

第五章 我國保險安定基金制度之相關問題

在前面的章節中，已就美、英、日各國與我國的保險安定基金、或類似制度之立法例進行介紹，在本章中，將進一步針對我國現行的制度做相關問題的研析與討論。

第一節 保險安定基金之定位

我國現行保險安定基金制度之內容已於第四章中介紹，在現行法規之下，其業務功能範圍依照財團法人保險安定基金管理辦法第 4 條規定：「保險安定基金不得辦理本法及保險安定基金捐助章程所定業務範圍以外之業務。」，而其業務範圍則規定於保險法第 143 條之 3 第 1 項：「安定基金之動用，以下列各款為限：

- 一、對經營困難保險業之貸款。
- 二、保險業因承受經營不善同業之有效契約，或因合併或變更組織，致遭受損失時，得請求安定基金予以補助或低利抵押貸款。
- 三、保險業之業務或財務狀況顯著惡化不能支付其債務，主管機關依第一百四十九條第三項規定派員接管、勒令停業派員清理或命令解散時，安定基金應依主管機關規定之範圍及限額，代該保險業墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約所得為之請求，並就其墊付金額代位取得該要保人、被保險人及受益人對該保險業之請求權。
- 四、其他為保障被保險人之權益，經主管機關核定之用途。」

由保險法第 143 條之 3 第一項規範內容可知，我國保險安定基金的功能主要計有：對經營困難之保險業提供貸款援助、對實施救援之保險公司予以補助或低利貸款、以及代保險業墊付其對保戶之給付義務。由此視之，似乎意味著我國保險安定基金在目前的保險業退場機制中，僅扮演著積蓄資金、且在需要時提供資金之角色，並不像其他國家立法例般可能具有事前協助偵測保險財務狀況、預防其失卻清償能力等功能。

然而，為了達到保險安定基金保障保戶、穩定金融秩序等目標，其功能是否僅限如此？以下本文嘗試就兩方面來思考保險安定基金組織功能強化之可能性：一為接管、清理時期之程序參與，二為預先協助主管機關防止保險業失卻清償能力。

第一項 接管、清理時期之參與

目前我國保險安定基金的功能僅限於資金之積儲，屬較為被動之角色，但若從「如何讓安定基金之運作有效率的進行」、以及「提供保戶迅速確實的保障」這兩點來觀察，我們可以發現賦予保險安定基金更積極的功能將會是有助益的，如美國保險監理官協會所制訂之規範保全、重整、清算等退場程序，或是直接針對保險安定基金規範的示範法以及作業手冊中，皆相當強調在各項退場程序中，該階段負責人對保險安定基金組織的通知義務，與應就可能產生的議題與保險安定基金組織商討，並提供適當的資訊給安定基金組織，以便其評估與執行其法律上之責任。原則上應儘快的將債權名單交給基金，而所謂的必要資訊如：該保險人的保險商品之索賠數額、保單數量、準備金、保單質借、保費與理賠方式、契約內容等等，甚至要求各退場程序中的資料均應能與安定基金密切配合，因為安

定基金在經歷清算過程後，勢必將成為最大債權人，在如此緊密的關係下，應該要儘可能的達成保全管理人、重整人或清算人等和安定基金在軟硬體上設備得以相互支援，以利相關法律關係的儘速確定、與安定基金墊付事項等的迅速處理。

從保險安定基金本身的性質而言，其本身既身負保障保戶與維持金融秩序之使命，正確且有效率的進行金額之墊付等作業—對於每一筆請求權之申請應該確實的審查，檢視其是否符合各項給付之要件，並儘速予以給付—無疑是其最重要的目標，且保險安定基金係由保險業者提撥資金聚集而成（實際上該金額本身可能即從保費中收取，而轉嫁由保戶負擔），應避免保險安定基金的浪費，節省非必要的開支，故保險安定基金對於請求權的審查權限便成為重要的程序之一，此外在代保險業者墊付各項被請求之金額後，保險安定基金將極可能居於最大債權人之地位，因此與接管人、清理人之間的溝通協調實屬重要，如能在接管、清理階段開始就能與接管人、清理人配合，取得處理墊付事宜時所需的各種資訊等，相信對保險安定基金本身運作之效率、整個退場機制的順利進行、以及對保戶迅速確實的保障之提供都會有所裨益。

綜上所述，建議可於保險法第 149 條以下增訂在監、接管以及清理等程序中，與保險安定基金相關的配套措施，如債權申報等事項的配合，並在保險安定基金內部處理程序上加強其在這些退場程序進行過程中之功能。

第二項 協助主管機關監理之可能性

在國外的立法例中，我們見到有些保險安定基金組織被賦予另一項功能，即「協助」主管機關實施金融檢查，如美國保險監理官協會所發佈之產險與責任險

安定基金組織示範法 (Post-Assessment Property and Liability Insurance Guaranty Association Model Act) 加州保險安定基金法(California Insurance Guarantee Association Act) 等皆賦予安定基金扮演協助主管機關偵測之角色，若保險安定基金組織可協助主管機關偵測業者之財務情形，便可儘早發現業者經營之困境，加以援助或令其改善，而發揮預警之功能，雖然在預防保險人失卻清償能力方面，法律並未受與保險安定基金組織實際的權力可對保險業者做特殊的預防措施，但就保險安定基金處理保險業者支付不能事件的經驗，可提供主管機關在檢查時的重要參考。故美國各州法令使之協助偵測，亦即安定基金可要求監理官對其認為財務狀況不佳之業者實施檢查。

此外，本文在第四章中曾介紹的存款保險制度，在立法精神、功能範圍上與保險安定基金有諸多相似之處，在參考存款保險的制度並與保險安定基金比較後，不禁令人心生：「我國保險安定基金有無更積極參與監理程序之可能？」的疑問。

