

## 概述美歐新保險監管涵括協定

吳建緯 編譯

### 摘要

美國與歐盟於今 (2017) 年 1 月 13 日發布聯合聲明，表示雙方達成一份保險監管涵括協定 (Bilateral Agreement between the European Union and the United States of America on Prudential Measures regarding Insurance and Reinsurance，以下簡稱本協定)。本協定涵蓋 3 大方面：保險集團之監管、主管機關跨境分享機密資訊、以及再保險之規範。再保險之規範包括取消歐盟和美國保險機構在對方市場營運的擔保要求和本地化規定，影響層面尤其廣泛。本協定之談判於 2016 年 2 月開始，於今年達成共識後，將在提交給美國國會 90 天後始生效。然產界、各國對本協定正負評交雜，又川普總統上任後，美國相互保險公司協會 (National Association of Mutual Insurance Companies, NAMIC) 和美國保險監理機關協會 (National Association of Insurance Commissioners, NAIC) 皆認為該協定取消擔保之部分將對保險市場不利，呼籲川普政府於 4 月 13 日生效前針對此處重新協商，擬定更完善之協定。

(本篇取材自：U.S.-EU Insurance Deal Praised by Industry, Questioned by State Regulators, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 35, No. 4, Jan. 27, 2017；Lawmakers, Industry Call on Trump Team to Review U.S.-EU Insurance Deal, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 35, No. 8, Feb. 24, 2017)

美國和歐盟於 2017 年 1 月 13 日發布聯合聲明，宣布雙方結束為期約一年的保險業監管談判，並達成一份新的保險監管涵括協定 (Bilateral Agreement between the European Union and the United States of America on Prudential Measures regarding Insurance and Reinsurance，以下簡稱本協定)。過去，美歐之間有歐盟清償能力指令 (以下稱 Solvency II) 規範保險監管，Solvency II 於 2016 年 1 月 1 日生效後，便使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規範具「同等性」<sup>1</sup>，由於雙方存在體系間無法調和之問題，因此美國和歐盟進行協商，欲達成一個保險監管涵括協定 (Insurance Covered Agreement) 以調和之。本協定涵蓋三大方面：保險集團之監管、主管機關跨境分享機密資訊以及對外國再保險提供者之擔保要

<sup>1</sup> 李如蘋，「歐美有關保險監理同等性之談判」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，199 期，頁 13-16，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no199/3.pdf> (最後瀏覽日：2017 年 3 月 7 日)。

求<sup>2</sup>。這個在歐巴馬政府卸任之際完成的新協定，於新政府上任後，即遭受相關單位之檢視與探討。

本文首先概述美國、歐盟於 1 月達成共識之協定內容；再談美國產業界和州政府主管機關對於本協定之看法；進而列舉川普總統上任後，美國官員和美國相互保險公司協會 (National Association of Mutual Insurance Companies, NAMIC)<sup>3</sup>、美國保險監理機關協會 (National Association of Insurance Commissioners, NAIC)<sup>4</sup> 針對此協定，向新政府提出之建議；最後做一結論，說明本協定未來可能之進程。

### 壹、概述美國、歐盟於一月達成共識之本協定

美國貿易代表署 (Office of the United States Trade Representative, USTR) 和美國財政部 (United States Department of the Treasury) 於 2015 年 11 月 20 日告知國會，表示聯邦保險辦公室 (Federal Insurance Office, FIO) 和 USTR 將與歐盟展開有關保險監管涵括協定之談判。談判始於 2016 年 2 月，雙方於今 (2017) 年 1 月 13 日發表聲明，宣布結束為期約一年的保險業監管談判並達成協定<sup>5</sup>。

根據美國法典 (Code of Laws of the United States of America, U.S Code) 第 31 卷第 314 條之規定<sup>6</sup>，涵括協定之生效時間為呈交國會後 90 日，而呈交時間必須是眾議院之金融服務委員會 (United States House Committee on Financial Services) 和歲入委員會 (House Ways and Means Committee)、以及參議院之銀行委員會和金融委員會 (United States Senate Committee on Finance and Banking) 集會期間。USTR 和美國財政部於 2017 年 1 月 13 日，也就是歐巴馬政府有此權限將本法案在法定日期提交國會的最後一日時，將本協定提交於國會，故本協定將於 2017 年 4 月 13 日生效<sup>7</sup>。

本協定涵蓋三大方面：保險集團之監管、主管機關跨境分享機密資訊之方式

---

<sup>2</sup> U.S. Department of The Treasury, *Fact Sheet, Bilateral Agreement between the European Union and the United States of America On Prudential Measures Regarding Insurance and Reinsurance*, Jan. 18, 2017, available at

[https://www.treasury.gov/initiatives/fio/reports-and-notice/Documents/Covered-Agreement-Fact-Sheet-\(011317\)-FINAL.PDF](https://www.treasury.gov/initiatives/fio/reports-and-notice/Documents/Covered-Agreement-Fact-Sheet-(011317)-FINAL.PDF) (last visited Mar. 26, 2017).

