

第六章 「保險商品審查制度之改進」方案之可行性 分析

為改進目前保險商品審查制度之缺失，全面提升保險商品審查之效率，本文乃針對廢除保險商品審查制度、商品審查業務委外辦理、修改保險商品審查要點及建立專業審查認證機制等四項方案，以我國現行保險監理之環境與保險市場之現況進行方案之可行性分析。

第一節 廢除保險商品審查制度

本節首先針對廢除保險商品審查制度之倡議來研究其可行性，以下就倡導廢除保險商品審查制度之理由、保險商品審查制度存在之必要性及本文認為不宜馬上廢除保險商品審查制度之理由，分別說明以做為衡量該方案可行性之基準。

第一項 主張廢除保險商品審查制度之理由

一般主張廢除保險商品審查制度之理由如下。

第一款 加入 WTO 之影響

在加入 WTO 後，我國保險人馬上要面對的就是外商保險人的競爭壓力，為了使本國之保險人在未來更具競爭力，保險商品的設計是否能符合消費大眾之需求即成為未來競爭之重點，因此保險商品之多元化是未來必然的趨勢。若主管機關對於保險商品之創新仍採取過於保守之態度，勢必阻撓保險業者之商機以及獲利的可能性。

第二款 消費者之意識抬頭

近年來，如消費者保護法及公平交易法等等有利於消費者及保戶之法案已不在少數；消費者本身之智識、教育、文化漸趨於成熟，其權利意識亦逐漸抬頭，

針對保險商品之糾紛，消費者常藉由申訴制度作為主張權利之管道；尤其在商業險之領域，作為商業險被保險人之企業，其市場力量及議價能力，未必是保險人所能與之抗衡。若一味地嚴格監督、限制保險人，則可能對在經濟力量上居於相對強勢地位的企業提供過度的保護。

第三款 自由化經濟之角度

由於國際組織之強力推動，各國間對於國際貿易之原有之限制勢必更為開放，亦即自由化經濟之趨勢已銳不可擋的浪潮。因此，若我國在保險商品監督方面仍過於保守堅持採取嚴格監督之方式，不僅沒有實益，反而對於國家經濟未來之發展造成阻礙。

第二項 保險商品審查制度存在之必要性

一般論者認為保險商品審查制度須存在之理由如下。

第一款 確保保險商品之品質，維護保戶之權益

從保戶之觀點而言，保險商品係涉及多數複雜因素之無形商品，較一般商品複雜且保險大眾較不易取得適當、足夠之資訊藉以評估產品之優劣。以保費之計算及保單條款為例，保費之計算常涉及數理精算統計之概念，如非專業之精算人員或核保人員難以明白；而保單條款之用語及關鍵名詞常涉及保險專業及法律上之專有名詞，若非受過保險與法律之專業訓練者，恐怕不易理解。對多數保戶而言，在比較各家保單之費率及理解保單條款方面實有困難，故保險商品審查程序之存在，可站在消費者之立場，由行政機關來監督保險業者之商品是否符合保單設計之適法性、公平性之要求，用以維護保戶之權益。

第二款 監督保險業之穩健經營及發展

保險商品監理之第二個原因係可以間接督導保險人之正常經營與健全發展。查保險業之經營者，由於個人資產並未完全涉入經營風險，致使缺乏重視經

營安全之動機。若保險人常傾向於以投資者或競爭者之心態即以風險愛好者之偏好進入保險市場，忽略穩健保守之經營哲學，而以削價競爭之方式之類的方式獲取業務，極易使公司暴露於經營失敗之風險之中。因此，對於保險商品品質之監理，不僅一方面可以避免保險業間之削價競爭，另一方面亦可減低保險人出現經營管理之投機心理，得以確保承保範圍與成本間將維持平衡關係，及保險公司之清償能力¹將亦獲得保障。

