

國立政治大學風險管理與保險學研究所

碩士學位論文

# 保險業務發展基金相關問題之研究

Study on Related Issues Concerning  
Insurance Development Fund

指導教授：林建智 博士

彭金隆 博士

研究生：陳愷瑩

中華民國一〇一年七月

## 謝詞

終於完成了。

這是我碩士生涯的第六個年頭。雖說當初因為興趣進入了風管所，但念著念著，從沒有想過能有完成論文的一天，直到全部完成，仍然是那麼不可思議。我想，我大概是全風管所最有始有終的學生了吧！如果我都可以完成論文，也沒有誰不能了吧！

本文能夠順利完成，首先要感謝我的兩位指導教授—林建智老師和彭金隆老師。憶及當初茫茫然不知要撰寫什麼方向的論文時，兩位老師提供了本文的研究主題、架構與核心議題，讓我可以順利開始進行研究；由於這個主題的特殊性，需要許多行政單位內部之會議記錄、公文等，兩位老師又盡力協助我蒐集這些資料；而由兩位老師所合著，關於保險業務發展基金的法律意見書也一直是參考的重點。林老師雖任職於金管會，公務繁忙，但只要一有相關開會的資料就會提供給我；且因為本文有參酌專家學者意見的需要，所以需要訪談專家學者，老師在訪談的安排上對我大力幫助，使訪談都能順利進行，才使本文能順利完成。在開始撰寫本文後，經常和老師討論撰寫的方向和內容，不論是大綱的擬定、內文的鋪排，處處可見老師思考邏輯之縝密與嚴謹的研究態度，更讓我在撰寫本文之外，有了寶貴的收穫。而彭老師對於本議題之研究，提供了非常多寶貴的意見，其犀利的看法令我佩服不已，尤其彭老師在財務處理方面的意見更能彌補我的不足，使本文更臻完整。

此外，還要感謝我的兩位口試委員。李志峰老師在博士班期間就經常指導學弟妹，我也曾經有想不透的問題請老師幫忙；李老師相當仔細的審閱本文，在註腳的編排和格式的調整方面對我幫助很大，很感謝老師的用心。羅俊璋老師在百忙之中特地自南部北上擔任口委，也給了我修正的建議，使本文內容更加充實精緻。

為本文之撰寫曾訪問八位專家學者：感謝財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會的陳惟龍總經理和我分享經營財團法人的心得、羅清安主任秘書特別找資料和我解釋基金會的成立過程；感謝財團法人台北金融研究發展基金的周吳添董事長和我暢談基金會的運作和經營的甘苦；感謝中華民國人壽保險商業同業公會的洪燦楠秘書長抽空講述保險業務發展基金的緣起和發展給我聽，並分享他對基金未來發展的意見；感謝中華民國產物保險商業同業公會的沙克興秘書長，和我分析基金的問題和分享他的看法；感謝亮東會計師事務所的鄭純農會計師，其財務、會計方面的意見對本文的分析相當重要，補強了我在會計問題上的不足；感謝康寧醫護暨管理專科學校校長吳文弘教授，闡述當初成立信託基金的過程給

我聽，並分享行政機關處理此議題的考量；感謝財政部會計處陳惠美副會計長，雖公務繁忙不便接受面訪，仍以書面的方式為我詳細說明其立場。若無諸位專家學者提供寶貴的看法和意見，不可能有本文之誕生。

最後，要感謝全體風管所的老師們，讓我在風管所的這幾年有了充實豐富的收穫，也感謝所有陪我走過的風管所同學們，讓我度過了美好的時光。志勇在擔任林老師助理期間對我幫助很大，常常麻煩他很多事情，沒有他我不可能順利完成本文。畢業時限倒數計時和宛瑩、幼霓組成背水一戰三人組，相互激勵、安慰、打氣，才在最後能夠一口氣寫完、口試，感謝兩位的友情支援。

這邊要特別感謝我的父母—陳鳳生先生和吳麗娟女士，兩位在實質上和精神上不斷的鼓勵我完成碩士學業，若無兩位的支援，我無法拿到碩士學位，亦無本文之誕生；謝謝爸媽多年來無條件的支持我的決定，雖然我的規劃常常和兩位想的不同，兩位也常常質疑我的做法，但都是出於擔憂，且最終總能贊成我的決定，讓我朝著自己的人生規劃前進。而這些年精神上和生活上的伴侶彥宇，陪我走過低潮哀傷，克服了種種困難，一切盡在不言中。

碩士生涯中，經歷了國考的壓力、生病、受傷，心靈上的毀滅和重建，是我人生中相當特殊的一段過程，總算是走過來了。本文的完成是我一個階段的結束，也是另一個人生階段的開始，我期許自己能繼續保持撰寫論文的精神，面對未來的每一件事。

愷瑩 謹誌

101.8.8 於台中

## 論文摘要

保險業務發展基金於民國 59 年成立，當時保險業資源稀少、人才匱乏，由保險業者每月自保費收入中提撥 3‰至 5‰至該基金，為健全保險業之發展為宗旨。40 多年來，不論透過捐補助保險業相關單位，或專案補助之方式，該基金對保險業之發展有相當之貢獻。惟近年來，整體政治經濟環境變化劇烈，保險業之發展與當年亦不可同日而語，如何將此基金法制化，即為各方關切之重要課題。

本文以保險業務發展基金為中心，與金融市場中其他相關基金——財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會、財團法人台北金融研究發展基金會作比較，並參酌產、官、學界各方長期關注本基金發展之專家學者意見，做出法律層面之分析。先就保險業務發展基金之所有權歸屬，由來源、徵收過程、目的、運用等各方面探討其應歸屬於保險業者、保戶或政府；次就該基金之管理，應以管理委員會、信託基金、特別收入基金或財團法人之模式進行，探討其適法性與利弊得失；再就該基金未來之發展提出可能之方向。最後總結全文，期望本研究之結論與建議，能為該基金相關爭議之解決，俾供參酌。

關鍵字：保險業務發展基金、所有權歸屬、信託基金、特別收入基金

# 目錄

|            |                                      |    |
|------------|--------------------------------------|----|
| <b>第一章</b> | <b>緒論</b> .....                      | 1  |
| 第一節        | 研究目的與動機.....                         | 1  |
| 第二節        | 研究方法與限制.....                         | 2  |
| 第一項        | 比較研究法.....                           | 2  |
| 第二項        | 訪談研究法.....                           | 3  |
| 第三項        | 法律分析法.....                           | 4  |
| 第四項        | 研究限制.....                            | 5  |
| 第三節        | 研究範圍與內容.....                         | 5  |
| <b>第二章</b> | <b>保險業務發展基金之沿革</b> .....             | 7  |
| 第一節        | 保險業務發展基金之緣起.....                     | 7  |
| 第二節        | 保險業務發展基金之相關法規.....                   | 8  |
| 第三節        | 保險業務發展基金之徵收.....                     | 10 |
| 第四節        | 保險業務發展基金之管理.....                     | 16 |
| 第一項        | 以信託基金方式管理之探討.....                    | 16 |
| 第二項        | 以特別收入基金方式管理之探討.....                  | 21 |
| 第五節        | 保險業務發展基金之現況.....                     | 25 |
| 第六節        | 保險業務發展基金待解決之問題.....                  | 29 |
| <b>第三章</b> | <b>保險業務發展基金與我國金融市場中相關基金之比較</b> ..... | 31 |
| 第一節        | 訪談大綱之擬定.....                         | 31 |
| 第二節        | 財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會之沿革.....         | 32 |
| 第三節        | 財團法人台北金融研究發展基金會之沿革.....              | 36 |
| 第四節        | 保險業務發展基金與相關基金之比較.....                | 40 |
| <b>第四章</b> | <b>保險業務發展基金專家學者意見之分析</b> .....       | 43 |
| 第一節        | 訪談大綱之擬定.....                         | 43 |
| 第二節        | 訪談內容—專家之意見.....                      | 44 |
| 第一項        | 保險業務發展基金之所有權歸屬問題.....                | 44 |
| 第二項        | 保險業務發展基金之定位問題.....                   | 50 |
| 第三項        | 保險業務發展基金之未來發展.....                   | 53 |
| 第三節        | 專家意見之分析與探討.....                      | 59 |
| <b>第五章</b> | <b>保險業務發展基金相關法律問題之研究</b> .....       | 63 |
| 第一節        | 保險業務發展基金之爭議.....                     | 63 |



|             |   |            |
|-------------|---|------------|
| 第二節         | 保險業務發展基金之權利歸屬.....  | 65         |
| 第一項         | 保險業務發展基金之來源.....  | 66         |
| 第二項         | 保險業務發展基金之徵收過程.....  | 74         |
| 第三項         | 保險業務發展基金之成立目的.....  | 84         |
| 第四項         | 保險業務發展基金之運用.....  | 86         |
| 第五項         | 小結.....   | 88         |
| 第三節         | 保險業務發展基金之管理.....  | 89         |
| 第一項         | 以管理委員會模式管理.....   | 89         |
| 第二項         | 以信託基金模式管理.....  | 92         |
| 第三項         | 以特別收入基金模式管理.....  | 99         |
| 第四項         | 以財團法人模式管理.....  | 103        |
| 第五項         | 小結.....   | 107        |
| 第四節         | 保險業務發展基金未來發展之芻議.....  | 107        |
| <br>        |   |            |
| <b>第六章</b>  | <b>結論與建議</b> .....  | <b>112</b> |
| 第一節         | 結論.....   | 112        |
| 第二節         | 建議.....   | 114        |
| <br>        |   |            |
| <b>參考文獻</b> | .....   | <b>118</b> |
| <br>        |   |            |
| <b>附錄</b>   |   |            |
| 附錄 1        | 陳惟龍先生、羅清安先生訪談稿，財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會總經理及主任秘書，中華民國 101 年 3 月 5 日..... | 139        |
| 附錄 2        | 周吳添先生訪談稿，財團法人台北金融研究發展基金會董事長暨發起人中華民國 101 年 3 月 12 日.....             | 144        |
| 附錄 3        | 洪燦楠先生訪談稿，中華民國人壽保險商業同業公會秘書長，中華民國 101 年 3 月 5 日.....                  | 151        |
| 附錄 4        | 沙克興先生訪談稿，中華民國產物保險商業同業公會秘書長，中華民國 101 年 3 月 6 日.....                  | 155        |
| 附錄 5        | 鄭純農先生訪談稿，亮東會計師事務所會計師，中華民國 101 年 4 月 19 日.....                       | 158        |
| 附錄 6        | 吳文弘教授訪談稿，康寧護理暨專科管理學校校長，中華民國 101 年 4 月 26 日.....                     | 163        |
| 附錄 7        | 陳惠美女士訪談稿，財政部會計處副會計長，中華民國 101 年 4 月 17 日.....                        | 166        |

## 圖表目錄

|       |                              |     |
|-------|------------------------------|-----|
| 圖 2-1 | 保險業務發展基金組織執掌.....            | 26  |
| 表 3-1 | 保險業務發展基金與金融市場中金融相關基金之比較..... | 41  |
| 表 4-1 | 保險業務發展基金專家意見之比較.....         | 60  |
| 表 5-1 | 民國 57 年財產保險費率結構.....         | 66  |
| 表 5-2 | 民國 66 年財產保險費率結構.....         | 69  |
| 附表 1  | 保險業務發展基金之沿革.....             | 124 |



# 第一章 緒論

本文以下即先就筆者撰寫本篇論文之研究動機與目的，以及研究方法、範圍與內容，簡述如後：

## 第一節 研究目的與動機

我國保險業於民國 40、50 年代發展初期，人民尚無保險觀念，國內亦無相關科系培養保險人才，整體保險業可謂一片荒漠，產物保險、人壽保險均發展困難。為此，當時保險業主管機關財政部發佈命令，以成立「保險業務發展基金」為名，由各保險業者自保費收入中提撥一定比率之經費，用以從事保險之研究及發展；後屢經更迭，至民國 84 年時停收，並累積相當龐大的基金以供後續支用。

惟我國保險業自民國 40、50 年代發展至今，不論產物保險業、人壽保險業已均有一定之規模及市場，國內已有多所大專院校以專門科系培養保險人才，相關科系學生出國進修者不在少數，人才輩出；一般民眾亦有一定之保險觀念，均就自己的財產、人身做適當之保險規劃，整體保險業發展良好，可期待繼續蓬勃發展，保險業之發展可謂今非昔比。在時空背景、環境、需求皆已與當時不同之狀況下，保險業務發展基金之保管、運用、管理支配，尤其法制化的過程，相關問題即隨之浮現。

我國經濟與政治數十年來變化劇烈。我國經濟發展與金融監理早期採取嚴格監管之方式，我國雖號稱為自由市場，政府對整體市場管



制卻很多，大部分的金融業務皆在政府的管制與監理下，按政府的規劃發展，市場並不自由。然隨著經濟蓬勃發展，市場自由的風氣和呼聲漸漸在國內高漲，市場漸趨開放，自由度也越來越高，政府越來越「放手」讓產業、金融業自由發展，不再嚴格管制，僅為適當之監理。保險業亦受益於此，漸朝向自由、多元化發展。而政治由早年的高度戒嚴狀態，至今日的自由民主，改變不可謂不大。

如何在現今自由開放的思潮下，處理保險業務發展基金之歷史問題，實不無疑問。對此，不論保險業界、保險學界及政府監理單位皆有不同的意見，且隨著我國政治的民主化，立法單位也在近年來頻頻關心此基金之發展。本文嘗試透過多種研究方法，試圖在產、官、學界中達一平衡，在面對今非昔比的經濟政策、法治、金融體系、行政立法組織時，找出一有效之解決方式，為保險業務發展基金之未來法制化與有效運用，能符合各方之期待，並有效達成其發展保險之目的與實現其歷史意義。

## **第二節 研究方法與限制**

本文所欲探討之各項問題，採用比較研究法、訪談研究法與法律分析法，並試圖找出解決之道。

### **第一項 比較研究法**

雖然我國金融市場中有許多基金，經過多所比較，選定其中二個與保險業務發展基金做比較：

一、歷史背景、成立目的似與保險業務發展基金相同之財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會（以下簡稱證基會）。

二、資金來源、組織運作皆獨立之財團法人台北金融研究發展基金會（以下簡稱金研會）。

以各基金（會）之歷史背景、成立目的、組織運作、法制定位、基金運用保管、主管機關監理等，與保險業務發展基金相比較，做為解決保險業務發展基金問題之參考與借鏡。

## 第二項 訪談研究法

訪談方法主要有三種<sup>1</sup>：

- 一、結構式訪談：又稱標準式訪談或調查式訪談，通常有一致性的問題及依序訪問，以事先設定的題目並以封閉式的問題呈現，再由受訪者選擇「是/不是/不知道」「很好/好/普通/不好/很不好」等事先設計好的選項。
- 二、非結構式訪談：又稱開放式訪談，不同於結構式的問題設計與先後順序，著重在研究者與受訪者間的互動以蒐集資料，訪談內容則縮小在研究者有興趣的範圍內，沒有事先設計好的答題選項，由受訪者願意回答多少就回答多少。
- 三、半結構式訪談：介於上述二者之間，以較寬廣的問題作為訪談的依據，通常會事先提出訪談大綱或訪談表作為訪談的架構，但用字及問題順序並不侷限，也沒有事先設計好的答題選項，由受訪者自由回答每一個問題。

---

<sup>1</sup> 參林金定、嚴嘉楓、陳美花，質性研究方法：訪談模式與實施步驟分析，身心障礙研究，第3卷第2期，民國94年6月，頁122-125。

本文於第三章中，深入介紹前述欲比較之二基金會，除讀取其書面資料外，筆者欲以訪談之方式來瞭解基金會最真實的組織運作狀況，訪談之對象為基金會內的領導者與高階幹部，期能獲得第一手之資料。

由於受訪者皆為專業的基金經營者、高階幹部，且筆者欲深入瞭解基金的運作模式，故實不宜以封閉式的問題進行訪談，不採用結構式訪談的方式；而基金整體的運作、發展範圍相當寬廣，若採取最開放的非結構式訪談，訪談內容恐過於龐雜，無法專注於筆者所欲瞭解的部分；再三權衡之下，筆者決意採用半結構式訪談，事先提出訪談大綱，並由受訪者自由回答，既能專注於筆者所欲瞭解的部分，又可兼顧受訪者意見的表達。

本文於第四章中，將深入介紹各專家學者對保險業務發展基金之看法，故亦採用訪談法，透過一對一訪談之方式，詳細地收集、紀錄、整理各方意見。

由於本次受訪者皆為產官學界的專家學者，且筆者欲深入瞭解其見解，實不宜以封閉式的問題進行訪談，不採用結構式訪談的方式；而保險業務發展基金發展多年，諸位專家多觀察、參與此基金多年，為免限制受訪者意見之表達，筆者決意採用非結構式訪談，惟為使訪談進行順利，並聚焦於本文所欲處理之問題上，筆者將提出概略的訪談大綱，僅供受訪者參考，其仍可暢所欲言，表達之內容並不限於訪談大綱之內容或順序，筆者亦於訪談時與受訪者互動，自其言談中再追問其他問題，以蒐集更詳盡之資料。

### 第三項 法律分析法

保險業務發展基金雖有其成立背景，然在現今之法制下是否能合理存在與有效運作，不無疑問。本文嘗試透過今日之法律規範，找出保險業務發展基金之最佳定位，探討其法制化所面臨之問題與困境，並研擬具體可行之建議，供各界人士在推動該基金發法制化時之參考。

#### **第四項 研究限制**

本文之主題具有相當之實務性，雖已以比較研究法、訪談研究法及法律分析法等做全面性的探討，惟本基金成立於民國 59 年，時間久遠，許多資料已亡佚，蒐集不易；且此一議題牽涉行政機關、立法機關業務資料，有時無法全面取得，凡此種種皆會造成一定之研究限制。

#### **第三節 研究範圍與內容**

本文研究範圍係以保險業務發展基金為中心，由其特殊之時空背景出發，透過研究方法所收集之資料，深入探討其權利歸屬、基金管理、未來發展等問題。茲將本文之研究內容分為下列各章：

第一章為「緒論」，針對本文之研究動機、研究方法與限制、研究內容與範圍為說明

第二章為「保險業務發展基金之沿革」，先就保險業務發展基金之緣起做一簡介，並就其相關法規、徵收過程、現況逐一介紹，並提

出基金目前待解決之問題，作為後續探討之基礎。

第三章為「保險業務發展基金與我國金融市場中相關基金之比較」，介紹我國金融市場中的二個基金：財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會及財團法人台北金融研究發展基金會，並就各基金之異同點加以整合分析，作為後續比較之參考。

第四章為「保險業務發展基金專家學者意見之分析」，闡述設計訪談方向、比較整理訪談內容，最後分析訪談內容，深入瞭解各界對保險業務發展基金之看法與期待，並找出可能之共識，作為保險業務發展基金未來規劃之參考。

第五章為「保險業務發展基金相關法律問題之研究」，深入探討保險業務發展基金之適法性。先就其權利歸屬，究屬國庫、保戶、保險業者做出釐清；再就保險業務發展基金現階段之管理，應循信託基金，或特別收入基金之模式進行，加以分析。最後對本基金之定位、法制化之可能做出規劃。

第六章為「結論與建議」，先總結各章節，對各項探討之問題做出結論，並提出具體可能之建議，為保險業務發展基金之未來發展，略盡棉薄之力。



## 第二章 保險業務發展基金之沿革

保險業務發展基金於特殊時空背景下成立，至今已有 40 餘年之歷史，期間主管機關對該基金發佈數十道行政命令，影響基金之徵收、保管、運用甚鉅，有仔細探究之必要；而多年來該基金一直問題不斷，雖經產官學界多年討論，立法機關、主管機關公文往返十數載，仍未有定論。若欲瞭解其爭議之問題，則必先瞭解該基金之成立背景、目的、屬性、功能、運用等，故本章將逐一介紹保險業務發展基金之由來、組織法規、徵收過程、基金現況，並提出本基金目前待解決之問題，作為後續探討之基礎。

### 第一節 保險業務發展基金之緣起

保險業為因應推展各項業務研究發展工作及委託中央信託保險局再保險處代辦業務統計之需要起見，於民國 40 年初，由中華民國產物保險商業同業公會（以下簡稱產險公會）、中華民國人壽保險商業同業公會（以下簡稱壽險公會）之會員公司，即各家保險業者，依照各險業務量，在保費計算公式內之「其他費用」項下，分別按照產險公會、壽險公會訂定之比率，繳撥「事業費」，俾資運用<sup>2</sup>。

迄民國 59 年間，當時的保險業主管機關財政部，為謀促進保險事業之健全發展，由部長邀集錢幣司司長、會計處處長、產險公會及壽險公會（以下簡稱兩大公會）理事長、產壽險全體同業負責人暨中央再保險公司總經理商議籌組「保險業務發展基金管理委員會」，並

---

<sup>2</sup> 參中華民國產物保險商業同業公會，關於保險業務發展基金背景之分析，資料來源：中華民國產物保險商業同業公會，年代不詳，頁 1。



分別在產險公會、壽險公會各設「業務發展委員會」，辦理有關費率規章之研訂、業務之統計、從業人員之訓練與業務之研究發展等工作，至其所需經費仍由兩大公會所屬會員公司負擔。此案雖曾遭壽險公會反對<sup>3</sup>，保險業務發展基金管理委員會、兩大公會之業務發展委員會仍順利成立。

自民國 60 年 1 月 1 日起，將其前由本會分向各會員公司所收取之事業費改為「保險業務發展基金」，由財政部新設立之保險業務發展基金管理委員會管理，並續由各該公司依照規定比率按月逕向財政部所設立之上述基金會繳納，作為來源。每年兩大公會若需動支保險業務發展基金作為研究、訓練、統計等工作，仍須依其年度計畫編具預算，報請財政部保險業務發展基金管理委員會核撥<sup>4</sup>。

## 第二節 保險業務發展基金之相關法規

民國 59 年 10 月 15 日，財政部(59)台財錢字第 17561 號令訂定發佈，「保險業務發展基金管理委員會組織規程」公佈施行。該組織規程第 1 條即開宗明義：「財政部為促進保險事業之健全發展特設立

<sup>3</sup> 人壽保險商業同業公會於民國 59 年 4 月 14 日第 2 屆第 11 次常務理監事聯席會議決議於民國 59 年 4 月 17 日保壽秘字第 0160 號呈報財政部陳述理由表示反對，理由大致為：一、中央再保險公司乃係公營，財政部如為加強管理壽險業而指定該公司辦理統計、研究等事宜，宜由該公司編列預算。二、壽險公司所營收保費，係遵財政部核准之各種壽險計算基礎而定，其附加保費、危險保費及儲蓄保費之比率概有規定，如將所收營業保費中撥付 0.5%，則壽險公司應提存之責任準備金（包括危險責任準備金）即發生短存之事實；如由附加保費中撥付又恐各壽險公司概在產生差損之現況下，再加重差損而影響其業務之經營；再若以之增加於營業保費內另向保戶收取，於法似非所許，而事實上亦恐難以施行。三、關於保險業務統計、研究等事項均已由本會辦理中。四、中央再保險公司原係辦理產物再保險之機構，至人壽再保險係委託代辦性質，今發展基金所欲辦理之各項工作，本會既已自辦，倘再委託代辦，不無重複之嫌。參中華民國人壽保險商業同業公會，保險業務發展基金紀要，資料來源：中華民國人壽保險商業同業公會，年代不詳，頁 1、2。

<sup>4</sup> 參中華民國產物保險商業同業公會，關於保險業務發展基金背景之分析，資料來源：中華民國產物保險商業同業公會，年代不詳，頁 1；張晉城，財政部應尊重人民的財產權—從產物保險發展基金之歸屬談起，深耕雜誌，第 1 卷第 1 期（總號 1 期），民國 70 年 6 月，頁 32。

『保險業務發展基金管理委員會』。」且於隔年依第 2 條之規定，由財政部代表 2 人、產險公會、壽險公會理事長、中央再保險總經理等 5 人，共同組成管理委員會；該條並規定公會理事長出席本委員會時，得邀請公會理監事隨同列席，但無表決權；委員會設主任委員一人，由財政部代表擔任。委員會依第 3 條負責該基金之收支及保管，並辦理有關保險業務之統計、研究、訓練、諮詢及其他有關保險業務發展工作等之計畫、預算核定、報告、決算審定等事項。而依第 4 條將該基金按產險與壽險分設專戶存儲。至民國 80 年 8 月 22 日，財政部(80)台財保字第 801747991 號修正發布第 2 條，明訂該委員會設委員 9 至 15 人，由財政部代表、保險業代表、學者、專家及社會公正人士組成，並由財政部聘任之，任期兩年，主任委員仍為財政部代表。

至民國 92 年 12 月 23 日，財政部台財保字第 0930751501 號令發布，將原第 2 條修改新增為第 2、3、4 條，明訂該委員會設委員 11 至 15 人，包括財政部代表 3 至 4 人，其中保險司司長為當然成員；保險業代表 2 至 3 人，其中中華民國產物、人壽保險商業同業公會為當然委員，並由其推派代表；學者及專家 3 至 5 人；社會公正人士 3 至 4 人，其中行政院消費者保護委員會及財團法人中華民國消費者文教基金會為當然委員，並由其推派代表；主任委員由財政部代表擔任，綜理會務。委員任期仍為兩年，由財政部聘任之。至民國 93 年 6 月 29 日，財政部台財保字第 0930751501 號令發佈，修改原第 1 條至第 4 條，保險業務發展基金配合金融監理一元化政策，改隸行政院金融監督管理委員會(以下簡稱金管會)，原財政部代表改為金管會代表，保險司司長改為保險局局長，主任委員由金管會代表擔任，所有委員由金管會聘任之，任期仍為兩年。

此外，為促進保險業務之健全發展，提高財務運用效能強化財務管理，依據保險業務發展基金管理委員會組織規程第 4 條（現為第 5 條），訂定「保險業務發展基金收支保管及運用辦法」。該運用辦法第 2 條規定，該基金為動本基金；第 3 條規定：「本基金之來源如左：一、保險業依照財政部核定之『各類保險收取保費計算公式』所定比例提撥之保險業務發展基金。二、前項基金之孳息。三、其他收入。」而依第 4 條，保險業務發展基金應運用於支應保險之調查統計、研究發展、保險訓練、保險諮詢等。民國 60 年至 73 年收取之保費於 73 年捐助成立財團法人保險事業發展中心，其後訂定第 7 條，財政部保險審議委員會、財團法人保險事業發展中心、中華民國產物保險商業同業公會、中華民國人壽保險商業同業公會均可受該基金之補助。

除上述二者外，另有保險業務發展基金培育保險從業人員出國進修計畫及經濟補助辦法、保險業務發展基金補助保險從業人員出國進修辦法等，以達其培育保險人才之目的。

### 第三節 保險業務發展基金之徵收

保險業務發展基金自民國 59 年起徵收，至 84 年間停收，期間過程相當複雜，茲整理敘述如後<sup>5</sup>。

民國 59 年 4 月 7 日，財政部以台財錢第 12348 號令，指定中央再保險公司集中辦理保險業務之統計、研究、訓練、諮詢等事項，設

---

<sup>5</sup> 綜合整理自行政院、財政部歷年公文；中華民國人壽保險商業同業公會，保險業務發展基金紀要，資料來源：中華民國人壽保險商業同業公會，年代不詳；保險業務發展基金管理委員會、立法院歷次會議記錄。

立「保險業務發展基金」，並自 59 年 4 月起由各保險業者自各保險費用原有比率中以相當於當月保費收入 0.5%撥付該基金，按產、壽兩險分別設帳保管支用。由財政部指派代表二人、產壽險公會理事長與中央再保險公司總經理共同組織「保險業務發展基金管理委員會」負責核定基金支付事宜。自此，保險業務發展基金開始徵收。

民國 59 年 5 月 5 日，財政部又頒佈台財錢第 13132 號令表示：「本部核定之壽險費率公式，雖未如產險費率公式列明各項費用，但其內容包括發展研究費用，本部前令設立『保險業務發展基金』係將此項研究發展費用提出，集中使用以免各公司移充其他用途，妨害壽險業未來之發展。至於指定由中央再保險公司辦理之統計研究諮詢等工作，均係為各公司業務發展所必須辦理之事項，過去該公會未能積極辦理，故決定由中央再保險公司統一辦理，如該公會仍願自辦，亦無不可，惟仍應照前令撥付基金後，由公會擬具計畫向基金申請經費辦理，並由基金監督使用。」後又於同年 6 月 11 日，頒佈台財錢第 14093 號令：「人壽保險業務發展基金，准按新契約第一年保費收入 0.5%提撥，存入『人壽保險業務發展基金專戶』，仍由『保險業務發展基金管理委員會』監督使用。」係對於保險業務發展基金之徵收做出進一步之說明。

為明確保險業務發展基金之徵收額度與方式，財政部於 60 年 3 月 1 日發佈台財錢第 11566 號令，規定自本年(60)1 月 1 日起，產險以每月報繳營業稅之毛保費收入，壽險以每月報繳營業稅之第一年度新契約毛保費收入為計算基礎，按 0.5%繳入基金專戶。至產險各險之收取比率，在不少於保費收入總額 0.5%範圍內，由公會釐定報部



後核定辦理。

同時為了保險業務發展基金之管理運用，財政部於 60 年 3 月 12 日於台財錢第 12020 號函呈行政院時表示：「為辦理『保險業務發展方案』有關之保險業務之統計、研究、訓練、諮詢等工作，已督促業者設立保險業務發展基金，說明收取比率，並成立『保險業務發展基金管理委員會』掌理其收支保管等事宜。」並於該函中檢陳「保險業務發展基金管理委員會組織規程」呈請行政院鑒核備查。行政院於同年 4 月 7 日以台 60 財 2953 號令准予保險業務發展基金管理委員會組織規程之備查。自此，保險業務發展基金有其獨立之組織規程。

其後財政部又陸續頒佈函令，於 60 年 6 月 21 日發佈台財錢第 15176 號函，令各保險業以「保險業務發展基金支出」科目列帳，並列於「金融業務支出」項下，以明保險業務發展基金帳務處理方式；於 62 年 4 月 21 日，發佈台財錢第 13843 號函，核定產險業費率計算公式中其他費用科目之範圍，保險業務發展基金屬其中一項。

至 66 年 4 月 22 日，財政部正式將保險業務發展基金列入保險費率結構之一項，其以台財錢第 13957 號函檢發修正「各類保險收取保費之計算公式」，係依據保險法第 144 條<sup>6</sup>規定辦理，從此財產保險費率結構表包含發展基金項目<sup>7</sup>，並明訂人身保險附加費用內包含發展

---

<sup>6</sup> 依民國 63 年 11 月 30 日修正公布之保險法第 144 條規定：「保險業收取保費之計算公式，由主管機關核定之；但健康保險及傷害保險費率中所含之利潤率，應低於其他各種保險。」

<sup>7</sup> 財產保險費率結構表：

基金<sup>8</sup>。

同年，保險業務發展基金管理委員會第 42、43 次會議決議表示，保險業務發展基金非屬保險業者所有，亦非被保險人所有，乃政府為發展保險事業，為保險業按保費計算公式中之規定收取，繳交保險業務發展基金管理委員會統籌運用者，充分展現管理委員會之立場。

至 68 年 12 月 4 日，財政部發佈台財錢第 23778 號函，使保險業務發展基金之徵收有所改變。該函令主旨：「保險業收取保費之計算公式內所列『發展基金』，應由本部所屬『保險業務發展基金管理委員會』負責收支及保管，自 69 年 1 月 1 日起，在會計處理上應以代收代付方式辦理，並在保費收據內註明『包含代收發展基金 0.5% (或 0.3%)』字樣。則此項『發展基金』准予自保費內扣除，免予課徵營

| 保險種類           |           | 預期<br>損失率 | 賠款<br>特別<br>準備金 | 佣金   | 發展<br>基金 | 其他<br>費用 | 利潤 | 合計  |
|----------------|-----------|-----------|-----------------|------|----------|----------|----|-----|
| 火災<br>保險       | 1. 一般火災保險 | 55        | 4               | 12.5 | 0.5      | 22       | 6  | 100 |
|                | 2. 火災附加保險 | 60        | 4               | 10   | 0.5      | 19.5     | 6  | 100 |
|                | 3. 住宅綜合保險 | 60        | 4               | 10   | 0.5      | 19.5     | 6  | 100 |
| 海上<br>保險       | 1. 船體保險   | 70        | 3               | 5    | 0.3      | 16.7     | 5  | 100 |
|                | 2. 海上貨物保險 | 60        | 3               | 12.5 | 0.5      | 18       | 6  | 100 |
|                | 3. 漁船保險   | 70        | 4               | 5    | 0.3      | 15.7     | 5  | 100 |
| 陸空<br>保險       | 1. 汽車損失保險 | 65        | 3               | 10   | 0.5      | 16.5     | 5  | 100 |
|                | 2. 航空保險   | 75        | 4               | 1    | 0.3      | 16.7     | 3  | 100 |
|                | 3. 其他     | 60        | 3               | 10   | 0.3      | 20.7     | 6  | 100 |
| 責任<br>保險       | 1. 汽車責任保險 | 80        | 3               | 0    | 0.5      | 16.5     | 0  | 100 |
|                | 2. 其他     | 65        | 3               | 10   | 0.3      | 15.7     | 6  | 100 |
| 其他<br>財產<br>保險 | 1. 工程保險   | 60        | 4               | 10   | 0.3      | 19.7     | 6  | 100 |
|                | 2. 保證保險   | 70        | 4               | 10   | 0.3      | 9.7      | 6  | 100 |
|                | 3. 其他     | 65        | 4               | 10   | 0.3      | 16.7     | 4  | 100 |

<sup>8</sup> ……上列人身保險附加費用內包括發展基金，按第一年新契約保險費 0.5%計收；……



業稅。」該函說明：「保險業收取保費之計算公式，經本部於 66 年 4 月 22 日以(66)台財錢第 13957 號函訂頒，『發展基金』項目及費率，已明訂於費率結構內，此項基金之收取，係用以促進保險事業之健全發展，非屬保險業所有，保險業僅負代收代付之責，今後在會計處理上，應以代收方式辦理。」則此後保險業務發展基金徵收之處理皆依此函令所指之方式辦理。隔年，財政部又發佈台財錢第 16461 號函表示，保險業務發展基金係依據保險法第 144 條規定核定之費率結構，要保人不得拒付，堅定基金徵收之立場。至 69 年 7 月 3 日，財政部發佈台財錢第 17825 號函，對前第 23778 號函補充說明，表示保費收據加蓋「包含代收發展基金 5 % (或 3 %)」戳記目的在於表示保費中所佔 5 % (或 3 %) 部分，係屬「保險業務發展基金管理委員會」所有，表明財政部對保險業務發展基金收取之態度。

至 73 年 3 月 5 日，保險業務發展基金結餘及財產合計已達 3 億 3316 萬 3 千元之多，故財政部以台財融第 13000 號函報行政院，以現有之基金捐助成立「財團法人保險事業發展中心」，同時產壽險公會之業務發展委員會裁撤，嗣後累積之基金係 73 年以後保險業代為收取者。同年行政院以台 73 財第 5075 號函核定，指示成立「財團法人保險事業發展中心」原則可行，並依法辦理；且財團法人成立後，基金之繳存及運用，仍由財政部本於主管機關之職權切實督促，嚴加管理，無另行成立特種基金之必要。財團法人保險事業發展中心（以下簡稱保發中心）遂於 74 年經台北地方法院於 3 月 28 日完成財團法人登記，於同年 7 月 1 日正式成立，持續營運至今。

保險業務發展基金捐助成立保發中心後，仍繼續徵收、一切如舊，

直至 76 年 3 月 9 日，財政部以台財融第 7637424 號函，取消加蓋於保費收據之「包含代收發展基金 5 % (或 3 %)」戳記，但發展基金仍須依規定繼續繳納。

