

國立政治大學風險管理與保險學系

碩士學位論文

Master's Thesis

我國對保險業監管機制探討—  
以保險法第 149 條裁罰處分妥適性分析為核心

A Study on the Appropriateness of Penalty Provisions

in Article 149 of Taiwan Insurance Law

指導教授：彭金隆博士

研究生：廖堃安撰

中華民國一百一十一年一月

January, 2022

## 謝辭

從沒想過，一個碩士學位可以念這麼久；更從沒想過，經歷了這麼久之後還能有完成的一天。「時過而後學，則勤苦而難成」，在碩士唸到一半便先踏入職場後，對於學習新知常有心有餘而力不足之感。有很長一段時間，我也忘了單純為了學習而學習的快樂，以至於年過一年，在放棄與不甘中浮沉。很感謝彭金隆老師，在我已不相信自己時仍對我有信心，屢屢鼓勵我要努力完成論文。

回過頭想，這本論文恰好陪伴我度過了生活各方面都相當辛苦的一段時間。曾有段時間，日子如同論文般緩慢而陰暗地爬行著，生活上時常需要為自己尋找繼續努力的勇氣，彷彿一條幽暗沒有盡頭的長廊；論文上則依然為自己褊狹的學術能力而左支右絀，難以妥當鋪排章節、內容，甚至旁徵博引。

也因此，在完成論文最後一個字之前，其實心裡都不曾相信過自己能夠完成，僅是抱持著努力向前，走一步算一步的心態。而即便完成了論文，霎時間也不知是否應該感到喜悅，但無論如何，總是能如釋重負、無愧於心。

能夠完成這份論文，對不起很多人也感謝很多人。對不起的是家人、諸多朋友常須無來由地承受我壓力大時的無端情緒。感謝爸媽總是無條件地支持，即便在我為家人擔心的時刻，爸媽卻反過來掛心我的學業。感謝林明昕老師，老師對我亦師亦父亦友，給予照顧、鞭策與指導人生智慧，我永遠感激能跟隨老師學習。感謝國勛學長，雖然學長總是波瀾不驚笑看人生，但學長指導提攜的一切我深深感念於心。感謝耀南學長，學長屢次急切嚴厲地鼓勵，讓學弟感受到非常特別的關懷之情。感謝瑋晨學長，這一路以來受學長提點照顧之處太多。也感謝曾無條件鼓勵並承受我黑暗情緒的朋友，一路以來是我虧欠與錯過於人者太多。

感謝口試委員陳俊元老師及李志峰老師，兩位老師提出的觀點犀利且鞭辟入理，使我恍然大悟研究中的偏誤之處，並提點了我能改進並持續研討的可能性。

再次深深感謝指導教授彭金隆老師，在撰寫論文過程中的屢次挫折，難免膽怯而畏於面對，彭老師均以其一貫的爽朗溫暖，讓我能夠再度提起勇氣試著繼續努力，不僅僅是面對論文，更是往後面對人生的明燈。



## 摘要

金融監督管理委員會已公告自民國 101 年起之重大裁罰案件。其中，對於保險業之重大裁罰案件中大量使用保險法第 149 條第 1 項作為裁罰時的「附加處分」。然而，該項規範中的構成要件、法律效果以至於實務上解釋適用之方式，均有再探討其妥適性之餘地。就構成要件方面，法令、章程、有礙健全經營之虞三個構成要件除了體系定位不同之外，其亦均可能有法律明確性之疑義值得探討檢視。就法律效果方面，本項未就各款處分予以區分應適用之情形，可能有違反比例原則，及實務適用上容易導致裁量瑕疵之疑慮；此外，就本項各款處分之性質，本文認為應定性為管制性不利處分，而非裁罰性不利處分，藉以限定本項第 7 款得以適用之範圍。就其他實務上解釋適用方面，主管機關於個案中應加強說理之義務，就個案事實與構成要件之涵攝，以及對於法律效果之採擇理由，以利保險業者不服時之救濟與司法部門之審查。

關鍵字：金融監督管理委員會、保險業、裁罰案件、保險法第 149 條第 1 項、法律明確性、比例原則、管制性不利處分

## Abstract

The Financial Supervisory Commission (FSC) has publicized major penalty cases since 2012. Among them, Article 149 paragraph 1 of Insurance Act is commonly used as additional administrative disposition. However, the legitimacy of the legal elements, legal effects, and the interpretation and application of this paragraph are worth further exploring. Regarding the legal elements, the terms laws, regulations, articles of incorporation, and suspected of improper management not only have different usage, but also have concerns of Intelligible principles. Regarding legal effects, this paragraph may lead to violation of Principle of Proportionality and discretionary flaws. To limit the applicability of Section 7 of this Paragraph, the 7 sections of this Paragraph shall be interpreted as regulatory dispositions. Finally, the FSC shall strengthen its reasoning in individual penalty cases in order to facilitate the legal relief of insurers and the reexamination of judicial department.

Key words: Financial Supervisory Commission, insurers, penalty cases, Article 149 paragraph 1 of Insurance Act, Intelligible principles, Principle of Proportionality, regulatory dispositions

## 目錄

摘要.....	iii
目錄.....	v
第一章 前言.....	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究範圍、方法與限制.....	2
第二章 我國保險業裁罰案件概況.....	3
第一節 歷年裁罰案件概況.....	3
第二節 裁罰案件進行救濟概況.....	6
第三節 主管機關適用保險法第 149 條第 1 項見解概況.....	6
第一項 對於「法令」之見解.....	7
第二項 對於「章程」之見解.....	12
第三項 對於「有礙健全經營之虞」之見解.....	16
第四項 對於本項第 1 款至第 7 款之見解.....	20
第一款 第 1 款.....	20
第二款 第 2 款.....	22
第三款 第 3 款.....	22
第四款 第 4 款.....	23
第五款 第 5 款.....	23
第六款 第 6 款.....	23
第七款 第 7 款.....	24
第五項 小結.....	25
第三章 保險法第 149 條第 1 項之妥適性分析.....	27
第一節 立法歷程.....	27
第二節 法令、章程與有礙健全經營之虞之體系定位不同.....	30

第一項	未指明裁罰依據樣態一：未說明係違反法令或章程或有礙健全經營之虞.....	31
第二項	未指明裁罰依據樣態二：未說明係違反何法令或章程.....	32
第三項	未指明裁罰依據樣態三：未特定行為事實違反之法令.....	33
第四項	爭議樣態：以其他行政處分做為依據？.....	34
第五項	小結.....	36
第三節	法令、章程、有礙健全經營之虞之法律明確性疑義.....	37
第一項	法律明確性原則之內涵與判準.....	37
第二項	「法令」之範圍不明確.....	40
第三項	「章程」之認定範圍爭議與被架空.....	43
第一款	章程之定性.....	43
第二款	實務運作下之界定範圍爭議與被架空.....	44
第四項	「有礙健全經營之虞」之認定不明確.....	46
第一款	法律明確性之檢驗.....	46
第二款	實務認定情形與分類標準.....	48
第三款	立法論上之反思.....	51
第四節	「法令」與「章程」之重要性顯不相同.....	53
第五節	「視情況」之比例原則與裁量標準.....	54
第一項	比例原則之判斷.....	54
第二項	裁量合法性之判斷.....	55
第三項	「視情況」之要件易導致裁量瑕疵.....	56
第六節	「其他必要之處置」之法律明確性與體系解釋問題.....	58
第一項	法律明確性原則之檢視.....	58
第二項	與同條項他款事由之比較.....	61
第四章	我國司法實務案例與見解評析.....	64

第一節	實務案例：宏泰人壽保險股份有限公司不動產投資裁罰案..	64
第二節	實務案例：幸福人壽保險股份有限公司金檢裁罰案.....	65
第三節	實務案例：命宏泰人壽保險股份有限公司增資案.....	68
第五章	結論與建議.....	72
第一節	結論.....	72
第二節	立法論與解釋學建議.....	73
參考文獻.....		75





## 圖次

圖 1：金管會對保險業裁罰事由.....	4
圖 2：保險法第 149 條第 1 項之實務運作情形.....	5



# 第一章 前言

## 第一節 研究動機

因金融市場往往涉及龐大資金及廣大之金融消費者權益，故金融業亦受到主管機關高密度的管制監理，保險業自不例外。在我國保險法中，自第 136 條至第 172 條之 2 即為對保險業者之基本規範。而在實務上，本文蒐集金融監督管理委員會（下稱金管會）自民國 101 年至 109 年之重大裁罰案件，自金管會之網站公開資訊可知，主管機關對保險業者之處分，絕大多數之事由來自保險法第 148 條之 3 第 1 項<sup>1</sup>及第 149 條第 1 項<sup>2</sup>；而處分之結果，則絕大多數為罰鍰、糾正，部分併為命保險業者為一定之改正措施等。

有關保險法第 148 條之 3 第 1 項要求保險業應建立內部控制及稽核制度，已有若干文獻探討其適用情形及疑義<sup>3</sup>，但仍少有文獻探討第 149 條第 1 項之妥適性問題與適用情形，部分原因可能在於，目前研究多著重於金管會進行裁罰之「事由」，而未特別注意其進行保險監理時之「手段」。然而即便事由正當，手段亦可能有瑕疵，而第 149 條第 1 項之解釋適用實有若干正當性之疑義值得探

<sup>1</sup> 保險法第 148 條之 3 第 1 項：「保險業應建立內部控制及稽核制度；其辦法，由主管機關定之。」若違反，其法律效果規範於第 171 條之 1 第 4 項：「保險業違反第一百四十八條之三第一項規定，未建立或未執行內部控制或稽核制度，處新臺幣六十萬元以上一千二百萬元以下罰鍰。」

<sup>2</sup> 保險法第 149 條第 1 項：「保險業違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，主管機關除得予以糾正或令其限期改善外，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。」

<sup>3</sup> 如探討裁罰事件與公司治理之關聯性，參陳功雅（2016），金管會裁罰事件之市場反應及公司治理關聯性之研究，國立臺北大學會計學系碩士論文。或有自實務裁罰類型實證統計探討規範合理性者，參徐聿芊、陳俊元（2019），我國保險業裁罰案件之法律實證研究，中正財經法學，第 19 期、徐聿芊（2018），以監理有效性及透明性檢討我國保險監理—以保險業裁罰案件為中心，國立政治大學風險管理與保險學系碩士學位論文。或自監理目的理論探討內稽內控法制，參陳鑽露（2016），保險業內部控制與內部稽核制度監理法制問題之研究—以保險法第 148 條之 3 第 1 項與第 171 之 1 第 4 項為核心，國立政治大學風險管理與保險學系碩士學位論文。

究，故本文擬針對第 149 條第 1 項進行檢討，並期望促使未來實務上能有更多討論之可能性。

## 第二節 研究範圍、方法與限制

準此，本研究擬自金管會公告於其網站之民國 101 年至民國 109 年我國保險業裁罰現況之分析出發，呈現出我國保險監理著重之規範依據、裁罰內容，佐以部分實務判決見解，藉以探討保險監理的合理性，另亦提出保險監理建議，希提昇我國監理品質。本論文主要研究之案例範圍，係於金管會網站以保險局就「保險法第 149 條第 1 項」為關鍵字搜尋篩選 101 年起至 109 年底之案例。然而，因金管會網站雖有統整 101 年以後之重大裁罰案件，惟統計過程有發現，部分裁罰案件之公告日期與裁罰日期不一，以及部分裁罰案件有重複公告之情形，雖於研究過程中已盡力將其地毯式梳理後呈現真實之數據，惟仍有可能有些微誤差。同理，或因主管機關之筆誤等因素致部分涉及保險法第 149 條第 1 項適用之案例未納入本論文之統計、檢討。

就文獻之檢討而言，於保險法傳統上較欠缺與公法理論結合之探討，然保險監理本質上與主管機關之管制手段、手段合理性、法規合憲性實密不可分，故對於解釋適用監理法規，自亦應有行政法及憲法理論之檢視。

此外，雖保險業者對於裁罰之救濟意願不高，惟就少數之法院判決案例，可窺見我國實務對於相關規範之見解，就該等見解之合理性，亦為本文研究之範圍。

藉由以上分析歸納，檢視現行主管機關監管規範機制，本文探討裁罰案件事由之適法性、合理性，進而提出本文對於現行法規之建議。

綜合上述，本論文於章節安排上，先概述我國保險業之裁罰概況，以統計之數據、實務裁罰案例呈現實務上適用保險法第 149 條第 1 項之情形；次就保險法第 149 條第 1 項之妥適性進行評析；而後再回歸實務案例，進行實務見解之評析。

## 第二章 我國保險業裁罰案件概況

### 第一節 歷年裁罰案件概況

自民國 101 年起，金管會對於金融機構之重大裁罰案件，均會依「金融監督管理委員會處理違反金融法令重大裁罰措施之對外公布說明辦法」公告於其網站<sup>4</sup>，其中，依據金管會於 109 年 10 月 13 日發布之新聞稿<sup>5</sup>，據金管會統計，自 109 年 1 月 1 日至 10 月 8 日就 108 年檢查報告所列缺失或日常監理發現業者執行業務之違失，共計裁處罰鍰新臺幣（下同）1 億 640 萬元，其中壽險業裁罰 7,150 萬元，產險業裁罰 960 萬元，保經代業裁罰 2,530 萬元，相較 108 年僅保經代業之罰鍰有增加。文獻上，亦可查知金管會對於金融業者科處之罰鍰大部分來自於保險業<sup>6</sup>。

裁罰態樣部分，產、壽險業遭罰主要是因涉及影響消費者權益、內部控制或公司治理不良等缺失，保經代業遭罰主要是因未落實執行確認消費者對保險商品之適合度、未建立有效內部控制制度、在法令遵循或消費者保護上有重大違失等缺失。109 年各類處分及與 108 年之比較分析如下<sup>7</sup>：

- (一) 保險業缺失總數計 613 項，其中罰鍰之缺失總數共 73 項(佔缺失總數 11.91%)，及糾正之缺失總數共 80 項(佔缺失總數 13.05%)，罰鍰比例與 108 年(11.77%)相當，糾正比例則較 108 年(23.25%)下降，109 年不予處分比例為 75.04%，較 108 年 64.98%已明顯提高。罰鍰態樣部分，罰鍰金額總計新臺幣(下同)8,110 萬元，以保險業因內部控制或公司治理未符保險法相關規定佔比最高，金額合計為 4,200 萬元(佔罰鍰總額 51.19%)，較 108 年(71.79%)比例下降；次為招攬、核保及理賠作業未

<sup>4</sup> <https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0%2C2&mcustomize=>（最後瀏覽日：2021/6/15）。

<sup>5</sup> [https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0.2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=202010130004&dttable=News](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0.2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202010130004&dttable=News)（最後瀏覽日：2021/6/15）。

<sup>6</sup> 徐聿芊、陳俊元，同前註 3，頁 109。

<sup>7</sup> 同前註 5。

符保險法相關規定，金額合計為 2,610 萬元(佔罰鍰總額 32.18%)，較 108 年(13.07%)比例上升，罰鍰金額主要反映近二年監理發現缺失差異及情節輕重不同。

(二) 保經代業裁罰件數為 22 件，總罰鍰金額為 2,530 萬元，相較於 108 年同期裁罰件數 8 件及罰鍰金額 440 萬元，其件數及金額皆增加。

此外，自民國 101 年起至 109 年底，金管會公告對於保險業之重大裁罰案件共計 158 件，其中涉及保險法第 149 條第 1 項者共計 60 件<sup>8</sup>，約佔總數之 38.0%，如圖 1：

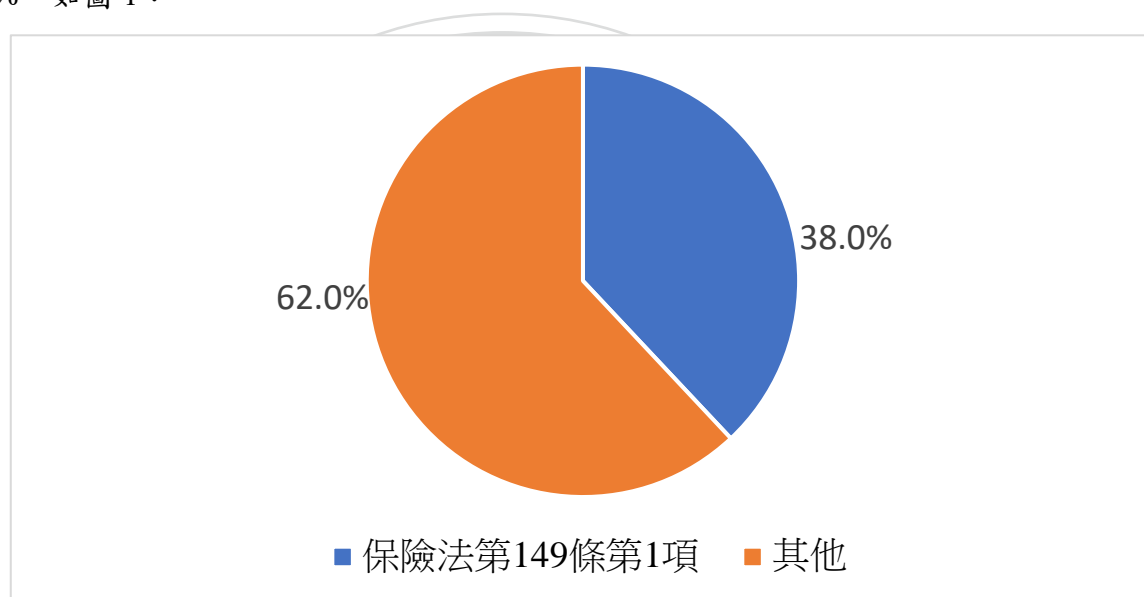


圖 1：金管會對保險業裁罰事由（來源：作者自行整理）

由此可知，保險法第 149 條第 1 項之處分手段規定，在對於保險業之重大裁罰案件中，具有相當高之重要性。

在涉及保險法第 149 條第 1 項之 60 件裁罰案件中，因第 149 條之處分方式共有糾正、命限期改善以及 7 款其他處分之方式，而在個案中則可能同時或分別以不同之處分方式。就各式處分之使用情形，統計金管會曾於 56 個案件中進行糾正，約佔 90.3%；曾於 8 個案件中進行限期改正，約佔 12.9%；曾於 19 個案

<sup>8</sup> 倘直接自金管會之網站檢索（瀏覽日：2021/6/15），對於保險業之重大裁罰案件共計 164 件，其中涉及保險法第 149 條第 1 項者共計 66 件，惟其中有 6 則裁罰公告為重複之內容，因此本文研究範圍母數以 60 件為準。

件中限制保險業之營業或資金運用範圍，約佔 31.7%；曾於 7 個案件中令保險業停售保險商品或限制其保險商品之開辦，約佔 11.7%；曾於 1 個案件中令保險業增資，約佔 1.7%；曾於 10 個案件中令保險業解除經理人或職員之職務，約佔 16.7%；未曾於任何案件中撤銷保險業法定會議之決議，佔 0%；曾於 4 個案件中解除保險業董（理）事、監察人（監事）職務或停止其於一定期間內執行職務，約佔 6.7%；曾於 13 個案件中進行其他必要之處置處分，約佔 21.7%<sup>9</sup>，如圖 2：

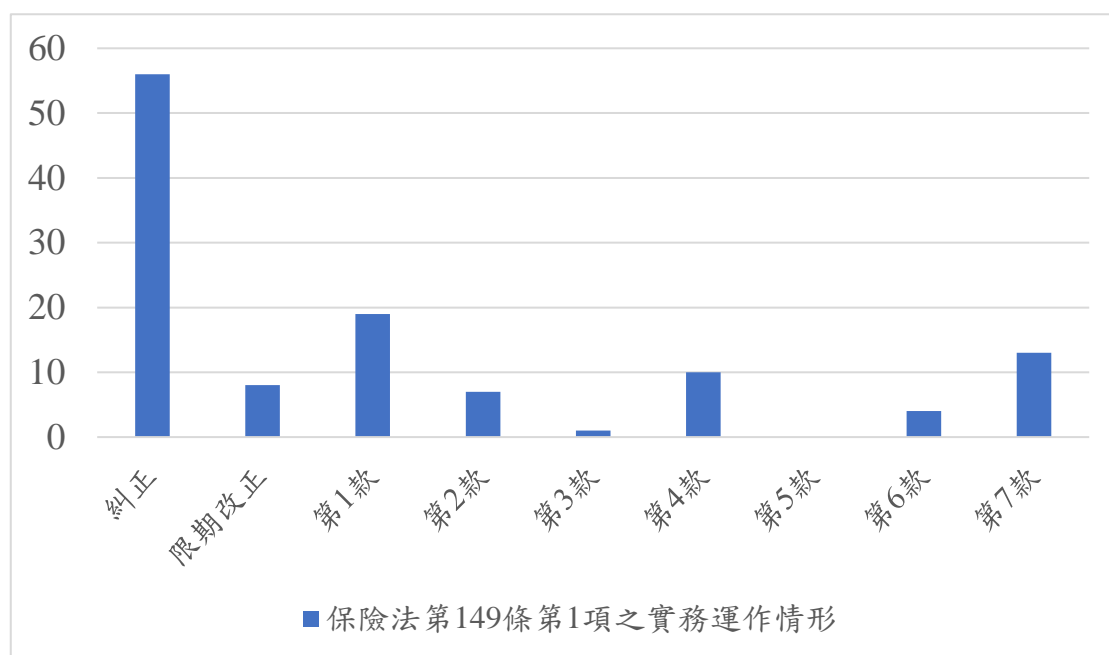


圖 2：保險法第 149 條第 1 項之實務運作情形（來源：作者自行整理）

由上可知，除了依個別法令可能處以罰鍰外，在大多數之案件中均會進行糾正，其餘處分則視個案情形有所差異，然未曾依第 149 條第 1 項第 5 款撤銷保險業法定會議之決議。此外，於部分案例中，金管會僅敘明依據保險法第 149 條第 1 項，而未於處分中敘明係依據哪一款進行處分，就該等案例之歸類則僅能由筆者依其實質內容判斷進行歸類。