第三款 確保保險人之清償能力

近來保險商品之需求改變，使保險業設計之商品不得不愈來愈多變化以因應保險大眾之需求，蓋新興商品之設計，保費繳納、保額、保險給付等方面都已比以往之傳統型商品更具彈性，相對地促使現金流量與時間等因素難以事先預估，致使保險業者之利率風險與流動性風險等問題更形複雜，而透過保險商品之審查監督，由主管機關扮演守門員之角色，事前審查業者新商品之所可能發生之風險為何，為消費大眾之權益先做把關，可以收取未雨籌謀之效。

第三項 不宜廢除保險商品審查制度之理由

由於保險商品之複雜性及多樣性，本文認為基於目前我國消費者之知識程度尚不足、保險市場仍為不完全市場、當事人之間資訊不對稱之問題及雙方議價力量懸殊等理由，若馬上廢除保險商品審查制度，勢必對市場造成某些負面影響，使「保險事業具公共利益性質，主管機關應適時監理」之原則遭受破壞。以下乃就目前不宜馬上廢除保險商品審查制度之理由加以闡述。

第一款 矯正市場失靈之現象

保險市場時有市場失靈(market failure)之現象發生，如：有進出保險市場之障礙、附帶之交易成本及外部成本等問題之存在。因此仍然需要相關保險監理措

¹ 陳瑞著，「如何加強對保險業的監管確保保險行業有序競爭」，壽險專刊，第 109 期，87 年 9 月，頁 61。

施之存在，藉以矯正若干市場失靈所帶來之不合理現象，進而使有限的資源得以有效率地配置。

第二款 當事人間之資訊不對稱

保險人與被保險人之間，對於保險商品資訊之取得常存有資訊不對稱之情形。進而言之，被保險人對於保險產品，無論在保單條款或價格方面，均難以事先取得適當資訊以評估其優劣²。反觀保險人方面，除必然具備專業知識外，對其所設計之產品，均已事先掌握相關資訊，故二者所掌握之交易資訊，自有不相稱之處。於此情況下，由主管機關基於保護保險消費者之角度，適時地對保險商品施以監理措施並不為過。

第三款 當事人間議價能力之不相當

關於保險人與被保險人間之議價力量懸殊此問題，可從行銷與理賠二方面加以論述。在保險行銷之場合，為求大量行銷與建立可供使用之統計資料，標準化保單為必行之趨勢。除少數大型個案，多數被保險人對保單之內容，鮮有置喙之可能，保險契約因而成為附合契約之典型。另就理賠實務而言，保險人可利用損害發生，致使被保險人財務陷於窘困或正受第三人求償之際，故意以拖延理賠之方式，迫使被保險人接受不公平之理賠協議，進而坐享不正當之利益³。

² 林建智，「保險監理基礎理論之探討」，保險專刊第 49 輯，頁 173(1997)。

³ 同上註。

第二節 商品審查業務委外辦理

由於我國並無保險監理機關將保險相關業務委外處理之先例，且本文亦尚未蒐集到國外對於保險相關業務委外之參考文獻。因此，本節擬就我國目前其他政府事業將行政業務委外之推動情形；英、美兩國業務委外之經驗及當前政府推動行政業務委外之相關問題等，予以闡述。

第一項 業務委外之意義

所謂「委外辦理」，係泛稱「行政機關將其資產（或服務）委託民間經營管理」的一種方法，包括「公設民營」、「公有民營」及「委託經營管理」等，所謂的政府業務委託民間辦理，可定義為「將原本係由國家或是其他公法人團體所經營的事業服務，不由國家或公法人團體直接處理，而基於達成特定行政目的之要求，由主管行政機關在保留必要範圍的監督控制權限下，透過單方授權或是契約等形式，將之委託予民間企業代為處理與辦之方式」。其又可分為四個主要的子型態⁴：

委託行使公權力。

委託提供外部服務。

委託辦理內部業務。

委託管理內部設施。

就法律效果及其辦理程序而言，前兩種型態涉及委託私人或民間團體行使公權力情形，有行政法上「外部效力」發生的問題，應謹守「法律保留原則」，除非有法律明確之規定，或有法律明確授權之法規命令為依據，否則行政機關不得

