舉者，或非屬「認許資產」 (Admitted Assets) 者，即屬「非認許資產」，應於財報中標註「非認許」 (nonadmitted)，並作為盈餘的減項 (除AP&P手冊另有規定外)，且應依各公司之資本化政策一同進行攤銷。

5. 負債部分，SAP將之分為「負債」 (liability) 與「或有損失負債」 (loss contingent)。前者係指過去交易所產生之現存債務，包含對保戶的責任；後者係指繫諸於未來事件的不確定損失，凡損失之發生具有概然性 (probable) 且其數額得以合理預測 (reasonably estimated)，即應予認列。

6. NAIC針對各種保險業之年報與季報訂有統一格式，以利監理官進行一致性的分析。關於保險業投資部位之表達，NAIC亦對各種資產訂有統一格式之附表（schedule），並發布聲明（SSAP）以提供解釋，例如：第40號SSAP針對持有不動產之不同態樣（直接使用、公司資產、創造收入、出售標的等）在折舊成本、保留數及公允價值上有不同之認列處理。年報部分，壽險與產險關於準備金、損失等資訊有所差異，主要係因前者立基於生命表（mortality table），後者立基於損失三角形（loss exhibit triangle）。

(四) 資料收集方法（Data Collection Methodology）

1. NAIC使用關聯式資料庫存放保險業者提交之年度財務報表或季報，無論是前端或後端應用，中介資料或流程均統稱為「財務資料庫」，其可進行線上交易處理、決策支援系統，使用結構化查詢語言並支援資料視覺化輸出等。
2. NAIC有7家合作軟體廠商，其中大多提供雲端應用服務，使保險業者能產生符合NAIC要求之規格之檔案。
3. NAIC設有品質保證小組，其人員藉由內部工具提供保險公司資訊、認可之類型與描述等，並將自動通信工具用以使人員能系統性產生及寄送電子郵件、監理官亦能檢視通信及評估資料品質。

二、 10月19日

(一) 聚焦於風險之財務分析程序簡介（Risk-Focused Financial Analysis Process Overview）

1. 美國各州保險監理機關之下置有財務分析、市場紀律檢查、財務狀況檢查、核照與登記等部門，業務包括消費者申訴、執法與裁罰、政策與表件分析及費率釐訂等，確保保險公司不會承受過多失去清償能力之風險、保障保險消費者及保險公司有適當之現金流量及流動性以履行清償義務。州保險監理部門透過保險監理架構來監理保險業之清償能力，包括法定財務要求、核照、透過財務報告、財務分析及金融檢查、干預及接管等方式進行。

2. 1989年起美國保險監理官增強對清償能力之監理，以便能及時對有問題之保險業採取監理行動。在監控清償能力方面，金檢人員與分析人員扮演著互補的角色：金檢人員須能透過檢視業務流程以辨別風險，並藉由控制測試與細節測試等方式辨認出與清償能力相關之問題；分析人員則須能透過檢視財務報告以辨別預期風險，並藉由比率分析、標竿分析與詢問等方式，辨認與清償能力相關之問題。
3. 州網路介面科技系統（I-SITE+）為保險監理官提供全面之NAIC分析工具與資料庫，包含財務、市場至核照等各項主題。使用一致之風險評估工具，例如當期與實際累積之風險、債券與暴險情形及財報紀錄等，有助於促進各州聚焦於風險之財務監理。

（二）聚焦於風險之檢查程序簡介（Risk-Focused Examinations Process Overview）

1. 財務狀況檢查係就保險業評估清償能力與主要目標之關鍵流程進行實地合規檢查，監理官須進行財務檢查之原因包括聚焦於保險業經營之高風險特性，應採取風險導向之檢查流程。另為偵測保險業之潛在可能之財務問題，尤其是清償能力、是否符合法遵要求及為彙整即時之資訊，以及公司治理相關之風險管理流程評估。
2. 檢查流程包括以下7步驟：
 - （1） 了解保險公司及辨認該公司關鍵之活動：了解公司之公司治理結構，評估稽核之功能與適當性，辨認公司之關鍵活動等。
 - （2） 辨識及評估上開活動之內部既有風險：針對第1步驟所得之資訊及公司活動去問「可能會出什麼問題」，並同時考量財務與非財務報告之風險。評估風險時應注意到內部既有風險，內部既有風險係指考慮內部控制之前，經濟損失或財務報告不正確之風險。
 - （3） 抵減風險之策略或控制：辨識及了解保險業針對各種風險訂有內部控制，若有，則需進行測試內控有效性，並依內控有效性分為強、中、弱計3種