<sup>9</sup> 因個案中可能同時以不同之處分方式，而本文作者統計之方式為凡採用某一款處分者即予以計入，故此一統計之總數會超過案件總數，故不使用圓餅圖顯示其比例，而以長條圖呈現之。此外，因金管會網站多係公告其裁罰公文內容，而於部分案件中公告主文與內容亦有差異，於部分案件中則雖實質上對保險業者下令特定處分但未於處分內容特定係依據第 149 條第 1 項何款，容或係因承辦人員偶有誤繕或疏漏所致，故實際數字亦可能略有差異。

此外，金管會公告之裁罰案件，似由以往每一案件均公布，修正為僅公告重大裁罰案件，因此有論者對 101 年至 105 年之保險業裁罰案件為研究對象，其所觀察之案件數量與筆者上開所能查詢之公開資料有異<sup>10</sup>。

## 第二節 裁罰案件進行救濟概況

在上開以保險法第 149 條第 1 項為糾正、命限期改善或其他處分之案件中，有 5 個案件曾進行救濟並有行政法院之判決，分別為臺北高等行政法院 109 年訴字第 242 號判決、臺北高等行政法院 108 年訴字第 1989 號判決、臺北高等行政法院 108 年訴字第 1941 號判決、臺北高等行政法院 103 年訴字第 296 號判決、臺北高等行政法院 103 年訴字第 91 號判決。其中，僅有前四個案件為由保險業者提起，最後一個案件為由併同處分解除職務之自然人提起。

由此一對於裁罰處分提起救濟之比例觀之，單就涉及保險法第 149 條第 1 項之案件，共 60 個案件中僅有其中 5 個案例經保險業者提起救濟至行政法院，如此低的救濟比例究竟係因主管機關之裁罰均為當事人所甘服？抑或有其他考慮？自結果而言，上開 5 則判決案例均為原告敗訴，亦即無論保險業者或受併同裁罰之自然人，於本論文研究之範圍內，提起救濟均未勝訴。前已提及，在金融業為高度監理行業之背景下，金融機構之諸多業務均受金管會所高度管制，故保險業者自會傾向於避免和主管機關有所衝突，即便認為所受裁罰並不合理，亦會儘量配合主管機關之要求；而縱使提起救濟，法院見解亦少撤銷主管機關裁罰之案例。

## 第三節 主管機關適用保險法第 149 條第 1 項見解概況

因保險法第 149 條第 1 項之構成要件多為不確定法律概念，故於本節中，本文擬整理前開實務裁罰案例，觀察實務上對於該等構成要件之適用，是基於何等事實認定，以做為後續分析之基礎。

---

<sup>10</sup> 徐聿芊、陳俊元，同前註 3，頁 146。

## 第一項 對於「法令」之見解

在上開案例中，實務上主管機關曾用以對保險業者進行處分的法令認定範圍，除了保險法第 166 條至第 172 條之 2 等罰則外：

### 1. 法律部分尚包含：

- (1) 保險法、
- (2) 洗錢防制法、
- (3) 金融消費者保護法、
- (4) 強制汽車責任保險法、
- (5) 臺灣地區與大陸地區人民關係條例、
- (6) 個人資料保護法；

### 2. 法規命令、行政命令部分則包含：

- (1) 保險法第 137 條第 2 項授權訂定之「保險業設立許可及管理辦法」、
- (2) 保險法第 137 條之 1 授權訂定之「保險業負責人應具備資格條件準則」、
- (3) 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」、
- (4) 保險法第 144 條第 1 項授權訂定之「保險商品銷售前程序作業準則」及再授權訂定之「人身保險業辦理利率變動型保險商品業務應注意事項」、
- (5) 保險法第 145 條第 2 項及第 148 條之 3 第 2 項授權訂定之「保險業各種準備金提存辦法」及再授權訂定之「保險業未適格再保險準備金提存方式」、
- (6) 保險法第 146 條第 6 項授權訂定之「投資型保險投資管理辦法」及再授權訂定之「投資型保險商品銷售應注意事項」及「投資型保險



- 資訊揭露應遵循事項」及「投資型保險專設帳簿保管機構及投資標的應注意事項」、
- (7) 保險法第 146 條第 8 項授權訂定之「保險業從事衍生性金融商品交易管理辦法」、
- (8) 保險法第 146 條之 3 第 3 項授權訂定之「保險業利害關係人放款管理辦法」、
- (9) 保險法第 146 條之 4 第 3 項授權訂定之「保險業辦理國外投資管理辦法」、
- (10) 保險法第 146 條之 7 第 1 項授權訂定之「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」、
- (11) 保險法第 146 條之 7 第 3 項授權訂定之「保險業與利害關係人從事放款以外之其他交易管理辦法」、
- (12) 保險法第 147 條授權訂定之「保險業辦理再保險分出分入及其他危險分散機制管理辦法」、
- (13) 保險法第 148 條之 2 第 3 項規定授權訂定之「人身保險業辦理資訊公開管理辦法」、
- (14) 保險法第 148 條之 3 第 1 項授權訂定之「保險業內部控制及稽核制度實施辦法」、
- (15) 保險法第 148 條之 3 第 2 項授權訂定之「保險業招攬及核保理賠辦法」、
- (16) 保險法第 177 條授權訂定之「保險業務員管理規則」、
- (17) 「保險業防制洗錢及打擊資恐內部控制要點」、
- (18) 「保險業作業委託他人處理應注意事項」、
- (19) 「保險業辦理電子商務應注意事項」、
- (20) 「保險業辦理電話行銷業務應注意事項」、

- (21) 「保險業授權代收保險費應注意事項」、
- (22) 「汽車保險收費出單承保作業程序及應注意事項」、
- (23) 金融消費者保護法第 9 條第 2 項授權訂定之「金融服務業確保金融商品或服務適合金融消費者辦法」、
- (24) 證券交易法第 36 條之 1 授權訂定之「公開發行公司取得或處分資產處理準則」、
- (25) 洗錢防制法第 6 條授權訂定之「產物保險業防制洗錢及打擊資助恐怖主義注意事項範本」、
- (26) 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 73 條第 3 項授權訂定之「臺灣地區與大陸地區保險業務往來及投資許可管理辦法」、
- (27) 個人資料保護法第 27 條第 3 項授權訂定之「金融監督管理委員會指定非公務機關個人資料檔案安全維護辦法」、
- (28) 金融監督管理委員會 97 年 10 月 24 日金管保一字第 09702146220 號函「保險法第 146 條之 9 有關保險業因持有有價證券行使股東權利方式疑義<sup>11</sup>」、
- (29) 金融監督管理委員會 97 年 11 月 6 日金管保三字第 09702549510 號函「保險業及其招攬人員所使用之廣告、文宣及行銷話術應確實說明保險商品特性及充分資訊之揭露<sup>12</sup>」、

---

<sup>11</sup> 要旨：按現行保險法第 146 條之 9 第 2 項規定之立法意旨，在於要求保險業對於因投資等原因所持有之有價證券，應盡保險業資金之善良管理人義務，在不損及保戶最大利益及避免發生利害衝突等情況下，審慎評估如何行使相關有價證券所表彰之股東權益，因此，不論保險業行使或不行使所投資有價證券之表決權，均應於出席被投資公司股東會前，將如何行使所投資有價證券相關表決權之評估分析作業作成說明；另保險業行使（包括「親自出席」行使與「委託出席」行使）所投資有價證券之相關表決權者，自應於被投資公司股東會結束後，將實際行使相關表決權之執行結果作成書面紀錄提報董事會，以利董事會等人員瞭解相關決策之作成及實際執行情況是否符合不損及保戶最大利益及避免發生利害衝突。

<sup>12</sup> 茲重申保險業及其招攬人員所使用之廣告、文宣及行銷話術除不得單獨以保費預定利率、宣告利率或保單報酬率等與其他金融商品作比較，而致誤導消費者，且亦應確實說明保險商品之特性並依據「保險業務員管理規則」、「保險業招攬廣告自律規範」及資訊揭露等相關規範辦理，並應加強內部稽核及控制。如有違反者，將依法懲處公司及相關人員，請轉知所屬會員公司切實遵照辦理。

- (30) 金融監督管理委員會 98 年 8 月 27 日金管保財字第 09800101002 號  
「保險業辦理資金運用相關事宜解釋令<sup>13</sup>」、
- (31) 金融監督管理委員會 99 年 2 月 26 日金管保理字第 09902544760 號  
函「行政院金融監督管理委員會函示壽險業招攬複利增額型壽險商  
品應落實執行相關控制措施<sup>14</sup>」
- (32) 金融監督管理委員會 101 年 3 月 8 日金管保財字第 10102504070 號  
函「保險業投資公司股票行使股東權利時應遵循之原則<sup>15</sup>」、
- (33) 金融監督管理委員會 101 年 11 月 23 日金管保財字第 10102516681  
號令<sup>16</sup>、
- (34) 金融監督管理委員會 102 年 10 月 29 日金管保壽字第 10202082000  
號函<sup>17</sup>、

<sup>13</sup> 要旨：保險業自 107 年開始適用「國際財務報導準則第 9 號金融工具」，金融商品所適用之會計準則業已改變，爰修正旨揭解釋令所衍生疑義之相關處理方式。（本號解釋令業經停止適用）

<sup>14</sup> 為避免壽險業者以「存款」或「理財節稅」等不當方式招攬複利增額型壽險商品，故要求各保險業者（節錄）：

（一）必須落實財務核保及查詢投保通報紀錄，考量保額大小、險種、年齡、家庭狀況、投保目的、職業等因素，確認消費者具有購買複利增額型壽險商品及繳交續期保險費之財務能力。並應嚴禁不得有請消費者預先填具保單借款、不動產抵押貸款或部分解約申請書，以作為未來繳交續期保險費之資金來源等不當招攬行為。

（二）應具體要求招攬人員以正當方式從事複利增額型壽險商品之招攬，不得僅以理財、節稅目的作為唯一之招攬訴求。核保人員應注意其所受理之招攬保件，是否已有規劃適當且顯著之淨危險保額，以減少不正當招攬發生之機會。

（三）應加強審核複利增額型壽險商品廣告文宣內容之妥適性，不得強調理財帳戶概念，亦不得假借存款名義或與存款作比較，同時應強調保單借款利率屬短期利率且具變動性，通常高於保單預定利率。另外，保戶辦理保單借款必須支付高於按保單預定利率計算之利息、中途解約亦可能有損失或無法獲得複利增值，該相關警語應於廣告文宣中顯著揭露，以避免再生糾紛。

（四）應一併將上述控制措施，要求業務往來之保險代理人及保險經紀人共同遵行。

<sup>15</sup> 主旨：保險業依保險法第 146 條之 1 第 1 項第 3 款規定投資公司股票行使股東權利時，須以保戶最大利益為出發點，並應切實遵守保險法第 146 條之 1 第 3 項及第 146 條之 9 規定，完成評估程序及內部報告程序，不得有股權交換或利益輸送等情事，以維護公司暨保戶權益。另依保險法第 146 條之 9 第 2 項規定之立法意旨，保險業無論是否出席被投資公司股東會及是否行使表決權，皆須於事前作成相關評估分析報告，並於股東會後將相關書面記錄提報最近一次董事會，請查照並轉知所屬會員公司。

<sup>16</sup> 要旨：依據保險法第 146 條之 2 第 1 項前段規定，保險業對不動產之投資，以所投資不動產即時利用並有收益者為限，令釋有關即時利用並有收益之認定標準及處理原則，並自 101.11.19 生效。本函令後業經廢止。

<sup>17</sup> 一、按本會於 102 年 5 月 3 日業備查修正「中華民國證券投資信託暨顧問商業同業會員及其銷售機構從事廣告及營業活動行為規範」（下稱「行為規範」）第 10 條有關基金配息可能涉及本金之揭露規範，包括應特別揭示「基金的配息可能由基金的收益或本金中支付。任何涉及由本

(35) 金融監督管理委員會 103 年 2 月 19 日金管保財字第 10302501261

號令「保險業辦理不動產投資有關即時並有收益之認定標準及處理原則」、

(36) 金融監督管理委員會 103 年 10 月 6 日金管保壽字第 10302549351

號令<sup>18</sup>、

(37) 財政部 84 年 3 月 22 日台財保字第 841484673 號令<sup>19</sup>、

(38) 財政部 91 年 12 月 18 日臺財保字第 0910072808 號函<sup>20</sup>。

3. 其他：如「保險業通報作業資訊系統安全管控機制作業要點<sup>21</sup>」。

金支出的部分，可能導致原始投資金額減損」之警語，並於該類基金名稱後方以粗體或顯著顏色及相關大小字體加註「基金之配息來源可能為本金」，俾強化基金配息可能涉及本金之資訊揭露。譬如基金進行配息前未先扣除行政管理相關費用時，應再特別揭示「本基金進行配息前未先扣除行政管理相關費用」等警語，以提醒投資人注意基金配息之運作。

二、各壽險公司銷售投資型保險商品如有連結基金具配息機制且可能涉及本金者，其揭露事宜應依下列方式辦理：

(一) 應依據投資型保險資訊揭露應遵循事項（下稱「應遵循事項」）第 11 點第 1 款規定，於保險商品說明書確實揭露上開「行為規範」規定之資訊及保戶得查詢基金之「配息組成項目」管道（例如：證券投資信託事業或總代理人之公司網站），招攬人員並應明確告知保戶該等基金配息機制之運作。

(二) 保險商品說明書或保險契約如有涉及基金或基金名稱者，應併配合揭露相關資訊。

三、基於投資標的為依投資型保險投資管理辦法第 5 條第 1 項第 2 款方式辦理者，型態近似基金，爰其如有收益分配機制且可能涉及本金者，相關揭露事宜應依下列方式辦理：

(一) 此類投資標的，除應確實依據「應遵循事項」第 11 點第 9 款規定辦理外，應於保險商品說明書揭露「本公司（分公司）委託全權委託投資事業代為運用與管理之全權委託帳戶之資產撥回機制可能由該帳戶之收益或本金中支付。任何涉及該帳戶本金支出的部分，可能導致原始投資金額減損。」之警語，並於該帳戶名稱後方以粗體或顯著顏色及相同大小字體加註「全權委託帳戶之資產撥回機制來源可能為本金」，招攬人員並應明確告知保戶該等帳戶資產撥回機制之運作，以杜爭議。

(二) 另此類投資標的如進行資產撥回前未先扣除行政管理相關費用時，應再特別揭示「本全權委託帳戶資產撥回前未先扣除行政管理相關費用」等警語，提醒保戶該帳戶資產撥回機制之運作。

(三) 另保險商品說明書或保險契約如有涉及全權委託帳戶或該帳戶名稱者，應併配合揭露相關資訊。

<sup>18</sup> 要旨為：核釋保險業內部控制及稽核制度實施辦法第 5 條第 1 項第 2 款所稱應訂定控制作業處理程序之保全作業應包含保險單借款、要保人終止保險契約、要保人或受益人之變更、展期定期保險、減額繳清保險以及要保人住所或收費地址之變更；並自 104.01.01 起生效之。

<sup>19</sup> 保險商品簡介除應依保險法、公平交易法及消費者保護法等相關規定辦理，不得有誇大不實或引人錯誤之內容外，凡載有「僅供參考」等用語者，其文字應用較大字體且載明於明顯處俾免引起物議。

<sup>20</sup> 要旨：自九十二保單年度起，凡保險單紅利的計算係適用財政部 80 年 12 月 31 日台財保第 80 0484251 號函規定之紅利計算公式之有效契約及新契約，其當年度死差損益與利差損益得互相抵用。上述因互抵而減少之紅利金額，應轉增提列為長期有效契約之責任準備金。

<sup>21</sup> 由中華民國產物保險商業同業公會及中華民國人壽保險商業同業公會訂定。

以上為統計曾有實際裁罰案例之法令範圍，可做為保險業者進行法令遵循時之參考，惟尚非全部之法令，主管機關仍可能以保險業者違反其他法令為由進行裁罰<sup>22</sup>。

## 第二項 對於「章程」之見解

在金管會公告之裁罰案例中，亦有若干是調查後認定保險業者違反其公司內部規章，進而構成本要件。然而，因公司內部規章並非公開資訊，外界無法取得，因此僅能自金管會公告之裁罰內容略窺一二。

所謂公司章程，狹義而言，應僅限於章程本身，且與公司訂定頒布之其他內部規章有異。蓋依公司法、證券交易法，章程有其獨立之法律地位，如特定事項應規定於章程<sup>23</sup>、公司章程之修正有其股東會特別決議門檻等，而其他內部規章則通常僅須董事會決議通過即可，故章程與公司其他內部規章有異。然公司章程亦可能經相關之授權條款，如授權董事會、審計委員會等訂定相關經營所需規章，而使其他內部規章之內容得以連結至章程之規範。

於金管會所公布之裁罰案例中，亦有若干是以保險業者違反章程做為裁罰之依據，且自處分內容觀之，主管機關似認為公司內部訂定之其他規章亦屬於章程之範疇。然其裁罰樣態不一，概有以下幾種類型：

### 一、 僅泛言違反章程但未指明依據內容：

於民國 105 年 1 月 4 日金管會裁罰朝陽人壽保險股份有限公司一案中，其認定略為：「朝陽人壽保險股份有限公司辦理 104 年度員工調薪案，有逕由董事長核定渠及副總經理級以上經理人薪酬，未依公司法、證券交易法及公司章程等相關規定提報董事會，核有保險法第 149 條第 1 項序文所定違反法令、章程或有礙健全經營之虞等情事，依同條項序文及第 7 款規定，對該公司予以糾正，

<sup>22</sup> 金融監督管理委員會保險局之網頁有整理保險法及其相關法規之彙編：<https://www.ib.gov.tw/c/h/home.jsp?id=43&parentpath=0,3&mcustomize=>（最後瀏覽日：2021/8/27）。

<sup>23</sup> 公司法若干條文均規定「得依章程規定」或「章程另有規定」做為特定事項之依據。參胡韶雯（2014），公司自治：章程與辦事細則，月旦法學教室，第 145 期，頁 63。

並命該公司自處分書送達之日起調降董事長栗○○報酬(包含但不限於薪酬、交際費、差旅費、房屋津貼或租金、獎金紅利等各項類似性質之給付)30%，為期3個月」。

於本案例中，主管機關似有認定朝陽人壽保險股份有限公司有違反公司章程之情形，惟其並未指明是違反章程中何等內容之規範，即依保險法第149條第1項對保險業者予以糾正。

二、 保險業者違反相關內部規章，主管機關以違反章程為裁罰依據：

在金管會對某保險業者裁罰之案例<sup>24</sup>中，因金管會之公告裁罰資訊無從得知受裁罰人為何，其認定事實內容略為：「(一)依貴公司新契約投保、保單簽收回條、保全給付及保單借款之控管作業，92年10月27日以後應調閱簽名影像確實核對要、被保險人留存之簽名，惟貴公司未依上開規定確實核對影像，致生爭議。(二)保單要保人(張○○麗)辦理部分提領保單帳戶價值之保全變更作業程序，而申請書上要保人之簽名欄位卻簽彭○○妹之名(非要保人張○○麗)，核未落實執行貴公司訂定之保全事務處理手冊『契約內容變更直接影響保戶權益，作業必須力求『絕對正確』，以避免申辦意思或手續瑕疵造成日後保戶與公司間之爭執。』之規定，顯未落實內部管理相關規範。」可得知保險業者有違反相關內部規範之情事，金管會即據此對該保險業者依保險法第149條第1項予以糾正之處分。由此案例可窺知，金管會對於「章程」之認定，在部分案件中似包含保險業者公司內部之其他規章。

三、 保險業者違反相關內部規章，主管機關未明確說明係以違反章程或法令為裁罰依據：

(一)於民國104年3月20日金管會裁罰幸福人壽保險股份有限公司一案

<sup>25</sup>中，其認定之事實為：「經查該公司有尚未經簽呈授權層級核准即

<sup>24</sup> [https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessages\\_view.jsp&dataserno=201601220017&dtable=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201601220017&dtable=Penalty) (最後瀏覽日：2021/9/1)。

<sup>25</sup> [https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessages\\_view.jsp&dataserno=201503200004&dtable=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201503200004&dtable=Penalty) (最後瀏覽日：2021/9/1)。

辦理顧問合約事項；辦理董事長公務車購入作業有未依所訂『採購作業管理辦法』辦理詢價及議價比價等採購作業；辦理土地合建開發案未依契約徵提保證本票及合建保證金；未依所訂『上市櫃股票投資風險管理標準作業程序』辦理國內股票停損作業；薪資報酬委員會討論訂定董監事、經理人及專業顧問薪資報酬辦法，未評估相關人員績效目標達成情形或參考同業水準、未考量行業特性及公司業務性質即核發高階經理人短期績效獎金等情事；國外投資避險規劃案未由風險管理部門檢討訂定；未訂定外匯價格變動準備金提存、沖減之相關書面內部控制及作業處理程序；辦理投資用不動產減損作業，未對鑑價報告比較案例選用之妥適性及價格差異之原因詳實評估檢討；未對借、保戶有信用不良情形者予以降低貸款成數或拒絕受理、未於借戶申貸期間一年內辦理覆審作業，致未能瞭解借款用途與資金流向是否相符；有委外事項未向主管機關或其指定機關申報等多項缺失。」而其適用法令裁罰結果則為「依保險法第171條之1第4項規定，核處罰鍰新臺幣120萬元整，並依同法第149條第1項序文規定予以糾正」。

