

財團法人保險安定基金委託研究計畫

「保險公司退場機制」

結案報告書

投標廠商：逢甲大學

主持人：許文彥 副教授

協同主持人：卓俊雄 副教授

曾耀鋒 助理教授

余永讚 助理教授

中華民國 100 年 11 月 27 日

「保險公司退場機制」研究計畫目錄

第一章	前言	1
第二章	主要國家保險公司退場機制之範圍及內容	3
第一節	美國	3
一、處理問題保險業的法令與機構		4
(一)	Insurer Receivership Model Act	4
(二)	Post-Assessment Property and Liability Insurance Guaranty Association Model Act/ Life and Health Insurance Guaranty Association Model Act	5
二、適用對象		15
三、啟動時點		15
(一)	風險基礎資本比率	16
(二)	Insurer Receivership Model Act	17
(三)	Hazardous Financial Condition Model Act	21
四、處理方法		26
(一)	接管	26
(二)	重整	28
(三)	清算	29
第二節	日本	33
一、主管機關—日本金融廳概況		33
二、問題保險業處理機構		35
(一)	成立性質、目的	35
(二)	組織架構	37
(三)	運作方式	39
(四)	保障內容	42
(五)	要保人保障機構之財源	49
(六)	政府的援助	57
三、適用對象		58
四、啟動時間		60
五、處理方法		61
(一)	行政程序	61
(二)	重整程序	66
第三節	中國大陸	70
一、問題保險業處理機構		71
二、適用對象		72
三、啟動時間		73
(一)	接管	74
(二)	重整或清算	77
四、處理方法		79
(一)	整頓	80
(二)	接管	81

(三) 保險契約轉讓	82
(四) 重整	83
(五) 清算	84
第三章 主要國家保險公司重要退場案例整理分析	85
第一節 美國	85
一、壽險公司案例	85
(一) First Executive Life Insurance Company	85
(二) Mutual Benefit Life	89
二、產險公司案例- Superior National Insurance Group	96
第二節 日本	103
一、概述	103
二、壽險公司案例	107
(一) 日產生命保險相互會社	108
(二) 東邦生命保險相互公司	110
(三) 第百生命保險相互公司	112
(四) 大正生命保險股份公司	113
(五) 千代田生命保險相互公司	115
(六) 協榮生命保險股份公司	119
(七) 東京生命保險相互公司	120
(八) 大和生命保險股份公司	122
三、產險公司案例	124
(一) 第一火災海上保險相互公司	124
(二) 大成火災海上保險股份公司	126
第三節 中國大陸	129
一、壽險公司案例(新華人壽)	129
(一) 中國大陸保險保障基金之主要內容	129
(二) 新華人壽案例分析	137
第四章 保險公司退場機制之啟動時點判斷標準	141
第一節 我國保險公司退場機制之啟動時點判斷標準	141
一、立法背景介紹	141
(一) 1963年8月20日新增問題保險公司退場處理機制規範	141
(二) 1974年11月19日修正條文與修正理由	142
(三) 1992年1月16日條文與修正理由	144
(四) 2001年6月26日條文與修正理由	145
(五) 2007年6月14日條文與修正理由	148
二、問題保險業退場啟動時間與相關規範	154
(一) 保險法	154
(二) 處理金融機構經營危機作業要點	156
(三) 保險業資本適足性管理辦法	162
(四) 小結	165
第二節 分析與判斷標準建議	168

第五章 處理問題保險公司退場之可行性方案及配套措施.....	181
第一節 前言.....	181
第二節 辦理增、減資程序.....	182
一、增、減資之定義與程序.....	184
(一) 減資.....	184
(二) 增資.....	189
二、評析.....	195
(一) 問題保險公司增資程序宜適度放寬同一人或同一關係人持股比率之審查限制.....	195
(二) 減資並同增資程序時，宜排除公司法第 281 條之適用....	197
第三節 合併、保險契約移轉以及其他併購程序.....	198
一、併購法制之介紹.....	198
(一) 保險法之特別規定（第 149 條之 7）.....	199
(二) 金融控股公司法.....	200
(三) 金合法.....	208
(四) 企併法.....	210
(五) 公司法.....	214
(六) 併購法規之整理.....	215
二、分拆保險業務並讓與給他保險公司.....	217
(一) 有關保險契約轉讓之相關規範宜於保險法中明定.....	220
(二) 明定保險公司於保險契約轉讓時應向保險監理機關提出申請.....	220
(三) 明定主管機關准駁依據.....	221
(四) 明定主管機關應任命專業人員（如獨立精算師）調查移出保戶之利益有無不當變更，以為准駁之參考.....	221
(五) 明定保險公司通知方式及通知書內容.....	221
(六) 明定保戶權益之保護規範.....	222
(七) 明定保險公司不得終止契約，但得於提供擔保後移轉....	222
(八) 問題保險公司保單移轉時，除給付條件減少外，宜排除需經要保人同意之規定.....	222
三、評析.....	223
(一) 併購程序之選擇宜考量受讓公司之屬性與目的.....	223
(二) 放寬問題保險公司保戶權益調整之態樣.....	224
第四節 重整.....	234
一、前言.....	224
二、重整之基本概念.....	225
三、我國重整法制之規範程序.....	227
(一) 保險法特別規定.....	227
(二) 企併法.....	229
(三) 公司法之相關規定.....	229
四、外國立法例（美國、日本）.....	242
(一) 美國方面.....	242
(二) 日本方面.....	248
五、評析.....	252

第五節 清理.....	254
一、前言.....	254
二、公司法與保險法對資產顯有不足抵償其所負債務之處理.....	254
三、清理之定義與立法背景.....	257
四、清理程序之相關規定.....	258
五、評析.....	262
(一) 發動原因具多元性較銀行法為佳.....	262
(二) 立法者似有意以清理程序取代清算以及破產程序.....	262
(三) 清理中應得類推適用公司法清算與破產法之相關規定....	262
(四) 清理中公司雖其性質與清算中公司相似，但宜立法排除或限制其他法規之適用範圍.....	264
六、小結.....	265
第六節 清算.....	265
一、前言.....	265
二、基本概念.....	266
三、我國法範程序.....	267
(一) 普通清算程序.....	267
(二) 特別清算程序.....	271
四、評析.....	276
第七節 安定基金成立子公司辦理接管、承受爭議性資產、不確定負債及清理未了業務等法律問題之探討.....	277
一、前言.....	277
二、我國法之相關規範.....	278
(一) 安定基金成立子公司辦理接管問題保險公司.....	278
(二) 安定基金可否直接承受保險契約.....	280
(三) 安定基金成立子公司辦理承受爭議性資產、不確定負債及清理未了業務.....	281
三、分析與修正建議.....	285
第六章 保險安定基金動用範圍及限額.....	287
第一節 我國保險安定基金的現況.....	287
一、保險安定基金主要內容與沿革.....	287
二、保險安定基金之提撥與費率.....	296
三、保險安定基金之主要業務範圍.....	299
(一) 對經營困難保險業之貸款.....	300
(二) 保險業因與經營不善同業進行合併或承受其契約，致遭受損失時，安定基金得予以低利貸款或補助.....	302
(三) 代保險業墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約所得為之請求.....	304
(四) 代理保戶出席重整保險業會議及行使重整相關權利.....	305
(五) 受主管機關委託擔任接管人、清理人或清算人職務.....	307
(六) 經主管機關核可承接不具清償能力保險公司之保險契約.....	307
第二節 我國保險安定基金的法律性質.....	308

一、保險安定基金與主管機關的法律關係.....	308
二、保險安定基金與保戶的法律關係.....	309
第三節 我國安定基金啟動之條件及時點	310
一、安定基金啟動墊付之條件與金額.....	310
(一) 財產保險安定基金.....	310
(二) 人身保險安定基金.....	312
二、安定基金啟動之時點.....	316
第四節 現行保險安定基金之探討	320
一、保險安定基金保障對象應不僅限被保險人.....	320
二、對於每一保險業訂定補償上限.....	321
三、調整徵收方式與費率.....	321
四、經營困難保險業之定義.....	322
五、調整人壽保險保單預定利率.....	323
六、強化失卻清償能力之預警與立即處置措施 (PCA)	324
第七章 保險安定基金不足支應時之因應措施	327
第一節 保險安定基金之規模	327
第二節 不足支應時之因應措施	330
一、保險安定基金向外借款.....	330
二、調整徵收方式與費率.....	331
三、墊付金額之限制.....	332
四、運用「營業稅稅款撥入銀行業以外之金融業特別準備金」.....	332
五、安定基金墊付金額應優先取得債權.....	333
六、評估問題保險公司之營業權價值以吸引其他保險公司承接.....	335
七、政府援助.....	335
第八章 我國問題保險公司退場之建議	337
第一節 問題保險公司的判定標準	337
第二節 問題保險公司之退場方式之建議	344
一、增、減資程序之建議.....	344
二、併購程序之建議.....	344
三、清理程序之問題.....	345
(一) 清理期間宜放寬併購方式.....	345
(二) 清理人應得暫時經營保險業務.....	345
(三) 清理中應得類推適用公司法清算與破產法之相關規定....	346
四、重整程序之相關問題.....	347
五、清算程序之相關問題.....	348
第三節 關於安定基金制度的補充建議.....	349
第九章 結論與建議	353
第一節 各主要國家退場機制之範圍及內容	353

一、美國	353
二、日本	354
三、中國大陸.....	357
第二節 啟動問題保險公司的相關機制	359
一、問題保險公司的認定標準與啟動.....	359
二、問題保險公司之退場方式之建議.....	361
(一) 增資程序之建議.....	362
(二) 併購程序之建議.....	363
第三節 我國保險安定基金動用範圍及限額	370
參考文獻.....	375
期末報告審查意見回覆委員意見對照表	383
意見回覆對照表	391

第一章 前言

國內自 2000 年以來由於利率下滑、經濟成長趨緩等因素，保險業獲利大不如前，致國華產物、太平產物與國華人壽先後於 2005 年與 2009 年因經營不善、業務財務狀況顯著惡化，遭主管機關勒令停業清理或接管，再加上仍有多家壽險公司面臨增資問題，因此完善的退場機制在當下的環境顯得格外重要。

相反的，民國 2006 年的「台灣經濟永續發展會議」關於「金融健全化議題」即就「保險業退場機制對策」進行討論，但至今保險業退場機制仍尚未完整建立。因此本研究案之主要目的在於協助安定基金建立一個有效且妥適輔導問題保險公司之退場機制，作為安定基金日後輔導保險公司退場時之參考。其中，問題保險公司是指依我國保險法第 149 條第 4 項「因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞」的保險公司。

本研究計劃的內容分別如下：第二章將分別介紹美、日、中國大陸的問題保險公司退場機制之範圍及內容，除介紹退場條件外，也將介紹安定基金補償的條件與限制；第三章整理美、日及中國大陸的保險公司破產案例，包括破產原因、主管機關介入情形等各項層面做一深入的介紹；第四章檢視我國保險公司退場機制之啟動時點判斷標準；第五章提出處理問題保險公司退場之可行性方案及配套措施；第

六章則討論動用保險安定基金的相關議題，規範安定基金動用範圍及限額的理由，並對動用範圍及限額的提出建議；第七章則討論安定基金不足支應時之因應措施；第八章針對我國現行保險業相關退場機制提出建議，最後第九章為本研究案的結論。

第二章 主要國家保險公司退場機制之範圍及內容

本章主要介紹美國、日本與中國大陸的保險公司退場機制之內容與作法，包括討論這些國家的問題保險公司處理機構，適用的對象、啟動時間，與處理問題保險公司的方法。

第一節 美國

在美國，若保險公司的財務狀況有問題，該公司總部的所在州（domiciliary state）的保險監理官可以依法接管該公司，也就是進入保管程序（receivership process），在進入這個程序的第一步，保險監理官會先以重整（rehabilitation）方式來改善保險公司的財務狀況，同時保險監理官也成為該問題保險公司的保管人（receiver），但依法保險監理官也可以指定其他人擔任保管人（依 Insurer Receiver Model Act Section 104，保管人可指清算人 liquidator、重整人 rehabilitator 或接管人 conservator），以監督該公司的營運。

如果重整成功，對該問題保險公司的保管程序就告一段落，但是如果問題保險公司的財務問題太大以致無法重整成功，保險監理官可以宣布該保險公司失去清償能力（insolvent），接著進入下一個保管程序，也就是清算。清算人在清算程序的主要任務是如何使資產價值極大化來支付包括保單持有人在內的債權人。

當問題保險公司清算時，也同時啟動了各州的保險安定基金，以保障該州的保單持有人。一般而言，失去清償能力的保險公司並沒有足夠資金支付對保單持有人的負債，此時各個州的保險安定基金就會對該州的會員公司課徵基金，以支付損失。

上述段落大致敘述了美國對問題保險公司的退場程序，但其中有一些值得更進一步討論的地方，包括處理問題保險公司的退場的機構、該如何定義問題保險公司，以及法律基礎等。

一、處理問題保險業的法令與機構

(一) Insurer Receivership Model Act

NAIC 先於 1963 年制定 Uniform Insurance Liquidation Act，以處理問題保險事業，並成為許多州制定保險事業退場清算程序的範本。之後於 1977 年制定 The NAIC Supervisions, Rehabilitation and Liquidation Model Act (簡稱 Model Liquidation Act)，最後，NAIC 又於 2005 年制定 Insurer Receivership Model Act (IRMA)，用以取代 Model Liquidation Act (林國彬，2009)。換言之，IRMA 是目前處理相關問題最新的法令，因此本單元的介紹以 IRMA 為主。

1

¹ 關於 Model Liquidation Act 的內容，可參考林國彬 (2009)「美國問題保險事業強制退場機制之

依 IRMA Section 101 E 的規定，本法的立法目的在於透過下列方式，以保護被保險人、理賠申請人、債權人及一般大眾之利益：(1) 及早發現保險事業潛在之危害狀況，並即時採取適當之改善措施；(2) 改進接管及重整保險事業之方法；(3) 透過法令明訂，強化清算之效率及經濟，以降低法律之不確定性與訴訟；(4) 依本法規定之優先順序分配不可避免的損失；(5) 經由跨州的合作及擴大債務人的人身管轄權解決外州債務人之問題，降低跨州清算的爭議。

由於美國保險業的監理是以州政府為主，因此在處理問題保險公司時，州保險監理官扮演主要角色，而 IRMA 也賦予保險監理官重責大任，依該法 201 條規定保險監理官得向法院提起聲請 (petition)，舉證保險公司有依本法進入保管程序的理由，或主張保單持有人、債權人或一般大眾的利益可能受到損害，而保管法院 (receivership court) 得發出保管命令，指示監理官取得或控制該保險公司的全部或部份財產、帳冊、文件與其他資料。

(二) Post-Assessment Property and Liability Insurance Guaranty Association Model Act/ Life and Health Insurance Guaranty

Association Model Act

除 Insurer Receivership Model Act 與各州的保險監理官之外，與安定基金有關的法令與機構在處理問題保險公司上也扮演重要角色。為保障保險消費者因保險公司失去清償能力所產生的損失，美國 NAIC 在 1969 年制訂了 Post-Assessment Property and Liability Insurance Guaranty Association Model Act (PLIGA)，並在次年制訂 Life and Health Insurance Guaranty Association Model Act (LHIGA)，此後，各州依即依上述模型法，陸續成立安定基金(Guaranty funds)。

NAIC 規範這些 Model Act 的目的在保障因為會員保險公司因財務狀況受到傷害 (impairment)，或失去清償能力 (insolvency)，以致未能履行契約責任時，能保障保戶 (Section 2 A)，而為了提供上述保障，必須由保險人組成協會以支付給付，並讓保單效力能夠持續，並且會員公司必須依本法提撥基金 (LHIGA Section 2 B)。其中，依 LHIGA 的 Section 5 J，財務狀況受到傷害的保險人(impaired insurer) 是指經法院命令重整或接管的會員公司，而依 LHIGA 的 Section 5 K 或 PLIGA 的 Section 3，失去清償能力的保險人 (insolvent insurer) 是指經發現失去清償能力，而由法院命

令清算的會員公司。換言之，安定基金理賠的啟動條包括(1) 失去清償能力、(2) 法院的清算命令。

目前美國各州均就產、壽險分別設有安定基金的制度，各州建立安定基金的時間參見表 2-1-1。各州的安定基金是由會員公司所組成，PLIGA 與 LHIGA 並分別訂有會員公司在州安定基金協會的董事會人數，而且人選必須經主管機關同意。此外，並有全國性的組織，分別是 National Organization of Life and Health Guaranty Association (NOLHGA) 及 National Conference of Insurance Guaranty Funds (NCIGF)，這二個協會分別在 1983 及 1989 年成立，用以協調大型保險公司倒閉時在各州之間的支付事宜，並且監督全國的保險業務、提供法令、資訊、管理和溝通等服務予會員公司。

表 2-1-1 美國各州建立安定基金的時間一覽表

年份	產 險	壽 險
1969	California, Michigan, Wisconsin	Wisconsin
1970	Alaska, Delaware, Florida, Georgia, Idaho, Iowa, Kansas, Louisiana, Maine, Mississippi, New Hampshire, Ohio, Pennsylvania, Rhode Island, South Dakota, Vermont, Virginia, West Virginia	
1971	Colorado, Connecticut, Hawaii, Illinois, Maryland, Massachusetts, Minnesota, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, North Carolina, North Dakota, Oregon, South Carolina, Tennessee, Texas, Utah, Washington, Wyoming	Maryland, Washington
1972	Indiana, Kentucky	Connecticut, South Carolina, Vermont
1973	District of Columbia, New Mexico	Nevada, Texas
1974	New York	Montana, North Carolina
1975		Nebraska, New Mexico, Oregon
1976		Virginia
1977	Arizona, Arkansas	Arizona, Idaho, Minnesota, West Virginia
1978		Indiana, Kentucky
1979		Florida, New Hampshire, Pennsylvania
1980	Oklahoma	
1981	Alabama	Georgia, Oklahoma
1982		Delaware, Kansas, Michigan
1983		Alabama, North Dakota
1984		Maine
1985		Mississippi, New York, Rhode Island
1986		Illinois, Massachusetts, Utah
1987		Iowa
1988		Hawaii, Missouri, Ohio
1989		Arkansas, South Dakota, Tennessee
1990		Alaska, Wyoming
1991		California, Colorado, Louisiana, New Jersey
1992		District of Columbia

至於安定基金的提撥方式，除紐約州產險公司採事前提撥制（pre-assessment）外，其餘均採事後提撥制（post-assessment）。事後提撥制的運作方式是當有保險公司失去清償能力時，該州監理官可對州內的保險公司依保費課一定比率做為安定基金，所有該州的保險公司均適用同一課徵比率，但訂有最上限，以免過度影響保險業的正常經營，但如此一來，主管機關每年可以課徵的金額也同時受到限制，以致於當大型保險公司倒閉時，常有長達多年才能支付完畢的情形。但是保險公司在支付安定基金的課徵額後，依各州規定的不同，可以在額度內抵減保費稅（Premium Tax）或營利事業所得稅等方式，降低保險公司本身的負擔（LHIGA Section 13）。

另一項值得注意的是由於人身保險契約大都是長期契約，被保險人可能因為身體狀況不佳或年齡太高而無法從其他保險人購買保險。換言之，若保險公司破產，安定基金僅僅支付現金價值並不足以達到保障保單持有人的目的，因此使「保單效力能夠持續」就顯得更為重要。在 LHIGA 的 Section 8A 也規定如果會員公司是 impaired insurer，協會在不影響 impaired insurer 契約責任，而且也獲得監理官的同意

下，可以依本法保證 (guarantee)、承擔 (assume) 或再保一部或全部的保險契約 (Paragraph (1))，或提供依上述處置所需的資金、擔保、貸款等，並確保 impaired insurer 在 Paragraph (1) 下，契約責任的履行 (Paragraph (2))，而這也是 Life and Health Insurance Guaranty Association Model Act 所特別著重的。

美國絕大多數州的安定基金在支付前都必須以收到法院的清算命令為前提，僅極少部份州只需要有失去清償能力的認定即可。而各州安定基金的給付條件 (triggers) 如下表。

表 2-1-2 各州保險安定基金給付條件一覽表

州	發現清償能力並取得清算命令 (Final Order of Liquidation with a <u>Finding of Insolvency</u>)	發現清償能力即可 (<u>Finding of Insolvency</u>)
NAIC	X	
NCIGF	X	
AL	X	
AK	X	
AZ	X	
AR		X
CA	X	
CO	X	
CT		X
DE	X	
DC	X	
FL	X	
FLWC	X	
GA	X	
HI	X	
ID	X	
IL	X	
IN	X	
IA	X	
KS	X	

州	發現清償能力並取得清算命令 (Final Order of Liquidation with a <u>Finding of Insolvency</u>)	發現清償能力即可 (<u>Finding of Insolvency</u>)
KY	X	
LA	X	
ME	X	
MD	X	
MA		X
MI	X	
MN	X	
MS	X	
MO	X	
MT	X	
NE	X	
NV	X	
NH		X
NJ		
NJWC		
NM	X	
NY		
NC	X	
ND	X	
OH		
OK	X	
OR	X	
PA	X	
PAWC		
PR	X	
RI	X	
SC		X
SD	X	
TN	X	
TX		X
UT	X	
VT	X	
VI		X
VA	X	
WA		
WV		
WI		
WY	X	

無論是產險或壽險，LHIGA 與 PLIGA 均對賠償金額設有上限，在產險方面，依 NCIGF PLIGA Section 6 規定，在清算命令生效後的 30 日內，安定基金即應支付給付，而除

員工補償保險 (workers' compensation insurance, 類似雇主為履行勞動基準法賦予的責任所購買的保險) 沒有給付上限外, 其餘險種均有賠償金額上限的規定, 例如未滿期保費以 10,000 元為限、理賠則以 300,000 元為限。並且在承保的範圍內, 取得保險公司的權利、義務與責任, 包括但不限於代位權力。依 Section 7, 保險監理官應在收到保險公司失去清償能力的訊息後 3 日內通知安定基金, 若相關單位向法院申請清算命令時, 安定基金有權取得該申請書。

就壽險而言, 大多數州的死亡給付上限設在 \$300,000 元; 解約時, 不論壽險或年金均為 \$100,000 元, 而健康險的給付上限也同樣為 \$100,000 元, 但失能保險給付總額以 \$300,000 元為限、基本住院費用與外科手術保險或大額醫療費用保險則以 \$500,000 元為限。除此之外, 對每一個人的死亡給付總額以 \$500,000 元為限, 若擁有多張壽險, 不論其保單持有人是企業或個人、被保險人是高階職員或經理人、員工或其他人, 給付以不超過 \$500,000 元為限 (LHIGA Section 3 C)。此外, 安定基金並不保障由保單或要保人承擔風險的契約 (例如投資型保險商品)、再保險契約等 (LHIGA Section 3 B)。

一般而言，設定賠償金額上限的目的有二，首先，設定賠償金額上限可以使消費者在選擇保險公司時能更加謹慎，由於一旦保險公司破產，消費者無法獲得全額賠償，因此設定賠償金額上限可以鼓勵消費者向財務狀況健全的保險公司投保，如此一來，財務狀況較差之保險公司勢必要以更優惠的條件（較低的保費）吸引消費者投保，也同時提供保險公司維持良好財務狀況的誘因、建立市場紀律；而由於商業保險的客戶較個人保險的客戶更有能力判斷保險公司的財務狀況，更能促進市場紀律，因此，賠償金額上限的決定一般儘可能包含大多數的個人保險客戶。設定賠償金額上限的另一個重要目的則是限縮安定基金的責任，由於經濟情勢變化快速，這類保險未必總是能夠應付賠償責任，因此設定賠償金額上限有助於紓緩安定基金的賠償壓力。

在限制賠償金額之外，人壽保險安定基金另有一項影響保戶權益的規範，即利率調整規定，依 LHIGA Section 3 B，利率調整是以 Moody's 公司債利率平均值減去 2 個百分點。美國 50 餘州或地區中，除阿拉巴馬、亞歷桑那、喬治亞州、新墨西哥州等四州沒有利率調整規定、愛達荷州強調保證契約利率之外，其餘各州均有利率調整的規範，以降低該州安

定基金的賠償責任。而調整利率大都參考上述規定，以 Moody's 公司債利率平均值減去若干個百分點、但不低於零，做為調整的原則，例如紐澤西州規定「有義務賠償日之前四年的 Moody's 公司債利率平均值減 3%」，而紐約州對利率的規範則較有彈性，即若主管機關或安定基金發現契約保證利率明顯太高，主管機關可向法院申請改以契約發行當時適當且合理的利率來代替，以限制安定基金的責任。

但是安定基金並不僅只是為失去清償能力的保險公司支付賠款而已，依 PLIGA Section 11 的規定，安定基金除了補償保單持有人的權益外，為了能幫助偵測並預防保險人失去清償能力，(1) 安定基金的董事會得就偵測並預防保險人失去清償能力提出建議、(2) 安定基金的董事會得對改進或強化清償能力監理提出建議、(3) 在安定基金支付完保險公司失去清償能力的賠償後，安定基金的董事會得就可取得的資訊準備該失去清償能力案例的原因及過程做成報告，並送交監理官。換言之，安定基金的職能不僅只是消極性的維護保單持有人權益、支付賠償金而已，更有預防保險公司失去清償能力積極性功能。

另外，為使安定基金能發揮其原有的使命，Model Act 也賦予安定基金特殊的功能，例如，安定基金可以在法院或監理官命令之前，就可能增加安定基金責任的事項，而干預財務受傷害或失去清償能力的保險人（impaired or insolvent insurer）（LHIGA Section 8 J）。

二、適用對象

Insurer Receivership Model Act 的 Section 103 規定該法的適用對象為在該州曾經或正在從事保險業務的所有保險人。

三、啟動時點

美國關於監理官對問題保險公司採取行動的啟動時點規範在數個不同的法令中，最常見的當然是風險基礎資本制度下，當公司的風險基礎資本比率低於 70% 時，保險監理官必須重整或清算該保險公司的規定（Risk-Based Capital for Insurers Model Act, RBC Model Act）。但除了上述「明確」的規範外，NAIC 另訂二項模型法也同樣規定判斷問題保險公司的標準，這二項模型法分別是 Insurer Receivership Model Act（IRMA）與 Model Regulation to Define Standards and Commissioner's Authority for Companies Deemed to be in Hazardous Financial Condition（

Hazardous Financial Condition Model Act)，但其對問題保險公司採取行動的啟動時點規範則較不明確，也提供監理官較大的判斷空間。另外值得注意的是 IRMA 對問題保險公司的判斷標準同時包含了風險基礎資本比率與 Hazardous Financial Condition Model Act 的判斷標準，因此可視 IRMA 為較一般、範圍較廣泛的判斷標準。

(一)風險基礎資本比率

美國 NAIC 為了讓最低資本能依保險人的規模與風險而定，而規範風險基礎資本比率 (RBC_Ratio)，其計算方式不在此贅述。而在計算出風險基礎資本比率後，為排除主管機關監理寬容 (forbearance) 的情形，訂有即時改正行動 (prompt corrective action)，分別依風險基礎資本比率而對監理官設有對應的行動水準。依 RBC Model Act，若風險基礎資本比率介於 70% 與 100% 之間，監理官可以重整或清算公司 (Section 5 B.)、若風險基礎資本比率低於 70%，保險監理官必須重整或清算公司 (Section 6 B.)。由於用數字來決定監理官的行動較為清楚、明確，一旦有保險公司的風險基礎資本比率落於行動水準內，監理官必須依法行政，沒有規避的空間，從而降低監理寬容的可能性。

表 2-1-3 美國風險基礎資本制度下的即時改正行動

行動水準	資本適足比率 (RBC_Ratio)	監理官或公司的行動
無行動水準 (No Action level)	$RBC_Ratio \geq 200\%$	無
公司行動水準 (Company Action Level)	$150\% < RBC_Ratio < 200\%$	保險公司必須向監理官解釋資本不足的原因，並提出改善計劃(Section 3 B.)。
監理行動水準 (Regulatory Action Level)	$100\% < RBC_Ratio < 150\%$	保險人必須提出改善計劃，監理官應執行財務檢查，必要時應提出改善計劃(Section 4 B.)。
授權控管水準 (Authorized Control Level)	$70\% < RBC_Ratio < 100\%$	採取上述 Section 4 中任何必要的監理行動；如果監理官認為對保戶與公眾最有利的情形下，得重整或清算公司(Section 5 B.)。
強制控管水準 (Mandatory Control Level)	$RBC_Ratio < 70\%$	保險監理官必須重整或清算公司(Section 6 B.)。

(二) Insurer Receivership Model Act

依 IRMA Section 104，監理官對問題保險事業退場的方法包括接管 (Conservation)、重整 (Rehabilitation) 及清算 (Liquidation)，而發動的條件則列於 Section 207，共計 22 項，其中最後 1 項則是指明依上述風險基礎資本比率的規定。其譯文大略如下：

1. 保險人財務狀況已受到損害 (impaired)²；

² 依 Insurer Receivership Model Act Section 104N，Impaired 係指保險人的認許資產小於負債與最低資本的和，或總調整後資本小於風險基礎資本中的授權控制水準 (Authorized Control Level)。

2. 保險人失去清償能力 (insolvency)³；
3. 保險人即將失去清償能力；亦即合理預期保險人在 90 天之後將沒有足夠的流動資產滿足未來 90 天的流動負債；
4. 當保險人的資本已受到損害 (impaired) 時，忽略或拒絕遵行監理官的命令，而未在法令約定時間執行。
5. 保險人、母公司、子公司或關係企業 (affiliates) 有侵占 (converted)、浪費 (wasted)、或隱匿保險人之財產，或不當的處分 (Disposed)、浪費 (dissipated)、使用、拋棄 (released)、轉讓、出售、讓與 (assigned)、設定抵押 (hypothecated) 或轉移保險人之財產；
6. 除了滿足法定最低資本之外，保險人無法滿足法令的其他規範。
7. 保險人、母公司、子公司或其關係機構隱瞞、搬離 (remove)、變更 (altered)、破壞 (destroyed) 或未能建立並維護帳簿 (book)、紀錄 (records)、文件、帳戶、憑證 (voucher) 和其他監理官金融檢查時，有助於決定保險

³ 依 Insurer Receivership Model Act Section 104 O，失去清償能力 (insolvency) 係指保險無法在負債到期時，履行支付義務，或認許資產小於負債，或總調整後資本小於風險基礎資本中的強制控制水準 (Mandatory Control Level)。

人財務狀況的相關資訊或未能適當的管理理賠、或維護有助於決定未付理賠責任的理賠紀錄；

8. 監理官依本法作成命令之同時或之後，監理機關有正當理由認為保險人繼續經營，並非對保單持有人、債權人及公眾之最佳利益；

9. 依 Model Regulation to Define Standards and Commissioner's Authority for Companies Deemed to be in Hazardous Financial Condition 或其他法令，保險人繼續經營對保單持有人、債權人及公眾不利；

10. 有合理根據足以認為保險事業之財產被不當侵占、不當扣押或變更，有偽造或詐欺行為影響該保險人，或其他不法行為將危害保險人之資產，並足以影響其償付能力者；

11. 保險人之控制人有不誠信、不可信賴或缺乏管理經驗或能力以致可能危害保單持有人、債權人或公眾；

12. 實質負責保險人行政權之人，無論是重要職員、經理人、董事或受託人、員工、股東、或其他人，拒絕就其行為接受監理官的檢查；或接受檢查，但拒絕提供有關且合

理判斷其應知的資訊；而且經合理通知後，保險人未能及時且有效的終止聘雇關係及其對管理的影響力；

13.在監理官依法令要求，保險人仍未能及時提供其（或子公司或保險人可以掌控的相關公司或對保險人有行政權之人的）財產、帳簿（books）、帳戶（accounts）、文件或其他紀錄供檢查；

14.未事先取得監理官同意，保險人轉讓或企圖轉讓其重大財產或業務，或與他保險公司合併（merge）、整併（consolidate）或再保其全部財產或業務；

15.保險人或其財產已經指定或已有聲請程序指定保管人（receiver）、信託人（trustee）、保管人（custodian）、接管人（conservator）、扣押人（sequestrator）或其他類似之受任人（fiduciary）；

16.在過去五年期間內，保險人有故意且持續違反其章程或內部辦法（bylaws）、或保險法、或監理官之命令；

17.保險人對州、州內機關或對有管轄權法院所作之判決的給付義務，未能在到期後的六十天內履行；

18.保險人有計劃的（systematically）進行理賠之和解

(settlements)，但沒有正當理由遲延給付，或未能支付和解金，或基於財務上無法全額支付理賠或債務，而有計劃的與債權人和解 (compromise)；

19.保險人未能在法令規定期間內提交年報或其他財務報表；

20.董事會或過半數的股權，或對保險人有控制力的過半數人要求或同意依本法接管、重整或清算；

21.保險人未能符合該州之設立許可標準，或其許可已被撤銷。

22.依風險基礎資本法令規定。

(三)Hazardous Financial Condition Model Act ⁴

NAIC 於 1985 年制定 Model Regulation to Define Standards and Commissioner's Authority for Companies Deemed to be in Hazardous Financial Condition，供各州保險監理官判斷問題保險人，並做為問題保險事業退場的參考，該模型法 Section 3 規定了 15 項判斷指標，稍後在 2008 年的修正版本則將判斷指標增加到 20 項。此外，該法案的

⁴ 本文所引用版本係於 2008 年修正後之版本。

Section 4 並提供監理官要求問題保險人進行改正措施的法律基礎，同樣的，這些改正措施的法律基礎也從 1985 年版本的 9 項增加到 2008 年版本的 12 項。Section 3 與 Section 4 的條文依序翻譯如下。

依本法 Section 3，監理官可以考慮就下列標準之一項或二項或以上，決定保險人繼續經營是否可能危害到它的保單持有人、債權人或一般大眾，監理官可以考慮：

- 1.在財務狀況與市場行為檢查報表、審計報表、及精算意見、報告或摘要中，發現不利的情形；
- 2.美國保險監理官協會的保險監理資訊系統以及其他財務分析清償能力工具與報表；
- 3.依目前公認的精算實務準則，保險人是否有足夠的準備應付契約責任與相關費用的預期現金流量，考慮到保險人對該準備金與相關的精算項目持有的資產，包括但不限於該資產的投資收益，及依該保單與契約預期將會收到並保留的對價（保費）；
- 4.再保險人的支付能力，以及在考慮保險人的現金流量、承保的業務種類及再保險人的財務狀況後，保險人的再保險

- 計劃是否對其業主權益提供足夠的保障；
5. 保險人過去 12 個月或更短時間內的營業損失，包括但不限於淨資本利得或損失、非認許資產的變化、及支付予股東的現金紅利等，大於保險人在最低資本以上、剩餘業主權益的 50%；
 6. 保險人過去 12 個月或更短時間內的營業損失，扣除淨資本利得，大於保險人在最低資本以上、剩餘業主權益的 20%；
 7. 是否再保險人、債權人或保險人所屬控股公司的任何個體失去清償能力、有失去清償能力之虞、或未能償付或履行義務，依監理官的意見，可能影響保險人的清償能力；
 8. 個別或合計的或有負債、抵押或保證總額，依監理官的意見，可能影響保險人的清償能力；
 9. 是否保險人的任何控制人（controlling person）於交付或支付淨保費予保險人時違約；
 10. 應收帳款的帳齡與可收回性；
 11. 保險人的經理人，包括重要職員、董事或任何其他可直

接或間接控制營運之人，是否未能擁有或展現擔任該職位應具備之能力、適合性與名譽；

12.保險人的經理人是否未能回覆對保險人狀況的詢問，或對該查詢提供錯誤與誤導的資訊；

13.保險公司是否未能滿足財務及控股公司提交財報的規定，而沒有監理官滿意的理由；

14.保險人的經理人提交錯誤或誤導的財務報表，或出示錯誤或誤導的財務報表予貸款機構或一般大眾，或在帳上記載錯誤或誤導的分錄(entry)，或省略大筆金額的分錄；

15.保險人是否因為成長太快以致於缺少足夠的財務與管理能力來及時履行其義務；

16.保險人是否已經歷或將經歷可預見的現金流量或流動性問題；

17.是否經理人提存的準備金未能符合州保險法、監理規範、法定會計原則、穩健的精算實務準則所設定的最低標準；

18.經理人是否持續的低估準備金；

- 19.與關係企業、子公司或控制人之間的交易中，保險人取得的資產或資本利得或二者是否沒有足夠的價值、流動性或分散性，以確保保險人在義務到期時有能力履行；
- 20.其他任何發現經監理官決定會危害保險人的保單持有人、債權人或一般大眾。

Section 4 則規定監理官的權限，如果監理官決定公司繼續經營會危害保單持有人、債權人或一般大眾，則監理官可以命令，要求保險公司：

- 1.透過再保險降低目前及可能的保險給付責任；
- 2.降低、暫停或限制接受或續約的業務量；
- 3.以指定方式降低保險費用與佣金；
- 4.增資；
- 5.暫停或限制保險公司對股東或保單持有人的紅利宣告與支付；
- 6.以監理官可以接受的格式報告保險公司的資產市價；
- 7.在監理官認為必須的範圍內，限制或贖回某些投資，或停止某些投資實務；

- 8.對承保風險的費率適足性提供證明文件；
- 9.除了定期的年報外，還必須依主管機關規定的格式送交期中財務報表；
- 10.改正公司治理實務的缺點，並採用及實行監理官可以接受的治理實務；
- 11.提供營業計劃予監理官，以繼續在州內營業；
- 12.除非法令禁止費率調整的頻率或金額，在監理官認為有必要改進保險人的財務狀況下，調整保險公司的所有保險商品費率。

四、處理方法

如保險監理官發現有保險公司符合 IRMA Section 207 的規範，監理官可以向法院聲請取得對保險公司接管（Conservation）、重整（Rehabilitation）或清算（Liquidation）的命令，而各程序處理方法的內容如下：

(一)接管

依 IRMA Section 301 接管命令之規定，法院接管保險業的命令應指定保險監理官擔任接管人，並指示接管人取得保

險人的財產，及在法院監督下管理該財產。而接管人應於接管命令生效後的 5 日內通知各州的安定基金。

接管人應分析保險人的業務與財務狀況，以決定是否可能改變導致保險人被接管的因素，並能將保險人回復至正常的營運。在接管命令發出的 180 天內，接管人應該向法院提出下列建議：(1) 保險人可以解除接管、(2) 保險人應進入重整、或 (3) 保險人應進入清算 (Section 302 A)。而前項建議的時間得延長 180 天 (Section 302 B)。

接管人為改革或使保險人復原，得採取必要或適當的措施，這些措施包括但不限於撤銷保單 (Cancel)、保險與再保險契約(不包括人壽、健康保險或年金)或保證保險(Surety Bond)，或移轉保單、保險與再保險契約、或保證保險予其他保險人。保險人的董事、重要經理人的職權均應暫停，其職權均由接管人行使，但董事、重要經理人經由接管人重新委任者，不在此限。接管人並有權力指揮與管理、雇用與解雇員工，及處理保險人的財產與業務。接管人對在接管期間保單發行或續約時的誠信問題不必負責 (Section 302 C)，

免除接管人明知財務狀況不佳下，仍發行保單的誠信責任。

5

(二)重整

依 IRMA Section 401 重整命令之規定，重整保險業的命令應指定保險監理官擔任重整人，並指示重整人取得保險人的財產，及在法院監督下管理該財產。

重整人為改革或使保險人復原，得採取必要或適當的措施，這些措施包括但不限於撤消保單、保險與再保險契約（不包括人壽、健康保險或年金）或保證保險、或經法院同意，移轉保單、保險與再保險契約予其他保險人。保險人的董事、重要經理人的職權均應暫停，其職權均由重整人行使，但董事、重要經理人經由重整人重新委任者，不在此限。重整人並有權力指揮與管理、雇用與解雇員工，及處理保險人的財產與業務。重整人對在重整期間保單發行或續約時的誠信問題不必負責（Section 402 A）。

重整人在執行重整命令的一年內，應提交重整計畫予法院（receivership court），而法院可以同意或不同意該計畫，

⁵ Section 302 C 的原文如下：The conservator shall not be liable under [cite to state version of statute imposing liability for issuing policies while insolvent] as the result of good faith issuance or renewal of policies while in conservation.

或修改該計畫。當法院同意該計畫後，重整人應執行該計畫（Section 403 A）。而重整計畫應（1）提供不低於清算下的理賠條件；（2）對如何實施計畫提供適當的方法；（3）基於保險人的性質與歷史、保險人的帳簿、紀錄及重整計畫的性質，重整計畫應儘可能包括保險人的財務狀況、計畫的影響等資訊（Section 403 C）。重整計畫也可以包括（1）支付款項的分配、（2）接受再保或將保險人剩餘負債的全部或一部分出再保，並將資產與相關的帳冊移轉予其他保險人（Section 403 D）。

若重整人相信進一步重整該保險人將增加債權人、保單持有人或大眾的風險，或無法成功，重整人得向法院聲請以取得清算命令。重整人並須協調（coordinate）各安定基金過度到清算的事宜（Section 404 A）。

（三）清算

依 IRMA Section 501 清算命令之規定，清算保險業的命令應指定保險監理官擔任清算人，並指示清算人取得保險人的財產，及依本法規定管理該財產。清算人應（shall）擁有取得該保險人所有財產、契約、行為權利（rights of action）及所有簿冊、紀錄等之權利，而不論該等財產簿冊等之所

在；一旦清算命令發出後，該保險事業之債權人、保單持有人、股東或社員權及其他任何利害關係人之權利義務關係，均以清算命令核發當日為基準日，除非法院另依 Section 502 或 Section 705 之規定，另定基準日；在監理機關向法院聲請清算命令之同時，亦應向法院聲請裁定宣布 (declaration) 該保險事業已陷入失法清償能力之狀態；若法院之清算命令經上訴程序而被廢棄 (set aside) 者，該保險事業並非立即終結處理程序，除非法院另依 Section 901 條以命令為之，使其回復正常經營狀態⁶。

除非契約文字、其他法令或法院另有規定之外，無論是保險人分入或分出的所有再保險契約均在清算命令發出後撤銷 (cancelled) (Section 502 A)。同樣的，除非契約文字、其他法令另有規定之外，所有保單、保險契約 (除了保險人分出契約責任的再保險契約外)、保證保險，除人壽、失能、長期看護、健康保險或年金，在清算命令生效時，均應持續有效，一直到下列條件發生時：(1) 清算命令發出 30 日後、(2) 保單到期、(3) 被保險人以其他保險公司相似的保單

⁶ IRMA §501 (A) (B) (D) (E) .本條 (C) 項係規定對依其他州法設立登記之保險事業命為清算之效果。

取代原保單、(4) 清算人將保單責任移轉出去、(5) 清算人建議取消保單的日期，並獲法院同意 (Section 502 B)。

換言之，依 Section 501 發出清算命令後，所有保障均須依 Section 502 A 與 B 的規定終止 (Section 502 C)，但人身保險則不然。Section 502 D 規定在安定基金保障範圍內的人壽、失能、長期看護、健康保險或年金保單均應持續有效；但不在安定基金保障範圍內的保單，除非清算人提議且經法院同意外，則均應終止。

此外，雖然有清算命令，但清算人仍可以出售或分拆 (dissolve) 公司 (Section 503 A)，而當申請出售公司時，保管法庭可以在清算人認為適當的情形下，將公司及營業執照與資產與其他清算資產及屬於全體債權人、保單持有人和股東的資產分離開來 (Section 503 B)。

關於美國問題保險業退場機制的架構，請參考圖 2-1-1。

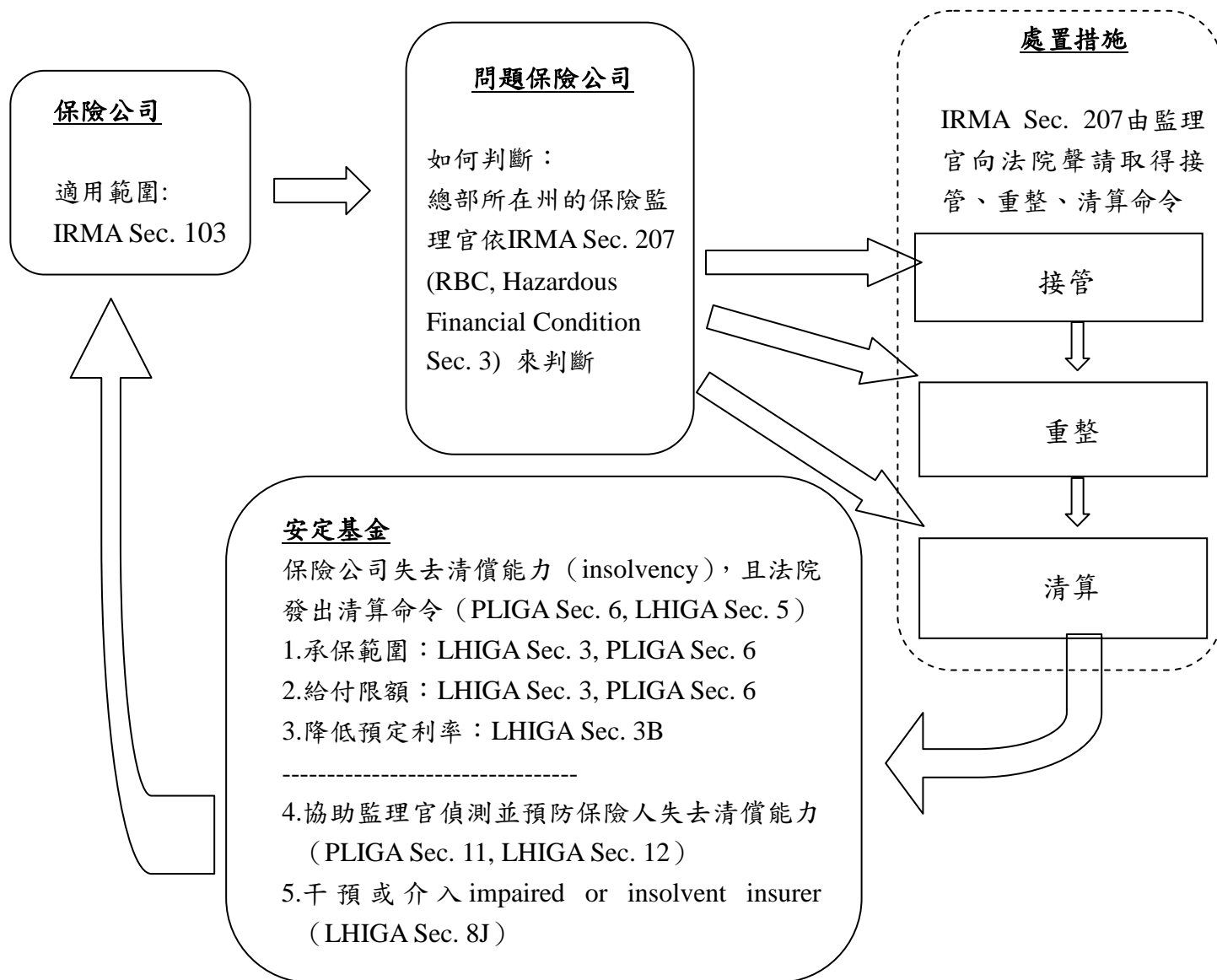


圖 2-1-1 美國問題保險業退場機制的架構

第二節 日本

一、主管機關--日本金融廳概況

金融廳是日本金融監督管理的專職機構，其前身為金融監督廳，成立於 1998 年 6 月。金融監督廳的設立，乃是日本金融監管由過去政府所強力主導的「事前指導」類型，轉向重視市場的「事後監控」類型的一個重要里程碑。眾所皆知，日本在經濟發展上，長期以來一直為僅次於美國的經濟大國，直到最近始被中國大陸超越。但在金融領域方面，日本的金融監管體制與美國相較，卻長期缺乏改革，並最終引發一系列金融問題。進入 1990 年代之後，隨著泡沫經濟的崩潰，一些問題逐漸暴露出檯面，金融機構破產接連不斷。因此，日本認識到傳統的「護送船隊方式」⁷之金融行政體制已經過時，必須建立新的金融監管體系。

建立新型金融監管體系所需面對的問題，就是實現金融與

⁷ 日文原文：「護送船團方式」。在軍事戰術中，「護送船隊」是指當在船隊中如有某艘船隻因突發問題減慢了航速，則其它船艦也會放慢速度，以確保發生問題的船隻不會脫離隊伍。日本在經歷了 1920 年代的「昭和金融恐慌」後，認為就算是較小金融機構之倒閉，亦有可能引發連鎖反應，從而造成整個金融業甚至社會的不安。為防止金融機構的意外倒閉，大藏省和日本銀行分別制定了「金融安定化產業保護政策」（日文原文：「金融業界に対する金融安定化・産業保護政策」），以及「護送船隊方式」等一系列行政指導手段，藉以確保金融業之安定，規範新商品之問世，甚至防止過度競爭。此方式雖可避免弱小企業之倒閉破產，但卻也容易讓其產生依賴保護之心態，同時又限制了大型企業的發展前景，影響其經營效率。

財政之分離。傳統上，大藏省長期集財政和金融大權於一身，處於日本各官廳中的頂峰和核心位置。1997年，大型證券公司與銀行等金融機構倒閉，大藏省內部亦傳出若干弊案，這促使日本政府下決心對大藏省實行改革，並期望儘快建立一個新的金融監督機制。在此大環境之背景下，始有設立金融廳之議。

而金融廳之設立採行了兩階段的作法，首先在1998年6月將對民間金融機構檢查和監督職能從大藏省中分離出來，設立「金融監督廳」。2000年7月又將金融行政的計畫和立案許可權從大藏省中分離出來，併入金融監督廳之職權，並將金融監督廳更名為「金融廳」。

金融廳是直屬於內閣總理，該廳設長官一人，下設總務企劃局、檢查局和監督局。總務企劃局主要負責金融廳之綜合性事務、建立金融制度以及金融行政計畫之立案等工作。檢查局負責日常對金融機構的業務內容進行檢查。監督局負責金融機構營業許可證的發放、撤銷、發佈停業命令等業務。此外，原來由大藏省管轄的證券交易監督委員會也轉交金融廳管理。為確保金融廳在金融檢查和監督方面的獨立性，日本規定金融廳長官由首相直接任命，金融廳內部人事權由金融廳長官直接掌

握和負責⁸。至 2007 年為止，金融廳人員編制已從最初的 430 人增加到 1,700 人。

金融廳的主要職能有以下數項，分別是對民營之金融機構進行嚴格檢查和有效監管；此外另根據相關法規，直接參與處理問題金融機構案件；以及準確把握金融實情和動向，維護信用秩序；最後是建立金融制度與計畫金融行政的立案工作。同時金融廳還負責與農林水產省、厚生勞動省等其他省廳協調，進行對農協系統金融機構、勞動金庫和非銀行金融機構的檢查和監督。

日本金融廳自成立以來，逐步建立了一套完整之金融監管制度和行政管理手段，其中以「要保人保障基金」⁹與保險業退場機制最為相關。

二、問題保險業處理機構

(一)成立性質、目的

1995 年日本於修正保險業法時，增訂了第 10 章，設立「要保人保障基金」，以加強對保戶之保障，此為日本首

⁸ 日本金融廳網頁介紹 www.fsa.go.jp/

⁹ 日文原文：「保險契約者保護基金」

度出現此類機制。然而當時該基金並非採取強制之方式，由保險公司自由選擇加入與否，同時規定接手喪失清償能力保險公司的救援公司尚未出現時，基金款項不得動用，因此制定初期相關的法規範並不完備。1997年4月，日產生命爆發危機，當時主管機關係依保險業法規定進行業務與財務監管，在無保險公司願意出面承接既有契約情況下，只得先成立一家新保險公司承接日產生命的既有契約，以便動用基金款項予以援助。有鑑於此，當時的主管機關大藏省於平成10年（1998年）發佈《保障保戶特別措施命令》¹⁰，決定產壽險業分別成立「要保人保障機構」¹¹，並要求日本境內所有保險公司均須加入，藉以替代原有的「要保人保障基金」。

根據平成18年(2007年)4月所施行保險業法部分修正後情形，關於要保人保障機構之設立目的，可詳見於日本《保險業法》第259條規定。要保人保障機構，係以就問題保險公司之保險契約之移轉等能順利進行而予以資金援助，對救援保險公司之經營管理、保險契約之承接對補償

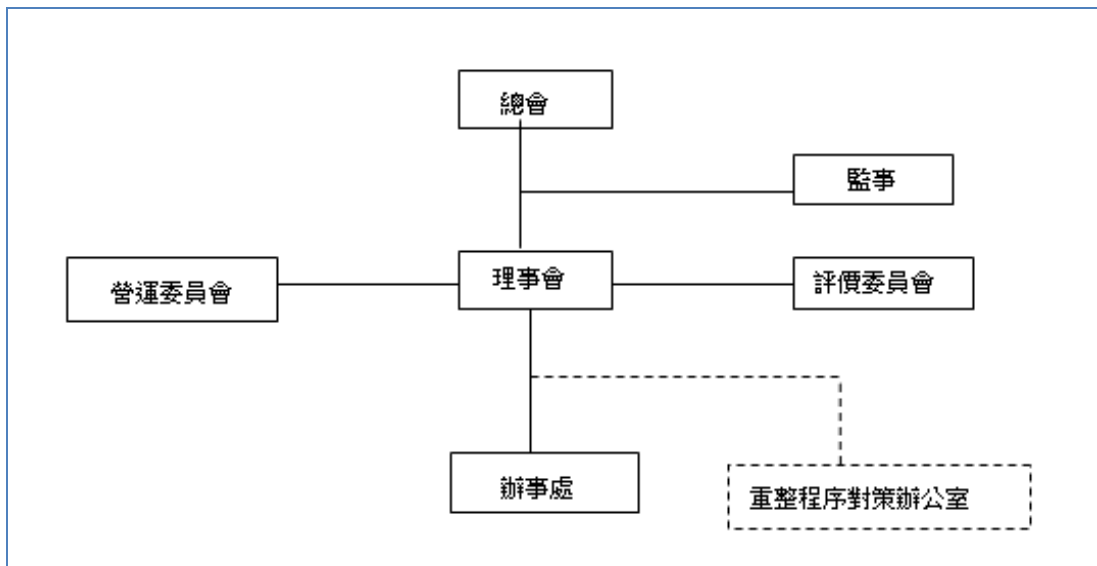
¹⁰ 日文原文：「保險契約者等の保護のための特別の措置などに関する命令」

¹¹ 日文原文：「保險契約者保護機構」

對象保險金之支付予以資金援助及進行保險金請求權之收買等，藉以保護要保人，並以維持對保險業的信賴為目的¹²。

(二)組織架構

以生命保險要保人保障機構¹³為例，其組織架構如圖 2-2-1 所示。



(注)當會員公司進行重整程序申請時，依其需要需設置「重整程序對策辦公室」
資料來源：生命保險要保人保障機構網頁 <http://www.seihohogo.jp/>

圖 2-2-1 生命保險要保人保障機構組織架構圖

¹² 日本《保險業法》第 259 條：
「第二百五十九條 保險契約者保護機構（以下この節、次節、第五編及び第六編において「機構」という。）は、破綻保険会社に係る保険契約の移転等における資金援助、承継保険会社の経営管理、保険契約の引受け、補償対象保険金の支払に係る資金援助及び保険金請求権等の買取りを行う等により、保険契約者等の保護を図り、もって保険業に対する信頼性を維持することを目的とする。」

¹³ 日文原文：「生命保險契約者保護機構」

其中「總會」除了負責預算及資金計畫之擬定外，另外對於資金援助事項，保險公司申請加入會員，以及要保人保障機構之重要事項進行決議，總會乃是要保人保障機構的最高決策單位。

而「理事會」則是對於總會所議決之重要事項進行審議，並對會員公司之負擔金額、業務委託、要保人保障機構之日常業務等進行表決決議。

「監事」則是對於要保人保障機構的業務及出納狀況進行監察，其監察結果向總會報告。此外，依其監察結果，如認為必要得向要保人保障機構理事長或主管機關提出建言。

「營運委員會」則是對於資金援助事項，以及會員公司的借貸等進行審議，除此之外視理事長之諮詢，亦有可能對要保人保障機構的日常業務營運等重要項目進行審議。

「評價委員會」最主要是判定問題保險公司之資產評價是否適當，另外視理事長之諮詢，亦有可能對問題保險公司的財產評價重要項目進行審議。而評價委員會之委員，依據相關法令之規定，應從具有學識經驗或專門知識

之人士中，經金融廳長官以及財務省大臣認可，由要保人保障機構理事長任命。

(三)運作方式

當壽險公司發生問題時，假設承接該問題公司契約的公司未出現時，一旦問題保險公司遭到清算，要保人雖可從該問題公司的資產拍賣中獲得一定金額的金錢補償，但保險契約卻無法再繼續維持下去。如此一來，根據要保人的年齡與健康狀況，將有可能因不容易再與其他壽險公司簽訂險契約，而陷入無保障的情形。

有鑑於此，當壽險公司發生問題時，要保人保護機構將有三種運作方式藉以保障要保人權益。

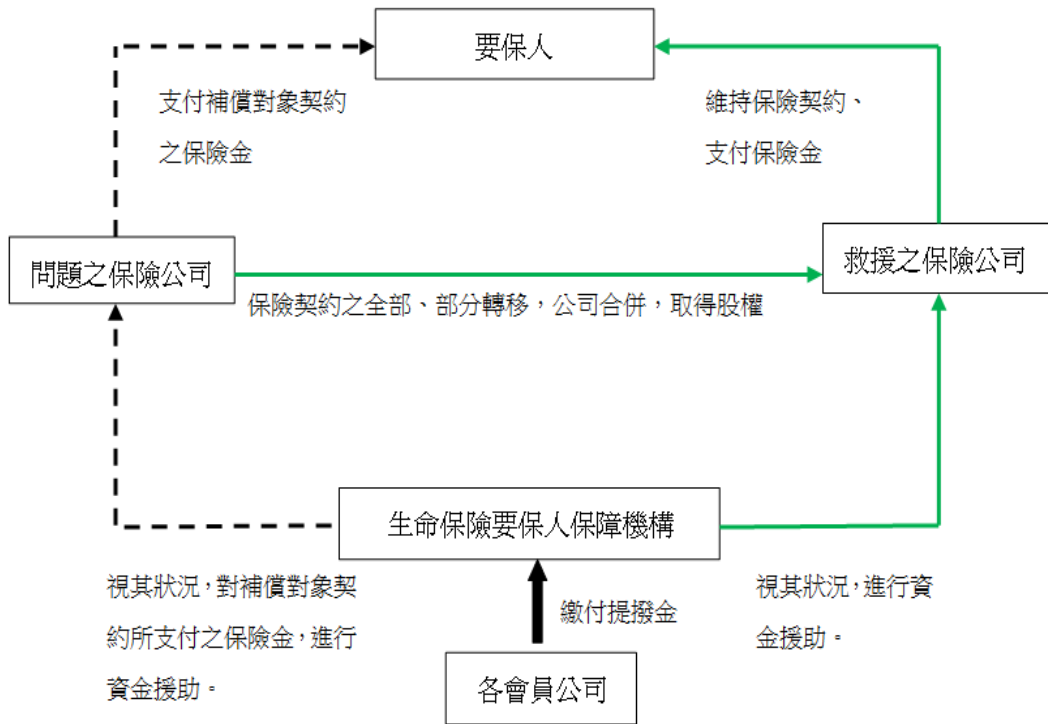
1. 由「救援保險公司」¹⁴承接保險契約

當承接問題保險公司契約的「救援保險公司」出現時，問題保險公司的保險契約，將由「救援保險公司」透過保險契約的移轉、公司合併、或取得股權方式，繼續維持效力。此時的要保人保障機構將視情況，對「救

¹⁴ 日文原文：「救済保険会社」。「救援保險公司」意指進行保單移轉等事宜中，非喪失清償能力之保險公司（保險業法第 260 條第 2 項第 3 款）。救援保險公司類似棒球場上的最終救援投手，例如後述東邦生命案例中的 G.E. Edison 生命即屬此類。