等級。

- (4) 確定剩餘風險：剩餘風險取決於風險抵減策略之效果，適當的內部控制亦能降低內在風險。
 - (5) 建立並執行檢查程序：依據殘餘風險等級來擬訂檢查程序。
 - (6) 更新優先次序及監理計畫：
 - (7) 產出檢查報告：檢查報告包含之內容如下：公司歷史與治理、財務報表、檢查人員所發現之事實。
3. 檢查程序之後，監理官應追蹤檢查結果與提交資料期程等。

(三) 再保險簡介 (Reinsurance Overview)

1. 再保險旨在分散風險，為保險公司之保險。本質上，再保險係由一家保險公司補償另一家保險公司，惟在多數情況下，直至補償義務發生後的一段期間，再保公司不會給付補償金額予分出公司。
2. 再保險之標的，係分出公司基於保單對於其保戶所負擔之責任。而再保公司、分出公司及保戶三者契約關係為：保戶直接給付保費予分出公司，二者間存在契約關係；分出公司給付再保保費予再保險公司，二者間存在契約關係；保戶與再保險公司之間並無契約關係。
3. 再保險並非銀行，但可提供類似貸款之功能。然而，再保險無法將不具可保性的風險轉換為具有可保性，也無法改變損失之發生頻率及幅度，亦不能將經營不善之業務轉變為良好。再保險之四大目的為：
 - (1) 增加分出公司之承保能力；
 - (2) 為分出公司巨災事件所致超額損失提供保障；
 - (3) 為分出公司在面對巨幅波動時提供穩定性；及
 - (4) 於財務監理會計上，協助抵銷因擴增承保業務所衍生之資本侵蝕 (Surplus strain)。

4. 無論再保險公司依約是否須賠付予分出公司，分出公司均須負擔對於保戶之給付義務；再保險之會計與財報因契約保障範圍屬追溯型（retroactive）或前瞻型（prospective）保障而異；再保險交易之透明度是監理關鍵，因其內容顯著影響財報結果及RBC。
5. 美國就再保險之監理採取「直接」與「間接」兩種監理模式。前者係各州監理官就所轄管之分入公司進行監理，其監理強度、清償能力與揭露要求與一般保險公司一致；後者係依循「再保險分出責任準備模範法」（Credit for Reinsurance Model Law）對分出公司之清償能力、再保險對分出公司財務影響等進行監理，以間接影響分入公司之業務。
6. 關於再保險之間接監理，美國將再保險公司區分為「適格再保險公司」（Authorized Reinsurer）及「未適格再保險公司」（Unauthorized Reinsurer），前者包含（1）與分出公司註冊於同州之再保險公司；（2）經管轄分出公司之監理官認許之再保險公司；（3）註冊於他州，但所受在保險規範與分出公司高度相似性之再保險公司；及（4）設立跨州受益人信託之再保險公司。非屬「適格再保險公司」者即屬「未適隔再保險公司」，分出公司過往須就其再保險安排提出擔保。
7. 2010年，美國於Dodd-Frank法案下訂定「未認許再保險改革法」（Nonadmitted and Reinsurance Insurance Act），在符合特定要件下，禁止各州否認「註冊於NAIC認許州」或「財務清償能力達NAIC要求」之再保險公司的適格性。
8. 2019年，NAIC修訂「再保險分出責任準備模範法」（Credit for Reinsurance Models）以採行「互惠管轄區」（Reciprocal Jurisdiction）機制，免除分出公司就註冊於「互惠管轄區」之再保險公司提出擔保的義務，「互惠管轄區」主要包含：
 - （1） 協定互惠管轄：例如與美國簽定「消除再保險擔保要求協定」之歐盟會員國；

- (2) 認許州互惠管轄：位於美國境內之NAIC認許州；及
- (3) 合格互惠管轄：非位於美國境內但符合前揭協定要求之管轄區。

(四) 準備金、資本適足與清償能力 (Reserves, Capital Adequacy and Solvency)