(二)於101年6月21日金管會裁罰遠雄人壽保險事業股份有限公司一案中，其認定事實、適用法令為：「經查該公司有佣金支付予非要保書所載業務員、辦理合作推廣業務，未確實執行所訂招攬作業準則、有規避利害關係人交易及對利害關係人交易之管理機制明顯不足、與利害關係人合作開發案有未提報董事會重度決議、取得不動產有未經不動產鑑價機構評價、對同一關係人為不動產交易有超逾法定限額、有於本會限制該公司與利害關係人之授信或其他交易後仍與關係人簽訂契約暨電話行銷招攬等六項缺失，未有效建立或未確實執行相關內部控制或內部稽核制度等情事，應依保險法相關規定，

核處罰鍰計新臺幣 510 萬元整，並依保險法第 149 條第 1 項規定予以限制該公司於文到之日起六個月不得新增不動產投資（在建工程或交易對象為政府單位除外）及於文到之日起三個月不得與利害關係人為授信或其他交易，且須於上開期限屆滿後提報改善計畫並經本會核定後方可解除交易限制。另就六項缺失依保險法第 149 條第 1 項序文規定予以糾正，及就四項缺失請公司於文到一個月內懲處相關失職人員或提具改善計畫具報。併請公司於文到二個月內通盤檢討其法令遵循、內部控制及內部稽核制度並由稽核主管出具報告提董事會後具報。」

(三) 由以上兩則案例，則雖可以看出主管機關對於保險業者未依其內部規章行事，亦列為裁罰之事由之一，然而對於是否將內部規章亦認定為章程之一部分，以及裁罰之依據究竟是以保險業者違反章程或是違反其他法令，則並不明確，蓋於公告之處分內容，僅可見認定之事實與適用之法令分別臚列，對於何項事實構成何項法令則無從得知。

四、 保險業者違反相關內部規章，主管機關以違反法令為裁罰依據：

(一) 於民國 105 年 9 月 13 日金管會以金管保產字第 10502525102 號函裁罰旺旺友聯產物保險股份有限公司一案<sup>26</sup>中，其認定事實便包含旺旺友聯產物保險股份有限公司「辦理汽車保險收費出單作業，支票兌現日晚於保單生效日之規定期限，與公司所訂『汽車保險收費出單承保作業程序及應注意事項』相關規範未符；辦理巨大保額商業火災保險查勘作業，有查勘報告距核保生效日逾 5 年以上，未重新辦查勘作業者，與公司所訂『預防及查勘作業準則』相關規範未符；辦理金融資產減損作業，有未確實依公司所訂之『金融資產減損風

<sup>26</sup> [https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages\\_view.jsp&datserno=201609130001&dtable=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages_view.jsp&datserno=201609130001&dtable=Penalty)（最後瀏覽日：2021/8/30）。



險管理辦法』辦理……，核與保險法第 148 條之 3 第 1 項授權訂定之『保險業辦理內部控制及稽核制度實施辦法』第 5 條第 1 項第 2 款、第 4 款及第 8 條第 3 項第 4 款等規定不符。」

(二) 於民國 104 年 8 月 28 日金管會以金管保壽字第 10402544812 號、第 10402544814 號裁罰三商美邦人壽保險股份有限公司及其負責人一案<sup>27</sup>中，其中一項認定事實為：「102 年間投資○○銀行，投資股票相關簽核作業，有未依公司所訂『取得或處分資產處理程序』規定辦理者，核未執行保險法第 148 條之 3 第 1 項授權訂定之『保險業內部控制及稽核制度實施辦法』第 5 條第 1 項第 4 款之規定。」

(三) 由以上兩則案例，則較可明確得知，主管機關對於保險業者未依其內部規章行事，亦列為裁罰之事由之一。此外，適用法令方面則是以保險業者違反法令進行裁罰，而非違反章程。至於主管機關對於內部規章是否屬於章程之一部分之認定，於此類型之裁罰態樣則尚無從得知。

### 第三項 對於「有礙健全經營之虞」之見解

自實際曾發生之案例觀察，主管機關對於「有礙健全經營之虞」此一要件之認定範圍，概可依其事由分類如下<sup>28</sup>：

#### 一、 業務面：

1. 辦理保戶投保或契約變更作業，對客戶地址或手機等聯絡資訊之控管作業有缺失；

<sup>27</sup> [https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages\\_view.jsp&dataserno=201508280002&dtable=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201508280002&dtable=Penalty) (最後瀏覽日：2021/8/31)。

<sup>28</sup> 以下僅為依據裁罰事由為概略之分類，亦有部分事由為同時具有業務面向與財務面向之缺失，因該分類對於本文論述並無實質影響，故不擬深究。該分類之案例來源為作者依本論文第一章第二節所述範圍內之裁罰案例所自行整理。

2. 辦理房貸壽險業務，提供銀行通路之教材未具體說明保單契約終止權益之影響，且繳費方式躉繳占比持續攀升，且酬金制度及銷售話術易引導銀行通路銷售躉繳型商品，有未衡平告知相關風險資訊之虞；
3. 辦理房屋委託代銷公司之甄選評比作業未臻嚴謹；
4. 辦理合建開發案，尚未就廠商招標方式及遴選標準訂定控管程序；
5. 辦理強制汽車責任保險空白保險證之控管，未將實際出單（經手人）納入管理，致有與實際領證人不一致等情事；
6. 辦理申訴案件作業、保險商品滿期金申領作業、電話行銷業務、客戶身分確認作業、客戶盡職調查及加強審查措施、網路投保之交易監控作業、創投投資後管理作業等有缺失；
7. 辦理創業投資事業之投資，有間接參與被投資公司之投資決策及對被投資公司評估作業欠妥；
8. 辦理國外投資交易開戶作業，有未確實辦理交易對手評估作業、未切實注意交易對手及其所提供服務與商品等是否符合相關法令規定；
9. 將保單借款金額列為高階主管之 KPI；
10. 對連結目標到期債券基金投資型保險商品之上架前審查作業、銷售後管理作業有缺失；
11. 對於不動產投資價格之合理性、標的完整性、後續開發與利用之可行性等內部評估作業未有效落實；
12. 未落實檢核銀行保經代業務員是否傳真當事人親簽之申請書而予以承保，確認保戶之申請變更作業程序有未確實執行之情事，以及變更保戶地址之保全作業缺失；
13. 針對投資性不動產之風險控管作業、行動投保作業之控管措施、利害關係人交易對象之建檔作業、理賠作業、網路投保之核保作業、不動

產投資地上權開發之分析評估作業、辦理客戶職業建檔作業及新契約電訪作業等有缺失；

14. 提報董事會核決工程預算案，有未提供完整資料，不利董事會決策之參考；辦理專案運用投資，有部分交易條件未提報董事會之情事，不利董事會投資決策之審議；
15. 歷年應付未給付予保戶之款項，有未建立定期檢核再行通知之機制，且有保戶於辦理契約投保時，未主動告知保戶尚有未領取之款項；有未主動通知並退還未滿期保費；不利保戶權益保障；
16. 與交易對手及中介機構簽訂合約，有約定受委任交易人員為公司董事長情事，不利內部控制機制運作；
17. 對經主管機關裁罰公司負責人之案件，有由公司代為繳納罰鍰之情事；
18. 未就個別投資分戶訂定控管指標，股票投資交易之風險監控機制未臻完備，不利股票投資風險辨識及監控等情事；
19. 於被投資公司股東常會前，由投資部製作並奉總經理核定之「是否出席被投資公司股東會之評估分析報告」及「參加股東常會評估報告」，對於是否出席股東會之評估略以「本公司純屬財務投資，為更瞭解被投資公司未來展望和營運決策，建議出席股東常會」，對於股東會議案評估建議為「本公司僅出席為瞭解營運展望，不會對委託書提出反對意見」，評估結果為僅出席瞭解營運狀況，惟該公司於股東常會行使表決權，顯示出席股東會行使股東權利之範圍與出席前之評估報告不符。上揭事實顯示資金運用作業流程鬆散，有內部控制制度輕忽廢弛、罔顧保戶及公司之權益與金融秩序之維護，確有礙健全經營；

## 二、 財務面：

1. 資產配置及清償能力評估控管作業有缺失；
2. 投資決策及風險控管作業有缺失；
3. 投資國內投信發行之指數股票型基金(ETF)較 106 年底增加，然風險管理作業欠妥；
4. 辦理金融資產減損評估作業，有未揭露參考市價及未實現損失率，並將未實現損失率達一定比率，列入資產減損客觀證據檢核標準，不利減損作業評估；
5. 所投資標的屬短期價格漲幅已高及成交量大幅增加，且經證券交易所公布為注意股票之個股，個股評估報告及買賣決策未審慎評析投資風險，致有高價買進股票後遭受投資損失情事；
6. 辦理不動產擔保放款業務有側重擔保品價值，未考量借戶本身營運實績及還款能力，以及借戶所提營運計畫未具體周延；

### 三、資安控管相關：

1. 網路安全防護作業有缺失；
2. 防火牆資安防護、資安情資或警訊通報之處理、以及電子商務系統之設計有缺失；
3. 辦理伺服器管理作業，對伺服器之高權限帳號及密碼之管理情形，有欠妥適；
4. 電子郵件對外傳輸之資料保護管控機制，有不利防範個資外洩情事；
5. 資訊應用系統相關管理作業等有缺失；

### 四、其他：

1. 辦理防制洗錢及打擊資恐作業之姓名或名稱檢核作業，有未留存檢核紀錄之情事；
2. 辦理保險業資訊公開作業有未確實更新相關資訊情事，其資訊公開之資料控管有欠嚴謹；

#### 第四項 對於本項第 1 款至第 7 款之見解

##### 第一款 第 1 款

保險法第 149 條第 1 項第 1 款規定：「保險業違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，主管機關除得予以糾正或令其限期改善外，並得視情況為下列處分：一、限制其營業或資金運用範圍。」

實務上，於本文所蒐集之案例範圍，主管機關曾據此做過之處分包含：

1. 令保險業者調降國外投資額度比例上限，未調整至符合上限前，不得新增國外投資；於董事會核定之風險胃納範圍內進行投資，於調節合規前不得新增國內外股票及 ETF 投資。
2. 要求保險業者除存款、公債、國庫券、金融債券、可轉讓定期存單、銀行承兌匯票、金融機構保證商業本票、公司債及指數股票型基金（ETF）之投資外，於辦理其他資金運用之個別項目，其投資或處分之單一金額或總金額達 1 千萬元以上者，應逐案提報董事會討論。
3. 限制資金運用範圍，除保險法第 146 條之 1 第 1 項所列之公債、國庫券、金融債券、可轉讓定期存單、銀行承兌匯票、金融機構保證商業本票、經信用評等機構評定為 A 級或相當等級以上之公司所發行之公司債（不包含可轉換公司債）及指數股票型基金（ETF）外，不得新增購買國內有價證券（含賣出再買進），且除逐案報經主管機關核准外，不得新增保險法第 146 條之 4 規定之國外投資，另不得因持有有價證券行使股東表決權。
4. 不得新增購買保險法第 146 條之 1 第 1 項第 3 款「經依法核准公開發行之公司股票」（含賣出再買進）、轉換公司債及附認股權公司債等投資。
5. 令保險業者停止投資型保險商品新契約業務，直至投資型保險商品資訊系統改善完成，經金管會認可之第三方專業機構查核驗證通過，並報經金管會同意，始得恢復辦理。

6. 除現有土地開發及既有建物之改良維護外，不得新增不動產投資，需改正完畢並經金管會認可後，始得新增不動產投資，且該公司應回復國外投資額度至可運用資金25%，於符合前開25%限額前，不得再進行國外投資。金管會並要求該保險業者應將缺失改正計畫逐次提報董事會，由董事會督導確實進行缺失之改正。
7. 命保險業者於文到1年內出售案關不動產，並限制不得新增不動產投資（已取得建照之在建工程除外），俟案關不動產投資情形經金管會認可完成改善後始得恢復辦理。
8. 限制保險業者三年內不得新增不動產投資且須經金管會認可完成改善後始得恢復辦理。
9. 命保險業者就缺失事項，至改善完成並經金管會核可認定前，不得新增對創業投資事業之投資。
10. 限制保險業者不得與利害關係人為授信或其他交易，於該公司提報改善計畫並經金管會核定認可完成改善後始得恢復辦理。
11. 限制公司不得以間接方式進行關係人交易。
12. 限制保險業者於餘屋貸款內部作業規範完成修訂前，不得增加餘屋貸款業務餘額，以有效控管相關風險。
13. 限制保險業者停止簡易人壽保險新契約之銷售6個月。
14. 命保險業者停止電話行銷業務2個月。
15. 命保險業者停止辦理有關商業火災保險投標業務1個月。
16. 限制保險業者國外投資資金運用範圍。
17. 限制保險業者停止銷售工程保險(含附加險)新招攬契約保險商品1個月。
18. 限制保險業者資金運用範圍應依金管會處分書辦理。
19. 限制保險業者其業務員人數總數不得超過處分日當日所登錄之人數總數及不得新設分支機構（分公司、通訊處）。

## 第二款 第 2 款

保險法第 149 條第 1 項第 2 款規定：「保險業違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，主管機關除得予以糾正或令其限期改善外，並得視情況為下列處分：……二、令其停售保險商品或限制其保險商品之開辦。」

實務上，於本文所蒐集之案例範圍，主管機關曾據此做過之處分包含：

1. 命保險業者停止銷售租賃汽車保險新契約 1 個月及巨大保額商業火災保險新契約 1 個月。
2. 命保險業者停止銷售汽車車體損失保險新契約 3 個月。
3. 命保險業者停止受理「投資型壽險新契約」業務及應保留執行核保評估文件。
4. 命保險業者停止受理「電話行銷之壽險新契約」業務及應保留執行核保評估文件，並應於 1 個月內改善具報，經金管會認可始得恢復業務。
5. 命保險業者停止受理「房貸壽險新契約」及限期於 1 個月內建立辦理房貸壽險業務應取得銀行徵信資料或查證要(被)保險人財務狀況之機制後具報，經本會認可始得恢復。
6. 限制保險業者不得依「保險商品銷售前程序作業準則」第 15 條第 1 項及第 20 條規定，就任意汽車保險報送新保險商品及變更保險商品。但配合相關法令修正保險商品或經主管機關核准者，不在此限。

## 第三款 第 3 款

保險法第 149 條第 1 項第 3 款規定：「保險業違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，主管機關除得予以糾正或令其限期改善外，並得視情況為下列處分：……三、令其增資。」

實務上，於本文所蒐集之案例範圍，主管機關僅曾據此做過一次處分，因宏泰人壽保險股份有限公司之資本適足率未達法定標準 200%，且未能提出經董事會通過後於 103 年底前資本適足率達 200% 之增資計畫，故於 104 年 4 月 15 日以金管保壽字第 10402543582 號函命其限期於 104 年 12 月 31 日前辦理增資<sup>29</sup>。

#### 第四款 第 4 款

保險法第 149 條第 1 項第 4 款規定：「保險業違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，主管機關除得予以糾正或令其限期改善外，並得視情況為下列處分：……四、令其解除經理人或職員之職務。」

實務上，於本文所蒐集之案例範圍，主管機關曾據此做過之處分包含：

令保險業者解除其副總經理及投資長職務，並不得派任與投資相關職務。

命保險業者解除總經理、不動產暨放款部主管等 2 位經理人之職務。

命保險業者解除財務系統副總經理之經理人職務。

命保險業者解除案關核保人員之職務。

撤換總經理、行為時投資長副總經理及行為時投資部主管協理職務。

命保險業者解除投資系統主管、不動產投資主管及法令遵循主管等 4 位經理人之職務，並懲處法務室主管。

#### 第五款 第 5 款

保險法第 149 條第 1 項第 5 款規定：「保險業違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，主管機關除得予以糾正或令其限期改善外，並得視情況為下列處分：……五、撤銷法定會議之決議。」

然而，於本文所蒐集之案例範圍，實務上尚無據此撤銷保險業者法定會議決議之案例。

#### 第六款 第 6 款

<sup>29</sup> [https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessages\\_view.jsp&dataserno=201506120001&dtable=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201506120001&dtable=Penalty) (最後瀏覽日：2021/9/3)。



保險法第 149 條第 1 項第 6 款規定：「保險業違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，主管機關除得予以糾正或令其限期改善外，並得視情況為下列處分：……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。」

實務上，於本文所蒐集之案例範圍，主管機關曾據此做過之處分包含：

停止其董事及董事長職務至本屆任期屆滿。

撤換董事長職位。

另值得注意者為，同條第 2 項規定：「依前項第六款規定解除董（理）事、監察人（監事）職務時，由主管機關通知公司（合作社）登記之主管機關廢止其董（理）事、監察人（監事）登記。」而最高行政法院 103 年判字第 260 號判決曾就本款事由揭示：「按主管機關依保險法第 149 條第 2 項規定所為之行政處分，對處分相對人固可能發生不利益，然其性質為主管機關為維護保險市場秩序，確保保戶權益，以公權力介入所為之『管制性不利處分』，其性質上亦屬裁量處分。而法院對於此項處分進行具體個案司法審查時，應以主管機關所作成之具體處分為對象，就其構成要件是否相合，能否達成管制之目的，及有無作成處分之必要等予以審查。次按對於具體行政處分是否違法之審查，尚難因行政機關有其他管制選擇，而以主管機關未選擇最有效之管制處置為理由，作為行政處分裁量違法之論據；亦難以主管機關未對於個案中之其他人員為管制處分，認與平等原則有違。」

#### 第七款 第 7 款

保險法第 149 條第 1 項第 7 款規定：「保險業違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，主管機關除得予以糾正或令其限期改善外，並得視情況為下列處分：……七、其他必要之處置。」

實務上，於本文所蒐集之案例範圍，主管機關曾據此做過之處分包含：

令保險業者限期檢討整體投資架構流程(含業務權責劃分)，以及資負會成

員組成或存在之必要性及合理性，明確區隔董事會及經營管理階層之權責劃分；與投資決策相關之各委員會會議應全程錄音，並將出、列席人員之發言作成逐字紀錄備供查核，以建立權責相符之公司治理機制及良好風險管理文化。

令保險業者於停止該公司董事或董事長職務期間，不得支付或給予該董事或董事長任何形式之報酬及福利。

令保險業者調降總稽核薪酬 30% 為期 1 年，及 3 年內不得再任總稽核。

命保險業者調降董事長或董事、監察人之報酬一定比例，為期一定期間。

命保險業者訂定查證要保人或被保險人收入、財務狀況及職業等資訊或文件是否合理可信之標準作業流程。

限期保險業者於一定期間內建立辦理房貸壽險業務應取得銀行徵信資料或查證要(被)保險人財務狀況之機制。

限期保險業者於一定期間內完成案關不動產之處分變現。

命保險業者董事會通盤檢討內部控制制度之實施情形及有效性，並於一定期間內提報檢討改善結果。

限期命保險業者檢討行為時相關失職人員違失責任並懲處具報。

## 第五項 小結

由上可知，保險法第 149 條第 1 項規定於個案中的地位，屬於輔助性之處分，與個案本身所涉及之法令、章程、或有礙健全經營之虞之認定不直接相關，而是附帶性地課予保險業者義務。然而，本項之處分仍可能對保險業者影響重大，甚且比個案本身之裁罰對保險業者更劇烈、深遠。

在本節中，從實務案件的整理爬梳，可以看出，關於「法令」，主管機關之認定包含法律、法規命令、行政命令甚至由中華民國產物保險商業同業公會及中華民國人壽保險商業同業公會等產業公會訂定之規範，且法令之範圍不侷限於與保險法相關，其他法令如洗錢防制法、個人資料保護法、臺灣地區與大陸地區人民關係條例等相關法令均可能為裁罰之依據。

關於「章程」，則處分樣態較不一致，有僅泛言違反章程但未指明依據內容者；有保險業者違反相關內部規章，主管機關以違反章程為裁罰依據者；有保險業者違反相關內部規章，主管機關未明確說明係以違反章程或法令為裁罰依據者；亦有保險業者違反相關內部規章，主管機關以違反法令為裁罰依據者。

關於「有礙健全經營之虞」，則大致可從其事由分為針對業務面、財務面、資安控管相關及其他如洗錢防制、資訊公開等事項，然其個別內容亦涵蓋甚廣。

至於保險法第 149 條第 1 項第 1 款至第 7 款之處分，除以上內容外，較值一提者為，對於限制保險業者保險契約之銷售，曾以第 1 款為依據<sup>30</sup>，亦曾以第 2 款為依據<sup>31</sup>；對於調降董監事之報酬，則曾以第 1 款為依據<sup>32</sup>，亦曾以第 7 款為依據<sup>33</sup>。



<sup>30</sup> 案例如 [https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessages\\_view.jsp&dataserno=201803270001&dtable=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201803270001&dtable=Penalty)、[https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessages\\_view.jsp&dataserno=201307150001&dtable=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201307150001&dtable=Penalty)（最後瀏覽日：2021/9/4）。

