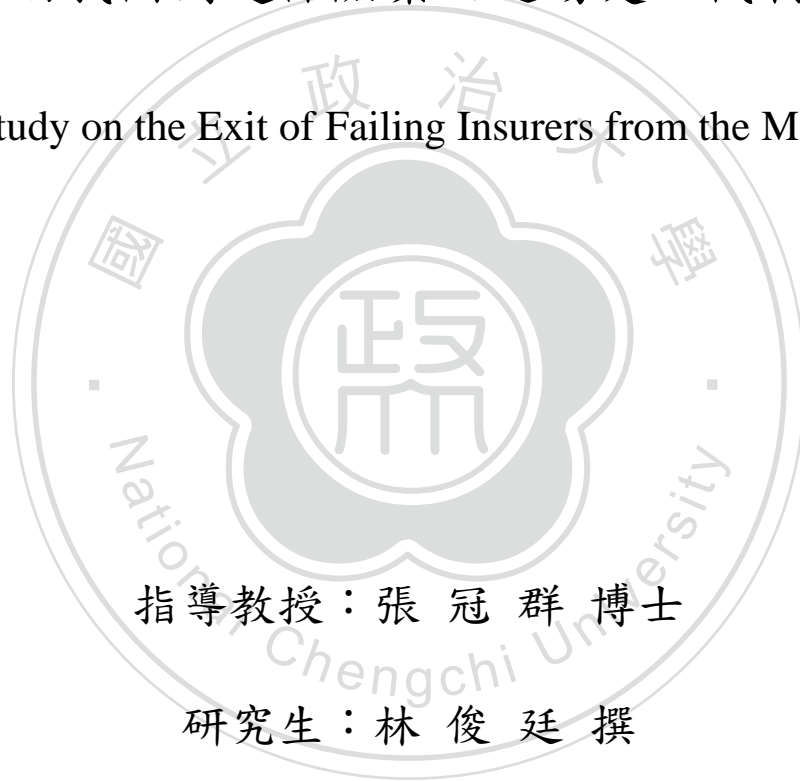


國立政治大學法學院碩士在職專班

碩士學位論文

論我國問題保險業之退場處理機制

A Study on the Exit of Failing Insurers from the Market



指導教授：張冠群博士

研究生：林俊廷撰

中華民國一〇八年七月



## 謝 辭

本文得以順利完成，首先要感謝指導老師張冠群教授，無論是金融消費者保護法、法學英文或保險法課程，課堂上老師總是不吝分享所學所聞，兼具學術知識與豐富實務經驗，引領學生從初淺認識進而深入金融保險之法學領域，且在公務繁忙之餘，悉心審閱學生論文並給予指導。

感謝口試委員李志峰教授與陳俊元教授，給予學生許多寶貴意見與鼓勵，督促學生精益求精，再修正本文架構與內容，以趨近於完善。

回想當初進入政大法學院就讀，是因緣巧合，也是自我期許。因所從事工作內容與法律相關，遂在大學畢業後數年興起進修的想法；然而，修習課程並非困難，難者是必須完成論文才得以順利畢業。從論文題目草擬、內容構思到形諸文字，都是利用工作之餘、夜深人靜之時，埋首書堆與電腦桌前，一點一滴慢慢完成的，過程中猶如徒步在沙漠中，也曾經有過放棄念頭，但企盼取得碩士學位的強烈意念不斷在腦中盤旋，才得以持續堅持下去。

感謝就學期間，工作單位長官與同仁的包容與鼓勵，仰嘉、靜怡、丁月戰友們總是提供免費咖啡、邀約午餐及電影欣賞會，也不時關心我的論文完成進度；虹文、沛瑩相互分享工作趣事並提供過來人拼戰論文的寶貴建議；當初一同進入法學院就讀的森凱，在就學期間與公務上彼此照應與打氣；以及感謝我最摯愛的朋友與家人姿華，在這段期間的陪伴與鼓勵。

最後，謹將本文獻給我的父母與家人，感謝你們一路以來對我的支持與包容。

林俊廷

2019/8/15

## 摘要

保險監理目標及其核心，首重者應優先確保保險公司清償能力之維持，以保障保單持有人之權益。我國自 2003 年起實施保險業風險資本額制度，主管機關即以資本適足率作為評估保險公司清償能力之依據，並依保險法、保險業資本適足性管理辦法，以決定是否對該問題保險業採取強制退場處分。然而，我國雖定有問題保險業強制退場處理機制，但在實務運作上，主管機關卻未於保險公司財務惡化初期即介入處理，在歷經數家問題保險公司強制退場後，終於 2015 年修正保險法納入立即糾正措施，將保險業資本適足率予以分級，明確化個別資本適足率等級下主管機關應採取相對應之監理措施，除得以督促保險公司注意其財務健全並審慎經營外，主管機關亦得在保險業陷入財務困難或失卻清償能力前提早採取必要之處置，避免因外界壓力或留有行政裁量餘地而延宕退場處理時效。

但進一步探討我國保險監理法制與現行實務作法，仍存在諸多落差及待強化處，包括：問題保險業之判斷標準；對攸關人民財產權之強制退場處分，其程序權利之保障；退場處理機制存在各程序間相互轉換之事實，法制上卻未明定規範；以及保險安定基金提供之保障範圍與方式等。此外，我國保險法雖於 2014 年納入過渡保險機制，但其組織型態、業務範圍、設立條件、存續期間等事項，均付之闕如，且欠缺以法律或法規命令予以明確規範。

本研究自我國保險法對於問題保險業強制退場處理規範出發，輔以歷年問題保險業退場案件為例，從中瞭解問題保險業之成因、影響及退場處理機制之必要性，加以探討個別案件對於退場法制之影響及變革，並論及為建構退場處理機制不可或缺之保險安定基金功能與任務，以及參考美國立法例並與之進行比較，進而對我國問題保險業退場處理機制之建構提出具體建議。

關鍵詞：問題保險業、清償能力、資本適足率、強制退場、接管、勒令停業清理、立即糾正措施、保險安定基金、過渡保險機制

# 簡 目

<b>第一章 緒論</b> .....	<b>1</b>
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究方法.....	3
第三節 研究範圍.....	3
<b>第二章 我國問題保險業退場處理機制之沿革與現狀</b> .....	<b>5</b>
第一節 保險監理目標.....	5
第二節 問題保險業退場處理機制概念.....	11
第三節 問題保險業退場處理機制之探討.....	25
第四節 保險安定基金.....	45
第五節 小結.....	61
<b>第三章 我國問題保險業退場案例及分析</b> .....	<b>64</b>
第一節 國光人壽案.....	64
第二節 華山產險與國華產險案.....	69
第三節 國華人壽案.....	75
第四節 國寶人壽與幸福人壽案.....	78
第五節 朝陽人壽案.....	83
第六節 小結.....	88
<b>第四章 美國問題保險業退場處理機制</b> .....	<b>90</b>
第一節 保險業監理制度及架構.....	90
第二節 對問題保險業之認定標準.....	97
第三節 問題保險業退場處理機制之探討.....	104
第四節 保險安定基金.....	116
第五節 小結.....	127
<b>第五章 我國與美國對問題保險業退場處理機制之比較與建議</b> .....	<b>130</b>
第一節 對問題保險業之認定標準.....	130
第二節 對問題保險業退場處理機制之啟動與程序暨轉換.....	132

第三節 對保險安定基金參與退場處理過程.....	139
<b>第六章 結論與建議.....</b>	<b>153</b>
第一節 結論.....	153
第二節 建議.....	154
<b>附錄一.....</b>	<b>159</b>
<b>附錄二.....</b>	<b>163</b>
<b>附錄三.....</b>	<b>168</b>
<b>參考文獻.....</b>	<b>172</b>



# 詳 目

<b>第一章 緒論</b> .....	<b>1</b>
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究方法.....	3
第三節 研究範圍.....	3
<b>第二章 我國問題保險業退場處理機制之沿革與現狀</b> .....	<b>5</b>
第一節 保險監理目標.....	5
第一項 確保保險公司之清償能力.....	7
第二項 維護保險交易之公平合理.....	8
第一款 資訊不對稱.....	8
第二款 議價力量懸殊.....	9
第三款 逆選擇與道德危險.....	9
第三項 促進保險市場機能.....	10
第二節 問題保險業退場處理機制概念.....	11
第一項 問題保險業之認定標準.....	14
第一款 保險法.....	16
第一目 1992年2月保險法修正條文及內容.....	16
第二目 2001年7月保險法修正條文及內容.....	17
第三目 2014年6月保險法修正條文及內容.....	17
第四目 2015年2月保險法修正條文及內容.....	18
第二款 保險業資本適足性管理辦法.....	19
第三款 處理金融機構經營危機作業要點.....	21
第二項 問題保險業之成因與影響.....	22
第一款 忽視保險行業本質.....	22
第二款 對於保險市場及整體社會之影響.....	23
第三項 問題保險業退場處理機制之必要性.....	24
第三節 問題保險業退場處理機制之探討.....	25
第一項 日常監理.....	25
第二項 監管.....	26
第一款 監管之概念.....	26

第二款 監管之要件.....	27
第三款 監管之效力.....	28
第三項 接管.....	30
第一款 接管之概念.....	30
第二款 接管之要件及合憲性.....	31
第一目 接管之要件.....	31
第二目 接管之合憲性.....	32
第一小目 法律構成要件明確性.....	32
第二小目 接管處分之正當法律程序.....	34
第三款 接管之效力.....	38
第四項 重整.....	41
第五項 停業清理.....	42
第六項 命令解散.....	44
第四節 保險安定基金.....	45
第一項 保險安定基金之目的.....	45
第二項 保險安定基金制度之沿革.....	47
第一款 設立人身保險安定基金.....	47
第二款 保險安定基金法制化.....	48
第三款 賦予保險安定基金法人格.....	48
第三項 保險安定基金之提撥.....	51
第一款 保險安定基金之來源.....	51
第二款 保險安定基金之費率.....	52
第四項 保險安定基金提供保單持有人之保障.....	53
第一款 對因與經營不善同業進行合併或承受其契約致遭受損失時之保險業予以低利貸款或墊支.....	54
第二款 代保險業墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約所為之請求.....	55
第一目 人身保險契約之墊付範圍及限額.....	56
第二目 財產保險契約之墊付範圍及限額.....	57
第五項 保險安定基金運作情形.....	57
第一款 保險安定基金設立前.....	58
第二款 保險安定基金設立後.....	58

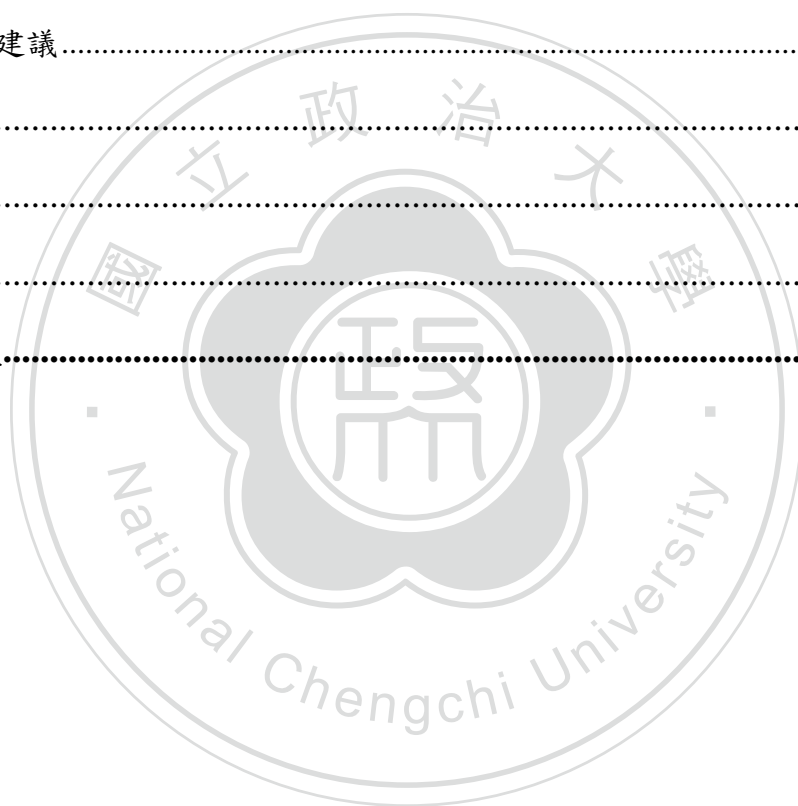


第六項 過渡保險機制 .....	60
第五節 小結 .....	61
<b>第三章 我國問題保險業退場案例及分析 .....</b>	<b>64</b>
第一節 國光人壽案 .....	64
第一項 背景 .....	64
第二項 退場處理過程 .....	65
第三項 本案對於退場法制之影響 .....	66
第一款 強化問題保險業監理措施 .....	66
第二款 設置保險安定基金 .....	68
第二節 華山產險與國華產險案 .....	69
第一項 背景 .....	69
第二項 退場處理過程 .....	69
第一款 國華產險 .....	69
第二款 華山產險 .....	70
第三項 本案對於退場法制之影響 .....	71
第一款 首度採取公開標售方式處理問題保險業 .....	71
第二款 不予相對人陳述意見之剝權處分 .....	72
第三節 國華人壽案 .....	75
第一項 背景 .....	75
第二項 退場處理過程 .....	75
第三項 本案對於退場法制之影響 .....	76
第一款 確立保險安定基金於退場處理機制之定位 .....	76
第二款 退場保險業保單持有人權益之全額保障 .....	77
第四節 國寶人壽與幸福人壽案 .....	78
第一項 背景 .....	78
第二項 退場處理過程 .....	79
第三項 本案對於退場法制之影響 .....	80
第一款 增資、財務或業務改善計畫應適法且具體可行 .....	80
第二款 加速推動保險法納入立即糾正措施 .....	82

第五節 朝陽人壽案 .....	83
第一項 背景 .....	83
第二項 退場處理過程 .....	84
第三項 本案對於退場法制之影響 .....	85
第一款 適用保險法立即糾正措施之首例 .....	85
第二款 落實保險法所定之退場處理機制 .....	86
第六節 小結 .....	88
<b>第四章 美國問題保險業退場處理機制 .....</b>	<b>90</b>
第一節 保險業監理制度及架構 .....	90
第一項 監理權限之歸屬 .....	90
第二項 美國保險監理官協會 .....	92
第三項 問題保險業退場處理法制 .....	94
第二節 對問題保險業之認定標準 .....	97
第一項 保險業風險基礎資本模範法 .....	97
第一款 自行改善階段 .....	97
第二款 監理低度介入階段 .....	98
第三款 授權控制階段 .....	98
第四款 強制控制階段 .....	99
第二項 保險公司財務困境認定標準與監理官權限模範法 .....	100
第三項 保險業保管模範法 .....	102
第三節 問題保險業退場處理機制之探討 .....	104
第一項 日常監理 .....	104
第二項 行政監管 .....	105
第一款 行政監管之要件 .....	106
第二款 行政監管期間禁止行為 .....	107
第三款 對於行政監管之異議、程序轉換及訴訟豁免 .....	107
第三項 接管 .....	108
第一款 接管之要件 .....	108
第二款 接管人之權利與義務 .....	108
第三款 協調保險安定基金及程序轉換事宜 .....	109

第四項 重整 .....	110
第一款 重整之要件 .....	110
第二款 重整人之權利與義務 .....	111
第三款 重整計畫之提出 .....	112
第四款 重整程序終結及程序轉換事宜 .....	112
第五項 清算 .....	113
第一款 清算之要件 .....	113
第二款 清算程序 .....	114
第一目 清算命令 .....	114
第二目 保險契約效力 .....	114
第三目 出售或解散受清算保險業 .....	115
第三款 清算人之權利與義務 .....	115
第四節 保險安定基金 .....	116
第一項 保險安定基金制度之沿革 .....	116
第二項 保險安定基金之現況與組織 .....	117
第三項 保險安定基金之來源與啟動要件 .....	119
第一款 保險安定基金之來源 .....	119
第二款 保險安定基金之啟動要件 .....	120
第四項 保險安定基金提供保單持有人之保障 .....	120
第一款 財產保險安定基金 .....	121
第二款 人身保險安定基金 .....	122
第五項 保險安定基金運作情形 .....	123
第六項 過渡保險機制 .....	124
第五節 小結 .....	127
<b>第五章 我國與美國對問題保險業退場處理機制之比較與建議 .....</b>	<b>130</b>
第一節 對問題保險業之認定標準 .....	130
第二節 對問題保險業退場處理機制之啟動與程序暨轉換 .....	132
第一項 退場處理機制之啟動 .....	132
第一款 當事人之程序權利 .....	132
第二款 司法審查介入之可行性 .....	133
第二項 退場處理機制之程序暨轉換 .....	136

第三節 對保險安定基金參與退場處理過程.....	139
第一項 保險安定基金之來源與提撥時點.....	139
第二項 保險安定基金提供之保障.....	142
第三項 以過渡保險機制處理問題保險業之退場.....	146
第一款 由保險安定基金承接保險契約.....	146
第二款 由保險安定基金設立過渡保險機構承接保險契約.....	147
<b>第六章 結論與建議.....</b>	<b>153</b>
第一節 結論.....	153
第二節 建議.....	154
附錄一.....	159
附錄二.....	163
附錄三.....	168
<b>參考文獻.....</b>	<b>172</b>



# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

保險業所提供之商業保險係為因應民眾突遭生活重大變故或財產損失時，以補充健康保險、勞工保險等社會保險等保障額度不足，其基本設計源自於風險移轉、風險分散及風險分擔，使民眾得透過保險制度轉嫁可能發生之潛在風險，因此，保險業對於國家社會穩定之功能如同銀行、農漁會及信用合作社等金融機構具有相當重要地位，而我國對於保險業之設立與歐美等先進國家相同，皆採取特許核准制，並就保險業之管理、業務經營種類、資金運用項目及範圍等予以規範，以期維護保險市場秩序及保戶權益。

因保險是一透過社會大眾進行風險移轉及分散之制度，要保人為分散風險透過保險制度將風險轉嫁予保險人，保險人則依保險契約收受要保人所繳付保險費，並承擔於契約約定事故發生時給付保險金予被保險人或受益人之風險及義務，其所代表意義不僅在於保險契約義務之履行，更彰顯保險制度於現代社會中得以扮演穩定社會力量的角色。然而，一般民眾對於保險行業如何經營管理及運作並無所知，甚至對於所交付保險費對象之保險公司，其財務是否健全更是陌生。是以，保險既與銀行、證券等同屬國家所特許之金融事業，由國家政府擔當監督者，制定一套規則以確立進入市場及退出市場之機制，自有其必要。

回顧我國保險市場發展歷程，自臺灣光復後歷經國內經濟成長、保險業開放設立及保險市場蓬勃發展等階段，除 1972 年曾發生國光人壽因經營不善而遭法院裁定破產退出市場外，直至 2000 年以後，保險業因過去所銷售的高利率保單，在利率持續走低情況下背負沉重利差損壓力，使得保險業所處經營環境更顯惡劣；其中，國華產險因業務衰退，經主管機關金融監督管理委員會(以下簡稱主管機關或金管會)多次要求改善並提高資本額，惟該公司並未完成所定增資計畫，爰金管會於 2005 年 11 月勒令該公司停業清理；華山產險亦有財務業務狀況顯著惡化，無法履行契約責任及損及被保險人權益等情事，而由主管機關於 2009 年 1 月勒令停業清理。嗣於 2008 年間美國雷曼兄弟投資銀行因次級貸款證券化商品投資損失過鉅，且美國財政部及聯準會拒絕援助，導致其宣告破產<sup>1</sup>，遂引發全球金融海嘯，造成國際資本市場動盪劇烈，使得國華人壽投資部位資產價格

---

<sup>1</sup> 張冠群，金融危機後系統性重要銀行及金融機構監理法規之變革兼評我國現行銀行監理制度，載：財經法新課題與新趨勢(二)，頁 143，2015 年 12 月。

大幅滑落、財務狀況持續惡化，且一再延宕增資，終經金管會於 2009 年 8 月予以接管處分，此為我國首次有人壽保險業遭主管機關接管之案例，但當時保險市場仍存在數家體弱保險公司，亟待主管機關強化監理措施予以整頓。金管會續於 2014 年 8 月接管國寶人壽及幸福人壽，此亦創下主管機關一次接管 2 家保險公司之案例，並在保險法納入立即糾正措施(Prompt Corrective Action, PCA)後，於 2016 年 1 月對朝陽人壽採取接管處分。我國保險市場在歷經十多年後，終在社會大眾關切、民意機關監督及主管機關的努力下，將該等長期以來資本適足率嚴重不足且淨值為負之保險公司逐一處理，還給全民一個健全且正常的保險市場。

回顧過往我國銀行、信用合作社及農漁會等存放款金融機構，在 1970 年代起首先為農漁會發生經營危機，續於 1980 年有台北十信、國泰信託、亞信及華僑信託等多家信託投資公司倒閉，1990 年起有信用合作社及中小銀行發生擠兌事件<sup>2</sup>，至 2000 年代則由金融重建基金介入處理 56 家問題金融機構，依法賠付共計達新臺幣 2,077 億元，其中金融重建基金分別就中興銀行退場案賠付 585 億元、新加坡星展銀行併購寶華銀行案賠付 421 億元，以及香港上海匯豐銀行概括承受中華商銀案，亦就其承受其資產負債後差額賠付 476 億元等<sup>3</sup>。在歷經該等退場案件後，主管機關對於如何處理農漁會、信用合作社及銀行等問題金融機構，已累積有相當多實務經驗，且在學術領域中亦可見為數不少之法制研究及反省。雖銀行、信用合作社、農漁會，以及保險業皆隸屬金融業，惟前後二者所經營業務項目及特性並不相同，且除前述國光人壽外，直至 2000 年起我國始陸續發生保險業經營不善遭主管機關勒令停業清理或接管處分之案例，因國內對於問題保險業退場機制之法制研究尚未有較多文獻及探討，加以作者曾參與我國問題保險業之退場處理事務，對於我國問題保險業退場機制之運作方式及相關法制架構，以及於實務運作上所生相關法律疑義，均是啟發作者欲進一步研究探討之原因。

蓋因強制問題保險業退出保險市場，實對於保戶、股東及債權人權益影響甚鉅，應有法律明文規定，始得為之，故本文係自我國保險法對於問題保險業強制退場處理規範出發，輔以歷年問題保險業退場案件為例，從中瞭解問題保險業之成因、影響及退場處理機制之必要性，加以探討個別案件對於退場法制之影響及變革，並論及為建構退場處理機制不可或缺之保險安定基金功能與任務，以及參

<sup>2</sup> 施仁惠，我國問題金融機構退場處理規範相關法律問題研究，頁 1，國立政治大學法學院碩士在職專班碩士論文，2008 年 7 月。

<sup>3</sup> 張冠群，同註 1，頁 148。

考美國立法例並與之進行比較，進而對我國保險監理法制提出分析與建議，以期能對我國問題保險業退場處理機制之建構與完善有所助益。

## 第二節 研究方法

本文將採文獻分析法與歸納比較法進行研究：

### 一、文獻分析法

蒐集我國問題保險業退場處理機制相關文獻與論著，作為本文參考資料。國內文獻部分，包括學者專書、期刊、學位論文、研究報告、實務判決、法律及法規命令以及相關立法文件等，於歸納整理後進行研究分析。

國外文獻部分，則以美國問題保險業退場處理機制及其保戶保障機構之相關文獻、美國保險監理官協會(National Association of Insurance Commissioners, NAIC)發布之模範法、美國保戶保障機構模範法、國際保險監理官協會(International Association of Insurance Supervisors, IAIS)發布之指引文件等為主，對美國法制架構及內涵進行分析，以作為我國未來進一步建構更為完善退場處理機制制度之重要參考。

### 二、歸納比較法

本文之研究重心在於問題保險業之判斷、啟動強制退場機制之時點、構成要件及程序，以及退場處理措施種類及轉換，暨保戶保障機構如何於退場程序中發揮其功能，故透過我國及美國法制規範之探討，以及相關學說論著對於問題保險業退場處理機制之觀點予以整理歸納，並相互比較分析，作為我國問題保險業退場處理機制及架構修正之參考。

## 第三節 研究範圍

本文研究重心是以問題保險業退場處理機制為主題，雖我國人身保險業與財產保險業規模差異甚大，且兩者經營業務種類及特性不同，但同樣對於保險市場具有重要意義，故本文研究對象包括人身保險業及財產保險業，透過問題保險業退場法制沿革及實務案例分析，並借鏡美國對於問題保險業退場處理機制內涵及作法，以提供未來我國問題保險業退場法制及架構之修正建議。

本文研究內容，說明如下：

本文於章節上共分六章，第一章為緒論說明本文研究動機與目的、研究方法  
及研究範圍。第二章首先自保險監理目標進行探討，再定義問題保險業之範圍，  
進而論及問題保險業成因與影響，以及退場處理機制之必要性，透過我國現行強  
制退場處分法制規範之可行性與法律爭議進行分析，並探討我國保險安定基金制  
度沿革、功能及運作情形，以及近年引入之過渡保險機制。第三章為我國問題保  
險業退場案例之研究，針對自 1970 年代起迄今遭政府施以強制退場處分之保險  
業，就該等保險公司背景及退場處理過程進行介紹，並分析個別案件對於我國問  
題保險業退場法制之影響。第四章以美國問題保險業退場處理機制作為對照，自  
美國保險監理權限歸屬及演變、監理官協會成立背景及功能，進而探討美國保險  
業監理制度之架構及內涵，並以監理官協會所發布之模範法，研析美國對於問題  
保險業之判斷標準，次就美國問題保險業強制退場處理措施種類進行介紹，並論  
及美國保險安定基金制度及其過渡保險機制。第五章則比較我國與美國問題保險  
業退場處理機制，包括對於問題保險業認定標準、退場處理機制之啟動與程序暨  
轉換、保險安定基金之來源與提撥時點、所提供之保障功能，並探討我國以過渡  
保險機制處理問題保險業退場之可行性。最後，於第六章結論與建議，總結以上  
各章論述，在參照美國法制且同時衡酌我國國情及保險市場環境後，就我國問題  
保險業退場處理機制之建構提出具體建議。



## 第二章 我國問題保險業退場處理機制之沿革與現狀

### 第一節 保險監理目標

鑒於保險行業之發展與國家社會日常經濟活動密切有關，當保險契約頻繁發生，將不僅是一般商業交易行為，更重要的是保險公司對於投保人，能否在未來保險事故發生時或未來某確定時點向被保險人或受益人依契約承諾予以清償給付，因此，保險公司對保單持有人履行給付清償的能力，將取決於其財務業務健全與否<sup>4</sup>，而保險監理亦將呈現一個動態且持續不斷的過程。

因保險行業有其特殊性，立法者透過立法權制定保險監理相關法律，以建構保險監理體系，依現行保險法及金融監督管理委員會組織法規定，我國保險業之主管機關即為金管會，且金融市場及金融服務業之發展、監督、管理及檢查業務即由金管會主管。然而，在立法者賦予行政機關權限得以監督管理保險業的同時，保險監理所欲達成之目標為何？作為負責執行監理業務之行政機關是否能確切掌握保險監理核心，並透過立法者所賦予權限行使職權，以確實發揮保險監理功能，實值得深入探討。

由世界各國保險監理官於1994年成立之國際保險監理官協會(IAIS)，其目的除係為促進各會員間得以透過該平台加強保險監理資訊之交流與合作，以確保保險市場健全外，IAIS並致力於研擬保險監理之基本準則，以供業已架構保險監理制度之會員，得檢視其國內現行監理制度是否有偏離國際通行標準，作為持續檢討修正保險監理內容與架構之重要參考<sup>5</sup>。在前述所提保險監理的基本準則中，IAIS所發布之「保險核心原則」(Insurance Core Principle, ICP)尤為重要，在各國保險監理制度與體系彼此間存有重大差異之情形下，其提供了能廣泛受到國際間接受之監理原則與架構。其中，ICP 1「監理官之目標、權限及責任」(Objectives, Powers and Responsibilities of the Supervisor)項下之1.3，即明確揭示監理官之主要目標，係為保障保單持有人之利益，而維持一公平、安全及穩定之保險市場<sup>6</sup>；換言之，監理官透過保險監理制度所採行之各項監理政策及工具，應以達成維護

<sup>4</sup> 蔡政憲、高渭川、許文彥、梁正德、洪炳輝、張士傑、莊聲和、喬治華、黃芳文，保險業財務評估與監理，頁335，2013年1月。

<sup>5</sup> 林建智，論國際保險市場自由化與監理和諧化—兼論我國保險監理革新之策略運用，國政叢刊，第3期，頁8，2002年11月。

<sup>6</sup> The principal objectives of supervision promote the maintenance of a fair, safe and stable insurance sector for the benefit and protection of policyholders. See IAIS, Insurance Core Principles (Nov. 2018), available at <https://www.iaisweb.org/> (last visited: July 27, 2019).

保單持有人權益之目標為最高指導原則。

自傳統經濟學領域觀點，保險市場如同其他一般商品市場，存在外部性及保險交易之資訊不對稱，以致保險市場存在缺失，使得市場資源無法達到最有效率配置，市場參與者所享有福利無法最大化，形成市場失靈(Market Failure)情形<sup>7</sup>，尤其在保險交易過程中，存在「資訊不對稱」及「議價力量懸殊」等交易不公平因素，使得消費者於保險市場中面對保險公司處於不平等地位，因此，政府公權力之介入即有其必要性<sup>8</sup>。此屬傳統政府監理理論基礎，自公共利益角度出發，基於保險市場存在缺失、缺乏效率，透過國家監督管理以促使市場資源得以有效配置、促進保險市場機能。

依據美國保險法學者Kimball教授將保險監理目標予以區分為二類：內在目標(Internal objectives)及外在目標(External objectives)，其中內在目標與保險業之營運攸關，主要目的在於促使保險業營運成功，而外在目標雖與保險業經營是否成功無直接相關，但該等目標涉及政府公共政策，同樣具有重要性，亦不容忽略<sup>9</sup>。當各國監理機關於釐定監理政策時，必須權衡各類目標輕重，以決定採行之優先順序，通常此將取決於一國整體環境而定，例如：已達高度開發之成熟市場，保險監理目標多偏重與保險營運有關之內在目標，如保障消費者權益與強化市場機能等，倘屬開發中國家，該國政府多傾向借重保險於公共、經濟及社會政策上之功能，將保險資金直接引導至公共工程或以間接方式投資政府債券，以協助國家經濟發展及建設<sup>10</sup>。

因本文主要為探討問題保險業退場處理機制，自監理目標觀點而言，確保保險業永續經營及營運成功，即應屬監理機關最為關切且重視的議題。因此，於以下關於保險監理目標之探討，將以Kimball教授提出之內在目標予以分析，包括「確保保險公司之清償能力」、「維護保險交易之公平合理」及「促進保險市場機能」三大目標<sup>11</sup>，此三大目標皆與保險業營運有直接且密切關聯，但並非各自獨立、互不相干，而係共同建構保險監理之核心：保障保單持有人權益，亦即前述

<sup>7</sup> 許文彥，保險學：風險管理與保險，頁 289，2017 年 9 月，6 版。

<sup>8</sup> 林建智，論保險監理之目標，保險專刊，第 50 期，頁 181，1997 年 12 月。

<sup>9</sup> Spencer L. Kimball, *An Approach to a General Theory of Insurance Regulation*, in Spencer L. Kimball & Herbert S. Denenberg eds., *INSURANCE, GOVERNMENT AND SOCIAL POLICY: STUDIES IN INSURANCE REGULATION* 3, 5 (University of Pennsylvania 1969).

<sup>10</sup> 保險監理外在目標，可分別自政治、經濟及社會三方面探討，例如：(1)政治：地區保護主義、保險市場自由化；(2)經濟：促進國家經濟發展、保險資金引導與管制、外匯管制之考量；(3)社會：保險監理社會責任等，參閱林建智，同註 8，頁 184-189。

<sup>11</sup> Kimball, *supra* note 9, at 5.

ICPI所揭示保險監理之最高指導原則。蓋因保險監理具備複雜性及多樣性，監理官之任務亦經常包括多種目標，隨著金融市場發展及當時金融情勢而定，監理官之監理重點亦會有所改變<sup>12</sup>，因此，監理機關必須權衡各項目標輕重，以決定採取一定行動以達成特定目標。

## 第一項 確保保險公司之清償能力

保險消費者為分散風險、避免財務損失，透過保險制度將相關風險轉嫁予保險業，保險業則依保險契約收受要保人所繳付之保險費，並承擔於契約約定事故發生時給付保險金予被保險人或受益人之風險及義務。因此，對於被保險人而言，其所繳納之保險費係一預付性質，期待於將來危險事故發生時，保險人能依保險契約履行清償義務，倘若保險人失卻清償能力無法給付保險金，不只造成消費者損失已繳納之保險費，消費者原欲透過保險制度將相關風險移轉以獲得保障之目的亦無法達成，更甚者，將嚴重影響社會大眾對於保險市場信心，一旦社會大眾購買保險之意願降低，保險市場規模將隨之縮減。

保險人既收受要保人依保險契約繳納之保險費，保險人對於要保人即負有「信賴義務」(fiduciary duty)，但保險業具高度財務槓桿特性<sup>13</sup>，除於設立初期依保險法所定最低實收資本額<sup>14</sup>要求繳足資本外，嗣後隨著保險業務發展、營運規模持續擴大，保險業不斷收受初期、續期保費並提存準備金負債，使得股東出資相較於持續成長之資產比重逐步下降，加以保險業經營者並未深刻認識所經營行業能為整體社會帶來之重要價值，常傾向以投資者或競爭者心態進入保險市場，容易忽略應採取保守穩健經營策略，將保險業資金涉入高風險投資，或以為可恣意利用保險業資金扶持自己所有之其他產業或公司，因此極易致其陷於經營失敗風險中。另外，因保險業經營者之個人資產並未完全涉入保險業經營風險，對於大股東或經營者而言，亦欠缺重視穩健安全經營之動機<sup>15</sup>。再者，保險消費者未必具備足夠知識或背景足以瞭解其所投保保險公司之經營情形及財務狀況，一般而言，消費者所關切者在於所投保之保險契約，在未來危險事故發生時能否獲得理賠，但對於應負擔未來清償義務之保險公司財務狀況卻無所悉，即使消費者於投保前取得相關資訊以決定是否投保，日後保險公司如因大股東出脫持

<sup>12</sup> IAIS, *supra* note 6.

<sup>13</sup> 所謂「財務槓桿」，一般而言係以槓桿倍數作為衡量基準，即以負債/業主權益計算。

<sup>14</sup> 參照我國保險法第 137 條第 2 項及第 176 條授權主管機關訂定之「保險業設立許可及管理辦法」第 2 條規定，申請設立保險公司，其最低實收資本額為新臺幣二十億元。

<sup>15</sup> 林建智，同註 8，頁 181。

股致經營權異動而改變營運模式，或調整商品銷售策略進而逐漸影響其財務健全度，皆非消費者所能預見及判斷<sup>16</sup>。因此，在消費者與保險業間存在資訊不對稱，且保險經營者可能偏好涉入較高風險之經營模式下，如缺乏外部監督機制，將進一步使保險業增加失卻清償能力之可能性。

職是，鑒於保險行業之特殊性，為保障保單持有人權益及維護社會大眾對於保險市場之信賴，由國家政府透過監理法令或相關行政措施，以監督保險公司並確保其維持一定之清償能力，實有其必要性。

## 第二項 維護保險交易之公平合理

### 第一款 資訊不對稱

「資訊不對稱」(Information Asymmetry)通常廣泛存在於各種交易或買賣間，買賣雙方對於各自所擁有或可能影響交易之資訊不同，通常賣方對於商品來源、品質或價格，擁有較買方而言更多資訊上之優勢，以致於彼此對於該項交易標的之品質或價格之認知不同，進而影響交易公平性。

在保險交易過程中，保險人與被保險人間亦存在資訊不對稱之情形，但與一般商品買賣交易不同的是，以人壽保險契約為例，因為係以被保險人之生命、身體為保險標的，僅有被保險人對於自身之身體狀況最為清楚，亦較瞭解其投保之危險性質，即使大多數危險得透過統計或精算方式予以評估及衡量；然而，對於保險人不易取得之資訊，被保險人可能因未查覺已存在相當時日但未明顯感受病症，或有刻意隱匿相關既有疾病而未向保險人充分說明之可能<sup>17</sup>。因此，從保險人之觀點觀察，雖然保險人(賣方)銷售並提供保險商品，但其對於被保險人(買方)身體實際狀況，卻繫於被保險人是否向保險人據實說明及充分揭露，即存在資訊不對稱之情形。

從保險消費者之觀點觀察，因為保險係一無形商品，保險人所提供之保險保障繫於未來約定之保險事故發生時，始向被保險人為給付，因此須透過契約條款以確認保險人之承保範圍，以及雙方間之權利與義務，而該等保單條款內容多為法律或醫學等專業術語，消費者鮮少於投保前詳細閱讀或於投保後仔細審閱保單條款，且因保險契約具有附合性，契約條款均由保險人預先擬定，用以與不特定之要保人訂約之用，保險消費者鮮有於投保時與保險人洽商保單條款內容之可能

<sup>16</sup> 林建智，同註8，頁181。

<sup>17</sup> 林建智，同註8，頁182。

性<sup>18</sup>。另外，因保險費率高低，通常與保險公司內部成本及所預計之投資報酬率攸關，其訂價作業需具備統計及精算專業，具有一定的複雜度，對於一般投保大眾而言，亦較難取得足夠資訊以判斷商品之真實成本<sup>19</sup>，加以消費者於投保時未必對保險公司經營情形或財務狀況有所瞭解；因此，消費者在面對不同保險公司提供相同或類似保障之保險商品時，往往會以保費高低決定其投保對象，此亦突顯了保險消費者與保險人間存在著資訊不對稱之情形。

## 第二款 議價力量懸殊

如前所述，因保險契約屬於典型附合契約，由保險人預先擬定保險契約條款，用以與多數不特定保險消費者訂定契約之用，此與民法第247條之1第1項「當事人一方預定用於同類契約之條款」及消費者保護法第2條第7款「企業經營者為與多數消費者訂立同類契約之用，所提出預先擬定之契約條款」定義相符，因此，除再保險或海上保險等險種外，保險契約雙方當事人因專業知識、議約能力及經濟條件等均存在不對等之情形<sup>20</sup>，而雙方議價力量之懸殊又可自銷售端及理賠端進行觀察及探討。

因保險係一危險共同體之概念，保險人傾向並持續透過大量行銷與多數消費者訂立保險契約，除能擴大危險共同體之承保能量，並能建立統計資料庫，是故，保險契約標準化即為必然，要保人或被保險人對於保險契約條款及內容，會因為專業知識或經濟條件等弱勢地位而缺乏議價空間或能力，導致保險消費者時常陷於「接受或拒絕」(take it or leave it)的困境<sup>21</sup>。另外，當保險契約所約定之危險事故發生，保單持有人向保險人提出理賠申請時，因保險人對於保險理賠調查、評估與理算保險賠款等，均較一般消費者具有絕對之專業知識，亦即保險人占有契約當事人一方之優勢地位，因此，時有保險業者拖延理賠處理時效，甚或以要保人或被保險人於訂立契約時違反據實說明義務，逕而主張解除契約等情事，均顯示保險契約締約者間雙方議價力量之懸殊。

## 第三款 逆選擇與道德危險

於保險契約訂約當時，要保人或被保險人對於要保書所記載健康告知事項是

---

<sup>18</sup> 林建智，同註8，頁182。

<sup>19</sup> 林建智，同註8，頁182。

<sup>20</sup> 葉啟洲，保險法，頁59-60，2019年3月，6版。

<sup>21</sup> 林建智，同註8，頁182。

否據實說明及充分揭露，將影響保險人之危險估計，進而決定系爭保險契約費率。是以，對於保險人而言，「逆選擇」(Adverse Selection)與「道德危險」(Moral Hazard)即為保險人所關切之議題，前者係指在保險契約訂定前，被保險人利用自己所擁有之資訊優勢，選擇對其較有利之保險商品<sup>22</sup>，而後者則是在保險契約成立後，被保險人因為投保將風險移轉予保險人而改變其行為，包括對於預防損失發生之意願下降、於損失發生後降低其減少損失之動機，甚至故意促使損害發生以領取保險金<sup>23</sup>。探究該等危險因素存在之原因，在於被保險人通常較保險人熟悉投保危險之本質，且被保險人可在自我控制之情況下，進行不利於保險人之相關行為，此均屬被保險人內在因素，保險人難以全面偵測、預防及控制<sup>24</sup>。

無論是逆選擇或道德危險均源自於保險人與消費者間之資訊不對稱，此將直接影響保險人經營成本，甚至嚴重危害其財務健全，故保險人會運用其專業核保技術及經驗進行判斷，且保險法令等規定亦有防止或降低此類危險發生之可能性，包括，最大誠信原則、據實說明義務、保險利益、代位權及共同保險條款等<sup>25</sup>。

### 第三項 促進保險市場機能

依據經濟學之父亞當斯密(Adam Smith, 1723-1790)於 1776 年發表之國富論(The Wealth of Nations)，其核心論點闡明，人類會基於追求自身利益，做有利於自己之決策，而在追求自身利益之過程，也同時促進整體社會福利。因此，亞氏主張政府應鬆綁管制，任由市場自行運作調整至最適資源配置之狀態，自由市場表面上看似混亂且毫無約束，但實際上卻是由「一隻看不見的手」(invisible hand)所帶領，這所謂「看不見的手」，一般經濟學者均認為是指引導市場供需價格之機制，它將引導市場生產正確的產品與數量，此亦為資本主義強調完全競爭市場理論之發展基礎<sup>26</sup>。然而，完全競爭市場需要具備一定條件，包括(1)市場將有大量的生產者與消費者，且沒有任何一方能夠影響市場，亦即買賣雙方皆是價格的接受者、(2)生產者可以自由進出市場、(3)生產者均生產同質性之產品，亦即消費者並無任何誘因支付較市價更高的價格，以及(4)生產者與消費者可以完全

<sup>22</sup> 許文彥，同註 7，頁 164。

<sup>23</sup> 許文彥，同註 7，頁 166-167。

<sup>24</sup> 林建智，同註 8，頁 183。

<sup>25</sup> 林建智，同註 8，頁 183-184。

<sup>26</sup> 鄭濟世，保險經營與監管，頁 28-29，2017 年 2 月。

獲知產品或服務之全部訊息<sup>27</sup>。

但在保險市場中，並不存在前述完全競爭市場應具備之各項條件，例如：保險人相較要保人、被保險人掌握更多保險專業知識，也因此擁有較強之保險商品議價能力；或是被保險人於投保當時，未就要保書所記載健康狀況詢問事項向保險人充分說明；亦或是保險人基於商業競爭考量，除主約保險商品外，另以附約或批註條款方式增加被保險人保障範圍，使不同保險人雖提供同質性高的保險商品，但各商品間卻也存在高度差異性，驅使不同需求之消費者願意以相異價格購買各類型保險商品。此外，倘若立法者自始即透過立法要求行政機關應對於進入或退出保險市場之保險人進行審查，以確保保險人對於已銷售或未來銷售之保險商品，具備足夠清償能力，得以在未來保險事故發生時向被保險人或受益人給付保險金，則保險市場將不存在保險人得以自由進出市場之可能。

因保險事業與公共利益緊密相關，保險市場健全與否，將影響投保大眾權益，且攸關能否協助產業持續發展，並支持政府財政及稅收，而保險市場雖非完全競爭市場，存在上述許多市場失靈之情形，但政府基於保障公共利益之考量，促進市場資源得以有效配置，應適度干預保險市場之經濟活動，以消除或降低因市場失靈所發生之附帶成本，以維護保險市場穩定及確保保險人之財務健全<sup>28</sup>。針對促進保險市場機能及維護消費者權益之目的，通常政府所採取之監理措施，包括費率、招攬、核保及理賠等面向，此又泛稱為「市場行為監理」(market conduct regulation)<sup>29</sup>，該等監理措施並非一成不變，其與政府監理目標密切相關，且需要監理機關依照保險市場狀態適時進行調整，監理機關除透過立法程序訂定法律予以規範外，由保險業者組成之產業公會，通常為展現自律精神及維護消費者權益之態度，亦會主動制訂自律規範，以約束保險同業遵守，無論是監理機關亦或是保險業者，均期待透過外在立法、內在自律之方式，以督促保險業建立市場紀律、強化消費者信心，以達到促進保險市場機能之目標<sup>30</sup>。

## 第二節 問題保險業退場處理機制概念

當保險人欲進入某一國保險市場開展經營保險業務時，該國監理機關基於前

---

<sup>27</sup> 鄭濟世，同註 26，頁 35。

<sup>28</sup> 林建智，同註 8，頁 184。

<sup>29</sup> 林建智，同註 8，頁 184。

<sup>30</sup> 林建智，同註 8，頁 184；林建智，保險監理基礎理論之探討，保險專刊，第 49 期，頁 173-174，1997 年 9 月。

開所述眾多監理目標，為保障保單持有人之權益及維持金融市場穩定等因素，對於擬進入當地保險市場經營保險業務之保險人，通常均採取事前核准制。以我國為例，依保險法第 6 條第 1 項「本法所稱保險業，係指依本法組織登記，以經營保險為業之機構。」，次依保險法第 137 條第 1 項「保險業非經主管機關許可，並依法為設立登記，繳存保證金，領得營業執照後，不得開始營業。」，又保險人應依同條第 2 項授權訂定之「保險業設立許可及管理辦法」，或第 5 項授權訂定之「外國保險業設立許可及管理辦法」，向主管機關申請設立許可；是以，未取得主管機關核發營業執照之保險人，即不得在我國境內經營保險業務。又保險業可概分二類，分別為財產保險及人身保險，兩者除在經營型態及管理方式不同外，在保險法上之本質亦存在差異<sup>31</sup>，因此，世界各國保險法立法例多規定兩者應分開經營，限制交互經營財產保險與人身保險<sup>32</sup>。

在保險人進入該國保險市場後，需面對當地各項保險監理法規之要求，包括財務監理及業務監理，前者如清償能力、準備金提存及各項資金運用規範，後者則涵蓋保險費率、招攬、核保及理賠等面向，而監理機關為強化對保險公司具有控制權股東適格性之管理，亦會就擬持有保險公司股份達一定比例者之資金來源、各層控制股東、財務能力及專業能力等項目進行審查<sup>33</sup>。上述各項監理措施，主要目的均為監督保險業持續維持一定之財務及業務健全度，且以永續經營目標長期經營保險公司，以維護眾多保單持有人之權益。

因保險業屬特許行業且有其特殊性，加以國人往往將保險視為儲蓄性質之金融商品，縱使在 2000 年以後全球利率環境持續走低、經濟發展趨緩，我國保險市場保費收入仍持續成長，在 2018 年各國保險市場保險密度及保險滲透度<sup>34</sup>調查中分別位居全球第 6 位及第 1 位<sup>35</sup>。惟保險公司仍如同一般以營利為目的之企業，均有其生命週期，觀諸美國及日本等先進國家，分別自 1960 年及 1997 年以後發生保險公司倒閉破產而退場之案例，伴隨近代保險市場自由化，以及自 2008

<sup>31</sup> 葉啟洲，同註 20，頁 30-31。作者於文中論述，傳統見解認為因人身保險係以人之生命、身體或健康為承保客體，但人身無價，故僅財產保險具有填補損害性質，是以，兩者之區分實益，在於利得禁止原則之適用範圍僅限於財產保險。惟作者提及上述傳統分類，忽略人身保險中之健康保險及傷害保險的醫療費用給付，與一般財產保險性質類似，應同樣具有利得禁止原則之適用。

<sup>32</sup> 參照我國保險法第 138 條立法理由。

<sup>33</sup> 參照我國保險法第 139 條之 1 第 5 項授權訂定之「同一人或同一關係人持有同一保險公司已發行有表決權股份總數超過一定比率管理辦法」。

<sup>34</sup> 保險密度，係指每人平均保費支出；保險滲透度，係指保費收入對 GDP 之比率。

<sup>35</sup> Swiss Re, Sigma 3/2019, World insurance: the great pivot east continues, available at <https://www.swissre.com/institute/research/sigma-research/sigma-2019-03.html> (last visited: July 27, 2019).



年全球金融海嘯以後保險業經營環境更趨嚴峻，我國保險公司亦遭遇極大困境與競爭壓力，先後面臨退出保險市場經營之難題。除 1972 年國光人壽因經營不善而遭法院裁定破產退出市場外，自 2005 年起陸續有華山產險、國華產險、國華人壽、國寶人壽及幸福人壽，以及朝陽人壽遭主管機關勒令停業清理或接管處分，顯示我國保險市場亦面臨如同其他先進國家所遭遇之挑戰，在維護金融市場穩定之前提下，如何建構一套能使經營不善之保險業有秩序地退出保險市場，且能兼顧維護保單持有人權益及符合我國國情之退場處理機制，亟待立法機構及保險監理機關積極任事。

依據國際保險監理官協會(IAIS)發布之保險核心原則(ICP)，其中，ICP 12「停業清理(清算)與退出市場」(Winding-up and exit from the market)明確揭示法律應規定多種供保險人退出市場之選擇方案，其內容應涵蓋失卻清償能力之定義，以及建立保險人於失卻清償能力時之處理標準與程序，而當保險人停業清理(清算)時，法律應優先保障保戶權益，其目的係為儘量避免影響保戶權益<sup>36</sup>。因 ICP 係聚焦於保險人發生財務困難情形時之失卻清償能力及停業清理，但其對於保戶權益之保護，亦強調同樣適用於財務正常之退場情形(參照 ICP 12.0.1)<sup>37</sup>。

所謂「退場」，應指自某一場域或市場退出或離開之人、事或物，而「退場機制」則應指自市場退出或離開之一套架構及制度<sup>38</sup>，結合保險市場進行觀察，可區分為保險公司自願主動退出市場，或由政府公權力介入要求強制退場等二類。前者係指保險公司考量財務、業務或基於母集團政策等因素，透過增資發行新股或股權移轉將所有權及經營權移轉予第三人，或與其他財業務健全之保險業進行合併而退出市場，亦或是將主要財務、業務或保險契約移轉予其他保險公司等，後者則指監理機關對於資本適足率等級已達嚴重不足，或有財務或業務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞之

---

<sup>36</sup> The legislation defines a range of options for the exit of insurance legal entities from the market. It defines insolvency and establishes the criteria and procedure for dealing with insolvency of insurance legal entities. In the event of winding-up proceedings of insurance legal entities, the legal framework gives priority to the protection of policyholders and aims at minimising disruption to the timely provision of benefits to policyholders. See IAIS, Insurance Core Principles (Nov. 2018), available at <https://www.iaisweb.org/> (last visited : July 27, 2019).

<sup>37</sup> This ICP only applies to individual legal entities. The focus of this ICP is on insolvency and run-off under distressed conditions; however policyholder protection also applies for financially sound run-offs. See IAIS, Insurance Core Principles (Nov. 2018), available at <https://www.iaisweb.org/> (last visited : July 27, 2019).

<sup>38</sup> 游祥琳，中國大陸保險業風險處置與退場機制法制之研究，東吳大學法學院法律學系碩士在職專班中國大陸法律組碩士論文，頁 23，2014 年 6 月。

保險公司，採取強制處分使該保險人退出保險市場之措施<sup>39</sup>。

無論是自願退場或是強制退場，監理機關均應以保障保單持有人權益為原則進行監督，並適時採取相關監理措施，如保險公司因商業考量及產品競爭力等因素而主動退出保險市場，且透過前述併購程序或業務移轉等方式予其他保險公司或第三人，確保已銷售之保險契約仍繼續有效，且於契約期滿或約定之危險事故發生時，能依約給付保險金予被保險人或受益人，基於自由市場經濟，監理機關應准許保險人退出保險市場；惟當保險人經營不善或經營失敗，致陷於財務、業務明顯惡化、清償能力不足時，監理機關應及時採取相關監理行動，以防範及避免保險人因財務狀況持續惡化，終致無法履行未來保險給付義務而損及保單持有人權益之情事發生。職是，監理機關應首重建置並強化問題保險業之強制退場處理機制，因本文係以問題保險業為主要研究對象，對於問題保險業之定義及認定標準，將有助於研究範圍及對象之特定，故以下分別就問題保險業之認定標準、成因與影響、退場處理機制必要性，以及我國法制規範進行探討。

### 第一項 問題保險業之認定標準

蓋以「問題保險業」或「問題保險公司」等名稱，經常於金融市場或媒體輿論提及用以描述該等經營不善或財務狀況欠佳之保險業。檢視我國保險法授權訂定之「保險業負責人應具備資格條件準則」、「保險業對同一人同一關係人或同一關係企業之放款及其他交易管理辦法」、「保險業與利害關係人從事放款以外之其他交易管理辦法」及「同一人或同一關係人持有同一保險公司已發行有表決權股份總數超過一定比率管理辦法」等法規命令，亦納入上述「問題保險業」或「問題保險公司」，且授權主管機關於一定條件下得依各該法規命令採行相關監理措施。惟進一步檢視我國保險法及上開法規命令，均未就何謂「問題保險業」或「問題保險公司」予以定義<sup>40</sup>，雖「金融機構合併法」第6條第4款規定，主管機關為合併之許可時，應審酌「對增進公共利益之影響，包括促進金融安定、提升金融服務品質、提供便利性及處理問題金融機構」等因素，但仍欠缺「問題金融機構」之明確定義<sup>41</sup>。

關於「問題保險業」或「問題保險公司」之定義，有學者係以「主管機關基

<sup>39</sup> 卓俊雄，論我國問題保險公司之處理機制，台灣法學，第190期，頁1，2011年12月。

<sup>40</sup> 黃昱斌，人壽保險公司退場法制之研究—兼論中國大陸保險法相關問題，東海大學法律學系研究所碩士論文，頁23，2016年6月。

<sup>41</sup> 林國彬，保險業經營危機之處理及因應機制—以問題保險事業之併購模型為中心，月旦法學雜誌，第165期，頁48，2009年2月。

於職權對因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞之保險公司」予以界定<sup>42</sup>，另有學者經參考美國法制，如保險業因應大量終止契約而需返還解約金，或大量保單質押等情形，致該保險公司可動用現金不足，雖其資產負債表顯示資產總值仍足以清償總負債，但仍有短期資金不足支應而陷入一時給付不能之情形<sup>43</sup>，採取較為廣泛之定義，認為除前述該等已陷入財務或業務困境之保險業外，認為尚包括財務尚未陷入困境，但有違反相關監理法令規範而足以由監理機關發動任何低度監理行動之保險業<sup>44</sup>。

我國保險法雖無「問題保險業」或「問題保險公司」之定義，但自保險法第149條歷次修正理由觀察，立法者似將其限縮為「該保險業已有業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞」，而亟需由主管機關透過公權力介入及時處理者<sup>45</sup>；且因監理機關於日常監理活動中，時常以行政指導等非強制性措施要求保險業自行改正，如將財務未陷入困境，卻因違反相關監理法規而足以由監理機關發動任何低度監理行動之保險業，亦納為「問題保險業」之範圍，除無助於監理機關之認定外，亦使監理機關動輒評估是否應啟動退場處理機制，恐造成社會大眾對於保險市場失去信心<sup>46</sup>。因此，本文認為，應將「問題保險業」定義為「因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞」之保險公司，俾利監理機關認定問題保險業，以及時採取相關退場監理行動。

自2003年起我國實施保險業風險資本額制度(Risk Based Capital, RBC)以來，我國監理機關主要即以資本適足率(RBC Ratio)並輔以其他財務指標及數據，用以監控及判斷保險業各期間之財務變化，加以過往我國問題保險業均存在資本適足率偏低或甚至為負值之情形，因此，在我國問題保險業退場處理經驗中，對於監理機關而言，RBC是作為初步判斷一保險公司是否存在「財務狀況顯著惡化、不能支付其債務，或無法履行契約責任而有損及被保險人權益之虞」之重要指標。而在保險業退場機制相關法制上，監理機關於何時啟動退場處理機

<sup>42</sup> 卓俊雄，同註39，頁1。

<sup>43</sup> 林國彬，同註41，頁50。

<sup>44</sup> 林國彬，美國問題保險事業退場機制之研究—以NAIC模範法律為討論範圍，月旦民商法雜誌，第30卷，頁107，2010年12月。

<sup>45</sup> 參2014年6月4日修正公布保險法第149條第3項之立法理由，以及該次保險法修正之立法歷程，參閱立法院公報第103卷，第37期，院會紀錄，頁44-56。

照我國保險法第149條立法理由，。

<sup>46</sup> 林沛瑩，問題壽險業退場機制之研究—兼論過渡保險機制，國立政治大學風險管理與保險學系碩士論文，頁19，2016年1月。

制，則是以保險法及「保險業資本適足性管理辦法」為依據。此外，鑒於 2008 年美國金融風暴造成全球金融市場衝擊，我國主管機關為即時有效處理問題金融業之經營危機，爰訂定「處理金融機構經營危機作業要點」，作為主管機關因應各類型金融機構面臨經營危機時之相關處理程序及行動之參考。因上述法律、法規命令及行政規則均分別就問題保險業退場處理機制訂有規範，於各該規範間之相同或相異處，故本文於以下內容分別進行探討。

## 第一款 保險法

關於我國保險業退場處理機制之法據，主要係規範於保險法第 149 條、第 149 條之 1 至第 149 條之 11 等，其中保險法第 149 條規定係於 1963 年 9 月 2 日新增發布，嗣後因保險業清償能力制度之實施，以及配合國內外金融環境發展，上述規範保險業退場處理機制之相關條文亦歷經六次修正。本文擬就重要修正內容說明如下，進而探討我國對於問題保險業之認定標準。

### 第一目 1992 年 2 月保險法修正條文及內容

為保障被保險人之權益及健全保險業者之財務結構，我國經參考美國紐約州保險法第 13 條規定，於 1992 年 2 月 26 日修正保險法第 143 條規定，要求保險業之認許資產於減除負債後餘額，如有未達同法第 139 條所訂各種保險業資本或基金之最低數額者，主管機關即應命該保險公司於限期內以現金增資補足，同時立法機關亦修正保險法 149 條規定，除原已規定保險業經營業務有違背法令情事，主管機關應依其情節採取一定處分外，就保險業如有不依前述保險法第 143 條規定增資補足者，授權主管機關得啟動退場處理機制，包括派員監理或命其停業或解散處分<sup>47</sup>。

此係配合前述保險業邊際清償能力制度之建立，一旦保險公司未依法增資，在處理時序上授權主管機關提前介入處理，無須再等待保險公司之資產確定無法清償債務，並返還責任準備金之時，即可為退場處分<sup>48</sup>。又我國保險業邊際清償能力標準，主管機關係於 1995 年 4 月 25 日訂定發布「保險業認許資產之標準及評價準則」<sup>49</sup>，要求保險業除每屆營業年度終了編製財務報表外，應同時編製認

<sup>47</sup> 參照 1992 年 2 月 26 日我國保險法第 149 條修正理由。

<sup>48</sup> 許文彥，保險公司退場機制，財團法人保險安定基金委託研究計畫，頁 145，2011 年 12 月。

<sup>49</sup> 該準則經金管會於 2012 年 10 月 12 日以金管保財字第 10102514821 號令發布廢止。

許資產明細表且經會計師查核簽證，用以評估保險業之清償能力<sup>50</sup>。據此，如保險業有不遵行主管機關依保險法第 149 條第 1 項處分者或不依同法第 143 條規定增資補足者，應可認定為問題保險業。

## 第二目 2001 年 7 月保險法修正條文及內容

我國為加強保險行業紀律化，以確保保險業健全經營發展，保障保單持有人之權益，認為問題保險業處理機制尚有未盡完備之處，爰參考銀行法部分條文，於 2001 年 7 月 9 日修正保險法第 149 條規定，授權主管機關對於違反法令、章程或有礙健全經營之虞之保險業，除得以限制其營業範圍或新契約額、命其增資或撤換其負責人外，並新增其他管制性處分，包括撤銷法定會議決議、命其解除經理人或職員之職務，或解除董事、監察人職務或停止其於一定期間內執行職務等，以賦予主管機關得視保險業違規情節而採取不同之處置作為。

按前開所述，如保險業有未依保險法第 143 條規定增資至法定資本數額者，依 2001 年修法前之保險法第 149 條第 2 項規定，主管機關依情節輕重可啟動退場處理機制(派員監理或命其停業或解散)；惟自 2001 年 7 月保險法第 149 條修正後，若保險業未依同法第 143 條規定辦理者，則不再是發動退場處理機制之要件，而是當保險業因「業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時」，始認定為問題保險業，立法者方授權主管機關就保險業問題之輕重及是否失卻清償能力而啟動退場處理機制，包括：派員監管、派員接管、勒令停業派員清理，或命令解散等必要之處置<sup>51</sup>。