1. 為確保保險業履行對保戶之法定義務、符合契約條件應給付時能夠給付，保險業應隨時維持適足之準備金或資本，避免財務狀況惡化。風險基礎資本 (Risk-Based Capital, RBC) 係考慮保險業整體經營規模與風險圖像以辨認其資本是否不適足，為達此目的而頒布資本適足標準，使美國各州標準統一，並允許監理當局能採取即時之矯正行動。
2. RBC係保險業之最低資本要求，而非代表目標或理想之資本等級，RBC亦非設計用以防止保險業喪失清償能力或防止詐欺或不當管理。
3. 美國RBC比例之定義為調整後總資本除以含基本營運風險之調整後資本水準，調整後總資本係年度報表之資本與盈餘並扣除掉某些調整項目，並訂出6種資本等級及相應之監理措施。
4. NAIC之RBC公式著重於資產風險、核保風險/保險風險 (產、壽險業)、事業風險及利率風險與市場風險 (壽險業)。在RBC之計算公式中，壽險業主要風險類別為資產風險及保險風險；產險業主要風險類別為資產風險及核保風險，資產風險可能因債券違約或普通股市價下跌導致，爰高品質之投資能享有較低RBC要求。
5. 核保風險 (產險) 及保險風險 (壽險) 係相同概念，均係涉及低估負債或定價不當導致之風險。對產險業而言，準備金損失風險、保費風險等係最大之風險來源，至於營運風險較顯著的有網路風險、委外風險及政治風險等，惟難以進行量化分析。2017年會議決定將巨災風險納入產險業之RBC計算，惟巨災之範圍僅限於地震及颶風，已討論將洪水及野火納入之可行性，未來亦逐步將流行病等新興巨災風險列入考量。

三、 10月20日

(一) 核發保險公司營業執照程序 (Company Licensing)

1. 美國各州均會核發該州境內之保險營業執照，一保險公司可能自不同州獲得營業執照。於此情形下，核發保險公司營業執照程序有以下重要概念：
 - (1) 註冊州 (Domiciliary State)：各保險公司設立所在州。
 - (2) 境外州 (Foreign State)：核發營業執照，但非保險公司設立所在州。
 - (3) 境外保險公司 (Foreign Insurer)：於美國境外所設立之保險公司。
 - (4) 制式州 (Uniform State)：運用UCAA申請格式的州。
2. 美國保險公司申請核發執照係透過NAIC開發的「統一執照申請平台」(Uniform Certificate of Authority Application, UCAA)，該平台之目的係使保險公司申請格式具有一致性，以能提升各州監理官於核照審視過程之效率。惟各州仍獨立執行對所轄保險公司申起核發執照之程序，僅繳交資料之格式一致化。NAIC亦訂定公司核照最佳實務手冊 (Company Licensing Best Practices Handbook) 供監理人員參考，以使核照決策亦具一致性。
3. UCAA包含三種申請內容：
 - (1) 首次申請 (Primary Application)：主要係供新設立的保險公司擬取得註冊州 (Domiciliary State) 營業執照，或既存保險公司為於另一制式州 (Uniform State) 重新設立時使用。
 - (2) 拓展申請 (Expansion Application)：主要供已於原註冊州穩定經營後，欲前往其他制式州 (Uniform State) 即境外州 (Foreign State) 拓展業務之保險公司使用。
 - (3) 變更申請 (Corporate Amendment Application)：供已取得執照之保險公司，欲變更其執照內容時使用。
4. 於涉及跨州的核發營業執照程序中，一保險公司的財務狀況有可能產生變化，就此，註冊州 (Domiciliary State) 應通知其他州關於該保險公司現有財務狀

況之相關資訊，以節省其他州重新進行審查之成本。

5. 核發營業執照程序可分為「行政性審查程序」及「分析性審查程序」。前者主要著重於各州間協調、申請時效及文件管理；後者包含保險公司現有財務狀況分析、分級審查架構及營業計劃分析。其中，分級審查架構(Prioritization Framework)將保險公司之財務狀況分為四級，以便監理官有效率地分析保險公司之財務狀況。

(二) 企業風險管理 (Enterprise Risk Management)