基金持續徵收至 83 年時，立法院開始關切保險業務發展基金，先是立法院第 2 屆第 3 會期財政預算聯席會議決議表示，財政部應停徵保險業務發展基金，改組董事會，並檢討改善目前現有基金之管理運用，以維保險業者與投保者雙方之權益<sup>9</sup>。保險業務發展基金管理委員會以第 101 次會議決議做出回應表示，對保險業務發展基金徵收之法源應予斟酌，並由委員 2 至 5 人組成專案小組，評估過去基金之功能及研擬改組基金會之方案。後立法院於第 2 屆第 4 期預算委員會決議中，指明財政部應研究停徵保險業務發展基金<sup>10</sup>。行政院並以台 84 財 10190 號函回應表示，保險業務發展基金停止收取案，由行政院函覆財政部本於權責辦理。

最終於 84 年 5 月 24 日，財政部以台財保第 842028795 號函，命保險業務發展基金自本年(84 年)7 月 1 日起停收。並說明停收後之保費收取方式如下：

1. 停收日前本部已核定之保單，自停收日起銷售者，依左列方式辦理：
  - i. 保險期間一年期(含)以下者，不論主契約或附加契約，均按原核定之保險費減收 5%。
  - ii. 保險期間一年期以上之人壽保險，以第一年度應繳保險費之 5%

<sup>9</sup> 參立法院會議記錄，立法院公報，立法院秘書處發行，第 83 卷 29 期，民國 83 年 5 月 4 日出刊，頁 219。

<sup>10</sup> 參立法院會議記錄，立法院公報，立法院秘書處發行，第 83 卷 70 期，民國 83 年 11 月 5 日出刊，頁 407。

換算一年定期壽險保險金額，增加第一保險年度死亡保險金額。生存保險則以第一年度應繳保險費減收 5%。

iii. 保險期間一年期以上之健康保險，以第一年度應繳保險費之 5%換算增加第一保險年度各項保險給付金額。

iv. 其他屬特殊給付性質之保險，以第一年度應繳保險費減收 5%。

2. 前項採增加第一年度死亡保險金額或各項保險給付方式辦理者，應將增加第一年度給付及其金額，載明於保險單之中。

保險業務發展基金至此完全停收，結束了長達 25 年之徵收。

#### 第四節 保險業務發展基金之管理

保險業務發展基金自民國 60 年成立時起，至民國 84 年間，均保持單純之基金型態，以管理委員會管理之，依保險業務發展基金管理委員會組織規程，由保險業界、行政監理單位共管，後又加入專家學者、民間公正人士共同管理。惟自民國 84 年起，立法院即有意將保險業務發展基金劃為預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 3 目之信託基金，後又有意將其劃為預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 5 目之特別收入基金。期間，保險業界、行政監理單位、立法院等各方均有不同之立場與看法，茲整理敘述如後<sup>11</sup>。

##### 第一項 以信託基金方式管理之探討

---

<sup>11</sup> 綜合整理自立法院、保險業務發展基金管理委員會歷次會議記錄；中華民國產物保險商業同業公會說帖，保險業務發展基金不符預算法第四條規定不應列入政府預算審議，資料來源：中華民國產物保險商業同業公會，民國 97 年 4 月 18 日。

民國 84 年，立法院第 2 屆第 5 會期第 3 次財政預算聯席委員會附帶決議表示，保險業務發展基金應依預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 3 目之規定成立信託特種基金，納入總預算接受監督<sup>12</sup>。由此開啟保險業務發展基金是否改制為信託基金之討論。

至 91 年 5 月 14 日，保險業務發展基金管理委員會於第 119 次委員會決議中做出決議，原則同意由財政部函報行政院將基金改制為預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 3 目所稱之信託基金，惟未來基金改制為信託基金後，倘若執行上，未能保有基金運用彈性時，將另函報其他處理方式；而本保險業務發展基金改制為信託基金，與會各委員所提各項疑點包括引用預算法適法性之爭議及是否需修正預算法規定，相關經費動支彈性是否受影響，基金相關採購是否應受政府採購法規範等問題，請財政部釐清，如無顧慮可照擬辦意見辦理，否則應再召開委員會討論。財政部隨後以台財保字第 0910750544 號函報行政院時表示，擬將保險業務發展基金依預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 3 目規定成立信託基金，惟有以下之疑慮：「保險業務發展基金係為健全保險事業之發展，於民國 60 年報鈞院（行政院）核定於保險業收取保費計算公式中規定，原則依產壽險毛保險費按 5% 由保險業代為收取，故該基金並非政府的歲入，亦無國庫補助，且該基金於 84 年 7 月 1 日即停收；而基金每年之決算報告均登報公告，應已有相當公開之監督機制。今該基金若依上開決議（保險業務發展基金管理委員會於第 119 次委員會決議）成立信託基金，尚有預算法第 6 條第 1 項歲入之適法性及信託人、受託人法律關係釐清及未來基金運用彈性等問題，一時尚難釐清，迫於時限，僅報請核定先朝預算法成立信託基金方向

<sup>12</sup> 參立法院會議記錄，立法院公報，立法院秘書處發行，第 84 卷 23 期，民國 84 年 4 月 26 日出版，頁 125。



推動，未來如法令或執行確有困難，將另函報鈞院採行其他處理方式以為因應。」

行政院隨後以院授主孝字第 091005976 號函回覆財政部函表示，所報擬將保險業務發展基金依預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 3 目規定成立信託基金一案，原則同意，至部分待釐清之問題，請儘速檢討。財政部隨後又發佈台財保字第 0910751297 號函表示：「有關保險業務發展基金依預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 3 目規定成立信託基金案，部分待釐清之問題，請釋疑。」行政院主計處於隔年以處孝一字第 092002922 號函回覆財政部函表示，仍須依行政院院授主孝字第 091005976 號函，先予釐清受託之法律關係並確定為信託基金後再考量相關規定之適用。至此，保險業務發展基金成立信託基金之問題，雖經多次公文往返，惟並未獲得解決。

由於行政院於 88 年 2 月 5 日曾發佈台八十八孝授一字第 01024 號函表示：「各機關依法設立之信託基金，自 88 年下半年及 89 年度預算起，請比照政府各部門投資或經營之其他事業及政府捐助之財團法人預算處理方式，由主管機關將其營運及資金運用計畫送立法院參考。」財政部亦於 92 年 1 月 15 日以台財保字第 0920750016 號函表示：「為使保險業務發展基金運作更臻透明，建請行政院主計處修正，『中央政府總預算附屬單位預算編制辦法』，第 20 條第 2 項，增列一定金額以上信託基金，其相關報表需造冊送立法院參考之規定，俾使發展基金適用上開辦法，並得以納入監督管理。」隨後行政院主計處以處校一字第 092002056 號函回覆財政部，命其本於權責督促保險業務發展基金依現行規定辦理。故若將保險業務發展基金改制為信託基

金，保險業務發展基金應將其預算送至立法院接受監督。

92年5月30日立法院第5屆第3會期第14次會議<sup>13</sup>，審查92年度中央政府總預算附屬單位預算及綜計表（營業與非營業部分）案審查總報告之通案決議，命行政院主計處應於一個月內，將中央政府之基金規模30億以上信託基金預算書函送立法院，交相關委員審查。同年10月27日，立法院第5屆第4會期預算決算委員會會議決議<sup>14</sup>：「保險業務發展基金依規定編妥92年度預算書經改制後第4次保險業務發展基金管理委員會會議通過後送行政院主計處，同年8月7日以處孝一字第0920005041號函送立法院審議，嗣經92年10月27日預算決算委員會會議審查通過。」故保險業務發展基金至此已受立法院監督。

惟立法院於做成前述決議之同一日，立法院預算及決算、衛生環境及社會福利、科技及資訊、財政委員會等聯席會議<sup>15</sup>亦做成決議：

1. 保險業務發展基金係由保險業所收保費提撥，非由政府預算成立，也非國庫補助，顯非預算法所稱之基金，無成立特種基金之法源依據。
2. 保險業務發展基金改制為信託基金，其受託人與委託人關係也無法律根據。

92年間適逢政府組織改造，行政院金融監督管理委員會（以下

<sup>13</sup> 參立法院會議記錄，立法院公報，立法院秘書處發行，第92卷33期，民國92年6月11日出刊，頁52。

<sup>14</sup> 參立法院會議記錄，立法院公報，立法院秘書處發行，第92卷49期，民國92年11月15日出刊，頁27。

<sup>15</sup> 同前註，頁28。



簡稱金管會) 籌設，並於隔年 7 月 1 日正式成立，以實現金融監理一元化之目標，保險業務發展基金配合政府改造，自此改隸金管會。

後審計部於 94 年間以台審部肆字第 0940000553 號函表示：「保險業務發展基金經行政院同意，依預算法第 4 條成立信託基金，惟因其非國庫補助，亦非政府編列預算成立，是否符合預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 3 目，及同法第 6 條第 1 項歲入之定義，及是否適用中央政府特種基金管理準則等相關規定，暨其信託人、受託人法律關係，請行政院金管會儘速督促保險業務發展基金管理委員會釐清相關疑義，妥適處理。」金管會隨後以金管保三字第 09400073391 號及第 09400073392 號函回覆審計部，將函請保險業務發展基金管理委員會儘速釐清相關問題，妥適處理。保險業務發展基金管理委員會遂於隔年 2 月 17 日召開保險業務發展基金改制後第 11 次會議，討論有關保險業務發展基金依預算法改制為「信託基金」，其信託人、受託人法律關係，及基金運用疑義等問題，其研議結論如下：

1. 保險業務發展基金非以契約或遺囑為之，尚無信託法之適用，爰無須有委託人、受託人進行信託行為，成立信託關係。此外，「預算法」及「中央政府特種基金管理準則」亦無成立信託基金須有委託人、受託人之規定。故現行保險業務發展基金進行設立程序時，無須有委託人、受託人之存在。
2. 保險業務發展基金已依信託基金相關規範自 92 年度起將預算書函送行政院及立法院審查，具備預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 3 目及同法第 6 條第 1 項暨中央政府特種基金管理準則第 6 條之要件，而得依上開規定進行設立程序。
3. 保險業務發展基金性質上屬社會資源，且為政府代收代管之專戶，

應可比照資源回收管理基金信託基金之模式，由金管會以代管人身份成立信託基金，並依「中央政府特種基金管理準則」之規定完成設立程序並擬定收支保管及運用辦法，報請行政院核定發佈並函送立法院。至於基金之管理運用等事項可由保險業務發展基金管理委員會負責掌理。

4. 委員會將參考上開結論重新擬定「保險業務發展基金、收支保管及運用辦法」，報請行政院核定發佈，俾符合「中央政府特種基金管理準則」之規定。

保險業務發展基金成立信託基金之問題，經公文往返至此，似已改制為信託基金，並將其預算送至立法院接受監督；惟雖經多年討論，信託基金之相關問題，如預算法歲入適法性之問題、信託關係中之信託人與信託人之關係等，仍未獲得解釋。保險業務發展基金自此即以此模式運作至今—仍以管理委員會依組織規程、收支辦法管理，比照信託基金編制預算送立法院監督，而其成立信託基金之疑義仍懸而未決至今。

## 第二項 以特別收入基金方式管理之探討

保險業務發展基金依立法院之建議和行政院之同意，似已成立信託基金。惟立法院自 96 年起亟欲將保險業務發展基金改制為特別收入基金。其於立法院保險業務發展基金 96 年度決算評估報告<sup>16</sup>中表示：

---

<sup>16</sup> 立法院全球資訊網

[http://www.ly.gov.tw/06\\_lyacc/search/accOutlineList.action?id=10799](http://www.ly.gov.tw/06_lyacc/search/accOutlineList.action?id=10799)，最終瀏覽日民國 101 年 7 月 29 日。

1. 保險業務發展基金係透過政府公權力徵收成立，屬普通規費，應歸繳國庫，並研酌裁撤該基金，或以特別收入基金方式編列預算。
  2. 保險業務發展基金應歸繳國庫，惟行政院卻核准動支該基金 3 億餘元成立財團法人保險事業發展中心，核與當時適用之預算法第 23 條規定不合；該中心年度預算書亦應依預算法規定送本院審議。
  3. 主管機關人員至保險事業發展中心擔任講座並支領高額鐘點費，有利益輸送情形。
  4. 動支 2 千萬元捐助成立保險犯罪防治中心，核與預算法第 25 條規定不合。
- 自此開始保險業務發展基金改制為特別收入基金之討論。

其後立法院又於 97 年 10 月 22 日第 7 屆第 2 會期第 9 次財政委員會會議決議<sup>17</sup>中表示：「保發基金係透過政府公權力徵收而成立，屬於普通規費，且保發基金支出主要為補捐助經費，業務內容與主管機關業務有所重疊，應研酌是否解繳國庫及該基金存在之必要性。」98 年 6 月 15 日立法院第 7 屆第 3 會期第 17 次財政委員會會議決議<sup>18</sup>中亦表示：「保發基金係透過政府公權力徵收而成立，屬於普通規費，應繳歸國庫，且保發基金支出主要為補捐助經費，業務內容與主管機關業務有所重疊，該基金未有積極功能，應按中央政府特種基金管理準則相關規定，審度整體情勢變更，應研酌是否裁撤該基金。」

---

<sup>17</sup> 參立法院會議記錄，立法院公報，立法院秘書處發行，第 97 卷 61 期，民國 97 年 11 月 17 日出刊，頁 84。

<sup>18</sup> 參立法院會議記錄，立法院公報，立法院秘書處發行，第 97 卷 62 期，民國 98 年 9 月 29 日出刊，頁 509。

金管會遂於 98 年 11 月 30 日召開會議研商「保險業務發展基金是否應解繳國庫及其存在之必要性」，表示保險業務發展基金之收取，雖係透過政府公權力徵收而成立，惟與規費「為特定對象之權益辦理相關事項，或交付特定對象或提供其使用相關項目所徵收之相對給付」之特性有別，爰保險業務發展基金之收取非屬規費。且保險業務發展基金為動本基金，與主管機關業務職能明確區隔，並持續扮演促進保險事業健全發展之任務，而仍有繼續存在之必要。

至 99 年間，立法院審議 99 年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分時，仍建請研議保險業務發展基金應改為特別收入基金。同年金管會召開會議研商「保險業務發展基金是否應改為特別收入基金」，其決議認為，特別收入基金係「依法律指定用於特定目的之收入，並限定供特殊用途支出者」，以保險業務發展基金乃財政部報請行政院核定於民國 60 年間為辦理保險業務之統計、訓練、研究、諮詢及其他保險業務發展等工作，督促保險業業者所設立，其與上開特別收入基金性質有別，尚不宜改列為特別收入基金。

惟立法院第 7 屆第 6 會期財政委員會第 17 次全體委員會審查 100 年度中央政府總預算案附屬單位預算信託基金<sup>19</sup>時，仍建議應依立法院 99 年度決議，儘速研議將保險業務發展基金改制為特別基金。其後立法院更於保險業務發展基金 100 年度預算評估報告<sup>20</sup>中表示：

<sup>19</sup> 參立法院會議記錄，立法院公報，立法院秘書處發行，第 100 卷 3 期，民國 99 年 12 月 20 日出刊，頁 435-436。

<sup>20</sup> 立法院全球資訊網

[http://www.ly.gov.tw/06\\_lyacc/search/accOutlineList.action?id=15178](http://www.ly.gov.tw/06_lyacc/search/accOutlineList.action?id=15178)，最終瀏覽日民國 101 年 7 月 29 日。



1. 未依本院決議將保險業務發展基金改列為特別收入基金，顯然藐視國會，核有不當，亦與監察院 92 年糾正文有悖，應儘速補正。
2. 該基金改列為特別收入基金涉及預算體制問題，惟出席金管會研商會議之專家學者均無類似專長，其見解多與預算法規定有悖，顯失周延，仍應遵照本院決議儘速改制。
3. 金管會稱該基金非政府所有，也非保險公司或被保險人所有，故並無「委託人」，無從將該基金財產委託代管，惟該基金管理委員會卻以受託人身分動支款項成立 4 家財團法人，顯未適法。
4. 金管會以行政命令（權力行使）向保險公司徵收規費成立保險業務發展基金，惟該會對監察院糾正案及本院決議相應不理，仍以各種謬論混淆事實，實有不當，應予以裁撤並歸繳國庫。
5. 保發中心測驗、訓練及委託研究等營運收入低於金融研訓院及證基會甚多，金管會應督促該中心積極改善。

為此，金管會於 100 年 6 月 21 日召開會議研商「保險業務發展基金是否應改為特別收入基金」，其認為：

1. 按「特別收入基金」與「信託基金」之區別在於基金性質是否屬政府收入。保險業務發展基金乃財政部報請行政院核定於民國 60 年間為辦理保險業務之統計、訓練、研究、諮詢及其他保險業務發展等工作，督促保險業者所設立，其款項來源係從保費所提撥，與稅捐規費有別，非為政府之收入，不宜改列特別收入基金。
2. 保發基金係為促進保險業務之健全發展所設立，如納為特別收入基金，依預算法第 89 條之規定，即需繳庫，將與該基金設立之目的有所悖離。

立法院雖亟欲將保險業務發展基金改制為特別收入基金，惟其對於保險業務發展基金之性質及功能和金管會之認知不同，是否改制至今未有定論，況且保險業務發展基金似已依立法院之建議改制為信託基金，並已以信託基金之預算編制送立法院監督，而今將如何改制為特別收入基金，不無疑問。

## 第五節 保險業務發展基金之現況

保險業務發展基金目前由保險業務發展基金管理委員會管理，主任委員由金管會代表擔任，不定期舉行會議，會議內容多為依據「保險業務發展基金管理委員會對申請財務案件審查作業要點」審議基金會之經費，審核發展基金之資產狀況。發展基金藉由補助財團法人保險事業發展中心、學術團體、機構辦理保險統計調查、保險研究發展、保險教育宣導、籌辦國際保險、兩岸或其他保險相關學術研討會議等業務，以促進保險事業之健全發展，保障消費大眾權益暨提升保險服務品質<sup>21</sup>。由於其目前僅為撥補助經費之功能，除管理委員會外，組織執掌如下圖<sup>22</sup>：

<sup>21</sup> 保險業務發展基金管理委員會編，中華民國 101 年度行政院金融監督管理委員會主管保險業務發展基金預算案，頁 5。

<sup>22</sup> 同前註，頁 3。



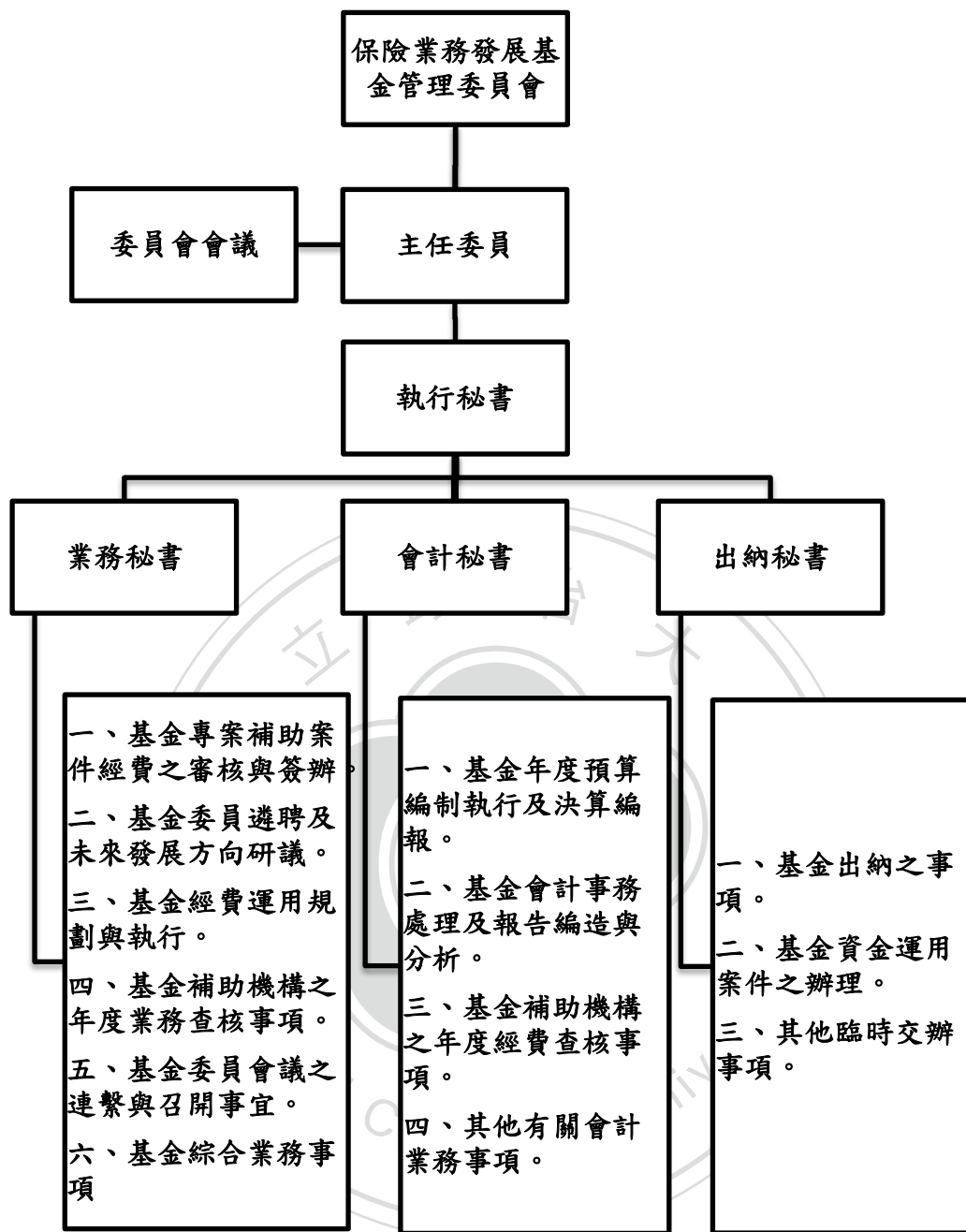


圖 2-1 保險業務發展基金組織執掌

自基金於 84 年停徵後，發展基金即無穩定之收入，現僅有銀行存款及公債投資等利息每年約 3 千餘萬元（99 年 3,679 餘萬元、100 年 3,508 餘萬元），且銀行利率之升降將影響利息收入；此外，尚有房產租予壽險公會及產險公會利用，每年租金合計 460 萬元。發展基

金長期以來補助產險公會、壽險公會和保發中心，兩大公會每年約補助 1 千多萬元，保發中心補助約 1 億至 1 億 5 千萬間；惟因 97 年立法院之決議<sup>23</sup>，100 年後不再補助兩大公會，現今基金僅補助保發中心。除保發中心外，基金亦作專案補助，如曾補助中華民國保險學會 2011 年海峽兩岸及港澳保險業交流與合作會議、實踐大學辦理 2011 年台灣風險與保險學會第五屆年會暨國際學術研討會，補助財團法人保險犯罪防制中心建置保單風險資料庫系統、專案推動高齡化社會保險商品推動及宣導等，每年支出約 1 千萬元（99 年專案支出 999 萬餘元、100 年專案支出 1,069 萬餘元）。發展基金每年尚有一筆什項支出（99 年 166 餘萬元、100 年 201 萬元）。

經收支相抵，每年基金短絀約 1 億元（99 年短絀 1 億 1,807 萬餘元、100 年短絀 9,945 萬餘元），為動本基金無疑。由於每年之經費短絀不斷侵蝕基金之規模，基金之利息收入亦逐年減少。至 101 年 4 月 30 日止，保險業務發展基金之資產總額為 23 億 2,669 萬 3,054 元，包括銀行存款 13 億 8,745 萬 1,233 元（係定期存款 13 億 6,665 萬 7,859 元及活期儲蓄存款 2,079 萬 3,374 元）、應收利息 1,539 萬 8,225 元、長期投資 8 億 6,414 萬 9,143 元及土地房屋 5,969 萬 4,453 元；基金負債總額為 163 萬 6,500 元，基金淨值 23 億 2,505 萬 6,554 元<sup>24</sup>。

財團法人保險事業發展中心於民國 73 年經財政部報行政院核

<sup>23</sup> 97 年 7 月 18 日立法院第 7 屆第 1 會期第 19 次會議審議通過(財政委員會第 12 次聯席會議)：「保險業務發展基金每年補助中華民國產險公會及中華民國壽險公會之經費，自 97 年度起每年減列 25%，4 年後即不補助。保險業務發展基金應依政府資訊公開法及立法院決議意旨，主動公開捐補助對象與金額、管理委員會議記錄等資訊，以利監督並保障公眾知的權利。」參立法院會議記錄，立法院公報，立法院秘書處發行，第 97 卷 50 期，民國 100 年 10 月 3 日出刊，頁 306。

<sup>24</sup> 以上綜合整理自保險業務發展基金管理委員會（改制後）第 22 次(99 年 5 月 3 日)、第 23 次(100 年 6 月 3 日)、第 24 次(100 年 7 月 6 日)、第 25 次(100 年 8 月 26 日)及第 26 次(101 年 3 月 29 日)會議記錄、保險業務發展基金 101 年 4 月 30 日平衡表。

准<sup>25</sup>，由保險業務發展基金捐助成立。惟其成立後，一直依賴保險業務發展基金為經費之挹注，其多以七大項目向發展基金申請經費：(以101年、102年為例<sup>26</sup>)

1. 行政管理業務：辦理行政事務管理、會計事務處理等。
2. 保險研究業務：保險專題研究、保險業財務監理制度研究、保險期刊編印、保險書刊編撰等。
3. 保險綜合業務及理賠申訴：產、壽險理賠申訴處理、保險申訴案件公布系統網路版之維護、提供申訴諮詢服務等。
4. 保險訓練業務：辦理保險知識教育宣導等。
5. 保險資訊處理業務：保險費查詢服務及作業之改進、保險監理資訊及保險產業資訊作業、運用電子計算機處理資料、維護及開發作業系統等。
6. 保險精算與統計業務：精算服務、監理資訊分析暨維持、保險精算分析暨商品研究、保險商品審查暨保險商品資訊系統維護、統計資料分析等。
7. 國際保險事務業務：積極參與國際保險相關組織之交流與活動、處理外賓接待事務、國際保險市場之研究與調查等。

由申請經費之內容觀之，保發中心之業務內容含括保險業之研究、發展、統計、諮詢、教育訓練等。則保險業務發展基金本身雖無執行促進保險業健全發展之業務，係透過捐補助保發中心，由保發中心進行保險業之研究發展工作。

<sup>25</sup> 財政部(73)台財融第13000號函報行政院，行政院台73財第5075號函核定。

<sup>26</sup> 參101年度保險事業發展中心申請基金補助費核列表、102年度保險事業發展中心申請基金補助費核列表、保險業務發展基金管理委員會(改制後)第27次會議議程。

惟長期撥補保發中心鉅額經費，在入不敷出之情形下，發展基金之規模不斷縮小，故發展基金管理委員會曾於第 22 次會議審核保發中心申請之經費時決議：「請保險業務發展中心研議逐年提高自籌比例。」至第 23 次會議時更進一步要求保發中心自籌財源比例應不得低於上一年度之水準，欲漸使保發中心財務獨立，保發中心 100 年自籌財源比例為 54%，仍有相當大的進步空間。

保險業務發展基金自 92 年起，須依中央政府總預算附屬單位預算—非營業部分編制日程表，並擬編信託基金年度業務(工作)計畫、資金運用計畫及預算送主管機關後核轉行政院，再由行政院函送立法院審議。

## 第六節 保險業務發展基金待解決之問題

由前述徵收過程、基金管理方式等爭議等可知，保險業務發展基金目前須解決之問題，即為本基金應如何法制化之議題。

在此議題上，行政院、金管會成立前之財政部、金管會、立法院、學者專家皆有不同之意見，故自民國 84 年起歷經長達十餘年之公文往返部會之間溝通、陸續開會探討至今，卻仍無結論，保險事業發展基金之法制化即延宕至今。

如欲探討保險業務發展基金之法制化—究竟應成立信託基金？特別收入基金？抑或其他基金？—則不得不從該基金之歸屬著手。究竟誰為保險業務發展基金之所有權人？擁有所有權方有支配、管領等

權利，故勢必先釐清該基金之所有權。是否如財政部所主張既非保險業者所有，亦非保戶所有？是否如立法院所主張係國家行使公權力所收取之規費，應歸屬國庫？皆須一一釐清。

待確立所有權人之後，再探討依保險業務發展基金之成立背景、目的、基金來源、用途、組織運作等，是否適宜成立信託基金或特別收入基金？成立此二種基金將對保險業務發展基金之未來產生什麼樣的影響？若皆不適合，保險業務發展基金是否有其他選擇，既能符合各方期待，又能達到最大的效益？期能為保險業務發展基金之未來找出最佳之出路。





### 第三章 保險業務發展基金與我國金融市場中相關基金之比較

在我國金融市場中，除保險業務發展基金外，尚有許多銀行、票據、證券、期貨等行業的基金，其發展的背景、目的是否和保險業務發展基金有相似之處？其運作模式是否有值得借鏡之處？為本章所欲分析與探討之課題。以下將詳細介紹財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會、財團法人台北金融研究發展基金會之組織運作、法制定位、基金運用保管等，並多方面與保險業務發展基金相比較，做為解決保險業務發展基金問題之參考。

#### 第一節 訪談大綱之擬定

本次訪談之對象，財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會方面，欲訪談基金會總經理陳惟龍先生與主任秘書羅清安先生；財團法人台北金融研究發展基金會方面，欲訪談基金會董事長暨創辦人周吳添先生。

在擬定訪談大綱上，由於各基金之業務活動、發展過程、資金運用皆不相同，各有其特質，大綱之擬定必須符合該受訪基金之狀況，不能以同一份大綱一以貫之，故筆者先行擬定一份主要的訪談大綱，再依據各基金會之狀況做細部修改。訪談大綱如下：

- 一、 基金會成立之經費從何而來？成立當初如何定位這筆經費？
- 二、 成立的大致背景和過程為何？成立時是否遭遇困難？

- 三、 基金成立時之適法性是否有廣邀專家學者探討？是否有考慮以不同形式的組織來達成目的？
- 四、 基金成立與發展時，政府的態度為何？
- 五、 基金成立後，是否歷經重大改變？
- 六、 基金會現在是否為一財務完全獨立運作之財團法人？除政府機關外，是否受任何民間團體之監督？
- 七、 基金會發展至今是否順利？是否已達成其成立目的？

## 第二節 財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會之沿革

財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會自成立以來，在金融市場中佔有一席之地，本文綜合書面資料與訪談內容，試從各方面介紹此基金。

### 壹、成立宗旨

配合國家經濟成長，引導投資活動，推動證券暨期貨學術與實務研究，加強投資人服務，提供完整之資訊，促進市場整體的健全發展<sup>27</sup>。

### 貳、成立過程<sup>28</sup>

證基會初創時由台灣證券交易所、當時之 14 家專業證券經紀商暨 14 家兼營證券經紀商為創辦人，於 73 年 3 月 26 日依民法財團法人之規定經財政部及法院核准後正式成立，並訂定捐助章程。

<sup>27</sup> 財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會捐助及組織章程第 2 條。

<sup>28</sup> 參財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會，財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會 2010 中華民國 99 年度年報，出版時間不詳，頁 9；附錄 1—陳惟龍先生、羅清安先生訪談稿，財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會總經理及主任秘書，中華民國 101 年 3 月 5 日。

初期創立基金為 150 萬元，由創辦人先行捐助；其後則將證券交易手續費由原來的 1.5% 提高至 2%，增加的 0.5% 中之 20% 提撥作為成立證券發展基金會之基金，直至民國 76 年 10 月 16 日奉主管機關指示停徵。

期間募得之基金於民國 77 年 5 月 13 日登記增加法人財產，總額至 5 億元。民國 82 年 1 月 27 日第 5 屆第 10 次董事、監察人會議時，決議將以前年度之經費結餘 3 千萬元轉列基金，並修訂捐助及組織章程，基金總額調整為 5 億 3 千萬元，於同年 2 月 27 日奉台北地方法院裁定准予變更財團法人捐助及組織章程。嗣後於民國 85 年為促進證券暨期貨市場之國際化發展，設置「證券暨期貨市場國際化發展基金」1 億元，並於同年 7 月 19 日奉准變更基金財產總額為 6 億 3 千萬元。民國 90 年 12 月 25 日經第 8 屆第 21 次董事監察人會議決議將結餘 3 千萬元轉列基金，目前基金總額為 6 億 6 千萬元<sup>29</sup>。

### 參、組織架構

證基會以董事會為最高決策機關，置董事 7 至 9 人，監察人 1 人，董事長為代表人。為協助推動各項業務，置總經理 1 人，綜理本會業務<sup>30</sup>，並置主任秘書襄助處理會務，並設研究處、人才培訓中心、測驗中心、資訊處、圖書館及秘書處等 6 單位，迄民國 100 年底員工共 103 人<sup>31</sup>。

<sup>29</sup> 財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會捐助及組織章程第 5 條：「本會基金以『財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會』名義募集之，由創辦人捐助新臺幣壹佰伍拾萬元正，暨累積盈餘新臺幣伍億伍仟捌佰伍拾萬元正，及國際化發展基金新臺幣壹億元，共計新臺幣陸億陸仟萬元正，嗣後繼續依左列方式募集，均列入本會名義財產：一、基金孳息。二、其他收入及捐助。」

<sup>30</sup> 財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會組織規程第 3 條：「本會以董事會為最高決策機構，由董事長為代表人，置總經理 1 人、專任顧問 1 人，由董事長提名，經董事會同意聘任之，任期同董事，連聘得連任，承董事長之命依董事會決議辦理本會一切業務。本會得因業務需要，置主任秘書 1 人襄助總經理處理業務。部門正副主管以上人員之聘用，應將其簡歷提報董事會審議通過。其他人員之聘用，應以本會之名義公開甄選，並經董事長核可後聘用之。」

<sup>31</sup> 參財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會，財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金

## 肆、業務活動<sup>32</sup>

- 一、專業培訓：提供證券期貨核心課程、金融職前及在職訓練課程、公司治理及高階企業經營實務訓練課程、國際財金專業訓練課程、證券暨期貨市場法案與案例研討會等。
- 二、專業測驗：辦理證券、投信投顧暨期貨從業人員筆試資格測驗、電腦應試考照服務、金融市場常識與職業道德筆試測驗、債券人員、股務人員專業能力測驗等。
- 三、研究發展：專案及機構委託研究案、專題研究、意見研提、法令修正與資料蒐集、配合市場發展舉辦座談會。
- 四、推動公司治理與資訊揭露評鑑
- 五、證券市場圖書與資訊：發行「證券市場發展季刊」、建立證券期貨法令查詢系統委託書公告系統服務。
- 六、教育宣導：建立金融知識網、配合證券舉辦宣導講座及座談會、設立金彝獎、金椽獎。

## 伍、基金會之財務概況<sup>33</sup>

基金會財務獨立，自民國 76 年停徵後即依靠原有基金和孳息，並辦理許多教育宣導、研究、測驗以維持收支平衡，自給自足至今。

## 陸、基金會和政府之關係

證券發展基金會之成立由主管機關推動，當時的財政部證券管理

---

會 2011 中華民國 100 年度年報，出版時間不詳，頁 11。

<sup>32</sup> 綜合整理自財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會，財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會 2010 中華民國 99 年度及 2011 中華民國 100 年度年報，出版時間不詳；財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會網站 <http://www.sfi.org.tw/>，最終瀏覽日：民國 101 年 7 月 29 日。

<sup>33</sup> 第五、陸、柒、捌點綜合整理自附錄 1—陳惟龍先生、羅清安先生訪談稿，財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會總經理及主任秘書，中華民國 101 年 3 月 5 日。

委員會支持，因為目的明確、依法成立、直接捐助，成立時很順利，並無困難。

證基會目前雖然財務獨立，惟仍須得政府政策上之支持。政策支持之下，許多考試、課程方得以續行，基金會才有活動收入。考試為基金會最大之業務，年收入約 1 億，若政策不支持基金會以單一窗口之形式辦理，基金會即失去最主要之收入。故政策上之支持為基金會維持順利運轉之重要條件。

