

歐美有關保險監理「同等性」之談判

李如蘋

摘要

歐盟 Solvency II 於今 (2016) 年 1 月 1 日生效後，使得原先進入歐盟市場的美國保險業者在從事商業活動上遭遇困難。Solvency II 要求美國的保險規範須與歐盟的審慎要求具「同等性」，然而雙方存在著體系間無法調合之問題，至今仍持續為達成涵括協定進行協商。美國業者和眾議院有呼籲談判代表對歐盟採取報復或爭端解決等手段。美國總統大選在即，此爭議能否於年底前落幕，美國業者亦有不同見解。本文將介紹目前美國業者在歐盟的遭遇、達成涵括協定所面臨的問題，以及談判可能之結果，以了解目前爭議之發展。

歐盟為了建立單一保險市場並制定新的審慎要求以確保保險產業之穩建，執行了所謂的「清償能力指令 (以下稱 Solvency II)」¹。該指令於今 (2016) 年 1 月生效後，使得美國保險和再保險公司於歐盟境內從事商業活動越發困難。Solvency II 要求美國對保險業者之規定必須與歐盟的審慎要求具有「同等性 (Equivalency)」，俾美國保險公司於歐盟繼續營運；在尚未獲得正式的「同等性認定前，可申請臨時的同等性認定，「臨時同等性」認定僅有 5 年效期，但可延長一年。截至目前為止，無論是正式的「同等性」或「臨時同等性」認定，美國皆尚未獲得。

美國保險業者在歐盟之遭遇

美國再保險協會 (Reinsurance Association of America, RAA) 副董事長兼法務長 Tracey Laws 表示，由於欠缺上述兩種認定的任一種，波蘭禁止美國公司進入該國再保險市場，且至少已有 6 家美國公司受阻；德國基於美國與歐盟正在進行「同等性」認定之協商，尚未對美國施加商業呈現要求²。法國則是不承認法

¹ 歐盟原所採用的清償能力制可算是 Solvency I，而針對該制度提出修改者即為現在的 Solvency II。原來的制度起源於歐盟於 1973 年所制定的產險指令 (Non - Life Directive)，以及於 1979 年頒布的壽險指令 (Life Directive)，而經過不斷地演進與改善，整合了歐洲各國的清償能力監理制度，構成了 Solvency I。黃芳文，「歐盟『Solvency II』淺談，風險與保險雜誌」，No. 10，頁 35(2006.7.15)，網址：http://www.crc.com.tw/files/public1/G3_10.pdf。(最後瀏覽日：2016 年 9 月 26 日)。

² 德國邦聯金融監管機關於今年 6 月通知美國公司，受非同等效力管轄的公司必須於德國設立分公司或子公司才得以在德國執行再保險的業務，意味著該等公司不得再透過其於巴黎或倫敦的分支介入德國市場。此項規定禁止美國公司與德國公司展開交涉，和禁止透過經紀人 (brokers)，即使為更新現有的再保險契約，由於大型商業保險公司通常乃透過經紀人為其設計再保險計劃，這實質上阻擋了沒有德國分支的美國公司進入德國市場。參考：EU, U.S. To Continue Negotiations For Deal Under New Solvency Directive, INSIDE U.S. TRADE, July 28, 2016.

國公司自未被視為具有「同等性」之國家的公司所購買的再保險，以便實施阻攔向不具「同等性」之市場購買再保險之政策；至於英國，則是執行讓公司暫時繼續營運的詳細豁免程序³。

由於歐盟成員對於來自未具「同等性」國家的公司，得選擇其認為合適的方式監管，故相較於歐盟公司和其他來自具「同等性」國家之公司，Tracey Laws 認為美國公司因此處於競爭劣勢。美國保（產）險協會（American Insurance Association, AIA）助辦法務長兼金融管制政策主任 Phillip Carson 表示，尚未有任何國家被迫離開歐盟市場，但歐盟成員國所執行的改變確實增加了進行商業活動的成本⁴。

歐美規範落差所形成之協商困境

根據美國法典之規定⁵，美國財政部和貿易代表有權共同與他國簽定有關保險和再保險審慎措施之「涵括協定（covered agreement）」；至於涵括協定之生效時間為呈交國會後 90 日自動生效，惟呈交時間必須是眾議院之金融服務委員會和歲入委員會、以及參議院之銀行委員會和金融委員會的會期間。