<sup>31</sup> 案例如 [https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessages\\_view.jsp&dataserno=201507230001&dtable=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201507230001&dtable=Penalty)（最後瀏覽日：2021/9/4）。

<sup>32</sup> 案例如 [https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessages\\_view.jsp&dataserno=201404230001&dtable=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201404230001&dtable=Penalty)（最後瀏覽日：2021/9/4）。

<sup>33</sup> 案例如 [https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessages\\_view.jsp&dataserno=201909170002&dtable=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201909170002&dtable=Penalty)（最後瀏覽日：2021/9/4）。

### 第三章 保險法第 149 條第 1 項之妥適性分析

#### 第一節 立法歷程

現行保險法第 149 條第 1 項，原規範於保險業法第 14 條，於民國 52 年 8 月 20 日修正時增訂整併入保險法，規定：「保險業因查有違背法令，或其資產不足清償債務，並返還責任準備金或保險費時，主管機關得令於一定期間內依法改正。或變更執行業務之方法，並為保護要保人被保險人或受益人之權利，得令其停業或一定期間之停業或解散。保險業因前項之規定而解散時，由主管機關選派清算人。」而其立法理由僅略為：「為更求有效管理起見，爰增訂第二項。」

至民國 63 年 11 月 19 日修正時，始修正為：「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，分別為左列處分：一、限期改正。二、限制其營業範圍或新契約額。三、命其補足資本或增資。保險業不遵行前項處分者，主管機關應視其情節輕重，分別為左列處分：一、派員監理。二、撤換其負責人或其他有關人員。三、限期改組。四、命其停業或解散。依前項規定監理、停業或解散者，其監理人或清算人由主管機關選派。」其修正理由為：「一、將原條文第一項內『或保險費』數字刪除，因保險業返還者多為責任準備金而返還保險費之情形為數甚微，且屬債務性質。二、將主管機關對保險業違背法令之處分加以範圍明定，並列舉處分事項，俾執行有所依據。三、增列『派員監理』、『撤換負責人或其他有關人員』及『限期改組』等規定，俾利執行。」此時之條文已初具現行條文雛形，然而構成要件與法律效果仍有諸多不同。

至民國 81 年 01 月 16 日修正時再修正為：「保險業經營業務，有違背法令之情事者，主管機關應依其情節，分別為左列處分：一、限期改正。二、限制其營業範圍或新契約額。三、命其補足資本或增資。保險業不遵行前項處分或不依第一百四十三條增資補足者，主管機關應依情節，分別為左列處分：一、

派員監理。二、撤換其負責人或其他有關人員。三、限期改組。四、命其停業或解散。依前項規定監理、停業或解散者，其監理人或清算人由主管機關選派。」其修正理由為：「一、第一項刪除『或其資產不足清償債務，並返還責任準備金之情事時』，因上開情形已因修正第一百四十三條規定建立邊際清償能力制度而在時序上提前處分。二、第二項配合修正第一百四十三條規定而增列文字。」

至民國 90 年 06 月 26 日修正為：「保險業違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，主管機關得先予糾正或命其限期改善，並得再視情況為下列處分：

一、限制其營業範圍或新契約額。二、命其增資。保險業不遵行前項處分或不依第一百四十三條增資補足者，主管機關應依情節，分別為下列處分：一、撤銷法定會議之決議。二、命其解除經理人或職員之職務。三、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。四、其他必要之處置。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，主管機關得依情節之輕重，分別為下列處分：一、派員監管。二、派員接管。三、勒令停業派員清理。四、命令解散。依前項規定監管、接管、停業清理或解散者，主管機關得委託相關機構或具有專業經驗人員擔任監管人、接管人、清理人或清算人；其有涉及安定基金補償事項時，並應通知安定基金配合辦理。依第二項第三款解除董（理）事、監察人（監事）職務時，由主管機關通知經濟部、內政部撤銷其董（理）事、監察人（監事）登記。保險業經主管機關依第三項第一款為監管處分時，非經監管人同意，保險業不得為下列行為：一、支付款項或處分財產，超過主管機關規定之限額。二、締結契約或重大義務之承諾。三、其他重大影響財務之事項。監管人執行監管職務時，準用第一百四十八條有關檢查之規定。」其修正理由為：「一、依原條文規定，主管機關對問題保險業之處理機制，尚有未完盡之處，爰參考銀行法部分條文修正有關主管機關得據以處分之事由。二、主管機

關之處分措施方面，就保險業問題之輕重及是否有失卻清償能力而分別採取必要處置。」之意旨，該條規定，應係立法者為加強主管機關對於問題保險業之監理能力，而參考當時銀行法第 61 條之 1 規定：「銀行違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，主管機關除得予以糾正、命其限期改善外，並得視情節之輕重，為下列處分：一、撤銷法定會議之決議。二、停止銀行部分業務。三、命令銀行解除經理人或職員之職務。四、解除董事、監察人職務或停止其於一定期間內執行職務。五、其他必要之處置。依前項第 4 款解除董事、監察人職務時，由主管機關通知經濟部撤銷其董事、監察人登記。為改善銀行之營運缺失而有業務輔導之必要時，主管機關得指定機構辦理之。」之規定訂定，由上可知，斯時之保險法第 149 條第 1 項之構成要件已與現行條文接近。

探諸銀行法第 61 條之 1 之立法理由「為加強金融紀律化，以確保銀行之健全經營，並保障存款大眾之權益，對於違反法令、章程或有礙健全經營之虞之金融機構，中央主管機關可參酌其缺失之輕重，分別明定處置之方式，俾能作迅速有效之處理。」之意旨，可推知保險法第 149 條之立法目的，在於加強保險紀律化，以確保保險業之健全發展與經營，及保障保戶之權益，而賦予主管機關對於保險業違反法令、章程或有礙健全經營情形時，介入其經營及決策，並許為必要之管制處置，以確保保險業之健全發展與經營，及保障保戶之權益。

至民國 96 年 6 月 14 日再修正第 149 條第 1 項、第 2 項為：「保險業違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，主管機關除得予以糾正或命其限期改善外，並得視情況為下列處分：一、限制其營業或資金運用範圍。二、命其停售保險商品或限制其保險商品之開辦。三、命其增資。四、命其解除經理人或職員之職務。保險業不遵行前項處分，主管機關應依情節，分別為下列處分：一、撤銷法定會議之決議。二、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。三、其他必要之處置。」此時之條文已然與現行條文相當

接近。其修正理由為：「一、基於保險業如有違反法令、章程或有礙健全經營時，主管機關應可視情節輕重採取不同之監理措施，如增列限制保險業之資金運用範圍，與保險商品之停售或開辦等，爰分別修正第一項第一款及新增第二款，並調整原條文第二項第二款解除經理人或職員職務之處分改列為第一項第三款，以賦予主管機關彈性處理之空間。另配合上述調整，原條文第二項各款酌作款次變動。二、配合第一百四十三條第一項修正刪除『限期現金增資』等字，爰刪除第二項『或不依第一百四十三條增資補足者』文字。」

至民國 103 年 05 月 20 日復修正第 1 項為：「保險業違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，主管機關除得予以糾正或令其限期改善外，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。」其修正理由為：「一、原條文第二項各款併入第一項列為第五款至第七款規定，以利針對保險業違反法令、章程或有礙健全經營之缺失情事作出迅速有效之處理；另序文及第二款至第四款規定，酌作文字修正。」此即為現行之保險法第 149 條第 1 項規定之條文。

自上開立法歷程，可以得知，立法者於歷次修正中，逐漸放寬本項規定之構成要件，並擴大主管機關之處分權限，美其名為賦予主管機關彈性處理之空間，實則係加重本項規定之不明確性與主管機關濫權之可能性。故本文擬再由其他行政法、憲法之理論進行檢視。

## 第二節 法令、章程與有礙健全經營之虞之體系定位

### 不同

先自保險法第 149 條第 1 項之構成要件之文義觀之，其中的「法令」、「章程」明顯均必須再援引至其他規範，倘有違反所連結至其他的法令或章程，才會導引至本項之處分。然而，「有礙健全經營之虞」本身則是獨立的構成要件，

當主管機關認定保險業者有此情事時，即得課以本項之相關處分。換言之，倘主管機關係以保險業者違反「法令」、「章程」而以本項處分之，則勢必會涉及保險業者另有違反相關「法令」、「章程」的事實認定必須確立；然而，倘主管機關係以保險業者違反「有礙健全經營之虞」而以本項處分之，那麼本項即得單獨做為處分之依據。

由此可知，「法令」、「章程」、「有礙健全經營之虞」在本項中雖看似為平等而分別獨立的構成要件，惟其於適用上則有巨大的差別，前兩者不能自外於與其他規範的體系而存在，第三者則能單獨做為具有構成要件、法律效果的規範。換言之，於適用本項時，若連結依據為「法令」、「章程」，則不可能不說明是違反何法令、何部分之章程，否則處分依據仍無異於為空白；至於有礙健全經營之虞則有其單獨存在之可能性。

於實務上，便有於處分中未明確說明裁罰依據之情形，以下整理若干樣態說明之<sup>34</sup>：

第一項 未指明裁罰依據樣態一：未說明係違反法令或章程或有礙健全經營之虞

由此而衍生之實務問題為，倘若主管機關未於處分中詳細說明係以本項中哪一部分之構成要件為其處分之依據，那麼保險業者亦形同瞎子摸象，難以窺豹一斑。

舉例而言，於 105 年 6 月 20 日金管會以金管保產字第 10502523572 號函處明台產物保險股份有限公司罰鍰新臺幣 540 萬元整及 2 項糾正一案<sup>35</sup>中，其中一項認定事實為明台產物保險股份有限公司有「辦理旅遊綜合保險，支付佣金有

<sup>34</sup> 另有指出我國近年之保險裁罰裁處書，大多只有陳述事實及法條，甚少討論法規適用以及採取裁罰手段的理由，而有部分裁罰案件僅引用法條而未說明違規事實者，或是以空泛不明之內涵作為裁罰理由。參徐聿芊、陳俊元，同前註 3，頁 164。

<sup>35</sup>

[https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessages\\_view.jsp&dataserno=201606210005&dtale=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201606210005&dtale=Penalty)（最後瀏覽日：2021/09/09）。



超逾商品送審之附加費用率，導致發生費差損情形，核有保險法第 149 條第 1 項規定之情事。」並單獨依據保險法第 149 條第 1 項處以糾正之處分。然而，究竟明台產物保險股份有限公司「辦理旅遊綜合保險，支付佣金有超逾商品送審之附加費用率」這個主管機關認定的事實，是違反了某一個法令，或某一則章程，或是單獨地「有礙健全經營之虞」，從處分內容便無從得知。

## 第二項 未指明裁罰依據樣態二：未說明係違反何法令 或章程

再舉一例，於 105 年 1 月 4 日金管會處朝陽人壽保險股份有限公司糾正、調降董事長報酬一案<sup>36</sup>中，其認定事實與理由略為：「查朝陽人壽保險股份有限公司辦理 104 年度員工調薪案，有逕由董事長核定渠及副總經理級以上經理人薪酬，未依公司法、證券交易法及公司章程等相關規定提報董事會，且該公司因於 99 年間未依規定將總經理及副總經理酬金提報董事會決議，前經本會於 102 年 11 月 13 日裁罰在案，本案再發現類似缺失，又本次有董事長自行核定渠薪酬之重大違失，顯示該公司內部控制、法令遵循及公司治理嚴重不彰，核有保險法第 149 條第 1 項序文所定違反法令、章程或有礙健全經營之虞等情事。」

在前一個案例中，金管會僅說明認定之事實有「保險法第 149 條第 1 項規定之情事」，而在本案例，金管會則認定事實有「保險法第 149 條第 1 項序文所定違反法令、章程或有礙健全經營之虞等情事」，但兩種說理方式，同樣均使受處分人無法得知究竟處分之依據係違反何法令或是章程何條款或如何有礙健全經營之虞。

甚且，金管會既已認定保險業者有違反公司法、證券交易法及公司章程，復謂受處分人有違反法令、章程或有礙健全經營之虞等情事，似乎是以有違反

36

[https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages\\_view.jsp&dataserno=201601120002&dtale=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201601120002&dtale=Penalty) (最後瀏覽日：2021/09/09)。

法令、章程而直接推論亦構成有礙健全經營之虞？如此則有礙健全經營之虞究竟係如何判斷？是否仍有存在之必要？亦可見，本項構成要件中，法令、章程、有礙健全經營之虞有其分別予以釐清之必要性。

### 第三項 未指明裁罰依據樣態三：未特定行為事實違反 之法令

還有一種情況是，金管會有列出裁罰之法令依據，也有臚列其認定之事實，但兩者均分別有不只一項時，金管會並未說明哪一項事實違反了哪一項法令，保險業者自然亦無從得知。例如金管會於 103 年 12 月 31 日裁罰國寶人壽保險股份有限公司罰鍰新臺幣 240 萬元、予以糾正、並撤換該公司董事長葉○○、行為時總經理蔡○○、行為時投資長連○○副總經理及行為時投資部主管陳○○協理之職位一案<sup>37</sup>，其裁罰之法令依據為「保險法第 149 條第 1 項、第 168 條第 4 項第 5 款、第 8 款及第 171 條之 1 第 4 項」；而其認定之事實則為「經查國寶人壽有投資非法令規定得投資之國外債券、且該債券金額重大超逾法定限額、買入價格顯高於該債券價值、投資前內部簽呈及投資建議書等所載投資標的與實際購買者未符及未確實評估相關資訊及可能面臨之風險等，以及該公司有集中與無信用評等之交易對手交易、購買初級市場債券未依內部規定就相同信用評等或利率等條件向其他交易對手詢價、多檔債券購買價格高於發行價格卻未建立交易價格偏離市場之檢視機制、支付高額手續費予特定交易對手、投資決策過程有欠嚴謹及投資分析有欠詳實、對單一發行機構投資有超過所訂上限，卻未依內部規範辦理等情形」。

由上可知，主管機關認定的違法事實有不只一項，違反的法令也不只一項，但卻沒有說明保險業者的哪一個行為，對應至違反了哪一個法令、章程甚

37

[https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessages\\_view.jsp&dataserno=201412310002&dtale=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201412310002&dtale=Penalty) (最後瀏覽日：2021/09/09)。

至何部分是沒有法令依據但「有違健全經營之虞」<sup>38</sup>。

#### 第四項 爭議樣態：以其他行政處分做為依據？

還有一種介於模糊地帶的類型，是主管機關先以其他行政處分命保險業者進行特定內容之改善，倘保險業者未遵循進行改善，再以本項規定進行裁罰。問題在於，前行政處分得否做為後裁罰的依據？首先，行政處分應非章程之一部分，但可否屬於法令？從定義而言，依行政程序法第 92 條第 1 項，行政處分為針對具體事件之個案性<sup>39</sup>行政行為<sup>40</sup>，而法令則是通案性、抽象性的規範，因此行政處分應無法歸類為法令之一部分。退步言之，若前一行政處分有援引法令，後裁罰得否藉由援引前行政處分而間接援引該法令？理論上應無不可，蓋既援引前行政處分，該前行政處分內容亦均在後裁罰之依據援引範圍。

其次，違反前一行政處分得否據以因此認定為「有違健全經營之虞」而做為後裁罰的依據？恐無法一概而論，必須回歸前一行政處分內容，關鍵在於，從前一行政處分內容能否判斷保險業者有違反健全經營之虞。惟無論如何，倘若保險業者未對前一行政處分進行救濟，致前一行政處分具有形式確定力<sup>41</sup>，則依行政程序法第 110 條第 3 項，行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他

<sup>38</sup> 另外如於 103 年 12 月 2 日裁罰朝陽人壽保險股份有限公司罰鍰新臺幣 300 萬元整並予以糾正一案、於 103 年 9 月 5 日裁罰保誠人壽保險股份有限公司罰鍰新臺幣 870 萬元整及予以 1 項糾正並限制其國外投資資金運用範圍一案、於 103 年 7 月 7 日裁罰朝陽人壽保險股份有限公司罰鍰新臺幣 150 萬元整並予以糾正一案、於 102 年 5 月 22 日裁罰幸福人壽保險股份有限公司等亦有類似情形：

([https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages\\_view.jsp&dataserno=201412050001&dtable=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201412050001&dtable=Penalty))、

([https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages\\_view.jsp&dataserno=201601220014&dtable=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201601220014&dtable=Penalty))、

([https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages\\_view.jsp&dataserno=201407090003&dtable=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201407090003&dtable=Penalty))、

([https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages\\_view.jsp&dataserno=201511230008&dtable=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201511230008&dtable=Penalty))，最後瀏覽日：2021/09/09。

<sup>39</sup> 洪家殷（2005），行政行為(二)行政處分：第一講—行政處分概念與意義，月旦法學教室，第 38 期，頁 46。李建良（2018），行政處分 2.0：法治國家的制度工具與秩序理念（上），月旦法學雜誌，第 277 期，頁 101。另亦可參照司法院釋字第 423 號。

<sup>40</sup> 於此應無行政程序法第 92 條第 2 項一般處分之問題。

<sup>41</sup> 所謂形式確定力，又稱存續力、形式存續力、不可爭訟性，係指行政處分依法生效後，已過其法定救濟期限而言，而不論其實質內容是否有違法之虞。參照謝榮堂（2012），行政處分於法定救濟期間經過後之救濟，月旦法學教室，第 115 期，頁 14。蕭文生（2010），行政處分之變種

事由而失效者，其效力繼續存在。即便是違法之行政處分，只要非無效之行政處分<sup>42</sup>，若保險業者未進行救濟，則於處分確定後，依然有效。

關於前處分形式確定力對於後處分於訴訟上之影響，可參最高行政法院 98 年度判字第 1366 號判決曾有相當清楚的說明：「行政程序法第 110 條第 3 項規定，行政處分除自始無效外，在未經撤銷、廢止或未因其他事由而失其效力前，其效力繼續存在。又有效之先前行政處分成為後行政處分之構成要件事實之一部分時，則該先前之行政處分因其存續力而產生構成要件效力。再者，當事人如以後行政處分為訴訟客體，而非以有效之先前行政處分為訴訟客體，提起行政訴訟時，則該先前行政處分之實質合法性，並非該受訴行政法院審理之範圍。本件上訴人係不服被上訴人所為停止上訴人董事長職權之行政處分，循序提起行政訴訟，並聲明撤銷原處分及訴願決定。又原處分係肇因於被上訴人先前依行為時保險法第 149 條第 3 項規定所為對系爭產險公司予以勒令停業派員清理之行政處分，被上訴人始依行為時保險法第 149 條之 1 規定，據以作成本件停止上訴人董事長職權之原處分；是在先前行政處分未經撤銷、廢止或未因其他事由而失其效力前，其效力繼續存在，則被上訴人以之作為原處分之基礎，符合首揭法條之規定，而先前行政處分既非本件之訴訟客體，其實質之合法性並非本院審理之範圍，上訴人猶以原判決未就系爭產險公司停業清理處分即先前行政處分是否符合行為時保險法第 149 條第 3 項規定加以審理，有判決不備理由、適用證據法則不當及不適用法規之違法等，尚不足採。」

---

與異形--擬制行政處分與形式行政處分，臺北大學法學論叢，第 73 期，頁 74。張文郁（2002），行政處分形式存續力和依法行政原則之維護，月旦法學雜誌，第 88 期，頁 20。

實務見解對此解釋較為清晰者，可參臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1417 號行政判決：「行政處分除非係屬因重大明顯之瑕疵而自始無效之例外情形，否則不論合法與否，行政處分一經對相對人或利害關係人宣示，即發生法律上之拘束效力。惟為保障人民權益免受違法處分之侵害，行政訴訟法乃允許行政處分之相對人或利害關係人，於一定期間內，得採取訴願、撤銷訴訟或課予義務訴訟之法律救濟途徑，俾排除不利處分之效力，甚而貫徹對於授益處分之請求權。在爭訟期間以內，行政處分之效力係暫處於撤銷保留之不確定狀態，反之，法定爭訟期間一旦逾越之後，亦如窮盡爭訟途徑而未果，行政處分之效力即強化為所謂之確定力。就此，一方面行政處分之相對人或利害關係人不得再依循通常之爭訟途徑以遂撤銷行政處分之目的，此乃行政處分形式確定力，而為行政處分之不可爭訟性」。

<sup>42</sup> 行政程序法第 110 條第 3 項、第 4 項、第 111 條參照。

舉實際發生之案例說明，金管會於 103 年 1 月 10 日處分國寶人壽保險股份有限公司調降董事及監察人之月報酬 30%，為期 6 個月，並限期於 6 個月內完成相關不動產之處分變現一案<sup>43</sup>，其處分之依據為，國寶人壽保險股份有限公司與恒輝不動產開發股份有限公司簽訂清償協議以取得苗栗縣頭份鎮房地方式作為債權收回之交易，案關不動產未依金管會 102 年 1 月 31 日金管保財字第 10202501092 號處分書所予期限內完成處分變現，故予以裁罰。於本案例，進行裁罰的依據便是國寶人壽保險股份有限公司並未遵循金管會的前一行政處分。有趣的是，在前一行政處分<sup>44</sup>中，除了認定「國寶人壽保險股份有限公司以取得不動產方式作為債權收回之交易，案關不動產自取得迄今未完成處分變現，有礙健全經營」外，再度援引了更早的行政處分：金管會 100 年 11 月 11 日金管保財字第 10002517632 號裁處書<sup>45</sup>，於該裁處書則說明金管會裁罰法令依據為保險法第 149 條第 2 項第 2 款及第 3 款、保險法第 168 條第 4 項、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第 4 條第 1 項第 2 款。於本案例中，姑不論前兩個行政處分之合法性，或可認為，於後裁罰，得藉由往前援引之行政處分得知其法令依據<sup>46</sup>。然除得知處分依據法源外，上開前處分未經救濟形成的形式確定力，仍將是後處分於救濟過程中不可忽視的障礙風險。