事實上，我國中央存款保險公司與保險安定基金相較之下，最大的特色便在於其不僅消極救援或等到金融機構停業而進行賠付，控制承保風險與促進要保機構之健全經營，也是存款保險制度重要功能，如：檢查要保機構之業務及帳目、輔導要保機構之業務經營、甚至可終止要保機構之要保資格等，因此存保公司亦積極促使要保機構健全經營，希望能有效控制要保機構各項經營之風險，以預先防範金融危機。由此可見，存款保險制度亦構成金融安全網的一環。

至於保險安定基金是否可能擴大至此類業務之範圍？除了保險安定基金制度本身與存款保險公司所採之「保險」模式不同之外，從實際層面來看，目前保險安定基金的組織方面，為了節省行政上的支出，其辦公處所以及人員多分別由產物保險商業同業公會與人壽保險商業同業公會兼任支援；就現行保險安定基金

的業務來看，其平時的業務內容尚稱簡單，主要即為按時向業者徵收資金，以及基金的管理運用等，因此在人力、行政資源精簡的原則下由公會人員兼任亦屬合理；唯在目前可資利用的資源與人力下，欲要求保險安定基金肩負起促進其會員公司健全經營、或是積極參與接管、清理等退場程序之進行，恐有其困難之處；且在目前安定基金內部人力是由產險、壽險公會支援，而公會之人員又常係由保險公司兼調的情形下，若其參與例行的檢查事務，恐有引發利益衝突之虞。

我國目前關於保險業者業務情形與財務能力的監理，主要檢查機關為行政院金融監督管理委員會下轄之檢查局，此外如風險基礎資本額等指標也是監理機關掌握各公司財務情形之重要參考。本文認為，以保險安定基金組織與人力之現況，雖難以實際直接對保險公司之業務與財務狀況進行檢查，但理論上保險安定基金內之人員對於處理保險公司失卻清償能力情形應有其專業之知識與經驗¹，因此如能借助此等經驗，協助監理機關及早偵測並預防保險業者財務狀況惡化，相信將會有所助益。在現行體制下可能之方式可能為：當主管機關認為有需要時，可請保險安定基金中具有專業知識與經驗之人員，以任務編組之方式協助、支援特定專案的進行。至於一般的例行檢查，則除非安定基金本身有專職人員，能以較公正、超然之立場，配合主管機關進行檢查事項，否則仍不宜為之。

第二節 保險安定基金提撥之公平性

保險業者依法對保險安定基金負有基金提撥之義務，且須每月提撥一定金額至安定基金指定之專戶，已如前文所述。事實上保險安定基金的基本概念即為業

¹ 此處言「理論上」係因為自我國設立保險安定基金起，截至目前為止未曾發生保險業失卻清償能力事件，因此保險安定基金也尚未有啟動並實際操作之經驗。

者共同聚集資金以尋求解決失卻清償能力之保險公司的各種問題，藉此保障保戶，並穩定金融秩序；因此基金如何提撥 眾會員保險公司應如何分攤該筆金額，都直接關係著保險安定基金的運作。至於每一保險業者實際所應撥之金額究應如何計算，則屬於基金提撥費率的問題。

事實上，安定基金的徵收常面臨「基金來源是否充足」與「徵收對象之財務負擔」與「徵收的公平性」等問題之間的衝突—如須支付龐大的補償費用，就須對保險業者徵收大量的基金，但同時便可能造成保險業者的財務負擔過重，反而對其財務能力有不良的影響；另一方面，若考量業者平時之財務負擔而徵收較少的金額，至必須啟動安定基金之時，又可能會陷入基金不足以支應的窘境（尤其在採事前提撥制的立法下）。因此在制度設計時，如何在取得二者之間的平衡點就成為主要的問題所在。

一般而言，費率的釐定有單一費率與風險費率二種方式，以下分別介紹。

第一項 單一費率制（Flat Premiums）

所謂單一費率制度，指所有會員公司皆適用同一提撥比率，並不按個別公司規模之大小、財務能力之良窳、經營風險之高低等因素而做區分。如我國保險法中，關於安定基金之提撥比例之規定為第 143 條之 2：「安定基金由各保險業者提撥；其提撥比例，由主管機關審酌經濟、金融發展情形及保險業務實際需要定之。」，現行之作法係依財政部台財保字第 0910750849 號函，安定基金提撥比例為產險業按總保險費收入之千分之二、壽險業按總保險費收入之千分之一，分別繳存財團法人財產保險安定基金及財團法人人身保險安定基金。由此可知，我

國保險安定基金之提撥費率採單一費率制，亦即所有的產險業者每月皆提撥其總保費收入的千分之二至安定基金，而所有的壽險業者每月皆提撥其總保費收入的千分之一至安定基金之中。

此種方式最大的優點為簡易明瞭，但容易削弱市場制裁力量，無法反映各該公司的財務狀況以及其動用保險安定基金之可能性。

第二項 風險費率制（Risk-Based Premiums）

風險費率制，顧名思義可知其係依照各別公司經營之狀況核定提撥保險安定基金之比例，一般來說，經營風險高之保險公司需繳納較多的資金，因其失卻清償能力之風險較高，使用到這筆基金的可能性也隨之增加，而經營風險低之保險公司需繳納之基金數額則較少；此一概念相當類似一般保險契約費率的釐定，需參考被保險人的身體健康情形、或承保風險的高低。

我國存款保險制度從 1999 年 7 月起，便開始實施差別費率制，其以「資本適足率」及「檢查資料評等綜合得分」為風險指標，將費率分為三級，分別為萬分之五、萬分之五點五、萬分之六，藉此增加風險較高之會員公司改善其經營缺失之誘因，發揮引導會員公司健全經營之功能，並使提撥基金的義務在會員之間能夠公平負擔。