是以，倘保險業未依保險法第 143 條規定增資至法定資本數額，經主管機關按保險法第 149 條第 3 項規定，判定該保險公司已達業務或財務狀況惡化至不能支付其債務等情事時，始有進一步討論應否啟動退場處理機制之可能。

## 第三目 2014 年 6 月保險法修正條文及內容

關於問題保險業之認定標準，於本次保險法修正前後並無顯著差異，惟本次保險法修正，於該法第 149 條第 3 項新增「主管機關應先令該保險業提出財務或業務改善計畫，並經主管機關核定，除因國內外重大事件顯著影響金融市場之系統因素所致外，若該保險業損益、淨值呈現加速惡化或經輔導仍未改善，致有不

<sup>50</sup> 鄭濟世，同註 26，頁 121-122。

<sup>51</sup> 參照 2001 年 7 月 9 日修正公布之保險法第 149 條第 3 項。

能支付其債務或無法履行契約責任之虞者」之要件，主管機關始得依情節之輕重，進而啟動退場處理機制。

探究其立法意旨及修法過程，有立法者主張為避免主管機關動輒使用監理手段介入處理問題保險業，恐耗費國家社會重大成本，如能先要求問題保險業提出財務或業務改善計畫以謀自救、改善，除能達輔導業者迅速回歸穩健經營正軌外，更能完備保障保戶權益<sup>52</sup>。

蓋以我國問題銀行業之退場處理機制，依 1989 年 7 月 17 日修正發布之銀行法第 62 條，即訂有「銀行因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時」，授權主管機關得採行退場處理機制，嗣後二次修正(2005 年 5 月、2007 年 3 月)尚無考量如前開保險法第 149 條立法意旨，納入由主管機關先令該問題銀行業提出財務或業務改善計畫之法定要件，直至銀行法於 2008 年 12 月 30 日修正納入立即糾正措施(PCA)，建立以資本適足率為監理衡量與退出市場機制之標準後，並同時訂定於不同資本適足率等級下主管機關得採行相對應之監理措施，始納入由主管機關命令銀行或其負責人限期提出資本重建或其他財務業務改善計畫之法定要件。

惟在保險法尚未納入立即糾正措施下，當保險業之資本適足率或淨值已成負數、已因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時，仍要求主管機關應先令該保險業提出財務或業務改善計畫，並經主管機關核定<sup>53</sup>，再由主管機關視其改善情形而為下階段之處置，是否確能督促問題保險業研提適法且具體可行之增資、財務或業務改善計畫，以保障保單持有人權益且穩定金融市場秩序，本文認容有疑義。關於本次保險法第 149 條修正內容及在實務上操作之可行性，本文將於第三章續予討論。

#### 第四目 2015 年 2 月保險法修正條文及內容

在近年我國主管機關陸續勒令問題保險業停業清理或採取接管處分，以及社會大眾對於政府應重建保險市場秩序等背景下，關於問題保險業之認定標準及退場處理機制之啟動時點，於本次保險法修正後均予以明確化。

經參考我國銀行法第 44 條規定，以及美國「保險業風險基礎資本模範法」

<sup>52</sup> 2014 年 6 月 4 日修正公布保險法第 149 條第 3 項之立法理由，參閱立法院公報第 103 卷，第 37 期，院會紀錄，頁 44-56。

<sup>53</sup> 立法者係將主管機關要求業者自行提具財務及業務改善計畫，並由主管機關訂定輔導方案，視為「行政監理寬容措施」，參保險法第 149 條第 3 項之立法理由，立法院公報第 103 卷，第 37 期，院會紀錄，頁 47-48。

(Risk-Based Capital For Insurers Model Act, RBC Model Act)所定保險監理官對問題保險公司採取之風險基礎資本制度下之立即糾正措施(PCA)啟動時點相關規範<sup>54</sup>，修正保險法第 143 條之 4 規定，明確劃分保險業資本適足率等級，並以此為基礎，進而明確化個別資本適足率等級下主管機關應採行相對應之監理措施<sup>55</sup>。

以問題保險業之認定標準而言，如保險業資本適足率低於 50%或保險業淨值低於零者，即為資本嚴重不足，主管機關應採行使其退出市場機制之措施；至於退場處理機制之啟動時點，依修正後之保險法第 149 條第 3 項第 1 款規定，如保險業資本適足率等級為嚴重不足，且其或其負責人未依主管機關規定期限完成增資、財務或業務改善計畫或合併者，主管機關應自期限屆滿之次日起 90 日內，為接管、勒令停業清理或命令解散之處分。

除參考美國 RBC Model Act，明確劃分保險業資本適足率等級外，另參考我國問題保險業退場處理經驗，以及美國「保險業保管模範法」(Insurer Receivership Model Act, IRMA) Section 207 所定監理官對於保險業退場之發動條件，修正保險法第 149 條第 3 項第 2 款規定，於立法理由中例示數種「財務或業務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞」之情形，例如「於財務面，可能包括準備金重大提列不足、資產跌價損失提列不足、不法不當資金運用衍生之重大虧損或發生嚴重流動性風險等；於業務面，則可能包括保單定價錯誤、虛賣保單、不當招攬及核保理賠等」<sup>56</sup>。

保險業資本適足率等級規範及問題保險業退場理機制，考量修法當時已既有保險業者落入資本嚴重不足之窘境<sup>57</sup>，爰立法者就該等相關法條訂有日出條款，自 2016 年 1 月 1 日起施行。

## 第二款 保險業資本適足性管理辦法

國際清算銀行(Bank for International Settlement, BIS)下之巴塞爾銀行監理委

<sup>54</sup> 參照 2015 年 2 月 4 日修正公布保險法第 149 條之立法理由。

<sup>55</sup> 廖世昌、王俊翔、馬涵蕙，保險法修法(民國一〇四年二月四日公布)簡評(下)，月旦裁判時報，第 40 期，頁 83，2015 年 9 月。

<sup>56</sup> 美國保險業保管模範法(IRMA) Section 207 所定監理官對於保險業退場之發動條件，包括「無法滿足資本適足率以外之其他法律要求」、「故意違反法令或章程或監理官命令」、「財產狀況已經受到損害」、「不法行為將危害保險業資產，影響其清償能力」及「保險人之控制人有不誠信等可能危害保單持有人」等 22 項。參 2015 年 2 月 4 日修正公布保險法第 149 條第 3 項之立法理由，立法院公報第 104 卷，第 11 期，院會紀錄，頁 37-40。

<sup>57</sup> 廖珮君，保險業立即糾正措施 後年上路，2014 年 8 月 20 日，蘋果日報，B04 版。

員會(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)於 1988 年 7 月公布巴塞爾銀行資本協定(Basel I)，其核心內容即為銀行自有資本與風險性資產比率(稱國際清算銀行比率，BIS Ratio)，其目的係為促使銀行擁有足夠資本，以因應交易對手違約所致之資產損失<sup>58</sup>。自此以後，各國監理機構即逐步朝向以資本適足性作為衡量銀行清償能力之重要標準，而保險業雖非屬巴塞爾銀行資本協定之適用範圍，但隨著保險業所經營事業成長及變化，監理機關原採用以固定最低資本標準之制度，已無法因應保險公司於面臨各項風險時之緩衝；如美國保險監理官協會(NAIC)即於 1993 年制訂「保險業風險基礎資本模範法」(RBC Model Act)，將保險業各種風險予以分類，並就各類風險給定不同風險係數，計算風險加權總額後予以加總，與其自有資本間進行比較，作為判斷其清償能力高低之參考<sup>59</sup>。

我國於 2001 年以前，當時保險法因未能依保險公司所承擔之資產、利率、承保及其他風險訂定其資本額，無法有效預防保險業失卻清償能力，因此立法者經參考先進國家對保險業清償能力制度之規定，於 2001 年 6 月新增保險法第 143 條之 4，按該條第 1 項「保險業自有資本與風險資本之比率(即資本適足率)，不得低於百分之二百；必要時，主管機關得參照國際標準調整比率。」，該條規定自 2001 年 7 月 9 日修正公布後二年施行。職是，我國監理機關對於保險業清償能力之監理重點，即朝向以資本適足率作為判斷問題保險業之標準。次依保險法第 143 條之 4 第 3 項規定，保險業資本適足率未達 200%者，除不得分配盈餘外，主管機關並應視情節輕重，依第 149 條第 1 項、第 2 項及第 3 項規定採取適當之處分。另主管機關依前述修正後之保險法第 143 條之 4 第 2 項授權訂定發布「保險業資本適足性管理辦法」，進而就保險業自有資本與風險資本之範圍及計算方法予以詳細規範。

「保險業資本適足性管理辦法」自訂定發布以來歷經三次修正，最近一次修正，係於 2015 年 2 月保險法納入立即糾正措施後，該管理辦法亦於 2015 年 5 月經主管機關配合修正。「保險業資本適足性管理辦法」雖於修正前有就保險業資本適足率在百分之一百五十以上，未達百分之二百者，以及低於百分之一百五十者，分別訂有相對應之多種監理措施；惟自過往我國問題保險業退場處理經驗，主管機關多僅命其增資、停售部分保險商品或限制部分資金運用業務，並未採取更為積極之監理手段，究其原因，除有論者認係因主管機關擔心造成民眾恐慌，

<sup>58</sup> 鄭濟世，同註 26，頁 52-53。

<sup>59</sup> NAIC, Risk-Based Capital, available at [http://www.naic.org/cipr\\_topics/topic\\_risk\\_based\\_capital.htm](http://www.naic.org/cipr_topics/topic_risk_based_capital.htm) (last visited: July 27, 2019).



進而引發解約潮或連帶影響其他保險業，或因主政者不願於任期內處理棘手之問題保險業外<sup>60</sup>，自法制面觀察，因該管理辦法容許主管機關就該等資本不足之保險業，得採取相關監理措施之一部或全部，是以，主管機關可能基於前開眾多因素及法制未強制規範下，延遲採取更為積極且有效之監理措施。

依現行保險法第 143 條之 4 規定，已明確劃分保險業之資本適足率等級，其中「資本適足」及「資本嚴重不足」者，已於該條第 3 項予以定義，而「資本不足」及「資本顯著不足」者，經立法者考量該二等級之認定標準或有必要配合國際標準及金融市場變化予以動態調整，因此，於該條第 4 項授權主管機關定之<sup>61</sup>，立法者並於第 143 條之 6 明定主管機關應依保險業資本適足率等級，對保險業採取必要之處置。在前述保險法納入立即糾正措施，且於不同資本適足率等級，主管機關應採取相對應之監理措施等規範下，已明確確立問題保險業之認定標準及退場處理機制之啟動時點。

### 第三款 處理金融機構經營危機作業要點

鑒於 2008 年美國金融風暴造成全球金融市場重創，我國主管機關為即時有效處理金融機構之經營危機，以保障存款人、被保險人、投資人及交易人等之權益，維護金融市場秩序，於 2008 年 2 月 12 日訂定「處理金融機構經營危機作業要點」，該要點除明列應適用金融機構類別外，並就所稱「經營危機」予以定義。依該要點第 2 點第 2 款「保險業發生保單異常解約、資金鉅額流失或流動性嚴重不足，有損及清償能力之虞者。」，即為保險業經營危機。然而，上述「處理金融機構經營危機作業要點」僅係主管機關依職權所訂定發布之行政規則，並非法律或基於法律授權訂定之法規命令，且以該要點所定「經營危機」內涵，實屬資本嚴重不足，亟待監理機關立即採取退場措施者。再者，揆諸我國保險法及「保險業資本適足性管理辦法」，並未見「經營危機」用語或定義，在 2015 年 2 月保險法修正納入立即糾正措施前，關於「保險業因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞」應如何判定，其構成要件實屬抽象，又以過往我國監理機關於處理問題保險業案例及經驗，主要仍是以資本適足率或淨值作為判斷保險業是否已陷於清償能力不足而決定啟動

<sup>60</sup> 林沛瑩，同註 46，頁 30-31。

<sup>61</sup> 主管機關依保險法第 143 條之 4 第 4 項規定，就資本不足及資本顯著不足等二等級之劃分，於「保險業資本適足性管理辦法」第 5 條第 2 款及第 3 款予以規範。資本不足：指保險業資本適足率在百分之一百五十以上，未達百分之二百；資本顯著不足：指保險業資本適足率在百分之五十以上，未達百分之一百五十。

退場處理機制。是以，本文認為關於問題保險業之判斷，應優先適用保險法及「保險業資本適足性管理辦法」，至前述「處理金融機構經營危機作業要點」所揭保險業經營危機之範圍，僅屬監理機關基於職權所訂之行政規則，係作為其辦理日常監理業務時判定問題保險業要件之參考。

## 第二項 問題保險業之成因與影響

### 第一款 忽視保險行業本質

關於問題保險業之形成原因，有論者以外部因素及內部因素二面向，就過去我國問題保險業之成因予以分析。所稱外部因素，係指保險業長期受低利率環境及 2008 年全球金融海嘯影響，導致保險業承受利差損壓力、所持有之資產價值減損且股東權益大幅減少，或因監理機關對於問題保險業清償能力不足情形，未採取更為積極之監理手段，反而卻給予監理寬容，導致延誤該等問題保險公司改善其財務業務狀況之契機；至於內部因素，則包括大股東增資意願偏低、偏好高風險投資、偏離保險本業經營，甚至是掏空公司，進而將保戶資金挪為自己使用等<sup>62</sup>。

蓋以問題保險業形成原因相當複雜，可能僅非單一因素所致，往往係多重原因終致保險公司發生財務或業務狀況顯著惡化，而有清償能力不足之情事，除前述外部因素及內部因素外，以外國問題保險業退場案例及我國過往問題保險公司之退場案例觀察，本文認為值得注意者是，保險業大股東或經營者實未能正確認識保險行業本質及其特殊性，且欠缺長期永續經營理念，往往以投資者或競爭者心態進入保險市場，忽略應採取保守穩健之經營策略，例如當面對如 2008 年金融海嘯導致全球資本市場劇烈波動時，倘保險公司將大量資金配置高風險投資標的，且未能採取適當措施以有效控管風險，則極有可能招致鉅額虧損<sup>63</sup>、資本適足率衰退甚至面臨宣告破產一途<sup>64</sup>；抑或是恣意利用保戶資金以遂行其他目的，例如偽造車險理賠證明、與保險代理人約定開立超額佣金發票，將理賠款項及一

<sup>62</sup> 林沛瑩，同註 46，頁 28-34。

<sup>63</sup> 1968 年國光人壽因投資失當，致資產不足清償負債，於 1970 年遭主管機關勒令停業，1972 年 2 月經法院裁定破產。參閱鄭濟世，同註 26，頁 275-276。

<sup>64</sup> 2008 年 10 月 10 日，日本大和生命保險公司宣告破產並向東京法院申請重整，此案係因美國次貸危機導致日本金融機構破產之首例，該社社長率公司高層向社會大眾道歉，其表示因公司所持有之有價證券價值大幅跌落導致鉅額虧損，債務龐大至無法自力因應而決定宣告破產。參閱黃菁菁，金融海嘯襲日 大和生命破產，2008 年 10 月 11 日，中國時報，A02 版；張士傑，國華人壽的退場與契機，2012 年 10 月 25 日，工商時報，A06 版。

定比例保險代理費用等匯入至負責人私人帳戶<sup>65</sup>、以虛設人頭公司及高估價值之不動產擔保品，指示保險公司配合貸款，所貸款項除作為大股東其他集團公司資金週轉外，並流為保險業負責人私用<sup>66</sup>、以保險公司國外資產違法設質予海外金融機構，作為保險業負責人為最終受益人之其他公司向該海外金融機構借款之擔保，並將所貸得款項匯洗至私人帳戶等不法情事<sup>67</sup>，亦或是介入上市公司經營權爭奪戰<sup>68</sup>、購買非屬保險法令准許之投資標的，導致保險公司承受虧損等情事<sup>69</sup>。自上開案例顯示，倘若公司大股東或經營者未能體認保險行業具有其社會價值並以永續理念經營管理，則即有可能發生保險業負責人欠缺誠信、僅圖謀一己私利，將公眾資金逕自挪作他用、置眾多保戶權益不顧，導致保險公司發生清償能力不足等情事。

## 第二款 對於保險市場及整體社會之影響

保險係提供社會大眾進行風險移轉及分散之經濟機制，保險公司持續收受公眾資金，即代表整體社會對於該項經濟機制運作及功能具相當程度之信心，如同銀行等金融機構，國人對於保險業同樣具有高度信賴感，民眾透過保險制度將生命或財產所面臨風險移轉給保險公司，以期待當未來所約定之保險事故發生時，保險公司能依約給付保險金予被保險人或受益人。倘若保險公司財務狀況欠佳，甚或破產倒閉，將造成投保人當初規劃以保險作為風險移轉之目的無法實現，進

<sup>65</sup> 前國華產險董事長 被求刑 20 年的省思，2006 年 10 月 1 日，現代保險，<https://www.rmim.com.tw/news-detail-5744>，最後瀏覽日：2019 年 7 月 28 日。

<sup>66</sup> 王己由，掏空國華人壽 46 億 翁家兄弟無人背刑責，2015 年 11 月 18 日，中國時報，A12 版；呂志明，掏空國華人壽 翁大銘弟不起訴，2017 年 5 月 12 日，蘋果日報，<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20170512/1117541>，最後瀏覽日：2019 年 8 月 4 日；據報載，案經臺北地檢署調查因已逾告訴期，故對翁有銘為不起訴處分。

<sup>67</sup> 楊國文，鄧文聰掏空幸福人壽 127 億 手法大公開，2017 年 8 月 25 日，自由時報，<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/2174326>，最後瀏覽日：2019 年 8 月 4 日。

<sup>68</sup> 102 年 5 月，上市公司龍邦國際興業(股)公司董監改選，國寶人壽除出席股東會外，並行使表決權支持其關係人擔任董事，經金管會以違反保險法第 146 條之 9 第 2 項及相關法令規定，撤換其投資部門主管並處以罰鍰。參國寶人壽出席被投資公司龍邦興業 102 年 5 月 7 日股東常會行使表決權違反保險法令裁罰案新聞稿，金融監督管理委員會，2013 年 7 月 2 日，[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201307020005&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dtable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201307020005&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=News)，最後瀏覽日：2018 年 10 月 13 日；孫中英，國寶介入龍邦董監改選 金管會擬嚴懲，2013 年 5 月 8 日，聯合報，AA01 版。

<sup>69</sup> 國寶人壽董事長葉佳瑛及投資部協理陳祥欽等 2 人，於任職期間動用國寶人壽資金購買非屬「保險業辦理國外投資管理辦法」所准許之重新包裝債券(由 2 機構分別發行之 loan note 及可買回零息債所組成)，該公司投資金額遠高於系爭債券價值，致投資虧損達新臺幣 2.35 億元，經臺灣臺北地方法院以該 2 人未盡忠實義務及善良管理人注意義務，判決 2 人應分別賠償國寶人壽新臺幣各 1 億元。參臺北地方法院 104 年度重訴字第 677 號判決。

而影響社會大眾對於保險市場之信心，當民眾無法期待透過保險而達到保障生命或財產安全之目標時，購買保險的意願即會降低，即使財務健全的保險公司亦無法避免業務量隨之減少，而保險市場規模亦將大幅縮減<sup>70</sup>。

再者，保險業亦為金融中介機構(Financial Intermediation)，以銷售保險契約方式收取社會大眾資金，再將該等資金投入金融市場(Financial Market)，除能有效運用該等保險資金獲取收益，以給付依契約對保戶所承諾之一定利息外，並能提供有長期資金需求者加以運用，例如於資本市場或債券市場籌資等；另外，在現今國家財政普遍短缺之情況下，如能將保險資金導入公共建設，亦能協助整體社會經濟發展。倘若保險公司財務不健全，除影響保險市場成長外，保險業所能提供其他產業發展或投入公共建設之資金規模也將受到影響。因此，保險公司財務健全與否，將顯著影響眾多保戶權益、保險市場健全發展，以及整體社會資金運用效率<sup>71</sup>。

### 第三項 問題保險業退場處理機制之必要性

以企業生命週期理論，保險業與一般公司企業相同，均會經歷發展期、成長期至成熟期，甚至可能發生退出保險市場之情形<sup>72</sup>；惟保險業不同於一般行業者，在於其為特許事業，經一國監理機關核發執照後始得於該國境內經營保險業務，且係以收受社會大眾繳付保險費、積聚資金，以備未來約定保險事故發生時給付被保險人或受益人，如保險業清償能力不足而未能依約給付保險金時，將嚴重影響眾多保戶權益。職是，問題保險業退場處理機制之建置，即有其重要性及必要性。

次就保險制度之維繫對於整體社會及金融市場穩定而言，能否建置一完善之問題保險業退場處理機制，亦屬重要。如前所述，保險為社會大眾提供風險移轉及分散的功能，保險公司如能持續收受公眾資金，即表示整體社會對於該項機制運作及功能具有相當程度之信賴與信心，倘若保險公司失卻清償能力，無法依約履行給付保險金，又監理機關未建置有效且適當之問題保險業退場處理機制，以及時採取相對應之監理措施，將嚴重影響社會大眾長久以往對於保險業之信任，當民眾對保險市場失去信心，無法期待藉由保險機制達到保障生命或財產安全之

<sup>70</sup> 蔡政憲、高渭川、許文彥、梁正德、洪炳輝、張士傑、莊聲和、喬治華、黃芳文，同註4，頁1。

<sup>71</sup> 蔡政憲、高渭川、許文彥、梁正德、洪炳輝、張士傑、莊聲和、喬治華、黃芳文，同註4，頁1-2。

<sup>72</sup> 林沛瑩，同註46，頁38。

目的時，購買保險之意願即會降低，保險市場規模及業務量將大幅縮減，保險制度即可能面臨瓦解而不復在。

### 第三節 問題保險業退場處理機制之探討

#### 第一項 日常監理

蓋以保險業已有資本適足率等級嚴重不足，或因財務或業務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞者，應可認定為問題保險業，而為保障保單持有人權益及穩定保險市場秩序，自應就該等問題保險業退場處理機制於保險法中予以明定及規範，俾利主管機關採取適當處置。除前述強制保險業退場之處理機制外，觀諸我國保險業監理法制，尚包括各項財務或業務面之監理法規要求，前者如清償能力、準備金提存及各項資金運用規範，後者則涵蓋保險費率、招攬、核保及理賠等面向，是以，如保險業有違反保險法令規定者，主管機關即應依法予以處分。

自主管機關對保險業之處分種類，可概分為因違反行政法上義務所為之裁罰性不利處分<sup>73</sup>，或為回復及維持行政秩序，以矯正遭破壞的公益狀態所採取之管制性不利處分<sup>74</sup>等二種，前者如保險業未依保險法令所定範圍及限額辦理資金運用，致有投資非屬法令許可投資項目或超逾限額規定情事，而受主管機關裁處罰鍰者；後者則包括保險業因資本適足率未達法定標準，主管機關命其停售特定保險商品之新契約銷售<sup>75</sup>，或有保險業辦理自地自建不動產投資開發，公司負責人及權責部門主管未督導建立相關內部控制制度，致公司不動產重要作業事項由所屬集團為其決定及辦理，而遭主管機關解除行為時董事職務及命該公司解除總經

<sup>73</sup> 「裁罰性不利處分」係針對行為人過去違反行政法上義務所為之制裁，既為「制裁」即有「處罰」之屬性，故處罰成立要件係以行為人主觀上有故意或過失為前提，而行政罰法第7條亦有明文規定。參閱何曜琛、王晨桓，主管機關命令證券商解除其董事、監察人或經理人職務之法律性質/最高行101判165判決，台灣法學，第208期，頁209-210，2012年9月。

<sup>74</sup> 「管制性不利處分」係行政機關為回復及維持行政秩序，以矯正遭破壞之公益狀態所採取之不利行政處分(限制或剝奪人民自由或權利)，其目的在於「將來」行政秩序之回復或維持，行政機關作成管制性不利處分時，不得以行為人有故意或過失違反行政法上義務之行為為管制理由，而應敘明各該管制措施乃為向未來維持行政秩序所必要之理由。參閱司法院釋字第612號解釋彭鳳至、徐壁湖大法官協同意見書四、3及註29。

<sup>75</sup> 朝陽人壽資本適足率未達法定比率且未依限增資，依保險法第143條之4相關規定裁罰案新聞稿，金融監督管理委員會，2013年12月13日，[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201312130005&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dttable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201312130005&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dttable=News)，最後瀏覽日：2019年5月19日。

理及不動產部門主管職務<sup>76</sup>。

無論係上述所列舉之裁罰性不利處分、管制性不利處分，抑或是主管機關就問題保險業採行強制退場處理機制，均顯示保險業受到國家政府高度監理，主要係因其涉及公眾利益及金融秩序，主管機關為督促保險業財務業務健全發展、維護保單持有人權益及穩定保險市場發展，於日常監理活動中多透過場外監控(Off-site Monitoring)及實地檢查(On-site Examination)對保險業進行監督管理，當發現保險業執行日常業務有違反保險法令時，除得依法予以裁處外，為回復及維持行政秩序，並得就其違反法令、章程或有礙健全經營之虞之情形，依保險法第 149 條第 1 項規定予以糾正或令其限期改善，並得視情況為下列處分：一、限制其營業或資金運用範圍。二、令其停售保險商品或限制其保險商品之開辦。三、令其增資。四、令其解除經理人或職員之職務。五、撤銷法定會議之決議。六、解除董(理)事、監察人(監事)職務或停止其於一定期間內執行職務。七、其他必要之處置。

前述行政處分內容，雖與主管機關就資本不足、資本顯著不足或資本嚴重不足問題保險業所得採取之部分監理措施相同<sup>77</sup>，但審視二者法定構成要件並不一致。蓋以保險法第 149 條第 1 項，係以保險業違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，即授權主管機關得採取該項所列各款措施，至保險法第 143 條之 6 規定，則是以保險業資本適足率作為主管機關啟動監理行動之要件。是以，前述保險法第 149 條第 1 項所列管制性不利處分，仍屬主管機關辦理日常監理業務，視保險業違反法令情節所為之行政處分，尚與問題保險業退場處理機制無涉。

## 第二項 監管

### 第一款 監管之概念

監管，係指主管機關對於保險業尚未陷入清償能力不足情形，但有相當事證顯示有監理介入之必要，所採取之低度監理行動<sup>78</sup>。我國保險法令對於「監管」未有明確定義，惟查保險法第 149 條第 11 項授權訂定之「保險業監管及接管辦

<sup>76</sup> 遠雄人壽違反保險法令裁罰案新聞稿，金融監督管理委員會，2018 年 4 月 3 日，[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201804030004&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dttable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201804030004&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dttable=News)，最後瀏覽日：2019 年 5 月 19 日；孫中英，金管會重罰遠雄人壽 1,440 萬，2018 年 4 月 4 日，聯合報，A10 版。

<sup>77</sup> 如限制資金運用範圍、令其停售保險商品或限制其保險商品之開辦、解除其負責人職務或停止其負責人於一定期間內執行職務等，參照保險法第 143 條之 6 規定。

<sup>78</sup> 林國彬，同註 44，頁 115。

法」明定監管人義務與職務，監管人係監督及輔導受監管保險業改善其資本適足率、財務及業務經營，以及於受監管保險業之股東會、董事會等重要會議列席並提具改善意見，主要目的係為確保受監管保險業之業務經營回歸正常，以及避免其資產與財務狀況持續惡化。是以，相較於「接管」、「勒令停業清理」或「命令解散」等其他行政處分而言，「監管」僅屬主管機關之低度監理行動，公權力介入保險業經營之程度較前開其他處分為輕。

按我國之「監管處分」，類似美國保險監理官協會(NAIC)於 1990 年制訂之「行政監管模範法」(Administrative Supervision Model Act)之行政監管程序(Administrative Supervision)，其性質屬監理低度介入階段(Regulatory Action Level)，受監管保險業之股東會、董事會、監察人或類似機構仍正常行使職權，由該受監管保險業自行透過企業再造程序，如：減資、增資、合併、分割、營業讓與、股份轉換或尋找外部資金或由其他保險公司協助，以有效解決財務業務困境<sup>79</sup>。

## 第二款 監管之要件

關於「監管」之發動條件及時點，在「保險業資本適足性管理辦法」於 2015 年 5 月 18 日修正前，按該辦法第 6 條第 2 項「保險業資本適足率在百分之一百五十以上，未達百分之二百者，主管機關得採取下列措施之一部或全部：一、命令保險業及其負責人限期增資或提出其他財務業務改善計畫。對未依命令提出增資或財務業務改善計畫，或未依其計畫確實執行者，得採取第三項之監理措施。」，又同條第 3 項規定「保險業資本適足率低於百分之一百五十者，主管機關除前項措施外，得視情節輕重，採取下列措施之一部或全部：…八、派員監管或為其他必要處置。」，換言之，即保險業資本適足率落於 150% 至 200% 間，保險業未依主管機關命令於所定期限前完成增資、提出改善計畫或未依計畫執行，亦或是保險業資本適足率低於 150% 之下者，主管機關即得視情節輕重採取監管處分，以避免其財務狀況持續惡化。

惟按過往我國問題保險業退場處理經驗，該等問題保險公司資本適足率均早已低於 150%，甚至落入資本適足率為負數之情況，主管機關並未依該管理辦法規定採取監管處分。本文認為，究其主要原因，自 2000 年以後因我國長年低利率環境，致保險公司經營背負利差損壓力，復以 2008 年全球金融海嘯發生後，

---

<sup>79</sup> 卓俊雄，同註 39，頁 4。

更導致數家問題保險公司財務狀況急遽惡化，然而，因主管機關監理人力及資源嚴重不足，倘低度監理之監管處分未能有效改善該等問題保險公司財務狀況，甚而可能有大幅惡化之情形，則主管機關將傾向採取其他強度更高之監理行動。

自 2015 年 5 月 18 日「保險業資本適足性管理辦法」配合保險法修正後，已刪除前述主管機關依資本適足率等級啟動監管處分之規定，而關於監管處分之發動條件及時點，則回歸保險法予以規範。惟查，保險法第 143 條之 6 所定主管機關視保險業資本適足率等級而採取相對應之監理措施，並未將「監管」處分之啟動要件納入規範，而係與「接管」、「勒令停業清理」或「命令解散」等其他行政處分併列，授權主管機關得依情節之輕重採取適當處置<sup>80</sup>。

依過往我國處理問題保險業經驗，當保險業財務或業務狀況已顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時，經主管機關依法核定該問題保險業所提出之財務業務改善計畫後，該公司即應依改善計畫確實執行。惟查，該問題保險公司並未依主管機關核定之改善計畫辦理，反另提其他增資方案，卻又未能明確說明增資之資金來源，而有損益、淨值呈現加速惡化或經輔導未改善之情事<sup>81</sup>。如前所述，因監管處分屬低度監理行動，倘主管機關就上開情節仍僅採取監管處分，並期待受監管保險業自行解決財務困境，無異緣木求魚，且實務上監理機關亦從未對問題保險業採取監管處分者。是以，本文認為主管機關得採取監管處分之對象，應以尚未落入資本嚴重不足而仍屬「資本不足」<sup>82</sup>等級之問題保險公司始有適用。

### 第三款 監管之效力

雖監管處分僅係主管機關就問題保險業之財務業務狀況為監督、輔導及檢查之低度監理行動，惟依保險法第 149 條第 9 項規定，保險業經主管機關為監管處分時，非經監管人同意，保險業不得支付款項或處分財產，超過主管機關規定之限額、締結契約或重大義務之承諾，或其他重大影響財務之事項。

<sup>80</sup> 保險業資本適足率等級為嚴重不足以外者，其財務或業務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時，主管機關應先令該保險業提出財務或業務改善計畫，並經主管機關核定。若該保險業損益、淨值呈現加速惡化或經輔導仍未改善，致仍有前述情事之虞者，授權主管機關得依情節之輕重，為監管、接管、勒令停業清理或命令解散之處分。參照保險法第 149 條第 3 項第 2 款。

<sup>81</sup> 王孟倫、廖千瑩，立即糾正措施首例 金管會接管朝陽人壽，2016 年 1 月 27 日，自由時報，A01 版。

<sup>82</sup> 依「保險業資本適足性管理辦法」第 5 條第 2 款規定，「資本不足」係指保險業資本適足率在 150% 以上，未達 200%。



次依保險法及「保險業監管及接管辦法」分別就監管人義務與職務予以規範，謹分述如下：

#### 一、對受監管保險業進行檢查

依保險法第 149 條第 10 項規定，監管人執行監管職務時，準用同法第 148 條有關檢查之規定，即監管人基於調查事實及證據之必要，於取得主管機關許可後，得要求受檢查保險業之關係企業提供財務報告，或檢查其有關之帳冊、文件，或向其有關之職員詢問，以及向其他金融機構查核該保險業與其關係企業及涉嫌為其利用名義交易者之交易資料。

#### 二、定期陳報受監管保險業財務及業務狀況

依「保險業監管及接管辦法」第 5 條第 1 項規定，監管人應按月向主管機關陳報受監管保險業財務及業務狀況，並適時陳報流動性狀況。

#### 三、即時報告受監管保險業違反法令等情事

依「保險業監管及接管辦法」第 5 條第 2 項規定，監管人發現受監管保險業有下列情事之一者，應即報告主管機關及其他有關機關處理：(一)違反法令或章程之情事。(二)對監管人所提意見或所為之處置未配合辦理。(三)其他有損受監管保險業本身、要保人、被保險人、受益人或其他債權人利益之行為。

#### 四、監督及輔導受監管保險業改善其財務及業務

依「保險業監管及接管辦法」第 7 條規定，監管人之職務，包括：(一)監督及輔導改善準備金之適足性。(二)監督及輔導改善自有資本與風險資本之比率。(三)監督及輔導改善招攬、核保、理賠及其他業務經營方針。(四)監督及輔導業務及財務缺失之改善。(五)監督及輔導應收債權之確保。(六)監督資產、權狀、憑證、合約及權利證書之控管。(七)監督及輔導對資產提列備抵損失或轉列呆帳。(八)監督及輔導營業帳目之處理及財務報表之編製。(九)監督及輔導財產之購置及處分。(十)監督及輔導資金運用案件之審核及負債之管理。(十一)必要時，要求董事會更換經理人。(十二)列席董事會、股東會、資金運用審查會議、其他法定會議或重要會議，並提出意見。(十三)必要時，要求監察人或審計委員會行使職務。(十四)要求受監管保險業於限期內據實造具及提出精算簽證報告、業務報告、財務報表或其他報告。(十五)查核有關帳冊、文件及財產。(十六)其他經主管機關指定之事項。

其中上述第十二點，關於監管人列席受監管保險業之董事會、股東會、資金運用審查會議、其他法定會議或重要會議前，依「保險業監管及接管辦法」第 8 條規定，受監管保險業召開董事會、股東會等重要會議，應於七日前以書面通知監管人參加，並同時送交開會事由、內容及相關資料。

#### 五、報請主管機關終止監管之要件

依保險法第 149 條之 3 規定，在監管期間，監管原因消失時，監管人應報請主管機關終止監管，次依「保險業監管及接管辦法」第 6 條規定，受監管保險業之財務及業務已恢復正常營運，或有事實足認無法達成監管之目的，監管人應報請主管機關終止監管，另主管機關亦得視實際情況終止監管。

### 第三項 接管

#### 第一款 接管之概念

接管，依保險法第 149 條之 1 規定，保險業經主管機關派員接管者，其經營權及財產之管理處分權均由接管人行使之。原有股東會、董事會、董事、監察人、審計委員會或類似機構之職權即行停止。保險業之董事、經理人或類似機構應將有關業務及財務上一切帳冊、文件與財產列表移交與接管人。董事、監察人、經理人或其他職員，對於接管人所為關於業務或財務狀況之詢問，有答復之義務。而依保險法第 149 條之 2 第 1 項規定，保險業於受接管期間內，主管機關對其新業務之承接、受理有效保險契約之變更或終止、受理要保人以保險契約為質之借款或償付保險契約之解約金，得予以限制。

所謂接管處分，係指主管機關透過公權力介入問題金融機構之業務經營，停止其原有股東會及董事會之職權，由接管人行使其經營權與財產管理之處分權，以導正其業務偏差，積極目的旨在提升金融機構獲利能力，使營運步入正軌，消極目的則在防止其財務狀況繼續惡化，並對後續合併、概括讓與等進行評估，以保障保單持有人及債權人等之權益<sup>83</sup>，此相較監管處分之手段更為強制，對於相對人財產權具侵害性。

<sup>83</sup> 張卜元，處理問題金融機構之法律問題－論監管及接管之規範，國立臺北大學法律研究所碩士論文，頁 34，2003 年 7 月。

## 第二款 接管之要件及合憲性

### 第一目 接管之要件

我國於 2015 年 2 月修正保險法納入立即糾正措施，依同法第 143 條之 4 規定，劃分保險業資本適足率為 4 等級，並以此為基礎，增訂第 143 條之 6 規定，就不同資本適足率等級，主管機關得採行相對應之監理措施予以明確規範，其中關於問題保險業退場處理機制之啟動，則明定於保險法第 149 條第 3 項。

除保險業資本適足率等級為嚴重不足，且其或其負責人未依主管機關規定期限完成增資、財務或業務改善計畫或合併者，主管機關應自期限屆滿之次日起 90 日內，為接管、勒令停業清理或命令解散之處分<sup>84</sup>外，至其他財務或業務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞者，於主管機關核定該保險業提出之財務或業務改善計畫後，如其損益、淨值呈現加速惡化或經輔導仍未改善，而仍有前述情事之虞者，保險法亦授權主管機關得依情節之輕重，為監管、接管、勒令停業清理或命令解散之處分<sup>85</sup>。

蓋所謂問題保險業，除淨值為負或資本適足率低於 50% 屬資本嚴重不足者外，尚可能因準備金重大提列不足、資產跌價損失提列不足、不法不當資金運用衍生之重大虧損或發生嚴重流動性風險，抑或是保單定價錯誤、虛賣保單、不當招攬及核保理賠等致保險業財務或業務狀況顯著惡化<sup>86</sup>。是以，基於實務上問題保險業可能存在多種態樣，且問題保險業退場處理事宜涉及金融專業，依保險法第 149 條第 3 項規定及其立法理由觀察，立法者似有意授權行政機關依個案情節之輕重予以判斷，並由行政機關採取適當之處置。

以我國過往處理問題保險業退場案例而言，除國光人壽破產當時，保險法尚未建置完善之退場處理機制外，主管機關對於國華產險及華山產險係採取勒令停業清理處分，而對於國華人壽、國寶人壽與幸福人壽，及朝陽人壽則採取接管處分，究其二者之差別，應係主管機關考量財產保險契約保障期間多為短期，不同於人身保險契約大多為長年期，其契約效力存續與否將攸關係單持有人之保險保障，且為避免問題產險業財務持續惡化，故主管機關以勒令停業清理之方式使其退出保險市場，而對於問題壽險業之退場處理，則以維持保險契約持續有效，使保單持有人於保險契約到期或所約定之契約條件成就時得領取保險金為優先處

<sup>84</sup> 參照保險法第 149 條第 3 項第 1 款。

<sup>85</sup> 參照保險法第 149 條第 3 項第 2 款。

<sup>86</sup> 參 2015 年 2 月 4 日修正公布保險法第 149 條第 3 項之立法理由。

理原則，以保障其權益<sup>87</sup>。

無論是接管或是勒令停業清理處分，均屬影響人民財產權之重大行政處分，行政機關對於問題保險業所採取之退場處理措施，即應有法律依據，且須符合行政法之一般原理原則，包括信賴保護原則、比例原則及明確性原則等。惟檢視我國問題保險業退場案例，時見問題保險業原股東不服接管處分或勒令停業清理處分而提起訴願及行政訴訟，其中尤以銷售大量人壽保險契約之壽險業影響最鉅，爰本文認為應有必要就我國保險法關於接管處分之合憲性予以探討，至勒令停業清理處分亦屬行政處分之一種，其所適用之行政法原理原則，皆與接管處分相同，應可併同參照。

## 第二目 接管之合憲性

### 第一小目 法律構成要件明確性

依行政程序法第 5 條規定「行政行為之內容應明確。」，即揭示所謂「明確性原則」，此屬行政機關依法行政之主要內涵，在法律保留原則之支配下，法律規定內容須明確，當涉及人民權利義務之事項時，始有清楚之界限與範圍，受規範者對於法律規定及其行為之效果始得能預見及考量，且能避免行政機關裁量怠惰或裁量濫用情事<sup>88</sup>。因行政罰干涉人民之自由權利，不僅須有法律依據，且其法律依據須明確，對於行政罰之構成要件及處罰程度，法律非不得授權制定法規命令或自治條例，惟授權之內容及範圍皆應具體明白<sup>89</sup>，使人民能瞭解法律對人民之規範，即國家行為對於人民而言，具有可預見性。

我國大法官向來以「意義非難以理解」、「且為受規範者所得預見」及「並可經由司法審查加以確認」之所謂「明確三要件」，審查法律用語與指示內容之明確性<sup>90</sup>。從司法院釋字第 432 號解釋「法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。有關專門職業人員行為準則及懲戒之立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前

<sup>87</sup> 林沛瑩，同註 46，頁 70。

<sup>88</sup> 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，頁 62，2019 年 4 月，15 版。

<sup>89</sup> 陳敏，行政法總論，頁 717，2016 年 9 月，9 版。

<sup>90</sup> 吳庚、盛子龍，前註 88，頁 62-63。

揭原則相違。」<sup>91</sup>可知，以不確定法律概念為規範須具備可理解性、可預測性及可審查性者，始為符合法明確性之立法。

在國華人壽接管處分行政訴訟案中，該公司原股東主張國華人壽未對外舉債，亦未延遲給付保單或無理由拒絕賠償，主管機關質疑國華人壽財務嚴重影響清償能力，且無法確保履行長期性保險契約義務之能力，並無事實根據<sup>92</sup>，如主管機關未能提出具體確實證據證明國華人壽「無法確保其履行長期性保險契約義務之能力，而有損及被保險人權益之虞」，否則接管處分即欠缺合法及正當性<sup>93</sup>。

依我國保險法所定接管處分之構成要件，包括「財務或業務狀況顯著惡化」、「不能支付其債務」及「無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞」<sup>94</sup>均屬不確定法律概念，如以大法官所指「明確三要件」予以檢視，似未符合可預測性內涵，不易由司法審查加以確認，且主管機關對國華人壽採行接管處分當時，亦未就該等構成要件另以行政函釋示明，此可能流於行政機關恣意裁量或有行政怠惰之情事，受處分之相對人或利害關係人僅能於事後透過行政救濟程序訴請司法審查，而此亦為本件國華人壽原股東提起行政訴訟所爭執處。

有見解認為按金融法令所定問題金融機構退場處理啟動要件，因涉及金融專業以及處置措施之多樣可能，在考慮個案情形所適用法律之妥適性，於衡酌法律所規範生活事實之複雜程度及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定，應無違背大法官在司法院釋字第 432 號解釋所揭示之原則<sup>95</sup>；另有見解認為宜由主管機關依其實務上處理問題金融機構之經驗，將該等經營不善之金融機構予以類型化為更具體之標準，或於法未明文之情形下以行政釋示方式解釋，使其內涵更具明確可預見<sup>96</sup>。

本文認為，因金融機構屬於國家特許經營之行業，且受政府高度管制，依保險法及相關法令規定，主管機關得定期或不定期對保險業實施金融檢查，因此，何種業務或財務狀況程度將構成「財務或業務狀況顯著惡化」、「不能支付其債務」及「無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞」之情事，應可自保險專

<sup>91</sup> 參照司法院釋字第 521 號、第 545 號第 659 號及第 702 號解釋。

<sup>92</sup> 臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1324 號判決，頁 2；最高行政法院 100 年度判字第 2136 號判決，頁 2。

<sup>93</sup> 臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1324 號判決，頁 2。

<sup>94</sup> 參照保險法第 149 條第 3 項第 2 款。

<sup>95</sup> 孫丁君，國家處理問題金融機構的憲法制約—以接管問題金融機構為中心，東吳大學法律研究所碩士論文，頁 90，2004 年 7 月。

<sup>96</sup> 林慈雁，論我國問題銀行清理之法制架構—以美國法為中心，東吳大學法律研究所碩士論文，頁 125，2006 年 1 月。

業知識及日常監理活動中所獲得之經驗，建立受規範者所能理解及預見之標準，以使受規範之保險業得以預見前述法令構成要件之具體內涵，以利其遵行，且可督促行政機關確實依法行政，以杜其濫權裁量或裁量怠惰之情事，應能符合司法院釋字第 432 號解釋所揭示之法明確性原則，即以不確定法律概念為規範者須具備可理解性、可預測性及可審查性。

鑒於保險業財務狀況不佳確實造成我國金融市場穩定影響甚鉅，我國監理機關過去雖已採行以資本適足率高低判斷是否為問題保險業，惟仍有已落入資本嚴重不足等級者，而監理機關遲未採取更為積極監理作為之情形。然而，在近年主管機關對國華人壽、國實人壽及幸福人壽陸續採取接管處分後，社會大眾亦逐步體認、瞭解且支持政府對於問題保險業應即時啟動更為積極之監理作為，而我國保險法經參考銀行法第 44 條規定，以及美國 RBC Model Act 所定保險監理官對問題保險公司採取之風險基礎資本制度下之立即糾正措施(PCA)啟動時點相關規範，於 2015 年 2 月修正保險法第 143 條之 4 規定，明確劃分保險業之資本適足率等級，建立以資本適足率為監理衡量與退出市場機制之標準，明定對問題保險業處理時機與門檻，區別不同程度而為差異處理，以期保險業能在財務或業務問題惡化前自行改善，且監理機關應在保險業淨值或資本適足率尚未惡化時，及時介入處理，使該保險業自行承擔損失、降低動用公共資金彌補問題保險業之虧損<sup>97</sup>。此次修法已將主管機關應採取之監理作為按不同資本適足率等級明確規範，除可使受規範之保險業清楚預見主管機關之行動，並可督促行政機關依法行政，應能降低過去對於主管機關採取接管處分有行政裁量空間過大、流於主觀或恣意而為之疑慮，且倘個別案件進入司法審查階段亦能有更為具體之標準可供裁判法院參考。

## 第二小目 接管處分之正當法律程序

對於基本權程序保障之規定，對照美國法制係明文規定於憲法，一般認為我國是透過司法院大法官對於基本權保障之解釋而來，並未於憲法中明文規定。參照司法院釋字第 384 號解釋，大法官認為憲法第 8 條「法定程序」不僅要求該種程序應由法律規定，其規定內容更須實質正當；後於釋字 396 號解釋首見「正當法律程序」，在該號解釋中大法官認為公務員懲戒制度應符合正當法律程序之

<sup>97</sup> 陳寶瑞、郭秋榮，美、日、韓及我國金融監理機構立即糾正措施之比較，台灣經濟金融月刊，第 39 卷 3 期，頁 47，2003 年 3 月；吳柏諭，論我國銀行法之立即糾正措施及程序保障，國立政治大學法律科技整合研究所碩士論文，頁 4，2010 年 1 月。

要求等；釋字 418<sup>98</sup>、436<sup>99</sup> 號亦陸續提到，但其皆為涉及人身自由之保障與訴訟權之解釋；至於其他基本權，大法官未曾提及「正當法律程序」。財產權在我國學界仍認為是自由權之一種，即人民有財產自由權，人民可以自由的擁有、使用並處分其合法取得之財產<sup>100</sup>。關於財產權之程序保障問題，司法院釋字 409 號係大法官首次將「正當程序保障」適用於侵害財產權之行政處分，解釋文提及「徵收土地究對人民財產權發生嚴重影響，法律就徵收之各項要件，自應詳加規定，前述土地法第 208 條各款用語有欠具體明確，徵收程序之相關規定亦不盡周全，有關機關應檢討修正。」；理由書揭示如何周全程序要求「於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用。」；而在釋字第 488 號解釋，則是就問題金融機構接管處分之正當法律程序予以檢視。

依司法院釋字第 488 號解釋意旨「銀行法、信用合作社法及金融機構監管接管辦法所定之各種措施，對銀行、信用合作社之股東(社員)、經營者及其他利害關係人，既皆有重大影響，該等法規僅就主管機關作成行政處分加以規定，未能對作成處分前，如何情形須聽取股東、社員、經營者或利害關係人陳述之意見或徵詢地方自治團體相關機關(涉及各該地方自治團體經營之金融機構)之意見設置明文。又上開辦法允許主管機關逕行指定指派機關(機構)或人員為監管人或接管人，並使接管人取得經營權及財產管理處分權，復由接管人及主管機關決定概括讓與全部或部分業務及資產負債，或與他金融機構合併，無須斟酌受接管之金融機構股東或社員大會決議之可行性，亦不考慮該金融機構能否適時提供相當資金、擔保或其他解決其資產不足清償債務之有效方法，皆與憲法保障人民財產權之意旨未盡相符。」，按本號解釋大法官認為主管機關對金融機構採取監管、接管等影響人民權利行政處分前，聽取權利受影響者之陳述意見，方符正當法律程序之最低要求<sup>101</sup>。

對於上開大法官解釋，財政部在金融機構合併法草案討論過程中，針對釋字

<sup>98</sup> 道路交通管理處罰條例第 87 條規定，受處分人因交通違規事件，不服主管機關所為之處罰，得向管轄地方法院聲明異議；不服地方法院對聲明異議所為之裁定，得為抗告，但不得再抗告。此項程序，既已給予當事人申辯及提出證據之機會，符合正當法律程序，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨尚無牴觸。

<sup>99</sup> 軍事審判之建制，憲法未設明文規定，雖得以法律定之，惟軍事審判機關所行使者，亦屬國家刑罰權之一種，具司法權之性質，其發動與運作，必須符合正當法律程序之最低要求，包括獨立、公正之審判機關與程序。

<sup>100</sup> 陳新民，憲法學釋義，頁 240-241，2018 年 7 月，9 版。

<sup>101</sup> 參照司法院釋字第 448 號。

第 488 號解釋接管前之聽證要求，曾提出說明「就對作成處分前，如何須聽取股東、社員、經營者或利害關係人陳述之意見或徵詢地方自治團體相關機關(涉及各該地方自治團體經營之金融機構)之意見設置明文乙節，因主管機關作成行政處分應履行之前置程序，依行政程序法第 23 條、第 102 條及第 105 條均已明文規定；另依同法第 103 條規定，於情況急迫、為遂行公益，亦明定可不踐行給予陳述意見之程序，或行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者，行政機關得不予陳述意見之機會。」<sup>102</sup>。

有論者<sup>103</sup>引述美國法制及司法實務看法，主管機關在對金融機構作成接管處分時，事前不給予事先通知或聽證之機會，亦符合正當法律程序之要求，其理由如下：

- 一、喪失償債能力或即將喪失償債能力之金融機構，可能引發系統性風險，必須採取緊急措施。
- 二、金融機構發生支付不能時，對金融機構負責人可能構成一種不正當誘因，會趨於從事高風險性的財務行為甚至詐欺；為避免此種道德風險，接管事不宜遲。
- 三、要求在接管前予以聽證、陳述意見或踐行其他法律程序，很容易走漏風聲，造成擠兌或抽走資金，此時該金融機構的存續經營價值將大幅下降，增加處理成本(即社會成本)，甚至造成系統性風險。
- 四、主管機關為避免對公眾利益造成損害所為之緊急處分，不事先給予聽證，仍符合正當法律程序之要求，且因接管金融機構所涉及的大多為財產利益，以事後聽證取代事前陳述意見，同樣能發揮正當程序之效果，透過金錢以填補當事人所受損害。

本文認為行政程序法第 103 條雖賦予主管機關得不予相對人陳述意見之法律依據，惟憲法對於正當法律程序之要求，應屬上位規範，且屬原則性規定，此對於法律層次之正當程序具有指導及匡正之作用<sup>104</sup>。因此，在現行憲法架構下，透過學者所提出之「部門憲法」解釋方式，應能有效解決憲法下金融體制與現實政策間之落差。

按基本權程序保障功能，僅能求合理正當程序，而非最佳或最適當之程序；

<sup>102</sup> 賴英照，從金融機構合併法草案討論銀行與農漁會信用部之合併，財務金融，第 4 期，頁 18，註 21 說明，1999 年 10 月。

<sup>103</sup> 施仁惠，同註 2，頁 28-29。

<sup>104</sup> 湯德宗，論憲法上的正當程序保障，憲政時代，25 卷 4 期，頁 3，2000 年 4 月。



通常須視個案所涉及基本權種類、受侵害強弱與範圍、造成實害風險大小與行政自主決定空間等因素綜合判斷<sup>105</sup>。因此，人民權利可以像剝洋蔥般一片片的剝開<sup>106</sup>，在不同部門領域，賦予相異的權利內容。例如都市計畫涉及國土發展與環境規劃，地方性格濃厚，重視公共意見的充分參與，應給予人民或利害關係人事前聽證之機會；相對而言，金融市場穩定與社會大眾息息相關，如給予問題金融機構陳述意見，可能造成民眾恐慌致發生銀行擠兌或保戶解約情事，是以，問題金融機構之退場首重時效，透過公權力介入以達到避免該等金融機構財務持續惡化且降低整體金融市場系統性風險，以及減少政府後續處理成本，故給予事後聽證應屬合理手段。依上開說明，即可引導出不同處理程序之正當性<sup>107</sup>。

依過往實務案例，在我國主管機關對於問題保險公司採取接管或清理處分前，均係依法律或法律所定之授權命令作成行政處分，亦或是透過不具法律上強制力之行政指導方式<sup>108</sup>，以督促問題保險公司儘速增資以改善財務狀況，前者如依「保險業資本適足性管理辦法」<sup>109</sup>對未達法定資本適足率者，命保險業及其負責人限期增資或提出其他財務業務改善計畫、命令停售保險商品、限制資金運用範圍等；後者如主管機關透過約談公司負責人、定期及不定期要求該等公司進行財務業務報告、提供公司相關財務營運資訊，以及要求其應於董事會議召開之一週前提供議程內容供主管機關檢核等方式，以輔導問題保險公司進行財務面及業務面之改善。

因此，無論是透過法律所明定之行政處分，或是不具法律強制力之行政指導方式，主管機關已充分給予當事人表達意見並採行自我改善措施之機會，當事人應能對於主管機關依法可能進一步採取強制退場處理等措施有所預期，當事人或利害關係人如主張主管機關採取退場處分並未履行正當法律程序給予其陳述意見之機會，恐無理由。蓋因自事實上檢視行政機關之行政作為，其所採取之監理措施係循序漸進、由輕至重，並無逾越比例原則或有違反正當法律程序情事，且本文認為透過前述部門憲法之解釋，應得認主管機關於採取接管處分前，已充分

<sup>105</sup> 許宗力，基本權程序保障功能的最新發展－評司法院釋字第 488 號解釋，月旦法學雜誌，第 54 期，頁 156，1999 年 11 月。

<sup>106</sup> 蘇永欽，「部門憲法－憲法釋義學的新路徑？」，載：走入新世紀的憲政主義，頁 450，2002 年 10 月。

<sup>107</sup> 施仁惠，同註 2，頁 31。

<sup>108</sup> 行政程序法第 165 條「本法所稱行政指導，謂行政機關在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為之行為。」。

<sup>109</sup> 此處係指 2015 年 5 月 18 日修正前之「保險業資本適足性管理辦法」。

給予當事人合理程序之保障。

### 第三款 接管之效力

按監管處分，是以公權力介入受監管保險公司，對其進行監督及輔導以協助受監管保險公司營運回復常軌，而接管處分則是在公權力進入後停止保險公司原有股東會及董事會之職權，將其經營權及財產之管理處分權交由接管人行使之，並對受接管保險公司業務、財產及人事研議後續處置方案，其目的在於確保原有保險契約持續有效，以維護保單持有人之權益。

保險業經主管機關派員接管者，其經營權及財產之管理處分權均由接管人行使之。原有股東會、董事會、董事、監察人、審計委員會或類似機構之職權即行停止<sup>110</sup>。保險業之董事、經理人或類似機構應將有關業務及財務上一切帳冊、文件與財產列表移交與接管人。董事、監察人、經理人或其他職員，對於接管人所為關於業務或財務狀況之詢問，有答復之義務<sup>111</sup>。保險業於受接管期間內，主管機關對其新業務之承接、受理有效保險契約之變更或終止、受理要保人以保險契約為質之借款或償付保險契約之解約金，得予以限制<sup>112</sup>。

依保險法第 149 條之 6 規定，保險業經主管機關依第 149 條第 3 項規定為監管、接管、勒令停業清理或命令解散之處分時，主管機關對該保險業及其負責人或有違法嫌疑之職員，得通知有關機關或機構禁止其財產為移轉、交付或設定他項權利，並得函請入出境許可之機關限制其出境。以我國問題保險公司退場處理案例而言，無論係受接管處分或勒令停業清理者，主管機關均依前述法令規定，對其負責人或有違法嫌疑職員為財產移轉、交付或設定他項權利，以及限制出境之處分，此係立法者考量為釐清問題保險公司相關人員於在職期間有無不法情事，以避免渠等有移轉財產或逃匿之虞，而賦予主管機關權限得採行之緊急性必要處置。

依保險法及「保險業監管及接管辦法」分別就接管人義務與職務予以規範，謹分述如下：

#### 一、定期陳報受接管保險業財務及業務狀況

依「保險業監管及接管辦法」第 5 條第 1 項規定，接管人應按月向主管

<sup>110</sup> 參照保險法第 149 條之 1 第 1 項。

<sup>111</sup> 參照保險法第 149 條之 1 第 3 項。

<sup>112</sup> 參照保險法第 149 條之 2 第 1 項。按過往我國處理問題保險業退場處理案例，主管機關對於問題保險公司被接管後仍由其繼續營運，持續受理保戶之繳費、保險給付、保單借款、有效保險契約之變更或終止等業務，並繼續承接新業務，且保戶權益依保險契約約定內容不受影響。

機關陳報受接管保險業財務及業務狀況，並適時陳報流動性狀況。

## 二、即時報告受接管保險業違反法令等情事

依「保險業監管及接管辦法」第 5 條第 2 項規定，接管人發現受接管保險業有下列情事之一者，應即報告主管機關及其他有關機關處理：(一)違反法令或章程之情事。(二)對接管人所提意見或所為之處置未配合辦理。(三)其他有損受接管保險業本身、要保人、被保險人、受益人或其他債權人利益之行為。

## 三、訴訟上與訴訟外之代表權

關於接管人指派之接管小組召集人是否有代表訴訟當事人之適格性，法院見解歧異，爰參考銀行法第 62 條之 2 第 2 項規定，於 2014 年 6 月 4 日修正增訂保險法第 149 條之 1 第 2 項規定，接管人有代表受接管保險業為訴訟上及訴訟外之行為之權，並得指派自自然人代表行使其職務，俾利接管事務之執行。

## 四、就後續處置研擬具體方案

依保險法第 149 條之 2 第 2 項規定，接管人執行職務而有下列行為時，應研擬具體方案，事先取得主管機關許可：(一)增資或減資後再增資。(二)讓與全部或部分營業、資產或負債。(三)分割或與其他保險業合併。(四)有重建更生可能而應向法院聲請重整。(五)其他經主管機關指定之重要事項。

次依「保險業監管及接管辦法」第 10 條規定，接管人對受接管保險業為下列處置時，應研擬具體方案，報經主管機關核准：(一)委託其他保險業經營全部或部分業務。(二)增資、減資或減資後再增資。(三)讓與全部或部分營業、資產或負債。(四)分割或與其他保險業合併。(五)營業行為以外之財產處分。(六)重大權利之拋棄、讓與或重大義務之承諾。(七)重要人事之任免。(八)有重建更生可能而應向法院聲請重整。(九)執行過渡保險機制方案。(十)其他經主管機關指定之重要事項。

按 2007 年 7 月 18 日修正公布之保險法第 149 條之 2 規定，刪除原該條第 2 項第 1 款至第 6 款接管人應事先經主管機關許可之行為，包括財產之處分、借款、訴訟或仲裁之進行、權利之拋棄、讓與或重大義務之承諾、重要人事之任免，及委託其他保險業經營全部或部分業務。蓋依 2007 年保險法第 149 條及第 149 條之 2 修正之立法意旨，即指出問題保險公司之退場處理

首重時效，且接管人職務應以移轉營業、資產或負債，或擬訂重整之聲請為主，而非進行保險業之實質經營，爰將上述原保險法第 149 條之 2 第 2 項第 1 款至第 6 款規定予以刪除；惟主管機關於 2008 年 1 月 3 日依保險法第 149 條第 10 項(現為第 11 項)授權訂定發布之「保險業監管及接管辦法」，仍係將上述已刪除項目納入接管人對受接管保險業所得採取之處置措施，形成自母法保險法刪除後，反而另在授權子法中重行規範之情形，實與前開立法目的有違，本文建議應一併予以修正。