基金會雖不若其他基金會有官派董事，惟政府仍主導實質上之董事、總經理人事，總經理須得官方支持方能繼任，官方除此之外並無過多干涉，惟仍可透過「行政院金融監督管理委員會主管財團法人監督管理要點」管理證券發展基金會。

## 柒、基金會成立至今是否達其成立目的？

成立至今營運順利，組織架構僅有內部調整，無大變動；總體而言有達成其成立目的。

## 捌、陳總經理對基金會經營之看法

### 一、財團法人的成功須有三大要素

財團法人成功之因素有三：一、法律基礎；二、穩定財源；三、組織健全，組織健全又和財團法人之法律基礎有關。

晚近成立之數個財團法人組織，如金融消費評議中心、證券投資人及期貨交易人保護中心、和保險的周邊單位，如住宅地震基金、安定基金、特別補償基金等，皆有完善之法律基礎、穩定之財源、和健全之組織，如此之組織形態勢必會成功。如保險事業發展中心，若無保險業務發展基金定期支援，將難以獨立運作，其成立目的即難以達



成。

## 二、基金會所面臨之問題

證基會早期成立時，或許基於時效、立法冗長等考慮，或出於急迫性，在無長遠規劃、無法源基礎下即倉促成立。目前證基會收支尚能平衡，惟未來營運上，收入仍為一大問題，基金會必須以企業之方式經營，並取得政府之強烈支持，進行測驗、教育宣導、研究發展、投資教育宣導、培育人才至國外深造等業務，方得支應營運成本。若無政府之支持，基金會之生存將面臨難題。

## 三、基金會之未來發展

希望證基會能有法律組織之地位。前述之晚近成立之財團法人，皆有單獨的條例或法律明文，保障其良好的組織運作及穩定的財源—從市場徵收、固定自某處撥入等，如強制汽車保險特別補償基金係由保費中撥付。惟證基會係依民法設立，並非依據證券交易法。若將來證基會能有單獨的法律設立，或於證券交易法中增設條文，將更有利證基會之運作及發展。

### 第三節 財團法人台北金融研究發展基金會之沿革

財團法人台北金融研究發展基金會成立至今剛滿 20 年，是金融市場中相對年輕但非常活躍的基金會，本文綜合書面資料與訪談內容<sup>34</sup>，試從各方面介紹此基金。

<sup>34</sup> 以下綜合整理自財團法人台北金融研究發展基金會網站 <http://www.tff.org.tw/front/bin/home.phtml>，最終瀏覽日：民國 101 年 7 月 29 日；財團法人台北金融研究發展基金會，台北金融 20 週年特刊，六六文具印刷有限公司，出版時間不詳；附錄 2—周吳添先生訪談稿，財團法人台北金融研究發展基金會董事長暨發起人，中華民國 101 年 3 月 12 日。

## 壹、成立宗旨

加強金融研究發展，推廣金融正確知識、提高金融服務品質、協助金融產業升級，以提升台灣金融業國際競爭力。

## 貳、成立背景

約於民國 78、79 年時，因為投資公司的申請、市場尚未有類似經驗、外匯管制等，故市場上過多的金錢追逐過少的金融商品，最後造成股票漲、房地產大漲、所得的重分配等結果。當時發起人等估計在新銀行要開放時，將有一段摸索的時間，且在市場無經驗之情形下，應出現一中介之平台。

金研會之理念為「沒有聲音就是我們最大的聲音」，其成立之目標為創造一產官學等各界皆可發聲之綜合平台，使各方意見得以充分表達，資訊透明。平台並不以決策為最終目標，僅定位為溝通的地方，提供訊息之所在。

金研會可視為金融產業競爭力提升的一個單位，故加強金融研究、幫助金融產業升級、提高金融服務品質等，皆為競爭力提升之概念，金研會亦以辦理眾多活動為職志。

## 參、成立過程

本基金會之董事長暨發起人有成立基金會之構想後，先行徵求認同此想法的相關產官學界代表性人物，取得共識，並進而發起基金會。由於以協會形態成立不方便辦活動、課程，對於成立後欲達成的目標不合適，故選擇以財團法人之態樣成立，一切依法捐助。

經過 10 個多月的努力，並與主管金融的財政部金融司司長充分溝通，獲得認同下，經當時財政部部長認可，終於民國 80 年 1 月 1

日召開籌備會議暨第 1 屆第 1 次董監事會議，並於同年 2 月 4 日取得財政部「台財融字第 790422856 號」核准函，同年 3 月 5 日完成地方法院登記，財團法人台北金融研究發展基金會正式成立。

#### 肆、經費來源

金研會為純民間發起之基金會，由周董事長在內之數位發起人共同捐助新台幣 100 萬元所成立。

由於純民間發起，100 年立法院審查財團法人肥貓問題時，周董事長可拒絕薪資揭露，主管機關或立法院皆無法強制其揭露，且因接受政府補助之金額相當少，故立法院無法監管，主管機關亦無法干預組織運作，負責人亦不必至立法院備詢。

#### 伍、成立時之困難

當時為一空前之概念。以往財團法人的發動主要有二：其一為最典型的政府部門，基於行政權而發動；其二為各種財團，因其業務相關，故欲成立基金會助其業務之發展。金研會並不屬於上述二者，僅因市場之需要發起成立，亦得助於銀行、證券、信託、保險相關業者、學界專家之支持，經長期摸索後，基金會之運作逐漸上軌道。

#### 陸、組織架構

基金會以董事會為最高決策機關，董事長為代表人，並置執行長綜理會務，以指導顧問、研究諮詢顧問輔之。下設秘書處、文化出版中心、知識推廣中心、教育推廣中心、研究諮詢中心等。

#### 柒、業務活動

- 一、知識推廣：透過廣播、電視、報紙、雜誌等媒體，有計畫提供金融相關知識於社會大眾。如與有線電視台合作之「金融願景—大師談」系列節目。
- 二、教育訓練：結合國內外金融學者與實務專家，精心設計各種課程，如金融充電課程、CFP/AFP 認證課程。
- 三、研究諮詢：舉辦兩岸金融學術研討會、大陸金融聯誼會、債券研究聯誼會、兩岸金融交流活動、財富管理高峰論壇、委託研究案等。
- 四、文化出版：將金融市場、金融工具及金融機構等相關之知識與訊息作有系統出版，以推廣金融知識。如「台北金融大學」系列演講錄音帶、薪傳 30—智慧與人生分享等。

#### 捌、基金會和政府之關係

主管機關樂見其成，故雖初始成立規模相當小，資金有限，且純民間發動無公權力加持，主管機關仍准予成立。

金研會所辦理之活動以符合市場需要為前提，產官學界皆有期待。在兩岸議題上，官方不便出面，政府部門主導之財團法人亦不便處理，純民間之金研會便可擔任一窗口，亦獲主管機關之支持。

政府的各級機關，如金管會、金建會、央行、公法人等，雖未以金錢為經費上之補助，惟大量參與金研會所舉辦之活動，係相當具體之支持。

#### 玖、基金會之財務概況

由於金研會全無官方色彩，財務一向獨立運作，多以教育訓練課程和專案活動支應基金會之開銷，未接受任何政府補助，僅有民間贊

助。

#### **壹拾、是否受任何團體監督？**

金研會服務之對象為金融產業，在無任何公權力之下，需依靠累積公信力、舉辦大量活動以支持基金會之運作，故金研會受全體金融業之監督，受市場之監督。

#### **壹拾壹、基金會成立至今是否達成預定之目的或目標？**

20 年前發起人在規劃基金會時，並無太多預期。周董事長認為市場有需要故投身基金會之創設，至今無法預測再 20 年後基金會之樣貌，惟把握當下、盡量努力。基金會至今仍活躍於金融產業界，並留下許多走過之痕跡。

### **第四節 保險業務發展基金與相關基金之比較**

將上述訪談統整後，將二基金與保險業務發展基金之異同作一比較：



表 3-1 保險業務發展基金與金融市場中金融相關基金之比較

| 基金項目       | 證券暨期貨市場發展基金會   | 台北金融研究發展基金會                      | 保險業務發展基金                                       |
|------------|--|----------------------------------|--|
| 成立時間       | 民國 73 年  | 民國 80 年                          | 民國 59 年  |
| 法源依據       | 民法財團法人章<br>基金會捐助及組織章程<br>基金會組織規程                                 | 民法財團法人章<br>基金會捐助及組織章程<br>基金會組織規程 | 財政部命令<br>基金收支保管及運用辦法<br>基金管理委員會組織規程            |
| 成立目的       | 引導投資活動<br>推動證券期貨研究<br>提供完整資訊                                     | 結合金融產、官、學、<br>研、媒之溝通平台           | 保險之研究、統計、<br>訓練之統籌規劃                           |
| 基金來源       | 73-76 年：由證券交易<br>手續費增加之 0.5% 中<br>提撥 20%<br>76 年後：基金會之業<br>務活動收入 | 100 萬元+業務活動收<br>入                | 59-84 年：保費收入<br>0.5(0.3)%<br>84 年後：累積基金之<br>孳息 |
| 基金型態       | 財團法人   | 財團法人                             | 有爭議；未定   |
| 管理階層       | 董事會+總經理  | 董事會+執行長                          | 管理委員會  |
| 是否有官派董事/委員 | 無；但管理高層需得<br>政府支持方能出任  | 無                                | 有；金管會代表 3-4<br>人                               |
| 受政府金錢上補助   | 無  | 無                                | 無  |
| 政府其他實質上幫助  | 有；需得政策支持方能<br>有大量業務及收入   | 有；政府支持建立其<br>公信力                 | 無  |
| 主要業務活動     | 提供專業課程、證照<br>測驗、研究發展、資<br>訊揭露、教育宣導                               | 知識推廣、教育訓<br>練、研究諮詢、文化<br>出版      | 補助保險事業發展中<br>心、產險公會、壽險<br>公會、專案研究、兩<br>岸交流     |
| 是否達其成立目的   | 是  | 是                                | 有爭議  |

由上表可知，證基會和保險業務發展基金，其基金來源似有異曲同工之處，惟前者於成立時直接捐助為財團法人，後者卻一直維持基金之型態，造成之後發展迥異，發展基金甚至至今仍有基金定位、法制化之問題。

三個基金雖然皆無接受政府金錢上補助，惟於業務上仍須政府之實質支持方能運作，保險業務發展基金更直接在主管監理機關金管會掌控之下，不但有 3 至 4 席代表，更擔任主任委員綜理會務。相較之下，完全由民間成立發起之台北金融發展基金會幾乎沒有官方色彩，最為自由，亦不必至立法院備詢。證基會介於二者之間，其人事由政府隱性掌握，雖然財務獨立但仍須政府政策支持。

三者之中，證券發展基金會和台北金融發展基金會之活動能力皆強，保險業務發展基金活動能力最弱，除補助其他有活動能力強的保險行業機構、專案補助和少數專案活動外，似無其他建樹，應與其定位和基金型態有關。故前二者皆已達成其成立目的，惟保險業務發展基金仍有疑問。

為使保險業務發展基金達成其成立目的，證券發展基金會和台北金融研究發展基金會之法制定位和發展過程似值參考，或可助保險業務發展基金會解決目前待解決紛爭。

## 第四章 保險業務發展基金專家學者意見之分析

保險業務發展基金自民國59年發展至今，產官學界的各方專家，依基金之由來、徵收、發展過程，對於該基金之歸屬和定位，有相當不同之看法。而眾位專家的意見紛歧，乃保險業務發展基金待解決之問題至今懸而未決之一大原因！本文嘗試收集、探討各專家學者之意見，並試圖找出其中之共識。

### 第一節 訪談大綱之擬定

首先，應先選定所欲訪談之對象。參酌歷次開會記錄後，選出產業界、學界、官方的代表性人物，作為此次的訪談對象。

#### 產業界：

中華民國人壽保險商業同業公會秘書長洪燦楠先生

中華民國產物保險商業同業公會秘書長沙克興先生

#### 學界：

亮東會計師事務所會計師鄭純農先生

康寧醫護暨管理專科學校校長吳文弘教授

#### 政府：

財政部會計處副會計長陳惠美女士

#### 其他：

財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會總經理陳惟龍先生

財團法人台北金融研究發展基金會董事長暨發起人周吳添先生

訪談問題如下：

- 一、請問您認為「保險業務發展基金」的所有權應歸屬於誰？為什麼？
- 二、請問您認為「保險業務發展基金」應如何定位？
- 三、請問您認為「保險業務發展基金」是否適合改列為預算法第4條第1項第2款第3目的「信託基金」？
- 四、請問您認為「保險業務發展基金」是否適合改列為預算法第4條第1項第2款第5目的「特別收入基金」？
- 五、現階段由「保險業務發展基金管理委員會」管理保險業務發展基金，由政府、立法院監督的運作模式，是否妥適？是否有更好的運作方式？
- 六、請問您認為「保險業務發展基金」未來該如何發展？有何看法和建議？

## 第二節 訪談內容－專家之意見

本節將逐一匯整訪談之7位專家學者之意見，綜合其對保險業務發展基金之歸屬、定位、未來發展等看法。

### 第一項 保險業務發展基金之所有權歸屬問題

#### 壹、中華民國人壽保險商業同業公會秘書長洪燦楠先生之見解<sup>35</sup>：

---

<sup>35</sup> 洪秘書長在保險業界耕耘多年，深知保險業的需要，目前任壽險公會秘書長，常為保險業者爭取權益，亦長期關注保險業務發展基金之發展，且壽險公會依保險業務發展基金管理委員會組織規程第3條，為保險業務發展基金管理委員會之當然成員。訪談原稿請見附錄3。

洪秘書長認為保險業務發展基金的所有權應歸屬於「保險業者」，理由主要有五：

- 一、基金之徵收乃源於早年國光案<sup>36</sup>之發生，政府認為各保險公司之研究訓練發展未落實，故命令各公司依產壽險類別，依第一年保險費收入繳交成立發展基金。
- 二、至民國 66 年後，發展基金之徵收明列於附加費用之一部分，基金之所有權即生爭議。惟附加費用包含佣金、行政費用等，為保險公司經營保險所需之成本，由保險業者決定收取之額度，發展基金既包含於內，應屬保險業者所有。
- 三、該基金於民國 84 年停徵，並因此減收 5% 之保費，論者有謂此乃因發展基金係保戶所支付者，故停收後即減收保費，則發展基金之所有權應歸屬於保戶，此一說法並不正確。附加費用收取額度較高，乃因早期保險業剛起步，於研究統計、教育訓練需較多經費；但至民國 84 年時，保險業已發展至相當規模，已達某程度之規模經濟，故可降低附加費用之收取額度，就如同現今新生命表取代舊生命表時，保費可降低一般，與發展基金之停徵無關。
- 四、此外，若發展基金之所有權人為保戶，依據徵收當時之法律，並無明文規定政府可向保戶徵收此一基金，恐有舊刑法非法納賦、圖利公庫之問題，當初核准徵收者亦有刑事責任。
- 五、發展基金實為生意人的事，保險業本可自行訓練培育所需之人才，亦可編列經費委請學校代為訓練，如同現今的 MBA，由企業撥款予學校、學校代為訓練企業所需的人才。

## 貳、中華民國產物保險商業同業公會秘書長沙克興先生之見解<sup>37</sup>

<sup>36</sup> 民國 59 年國光人壽因財務問題，由財政部依保險法勒令停業。

<sup>37</sup> 沙秘書長目前任產險公會秘書長，常為保險業者喉舌，亦長期關注保險業務發展基金之發展，



沙秘書長認為保險業務發展基金之所有權應由「保險業者」與「保險業務發展基金管理委員會」共有，主要理由為：

- 一、早期因管理整體保險業之需要，且主管機關希望能主導整體產業之發展，加之研究發展保險業的費用包含於保費之中，主管機關深怕保險業者將此一經費當作一般盈餘隨意花費開銷，故而規定在某一限度內僅能用於發展保險業務，並成立基金管理委員會以管理、監督、運用該筆基金。
- 二、此基金係包含於保險業者所收取之保費內，既已由保險業者所收取，所有者即為保險業者。
- 三、主管機關曾於行政命令中規定，保費結構包含此一基金，而保險業者並未因此提高保險費，發展基金自始至終皆包含於保險費內，並未因主管機關明訂基金之提撥而額外對保戶收取其他費用，既包含於保費內又由保險業者所收取，所有者即為保險業者。
- 四、當初成立保險業務發展基金時，主管機關曾有函令表示，發展基金之管理委員會有統籌使用該基金之權責，使用、計畫規範、核准他人申請經費的權利。故保險業務發展基金應屬於保險業者和管理委員會所共有，保險業者擁有發展基金，由管理委員會進行整合運用。

### 參、亮東會計師事務所會計師鄭純農先生之見解<sup>38</sup>

鄭會計師認為「保險業者」應為保險業務發展基金之所有者，理由如次：

- 一、就保險業務發展基金之徵收背景而言：

---

且產險公會依保險業務發展基金管理委員會組織規程第3條，為保險業務發展基金管理委員會之當然成員。訪談原稿請見附錄4。

<sup>38</sup> 鄭會計師深精會計學、保險學，與陳遠哲、傅文芳合著有保險會計理論與實務一書，長年關注保險業務發展基金之發展，現為專業會計師。訪談原稿請見附錄5。

1. 民國 59 年保險業之發展剛剛起步，資源、人才匱乏，政府認為有必要聚集眾家業者之力進行保險業之統計、研究、訓練，如各險種之生命表、資料庫等。故下令自各家業者之保費收入中提撥 5% 成立發展基金。
2. 自發展基金開始徵收後，保險公司之會計處理多將發展基金列為保險金融支出—即保險公司之費用；會計細目上，有作捐贈、有作其他費用者。故保險業者多認為此一基金乃自身之支出，應有主導基金使用收益之權，若基金有所剩餘，即為全體保險業者共同籌措所剩餘者。

## 二、就發展基金的來源而言：

1. 基金之來源本由業者所支出，由保險業者自保費收入中撥付，從未因撥付此一基金而加收保戶任何費用。
2. 至民國 67. 68 年將此基金明確列入保險費之費率公式內。以當時產險之費率結構而言，本包含損失率（風險保費）、特別準備金、利潤、附加保費（loading）等，而在發展基金列入費率公式後，亦包含發展基金之項目。則附加保費若原為 25%，因加入 5% 之發展基金，使附加保費變成 24.5% 等零碎之數字。
3. 稅款之計算亦有改變，因主管機關強調發展基金之代收代付性質，既為代收代付即非營業行為，非營業行為所收取者即非收入，非收入不必繳交營業稅，故計算營業稅時即可扣除發展基金之部分。
4. 保險業者認為自始至終並未增加保戶之負擔，僅為保費結構之調整而已，且無論如何調整皆未額外向保戶收取任何費用；而節稅僅為稅務之處理，係保險業者向主管機關所爭取，並不影響實質的經濟的效果。故保險業務發展基金之所有權人仍為保險業者。

### 三、自會計處理而言：

1. 即使嚴苛地由形式來看，民國 68 年底以前，保險業務發展基金為金融支出，不論以其他支出或捐贈之細目處理，仍為業者收所支付、保險公司之費用。
2. 民國 69 年後雖然改變費率結構，但不論如何改變皆未增加保費之收取；且後續的處理不影響前面的行為，不管形式如何改變，不影響實質上權利之歸屬。

### 肆、康寧醫護暨管理專科學校校長吳文弘教授之見解<sup>39</sup>

吳教授認為保險業務發展基金應為「全體保險業者」所共有，其認為：

- 一、當初因保險業需要研究發展、未來規劃，由政府以行政命令的方式訂定此一費率，匯聚保險業者的錢，共同從事研究發展。
- 二、論者有謂既為政府強制徵收之基金，即為公權力的徵收所得。惟發展基金之徵收並非依據法律而來，係由保險業者共同繳交匯聚而成。由於基金本身不屬於個別單位、個別保險公司，亦非政府收入，若基金仍有剩餘，應為全體保險業者所共有。

### 伍、財政部會計處副會計長陳惠美女士之見解<sup>40</sup>

陳副會計長認為基金之所有權應歸屬於「政府」，因該基金來自於政府公權力之行使，宜劃歸為政府歲入之一環，說明如次：

- 一、該基金係財政部於 60 年間，督促台北市產物、人壽保險公會成

<sup>39</sup> 吳教授有深厚的會計背景，曾在私立東吳大學、私立輔仁大學擔任會計系講師，後曾任經濟部會計長、行政院主計處主計官兼會計管理中心執行長，常以會計的角度思考保險業務發展基金之問題，是兼具學術界、官方色彩的訪談對象。訪談原稿請見附錄 6。

<sup>40</sup> 陳女士多次代表財政部參加會議，探討保險業務發展基金之相關問題，對保險業務發展基金之相關問題相當清楚。陳副會計長因公務繁忙，不便接受面訪，改以書面訪談之方式進行，訪談原稿請見附錄 7。

立業務發展委員會，辦理保險業務統計、研究、訓練及與保險業務發展有關之工作，所需經費則成立「保險業務發展基金」支應（此基金係源自保險法第 144 條「保險業收取保費之計算公式，由主管機關核定之」之規定，經財政部核定產險業按毛保險費計收千分之 5 或千分之 3，壽險業則按第 1 年新契約毛保險費計收千分之 5，悉數繳存基金專戶，並成立「保險業務發展基金管理委員會」，負責基金收支事宜，至其組織規程前報奉行政院 60 年 4 月 7 日台 60 財字第 2953 號函同意備查在案）。

- 二、財政部於 84 年間，因考量基金結餘約 35 億餘元，已足夠辦理各項業務，並參酌 83 年 10 月 24 日立法院第二屆第 4 會期預算委員會所作「財政部應研究停徵發展基金」之決議，認應予停止收取，爰陳報行政院函復財政部本於權責辦理。財政部旋於 84 年 5 月間函令保險業務發展基金自 84 年 7 月 1 日停徵。
- 三、嗣於 91 年 4 月間，聯合報等媒體披露，38 億元保發基金，財政部小金庫現形，30 年黑箱作業不受國會監督，立委將提案要求繳回國庫，該基金隨即組成專案小組研議，曾提出成立財團法人或捐助財團法人保險事業發展中心及一次補助產、壽險公會等方式處理，惟均未獲有定論。

#### 陸、財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金總經理陳惟龍先生之見解<sup>41</sup>

陳總經理對保險業務發展基金之歸屬沒有定見，主因為：

- 一、保險業務發展基金之成立有其時代背景，現在再討論基金之歸屬，意義不大。

---

<sup>41</sup> 訪談原稿請見附錄 1；本訪談與第三章之訪談於同一時間完成，惟出於本文編排需要，分別於第三章、第四章中呈現。



二、如欲釐清歸屬問題，可請求法院判決，法院將詳細調查財產來源，由最高法院判決確定，立法院將會尊重司法之判斷。

三、惟訴訟之發動需由一造利害關係人為之，保險業者或兩大公會可提起訴訟，但機會應該很小，故討論歸屬沒有意義。

## 柒、財團法人台北金融研究發展基金會董事長周吳添先生之見解<sup>42</sup>

周吳添董事長亦對保險業務發展基金之歸屬沒有定見，主要原因為：

歷史皆有其發展之軌跡，現在續追當年之事，有不同之面向。以周董事長將自己定位成市場觀察者的角度來看，現在再去談以前之事並無意義。最重要者，為現在的孳息—若以原先基金20.30億元計算，一年孳息約6千萬—應如何使用、發揮為妥？若為推廣正確知識、幫助市場健全，即為適當之用途，但不宜補助公會僅用於支應固定開銷，否則易遭質疑。如何落實妥善的運用將是很大的挑戰，值得以更寬廣的角度看待，並做長期的規劃和佈局及更多的溝通。錢若不使用僅有貶值一途，故僅以基金孳息而不善加運用相當可惜。應儘早處理並面對此一難題。

## 第二項 保險業務發展基金之定位問題

### 壹、中華民國人壽保險商業同業公會秘書長洪燦楠先生之見解<sup>43</sup>

洪秘書長認為，既然保險業務發展基金的所有權已釐清應歸屬於保險業者，自然沒有成立信託基金或特別收入基金的問題：

<sup>42</sup> 訪談原稿請見附錄2；本訪談與第三章之訪談於同一時間完成，惟出於本文編排需要，分別於第三章、第四章中呈現。

<sup>43</sup> 訪談原稿請見附錄3。



- 一、信託基金成立的前提須有信託人，但目前並無信託人；即便認為發展基金的所有權人為保戶，保戶亦無信託。信託基金成立當時行政院有函文詢問信託人一事，至今並未解決，故信託基金並不成立。
- 二、若欲成立預算法中之特別收入基金須有法源依據，如中小企業信用保證基金。目前並無法源依據，無成立特別收入基金的可能。
- 三、目前發展基金為政府、立法院監管之模式，但該基金既非信託基金或特別收入基金，政府和立法院實不應干涉基金之運作。

## 貳、中華民國產物保險商業同業公會秘書長沙克興先生之見解<sup>44</sup>

沙秘書長認為並無成立信託基金或特別收入基金之問題：

- 一、成立信託基金為行政院和立法院協調之結果，惟信託基金之成立於法並不妥適，且保險業者均未苟同。
- 二、非特別收入，非政府之收入，不應由立法委員監管。

## 參、亮東會計師事務所會計師鄭純農先生之見解<sup>45</sup>

鄭會計師認為並無信託基金或特別收入基金存在的空間：

- 一、民國 66 年財政部曾發文表示發展基金並非保險業者或保戶所有，為政府依行政命令所收取者，導致現今立法委員認定發展基金為規費性質，既為規費即需繳庫。
- 二、後財政部將基金定位為代收代付，由保險業者代發展基金向保戶收取，似過去看電影時之娛樂捐、現今香菸需代收空氣污染環保捐等。此即為規費的性質，如是規費性質，則必須列入政府預算。
- 三、此基金之存在有其時代背景，惟以當時之時空背景，從未將發展

---

<sup>44</sup> 訪談原稿請見附錄 4。

<sup>45</sup> 訪談原稿請見附錄 5。

基金編入政府之預算，故無信託基金存在之空間，亦無特別收入基金之問題。

#### 肆、康寧醫護暨管理專科學校校長吳文弘教授之見解<sup>46</sup>

吳教授認為此基金宜定位為信託基金：

- 一、基金係自保險業所收取之保費中提撥，當時未納入政府預算中，在基金有剩餘時，即儲存於基金本身。
- 二、後行政院主任委員表示，基金的所有權人為保險公司，惟由保險業者委託政府代其管理，故吳教授等即建議為信託基金。至民國 91 年時基於監督之需要，依預算法之規定成立信託基金。
- 三、依預算法之規定，信託基金為國內外機關團體或私人，為其自身之利益所訂之條件而為保管處分者；換言之，信託基金之所有人並非政府，政府僅為他人之利益而代管，行政院基於行政權接受他人託管者，故不需向立法院報告。惟立法院對此並不同意，認為基金之預算仍應受立法院監督，故產生很大之爭議。
- 四、特別收入為政府為特定目的，依公權力所徵收之經費，辦理特定業務。惟發展基金並非政府之收入，不宜繳庫，否則保險業者將有異議。基金成立時係出於研究發展之必要，現不宜收回。
- 五、發展基金不適合成立特別收入基金，仍以成立信託基金為妥。

#### 伍、財政部會計處副會計長陳惠美女士之見解<sup>47</sup>

陳副會計長認為發展基金宜以信託基金為其定位：

- 一、該基金改制為信託基金，前經行政院 91 年 8 月 30 日院授主孝一字第 091005976 號函同意在案，並自 92 年起將預算書送立法院

<sup>46</sup> 訪談原稿請見附錄 6。

<sup>47</sup> 訪談原稿請見附錄 7。

審議，故其改制為信託基金應無違反「預算法」第 4 條所稱信託基金之定義。

二、茲據立法院審議該基金 99 年度預算時，雖已決議要求該基金改列為「特別收入基金」；惟經行政院金融監督管理委員會保險局研議結果，認屬如改列為「特別收入基金」，恐與該基金設立目的有所悖離，並已據以回復立法院在案，且該基金 84 年已停徵，如採特別收入基金運作，似與預算法所定有特定收入來源，即收支應有絕對關係之立法意旨未合，故在現階段似不宜變更其歸類，以免再度引發不必要之困擾。

### 第三項 保險業務發展基金之未來發展

#### 壹、中華民國人壽保險商業同業公會秘書長洪燦楠先生之見解<sup>48</sup>

洪秘書長有以下幾點看法：

- 一、若政府認為需要保險業務發展基金之存在，應透過立法，在保險法內明文規定，如保險安定基金一般。立法後所徵收之基金，由政府管理、立法院監督。
- 二、若政府認為不需要保險業務發展基金，應將該基金歸還於所有人；洪秘書長認為發展基金之所有人為保險業者，故政府應該發展基金歸還於保險業者。
- 三、不贊成成立財團法人。成立財團法人會有幾個問題：一來，誰為捐助人？保險事業發展中心當初成立之捐助人為保險業務發展基金，但若保險業務發展基金欲成立財團法人，那捐助人為誰？二來，成立財團法人目的為何？現已有財團法人保發中心，另外

<sup>48</sup> 訪談原稿請見附錄 3。

再成立一個的目的何在？

四、在維持現狀之下，希望發展基金能多做一些對於整體保險發展有利的事。目前基金除了補助保發中心並無其他用途，太過可惜。

## 貳、中華民國產物保險商業同業公會秘書長沙克興先生之見解<sup>49</sup>

沙秘書長認為應使發展基金回歸一正式之基金較妥：

- 一、以現今之環境對比過去數十年來戒嚴之環境，討論發展基金的合法性並不夠客觀，只要該基金用於發展保險事業，不應再爭論所有權人的問題，而應使其回歸成一正式基金為妥。
- 二、保險業務發展基金成立之初訂有組織規範，由此可知成立時的目的和基金運用計畫。依該基金之組織辦法，兩大公會、保發中心可申請經費，現在卻片面以成立信託基金之方式不在補助兩大公會，與基金成立之目的有違。
- 三、應成立正式之財團法人，並由產官學界共同組成管理委員會或董事會，共同管理運用發展基金、共同發展保險。
- 四、目前發展基金最大的問題——一直由官方主導，立法委員認為既為官方主導則該基金屬於國家，立法院必須監督發展基金。惟立法委員非保險專業人士，難以准駁經費，應由專業的基金管理委員會自行管理為妥。
- 五、過去數十年來保險業的蓬勃發展，發展基金貢獻良多，且過去基金運用非官方主導，亦不受立法院監督，使民間有充分之機會使用發展基金。若能成立財團法人，不受政治影響，純粹在商言商，就保險言保險，對保險未來的發展較有幫助。

---

<sup>49</sup> 訪談原稿請見附錄 4。

### 參、亮東會計師事務所會計師鄭純農先生之見解<sup>50</sup>

鄭會計師對保險業務發展基金之未來發展有幾點看法：

- 一、不一定要成立財團法人。保發中心於民國 73 年經以此基金捐助成立，若再成立另一財團法人，並以新的財團法人捐助財團法人保險業務發展中心，實有疊床架屋之嫌。
- 二、目前應由保發中心繼續保管、運用發展基金較為可行。若將發展基金歸屬於保戶所有，惟該保戶應為過去之保戶，無退還之可能；若將發展基金歸屬於公會，公會若無妥善運用，亦無法達成應有之效益；若將發展基金歸屬於保險業者所有，惟該保險業者應為早年經營之保險業者，許多業者早已不在，即使仍在營運，股東亦非當時支股東，欲返還發展基金有實質上之困難。綜合以上情形，由保發中心繼續保管運用應為較妥適之作法。
- 三、惟最重要者，應賦予保險業者實質管理運用發展基金之權，並應從改變保發中心之色彩著手：
  1. 目前保發基金之官方色彩過於濃重，如可減輕或宜除官方之控制，發展基金應有更適性良好之發展。
  2. 無論由何人主管此基金，應賦予兩大公會接近一半至超過一半之影響力，方能做到真正的保險業務發展，因業者最瞭解自己之需要。目前兩大公會各佔一席，比重太低，僅有列席效果，力量薄弱。既是保險業務發展就應尊重業者之看法與需求，故其應佔有一定以上之份量來主導基金走向及未來發展重心。
  3. 基金成立之主要目的有三：統計、研究、教育訓練。惟目前保發中心之業務包含：訂定法規、書面資料、檢查送審報表等，應由保險局承擔之監理工作卻多由保發中心承擔，此與基金成立之目

<sup>50</sup> 訪談原稿請見附錄 5。



的有違，基金之成立並非為執行監理工作。保險業務發展基金係為促進保險業之發展，希望能回歸正途使用。

#### 肆、康寧醫護暨管理專科學校校長吳文弘教授之見解<sup>51</sup>

吳教授認為保險業務發展基金應維持信託基金之型態為宜：

- 一、保險業務發展基金有其存在之必要，此基金應專款專用，並不宜繳納國庫。
- 二、由於以前繳交發展基金之保險業者和現今經營之保險業者不盡相同，若欲將目前剩餘之基金分配於保險業者，並不妥適，故基金無退還之可能。
- 三、基金型態以維持信託基金較妥。至於信託人和受託人之關係，受託人為政府無疑，惟信託人為誰尚有疑問。信託人應為共同的信託人—保險業全體，可由兩大公會代表全體業者之利益，共同信託予政府。
- 四、以目前之狀況而言，應維持信託基金之模式，運作至基金用盡為止。

#### 伍、財政部會計處副會計長陳惠美女士之見解<sup>52</sup>

陳副會計長對於保險業務發展基金之未來發展有以下看法：

- 一、鑑於該基金改制信託基金後，早期財政部派員出國及研究計畫等經費，存有未循正軌納編於財政部單位預算中，而以該基金財源支應之情形已有改善，且該基金對於財務收支保管及運用，訂有收支保管及運用辦法暨收支處理程序，其內容包含預、決算之編製、執行與控制、會計事項之處理及現金出納之執行等，故辦理

<sup>51</sup> 訪談原稿請見附錄 6。

<sup>52</sup> 訪談原稿請見附錄 7。

各種採購事項，均受「政府採購法」之規範，已較為公開、透明，茲以該基金改制信託基金多年，立法院及審計部等外界監督機關認同度已有提升，且該基金之規模，近 10 餘年來，已由 38 億元逐年縮減為 22 億元，如維持現行作業模式，其管理固已較公開、透明，惟亦可朝更積極之方式研議處理。

二、按該基金管理委員會組織規程，除對保險業務發展基金管理委員會之委員，由行政院金融監督管理委員會及保險業代表、學者專家及社會公正人士組成，及其遴聘、掌理事項及案件審議等作業均有明訂外，且近年來，尚能配合保險市場及保險相關法令之變動適時修正，已能作周妥之管理，又該基金預、決算目前均須送立法院審議，並公開於網站，且行政院已詳細規範信託基金預算及決算編製注意事項，運作及管理方式已相當透明、公開，未來宜就 91 年間研議成立財團法人、捐助財團法人保險事業發展中心、補助產、壽險公會、繳庫等方式賡續檢討，以尋求更好之運作方式。

三、此外，國內金融業務之統計、研究及訓練工作，如金融研訓院及中華民國銀行商業同業公會等財團及社團法人成立後，其經費支出均基於使用者付費原則，自籌財源支應，而財團法人保險事業發展中心多年來受該基金之補助，反侵蝕基金之規模，因此該保發中心宜積極研擬中長程發展計畫及績效評核等內部相關配套措施，據以執行，俾儘早達成自給自足之目標，以避免「保險業務發展基金」結束後，影響該保發中心之永續發展。