第三項 現行單一費率制的缺失

第一款 對經營良好的保險人不公平

在單一費率制之下，每期依固定費率繳納，所有業者皆適用相同之費率的作法，固然簡單明瞭，但此方法有一難以避免的爭議，就是其對經營穩健的保險業者不公平。由於一律採相同的費率向業者徵收，使得保險費收入高之業者—通常也是經營較穩健者—要繳納較多的基金，而保費收入低之業者—通常可能是經營風險較高者—反而只需繳納與其風險不相稱之基金數額，形成一種不公的局面。尤其在國內壽險業，由於市場分佈的關係，市占率高的大公司，其面臨財務困難之機率微乎其微，但卻需繳納高額之安定基金，此一方式就公平性而言，易遭質疑。

第二款 安定基金制度的道德危險

安定基金制度的設立，雖是為了保障保戶、維護金融市場與社會安定，但同時其亦有可能造成道德危險。

首先，由於保險安定基金對保戶提供全部或一定額度以下的保證支付，於是便大幅降低了保戶可能喪失保障的風險，因此對保戶而言，其在投保之時也無須審慎選擇投保對象，即可獲得保障，如此一來就削弱了市場制裁力量，而經營風險高之保險人無須付出相當於其風險的代價，即可吸收資金²，例如為了招攬業務，從事殺價競爭等行為，將對穩健經營、財務狀況良好的保險人極為不公，這種誘使保險人從事高風險經營策略之狀況，被稱之為「安定基金制度的道德危險」³，不但使得穩健經營的保險人將可能被採取高風險經營策略的保險人影響，且

² Cummins, J.David., Risk-based premiums for insurance guaranty funds, Journal of finance 43(1988), 823-839.

³ 陳慧如，我國保險安定基金之研究，政治大學保險研究所碩士論文，西元 1994 年 9 月，第 82

亦可能使得該風險轉嫁保險至安定基金之上。

此種保險安定基金之存在反而會引發保險人經營上道德危險之憂慮，近年已有許多相關研究進行探討，並證實在施行保險安定基金後，保險公司經營上的風險承擔行為確有增加之勢⁴，亦即保險安定基金的設置可能提供誘因，促使保險公司從事高風險投資等行為⁵；國內亦已有文獻透過實證研究，證實我國保險市場在保險安定基金設置後，產險公司、壽險公司皆確實存在著投資高風險資產、經營高風險業務的道德危險行為⁶。

第四項 解決之方法

既然單一費率制有如上之缺點，則應如何減輕或消除，以謀求解決？本文以下即嘗試提出思考方向，逐一討論。

第一款 風險費率制

欲解決單一費率制之道德危險、以及對經營穩健之保險人不公平等問題，理

頁。

⁴ Olson, D.G., Property and casualty guaranty funds before 1970: Lessons for the 1980s. Journal of Insurance Regulation 4 (1986), 132-145. ; Harrington, S.E., Nelson, J.M. A regression-based methodology for solvency surveillance in the property-liability insurance industry . Journal of Risk and Insurance 53 (1986), 583-605. ; Soon-Jae Lee , Michael L. Smith, Property-casualty Insurance Guaranty Funds and Insurer Vulnerability to Misfortune, Journal of Banking & Finance 23 (1999) 1437-1456.

⁵ Soon-Jae Lee, Mayers David, Smith Clifford W Jr., Guaranty funds and risk-taking evidence from the insurance industry, Journal of Financial Economics 44, Apr 1997. pg. 3.

⁶ 陳志宗，財產保險安定基金對產險業經營風險之影響，逢甲大學保險學系碩士論文，西元 2001 年；范惠鈞，保險法之安定基金設置對台灣地區人身保險業經營風險的影響，逢甲大學保險學系碩士論文，西元 2000 年。

論上應可透過「風險費率制度」減輕之，亦即以保險人財務狀況之良窳作為判斷其經營風險之準據，依其面臨風險之高低，核定繳納保險安定基金之費率，風險高者，應課以較高之費率，而非一種費率全體適用。

易言之，由於安定基金之徵收採單一費率，無法對高風險經營方式的業者做懲罰，且容易引發道德危險問題⁷，在以保障保戶為優先考量的前提之下，安定基金如能採風險費率制，應可促使保險人在擬定經營決策時，選擇較穩健之經營決策⁸。

值得一提的是，在設立目的與功能皆與保險安定基金相當類似的存款保險制度上，我國中央存款保險公司已實施風險費率制⁹。其由原本單一費率制而改採風險費率制的主因為：在金融自由化、國際化持續推行之下，金融機構之經營風險差異日益顯著，實施單一費率制度無法公平合理的衡量金融機構之整體風險，也無法反應個別金融機構業務風險管理上之差異，對健全經營者也顯不公平，且因從事高風險業務之金融機構不必支付較高費率，將誘使其增加高風險投資組合及業務風險。

然而，風險費率制度雖不失為一可行之課徵方式，但在我國目前的環境下，保險安定基金如欲採行則尚需注意下列事項：

採行風險費率最大的困難與爭議之所在，便是如何正確、公平的衡量各保險公司的風險，以作為風險費率訂定之基準？關於風險的衡量，外國常以保險人的

⁷ Feldhaus, W.R. & Kazenski, P.M., Risk-based guaranty fund assessments: An allocation alternative for funding insurer insolvencies, Journal of Insurance Regulation 17, Fall 1998, pg. 42.

⁸ Cummins, J.D., Risk-Based Premiums For Insurance Guaranty Funds, The Journal of Finance 43, 1988, pg. 823.