#### 五、調整保險費率或保險金額

受接管保險業依保險法第 149 條之 2 第 2 項第 2 款規定，讓與全部或部分營業、資產或負債時，如受接管保險業之有效保險契約之保險費率與當時情況有顯著差異，非調高其保險費率或降低其保險金額，其他保險業不予承接者，接管人得報經主管機關核准，調整其保險費率或保險金額<sup>113</sup>。

按其立法意旨，蓋以長期性人身保險業務，因被保險人之投保年齡及初年度承保費用等因素，維持其契約之繼續有效，較要保人解約後再投保，對投保人較為有利。惟保險業若因預定利率及費率之重大偏差致失卻清償能力時，雖經安定基金依法補助，其他保險業亦可能預估無法彌補其損失而不願承受其保險契約，故明定接管人得依當時情形報經主管機關核准後，調整其保險費率或保險金額<sup>114</sup>。

上述所稱「調高其保險費率或降低其保險金額」，即所謂「保單打折」或「保單不全賠」，雖自 2001 年起保險法已納入得由接管人評估調整保險費率或保險金額，並報經主管機關核准之措施；惟按過往我國問題保險公司退場處理案例，主管機關從未採取該項措施，究其原因應係我國社會大眾仍普遍認為保險業既屬特許行業，如保險業經營不善，政府亦應負起監督不周之責，因此，主管機關經評估後認為我國尚未具備實施之條件<sup>115</sup>。

#### 六、報請主管機關終止接管之要件

依保險法第 149 條之 3 規定，在接管期間，接管原因消失時，接管人應報請主管機關終止接管，而接管期間屆滿或雖未屆滿而經主管機關決定終止接管時，接管人應將經營之有關業務及財務上一切帳冊、文件與財產，列表

<sup>113</sup> 參照保險法第 149 條之 2 第 8 項。

<sup>114</sup> 參照 2001 年 7 月 9 日修正公布保險法第 149 條之 2 之立法理由。

<sup>115</sup> 謝文華、王孟倫、曾銘宗：保單不全賠，還沒實施條件，2013 年 11 月 12 日，自由時報，C04 版。

移交與該保險業之代表人；次依「保險業監管及接管辦法」第6條規定，受接管保險業之財務及業務已恢復正常營運，或有事實足認無法達成接管之目的，接管人應報請主管機關終止接管，另主管機關亦得視實際情況終止接管。

#### 第四項 重整

所謂公司重整<sup>116</sup>，係指公開發行股票或公司債之股份有限公司，因財務困難，已瀕臨暫停營業或有停業之虞之窘境，而預料有重建更生之可能者<sup>117</sup>，由公司、繼續六個月以上持有已發行股份總數百分之十以上股份之股東、相當於公司已發行股份總數金額百分之十以上之公司債權人、工會或公司三分之二以上之受僱員工<sup>118</sup>向法院聲請重整，而在法院監督下，調整其債權人、股東及其他利害關係人之利害，而圖該公司企業之維持與更生為目的之制度，故公司重整之目的有二，一為清理債務，一為維持企業<sup>119</sup>。

依保險法第149條之2第2項第3款規定，當主管機關對保險業採取接管處分並委託接管人執行職務時，如接管人認為該問題保險業有重建更生可能，且事先取得主管機關許可，即得向法院聲請重整，亦即「重整」於保險法上屬接管人得研擬各項後續處置方案之一種。次依2007年保險法第149條修正之立法理由「有鑑於主管機關對問題保險業執行接管或勒令停業清理等行政處分時，(前略)公權力之介入目的係在及時整理問題保險業，維護保險市場之穩定，其啟動均經過主管機關審慎之評估，而接管處分係一特別之重整程序」，因此，以接管人職責、權限及程序合併審理等內容觀察，似得認為接管人得行使重整人相關權利，進而取代公司法上之重整於保險法在重整上既有規定，以縮短問題保險業之處理時程，且接管人依保險法聲請重整之保險業，不以公開發行股票或公司債之公司

<sup>116</sup> 參照公司法第282條規定。

<sup>117</sup> 公司法第282條第1項所謂「因財務困難，暫停營業或有停業之虞」，係指因公司流動資金欠缺已達極點，對於清償期屆至之債務無法支付，致以暫時停止營業，或繼續支付已到期公司債務，有甚難維持事業之虞者。至公司財務困難，係公司流動資金之客觀狀態，公司有無資本淨值，則非所問。參柯芳枝，公司法論(下)，頁216，2013年3月，9版。

<sup>118</sup> 2018年7月6日公司法第282條修正，增列「工會」及「公司三分之二以上之受僱員工」，於公開發行股票或公司債之公司，因財務困難，暫停營業或有停業之虞，而有重建更生之可能時，亦得向法院聲請重整，按其立法理由係謂「一、原『公司法』第282條規定，(前略)完全忽略、漠視公司停業後受害最深廣大員工權益。二、若公司能重整成功，對於公司債權人債權之確保、公司應負之社會責任、員工家庭生計及社會經濟均有極大之助益，實應賦予工會或一定比例以上之公司員工有公司重整聲請權。(前略)俾符合『公司法』希望公司透過重整繼續經營維持，並兼顧公司債權人之債權確保及股東之權益保障及維持員工家庭生計之立法意旨。」。

<sup>119</sup> 柯芳枝，同註117，頁214。

為限<sup>120</sup>，立法者應有意授權主管機關得採取程序更為簡便之接管程序，以取代須經法院審理之重整程序<sup>121</sup>。

蓋以接管處分，係由監理機關以公權力介入問題保險業之經營，由接管人行使其經營權與財產管理之處分權，性質上應屬一暫時性之過渡程序，接管人應儘速清查問題保險業財務業務情形，以評估研擬具體改善其經營狀況之有效措施，且在報經主管機關許可後據以採行<sup>122</sup>。復觀察重整人於執行職務，應於事前徵得重整監督人之許可<sup>123</sup>，而當法院為重整裁定後，應擬訂重整計畫經關係人會議可決後<sup>124</sup>，始得進行財務、業務整頓工作，比較接管人於接管期間執行職務而擬採取後續處置方案時，須事先取得主管機關許可，二者欲採行企業再造重建工程之法定程序，均有類同之處。是以，問題保險公司受接管後，如經接管人評估仍無法採取最有效益之後續處置方案，恐難期待聲請重整後可以進一步解決相關問題。又接管人依據保險法聲請重整，該受接管保險業於受接管前已聲請重整者，得聲請法院合併審理或裁定，恐造成程序之浪費與不經濟<sup>125</sup>。因此，問題保險公司受接管後，如接管人於接管期間未能有效改善問題保險公司財務業務情況，且經評估無重建更生可能或無其他保險同業有併購意願者，最終似僅得轉換為清理程序<sup>126</sup>。惟應注意者是，保險法所定接管程序之啟動並未經法院裁定許可，即由行政機關單方決定之處分，與公司法上重整程序必須向法院聲請裁定且在法院監督下進行之情形，有所不同。

## 第五項 停業清理

依公司法第 211 條第 1 項「公司虧損達實收資本額二分之一時，董事會應於最近一次股東會報告。公司資產顯有不足抵償其所負債務時，除得依第 282 條（按：向法院聲請重整）辦理者外，董事會應即聲請宣告破產。」，即一般公司資產顯有不足抵償其所負債務時，應先向法院聲請重整或破產宣告，如經法院裁定

<sup>120</sup> 參照保險法第 149 條第 7 項規定。

<sup>121</sup> 卓俊雄，同註 39，頁 5-6。

<sup>122</sup> 依保險法第 149 條之 2 第 2 項「接管人執行職務而有下列行為時，應研擬具體方案，事先取得主管機關許可：一、增資或減資後再增資。二、讓與全部或部分營業、資產或負債。三、分割或與其他保險業合併。四、有重建更生可能而應向法院聲請重整。五、其他經主管機關指定之重要事項。」。

<sup>123</sup> 參照公司法第 290 條第 6 項規定。

<sup>124</sup> 參照公司法第 303 條第 1 項及第 305 條第 1 項規定。

<sup>125</sup> 廖世昌，現行安定基金功能探討與檢視，國立臺北大學法律學系博士論文，頁 237，2010 年 7 月。

<sup>126</sup> 卓俊雄，同註 39，頁 6。

駁回，則可經股東會為解散之決議，再依清算程序以了結現務<sup>127</sup>。惟因保險業係以收取要保人繳納保險費並履行保險契約責任之行業，具社會公益性，且其負債不同於一般行業，係以各種準備金為主，基於保險業之業務特性及公益性，其存續與否將涉及企業經營者及眾多保單持有人權益，故其清償能力之監理，應優先適用保險法，故立法者於保險法特別規定關於問題保險業之處理機制，包括監管、接管、停業清理、命令解散等 4 種處分<sup>128</sup>，其中，並以清理程序取代清算程序<sup>129</sup>，以排除前開公司法第 211 條規定之適用<sup>130</sup>。

保險業之清理，主管機關應指定清理人為之，並得派員監督清理之進行<sup>131</sup>。保險業經主管機關為勒令停業清理之處分時，其經營權及財產之管理處分權均由清理人行使之。原有股東會、董事會、董事、監察人、審計委員會或類似機構之職權即行停止，且保險業之董事、經理人或類似機構應將有關業務及財務上一切帳冊、文件與財產列表移交與清理人。董事、監察人、經理人或其他職員，對於清理人所為關於業務或財務狀況之詢問，有答復之義務<sup>132</sup>。

清理人主要職務，包括了結現務、收取債權，清償債務，及分派贖餘財產<sup>133</sup>，且清理人有代表受清理保險業為訴訟上及訴訟外一切行為之權，並得指派自然人代表行使職務<sup>134</sup>。保險業於受清理期間內，主管機關對其新業務之承接、受理有效保險契約之變更或終止、受理要保人以保險契約為質之借款或償付保險契約之解約金，得予以限制<sup>135</sup>。清理人並得於研擬具體方案後報經主管機關許可，以執行其法定職務<sup>136</sup>，又受清理之保險業讓與全部或部分營業、資產或負債時，如受清理保險業之有效保險契約之保險費率與當時情況有顯著差異，非調高其保險費率或降低其保險金額，其他保險業不予承接者，清理人得報經主管機關核准，調整其保險費率或保險金額<sup>137</sup>。

<sup>127</sup> 參司法院秘書長 83 年 10 月 8 日(83)秘台廳民三字第 17604 號函，及經濟部 93 年 12 月 7 日經商字第 0930062972 號函。

<sup>128</sup> 參照行政院金融監督管理委員會 96 年 12 月 17 日金管保一字第 09600214540 號函。

<sup>129</sup> 葉啟洲，保險法修正條文評釋—以安定基金及保險業退場機制之修正為中心，台灣法學雜誌，第 253 期，頁 19，2014 年 8 月。

<sup>130</sup> 卓俊雄，同註 39，頁 2。

<sup>131</sup> 參照保險法第 149 條之 8 規定。

<sup>132</sup> 保險法第 149 條之 8 第 3 項準用第 149 條之 1 第 1 項規定。

<sup>133</sup> 參照保險法第 149 條之 8 第 2 項規定。

<sup>134</sup> 保險法第 149 條之 8 第 3 項準用第 149 條之 1 第 2 項規定。

<sup>135</sup> 保險法第 149 條之 8 第 3 項準用第 149 條之 2 第 1 項規定。

<sup>136</sup> 保險法第 149 條之 8 第 3 項準用第 149 條之 2 第 2 項規定。

<sup>137</sup> 保險法第 149 條之 8 第 3 項準用第 149 條之 2 第 8 項規定。

又保險法第 149 條之 9 及第 149 條之 10 規定，分別就清理人對於保險業債權之查報，以及債權人參與清理程序予以規範。因清理程序係保險法之特別規定，在行政機關監督下，由清理人為保險業債權債務之總清理，爰保險法第 149 條之 11 規定，保險業經主管機關勒令停業進行清理，於清理完結後，免依公司法或合作社法規定辦理清算，即係為避免解散後再適用公司法或合作社法清算相關規定，導致程序重複且曠日廢時；且自該條歷次修正之立法理由觀察，立法者係將保險業之清理擬制為清算，以取代清算程序，此亦經司法機關於實務判決確認「清理程序乃行政機關介入並主導保險業債權及債務之清理，有別於公司在法院監督之清算程序，其清理程序及清理之效果，復多近於破產之規定，該程序為保險法之特別規定，性質類似於清算程序及破產程序」<sup>138</sup>。

## 第六項 命令解散

資本適足率等級為嚴重不足，且其或其負責人未依主管機關規定期限完成增資、財務或業務改善計畫或合併者，主管機關應自期限屆滿之次日起 90 日內，為接管、勒令停業清理或命令解散之處分。前款情形以外之財務或業務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時，主管機關應先令該保險業提出財務或業務改善計畫，並經主管機關核定。若該保險業損益、淨值呈現加速惡化或經輔導仍未改善，致仍有前述情事之虞者，主管機關得依情節之輕重，為監管、接管、勒令停業清理或命令解散之處分<sup>139</sup>。

又經主管機關依保險法第 149 條為解散處分之保險業，主管機關得委託其他保險業、保險相關機構或具有專業經驗人員擔任清算人，其清算程序，除保險法另有規定外，其為公司組織者，準用公司法關於股份有限公司清算之規定；其為合作社組織者，準用合作社法關於清算之規定<sup>140</sup>。惟如前所述，因保險業務之特殊性，故立法者在保險法中特別規定清理程序，將其擬制為清算，用以取代清算程序<sup>141</sup>。因此，保險法中有關命令問題保險公司解散進行清算，似有疑義，且在現行實務上，為保障保單持有人權益及穩定金融市場秩序，主管機關多考量為維持人壽保險契約效力而採取接管處分，並無逕行命令問題保險公司解散之情形

<sup>138</sup> 最高法院 96 年度台抗字第 521 號民事判決。

<sup>139</sup> 參照保險法第 149 條第 3 項規定。

<sup>140</sup> 參照保險法第 149 條第 5 項及第 149 條之 4 規定。

<sup>141</sup> 最高法院 96 年度台抗字第 521 號民事判決。



<sup>142</sup>。是以，若保險公司有進行清算者，應非指依保險法第 149 條經主管機關命令解散者，而係該公司依公司法規定解散後，為了結現務、收取債權或清償債務所進行之清算程序<sup>143</sup>；惟因保險法第 149 條之 4 規定並未配合 2001 年 7 月新增保險法第 149 條之 11 規定予以修正，如以法條文義觀之，將誤以為遭主管機關依保險法命令解散之保險業，應依清算程序處理，但以現行實務而言，保險法第 149 條第 3 項所稱「命令解散」應難有適用之可能。

## 第四節 保險安定基金

### 第一項 保險安定基金之目的

依國際保險監理官協會(IAIS)發布之保險核心原則(ICP)，其中第12條「停業清理(清算)與退出市場」(Winding-up and exit from the market)即明確揭示當保險人停業清理(清算)時，法律應優先保障保戶權益，設法將對於保戶權益之影響與干擾降至最低<sup>144</sup>。但清償能力制度並非建構一個完全無經營失敗或失卻清償能力保險公司之環境，且無法保證消費者完全不受到任何損失，而是政府應該思考當面對保險業倒閉所帶來之巨大壓力下能否提供一個安全網，以保障保單持有人的權益，因此，世界各國多數係以設置一個或多個保戶保障機制(Policyholder Protection Schemes, PPSs)<sup>145</sup>，當有保險人失卻清償能力而進入退場處理程序時，得由該機構提供保單持有人最低程度之保障<sup>146</sup>。

蓋以保戶保障機制主要係透過一定措施，以達到保障保單持有人權益之目標，該等措施包括：(一)維持保險契約存續；(二)為失卻清償能力之保險業、欲購買失卻清償能力保險業之機構或承接原有保險契約者提供財務援助；(三)移轉失卻清償能力保險業之營業、資產與負債；(四)在無立即有買家願意承接問題保

---

<sup>142</sup> 林沛瑩，同註 46，頁 67。

<sup>143</sup> 卓俊雄，同註 39，頁 7-8。

<sup>144</sup> IAIS, *supra* note 36.

<sup>145</sup> 保戶保障機制(Policyholder Protection Schemes, PPSs)，亦有稱為保險安定機制(Insurance Guarantee Schemes, IGS)、保險安定基金(guarantee funds)，或保單持有人保障基金(policyholder protection funds)。See IAIS, Issues Paper on Policyholder Protection Scheme 4 (2013), available at <https://www.iaisweb.org/> (last visited: July 29, 2019).

<sup>146</sup> Solvency regimes do not create a zero-failure environment and may not protect consumers from losses in the event of a failure. When failures do occur, governments can come under strong pressure to provide a safety net. In light of this, many jurisdictions have established one or more policyholder protection schemes (PPSs) to provide a minimum layer of protection to policyholders in the event that the safeguards within the supervisory regime are not sufficient. See IAIS, Issues Paper on Policyholder Protection Scheme 4 (2013), available at <https://www.iaisweb.org/> (last visited: July 29, 2019).

險業前作為過渡保險機構<sup>147</sup>。是以，在探討問題保險業退場處理機制之議題中，除包括問題保險業之判斷及前述各種退場處置措施之採行外，尚涵蓋在問題保險業退場後如何保障原有保單持有人之權益，此亦屬退場處理機制之重要內涵。

依我國保險法第 143 條之 1 規定「為保障被保險人之基本權益，並維護金融之安定，財產保險業及人身保險業應分別提撥資金，設置財團法人安定基金。」，依該條立法沿革及意旨<sup>148</sup>，係為當保險業失卻清償能力而無法償還責任準備金或履行保險契約義務時，透過設立一基金或法人組織，由其擔負保險給付及保障保戶基本權益為目的之制度<sup>149</sup>。關於保險安定基金之制度及設置目的，應與本文第二章第一節所述保險監理目標一致，而可概略區分如下：

### 一、保障保單持有人權益

要保人依保險契約繳付保險費，以作為所約定之保險事故發生時保險人承擔給付之對價，如保險人失卻清償能力而無法履行給付義務時，將嚴重影響保單持有人權益且導致未能達成其訂約之目的，因此，監理機關在保險人財務、業務、資金運用及公司治理等面向設有各項監理法令規範，即係為事前對於保險人清償能力之確保；惟倘若仍無法避免保險人陷入財務困難，以致失卻清償能力之情形時，則保險安定基金即得出面承擔代保險人墊付保單持有人依契約請求之義務，以維護保戶權益<sup>150</sup>。

### 二、維繫保險制度

保險制度為社會大眾提供進行風險移轉及分散之機制，保險人持續收受公眾資金，即代表整體社會對於該項機制運作及功能具備相當程度信心；如保險公司財務狀況欠佳甚或破產倒閉，投保人原先規劃以保險作為風險移轉之目的將無法實現，當民眾無法期待透過保險而達到保障生命或財產安全之目標時，將大幅降低購買保險之意願，進而導致保險市場規模縮減<sup>151</sup>。惟倘若能提供保險安定基金，以加強保單持有人權益之保障、增強要保人及被保險人之信心，當保險人失卻清償能力時，得由保險安定基金承擔墊付或補償保戶之責任，將可有效維繫保

<sup>147</sup> IAIS, Issues Paper on Policyholder Protection Scheme 4-5 (2013), available at <https://www.iaisweb.org/> (last visited : July 29, 2019).

<sup>148</sup> 參保險法第 143 條之 1 立法理由。

<sup>149</sup> 林瑩姮，保險安定基金相關法律問題之研究，國立政治大學風險管理與保險學系碩士論文，頁 69，2005 年 8 月。

<sup>150</sup> 林瑩姮，同註 149，頁 71-72，2005 年 8 月。

<sup>151</sup> 蔡政憲、高渭川、許文彥、梁正德、洪炳輝、張士傑、莊聲和、喬治華、黃芳文，同註 4，頁 1。

險制度及社會大眾對其之信賴<sup>152</sup>。

### 三、維持金融穩定及社會秩序

保險人依保險契約收受社會大眾資金，除於未來約定保險事故發生時依約給付保險金以履行其義務外，亦扮演金融中介角色，由保險人為有資金需求企業提供籌資管道，或配合國家施政方針而將保險資金投入公共建設，以協助社會整體經濟發展，維持社會資金順暢流動<sup>153</sup>。倘若保險公司經營不善、財務狀況欠佳，除影響保險市場健全外，亦可能導致社會資金失衡情形，如保險安定基金得即時為該等經營困難之保險業提供貸款，以協助其渡過難關、回復正常經營，將有助於強化保險業金融中介角色，維持金融市場穩定<sup>154</sup>。

## 第二項 保險安定基金制度之沿革

### 第一款 設立人身保險安定基金

保險安定基金制度係源自於美國<sup>155</sup>，自 1960 年代起美國各州陸續設立財產保險及人身保險安定基金後，世界各國保險市場均紛紛參照成立安定基金組織，使得保險安定基金亦構成金融安全網中重要之一環。

我國自 1960 年以來開放保險公司設立營業，1970 年 4 月間即發生國光人壽因轉投資事業持續虧損，加上其內部業務費用浮濫且有鉅額滿期保險金尚待支付，導致財務缺口不斷擴大，而遭主管機關財政部予以勒令停業。當時國光人壽係由財政部向法院聲請宣告破產而進入破產程序，但因我國過往從未有保險公司破產前例，監察院也為此展開調查，並於 1970 年 7 月間對財政部監督不力而依監察法提案糾正，要求行政院督促該部針對保險業實況研訂保險業務改進方案<sup>156</sup>。隨後財政部於 1974 年 4 月 25 日以(63)台財錢第 13576 號函頒布「人身保險業安定基金設置及管理辦法」，設置人壽保險安定基金，自同年 7 月 1 日起，由

<sup>152</sup> 林瑩姮，同註 149，頁 72。

<sup>153</sup> 蔡政憲、高渭川、許文彥、梁正德、洪炳輝、張士傑、莊聲和、喬治華、黃芳文，同註 4，頁 1-2。

<sup>154</sup> 林瑩姮，同註 149，頁 72-73。

<sup>155</sup> 美國保險監理官協會(NAIC)於 1969 年發布財產保險與責任保險保證基金模範法(Post-Assessment Property and Liability Insurance Guaranty Association Model Act, PLIGA)，以及於 1970 年發布人身保險與健康保險保證基金模範法(Life and Health Insurance Guaranty Association Model Act, LHIGA)，隨後美國各州即陸續成立財產保險與人身保險安定基金。美國保險安定基金制度之發展，請參本文第四章第四節。

<sup>156</sup> 參監察院公報，第 774 期，頁 9038-9045，1970 年 8 月。關於國光人壽退場處理過程及對我國問題保險業退場法制之影響，請參本文第三章第一節。

人壽保險業所銷售保單中收取保險費千分之五作為基金來源，初期基金總額暫定為新臺幣 2 億元<sup>157</sup>，但當時並未及於財產保險業，且主管機關係以行政命令頒布設立，欠缺法律授權依據<sup>158</sup>。

## 第二款 保險安定基金法制化

我國在 1980 年代後進入保險業第二波全面開放設立時期，無論是國人或是外商來臺新設保險公司，使得我國保險市場進入戰國時代，導致市場競爭加劇，無疑也升高保險業失卻清償能力之風險。為保障被保險人權益及維護金融安定，我國於 1992 年修訂保險法新增第 143 條之 1 至第 143 條之 3 規定，要求財產保險業及人身保險業應分別提撥資金以設置安定基金，其提撥比例與總額，授權主管機關審酌經濟，金融發展情形及保險業務實際需要定之，且就安定基金動用範圍予以明定；主管機關並依保險法第 143 條之 2 授權，於 1992 年 12 月 30 日訂定發布「保險安定基金組織及管理辦法」，自次年 1 月 1 日起正式設立人身保險安定基金及財產保險安定基金。該次保險法之修正，除將安定基金之設置法制化外，並納入財產保險業及人身保險業，使安定基金保障範圍得涵蓋我國整體保險業<sup>159</sup>。

## 第三款 賦予保險安定基金法人格

在此之前，安定基金依法係由專設之委員會管理，但欠缺法人格而無權利能力<sup>160</sup>，嗣於 2001 年修正保險法第 143 條之 1 規定，立法者考量安定基金之設置係基於穩定金融市場之目的，故具備公益性質，爰明訂其組織型態為財團法人，賦予其法人格，使安定基金得配合保險法第 143 條之 3 規定，在主管機關規定墊付範圍及限額內，代該等失卻清償能力而遭強制退場處分之保險業，墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約所得為之請求，並取得代位求償權<sup>161</sup>。另主管機關於 2001 年 12 月 20 日依保險法第 143 條之 1 第 2 項授權訂定「財團法人保險安定基金管理辦法」<sup>162</sup>，依該辦法第 6 條規定，財產保險安定基金委員會及人身保險安定基金委員會，其資產扣除負債之餘額，應全數分別捐助財團法人財產

<sup>157</sup> 秦賢次、吳瑞松，台灣保險史綱：1836-2007，頁 519，2009 年 3 月。

<sup>158</sup> 林瑩姮，同註 149，頁 70。

<sup>159</sup> 許文彥，同註 48，頁 287-288。

<sup>160</sup> 林瑩姮，同註 149，頁 70。

<sup>161</sup> 參 2001 年 7 月 9 日修正公布保險法第 143 條之 1 之立法理由。

<sup>162</sup> 依 2002 年 7 月 16 日財政部台財保字第 0910750848 號函發布自同年 7 月 18 日施行。

保險安定基金及財團法人人身保險安定基金，主管機關並於 2002 年 7 月 16 日廢止「保險安定基金組織及管理辦法」，原有之財產保險安定基金及人身保險安定基金則走入歷史。

#### 第四款 確立保險安定基金之定位

按 2007 年 7 月 18 日保險法第 143 條之 1 修正之立法理由，關於安定基金之設置目的係為提供被保險人基本保障，換言之，並非全額保障或不分任何保險給付及請求金額均一概給付，而係設有給付範圍及限額規定。又立法者為強化安定基金功能，以及考量倘若基金提撥不足恐影響其功能之發揮，爰明訂授權主管機關訂定財團法人安定基金之組織及管理等等事項之辦法、明訂各保險業者提撥安定基金比率之下限，以及授予安定基金為穩定保險市場秩序目的而向金融機構借款之機制。

為使保險安定基金資源得有效率整合、建置場外監控機制及強化預警系統，以有效掌握保險業經營資訊，協助主管機關適時監督保險業經營風險，主管機關嗣於 2008 年 1 月 31 日修訂「財團法人保險安定基金管理辦法」，將名稱修正為「財團法人保險安定基金組織及管理辦法」<sup>163</sup>，依該辦法第 2 條規定，將財團法人財產保險安定基金及財團法人人身保險安定基金予以合併，設立一財團法人保險安定基金，由該安定基金分別設置財產保險安定基金專戶及人身保險安定基金專戶，分別收取及保管安定基金收入款項，並分別支付各該保險安定基金所屬之支出款項；另輔以保險法第 143 條之 3 規定之修正，包括安定基金得辦理事項、其資金動用時點、範圍及限額等，自此確立我國保險安定基金於法律上之定位。謹就我國保險安定基金設立沿革、安定基金提撥比例及重要紀要整理如下表。

時序	法律或行政函令依據	提撥比例	重要紀要
1974/04/25	頒布「人身保險業安定基金設置及管理辦法」	壽險業：銷售保險單原收取保險費之千分之五，總額新臺幣 2 億元	行政命令頒布設立，欠缺法律授權依據，且尚未及於財產保險。
1992/02/26	增訂保險法第 143 條之 1 至第		保險安定基金法制化，納入財產保險及人壽保險。

<sup>163</sup> 依 2009 年 3 月 30 日行政院金融監督管理委員會金管保一字第 09802503298 號令發布除第 2 條外，其餘條文定自 2009 年 4 月 1 日施行。

時序	法律或 行政函令依據	提撥比例	重要紀要
	143 條之 3		
1992/12/30	訂定「保險安定基金組織及管理辦法」(依保險法第 143 條之 2 授權)	產險業：總保險費收入之千分之二，總額新臺幣 20 億元 壽險業：總保險費收入之千分之一，總額新臺幣 40 億元	設立人身保險安定基金及財產保險安定基金。
2001/07/09	修訂保險法第 143 條之 1		明訂安定基金組織型態為財團法人，以賦予其法人人格。
2001/12/20	訂定「財團法人保險安定基金管理辦法」(依保險法第 143 條之 1 第 2 項授權)		原安定基金委員會，其資產扣除負債之餘額，全數捐助財團法人保險安定基金(區分財產保險及人身保險)。
2002/07/16	財政部台財保字第 0910750849 號函	產險業：總保險費收入之千分之二 壽險業：總保險費收入之千分之一	自 2002/07/18 施行，同日廢止「保險安定基金組織及管理辦法」。
2007/07/18	修訂保險法第 143 條之 1		修正安定基金設置目的係為提供被保險人基本保障，以及授權主管機關訂定財團法人安定基金組織及管理事項辦法等。
2008/01/31	修訂「財團法人保險安定基金組織及管理辦法」(原名為「財團法人保險安定基金管理辦法」)		將財團法人財產保險安定基金及財團法人人身保險安定基金予以合併，設立一財團法人保險安定基金，並分別設置財產保險安定基金專戶及人身保險安定基金專戶。
2014/04/02	訂定「人身保險及財產保險安定基金計提標準」	以總保險費收入為基礎，納入「資本適足率」及「經營	保險安定基金採差別費率計提(自發布日施行，另財政部台財保字第

時序	法律或行政函令依據	提撥比例	重要紀要
		管理績效指標評等」風險指標，以各指標評等及權重區分六級，以核算差別提撥率予以計提	0910750849 號 函 自 2014/07/01 起停止適用)。

### 第三項 保險安定基金之提撥

保險安定基金制度如同保險公司為避免因經營不善，致失卻清償能力面臨退出市場困境所組成之互助性組織<sup>164</sup>，由保險公司於財務狀況尚屬良好階段先行繳納一定比例之安定基金，作為未來主管機關啟動退場措施之相關財源<sup>165</sup>，且亦得對經營困難之保險業予以貸款。是以，保險安定基金之功能除不僅能保障保單持有人之權益，以代問題保險公司墊付保單持有人依契約所得為之請求外，並得為陷入財務困境之保險業提供貸款予以紓困，故其基金來源即應由保險業予以提撥，應無疑義<sup>166</sup>。至保險安定基金之提撥來源及提撥費率，則影響基金收入、穩定性及業者間之公平性，亦將影響前述安定基金設置目的能否達成之重要因素。

#### 第一款 保險安定基金之來源

依保險法第 143 條之 1 第 3 項規定「安定基金由各保險業者提撥；其提撥比率，由主管機關審酌經濟、金融發展情形及保險業承擔能力定之，並不得低於各保險業者總保險費收入之千分之一。」，是以，保險安定基金主要來源係由保險業依保費收入一定比例計提，此與美國、英國及日本等國相同<sup>167</sup>。保險業者依法負有提撥安定基金之義務，如有違反者，依保險法第 169 條之 2 規定，將由財團

<sup>164</sup> 於互助關係中並無獨立承擔危險之主體，係由參與互助關係全體直接承擔危險，權利義務關係僅存在互助成員間，損失者本身計算對於其他參與互助者請求支付。按保險安定基金財源係由全體保戶所繳交，保險業者僅代收轉付，安定基金運作並無運用保險經營技術，安定基金僅於必要時，代該保險業墊付保險金或解約金等款項，其本身並無承擔保險業違約風險，保戶與安定基金間不僅欠缺危險移轉與承擔，且並無法律上獨立請求權。參卓俊雄、江朝聖，問題壽險公司強制退場之研究－以成立過渡保險機構為論述核心，載：保險法論著選集：當代重要議題評析(一)，頁 221-223，2014 年 5 月。

<sup>165</sup> 屬事前提撥制，包括我國、日本及美國紐約州產險與意外險安定基金均屬之，另有事後提撥制，如英國、加拿大與美國(除紐約州產險與意外險外)採取該制度，詳林瑩姮，同註 149，頁 78-81。

<sup>166</sup> 林瑩姮，同註 149，頁 76-77。

<sup>167</sup> 林瑩姮，同註 149，頁 45-45、頁 56-58 及頁 64-65。

法人保險安定基金報請主管機關對該保險業處以新臺幣 30 萬元以上 300 萬元以下罰鍰，如涉及情節重大者，並得解除其負責人之職務。

另為因應銀行業以外之金融業因經營不善遭強制退場，為處理退場事務而有資金不足之情形，金管會依 2005 年修正公布之「加值型及非加值型營業稅法」第 11 條第 7 項規定，於 2010 年訂定發布「營業稅稅款撥入銀行業以外之金融業特別準備金運用管理辦法」，自 2011 年 1 月起由保險業、信託投資業、證券業、期貨業、票券業及典當業(下稱銀行業以外)依上開營業稅法第 11 條第 1 項繳交之營業稅稅款支應<sup>168</sup>。又「加值型及非加值型營業稅法」第 11 條嗣於 2014 年修正，金管會並配合將前述管理辦法名稱修正為「金融業特別準備金運用管理辦法」，自 2014 年 7 月 1 日起至 2024 年 12 月 31 日止，將銀行業及銀行業以外之金融業營業稅稅款全數撥入金融業特別準備金，由金融事業主管機關未來視處理經營不善金融機構之需要，適時將資金撥入存款保險賠款特別準備金或保險安定基金，以作為處理經營不善金融機構之用。

## 第二款 保險安定基金之費率

承前所述，保險法既賦予保險人依其所收受保險費收入一定比例提撥保險安定基金之法定義務，其提撥金額應如何計算，則涉及基金提撥費率。蓋以安定基金提撥數額之多寡，除攸關問題保險業退場處理之財源外，尚與所有保險人財務能否負擔有關，如僅考量為儘量充實安定基金資金，而不顧保險業財務負擔能力，抑或是為減輕保險業提撥基金之負擔，卻面臨基金提撥不足而無法支應退場事務之情形，均非主管機關所樂見。因此，在兼顧基金來源充足與否、保險業財務負擔能力及公平性等前提下，關於安定基金提撥費率之設計，更顯現其重要性<sup>169</sup>。

按保險安定基金提撥費率可概分為「單一費率制」及「風險差別費率制」，其優、缺點互為相對。蓋以「單一費率制」優點為簡單明瞭，保險業均按保費收

---

<sup>168</sup> 關於執行保險業退場機制之財源，一方面於保險法第 143 條之 1 規定由保險業提撥納入安定基金。另一方面，加值型與非加值型營業稅法第 11 條亦明定金融業營業稅 2% 撥充作為經營不善金融業退場機制之財源，其中非銀行業部分，則作為處理銀行以外金融業(包括保險公司)退場之財源。詳國華人壽接管事務相關問答—陸、安定基金如何籌措 883.68 億元的補助款？，金融監督管理委員會，2013 年 2 月 1 日，

[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=121&parentpath=0,5&mcustomize=onemessage\\_view.jsp&data serno=201301290005&aplistdn=ou=20130129045931,ou=one,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dtable=O20130129045931](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=121&parentpath=0,5&mcustomize=onemessage_view.jsp&data serno=201301290005&aplistdn=ou=20130129045931,ou=one,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=O20130129045931)，最後瀏覽日：2019 年 5 月 20 日。

<sup>169</sup> 林瑩姮，同註 149，頁 81。



入一定比例逐期提撥；惟因提撥費率不分保險業規模大小、財務狀況、經營業務種類及其風險高低，故無法確實反映個別保險人發生財務困難之可能機率，除造成對經營良善保險人之不公平結果外<sup>170</sup>，亦可能在保險安定基金對於保險人失卻清償能力時提供一定程度保障之情形下，以致於保戶更無須篩選財務能力較佳之投保對象，因而大幅削減市場制裁力量，誘使保險人從事高風險經營策略，反而導致「安定基金制度之道德危險」<sup>171</sup>。

關於我國保險安定基金提撥費率，按 1992 年訂定之「保險安定基金組織及管理辦法」，產險業及壽險業係分別按總保費收入千分之二及千分之一提撥；主管機關雖於 2002 年廢止前述「保險安定基金組織及管理辦法」，另依保險法第 143 條之 1 第 2 項授權訂定「財團法人保險安定基金管理辦法」，但卻未於該辦法明訂安定基金提撥比例，而係以行政函示方式發布之，且仍維持採取單一費率制<sup>172</sup>。

嗣後保險法第 143 條之 1 於 2007 年修正增訂第 3 項「安定基金由各保險業者提撥；其提撥比率，由主管機關審酌經濟、金融發展情形及保險業承擔能力定之，並不得低於各保險業者總保險費收入之千分之一。」，但保險業仍係依主管機關 2002 年 7 月 16 日發布之行政函示，就產險業及壽險業安定基金提撥比例分別以其總保費收入之千分之二及千分之一予以計算。直至 2014 年主管機關依該項授權訂定「人身保險及財產保險安定基金計提標準」，始採取風險差別費率，以總保險費收入為基礎，納入「資本適足率」及「經營管理績效指標評等」<sup>173</sup>風險指標，以各指標評等及權重區分六級，以核算差別提撥率予以計提。

#### 第四項 保險安定基金提供保單持有人之保障

最初我國保險安定基金之業務範疇主要在與基金收付及管理，偏重於當保險人失卻清償能力進入退場處理程序時，由其擔負保險給付及保障保單持有人基本權益之角色。然而，伴隨我國保險市場進步且逐漸成熟，加以國際金融監理制度

<sup>170</sup> 林瑩姮，同註 149，頁 130-132。

<sup>171</sup> 陳慧如，我國保險安定基金之研究，國立政治大學保險研究所碩士論文，頁 82，1994 年 9 月。

<sup>172</sup> 財政部 2002 年 7 月 16 日台財保字第 0910750849 號函略以，請轉知所屬各會員依安定基金提撥比例(產險業按總保險費收入之千分之二、壽險業按總保險費收入之千分之一)分別繳存財團法人財產保險安定基金及財團法人人身保險安定基金。

<sup>173</sup> 「經營管理績效指標評等」包括風險管理、財務結構、指標業務及法務遵循 4 類別。參 2014 年 4 月 2 日金管保財字第 10302503181 號令訂定發布「人身保險及財產保險安定基金計提標準」之附件。

發展趨勢，安定基金所參與之業務種類趨向多元，其中在問題保險業退場處理業務上之參與程度更為積極<sup>174</sup>。

我國保險安定基金業務範圍係規範於保險法第 143 條之 3 規定，包括對經營困難保險業之貸款、對因與經營不善同業進行合併或承受其契約致遭受損失時之保險業予以低利貸款或墊支、代保險業墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約所為之請求、代理要保人、被保險人及受益人出席關係人會議及行使重整相關權利、受主管機關委託擔任監管人、接管人、清理人或清算人、承接不具清償能力保險公司之保險契約、受指定彙報保險業財(業)務及經營風險資訊，以及其他為安定保險市場或保障被保險人權益經主管機關核定事項。

按保險安定基金主要任務，即在於當保險人陷入財務困難且失卻清償能力時，由其出面直接墊付保單持有人對問題保險業之請求，或以低利貸款或墊支予以因合併或承受該問題保險業之受讓人等間接方式，以保障保單持有人之權益。職是，本文關於保險安定基金制度之探討，即以我國保險安定基金參與問題保險業退場處理過程所提供保單持有人之保障方式與範圍為重點，並論及我國過往問題保險業退場案例中保險安定基金運作情形，俾以與美國保險安定基金制度進行比較及探討。以下謹就前揭我國保險安定基金業務項目，關於「對因與經營不善同業進行合併或承受其契約致遭受損失時之保險業予以低利貸款或墊支」及「代保險業墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約所為之請求」(保險法第 143 條之 3 第 1 項第 2 款及第 3 款)進行說明。

### **第一款 對因與經營不善同業進行合併或承受其契約致遭受損失時之保險業予以低利貸款或墊支**

於問題保險業退場處理議題上，各國監理機關除以保障保單持有人權益為目標外，均以最小支出成本為原則，以期達到穩定保險市場之目的<sup>175</sup>；然而，保險安定基金雖設計有墊付功能，代問題保險業墊付保單持有人依契約提出之請求，但因墊付範圍、限額及作業繁雜且耗費成本較大，多將其視為保險安定基金為保障保單持有人權益之最後防線<sup>176</sup>，如能由其他財務健全保險公司合併問題保險業或承受其保險契約，使原有保險契約效力不因強制退場處分而中斷，應屬可有效

<sup>174</sup> 吳毓文，論我國保險安定基金之改革－與英國金融服務補償計畫及我國中央存款保險公司相比較，國立政治大學風險管理與保險學系碩士論文，頁 27-28，2009 年 7 月。

<sup>175</sup> 林沛瑩，同註 46，頁 129。

<sup>176</sup> 林建智，人身保險安定基金內部制度及程序－依據保險法第 143 條之 3 之規定專案研究，財團法人人身保險安定基金委託研究計畫，頁 4，2006 年 6 月。

達成保單持有人權益保障及以最小成本處理問題保險業之作法<sup>177</sup>。

但以問題保險業所轉讓之業務嚴重虧損或有保費收取不足等情形而言，如期待由其他同業主動合併或承接問題保險業，若無提供相當誘因，無異是緣木求魚。是以，保險法第 143 條之 3 第 1 項第 2 款前段規定，保險業因與經營不善同業進行合併或承受其契約，致遭受損失時，安定基金得予以低利貸款或墊支，由保險安定基金為經營不善保險業代為墊支應給予承受方相關損失之填補金額，以協助問題保險業退場事務之加速處理，應較能提高其他保險業承接之意願<sup>178</sup>。惟應注意者是，保險安定基金之墊支，性質上係代替經營不善保險業向承受其業務之同業所為之補償，目的並非無償填補問題保險業財務缺口或無條件代償其債務，否則反而產生由安定基金終局承擔問題保險業損失之不當結果，是故，上述保險法令後段並明定安定基金就其墊支金額取得對經營不善保險業之求償權，俾以釐清真正債務主體為經營不善之保險業<sup>179</sup>。

## 第二款 代保險業墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約所為之請求

按我國保險法第 143 條之 1 第 1 項所揭保險安定基金之設置目的，即在於保障被保險人之基本權益，並維護金融安定，而保險安定基金所得直接提供保單持有人保障之事項，則係明訂於同法第 143 條之 3 第 1 項第 3 款。關於安定基金在問題保險業退場處理過程中之動用時點，係當保險業依保險法第 149 條第 3 項規定被接管、勒令停業清理或命令解散，或經接管人依第 149 條之 2 第 2 項第 4 款規定向法院聲請重整時，安定基金於必要時應代該保險業墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約所得為之請求，並就其墊付金額取得並行使該要保人、被保險人及受益人對該保險業之請求權。

又保險安定基金為辦理保險法第 143 條之 3 第 1 項第 1 款至第 3 款及第 9 款事項，依同條第 2 項規定之授權，就其資金動用時點、範圍、單項金額及總額之限制，訂定「財團法人保險安定基金對人身保險業動用範圍及限額規定」及「財團法人保險安定基金對財產保險業動用範圍及限額規定」。蓋以保險安定基金墊付限額之設計，需考量基金財源、負擔能力及對於保險市場秩序之影響，國際間

<sup>177</sup> 林沛瑩，同註 46，頁 130。

<sup>178</sup> 參照 2014 年 6 月 4 日修正公布保險法第 143 條之 3 之立法理由。

<sup>179</sup> 葉啟洲，同註 129，頁 7。

有採全額墊付者，亦有採限額墊付者<sup>180</sup>。如採全額墊付，其優點為無論保戶投保金額高低均一律受到全額保障，但對於安定基金財務負擔較大，且無法於事前預測其需承擔責任之範圍及數額<sup>181</sup>。如採限額墊付，保險業失卻清償能力之風險將部分由保戶予以承擔，亦能避免造成安定基金負擔過大，且能同時降低保險人及保戶需負擔安定基金提撥數額<sup>182</sup>。

我國保險安定基金係採限額墊付方式，針對不同項目訂有墊付比例及金額上限，謹就保險安定基金對人身保險及財產保險墊付範圍及限額情形說明如下。

## 第一目 人身保險契約之墊付範圍及限額

一、墊付範圍：依我國法律設立許可之本(外)國人身保險業在我國境內銷售之有效保險契約，但不包括下列契約<sup>183</sup>：

- (一)未經我國法令許可之保險業在國內所銷售之保險契約。
- (二)國內人身保險業之國外(總)分支機構在國外銷售之保險契約。
- (三)保險商品之專設帳簿部分。
- (四)依據勞工退休金條例年金保險實施辦法規定銷售之勞退企業年金保險契約及勞退個人年金保險契約。
- (五)再保險契約。

二、墊付限額：財團法人保險安定基金係對每一保險公司單一動用事件依保險法所定墊付範圍及金額予以規範<sup>184</sup>。

- (一)身故、失能、滿期、重大疾病(含確定罹患、提前給付等)保險金：以每一被保險人計，每一保險事故；或每一被保險人之所有滿期契約(含主附約)，為得請求金額之 90%，最高以新臺幣 300 萬元為限。
- (二)年金(含壽險之生存給付部分)：以每一被保險人計，所有契約為得請求金額之 90%，每年最高以新臺幣 20 萬元為限。
- (三)醫療給付(不包含長期照護給付)：以每一被保險人計，每一保險事故為得請求金額，每年最高以新臺幣 30 萬元為限。
- (四)長期照護給付：以每一被保險人計，每一保險事故為得請求金額，每年最高

<sup>180</sup> 吳毓文，同註 174，頁 35。

<sup>181</sup> 李家興，論我國保險安定基金有關保障被保險人之規範，國立政治大學風險管理與保險學系碩士論文，頁 91，2000 年 7 月。

<sup>182</sup> 林瑩姮，同註 149，頁 136-138。

<sup>183</sup> 參「財團法人保險安定基金對人身保險業動用範圍及限額規定」第 2 點規定。

<sup>184</sup> 參「財團法人保險安定基金對人身保險業動用範圍及限額規定」第 3 點規定。

以新臺幣 24 萬元為限。

(五)解約金給付：以每一被保險人計，為得請求金額之 20%，最高以新臺幣 100 萬元為限。

(六)未滿期保險費：以每一被保險人計，為得請求金額之 40%。

(七)紅利給付：以每一被保險人計，為得請求金額之 90%，最高以新臺幣 10 萬元為限。

前開各款得請求金額，為扣除欠繳保險費、自動墊繳保險費本息及未償還之保險單借款本息後之餘額。如安定基金有不足支應墊付或有特殊情況需要，在經財團法人保險安定基金董事會決議並報主管機關核准後，得調整前開各款之墊付比例、單項金額及總額限制。

## 第二目 財產保險契約之墊付範圍及限額

一、墊付範圍：財產保險業在國內合法銷售之保險契約，但不包括再保險契約<sup>185</sup>。

二、墊付限額<sup>186</sup>：

(一)依保險契約請求保險賠款或保險金者，墊付之範圍、單項金額及總額限制。

- 1、申請強制汽車責任保險給付者，依強制汽車責任保險給付標準墊付。
- 2、申請住宅地震保險賠款者，依住宅地震保險危險分散機制實施辦法規定墊付。
- 3、申請與傷害保險及健康保險有關之醫療給付者，應依「財團法人保險安定基金對人身保險業動用範圍及限額規定」辦理。
- 4、同一被保險人所有前三目以外之其他各種保險契約，為得請求金額之 90%，但最高合計以新臺幣 300 萬元為限。

(二)依保險契約請求退還保險費者，按得請求金額 40% 墊付。

第三人依保險法第 94 條第 2 項直接向保險人請求給付賠償金額者，應與被保險人合併計算前項所定墊付之單項金額及總額限制。如安定基金有不足支應墊付或有特殊情況需要，在經財團法人保險安定基金董事會決議並報主管機關核准後，得調整前開各款之墊付比例、單項金額及總額限制。

## 第五項 保險安定基金運作情形

按我國首件問題保險業國光人壽遭強制退場處分當時，尚未設置保險安定基

<sup>185</sup> 參「財團法人保險安定基金對財產保險業動用範圍及限額規定」第 2 點規定。

<sup>186</sup> 參「財團法人保險安定基金對財產保險業動用範圍及限額規定」第 3 點規定。

金相關機制，此案件除促使主管機關積極檢討推動保險法修正，包括對於保險商品、財務業務監督及市場行為等監理措施，並參考外國立法例，於 1974 年 4 月首次設置人壽保險安定基金。隨後我國保險安定基金組織及法制歷經多次修正，期間主管機關亦逐步就國華產險、華山產險、國華人壽、國寶人壽及幸福人壽，以及朝陽人壽等公司予以強制退場處分，而保險安定基金並於各該退場處理案件扮演重要角色。以下即以我國保險安定基金於設立前後，主管機關就問題保險業施以強制退場處分，對於財產保險業及人身保險業所採取對於保戶權益保障作法之差異予以說明。

### 第一款 保險安定基金設立前

1970 年 4 月時保險業主管機關財政部勒令國光人壽予以停業，當時我國保險市場尚處於初期發展階段，無論是市場規模或保險業者家數均不大，財政部為儘速穩定保戶信心，故召集人壽保險同業協商國光人壽保單後續處置方案，經協調後指定國內 8 家壽險業者依其市場占有率概括承受，惟因保險安定基金尚未設立，該等人壽保險同業並未獲主管機關以墊支方式填補其因承受國光人壽保險契約所受之損失<sup>187</sup>。嗣後國光人壽於 1972 年經法院裁定破產，保戶對於國光人壽之債權，最終僅得依破產法所定程序予以分配<sup>188</sup>，按國光人壽宣告破產案債權人有 9 成為保戶，據估計每一債權人受償額約為債權 12%<sup>189</sup>。

### 第二款 保險安定基金設立後

自國光人壽退場後，我國保險市場直至 2005 年始有第二件保險業強制退場案例，以國華產險及華山產險而言，主管機關係依保險法第 149 條第 3 項第 3 款處以勒令停業清理之處分<sup>190</sup>，依保險法第 149 條之 8 至第 150 條規定，其程序及內容與公司清算具高度類似性，即係以消滅該保險業法人格為目的之退場處理程序<sup>191</sup>。至國華人壽、國寶人壽及幸福人壽，以及朝陽人壽，主管機關則是依保險法第 149 條第 4 項第 2 款對該等公司處以接管處分<sup>192</sup>，並依同法第 149 條之 2 及

<sup>187</sup> 卓俊雄、曾耀鋒，處理問題人壽保險公司退場資金不足因應措施之研究—以日本為例，保險經營與制度，第 12 卷第 1 期，頁 31，2013 年 3 月。

<sup>188</sup> 卓俊雄、曾耀鋒，同註 187，頁 24。

<sup>189</sup> 秦賢次、吳瑞松，同註 157，頁 207。

<sup>190</sup> 2009 年時主管機關係依保險法第 149 條第 4 項第 3 款對華山產險處以勒令停業清理處分。

<sup>191</sup> 林國彬，我國保險法對保險業監理與退場法制近年之變革，2015 保險法重要議題與前瞻國際研討會論文初稿，頁 16，2015 年 10 月 2 日。

<sup>192</sup> 2014 年時主管機關係依保險法第 149 條第 3 項第 2 款對國寶人壽及幸福人壽處以接管處分；嗣於 2016 年依同條第 3 項第 1 款規定接管朝陽人壽。

「保險業監管及接管辦法」規定，以出售或其他方式處理該問題保險業之全部或部分營業、資產及負債後，再以接管任務已無完成或繼續之可能或必要性，報請主管機關將程序轉換為勒令停業清理<sup>193</sup>。

綜觀我國問題保險業強制退場處分案例，可發現主管機關對於財產保險業及人身保險業所採取之退場途徑有所不同，且保險安定基金提供保戶保障作法亦有差異。

蓋以人身保險業提供保戶長年期或終身壽險、年金險或醫療保障，如人身保險業因失卻清償能力而遭強制退場處分，則主管機關會優先以維持保險契約存續為目標，以使保戶不因年齡增加或身體健康衰退而無法享有相同保障<sup>194</sup>；又以人身保險業經營特性觀察，縱使問題壽險業長期清償能力不足且未辦理增資，如持續有新契約保費收入挹注，則該問題壽險業將暫無流動性問題，而需由保險安定基金先行墊付保單持有人之情形。因此，在國華人壽、國寶人壽及幸福人壽，以及朝陽人壽退場案例，主管機關均是以對該等問題壽險業於採取接管處分後，由該等公司繼續營運，包括持續承接新業務、受理保戶繳費、保險給付、保單借款、有效保險契約變更或終止等<sup>195</sup>，除得暫時穩定公司經營、減緩保戶信心危機外，接管人並得依保險法第 149 條之 2 第 2 項研擬後續具體處置方案。

又如前揭所述，延續原有人身保險契約效力，係屬對保單持有人最有利之作法，因此，在我國問題壽險業強制退場後，主管機關均係以接管人依保險法第 149 條之 2 第 2 項第 2 款規定，以公開標售方式將其資產、負債及營業讓與其他壽險同業，保險安定基金並依保險法第 143 條之 3 第 1 項第 2 款規定就受讓人承受該問題壽險業資產或營業之差額予以墊支，且就該墊支金額取得對問題壽險業之求償權；換言之，主管機關係採取由其他壽險同業承受並延續原有保險契約之作法，並未啟動保險安定基金僅在一定墊付範圍內墊付保單持有人之機制。

至財產保險業係以有形財物或他人賠償責任等為承保範圍，所銷售保單之保險期間多為短年期，且為降低經營風險，財產保險業多會透過再保險將其承保風險移轉給再保險公司。因此，無論係經營特性或業務種類，均與人身保險業差異甚大。在國華產險及華山產險退場案例中，為避免其財務缺口持續擴大，主管機關即以勒令停業清理方式使該問題產險業退出保險市場，又為保障保單持有人權

<sup>193</sup> 林國彬，同註 191，頁 16。

<sup>194</sup> 林沛瑩，同註 46，頁 122。

<sup>195</sup> 依保險法第 149 條之 1 第 1 項「保險業經主管機關派員接管者，其經營權及財產之管理處分權均由接管人行使之。原有股東會、董事會、董事、監察人、審計委員會或類似機構之職權即行停止。」。

益，主管機關採取如同問題壽險業之作法，就該問題產險業全部或部分營業、資產或負債以公開標售方式讓與其他同業。蓋以清理處分係為了結現務、收取債權及清償債務，並分派贖餘財產，故自清理之日起，該等問題產險業即不再承保新業務；惟在受清理前因該等產險公司之負債已超過資產，已無能力全額清償債務，故於清理時將發生資金不足以支應理賠之流動性問題，是以，在清理人完成前述公開標售作業前，即須由保險安定基金先行於墊付範圍內代問題產險業墊付保單持有人依契約所為之請求，如有不足受償部分，則列入清理債權由受清理保險業予以清償<sup>196</sup>。

## 第六項 過渡保險機制

承前所述，如保險業因失卻清償能力，遭主管機關採取強制退場處分時，對於原有保險契約效力之維繫，當屬監理機關最為重要且優先之任務，尤其是人身保險係以被保險人投保當時之年齡、身體與健康狀況為危險估計之基礎，一旦問題保險業破產倒閉，卻無其他保險同業承接原有契約，或由保險安定基金提供財務援助，勢必將嚴重影響保單持有人之權益。然而，無論是由保險安定基金以墊支或墊付等財務支援方式，抑或是移轉失卻清償能力保險業之營業、資產與負債予其他同業，皆須具備一定條件，如考量安定基金財源充足與否，或是能否找到適合買家以承接問題保險業之契約，始得以達成保戶權益保障之目標。因此，在失卻清償能力保險業於監理機關施以強制退場措施後，倘若尚未有買家承接原有保險契約，則可由保戶保障機制(PPSs)就其經營為短暫或過渡之管理，此即稱為過渡機構(bridge institution)<sup>197</sup>。

蓋以保戶保障機制之過渡機構功能，僅係作為保留、延後交易或移轉價值，而為一短期性及暫時性之管理，可透過設立一個獨立保險公司或由保戶保障機構自行承接問題保險業等方式辦理，並等待適合時機以接續將營業、資產及負債移轉予其他保險同業，以尋求提高處理問題保險業之效率<sup>198</sup>。

因 2012 年國華人壽標售案創下我國處理問題金融機構退場金額最大之案例，且導致保險安定基金財源全數用罄，惟因當時我國保險市場仍有數家問題保

<sup>196</sup> 至 2006 年 5 月 16 日止，保險安定基金為國華產險墊付 5.63 億元；至 2009 年 10 月 23 日止，保險安定基金為華山產險墊付 4.25 億元；詳國華清理專區及華山清理專區，財團法人保險事業發展中心，<https://www.tii.org.tw/opencms/information/information3/>；<https://www.tii.org.tw/opencms/information/information4/>，最後瀏覽日：2019 年 2 月 28 日。

<sup>197</sup> IAIS, Issues Paper on Policyholder Protection Scheme 21 (2013), available at <https://www.iaisweb.org/> (last visited: Aug. 2, 2019).