1. 美國對於保險業企業風險管理之要求，主要係藉由(1) ORSA (Own Risk Solvency Assessment)、(2) 表格F (對於非保險業實質受益人的揭露)、(3) 公司治理年度揭露、(4) 內部稽核及(5) RBC等方式實施。其中，關於ORSA的要求與ICP 16的意旨相符；關於公司治理年度揭露的要求與ICP 7的意旨相符；關於內部稽核的要求與ICP 8的意旨相符。
2. ORSA為一原則性基礎的監理措施，係由保險業自行評估其風險管理、目前及未來清償能力狀況等之評估報告。各保險公司所提報之ORSA報告由管轄該保險公司之州監理官進行審核，該監理官將同時檢視該公司關於ORSA的控制措施、壓力測試及內部評估模型，並與其他州之監理官分享ORSA報告摘要。
3. ORSA的首要目標為評估保險公司風險管理之有效性，並以集團層級審視該企業之風險與資本，在美國單一保險公司簽單保費收入達5億美元或單一保險集團簽單保費收入達10億美元者，須定期提交ORSA報告。ORSA報告內容主要可以分為以下三個部分：
 - (1) 保險業風險管理架構概述 (Section 1)：包含「風險文化及治理架構」、「風險辨識與分級」、「風險胃納量與限額」、「風險管理與控制措施」及「風險陳報與溝通」等項目。
 - (2) 保險業暴險評估 (Section 2)：評估Section 1所辨識之關鍵風險，並對

Section 1所羅列各項風險限額進行比對；以及針對保險業之投資組合選擇壓力測試情境，並審慎考量公司流動性部位適足性與壓力測試結果。

- (3) 集團風險資本及未來清償能力評估 (Section 3)：各保險公司得自由選擇計算風險資本的公式及校正區間，但須對其選擇予以充分解釋，並以此訂定目標資本及壓力資本。

(三) 集團監理的關鍵要素 (Key Elements of Group Supervision)

1. 美國有約75%之保險業係隸屬於控股公司之子公司，且有約1,360家保險業隸屬於約200家公開發行之控股公司，其必須提供額外揭露資訊予證券交易委員會 (SEC)。在集團監理的重點包括集團內保險公司之資金移出及以集團之角度衡量財務狀況。在過去美國並未針對集團之資本訂有要求，且對非保險控股公司無直接之監理權限，對此集團資本計算工作小組目標於2022年底前制訂集團資本計算之要求。另NAIC訂有「保險控股公司系統法」其規範公司控制權變更、註冊與集團資訊、關係人交易協議及金融檢查之權限等。控股公司依規定須提交企業風險報告，內容須涵蓋控股公司可能對旗下保險公司所造成之重大風險等相關評估內容。在集團併購部分，該法也規定意圖併購美國國內保險公司或對美國國內保險公司取得經營控制能力之人，應事前向保險公司所在之各州提交相關說明。
2. 集團財務分析係採用「風險聚焦評估方法」 (Risk-Focused Approach)，將相關評估內容彙總為「集團概況摘要」 (Group Profile Summary, GPS)，並落實於公司治理及ERM中進行調整。

(四) 保險公司清償能力不足之原因探討 (Causes of Insurance Company Insolvency)

1. 一般而言清償能力不足之風險有以下指標：營運績效不穩定、重大業務變化、所有權或管理階層改變、稽核疑慮、精算疑慮及客訴增加。
2. 典型之7項失去清償能力之原因有：
 - (1) 準備金不足：主因來自於專業能力不足、歷史或趨勢資料缺乏、使用未

經驗證之準備金提存方法等。為解決此問題，於分析和檢查過程中除了解產業與風險因素外，亦應檢視歷史資料並進行準備金損失分析，並測試準備金資料之準確性與完整性，必要時請精算專業人員共同檢視相關流程。