⁹ 關於存款保險與保險安定基金二者的比較，請見本文第四章第三節。

破產機率來估算，但是在台灣沒有破產機率可以估算¹⁰，因此，現行的風險基礎資本額的求算方式或許是較為接近的一個觀念—針對保險公司投資及業務的風險綜合評估後，再徵收相對的費率，亦即，經由預警系統的建立，可提供信用風險評估之等級，作為風險費率釐定的分級基準。由此可知，要實施風險費率，早期的預警系統實攸關其成效。然而在風險指標的選擇上，應注意該指標能否與保險安定基金之目的充分配合，亦即其應能夠確實反應各該保險公司之清償能力等情形，始可謂為適當。

此外，若實施風險費率制，為了避免對適用較高費率之保險業者造成業務上的衝擊，關於各保險公司個別適用之費率，宜由保險安定基金以密件方式通知各該公司，亦即個別公司所適用之費率不對外公開，以避免消費者在知悉各業者間的風險狀況後，紛紛避開在分類等級上風險較高之業者，而選擇風險等級較低之業者，反而對適用較高費率之業者造成過度的負面影響，加速其財務能力之惡化；待日後社會認識成熟、或業者資訊揭露更加明確清楚後，可再行考慮是否公開此一費率適用情形。此等實施風險費率制時之配套措施，亦須加以注意¹¹。

第二款 健全之退場機制

要防止道德危險，最根本的思考應在於，不能讓保險人在經營上有「即使出問題，也會有人替我收拾爛攤子」之輕率心態。雖然保險安定基金主要的目的是在於保護消費者，但隨之而來的便可能是保險公司經營上的道德危險，若政府、

¹⁰ 此一現象，與我國監理機關對於經營不善之保險人所採取的態度有關，其盡量不讓保險公司發生破產倒閉之情形，我國截至目前為止，只有國光人壽宣布破產。

¹¹ 參考財政部公佈之「存款保險差別費率實施方案修正案」第8條：「要保機構適用之費率由中央存款保險公司以密件個別函告，要保公司亦應以密件處理，倘違反此項規定，自行對外公佈檢查資料評等綜合得分或費率，中央存款保險公司得依約定將當期費率提高萬分之零點五。」

社會皆抱持著「不能讓保險公司破產」的想法，如此一來保險業者就有恃無恐，認為反正監理機關將會設法為其挽救危機，到頭來受到拖累的，反而是其他穩健經營的保險人。

因此，本文認為，要防止上述「劣幣驅逐良幣」的弊端，最重要的是應該透過健全的保險公司退場機制，讓保險公司盡量在一定的狀況下便經由程序而順利退出市場，而無須堅持「不能讓保險公司倒閉」之想法。至於現行保險法第 149 條以下，雖也設有各種保險業因業務或財務狀況顯著惡化時之處理方式，如主管機關派員監管、接管、停業清理、命令解散，以及解散後之清算程序等規定，但實際上這些規定派上用場的機會似乎並不大。是以，建立一套保險公司的退場機制，並於適當時機執行，應為防止道德危險的根本之道¹²，經營風險高的保險公司不應企圖倚賴保險安定基金、或是主管機關的幫助來收拾其留下的殘局，必要時使其適時的退出市場，方為解決道德危險問題之正軌。而社會大眾亦應建立起「保險公司也有可能經營失敗而倒閉」的認識，以及對政府的相關處理措施有一定之瞭解，較不至於一聽聞保險公司失卻清償能力後立即驚慌失措，引發恐慌與金融秩序的紊亂，而能夠冷靜理性面對，並向保險安定基金請求其法律上應有之保障。

第三節 保險安定基金墊付限額之釐定

第一項 概說

¹² 在使經營不善的保險人退出市場的同時，其消費者之保護亦為另一重點，因此保險契約之移轉等，亦為重要的課題。

保險安定基金對保戶的損失所做之補償，目的在於避免保戶因保險業者的經營失敗而受到損害，因此對保戶而言，最完整的保障自為保險安定基金提供百分之百的補償，但這可能使的基金支出之金額非常龐大；職是之故，許多外國相關立法例另設有墊付限額的規定。

限額墊付之方式，雖無法提供保戶完全之補償，但可促使保戶在投保時審慎選擇保險人，避免於失卻清償能力事件發生時，需自負部分損失而影響自身經濟狀況¹³。採限額墊付的方法，也意謂保險安定基金提供保戶的是一定程度的基本保障，並不能無限制的補償所有損失。

第一款 全額墊付

所謂全額墊付，指保戶向保險安定基金所得請求墊付之範圍，除了限於原本其得向保險人請求的範圍內¹⁴之外，並不受額外之限制。此種方法可完整的保障保戶權益，但是相對而言，其對基金之負擔較大。

第二款 限額墊付

除了全額墊付之外，外國立法例中亦常設有限額之規定。在制訂此一墊付之限額時，需考慮基金來源是否充裕、基金之財務負擔能力、保戶間的公平性及是

¹³ 陳慧如，同註 3，第 10 頁。

¹⁴ 此為保險安定基金所為給付具有之從屬性原則而來。

否欲藉此措施發揮市場制裁力量。通常應考量之重點為：

- 一、促使保戶審慎選擇投保對象，避免因保險人失卻清償能力而需自負損失，可發揮市場力量，制裁經營不佳之業者¹⁵。
- 二、基金支出不致過於龐大，減輕業者、保戶甚至國人之負擔。

其中關於限額之規定，又有固定金額、得請求金額之一定比例、保費收入之一定比例等數種方式。

第一目 固定金額

所謂以固定金額作為墊付之上限，係指以每人、每張保單或每次求償為單位，訂立一固定金額作為可向保險安定基金請求墊付之限額，此金額並非保戶就未受清償之部分得向保險安定基金請求補償之上限，而為保戶已獲清償部分若低於此限額，僅就差額再向保險安定基金請求¹⁶。設定此限額之基本理念為提供保戶基本的生活保障，如：美國多數州所採取的保險安定基金墊付上限為三十萬美元，以此額度作為保戶生活保障的最低水準，保戶投保金額若低於此，即以投保金額做為基金墊付之上限，若高於此，則以此額度做為基金墊付上限（唯須扣除已受清償部分）。