<sup>198</sup> 林沛瑩，同註 46，頁 97。



險公司亟待處理，故引起立法機關及社會大眾關注金融機構退場處理議題。經學者建議參照「存款保險條例」及「過渡銀行設立及業務管理辦法」，修訂保險法納入授權主管機關設例過渡保險公司機制<sup>199</sup>，我國嗣於 2014 年 6 月修正增訂保險法第 149 條之 2 第 3 項「保險業於受接管期間內，經接管人評估認為有利於維護保戶基本權益或金融穩定等必要，得由接管人研擬過渡保險機制方案，報主管機關核准後執行。」。依立法理由可知，倘保險業因內部財務結構或外部經濟金融環境情況影響，使接管人無法於短期內完成受接管保險業財務改善、與其他保險業合併、讓與全部或部分營業、資產及負債等事宜，實有基於維護保戶基本權益及金融穩定等必要，給予接管人就其接管事務擬訂中長期過渡保險機制之處理彈性，使其有合宜之過渡期間，依受接管公司財務業務情況及外在整體經濟環境，以過渡方式處理受接管保險業之財務業務相關事宜，使保戶權益能在公司繼續經營之情況下獲得處理。

蓋以過渡保險機制內容可能包含被接管公司於公司治理或相關內部控制及內部稽核符合一定條件等前提下，主管機關得解除被接管公司財務業務相關處分限制，以恢復受接管公司之正常營運能力；該等作法應係在通盤考量後認為暫時維持該問題保險業能以持續經營之狀態存在，可能因金融市場或環境之變化，配合解除對其原先之財務業務限制，以時間換取保險事業價值之提升，進而提高保單持有人可得之給付，及減輕安定基金與政府之負擔<sup>200</sup>。然而，除保險法第 149 條之 2 第 3 項所定接管人得研擬過渡保險機制方案，於報經主管機關核准後執行之條文外，關於過渡保險機制之組織型態、運作方式等具體內容尚付之闕如，亦即僅以單一條文實未能完整建構足以運作之過渡保險機制。因此，本文認為未來仍待立法者及主管機關續就過渡保險機制之架構、組織型態及運作方式等進一步明文規範，俾利維護全體保單持有人之權益。

## 第五節 小結

蓋以保險監理目標及其核心，首重者即應為保障保單持有人之權益，而為促使保險業營運成功及健全經營，監理機關應優先確保保險公司清償能力之維持，包括資本適足率、準備金提存、各項資金運用規範、保險費率、招攬、核保及理

<sup>199</sup> 葉惠娟，問題保險公司退場 學者建議設立過渡保險公司，2013 年 10 月 24 日，現代保險，<https://rmim.com.tw/news-detail-5207>，最後瀏覽日期：2019 年 7 月 29 日。

<sup>200</sup> 林國彬，同註 191，頁 23。

賠等業務管理，均是為監督保險業維持一定財務及業務健全度，並以永續長期經營為目標之監理措施。然而，縱使監理機關進行日常監理或辦理實地金融檢查，仍無法避免保險人經營不善，致陷於財務、業務顯著惡化或清償能力不足之可能，因此，監理機關即有必要建置問題保險業強制退場處理機制，以因應保險業失卻清償能力而無法依約履行給付義務時，可能造成保單持有人權益受損，甚或引發整體保險市場系統性風險之危機。

因「問題保險業」或「問題保險公司」於我國保險法及相關法令規定並無明確定義，如「問題保險業」包括財務未陷入困境，卻因違反監理法規而足以由監理機關發動任何低度監理行動之保險業，將使監理機關動輒評估是否應啟動退場處理機制，亦恐造成社會大眾對於保險市場失去信心。本文認為，除以法定資本適足率予以判定外，應將「問題保險業」定義為「因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞」之保險公司，俾利監理機關及時採取強制退場處理措施。

以我國問題保險業退場處理措施而言，監管處分屬低度監理行動，主要目的係為確保受監管保險業之業務經營回歸正常，及避免其資產與財務狀況持續惡化，故應以尚未落入資本嚴重不足等級之問題保險公司始有適用。再者，因財產保險與人身保險業務特性不同，故我國監理機關係分別採取勒令停業清理或以接管方式處置，但無論何類強制退場措施，均屬影響人民財產權之重大行政處分，採取任一退場處分應有法律授權依據，且應符合法律構成要件明確性及正當法律程序等行政法原理原則。另「勒令停業清理」程序應屬保險法之特別規定，保險業經主管機關勒令停業進行清理，於清理完結後，免依公司法或合作社法規定辦理清算，其效果幾近於破產規定。「重整」雖於保險法上屬接管人得研擬各項後續處置方案之一種，但倘經接管人評估仍無法採取最有效益之後續處置方案，恐難期待聲請重整後得進一步解決相關問題。又現行實務上為保障保戶權益及金融市場穩定，主管機關多考量為維持人壽保險契約效力而採取接管處分，尚無逕行命令問題保險公司解散之情形。

關於保險業清償能力監理規範之目的，並非建構一個完全無經營失敗保險公司之保險市場，且監理機關亦無法保證消費者完全不受到任何損失，但國家政府應建構一金融安全網，當保險人經營不善或失卻清償能力時，由保險安定基金出面以保障保單持有人之權益。又保險安定基金制度如同保險公司為避免因經營不善，致失卻清償能力面臨退出市場困境所組成之互助性組織，過往我國保險安定

基金來源係由保險業依保費收入一定比率提撥，自 2014 年起則改採取風險差別費率，以兼顧基金收入、穩定性及業者間之公平性。除國光人壽退場當時尚無保險安定基金代保險人墊付保戶外，主管機關依人身保險及財產保險之經營特性及業務種類分別採取不同保障保戶權益之作法，前者係以公開標售方式將問題壽險業資產、負債及營業讓與其他壽險同業後，由保險安定基金就受讓人承受該問題壽險業資產或營業之差額予以墊支，進而取得求償權；後者則是在完成公開標售作業前，由保險安定基金先於墊付範圍內代問題產險業墊付保單持有人依契約所為之請求，如有不足受償部分，則列入清理債權由受清理保險業績予清償。

另我國雖於 2014 年 6 月修正保險法納入過渡保險機制，在暫無其他保險同業承接強制退場處分問題保險公司有效契約之情況下，得由過渡保險機構為短期性及暫時性之管理，以等待適合時機接續將營業、資產及負債移轉予其他同業，尋求提高處理問題保險業之效率。然而，因我國保險法尚欠缺過渡保險機制之具體內容及規範，過渡保險機制究應如何運作，始得達成上述問題保險業退場處理之目標，實有將其具體化之重要性與必要性。是以，本文除於第四章介紹美國立法例，參考該國過渡保險機制內涵及運作架構外，並於第五章就我國保險法在納入過渡保險機制後，對於過渡保險機構之組織、業務範圍、設置門檻及存續期間等內容提出相關觀察與建議，以期我國問題保險業退場處理機制更加完備，發揮維護全體保單持有人權益之目的。

## 第三章 我國問題保險業退場案例及分析

回顧我國保險市場發展，自臺灣光復後在歷經國內經濟成長、保險業開放設立及保險市場蓬勃發展等階段，直至 1972 年始發生國光人壽因經營不善遭主管機關勒令停業並經法院宣告破產而退出保險市場，此係我國保險史上首家由政府採取強制退場處分之保險公司。雖然主管機關在該事件後積極修訂保險監理法制、設置保險安定基金組織，以期能確保保單持有人之權益，但因保險業業務特性，其過往所銷售之高利率保單，在伴隨著 2000 年以後全球低利率環境影響下而成為沉重之經營負擔，加以部分保險公司遲未增資補足財務缺口、經營者欠缺長期永續經營策略，甚至有負責人圖謀私利等原因，終致陸續發生國華產險、華山產險、國華人壽、國寶人壽、幸福人壽及朝陽人壽等強制退場處分案件。

在本文第二章介紹我國問題保險業退場處理機制之沿革與現狀後，本章將以我國問題保險業退場案例為研究對象，除就該等問題保險公司背景及退場處理過程進行說明外，並分析個別案件對於我國問題保險業退場法制之影響，進而就現行保險監理法制提出具體修訂建議。

本文於章節安排上，考量我國財產保險業規模、保單件數及保單持有人數等均遠較人身保險業為小，故將華山產險與國華產險案一併介紹；至於國寶人壽及幸福人壽案，因當時主管機關係一次接管該二家公司，此於我國保險業退場史上具代表性，二者之退場處理過程及對於我國退場法制之影響亦較為相近，故一併於本章第四節進行探討，先予敘明。

### 第一節 國光人壽案

#### 第一項 背景

國光人壽保險股份有限公司於 1962 年 5 月 22 日設立，由當時立法院院長黃國書家族經營，因黃國書曾任臺灣區合會儲蓄公司董事長，故在國光人壽開業初期，透過合會儲蓄公司在全臺各地分公司為據點，且充分利用各地區人力資源，在開業後業績扶搖直上。但自 1964 年起國光人壽所轉投資之生產事業，包括國光光學儀器、國康實業、豐年實業、臺灣旅行社、亞洲大戲院、臺灣日報社，及國光紙業等公司，因陸續發生虧損，加以國光人壽本身內部業務費用浮濫、抵押放款擔保有欠確實，且當時尚需支付鉅額滿期保險金，終致該公司財務缺口不斷

擴大，於 1970 年 4 月 20 日遭主管機關財政部勒令停業<sup>201</sup>。

## 第二項 退場處理過程

財政部前於 1968 年 4 月派員檢查國光人壽時，即發現該公司支應給付財源係以向銀行貸款而來，且該公司可作為質押借款之資產連同辦公大樓在內皆已典借，依精算師初步報告研析國光人壽 1967 年度財務狀況，除資本虧損殆盡外，尚不足 600 餘萬元，資產實際價值與帳面價值差距 4,500 餘萬元，且該公司資金運用不善、貸款浮濫，流動資產與固定資產均不確實，帳冊記載亦不完整，加以該公司除需支應各項費用外，尚須支付鉅額滿期給付，若未能採取緊急措施，恐將發生嚴重危機，精算師並建議主管機關應採取相關必要處置<sup>202</sup>。

當時財政部錢幣司雖認精算師所提建議可行，但考量當時臺灣保險業尚在發展初期，倘若所採行措施稍有不當，即可能影響其他保險公司發展，經評估後決定先令國光人壽依限完成增資以彌補虧損，次者採取移轉既存保單或出售辦法，倘若仍有困難，最終才採清算方式處理。惟自 1968 年 6 月 19 日起至 1970 年 4 月 20 日財政部勒令國光人壽停業前，財政部多次以密函令該公司限期辦理增資，惟國光人壽卻置之不理或主張其財務健全、滿期給付尚得支應，並無資產不足清償債務等情事，期間中央銀行除對該公司提出財務情形專案分析報告外，並於 1969 年間對其辦理金融檢查，發現該公司實際虧損已達 7,000 萬元，遠超過其繳存國庫之保證金，淨值已呈成負數，而壽險責任準備金約 9,600 餘萬元，全年度到期給付數為 1,900 萬元，尚須仰賴對外舉債，均顯示該公司資本已虧損殆盡、資產顯然無法抵償債務<sup>203</sup>。財政部於 1970 年元月 10 日令國光人壽暫停對外營業 3 個月，不得再接受新契約及移轉財產，復於同年元月 20 日再函該公司通知所有分支機構停止收受新契約，並令派中央再保險公司人員進駐國光人壽進行監理，據監理人向財政部報告國光人壽概況，因該公司負責人對公司經營策略方針不定，且各級人員變動頻繁，各單位組織間連繫不足、機能鬆散，加以提出報

<sup>201</sup> 按 1963 年 9 月 2 日修正之保險法第 146 條規定，保險業資金及各種責任準備金之運用項目包括在證券市場購買生產事業之股票及公司債；惟據財政部調查，國光人壽所轉投資之企業是在前述保險法修正前取得，許多案件都是抵觸該法，因此一旦發生虧損就難以彌補。參秦賢次、吳瑞松，同註 157，頁 201-202；監察院公報，同註 156，頁 9038-9045。

<sup>202</sup> 依林喆精算師建議財政部應採行步驟有三，1. 為保持並復興國光人壽需要，該公司應考慮增資 7,000 萬元，除部分支應給付外，其餘應投資政府公債；2. 移轉或出售該公司，由其他壽險業承受該公司業務，或另組一公司，由該公司以整筆或分期付款方式，支付短絀差額；3. 清算，此為不得已之措施，對保戶權益有損。參監察院公報，同註 156，頁 9038-9039。

<sup>203</sup> 監察院公報，同註 156，頁 9039-9040。

表內容不實、資料零亂，致未能對該公司實際經營狀況充分瞭解；又國光人壽負責人雖有與其他同業就合併經營議題予以商議，但同業均表示無力承擔該公司鉅額虧損而予以婉拒。最終，財政部於 1970 年 4 月 20 日以正式公告勒令國光人壽停業，並限該公司於文到一週內擬具停業後處理計畫報部核定實施<sup>204</sup>。

財政部為保障投保人權益，經召集壽險同業緊急協商訂定「第一階段處理辦法」，將國光人壽 1968 年至 1970 年簽發之 10 年期以上保險契約<sup>205</sup>，自 1970 年 5 月 9 日起由國泰人壽及新光人壽分別承受。嗣經第二次協商，由當時國內 8 家公司、民營人壽保險公司，包括中央信託局人壽保險處、臺灣人壽、第一人壽、國泰人壽、華僑人壽、南山人壽、國華人壽及新光人壽，共同承受至 1970 年 4 月 20 日止仍屬有效之國光人壽全部生死合險契約保單，而國光人壽所承保繳費未滿二年之福利儲蓄保險及簡易儲蓄保險有效契約，則仍由國泰人壽與新光人壽分別承受<sup>206</sup>。嗣後財政部依公司法向法院聲請破產宣告，經臺北地方法院於 1972 年 2 月 11 日裁定國光人壽破產，以進行破產程序，了結公司現務，直至 2007 年始經法院裁定破產終結；惟因國光人壽破產當時我國尚未設置保險安定基金，壽險同業雖承受該公司有效契約，但未獲政府任何補償或墊付<sup>207</sup>。

### 第三項 本案對於退場法制之影響

#### 第一款 強化問題保險業監理措施

因國光人壽係我國保險史上第一家遭主管機關勒令停業且經法院宣告破產之保險公司，當時造成保險業極大震撼，除引發社會輿論撻伐，甚至有保戶因繳交多年保費即將滿期領回保險金，卻因國光人壽經營不善而遭財政部停業，與家人間發生爭執後自縊的家庭悲劇<sup>208</sup>。在國光人壽退場前之處理過程中，財政部一再令該公司限期辦理增資、派員進駐進行監理，惟國光人壽卻不斷藉故拖延，甚至當主管機關令該公司暫停對外營業 3 個月，該公司卻仍繼續在外招攬新契約、對監理人員規定事項，採取拖延阻撓之態度，以及藉故拖延給付滿期保險給付

<sup>204</sup> 監察院公報，同註 156，頁 9041-9043。

<sup>205</sup> 契約種類包括國光長壽保險、國光幸福養老保險、國光子女教育保險、國光家庭福利保險等 4 種，規定單號由國泰人壽承受，雙號則由新光人壽承受。參秦賢次、吳瑞松，同註 157，頁 202-203。

<sup>206</sup> 秦賢次、吳瑞松，同註 157，頁 202-203。

<sup>207</sup> 卓俊雄、曾耀鋒，同註 187，頁 31；王文玲，國光人壽破產案 女法官超級尋人 清掉 35 年老案，2007 年 7 月 9 日，聯合報，A02 版。

<sup>208</sup> 林瑩姮，同註 149，頁 69-70。。

等，完全無視主管機關相關處置與規定<sup>209</sup>。究其主因，除與保險業經營者經營策略與心態有關外，當時保險法並未就主管機關對於違背法令之保險業，應採取何等處置措施訂有明確規範，亦即主管機關所採行之監理措施欠缺法律授權依據<sup>210</sup>。

有鑒於國光人壽退場經驗，我國保險法於 1974 年 11 月 19 日修正第 149 條規定，對於保險業經營業務，有違背法令或其資產不足清償債務，並返還責任準備金之情事時，主管機關應視其情節輕重，分別採取「限期改正」、「限制其營業範圍或新契約額」、「命其補足資本或增資」，如保險業不遵行前述處分者，主管機關應視其情節輕重，「派員監理」、「撤換其負責人或其他有關人員」、「限期改組」，以及「命其停業或解散」。該條文修正前，主管機關對於違背法令或其資產不足清償債務之保險業，係由主管機關選擇是否採取令該保險業於一定期間內依法改正，或變更執行業務之方法，抑是令其停業或解散之處分，而在前述保險法第 149 條修正後，則明訂主管機關對於保險業違背法令者等，「應」採取相關監理行動，並明文列舉各類行政處分措施，而非僅以「依法改正」或「變更執行業務之方法」等不確定法律概念依法行政，進而明確賦予主管機關積極監理之責任與義務。

本次保險法修正亦增訂第 149 條之 1 至第 149 條之 5 規定，包括保險業經主管機關派員監理之業務經營與財務管理處分權之移交、監理人之義務及職務執行、監理期限與終止、保險業解散後之清算程序，以及監理人或清算人之報酬酌定等。其中，需特別值得注意者，係保險業於收受主管機關監理處分之通知後，除應將其業務之經營及財產之管理處分權移交於監理人外，原有股東會、董事、監察人或類似機構之職權即行停止，且保險業之董事、經理人或類似機構應將有關業務及財務上一切帳冊、文件與財產列表移交與監理人，並要求董事、監察人、經理人或其他職員，對於監理人所為關於業務或財務狀況之詢問，有答復之義務；如該等人員有保險法第 172 條之 1 所列情事，則恐涉及相關刑事責任<sup>211</sup>。

雖「派員監理」處分，嗣後於 2001 年 6 月保險法修正時予以刪除，另增訂

<sup>209</sup> 監察院公報，同註 156，頁 9042、頁 9044-9045。

<sup>210</sup> 施文森，論保險業之失卻清償能力及其預防，載：保險法論文第二集，頁 242，1985 年，3 版。

<sup>211</sup> 1974 年 11 月 19 日增訂保險法第 172 條之 1 規定「保險業於主管機關派員監理時，其董事、監察人、經理人或其他職員有左列情形之一者，處三年以下有期徒刑、拘役或科一萬五千元以上、三萬元以下罰金：一、拒絕移交或不為全部移交。二、隱匿或毀損與業務有關之帳冊、文件。三、隱匿或毀棄該保險業之財產，或為其他不利於債權人之處分。四、無故拒絕監理人之詢問，或對其詢問不為必需之答復。五、捏造債務，或承認不真實之債務。」。

「派員監管」、「派員接管」及「派員清理」處分，而主管機關對於問題保險業於採取上述退場處分措施後，該等保險業及負責人之法定義務、接管人或清理人之職務範圍、監管接管期限，以及監管人、接管人、清理人或清算人報酬負擔等，均係奠基於 1974 年 11 月 19 日修正之保險法第 149 條之 1 至第 149 條之 5 規定內容，亦即問題保險業之退場處理機制及相關規範，係在此基礎上隨我國保險市場發展及個案事件經驗逐步配合修訂，以符合實際退場處理之需要。

## 第二款 設置保險安定基金

主管機關財政部在國光人壽破產事件後，即積極推動保險法修訂事宜，並推動相關措施，包括設立保險審議會、強化對保險業之財務業務監督、管制分紅、嚴禁放佣及不當開支、糾正違法投資，以及限制抵押貸款等，並於 1974 年 4 月以行政命令頒布「人壽保險業安定基金設置及管理辦法」，設置人壽保險安定基金，於同年 7 月 1 日起實施，由人壽保險業自所銷售保單收取之保險費中抽取千分之五作為基金來源，基金用途包括：為貸放予經營困難之人壽保險業作為週轉金、如人壽保險業因承受經營不善同業之有效契約或實施合併改組，致遭受損失時，得請求基金給予低利抵押貸款，以及其他為保障被保險人權益，經財政部專案核定之用途等；此外，依該辦法並成立「人壽保險業安定基金管理委員會」，由該委員會負責基金之收支、保管與運用<sup>212</sup>。

人壽保險安定基金之設立係我國保險市場安定基金組織之濫觴，雖主管機關以設置人壽保險安定基金機制，作為預防未來再次發生類似國光人壽之事件，但當時財政部係以行政命令頒布設立，欠缺法律授權依據，且未及於財產保險業<sup>213</sup>。嗣後鑒於其他先進國家均設立保險安定基金制度，以確保保單持有人不因保險業失卻清償能力致遭受損害，故我國於 1992 年保險法修正增訂保險法第 143 條之 1，規定財產保險業及人身保險業應分別提撥資金，設置安定基金<sup>214</sup>，爰保險安定基金遂有法律授權依據，且亦將財產保險業納入安定基金制度，以保障被保險人權益及維護金融安定。

嗣因保險安定基金係由委員會負責管理，不具法人資格，依法並無權利能力，故在 2001 年 7 月 9 日，配合保險法第 143 條之 3 有關安定基金對被保險人

<sup>212</sup> 秦賢次、吳瑞松，同註 157，頁 519。

<sup>213</sup> 林瑩姮，同註 149，頁 70。

<sup>214</sup> 時主管機關財政部於 1992 年 12 月 30 日以台財保字第 811767212 號令發布「保險安定基金組織及管理辦法」，明定財產保險業及人身保險業均自 1993 年元月一日起，分別按總保費收入之千分之二及千分之一提撥設置財產保險安定基金及人身保險安定基金。



之債權先行墊付及代位求償之修正，並考量安定基金之公益性質，爰修正保險法第 143 條之 1 第 2 項明定安定基金之組織型態為財團法人<sup>215</sup>，至此安定基金於法律上之地位始趨於完備。

## 第二節 華山產險與國華產險案

### 第一項 背景

華山產物保險股份有限公司前身為太平產險，係於 1929 年 1 月創立於上海，由北四行的金城、中南、鹽業及大陸等 4 家銀行共同投資設立，嗣後於 1948 年 9 月來臺設臺灣辦事處，1950 年依政府頒布「淪陷區工商企業機構在台灣原設分支機構管理辦法」規定，由太平產險在臺僅有之股東交通銀行及工商人士重新集資，將原辦事處改組為臺灣太平產物保險股份有限公司，直至 2005 年 9 月前明台產險董事長林博正父子入主太平產險，並於 2007 年 1 月更名為華山產物保險股份有限公司<sup>216</sup>。而國華產物保險股份有限公司係於 1962 年 12 月 12 日設立，當時係由臺中霧峰家族林鶴年邀集味王集團及味全集團等企業共同籌設<sup>217</sup>，隨著我國於 1980 年代起經濟起飛成長，其資本額不斷擴大，創業時為新臺幣 3,000 萬元，至 2000 年止已成長達 10 億元。

### 第二項 退場處理過程

#### 第一款 國華產險

國華產險自 2000 年起業務逐漸衰退，且財務收入亦未見起色，主管機關曾多次要求該公司改善並提高資本額，惟經營團隊均無法達成目標。至 2005 年間主管機關執行專案檢查時，發現國華產險淨值已轉為負值，經金管會衡量其財務、業務狀況顯著惡化，流動性已無法履行契約責任，且已一再命其限期改善仍無力增資補足財務缺口，認有不能支付債務而損及被保險人權益之虞，為保障保戶權益，金管會於 2005 年 11 月 18 日依保險法第 149 條第 3 項第 3 款規定予以勒令停業清理，同時委託財團法人保險事業發展中心擔任清理人，並組成清理小

<sup>215</sup> 參照保險法第 143 條之 1 於 2001 年 7 月 9 日修正之立法理由。

<sup>216</sup> 秦賢次、吳瑞松，同註 157，頁 149-151。

<sup>217</sup> 瞿宛文，台灣戰後經濟發展的源起：後進發展的為何與如何，頁 388-389，2017 年 1 月；張明暉，金融機構現代化發展趨勢，<https://ec.tfmi.com.tw/Encyclopedia/PDF/117374.pdf>，最後瀏覽日期：2018 年 10 月 28 日。

組，自同日進駐該公司清理<sup>218</sup>。

自停業清理之處分時起，依保險法第 149 條之 8 準用第 149 條之 1 規定，國華產險原有股東會、董事、監察人之職權即行停止，該公司應即將業務之經營及財產之管理處分權移交於清理人。基於為使保單持有人及員工權益能獲得最大保障，經主管機關及清理人評估以公開標售方式讓與國華產險全部或部分營業、資產或負債，以及於標售條件中為員工爭取工作權益<sup>219</sup>，至於保單持有人權益部分，依保險法第 143 條之 3 規定，財團法人財產保險安定基金得於該基金動用範圍及限額內，就國華產險保戶依有效契約所得為之請求未能獲償之部分，由該安定基金代該公司墊付要保人、被保險人及受益人可得請求金額之 9 成，倘國華產險能依公開標售方式順利移轉予其他保險公司，則保單持有人之權益不受任何影響，亦即保險契約持續有效，由受讓公司概括承受國華產險原有效契約之所有權利及義務<sup>220</sup>。

清理人於 2006 年 3 月 13 日公告辦理國華產險之公開標售事宜，於同年 4 月 6 日開標，得標人為台灣人壽保險股份有限公司，得標金額為新臺幣 10.56 億元，得標內容包含有效保險契約及再保險契約之權利義務（不含消費者信用貸款信用保險）、交割日前已出險但安定基金未墊付之保險理賠金額及分公司設置權利等，且得標人同意履行員工安置承諾書，承接至少 50% 以上之員工<sup>221</sup>。而台灣人壽於得標後隨即向主管機關申請新設龍平安產物保險股份有限公司（後更名為台壽保產物保險股份有限公司），並於 2006 年 5 月 16 日完成交割手續，國華產險則正式退出我國產險市場，由清理人持續清理該公司剩餘財產及分配債權人之工作。

## 第二款 華山產險

華山產險於 2005 年 9 月起由前明台產險董事長入主經營，但自 2006 年起財

---

<sup>218</sup> 國華產物保險股份有限公司勒令停業新聞稿，金融監督管理委員會，2005 年 11 月 18 日，[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=1588&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dtable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=1588&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=News)，最後瀏覽日期：2018 年 10 月 13 日。

<sup>219</sup> 本次國華產險營業、資產公開標售特點，在於投標人是否履行員工安置承諾書，將影響其價格標開標順序。參國華產險標售情形新聞稿，金融監督管理委員會，2006 年 4 月 6 日，[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=1562&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dtable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=1562&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=News)，最後瀏覽日期：2018 年 10 月 13 日。

<sup>220</sup> 國華產物保險股份有限公司勒令停業新聞稿，同註 218。

<sup>221</sup> 國華產險標售情形新聞稿，同註 219。

務持續弱化，經營階層雖極力引進資金挹注，期間傳出有歐系、新加坡系外資有興趣參與增資，但最終均未能順利引資成功<sup>222</sup>。截至 2008 年第 3 季止，華山產險虧損新臺幣 28.7 億元，淨值已為負 8.7 億元，主管機關多次要求該公司限期辦理增資，惟始終未能完成，財務業務狀況已顯著惡化，有無法履行契約責任及損及被保險人權益之虞，金管會經參照國華產險退場案例，於 2009 年 1 月 17 日依保險法第 149 條第 4 項第 3 款及第 5 項規定對華山產險予以勒令停業清理，並委託財團法人保險事業發展中心擔任清理人並進駐該公司清理<sup>223</sup>。

華山產險自受清理之處分時起，應將其業務之經營及財產之管理處分權移交予清理人，原有股東會、董事、監察人之職權即行停止，清理人除依保險法第 149 條之 8 規定進行清理工作，包括為清償債務而陸續處分公司相關資產外，以及依保險法第 149 條之 9 規定，辦理公告催告債權人申報債權，待完成資產處分、收取原有債權及確定清理債權後，清理人並依據保險法第 149 條之 10 規定，定清償比例以清償債務<sup>224</sup>。最初，主管機關原期望比照國華產險退場案例，以公開標售方式讓與華山產險全部或部分營業、資產或負債，惟清理人於 2009 年 6 月 1 日辦理公開標售，卻無投資人通過資格標審查而宣告流標。嗣於 2012 年 12 月 7 日清理人將華山產險長期住宅火災保險暨責任保險未到期之有效契約經公開標售程序移轉予旺旺友聯產物保險股份有限公司，且清理人並陸續裁撤全國各地通訊處、申請分公司撤銷登記，依清理委員會決議辦理藝術品拍賣計畫及不動產拍賣計畫，用以清償各類債權，而迄今清理作業仍持續進行中<sup>225</sup>。

### 第三項 本案對於退場法制之影響

#### 第一款 首度採取公開標售方式處理問題保險業

雖財產保險多屬短年期契約，惟為使保單持有人及員工權益獲得最大保障，清理人於國華產險及華山產險清理計畫中，主要仍以讓與全部或部分營業、資產或負債之公開標售為優先方案，除可使原有契約之權利義務由得標者承接，使保

<sup>222</sup> 廖珮君、吳靜君、林潔禎，華山產險清算 保單 9 成賠付，2009 年 1 月 18 日，蘋果日報，B02 版。

<sup>223</sup> 華山產物保險股份有限公司勒令停業新聞稿，金融監督管理委員會，2009 年 1 月 17 日，[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=21425&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dttable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=21425&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dttable=News)，最後瀏覽日期：2018 年 10 月 17 日。

<sup>224</sup> 華山清理專區，財團法人保險事業發展中心，<https://www.tii.org.tw/opencms/information/information4/>，最後瀏覽日期：2019 年 7 月 31 日。

<sup>225</sup> 華山清理專區，財團法人保險事業發展中心，同註 224。

單持有人不因清理處分而喪失原有保單之保障外，主管機關並考量原有公司員工工作權益，要求投標人對於員工安置承諾規劃予以納入，以善盡企業社會責任。蓋以政府以公權力強制令問題保險業退出保險市場，對於保戶及該問題保險公司員工之權益影響重大，尤其人壽保險業在經營數十年後所累積之有效保險契約更是數以萬計，倘若主管機關無相關後續處置方案又無其他保險業績予承接，恐將嚴重打擊社會大眾對於保險市場之信心；因此，本文認為自國華產險退場案例起，主管機關以公開標售方式處理問題保險業，由其他保險同業承受以維持原有保險契約有效，並提供大多數員工留任原來工作崗位之機會，以期維護保戶權益及既有員工工作權利之目的，應值肯定。

然而，觀察我國問題保險業退場處理案例，該等問題保險公司於退場當時資本適足率均已嚴重不足且淨值呈現負數，縱監理機關以公開標售方式將其全部或部分資產、負債及營業讓與其他保險同業，尚仍須由保險安定基金就受讓保險業因承受該問題保險公司資產、負債及營業所生差額予以墊支，始有其他保險同業願意出面承接。因此，採取以保險安定基金代問題保險業墊支之作法，固然可能達成「消費者權益不受影響」之目標，但是否應由保險安定基金財源或以政府為擔保向外借款等方式，全數承受問題保險業經營不善之結果，實值深入探討，本文將於第五章續予討論。

## 第二款 不予相對人陳述意見之剝權處分

國華產險前董事長因不服主管機關對該公司為清理處分，經向行政院提起訴訟願遭駁回後，復向高等行政法院及最高行政法院提起行政訴訟，主張原處分違法應予撤銷。按王君所提上訴理由之一，認為主管機關所為清理處分係剝奪國華產險所有權及經營權，並影響公司股東及員工之財產權與工作權，惟主管機關於作成清理處分前，應依行政程序法第 102 條規定，且參酌司法院釋字第 488 號解釋意旨，給予國華產險、經營者、股東或利害關係人陳述意見之機會；然金管會於原處分作成未告知國華產險及其利害關係人，亦未給予陳述意見之機會，故主張原處分違反司法院釋字第 488 號解釋及行政程序法第 102 條規定<sup>226</sup>。

蓋以保險業係收受社會大眾繳付保險費以積聚資金，於未來約定之保險事故發生時給付被保險人或受益人，如保險業發生業務或財務狀況顯著惡化，不能支

<sup>226</sup> 國華產險前董事長王錦標不服行政院 2007 年 10 月 23 日院臺訴字第 0960091994 號訴願決定(金管會 2005 年 11 月 18 日清理處分)，而向臺北高等行政法院提起行政訴訟，參臺北高等行政法院 96 年訴字第 4006 號判決，頁 36-37。

付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞，將嚴重影響眾多保戶權益。如主管機關於對問題保險業作成接管或勒令停業清理等退場處分前，先行給予該保險業、負責人或利害關係人陳述意見，雖符司法院釋字第488號解釋，及行政程序法第102條規定所揭應給予人民陳述意見機會之原則，惟是否主管機關即應絕對保障相對人陳述意見權利，而不問可能因接管或清理處分消息提前走漏，致可能嚴重影響眾多保戶權益及金融秩序等公共利益？

於國華產險不服清理處分提起行政訴訟之爭訟過程中，被告主管機關所持理由係以大法官釋字第488號解釋於1999年7月30日作成解釋，行政程序法雖於1999年2月3日經總統公布，然至2001年1月1日始開始施行，是前開大法官解釋之主管機關依據之銀行法、信用合作社法及金融機構監管接管辦法，接管或監管地方自治團體經營之金融機構之當時並無行政程序法可供遵循，故前開大法官解釋乃要求行政主管機關之法律授權命令，除就實體法律執行為規定外，更應就實施實體內容之程序及提供適時之司法救濟途徑，為合理之規定，上開解釋有其時空背景之必要性。以國華產險清理案而言，清理處分作成當時，行政程序法已施行數年，並就陳述意見定有專節規定，規定遠較大法官解釋詳細，是該件處分之時空背景，已非前開大法官解釋時之行政行為僅有實體法令依據，而無程序法令可供遵循之窘態，故判斷應否給予國華產險陳述意見之機會，應優先適用行政程序法之相關規定<sup>227</sup>。

於金管會對國華產險作成清理處分前，已多次洽催及約談該公司前董事長王錦標到會說明，王君並承諾將於2005年6月底前先完成2億元增資，惟該公司並未完成增資，致其公司淨值已呈現負數，資本適足性不足，並有延遲給付賠款及流動性嚴重不足等問題，以國華產險之財務狀況，已無繼續經營之可能性，隨時有跳票之票信危機。次依據當時臺灣臺北地方法院檢察署對國華產險前董事長涉嫌掏空該公司資產予以起訴，並具體求刑有期徒刑20年，如就清理處分事項先予其陳述意見，王君身為該公司負責人將預先隱匿財產及相關犯罪事證，並可能潛逃出境，而有礙債權人之求償與司法機關之訴追；且查國華產險2005年9月30日止資本適足率為負254%，該公司並於2005年11月初向財團法人財產保險安定基金提出貸款需求等情事，已有財務顯著惡化、不能履行契約責任及有損被保險人權益之虞；末按金管會依據瑞士再保公司與國華產險再保往來之對帳回函，發現該公司有虛列債權之情事，該等虛列債權行為已影響其財務報告之正確性。是以，

<sup>227</sup> 臺北高等行政法院96年訴字第4006號判決，頁112。

縱認主管機關有未依行政程序法第102條規定給予國華產險陳述意見之機會，惟該件行政處分亦有行政程序法第103條第2款、第5款及第8款規定<sup>228</sup>得不予國華產險陳述意見機會之情形<sup>229</sup>。

按行政程序法就行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之處分，原則規定於處分作成前應給予人民陳述意見之機會<sup>230</sup>，另就不給予相對人陳述意見機會之情形定有例外規範<sup>231</sup>。然而，主管機關在實際面對個別問題保險公司是否應採行退場處分，最大考驗即包括如何兼顧正當法律程序於事前給予相對人陳述意見機會，以及維護保戶權益暨穩定金融市場秩序，儘可能避免發生驅使該問題保險業負責人或經營階層從事高風險性之財務行為，或先行隱匿、處分個人財產或潛逃出境，亦或因消息走漏而引發保戶擠兌等流動性風險，導致主管機關得面對該問題保險業經營價值大幅滑落，進而增加未來更多處理成本之負面情事。

自國華產險退場清理案以降，為避免耗費社會資源過鉅，於採行退場處理機制前，主管機關多優先以輔導問題保險業自行改善為首要目標，無論是依「保險業資本適足性管理辦法」對未達法定資本適足率者，命保險業及其負責人限期增資或提出其他財務業務改善計畫、命令停售保險商品、限制資金運用範圍等，或是以約談公司負責人等不具法律強制力之行政指導方式，主管機關已充分給予當事人表達意見並自救改善的機會，當事人應能對於主管機關依法採取強制其退場之行政處分有所預期；且因保險業經營之成功與失敗，攸關公益甚大，在保險業財務狀況未能符合法定要件下，為穩定保險市場秩序，保障要保人及被保險人權益並避免持續惡化，由主管機關作成之接管或清理處分，乃係由國家介入私人企業經營之緊急且非常手段，有其極重大之公益目的，縱然造成該保險業經濟上之損失，但依一般社會通念，該等經濟損失尚屬得以金錢填補，而不致達到回復困難之程度<sup>232</sup>。

<sup>228</sup> 依行政程序法第103條規定「有下列各款情形之一者，行政機關得不給予陳述意見之機會：…2、情況急迫，如予陳述意見之機會，顯然違背公益者。…5、行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。…8、為避免處分相對人隱匿、移轉財產或潛逃出境，依法律所為保全或限制出境之處分。」。

<sup>229</sup> 臺北高等行政法院96年訴字第4006號判決，頁80-82、頁112-113。

<sup>230</sup> 參照行政程序法第102條規定。

<sup>231</sup> 參照行政程序法第103條規定。

<sup>232</sup> 參照臺北高等行政法院105年度停字第135號行政裁定，頁4-5。

## 第三節 國華人壽案

### 第一項 背景

國華人壽保險股份有限公司於 1963 年 7 月 19 日設立，與國華產險均是由臺中霧峰家族林鶴年所籌設<sup>233</sup>，自 1980 年後逐步由翁大銘所屬之華隆集團掌控，翁大銘係於 1981 年 1 月起擔任國華人壽董事長，嗣後該公司董事長及總經理雖有更迭，但主要仍是由翁家主導國華人壽之財務、業務及經營管理。因過去承保高利率保單與資產配置不佳等因素致利差損問題嚴重，國華人壽自 2000 年起淨值轉為負數，又因 2008 年美國次貸風暴引發全球金融海嘯，導致該公司財務狀況急遽惡化，至 2008 年底止其淨值已跌落至新臺幣負 579 億元。

### 第二項 退場處理過程

國華人壽因資本適足率未達保險法第 143 條之 4 之法定標準，2008 年底業主權益已達負 589 億元，財務狀況已顯著惡化，金管會多次要求該公司限期辦理增資，卻未能完成，且一再延宕增資時程，並無具體增資之事實，加以董監事更動頻仍，影響公司治理，又因法人股東於國華人壽股東臨時會(2009 年 7 月 30 日)翌日即進行股權移轉，造成董事長旋即易人，且無監察人可監督公司業務之執行<sup>234</sup>，益增損及被保險人權益之虞，故金管會依保險法第 149 條第 4 項第 2 款及第 5 項規定對國華人壽予以接管處分，並委託財團法人保險安定基金擔任接管人，及指定財團法人保險事業發展中心派員協助接管作業，共同組成接管小組，於 2009 年 8 月 4 日進駐該公司進行接管<sup>235</sup>。

接管人財團法人保險安定基金為改善國華人壽財務狀況，於 2009 年 12 月 1 日辦理該公司減資新臺幣 30 億元及再增資 60 億元，又為儘速穩定公司財業務經營，另委託財務顧問公司規劃引資或合併等交易事宜，期間於 2010 年 7 月辦理國華人壽引資或合併案第二次公開招標，因無人投標而宣告流標<sup>236</sup>；於 2011 年

<sup>233</sup> 秦賢次、吳瑞松，同註 157，頁 190；瞿宛文，同註 217，頁 390。

<sup>234</sup> 林月然，國華人壽被接管內幕，2009 年 8 月 13 日，今週刊，<https://www.businesstoday.com.tw/article-content-80392-2292>，最後瀏覽日期：2018 年 10 月 30 日。

<sup>235</sup> 金管會就國華人壽相關人士召開記者會質疑公司被接管乙事之說明新聞稿，金融監督管理委員會，2009 年 11 月 1 日，[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=38265&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dttable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=38265&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dttable=News)，最後瀏覽日期：2018 年 10 月 30 日。

<sup>236</sup> 國華人壽引資或合併案第二次公開招標結果說明新聞稿，財團法人保險安定基金，2010 年 7 月 30 日，<http://www.tigf.org.tw/content/news/news02in.aspx?sid=7>，最後瀏覽日期：2019 年 4 月

至 2012 年間洽臺灣金融控股股份有限公司評估參與增資或合併交易之可行性，但因交易雙方經協商後無法達成共識，接管人遂接續規劃再以公開招標方式尋求不特定投資人參與投資國華人壽<sup>237</sup>。經接管人規劃將國華人壽案比照問題銀行，採取全部出售或切割出售模式，並給予得標者行政監理寬容措施，以吸引潛在買方投標<sup>238</sup>，於 2012 年 7 月 31 日公告國華人壽資產、負債及營業概括讓與標售事宜，最終於同年 11 月 27 日開標由全球人壽保險股份有限公司就「整體出售」方案以新臺幣 883.68 億元得標。該案補助金額，由安定基金依保險法第 143 條之 3 規定辦理，且由安定基金累積金額及營業稅特別準備金累積金額等財源支應，主管機關並要求得標者就所承受之資產及負債，應與於概括讓與基準日後所新簽訂之保險契約及因此所產生之資產及負債，及得標人原有之資產及負債，採取獨立之區隔帳戶方式分別管理，並應設立至少 3 席之獨立董事等，以及要求得標者確實遵循資金運用、風險控管及內稽內控等規定，以期有效維護保戶權益及穩定金融市場秩序<sup>239</sup>。

### 第三項 本案對於退場法制之影響

#### 第一款 確立保險安定基金於退場處理機制之定位

自 1970 年財政部勒令國光人壽停業以後，主管機關即修訂保險法以強化保險市場管理，且陸續設置人身保險安定基金及財產保險安定基金，直至 2000 年以前，保險安定基金多偏重在當保險人失卻清償能力進入退場處理程序時，由其擔負保險給付及保障保單持有人基本權益之角色。但隨著我國自 2003 年 7 月起參考美國採取資本適足率監理制度，以風險為基礎衡量保險業清償能力，加以我國保險業與國際金融市場之連動性逐漸加深，使得主管機關亦同步思考如何強化保險安定基金功能，以保障保單持有人之權益。

我國保險法於 2007 年 7 月修正第 143 條之 3 規定，大幅擴充保險安定基金

---

24 日。

<sup>237</sup> 國華人壽引資工作辦理情形新聞稿，金融監督管理委員會，2012 年 2 月 16 日，[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201202220010&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dttable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201202220010&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dttable=News)，最後瀏覽日期：2018 年 11 月 11 日。

<sup>238</sup> 廖珮君、黃國棟，國華人壽 再延長接管 1 年 4 度延長 估賠付千億 新得標者享監理寬容，2012 年 8 月 1 日，蘋果日報，B06 版。

<sup>239</sup> 國華人壽標售結果新聞稿，金融監督管理委員會，2012 年 11 月 27 日，[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201211270005&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dttable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201211270005&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dttable=News)，最後瀏覽日期：2018 年 11 月 11 日。



之功能，除提供經營困難保險業貸款、為承受問題保險業有效契約而遭受損失者提供補助或低利抵押貸款，亦或是在問題保險業遭強制退場處分後予以墊付保單持有人依契約所為之請求外，並得受主管機關委託擔任接管人、清理人或清算人職務<sup>240</sup>，使得我國保險安定基金之任務轉趨積極。嗣後在 2008 年 1 月主管機關將財產保險安定基金及人身保險安定基金予以合併，設立單一常設機構財團法人保險安定基金後，旋即於 2009 年 8 月委託保險安定基金擔任接管人，負責國華人壽接管工作，後續並辦理引資或其他財務改善方案等事務，嗣後亦由保險安定基金擔任接管人及清算人協助處理國寶人壽、幸福人壽及朝陽人壽之退場及清算工作，自此確立保險安定基金於我國問題保險業退場處理機制中之定位與任務。

## 第二款 退場保險業保單持有人權益之全額保障

按國華人壽係 1960 年代以後我國首批開放民間設立經營之人壽保險公司之一，直至 2009 年 8 月主管機關採取接管處分當時，其保單件數已達 215 萬餘件、保戶 140 萬人，員工人數達 4,000 餘名<sup>241</sup>。然而，我國保險市場自 1970 年國光人壽勒令停業以後，已近 40 年時間不曾有人壽保險公司遭政府施以強制退場處分，當主管機關於 2009 年 8 月宣布接管國華人壽時，一度造成社會大眾極大衝擊<sup>242</sup>，雖然主管機關在歷經 4 次延長接管期間，終於 2012 年 11 月以公開標售方式由全球人壽以安定基金補助 883.68 億元得標，國華人壽保戶之原有保單獲得全額保障，但因賠付金額過於龐大，以安定基金資金及銀行業以外之金融營業稅特別準備金作為退場財源仍有不足，尚需向金融機構借款以為支應<sup>243</sup>，遂引發我國社會各界高度關注，質疑此無異於全民買單，等同由政府以國庫稅收補貼民營企業經營不善所導致之鉅額虧損<sup>244</sup>。

按 2001 年 7 月我國保險法第 149 條之 2 增訂第 3 項，即明定接管人對問題

<sup>240</sup> 蓋以監管、接管、勒令停業清理或命令解散，均屬行政處分，應由保險業主管機關為之。惟立法者可能基於主管機關監理業務繁多，爰透過法律規定直接將公權力授與安定基金，是以，主管機關將公權力託付私人，以執行行政任務，應屬行政程序法第 16 條第 1 項「公權力授與」，亦即安定基金為受託行使公權力。參閱陳敏，同註 89，頁 1007-1012。

<sup>241</sup> 國華人壽接管事務相關問答，金融監督管理委員會，2013 年 2 月 1 日，[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=121&parentpath=0,5&mcustomize=onemessage\\_view.jsp&data\\_serno=201301290010&aplistdn=ou=20130129045931,ou=one,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dtale=O20130129045931](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=121&parentpath=0,5&mcustomize=onemessage_view.jsp&data_serno=201301290010&aplistdn=ou=20130129045931,ou=one,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtale=O20130129045931)，最後瀏覽日期：2019 年 4 月 27 日。

<sup>242</sup> 淨值負 579 億元 國華人壽保戶真能免驚？，2009 年 9 月 1 日，現代保險，<https://www.rmim.com.tw/news-detail-1161>，最後瀏覽日期：2019 年 7 月 31 日。

<sup>243</sup> 廖千瑩、陳梅英，全球人壽得標//國華人壽標售 政府賠付 883 億，2012 年 11 月 28 日，自由時報，A01 版。

<sup>244</sup> 張士傑、梁正德，保險業的挑戰與因應，載：台灣保險市場發展、監理與評論，頁 12-25，2015 年 3 月，2 版。

保險業採取讓與全部或部分營業、資產或負債時，如受接管保險業之有效保險契約之保險費率與當時情況有顯著差異，非調高其保險費率或降低其保險金額，其他保險業不予承受者，得報經主管機關核准，調整其保險費率或保險金額<sup>245</sup>。亦即，為使原有保單持有人權益最大化，由其他保險同業承接既有保險契約，實屬最理想之作法；然而，倘若問題保險公司過去所銷售保單利率已明顯超逾市場利率，或因高利率保單影響潛在投資人承接意願，欲全數以保險安定基金進行墊支，有其現實環境限制而不可行時(如安定基金財源不足)，依法保險安定基金得以調整保險費率或調降保險金額。

在國華人壽標售案中，主管機關並未採取前述保單不全賠之作法，而是以保險安定基金進行補助，並設計行政監理寬容措施，以給予得標者一定時間逐步解決高利率保單問題，亦即國華人壽保戶原有權益不受影響，全數獲得足額保障，但卻因此導致保險安定基金財源全數用罄，是以，立法者要求主管機關應就遭接管保險公司之高利率保單打折進行研議並提案檢討<sup>246</sup>，進而促使監理機關積極推動保險法納入立即糾正措施，以期政府能在保險業經營不善、財務或業務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞前，能及時介入處理，以避免未來再以公帑處理問題保險業退場之爭議<sup>247</sup>。

## 第四節 國寶人壽與幸福人壽案

### 第一項 背景

國寶人壽保險股份有限公司於1993年6月9日設立，2007年朱國榮承接持有國寶人壽之國寶服務股份有限公司及福座開發股份有限公司，在2010年及2012年間，朱國榮再將國寶人壽股權出售予當時擔任副董事長葉佳瑛所持有之成威投資股份有限公司，直至2014年8月12日主管機關接管前，均由葉君擔任國寶人壽董事長。而幸福人壽保險股份有限公司於1993年7月23日設立，2006年中央投資股份有限公司將幸福人壽股權轉售予台商鄧文聰及東南旅行社董事長黃正一，嗣後幸福人壽陸續辦理增減資，黃正一並轉讓持股退出該公司經營，自2008年起至2014年8月12日主管機關接管前，均由鄧文聰擔任幸福人壽董

<sup>245</sup> 保險法第149條之2規定嗣於2007年7月修正部分文字，並將該條文第3項移列為同條第7項。

<sup>246</sup> 廖珮君，保險公司遭接管 民眾買保險不全賠，2013年5月7日，蘋果日報，B05版。

<sup>247</sup> 彭禎玲，金管會擬建保險立即糾正措施，2013年10月2日，工商時報，A18版。

事長<sup>248</sup>。幸福人壽及國寶人壽分別自 2005 年及 2006 年起淨值轉為負數，又因 2008 年美國次貸風暴引發全球金融海嘯，導致該二家公司財務狀況加速惡化，至 2014 年 6 月底止其淨值已分別跌落至負 239 億元及負 252 億元<sup>249</sup>。

## 第二項 退場處理過程

自 2008 年金融海嘯後，國寶人壽及幸福人壽財務狀況持續惡化，並無顯著改善，且該等公司資本適足率均未達保險法第 143 條之 4 之法定標準，金管會多次要求公司辦理增資與研提財務業務改善計畫，惟均未能依限完成增資以有效改善財務狀況；且經主管機關檢查及監理發現國寶人壽及幸福人壽有資金運用、未落實法令遵循等多項重大缺失及違反法令情事，以及公司治理不彰等問題，金管會雖積極督促及追蹤公司改善辦理情形，惟該二家公司截至接管處分時(2014 年 8 月 12 日止)仍有諸多重大缺失及缺失未落實改善之情事<sup>250</sup>。

2014 年 6 月 4 日保險法第 149 條第 3 項規定修正，對於保險業因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時，要求主管機關應先令該保險業提出財務或業務改善計畫，並經主管機關核定，以謀保險業努力改善、自救。是以，金管會於 2014 年 7 月初發函要求二家公司提報 5 年財務業務改善計畫，惟因其所報計畫內容未能有效改善公司財務狀況，且相關增資規劃未具可行性及合理性，經金管會於 2014 年 7 月底予以否准<sup>251</sup>；且國寶人壽及幸福人壽 2014 年第 2 季淨值分別為負 252 億元及負 239 億元，均較 2014 年第 1 季(分別為負 242 億元及負 236 億元)及 2013 年底之淨值(分別為負 232 億元及負 233 億元)加速惡化，已有損及被保險人權益之虞<sup>252</sup>。

鑒於國寶人壽、幸福人壽已有保險法第 149 條第 3 項規定財務狀況顯著惡化、淨值呈現加速惡化，以及經輔導仍未改善情事，有損及被保險人權益、不能支付其債務或無法履行契約責任之虞，金管會爰依保險法第 149 條第 3 項第 2 款

<sup>248</sup> 劉俞青、黃家慧，誰 A 走全民 500 億血汗錢—國寶、幸福兩家人壽被接管 真相大追蹤，今周刊，第 922 期，頁 77-84，2014 年 8 月 25 日。

<sup>249</sup> 金管會為維護保戶權益委託保險安定基金接管國寶人壽、幸福人壽新聞稿，金融監督管理委員會，2014 年 8 月 12 日，

[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201408120004&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dttable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201408120004&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dttable=News)，最後瀏覽日期：2018 年 9 月 23 日。

<sup>250</sup> 金管會為維護保戶權益委託保險安定基金接管國寶人壽、幸福人壽新聞稿，同註 249。

<sup>251</sup> 國寶人壽原股東成威投資股份有限公司不服金管會 2014 年 8 月 12 日接管處分提起訴願及行政訴訟，參臺北高等行政法院 104 年度訴字第 425 號判決，頁 5-7。另查幸福人壽原股東並未就金管會接管處分提起行政救濟。

<sup>252</sup> 金管會為維護保戶權益委託保險安定基金接管國寶人壽、幸福人壽新聞稿，同註 249。

及第 4 項規定，對該二公司予以接管處分，並委託財團法人保險安定基金擔任接管人，另指定中央存款保險股份有限公司、財團法人保險事業發展中心派員協助接管作業，共同組成接管小組，於 2014 年 8 月 12 日進駐該二家公司進行接管<sup>253</sup>。

接管人自接管後並委聘普華國際財務顧問股份有限公司規劃辦理該二家公司資產、負債及營業概括讓與公開標售事宜，並依保險法第 149 條之 2 第 2 項經主管機關核准後辦理公告，標售方案包括「國寶人壽及幸福人壽合併標售」(A 案)、「國寶人壽獨立標售」(B 案)及「幸福人壽獨立標售」(C 案)，投標人可選擇同時就三個標售方案皆進行投標，或就個別標售方案擇一或擇二進行投標<sup>254</sup>。該標售案於 2015 年 3 月 23 日開標，最終由國泰人壽保險股份有限公司就「國寶人壽及幸福人壽合併標售」(A 案)以 303 億元得標<sup>255</sup>，該賠付金額則依保險法第 143 條之 1 及加值型及非加值型營業稅法第 11 條規定，由保險業所提撥之安定基金及金融業所繳交營業稅之 2% 支應<sup>256</sup>，故該二家公司共 50 多萬名保戶之保單仍受全額保障，主管機關並未依保險法第 149 條之 2 第 8 項規定採取調整其保險費率或調降保險金額方式處理。

### 第三項 本案對於退場法制之影響

#### 第一款 增資、財務或業務改善計畫應適法且具體可行

自我國 2003 年開始實施 RBC 制度起，幸福人壽及國寶人壽之資本適足率即未達法定標準，且該 2 家公司亦分別自 2005 年及 2006 年起淨值轉為負數，應核屬「業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞」者，但因當時我國保險市場仍存在數家問題保險公司，而主管機關亦甫於 2012 年 11 月完成國華人壽標售，為處理問題保險業退場之保險安定基金財源已全數用罄，致主管機關考量在國華人壽退場後，為接續處理其他問

<sup>253</sup> 金管會為維護保戶權益委託保險安定基金接管國寶人壽、幸福人壽新聞稿，同註 249。

<sup>254</sup> 國寶及幸福人壽概括讓與標售案公告新聞稿，財團法人保險安定基金，2014 年 12 月 29 日，<http://www.tigf.org.tw/UpFile/NewsFile/%E5%9C%8B%E5%AF%B6%E5%8F%8A%E5%B9%B8%E7%A6%8F%E4%BA%BA%E5%A3%BD%E6%A6%82%E6%8B%AC%E8%AE%93%E8%88%87%E6%A8%99%E5%94%AE%E6%A1%88%E5%85%AC%E5%91%8A%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF.pdf>，最後瀏覽日期：2018 年 9 月 24 日。

<sup>255</sup> 國寶人壽及幸福人壽標售新聞稿，財團法人保險安定基金，2015 年 3 月 23 日，<http://www.tigf.org.tw/UpFile/NewsFile/104%2003%2023%20%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF.pdf>，最後瀏覽日期：2018 年 9 月 24 日。

<sup>256</sup> 金管會順利標售國寶人壽及幸福人壽新聞稿，金融監督管理委員會，2015 年 3 月 23 日，[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201503230002&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dttable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201503230002&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dttable=News)，最後瀏覽日期：2018 年 9 月 24 日。

題保險業所需之人力、財源不足及考量社會觀感等諸多因素下，遲未能依法對該等問題保險公司採取退場處置。加以 2014 年 6 月 4 日修正公布之保險法第 149 條第 3 項規定，對於該等問題保險公司，要求主管機關應先給予其自救改善計畫及期間，除因國內外重大事件顯著影響金融市場之系統因素所致外，若該保險業損益、淨值呈現加速惡化或經輔導仍未改善，致有不能支付其債務或無法履行契約責任之虞者，主管機關始得依情節之輕重，採取監管、接管、勒令停業清理或命令解散之處分；此亦使主管機關在面對具體個案是否業已符合保險法令所定退場處理要件時，認有必要審慎考量之重要因素。

惟本文認為，該次保險法修正明定主管機關應先令問題保險業提出財務或業務改善計畫，並經主管機關核定，顯屬多餘，且有刻意延宕特定問題保險業者退場時程之嫌<sup>257</sup>。蓋以問題保險業之發生並非一朝一夕，其形成原因往往伴隨著經營者之經營心態、策略方法、公司治理及資金運用不當等因素所致。以國寶人壽及幸福人壽為例，在前述保險法第 149 條第 3 項修正前，主管機關即已依修正前同條第 1 項第 3 款「命其增資」及第 2 項第 3 款「其他必要之處置」規定<sup>258</sup>，持續督促該二家公司辦理增資，以及透過約談負責人、定期及不定期要求該等公司進行財務業務報告、提供公司相關財務營運資訊，或金融實地檢查等方式進行監督管理，主管機關並依保險法第 143 條之 4 第 3 項授權訂定之「保險業資本適足性管理辦法」規定<sup>259</sup>，一再督促該二家公司及其負責人限期增資或提出其他財務業務改善計畫；然而，該等問題保險業始終未能完成增資補足財務缺口或提具改善計畫，其資本適足率及淨值仍不斷惡化，縱主管機關依修正後之保險法第 149 條第 3 項規定，命其提出財務業務改善計畫，惟該等計畫因無法有效改善其財務顯著惡化之事實，且不具可行性、合理性，無法及時改善保險公司財務狀況、未能確保增資目的之達成，最終仍經主管機關予以否准<sup>260</sup>。

另有疑義者是，上述保險法第 149 條第 3 項修正規定，係將問題保險業改善或自救計畫執行無效果非肇因於「國內外重大事件顯著影響金融市場之系統因素所致」時，監理機關始得採取強制退場處分；然而，該項要件過於模糊且不易認定，且係應由監理機關亦或是交由何者或何等機關認定，亦有疑義；再者，按保

<sup>257</sup> 劉俞青、黃家慧，同註 248，頁 77-84；王天明，幸福、國寶 都向民進黨「買保險」？，財訊雜誌，2014 年 8 月 28 日，<https://www.wealth.com.tw/home/articles/6867>，最後瀏覽日期：2018 年 9 月 29 日。

<sup>258</sup> 葉啟洲，同註 129，頁 11。

<sup>259</sup> 係指 2015 年 5 月 18 日修正前之「保險業資本適足性管理辦法」。

<sup>260</sup> 臺北高等行政法院 104 年度訴字第 425 號判決，頁 10-17。

險監理目的即在於保障保單持有人之權益，而非以保險業經營股東經營權為考量，當發生重大事件影響金融市場，導致保險業損益、淨值加速惡化而不能支付債務或無法履行契約責任時，監理機關更應果斷加速執行退場處理措施，以防止其財務缺口持續惡化，增加未來處理成本，故本文認為應刪除該項除外規定，以避免徒增法律適用上之困擾與矛盾<sup>261</sup>。

承前所述，問題保險業依保險法令所提之增資、財務或業務改善計畫，在保險法及相關行政法令未對該等計畫形式要件及內容予以規範下，將由主管機關進行審查並裁量判斷。在國寶人壽退場案中，原股東因不服接管處分提起行政訴訟，其主張主管機關一再否定其提出之財務、業務改善計畫，且不予積極建議應改善之方向<sup>262</sup>。惟本文認為，主管機關之審查判斷標準並非毫無脈絡可循，蓋以問題保險業所提增資或財務業務改善計畫，如係以現金增資補足其財務缺口，具有明確之資金來源、對象及增資期程，或是所提財務改善架構或增資規劃清楚明確、具備具體完成時程，並無再以土地信託、複雜股權交易或多層次增資等方式辦理<sup>263</sup>，且在合乎保險法暨相關法令並有具體增資內容之前提下，主管機關應能就該等增資、財務或業務改善計畫予以認可並核定之，例如朝陽人壽於 2014 年 6 月間提報之財務業務改善計畫，即經主管機關核定在案<sup>264</sup>。

## 第二款 加速推動保險法納入立即糾正措施

雖國華人壽、國寶人壽及幸福人壽陸續退場，但在保險法未明確規範問題保險業退場處理標準及退場處理機制之啟動時點等法定要件下，致屢有受接管或遭勒令停業清理之問題保險業原股東不服退場處分而提起訴願及行政訴訟等情事，且因主管機關為處理上述問題保險公司保戶之保單權益，朝向由保險安定基金全額保障，致引起社會大眾及輿論媒體之關切，進而促使立法者及主管機關積極推動強化保險法退場處理機制之修法工作。

經參考我國銀行法，及美國 RBC Model Act 監理規範後，於 2015 年 1 月 22

<sup>261</sup> 林國彬，同註 191，頁 21-22。

<sup>262</sup> 臺北高等行政法院 104 年度訴字第 425 號判決，頁 3。

<sup>263</sup> 臺北高等行政法院 104 年度訴字第 425 號判決，頁 11-17。

<sup>264</sup> 按朝陽人壽於 2014 年 6 月間提報之財務業務改善計畫，該公司係規劃於 2015 年底前以臺中交六用地辦理資產作價增資使資本適足率達法定標準(主要方案)，或以替代方案於 2015 年 9 月底辦理 3 億元現金增資，並於 2015 年底前由大股東提出臺中霧峰土地辦理資產作價增資，使資本適足率達至少達 50%，另搭配擬向主管機關申請辦理二件專案投資(臺中太平產業園區開發案及桃園 RCA 土地案)，上述改善計畫並經主管機關於 2014 年底核定在案。惟嗣後朝陽人壽除於 2014 年完成 2 億元現金增資外，其餘財務業務改善計畫並未落實執行。參臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1901 號判決，頁 10 及頁 18。

日修正保險法納入立即糾正措施，對於保險業之資本適足率劃分為 4 個等級，如保險業屬「資本不足」者，主管機關應依保險法第 143 條之 6 第 1 款規定，令其或其負責人限期提出增資、其他財務或業務改善計畫、令停售保險商品或限制保險商品之開辦、限制資金運用範圍，以及限制其對負責人有酬勞、紅利、認股權憑證或其他類似性質之給付等；倘若上開措施未能有效督促問題保險業改善，且其持續落入「資本顯著不足」者，則主管機關將可進一步依同條第 2 款規定採取更為強制之手段<sup>265</sup>。當保險業資本適足率低於 50% 或淨值低於零，即為「資本嚴重不足」，且該保險公司如未依主管機關規定期限完成增資、財務或業務改善計畫或合併者，則主管機關即應自期限屆滿之次日起 90 日內採取必要之處置，包括：接管、勒令停業清理或命令解散。是以，主管機關將能依保險業資本適足率等級之不同而採取循序漸進、由輕至重之處置，亦能避免裁量怠惰或裁量濫用等情事。

## 第五節 朝陽人壽案

### 第一項 背景

朝陽人壽保險股份有限公司前身為興農人壽，由興農集團於 1993 年 7 月 27 日設立，總公司位於臺中市，並於臺北及高雄設有分公司，該公司營業據點及範圍主要是以臺中及南部地區為主，相較於其他保險同業位處臺北政經中心，其與業界間的交流或所擁有之資源顯得較為不足，但在 1990 年間我國保險市場開放時期，以及當時興農集團以整體集團資源挹注，該公司仍得有一定程度之發展空間。惟在國內外長期低利率環境下，自 2005 年起興農人壽之資本適足率即未達保險法所定標準，2007 年起淨值呈現負數且持續虧損，至 2010 年 1 月間興農集團負責人楊天發將興農人壽持股以新臺幣 1 億元轉售給其胞弟楊天生所屬長億集團，並更名為朝陽人壽。

<sup>265</sup> 保險法第 143 條之 6 第 2 款「二、資本顯著不足者：(一)前款之措施。(二)解除其負責人職務，並通知公司（合作社）登記主管機關廢止其負責人登記。(三)停止其負責人於一定期間內執行職務。(四)令取得或處分特定資產，應先經主管機關核准。(五)令處分特定資產。(六)限制或禁止與利害關係人之授信或其他交易。(七)令其對負責人之報酬酌予降低，降低後之報酬不得超過該保險業資本適足率列入資本顯著不足等級前十二個月內對該負責人支給平均報酬之百分之七十。(八)限制增設或令限期裁撤分支機構或部門。(九)其他必要之處置。」。