## 第五項 小結

以上的處分方式，可見主管機關對於保險法第 149 條第 1 項的「法令」、

<sup>43</sup>

[https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessage\\_view.jsp&ataserno=201506160009&toolsflag=Y&dtable=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessage_view.jsp&ataserno=201506160009&toolsflag=Y&dtable=Penalty)（最後瀏覽日：2021/8/26）。

<sup>44</sup>

[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=239&parentpath=0,2,238&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201302010016&dtable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=239&parentpath=0,2,238&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201302010016&dtable=News)（最後瀏覽日：2021/8/26）。

<sup>45</sup> 新聞稿可參：

[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=239&parentpath=0,2,238&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201201020022&dtable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=239&parentpath=0,2,238&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201201020022&dtable=News)（最後瀏覽日：2021/8/26）。

<sup>46</sup> 本案後續相關新聞可參：〈國寶總裁朱國榮又被逮 涉浮報房產 1500 萬交保〉，蘋果新聞網，2019/12/27，<https://tw.appledaily.com/local/20191227/EMGFZYGGI3OYV3GW6752A6S7Z4/>（最後瀏覽日：2021/8/26）。

「章程」、「有礙健全經營之虞」等構成要件之體系定位並不明確。而倘若「法令」、「章程」、「有礙健全經營之虞」之章程定位不明，所造成的不利益似亦不應由保險業者承擔。

若要解決此問題，首先應加強者，便是主管機關於作成處分時之說理義務，行政機關基於其「依法行政」之戒命，於解釋適用法律時自然不可空泛毫無根據地套用法律，而無涵攝各項構成要件、法律效果之過程，因此，基於此依法行政之戒命，應可導出於個案中行政機關同樣有確實說明其解釋適用法律方式之說理義務。

在未及修法前，倘主管機關適用保險法第 149 條第 1 項進行處分，便應說明其係依據何法令、何章程、或如何認定有礙健全經營之虞，使保險業者明確知悉如何改善，或是否對於說理不服而擬進行救濟。較為可惜的是，即便主管機關的處分說理較為不足，保險業者進行救濟之比例仍然甚低，導致相關理論難以由法院進行審查。

### 第三節 法令、章程、有礙健全經營之虞之法律明確性疑義

#### 第一項 法律明確性原則之內涵與判準

2019 年 11 月修訂版之保險核心原則及國際活躍保險集團監理共同框架 (Insurance Core Principles and Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups, updated November 2019)，於 ICP 1 監理官的目標、權利和職責 (Objectives, Powers and Responsibilities of the Supervisor) 強調原則：「每個負責保險監控的機構，其權力和保險監控的目標均已明確定義<sup>47</sup>。」於其指引則說明：「公開定義的目標可以提高透明度。基於此，政府、立法機關和其他利害關係人（包括保險業參與者和消費者）可以對

<sup>47</sup> Each authority responsible for insurance supervision, its powers and the objectives of insurance supervision are clearly defined.

保險監理產生期望，並評估監理官實現目標和履行職責的程度<sup>48</sup>。」、「長期以來，監理官的職責和目標應保持穩定。但當這些職責和目標定期更新時，應避免採取一種會造成不穩定的方式進行，因為穩定的商業環境對保險業和消費者的信心十分重要。監理官的目標和監理職責的關鍵層面，應在主要法律中就其效力範圍內定義清楚。由於情況變化而需經常更新的監理職責層面，則應在有需要時透過較新的且具法律效力的準則辦法和指引作補充<sup>49</sup>。」

學理上亦有對於監理透明性（regulatory transparency）之要求，法規明確性為影響監理有效性的重要因素，一方面監理要求必須清楚、明確且全面，使保險人得以充分了解監理之內容；另一方面所有利害關係人均應得以知悉並有向監理機關反映意見之管道與方式，倘若裁罰之發動或標準不明確，可能導致業者難以預期評估<sup>50</sup>。

依司法院釋字第 491 號解釋之意旨，有關懲處處分之構成要件，法律以抽象概念表示者，其意義須非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，方符法律明確性原則。

而在司法院釋字第 432 號解釋中，指出：「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，即不得謂與前揭原則相違。」其後，在司法院釋字第 545、594、602、

<sup>48</sup> Publicly defined objectives foster transparency. Based on this, government, legislatures and other stakeholders, including insurance industry participants and consumers, can form expectations about insurance supervision and assess how well the supervisor is achieving its objectives and fulfilling its responsibilities.

<sup>49</sup> Responsibilities and objectives of the supervisor should be stable over time. However, when those responsibilities and objectives are updated periodically, it should be done in a manner that avoids creating instability, as a stable business environment is important for the insurance sector and consumer confidence. Objectives and key aspects of the supervisor responsibilities should be defined in primary legislation to the extent that it needs the effect of law. Aspects that should undergo frequent updating due to changing circumstances should be supplemented as needed with updated legally enforceable rules and guidance.

<sup>50</sup> 徐聿芊、陳俊元，同前註 3，頁 108-109。

617、623、636 號解釋亦重申此意旨。

在司法院釋字第 521 號解釋，則具體解釋對於概括條款之審查：「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，運用概括條款而為相應之規定，業經本院釋字第四三二號解釋闡釋在案。為確保進口人對於進口貨物之相關事項為誠實申報，以貫徹有關法令之執行，海關緝私條例第三十七條第一項除於前三款處罰虛報所運貨物之名稱、數量及其他有關事項外，並於第四款以概括方式規定「其他違法行為」亦在處罰之列，此一概括規定，係指報運貨物進口違反法律規定而有類似同條項前三款虛報之情事而言。就中關於虛報進口貨物原產地之處罰，攸關海關緝私、貿易管制有關規定之執行，觀諸海關緝私條例第一條、第三條、第四條、貿易法第五條、第十一條及台灣地區與大陸地區人民關係條例第三十五條之規定自明，要屬執行海關緝私及貿易管制法規所必須，符合海關緝私條例之立法意旨，在上述範圍內，與憲法第二十三條並無牴觸。」亦即，法律固然可以使用概括條款，但於該領域之法律概念，必須與執行該法律相關，以本號解釋為例，即必須與執行海關緝私及貿易管制法規所必需的事項，始符合法解釋論上之「關聯性」，以限定該法律適用之範圍。倘非如此，則將因失去「可理解性」與「可預測性」而有違反法律明確性原則之虞<sup>51</sup>。

因此，憲法上法律明確性原則，無非是以「意義非難以理解」、「得為受規範者所預見」、「可經由司法審查加以確認」所構成其內涵與判準，同時，立法者亦非不得運用不確定法律概念或概括條款，以因應法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，然而，不確定法律概念或概括條款仍須受上開判準之限制，以避免無限上綱而喪失法律明確性。

之所以要求法律須符合明確性原則，乃為防免國家濫用其公權力，倘若執

<sup>51</sup> 李惠宗（2014），經濟行政法中不確定法律概念之研究，東吳公法論叢，第 7 期，頁 7-8。



行職務之行政機關有太容易解釋之空間，容易導致權力之濫用。有論者指出，在經濟行政法中，使用不確定法律概念的情形較之其他法律恐怕更多，因為經濟行政法須針對總體社會或公共秩序有所規範<sup>52</sup>，而經濟行政法上有大量在社會經驗上，不容易完全以確定的法律概念來描述之經濟行為、經濟現象，因此採取相當多的「規範性不確定法律概念」，由行政機關以其專業知識作為價值填補或具體化的措施，形成「被裁量吸收的不確定法律概念<sup>53</sup>」。然而，要如何正確運用不確定法律概念，才不會成為管制者的「霸王條款」，以兼顧國民的營業自由與財產權之保障，便是重要課題。

## 第二項 「法令」之範圍不明確

自文義解釋而言，「法令」應包含「法律」與「命令」，然法律與命令形同幾乎涵蓋所有之規範範圍，倘以此作為保險法第 149 條第 1 項之構成要件，則形同本項之適用範圍將無限寬廣。只要保險業者有違反任何法令之情形，均得適用本項，則將使保險業者無所適從。自法律明確性原則之審查而言，亦將使受規範者無從預見於何等情事下，其可能構成本項之事由？而自可受司法審查之角度而言，司法者又應以何標準進行行政行為合法性之審查？在金融相關子法規多如牛毛的情形下，是否但凡違反任何一條規範均屬構成？甚且，倘保險業違反非金融相關法規，而是違反其他法規，是否仍得適用本項？此顯會致使本項規範之適用產生疑義。

而倘認為「法令」之範圍不應無限擴張，則又應限縮於何等程度始為適切？亦無從有一明確標準，是否應限於保險業經營保險而與消費者相關之法令？是否包含例如個人資料保護法等非與保險契約直接相關之規範？

參照司法院釋字第 659 號解釋，可幫助對於本問題之思考，對於民國 86 年 6 月 18 日修正公布之私立學校法第 32 條第 1 項規定<sup>54</sup>，本號解釋認為，「關於

<sup>52</sup> 李惠宗，同前註 51，頁 6。

<sup>53</sup> 李惠宗，同前註 51，頁 15-16。

<sup>54</sup> 當時私立學校法第 32 條第 1 項規定：「董事會因發生糾紛，致無法召開會議或有違反教育法

董事會違反教育法令情事部分，以各該教育法令明確存在為前提，其範圍應屬可得確定，對於此一規定之內涵，並無受規範之董事難以理解之處。又苟認董事會有違反教育法令情事，須以董事會發生糾紛為必要，則在董事會成員全體一致決議造成董事會有違反教育法令情事，致學生及教師權益受損之情形下，主管機關卻無法加以監督命其改善，自非系爭規定立法之本意。是私立學校董事會如有『董事會因發生糾紛，致無法召開會議』或『董事會有違反教育法令情事』之一者，即合主管教育行政機關行使其監督權之要件，系爭規定依法條文義及立法目的，非受規範之董事難以理解，且為其所得預見，並可經由司法審查加以確認，與法律明確性原則尚無違背。」

亦即，即便法律之構成要件中有以相關「法令」作為要件者，依司法院大法官解釋之意旨，倘若能夠使受規範者明瞭係何等領域之法令，亦可能符合法律明確性之要求。然而，於保險法第 149 條第 1 項，卻未限定保險業違反之「法令」是否應限於何等領域或範圍，倘依前述司法院釋字第 659 號解釋之意旨，本項實可能有因違反法律明確性原則而違憲之疑慮。然而實務上，金管會於適用本項規定，就前述保險業違反個人資料保護法是否屬於本項之「法令」？金管會曾於民國 108 年 6 月 3 日，以臺灣產物保險股份有限公司違反個人資料保護法第 48 條第 4 款等規定，故依保險法第 149 條第 1 項予以糾正及限期改正之處分<sup>55</sup>，顯係採取得將個人資料保護法認定為屬於保險法第 149 條第 1 項之「法令」之見解。惟因保險業者未進行救濟，故亦無從得知法院對此議題之見解。

倘若以前述「使受規範者明瞭係何等領域之法令」作為標準，將所謂的「法令」目的性限縮為「保險監理相關法令」，則仍會有若干扞格。首先，與前

---

令情事者，主管教育行政機關得限期命其整頓改善；逾期不為整頓改善或整頓改善無效果時，得解除全體董事之職務。但其情節重大且情勢急迫時，主管教育行政機關得經私立學校諮詢委員會決議解除全體董事之職務或停止其職務二個月至六個月，必要時得延長之。」

<sup>55</sup>

[https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessages\\_view.jsp&dataserno=201906040001&dtale=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201906040001&dtale=Penalty) (最後瀏覽日：2021/6/15)。

開金管會實務見解不符，因此此一限縮首先會遇到處理實務案件時應予調整，甚至過往案件是否並不公平的質疑；其次，在裁罰案件實務上極少救濟的情況下，此一主張甚難經由法院見解予以確立，則行政機關在無權威見解作為依據下，亦難以違背文義解釋而逕採此一見解；第三，所謂「保險監理相關法令」可能即便對於保險業者仍然有不明確之處，例如勞動法規，倘若對於保險業者之員工亦有適用，則是否應屬於此一範疇，相信仍會有因不明確而導致不同之主張見解，縱使或有論者認為，勞動法規之主管機關不同，可藉此做為區別云云，然而實務上，金管會就非其為主管機關之事務，例如保險業者違反臺灣地區與大陸地區人民關係條例之相關授權法令，亦曾作成裁罰之案例。

退步言之，姑不論「法令」的範圍本身已相當不明確，而倘若於法令中，尚有以「不確定法律概念」做為構成要件者，則主管機關對於所認定之事實是否構成違法，便有相當大的判斷餘地，某程度而言便形同「雙重不明確」的情形。舉例而言，保險法第 148 條之 3 第 1 項授權訂定之「保險業內部控制及稽核制度實施辦法」，其第 5 條第 1 項第 12 款規定：「保險業應分別業務性質及規模，依內部牽制原理訂定至少應包括下列控制作業之處理程序，且應適時檢討修訂：……十二、重大偶發事件之處理機制。」而金管會於 105 年 6 月 16 日以金管保財字第 10502502632 號對朝陽人壽保險股份有限公司予以裁罰、糾正之案例中，便曾認定朝陽人壽保險股份有限公司「舉辦股票遴選及獎勵活動辦法，有權責不清、違反內部控制及公司治理」，核與上開保險業內部控制及稽核制度實施辦法第 5 條第 1 項第 12 款規定不符。然而，保險公司舉辦股票遴選及獎勵活動，是否屬於所謂「重大」、「偶發」事件，其實不無疑義，然於個案中便淪為主管機關恣意認定。

此外，倘「法令」可橫向連結至其他保險法條文規範，則形同所有違反保險法之行為，均可納入第 149 條第 1 項之處分範疇，除上開舉例之保險法第 148 條之 3 外，有論者指出，第 171 條之 1 第 4 項規定，未建立或未執行內部控

制或稽核制度，處新臺幣 60 萬元以上 1,200 萬元以下罰鍰，然而，「未建立或未執行」之標準為何？於實務上本即有所爭議，主管機關更曾以保險公司投資決策小組使用過時、錯誤的資料為投資決定，對保險公司處以 60 萬元罰鍰<sup>56</sup>。由此倘復以第 149 條第 1 項處分，便會產生前述雙重不明確導致受處分人更加無所適從之情形。

因此本論文認為，參照司法院釋字第 659 號解釋之意旨，所謂之法令至少應限縮於與本法（保險法）相關之法令，始可能符合法律明確性之要求。

### 第三項 「章程」之認定範圍爭議與被架空

#### 第一款 章程之定性

章程二字，乍看之下其明確性並不會使人誤解，蓋按如前述，「章程」為公司之基本大法，公司法、證券交易法對於章程之地位有特殊性，於公司設立時即應由發起人或設立人訂定原始章程<sup>57</sup>，與公司之其他內部規章有異，故所謂的章程，在定位上理論上不會有所爭議。然而，我國公司時常於其本身之章程外，另行就特定事項訂定作業辦法，或就內部組織規程訂定辦事細則等，此種作法雖無法律明文規範，但在實務上相當普遍<sup>58</sup>。此時，該等內部規章或辦事細則是否應屬於章程之一部分？

美國公司將許多管理內部事務之規則，記載於「辦事細則」，辦事細則內容較之章程可以更為詳細，且更有彈性<sup>59</sup>。我國公司法雖並未對於辦事細則有明文規範，但實務上此種作法相當普遍，畢竟公司之所有運作規則不可能鉅細靡遺地記載於章程中<sup>60</sup>。因此辦事細則便化身為股東會、董事會決議通過之各種公司內部規章。

我國有學者認為，公司章程具有實質與形式兩種意義，實質意義之章程，

<sup>56</sup> 徐聿芊、陳俊元，同前註 3，頁 163。

<sup>57</sup> 公司法第 40 條第 2 項、第 98 條第 2 項、第 115 條、第 129 條參照。

<sup>58</sup> 王文宇（2003），公司章程之定位與資本制度之改革，法令月刊，第 54 卷第 10 期，頁 41。

<sup>59</sup> 胡韶雯，同前註 23，頁 63。

<sup>60</sup> 胡韶雯，同前註 23，頁 64。

係指規定公司組織及活動之公司根本規則，而形式意義之章程，則為記載此等根本規則之書面<sup>61</sup>。然而無論如何，其所界定之形式上與實質上意義之章程，皆為章程本身，其差別僅在於是否做成書面，而未及於辦事細則或其他內部規章之層次<sup>62</sup>。

亦有論者更進一步分析，以對內效力而言，公司內規之內容往往與公司之組織與活動規則有關，在不違反法律強制或禁止規定下，可對公司內部產生拘束力；然而就對外效力而言，該等文件既未經登記，自不生任何公示效果，亦無從依公司法第 12 條產生對抗第三人之效力<sup>63</sup>。就此觀點而言，更應認為於現行法下內部規章應非屬於嚴格意義下之公司章程之一部分。

另值得探討者為，倘若公司內部規章透過章程之援引而連結至章程，有學者認為，公司針對背書保證之部分另行訂立背書保證施行辦法，並於章程中規定，背書保證之作業「另依照本公司背書保證施行辦法辦理」，復將該辦法記載於募集有價證券所編製之公開說明書中，及建立備查簿以供查詢，此時該施行辦法應可產生對世效力<sup>64</sup>。於此見解下，倘內部規章經過章程之援引，自可例外認定該內部規章實質上成為章程之一部分。

## 第二款 實務運作下之界定範圍爭議與被架空

在我國法下，倘若未經章程之援引，公司之內部規則應不屬於章程之一部

<sup>61</sup> 柯芳枝（2008），公司法論（上），增訂六版，元照出版，頁 71。轉引自胡韶雯，同前註 21，頁 66。

<sup>62</sup> 胡韶雯，同前註 23，頁 66。然而亦有不同見解認為，例如公司依公司法或證券交易法訂定之股東會議事規則（公司法第 182 條之 1 第 2 項）、取得或處分資產處理程序（證券交易法第 36 條之 1、公開發行公司取得或處分資產處理準則第 6 條）、資金貸與他人作業程序（證券交易法第 36 條之 1、公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則第 8 條）、背書保證作業程序（證券交易法第 36 條之 1、公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則第 11 條）、董事會議事規則或其他辦事細則等，性質上雖為公司之內部自治規章，雖非形式意義之章程，惟亦為實質意義之章程，參王志誠（2004），公司法：第二講 公司之章程與自治，月旦法學教室，第 23 期，頁 64-65。在此見解下，公司法上所稱之章程則係指形式意義之章程。

另有見解認為，決定一文件是否為章程而在特定面向上應與章程等同視之的關鍵，在於該文件是否具備與章程類似之性質與效力，在具有類似性質與效力之部分，應將其與章程等同對待。此亦係採取實質認定章程範圍之見解。參金鼎（2014），公司章程之效力與界限—以英美法制為借鏡，元照出版，頁 47。

<sup>63</sup> 金鼎，同前註 62，頁 48-49。

<sup>64</sup> 王文宇（2003），公司保證之權限與規章之對世效力，台灣本土法學雜誌，第 47 期，頁 144-147。轉引自金鼎，同前註 62，頁 49。

分，然而在我國實務運作上，參本論文第二章第三節第二項中對於裁罰案件之爬梳整理可知，實務見解之認定混亂，有僅泛言違反章程但未指明依據內容者；有保險業者違反相關內部規章，主管機關以違反章程為裁罰依據者；有保險業者違反相關內部規章，主管機關未明確說明係以違反章程或法令為裁罰依據者；亦有保險業者違反相關內部規章，主管機關以違反法令為裁罰依據者。因此，實務見解似傾向於直接將公司內部規章亦認定為屬於章程之一部分，因此倘若保險業者違反相關內規時，主管機關亦會依據保險法第 149 條第 1 項之「違反章程」予以處分或裁罰。於此便產生了對於章程界定範圍之爭議，是否能以此作為處分之依據，實具有疑義。

退步言之，縱使肯認章程的範圍廣義而言亦包含公司內規，從法規及實務案例看來，所謂的「章程」有部分已遭「內稽內控」之管制規範所架空。申言之，章程（及其他公司內部規則）作為公司內部規範之一部分，保險法第 149 條第 1 項中對於違反「章程」時之規範，理論上雖與保險業關於內稽內控之規範不必然相同，惟實質上，往往與保險法第 148 條之 3 第 1 項及授權訂定之「保險業辦理內部控制及稽核制度實施辦法」，及倘有違反時依據保險法第 171 條之 1 第 4 項規定之罰則競合。

蓋章程做為公司內部規範，容有自行訂定與法令相異之規範之空間，例如公司法上不乏有「任意規範」或法令本身容許章程訂定更嚴格規範之情形。然而，一方面保險業之章程實質上多為保險公司之內部控制及稽核制度之一環，且主管機關亦多將保險業之各種內規視為其章程之一部分；另一方面亦值得深思的是，當保險業基於法令授權而於章程或其內規訂定不違反任意規定之事項，或基於更高之自我要求而於依法容許下訂定更嚴格之章程，則倘若其未能切實遵循，似亦應容許其有自行檢討改進之機會，而非另以公權力施加處分，否則無異喪失任意規定與鼓勵保險業者訂定更嚴格自律規範之目的。