採取此種方式之優點為基金組織財務負擔可控制於一定範圍內，不至於僅為補償少數保戶之損失而付出大筆基金。

¹⁵ 然而美、英、日等國之保險安定基金或其類似制度，多對勞工補償保險或強制汽車責任險的保戶提供全額墊付，此乃考慮勞工為所得不高之族群，一旦因工作導致生命身體受損害，則保險給付可能成為其本人或家屬之重要經濟來源；而強制汽車責任險主要目的在於保障第交通事故中之受害人，不應因保險人失卻清償能力而喪失保障。

¹⁶ 陳慧如，同註 3，第 94 頁。

第二目 得請求金額之一定比例

以得請求金額之一定比例作為保險安定基金墊付限額者，如英國、日本針對大部分險種所規定之限額為保險給付之 90 %¹⁷，此處所謂「得請求金額」並非指保險金額，而是假設保險人於未失卻清償能力時，對保戶所應墊付之金額。因為在健康保險或財產保險等具有損害填補性質之情形，僅得就被保險人所受損害之範圍內為保險給付，因此保險給付不一定與保險金額相同。若在保險事故未發生之情形，則此處所指應為未滿期保險費與現金價值¹⁸。此外其墊付的比例亦需扣除保戶已獲清償部分，自不待言。

以得請求金額之一定比例為限額之方式，使所有保戶一同樣之比例受償，較前述方式公平。

第三目 保費收入之一定比例

除上述二種方式外，尚有美國密西根州產險安定基金所單獨採用之方式，其每人每次求償之限額為所有保險人前一年總保費收入的千分之零點五。換言之，

¹⁷ 關於英國之補償限額，當理賠請求在 2000 英鎊以下，可獲得全額之補償；超過 2000 英鎊之部分則可獲得 90% 之補償，而強制險則會全額補償。日本方面則依險種做區分：汽車保險、火災保險、火災相互保險、建物更新保險、年金保險、疾病險、傷害險、醫療險與旅行平安險與壽險等之比率皆為 90%，而汽車責任險與地震保險則為 100%

¹⁸ 李家興，論我國保險安定基金有關保障被保險人之規範，國立政治大學風險管理與保險學研究所碩士論文，2000 年 7 月，第 149 頁。

當總保險費收入上升時，代表保險人承擔越多責任，相對可向保險人徵收越多的金額，提高基金處理支付不能事件之能力，從而提高對保戶之補償額度¹⁹。

第二項 現行保險安定基金墊付限額

我國現行保險法第 143 條之 3 第一項規定：「安定基金之動用，以下列各款為限：

- 一 對經營困難保險業之貸款。
- 二 保險業因承受經營不善同業之有效契約，或因合併或變更組織，致遭受損失時，得請求安定基金予以補助或低利抵押貸款。
- 三 保險業之業務或財務狀況顯著惡化不能支付其債務，主管機關依第一百四十九條第三項規定派員接管、勒令停業派員清理或命令解散時，安定基金應依主管機關規定之範圍及限額，代該保險業墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約所得為之請求，並就其墊付金額代位取得該要保人、被保險人及受益人對該保險業之請求權。
- 四 其他為保障被保險人之權益，經主管機關核定之用途。」

同條第二項則規定：「前項各款動用範圍及限額，由安定基金擬訂並報請主管機關核准。」是為我國於 2001 年保險法修法時所增訂之保險安定基金動用範圍與限額之規範，其授權由保險安定基金組織擬定並報請主管機關核准。

第一款 財產保險安定基金

¹⁹ 李家興，同前註，第 149 頁。

「財團法人財產保險安定基金動用範圍及限額規定」於民國 92 年 3 月 28 日，由財產保險安定基金第一屆第四次董事會決議通過，並在 92 年 5 月 14 日由財政部以台財保字第 0920020729 號函核定。其中關於安定基金墊付限額之部分，內容如下：

「財產保險安定基金依保險法第一百四十三條之三第一項第三款規定，代保險業墊付要保人、被保險人或受益人依有效保險契約所得為請求之限額，依下列規定辦理：

(一) 依保險契約請求保險賠款或保險金者，墊付之限額如下：

- 1、申請強制汽車責任保險給付者，依強制汽車責任保險給付標準墊付。
- 2、申請住宅地震保險賠款者，依住宅地震保險共保及危險承擔機制實施辦法規定墊付。
- 3、其他各種保險按保險契約得請求之保險賠款或保險給付百分之九十墊付，並以新台幣三百萬元為限。
- 4、同一人在同一保險公司（保險合作社）有數個請求權者，墊付金額以新台幣三百萬元為限。責任保險依保險法第九十四條第二項直接向保險人請求給付賠償之第三人應與被保險人合併計算該墊付限額。

(二) 依保險契約請求退還保險費者，按得請求金額百分之四十墊付，並以新台幣三萬元為限，同一人在同一保險公司（保險合作社）有數個請求權者，應合併計算且以新台幣三萬元為限。

如將之加以歸納整理，可知：強制汽車責任險與住宅地震保險之墊付金額為

完整的保障，不受保險人失卻清償能力事件影響；其他各種保險則按保險契約得請求之保險賠款或保險給付百分之九十墊付，並以新台幣三百萬元為上限。同一人對同一保險業者有數個請求權者，墊付金額以新台幣三百萬元為限。責任保險依保險法第九十四條第二項直接向保險人請求給付賠償之第三人，應與被保險人合併計算該墊付限額。若保戶選擇終止保險契約，而請求退還保險費者，按得請求金額百分之四十墊付，並以新台幣三萬元為限，同一人在同一保險業者有數個請求權者，亦應合併計算且以新台幣三萬元為限。