⁴ 王仁宏著，「公務人力業務委外」，人事月刊，第34卷第5期，第35頁。

擅自將這種型態的事務委託民間辦理。後面兩種型態並未與一般國民直接發生行政上之法律關係，既不發生外部效力，則不以法規有明文授權為必要，只要不與法規抵觸、違逆即可施行，但仍需依「政府採購法」之相關法律規範運作。

第二項 業務委外分類方式

業務委外之作法甚多，有各種不同的分類方式，茲臚列如下⁵：

第一款 依委託方式之分類

單方委託

可區分為「依法令直接委託」、「依行政處分」所為之單方委託兩種。

契約委託

可區分為依據公法契約、私法契約所為之委託兩種。

第二款 依受託人之分類

受託人係被授權行使國家高權之私人，得獨立以自己名義為行為。

受託人即係所謂之行政助手或基於私法契約而處理或執行政府業務之私人，本身不得獨立對外為意思表示。

第三類則指受託人係基於私法契約且又可獨立從事公務之人，非屬高權行為之範疇。

第三款 依委託事項之分類

委託事項可分為管制類、福利類及服務類、採購類；亦可區別為涉及公權力事項之業務，不涉及公權力事務之委託。

⁵同上註，第 36 頁。

第四款 依委託效力之分類

外部業務之委託

(1)委託行使公權力：有公共安全檢查、廢棄物之清理、違規車輛之拖吊、收容人犯等種類。

(2)委託提供外部服務：有公共機構（場所）或貨品之管理維護等種類。

內部業務之委託

(1)機關內部業務之委託：有民意調查、建物維護、車輛維修等種類。

(2)機關內部設施管理之委託：有道路橋樑之維護修繕、醫院經營、水錶收費等種類。

第五款 依委託之類型為分類

依子類型之分類

有以簽約外包方式、以特許權之提供方式、以給予補助方式、以核發抵用券方式、強制方式之委託等五種類型。

依業務性質而分

有政府採購業務委託、管制業務委託、服務性業務委託及福利性業務委託等四大類型。

第三項 以契約形式將業務委外方式

觀諸我國實務的運作，似以行政契約或私法上委託契約之形式將業務委外之方式最為普遍。此亦為各國實務最常使用之方式。所謂以「契約形式」將業務委外，係指以契約規範業務委外之雙方當事人的權利與義務。委託單位仍須盡輔

導、訓練、考核之責，與受託單位相互溝通。其型態又可細分為⁶：

第一款 單純的業務委外

業務委外可搭配競標制度，將成本過高業務之行政輔助型事務，例如廠區清潔、駐衛警系統、綠化工程、廢棄物清運等工作，委由民間廠商執行；或是將部分政府應從事之福利行政服務，委由民間提供。舉例而言，如台北市政府教育局將市立動物園之垃圾清運工作外包，自八十六年度開始實施至今第五個年度，即為上述委託民間辦理內部業務之適例；另將原由政府負責提供給民眾的服務，委託民間「外部服務」，其實例如：台北市社會局委託民間辦理居家照顧服務，惟政府只補助受託單位服務費、專業督導費及人員訓練費。

第二款 以契約形式委外並提供設施

指政府以契約形式將業務委外辦理，除補助訓練服務、人事等費外，同時提供場所與設施甚至維修費予民間業者使用，業者有義務定期向政府回報營運狀況，政府則以委託人身分對受託單位進行監督與考核。

此種委外形態之實際例子，如：長青綜合服務中心為高雄市政府規劃成立之老人綜合服務中心，該中心之六樓「長青日間照護中心」即由社會局委託「財團法人獎卿護理展望基金會護理之家」，辦理老人護理、醫療、復健以及文康、生活等服務。此一中心為政府興建，又有內政部之設備補助，受委託單位依法對於場地門禁享有管理權。