甚且，有論者指出，保險法第 149 條第 1 項所賦予主管機關行使之行政手

段，在保險法第 171 條之 1 第 4 項裁罰規定增訂後已幾近被取代，當保險業者違反內稽內控時，主管機關直接介入並援引保險法第 171 條之 1 第 4 項課予裁罰，而未先以糾正或限期改善之輔導方式令保險業者之內部機制自主檢討、改善，實過度強化保險監理之威權而難以彰顯公司治理之精神<sup>65</sup>。

此外，在金融機構為高度監理行業的特性下，其內部規章往往盡量最大程度地遵循主管機關頒布之多如牛毛的法令、命令或範本，因此規範內容便相當容易產生重複規範之情形。

如此一來，當保險業者未遵守章程、未遵守章程授權訂定之內規、或其他有建立公司內部規範而未執行、未遵守等情事時，往往便將同時構成依保險法第 148 條之 3、第 171 條之 1 第 4 項之罰則與第 149 條第 1 項之處分。

例如前曾提及之民國 105 年 9 月 13 日金管會以金管保產字第 10502525102 號函裁罰旺旺友聯產物保險股份有限公司一案<sup>66</sup>中，其認定事實、適用法律便是將違反公司內規之法律效果連結至違反內稽內控，進而以保險法第 171 條之 1 第 4 項裁罰。在此論述脈絡下，保險法第 149 條第 1 項之章程部分，便似並無存在之必要性。

#### 第四項 「有礙健全經營之虞」之認定不明確

##### 第一款 法律明確性之檢驗

以「有礙健全經營之虞」為關鍵字，查詢全國法規資料庫，可以發現除了保險法，尚有若干法規內容有類似規定。例如金融控股公司法第 54 條規定：

「金融控股公司有違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，主管機關除得予以糾正、限期令其改善外，並得視情節之輕重，為下列處分：一、撤銷法定會議之決議。二、停止其子公司一部或全部業務。三、令其解除經理人或職員之職務。四、解除董事、監察人職務或停止其於一定期間內執行職務。五、令其處

<sup>65</sup> 陳鑽露（2016），同前註 3，頁 116。

<sup>66</sup>

[https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages\\_view.jsp&dataserno=201609130001&dtable=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201609130001&dtable=Penalty)（最後瀏覽日：2021/8/30）。

分持有子公司之股份。六、廢止許可。七、其他必要之處置。依前項第四款解除董事、監察人職務時，由主管機關通知經濟部廢止其董事或監察人登記。依第一項第六款廢止許可時，主管機關應令該金融控股公司於一定期限內處分其對銀行、保險公司或證券商持有之已發行有表決權股份或資本額及直接、間接選任或指派之董事人數至不符第四條第一款規定，並令其不得再使用金融控股公司之名稱及辦理公司變更登記；未於期限內處分完成者，應令其進行解散及清算。」而銀行法第 61 條之 1 亦規定：「銀行違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，主管機關除得予以糾正、命其限期改善外，並得視情節之輕重，為下列處分：一、撤銷法定會議之決議。二、停止銀行部分業務。三、限制投資。四、命令或禁止特定資產之處分或移轉。五、命令限期裁撤分支機構或部門。六、命令銀行解除經理人、職員之職務或停止其於一定期間內執行職務。七、解除董事、監察人職務或停止其於一定期間內執行職務。八、命令提撥一定金額之準備。九、其他必要之處置。依前項第七款解除董事、監察人職務時，由主管機關通知公司登記主管機關撤銷或廢止其董事、監察人登記。為改善銀行之營運缺失而有業務輔導之必要時，主管機關得指定機構辦理之。」其他如保險法第 164 條之 1、農業保險法第 23 條、電子支付機構管理條例第 38 條、電子票證發行管理條例第 25 條、票券金融管理法第 51 條，亦有類似之規定。

然而上述規定，亦均未就「有礙健全經營之虞」之內涵予以明確闡釋、定義。甚且，可以想見的是，在針對不同業別而制定的不同法律中，其對於「有礙健全經營之虞」之認定勢必也會有所差異，形同同樣的構成要件，在不同法律中將被賦予不同的詮釋。

倘以前開法律明確性之檢驗標準，即「意義非難以理解」、「得為受規範者所預見」、「可經由司法審查加以確認」，檢驗此一構成要件：

首先，究竟保險業者在什麼情況下會構成有礙其健全經營？健全經營又應該代表何意涵？恐怕很難具體定義，也許對不同人而言答案也多有不同，因此



其意義本身即無法輕易理解。即便對於保險從業人員而言，恐怕也無法理解有礙健全經營此一概念的明確內涵與外沿，如同前述，除了保險業經營規範相關法令外，尚有勞動法、個資法等雖非與保險業本身直接相關，但亦為保險業日常經營之一部分，如何界定保險業健全經營之範圍，並不明確。而就「之虞」二字的理解而言，其中文意涵係指「有此可能性」，亦即尚未實際發生。對於此一「之虞」的理解，係指：即將發生？抑或發生之機率很高？抑或有可能發生即可？並無一定明確之標準。可是弔詭之處就在於，一旦有實際違反規範的情事發生，適用上就會回歸保險法第 149 條第 1 項前半段的「違反法令」等，那麼就「之虞」的理解，應係在尚未有實際違反法令的情事發生前，同時卻有可能導致違反法令情事的危險性存在，予以相關處分。然而同樣地，可能性、危險性要至何等程度？並無一定明確標準，便可能淪為主管機關恣意判斷的空白構成要件。

其次，對於受規範者而言，倘若其對於法律的構成要件無法有明確的理解認知，其更無法預見於何等情況下其行為可能會符合該構成要件。

第三，當保險業者因違反了相關法令，主管機關以保險法第 149 條第 1 項予以處分時，姑不論前已提及在高度監理的產業特性下保險業者多不願進行救濟，即便有救濟至法院，法院對於內涵不具體明確的法律構成要件，亦無法有效進行審查主管機關之說理。

## 第二款 實務認定情形與分類標準

實務上，對於本要件的判斷，事實上也有許多不同之行為態樣，有論者即整理金管會近年之裁處書，發現金管會除進行一般業務檢查外，尚有電子商務系統、防制洗錢、打擊資恐及反武器擴散作業等專案檢查項目，2019 年更開始進行接軌國際財務報導準則第 9 號「金融工具」(IFRS9) 及金融消費者保護等專案檢查，並曾於 2020 年中，對有相關缺失之保險業進行裁罰<sup>67</sup>。

實務上對於本構成要件之判準，參酌本論文第二章第三節第三項，之所以

<sup>67</sup> 張淑芬、王鈺涵 (2021)，保險業裁罰案件簡析，理律新知，110 年 2 月號，頁 2。

以財務面、業務面、資安控管面作為分類之標準，實乃因實務上雖然沒有明文，但主要認定之類別可以概略如此區分。併參金管會 103 年 7 月 21 日金管保財字第 10302506611 號解釋令，雖係針對保險法第 149 條第 3 項<sup>68</sup>，然其內容則具體而微地可窺見主管機關對於保險業之經營健全與否，特別重視保險業之財務面與業務面，該解釋令之內容略為（節錄）：「二、保險法一百零三年六月六日修正生效前，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，已依主管機關要求提出之財務或業務改善計畫，亦屬修正生效後保險法第一百四十九條第三項所稱之財務或業務改善計畫。三、保險法第一百四十九條第三項所稱「核定」、「保險業損益、淨值呈現加速惡化」及「經輔導仍未改善」之情形如下：（一）「核定」包含保險業已依規定提出財務或業務改善計畫，並經主管機關核准或否准，以及未依主管機關所定期限提出或補正財務或業務改善計畫等。（二）「保險業損益、淨值呈現加速惡化」包含下列情形之一：1. 對於最近一年淨值為負數之保險業，其所提之財務或業務改善計畫經主管機關核准，其改善計畫經主管機關指定檢視日之各該周年度之淨值，較前一年度同期之淨值惡化且未增資補足。2. 對於最近一年淨值為負數之保險業，其所提之財務或業務改善計畫經主管機關否准、或未依主管機關所定期限提出或補正，其最近期(月或季)之淨值較前期或前一年底之淨值繼續惡化。（三）「經輔導仍未改善」包含保險業未確實執行經主管機關核准之財務或業務改善計畫、保險業所提之財務或業務改善計畫經主管機關否准且財務或業務仍未改善、未依主管機關所定期限提出或補正改善計畫，以及主管機關所提重大缺失尚未改善等情形。」

---

<sup>68</sup> 保險法第 149 條第 3 項規定：「主管機關應依下列規定對保險業為監管、接管、勒令停業清理或命令解散之處分：一、資本等級為嚴重不足，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，應自期限屆滿之次日起九十日內，為接管、勒令停業清理或命令解散之處分。二、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。」

更甚者，當保險業者被認定構成本要件，可能連結至其他不利之後果，例如金融控股公司之子公司減資辦法第3條第1項第4款規定：「金控子公司符合下列各款條件者，金融控股公司得代子公司向主管機關申請減資：……四、最近一年內無遭主管機關重大裁罰或罰鍰新臺幣一百萬元以上處分，或無其他事實顯示有礙健全經營之虞者。或有上開情事，已具體改善，並經主管機關認可者。」

另如保險業投資保險相關事業管理辦法第3條第3款規定：「保險業申請投資保險相關事業時，應符合下列資格條件：一、最近三年度自有資本與風險資本比率之平均值須達百分之二百以上，且納入本次投資金額後之最近一期自有資本與風險資本比率須達百分之二百以上。二、前一年度各種準備金之提存符合法令規定。三、保險業無經主管機關認定之有礙健全經營之虞之情事，且符合下列情形。但其該等情事已獲具體改善經主管機關認定者，不在此限：（一）最近一年內未曾受主管機關罰鍰新臺幣一百萬元以上之處分。（二）最近一年未曾受主管機關命令解散或撤換其董（理）事、監察人或經理人職務處分。（三）最近一年未曾受主管機關停業或財業務限制之處分。（四）最近一年未曾受主管機關廢止分支機構之處分。……」因此倘保險業者遭以本事由為處分，其另可能無法申請投資保險相關事業。

另如保險業辦理國外投資管理辦法第13條之1第1項第4款規定：「保險業申請投資國外銀行業，應符合下列資格條件：一、保險業應至少符合下列條件之一：（一）保險業最近三年度自有資本與風險資本比率之平均值達百分之二百五十以上。（二）最近一期業主權益除以不含分離帳戶總資產比率達百分之六以上。……四、保險業無經主管機關認定之有礙健全經營之虞之情事，且最近一年內未有遭主管機關重大裁罰及處分。但其該等情事已獲具體改善經主管機關認定者，不在此限。」因此倘保險業者遭以本事由為處分，其另可能無法申請投資國外銀行業。

保險法第 149 條第 3 項雖與本文主旨之第 1 項並無直接關聯，然而所謂「有礙健全經營之虞」，倘若再行惡化，可能便落入第 3 項之範疇，因此對於第 3 項之解釋內涵，可用以窺見對於「經營」而言至關重要且為主管機關重視之面向，並可理解為何本文整理實務上對於「有礙健全經營之虞」之認定，會概略可區分為財務面、業務面等。

### 第三款 立法論上之反思

然而，實務上有若干可能難以被歸類於違反特定法令或章程之行為態樣被以本要件相繩，例如本論文第二章第三節第三項所整理，其中不乏因為並無法規或章程明文，因此原至多僅能稱為「不妥」之措施，也遭以本事由進行處分。甚且，因為本構成要件過於空泛，於個案中何種行為可能構成或不構成，對於保險業者而言亦成為難以預見之困擾<sup>69</sup>。另以金管會 103 年 5 月 8 日金管保壽第 10302544960 號函釋為例，其要旨為：「核釋保險業者於設計保險商品時，應確實落實風險控管機制及法令遵循，且審慎評估保險商品定價合理性，穩健資產負債配置，如有違反者，金管會將依保險法第 149 條第 1 項規定視其違反情節之輕重，限制該業者辦理相關業務，並命其提報具體改善計畫<sup>70</sup>。」其中

<sup>69</sup> 例如〈新光人壽內控缺失金管會重罰 2760 萬 董事長吳東進停職〉，中央通訊社，2020/9/15，(<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202009155013.aspx>) (最後瀏覽日：2021/8/17)。究竟交易室有無門禁如何構成有礙健全經營之虞，除無明文外，亦相當難以於事前預見。

[https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0.2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=202009150012&toolsflag=Y&dtable=News](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0.2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202009150012&toolsflag=Y&dtable=News) (最後瀏覽日：2021/8/17)。

<sup>70</sup> 其全文亦值得一讀，為：「主旨：茲補充規定人身保險業依「新型態人身保險商品認定標準」第二點第四項所列第一張應以核准方式辦理之新型態人身保險商品之送審原則，請查照並轉知所屬會員。

說明：一、人身保險業依「新型態人身保險商品認定標準」第二點函報新型態人身保險商品，屬同點第四項所列第一張應以核准方式辦理之保險商品，相關送審原則如下：(一) 各公司送審第一張應以核准方式辦理之新型態人身保險商品，自本會核准之日起三個月後，且該商品應有實際銷售，始得以備查方式報送同類型之其他保險商品。(二) 人身保險業如基於整體業務及風險管理考量，擬規劃同類型但不同商品架構之商品，各公司於採核准方式辦理保險商品之送審限額內，得同時送審一件以上保險商品。二、各公司於設計保險商品時，應確實落實風險控管機制及法令遵循，並審慎評估保險商品定價合理性，穩健資產負債配置，如查有違反前揭審查原則或仍規避審查之具體事證，本會得視情節輕重依保險法第 149 條第 1 項規定限制該等人身保險業辦理相關業務，並命其提報具體改善計畫。」參保險事業發展中心網頁：

<http://law.tii.org.tw/Scripts/Query1B.asp?no=3G00700%AA%F7%BA%DE%ABO%B9%D8++++++10302544960+&EDATE=20140508&K1=%ABO%CO1%AAk%B2%C4149%B1%F8>

(最後瀏覽日：2021/12/21)。由該函令之內容，便相當令讀者困惑，其全然未提及相關人身保險商品之設計是否可能有違反法令或章程，而僅有空泛地有礙健全經營之虞，便可能遭處以保險法第 149 條第 1 項之處分。

的「保險商品定價合理性」、「穩健資產負債配置」是依何法令而來之原則規範，縱使另有法令，惟仍未經金管會說明，然而亦連結至保險法第 149 條第 1 項之處分，此勢必亦成為保險業者法遵之困擾。

然而，於此更需要從法律明確性出發思考的問題便是，國家的強制力要介入私法領域到如何的程度始為適切？此問題向來難有一概而論的答案，然而既然行政機關負有依法行政之義務，應可自有法規規範者，作為國家強制力得以介入之界線。倘若法規無明文之範圍，復以過於空泛之構成要件容許行政機關自行判斷，毋寧可能具有孕育濫權的風險。

另一方面，本要件有時亦可能有被「違反法令」所吸收或取代之情形。在 102 年 7 月 16 日金管會裁罰幸福人壽保險股份有限公司一案<sup>71</sup>中，其中一項事實與法令認定為「貴公司對於不動產投資價格之合理性、標的完整性、後續開發與利用之可行性等內部評估作業未有效落實，顯示公司內部控制制度未有效發揮，並有保險法第 149 條第 1 項規定所列有礙健全經營之虞等情事，應依保險法第 171 條之 1 第 4 項規定處以罰鍰 180 萬元整，及依同法第 149 條規定予以糾正，並令……」由此案例可以看出，主管機關係以違反保險法第 171 條之 1 第 4 項而當然推論有違健全經營之虞。固然，或有論者可謂此係因舉重以明輕，違反法令者自然會有違健全經營之虞，然縱然未違反法令亦不無可能有違健全經營之虞，故本要件仍有存在必要。此固非無見，惟亦可見得本要件實有其認定上並不明確之事實，所謂的「有礙健全經營之虞」還是要從其他法令推知，無法從保險法第 149 條第 1 項規範本身了解到其所欲規範之內容。

因此，本論文認為，本要件應做為保險業違反法令時之輔助要件，亦即以保險業違反法令「且」有礙健全經營之虞，作為限縮本項處分權力行使之構成要件。倘若保險業係單純之違反法令，而尚無有礙健全經營之虞，則可回歸違

---

71

[https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessage\\_view.jsp&dataserno=201506160004&toolsflag=Y&dtable=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessage_view.jsp&dataserno=201506160004&toolsflag=Y&dtable=Penalty) (最後瀏覽日：2021/8/27)。

反各該法令時之法律效果即可；倘同時亦有有礙健全經營之虞時，則可附加本項之 7 種處分進行管制。

退步言之，即便肯認本要件有其單獨存在之必要，當保險業僅單獨構成本要件，而未違反法令時，其法律效果亦應限縮於僅得予以糾正與限期改正，蓋所謂「之虞」便是尚未有實際違法情事，因此至多僅能令其回復原狀。

#### 第四節 「法令」與「章程」之重要性顯不相同

自保險法第 149 條第 1 項之構成要件觀之，「法令」與「章程」同係構成要件之一，倘保險業有違反「法令」或「章程」，均得依本項予以處分。

然而，法令與章程之地位顯有差異，法令係具有抽象性、外部性之規範，而章程僅係公司內部之規範，並不具有強制力。故縱使公司違反其章程，除有時章程內容與法令相同，或有外溢效應導致對於社會產生之外部性外，並無「違法」之虞。以公司違反其內部章程即對其依法得予以處分，於規範密度上似有所失衡。申言之，姑不論前述「法令」之明確性問題，倘保險業者違反法令，代表其違反具有社會普遍性之規範，較為具有以公權力進行裁罰之正當性；然而公司章程既為由保險業於設立時訂定之內部規範，並不具有社會普遍性，章程本即係公司據以作為自律用途之規範，當保險業違反其章程，自亦未涉及社會遵法之破壞，此時倘以公權力進行裁罰，形同以外部公權力介入內部規範之執行情形，並不具有正當性。

關於公司章程之性質，於比較法上雖容有差異，我國學者多認為章程係規定公司內部組織及活動之「自治法<sup>72</sup>」；德國學者傳統上則認為章程係股東間之「合同」，乃當事人間需求相同、平行的意思表示<sup>73</sup>；英美法系國家則將公司章

<sup>72</sup> 柯芳枝（2008），公司法論（上），增訂六版，元照出版，頁 71。轉引自胡韶雯，同前註 23，頁 66。王志誠教授則稱之為公司之「內部自治法」，同樣認為章程之效力係針對公司內部，並無外部性。然王教授亦提出，於公司章程經登記後，即具有對外生效之「對抗效力」。參王志誠同前註 62，頁 65-67。廖大穎（2002），公司法原論，三民出版，頁 135-136。

<sup>73</sup> 陳雲霞（2009），論公司自治與國家干預在公司章程中的和諧共存，綿陽師範學院學報，28 卷 9 期，頁 39。轉引自胡韶雯，同前註 23，頁 66。

程視為股東與公司間及公司股東間之「契約<sup>74</sup>」。然無論如何，均不否認章程性質屬於公司內部之法律關係，與具有一般性的法令有異。而既然章程為公司之自治法，則有關章程之制定、貫徹，亦理應回歸公司之自治，倘若反而以法律加以制裁，則無異將章程之重要性提升至與法令同等之地位，如此便與章程本身的性質產生扞格。

甚且，從公司治理之角度而言，公司治理之精神某程度而言與公司之章程之性質有所衝突，公司章程於公司設立時即須由發起人、股東確立，可以說章程之內容係由少數人所形塑公司內部之規範；然而公司治理要求之例如獨立董監、尊重利害關係人權益、提升資訊透明度、公司所有與經營分離等，反而可能係背於公司股東之意願<sup>75</sup>。由此觀之，違反章程是否即屬當然具有可非難性，而應依保險法第 149 條第 1 項予以糾正等處分，亦不無疑義。

退步言之，縱使認為，基於金融機構涉及廣大投資人、金融消費者權益的特性，應有管制保險業者之章程以至於其內規之必要性與正當性。然而金融機構既然已為高度監理之行業，其章程與內規早已為諸多法令所細部規範，例如「保險業內部控制及稽核制度實施辦法」便對於保險業者之各方面經營管理做了相當細部之要求，於此情形下，章程與內規反而更大程度地已被法令所涵蓋。如此則回歸法令之規範即可，並無必要特就違反章程之情形予以處分。

## 第五節 「視情況」之比例原則與裁量標準

### 第一項 比例原則之判斷

2019 年 11 月修訂版之保險核心原則（ICP）及國際活躍保險集團監理共同框架在其簡介第 9 點即開宗明義強調：「保險核心原則（ICPs）為有效保險監理的最低要求，並期望依比例原則實行。因此，在所有保險核心原則（ICPs）均強調比例原則。監理官可彈性調整對監理要求的實行和對保險監理的應用，以

<sup>74</sup> 王文字（2008），公司法論，四版，元照出版，頁 92。轉引自胡韶雯，同前註 23，頁 67。金鼎，同前註 62，頁 14-23。

<sup>75</sup> 曾宛如（2017），公司治理法制之改造，月旦法學雜誌，第 268 期，頁 19。

達成原則陳述和準則中所要求的成果<sup>76</sup>。」於 ICP 10 預防及糾正措施

(Preventive and corrective measures) 亦明文：「監理官應採取及時、適當、及必要的預防及糾正措施，以達成保險監理之目標。」而監理有效性之要求，亦同樣關注主管機關是否能以對於保險人而言侵害最小之手段達成管制目的<sup>77</sup>。

關於比例原則之內涵，通說均認為，包含目的正當性、手段適合性、手段必要性、手段合比例性等，並有論者說明，比例原則除要求限制基本權的目的必須具憲法正當性外，還要求所採限制手段首先必須是合於目的之達成（適合性要求）；其次必須屬不得已的，也就是對基本權影響、限制最小的手段（必要性要求，最小限制要求）；以及最後，達成目的所獲致之利益必須大於對私人基本權所造成之損害（比例性要求）<sup>78</sup>。

## 第二項 裁量合法性之判斷

按司法院釋字第 469 號解釋：「法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地，猶因故意或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人得依國家賠償法第二條第二項後段，向國家請求損害賠償。」

行政機關於執行法律時，法律若規定行政機關於一定要件下一定之作為或不作為，行政機關即受其拘束，原則上無自由裁量之空間，此為「羈束行政」；反之，若法律規定於法定要件該當時，行政機關仍得視個案情形，決定法律效

---

<sup>76</sup> The ICPs establish the minimum requirements for effective insurance supervision and are expected to be implemented and applied in a proportionate manner. Therefore, proportionality underlies all the ICPs. Supervisors have the flexibility to tailor their implementation of supervisory requirements and their application of insurance supervision to achieve the outcomes stipulated in the Principle Statements and Standards.