第二款 人身保險安定基金

財團法人人身保險安定基金於民國 92 年 3 月 25 日第一屆第五次董事會通過，經財政部 92 年 5 月 14 日台財保字第 0920021181 號函准予照辦之「人身保險安定基金依保險法第一百四十三條之三第一項第三款動用之範圍及限額」，為我國人身保險安定基金關於墊付限額之規定，其內容較諸財產保險安定基金則稍顯複雜，介紹如下²⁰：

²⁰此動用範圍及限額係以單一公司之保險契約為前提，參閱該規定注意事項第三點。

動用範圍	動用限額
一、身故、殘廢、滿期、重大疾病(含確定罹患、提前給付等)保險金	<p>以每一被保險人計，每一被保險事故；或每一被保險人之所有滿期契約(含主附約)，為得請求金額之百分之九十，最高以新台幣三百萬元為限；但給付時須另扣除欠繳保險費、自動墊繳保險費本息及未償還之保險單借款本息。</p> <p>投資型保險商品有關前項規定之適用，僅限於保險保障部分。</p>
二、年金(含壽險之生存給付部分)	<p>以每一被保險人計，所有契約為得請求金額之百分之九十，每年最高以新台幣二十萬元為限，但給付時須另扣除欠繳保險費、自動墊繳保險費本息及未償還之保險單借款本息。</p> <p>投資型保險商品有關前項規定之適用，僅限於保險保障部分。</p>
三、醫療給付(包含各項主附約之醫療給付)	<p>以每一被保險人計，每一保險事故之給付，每年最高以新台幣三十萬元為限。(實支實付型及日額型之商品皆包括在內)</p>
四、解約金給付	<p>以每一被保險人計，為得請求金額之百分之四十，最高以新台幣一百萬元為限。</p> <p>投資型保險商品有關前項規定之適用，僅限於保險保障部分。</p>

五、未滿期保險費	以每一被保險人計，為得請求金額之百分之四十，最高以新台幣三萬元為限。 投資型保險商品有關前項規定之適用，僅限於保險保障部分。
六、紅利給付	以每一被保險人計，為得請求金額之百分之九十，最高以新台幣十萬元為限 投資型保險商品有關前項規定之適用，僅限於保險保障部分。

茲分別說明如下：

由於保險安定基金之作用在於對保戶向失卻清償能力保險業所得為之請求先行予以墊付，而非取代失卻清償能力保險業之給付責任，故要保人若有欠繳保費、自動墊繳保費本息及未償還之保單借款本息時，保險人於給付保險金時依約即得予以扣除，因此在身故、殘廢、滿期、重大疾病保險金以及年金的部分皆設有基金在墊付時應將上開金額扣除之規定。

關於投資型保險部分，一般所謂的投資型保險，顧名思義即為結合投資與保險之商品，其投資之標的通常為基金、股票、債券等，屬於新型態之保險商品。要保人除需交付基本保費外，尚須交付投資保費，以使用於投資標的，並決定投資標的之比例，而在保單中反應投資報酬率，因此其投資成果均歸於保單持有人。投資型保險之保險費包括基本保費及投資保費兩個部分，故保險公司應將危

險保險費及附加保費置於一般帳戶中，至於儲蓄保費（投資保費）則置於分離帳戶（專設帳簿），由保險人自負此部分資產之盈虧。因此，既然專設帳簿之部分應由保戶自負盈虧，其與保險安定基金的目的並不符合，其損失便不應由保險安定基金墊付，因此保險安定基金所墊付的範圍僅限於此種商品非專設帳簿—即上述「保險保障」—的部分。

此外，當保險安定基金依保險法第 143 條之 3 第一項第三款情事動用時，可預見解約金之給付將佔最大之比例，為了避免發生保戶群起解約、發生解約潮之情形，可能更加劇該保險業繼續經營條件惡化，而導致原本仍有經營價值與可能的保險業因多數保戶解約而走上必須解散之結果。況且保戶紛紛解約亦可能造成保險安定基金無法負擔，為維持安定基金之合理運作，遂參酌業界實際情形而訂立較低之墊付比例²¹。

至於未滿期保費部分，「人身保險安定基金依保險法第一百四十三條之三第一項第三款動用之範圍及限額」對此說明則謂：「一年定期人壽保險、健康保險、傷害保險、年金保險等契約在中途解約時，保險公司應返還要保人已交付未到期之保險費。由於其金額多較保險金給付金額為低，且安定基金墊付過程可能需時數月甚至經年，被保險人若未中途解約而在安定基金處理期間發生保險事故者，仍可適用保險金給付之墊付限額規定，對保戶反而有利，爰參酌業界實際情況訂定較低之墊付比例及限額²²」。

除了上述限額規定外，「人身保險安定基金依保險法第一百四十三條之三第

²¹ 參照「人身保險安定基金依保險法第一百四十三條之三第一項第三款動用之範圍及限額」第四項說明。

²² 由此一說明可看出人身保險安定基金有鼓勵保戶盡量不進行解約之意，事實上在人身保險契約，若能繼續維持契約效力無寧是對保戶較為有利之方式；然而該說明是否意謂保險安定基金可延續保單之效力？此點容有疑問。且在安定基金處理期間發生保險事故，因而請求百分之九十的保險給付，本文認為尚難謂「對保戶反而有利」而可據此成為訂定該限額之理由。