第四項 國內外之委外經驗

由於各國國情及法令規定不同，政府委外辦理的業務項目可謂琳琅滿目，小至機關內部清潔委外辦理，大至高速鐵路之興建均有之。國內外之委外經驗如下。

⁶ 同上註，第 37 頁。

第一款 我國委外經驗

我國政府將行政業務委託民間辦理，乃自民國八十二年行政院所頒訂的「行政革新方案」開始，該方案將政府業務委託民間辦理列為行政革新的實施要項。及至民國八十七年行政院審議通過「政府再造綱領」，將研訂委託民間參與公共事務相關法令的業務，交由行政院經濟建設委員會繼續推動。且近日行政院游院長指示行政院研究發展考核委員會成立中央機關業務委外審查小組，就各機關業務進行審查，以移撥地方機關或委託民間經營方向處理，以提升政府之公共服務績效⁷。

而目前我國已進行之政府業務委外辦理之項目包括有：機關清潔外包、醫院經營管理、高速鐵路興建營運、博物館、育樂中心經營管理、訓練機構委託經營、兩岸交流事務、車輛違規拖吊、廢棄物垃圾處理、商品檢驗、汽車檢驗、消防設備檢驗、汽車駕照考驗、停車場管理、紀念館經營管理、工業園區管理中心⁸...等。

第二款 美國委外經驗

緣起⁹

美國推動政府業務委託經營應可溯自 1955 年預算局（現為管理和預算局，Office of Management Budget, OMB），以第 55-4 號機關簡訊(Bulletin Number 55-4)指示各機關可由私人企業提供服務和商品，而到了 1996 年，OMB 更以機關內部傳閱函件(Circular A-76)，明白揭示聯邦政府的委外政策：「假如政府與私人企業的競爭可使政府更有效率，並使納稅人獲益，則這種作法應是適當的。」美國聯邦政府於 1974 年成立聯邦採購處，其

⁷ 范祥偉著，「政府業務委託民間辦理之理論與政策」，人事月刊，第 34 卷第 5 期，第 54 頁。

⁸ 行政院人事行政局編印(台北市)，推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊，民國 90 年 12 月，第 6 頁。

⁹ 柯三吉著，「我國政府業務委託經營問題之探討」，人事月刊，第 34 卷第 5 期，第 43 頁。

主要職責之一即為委外經營。1978 年美國聯邦文官改革法第七條(Title VII of the Civil Service Reform Act of 1978)更授權各聯邦機關決定該機關的委外業務

雷根(Ronald Reagan)政府時期

於 1987 年，雷根總統以第 12615 號行政命令(Executive Order 12615)施壓要求各聯邦機構積極委外以將民營化所得用來減少聯邦政府預算的編列。

喬治布希(George Bush)政府時期

於 1992 年，喬治布希總統以行政命令鼓勵州政府和地方政府出售政府的資產，以平衡預算和增進效率。

柯林頓(Clinton)政府時期

於柯林頓政府時代，由副總統高爾(Gore)主持 NPR，經過三階段的政府再造，訂定「政府績效和結果法」(Government Performance And Results Act)，終使美國聯邦政府預算四十年來首度達到平衡。

第三款 英國委外經驗

柴契爾夫人(Thatcher)時期

(1)英國政府業務委外經營以前首相柴契爾夫人的民營化政策為其政府業務委外的典型。在 1979 年至 1987 年間，柴契爾夫人強力推動國營事業民營化，要求地方政府採取類似的做法，來發包地方政府的建築和高速公路工程，結果使公務人力在七年間由 30%降至 24%。

(2)其後，柴契爾夫人乃接著推動「下一步」計劃(The Next Steps)，透過五項運作方式要求各部會進行改造：a.裁撤、b.出售、c.委外、d.成為「執行

機構(Executive Agency)和 e.保持現狀。其中，執行機構的方式最值得探討。何謂「執行機構」？「執行機構」可說是政府與私人合作的委託經營承包者，而原有該機構的公務員繼續在「執行機構」內工作。各部會下的單位可透過「架構文件」(Framework Document)與部會首長協商，訂定具體的結果指標和彈性作業程序。但各部會必須使這些「執行機構」擁有更多的預算、人事和管理權。這些「執行機關」的主管人員可不具公務員身份。但相對的，這些人員的薪資福利和各項工作費用比較有彈性。