陸、財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金總經理陳惟龍先生

## 之見解<sup>53</sup>

陳總經理認為應以捐助之方式使保險業務發展基金消失：

- 一、保險業務發展基金有管理委員會，可以集體決議之方式將其捐助。
- 二、在基金之所有權歸屬有爭議之現狀下，可捐助從事消費者保護工作，例如金融消費評議中心；或一半捐助金融消費評議中心，另一半捐助保險事業發展中心。金融消費評議中心之業務包含處理保險爭議案件，且保險爭議案件為所有金融案件中最多者。
- 三、金融消費評議中心的會員包括保險公司，每年保險公司須繳交年費，若將基金捐助金融消費評議中心，在某個年限內（如 10 年或 30 年），保險公司的年費應減半收取，以回饋保險業者。
- 四、捐助之目的在保護消費者，保戶有受益；保險業者受到年費減半之回饋，亦不會反對；且捐助後納入新組織管理，立法院、政府仍可透過監管新組織而監管該基金之運用，基金又可獲得積極之用途，為多贏之局面。

## 柒、財團法人台北金融研究發展基金會董事長周吳添先生之見解<sup>54</sup>

周董事長對保險業務發展基金之未來發展有幾點看法：

- 一、基金應該站在一個高度，其他組織不方便的做的事情由其出面進行，方有其特殊價值之呈現。若基金沒有高度，僅為特定的族群、特定的團體、特定的組織分享固定的金額，並非好的未來規劃。
- 二、將基金定位成引領風騷的種子之概念，可以有擴散的效果，方能帶動保險業整體發展。一定要提相對基金，會有槓桿的效果，會擴散。比如研究案、研討會申請案贊助所需經費 1/2 甚或 1/3，

<sup>53</sup> 訪談原稿請見附錄 1。

<sup>54</sup> 訪談原稿請見附錄 2。

就會有 2 倍、3 倍的效果，而非 1 比 1 之概念。

三、發展基金由政府主導，政府有公權力又有高度，理論上能預先規劃 10 年、20 年後保險業整體的氛圍和環境，以基金之高度加上種子的概念，基金可以發展的更好。

四、其他如管理委員會等並非周董事長關心的焦點。惟若每年僅依靠基金之孳息，基金之運作將受到很大的限制，可做適度之規劃，可獲得較高之報酬。雖然投資皆有風險，但基金僅靜止不動依靠孳息將有最大的風險—貶值；創造收益的風險，和貶值的風險二者間應取得平衡。

### 第三節 專家意見之分析與探討

保險業務發展基金之相關問題，專家學者們的意見整理如下表：

表 4-1 保險業務發展基金專家意見之比較

| 問題<br>專家  | 基金歸屬                          |   | 信託基金 |                               |
|-----------|-------------------------------|---|------|-------------------------------|
|           | 所有者                           | 理由  | 成立   | 理由                            |
| 洪燦楠<br>先生 | 保險<br>業者                      | 由保險業者收取之保費中撥付，未額外增加保戶負擔                     | 否    | 無信託人                          |
| 沙克興<br>先生 | 一部份<br>屬業者<br>一部份<br>屬基金<br>會 | 由保險業者收取之保費中撥付，未額外增加保戶負擔；業者繳交後由基金會之管理委員會處理運用 | 否    | 非政府的收入                        |
| 鄭純農<br>先生 | 保險<br>業者                      | 由保險業者收取之保費中撥付，未額外增加保戶負擔，亦不因稅務處理而有所改變        | 否    | 非規費性質，沒有編入政府預算                |
| 吳文弘<br>先生 | 全體保<br>險業者<br>共有              | 非依法律徵收；由保險業者所繳交                             | 是    | 基於監督需要，依照預算法的規定成立；惟受託人之問題仍待解決 |
| 陳惠美<br>女士 | 政府                            | 該基金來自於政府公權力之行使，宜劃歸為政府歲入之一環                  | 是    | 依預算法第4條成立                     |
| 陳惟龍<br>先生 | 無定見                           | 歷史問題，如欲釐清應請求法院判決                            | 同左   |                               |
| 周吳添<br>先生 | 無定見                           | 歷史問題；應關注現在如何使用的問題                           | 同左   |                               |



| 問題<br>專家  | 特別收入基金 |                                | 未來發展  |
|-----------|--------|--------------------------------|---|
|           | 成立     | 理由                             |   |
| 洪燦楠<br>先生 | 否      | 無法源依據                          | 1. 保險公司的錢應歸還保險公司<br>2. 不贊成成立財團法人<br>3. 若無法立即解決，希望能多使用基金從事有益整體保險業之工作                               |
| 沙克興<br>先生 | 否      | 非政府收入                          | 成立正式的財團法人，並由產官學界共同管理  |
| 鄭純農<br>先生 | 否      | 非規費性質，沒有編入政府預算                 | 1. 不一定要成立財團法人，以免和保發中心重疊<br>2. 保發中心的色彩要改變：<br>a. 離開官方控制，產壽險公會席次應至少一半<br>b. 回歸基金原本制訂的目的使用，不應投注於監理工作 |
| 吳文弘<br>先生 | 否      | 非政府收入，不適宜繳庫                    | 不能退還保險業者，維持信託基金的形式直到基金用盡  |
| 陳惠美<br>女士 | 否      | 與預算法所定有特定收入來源，即收支應有絕對關係之立法意旨未合 | 可朝研議成立財團法人、捐助財團法人保險事業發展中心、補助產、壽險公會、繳庫等方式賡續檢討  |
| 陳惟龍<br>先生 | 同左     |                                | 權宜上應消失，可捐助。最好做消費者保護工作，如捐助金融消費評議中心   |
| 周吳添<br>先生 | 同左     |                                | 1. 應拉高高度，做其他組織不方便或是還未想到的事<br>2. 像種子一樣擴大效果<br>3. 可思考如何管理投資基金，靠每年的孳息太過拮据                            |

由上表統整可知，在保險業務發展基金的歸屬問題上，大部分專家認為屬於保險業者所有，因此基金乃由保險業者已收取之保費中撥款而成立，並未額外增加保戶之負擔，惟陳惠美女士認為乃政府行使公權力之收入，然陳惟龍先生和周吳添先生皆認為此為歷史問題，探討的實益不大，應將重點放在現在的使用收益和未來發展上。

在特別收入基金之問題上，所有專家皆認為不適宜成立，因無法源依據，不符預算法之規定，基金成立之目的亦不適宜繳庫；但在信託基金之議題上，專家們有不同的看法：3位專家認為無成立信託基金的依據，因基金無信託人、不屬於政府收入；然另2位專家認為可成立信託基金，惟吳文弘先生亦提出信託人尚未解決之問題。

至於在保險業務發展基金之未來規劃上，諸位專家皆有不同的想法及建議，惟皆期望本基金將來的運用能更符合其設立目的，並對保險業之發展做出更大的貢獻。本文將以專家學者們意見做基礎，接續以法律層面探討相關問題並規劃其未來方向。

## 第五章 保險業務發展基金相關法律問題之研究

保險業務發展基金自民國 59 年成立以來，主管機關之行政命令引發不少問題，各方為此討論不斷；而產官學界對於該基金之定位、管理及運用意見分歧、未有共識，致基金至今仍爭議不斷，其未來發展茫然未知，法制化似遙遙無期。惟本文將參酌前述金融相關基金之發歷程，專家學者對保險業務發展基金之看法，對基金之所有權歸屬、定位、未來發展等問題，做出法律層面之分析，並探討基金法制化之方向。

### 第一節 保險業務發展基金之爭議

保險業務發展基金自民國 84 年停徵以來，行政院、金管會成立前之財政部、金管會、立法院均試圖將其法制化，惟產官學界各方意見分歧，難有共識；故經歷十餘年之公文往返、會議討論，至今仍未拍版定案。總結而言，保險業務發展基金有兩大爭議，細述如下。

#### 壹、保險業務發展基金之所有權歸屬問題

保險業務發展基金經二十餘年之徵收，停徵後至今十餘年之管理運用，在四十多年之發展過程中，所有權誰屬之問題眾說紛紜。

保險業者多主張該基金之所有權，主要理由為此基金係早期保險業初發展時，因資源有限、人才不足等因素，將各保險公司之研究發展訓練經費統一運用，提撥至基金；且經費來源乃由保險業者所收取之保費中撥付，保險業者並未因此而額外加收保戶任何費用，兩大公

會之秘書長洪燦楠先生、沙克興先生、鄭純農會計師、吳文弘教授等皆持此見解。然亦有陳惠美副會計長，以基金為政府發動公權力所徵收，認為基金之所有權應歸屬於政府；立法院出於監督之需要，亦贊同此一見解<sup>55</sup>。此外，尚有其他專家以消費者保護之立場出發，認為保險業者所收取之保費來自保戶，且84年基金停徵時，據財政部台財保第842028795號函指示，保險費減收5%，既然基金停徵後隨即減收保險費，則未停徵前之基金顯為保戶所繳納。最後，證基會總經理陳惟龍先生、金研會董事長周吳添先生皆認為應著重於現在一即基金之運用，本基金之形成有其歷史背景特殊性，數十年後再追根究底主張所有權並無實益，儘速使其法制化、積極管理使用為更重要之課題。

本基金之形成確有其特殊之歷史背景，基金開徵至今已四十餘年，欲逐一還原當時之狀況實屬不易；惟基金所有權之歸屬為基金定位之先決要件，極其重要，為基金法制化之根本，故仍有深入探討之必要，方為正本清源之道。本文於探討基金之歸屬時，將參酌當時之法令、背景、社會環境等因素，避免以今非古之缺失，力求公正客觀之評析。

## 貳、保險業務發展基金定位及法制化問題

本基金自徵收時起，一直由「保險業務發展基金管理委員會」依「保險業務發展基金收支保管及運用辦法」管理之，該委員會亦有組織條例「保險業務發展基金管理委員會組織規程」。惟自停徵以來，84年4月13日立法院第2屆第5會期第3次財政預算聯席會決議，

<sup>55</sup> 見本文第二章，97年10月22日立法院第7屆第2會期第9次財政委員會議決議、98年6月15日立法院第7屆第3會期第17次財政委員會議決議。

即欲將保險業務發展基金依預算法第4條第1項第2款第3目成立信託基金，至92年10月27日立法院第5屆第4會期預算決算委員會會議，保險業務發展基金已將報表預算送交立法院審查，實際已受立法院監督，似已成立信託基金。然此後立法院內部、審計部、金管會、保險業務發展基金管理委員會均就保險業務發展基金成立信託基金之法源，及受託人與信託人之關係等問題，進行公文往返討論，卻未有定論，成立信託基金之適法性仍有相當大的疑問。至97年10月22日立法院第7屆第2會期第9次財政委員會會議決議，又提出保險業務發展基金係透過政府公權力徵收而成立，屬於普通規費，應研酌是否解繳國庫及該基金存在之必要性等；其後99年6月2日，立法院審議99年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分之決議，又建請研議將該基金改為特別收入基金，並持續主張至今。

保險業務發展基金自早年由管理委員會管理，至停徵後立法院欲將其成立信託基金，而在各方討論尚未有定論之情形下，基金已將相關財務報表送至立法院接受監督，似已成立信託基金；惟立法院於99年起又欲將似已成立信託基金的保險業務發展基金改列為特別收入基金。保險業務發展基金究竟應定位為「信託基金，」抑或「特別收入基金」，其法制化之過程應如何處理，不無疑問。

## 第二節 保險業務發展基金之權利歸屬

保險業務發展基金之諸多疑義，最根本者即為其權利歸屬，本節試從基金之來源、徵收過程、成立目的、收支運用等各方面觀之，



探討何人應為保險業務發展基金之所有權人，並應擁有使用收益等支配管理之權。

## 第一項 保險業務發展基金之來源

### 壹、民國 59 年基金成立後

保險業務發展基金於民國 59 年由財政部以台財錢第 12348 號令命令收取，其基金之經費來源應依當時之法令繳交。

民國 59 年應依民國 52 年修訂之保險法，該法第 144 條規定：

「保險業收取保費之計算公式，由主管機關核定之；但健康保險及傷害保險費率中所含之利潤率，應低於其他各種保險。」故當時之保險費收取標準應由主管機關財政部訂定之。

### 一、財產保險業

依財政部 57 年 2 月 27 日頒訂之台財錢發字第 02725 號函<sup>56</sup>，其財產保險費率結構如下：

表 5-1 民國 57 年財產保險費率結構

| 保險種類   | 預期損<br>失率 | 賠款特別<br>準備金 | 佣金 | 發展<br>基金 | 其他<br>費用 | 利潤 | 合計  |
|--------|-----------|-------------|----|----------|----------|----|-----|
| 火災保險   | 45        | 5           | 15 | 0        | 25       | 10 | 100 |
| 船體險    | 65        | 5           | 5  | 0        | 15       | 10 | 100 |
| 海上貨物險  | 55        |             | 10 |          | 20       |    |     |
| 陸空保險   | 55        | 5           | 10 | 0        | 20       | 10 | 100 |
| 汽車損失險  | 60        | 5           | 10 | 0        | 15       | 10 | 100 |
| 汽車責任險  | 65        | 5           | 5  | 0        | 15       | 10 | 100 |
| 其他財產保險 | 60        | 5           | 10 | 0        | 15       | 10 | 100 |

<sup>56</sup> 參朱小華，建構保險代理人報酬支付標準合理化之研究，核保學報，第 17 期，民國 98 年 3 月，頁 5。

由上表可知，民國59年財產保險業者繳交保險業務發展基金時，保費結構中尚未明列「保險業務發展基金」，且自台財錢第12348號令頒佈後，亦未見財政部頒佈其他號令允許財產保險業者「額外」對保戶收取此基金之費用。

財政部於62年4月21日又發佈台財錢第13843號令<sup>57</sup>，核示費率計算公式中其他費用科目之範圍，將保險業務發展基金明訂列入費率公式中之「其他費用」項下，則保險業務發展基金實已包含於保戶所繳交之保費中。

保險業務發展基金設立以來，即由保險公司繳付，依台財錢發字第02725號函，財產保險費率中並未包含基金之費用，而保險公司亦未增加保戶保險費之情形下，保險公司所繳交之基金費用即應由其保費收入中提撥；台財錢第13843號令頒佈後，基金明訂於其他費用項下，故保險費中已明文包含基金費用，惟依13843號函令係將基金費用包含於其他費用項目下，並未額外增加徵收項目，亦未額外向保戶收取，故保險公司繳交之基金費用亦係由其保費收入中提撥。

綜上所述，財產保險公司所繳交之基金費用，係由其「已收入保險費」中提撥無疑。

## 二、人壽保險業

財政部於頒訂台財錢第12348號令設立保險業務發展基金後，旋於59年5月5日發佈台財錢第13132號令，事由為：關於指定中央

<sup>57</sup> 該函說明一、應列入費率公式中「其他費用」項下之費用應包括下列各項：(一)資金運用所發生之稅捐及費用。(二)股東會及董監事會費用。(三)會計師及法律事務費。(四)各項公益捐款。(五)保險業務發展基金。(六)下列各項「營業外支出」：1. 營業用財產折舊；2. 呆帳；3. 開辦費；4. 投資損失；5. 財務支出；6. 其他非常損失。

再保險公司集中辦理統計、研究、訓練諮詢等工作乙案覆知照；其中第二點：「本部核定之壽險費率公式，雖未如產險費率公式列明各項費用，但其內容包括發展研究費用，本部前令設立『保險業務發展基金』係將此項研究發展費用提出，集中使用以免各公司移充其他用途，妨害壽險業未來之發展。至於指定由中央再保險公司辦理之統計研究諮詢等工作，均係為各公司業務發展所必須辦理之事項，過去該公會未能積極辦理，故決定由中央再保險公司統一辦理<sup>58</sup>。」

據財政部上述二函令觀之，保險業務發展基金之經費係由原保險費中之發展研究費用提撥匯聚而成，而發展研究費用本就包含於保險費中，亦即人壽保險公司所繳交之基金費用，係由其原保險費收入中提撥無疑。

## 貳、民國 66 年後

民國 66 年應依民國 63 年修訂之保險法，該法第 144 條並未修改，故當時之保險費收取標準仍應由主管機關財政部訂定之。

財政部於 66 年 4 月 22 日發佈台財錢第 13957 號函，檢發修正「各類保險收取保費之計算公式」，並同時廢止前述之台財錢發字第 02725 號函，其財產保險費率結構如下：

<sup>58</sup> 王桂春等編輯，保險法令彙編，保險事業發展中心，民國 88 年，頁 412-413。

表 5-2 民國 66 年財產保險費率結構

| 保險種類           |               | 預期<br>損失率 | 賠款特別<br>準備金 | 佣金   | 發展<br>基金 | 其他<br>費用 | 利潤 | 合計  |
|----------------|---------------|-----------|-------------|------|----------|----------|----|-----|
| 火災<br>保險       | 1. 一般火災<br>保險 | 55        | 4           | 12.5 | 0.5      | 22       | 6  | 100 |
|                | 2. 火災附加<br>保險 | 60        | 4           | 10   | 0.5      | 19.5     | 6  | 100 |
|                | 3. 住宅綜合<br>保險 | 60        | 4           | 10   | 0.5      | 19.5     | 6  | 100 |
| 海上<br>保險       | 1. 船體保險       | 70        | 3           | 5    | 0.3      | 16.7     | 5  | 100 |
|                | 2. 海上貨物<br>保險 | 60        | 3           | 12.5 | 0.5      | 18       | 6  | 100 |
|                | 3. 漁船保險       | 70        | 4           | 5    | 0.3      | 15.7     | 5  | 100 |
| 陸空<br>保險       | 1. 汽車損失<br>保險 | 65        | 3           | 10   | 0.5      | 16.5     | 5  | 100 |
|                | 2. 航空保險       | 75        | 4           | 1    | 0.3      | 16.7     | 3  | 100 |
|                | 3. 其他         | 60        | 3           | 10   | 0.3      | 20.7     | 6  | 100 |
| 責任<br>保險       | 1. 汽車責任<br>保險 | 80        | 3           | 0    | 0.5      | 16.5     | 0  | 100 |
|                | 2. 其他         | 65        | 3           | 10   | 0.3      | 15.7     | 6  | 100 |
| 其他<br>財產<br>保險 | 1. 工程保險       | 60        | 4           | 10   | 0.3      | 19.7     | 6  | 100 |
|                | 2. 保證保險       | 70        | 4           | 10   | 0.3      | 9.7      | 6  | 100 |
|                | 3. 其他         | 65        | 4           | 10   | 0.3      | 16.7     | 4  | 100 |

此外，並明訂「人身保險附加費用內包括發展基金，按第一年新契約保險費百分之〇.五記收」。

與財政部於 57 年頒佈之台財錢發字第 02725 號函之費率結構相較，財產保險費率結構有明顯之調整，且將「發展基金」明列於保費結構中，亦明訂人壽保險之附加費用內包括發展基金。

保險費通常由兩大部分組成。一為純保險費，係備作保險事故發

生時給付保險金之用，根據危險率(probability of risk)計算<sup>59</sup>，依上表所示，應為「預期損失率」；另一為附加保險費，主要包含佣金、特別準備金、預期利潤、業務費用、安全加費等項目，我國針對各項費用亦有其規定<sup>60</sup>，上表中預期損失率以外之特別準備金、佣金、發展基金、其他費用、利潤等皆為附加費用。在純保費中加入附加保險費，由要保人繳付，稱為總保險費，又稱營業保險費<sup>61</sup>。

財政部將發展基金列為附加費用之一部分，而附加費用為總保險費之一部分，故發展基金之費用亦為構成總保險費用之一部分，總保險費即為保險公司所收取之營業保險費，由保戶所交付；財政部於69年6月3日發佈之台財錢第16461號函：「發展基金係依據保險法第144條規定核定之費率結構，要保人不得拒付。」亦同此旨，肯定保戶需繳交核定費率結構之保費，即保戶需繳交包含附加費用在內之總保險費。

由此可知，發展基金既為總保險費之一部分，而總保險費為保險公司之收入，則保險公司所繳交之基金費用即自其保費收入中提撥無疑。

### 參、民國84年基金停徵

財政部於84年5月24日發佈台財保第842028795號函，宣布自當年7月1日起停止徵收保險業務發展基金，其說明稱：自停收日起銷售之保單，保險期間一年以下者，保險費減收5%；超過一年者，

<sup>59</sup> 參陳雲中，保險學，五南圖書出版股份有限公司，民國82年3版，頁72。

<sup>60</sup> 參凌氾寶、康裕民、陳森松，保險學：理論與實務，華泰文化事業股份有限公司，民國101年7版，頁162-163。

<sup>61</sup> 參陳雲中，前揭註59，頁73；參凌氾寶、康裕民、陳森松，前揭註60，頁164-165。



死亡保險與健康保險換算增加第一年保險年度保險金額，生存保險減收 5%。

論者有謂保險業務發展基金之所有權應屬於保戶，因保險費本為保戶所繳交，至發展基金停收後，即減收保費，由此可證發展基金原由保戶負擔，保戶自應為保險業務發展基金之所有權人。

惟發展基金係包含於總保險費中，已如前述，此總保險費為保戶欲取得保險保障所必須繳付者；且附加費用為經營保險的成本、費用、支出等等，經營保險之保險公司本就有收取附加費用之權，此亦為保戶欲取得保險保障所必須付出之代價之一。

保險業務發展基金之成立目的為保險業務之統計、教育訓練、研究發展，即為「保險事業之健全發展」而設立<sup>62</sup>；蓋保險業之健全發展可降低損失率、強化財務管理、使保險觀念普及、保險服務範圍擴大……等，最後亦可使全體人民及整體社會受益，保險人或可有更大的利潤與承保量，本就為保險公司經營保險應負擔之成本之一，如前述之財政部台財錢第 13132 號令所表示：「本部核定之壽險費率公式，雖未如產險費率公式列明各項費用，但其內容包括發展研究費用……」故不論是否明列於附加費用中，此一研究發展費用自始即已包含於保險人經營之成本中，且已包含於總保險費中。

後財政部因考量基金結餘約 35 億餘元，已足夠辦理各項業務，並參酌 83 年 10 月 24 日立法院第二屆第 4 會期預算委員會所作「財

<sup>62</sup> 保險業務發展基金管理委員會組織規程第 1 條；保險業務發展基金收支保管及運用辦法第 1 條。

政部應研究停徵發展基金」之決議，認應予停止收取，爰陳報行政院函復財政部本於權責辦理，財政部旋以台財保第 842028795 號函宣布停徵<sup>63</sup>。顯然停徵係因此研究發展之經費已足，且自民國 59 年至 84 年間，我國保險整體環境改善甚多，所需經費不若過去龐大，故予以停徵，保險公司即不再需負擔此一「經營成本」。保險公司既不再支出研究發展費用，於保費中反應，使整體保險費降低，亦使保戶受惠，至為合理。此觀台財保第 842028795 號函說明四：「發展基金停收後，新送審保險商品及已核定保險商品費率修訂，不再包含保險業務發展基金。」財政部依據保險法第 144 條所賦予之保費計算公式核定之權，透過修正保險業保險費率之結構，正式將保險費率結構中之發展基金刪除，由降低總保險費來達成停收發展基金之目的。

由上述可知，保險業務發展基金雖於 84 年停收，停收後並減收保戶之保險費，實為保險公司經營保險之成本降低，主管機關亦透過降低總保險費之方式使保戶受惠，不應將減收保費解釋為發展基金係保戶所繳交之證明。保險業務發展基金係由保險業者所收取之總保險費中提撥繳交無疑。

#### 肆、以財團法人證券暨期貨市場發展基金會為例

民國 73 年 1 月 24 日，台北市證券商公會正式將台北地區買賣股票的手續費，由原來的 1.5% 提高到 2%，增加的 0.5% 收入中，由當時之主管機關證管會，規定下列用途：10% 支付交易所手續費、20% 提供設立證券市場發展基金會之用、30% 供證券商做研究發展、培訓人才，增添設備及發展市場資訊系統、40% 供證券商繳納稅捐及自由支配<sup>64</sup>。

<sup>63</sup> 見前頁 48-49、附錄 7，財政部會計處副會計長陳惠美女士之訪談見解。

<sup>64</sup> 參陳麗文，證券市場發展基金會腹背受敵—基金是否停徵再起爭議，財訊，第 66 期，民國 76

證基會成立之後，曾因其定位不明，造成角色混淆的爭議。原本證基會是在證管會不信任證券商的情形下成立，雖然證基會之基金是由證券商所提供，但投資大眾認為這筆錢是由增加的手續費中撥出去的，既然如此，即有權要求證基會為投資人爭取權利，扮演類似消費者文教基金會的角色。除投資大眾認為自己是證基會的出錢老闆之外，交易所也認為他們是證基會的施惠者；證基會和交易所曾發生摩擦，當時交易所即表示將停止撥付資金給基金會，可見一斑<sup>65</sup>。

投資人主張其為證基會基金之支付者，主要原因為基金係由其所「增加」的手續費中提撥，且其所增加之 0.5% 手續費中，經證管會明確的訂出 20% 需撥付於證基會的規定<sup>66</sup>。此一狀況和保險業務發展基金相當不同，因發展基金從徵收至停徵為止，從未額外向保戶收取任何費用，係由其原本保費收入中所提撥；即便後來將發展基金列入保險費率計算公式中，亦僅為保險費率之結構調整，並非如證券發展基金一般，將其獨立出來額外向保戶收取。

證基會之基金至 76 年時停徵，其「角色定位」問題未繼續延燒討論。惟證基會於停徵後之角色定位，漸漸向保護投資人靠攏，以服務投資人為目標<sup>67</sup>，似乎在說明證基會係由投資人所出資成立。與證券發展基金相較，保險業務發展基金在未額外增加保戶任何負擔之下，由保險業者之保費收入中提撥，應可視為係由保險業者所出資成立。

---

年 9 月，頁 291。

<sup>65</sup> 同前註，頁 292-293。

<sup>66</sup> 參蕭先平，天下沒有白搭的列車—證券發展基金是誰出的錢？財訊，第 62 期，民國 76 年 5 月，頁 298-299。

<sup>67</sup> 參黃麗霞，證券發展基金會的列車將開往何處？—劉泰英、林炯堃、陳松興如何共事？財訊，第 75 期，民國 77 年 6 月，頁 289；參梁永煌、曾嫻卿採訪，證券市場發展基金會為何銷聲匿跡？—林炯堃談證基會的角色與定位，財訊，第 79 期，民國 77 年 10 月，頁 174。

## 伍、小結

保險業務發展基金於其成立時，尚未出現於保費計算公式中，由保險業者自其原有保費收入中提撥；後歷經「發展基金」項目包含於保費計算公式之「其他費用」中，其後又獨立為附加費用中之一項，發展基金明確包含於總保險費中；至停徵後透過修訂保費公式降低總保險費之方式減收保戶保險費。惟無論保費結構如何變化，皆僅為結構之調整，自始至終保險業者從未額外向保戶收取保險費，保險公司所繳交之保險業務發展基金由其已收入保費中提撥，該基金確實由保險業者所支出與負擔，當無疑問。

## 第二項 保險業務發展基金之徵收過程

### 壹、財政部(59)台財錢第 12348 號令

該函指示：「指定中央再保險公司集中辦理保險業務之統計、研究、訓練、諮詢等事項，設立『保險業務發展基金』，自 59 年 4 月起由各保險業者自各保險費用原有比率中以相當於當月保費收入 0.5% 撥付該基金，並按產、壽兩險分別設帳保管支用。由財政部指派代表二人、產壽險公會理事長與中央再保險公司總經理共同組織『保險業務發展基金管理委員會』負責核定基金支付事宜。」

立法院曾多次以會議決議，將保險業務發展基金之徵收定位為「政府公權力之徵收而成立，屬於普通規費」，陳惠美副會計長亦表示其屬於「政府公權力之行使，宜劃歸為政府歲入之一環」。蓋國家行政可約略分為公權力行政（高權行政）與私經濟行政（國庫行政），



前者指國家居於統治主體適用公法規定所為之各種行政行為，後者指國家並非居於公權力主體地位行使其統治權，而係處於與私人相當之法律地位，並在私法支配下所為之各種行為<sup>68</sup>。前述論者所稱之「公權力行使」顯係前者。

公權力行政常涉及人民權利義務之創設、確認、變更或廢止，因此需受嚴格之依法行政原則所支配，不僅實質上不得違反法律之規定，於手續上通常亦屬法規所欲規律之事項<sup>69</sup>。若財政部此一函示為公權力之行使，則必受嚴格之依法行政之拘束。所謂依法行政，包括法律優越原則—行政行為或其他一切行政活動，均不得與法律相抵觸；和法律保留原則—國家機關之組織以及特定領域的行政行為，尤其是干預人民自由權利之行為，其行事所依據之法規範，應保留給較具民主正當性的立法者以法律規定，不得由行政機關以行政命令訂之<sup>70</sup>，換言之，沒有法律授權行政機關即不能合法的做成行政行為。

財政部依當時之保險法第 144 條訂定保險費率結構，即為依法行政之最佳範例，財政部於 69 年發佈之台財錢第 16461 號函指出：「發展基金係依據保險法第 144 條規定核定之費率結構，要保人不得拒付。」因財政部有保險法之授權，故其依法授權所訂定之保費，要保人不得拒付。

而台財錢第 12348 號令，欲自各保險業者保險費用原有比率中以相當於當月保費收入 0.5%撥付成立保險業務發展基金，不論係由保

<sup>68</sup> 參吳庚，行政法之理論與實用，三民書局股份有限公司，民國 92 年 8 月增訂 8 版，頁 10-13；參李震山，行政法導論，三民書局股份有限公司，修訂 6 版 1 刷，頁 1-4。

<sup>69</sup> 參吳庚，行政法之理論與實用，三民書局股份有限公司，民國 92 年 8 月增訂 8 版，頁 11。

<sup>70</sup> 參李震山，行政法導論，三民書局股份有限公司，修訂 6 版 1 刷，頁 56-62。



險業者之收入中提撥，或由保戶所繳納，皆係對於人民財產權之一種剝奪，屬於干預人民自由權利之行為，自應依法行政，並受法律保留原則之規範。尤其中央法規標準法於民國 59 年 8 月 31 日公佈施行，其第 5 條<sup>71</sup>規定：「左列事項應以法律定之：…二、關於人民之權利、義務者。…」其公佈施行雖於台財錢第 12348 號令發佈之後，惟保險業務發展基金之徵收為持續性之行為，自民國 59 年 4 月持續至 84 年 7 月止，其自 59 年 9 月後之徵收自應當符合法律之規定。該條文明訂關於人民之權利義務者應以法律訂之，為依法行政原則之明文化，保險業務發展基金之提撥自應受其規範。

依法行政原則之適例，如強制汽車責任保險法，以專法規範，使所有汽機車所有人皆需訂立強制汽車責任保險契約、繳交保險費，並自該保費中提撥特別補償基金。又如財團法人保險安定基金，明訂於現行之保險法第 143-1 條<sup>72</sup>，規定安定基金由各保險業者提撥，其提撥比率，由主管機關審酌經濟、金融發展情形及保險業承擔能力定之。

然觀民國 52 年之保險法，全條文皆無授權財政部得以徵收「保險業務發展基金」之文字，亦無如強制汽車責任保險法之專法設置，其他法律亦無相關文字；則保險業務發展基金之徵收若為「公權力之行使」，此公權力顯然嚴重違背法律保留原則，亦即財政部並未依法

<sup>71</sup> 中央法規標準法第 5 條：「左列事項應以法律定之：一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。二、關於人民之權利、義務者。三、關於國家各機關之組織者。四、其他重要事項之應以法律定之者。」

<sup>72</sup> 現行保險法第 143-1 條：「為保障被保險人之基本權益，並維護金融之安定，財產保險業及人身保險業應分別提撥資金，設置財團法人安定基金。財團法人安定基金之組織及管理事項之辦法，由主管機關定之。安定基金由各保險業者提撥；其提撥比率，由主管機關審酌經濟、金融發展情形及保險業承擔能力定之，並不得低於各保險業者總保險費收入之千分之一。安定基金累積之金額不足保障被保險人權益，且有嚴重危及金融安定之虞時，得報經主管機關同意，向金融機構借款。」

行政，其以行政命令剝奪人民財產權之行為，顯然於法未合，保險業務發展基金之徵收為違法行為。

惟保險業務發展基金之徵收始於民國 59 年，當時之政治體制與民主法治發展與今日自不可同日而語；況且發展基金之徵收前後歷經十餘年，累積一筆不小之經費，四十多年來為保險業之研究發展頗有貢獻，若斷然認定其違法徵收，恐不利於基金之後續使用，亦非眾人所樂見。

台財錢第 12348 號令之徵收保險業務發展基金，實不應定位為「公權力之行使」，而係當時之特殊時空背景下一保險業初發展之際，因資源及人才匱乏、保險觀念未普及，且政府欲主導整體產業發展，為免保險業者之研究發展工作未落實，重蹈倒閉之覆轍，故以行政命令之方式，命各家業者將其本所應負擔之研究發展費用，統一提撥並成立保險業務發展基金，以整合保險業資源，統籌規劃保險研究發展工作。如財政部(59)台財錢第 13132 號令所言：「本部核定之壽險費率公式，雖未如產險費率公式列明各項費用，但其內容包括發展研究費用，本部前令設立『保險業務發展基金』係將此項研究發展費用提出，集中使用以免各公司移充其他用途，妨害壽險業未來之發展。」壽險公會洪秘書長、產險公會沙秘書長、鄭會計師、吳教授等皆持相同之見解<sup>73</sup>。

保險業務發展基金之經費係由保險業者所提撥，僅因特殊之時空背景需要，由政府統籌成立基金會利用，並一併整合保險之研究發展工作，故民國 59 年財政部台財錢第 12348 號令並非「公權力之行使」。

<sup>73</sup> 見本文第四章第二節第一項保險業務發展基金之所有權歸屬問題。

發展基金既非政府公權力行使所徵收，自非政府之收入，仍由提撥之保險業者保有基金之所有權，政府僅代為管理、規劃、收支保管而已。如此一來方能傾整體業者之力發展保險，又可避免業者將該經費撥充他用，一舉數得，符合當時環境之需要。

至於「規費」為公法上之負擔，即公法上之給付義務<sup>74</sup>，既非公權力之行使，保險業務發展基金自不可能如立法院所主張為普通規費，亦無法以此為由劃入政府歲入之一環，保險業務發展基金之所有權不應歸屬於政府，保險業者應為其所有者無疑。

## 貳、民國 66 年保險業務發展基金管理委員會第 42 次會議決議

該會議決議：「保險業務發展基金非屬保險業者所有，亦非被保險人所有，乃政府為發展保險事業，為保險業按保費計算公式中之規定收取，繳交保險業務發展基金管理委員會統籌運用者。」

本決議先否定保險業務發展基金為保險業者所有，亦否定為保戶所有，然卻未提及究竟何人應為保險業務發展基金之所有人。其所強調者，為保險業務發展基金管理委員會對於保險業務發展基金具有統籌運用之權，惟依民國 60 年 4 月 7 日行政院台 60 財 1953 號令准予備查之保險業務發展基金管理委員會組織規程第 3 條<sup>75</sup>，保險業務發展基金管理委員會本就有統籌運用之權，並不因有無此決議而生影響。

<sup>74</sup> 參陳清秀，稅法總論，元照出版有限公司，民國 95 年 10 月 4 版 1 刷，頁 63。

<sup>75</sup> 民國 60 年 4 月 7 日保險業務發展基金管理委員會組織規程第 3 條：「本委員會掌理事項如下：一、有關保險業務發展基金之收支及保管事項。二、有關受補助機構所辦理保險業務之統計、研究、訓練、諮詢與其他有關保險業務發展工作等之計劃及經費補助之核定事項。三、有關受補助機構所辦理保險業務之統計、研究、訓練、諮詢與其他有關保險業務發展工作等之報告及經費補助之審定事項。」