- (2) 業務快速成長與訂價不當：可能原因有商品訂價或費率釐訂過低、於拓展新市場之經驗與專業能力不足、資本不適足或受景氣循環影響。為解決此問題，除應了解市場情況外，亦應檢視各項風險指標、評估保險公司是否有足夠的專業知識、精算人員參與費率釐訂等，並測試是否符合美國標準。
- (3) 保險詐欺：保險業特別容易遭受詐欺之風險，且保險詐欺亦為保險公司發生清償能力不足之重要因素。爰監理官應檢視不正常之財務狀況變化並對此保持專業上的懷疑，以及進行金融檢查（包括檢查會計分錄、準備金及收據等）
- (4) 投資問題：投資會受到市場風險、流動性風險及信用風險影響，產生問題之可能原因或跡象有投資組合顯著改變、投資組合過度集中於特定發行人或證券種類或產業、過度投資於非投資等級之證券、投資組合與負債之存續期間未配適。因此監理官應了解保險公司之投資策略，判定保險公司是否遵循內部政策與監管限制，針對複雜證券應測試其評價方法，並進行壓力測試。
- (5) 關係人交易問題：保險公司可能濫用服務協定、再保合約、併購等方式進行關係人交易，致損害公司以及保戶。爰監理官應檢視保險公司及關係人之財務狀況、評估交易之動機、了解公司結構等。
- (6) 巨災損失（產險業）：無論自然抑或人為導致之巨災損失均有可能導致保險公司因理賠過多而失去清償能力，以美國前10大巨災損失當中，有8次係颶風/風暴導致，氣候變遷已成為保險業不得不重視之議題。監理官對巨災風險可採行之程序包括瞭解及評估保險公司之風險胃納、再保

安排及壓力測試。

- (7) 再保問題：再保風險之來源主要係未能適當轉移風險予再保險人，或再保契約義務未能完全履行等，包括再保險人失去清償能力、無法收回再保攤回及安排再保險之成本過高等。監理官可透過檢視再保合約並測試風險移轉之效果、檢視再保險人之財務狀況、測試收回攤回之可能性等。
3. 若監理官辨認出顯著影響清償能力之問題，則須採取矯正措施或增加監理強度，例如每月進行檢查、限制業務經營、行政監督及矯正措施。

四、 10月21日

(一) 跨境危機管理復原及退場 (**Cross-Border Crisis Management Recovery and Resolution: US Approach**)

1. 危機管理之目的係為維持市場競爭性及大眾信心，惟並非完全杜絕保險業經營失敗之可能性，而係將經營失敗維持在一較低發生率，並在有保險業經營失敗時能夠減輕對保戶及保險市場之衝擊。除採取接管之方式外，亦可以其他保險業併購問題保險業、再保險安排及不換照使問題保險業退場等方式處理有問題之保險業。
2. 當保險業財務狀況惡化時，監理官可採取之行動包括縮減、暫停或限制營運項目、限制或強制將投資變現、令其增資、暫停發放股利與股東或分紅予保戶等。
3. 有效合作的前提是對不同監管環境、退場機制的理解，及分享機密資訊的能力。國際間可遵循的退場機制規範為IAIS於2019年頒布保險核心原則(ICP)第12條退場機制及停業清理與退出市場相關監理應用文件。

(二) 商品費率及條款審查 (**Rate and Form Review**)

1. 因多數保戶較難全面審視保險合約內容，保險商品條款及費率須由各州監理官審查，並藉此檢視各項保險商品的合規性，俾利保險業調適其商品內容，使之符合各州法令要求。

2. 關於保單條款之審查，各州監理官將評估條款項目如下：

- (1) 符合保險的定義。
- (2) 具合理的風險轉移。
- (3) 出自有執照的保險人。
- (4) 適法性與合理性。
- (5) 無致他人誤信之情事。

3. 關於商品費率之審查，目前主要存在於對意外險商品之審查程序，而各州的審查模式亦不盡相同，包含：

- (1) 事前核准制 (Prior Approval)：販售前須取得核准。
- (2) 競爭性費率制 (Competitive Rating)：含事前核准與事後備查。
- (3) 開放競爭制 (Open Competition)：無須備查，但須予以記錄。
- (4) 浮動費率法制 (Flex Ratings Laws)：費率調整逾一定標準時須申報。

4. 另有州際保險商品監管委員會 (Interstate Compact) 協助州際商品結構審查。實務上，除大眾化、大多數保戶持有之商品費率易受監管之外，所有種類商品之費率均不應有過高、不足、不公平差別待遇等情事。「以費用基礎訂定保險費率」雖非鐵律，但常用於衡量是否有不公平差別待遇。