梅傑政府時期：

由於「執行機構」之設計誘因充足，成效卓效，所以於 1991 年梅傑(John Major)接任首相後，更運用「市機能試驗」，容許這些「執行機構」引進非主管人員的民間人士(這些民間人士無終身僱用保障制度)。結果，1991-95 年間，至少有 12 個「執行機構」民營化，每年可以節省至少 5 億英鎊，這種競爭壓力，使英國中央政府內部產生了劇烈的變化。至 1996 年止各部會共有 126 個單位簽約成為「執行機構」，約有 75%的公務員在這些「執行機構」工作(最新統計至 2000 年已接近 80%)。

第五項 政府業務委外之優點及問題分析

業務委外之優、缺點如下。

第一款 業務委外之優點

可調整政府職能與角色，活化公務人力資源。

較有效率

為了追求收益最大化或成本最小化，企圖利用委外方式改善組織的效率與產能。

使政府組織能專心於核心業務

增加政府之彈性

利用委外達到政府轉型的目標

取得政府所需之資源及技術能力

第二款 業務委外之問題

受託單位承接能力問題¹⁰

政府欲將某種業務委託民間辦理，首先必須評估民間機構是否有能力提供等於乃至於高於政府本自辦該業務的水準，若民間機構沒有承接能力，即無委外辦理之必要性。

承接單位不足

大多數的民間機構乃非社會公益團體，而是謀求最大利潤為目的之「營利團體」。在無利可圖之情況下，容易導致承接單位不足；有經驗、有意願之民間團體不足，或其已承接多數機構委託之業務，都將造成民間機構之服務品質水準不一。

機構屬性不明

委外模式牽扯到公立與私立的機構部門，其業務亦介於公私之間，屬性不明，至無法清楚界定雙方的權利義務，造成機關(構)與受託單位彼此之間的錯誤期待。

契約內容爭議

¹⁰行政院人事行政局編印(台北市)，推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊，民國 90 年 12 月，第 32-33 頁。

我國政府受有行政權優越觀念的影響，向沒有與民間廠商平起平坐之習慣。受託單位認為簽約之雙方應立於平等之地位，然公辦民營之契約傾向於政府握有主導契約之地位，未充分顧及受委託單位權益，以致契約管理之交易成本或磋商成本高。

援用法令限制過多

政府為了防弊，對受託機構設立諸多限制，本無可厚非，但由於相關法令過多，使受託機構營運之自主性大幅受到束縛和限制。

第六項 保險商品審查制度不宜採業務委外之理由

基於上述政府業務委外可能產生之問題，經本文對於保險商品審查制度採業務委外之評估後認為，我國在採行保險商品審查制度業務委外之方案時，除了上述業務委外之問題無法克服外，尚有下列問題有待解決。因此，本文認為目前保險商品審查制度採業務委外之方案尚不適當。

業務委外之經費負擔

本研究認為業務委外最大之缺點，係審查工作委外之經費來源仍須由主管機關負責，在此前提下，將保單審查工作委外辦理之作法則較具不確定性。因為行政機關之經費預算須經立法院之審核，在立法院刪除預算或總預算不足之情況下，業務委外是否能如預期使商品審查更有效率仍有待商榷。再者，採取業務委外仍可能使保險業者有濫用監理資源之傾向，對廣大之納稅人不公。

監理機關普遍缺乏業務委外之意願。若將保單審查權限委託給外部第三人，監理機關可能會產生擔心其監理權限萎縮¹¹之時，將無法有效監理保險人之心態。

¹¹范祥偉著，「政府業務委託民間辦理之理論與政策」，人事月刊，第34卷第5期，第43頁。

監理機關之公務員排斥業務委外。究其因或許是「工作權保障」問題，亦即可能因「久任而穩定」之官僚心態而抗拒業務委外。

關於行政法上的「依法行政原則」問題。「依法行政」原則仍為監理行使公權力措施時運作之圭臬，若委託經營的特別法規缺乏強制性，對執行之第三人又缺乏控制機制時，執行上將出現困難。