<sup>77</sup> 徐聿芊、陳俊元，同前註 3，頁 108。

<sup>78</sup> 許宗力（2007），比例原則之操作試論，法與國家權力（二），元照出版，頁 122。李建良（2014），兩岸關係下的人性尊嚴、收養自由與制度保障—釋字第 712 號解釋，台灣法學雜誌，第 250 期，頁 32-33。李建良（2011），人身自由的憲法保障與強制隔離的違憲審查—釋字第 690 號解釋，台灣法學雜誌，第 186 期，頁 73-75。



果是否發生、如何發生者，一般即稱為「行政裁量」。在此範圍內，行政機關所為之處分，為「裁量處分」而與「羈束處分」作為對比<sup>79</sup>。

然而，所謂之行政裁量，並非意指行政機關之決定可以不受法律拘束，而仍應為「合義務之裁量」，若裁量權行使有違背法令授權之目的或逾越授權之範圍或違背比例原則、平等原則等一般法律原則者，即構成裁量瑕疵，仍為違法<sup>80</sup>。就裁量權行使之司法審查，行政法院對於裁量行為的審查，應先審究者為其是否符合法定要件或程序規定，若有違誤，即構成違法，原則上應予撤銷，至於裁量行為的本身是否適法，則非所問<sup>81</sup>。有關裁量瑕疵之類型，可歸類為三類：

裁量逾越：

所謂之裁量逾越，係指行政機關所選定之法律效果或處分相對人逾越法律所授權之裁量範圍，又稱「越權裁量」<sup>82</sup>。

裁量怠惰：

所謂之裁量怠惰，係指法律雖賦予行政機關裁量權，惟行政機關消極不行使裁量權，未衡酌個案情形，即遽以做出決定，又稱「怠為裁量」，此種情形常出於行政機關不知有裁量權之存在，或故意漠視法律授權之意旨<sup>83</sup>。

裁量濫用：

所謂之裁量濫用，係指裁量權之行使抵觸法律授權之目的，或漏未審就應加斟酌之觀點，或摻雜與事件無關之因素或動機，或違反一般之法律原則或憲法保障基本權利規定意旨等情事，又稱「濫權裁量」<sup>84</sup>。

### 第三項 「視情況」之要件易導致裁量瑕疵

<sup>79</sup> 李建良（2010），行政法：第十一講—行政裁量與判斷餘地，月旦法學教室，第98期，頁36-37。

<sup>80</sup> 李建良，同前註79，頁42。

<sup>81</sup> 李建良，同前註79，頁42。

<sup>82</sup> 李建良，同前註79，頁42-43。

<sup>83</sup> 李建良，同前註79，頁43。

<sup>84</sup> 李建良，同前註79，頁43。

由上可知，對於裁量權之行使，有其合法性控管之要件，亦必須符合比例原則之要求。而在保險法第 149 條第 1 項規定中，「視情況」此一要件，賦予主管機關在個案中進行審查並決定要給予何種處分，然而，所謂之視情況應如何比較其輕重？則是主管機關之裁量權。在一般之裁量權行使，通常法律會設定行政機關得進行裁量之範圍，例如裁處罰鍰之上下限等。

然而，在保險法第 149 條第 1 項中，並未就主管機關裁量權行使之範圍予以界定，在個案中，凡有構成保險業「違反法令、章程或有礙健全經營之虞」，主管機關便可能得以限制其營業或資金運用範圍、令其停售保險商品或限制其保險商品之開辦、令其增資、令其解除經理人或職員之職務、撤銷法定會議之決議、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或為其他必要之處置。

然而，保險法第 149 條第 1 項卻沒有區分、界定，在何種情形下主管機關可以採取該 7 種處分中之哪一種，僅泛稱「視情況」，此一模糊而無一定標準之前提。如此將造成法律對於主管機關的權力並未施加一定之限制。倘若保險業者有違反某法令之情事發生，然而主管機關藉此卻給予 7 種處分中與違反該法令無關之處分，依保險法第 149 條第 1 項，該處分文義上依然合法，此一立法上之瑕疵已顯而易見。

參酌實務上最高行政法院 103 年判字第 260 號行政判決針對保險法第 149 條第 2 項之處分，由其要旨亦可以窺知當法律並未就不同處分之適用進行指引時，司法審查甚難越俎代庖之困境：「按主管機關依保險法第 149 條第 2 項規定所為之行政處分，對處分相對人固可能發生不利益，然其性質為主管機關為維護保險市場秩序，確保保戶權益，以公權力介入所為之『管制性不利處分』，其性質上亦屬裁量處分。而法院對於此項處分進行具體個案司法審查時，應以主管機關所作成之具體處分為對象，就其構成要件是否相合，能否達成管制之目的，及有無作成處分之必要等予以審查。次按對於具體行政處分是否違法之審

查，尚難因行政機關有其他管制選擇，而以主管機關未選擇最有效之管制處置為理由，作為行政處分裁量違法之論據；亦難以主管機關未對於個案中之其他人員為管制處分，認與平等原則有違。」

甚且，保險法第 149 條第 1 項第 7 款，更給予主管機關一個於個案中更大之彈性空間，法律對於如何之處置始為恰當？於何種違反法令或章程或有礙健全經營之虞下，應對應至何種處分，亦未有原則性之指引規範。形同倘若保險業違反法令，可為該七款之處分；倘若保險業違反章程，亦可為該七款之處分；倘若保險業有礙健全經營之虞時亦同。

如此的規範模式，便容易導致行政機關之裁量瑕疵，且並沒有對於公權力之限制，得以判斷主管機關之裁量是否過輕？過重？等。

因此，就本項之 7 款處分，藉由比例原則之把關，適用上應予以依個案事實分類，倘個案中僅適宜處以某項處分，即不應另處以其他處分，或疊加處以不同之處分，以節制主管機關恣意認定之可能性。

## 第六節 「其他必要之處置」之法律明確性與體系解釋問題

### 第一項 法律明確性原則之檢視

如同本章第三節第四項，以「其他必要之處置」為關鍵字，查詢全國法規資料庫，可以發現除了保險法，尚有若干法規內容有類似規定。例如金融控股公司法第 54 條第 1 項：「金融控股公司有違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，主管機關除得予以糾正、限期令其改善外，並得視情節之輕重，為下列處分：一、撤銷法定會議之決議。二、停止其子公司一部或全部業務。三、令其解除經理人或職員之職務。四、解除董事、監察人職務或停止其於一定期間內執行職務。五、令其處分持有子公司之股份。六、廢止許可。七、其他必要之處置。」

銀行法第 61 條之 1 第 1 項：「銀行違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，主管機關除得予以糾正、命其限期改善外，並得視情節之輕重，為下列處分：一、撤銷法定會議之決議。二、停止銀行部分業務。三、限制投資。四、命令或禁止特定資產之處分或移轉。五、命令限期裁撤分支機構或部門。六、命令銀行解除經理人、職員之職務或停止其於一定期間內執行職務。七、解除董事、監察人職務或停止其於一定期間內執行職務。八、命令提撥一定金額之準備。九、其他必要之處置。」票券金融管理法第 51 條：「票券金融公司違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，準用銀行法第六十一條之一規定。」

信託業法第 44 條：「信託業違反本法或依本法所發布之命令者，除依本法處罰外，主管機關得予以糾正、命其限期改善，並得依其情節為下列之處分：一、命令信託業解除或停止負責人之職務。二、停止一部或全部之業務。三、廢止營業許可。四、其他必要之處置。」

證券交易法第 66 條：「證券商違反本法或依本法所發布之命令者，除依本法處罰外，主管機關得視情節之輕重，為下列處分，並得命其限期改善：一、警告。二、命令該證券商解除其董事、監察人或經理人職務。三、對公司或分支機構就其所營業務之全部或一部為六個月以內之停業。四、對公司或分支機構營業許可之撤銷或廢止。五、其他必要之處置。」

期貨交易法第 100 條：「期貨交易所、期貨結算機構、期貨業違反本法或本法所發布之命令者，除依本法處罰外，主管機關得視情節輕重，予以糾正或為下列之處分，並得命其限期改善：一、警告。二、撤換其負責人或其他有關人員。三、命令為停止六個月以內全部或一部之營業。四、撤銷或廢止營業許可。五、其他必要之處置。」

然而上述規定，亦均未就「其他必要之處置」之內涵予以明確闡釋、定義。甚且，可以想見的是，在針對不同業別而制定的不同法律中，其對於「其他必要之處置」之認定勢必也會有所差異，形同同樣的構成要件，在不同法律

中將被賦予不同的詮釋。

於本章第三節第一項已提出法律明確性原則之檢驗標準，即意義須非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認。以該標準檢視「其他必要之處置」此一要件。

首先，「其他必要之處置」之意義應該尚非難以理解，至少可以同意的是，該「必要」之處置應限於在保險業者所違犯之法令、章程或有礙健全經營之虞之行為、措施下，為了使保險業者回復至合法、合於章程、無礙健全經營之狀態為目的，所為之對於保險業者侵害最小之處分。

其次，「其他必要之處置」是否得為受規範者所預見其概念之內涵與範圍？倘若在個案中已確認保險業者所違犯之法令、章程或有礙健全經營之虞之行為、措施下，或許可謂保險業者應對於可能受之處分有一定之可預見性，即便該處分可能非屬於保險法第 149 條第 1 項第 1 至 6 款，亦應可預見可能以第 7 款進行處分。然而，在無個案脈絡下，對於保險法第 149 條第 1 項第 7 款之想像，毋寧是要求保險業者全盤性地了解其可能違犯之法令、章程或有礙健全經營之虞之行為、措施，並據以預見於該情事發生時可能面臨之處分。此一要求顯然過苛，蓋對於任何自然人、法人要求其全面性了解法令乙事應無期待可能性。故「其他必要之處置」此一要件對於保險業者而言應不具有可預見性。

最後，「其他必要之處置」此一要件是否可經由司法審查加以確認？本文採肯定之見解。司法審查中較得以操作審認者，應係藉由「必要」而就比例原則進行審查，而經由比例原則，可以排除與管制目的不符或對保險業者侵害過大之管制手段。

惟因此一要件畢竟仍屬對於保險業者無從於事前預見其內涵與範圍，故綜上，本文認為，「其他必要之處置」此一要件並不符合法律之明確性原則要求。

即便如此，立法技術上仍多有採此不確定法律概念者，固可理解係為避免掛一漏萬，然而倘若無一定方式限縮其適用之範圍，仍無法解免其範圍過於廣

泛之疑慮。基此，本文試再藉由觀察本項其他款之處分之體系解釋，對本款處分進行界定、限縮。

## 第二項 與同條項他款事由之比較

承前所述，在保險法第 149 條第 1 項之「視情況」此一要件易造成裁量瑕疵之背景下，該項 7 款之處分間於現行法下並無優先應採取何種手段或於何種情事下應採取何種手段之限制。而在第 7 款「其他必要之處置」亦因違反法律明確性原則而令人難以預見其範圍下，是否可能藉由該款相較於其他款之體系解釋，限縮其指涉之範圍？

如前所述，保險法第 149 條第 1 項規定於個案中的地位，屬於輔助性之處分，與個案本身所涉及之法令、章程、或有礙健全經營之虞之認定不直接相關，而是附帶性地課予保險業者義務。然而，本項之處分仍可能對保險業者影響重大，甚且比個案本身之裁罰對保險業者更劇烈、深遠。

觀察該項其他款之處分手段，包含限制保險業者營業或資金運用範圍、令保險業者停售保險商品或限制其保險商品之開辦、令保險業者增資、令保險業者解除經理人或職員之職務、撤銷保險業者法定會議之決議、解除保險業者董（理）事、監察人（監事）職務或停止其於一定期間內執行職務等。由此些處分之性質觀之，此些處分手段之用意並不在於「處罰」保險業者，而是在於矯正保險業者原先之違規狀態，使其回歸於合法之狀態。

由此可推論，體系解釋上，保險法第 149 條第 1 項之各款行政處分，其目的不在於因為保險業者有違反法令、章程、或有礙健全經營之虞而「處罰」保險業者，而係藉由該等處分而達成原先管制之目的，屬於「管制性之不利處分」而非「懲罰性之不利處分」<sup>85</sup>。

而對於處分應予區分究屬於管制性不利處分或懲罰性不利處分之區分實益

---

<sup>85</sup> 關於裁罰性不利處分及非裁罰性不利處分（或稱管制性不利處分）之區辨，詳參林明昕（2015），裁罰性不利處分 vs. 非裁罰性不利處分——兼評台北高等行政法院九十九年度訴字第一五二九號判決，興大法學，第 17 期，頁 1-30。

在於，不具裁罰性質的不利處分，具有「積極」且「直接」排除或預防法秩序之違背的性質<sup>86</sup>，故基於充分發揮針對個人基本權利不受第三人或其他外來侵害之國家保護義務（staatliche Schutzpflicht）的功能<sup>87</sup>，應優先推定不利處分之性質為管制性不利處分<sup>88</sup>。此外，不利處分之裁罰性質或非裁罰性質，在我國有影響憲法對該不利處分之拘束的嚴或寬，乃至違憲審查密度的大或小等可能<sup>89</sup>，對於具有裁罰性質之不利處分，違憲審查密度亦較高。

實務上，最高行政法院 103 年判字第 260 號行政判決針對保險法第 149 條第 2 項之處分，其要旨可作為參考：「按主管機關依保險法第 149 條第 2 項規定所為之行政處分，對處分相對人固可能發生不利益，然其性質為主管機關為維護保險市場秩序，確保保戶權益，以公權力介入所為之『管制性不利處分』，其性質上亦屬裁量處分。而法院對於此項處分進行具體個案司法審查時，應以主管機關所作成之具體處分為對象，就其構成要件是否相合，能否達成管制之目的，及有無作成處分之必要等予以審查。次按對於具體行政處分是否違法之審查，尚難因行政機關有其他管制選擇，而以主管機關未選擇最有效之管制處置為理由，作為行政處分裁量違法之論據；亦難以主管機關未對於個案中之其他人員為管制處分，認與平等原則有違。」

然而，觀察行政實務上，主管機關曾據此款做過之處分，包含：

令保險業者限期檢討整體投資架構流程(含業務權責劃分)，以及資負會成員組成或存在之必要性及合理性，明確區隔董事會及經營管理階層之權責劃分；與投資決策相關之各委員會會議應全程錄音，並將出、列席人員之發言作成逐字紀錄備供查核，以建立權責相符之公司治理機制及良好風險管理文化。

令保險業者於停止該公司董事或董事長職務期間，不得支付或給予該董事或董事長任何形式之報酬及福利。

---

<sup>86</sup> 林明昕，同前註 85，頁 20。

<sup>87</sup> 林明昕，同前註 85，頁 21。

<sup>88</sup> 林明昕，同前註 85，頁 22。

<sup>89</sup> 林明昕，同前註 85，頁 15。

令保險業者調降總稽核薪酬 30%為期 1 年，及 3 年內不得再任總稽核。

命保險業者調降董事長或董事、監察人之報酬一定比例，為期一定期間。

命保險業者訂定查證要保人或被保險人收入、財務狀況及職業等資訊或文件是否合理可信之標準作業流程。

限期保險業者於一定期間內建立辦理房貸壽險業務應取得銀行徵信資料或查證要(被)保險人財務狀況之機制。

限期保險業者於一定期間內完成案關不動產之處分變現。

命保險業者董事會通盤檢討內部控制制度之實施情形及有效性，並於一定期間內提報檢討改善結果。

限期命保險業者檢討行為時相關失職人員違失責任並懲處具報。

由以上案例觀察，於行政實務上之認定，時常以保險法第 149 條第 1 項第 7 款做出調降或不得支付相關人員薪酬之處分，然而此種處分，相較於同項第 4 款而言，對於達成「不使有違規之虞之人員繼續參與相關業務」之管制目的並無幫助，毋寧僅係為懲罰該等人員之用途。由上開體系解釋，主管機關即不應藉由本款而作成本質上僅係為處罰保險業者或相關人員，而對於達成管制目的並無直接幫助之處分。



## 第四章 我國司法實務案例與見解評析

在本章中，本文擬從本論文第二章第二節所舉我國實務少數判決見解，及較特殊之案例著手，探討實務對於保險法第 149 條第 1 項之解釋適用，並加以評析。惟因司法實務案例較少，故並非本文第三章之所有關於保險法第 149 條第 1 項之爭點均有司法實務案例。

### 第一節 實務案例：宏泰人壽保險股份有限公司不動產投資裁罰案

於本節擬評析的是臺北高等行政法院 109 年訴字第 242 號判決、臺北高等行政法院 108 年訴字第 1989 號判決、臺北高等行政法院 108 年訴字第 1941 號判決，於這三個案例中，均涉及宏泰人壽保險股份有限公司投資不動產，因違反保險法第 146 條之 2 第 1 項規定：「保險業對不動產之投資，以所投資不動產即時利用並有收益者為限；其投資總額，除自用不動產外，不得超過其資金百分之三十。但購買自用不動產總額不得超過其業主權益之總額。」而遭主管機關依保險法第 168 條第 5 項第 3 款裁罰並依同法第 149 條第 1 項處分糾正及/或命限期改正、出售或處分相關不動產、限制不得新增不動產投資等。

於此本文不擬深究保險法第 146 條之 2 第 1 項規定之部分，而關於保險法第 149 條第 1 項之部分，法院指出，「保險業辦理不動產投資有關即時利用並有收益之認定標準及處理原則」（下稱處理原則）係主管機關為統一法令解釋及認定事實所為之解釋性行政規則，作為執行保險法第 146 條之 2 第 1 項前段所為之細節性、技術性規定。另處理原則中規範保險業向主管機關為「專案報核及申請展延」有關「即時利用」期限等相關規定，則係主管機關為履行保險法第 149 條第 1 項前段所賦予之權限，所為命保險業改善其違法行為及狀態之機制，即主管機關依保險法第 168 條第 5 項第 3 款規定對於違反同法第 146 條之 2 第 1 項規定之保險業為裁罰前，先命該保險業限期改善，於期限內完成改善

者，主管機關即得裁量不予裁罰，此為裁罰裁量權之自我限縮；但如未於期限內完成改善者，主管機關得予以裁罰。故認定該處理原則並未違反法律保留原則。

然而另一方面，無論原告宏泰人壽公司或法院，均未主張、論述的問題是，保險法第 149 條第 1 項本身可能因違反憲法上法律明確性原則而違憲之問題，此爭點雖係更高層次之問題，然而實益在於，對於保險業者之裁罰本身，可能對於保險業者之傷害，反而小於看似柔性的「命限期改正」。以該三個判決中案例而言，其遭裁罰之罰鍰金額均為新台幣 100 萬元，此金額對於保險業者而言或許著實不以為意，然而就保險業者所投資之不動產，其金額顯然遠大於該受裁罰之金額，而「命限期改正」之處分，便是要求保險業者於一定期限內，違反其原先對於交易期程內容之規劃，必須作成可能造成虧損之交易決定。倘若保險業者不遵從，該行政處分並得依行政執行法為執行，對於保險業者而言反將造成更大之損害。

倘保險業者於本案中爭執保險法第 149 條第 1 項之合憲性議題，則法院勢必亦須予以審酌，倘法院認同本項之合憲性疑義，法官可依職權聲請釋憲；縱使保險業者敗訴，其亦得上訴以至於聲請釋憲，由司法院大法官就本條之合憲性予以實質審查。

因此，保險法第 149 條第 1 項之相關處分，相對於其他個別法令之內容及罰則，著實亦具有相當大之重要性，不容忽視。

## 第二節 實務案例：幸福人壽保險股份有限公司金檢 裁罰案

於本節擬評析的是臺北高等行政法院 103 年訴字第 296 號判決。於本案例中，金管會對幸福人壽保險股份有限公司執行 101 年度專案檢查結果，認定幸福人壽保險股份有限公司有利害關係人交易限制對象之歸戶資料未建檔、不動產交易涉有違反同一人同一關係人單一交易限額情事、投資國內受益憑證總額