今年（2016 年）5 月和 7 月歐美談判會議結束後，雙方針對保險和再保險措施發表聯合聲明，表示將持續真誠地針對關集團監理、監管機關間機密資訊之交換，以及包含擔保在內之再保險監理達成協議⁶。Solvency II 有關「同等性」要求主要分為 3 大類：對外國再保險提供者之擔保要求、持有保險公司之大型集團公司之監管，以及主管機關跨境分享機密資訊之方式。根據消息來源指出，歐美體系在上述議題之主要差異包括資本要求之計算方式及公司監管資訊之公開。在美國，多數之公司監管資訊為公開的，但同樣資訊在歐盟卻屬於私有，這對雙方主管機關之資訊交換形成挑戰⁷。

由於美國的保險和再保險體系是由於各州管理，而使得上述談判在美國方面十分複雜，上述 RAA 之 Laws 女士即認為歐盟 Solvency II 的主要目的就是統一美國各州的保險法規。美國保險監理機關協會（National Association of Insurance Commissioners, NAIC）⁸代表各州監理機關出席上述之歐美協商會議；產業消息來源表示，NAIC 多年來藉著與其認證之連接，促使各州採用統一的模範法規，

³ *U.S. Insurance Industry Hits Barriers In EU Under New Solvency Directive*, INSIDE U.S. TRADE, June 17, 2016.

⁴ *EU 'Solvency' Negotiations Testing Patience of U.S. Insurance Industry*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No. 34, Sept. 01, 2016.

⁵ 31 U.S.C §§ 313-314.

⁶ *EU, U.S. To Continue Negotiations For Deal Under New Solvency Directive*, INSIDE U.S. TRADE, July 28, 2016.

⁷ INSIDE U.S. TRADE, *supra* note 3.

⁸ 美國保險監理機關協會（NAIC）是美國保險業的重鎮，主要是由美國 50 個州政府保險監理機關組合而成的組織。

目前至少已有 32 州採用這些模範法規，儘管各州仍處於不同的實行階段⁹。

在談判過程中，歐盟欲與美國各州監理機關合作時得被視為單一實體，而非由各歐盟成員個別地向美方證明其符合審慎要求，且歐盟也盼再保險強制擔保水準設為零。美國各州歷來是要求外國保險公司對其於美國所承擔之風險持有百分之百的擔保，但歐盟認為擔保水準應由涉及再保險業務之公司訂定¹⁰。

若無法達成所謂的「涵括協定 (covered agreement)」，美國可要求臨時「同等性」之認定，但是至今美方尚未提出申請。對此，美國保險協會 (AIA) 國際事務主任 Steve Simchak 表示問題是聯邦政府擔心若提出上述申請恐被視為是侵害州政府權利。其表示解決此問題之方法是將臨時「同等性」之申請與展開上述「同等性」談判自動連接，可惜此並未發生，這當然也與美方究竟應由聯邦何機關向歐盟提出申請仍不清楚有關¹¹。

目前有 3 個國家在 Solvency II 下被視為具有「同等性」，百慕達和瑞士獲得完全的「同等性」，而日本則在再保險方面的監理被視為具有「同等性」。百慕達保險及再保險商業同業公會 (Association of Bermuda Insurers and Reinsurers) 在回覆記者之郵件中表示，百慕達取得「同等性」認定並非是透過與歐盟締結有關保險監理措施之協定，而是向歐盟申請「同等性」判定，而歐盟綜合評估百慕達對集團資本、集團監管和再保險之規定後，並未要求百慕達體系與歐盟完全一致，而是以監管結果為基礎的評估方式認定該國體系具「同等性」。另外，根據美國再保險協會 (RAA) 之了解，澳洲、智利、香港、中國和巴西等五國則是已向歐盟申請五年的臨時「同等性」認定¹²。

涵括協定談判之可能結果

歐美預計 9 月底續行涵括協定之協商會議，至於是否能順利達成協議並於年底送交國會，美國業者有不同論點。前述 RAA 的 Laws 女士認為年底前協定通過、且上述參眾兩院的四個委員會皆在會期的可能性不大，可能須等到明年或以初步協定取得「臨時同等性」。相對的，前述 AIA 的 Simchak 先生雖同意 9 月的協商會議可能是今年達成協議的最後一次機會，但認為送交給國會的空間尚稱充裕，且相較於複雜的多部門貿易協定如跨大西洋貿易與投資夥伴關係協定 (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)，本涵括協定僅具焦在保險議題，應較有可能達成協議¹³。

⁹ INSIDE U.S. TRADE, *supra* note 3.