承接監理機關委託之第三人，審查能力是否充足，是一個重要的考量點。

保單審查業務委外時，監理機關的監理成本是否會大於委託經營之效益。

若受託之民間第三人執行受託之監理業務時，是否會忽略保單之審查具有公益性。

將審查保單之工作委託給民間之第三人，可能會使社會大眾或保險公司產生「圖利他人」之疑慮。

第三節 修改審查要點

保險商品之審查乃是以「保險商品審查要點」，作為決定保險商品應採何種審查方式之裁量基準。在為了改善保險商品審查制度、全面提升商品審查之效率前提下，本文認為修改目前保險商品審查制度所依據之商品審查要點係最為快速之方法。雖採修改保險商品審查要點之方式仍有部分缺失，但透過部分配套措施的採行，應能使修改審查要點以改善商品審查制度之方法利多於弊。茲將此方案之優、缺點分述如下。

第一項 修改保險商品審查要點之優點

為提升保險商品審查作業之效率，修改保險商品審查要點之優點如下。

第一款 立竿見影

根據行政程序法（下稱同法）第一百五十九條之規定：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。」。所謂的行政規則，係為行政機關內部秩序及運作而訂定，非為直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。如前所述，本文認為保險商品審查要點之法律性質為裁量性行政規則，主管機關可依其權限或職權，規範保險商品審查所應遵守之要點。此外，根據行政程序法第一百五十九條第二項第二款之規定，保險商品審查要點可認為屬於行政規則中之裁量基準。因此，修改審查要點之程序則依同法第一百六十條第二項之規定：「行政機關訂定前條第二項第二款之行政規則，應由其首長簽署，並登載於政府公報發布之。」由此可知，保險商品審查要點之修改，除不須經立法院審核外，亦不須依照同法關於法規命令之程序規定。故修改後之審查要點，經首長簽署並於政府公報登載並發布即可使用，能立即提升商品之審查速度。

第二款 保險業者可預見主管機關之政策趨向

經由修改保險商品審查要點，將使商品審查工作能運作得更有效率，業者在送部審查時能明確按商品之性質、種類、所須之相關文件分別採取適合之審查方式，減少業者目前無所適從之情形。

第三款 主管機關可有裁量基準

保險商品審查要點提供了主管機關審查保險商品時之裁量基準。若審查要點能完善地訂定，則主管機關於從事商品之審核時，將能有一明確、客觀之裁量基準，作為是否讓該商品通過審查之依據。

第二項 修改保險商品審查要點之缺點

修改保險商品審查要點所可能發生之缺點如下。

第一款 無法與時俱進

隨著保險市場之快速變化，在修改審查要點之方法下，可能較缺乏變動之彈性，無法隨業者之需求、市場之變化隨時調整。

第二款 無法貫徹

在修改審查要點之方法下，須考慮主管機關目前之人力、資源、政策環境是否能配合以及是否能徹底貫徹執行經修改之審查要點。若礙於人力、資源、其他方面之限制則可能使修改審查要點之美意大打折扣。

第三項 應採修改保險商品審查要點方案之理由

保險人欲送審保險商品時須依據保險商品審查要點之規定確認其商品應採之審查方式，及應注意之其他事項。然而，因為目前保險商品審查要點之規定過於僵化，乃是導致保險商品審查效率不彰之主因之一。因此，本文認為在加速保

險商品通過審查之前題下，修改現行保險商品審查要點是最直接有效之方法，透過針對現行保險商品審查要點之重新檢討，相信一定能使保險商品審查效率獲得提升。

第四節 建立專業審查認證機制

美國保險監理官協會(National Association of Insurance Commission, NAIC)於西元 2000 年之春季全國會議(the Spring National Meeting Opening Session¹²)中, 發布並核准革新宣言 (Statement of Intent: The Future of Insurance Regulation¹³), 明白地宣示執行 GLB 法案之方法, 以及 2000 年全國保險監理之迫切事項(Year 2000 National Regulatory Priorities)¹⁴為何。該迫切事項共有五個主題, 在加速商品審查 (Speed to Market) 的迫切事項方面, 美國保險監理官協會(National Association of Insurance Commission, NAIC)乃致力於一次審查(One-stop Filing)之任務, 積極貫徹商品之一致性之要求, 使保險公司透過 NAIC 之廣告費率及保單¹⁵ 審查協調小組 (Coordinated Advertising Rate and Form Review Authority, CARFRA) 的認證達成一次審查之功效, 使業者能免除同一商品於跨州販賣時, 可以省卻必須分別經各州依其商品監理之要求而個別審查之麻煩。