此決議並未指出保險業務發展基金之真正所有者，卻一味否定保險業者和保戶，且未有明確之理由，對於釐清保險業務發展基金之所有權歸屬，並無幫助。

### 參、財政部(68)台財錢第 23778 號函

該函主旨：「保險業收取保費之計算公式內所列『發展基金』，應由本部所屬『保險業務發展基金管理委員會』負責收支及保管，自69年1月1日起，在會計處理上應以代收代付方式辦理，並在保費收據內註明『包含代收發展基金0.5%（或0.3%）』字樣。則此項「發展基金」准予自保費內扣除，免予課徵營業稅。」該函說明：「保險業收取保費之計算公式，經本部於66年4月22日以(66)台財錢第13957號函訂頒，『發展基金』項目及費率，已明訂於費率結構內，此項基金之收取，係用以促進保險事業之健全發展，非屬保險業所有，保險業僅負代收代付之責，今後在會計處理上，應以代收方式辦理。」

財政部於民國88年發佈此函，此後保險業務發展基金之提撥，會計處理以「代收代付」方式為之，發展基金部分免徵營業稅，並於保費收據加註代收字樣。論者有謂既然已明訂為「代收代付」，且發展基金得免徵營業稅，顯非保險人之收入，則發展基金並非保費之一部分，保險業者對其無所有權。

惟此函令發佈後，財政部並未修改其於66年發佈之台財錢第13957號函，故保險業者所收取之保費仍依66年發佈之保費計算公式計算。費率結構既無改變，發展基金仍屬於總保險費之一部分，亦



仍為保險業者之收入<sup>76</sup>。若於未改變費率結構下，將發展基金認定為獨立於保費之外，將使台財錢第 13957 號函及台財錢第 23778 號函自相矛盾，且破壞保險學理對於保險費包含純保費與附加保費之定義，實無理由。

若因此函令，而認為發展基金確實為「代收代付」性質，則依該函令之文意觀之，似為保險業者代保險業務發展基金向保戶收取，真正繳納發展基金之人為保戶。則此一獨立於保費外之代收代付款項，隨保費依比例一併徵收，似有稅捐之性質，依租稅法定主義<sup>77</sup>，稅捐之收取有法律保留原則之適用。然遍翻法典，並無任何法律條文授權財政部可對人民收取此一款項，故無立法授權之下，欲將發展基金定位為保戶所繳交，恐有嚴重違法之疑義。

況且若依此函令，將 69 年後收取之發展基金定位為「代收代付」，則 68 年以前所收取之發展基金將如何定位？若定位為保險業者保費收入之一部分，惟保險費率計算公式並未改變，同一保險費率結構下，某一時間點之前視為保費之一部分，時間點之後卻視為獨立於保費外之額外代收款項，實太過於矛盾，於理不合。

綜合上述諸點來看，本函令之發佈，並非否定發展基金為保費之一部分，主要目的為改變保險公司對於發展基金之會計處理方式。民

<sup>76</sup> 見第五章第二節第一項保險業務發展基金之來源。

<sup>77</sup> 又稱租稅法律主義，源於行政法學上之法律保留原則，因租稅涉及國家財政命脈及人民財產權之負擔，我國憲法特別重視，爰設有專條予以明文規定，憲法第 19 條：人民有依法律納稅之義務。另依據司法院大法官釋字第 622 號解釋：租稅法律主義係指人民應依法律所訂之納稅主體、稅目、稅率、納稅方法及納稅期間等項而負納稅之義務。換言之，凡是涉及納稅主體、稅目、稅率、納稅方法及納稅期間等事項皆應由立法院制訂、總統公布之法律訂之，不可經由稅務機關逕行以行政命令規定之。參黃明聖、黃淑惠、李瑞生，租稅法規—理論與實務，五南圖書出版股份有限公司，民國 99 年 9 月 2 版 1 刷，頁 4、20。



國 68 年底以前，保險業務發展基金為金融支出，多以其他支出或捐贈之細目處理，歸為保險公司之費用<sup>78</sup>；69 年以後，改為以代收代付之方式作帳務之處理，且因代收代付故不認列為保險業者之收入，既非收入即免徵營業稅。

實際上，保費中之發展基金若於收取後提撥至保險業務發展基金，在本質上就應於保費收入中扣除，可不屬於營業稅課徵之範圍，其性質如保險業準備金，亦不須課營業稅同理。至於是否課徵稅賦，乃政府之租稅政策<sup>79</sup>，免稅有其政策上之目的與理由，例如政府可能為發展某行業而給予其租稅優惠，某些產品之收入甚至免稅，但不能因此否定其免稅產品之收入並非該行業之實質收入。故僅以發展基金免稅否定其為保費收入之一部分，於法無據。發展基金之免稅僅為保險業者稅務之處理，係保險業者向主管機關所爭取，且配合主管機關之租稅政策，所產生節稅之效果，應不影響其仍為保費收入一部之性質。鄭會計師亦同此見解<sup>80</sup>。

至於在保費收據內註明「包含代收發展基金 0.5% (或 0.3%)」字樣，應屬對保戶說明之性質，告知其所繳交之保費內含有發展基金，此一說明並不影響發展基金為保費一部份之事實。

由上述分析可知，財政部(68)台財錢第 23778 號函發佈之主要目

<sup>78</sup> 見第四章第三節第一項之參、亮東會計師事務所會計師鄭純農先生對保險業務發展基金所有權歸屬之見解。

<sup>79</sup> 租稅是政府借公權力之行使，將人民手中一部份財富移轉為政府所有。由於移轉之對象、標的、方法、時間及數量的不同皆會產生不同的影響，並進而可以產生不同的政策作用，此種借租稅的課徵或減免以達不同政策目的之運用是為租稅政策(Tax Policy)。參王建煊，租稅法，華泰文化事業股份有限公司，民國 97 年 8 月 31 版，頁 21。

<sup>80</sup> 同前註 78。

的在於改變發展基金之會計處理，並配合政府免稅之稅務政策，使保險業者達成節稅之效果，但在保險費率結構並未變動下，發展基金仍為保費收入之一部分無疑，其加註「包含代收發展基金 0.5%(或 0.3%)」字樣僅係對保戶之說明，不影響發展基金之實際性質。

#### 肆、財政部(69)台財錢第 17825 號函

該函內容：「保費收據加蓋『包含代收發展基金 5 % (或 3 %)』戳記目的在於表示保費中所佔 5 % (或 3 %)部分，係屬『保險業務發展基金管理委員會』所有。」

本函示之內容在於強調保險業務發展基金管理委員會對於保險業務發展基金之所有權，似乎呼應前財政部(68)台財錢第 23778 號函，因「代收代付」而否定保險業者對該基金之所有權。

惟依財政部(59)台財錢第 14093 號令和前述 66 年保險業務發展基金管理委員會第 42、43 次會議決議，保險業務發展基金委員會應只有管理監督、統籌運用之權，保險業務發展基金管理委員會組織規程亦僅規定該委員會掌理發展基金之收支、保管等事項，並無法得出委員會擁有該基金之結論。至於代收代付之戳記，於前述台財錢第 23778 號函已有提及，僅為會計處理之變更和告知保戶之行為，在保險費率計算公式未變更下，實不影響發展基金作為總保費一部份之性質，故加蓋「代收代付」之行為並不能解釋為保險業務發展基金擁有該基金之證明。

#### 伍、財政部台財融第 7637424 號函

該函表示：「自文到日起取消加蓋於保費收據之「包含代收發展基金 5 % (或 3 %)」戳記，但發展基金仍請依規定繼續繳納。」

本函示雖取消代收代付戳記之加蓋，仍敦促發展基金之繼續繳納。若將發展基金依前述函令定位為保險業務發展基金管理委員會所有，由保戶所繳納，保險業者僅代收代付，會產生諸多問題。其一、既為代收代付，為何取消戳記之後仍須繼續繳納？代收代付之戳記表示由保戶繳納給保險業務發展基金，既然取消戳記，即表示保戶不需要繼續繳納，為何函示又表示需繼續繳納？其二、保險業務發展基金自民國 59 年起徵收至 84 年止，代收代付之戳記僅於 69 年至 76 年間加蓋，若加蓋期間係由保戶所繳納，未加蓋之時期—59 年至 68 年、76 年至 84 年間之保險業務發展基金係由何人所繳交？其三、民國 66 年財政部所發佈之台財錢第 13957 號函之各類保險收取保費計算公式，一直沿用至 84 年發展基金停徵為止，在保險費率結構未變動之下，將 69 年至 76 年所繳交之發展基金定位為「代收代付」，59 年至 68 年、76 年至 84 年間之發展基金卻為總保費之一部，實令人匪夷所思。其四、在代收代付之情況下，財政部何能以一紙公文即要求保戶繳交類似稅捐性質之發展基金，後又仍僅以一行政命令即停止由保戶繳交，保戶繳交發展基金之合法性將受到嚴重質疑。

是以此函令之發佈，益證保險業務發展基金係總保費之一部，係由保險業者自其保費收入中提撥匯聚而成，故是否加蓋代收代付戳記並不影響該基金之提撥，僅為是否於保費收據向保戶說明之問題而已。

## 陸、小結

自保險業務發展基金徵收過程以觀，保險業務發展基金確係總保險費之一部份，由保險業者自其收入中所提撥。政府公權力之行使須有法律保留原則之適用，惟發展基金之主管機關財政部從未有法律之授權，將之認定為公權力行使嚴重違反法律保留原則，基金之提撥匯聚即為違法，故不宜認定為公權力之行使。而其後代收代付之函令意在改變會計處理之原則，若將之認定為保戶所繳交至保險業務發展基金，財政部仍有違反法律保留原則之餘，且在保費計算公式未改變下，加蓋代收代付戳記期間和未加蓋之期間，基金之定位將產生矛盾，故基金亦非由保戶所繳納。則發展基金非政府依公權力所徵收，亦非由保戶所繳納，應由提撥繳納之保險業者保有其所有權，政府僅因時空環境之需要，代為統籌規劃以免業者撥充他用而已。故保險業務發展基金之所有權應歸屬於保險業者。

### 第三項 保險業務發展基金之成立目的

民國 59 年保險業之發展剛剛起步，資源、人才匱乏，政府認為有必要聚集眾家業者之力進行保險業之統計、研究、訓練，如各險種之生命表、資料庫等；加之早期因管理整體保險業之需要，主管機關希望能主導整體產業之發展，且研究發展保險業的費用本包含於保費之中，主管機關深怕保險業者將此一經費當作一般盈餘隨意花費開銷，研究發展之工作即未能落實，重蹈國光案之覆轍<sup>81</sup>。

---

<sup>81</sup> 見前頁 45-47。



早期保險業之主管單位為財政部，其於民國 59 年擬具「保險業務改進方案」報奉行政院於同年核定實施，該方案第 4 案列舉「保險業務之改進」應行工作事項，因此為集中辦理保險業務之統計、研究、訓練等與保險業務發展有關之工作，財政部爰於翌年督促台北市產物、人壽保險公會成立業務發展委員會，所需經費則成立保險業務發展基金以支應，其後又成立保險業務發展基金會管理委員會管理該基金<sup>82</sup>。

保險業務發展基金成立時，財政部並曾發佈台財錢第 13132 號令：「……本部前令設立「保險業務發展基金」係將此項研究發展費用提出，集中使用以免各公司移充其他用途，妨害壽險業未來之發展。……」由上述種種可知保險業務發展基金之成立確係為落實保險業之研究發展工作。

而依 60 年行政院准予備查之保險業務發展基金管理委員會組織規程第 1 條，該委員會之成立目的為「促進保險事業之健全發展」；該規程第 2 條規定組成委員，由財政部代表、保險業代表、學者、專家及社會公正人士共同組成，以管理保險業務發展基金；且依該規程第 3 條第 2 項、第 3 項之規定，保險業務發展基金掌理保險業務之統計、研究、訓練、諮詢等。而保險業務發展基金收支保管及運用辦法第 1 條，係為「促進保險業務之健全發展，提高財務運用效能強化財務管理」所訂定；依該辦法第 4 條<sup>83</sup>，保險業務發展基金應運用於保險之調查統計、研究發展、訓練業務、諮詢業務等。

<sup>82</sup> 保險業務發展基金管理委員會編，中華民國 101 年度行政院金融監督管理委員會保險業務發展基金預算案，頁 1-2。

<sup>83</sup> 保險業務發展基金收支保管及運用辦法第 4 條：「本基金之運用如左：一、有關辦理保險調查統計業務所需之經費。二、有關辦理保險研究發展業務所需之經費。三、有關辦理保險訓練業務所需之經費。四、有關辦理保險諮詢業務所需之經費。五、其他有關辦理保險業務發展工作所需之經費。六、本基金管理委員會所需之經費。七、為增裕收益，得購買政府債券。」



簡言之，保險業務發展基金之設立，為落實保險業之研究發展工作，由產官學界共同管理，促進保險之統計、研究、訓練、諮詢等，成立目的確實為促進保險業之健全發展。為達成此一目的，保戶似不宜為保險業務發展基金之所有權人，故保險業務發展基金管理委員會之成員亦無保戶之代表。至於政府和保險業者，不論係何者為保險業務發展基金之所有權人，皆應於相互幫助、相輔相成之情形下，方能落實保險業務之發展研究工作。例如：由政府規劃保險業整體發展之藍圖，並與實際執行之保險業者共同研究；由保險業者規劃教育訓練課程，並由政府監督落實；由政府提供準確之數據及資料，由保險業者完成統計工作等。故以保險業務發展基金之成立目的觀之，政府或保險業者皆宜為保險業務發展基金之所有權人。

#### **第四項 保險業務發展基金之運用**

本基金之運用，主要在於保險之調查統計、研究發展、訓練諮詢等，前已述及。此外，據保險業務發展基金收支保管及運用辦法第7條：「依據本辦法第4條之運用範圍，受本基金補助之機構如左：一、財政部保險審議委員會。二、財團法人保險事業發展中心。三、中華民國產物保險商業同業公會。四、中華民國人壽保險商業同業公會。五、其他經本基金管理委員會議決補助之學術團體機構或個人。」

依97年7月18日立法院第7屆第1會期第19次會議指示，保險業務發展基金每年補助中華民國產險公會及中華民國壽險公會之

經費，自 97 年度起每年減列 25%，4 年後即不補助<sup>84</sup>；意即兩大公會接受保險業務發展基金之補助，自民國 59 年至 100 年止。產險公會沙秘書長認為，發展基金補助兩大公會，可視為該基金係保險業者所繳付之證據<sup>85</sup>。上述受補助者，除須經委員會決議之個別專案補助者外，並無保戶之代表或相關單位，若該基金確係由保戶所繳交，依使用者付費原則，保戶幾乎無使用該基金，為何須付費？立法院更將發展基金定位為「普通規費」，惟規費之性質須有「個別報償<sup>86</sup>」，以發展基金補助之單位觀之，此個別報償並不存在。

而依財政部(59)台財錢第 13132 號令所示：「本部核定之壽險費率公式，雖未如產險費率公式列明各項費用，但其內容包括發展研究費用，本部前令設立『保險業務發展基金』係將此項研究發展費用提出，集中使用以免各公司移充其他用途，妨害壽險業未來之發展。至於指定由中央再保險公司辦理之統計研究諮詢等工作，均係為各公司業務發展所必須辦理之事項，過去該公會未能積極辦理，故決定由中央再保險公司統一辦理，如該公會仍願自辦，亦無不可，惟仍應照前令撥付基金後，由公會擬具計畫向基金申請經費辦理，並由基金監督使用。」可知保險研究發展本為各保險業者所必須辦理之事項，在發展基金成立後，保險業如欲自行辦理，仍可向發展基金申請經費辦理之，如依使用者付費之原則，保險業務發展基金應由保險業者繳納，較為妥適<sup>87</sup>。既由保險業者所繳納，則保險業務發展基金之所有權應

<sup>84</sup> 見附錄 4，三、關於保險業務發展基金的未來發展。

<sup>85</sup> 見附錄 2，三、關於保險業務發展基金的未來發展。

<sup>86</sup> 規費為政府機關因提供特定服務設備或設定某種權利，或為達成某種管制政事目的，而對特定對象按特成本或其他標準所計收之款項。所以規費亦係將人民手中部分財富移轉為政府所有，但其移轉方式並不具有強制性，且有個別報償，同時其計收標準除特殊情形外，以不超過所需成本為原則。參王建煊，前揭註 79，頁 10。

<sup>87</sup> 參張晉城，前揭註 4，頁 33。

歸屬於保險業者而非保戶。

## 第五項 小結

保險業務發展基金，由保險業者保費收入所提撥匯聚而成。發展基金未明列於保費結構中時，保險業者由其保費收入中提撥；其後發展基金明列於保費結構之其他項目項下，後又作為保費結構下之獨立項目，由於附加保費包含於總保費之內，故發展基金仍為保費收入之一部份，發展基金仍由保險業者由其收入中提撥。至其徵收過程，雖有認為係公權力之行使，而將之定位為政府之收入，惟於依法行政、法律保留之原則下，此一「徵收」並非政府公權力之行使，自非政府之收入。徵收期間雖一度在保費收據上加註「代收代付」戳記，細究此戳記之性質，實為改變發展基金會計處理方式和告知保戶之說明，並未改變發展基金為保費收入一部份之性質，仍為保險業者自其保費收入中提撥。而以發展基金成立之目的觀之，係集中保險業者之經費，統籌規劃以促進保險業之健全發展，若欲達成此一目的，保戶似不宜為可支配管理此基金之所有權人。於基金之使用上，長期補助兩大公會，且依使用者付費原則，應由保險業者繳納較為妥適。

綜上所述，保險業務發展基金既為保險業者自其保費收入所提撥，徵收過程亦未改變此一性質，再衡諸基金成立之目的與使用，其所有權應歸屬於保險業者，政府僅因早年時空環境之需要，成立基金會以統籌規劃使用，惟現今時空環境、憲政體制與當年已大不相同，保險業也已蓬勃發展，政府是否仍有代為統籌規劃之需要，實有很大之疑問。由於保險業自民國 59 年以來變化甚大，許多保險業者已退出市

場，更有許多新加入的保險業者；即便是發展基金收取之二十餘年間，保險業者亦有變動，市場上業者並非固定，若再劃分屬何業者所有，或業者所有權之百分比，過於複雜，且對於已退出市場之業者和後加入市場之業者，難以處理。故保險業務發展基金應認為係特殊時空背景下之產物，由全體保險業者所共有。

### 第三節 保險業務發展基金之管理

釐清保險業務發展基金所有權歸屬後，該基金最大的爭議點，即為如何管理此一基金，此議題牽涉到該基金之定位及法制化之問題，多年來產官學界爭論不休，至今尚無定論。本節試從各個管理模式分析優劣及適法性問題。

#### 第一項 以管理委員會模式管理

保險業務發展基金現階段之管理方式，即為由「保險業務發展基金管理委員會」，依該基金之收支保管及運用辦法管理之，委員會並有組織規程。

保險業務發展基金會之組織規程歷經修整變動：

#### 一、最早之民國 60 年由財政部報行政院備查之條文：

第 2 條規定：「本委員會設委員 5 人。由財政部代表 2 人、台北市產物保險商業同業公會理事長、台北市人壽保險商業同業公會理事長與中央再保險公司總經理為委員組成之。公會理事長出席本委員時，得邀請公會理事隨同列席，但無表決權。本委員

會設主任委員 1 人由財政部代表擔任，綜理會務，並於會議時任主席，缺席時由主任委員指定之委員代理之。」

## 二、民國 80 年修訂之條文：

第 2 條規定：「本委員會設委員至 15 人，由財政部代表、保險業代表、學者、專家及社會公正人士組成，並由財政部聘任之。任期兩年，任期內因故改聘或因職務變動改聘者，其任期以任期至原任委員任期屆滿之日為止。本委員會置主任委員 1 人由財政部代表擔任，綜理會務，並於會議時擔任主席，主任委員因故無法執行職務時，由主任委員指定委員 1 人代理之。」

## 三、民國 93 年修訂之條文：（92 年修訂之條文和 93 年修訂之條文幾乎相同，僅因行政組織變動，行政院金融監督管理委員會成立，故保險業務發展基金會改隸金管會，條文中原財政部由金管會所取代，在此以現行之 93 年條文探討）

第 2 條：「本委員會置委員 11 人至 15 人，由行政院金融監督管理委員會代表、保險業代表、學者、專家及社會公正人士組成，並由行政院金融監督管理委員會聘任之。本委員會置主任委員 1 人，由前項行政院金融監督管理委員會代表擔任，綜理會務，並於會議時擔任主席，主任委員因故無法執行職務時，由主任委員指定委員 1 人代理之。」

第 3 條：「前條第 1 項委員之組成如下：一、行政院金融監督管理委員會代表 3 人至 4 人，其中保險局局長為當然委員。二、保險業代表 2 人至 3 人，其中中華民國產物、人壽保險商業同業公會為當然委員，並由其推派代表。三、學者及專家 3 人至 5 人，



指對保險、財務金融、證券、法律、會計等領域有專門研究並曾（現）任教國內外大學3年以上者，或有其他事實足資證明其具備前開相關領域專業知識或保險監理經驗者。四、社會公正人士3人至4人，其中行政院消費者保護委員會及財團法人中華民國消費者文教基金會為當然委員，並由其推派代表。」

第4條：「委員任期兩年，期滿得續聘之。任期內因故改聘或因職務變動改聘者，其任期至原任委員任期屆滿之日為止。代表機關或團體出任委員者，其職務異動，應隨其本職異動於1個月內更替。但其所遺行使職權期間不足3個月時，不推派繼任人選。行政院金融監督管理委員會應於委員任期屆滿前1個月辦理新任委員遴聘事宜。」

委員會由產官學界共同組成，可由各方代表共同討論保險業之發展問題，廣納意見，共同規劃保險業之未來發展，立意良善。惟由上述組織規程之變化可知，保險業務發展基金管理委員會之委員中，保險業之代表從未超過半數，主任委員皆為主管機關之代表；依現行之規程，保險業代表2至3人，比金管會、學者專家、社會公正人士都少。保險業務發展基金之所有權應歸屬於保險業者，前已述及；既然保險業者為保險業務發展基金之所有權人，自應享有使用收益、管領支配該基金之權。依現行組織規程，保險業之代表人數過少，甚至依現行條文為各方代表中人數最少者！且又無法擔任主任委員。保險業者於委員會中所佔之比例，顯然無法對委員會之決議產生絕對性之影響，並非身為所有者所應享有之待遇。

此外，保險業務發展基金管理委員會所掌理者，為保險業務之統

計、研究、訓練、諮詢等保險發展工作，雖可由產官學界各方共同討論使用，惟其中最瞭解保險業之需要者，必為保險業者，保險業者亦為最為期待基金發揮最大效益帶動整體保險業之人。依現行委員會組織規程，卻無法使保險業者發揮真正之影響力，對於發展基金之運用和帶來之實際效益，勢必造成不小之影響。

保險業務發展基金由管理委員會管理之模式，最大問題為其法律地位之不明確，其並非法律上有獨立法人格之法人，亦非政府體制下之基金，多年來由管理委員會管理，主管機關監督甚至控制，至今尚未能成為一有明確法律地位之基金，而其如何法制化，將改制為何種體制，即為眾人所關注之焦點。以管理委員會管理之模式，雖已行之有年，但未來勢必有所變革，此模式非長久之計。

## 第二項 以信託基金模式管理

民國 84 年立法院第 2 屆第 5 會期第 3 次財政預算聯席委員會附帶決議：「保險業務發展基金應依預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 3 目之規定成立信託特種基金，納入總預算接受監督。」至 91 年保險業務發展基金管理委員會第 119 次委員會決議表示：「一、原則同意由財政部函報行政院將基金改制為預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 3 目所稱之信託基金，惟未來基金改制為信託基金後，倘若執行上，未能保有基金運用彈性時，將另函報其他處理方式。二、本基金改制為信託基金，與會各委員所提各項疑點包括引用預算法適法性之爭議及是否需修正預算法規定，相關經費動支彈性是否受影響，基金相關採購是否應受政府採購法規等問題，請財政部釐清，如無顧慮可照擬辦意

見辦理，否則應再召開委員會討論。」而財政部亦於同年以台財保字第 0910750544 號函報行政院時表示：「……若成立信託基金，尚有預算法第 6 條第 1 項歲入之適法性及信託人、受託人法律關係釐清及未來基金運用彈性等問題，一時尚難釐清，迫於時限，僅報請核定先朝預算法成立信託基金方向推動，未來如法令或執行確有困難，將另函報鈞院採行其他處理方式以為因應。」行政院於同年以行政院院授主孝字第 091005976 號函回應：「所報擬將保險業務發展基金依預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 3 目規定成立信託基金一案，原則同意，至部分待釐清之問題，請儘速檢討。」惟財政部隨後又以台財保字第 0910751297 號函表示：「有關保險業務發展基金依預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 3 目規定成立信託基金案，部分待釐清之問題，請釋疑。」行政院於隔年以行政院主計處處孝一字第 092002922 號函覆表示：「仍請依行政院院授主孝字第 091005976 號函先予釐清受託之法律關係並確定為信託基金後再考量相關規定之適用。」最終於 92 年立法院第 5 屆第 4 會期預算決算委員會會議做成決議：「保險業務發展基金依規定編妥 92 年度預算書經改制後第 4 次保險業務發展基金管理委員會會議通過後送行政院主計處，同年 8 月 7 日以處孝一字第 0920005041 號函送立法院審議，嗣經 92 年 10 月 27 日預算決算委員會會議審查通過。(該基金已受立法院監督)」至此，保險業務發展基金似已成立信託基金。

惟若保險業務發展基金成立信託基金，將有三大問題：

#### 一、歲入之適法性。

依預算法第 6 條第 1 項之規定，歲入為「一個會計年度之一切收入」，此處所指之收入為政府之收入。而信託基金之成立規定於預算

法第 4 條<sup>88</sup>：「稱基金者，謂已定用途而已收入或尚未收入之現金或其他財產。基金分左列二類：……二、特種基金：歲入之供特殊用途者，為特種基金，其種類如左：……（三）為國內外機關、團體或私人之利益，依所定條件管理或處分者，為信託基金。……」信託基金為特種基金之一種，其成立之條件為「歲入供特殊用途者」。以公務人員退休撫卹基金為例，該基金乃是為支付公務人員退休、撫卹之目的而設，其財源來自公務人員之按月扣繳之儲金及政府提撥而來，某種程度具有為他人利益而管理之性質，因而部分具有信託基金之性質；然該基金不足時均由政府預算撥補支應<sup>89</sup>，故非純為他人利益而管理之單純信託性質，而可認為屬政府基金之一環<sup>90</sup>。

惟觀保險業務發展基金之基金來源，依保險業務發展基金收支保管及運用辦法第 2 條：「本基金之來源如左：一、保險業依照財政部核定之『各類保險收取保費計算公式』所訂比例提撥之保險業務發展基金。二、前項基金之孳息。三、其他收入。」保險業依照保費計算公式所提撥基金，為保險業者自其保費收入中所提撥，為保險業者所有，並非政府之收入，前已述及。保險業務發展基金除保險業者之提撥及其孳息外，別無其他基金來源，保險業者所提撥者既非政府之收入，即非歲入，則保險業務發展基金之來源並非政府之歲入，不符合「歲入供特殊用途者」，無法成立特種基金，即無法成立信託基金。

<sup>88</sup> 預算法第 4 條：「稱基金者，謂已定用途而已收入或尚未收入之現金或其他財產。基金分左列二類：一、普通基金：歲入之供一般用途者，為普通基金。二、特種基金：歲入之供特殊用途者，為特種基金，其種類如左：（一）供營業循環運用者，為營業基金。（二）依法定或約定之條件，籌措財源供償還債本之用者，為債務基金。（三）為國內外機關、團體或私人之利益，依所定條件管理或處分者，為信託基金。（四）凡經付出仍可收回，而非用於營業者，為作業基金。（五）有特定收入來源而供特殊用途者，為特別收入基金。（六）處理政府機關重大公共工程建設計畫者，為資本計畫基金。特種基金之管理，得另以法律定之。」

<sup>89</sup> 如公務人員撫卹法第 15 條第 2 項、公務人員退休法第 14 條第 2 項均規定，公務人員撫卹金、退休金「應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支給，並由政府負最後支付保證責任。」

<sup>90</sup> 參蔡茂寅，預算法之原理，元照出版有限公司，民國 97 年 5 月，初版 1 刷，頁 283-284。



前述之 91 年保險業務發展基金管理委員會第 119 次委員會決議，及財政部台財保字第 0910750544 號函皆有提及歲入之適法性問題，皆未獲得解決，財政部更於該函中明確點出：「…為健全保險事業之發展，於民國 60 年報鈞院（行政院）核定於保險業收取保費計算公式中規定，原則依產壽險毛保險費按 5 % 由保險業代為收取，故該基金並非政府的歲入，亦無國庫補助，且該基金於 84 年 7 月 1 日即停收。…」保險業務發展基金並非政府之歲入，歲入適法性之問題相當明確。

立法院在此一大疑問解決之前，即以決議使保險業務發展基金納入立法院之監督；惟於同一日，立法院預算及決算、衛生環境及社會福利、科技及資訊、財政委員會等聯席會議決議中指出：「保險業務發展基金係由保險業所收保費提撥，非由政府預算成立，也非國庫補助，顯非預算法所稱之基金，無成立特種基金之法源依據。…」審計部亦於 94 年以台審部肆字第 0940000553 號函表示：「保險業務發展基金經行政院同意，依預算法第 4 條成立信託基金，惟因其非國庫補助，亦非政府編列預算成立，是否符合預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 3 目，及同法第 6 條第 1 項歲入之定義，及是否適用中央政府特種基金管理準則等相關規定，暨其信託人、受託人法律關係，請行政院金管會儘速督促保險業務發展基金管理委員會釐清相關疑義，妥適處理。」可見保險業務發展基金的確不符合預算法歲入之定義，實無成立特種基金之要件。

## 二、不符合特種基金成立之法定程序

中央政府特種基金管理準則第 6 條規定：「前條經行政院核准設



立之特種基金，均應編列預算完成法定程序後，始得設立。」第 7 條第 1 項：「特種基金之設立於完成預算程序後，主管機關應即擬具收支保管及運用辦法，報請行政院核定發布，並送立法院。」故特種基金之成立，須先經行政院核准，並編列預算後，方得設立；且預算編制完成後，應即擬具收支保管及運用辦法，請行政院核定發佈並送立法院。

保險業務發展基金自民國 59 年成立，至 84 年立法院提議將其成立信託基金，納入總預算接受監督；91 年時才報請行政院將保險業務發展基金依預算法成立信託基金，後行政院表明原則同意。則保險業務發展基金於 59 年成立後，至 91 年行政院方同意成立信託基金，此時發展基金已存在 30 餘年，完全不符合中央政府特種基金管理準則第 6 條之規定。且發展基金並非政府歲入，無法完成預算程序，其收支保管及運用辦法亦非財政部報請行政院同意成立信託基金後所擬具，不符第 7 條第 1 項之規定。故保險業務發展基金完全不符合特種基金成立之法定程序。

### 三、信託人與受託人之問題

預算法第 4 條第 3 項第 2 款第 1 目對信託基金之定義為「為國內外機關、團體或私人之利益，依所定條件管理或處分者」。在討論將保險業務發展基金成立信託基金時，財政部、立法院及審計部都對信託關係有所疑問。財政部台財保字第 0910750544 號函首先提出疑問：「…若成立信託基金，尚有預算法第 6 條第 1 項歲入之適法性及信託人、受託人法律關係釐清及未來基金運用彈性等問題，一時尚難釐清…」立法院於 92 年預算及決算、衛生環境及社會福利、科技及資

訊、財政委員會等聯席會議決議亦提出：「…保險業務發展基金改制為信託基金，其受託人與委託人關係也無法律根據。」其後審計部台審部肆字第 0940000553 號函同樣提出：「…暨其信託人、受託人法律關係，請行政院金管會儘速督促保險業務發展基金管理委員會釐清相關疑義，妥適處理。」

所謂信託，係由信託人將財產移轉或為其他處分，使受託人依信託本旨，為受益人之利益或為特定之目的，管理或處分信託財產之關係；除法律另有規定外，應以契約或遺囑為之<sup>91</sup>。今保險業務發展基金欲成立信託基金，其信託關係如何成立—信託人、受託人為何？信託契約內容為何？

吳教授認為，信託基金為國內外機關團體或私人，為其自身之利益所訂之條件而為保管處分者，換言之，信託基金之所有人並非政府，政府僅為他人之利益而代管；保險業務發展基金之受託人為政府無疑，至信託人應為共同的信託人—保險業全體，可由兩大公會代表全體業者之利益，共同信託予政府<sup>92</sup>。

保險業務發展基金之受託人或可認為係政府，或可認為係保險業務發展基金管理委員會；至於信託人，因發展基金之所有權應歸屬於保險業者，故應由保險業者全體共同信託為是。然保險業者並未有此一「信託」舉動，並未訂立信託契約，且兩大公會之秘書長皆反對將發展基金改制為信託基金<sup>93</sup>，保險業界目前普遍反對改制之情況下，

---

<sup>91</sup> 信託法第 1 條、第 2 條。

<sup>92</sup> 見前頁 56。

<sup>93</sup> 見前頁 50-51。

保險業者根本不可能信託予政府或管理委員會。管理委員會雖有管理發展基金之權，惟其權限限於發展基金之收支保管等事項<sup>94</sup>，並無為信託行為之權利，況且若委員會之行為違反基金所有人保險業者之意願亦無意義，故委員會無法代全體保險業者為信託行為。則信託人、受託人之關係仍然無解。

民國 95 年保險業務發展基金改制後第 11 次會議決議中表示：「…保險業務發展基金非以契約或遺囑為之，尚無信託法之適用，爰無須有委託人、受託人進行信託行為，成立信託關係。此外，『預算法』及『中央政府特種基金管理準則』亦無成立信託基金須有委託人、受託人之規定。故現行保險業務發展基金進行設立程序時，無須有委託人、受託人之存在。…」我國信託法於 98 年 12 月 30 日公佈施行，保險業務發展基金若已成立信託基金，即在此時間點之前，似不受信託法之拘束。惟「信託人將財產權移轉或為其他處分給受託人」及「受託人依信託本旨管理或處分信託財產」為信託制度之兩大成立要素<sup>95</sup>，即使預算法、中央政府特種基金管理準則並未明文訂定信託基金之成立須有信託人及受託人，依信託制度之本質，仍須有信託人、受託人及信託行為，方有信託基金之意義。

立法院 92 年第 5 屆第 3 會期預算決算委員會會議之決議，似已使保險業務發展基金成立信託基金，惟信託關係中之信託人、受託人之問題，雖經多次公文往返，仍未有定論；此外，保險業務發展基金若欲成立信託基金，尚有歲入適法性之問題，亦未解決。在眾多矛盾爭議下，實不宜認為發展基金已成立信託基金。上述立法院之決議，主

<sup>94</sup> 保險業務發展基金管理委員會組織規程，民國 59 年、80 年版第 3 條；92 年、93 年版第 5 條。

<sup>95</sup> 參王志誠，信託法，五南圖書出版股份有限公司，民國 98 年 7 月 4 版 1 刷，頁 36-45。

要目的應係使保險業務發展基金納入立法院之監督範圍，今保險業務發展基金之預算已受立法院監督，其目的已達成，且其決議之文字亦未指明保險業務發展基金確已成立信託基金。此外，立法院於 96 年後力主將保險業務發展基金改制為預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 5 目之特別收入基金。特別收入基金與信託基金同列於預算法第 4 條第 1 項第 2 款下，法理上只能成立其中一種，無法兩種同時成立，既然立法院仍欲將保險業務發展基金改制為特別收入基金，可見其尚未成立信託基金，法律地位尚不明確，方有成立特別收入基金之可能。100 年 8 月 26 日保險業務發展基金管理委員會第 25 次會議記錄中，貳、報告事項中第一案，說明立法院審議發展基金 100 年度預算案時，通過兩項決議，其一為：「應儘速研議將本基金改制，始符合法制及特種基金運作實況。」可見本基金確實仍未改制為特種基金。