5. 整體而言，保險商品費率釐訂須符合得以支付理賠及相關費用、獲取合理利潤、可因應危機準備等要件，並確保各州審查保單及檢視費率釐訂之一致性，以保險業之清償能力維護保戶權益。

(三) 財務監理基準與認許計畫 (Financial Regulation Standard and Accreditation Program)

1. 緣 1980 年代大量保險公司倒閉，美國眾議員出具報告“Failed Promise: Insurance Company Insolvencies”，指出美國各州保險監理制度關於「保險業

者提供資料未核實」、「人力及監管資源不足」、「無強制要求檢查次數」、「州際合作不足」等弱點。為此，NAIC於1989年對於各州的保險監理制度制定認許計畫，邀請各州自由參與，以確保各州對於保險業之財務監理措施符合最低基準。目前全美50州及部分領地皆已通過認許。

2. 該計畫由NAIC財務監理標準及認許委員會負責，認許標準分為以下四項：
 - (1) 法規規範：各州應施行特定法律規範以授權監理機關監管保險業財務及清償能力。
 - (2) 監理實務及程序：各州應符合該計畫所訂關於財務分析、金融檢查、部門程序及監督的標準。
 - (3) 組織及人員實務：各州應有充沛的人力配置，包含教育水準、薪資及委外廠商。
 - (4) 核發執照、重新設立及控制權變更監理措施：各州對於保險業的全生命週期應皆能進行妥適的監理。
3. 認許計畫之檢視程序包含：
 - (1) 認許前檢視：於全面認許檢視前12-18個月前進行，檢視各州監理機制與NAIC要求有無顯著差距，以利各州監理官調整。
 - (2) 全面認許檢視：每5年進行一次，全面檢視各州監理機制有無符合前揭四項認許標準，以判斷是否足以認許。
 - (3) 期中年度報告：每年進行一次，以確保各州監理制度持續符合認許基準。

(四) 市場監管概述 (Overview of Market Regulation)

市場監管項目有以下6項：

- (1) 費率及條款審查：費率應適足、公平合理，不得有過高、過低或歧視等情形。
- (2) 保險中介人執照：中介人執照每2年須更新一次，監管範圍包含中介人申

請執照及背景審查、使中介人參加資格測驗及教育訓練、暫停、撤銷或終止執照等。

- (3) 客訴：經保戶正式申訴並請公司陳述意見，評估公司有無遵循保單條款、或違反州法。
- (4) 市場分析：藉由檢視客訴資料及市場紀律年報分析市場概況。
- (5) 監管介入：包含教育及聯繫、面談、問卷調查、自我稽核、實施檢查。
- (6) 強制措施：包含裁罰、自我稽核、再行檢查、實施新措施等作法。

(五) 市場監管：反保險詐欺(**Market Regulation: U.S State Insurance Departments' Antifraud Efforts**)

1. 保險詐欺係指利用錯誤資訊從保險公司獲得金錢或服務，在美國係僅次於逃漏稅之常見犯罪，且犯罪利得僅次於販運毒品，保險詐欺的發生導致保險公司收取之保費上升。
2. 美國各州均有保險監理部門，惟並未均有調查部門可以調查保險詐欺事件，目前有44州擁有專門打擊與調查詐欺犯罪之部門。
3. 美國有關詐欺罪之法令及有權進行調查之機關各州有些不同，NAIC在模範法的部分具有相當之重要性，並訂有「保險詐欺防治法」。為打擊保險詐欺，建有線上報告資料庫，並加強教育訓練及提升消費者之意識。

五、 10月22日

(一) 市場分析及管理措施 (**Market Analysis & Market Actions**)

1. 市場分析之目標在於提升效果、效率、一致性及合作，NAIC所進行之市場分析係為一漏斗狀之架構，由整體保險市場、業別逐步向下檢視至個別保險公司及特定領域議題。整體保險市場之基礎分析，主要係以「市場秩序年度報告」(market conduct annual statement, MCAS) 蒐集市場行為的各項資料，並以「市場分析分級工具 (market analysis prioritization tool, MAPT) ，對於

