

## 第七章 建議與結論

### 第一節 結論

根據民國九十年七月修正通過之保險法第一四四條第一項之規定，保險業之各種保險單條款、保險費及其他相關資料，由主管機關視各種保險之發展狀況，分別規定其銷售前應採行之程序。為了貫徹該條文之立法意旨，財政部爰於民國九十年十二月十四日發布「保險商品銷售前程序作業準則」，規定保險業於銷售保險商品前，除非法律另有規定或因險種性質特殊經主管機關核准外，必須依照該準則規定之各項程序辦理。所謂保險商品銷售前程序，包括保險商品設計程序、保險商品審查程序、保險商品準備銷售等三項程序。與本研究相關者，應屬保險商品審查程序。依據該準則之第十條前段規定：「主管機關得依保險商品之性質，分別訂定財產保險商品審查要點與人身保險商品審查要點。」準此，現行財產保險商品審查乃依據「財產保險商品審查要點」辦理，而人身保險商品審查則依據「人身保險商品審查要點」辦理。至於近年來推出之投資型保險商品，雖歸類為人身保險商品，然因商品性質較為特殊，主管機關爰委託保險事業發展中心成立「投資型新種保險商品審查委員會」負責審查，並自民國九十年九月起開始辦理。

本研究發現，保險商品審查制度之所以缺乏效率，主要歸因於制度設計無法因應市場之發展趨勢，主要缺失大致可歸納為下列數端：

審查制度過於僵化

審查資源極度不足

商品創新未受保障

研發水準參差不齊

示範條款未合時宜

資訊系統尚未建構

為確實改善上述缺失，本研究於分析各項改進方案之可行性後，發現未來改進計畫宜以修改保險商品審查要點及引進專業認證機制為工作主軸。就前者而言，由於保險商品審查要點本為行政規則中之裁量基準，若能針對現行缺失加以修改，明確地界定採取備查、核備或核准制審查之商品範圍，短期內應可收立竿見影之效，亦可使業者明確明瞭保險商品監理政策方針。就後者而言，專業認證機制具有使用者付費、提昇審查效率與維持專業品質等優點，似可做為商品審查制度改進計畫之未來目標。有鑑於美國之保險監理官協會( National Association of Insurance Commissioners, NAIC )之 CARFRA 認證機構運作已經有加速商品上市之效果，未來將可作為我國制度規劃時之參考。

## 第二節 制度改進之基本方針

為能有效地改善現行保險商品審查制度之缺失，先行確立改進計畫之基本方針，實為制度能否成功之重要關鍵。因此，研擬改進計畫時應遵循之基本方針為成本效率、自由創新、專業客觀及資訊整合等四項原則，茲分述如下：

### 第一項 成本效率原則

保險商品之研發經費與品質控管原本為保險業者所應負擔之經營成本。然而在現行商品審查制度下，此等成本常轉為主管機關以公務預算支應。其結果形成將成本變相地轉嫁給納稅人而形成外部化之現象，似乎有違社會公平正義。其次，由於主管機關資源嚴重不足，自然無法應付繁瑣案件而造成審查進度嚴重落後。因此，當以提昇成本效率為改進計畫之首要方針，其重點如下：

專職單位：審查單位應有專業人員（精算、法律、實務面）專門負責保單審查之工作，嚴格遵守審查之時間限制，加速商品進入保險市場。

使用者付費：為避免業者濫用監理資源，減少不當送審之現象，應要求業者（使用者）須負擔相關費用。

流程簡化：針對目前行政作業流程缺乏效率之處，以簡單作業縮短審查時間，以避免因繁冗行政程序而影響審查進度。對於不具爭議或標準化商品，亦應於流程予以簡化放寬，以形式或重點審查為原則。

### 第二項 自由創新原則

鼓勵保險業配合市場趨勢自由創新商品，已成為當前保險監理之重要政策方針。本研究以為主管機關應明確揭露保險商品監理政策，避免業者因為未能瞭解若干爭議性問題而產生無所適從之現象，甚而影響審查進度。就此，主管機關與業界應建立順暢溝通管道，以開放態度解決具有爭議性之商品。

其次，對於抄襲或引用他人商品所引發之爭議，業者本有主張該商品為智慧財產之權利，主管機關似不宜以行政手段加以干涉。取而代之者，乃主管機關應建立客觀彈性（應客觀一致並能配合制度變動）之評分機制，對於優良之新商品給予適當之獎勵。相對地，當保險業者送審商品時，應要求明確引註參考之商品來源，否則得視為抄襲而拒絕審查，藉此間接地保障原創者之著作權。