援保險公司」進行必要的資金援助。其運作模式如圖 2-2-2

所示。



資料來源：生命保險要保人保障機構網頁 <http://www.seihohogo.jp/>

圖 2-2-2 由救援保險公司承接保險契約之示意圖

2. 由「繼承保險公司」¹⁵承接保險契約

當承接問題保險公司契約的「救援保險公司」未出

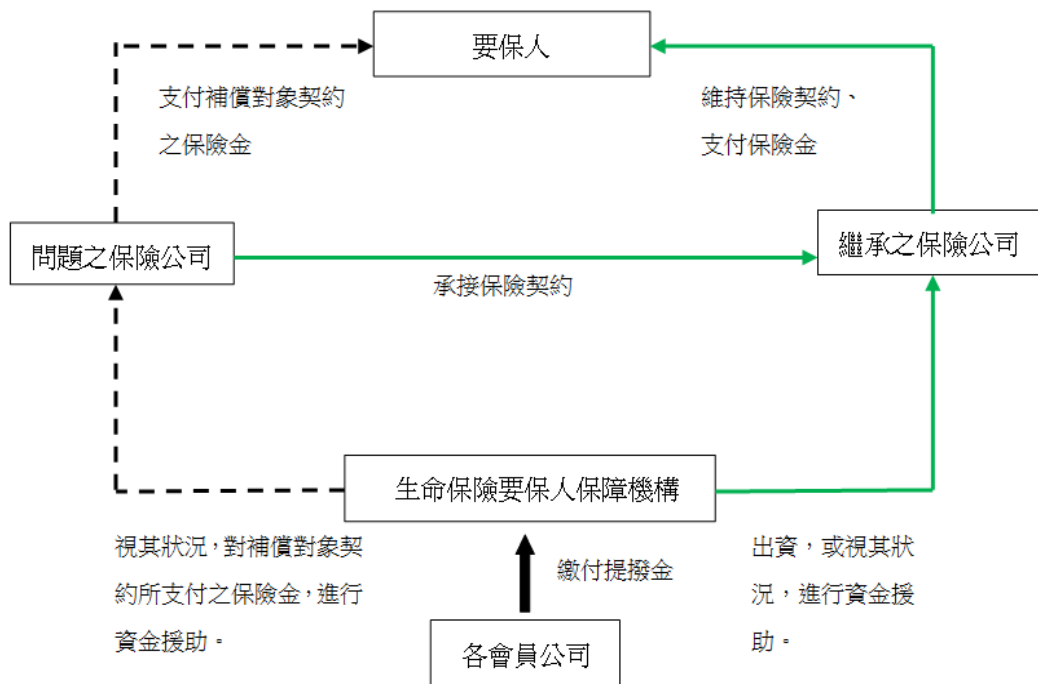
現時，要保人保障機構得設立子公司，以「繼承保險公

¹⁵ 日文原文：「繼承保險会社」。「繼承保險公司」係指因保單移轉或合併而承接喪失清償能力保險公司之保單，且以進行該承接保單之管理與處分為主要目的之保險公司，以要保人保障機構之子公司（要保人保障機構擁有超過 50% 的股東議決權）形式設立（保險業法第 260 條第 2 項第 6 款）。繼承保險公司類似棒球場上的中繼投手，後述日產生命案例中的 AOBA 生命即屬此例。

司」之方式，承接問題保險公司的保險契約。

「繼承保險公司」除了進行保險費徵收、資產運用、給付保險金等日常業務之外，將另外尋找「救援保險公司」，在「救援保險公司」未出現前，持續對保險契約進行管理及保全工作。

此時的要保人保障機構除了對「繼承保險公司」進行出資之外，另視情況對「繼承保險公司」進行必要的資金援助。其運作模式如圖 2-2-3 所示。

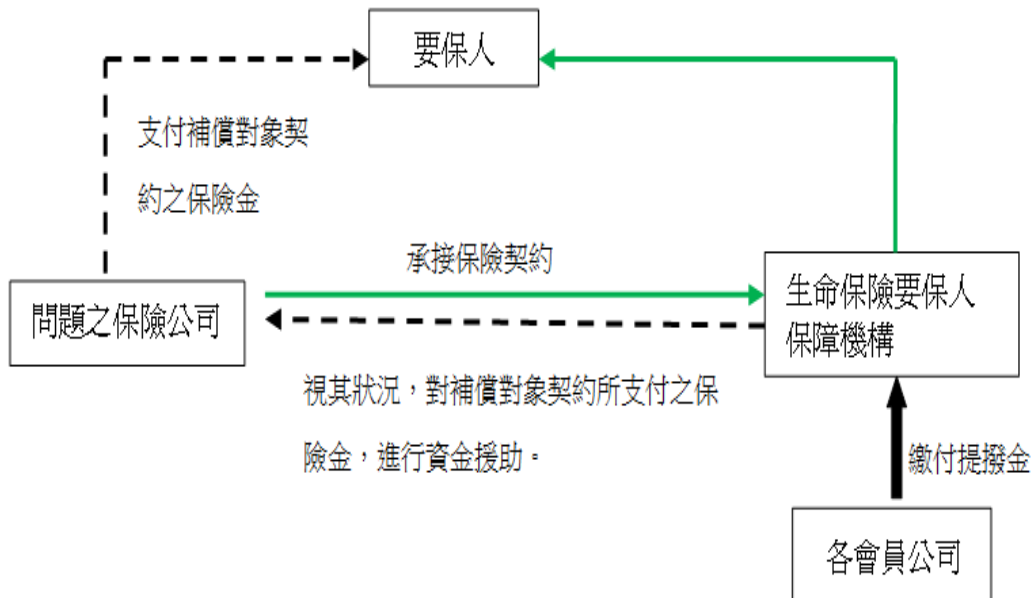


資料來源：生命保險要保人保障機構網頁 <http://www.seihohogo.jp/>

圖 2-2-3 由繼承保險公司承接保險契約之示意圖

3. 由要保人保障機構自行承接保險契約

除了前述兩種運作方式之外，當承接問題保險公司契約的「救援保險公司」未出現時，要保人保障機構亦得自行承接保險契約。此時要保人保障機構與由「繼承保險公司」承接保險契約的處理相同，在「救援保險公司」未出現前，持續對問題保險公司的保險契約進行管理及保全工作。其運作模式如圖 2-2-4 所示。



(注) ← - - - 在問題保險公司停止給付保險金期間，為保護要保人之處理方式。
 ← 保險契約轉移後之處理（但對於如圖 2-2-3 繼承保險公司之出資，則在保險契約移轉前進行。）
 ← 各會員公司，每年繳付提撥金

資料來源：生命保險要保人保障機構網頁 <http://www.seihohogo.jp/>

圖 2-2-4 由要保人保障機構自行承接保險契約之示意圖

(四)保障內容

1.保障對象

屬於要保人保障機構補償對象之契約者有以下三大類：

(1)第一類：

人身保險契約(個人生命保險、個人年金保險、團體生命保險、團體年金保險)

(2)第二類：

甲、強制汽機車第三人責任保險、住宅地震保險

乙、其他的財產保險契約(在汽車保險契約以外的保險契約裡，限定於個人、行政命令所規定之小規模法人。)

(3)第三類

上述第一類、第二類以外之保險契約，例如醫療保險、傷害保險等。

此外屬於日本《保險業法施行細則》第 74 條¹⁶、第 153 條中所規定，亦即操作績效連動型保險契約

¹⁶ 日本《保險業法施行細則》第 74 條
「(特別勘定を設けなければならない保険契約)

(performance-linked insurance contract)¹⁷之特別帳戶部分，並不屬於補償對象。但在問題保險公司的重整計畫中，附有操作績效連動型的保險契約比起其他保險契約而言，有可能被制定更有利的條件。

2.補償率

要保人保障機構，其補償限度則以責任準備金的一定比率為原則，以是否屬於「高預定利率契約」為判斷依據。預定利率若過去5年皆超過「基準利率」者，將被視為「高預定利率契約」。「基準利率」係以要保人保護機構全體會員公司過去5個事業年度裡的年平均運用收益率為基礎，由金融廳與財務省共同決定之。2010年生命保險公司之「基準利率」為年利率3%，損害保險公司亦為年利率3%。

第七十四條 法第一百十八條第一項に規定する内閣府令で定める保險契約は、次に掲げるものとする。

一 法第一百十八條第一項に規定する運用実績連動型保險契約（次に掲げる保險契約をいう。第七十五條の二第一項及び第三項において同じ。）

イ その保險料として收受した金銭を運用した結果に基づいて保險金等の全部又は一部を支払うことを保險契約者に約した保險契約であって、当該保險金等の全部又は一部として当該運用した結果のみに基づく金額を支払うもの（ロに掲げるものを除く。）

ロ その保險料として收受した金銭を運用した結果に基づいて保險金等を支払うことを保險契約者に約した保險契約であって、当該保險契約に係る責任準備金（第六十九條第一項第三号の危険準備金を除く。次号において同じ。）の額が、保險金等の支払時において当該支払のために必要な金額を下回った場合に、当該下回った金額に相当する保險料を保險契約者又は被保險者が払い込むこととされており、かつ、当該下回った金額について保險会社が負担することとされていないもの」

¹⁷ 日文原文：「実績連動型保險契約」。類似我國投資型保險商品的概念。

不符合「高預定利率契約」者，例如強制汽機車第三人責任保險及住宅地震保險，不論其發生時間，補償限度一律為責任準備金的 100%。汽車保險、火災保險、其他財產保險、1 年內的短期傷害保險及海外旅行傷害保險為責任準備金的 80%，但若於保險公司發生問題後 3 個月內發生保險事故者，則支付 100% 保險金額。上述之外的險種則為責任準備金的 90%。

符合「高預定利率契約」者，其補償率則由以下算式算出： $90\% - \{ (\text{過去五年間各個年度該保險契約之預定利率} - \text{基準利率 } 3\%) \text{ 的總和} \div 2 \}$ 。但要保人保障機構制度是保險公司債權人中，特地為保護要保人所追加的制度，不論上面的式子所計算的結果如何，如果沒有資金援助的情況，估計償還率（「基準預定償還率」）將是補償率的下限。（參見表 2-2-1）

表 2-2-1 要保人保障機構之補償內容

	補償對象契約	責任準備金 (解約金・滿期金等)
第一類	人身保險 (個人保險、個人年金、團體保險、團體年金)	90% (註 2)
第二類	強制汽機車第三人責任保險、住家地震保險	100%
	汽車保險	80%
	火災保險 (註 3)	註 1 保險公司 生問題後 個 月內，若發生保險事故，支付 100% 保險金
	其他財產保險 ※2	
第三類	短期傷害保險(一年以內) 特定海外旅行傷害保險	90% (註 2)
	年金支付型積存傷害保險 財產累積型儲蓄傷害保險 確定支出型年金傷害保險	
	其他疾病、傷害保險	90% (註 2) (若為積存型保險者，補償其積 存部分的 80%)

註 1：問題發生處理時，因契約移轉公司之故，預定利率調降等契約條件有可能變動，保險金金額也可能隨之調降。

註 2：問題發生處理時之預定利率，在過去 5 年間皆超過告示所定「基準利率」(3%)之保險契約，視為「高預定利率契約」。其補償率可以由以下算式算出：
 $90\% - \{ (\text{過去 5 年間各個年度該保險契約之預定利率} - \text{基準利率 } 3\%) \text{ 的總合} \times 1/2 \}$

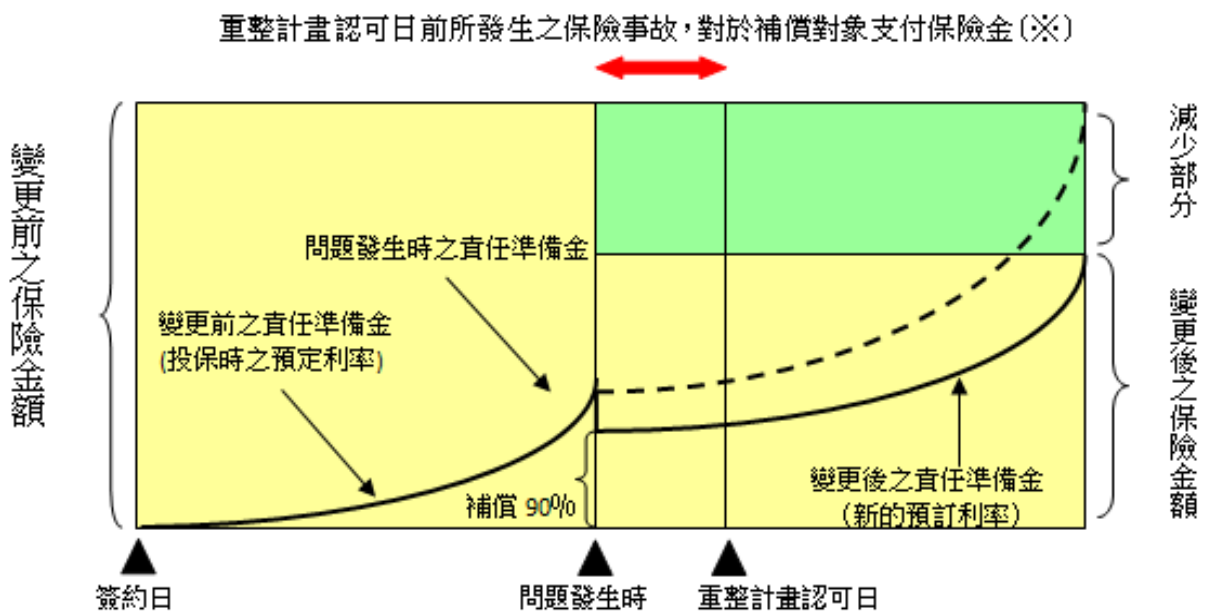
註 3：要保人僅限為個人、小規模法人¹⁸、公寓管理合作社¹⁹。

此外要保人保障機構的補償率，乃是根據上述的原則，因應各保險契約的責任準備金，並不是以保險契約為基準所需支付的保險金額。保險公司重整處理時，一般除了責任準備金削減外，如預定利率調降或早期解約

¹⁸ 小規模法人係指保險公司發生問題發生時，其平時從業人員數在 20 人以下之法人，包含日本法人以及在透過其在日營業處所締結保險契約的外國法人。

¹⁹ 日文原文：「マンション管理組合」。係指建築物區分所有法（日文原文：「建物の区分所有等に関する法律」）第 3 條、第 65 條中所規定之團體，其主要業務為管理居住用之建築物。

扣除額所設定的契約條件亦有變動時，則也有可能導致保險金額有所調降。特別是受契約條件變更的影響，或是依據不同的保險種類，其變更後的保險金額，有時會有大幅度的調降，甚至是原本變更前保險金額之 90%、80%或是更低。(參見圖 2-2-5)



註：問題保險公司與要保人保障機構之間，若有簽訂「支付補償對象保險金之相關資金援助契約」，則契約變更前保險金額的 90% 額度，可獲得支付。
資料來源：生命保險要保人保障機構網頁 <http://www.seihohogo.jp/>

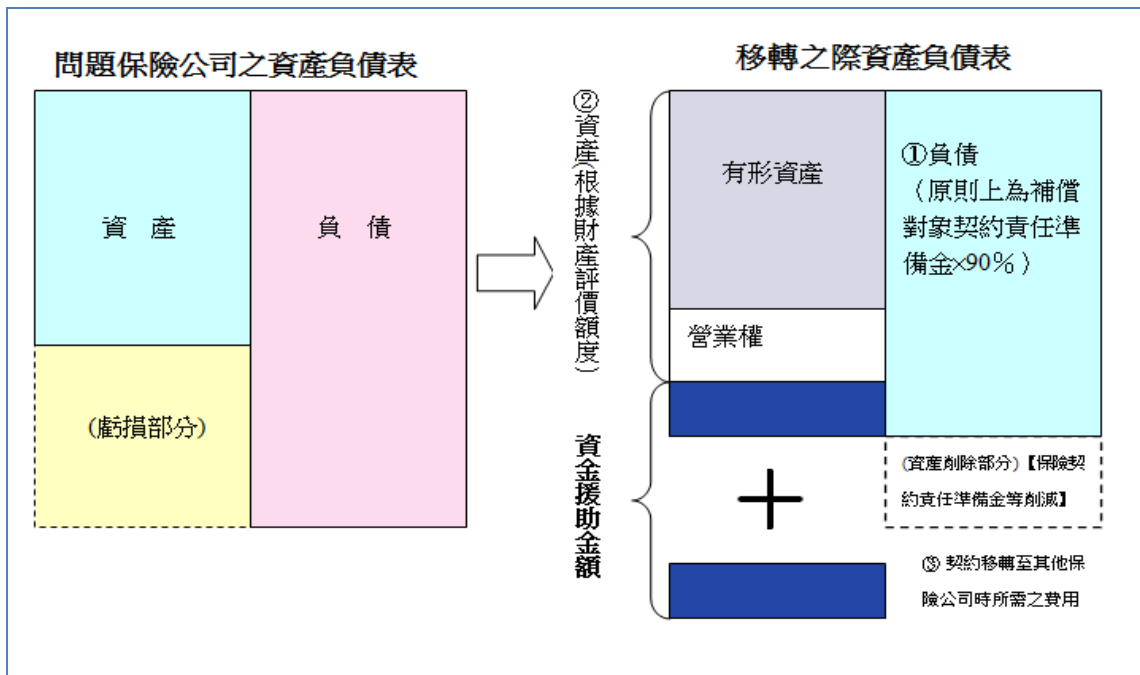
圖 2-2-5 契約條件變更時保險金額變動示意圖

3. 援助資金金額之計算

根據保險業法等之規定，要保人保障機構援助資金之計算方式如圖 2-2-6 所示。

易言之，要保人保障機構之援助金額 = ①負債 - ②

資產 + ③所需費用。



(注)移轉時之負債，為補償對象契約之責任準備金×補償率（一般為 90%，但高預定利率契約則依表 2-2-1 所列示之計算方法處理）。此外，移轉時之資產，為經要保人保障機構所認定之評價額度（=有形資產+營業權）
 資料來源：生命保險要保人保障機構網頁 <http://www.seihohogo.jp/>

圖 2-2-6 要保人保障機構援助資金之計算方式

其中「營業權」為當保險公司承接其他保險公司之全部或部分營業時，於會計上所發生之項目。通常意指將來可期望收益或財產價值之評價額，例如從移轉中所承接之保險契約或其他的基礎設備等。實際上「營業權」的計算頗為複雜，以後敘千代田生命的退場案為例，其營業權的金額，最後是由幾家有興趣接手的保險公司投標，並由投標金額最高的公司決定。

「契約移轉至其他保險公司時所需之費用」，則意指保險契約移轉時所預估之費用中，為使保險契約之移轉得以順利圓滿實施，由要保人保障機構所認定之金額項目。諸如規劃保險契約移轉案之相關費用，簽訂移轉契約之相關費用，以及通知要保人之相關費用等皆是。

(五)要保人保障機構之財源

要保人保障機構的財源由加入的會員保險公司共同負擔，屬於事前提撥制，當超過該機構所積存的金額時，則由對外借款支應。借款的上限是生命保險要保人保障機構可至 4,600 億日圓，損害保險要保人保障機構²⁰可至 500 億日圓。

會員保險公司所需負擔的金額有兩部分，一是要保人保障機構的日常營運費用負擔（以下稱為「營運費用負擔金」），另一則是要保人保障機構對於問題保險公司的援助資金負擔（以下稱為「資金負擔金」）。此外，根據各自的要求保人保障機構章程之規定²¹，生命保險要保人保障機構會員公司每個事業年度所繳付「營運費用負擔金」與「資

²⁰ 日文原文：「損害保險契約者保護機構」

²¹ 其日文原文分別為「生命保險契約者保護機構定款」與「損害保險契約者保護機構定款」

金負擔金」合計不得超過 400 億日圓²²；而損害保險要保人保障機構會員公司每個事業年度所繳付之「營運費用負擔金」與「資金負擔金」合計則不得超過 50 億日圓²³。

1. 生命保險要保人保障機構

關於「營運費用負擔金」之計算，根據生命保險要保人保障機構章程第 72 條第 6 項²⁴之規定，係以生命保險要保人保障機構之年度營運費用預算額，除以該年度開始時的登錄會員公司數得出，亦即各會員公司不分規模大小平均分攤該筆費用。

相對於「營運費用負擔金」的簡單計算，「資金負擔金」則是依據各會員公司之契約狀況求出不同金額之負擔金額，其計算相對複雜許多。除了年度中會員公司因

²² 生命保險要保人保障機構章程第 73 條第 1 項第 5 款：

「(負擔金率の決定)

第 73 条 機構は、保護資金負担金の負担金率を、次に掲げる基準に適合するように定めるものとする。

五 当該事業年度に全会員が納付すべき保護資金負担金及び運営負担金の合計額が 400 億円を上回らないこと。」

²³ 損害保險要保人保障機構章程第 56 條第 2 項：

「(負擔金及び運営金の納付)

第 56 条

「2 本機構の各事業年度に各会員が納付すべき負担金及び運営金の額の合計額は、50 億円を超えないものとする。ただし、第 62 条、第 63 条及び第 66 条の規定による場合は、この限りでない。」

²⁴ 生命保險要保人保障機構章程第 72 條第 6 項：

「6 運営負担金の額は、第 78 条(予算等)に定める予算に計上される当該事業年度の運営費用の額を、運営負担金を納付すべき日の属する事業年度の開始の日における機構の会員数で除した額とする。」

公司合併等情形有特殊計算原則之外，基本上依下列原則計算負擔金額。

日本《保險業法》第 265 條之 34²⁵規定，會員公司於每一事業年度應繳付予要保人保障機構之負擔金額，就各會員公司以下所揭示額度之合計額計算。

①各會員公司依內閣府令、財務省令所算定之年間所應收取之保險費總額，乘以負擔金率所得金額。

②各會員公司，依內閣府令、財務省令所算定，於事業

²⁵ 日本《保險業法》第 265 條之 34：

「(負擔金の額)

第二百六十五條之三十四 機構の各事業年度に会員が納付すべき負担金の額は、各会員につき、次に掲げる額の合計額(定款に負担金の最低額が定められた場合において当該合計額が当該最低額を下回るときは、当該最低額に相当する額。以下この項において「年間負担額」という。)とする。ただし、機構の成立の日を含む事業年度に会員が納付すべき負担金の額は、年間負担額を十二で除し、これに機構の成立の日を含む事業年度の月数を乗じて得た額とする。

一 各会員が年間に収受した保険料の額として内閣府令・財務省令で定めるところにより算定した額に、負担金率を乗じて得た額

二 各会員の事業年度末における責任準備金その他の保険金等の支払に充てるために留保されるべき負債の額として内閣府令・財務省令で定めるところにより算定した額に、負担金率を乗じて得た額

2 前項ただし書の月数は、暦に従って計算し、一月未満の端数を生じたときは、これを一月とする。

3 第一項各号の負担金率は、総会の議決を経て、機構が定める。

4 機構は、第一項各号の負担金率を定め、又はこれを変更しようとするときは、内閣総理大臣及び財務大臣の認可を受けなければならない。

5 第一項各号の負担金率は、次に掲げる基準に適合するように定めなければならない。

一 資金援助等業務に要する費用の予想額に照らし、長期的に機構の財政が均衡するものであること。

二 特定の会員に対し差別的取扱い(会員の経営の健全性に応じてするものを除く。)をしないものであること。

6 前項の規定は、同項第一号に掲げる基準に適合するように負担金率を定めることとした場合には、これによる負担金の納付によって会員の経営の健全性が維持されなくなるときにおいて、当該基準に適合しない負担金率を一時的に定めることを妨げるものと解してはならない。」

年度末為保險金給付等所提存之責任準備金等負債額
度總額，乘以負擔金率所得金額。

負擔金率經總會決議後，由要保人保障機構訂定。
制定時需符合兩項基準，其一是對應資金援助等業務所
需費用之預估額，維持要保人保障機構長期之財務均
衡；其二則是不得對特定會員公司有差別待遇。且制定
或變更負擔金率時，需取得內閣總理大臣及財務大臣之
認可。

此外，會員公司於包含要保人保障機構成立日在內
之事業年度中，應繳付予要保人保障機構之負擔金額
度，則以其年間負擔額除以 12 後，再乘以包含機構成立
日在內之事業年度月數後之金額計算之。而月數計算，
未滿 1 個月者，以 1 月計算之。

至於上述①及②的計算內容，關於壽險方面，可參
見生命保險要保人保障機構章程第 72 條第 1 項及第 2 項

²⁶之詳細規定，以下對其計算方式再做簡要說明。

²⁶ 生命保險要保人保障機構章程第 72 條第 1 項及第 2 項：

「(保護資金負擔金及び運営負擔金の額)

第 72 条 保護資金負擔金の額は、各会員につき、次に掲げる額の合計額とする。

一 当該保護資金負擔金の負擔金率を決定する日を含む事業年度の直前の 3 事業年度におけ

會員公司的「資金負擔金」為①與②之總和，而生命保險要保人保障機構所用以計算之金額，例如保險費、責任準備金等，皆以最近3個事業年度之金額為主：

$$\textcircled{1}\text{-金額} = \left[\left(\text{保險費} - \text{特別帳戶之保險費} \right) - \left(\text{轉入之責任準備金} + \text{解約返還金} + \text{其他返還金} + \text{滿期保險金} + \text{年金} + \text{單筆性之團體年金} + \text{生存給付金} \right) + \left(\text{利息及紅利等收入} + \text{金錢信託之運用利益} - \text{支付之利息} \right) \right] \div 3 \times \text{負擔金率}。$$

$$\textcircled{2}\text{-金額} = \left[\left(\text{責任準備金} - \text{危險準備金} - \text{再保險} \right) \right]$$

る次のイに掲げる額からロに掲げる額を控除しハに掲げる額を加算して得た額を合計した額（以下「合計収入保険料額」という。）を3で除し、法第265条の34第1項第1号（負担金の額）に規定する負担金率を乗じて得た額

イ 保険料の額（受再保険契約及び保険業法施行規則（平成8年大蔵省令第5号）（以下「施行規則」という。）第75条の2第1項に規定する特定特別勘定（以下、「特定特別勘定」という。）に係る額を除く。）

ロ 責任準備金繰入額、解約返戻金の額、その他返戻金の額、満期保険金の額、年金の額、団体年金一時金の額及び生存給付金の額を合計した額（受再保険契約及び特定特別勘定に係る額を除く。）

ハ 利息及び配当金等収入の額並びに金錢の信託運用益の額の合計額から支払利息の額を控除した額（受再保険契約に係る額を除く。ただし、元受保険契約とは別に対応する資産区分を設定し適切に内部管理し、かつ、それぞれの額について受再保険契約に係る額を明確に区分している場合に限る。）

二 当該保護資金負担金の負担金率を決定する日を含む事業年度の直前の3事業年度の年度末における次のイに掲げる額にロに掲げる額を加算して得た額を合計した額（以下「合計責任準備金額」という。）を3で除し、法第265条の34第1項第2号に規定する負担金率を乗じて得た額

イ 責任準備金の額から危険準備金の額、受再保険契約に係る責任準備金の額、施行規則第69条第5項又は第150条第5項の規定により積み立てた金額、施行規則別表（第59条の2第1項第3号ハ関係（生命保険会社）經理に関する指標等の項第2号の2の一般勘定の責任準備金の残高の額に2分の1を乗じて得た額又は外国保険会社等に係るこれに準じた額及び特定特別勘定に係る責任準備金の額を控除した額

ロ 保険業法施行規則（平成8年大蔵省令第5号）第71条（再保険契約の責任準備金等）の規定により保険契約を再保険に付すことにより不積立てとした責任準備金の額」

契約之責任準備金—保險業法施行細則第 69 條第 5 項或第 150 條第 5 項所規定之積存金額—保險業法施行細則別表所規定之一般帳戶責任準備金餘額 \div 2—特別帳戶責任準備金) + (保險業法施行細則第 71 條所規定因保險契約再保險而未積存之責任準備金)] \div 3 \times 負擔金率。

此外負擔金率雖由生命保險要保人保障機構總會決定，報請經主管機關認可（保險業法第 265 條 5 之 34），但依法①之負擔金率不得低於 0.197%，而②之負擔金率亦不得低於 0.012%（保險業法施行令第 11 條第 1 項）。

2. 損害保險要保人保障機構

與壽險相同，損害保險要保人保障機構的會員公司亦是分擔「營運費用負擔金」和「資金負擔金」等兩種負擔金。

關於「營運費用負擔金」之計算，根據損害保險要保人保障機構章程第 61 條第 1 項²⁷之規定，係以損害保

²⁷ 損害保險要保人保障機構章程第 61 條第 1 項：

「(運営金の額)

第 61 条 各事業年度の初日における会員が当該事業年度に納付すべき運営金の額は、次の各号に掲げる会員につき、当該各号に定める額（千円未満の端数を切り捨てるものとする。）とする。

一 次号以外の会員 当該事業年度の予算に定める運営金収入の額を、会員数で除して得た

險要保人保障機構之年度營運費用之預算額，除以該年度之登錄會員公司數得出，亦即各會員公司不分規模大小平均分攤該筆費用。

相對於「營運費用負擔金」的簡單計算，「資金負擔金」則是的計算則是複雜許多。依日本《保險業法》第 265 條之 34 所訂之原則，「資金負擔金」由兩部分組成，①各會員公司年間所應收取之保險費總額，乘以負擔金率所得金額，以及②各會員公司事業年度末為保險金給付等所提存之責任準備金等負債額度總額，乘以負擔金率所得金額。

損害保險要保人保障機構章程第 57 條至第 58 條，對於①跟②的計算，訂有詳細之規定。

①之金額²⁸ = (前一事業年度所有保險契約保費收入) × 負擔金率。

②之金額 = (前一事業年度所有保險契約之責任準

額」

²⁸ 損害保險要保人保障機構章程第 59 條第 1 項：

「(負擔金の額)

第 59 条 各事業年度の初日における会員が当該事業年度に納付すべき負担金の額は、次に掲げる額(千円未満の端数を切り捨てるものとする。)の合計額とする。

一 各会員が第 57 条の規定により報告した収入保険料の額に、第 1 号負担金率を乗じて得た額」

備金、支付準備金、社員紅利準備金之合計金額) × 負擔金率。

其中①計算公式中之所有保險契約保費收入，係指承保之原保險契約保險費，扣除原保險契約解約返還金與原保險契約其他返還金，再加上承保之再保險契約再保險費，扣除再保險契約解約返還金與再保險契約其他返還金²⁹。

而①計算公式中之負擔金率，則係指以損害保險要保人保障機構事業年度預算額之 7 成，除以所有會員公司所呈報前一事業年度所有保險契約保費收入之總額³⁰，所得出之比率。換言之，依此算法各會員公司的①負擔金率乃為同一費率，而該負擔金率經損害保險要保人保障機構總會決議後，尚須報請經主管機關認可。

²⁹ 損害保險要保人保障機構章程第 57 條第 6 項：

「第 57 條

6 第 1 項第一号、第 2 項及び第 3 項の「収入保険料の額」とは、次に掲げる額の合計額をいう。

一 元受保険料（収入積立保険料を含む。）の額から元受解約返戻金及び元受その他返戻金の額の合計額を控除した額

二 受再保険料の額から受再解約返戻金及び受再その他返戻金の額の合計額を控除した額」

³⁰ 損害保險要保人保障機構章程第 58 條第 1 項第 1 款：

「(負擔金率)

第 58 條 本機構は、その事業年度ごとに、次の各号に掲げる負擔金率を当該各号に定めるところにより總會の議決を経て定め、主務大臣の認可を受けるものとする。

一 第 1 号負擔金率 当事業年度の予算における負擔金収入の額に 10 分の 7 を乗じて得た額を、各會員が前条の規定により報告した収入保険料の額を当事業年度の初日におけるすべての會員について合計した額で除して得た割合」

而②計算公式中之負擔金率，則係指以損害保險要保人保障機構事業年度預算額之 3 成，除以所有會員公司所呈報前一事業年度所有保險契約責任準備金、支付準備金、社員紅利準備金之總額³¹，所得出之比率。換言之，依此算法各會員公司的②負擔金率亦為同一費率，而該負擔金率同樣須經損害保險要保人保障機構總會決議後，報請經主管機關認可(保險業法第 265 條 5 之 34)。

此外負擔金率雖由損害保險要保人保障機構總會決定，但依法①之負擔金率不得低於 0.038%，而②之負擔金率亦不得低於 0.007% (保險業法施行令第 11 條第 2 項)。

(六)政府的援助

日本政府對於要保人保障機構的援助來自於兩方面，一方面是處理問題保險公司時的業務費用中，可在預算範圍內由國庫負擔全部或部分的費用；另一方面則是要保人

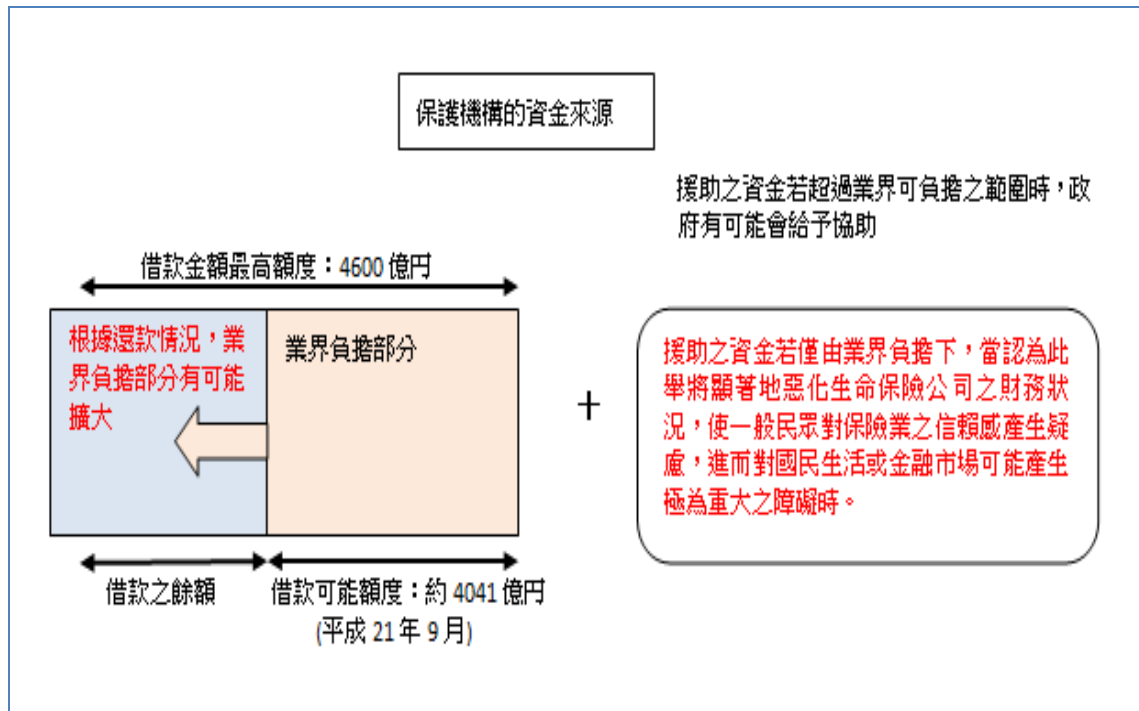
³¹ 損害保險要保人保障機構章程第 58 條第 1 項第 2 款：

「(負擔金率)

第 58 条 本機構は、その事業年度ごとに、次の各号に掲げる負担金率を当該各号に定めるところにより総会の議決を経て定め、主務大臣の認可を受けるものとする。

二 第 2 号負担金率 当事業年度の予算における負担金収入の額に 10 分の 3 を乗じて得た額を、各会員が前条の規定により報告した責任準備金、支払備金及び社員配当準備金の合計額を当事業年度の初日におけるすべての会員について合計した額で除して得た割合」

保障機構，對外借款時可由政府擔保。但至 2012 年 3 月為止，關於發生問題的會員生命保險公司，為了供應需要的資金援助等的費用，如需借款超過（加上生命保險要保人保障機構的借款總額）4,600 億日圓者，通過內閣總理大臣、財務大臣的法定要件的認定之後，在政府預算的一定範圍內，此費用之全額或部分將可由政府補助。



資料來源：生命保險要保人保障機構網頁 <http://www.seihohogo.jp/>

圖 2-2-7 要保人保護機構資金來源以及政府援助之示意圖

三、適用對象

要保人保障機構的補償對象係為日本國內的原保險契約，再保險契約並不包含在內，只有進行再保險業務的保險公司及

其他政令規定的保險公司來說，並無加入要保人保障機構的義務。除此之外所有的生命保險公司³²及損害保險公司³³，都有加入其各自的生命保險要保人保障機構³⁴、及損害保險要保人保障機構³⁵的義務。但保險公司以外者，例如少額短期保險業者³⁶

³² 相當於我國之人壽保險公司。

³³ 相當於我國之財產保險公司。

³⁴ 可參見該機構(日文原文「生命保險契約者保護機構」)之網頁介紹 <http://www.seihohogo.jp/>。截至 2010 年 5 月為止，該機構共有以下 47 家會員公司：アイエヌジー生命保險株式会社、あいおい生命保險株式会社、アイリオ生命保險株式会社、アクサ生命保險株式会社、朝日生命保險相互会社、アメリカンファミリーライフアシュアランスカンパニーオブコロンバス、アメリカン・ライフ・インシュアランス・カンパニー、アリアンツ生命保險株式会社、A I G エジソン生命保險株式会社、エイアイジー・スター生命保險株式会社、オリックス生命保險株式会社、カーディフ・アシュアランス・ヴィ、株式会社かんぼ生命保險、クレディ・アグリコル生命保險株式会社、ジブラルタ生命保險株式会社、住友生命保險相互会社、ソニー生命保險株式会社、ソニーライフ・エイゴン生命保險株式会社、損保ジャパン・ディー・アイ・ワイ生命保險株式会社、損保ジャパンひまわり生命保險株式会社、第一生命保險株式会社、第一フロンティア生命保險株式会社、大同生命保險株式会社、太陽生命保險株式会社、チューリッヒ・ライフ・インシュアランス・カンパニー・リミテッド、T&D フィナンシャル生命保險株式会社、東京海上日動あんしん生命保險株式会社、東京海上日動フィナンシャル生命保險株式会社、日本興亜生命保險株式会社、日本生命保險相互会社、ネクステリア生命保險株式会社、ハートフォード生命保險株式会社、ピーシーエー生命保險株式会社、フコクしんらい生命保險株式会社、富国生命保險相互会社、富士生命保險株式会社、プルデンシャル ジブラルタ ファイナンシャル生命保險株式会社、プルデンシャル生命保險株式会社、マスマニューチュアル生命保險株式会社、マニユライフ生命保險株式会社、三井住友海上きらめき生命保險株式会社、三井住友海上メットライフ生命保險株式会社、三井生命保險株式会社、みどり生命保險株式会社、明治安田生命保險相互会社、メディケア生命保險株式会社、ライフネット生命保險株式会社。

³⁵ 可參見該機構(日文原文「損害保險契約者保護機構」)之網頁介紹 <http://www.sonpohogo.or.jp/05.html>。截至 2011 年 1 月為止，該機構共有以下 40 家會員公司：あいおいニッセイ同和損害保險株式会社、アクサ損害保險株式会社、朝日火災海上保險株式会社、アシキュラチオニ・ゼネラリ・エス・ピー・エイ、アシュアド・ギャランティ・ミニシバル・コープ、アトラディウス・クレジット・インシュアランス・エヌ・ヴィ、アドリック損害保險株式会社、アニコム損害保險株式会社、アメリカンホームアシュアランスカンパニー

アリアンツ火災海上保險株式会社、イーデザイン損害保險株式会社、エイアイユー インシュアランス カンパニー、エイチ・エス損害保險株式会社、エイチディーアイ・ゲーリング・インドゥストリー・フェアジッヒャルング・アクツィーエンゲゼルシャフト、エース損害保險株式会社、S B I 損害保險株式会社、カーディフ・リスク・ディヴェール、株式会社損害保險ジャパン、共栄火災海上保險株式会社、現代海上火災保險株式会社、コンパニー・フランセーズ・ダシュランス・プール・ル・コメルス・エクステリユール、ザ・ソサイエティー・オブ・ロイズ、ザ・ニュー・インディア・アシュアランス・カンパニー・リミテッド、ジェイアイ傷害火災保險株式会社、セコム損害保險株式会社、セゾン自動車火災保險株式会社、ソニー損害保險株式会社、そんぼ 2 4 損害保險株式会社、大同火災海上保險株式会社、

等，則非要保人保障機構制度之對象。

值得注意的是，日本郵局所銷售的簡易人壽保險（簡稱：「簡保」），在郵局尚未民營化之前，由於郵局乃屬國營企業，因此簡易人壽保險並未加入要保人保障機構。平成 19 年（2007 年）之後，為配合日本郵局民營化、公司化的腳步，簡易人壽保險事業改由新成立的簡保生命股份有限公司³⁷負責，由於該公司係屬民營企業之一，自此始加入生命保險要保人保障機構³⁸。

四、啟動時間³⁹

要保人保障機構的啟動時間，根據《保險業法》第 241 條之規定，內閣總理大臣對本國保險公司或外國保險公司得依照該公司的業務及財務狀況，當認為該保險業持續經營有困難時，或是認為其業務的營運明顯不適當，該保險業的持續經營對要保人（倘為外國保險公司時，則以在日本的要保人為對象）

チューリッヒ・インシュアランス・カンパニー・リミテッド、東京海上日動火災保險株式会社、日新火災海上保險株式会社、日本興亜損害保險株式会社、日立キャピタル損害保險株式会社、フェデラル・インシュアランス・カンパニー、富士火災海上保險株式会社、三井住友海上火災保險株式会社、三井ダイレクト損害保險株式会社、明治安田損害保險株式会社、ユーラー・ヘルメス・クレジットフェアズイヘルングス・アクティエンゲゼルシャフト。

³⁶ 亦即非法定的共濟組織。日本的共濟組織近似我國的合作社。

³⁷ 日文原文：「株式会社かんぽ生命保險」

³⁸ 生命保險要保人保障機構網頁 <http://www.seihohogo.jp/>。「生命保險会社の保険契約者保護制度 Q&A」

³⁹ 關於啟動時點判斷的詳細內容，可以參考本研究報告第四章第二節。

的保護恐有未妥之虞時，主管機關得進行各種監理措施。

因此依其該條文之精神，可知要保人保障機構處理問題保險公司的啟動時間，當以兩種情形為主，一是「主管機關認定該保險業持續經營有困難時」，二是「主管機關認為其業務的營運明顯不適當，其持續經營對要保人的保護恐有未妥之虞時」。

易言之，日本問題保險公司的處理機制啟動可分成兩類，一類是保險公司自行申請重整之「主動退場型」，另一類則是經由主管機關認定之「被動退場型」。在「被動退場型」下，主管機關對於問題保險公司的處理握有較大的主導權。

五、處理方法

目前實務上日本問題保險公司的退場機制主要有二種模式，一種是由基於保險業法的行政程序，由主管機關介入出現問題的保險公司。另一種則是基於《金融機構重整特別法》⁴⁰，由出現問題的保險公司申請企業重整程序。

(一)行政程序

⁴⁰ 日文原文：「金融機関等の更生手続の特例等に関する法律」

基於保險業法的行政程序，意謂基由主管機關的行政命令所進行之退場程序。

在此類退場程序的過去案例中，主管機關首先對問題保險公司業務之全部或一部分發出停止營業之命令（稱為「停業命令」），接著命令由保險管理人進行業務以及財產的管理處分。在管理處分的同時，主管機關亦選任保險管理人。

保險管理人一方面管理調查問題保險公司之業務、財產，另一方面製作保險契約移轉之業務、財產之管理計畫案，並申請主管機關對此管理計畫案的認可，透過此方式以維持問題保險公司的保險契約之效力。

主管機關介入模式，其法源依據為《保險業法》第 241 條⁴¹中關於保險公司的停業、合併協議等的命令，以及業

⁴¹ 日本《保險業法》第 241 條：

「第二百四十一条 内閣総理大臣は、保険会社等若しくは外国保険会社等の業務若しくは財産の状況に照らしてその保険業の継続が困難であると認めるとき、又はその業務（外国保険会社等にあつては、日本における業務。以下この条から第二百五十五条の二までにおいて同じ。）の運営が著しく不適切でありその保険業の継続が保険契約者等の保護に欠ける事態を招くおそれがあると認めるときは、当該保険会社等又は外国保険会社等に対し、業務の全部若しくは一部の停止、合併、保険契約の移転（外国保険会社等にあつては、日本における保険契約の移転）若しくは当該保険会社等若しくは外国保険会社等の株式の他の保険会社等、外国保険会社等若しくは保険持株会社等による取得（第二百四十七条第一項、第二百五十六条から第二百五十八条まで、第二百七十条の三の二第四項及び第五項並びに第二百七十条の四第四項及び第五項において「合併等」という。）の協議その他必要な措置を命じ、又は保険管理人による業務及び財産（外国保険会社等にあつては、日本に所在する財産。次条及び第二百四十六条の二から第二百四十七条の二までにおいて同じ。）の管理を命ずる処分をすることができる。」

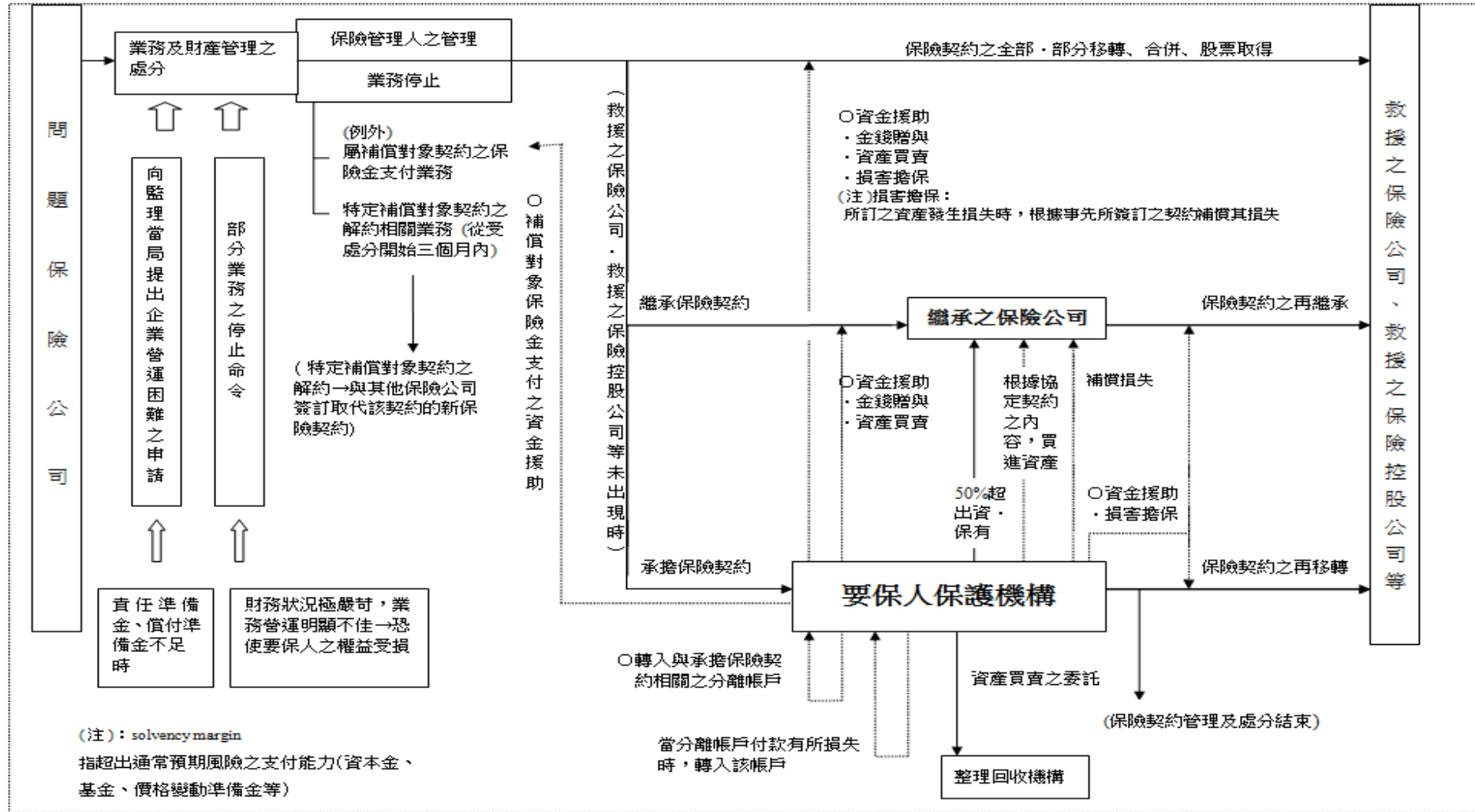
務與財產管理的相關規定。該條文中規定內閣總理大臣對本國保險公司或外國保險公司得依照該公司的業務及財務狀況，當認為該保險業持續經營有困難時，或是認為其業務的營運明顯不適當，該保險業的持續經營對要保人（倘為外國保險公司時，則以在日本的要保人為對象）的保護恐有未妥之虞時，得進行以下數種監理措施。命令該保險公司停止全部或部分業務，合併於他家公司，移轉保險契約至他家公司（倘為外國保險公司時，則以在日本的保險契約為對象），進行由外國保險公司或保險持股公司取得該公司股權的協議，另外亦可命令保險管理人進行業務及財產管理之處分。

換言之，當主管機關認為「該保險業持續經營有困難」或「認為其業務的營運明顯不適當，該保險業的持續經營對要保人的保護恐有未妥之虞」，得採取多種不同之監理處分。其目的在於將出現問題的保險業者之業務儘早移轉至其他業者，或是由主管機關指派之保險管理人接手其業務經營與財產處分，避免要保人權利受到損害。

以 1990 年代後期喪失清償能力的 8 家人壽保險公司為例，早先的 4 家壽險公司--日產生命（1997 年 4 月）、東邦

生命（1999 年 6 月）、第百生命（2000 年 5 月）及大正生命（2000 年 8 月）便是採用此方式退場。

此種退場方法的流程，整理於圖 2-2-8，敬請參考。



資料來源：根據日本金融廳網頁 <http://www.fsa.go.jp/> 製表

圖 2-2-8 根據保險業法程序問題保險公司處理之基本流程

(二)重整程序

另一種透過《金融機構重整特別法》規定的方式，乃是在法院監督下所進行的退場程序。保險業法所規定之程序雖用以處理了幾家問題的壽險公司，但亦有壽險公司選擇使用以企業重整的模式退場。

首先問題保險公司自行向法院申請重整程序開始，但如被認為該問題保險公司之持續經營，將有可能損及要保人權益之虞時，亦由可能由主管機關向法院提出申請。受此重整程序申請之法院，如判斷程序應該開始時，在同意開始時亦將選任重整管理人。

重整管理人一方面管理調查問題保險公司的業務與財產，一方面則是製作包含保險契約移轉等之重整計畫案，經債權人之決議，向法院申請重整計畫案之認可。當重整計畫案受到認可之後，便透過此計畫案以維持問題保險公司的保險契約效力。

保險公司申請企業重整程序的法源依據，主要來自於《金融機構重整特別法》，該法於 1996 年制訂。大型企業的重整法規主要是以《企業重整法》為主，但金融機構的債權人以存款戶、要保人等為主，其數量龐大，適用於《企

業重整法》時會有施行上的困難。因此在 1990 年代日本泡沫經濟崩潰後，銀行為首的金融機構其經營危機逐漸浮上檯面，在各界要求下始制定《金融機構重整特別法》，並在 2000 年 4 月修正後得以更為明確地適用於相互保險公司。

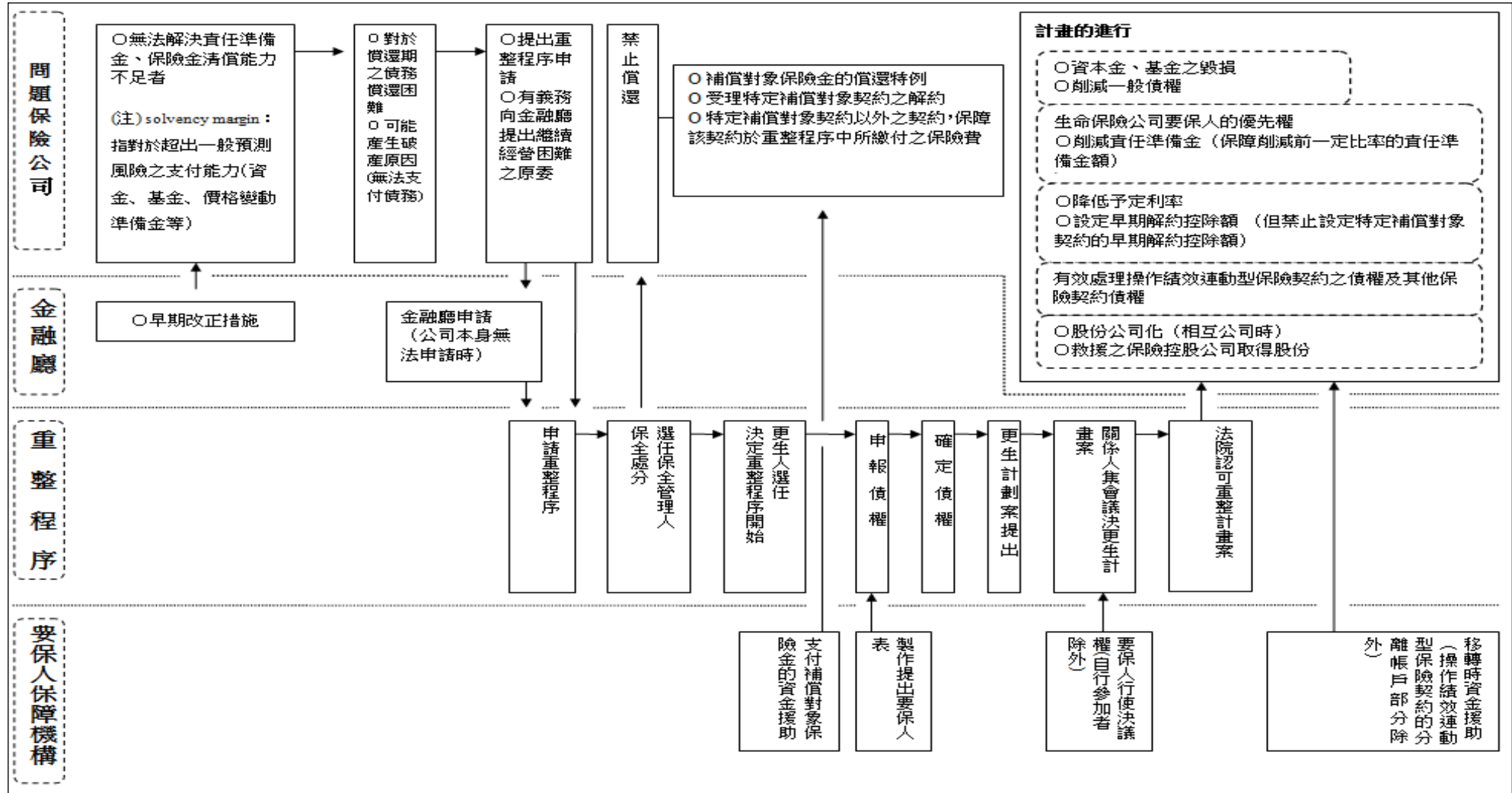
而在 2000 年 10 月後發生的千代田生命（2000 年 10 月）、協榮生命（2000 年 10 月）、東京生命（2001 年 3 月）、以及晚近的大和生命（2008 年 10 月）事件，皆循重整模式解決。

喪失清償能力的壽險公司選擇由法院監督、主導的重整模式退場，其程序與一般企業的重整有若干地方相似。例如法院在受理申請後，得聽取該公司員工等人員之意見，並在決定重整程序開始之前，因利害關係人之申請或依職權得先採行必要之保全處分，例如其他進行中程序之中止命令；禁止該公司繼續為業務之經營與財產處分之保全命令；由保全管理人經營業務與處分財產之保全管理命令；由監督委員負責監管該公司活動之監督命令；相關原因事實的調查命令等。

但壽險公司的重整與一般企業的重整，最大不同處在於因壽險公司的利害關係人眾多，保險公司進行重整時會

由生命保險要保人保障機構代理所有的要保人做成要保人一覽表提交給法院，並代理要保人行使重整計劃案的相關議決權。

此種退場方法的流程，整理於圖 2-2-9，敬請參考。



資料來源：根據日本金融廳網頁 <http://www.fsa.go.jp/> 製表

圖 2-2-9 保險公司重整程序之基本流程

第三節 中國大陸

對於處理問題保險業，楊文生與張梅玲（2010）認為有退出路徑包括糾偏機制⁴²、購併重組和永久性退出等三種方式。而保險業永久性退出市場，又可分主動退出和被動退出。姚仁元（2006）認為保險公司退出市場按提起主體的不同，可以分成三類：（1）解散。保險公司自動解散，此時保險公司必須向中國保監會提出申請，並附解散理由、清償各種債務或保險費的清償計畫。不過，中國大陸《保險法》第 89 條對於壽險公司規範較為嚴格，除因分立、合併或依法被撤銷外，不得解散；（2）撤銷或關閉。保險監理機關依中國大陸《保險法》、《金融機構管理規定》而對於經營出現嚴重問題保險公司，依法關閉並吊銷其業務許可證；（3）破產清算。保險公司若因為不能保障到期時清償債務，債權人提起訴訟，由法院宣佈破產。這三種退場程序中，提起人和清算小組均不同，但基本上採取「誰提起終結程序，誰負責組成清算小組」的原則進行清算，而保險監理機關均負起全程監督之責。

相較於美、日等國的保險業退場機制之規範，中國大陸顯得相關法規不健全且操作性較差。陳華與張豔（2010）認為目前規範中國大

⁴² 指監理機關導正保險業經營不當之相關措施，如對償付能力不足的保險公司限制財務或業務經營（中國大陸保險法第 139 條參照），或進行整頓（中國大陸保險法第 141 至 144 條參照），或進行接管（中國大陸保險法第 145 至 148 條參照）等。

陸保險公司退場機制相關法律主要有《公司法》、《破產法》、《保險法》、《保險公司管理規定》等，但這些法律規定較為抽象，其中對於保險公司破產、撤銷規定，實質上只是一些原則性規定，欠缺相應的實施細則，如《保險市場退出實施細則》等，並未對保險公司的退場機制做出具有針對性和可操作性的約束，可能影響監理機關目標的有效實現。

一般主動退出市場者，對於保險產業或社會的影響較小；而被動退出市場者，對保險產業和社會的影響、衝擊極大。因此，本章節探討中國大陸保險業退場機制主要針對被動退出市場之情形，就中國大陸保險監理機關對於問題保險業採取整頓、接管、重整和清算等方式進行探討。

一、問題保險業處理機構

按中國大陸保險法第九條規定：國務院保險監督管理機構依法對保險業實施監督管理。」而目前國務院保險監理機關為中國保險監督管理委員會（以下簡稱「中國保監會」）。

類似於臺灣之保險安定基金，中國大陸設置「保險保障基金」。中國大陸「保險保障基金」用於救助保單持有人、保單受讓公司或者處置保險業風險的非政府性行業風險。按中國大陸《保

險保障基金管理辦法》第六條規定：「設立國有獨資的中國保險保障基金有限責任公司（以下簡稱保險保障基金公司），依法負責保險保障基金的籌集、管理和使用。保險保障基金公司依法獨立運作，其董事會對保險保障基金的合法使用以及安全負責。」因此，「中國保險保障基金有限責任公司」即類似本國之「財團法人保險安定基金」所扮演的角色。

二、適用對象

按中國保險監督管理委員會於 2008 年 9 月 1 日起施行的《保險公司償付能力管理規定》第 2 條：「本規定所稱保險公司，是指依法設立的經營商業保險業務的保險公司和外國保險公司分公司。本規定所稱保險公司償付能力是指保險公司償還債務的能力。」可見償付能力受規範的保險業包括在中國大陸境內的保險公司和外商保險公司在中國大陸的分公司。

而中國大陸境內的保險公司則包括中資保險公司、中外合資保險公司和外資獨資保險公司（中國大陸《保險保障基金管理辦法》第 2 條參照），因此處理問題保險業之對象包括中資保險公司、中外合資保險公司、外資獨資保險公司和外國保險公司分公司等四類公司。

三、啟動時間

中國大陸問題保險業之退場機制流程（參見圖 2-3-1），當保險公司違反中國大陸《保險法》第 140 條之情形而未於限期內改善者，依《保險法》第 141 條中國保監會可進行整頓；又如保險公司違反《保險法》第 145 條之情形，如償付能力嚴重不足，可能或已經嚴重危及償付能力，或者有《保險公司償付能力管理規定》第 37 條規定償付能力低於 100% 之情況，則中國保監會可進行接管。被整頓或接管之保險業違反《保險法》第 149 條之情形，即違反《企業破產法》第 2 條，企業法人不能清償到期債務，並且資產不足以清償全部債務或者明顯缺乏清償能力者，可以進行清算；或者有明顯喪失清償能力可能的，則可以進行重整。