申訴案件、監理活動、保費、損失與費用、檢查歷史及公司的地緣關係等6方面進行深入分析比較。

2. 市場監理係藉由檢視保險公司經營是否符合法定規定，採取相關改正措施予以導正，以達到保護消費者權益之目的。美國保險監理官在市場監理上，是採取持續性監理（continuum）之原則來處理市場問題，因應不同議題採取不同措施。持續性監理使保險監理官在處理市場問題可以更有彈性、更聚焦、更具資源，對業者來說也更具經濟性、可避免監理對於產業的過度侵擾，對消費者則有減少衝擊及增加對產業信心等益處。
3. 監理官在持續性監理上，通常考慮的項目包括疑慮之立即性、對消費者有害的影響及可能程度、問題局限於個別公司或可能擴散、過去成功經驗及方式、所需資源及最終目標等。採取之措施說明如下：
 - （1） 約談：其方式包含書面質詢（correspondence）、當面質詢（interrogatory）、會面（interview）及保單審閱（policy review）。
 - （2） 檢查：其時機包含法定、定期及突襲性（避免保險公司隱匿證物）；其程度包含專案、特定範圍及通案；其參與層級包含單一州、二州聯合及跨州。
 - （3） 糾正：其方式包含訂定非正式合約、要求提交自願遵循計畫、停止特定業務命令、要求補償、跨州協商協定、吊扣或撤銷執照。
 - （4） 勒令停業：為最終執行手段，對此，監理官須與相關部門溝通，並對消費者進行宣導，以及進行必要之修法。
4. NAIC為了落實市場規範，由各州選出至少一名市場監管專家組成「市場監理措施工作小組」（Market Action Working Group, MAWG），使各州監理官均能充分參與及進行討論。

（二）保險中介人核照程序（Producer Licensing）

1. 保險中介人包括保險代理人（agent）及保險經紀人（broker），前者代理銷

售保險公司之保險商品，後者基於保戶之利益，為保戶洽定保險契約。執照類型包括個人及法人；在地及非在地等。執照種類包括人壽保險、傷害及健康險、財產保險、意外保險、利率變動型壽險與年金險等。

2. NAIC訂有保險中介人核照模範法（**Producer Licensing Model Act, PLMA**），對於保險中介人核照程序進行統一規範。NAIC另於2002年訂定統一核照基準（**Uniform Licensing Standard**），供各州監理官作為核照要件與流程之參考。惟各州對保險中介人初次申請執照規定略有不同，例如有須進行職前教育訓練、考試、身分背景調查、按壓指紋及約談等不同程序。後續換照則須符合相關教育訓練規範且不可有受中止或撤銷執照之情事等。
3. 在各州監理官間之協調方面，NAIC建立中介人核照資料庫（**State Producer Licensing Database, SPLD**）供各州使用，資料庫內包含保險中介人姓名住址等基本資料、執照之號碼、發照州與種類等執照資料、代表人資訊，以及曾採行之監理行動等資料。

(三) 大數據及保險科技（Big Data and InsurTech）

1. 保險科技係運用大數據、物聯網、行動科技、人工智慧、穿戴式裝置及區塊鏈等創新科技於保險領域。監管科技係以創新科技改善保險產業遵循監理法規之效率性、節省成本及即時性。監理科技係運用創新科技以改善監理流程之效率性、有效性及即時性。
2. 當前創新科技包括行動運算技術、雲端運算技術、物聯網、人工智慧、區塊鏈、大數據等，且在硬體處理速度增快及儲存容量增大等因素，更加速上開創新科技之發展。其中保險科技著重於商品配銷及客戶互動，商品設計、定價及核保，行政作業、理賠及後台之工作效率，尤其受惠於大數據、物聯網、人工智慧、機器學習及自然語言處理。
3. 就大數據而言，主要效益包括核保及理賠流程加速、可於線上即時完成相關業務以及可以偵測可能之詐欺問題。在監理的考量層面包括資料之正確性、

完整性、隱私性及安全性等。

4. 透過人工智慧、機器學習與自然語言處理，可透過大數據進行預測分析，例如用於監理科技以判斷是否有詐欺或違約可能性等。另可透過機器人流程自動化處理大量且重複性之任務。
5. 美國在監理規範上分別在2014年成立大數據工作小組、2016年12月成立創新與科技專門小組、2017年成立人工智慧工作小組及2021年成立大數據與人工智慧工作小組，以回應保險科技之發展。另NAIC就人工智慧訂出“FACTS”5項原則，包括公平與道德（Fair & Ethical）、當責（Accountable）、遵法（Compliant）、透明（Transparent）及安全與韌性（Secure/Safe/Robust）。
6. 2021年NAIC專門小組活動包括：徵求COVID-19相關之資訊、第三方廠商及資料所有權、持續關注創新科技之相關教育與發展等。