### 第三項 專業客觀原則

保險商品審查制度涉及核保、理賠、精算、法務等各種專業，故必須以此等專業人員之參與為前提。隨著商品費率自由化之階段工作逐步實施，專業人員之簽署意見將成為未來商品審查之重要依據。如日後發現商品內容有重大錯誤、聲明不實或違反法令之情事者，其後果將由公司與相關簽署人員負責。

其次，針對通過主管機關審查之保險商品，建議比照證券業於宣傳文件與保險單上適當位置加列警語，以提醒消費者應仔細審閱，亦可督促保險業者管控品質。

再者，保險商品費率自由化仍應確保品質為前提。本研究以為，實有必要藉由中立、客觀機構就通過審查之商品進行評比分析，並定期公布評比結果。藉此提供消費大眾保險商品資訊，進而督促業者自我控管商品品質。

### 第四項 資訊整合原則

資訊系統之建構與整合，具有提升商品審查之效率、便利資料之儲存、避免資源浪費、控管審查進度與查詢商品資料等優點。本研究以為加速審查進度，資訊系統之管理乃刻不容緩之工作。主管機關、保險業者或相關單等除應發展資訊系統加速審查外，更應整合現有（或未來規劃）之保險商品資料庫，確保中立客觀之第三團體可針對各家公司商品進行分析比較，達到全面監督商品品質之目標。

### 第三節 具體建議事項

本研究之具體建議事項共計下列四項，茲分述如下：

#### 第一項 修改現行保險商品審查要點

本研究建議修改現行保險商品審查要點可分下列幾個重點。

##### 第一款 加強保險法務人員之簽署資格

按現行財產或人身保險商品審查要點之規定，為配合財產保險商品審查，應有合格簽署人員本其職責及專業知識就有關部分審閱後，於財產保險商品自行審查聲明書中簽署負責。合格簽署人員涵蓋核保、理賠、精算與法務人員，現行商品審查要點就其資格均有規範。然就其內容觀之，前三者之標準較為客觀明確，至於法務人員僅要求「法律系畢業，並在國內外實際處理財產保險業務三年以上之法務人員。」，相較於前三者不免過於寬鬆。按新保險商品之保單條款與適法性乃商品審查之重點，由專業法務人員提供法律意見後並加以簽署乃商品設計過程之重要環節。然而常有業者於送審商品時忽略其重要性，隨意地符合資格者於自行審查聲明書上簽署而未考慮實質內容，故常有發生適法性之疑慮，甚或影響日後之經營安全。為確保商品之品質並維護交易之公平，保險商品審查會往往花費許多時間協助業者校勘錯誤，嚴重影響審查進度。因此，本研究認為應比照精算人員，將擔任簽署自行審查聲明書之法務人員資格修訂為「報經主管機關核准之法務人員」。至於核准之標準亦應參照精算人員之標準，制訂「保險業法務人員資格及助理法務人員資格」以為依據。茲試擬其內容如下：

表七之一 保險業法務人員資格及助理法務人員資格(草案)

保險業法務人員資格及助理法務人員資格(草案)
法務人員(Lawyer)資格

- 一 律師高考及格並取得證件者。
  - 二 國內大專學校保險、法律等科系畢業並實際主管保險法務工作五年以上者。
  - 三 在本辦法實施前曾主持保險公司法務部門業務並實際從事該項工作五年以上者。
  - 四 曾任保險公司法務人員八年以上者。
  - 五 國內大專學校保險、法律科系教授保險法之教師。
- 助理法務人員 (Assistant Lawyer) 資格
- 一 律師高考及格者但尚未取得證件者。
  - 二 國內外大專學校保險、法律等科系畢業並實際從事保險法務工作二年以上者。
  - 三 國內外大專學校畢業並實際從事保險法務工作四年以上者。
  - 四 在本辦法實施前曾實際從事保險法務工作五年以上者。

## 第二款 調整商品審查方式

按現行保險商品審查方式多半適用備查、核備方式，面對業者積極創新與市場競爭激烈之環境，在以主管機關有限之人力、物力，實難滿足市場之迫切需求。對於保險業而言，若無法因應瞬息萬變的市場需求，在全球貿易自由化之潮流下，將難與國內外之金融服務業之強力競爭抗衡。對於消費者或工商企業而言，若即時地取得所需要之保險商品以轉嫁風險，將妨礙其管理風險之效率。因此，本研究建議應以積極態度鼓勵保險商品之自由創新，儘速調整現行保險商品各種審查方式之範圍。茲分就人身保險與財產保險商品審查方式之調整，建議如下：