## 第二項 退場處理過程

朝陽人壽雖改由長億集團經營，但其經營績效並無顯著改善，公司資本適足率及淨值皆持續為負數，在前述主管機關致力推動將立即糾正措施納入保險法之背景下，金管會為督促朝陽人壽積極自救以改善財務狀況，於 2014 年間依當時保險法第 149 條第 3 項規定令該公司提出財務及業務改善計畫並予以核定，依改善計畫內容及期程，朝陽人壽規劃於 2015 年底前使資本適足率符合法定標準或至少 50% 以上，以及淨值為正數之目標，以避免於新法施行後仍落入所謂「資本嚴重不足」等級，主管機關除給予朝陽人壽一定期間改善財務狀況外，亦透過修訂保險法納入立即糾正措施，以督促該公司及其他弱體保險公司<sup>266</sup>積極增資或完成財務改善計畫，降低後續退場處理所衍生之社會成本。

然而，自核定朝陽人壽改善計畫後，金管會於該公司到會進行業務報告會議及約談該公司負責人時一再要求其應依計畫期程確實辦理增資，且多次發函督促該公司應儘速完成；惟朝陽人壽自 2010 年起至 2016 年 1 月 26 日遭主管機關接管前，合計僅增資新臺幣 5 億元，且未依核定改善計畫於 2015 年底前完成增資、財務或業務改善計畫，其資本適足率等級仍為嚴重不足且淨值持續為負數，金管會遂依新修正之保險法第 149 條第 3 項第 1 款及第 5 項規定，自改善計畫期限屆滿(2015 年 12 月 31 日)之次日起 90 日內對該公司予以接管處分並委託財團法人保險安定基金擔任接管人，進駐該公司進行接管。該公司被接管後仍繼續營運，保戶權益依保險契約約定內容不受影響，仍持續受理保戶之繳費、保險給付、保單借款、有效保險契約之變更或終止等業務，並繼續承接新業務；另依保險法第 149 條之 1 規定，自接管處分時起，朝陽人壽應將其經營權及財產之管理處分權移交予接管人行使之，原有股東會、董事會、董事、監察人、審計委員會或類似機構之職權即行停止<sup>267</sup>。

接管人於 2016 年 10 月 31 日辦理朝陽人壽資產、負債及營業概括讓與公開標售案，惟無人得標；嗣後於 2017 年 1 月 16 日辦理第二次公開標售，由南山人

---

<sup>266</sup> 張中昌，宏泰人壽拼 RBC 達標 股東力挺 81.3 億增資，2015 年 11 月 28 日，工商時報，A09 版。

<sup>267</sup> 金管會為維護保戶權益委託保險安定基金接管朝陽人壽新聞稿，金融監督管理委員會，2016 年 1 月 26 日，

[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201601260005&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dttable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201601260005&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dttable=News)，最後瀏覽日期：2018 年 9 月 16 日。



壽保險股份有限公司以安定基金墊支新臺幣 2 億元得標<sup>268</sup>，比照國華、國寶及幸福人壽案，朝陽人壽保戶之保單亦受全額保障。隨後金管會於 2018 年 1 月 23 日公告延長接管朝陽人壽，自 2018 年 1 月 26 日起延長至 2019 年 1 月 25 日止<sup>269</sup>。嗣經接管人保險安定基金評估，因朝陽人壽除少數未結事項外，已無保險業務、契約或員工等事務待處理，而已無重建更生而回復為正常營運之可能，認定接管原因已消失，於函報主管機關於 2019 年 1 月 22 日核定，自 2019 年 1 月 26 日零時起終止接管，且自終止接管之同一時點起勒令該公司停業清理，並指定安定基金擔任清理人<sup>270</sup>。

### 第三項 本案對於退場法制之影響

#### 第一款 適用保險法立即糾正措施之首例

依 2016 年 1 月 1 日施行之保險法第 143 條之 4 第 3 項規定，所謂「資本嚴重不足」，係指資本適足率低於 50% 或保險業淨值低於零者均屬之，如保險業資本適足率等級為嚴重不足者，顯然該保險公司之財務或業務狀況已顯著惡化，不能支付其債務、無法履行契約責任或有損及被保險人權益之情事，故保險法第 149 條第 3 項第 1 款規定，該保險公司或其負責人未依主管機關規定期限完成增資、財務或業務改善計畫或合併者，主管機關應自期限屆滿之次日起 90 日內，為接管、勒令停業清理或命令解散之處分。

朝陽人壽自 2005 年起其資本適足率即未達法定標準，2007 年起淨值呈現負數且持續虧損，於保險法納入立即糾正措施前，該公司實已屬資本嚴重不足等級者。主管機關於 2014 年 12 月底核定朝陽人壽所提報之財務業務改善計畫後，該公司雖於同年底完成新臺幣 2 億元現金增資，惟主管機關檢視經核定之改善計畫內容<sup>271</sup>，無論係主要方案或替代方案，該公司嗣後均未如期完成，顯示其未能依

<sup>268</sup> 金管會委託安定基金順利完成朝陽人壽公開標售，金融監督管理委員會，2017 年 1 月 16 日，[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201701160002&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dttable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201701160002&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dttable=News)，最後瀏覽日期：2018 年 9 月 26 日。

<sup>269</sup> 金管會延長接管朝陽人壽，金融監督管理委員會新聞稿，2018 年 1 月 23 日，[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201801230006&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dttable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201801230006&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dttable=News)，最後瀏覽日期：2018 年 9 月 26 日。

<sup>270</sup> 朝陽人壽接管轉清理，金融監督管理委員會重要公告，2019 年 1 月 22 日，[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=35&parentpath=0,2&mcustomize=multimessage\\_view.jsp&dataserno=201901220001&aplistdn=ou=bulletin,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dttable=Bulletin](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=35&parentpath=0,2&mcustomize=multimessage_view.jsp&dataserno=201901220001&aplistdn=ou=bulletin,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dttable=Bulletin)，最後瀏覽日期：2019 年 5 月 1 日。

<sup>271</sup> 關於朝陽人壽於 2014 年提報並經主管機關於該年底核准之增資、財務或業務改善計畫，請參

主管機關規定之期限完成增資、財務業務改善計畫，且該公司截至 2015 年底自結淨值為新臺幣負 22 億元，已達保險法第 143 條之 4 第 2 項第 4 款所稱資本嚴重不足等級，故主管機關依法自改善計畫期限屆滿之次日起 90 日內為接管處分。是以，問題保險業退場處理機制之啟動門檻，依保險法第 143 條之 4 及第 149 條第 3 項第 1 款規定，無論係資本適足率或淨值如有其一未達上述標準者，主管機關即可啟動退場處理機制。

## 第二款 落實保險法所定之退場處理機制

以我國問題保險業退場處理案例而言，該等問題保險公司於 2000 年以後即陸續發生資本適足率低於法定標準且連年虧損之情形，當時保險法雖已訂有相關退場處理機制<sup>272</sup>，惟主管機關並未即時採取行動，而是先以督促問題保險業提報增資、財務或業務改善計畫，以期問題保險業能自力圖強改善。探求其原因，無非是保險業既收受要保人及被保險人繳付之保險費，並承擔未來風險事故發生之理賠責任，則理應由保險業或其負責人先予增資補足財務缺口，或研提財務業務改善計畫，以求持續履行對於保戶之承諾；倘若主管機關動輒採行退場措施，則恐造成保險市場動盪，引發民眾恐慌並大量解約，甚而可能導致保險業發生流動性不足等情事，後續產生之社會成本亦應一併考量；然除上開因素外，亦無法忽視可能存在問題保險業向立法者遊說，以期延緩主管機關啟動退場處理機制之時程<sup>273</sup>。當主管機關基於上開種種因素考量下，問題保險公司之財務狀況仍隨時間經過持續惡化，而其大股東或負責人又遲遲不願辦理增資，終致主管機關面對更為嚴峻之監理難題，並遭致社會大眾及媒體輿論之批判。

按我國保險法經參考美國 RBC Model Act，於 2015 年 2 月修正納入立即糾正措施，按該等措施之主要目的，除作為衡量保險業清償能力之指標外，亦可避免監理機關在行使職權時，因外部壓力干擾，或怠於採取必要處置而延遲處理時效，反造成問題保險公司財務、業務狀況持續惡化，因此，將保險業資本適足率之高低予以分級，並以此為基礎，進而明確化個別資本適足率等級下主管機關應採取相對應之監理措施，進而督促監理機關提前採取必要處置，以杜絕可能存有

---

照本文註 264。

<sup>272</sup> 鑒於問題保險業之退場處理機制，尚有未盡完備之處，爰經立法者參考銀行法部分條文，於 2001 年修正保險法第 149 條關於主管機關得據以處分之事由，並就保險業問題之輕重及是否有失卻清償能力，授權主管機關得依情節輕重分別採取必要處置。參照 2001 年 7 月 9 日保險法第 149 條修正理由。

<sup>273</sup> 劉俞青、黃家慧，同註 248，頁 77-84。

監理寬容(Regulatory Forbearance)之情事<sup>274</sup>。

惟因朝陽人壽未依期限(2015年12月31日)完成主管機關核定之財務、業務改善及增資計畫，係在保險法立即糾正措施於2016年1月1日實施之前，且在新法施行後主管機關並未另命該公司再行提出增資、財務或業務改善計畫，致朝陽人壽前董事長不服接管處分提起訴願及行政訴訟，並以上述理由主張主管機關依新法所為之接管處分違反禁止法律溯及既往原則<sup>275</sup>，並主張保險法實施立即糾正措施後，應可有寬限期得在90日內提出具體可行之財務改善計畫送主管機關核准<sup>276</sup>。

按2015年2月4日公布修正保險法143條之4(區分資本適足率等級)、第149條(資本適足率嚴重不足之接管)之修正目的(均自2016年1月1日施行)在於使資本嚴重不足之業者儘速退場，以避免對於被保險人權益或金融市場具不利影響情事持續惡化，若修正後保險法第149條第3項第1款實施前，保險公司已有「未於期限內完成增資及財務業務改善計畫，致有不能支付其債務，或無法履行契約責任之虞」之事實，已符合修正前保險法第149條之接管條件，則保險法修正後此項事實既然仍舊存在，則接管條件亦未變更，已完成構成要件事實，於新法即可延用，則無法律溯及既往之問題。倘若主管機關必須另定期限命問題保險業完成增資、財務或業務改善計畫或合併，如無法於期限內完成者，主管機關始得依據修正後保險法第149條第3項第1款規定予以接管，則資本適足率資本嚴重不足之保險業，將因2015年2月4日保險法之修正而獲得額外延長增資期限之利益，勢必使其「不能支付其債務、無法履行契約責任或有損及被保險人權益」之不利影響更加惡化，顯與立法目的相悖，既然朝陽人壽增資、財務或業務計畫之期限已經屆滿，主管機關自該期限屆滿日(2015年12月31日)之次日起90日內為接管處分，自無違誤。是以，主管機關對朝陽人壽所為接管處分，並未違反法律保留原則，亦未違反法律禁止溯及既往原則<sup>277</sup>。

<sup>274</sup> 監理寬容，係指主管機關對未達資本適足率規定之保險公司暫時不採取行動。參閱許文彥，同註7，頁303。

<sup>275</sup> 朝陽人壽前董事長栗志中不服金管會2016年1月26日接管處分提起訴願及行政訴訟，參臺北高等行政法院105年度訴字第1901號判決，頁5-7。

<sup>276</sup> 林巧雁，朝陽人壽被接管 全體董事：無法接受，2016年1月31日，蘋果日報，<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20160131/787527/>，最後瀏覽日期：2019年8月4日；彭禎伶，立即糾正措施 保險局：90天非寬限期，2016年2月2日，工商時報，A12版。

<sup>277</sup> 臺北高等行政法院105年度訴字第1901號判決，頁21-23。

## 第六節 小結

按國光人壽係我國第一家遭主管機關勒令停業之保險公司，立法者為改善及強化保險市場監理，除修正保險法對於該等資產不足清償債務且未能返還責任準備金之問題保險業，明定主管機關應採取限制業務或命其增資等措施，必要時並得派員監理、命其停業或解散等具強制力之處分外，並積極推動保險業財務業務監理措施，包括管制分紅、嚴禁放佣及不當開支、糾正違法投資，以及限制抵押貸款等，嗣後並成立人壽保險業安定基金及財產保險安定基金，由保險業自保費收入提撥一定比率作為基金財源，以備未來再有類似國光人壽強制退場案件處理所需。

國華產險則是我國第一家遭主管機關勒令停業清理之產險公司，相較國光人壽退場當時保險法令對於強制退場措施之付之闕如，自國華產險退場案件起，主管機關均以公開標售方式處理問題保險業，將其全部或部分營業、資產或負債讓與其他保險同業，使原有保險契約繼續有效，以保障保單持有人之權益。又自國華產險退場案件以降，為顧及保單持有人權益及給予經營者一定期間改善，主管機關在採行強制退場措施前，皆以輔導問題保險業自行改善為優先程序，包括命保險業及其負責人限期增資或提出其他財務業務改善計畫、命令停售保險商品、限制資金運用範圍等，或約談公司負責人等行政指導方式，給予保險業自救改善或表達意見之機會；因此，當保險業財務業務持續惡化或發生失卻清償能力等情事時，為穩定保險市場秩序，由主管機關施以強制退場處分，乃係由國家介入私人企業經營之緊急且非常手段，實具備重大公益目的，縱然造成該保險業經濟上損失，但依一般社會通念，該等經濟損失尚屬得以金錢填補，不致達到回復困難之程度。

蓋以國華人壽退場案所影響之保單件數、保戶人數及員工人數，均為我國保險業退場史上罕見，主管機關為達成維持原有保險契約效力、保單持有人權益不受影響之目標，採取以公開標售讓與國華人壽全部資產、負債及營業予其他同業，由保險安定基金就其受讓所生差額予以墊支，並輔以行政監理寬容措施，給予得標者一定時間逐步解決高利率保單問題。然而，此亦引發社會各界高度關注，並促使立法者要求監理機關評估高利率保單打折之可行性，以及研議保險法納入立即糾正措施，以避免未來再以公帑處理問題保險業退場之爭議。另外，自2007年我國修正保險法大幅擴充保險安定基金功能，保險安定基金除得代問題保險業予以墊支受讓者因承受原有保險契約所遭受損失，或墊付保單持有人依契

約所為之請求外，並得受主管機關委託擔任接管人、清理人或清算人職務，使得我國保險安定基金之任務轉趨積極；且在 2008 年設立單一常設機構財團法人保險安定基金後，即受主管機關委託擔任接管人或清算人，負責國華人壽、國寶人壽、幸福人壽及朝陽人壽之退場工作，自此確立保險安定基金於我國問題保險業退場處理機制中之定位與任務。

按 2014 年 6 月修正保險法第 149 條第 3 項規定，要求主管機關應先給予問題保險業自救改善計畫及期間，且非肇因於「國內外重大事件顯著影響金融市場之系統因素所致」者，監理機關始得採取強制退場處分。然而，保險監理目的在於保障保單持有人權益，而非保險業股東經營權，當發生重大事件影響金融市場，導致保險業損益、淨值加速惡化而不能支付債務或無法履行契約責任時，監理機關更應果斷加速執行退場處理措施，以防止其財務缺口持續惡化，增加未來處理成本；因此，上述啟動問題保險業強制退場處分要件，實屬多餘，且有刻意延宕特定問題保險業者退場處理時程，本文認為應刪除該項除外規定，以避免徒增法律適用上之困擾與矛盾。此外，問題保險業所提增資或財務業務改善計畫，如有具體明確之資金來源、對象及增資期程，在適法且具體可行之前提下，主管機關應能就該等增資、財務或業務改善計畫予以認可並核定之。

雖國華人壽、國寶人壽及幸福人壽相繼退場，但我國保險法對於問題保險業處理機制啟動時點仍無明確規範，亦欠缺按保險業資本適足情形劃分不同程度，在該等問題保險公司清償能力嚴重惡化前，明定賦予主管機關積極介入處理之責任與義務。經參照我國銀行法及美國 RBC Model Act 監理規範，我國於 2015 年 2 月修正保險法納入立即糾正措施，明確劃分保險業資本適足率之等級，規範在不同資本適足率等級下，主管機關應採取相對應之監理行動，自始確立我國問題保險業之認定標準及退場處理機制之啟動時點，而朝陽人壽亦為我國適用保險法立即糾正措施之首例。蓋以「立即糾正措施」，除得以作為衡量保險業清償能力之指標外，亦可避免監理機關於行使職權時，因外部壓力干擾，或怠於採取必要處置而延遲處理時效，反造成問題保險公司財務、業務狀況持續惡化，導致未來退場處理成本更鉅，實屬近年我國保險監理法制最為重要之里程碑，此亦奠定我國問題保險業退場處理法制之基礎。

## 第四章 美國問題保險業退場處理機制

### 第一節 保險業監理制度及架構

美國為全球最大經濟體，不僅在各項產業領域執領先地位，在保險市場之發展更是相當發達且成熟。依 Swiss Re 統計 2018 年世界各國總保費收入以美國排名第一，其保費收入達到 1 兆 4,693 億美元，占 2018 年全球保險市場總保費收入達 28%，遠遠領先第二及第三大經濟體之中國(11%)及日本(8%)<sup>278</sup>。因此，本文以美國保險業監理制度為對照，探討美國對於問題保險業退場處理機制內涵及作法，以提供未來我國問題保險業退場法制及架構之修正建議。

#### 第一項 監理權限之歸屬

美國保險市場發展甚早，自 18 世紀起即有第一家保險公司承保火災保險業務，嗣於 1752 年 Benjamin Franklin 成立美國第一家相互保險公司，在 1792 年則有第一家股份制之保險公司成立。因美國屬聯邦國家，依聯邦憲法第 1 條第 8 項第 3 款所定商業條款(Commerce Clause)，聯邦國會對於橫跨州際間之商業活動有權立法規範<sup>279</sup>。因此，凡是橫跨州際間的商業活動不僅是單一州之事務，而美國各州約在西元 19 世紀中葉開始對其各自州內之保險業進行立法並以有組織、有系統之方式進行監理，於 1851 年新罕布夏州(New Hampshire)成立全美第一個州政府保險業監理機關，陸續有麻薩諸塞州(Massachusetts)、佛蒙特州(Vermont)及紐約州(New York)等州成立獨立的保險監理機關，以因應管理新興發展之保險行業，最初美國各州監理重點在於稅收，透過稅捐以支應州內建設發展，但隨著保險行業興起、各種類型保險商品開發，以及保險人開始進行跨州經營，保險業發現各州各有不同監理規範，使得保險業在跨州經營時得面對不同法令規範之要求，除開始質疑由各州監理保險事業合憲性外<sup>280</sup>，亦出現有保險業者傾向且主張應由監理規範較為鬆散的聯邦政府負責保險事業監理工作，以避免繁瑣且多重之

<sup>278</sup> Swiss Re, Sigma 3/2019, World insurance: the great pivot east continues, available at <https://www.swissre.com/institute/research/sigma-research/sigma-2019-03.html> (last visited : July 27, 2019).

<sup>279</sup> 原文如下：The Congress shall have Power [...] To regulate commerce with foreign nations, and among the several states, and with the Indian tribes. See National Archives, available at <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript> (last visited: Aug. 1, 2019).

<sup>280</sup> John Mulhern, Parimah Hassouri and Daren Moreira, *USA: A Regulatory Overview of the World's Largest Insurance Market*, in Julian Burling and Kevin Lazarus et al., RESEARCH HANDBOOK ON INTERNATIONAL INSURANCE LAW AND REGULATION 656, 656-57 (Edward Elgar Publishing Limited 2011).

州監理法規<sup>281</sup>。

1866年2月間維吉尼亞州(Commonwealth of Virginia)立法機關通過一項保險法令，要求未依該州法律設立登記之保險公司且未取得許可證者，不得於州內經營保險業務，而許可證核發要件包括需繳存一定金額之州政府債券。1866年5月當時有數家紐約保險公司聘用維吉尼亞州居民 Samuel Paul 擔任該等公司之代理人，並開始在其州內經營火險業務，Samuel Paul 雖依照維吉尼亞州法律規定申請代理人資格，但並未依規繳存州政府債券，因而維吉尼亞州政府拒絕核發其許可證，但 Samuel Paul 依然在州內向居民銷售火險保單，隨後遭司法機關起訴並經彼得堡市巡迴法院判處罰鍰。該案經上訴到聯邦最高法院，Samuel Paul 主張下級法院判決錯誤，違反美國憲法第4條第2項「特權與豁免條款」(Privileges and Immunities Clause)，即每州人民得享受其他各州人民之一切特權與豁免，以及違反商業條款(Commerce Clause)賦予聯邦國會規範美國與外國、各州間商業活動之權利<sup>282</sup>。1868年經聯邦最高法院判決<sup>283</sup>，認為保險公司非屬特權與豁免條款所指之公民(citizen)，並認為保險公司所銷售之保單非屬商業交易<sup>284</sup>，此即意謂各州監理機關對於其州內保單條款或監理之規範，不屬於聯邦憲法商業條款所保留予聯邦國會之立法權限範圍，直至1944年聯邦最高法院 *United States v. South-Eastern Underwriters Ass'n et al.* 判決前，依前述 *Paul v. Virginia* 判決，美國係由各州分別監理保險事業<sup>285</sup>。

1944年美國聯邦最高法院在 *United States v. South-Eastern Underwriters Ass'n et al.* 判決<sup>286</sup>認為聯邦反托拉斯法「謝爾曼法」(Sherman Act)適用於保險事業，因保險業有跨州經營之事實，因此，最高法院認定應由美國國會依據聯邦憲法所定商業條款，對保險事業進行立法監理<sup>287</sup>。該判決對於自1868年 *Paul v. Virginia* 判決所確立保險業係由各州政府擁有監理權限之見解影響甚鉅，但 *United States v. South-Eastern Underwriters Ass'n et al.* 判決亦認為倘全面廢棄各州保險監理法令暨相關規範，且聯邦政府又尚無完整保險行業監理規範之情形下，保險市場、保

---

<sup>281</sup> Susan Randall, *Insurance Regulation in the United States: Regulatory Federalism and the National Association of Insurance Commissioners*, 26 Fla. St. U. L. Rev. 625, 629-30 (2014).

<sup>282</sup> *Id.* at 630-31.

<sup>283</sup> *Paul v. Virginia*, 75 U.S. 168 (1868).

<sup>284</sup> Randall, *supra* note 281, at 631.

<sup>285</sup> 林國彬，問題保險事業之退場處理機制－美國紐約州法制之研究，月旦法學雜誌，第240期，頁134，2015年5月。

<sup>286</sup> *United States v. South-Eastern Underwriters Ass'n et al.*, 322 U.S. 533 (1944).

<sup>287</sup> Mulhern, Hassouri & Moreira, *supra* note 280, at 658.

險業及消費者將受到嚴重影響<sup>288</sup>。因此，美國保險監理官協會(NAIC)向參議員 Pat McCarran 及 Warren Ferguson 提出建議法案，且因當時二次世界大戰尚未結束等因素背景下，經美國國會於 1945 年通過 the McCarran-Ferguson Act，授與保險業有限度豁免聯邦反托拉斯法之管制，以及確認保險事業中之「保險業務(the business of insurance)」由州議會及州政府行使相關監督與管理權限，但聯邦政府隨時有權立法取回對於保險業之監理權<sup>289</sup>；另聯邦法院亦認為關於保險業之重整或清算事務屬於保險業務範圍，從而屬於各州監理權限範圍，故排除適用聯邦破產法制，因此，雖保險事業有跨州銷售保單或進行投資，但當該保險業經營狀況已構成各州保險法規所定退場要件時，仍依各州保險法及相關規定進行退場程序，而非依聯邦破產法辦理重整或清算作業<sup>290</sup>。

自此以後，即確立美國係由各州政府擁有對於保險業之保單條款、費率監理、確保保險公司清償能力，及消費者保護等事項之監理權限。

## 第二項 美國保險監理官協會

如前所述，美國係於西元 19 世紀中葉左右開始，因保險行業興起而由各地州政府開始設立保險監理機關，雖 1868 年聯邦最高法院在 *Paul v. Virginia* 判決認為保險事業監理權限屬於各州政府，而非屬聯邦國會立法權限範圍，但保險業跨州經營既是事實，且各州間之監理政策及規範確實存在落差且不一致之情形，因此，此一判決進而促使美國各州保險監理機關思考如何將州際間監理規範差異予以消除<sup>291</sup>，且倘若保險事業有退場必要時，為避免各州保險監理官於處理或分配該退場保險之資時有所偏頗獨惠其公民之情形<sup>292</sup>，故在 1871 年由紐約州保險監理官發起召集 36 州監理官進行會議，開始試圖討論一致性之保險監理規範。然而，當時僅有 17 個州參與，但翌年 1872 年再次召開會議時則增加至 30 個州參與，且成立「全國保險監理官會議」(National Convention of Insurance Commissioners)，嗣後並改名為「美國保險監理官協會」(National Association of Insurance Commissioners, NAIC)<sup>293</sup>，雖美國保險監理官協會(NAIC)非屬官方組織，卻是扮演形塑美國保險監理制度之重要角色<sup>294</sup>。

<sup>288</sup> Mulhern, Hassouri & Moreira, *supra* note 280, at 658.

<sup>289</sup> Randall, *supra* note 281, at 633. Mulhern, Hassouri & Moreira, *supra* note 280, at 658.

<sup>290</sup> 林國彬，同註 285，頁 134-135。

<sup>291</sup> Randall, *supra* note 281, at 630.

<sup>292</sup> 林國彬，同註 285，頁 135。

<sup>293</sup> Randall, *supra* note 281, at 631-32. Mulhern, Hassouri & Moreira, *supra* note 280, at 658.

<sup>294</sup> Mulhern, Hassouri & Moreira, *supra* note 280, at 657-58.



以美國保險監理官協會(NAIC)成立背景及其在美國保險監理制度及架構形成脈絡中觀察，蓋因保險事業性質特殊、複雜且具高度專業性，且保險業多在美國各州跨州經營，以單一州政府保險監理機關欲達成具有一定程度之監理效率與效果，實屬不易<sup>295</sup>。因此，由各州保險監理官組成之NAIC，目的即在於促進保險監理之協調及合作，並扮演監理官討論發展標準化保險監理原則與法規之機構，透過轄下各委員會之設置，以及常設幕僚及工作小組，由NAIC頒布各種對保險事業之監理模範法令，包括問題保險事業監理模範法令及退場處理共同標準模範法，以不具拘束力之方式，供各州保險監理機關參考使用，並可作為建議州政府及州議會立法參考，藉此消除或弭平各州保險監理法規之差異<sup>296</sup>。

為確保保險公司清償能力，於未來保險事故發生時，保險公司具有足夠資本得以依約履行給付義務，而美國保險監理官協會(NAIC)所推動保險監理規範一致性之作法均係在此前提下發展，其主要內容如下：

#### 一、模範法規制度(Model laws system)

由NAIC頒布各項保險事業監理模範法令，除可作為各州保險監理機關協調涉及保險事業跨州經營時之差異與爭議外，亦可作為各州政府或州議會之參考，以制定該州之保險法令及規範<sup>297</sup>。雖然以各州保險監理機關基於保障保單持有人權益之角度而言，似乎應依據當地消費者需求量身制定州法律規範，但以美國在保險監理領域係由各州行使監理權限之架構下，監理法規之協調與一致性，反倒有利於所有保險事業<sup>298</sup>。因模範法規如同參考範本，使得各州保險監理機關可以最便捷且省力之方式完成保險立法作業，無論是逕採為該州保險法規，或作為修正相關法令之參考，均無須耗費大量資源及人力在修法作業，而能將心力投入在更為重要之日常監理活動中，減少監理缺乏效率及浪費監理成本等情形，另保險業亦得因各州保險法規趨向統一而享有經濟規模利益<sup>299</sup>。

#### 二、州認證計畫(State Accreditation Program)

NAIC州認證計畫係為使各州保險監理機關均能達到清償能力監理規範基準，透過州認證計畫可確保各州保險監理機關達成且符合NAIC所頒布之各項保

<sup>295</sup> Randall, *supra* note 281, at 630.

<sup>296</sup> 林建智，同註5，頁6-7。

<sup>297</sup> 林建智，同註5，頁6-7。

<sup>298</sup> NAIC, NAIC Model Laws, *available at*

[https://www.naic.org/cipr\\_topics/topic\\_naic\\_model\\_laws.htm](https://www.naic.org/cipr_topics/topic_naic_model_laws.htm) (last visited: Aug. 1, 2019).

<sup>299</sup> 林建智，同註5，頁6-7。

險監理法令、財務及組織標準。NAIC 首先於 1988 年提出「財務監理準則政策宣言」(Policy Statement on Financial Regulation Standard)，以期強化各州保險財務監理品質，嗣於 1990 年提出一認證計畫「財務監理準則與認證計畫」(Financial Regulation Standards and Accreditation Program, FRSAP)，該項認證計畫之目的係在確認各州保險監理措施是否符合監控保險業清償能力之最低標準<sup>300</sup>。各州保險監理機關每 5 年必須接受獨立審查小組之全面審查，透過他州保險監理機關評估 (Peer Review)，以風險為基礎進行檢視，包括現場檢查，以及要求須通過與清償能力攸關之模範法律及規範，以確保該州保險監理機關持續符合清償能力監理規範基準。該認證計畫並要求各州保險監理機關應具有相當之法定及行政權力，以監督管理於其州內營業之保險人，並要求監理機關應擁有執行公權力所需要之資源<sup>301</sup>。該計畫對於保險業清償能力監控具有相當成效，透過 NAIC 所推動各州保險監理機關認證制度，將可使各州對於彼此保險監理成效具有高度信賴，各州僅須將監理資源配置於其管轄範圍內之保險人，而無須費心於他州保險人，亦可避免監理資源浪費及缺乏效率等情事<sup>302</sup>。

### 第三項 問題保險業退場處理法制

蓋以保險監理核心，即在確保保險事業償付能力無虞，避免保單持有人因保險事業失去清償能力而受有損害，以及避免因保險業失卻清償能力，引起社會大眾對於保險產業失去信心之系統性風險<sup>303</sup>。因此，美國保險監理官協會 (NAIC) 即依上開原則訂定問題保險業退場處理之相關模範法律及規範。

NAIC 於 1936 年制定「保險業統一清算法」(Uniform Insurance Liquidation, UILA)，主要內容係就保單持有人於面對保險事業清償能力出現問題時，如何向該問題保險業主張權利或請求等予以規範，其立法目的在於建立一個較為一致之權利主張程序，以及如何處理或分配該問題保險業資產之程序，且避免因各州債權人而有不公平之情形。各州以 UILA 為基礎訂定適用其州內保險業之監管、接管及重整等處理程序，特別是當各該州之保險監理機關或相同性質之監理單位為問題保險業之保管人 (receiver) 時，則不同州間可認為具有互惠關係 (reciprocal states)，不同州間之債權人可因此公平參與其他州內問題保險業資產清算作業並

<sup>300</sup> 林建智，同註 5，頁 7-8。

<sup>301</sup> NAIC, Accreditation, available at [https://www.naic.org/cipr\\_topics/topic\\_accreditation.htm](https://www.naic.org/cipr_topics/topic_accreditation.htm) (last visited: Aug. 1, 2019).

<sup>302</sup> 林建智，同註 5，頁 7-8。

<sup>303</sup> 林國彬，同註 44，頁 107。

行使相關權利<sup>304</sup>。

1977 年 NAIC 制定「保險業監管、重整與清算模範法」(Insurers Supervisions, Rehabilitation and Liquidation Model Act, 下稱 Model Liquidation Act), 其內容較 UILA 更為詳盡及周延。依 Model Liquidation Act 之立法目的, 係為保障保單持有人、理賠申請人、債權人及公眾利益, 以期保險監理機關能以最低限度介入保險業經營, 並減少監理機關為處理該等跨州經營保險業之重整與清算解散合作等問題, 該目的亦與 1936 年所制訂 UILA 之目的相似。嗣後 NAIC 於 2005 年另制定「保險業保管模範法」(IRMA), 用以取代 Model Liquidation Act, IRMA 更為詳盡且具體規範保險監理機關對於問題保險業應採取之接管、重整及清算等程序內容。直至今日, 美國問題保險業退場處理機制架構及內涵仍以 IRMA 為重要模範法令之一<sup>305</sup>。

在評估個別保險公司是否已落入 NAIC 頒布模範法規所定之問題保險業標準, 雖係由保險監理機關裁量判斷, 惟須特別注意者, 當保險監理機關決定採行無論是接管、重整或清算之退場處理程序, 保險監理機關均須向法院聲請, 取得法院許可命令後始得執行<sup>306</sup>。又依 IRMA 第 104 條第 Y 款規定, 「receivership」(保管)為上位概念, 其下包括「conservation」(接管)、「rehabilitation」(重整)及「liquidation」(清算)<sup>307</sup>, 三者係程度不同、目的不同且具有可互相轉換性之退場處理程序; 蓋以「接管」係以回復保險業自主經營為目的, 屬暫時性之程序; 「重整」同樣係以回復保險業自主經營為目的, 惟涉及引資或新股東之引進等, 故屬較為長期之程序; 「清算」則係以消滅問題保險業並使其退出保險市場為目的, 對於股東及保單持有人權益具重大影響<sup>308</sup>。

如前所述, 保險監理首重保險業清償能力之確保, 監理法規對於保險業初始設立時所要求之資本數額, 係屬法定資本或最低資本, 但該等資本額規範均屬固定數額, 保險公司在設立後隨即展開之業務推展及營運活動, 將因其業務種類、營運規模及財務資金運用等差異而面臨不同風險, 而使得該固定標準缺乏彈性且

<sup>304</sup> 林國彬, 同註 44, 頁 108-109。

<sup>305</sup> 林國彬, 同註 44, 頁 109。

<sup>306</sup> 許文彥, 同註 48, 頁 353。

<sup>307</sup> 「receivership」國內多譯為「接管」, 惟學者指出依美國 Insurer Receivership Model Act 屬上位概念, 故將之譯為「保管」或「託管」, 與我國所稱「接管」內涵有所差異, 前者包括 conservation(接管)、rehabilitation(重整)及 liquidation(清算), 後者依我國保險法第 149 條第 3 項規定, 尚與監管、勒令停業清理及命令解散處分併列。參林國彬, 同註 44, 頁 109。See Section 104 X, Y of IRMA.

<sup>308</sup> 林國彬、李家興、鍾聖清, 美國保險安定機制及預警制度, 財團法人保險安定基金出國報告書, 頁 45-46, 2010 年 11 月。

未能呈現公司實際經營所面對之風險全貌。鑒於固定資本額難以涵蓋保險公司整體經營風險，於是 NAIC 自 1990 年起開始進行風險資本額制度之研究，並於 1993 年制定「保險業風險基礎資本模範法」(RBC Model Act)，採用「風險基礎資本適足率」(Risk-Based Capital，下稱資本適足率或 RBC Ratio)，將保險業各種風險予以分類，並就各類風險給定不同風險係數，計算風險加權總額後予以加總，與其自有資本間進行比較，作為判斷其清償能力高低之參考，且 RBC Model Act 將風險基礎資本適足率劃分數個等級，於不同資本適足率下分別訂定保險監理官應採取之監理行動標準<sup>309</sup>。

另 NAIC 早於 1985 年即制訂「保險公司財務困境認定標準與監理官權限模範法」(Model Regulation to Define Standards and Commissioner's Authority for Companies Deemed to be in Hazardous Financial Condition，下稱 NAIC Standards Regulation for Hazardous Financial Condition)，該模範法第三條訂有 15 項指標，嗣後於 2008 年增加為 20 項指標，可作為各州保險監理官判斷該保險業是否發生財務困境之情事，以評估倘任其繼續經營是否會對保單持有人、債權人或其他公眾利益造成損害，而有需進一步採取不同程度監理行動或退場措施之必要<sup>310</sup>。

除前述 IRMA、RBC Model Act 及 NAIC Standards Regulation for Hazardous Financial Condition 外，NAIC 另訂有「行政監管模範法」(Administrative Supervision Model Act)，當保險業經金融檢查，或其他任何時間經監理機關裁量判斷保險業有該模範法所定情事時，則可對其採取行政監管(Administrative Supervision)<sup>311</sup>，該項處分無須經法院介入先行審查，相較於接管(conservation)、重整(rehabilitation)或清算處分(liquidation)，此屬較為低度之監理措施<sup>312</sup>。上述 NAIC 模範法令係建構美國問題保險業退場處理法制之核心，以下即就該等模範法令如何定義問題保險業、退場處理手段、啟動要件及程序等予以分析，俾以對美國問題保險業退場處理法制有全面性之瞭解。

---

<sup>309</sup> 蔡政憲、高渭川、許文彥、梁正德、洪炳輝、張士傑、莊聲和、喬治華、黃芳文，同註 4，頁 240。

<sup>310</sup> 許文彥，同註 48，頁 15-16。

<sup>311</sup> Administrative Supervision Model Act § 3A.

<sup>312</sup> 林國彬，同註 44，頁 115-116。

## 第二節 對問題保險業之認定標準

### 第一項 保險業風險基礎資本模範法

為確保保險人於保險契約期滿或約定之危險事故發生時，能依約履行給付保險金予被保險人或受益人，保險人即須在任何時候透過準備金、資本及盈餘等形式，以提供足夠安全邊際，而資本適足率即為一衡量保險人清償能力之工具<sup>313</sup>。於承平時期的保險業，雖尚無保險業陷入財務困難或清償能力不足之情事，但伴隨外部經營環境不斷變化、保險業內部經營策略改變，均有可能導致公司營運狀況欠佳或財務惡化情形，為預防個別保險事業經營不善，影響保單持有人權益，甚而導致未來退場處理成本過大，造成保險市場負面影響，NAIC 以保險業於經營上所面臨之風險為導向，就各類風險給定不同風險係數予以計算，並與其自有資本比較，制定「風險基礎資本適足率」(RBC Ratio)，作為判斷保險業清償能力之參考，依不同資本適足率級距分別訂有相對應之監理行動措施，即所稱「立即糾正措施」(PCA)。

#### 第一款 自行改善階段

保險業資本適足率大於 200% 者，監理機關無須依 RBC Model Act 採取任何監理行動，但當保險業資本適足率落於 150% 至 200% 之間時，則視為已觸發公司自行改善之門檻(triggers a company action level event)，保險業應向監理機關提交財務計畫(RBC Plan)，於該計畫中須敘明造成資本適足率不足之原因、預計擬採取得以消弭資本適足率不足之改善措施、提供當年度及未來 4 年度若無改善措施之情況時之財務預測、可能影響前述財務預測之重要因素及其他相關原因等<sup>314</sup>。

該項財務計畫保險業必須在前述資本適足率門檻觸發後 45 日內提出，監理機關則應於收到後 60 日內決定該財務計畫是否可行，若不可行則應給予其修改建議，保險業再於 45 日內提交修正財務計畫(Revised RBC Plan)<sup>315</sup>。此一階段係由保險業自行向監理機關提報財務改善計畫，由其自行解決資本適足率不足之問題，監理機關尚未採取任何行動。

<sup>313</sup> 梁正德，國際保險業清償能力監理制度之研究，金融監督管理委員會 2013 年度委託研究計畫，頁 52，2013 年 12 月。

<sup>314</sup> RBC Model Act § 3B.

<sup>315</sup> RBC Model Act § 3C, D.

## 第二款 監理低度介入階段

自此一階段起監理機關將依據下述標準，以判斷保險業是否已落入監理低度介入門檻，進而採取相關監理行動，該等標準包括(1)當保險業資本適足率落於100%至150%之間；或(2)保險業未能於每年3月1日(filing date)<sup>316</sup>前向該州監理機關提交前一年度之資本適足率報告(RBC Report)，除非保險業能向監理機關提出合理說明，且於10日內補提交報告；或(3)保險業處於自行改善階段，但卻未依限於45日內提交財務計畫(RBC Plan)；或(4)保險業雖已提交財務計畫，但該計畫經監理機關認為不足而予以駁回，且保險業對該駁回決定未提出異議者；或(5)監理機關認定該保險業未依其所提交之財務計畫內容執行改善措施，且將對該保險業消弭其資本適足率不足產生重大負面影響，並經監理機關通知保險業而其未有異議者<sup>317</sup>。

當保險業有前述情事，監理機關除得要求該保險業提交財務計畫或修正後之財務計畫(Revised RBC Plan)並進行檢視外，且得對該保險業之資產、負債及營運狀況進行檢查或分析，前述監理行動監理機關得委託精算、投資等專業顧問辦理，如有必要監理機關並得依該等結果據以發布改正命令(Corrective Order)要求保險業進行改正<sup>318</sup>。於此階段，監理機關將啟動相關監理行動，對保險業進行檢查或財務、業務及營運狀況之分析，並依其裁量判斷決定發出限制保險業部分營業活動等監理行為，但此時仍屬於監理權限低度介入之階段。

## 第三款 授權控制階段

當保險業資本適足率落於70%至100%之間，或保險業未能依監理機關發布之改正命令進行改正措施，以符合監理機關之要求與期待者<sup>319</sup>，該等情形除已顯示保險業資本適足率明顯不足外，亦無法落實執行監理機關之改正命令，其陷入清償能力不足之危險程度加劇，此時，監理機關除採取前述監理低度介入階段所定任何必要之監理行動<sup>320</sup>外，應以對保單持有人、債權人及公眾利益最有利之情況下，依監理機關裁量判斷是否對該保險業進行接管，或向法院聲請進入重整或清算解散程序<sup>321</sup>。

---

<sup>316</sup> RBC Model Act § 2A.

<sup>317</sup> RBC Model Act § 4A(1)-(9).

<sup>318</sup> RBC Model Act § 4B, D.

<sup>319</sup> RBC Model Act § 5A(1)-(5).

<sup>320</sup> RBC Model Act § 4.

<sup>321</sup> RBC Model Act § 5B.

#### 第四款 強制控制階段

當保險業資本適足率已低於 70%，或經監理機關調整後之資本適足率仍低於 70%，且該保險業對於監理機關之調整未提出異議者，此時該保險業已落入立即糾正措施下之最嚴重等級<sup>322</sup>，除非監理機關具有合理理由足認該保險業資本適足率嚴重不足之情形得以在 90 日內去除者外，否則即應啟動強制退場處理機制，向法院聲請並核發命令，使該問題保險業進行重整或清算解散之程序<sup>323</sup>，此時監理機關已無裁量判斷餘地，故可大幅降低監理寬容之可能性。關於美國風險基礎資本適足率制度之立即糾正措施(PCA)之內容整理如下表。

美國風險基礎資本適足率制度下之立即糾正措施

符合 RBC Model Act 標準	資本適足率	監理行動
		200%以上
自行改善階段 (Company Action Level)	150%以上但未滿 200%	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 保險業應向監理機關說明資本不足之原因，並提交財務計畫(RBC Plan)。</li> <li>➤ 由保險業自行解決資本適足率不足之問題，監理機關尚未採取任何行動。</li> </ul>
監理低度介入階段 (Regulatory Action Level)	100%以上但未滿 150%	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 得對該保險業之資產、負債及營運狀況進行檢查或分析。</li> <li>➤ 必要時得發布改正命令(Corrective Order)要求保險業進行改正。</li> </ul>
授權控制階段 (Authorized Action Level)	70%以上但未滿 100%	除 Section 4 所定措施外，應以對保單持有人、債權人及公眾利益最有利之情況下，裁量判斷是否對保險業進行接管，或

<sup>322</sup> RBC Model Act § 6A.

<sup>323</sup> RBC Model Act § 6B.

		向法院聲請進入重整或清算解散程序。
強制控制階段 (Mandatory Action Level)	未達 70%	原則必須由司法程序介入，強制保險業進入重整或清算解散程序，除非有合理理由足認資本適足率嚴重不足之情形得以在 90 日內去除。

## 第二項 保險公司財務困境認定標準與監理官權限模範法

NAIC 於 1985 年即制定「保險公司財務困境認定標準與監理官權限模範法」(NAIC Standards Regulation for Hazardous Financial Condition)，其主要目的係為提供監理機關辨認及認定保險業財務陷入困境之標準，如該等問題保險業繼續經營，將可能造成保單持有人、債權人及公眾利益受有損害之情事<sup>324</sup>。因此，NAIC 制訂該模範法提供相關判斷標準供監理官參考，俾由各州保險監理機關得以及時採取監理行動。

依「保險公司財務困境認定標準與監理官權限模範法」第 3 條規定，當監理機關於判斷保險業繼續經營是否會造成保單持有人、債權人或公眾利益之損害時，得依該條所定下列標準單獨或合併進行考量<sup>325</sup>。

1. 於保險業財務狀況及市場行為檢查報告、會計師查核報告及精算師意見書、報告或摘要存在負面事實。
2. 根據 NAIC 保險監理資訊系統及其他相關財務分析或清償能力報告進行判斷。
3. 依據現行精算實務處理準則，保險業是否有足夠之準備金以履行基於契約所生義務或支應相關費用之預期現金流量。
4. 於考慮保險業之現金流量及其所承保險種、再保公司財務狀況，再保險人之給付能力及再保險規劃得否足以提供保險業保障。
5. 保險業在過去 12 個月或更短期間內之營業損失，包括但不限於淨資本利得或損失，其非認許資產之變動及所發放給股東之現金股利，是否仍超過其保留公積 50%。

<sup>324</sup> NAIC Standards Regulation for Hazardous Financial Condition § 2.

<sup>325</sup> NAIC Standards Regulation for Hazardous Financial Condition § 3.



6. 保險業在過去 12 個月或更短期間內之營業損失，排除淨資本利得增加外，是否超過其保留公積 20%。
7. 是否有再保險人、債務人或其他與該保險業同屬同一保險控股集團者，其已發生失去清償能力問題而有無法履行債務情事，經監理機關認為有危及該保險業清償能力之情形。
8. 保險業之或有負債、質押或擔保之個別或總額，經監理機關認為有危及該保險業清償能力之情形。
9. 對該保險業具控制權者是否有拖欠未如期給付淨保費之情事。
10. 保險業應收帳款收回期間及收回可能性。
11. 保險業經營團隊，包括職員、經理人或其他直接或間接控制保險業營運之人員，未具備及展現擔任其所屬職位所應有之能力、適格性及名譽。
12. 保險業經營團隊是否無法答覆對於該保險業經營狀況之詢問，或對於該等詢問提供不實或誤導之資訊。
13. 保險業對是否欠缺對監理機關提出合理說明，而未符合金融控股公司申請要求規範。
14. 保險業經營團隊是否編製或向貸款機構、公眾發布錯誤或令人誤導之財務報表，或是製作錯誤或令人誤導之帳目，或於帳目中省略重要數字或金額。
15. 保險業成長規模是否過快，以致於欠缺財務及管理能力的而無法履行其債務。
16. 保險業是否曾經歷，或可預見未來將發生現金短缺或流動性等問題。
17. 保險業經營階層所提存之準備金數額，是否未符合州監理法規所要求之最低標準、規範、法定會計準則及健全之精算及實務處理原則。
18. 保險業之準備金持續低於法定標準，是否會造成公司負面發展。
19. 保險業與關係企業、子公司或其他具控制權人間進行可獲得資產、資本利得或二者兼具之交易，是否無法提供足夠價值、流動性或多樣性，以確保保險業對於屆期債務得以順利清償。
20. 任何其他經監理機關發現將造成保險業之保單持有人、債權人或公眾利益危害之情事。

以前開「保險公司財務困境認定標準與監理官權限模範法」所定判斷問題保險業之標準進行分析，該等判斷項目較側重於財務、清償能力、監理遵循及公司經營管理階層等層面，大致可分類如下：透過財務報表或監理報告相關資訊分析

有無負面事實<sup>326</sup>、現金流量、準備金及再保安排對於公司有無負面影響<sup>327</sup>、財務及資產負債狀況是否異常<sup>328</sup>、關係企業清償能力及與其間之交易是否影響保險業履行債務或清償能力<sup>329</sup>、公司經營管理階層專業能力及有無不誠信或不正當之情事<sup>330</sup>，以及監理法令規範遵循情形<sup>331</sup>，另訂有概括條款以供監理機關適度裁量判斷空間<sup>332</sup>。

### 第三項 保險業保管模範法

除前述 RBC Model Act 係以資本適足率等級劃分，明訂保險監理官應依保險業資本適足率等級而採取不同行動措施外，NAIC 另於保險業保管模範法(IRMA) 第 207 條訂定對於問題保險業之判斷標準，當保險監理機關發現保險業有該條所列一項或數項情形時，即可向所在地州法院聲請對在該州註冊之保險公司或未經授權之保險公司發布接管、重整或清算命令<sup>333</sup>：

1. 該保險業資產不足以抵償債務。
2. 該保險業失去清償能力。
3. 該保險業即將失去清償能力。如果可合理預期該保險業並無足夠之流動資產以償還未來 90 天內所發生之債務。
4. 當已發生資產不足以抵償其債務時，該保險業忽略或拒絕遵從保險監理官依法要求進行改正之命令。
5. 該保險業、其母公司、子公司或關係企業有挪用、浪費、隱藏該保險業之財產，或是不當處分、揮霍、使用、拋棄、轉讓、出售、讓與、抵押或移除該保險業之財產。
6. 除保險公司資本或剩餘資產符合法令外，該保險業已發生無法符合法令對組織或監理機關要求之其他規範。
7. 該保險公司、其母公司、子公司或關係企業有隱藏、移除、變更、銷毀或未確實建立及維護帳冊、紀錄、文件、帳戶、憑證及其他供監理機關進行金融檢查時，判斷該保險業財務狀況之相關資料，或未能正確地管理或維護以判

<sup>326</sup> NAIC Standards Regulation for Hazardous Financial Condition § 3 (A)(B).

<sup>327</sup> NAIC Standards Regulation for Hazardous Financial Condition § 3 (C)(D)(P)(R).

<sup>328</sup> NAIC Standards Regulation for Hazardous Financial Condition § 3 (E)(F)(H)(J)(O).

<sup>329</sup> NAIC Standards Regulation for Hazardous Financial Condition § 3 (G)(S).

<sup>330</sup> NAIC Standards Regulation for Hazardous Financial Condition § 3 (I)(K)(L)(N).

<sup>331</sup> NAIC Standards Regulation for Hazardous Financial Condition § 3 (M)(Q).

<sup>332</sup> NAIC Standards Regulation for Hazardous Financial Condition § 3 (T).

<sup>333</sup> IRMA § 207 (A)-(V).

斷該保險業確切理賠責任之相關理賠紀錄。

8. 保險監理官依法發布命令當時或之後任何時間，如保險監理官具有正當理由足認由該保險業繼續經營，將對於保單持有人、債權人及公眾利益有所損害。
9. 依據「保險公司財務困境認定標準與監理官權限模範法」(NAIC Standards Regulation for Hazardous Financial Condition)或其他法令，如保險業繼續經營將對保單持有人、債權人及公眾利益有所損害。
10. 具合理理由足認保險業財產遭不當侵占、不當扣押或移轉，或有偽造或詐欺行為而影響該保險業，或其他不法行為足以危害保險業財產，而嚴重影響該保險業清償能力之情事。
11. 對保險業具控制權人有不誠信、不可信賴或欠缺管理保險業之經驗或能力，以致有危害保單持有人、債權人及公眾之利益之情事。
12. 對保險業具實質執行權利之人，無論是職員、經理人、代理人、董事或受託人、員工、股東或其他類似之人，對於監理官所關切之事務拒絕接受檢查，或雖接受檢查但拒絕揭露攸關資訊予監理官，以及經監理官合理通知後，保險業未及時並有效地終止聘僱契約及其對經營階層之影響力。
13. 在保險監理官要求或依本法規定，保險業未能提供其財產、帳冊、帳戶、文件或其他相關紀錄供檢查。
14. 未先行取得監理官同意，保險業違反金融控股公司法或再保險法而轉讓或企圖轉讓其重要財產或業務，或與他人達成併購、合併或再保等交易，將其重要財產或業務移轉予他人。
15. 除依據本州保險法授權外，該保險業或其財產已指定或已申請指定保管人、受託人、接管人、扣押人或其他類似受任人。
16. 在過去 5 年期間內，該保險業故意且持續違反其公司章程、法令條例、本州保險法相關規定，或違反監理官任何有效命令。
17. 保險業對於該州或其所屬單位或法院判決之義務，未能於到期後之 60 日內予以履行者，但對於仍得提起上訴之判決不在此限。
18. 該保險業本有計劃地與債權人達成理賠協議，卻無理拖延付款、未能給付和解金，或基於財務上無法全額理賠或給付債務，而試圖與債權人達成和解。
19. 保險業未能於法令規定期限內提交年度報告或其他財務報告。
20. 保險業董事會、大股東或具控制權人要求或同意依本法規定進行接管、重整或清算。

21. 保險業未遵循其州監理機關核發營業許可執照之規範，或其營業許可執照已經州監理機關撤銷。

22. 經保險業風險基礎資本模範法(RBC Model Act)授權。

自前開「保險業保管模範法」(IRMA)第 207 條所定對於問題保險業之判斷標準，其內容涵蓋量化及質化之標準，且給予監理機關一定之裁量權限。除財務及業務指標外，監理機關尚能就監理遵循<sup>334</sup>、公司治理<sup>335</sup>、誠信<sup>336</sup>及其他事件<sup>337</sup>等項目進行判斷，同時該模範法並提供監理官得依據其合理判斷<sup>338</sup>，進而預期該保險業未來流動性與清償能力<sup>339</sup>；另外，前開判斷標準亦包括「保險業風險基礎資本模範法」(RBC Model Act)及「保險公司財務困境認定標準與監理官權限模範法」(NAIC Standards Regulation for Hazardous Financial Condition)之規範，俾以提供監理機關更為廣泛判斷問題保險業之標準及參考<sup>340</sup>。

### 第三節 問題保險業退場處理機制之探討

#### 第一項 日常監理

蓋以問題保險業之形成可能存在多種因素，且探究其形成歷程並非一朝一夕所致，故各州保險監理機關除以絕對數值之風險基礎資本適足率(RBC)進行判斷外，另依據美國保險監理官協會(NAIC)制訂之「保險公司財務困境認定標準與監理官權限模範法」(NAIC Standards Regulation for Hazardous Financial Condition)及「保險業保管模範法」(IRMA)，由各州保險監理機關於日常監理活動中，發現並進而判斷其所管轄之保險事業是否有該等模範法所定異常情事，俾得以進一步採取後續監理行動。

按保險業經營首重清償能力，倘若保險業財務狀況發生異常變化，即可視為問題保險業形成之初期警訊，如前所述，因「保險公司財務困境認定標準與監理官權限模範法」係針對保險公司財務狀況、清償能力及監理遵循等項目進行評估，且建議監理機關採取相較行政監管(Administrative Supervision)、接管(conservation)、重整(rehabilitation)或清算解散(liquidation)更為低度之監理措施

<sup>334</sup> IRMA § 207 (D)(F)(J)(L)(M)(S)(U).

<sup>335</sup> IRMA § 207 (E)(P).

<sup>336</sup> IRMA § 207 (G)(J)(K)(N).

<sup>337</sup> IRMA § 207 (O)(Q)(R)(T).

<sup>338</sup> IRMA § 207 (C)(H)(J).

<sup>339</sup> IRMA § 207 (C).

<sup>340</sup> 許文彥，同註 48，頁 337-338。

<sup>341</sup>，是以，當保險監理機關依該模範法第 3 條認定保險業繼續經營，將可能造成保單持有人、債權人及公眾利益受有損害之情事時，則可依第 4 條(B)規定直接對該保險業作成下列監理措施命令、限制其營業或投資等<sup>342</sup>：

1. 以再保險方式縮減或降低保單現有或未來給付數額。
2. 縮減、暫停或限制新契約或續約之數量。
3. 藉由特定方法降低一般保險或佣金費用。
4. 增加保險業之資本及盈餘。
5. 暫停或限制保險業分配其股利予其股東或保單持有人。
6. 向保險監理機關提交可接受關於該保險業之資產市價報告。
7. 經保險監理機關認為有必要限制或退出特定投資項目或暫停特定之投資活動。
8. 證明其保險費率係依所承保風險所訂定且具適足性。
9. 除年報外，提交其他經 NAIC 採用之期中財務報表或州監理機關所發布之格式。
10. 修正公司治理實踐之不足，並採取經監理機關可接受之公司治理方法。
11. 保險業向監理機關提交營運計畫，以期繼續在該州經營保險事業。
12. 即使監理法規對於保險費率高低或調整頻率有所限制，但倘若監理機關認為有改善保險公司財務狀況之必要時，仍可對保險公司銷售之財產保險商品費率進行調整。

前開監理措施，主要著重於對保險業業務、投資、成本費用、資本結構、財務報表及公司治理等項目進行改善監督，保險監理機關尚未介入該保險業業務經營；但需特別注意者，係監理機關依該模範法發布之任何命令，如有因該命令而受影響之利害關係人皆得向法院提起訴訟，由法院審查監理機關發布命令之適法性<sup>343</sup>。

## 第二項 行政監管

以 NAIC 監理觀點而言，在保險業尚未陷入清償不能之狀態前，為確保保險業健全經營且避免其財務持續惡化，當有相當事證顯示有監理介入之必要時，監

---

<sup>341</sup> 林國彬，同註 44，頁 115。

<sup>342</sup> NAIC Standards Regulation for Hazardous Financial Condition § 4 (B).

<sup>343</sup> NAIC Standards Regulation for Hazardous Financial Condition § 5.

理機關無需經法院先行審查，即得依 NAIC 制定之「行政監管模範法」(Administrative Supervision Model Act)發動行政監管措施(Administrative Supervision)，要求受監管保險業於一定期間內達成監管命令所要求之改善。蓋其主要目的，無非係給予並期待保險業能自行主動解決財務困境，以完成監理機關要求之改善目標<sup>344</sup>。如以 RBC Model Act 分級措施分類而言，行政監管之性質屬「監理低度介入階段(Regulatory Action Level)」，倘經監理機關對該保險業之資產、負債及營運狀況進行檢查或分析，認為有該模範法第 3 條(A)所定之情事時，則得對該保險業發布監管命令。

### 第一款 行政監管之要件

依「行政監管模範法」第 3 條規定，任何保險業如經金融檢查或經監理機關裁量判斷認為有以下情事時，即應採行行政監管措施<sup>345</sup>：

1. 以保險業狀況使其繼續經營將對公眾利益或其被保險人造成危害。
2. 保險業存有或可能從事有逾越特許執照或法律授權之行為<sup>346</sup>。
3. 保險業未能遵守保險法令規範。
4. 保險業以詐欺方式及行為經營其業務。
5. 經保險業同意<sup>347</sup>。

行政監管措施啟動之程序，係當保險監理機關認為有上述情形時，即應以書面通知該保險業進入行政監管狀態，並告知其對於該項決定得循司法途徑救濟。在進入行政監管程序後，保險業有 60 天時間或依監理機關指定期日，完成監理機關依該模範法所要求之改善措施，如期限屆滿保險業仍有模範法第 3 條(A)所列情形者，監理機關得延長上述監管期限；倘若期限屆滿後保險業已無該等情事時，則監理機關即應結束行政監管，使保險業回復正常經營狀態<sup>348</sup>。

<sup>344</sup> 林國彬，同註 44，頁 115-116。

<sup>345</sup> Administrative Supervision Model Act § 3 (A).

<sup>346</sup> 包括拒絕接受監理機關進行檢查、將財務帳簿等轉移到他州、未依法提交財務報表、忽略或拒絕遵守法令或未符合資本要求、執照遭撤銷或經暫停營運後仍繼續從事保險業務、未經核准將其全部業務進行再保險、未經核准與其他保險業為合併、新設合併或為全部資產營業之讓與、從事未經核准之業務，或拒絕遵守保險監理機關命令等。*See Section 1B of Administrative Supervision Model Act.*

<sup>347</sup> 依 Administrative Supervision Model Act 第 1 條(C)規定係指保險業與監理機關間達成協議 (agreement) 進行行政監管。

<sup>348</sup> Administrative Supervision Model Act § 3 (B)(C)(D).