一項第三款動用之範圍及限額」中尚值得注意以下二點：當基金關於前開各項之墊付如有累積不足支應之情形時，得經董事會決議並報請主管機關核准後，重新訂定墊付比例及限額；且為考量行政作業處理成本，前開各項得請求金額如未達新台幣一千元者，基金將不予墊付。

第三項 每一保險人之總補償金額上限

目前我國財產保險安定基金與人身保險安定基金分別已累積有二十億與九十億以上之資金，但是若實際爆發保險人失卻清償能力之事件，究竟此等規模之基金是否足以支付所需，仍值得懷疑。假如在發生系統性風險之惡劣環境下，若陸續發生保險公司倒閉之事件，保險安定基金將極有可能陷入無法提供資金之窘境。是以國內目前亦有出現要求設定每一保險公司失卻清能力時，安定基金補償總額上限的呼聲，期盼藉此能將保險安定基金代其墊付之金額限制在一定之範圍內，以避免發生長期累積之安定基金在面臨一、二次事件便被耗盡的情形。

對於有無必要設置此等補償上限之問題，持否定看法者可能認為，在英美立法例中並無類似之設計，其在每一被保險人給付限額之外，並未設置總補償限額，若基金的資金不足支應時，是由安定基金向外舉債以獲得資金，日後再行攤平—在此種方式之下，保戶將能獲得比較完整的補償，較符合安定基金保障保戶之目的，因此以保障保戶之權益為首要目的之安定基金，應以設置每一被保險人墊付限額為以足，不須另外限制總補償金額。

然而目前國內另一種思考方向亦逐漸成形：由於安定基金僅能提供一定程度之基本保障，不應無限制的投入在同一件破產事故中，否則因處理一件破產事

故，安定基金就可能必須要向外舉債，再要求日後的保險業者與保戶來負擔。保險安定基金雖以保障保戶之權益為首要目的，但有了安定基金的保障並不代表保戶在選擇保險公司、締結保險契約時就能任意為之，保戶不應一味追求高利率等誘因而忽略了該保險公司之經營狀況。設置補償限額雖使保戶可能須自行負擔一部份損失，但可促使保戶在選擇保險公司時多盡一份注意²³。

此外，設定保險安定基金對每一保險人之總補償金額上限，可使安定基金容易評估基金可能之最大支出，且此一支出將被控制在一定範圍內，而不至於過於龐大。至於該上限額應如何擬定？有建議以一固定金額作為最高補償上限者，亦有建議可依該保險公司過去對保險安定基金提撥金額總額之一定比例等方式。以固定金額作為上限之方式固然簡單明瞭，但無論公司規模之大小皆適用相同的限額，將會造成不公平之局面——公司規模較小的保戶可獲得較完整的補償，但公司規模較大的保戶卻可能獲得極少之補償，且在我國目前制度下，規模較大的保險公司實際上對保險安定基金提撥的金額貢獻也較多，如一律適用相同的補償上限，對其保戶將是不公平的。另一方面，如採依該保險公司過去對保險安定基金提撥金額總額之一定比例之方式計算總補償金額上限，依照各該保險公司對安定基金之貢獻程度來決定其可使用安定基金的額度，提撥金額高者，可獲得較多的補償金，此一方式固可解決上述不公平現象，但若發生財務困難的是成立較晚、提撥金額尚不多的保險公司，其可獲得的補償金額可能只是杯水車薪，對此可能仍須有相關的配套措施。

關於是否應在每一被保險人的給付限額之外，再訂立每一保險人之總補償金額上限，本文認為，在我國保險安定基金累積之金額尚難謂足以支應保險業者發生失去清償能力事件之際，針對每一事件設置總補償金額之上限應為一可行之方

²³ 當然，上述對保戶之期盼必須建立在保險公司的資訊公開基礎之上，因為唯有保險公司確實的提供其自身之資訊供消費者參考並選擇，才能要求消費者為自己的決定負責。

式。至於該上限訂定之方法，以採依該保險公司過去對保險安定基金提撥金額總額之一定比例之方式計算總補償金額上限之方法較可採，亦即，依照各該保險公司對安定基金之貢獻程度來決定其可使用安定基金的額度，提撥金額較多者，可獲得較多的補償金，以避免發生大小公司皆適用相同的限額，而使公司規模較小的保戶可獲得較完整的補償，但公司規模較大的保戶卻可能獲得極少之補償之不公平的局面。

第四節 保險安定基金規模適足性

第一項 基金之規模是否足夠支應所需

保險安定基金的規模，是否足以擔負補償保戶之義務，牽涉到保險安定基金設置之根本目的能否達成，因此常成為眾所關切之問題。

在事前徵收制之下，基金總額將會隨著時間而一直增加，而安定基金平時積存的數額，在扣除行政費用之後，若未發生必須動用安定基金之情事，則將不斷的積存，時間越長累積之數額也越大，就越能夠應付保險業支付不能的危機，對保戶而言其所受到的保障也就越大。但若基金無上限的不斷累積，也會產生龐大資金閒置，造成浪費的缺點；且保險人亦必須不斷負擔提撥義務，最終亦可能轉嫁予保戶負擔。

我國原本「保險安定基金組織及管理辦法」第 3 條規定財產安定基金總額暫訂為 20 億元；第 4 條規定人身保險安定基金總額暫訂為 40 億元。然而在民國

90年7月保險法修正時，取消了第143條之2中關於「基金總額」由主管機關訂定之授權²⁴，隨後「保險安定基金組織及管理辦法」亦經廢止，保險安定基金之累積上限即被取消，因此我國目前並未設有基金總額上限。

至於上述資金閒置的缺點，似為現行政策下採事前徵收制度難以避免的缺憾，由於保險安定基金在資金運用上應首重「安全性」與「流動性」，因此大多採取相當保守的方式如存放金融機構、購買公債等。若將來整體環境許可，或可透過法令之放寬而在資金運用策略上予以擴充，加強資金在「收益性」上之運用可能，藉此可減輕大筆資金閒置造成浪費之疑慮。