### 第一目 人身保險商品

有鑑於現行人身保險商品已頒佈各種保險單示範條款，本研究建議依照送審保單條款是否完全採行示範條款為標準，將送審商品區分為標準化商品與非標準化商品，以決定其所應適用之審查方式。由於示範條款係由壽險公會預先擬就經主管機關頒佈，除部分條文因為時空背景改變而需修訂外，其內容大多具有相當之妥適性，故應採較寬鬆之審查方式。而非標準化商品多半係業者非依照示範條款而自行創新，基於保障個人消費者之理念，自應就該修訂部分審查其妥適性。

針對商品之保障範圍是否僅提供單一險種保障為標準，將送審商品區分為單

一商品與組合商品。由於現行組合商品多將各種示範條款混合而成，不但可能使不同示範條款間發生適用之扞格，亦造成業務統計之不精確，妨礙相關制度之推行，故建議採取核准制嚴格把關，間接引導業者往單一商品方面發展。至於業者如欲一次同時提供消費者多種人身保險商品，仍可將各種單一商品加以搭配，配合同時購買之折讓優惠，亦可達成綜合性保障之效果。

投資型保險商品之推出乃近年來人身保險市場之重要發展趨勢，有鑑於該型保險商品於我國仍屬新創，影響消費者投資與保險之權益甚鉅，建議維持採取核准制審查。其次，為單一商品中之健康保險商品由於現行並無標準之費率計算公式，故維持採取核准制審查。再者，特定政策性保險如各公私立機關（構）、學校以編列政府預算方式補助之政策性保險（其據以提存之各種責任準備金之保費收入應依「一年期團體保險費率標準」辦理者），亦應予以鼓勵，建議採取備查制審查。茲列舉各種人身保險商品適用審查方式如下：

1.備查制：

A.標準化單一保險商品：送審條文完全依照示範條款者，且承保範圍為單一之生存保險、死亡保險、生死合險、傷害保險或年金保險。

B.特定政策性保險商品：各公私立機關（構）、學校以編列政府預算方式補助之政策性保險（其據以提存之各種責任準備金之保費收入應依「一年期團體保險費率標準」辦理）。

2.核備制：

A.非標準化單一保險商品：送審條文並非完全依照示範條款者，但承保範圍為單一之生存保險、死亡保險、生死合險、傷害保險或年金保險。

B.保險期間一年且增加保障之附加條款，其成本有保險業自行吸收並依成本計提各種責任準備金者。

## 3.核准制

A.組合型保險商品：承保範圍提供一種以上人身保險者。

B.投資型保險商品。

C. 健康保險。

表七之二 人身保險商品之審查方式（草案）

商品種類	備查制	核備制	核准制
標準化單一保險商品			
特定政策性保險商品			
非標準化單一保險商品			
保險期間一年且增加保障之附加條款，其成本有保險業自行吸收並依成本計提各種責任準備金者			
組合型保險商品			
健康保險商品			
投資型保險商品			

## 第二目 財產保險商品

本研究建議依據「產險市場費率自由化時程計畫」第一階段之基本原則，將保險商品區分為個人保險與商業保險二類。新商品及其費率之審查，個人保險仍以採取核准制為原則，以維護個人消費者之權益。商業保險以採取核備制為原則，但有二項例外：一為具有性質特殊之商品（如大型商業火災保險、海上保險、航空保險、工程保險、核能保險）採取備查制，以提供保險業業務上之彈性；其次為主管機關基於財務安全與經營技術為理由，認定個別之商業保險商品（保證保險、信用保險、責任保險）不適合者採取核備制而改採核准制審查。茲依照現行商品分類列舉各種商品方式如下：

## 1.備查制：

大型商業火災保險、海上保險、航空保險、工程保險、核能保險。

2.核備制：

中小型商業火災保險、商業汽車保險、一般（非個人）責任保險、專業責任保險、保證保險、信用保險、商業地震保險、商業綜合保險。但責任保險、保證保險、信用保險之個別商品經認定不適合採取核備制者，主管機關得以財務安全與經營技術為理由，通知業者改採核准制審查。