## 第二款 行政監管期間禁止行為

在行政監管程序中，監理機關或其指定之監管人對於保險業重要財務或業務行為具有准駁權，如未經監理機關或監管人核准，受監管保險業將不得從事該等業務或活動<sup>349</sup>，因此，行政監管處分實屬監理機關介入保險業經營之公權力措施。前開須經監理機關或監管人核准之行為如下：

1. 對於資產或營業為處分、移轉或設定負擔。
2. 提領銀行帳戶存款。
3. 貸放資金予他人。
4. 進行任何投資。
5. 轉讓任何資產。
6. 負擔任何債務、義務或責任。
7. 與其他保險業為合併。
8. 承保新契約或更新任何保單。
9. 簽訂任何新的再保合約或協定。
10. 除涉及保險給付以外之終止、解除、失效、轉換任何保單、證明或契約。
11. 關於任何保單、證明或契約不得予以免責、給付或退回保費存款、增加現金或貸款價值、未收取保費或其他準備金。
12. 在經營管理方面作出重大改變。
13. 增加經營管理階層或董事之薪資或紅利，或給予其他優惠紅利、股息或其他具有優惠性質給付。

## 第三款 對於行政監管之異議、程序轉換及訴訟豁免

於行政監管期間對於監理機關或監管人之行動或所採取之決定，如受監管保險業認為無助於改善其經營狀況者，得向監理機關或監管人提出異議，對於監管人拒絕再議者，依法該保險業得尋求司法救濟<sup>350</sup>。在保險業依該模範法進行行政監管後，並未排除保險監理機關對於該保險業採行接管(conservation)、重整(rehabilitation)或清算解散(liquidation)之程序<sup>351</sup>；另為執行監理機關及監管人之職責，依法兩方得舉行不對外公開會議，監管人並得由其所聘請之律師或代表在

<sup>349</sup> Administrative Supervision Model Act § 5.

<sup>350</sup> Administrative Supervision Model Act § 6.

<sup>351</sup> Administrative Supervision Model Act § 7.

場，討論行政監管相關工作內容<sup>352</sup>；對於保險監理機關、保險部門或其受雇人或代理人為執行行政監管工作之任何行為，依法不具備任何訴因，故不得對該等人員為任何民事案件之起訴<sup>353</sup>。

綜上所述，當保險監理機關透過金融檢查或經判斷該保險業繼續經營恐危害公眾利益或其被保險人、存在或可能從事有逾越法令授權行為，甚至以詐欺手段經營保險事業時，為避免其陷入清償不足之情事，保險監理機關得不經法院先行審查及通知，即得發出監管命令使該保險業進入行政監管狀態，而該保險業必須在 60 日或指定期日前完成監理機關所要求之改善措施，倘若該保險業未能於期限前達成，則監理機關得依其裁量判斷是否採行下階段處置，將程序轉換為接管、重整或清算解散，以續行問題保險業退場處理作業<sup>354</sup>。

### 第三項 接管

#### 第一款 接管之要件

按 IRMA 就監理機關對於問題保險業係採取接管、重整或清算措施之啟動要件係規範於第 207 條，如前開所述，倘經監理機關判斷該保險公司有該條所列一項或數項情形時，即已符合問題保險業之要件，監理機關可向所在地州法院聲請對該保險公司發布接管、重整或清算命令。

依 IRMA 第 301 條規定，如法院認為監理機關之主張有理由，則應指派保險監理官或其指定之人為接管人，並指示接管人取得對該保險業資產之控制，且在法院一般監督下管理經營該保險公司；接管人至少每半年向法院提出一次會計報告，且除非法院另有命令，接管人應於法院發布接管命令至遲五日內，以普通郵件或電子通訊方式，將接管命令通知州內保險安定基金或其他因該接管命令而有類似義務之保險安定基金<sup>355</sup>。

#### 第二款 接管人之權利與義務

按接管命令係為提供保險監理機關得以決定對於清償能力不足之保險業所採取之最適行動方案，故其目的並非終局結束保險業之經營，而係要求接管人於接管保險業後，應分析保險業業務及財務狀況，且由接管人以最佳判斷矯正解決

<sup>352</sup> Administrative Supervision Model Act § 9.

<sup>353</sup> Administrative Supervision Model Act § 10.

<sup>354</sup> 林國彬，同註 44，頁 118。

<sup>355</sup> IRMA § 301.



相關問題，並重建該保險業以將其導向回復正常營運，因此，接管人應於接管命令生效後 180 日內向法院聲請下列程序之一：(一)依據 IRMA 第 901 條規定，終止接管程序；(二)命保險業進入重整程序；或(三)命保險業進入清算程序。上述接管人可依法評估之期間如經法院同意得再延長 180 日<sup>356</sup>。

在法院依 IRMA 第 107 條核准下，接管人可採取下列認為必要且適當得以改善受接管保險業之行動，此包括但不限於：終止或移轉除人壽保險、健康保險或年金保險以外之有效保單、保險契約或再保契約予其他具清償能力之保險業；除非經接管人重新授權，否則受接管保險業之董事、經理人及受僱人之職權均予以停止，其職權由接管人行使之，接管人有權管理及經營該保險業，且對於聘任或解任其受僱人具決定權，並有處理其資產及業務之權限；另接管人如係基於善意決定該保險業之保單簽發或契約更新，將不受任何責任之追究<sup>357</sup>。

如接管人認為該受接管保險業之董事、經理人、代理人、經紀人、受僱人或其他相關人員，有犯罪、侵權行為、違反任何契約或忠實義務且對該保險業造成損害者，接管人得為保險業之利益，代表其進行適當且必要之法律救濟程序；接管人已依 IRMA 第 201 條向法院聲請扣押命令，或依 IRMA 第 207 條向法院聲請接管命令後，該保險業於訴訟中對於抗辯之放棄或捨棄，對於接管人將不生效力<sup>358</sup>。

上述係 IRMA 第 302 條所規定接管人之重要權利及義務，但並非僅限於上開內容，蓋以任何得以完成或協助接管人達成接管目的而可得採行之必要或適當之行為，均屬接管人之職權範圍<sup>359</sup>。

### 第三款 協調保險安定基金及程序轉換事宜

當進入接管程序後，接管人應與負有墊付義務之保險安定基金聯繫，並應提供必要之資訊，以供保險安定基金確定其所受影響範圍、協助接管人完成接管工作，以及具備足夠資訊以評估及履行其法定義務，且接管人並應著手準備轉換為清算程序之計畫。在保險安定基金啟動前，應確保受接管保險業具備足夠資產以支應其保單等相關負債，以及協助提供正確且及時之資訊，供保險安定基金有合理時間規劃一旦啟動後如何進行其法定義務之履行<sup>360</sup>。

---

<sup>356</sup> IRMA § 302 (A)(B).

<sup>357</sup> IRMA § 302 (C).

<sup>358</sup> IRMA § 302 (D)(E).

<sup>359</sup> IRMA § 302 (F).

<sup>360</sup> IRMA § 303 (A).

當保險監理機關或接管人決定受接管保險業應進入重整或清算程序，則應通知保險安定基金關於接管人將向法院聲請程序轉換之決定，且應在程序轉換過程中提供保險安定基金必要之資訊，以確保其法定義務履行及程序轉換順利。前開所稱必要資訊，至少包括下列無論是否係由保險安定基金涵蓋之保險業務：關於該保險業所承保保險業務種類之一般性描述、於各州及各種保險商品之理賠數及保單數量、準備金、帳戶價值、現金解約價值、保單貸款、保費收入及賠付型態、未給付賠款數、核保政策、涉及保險理賠訴訟或爭議等資訊，以及與保險安定基金為履行其法定義務有關之其他合理資訊<sup>361</sup>。

## 第四項 重整

### 第一款 重整之要件

所稱重整，係指對於該等面臨財務困難或有停業可能之保險業，經由法院介入方式，暫停其債權債務關係之清償履行，重新整理其財務業務內容，使其回復正常營運之程序<sup>362</sup>。

無論係 Model Liquidation Act 或 IRMA 規定，發動重整程序與清算解散程序之要件並無不同，甚至 IRMA 對於前述接管、重整與清算解散程序之要件亦無區分<sup>363</sup>，其裁量權限在於保險監理機關之專業判斷，但均必須向法院聲請取得命令後始得執行<sup>364</sup>。然而，應注意者係保險監理機關向法院聲請重整命令，必須具備充分且具體之法定事由，得以認定該保險業具有重建更生之可能，否則法院未必准許該保險業進入重整程序<sup>365</sup>。依據學者調查，美國問題保險業如有重整之可能性，通常在進入接管程序前，即會由監理機關與潛在投資人談妥相關條件進行引資或併購交易<sup>366</sup>；又依據美國實務文獻研究，保險事業之重整事實上成功機會不高，基本上係一過渡之功能(interim step)，大部分保險公司進入重整後，多數會轉入清算程序<sup>367</sup>。

<sup>361</sup> IRMA § 303 (B)(C)(D)(E)(E).

<sup>362</sup> 林國彬，同註 44，頁 120。

<sup>363</sup> IRMA § 207.

<sup>364</sup> 林國彬，同註 44，頁 120-123。

<sup>365</sup> NAIC, Receiver's Handbook for Insurance Company Insolvencies, available at [https://www.naic.org/documents/prod\\_serv\\_fin\\_receivership\\_rec\\_bu.pdf](https://www.naic.org/documents/prod_serv_fin_receivership_rec_bu.pdf) (last visited: Aug. 2, 2019).

<sup>366</sup> 林國彬、李家興、鍾聖清，同註 308，頁 48。

<sup>367</sup> Scott D. Gilbert, *Issues in Insurer Insolvency in the United States and Great Britain*, 455 PLI/LIT 325, 329 (1993).

## 第二款 重整人之權利與義務

當進入重整程序後，法院將指定保險監理官擔任重整人，並指示重整人取得對該保險業資產之控制權，且在法院一般監督下進行管理，法院並應命重整人至少每半年提出會計報告，該份會計報告應包含重整人依 IRMA 第 403 條規定提出對於重整計畫之意見及時程規劃<sup>368</sup>。

如重整人認為有必要可採取下列得以改善或重振該保險業之行動，此包括但不限於終止或移轉除人壽保險、健康保險或年金保險以外之有效保單、保險契約或再保契約予其他具清償能力之保險業；除非經重整人重新授權，否則該保險業之董事、經理人及受僱人之職權均予以停止，其職權由重整人行使之，重整人有權管理及經營該保險業，且對於聘任或解任其受僱人具決定權，並有處理其資產及業務之權限；另重整人如係基於善意決定該保險業之保單簽發或契約更新，將不受任何責任之追究<sup>369</sup>。

如重整人認為該保險業之董事、經理人、代理人、經紀人、受僱人或其他相關人員，有犯罪、侵權行為、違反任何契約或忠實義務且對該保險業造成損害者，重整人得為保險業之利益，代表其進行適當且必要之法律救濟程序；重整人已依 IRMA 第 201 條向法院聲請扣押命令，或依 IRMA 第 207 條向法院聲請重整命令後，該保險業於訴訟中對於抗辯之放棄或捨棄，對於重整人將不生效力<sup>370</sup>。

上述係 IRMA 第 402 條所規定重整人之重要權利及義務，但並非僅限於上開內容，蓋以任何得以完成或協助重整人達成重整目的而可得採行之必要或適當之行為，均屬重整人之職權範圍<sup>371</sup>。

重整命令可能會限制保險業簽發新保單或限制其所銷售之保險商品種類及保單數量，且亦可能對於滿期續約保單予以限制或禁止；而重整命令亦可能要求保險業修改甚至終止部分保險經紀人合約、與第三人間之管理合約或相關協議，另有可能暫停保險給付或保單貸款之撥付。重整命令除賦予重整人對於該保險業所有資產具有實質控制權，得以暫停給付原股東、利害關係人或子公司任何股利或紅利外，重整人並得以限制各項投資活動或處分部分資產。如經保險監理機關討論且經該保險業之母公司或股東同意，重整命令將可能要求對該保險業予以注

---

<sup>368</sup> IRMA § 401 (A)(B).

<sup>369</sup> IRMA § 402 (A).

<sup>370</sup> IRMA § 402 (B)(C).

<sup>371</sup> IRMA § 402 (D).

資<sup>372</sup>。

### 第三款 重整計畫之提出

當重整命令發出後，重整人依 IRMA 第 403 條規定必須在一年內或經法院准許延長期限內提交重整計畫，在法院經聽證程序後，法院可能核准、駁回或是核准經修改後之重整計畫，任何經核准之重整計畫均應依照相關法規辦理，且應公平對待所有受其影響之人，重整計畫既經法院核准，則重整人應確實執行之。對於人身保險業之重整，除非經法院核准延長期限，否則重整計畫不得暫緩或遲延給付保單貸款或解約金超過一年以上<sup>373</sup>。另為保障利害關係人之權益，重整人一旦提交重整計畫，任何利害關係人均得向法院聲明異議<sup>374</sup>。

IRMA 第 403 條對於重整計畫內容之要求如下：(一)除依本條第 E 款規定，或經債權人同意外，重整計畫對於同一類債權之處理，應不低於該類債權在清算程序中所得到之對待；(二)有適當之方法執行重整計畫；(三)重整計畫應提供足夠財務資訊，以供債權人及法院評估重整計畫成功之可行性；(四)重整計畫應包含涉與該保險業義務與責任之帳冊、紀錄、文件及相關資訊之處置方式<sup>375</sup>。

除上述內容外，IRMA 另提供部分項目供重整人評估，包括：(一)保險理賠款項分配，重整人將可能因所持有不動產資產之流動性，考量先行支付行政費用或保單紅利，而將理賠款項遞延至下期始給付；(二)將清償能力不足保險業之業務全部或部分轉讓予其他保險業；(三)以監管市場行為標準，為重整保險業進行權利主張或承受直接責任；(四)與第三方管理者或保險安定基金簽約，以處理保險理賠作業；(五)對於受任為重整保險業進行理賠作業，而不受保險監理機關檢查者，應對該受任人進行年度獨立財務及審計查核；(六)確定終止重整保險業承保責任之日期<sup>376</sup>。

### 第四款 重整程序終結及程序轉換事宜

當重整人認為如持續執行重整，將大幅提高債權人、保單持有人或公眾損害之風險，甚或可能重整失敗時，重整人可向法院聲請轉換程序進入清算解散。依據 IRMA 第 405 條規定，重整人或其指定之代理人應與可能因進入清算而負擔清

<sup>372</sup> NAIC, *supra* note 365 (last visited: Aug. 2, 2019).

<sup>373</sup> IRMA § 403 (A).

<sup>374</sup> IRMA § 403 (B).

<sup>375</sup> IRMA § 403 (C).

<sup>376</sup> IRMA § 403 (D).

償義務之保險安定基金或任何具有類似義務之國家安定基金協調，以規劃轉換為清算程序等相關事宜<sup>377</sup>。至重整人與保險安定基金協調內容與範圍，係依 IRMA 第 405 條規定辦理，相關內容與前述接管人辦理事項相似<sup>378</sup>，茲不贅述。

如依 IRMA 第 901 條規定重整完成，或依第 207 條規定重整事由已不存在時，重整人或保險業董事會得向法院聲請裁定終止重整程序，亦或是得由法院自行裁定之，使保險業回復正常營運<sup>379</sup>。又為保障被保險人、理賠申請人及公眾之權益，若重整人經法院指定後而暫停相關保單給付超過 6 個月，且所提重整計畫未能於期限前經法院核准，則重整人應向法院聲請將重整程序轉換為清算解散程序<sup>380</sup>。

## 第五項 清算

### 第一款 清算之要件

所謂清算，以美國法下而言，係指將被清算標的或對象以終局地消滅使之退出保險市場為目的，透過一定程序整理其資產並收回其債權，以清償所有債務，而不問其清算結果是否有賸餘財產可供股東分配<sup>381</sup>。

依 Model Liquidation Act 定義，如保險業無法履行已屆清償期之債務，或保險業認許資產價值低於負債總額加計(1)資本與公積總額或(2)已發行股份面額之 2 者較高者，則保險監理機關即得認定該保險業已陷於清償能力不足之情事，依 Model Liquidation Act 第 21 條規定，保險監理機關可向法院聲請核發清算命令，由法院介入審查是否進入清算解散程序<sup>382</sup>。

除 Model Liquidation Act 外，如前所述，依 IRMA 第 207 條規定，倘經保險監理機關判斷該保險公司有該條所列一項或數項情形時，即已符合問題保險業之要件，監理機關可向所在地州法院聲請對該保險公司發布清算命令；又倘若該保險業已進入接管或重整程序，但經監理機關判斷認為如持續執行接管或重整，將大幅提高保單持有人或公眾損害之風險時，監理機關亦得經由法院命令裁定將程序轉換為清算解散，並指定清算人續行辦理清算解散事宜<sup>383</sup>。

<sup>377</sup> IRMA § 404 (A).

<sup>378</sup> 參本文第四章第三節第三項第三款。

<sup>379</sup> IRMA § 404 (C).

<sup>380</sup> IRMA § 404 (B).

<sup>381</sup> 林國彬、李家興、鍾聖清，同註 308，頁 44-47。

<sup>382</sup> 林國彬，同註 44，頁 125。

<sup>383</sup> NAIC, *supra* note 365 (last visited: Aug. 2, 2019).

## 第二款 清算程序

### 第一目 清算命令

一旦保險監理機關請求法院核發清算命令，該保險業即有權向法院提起審判或聲請聽證程序，如法院認為保險監理機關之聲請具備法定事由，足以認定該保險業應進入清算解散程序，則法院將核發清算命令<sup>384</sup>。當進入清算程序後，由法院指定保險監理官擔任清算人，並指示清算人取得對該保險業全部資產、保險契約、權利及帳簿等之控制權並予以管理；除非法院另依 IRMA 第 502 條或第 705 條規定另定基準日，否則該保險業與債權人、保單持有人、股東或其他具利害關係人間之權利義務關係，其基準日以法院核發清算命令為依據。當保險監理機關向法院聲請核發清算命令時，應包括向法院聲請裁定該保險業已陷入清償能力不足之狀態，而在法院提供該保險業或利害關係人相關聽證程序後，即會同時裁定該保險業已屬清償不能之狀態<sup>385</sup>。如清算命令經上訴程序而予以廢棄，該保險業並非立即自退場處理程序中脫離，除非法院另依 IRMA 第 901 條規定，以命令使其回復正常營運之狀態<sup>386</sup>。

### 第二目 保險契約效力

不論保險契約或法律條文如何規範，除非在清算人提出清算命令聲請同時法院另行命令，否則該保險業為移轉承保風險所訂立之再保險契約均於清算命令發布日起予以終止<sup>387</sup>；至於再保險契約以外之所有保險合約，包括人壽保險、失能給付、長期照顧、健康保險或年金保險，在該保險業進入清算程序後，除非法院核准延長契約效力至一定時點外，該等保險契約將持續有效，直至下列時點為止<sup>388</sup>。但一般而言，人壽保險、年金保險及健康保險將移轉由其他具清償能力之保險業予以承接，以保障保單持有人原有之權益<sup>389</sup>。

1. 自清算命令發布後起 30 日。
2. 保險契約約定到期日。
3. 被保險人將原保險單更換為其他保險公司類同之保險契約或其他終止保單之

<sup>384</sup> NAIC, *supra* note 365 (last visited: Aug. 2, 2019).

<sup>385</sup> IRMA § 501 (A)(B)(D).

<sup>386</sup> IRMA § 501 (E).

<sup>387</sup> IRMA § 502 (A).

<sup>388</sup> IRMA § 502 (B).

<sup>389</sup> NAIC, *supra* note 365 (last visited: Aug. 2, 2019).

- 日期。
4. 依 IRMA 第 504 條第 A 款第 5 目規定，清算人將保險契約移轉予其他保險業之日期。
  5. 由清算人提出經法院核准終止保險契約效力之日期。

### 第三目 出售或解散受清算保險業

在進入清算程序後，清算人得向法院聲請出售該受清算保險業或將其分割出售，如清算人認為有其必要，並得就相關保單權利義務予以併同出售；且清算人在經法院核准後，得將該保險業已發行全部股份或其他權益證券予以註銷，或基於前開出售或分割出售之目的，發行新股或其他種類有價證券，由其他保險業或第三者承接<sup>390</sup>。

清算人必須依據各州關於併購保險業相關法令規定辦理前述保險業出售或分割出售事宜，出售所得將成為該保險業破產財團之一部分，而受讓該清算保險業全部或部分資產或營業之保險公司，將免除及承受該清算保險業之理賠申請人、債權人、保單持有人或股東之權利主張。另法院為處分受清算保險業之資產、營業或執照，有權採取一切必要之處置及程序；又為使保險業破產財團極大化，法院及清算人應建構及提供一快速且有效之清算程序<sup>391</sup>。

### 第三款 清算人之權利與義務

因清算解散係保險業退場最終程序，故相較於接管人與重整人職權範圍，清算人之職權因法院授權命令而更為廣泛且具強制力，以期能加速及順利完成清算解散事務，依 IRMA 第 504 條規定清算人之職權如下<sup>392</sup>：

1. 舉行聽證會並傳喚利害關係人到場宣誓作證。
2. 對受清算保險業代理人之帳簿或紀錄進行查核。
3. 收取所有屬於受清算保險業之債權，必要時採取假扣押保全程序。
4. 以公開或非公開方式出售受清算保險業之資產。
5. 於不影響債權受償順序之前提下，將受清算保險業資產移轉予其他具清償能力之保險業。
6. 以任何可能之方法處分受清算保險業之資產。

<sup>390</sup> IRMA § 503 (A)(B).

<sup>391</sup> IRMA § 503 (C)(D).

<sup>392</sup> IRMA § 504 (A).

7. 為加速清算作業進行，在優先受償之前提下，可向外進行有擔保借款或無擔保借款。
8. 為執行清算命令作業而與他人簽訂必要之契約、承受或拒絕任何尚未履行之合約或尚未到期之租約。
9. 以保險業或清算人之名義進行訴訟，或終止清算人認為無益於受清算保險業之訴訟。
10. 得為保險業之債權人、股東、保單持有人或公眾利益，對第三人主張代位權。
11. 取得對該保險業之帳簿或財產之占有，俾便有效率且秩序地執行清算作業，保險安定基金應得查閱該等帳簿紀錄，以履行其法定義務。
12. 為支付清算行政費用或必要分配，於一個或數個以上銀行開設帳戶。
13. 除非法院另行命令，就保險業暫不需動用之資金進行投資。
14. 就財產管理需要提出任何必要之文件申請紀錄。
15. 第三人對保險業提起之任何訴訟，代表保險業進行應訴並為必要之抗辯。
16. 行使並執行任何債權人、股東或保單持有人之所有權利，包括依據本法可能無效之任何避免轉讓或留置權。
17. 參加任何可能使保險業被指定為保管人或受託人之訴訟。
18. 與他州保管人或保險監理機關簽訂契約。
19. 行使所有經本法或經該州法令授權予清算人與本法不相抵觸之權力。

此外，除非法院另有命令，否則清算人於清算命令核發後，應儘速通知保險業之代理人、經紀人、保單持有人或尚未核決之理賠申請人等利害關係人關於該保險業已受清算處分之重要訊息，且清算人應於報紙刊載該保險業已進入清算程序，使社會大眾知悉<sup>393</sup>。

## 第四節 保險安定基金

### 第一項 保險安定基金制度之沿革

保險安定基金制度係源自於美國，最初是由美國紐約州銀行業者於 1892 年成立安定基金組織，而在 1930 年代經濟大蕭條期間，美國許多銀行因擠兌而倒閉，遂促成美國聯邦政府通過聯邦存款保險法，進而建置全國性存款保險制度<sup>394</sup>，此一概念同樣適用於以收受聚積大眾資金之保險業。如前所述，美國是由各

---

<sup>393</sup> IRMA § 505 (A).

<sup>394</sup> 林瑩姮，同註 149，頁 43。



州政府擁有對保險業之監理權限，但在 1960 年間因發生多起汽車保險業者倒閉事件，遂促使聯邦國會重新關注並提案擬對保險業成立仿照聯邦存款保險公司 (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC) 之保險保證系統 (guaranty system)；然而，因各州主張保險產業監理權仍應由各州自行行使，為因應聯邦國會之立法規劃，各州遂透過美國保險監理官協會 (NAIC) 經參考 State of Wisconsin (威斯康辛州) 州法於 1969 年提出之財產保險與責任保險安定基金模範法 (Post-Assessment Property and Liability Insurance Guaranty Association Model Act, PLIGA) 作為對策，嗣後並於 1970 年發布人身保險與健康保險安定基金模範法 (Life and Health Insurance Guaranty Association Model Act, LHIGA)。直至 1980 年代結束，美國各州已陸續完成產險及壽險安定基金之立法程序<sup>395</sup>，其主要目標包括為失卻清償能力保險公司之保單持有人提供持續性之保障、保障保單持有人之利益，以及確保保單持有人儘速獲得應有之給付<sup>396</sup>，亦即當有保險業發生清償能力不足無法依約履行給付責任時，經啟動保險安定基金機制，由保險同業提撥一定金額至保險安定基金，以代該等問題保險業墊付予保戶之請求，進而確保保戶權益保障，並強化社會大眾對於保險市場之信心<sup>397</sup>。

## 第二項 保險安定基金之現況與組織

依據美國保險監理官協會 (NAIC) 制定前述保險安定基金模範法，各州依該等模範法所設立之保險安定基金係一非營利法人，其會員必須是在該州合法經營人身保險、健康保險或財產保險之保險業，且應依其向該州保險監理機關提出並經核定之營運計畫 (Plan of Operation) 執行其任務，並透過其董事會行使其相關權力<sup>398</sup>。保險安定基金董事會係由各會員公司選出並經該州監理機關同意後任命，其中 NAIC 模範法對於董事會人數係依財產保險及人身保險而有不同規範，財產保險安定基金係要求董事會成員不少於 5 人，但由各州自行評估不超過之人數上限，人身保險安定基金則是要求董事會人數不少於 7 人但不超過 11 人，且必須包括 2 名非隸屬任何保險公司或保險從業組織之社會公正代表 (public

<sup>395</sup> John H. Biggs, *Modernizing the Safety Net for Insurance Companies*, in John H. Biggs & Matthew P. Richardson et al., MODERNIZING INSURANCE REGULATION 182 (Wiley Finance 2014).

<sup>396</sup> NOLHGA, *Why the System Works*, available at <https://www.nolhga.com/policyholderinfo/main.cfm/location/systemworks#why> (last visited: Mar 19, 2019).

<sup>397</sup> 林瑩姮，同註 149，頁 43 至 44。

<sup>398</sup> Section 6 of Life and Health Insurance Guaranty Association Model Act & Section 6 of Property and Casualty Insurance Guaranty Association Model Act.

representative)<sup>399</sup>。當保險業依法提撥保險安定基金後，即由各州保險安定基金管理及運用，由該保險安定基金董事會依所報經監理機關核定之營運計畫辦理及執行，因此，為利基金管理及提撥作業，財產保險安定基金係劃分為勞工補償保險、汽車保險及其他保險等三個帳戶，而人身保險安定基金則是劃分為人壽保險、年金保險及健康險帳戶<sup>400</sup>。

在美國保險監理體系以州政府為監理主體之架構下，美國保險監理官協會 (NAIC) 持續不斷努力發展各種模範法，以期促使州際間之保險監理法規趨於一致。然而，正因保險監理權限在於各州政府，故 NAIC 並無法定職權，僅能發展並建議各州參考其模範法進而制定該州保險法令及規範<sup>401</sup>。因此，如同 NAIC 係作為美國各州保險監理機關為消弭州際間監理事務歧見並達成有效溝通協調所成立之組織，各州財產保險安定基金及人身保險安定基金亦分別成立「全國保險安定基金會議」(National Conference of Insurance Guaranty Funds, NCIGF)，及「全國壽險及健康險安定基金協會」(National Organization of Life and Health Insurance Guaranty Associations, NOLHGA)，由其提供各州安定基金相關諮詢與服務，並整合各州保險安定基金資源，當有保險人失卻清償能力時，得以及時提供保障予保單持有人。以人身保險為例，當保險業陷入財務困境而有清償能力不足之情形時，NOLHGA 即會指派專案小組 (Task Force) 及其所屬之協調會 (Members' Participation Council, MPC) 評估該保險業全部保險契約義務，以確保保單持有人均能獲得給付；而在該保險業失卻清償能力並經該州法院發布清算命令時，專案小組可決定以保險安定基金挹注該問題保險業，以提高該保險業可支配資產價值，如保險業資產不足以清償所有保單負債時，則 NOLHGA 將會請該州保險安定基金要求其他會員公司按比例提撥繳納一定基金數額。透過 NOLHGA 及 NCIGF 整合協調，除可使各州保險安定基金降低法律成本及財務負擔外，並可有效協助保險監理機關處理跨州問題保險業退場處理工作<sup>402</sup>。

---

<sup>399</sup> Section 7 of Life and Health Insurance Guaranty Association Model Act & Section 7 of Property and Casualty Insurance Guaranty Association Model Act.

<sup>400</sup> Section 6 of Life and Health Insurance Guaranty Association Model Act & Section 6 of Property and Casualty Insurance Guaranty Association Model Act.

<sup>401</sup> Roger W. Ferguson Jr., *Why Insurance Needs a Federal Regulator Option*, in John H. Biggs & Matthew P. Richardson et al., *MODERNIZING INSURANCE REGULATION* 27 (Wiley Finance 2014).

<sup>402</sup> 林國彬、李家興、鍾聖清，同註 308，頁 16-18。

### 第三項 保險安定基金之來源與啟動要件

#### 第一款 保險安定基金之來源

關於美國保險安定基金初始設立時之背景，即因美國保險市場陸續發生有保險業者倒閉、經營不善或清償能力不足等情事，在聯邦國會壓力下，促使各州保險監理機關及保險業者積極推動保險安定基金，並成立跨州間的保險安定基金組織，以保障保單持有之目的出發，從而思考當保單持有人所投保保險公司失卻清償能力時可能面臨之風險，應該如何為其提供最低程度之保障<sup>403</sup>。因此，為降低保單持有人因保險業進入清算退場程序所受之損失，保險安定基金會依保單持有人所投保險種分別提供一定給付額度之保障；然而，美國各州保險安定基金除紐約州產險與意外險安定基金係採事前提撥制外，其餘各州之人身保險安定基金及財產保險安定基金均是採事後提撥制，亦即保險安定基金於平時並無累積大額資金，而是先行建立該等安定基金組織，當某一保險業失卻清償能力而進入強制退場程序時，由該州其他保險業依其保費收入比例予以提撥安定基金，並由保險安定基金依法墊付予保單持有人<sup>404</sup>。但事後提撥制有其缺點，當保單持有人或請求權人申請理賠或給付時，各家保險公司應提撥安定基金數額尚須經計算後始能確定，使得保險安定基金無法迅速向保戶予以墊付，恐影響消費者權益<sup>405</sup>。

保險安定基金為執行其權力及職務所需資金，其董事會得就前開所述不同帳戶分別評估須提撥之安定基金數額，並向會員公司發出繳納之書面通知。經提撥累積之安定基金可概分為兩種用途，一為充作行政管理、法律及其他費用，該等資金之運用範圍不限於為處理財務困難或失卻清償能力保險公司；另一則是保險安定基金為處理保險業失卻清償能力，而依其職權履行墊付保單持有人請求之支出<sup>406</sup>。以人身保險安定基金為例，保險安定基金會分別就人壽保險、年金保險及健康險帳戶，以各會員公司平均每年保費收入不超過2%為上限提撥安定基金，前述平均年度採計區間則是以該問題保險業財務受損或失卻清償能力前三年進行計算<sup>407</sup>。

<sup>403</sup> 林國彬、李家興、鍾聖清，同註 308，頁 18。

<sup>404</sup> John H. Biggs, *supra* note 395, at 182-83.

<sup>405</sup> John H. Biggs, *supra* note 395, at 187.

<sup>406</sup> Section 9 A & B of Life and Health Insurance Guaranty Association Model Act.

<sup>407</sup> Section 9 E of Life and Health Insurance Guaranty Association Model Act.

## 第二款 保險安定基金之啟動要件

依據 NAIC 所頒布之保險安定基金模範法，美國保險安定基金設置目的係為配合各州保險監理機關執行退場處理程序，其對象包括失卻清償能力之保險業 (Insolvent Insurer)，以及發生財務困難及資本減損之保險業 (Impaired Insurer)<sup>408</sup>。但實務上，美國保險安定基金之啟動並不包括問題保險業尚在接管程序 (conservation) 及重整程序 (rehabilitation) 時對其提供資金協助<sup>409</sup>。蓋因美國安定基金角色及定位仍是以保障保單持有人權益為主，對於財務出現困難或僅因短期流動性問題而影響償付能力者，或是問題保險業尚處於接管階段 (conservation) 而須由監理機關及接管人分析其業務及財務狀況，以判斷最適解決方案之情形，抑或是因尚有存在價值、有重建更生之可能而進入重整程序 (rehabilitation) 者，均須由該等問題保險業進行自救 (bail-in)，或尚待監理機關、接管人或重整人完成各該階段一定之法定職務及行動；因此，各州保險安定基金對於保險業暫因財務困難或資本減損，或保險業尚處於接管程序及重整程序並無參與之可能，且基於其保障保單持有人權益之主要目的，保險安定基金並不會在該保險業進入清算程序前啟動<sup>410</sup>。如經監理機關評估認為接管或重整程序均無法改善問題保險業財務狀況、使其回復正常營運而有損害保單持有人之權益時，在監理機關向該州法院聲請並核發清算命令，經法院宣告該問題保險業進入清算程序後，保險安定基金即正式啟動。

## 第四項 保險安定基金提供保單持有人之保障

關於美國保險安定基金提供保單持有人之保障範圍，須視各州保險法令規定而有不同，一般而言，其保障範圍具有下列特性<sup>411</sup>：

- 一、依保險商品種類提供不同額度之保障：各州保險安定基金會依據不同類型之保險商品，設有一定金額上限之保障額度。
- 二、限定保障範圍：保險業必須加入所在州之保險安定基金組織，且該等保險商品風險非由保單持有人所承擔者，如投資型保險商品其投資風險係由保單持有人自行承擔，則非屬保險安定基金保障範圍。
- 三、以承保財產所在地或居住該州之保單持有人為限：在財產保險部分，請求

<sup>408</sup> Section 8 of Life and Health Insurance Guaranty Association Model Act.

<sup>409</sup> John H. Biggs, *supra* note 395, at 183.

<sup>410</sup> 林國彬、李家興、鍾聖清，同註 308，頁 19-20；林國彬，同註 191，頁 9。

<sup>411</sup> 林國彬、李家興、鍾聖清，同註 308，頁 21-22。

權人或保單持有人須為本州居民，且其財產所在地與保險人主營業所均位於同一州者，始得向該州保險安定基金求償。在人身保險部分，通常是以居住該州之要保人或被保險人始能獲得保險安定基金保障，但相較於財產保險安定基金將保障範圍限定於該州居民且受承保財產須位於同一州，人身保險安定基金則有考慮例外狀況；對於請求權人非該州居民者，如保險人主營業所位於該州，請求權人所居住州有類似保險安定基金組織，且經他州安定基金認定為不適格之請求權人，保險人亦未於該州取得營業許可者(即保單持有人無法自其他州獲得安定基金補償)，亦可納入保障範圍，即在一定條件下之非本州居民同樣可獲得人身保險安定基金保障<sup>412</sup>。

### 第一款 財產保險安定基金

依NAIC發布之財產及意外保險安定基金模範法(Property and Casualty Insurance Guaranty Association Model Act)，關於財產保險安定基金保障範圍係採負面表列方式排除不予保障者，亦即除下列保險險種以外均納入保障範圍<sup>413</sup>：

- 一、人壽保險、年金保險、健康保險及失能保險。
- 二、抵押保證保險、財務保證保險或其他提供投資風險保障之保險。
- 三、誠實保證保險、確實保證保險或其他類似保險險種。
- 四、信用保險、抵押品保證保險或任何保障債權人因債權債務關係所生利益之保險。
- 五、任何與產品保固、商品或財產修繕、更換及服務有關之保險。
- 六、權利瑕疵保證保險。
- 七、海上保險。
- 八、任何個人與保險人間之交易(包括利害關係人交易)，涉與投資或信用風險移轉(非保險風險移轉)。
- 九、政府提供或保證之保險。

因財產保險商品多為短年期險種，美國保險監理機關對於問題產險業採取強制退場措施多傾向迅速進入清算程序，待法院核發清算命令即正式啟動保險安定基金墊付保單持有人依契約請求之機制。依前述NAIC模範法規定，財產保險安

<sup>412</sup> 林武雄，保險安定基金墊付對象與運用之比較研究—兼論第三人對保險安定基金代位權之行使，東吳大學法律學系在職專班比較法學組碩士論文，頁 34-35，2011 年 7 月。

<sup>413</sup> Section 3 of Property and Casualty Insurance Guaranty Association Model Act.

定基金墊付上限如下<sup>414</sup>：

- 一、勞工補償保險：全額保障。
- 二、未到期保單之保費請求權：每張保單不超過10萬美元為限。
- 三、所有墊付案件，每一請求權人最多不超過50萬美元為限。

## 第二款 人身保險安定基金

依NAIC發布之人身保險與健康保險安定基金模範法(LHIGA)，人身保險安定基金提供保障範圍包括人壽保險、健康保險、年金保險及其他附約保險，但不包括下列保險類型<sup>415</sup>：

- 一、任何未受保險人承擔風險之部分，或係由保單持有人自行承擔風險者。
- 二、再保險合約。
- 三、超逾保單預定利率一定標準之部分。
- 四、由雇主或組織團體所提供予員工或其會員之人壽保險、健康保險或年金保險。
- 五、未經核准銷售之保險商品。
- 六、分紅保單。

相較於財產保險屬短年期契約，人身保險業多是依照保單持有人於投保當時之年齡及身體狀況條件予以承保，其保險期間較長，一旦保險業失卻清償能力而無法履行給付義務，則保單持有人將喪失其原有之保障，且可能因年齡增加或身體健康衰退等因素而無法再尋得相同保險商品，又因人身保險商品更為複雜，因此，人身保險安定基金為保障保單持有人應有之權益，分別就各類險種設計不同給付限額。須特別注意者，如個人或法人擁有數張以上保險契約，則全數以50萬美元為給付上限<sup>416</sup>：

- 一、人壽保險：死亡給付每人以30萬美元為限，現金價值部分每人以10萬美元為限。
- 二、健康保險：除該州保險法定義之失能保險、住院醫療、手術或重大醫療保險(health benefit plan)、長期照護保險以外之健康保險，其保險給付及現金價值合計每人以10萬美元為限。
- 三、失能保險及長期照護保險：以該州保險法定義之失能保險及長期照護保

<sup>414</sup> Section 8 A(1)(a) of Property and Casualty Insurance Guaranty Association Model Act.

<sup>415</sup> Section 3B of Life and Health Insurance Guaranty Association Model Act.

<sup>416</sup> Section 3C(2) of Life and Health Insurance Guaranty Association Model Act.

險，各該險種每人分別以30萬美元為限。

四、住院醫療、手術或重大醫療保險(health benefit plan)：每人以50萬美元為限。

五、年金保險：保險給付及現金價值合計每人以25萬美元為限。

須注意者是，人身保險安定基金另對於上述人壽保險、健康保險、失能保險及長期照護保險訂有墊付上限合計為30萬美元，如有住院醫療、手術或重大醫療保險，則每人限額可提高到50萬美元；另外，對於保單持有人所持有非團體人身保險契約數量多寡，均一律以不超過50萬美元為上限。

### 第五項 保險安定基金運作情形

在美國多數問題保險業清算案例中，保險安定基金所採取方案多是以債務承擔交易或提供保單持有人保障方式為主，前者係指在進入清算程序前，透過合併方式，將該問題保險業有效契約移轉由該州其他保險同業承受，因承擔該等契約所生差額，則由該問題保險業財產，加計保險安定基金以其資金予以填補<sup>417</sup>，此處理模式類似我國保險安定基金依保險法第143條之3第1項第2款，就保險業與經營不善同業進行合併或承受其契約，致遭受損失時，由保險安定基金予以墊支；後者則是由保險安定基金挹注資金至該問題保險業，以提高或增加該保險業可支配資產之價值，類似我國保險安定基金依保險法第143條之3第1項第3款，由保險安定基金代問題保險業墊付保單持有人依有效契約所為之請求<sup>418</sup>。

依前開所述，當保險業暫因財務困難或資本減損時，將優先由該保險公司自行自救改善，此時尚未達保險安定基金啟動條件。若保險業已進入接管程序或重整程序者，則監理機關、接管人或重整人即可能採取將問題保險業有效契約移轉予其他財務健全保險同業承受，並由安定基金填補其因承受契約所生之差額。如問題保險公司經監理機關判斷無法採取有效改善其財務狀況之方法，使其恢復正常營運或有重建更生之可能時，問題保險業最終仍將進入清算解散程序，而當該保險公司過去所銷售之有效契約無其他保險公司接續承擔，此無異是影響保單持有人權益最鉅之情形，因此，在此情況下即應由保險安定基金出面，依各州保險法令規定之一定額度下墊付予保單持有人，以保障保單持有人之權益。

自1970年代以來，美國人身保險安定基金共計處理84家跨州經營但失卻清償

<sup>417</sup> 林武雄，同註 412，頁 15。

<sup>418</sup> 林國彬、李家興、鍾聖清，同註 308，頁 20-21。

能力保險公司退場之保險理賠事務，並協助處理達332家小型、區域性或僅於單一州經營保險公司退場案件。在上述退場案例中，人身保險安定基金為超過283萬名保單持有人提供保障，其墊付金額高達283億美元<sup>419</sup>。另外，根據學者調查自1994年至2017年第2季止，美國共有270家產險公司退場，尤其2007年以前甚至有連續數年退場案件多達20家以上；自2001年以來，美國產險安定基金共計墊付190億美元，從該等退場問題產險公司所回收資產則有130億美元，加上墊付金額逐年下降趨勢，使得產險安定基金資金得以持續累積，更顯示美國保險業退場處理機制多在該等問題保險業資本大幅惡化、落入清償能力嚴重不足前即已啟動<sup>420</sup>。

## 第六項 過渡保險機制

蓋以保戶保障機制(PPSs)如何以過渡保險機構角色發揮其功能，世界主要國家運用該項機制之作法不盡相同。有透過保戶保障機制設立子公司，或由保戶保障機制作為過渡機構之方式，前者如加拿大，僅保戶保障機制始得設立子公司作為過渡機構；在日本，監理機關則允許得以上述2種型態進行<sup>421</sup>。另外，美國就人壽保險與年金保險，通常係由保戶保障機制經再保險安排，由其他保險業承擔問題保險公司原有保險契約，以同時取得與擔保負債相對應之資產，或有由保戶保障機制出面承擔負債者，直至所有保單自然終止(run-off)(例如以下Executive Life of New York案例)，亦有以上述2種方式併行者，即先由保戶保障機制承擔問題保險業負債，俟一段時間後再移轉予其他財務健全之保險業承受者<sup>422</sup>。

於美國問題保險業退場案例中，以Executive Life of New York(ELNY)最具代表性，因ELNY自1992年即進入重整，在歷經20年重整工作後，最終仍是於2011年由監理機關向法院聲請清算命令，並請求法院批准重組協議(restructuring agreement)，經紐約州地方法院於2012年4月16日裁定ELNY失卻清償能力，並宣布准許上開清算命令及重組協議，以銜接由重整程序進入清算程序之過程，自2013年8月8日重組協議結束後進入清算程序，並啟動保險安定基金機制，由受影

<sup>419</sup> Peter G. Gallanis, *Policyholder Protection in the Wake of the Financial Crisis*, in JOHN H. BIGGS & MATTHEW P. RICHARDSON et al., MODERNIZING INSURANCE REGULATION 216-17 (Wiley Finance 2014).

<sup>420</sup> 林國彬、楊聖璋，參加國際保險安定機制論壇(IFIGS)—2017年曼谷會議結案報告，頁16，2017年12月。

<sup>421</sup> 林沛瑩，同註46，頁98。

<sup>422</sup> IAIS, Issues Paper on Policyholder Protection Scheme 21 (2013), available at <https://www.iaisweb.org/> (last visited: Aug. 2, 2019).



響之40個州保險安定基金聯合組成「安定基金受益公司」(Guaranty Association Benefits Company, GABC)作為過渡保險機構，以暫時承受ELNY部分保險契約，以保障保單持有人之權益<sup>423</sup>。

ELNY於1935年成立，自1937年起獲准經營人身保險業務，嗣後經First Executive Corporation(FEC)向花旗銀行借款1,460萬美元併購ELNY，FEC並以買進俗稱垃圾債券之高收益債(high-yield bonds)，期待透過該等債券提供之高收益率，以支應ELNY銷售之躉繳型遞延年金(Single-Premium Deferred Annuities)。但於1974年FEC向花旗銀行之貸款發生違約，經國稅局及紐約州保險部門調查，且FEC會計師拒絕對ELNY財務報告表示意見。隨後於1986年因內線交易醜聞，導致債券價格下跌，經統計1982年至1987年間FEC與ELNY共投入計400億美元於高收益債，ELNY的競爭對手亦伺機向大眾宣傳該等負面訊息。FEC於1989年出售ELNY，但卻因失敗而於隔年遭到投資人提起詐欺訴訟，以致ELNY資產減損達7.76億美元<sup>424</sup>。

直至1990年FEC投資損失已達10億美元，在FEC另一子公司Executive Life Insurance Corp. of California(ELIC)於1991年4月11日遭加州保險監理官宣布接管後，紐約州保險監理官隨即於1991年4月16日宣布接管ELNY，由紐約州清算局(New York Liquidation Bureau, NYLB)擔任接管人，並依1992年紐約州法院核定之重整計畫，將ELNY之structured settlement年金及其他委託大都會人壽(MetLife)管理之契約以外之保單進行出售。惟因重整作業歷時甚久，經紐約州地方法院於2010年要求保險監理官於2011年7月1日前提出清算計畫，期間紐約州保險監理官二次向法院聲請延長，終於同年9月1日向法院提出清算命令之聲請，並請求批准重組協議。按ELNY最終仍無法重整之原因，依據監理官清算聲請書所載，主要係ELNY投資失利，加上持續低利率及資本不振所致，雖重整人於2007年曾洽詢其他壽險公司同意承接ELNY原有保險契約，且保單持有人仍可持續獲得給付，但隨後在2008年發生全球金融海嘯事件，使得前述重整計畫不可行，以致於ELNY再無重建更生之可能，最終僅能走向清算一途<sup>425</sup>。

2011年9月1日紐約州保險監理官向法院聲請ELNY清算命令，並請求法院批准重組協議，經法院2012年4月16日裁定ELNY失卻清償能力，並進入清算程序，後續相關作業則依重組協議及計畫辦理，自此保險安定基金機制啟動，由受影響

<sup>423</sup> 卓俊雄、江朝聖，同註164，頁223。

<sup>424</sup> 卓俊雄、江朝聖，同註164，頁224。

<sup>425</sup> 卓俊雄、江朝聖，同註164，頁225-226。

的40個州保險安定基金聯合組成「安定基金受益公司」(GABC)作為後續處理ELNY仍未到期保險契約之過渡機構，以保障保單持有人權益。

GABC為美國第一家過渡保險機構，為非營利保險公司，其係依美國哥倫比亞特區非營利公司法(District of Columbia Nonprofit Corporation Act, DCNCA)及2004年美國哥倫比亞特區專屬保險公司法(District of Columbia Captive Insurance Company Act of 2004)所設立，總部設於華盛頓特區。依GABC公司章程第3.01條規定，其設立目的包括：1.促使保險安定基金得達成其法定目的。2.減少ELNY保戶因清算所發生之損失。3.承受所有依重組計畫重組後之ELNY所銷售保險契約之責任。4.收取、持有、管理及投資因前三項移轉至GABC之資產。5.締結再保險契約、保證契約，以滿足前述第1點至第3點之責任與義務。自前開所揭GABC設立目的可知，GABC不再銷售保單，其主要任務係依重組計畫持續給付或理賠予保單持有人，直至所有保單自然終止，因此，GABC存續期間係直至所有承受保單自然終止方結束營運<sup>426</sup>。以下分別就GABC資本組成、經營管理及保障範圍予以說明。

### 一、資本組成

依GABC公司章程第5.01條規定，其實收資本額不低於10萬美元，因公司非以營利為目的，故不發行股份，其資本來源係來自於ELNY清算後剩餘財產，其餘則由40個保險安定基金注資，以及部分保險公司主動投入資金<sup>427</sup>。

### 二、經營管理

依GABC公司章程第7.01條規定，公司由董事會經營管理，董事會設董事7至11席，資格限於美國公民，董事選舉辦法則依章程規定。目前GABC係由保險公司專業人員及其他具備相關經驗之自然人經營管理，且受哥倫比亞特區保險銀行證券部門監督<sup>428</sup>。

### 三、保障範圍

美國保險安定基金對於問題保險業保戶保障額度訂有上限，因此ELNY保戶僅在安定基金保障限度內權益不受影響，由GABC就保單到期時依約給付，至於超過保障限度部分，根據統計約有1,500名保戶權益因打折而受影響，此由接管

<sup>426</sup> 卓俊雄、江朝聖，同註164，頁228-229。

<sup>427</sup> 卓俊雄、江朝聖，同註164，頁229。

<sup>428</sup> 卓俊雄、江朝聖，同註164，頁229。

法院於重組計畫中裁定其受影響之額度。但倘若GABC於經營中可能將部分保單出售予其他財務健全之保險公司，其因出售保單所產生之獲利，即可作為挹注GABC資金，以減少對於保戶權益影響之程度<sup>429</sup>。

## 第五節 小結

回顧美國保險監理權限歸屬之演變，在 1868 年美國聯邦最高法院於 *Paul v. Virginia* 判決中，認為各州監理機關對於其州內保單條款或保險監理規範，不屬於聯邦憲法商業條款所保留予聯邦國會之立法權限範圍，即保險監理權限係由美國各州政府所享有。直至 1944 年 *United States v. South-Eastern Underwriters Ass'n et al.* 判決中，美國聯邦最高法院卻改變前述立場，認為保險業有跨州經營之事實，而應由美國國會對保險事業進行立法監理；然而，慮及倘全面廢棄各州保險監理法令，而聯邦政府尚無完整保險監理規範情形下，恐嚴重影響保險市場、保險業及消費者權益，因此，由美國各州保險監理機關組成之保險監理官協會 (NAIC) 向國會提出建議法案，於 1945 年通過 the McCarran-Ferguson Act，授與保險業有限度豁免聯邦反托拉斯法，自此確立由各州政府擁有對於保險業之保單條款、費率監理、確保保險公司清償能力，及消費者保護等事項之監理權限。

美國保險監理官協會 (NAIC) 雖非屬官方組織，但卻扮演形塑美國保險監理制度之重要角色，其目的在於促進各州間保險監理之協調與合作，包括頒布各項保險事業監理模範法令，作為各州制定所屬保險法令之重要參考範本，使各州得以最便捷且省力方式完成立法作業，保險業亦得因各州法令趨向統一而享有經濟規模利益。另外，透過 NAIC 州認證計畫，可確保各州保險監理機關達成且符合 NAIC 所頒布之各項保險監理法令、財務及組織標準，亦得確保各州保險監理機關擁有執行公權力所需之法律、行政權力及資源，進而達到各州對於彼此保險監理成效具高度信賴，且避免監理資源浪費及缺乏效率等情事。

為確保保險業清償能力，美國自 1993 年起採取資本適足率制度，除作為判斷其清償能力程度之參考外，並將資本適足率劃分數個等級，包括自行改善階段、監理低度介入階段、授權控制階段，以及強制控制階段，分別就不同資本適足率等級明定監理機關應採取之監理行動，以督促保險業審慎經營，避免落入清償能力不足而遭監理機關予以強制退場處分，亦得降低監理機關囿於利益團體等壓力而遲未採取監理作為之可能。另美國對於問題保險業之認定，不僅以資本適

<sup>429</sup> 卓俊雄、江朝聖，同註 164，頁 229-230。

足率作為判斷之唯一標準，NAIC 制定「保險公司財務困境認定標準與監理官權限模範法」(NAIC Standards Regulation for Hazardous Financial Condition)及「保險業保管模範法」(IRMA)就問題保險業之認定標準，尚訂有其他財務、業務、經營者誠信、公司治理或監理法規遵循等指標項目，以供監理機關辨認及判斷保險業是否陷入財務困境或失卻清償能力，而有損及保單持有人、債權人及公眾利益之情事，俾以由各州保險監理機關及時採取監理行動。

蓋以美國問題保險業退場處理法制，以 NAIC 於 2005 年制定之「保險業保管模範法」(IRMA)最為重要，其具體規範美國問題保險業強制退場處理程序及內涵，依 IRMA 第 104 條第 Y 款規定，「receivership」(保管)為上位概念，其下包括「conservation」(接管)、「rehabilitation」(重整)及「liquidation」(清算)，三者係程度不同、目的不同且具有可互相轉換性之退場處理程序。其中，「接管」係一暫時性程序，其目的並非終局結束保險業之經營，而係由監理機關及接管人分析受接管保險業財務及業務狀況，以最佳判斷矯正解決相關問題，並重建該保險業以將其導向回復正常營運；因此，監理機關應自接管命令生效後 180 日內決定下階段擬採取之最適行動方案，終止接管程序進入重整或清算程序。「重整」，係指該保險業有重建更生之可能下，暫停其債權債務之清償履行，重新整理其財務業務，使其回復正常營運之程序；但自實務上觀察，倘若該保險業有重整可能，通常在進入接管程序前，監理機關即會與潛在投資人談妥相關條件進行引資或併購交易，而不會留待進入強制退場處分階段始辦理引資等作業。「清算」，則係指將被清算標的或對象以終局地消滅使之退出保險市場為目的，透過一定程序整理其資產並收回其債權，並清償所有債務，此項措施屬對於保單持有人權益最具重大影響，而美國問題保險業退場實務中，亦多以清算退場為主要處理方式。

無論監理機關係發動接管、重整或清算程序，依 IRMA 第 207 條所定要件並無不同，究應採取何種措施，則是由各州保險監理機關就個別保險公司當時財務狀況及經營情形，並評估未來回復營運可能性予以綜合判斷。雖然，在評估個別保險公司是否已落入 NAIC 模範法規所定問題保險業標準，係由監理機關裁量判斷，惟須特別注意者，當監理機關決定採行無論是接管、重整或清算之退場措施，保險監理機關均須向法院聲請，取得法院許可命令後始得執行。

美國各州於 1980 年代陸續完成產險及壽險安定基金之立法程序，當有保險公司發生失卻清償能力而有損及保單持有人權益時，由保險安定基金出面儘速代保險人墊付保戶依契約所為之請求。基於美國保險監理體系以州政府為監理主體

之背景下，各州財產保險安定基金及人身保險安定基金亦分別成立「全國保險安定基金會」(NCIGF)及「全國壽險及健康險安定基金協會」(NOLHGA)，提供各州安定基金相關諮詢與服務，並整合各州保險安定基金資源，當有保險人失卻清償能力時，得以及時提供保障予保單持有人。然而，美國保險安定基金之啟動要件，係當監理機關評估認為接管或重整程序均無法改善問題保險業財務狀況、使其回復正常營運而有損害保單持有人之權益時，在該州法院依監理機關聲請並核發清算命令後，安定基金始正式啟動，並不包括問題保險業尚處於接管程序或重整程序，因在該等程序中尚須由監理機關及接管人分析其業務及財務狀況，以判斷最適解決方案之情形，抑或是因尚有重建更生可能，而以引資等方式進行自救。

美國各州保險安定基金多依據保險商品種類設有不同額度保障，且保險業必須加入所在州之保險安定基金組織，該等保險商品風險非由保單持有人所承擔者，以及原則上以承保財產所在地或居住該州之保單持有人為限。另外，美國在 ELNY 退場案件中，由 40 個州保險安定基金成立第一家過渡保險機構 GABC，作為持續處理 ELNY 仍未到期之所有保險契約，但因 GABC 為非營利保險公司，故不銷售新契約保單，而是持續給付或理賠予原有保險契約之保單持有人，直至所有保單自然終止時始結束營運。

# 第五章 我國與美國對問題保險業退場處理機制之比較與建議

## 第一節 對問題保險業之認定標準

對於問題保險業之判定，以我國保險法歷次修正沿革及內容進行觀察，除早期是以保險業認許資產減除認許負債後餘額，判斷是否低於法定資本或基金數額者<sup>430</sup>外，自 2003 年起我國經參考美國法制而採行保險業風險資本額制度(RBC)後，保險監理機關即以資本適足率(RBC Ratio)作為評估保險業是否存在資本不足、財務狀況惡化、不能支付其債務或無法履行契約責任，而有損及被保險人權益為判斷標準。然而，我國保險法雖規範保險業資本適足率應達法定標準 200%，但對於低於法定資本保險業之處置措施，僅有保險法授權監理機關訂定之「保險業資本適足性管理辦法」，就保險業資本適足率低於 150%者，監理機關可採取派員監管或其他必要處置訂有規範，但對於人民權利侵害程度更大之「接管」、「勒令停業清理」及「命令解散」卻無明訂相關啟動程序標準<sup>431</sup>。尤其在 2008 年全球金融海嘯發生前後，我國保險業普遍因投資虧損導致資本適足率大幅下降，甚至有低於法定標準或呈現負數等情事，更促使保險監理機關在日常監理活動，以及是否採取退場處理措施之判斷上，有側重於資本適足率絕對數值之情形，但卻又因欠缺退場處理機制之啟動標準，反而使監理機關因政治因素干涉而錯失最佳退場處理時機，導致日後處理成本增加<sup>432</sup>。

按我國保險法自 2015 年納入立即糾正措施，建立以資本適足率為監理衡量與退出市場機制之標準，將保險業資本適足率等級劃分為資本適足、資本不足、資本顯著不足，及資本嚴重不足 4 等級，並明定於不同資本適足率等級下主管機關得採行相對應之監理措施，此一機制對於我國保險業退場處理機制建置更為完善，且可督促保險業在財務或業務問題惡化前能積極自救改善，並可避免民意機關或利益團體干擾行政機關依法行政。但因問題保險業之發生並非一朝一夕，資本適足率所呈現者，係保險業資本弱化之結果，而非其原因，如僅以資本適足率作為判定問題保險公司之唯一標準及依據，恐未能防患於未然，亦無法及時洞察

<sup>430</sup> 參照 1992 年 2 月 26 日修正公布之保險法第 143 條規定。

<sup>431</sup> 林國彬，同註 191，頁 17。

<sup>432</sup> 林國彬，同註 191，頁 17-18。

保險業財務、業務或經營狀況變化，甚至可能落入倒果為因之謬誤。

蓋因問題保險業形成原因複雜且可能係多重因素所導致，無論是將資金配置於高風險投資標的、未審慎考量承保險種及再保險規劃、準備金提存未符法定要求、存在損及保險業權益之非常規交易、經營者欠缺具備經營保險業之能力，甚至是大股東或經營者蓄意利用保險業資金以支持自己所有之其他產業或公司，或將保險業資金透過海外投資操作匯洗至個人帳戶等不法情事，均將造成保險公司資本持續惡化。是以，如保險監理機關過度偏重資本適足率作為判定是否啟動退場處理機制，則可能有見樹不見林之盲點。

以美國對問題保險業之判斷進行觀察，美國保險監理法制除以資本適足率作為衡量評估保險公司財務狀況，並採取相對應監理行動之工具外，美國 NAIC 亦發展其他模範法規，包括保險公司財務困境認定標準與監理官權限模範法(NAIC Standards Regulation for Hazardous Financial Condition)及保險業保管模範法(IRMA)，該等模範法分別就保險業財務、業務、清償能力、法令遵循、公司治理及經營情形等面向訂有指標，通常該等指標均存在一定之負面訊息，以提供保險監理官評估判斷保險業財務狀況及經營情形。當監理機關發現保險公司存在上述模範法所揭一項或數項財務或業務等負面指標時，併同資本適足率變化情形，將可即時採取必要之監理行動，亦即美國對於問題保險業退場之處理原則係以防患於未然及掌握處理時效，在保險業存在資本弱化或可能損及保單持有人權益等徵兆時，即由監理機關依情節輕重予以不同程度之介入處理。

按我國金融機構屬受政府高度管理行業，保險監理機關無論是場外監理或對保險業進行實地檢查，應可自保險專業知識及日常監理活動中形成及累積相當經驗，以判斷何種財務或業務異常表徵可能導致保險業資本弱化或陷入財務困難之情形<sup>433</sup>，特別是保險法第 149 條第 3 項第 2 款所定「財務或業務狀況顯著惡化」、「不能支付其債務」及「無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞」，均屬不確定法律概念，如何使受規範之保險業能理解及預見其內涵，甚至是在具體個案進入訴訟程序後，得有具體審查標準供裁判法院參考。因此，本文建議在我國

---

<sup>433</sup> 按保險法第 143 條之 4 第 3 項「…；前項第四款所稱資本嚴重不足，指資本適足率低於百分之五十或保險業淨值低於零。」，亦即倘若保險業資本適足率低於 50% 或淨值為負者，即屬「資本嚴重不足」者；然而，尚有「資本不足」及「資本顯著不足」者，保險法卻未以保險業淨值為指標作不同等級劃分。據報載，金管會端出強化資本結構措施，要求淨值比低於 3% 以下之業者，必須限期增資；詳林上祚，壽險業淨值比偏低 金管會將強制要求增資，2019 年 5 月 23 日，風傳媒，