¹⁰ INSIDE U.S. TRADE, *supra* note 3.

¹¹ INSIDE U.S. TRADE, *supra* note 3.

¹² INSIDE U.S. TRADE, *supra* note 3.

¹³ *Insurers Doubt EU Solvency II Agreement Will Be In Place By Year's End*, INSIDE U.S. TRADE, Sept. 15, 2016.

萬一最後結果並不如理想，則可能之發展有待觀察，不過已有業者及國會議員呼籲美國行政部門採取強硬的因應對策。譬如美國產險商業同業公會 (Property Casualty Insurers Association of America) 國際政策副主任即表示今年 8 月美國保險監理機關協會 (NAIC) 夏季會議時，已有部分保險公司倡議若無法獲得「同等性」認定，各州保險監理機關應向德國採取報復，此手段可能為限制德國進入美國保險市場¹⁴。

美國眾議院歲入委員會 (House Ways and Means Committee) 主席 Kevin Brady 和副主席 Sander Levin 於今年 8 月 17 日，致財政部長 Jacob Lew 和貿易代表 Michael Froman 信函中，也敦促彼等採取行動以解決歐盟成員國政府因為 Solvency II 而對美國業者造成的歧視¹⁵。彼等指出歐盟法規允許歐盟的保險和再保險公司在美國的關係企業僅依美國各州的資本規定，即足以滿足 Solvency II 的要求¹⁶；然而，卻不允許美國保險公司向歐盟市場提供（再）保險服務時，倚賴同樣的標準；換言之，歐盟接受於美國營運的歐洲公司適用美國各州的資本要求，卻不接受於歐盟營運的美國公司適用同樣規定，不無違反 GATS 國民待遇義務之嫌，而應訴諸 WTO 爭端解決¹⁷。

結論

面對美國總統大選將至，美國現任之行政團隊是否能與歐盟及時解決 Solvency II 指令生效後所產生之問題，避免美國保險業者蒙生不利益，進而引發連鎖效應，如較激進者所要求之報復、或訴諸 WTO 爭端，不但考驗著雙方化解保險監理重大歧異之能力與努力，也將成為其他在歐盟境內有保險事業但尚未取得「同等性」認定之其他國家的借鏡。

¹⁴ INSIDE U.S. TRADE, *supra* note 4.

¹⁵ Brady, Levin Worried New EU Insurance Regulations Are 'Unjustifiable Trade Barriers', INSIDE U.S. TRADE, Aug. 17, 2016, available at http://insidetrade.com/sites/insidetrade.com/files/documents/aug2016/wto2016_1551b.pdf (last visited Sept. 26, 2016).

¹⁶ 對於歐洲經濟區域的保險公司之海外關係機構（包括分公司與子公司），若其營運所在國已獲得歐盟所謂的「暫定（provisional）同等性」認定（目前包括美、加、墨、澳、日、巴西六國），則其海外關係機構僅須遵行當地保險監理法規，而毋庸符合 Solvency II 之要求。此「暫定同等性」僅有 10 年效力，亦可再展延 10 年，但歐盟亦可隨時改變此暫定性之認定。例如德國保險公司在美國的子公司，儘管美國尚未獲得「同等性」認定，但因為歐盟給予美國「暫定同等性」的結果，該子公司於暫定同等性的有效期間內僅需符合美國保險監理法規。至於本文中所討論之「臨時同等性」所適用之對象與此「暫定同等性」不同。「臨時同等性」適用之對象是在歐盟境內營運之非歐盟保險公司，譬如美國之保險公司在歐之子公司於美國保險監理體系獲得歐盟「同等性」認定前，若歐盟給予美國「臨時同等性」之認定，則該美國公司在歐盟境內營運之子公司於一定期間內（原則 5 年）得不遵循 Solvency II 規範而僅遵循美國之保險法規。

¹⁷ INSIDE U.S. TRADE, *supra* note 15.