3.核准制：

自用汽車保險、強制汽車責任保險、個人綜合保險、一般（個人）責任保險、政策性住宅地震保險。

4.其他：傷害保險之審查比照人身保險商品辦理，其他財產保險、颱風洪水保險則由主管機關依個案性質判定之。

表七之三 財產保險商品之審查方式（草案）

商品種類	備查制	核備制	核准制
住宅火災保險			
大型商業火災保險			
小型商業火險保險			
海上保險			
航空保險			
自用汽車保險(財損、責任)			
商業汽車保險(財損、責任)			
強制汽、機車責任保險			
一般（非個人）責任保險			
一般（個人）責任保險			
專業責任保險			
工程保險			
核能保險			
保證保險			
信用保險			
其他財產保險		?	?
商業地震保險			
個人綜合保險			
商業綜合保險			
颱風、洪水保險		?	?
政策性住宅地震保險			

### 第三款 其他建議修訂事項

#### 縮短商品審查時程

依照現行商品審查要點之規定，採用核准制方式審查之商品其起算時間以主管機關收件後翌日起算 90 工作日內必須回覆，如業者回覆後將重新起算時限。建議將核准制審查時程加以縮短，初審案件回覆時限降低至 60 日，提出於收到複審申請後，應於 30 日內回覆。複審案件建議以原則上一次為限，以避免發生陳年舊案，若審查會仍無法同意送審單位之意見，

應以退件方式處理。此外，除有特殊情形經主管機關許可外，保險業者必須於初審意見送達後 30 日內提出複審申請，否則視為撤銷該審查申請案。

#### 簡化商品複審文件

現行保險商品審查過程中，業者必須準備大量報部送審文件，形成作業上之繁重負擔，亦構成審查委員之不便。然而，於保險商品審查資訊系統建構完成之前，現行各種商品審查文件似乎仍有要求之必要。但就複審案件而言，似無必要再要求業者提供全部文件。因此，本研究建議於複審案中，送審公司得僅就差異或訂正部分提供補充文件，以免浪費資源。

#### 增列警語以提醒消費者並約束保險業者

保險商品逐步自由化後，採取核備制與備查制審查之商品勢必大幅增加，為保障個人消費者之權益，建議比照基金投資之公開說明書，於人身保險商品與個人財產保險商品相關文件（如商品簡介、要保書及保單面頁）之適當位置，以特殊明顯字體標示增加警語，以提醒消費者詳加閱讀保險契約相關文件，並要求保險業者於發生文字疑義或抵觸法令時負責。

#### 核准制商品實施限量管制

為遏止同業抄襲風氣並督促業者加速審查修訂之後續作業，建議針對採取核准制審查之商品實施限量管制。若申請核准且正在審查中之新商品已經達到限額時，於商品尚未完成審查前，保險業不得再申請核准新商品。但主管機關認定有特殊必要者（如新設之保險業或具政策性之保險商品），不在此限。

## 第二項 調整保險商品審查作業流程

由於審查資源嚴重不足，若僅依照前述建議修訂現行商品審查要點，實難徹底提昇保險商品審查之效率。本研究建議在現行法令架構下，重新調整審查作業

流程，除成立專職之初審小組，並將該小組與保險商品審查會、保險司之間分工與流程加以明確界定，以減輕主管機關與保險商品審查會之負擔。茲就此三者之工作範圍、人員編制與經費來源說明如下：

### 第一款 初審小組

設置初審小組旨在分擔保險商品審查會與主管機關之工作，初期擬以保險事業發展中心專職人員為主，經費來源建議由保險業務發展基金支應。建議以法律、精算、核保（理賠）背景之專員各佔三人，交叉組成三個初審小組。就其作業流程而言，針對採核備、備查審查之商品進行形式審查，初審完成無須經過審查會而直接提交主管機關。至於採核准制審查之商品則採實質審查，初審完成後必須後交由審查會進行複審。就其工作範圍而言，建議包括下列事項：

根據保險商品審查要點與審查會之備忘錄進行初審。

協助業者訂正初審缺失並提供諮詢。

訂正缺失後，將初審報告提交主管機關或保單審查委員會進行複審。

### 第二款 保單審查委員會

建議大致維持保單審查委員會之現行架構，除委員會召集人由主管機關之相關同仁擔任外，主管機關應邀請具有保險法律、精算及核保（理賠）之專家擔任審查委員，其經費來源以公務預算支應。審查會之工作項目如下：

- 1.就通過初審採核准制送審之商品，進行實質（內容）審查。
- 2.定期針對送審商品品質優劣進行評分。
- 3.作成審查會備忘錄。
- 4.根據主管機關頒定之政策方針，定期檢討下列事項並提出建議：