### 第三項 以特別收入基金模式管理

立法院自民國 96 年起，即陸續討論保險業務發展基金之存廢問題，或建議將其改制為特別收入基金，先後曾做出多次決議：立法院保險業務發展基金 96 年度決算評估報告：「保險業務發展基金係透過政府公權力徵收成立，屬普通規費，應歸繳國庫，並研酌裁撤該基金，或以特別收入基金方式編列預算。…」97 年立法院第 7 屆第 2 會期第 9 次財政委員會議決議：「保發基金係透過政府公權力徵收而成立，屬於普通規費，且保發基金支出主要為補捐助經費，業務內容與主管機關業務有所重疊，應研酌是否解繳國庫及該基金存在之必要性。」98 年立法院第 7 屆第 3 會期第 17 次財政委員會議決議：「保發基金係透過政府公權力徵收而成立，屬於普通規費，應繳歸國庫，且保發



基金支出主要為補捐助經費，業務內容與主管機關業務有所重疊，該基金未有積極功能，應按中央政府特種基金管理準則相關規定，審度整體情勢變更，應研酌是否裁撤該基金。」

上述立法院之決議，主要認為保險業務發展基金係透過政府公權力徵收而成立，屬普通規費，若基金已無存在之必要，自應歸繳國庫，至於若成立特別收入基金，依預算法第 89 條<sup>96</sup>之規定，仍有繳庫之問題，故此議題實屬一體三面。

惟保險業務發展基金之成立，係保險業者自其保費收入中提撥，並非政府以公權力所徵收者，且該基金之性質，與「規費」之性質相去甚遠，前已述及<sup>97</sup>；金管會亦於 98 年時召開會議研商「保險業務發展基金是否應解繳國庫及其存在之必要性」做出回應表示，規費為「為特定對象之權益辦理相關事項，或交付特定對象或提供其使用相關項目所徵收之相對給付」，與發展基金之特性有別，發展基金之收取並非規費，且保險業務發展基金為動本基金，與主管機關業務職能明確區隔，並持續扮演促進保險事業健全發展之任務，而仍有繼續存在之必要。

立法院在金管會之回應後，99 年兩次做出「建請研議保險業務發展基金應改為特別收入基金」之決議，100 年之決議甚至認為不成立特別收入基金係為藐視國會之行為。惟若欲成立預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 5 目之特別收入基金，如同預算法第 4 條第 1 項第 2 款第

<sup>96</sup> 預算法第 89 條：附屬單位預算中，營業基金以外其他特種基金預算應編入總預算者，為由庫撥補額或應繳庫額，但其作業賸餘或公積撥充基金額，不在此限，其預算之編製、審議及執行，除信託基金依其所定條件外，凡為餘絀及成本計算者，準用營業基金之規定。

<sup>97</sup> 見第五章第二節第二項保險業務發展基金之徵收。



3 目之信託基金一般，仍有歲入適法性及程序問題，前已述及<sup>98</sup>。金管會於 99 年召開會議研商「保險業務發展基金是否應改為特別收入基金」後表示：「特別收入基金係『依法律指定用於特定目的之收入，並限定供特殊用途支出者』，以保險業務發展基金乃財政部報請行政院核定於民國 60 年間為辦理保險業務之統計、訓練、研究、諮詢及其他保險業務發展等工作，督促保險業業者所設立，其與上開特別收入基金性質有別，尚不宜改列為特別收入基金。」100 年時再召開會議研商保險業務發展基金是否改列特別收入基金之問題後表示：「按『特別收入基金』與『信託基金』之區別在於基金性質是否屬政府收入。保險業務發展基金乃財政部報請行政院核定於民國 60 年間為辦理保險業務之統計、訓練、研究、諮詢及其他保險業務發展等工作，督促保險業者所設立，其款項來源係從保費所提撥，與稅捐規費有別，非為政府之收入，不宜改列特別收入基金。保發基金係為促進保險業務之健全發展所設立，如納為特別收入基金，依預算法第 89 條之規定，即需繳庫，將與該基金設立之目的有所悖離。」

以保險業務發展基金之成立目的與功能觀之，其係用於保險業之統計、研究、發展、諮詢、教育訓練等，即便捐補助財團法人保險事業發展中心，亦為從事發展保險之用，且發展基金仍有特別補助個別專案<sup>99</sup>，使整體保險業之發展更加健全，亦有培育保險人才之辦法<sup>100</sup>，且其功能亦獲保險業肯定<sup>101</sup>，仍有存在之必要，實不應裁撤；若將其改制為特別收入基金，發展基金必須解繳國庫，實與裁撤無異，將嚴

<sup>98</sup> 見第五章第三節第二項以信託基金模式管理。

<sup>99</sup> 見第二章第五節保險業務發展基金之現況。

<sup>100</sup> 保險業務發展基金培育保險從業人員出國進修計畫及經濟補助辦法、保險業務發展基金培育保險從業人員出國進修辦法。

<sup>101</sup> 沙秘書長於訪談中提及：「…過去數十年來保險業的蓬勃發展，發展基金貢獻良多…」，見前頁 54。

重背離當初成立之旨，亦背離保險業務發展基金收支保管及運用辦法第 1 條「為促進保險業務之健全發展，提高財務運用效能強化財務管理」、保險業務發展基金管理委員會組織規程第 1 條「促進保險事業之健全發展」等意旨。

多位專家亦表示反對意見：壽險公會洪秘書長認為，若欲成立預算法中之特別收入基金須有法源依據，如中小企業信用保證基金，目前並無法源依據，無成立特別收入基金的可能；產險公會沙秘書長認為，發展基金非特別收入，非政府之收入，不應由立法委員監管；鄭會計師認為，政府從未將發展基金編入政府之預算，故無信託基金存在之空間，亦無特別收入基金之問題；吳教授認為，特別收入為政府為特定目的，依公權力所徵收之經費，辦理特定業務，惟發展基金並非政府之收入，不宜繳庫，且發展基金成立時係出於研究發展之必要，現不宜收回，故發展基金不適合成立特別收入基金；陳副會計長認為，發展基金於 84 年已停徵，如採特別收入基金運作，似與預算法所定有特定收入來源，即收支應有絕對關係之立法意旨未合，故在現階段似不宜變更其歸類，以免再度引發不必要之困擾。

按特種基金係以用途（支出目的）之特定作為概念要素，特別收入基金則另以收入之特定作為其特徵，使預算之收入面與支出面相互關連，而有專款專用之性質，且其特定收入之來源往往因法律之強制規定而來，如就業服務法第 55 條規定之就業安定費為就業安定基金之主要財源；商港法第 12 條收取之商港服務費為航港建設基金之主要財源<sup>102</sup>。綜合上述諸位專家之意見和審酌保險業務發展基金之性質，

<sup>102</sup> 參蔡茂寅，前揭註 90，頁 287-288。

實無成立特別收入基金之條件。諸位專家對於保險業務發展基金是否應成立信託基金雖有不同之看法，惟皆對於成立特別收入基金持否定之看法。

由上述可知，以保險業務發展基金之成立目的、基金來源、提撥方式、組織運作等觀之，與預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 5 目之特別收入基金之定義相距甚遠，不宜改制為特別收入基金。

#### 第四項 以財團法人模式管理

財團法人證券暨期貨市場發展基金會及財團法人台北金融研究發展基金會皆以財團法人之模式成立；後者以 100 萬元捐助成立，前者則是民國 73 年至 76 年間，將證券交易經手費及手續費由原來的 1.5‰ 提高至 2‰，增加的 0.5‰ 中之 20% 提撥作為成立證基會之基金，似與保險業務發展基金自保費收入中提撥 3%-5% 成立有相類似之處，故其發展歷程和管理模式或可作為保險業務發展基金管理方式之參考<sup>103</sup>。

證基會最初之經費來源係由證券交易經手費和手續費中提撥，此點和保險業務發展基金自保費中提撥相似；惟證基會初創時由當時之 14 家專業證券經紀商暨 14 家兼營證券經紀商為創辦人，於 73 年 3 月 26 日依民法財團法人之規定經財政部及法院核准後正式成立，並訂定捐助章程。最初由創辦人先行捐助 150 萬元，其後則將證券交易經手費及手續費由原來的 1.5‰ 提高至 2‰，增加的 0.5‰ 中之 20% 提撥

<sup>103</sup> 本項討論之財團法人證券暨期貨市場發展基金會及財團法人台北金融研究發展基金會請參閱本文第三章。

作為成立證券發展基金會之基金，直至民國 76 年 10 月 16 日奉主管機關指示停徵。保險業務發展基金自成立以來即由保險業者保費收入中提撥，當時並未捐助成立財團法人，直至停徵，使二者後來發展之方向與方式迥異。

證基會之成立目的為「配合國家經濟成長，引導投資活動，推動證券暨期貨學術與實務研究，加強投資人服務，提供完整之資訊，促進市場整體的健全發展」，與保險業務發展基金為促進保險事業之健全發展而設立，有異曲同工之妙。查其所欲推動之事項，包括：證券期貨業務之調查研究、學術發展獎助、人才培育訓練、金融知識教育推廣、促進市場發展之事宜等<sup>104</sup>，與保險業務發展基金運用於保險業務之統計、研究、訓練、諮詢等功能性亦相當類似。既然其最初資金來源相似、成立目的相似、功能相似，證基會以財團法人之法人模式運作至今近 30 年，保險業務發展基金似亦可成立財團法人。

然保險業務發展基金若欲成立財團法人，將面臨許多問題。首先，是最基本的捐助問題。證基會係由創辦人依民法財團法人之規定所捐助，之後由證券交易手續費中慢慢撥充而成，其創辦人即為收取證券交易手續費之券商。今保險業務發展基金若欲成立財團法人，因其經費皆由保險業者自其保費收入中提撥，保險業者為發展基金之所有權人，自應由保險業者為捐助行為；發展基金雖有管理委員會，然觀其權限<sup>105</sup>，並無捐助成立財團法人之權，故管理委員會無法代行之。則

<sup>104</sup> 參中華民國證券暨期貨市場發展基金會捐助章程第 3 條：「為達成上述宗旨，本會推動左列事項：一、證券暨期貨業務之調查、研究與發展。二、證券暨期貨學術之研究、發展及其獎助。三、國際性證券暨期貨投資學術之交流與聯誼。四、證券暨期貨專業人才之訓練與培養。五、證券暨期貨投資之教育宣傳。六、證券暨期貨公益事業之創辦及捐助。七、有關證券暨期貨投資權益保護事宜。八、其他有關促進證券暨期貨市場發展事宜。」

<sup>105</sup> 保險業務發展基金管理委員會組織規程第 3 條。



若欲凝聚全體保險業者之共識，共同捐助成立財團法人，確有相當之困難度，況且兩大公會之一之壽險公會洪秘書長即表示反對<sup>106</sup>，成立財團法人恐非易事。

其次，若保險業務發展基金成立財團法人，其和財團法人保險事業發展中心，其功能性是否有所重疊？保發中心係民國 73 年由保險業務發展基金所捐助成立，其設立宗旨為促進保險事業健全發展、宣導保險知識、從事保險專業研究、培育保險專業人才……等<sup>107</sup>，幾乎與保險業務發展基金之成立目的和基金運用方向一致，且以現今之運作狀況而言，由發展基金補助保發中心，再由保發中心從事發展保險之工作，發展基金本身除補助保發中心和專案之外，並無實際執行發展保險之工作<sup>108</sup>。若發展基金成為財團法人，其角色和功能勢必需和保發中心有所區隔，否則即無另成立財團法人之需要。惟於保發中心實際已執行發展保險工作之狀況下，以此為目的而成立之發展基金該如何另行定位，實為一大難題。

最後，也是最重要的問題—財源。保險業務發展基金自停徵以來，一直處於吃老本的狀態，雖說其本身為動本基金<sup>109</sup>，長久下來，終有完全用盡之時。如證基會總經理所分享的財團法人經營之道，穩定之財源佔相當大的一個因素<sup>110</sup>，目前證基會、金研會皆能自給自足。金

<sup>106</sup> 見前頁 53，或附錄 1，三、關於保險業務發展基金之未來發展。

<sup>107</sup> 財團法人保險事業發展中心設立宗旨：1. 促進保險事業健全發展，以及增進保險人、被保險人及社會大眾的共同利益。2. 架構完善保險市場之訊息交流平台、宣導風險管理與保險知識，提昇對消費者權益之保護。3. 從事保險專業研究、保險專業人才培育、保險精算及統計、保險商品審查以及國際保險資料研析，以促進保險事業之發展。4. 協助保險監理機關研擬監理制度、推動保險監理政策及辦理保險商品審查，擔任保險監理機關之智庫。5. 加強與國際保險專業機構及監理機關之聯繫互動，促使台灣保險業與國際之接軌與交流。財團法人保險事業發展中心，<http://www.tii.org.tw/fcontent/about/about02.asp>，最終瀏覽日民國 101 年 7 月 29 日。

<sup>108</sup> 見第二章第五節保險業務發展基金之現況。

<sup>109</sup> 保險業務發展基金收之保管及運用辦法第 2 條：「本基金為動本基金，並以財政部為主管機關。」

<sup>110</sup> 見前頁 35，或參附錄 1，壹、關於證券發展基金會之七、陳總經理分享基金會之經營。



研會因本身即為全民間資金，幾乎無政府補助，其市場定位清楚、業務活動繁忙，目前經營良好，收支平衡。而證基會在民國 76 年證券發展基金停徵時，確實面臨收支平衡之強大壓力，在此前證基會幾乎都靠此一穩定之收入，基金停徵後頓失所依，財政問題幾乎為每任董事長及秘書長心中最大的負擔<sup>111</sup>，甚至有一段找不到適當定位、流失員工、前途未卜的辛酸歲月<sup>112</sup>，最後終於藉由開辦各類課程、研習、測驗認證、教育訓練、文化出版等各方面達到收支平衡，尤其測驗認證更成為最大之收入<sup>113</sup>。而今保險相關之課程、研習、測驗等亦均已由保發中心、兩大公會辦理，保險業務發展中心若新成立為財團法人，要如何拓展「收入」，實在是一大問題。更一步來看，證基會雖然財務能獨立，但仍需要政府政策上之支持，方能有測驗認證此一最大筆之收入；金研會因係全民間資金，財務、業務都相當獨立，但於一定程度上，仍需要政府之支持以累積公信力。保發中心由財政部(73)台財融第 13000 號函報行政院，行政院台 73 財第 5075 號函核定後成立，可說是政府支持下誕生，而今即便保險業者凝聚共識將保險業務發展基金捐助成立財團法人，其是否能得到政府之支持猶未可知，若為得政府之支持，如何創造收益則更是另一大問題。

保險業務發展基金自其基金來源、成立目的、欲推動之工作等方面觀之，與證基會相當類似，證基會以財團法人模式運作，發展基金似可比照辦理。惟發展基金若欲成立財團法人，實則仍有許多難處尚待克服，實非易事。

---

<sup>111</sup> 參梁永煌、曾嫵卿採訪，證券市場基金會為何銷聲匿跡？—林炯堯談證基會的角色與定位，財訊，第 79 期，民國 77 年 10 月，頁 174-176。

<sup>112</sup> 參徐至平，證券市場發展基金會何去何從？—余雪明為何取代施智謀？財訊，第 99 期，民國 89 年 6 月，頁 352-355。

<sup>113</sup> 見前頁 35，或參附錄 1，壹、關於證券發展基金會之伍、是否受任何政府機關或民間團體之監管？。

## 第五項 小結

保險業務發展基金應如何管理，係該基金相當爭議之問題，亦為產官學界關注焦點之一。若以現今管理委員會之方式繼續管理，身為基金所有權人之保險業者，無法確實發揮所有權人之影響力，且法律地位仍不明確；若以信託基金之模式管理，其於歲入之適法性、特種基金成立之法定程序、信託人與受託人之關係上，皆無法解決，實不宜成立信託基金；而若欲成立特別收入基金，除和信託基金有同樣的歲入適法性、特種基金成立之法定程序之問題外，保險業務發展基金並非立法院所指之規費，且發展基金具有正當明確之用途，不宜繳庫，不宜成立特別收入基金；至於財團法人，似可仿證基會之發展模式發展，惟若欲成立財團法人，仍有捐助、定位區隔、財源等問題待解決，亦非易事。保險業務發展基金除確實不宜成立信託基金和特別收入基金外，未來要如何規劃發展，恐有待產官學界繼續漫長的討論以凝聚共識。

### 第四節 保險業務發展基金未來發展之芻議

先前已探討保險業務發展基金之所有權歸屬和保險業務發展基金之管理問題，本節將於先前探討之基礎上，以現今保險業發展之情形，試為保險業務發展基金規劃未來發展之方向。

#### 壹、將保險業務發展基金發還與保險業者

此一想法主要由壽險公會洪燦楠秘書長所提出，表示若政府認為不需要保險業務發展基金，即應將該基金發還予所有者，該基金之所有者為保險業者，故發展基金應發還予保險業者。

保險業務發展基金確係保險業者所有，前已述及。惟發展基金自民國 59 年徵收至 84 年，後又持續使用至今，40 餘年來保險市場之變動相當大，許多當年繳交發展基金之業者早已退出市場，而目前市場中有許多較晚進入之業者，欲將發展基金分配予現今市場中之業者，並不妥適，故欲返還發展基金有實質上之困難<sup>114</sup>。況且，保險業務發展基金過去於保險業之研究發展貢獻良多，其成立之目的亦相當明確，若將發展基金發還予保險業者，等於是讓該基金歸於消滅，有違其成立目的，對保險業未來之發展並無幫助，本文私以為並非妥善之解決之道。

## 貳、維持現狀以管理委員會管理

保險業務發展基金現階段之管理，以保險業務發展基金管理委員會管理之，其年度預算編列造冊後送立法院審議，接受國會監督，並公開於網站，目前之運作及管理方式已相當透明、公開<sup>115</sup>。惟其最大之問題為其法律地位之不明確，其並非法律上有獨立法人格之法人，亦非政府體制下之基金。無論產官學界皆期望能將發展基金早日法制化，其管理、運作皆能依法而行，使相關爭議塵埃落地，以期基金發揮更大之效益。然於發展基金法制化前，仍須以此模式管理，且以現今各方意見難以達成共識之情形下，發展基金之法制化恐尚須待一段

<sup>114</sup> 鄭會計師、吳教授亦同此見解，見前頁 55、56。

<sup>115</sup> 陳副會計長之見解，見前頁 57。

時間。

惟於保險業務發展基金法制化之前，保險業務發展基金管理委員會實須做出改變。保險業務發展基金為保險業者所有，然該管理委員會之組成，使保險業者無法享有其所有權人之權益，且因保險業者對發展基金之影響力過小，相當程度上影響了發展基金之效益，故於保險業務發展基金法制化前，應先增加保險業者於保險業務發展基金管理委員會中之席次<sup>116</sup>，增強其影響力，並使其能透過管理委員會之會議表達其需要及想法，亦可強化基金之發揮空間。如此方能使保險業者成為保險業務發展基金之真正主人，且可透過管理委員會之會議漸漸凝聚全體保險業者之共識，將有利於保險業務發展基金未來法制化方向之討論。

### 參、捐助成立財團法人

捐助成立財團法人為保險業務發展基金法制化選項之一，且又有相似性質之財團法人證券暨期貨市場發展基金之沿革可資參考。惟若欲成立財團法人，尚有三大問題須待解決：捐助者、和保發中心之功能重疊性、獨立財源之問題。尤其獨立財源之問題相當重要，證基會自民國 76 年停徵證券發展基金後，亦經歷一段相當有財務壓力的日子，不斷摸索後方有今日之面貌。

保險業務發展基金目前最大的開支為捐補助財團法人保險事業

---

<sup>116</sup> 亮東會計師事務所會計師鄭純農先生認為，應賦予兩大公會接近一半至超過一半之影響力，方能做到真正的保險業務發展，因業者最瞭解自己之需要。目前兩大公會各佔一席，比重太低，僅有列席效果，力量薄弱，見前頁 55。



發展中心，若發展基金一旦成立財團法人，財務即獨立不可能再捐補助保發中心，則兩個財團法人將立即面臨「財源」問題。保發中心之財源已是陳年問題，立法院保險業務發展基金 100 年度預算評估報告中即指出：「保發中心測驗、訓練及委託研究等營運收入低於金融研訓院及證基會甚多，金管會應督促該中心積極改善。」財政部副會計長陳惠美女士亦表示，國內金融業務之統計、研究及訓練工作，如金融研訓院及中華民國銀行商業同業公會等財團及社團法人成立後，多自籌財源支應，而保發中心卻長年依賴發展基金之補助，應儘早擬定配套措施使保發中心自給自足，以避免保險業務發展基金結束後，影響該保發中心之運作。由於保發中心目前承辦相當多保險業之研究發展工作，對發展基金又有高度依賴性，發展基金若欲成立財團法人，亦應將保發中心之財源問題一併納入考量。

保險業務發展基金自 84 年停徵後，除基金之孳息、財產租金之外，幾乎沒有收入，長期處於入不敷出的吃老本狀態。論者有謂發展基金是否有復徵之可能，一旦復徵，保險業務發展基金即有源源不斷之財源。晚近成立之財團法人，如財團法人汽車交通事故特別補償基金，依強制汽車責任保險法成立；如財團法人住宅地震保險基金依保險法第 138-1 條成立，並訂有捐助章程。如保險業務發展基金欲復徵，依現今民主法制之發展，勢必嚴守依法行政原則，有法律之明確授權方可為之。然現今保險業之蓬勃發展和基金開徵當年已不可同日而語，有無復徵之必要實值探討，且以現今立法之嚴明，不論係於保險法中加入條文或另立專法授權，難度皆相當高。故保險業務發展基金應無復徵之可能。若復徵無望，保險業務發展基金之財源問題，即須以其他方式解決。



## 肆、一次性之捐贈

有專家提議可以捐助之方式來解決保險業務發展基金之爭議。捐助的對象可為產壽險公會、保發中心、財團法人金融消費評議中心等<sup>117</sup>。

惟若進行一次性之捐助，保險業務發展基金將直接消失，是否違反其設立之目的「促進保險業之健全發展」，不無疑問。然若捐助於兩大公會或保發中心進行保險業之研究發展，或捐助金融消費評議中心以幫助解決保險業者和保戶間之紛爭，亦有促進保險業健全發展之功能。故捐贈之對象必需慎選，才不違當初成立之目的。

至於捐助方式，有認為應由保險業務發展基金管理委員會進行捐助<sup>118</sup>；但依據保險業務發展基金管理委員會組織規程<sup>119</sup>，該管理委員會無此權利，且目前之管理委員會並未能適當反映出保險業者之意見。保險業務發展基金會應由保險業者決定其未來和運用，故應先凝聚全體保險業者之共識，選定捐助對象後，取得官方及學界之支持，再由該管理委員會進行捐助之相關程序，方為妥適。

---

<sup>117</sup> 見前頁 58。

<sup>118</sup> 見前頁 58。

<sup>119</sup> 現行保險業務發展基金管理委員會組織規程第 5 條。

## 第六章 結論及建議

### 第一節 結論

保險業早年初發展時，資源匱乏、人才不足、保險觀念不普遍，主管機關財政部為保險業之長久發展計，亦為免保險業者重蹈國光案倒閉之覆轍，於民國 59 年以行政命令成立保險業務發展基金，由保險業者自保費收入中提撥 3‰至 5‰，以促進保險業務之健全發展為目的，統一籌劃保險業之調查統計、研究發展、教育訓練、諮詢等各項發展業務，並設保險業務發展基金管理委員會，依保險業務發展基金收支保管及運用辦法管理之。至 84 年間基金已累積 35 億元，已足支應各項業務，財政部遂命令停收，並持續運用至今。發展基金本身並未有執行業務之功能，多捐補助財團法人保險事業發展中心，每年短絀約 1 億元，使基金規模不斷縮減，至今尚有 23 億餘元。

保險業務發展基金係財政部以行政命令所匯集，非依法成立，其法制地位不明，一直以來爭議不斷。首要者為保險業務發展基金所有權誰屬之問題。保險業者認為因發展基金係自其保費收入所提撥，其應為該基金之所有人；立法院卻以為發展基金之徵收係政府公權力之行使，屬普通規費，政府應為所有權人；更有認為因保費係由保戶所繳交，發展基金停收後亦減收該部分保費，故保戶方為發展基金之所有人。

以基金之來源觀之，係由保險業者自保費收入中提撥，發展基金不論是否獨立列於保費計算公式中，皆為保費結構之調整，非額外向

保戶所徵收，確由保險人所撥付無疑；再就徵收過程以觀，財政部所下之行政命令並非公權力之行使，僅為特殊時空背景與需要下的權宜之計，故並未改變發展基金為保費收入一部之本質；三就保險業務發展基金成立之目的來看，發展基金係為保險業之研究發展所設，應於政府和保險業者相互協調合作之下，方能有效達成；最後以基金之運用而言，長期以來為保險業者所利用，基於使用者付費原則，應由保險業者繳交為妥。綜合基金之來源、徵收過程、成立目的、運用等各方面而論，保險業務發展基金之所有權應歸屬於保險業者，屬全體保險業者所共有。

除保險業務發展基金之所有權問題外，另一重大之爭議點為基金管理之課題。現階段由保險業務發展基金管理委員會管理之下，因該委員會之組成，身為基金所有權人之保險業者並未能享有使用收益、支配管領之權，且其法制定位不明，難以依法行政，故一直以來皆有將該基金法制化之討論。在發展基金法制化之議題上，立法院曾做出若干決議，欲將發展基金改制為信託基金，並獲得財政部與行政院之同意。惟基金之來源並非政府歲入，亦無國庫補助，有預算法歲入適法性之問題；再者，該基金亦不符合特種基金成立之法定程序；最重要者，發展基金若成立信託基金，其信託人、受託人之關係無法解釋，故於種種問題之下，保險業務發展基金之財務雖已受立法院監督，仍不應認其已成立信託基金，僅係為立法院出於監理之需要，方將其預算送至立法院。而立法院於96年後以發展基金為政府公權力之行使、屬普通規費為由，亟欲將保險業務發展基金改制為特別收入基金。惟發展基金若欲成立特別收入基金，除和信託基金一般有歲入適法性、不符合特種基金成立法定程序之問題外，發展基金之性質和規費之性

質相距甚遠，不可能為規費，亦非政府收入；且發展基金成立特別收入基金並無法源依據、發展基金已停收，不符合特別收入基金須有特別收入來源之定義、發展基金之收支間亦無絕對關係，實不宜成立特別收入基金。故保險業務發展基金雖現階段法制地位不明，然不宜成立信託基金，亦不宜成立特別收入基金。

## 第二節 建議

不論保險業務發展基金將來如何法制化，本文有以下之建議：

- 一、應將保險業務發展基金之主導權賦予保險業者，官方應回歸監督監理之立場。

保險業務發展基金由其基金來源、徵收過程、成立目的、動支運用等各方面來看，皆應由保險業者為其權利歸屬之人；既為發展基金之所有權人，自應對發展基金享有使用收益、管領支配之權。惟長年以來，保險業者對發展基金並無上述之權能，在管理委員會內亦無法發揮應有之影響力，大大損抑保險業者之權益。況且保險業務發展基金之成立目的，即在於發展保險業，保險業者為保險業實際經營之人，為真正瞭解保險業需要之人，其無法影響發展基金之運用亦使保險業務發展基金之效益受限。

因此，在目前以管理委員會管理發展基金之模式下，應儘快增加保險業者之席次，使其可發揮充分影響力，以符其所有權人之法律地位，亦可使發展基金之運用更符市場之需要。且未來保險業務發展基

金應如何規劃發展，亟需全體保險業者凝聚共識，若可透過增加保險業者對發展基金之影響，漸漸凝聚其共識，對保險業務發展基金之未來規劃，將有一定程度之助益。不論發展基金將來如何法制化，若成立如財團法人等需長久經營之組織團體，即應將該組織之經營主導權交由保險業者，方為妥適。

保險業務發展基金係於保險業早年資源貧乏之時成立，有其特殊時空背景；當時之主管機關基於監理之需要，為免保險業者重蹈倒閉之覆轍，必需以較強勢之方式介入保險業者之研究發展工作，故以成立保險業務發展基金之方式，並由主管機關所指派之代表擔任主任委員，對保險業之研究發展做統籌規劃。

惟數十年來，保險業發展有成，保險觀念普及、大學院校一一成立相關科系，人才輩出、保險相關統計精算工作已有一定之水準，與成立當時已不可同日而語。我國為一自由經濟市場體系，各行各業本得自由發展，政府僅以監理之角度，監督各行各業依法而行。以現今之時空環境而言，主管機關實不宜再繼續主導保險業務發展基金之運用，應退居監督者之角色，由業者進行其本應負擔之研究發展工作，主管機關敦促其達成，方為自由經濟市場下之常態。而發展基金之未來發展，在不違法之情況下，主管機關即應尊重保險業者之決定。

二、應盡快將保險業務發展基金法制化，以成立財團法人為妥。

保險業務發展基金法制化之問題爭議已久，為使基金能長久發展，應盡快將其法制化，以平息爭議，此後基金便可依法而行，充分發揮



其功能。

在基金法制化之方向上，本文以為以成立財團法人為妥。一來，發展基金和財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會，其成立目的、功能、基金來源具有高度相似性，證基會已以財團法人之模式運作近 30 年，其發展軌跡可作為保險業務發展基金之參考。二來，若成立財團法人，發展基金可依民法、捐助章程等行事，政府則可依法監督，兩全其美。三來，比起一次性捐助使基金永遠消失，或管理委員會此等法地位不明之組織，財團法人有法律上人格，法地位明確，且可透過捐助及組織章程等確立其成立目的、資金收支運用、組織執掌等，應為最能發揮保險業務發展基金「健全整體保險業」宗旨之組織。

惟若欲成立財團法人，尚有下列問題待克服。首要問題即為捐助人，必需由全體保險業者達成共識，難度不小，可漸漸提升發展基金知名度，使保險業界、學界能有更多的討論，並應增加目前管理委員會中保險業代表之席次，藉此慢慢凝聚整體保險業之共識。

其次，保發中心於政府支持下已成立 28 年，保險業務發展基金多年來藉由補助其經費達成保險業研究發展之成立目的，今若欲成立財團法人，勢必和保發中心之定位產生衝突，應予區隔。觀保發中心之成立宗旨<sup>120</sup>，包括保險事業之研究統計、知識推廣、人才培訓、消費者保護、國際交流等等，與保險業務發展基金成立宗旨重疊性相當高，若發展基金亦成立財團法人，可和保發中心協調，將業務做更精細之區分，由兩個財團法人平均承擔，如保發中心從事調查統計、研究發展部分，新成立的財團法人則專司知識推廣、人才培訓等；或由

---

<sup>120</sup> 參前揭註 107。

保發中心繼續目前的業務，但在現今全球化的趨勢之下，我國之保險業應加強國際交流、與國際接軌，則新成立的財團法人即專司國際交流業務；又可將發展基金成立專業的學術研究中心，從事質高量精之保險研究工作，意即將研究工作獨立出來，由另一機構專職負責，保發中心則繼續研究以外之業務等等。若保險業同時有兩個財團法人，進行專職化、精細化的業務工作，對保險業整體未來之發展亦有正面作用。

最後是財源問題。證基會與金研會皆為財務獨立之財團法人，發展基金若欲成立財團法人，在基金幾無復徵可能性下，應如何開拓財源，為不小之挑戰；而保發中心長年依賴發展基金挹注經費，若發展基金成立財團法人後不再補助保發中心，保發中心亦有財源問題，應一併納入保險業務發展基金成立財團法人之問題作考量。若發展基金未有穩定之財源，未來將漸漸歸於消滅，雖亦無不可，惟於基金成立財團法人時應慎思其成立目的和業務範圍，是否能在基金用盡前達其目的。

證基會和金研會在金融產業界皆以財團法人之型態經營多年，有明確之市場定位、業務範圍，組織運作相當順利，對金融市場貢獻良多，且已為金融業界不可或缺之組織，其發展之歷程和經營方式，或可作為發展基金成立財團法人後營運之參考。

## 參考文獻

### 一、書籍

1. 林群弼，保險法論，三民書局股份有限公司，民國 92 年 11 月增訂 2 版 1 刷。
2. 江明修，研究方法論，智勝文化事業有限公司，民國 98 年 5 月初版。
3. Irving Seidman 著，李政賢譯，Interviewing as Qualitative Research: A Guide for Researchers in Education and the Social Sciences，訪談研究法，五南圖書出版股份有限公司，民國 98 年 7 月初版 1 刷。
4. Glynis M. Breakwell 著，齊建芳、王智霞、李開龍 譯，Interviewing，訪談技巧，台灣商務印書館股份有限公司，民國 84 年 4 月台灣初版 1 刷。
5. 王桂春等編輯，保險法令彙編，保險事業發展中心，民國 88 年。
6. 陳雲中，保險學，五南圖書出版股份有限公司，民國 82 年 3 版。
7. 凌氤寶、康裕民、陳森松，保險學：理論與實務，華泰文化事業股份有限公司，民國 101 年 7 版。
8. 吳庚，行政法之理論與實用，三民書局股份有限公司，民國 92 年 8 月增訂 8 版。
9. 李震山，行政法導論，三民書局股份有限公司，修訂 6 版 1 刷。
10. 陳清秀，稅法總論，元照出版有限公司，民國 95 年 10 月 4 版 1 刷。
11. 黃明聖、黃淑惠、李瑞生，租稅法規—理論與實務，五南圖書出

- 版股份有限公司，民國 99 年 9 月 2 版 1 刷。
12. 王建煊，租稅法，華泰文化事業股份有限公司，民國 97 年 8 月 31 版。
  13. 蔡茂寅，預算法之原理，元照出版有限公司，民國 97 年 5 月初版 1 刷。
  14. 王志誠，信託法，五南圖書出版股份有限公司，民國 98 年 7 月 4 版 1 刷。
  15. 陳遠哲、鄭純農、傅文芳合著，保險會計理論與實務，財團法人保險事業發展中心，民國 92 年 7 月。
  16. 行政院主計處編印，中華民國 101 年度中央政府總預算附屬單位預算編制作業手冊。

## 二、期刊專論

1. 張晉城，財政部應尊重人民的財產權—從產物保險發展基金之歸屬談起，深耕雜誌，第 1 卷第 1 期（總號 1 期），民國 70 年 6 月。
2. 邱靖博，證券市場發展基金會之角色與功能，證券管理，第 3 卷第 1 期，民國 74 年 1 月。
3. 徐永玉，投資列車出發了—專訪證券發展基金會秘書長胡立陽，錢雜誌，第 1 期，民國 75 年 11 月。
4. 蕭先平，天下沒有白搭的列車—證券發展基金是誰出的錢？，財訊，第 62 期，民國 76 年 5 月。
5. 陳麗文，證券市場發展基金會腹背受敵—基金是否停征起爭議，財訊，第 66 期，民國 76 年 9 月。
6. 梁永煌、曾嫵卿採訪，證券市場發展基金會為何銷聲匿跡？—林

- 炯堯談證基會的角色與定位，財訊，第 79 期，民國 77 年 10 月。
7. 梁永煌，證券發展基金會重新出擊—施智謀勾勒新發展方向，財訊，第 84 期，民國 78 年 3 月。
  8. 邱文賓，證券發展基金會何去何從？—施智謀的多重角色備受爭議，財訊，第 90 期，民國 78 年 9 月。
  9. 徐志平，證券市場發展基金會何去何從？—余雪明為何取代施智謀？財訊，第 99 期，民國 79 年 6 月。
  10. 黃麗霞，證券發展基金會的列車將開往何處？—劉泰英、林炯堯、陳松興如何共事？財訊，第 75 期，民國 77 年 6 月。
  11. 林金定、嚴嘉楓、陳美花，質性研究方法：訪談模式與實施步驟分析，身心障礙研究，第 3 卷第 2 期，民國 94 年 6 月。