逾法定限額、國外投資逾法定限額、辦理國內衍生性金融商品交易難以認定係為從事避險目的之衍生性商品交易、有間接與利害關係人交易涉違反金管會裁處限制處分等六項缺失，另該公司內部控制亦有多項缺失，如公司員工有兼任董事長個人所屬關係企業及公司辦公場所提供董事長個人所屬基金會使用情事等缺失。金管會並據此核處罰鍰計新臺幣 840 萬元整並予以 3 項糾正、限制幸福人壽保險股份有限公司不得以間接方式進行關係人交易、不得新增購買保險法第 146 條之 1 第 1 項第 3 款「經依法核准公開發行之公司股票」(含賣出再買進)、轉換公司債及附認股權公司債等投資、限制其投資範圍、命公司解除投資系統主管、不動產投資主管及法令遵循主管等 4 位經理人之職務，並懲處法務室主管、不得新增不動產投資，並限期其處分不動產等。

於此本文亦不擬就金管會認定之每一事實評論是否構成違法，僅就其中關於保險法第 149 條第 1 項之部分。首先，金管會除於「裁罰之法令依據」之部分揭示有依據保險法第 149 條第 1 項外，並未分別就其課予之處分說明係依據該項之何款<sup>90</sup>，由本案例便可相當容易看出，個案中在同一裁罰案中同時課予複數處分時，若主管機關未清楚說明個別處分係依據本項何款，便相當容易令受處分人困惑、混淆<sup>91</sup>。其次，細繹裁罰書內文，金管會除裁罰外所課予之處分包含糾正(依據保險法第 149 條第 1 項序文)、限制幸福人壽保險股份有限公司不得以間接方式進行關係人交易(應係依據保險法第 149 條第 1 項第 1 款)、

90

[https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessages\\_view.jsp&dataserno=201511230008&dtable=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0.2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201511230008&dtable=Penalty) (最後瀏覽日：2021/12/25)。

<sup>91</sup> 惟金管會於訴訟中則有解釋，節錄判決內文略以：「原告因有附表第一項之違反利害關係人放款以外交易管理辦法第 7 條及利害關係人放款管理辦法第 5 條規定；第二項之違反同一人交易管理辦法第 4 條第 1 項第 2 款規定；第三項之違反行為時保險法第 146 條之 1 第 1 項第 5 款規定；第四項之違反行為時保險法第 146 條之 4 第 2 項規定；第五項之違反衍生性商品交易管理辦法第 3 條第 1 項第 3 款、第 12 條及利害關係人放款以外交易管理辦法第 3 條第 1 項第 9 款規定；第六項之違反利害關係人放款以外交易管理辦法第 3 條第 1 項第 9 款規定；第七項之與內控稽核實施辦法第 2 條、第 5 條及第 7 條規定不符，及行為時保險法第 149 條第 1 項所定有礙健全經營之虞情事；第八項之違反被告 100 年 3 月 3 日裁處書及行為時保險法第 149 條第 1 項規定等違失情事，則被告以原處分對原告為附表第一至八項「裁處內容」欄所示裁處，並以第九項裁處內容，限制原告資金運用範圍及命原告懲處與解除經理人職務，於法有據，原告訴請撤銷，為無理由。」由此亦可見鼓勵保險業者提起救濟之實益，可促使主管機關說明其於作成處分時尚未明確說明之理由。

不得新增購買保險法第 146 條之 1 第 1 項第 3 款「經依法核准公開發行之公司股票」(含賣出再買進)、轉換公司債及附認股權公司債等投資(應係依據保險法第 149 條第 1 項第 1 款)、限制其投資範圍(應係依據保險法第 149 條第 1 項第 1 款)、命公司解除投資系統主管、不動產投資主管及法令遵循主管等 4 位經理人之職務(應係依據保險法第 149 條第 1 項第 4 款),並懲處法務室主管(應係依據保險法第 149 條第 1 項第 7 款)、不得新增不動產投資(應係依據保險法第 149 條第 1 項第 1 款),並限期其處分不動產(依據保險法第 149 條第 1 項序文)等。如此在同一案件中疊加課予不同之處分,是否合理、必要,不無細察研求之餘地。

幸福人壽保險股份有限公司於訴訟中亦曾主張,金管會對於所認定之違失情事已對其分別處罰,復針對同一行為,以基於情況急迫,為免伊再有類似情況發生,致有損害保戶及公司權益之虞為由,作成上開限制資金運用範圍及命伊懲處、解除經理人職務之裁處內容等,顯係重複處罰;其中關於限制伊僅得投資外匯存款、避險目的之衍生性金融商品交易、外國政府發行之公債、國庫券、外國銀行發行或保證之金融債券等商品,固屬保守安全之金融商品,惟非當然全球流通,伊未必能適時為最有利之投資,金管會嚴格限制伊僅能投資該等標的,反令伊資金閒置,不利於伊經營,有違比例原則。

然而法院見解則認為,行為時保險法第 149 條第 1 項之立法目的,係為增強對保險業之管理,防止違規與不法情事之發生,故賦予主管機關於保險業違反法令、章程或有礙健全經營之虞時,除予糾正外,並得視其情節之輕重,採取適當之監理措施或處分。核其性質,乃為實現健全保險業發展、保障保戶權益之行政目的,所為行政管制措施,屬於管制性之不利處分,與行政罰法第 2 條所稱裁罰性不利處分,係對於過去違反行政法上義務之行為所為行政制裁者,並非相同。因此幸福人壽保險股份有限公司對金管會所認定違失情事,作成糾正、裁處罰鍰等裁罰性不利處分後,為加強幸福人壽保險股份有限公司對

法令之遵守，促使其得以健全營運，另依行為時保險法第 149 條第 1 項第 1、4 款規定，作成管制性處分，依上說明，並無幸福人壽保險股份有限公司所指違反一事不二罰之問題。其中關於限制幸福人壽保險股份有限公司投資標的部分，乃金管會審酌幸福人壽保險股份有限公司於資金運用及投資方面有前述違失，在行為時保險法第 146 條第 1 項對保險業資金運用之限制以外，進一步將幸福人壽保險股份有限公司投資之標的，限制於外匯存款、避險目的之衍生性金融商品交易、經信用評等機關評定為 A 或相當等級以上之金融債券等投資風險較低、收益較為穩定者，此舉與行為時保險法第 149 條第 1 項第 1 款規定，既無不符，且核屬為避免幸福人壽保險股份有限公司經營情形因投資不善而繼續惡化，所為適當且必要之管制措施，幸福人壽保險股份有限公司主張金管會嚴格限制伊之投資標的，致伊未能適時為最有利之投資，不利於伊經營，有違比例原則云云，自無可採。

就保險法第 149 條第 1 項各款之處分，法律性質應屬管制性不利處分而非裁罰性不利處分部分，與本論文第三章第六節第二項之說明意旨相同，故此部分對於判決見解敬表贊同，也更期許於未來案件中倘主管機關復課以有裁罰意涵之處分，保險業者能勇於救濟挑戰法院見解；惟就比例原則之審查部分，如本論文第三章第五節所說明，當法律未就如何適用保險法第 149 條第 1 項各款之處分給予指引（無論係明確指引抑或原則性指引），主管機關便不會有應注意比例原則之問題意識與動機，且法院亦將難以嚴格實質審查處分之合法性。

### 第三節 實務案例：命宏泰人壽保險股份有限公司增

#### 資案

探討本案例<sup>92</sup>之特殊性一方面在於，此為金管會甚少命保險業者增資，另

92

[https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages\\_view.jsp&dataserno=201506120001&dtable=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201506120001&dtable=Penalty)（最後瀏覽日：2021/12/28）。

一方面，該裁罰案之原因事實，於其他保險業者亦曾有類似情形，惟金管會並未命其他保險業者增資。

於本案例中，於民國 104 年，金管會調查發現，宏泰人壽自有資本與風險資本之比率(以下簡稱資本適足率)未達法定標準 200%，且未能提出經董事會通過後於 103 年底資本適足率達 200% 之增資計畫，核有違反保險法相關規定及有礙健全經營之虞，故依保險法第 149 條第 1 項第 1、3 款規定，予以糾正並命宏泰人壽限期於 104 年 12 月 31 日前辦理增資，另依保險法第 143 條之 4 第 3 項授權訂定之「保險業資本適足性管理辦法」第 6 條第 3 項第 7 款規定，限制宏泰人壽自裁處書送達之日起不得增設分支機構。

由上可知，本案之案例事實相當單純係宏泰人壽之資本適足率不足法定標準。然查詢金管會之裁罰案例，除亦曾命遠雄人壽增資<sup>93</sup>外，於朝陽人壽資本適足率不足案<sup>94</sup>，金管會係限制該公司於一定期間不得辦理特定壽險險種之新契約銷售，及調降該公司時任董事長報酬 30%，為期一年；於幸福人壽資本適足率不足案<sup>95</sup>，金管會同樣係限制該公司於一定期間不得辦理特定健康保險險種之新契約銷售，及調降該公司時任董事長報酬 30%，為期一年；於國寶人壽資本適足率不足案<sup>96</sup>，金管會同樣係限制該公司於一定期間不得辦理特定健康保險險種之新契約銷售，及調降該公司時任董事長報酬 30%，為期一年。

金管會就相同案件予以相異之處分方式，係金管會內部未統一其標準，或個案事實亦有所差異，亦或歸咎於法規之變更，吾人不得而知。然即便法令曾

---

93

[https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages\\_view.jsp&dataserno=201401270002&dtable=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201401270002&dtable=Penalty) (最後瀏覽日：2021/12/28)。

94

[https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages\\_view.jsp&dataserno=201506160008&dtable=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201506160008&dtable=Penalty) (最後瀏覽日：2021/12/28)。

95

[https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages\\_view.jsp&dataserno=201506160006&dtable=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201506160006&dtable=Penalty) (最後瀏覽日：2021/12/28)。

96

[https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages\\_view.jsp&dataserno=201506160007&dtable=Penalty](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201506160007&dtable=Penalty) (最後瀏覽日：2021/12/28)。

有修正，亦不構成金管會違反平等原則之正當事由。申言之，保險法第 143 條之 4 規定：「保險業自有資本與風險資本之比率及淨值比率，不得低於一定比率。保險業依自有資本與風險資本之比率及淨值比率，劃分為下列資本等級：一、資本適足。二、資本不足。三、資本顯著不足。四、資本嚴重不足。前項第四款所稱資本嚴重不足，指自有資本與風險資本之比率低於第一項所定一定比率之百分之二十五或保險業淨值低於零。第一項所定一定比率、淨值比率之計算、自有資本與風險資本之範圍、計算方法、管理、第二項資本等級之劃分及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」據此訂定之保險業資本適足性管理辦法，則曾於 104 年 5 月 18 日進行修正。

原保險業資本適足性管理辦法第 6 條規定：「保險業資本適足率低於百分之二百或主管機關要求之最低比率者，不得買回其股份，且不得分配該申報年度之盈餘。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。二、命令其停售保險商品或限制其保險商品之開辦。三、限制其資金運用範圍，或為其他必要處置。四、限制其對負責人有酬勞、紅利、認股權憑證或其他類似性質給付之行為。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：一、解除其董（理）事、監察人職務，並通知公司登記主管機關註銷其登記。二、停止其董（理）事、監察人於一定期間內執行職務。三、保險業取得或處分特定資產，應先經主管機關核准。四、命令其處分特定資產。五、限制或禁止其與利害關係人之授信或其他交易。六、命令其負責人之報酬予以調降，且不得逾該保險業資本適足率低於百分之一百五十前十二個月內對該負責人支給之平均報酬。七、限制增設或命令限期裁撤分支機構或部門。八、派員監管或為其他必要處置。」修正後該規定移列至第 7 條

則規定：「保險業對於分配盈餘、買回股份或退還股金，應依本法第一百四十三條之五規定辦理。保險業之資本適足率等級為資本不足、資本顯著不足或資本嚴重不足者，主管機關應依本法第一百四十三條之六規定採取相關措施。」由上可知，於修法前後主管機關均得命資本適足率不足之保險業者增資，或為其他必要處分，故不構成同樣事由予以不同處分之正當理由。

併參有學者研究金融控股公司集團關於資本適足率未達法定標準時，亦有評價不一致、主管機關裁量權過度之情形<sup>97</sup>，值得吾人省思。



---

<sup>97</sup> 彭金隆、林建智、邱虹元（2008），由國際金融集團資本適足規範論我國金融控股公司資本監理制度，保險專刊，第 24 卷第 2 期，頁 147-149。



## 第五章 結論與建議

### 第一節 結論

金融業基於其本質上匯聚大量資金，攸關大量消費者、投資人的財產、權益，其被主管機關高度監理，為理所當然、法所必須。然而在高度監理的行業中如何建構良性的主管機關、業者互動，對主管機關而言便須要克制其權力，避免其藉由全方面掌握業者經營資訊進行隱性不當連結的要求或處分；對業者而言則必須要求其建立完整而妥適的法遵系統。在國家公權力的行使下，後者往往較能被監督、貫徹，但前者卻經常被忽視、容忍。如何才能令主管機關的公權力行使被檢視？便是逐一在賦予主管機關權限的法令中，儘量要求其明確而減少主管機關恣意的空間，並使業者於受有不合理處分時，得藉由法院說理確立法令之解釋適用。

對金管會而言，裁罰僅是監管機制的一環，從裁罰案件統計中，除裁罰外，尚有其他如糾正、限期改正、其他處分等，然因保險法第 149 條第 1 項之不明確等瑕疵，亦加劇裁罰時保險業者之劣勢，對保險業而言，大多僅能被動接受、消極救濟、疲於法遵。

於此行政機關高度監理特性下之缺點，便是缺乏對於權力行使的制衡機制，無論是立法權、司法權，都無法及時對於個案中的不合理現象提供實質幫助。以保險法第 149 條第 1 項而言，於構成要件上，法令、章程、有礙健全經營之虞乃屬特性不同之構成要件，法令、章程必須連結至其他規範，有礙健全經營之虞則可能被單獨認定，然而實務運作對於此應分別予以認定之構成要件則往往未盡其說理義務；就法律明確性之審查而言，「法令」、「有礙健全經營之虞」均涵蓋過廣而不符合明確性原則，「章程」之定性不明確及於實務運作下多遭架空，且章程對於社會公益之影響重要性亦顯與法令有間；而就主管機關得「視情況」予以處分之授權方式，因無其他限制標準，便可能造成裁量權行使之瑕疵。

## 第二節 立法論與解釋學建議

本文基於以上之觀察，總結提出對於保險法第 149 條第 1 項法律面及實務面之建議：

### 1. 就保險法第 149 條第 1 項之修法建議：

- (1) 將「法令」明定為限於「本法相關法令」，以避免不當連結至其他法令，而有超乎受處分人得以合理預見，或以保險法處分其他法令（如個資法）之情事發生。
- (2) 「章程」此一構成要件應可刪除，蓋於現行法與實務之適用下，章程作為公司內部之規範，其範圍實質上已可為保險法對於內稽內控制度之規範所涵括。
- (3) 「有礙健全經營之虞」應修正為保險業違反法令「且」有礙健全經營之虞時，作為限縮本項處分權力行使之構成要件。退步言之，即便僅單獨構成有礙健全經營之虞，即未違反法令時，其法律效果應僅得予以糾正與限期改正，蓋所謂「之虞」便是尚未有實際違法情事，因此至多僅能令其回復原狀。
- (4) 就「視情況」之部分，應藉由比例原則之管控，修正為「並得視情況為下列必要之處分」。
- (5) 將本項第 7 款明定為「其他為使保險業改善所必要之處置」，將此一處置限定於管制性不利處分，而不及於裁罰性不利處分。
- (6) 綜上，建議保險法第 149 條第 1 項可修正為：「保險業違反本法相關法令且有礙健全經營之虞時，主管機關除得予以糾正或令其限期改善外，並得視情況為下列必要之處分：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、其他為使保險業改善所必要之處置。」

2. 就現行保險法第 149 條第 1 項之解釋適用建議：

- (1) 主管機關對於有礙健全經營之虞之解釋，不應作為單獨構成要件，而是違反法令時輔助認定之構成要件。於此便可篩選保險業雖有輕微違反法令惟與其健全經營無涉之情事下，不應再行處分之。
- (2) 法令、章程、有礙健全經營之虞之體系定位不同，於修法前，實務運作亦應有所區隔，於認定構成要件時應分別予以認定並明確說理。於現行法下保險業者之違反「章程」固可能亦同時構成違反內稽內控法令，即便如此主管機關亦應說明其係以何依據對保險業者作成裁罰或處分。
- (3) 就本項之 7 款處分，藉由比例原則之把關，適用上應予以依個案事實分類，倘個案中僅適宜處以某項處分，即不應另處以其他處分，或疊加處以不同之處分，以節制主管機關恣意認定之可能性。
- (4) 主管機關於個案中應加強其對於「認定事實」及「適用法令」之說理。於同一裁罰案中有認定多數事實、適用多則法令時，應分別說明何項事實係違反何項法令，不應將其所認定之多數事實與適用之法令分別臚列，將使受規範者不知其何項行為觸犯何等法令。
- (5) 主管機關於適用本項各款進行處分時，亦應說明所作成之處分係依據本項何款，倘僅泛稱第 149 條第 1 項，於個案中便可能有難以對應之疑慮。
- (6) 就本項第 7 款之應用，應限於矯正保險業者違法狀態之處置，即管制性不利處分，而不及於以裁罰保險業者為目的之裁罰性不利處分。

## 參考文獻

### 中文文獻

#### 專書

1. 王文宇 (2008), 公司法論, 四版, 元照出版。
2. 金鼎 (2014), 公司章程之效力與界限—以英美法制為借鏡, 元照出版。
3. 柯芳枝 (2008), 公司法論 (上), 增訂六版, 三民出版。
4. 許宗力 (2007), 法與國家權力 (二), 元照出版。
5. 廖大穎 (2002), 公司法原論, 三民出版。

#### 期刊論文

1. 王文宇 (2003), 公司章程之定位與資本制度之改革, 法令月刊, 第 54 卷第 10 期, 頁 38-52。
2. 王志誠 (2004), 公司法：第二講—公司之章程與自治, 月旦法學教室, 第 23 期, 頁 64-73。
3. 李建良 (2010), 行政法：第十一講—行政裁量與判斷餘地, 月旦法學教室, 第 98 期, 頁 34-49。
4. 李建良 (2011), 人身自由的憲法保障與強制隔離的違憲審查—釋字第 690 號解釋, 台灣法學雜誌, 第 186 期, 頁 60-79。
5. 李建良 (2011), 保護規範理論之思維與應用—行政法院裁判若干問題舉隅, 2010 行政管制與行政爭訟, 中央研究院法律學研究所出版, 頁 249-320。
6. 李建良 (2014), 兩岸關係下的人性尊嚴、收養自由與制度保障—釋字第 712 號解釋, 台灣法學雜誌, 第 250 期, 頁 29-52。
7. 李建良 (2018), 行政處分 2.0：法治國家的制度工具與秩序理念 (上), 月旦法學雜誌, 第 277 期, 頁 91-108。

8. 李惠宗 (2014), 經濟行政法中不確定法律概念之研究, 東吳公法論叢, 第 7 期, 頁 3-46。
9. 林三欽 (2016), 裁量基準與裁量瑕疵——兼評最高行政法院 102 年度 3 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議, 法令月刊, 第 67 卷第 1 期, 頁 28-42。
10. 林明昕 (2015), 裁罰性不利處分 vs. 非裁罰性不利處分——兼評台北高等行政法院九十九年度訴字第一五二九號判決, 興大法學, 第 17 期, 頁 1-30。
11. 洪家殷 (2005), 行政行為(二)行政處分:第一講—行政處分之概念與意義, 月旦法學教室, 第 38 期, 頁 46-56。
12. 胡韶雯 (2014), 公司自治:章程與辦事細則, 月旦法學教室, 第 145 期, 頁 63-71。
13. 徐聿芊、陳俊元 (2019), 我國保險業裁罰案件之法律實證研究, 中正財經法學, 第 19 期, 頁 105-186。
14. 張文郁 (2002), 行政處分之形式存續力和依法行政原則之維護, 月旦法學雜誌, 第 88 期, 頁 20-21。
15. 張淑芬、王鈺涵 (2021), 保險業裁罰案件簡析, 理律新知, 110 年 2 月號, 頁 1-2。
16. 彭金隆、林建智、邱虹元 (2008), 由國際金融集團資本適足規範論我國金融控股公司資本監理制度, 保險專刊, 第 24 卷第 2 期, 頁 123-151。
17. 曾宛如 (2017), 公司治理法制之改造, 月旦法學雜誌, 第 268 期, 頁 17-29。
18. 蕭文生 (2010), 行政處分之變種與異形--擬制行政處分與形式行政處分, 臺北大學法學論叢, 第 73 期, 頁 31-82。
19. 謝榮堂 (2012), 行政處分於法定救濟期間經過後之救濟, 月旦法學教室, 第 115 期, 頁 12-14。

## 學位論文

1. 徐聿芊 (2018), 以監理有效性及透明性檢討我國保險監理—以保險業裁罰案件為中心, 國立政治大學風險管理與保險學系碩士學位論文。
2. 陳功雅 (2016), 金管會裁罰事件之市場反應及公司治理關聯性之研究, 國立臺北大學會計學系碩士論文。
3. 陳鎖塵 (2016), 保險業內部控制與內部稽核制度監理法制問題之研究—以保險法第 148 條之 3 第 1 項與第 171 之 1 第 4 項為核心, 國立政治大學風險管理與保險學系碩士學位論文。

## 英文文獻

1. 2019 年 11 月修訂版之保險核心原則及國際活躍保險集團監理共同框架  
(Insurance Core Principles and Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups, updated November 2019)