另外，若保險業有《企業破產法》第 2 條規定之情形，經監理機關同意，保險公司或其債權人可以向人民法院申請重整、和解或破產清算（中國大陸《保險法》第 90 條參照）。亦即，保險公司可以不經過整頓或接管程序，按《保險法》第 90 條直接進行清算或重整。由於人壽保險多屬長期性契約，為保障保單持有人持續維持契約之有效性，則可以進行合併或契約轉讓。由圖 2-3-1 可看出，保監會對問題保險公司進行清算或契約轉讓，則可動用保障基金，至於保險業重整，法條中未明文規定，保監會

可視情況判斷保險公司是否存在重大風險，可能嚴重危及社會公共利益和金融穩定而動用保險保障基金，因此重整時也可能動用保障基金，其他情況亦同。

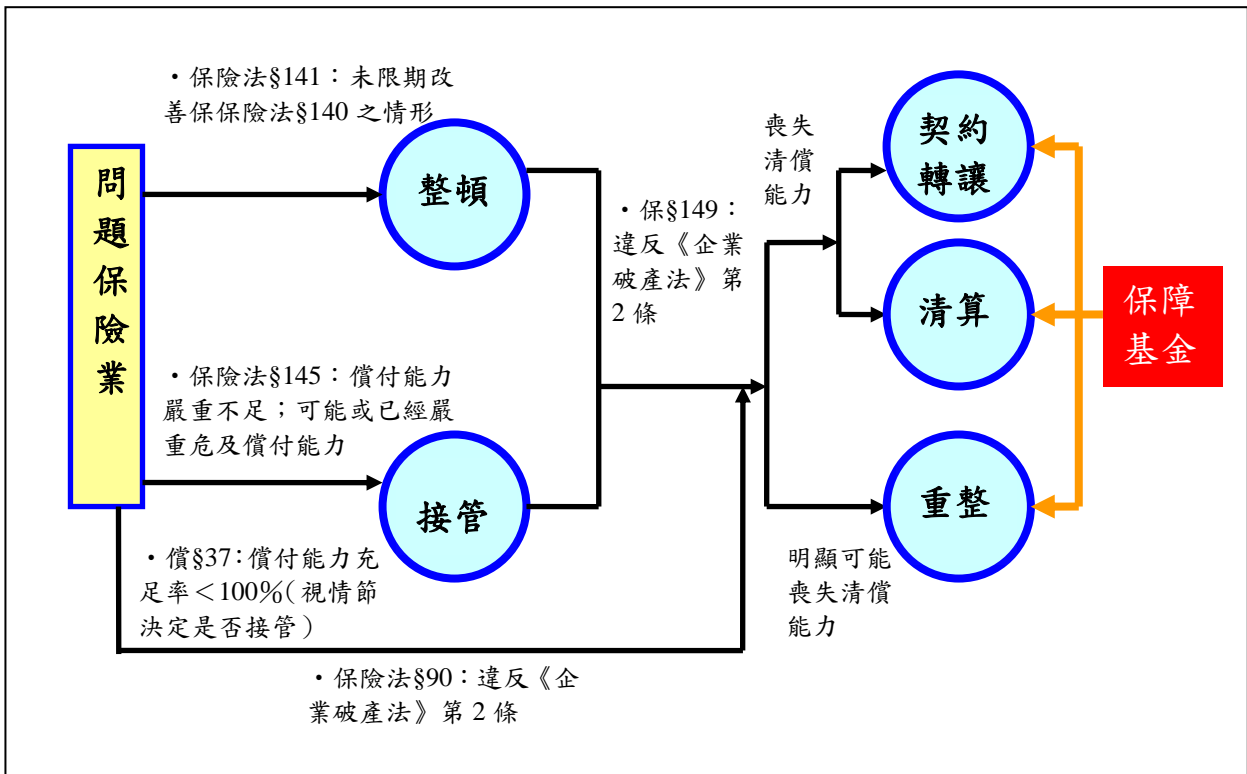


圖 2-3-1 中國大陸保險公司退場程序示意圖

至於各項措施之相關法規，以下逐項說明。

(一)接管

中國大陸問題保險公司遭接管情形主要由於償付能力不足，衡量償付能力的指標為償付能力充足率（即資本充足率），指保險公司的實際資本與最低資本的比率。而最低資

本指保險公司為應對資產風險、承保風險等風險對償付能力不利影響，依中國保監會規定而應當具有的資本數額（中國大陸《保險公司償付能力》管理規定第 7 條參照）；而實際資本指認可資產與認可負債的差額（中國大陸《保險公司償付能力》管理規定第 8 條參照）。

按中國大陸《保險法》第 145 條規定：「保險公司有下列情形之一的，國務院保險監督管理機構可以對其實行接管：（一）公司的償付能力嚴重不足的；（二）違反本法規定，損害社會公共利益，可能嚴重危及或者已經嚴重危及公司的償付能力的。」可見得保險公司被接管原因主要是償付能力已嚴重不足，或者嚴重危及償付能力。

關於中國大陸「償付能力充足率」的規定，規範於《保險公司償付能力管理規定》，按其第 3 條：「保險公司應當具有與其風險和業務規模相適應的資本，確保償付能力充足率不低於 100%。償付能力充足率即資本充足率，是指保險公司的實際資本與最低資本的比率。」同時該管理規定第 7 條規定：「保險公司的最低資本，是指保險公司為應對資產風險、承保風險等風險對償付能力的不利影響，依據中國保監會的規定而應當具有的資本數額。」

因此，償付能力充足率低於 100% 的保險公司，依情節輕重而可能被接管。而中國大陸之償付能力充足率，類似我國《保險法》第 143-4 條之「自有資本與風險資本之比率」（風險基礎資本額比率）的規定。

另外，按中國大陸《保險公司償付能力管理規定》第 37 條：「中國保監會根據保險公司償付能力狀況將保險公司分為下列三類，實施分類監管：（一）不足類公司，指償付能力充足率低於 100% 的保險公司；（二）充足 I 類公司，指償付能力充足率在 100% 到 150% 之間的保險公司；（三）充足 II 類公司，指償付能力充足率高於 150% 的保險公司。」

當保險公司償付能力屬《保險公司償付能力管理規定》第 37 條第 1 項第 1 款所定之「不足類公司」，則依《保險公司償付能力管理規定》第 38 條處理，其中包括接管處分。第 38 條規定為：「對於不足類公司，中國保監會應當區分不同情形，採取下列一項或者多項監管措施：（一）責令增加資本金或者限制向股東分紅；（二）限制董事、高級管理人員的薪酬水準和在職消費水準；（三）限制商業性廣告；（四）限制增設分支機構、限制業務範圍、責令停止開展新業務、責令轉讓保險業務或者責令辦理分出業務；（五）責令拍賣

資產或者限制固定資產購置；(六)限制資金運用管道；(七)調整負責人及有關管理人員；(八)接管；(九)中國保監會認為必要的其他監管措施。」

譚亮與賀棟(2010)認為中國大陸現行償付能力監管存在若干問題，如現行資產認可標準有待改進、負債評估標準未完善、最低資本評估標準分類過於籠統、流動性風險管理未給予充分重視和資產負債的計量屬性混亂等問題。因此，償付能力充足率是否能適時反應出中國大陸保險公司經營實際狀況，仍是一大問題。

(二)重整或清算

按中國大陸《保險法》第90條規定：「保險公司有《中華人民共和國企業破產法》第二條規定情形的，經國務院保險監督管理機構同意，保險公司或者其債權人可以依法向人民法院申請重整、和解或者破產清算；國務院保險監督管理機構也可以依法向人民法院申請對該保險公司進行重整或者破產清算。」顯見保險公司或其債權人，以及中國保監會均可向法院申請進行重整或清算。中國保監會啟動重整或清算的時點，即為保險公司有《中華人民共和國企業破產法》第二條規範之情形時。

至於中國大陸《企業破產法》第二條規定為：「企業法人不能清償到期債務，並且資產不足以清償全部債務或者明顯缺乏清償能力的，依照本法規定清理債務。企業法人有前款⁴³規定情形，或者有明顯喪失清償能力可能的，可以依照本法規定進行重整。」

保險公司提出解散而依法進行清算之情形，按中國大陸《保險法》第 89 條第 1 項規定：「保險公司因分立、合併需要解散，或者股東會、股東大會決議解散，或者公司章程規定的解散事由出現，經國務院保險監督管理機構批准後解散。」不過，中國大陸對於人壽保險業監督尤為嚴格，僅限於因分立、合併或者被依法撤銷才得以解散，此規範於《保險法》第 89 條第 2 項：「經營有人壽保險業務的保險公司，除因分立、合併或者被依法撤銷外，不得解散。」

被整頓、被接管的保險公司有《企業破產法》第二條規定情形，或保險公司因違法經營被依法吊銷經營保險業務許可證的，或者償付能力低於國務院保險監督管理機構規定標準，則中國保監可向法院申請進行重整或清算之情形。按中

⁴³ 中國大陸法條結構體例為依序條、款、項，不同於台灣法條結構體例為條、項、款。故法條中稱「前款」，在台灣用語即為「前項」。

國大陸《保險法》第 149 條規定：「被整頓、被接管的保險公司有《企業破產法》第二條規定情形的，國務院保險監督管理機構可以依法向人民法院申請對該保險公司進行重整或者破產清算。」此外，中國大陸《保險法》第 150 條規定：「保險公司因違法經營被依法吊銷經營保險業務許可證的，或者償付能力低於國務院保險監督管理機構規定標準，不予撤銷將嚴重危害保險市場秩序、損害公共利益的，由國務院保險監督管理機構予以撤銷並公告，依法及時組織清算組進行清算。」

四、處理方法

中國保監會就保險公司的償付能力進行監控，以確保保戶的權益。中國大陸《保險法》第 138 條規定：「國務院保險監督管理機構應當建立健全保險公司償付能力監管體系，對保險公司的償付能力實施監控。」對於償付能力不足的保險公司，則視情節輕重，處理不同的處分。此規範於中國大陸《保險法》第 139 條，「對償付能力不足的保險公司，國務院保險監督管理機構應當將其列為重點監管對象，並可以根據具體情況採取下列措施：（一）責令增加資本金、辦理再保險；（二）限制業務範圍；（三）限制向股東分紅；（四）限制固定資產購置或者經營費用規

模；(五) 限制資金運用的形式、比例；(六) 限制增設分支機構；(七) 責令拍賣不良資產、轉讓保險業務；(八) 限制董事、監事、高級管理人員的薪酬水準；(九) 限制商業性廣告；(十) 責令停止接受新業務。」

中國保監會對於問題保險公司所採取的方式，包括整頓、接管、保險契約轉讓、重整和清算等，以下依序說明。

(一) 整頓

造成保險公司償付能力不足的原因眾多，諸如提存責任準備金不當、未適當再保險或資金運用失利等。因此，中國保監會就保險業有違規中國大陸《保險法》第 140 條之情形時，可要求保險業限期改正，並可以責令調整負責人或有關管理人員。若保險業未依照中國大陸《保險法》第 140 條規定限期改正，則中國大陸保險監督管理機構可以決定選派保險專業人員和指定該保險公司的有關人員組成整頓組，對公司進行整頓。(中國大陸《保險法》第 141 條參照) 亦即，中國保監會對於保險業違反提存責任準備金、再保險或資金運用等情事而未在要求期限內改善，可進行整頓。

保險公司被整頓的內容乃屬常務性之業務，中國保監會可以責令被整頓公司停止部分原有業務、停止接受新業務，

或調整資金運用，故不同於企業重整之作法。按中國大陸《保險法》第 142 條規定：「整頓組有權監督被整頓保險公司的日常業務。被整頓公司的負責人及有關管理人員應當在整頓組的監督下行使職權。」另外，中國大陸《保險法》第 143 條亦規定：「整頓過程中，被整頓保險公司的原有業務繼續進行。但是，國務院保險監督管理機構可以責令被整頓公司停止部分原有業務、停止接受新業務，調整資金運用。」待被整頓保險公司經整頓已糾正其違反本法規定的行為，恢復正常經營狀況，再由整頓組提出報告，經國務院保險監督管理機構批准，結束整頓。

(二)接管

中國保險保監會除依中國大陸《保險法》第 139 條對於償付能力不足的保險業列為重點監管對象而採取各種限制措施外，對於償付能力嚴重不足的保險業並可進行接管，接管期限最長為二年。

按中國大陸《保險法》第 145 條規定：「保險公司有下列情形之一的，國務院保險監督管理機構可以對其實行接管：(一)公司的償付能力嚴重不足的；(二)違反本法規定，損害社會公共利益，可能嚴重危及或者已經嚴重危及公司的

償付能力的。被接管的保險公司的債權債務關係不因接管而變化。」

另外，按中國大陸《保險公司償付能力管理規定》第 37 條規定，償付能力充足率低於 100% 的保險公司則可能遭接管處分。

(三)保險契約轉讓

對於經營不善壽險公司，如依法被撤銷或被依法宣告破產，可由其他保險同業自願承接保險契約，或由中國保監會指定經營有人壽保險業務的保險公司接受轉讓。

按中國大陸《保險法》第 92 條規定：「人壽保險業務的保險公司被依法撤銷或者被依法宣告破產的，其持有的人壽保險合同及責任準備金，必須轉讓給其他經營有人壽保險業務的保險公司；不能同其他保險公司達成轉讓協議的，由國務院保險監督管理機構指定經營有人壽保險業務的保險公司接受轉讓。轉讓或者由國務院保險監督管理機構指定接受轉讓前款規定的人壽保險合同及責任準備金的，應當維護被保險人、受益人的合法權益。」故不論保險業自願承接或由中國保監會指定保險公司接受轉讓，應當維護被保險人、受益人的合法權益為優先。

(四)重整

按中國大陸《保險法》第 90 條規定：「保險公司有《中華人民共和國企業破產法》第二條規定情形的，經國務院保險監督管理機構同意，保險公司或者其債權人可以依法向人民法院申請重整、和解或者破產清算；國務院保險監督管理機構也可以依法向人民法院申請對該保險公司進行重整或者破產清算。」而中國大陸企業破產法第 2 條規定為：「企業法人不能清償到期債務，並且資產不足以清償全部債務或者明顯缺乏清償能力的，依照本法規定清理債務。企業法人有前款規定情形，或者有明顯喪失清償能力可能的，可以依照本法規定進行重整。」

按中國大陸《保險法》第 149 條規定：「被整頓、被接管的保險公司有《企業破產法》第二條規定情形的，國務院保險監督管理機構可以依法向人民法院申請對該保險公司進行重整或者破產清算。」惟中國大陸《保險法》第 149 條之規定，與中國大陸《保險法》第 90 條有重複規定之處，因第 90 條已規定保險公司有《中華人民共和國企業破產法》第二條規定情形時，中國保監會可以依法向人民法院申請對

該保險公司進行重整或者破產清算，故被整頓、被接管的保險公司當亦適用。

(五)清算

按中國大陸《保險法》第 89 條規定：「保險公司因分立、合併需要解散，或者股東會、股東大會決議解散，或者公司章程規定的解散事由出現，經國務院保險監督管理機構批准後解散。經營有人壽保險業務的保險公司，除因分立、合併或者被依法撤銷外，不得解散。保險公司解散，應當依法成立清算組進行清算。」

同時，中國大陸《保險法》第 90 條規定：「保險公司有《中華人民共和國企業破產法》第 2 條規定情形的，經國務院保險監督管理機構同意，保險公司或者其債權人可以依法向人民法院申請重整、和解或者破產清算；國務院保險監督管理機構也可以依法向人民法院申請對該保險公司進行重整或者破產清算。」而企業破產法第 2 條規定，企業法人不能清償到期債務，並且資產不足以清償全部債務或者明顯缺乏清償能力的，依照本法規定清理債務。

第三章 主要國家保險公司重要退場案例整理分析

本章分別介紹美國、日本與中國大陸的產、壽險公司的重要退場案例。

第一節 美國

一、壽險公司案例

(一) First Executive Life Insurance Company

1. 公司被接管的原因

1991年4月11日加州保險監理部門接管了 Executive Life Insurance Company (ELIC, 是 First Executive Corporation 的主要子公司), 這是美國有史以來最大的保險公司倒閉事件。但是在 1988 年, 財星 (Fortune) 雜誌才將該公司列名為全美規模第 15 大、獲利能力排名第 3 的壽險公司。First Executive 的問題主要來自 1980 年代發行利率敏感型終身壽險 (interest-sensitive whole life), 顛覆了一般壽險公司透過持有長期且低風險資產的作法, 轉而持有大量的垃圾債券, 以提高壽險保單的宣告利率, 公司的成長率與市占率也同步大幅上升。但是在 1989 至 1990 年間垃圾債券市價大幅下滑, 開啟了公司走向破產的

道路。該公司先是在 1990 年 1 月宣告 5.15 億美元的資產減損，該宣告引發評等公司的降等與監理官的財務檢查。同時，公司的解約率開始呈倍數成長，並且從 2 月下旬進入解約的高峰期，雖然公司在 6 月份控制了解約率，但這波解約潮其實已經在業務通路與保單持有人的心中造成負面影響。

1991 年 4 月公布的 1990 年的獲利數字則是造成公司走向末路的導火線，公司先是在 2 月發布重大損失的警訊，隨之引發各信評公司的進一步降等，之後公司於 4 月公布 1990 年的盈餘，同時 Price Waterhouse 在財報上註明對公司繼續經營能力有疑慮，如此一來評等公司又再度降等。4 月 11 日，加州民選的保險監理官 John Garamendi 為避免另一個擠兌風潮，以可能失去清償能力為由接管 ELIC。First Executive 並於 5 月 13 日宣告破產。

接管後，監理官立即更換執行長，由 Fred Car 變更為 Alan C. Snyder，特別的是 Snyder 是 ELIC 在 1990 年初才聘進來的。接管後，監理官要求 Snyder 繼續經營 ELIC，後來更進一步指派其擔任 CEO。

2.處理過程

1991年4月11日，受到加州保險部門的請求，加州洛杉磯高等法院（Superior Court）發布命令，指派加州保險監理官擔任 ELIC 的接管人。法院命令允許接管人有範圍廣泛的自由裁量權，並賦予了接管人執行 ELIC 業務的權力、處置其資產或負債，以及為執行法院命令所有必要的權力。

1991年4月監理官開始著手重整 ELIC，以保障所有保單持有人的長遠利益。1991年8月，監理官以其重整人的身份，與 New California Life Holdings, Inc.和 Altus Finance (Altus)，簽訂了一項有關 ELIC 重整方面的採購和銷售協議，該協議隨後修訂於 ELIC 重整計劃中。1992年3月3日，根據重整計劃和法院的批准，一些非投資級債券（垃圾債券）被轉移到 Altus。

1993年8月13日，洛杉磯高級法院核准修改 ELIC 重整/清算方案的條款，該計劃於1993年9月3日生效。1994年2月15日起，保戶可以選擇退出重整計劃，並得到現有 ELIC 契約的清算價值，或選擇加入新成立的

Aurora National Life Assurance Company, Inc. (Aurora, 為 New California Life Holdings, Inc. 的子公司)、並取得新的、契約條件重新調整後的保單。

ELIC 的新保險契約是依接管日的法定準備金 (Conservation Date Statutory Reserves, CDSR) 為基礎, 永久地調整其帳戶價值或給付金額。但是無論選擇退出或選擇加入的保單持有人都有權利參與未來 ELIC 的剩餘資產分配。除此之外, 選擇加入的保單持有人還可以從安定基金和 Aurora 得到保單價值的增強 (enhancements)。自 1995 年 2 月之後, 重整人已分配 1,682,047,492 美元或支付給前 ELIC 的保單持有人。

1999 年 2 月, 監理官對 Altus 提起訴訟 (Garamendi v. Altus Finance S.A., et al.), 簡言之, 監理官主張購買 ELIC 垃圾債券和再保交易違法並有詐欺行為。2005 年重整人與部份被告和解, 並獲得 7.305 億美元, 其中於 2006 年 2 月將 2.11 億美元分發給選擇退出的保單持有人、另外 4.03 億美元透過 Aurora 再分配給選擇加入的保單持有人。目前本案仍有二名被告尚未和解, 截至 2009 年底的資料, 該案仍在進行中。

對選擇退出的保單持有人的資產分配是透過一個信託帳戶來進行，即 Opt Out Trust，該信託帳戶是經法院批准，以接受約 33% 的 ELIC 的資產，並分發給約 27,300 位選擇退出並終止保單的保單持有人，目前該信託帳戶的剩餘資產包括（1）無法聯絡上的保單持有人、（2）由 Altus 取得的和解金。由於分配和解金的成本很高，因此監理官決定在更審結案後才發放，但因為更審又被延遲，因此監理官決定在 2010 年 9 月 30 日發放資金。

(二) Mutual Benefit Life

Mutual Benefit Life 於 1991 年 7 月 16 日由紐澤西州銀保監管部門（Department of Banking and Insurance）宣布失去清償能力，隨即進入重整（rehabilitation）。Mutual Benefit 被宣布失去清償能力的主要的原因是其大量投資在流動性低的資產上，其中又以不動產與抵押放款為主，同時這些資產又發生價值減損的問題。當保單持有人擔心公司的清償能力而擠兌時，由於公司無法將這些低流動性的資產迅速的變成現金，因此被紐澤西州保險部門宣布失去清償能力，而遭到接管。

Mutual Benefit 在被接管時有 2,700 員工、超過 400,000 張個人保單、數十萬個團體年金保戶，另外還擁有 35 家子公司及 100 家合資公司。公司總資產為 140 億，在全美排名第 21 名，其中的 60% 為績效不佳且低流動性的不動產，同時，負債超過資產 8 億元，因此接管當時的重點放在解決持有的不動產部位，由於這些都是低流動性資產，如果當時賣出，可能造成大約 10 億到 15 億元的損失。

Mutual Benefit 在進入重整之後，重整人也依規定向法院提出重整計劃，並於 1994 年經紐澤西高等法院同意後實行。重整計劃主要項目如下：

1. 將 Mutual Benefit 的所有有效保單於 1994 年 5 月 1 日移轉至新成立的 MBL Life Assurance Corporation。
2. 維護保單持有人的權益，具體作法包括全額支付死亡、失能給付，以及接管前到期的退休給付、保證全部的帳戶價值，以及最低 3.5% 的利率，但最高以 5% 為限。
3. 儘可能讓存續公司成為其他公司的購併或投資標的。
4. 提供保單持有人必要的流動性，保單持有人可以透過解約取回現金價值，但取回金額必須打折，以降低保單有人解

約的動機。該折扣在 1994 年重整計劃提出時為 45%，直到 1996 年，解約費用仍高達 21.7%、1999 年當 MBL 已經出售所有業務之前，該折扣則為 10%。

5. 公司仍持續支付續期佣金。¹

在 1994 年的重整計劃中，希望公司能在合理的時間下處分資產，因此設定重整期間至 1999 年底，而且也著重資產品質，要求債券投資均必須是投資等級。而為了避免保單持有人擠兌，對終止契約的解約金須打折扣，這個折扣隨時間經過而遞減。

1995 年中 Alan Bowers 從 Coopers & Lybrand 離職，轉任 MBL 的 CEO，Bowers 上任後便極力想解決不動產與股票投資問題，於是在 1996 年開始透過出售與證券方的方式，大量處份這些資產，拜美國當時經濟繁榮之賜，出售資產的收入大幅超出先前的預估。

¹ 當時美國 NAIC 的 Rehabilitators and Liquidators Model Act 並未明文規定被接管公司是否支付佣金予經代人，安定基金當然也不承保經代人的佣金。理論上，一旦保險公司破產，經代人可以在公司清算時申請應得之佣金，但因為求償順位在保單持有人之後，因此實際上很難取得其應得之佣金。不過實務上的作法則依案例不同而定，甚至因為可能必須透過訴訟請求支付佣金，因此結果也可能會依法官判決而定。例如上述 Mutual Benefit Life 預計持續支付佣金，但 First Executive Life 在被接管後初期並不支付佣金，而是一段時間後才支付。但另一個同樣在 1991 年被維吉尼亞州接管的 Fidelity Bankers Life 則僅在被接管後支付了 3 個月的佣金，之後便不再支付，後來該保險公司的代理人對接管人提起訴訟，請求支付佣金，後來兩造庭外和解，但因和解內容 confidential，因此內容不得而知。

由於利害關係人對重整期間以及重整之後，如何將資產分配予保單持有人與持有 6.5 億未擔保債務的債權人的方式有意見，因此紛紛提出訴訟，例如保單原有的高預定利率是否應繼續，如果是，則債權人能獲得的金額將很有限。1996 年底，保單持有人代表、監理官、員工與債權人等簽訂協議，結束對彼此的訴訟。其中，針對重整後的公司股權，債權人原本可以取得全部的公司股權，改為僅獲得 70% 的股權，依當時的法院資訊，該股權價值約 3.5 億元；另外 30% 則分配予保單持有人，代價是保單利率將設定上限，並且在 1999 年之前統一為 5.1%。

由於管理得當，死亡率改善，再加上美國這幾年景氣大好，使不動產或股票投資均有獲利，MBL Life 的調整後資本（業主權益加上資產評價準備金，Asset valuation reserve）從 1994 年 5 月重整計畫剛開始時的 0.57 億元，上升到 1998 年中的 6.7 億，而且資產組合也有明顯的改善，曾經占總投資資產高達 50% 的不動產投資，在 1997 年已減至 4%，而債券比重則高達 93%，且均是投資等級的債券。

MBL Life 成功的另一項原因是能夠留住保戶，在重整計劃剛提出時，保單持有人可以選擇加入重整計劃，或選擇

解約，並領取 55% 的帳戶價值，但有超過 95% 以上的保單持有人選擇加入，這使 MBL Life 可以保留絕大多數的資產，並且可以從容的處理這些資產，以尋求好的賣點，而這對資產流動性不佳的 MBL Life 尤為重要。其次，大約有 80% 的保單持有人均持續繳交保險費。另一個值得注意的是公司仍有 2500 名獨立代理人服務這些客戶，而這些代理人大多數均是在 Mutual Benefit 被接管後離職的，而比重相當高的保戶留在重整計劃中、並且願意持續繳費很可能與這些代理人仍持續服務這些客戶有關，而代理人願意持續服務這些客戶又很可能與重整計劃明訂 MBL Life 將持續支付佣金有關。

由於 MBL Life 體質已相當完善，因此於 1997 委託 Goldman Sachs 協助出售公司（業務）的事宜。如表 3-1-1，在經過法院同意並在向保險主管機關報備後，第一筆交易於 1998 年 7 月完成，由 AIG 的子公司 SunAmerica Life Assurance Company 支付 1.28 億元現金，透過再保險的方式取得 MBL Life 的人壽與年金保險業務，這筆交易牽涉到大約 380,000 張人壽與年金保單與約 59 億元準備金。由於 SunAmerica 原是以退休市場為主，這項交易使其迅速進入

人壽保險市場，因此具有相當的互補作用，而為了因應這項交易衍生的保單服務需求，SunAmerica 稍後與 Liberty Insurance Services Corp. 簽訂長達 5 年的保險服務合約，由 Liberty Insurance Services Corp. 服務自 MBL Life 交易來的 240,000 張壽險保單，而其餘的 140,000 張年金保單則仍由 SunAmerica 提供服務。

第 2 筆交易則是出售人壽保險業務予 Hartford Life and Annuity Insurance Company，而出售的方式同樣也是透過再保險方式進行。另外值得一提的是與安泰人壽的交易案，安泰人壽與 MBL Life 協議以透過安泰人壽發行即期年金、取代 MBL Life 的變額年金的方式，將業務由 MBL Life 移轉至安泰人壽，這項交易主要是影響到已經年金化的受領人。而由表 3-1-1 也可以看出 MBL Life 將業務分拆後，分別出售給不同的保險公司，以滿足其跨進不同市場或提高市場占有率等不同策略之需求。

表 3-1-1 MBL Life 歷次出售業務的交易對象與時間

業 務	收購的公司	時 間
人壽與年金保險	AIG SunAmerica Life Assurance Company	July 15, 1998
企業擁有的壽險保單 (COLI - Corporate Owned Life Insurance Policies)	Hartford Life and Annuity Insurance Company	November 01, 1998
變額年金保險	ING Life Insurance and Annuity Company	July 14, 1999
團體壽險	Integrity Life Insurance Company	April 30, 1999
失能與團體壽險	Swiss Re Life & Health America, Inc.	August 20, 1999

MBL Life 最後於 2000 年 1 月功成身退並且清算，由於 MBL Life 的財務狀況甚佳，公司的淨值仍呈正值，因此安定基金付出的資金也全部取回，據 1999 年中的估計，MBL Life 的重整成本大約是 0.273 億元，包括 0.091 億元支付壽險契約，其餘則是用來支付年金契約，但是依 NOLHGA 在 1999 年的報導，它可取回其所支付的資金。

在債權人方面，MBL Life 將出售資產或業務所得的收入共分四次退還予債權人，分別是 1999 年 1 月償還 2.5 億、4 月償還 2.524 億、6 月償還 0.48 億、第四次則是在 8 月償還 0.223 億元，四次償還金額合計為 5.727 億元，大約是原始債務 6.5 億元的 88%。

至於保單持有人的權益，雖然 1996 年的協議約定保單持有人可以取得存續公司 30% 的股權，但實際上保單持有人並不會真的持有股權，而是將該股權出售的金額用來增加保單的價值。

在 MBL Life 出售大部份的業務後，另一個問題則是現有員工的出路，到 1998 年下半年公司仍有超過 500 名員工，由於 MBL Life 逐步出售業務，因此不會一次、大量的解雇員工，但 MBL Life 仍委請鄰近的 Prudential Insurer 能雇用這些員工，並獲得 Prudential Insurer 口頭同意會儘可能的任用。

最後，紐澤西州政府在 1993 年對前 Mutual Benefit Life 的 36 位高階主管與會計師事務所 Ernst & Young 提起的民事訴訟也剛好在 1999 年結案，依判決，高階主管須賠償 0.2 億元，由於該公司有為高階主管投保 D&O insurance（由 Chubb 承保），該筆金額可以由該保單支付；另外，為 Mutual Benefit Life 擔任審計工作的 Ernst & Young 則必須賠償 0.19 億元。

二、產險公司案例-Superior National Insurance Group

Superior National Insurance Group（Superior National）是位

於加州，以員工補償保險為主要業務的大型產物保險集團，由於財務狀況惡化，保險監理官於 2000 年 3 月 3 日進駐該集團的 4 家子公司、3 月 6 日進入接管程序，期間因為無法將該集團出售予其他公司，於 9 月 26 日進入清算程序。

1998 年初，Superior National Insurance Company 以增資方式取得資金，向 Foundation Health System Inc. (FHS) 購併取得 Business Insurance Group, Inc. (BIG) 及其旗下包括 California Compensation Ins Co. 及 Combined Benefits Ins Co. 等子公司，交易中還附帶對 BIG 的業務與再保險公司 Inter-Ocean Reinsurance Ltd. (American Reinsurance Co. 的子公司) 取得超額再保險 (excess-of-loss reinsurance)，AM Best 評等公司認為透過該交易可以幫助 Superior National 將承保風險在地理區域上進一步的分散，並且有助於其在員工補償保險市場的地位，因此於 5 月 7 日將該公司評為 B+ (very good)，並維持正向展望。

1999 年 12 月初 Superior National 隨即因為上述交易陷入現金流量的問題。主要原因是當 Superior National 購入 BIG 時，與 Inter-Ocean Reinsurance Ltd. 簽訂附帶的超額再保險。在該再保險交易中，Superior National 必須支付 0.285 億元再保險費，以換取 BIG 的損失超過 1.75 億以上時，由再保險人負責賠償。但是

當 Superior National 向再保險公司求償時，再保險公司卻主張當初簽訂再保險合約時，BIG 並未揭露所有資訊，因此雙方進入訴訟程序，如此一來，卻使 Superior National 的現金流量發生問題，獲利也大幅惡化。Superior National 在 1999 年第三季損失 0.39 億元，但去年同期卻是獲利 2 百萬元，而累計前三季是虧損 0.3 億元（綜合比率為 134.8%）、去年同期則是獲利 6 百萬元。

由於這些因素，Superior National Insurance Company 於 1999 年年底被評等公司調降評等，調降理由包括該公司現金短缺、由於損失情形超過預期，該公司在第三季必須增提 0.6 億元的賠款準備金等。S&P 將評等由 BBB 降為 BB+，並列為負向展望，不久後再降等為 B-。

加州保險監理官也隨即對 Superior National Group 進行財務檢查，檢查的重點是 1999 年年報的賠款準備金（loss and loss adjustment expense reserve），該準備金數額雖經外部精算顧問 Ernst & Young LLP（E&Y）簽署同意，但是檢查結果發現，子公司 Superior National Insurance Company 必須增提 1.214 億元準備金，使業主權益從原先的 0.811 億元降為-0.403 億元，同樣的，集團內的其他子公司也都在這次檢查中發現準備金不足，增提準備金之後，California Compensation Insurance Co. 業主權益為

-1.458 億、Combined Benefits Insurance Co. 業主權益為 -0.025 億、Superior Pacific Casualty Co. 業主權益為 -0.585 億，由於業主權益小於零，各子公司均符合加州保險法對於失去清償能力的定義。

在 2 月 28 日，Superior National 的 CEO Seaman 寫信給加州保險局，指出 Superior National 的財務「受到傷害」(impaired)，於是加州保險監理官在 3 月 3 日同時進駐並控制 Superior Group 的 4 家子公司。在 3 月 3 日由加州保險監理官發出的新聞稿指出，在接管前的數個月中，監理官即與該公司商討如何改進財務狀況，以避免接管的命運，討論的方案包括尋求投資人、再保險與直接併入其他公司，但最後這些方案都不可行。之後，3 月 6 日由法院開庭同意發出接管命令，以授權監理官執行必要的任務。2000 年 8 月 9 日加州保險安定基金決議依法令可允許的最大課徵比率（保費的 1%）來課徵基金，以支付 Superior National 的破產。

雖然導致 Superior Group 失去清償能力的直接因素是購併及再保險交易所引起的大量損失無法獲得再保險人的補償，但遠因則是加州自 1995 年起的保險費率管制變革所造成的。具體而言，1995 年加州議院廢止最低保險費率法（Minimum-Rate Law）

，改採開放費率制度（open rating system），亦即允許保險業在價格上自由競爭，自此保險公司便大幅降低費率以取得市場占有率，甚至將保險費壓到低於預期損失的地步。

1999 年加州員工補償保險費率釐訂局（Workers Compensation Insurance Rating Bureau）建議保險費率應上調 18.4%，該數字並獲保險局認同，並擬與議會尋求解決之道，而這也顯示員工補償保險市場在費率解除管制後，因為不當的殺價競爭，已危及保險公司的清償能力。

由於 Superior National 是加州以經營員工補償保險為主的大型保險公司，它的破產引起了各界對員工補償保險市場削價競爭的關注，Moody's Investors Service 與 AM Best Co. 二家評等公司均認為員工補償保險的綜合率高達 135%，保險公司難以在維持市場競爭力與財務狀況間達成平衡，因而對數家保險公司調降評等。另一方面，Superior National 倒閉也給保險公司提高費率的動機，加州員工補償保險費率釐訂局指出，雖然 2000 年費率增加大約 19%，但仍較純保險費率低 7%，若考慮到費用率，更是低約 30%，因此建議 2001 年再上調費率。

由於加州保險監理官在 1999 年對 Superior National 進行財

務檢查時，發現該公司的賠款與理賠費用準備金嚴重不足，因此研究小組另檢視 NAIC Annual Statements 資料庫，找出 Superior National 過去五年的 One year and Two year Loss Development。如表 3-1-2，由於 One Year Loss Development 的計算係 $\text{Reserve (t)} - \text{Reserve (t-1)}$ ，若數值大於零，表示一年前提的準備金不足，而 Superior National 因於 1999 年接受財務檢查發現公司低估準備金，增提準備金之後，致當年的 One Year and Two Year Loss Development 大幅上升，因為導致再保險糾紛的購併案發生於 1998 年。因此從 One Year Loss Development 上無法確定準備金低估是因為再保險合約糾紛造成，或是該公司持續性的低估準備金。但是 Two Year Loss Development 是在 1999 年底衡量 1997 年準備金的提存情形，可以排除再保險與購併案的干擾，如下表，Superior National Ins Co. 的 Two Year Loss Development 數額同樣龐大，因此該公司在 1997 年的財報即已嚴重低估賠款準備金。而 California Compensation Ins Co. 則在 1996 年起即持續性的低估賠款準備金。

表 3-1-2 Superior Group 各子公司的 Loss Development

單位：千美元

	1999	1998	1997	1996	1995
Superior National Ins Co.					
One Year Loss Development	182,985	-449	161	6,563	24,421
Two Year Loss Development	200,975	308	38	9,189	45,173
California Compensation Ins Co.					
One Year Loss Development	179,116	18,507	60,592	24,064	-26,297
Two Year Loss Development	152,884	84,202	46,333	-27,579	4,248
Combined Benefits Ins Co.					
One Year Loss Development	546	-3,338	1,737	-83	0
Two Year Loss Development	-4,632	-325	856	0	0
Superior Pacific Casualty Co.					
One Year Loss Development	18,194	625	-1,168	16,344	83
Two Year Loss Development	12,510	576	14,436	18,042	5,498

由於賠款準備金是美國產物保險公司負債的最主要項目，當公司低估賠款準備金時，財務報表即會被扭曲，並進而影響監管官對保險公司財務狀況的判斷。因此我們又計算該公司及集團內其他子公司的風險基礎資本比率。由表 3-1-3 可以看出各子公司在 1999 年之前的 RBC 均遠高於 200% 的標準，但在 1999 年卻在經主管機關財務檢查後，同步陷入淨值為負的困境。而 Superior National Ins Co. 在 1997 年的 RBC 甚至超過 800%。

表 3-1-3 Superior Group 各子公司的 RBC 比率

	1999	1998	1997	1996	1995
Superior National Ins Co.	-214%	531%	809%	489%	857%
California Compensation Ins Co.	-263%	620%	402%	509%	573%
Combined Benefits Ins Co.	-38%	3,578%	815%	848%	1,317%
Superior Pacific Casualty Co.	-569%	590%	298%	316%	513%

第二節 日本

一、概述

日本是保險業最發達的國家之一，保費收入長期居世界第二位。然而，20 世紀 90 年代以來，受泡沫經濟破滅、經濟蕭條的影響，相繼有 9 家保險公司退出市場，其中包括千代田生命、協榮生命等曾位列世界 500 強的大型保險公司。退場風潮影響了日本保險業的持續、健康發展，衝擊了整個金融體系乃至國民經濟的安全與穩定。導致退場風潮的原因很多，但其中「泡沫經濟」的崩潰和經濟蕭條無疑是最重要的誘發因素，然而不適當的產業政策和保險監管模式可能也是導致危機的重要原因。

隨著戰後日本經濟的迅速恢復和持續興盛，高額的國內儲蓄和強大的產業部門一直支撐著日本保險業的發展。1994 年日本保費收入甚至超過美國，雄踞世界榜首。然而，隨著經濟的長期蕭條和深層問題的逐步暴露，日本保險公司出現了空前的發展危

機。諸如保費收入增長趨緩或呈現負增長，償付能力比率大幅下降，負債總額不斷攀升，並最終引發了大規模的破產風潮。

日本保險公司的退場風潮首先是從日產生命開始。1997年4月，日本壽險排名第16位的日產生命宣佈破產，成為戰後50年來倒閉的第一家保險公司。兩年後，東邦生命宣佈破產，成為日本第二家破產的保險公司。之後，日本保險公司的破產危機從壽險蔓延到產險。2000年5月，第一火災宣佈破產，成為日本戰後破產的第一家財產保險公司。

同年（2000年）5月，日本保險業主管機關--金融廳停止了第百生命的部分業務，原因是其償付能力比率已跌至-190.2%，遠低於主管機關所要求的200%底線。2000年8月下旬，金融廳責令大正生命停業。當時該大正生命的償付能力比率跌至67.7%，亦低於法定的200%底線。2000年10月，因長期陷入經營不善，日本壽險業的中堅公司—千代田生命向東京地方法院申請破產。千代田是日本第十二大壽險公司，申請破產時資產不抵債務額達5,950億日圓。2000年10月，日本壽險業排名第十一的協榮生命亦因深陷經營危機，向東京地方法院提出「更生特例法」破產保護申請，協榮生命擁有資產總額為3兆7,250億日圓，而負債總額則達到4兆4,000億日圓以上。如此一來，在20

世紀的最後三年，日本保險公司退場的數量達到了七家，特別是2000年，日本保險公司退場數量達到了高峰，一年中先後有一家產險公司和四家壽險公司退出市場(參見圖3-2-1、圖3-2-2)。

	日產生命 (相互公司)	東邦生命 (相互公司)	第百生命 (相互公司)	大正生命 (股份公司)	
○程序	保險業法規定程序	保險業法規定程序	保險業法規定程序	保險業法規定程序	
○處理開始日	1997.4.25 停業 同日管理命令	1999.6.4 停業 1999.6.5 管理命令	2000.5.31 停業 2000.6.1 管理命令	2000.8.28 停業 2000.8.29 管理命令	
○債務超過額度(a)-(b)	約3,029 億日圓 (1997.5 時點)	約6,500 億日圓 (1999.9 時點)	約3,177 億日圓 (2000.9 時點)	約365 億日圓 (2000.8 時點)	
○資產	資產(a)	18,227 億日圓	21,900 億日圓	13,000 億日圓	1,545 億日圓
	資產(b)	21,256 億日圓	28,400 億日圓	16,176 億日圓	1,910 億日圓
○承接之保險公司	Prudential (美) 生命	AIG edison 生命	Manulife 生命	大和生命	
○要保人保障機構的資金援助額度(注)	2,000 億日圓	3,663 億日圓	1,450 億日圓	287 億日圓	
○契約條件變更					
○契約條件變更	縮減責任準備金	零削減	原則上削減至90%	原則上削減至90%	原則上削減至90%
	預定利率	調降至2.75%	調降至1.5%	調降至1.0%	調降至1.0%
○程序完成日	1997.10.1 契約移轉	2000.3.1 契約移轉	2001.4.2 契約移轉	2001.3.31 契約移轉	

資料來源：日本金融廳網頁 <http://www.fsa.go.jp/>

圖 3-2-1 日本壽險公司退場處理概要

	千代田生命 (相互公司)	協榮生命 (股份公司)	東京生命 (相互公司)	大和生命 (股份公司)
○程序	公司重整程序	公司重整程序	公司重整程序	公司重整程序
○處理開始日	2000.10.9 重整程序申請 2000.10.13 程序申請核可	2000.10.20 重整程序申請 2000.10.23 程序申請核可	2001.3.23 重整程序申請 2001.3.31 程序申請核可	2008.10.10 重整程序申請 2008.10.10 程序申請核可
○債務超過額度(a)-(b)	約 5,950 億日圓 (2000.10.13 時點)	約 6,895 億日圓 (2000.10.23 時點)	約 731 億日圓 (2001.3.31 時點)	約 115 億日圓 (2008.10 時點)
○資產	資產(a)	22,330 億日圓	37,250 億日圓	6,900 億日圓
	資產(b)	28,280 億日圓	44,145 億日圓	7,632 億日圓
○承接之保險公司	AIG star 生命	Gibraltar 生命	T&D FINANCIAL 生命	Prudential Gibraltar Financial 生命
○要保人保障機構的資金援助額度(注)	0 日圓	0 日圓	0 日圓	278 億日圓
○契約條件變更				
○縮減責任準備金	縮減責任準備金	原則上削減至 90%	原則上削減至 92%	零削減
	予定利率	調降至 1.5%	調降至 1.75%	調降至 2.6%
○程序完成日	2001.4.20 股份公司化 重新營業	2001.4.3 重新營業	2001.10.19 股份公司化 重新營業	2009.6.1 重新營業

(注)根據要保人保障機構規定，原則上保障 90% 的責任準備金

資料來源：日本金融廳網頁 <http://www.fsa.go.jp/>

圖 3-2-2 日本壽險公司退場處理概要

進入 21 世紀，日本保險公司出現問題的風潮似乎並未止住。受 2000 年四家壽險公司破產的影響，要保人對壽險公司的不信任感增強，導致東京生命客戶退保率增加，低利率及股價下跌也使得東京生命的有價證券大幅「縮水」。2001 年 3 月，東京生命宣佈破產，成為新世紀日本首家退場的保險公司。東京生命的負債額達 7,632 億日圓。

2001 年 11 月，大成火災向東京地方法院申請重整。不過與其他退場公司不同的是，大成火災主要是由於無力支付與九一一事件有關的各種巨額保險賠償而導致退場。

二、壽險公司案例

1990 年代中葉之後，共有 8 家日本壽險公司退場，其詳細資料參見圖 3-2-3。以下將依時間發生之先後順序分別介紹日產生命、東邦生命、第百生命、大正生命、千代田生命、協榮生命、東京生命、大和生命等問題壽險公司之處理經過。惟其中最具代表性者當屬首家宣告喪失清償能力的日產生命，以及首家適用企業重整模式退場的千代田生命。

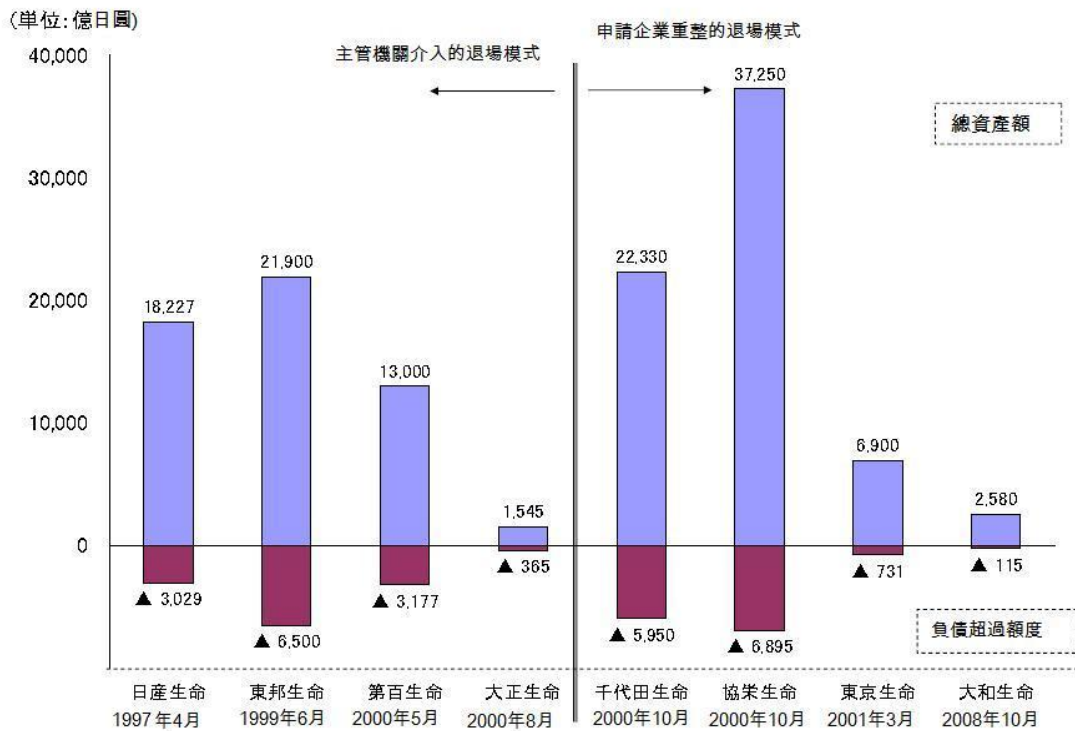


圖 3-2-3 日本喪失清償能力壽險公司一覽圖

(一)日產生命保險相互公司

日產生命在 1980 年代後期的「泡沫經濟時期」中，同眾多的保戶簽訂了高利率的養老保險契約，泡沫經濟破滅後，由於股價暴跌，貸款利率又長期處於歷史低點，資金運用效果不佳等原因導致了高達 2,000 多億日圓的債務，頓時經營陷入困境。1995 年以後，日本金融體系發生二次大戰結束以來最嚴重的危機。1997 年日產生命保險公司破產，成為日本自 1950 年代以來首次發生的保險公司退場事件。

日產生命的事件可歸納成下列幾項特徵：

1. 戰後首家喪失清償能力的日本壽險公司

日產生命的前身為二次大戰前的太平洋生命，日產生命與日產汽車、日立集團都有緊密的關係，1996 年的財務資料為總資產 2 兆 1,674 億日圓，為當年度日本壽險業第 16 位。雖然日產生命在日本國內壽險業中屬於中小型規模，但卻是日本戰後第一家喪失清償能力的壽險公司。而且日產生命事件與 1991 年所發生的美國 Mutual Benefit Life Insurance Company(總資產約 135 億美元，約 1 兆 7,000 億日圓)，或是 First Executive Life Insurance Company(總資產 105 億美元，約 1 兆 3,000 億日圓) 事件相比，日產生命的總資產規模更高，因此當時在海外也引起了很大的震撼。

2. 依保險業法由主管機關發布停業命令

1997 年 4 月大藏省發布停止日產生命營業的命令時，主管機關首長大藏大臣甚至表示，日產生命將會是最初也是最後一件的壽險公司喪失清償能力事件。事實上這卻是一連串事件的開端，嚴重衝擊到戰後以來普遍存在日本國民心目中的「金融機構不倒神話」。

3. 由保戶保障基金出資補償²

日產生命清算後，資產與負債相減後，其差額總數為 3,000 億日圓，其中 2,000 億日圓由要保人保障基金出資，另外 1,000 億日圓則由接收日產生命既有契約的新設立壽險公司—AOBA 生命³於 5 年內分期攤還。此外既有契約的預定利率一率下降為 2.75%。

4. 導入清償能力比率⁴（Solvency Margin Ratio）

日本的主管機關要求保險公司必須依時價法⁵來計算本身的金融資產，藉以加強監管。因為主管機關發現，日產生命等直到事件發生前夕，其所提交的會計報表中都未出現嚴重的不良債權。主管機關認為其主要原因是保險公司沒有採用時價法來計算其金融資產。此外亦開始導入了早期預警機制，也就是公佈保險公司的清償能力比率制度。從 1998 年開始，此一比率低於 200% 的公司將被勒令調整其資產狀況，甚至停止部分或全部業務。

（二）東邦生命保險相互公司

² 請參閱本研究報告第 34-35 頁之相關內容。

³ 日文原文：「あおば生命」。該公司日後被保德信集團所收購。

⁴ 日文原文：「ソルベンシー・マージン比率」。

⁵ 簡言之「時價法」乃是要求公司於決算時，需以當時市價對持之有價證券進行評價。

1999年6月4日東邦生命預估其同年3月期之決算，其負債將比資產高出2,000億日圓，負責的Tohmatsu會計事務所出示「無法表示意見」。同日日本「金融監督廳」⁶長官，向東邦生命發布部份業務停止之命令，在選任保險管理人的同時，也針對保險管理人的財產管理規則，保險契約轉移計劃的製作等下達指示。於此情況下，保險管理人在進行東邦生命的資產、負債清查的同時，也著手進行保險契約將轉移至何家保險公司的選定作業。

1999年12月，以將東邦生命之保險契約轉移至G.E. Edison生命⁷為核心的移轉計畫案，得到了金融監督廳長官的認可。之後，保險管理人向生命保險要保人保障機構，申請財產評價適當性的評估，並獲得金融監督廳長官對於該適格性的認可。以此為基礎，東邦生命與G.E. Edison生命聯名向生命保險要保人保障機構申請資金援助。

關於確認財產評價之適當性，經過生命保險要保人保障機構之評價審查會審議，而資金援助之申請，則經過營運委員會之審查，在經過兩委員會同意後，始送交要保人保障機構的最高意思決定機關--總會進行表決。

⁶ 現在日本「金融廳」的前身組織。

⁷ 現在「AIG Edison 生命」的前身公司。可參照 AIG Edison 生命的網頁 <http://www.aigedison.co.jp/>

2000年3月1日，於東邦生命保險契約移轉至 G.E. Edison 生命之時，要保人保障機構根據前述之決議，進行資金援助。值得注意的是援助東邦生命所需資金的籌措方式，亦是由要保人保障機構以日本國庫為擔保，讓有意貸款的金融機構以競標方式投標提供。借入所需資金之後，再由要保人保障機構分期逐年攤還之。

(三)第百生命保險相互公司

2000年5月31日金融監督廳長官，向第百生命發布部分業務停止之命令。同年6月1日金融監督廳在選任保險管理人的同時，亦針對保險管理人的財產管理規則，製作保險契約轉移計劃案等下達指示。於此情況下，保險管理人在進行第百生命的資產、負債清查的同時，也著手進行保險契約將轉移至何家保險公司的選定作業。

2001年1月，以將第百生命之保險契約轉移至 Manulife Century 生命⁸ (Manulife Century Life Insurance Company) 為核心的移轉計畫案，得到了金融監督廳長官的認可。之後，保險管理人向生命保險要保人保障機構，申請財產評價適當性的評估，並獲得金融監督廳長官對於該適格性的認

⁸ 現在「Manulife 生命」的前身公司。可參照 Manulife 生命的網頁 <http://www.manulife.co.jp/>

可。以此為基礎，第百生命與 Manulife Century 生命聯名向生命保險要保人保障機構申請資金援助。

關於確認財產評價之適當性，經過生命保險要保人保障機構之評價審查會審議，而資金援助之申請，則經過營運委員會之審查，在經過兩委員會同意後，始送交要保人保障機構的最高意思決定機關--總會進行表決。

2001 年 4 月 2 日，於第百生命保險契約移轉至 Manulife Century 生命之時，要保人保障機構根據前述之決議，進行資金援助。此外援助第百生命所需資金的籌措方式，亦是由要保人保障機構以日本國庫為擔保，讓有意貸款的金融機構以競標方式投標提供。借入所需資金之後，再由要保人保障機構分期逐年攤還之。

(四)大正生命保險股份公司

2000 年 8 月 28 日金融監督廳長官，向大正生命發布部份業務停止之命令。同年 8 月 29 日金融監督廳在選任保險管理人的同時，亦針對保險管理人的財產管理規則，製作保險契約轉移計劃案等下達指示。於此情況下，保險管理人在進行大正生命的資產、負債清查的同時，也著手進行保險契約將轉移至何家保險公司的選定作業。

2001年2月，以將大正生命之保險契約轉移至AZAMI生命⁹為核心的移轉計畫案，得到了金融監督廳長官的認可，而AZAMI生命乃是由大和生命及Softbank Finance所共同出資設立。之後，保險管理人向生命保險要保人保障機構，申請財產評價適當性的評估，並獲得金融監督廳長官對於該適格性的認可。以此為基礎，大正生命與MAZAMI生命聯名向生命保險要保人保障機構申請資金援助。

關於確認財產評價之適當性，經過生命保險要保人保障機構之評價審查會審議，而資金援助之申請，則經過營運委員會之審查，在經過兩委員會同意後，始送交要保人保障機構的最高意思決定機關--總會進行表決。

2001年3月31日，於大正生命保險契約移轉至AZAMI生命之時，要保人保障機構根據前述之決議，進行資金援助。而援助大正生命所需資金的籌措方式，亦是由要保人保障機構以日本國庫為擔保，讓有意貸款的金融機構以競標方式投標提供。借入所需資金之後，再由要保人保障機構分期逐年攤還之。

⁹ 現在「Prudential Gibraltar Financial 生命」的前身公司。可參照 Prudential Gibraltar Financial 生命的網頁 <http://www.pgf-life.co.jp/>

(五)千代田生命保險相互公司

2000年10月9日，千代田生命向東京地方法院提出進行公司重整程序申請。同日東京地院發布保全管理命令並選任保全管理人¹⁰，同年10月13日裁決重整程序開始，保全管理人成為重整財產管理人。之後，重整財產管理人進行千代田生命的各項資產、負債詳查工作，擬訂重整計劃案。2001年2月23日，重整財產管理人和美國美國國際集團（American International Group；以下簡稱「AIG」。）之間，簽訂關於資助者契約（Sponsor）的備忘錄。同年2月23日當日，並向東京地院提出重整計劃案。2001年3月30日召開關係人集會，進行重整計劃案的審理與決議，會中通過重整計劃案。同年3月31日東京地院批准該重整計劃案。

要保人保障機構站在要保人代理人之立場，主要工作乃是負責製作千代田生命「要保人一覽表」、「要保人一覽表」之公開閱覽，確認重整財產管理所審定之資產數額等業務。具體來說，基於重整特別法第177條之17（現行該法之第428條）¹¹之規定，在「要保人一覽表」完成之後，應

¹⁰ 日本的保全管理人，英譯為「Provisional Administrator」相當於台灣的「臨時管理人」。

¹¹ 日本《金融機関等の重整手続の特例等に関する法律》第428條：

「(保険契約者表の作成及び縦覧等)

第428條 保護機構は、第423条第2項の規定による通知を受けたときは、遅滞なく、知れている重整債権である保険契約に係る権利（保護機構が債権者であるものを除く。）について、

於 2000 年 11 月 15 日到 2000 年 11 月 29 日之間，提供給要保人閱覽，並於同年 11 月 30 日向東京地院提出。此外重整財產管理人所擬訂之重整計劃案，由要保人保障機構進行資產及負債金額確認之後，經由該機構的評價審查委員會以及營運委員會審議，於理事會中以要保人代理人之形式，同意該重整計劃案。

根據此結果，要保人保障機構基於重整特例法第 177 條之 26（現行該法之第 437 條）¹²之規定，向千代田生命的要保人通知其重整計畫案的概要。並於審理、決議重整計劃案的關係人集會中，同意重整計劃案之實行。

千代田生命的事件亦可歸納成下列幾項特徵：

1. 具有指標意義的大型壽險公司

第 253 條第 2 項又は会社重整法第 144 條第 2 項に規定する事項を記載した保険契約者表を作成しなければならない。

2 保護機構は、保険契約者表を作成したときは、直ちに、その旨及び縦覧の場所を公告するとともに、債権届出期間の末日の前日までの間、保険契約者表を保険契約者等の縦覧に供しなければならない。

3 前項の規定による保険契約者表の縦覧の開始の日は、債権届出期間の末日の前日の 2 週間以上前の日でなければならない。」

¹² 日本《金融機関等の重整手続の特例等に関する法律》第 437 條：

「（議決権の行使のための通知及び公告）

第四百三十七條 保護機構は、更生計画案又は変更計画案についての議決権行使の方法として会社更生法第百八十九条第二項第一号（第二百八十二条において準用する場合を含む。）に掲げる方法が定められた場合において、保護機構代理保険契約者のために議決権を行使しようとするときは、当該更生計画案又は変更計画案が決議に付される最初の関係人集会の期日の二週間前までに、同意しようとする更生計画案又は変更計画案の内容又はその要旨を保護機構代理保険契約者（議決権を行使することができない者を除く。）に通知するとともに、公告しなければならない。」

千代田生命不同於以往發生問題的中小型壽險公司，千代田生命創立於 1904 年是戰前的 5 大壽險公司之一，戰後也維持著一定的市場規模，泡沫經濟崩潰前的資產規模乃是業界第 7 位。2000 年 10 月事件發生時，千代田生命的總資產有 3 兆 5000 億日圓，其風險資本適足率指標尚有 263%，高於需主管機關介入的 200%，也因此千代田生命所造成的震撼更甚於以往的壽險公司危機事件。

2. 首家以申請企業重整模式退場的壽險公司

《金融機構重整特別法》¹³是重整經營陷入困境的金融機構的一項法律。根據此法，金融機構在陷入經營危機之前，可儘早地向法院提出重整申請，獲得有效的保護，尋找資金投入者和企業的購買者，在喪失清償能力前獲得新生的機會。1997 年起日本保險公司紛紛倒閉，要保人保障機構對最先退場的兩家保險公司挹注了大筆的資金以後，便開始捉襟見肘。儘管千代田生命是第 5 家退出市場的壽險公司，但卻是首家適用《金融機構重整特別法》的相互制壽險公司。在此之前相互制的壽險公司並不能適用

¹³ 日文原文：「金融機関等の更生手続の特例等に関する法律」

於股份公司所用的《企業重整法》¹⁴。重整的程序不僅複雜，而且要保人無法得到優先於其他債權人的優待。因此，要保人保障機構不得不投入大額的資金，使要保人不受公司喪失清償能力的影響，負擔相當沉重。千代田生命乃是申請重整之後，由有意願承接的外資入股，除了能夠優先考慮要保人的利益之外，亦大幅減輕了保戶保障機構的資金壓力。千代田生命的退場模式，成為日後同樣事件的處理範例。