### 三、公文及會議記錄

1. 民國 59 年 5 月 5 日財政部(59)台財錢第 13132 號令。
2. 民國 59 年 6 月 11 日財政部(59)台財錢第 14093 號令。
3. 民國 60 年 3 月 1 日財政部(60)台財錢第 11566 號令。
4. 民國 60 年 4 月 7 日行政院台 60 財 2953 號令。
5. 民國 66 年 4 月 23 日財政部(66)台財錢第 13957 號函。
6. 民國 68 年 12 月 4 日財政部(68)台財錢第 23778 號函。
7. 民國 76 年 3 月 9 日財政部台財融第 7637424 號函。
8. 民國 80 年 8 月 22 日財政部台財保第 801747991 號函。
9. 民國 84 年 3 月 1 日財政部台財保第 842026032 號函報行政院。
10. 民國 84 年 5 月 24 日財政部台財保第 842028795 號函。
11. 民國 88 年 2 月 5 日行政院台八十八孝授一字第 01024 號函。



12. 民國 91 年 5 月 28 日財政部台財保字第 0910750544 號函。
13. 民國 91 年 8 月 30 日行政院院授主孝字第 091005976 號函。
14. 民國 91 年 11 月 8 日財政部台財保字第 0910751297 號函。
15. 民國 91 年 5 月 14 日保險業務發展基金管理委員會第 119 次會議記錄。
16. 民國 91 年 9 月 26 日保險業務發展基金管理委員會第 120 次會議記錄。
17. 民國 91 年 12 月 19 日保險業務發展基金奉行政院同意改制為信託基金後管理委員會第 1 次會議記錄。
18. 民國 99 年 11 月 1 日行政院金融監督管理委員會研商「保險業務發展基金是否應改為特別收入基金」會議記錄。
19. 民國 100 年 6 月 21 日行政院金融監督管理委員會研商「保險業務發展基金是否應改為特別收入基金」會議記錄。
20. 保險業務發展基金管理委員會(改制後)第 22 次(99 年 5 月 3 日)、第 23 次(100 年 6 月 3 日)、第 24 次(100 年 7 月 6 日)、第 25 次(100 年 8 月 26 日)及第 26 次(101 年 3 月 29 日)會議記錄，第 27 次議程。
21. 101 年度保險事業發展中心申請基金補助費核列表、102 年度保險事業發展中心申請基金補助費核列表。
22. 保險業務發展基金管理委員會編，中華民國 101 年度行政院金融監督管理委員會主管保險業務發展基金預算案。
23. 立法院對保險業務發展基金 96 年度決算評估報告。
24. 立法院對保險業務發展基金 98 年度決算評估報告。
25. 立法院對保險業務發展基金 100 年度決算評估報告。

#### 四、 其他

1. 保險業務發展基金收支保管及運用辦法
2. 保險業務發展基金管理委員會組織規程
3. 保險業務發展基金管理委員會對申請財務案件審查作業要點
4. 保險業務發展基金培育保險從業人員出國進修計畫及經濟補助辦法
5. 保險業務發展基金培育保險從業人員出國進修辦法
6. 中華民國產物保險商業同業公會，保險業務發展基金紀要，資料來源：中華民國產物保險商業同業公會，年代不詳。
7. 中華民國產物保險商業同業公會說帖，保險業務發展基金不符預算法第四條規定不應列入政府預算審議，資料來源：中華民國產物保險商業同業公會，民國 97 年 4 月 18 日。
8. 中華民國產物保險商業同業公會，關於保險業務發展基金背景之分析，資料來源：中華民國產物保險商業同業公會，年代不詳。
9. 財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會，財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會 2010 中華民國 99 年度年報，出版時間不詳。
10. 財團法人台北金融研究發展基金會，台北金融 20 週年特刊，六六文具印刷有限公司，出版時間不詳。

#### 五、 訪談資料

1. 沙克興先生訪談稿，中華民國產物保險商業同業公會秘書長，中華民國 101 年 3 月 6 日。

2. 洪燦楠先生訪談稿，中華民國人壽保險商業同業公會秘書長，中華民國 101 年 3 月 5 日。
3. 吳文弘教授訪談稿，康寧醫護暨管理專科學校校長，中華民國 101 年 4 月 26 日。
4. 鄭純農先生訪談稿，亮東會計師事務所會計師，中華民國 101 年 4 月 19 日。
5. 陳惠美女士訪談稿，財政部會計處副會計長，中華民國 101 年 4 月 17 日。
6. 陳惟龍先生、羅清安先生訪談稿，財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會總經理及主任秘書，中華民國 101 年 3 月 5 日。
7. 周吳添先生訪談稿，財團法人台北金融研究發展基金會董事長暨發起人，中華民國 101 年 3 月 12 日。

## 六、 網站

1. 法源法律網 <http://www.lawbank.com.tw/>
2. 行政院金融監督管理委員會 <http://www.fsc.gov.tw/>
3. 財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會 <http://www.sfi.org.tw/>
4. 財團法人台北金融研究發展基金會 <http://www.tff.org.tw/>
5. 財團法人保險事業發展中心 <http://www.tii.org.tw/>
6. 中華民國產物保險商業同業公會 <http://www.nlia.org.tw/>
7. 中華民國人壽保險商業同業公會 <http://www.lia-roc.org.tw/>
8. 立法院全球資訊網 <http://www.ly.gov.tw/>

附表 1 保險業務發展基金之沿革

| 民國      | 公文文號/決議              | 內容摘要   |
|---------|----------------------|--|
| 59/2/16 | 財政部(59)台財錢第 11033 號函 | <p>1. 檢陳「保險業務發展方案」呈請核定公佈實施。</p> <p>2. 該方案五（三）由財政部指定中央再保險公司集中辦理保險業務之統計、研究、訓練工作。</p>   |
| 59/2/25 | 行政院 59 財 1474 號令     | 「保險業務發展方案」經行政院第 1159 次院會通過。  |
| 59/4/7  | 財政部(59)台財錢第 12348 號令 | <p>指定中央再保險公司集中辦理保險業務之統計、研究、訓練、諮詢等事項，設立「保險業務發展基金，」自 59 年 4 月起由各保險業者自各保險費用原有比率中以相當於當月保費收入 0.5%撥付該基金，並按產、壽兩險分別設帳保管支用。由財政部指派代表二人、產壽險公會理事長與中央再保險公司總經理共同組織「保險業務發展基金管理委員會」負責核定基金支付事宜。</p> |
| 59/5/5  | 財政部(59)台財錢第 13132 號令 | <p>本部核定之壽險費率公式，雖未如產險費率公式列明各項費用，但其內容包括發展研究費用，本部前令設立「保險業務發展基金」係將此項研究發展費用提出，集中使用以免各公司移充其他用途，妨害壽險業未來之發展。至於指定由中央再保險公司辦理之統計研究諮詢等工作，均係為各公司業務發展所</p>                                       |

|         |                             |  |
|---------|-----------------------------|--|
|         |                             | <p>必須辦理之事項，過去該公會未能積極辦理，故決定由中央再保險公司統一辦理，如該公會仍願自辦，亦無不可，惟仍應照前令撥付基金後，由公會擬具計畫向基金申請經費辦理，並由基金監督使用。</p>  |
| 59/6/11 | <p>財政部(59)台財錢第 14093 號令</p> | <p>人壽保險業務發展基金，准按新契約第一年保費收入 0.5%提撥，存入「人壽保險業務發展基金專戶」，仍由「保險業務發展基金管理委員會」監督使用。</p>  |
| 60/3/1  | <p>財政部(60)台財錢第 11566 號令</p> | <p>保險業務發展基金之計收，前經保險業務發展基金管理委員會決議，自本年(60)1月1日起，產險以每月報繳營業稅之毛保費收入，壽險以每月報繳營業稅之第一年度新契約毛保費收入為計算基礎，按 0.5%繳入基金專戶。至產險各險之收取比率，在不少於保費收入總額 0.5%範圍內，由公會釐定報部後核定辦理。</p> |
| 60/3/12 | <p>財政部台財錢第 12020 號函呈行政院</p> | <p>為辦理「保險業務發展方案」有關之保險業務之統計、研究、訓練、諮詢等工作，已督促業者設立保險業務發展基金，說明收取比率，並成立「保險業務發展基金管理委員會」掌理其收支保管等事宜。</p>  |
| 60/4/7  | <p>行政院台 60 財 1953 號令</p>    | <p>「保險業務發展基金管理委員會組織規程」准予備查。</p>  |
| 60/6/21 | <p>財政部台財錢</p>               | <p>令各保險業以「保險業務發展基金支出」科</p>   |



|                     |  |   |
|---------------------|--|---|
|                     | 第 15176 號函                             | 目列帳，並列於「金融業務支出」項下。  |
| 62/4/21             | 財政部台財錢<br>第 13843 號函                   | 核定產險業費率計算公式中其他費用科目之範圍，保險業務發展基金屬其中一項。  |
| 66/4/22             | 財政部台財錢<br>第 13957 號函                   | 檢發修正「各類保險收取保費之計算公式」，依據保險法第 144 條規定辦理，財產保險費率結構表包含發展基金項目，並明訂人身保險附加費用內包含發展基金。  |
| 66/12/14<br>67/1/25 | 保險業務發展<br>基金管理委員<br>會第 42、43 次<br>會議決議 | 保險業務發展基金非屬保險業者所有，亦非被保險人所有，乃政府為發展保險事業，為保險業按保費計算公式中之規定收取，繳交保險業務發展基金管理委員會統籌運用者。  |
| 68/12/4             | 財政部(68)台<br>財錢第 23778 號<br>函           | <p>1. 主旨：保險業收取保費之計算公式內所列「發展基金」，應由本部所屬「保險業務發展基金管理委員會」負責收支及保管，自 69 年 1 月 1 日起，在會計處理上應以代收代付方式辦理，並在保費收據內註明「包含代收發展基金 0.5% (或 0.3%)」字樣。則此項「發展基金」准予自保費內扣除，免予課徵營業稅。</p> <p>2. 說明：保險業收取保費之計算公式，經本部於 66 年 4 月 22 日以(66)台財錢第 13957 號函訂頒，「發展基金」項目及費率，已明訂於費率結構內，此項基金之收取，係用以促進保險事業之健全發展，非屬保險業所有，保險業僅負代收代付之責，今後在</p> |

|         |                                |   |
|---------|--------------------------------|---|
|         |                                | 會計處理上，應以代收方式辦理。   |
| 69/6/3  | 財政部(69)台<br>財錢第16461號<br>函     | 保險業務發展基金係依據保險法第144條規定核定之費率結構，要保人不得拒付。   |
| 69/7/3  | 財政部(69)台<br>財錢第17825號<br>函     | 保費收據加蓋「包含代收發展基金5%(或3%)」戳記目的在於表示保費中所佔5%(或3%)部分，係屬「保險業務發展基金管理委員會」所有。                          |
| 73/3/5  | 財政部(73)台<br>財融第13000號<br>函報行政院 | 將現有基金結餘及財產合計3億3316萬3千元捐助成立「財團法人保險事業發展中心」，產壽險公會之業務發展委員會同時裁撤。(嗣後累積之基金係73年以後保險業代為收取者)          |
| 73/4/6  | 行政院台73財<br>第5075號函核<br>定       | 1. 成立「財團法人保險事業發展中心」原則可行，並依法辦理。<br>2. 財團法人成立後，基金之繳存及運用，仍由財政部本於主管機關之職權切實督促，嚴加管理，無另行成立特種基金之必要。 |
| 76/3/9  | 財政部台財融<br>第7637424號函           | 自文到日起取消加蓋於保費收據之「包含代收發展基金5%(或3%)」戳記，但發展基金仍請依規定繼續繳納。  |
| 83/4/29 | 立法院第2屆第<br>3會期財政預算<br>聯席會議決議   | 財政部應停徵保險業務發展基金，改組董事會，並檢討改善目前現有基金之管理運用，以維保險業者與投保者雙方之權益。                                      |
| 83/9/29 | 保險業務發展                         | 對保險業務發展基金徵收之法源應予斟酌，   |

|          |                            |   |
|----------|----------------------------|---|
|          | 基金管理委員會第101次會議決議           | 並由委員2至5人組成專案小組，評估過去基金之功能及研擬改組基金會之方案。  |
| 83/10/24 | 立法院第2屆第4期預算委員會決議           | 財政部應研究停徵保險業務發展基金。   |
| 84/3/24  | 行政院台84財10190號函             | 保險業務發展基金停止收取案，行政院函覆請財政部本於權責辦理。  |
| 84/4/13  | 立法院第2屆第5會期第3次財政預算聯席委員會附帶決議 | 保險業務發展基金應依預算法第4條第1項第2款第3目之規定成立信託特種基金，納入總預算接受監督。   |
| 84/5/24  | 財政部台財保第842028795號函         | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 主旨：保險業務發展基金自本年(84年)7月1日起停收。</li> <li>2. 說明：(1)停收日前本部已核定之保單，自停收日起銷售者，依左列方式辦理：i. 保險期間一年期(含)以下者，不論主契約或附加契約，均按原核定之保險費減收5%。ii. 保險期間一年期以上之人壽保險，以第一年度應繳保險費之5%換算一年定期壽險保險金額，增加第一保險年度死亡保險金額。生存保險則以第一年度應繳保險費減收5%。iii. 保險期間一年期以上之健康保險，以第一年度應繳保險費之5%換算增加第一保險年度各項保險給付金額。</li> </ol> |

|         |                           |  |
|---------|---------------------------|--|
|         |                           | iv. 其他屬特殊給付性質之保險，以第一年度應繳保險費減收 5%。(2)前項採增加第一年度死亡保險金額或各項保險給付方式辦理者，應將增加第一年度給付及其金額，載明於保險單之中。   |
| 88/2/5  | 行政院台八十八孝授一字第 01024 號函     | 各機關依法設立之信託基金，自 88 年下半年及 89 年度預算起，請比照政府各部門投資或經營之其他事業及政府捐助之財團法人預算處理方式，由主管機關將其營運及資金運用計畫送立法院參考。  |
| 91/5/14 | 保險業務發展基金管理委員會第 119 次委員會決議 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 原則同意由財政部函報行政院將基金改制為預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 3 目所稱之信託基金，惟未來基金改制為信託基金後，倘若執行上，未能保有基金運用彈性時，將另函報其他處理方式。</li> <li>2. 本基金改制為信託基金，與會各委員所提各項疑點包括引用預算法適法性之爭議及是否需修正預算法規定，相關經費動支彈性是否受影響，基金相關採購是否應受政府採購法規等問題，請財政部釐清，如無顧慮可照擬辦意見辦理，否則應再召開委員會討論。</li> </ol> |
| 91/5/28 | 財政部台財保字第 0910750544 號     | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 主旨：擬將保險業務發展基金依預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 3 目規定成立信託基金。</li> </ol>  |

|         |                                   |  |
|---------|-----------------------------------|--|
|         | 函(財政部函報<br>行政院)                   | 2. 說明：(1)為健全保險事業之發展，於民國60年報鈞院(行政院)核定於保險業收取保費計算公式中規定，原則依產壽險毛保險費按5%由保險業代為收取，故該基金並非政府的歲入，亦無國庫補助，且該基金於84年7月1日即停收。(2)基金每年之決算報告均登報公告，應已有相當公開之監督機制。(3)惟因該基金若依上開決議成立信託基金，尚有預算法第6條第1項歲入之適法性及信託人、受託人法律關係釐清及未來基金運用彈性等問題，一時尚難釐清，迫於時限，僅報請核定先朝預算法成立信託基金方向推動，未來如法令或執行確有困難，將另函報鈞院採行其他處理方式以為因應。 |
| 91/8/30 | 行政院院授主<br>孝字第<br>091005976 號函     | 所報擬將保險業務發展基金依預算法第4條第1項第2款第3目規定成立信託基金一案，原則同意，至部分待釐清之問題，請儘速檢討。(復財政部91/5/28函)   |
| 91/12/9 | 財政部台財保<br>字第<br>0910751297 號<br>函 | 有關保險業務發展基金依預算法第4條第1項第2款第3目規定成立信託基金案，部分待釐清之問題，請釋疑。  |
| 92/1/15 | 財政部台財保<br>字第                      | 為使保險業務發展基金運作更臻透明，建請行政院主計處修正，「中央政府總預算附屬單  |



|          |                                 |   |
|----------|---------------------------------|---|
|          | 0920750016 號<br>函               | 位預算編制辦法」，第 20 條第 2 項，增列一定金額以上信託基金，其相關報表需造冊送立法院參考之規定，俾使發展基金適用上開辦法，並得以納入監督管理。   |
| 92/3/26  | 行政院主計處<br>處校一字第<br>092002056 號函 | 仍請本於權責督促該基金依現行規定辦理。<br>(復財政部 92/1/15 函)   |
| 92/4/29  | 行政院主計處<br>處孝一字第<br>092002922 號函 | 仍請依行政院院授主孝字第 091005976 號函先予釐清受託之法律關係並確定為信託基金後再考量相關規定之適用(復財政部 91/12/9 函)   |
| 92/5/30  | 立法院第 5 屆第<br>4 會期第 14 次<br>會議   | 審查 92 年度中央政府總預算附屬單位預算及綜計表(營業與非營業部分)案審查總報告之通案決議：行政院主計處應於一個月內，將中央政府之基金規模 30 億以上信託基金預算書函送立法院，交相關委員審查。  |
| 92/10/27 | 立法院第 5 屆第<br>3 會期預算決算<br>委員會會議  | 保險業務發展基金依規定編妥 92 年度預算書經改制後第 4 次保險業務發展基金管理委員會會議通過後送行政院主計處，同年 8 月 7 日以處孝一字第 0920005041 號函送立法院審議，嗣經 92 年 10 月 27 日預算決算委員會會議審查通過。(該基金已受立法院監督) |
| 92/10/27 | 立法院預算及<br>決算、衛生環境<br>及社會福利、科    | 3. 保險業務發展基金係由保險業所收保費提撥，非由政府預算成立，也非國庫補助，顯非預算法所稱之基金，無成立特種基金   |

|         |   |   |
|---------|---|---|
|         | 技及資訊、財政<br>委員會等聯席<br>會議決議                                     | 之法源依據。<br>4. 保險業務發展基金改制為信託基金，其受<br>託人與委託人關係也無法律根據。  |
| 94/4/28 | 審計部台審部<br>肆字第<br>0940000553 號<br>函                            | 保險業務發展基金經行政院同意，依預算法<br>第 4 條成立信託基金，惟因其非國庫補助，<br>亦非政府編列預算成立，是否符合預算法第 4<br>條第 1 項第 2 款第 3 目，及同法第 6 條第 1<br>項歲入之定義，及是否適用中央政府特種基<br>金管理準則等相關規定，暨其信託人、受託<br>人法律關係，請行政院金管會儘速督促保險<br>業務發展基金管理委員會釐清相關疑義，妥<br>適處理。 |
| 94/8/25 | 行政院金管會<br>金管保三字第<br>09400073391 號<br>及第<br>09400073392 號<br>函 | 函請保險業務發展基金管理委員會應儘速釐<br>清，妥適處理，並復審計部。  |
| 95/2/17 | 保險業務發展<br>基金改制後第<br>11 次會議決議                                  | 有關保險業務發展基金依預算法改制為「信<br>託基金」，其信託人、受託人法律關係，及基<br>金運用疑義一節，經交保險業務發展基金管<br>理委員會研議結論如下：<br>5. 保險業務發展基金非以契約或遺囑為之，<br>尚無信託法之適用，爰無須有委託人、受<br>託人進行信託行為，成立信託關係。此外，   |

|         |        |  |
|---------|--------|--|
|         |        | <p>「預算法」及「中央政府特種基金管理準則」亦無成立信託基金須有委託人、受託人之規定。故現行保險業務發展基金進行設立程序時，無須有委託人、受託人之存在。</p> <p>6. 保險業務發展基金已依信託基金相關規範自 92 年度起將預算書函送行政院及立法院審查，具備預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 3 目及同法第 6 條第 1 項暨中央政府特種基金管理準則第 6 條之要件，而得依上開規定進行設立程序。</p> <p>7. 保險業務發展基金性質上屬社會資源，且為政府代收代管之專戶，應可比照資源回收管理基金信託基金之模式，由金管會以代管人身份成立信託基金，並依「中央政府特種基金管理準則」之規定完成設立程序並擬定收支保管及運用辦法，報請行政院核定發佈並函送立法院。至於基金之管理運用等事項可由保險業務發展基金管理委員會負責掌理。</p> <p>8. 委員會將參考上開結論重新擬定「保險業務發展基金、收支保管及運用辦法」，報請行政院核定發佈，俾符合「中央政府特種基金管理準則」之規定。</p> |
| 95/6/20 | 行政院金管會 | 函請保險業務發展基金管理委員會，重新擬  |

|         |  |  |
|---------|--|--|
|         | 金管保三字第<br>09500066322 號<br>函           | 定「保險業務發展基金收支保管及運用辦法」函報金管會報請行政院核定發佈，俾符合「中央政府特種基金管理準則」之規定。   |
| 96/8/8  | (96)保管發字第 96517 號函                     | 改制後第 13 次保險業務發展基金管理委員會議通過「保險業務發展基金收支保管及運用辦法」並報請行政院金管會。   |
| 96/9/21 | 行政院金管會<br>金管保三字第<br>09600149830 號<br>函 | 所報「保險業務發展基金收支保管及運用辦法」案，准予備查。(復保發基金管理委員會 96/8/8 函)  |
| 96 年度   | 立法院保險業務發展基金 96 年度決算評估報告                | <p>5. 保險業務發展基金係透過政府公權力徵收成立，屬普通規費，應歸繳國庫，並研酌裁撤該基金，或以特別收入基金方式編列預算。</p> <p>6. 保險業務發展基金應歸繳國庫，惟行政院卻核准動支該基金 3 億餘元成立財團法人保險事業發展中心，核與當時適用之預算法第 23 條規定不合；該中心年度預算書亦應依預算法規定送本院審議。</p> <p>7. 動支 2 千萬元捐助成立保險犯罪防治中心，核與預算法第 25 條規定不合。</p> |
| 97/7/18 | 立法院第 7 屆第 1 會期第 19 次會議審議通過<br>(財政委員會   | <p>1. 保險業務發展基金每年補助中華民國產險公會及中華民國壽險公會之經費，自 97 年度起每年減列 25%，4 年後即不補助。</p> <p>2. 保險業務發展基金應依政府資訊公開法及</p>   |

|                      |                                      |   |
|----------------------|--------------------------------------|---|
|                      | 第 12 次聯席會議)                          | 立法院決議意旨，主動公開捐補助對象與金額、管理委員會議記錄等資訊，以利監督並保障公眾知的權利。   |
| 97/10/22<br>97/10/23 | 立法院第 7 屆第 2 會期第 9 次財政委員會會議決議         | 保發基金係透過政府公權力徵收而成立，屬於普通規費，且保發基金支出主要為補捐助經費，業務內容與主管機關業務有所重疊，應研酌是否解繳國庫及該基金存在之必要性。   |
| 98/6/15              | 立法院第 7 屆第 3 會期第 17 次財政委員會會議決議        | 保發基金係透過政府公權力徵收而成立，屬於普通規費，應繳歸國庫，且保發基金支出主要為補捐助經費，業務內容與主管機關業務有所重疊，該基金未有積極功能，應按中央政府特種基金管理準則相關規定，審度整體情勢變更，應研酌是否裁撤該基金。  |
| 98/11/30             | 金管會召開會議研商「保險業務發展基金是否應解繳國庫及其存在之必要性」乙案 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 保險業務發展基金之收取，雖係透過政府公權力徵收而成立，惟與規費「為特定對象之權益辦理相關事項，或交付特定對象或提供其使用相關項目所徵收之相對給付」之特性有別，爰保險業務發展基金之收取非屬規費。</li> <li>2. 保險業務發展基金為動本基金，且與主管機關業務職能明確區隔，並持續扮演促進保險事業健全發展之任務，而仍有繼續存在之必要。</li> </ol> |
| 98 年度                | 立法院保險業                               | 1. 人壽保險商業同業公會辦理各項自律規範   |



|          |   |   |
|----------|---|---|
|          | 務發展基金 98 年度預算評估報告                                 | <p>之查核流於形式，建議酌予減列補助數。</p> <p>2. 基金連年短絀，未能確實遵照基金設置目的及本院決議意旨，檢討適度縮減支出規模，反而刪除該基金收支保管及運用辦法中有關基金之動用「應本量入為出原則」之規定，實有未妥。</p>                   |
| 99/6/2   | 立法院審議 99 年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分之決議              | 建請研議保險業務發展基金應改為特別收入基金。  |
| 99/11/1  | 金管會召開會議研商「保險業務發展基金是否應改為特別收入基金」                    | 特別收入基金係「依法律指定用於特定目的之收入，並限定供特殊用途支出者」，以保險業務發展基金乃財政部報請行政院核定於民國 60 年間為辦理保險業務之統計、訓練、研究、諮詢及其他保險業務發展等工作，督促保險業者所設立，其與上開特別收入基金性質有別，尚不宜改列為特別收入基金。 |
| 99/12/20 | 立法院第 7 屆第 6 會期財政委員會第 17 次全體委員會審查 100 年度中央政府總預算案附屬 | 應依立法院 99 年度決議，儘速研議將保險業務發展基金改制為特別基金。   |

|          |                                     |   |
|----------|-------------------------------------|---|
|          | 單位預算信託<br>基金之決議                     |   |
| 100 年度   | 立法院保險業<br>務發展基金 100<br>年度預算評估<br>報告 | <p>6. 未依本院決議將保險業務發展基金改列為特別收入基金，顯然藐視國會，核有不當，亦與監察院 92 年糾正文有悖，應儘速補正。</p> <p>7. 該基金改列為特別收入基金涉及預算體制問題，惟出席金管會研商會議之專家學者均無類似專長，其見解多與預算法規定有悖，顯失周延，仍應遵照本院決議儘速改制。</p> <p>8. 金管會稱該基金非政府所有，也非保險公司或被保險人所有，故並無「委託人」，無從將該基金財產委託代管，惟該基金管理委員會卻以受託人身分動支款項成立 4 家財團法人，顯未適法。</p> <p>9. 金管會以行政命令（權力行使）向保險公司徵收規費成立保險業務發展基金，惟該會對監察院糾正案及本院決議相應不理，仍以各種謬論混淆事實，實有不當，應予以裁撤並歸繳國庫。</p> <p>10. 保發中心測驗、訓練及委託研究等營運收入低於金融研訓院及證基會甚多，金管會應督促該中心積極改善。</p> |
| 100/6/21 | 金管會召開會                              | 3. 按「特別收入基金」與「信託基金」之區   |

|  |                                 |  |
|--|---------------------------------|--|
|  | <p>議研商「保險業務發展基金是否應改為特別收入基金」</p> | <p>別在於基金性質是否屬政府收入。保險業務發展基金乃財政部報請行政院核定於民國 60 年間為辦理保險業務之統計、訓練、研究、諮詢及其他保險業務發展等工作，督促保險業者所設立，其款項來源係從保費所提撥，與稅捐規費有別，非為政府之收入，不宜改列特別收入基金。</p> <p>4. 保發基金係為促進保險業務之健全發展所設立，如納為特別收入基金，依預算法第 89 條之規定，即需繳庫，將與該基金設立之目的有所悖離。</p> |
|--|---------------------------------|--|



## 附錄 1

陳惟龍先生、羅清安先生訪談稿，財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會總經理及主任秘書，中華民國 101 年 3 月 5 日

### 壹、關於證券發展基金會：

#### 一、基金會成立之經費從何而來？

本基金當初由證交所 14 家券商及 14 家兼營證券業務之銀行所共同捐助。由 73 年 3 月至 76 年 10 月間，將原證券交易手續費由原來的 1.5% 提高至 2% 所增加的 0.5% 中之 20% 提撥捐助作為成立證券發展基金會之基金，迄於 76 年停收。創辦人先捐助 150 萬元設置基金成立財團法人，其餘基金由手續費中繼續提撥至 76 年 10 月停徵，累計金額 5 億元，82 年結餘轉列基金 3 千萬元，85 年由民間機構捐助 1 億元國際化發展基金，90 年再由結餘轉列基金 3 千萬元，至目前登記基金總額為 6 億 6 千萬元。

#### 二、成立時之適法性為何？

依民法財團法人之規定成立，經財政部許可，並向法院辦理登記成立財團法人，並訂定捐助章程。

#### 三、基金成立時政府的態度為何？基金會成立時是否遭遇困難？

證券發展基金會的成立由主管機關推動，當時的財政部證券管理委員會主任委員白培英先生支持，成立時很順利，因為目的明確、依法成立、直接捐助，並無困難。

#### 四、基金會現在是否為一完全獨立運作之財團法人？

基金會財務獨立，自 76 年後即依靠原有基金和孳息，並辦理許多教育訓練、研究、出版及測驗等業務，以自給自足。

#### 五、是否受任何政府機關或民間團體之監管？

基金會必須得到政府政策上支持，許多考試、培訓課程才得以續行並有收入。所以本基金會是財務自主，但在業務上是受政策支持的。比如考試，是我們主要的業務之一，一年收入約 1 億，若沒有政策支持證券發展基金會單一窗口來辦，我們不一定能辦這個業務，一年不可能有 1 億的收入，哪天如政策轉給別人我們就沒有了，所以政策上一定要支持。

基金會雖不若其他基金會有官派董事，但政府實質上能主導董事長及總經理人事，總經理仍須得到官方支持。除此之外，官方在業務上並無過多干涉，惟仍可透過「金融監督管理委員會主管財團法人監督管理要點」督導證券暨期貨市場發展基金會相關業務。

#### 六、基金成立後，是否歷經重大改變？以目前運作狀況，是否達其成立目的？

成立至今營運順利，亦有達成其目的，組織架構僅有內部調整，無大變動。

#### 七、陳總經理分享基金會之經營：

財團法人成功的因素有三：一、法律基礎；二、穩定的財源；三、組織健全，組織健全又和財團法人的法律基礎有關。晚近成立的幾個財團法人組織，如金融消費評議中心、證券投資人及期貨交易人保護



中心，和保險的周邊單位，如住宅地震基金、安定基金、特別補償基金，都有很好的法律基礎，穩定的財源，完善的組織，董事會運作健全等，這樣的組織一定會成功。像保險事業發展中心，若沒有保險業務發展基金定期去支援它，它很難獨立運作，目的很難達成。證基會也一樣，財務自給獨立，收支要平衡，不然會侵蝕到原本的基金，就吃到老本了。我們和保險事業發展中心一樣，早期成立時沒有法律基礎，可能為了時效、立法上冗長的考慮，也許有急迫性的需要，沒有考慮的太長遠，就這樣成立了。

目前證基會的收支還能平衡，但未來發展看起來，若政府沒有強烈支持，業務就無法源源不斷進來，那就沒有穩定收入，收支就難維持平衡。因為我們不是每天有固定收入，像剛剛提的保險的幾個基金，有固定的收入，每天關門不營業也有錢進來，但我們不是，我們就像企業體一樣，一定要辦測驗、教育訓練、研究發展、投資教育宣導、培育人才至國外深造，才有收入，收入就是拿來付我們的員工薪水、作營運成本，以完成我們的宗旨。所以財團法人設定的要點就如我剛剛說的：最好要有法律基礎、穩定的財源，還有完整的組織結構，這樣才有長遠的發展，這是我個人的體會。

如果將來本基金會能有一個法律組織的地位，我是很歡迎的。因為我們是依照民法設立的，並不是依證券交易法。你看其他財團法人組織（前述晚近成立之基金），都有單獨的條例，或是在法律裡加一個條文讓它成立，有一個法律的基礎，才能夠定法，定法的目的就是讓它組織運作的好。另一個就是財源的穩定：從市場撥充、或從某處撥入，比如強制汽車保險特別補償基金是從保費裡撥進來的，住宅地震基金、安定基金也一樣，從火險保費裡面撥一部分比例進來，這是穩定財源的基礎。如果將來本基金會能有單獨的法律設立依據，為

了發展證券與期貨市場，或是在證交法裡埋一個條文也可以，埋條文是有意義的，我要有固定的財源或組織運作，這樣才有意義。組織就可以永續發展，實現設立目的。

## **貳、關於保險業務發展基金：**

### **一、關於保險業務發展基金之歸屬問題：**

以下是我個人意見。我對保險業務發展基金的歸屬沒有定見。保險業務發展基金在我當保險局副局長的時候，大概有幾個任務：捐助保發中心、捐助兩大公會，另外捐助個案國際會議，如：辦 IIS 年會、兩岸交流會議等，需要一些錢、一些支援，由兩大公會額外向保險業務發展基金申請補助，看申請多少等等。所以基金的運用上有一個任務小組及董事會在管理，董事會現在是主管機關嚴格監督下運作。現在來探討基金的歸屬，我覺得意義不大。若真的想要釐清歸屬，可以訴請法院判決，但我想業界發動的機會不大。判決結果看財產歸屬於誰，法院會去調查財產來源等等，最高法院判決確定，看屬於誰的，這應該是可行的。但是不是由利害關係人提起訴訟？要不就是保險公司，要不就是兩大公會，提起訴訟打到底，打到最高法院，判決確定誰的就是誰的，立法院也不會再管這個，立法院尊重司法判決，但要有人去做。不然立法院怎麼會聽學術機關的話？所以我覺得現在探討這個沒有太大意義。

### **二、關於保險業務發展基金的未來發展：**

我認為在權宜上應該讓它消失。怎麼消失？就捐助啊！現在保險業務發展基金有一個委員會，可以用集體決議的方式把它捐助。現在基金的歸屬有爭議，基金是保戶的，還是保險業者的，仍存在爭議，

所以要捐助給誰比較沒有爭議？可以捐助做消費者保護的工作，比如現在成立的金融消費評議中心，這都是在保護消費者，或一半捐助給金融消費評議中心，另一半捐助給保險事業發展中心。捐助的目的還是保護消費者，對市場發展有利，沒有放入私人口袋，或進入政府公庫，也許這樣立法機關會支持，業者也不會再抗爭。

金融消費評議中心，有處理保險爭議案件，保險爭議案件是最多的，原本是保發中心在做，這是保護消費者。但保險業務發展基金的董事會要做這麼重大的決議，需要很大的勇氣。但這是正當用途，而且要回饋。現在金融消費評議中心的會員包括保險公司，每年保險公司要繳交年費，如果這筆錢捐給金融消費評議中心，保險公司的年費應該要減半，這樣保險公司也不會去抗拒這件事，對他們也有利。因為原來保險公司認為這筆錢是他們的，現在減半徵收，心理上比較舒服，錢沒有無故消失。但也要有個年限，比如 10 年或多久，不然對其他金融業不公平。否則本基金長期處於爭議的狀態也不好處理，好處理的方式就是現在還有 30 幾億，就讓它趕快消失，就沒有爭議了。捐助後納入新組織管理，立法院還是管的到，政府還是管的到，因為財團法人還是歸政府管，直接間接都管的到，不會消失。但錢是有正當用途的，比較積極的用途。

## 附錄 2

周吳添先生訪談稿，財團法人台北金融研究發展基金會董事長暨發起人，中華民國 101 年 3 月 12 日

### 壹、關於台北金融研究發展基金會：

#### 一、基金會成立之經費從何而來？

「台北金融基金會」是純民間發起，成立的基金規模只有 100 萬，是由幾個發起人共同發起。雖然金額不大，但因為沒有政府出資，所以我們沒有到立法院備詢的問題，比較有發揮空間。像台灣金融研訓院主要由政府主導成立，在主管機關號召下，由許多銀行共同出資贊助；證券暨期貨市場發展基金會、保險事業發展中心也類似這種情形，因此需要受到相關機關的監督與審查。

「台北金融基金會」是完全純民間參與，這點是很清楚的。舉例來說，去年 4 月份，立法院正在討論政府周邊財團法人是不是「肥貓」的問題，主要調查員工的薪水是不是過高。因此，去年 3 月份主管機關就諮詢我願不願意將薪資揭露給立法院，雖然我對主管單位一向是透明的，但既然有選擇，我選擇 say no！

後來才知道，立法院財委會有個內部規定，金管會所主導的財團法人如果不願意揭露薪資就被要求要撤換。因此有立委質疑金管會主委是否要撤換我，結果主委回答沒有辦法，因為是純民間發起成立的財團法人。當時立委又繼續追問過去 5 年「台北金融基金會」是否有接受政府部門的經費補助？因為過去承接幾項政府研究案關係，當然有經費補助，但是金額非常少，立法委員為此明確表達本會不需再送資料給立法院，從此解決這個問題。