保險商品審查要點

各種基本條款或示範條款

商品送審文件格式

### 第三款 主管機關(保險司)

- 1.針對來自初審小組採備查制與核備制送審之商品，以及來自保險商品審查會採核准制送審之商品，確認完成審查並核發文號。
- 2.輔導業者就送審通過保險商品，銜接完成準備銷售程序。
- 3.根據市場發展趨勢，定期揭露保險商品發展之政策方針。
- 4.制訂保險商品審查要點、基本條款、示範條款與送審文件格式。

### 第三項 建構保單審查專業認證機制

為減輕目前審查機關之工作量，未來似可考慮採用認證機構之協助，由主管機關規範認證機構應具備專業條件並由業者自付認證機構之審查費用。凡業者先經認證機構審查後再送至保險司審查者，可採備查或核備制以加快審查之速度。

依目前審查制度之缺失，未來認證機構應朝下列方向發展：

#### 1.單位專職化

設置專門從事保單審查之人員。如：精算、法律、實務面之專門人員從事審查之工作，遵守審查之時間限制，加速商品進入保險市場。

#### 2.使用者付費

為有效減少送審之件數避免業者不當浪費監理資源。業者須自付認證機構之認證費用，達到使用者付費之目的。

#### 3.政策明確化

認證機關應與主管機關保持密切連繫，針對主管機關之政策走向能明確掌握並建立順暢之溝通管道，使雙方能各取所需。

#### 4. 流程簡單化

為提升商品審查之速度、改善目前審查流程之缺點，應檢討目前審查流程之環節及不效率之處，以更簡單之流程從事審查工作。

#### 5. 系統電子化

為提升審查之效率、便利資料之儲存、避免紙張資源之浪費等，應發展審查流程之電子化系統以加速審查速度。

在採取專業認證機制後，原有之保險商品審查會與主管機關之機能仍與前述審查流程無異，架構上乃是以專業認證機構取代前述初審小組之功能，並可實現「使用者付費」原則，進而解決商品審查資源不足之問題。在此架構下，不論採取何種審查方式之保險商品，業者均得付費委託專業認證機構進行認證，以提升保險商品之品質。專業認證機構應配置具有法律、精算、核保、理賠背景之專職人員，負責下列事宜：

1. 根據保險商品審查要點與審查會之備忘錄，就業者提出之保險商品進行專業認證。
2. 協助業者訂正缺失並提供諮詢。
3. 業者訂正缺失後，將專業認證報告提交保單審查委員會。

### 第四項 建構保險商品審查資訊系統

如前所述，美國 NAIC 自 1990 年起即研發出 SERFF 制度，其目的在於讓業者透過 SERFF 發送申請案件，並由州監理官接收、加註意見、核准或駁回保險費率與格式等等審查申請。之後，SERFF 制度不斷在軟體開發更新，更跨入網

際網路的領域，使保險業者藉由網路瀏覽器即可使用 SERFF 系統。於 NAIC 於 2000 年 3 月所發佈之保險監理革新宣言，SERFF 已經被認為是加速商品審查所不可或缺之工具。美國本土各州皆多少已經採用 SERFF 系統，只是使用程度上之不同而已。

有鑑於我國尚未建構保險商品審查資訊系統，除造成主管機關與保險業界於審查進度追蹤、控管與查詢上之不便，更因為製作大量審查文件而形成資源浪費。有鑑於此，實有必要於建構類似 SERFF 制度以提昇商品審查之效率。

本研究建議，未來於規劃類似 SERFF 制度時，應至少包括商品送審系統、商品審查系統與自動傳輸與安全控制系統三類，茲就其主要功能略述如下：

#### 1.保險商品送審系統

協助保險業者進行審查資料建檔、送審規定查詢、簽署人簽署作業、基本資料檔維護、資料庫、送審狀態查詢、送審資料加密傳送、接收送審回覆等。

#### 2.保險商品審查系統

協助主管機關進行商品審查行政程序，包括：

掛號：接收送審資料、案件掛號、案號回覆、案件指派、退件及補正派送等。

初審：案件審查、資料參考(法規、舊商品、審查要點等)、初審報告、退件及補正等。

複審：案件審查(初審報告參考)、資料參考(法規、舊商品、審查要點等)、重點審查、複審報告、退件及補正等。

簽核 案件審查(複審報告參考)、核發文號、核覆通告等。

維護：審查政策頒布、標準化商品頒布等。

### 3.自動傳輸及安控

功能將保險商品送審資料經安控作業後，經網路自動傳送至審查單位。