<sup>3</sup> 美國官員和美國相互保險公司協會 (National Association of Mutual Insurance Companies, NAMIC) 有 1,400 家會員公司，占美國財產保險市場的 39%。

<sup>4</sup> 美國保險監理機關協會 (National Association of Insurance Commissioners, NAIC) 是美國保險業管理重鎮，主要是由美國 50 個州政府保險監理機關組合而成的組織。

<sup>5</sup> U.S. Department of the Treasury, *supra* note 2.

<sup>6</sup> 31 U.S.C §314.

<sup>7</sup> U.S. Department of the Treasury, *supra* note 2.

以及對外國再保險提供者之擔保要求，以下將分別敘述之。

### 一、保險集團之監管

本協定對於保險集團監管之規定回歸歐美各自之監管架構。自從 2016 年 1 月 1 日歐盟開始執行 Solvency II 之後，若位於歐盟之保險公司的母國未有歐盟認定等同於 Solvency II 之監管系統，則該保險公司將面臨諸多不確定且有差異之監管待遇。根據 Solvency II，歐盟監管機構得對在歐盟經營的任何美國保險公司規範償付能力和資本要求，使美國保險公司和再保險公司於歐盟之業務負擔額外的監管成本<sup>8</sup>。本協定之生效則使保險集團監管回歸各自之監管架構，故歐盟保險監管機構將無法在美國保險公司營業上行使上述權力。

### 二、主管機關跨境分享機密資訊

本協定鼓勵美國和歐盟的保險監管機構，以合作或其他不受拘束的方式共享資訊。為了支持這種資訊交換，涵括協定的附件包括關於資訊交流備忘錄的示範條款，鼓勵保險監管機關採用<sup>9</sup>。

### 三、再保險之規範

於符合特定之條件下，本協定消除美國和歐盟再保險公司，在彼此保險市場營運，需負擔之擔保和當地呈現 (collateral and local presence) 要求，以作為取得再保險法定分出責任準備相關的條件<sup>10</sup>。

關於擔保要求，本協定以 2011 年 NAIC 所制定之再保險分出責任準備模範法 (Revised Credit for Reinsurance Model Law)<sup>11</sup>、及美國許多州已實施的再保險擔保改革為基礎。該模範法主要將再保險公司依不同標準分類：若非屬經許可 (licensed)、合格 (accredited) 或認可 (certified) 之再保險公司，則屬未經核准 (unauthorized) 之再保險公司，從事再保交易須提供 100% 之合格擔保品；經認可之再保險公司則係指未於該州註冊、但其母國有相當程度之監理標準，則該

<sup>8</sup> *Id.* at 2.

<sup>9</sup> *Id.* at 3.

<sup>10</sup> *Id.* at 2.

<sup>11</sup> 依照本協定第 2 條第 c 款之定義，再保險分出責任準備係指，在謹慎之監管框架下，分出保險公司有權將再保險人就所分出之風險的已支付和未償付之損失，分別認列為資產或負債減值，Bilateral Agreement between the European Union and the United States of America on Prudential Measures regarding Insurance and Reinsurance, art. 2(c) (providing that: “Credit for reinsurance or credit for risk mitigation effects of reinsurance agreements” means the right of a ceding insurer under prudential regulatory framework to recognise amounts due from assuming reinsurers relating to paid and unpaid losses on ceded risks as assets or reductions from liabilities respectively;...”).

再保險公司不必提供 100% 之擔保品，其擔保品成數將依據信用評等之不同區分為 6 個級距<sup>12</sup>。

本協定規定歐盟和美國再保險公司必須滿足的資本要求和市場行為條件，以獲得協定所能帶來的利益。這些條件可確保保險公司提供實質上等同於目前美國州法在有關再保險分出責任準備上，給予消費者以及分出保險人之相同保護程度。例如，本協定規定，如果該再保險公司符合足夠的資本和償付能力標準，並且保持向分出保險公司即時支付的記錄，則該歐盟再保險公司將有資格取得免除擔保品要求之利益<sup>13</sup>。

本協定減輕之再保險擔保要求，將減少在美國經營的歐盟再保險公司監管負擔。同時，本協定亦透過豁免美國再保險公司，在歐盟設立分支機構或子公司時所需承擔之本地化義務，此也減輕了美國再保險公司於歐盟營運的額外負擔<sup>14</sup>。

## 貳、美國保險產業界、美國州政府主管機關之看法

本協定受到美國產界的熱烈歡迎，但是卻引起負責執行本協定的州政府監管機構質疑。以下分別敘述兩者對本協定之看法<sup>15</sup>。

### 一、美國保險產業界

美國保（產）險協會（American Insurance Association, AIA）和美國再保險協會（Reinsurance Association of America, RAA）皆認為，本協定取消懲罰性規範和繁重之集體監管要求，將使美國保險公司和再保險公司受惠，蓋美國保險業者在歐盟營業不必再受歐盟成員國政府以 Solvency II 規範之。

### 二、美國州政府主管機關

NAIC 則對於本協定取消對外國再保險公司提出擔保的要求，以及如果州政府不遵守該協議，聯邦法將優先適用（pre-emption determinations）之可能表示關