然而不論有無基金累積上限的規定，一旦發生保險人失卻清償能力之事件，還是可能會發生基金現有規模仍然不敷使用的狀況。我國目前財產保險安定基金累積金額為二十餘億元，而人身保險安定基金則累積有九十餘億元之金額，萬一真有規模稍大的保險業者發生問題，保險安定基金現有的規模恐怕仍舊不足以填補所需要之金額。職是之故，接下來必須面對的問題就是，當保險安定基金不足支應所需，應如何因應？

第二項 解決方式

在國外立法例方面，英國與美國在面對基金不足之問題時，係採取由安定基金組織、金融服務補償機構對外借款以支付補償金之方式解決；至於日本則是在面臨一連串的保險公司失卻清償能力事件後，保戶保障基金之資金已不敷使用，

²⁴ 修正理由謂：「因保險業之規模差異致無法支付債務之金額可能有極大差別，屆時依第一百四十三條之三第一項第三款墊付金額自有明顯差異，原條文第一項有關訂定基金總額之規定，顯不足因應不同情況所需，爰予刪除」。

遂決定由日本政府編列預算進行補助，並允許保戶保障機構在必要時可在一定範圍內對外借款，而且在壽險保戶保障機構需要的情形下，可由政府在國會制定的範圍內提供保證²⁵。

我國現行法令對此並無規範，僅人身保險安定基金在「人身保險安定基金依保險法第一百四十三條之三第一項第三款動用之範圍及限額」中有一項「本基金關於前開各項之墊付如有累積不足支應之情形時，得經董事會決議並報請主管機關核准後，重新訂定墊付之比例及限額」。然而這也僅是在每一被保險人之墊付限額上做出調整而已，一味削減給付並不能解決資金不足之問題。

參照英、美、日等國的作法，對外借款似為較常見之籌措資金方式，亦即先行向其他金融機構貸款，獲得資金提供補償保戶所需之後，再透過提高基金提撥費率等方式攤平。雖然有認為安定基金向外舉債，等於是要由未來的保戶償還，對其並不公平者，對此，本文則認為：安定基金基於其保障保戶、穩定社會金融秩序之目的，聚集資金以備爆發保險公司失卻清償能力事件時使用，有其社會性之特質；而且在配合每一被保險人墊付限額、甚至每一保險公司總補償限額的規定下，可知安定基金的墊付金額亦有一定之界線，並不會無限制的投入，而此等限額的設置亦代表安定基金對保戶所為補償程度之承諾，故在此一限額內，安定基金之現有規模如果不足夠，仍應以其得向外借款為宜。

然而在參考日本處理保險業失卻清償能力事件的經驗之後，我們知道，若真不幸發生保險業者連續倒閉之事件，縱使有保險安定基金出面援助，安定基金也

²⁵ 日本保險業法，第二百六十五條之四十二：「機構は、資金援助等業務を行うため必要があると認めるときは、政令で定める金額の範囲内において、内閣総理大臣及び財務大臣の認可を受けて、保険会社又は内閣府令・財務省令で定める金融機関から資金の借入れ（借換えを含む。）をすることができる。」

第二百六十五條之四十二の二：「政府は、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律（昭和二十一年法律第二十四号）第三条の規定にかかわらず、国会の議決を経た金額の範囲内において、生命保険契約者保護機構の前条の借入れに係る債務の保証をすることができる。」

將可能無法支應一連串的事件所需要，而有耗盡之虞。與其苦苦思索此時安定基金應如何籌措資金，不妨從另一個更根本的角度切入，參考日本的經驗，以建立保險公司重整法制之方式，使保險公司能透過重整程序獲得重生之機會，或將業務移轉給其他保險公司，從而不須進行清算，而又一再動用保險安定基金之財源。因此，在保險業退場機制中加強重整程序之功能，使問題保險公司能及早順利進行業務之移轉，對保戶權益的保障應比啟動保險安定基金卻有不足支應可能時更加周全。

第四節 小結

目前我國保險安定基金法制主要由保險法第 143 條之 1、143 條之 2、143 條之 3 以及財團法人保險安定基金管理辦法所建構而成，雖然迄今未曾有啟動安定基金之經驗，其制度之完整與否還是關係著整個保險市場的穩定。本章提出以下建議供將來之立法者與主管機關參考：

- (1) 為了達到保險安定基金保障保戶、穩定金融秩序等目標，安定基金如能在接管、清理階段就能與接管人、清理人密切配合，取得處理墊付事宜時所需的各種資訊等，對保險安定基金本身運作之效率、整個退場機制的順利進行皆有相當之助益
- (2) 以保險安定基金組織與人力之現況，雖難以實際直接對保險公司之業務與財務狀況進行檢查，在現行體制下可能之方式為採用任務編組的形式，有需要時可由保險安定基金中具有專業知識與經驗之人員協助主管機關專案工作之進行。

- (3) 現行單一費率制存有道德危險、以及對經營穩健之保險人不公平等問題，應可透過「風險費率制度」之採行來解決，唯在目前環境下如欲實施風險費率，應注意風險指標之選用以及相關措施的配套。
- (4) 建議可增設安定基金對每一保險人之總補償上限，以降低安定基金在處理少數事件便被耗盡之可能性，並促使保戶在投保前多注意保險公司之經營狀況。
- (5) 宜賦予保險安定基金在必要時得對外借款之權利，以達成其保障保戶之目的。同時亦可強化重整程序之功能，藉由公司之重整而嘗試使問題保險業者之困境獲得改善，減少啟動安定基金之機會。