反思我國目前之保險商品審查制度, 在審查要點仍有缺失, 人力、資源、專業程度不足之限制下, 保險商品之審查之通關速度過慢, 尤以採核准方式審查之商品為甚; 再者, 在核准方式之情形下, 各組委員之審查標準不一, 往往造成業者遵循上之困擾。

因此, 本研究認為於修改保險商品審查要點之後, 應採取類似美國 NAIC 之廣告費率及保單審查協調小組 (Coordinated Advertising Rate and Form Review Authority, CARFRA) 認證組織之方式, 或可使保險商品審查制度更加完善。

¹² NAIC, “The NAIC Report 2000 Spring National Meeting “, March 11-15, 2000, Chicago, Illinois, http://www.naic.org/pressroom/releases/rel00/03172000_naic_rptchicago.htm 最終瀏覽日: 2002/12/12。

¹³ 同上註。該宣言正式發佈時間為 March 13, 2000。

¹⁴ GLB 之執行分為四個主題, 2000 年迫切事項又分為五個主題, 是以革新宣言共產生九組工作團隊。

¹⁵ Form 一詞, 於此翻譯為「保單」, 此字於保險中係指任何文件, 例如保單、背書、批單或要保書等。參閱陳彩稚譯, 保險字典, 廣場文化出版事業有限公司, 西元一九九九年六月初版, 頁 152。

關於 CARFRA 認證組織之運作於外國文獻部份已於前章詳述，此處無庸贅言。以下將針對目前 NAIC 之 CARFRA 認證組織採行方式之優點、缺點加以探討，以作為未來我國建立專業審查認證機制之參考。

第一項 採取認證機制之優點

採取認證機制之優點包括下列。

第一款 落實使用者付費原則

主管機關對於保險商品審查所能提供之人力、金錢等資源有限，以目前的送審案件量來說，主管機關實在是負擔過重。在資源不足之情況下，保險商品審查之速度當然無法提升；在保險業者方面，由於其不必負擔商品送審之成本，造成部分業者產生投機心態，往往以草率的態度將保險商品之送部審查。主管機關方面礙於人力、件數過多無法提升審查速度及品質，業者一方面希望能加速審查速度，一方面卻又濫用監理資源。若由專業認證機構從事先認證之工作，將可減輕主管機關之工作負荷、進而達成業者所要求之保險商品審查速度。此外，在採此項認證方式時，應落實使用者付費之原則，如此一來，業者必須負擔審查成本，因而將保險商品送審時勢必較為謹慎。此外，在專職的認證機制下亦能使審查效率加快，使得業者亦較有意願從事商品之開發、且不會因為主管機關的審查延宕而喪失推出新產品的商機。對主管機關而言，保險商品若已由專業的第三人機構加以認證，則能以較為信賴之心態審查商品，間接使得保險商品審查的速度加快。

第二款 透過專業、專職之認證機制使商品審查更具效率

目前我國之審查流程礙於人力資源之不足，欠缺足夠之專業、專職人員從事審查工作，使主管機關的審查速度無法提升。若未來能由第三認證機制專司保險商品審查工作，加上內部人員具備專業知識、並有充足之資源供其運用，則勢必可改進目前審查制度之窘境。

由第三認證機制之認證，不僅能促進商品審查之效率，經由較具制度化之審查程序，可改進目前各組審查委員對於類似商品標準不一之情形，使未來審查過程更具客觀性，且對監理官、消費者及保險業分別有下列好處：