千代田生命事件中，既有契約的預定利率從平均的3.7%一律下降為1.5%，其中尤以儲蓄型商品的削減率最高，影響也最大。

3. 外商資金大舉介入成為常態

日本的金融業長期給人一種自我封閉、不成文壁壘眾多的保守印象。但是壽險業的危機促使日本上下一致地認識到沒有外資的注入，將可能無法擺脫如此嚴重的危機。外資更是看準了日本壽險公司紛紛應聲倒下的機會，採取收購和合併的方式來取得經營權，加快進軍日本市場的布

¹⁴ 日文原文：「会社更生法」

局。喪失清償能力的壽險公司中，除了大正生命被日本本國保險公司收購之外，其餘公司皆被外國保險公司收購。千代田生命後來亦由美國大型保險集團 AIG 接手，改稱為 AIG star 生命。

(六)協榮生命保險股份公司

2000 年 10 月 20 日，協榮生命向東京地方法院提出進行公司重整的程序申請，同日東京地院發布保全管理命令並選任保全管理人。保全管理人以不需要保人保障機構資金援助為前提，與 Prudential 生命（The Prudential Insurance Company of America）簽訂資助者契約（Sponsor）。2000 年 10 月 23 日東京地院裁決重整程序開始並選任重整財產管理人。重整財產管理人進行協榮生命的各項資產、負債詳查工作，擬訂重整計劃案。2001 年 2 月 14 日向東京地院提出重整計劃案。並於同年 3 月 28 日召開關係人集會，進行重整計劃案的審理與決議，會中通過重整計劃案，2001 年 4 月 2 日東京地院批准該重整計劃案。

要保人保障機構站在要保人代理人之立場，主要工作乃是負責製作協榮生命之「要保人一覽表」、「要保人一覽表」之公開閱覽，並確認重整財產管理人所審定之資產數額等業

務。具體而言，基於重整特別法第 177 條之 17（現行該法之第 428 條）之規定，在「要保人一覽表」完成之後，於 2000 年 12 月 5 日到 2000 年 12 月 19 日之間，提供給要保人閱覽，並於同年 12 月 20 日向東京地院提出。此外重整財產管理人所擬訂之重整計劃案，由要保人保障機構進行資產、負債額確認之後，經由該機構的評價審查委員會以及營運委員會審議，於理事會中以要保人代理人之形式，同意該重整計劃案。

根據此結果，要保人保障機構基於重整特例法第 177 條之 26（現行該法之第 437 條）之規定，向協榮生命的要保人通知其重整計畫案之概要。之後並於審理、決議重整計劃案的關係人集會中，同意重整計劃案之實行。

(七)東京生命保險相互公司

2001 年 3 月 23 日，東京生命向東京地方法院提出進行公司重整的程序申請，同日東京地院發布保全管理命令並選任保全管理人，同年 3 月 31 日裁決重整程序開始，保全管理人成為重整財產管理人。之後，重整財產管理人進行東京生命的各項資產、負債詳查工作，擬訂重整計劃案。

2001 年 7 月 2 日重整財產管理人與太陽生命及大同生命簽訂資助者契約 (Sponsor)，同年 7 月 31 日向東京地院提出重整計劃案。並於同年 9 月 27 日召開關係人集會，進行重整計劃案的審理與決議，會中通過重整計劃案，2001 年 9 月 30 日東京地院批准該重整計劃案。

要保人保障機構以要保人之代理人身分，主要工作乃是負責製作協榮生命之「要保人一覽表」、「要保人一覽表」之公開閱覽，並確認重整財產管理人所核算之資產金額等業務。具體而言，基於重整特別法第 177 條之 17（現行該法之第 428 條）之規定，在「要保人一覽表」完成之後，於 2001 年 5 月 16 日到 2001 年 5 月 30 日之間，提供給要保人閱覽，並於同年 5 月 31 日向東京地院提出。此外重整財產管理人所擬訂之重整計劃案，由要保人保障機構進行資產、負債額確認之後，經由該機構的評價審查委員會以及營運委員會審議，於理事會中以要保人代理人之形式，同意該重整計劃案。

根據此結果，要保人保障機構基於重整特例法第 177 條之 26（現行該法之第 437 條）之規定，向東京生命的要

保人通知其重整計畫案之概要。之後並於審理、決議重整計畫案的關係人集會中，同意重整計畫案之實行。

(八)大和生命保險股份有限公司

大和生命保險公司成立於 1911 年，是一家未上市的中小型人壽保險公司，2008 年在壽險業內雖位居第 33 名，卻有將近百年的經營歷史。申請重整時，負債總額已高達約 2,695 億日圓。以債務金額計，此乃 2008 年第五大日本企業倒閉案，也是自 2001 年東京生命發生問題之後的最大保險業者。

由於全球金融市場的動盪，大和生命所持之有價證券跌幅超出預期。為保護要保人利益，大和生命被迫放棄自主重建，申請重整保護。

2008 年 10 月 10 日，大和生命向東京地方法院提出進行公司重整的程序申請，同日東京地院發布保全管理命令並選任保全管理人，同年 10 月 17 日裁決重整程序開始，並選任重整財產管理人。之後，重整財產管理人進行大和生命的各項資產、負債詳查工作，擬訂重整計畫案。2009 年 3 月 2 日重整財產管理人與 Gibraltar 生命 (The Gibraltar Life Insurance Co., Ltd.) 簽訂資助者契約 (Sponsor)。同年 3 月

11 日申請確認其財產評價適當性，並獲得金融廳認定其適格性之後，重整財產管理人與 Gibraltar 生命始以聯名形式向要保人保障機構申請資金援助。

關於確認財產評價之適當性，須經過要保人保障機之評價審查會審議，而資金援助之申請，則須經過營運委員會之審查，在經過兩委員會同意後，始送交要保人保障機構的最高意思決定機關--總會進行表決。2009 年 3 月 23 日，向東京地院提出重整計劃案，並於同年 4 月 30 日獲得東京地院批准實行。同年 5 月 29 日，根據 Gibraltar 生命取得大和生命股份後，要保人保障機構基於前述之決議進行了資金援助。值得注意的是援助大和生命所需資金的籌措，與東邦生命、第百生命、大正生命等處理方式相同，亦是由要保人保障機構以日本國庫為擔保，讓有意貸款的金融機構以競標方式投標提供。借入所需資金之後，再由要保人保障機構分期逐年攤還之。

要保人保障機構站在要保人代理人之立場，主要工作乃是負責製作大和生命之「要保人一覽表」、「要保人一覽表」之公開閱覽，並確認重整財產管理人所審定之資產數額等業務。具體而言，基於重整特別法第 428 條之規定，在「要保

人一覽表」完成之後，於 2008 年 12 月 2 日到 2008 年 12 月 16 日之間，提供給要保人閱覽，並於同年 12 月 17 日向東京地院提出。此外重整財產管理人所擬訂之重整計劃案，由要保人保障機構進行資產、負債額確認之後，經由該機構的評價審查委員會以及營運委員會審議，於理事會中以要保人代理人之形式，同意該重整計劃案。

根據此結果，要保人保障機構基於重整特例法第 437 條之規定，向大和生命的要保人通知其重整計畫案之概要。之後並於審理、決議重整計劃案的關係人集會中，同意重整計劃案之實行。

三、產險公司案例

(一) 第一火災海上保險相互公司

第一火災創立於 1949 年，於泡沫經濟時期曾大量發行標榜著「到期可全額領回的」儲蓄型財產保險，相對於財產保險保費的「有去無回」，消費者對此類商品甚有好感，因此業績大為增長。

泡沫經濟破滅後，該類型商品與長期儲蓄型壽險同樣面臨利差損的窘境，第一火災漸次感到經營困難。1997 年由於保險業法修正，允許產壽險業得以子公司的方式，交相進

入各自領域。於此情形下，第一火災曾經試圖徵詢壽險最大公司--日本生命之意見，尋求合併為日本生命產險子公司的可能性，但日本生命發覺其財務狀況不佳，乃拒絕第一火災的提議。

1999 年主管機關的金融監督廳清查第一火災的財務狀況，要求其限期改善，同年雖獲得協榮生命的部分資金援助，但已成為負債超過資產的嚴重狀態。2000 年 4 月 10 日金融監督廳要求第一火災提出經營重建計畫，同年 5 月 1 日第一火災表示放棄自主的經營重建計畫，成為日本二次大戰後首家實質破產的財產保險公司。

第一火災依循保險業法的規定程序退場，與同時期退場的第百生命、大正生命屬同一模式。惟第一火災在尋求資助者（Sponsor）時遭遇困難，無任何公司表達意願，最後只得由損害保險要保人保障機構出面，全面承接第一火災的所有契約。

第一火災的儲蓄型財產保險的預定利率，根據保險期間不同分別降為 0.3%~1.3%，看護保險則降為 2%。責任準備金方面，除強制汽車第三人責任保險以及住宅地震保險維持原金額的 100%外，其餘各險種原則上責任準備金縮減至

90%。2001年5月1日第一火災的契約全面移轉至損害保險要保人保障機構，該機構為此總共出資約121億日圓。

此外協榮生命亦因第一火災的事件影響，間接導致於2000年退場。之後協榮生命的承接公司--Prudential 生命，針對1999年協榮生命對第一火災的資金援助事件，提告原第一火災的高階經營者。2005年在東京高等法院的二審中，第一火災的高階經營者以支付100億日圓為條件，兩造和解成立。

(二)大成火災海上保險股份有限公司

大成火災海上保險公司是日本的一家中型財產保險公司，成立於1920年日治時期下的台灣台北。二次大戰結束後，大成火災的台北總公司被台灣省行政長官公署接收，在日本本土的分公司及其相關成員，在經過一番相當的努力之後，始於東京恢復營業。大成火災自此與台灣的關係終止，在東京另起爐灶，但公司名稱並未改變。

大成火災由於無力支付九一一事件中大量空難造成的744億日圓的巨額保險賠償，於2001年11月22日向東京地方法院請求重整保護。

大成火災與美國的航空再保險代理商 Fortress Re 公司有再保險業務合作。Fortress 在高風險的航空再保險領域內承保了大量航空保險業務，並大量使用了一種被稱為融資再保險的產品。與傳統型再保險不同的是，融資再保險產品就像是一種銀行貸款，而不是轉移風險，如果發生了賠償要求，融資再保險會支付賠償金，但這種支付實質上是一筆貸款，它必須在未來數年裡用更高的保險費償還。

按照美國的會計準則 GAAP，融資再保險項下收取的金額不能計入收益欄內，而應當像借貸一樣被計入負債欄。但 Fortress 公司的財務報告中，卻沒有這樣的負債，它提供給大成火災的財務報表顯示，它承保的業務一直是盈利的。

因 Fortress 相關業務導致大成火災因九一一事件面臨巨額賠付。大成火災 2001 年 3 月時仍有盈餘，也沒有任何長期債務，但因在美國航空業市場承擔了過大之承保風險，最終因九一一事件賠款過巨而宣佈破產，發生問題時的虧損額達 398 億日圓。

此外大成火災的退場處理與前述第一火災不同的是，大成火在 2001 年的九一一事件發生前，已決定由安田火災海上保險股份公司（以下簡稱為「安田火災」）、日產火災海上

保險股份公司（以下簡稱為「日產火災」）與大成火災等三家同時合併共組新公司。九一一事件發生後，由於大成火災實質上已無法繼續營業至合併時間，但鑒於之前的合併協定，因此便由三家預計合併的夥伴公司中，財務狀況最佳的安田火災與大成火災簽訂資助者契約（Sponsor），負責規劃大成火災的重整計畫案。重整計畫為削減大成火災的儲蓄型財產保險契約中的儲蓄部分，並將導致大成火災鉅額虧損的再保險部門從大成火災分出，獨立為大成火災再保險股份公司。

安田火災與日產火災先於 2002 年 7 月合併為損害保險 Japan 公司（Sompo Japan Insurance Inc.；以下簡稱為「損保 Japan」），並接續大成火災的重整程序，2002 年 12 月大成火災與新成立的損保 Japan 合併，大成火災消滅，重整結束。

大成火災所簽訂的保險契約裡，其中強制汽車第三人責任險、汽車保險、海外旅行傷害保險、住宅地震保險、住宅火災保險、疾病暨看護保險等各項險種，該契約條件並未變動，概由損保 Japan 承接。儲蓄型的財產保險亦由損保 Japan

承接，但契約條件有所變動。此外損害保險要保人保障機構在大成火災的重整案中，總共約出資 53 億日圓¹⁵。

第三節 中國大陸

一、壽險公司案例（新華人壽）

（一）中國大陸保險保障基金之主要內容

1. 保險保障基金之提撥

中國大陸保險業亦仿其他國家設置保險保障基金以救助問題保險業，於 2005 年 1 月 1 開始實施《保險保障基金管理辦法》，其後於 2008 年 9 月 11 日大幅修訂該辦法。其內容主要規範「中國保險保障基金有限責任公司」（以下簡稱「中國保險保障基金公司」）、保險保障金的籌集、使用，以及管理與監督。

中國大陸《保險保障基金管理辦法》之頒布乃依據中國大陸《保險法》第 100 條規定，保險保障基金籌集、管理和使用的具體辦法，由國務院制訂。保險保障基金主要用於（1）彌補投保人、被保險人或受益人在保險公司被撤銷或破產時所遭受的損失；（2）對承接被撤銷或破產保

¹⁵ 參見損保 Japan 的網頁說明 <http://www.sompo-japan.co.jp/news/200209301810.html>

險公司之人壽保險契約的保險公司提供救濟；(3) 其他監理機關認定保險公司存在重大風險而有危及社會公共利益換金融穩定的事項等。

累積至 2010 年底，中國大陸保險保障基金達 236.26 億元人民幣¹⁶。中國大陸保險保障基金的來源，主要按境內保險公司各險種所收取的保險費或業務收入中，依一定比例繳納。中國大陸保險保障基金的財源包括：(1) 境內保險公司依法繳納的保險保障基金；(2) 保險保障基金公司依法從破產保險公司清算財產中獲得的受償收入；(3) 捐贈；(4) 上述資金的投資收益；(5) 其他合法收入。(中國大陸保《保險保障基金管理辦法》第 13 條參照) 而境內保險公司，包括依法登記註冊的中資保險公司、中外合資保險公司、外資獨資保險公司和外國保險公司分公司。境內保險公司依法繳納的保險保障基金，按險種不同而有不同的提撥比例規定，詳細情形請參見表 3-3-1，其中最低提撥比率為 0.05%，但最高提撥率亦達 0.8%。

類似我國的作法，中國大陸保險保障基金按照產、壽險業分別提列，分為財產保險保障基金和人身保險保障基

¹⁶ 中國保險報 2011 年 1 月 28 日。

金，財產保險保障基金由財產保險公司繳納形成，而人身保險保障基金由人身保險公司繳納形成。（保險保障基金管理辦法第 4 條參照）

表 3-3-1 中國大陸保險保障基金之提撥方式

險種別	提撥比例	險種別	提撥比例
財產保險		傷害保險	
投資型保險		投資型保險	
有保證收益	0.08%業務收入*	有保證收益	0.08%業務收入
無保證收益	0.05%業務收入	無保證收益	0.05%業務收入
非投資型	0.8%保費收入	非投資型	0.8%保費收入
人壽保險		健康保險	
有保證收益	0.15%業務收入	長期性	0.15%保費收入
無保證收益	0.05%業務收入	短期性	0.08%保費收入

*業務收入是指投保人按照保險契約約定，為購買相應的保險產品支付給保險公司的全部金額。（保險保障基金管理辦法第 14 條）

而且，該管理辦法第 18 條亦規定，保險保障基金公司應當對財產保險保障基金和人身保險保障基金分賬管理、分別使用，亦即財產保險保障基金僅用於向財產保險公司的保單持有人提供救助或對財產保險公司進行風險處置；人身保險保障基金僅用於向人身保險公司的保單持有人和接受其他公司人壽保險單之受讓公司提供救助，以及對人身保險公司進行風險處置。由此可知，保險保障基金公司對於保險公司存在重大風險，可能嚴重危及社會公共利益和金融穩定時，可採取的相對應的風險管理措施而給予基金之救助，以控制風險的擴大。此外，對於壽險同

業接受其他經營不善壽險公司的有效契約，若因此而受到損失時，保險保障基金亦可給予救助。

此外，每家保險公司提撥的保險保障基金，必須繳到保險保障基金公司的專門帳戶，當達到一定標準時，可以暫停繳納。如財產保險公司的保險保障基金餘額¹⁷達到公司總資產的 6%，人身保險公司的保險保障基金餘額達到公司總資產的 1%，則可暫停繳納。（保險保障基金管理辦法第 15 條參照）保險保障基金公司應當對每一保險公司繳納的保險保障基金及其變動情況進行單獨核算。而且，保險公司的保險保障基金餘額減少或者總資產增加，致其保險保障基金餘額占總資產比例不能達到前述要求時，應當自動恢復繳納保險保障基金。此不同於台灣安定金之作法，目前並無總金額上限的規定，亦無針對個別保險公司規定提撥金額之上限。

由於中國大陸保障金之提撥類似我國採單一費率制，即每一家公司按保險費收入提撥相同比率的金額，陳華與張豔（2010）便認為中國大陸保險保障基金制度易引

¹⁷ 保險公司的保險保障基金餘額，是指該公司累計繳納的保險保障基金金額加上分攤的投資收益，扣除各項分攤的費用支出和使用額以後的金額。

起逆選擇和道德危險，由於保險保障基金是按照保險費規模平均繳交——課以相同提撥率提撥，平均繳納的結果是對於信譽較高、資產實力雄厚的保險公司不利；相反地，對於一些規模小、信譽低或抗風險能力低的保險公司反而較有利，這會使規模大、信用程度高的保險公司缺乏積極參加保險保障基金的誘因，甚至進行高風險運作而提高自身的風險，以期達到高收益目的，這無疑加大了整個保險業的系統風險。由此可知，採取單一提撥率可能使得保險業存在道德危險。

中國大陸保險保障基金乃透過國有獨資的保險保障基金公司籌集、管理與使用，並依法獨立運作。（保險保障基金管理辦法第 6 條參照）保險保障基金公司的業務範圍除了上述的籌集、管理與使用保障基金外，尚包括監測保險業風險、參與保監會對保險業風險處置和清算工作，以及其他國務院批准的業務。（保險保障基金管理辦法第 8 條參照）

2. 中國大陸保險保障基金之動用與限制

中國大陸保險保障基金之動用條件，除中國大陸按

《保險法》第 100 條規定外，《保險保障基金管理辦法》第 16 條亦有相關規定。保障基金主要針對保險公司被撤銷或破產時，向投保人、被保險人或受益人提供救濟；不過，人壽保險契約屬長期契約，當以契約轉讓或公司合併為宜，因此對依法接受其他問題保險業壽險契約之保險公司亦提供救濟；或者，其他國務院規定情形而提供救濟。（中國大陸保險法第 100 條參照）

至於《保險保障基金管理辦法》第 16 條規範動用情形反而較為簡潔扼要，其第 1 款規定：「下列情形可以動用保險保障基金：（一）保險公司被依法撤銷或者依法實施破產，其清算財產不足以償付保單利益的」，此規定即包括直接對保戶或對承接契約之保險公司提供救助。而其第 2 款規定：「中國大陸保監會經商有關部門認定，保險公司存在重大風險，可能嚴重危及社會公共利益和金融穩定的事項」，例如保監會經與保險保障基金公司商研後，認定保險公司存在重大經營風險，而可能嚴重危及社會公共利益和金融穩定的情形時，此款規定亦即屬於中國大陸《保險法》第 100 條所規定「國務院規定的其他情形」。

中國大陸保險保障基金的救助標準，乃按險種別、機

構（法人）或個人的保單持有人之不同而異，詳細情形請參見表 3-3-2。

屬於非人壽保險保單，損失金額在五萬元人民幣以下者，全額救助；超過 5 萬元的部分，必須打折扣，又分個人或機構保單持有人而有所不同，個人保單持有人補助超過部分金額的 90%，而機構保單持有人則補助超過部分金額的 80%。

屬於人壽保險保單，對於救助個人保單持有人，其限制救助金額以轉讓後保單利益不超過轉讓前保單利益的 90% 為限；至於救助機構保單持有人，限制救助金額以轉讓後保單利益不超過轉讓前保單利益的 80% 為限。顯然，對於保單持有人而言，仍要自行承擔部分損失。

由上可知，對於非人壽保險與人壽保險的救助金額多寡有不同的判斷基準，非人壽保險是以保戶的損失金額多寡而定，而人壽保險是以救助後保戶的權益不高於原先保單權益的 90% 或 80% 為基準。由此亦可知，救助金額並非等於賠付金額，而是在保險公司既存的清償能力下補足保戶權益達到某個標準的金額。

表 3-3-2 中國大陸保險保障基金對保單持有人救助之金額限制

險種別	救助金額限制
非人壽保險 損失金額≤5萬元人民幣 損失金額>5萬元人民幣 個人保單持有人 機構（法人）保單持有人	全額救助 損失金額超過人民幣5萬元部分之90%為限 損失金額超過人民幣5萬元部分之80%為限
人壽保險 個人保單持有人 機構（法人）保單持有人	轉讓後保單利益≤轉讓前保單利益之90% 轉讓後保單利益≤轉讓前保單利益之80%

*保單持有人的損失，是指保單持有人的保單利益與其從清算財產中獲得的清償金額之間的差額。

此外，救助金額應以保護中小保單持有人權益以維護保險市場穩定，並根據保險保障基金資金狀況為原則。（保險保障管理辦法第 21 條參照）為保障保單持有人的合法權益，根據社會經濟發展的實際情況，經國務院批准，中國保監會可會同有關部門適時調整保險保障基金的救助金額和比例（中國大陸保險保障基金管理辦法第 22 條參照）。至於動用保險保障基金的先後順序，先動用被依法撤銷或者依法實施破產的保險公司保險之保障基金餘額，不足時再動用同業其他保險公司之保險保障基金餘額，保險同業間則是按上一年度市場額份比例進行分攤。

此外，該管理辦法也規範不屬於保障保險基金的救助範圍，如境外直接保險業務、再保險分入業務、國家財政承擔最終風險的政策性保險業務、企業年金受託人、帳戶

管理人等企業年金管理業務，以及其他中國保監會認定的業務。而且，保險公司被依法撤銷或者依法實施破產，其董事、高級管理人員在該保險公司持有的保單利益，以及該股東在該保險公司持有的財產損失保險的保單利益，保險保障基金不予救助。（中國大陸保險保障基金管理辦法第 25 條參照）

3.保險保障基金之資金運用

中國大陸《保險保障基金管理辦法》第 29 條規範資金運用的原則，應當遵循安全性、流動性和收益性，在確保資產安全的前提下實現保值、增值；而且投資管道亦有明確規定，限制於銀行存款，買賣政府債券、中央銀行票據、中央企業債券、中央級金融機構發行的金融債券，以及國務院批准的其他資金運用形式。保險保障基金公司可以委託專業的投資管理機構對保險保障基金進行投資管理，並對委託投資管理的保險保障基金實行第三方託管。因此，受委託專業投資管理機構對保險保障基金進行投資管理，當然得遵守上述投資原則與投資項目的規範。

(二)新華人壽案例分析

新華人壽案例為中國大陸保險保障基金自 2005 年成立以來第一次動用。2007 年 6 月中國保監會通知新華人壽的 15 家股東，將動用保險保障基金，購買隆鑫集團有限公司、海南格林島投資有限公司、東方集團實業股份有限公司所持新華人壽的股權。

由於中國保監會調查發現，新華人壽前董事長關國亮歷年挪用新華人壽資金累計約 130 億元人民幣，這些資金被拆借給關氏利益夥伴入股及控制新華人壽，或用於大規模違規投資之用。

2006 年 10 月底，關氏未能履約還款，新華人壽被挪資金餘額尚有約 27 億元，主要包括關氏安排的拆借給關聯股東的數億元入股款，和關氏自 2006 年以來用於償還私人債務而從新華人壽挪用約 10 億元，以及拆借給深圳航空數億元。

新華人壽成立以來，在長達八年的時間內，中國大陸保監會主席吳定富認為存在著資金違規操作、帳外運作、虛增利潤、財務和審計一路“綠燈”等問題，發生問題的根源除了股東素質、制度缺陷、獨立董事不獨立等因素，核心問題是

治理結構的問題。¹⁸粉飾財報而虛增利潤，常為企業經營的陋習，大陸保險業在發展過程亦不乏出現此現象，而稽核制度不健全而造成盜用公款卻一直安然無恙的一路“綠燈”，凸顯當時大陸保險業公司治理存在許多相關問題。

對於如何填補挪用資金，保監會曾有幾套方案：一是由其他保險公司來收購新華人壽，據悉平安、中國再保險、中國人保和中國人壽都曾提出控股新華人壽的想法，但均遭到新華人壽股東的反對；二是要求問題股東退股，並以問題股東出售股權而獲取的溢價來填補新華人壽被挪資金的窟窿。

在 2007 中國保險發展論壇 2007 年國際學術年會上，中國保監會主席吳定富在中國保險發展論壇正式對外披露，保監會已決定對新華人壽違規問題的初步處理。之後，保監會出人意料地使出釜底抽薪之計，便是運用保險保障基金購買新華人壽的部分股權。

按中國大陸《保險保障基金管理辦法》於 2008 年大幅修訂，由原先的 25 條修改為共 36 條。中國保監會處理新華人壽個案乃依據 2005 年 1 月 1 日實施之《保險保障基金管理辦法》（中國保監會 2004 年 16 號），依當時該辦法第 20

¹⁸ 保監會主席吳定富在 2007 年 1 月 21 日保險工作會議指出。人民網：
<http://finance.people.com.cn/GB/1040/59941/67689/5310609.html>

條規定，在保險業面臨重大危機，可能嚴重危及社會公共利益和金融穩定的情況下，中國保監會可以動用保險保障基金。

完成收購之後，保險保障基金占 22.53% 的股份；蘇黎世保險公司、博智資本公司、國際金融公司三家外資共占 24.9% 的股份；寶鋼受讓神華集團股份後占 17.27% 的股份；上海亞創控股有限公司占 9% 的股份，合計持股 73.7%，超過三分之二，在選舉新一屆董事會時可握有絕對的經營權。

其後，2009 年 11 月 20 日，中國保險保障基金公司擬按協定轉讓方式，將公司所持有的新華人壽保險股份有限公司 38.815% 的股份一次性整體轉讓給中央匯金投資有限責任公司¹⁹。中國保險保障基金公司主要負責管理保障基金，以保險保障基金買下新華人壽股權而介入新華人壽經營權並非長久之計，故改由國營控股公司持股較為適合。

¹⁹ 中央匯金投資有限責任公司是依據《中華人民共和國公司法》由國家出資設立的國有獨資公司。2003 年 12 月，中央匯金公司成立，總部設在北京，代表國家依法行使對國有商業銀行等重點金融企業出資人的權利和義務。2007 年 9 月，財政部發行特別國債，從中國人民銀行購買中央匯金公司的全部股權，並將上述股權作為對中國投資有限責任公司出資的一部分，注入中投公司。中央匯金公司的重要股東職責由國務院行使。中央匯金公司董事會、監事會成員由國務院任命，對國務院負責。

第四章 保險公司退場機制之啟動時點判斷標準

有關保險公司退場機制之啟動時點判斷標準，本章先將論述我國法制之立法背景與相關問題後再參酌外國法制之經驗，進行分析比較後，並提出具體修正建議供主管機關參酌。

第一節 我國保險公司退場機制之啟動時點判斷標準

按我國保險公司退場機制主要係規定於保險法（以下簡稱本法）第 149 條、第 149 條之 1 至第 149 條之 11 等，以及基於保險法之授權所定之相關保險法規。至於，對於保險公司退場啟動時點之判斷，除保險法第 149 條第 3 項中規定「保險業因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞」外，尚於處理金融機構經營危機作業要點以及保險業資本適足性管理辦法中分別訂有不同判定標準。茲說明如下。

一、立法背景介紹

回顧我國有關保險公司退場法規之立法過程可知，可分成五個階段，茲將立法背景說明如下¹：

(一)1963 年 8 月 20 日新增問題保險公司退場處理機制規

¹ 保險法第 149 條歷經 5 次立法修正，分別為第一次 1963 年 8 月 20 日全文修正；第二次 1974 年 11 月 19 日修正；第三次 1992 年 1 月 16 日修正；第四次 2001 年 6 月 26 日修正；第五次 2007 年 6 月 14 日修正。

範

本次保險法修正，條文從原來 98 條增加為 178 條，其中新增條文第 149 條中明定有關問題保險公司之處理規範，該條文共計兩項，其條文內容如下：

「 I 保險業因查有違背法令，或其資產不足清償債務，並返還責任準備金或保險費時，主管機關得令於一定期間內依法改正。或變更執行業務之方法，並為保護要保人被保險人或受益人之權利，得令其停業或一定期間之停業或解散。

II 保險業因前項之規定而解散時，由主管機關選派清算人。」

從而可知，當時主管機關對問題保險公司之認定標準，除檢視保險公司之財務是否健全外，若有違反法令之事實者，得命其限期改正。或命其停業或解散。惟值得注意的是，問題保險公司若遭主管機關命令解散時，其清算人則由主管機關選派。

(二)1974 年 11 月 19 日修正條文與修正理由

本次修法中第 149 條從原本的 2 項增加至 3 項，條文如下：

「 I 保險業經營業務，有違背法令或其資產不足清償債務，並返還責任準備金之情事時，主管機關應視其情節輕重，分

別為左列處分：

- 一、限期改正。
- 二、限制其營業範圍或新契約額。
- 三、命其補足資本或增資。

II 保險業不遵行前項處分者，主管機關應視其情節輕重，

分別為左列處分：

- 一、派員監理。
- 二、撤換其負責人或其他有關人員。
- 三、限期改組。
- 四、命其停業或解散。

III 依前項規定監理、停業或解散者，其監理人或清算人由主管機關選派。」

觀諸此次修法理由可知，將原條文第一項內「或保險費」數字刪除，因保險業返還者多為責任準備金而返還保險費之情形為數甚微，且屬債務性質。另將主管機關對保險業違背法令之處分加以範圍明定，並依據情節之輕重列舉處分事項，俾執行有所依據。同時增列「派員監理」、「撤換負責人或其他有關人員」及「限期改組」等規定，俾利執行。

至於，「派員監理」係指「保險業收受主管機關監理處分之通知後，應將其業務之經營及財產之管理處分權移交於監理人。原有股東會、董事、監察人或類似機構之職權即行停止。」(本次增修條文第 149 條之 1 條文參照)是以，「派員監理」似應與現行「派員接管」性質類似。

(三)1992 年 1 月 16 日條文與修正理由

本次修法中第 149 條刪除及增列部分文字，其條文計 3 項如下：

「I 保險業經營業務，有違背法令之情事者，主管機關應依其情節，分別為左列處分：

- 一、限期改正。
- 二、限制其營業範圍或新契約額。
- 三、命其補足資本或增資。

II 保險業不遵行前項處分或不依第一百四十三條增資補足者，主管機關應依情節，分別為左列處分：

- 一、派員監理。
- 二、撤換其負責人或其他有關人員。
- 三、限期改組。
- 四、命其停業或解散。

III 依前項規定監理、停業或解散者，其監理人或清算人由主管機關選派。」

觀諸本次修法理由可知，為配合修正第一百四十三條建立邊際清償能力制度規定，故刪除原第一項「或其資產不足清償債務，並返還責任準備金之情事時」文字。且將保險公司財務有健全之虞，在時序上提前處分，無須再等問題保險業是否自行充實資本，即可為退場處分。

(四)2001 年 6 月 26 日條文與修正理由

本次修法中第 149 條內容大幅增加從 3 項新增至 7 項，條文如下：

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

- 一、限制其營業範圍或新契約額。
- 二、命其增資。

II 保險業不遵行前項處分或不依第一百四十三條增資補足者，主管機關應依情節，分別為下列處分：

- 一、撤銷法定會議之決議。
- 二、命其解除經理人或職員之職務。
- 三、解除董（理）事、監察人（監事）職務或停止其於

一定期間內執行職務。

四、其他必要之處置。

III保險業因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時，主管機關得依情節之輕重，分別為下列處分：

一、派員監管。

二、派員接管。

三、勒令停業派員清理。

四、命令解散。

IV依前項規定監管、接管、停業清理或解散者，主管機關得委託相關機構或具有專業經驗人員擔任監管人、接管人、清理人或清算人；其有涉及安定基金補償事項時，並應通知安定基金配合辦理。

V依第二項第三款解除董（理）事、監察人（監事）職務時，由主管機關通知經濟部、內政部撤銷其董（理）事、監察人（監事）登記。

VI保險業經主管機關依第三項第一款為監管處分時，非經監管人同意，保險業不得為下列行為：

一、支付款項或處分財產，超過主管機關規定之限額。

二、締結契約或重大義務之承諾。

三、其他重大影響財務之事項。

VI 監管人執行監管職務時，準用第一百四十八條有關檢查之規定。」

觀諸本次修法理由可知，因主管機關有鑒於對問題保險業之處理機制，尚有未盡完備之處，爰參考銀行法部分條文修正有關主管機關得據以處分之事由。其中主要明定「因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞」之保險公司，主管機關則就該保險業問題之輕重及是否有失卻清償能力而分別採取必要退場處分措施。另有關退場處分方式刪除「派員監理」，並增列「派員監管」、「派員接管」與「勒令停業派員清理」等。

至於，因同條第 6 項明定「監管人執行監管職務時，準用第一百四十八條有關檢查之規定」，是以，監管人之職務範圍應與檢查人相同。受監管保險公司董事會與監察人仍繼續運作。另「派員接管」則依本次修正條文第 149 條之 1 規定「保險業收受主管機關接管處分之通知後，應將其業務之經營及財產之管理處分權移交予接管人。原有股東會、董

事、監察人或類似機構之職權即行停止。」可知，為配合第一百四十九條第二項第一款修正將「派員監理」修正為「派員接管」，原條文之「監理人」修正為「接管人」。是以，「派員接管」之性質與原「派員監理」相同。

(五)2007年6月14日條文與修正理由

本次為最近一次條文修正，其中第149條條文由7項新增至11項，條文如下：

「I 保險業違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，主管機關除得予以糾正或命其限期改善外，並得視情況為下列處分：

- 一、限制其營業或資金運用範圍。
- 二、命其停售保險商品或限制其保險商品之開辦。
- 三、命其增資。
- 四、命其解除經理人或職員之職務。

II 保險業不遵行前項處分，主管機關應依情節，分別為下列處分：

- 一、撤銷法定會議之決議。
- 二、解除董（理）事、監察人（監事）職務或停止其於一定期間內執行職務。

三、其他必要之處置。

III 依前項第二款規定解除董（理）事、監察人（監事）職務時，由主管機關通知公司（合作社）登記之主管機關註銷其董（理）事、監察人（監事）登記。

IV 保險業因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時，主管機關得依情節之輕重，分別為下列處分：

一、監管。

二、接管。

三、勒令停業清理。

四、命令解散。

V 依前項規定監管、接管、停業清理或解散者，主管機關得委託其他保險業、保險相關機構或具有專業經驗人員擔任監管人、接管人、清理人或清算人；其有涉及安定基金補償事項時，並應通知安定基金配合辦理。

VI 前項經主管機關委託之相關機構或個人，於辦理受委託事項時，不適用政府採購法之規定。

VII 保險業受接管或被勒令停業清理時，不適用公司法有關臨時管理人或檢查人之規定，除依本法規定聲請之重整外，其

他重整、破產、和解之聲請及強制執行程序當然停止。

VIII 接管人依本法規定聲請重整，就該受接管保險業於受接管前已聲請重整者，得聲請法院合併審理或裁定；必要時，法院得於裁定前訊問利害關係人。

IX 保險業經主管機關依第四項第一款規定為監管處分時，非經監管人同意，保險業不得為下列行為：

- 一、支付款項或處分財產，超過主管機關規定之限額。
- 二、締結契約或重大義務之承諾。
- 三、其他重大影響財務之事項。

X 監管人執行監管職務時，準用第一百四十八條有關檢查之規定。

XI 保險業監管或接管之程序、監管人與接管人之職權、費用負擔及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」

其修正立法理由如下²：

1. 基於保險業如有違反法令、章程或有礙健全經營時，主管機關應可視情節輕重採取不同之監理措施，如增列限制保險業之資金運用範圍，與保險商品之停售或開辦等，爰分別修正第一項第一款及新增第二款，並調整原條文第二項

² 參閱立法院法律系統 <http://lis.ly.gov.tw/lcgci/lglaw>，最後瀏覽日：民國 100 年 1 月 20 日

第二款解除經理人或職員職務之處分改列為第一項第三款，以賦予主管機關彈性處理之空間。另配合上述調整，原條文第二項各款酌作款次變動。

2. 配合第一百四十三條第一項修正刪除「限期現金增資」等字，爰刪除第二項「或不依第一百四十三條增資補足者」文字。
3. 配合第二項第二款為解除董（理）事、監察人（監事）職務之處分規定，現行條文第五項有關解除董（理）事、監察人（監事）職務須撤銷登記之規定，改列為第三項，另配合實務，將受通知機關「經濟部、內政部」文字修正為「公司（合作社）登記主管機關」，並將「撤銷」文字修正為「註銷」，以茲明確；其餘項次順延。
4. 配合修正條文第五項規定主管機關進行監管、接管或勒令停業清理處分時，除可委託專業經驗人員擔任監管人、接管人、清理人或清算人外，亦得委託其他保險業、保險相關機構擔任，爰將原第一款至第三款「派員」二字刪除，以茲明確，並移列為第四項。
5. 參照日本保險業法第二百四十三條規定增列保險業、保險

相關機構（例如安定基金、保險事業發展中心、產（壽）險商業同業公會等）或具有專業經驗人員（例如律師、會計師、精算師）為主管機關得委託之監管人、接管人、清理人或清算人，爰修正原第四項移列為第五項。

6.問題保險業之處理首重迅速，為免執行職務延誤致造成社會問題，宜強化處理時效及彈性，爰參照存保條例第三十九條增列第六項規定，主管機關委託相關機構或個人辦理受委託之事項時，排除政府採購法規定之適用，以迅速處理問題保險業。

7.有鑑於主管機關對問題保險業執行接管或勒令停業清理等行政處分時，該保險業已有業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞，且公權力之介入目的係在及時整理問題保險業，維護保險市場之穩定，其啟動均經過主管機關審慎之評估，而接管處分係一特別之重整程序，故為避免進行問題保險業之接管或清理程序時，少數股東透過公司法臨時管理人或檢查人之規定，阻撓主管機關進行接管或清理，使多數保戶權益於受接管或勒令停業清理期間懸而未決，在社會多數公益考量下，爰有必要排除公司法有關臨

時管理人或檢查人規定之適用，以減少社會成本負擔，而問題保險公司之退場處理，首重時效，於接管或勒令停業清理期間，倘有其他重整、破產、和解之聲請及強制執行程序之進行，將會阻礙主管機關所欲進行之行政處分，確有必要予以停止，爰將原條文第一百四十九條之十第三項改列本條第七項並酌予修正。

8.修正條文第七項之重整、破產、和解聲請及強制執行之程

序停止，係以接管或勒令停業清理期間為限；故受接管等處分前，已經法院裁定進行之重整、破產、和解程序並不受其影響，仍予維持進行。基於接管人可依本法聲請重整，故會對同一債務人同時產生重整聲請程序進行並存之情形，為避免裁定結果分歧，及加速重整之審理，有必要規定併將之前已受理之重整得予以合併審理或裁定，以節省法官另行調查之時間，爰增訂第八項。

9.原條文第六項及第七項分別移列至第九項及第十項，並作

文字修正。

10.為使監管人或接管人之權責有所依據，爰參考銀行法第

六十二條規定，增訂第十一項規定授權主管機關訂定保

險業監管或接管之程序、監管人與接管人之職權、費用負擔及其他應遵行事項之辦法，以利遵循。

二、問題保險業退場啟動時間與相關規範

從上可知，依據我國現行保險法第 149 條第 4 項規定，有關問題保險公司退場方式主要有四，分別是監管、接管、勒令停業清理與命令解散。另查，我國現行法規中對問題保險公司退場啟動時間之判斷規範，除保險法外，尚有「處理金融機構經營危機作業要點」與「保險業資本適足性管理辦法」等。至於，上開法令中主管機關對退場機制之啟動時點有何異同之處，分析如下。

(一) 保險法

從保險法第 149 條之修正沿革可知，我國主管機關對所謂問題保險業之判斷標準變化，請參見表 4-1-1。

表4-1-1 保險法第149條修正之演變

增修年代	判斷標準	退場機制	主管機關處分
1963年	1.違背法令。 2.資產不足清償債務，並返還責任準備金或保險費。	1.停業。 2.一定期間之停業或解散。解散時，由主管機關選派清算人。	1.得令於一定期間內依法改正或變更執行業務之方法。
1974年	1.有違背法令。 2.其資產不足清償債務，並返還責任準備金之情事。	1.派員監理。 2.命其停業或解散。	1.限期改正。 2.限制其營業範圍或新契約額。 3.命其補足資本或增資。 4.撤換其負責人或其他有關人員。 5.限期改組。 上述規定監理、停業或解散者，其監理人或清算人由主管機關選派。
1992年	1.有違背法令之情事。 2.不遵行前項處分或不依第一百四十三條增資補足。	1.派員監理。 2.命其停業或解散。	1.限期改正。 2.限制其營業範圍或新契約額。 3.命其補足資本或增資。 4.撤換其負責人或其他有關人員。 5.限期改組。 上述規定監理、停業或解散者，其監理人或清算人由主管機關選派。
2001年	1.因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務。 2.無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞。	1.派員監管。 2.派員接管。 3.勒令停業派員清理。 4.命令解散。	1.得先予糾正或命其限期改善。 2.限制其營業範圍或新契約額。 3.命其增資。 4.撤銷法定會議之決議。 5.命其解除經理人或職員之職務。 6.解除董（理）事、監察人（監事）職務或停止其於一定期間內執行職務。 7.其他必要之處置。 上述監管、接管、停業清理或解散者，主管機關得委託相關機構或具有專業經驗人員擔任監管人、接管人、清理人或清算人；其有涉及安定基金補償事項時，並應通知安定基金配合辦理。
2007年	1.因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務。 2.無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞。	1.監管。 2.接管。 3.勒令停業清理。 4.命令解散。	1.得予以糾正或命其限期改善。 2.限制其營業或資金運用範圍。 3.命其停售保險商品或限制其保險商品之開辦。 4.命其增資。 5.命其解除經理人或職員之職務。

增修 年代	判斷標準	退場機制	主管機關處分
			6.撤銷法定會議之決議。 7.解除董（理）事、監察人（監事）職務或停止其於一定期間內執行職務。 8.其他必要之處置。 上述監管、接管、停業清理或解散者，主管機關得委託其他保險業、保險相關機構或具有專業經驗人員擔任監管人、接管人、清理人或清算人；其有涉及安定基金補償事項時，並應通知安定基金配合辦理。保險業受接管或被勒令停業清理時，不適用公司法有關臨時管理人或檢查人之規定，除依本法規定聲請之重整外，其他重整、破產、和解之聲請及強制執行程序當然停止。

綜觀第 149 條文修正方向，立法者對保險業是否須由主管機關介入予以糾正或命其限期改善，其啟動時點從原本「保險業經營業務，有違背法令或其資產不足清償債務，並返還責任準備金之情事時」的要件轉變為「保險業不遵行前項處分或不依第一百四十三條（即 RBC）增資補足者」，最後變成為「保險業因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時」時，公權力便可提早介入，以期穩定金融秩序。

(二)「處理金融機構經營危機作業要點」

有鑑於 2008 年金融風暴對全世界金融業均造成嚴重影響，主管機關為即時有效處理銀行、信用合作社、票券

金融公司、全國農業金庫、農會信用部、漁會信用部、保險業、證券商、期貨商、證券金融事業、證券投資信託事業或期貨信託事業之經營危機，以保障存款人、被保險人、投資人及交易人等之權益，維護金融市場秩序，便於 2008 年 02 月 12 日訂定「處理金融機構經營危機作業要點」（以下簡稱本作業要點）。茲將本作業要點與保險業有關之規定略述如下。

1.經營危機之定義（本作業要點第 2 點第 2 款）

指保險業發生保單異常解約、資金鉅額流失或流動性嚴重不足，有損及清償能力之虞者。

2.保險業發生經營危機之負責機關（本作業要點第 3 點第 3 款）

為處理經營危機，行政院金融監督管理委員會（以下簡稱金管會）或行政院農業委員會（以下簡稱農委會）得視情況依下列業別成立經營危機處理小組（以下簡稱處理小組）。

保險業發生經營危機時，金管會主任委員擔任召集人，副主任委員一人擔任副召集人，成員包括專任委員、

保險局局長、檢查局局長等數人成立經營危機小組。處理小組於必要時得邀集中央銀行、證券期貨局、銀行局、財團法人保險發展事業中心（以下簡稱保發中心）及其他相關單位共同商議。析言之，保險業發生經營危機時，經營危機小組除其業務主管機關(如保險局)須參與處理，因保險業國外投資與其部分保險業務(外幣保單等)與外匯事宜有關，尚需邀請中央銀行參加，另如為公開發行公司亦需邀請證期局等單位加入，以茲周全。

3.保險業經營危機之處理分工如下:(本作業要點第4點第4款)

(1)金管會：

- I. 相關決策之處理。
- II. 洽請保險同業提供必要之協助。
- III. 統一新聞發布之處理事宜。
- IV. 必要時辦理專案檢查。
- V. 對發生經營危機之保險業（以下簡稱該保險業）為必要之行政處分，如涉及刑事責任部分，函請司法檢調機關偵辦。

(2)中華民國產物保險商業同業公會及中華民國人壽保險

商業同業公會：配合金管會派員協助掌握經營危機對保險同業之影響，隨時通報金管會。

(3)保發中心：配合金管會派員協助該保險業處理應變事宜。

(4)財團法人財產保險安定基金及財團法人人身保險安定基金：對該保險業予以必要之貸款或資金融通。

4.保險業經營危機之處理程序及重點如下：(本作業要點第5點第4款)

(1)處理小組應指派保險局彙集該保險業最近申報之財務資料、會計師查核簽證財務報告、檢查報告及缺失改善情形、保險業預警資料、該保險業提供之因應措施、救援計畫及流動性報表等各項資料，予以分析，研提處理措施，陳報處理小組討論。

(2)處理小組為瞭解該保險業危機發生原因、應變措施及主要財務、業務資料變化情形，必要時可協調適當機關(構)派員赴現場瞭解危機處理情形及案情發展。

(3)處理小組就保險局研提之處理措施應予以評估，並做出決策，交由相關權責單位執行：

- I. 對評估仍有繼續經營價值者：由該保險業向金融機構或財團法人財產保險安定基金或財團法人人身保險安定基金申請提供資金融通。
- II. 對評估已無繼續經營價值者：依法派員接管、勒令停業清理或為其他必要處置。

5. 小結

綜上所述，現行「處理金融機構經營危機作業要點」中對問題保險業之定義與保險法略有不同。其指保險業發生經營危機者（如保單異常解約、資金鉅額流失或流動性嚴重不足有損及清償能力之虞者）。另本作業要點對處理程序則有較明確之規定。由主管機關成立經營危機小組對該保險業進行評估。經評估後，若該問題保險公司仍有繼續經營價值者，則由該保險業向金融機構或財團法人財產保險安定基金或財團法人人身保險安定基金申請提供資金融通。倘若評估已無繼續經營價值者，依法派員接管、勒令停業清理或為其他必要處置。茲將本作業要點中有關個別金融業經營危機之主管機關（參表 4-1-2 各業別經營危機之主管機關比較表）與保險業經營危機之處理分工（參表 4-1-3 保險業經營危機之主管機關與處理分工表）

製表如下，便利後續比較之用。

表 4-1-2 各業別經營危機之主管機關比較表

各業別經營危機之主管機關							
行業別	主管機關						
	1	2	3	4	5	6	7
銀行 信用合作社 票券金融公司	金管會	中央銀行	存保公司	財政部	農委會	直轄市政府 或各縣 (市)政 府	全國 農業 金庫
農會信用部 及漁會信用部							
全國農業金庫							
證券商	金管會	證交所 及櫃買中心	集保結算所	/	/	/	/
證券金融事業			中華民國證券投資信託 暨顧問商業同業公會 (以下簡稱投信公會)				
證券投資信託事業							
期貨信託事業			期交所				
期貨商	/						

表 4-1-3 保險業經營危機之主管機關與處理分工表

保險業經營危機之主管機關與處理分工		
行業別	主管機關	分工項目
保險業	1 金管會	1.相關決策之處理。
		2.洽請保險同業提供必要之協助。
		3.統一新聞發布之處理事宜。
		4.必要時辦理專案檢查。
		5.對發生經營危機之保險業（以下簡稱該保險業）為必要之行政處分，如涉及刑事責任部分，函請司法檢調機關偵辦。
2	中華民國產物保險商業同業公會 及中華民國人壽保險商業同業公會	配合金管會派員協助掌握經營危機對保險同業之影響，隨時通報金管會。
3	保發中心	配合金管會派員協助該保險業處理應變事宜。
4	財團法人財產保險安定基金 及財團法人人身保險安定基金	對該保險業予以必要之貸款或資金融通。

(三)保險業資本適足性管理辦法

如前節所述，2001年6月26日保險法進行修正時，對問題保險業之判斷採所謂資本適足率，即RBC。因此，主管機關於同年12月依據保險法之授權公布「保險業資本適足性管理辦法」³（以下簡稱本管理辦法），以為問題保險業退場之判斷時點。其中對問題保險公司退場之判斷時點係規定在本管理辦法中第六條，故將此條文摘錄說明如下：

³ 參中華民國九十年十二月二十日財政部台財保字第090075141三號令發布施行；之後於2007年又進行修正，參中華民國96.12.28行政院金管會金管保一字第09602506421號令修正發布。

「I 保險業資本適足率低於百分之二百或主管機關要求之最低比率者，不得買回其股份，且不得分配該申報年度之盈餘。

II 保險業資本適足率在百分之一百五十以上，未達百分之二百者，主管機關得採取下列措施之一部或全部：

一、命令保險業及其負責人限期增資或提出其他財務業務改善計畫。對未依命令提出增資或財務業務改善計畫，或未依其計畫確實執行者，得採取第三項之監理措施。

二、命令其停售保險商品或限制其保險商品之開辦。

三、限制其資金運用範圍，或為其他必要處置。

四、限制其對負責人有酬勞、紅利、認股權憑證或其他類似性質給付之行為。

III 保險業資本適足率低於百分之一百五十者，主管機關除前項措施外，得視情節輕重，採取下列措施之一部或全部：

一、解除其董（理）事、監察人職務，並通知公司登記主管註銷其登記。

二、停止其董（理）事、監察人於一定期間內執行職務。

三、保險業取得或處分特定資產，應先經主管機關核准。

四、命令其處分特定資產。

五、限制或禁止其與利害關係人之授信或其他交易。

六、命令其負責人之報酬予以調降，且不得逾該保險業資本適足率低於百分之一百五十前十二個月內對該負責人支給之平均報酬。

七、限制增設或命令限期裁撤分支機構或部門。

八、派員監管或為其他必要處置。」

從而可知，「保險業資本適足性管理辦法」中對問題保險公司之處理係俟保險公司之 RBC 之高低而有不同處理方式。保險業資本適足性百分之二百以上者，屬財務健全之保險公司。保險業資本適足性低於百分之二百者，主管機關即得為適當監理行為，以避免情況繼續惡化。若是保險業資本適足率低於百分之一百五十者，主管機關即得派員監管或為其他必要處置。是以，保險法第 149 條中所稱「派員監管」之啟動時點，其判斷要件之一，即需該問題保險公司之 RBC

低於百分之一百五十者。此為我國保險相關法令中對問題保險公司啟動時點較明確之判斷標準。惟查現行保險公司資本適足性低於百分之一百五十者不算少數，然而卻不見主管機關實際「派員監管」。從而可知，主管機關對處理問題保險公司啟動時機尚保持謹慎態度。

(四)小結

茲將上述三法中對問題保險公司之定義與啟動時點製表說明如下（參表 4-1-3：我國保險法規對問題保險公司之定義與啟動時點），俾利討論。首先，保險法係規範保險公司之設立、變更、停業或解散，及業務之經營、風險控管，並規定違反規定者之處分等相關事項之規範法。雖目前保險法對於問題保險業之定義尚有諸多討論空間，然而認定一家保險公司是否屬於須退場之問題保險業，多指除非立即採取必要之改善措施，否則短期內即可能失敗之保險公司。因此，經主管機關採取改善措施者，並不一定是須退場之問題保險業；只有該問題保險業短期內可能宣告倒閉者，才符合定義。按處理金融機構經營危機作業要點中第五點明定「對保險業經營危機之範圍，專指保險業發生保單異常解約、資金鉅額流失或流動性嚴重不足，有損及清償能力之虞者。」

故當主管機關依本法第 149 條第 1 項對保險公司因違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，給予糾正或命其限期改善或對其給予適法的行政處分時，並不能隨即認定其便是問題保險公司，尚須衡量該公司是否有適法改善之行為，並符合在有經營危機之範圍內出現保單異常解約、資金鉅額流失或流動性嚴重不足，有損及清償能力之虞者，才較符合問題保險業判斷依據。故當保險業出現保單異常解約、資金鉅額流失或流動性嚴重不足，有損及清償能力之虞者時，或因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時，主管機關皆可依情節之輕重，予以介入。惟上述判斷方法皆屬不確定法律概念，於實務上如何操作，實有疑慮。對此，本計畫將於參酌美、日等國經驗後，提出具體建議。

又依據「保險業資本適足性管理辦法」第 6 條第 8 款規定，主管機關對保險業資本適足率低於百分之一百五十者，即可派員監管或為其他必要處置。但有鑑於主管機關對問題保險業執行接管或勒令停業清理等行政處分時，公權力之介入目的係在及時整理問題保險業，維護保險市場之穩定，然其啟動影響層面均經過主管機關審慎之評估。因此，要維護

保戶的權益，退場機制就不應在保險業破產時才啟動，而必須在出現問題但尚未破產前就開始涉入處理。所以如何找到判斷退場機制的適合指標，就益顯重要。本計畫將參酌外國法制後，對上述問題提出具體檢討。

表 4-1-3 我國保險法規對問題保險公司之定義與啟動時點

相關法條	判斷標準	退場機制及相關處分
保險法第 149 條第 4 項	1.業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務。 2.無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞。	1.監管。 2.接管。 3.勒令停業清理。 4.命令解散。
處理金融機構經營危機作業要點第 2 點第 2 項及第 4 點第 4 項	1.發生保單異常解約、資金鉅額流失。 2.流動性嚴重不足，有損及清償能力之虞。	1.金管會對其相關決策之處理、洽請同業協助、新聞發布、專案檢查、為必要之行政處分，如涉及刑事責任部分，函請司法檢調機關偵辦。 2.壽（產）險同業公會配合金管會派員協助掌握經營危機對保險同業之影響，隨時通報金管會。 3.保發中心配合金管會派員協助該保險業處理應變事宜。 4.財團法人身及財產保險安定基金對該保險業予以必要之貸款或資金融通。
保險業資本適足性管理辦法第 6 條第 2 項	資本適足率低於百分之一百五十者。	1.解除其董（理）事、監察人職務，並通知公司登記主管機關註銷其登記。 2.停止其董（理）事、監察人於一定期間內執行職務。 3.保險業取得或處分特定資產，應先經主管機關核准。 4.命令其處分特定資產。 5.限制或禁止其與利害關係人之授信或其他交易。 6.命令其負責人之報酬予以調降，且不得逾該保險業資本適足率低於百分之一百五十前十二個月內對該負責人支給之平均報酬。 7.限制增設或命令限期裁撤分支機構或部門。 8.派員監管或為其他必要處置。

第二節 分析與判斷標準建議

根據本章第一節之內容，與保險公司退場機制之啟動時點相關之規定有三：保險法第 149 條第 4 項，處理金融機構經營危機作業要點第 2 點第 2 項及第 4 點第 4 項，保險業資本適足性管理辦法第 6 條第 2 項。其中除了保險法為法律位階外，「處理金融機構經營危機作業要點」，「保險業資本適足性管理辦法」等皆為行政命令層級。以下針對保險公司退場機制啟動時點之內容，先介紹日本之現況，之後再針對我國的情形，提供若干建議。

在法律位階中，日本《保險業法》於第二篇保險公司第六章監理-第 132 條第 1 項⁴中規定，內閣總理大臣依照保險公司業務或財產狀況或保險公司及其子公司等之財產狀況，為確保保險公司業務健全且適當營運、謀求要保人等之權益保護，認為有必要時，得對該保險公司，提示應採取措施事項及期限，要求其於期限內，提出為確保經營之健全性之改善計劃；或命其就已提出之改善計劃進行變更；或於必要限度內訂定期限，命其停止全部或一部分之業務；或命其採取財產

⁴ 日本《保險業法》第 132 條第 1 項：

「內閣總理大臣は、保險会社の業務若しくは財産又は保險会社及びその子会社等の財産の状況に照らして、当該保險会社の業務の健全かつ適切な運営を確保し、保險契約者等の保護を図るため必要があると認めるときは、当該保險会社に対し、措置を講ずべき事項及び期限を示して、經營の健全性を確保するための改善計画の提出を求め、若しくは提出された改善計画の変更を命じ、又はその必要の限度において、期限を付して当該保險会社の業務の全部若しくは一部の停止を命じ、若しくは当該保險会社の財産の供託その他監督上必要な措置を命ずることができる。」

提存；或其他監督上所必要之措施。另外第 132 條第 2 項⁵則針對該條第 1 項所規定之命令，認為有必要充實保險公司之保險金支付能力時，應依保險公司之保險金清償能力充足之狀況分別依內閣府令、財務省令辦理之。

而何謂「保險金清償能力充足」？日本《保險業法》第 130 條⁶以「健全性基準」為題，規定內閣總理大臣得以下列兩項，做為評斷保險公司經營是否健全，保險金清償能力充足狀況是否適當之基準。其一是資本、基金、準備金或其他內閣府令規定金額之合計額。其二則是當對應於所承受保險相關保險事故之發生或因其他原因所可能發生之危險超出一般預測者時，依內閣府令規定方式所計算出之金額。

根據日本《保險業法》第 132 條第 2 項之授權，日本保險業主管機關以《保險業法第 132 條第 2 項區分規定之命令》⁷為名，制定行政命令，針對保險金清償能力是否充足，制定早期預警系統，將「清

⁵ 日本《保險業法》第 132 條第 2 項：

「前項の規定による命令（改善計画の提出を求めることを含む。）であって、保険会社の保険金等の支払能力の充実の状況によって必要があると認めるときにするものは、保険会社の保険金等の支払能力の充実の状況に係る区分に応じ内閣府令・財務省令で定めるものでなければならない。」

⁶ 日本《保險業法》第 130 條：

「(健全性の基準) 第百三十条 内閣總理大臣は、保険会社に係る次に掲げる額を用いて、保険会社の経営の健全性を判断するための基準として保険金等の支払能力の充実の状況が適当であるかどうかの基準を定めることができる。

一 資本金、基金、準備金その他の内閣府令で定めるものの額の合計額

二 引き受けている保険に係る保険事故の発生その他の理由により発生し得る危険であって通常の予測を超えるものに対応する額として内閣府令で定めるところにより計算した額」

⁷ 日文原文：「保險業法第百三十二条第二項に規定する区分等を定める命令」。該命令之最新修正日期為 2008 年 9 月 19 日内閣府・財務省令第 7 號。

償能力比率」⁸（Solvency Margin Ratio）按照級距分類為 4 個等級，主管機關得依其清償能力比率，勒令該公司採取不同程度之改正行動（參照表 4-2-1）。

表 4-2-1 日本保險業主管機關對於清償能力比率制度下的改正行動

保險金清償能力狀況區分	清償能力比率	主管機關指導方針
非對象	200%以上	無
類別一	100%以上 200%未滿	主管機關為確保經營健全性，得命令該公司提出具有實行合理性之改善計劃並實行。
類別二	0%以上 100%未滿	主管機關得命令採取下列充實保險金清償能力之相關措施： (1)命令該公司提出具有實行合理性之改善計劃並實行。 (2)禁止配發股利，或限制其金額。 (3)禁止配發保單紅利或限制其金額。 (4)變更新契約保單之保險費計算方法。 (5)禁止配發高級主管獎金，或限制其金額，限制其他之事業費用。 (6)禁止部分類型之資產運用，或限制其金額。 (7)縮小部分營業處所之業務。 (8)廢止除總公司外之部分營業處所。 (9)縮小子公司業務。 (10)處分子公司股票或持分。 (11)限制其他業務。 (12)其他金融廳認為必要之措施。
類別三	0%未滿	限定期限命令該公司停止部分業務或全部業務。