(四) 網路安全（Cybersecurity）

NAIC列舉了網路安全的幾項重點，包括營運目標、治理及政策，資料保護，安全風險管理，存取管理，組織與資源，對突發事件之反應（與處理），第三方廠商管理、安全性架構、設施復原性以及安全意識之訓練與溝通等，並建議安全營運中心之下設有由資訊安全人員組成之電腦安全事件之應變小組。

(五) 氣候風險與韌性（Climate Risk and Resilience）

1. 「NAIC氣候變遷與全球暖化工作小組」於10年前成立，該小組過去的工作成效包括辦理氣候風險揭露之問卷調查（首次強制保險公司須就氣候變遷議題進行報告）、將氣候相關問題納入NAIC財務狀況檢核手冊，以及於財務檢查人員訓練增加氣候訓練教材。
2. NAIC近期與華盛頓州、加州及紐約州等監理機關加入永續保險論壇（Sustainable Insurance Forum, SIF），並關注「氣候風險揭露調查」、「保險公司最佳實務其對氣候變遷之工作」及「氣候相關財務揭露工作小組」

(Task Force on Climate related Financial Disclosures, TCFD)與國際接軌事項。此外，NAIC並建立了「氣候變遷與韌性工作小組」(Climate and Resilience Task Force)，主要負責「資訊揭露」、「清償能力」、「風險抵減」、「科技」及「創新」等5個工作項目。

3. 為了更瞭解保險公司如何考量及處理在其企業營運、承保業務和準備金中之氣候變遷和風險議題，NAIC自2009年開始辦理「氣候風險揭露調查」(Climate Risk Disclosure Survey)，該調查涉及投資、抵禦措施、財務清償能力(風險管理)、碳排放/碳足跡、消費者參與等8個質化議題，各公司的回應並對外公開。本項調查強制要求保費收入1億美元以上之保險公司皆須揭露調查結果，目前共有1,200家以上業者參與調查，占美國保險市場70%。
4. 金融穩定理事會(FSB)於2015年成立TCFD，以進一步了解氣候風險對於金融體系之影響。該小組鼓勵金融機構主動揭露氣候相關風險予投資人、債權人、保險人等利害關係人。就此，NAIC亦依照TCFD所要求揭露之項目，調整「氣候風險揭露調查」內容，俾利各保險公司遵循TCFD規範。

參、研習觀察

- 一、 美國保險監理架構係以州監理官為主體，縱美國於 2008 年金融危機後訂立 Dodd Frank 法案，使特定涉及系統性風險之業務改由聯邦層級監理機關（如聯準會）管轄，各州監理官對於保險業之監管仍居於主導地位，此或歸因於美國獨特的憲政體制（聯邦制），而與我國以中央機關對保險業進行監理之情形有顯著不同。然而，儘管在架構上存在根本性差異，美國保險市場相對成熟，相關監理議題之處置措施仍有值得我國借鑑。
- 二、 有鑑於州監理體制之跨州合作與整合需求，NAIC 除了訂定許多模範法規及各式監理作業手冊，亦推出生數項線上平台與資料庫，例如：NAIC 建立線上「財務資料庫」(FDR)，以蒐集、處理並儲存保險業者填報資訊；NAIC 亦建立「統一執照申請平台」(UCAA)，以統一各項文件之申請格式。此舉不但有助於提升監理官之作業效率，亦有利於消弭各州間之差別待遇，避免監理套利之情形發生。
- 三、 對於大數據與保險科技、網路安全及氣候風險等新興議題，NAIC 亦有設置相關工作小組，作為專案性之組織配置，以進行橫向資源整合。此或起因於美國在州監理體制下，各監理機關數量及規模龐大，對於既有組織架構外之議題，需額外配置人力資源以為因應。反之，我國保險監理機關組織相對單純，且人力資源相對有限，針對個別議題是否需要特別設立工作小組，值得進一步考量。