[https://www.storm.mg/article/1313100?srcid=777772e73746f726d2e6d675f65393933616537333466633134353265\\_1564922655](https://www.storm.mg/article/1313100?srcid=777772e73746f726d2e6d675f65393933616537333466633134353265_1564922655)，最後瀏覽日期：2019 年 8 月 4 日。

陸續對個別問題保險業採取強制退場處分，且建立以資本適足率分級管理及退場處理機制後，保險監理機關應仿照美國保險監理法制精神，從日常監理活動及實地金融檢查案例，建立除資本適足率以外衡量保險業財務或業務異常情形之參考指標，併同資本適足率分級管理機制，將有助於掌握個別保險公司整體財務、業務及營運變化情形，以及時對保險業採取必要之改正行動。

## 第二節 對問題保險業退場處理機制之啟動與程序暨轉換

### 第一項 退場處理機制之啟動

#### 第一款 當事人之程序權利

關於問題保險業之強制退場處理措施，因屬嚴重影響人民財產權之重大處分，依我國行政程序法第 102 條規定，行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之處分前，原則應給予該處分相對人陳述意見之機會，另就不給予相對人陳述意見機會之情形，於同法第 103 條定有例外規範，其目的在於保障相對人之權利及防止行政機關之專斷，如不經給予相對人陳述意見之機會，亦無礙此等目的之達成，或基於行政程序經濟、效率及其他公益要求，而不宜給予相對人陳述意見<sup>434</sup>。

以我國問題保險業退場處理案例進行觀察，監理機關於採取強制退場手段前，不給予相對人陳述意見之機會，係以有「情況急迫，如予陳述意見之機會，顯然違背公益者」、「行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者」，以及「為避免處分相對人隱匿、移轉財產或潛逃出境，依法律所為保全或限制出境之處分」等情形<sup>435</sup>。蓋以該等問題保險業於受接管或清理處分前，其財務狀況已嚴重惡化、資本適足率及淨值均呈現負數，監理機關依據上述行政程序法所定要件而不給予相對人陳述意見，實質上對於保險公司股東權益侵害之情形應不存在<sup>436</sup>，且事後原股東透過司法救濟程序，同樣能給予其陳述意見之機會。

然而，應思考者是，倘若監理機關在保險公司財務惡化初期即啟動強制退場處理機制，前述行政程序法所定得例外不給予相對人陳述意見之法律構成要件是否存在？又監理機關係根據何等事實認為非採取退場手段，否則無法達成其行政處分之目的？對於監理機關而言，為避免問題保險業財務缺口持續擴大，以維護

<sup>434</sup> 陳敏，同註 89，頁 814-815。

<sup>435</sup> 參照行政程序法第 103 條第 2 款、第 5 款及第 8 款。另參臺北高等行政法院 96 年訴字第 4006 號判決，頁 80-82，頁 112-113。

<sup>436</sup> 林國彬，同註 191，頁 17。



保單持有人權益及金融市場穩定，賦予監理機關啟動退場處理機制之權力，固然有其行政便利性，但相對地也造成監理機關必須承受更龐大的社會輿論或政治壓力<sup>437</sup>。因此，本文認為問題保險業強制退場處理機制之啟動，除基於處理時效，以及考量在施以強制退場處分前如給予相對人陳述意見，可能因此走漏風聲而造成資金擠兌或預防經營者有脫產及潛逃出境等因素外，是否應在退場處理機制啟動程序中引入司法審查，由法院裁定核准之程序監督，避免僅由行政機關單方決定採行強制退場措施，值得我國審慎評估思考。

## 第二款 司法審查介入之可行性

保險監理，可分別從狹義與廣義解釋予以理解。通常保險監理係指行政機關對於保險市場及活動進行監督與管理，如採廣義解釋，則泛指國家政府部門對保險市場所實施之監理行為，其型態包括行政監理、立法監理及司法監理<sup>438</sup>；換言之，司法監理亦屬於保險監理之範疇<sup>439</sup>。雖然，司法機關於現代各國法制中具有不告不理性質，通常是由一方當事人發動訴請法院進行裁定或審判，相較於行政機關除基於請求而行動外，尚得依職權採取主動積極之行政作為，或是立法機關得透過立法予以規制保險公司，司法機關顯然處於被動之立場與角色；但無論是行政機關或立法機關均有其侷限性，並非無所不能。蓋因現代立法機關進行立法程序往往曠日廢時，且存在立法者對於特定議題或政策之立場，而行政機關雖具有主動性，但在攸關保險契約當事人間權利義務等事項，並非處於具有最終決定之地位<sup>440</sup>，又當問題保險業受強制退場處分，而其大股東或經營層不服行政機關之決定時，最終仍須進入司法程序，由法院對法律爭議作成具拘束力之終局決定。

按我國股份有限公司如虧損達實收資本額二分之一，或資產顯然有不足以抵償其所負債務時，欲進行重整或破產者均須經法院裁定程序或介入始得為之<sup>441</sup>；倘若是以清算程序以了結公司一切法律關係，亦須由法院介入監督，如在普通清算中，由法院選派清算人或將清算人解任、決定清算人報酬，或於清算人檢查公司財產及造具財務報表及財產目錄，送經監查人審查並提請股東會承認後須報送法院等<sup>442</sup>，另特別清算更是必須由法院公權力干涉，特別保護公司債權人權益，

<sup>437</sup> 林國彬，同註 191，頁 17。

<sup>438</sup> 林建智，保險監理基礎理論之探討，保險專刊，第 49 期，頁 173，1997 年 9 月。

<sup>439</sup> 李志峰，司法監理對保險消費者之保護—以美國經驗為論述中心，東吳法律學報，第 27 卷第 3 期，頁 39，2016 年 1 月。

<sup>440</sup> 李志峰，同註 439，頁 39、41-42。

<sup>441</sup> 參照公司法第 285 條之 1 及破產法第 63 條規定。

<sup>442</sup> 參照公司法第 322 條、第 323 條、第 325 條及第 326 條規定。

法院及公司債權人均享有積極監督公司進行清算事務之權限<sup>443</sup>。在一般公司進入破產、重整或清算程序前，尚須經法院予以裁定核准，對於影響社會大眾及金融市場之保險業而言，自有必要就問題保險公司退場過程中司法監督情形予以瞭解，以下係以我國問題保險業可能退場途徑<sup>444</sup>，以及是否須經法院之裁定程序進行分析。

我國問題保險業退場途徑及司法審查情形

情境	法律依據	內容	法院裁定	案例
1	公司法第 282 條	保險業受主管機關強制退場前，自行向法院聲請重整。	○	無
2	保險法第 149 條第 3 項、第 149 條之 2 第 2 項第 4 款	主管機關依保險法對保險公司為監管或接管處分，經接管人評估有重建更生之可能，且事先取得主管機關核准，向法院聲請取得裁定核准後轉換為重整程序。	○	無
3	保險法第 149 條第 3 項、第 149 條之 2 第 2 項第 2 款；保險業監管及接管辦法第 6 條	主管機關對保險公司為接管處分，但接管人認為重整欠缺可行性而報請主管機關為清理處分，或由接管人依保險法及保險業監管及接管辦法規定，出售或以其他方式處理保險公司全部資產與負債，進行實質為解散清算程序作業，並在處分完畢其資產及負債後，再以接管目的、接管任務已無達成或繼續之可能或必要性，報請主管機關將程序轉換為勒令停業清理。	X	國華人壽、國寶人壽及幸福人壽、朝陽人壽
4	保險法第 149 條第 3 項、第 149 條之 8~ 第 150 條	主管機關依保險法直接對保險公司予以勒令停業清理處分，其程序及內容與公司清算具高度類似性。	X	國華產險、華山產險

<sup>443</sup> 柯芳枝，同註 117，頁 322。

<sup>444</sup> 除國光人壽經營不善遭法院裁定破產退出市場外，因保險業係以收取保戶保費並依約履行未來給付義務，其存續與否將涉及企業經營者及眾多保單持有人權益，故其清償能力之監理，應優先適用保險法，故應排除公司法第 211 條關於破產規定之適用。卓俊雄，同註 39，頁 2。

情境	法律依據	內容	法院裁定	案例
5	保險法第 149 條第 3 項	主管機關依保險法對保險公司予以解散處分，依組織類型不同(公司或合作社)，分別適用公司法或合作社法關於清算之規定。	○	無

依上述分析，目前我國保險法所定問題保險業退場處理機制，僅當主管機關依保險法第 149 條第 3 項對保險公司為解散處分，以及經接管人於接管程序中評估問題保險業有重建更生可能而依保險法第 149 條之 2 規定聲請轉換為重整程序，始有法院介入並進行監督之可能，至其他退場途徑及措施，均僅由行政機關單方作成決定即可；但自我國問題保險業退場實務經驗發現，前述以解散處分或由接管轉換為重整程序之作法，從未有相關案例。

以美國保險監理法制進行觀察，雖然美國保險業重整或清算事務經聯邦法院認定屬於「保險業務」範圍，應由各州自行立法規範，從而排除聯邦破產法之適用<sup>445</sup>，但依據美國保險監理官協會 NAIC 所頒布之「保險業保管模範法」(IRMA)，對於會重大影響保險業股東或債權人權益，甚至是可能消滅保險公司法人格之重整或清算，必須經過各州法院審查程序始得發動，即使是非終局結束保險業經營而由接管人評估最適解決方案之接管命令，亦或是進入接管後再轉換為重整或清理程序，同樣需要法院介入審查後始可進行<sup>446</sup>。探究其原因，無論係接管、重整或清算程序，均屬涉及人民財產權限制或剝奪之行政處分，故美國對於問題保險業之強制退場處分，以及各程序間之轉換，除由監理機關發動外，並要求應由司法機關介入監督，以第三者立場對於行政機關採行退場處分進行法律判斷，俾以兼顧對於保險業股東或債權人權益之程序保障。

承前所述，在我國建立以資本適足率分級管理及退場處理機制後，為避免問題保險業財務缺口擴大，衍生未來更龐大之處理成本，監理機關可能於保險公司財務惡化初期即採行強制退場處分<sup>447</sup>，此雖然給予監理機關行政便利，但在缺乏

<sup>445</sup> 林國彬，同註 285，頁 135。

<sup>446</sup> 林國彬，同註 191，頁 15。

<sup>447</sup> 依 2015 年 2 月 4 日修正公布之保險法第 149 條規定，立法理由對於「財務或業務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞」之情形予以例示，如「於財務面，可能包括準備金重大提列不足、資產跌價損失提列不足、不法不當資金運用衍生之重大虧損或發生嚴重流動性風險等；於業務面，則可能包括保單定價錯誤、虛賣保單、不當招攬及核保理賠等」，均可能構成由監理機關啟動強制退場處分之要件。惟在實務上，為避免動輒影響保險人權益及金融市場秩序，如監理機關擬以上述要件作為採行退場處分之依據，應需具備相當充分之證據及理由。

第三者監督下，卻可能存在行政裁量逾越，且使得監理機關必須承受更大的社會輿論或政治壓力。因此，本文認為應可參考學者建議，就退場處分種類對於人民權利影響程度予以判斷，如監管措施僅係對保險業進行輔導，受監管保險公司股東會、董事會、監察人或類似機構仍正常行使職權，屬低度監理行動，無須經由法院介入審查，由監理機關逕行發動即可；而接管、勒令停業清理及命令解散，屬重大影響受處分相對人權利之行政處分，其程序介入與程序中重要事項之核准，應交由法院裁定，至於退場處理程序之專業操作及個案判斷，則由監理機關與接管人或清理人等辦理，以法院審查作為安全閥，避免監理機關發生違法行為<sup>448</sup>。此外，如我國引入由法院裁定核准強制退場處分之程序，則應參照美國法制，俟監理機關向法院聲請並核發接管或勒令停業清理處分之命令且通知相對人後，該行政處分始發生效力。又行政處分經送達相對人及已知之利害關係人起，即依送達內容對其發生效力<sup>449</sup>，縱受強制退場處分之間題保險公司大股東或其利害關係人不服而提起行政爭訟，除因罹有重大及明顯瑕疵而當然無效外，不因提起行政訴訟而停止其效力，且我國訴願法及行政訴訟法就撤銷違法行政處分之規定，均係以該行政處分違法而仍繼續有效為前提<sup>450</sup>；因此，問題保險公司大股東或其利害關係人縱然懷疑或欲否定強制退場處分之效力，仍應透過提起訴願及行政訴訟予以救濟<sup>451</sup>，但訴願及行政訴訟之提起並不停止原處分之效力<sup>452</sup>。

## 第二項 退場處理機制之程序暨轉換

揆諸我國問題保險業退出保險市場之過程，除國光人壽因退場當時相關退場法制尚付之闕如，係由主管機關依公司法向法院聲請宣告破產外，以國華人壽為例，自2009年8月4日經主管機關接管後，期間由接管人財團法人保險安定基金辦理減資再增資，並曾洽詢其他金融機構評估參與增資或合併之可能性，在歷經4次延長接管，最終於2012年11月27日由全球人壽概括承受國華人壽除保留資產、保留負債以外之資產、負債及營業。至於國華產險<sup>453</sup>、華山產險<sup>454</sup>、國寶人壽、幸福人壽<sup>455</sup>，以及朝陽人壽<sup>456</sup>，主管機關均於清理或接管當時即發布新

<sup>448</sup> 林國彬，同註191，頁31。

<sup>449</sup> 參照行政程序法第110條規定。

<sup>450</sup> 陳敏，同註89，頁404。

<sup>451</sup> 陳敏，同註89，頁405。

<sup>452</sup> 參照訴願法第93條及行政訴訟法第116條規定。

<sup>453</sup> 國華產物保險股份有限公司勒令停業新聞稿，同註218。

<sup>454</sup> 華山產物保險股份有限公司勒令停業新聞稿，同註223。

<sup>455</sup> 金管會為維護保戶權益委託保險安定基金接管國寶人壽、幸福人壽新聞稿，同註249。

聞稿說明，由清理人或接管人評估將問題保險業全部或部分營業、資產或負債採公開標售方式處理；其中，原處於接管狀態之人壽保險公司，則是在完成標售並由其他同業概括承受其資產、負債及營業後，始進入清理程序。

以上開人壽保險業退場案例之過程觀察，受強制退場處分之保險業，最終仍將進入清理程序，「接管」似乎是作為主管機關為使受接管保險業之資產、負債及有效契約順利移轉予受讓者之處理過程。然而，有疑義者是，接管之目的是否僅止與此？依 2007 年 7 月 18 日保險法第 149 條之 2 第 3 項增訂之立法理由，接管人之職務除以移轉受接管保險業之營業、資產或負債外，尚包括擬訂重整之聲請，且為避免接管期限過長，該項規定「接管人接管保險業後三個月內未將全部營業、資產或負債移轉者，除有重建更生之可能應向法院聲請重整外，應報請主管機關為清理之處分。」，透過限制接管期間以督促接管人早日結束接管；換言之，接管程序於性質上應屬於一種暫時性之過渡程序，接管人應儘速釐清該問題保險公司有無隱匿財務缺口及投資虧損情形，並就其業務狀況進行瞭解，以評估後續採取何種措施較為妥適，例如進行業務改善、引進外部資金使公司重建更生，或已無重建更生可能而進行停業清理作業等，亦即接管、重整與清理處分三者間，係隱含有「接管轉重整」及「接管轉清理」之程序轉換意涵<sup>457</sup>。

但以我國問題保險業退場案例進行分析，顯然主管機關實係將接管作為一種終局處理手段，於接管程序中進行「實質清算」作業，亦即係使該保險公司持續處於接管狀態，並在完成處理問題保險業之資產、負債與營業後，再轉換為清理程序。究其最主要原因係，倘若一旦進入清理程序，保險安定基金即必須依照各類保險給付墊付上限進行墊付，此將可能造成保單持有人無法享有原保險契約約定之保障，因此，實務上監理機關為達成「消費者權益不受影響」之目標，一再延長接管，直至全部營業、資產或負債(或保留少數問題資產與負債)處理完畢後，始轉換為清理程序<sup>458</sup>。

以美國保險監理法制進行觀察，依據美國保險監理官協會 NAIC 頒布之「保險業保管模範法」(IRMA)第 104 條第 Y 款規定，美國問題保險業強制退場程序包括接管、重整及清算，三者係程度不同、目的不同，且具有可相互轉換性之退場處理程序。其中，「接管」之目的並非終局結束保險業經營，自接管後接管人應就保險業業務及財務狀況進行分析，以提供監理機關決定最適行動方案，包括

<sup>456</sup> 金管會為維護保戶權益委託保險安定基金接管朝陽人壽新聞稿，同註 267。

<sup>457</sup> 林國彬，同註 191，頁 18。

<sup>458</sup> 林國彬，同註 191，頁 16、18 及 19。

經法院核准將人壽保險、健康保險或年金保險以外之有效保單、契約或再保險契約予以終止或移轉由其他同業承受等作法，而接管人應在接管命令生效後 180 日內向法院聲請終止接管，並命保險業進入重整程序或清算程序，如接管人評估上述期間有延長之必要，得向法院聲請同意再延長 180 日<sup>459</sup>。自上述內容可知，接管屬一暫時性之過程，非為終局處理問題保險業，在監理機關及接管人依職權於法定期間內完成必要之作業後，即須向法院聲請轉換為下一階段之重整或清算程序。又「重整」必須具備充分且具體之法定事由，足以認定該保險業有重建更生之可能，法院始會同意監理機關之聲請並裁定進入重整程序<sup>460</sup>，但倘若重整人認為持續進行重整事宜，無助於改善該保險公司重建，且有造成保單持有人及利害關係人損害之虞，在法制上仍賦予重整人得向法院聲請轉換程序進入清算解散之權利。是以，以美國監理法制對於問題保險業強制退場之程序轉換，係包含「接管轉重整」、「接管轉清算」及「重整轉清算」等內涵。

依 2014 年 6 月 4 日我國保險法第 149 條之 2 修正刪除原條文第 3 項有關接管人接管期限之規定，檢視其立法理由並未說明刪除接管期限之原因，且因該項規定之修正，似乎意含著將退場程序間之轉換一併刪除<sup>461</sup>。然而，本文認為鑒於現行我國問題保險業退場實務案例中，仍存有在接管後轉換為清理程序之事實，且因接管處分實屬一暫時性程序，自接管後監理機關或接管人必須儘速評估該保險公司財務及業務狀況，以爭取退場處理時效，無論係採讓與其全部或部分營業、資產或負債，或與其他保險業合併，抑或是認有重建更生可能而向法院聲請重整等，實有必要於保險法中明定接管期限及強制退場處理程序間轉換之規定。

關於接管期限部分，因退場處理首重時效，觀察我國問題保險業退場案例，除產險業因業務特性多屬短年期商品，得由保險安定基金先行墊付保單持有人依契約所為之請求、國華人壽係自接管處分後歷經三年餘始完成公開標售由全球人壽承接外，其餘問題人壽保險公司平均需時十至十二個月完成標售作業，並自標售後一至二年內自接管程序轉換進入清理階段<sup>462</sup>；是以，基於問題保險業強制退

<sup>459</sup> Section 302A, B of Insurer Receivership Model Act.

<sup>460</sup> NAIC, *supra* note 365 (last visited: Jan 6, 2019).

<sup>461</sup> 參照 2014 年 6 月 4 日保險法第 149 條之 2 修正理由「為儘速改善受接管保險業之財務結構，接管人應儘速評估受接管保險業實際個案狀況，…，並刪除原條文第三項有關接管人接管期限之相關規定」。

<sup>462</sup> 幸福人壽及國寶人壽於 2014 年 8 月 12 日遭接管處分，接管期間二年，2015 年 3 月 23 日公開標售由國泰人壽得標，自 2016 年 8 月 12 日零時起終止接管並自同一時點起勒令停業清理。另朝陽人壽於 2016 年 1 月 26 日遭接管處分，接管期間二年，2017 年 1 月 16 日公開標售由南山人壽得標，主管機關並延長接管處分至 2019 年 1 月 25 日止，自 2019 年 1 月 26 日零時起終止接管並轉換進入清理程序。

場後之後續處置措施，應以保障保單持有人權益為首要目標，給予主管機關及接管人一定期間以評估最適方案，應屬合理。參考 2014 年間部分立法委員為保險法強制退場措施提案內容<sup>463</sup>，本文建議將接管期間明定以十個月為限，必要時接管人得向主管機關申請展延二次，每次不得逾六個月，且應經法院同意後始得為之，即於保險法明定限制接管期間，以督促接管人早日結束接管，避免接管狀態期間過長，反而造成問題保險業財務缺口不斷擴大，衍生更為龐大之處理成本<sup>464</sup>。

至強制退場處理程序間轉換部分，因現行我國問題保險業退場實務中，即存在主管機關對問題保險公司停止接管處分並另為清理處分之情形，是以，本文建議仍應維持 2014 年 6 月 4 日保險法修正前第 149 條之 2 第 3 項規定，於保險法明定強制退場處理程序間轉換之規定；且承前所述，在引入法院審查作為退場處理程序之安全閥之下，無論是自接管處分轉換為重整亦或是清理程序，主管機關均應向法院聲請裁定後始得為之。又各項強制退場處理程序均屬不同行政處分，問題保險業大股東及其利害關係人仍得就認為損害其權利或法律上利益之接管處分、重整處分或清理處分等分別提起訴願及行政訴訟，應無疑義。

職是，本文建議保險法第 149 條之 2 第 3 項規定應修正為：「接管人接管保險業後十個月內未將全部或部分營業、資產或負債移轉者，除有重建更生之可能應向法院聲請重整外，應報請主管機關向法院聲請裁定為清理處分。上述期限，必要時接管人得向主管機關申請展延二次。但每次不得逾六個月。」。

### 第三節 對保險安定基金參與退場處理過程

#### 第一項 保險安定基金之來源與提撥時點

蓋以保險安定基金制度及設置目的，係作為當保險業失卻清償能力時，提供保單持有人獲得應有保障之措施，且該制度如同保險公司為避免因經營不善，致失卻清償能力面臨退出市場困境風險所組成之危險共同團體，其受惠者應包括保單持有人及保險業者，因此，我國保險安定基金之財源，係由保險業依保費收入一定比例予以提撥，應屬合理，且與美國及世界各國保險市場規範相同，尚無疑義。

<sup>463</sup> 參閱立法院公報第 103 卷，第 37 期，院會紀錄，頁 58-64。

<sup>464</sup> 依保險法第 149 條之 3 第 1 項「監管、接管之期限，由主管機關定之。」，實務上我國監理機關均係依該條文決定接管期限及據以延長之，後續並依同條文及「保險業監管及接管辦法」第 6 條第 2 項規定終止接管，併依保險法第 149 條第 3 項規定，將接管轉換為勒令停業清理程序。

關於保險安定基金之提撥時點，可概分為事前提撥制與事後提撥制，其二者主要差異在於，事前提撥制可對所有會員徵收，類似所有保險業者參加保險，於平時財務狀況尚屬良好時定期繳納保險費，直至有保險公司發生失卻清償能力時予以給付；但事後提撥制，僅能對除該強制退場保險公司以外之其他財務健全會員進行徵收，等同由財務健全之保險業及其保單持有人為該等失卻清償能力之保險公司及其保戶予以補貼<sup>465</sup>。另事前提撥制所收取之安定基金數額，在因應退場案件處理後所剩餘者，無須返還給會員公司；而事後提撥制之提撥數額如有超過處理退場事務所需者，則須將超過部分返還予徵收對象，蓋以後者係基於「量出為入」概念，在安定基金徵收數額用以處理退場事務後仍有剩餘者，因無囤積資金之必要，故應將多餘安定基金予以發還<sup>466</sup>。

基於前述主要差異點，可歸納出該二種提撥方式之優、缺點如下：

#### 一、事前提撥制<sup>467</sup>：

##### (一)優點：

- 1、事先對所有保險人徵收，符合公平性。
- 2、基金提撥早於支出，如發生退場案件可立即提供保單持有人保障，具有效率。
- 3、基金累積具穩定性，容易衡量提撥數額，且方便保險業資金調度。
- 4、基金定期提撥，無須返還超額徵收部分，對保單持有人權益較具保障。
- 5、如保險人不繳納安定基金，可迅速催繳或處罰。

##### (二)缺點：

- 1、基金持續累積，保險人須負擔提撥義務，最終仍將反映至保單持有人按期所繳保費。
- 2、如保險人失卻清償能力情形未曾發生或發生機率極低，安定基金閒置資金將相當龐大，進而產生資金運用之問題。

#### 二、事後提撥制<sup>468</sup>：

##### (一)優點：

- 1、當有保險人失卻清償能力進入退場階段時，始向其他保險人進行徵收，故在承平時可減輕保險人負擔，有利其資金運用。
- 2、可避免因安定基金大量累積，發生資金去化困難，甚或挪作他用之情形。

<sup>465</sup> 陳慧如，我國保險安定基金之研究，四海學報，第12期，頁192，1998年5月。

<sup>466</sup> 陳慧如，同註465，頁192。

<sup>467</sup> 陳慧如，同註465，頁192-193；林瑩姮，同註149，頁78-79。

<sup>468</sup> 林瑩姮，同註149，頁79。



(二)缺點：

- 1、提撥者不包括失卻清償能力之保險人，其公平性易受質疑。
- 2、在問題保險業進入退場程序後始籌集安定基金，時程上恐有延誤。
- 3、因係事後提撥制，故可能發生其他保險人面臨資金調度問題。

以美國保險監理法制進行觀察，除紐約州產險與意外險安定基金係採事前提撥制外，其餘各州財產保險及人身保險安定基金均採事後提撥制，於平時並無累積大額資金，而是先行建立保險安定基金組織，當某一保險業失卻清償能力而進入強制退場程序時，視該保險業財務缺口情形，由該州其他保險業依其保費收入比例提撥安定基金<sup>469</sup>。探究美國各州保險安定基金多係採事後提撥制之背景，主要係 1960 年代美國為因應汽車保險業者倒閉危機，因當時所需補償金額尚不致過於龐大，故係當發生問題保險業退場案件時始向其他保險人進行徵收，其提撥資金即足以支應退場所需，且可減輕保險人負擔，有利其資金運用<sup>470</sup>。但自 1970 年代以後，許多具規模且跨州經營之保險業者陷入財務困難，所需補償金額龐大<sup>471</sup>，加以金融市場變化快速，事後提撥制反而可能因此造成社會大眾對保險市場失去信心。因此，當問題保險業失卻清償能力之時，因安定基金採事後提撥制，其資金籌措需要時間，保險人是否會發生資金調度困難，不無疑義；再者，近年來有美國學者分析，在 1980 年間年金保險僅是傳統死亡保險一半左右，但自 1980 年代以後美國人壽保險商品之組成結構已有重大轉變，現今年金保險保費收入幾乎是傳統人壽保險保費收入的三倍，如一家大型人壽保險公司退場，則其應給付年金數額可能相當龐大，若仍採事後提撥制，將可能發生無法按期給付之情形<sup>472</sup>。

雖然美國各州保險安定基金主要採取事後提撥制，看似有前述缺點，但自本文前開章節內容分析可知，美國對於保險事業之監理方法與措施，係在平日即透過各項財務、業務及經營指標監控保險人日常營運變化，一旦發現有異常情事，監理機關即採取相關監理行動，其介入程度是循序漸進、由輕至重；換言之，當保險人財務惡化初期或發生有損及保單持有人權益等情事時，即由監理機關介入處理，輔以法定期限加速退場處理事宜，將強制令問題保險業退場所衍生之負面效應及成本降至最低，因此，美國保險安定基金採取事後提撥制之前提要件，係建立在監理機關以防患於未然及掌握退場處理時效之原則下進行保險事業之監

<sup>469</sup> John H. Biggs, *supra* note 395, at 182-83.

<sup>470</sup> 陳慧如，同註 465，頁 193。

<sup>471</sup> 陳慧如，同註 465，頁 193。

<sup>472</sup> John H. Biggs, *supra* note 395, at 187.

理。

而我國保險安定基金自設置以來，均採事前提撥制，雖得於平時累積一定資金，當退場事件發生時即可進行運用；然而，觀察我國保險市場係在近十五年間始陸續有問題保險業退場案件發生，但該等保險公司於退場當時清償能力已嚴重不足，且財務缺口大幅惡化，縱使安定基金採事前提撥制，其累積資金仍遠遠不足支應退場之用，實未能充分發揮該項提撥方式之優點。探究其原因，除包括我國問題保險業退場法制尚待強化外，最主要者，實因我國監理機關未能遵循問題金融機構退場處理首重時效之原則，在該等問題保險公司財務加速惡化前及時採取監理行動、啟動退場處理機制，最終導致後續處理成本龐大，陷於安定基金財源不足之窘境。因此，保險安定基金提撥方式究應採事前提撥制或事後提撥制為佳，並無定論，應視各國保險監理法制及監理環境而定。如以現行我國保險監理法制架構及社會環境下，本文認為仍應維持採取事前提撥制，依據風險基礎採取差別費率徵提保險安定基金，以厚植金融安全網，更重要者，應藉由過往問題保險業退場處理經驗，逐步修正並落實相關監理法制，進而強化社會大眾對於保險市場之信心。

## 第二項 保險安定基金提供之保障

為維護保單持有人權益，增強社會大眾對於保險市場信心，世界各國均會設置保險安定基金或保障基金組織，由保險業者提撥一定比例之基金數額，當有保險業發生清償能力不足致無法依約履行給付責任時，由保險安定基金出面，以代該保險公司依約履行給付義務。蓋以保險安定基金提供保單持有人權益之作法，原則上可區分為由保險安定基金代問題保險業墊付保單持有人依有效契約所為之請求，或由保險安定基金為問題保險業代為墊支應給予其他同業之損失填補。然而，無論保險安定基金係採墊付或墊支方式，最終均就其墊付金額或墊支數額取得向問題保險業之請求權或求償權。但以目前我國現行保險監理法制，僅當保險安定基金在依保險法第 143 條之 3 第 1 項第 3 款規定進行墊付時，始有墊付範圍及限額上限之規定；至於採墊支之方式，因係由安定基金對承受問題保險業之其他同業所為之直接填補，我國保險法並未就墊支範圍及限額訂有相關規範。

以國華人壽為例，在主管機關採公開標售確定由全球人壽以安定基金墊支 883.68 億元得標時，即發生保險安定基金財源不足以支應全數墊支款項之情形，

故保險安定基金尚需向金融機構借款<sup>473</sup>570億元<sup>474</sup>；又因安定基金財源主要是以保險業按年度保費收入進行提撥，其資金累積速度較慢，在尚未全數清償前述借款前，為配合主管機關對國寶人壽及幸福人壽退場處分，即需再向外借款303億元<sup>475</sup>，以因應基金財源用罄之窘境。如進一步探究我國對於問題保險業財務缺口係由保險安定基金全數承受作法之背景及緣由，其中最主要原因，應係監理機關向來是以「消費者權益不受影響」為目標處理退場事務，尤其人壽保險業，如能將保險契約移轉予其他同業承受，以延續原保險契約效力，無疑係對保戶最有利且能穩定市場秩序之作法<sup>476</sup>。因此，在「消費者權益不受影響」為處理原則，加以該等問題保險公司於退場當時資本適足率均已嚴重不足且淨值呈現負數，而無其他保險同業主動概括承受，以及礙於社會輿論壓力，主管機關認為國內環境尚未成熟至民眾已可接受保單權益打折等情形下，自國華人壽退場案件開始，主管機關即傾向將問題保險業全部資產、負債及營業以公開標售方式由其他保險同業承受，並搭配行政寬容措施，以及由保險安定基金就受讓保險業因承受該問題保險公司資產、負債及營業所生差額予以墊支。

然而，採取以保險安定基金代問題保險業墊支之作法，固然可能達成「消費者權益不受影響」之目標，但是否應由保險安定基金財源，全數承受問題保險業經營不善之結果，實值得審慎評估思考<sup>477</sup>。

蓋以2001年7月我國保險法第149條之2規定修正時，實已納入賦予主管機關得就問題保險業原有契約條件進行調整之權限，其立法理由係謂「保險業若因預定利率及費率之重大偏差致失卻清償能力時，雖經安定基金依法補助，其他保險業亦可能預估無法彌補其損失而不願承受其保險契約，爰增訂第三項明定接管人得依當時情形報經主管機關核准後，調整其保險費率或保險金額。」<sup>478</sup>；換

<sup>473</sup> 依保險法第143條之1第4項「安定基金累積之金額不足保障被保險人權益，且有嚴重危及金融安定之虞時，得報經主管機關同意，向金融機構借款。」，其立法理由略以，安定基金於退場機制中扮演重要角色，倘若資金不足而無法達到安定市場秩序目的，後果將危及社會大眾對於保險業之信賴，故有必要授予安定基金能對外借款之機制。

<sup>474</sup> 李靚慧，保險安定基金國華借款570億元，1保3銀得標，2013年2月28日，自由時報，C03版。

<sup>475</sup> 蔡怡杼，國寶幸福人壽賠款，安定基金趕上半年完成招標，2015年5月22日，東森新聞，<https://www.ettoday.net/news/20150522/510340.htm>，最後瀏覽日：2019年8月4日；王立德，安定基金：負債年後還完，2015年3月28日，蘋果日報，B06版。

<sup>476</sup> 林沛瑩，同註46，頁130。

<sup>477</sup> 全民共同買單之補貼效果，等同將政府直接或間接取自於全民之稅收，補貼私人企業經營所產生之虧損。參張士傑，保險監理要遠離全民買單的補貼思維，2013年6月21日，工商時報，A06版。

<sup>478</sup> 2007年7月保險法修正時將該條第3項酌作文字修正，並移列為同條第7項，嗣於2014年6月修正時再將該項移列至第8項，但內容並無變動。

言之，在採取將受接管保險業全部或部分營業、資產或負債讓與其他同業，以及由保險安定基金墊支之措施下，監理機關仍得對受接管保險業之有效契約保險費率予以調高或降低其保險金額，以期達成由其他保險業承受問題保險業有效契約、營業、資產或負債之目標。亦即，監理機關採取由保險安定基金以墊支方式處理之作法，並非意謂著問題保險業財務缺口即應由安定基金全數承受。

或有論者認為，保險業屬特許行業，保險業經營不善，政府即應負起監理不周之責，且主管機關向來對於問題保險業退場處理，均以保險安定基金全數墊支，使保單持有人權益不受影響之作法，並無不妥。然而，保險安定基金設置之目的係為建構保險市場之安全網，所涵蓋之對象應包括全體保險人及保單持有人等，個別保險公司之保單持有人權益保障固然重要，但保險業屬營利事業，非政府經營，實無理由應由國家承擔所有理賠責任；且因保險安定基金財源有限，其資源配置即應以維持整體保險市場健全發展為原則，故所提供保單持有人權益之保障亦應以一定範圍及限額為限<sup>479</sup>，否則，即形成由全體保險市場補貼經營失敗之特定保險公司之情形。再者，現行保險法制本即賦予主管機關得就問題保險業原有契約條件進行調整之權限，此即彰顯監理機關於處理退場事務時，應就受接管保險業有效契約價值、安定基金財源及整體保險市場情形為綜合考量，以決定後續最佳處置方案，而非僅慮及該受接管保險業之保單持有人權益而已。此外，當主管機關一再向消費者宣導於投保前應參考保險業資本適足率高低，以決定所投保之保險公司時，卻又對問題保險業有效契約採取全額理賠之作法，除存在監理目的與措施相互扞格及矛盾外，最終恐仍將導致消費者產生預期心理，認為當保險業失卻清償能力時，政府會出面並全數承受其損失，進而傾向以保險費率高低決定投保之保險商品，長久以往，實對於我國保險市場健全發展有不利影響。

參照美國保險安定基金對於保單持有人提供之保障方式，包括於問題保險業進入清算程序前，透過合併將有效契約出售予其他保險同業承受，其因承擔該等契約所生差額，則由該問題保險業之資產，以及保險安定基金予以墊支，亦或是在進入清算程序後，由保險安定基金依保險契約類型，代問題保險公司墊付予保單持有人。然而，本文發現雖然美國同樣有保險安定基金以墊支方式之作法，但似乎未能查得歷年保險安定基金墊支金額等資訊。如前所述，美國問題保險業之退場處理機制啟動時點，可能多在財務缺口尚未擴大之時，甚至在進入接管程序

---

<sup>479</sup> 「保險市場安定機制與保戶權益維護研討會」順利落幕新聞稿，財團法人保險事業發展中心，2013年6月26日，<https://www.tii.org.tw/tii/bulletin/pressRelease/000049.html>，最後瀏覽日期：2019年8月5日；孫震宇，保單不全賠 建立公平健全新秩序，2013年7月1日，經濟日報，A15版。

前，即由監理機關與潛在投資人談妥引資或併購等交易條件及作業<sup>480</sup>，一旦進入退場處理階段，即得以迅速在法定時限內決定採取契約移轉、重整或清算等作法。因此，本文認為，在美國保險監理法制首重退場處理時效之原則下<sup>481</sup>，倘若監理機關決定採取由其他保險公司概括承受全部資產、負債及營業，因問題保險公司財務缺口不大，即可大幅降低保險安定基金墊支金額，甚至完全無須墊支。

此外，據學者於 2010 年間與美國全國壽險及健康險安定基金協會 (NOLHGA) 會談情形，NOLHGA 人員認為，任何保險公司之問題均非突然發生，消費者在選擇其投保之保險公司時亦應負擔基本義務進行挑選與判斷，倘若以消費者權益不受影響為退場處理政策，消費者將不會以謹慎態度選擇其投保對象，反認為政府會出面承接問題金融機構經營失敗之結果，保障其權益不受任何損失，而財務體質欠佳之金融機構經營者則會以政府保證向消費者進行宣傳，甚至以低價競爭或非常規交易等破壞市場紀律方式積極招攬業務，將使得健全經營保險公司難以生存，反而產生道德風險或逆選擇之情形，長久以往勢必造成保險市場不利影響<sup>482</sup>。而在美國多年處理問題保險業退場經驗中，NOLHGA 人員認為，美國消費者已認識到其所投保之保險公司是有可能退出保險市場的，而消費者在該等情形下可取得之權利與給付亦可預期依照各州保險法令及保險安定基金規範辦理，因此消費者並不存在政府會出面接手問題保險公司之經營，使其權益不受影響之預期心理<sup>483</sup>。

自上述美國監理法制可知，監理機關對於問題保險業退場處理時點，多在其財務狀況尚未大幅惡化前即採取行動，且美國保險消費者不存在預期由政府或國家接手問題保險業之經營或進行實質補助等心態，但我國是否具備與美國相同條件及環境，對於問題保險公司退場後保單持有人之權益，僅由保險安定基金依法定墊付範圍與限額予以給付消費者，而不採取由安定基金就受讓保險業因承受該問題保險公司資產、負債及營業所產生之差額予以墊支方式處理，本文認為實有待觀察。然而，無論是保險業清償能力監理制度、保險安定基金差別費率，亦或是立即糾正措施，均係為建構問題保險業退場處理機制之重要內容，但倘若主管機關對於保單持有人權益之處理，仍維持由保險安定基金全數支應問題保險業財務缺口之作法，則監理機關期待透過上述以風險為基礎之監理措施，以達成督促

<sup>480</sup> 林國彬、李家興、鍾聖清，同註 308，頁 48。

<sup>481</sup> 關於美國保險監理法制首重退場處理時效與其保險安定基金主要係採事後提撥制之分析，參本文第五章第三節第一項內容。

<sup>482</sup> 林國彬、李家興、鍾聖清，同註 308，頁 49-51。

<sup>483</sup> 林國彬、李家興、鍾聖清，同註 308，頁 51。

保險業穩健經營及健全保險市場之目標，其預期效益恐大打折扣。因此，本文認為，在我國建立明確以保險業資本適足率分級管理後，監理機關應確實落實退場處理機制，在問題保險業清償能力落入嚴重不足前，即時啟動必要之立即糾正措施，以掌握退場處理時效，避免財務缺口持續擴大，導致日後處理成本鉅增之窘境；再者，監理機關應落實現行保險法已賦予其得就問題保險業原有契約條件進行調整之權限，以保險安定基金墊付範圍及限額為依據，並以保單持有人投保契約種類及投保期間進行考量，以擬定現實可接受之保單折減方案<sup>484</sup>，除得以減緩保單持有人之疑慮外，亦能避免保險安定基金負擔過鉅，進而督促保險業審慎經營及健全保險市場之發展。

### 第三項 以過渡保險機制處理問題保險業之退場

自國華人壽接管處分後，主管機關均是委託財團法人保險安定基金擔任接管人，在現行我國保險法明定過渡保險機制方案由接管人研擬之要件下，即有必要就保險安定基金以過渡保險機制方式處理問題保險業之可行性予以探討。

#### 第一款 由保險安定基金承接保險契約

蓋以保險業經營攸關社會大眾權益，故屬政府特許行業，依保險法第 137 條第 1 項明定「保險業非經主管機關許可，並依法為設立登記，繳存保證金，領得營業執照後，不得開始營業。」，又同法第 136 條第 1 項規定「保險業之組織，以股份有限公司或合作社為限。但經主管機關核准者，不在此限。」，因此，如欲轉讓問題保險公司之保險契約，應以具備前述經主管機關許可且依法設立登記之保險業者為限<sup>485</sup>。惟查，我國保險法第 143 條之 3 規定「安定基金辦理之事項如下：(前略)六、經主管機關核可承接不具清償能力<sup>486</sup>保險公司之保險契約。…」，是以，具財團法人資格之保險安定基金，如經主管機關核可，應得免依上開保險法規定辦理；換言之，保險安定基金本身即可作為過渡保險機制之一

<sup>484</sup> 針對接管後之保單利率調整機制，應符合公平原則，蓋以保險人依保險契約收取之保費涵蓋承保責任之風險保費與管理成本在內之附加費用，附加費用涉及公司長短期成本策略，應由消費者合理負擔，實際可折減者應屬風險保費，可考量公司變現資產價值與精算計價之風險因子，並以安定基金墊付金額為限額，擬定現實可接受之折減方案。參張士傑，同註 477。

<sup>485</sup> 卓俊雄，論過渡保險機制，月旦法學教室，第 148 期，頁 64，2015 年 2 月。

<sup>486</sup> 自立法目的解釋，應係指受接管或清理處分之保險公司，因接管人或清理人未能將該問題保險公司營業、資產及負債予以轉讓，或與其他保險公司合併時，無新投資者或其他保險公司出面承接該問題保險公司之保險契約而言，始有其適用，故應可將該條文視為接管程序或清理程序後之處置方法之一種。參林沛瑩，同註 46，頁 138-139。

種，以因應倘無其他保險公司願意承接保險契約時，得由保險安定基金承接之，以達維持保險契約有效之目的<sup>487</sup>。

然而，該條文僅規定安定基金得承接不具清償能力保險公司之保險契約，至於不具清償能力保險公司之資產與負債，似不得一併承受<sup>488</sup>。亦即，如主管機關核准安定基金承接該問題保險公司有效契約，則須將其資產及負債區分為保險業務與非保險業務，將屬保險業務部分移轉給安定基金承受，至非保險業務部分則另以其他方式處理<sup>489</sup>。惟須思考者是，能否就保險公司資產及負債，依其保險業務與非保險業務部分予以拆分，實有疑義，且該等作業及程序過於複雜，勢必影響處理時效。再者，由安定基金承受問題保險公司之保險契約，如該等保險契約隱含財務虧損，是否會對保險安定基金有所影響，亦須審慎評估。最後，安定基金設置目的應非以承受問題保險公司之保險契約為主，如擬由安定基金負責保單後續保全及理賠等服務工作，其人力及資源恐無法負荷<sup>490</sup>。

## 第二款 由保險安定基金設立過渡保險機構承接保險契約

按我國保險法第 149 條之 2 第 3 項規定「保險業於受接管期間內，經接管人評估認為有利於維護保戶基本權益或金融穩定等必要，得由接管人研擬過渡保險機制方案，報主管機關核准後執行。」，依 2014 年 6 月修正之立法理由，若受接管保險業因內部財務結構或外部經濟金融環境情況影響，致接管人無法於短期內完成受接管保險業財務改善、與其他保險業合併、讓與全部或部分營業、資產及負債等事宜時，給予接管人就其接管事務擬訂中長期過渡保險機制之處理彈性，使其有合宜之過渡期間，依受接管公司財務業務情況及外在整體經濟環境，以過渡方式處理受接管保險業之財務業務相關事宜，以避免接管人囿於時間壓力而採取不利於保單持有人權益之作法<sup>491</sup>。

而過渡保險機制內容，依前述立法理由係謂「含括被接管公司於公司治理或相關內部控制及內部稽核符合一定條件等前提下，解除被接管公司財務及業務相關處分限制，恢復受接管公司之正常營運能力等。」；換言之，若我國問題保險業於進入接管程序後，經接管人評估暫未能於短期內決定下階段之處置方案，賦予接管人除重整或停業清理以外之一項選擇方案，得研擬過渡保險機制報經主管

<sup>487</sup> 林沛瑩，同註 46，頁 138。

<sup>488</sup> 卓俊雄，同註 485，頁 64。

<sup>489</sup> 卓俊雄，同註 485，頁 64。

<sup>490</sup> 卓俊雄，同註 485，頁 64-65。

<sup>491</sup> 參照 2014 年 6 月 4 日修正公布保險法第 149 條之 2 之立法理由。

機關核准後執行，而該機制內容可能涵蓋解除原先主管機關對被接管公司財務及業務限制事項，以期透過過渡保險機制，恢復及改善受接管公司營運狀況。亦即，受接管保險公司在進入過渡保險機制後，仍得繼續銷售保單、招攬新業務及訂定新契約，此無異等同於一般正常經營之保險公司。

然而，檢視我國保險法關於過渡保險機制之規範內容，僅由接管人擬具過渡保險機制方案並報經主管機關核定後即得執行，但對於該機制之組織型態、業務範圍、設立條件、存續期間等事項，卻付之闕如。

依我國公司法第 1 條明文規定「本法所稱公司，謂以營利為目的，依本法組織、登記、成立之社團法人。」，次依保險法第 136 條第 1 項明定保險業之組織，原則上以股份有限公司或合作社為限之前提下，考量除少數具社會保險性質之保險業外，現行保險業均採股份有限公司之組織型態<sup>492</sup>；是以，如我國欲參照美國過渡保險機構以非營利公司之組織型態進行設立，恐欠缺法律依據，似僅得以非營利法人或公司制建置過渡保險機構<sup>493</sup>；但如採取以公司制成立過渡保險機構，以過渡保險機構係為暫時承接問題保險業有效契約，等待未來由其他保險同業承受之目的而言，似又與以營利為目的成立之公司制組織有所扞格。因此，倘我國欲透過過渡保險機構之途徑處理問題保險業，其組織型態應有釐清之必要<sup>494</sup>。

再者，立法者似傾向將過渡保險機制視為除重整或停業清理以外之一項選擇方案，提供主管機關一短期性及暫時性之管理，藉由過渡保險機構介入暫時經營，以期適當時機以接續將營業、資產及負債移轉予其他保險同業，進而達成保障保單持有人權益之目的。但自實務上退場案例進行觀察，我國問題保險公司自接管後仍繼續銷售新契約，且依保險法第 149 條之 1 第 1 項規定，係由接管人行使受接管保險業之經營權及財產管理處分權，亦即接管人得向主管機關申請解除原先對該問題保險公司之財務及業務限制處分；換言之，現行接管人得基於法定職權對受接管保險公司之財務及業務事務進行管理或調整，以達恢復其正常營運能力之目的。因此，在未採取過渡保險機制方案下，前述接管人所採取作法，即足以達成立法者對於過渡保險機制所能帶來之預期目標，實未能區別選擇過渡保險機制方案之實益。再者，在過渡保險機構得持續招攬新業務之前提下，自無排除我國「保險業設立許可及管理辦法」所定保險公司設立最低實收資本額新臺幣

---

<sup>492</sup> 卓俊雄，同註 485，頁 66。

<sup>493</sup> 林沛瑩，同註 46，頁 146。

<sup>494</sup> 卓俊雄，同註 485，頁 65。



20 億元限制規定之適用，否則恐有違反公平競爭之疑慮<sup>495</sup>。又過渡保險機構之存續期間，究係為一因應個別保險公司退場處理所設，抑或是為一常設機構組織，此與過渡保險機構之設立目的與其組織任務攸關，然亦未見我國保險法有將該等具體內容納入規範<sup>496</sup>。

依現行我國保險法規定，得由接管人研擬過渡保險機制方案並報經主管機關核准後執行，該項立法設計可能係立法者基於時效考量而賦予行政機關及接管人處理之彈性，但過渡保險機制終究屬問題保險業強制退場處理機制之一環，該項機制同時攸關保險業經營者權益，且屬涉及公共利益之重大事項，依憲法上之法律保留原則，應由法律或法律授權之法規命令予以明確規範，始為妥適。如係透過法規命令方式進行規範，則保險法應就其構成要件，授權以法規命令補充規定者，其授權之內容及範圍應具體明確，方符合憲法第 23 條以法律限制人民自由權利之意旨<sup>497</sup>。職是，我國保險法第 149 條之 2 雖納入過渡保險機制，但卻是由接管人擬具過渡保險機制方案，已形成法律空白授權，實欠缺法律授權為依據，未符合憲法所定之法律保留原則；再者，過渡保險機制之設立要件、組織型態、業務範圍等內容為何？並未見該條文有就過渡保險機制之具體內容及範圍明確規範，使人民或受規範者得以預見之，亦與憲法所定之授權明確性原則不符。

除前述過渡保險機制內容尚待保險法具體規範外，須進一步思考者是，何以允許主管機關及接管人得視受接管保險業財務狀況、外部經濟情形及市場狀況而決定停止接管、暫緩清理而進入過渡保險機制，且得繼續銷售保單及招攬新業務，卻不允許原企業經營者或大股東主張結束接管由其恢復經營？又能否確保受接管保險業於進入過渡保險機制後，所有保單持有人權益均不受影響<sup>498</sup>？此外，倘若過渡保險機構承受問題保險公司之期間無法預期，反使得安定基金須有長期經營該問題保險公司之打算，又安定基金是否有足夠經驗、人力及資源處理後續龐大的保單行政作業，以及該問題保險公司所隱含財務缺口，是否可能造成安定基金之財務負擔，均應一併審慎考量評估<sup>499</sup>。

參照美國保戶保障機制(PPSs)之法制與經驗，在 Executive Life of New York(ELNY)退場案例中，於 2012 年 4 月紐約州法院裁定 ELNY 失卻清償能力進入清算程序後，係由 40 個州保險安定基金依美國哥倫比亞特區非營利公司法

<sup>495</sup> 林沛瑩，同註 46，頁 150。

<sup>496</sup> 林沛瑩，同註 46，頁 151。

<sup>497</sup> 林沛瑩，同註 46，頁 147-148。

<sup>498</sup> 林國彬，同註 191，頁 24。

<sup>499</sup> 卓俊雄，同註 485，頁 65。

(DCNCA)及 2004 年美國哥倫比亞特區專屬保險公司法規定設立「安定基金受益公司」(GABC)，以處理 ELNY 有效保險契約，該過渡保險機構係非營利保險公司，且自 GABC 承受 ELNY 有效保險契約後，即不再招攬新業務及銷售新保單，而是讓現有保單自然終止。雖然 GABC 公司章程訂有最低資本額之限制，惟因 GABC 屬非營利公司，故未發行股份，其資金係由 ELNY 清算後剩餘財產、保險安定基金注資，以及部分保險公司主動投入資金所組成。另因 GABC 係專為處理 ELNY 清算退場所設立之機構，待所有承受保單自然終止之任務完成後即不再存續，故非屬常設組織。

比較我國與美國對於過渡保險機制制度之設計，美國雖有採取成立過渡保險機構以承受問題保險公司有效契約之個案，但並非該國在面對問題保險業退場時之主要處理途徑，而係將過渡保險機制運用在當問題保險業進入清算程序後，為使該保險公司現有保單效力持續維持所設計之一項處理方案，其主要目的係藉由過渡保險機制承接問題保險業於退場前已發生之所有有效契約，直至保單自然終止為止，其任務與義務即告結束，並不再繼續招攬新業務<sup>500</sup>，因此，包括：過渡保險機構之設立要件、組織型態、業務範圍及存續期間等，均不同於一般保險公司。但自我國過渡保險機制之立法目的進行觀察，我國係將過渡保險機制視為在受接管保險公司財務改善前，或得與其他保險業合併、讓與全部或部分營業、資產及負債等決定前，得暫時由過渡保險機構接手，以等待一定時日及條件<sup>501</sup>，再恢復該保險公司正常營運或由其他保險同業承接經營。是以，我國與美國對於過渡保險機制制度之設置目的與功能，存有明顯差異與不同。

再者，參照我國「存款保險條例」第 30 條規定過渡銀行之成立要件，係當要保機構經主管機關勒令停業時，有嚴重危及信用秩序及金融安定之虞，經中央存款保險股份有限公司無法適時依該條例第 28 條第 1 項第 3 款規定洽妥其他要保機構或金融控股公司併購或承受時，得設立過渡銀行承受停業要保機構全部或部分之營業、資產及負債；而過渡銀行之組織型態為法人，由主管機關核准設立，並應依法辦理營業登記<sup>502</sup>，且依該條例授權訂定之「過渡銀行設立及業務管理辦法」第 2 條第 1 項規定，過渡銀行屬非公司之組織，其營業項目以承受停業要保

<sup>500</sup> 卓俊雄，同註 485，頁 66。

<sup>501</sup> 例如當受接管保險公司財務業務情況改善，或外部整體經濟金融環境有利於其他保險同業願意承接等。

<sup>502</sup> 參照存款保險條例第 32 條第 1 項規定。另所謂「營業登記」係指須向稅捐稽徵機關辦理稅籍登記，與商業登記法規定之「商業登記」不同，應予區別(參照加值型及非加值型營業稅法第 28 條規定之修正沿革)。

機構原有業務為原則；過渡銀行之存續期間不得超過二年，但經主管機關核准者，得延長一年<sup>503</sup>，如於前述法定經營期間屆滿或讓與停業要保機構之主要營業、資產及負債，則過渡銀行應辦理停業清理<sup>504</sup>。

我國雖參採外國立法例及過渡銀行機制於保險法增訂過渡保險機制，該機制或有緩解主管機關須立即就受接管保險業為下階段處置之壓力<sup>505</sup>，但自前述分析可知，倘若將過渡保險機制作為受接管保險業於過渡期間之暫時處理措施，除因欠缺法律或法規命令以明確規範過渡保險機制之具體內容及範圍外，更重要者，應釐清我國究竟期待過渡保險機構達成何等目標與效益，俾利與其前述所揭之組織型態、業務範圍、設立條件、存續期間等事項規範相連結。

依 2014 年 6 月我國保險法修正納入過渡保險機制之立法意旨，係希冀藉由過渡保險機制措施延續問題保險業原有保險契約效力，以給予主管機關一定時間評估該問題保險業營業、資產及負債於下階段之最適處理方案；然而，若將過渡保險機制設計在問題保險業受接管期間之下階段措施，因接管處分亦屬一暫時性之過渡程序，係由接管人就該問題保險業財業務狀況進行評估以擬定最適處置方案，實未能與過渡保險機制之目的有所區別，且倘若過渡保險機制最終仍無法達成與其他保險同業合併或讓與等事宜，勢必仍須進入停業清理程序。因此，本文認為，我國應參考美國過渡保險機制及我國過渡銀行制度，將過渡保險機制設計為：當接管人未能完成受接管保險業與其他保險公司合併、讓與全部或部分營業、資產或負債，且經接管人報請主管機關為停業清理處分時，得設立過渡保險機構承受停業保險業全部或部分之營業、資產或負債，且過渡保險機制之建置，應以法律明確授權法規命令制定之，併就過渡保險機制之具體內容及範圍予以明確規範。是以，本文建議保險法第 149 條之 2 第 3 項規定應修正為：「接管人接管保險業後十個月內未將全部或部分營業、資產或負債移轉者，除有重建更生之可能應向法院聲請重整外，應報請主管機關向法院聲請裁定為停業清理處分。上述期限，必要時接管人得向主管機關申請展延二次。但每次不得逾六個月。」<sup>506</sup>，以及新增第 4 項規定：「為有利於維護保戶基本權益或金融穩定等必要，如接管人未能依前項規定完成受接管保險業與其他保險公司合併、讓與全部或部分營業、資產或負債，且經法院裁定為停業清理處分時，得設立過渡保險機構承受停

<sup>503</sup> 參照存款保險條例第 32 條第 2 項規定。

<sup>504</sup> 參照過渡銀行設立及業務管理辦法第 22 條規定。

<sup>505</sup> 林沛瑩，同註 46，頁 127。

<sup>506</sup> 關於問題保險業接管期限及強制退場處理程序間轉換之保險法修訂建議，參閱本文第五章第二節第二項。

業保險業全部或部分之營業、資產或負債。過渡保險機構之設立條件、組織型態、業務範圍、存續期間及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」，且主管機關應依前述建議修正之保險法第 149 條之 2 第 4 項授權訂定「過渡保險機構設立及業務管理辦法」，其中，過渡保險機構之組織型態為法人，屬非公司組織，由主管機關核准設立，並應依法辦理營業登記，其營業項目或業務範圍應明定以承受停業保險業營業、資產及負債為限；再者，考量其設立目的係應係暫時性，仍待未來一定時日再將資產、負債及業務移轉予其他同業，故存續期間不宜過長，參考我國過渡銀行機制，建議明定存續期間不得超過二年，但經主管機關核准者，得延長一年；又倘若於該法定經營期間屆滿或讓與停業保險業之主要營業、資產及負債，則過渡保險機構應辦理停業清理，俾以完整規範過渡保險機制之設立、業務範圍及運作方式，且方符憲法所定法律保留原則及授權明確性原則。



## 第六章 結論與建議

### 第一節 結論

保險係一透過社會大眾進行風險移轉及分散之制度，所收受之資金係保險業以其風險管理之專業與技術暫為保管及運用，於未來保險事故發生時或未來某確定時點時仍應給付予被保險人或受益人，因此，保險監理目標及其核心，首重者即應為保障保單持有人之權益。為促使保險業營運成功及健全經營，監理機關應優先確保保險公司清償能力之維持，但清償能力監理規範之目的，並非建構一個完全無經營失敗保險公司之保險市場，且無論任何保險監理法規或措施，均無法避免保險人落入失卻清償能力而面臨遭強制退場處分之可能。是以，監理機關即有必要建置問題保險業強制退場處理機制，以因應保險業失卻清償能力而無法依約履行給付義務時，可能造成保單持有人權益受損，甚或引發整體保險市場系統性風險之危機，且強制退場處理機制應涵蓋金融安全網，當保險人經營不善或失卻清償能力時，由保險安定基金出面以保障保單持有人之基本權益。

蓋以問題保險業之形成原因相當複雜，可能僅非單一因素所致，往往係多重原因最終導致保險公司發生財務或業務狀況顯著惡化，而有清償能力不足之情事。以我國問題保險業退場案例觀察，保險業大股東或經營者往往未能正確認識保險行業本質及其具備之社會價值，且欠缺長期永續經營理念，反而以投資者或競爭者心態投入保險市場，忽略應採取保守穩健之經營策略；甚有者恣意利用保險資金遂行其他目的，以圖謀一己私利，將公眾資金逕自挪作他用、置眾多保單持有人權益不顧，終致保險公司發生失卻清償能力之情事。

我國自 2003 年起實施保險業風險資本額制度(RBC)後，監理機關即以資本適足率作為評估保險公司是否存在資本不足、財務狀況惡化、不能支付其債務或無法履行契約責任，而有損及被保險人權益之情形，進而依據保險法、保險業資本適足性管理辦法所定監理規範，以決定是否對該問題保險業採取強制退場處分。然而，我國保險法、保險業資本適足性管理辦法等雖定有相關強制退場處理機制與措施，但相較美國保險監理法制對於問題保險業之處理原則與作法，仍有明顯不足及待修正處；且在我國實務運作上，監理機關多因礙於民意代表或利益團體壓力，以及現有行政資源不足，往往延誤最佳退場處理時點，且又基於為達成「消費者權益不受影響」為目標，對於問題保險業財務缺口之處理，未選擇保險法已賦予其得就問題保險業原有契約條件進行調整之權限，而採取全數由保險

安定基金墊支之作法，最終導致退場處理成本鉅增而使保險安定基金全數用罄之窘境。

在我國保險市場歷經國華產險、華山產險、國華人壽、國寶人壽及幸福人壽等問題保險公司因失卻清償能力而遭主管機關強制退場後，加以保險安定基金因財源不足而需向其他金融機構借款以為支應等情況下，經參考我國銀行法及美國 RBC Model Act，於 2015 年修正保險法納入立即糾正措施(PCA)，將保險業資本適足率之高低予以分級，並以此為基礎，進而明確化個別資本適足率等級下主管機關應採取相對應之監理措施，以督促主管機關在保險業陷入財務困難或失卻清償能力前提早採取必要處置，避免因外界壓力或留有行政裁量餘地而延宕退場處理時效。