資料來源：《保險業法第 132 條第 2 項區分規定之命令》

此外，根據日本《保險業法》第 241 條第 1 項⁹規定，內閣總理

⁸ 日文原文：「ソルベンシー・マージン比率」。

⁹ 日本《保險業法》第 241 條第 1 項：

「(業務の停止、合併等の協議の命令並びに業務及び財産の管理)

大臣依照保險公司或外國保險公司之業務及財產狀況，認為該保險業繼續經營有困難時，或是認為其業務¹⁰營運明顯不適當，該保險業的繼續經營對要保人等之保護有招致欠缺事態之虞時，得對該保險公司或外國保險公司，命令其全部或部分業務停止、合併、移轉保險契約¹¹；亦或命該問題保險公司與其他保險公司進行取得股份之協議，其他之必要措施；或命令保險管理人對問題保險公司進行業務及財產¹²管理之處分。

日本《保險業法》第 241 條第 3 項¹³規定，保險公司依其業務或財產狀況，認為繼續經營其保險業有困難時，應將該意旨及其理由，以書面方式向內閣總理大臣提出。

另外，針對要保人保障機構所處理之「問題保險公司」，日本《保

第二百四十一条 内閣總理大臣は、保険会社等若しくは外国保険会社等の業務若しくは財産の状況に照らしてその保険業の継続が困難であると認めるとき、又はその業務（外国保険会社等にあつては、日本における業務。以下この条から第二百五十五条の二までにおいて同じ。）の運営が著しく不適切でありその保険業の継続が保険契約者等の保護に欠ける事態を招くおそれがあると認めるときは、当該保険会社等又は外国保険会社等に対し、業務の全部若しくは一部の停止、合併、保険契約の移転（外国保険会社等にあつては、日本における保険契約の移転）若しくは当該保険会社等若しくは外国保険会社等の株式の他の保険会社等、外国保険会社等若しくは保険持株会社等による取得（第二百四十七条第一項、第二百五十六条から第二百五十八条まで、第二百七十条の三の二第四項及び第五項並びに第二百七十条の四第四項及び第五項において「合併等」という。）の協議その他必要な措置を命じ、又は保険管理人による業務及び財産（外国保険会社等にあつては、日本に所在する財産。次条及び第二百四十六条の二から第二百四十七条の二までにおいて同じ。）の管理を命ずる処分をすることができる。」

¹⁰ 若為外國保險公司者，則為其在日本之業務。

¹¹ 若為外國保險公司者，則為其在日本之保險契約移轉。

¹² 若為外國保險公司者，則為其在日本之財產。

¹³ 日本《保險業法》第 241 條第 3 項：

「保險会社等又は外国保険会社等は、その業務又は財産の状況に照らしてその保険業の継続が困難であるときは、その旨及びその理由を、文書をもって、内閣總理大臣に申し出なければならない。」

險業法》第 260 條第 2 項¹⁴則有如下之兩種定義，其一為對應業務或財產¹⁵情形，保險金之支付有停止之虞或已停止保險金之支付；其二為就其財產不能完全償還債務，或有發生財產不能完全償還債務之虞者。

以下將上述日本保險法規中之各項規定，整理成表 4-2-2 之內容。

由表 4-2-2 的整理中可以得知，日本的保險業法中對於問題保險公司之定義與處理啟動時機，可分成兩大部分。一是適用於早期改正措施者，二是適用於保障要保人特別措施者。

適用於早期改正措施者，係指主管機關在一般監理中，以清償能力比率做為標準，針對該比率未滿 200% 者，主管機關得進行相對應的「早期改正措施」，例如命令該公司提出改善計畫。於此之時可將「問題保險公司」，單純視為清償能力比率未滿 200% 者。

¹⁴ 日本《保險業法》第 260 條第 2 項：

「この節において「破綻保険会社」とは、次に掲げる者をいう。

一 業務若しくは財産(外国保険会社等にあつては、日本に所在する財産(次号において同じ。))の状況に照らして保険金の支払を停止するおそれのある者又は保険金の支払を停止した者
二 その財産をもって債務を完済することができない者又はその財産をもって債務を完済することができない事態が生ずるおそれのある者」

¹⁵ 若為外國保險公司者，則為其在日本之財產。

表 4-2-2 日本保險法規對問題保險公司之定義與處理啟動時點

適用情形	啟動時機	相關法規	判斷標準	退場機制及相關處分
早期改正措施	清償能力比率低於200%	1.《保險業法》第130條（健全性基礎） 2.《保險業法》第132條（保險金清償能力之基準） 3.《保險業法》第132條第2項區分規定之命令》	清償能力比率： 100%~200% 0~100% 未滿0%	1.100%~200%： 命令提出改善計劃。 2.0~100%： 命令提出改善計劃；禁止配發股利、保單紅利、高級主管獎金；變更新契約之保險費計算方式；限制事業費用；限制資產運用途徑；縮小營業範圍、減少營業據點；處分子公司持股；其他金融廳認為必要之措施等。 3.未滿0%： 限定期限命令該公司停止部分業務或全部業務。
保障要保人等之特別措施	由主管機關主動認定問題保險公司	《保險業法》第241條第1項	(1)主管機關認為該保險業繼續經營有困難時。 (2)主管機關認為其業務營運明顯不適當，且該保險業的繼續經營對要保人等之保護有招致欠缺事態之虞。	主管機關得採取下列各項措施： 1.業務停止之命令：得命令問題保險公司停止全部或部分業務。 2.合併、移轉保險契約、其他保險公司取得股份協議之命令：得命令問題保險公司保單移轉，進行與其他保險公司合併之協議。 3.業務、財產管理命令：命令保險管理人對問題保險公司進行業務及財產之管理。
	由問題保險公司自行申請保險業繼續經營困難之認定	1.《保險業法》第241條第3項。 2.《保護要保人等之特別措施命令》 ¹⁶	(1)保險公司之財產無法清償債務，或可能發生該情形時。 (2)已停止支付保險金，或可能發生停止支付保	

¹⁶ 日文原文：「保險契約者等の保護のための特別の措置等に関する命令」。該命令之最新修正日期為2009年4月1日內閣府・財務省令第2號。

適用情形	啟動時機	相關法規	判斷標準	退場機制及相關處分
		第 1 條之 2 ¹⁷ 。	險金時。 (3)精算師所提意見書中記載，以保險數理之合理預測結果對照未來收支情況，保險業有繼續經營之困難，而無法採取解決該要因之措施時。	
	要保人保障機構對問題保險公司進行資金援助	《保險業法》第 260 條第 2 項	(1)對應其業務或財產情形，保險金之支付有停止之虞或已停止支付保險金。 (2)就其財產不能完全償還債務，或有發生財產不能完全償還債務之虞者。	要保人保障機構得對該問題保險公司之保險契約移轉等，進行資金援助。

在人壽保險業方面，參照表 4-2-3 之資料，截至 2010 年 11 月為止，日本的壽險公司中，清償能力比率最低者尚有 608%(朝日生命)。

¹⁷ 日本《保護要保人等之特別措施命令》第 1 條之 2：

「(事業繼續困難の申出の基準)

第一条の二法第二百四十一条第三項に規定する保険業(外国保険会社等にあつては、日本における保険業。以下この条において同じ。)の繼續が困難であるときには、次の各号に掲げるときを含むものとする。

一、保険会社等(保険会社又は少額短期保険業者をいう。以下この章において同じ。)の財産又は外国保険会社等の日本に所在する財産をもって債務を完済することができないとき、又はその事態が生じるおそれがあるとき。

二、保険金の支払を停止したとき、又は保険金の支払を停止するおそれがあるとき。

三、取締役会(外国保険会社等にあつては、日本における代表者)に提出された保険計理人の意見書に、保険業法施行規則(平成八年大蔵省令第五号。以下「規則」という。)第八十二条第一項第六号及び第七号(規則第六十条及び第二百十一条の五十二において準用する場合を含む。)に掲げる事項として、将来の収支を保険数理に基づき合理的に予測した結果に照らし、保険業の繼續が困難である旨の意見が記載されている場合であつて、その要因の解消を図るために必要な措置を講ずることができないとき。」

表 4-2-3 日本人壽保險公司之清償能力比率

人壽保險公司名稱	清償能力比率		
	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度
	2008 年 3 月	2009 年 3 月	2010 年 3 月
アイエヌジー生命保險 ING Life Insurance Company, Ltd.	1029.4%	679.6%	991.6%
あいおい生命保險 Aioi Life Insurance Company, Limited	2078.8%	2040.6%	1994.3%
アイリオ生命保險 AILIO Life Insurance Co.,Ltd.	-	953.3%	1223.3%
アクサ生命保險 AXA Life Insurance Co., Ltd.	1007.8%	818.6%	1081.4%
朝日生命保險 Asahi Mutual Life Insurance Co.	674.1%	583.1%	608.0%
アメリカンファミリー生命保險 American Family Life Assurance Company of Columbus	937.1%	773.6%	939.3%
アリアンツ生命保險 Allianz Life Insurance Japan Ltd.	9844.1%	4911.9%	7172.2%
アリコジャパン American Life Insurance Company	913.3%	800.1%	1248.4%
AIG エジソン生命保險 AIG Edison Life Insurance Company	973.5%	885.1%	1190.9%
エイアイジー・スター生命保險 AIG Star Life Insurance Co.,Ltd	1288.4%	840.0%	1335.0%
オリックス生命保險 ORIX Life Insurance Corporation	1217.0%	1247.4%	1596.0%
カーディフ生命保險 CARDIF Assurance Vie	1166.8%	956.6%	869.9%
株式会社かんぽ生命保險 Japan Post Insurance Co., Ltd.	1116.3%	1429.7%	1663.9%
クレディ・アグリコル生命保險 Crédit Agricole Life Insurance Company Japan Ltd.	8935.8%	8470.6%	2096.4%
ジブラルタ生命保險 The Gibraltar Life Insurance Co., Ltd.	902.9%	879.2%	1135.9%
住友生命保險 Sumitomo Life Insurance Co.	1030.7%	837.2%	955.1%
ソニー生命保險 Sony Life Insurance Co., Ltd.	1747.9%	2060.5%	2637.3%
損保ジャパン・ディー・アイ・ワイ生命保險 Sompo Japan DIY Life Insurance Co., Ltd.	2048.8%	2079.0%	1785.9%
損保ジャパンひまわり生命保險 Sompo Japan Himawari Life Insurance Co., Ltd.	2408.3%	2459.3%	2437.9%

人壽保險公司名稱	清償能力比率		
	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度
	2008 年 3 月	2009 年 3 月	2010 年 3 月
第一生命保險 The Dai-ichi Life Insurance Co.	1010.6%	768.1%	1187.3%
第一フロンティア生命保險 The Dai-ichi Frontier Life Co., Ltd.	2063.0%	1486.1%	1187.3%
大同生命保險 Daido Life Insurance Co.	1096.3%	823.4%	1120.6%
太陽生命保險 Taiyo Life Insurance Company.	1000.6%	866.4%	1023.8%
チューリッヒ生命保險 Zurich Life Insurance Company Ltd.	1106.4%	847.9%	796.5%
T&D フィナンシャル生命保險 T&D Financial Life Insurance Company	912.4%	832.0%	643.4%
東京海上日動あんしん生命保險 Tokio Marine & Nichido Life Insurance Co., Ltd.	2766.7%	2596.7%	2584.3%
東京海上日動フィナンシャル生命保險 Tokio Marine & Nichido Financial Life Insurance Co., Ltd.	1157.5%	1057.5%	1275.3%
日本興亜生命保險 NIPPONKOA Life Insurance Co., Ltd.	2914.3%	2947.5%	2750.4%
日本生命保險 Nippon Life Insurance Company	1156.8%	904.4%	1006.0%
ネクスティア生命保險 NEXTIA Life Insurance Co., Ltd.	-	12284.0%	2798.7%
ハートフォード生命保險 Hartford Life Insurance Co., Ltd.	1449.7%	807.7%	820.2%
ピーシーエー生命保險 PCA Life Insurance Co., Ltd.	924.0%	1034.3%	1129.1%
富国生命保險 Fukoku Mutual Life Insurance Co.	1146.9%	1008.4%	1127.6%
フコクしんらい生命保險 Fukokushinrai Life Insurance Co., Ltd.	2604.8%	2348.0%	1230.1%
富士生命保險 The Fuji Life Insurance Co., Ltd.	3472.6%	3482.4%	3240.7%
プルデンシャル生命保險 The Prudential Life Insurance Co., Ltd.	906.9%	902.9%	1262.7%
プルデンシャルジブラルタファイナンシャル生命保險 The Prudential Gibraltar Financial Life Insurance Co., Ltd.	-	-	2087.4%
マスミューチュアル生命保險 MassMutual Life Insurance Co., Ltd.	528.4%	714.0%	715.4%
マニユライフ生命保險 Manulife Life Insurance Co., Ltd.	1288.4%	932.0%	1256.4%

人壽保險公司名稱	清償能力比率		
	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度
	2008 年 3 月	2009 年 3 月	2010 年 3 月
三井住友海上きらめき生命保險 Mitsui Sumitomo Kirameki Life Insurance Co., Ltd.	2124.0%	2069.1%	2129.7%
三井住友海上メットライフ生命保險 Mitsui Sumitomo MetLife Insurance Co., Ltd.	1398.8%	729.6%	1058.0%
三井生命保險 Mitsui Life Insurance Co., Ltd.	696.1%	602.0%	702.1%
明治安田生命保險 Meiji Yasuda Life Insurance Company	1314.1%	1098.7%	1187.5%
ライフネット生命保險 Lifenet Insurance Co., Ltd.	2811.3%	41117.3%	8731.5%

資料來源：http://lify.jp/contents/insurance_study/s13.php

在財產保險業方面，根據表 4-2-4 之資料，截至 2008 年 3 月為止，日本的產險公司中，清償能力比率最低者亦有 340%（チューリッヒ；Zurich）。

換言之，目前實務上日本並無適用於早期改正措施規定之保險公司。早期改正措施之啟動時機，乃是以清償能力比率為判斷標準。但清償能力比率低於 200% 者，並非馬上面臨破產，而清償能力比率超過 200% 者，亦不保證就不會發生退場問題。例如大成火災發生問題時，其清償能力比率尚有 815%，為此日本主管機關另設一套「保障要保人特別措施」之方法運作，與「早期改正措施」方法相互配合，以達相輔相成之效。

「保障要保人特別措施」之啟動時機有兩個，一是由主管機關主動認定問題保險公司，另一則是由問題保險公司自行申請保險業繼續

經營困難之認定。其判斷標準略有些許差異，主管機關可進行之相關處分則相同。

表 4-2-4 日本財產保險公司之清償能力比率

財產保險公司名稱	清償能力比率		
	平成 17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度
	2006 年 3 月	2007 年 3 月	2008 年 3 月
あいおい損害保險	1058.7%	1030.4%	862.6%
アクサダイレクト損害保險	330.2%	711.9%	636.6%
朝日火災海上保險	982.2%	981.2%	676.5%
アニコム損害保險	-	-	-
AIU 保險会社	1334.0%	1184.0%	864.0%
エイチ・エス損害保險	-	-	-
SBI 損害保險	-	-	-
エース損害保險	977.0%	826.9%	878.8%
共栄火災海上保險	968.4%	1023.7%	948.6%
ジェイアイ傷害火災保險	2293.6%	2037.0%	2019.8%
スミセイ損害保險	3271.1%	2974.0%	2633.2%
セコム損害保險	561.5%	601.5%	516.7%
セゾン自動車火災保險	782.4%	966.0%	1106.5%
ソニー損害保險	976.1%	1009.7%	1073.9%
損害保險ジャパン	1130.9%	1010.3%	887.9%
そんぼ 24 損害保險	2618.7%	4450.2%	3271.3%
大同火災海上保險	735.1%	730.9%	391.1%
チューリッヒ	279.3%	399.4%	340.0%
東京海上日動火災保險	1076.6%	1098.2%	957.8%
トリア再保險	777.0%	806.4%	753.3%
日新火災海上保險	1132.5%	1012.6%	899.3%
ニッセイ同和損害保險	1155.2%	1152.8%	1052.1%
日本興亜損害保險	1056.5%	1024.1%	905.4%
日立キャピタル損害保險	1219.5%	950.5%	1753.4%
富士火災海上保險	833.2%	884.6%	692.6%
三井住友海上火災保險	1115.4%	1150.0%	955.4%
三井ダイレクト損害保險	446.6%	1270.1%	776.8%
明治安田損害保險	4510.2%	5650.6%	6267.4%

資料來源：http://lify.jp/contents/insurance_study/s14.php

相對於日本的現行規定，我國保險公司退場機制的啟動時機，除

了保險業資本適足性管理辦法第 6 條第 2 項中，對於清償能力比率未滿 150% 者，有較為明確之規定外，其他項目則較為籠統。而日本將清償能力比率不足之保險公司，分為三類，各類皆有其主管機關得採行之行政措施，其分類項目較我國詳細，足供參考。

此外我國保險法第 149 條第 4 項之判斷標準：業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務者；抑或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時。該判斷標準，類似於日本《保險業法》第 241 條第 1 項之規定，惟日本另設有由問題保險公司得以書面方式，申請保險業繼續經營困難之認定，並在《保護要保人等之特別措施命令》第 1 條之 2 中，訂有保險業繼續經營困難之認定基準，可供我國參考。

第五章 處理問題保險公司退場可行性方案及配套措施

第一節 前言

如前述，美、日對問題保險公司之處理，均係著重在如何維護保戶之最大權益為主要思考方向。因此，本計畫對問題保險公司之處理方式，亦將著重在我國現行法下，如何利用併購程序以維持問題保險公司所承保保險契約之效力，避免保戶權益遭受巨額損失。

另因問題保險公司如利用併購程序退場時，所涉及法令除有保險法規外，尚包括公司法、企業併購法、金融機構合併法與金融控股公司法、公平交易法等，如為公開公司又有證券交易法之適用。為避免討論過廣，失去焦點，將以保險法規不足之處為檢討核心並提出建議，至於其他法令則無法深論，核先述明。

又考量保險業具特殊性與一般產業有別，問題保險公司如為併購時，利害關係人權益之保護其退場方式所須考慮重點亦有所殊。因此，本計畫就併購程序之討論，將以保戶權益之保障為退場制度設計為主，其他利害關係人(如受僱員工與其他債權人等)權益保護為輔。綜上，本章主要討論議題如下：

一、更換經營團隊，辦理引資增資。(第二節)

二、透過合併、讓售所有資產負債及業務或分拆業務與保險金融機構

，並補助他方之損失。(第三節)

三、重整、清理或清算(於保單持有人請求履約時辦理墊付，取得代位請求權)。包括：保險公司重整、清理或清算時，有效保單之處理，保單是否繼續有效。(第四、五、六節)

四、由安定基金或成立子公司辦理接管、承受爭議性資產、不確定負債及清理未了業務等事項。(第七節)

第二節 辦理增、減資程序

按公司法第 211 條明定「公司虧損達實收資本額二分之一時，董事會應即召集股東會報告。公司資產顯有不足抵償其所負債務時，除得依第二百八十二條辦理者外，董事會應即聲請宣告破產。」其目的在使公司資產顯有不足抵償其負債時，董事會負有應即聲請宣告破產之義務，以免公司債務擴大，影響債權人利益。

惟查保險業係以收取保戶之保費並履行保險契約責任之行業，具社會公益性，故有保險法以特許行業加以監理，在財務面，依保險法第 145 條規定，保險業須提存各種準備金，同法第 143 條之 4 規定，其資本適足率須達 200%，未達前述比率者，不得分配盈餘，主管機關並得視其情節輕重為其他必要之處置或限制。再者，對保險業之業

務財務若有礙健全經營之虞或業務財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時，依保險法第149條規定，主管機關得予糾正、命其增資外，尚得視情節輕重，分別為監管、接管、勒令停業清理、命令解散等處分。保險業之存續除影響股東外，尚關係眾多保戶權益，故其清償能力之監理，應優先適用保險法之規定。其三，由於保險業之負債不同於一般行業，係以各種準備金為主（產險業約佔7至8成，壽險業約佔8至9成），該等準備金屬或有負債，故其若有資產不足抵償負債，為保障其保戶之權益，督促其積極增資以強化清償能力當為首要工作。基此，保險業若有資產不足抵償負債情形者，應可排除公司法第211條規定之適用⁵。換言之，保險業因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時，主管機關得依情節之輕重，分別為監管、接管、勒令停業清理以及解散之處分。另保險業受接管或被勒令停業清理時，不適用公司法有關臨時管理人或檢查人之規定，除依本法規定聲請之重整外，其他重整、破產、和解之聲請及強制執行程序當然停止，以保障保戶之權利（保險法第149條第7項參照）。

然而，因問題保險公司接管後，該公司財務不佳，增資不易。因

⁵ 金管保一字第0九六00二一四五四0號函。

此，欲藉由增資程序引進資金改善財務狀況之前，宜先僅行減資程序，藉以提高每股價值後，以利增資程序之進行⁶。因此，有關更換經營團隊，辦理引資增資之法律問題討論，本計畫主要討論議題有減資程序與增資程序，並論述問題保險公司進行增減資時，有無窒礙難行之處。

一、增、減資之定義與程序

(一)減資

1.減資之動機與限制

如前所述，公司減資之目的不外乎健全公司財務結構，茲以近年來企業減資之實際案例，歸納出以下之減資動機及其類型主要有：(陳妙真，2007)

(1)減資彌補虧損：

經常發生於公司已發生鉅額虧損，惟有新經營團隊願意挹注資金，取得對公司部份營運之主導權，又不願

⁶ 如財團法人保險安定基金受行政院金融監督管理委員會委託接管國華人壽後，委託安永財務諮詢服務股份公司 (Ernst & Young) 研擬財務改善計畫，經該公司提出減資 30 億、增資 60 億之規劃建議，接管人已將上開方案送請主管機關審核，金管會於 2009 年 9 月 25 日函核准上開方案，接管人亦已著手辦理相關作業。目前國華人壽實收資本額 30.1 億，減增資後資本額將達 60.1 億，藉由本次減增資，將可局部彌補過去的累積虧損，並有效改善淨值、強化財務結構。本次增資，接管人依公司法規定，將保留 10% 供員工認股，其餘部份則依公司法規定，由原股東按持股比例儘先分認，若員工及原股東認股不足時，將由接管人洽特定人認購。參「國華人壽減增資案確定減資 30 億、增資 60 億。參「國華人壽減增資案 確定減資 30 億、增資 60 億」，NOWnews 今日新聞網網頁。2009/09/29。

承擔舊經營團隊經營公司產生之虧損，或公司經營團隊想改善財務結構時，可能會先行減資彌補虧損，而後公司再辦理現金增資或私募。

(2)減資並返還股東股款

當企業為一成熟型產業，長期營收獲利穩定，營業活動之淨現金流量均為正值，有足夠的短期資金可供運用，且於短期內無重大資本支出計劃時，會考慮進行減資以返還股東股款。

(3)購入庫藏股並進行減資

公開發行以上公司依據證券交易法第 28-2 條規定購入庫藏股進而減資之情形包括：

- I. 為維護公司信用及股東權益而買回庫藏股，應於買回之日起六個月內辦理減資及變更登記。
- II. 原為轉讓股份予員工而買回庫藏股，惟未於買回之日起三年內將其轉讓，逾期末轉讓部份，將視為公司未發行股份，必須辦理減資及變更登記。

2.減資程序

- (1)公司減資，得由接管人報經主管機關核准後為之

按依據公司法第 167 條第 2 項規定，公司依法收回或收買之股份，逾六個月尚未出售，視為公司未發行股份，須為減資變更登記者，此為股份「強制銷除」。但如公司視具體情況需銷除股份者，則稱「任意銷除」。公司依法辦理減資登記，方式包括「減少每股金額」或「減少股份總額」或「同時減少每股金額及股份總額」。

(陳妙真，2007)

復按公司法亦規定公司非依股東會決議減少資本，不得銷除其股份；減少資本，應依股東所持股份比例減少之。但本法或其他法律另有規定者，不在此限。

(公司法第 168 條參照)另公司為彌補虧損，於會計年度終了前，有減少資本及增加資本之必要者，董事會應將財務報表及虧損撥補之議案，於股東會開會三十日前交監察人查核後，提請股東會決議。(公司法第 168 條之 1 參照)是以有關公司的減資程序即須經董事會擬具減資方案，召開提出議案，並經股東會特別表決後始得為之。惟因問題保險公司被接管後，原有股東會、董事、監察人或類似機構之職權即行停止。(保險法第 149 條之 1 第 1 項參照)因此，有關公司減資之決議，即得由

接管人報經主管機關核准後為之。(保險法第 149 條之 2 第 2 項第 2 款參照)然而，因減資勢必影響股東權益，故主管機關為上開處分時，應注意程序正義⁷。

(2)減資後應通知股東換發新股

另因減少資本換發新股票時，公司應於減資登記後，定六個月以上之期限，通知各股東換取，並聲明逾期不換取者，喪失其股東之權利；發行無記名股票者，並應公告之。股東於前項期限內不換取者，即喪失其股東之權利，公司得將其股份拍賣，以賣得之金額，給付該股東。(公司法第 279 條參照) 因減少資本而合併股份時，其不適用於合併之股份之處理，公司亦得將其股份拍賣，以賣得之金額，給付該股東。(公司法第 280 條參照)

(3)債權人得行使異議權

公司辦理減資程序時，得以提昇股東權益及投資報酬率。公司法對於股份有限公司係採股東有限責任制，因此若公司的資本減少，即表示債權人可受清償的總額減少。故為保障債權人權益，公司法中對公司辦理減資

⁷ 參大法官會議釋字第 488 號、第 489 號解釋文。

程序時，即需考慮到有關債權人之保護。公司法第 281 條即明定公司辦理減少資本時，於股東會決議後，應即向各債權人分別通知及公告，並指定三十日以上期限，聲明債權人得於期限內提出異議。而對於提出異議之債權人，公司即須視債務到期與否，而為清償或提供擔保。若公司未對提出異議之債權人清償或提出擔保者，即不得以減資對抗債權人。（公司法第 281 條準用公司法第 73、74 條參照）問題保險公司辦理減資時，僅須應事先取得主管機關許可，即可為之。有關問題保險公司辦理減資時，債權人得否提出異議權，需與何時提出，實值討論。

對此，本計畫認為，接管人應於主管機關許可減資後，即向各債權人分別通知及公告，並指定三十日以上期限，聲明債權人得於期限內提出異議。現行保險法中並無對問題保險公司辦理減資程序時，有特別規定。若是接管人不依法通知或公告債權人時，實有適法性之問題。因要保人亦屬債權人之一，若是要保人提出異議權時，債權金額應如何計算，應是此程序之重點。本計畫將於保險契約移轉中進行論述。

(二)增資

1.增資之動機與限制

按問題保險公司被接管後，接管人對受接管保險業，報經主管機關核准後得為增資、減資或減資後再增資，已達更換經營團隊。(保險法第 149 條之 2 第 2 項第 2 款參照) 因問題保險公司本身財務不佳，透過公開方式發行股票已達增資之目的，恐屬不易。蓋因公司法第 270 條明定：「公司有左列情形之一者，不得公開發行新股：一、最近連續二年有虧損者。但依其事業性質，須有較長準備期間或具有健全之營業計畫，確能改善營利能力者，不在此限。二、資產不足抵償債務者。」因此，若是企業經營能力至為薄弱，至於，資產難以抵償負債之時，為保護投資大眾之權益，明訂不得提出公開發行之申請。又查公司法第 269 條復規定：「公司有左列情形之一者，不得公開發行具有優先權利之特別股：一、最近三年或開業不及三年之開業年度課稅後之平均淨利，不足支付已發行及擬發行之特別股股息者。二、對於已發行之特別股約定股息，未能按期支付者。」足見，公司法亦特別限制無法支付約定股息與營利能力薄弱之企業，不得公開發行具有優先權利

之股票。

是以，若欲藉由增資、減資或減資後再增資程序，達到更換經營團隊之目的，恐怕只能採行不開發行新股之方式。

2.增資程序

因問題保險業收受主管機關接管處分之通知後，應將其業務之經營及財產之管理處分權移交予接管人。原有股東會、董事、監察人或類似機構之職權即行停止。（保險法第 149 條之 1 第 1 項參照）換言之，有關須董事會或股東會議決之事項，除保險法明定須報經主管機關核准之事項外，僅需接管人為之即可⁸。是以，原公司法增資程序即須適度調整，茲說明如下：

(1)公司法

I.董事會決議改為接管人報經主管機關核准後為之

查公司發行新股時，應由董事會以董事三分之二

以上之出席，及出席董事過半數同意之決議行之。（

⁸ 如國華人壽保險股份有限公司辦理減資後增資換發發行股票保險公司收受主管機關接管處分通知後，原有董事職權即行停止，自不再適用公司法第 162 條第 1 項之規定，而接管人於取得主管機關許可後辦理減資後增資換發發行股票得參照經濟部 98.02.27 經商字第 09802020980 號函釋之意旨，由接管人於股票上簽名蓋章。參民國 99 年 03 月 16 日金管保理字第 09902545920 號。

公司法第 266 條第 2 項參照) 因問題保險業收受主管機關接管處分之通知後，應將其業務之經營及財產之管理處分權移交予接管人。原有股東會、董事、監察人或類似機構之職權即行停止。(保險法第 149 條之 1 第 1 項參照) 因此，有關發行新股之決議，即得由接管人報經主管機關核准後為之。(保險法第 149 條之 2 第 2 項第 2 款參照)

II. 承購或認購之限制

另公司發行新股時，除經目的事業中央主管機關專案核定者外，應保留發行新股總數百分之十至十五之股份由公司員工承購外，其餘部分由原股東出資認購。另公司對員工承購之股份，得限制在一定期間內不得轉讓。但其期間最長不得超過二年。(公司法第 267 條參照) 另值得注意的是，公司法第 267 條之規定，對因合併他公司、分割、公司重整或依第一百六十七條之二、第二百六十二條、第二百六十八條之一第一項而增發新股者，不適用之。因此，公司依據重整計畫發行新股時，也可以排除員工及原有股東的優先承購權。

(2)保險法特別規定

因保險契約具特殊性（以長期契約為主），故主管機關對保險公司增資或股權轉讓而言，則考量受讓股權股東之資格對保戶權益影響甚具。因此，則定有別其公司法之特別規定。簡要說明如下：

首先是 2010 年 12 月 8 日保險法（以下簡稱本法）於經 總統公布增訂第 139 條之 1⁹、第 139 條之 2 及第 171 條之 2，以落實主管機關對保險業具有控制權人資格適當性之監理。為配合前揭條文之施行，依據本法第 139 條之 1 第 5 項規定，訂定「同一人或同一關係人持有同一保險公司已發行有表決權股份總數超過一定比

⁹ 保險法第 139 條之 1：同一人或同一關係人單獨、共同或合計持有同一保險公司已發行有表決權股份總數超過百分之五者，自持有之日起十日內，應向主管機關申報；持股超過百分之五後累積增減逾一個百分點者，亦同。（第一項）

同一人或同一關係人擬單獨、共同或合計持有同一保險公司已發行有表決權股份總數超過百分之十、百分之二十五或百分之五十者，均應分別事先向主管機關申請核准。（第二項）

第三人為同一人或同一關係人以信託、委任或其他契約、協議、授權等方法持有股份者，應併計入同一關係人範圍。（第三項）

中華民國九十九年十一月十二日修正之條文施行前，同一人或同一關係人單獨、共同或合計持有同一保險公司已發行有表決權股份總數超過百分之五者，應自施行之日起六個月內向主管機關申報。於申報後第一次擬增減持股比率而增減後持股比率超過百分之十者，應事先向主管機關申請核准；第二次以後之增減持股比率，依第一項及第二項規定辦理。（第四項）

同一人或同一關係人依第二項或前項規定申請核准應具備之適格條件、應檢附之書件、擬取得股份之股數、目的、資金來源、持有股票之出質情形、持股數與其他重要事項變動之申報、公告及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。（第五項）

未依第一項、第二項或第四項規定向主管機關申報或經核准而持有保險公司已發行有表決權之股份者，其超過部分無表決權，並由主管機關命其於限期內處分。（第六項）

同一人或本人與配偶、未成年子女合計持有同一保險公司已發行有表決權股份總數百分之一以上者，應由本人通知保險公司。（第七項）

率管理辦法」(以下簡稱本辦法)¹⁰。本辦法主要規範內容有¹¹：

I. 明定同一人或同一關係人申請擬持有同一保險公司已發行有表決權股份總數超過百分之十者，應具備之條件及向主管機關申請核准時應提出之書件。(本辦法第三條、第四條參照)

而主管機關審酌申請人之條件有：誠信、正直、守法性、財務狀況、經營管理經驗能力、與保險公司之利害關係及所提經營計畫是否有助於保險公司之長期健全發展等。

II. 明定申請擬持股超過百分之二十五者，除應具備第三條之條件及檢具第四條所列之申請書件外，並應進一步具備財務能力足以因應未來三年增資需求，以及直接或間接持有保險公司股份合計超過百分之十或對保險公司具控制能力者，無保險業負責人應具

¹⁰ 中華民國 100 年 1 月 21 日，金管保理字第 10002540701 號。

¹¹ 此辦法公布不久，2011 年 1 月國內潤成投資控股股份有限公司即表示與南山人壽達成購買股權之協議。因此，行政院金融監督管理委員會即表示潤成投資控股股份有限公司已於 2011 年 2 月 10 日依「同一人或同一關係人持有同一保險公司已發行有表決權股份總數超過一定比率管理辦法」向金管會提出擬持有南山人壽保險股份有限公司 97.57% 股份之申請案，金管會重申將依據保險相關法規及五大審核原則，本於獨立、公正、專業、效率之立場，依法審慎審核。上開金管會五大審核原則如次：(一)買方必須承諾保障保戶及員工權益。(二)買方資金來源必須符合我國法令規定及財務健全性。(三)買方必須有專業能力經營保險業。(四)買方必須有長期經營承諾。(五)買方必須有財務能力因應未來增資需求。參行政院金融監督管理委員會，2011 年 2 月 10 日新聞稿。

備資格條件準則第三條第一項第二款至第十二款或其他有違誠信、正直之情事，以及應提具之相關書件。(本辦法第五條、第六條參照)

III. 明定申請擬持股超過百分之五十者，除應具備第三條、第五條之條件及檢具第四條、第六條所列之申請書件外，應進一步具備之確保保戶、員工權益、具備專業能力經營保險公司、財務能力足以因應未來十年增資需求等條件及應檢附之書件。(本辦法草案第七條、第八條參照)

IV. 明定依第四條、第六條規定之申請案，除因補正外，主管機關自申請書件送達次日起三十個營業日內，未表示反對者，視為已核准。(本辦法第九條參照)

V. 明定主管機關發現申請書件有虛偽情事或違反核准時所為之附款，或發生不符合本辦法所定條件時，得廢止或撤銷已核准之處分。(本辦法第十條參照)

VI. 明定股東應於每月五日以前將上月份持有股數變動之情形，向保險公司申報；持有股票經設定質權者，應即通知保險公司，由保險公司彙總向主管機

關指定之機構網站傳輸申報。(本辦法第十二條參照)

二、評析

從上可知，問題保險公司經主管機關命令接管時，因該問題保險公司被接管後，原有股東會、董事、監察人或類似機構之職權即行停止。(保險法第 149 條之 1 第 1 項參照) 因此，有關公司增、減資之程序，如董事會與股東會決議，即得由接管人報經主管機關核准後為之。其公司內部程序應不至於有太大問題，惟本計劃認為下列問題，宜有再討論之必要。

(一) 問題保險公司增資程序宜適度放寬同一人或同一關係人持股比率之審查限制

按問題保險公司係指資產不足以清償負債而言，此類公司股票價值恐為負數，若欲透過辦理引資增資程序，以達更換經營團隊之目的時，原股東與員工認購意願可能不高。是以，如何尋求認股人認購，可能是此階段最優先審酌因素。再者，我國保險法第 139 條之 1 雖訂有同一人或同一關係人持有同一保險公司已發行有表決權股份總數超過一定比率之限制，且同條第五項規定亦授權主管機關訂定「同一人或

同一關係人持有同一保險公司已發行有表決權股份總數超過一定比率管理辦法」。該辦法係為保護保戶與員工等之權益而定，故特別規定所謂五大原則，即明定（一）買方必須承諾保障保戶及員工權益。（二）買方資金來源必須符合我國法令規定及財務健全性。（三）買方必須有專業能力經營保險業。（四）買方必須有長期經營承諾。（五）買方必須有財務能力因應未來增資需求。上開辦法對一般保險公司大股東持股轉讓確有規定之必要，惟對問題保險公司而言，上開原則是否須完全符合，實有疑慮¹³。

「同一人或同一關係人持有同一保險公司已發行有表決權股份總數超過一定比率管理辦法」第 7 條規定「同一人或同一關係人擬單獨、共同或合計持有同一保險公司已發行有表決權股份總數超過百分之五十者，除應符合第三條、第五條所定條件外，並應符合下列條件：一、確保保戶及員工權益。二、具備專業能力經營保險公司。三、長期經營承諾。四、財務能力足以因應未來十年增資需求。」從而可知，主管機關之本意係為維護保戶與其他利害關係人之權益，而將

¹³ 如將上開規定用以檢視國內 OO 人壽保險公司於接管後所進行增、減資案，可清楚了解問題保險公司之增資程序實不宜適用「同一人或同一關係人持有同一保險公司已發行有表決權股份總數超過一定比率管理辦法」。蓋因本增資案接管人同時為最大認股人。而接管人似應無長期經營該問題保險公司之意圖，故遑論有任何承諾。

內部審查基準透過文字方式表示於外，期待有意跨入保險業之人士均能秉持保險乃百年事業之態度，穩健並長期經營。惟上開規定似與股份自由轉讓原則相違。未來如何落實執行，恐非易事。

另因問題保險公司財務已經陷入困境，增資不易，過去亦有接管人為保障保戶之權益，透過增資程序由安定基金認購大部分股份之實例。然而安定基金之功能應僅是協助問題保險公司之退場，非為長期經營問題保險公司。是以，本計畫建議主管機關於審查問題保險公司透過增、減資程序改善財務狀況，若由安定基金承購時，似宜排除上開審查條件之適用，以為適當。

(二)減資並同增資程序時，宜排除公司法第 281 條之適用

因保險公司減資時，對債權人權益影響甚鉅。我國公司法即明定公司須通知或公告債權人得於 30 日內行使異議權。惟因保險公司之債權人範圍與一般公司有所不同，除包括一般債權人外，尚包括要保人已繳之保險費與保單價值準備金、被保險人或受益人所得主張請領之保險金與保險契約內隱含之價值¹⁴。此等權益如何計算，即屬難事。若是要保

¹⁴ 查保險契約之債權與一般債權有別，國內學者亦認為併購法中債權人保護機制對保戶權益保

人等均向問題保險公司提出異議，恐將嚴重影響引資增資程序之進行。故為避免上述情形發生，本計畫建議未來宜修法明定問題保險公司進行減資並同增資程序時，排除公司法第 281 條之適用。

第三節 合併、保險契約移轉以及其他併購程序

按問題保險公司受接管後，接管人除得事先取得主管機關許可辦理增、減資程序外，尚可以讓與全部或部分營業、資產或負債；與其他保險業合併；或其他經主管機關指定之重要事項。基此，本節中，將分別論述以合併（包括概括讓與）、保險業務讓與（包括分拆業務）以及其他併購方式（如股權轉換、分割等）作為處理問題保險公司退場之可行性方案及配套措施等相關議題。是以，本計畫中所稱併購程序，係指問題保險公司與他保險公司透過併購法制以為退場之方式。其方式包括利用公司法第 185 條所稱營業讓與（分拆業務或保單出售、讓售所有資產負債及業務，惟不包含爭議性資產及未來不確定負債之概括承受）、合併、概括讓與（讓售所有資產負債及業務）、分割或股份轉換等企業再造工程，以處理問題保險公司之資產與負債。

一、併購法制之介紹

障尚有不足，於保險契約移轉時，建議保戶異議權之計算宜類推適用保險法第 123 條保險公司破產之規定。詳細說明參如本章第三節。

如前述，因我國併購法制除公司法外，尚包括金融控股公司法、金融機構合併法與企業併購法。另保險法中對利用併購程序處理問題保險公司資產亦有特別規定。茲將上開規定整理如下，以利討論。

(一)保險法之特別規定（第 149 條之 7）

1.營業讓與

受讓公司須經股東會普通決議、不同意股東排除股份收買請求權、債權讓與之通知以公告方式辦理、承擔債務免債權人承認、免依公平交易法結合申報；

2.合併

受讓公司須經股東會普通決議、排除股份收買請求權、免依公平交易法結合申報、合併之通知得以公告方式辦理。另公司合併程序中須辦理解散登記之公司，得以公告方式，免依公司法第三百十六條第四項規定辦理。

3.小結：

保險法中僅明定承受保險公司如以營業讓與及合併方式承受問題保險公司之退場方式時，排除不同意股東之

股份收買請求權。惟查我國併購法制，對併購方式之規定尚有分割等方式。為提高他保險公司承受問題保險公司之意願，似應適度放寬其他併購方式，亦得排除不同意股東之收買請求權，以利問題保險公司之處理。

(二)金融控股公司法

1.合併（包括概括讓與）

(1)定義

金融控股公司法中所定合併程序僅適用於金控公司與金控公司或具有符合金控法第四條第一款之控制性持股，並符合同法第九條第一項規定條件之既存公司間之合併。

(2)程序（金控法第 18 條準用金合法第 6、8、16 條）查金控法

第 18 條規定：「金融控股公司經主管機關許可者，得與下列公司為合併、概括讓與或概括承受，並準用金融機構合併法第六條、第八條、第九條及第十六條至第十八條之規定：一、金融控股公司。二、具有第四條第一款之控制性持股，並符合第九條第一項規定條件之既

存公司。(第一項)前項第二款之既存公司，其業務範圍有逾越第三十六條或第三十七條之規定者，主管機關為許可時，應限期命其調整。(第二項)」

(3)債權人資訊取得權與異議權（金控法第 18 條準用金合法第 9 條）

(4)規費及稅賦之減免（金控法第 18 條準用金合法 17 條）

(5)合併、概括承受與讓與之準用（金控法第 18 條準用金合法第 18 條）

(6)簡易合併（金控法第 32 條）

指金控子公司與其子公司合併。僅須經各公司董事會特別決議即可。不同意股東享有資訊取得權與股份收買請求權。

(7)小結

惟需注意者是，本條僅適用於金控公司與金控公司或具有符合金控法第四條第一款之控制性持股，並符合公司法第九條第一項規定條件之既存公司間之合併。故問題保險公司因資產已經不足以清償負債，因此，在金控法下，金控公司尚不得與問題保險公司進行合併。

然而，倘問題保險公司為金控公司之子公司之子公司時，該金控子公司得利用本法簡易合併程序與該問題保險公司進行合併。

2. 營業讓與

(1) 定義

本條所稱營業讓與，指金融機構經其股東會決議，讓與全部營業及主要資產負債予他公司，以所讓與之資產負債淨值為對價，繳足承購他公司發行新股所需股款，並於取得發行新股時轉換為金融控股公司，同時他公司轉換為其子公司之行為。換言之，本條之營業讓與指金融機構經主管機關許可者，得依營業讓與之方式轉換為金融控股公司，非指利用營業讓與程序轉換為金控公司之子公司。

(2) 程序與不同意股東股份收買請求權之準用（金控法第24條）

營業讓與程序與不同意股東股份收買請求權之準用公司法之規定。惟保險法第149條之7已明定排除不同意股東之股份收買請求權。

(3)營業讓與契約與決議應記載事項（金控法第 25 條）

(4)債權人資訊取得權與異議權無規定

金融控股公司法規定依營業讓與之方式轉換為金融控股公司時，債權讓與之通知，得以公告方式代之；他公司承擔債務時，免經債權人之承認，不適用民法第 297 條及第 301 條之規定。（金融控股公司法第 24 條第 2 項第 3 款參照）

惟仍有民法第 305 條中有關併存的債務承擔規定之適用。依該條規定：「就他人之財產或營業，概括承受其資產及負債者，因對於債權人為承受之通知或公告，而生承擔債務之效力。（第一項）前項情形，債務人關於到期之債權，自通知或公告時起，未到期之債權，自到期時起，二年以內，與承擔人連帶負其責任。

（第二項）」是以，問題保險公司利用營業讓與程序變為金控公司之子公司將主要或部分營業或資產轉讓他保險公司時，雖然債權讓與之通知，得以公告方式代之；他公司承擔債務時，免經債權人之承認，惟仍有民法第 305 條併存的債務承擔規定之適用。

(5)小結

因問題保險公司財務已經陷入困境，似難藉由此方式轉換成控股公司退場。

3. 股份轉換

(1) 定義

前項所稱股份轉換，指金融機構經其股東會決議，讓與全部已發行股份予預定之金融控股公司作為對價，以繳足原金融機構股東承購金融控股公司所發行之新股或發起設立所需股款之行為。是以，金融機構經主管機關許可者，得依股份轉換之方式轉換為金融控股公司之子公司。

(2) 股份轉換程序與不同意股東有股份收買請求權（金控法第 26 條）

股份轉換須經股東會特別決議。不同意股東有股份收買請求權準用公司法合併。

(3) 股份轉換契約與決議應記載事項（金控法第 27 條）

(4) 債權人資訊取得權與異議權無規定

因股份轉換時，僅股東發生變更，公司法人格不變，該問題保險公司對保戶（債權人）之義務與權益應

無任何改變。是以，問題保險公司若是利用股份轉換成為金控公司之保險子公司時，問題保險公司之債權人（保戶）似無民法第 297 條債權讓與之通知以及第 301 條債務承擔之承認等問題，且不得主張異議權。

(5) 小結

惟有問題者是，問題保險公司經主管機關為接管處分時，接管人得否經主管機關許可者，依股份轉換之方式轉換為金融控股公司之子公司。對此，實值討論。

查保險法第 149 條之 2 第 2 項規定「接管人執行職務而有下列行為時，應事先取得主管機關許可：一、增資或減資後再增資。二、讓與全部或部分營業、資產或負債。三、與其他保險業合併。四、其他經主管機關指定之重要事項。」復查保險業監管及接管辦法第 10 條第 1 項明定：「接管人對受接管保險業為下列處置時，應研擬具體方案，報經主管機關核准：一、委託其他保險業經營全部或部分業務。二、增資、減資或減資後再增資。三、讓與全部或部分營業、資產或負債。四、與其他保險業合併。五、營業行為以外之財產處分。六、重大權利之拋棄、讓與或重大義務之承諾。七、重要人

事之任免。八、其他經主管機關指定之重要事項。」從上可知，我國保險法規中對接管人之職務範圍為何，並無明確規定。是以，本計畫建議，倘若有金控公司願意承受該問題保險公司之資產與負債時，主管機關似得在保險法第 149 條之 2 第 2 項第 4 目之授權下，指定接管人對受接管保險業為股份轉換之處置，使該問題保險公司得轉換為該金控公司之保險子公司，以期能順利協助問題保險公司退場，並使保戶之權益獲得確保。茲將問題保險公司於金控法下，利用股份轉換程序轉換成金控保險子公司之流程示意如下圖。

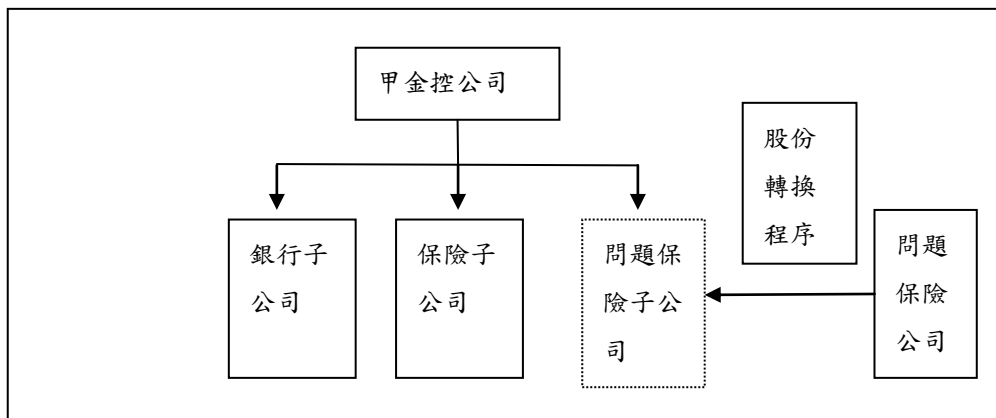


圖 5-3-1 金控法下之股份轉換程序示意圖

4. 分割

(1) 定義

依據金控法第 33 條第 1 項之規定，分割係指金融控股公司之子公司經股東會決議讓與其部分之營業或財產予既存公司或新設公司，以繳足該子公司（以下稱被分割公司）或其股東承購既存公司發行新股或新設公司發行股份所需股款進行公司分割者。

(2) 分割程序與債權人異議權（金控法第 33 條）

被分割公司之債權人享有資訊取得權與異議權、公司分割主要營業或財產時，準用公司法營業讓與規定。

(3) 分割契約與決議應記載事項（金控法第 34 條）

(4) 分割後債務處理（金控法第 35 條）

(5) 小結

金控法之分割程序係指金控子公司將其部分之營業或財產予既存公司或新設公司而言。倘若問題保險公司為金控公司之子公司時，即得利用此方式將該問題保險子公司與金控公司分離。茲將金控公司之問題保險子公司，利用金控法所定之分割程序之流程示意如下圖。

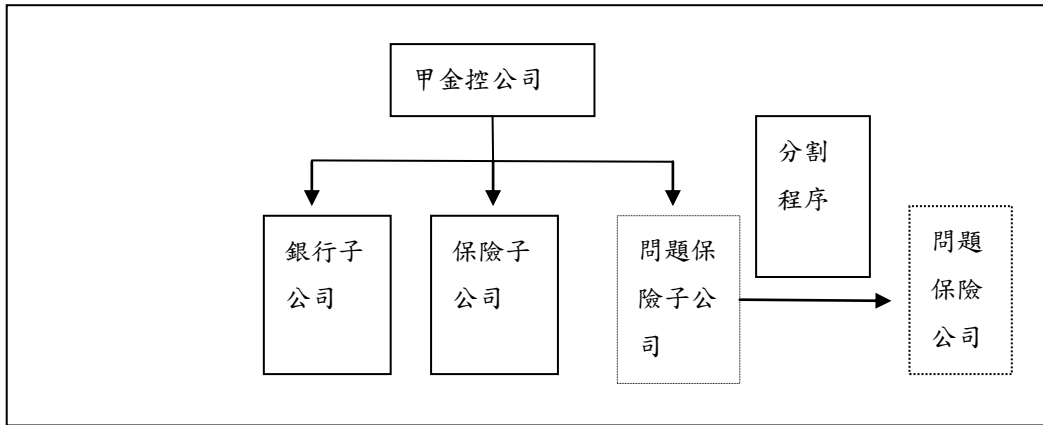


圖 5-3-2 金控法下之分割程序示意圖

(三)金合法

1. 定義

指二家或二家以上之金融機構合為一家金融機構（金合法第 4 條第 2 款）

2. 合併之許可與限制（金合法第 5 條）

非農、漁會信用部之金融機構合併，應由擬合併之機構共同向主管機關申請許可。但法令規定不得兼營者，不得合併。

3. 許可合併應審酌之因素（金合法第 6 條）

4. 逾越法令之限期調整及期限（金合法第 7 條）

5. 合併契約書（金合法第 8 條）

6. 合併時，債權人資訊取得權與異議權（金合法第 9 條）
7. 合併申請之書件（金合法第 16 條）
8. 規費及稅賦之減免（金合法第 17 條）
9. 概括承受與讓與之準用（金合法第 18 條）

因概括承受與讓與之性質與合併相似，故金合法第 18 條第 1 項規定：「金融機構概括承受或概括讓與者，準用本法之規定。」

惟值得注意的是，金合法第 18 條第 2 項復明定：「金融機構依銀行法、存款保險條例及保險法規定，由輔導人、監管人、接管人、清理人或監理人為概括承受、概括讓與、分次讓與或讓與主要部分之營業及資產負債者，除優先適用銀行法、存款保險條例、保險法及其相關之規定外，準用本法之規定。」是以，問題保險公司經主管機關為接管處分或是命令清理時，該接管人或清理人經主管機關核准後，將受接管保險公司概括讓與或為營業讓與全部或部分營業、資產或負債與他保險公司時，承受保險公司與問題保險公司之債權人（如保戶），似應得依據金合法第 18 條第 2 項之規定準用同法第 9 條主張資訊取得權與

異議權。

茲將問題保險公司，利用金合法與他保險公司合併、概括讓與或為營業讓與全部或部分營業、資產或負債之流程示意如下圖。

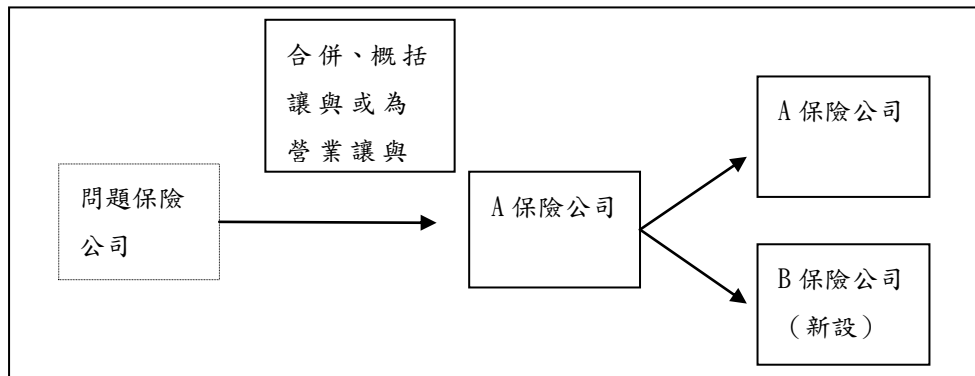


圖 5-3-3 金合法下之分割程序示意圖

(四)企併法

1.合併（第 18 條-第 25 條）

(1)定義

指依本法或其他法律規定參與之公司全部消滅，由新成立之公司概括承受消滅公司之全部權利義務；或參與之其中一公司存續，由存續公司概括承受消滅公司之全部權利義務，並以存續或新設公司之股份、或其他公司之股份、現金或其他財產作為對價之行為。（企併法第 4 條第 3 款）

(2) 合併與非對稱式合併程序（企併法第 18 條）

合併程序採股東會特別決議方式；非對稱式合併存續公司僅須經董事會特別決議即可。需注意者，非對稱式合併時，與存續公司合併後消滅之公司，其資產有不足清償負債之虞時，仍需經股東會決議。（企併法第 18 條 VI 但書）

(3) 簡易合併（企併法第 19 條）

公司合併其持有 90% 已發行之股份或資本額之子公司時，僅須經各公司董事會特別決議即可。僅子公司之股東享有股份收買請求權。

(4) 合併契約應記載事項（企併法第 22 條）

(5) 合併時債權人之資訊取得與異議權（企併法第 23 條）

合併時公司應通知各債權人，並指定至少 30 日以上期限，聲明債權人得提出異議。非對稱式合併，僅消滅公司之債權人得享有異議權。簡易合併僅子公司債權人享有異議權。

2. 概括讓與以及營業讓與

(1)概括收購、概括讓與以及營業讓與之程序（企併法第 27 條）

(2)子公司收購母公司全部或主要部分營業或財產之例外規定（企併法第 28 條）

3.股份轉換

(1)定義

指公司經股東會決議，讓與全部已發行股份予他公司作為對價，以繳足公司股東承購他公司所發行之新股或發起設立所需之股款之行為（企併法第 4 條第 5 款）

(2)股份轉換程序（企併法第 29 條）

公司經股東會特別決議，得以股份轉換之方式，被他既存或新設公司收購為其百分之百持股之子公司

(3)轉換契約、轉換決議方式以及應記載事項（企併法第 30 條）

4.分割（第 32 條）

(1)定義

指公司依本法或其他法律規定將其得獨立營運之一部或全部之營業讓與既存或新設之他公司，作為既存

公司或新設公司發行新股予該公司或該公司股東對價之行為。(企併法第 4 條第 6 款)

(2)分割程序與債權人之保護 (企併法第 32 條)

(3)分割計劃書應記載事項 (企併法第 33 條)

5.員工權益之保障

(1)消滅公司、讓與公司與被分割公司應支付不留用或不同意留用勞工之退休金與資遣費 (企併法第 15 條)

(2)留用勞工之權限 (企併法第 16 條)

(3)勞工退休金與資遣費之發給 (企併法第 17 條)

6.租稅優惠 (企併法第 34 條-第 43 條)

內容如前述。

7.小結

相較於金控法與金合法之規定而言，因企併法中企業可透過合併、收購 (包括股份以及營業或財產收購) 及分割等程序進行組織再造。而且企併法中之租稅優惠措施亦較金控法與金合法為佳。是以，問題保險公司即可利用企併法中諸多優惠措施與他保險公司為合併、收購或分割等方式進行退場。至於，如何選擇合適法規，尚須視承受保

險公司與問題保險公司之組織態樣，以及退場後，該問題保險公司是否存續而定。本計畫將於後文中以金控公司之保險子公司與問題保險公司進行併購，論述各種可能方式，並尋求最合適之組織再造程序，並分析其中優缺點，以利相關問題之討論。

(五)公司法

1.合併

- (1)合併程序（第 316、316-1、316-2、317-1、318 條）
- (2)債權人資訊取得權與異議權（第 73、74 條）
- (3)不同意股東之股份收買請求權（第 317 條）
- (4)權利義務之概括承受（第 75 條）

2.分割

- (1)分割程序（第 316、316-1、317-2、319-1 條）
- (2)債權人異議權（第 319 條準用第 73、74 條）
- (3)股份收買請求權（第 317 條）
- (4)權利義務之概括承受（第 319 條準用第 75 條）

3.營業讓與

- (1)程序（第 185 條）

(2)不同意股東之股份收買請求權（第 186 條）

(六)併購法規之整理

為方便討論，茲將我國併購法制制表如下。

表 5-3-1 我國併購法制比較法

法規態樣	保險法	金控法	金合法	企併法	公司法	利害關係人權益保護
營業讓與（僅讓與保險資產）	得調整保險契約內容（149-2） 排除股份收買請求權； 債權讓與之通知以公告方式辦理； 承擔債務免債權人承認； 免依公平交易法結合申報（149-7）	營業讓與程序（24-25） （現轉為金控公司，問題保險公司無法適用）	問題保險公司依保險法規 定，由監管人、接管人或 清理人為概括承受、概括讓 與、分次讓與或讓與主要部 分之營業及資產負債者，除 優先適用保險法及其相關之 規定外，準用本法之規定。 （18II）	程序準用概 括承受或讓 與程序 （27IV） 子公司收購 母公司（28） 股份收買請 求權（12） 員工權益之 保障（消滅公 司之員工得 請求資遣 （15-17）	程序（185） 股份收買請 求權（186）	排除股份收買請 求權（保險法 149-7） 承受保險公司與 問題保險公司之 債權人均得享有 資訊取得權與異 議權（金合法 18II 準用 9） 員工權益之保障 （消滅公司之員 工得請求資遣） （企併 15-17） 得調整保險契約 內容（保 149-2）
合併（含概讓與）	排除股份收 買請求權； 免依公平交 易法結合申 報；合併之 通知得以公 告方式辦理 （149-7）	合併程序（18 準用金合法 6、8、9、 16-18） 簡易合併：董 事會決議 （32）（限轉 為金控公 司，問題保 險公司恐無 法適用）	合併之申請 （5）、許可合 併應審酌之因 素（6）、合併 契約書（8）、 合併申請之書 件（16）、規費 及稅賦之減免 （17）、債權人 資訊取得權與 異議權（9）、 金融機構概括 承受或概括讓 與者，準用本 法之規定。 （18I） 員工權益依據 勞基法辦理 （19）	合併 （18I-V）、非 對稱式合併 程序（18VI） 合併債權人 之資訊取得 權與異議權 （23條） 簡易合併程 序，僅子公司 股東享有股 份收買請求 權（19） 概括承受或 讓與程序 （27） 股份收買請 求權（12） 員工權益之 保障（消滅公 司之員工得 請求資遣 （15-17）	合併程序 （316、 316-1、 316-2、 317-1、318） 債權人異議 權（73、74） 股份收買請 求權（317） 權利義務之 概括承受 （75）	排除股份收買請 求權（保 149 之 7） 債權人資訊取得 權與異議權（金 控 9、金合 9、企 併 23） 員工權益之保障 （消滅公司之員 工得請求資遣） （企併 15-17）