<sup>12</sup> 李彩濤，「赴美國保險監理官協會（NAIC）參加國際保險監理人員在職訓練（International Fellows Program）研習報告」，金融監督管理委員會保險局，2013 年 7 月 4 日，頁 7，網址：[https://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiBmMSEgPXSAAhWko48KHdNIABYQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Freport.nat.gov.tw%2FReportFront%2Freport\\_download.jsp%3FsysId%3DC10300373%26fileNo%3D001&usq=AFQjCNGOHZ08C7d\\_J6Og5jhVOIeEkxnvNA&sig2=hOXCPc16bxsMTApR98bmRQ](https://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiBmMSEgPXSAAhWko48KHdNIABYQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Freport.nat.gov.tw%2FReportFront%2Freport_download.jsp%3FsysId%3DC10300373%26fileNo%3D001&usq=AFQjCNGOHZ08C7d_J6Og5jhVOIeEkxnvNA&sig2=hOXCPc16bxsMTApR98bmRQ)（最後瀏覽日：2017 年 3 月 26 日）。

<sup>13</sup> *Id.* at 2.

<sup>14</sup> *Id.* at 3.

<sup>15</sup> *U.S.-EU Insurance Deal Praised by Industry, Questioned by State Regulators*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 35, No. 4, Jan. 27, 2017.

切。本協定之條款要求州政府監管機構應消除歐盟再保險公司的擔保要求，且若監管機構在五年內不遵守，則聯邦法律得以優先適用。

NAIC 指出此新規定比 NAIC 模範法之規範更為寬鬆，將有害於美國公司和消費者<sup>16</sup>。NAIC 模範法如前述係以分層的方法 (tiered approach) 來規範其擔保之比例，主要使擔保要求落於 10% 到 20% 之間，而有約三分之二的美國州政府採用此模範法，且此種擔保要求往往係作為消費者保護，中小型保險公司尤其依賴之<sup>17</sup>。

此外，儘管負責領導此次美國談判的美國聯邦保險辦公室前主任 Michael McRaith 主張，本協定不會使州政府監管機構採用 NAIC 模範法中沒有規範之擔保要求<sup>18</sup>，但 NAIC 總裁 Nickel 認為州政府仍須改變其法律以符合本協定，像是依照美國再保險法之規定，除非有一個資本特別充足的公司，否則不會免除其擔保要求。Nickel 認為本協定將導致已在大多數州生效的法律被架空，或被迫要求修改<sup>19</sup>。

### 參、川普新政府上任後各界對政府之呼籲

隨著川普新政府於 1 月上任後，在歐巴馬政府倒數時期談妥之本協定，果不其然出現檢討聲浪。美國眾議院金融服務保險小組委員會 (House Committee on Financial Services' Subcommittee on Financial Institutions and Consumer Credit and the Subcommittee on Insurance) 主席 Sean Duffy 在 2 月 16 日的聽證會 (Assessing the U.S-EU Covered Agreement Hearing) 上，敦促川普政府於本協定 4 月生效前將其重新檢討。Duffy 和其他共和黨黨員在小組委員會時表示，為美國談判更好的國際協定是川普競選時期的核心政見，故川普總統和財政部長 Steven Mnuchin 應權衡利弊後重新檢討本協定<sup>20</sup>。

不過在另一方面，AIA、包括國會金融服務保險小組委員會副主席 Emanuel Cleaver 在內的一些民主黨國會議員及小組委員會的一些共和黨議員，皆對本協定表示支持。Cleaver 表示這項協議保護了美國消費者，並且使美國保險公司在

---

<sup>16</sup> *Id.*

<sup>17</sup> *Id.*

<sup>18</sup> *Id.*

<sup>19</sup> *Id.*

<sup>20</sup> *Lawmakers, Industry Call on Trump Team to Review U.S.-EU Insurance Deal*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 35, No. 8, Feb. 24, 2017.

減少了昂貴的保險監管負擔之下，增加在歐盟開展業務的機會<sup>21</sup>。

NAMIC 和 NAIC 的代表則同樣呼籲國會議員應敦促川普政府重新談判一更完善之協定。其主要對於協定中之聯邦政府有可能架空州政府監管機構的部分表示關切，並認為本協定未使美國公司在歐盟 Solvency II 規範下具同等性<sup>22</sup>，仍有檢討空間。

#### 肆、未來展望和結論

歐巴馬政府面對 Solvency II 指令生效後所產生之問題，於卸任前與歐盟及時達成新的涵括協定，試圖避免美國保險業者蒙生不利益，進而化解雙方保險監理歧異。新的涵蓋協定看似使美國保險業者不必受到 Solvency II 同等性之束縛，然而再保險之分出責任準備以及擔保品之豁免還是使美國保險監理界憂心忡忡，恐將使多數州政府依循模範法規之立法遭架空，故呼籲國會議員敦促川普政府重新談判出一更完善之涵括協定。川普總統是否將在保險監管領域大刀闊斧，在 4 月 13 日協定正式生效前重新談判，值得吾人持續追蹤。

---

<sup>21</sup> *Id.*

<sup>22</sup> *Id.*