自我國保險監理法制採行立即糾正措施後，雖有朝陽人壽因資本嚴重不足而遭主管機關依新修正保險法予以接管之首例，但朝陽人壽於保險法修正前即長期呈現清償能力不足之情形，主管機關本得依修正前之保險法規定，對該問題保險公司採取強制退場處分(如國華人壽、國寶人壽及幸福人壽等退場案件，皆為適例)，故以朝陽人壽退場案例而言，尚未能斷定保險法立即糾正措施得以督促保險公司注意其財務健全並審慎經營，以及主管機關已確實依個別保險公司資本適足率等級而採行相對應之監理措施與手段；換言之，立即糾正措施所預期達成之目標與效益，仍待一定時日觀察與檢視。然而，進一步探討我國保險監理法制與現行實務作法，仍存在諸多落差及待強化處，包括：對於問題保險業之認定，僅側重資本適足率絕對數值，且欠缺資本適足率以外之其他判斷標準；對攸關人民財產權之強制退場處分，其程序權利之保障；退場處理機制存在各程序間相互轉換之事實，法制上卻未明定規範；現行保險法已賦予主管機關得就受接管保險業原有契約條件進行調整之權限，但主管機關仍以「消費者權益不受影響」為處理原則，採取由保險安定基金全數墊支該保險公司財務缺口之作法；再者，我國保險法雖於 2014 年納入過渡保險機制，卻未明定過渡保險機制之具體規範、內容及執行作法，尚欠缺法律或法規命令予以明確規範，實有就上述法規範與實務間差異續行檢討研議保險監理法制修正之必要性。

## 第二節 建議

因我國保險法令並未對「問題保險業」予以定義，故過往監理機關多以資本適足率作為判斷標準，但問題保險業形成原因複雜且可能係多重因素所導致，資

本適足率所呈現者，係保險業資本弱化之結果，而非其原因，如僅以資本適足率作為判定問題保險公司之唯一標準及依據，恐未能防患於未然，亦無法及時洞察保險業財務、業務或經營狀況變化，甚至可能落入倒果為因之謬誤；然而，倘若將財務尚未陷入困境，卻因違反法令而經監理機關啟動低度監理行動之保險業亦納入，卻可能造成社會大眾不安及金融市場動盪。因此，本文認為，除以法定資本適足率予以判定外，應將「問題保險業」定義為「因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞」之保險公司，俾利監理機關及時採取強制退場處理措施。

上述「業務或財務狀況顯著惡化」、「不能支付其債務」及「無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞」，均屬不確定法律概念，如何使受規範之保險業能理解及預見其內涵，甚至是在具體個案進入訴訟程序後，得有具體審查標準供裁判法院參考，實值深入思考。按我國金融機構屬受政府高度管理行業，監理機關無論是場外監理或對保險業進行實地檢查，應可自保險專業知識及日常監理活動中形成及累積相當經驗，以判斷何種財務或業務異常表徵可能導致保險業資本弱化或陷入財務困難之情形。因此，本文建議在我國陸續對個別問題保險業採取強制退場處分，且建立以資本適足率分級管理及退場處理機制後，監理機關應仿照美國保險監理法制精神，從日常監理活動及實地金融檢查案例，建立除資本適足率以外衡量保險業財務或業務異常情形之參考指標，併同資本適足率分級管理機制，將有助於掌握個別保險公司整體財務、業務及營運變化情形，以及時對保險業採取必要之改正行動。

按我國問題保險業強制退場案例，均係由監理機關於判定保險業符合強制退場處分要件後，即由監理機關單方啟動退場處理措施，而美國 NAIC 制定之保險業保管模範法(IRMA)，對於會重大影響保險業股東或債權人權益，甚至是可能消滅保險公司法人格之重整或清算，必須經過各州法院審查程序始得發動，即使是非終局結束保險業經營而由接管人評估最適解決方案之接管命令，亦或是進入接管後再轉換為重整或清理程序，同樣需要法院介入審查後始可進行。蓋因強制問題保險業退場措施，屬涉及人民財產權限制或剝奪之行政處分，美國保險監理法制除由監理機關發動外，並要求應由司法機關介入監督，以第三者立場對於行政機關採行退場處分進行法律判斷，俾以兼顧對於保險業股東或債權人權益之程序保障。職是，本文建議我國應就強制退場措施對於人民權利影響程度予以判斷，如監管措施僅係對保險業進行輔導，屬低度監理行動，無須經由法院介入審

查；至接管、勒令停業清理及命令解散，將重大影響受處分相對人之權利，其程序介入與程序中重要事項之核准，應交由法院裁定，由法院審查作為安全閘，以避免監理機關發生違法行為。

再者，我國監理機關係將「接管」作為一項終局處理問題保險業之手段，即係使該保險公司持續處於接管狀態，並在完成處理該問題保險業之資產、負債與營業後，再轉換為清理程序。然而，自我國保險法第 149 條之 2 第 3 項立法沿革及過往我國問題保險業退場案例觀察，實質上，「接管」應屬於一暫時性之過渡程序，由接管人儘速釐清該問題保險業有無隱匿財務缺口及投資虧損情形，並就其業務狀況進行瞭解，以評估後續採取何種措施較為適當，亦即接管、重整與清理處分三者間，係具有「接管轉重整」及「接管轉清理」之程序轉換意涵，且參照美國退場法制對於各強制退場程序間之轉換，亦有相同規範。因此，鑒於現行我國問題保險業退場實務案例中，仍存有在接管後轉換為清理程序之事實，在參考主管機關就該等退場案件平均處理時間，建議應修正保險法第 149 條之 2 第 3 項規定為：「接管人接管保險業後十個月內未將全部或部分營業、資產或負債移轉者，除有重建更生之可能應向法院聲請重整外，應報請主管機關向法院聲請裁定為停業清理處分。上述期限，必要時接管人得向主管機關申請展延二次。但每次不得逾六個月。」，亦即，於保險法中明定接管期限及強制退場處理程序間轉換之規定，以臻周延。

保險安定基金係作為監理機關在面對保險業經營不善倒閉退出市場，可提供保單持有人權益保障之重要機制，主要係透過一定措施，以達到保障保單持有人權益之目標，包括：維持保險契約存續、為失卻清償能力之保險業、欲購買失卻清償能力保險業之機構或承接原有保險契約者提供財務援助、移轉失卻清償能力保險業之營業、資產與負債，亦或是在無立即有買家願意承接問題保險業前作為過渡保險機構。以保險安定基金提撥時點而言，美國除紐約州產險與意外險安定基金係採事前提撥制外，其餘各州財產保險及人身保險安定基金均採事後提撥制，但美國各州保險安定基金主要採取事後提撥制之前提要件，係建立在監理機關以防患於未然及掌握退場處理時效之原則下進行保險事業之監理，在保險業財務惡化初期或發生有損及保單持有人權益等情事時，即由監理機關介入處理，將該問題保險業退場所生負面效應及成本降至最低，相較我國對於問題保險業退場處理經驗尚淺，且以現行我國保險監理法制架構及社會環境下，為厚植安定基金財源、強化社會大眾對於保險市場之信心，本文建議仍應維持事前提撥制。



次就保險安定基金提供之保障內容觀察，我國保險法於 2001 年 7 月修正時，對於問題保險業因預定利率及費率重大偏差致失卻清償能力時，雖經保險安定基金依法補助，其他保險業亦可能預估無法彌補其損失而不願承受其契約時，已賦予主管機關得就問題保險業原有契約之保險費率或保險金額予以調整之權限。然而，過往我國監理機關在問題保險業強制退場議題上，均以「消費者權益不受影響」為處理原則，透過公開標售方式將問題保險業全部或部分資產、負債及營業由其他保險同業承受後，由保險安定基金就受讓保險業因承受該問題保險公司資產、負債及營業所產生之差額予以墊支，以及輔以行政配套措施方式處理，尚無就原有契約以調高保險費率或降低保險金額方式處理之案例。

蓋以保險安定基金設置之目的係為建構保險市場之安全網，所涵蓋之對象應包括全體保險人及保單持有人等，實無理由應由國家承擔經營失敗保險業之理賠責任；且因保險安定基金財源有限，其資源配置應以維持整體保險市場健全發展為原則，故所提供保單持有人權益之保障亦應以一定範圍及限額為限。因此，本文建議，監理機關應落實現行保險法已賦予其得就問題保險業原有契約條件進行調整之權限，以保險安定基金墊付範圍及限額為依據，並以保單持有人投保契約種類及投保期間進行考量，以擬定現實可接受之保單折減方案，除得以減緩保單持有人之疑慮外，亦能避免保險安定基金負擔過鉅，進而督促保險業審慎經營及健全保險市場之發展。

再者，我國雖參考外國立法例及過渡銀行機制，於 2014 年 6 月修正保險法納入過渡保險機制，當主管機關及接管人面臨於短期內無法完成受接管保險業財務改善、與其他保險業合併、讓與全部或部分營業、資產及負債等事宜時，提供監理機關一項短期性、暫時性之處理方法，以延續原有保險契約之效力，有更充裕時間處理受接管保險業財務業務事務，以確保保戶權益最大化。然而，比較美國係將過渡保險機制運用在當問題保險業進入清算程序後，由過渡保險公司承受問題保險公司之有效契約，直至該等保單自然終止之情境，實與前述我國過渡保險機制之設置目的與功能不同；且檢視我國保險法關於過渡保險機制之規範內容，僅由接管人擬具過渡保險機制方案並報經主管機關核定後即得執行，但對於該機制之組織型態、業務範圍、設立條件、存續期間等事項，卻付之闕如。

鑒於過渡保險機制終究屬問題保險業強制退場處理機制之一環，該項機制同時攸關保險業經營者權益，且屬涉及公共利益之重大事項，應由法律或法律授權之法規命令予以明確規範。再者，若將過渡保險機制設計在問題保險業受接管期

間之下階段措施，因接管處分亦屬一暫時性之過渡程序，係由接管人就該問題保險業財業務狀況進行評估以擬定最適處置方案，實未能與過渡保險機制之目的有所區別，且倘若過渡保險機制最終仍無法達成與其他保險同業合併或讓與等事宜，勢必仍須進入停業清理程序。因此，本文建議，我國應參考美國過渡保險機制及我國過渡銀行制度，增訂保險法第 149 條之 2 第 4 項規定：「為有利於維護保戶基本權益或金融穩定等必要，如接管人未能依前項規定完成受接管保險業與其他保險公司合併、讓與全部或部分營業、資產或負債，且經法院裁定為清理處分時，得設立過渡保險機構承受停業保險業全部或部分之營業、資產或負債。過渡保險機構之設立條件、組織型態、業務範圍、存續期間及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」，且主管機關應依前述建議修正之保險法第 149 條之 2 第 4 項授權訂定「過渡保險機構設立及業務管理辦法」，其中，過渡保險機構之組織型態為法人，屬非公司組織，由主管機關核准設立，並應依法辦理營業登記；其營業項目或業務範圍應明定以承受停業保險業營業、資產及負債為限；再者，考量其設立目的係應係暫時性，仍待未來一定時日再將資產、負債及業務移轉予其他同業，故存續期間不宜過長，參考我國過渡銀行機制，建議明定存續期間不得超過二年，但經主管機關核准者，得延長一年；又倘若於該法定經營期間屆滿或讓與停業保險業之主要營業、資產及負債，則過渡保險機構應辦理停業清理，俾以完整規範過渡保險機制之設立、業務範圍及運作方式，以發揮過渡保險機制預期效益，以及保障保單持有人權益之目的。

# 附錄一

Model Regulation Service—July 2010

## MODEL REGULATION TO DEFINE STANDARDS AND COMMISSIONER'S AUTHORITY FOR COMPANIES DEEMED TO BE IN HAZARDOUS FINANCIAL CONDITION

### Table of Contents

- Section 1. Authority
- Section 2. Purpose
- Section 3. Standards
- Section 4. Commissioner's Authority
- Section 5. Judicial Review
- Section 6. Separability
- Section 7. Effective Date

### Section 1. Authority

This regulation is adopted and promulgated by [title of supervisory authority] pursuant to Section [insert reference to section authorizing the commissioner to adopt regulations and a reference to the state equivalent of the NAIC Insurer's Rehabilitation and Liquidation Model Act and any other section where the term hazardous financial condition or a similar term is used] of the [insert state] Insurance Code.

### Section 2. Purpose

The purpose of this regulation is to set forth the standards which the commissioner may use for identifying insurers found to be in such condition as to render the continuance of their business hazardous to their policyholders, creditors or the general public.

This regulation shall not be interpreted to limit the powers granted the commissioner by any laws or parts of laws of this state, nor shall this regulation be interpreted to supercede any laws or parts of laws of this state.

### Section 3. Standards

The following standards, either singly or a combination of two or more, may be considered by the commissioner to determine whether the continued operation of any insurer transacting an insurance business in this state might be deemed to be hazardous to its policyholders, creditors or the general public. The commissioner may consider:

- A. Adverse findings reported in financial condition and market conduct examination reports, audit reports, and actuarial opinions, reports or summaries;
- B. The National Association of Insurance Commissioners Insurance Regulatory Information System and its other financial analysis solvency tools and reports;
- C. Whether the insurer has made adequate provision, according to presently accepted actuarial standards of practice, for the anticipated cash flows required by the contractual obligations and related expenses of the insurer, when considered in light of the assets held by the insurer

with respect to such reserves and related actuarial items including, but not limited to, the investment earnings on such assets, and the considerations anticipated to be received and retained under such policies and contracts;

- D. The ability of an assuming reinsurer to perform and whether the insurer's reinsurance program provides sufficient protection for the insurer's remaining surplus after taking into account the insurer's cash flow and the classes of business written as well as the financial condition of the assuming reinsurer;
- E. Whether the insurer's operating loss in the last twelve-month period or any shorter period of time, including but not limited to net capital gain or loss, change in non-admitted assets, and cash dividends paid to shareholders, is greater than fifty percent (50%) of the insurer's remaining surplus as regards policyholders in excess of the minimum required;
- F. Whether the insurer's operating loss in the last twelve-month period or any shorter period of time, excluding net capital gains, is greater than twenty percent (20%) of the insurer's remaining surplus as regards policyholders in excess of the minimum required;
- G. Whether a reinsurer, obligor or any entity within the insurer's insurance holding company system, is insolvent, threatened with insolvency or delinquent in payment of its monetary or other obligations, and which in the opinion of the commissioner may affect the solvency of the insurer;
- H. Contingent liabilities, pledges or guaranties which either individually or collectively involve a total amount which in the opinion of the commissioner may affect the solvency of the insurer;
- I. Whether any "controlling person" of an insurer is delinquent in the transmitting to, or payment of, net premiums to the insurer;
- J. The age and collectibility of receivables;
- K. Whether the management of an insurer, including officers, directors, or any other person who directly or indirectly controls the operation of the insurer, fails to possess and demonstrate the competence, fitness and reputation deemed necessary to serve the insurer in such position;
- L. Whether management of an insurer has failed to respond to inquiries relative to the condition of the insurer or has furnished false and misleading information concerning an inquiry;
- M. Whether the insurer has failed to meet financial and holding company filing requirements in the absence of a reason satisfactory to the commissioner;
- N. Whether management of an insurer either has filed any false or misleading sworn financial statement, or has released false or misleading financial statement to lending institutions or to the general public, or has made a false or misleading entry, or has omitted an entry of material amount in the books of the insurer;
- O. Whether the insurer has grown so rapidly and to such an extent that it lacks adequate financial and administrative capacity to meet its obligations in a timely manner;
- P. Whether the insurer has experienced or will experience in the foreseeable future cash flow or liquidity problems;
- Q. Whether management has established reserves that do not comply with minimum standards established by state insurance laws, regulations, statutory accounting standards, sound actuarial principles and standards of practice;
- R. Whether management persistently engages in material under reserving that results in adverse development;
- S. Whether transactions among affiliates, subsidiaries or controlling persons for which the

insurer receives assets or capital gains, or both, do not provide sufficient value, liquidity or diversity to assure the insurer's ability to meet its outstanding obligations as they mature;

- T. Any other finding determined by the commissioner to be hazardous to the insurer's policyholders, creditors or general public.

#### **Section 4. Commissioner's Authority**

- A. For the purposes of making a determination of an insurer's financial condition under this regulation, the commissioner may:
- (1) Disregard any credit or amount receivable resulting from transactions with a reinsurer that is insolvent, impaired or otherwise subject to a delinquency proceeding;
  - (2) Make appropriate adjustments including disallowance to asset values attributable to investments in or transactions with parents, subsidiaries or affiliates consistent with the NAIC Accounting Practices And Procedures Manual, state laws and regulations;
  - (3) Refuse to recognize the stated value of accounts receivable if the ability to collect receivables is highly speculative in view of the age of the account or the financial condition of the debtor;
  - (4) Increase the insurer's liability in an amount equal to any contingent liability, pledge, or guarantee not otherwise included if there is a substantial risk that the insurer will be called upon to meet the obligation undertaken within the next twelve-month period.
- B. If the commissioner determines that the continued operation of the insurer licensed to transact business in this state may be hazardous to its policyholders, creditors or the general public, then the commissioner may, upon a determination, issue an order requiring the insurer to:
- (1) Reduce the total amount of present and potential liability for policy benefits by reinsurance;
  - (2) Reduce, suspend or limit the volume of business being accepted or renewed;
  - (3) Reduce general insurance and commission expenses by specified methods;
  - (4) Increase the insurer's capital and surplus;
  - (5) Suspend or limit the declaration and payment of dividend by an insurer to its stockholders or to its policyholders;
  - (6) File reports in a form acceptable to the commissioner concerning the market value of an insurer's assets;
  - (7) Limit or withdraw from certain investments or discontinue certain investment practices to the extent the commissioner deems necessary;
  - (8) Document the adequacy of premium rates in relation to the risks insured;
  - (9) File, in addition to regular annual statements, interim financial reports on the form adopted by the National Association of Insurance Commissioners or in such format as promulgated by the commissioner.
  - (10) Correct corporate governance practice deficiencies, and adopt and utilize governance practices acceptable to the commissioner.
  - (11) Provide a business plan to the commissioner in order to continue to transact business in the state.
  - (12) Notwithstanding any other provision of law limiting the frequency or amount of premium rate adjustments, adjust rates for any non-life insurance product written by the insurer that the commissioner considers necessary to improve the financial condition of the insurer.

If the insurer is a foreign insurer the commissioner's order may be limited to the extent provided by statute.

- C. An insurer subject to an order under Subsection B may request a hearing to review that order. The notice of hearing shall be served upon the insurer pursuant to [cite the applicable rules of civil or administrative procedure]. The notice of hearing shall state the time and place of hearing, and the conduct, condition or ground upon which the commissioner based the order. Unless mutually agreed between the commissioner and the insurer, the hearing shall occur not less than ten (10) days nor more than thirty (30) days after notice is served and shall be either in [insert proper county] county or in some other place convenient to the parties designated by the commissioner. The commissioner shall hold all hearings under this subsection privately, unless the insurer requests a public hearing, in which case the hearing shall be public.

#### **Section 5. Judicial Review**

Any order or decision of the commissioner shall be subject to review in accordance with [cite applicable provision of the state administrative code] at the instance of any party to the proceedings whose interests are substantially affected.

Note: Consideration should be given to the practice and procedure in each state.

#### **Section 6. Separability**

If any provisions of this regulation be held invalid, the remainder shall not be affected.

#### **Section 7. Effective Date**

This regulation shall become effective [insert date].

## 附錄二

Model Regulation Service—October 2007

### INSURER RECEIVERSHIP MODEL ACT

#### Table of Contents

#### ARTICLE II. PROCEEDINGS

- Section 201. Receivership Court's Seizure Order
- Section 202. Commencement of Formal Delinquency Proceeding
- Section 203. Return of Summons and Summary Hearing
- Section 204. Proceedings for Expedited Trial: Continuances, Discovery, Evidence
- Section 205. Decision and Appeals
- Section 206. Confidentiality
- Section 207. Grounds for Conservation, Rehabilitation or Liquidation**
- Section 208. Entry of Order
- Section 209. Effect of Order of Conservation, Rehabilitation or Liquidation

#### ARTICLE V. LIQUIDATION

- Section 501. Liquidation Orders
- Section 502. Continuance of Coverage
- Section 503. Sale or Dissolution of the Insurer's Corporate Entity
- Section 504. Powers of the Liquidator**
- Section 505. Notice to Creditors and Others**
- Section 506. Duties of Agents

#### Section 207. Grounds for Conservation, Rehabilitation or Liquidation

The commissioner may file in the [insert proper court] court of this state a petition with respect to an insurer domiciled in this state or an unauthorized insurer for an order of conservation, rehabilitation or liquidation on any one or more of the following grounds:

- A. The insurer is impaired;
- B. The insurer is insolvent;
- C. The insurer is about to become insolvent. An insurer is about to become insolvent for purposes of this section if it is reasonably anticipated that the insurer will not have liquid assets to meet its next ninety (90) days' current obligations;
- D. The insurer has neglected or refused to comply with an order of the commissioner to make good within the time prescribed by law any deficiency, whenever its capital and minimum required surplus, if a stock company, or its surplus, if a company other than stock, has become impaired;
- E. The insurer, its parent company, its subsidiaries or its affiliates have converted, wasted or concealed property of the insurer, or otherwise improperly disposed of, dissipated, used, released, transferred, sold, assigned, hypothecated or removed the property of the insurer;
- F. The insurer is in such condition that it could not meet the requirements for organization and authorization as required by law, except as to the amount of the original surplus required of a

stock company under Section [insert proper section], and except as to the amount of the surplus required of a company other than a stock company in excess of the minimum surplus required to be maintained;

- G. The insurer, its parent company, its subsidiaries or its affiliates have concealed, removed, altered, destroyed or failed to establish and maintain books, records, documents, accounts, vouchers and other pertinent material adequate for the determination of the financial condition of the insurer by examination under Section [insert citation to examination authority statute in state's general insurance laws], or has failed to properly administer claims or maintain claims records that are adequate for the determination of its outstanding claims liability;
- H. At any time after the issuance of an order under Section [insert citation to corrective orders statute in state's general insurance laws], or at the time of instituting any proceeding under this Act, it appears to the commissioner that upon good cause shown, it would not be in the best interest of the policyholders, creditors or the public to proceed with the conduct of the business of the insurer;
- I. The insurer is in such condition that the further transaction of business would be hazardous financially, according to [insert citation to state's enactment of the NAIC Model Regulation to Define Standards and Commissioner's Authority for Companies Deemed to be in Hazardous Financial Condition] or otherwise, to its policyholders, creditors or the public;
- J. There is reasonable cause to believe that there has been embezzlement from the insurer, wrongful sequestration or diversion of the insurer's property, forgery or fraud affecting the insurer, or other illegal conduct in, by, or with respect to the insurer that if established would endanger assets in an amount threatening the solvency of the insurer;
- K. Control of the insurer is in a person who is dishonest, untrustworthy or so lacking in insurance company managerial experience or capability as to be hazardous to policyholders, creditors or the public;
- L. Any person who in fact has executive authority in the insurer, whether an officer, manager, general agent, director or trustee, employee, shareholder, or other person, has refused to be examined under oath by the commissioner concerning its affairs, whether in this state or elsewhere; or if examined under oath refuses to divulge pertinent information reasonably known to the person; and after reasonable notice of the fact, the insurer has failed promptly and effectively to terminate the employment and status of the person and all his or her influence on management;
- M. After demand by the commissioner under Section [cite examination law] or under this Act, the insurer has failed to promptly make available for examination any of its own property, books, accounts, documents, or other records, or those of any subsidiary or related company within the control of the insurer, or those of any person having executive authority in the insurer so far as they pertain to the insurer;
- N. Without first obtaining the written consent of the commissioner, the insurer has transferred, or attempted to transfer, in a manner contrary to Sections [cite holding company law] or [cite bulk reinsurance law], substantially its entire property or business, or has entered into any transaction the effect of which is to merge, consolidate or reinsure substantially its entire property or business in or with the property or business of any other person;
- O. The insurer or its property has been or is the subject of an application for the appointment of a receiver, trustee, custodian, conservator, sequestrator or similar fiduciary of the insurer or its property otherwise than as authorized under the insurance laws of this state;



- P. Within the previous five (5) years the insurer has willfully and continuously violated its charter or articles of incorporation, its bylaws, any insurance law of this state, or any valid order of the commissioner;
- Q. The insurer has failed to pay within sixty (60) days after the due date any obligation to any state or any subdivision thereof or any judgment entered in any state, if the court in which the judgment was entered had jurisdiction over the subject matter except that nonpayment shall not be a ground until sixty (60) days after any good faith effort by the insurer to contest the obligation has been terminated, whether it is before the commissioner or in the courts;
- R. The insurer has systematically engaged in the practice of reaching settlements with and obtaining releases from claimants, and then unreasonably delaying payment, or failing to pay the agreed-upon settlements, or systematically attempted to compromise with claimants or other creditors on the ground that it is financially unable to pay its claims or obligations in full;
- S. The insurer has failed to file its annual report or other financial report required by statute within the time allowed by law;
- T. The board of directors or the holders of a majority of the shares entitled to vote, or a majority of those individuals entitled to the control of those entities specified in Section 103, request or consent to conservation, rehabilitation or liquidation under this Act;
- U. The insurer does not comply with its domiciliary state's requirements for issuance to it of a certificate of authority, or its certificate of authority has been revoked by its state of domicile; or
- V. When authorized by [cite risk-based capital law].

**Section 504. Powers of the Liquidator**

- A. The liquidator shall have the power:
  - (1) To hold hearings, to subpoena witnesses to compel their attendance, to administer oaths, to examine any person under oath, and to compel any persons to subscribe to their testimony after it has been correctly reduced to writing; and in connection therewith to require the production of any books, papers, records or other documents that the liquidator deems relevant to the inquiry;
  - (2) To audit the books and records of all agents of the insurer insofar as those records relate to the business activities of the insurer;
  - (3) To collect all debts and moneys due and claims belonging to the insurer, wherever located, and for this purpose:
    - (a) To institute action in other jurisdictions, in order to forestall garnishment and attachment proceedings against those debts;
    - (b) To pay Class 1 administrative costs of the estate, at the liquidator's sole discretion and upon approval of the receivership court, where the payments assist or result in the collection or recovery of property of the insurer that provides a net benefit to creditors of the estate;
    - (c) To do such other acts as are necessary or expedient to collect, conserve or protect its property, including the power to sell, compound, compromise or assign debts for purposes of collection upon such terms and conditions as the liquidator deems consistent with this Act; and
    - (d) To pursue any creditor's remedies available to enforce the insurer's claims;

- (4) To conduct public and private sales of the property of the insurer;
- (5) (a) To use property of the estate of an insurer under a liquidation order to transfer policy obligations to a solvent assuming insurer, if the transfer can be arranged without prejudice to applicable priorities under Section 801;  
(b) To use property of the estate of an insurer under a liquidation order to transfer the insurer's obligations under surety bonds and surety undertakings, and collateral held by the insurer with respect to the reimbursement obligations of the principals under those surety bonds and surety undertakings, to a solvent assuming insurer, if the transfer can be arranged without prejudice to applicable priorities under Section 801; and if all insureds, principals, third party claimants, and obliges under the policies, surety bonds, and surety undertakings consent, or if the receivership court so orders, the estate shall have no further liability under the transferred policies, surety bonds, or surety undertakings after the transfer is made;
- (6) Subject to Subsection D, to acquire, hypothecate, encumber, lease, improve, sell, transfer, abandon or otherwise dispose of or deal with, any property of the estate at its market value or upon such terms and conditions as are fair and reasonable. The liquidator shall also have the power to execute, acknowledge and deliver any deeds, assignments, releases and other instruments necessary or proper to effectuate any sale of property or other transaction in connection with the liquidation;
- (7) To borrow money on the security of the property of the estate or without security and to execute and deliver all documents necessary to that transaction for the purpose of facilitating the liquidation. Any such funds borrowed may be repaid as an administrative expense and have priority over any other claims in Class 1 under the priority of distribution;
- (8) To enter into such contracts as are necessary to carry out the order to liquidate, and, subject to the provisions of Section 114, to assume or reject any executory contract or unexpired lease to which the insurer is a party;
- (9) To continue to prosecute and to institute in the name of the insurer or in the liquidator's own name suits and other legal proceedings, in this state or elsewhere, and to abandon the prosecution of claims the liquidator deems unprofitable to pursue further. If the insurer is dissolved under Section 503, the liquidator shall have the power to apply to any court in this state or elsewhere for leave to substitute the liquidator for the insurer as a party;
- (10) To prosecute or assert with exclusive standing any action that may exist on behalf of the creditors, members, policyholders or shareholders of the insurer or the public against any person, except to the extent that a claim is personal to a specific creditor, member, policyholder or shareholder and recovery on the claim would not inure to the benefit of the estate. This subsection does not infringe or impair any of the rights provided to a guaranty association pursuant to its enabling statute or otherwise;
- (11) To take possession of such records and property of the insurer as may be convenient for the purposes of efficient and orderly execution of the liquidation. Guaranty associations shall have reasonable access to the records of the insurer necessary for them to carry out their statutory obligations;
- (12) To deposit in one or more banks in this state sums required for meeting current administration expenses and dividend distributions;
- (13) To invest all sums not currently needed, unless the receivership court orders otherwise;

- (14) To file any necessary documents for record in the office of any recorder of deeds or record office in this state or elsewhere where property of the insurer is located;
- (15) To assert all defenses available to the insurer as against third persons, including statutes of limitation, statutes of frauds and the defense of usury. A waiver of any defense by the insurer after a petition pursuant to Sections 201 or 207 has been filed shall not bind the liquidator. Whenever a guaranty association has an obligation to defend any suit, the liquidator shall defer to that obligation and may defend only in cooperation with the guaranty association or in the absence of the guaranty association's defense;
- (16) To exercise and enforce all the rights, remedies and powers of any creditor, shareholder, policyholder or member, including any power to avoid any transfer or lien that may be voidable under this Act or otherwise;
- (17) To intervene in any proceeding wherever instituted that might lead to the appointment of a receiver or trustee for the insurer or any of its property, and to act as the receiver or trustee whenever the appointment is offered;
- (18) To enter into agreements with any receivers or commissioners of any other states; and
- (19) To exercise all powers now held or hereafter conferred upon receivers by the laws of this state not inconsistent with the provisions of this Act.

#### **Section 505. Notice to Creditors and Others**

A. Unless the receivership court otherwise directs, the liquidator shall give or cause to be given notice of the liquidation order as soon as possible:

- (1) By first class mail or electronic communication as permitted by the receivership court to all the insurer's agents, brokers, or producers of record, with current appointments or current licenses to represent the insurer, and to all other agents, brokers or producers as the liquidator deems appropriate at their last known address;
- (2) By first class mail or electronic communication as permitted by the receivership court to all current policyholders, pending claimants and, as determined by the receivership court, former policyholders and other creditors; and

Drafting Note: Notice under this paragraph should include notices to various state and federal agencies with an interest in the delinquency proceeding, e.g.

Interstate Commerce Commission and state public utility commissions.

- (3) By publication in a newspaper of general circulation in the county in which the insurer has its principal place of business and in other locations that the liquidator deems appropriate.

# 附錄三

Model Regulation Service—April 1995

## ADMINISTRATIVE SUPERVISION MODEL ACT

### Table of Contents

- Section 1. Definitions
- Section 2. Applicability
- Section 3. Notice to Comply with Written Requirements of Commissioner; Noncompliance; Administrative Supervisor
- Section 4. Confidentiality of Certain Proceedings and Records
- Section 5. Prohibited Acts During Period of Supervision
- Section 6. Review and Stay of Action
- Section 7. Administrative Election of Proceedings
- Section 8. Rules
- Section 9. Other Laws; Conflicts; Meetings Between the Commissioner and the Supervisor
- Section 10. Immunity

### Section 1. Definitions

As used in this Act:

- A. “Insurer” means and includes every person engaged as indemnitor, surety or contractor in the business of entering into contracts of insurance or of annuities as limited to:
  - (1) Any insurer who is doing an insurer business, or has transacted insurance in this state, and against whom claims arising from that transaction may exist now or in the future;
  - (2) Any fraternal benefit society which is subject to the provisions of [insert applicable statute];
  - (3) [List any other specialty type insurer not covered by the general law which should be covered by this Act].
- B. “Exceeded its powers” means the following conditions:
  - (1) The insurer has refused to permit examination of its books, papers, accounts, records or affairs by the commissioner, his or her deputies, employees or duly commissioned examiners;
  - (2) A domestic insurer has unlawfully removed from this state books, papers, accounts or records necessary for an examination of the insurer;
  - (3) The insurer has failed to promptly comply with the applicable financial reporting statutes or rules and departmental requests relating thereto;
  - (4) The insurer has neglected or refused to observe an order of the commissioner to make good, within the time prescribed by law, any prohibited deficiency in its capital, capital stock or surplus;
  - (5) The insurer is continuing to transact insurance or write business after its license has been revoked or suspended by the commissioner;
  - (6) The insurer, by contract or otherwise, has unlawfully or has in violation of an order of the commissioner or has without first having obtained written approval of the commissioner if approval is required by law:

- (e) Totally reinsured its entire outstanding business, or
- (f) Merged or consolidated substantially its entire property or business with another insurer.
- (7) The insurer engaged in any transaction in which it is not authorized to engage under the laws of this state;
- (8) The insurer refused to comply with a lawful order of the commissioner.
- C. “Consent” means agreement to administrative supervision by the insurer.
- D. [The terms “commissioner” and “department” may need definitions].

Drafting Note: States may wish to compare these definitions with other definitions in their statutes and resolve any conflict.

## **Section 2. Applicability**

The provisions of this Act shall apply to:

- A. All domestic insurers, and
- B. Any other insurer doing business in this state whose state of domicile has asked the commissioner to apply the provisions of this Act as regards such insurer.

## **Section 3. Notice to Comply with Written Requirements of Commissioner; Noncompliance; Administrative Supervision**

- A. An insurer may be subject to administrative supervision by the commissioner if upon examination or at any other time it appears in the commissioner’s discretion that:
  - (1) The insurer’s condition renders the continuance of its business hazardous to the public or to its insureds;
  - (2) The insurer [“has” or “appears to have”] exceeded its powers granted under its certificate of authority and applicable law;
  - (3) The insurer has failed to comply with the applicable provisions of the insurance code;
  - (4) The business of the insurer is being conducted fraudulently; or
  - (5) The insurer gives its consent.
- B. If the commissioner determines that the conditions set forth in Subsection A of this section exist, the commissioner shall:
  - (1) Notify the insurer of his or her determination;
  - (2) Furnish to the insurer a written list of the requirements to abate this determination; and
  - (3) Notify the insurer that it is under the supervision of the commissioner and that the commissioner is applying and effectuating the provisions of the Act. Action by the commissioner shall be subject to review pursuant to applicable state administrative procedures under [insert state’s appropriate administrative appeals procedure statute].
- C. If placed under administrative supervision, the insurer shall have sixty (60) days, or another period of time as designated by the commissioner, to comply with the requirements of the commissioner subject to the provisions of this Act.
- D. If it is determined after notice and hearing that the conditions giving rise to the supervision still exist at the end of the supervision period specified above, the commissioner may extend the period.
- E. If it is determined that none of the conditions giving rise to the supervision exist, the commissioner shall release the insurer from supervision.

#### **Section 4. Confidentiality of Certain Proceedings and Records**

- A. Notwithstanding any other provision of law and except as set forth in this section; proceedings, hearings, notices, correspondence, reports, records and other information in the possession of the commissioner or the Department relating to the supervision of any insurer are confidential and shall not be subject to [insert open records, freedom of information, sunshine or other appropriate phrase], shall not be subject to subpoena and shall not be subject to discovery or admissible in evidence in any private civil action, except as provided by this section. However, the commissioner is authorized to use the documents, materials or other information in the furtherance of any regulatory or legal action brought as part of the commissioner's official duties.
- B. The personnel of the Department shall have access to these proceedings, hearings, notices, correspondence, reports, records or information as permitted by the commissioner. Neither the commissioner nor any person who received documents, materials or other information while acting under the authority of the commissioner shall be permitted or required to testify in any private civil action concerning any confidential documents, materials or information subject to Subsection A.
- C. The commissioner may share the notices, correspondence, reports, records or information with other state, federal and international regulatory agencies, with the National Association of Insurance Commissioners and its affiliates and subsidiaries, and with state, federal and international law enforcement authorities, if the commissioner determines that the disclosure is necessary or proper for the enforcement of the laws of this or another state of the United States, and provided that the recipient agrees to maintain the confidentiality of the documents, material or other information. No waiver of any applicable privilege or claim of confidentiality shall occur as a result of the sharing of documents, materials or other information pursuant to this subsection.
- D. The commissioner may open the proceedings or hearings or make public the notices, correspondence, reports, records or other information if the commissioner deems that it is in the best interest of the public or in the best interest of the insurer, its insureds, creditors or the general public.
- E. This section does not apply to hearings, notices, correspondence, reports, records or other information obtained upon the appointment of a receiver for the insurer by a court of competent jurisdiction.

Drafting Note: States may want to consider changing this section to require proceedings and records to be public record unless the commissioner deems otherwise. Confidentiality of orders is not included in this section. Some states may want to protect orders from disclosure by including them in this section.

#### **Section 5. Prohibited Acts During Period of Supervision**

During the period of supervision, the commissioner or the commissioner's designated appointee shall serve as the administrative supervisor. The commissioner may provide that the insurer may not do any of the following things during the period of supervision, without the prior approval of the commissioner or the appointed supervisor:

- A. Dispose of, convey or encumber any of its assets or its business in force;
- B. Withdraw any of its bank accounts;
- C. Lend any of its funds;

- D. Invest any of its funds;
- E. Transfer any of its property;
- F. Incur any debt, obligation or liability;
- G. Merge or consolidate with another company;
- H. Approve new premiums or renew any policies;
- I. Enter into any new reinsurance contract or treaty;
- J. Terminate, surrender, forfeit, convert or lapse any insurance policy, certificate or contract, except for nonpayment of premiums due:
- K. Release, pay or refund premium deposits, accrued cash or loan values, unearned premiums, or other reserves on any insurance policy, certificate or contract;
- L. Make any material change in management; or
- M. Increase salaries and benefits of officers or directors or the preferential payment of bonuses, dividends or other payments deemed preferential.

#### **Section 6. Review and Stay of Action**

During the period of supervision the insurer may contest an action taken or proposed to be taken by the supervisor specifying the manner wherein the action being complained of would not result in improving the condition of the insurer. Denial of the insurer's request upon reconsideration entitles the insurer to request a proceeding under [insert state's appropriate administrative appeals procedure statute].

#### **Section 7. Administrative Election of Proceedings**

Nothing contained in this Act shall preclude the commissioner from initiating judicial proceedings to place an insurer in conservation, rehabilitation or liquidation proceedings or other delinquency proceedings, however designated under the laws of this state, regardless of whether the commissioner has previously initiated administrative supervision proceedings under this Act against the insurer.

#### **Section 8. Rules**

The commissioner is empowered to adopt reasonable rules necessary for the implementation of this Act.

#### **Section 9. Other Laws; Conflicts; Meetings Between the Commissioner and the Supervisor**

Notwithstanding any other provision of law, the commissioner may meet with a supervisor appointed under this Act and with the attorney or other representative of the supervisor, without the presence of any other person, at the time of any proceeding or during the pendency of any proceeding held under authority of this Act to carry out the commissioner's duties under this Act or for the supervisor to carry out his or her duties under this Act.

#### **Section 10. Immunity**

There shall be no liability on the part of, and no cause of action of any nature shall arise against, the Insurance Commissioner or the Department of Insurance or its employees or agents for any action taken by them in the performance of their powers and duties under this Act.

## 參考文獻

### 一、中文文獻

#### (一) 書籍

1. 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，2019年4月，15版。
2. 卓俊雄、江朝聖，問題壽險公司強制退場之研究－以成立過渡保險機構為論述核心，載：保險法論著選集：當代重要議題評析(一)，頁210-234，2014年5月。
3. 施文森，論保險業之失卻清償能力及其預防，載：保險法論文第二集，頁222-250，3版，1985年。
4. 柯芳枝，公司法論(下)，9版，2013年3月。
5. 秦賢次、吳瑞松，台灣保險史綱：1836-2007，2009年3月。
6. 張士傑、梁正德，保險業的挑戰與因應，載：台灣保險市場發展、監理與評論，頁12-25，2版，2015年3月。
7. 張冠群，金融危機後系統性重要銀行及金融機構監理法規之變革兼評我國現行銀行監理制度，載：財經法新課題與新趨勢(二)，頁141-172，2015年12月。
8. 許文彥，保險學：風險管理與保險，6版，2017年9月。
9. 陳敏，行政法總論，9版，2016年9月。
10. 陳新民，憲法學釋義，9版，2018年7月。
11. 葉啟洲，保險法，6版，2019年3月。
12. 蔡政憲、高渭川、許文彥、梁正德、洪炳輝、張士傑、莊聲和、喬治華、黃芳文，保險業財務評估與監理，修訂一版，2013年1月。
13. 鄭濟世，保險經營與監管，2017年2月。
14. 瞿宛文，台灣戰後經濟發展的源起：後進發展的為何與如何，2017年1月。
15. 蘇永欽，「部門憲法－憲法釋義學的新路徑？」，載：走入新世紀的憲政主義，頁421-457，2002年10月。

#### (二) 期刊論文

1. 李志峰，司法監理對保險消費者之保護－以美國經驗為論述中心，東吳法律學報，第27卷第3期，頁37-59，2016年1月。



2. 何曜琛、王晨桓，主管機關命令證券商解除其董事、監察人或經理人職務之法律性質/最高行 101 判 165 判決，台灣法學，第 208 期，頁 206-216，2012 年 9 月。
3. 卓俊雄，論我國問題保險公司之處理機制，台灣法學，第 190 期，頁 1-8，2011 年 12 月。
4. 卓俊雄，論過渡保險機制，月旦法學教室，第 148 期，頁 59-66，2015 年 2 月。
5. 卓俊雄、曾耀鋒，處理問題人壽保險公司退場資金不足因應措施之研究—以日本為例，保險經營與制度，第 12 卷第 1 期，頁 29-51，2013 年 3 月。
6. 林建智，保險監理基礎理論之探討，保險專刊，第 49 期，頁 173-182，1997 年 9 月。
7. 林建智，論保險監理之目標，保險專刊，第 50 期，頁 180-192，1997 年 12 月。
8. 林建智，論國際保險市場自由化與監理和諧化—兼論我國保險監理革新之策略運用，國政叢刊，第 3 期，頁 1-13，2002 年 11 月。
9. 林國彬，保險業經營危機之處理及因應機制—以問題保險事業之併購模型為中心，月旦法學雜誌，第 165 期，頁 46-78，2009 年 2 月。
10. 林國彬，美國問題保險事業退場機制之研究—以 NAIC 模範法律為討論範圍，月旦民商法雜誌，第 30 卷，頁 104-132，2010 年 12 月。
11. 林國彬，問題保險事業之退場處理機制—美國紐約州法制之研究，月旦法學雜誌，第 240 期，頁 130-168，2015 年 5 月。
12. 許宗力，基本權程序保障功能的最新發展—評司法院釋字第 488 號解釋，月旦法學雜誌，第 54 期，頁 153-160，1999 年 11 月。
13. 陳慧如，我國保險安定基金之研究，四海學報，第 12 期，頁 179-210，1998 年 5 月。
14. 陳寶瑞、郭秋榮，美、日、韓及我國金融監理機構立即糾正措施之比較，台灣經濟金融月刊，第 39 卷 3 期，頁 46-59，2003 年 3 月。
15. 湯德宗，論憲法上的正當程序保障，憲政時代，25 卷 4 期，頁 3-33，2000 年 4 月。
16. 葉啟洲，保險法修正條文評釋—以安定基金及保險業退場機制之修正為中心，台灣法學雜誌，第 253 期，頁 1-20，2014 年 8 月。

17. 廖世昌、王俊翔、馬涵蕙，保險法修法(民國一〇四年二月四日公布)簡評(下)，月旦裁判時報，第 40 期，頁 82-90，2015 年 9 月。
18. 賴英照，從金融機構合併法草案討論銀行與農漁會信用部之合併，財務金融，第 4 期，頁 1-21，1999 年 10 月。

### (三) 研究案

1. 林建智，人身保險安定基金內部制度及程序—依據保險法第 143 條之 3 之規定專案研究，財團法人人身保險安定基金委託研究計畫，2006 年 6 月。
2. 林國彬、李家興、鍾聖清，美國保險安定機制及預警制度，財團法人保險安定基金出國報告書，2010 年 11 月。
3. 林國彬、楊聖璋，參加國際保險安定機制論壇(IFIGS)—2017 年曼谷會議結案報告，2017 年 12 月。
4. 梁正德，國際保險業清償能力監理制度之研究，金融監督管理委員會 2013 年度委託研究計畫，2013 年 12 月。
5. 許文彥，保險公司退場機制結案報告書，財團法人保險安定基金委託研究計畫，2011 年 12 月。

### (四) 學位論文

1. 吳柏諭，論我國銀行法之立即糾正措施及程序保障，國立政治大學法律科技整合研究所碩士論文，2010 年 1 月。
2. 吳毓文，論我國保險安定基金之改革—與英國金融服務補償計畫及我國中央存款保險公司相比較，國立政治大學風險管理與保險學系碩士論文，2009 年 7 月。
3. 李家興，論我國保險安定基金有關保障被保險人之規範，國立政治大學風險管理與保險學系碩士論文，2000 年 7 月。
4. 林沛瑩，問題壽險業退場機制之研究—兼論過渡保險機制，國立政治大學風險管理與保險學系碩士論文，2016 年 1 月。
5. 林武雄，保險安定基金墊付對象與運用之比較研究—兼論第三人對保險安定基金代位權之行使，東吳大學法律學系在職專班比較法學組碩士論文，2011 年 7 月。

6. 林慈雁，論我國問題銀行清理之法制架構—以美國法為中心，東吳大學法律研究所碩士論文，2006年1月。
7. 林瑩姮，保險安定基金相關法律問題之研究，國立政治大學風險管理與保險學系碩士論文，2005年8月。
8. 施仁惠，我國問題金融機構退場處理規範相關法律問題研究，國立政治大學法學院碩士在職專班碩士論文，2008年7月。
9. 孫丁君，國家處理問題金融機構的憲法制約—以接管問題金融機構為中心，東吳大學法律研究所碩士論文，2004年7月。
10. 張卜元，處理問題金融機構之法律問題—論監管及接管之規範，國立臺北大學法律研究所碩士論文，2003年7月。
11. 陳慧如，我國保險安定基金之研究，國立政治大學保險研究所碩士論文，1994年9月。
12. 游祥琳，中國大陸保險業風險處置與退場機制法制之研究，東吳大學法學院法律學系碩士在職專班中國大陸法律組碩士論文，2014年6月。
13. 黃昱斌，人壽保險公司退場法制之研究—兼論中國大陸保險法相關問題，東海大學法律學系研究所碩士論文，2016年6月。
14. 廖世昌，現行安定基金功能探討與檢視，國立臺北大學法律學系博士論文，2010年7月。

#### (五) 研討會論文

1. 林國彬，我國保險法對保險業監理與退場法制近年之變革，2015保險法重要議題與前瞻國際研討會論文初稿，2015年10月2日。

#### (六) 報章雜誌

1. 王己由，掏空國華人壽 46 億 翁家兄弟無人背刑責，2015年11月18日，中國時報，A12版。
2. 王文玲，國光人壽破產案 女法官超級尋人 清掉 35 年老案，2007年7月9日，聯合報，A02版。
3. 王立德，安定基金：負債年後還完，2015年3月28日，蘋果日報，B06版。
4. 王孟倫、廖千瑩，立即糾正措施首例 金管會接管朝陽人壽，2016年1月27日。

- 日，自由時報，A01 版。
5. 李靚慧，保險安定基金國華借款 570 億元，1 保 3 銀得標，2013 年 2 月 28 日，自由時報，C03 版。
  6. 孫中英，金管會重罰遠雄人壽 1,440 萬，2018 年 4 月 4 日，聯合報，A10 版。
  7. 孫中英，國寶介入龍邦董監改選 金管會擬嚴懲，2013 年 5 月 8 日，聯合報，AA01 版。
  8. 孫震宇，保單不全賠 建立公平健全新秩序，2013 年 7 月 1 日，經濟日報，A15 版。
  9. 張士傑，保險監理要遠離全民買單的補貼思維，2013 年 6 月 21 日，工商時報，A06 版。
  10. 張士傑，國華人壽的退場與契機，2012 年 10 月 25 日，工商時報，A06 版。
  11. 張中昌，宏泰人壽拼 RBC 達標 股東力挺 81.3 億增資，2015 年 11 月 28 日，工商時報，A09 版。
  12. 彭禎伶，立即糾正措施 保險局：90 天非寬限期，2016 年 2 月 2 日，工商時報，A12 版。
  13. 彭禎玲，金管會擬建保險立即糾正措施，2013 年 10 月 2 日，工商時報，A18 版。
  14. 黃菁菁，金融海嘯襲日 大和生命破產，2008 年 10 月 11 日，中國時報，A02 版。
  15. 廖千瑩、陳梅英，全球人壽得標//國華人壽標售 政府賠付 883 億，2012 年 11 月 28 日，自由時報，A01 版。
  16. 廖珮君，保險公司遭接管 民眾買保險不全賠，2013 年 5 月 7 日，蘋果日報，B05 版。
  17. 廖珮君，保險業立即糾正措施 後年上路，2014 年 8 月 20 日，蘋果日報，B04 版。
  18. 廖珮君、吳靜君、林潔禎，華山產險清算 保單 9 成賠付，2009 年 1 月 18 日，蘋果日報，B02 版。
  19. 廖珮君、黃國棟，國華人壽 再延長接管 1 年 4 度延長 估賠付千億 新得標者享監理寬容，2012 年 8 月 1 日，蘋果日報，B06 版。
  20. 劉俞青、黃家慧，誰 A 走全民 500 億血汗錢—國寶、幸福兩家人壽被接管 真相大追蹤，今周刊，第 922 期，頁 77-84，2014 年 8 月 25 日。

21. 謝文華、王孟倫，曾銘宗：保單不全賠，還沒實施條件，2013 年 11 月 12 日，自由時報，C04 版。

### (七) 網路資料

1. 王天明，幸福、國寶 都向民進黨「買保險」？，2014 年 8 月 28 日，財訊雜誌，<https://www.wealth.com.tw/home/articles/6867>。
2. 呂志明，掏空國華人壽 翁大銘弟不起訴，2017 年 5 月 12 日，蘋果日報，<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20170512/1117541/>。
3. 林上祚，壽險業淨值比偏低 金管會將強制要求增資，2019 年 5 月 23 日，風傳媒，[https://www.storm.mg/article/1313100?srcid=7777772e73746f726d2e6d675f65393933616537333466633134353265\\_1564922655](https://www.storm.mg/article/1313100?srcid=7777772e73746f726d2e6d675f65393933616537333466633134353265_1564922655)。
4. 林月然，國華人壽被接管內幕，2009 年 8 月 13 日，今週刊，<https://www.businesstoday.com.tw/article-content-80392-2292>。
5. 林巧雁，朝陽人壽被接管 全體董事：無法接受，2016 年 1 月 31 日，蘋果日報，<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20160131/787527>。
6. 金融監督管理委員會，金管會委託安定基金順利完成朝陽人壽公開標售，[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201701160002&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dtable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201701160002&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=News)。
7. 金融監督管理委員會，金管會為維護保戶權益委託保險安定基金接管國寶人壽、幸福人壽新聞稿，[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201408120004&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dtable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201408120004&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=News)。
8. 金融監督管理委員會，金管會為維護保戶權益委託保險安定基金接管朝陽人壽新聞稿，[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201601260005&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dtable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201601260005&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=News)。
9. 金融監督管理委員會，金管會就國華人壽相關人士召開記者會質疑公司被接

管乙事之說明新聞稿，

[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=38265&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dtable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=38265&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=News)。

10. 金融監督管理委員會，金管會順利標售國寶人壽及幸福人壽新聞稿，  
[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201503230002&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dtable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201503230002&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=News)。
11. 金融監督管理委員會，國華人壽引資工作辦理情形新聞稿，  
[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201202220010&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dtable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201202220010&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=News)。
12. 金融監督管理委員會，國華人壽接管事務相關問答，  
[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=121&parentpath=0,5&mcustomize=onemessage\\_view.jsp&dataserno=201301290010&aplistdn=ou=20130129045931,ou=one,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dtable=O20130129045931](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=121&parentpath=0,5&mcustomize=onemessage_view.jsp&dataserno=201301290010&aplistdn=ou=20130129045931,ou=one,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=O20130129045931)。
13. 金融監督管理委員會，國華人壽接管事務相關問答一陸、安定基金如何籌措883.68億元的補助款？，  
[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=121&parentpath=0,5&mcustomize=onemessage\\_view.jsp&dataserno=201301290005&aplistdn=ou=20130129045931,ou=one,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dtable=O20130129045931](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=121&parentpath=0,5&mcustomize=onemessage_view.jsp&dataserno=201301290005&aplistdn=ou=20130129045931,ou=one,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=O20130129045931)。
14. 金融監督管理委員會，國華人壽標售結果新聞稿，  
[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201211270005&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dtable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201211270005&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=News)。
15. 金融監督管理委員會，國華產物保險股份有限公司勒令停業新聞稿，  
[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=1588&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dtable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=1588&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=News)。
16. 金融監督管理委員會，國華產險標售情形新聞稿，  
[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=1588&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dtable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=1588&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=News)。

ew.jsp&dataserno=1562&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\_root,  
o=fsc,c=tw&dtable=News。

17. 金融監督管理委員會，國寶人壽出席被投資公司龍邦興業 102 年 5 月 7 日股東常會行使表決權違反保險法令裁罰案新聞稿，  
[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201307020005&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dtable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201307020005&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=News)。
18. 金融監督管理委員會，朝陽人壽資本適足率未達法定比率且未依限增資，依保險法第 143 條之 4 相關規定裁罰案新聞稿，  
[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201312130005&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dtable=New](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201312130005&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=New)。
19. 金融監督管理委員會，華山產物保險股份有限公司勒令停業新聞稿，  
[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=21425&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dtable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=21425&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=News)。
20. 金融監督管理委員會，遠雄人壽違反保險法令裁罰案新聞稿，  
[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201804030004&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dtable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201804030004&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=News)。
21. 金融監督管理委員會重要公告，朝陽人壽接管轉清理，  
[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=35&parentpath=0,2&mcustomize=multimessage\\_view.jsp&dataserno=201901220001&aplistdn=ou=bulletin,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dtable=Bulletin](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=35&parentpath=0,2&mcustomize=multimessage_view.jsp&dataserno=201901220001&aplistdn=ou=bulletin,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=Bulletin)。
22. 金融監督管理委員會新聞稿，金管會延長接管朝陽人壽，  
[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201801230006&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dtable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201801230006&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=News)。
23. 前國華產險董事長 被求刑 20 年的省思，2006 年 10 月 1 日，現代保險，  
<https://www.rmim.com.tw/news-detail-5744>。
24. 財團法人保險安定基金，國華人壽引資或合併案第二次公開招標結果說明新

- 聞稿，<http://www.tigf.org.tw/content/news/news02in.aspx?sid=7>。
25. 財團法人保險安定基金，國寶人壽及幸福人壽標售新聞稿，  
<http://www.tigf.org.tw/UpFile/NewsFile/104%2003%2023%20%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF.pdf>。
26. 財團法人保險安定基金，國寶及幸福人壽概括讓與標售案公告新聞稿，  
<http://www.tigf.org.tw/UpFile/NewsFile/%E5%9C%8B%E5%AF%B6%E5%8F%8A%E5%B9%B8%E7%A6%8F%E4%BA%BA%E5%A3%BD%E6%A6%82%E6%8B%AC%E8%AE%93%E8%88%87%E6%A8%99%E5%94%AE%E6%A1%88%E5%85%AC%E5%91%8A%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF.pdf>。
27. 財團法人保險事業發展中心，「保險市場安定機制與保戶權益維護研討會」順利落幕新聞稿，<https://www.tii.org.tw/tii/bulletin/pressRelease/000049.html>。
28. 張明暉，金融機構現代化發展趨勢，  
<https://ec.tfmi.com.tw/Encyclopedia/PDF/117374.pdf>。
29. 淨值負 579 億元 國華人壽保戶真能免驚？，2009 年 9 月 1 日，現代保險，  
<https://www.rmim.com.tw/news-detail-1161>。
30. 楊國文，鄧文聰掏空幸福人壽 127 億 手法大公開，2017 年 8 月 25 日，自由時報，<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/2174326>。
31. 葉惠娟，問題保險公司退場 學者建議設立過渡保險公司，2013 年 10 月 24 日，現代保險，<https://rmim.com.tw/news-detail-5207>。
32. 蔡怡杼，國寶幸福人壽賠款，安定基金趕上半年完成招標，2015 年 5 月 22 日，東森新聞，<https://www.ettoday.net/news/20150522/510340.htm>。

## (八) 政府出版品

1. 立法院公報第 103 卷，第 37 期，院會紀錄，2014 年 5 月。
2. 立法院公報第 104 卷，第 11 期，院會紀錄，2015 年 2 月。
3. 監察院公報，第 774 期，1970 年 8 月。

## 二、英文文獻

### (一) 書籍

1. Biggs, John H. (2014). *Modernizing the Safety Net for Insurance Companies*. In:



- John H. Biggs & Matthew P. Richardson et al., MODERNIZING INSURANCE REGULATION. (Wiley Finance).
2. Ferguson Jr., Roger W. (2014). *Why Insurance Needs a Federal Regulator Option*. In: John H. Biggs & Matthew P. Richardson et al., MODERNIZING INSURANCE REGULATION (Wiley Finance).
  3. Gallanis, Peter G. (2014). *Policyholder Protection in the Wake of the Financial Crisis*. In: John H. Biggs & Matthew P. Richardson et al., MODERNIZING INSURANCE REGULATION (Wiley Finance).
  4. Kimball, Spencer L. (1969). *An Approach to a General Theory of Insurance Regulation*. In: Spencer L. Kimball & Herbert S. Denenberg eds., INSURANCE, GOVERNMENT AND SOCIAL POLICY: STUDIES IN INSURANCE REGULATION. (University of Pennsylvania).
  5. Mulhern, John, Hassouri, Parimah and Moreira, Daren (2011). *USA: A Regulatory Overview of the World's Largest Insurance Market*. In: Julian Burling and Kevin Lazarus et al., RESEARCH HANDBOOK ON INTERNATIONAL INSURANCE LAW AND REGULATION. (Edward Elgar Publishing Limited).

## (二) 期刊論文

1. Gilbert, Scott D., *Issues in Insurer Insolvency in the United States and Great Britain*, 455 PLI/LIT 325 (1993).
2. Randall, Susan, *Insurance Regulation in the United States: Regulatory Federalism and the National Association of Insurance Commissioners*, 26 Fla. St. U. L. Rev. 625 (2014).

## (三) 判決

1. Paul v. Virginia, 75 U.S. 168 (1868).
2. United States v. South-Eastern Underwriters Ass'n et al., 322 U.S. 533 (1944).

## (四) 官方文件

1. IAIS, Insurance Core Principles (Nov. 2018), *available at* <https://www.iaisweb.org>.
2. IAIS, Issues Paper on Policyholder Protection Scheme (2013), *available at*

<https://www.iaisweb.org>.

3. NAIC, NAIC Model Laws, Regulation, Guidelines and other Resources,  
*available at* [https://www.naic.org/prod\\_serv\\_model\\_laws.htm](https://www.naic.org/prod_serv_model_laws.htm)
4. NAIC, Receiver's Handbook for Insurance Company Insolvencies (2018),  
*available at*  
[https://www.naic.org/documents/prod\\_serv\\_fin\\_receivership\\_rec\\_bu.pdf](https://www.naic.org/documents/prod_serv_fin_receivership_rec_bu.pdf).

### 三、網站

1. 司法院大法官：<http://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw>
2. 司法院法學資料檢索系統：<https://law.judicial.gov.tw/FJUD/>
3. 立法院法律系統：<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm>
4. 全國法規資料庫：<https://law.moj.gov.tw/>
5. 法源法律網：<https://www.lawbank.com.tw/>
6. 金融監督管理委員會保險局：<https://www.ib.gov.tw/ch>
7. 美國全國壽險及健康險安定基金協會：<https://www.nolhga.com/>
8. 美國保險監理官協會：<https://www.naic.org>
9. 美國國家檔案紀錄管理局：<https://www.archives.gov/>
10. 財團法人保險安定基金：<http://www.tigf.org.tw/>
11. 財團法人保險事業發展中心：<https://www.tii.org.tw/>
12. 國際保險監理官協會：<https://www.iaisweb.org>
13. Swiss Re Institute：<https://www.swissre.com/institute/research/sigma-research/>