法規態樣	保險法	金控法	金合法	企併法	公司法	利害關係人 權益保護
股份轉換	無規定	股份轉換 (26-27) 轉換為金控公司子公司 異議股東有股份收買請求權 (26II)	無規定	股份轉換 (29) 債權人無資訊取得權與異議權;股份收買請求權 (12) 員工權益之保障(消滅公司之員工得請求資遣) (15-17)	無規定	異議股東有股份收買請求權 (金控 26II、企併 12) 法人格不變, 無債權人資訊取得權與異議權以及員工權益之保障問題。
分割	無	分割 (33-35) (限轉為金控公司, 問題保險公司恐無法適用)	無規定	分割程序 (32I-IV) 債權人得於期限內提出異議 (32V) 股份收買請求權 (12) 員工權益之保障(消滅公司之員工得請求資遣) (15-17)	分割程序 (316、316-1、317-2、319-1) 債權人異議權 (73、74) 股份收買請求權 (317) 權利義務之概括承受 (75)	債權人得於期限內提出異議 (企併 32V、公司 73、74) 股份收買請求權 (企併 12、公司 317) 員工權益之保障 (消滅公司之員工得請求資遣 (企併 15-17))

二、分拆保險業務並讓與給他保險公司

前述中,保險業務讓與程序可分成讓售問題保險公司所有資產負債及業務以及分拆業務問題保險公司或保單出售等。前者又稱之為概括讓與,其程序之進行與合併相似,並有準用規定。(金合法第 18 條參照)至於後者則係將問題保險公司主要部份之財務或業務分拆並委託或轉讓予其他保險業經營,或處分營

業行為以外之財產，以補貼受讓公司受讓保險業務所生之損失。換言之，問題保險公司先將問題保險業之資產分成保險資產與其他資產。前者保險資產指問題保險公司所承保之保險契約，以及與此保險契約有關之資產（如約當於保單價值準備金之資產等）；後者其他資產，則指與保險契約無關之資產，如使用資本所購入之不動產等。（如圖 5-3-4：分拆保險業務讓與給他保險公司流程圖）而透過營業讓與程序，即將保險資產轉讓於他保險公司，同時處分非保險資產以補貼受讓保險公司之損失。

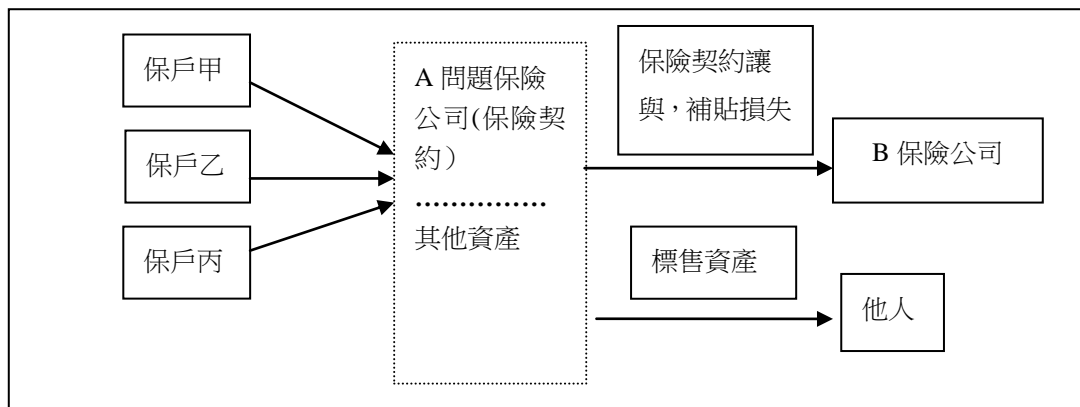


圖 5-3-4 分拆保險業務讓與給他保險公司流程圖

又因保險契約屬性不一，如人壽保險多屬長期契約，為維持保戶權益，對問題人壽保險公司之處理可分拆所承保之保險契約並部分或全部出售於他保險公司。至於，其他資產則可進行處分（拍賣），以補助買方之損失。然而，因保險契約進行移轉時，當事人（保險公司）產生變更，為保護債權人（要保人）之權益，故我國保險法規與民法對此有特別規定。是以，保險契約移轉

時，保戶權益應如何保障，應是討論保險業務移轉之重要課題。

對此，本計畫認為由於我國現行法中有關保險契約任意轉讓類型中，無論係保險業將其所承保經營之保險契約概括讓與其他保險業者時（如營業讓與），或保險人將其各個契約移轉與其他保險人，本文認為現行法中針對保險契約發生任意轉讓時，並無法對保戶權益提供周全之保護，實有檢討之必要。

惟考量一般保險公司與問題保險間之業務讓與行為，其目的尚有不同，似宜有不同之規定，始可縮短程序時間並避免公司經營價值的快速流失。

另因問題保險公司與一般保險公司財務上有明顯不同。因此，問題保險公司移轉保險契約之情形時，若允許需經要保人得行使異議權時，將嚴重影響受讓保險公司之意願，反而不利於問題保險公司業務之處理。如此，將使要保人權益遭受更大之不利益。因此，對問題保險公司保單移轉時，似得適度排除問題保險公司保戶之異議權；至於，承受問題保險公司之他保險公司保戶之異議權似仍有保留之必要。基此，本計畫建議修法增訂問題保險公司於接管、清理或重整中進行併購者，除保險契約內容給付條件有所調整外，其保險契約之要保人、被保險人、受益人或其他

債權人不得主張異議權。

基此，本文就保險契約移轉時，對雙方保戶權益保護之法律規範架構提出下列建議：

(一)有關保險契約轉讓之相關規範宜於保險法中明定

按我國現行法規中，就保險契約移轉之相關規範主要係以行政法規加以規定，此與美、英、日等國係透過法律加以明定有所不同。如前所述，本文認為因保險契約移轉對保戶權益之影響頗巨，故就有關保險契約移轉之相關規範宜於保險法中加以明定，以資明確。

(二)明定保險公司於保險契約轉讓時應向保險監理機關提出申請

由於我國保險相關法令中，除外國保險業許可標準及管理辦法就外國保險業於讓與或受讓全部或重要部分之資產或營業時須向主管機關申報並取得核准外，對本國保險業就保險契約任意移轉須向主管機關申報並取得核准係規定於金融法中。為簡化法規適用，故建議宜於保險法中明定保險公司於保險契約任意移轉時應向保險監理機關提出申請並取得核准始可為之。

(三) 明定主管機關准駁依據

現行我國保險相關法令中，主管機關就保險契約任意移轉並無訂定明確判斷標準。故建議宜參酌日本、英國或美國之規定於保險法中明定主管機關准駁依據，如受讓公司其受讓能力（財務證明），使保險業有所遵循。

(四) 明定主管機關應任命專業人員（如獨立精算師）調查移出保戶之利益有無不當變更，以為准駁之參考。

有鑑於保險事業具有專業性及特殊性，故建議宜參酌英國之規定於保險法中明定主管機關應任命專業人員（如獨立精算師）調查移出保戶之利益有無不當變更，以為准駁之參考。而該筆費用自應由移出或受讓業務之保險公司負擔。

(五) 明定保險公司通知方式及通知書內容

有鑑於現行法中，保險業將其所承保經營之保險契約概括讓與其他保險業者時（如營業讓與），得以公告方式為之。此規定對保戶「知」之權利危害頗巨。故建議參酌美國 NAIC 「全部承受再保險模範法」之規定，明定保險公司應個別通知被移出之保戶，而有關通知書應記載之內容亦可參酌美國 NAIC 「全部承受再保險模範法」附件 A 之規定，使保戶能在取得充分資訊後，了解其權益可能遭受之影響有何。

(六) 明定保戶權益之保護規範

有鑑於現行法中，保險契約概括讓與時，保戶並不得主張異議權。故建議參酌美國 NAIC「全部承受再保險模範法」之規定，明定移出保戶得於一定期間提出異議。倘若保戶未於期限為同意或拒絕之意思表示時，為解決契約是否移轉懸而未決之窘境，故建議參酌美國 NAIC「全部承受再保險模範法」之規定明定若保戶未明確通知保險人時，保險人應如何處理。

(七) 明定保險公司不得終止契約，但得於提供擔保後移轉

就不同意移轉之保戶，建議明定移出公司不得終止契約，但得於提供擔保後將該契約轉讓他保險公司。而保險公司所提供之擔保金不得主張以原提存之責任準備金為限。如此使保戶之權益能獲得確保，而保險業仍得進行組織再造工程，共創雙贏局面。

至於擔保金應如何計算始為適當，學者有謂應得準用保險法第 123 條之規定，向保險人請求保險金給付，而此保險金之計算，以保單保單價值準備金按訂約時之保險費比例為之。(江朝國，2010)

(八) 問題保險公司保單移轉時，除給付條件減少外，宜排除需經

要保人同意之規定

上述中，有關要保人行使異議權之建議，應僅適用於一般保險公司間進行保險契約移轉之用。惟針對問題保險公司移轉保險契約之情形時，若允許需經要保人得行使異議權時，將嚴重影響受讓保險公司之意願，反而不利於問題保險公司業務之處理。如此，將使要保人權益遭受更大之不利。因此，對問題保險公司保單移轉時，似得適度排除問題保險公司保戶之異議權；至於，承受問題保險公司之他保險公司保戶之異議權似仍有保留之必要。基此，本計畫建議修法增訂問題保險公司於接管、清理或重整中進行併購者，其保險契約之要保人、被保險人、受益人或其他債權人不得主張異議權。

三、評析

(一)併購程序之選擇宜考量受讓公司之屬性與目的

因問題保險公司被接管後，其董、監事與股東職權均暫時停止，故接管人經主管機關核准後，即可尋求他保險公司之協助，以維持問題保險公司所承保保險契約之效力。至於，程序之選擇則需綜觀各種因素，如考量受讓公司之屬性（金控公司或非金控公司）與目的等，始可為之。

(二)放寬問題保險公司保戶權益調整之態樣

因現行法中對問題保險公司所承保保險契約權益之調整，僅限接管人或清理人經主管機關核准後，為讓與全部或部分營業、資產或負債與他保險公司之行為時，始得為之。然而，因我國併購法制已經相當完整，得利用併購方式除業務讓與外，尚包括股份轉換、分割等。因此，為能順利尋求他保險公司承受問題保險公司之保險契約，適度調整保險契約給付條件應是不可避免之事。基此，本計畫認為現行法中僅明定接管人或清理人經主管機關核准後，為讓與全部或部分營業、資產或負債與他保險公司之行為時，始得調整保險契約內容之規定，似有不足之處。似可適度放寬允許接管人或清理人若以併購方式處理問題保險公司時，包括營業讓與、合併、分割或股份轉換等，均可經主管機關核准後，適度調整保險契約給付條件(如調降保險金額或預定利率等方法)，以利問題保險公司退場之處理。

第四節 重整

一、前言

因立法者有意加速法院對問題保險公司進行重整之審理，明

定於 30 日內為重整與否之裁定，惟審查期間僅限 30 日(保險法第 149 條之 2 第 4 項參照)，是否得當，似有商榷之必要。雖查日本立法例亦有加速法院審查之規定，然而，我國法院對金融機構重整案審理經驗不足，而且金融機構重整須考量因素亦與一般產業有別，立法者對問題保險公司之重整審理期間規定，恐超過法院審理能力。是以，**本計畫暫不建議問題保險公司之處理方式採重整程序。**

惟觀察美國經驗可知（美國法並無類似我國之清理程序），各州保險主管機關除認為問題保險公司無更生之可能而採行清算程序外，亦多採行重整程序，其程序較具正當性外，並可透過重整之進行尋求他保險公司承受該問題保險公司之保險業務，以維護保戶之最大利益。是以，重整制度仍有其存在之必要性。

綜上，本節中，首先將針對重整之基本概念為簡單介紹，接著說明我國重整法制之架構，並闡述美國與日本重整之特色，進而比較分析我國重整法制是否有不足之處，最後將提出建議，以為我國重整法制未來修法之參考。

二、重整之基本概念

按所謂公司重整係指，公開發行股票或公司債之公司，因財

務困難，暫停營業或有停業之虞，而有重建更生之可能者，得由公司或公司法第282條第1項所指之利害關係人向法院聲請重整，在法院監督下，針對債權人、股東及其他利害關係人之權益進行調整。公司重整之目的，係使有重新經營可能之公司免於破產或解散，造成經濟社會之損失。故得聲請重整之對象自應以有重建更生之可能為限。

而有無重建更生之可能，此係為一不確定法律概念，應由法院依據聲請公司財務、業務等情形，依個案認定之（廖世昌，2010）。有學者認為應按公司營業狀況，依合理財務費用負擔標準，仍有經營之價值者，方能認定有重建更生之可能（王文宇，2006）。有學者則認為法官承辦案件時應善用檢查人，亦可從徵詢機關意見中得到相關具體意見，以輔助其綜合判斷（劉連煜，2009）。

公司經營類型多樣，發生財務或營業因素甚多，整理現行實務上提出公司重整之原因約略可見十種類型：（一）公司營運不佳加上整體經濟不景氣，銀行緊縮銀根；（二）管理階層掏空公司；（三）融資票據及保證票遭跳票；（四）遭詐騙集團詐欺；（五）董事個人財務危機，公司週轉遭銀行凍結；（六）公司有違反公司法或商業會計法等相關規定；（七）公司財務管理操作不

佳；(八) 土地遭債權銀行聲請拍賣抵押物並經法院裁定獲准；(九) 因九二一震災重建暫行條例規定，公司資產遭假扣押，無法進行開發與運用；(十) 公司因弊案發生，產生財務危機。上述聲請重整主要原因中又以公司營運不佳加上整體經濟不景氣，銀行緊縮銀根占多數。由於重整類型及原因繁多，其中涉及多數高度非法律專業性事務，容有因應個案而做出不同重整裁定之考量必要（黃婉菁，2009）。

三、我國重整法制之規範程序

查我國現行法中對問題保險公司之重整主要係規定於保險法與公司法。茲將此二法之規定略述如下。

(一) 保險法特別規定

原保險法中對問題保險公司之退場處理，對重整程序並無特別規定，為避免法院進行重整之裁定過於冗長，嚴重影響保戶權益，造成金融秩序動盪不安，為加速法院審理之期限，爰增列保險法第 149 條之 2 部分條文明定「(前略) 接管人接管保險業後三個月內未將全部營業、資產或負債移轉者，除有重建更生之可能應向法院聲請重整外，應報請主管機關為清理之處分。上述期限，必要時接管人得向主管機

關申請展延。(第 3 項) 法院受理接管人依本法規定之重整聲請時，得逕依主管機關所提出之財務業務檢查報告及意見於三十日內為裁定。依保險契約所生之權利於保險業重整時，有優先受償權，並免為重整債權之申報。(第 4 項) 接管人依本法聲請重整之保險業，不以公開發行股票或公司債之公司為限，且其重整除本法另有規定外，準用公司法有關重整之規定。(第 5 項)」從而可知，立法者有意藉由加速重整程序之進行，以利處理問題保險公司之退場問題。

另當保險業經接管人依本法規定向法院聲請重整時，公司能否更生成功，涉及重整計畫能否有效率被關係人會議認可，惟實務上號召幾近百萬保險公司的保戶代表共聚一堂行使同意權，易導致議事效率不彰，故為加速重整之效率，有必要基於公眾利益，參照日本保險業法第 265 條之 28 及日本公司重整特例法第四章第六節及第六章第五節規定授予安定基金有代理保戶行使相關權益的權限，爰增訂保險法第 143 條之 3 第 1 項第 4 款明定「保險業依本法規定進行重整時，為保障被保險人權益，協助重整程序之迅速進行，要保人、被保險人及受益人除提出書面反對意見者外，視為同意安定基金代理其出席關係人會議及行使重整相關權利。安定

基金執行代理行為之程序及其他應遵行事項，由安定基金訂定，報請主管機關備查。」

惟查安定基金尚未針對重整程序中，如何執行代理行為之程序及其他應遵行事項，制訂相關辦法。

(二)企併法

為加速公司之更生，企併法中對公司重整程序亦訂有特別規定。

1.程序簡化

公司進行重整時，得將併購之規劃，訂明於重整計畫中。公司以併購之方式進行重整時應提供相關書面文件，為重整計畫之一部分，其程序不適用第十八條、第十九條、第二十九條、第三十二條有關股東會或董事會決議之規定。(47)

2.公司進行重整，股東無股份收買請求權

公司於重整中進行併購者，其股東無股份收買請求權，不適用第十二條之規定。(48)

(三)公司法之相關規定

因保險法中對問題保險公司進行重整之程序並無規定，故有關具體執行流程，尚需遵循公司法之相關規定辦理。茲將公司法之規定說明如下。

1. 聲請法院裁定

(1) 聲請重整

I. 重整主體：依公司法第 282 條第 1、2 項之規定，公開發行股票或公司債之公司欲透過重整程序進行更生重建須向法院聲請重整，公司應先經由董事會以董事過三分之二以上出席及出席董事過半數同意之決議為之始可，其聲請權人除公司之外，尚可由繼續六個月以上持有已發行股份總數百分之十以上股份之股東，或相當於公司已發行股份總數金額百分之十以上之公司債權人。

II 聲請內容：公司法第 283 條第 1、3 項規定公司重整之聲請，應向法院提出書狀，並載明下列事由：A. 聲請人之姓名及住所或居所；聲請人為法人、其他團體或機關者，其名稱及公務所、事務所或營業所；B. 有法定代理人、代理人者，其姓名、住所或居所，及法定代理人與聲請人之關係；C. 公司名稱、所在

地、事務所或營業所及代表公司之負責人姓名、住所或居所；D.聲請之原因及事實；E.公司所營事業及業務狀況；F.公司最近一年度依第 228 條規定所編造之表冊；聲請日期已逾年度開始六個月者，應另送上半年之資產負債表；G.對於公司重整之具體意見。並應提出重整之具體方案。

(2) 准予重整之判斷標準

聲請重整之聲請人常於聲請書狀中陳明「公司利基」，用以說明債務人具備之優勢，肯定公司有重建更生之可能，而法院審酌重整案時，對此加以審查者居多，亦常以公司利基作為准予重整的重要理由。通常營運健全之公司應同時具備人、事、物三者要件，人即是擁有優秀管理階層，事即是大環境景氣良好，物即是公司產品具競爭力，三者係為相輔相成關係，缺一不可，而法院為審酌公司利基存否除運用其本身專業知識外，更需藉助徵詢相關機關意見來審酌上述三要件是否具備，公司法第 284 條即有明定，因此相關主管或事業主管機關、公司、檢查人之意見即有其重要性(黃婉菁，2009)。

(3)法院決定重整前之處分

承前所述，法院除依重整聲請書狀審閱，並得向相關主管或事業主管機關徵詢具體意見。除此之外，法院亦得依據公司法第 285 條規定，針對公司業務、財務、資產估價、重建更生可能性、公司經營及負責人有無怠忽或不當、聲請書狀所載有無不實、聲請人所提重整方案是否可行性等事項另選任檢查人進行評估。而法院亦得依因公司或利害關係人之聲請或依職權，依公司法第 287 條規定對公司之業務、財產或權利為一定限制之處分。

(4)法院審酌准予重整之重要原因

整理實務上法院准予重整之案例，其主要原因有：

- ①債權銀行對公司重整表示支持；
- ②採納各方意見，認公司有重建更生之可能；
- ③公司產品具有競爭力或公司有研發能力；
- ④公司從事產業前景尚稱良好；
- ⑤債權人支持公司重整；
- ⑥公司陷於財務困難非因本業不具競爭力，係因原管理階層之不當投資所致；
- ⑦對無擔保債權人而言，公司進行重整成功可能性提高；
- ⑧為兼顧債權人、股東、員工及往來協力廠商之權益，並安定公司員

工之生活，促進產業之發展、避免社會損失；⑨公司產業係國家重要基礎工業。上述可知，公司准予重整之原因，除考量公司本身體質外，有將利害關係人(債權人、股東、員工及往來協力廠商等)、其他行政機關之意見、立場以及整體經濟環境景氣優劣列入評估，作為判斷准予重整之原因，以求能達最適的重整方案(黃婉菁，2009)。

法院雖多於裁定理由書提及「為兼顧債權人、股東、員工及往來協力廠商之權益，並安定公司員工之生活，促進產業之發展」等語，惟從重整裁定書內容觀察，多數法院未確實徵詢股東、員工及往來協力廠商等意見，而是自行認定公司進入重整將有利於債權人、股東等利害關係人利益，有流於自斷之嫌。惟個別詢問意見，則又將耗費相當之金錢、時間，對於陷於財務困難之公司而言，顯係不利益。由於何者意見有徵詢必要及如何取捨各方意見，將是法院審理重整案件所面臨之問題，其中涉及到審理效率、利害關係人程序保障(意見之表達)及裁定受利害關係人信賴等問題(黃婉菁，2009)，由此可見，重整應兼顧之因素甚廣，重整許可

與否將繫於各機關意見及法官自由心證判斷之結果，實際面上法院確實甚難在各利害關係人間面面俱到，故重整裁定之准否將具有相當不確定性在。

(5)我國重整程序流程圖（黃婉菁，2009）

為方便後續討論，茲將我國公司法中重整程序流程，製圖如下

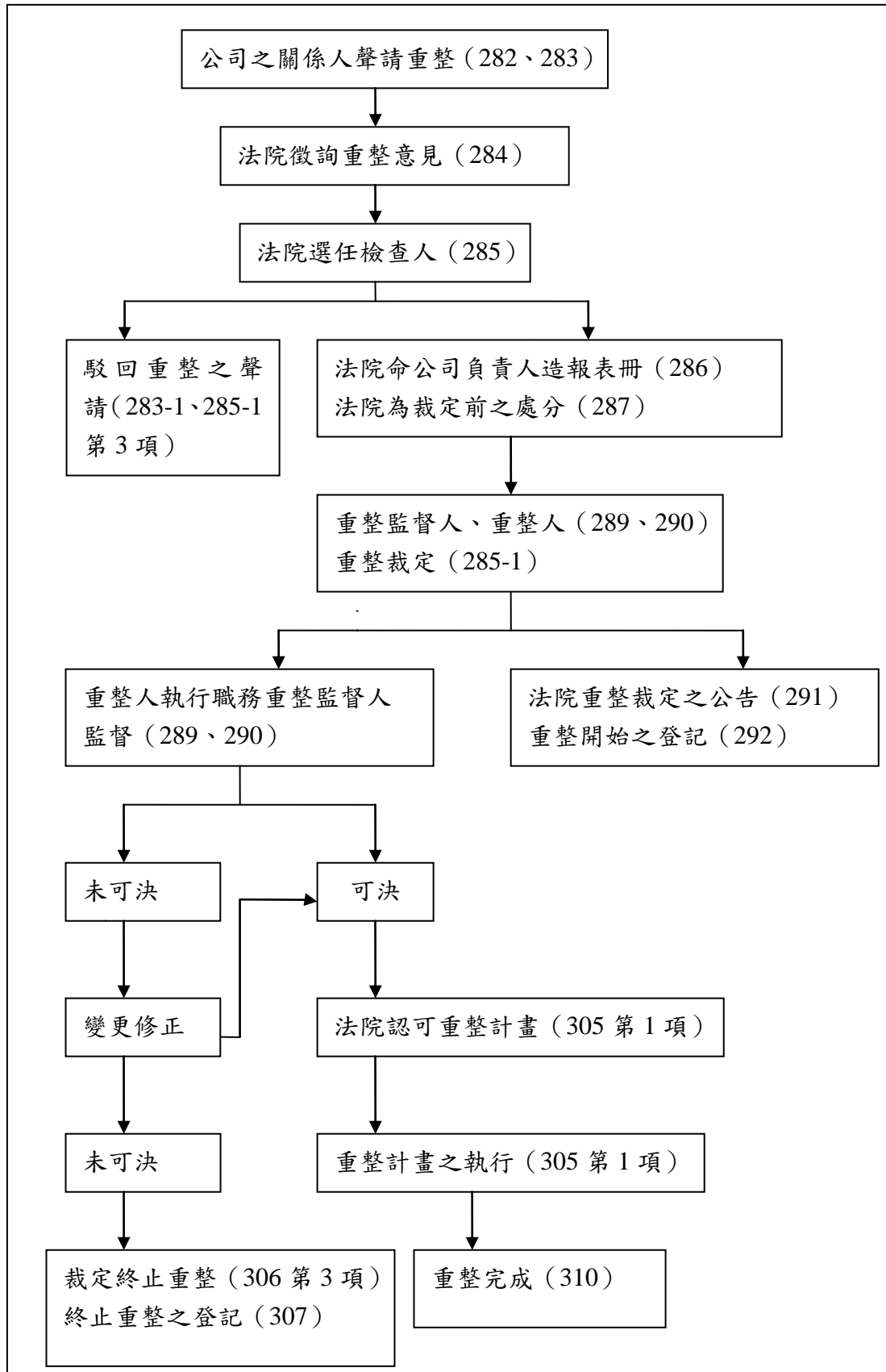


圖 5-4-1 我國重整程序流程圖

2. 准予重整後之程序（廖世昌，2010）

(1) 重整監督人及重整人之選定

法院一旦准予重整裁定，應就公司業務具有專門學識及經營經驗者或金融機構，選任重整監督人（公司法第 289 條參照）。並就公司債權人、股東、董事、目的事業中央主管機關或證券管理機關推薦之專家中選派重整人（公司法第 290 條參照）。

(2) 業務與財務的移交

依據公司法第 293 條第 1、2、3 項規定法院准予重整之裁定送達重整公司後，公司業務經營及財產管理之權限即移轉屬於重整人。交接時，公司之董事、經理人即應將有關公司業務及財務之一切帳冊、文件與公司一切財產移交重整人。公司董事、監察人、經理人或其他職員，對於重整人或重整監督人所為關於業務或財務狀況之詢問，有答覆之義務。

(3) 公司經營團隊重新建立

移交手續完成後，公司經營權即完全移轉，並應成立專案小組，成員包括業務、財務、法務及會計等專業

人員，以隨時提供重整人相關專業意見與支援。此時公司經營權依法即由重整人主導。

(4)擬定重整計畫

依公司法第 303 條第 1 項規定重整人應擬定重整計畫，連同公司業務及財務報表，提請第一次關係人會議審查。是重整人在取得重整公司之經營權後，除瞭解公司現行業務、財務、資產狀況外，更需與公司相關關係人達成共識，故應盡速擬定重整計畫，送交關係人會議審查，以利公司重整從速進行。

(5)關係人會議通過重整人擬定之重整計畫

所謂關係人者係指重整債權人及股東（公司法第 300 條參照）。而重整人完成重整計畫內容擬定後，重整監督人即依公司法第 300 條規定召開關係人會議，並依據同法第 302 條規定依照同法第 298 第 1 項按優先重整債權人、有擔保重整債權人、無擔保重整債權人及股東等身分分組就重整計畫進行表決，以各組表決權總額過半數之同意行之，如有任一組表決並未通過者，重整計畫即視為不通過，重整人即須重新擬定計畫，再由重整監督人另行召開關係人會議。但公司無資本淨值時，

股東不得行使表決權。一般而言，公司會進入聲請重整的程序，通常淨值都是負數的，因此關係人會議的表決關鍵，都在債權人部分。

(6) 法院認定重整計畫

公司法第 305 條規定重整計畫經關係人會議可決者，重整人應聲請法院裁定認可後執行之。法院認可之重整計畫，對於公司及關係人均有拘束力，其所載之給付義務，適於可為強制執行標的者，並得逕予強制執行。經由法院所認定之重整計畫後正是產生法律效力，其相關之債權債務清償、增資減資計畫即可開始進行。

(7) 重整程序完成

公司法第 310 條規定公司重整人應於重整計畫所定期限內完成重整工作；重整完成時，應聲請法院為重整完成之裁定，並於裁定確定後，召集重整後之股東會選任董事、監察人。前項董事、監察人於就任後，應會同重整人向主管機關申請登記或變更登記。則此時公司經營權則從新自重整人手中回復到新選任之董事會成員。

公司重整完成後依公司法第 311 條規定將發生下列效力：

- I. 已申報之債權未受清償之部分，除依重整計畫處理，移轉重整後之公司承受外，其請求權消滅；未申報之債權亦同。
- II. 股東權經重整而變更或減除之部分，其權利消滅；未申報之無記名股票之權利亦同。
- III. 重整裁定前，公司之破產、和解、強制執行及因財產關係所生之訴訟等程序，即行失其效力。此規定使得重整公司經由重整程序後得除去原有公司之負擔重新再啟經營。

3. 保險法與公司法之適用

原則上若保險公司欲進行重整，亦應遵循上開公司法律程序辦理，惟保險法第 149 條第 7、8 項另規定：保險業受接管或被勒令停業清理時，不適用公司法有關臨時管理人或檢查人之規定，除依本法規定聲請重整之外，其他重整、破產、和解之聲請及強制執行程序當然停止。

而同法第 149 條之 2 第 3 項至第 6 項則規定：「接管

人接管保險業後三個月未將全部營業、資產或負債移轉者，除有重建更生之可能應向法院聲請重整外，應報請主管機關為清理之處分。上述期限必要時，接管人得向主管機關申請展延。」、「法院受理接管人依本法規定之重整聲請時，得逕依主管機關所提出之財務業務檢查報告及意見於三十日內為裁定」、「依保險契約所生之權利於保險業重整時，有優先受償權，並免為重整債權之申報。」、「接管人依本法聲請重整之保險業，不以公開發行股票或公司債之公司為限，且其重整除本法令有規定外，準用公司法有關重整之規定。」。由於保險業所涉及之保戶權益甚廣，為維護保險市場之穩定及保戶權益，保險法於 2007 年增訂使公權力介入保險業進行接管，而接管處分係一特別重整程序，為避免進行問題保險業之接管或清理程序時，少數股東透過公司法臨時管理人或檢查人之規定，阻撓主管機關進行接管或清理，使多數保戶權益於受接管或勒令停業清理期間懸而未決，基於社會公益考量下，故而排除公司法相關規定之適用。本次修法賦予接管人得為聲請重整之主體向法院聲請重整，並障保險契約保戶之權益（廖世昌，2010）。

4. 安定基金在重整程序中之角色與功能

(1) 角色：重整程序中除須經法院許可之外，重整程序最重要的就是關係人會議，整個重整計畫須經由關係人會議決議通過後始能推動公司重整，惟就問題保險公司而言，由於保險公司最大資產來源即是保費，是保險公司一旦進入重整程序，最大債權人應是依照保險契約而得向保險公司請求履行保險契約上權益之人。惟實務上欲使保險公司之保戶對重整計畫行使同意權，恐將使重整計畫之推動嚴重延宕，為加速問題保險公司之重整，我國乃參照日本保險業法第 265 條之 28 及日本公司重整特例法第 4 章第 6 節及第 6 章第 5 節規定授予安定基金有代理保戶行使相關權益的權限，增訂保險法第 143 條之 3 第 1 項第 4 款之規定（立法理由參照）。

(2) 功能：依保險法第 143 條之 3 第 1 項第 4 款規定，為保障被保險人權益，協助重整程序之迅速進行，要保人、被保險人及受益人除提出書面反對意見者外，視為同意安定基金代理其出席關係人會議及行使重整相關權利，故可知安定基金至少有下列兩種功能：

I. 代理出席關係人會議；

II.行使重整權利：行使權利類型，依據現行公司法規定

重整程序中債權人得行使者有：向重整監督人申報債權（公司法第297條第1項）、到場陳述意見（公司法第299條第1項）、擔任確認之訴的原告或被告（公司法第299條第3項）、聲請重整計畫重行審查（公司法第306條第3項）。

四、外國立法例（美國、日本）

（一）美國方面

在美國，重整亦屬於使問題保險公司能重新更生的重要程序，希望透過重整程序調整問題保險公司體質，建立新的經營團隊以求能重新回到市場。但美國實務上，重整程序的重要因素即是有無新資金挹注或完成併購交易。倘若重整程序無法成功使得問題保險公司得以脫胎換骨，則程序即會進入最後清算了結公司現務、結束事業存在與經營之清算程序。美國學界間亦有認為，問題保險公司之重整並不具有何重要性，多半只是階段性的步驟，大部分重整個案都會轉換成清算解散程序而整個退出市場經營（Gilbert, 1993；Minkowitz, 1987）。

在美國法上保險監理制度主要係以美國保險監理官協會（National Association of Insurance Commissioners, NAIC）制定各種模範法律或規則為基本，而由各州採為州法律或行政法規。而 The NAIC Insurers Supervisions, Rehabilitation and Liquidation Model Act（以下簡稱 Model Liquidation Act）則係 NAIC 於 1977 年所制定，並廣泛被各州採為處理問題保險事業退場制度之依據（Francine L. Semaya, 2004）。嗣 NAIC 於 2005 年則另制定了 Receivership Model Act 取代 Model Liquidation Act。以下分別就該兩法案之規定介紹之（林國彬，2010）：

1. 美國 Model Liquidation Act 重整事由規範：

依據 Model Liquidation Act 第十六條規定如有下列情形之一者，監理機關得向法院聲請重整：

- (1) 保險事業已償付不能；
- (2) 保險事業未能於監理機關命令所限之期間內，改善其資本淨值及財務狀況；
- (3) 保險事業取消、搬移、改善、銷毀或未能設置保存其簿冊、紀錄、文件、帳戶資料證書等足以作為檢查認定其財務狀況之資料；或未能適當的處理理賠申請或未能適

當的維持其理賠申請紀錄，而無法適當的判斷其已發生之理賠責任；

- (4)在監理機關依據 Model Liquidation Act 做成命令之同時或其後，監理機關有正當理由認為若允許該保險事業繼續經營者，並非符合保單持有人、債權人及公眾之罪加利益；
- (5)保險機構之狀況將使其未來之營業行為限於財務困難並對保單持有人、債權人及公眾不利；
- (6)有合理根據足以認為保險事業之財產被不當侵占或不當扣押或變更，有偽造或詐欺行為影響該保險事業，或其他不法行為足以影響保險事業之償付能力者；
- (7)若經監理機關通知與聽證程序後認定保險事業之有權經理人，有不誠信或不可信賴之行為影響保險事業，而未予以解除職務者；
- (8)對該保險事業經由股權之持有或其他方式而有直接或間接控制力者，經通知與聽證程序被認定為不可信賴者；
- (9)任何特定保險事業之有權經理人拒絕宣示及接受監理機關對其行為之檢查，且經合理通知後，該保險事業未

能立即終止與該經理人之聘任契約或終止其對經營行為之影響力；

(10)經督促催告後，保險事業未能立即提供其本身或其從屬公司或與其有關之法人或有權經理人之簿冊、營業及記錄；

(11)未事先取得監理機關之核准，保險事業及違反規定轉讓或意圖轉讓其重大營業獲財產，或與他人簽訂合併、新設合併或就其營業之重大部分簽訂再保契約；

(12)保險事業或其財產已經依其登記營業所在之州保險法令規定，指定或已有聲請程序指定清算人、信託人、保管人、接管人、扣押人或其他類似之受任人，而該指定將限制該州法院之管轄權或影響該州法律之清算程序；

(13)在過去五年期間內，保險事業有故意違反其章程或內部辦法，或核准營業登記之州保險法令，或違反監理機關監理命令之行為；

(14)保險事業未能在清償期屆至後六十天內對州、州內機關或有管轄權法院所做之決定為履行義務之給付，但對於仍得提起上訴之判決不在此限；

- (15)保險事業未依法提交其年報或其他應提交之財務報表，經監理機關書面督促後仍未能提供正當理由者；
- (16)保險事業之董事會或持有多數有表決權股份之股東要求或同意進行接管者；
- (17)保險事業未能符合該州之設立標準而未能取得許可，或其許可已被撤銷。

依 Model Liquidation Act 第十七條 A 項規定：法院將指定該州保險監理官為重整人，而重整人依同法第十八條 B 項規定，對於重整之保險事業有廣泛的經營權限，除得採取任何有助保險事業回復經營之必要行為外，並得向法院提出各項計畫。重整完成時，重整人即向法院聲請將財產與營業交還予保險事業，如重整人認為無法該保險事業無法回復正常營運，則得以監理機關身分向法院聲請轉換進入清算解散程序。

2.美國 Insurer Receivership Model Act 重要事由規範：

Insurer Receivership Model Act（簡稱 IRMA）對於保險監理機關發動接管、重整與清算三種程序之根據與條件均規定於同一條文中，並未予以區別，除了大致與 Model

Liquidation Act 相符外，在該法第 207 條中另列有不同之理由如下：(1) 保險事業已受到損害；(2) 保險事業在九十天之後將陷入流動資金不足以支應其義務之狀況；(3) 保險事業或其母、子公司或關係企業有侵占、浪費、隱匿保險事業之財產，或不當的處分、浪費、使用、拋棄、轉讓、出售、讓與、設定抵押或轉移保險事業之財產；(4) 保險事業有計畫的進行理賠之和解，並無正當理由的遲延給付，或未能給付已和解之金額，或有計畫的從事其財務上顯無能力給付之理賠申請或債權債務問題。

在 IRMA 第 401 條中除與 Model Liquidation Act 第 17、18 條規定相同均由法院指定保險監理官擔任重整人，接掌並管理保險事業之資產外，並規定法院應命重整人至少每一年向法院提出一次會計報表，會計報表應包含重整人依據 IRMA 第 403 條應提出之重整計畫意見與時程預估。而依據 IRMA 第 403 條 C 項重整計畫之內容應遵循如下規定：(1) 除本條 E 項規定，或經債權人之同意者外，處理同一債權之結果，不得低於在清算程序中所可得到之結果；(2) 應以適當之方法落實重整計畫；(3) 包含該保險事業之特性、發展過程及其他包含財務資訊、財務報表

暨表冊等而與執行重整計畫合理且實際相關之資訊；(4) 重整計畫中所涉及之表冊、文件及其他資訊。而重整計畫之內容除不能與 IRMA 之規範抵觸外，更至少需包括下列內容：(1) 分派方式；(2) 對承受、再保險重整保險事業資產，受轉讓資產及相關簿冊紀錄之有執照之保險事業或法人；(3) 以適當之方式及符合監理機關所規範之市場行為標準，為重整保險事業進行權利之主張或承受直接責任；(4) 與合法之保險保證基金簽約委任其處理理賠程序；(5) 若受任為重整保險事業進行理賠程序者，不受保險監理機關之檢查者，則重整程序中應規定對該受任人進行年度財務與稽核為獨立調查；(6) 終止保險責任。

(二)日本方面

自 1997 年起日本早已有多家保險公司因負債超過資產而喪失清償能力，而此等保險公司多係因日本整體經濟結構所引發的因素，並非壽險公司經營本身不善，實際上日本各家壽險公司係因過去承保高額預定利率保單所引發之利差損而虧損累累無法承擔。日本政府為處理此等壽險公司倒閉之善後問題，已累積不少經驗值得參考。鑑於保險契約屬保險公司與保險消費者間最大誠信契約原則，保險公司無法片

面更改與保戶間所約定之利率；保險監理機關亦無權限下令保險公司調降高利率保單之利率。但權衡保險公司破產倒閉之際，保戶所承擔之風險會更不利，日本政府遂於此環境下，進行「會社更生法」、「保險業法」配套修訂，以期拯救已陷入奄奄一息之壽險業者，進而遏止保險公司接連倒閉之風潮（廖淑惠，2000）。

保險公司資本有相當部分係匯集社會上眾多保戶資金所集結而成，屬高度金融資本企業，如其發生倒閉事件，將對於社會及經濟安定帶來相當大衝擊，甚至引起社會上經濟恐慌，為避免直接宣告問題保險公司破產，造成員工失業、保戶失去保障。日本於 1950 年間修訂商法時，將公司重整部分抽出改採單獨立法模式，於 1952 年制訂「會社更生法」，並與 2000 年所通過之「更生特例法」（全名應為「金融機關等更生程序特別法」）成為日本金融機構倒閉破產所衍生債務善後問題之重要規範（廖淑惠，2000）。

公司重整之目的各國皆同，但法院為了避免企業經營者惡意淘空公司，在藉由申請重整保護以免除其應負債務之情形，對於重整之審酌均相當審慎。保險公司申請公司重整後，法院會選定財產保全管理人進入保全程序，並會進行下

列具體公司重整之保全程序，以避免保險公司財務更加惡化：

1.限制保險公司禁止下列業務：

- (1)新保單契約之招攬、保險契約附約之加保、保險金額之額度增加。
- (2)保險契約之轉換。
- (3)保險契約之解約受理、請求返還解約金受理。
- (4)減少保險金額之額度、保險契約附約之解約。
- (5)保單貸款。
- (6)將保險契約變更為一次繳清保險、一次繳清年金保險（團體年金除外）及定期保險之展延。
- (7)保險費分期繳費期數變更。
- (8)年金開始日的變更。
- (9)保險繳費期間之變更。
- (10)變更保險期間。
- (11)變更保險、年金之種類。
- (12)一次繳清年金。
- (13)要保人之名義變更。

2.仍繼續受理下列保險金之理賠給付：

- (1)提出公司重整申請前已發生之理賠案得予全額理賠。
- (2)個人保險、團體保險、醫療保障保險、失能保障保險等保險金能全額給付（但養老保險之滿期保險金、生存給付金附加定期保險之生存給付金等生存事故者除外）。
- (3)個人年金保險、財產形成保險、財產形成年金保險之保險金等亦為全額給付。
- (4)上述以外保險的保險金等給付，均以 90% 計算之。

法院除指派重整財產管理人進行包括調降保險契約預定利率及將一般債務額予以削減的重整計畫擬定，如該重整計畫能經三分之二的債權人同意及法院認可通過，公司即可進行更生重建之路。受限公司得依據重整計畫內容進行保險契約內容變更、並據以給付保險金，甚至進行解約金之給付。重整程序期間，保戶仍有繼續繳納保費之義務，其保費之責任準備金不會因重整程序而受影響。問題保險公司係依據保險業法由金融廳發佈停業命令者，將由保險管理人接管資產，以清查財務資產並找尋有意願承接原保險契約之壽險公司。願意承接之壽險公司，則日本「壽險保戶保障機構」將主動成為舊有保戶之保險契約承接者，由保險業界所籌集之資金來填補喪失清償能力保險公

司之財務虧損。有鑑於此，全面採用「壽險保戶保障機構」來挽救問題保險事業，將造成保險業界自保險契約中所提撥之資金迅速消耗，反而增加日後他喪失問題保險事業挽救之風險。

從日本法規定上有採用「壽險保戶保障機構承擔」與「重整」兩程序方案來看，採取公司重整程序將可使得保戶對保險公司之債權得主張優先權而受保障，而重整在依據更生特例法下由法院監督，將一般債權人之債權予以消滅，一者減輕公司負擔，二者有利於吸引出資承接之企業。而重整程序亦大幅降低「壽險保戶保障機構」之財源負擔，重整計畫如被獲准，「壽險保戶保障機構」將無庸再挹注資金，對整體壽險業界亦屬有利。固然對於保戶而言在保單利率調降下會造成其權益損害，惟綜觀整體保險公司之存續、保險業界之風險甚至可能引發之社會成本，重整將會是最有利之選擇（廖淑惠，2000）。

五、評析

觀察日本壽險公司重整案例可知，該國以重整方式處理問題保險公司之前提係在：

(一)金融機構重整特別法之特別架構下

(二)保險契約者保護機構不負補助資金

(三)調整保險契約之條件

(四)外國保險公司急迫進入日本保險市場

然而，因社會、時空環境之不同，上述之前提在我國實難完全適用。首先，該國針對問題金融機構之退場定有特別法，加速法院之審理程序，避免審理程序過程，影響社會安定性，對此，我國保險法雖有類似規定(如法院須於三十日內為重整與否之裁定、安定基金代理其出席關係人會議及行使重整相關權利等)，惟保險公司財務複雜，法院恐難有能力在 30 日內為裁定。再者，問題保險公司之財務虧損全部由保戶全部負擔，如此作法，對消費者權益充分保護則有商榷餘地¹⁶。最後，我國保險市場已經接近飽和，恐難找到保險公司有意承受。

相較於清理程序而言，透過重整程序實較可以兼顧程序之正當性。安定基金能藉由保險法之授權，參酌美國或日本法制，針對重整程序中如何執行代理行為之程序及其他應遵行事項，妥善制訂相關配套辦法，解決可能面臨之問題後，未來對問題保險公

¹⁶ 雖消費者需負擔慎選保險公司之責，然而任憑誰也無法預料其所投保之保險公司在數十年後是否會發生財務危機。是以，若由消費者負擔全部責任，實有過於苛刻之嫌。

司之退場亦得考量利用重整程序為之。

第五節 清理

一、前言

因我國公司法或破產法中對「清理」一詞，並無任何規定。因此，對保險法中有關「清理」之定義與立法背景實有必要先與釐清，始能了解「清理」一詞之意涵。另我國主管機關亦曾對問題保險業為勒令停業清理之處分¹⁷，對先前之處理過程中，我國現行規定是否有不足之處，亦有討論之必要。基此，本節中將先就公司法與保險法對資產顯有不足抵償其所負債務之處理程序略作介紹，並說明「清理」之定義與立法背景，進而闡述保險法中清理程序之相關規定，最後將對現行法中不足之處提出建言。

二、公司法與保險法對資產顯有不足抵償其所負債務之處理

按公司法第 211 條明定「公司虧損達實收資本額二分之一時，董事會應即召集股東會報告。公司資產顯有不足抵償其所負債

¹⁷ 如行政院金管會於 2005 年 11 月宣布國華產物保險公司遭勒令停業處分，並委託財團法人保險事業發展中心擔任清理人，組成清理小組在進駐公司清理。此舉創下 35 年來保險公司首度遭接管並動用產險安定基金的案例。2005/11/18 聯合晚報。

另華山產物保險股份有限公司（以下簡稱華山產險）由於財務業務狀況已顯著惡化，有無法履行契約責任及損及被保險人權益等之虞，行政院金融監督管理委員會依保險法第 149 條第 4 項及第 5 項之規定，於民國 98 年 1 月 17 日以金管保一字第 09802500572 號函，勒令華山產險停業清理，並於同日以金管保一字第 09802500573 號函委託財團法人保險事業發展中心擔任華山產險之清理人，依據保險法行使有關清理人之職務及辦理相關清理事宜。參保險事業發展中心，保險業資訊公開網頁資料。

務時，除得依第二百八十二條（聲請重整）辦理者外，董事會應即聲請宣告破產。」又清算中之公司財產不足清償其債務時，清算人亦負有聲請宣告破產之義務（公司法第八十九條於股份有限公司準用之）。至於公司向法院聲請宣告破產，如經法院裁定駁回，公司自可經股東會為解散之決議，再依清算程序了結現務¹⁸。基此，當公司資產顯有不足抵償其負債時，除有更生重建聲請重整者外，董事會應負有聲請宣告破產之義務，以免公司債務擴大，影響債權人利益。倘若遭法院駁回，則須再經清算程序以了結現務。

惟查，因保險事業具社會公益性且保險業之負債與一般行業有別，故我國保險法規定：「保險業因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時，主管機關得依情節之輕重，分別為下列處分：一、監管。二、接管。三、勒令停業清理。四、命令解散。」（保險法第149條第4項參照）是以，保險業排除公司法第211條規定之適用¹⁹。又查保險法第149條之2第2項亦明定：「接管人接管保險業後三個月內未將全部營業、資產或負債移轉者，除有重建更生之可能應向法院聲請重整外，應報請主管機關為清理之處分。

¹⁸ 司法院秘書長八十三年十月八日〈八三〉秘台廳民三字第一七六〇四號函。

¹⁹ 金管保一字第〇九六〇〇二一四五四〇號函。

上述期限，必要時接管人得向主管機關申請展延。」又同法第149條之11復規定「清理人應於清理完結後十五日內造具清理期內收支表、損益表及各項帳冊，並將收支表及損益表於保險業所在地之新聞紙及主管機關指定之網站公告後，報主管機關廢止保險業許可。(第一項)前項經廢止許可之保險業，自停業時起視為解散，原有清理程序視為清算。(第二項)」

基此，對資產顯有不足抵償其所負債務之公司，我國公司法與保險法處理程序實有不同。前者，一般公司資產顯有不足抵償其所負債務時，若有更生重建之希望時，得向法院聲請重整，如無，則是向法院聲請破產。若已解散，則進行清算，清算中之公司財產不足清償其債務時，清算人亦得向法院聲請宣告破產。若是法院裁定駁回時，則須再進行清算程序。惟後者，因保險法第149條已經排除公司法第211條之適用，故保險公司資產顯有不足抵償其所負債務時，主管機關得為監管、接管、停業清理以及解散之處分。為接管處分時，接管人除認為有更生之可能得聲請重整外，應報請主管機關為清理之處分。清理完結後，報主管機關廢止保險業許可。經廢止許可之保險業，自停業時起視為解散，原有清理程序視為清算。換言之，一般公司資產顯有不足抵償其所負債務之處理所進行之程序為重整、破產、清算等三種；而

保險公司資產顯有不足抵償其所負債務之處理所進行之程序為監管、接管、重整、清理等四種²⁰。是以，立法者似有意考量保險業務之特殊性，故在保險法特別規定清理程序，用以取代公司法清算與破產。

三、清理之定義與立法背景

按我國保險法原對問題保險業之處理方式並無設有清理機制。直到 2001 年 6 月主管機關認為對問題保險業之處理機制，尚有未盡完備之處，爰參考銀行法部分條文，於保險法第 149 條第 3 項中修正主管機關得就保險業問題之輕重及是否有失卻清償能力而分別採取必要處置，並增列「勒令停業派員清理」。從而可知，我國保險法中「清理」係參仿銀行法而定。

至於，銀行法中有關清理之規定係肇起於 1975 年 6 月銀行法全文修正時，主管機關於該法第 62 條明定：「銀行因不能支付其債務，經中央銀行停止其票據交換者，中央主管機關應勒令停業，限期清理。（第 1 項）前項勒令停業之銀行，如於清理期限內，已回復支付能力者，得申請中央主管機關核准復業；逾期未

²⁰ 或有謂我國亦有人壽保險公司被裁定破產之案件，故問題保險公司似有破產或清算之適用。惟查該案係發生於 1972 年，當年保險法尚未訂有清理規定。

經核准復業者，應撤銷其許可；並自停業時起視為解散，原有清理程序視為清算。(第 2 項)」然而，當時對清理之相關事項並無具體之規定，故於 2000 年 11 月修正增列第 62 條之 5、6、7、8、9，並於 2006 年 4 月增訂第 64 條之 1 等規定，以茲明確。基此，若從銀行法之規定可知，清理程序視為清算，是以，清理似得解釋為主管機關透過行政命令所為之處分，其功能類似公司法中特別清算程序。惟與公司法中特別清算程序所不同者為，特別清算程序係由債權人或清算人或股東向法院聲請，或法院依據職權發動。此與清理程序係由主管機關依據職權或接管人報請主管機關為清理處分之發動，有所不同。至於，清理與清算程序有無不同之處，詳後述。

四、清理程序之相關規定

有鑑於我國清理程序與日本行政程序實有不同，又查保險法之清理規定係參仿銀行法之清理程序而定，因此，為方便討論，茲將銀行法與保險法中有關清理之規定，製表如下俾利比較二者之不同（參表 5-5-1 銀行法與保險法中有關清理之規定之比較）。

表 5-5-1 銀行法與保險法中有關清理之規定之比較

清理規定	銀行法	保險法
發動時機	<p>第 62 條</p> <p>銀行因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，主管機關應派員接管、勒令停業清理或為其他必要之處置，...（餘略）。（第一項）</p> <p>（略）</p> <p>第一項勒令停業之銀行，其清理程序視為公司法之清算。（第四項）</p>	<p>第 149 條</p> <p>保險業因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時，主管機關得依情節之輕重，分別為下列處分：</p> <p>一、派員監管。</p> <p>二、派員接管。</p> <p>三、勒令停業派員清理。</p> <p>四、命令解散。</p> <p>（第四項）</p> <p>保險法第 149 條之 2 接管人認為無重建更生之可能時，應報請主管機關為清理之處分（第三項）</p>
清理人之職務	<p>第 62-5 條</p> <p>銀行之清理，主管機關應指定清理人為之，並得派員監督清理之進行；清理人執行職務，準用第六十二條之二第一項至第三項及第六項²¹規定。</p> <p>清理人之職務如下：</p> <p>一、了結現務。</p> <p>二、收取債權、清償債務。</p> <p>清理人執行前項職務，將受清理銀行之營業及資產負債讓與其他銀行或金融機構，或促成其與其他銀行或金融機構合併時，應報經主管機關核准。</p> <p>其他銀行或金融機構受讓受清理銀行之營業及資產負債或與其合併時，應依前條第一項及第三項規定辦理²²。</p>	<p>第 149-8 條</p> <p>保險業之清理，主管機關應指定清理人為之，並得派員監督清理之進行。</p> <p>清理人之職務如下：</p> <p>一、了結現務。</p> <p>二、收取債權，清償債務。</p> <p>保險業經主管機關為勒令停業清理之處分時，準用第一百四十九條之一、第一百四十九條之二第一項及第七項規定。</p> <p>清理人執行第二項職務，有代表保險業為訴訟上及訴訟外一切行為之權。但將保險業營業、資產或負債予以轉讓，或與其他保險業合併時，應報經主管機關核准。</p> <p>其他保險業受讓受清理保險業之營業、</p>

²¹ 銀行法第 62 條之 2：「銀行經主管機關派員接管者，銀行之經營權及財產之管理處分權均由接管人行使之。（第一項）前項接管人，有代表受接管銀行為訴訟上及訴訟外一切行為之權責，並得指派自然人代表行使職務。接管人因執行職務，不適用行政執行法第十七條之規定。（第二項）銀行負責人或職員於接管處分書送達銀行時，應將銀行業務、財務有關之一切帳冊、文件、印章及財產等列表移交予接管人，並應將債權、債務有關之必要事項告知或應其要求為配合接管之必要行為；銀行負責人或職員對其就有關事項之查詢，不得拒絕答覆或為虛偽陳述。（第三項）...（略）接管人執行職務聲請假扣押、假處分時，得免提供擔保。（第六項）」

²² 銀行法第 62 條之 4：「銀行或金融機構依前條第一項第三款受讓營業及資產負債時，適用下列規定：一、股份有限公司經代表已發行股份總數過半數股東出席之股東會，以出席股東表決權過半數之同意行之；不同意之股東不得請求收買股份，免依公司法第一百八十五條至第一百八十八條規定辦理。二、債權讓與之通知以公告方式辦理之，免依民法第二百九十七條規定辦理。三、承擔債務時，免依民法第三百零一條經債權人之承認規定辦理。四、經主管機關認為有緊急處理之必要，且對金融市場競爭無重大不利影響時，免依公平交易法第十一條第一項規定向行政院公

清理規定	銀行法	保險法
		<p>資產或負債或與其合併時，應依前條規定辦理。</p> <p>清理人執行職務聲請假扣押、假處分時，得免提供擔保。</p>
<p>債權申報</p>	<p>第 62-6 條</p> <p>清理人就任後，應即於銀行總行所在地之日報為三日以上之公告，催告債權人於三十日內申報其債權，並應聲明逾期不申報者，不列入清理。但清理人所明知之債權，不在此限。</p> <p>清理人應即查明銀行之財產狀況，於申報期限屆滿後三個月內造具資產負債表及財產目錄，並擬具清理計畫，報請主管機關備查，並將資產負債表於銀行總行所在地日報公告之。</p> <p>清理人於第一項所定申報期限內，不得對債權人為清償。但對信託財產、受託保管之財產、已屆清償期之職員薪資及依存款保險條例規定辦理清償者，不在此限。</p>	<p>第 149-9 條</p> <p>清理人就任後，應即於保險業所在地之日報為三日以上之公告，催告債權人於三十日內申報其債權，並應聲明屆期不申報者，不列入清理。但清理人所明知之債權，不在此限。</p> <p>清理人應即查明保險業之財產狀況，於申報期限屆滿後三個月內造具資產負債表及財產目錄，並擬具清理計畫，報請主管機關備查，並將資產負債表於保險業所在地日報公告之。</p> <p>清理人於第一項所定申報期限內，不得對債權人為清償。但對已屆清償期之職員薪資，不在此限。</p>
<p>清理期間之債權之分配</p>	<p>第 62-7 條</p> <p>銀行經主管機關勒令停業清理時，第三人對該銀行之債權，除依訴訟程序確定其權利者外，非依前條第一項規定之清理程序，不得行使。</p> <p>前項債權因涉訟致分配有稽延之虞時，清理人得按照清理分配比例提存相當金額，而將剩餘財產分配於其他債權。</p> <p>銀行清理期間，其重整、破產、和解、強制執行等程序當然停止。</p> <p>受清理銀行已訂立之契約尚未履行或尚未完全履行者，清理人得終止或解除契約，他方當事人所受之損害，得依清理債權行使權利。</p> <p>下列各款債權，不列入清理：</p> <p>一、銀行停業日後之利息。</p>	<p>第 149-10 條</p> <p>保險業經主管機關勒令停業進行清理時，第三人對該保險業之債權，除依訴訟程序確定其權利者外，非依前條第一項規定之清理程序，不得行使。</p> <p>前項債權因涉訟致分配有稽延之虞時，清理人得按照清理分配比例提存相當金額，而將所餘財產分配於其他債權人。</p> <p>下列各款債權，不列入清理：</p> <p>一、債權人參加清理程序為個人利益所支出之費用。</p> <p>二、保險業停業日後債務不履行所生之損害賠償及違約金。</p> <p>三、罰金、罰鍰及追繳金。</p> <p>在保險業停業日前，對於保險業之財產有質權、抵押權或留置權者，就其財產</p>

平交易委員會申報。(第一項)...(略) 銀行或其他金融機構依前條第一項第四款規定與受接管銀行合併時，除適用第一項第四款規定外，並適用下列規定：一、股份有限公司經代表已發行股份總數過半數股東出席之股東會，以出席股東表決權過半數之同意行之；不同意之股東不得請求收買股份；信用合作社經社員（代表）大會以全體社員（代表）二分之一以上之出席，出席社員（代表）二分之一以上之同意行之；不同意之社員不得請求返還股金，免依公司法第三百十六條第一項至第三項、第三百十七條及信用合作社法第二十九條第一項規定辦理。二、解散或合併之通知以公告方式辦理之，免依公司法第三百十六條第四項規定辦理。(第三項)」

清理規定	銀行法	保險法
	<p>二、債權人參加清理程序為個人利益所支出之費用。</p> <p>三、銀行停業日後債務不履行所生之損害賠償及違約金。</p> <p>四、罰金、罰鍰及追繳金。</p> <p>在銀行停業日前，對於銀行之財產有質權、抵押權或留置權者，就其財產有別除權；有別除權之債權人不依清理程序而行使其權利。但行使別除權後未能受清償之債權，得依清理程序申報列入清理債權。</p> <p>清理人因執行清理職務所生之費用及債務，應先於清理債權，隨時由受清理銀行財產清償之。</p> <p>依前條第一項規定申報之債權或為清理人所明知而列入清理之債權，其請求權時效中斷，自清理完結之日起重行起算。債權人依清理程序已受清償者，其債權未能受清償之部分，請求權視為消滅。清理完結後，如復發現可分配之財產時，應追加分配，於列入清理程序之債權人受清償後，有剩餘時，第五項之債權人仍得請求清償。</p> <p>依前項規定清償債務後，如有剩餘財產，應依公司法分派各股東。</p>	<p>有別除權；有別除權之債權人不依清理程序而行使其權利。但行使別除權後未能受清償之債權，得依清理程序申報列入清理債權。</p> <p>清理人因執行清理職務所生之費用及債務，應先於清理債權，隨時由受清理保險業財產清償之。</p> <p>依前條第一項規定申報之債權或為清理人所明知而列入清理之債權，其請求權時效中斷，自清理完結之日起重行起算。債權人依清理程序已受清償者，其債權未能受清償之部分，對該保險業之請求權視為消滅。清理完結後，如復發現可分配之財產時，應追加分配，於列入清理程序之債權人受清償後，有剩餘時，第三項之債權人仍得請求清償。</p>
清理完結	<p>第 62-8 條</p> <p>清理人應於清理完結後十五日內造具清理期內收支表、損益表及各項帳冊，並將收支表及損益表於銀行總行所在地之日報公告後，報主管機關撤銷銀行許可。</p>	<p>第 149-11 條</p> <p>清理人應於清理完結後十五日內造具清理期內收支表、損益表及各項帳冊，並將收支表及損益表於保險業所在地之新聞紙及主管機關指定之網站公告後，報主管機關廢止保險業許可。</p> <p>前項經廢止許可之保險業，自停業時起視為解散，原有清理程序視為清算。</p>
接管或清理費用之負擔	<p>第 62-9 條</p> <p>主管機關指定機構或派員執行輔導、監管任務所生之費用及債務，應由受輔導、監管之銀行負擔。</p>	<p>第 149-5 條</p> <p>監管人、接管人、清理人或清算人之報酬及因執行職務所生之費用，由受監管、接管、清理、清算之保險業負擔，並優先於其他債權受清償。</p> <p>前項報酬，應報請主管機關核定。</p>
停業清理清償債務之優先順序	<p>第 64-1 條</p> <p>銀行或金融機構經營不善，需進行停業清理清償債務時，存款債務應優先於非存款債務。</p>	<p>保險契約之無規定。</p>