## 二、基金會成立的背景和過程為何？

「台北金融基金會」正式成立於 1991 年，當然籌備時間還需往前推 1~2 年。當時因為投資公司的開放設立，還有外匯管制等因素，因為剛開放大家都沒有經驗，造成過多的資金追逐過少的金融商品，最後導致股票大漲、房地產大漲、所得的重分配。

當時新銀行即將開放設立，我們估計可能會有一段摸索的過程，在大家都沒有經驗的情形下，應該要有一個中介的平台。所以我們有個理念叫做「沒有聲音就是我們最大的聲音」，就是這樣一個概念。我們要让產、官、學界各方的聲音出來，至於出來以後要怎麼決定，那是第二層的問題，我們希望能把事情談清楚，扮演一個溝通的平台。

基金會的核心宗旨是提升台灣金融業之國際競爭力。所以「加強金融研究發展」、「推廣金融正確知識」、「提高金融服務本質」、「協助金融產業提升」等，都是以提升競爭力為主要核心；也因為這樣，基金會多年來持續舉辦許多相關活動與金融專業課程。

## 三、為何以基金會的方式成立？成立的適法性為何？

當初直接以「財團法人」的方式成立基金會，一切依法捐助。這以「協會」名義成立，在推動業務時將以會員為主，而當下有太多的未知，無法由協會型態進行此理念，比較難達成我們當初創立時，期望提升金融產業國際競爭力的目標。因此，以「財團法人」的方式成立，比較單純，也符合我們的期待與定位。

## 四、成立時是否遇到困難？

這個概念在當時算是創新，因為沒有人這樣做過。以往財團法人



的發動主要有二種背景：最典型的是政府部門，算是行政權力的再延伸；其二就是大型企業/財團型，盼能與其業務相連結。所以會組「財團法人」或考量節稅等不同出發點。

我們既非財團也非行政部門，單純憑藉著一股傻勁跟熱誠，認為市場有這樣的需要，就提出這個構想。當時提出這個理念之後，得到不少銀行、證券、信託、保險相關業者、學界先進的支持；在基金會當初創立時的發起人中，這些人扮演非常重要的角色，也很具有代表性。經過這樣的摸索與不斷溝通，最後在 1991 年 3 月 5 日完成法院登記後，正式成立「財團法人台北金融研究發展基金會」。

## 五、政府對基金會的態度是？

我認為是「樂見其成」的。不然以我們規模這麼小，又是純民間發起設立的基金會，竟然可以得到官方認可、核准成立，而且又是這麼有限的資金。還記得第一次籌備會的時候，主管機關看到基金規模只有 100 萬，以當時的利息 6%，擔心我們能做什麼？而且還要 1 年後才有利息阿！但當時秉持 do my best 的心態，我們就盡量去做。

同時，我們辦的一些活動也符合市場的需要，所以產、官、學界對台北金融基金會都有不錯的認同與期待。尤其像兩岸金融交流這部分，依當時的兩岸氛圍，官方不方便出面、政府部門主導的財團法人也不方便；但因為純民間發起的關係，基金會反而可以扮演一個窗口與交流平台，尤其我們的大陸對口單位—中國金融學會(由中國人民銀行主導)也非常具有代表性，所以 20 年來的往來互動，累積不錯的信任基礎。在這過程中，當然需要台灣的主管單位的支持，才能有今天的成果。

## 六、目前基金會的財務是否獨立運作？

二十多年來一向如此。台北金融基金會所舉辦的教育訓練課程和專案活動的部分，必須能夠負擔日常所有的開銷。除受主管機關委託進行的研究案之外，我們未接受任何政府無償補助或特許，只有拼創新思維推出各項訓練課程，符合市場需要的活動等，爭取相關金融機構認同參加及贊助部分經費等。

但必須要特別說明，政府的各個機關，不管是早期的財政部金融局、現在的金管會、經建會、中央銀行等等，還有相關公法人，都長期參與台北金融基金會很多的活動，這是很特殊的地方。其他單位也許是因為政策的關係而成立，又有重量級的部長、次長擔任董事長，自然就會有一些關係，同時就會有相關機構的參與。

但是以本基金會一個這麼小的財團法人，而且是純民間機構，竟然能夠有許多公部門、公法人的參與；也許不一定是經費上的補助，但是它們的支持是很具體的，因為歷屆歷任首長實際出席相關活動，以行動表示他們的支持，同時也給予諸多的協助，這是本會得以運作的關鍵之一。

## 七、是否受任何政府或民間團體的監督？

台北金融基金會的主管單位由之前的財政部金融局，到今天的金管會銀行局，每年的董監事會議資料都必須報請金管會備查，但長久來雙方都有不錯的默契與信任。

同時，台北金融基金會的服務對象主要是金融產業與金融從業人員，以金融業精打細算的特性，相信任何一塊錢都不容易取得，尤其基金會沒有特許的公權力。我們必須積沙成塔，「不斷做、持續做」，累積公信力，舉辦大量的活動來支持基金會的運作。亦即，台北金融

基金會是受市場多面向的監督，相信這也是最好的監督。

## 八、是否有達成當初預定的目的或目標？

20年前基金會籌備創立時，其實並沒有想這麼多；當時只想到市場有這個需要，如果不去做，後續發展面臨的問題將會很複雜。因為當時投資公司需求面、產品端的放寬，如同解嚴一樣，一放開就產生不少問題；新銀行的開放是供給面的增加，所面臨的問題一定會更複雜。果不其然，在後續的發展過程中，確實也發生了一些問題，當然我們也努力做了一些事情。

當初我不知道二十年後基金會將變成什麼樣子，我們只是抱持著該做就做，能做多少算多少；至少今天我們生存下來，或者說我們走過來了，也留下一點痕跡吧！

## 貳、關於保險業務發展基金：

### 一、關於保險業務發展基金的歸屬問題：

歷史都有它發展的軌跡，現在再去追蹤當年那些事情，當然會有不同的面向。以我從一個市場觀察者的角度來看，現在再去談論過去的事情是沒有意義的，重點應該是每年的孳息該怎麼用？用在哪裡？如果是用在對市場健全發展、推廣正確知識等方面有幫助的話，應該都是不壞的事情。

至於該怎麼去發揮？這不能只有透過公會，如果只是負擔他們固定的開支，當然很容易被外界質疑，所以這是很大的挑戰，雖然不容易，但是值得用更寬廣的角度來討論。如果沒有做一點長期的規劃和佈局是很可惜的，可以再做一些更多的溝通。因為資金如果閒置就可能會面臨貶值的問題，那是很可惜的；20年前的30億是一筆很大的金額，但現在的30億價值恐怕會差很多。因此，如果「保險業務發

展基金」只有單純的放定存、等孳息是很可惜的，如何使用應該可以有更多的討論，不能放任不管，這是一定要面對的問題。

## 二、關於保險業務發展基金的未來發展：

保險業務發展基金應該站在一個高度，其他組織不方便做的事情讓它去做，如果能有這樣的概念，價值才會顯現出來，不然只是跟隨別人做相同的事，沒有什麼意義。今天談論保險的時候，保險的高度在哪裡？高度如果沒有拉上來，就只是由特定的族群、特定的團體、特定的組織，去分享固定的金額，這是很可惜的。所以今天能有這樣的高度，是不是能夠像種子一樣，持續的成長、壯大，能有機會擴大到5倍、10倍的效果，如此一來6千萬就有機會創造6億的價值，發揮槓桿的效果，相信感覺一定會不一樣。

亦即，若要談論這個問題，第一個應該提升高度，第二個要定位成為引領風騷的一個種子的概念，才有擴散的效果。如果參與一個活動300萬、500萬，但能有3千萬、5千萬的效果，相信大家都樂見其成。但如果只能有一比一的結果，300萬就做300萬，500萬就做500萬，這樣就太沒價值了。尤其發展基金又是政府部門在主導，更應該定位成種子，因為有公權力又有高度，理論上應該更能掌握保險業10、20年後的發展面貌，比如讓更多人可以提早投保，進而解決退休金不足的問題，如此一來，就應該有相關的宣導計畫與配套作法。

此外，若以後有相關的提案，是不是能建立一個「基金」的概念，也就是只贊助一半，另一半必須自己想辦法解決，這樣就能產生兩倍的效果。如果能有這樣的概念，相同的金額最少可以發揮2倍、3倍、5倍的價值，同時也能站上相對比較高的至高點。這樣不但幫業者創

造更大的市場，也能提供老百姓更佳的保障；對於捐助單位而言，因為提供了一個更好的風險控管機制，協助落實更有效率的管理。

尤其現在基金的孳息恐怕不到 1.5%，未來會更辛苦。如果能做適度的規劃，透過穩健的投資組合並兼顧風險考量，比如績優股的股息，相信要提高至 5%~6% 的收益是有機會。雖然投資一定會有風險，但是如果只靠微薄的利息收益，將面臨更大的風險—貶值，更別提通膨的影響。所以兩方面的風險都必須要考慮，一個是貶值的風險，另一個是創造收益的潛在風險，這兩個風險必須要能兼顧。

諾貝爾基金會之前亦面臨，基金收益不高、獎金縮水的困擾，或可予以參考之，應有可借鏡之處。總之，不容易做好，然值得全力以赴！





### 附錄 3

洪燦楠先生訪談稿，中華民國人壽保險商業同業公會秘書長，  
中華民國 101 年 3 月 5 日

#### 一、關於保險業務發展基金的所有權歸屬問題：

這部分確定是保險業者的錢。當時是因為國光案的關係，政府覺得各保險公司的研究訓練發展未落實，所以希望各公司依產壽險類別，依第一年保險費收入一定比率繳交成立發展基金。最早發展基金、教育訓練本來預定交給中央再保險公司來做，但是後來產壽險業認為可以自己做。所以沒有把錢交給中央再保，而由產壽險業自行運用。當時在 66 年保費計算公式修正以前，是稅後的錢，保險公司交完稅後再拿 5%，本來就是保險公司的錢，沒有疑問。

66 年後變成附加費用的一部份，附加費用的錢到底是誰的，就有不同的說法：保險公司認為經營保險需加上的錢，比如佣金、行政費用，發展基金雖然也含在附加費用內，仍然屬於保險公司；另有人認為，附加費用內包含營業稅，這部份的錢應不屬於保險公司；基金所有權即有爭議。

有很多人認為這筆錢是保戶的錢，我十分不以為然，如果根據當時的法律，你政府憑什麼去跟老百姓收這筆錢？理論上如果是一種稅，必須國家法律訂定方可徵收，以前舊刑法還有非法納賦、圖利公庫，所以若為稅金、保險公司代收，那法律依據何在？若無法律依據，政府憑什麼要老百姓交錢？如果真的是稅金，是誰核准徵收？當初核准徵收者是否有刑事責任？

當然中華民國政府收這種錢有很多前例：以前看電影，電影票裡

有娛樂稅；還有一個反攻大陸的特別稅捐給婦聯會用。但是保險業務發展基金跟它們都不一樣，前面所提的那些是整個社會的氛圍，政府要凝聚婦女的力量反攻大陸的一個費用；但保發基金不是，這是生意人的事，我公司可以自己辦訓練，也可以拿錢委託學校辦訓練，就像MBA一樣，企業拿錢給學校請學校幫他訓練。如果不是保戶的錢，那就是保險公司的錢，非常簡單。

這個錢到民國84年時，收到30多億就沒有收了。停收後減低了保費，有人就認為說，停收減保費，證明這是保戶的錢，這完全是倒果為因啊！停收我要退保費，是因為以前我保險公司剛剛設立，我在教育訓練、研究方面要花比較多的錢去做，附加費用要收的比較高，但到84年保險業已經發展到一個規模了，我的附加費用可以不要這麼貴，就像我們的生命表，新的生命表出來我的保費降低一樣，我已經達到規模經濟，那部分不用這麼多錢。舉例來說，今天保險公司在設計保單的附加費用的時候，可能會有行政費用，我們保單分紅有三個因素：費差益、死差益、利差益，那費差益不就是行政費用省下來的嗎？所以省下來的錢就是保險公司的，以前分紅只有用利差益、死差益去分，那費差益不就是保險公司賺到的嗎？所以現在很多人反過來說84年停收時要退5‰，收的保費要減5‰，就說這個錢是保戶的錢，是很不合理的。

如果認為是保戶的錢，當時收就違法；違法應該怎麼辦？還給保戶啊！拿誰的就還給誰。但我一直認為這是保險公司的錢，保險公司收的保費裡面，包括佣金、行政費用，因為教育訓練那些本來是保險公司應該要做的，這個錢應該是保險公司的錢。

## 二、關於保險業務發展基金的定位問題：

所有權的問題釐清後該怎麼定位就很清楚了。這就沒有預算法信託基金的問題。信託基金的前提是誰信託？信託人是誰？那些保戶有信託嗎？當時要成立信託基金的時候，行政院有問信託人是誰，信託基金根本不成立。

要說預算法的特別收入基金，那也要有法源阿！比如說現在有所謂的中小企業信用保證基金，那應該算特別收入基金，那是有法源的。所以不可能是信託基金，也不可能是特別收入基金。現在這個基金是政府、立法院監督的模式，但就如我剛剛說的，既然不是信託基金、特別收入基金，你政府憑什麼管人家這個錢？

### 三、 保險業務發展基金的未來發展：

我認為在法制化前，若政府認為需要保險業務發展基金、對保險業有用，那就修法啊！明文列入保險法內。在法律內規定，就像安定基金一樣！立法後的錢就是政府的錢，這個錢就歸你政府管，立法院去監督，一點問題都沒有；如果認為不需要，該是誰的還給誰。我認為是保險公司的錢，就應該還給保險公司。

我不贊成成立財團法人，如果要成立財團法人，那捐助人是誰？保險事業發展中心當初成立的捐助人當然是保險業務發展基金；但是如果保險業務發展基金要成立財團法人，那捐助人是誰？成立財團法人要做什麼？已經成立財團法人保發中心了，另外再成立一個的目的何在？

我剛剛講的那些或許是理想，若現在沒有辦法馬上分錢或是立法，最起碼在維持現狀的過程裡，要多做一些對於整體保險發展有利的事。比如說，產壽險業這幾年來經營得這麼痛苦、遭遇這麼多問題，沒有人去研究未來應該如何發展。至少這幾十億的錢，可以幫保險業，不

論產壽險，弄出一條路來！發展基金也不一定要撥付給兩大公會或是保發中心，如果基金能充分運用、對整體保險業有利，都可以做。現在這筆錢除了撥給保發中心，其他的錢就放著生利息而已，實在太過可惜。



## 附錄 4

沙克興先生訪談稿，中華民國產物保險商業同業公會秘書長，  
中華民國 101 年 3 月 6 日

### 一、關於保險業務發展基金的歸屬問題：

基本上站在我們業者的立場客觀來看，應該是一部份屬於業者、一部份屬於基金會。當初有成立發展基金管理委員會，這個錢是由基金管理委員會在統籌運用。業者一直認為是業者的錢，只是委員做處理上的運用。

當初這個基金的發展有一些特殊的因素，早期因為管理上的問題，保險業務一定要發展，收在保費之中的話，主管機關不希望全部花掉，所謂花掉就是有盈餘就放在口袋裡，所以決定設定一個限度，千分之幾或百分之幾，只能用來做發展業務之用，不能隨便當盈餘收入花掉；後來主管機關希望主導整體產業的發展，在主管機關的主導下來做，所以成立基金管理委員會，等於是有人在主導它的使用、目的、規範，作一些監督等等。

我們認為這筆錢有兩個可能性：一是屬於基金會管理、業者的錢；另一個就是後來演變成信託基金、主張是消費者的錢，我們是完全不同意的。不同意的理由，是因為這個錢是放在保費內，保費我已經收進來了就是我的錢，怎麼會是消費者的錢？因為基金曾經有一度蓋上「代收代付」章，有一說是認為蓋上代收代付章並不影響這個基金實際上是業者的錢，那也有人說這是有影響的。但不管怎麼說，在代收代付之前，主管機關等於是行政命令規定保費結構中有這麼一個基金，其實保險業者並沒有去調整保費，都是含在保費內，並沒有因為



主管機關要求你去徵這個發展基金，我就把保費調高 5%。所以是業者的錢，只是特殊的使用規範而已。

所有權方面也有兩種說法，有人說基金是沒有所有權的，它只有規範使用目的，但我認為這也講不通，應該說是業者和基金共同所有、共同使用，這樣比較說的過去。因為當初成立基金會的時候，有個函令中有講到，基金會的權責只是規範它做哪些事情，等於說有使用、計畫規範、核准他人申請經費的權利，就是統籌規範，但不是說基金就是它的。

## 二、關於保險業務發展基金的定位：

這裡沒有成立預算法中信託基金、特別收入基金的問題，我們都不同意。當初會有這個問題，是那時的政府機關想說若不讓立法院監督，好像在跟立法院作對，或是政府機關有什麼企圖，就想成立信託基金。但當初做信託基金在法律上並不是很適當，而且這根本不是特別收入，不是政府的錢，不該由立法委員來監管。

## 三、關於保險業務發展基金的未來發展：

現在的處理卡在幾個地方：一是立法委員的介入，二是政府機關的態度，再加上我們保險業的想法。其實當初基金成立有組織規範、有成立的人員，可以看出當初成立的目的和計畫要怎麼使用。依照基金組織辦法，裡面有提到產物保險公會、人壽保險公會、保發中心可以跟基金申請經費等等。所以當初若不是我們的錢，或不應該補助我們，那為何組織管理辦法裡要把他列入呢？現在就是片面說這是信託基金，所以兩個公會就不補助你，這跟基金當初成立的目的就有所違背。

現在的保險業務發展基金，並不具法人資格，僅有管理委員會，所以我認為應該要讓它成立正式的財團法人。至於管理委員會或董事會的組成份子，可包括產官學界，大家一起來管理。這個基金的目的就是用在保險事業的發展上，不管那個單位或個人，只要是用在保險事業發展，寫些計畫來申請補助，由大家一同來審核，共同發展保險。現在最大的問題是，一直是由官方主導，立法委員就會認為是國家的錢，立法院要監督政府機關，就連基金一起管。但基金花的這些錢，立法委員很難瞭解，要怎麼刪預算，怎麼准駁？送到立法院審沒道理，應該由基金會自己來審。

反正這筆錢就是用於發展保險事業上，大家也不要再吵是誰的錢，公說公有理婆說婆有理。過去戒嚴時期幾十年，和現在的環境沒有辦法比，要拿現在的環境來說以前的作法是否合法、違憲，都不夠客觀。所以我認為讓它回歸一個正式的基金比較妥當。

我覺得台灣保險事業發展蓬勃，過去基金發揮很大的作用，因為很多事情想要做得要有經費。過去因為不是立法院來監管，不是由政府機關主導，等於是讓民間有充分的機會可以使用這個基金來促進保險業的發展。若回歸成真正的財團法人，不受政治的影響，純粹在商言商，就保險言保險，對保險未來的發展比較有幫助。

## 附錄 5

鄭純農先生訪談稿，亮東會計師事務所會計師，中華民國 101 年 4 月 19 日

### 一、關於保險業務發展基金的徵收背景：

民國 59 年那時候不管是保險的背景也好、資源也好，都非常的有限；在這個情況之下，政府覺得有需要聚集大家的錢來做一些事。最簡單的就是保險的資料庫，不管是各個險種的資料庫、生命表，這些的統計資訊等等。如果沒有一個共同的目標或資金來運用、籌措，進展可能會更慢，所以就決定從每家公司的保費收入裡面，不論產險壽險，都按 5% 計收，來成立一個基金。目標也很簡單，就是統計、研究，大家來研究看看台灣的保險怎麼走比較好，第三個就是訓練，因為沒有人才！那時候學校都還沒有開保險學系，開系都是後期的事情，前期都沒有。民國 60 年剛剛開始保險業務發展基金的時候，我們從會計的角度來講，所有公司的會計處理都很單純，你要我拿這個錢出來，那就算是保險金融支出，就是保險公司的一個費用！至於細目上，有的公司作捐贈，有的公司作其他費用。基本上不管你是做哪一個科目，這就是公司拿出來的錢。所以公司在那個年代，它認為我應該有主導權，錢是我拿出來的，是我的支出啊！未來如果有剩下的錢就變成是我們大家籌措出來的，當時的角度就是這樣。

後來演變成保險業者認為有主導權，主管機關財政部也認為有主導權，所以後來財政部在 66 年發了公文，表明這不是保險業者的錢，也不是保戶的錢，是政府下行政命令所收取、並作為指定用途的；到了 69 年更進一步發文，指這筆錢為代收款，是保險業者自保戶代收

並繳回給財政部，在代收代付的情形下，因為不是營業行為，所以業者這部分可以不繳交營業稅。那時候的營業稅滿高的，大概有 5%。到 73 年，基金累積了 3 億多成立保發中心；到 84 年又停徵；後來就一大堆爭議跑出來了。

## 二、關於保險業務發展基金的權利歸屬問題：

其實我們嚴格來講，從一開始這個錢就是業者出的！本來就是它的保費收入，也沒有因為收這個基金的費用而多收了保戶的錢，對不對？1000 元的保費還是一樣 1000 元的保費。後來到了 67.68 年才把它計入費率公式裡面，多增加了這 5%，然後壽險增加了 3%。那時訂了費率結構；以產險來講，一個損失率，就是我們的風險保費，一個就是特別準備金，再來就是所謂 loading 費用，最後還要訂一個利潤；利潤大概都是用 6% 去訂，一般險種的話特別準備金大概就是 2%，後面就會增加一個 0.005、5% 的這個保險業務發展基金，造成 loading 變成一個很奇怪的數字，例如本來 loading 是 25%，因為加入保險業務發展基金現在就變成 24.5%，就是訂費率的時候特別把它削一塊下來。保費本來你是總保費去繳營業稅，那這個部分既然是代收代付就不是營業行為，就不是收入不用繳營業稅，所以繳營業稅的時候都有一個調節，3% 就 1000 元減掉 3 元，5% 的話就是 1000 元減掉 5 元，用這個基礎去繳營業稅。原則上並沒有增加保戶的負擔，只是調整結構而已。所以業者始終認為我們沒有增加保戶的負擔，至於稅務問題，這是業者節稅的想法，節稅是業者爭取來的，不影響實質的經濟的效果，所以他一直認為這個錢是他出的。

## 三、會計處理上是否因不繳交營業稅而影響權利歸屬？



當然你嚴苛的由形式來看，68 年底以前是金融費用支出，金融支出不管你算在其他費用也好、捐贈支出也好，就是我業者付出來的，是我公司的 expense，從我公司收入裡付出 5% 的 expense。從 69 年開始就是代收代付，如果我們從會計上來看，從 69 年一路做作到 84 年，做到停徵都叫代收代付。以形式上來講是代收代付，可我剛才講，那個費率的調整調來調去，實際上也是沒有多收。

我覺得後續行為並不影響前面的事實，從 59 年開始收，一直到 68 年底為止是費用的支出，從 69 年 1 月 1 日開始，雖然你有在費率結構裡動了手腳，把這一塊分離出來，但實質上來講，並沒有影響到那時候保費的收取，1000 元還是 1000 元、2000 元還是 2000 元，並沒有因為改變作法就漲保費，漲 5% 或 3%；至於 84 年停徵、減收那是後續的事情，但不影響前面的行為。不管形式上怎麼變，並不影響實質上的權利歸屬。

#### 四、關於保險業務發展基金之定位問題：

財政部當時認為這筆基金是政府的，所以才在 66 年的時候發文說，保險業務發展基金不是保險公司的錢、也不是保戶的錢，是我政府行政命令要求你交的錢。所以現在立法委員才會認為說就是規費，既然是規費你就要繳庫。後來的代收代付，我替你保險業務發展基金來向保戶收，就好像我們過去看電影，代徵多少娛樂捐；就好像我們現在的菸酒一樣，香菸要代收空氣污染環保捐等等，這種就是規費的性質，如果是規費的性質，那就要列入政府的預算。

這個基金的存在有它的時代背景，但就算以當時的時空背景，再怎麼說都沒有編入政府的預算，所以都沒有信託基金存在的空間，也沒有特別收入基金的問題。



## 五、關於保險業務發展基金的未來規劃：

不一定要成立財團法人，保發中心當年就是以此基金成立的，從73年起成立了保發中心，現在疊床架屋又成立一個財團法人，再以新的這個財團法人去捐助財團法人保發中心，不是很可笑嗎？

現在保發中心繼續運作、保管這筆錢，我覺得OK。因為這筆錢你說是保戶的錢，那保戶早就是過去的保戶了，你也沒辦法退還了；如果你說是公會的錢，若公會沒有很妥善的運用的話，這個錢也是浪費了；有些公司早就不在台灣經營了，有些公司早就關門、倒掉了，像國華產險、太平產險，要把他返還，有實質上的困難，縱使沒有困難，股東也不一樣了。所以我覺得這東西如果由保發繼續運用、控制這筆錢是OK的。

但是最重要的是，到底由誰來主導這筆錢的用途？我認為保發中心的色彩要改變。其一，因為現在保發中心的官方色彩太過濃重，如果官方的控制能從裡面挪開的話，我相信會發展的比現在更好，官方可以督導、監理，但不是執行，角色不對。不管是誰來主管這個基金，產壽險公會要佔接近一半、甚至超過一半的一個影響力、主導權，這樣才能做到真正的保險業務發展，因為只有業者自己知道自己需要什麼，就像只有學生知道學生需要什麼，而不是校長來說我覺得你需要什麼，或是老師來說我覺得你需要什麼，業者最知道自己需要什麼，他最知道做哪些事情是對他未來的業務發展有幫助。現在產壽險公會都只有佔一席，佔的比重太低，根本就是來列席的，來聽命、被叫來背書的，在裡面發言的份量、地位，根本微乎其微。事實上來講我覺得本末倒置，明明你是要做保險業務發展，基金名稱就這樣，不然你把基金名稱改掉；既然是保險業務發展就要尊重業者的看法，業者自己最知道、也最希望自己做的好，我相信沒有一個業者會希望把這個

業務搞爛，或是希望把保險業務給搞沒了。所以他們應該佔有一定以上的份量來主導這個方向，或是主導未來應該著重在哪些方面。其二，從基金成立的目的來講，就三個：統計、研究、訓練。保險局本來公務就有編制，你人不夠，組織法可以修，可以增加人員，增加研究人員、科員、專業人員都好。但現在大部分的事情都叫保發來做。訂法規、書面資料，檢查報表送審，應該要送保險局，結果到最後都是送保發；然後法律的擬定，也是送保發，所有的研究都是保發。本來這筆錢拿來要幹什麼？是要發展保險，不是做監理的工作，結果現在不管是監理法令也好、監理報表的審核也好，大部分的事情都在做監理的工作；這跟當時大家交錢的目的，完全不一樣！我們從名稱就可以看出來「保險業務發展基金」，是要促進保險業的發展，希望能夠回歸正途使用。



## 附錄 6

吳文弘教授訪談稿，康寧醫護暨管理專科學校校長，中華民國 101 年 4 月 26 日

### 一、關於保險業務發展基金之歸屬問題：

本基金本身是依照一個行政命令來訂定的，當時就是為了保險業未來也要考慮到發展的問題，所以由保險業一起出一筆錢，來做一些研究發展。但是這筆錢本身不是透過法律，而是透過行政命令來提存。也就是說從保費收入裡面提存，壽險是 5%，產險是不少於 5% 的範圍內，由公會來要求提撥的。有一派的講法是說，你這個錢既然是強制收來的，所以應該是公權力的徵收所得，不是你本身所有。事實上這個基金不是依據法律而來，基金的錢是保險業繳出來的，剩下來的錢到底是誰的，這些保險業的人要求說按比例退還，但以前交的人和現在要求的人不一樣，你退還給現在的人也不對，那是以前的人交的錢，你現在的人怎麼可以不當得利呢？在退還上本身是很有問題的。所以應該是屬於保險業共有，這不是政府的錢，這些公司要把他分配掉也不合理。基金本身不屬於個別單位、個別保險公司，也不是政府的，這些執行和發展業務後所剩下來的錢，是保險業者所共有。

### 二、關於保險業務發展基金之定位問題：

基金是從保險業的保險費裡面去提撥的，當時並沒有納入政府預算；那提撥這個錢，把它花完就算了，但在沒有花完的情形下，通常就會儲存在基金裡面。而這個基金本身到底是什麼樣性質？這個錢提撥以後仍是保險公司的，只是由政府來幫忙管理，所以我們就建議把

它定義為信託基金。最後在 91 年時基於監督需要，依照預算法的規定成立信託基金。

我以前在行政院主計處服務的時候，這個基金常常被立法院質疑，當時我們的解釋成立的是信託基金，依照預算法的規定，信託基金是受國內外機關團體或私人利益，為了他們自己的利益，依所訂的條件，去保管處分的；也就是說不是你政府的，是為了別人的利益，等於是幫別人代管的；也就是說信託基金不是政府所有，行政院只是基於行政權，是人家託管的，所以不需要跟立法院報告。不過立法院對這部份相當有意見，立委們認為這個基金的預算都沒有經過立法監督，就產生很大的爭執。

至於為什麼不成立特別收入基金來管理？政府依照公權力所徵收的錢，為了特定的目的，特別收入就是為了特種目的收進來的錢，辦理特定業務用。問題是這不是政府的錢，不能把這個錢繳庫，那保險業會抗議，在法律上我沒有這個義務。你用行政命令，當時是因為研究發展這個現實，所以大家才願意分攤，現在你不能把我收回啊！73 年那時候成立財團法人保險事業發展中心，就是要發展這個業務。所以成立特別收入基金是有問題的，不符合特別收入基金的定義，還是成立信託基金比較適合。

### 三、 關於保險業務發展基金的未來發展：

保險業務發展基金我覺得是有它存在的必要，任何一個行業都有必要去研究發展，但這就是要保險業本身的一種認知；如果認為他們的業務有必要研究發展，那他們就可以交一筆錢大家一起做研究，規模小的保險公司大家交錢一起做一起研究，這是有必要的。但這筆錢應該是專款專用的，政府也不能納為己有。

基金型態上還是維持信託基金比較好。至於信託人和受託人的關係，受託人是政府很明確，那信託人是誰？應該要以共同的信託人—保險業全體，比如可由兩大公會出面，公會就代表大家的利益，信託給政府。其實如果你不用基金，你用財團法人也可以，可以捐助成財團法人，大家共同捐，但那是一次性的，如果說保險業務發展基金繼續收的話當然可以。那如果大家都沒有意願要發展的話，那就解散掉各自發展，也是一種可行的方式。但是現在不能解散基金，因為這筆剩下的錢，目前不宜退還給業者，最好就是說把這個基金維持住。這個錢已經沒有再收了，就讓它一直運作下去，直到最後。





## 附錄 7

陳惠美女士書面訪談稿，財政部會計處副會計長，中華民國  
101 年 4 月 17 日

一、 請問您認為「保險業務發展基金」的所有權應歸屬於誰？為什麼？

答：應歸屬政府，因該基金來自於政府公權力之行使，宜劃歸為政府歲入之一環，說明如次：

1. 該基金係財政部於 60 年間，督促台北市產物、人壽保險公會成立業務發展委員會，辦理保險業務統計、研究、訓練及與保險業務發展有關之工作，所需經費則成立「保險業務發展基金」支應（此基金係源自保險法第 144 條「保險業收取保費之計算公式，由主管機關核定之」之規定，經財政部核定產險業按毛保險費計收千分之 5 或千分之 3，壽險業則按第 1 年新契約毛保險費計收千分之 5，悉數繳存基金專戶，並成立「保險業務發展基金管理委員會」，負責基金收支事宜，至其組織規程前報奉行政院 60 年 4 月 7 日台 60 財字第 2953 號函同意備查在案。）
2. 財政部於 84 年間，因考量基金結餘約 35 億餘元，已足夠辦理各項業務，並參酌 83 年 10 月 24 日立法院第二屆第 4 會期預算委員會所作「財政部應研究停徵發展基金」之決議，認應予停止收取，爰陳報行政院函復財政部本於權責辦理。財政部旋於 84 年 5 月間函令保險業務發展基金自 84 年 7 月 1 日停徵。
3. 嗣於 91 年 4 月間，聯合報等媒體披露，38 億元保發基金，財政部小金庫現形，30 年黑箱作業不受國會監督，立委將提案要求繳

回國庫，該基金隨即組成專案小組研議，曾提出成立財團法人或捐助財團法人保險事業發展中心及一次補助產、壽險公會等方式處理，惟均未獲有定論。

二、 請問您認為「保險業務發展基金」應如何定位？

答：承上題，該基金之定位，祇要能兼顧財務透明等公正、公開原則，並無悖於原始成立基金之目的與用途，爰如將其基金餘額繳交國庫，或成立基金，或成立財團法人妥善運作管理，均無不妥。

三、 請問您認為「保險業務發展基金」是否適合改列為預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 3 目的「信託基金」？

答：該基金改制為信託基金，前經行政院 91 年 8 月 30 日院授主孝一字第 091005976 號函同意在案，並自 92 年起將預算書送立法院審議，故其改制為信託基金應無違反「預算法」第 4 條所稱信託基金之定義。

四、 請問您認為「保險業務發展基金」是否適合改列為預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 5 目的「特別收入基金」？

答：茲據立法院審議該基金 99 年度預算時，雖已決議要求該基金改列為「特別收入基金」；惟經行政院金融監督管理委員會保險局研議結果，認屬如改列為「特別收入基金」，恐與該基金設立目的有所悖離，並已據以回復立法院在案，且該基金 84 年已停徵，如採特別收入基金運作，似與預算法所定有特定收入來源，即收支應有絕對關係之立法意旨未合，故在現階段似不宜變更其歸類，以免再度引發不必要之困擾。

五、 現階段由「保險業務發展基金管理委員會」管理保險業務發展基金，由政府、立法院監督的運作模式，是否妥適？是否有更好的運作方式？

答：按該基金管理委員會組織規程，除對保險業務發展基金管理委員會之委員，由行政院金融監督管理委員會及保險業代表、學者專家及社會公正人士組成，及其遴聘、掌理事項及案件審議等作業均有明訂外，且近來來，尚能配合保險市場及保險相關法令之變動適時修正，已能作周妥之管理，又該基金預、決算目前均須送立法院審議，並公開於網站，且行政院已詳細規範信託基金預算及決算編製注意事項，運作及管理方式已相當透明、公開，未來宜就 91 年間研議成立財團法人、捐助財團法人保險事業發展中心、補助產、壽險公會、繳庫等方式賡續檢討，以尋求更好之運作方式。

六、 請問您認為「保險業務發展基金」未來該如何發展？有何看法和建議？

答：

1. 鑑於該基金改制信託基金後，早期財政部派員出國及研究計畫等經費，存有未循正軌納編於財政部單位預算中，而以該基金財源支應之情形已有改善，且該基金對於財務收支保管及運用，訂有收支保管及運用辦法暨收支處理程序，其內容包含預、決算之編製、執行與控制、會計事項之處理及現金出納之執行等，故辦理各種採購事項，均受「政府採購法」之規範，已較為公開、透明，茲以該基金改制信託基金多年，立法院及審計部等外界監督機關認同度已有提升，且該基金之規模，近 10 餘年來，已由 38 億元逐年縮減為 22 億元，如維持現行作業模式，其管理固已較公開、

透明，惟亦可朝上題所列更積極之方式研議處理。

2. 此外，國內金融業務之統計、研究及訓練工作，如金融研訓院及中華民國銀行商業同業公會等財團及社團法人成立後，其經費支出均基於使用者付費原則，自籌財源支應，而財團法人保險事業發展中心多年來受該基金之補助，反侵蝕基金之規模，因此該保發中心宜積極研擬中長程發展計畫及績效評核等內部相關配套措施，據以執行，俾儘早達成自給自足之目標，以避免「保險業務發展基金」結束後，影響該保發中心之永續發展。