對監理官而言，認證機制之發展可有效減輕目前保險司人力資源不足之問題，經由第三認證機制之認證，主管機關未來可針對已認證過之商品給予更寬鬆之監理，達成雙贏之效果。

對消費者而言，在保險商品經第三客觀認證機制認證後，可使消費者對保險商品有更大之信賴感，若該機構能維持一定專業審查水準，亦可使消費者儘早獲得所需之新商品。

對保險業而言，透過第三認證機制，將可於確定的日數之內，得知公司商品是否通過認證機構之認可，經該機構認證後，再送至主管機關審查，可縮短商品通關時間，使其快速進入市場。

第二項 採取認證機制之缺點

採取認證機制之缺點有下列。

第一款 認證機制之機構資格難以訂立

保險商品之審查若採專業審查之認證機制進行，首先面臨之問題係設立認證機構之資格條件。然而，我國在保險監理方面尚無類似之認證機制，因此，關於認證機構所需具備之資格條件如何訂定、選任有待商榷。

第二款 認證機構之審查水準良莠不齊

若建立保險商品專門之審查認證機制，勢必開放若干第三機構從事保險商品認證之工作。不同之認證機構所認證之保險商品可能因認證機構本身之體質、專業程度及品質不同而使各認證機構之認證水準良莠不齊，主管機關在面臨認證水

準不一致時，如何分別審查水準之良窳，亦應加以注意。

第三項 應採專業審查認證機制之理由

由前文得知，美國保險監理官協會已成功地發展保險人跨州銷售時之一次審查(One-Stop Filing)系統，透過 NAIC 成立之專門審查機制，保險人在經過該專門審查機制認證後即可在其他會員州進行銷售，免除須分別接受不同州審查制度之困擾。其專業審查認證機制之精神，實有極大之學習價值。因此，本文認為未來在保險商品審查之運作上，若能成立專業審查之認證機制，不僅能落實使用者付費，避免審查成本外部化之優點，對監理官、保險人及消費者而言都有一定益處。

第五節 小結

本文認為，考量我國保險監理之目標，在維護保險交易公平、避免保險當事人雙方資訊不對稱、議價能力懸殊等問題，若馬上廢除保險商品審查制度，似不洽當。再者，由於我國監理制度採「實體監督主義」，凡保險業之設立許可、業務經營、財務結構等均由國家訂定各種法律規定，另也基於保險業為金融服務之一環，具有社會性與公共性，其經營健全與否，攸關個人或家庭生活之保障、社會安定及國家經濟發展。因此，在商品審查制度方面，基於保護弱勢消費者、確保保險業能穩健經營及發展、監督保險業之清償能力等理由，採完全廢除保險商品審查制度於現行監理制度下，仍不可行。

商品審查業務委外之方式與採專業審查認證機構認證之方式相較之下，由前述針對政府業務委外之介紹中得知，審查業務委外仍有相當之缺點無法克服，不僅無法落實使用者付費之原則，在主管機關方面亦無實質之監理權。

在採認證機構認證之方式之下，保險業者於認證機構認證後仍須將保險商品送主管機關審查，同意權仍在主管機關身上，一方面主管機關可透過第三機構之認證，對通過認證之商品採取較寬鬆的監理政策，另一方面業者也能於商品經認證後加速經過主管機關之審核，對業者及主管機關都有益處。因此，本文認為未來保險商品審查制度之改進宜採修改審查要點及經認證機構認證二種方法。

如前所述，保險商品審查要點屬於行政規則中之裁量基準，若能針對目前審查要點之缺點予以修改，並對目前採取備查、核備、核准審查之險種，更明確地加以定義與分類，不僅可有立竿見影之效果，亦可使業者明確了解主管機關未來之商品監理政策。於主管機關方面，對於保險業者送審之商品，則可依該修正後之審查要點審理商品文件。而認證機構之設置則可做為商品審查制度改進之中、長期目標，美國 NAIC 之 CARFRA 認證機構運作方式，可作為我國未來建立專業認證機制之參考。