清理規定	銀行法	保險法
	前項所稱存款債務係指存款保險條例第四條所稱存款；非存款債務則指該要保機構存款債務以外之負債項目。	

五、評析

(一)發動原因具多元性較銀行法為佳

查保險法第 149 條之 2 第 2 項亦明定：「接管人接管保險業後三個月內未將全部營業、資產或負債移轉者，除有重建更生之可能應向法院聲請重整外，應報請主管機關為清理之處分。上述期限，必要時接管人得向主管機關申請展延。」

基此，我國保險法中對清理程序之發動，主要情形有二，其一為當保險業業務或財務狀況顯著惡化，情節重大之時，主管機關即得為勒令停業清理之處分。另一為問題保險業遭接管後，接管人若認為受接管之保險業無重建更生之可能時，亦得報請主管機關為清理之處分。從而可知，相較銀行法僅主管機關得為清理處分之外，保險法中增列接管人得經主管機關核准後為之，對此規定時較銀行法為佳。

(二)立法者似有意以清理程序取代清算以及破產程序

參本章第二節說明。

(三)清理中應得類推適用公司法清算與破產法之相關規定

因公司法中對清理並無規定，故有關問題保險公司之清理程序，僅得依據保險法中相關規定辦理。惟倘若保險法之清理程序有不備之處時，得否準用公司法之清算規定，實有疑慮。

查保險法第 149 條之 11 明定：「清理人應於清理完結後十五日內造具清理期內收支表、損益表及各項帳冊，並將收支表及損益表於保險業所在地之新聞紙及主管機關指定之網站公告後，報主管機關廢止保險業許可。(第一項)前項經廢止許可之保險業，自停業時起視為解散，原有清理程序視為清算。(第二項)」基此，雖立法者似有意將清理程序「取代」清算，惟上述規定似僅適用於廢止許可之保險業。換言之，應僅指問題保險業清理完成廢止許可後，有關後續程序始有清算程序之適用。是以，清理程序進行中，若保險法規中有不備之處，得否類推適用公司法清理或破產法相關規定，似有疑慮。

惟本計畫認為基於下列理由，清理似應可類推適用公司法清理或破產法相關規定。首先，從保險法之條文精神可知，立法者有意以清理程序取代公司法之清算以及破產法之和解程序以及破產程序。再者，清理之性質似與清算以及破

產相似，均是為了結公司現務而設，其差異僅在發動機關之不同。最後，司法機關亦認為「清理程序乃行政機關介入並主導保險業債權及債務之清理，有別於公司在法院監督之清算程序，其清理程序及清理之效果，復多近於破產之規定，該程序為保險法之特別規定，性質類似於清算程序及破產程序」²⁴。因此，清理中之公司似得類推公司法第 26 條清算之規定，即清理中之保險公司得為了結現務以及便利清理之目的，暫時為經營業務之行為。

是以，本文認為問題保險公司進行清理時，倘保險法無規定之處，似得類推適用公司法清算以及破產法之相關規定。以得加速清理工作之進行。惟考量清理程序之特殊性，建議似應於保險法中針對不足之處加以明定，避免產生爭議。

(四)清理中公司雖其性質與清算中公司相似，但宜立法排除或限制其他法規之適用範圍

如前述，清理中公司其性質與清算中公司相似，故清理中之公司若有必要時，亦得暫時經營保險業務，以利清理公司之進行。惟有疑慮者是，倘清理中之公司仍得暫時經營保

²⁴ 參最高法院民事裁定九十六年度台抗字第五二一號

險業務，其是否仍須比照正常保險公司適用相同之法令，如是否仍須依據一般會計準則編列財報等，對此，本文認為清理中公司雖得暫時經營業務，惟其目的係為維持保戶最大權益所做之必要性行為，與一般保險公司之營業行為有別，故其法規之適用範圍宜做特別考量。是以，建議主管機關宜立法明定清理中保險公司之暫時性營業行為應限制或排除其他法規之適用範圍，以避免徒增不必要行政費用，以得加速清理工作之進行因清理中。

六、小結

綜上所述，在比較我國銀行法與保險法中有關清理之規範後，本計畫認為，相較於銀行法而言，保險法中清理規定實有所疏漏。倘若立法者對問題保險公司之退場處理方式，有意以清理程序取代清算程序時，本計畫認為，保險法中清理程序之規定，實有修正之必要。至於，具體修正建議，將於本章第八節中提出。

第六節 清算

一、前言

雖保險法第 149 條明定主管機關對問題保險公司得為命令解散，另同法第 149 條之 4 亦規定，「依第一百四十九條為解散

之處分者，其清算程序，除本法另有規定外，其為公司組織者，準用公司法關於股份有限公司清算之規定；其為合作社組織者，準用合作社法關於清算之規定。但有公司法第三百三十五條特別清算之原因者，均應準用公司法關於股份有限公司特別清算之程序為之。」前節所述，本文認為立法者似有意考量保險業務之特殊性，故在保險法特別規定清理程序，用以取代公司法清算。基此，保險公司若有進行清算者，似非指保險法第 149 條經主管機關命令解散之保險公司，應屬公司法解散後，為了結現務所進行之清算。惟本節中仍將清算相關概念介紹如下。

二、基本概念

所謂的公司清算係指乃公司企業欲解散所必經之程序，依據公司法第 24、25 條規定，股份有限公司除因合併、分割或破產而解散外，應行清算。並必須於清算完結後，始能為解散登記。而由於股份有限公司本質為合資公司，其所牽涉之股東往往甚多，而公司清算程序對股東權益而言亦甚為重大，故公司法對於股份有限公司清算程序之規定，遠較於具有人合性質之無限公司、有限公司要嚴謹。

公司法上之清算又可區分為兩種，一為公司法第 322 條以下

之普通清算程序，另一則為公司法第 335 條之特別清算程序。而所謂普通清算程序即係指公司法第 24 條所指之程序，特別清算程序則係指普通清算之實行發生顯著障礙時，或公司負債超過資產有不實之嫌時，法院得依聲請或依職權，命令公司開始並在法院監督下進行特別清算。

兩種清算程序除了發生原因不同，其適用對象不同（特別清算僅適用於股份有限公司），有無保全處分不同（僅特別清算程序得適用保權處分；公司法第 336 條參照）外，由於特別清算程序有前述需特別保障公司債權人權益或其他相關利害關係人之必要，故特別清算程序係由法院監督下進行，此與普通清算程序法院僅為消極監督之角色不同（王文宇，2006；梁宇賢，2006）。

三、我國法規範程序

(一)普通清算程序

當公司股東會決議解散，或公司符合章定或法定之解散事由時，公司即開始進入清算程序。

1.清算人選任

依據公司法第 322 條規定清算人之產生方式有三種，

一為法定清算人，即直接以公司董事或公司法所指定之人為清算人；一為章定或選定清算人，即依據章程規定或股東會決議選任之；一則為法院選派之。保險公司之解散，其清算人則由主管機關選派，此則為保險法第 149 條第 5 項所明定。

2.清算人職務

清算人為結束公司經營其職務依據公司法規定內容如下：

(1)檢查公司財產（公司法第 326 條）

清算人就任後應即檢查公司財產情形，造具資產負債表及財產目錄，於股東會集會前 10 日送經監察人審查。

(2)了結現務（公司法第 334 條準用同法第 84 條第 1 項、公司法第 26 條）

(3)召集股東會（公司法第 326 條第 1 項及第 331 條第 1 項）

清算人依據規定造具資產負債表及財產目錄後，應即提交股東會請求承認。而清算完結後，清算人亦應造

具清算期內各項表冊，送交監察人審查後，並提請股東會請求承認。

(4)公告催報債權（公司法第 327 條）

清算人就任後，應即以三次以上之公告，催告債權人於三個月內申報其債權。

(5)收取債權（公司法第 334 條準用同法第 84 條第 1 項第 2 款）

(6)清償債務（公司法第 328 條）

其清償方式有三：於公告申報債權期限屆滿後清償之、有擔保之債權經法院許可清償者得於申報債權期限屆滿前清償之、公司資產顯足抵償負債，對於足致損害賠償責任之債權，經法院許可得先行清償者。

(7)分派賸餘財產（公司法第 330 條）

清算人必先清償公司債務後，仍有賸餘之財產者，始得依各股東股份比例或依章定特別股之方式分派之。

(8)聲請宣告破產（公司法第 334 條準用同法第 89 第 3 項）

清算人如發現公司財產不足清償其債務時，清算人應即聲請宣告破產，並於向法院聲請破產後，移交其事務予破產管理人時，其職務即為終了。

- (9)聲請特別清算；如有符合公司法第 335 條所定特別清算之條件者，清算人得向法院聲請特別清算，並於必要時得聲請法院為特別清算前之保全處分（公司法第 335、336 條）。

3.清算人權限

依據公司法第 334 條準用同法第 84 條第 2 項規定，清算人在執行職務之範圍內有代表公司為訴訟上或訴訟外一切行為之權。但將公司營業包括資產負債轉讓於他人時，應得全體股東之同意。而清算人如有數人時，得推定一人或數人代表公司，如未能推定時，各有代表公司之權。關於清算事務之執行，則應取決於過半數之同意（公司法第 334 條準用同法第 85 條第 2 項）。

4.清算之完結

依據公司法第 334 條準用同法第 87 條第 3 項規定清算人應於清算開始後 6 個月內完結清算。並依同法第 331

條規定於完結清算後 15 日內造具清算期內收支表、損益表、連同各項簿冊，送經監察人審查，並提請股東會承認後，始解除清算人責任。但清算人如有不法行為者，則不在此限（公司法第 331 條第 3 項參照）。

(二)特別清算程序

1.程序之開始

特別清算程序之開始依公司法第 335 條規定得分兩種情形，一者為普通清算程序實行發生顯著障礙時，所謂普通清算之實行發生顯著障礙係指如公司之利害關係人眾多，或公司之債權債務關係錯綜複雜，實行普通債權程序有顯著困難，或公司財產無法變現或乏人問津等之謂；另一者則為公司負債超過資產有不實之嫌，其則指對於公司實質上是否負債超過資產仍有待查證之疑慮，為保障公司債權人，不宜貿然聲請破產或進行普通清算之謂。舉凡公司之債權人、清算人或股東發現公司有符合上開二條件者，即得向法院聲請進入特別清算程序，抑或法院於普通清算程序監督中發覺有此二情形者，亦得依職權命令公司開始進行特別清算。（王文宇，2006）

由於特別清算程序在執行上更為困難，為避免清算人於特別清算期間處分公司財產或為不公平之清償，或股東於此期間中轉讓股份，或公司負責人利用此期間預先隱匿證據及移轉其財產，以規避其賠償責任。另基於更保障利害關係人，確保日後執行程序上債權清償之順利及擔保，依據公司法第 336 條、第 339 條及第 354 條第 1 項第 1、2、6 款之規定，法院得依債權人、清算人或股東之聲請，或依職權命令開始清算前，針對公司財產、記名式股份轉讓及對公司發起人、董事、監察人、經理人、清算人之財產分別為保全及禁止處分。此即不同於普通清算程序之特別清算程序前之保全處分。

2.特別清算程序之機關

在特別清算程序中由於法院之介入及需要債權人協商，故相較於普通清算程序中之清算人、監察人、股東會，特別清算程序則設有債權人會議、監理人及檢查人。在特別清算程序中將由監理人取代監察人角色、債權人會議取代股東會，並由法院選派檢查人輔助法院查察清算程序之進行，茲就各機關之職務及權限，分述如下：

(1)特別清算人

I.選解任：特別清算人於公司法中並未有特別規定，原則上仍應由普通清算人繼續擔任，蓋普通清算與特別清算程序本質上並無不同，均以清償債務、贖餘分派為目的。惟特別清算之原因清算人本身難辭其咎，而法院於特別清算程序中又負有積極監督之角色，故公司法第 337 條規定法院得解任、選派清算人。

II.職務：特別清算人除了普通清算程序中之職務外，公司法另規定特別清算人有聲請法院在命令開始特別清算程序前為保全處分（公司法第 336 條）、遵照法院命令就清算事務及財產狀況為報告（公司法第 338 條）、必要時聲請法院命令檢查公司之業務及財產（公司法第 352 條第 1 項）、依債務比例清償（公司法第 340 條）、召集債權人會議（公司法第 341 條第 1 項）、造具公司業務財務表冊提交債權人會議（公司法第 344 條前段）、向債權人會議陳述意見（公司法第 344 條後段）、向債權人提出協定建議或變更條件（公司法第 347 條、第 351 條）、通知優先權人、別除權人列席參加（公司法第 349 條）。

III. 權限：特別清算人之權限與普通清算人並無二致，但因普通清算人有代表公司及執行清算事務權限，為避免其行為造成公司額外負擔或減少清償能力，公司法第 346 條爰規定特定行為，如公司財產之處分、借款、訴訟提起、成立和解或仲裁契約、權利之拋棄等，應經由債權人會議所選任之監理人同意。如監理人不同意者，則應召集債權人會議決議之。

(2) 債權人會議

在特別清算程序中由於對於債權人之保護更為重要，鑑於公司債權人眾多，意見容易分歧，故公司法賦予債權人較為積極介入清算程序之地位，設立債權人會議以做為債權人與公司間談判、監督之單位。

依公司法規定債權人會議之權限除了主要係做成債權人之協定(公司法第 350 條第 1 項、第 351 條)外，另得查閱清算人所造具之各項財務業務表冊(公司法第 344 條)、任免監理人(公司法第 345 條第 1 項)、清算人行為之決議(公司法第 346 條第 1 項)。

惟債權人會議並非一人一票等值表決，其表決權係準用重整債權人表決權之規定，亦即以其債權金額比例定其表決權（公司法第 343 條準用同法第 298 條第 2 項）。而有優先受償權及別除權之債權人，只能列席債權人會議，並無表決權（公司法第 342 條）。債權人會議之決議，依據公司法 343 條準用破產法第 123 條之規定，除公司法另有規定外，應有出席債權人（只得行使表決權之債權人）過半數，而其所代表之債權額超過總債權額之半數之同意，始得通過。至於債權人會議協定之可決，則採特別決議方式，應有得行使表決權之債權人過半數之出席，及得行使表決權之債權總額四分之三以上之同意行之始可（公司法第 350 條第 1 項）。

(3) 監理人

監理人係由債權人會議所共同選任出代表債權人團體監督清算人執行職務之機關，債權人眾多的情形下，債權人無法經常集會並對清算人業務範圍內進行查察監督，為使有效發揮監督功能，故設有監理人代表債權人團體經常行使監督權。依據公司法規定，監理人除對清算人依公司法第 346 條第 1 項之行為行使同意權

外，另得就債權協定對債權人會議提出意見（公司法第 347 條），並於必要時，聲請法院命令檢查公司之業務及財產（公司法第 352 條第 1 項）。

(4) 檢查人

檢查人係特別清算程序中由法院選派以檢查公司業務及財產之主體，法院得依據清算人或監理人，或繼續六個月以上持有已發行股份總數 3% 以上之股東，或曾為特別清算聲請之債權人，或占有公司明知債權總額 10% 以上債權人之聲請，或依職權命令選派之（公司法第 352 條第 1 項）。法院於特別清算程序中故應積極介入查察、監督清算事務，惟基於職責、時間、專業能力等因素，法院能發揮之功能有其極限，相較於監理人係債權人方之代表，有失公允之虞，故公司法設置檢查人做為法院之輔助手足，於必要時得以對於清算事務有充分之瞭解及掌握，並為做成公司法第 354 條之處分前之判斷基礎。

四、評析

如前述，本文認為問題保險公司似應進行清理以取代清算程

序。因此，有關保險法中所訂之清算程序未來適用機會不多。因此，本計畫對有關清算程序並無特別建議。

惟保險公司解散進行清算時（指非問題保險公司），其清算程序，保險法中並無規定，故應回歸公司法之規定適用。但由於保險公司屬金融服務業，其所屬保戶經常在數十萬人甚至上百萬人間，清算程序如何進行（如債權人會議），恐非易事。又以現行國內司法實務來看，法院對於公司進行特別清算程序均採相當嚴謹之認定，清算時程拖延甚久，基於保險公司保戶之投保權益保障，清算顯非保險公司了結現務之適宜退場機制。是以，本文建議主管機關宜儘速針對保險公司解散進行清算研議關配套措施，立法明定，以供保險業或法院遵循。惟此部分已經超出研究範圍，具體規範尚請主管機關研議。

第七節 安定基金承接或成立子公司辦理接管、承受爭議性資產、不確定負債及清理未了業務等法律問題之探討

一、前言

按當問題保險公司被接管後，若無法找到適當保險公司承受業務時，為避免長期接管，安定基金似可成立保險公司以承受該

問題保險公司之業務。

復觀察日本處理經驗，該國亦曾保險契約者保護機構亦曾與保險業共同成立「承繼保險會社」（如青葉生命）承受日產生命之保險業務，以維持該公司保險契約之效力。之後，再找尋適當保險公司承受該業務，以保護保戶之權益。故本節中，將針對我國安定基金成立子公司辦理接管、承受爭議性資產、不確定負債及清理未了業務等法律問題為探討，並提出建議。

二、我國法之相關規範

（一）安定基金成立子公司辦理接管問題保險公司

查保險法第 149 條之 2 規定：「（前略）保險業因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時，主管機關得依情節之輕重，分別為下列處分：一、監管。二、接管。三、勒令停業清理。四、命令解散。（第四項）依前項規定監管、接管、停業清理或解散者，主管機關得委託其他保險業、保險相關機構或具有專業經驗人員擔任監管人、接管人、清理人或清算人；其有涉及安定基金補償事項時，並應通知安定基金配合辦理。（第五項）」復查同法第 143 條之 3 第 1 項有關安定基金

得辦理之事項，主要有：「(前略)五、受主管機關委託擔任接管人、清理人或清算人職務。六、經主管機關核可承接不具清償能力保險公司之保險契約。七、其他為安定保險市場或保障被保險人之權益，經主管機關核定之事項。」是以，問題保險公司經主管機關為接管處分後，主管機關自得依據保險法第 143 條之 3 第 1 項第 5 款之規定，委託安定基金為接管人，並無疑問。

惟有爭議者是，安定基金得否成立子公司辦理接管問題保險公司。查保險法第 149 條第 5 項規定，問題保險公司經主管機關為接管處分後，主管機關僅得委託「其他保險業、保險相關機構或具有專業經驗人員擔任接管人」。因此，接管人之資格似應僅以「其他保險業、保險相關機構或具有專業經驗人員」為限。因保險公司業務複雜，與一般行業有別，非具保險專業知識者，無法勝任。基此，倘主管機關委託安定基金擔任接管人時，此時，主管機關與安定基金間具委任關係²⁶，安定基金似應自行處理受委託之事項為原則。安定基金若欲成立子公司辦理接管業務時，應經主管機關（委任

²⁶ 主管機關基於法律之授權，委託安定基金擔任接管人時，二者間所訂之委託契約性質應屬行政契約，而接管人則是受行政機關之委託行使公權力，在授權範圍之內視為行政機關。而行政契約內有未規定者，準用民法之相關規定。（行政程序法第 149 條參照）

人)同意(民法第537條參照)且該子公司之資格亦須符合上開規範後,始得為之。

(二)安定基金可否直接承受保險契約

按保險事業之經營對社會大眾權益影響甚鉅,故我國保險法第137條第1項明定「保險業非經主管機關許可,並依法為設立登記,繳存保證金,領得營業執照後,不得開始營業。」又查同法第136條第1項規定:「保險業之組織,以股份有限公司或合作社為限。但經主管機關核准者,不在此限。」是以,任何人如欲在我國境內經營保險業務,除法律別有規定外,須依據保險法之相關規定,經主管機關許可,並依法設立登記(成立保險公司或合作社),繳存保證金,領得營業執照後,始得開始營業。

惟查我國保險法第143條之3規定:「有關安定基金辦理之事項如下:(前略)六、經主管機關核可承接不具清償能力保險公司之保險契約。七、其他為安定保險市場或保障被保險人之權益,經主管機關核定之事項」因此,具財團法人資格之安定基金,若經主管機關核可後,可免上開保險法之規定,直接辦理接管、承受問題保險公司之保險業務。

惟上開規定，尚有部分問題值得討論。首先，保險法第143條之3僅明定安定基金得承接不具清償能力保險公司之保險契約，至於該問題保險公司之其他資產與負債，不得一併承受。是以，安定基金似不得概括承受問題保險公司之全部資產與負債。如此，恐須將先將問題保險公司資產與負債區分為保險業務與非保險業務後，將保險業務移轉給安定基金承受，非保險業務部分則需另尋其他方式處理（如另找他人購買等）。對問題保險公司之處理時程，恐拖延過長。再者，安定基金若以自己名義承受問題保險公司之保險業務時，其財務恐無法與其承受問題保險公司之保險業務分離。因此，倘若該保險業務隱含巨額虧損，超過安定基金財務所能承受之限度時，後續處理問題恐更令人擔憂。最後，安定基金之設立目的與功能並非以承受問題保險公司之保險業務為主，面對數百萬張保險契約後續理賠等相關保戶服務工作，其人力恐無法勝任。是以，本文認為保險法明定安定基金得承接不具清償能力保險公司之保險契約，惟考量安定基金之屬性，本計畫建議實不宜以自己名義承受問題保險公司之保險業務。

(三)安定基金可否成立保險子公司辦理承受爭議性資產、不確定

負債及清理未了業務

至於，安定基金得否成立保險公司承受該保險契約，亦值討論。對此，本計畫認為雖安定基金如經主管機關核准時，並無不得成立保險公司以承受問題保險公司之保險業務之限制。惟本計畫認為應視成立子保險公司之目的為何，而有不同建議。如成立之目的僅具一時性之功能任務時，如日本「中繼保險公司」時，則應無不可。惟若是持長久經營之目的時，本計畫基於下列因素，建議安定基金實不宜採取此方式。蓋因，就安定基金之設立目的而言，其主要功能即是處理問題保險公司。而問題保險公司之處理首重保戶權益之維護。倘若無法找到適當之保險公司有意願承受該問題保險公司時，勢必面臨進入清理或清算程序。如此，對屬於長期契約之保戶而言，其權益恐遭受巨大損失。再者，保險法中雖無明定安定基金是否得成立保險公司承受保險契約，惟從保險法第 143 條之 3 文義觀之，「有關安定基金辦理之事項如下：（前略）六、經主管機關核可承接不具清償能力保險公司之保險契約。七、其他為安定保險市場或保障被保險人之權益，經主管機關核定之事項」從而可知，立法者實有意授權主管機關得依據當時法律規定，讓安定基金在適法前

提下承受保險契約。故倘若安定基金基於當時時空環境之需要，有成立保險公司承受該保險契約之必要時，主管機關亦得基於同條項第七款之授權，命安定基金成立保險公司。最後，安定基金具已經具有法人資格（財團法人），擔任保險公司之股東亦無適法性之問題。是以，本計畫認為若有必要時，安定基金亦得經主管機關核准後，依據相關法規（如保險業設立許可及管理辦法等）申請成立保險公司以辦理接管、承受問題保險公司爭議性資產、不確定負債及清理未了業務等工作。

惟須強調者是，因我國「保險業設立許可及管理辦法」第二條之規定：「申請設立保險公司，其最低實收資本額為新臺幣二十億元。發起人及股東之出資以現金為限。」另同法中亦對董、監、負責人資格設有資格限制。換言之，如安定基金欲藉成立保險子公司辦理承受爭議性資產、不確定負債及清理未了業務時，其最低門檻須備有二十億現金，並且能找到符合董、監、負責人資格之人，始得設立。職是，除非安定基金本身財務與人員充沛，否則貿然投入後，若不能妥善辦理承受爭議性資產、不確定負債及清理未了業務時，恐因成本過高且資金運用受限等理由，而蒙受鉅額損失。至

於，可否立法排除或放寬上開設立限制，對此議題，本計畫認為係與該子保險公司經營業務範圍有關。若是該子保險公司得為一切經營業務行為時，如除承受處理問題保險公司之保險契約外，尚可以正常招攬並經營保險業務時，實不宜排除上開規範限制，否則似有不公平競爭之疑慮。若是限制該子公司之經營業務範圍時，因現行法中未有明定，因此，若是要立法排除上開限制時，似宜一併增訂經營業務範圍限制為宜。

最後，若是考量安定基金人手不足，無法負擔龐大行政作業時，安定基金亦得先承受問題保險公司之保險業務，再依據「保險業作業委託他人處理應注意事項」之相關規定，將部分非核心業務委託他人處理，以解決上開問題。至於，安定基金得否適用「保險業作業委託他人處理應注意事項」之相關規定。本計畫認為基於保險法之規定，安定基金在主管機關之許可下，得以承受問題保險業之全部資產與負債，並加以經營或僅 run-off、wind-up，其已經具保險業之資格，是以，解釋上似應准許得適用「保險業作業委託他人處理應注意事項」之相關規定¹⁵。

¹⁵ 惟查保險法確實未說明安定基金是以保險人或安定基金的身分承接，本計畫建議未來保險法修法時，可朝向將安定基金定位為以非保險公司經營保險業務並排除保險法之監理以利問題保險

是以，本計畫認為安定基金實不宜成立子保險公司長期承受問題保險公司之爭議性資產、不確定負債及清理未了業務。

三、分析與修正建議

綜上所述，安定基金若以自己或成立子公司辦理接管、承受爭議性資產、不確定負債及清理未了業務等為問題保險公司之退場方式時，本計畫認為雖無違法性之疑慮。惟本計畫對安定基金成立保險公司辦理上開業務，尚有諸多疑慮。首先，承受期間無法預期，安定基金須有長期經營該問題保險公司之打算。再者，安定基金並無經營保險公司之經驗且編制人力也無法負擔龐大行政處理工作。其三，由安定基金承受該問題保險公司全部資產與負債，恐有球員兼裁判，利益衝突之嫌。第四，若是該問題保險公司隱含鉅額財務缺口，安定基金恐將面臨嚴重財務負擔。第五，若是安定基金承受問題保險公司，一旦形成慣例，日後面對排山倒海而來的問題保險公司，安定基金是否有能力處理，實值擔憂。第六，安定基金之成立目的，應僅是暫時性介入問題保險公司之退場處理，非為長期承受問題保險公司之業務而設。最後，從日本經驗可知，該國保險契約者保護機構也不再直接成立保

險公司承受問題保險公司之業務。是以，本計畫認為安定基金無論是以自己之名義或成立公司以承受問題保險公司之爭議性資產、不確定負債及清理未了業務，均保持謹慎看法。

第六章 保險安定基金動用範圍及限額

第一節 我國保險安定基金的現況

一、保險安定基金主要內容與沿革

我國自 1960 年代開放成立保險公司，保險公司紛紛成立。至 1970 年即發生國光人壽因投資失利而被迫停業，於 1972 年遭法院宣告破產，保險業經營不當影響保戶、金融秩序問題浮出檯面。因此，1974 年 4 月 25 日財政部頒布「人身保險業安定基金設置及管理辦法」，即是政府設置保險安定基金的濫觴（參見表 6-1-1）。

從 1974 年 7 月 1 日起，按保險公司所銷售保單中提撥保險費的 5‰ 做為基金之來源，並預定目標為 2 億元台幣（人身保險業安定基金設置及管理辦法第 2 條）。當時規定人身保險業安定基金的用途包括：（1）貸放與經營困難之壽險業作為週轉金；（2）壽險業因承受經營不善同業之有效契約或實施合併改組，致遭受損失時，得請求本基金給予低利之抵押貸款，以資彌補；（3）其他為保障被保險人權益，經財政部專案核定之用途。（人身保險業安定基金設置及管理辦法第 6 條），顯見當時賦予安定基金的功能僅貸款或其他財政部核定事項的功能。

於 1992 年 1 月 16 日修訂《保險法》，增訂《保險法》第 143-1 條至第 143-3 條。在第 143-1 條中明文規定保險安定基金的目的為保障被保險人之權

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，設置安定基金；至此，設置安定基金之法源才於保險法中明文規定，產、壽險業均設置安定基金，以補先前僅設壽險業安定基金之不足。

惟此之前，安定基金尚無法人格，政府又於是 2001 年修正《保險法》第 143-1 條，規定設置財團法人安定基金，即賦予安定基金法人格，不同於以往由委員會管理的作法，也因而才可執行配合修訂的《保險法》第 143-3 條規定，安定基金於必要時應代該保險業墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約所得為之請求，並就其墊付金額取得並行使該要保人、被保險人及受益人對該保險業之請求權。

2007 年修正第 143-1 本條文強調為保障被保險人的「基本權益」，並在《保險法》第 143-3 條第 2 項規定安定基金動用時點、範圍與限額。

1992 年修法時增定第 143-2 條時，規定安定基金總金額與提撥方式，由主管機關審酌經濟、金融發展情形與保險業實務需要擬定。惟 2001 年修法時修改第 143-2 條中安定基金總額的限制，當時修法之理由乃考慮保險業規模之差異，導致無法支付債務金額可能存在極大差異，屆時第 143-3 條第 1 項第 3 款墊付金額自有明顯差異，故規定安定基金提撥總金額之限制，顯不足因應不同情況所需，爰予刪除。惟至 2007 年修法時，本條文移至第 143-1 條第 3 項，全文刪除。

至於規範安定基金動用範圍的保險法第 143-3 條，於 1992 年增定時規定動用範圍包括貸款、代保險業支付保戶之請求等。2001 年修法時為使社會大眾迅速獲得賠償，爰修正由安定基金在主管機關規定墊付範圍及限額內，即可代保險業墊付並取得代位求償權；並考量安定基金僅得對承受經營不善同業的有效契約之保險業予以低利抵押貸款，恐無法因應失卻清償能力保險業之狀況，故增訂安定基金對保險業承受經營不善同業之有效契約，亦得予以補助。故 2001 年修法時安定基金動用範圍已包括貸款、補助和墊付等項。2007 年修法時增列安定金辦理事項，除了貸款、補助和墊付等項外，還包括代理保戶行使重整時相關權益，受主管機關委託擔任接管人、清理人或清算人、承接不具清償能力之保險業的有效契約等。顯然為保障被保險人基本權益與保險市場的安定，授予安定基金更多的任務。

安定基金相關法條之沿革，可參見表 6-1-2。而財團法人保險安定基金管理辦法於 2008 年修正並修改名稱為「財團法人保險安定基金組織及管理辦法」。合併原財團法人財產保險安定基金及財團法人人身保險安定基金而設立「財團法人保險安定基金」，當完成財團法人保險安定基金設立後即承受財團法人財產保險安定基金及財團法人人身保險安定基金之權利義務，惟產險業與壽險業之兩項安定基金專戶仍繼續分設，即安定基金應分別設置財產保險安定基金專戶及人身保險安定基金專戶，分別收取及保管安定基金收入款項，並分別支付各該保險安定基金。（財團法人保險安定基金組織及管理辦法第 1 條

參照) 所屬之支出款項。

表 6-1-1 保險安定基金歷史沿革

時間	大事紀
1974/04/25	訂定人身保險業安定基金設置及管理辦法(2000年10月06日廢止)
1992/2/26	增訂《保險法》第143條之1~第143條之3,明訂保險安定基金之設置
1992/12/30	發佈「保險安定基金組織及管理辦法」(2002年7月16日廢止)
1993/01/01	成立「保險安定基金」,分別設置「人身保險安定基金委員會」和「財產保險安定基金委員會」
2001/07/19	修正《保險法》第143條之一,賦予保險安定基金法人格
2001/12/20	訂定「財團法人保險安定基金管理辦法」
2007/07/18	修正《保險法》第143條之一,授權主管機關訂定財團法人保險安定金的組織與管理之辦法,統一設置財團法人保險安定基金
2008/01/31	修正頒佈「財團法人保險安定基金組織及管理辦法」

表 6-1-2 歷年《保險法》關於安定基金的規定

法條	法條沿革	條文	理由
第 143-1 條	1992 年 1 月 16 日增訂 1992 年 2 月 26 日公布	為保障被保險人之權益，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，設置安定基金。 安定基金應專設委員會管理；其組織及基金管理辦法，由主管機關定之。	一、本條新增。目的在保障被保險人權益，並維護金融安全。 二、保險業萬一發生失卻清償能力而有無法償還責任準備金或履行契約責任情事時，安全基金之設置可減輕或免除要保人或被保險人之損失，壽險業目前已有安定基金之設置，產險業則無，爰予增列。
	2001 年 6 月 26 日修正 2001 年 7 月 9 日公布	保障被保險人之權益，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，設置安定基金。 前項安定基金為財團法人；其基金管理辦法，由主管機關定之。	現行安定基金係由委員會管理，屬「非法人組織」型態，依法並無權利能力。為配合第一百四十三條之三，有關安定基金對被保險人之債權先行墊付及代位求償之修正，安定基金之組織應賦予法人人格。又因安定基金屬公益性質，非以營利為目的，爰修正第二項明定安定基金之組織型態為財團法人。
	2007 年 6 月 14 日修正 2007 年 7 月 18 日公布	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等等事項之辦法，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	一、第一項安定基金所保障被保險人之權益，係基本保障，而非十足保障，爰修正第一項明確界定其保障權益範疇為基本權益，以資明確。 二、為使安定基金能有效發揮其功能，爰修正第二項，增列授權主管機關訂定財團法人安定基金之組織及管理等等事項之辦法，以明定安定基金之定位。 三、目前產險業係按總保險費

法條	法條沿革	條文	理由
		<p>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。</p>	<p>收入之千分之二，壽險業按總保險費收入之千分之一之比率分別提撥於安定基金，基於安定基金提撥之法據列本條第一項，爰將原條文第一百四十三條之提撥比率之規範，移至本條第三項規定，並參考現行提撥比率，納入提撥比率下限，避免累積不足無法發揮安定基金功能，並酌作文字修正以將整體保險業之承擔能力納入提撥比率之考量。</p> <p>四、安定基金在整個退場機制中扮演很重要的角色，倘若因資金不足而無法達到安定市場秩序之目的，其後果將危及整個社會大眾對保險業之信賴，故有必要授予安定基金能對外借款之機制，爰增列第四項。</p>
<p>第 143-2 條</p>	<p>1992 年 1 月 16 日增訂 1992 年 2 月 26 日公布</p>	<p>安定基金由各保險業者撥；其提撥比例與安定基金總額，由主管機關審酌經濟、金融發展情形及保險業務實際需要定之。</p>	<p>一、本條新增 二、基金之總額及如何提撥允宜規範，俾利執行。 三、並授權主管機關參酌實際情況及金融發展情形訂定。</p>
	<p>2001 年 6 月 26 日修正 2001 年 7 月 9 日公布</p>	<p>安定基金由各保險業者提撥；其提撥比例，由主管機關審酌經濟、金融發展情形及保險業務實際需要定之。</p>	<p>因保險業之規模差異致無法支付債務之金額可能有極大差別，屆時依第一百四十三條之三第一項第三款墊付金額自有明顯差異，原條文第一項有關訂定基金總額之規定，顯不足因應不同情況所需，爰予</p>

法條	法條沿革	條文	理由
			刪除。
	2007年6月14日修正 2007年7月18日公布	(刪除)	本條內容已移列至第一百四十三條之一第三項規範，爰予刪除。
第143-3條	1992年1月16日增訂 1992年2月26日公布	安定基金之動用，以左列各款為限： 一、對經營困難保險業之貸款。 二、保險業因承受經營不善同業之有效契約，或因合併或變更組織，致遭受損失時，得請求基金予以低利抵押貸款。 三、保險業失卻清償能力後，其被保險人依有效契約所得為之請求未能獲償之部分，得向安定基金請求償付。 四、其他為保障被保險人之權益，經主管機關核定之用途。	一、本條新增。 二、規範安定基金動用之範圍。
	2001年6月26日修正 2001年7月9日公布	安定基金之動用，以下列各款為限： 一、對經營困難保險業之貸款。 二、保險業因承受經營不善同業之有效契約，或因合併或變更組織，致遭受損失時，得請求安定基金予以補助或低利抵押貸款。 三、保險業之業務或財務狀況顯著惡化不能支付其	一、被保險人於保險業失卻清償能力時，依原條文第三款規定，必須經歷冗長之清算過程，始得計算保戶受分配金額及其未能獲償之金額，為使大眾能迅速獲償，爰修正由安定基金在主管機關規定墊付範圍及限額內，即可代保險業墊付並取得代位求償權。又依原條文第三款規定之請求權尚包括解約金或未

法條	法條沿革	條文	理由
		<p>債務，主管機關依第一百四十九條第三項規定派員接管、勒令停業派員清理或命令解散時，安定基金應依主管機關規定之範圍及限額，代該保險業墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約所得為之請求，並就其墊付金額代位取得該要保人、被保險人及受益人對該保險業之請求權。</p> <p>四、其他為保障被保險人之權益，經主管機關核定之用途。</p> <p>前項各款動用範圍及限額，由安定基金擬訂並報請主管機關核准。</p> <p>保險業依第一項第二款承受其他保險業之保險契約或與其合併致遭受損失，申請安定基金補助者，其金額不得超過安定基金依同項第三款規定墊付之總額。</p>	<p>滿期保費之請求權，爰將「被保險人」修正為「要保人、被保險人及受益人」，以資明確。</p> <p>二、原條文第二款規定安定基金僅得對承受之保險業予以低利抵押貸款，恐無法因應失卻清償能力保險業之狀況，故增訂安定基金對保險業承受經營不善同業之有效契約，亦得予以補助，其補助金額則以於第三項明定以第一項第三款墊付額度為限。</p>
	<p>2007年6月14日修正</p> <p>2007年7月18日公布</p>	<p>安定基金辦理之事項如下：</p> <p>一、對經營困難保險業之貸款。</p> <p>二、保險業因與經營不善同業進行合併或承受其契約，致遭受損失時，安定基金得予以低利貸款或補助。</p> <p>三、保險業依第一百四十九條第四項規定被接管、勒令停業清理或命令解散，或經接管人依第一</p>	<p>一、為達保障被保險人基本權益，及維護金融安定之目的，有必要明定安定基金辦理之事項，爰修正第一項規定。</p> <p>二、為使安定基金之補助或貸款能適用於特定狀況，以發揮其最大效果，爰修正第一項第二款文字，排除變更組織情況之適用，並酌作文字調整；其中貸款有無需提供擔保，授予安定基金自行依申</p>

法條	法條沿革	條文	理由
		<p>百四十九條之二第三項規定向法院聲請重整時，安定基金於必要時應代該保險業墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約所得為之請求，並就其墊付金額取得並行使該要保人、被保險人及受益人對該保險業之請求權。</p> <p>四、保險業依本法規定進行重整時，為保障被保險人權益，協助重整程序之迅速進行，要保人、被保險人及受益人除提出書面反對意見者外，視為同意安定基金代理其出席關係人會議及行使重整相關權利。安定基金執行代理行為之程序及其他應遵行事項，由安定基金訂定，報請主管機關備查。</p> <p>五、受主管機關委託擔任接管人、清理人或清算人職務。</p> <p>六、經主管機關核可承接不具清償能力保險公司之保險契約。</p> <p>七、其他為安定保險市場或保障被保險人之權益，經主管機關核定之事項。</p> <p>安定基金辦理前項第一款至第三款及第七款事項，其資金動用時點、範圍及限額，由安定基金擬訂，報請主管</p>	<p>請對象之條件考量之，不限於抵押貸款。</p> <p>三、配合第一百四十九條之二第三項規定增加接管人聲請法院重整時，安定基金必要時亦應有予以墊付保險金之權限，爰將第一項第三款酌作文字修正，以茲明確。</p> <p>四、當保險業經接管人依本法規定向法院聲請重整時，公司能否更生成功，涉及重整計畫能否有效率被關係人會議認可，惟實務上號召幾近百萬保險公司的保戶代表共聚一堂行使同意權，易導致議事效率不彰，故為加速重整之效率，有必要基於公眾利益，參照日本保險業法第二百六十五條之二十八及日本公司重整特例法第四章第六節及第六章第五節規定授予安定基金有代理保戶行使相關權益的權限，爰增訂第一項第四款。</p> <p>五、保險公司能否順利退場與否，涉及千萬投保大眾權益保障，基於保障被保險人基本權益乃安定基金成立之宗旨，倘有需要，應強化安定基金機能，授予其有擔任接管人、清理人或清算人之職責，以達成立目的，爰增訂第一項第五款。</p> <p>六、為避免被保險人因健康及年齡關係，而無法投保，</p>

法條	法條沿革	條文	理由
		<p>機關核定。</p> <p>保險業與經營不善同業進行合併或承受其契約致遭受損失，依第一項第二款規定申請安定基金補助者，其金額不得超過安定基金依同項第三款規定墊付之總額。</p>	<p>有必要維持壽險契約的存續，以落實對壽險保戶的保障，故倘無其他保險公司願意承接保險契約時，有必要授予安定基金有承接保險契約的機制，以達其成立目的，爰增訂第一項第六款。</p> <p>七、安定基金之積極目的在於安定保險市場，除保障被保險人權益外，其他得使保險市場安定之措施，亦為安定基金得辦理之事項，爰將原條文第一項第四款酌作文字修正並改列為第一項第七款。</p> <p>八、第二項配合原第一項安定基金所列四款用途，分別改列為第一款至第三款及第七款，酌作文字修正。</p> <p>九、配合第一項第二款文字修正，爰修正第三項，並酌作文字修正。</p>

二、 保險安定基金之提撥與費率

於 1993 年 1 月 1 日成立的保險安定基金，當時設置「人身保險安定基金委員會」和「財產保險安定基金委員會」，財產保險安定基金由各財產保險業按總保險費收入的 2% 提撥，而人身保險安定基金由各財產保險業按總保險費收入的 1% 提撥（參見表 6-1-3）。不過，當時規範此提撥率是可彈性調整，當保險業失卻清償能力，保險安定基金對於被保險人之請求已為給付時，財政

部得提高安定基金的提撥比率。(保險安定基金組織及管理辦法第 15 條參照)

2001 年頒佈「財團法人保險安定基金管理辦法」，授予主管機關決定提撥率多寡，當時財政部仍以原規定的提撥比率繼續提撥安定基金，即產險業按總保險費收入的 2‰，壽險業按總保險費收入的 1‰，分別繳存財團法人財產保險安定基金及財團法人人身保險安定基金。(台財保字第 0910750849 號函參照)

表 6-1-3 我國保險安定基金提撥率之沿革

法源	提撥率		備註說明
	財產保險	人身保險	
1993 年「保險安定基金組織及管理辦法」	2‰	1‰	保險安定基金給付後可提高提撥率
2001 年「財團法人保險安定基金管理辦法」	主管機關決定 ¹ (2‰)	主管機關決定 (1‰)	基金不足時得調整提撥率
2007 年《保險法》第 143 條之一	≥1‰	≥1‰	基金不足時得向金融機構借款

2007 年修訂《保險法》第 143-1 條第 3 項，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，並不得低於各保險業者總保險費收入的 1‰。此時作法為保險法中明文規定提撥率下限，惟實際提撥率仍由主管機關視實際情況而決定。

¹財政部 91.7.16 台財保字第○九一○七五○八四九號函規定，九十年十二月二十日發布之「財團法人保險安定基金管理辦法」，自九十一年七月十八日施行，並廢止「保險安定基金組織及管理辦法」，並依安定基金提撥比例（產險業按總保險費收入之千分之二、壽險業按總保險費收入之千分之一）分別繳存財團法人財產保險安定基金及財團法人人身保險安定基金。

因此，觀察歷年來經過多次修法，安定基金提撥率費率始終維持單一費率，壽險業課徵保險費收入的 1‰、產險業課徵則是 2‰。對照於我國存款保險制度，存款保險制度原本亦採單一費率制度，至 2001 年 7 月實施「存款保險風險差別費率實施方案」，目前按「資本適足率」與「檢查資料評等綜合得分」等兩大類風險指標核算差別費率，按銀行或外國銀行、信用合作社及農漁會信用合作社等三種不同金融機構類別各分五等級費率。而且存款保險費率，得視是否達到「保險賠款特別準備金餘額占保額內存款為 2%」的目標而調整（存款保險條例第 16 條參照）。此外，存保公司得視特殊情況向要保機構收取特別保險費（存款保險條例第 28 條參照）。

當比較我國與日本、美國、中國大陸的安定基金提撥方式（參見表 6-1-4），除了日本同時考慮保險費收入與責任準備金因素外，其餘國家均按保險費收入的某個百分比提撥。

又如美國安定基金的提撥方式，除紐約州產險公司採事前提撥制（pre-assessment）外，其餘州均採取事後提撥制（post-assessment），我國、日本與中國大陸卻都採用事前提撥制度。雖然美國各州監理官可對州內的保險公司依保費課徵同一比率，且訂有最上限，以免過度影響保險業的正常經營，不過當大型保險公司倒閉時，常有長達多年才能支付完畢的情形。美國保險公司提撥之安定基金課徵額，依各州規定的不同，可以在額度內抵減保費稅或營利事業所得稅等方式，以降低保險公司本身的負擔（LHIGA Section

13)²。雖然表中的國家均採用單一費率，不過為考慮保險公司的道德危險與整體保險業之逆選擇問題，部分國家如德國之壽險安定機制，其 75% 的資金來源按保險公司之風險係數而分成三種計收³，以促使保險公司注意本身的財務安全。

表 6-1-4 主要國家提撥安定基金之比較

國家	安定基金之提撥		
	提撥方式	課徵時點	提撥費率
我國	單一費率	事前課徵	壽險：1%保費收入 產險：2%保費收入
美國	單一費率	事後課徵為主	紐約州事前課徵：5%保險費收入 其他州事後課徵：事故發生前 3 年保險費收入的 2% 為總限額
日本	單一費率	事前課徵	壽險業：前三年平均保險費收入×負擔金率 + 前三年責任準備金等×負擔金率 產險業：年度平均保險費收入×負擔金率 + 年度責任準備金等×負擔金率
中國大陸	單一費率	事前課徵	壽險業：依險種 0.5%~8%保費收入 ⁴ 產險業：依險種 0.5%~8%保費收入

三、保險安定基金之主要業務範圍

保險安定基金主要的業務範圍規範於《保險法》第 143-3 條，包括貸款與補助、代墊保險給付、執行代理行為、受主管機關委託擔任接管人、清理人或清算人，以及承接不具清償能力保險公司之保險契約等，以下將逐項說明。

²詳見本研究計畫第二章第一節美國保險業之退場機制。

³德國壽險安定機制介紹，財團法人保險安定基金出國報告書，2010 年，第 12 頁。

⁴詳見本計畫第三章第三節關於中國大陸保險保障基金。

(一) 對經營困難保險業之貸款

對保險業經營困難時紓困，向為安保險安定基的主要功能（保險法第 143-1 條第 1 項第 1 款參照），然而關於「經營困難」之意義與條件於條文中並無進一步說明。當保險公司「業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任之虞」時，即應依第 149 條之規定，進行監管、接管、勒令停業清理、命令解散之處置。因此，可推論「經營困難」係指保險公司財務狀況不佳，但未達「不能支付其債務，或無法履行契約責任之虞」之程度。

而按《人身保險安定基金委員會審議保險業貸款處理要點》第 3 條規定，對於經營困難的定義僅說明不包含破產與保險法第 143 條第 3 項所稱「因給付鉅額保險金之週轉需要」，2007 年修訂第 143 條時已將該項「因給付鉅額保險金之週轉需要」併入第 1 款而修改成「為給付鉅額保險金、大量解約或大量保單貸款之週轉需要」。據此推知，保險業若有保險法第 143 條第 1 款之情形則可逕向外借款，應當不屬於此處「經營困難」的範圍，因而不適用保險法第 143-3 條第 1 項第 1 款之規定向安定基金貸款。

觀諸美國 NAIC 制訂所謂「保險監理委員關於認定保險事業財務困境條件之定義準則」(Model Regulation to Define Standards and Commissioner's Authority for Companies Deemed to be in Hazardous Financial Condition)，以做為判斷保險業是否有財務困境之參考主要內容，包括財報是否出現不利情形、責任準備金是否充足、再保險保障是否足夠、出現嚴重營業虧損與否、或有負債等影響清償能力、評估應收帳款、經理人是否適格、經理人是否作假報表之嫌、公司成長過快而缺乏能力履行其義務、已出現或可預期現金流量或流動性出問題、責任準備金提存是否適法、評價資產是否足以履行責任等指標。因此，判斷保險公司經營困難之指標眾多，我國實有必要進一步具體詳加規範，以做為安定基金採取對保險業貸款的準則。

除了「經營困難」的定義之外，如何決定貸款金額、上限和利率等，亦均有待進一步規範。目前相關法令僅見於《人身保險安定基金委員會審議保險業貸款處理要點》第4條原則性的規範，如申請貸款應提出「借款申請書：載明貸款之依據、金額、用途、期限」，但未定安定基金的核定標準。

此外，「對經營困難保險業之貸款」應係期望透過安定基金的挹注，能改善保險業的財務狀況或流動性問題，使公司能步入

正軌。但是如此一來，貸款的受益對象變成以保險業股東為主，似與保險法第 143-1 條規定安定基金之設立係以「保障被保險人之基本權益」的初衷並不一致。因此，除了設立宗旨之考量外，在同時考慮安定基金之財源與實務上保險業運用此管道向安定基金貸款之可行性時，保險法第 143-3 條第 1 項第 1 款之規定是否必要，頗有商榷之虞。

(二) 保險業因與經營不善同業進行合併或承受其契約，致遭受損失時，安定基金得予以低利貸款或補助

保險業因與經營不善同業進行合併或承受其契約而致遭受損失，可以向保險安定基金申請低利貸款或補助（保險法第 143-3 條第 1 項第 2 款參照），其中「致遭受損失時」為此款所訂動用安定基金的重要條件。不過保險業合併或承接其他經營不善保險公司之有效契約，亦可報經主管機關核准向外借款（保險法第 143 條第 2 款參照），此兩種情況極為類似，卻有向其他金融機構借款或尋求安定基金借款、補助之別，其適用法條的優先啟用順序，必須加以釐清。

本款業務的目的之一為便於找到願意合併或承受經營不善保險業的有效契約，而為限制安定基金的墊付責任，依第 143-3 條第 1 項第 2 款，分別訂有「人身保險安定基金動用範圍及限額」與「財

團法人財產保險安定基金動用範圍及限額規定」，主要限額是以每一被保險人（每一人）在每一險種的金額做為規範基礎。以人身保險為例，依「人身保險安定基金動用範圍及限額」第 3 條，每一被保險人身故、殘廢、滿期、重大疾病（含確定罹患、提前給付等）保險金最高以新台幣 300 萬元為限。換言之，當同一被保險人所擁有的滿期契約合計超過 300 萬元以上者，不在安定基金的承保範圍。

依第 143-3 條第 3 項規定，「保險業與經營不善同業進行合併或承受其契約致遭受損失，依第一項第二款規定申請安定基金補助者，其金額不得超過安定基金依同項第三款規定墊付之總額。」換言之，補助金額不得超過因被接管、勒令停業清理或命令解散、或重整時之墊付金額，該條文的目的是在限制安定基金的墊付金額，以期安定基金能以較低成本的方式，處理問題保險業的退場。但該規定很可能反而造成安定基金的困擾。簡單來說，要成功讓其他保險業與經營不善同業進行合併或承受其契約，應彌補其所遭受之損失，但第 143-3 條第 3 項卻規定其能夠接受之補助必須在所遭受之損失與第 3 款接管、勒令停業清理或命令解散、或重整等各種處理方式的墊付金額取其低者，換言之，合併或承受經營不善同業的業務若未能完全獲得填補，合併或承受的交易勢必無

法完成。但由於較低成本選項僅適用補助，低利貸款是另一種補助方式，並不受第 3 項的限制。

然而，安定基金對於同樣是因合併或承接契約而造成損失時，有低利貸款或補助之別，兩者差異極大，低利貸款必須償還，而補助無須償還，因此安定基金在評估因保險業合併而支應金額時，必須明確評估此項支出，畢竟補助較易引起保險同業的合併或承接意願，但是補助金額則無法追償。

（三）代保險業墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約所得為之請求

保險業依第 149 條第 4 項規定被接管、勒令停業清理或命令解散，或經接管人依第 149-2 第 3 項規定向法院聲請重整時，安定基金於必要時應代該保險業墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約所得為之請求，並就其墊付金額取得並行使該要保人、被保險人及受益人對該保險業之請求權。（保險法第 143-3 條第 1 項第 3 款參照）

此款規定於 2001 年之前為「保險業失卻清償能力後，其被保險人依有效契約所得為之請求未能獲償之部分，得向安定基金請求償付。」但考量被保險人於保險業失卻清償能力時，必須經歷冗長的清算過程，始得計算保戶受分配金額及其未能獲償之金

額，為使社會大眾能夠迅速獲償，爰於 2001 年修正由安定基金在主管機關規定墊付範圍及限額內，即可代保險業墊付並取得請求權。惟問題保險業若被接管、清算，在保險監理機關主導下，安定基金取得保戶對保險業之請求權，較容易取回墊付之金額；若是進入清算程序，則扣除別除權、抵押債權後之剩餘資產，安定基金可取回墊付金額之多寡，則是未知之天。

（四）代理保戶出席重整保險業會議及行使重整相關權利

2007 年修訂《保險法》第 143-3 條將安定基金代理保戶出席重整保險業會議及行使重整相關權利納入，當時立法理由為「當保險業經接管人依本法規定向法院聲請重整時，公司能否更生成功，涉及重整計畫能否有效率被關係人會議認可，惟實務上號召幾近百萬保險公司的保戶代表共聚一堂行使同意權，易導致議事效率不彰，故為加速重整之效率，有必要基於公眾利益，參照日本保險業法第二百六十五條之二十八及日本公司重整特例法第四章第六節及第六章第五節的規定，授予安定基金有代理保戶行使相關權益的權限，爰增訂第一項第四款。」

顯見保險業重整過程費時，監理機關考量提升重整會議效率，避免實務上保戶對重整計畫行使同意權，使得重整計畫遭受

延宕，故新增此項安定基金之功能。當保險業進行重整時，安定基金為保障被保險人權益，協助重整程序之迅速進行，除要保人、被保險人及受益人提出書面反對意見者外，視為同意安定基金代理其出席關係人會議及行使重整相關權利（參照保險法第 143-3 條第 1 項第 4 款參照）。

因此，就本款而言安定基金至少有下列兩種功能，其一是代理出席關係人會議；其二為行使重整權利，依現行公司法規定重整程序中債權人得行使權利包括向重整監督人申報債權（公司法第 297 條第 1 項）、到場陳述意見（公司法第 299 條第 1 項）、擔任確認之訴的原告或被告（公司法第 299 條第 3 項），以及聲請重整計畫重行審查（公司法第 306 條第 3 項）。觀諸美國或日本之保險業重整，兩國在實務上運作或有差異，在美國部分學者認為重整不具任何重要性，往往只是進入清算程序的階段性過程；反觀日本從 2000 年起千代田生命、協榮生命、東京生命和大和生命，均尋重整模式解決問題保險業，也大幅減輕人壽保險之要保人保障機構的財務負擔。⁵惟重整必然會調整保險契約內容（如保單預定利率），必須經過保戶同意過程，因此安定基金將來必審慎為之。

⁵ 詳見本研究計畫第五章第四節關於重整。

(五) 受主管機關委託擔任接管人、清理人或清算人職務

此項安定基金的業務範圍亦是 2007 年修法時增定，其立法理由為「保險公司能否順利退場與否，涉及千萬投保大眾權益保障，基於保障被保險人基本權益乃安定基金成立之宗旨，倘有需要，應強化安定基金機能，授予其有擔任接管人、清理人或清算人之職責，以達成立目的，爰增訂第 1 項第 5 款。」

按保險業依第 149 條第 4 項規定，保險業因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時，主管機關得依情節之輕重，分別處以監管、接管、勒令停業清理或命令解散等處分。同條第 5 項規定，依第 4 項規定監管、接管、停業清理或解散者，主管機關得委託其他保險業、保險相關機構或具有專業經驗人員擔任監管人、接管人、清理人或清算人。因此，安定基金可受主管機關之委託而擔任監管人、接管人、清理人或清算人，此無疑問。

(六) 經主管機關核可承接不具清償能力保險公司之保險契約

2007 年修法時，當時考量「為避免被保險人因健康及年齡關係，而無法投保，有必要維持壽險契約的存續，以落實對壽險保戶的保障，故倘無其他保險公司願意承接保險契約時，有必要授予安定基金有承接保險契約的機制，以達其成立目的，爰增訂第

一項第六款。」於是在保險法第 143-3 條第 1 項第 6 款規定，即規定，經主管機關核可承接不具清償能力保險公司之保險契約。觀諸日本便曾經採用此方法，成立一家新保險公司（青葉生命）以承接破產之日產生命的有效契約，但不從事招攬新契約的業務。

按保險法第 149 條第 5 項規定，問題保險公司經主管機關為接管處分後，主管機關得委託「其他保險業、保險相關機構或具有專業經驗人員擔任接管人」。因此，倘主管機關依保險法第 143 條第 1 項第 5 款規定，委託安定基金擔任接管人時，此時主管機關與安定基金間具委任關係，安定基金似應自行處理受委託之事項為原則。安定基金若欲成立子公司辦理接管業務時，似應經主管機關（委任人）同意（民法第 537 條參照），且該子公司之資格亦須符合上開規範後，始得為之。至於安定基金成立子公司辦理承受爭議性資產、不確定負債及清理未了業務之適法性問題，及其衍生的相關問題，參見本研究計畫前文之已做論述⁶。

第二節 我國保險安定基金的法律性質

一、保險安定基金與主管機關的法律關係

按行政程序法第 16 條亦規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。前項情形，應將委託事項及法規依據公

⁶ 詳見本研究計畫第五章第七節。

告之，並刊登政府公報或新聞紙。第一項委託所需費用，除另有約定外，由行政機關支付之。」國家行政事務至為繁雜，若基於政治考量，不便由國家出面者亦可委託私人行使公權力，達到同樣的效果（陳敏，2009）。又受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。（行政程序法第 2 條第 3 項參照）因此，安定基金與監理機關之關係，即為特殊的行政委託關係（廖世昌，2010）。

安定基金受監理機關委託之事項，其一如《保險法》第 143-3 條第 1 項規定，安定基金辦理的事項中含括受主管機關委託擔任接管人、清理人或清算人職務。其二為《保險法》第 149 條第 4 項規定：「保險業因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時，主管機關得依情節之輕重，分別為下列處分：一、監管。二、接管。三、勒令停業清理。四、命令解散。」其三，《保險法》第 149 條第 5 項規定：「依前項規定監管、接管、停業清理或解散者，主管機關得委託其他保險業、保險相關機構或具有專業經驗人員擔任監管人、接管人、清理人或清算人；其有涉及安定基金補償事項時，並應通知安定基金配合辦理。」

所以，安定基金乃依《保險法》規定，受金管會委託行政，擔任接管人、清理人或清算人職務（廖世昌，2010）。

二、保險安定基金與保戶的法律關係

按《保險法》第 143 條之 3 第 1 項第 3 款規定：「保險業依第一百四十九條第四項規定被接管、勒令停業清理或命令解散，或經接管人依第一百四十九條之二第三項規定向法院聲請重整時，安定基金於必要時應代該保險業墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約所得為之請求，並就其墊付金額取得並行使該要保人、被保險人及受益人對該保險業之請求權。」此代墊之性質類似民法上的第三人清償，而民法第 310 條規定：「向第三人為清償，經其受領者，其效力依左列各款之規定：一、經債權人承認或受領人於受領後取得其債權者，有清償之效力。二、受領人係債權之準占有人者，以債務人不知其非債權人者為限，有清償之效力。三、除前二款情形外，於債權人因而受利益之限度內，有清償之效力。」墊付之性質類似第 1 款之情形（廖世昌，2010）。

又保險安定基金所付之責乃《保險法》規定保險人契約責任外，所額外增加或補充的責任，因此性質上應屬於法定債務承擔（孫森焱，2004）。

第三節 我國安定基金啟動之條件及時點

一、安定基金啟動墊付之條件與金額

（一）財產保險安定基金

1. 對保險機構的限制

按 2006 年 1 月 2 日財團法人財產保險安定基金動用範圍及限額規定，財產保險安定基金依《保險法》第 143-3 條第 1 項第 3 款規定，代保險業墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約所得為請求之範圍，限於依《保險法》第六條設立之財產保險業及外國財產保險業在中華民國境內之總分支機構銷售之保險契約，但不包括分入之再保險業務。

2. 對保戶墊付的限制

財產保險安定基金依《保險法》第 143-3 條第 1 項第 3 款規定，代保險業墊付要保人、被保險人及受益人依有效保險契約所得為請求之限額。按財團法人財產保險安定基金動用範圍及限額規定（參見表 6-3-1），若為強制性則依原給付或賠款標準墊付，如申請強制汽車責任保險給付者，依強制汽車責任保險給付標準墊付；申請住宅地震保險賠款者，依住宅地震保險共保及危險承擔機制實施辦法規定墊付，無折扣的限制。

若為其他商業性財產保險，則按保險契約得請求之保險賠款或保險給付的 90% 墊付，並以新台幣 300 萬元為限。同時限制同一人在同一保險公司（保險合作社）有數個請求權者，墊付金額以新台幣 300 萬元為限。而且，若為責任保險，則必須考慮依《保險法》第 94 條

第 2 項直接向保險人請求給付賠償之第三人應與被保險人合併計算該墊付限額，即第三人的直接請求權之必須與被保險人獲得的墊付金額合併計算，並以 300 萬為限。

表 6-3-1 財產保險安定基金給付範圍與限額

項目	給付限額	
	依據基準	限額
請求保險賠款或保險金		
強制汽車責任保險	依強制汽車責任保險給付標準墊付	無
住宅地震保險	依住宅地震保險共保及危險承擔機制實施辦法規定墊付	無
其他各種保險	按保險賠款或保險給付	90%且≤300 萬
請求退還保險費	按得請求金額	40%

除了保險給付或補償外，保戶亦可能要求如終止契約而必須退還保險費，此時為求保戶支持政府維護金融秩序的安定，對於退還的保險費必須給予較大的折扣，以避免發生保險業大量資金外流效應而危及金融秩序。因此，依保險契約請求退還保險費者，財產保險安定基金按得請求金額的 40% 墊付。

另外，財產保險安定基金依前項標準預估墊付金額，如有累積基金不足支應之虞時，得經董事會決議，並報經主管機關核准後，重新訂定墊付比例及限額。

(二) 人身保險安定基金

1. 對保險機構的限制

按行政院金融監督管理委員會 2006 年 7 月 18 日金管保一字第 09500096890 號函准照辦之人身保險安定基金動用範圍及限額的規定，人身保險安定基金動用範圍及限額依據《保險法》（以下簡稱本法）第 143-3 條第 2 項規定訂定之，且限制安定基金墊付適用於依我國法律設立許可之本（外）國人壽保險業在我國境內銷售之有效保險契約，但不包括未經我國法令許可之保險業在國內所銷售之保險契約、國內壽險業之國外（總）分支機構在國外銷售之保險契約、保險商品之專設帳簿部分、依據勞工退休金條例年金保險實施辦法規定銷售之勞退企業年金保險契約及勞退個人年金保險契約，以及再保險契約。

2. 對保戶墊付的限制

人身保險安定基金對每一保險公司單一動用事件依據人身保險安定基金動用範圍及限額，按險種別給予不同的墊付標準，如為身故、殘廢、滿期、重大疾病（含確定罹患、提前給付等）保險金，以每一被保險人計，每一保險事故；或每一被保險人之所有滿期契約（含主附約），為得請求金額之 90%，最高以新台幣 300 萬元為限（參見表 6-3-2）。

表 6-3-2 人身保險安定基金給付範圍與限額

項目	給付限額	
	依據基準	限額
身故、殘廢、滿期、重大疾病 (含確定罹患、提前給付等) 保險金	得請求金額	90%且≤300 萬
年金(含壽險之生存給付部分)	得請求金額	90%且每年≤20 萬
醫療給付(包含各項主附約之 醫療給付)	每年得請求金額	≤30 萬
解約金	得請求金額	20%且≤100 萬
未滿期保險費	得請求金額	40%
紅利給付	得請求金額	90%且≤10 萬

含壽險之生存給付部分)，以每一被保險人計，所有契約為得請求金額之 90%，每年最高以新台幣 20 萬元為限。至於醫療給付（包含各項主附約之醫療給付）部分，以每一被保險人計，每一保險事故之墊付，每年最高以新台幣 30 萬元為限。

此外，類似於財產保險安定基金除了保險給付外，保戶亦可能要求如終止契約而保險人必須退還保險費，此時為求保戶支持政府維護金融秩序的安定，對於退還的保險費必須給予較大的折扣，以產生防阻保險業大量資金外流效應。因此，解約金給付，以每一被保險人計，為得請求金額之 20%，最高以新台幣 100 萬元為限；未滿期保險費，以每一被保險人計，為得請求金額之 40%。不過，原屬於保戶的紅利給付，以每一被保險人計算，為得請求金額之 90

％，最高以 10 萬元為限。而且，如果保戶尚有欠繳保險費、自動墊繳保險費本息及未償還之保險單借款本息，也都要先扣除再墊付。

當安定基金動用當時累積之總額如有不足支應墊付之時，得於墊付開始前經財團法人保險安定基金董事會決議並報主管機關核准後，調降第一項各款之墊付比例及限額。

我國之安定基金採限額給付方式，相較於美國、日本和中國大陸均有類似之作法（參見表 6-3-3），依險種別給予救助金額之限制，其用意乃鼓勵消費者慎選財務狀況較佳之保險公司，以促進保險業之良性競爭。若不論給付金額高低而給予同樣的折扣比率，較符合公平原則，惟兼採賠償金額上限亦有助於舒緩安定基金財力負擔的壓力。郭秋榮（2002）指出美國聯邦存款保險公司依聯邦存款保險公司改進法（FDICIA）對問題銀行採取最低成本法，確立讓存款人分擔問題銀行損失之基本原則。由此可見，對於問題保險公司之保戶採取給付折扣方式，乃世界潮流所趨。

表 6-3-3 主要國家安定基金救助金額之比較

國家	安定基金之救助限額
我國	(1)人身保險：①壽險，90%且≤300萬台幣；②年金，每年90%且≤20萬台幣；③醫療險，每年≤30萬台幣；④解約金，20%且≤100萬台幣；⑤未滿期保險費，40%；⑥紅利給付，90%且≤10萬台幣。 (2)財產保險：①強制，100%；②非強制，90%且≤30萬台幣；③退還保費，40%。
中國大陸	(1)壽險：80~90%。 (2)非壽險：①損失金額五萬人民幣以下，100%；②五萬以上，80~90% ⁷ 。
日本	(1)人壽保險：90%。 (2)財產保險：①強制險100% ②非強制90%。 (3)第三分野（傷害、疾病保險）：80%~90% ⁸ 。
美國	(1)人身保險：①壽險≤30萬美元；②解約金≤10萬美元；③健康險≤10萬美元；④高額醫療費用保險≤50萬美元。 (2)財產保險：①理賠≤30萬美元；②解約≤1萬美元。

二、安定基金啟動之時點

我國保險安定金之啟動時點，主要規範於《保險法》第143-3條，包括對保險公司貸款、補助、墊付保戶之請求等事項，其中墊付保戶之請求又與規範保險業退場機制之保險法第149條息息相關。保險公司退場機制流程與啟動保險安定基金之流程，請參見圖6-3-1所示。

當保險公司出現下面情況之一：(1)財務或業務狀況出現顯著惡化而不能支付其債務；(2)或無法履行契約責任或有損被保險人權益之虞

⁷政策性保險由中國大陸政府承擔最終風險，不規範在保險保障基金救助範圍內。詳見本計畫第三章第三節關於中國大陸保險保障基金。

⁸詳見本計畫第二章第三節日本保險業之退場機制。

時，則主管機關得依情節輕重對保險公司處以監管、接管、勒令停業清理或命令解散（保險第 149 條第 4 項參照）。

此外，若保險業的 RBC 比率若低於 150%，監理機關便可能採取派員監管或為其他必要處置（保險業資本適足性管理辦法第 6 條參照），惟此監管乃屬低度監理，在處理保險業退場機制之環節上恐難實質解決問題保險業之困境，其他措施如接管和清理才是主要措施⁹。

由上可知，保險業遭、接管、清算、清理或重整，主要規範於保險第 149 條第 4 項，保險業之財、業務顯著惡化、不能履行契約責任或有損被保險人權益之虞時，具體指標則是保險業的 RBC 比率低於 150%（保險業資本適足性管理辦法第 6 條參照）。不過除了此一指標做為判斷保險業之財、業務顯著惡化外，仍可參考如本文第二章關於美國之作法，進一步詳加規範監理機關發動接管、重整及清算等退場方法的啟動條件，以輔監理之成效。

而保險安定基金墊付被保險人、要保人與受益人對保險業之請求，並不包括監理一項，僅包括接管、勒令停業清理、命令解散和重整，安定基金墊付保戶對問題保險業之請求的時點，為安定基金「於必要時」應代保險業墊付保戶所得為之請求（保險第 143-3 條第 1 項第 3 款參照）。

⁹ 參見本計畫第五章第二節。

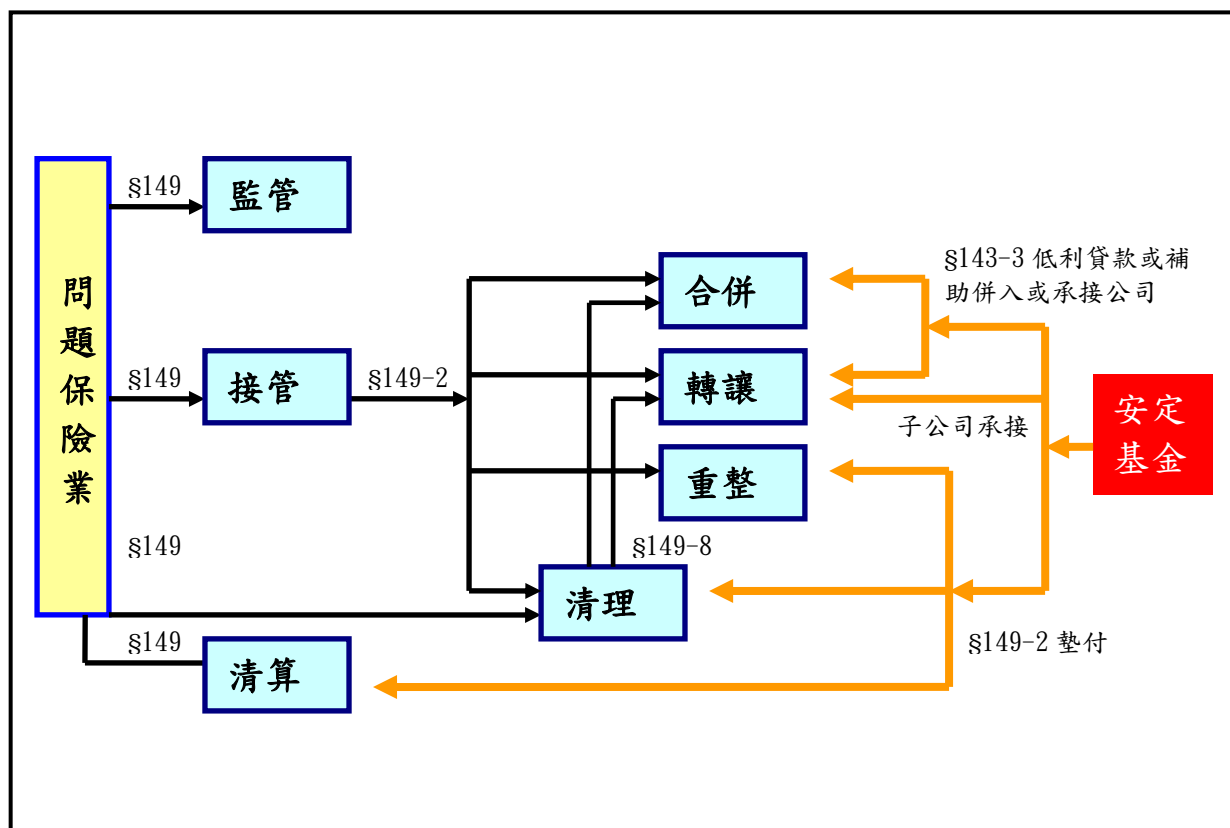


圖 6-3-1 我國保險退場程序與安定基金救助示意圖

又從《保險法》第 143-3 條第 1 項第 2 款規定：「保險業因與經營不善同業進行合併或承受其契約，致遭受損失時，安定基金得予以低利貸款或補助。」因此，安定基金低利貸款或補助的要件為「致遭受損失時」，此為對經營困難保險業的貸款之啟動時點。

被接管保險業可能有進行重整、清理、轉讓或合併等處理方式，其中進入清理處理程序之保險業，仍可能以合併或轉讓方式處理有效契約或資產、負債（保險法第 149-8 參照）。被接管保險業以合併或契約轉讓時，則安定基金可以低利貸款或補助存續保險公司或承接保險公司，或者成

立子公司承接有效契約¹⁰（參照保險法第 143-3 條第 1 項第 6 款）。此成立子公司承接有效契約，又為啟動安定基金的另一個時點。因此，保險業遭接管，安定基金除了「於必要時」可墊付保戶所得為之請求外，仍可採用重整、清理、轉讓或合併等處理方式，所以安定基金對於被接管之保險業並非只能採取墊付方式處理，也因此接管不必然是安定基金啟動的時點。

綜合上述而言，本國保險業之退場機制中安定基金啟動之時點，其中墊付保戶得為請求的部分，未若美國監理機關對於墊付的時點須具備保險公司喪失清償能力與法院命令清算等條件。因為，我國目前保險公司退場機制如上述包括接管、清理、清算、重整、轉讓或合併等處理方式，其中清算必須經過法院程序，耗費時日而難以達成監理之成效，恐非主要採取方式。至於採取接管方式，是否墊付保戶所得為之請求，亦需視後續處理方式而定，例如若可望有其他保險業合併或承接問題保險業的保險契約，則安定基金得予補助，以促其他保險業的合併或承接意願；若決定後續採清理或重整方式處理，其決定清理或重整之時點又分別為墊付安定基金之時點。此外，問題保險業若逕進行清算處理，則法院宣判之時點亦為啟動安定基金墊付之時點，自不待言。

¹⁰ 安定金成立子公司承接不具清償能力保險公司的有效契約的相關問題參見本計畫第四章第七節。

第四節 現行保險安定基金之探討

由於上述關於保險安定基金的相關法規，仍有部分規範不盡周延與值得探討之處，本節逐項說明如下。

一、保險安定基金保障對象應不僅限被保險人

此外，依現行《保險法》第 143-1 條規定保障「被保險人」的基本權益，恐未見周延，要保人與受益人亦是為保障對象。申言之，於財產保險中，《保險法》第 4 條所定被保險人於保險事故發生時，遭受損害而享有賠償請求權；人身保險中被保險人在建康保險給付、傷害保險的殘廢給付享有請求保險給付之權，或人壽保險之被保險人請求生存給付，均無疑義。職是之故，被保險人足為保險安定基金保障對象。

在人壽保險中，要保人除了繳交保險費與締結保險契約（《保險法》第 3 條）外，要保人亦可終止契約而取得解約金（《保險法》第 119 條）或辦理保單貸款（《保險法》第 120 條），而且人壽保險之要保人、被保險人、受益人對於被保險人之保單價值準備金，有優先受償權（《保險法》124 條）。因此，要保人於保險契約中享有之權利亦應受保障。

另外，人壽保險的死亡給付乃歸於受益人（《保險法》第 110 條）；投資型保險契約的投資資產亦歸屬受益人（《保險法》第 123 條第 2 項），而且投資型保險投資管理辦法第 2 條規定，訂立投資型保險契約，保險

人就要保人或受益人投資權益保戶，應依本法及其他有關法令規定記載相關條文，因而第 6 條亦有保險人應為要保人或受益人之利益管理專設帳簿之資產。所以，受益人保險契約中所享有之權益更應受重視而獲得保障。

因此，安定基金保障對象應包括被保險人、受益人與要保人，非僅被保險人一人而已，此亦可見於《保險法》第 143 條第 1 項第 3 款，安定基金於必要時應代保險業墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約所得為之請求。

二、對於每一保險業訂定補償上限

保險安定基金墊付保戶之給付，可針對每一經營不善之保險業設定總額限制。除目前規範每一要保人、被保險人、受益人請求金額的限制外，亦可考慮對於每一保險業訂定補償上限，例如依據該保險業過去提撥安定基金的貢獻度，設定公式計算安定基金補償上限(林瑩姮，2005)。

三、調整徵收方式與費率

事前徵收制與事後徵收制並行。目前僅採用事前徵收制，然而為因應基金不足以應付所需的情況時，可仿美國人身保險業安定基金採用事後提撥制¹¹。我國曾兼採用事後徵收制，規範於已廢除之「保險安定基金

¹¹美國保險安定基金機制及預警制度，財團法人保險安定基金出國報告書，2010 年，第 19 頁。

組織及管理辦法」中，可重新思考其可行性。

對經營高風險的保險公司徵收高費率。對於徵收安定基金的費率，若改採用差別費率，即對於經營風險不同的保險公司徵收不同的差別費率，如採用風險基礎費率制度（Risk-Based Premiums），對於經營風險較高的保險業收取較高的費率；反之，經營風險較低的保險業收取較低的費率。此可參考德國壽險安定機制，其 75% 的資金來源按保險公司之風險係數而分成三種計收。

如此，較可避免保險公司之逆選擇和道德危險，陳華與張豔（2010）認為在各公司一律採相同課徵比率方式下，規模大、信用程度高的保險公司缺乏參加保險保障基金的積極性，甚至會提高自身的風險，進行高風險運作，以期達到高收益目的。

四、經營困難保險業之定義

由於《保險法》第 143 條與第 143-3 條，均有關於保險業貸款之規定。對於第 143-3 條中所謂「經營困難保險業」的意義，實有具體定義之必要。

廖世昌（2010）認為有關保險公司貸款的規範，第 143 條的規定應限於保險公司「非經營困難」，而第 143-3 條條規定則只限於「經營困難」的情況。惟第 143 條第 1 款中規定「為給付鉅額保險金、大量解約或大量保單貸款之周轉所需」，亦難謂均為「非經營困難」，若以結果論而

言，保險業出現鉅大現金流量不足而產生週轉問題，亦足以造成經營危機。因此，必須更進一步具體區別，如參考美國 NAIC 之作法。林國彬（2009）研究發現美國 NAIC 於 1985 年所制訂「保險監理委員關於認定保險事業財務困境條件之定義準則」（Model Regulation to Define Standards and Commissioner's Authority for companies Deemed to be in Hazardous financial Condition），做為判斷保險業是否有財務困境之參考，根據該準則第 3 條之規定，共有 15 項指標可以做為判斷保險公司是否有財務困境之參考。惟 2008 年之後，該模型法修正版將判斷指標增加至 20 項¹²。

五、調整人壽保險保單預定利率

目前，我國保險法對於處理問題保險公司之調整保險契約內容規範，包括下列三種情況：（1）接管人為讓與全部或部分營業、資產或負債時得經主管機關核准調整其保險費率或保險金額（保險法第 149-2 條第 7 項參照）；（2）保險業遭勒令停業清理之處分時準用保險法第 149-2 條第 7 項調整保險契約內容之規定（保險法第 149-8 條第二項參照）；（3）保險公司重整時，安定基金代理要保人、被保險人及受益人出席關係人會議或行使重整相關權益，即可調整契約內容（保險法第 143-3 條第 1 項第 4 款參照），惟保戶是否願意全盤接受恐有變數。

¹² 關於 20 項指標可參見本文第二章第一節之美國退場機制啟動時點。

而調整壽險保險費率，最可能調整的費率釐定因素即為保單預定利率，因此可進一步詳加規範如何調整保單預定利率。例如美國在限制賠償金額之外，人壽保險安定基金另有一項影響保戶權益的規範，即利率調整規定，依 LHIGA Section 3 B，利率調整是以 Moody's 公司債利率平均值減去若干個百分點¹³。不過，修改保單預定利率影響日後保戶之保險費繳交，故亦可參考日本之作法，視個別公司之財務狀況而調整保單預定利率¹⁴，但是必須讓保戶得行使同意權。

六、強化失卻清償能力之預警與立即處置措施（PCA）

由於安定基金的成立，可能產生保險公司對於核保過程或危險選擇的鬆懈現象，即安定基金保護下保險公司可能出現之道德危險（許碩芬與林兆欣，1999），安定基金增加偵測預防功能則可降低此部分之道德危險。

參考美國安定基金之作法，安定基金不僅是為失去清償能力的保險公司支付賠款而已，依 PLIGA Section 11 的規定，安定基金除了補償保單持有人的權益外，為了能幫助偵測並預防保險人失去清償能力，安定基金的董事會得就偵測和預防保險人失去清償能力，以及對改進或強化清償能力監理提出建議¹⁵。換言之，安定基金的職能不僅只是消極性的維

¹³參見本文第二章第一節關於美國之退場機制。

¹⁴參見本計畫第三章第二節關於日本保險公司退場個案分析。

¹⁵參見本計畫第二章第一節關於美國處理問題保險業的法令與機構。

護保單持有人權益、支付賠償金而已，更有預防保險公司失去清償能力積極性功能。

除了加強預警監測功能外，搭配採取立即糾正措施（Prompt Corrective Action；PCA）更能促進金融監理的功效。郭秋榮（2002）指出 1990 年代以來，以歐、美和亞洲各國銀行業危機處理的經驗而言，監理機關對於資本適足率不足的銀行業未能斷然採取 PCA，常導致爾後處理金融危機的成本增加。

如日本建置早期預警系統，將清償力比率（Solvency Ratio）¹⁶分成 4 類級距，分別為：（1）清償力比率大於 200%，無財務問題之虞；（2）類別一，清償力比率介於 100%至 200% 之間，得命令該保險公司提出與實施合理的改善計畫；（3）類別二，清償力比率介於 0%至 100%間或清償能力小於 0 但實質淨資產大於 0，得要求該保險公司提出與實施合理提升保險給付能力之計畫、禁止配發股利或給予高階主管獎金或抑制其額度、禁止保單分紅或對員工分紅和給予獎金、變更保單的保險費計算方法、抑制經營費用；（4）類別三，清償力比率低於 0%或清償力比率低於 0%但實質淨值小於 0，限定期限命令停止部分或全部業務¹⁷。而我國「保險業資本適足性管理辦法」中，對於風險基礎資本額比率低於

¹⁶清償能力比率＝總清償力數值÷（風險總和×1/2）×100。其詳細計算過程參見日本保險業預警制度之研究，財團法人保險安定基金出國報告書，2010 年，頁 8-10。

¹⁷同前註，頁 11。

150%之保險業，未詳加規範不同等級之不同監理作法，因此可進一步探討。

目前，我國保險法對於風險基礎資本額比率的規範，見於《保險法第》143-4條和《保險業資本適足性管理辦法》。保險法第143-4條規定保險業自有資本與風險資本之比率（即 RBC_Ratio）不得低於200%，未達此標準的保險公司不得分配盈餘或處以其他處置、限制。而保險業資本適足性管理辦法第6條進一步規範保險業 RBC_Ratio 低於200%的處理措施，在低於200%下僅設定150%為界限，高於150%或低於150各有不同的處理措施。

而為達更能採取有效之 PCA，可參考美國對於保險業之作法，在 RBC_Ratio 低於150%以下再細分級距，並參考我國《銀行資本適足性及資本等級管理辦法》第2-1條，對於銀行業按資本適足率規範四種不同資本等級，即資本適足（ $8\% \leq \text{資本適足率}$ ）、資本不足（ $6\% \leq \text{資本適足率} < 8\%$ ）、資本顯著不足（ $2\% \leq \text{資本適足率} < 6\%$ ）和資本嚴重不足（ $\text{資本適足率} < 2\%$ ），以修訂保險業資本適足性管理辦法第6條，促監理機關更有效率採取相對應的立即糾正措施。

第七章 保險安定基金不足支應時之因應措施

第一節 保險安定基金之規模

財產保險安定基金從 2000 年以來每年增加二、三億的水平累積金額，不過 2006 年因為處理國華產物問題，累積金額反而減少十二億餘元；其後 2009 年減少 4.3 億、2010 年將累積餘額轉至保險安定基金，至此財產保險安定基金帳上餘額歸零元（參見表 7-1-1）。

反觀人身保險安定基金於 2001 至 2002 年，每年增加近十億，至 2002 年底累積人身保險安定基金達 59.68 億元。但從 2003 年至 2008 年每年增加提撥金額起伏不定，平均每年增加 14.46 億，至 2008 年底達 146.46 億元。惟 2009 年處理國華人壽事件，人身保險安定基金累積金額減少 85.04 億元，累積餘額為 61.41 億元。至 2010 年將累積餘額轉至保險安定基金，人身保險安定基金帳上餘額亦歸零元。

保險安定基金自 2009 年開始提撥，至 2010 年累積提撥金額為 142.99 億元。即原先財產保險安定基金帳戶與人身保險安定基金帳戶停止提撥，而由保險安定基金帳戶統籌提存。

以合計財產保險安定基金、人身保險安定基金而言，發現 2000 年以來增加幅度隨保險費成長、投資獲利等因素而有逐年增加趨勢，除了 2009 年因處理國華人壽事件反而減少累積金額 45.93，累計至

2010 年底金額達 142.99 億元。

假定不考慮投資收益及其他收入的情況下，按每年保險業保費收入計算安定基金之提撥金額（參見表 7-1-2），財產保險按保險費收入的千分之二提撥，而人壽保險業按保險費收入的千分之一提撥。其中，財產保險費收入呈現起伏不定現象，以致於財產保險安定基金提撥金額未有明顯增長趨勢，近十年來每年提撥之安定基金介於 2,000 萬至 2,300 萬之間，平均每年提撥 2,156 萬元。反觀壽險業之保險費收入卻呈現年年成長，因此人身保險安定基金之提撥金額也就年年攀升，不過成長率呈現不穩定現象，2009 年提撥安定基金金額已逾 20 億左右，2010 年達 23 億元。

表 7-1-1 保險安定基金提撥累積金額 單位：百萬元

年份	財產保險 安定基金 (1)	人身保險 安定基金 (2)	保險 安定基金 (3)	安定基金合計		
				合計金額 (1)+(2)+(3)	增減額	增減率
2000	1,481	3,988	-	5,469	-	-
2001	1,732	4,962	-	6,694	1,225	22.4%
2002	1,985	5,968	-	7,953	1,259	18.8%
2003	2,219	7,323	-	9,542	1,589	20.0%
2004	2,469	8,563	-	11,032	1,490	15.6%
2005	2,753	10,145	-	12,898	1,866	16.9%
2006	1,535	11,365	-	12,900	2	0.0%
2007	1,777	12,916	-	14,693	1,793	13.9%
2008	1,998	14,646	-	16,644	1,951	13.3%
2009	1,569	6,142	4,340	12,051	-4,593	-27.6%
2010	0	0	14,299	14,299	2,178	18.1%

資料來源：保險事業發展中心與本研究計畫整理。

至於安定基金總金額上限問題，主管機關曾於 1992 年 7 月增訂《保險法》第 143 條之 2 規定：「安定基金由各保險業者提撥；其提撥比例與安定基金總額，由主管機關審酌經濟、金融發展情形及保險

表 7-1-2 保險業安定基金按保險費收入每年提撥金額

單位：百萬元

年份	保險費收入			安定基金提撥金額		
	財產保險 (1)	人身保險 (2)	合計 (3)	財產保險 (4)=(1)×0.002	人身保險 (5)=(2)×0.001	合計 (6)=(4)+(5)
2000	87,835	626,316	714,151	17.57	626.32	643.88
2001	90,829	728,890	819,719	18.17	728.89	747.06
2002	101,433	889,287	990,720	20.29	889.29	909.57
2003	109,469	1,132,652	1,242,121	21.89	1,132.65	1,154.55
2004	115,468	1,308,490	1,423,958	23.09	1,308.49	1,331.58
2005	118,502	1,457,750	1,576,252	23.70	1,457.75	1,481.45
2006	114,106	1,563,701	1,677,807	22.82	1,563.70	1,586.52
2007	112,583	1,875,097	1,987,680	22.52	1,875.10	1,897.61
2008	107,741	1,918,843	2,026,584	21.55	1,918.84	1,940.39
2009	101,859	2,006,559	2,108,418	20.37	2,006.56	2,026.93
2010	105,806	2,313,105	2,418,911	21.16	2,313.11	2,334.27

資料來源：保險事業發展中心與本研究計畫整理。

業務實際需要定之。」同年 12 月 30 日主管機關又公布《保險安定基金組織及管理辦法》第 3 條規定，財產保險安定基金，由各財產保險業自 1993 年 1 月 1 日起按總保險費收入之千分之 2 提撥。財產保險安定基金之總額暫訂為新台幣 20 億元。同法第 4 條規定，人身保險安定基金由各人身保險業自 1993 年 1 月 1 日起按總保險費收入之千分之 1 提撥，人身保險安定基金總額暫訂為新台幣 40 億元。

惟 2001 年修訂《保險法》時，刪除第 143 條之 2 中「基金總額」的限制，隨後廢止《保險安定基金組織及管理辦法》，新修訂之《財團法人保險安定基金管理辦法》亦無基金總額的規定。以現今經濟環境及處理國華人壽案例而言，問題保險業需安定基金挹注的金額可能動輒上百億，因此目前提撥金額無規定上限的需要。

第二節 不足支應時之因應措施

目前安定基金之累積金額已無上限的限制，但是累積金額是否足夠支應整體保險業所需的疑慮，隨著保險業經營環境惡化，保險業財務狀況表現不佳而逐漸浮出檯面。其因應之道，除了開源節流之外，或尋找其他資金融資管道，或找尋其他替代方案，亦是思考的方向。茲摘要說明如下：

一、保險安定基金向外借款

可參考英國、德國、日本與美國的作法，在安定基金不足以支付補償時，由安定基金對外借款，安定基金再向保險業提高徵收費率以攤還借款。按《保險法》第 143-1 條第 3 項規定，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。另觀察我國中央存款公司亦曾於財源不足時向其他金融機構借款，有效化解金

融危機（參照存款保險條例第 31 條第 3 項）。

二、調整徵收方式與費率

可採用事前徵收制與事後徵收制並行。我國目前僅採用事前徵收制，然而為因應基金不足以應付所需的情況時，可仿美國人身保險業安定基金採用事後提撥制為，以補事前徵收之不足。惟美國壽險業之規模遠大於本國，以 2010 年總保險費收入而言，美國達 1,166,143 百萬美元，而台灣為 76,425 百萬美元。因此，不宜貿然採用事後課徵為主，以避免徵收速度過於緩慢而不及因應。又如德國啟動壽險安定機制的資金來源分成四階段取得，第一階段利用原有累積的資金，第二階段再向壽險業募集資金（總壽險資金的 0.1%），第三階段考慮減少 5 % 被保險人權益，第四階段壽險安定機制可以向壽險業募集更多資金。¹

我國曾兼採用事後徵收制，規範於已於 2002 年廢除之《保險安定基金組織及管理辦法》，按其第 15 條規定：「保險安定基金總額不足支應因保險法第一百四十三條之三規定之情事者，得採事後徵收方式，依各保險業總保險費收入一次或分次補提撥足之。」可重新思考其可行性。

¹德國壽險安定機制介紹，同前註，第 13 頁。

此外，2007 年修訂《保險法》第 143-1 條第 3 項，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，並不得低於各保險業者總保險費收入的 1‰，因此於安定基金不足支應時亦可以考慮提高提撥率。

三、墊付金額之限制

保險安定基金墊付保戶之給付，可針對每一經營不善之保險業設定總額限制。除目前規範每一要保人、被保險人、受益人請求金額的限制外，亦可考慮對於每一保險業訂定補償上限，例如依據該保險業過去提撥安定基金的貢獻度，設定公式計算安定基金補償上限(林瑩姮，2005)。

四、運用「營業稅稅款撥入銀行業以外之金融業特別準備金」

政府於 2010 年 6 月 17 日公布《營業稅稅款撥入銀行業以外之金融業特別準備金運用管理辦法》，並於 2011 年 1 月 1 日開始實施，主管機關為金管會。此項特別準備金之財源乃 2010 年 1 月起對保險業、信託投資業、證券業、期貨業、票券業及典當業依加值型及非加值型《營業稅法》第十一條第一項所繳交之營業稅稅款，納入金融監督管理基金項下辦理之業務計畫，並設立專

款專用帳戶。

此項準備金之用途，以支應銀行業以外的金融業，且其相關業法中明定有退場處理規定者為限。銀行業以外金融業有關業法所定各該業別退場處理機構，其辦理各該業法所定退場處理事項而有資金不足情形時，得提出動支計畫，報經金管會核准後，動支本準備金（《營業稅稅款撥入銀行業以外之金融業特別準備金運用管理辦法》第 5 條參照）。而保險業之退場機制主要規範於《保險法》第 149 條，明定有退場處理規定，自適用《營業稅稅款撥入銀行業以外之金融業特別準備金運用管理辦法》之規定。

五、安定基金墊付金額應優先取得債權

安定基金對於《保險法》第 143-3 條第 1 項第 3 款代保險業墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約所得為之請求，並就其代墊金額取得並行使要保人、被保險人及受益人對該保險業之請求權。在安定基金財源有限的情況下，此部分墊付金額應優先取得受償權。

在美國聯邦存款保險公司改進法頒佈之前，對金融機構破產所採用的方式主要有清算法（The payoff method, liquidation）、概括承受法（Purchase and assumption）、公開協助法（Open assistance

)。三種方式中原則是採用直接清算，但若其他方法產生的成本較低時，則可採用其他兩種方法。但在頒佈聯邦存款保險公司改進法之後，對金融機構的處置方式則是改採以最低成本（least-cost solutions）為原則，因而 Haircut method 方法逐漸受到青睞。Haircut Method 係將破產金融機構的全部被保債權連同等額的資產移轉至其他金融機構，而將剩餘的資產留給非被保債權，如此作法除可加重非被保債權人金融機構的動機外，聯邦存款保險人的責任也大幅減少。

因此，安定基金代墊之部分金額，可仿效 Haircut method 方法，優先取得債權，則安定基金墊付金額之負擔可望大幅減輕。

惟觀之目前相關法規，人壽保險或一年期以上之財產保險（保險法第 82-1 條第 2 項參照），其要保人、被保險人、受益人對於被保險人之保單價值準備金有優先受償權（保險法第 124 條參照），代墊保戶所得之請求的性質類似民法第三人清償，即墊付的性質像民法第 310 條第 1 款「經債權人承認或受領人於受領後取得其債權者，有清償之效力」（廖世昌，2010），安定基金墊付後取得優先受償權。而在保險破產時，依債權取得資產順序為別除權（破產法第 108 條），其次抵押權，再其次為保單價值準備

金之優先受償權²，最後為一般債權。因此，安定基金墊付保戶之請求後而能向問題保險業取得賠償之金額，充滿不確定性。

六、評估問題保險公司之營業權價值以吸引其他保險公司承接

若被接管之保險公司具有足夠的未來性吸引其他保險公司承接，則必可減輕安定基金的支出。此可參考日本對於退場保險公司營業權價值的評估，使得問題保險公司的未來性獲得考量，以提升其市場價值。日本計算退場保險公司營業權價值乃由三部分組成，其一為現有保單所生之現金流量現值，計算過程包括評估各險種現金流量（利潤）的認定、有效保單的預測及利潤的折現；其二為外勤人員今後可能招攬保單所生之現金流量現值，例如預測現有外勤組織在未來 20 至 25 年所能創造現金流量的現值；其三為預防重新營業後所可能的發生解約潮，為維持全體保單安定設有「早期解約扣除額」（亦即解約金的減額措施），所應之而生之利益。日本對此之計算觀念，對我國的實務操作具有啟發的作用。

七、政府援助

²保險法第 124 條規定之優先受償權，性質上屬於債權優先權，該條既未如海商法第 24 條第 2 項設有類似擔保物權效力之規定，則其效力仍應解為在擔保物權之後。（1983 年 5 月 2 日司法院第三期司法業務研究會）

可參考日本之作法，由政府伸出援手。在保戶保障基金已不敷使用時，由政府編列預算進行補助，或者由政府出面擔保以利保險業向金融機構貸款³。此外，歐盟會員國中部分國家如丹麥和愛爾蘭等國許可保險業直接向政府貸款，或由政府保證而向其他信用機構貸款（廖世昌，2010）。

此外，依美國 IRMA Section 115 與 116，接管程序的費用是由該被接管保險公司的資產支應；而在安定基金依法執行任務時，依 Post-Assessment Model Act Section 8 Powers and Duties of the Association 規定，必要的行政費用係由安定基金負責。而在日本與退場相關之行政費用係由要保人保障機構支付，但可再申請國庫補助該費用之全額或部分。因此，本國可參考美、日之作法，於接管階段由被接管的保險公司負擔行政費用；而安定基金依法執行任務時，必要的行政費用由安定基金負擔。惟亦可參考日本之作法，再由政府提供補助此行政費用。

³可參見本文第三章第二節關於日本問題保險業處理機構。

第八章 我國問題保險公司退場之建議

傳統上，當公司資產顯有不足抵償其所負債務時（例如我國的公司法第 211 條）或不能清償債務者（例如我國的破產法第 1 條）時，公司即破產。但除了傳統的定義之外，保險業常受到更嚴格的財務監管，以及更嚴格的清償能力規範。例如美國的 IRMA 104N 規定，失去清償能力（insolvency）係指保險公司無法在負債到期時，履行支付義務，或認許資產小於負債，或總調整後資本小於風險基礎資本中的強制控制水準，依後者，保險業的資本只要低於一定金額，就是失去清償能力，即使理論上，資產仍足以清償負債。

但如第二章所討論美國與日本的規定，問題保險公司的定義方式已不限於資產與負債的範疇，因此本章首先以美、日兩國相關規範做對比，討論我國關於問題保險公司退場標準的定義。

第一節 問題保險公司的判定標準

如第二章第二節所指出的，美國關於問題保險公司判斷標準主要規範於 IRMA、RBC Model Act 及 Hazardous Financial Condition Model Act。IRMA Section 207 規範的 22 點當中，除第 9、22 點分別指涉到 RBC Model Act 及 Hazardous Financial Condition Model Act 二項法令、少數幾點對問題保險公司有較清楚的判斷標準外，其餘各點大多

給予主管機關相當的裁量權。另外，上述法令對問題保險公司的認定標準並不限於財務及業務，主管機關尚能就監理遵循（例如第 4、6、10、12、13、19、21 點）、公司治理（例如第 5、16 點）、誠信（例如第 7、10、11、14 點）等質性項目做為判斷標準，同時該法令也給予主管機關根據合理判斷（例如第 3、8、10 點）、甚至「預期」未來的流動性（第 3 點）等，做為判斷問題保險公司的標準。而無論這些質性標準或賦予的合理判斷空間，均給予主管機關相當的裁量權。

Hazardous Financial Condition Model Act 規範的 20 點當中，結合了較多其他主管機關用來監督保險公司財務狀況的工具（例如第 1、2、3 點）、財務狀況惡化的情形（例如第 5、6、17 點）、考慮交易對手的信用風險（例如第 4、7、9、10 點）、公司治理（例如第 11、14、18、19 點），但也同樣包含許多和監理遵循有關的判斷標準（例如第 12、13、點），並留給主管機關判斷問題保險公司的裁量空間（例如第 8、15、16、20 點）。

RBC Model Act 和前述二項法令則有明顯的不同，首先，RBC Model Act 只定義資本適足性比率一項標準來判斷問題保險公司；其次，各資本適足性比率對應的即時改正行動中，對應主管機關「應」採取的行動，因此留給主管機關的裁量空間也較少。

日本對於問題保險公司的判斷標準則源自保險業法。首先是依保

險業法第 132 條第 2 項所制定的「保險業法第 132 條第 2 項區分規定之命令」，該命令規範保險業的清償能力比率（風險資本適足率），並就清償能力比率在 0% 至 200% 之間，規範主管機關「得」採取的處置措施、未滿 0% 則限定期限命令該公司停止部分業務或全部業務。其次，在保險業法第 241 條規定當保險業繼續經營有困難時，或是認為其業務營運明顯不適當，該保險業的繼續經營對要保人等之保護有招致欠缺事態之虞時，但對「繼續經營有困難」、「營運明顯不適當」則無具體定義。最後則為保險業法第 260 條針對要保人保障機構所處理之「問題保險公司」的二項定義，第一為對應業務或財產情形，保險金之支付有停止之虞或已停止保險金之支付；第二為就其財產不能完全償還債務，或有發生財產不能完全償還債務之虞者。前者著重於判斷流動性，後者著重於資產小於負債。

和美國相關的認定規範相比，日本就問題保險公司的定義少得多，而因為「繼續經營有困難」及「營運明顯不適當」並無具體定義、風險資本適足率不足時，主管機關「得」而非「應」採取對應的處置措施，同樣留給主管機關認定與處置問題保險公司的裁量空間。

我國關於問題保險公司的判定標準主要規範在保險法第 149 條第 4 項、處理金融機構經營危機作業要點第 2 點第 2 項及第 4 點第 4 項、及保險業資本適足性管理辦法第 6 條第 2 項，具體內容如表 8-1-1。

保險法第 149 條第 4 項規定：保險業因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時，主管機關得依情節之輕重，分別為監管、接管、勒令停業清理、或命令解散之處份。具體而言，「業務或財務狀況顯著惡化」是「因」，但是「果」則包括三項，其中，「不能支付其債務」及「無法履行契約責任」係指資產小於負債或是流動性不足致不能支付或無法履行，並不明確，也留下解讀的空間。

其次，處理金融機構經營危機作業要點第 2 點第 2 項則定義「經營危機」為：保險業發生保單異常解約、資金鉅額流失或流動性嚴重不足，有損及清償能力之虞者。而一旦發生「經營危機」，則必須依該作業要點第 5 點第 4 項辦理。但該要點並未明確定義清償能力，以及清償能力必須惡化到什麼程度，才算是發生經營危機，但本條文則明確強調流動性不足。

最後，保險業資本適足性管理辦法第 6 條第 2 項則明確定義保險業資本適足率介於 200% 至 150% 以及低於 150% 者，主管機關「得」採取對應措施。這項規範的級距雖然較少，但規範的精神則與日本「保險業法第 132 條第 2 項區分規定之命令」相似，亦即認定標準明確，但應採取的處置措施則留給主管機關裁量。當然，仔細探究，美國對風險資本適足率低於 70%、日本對於清償能力比率小於 0% 的保險公

司，就沒有留給主管機關裁量的空間了。

相對於美國相關法令提供數十項判斷問題保險公司的標準，整體而言，我國上述三項法令在判斷問題保險公司上，所提供的標準並不多，這個作法與日本相似；而判斷標準與對應的處置措施均分別留給主管機關大量的裁量空間，這點也和日本相似（除清償能力比率低於0%必須採強制措施外）。因此從建立主管機關的即時改正行動來看，若以日本的規定為標準，目前規範即已足夠，最多只要補足當保險公司的風險資本適足率低於一定百分比時，主管機關所必須採取的強制措施即可。

再觀察主管機關處置國華產物、華山產物及國華人壽所採之理由，是結合保險法第149條第4項及風險基礎資本比率的規定，例如依保險局新聞稿，「國華產物保險股份有限公司（以下稱國華產險）因經營不善致虧損日益擴大，經本會命其限期改善仍無力增資補足，因其業務、財務狀況顯著惡化，流動性已無法履行契約責任，在多次給予自救機會而未能完成自救之情況下，有不能支付債務而損及被保險人權益之虞」、「華山產物保險股份有限公司（以下簡稱華山產險）因資本適足率未達保險法第143條之4之法定標準，經本會多次要求限期辦理增資事宜，並多次給與自救機會而未能完成之情況下，財務業務狀況已顯著惡化，有無法履行契約責任及損及被保險人權益之

虞」、「金管會表示，國華人壽因資本適足率未達保險法第 143 條之 4 之法定標準，97 年底業主權益為負 589 億元，財務狀況已顯著惡化，該公司經金管會多次要求限期辦理增資而未能完成，一再延宕增資時程，並無具體增資之事實，且董監事更動頻仍，影響公司治理，現又因法人股東股權移轉，致無監察人可監督公司業務之執行，益增損及被保險人權益之虞。」其中，國華產物與華山產物已完成退場程序，而國華人壽則持續洽談合併事宜而仍處接管程序中。

給予主管機關判定問題保險公司的裁量空間一直有許多爭議，給予裁量空間明顯的缺點當然是製造主管機關監理寬容的機會，未能有效排除外力對主管機關處置問題保險公司的干擾，而且因為法令沒有強制性，也降低主管機關及時處理問題保險公司的壓力，這些因素很可能造成問題保險公司的資金缺口愈來愈大。

但給予主管機關裁量空間的好處則是使主管機關可以選擇在合適的時機或條件下，處理問題保險公司，最明顯的例子是處理問題保險公司所需的人力或安定基金金額是否足以應付。特別是在現今數家保險公司資產小於負債的情況下更為明顯，主管機關不必迫於法令規定，做人力與資金都不足應以應付的事。

同樣的，主管機關也不必因為經濟狀況的一時波動，必須依法行事，「過早」處理問題保險公司，例如金融海嘯所造成暫時性的經濟

波動可能使保險公司的財務狀況暫時的惡化，一旦金融海嘯平息，體質較好的保險公司很可能可以回復海嘯前的財務狀況，若是因為一時的經濟環境惡化造成主管機關被迫依法處置保險公司時，徒然造成人力與資金上的浪費。而且因為金融海嘯很可能是系統風險，使多家保險公司同時陷入困境，主管機關在經濟環境不佳的情形下處置多家保險公司，很能力有未逮，這又回到前述人力與資金的限制。

最後一個要考慮的問題是民眾對壽險業的觀感。當主管機關必須「同時」處理多家知名的壽險公司時，容易使民眾對壽險業整體的財務狀況與健全性產生疑慮，從而產生不必要的困擾，影響其他財務狀況良好的保險公司。相反的，監理寬容給予主管機關較多的時間處理這些問題，也較能緩和民眾對多家壽險公司出現財務問題的負面觀感。

以民國 99 年底壽險業為例，除國華人壽外，尚有 3 家公司的淨值小於零，帳面缺口近 280 億，如果「現在」通過沒有裁量空間的認定標準，依常理判斷，這 3 家公司均會被列為問題保險公司，主管機關勢必要立即處理這些公司，再加上接管中的國華人壽，合計共四家壽險公司必須處理，依 99 年底的資料，這四家公司的帳面淨值合計為-958 億，由於金額龐大，因此若推動強制性的立即改正行動，必須先能夠確保資金來源與處理未到期業務的人力之充足與否。

表 8-1-1 我國關於問題保險公司的判定標準

相關法條	判斷標準
保險法第 149 條第 4 項	業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞。
處理金融機構經營危機作業要點第 2 點第 2 項	發生保單異常解約、資金鉅額流失或流動性嚴重不足，有損及清償能力之虞。
保險業資本適足性管理辦法第 6 條第 2 項	資本適足率低於百分之一百五十者。

第二節 問題保險公司之退場方式之建議

如前述第五章已經就我國現行併購、清理、重整以及清算法制中各種處理方式之優缺點，進行分析。是以，本節中將針對問題保險公司退場法制不足之處，提出修正建議如下：

一、增資程序之建議

查「同一人或同一關係人持有同一保險公司已發行有表決權股份總數超過一定比率管理辦法」中對持有保險公司股份設有若干限制。惟因問題保險公司財務已經陷入困境，增資不易。是以，本計畫建議主管機關於審查問題保險公司透過增、減資程序改善財務狀況，若由安定基金承購時，似宜准用該管理辦法第 11 條適度放寬同一人或同一關係人持股比率之審查條件之適用，以為適當。

二、接管程序之建議

立法者顯有意以行政機關所進行之接管程序取代法院所審理之重整程序，因此有關接管程序中本計畫建議放寬問題保險公司保戶權益調整之態樣。蓋因，現行法中對問題保險公司所承保保險契約權益之調整，僅限接管人經主管機關核准後，為讓與全部或部分營業、資產或負債與他保險公司之行為時，始得為之。建議擴大為其他併購方式，如合併、分割或股份轉換等方式，以利問題保險公司退場。

三、清理程序之問題

(一)清理期間宜放寬併購方式

有鑑於我國企業併購法制已經完備，似宜放寬清理人進行清理時，得運用各種併購方式，俾利問題保險公司之處理。

(二)清理人應得暫時經營保險業務

因現行保險法第 149 條之 8 第 2 項明定清理人之職務如下：一、了結現務。二、收取債權，清償債務。至於，清理人得否為清理之目的，暫時經營保險業務，則未有規定。考量保險契約種類繁多，目的各有不同，為避免適法性爭議，故建議參照公司法之規定，明定清理人得為了結現務及便利清算之目的，「暫時經營業務」，以茲明確。惟考量修法時程

難以預估，因此，本文建議主管機關似可適當運用法條解釋權，闡釋問題保險公司進行清理時，保險法中規定不備之處，得類推適用公司法清算與破產法之相關規定，以利清理工作之進行。另考量清理之目的在於了結問題保險公司之業務，故本計畫亦建議清理中之問題保險公司不得招攬新業務。

(三)清理中應得類推適用公司法清算與破產法之相關規定

查保險法第 149 條之 11 明定：「清理人應於清理完結後十五日內造具清理期內收支表、損益表及各項帳冊，並將收支表及損益表於保險業所在地之新聞紙及主管機關指定之網站公告後，報主管機關廢止保險業許可。(第一項)前項經廢止許可之保險業，自停業時起視為解散，原有清理程序視為清算。(第二項)」基此，雖立法者似有意將清理程序「取代」清算，惟上述規定似僅適用於廢止許可之保險業。換言之，應僅指問題保險業清理完成廢止許可後，有關後續程序始有清算程序之適用。是以，清理程序進行中，若保險法規中有不備之處，得否類推適用公司法清理或破產法相關規定，似有疑慮。

惟本計畫認為基於下列理由，清理似應可類推適用公司法清理或破產法相關規定。首先，從保險法之條文精神可知，立法者有意以清理程序取代公司法之清算以及破產法之和解程序以及破產程序。再者，清理之性質似與清算以及破產相似，均是為了結公司現務而設，其差異僅在發動機關之不同。最後，司法機關亦曾表示清理中之公司得類推適用破產法。

是以，本文認為問題保險公司進行清理時，倘保險法無規定之處，似得類推適用公司法清算以及破產法之相關規定。以得加速清理工作之進行。惟考量清理程序之特殊性，建議似應於保險法中針對不足之處加以明定，避免產生爭議。

四、重整程序之相關問題

雖保險法(143-3、149-2)與企併法(47、48)對問題保險公司進行重整程序時，有程序上減免之特別規定。如加速審理期限、安定基金得代理出席關係人會議、重整程序無股份收買請求權等。然而上述規定是否能落實於執行上，恐有疑慮。如立法者有意加速法院對問題保險公司進行重整之審理，明定於30日內為重整

與否之裁定，惟審查期間僅限 30 日(保險法第 149 條之 2 第 4 項參照)，是否得當，似有商榷之必要。雖查日本立法例亦有加速法院審查之規定，然而，我國法院對金融機構重整案審理經驗不足，而且金融機構重整須考量因素亦與一般產業有別，立法者對問題保險公司之重整審理期間規定，恐超過法院審理能力。是以，本計畫暫不建議問題保險公司之處理方式採重整程序。

五、清算程序之相關問題

對問題保險公司之退場方式，立法者有意認為以較有效率之清理程序取代法院進行之特別清算程序。因此，有關保險法中所訂之清算程序未來適用機會不多。因此，本計畫對有關清算程序並無特別建議。

惟保險公司解散進行清算時（指非問題保險公司），其清算程序，保險法中並無規定，故應回歸公司法之規定適用。但由於保險公司屬金融服務業，其所屬保戶經常在數十萬人甚至上百萬人間，清算程序如何進行（如債權人會議），恐非易事。又以現行國內司法實務來看，法院對於公司進行特別清算程序均採相當嚴謹之認定，清算時程拖延甚久，基於保險公司保戶之投保權益保障，清算顯非保險公司了結現務之適宜退場機制。是以，本文

建議主管機關宜儘速針對保險公司解散進行清算研議關配套措施，立法明定，以供保險業或法院遵循。惟此部分已經超出研究範圍，具體規範尚請主管機關研議。

最後本計畫認為，主管機關對問題保險公司之處理，無論是採接管或清理程序，對股東權益影響甚鉅，主管機關應遵循大法官釋字第 488 號解釋¹，明定審查標準並兼顧程序正義性。

第三節 關於安定基金制度的補充建議

美國的保險業在失去清償能力同時收到法院的清算命後，安定基金才必須支付要保人的債權，因此安定基金是最後才上場的角色。但是我國的安定基金角色較為多元，任務也較多，不僅負擔墊付的責任，也必須擔任接管人或是經營者的角色。而在墊付功能，本節提出

¹釋字第 488 號解釋文摘錄如下「憲法第十五條規定，人民財產權應予保障。對人民財產權之限制，必須合於憲法第二十三條所定必要程度，並以法律定之，其由立法機關明確授權行政機關以命令訂定者，須據以發布之命令符合立法意旨且未逾越授權範圍時，始為憲法之所許，迭經本院解釋在案。信用合作社法第二十七條第一項及銀行法第六十二條第一項係為保障存款人權益，並兼顧金融秩序之安定而設，金融機構監管接管辦法第十一條第一項第三款及第十四條第四款雖亦有銀行法第六十二條第三項授權之依據，惟基於保障人民權利之考量，法律規定之實體內容固不得違背憲法，其為實施實體內容之程序及提供適時之司法救濟途徑，亦應有合理規定，方符憲法維護人民權利之意旨；法律授權行政機關訂定之命令，為適當執行法律之規定，尤須對採取影響人民權利之行政措施時，其應遵行之程序作必要之規範。前述銀行法、信用合作社法及金融機構監管接管辦法所定之各種措施，對銀行、信用合作社之股東（社員）、經營者及其他利害關係人，既皆有重大影響，該等法規僅就主管機關作成行政處分加以規定，未能對作成處分前，如何情形須聽取股東、社員、經營者或利害關係人陳述之意見或徵詢地方自治團體相關機關（涉及各該地方自治團體經營之金融機構）之意見設置明文。又上開辦法允許主管機關逕行指派機關（機構）或人員為監管人或接管人，並使接管人取得經營權及財產管理處分權，復由接管人及主管機關決定概括讓與全部或部分業務及資產負債，或與他金融機構合併，無須斟酌受接管之金融機構股東或社員大會決議之可行性，亦不考慮該金融機構能否適時提供相當資金、擔保或其他解決其資產不足清償債務之有效方法，皆與憲法保障人民財產權之意旨未盡相符。前述法規主管機關均應依本解釋儘速檢討修正。」

以下三點建議：

- 一、建議明訂安定基金墊付的時間點，理論上在墊付生效之前，即使保險公司的資產已小於負債，被保險人仍可以受到全額的保障，但在墊付生效後，被保險人共同分享剩餘資產，不足的部分則由安定基金墊付，由於墊付有上限，因此墊付的時間點影響被保險人的權益。我國保險法第 143-3 條第 1 項第 3 款規定「保險業依第 149 條第 4 項規定被接管、勒令停業清理或命令解散，或經接管人依第 149 條之 2 第 3 項規定向法院聲請重整時，安定基金於必要時應代該保險業墊付」，換言之，墊付的條件包括接管、清理解散或重整，但時間點並未明確規定；而保險法第 143-3 條第 3 項的規定，使墊付的條件擴及於「保險業因與經營不善同業進行合併或承受其契約，致遭受損失時」，但時間點同樣不明確。其次，因為接管、清理解散或重整等程序常有先後順序，例如通常接管先行，清理解散最後，法條規範於「必要時」應代墊付，由於文意不清，等於是給予決策單位裁量空間，也等於使決策單位背負決策壓力。相反的，雖然美國安定基金賠付在清算生效之後，但是由於美國退場機制的許多決策均須透過法院，由法院透過命令限制被保險人求償的金額，等於讓決策壓力回到法院。最後，目前安定基金的使命除墊付外，尚包含擔任接管人、清理

人或清算人職務（第 143-3 條第 1 項第 5 款）、承接不具清償能力保險公司之保險契約（第 143-3 條第 1 項第 6 款）、及其他（第 143-3 條第 1 項第 7 款）任務，由於安定基金扮演不同角色，而且這些角色有延續性，若安定基金接管後墊付規定未立即生效，往後即難以推動。

二、建議明令人壽保險是長期契約，保障應該持續，不應隨保險業經營不善而中斷，墊付條件或依保險法第 143-3 條第 1 項第 2 款的補助條件亦應比照該精神辦理。

第九章 結論與建議

本研究案之主要目的在於協助安定基金建立一個有效且妥適輔導問題保險公司之退場機制，作為安定基金日後輔導保險公司退場時之參考。其中，問題保險公司是指依我國保險法第 149 條第 4 項「因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞」的保險公司。本研究案的內容摘要如下。

第一節 各主要國家退場機制之範圍及內容

一、美國

美國關於保險公司的退場主要規範於三項法令，即 IRMA、Hazardous Financial Condition Model Act 與 RBC Model Act。其中，IRMA 對問題保險公司的判斷標準同時包含了風險基礎資本比率與 Hazardous Financial Condition Model Act 的判斷標準，因此可視 IRMA 為較一般、範圍較廣泛的判斷標準。至於退場所採的具體程序則規範於 IRMA。依 IRMA 的規範，判斷問題保險公司的主體是保險監理官，所採用的處理程序包括接管、重整與清算，但無論是採那一種程序，均須保險監理官向法院聲請，取得命令後才能執行。

美國保險業同樣針對產險與壽險分別成立安定基金，而安定

基金支付的前題必須是保險公司失去清償能力，且法院發出清算命令，才能夠支付。此外，安定基金支付時，尚有承保範圍、給付限額、降低壽險預定利率的規定，換言之，安定基金對問題保險公司清算後的資金缺口並不照單全收，而是讓保單持有人負擔一部份損失。

二、日本

實務上日本問題保險公司的退場機制主要有二種模式，一種是由基於保險業法的行政程序，由主管機關介入出現問題的保險公司。另一種則是基於《金融機構重整特別法》，由出現問題的保險公司申請企業重整程序。

基於保險業法的行政程序，意謂由主管機關的行政命令所進行之退場程序。在此類退場程序的過去案例中，主管機關首先對問題保險公司業務之全部或一部分發出停止營業之命令，接著命令由保險管理人進行業務以及財產的管理處分。在管理處分的同時，主管機關亦選任保險管理人。

保險管理人一方面管理調查問題保險公司之業務、財產，另一方面製作保險契約移轉之業務、財產之管理計畫案，並申請主管機關對此管理計畫案的認可，透過此方式以維持問題保險公司

的保險契約之效力。

主管機關介入模式，其法源依據為《保險業法》第 241 條中關於保險公司的停業、合併協議等的命令，以及業務與財產管理的相關規定。該條文中規定內閣總理大臣對本國保險公司或外國保險公司得依照該公司的業務及財務狀況，當認為該保險業持續經營有困難時，或是認為其業務的營運明顯不適當，該保險業的持續經營對要保人的保護恐有未妥之虞時，得進行以下數種監理措施。命令該保險公司停止全部或部分業務，合併於他家公司，移轉保險契約至他家公司，進行由外國保險公司或保險持股公司取得該公司股權的協議，另外亦可命令保險管理人進行業務及財產管理之處分。

換言之，當主管機關認為「該保險業持續經營有困難」或「認為其業務的營運明顯不適當，該保險業的持續經營對要保人的保護恐有未妥之虞」，得採取多種不同之監理處分。其目的在於將出現問題的保險業者之業務儘早移轉至其他業者，或是由主管機關指派之保險管理人接手其業務經營與財產處分，避免要保人權利受到損害。

另一種透過《金融機構重整特別法》規定的方式，乃是在法

院監督下所進行的退場程序。首先問題保險公司自行向法院申請重整程序開始，但如被認為該問題保險公司之持續經營，將有可能損及要保人權益之虞時，亦由可能由主管機關向法院提出申請。受此重整程序申請之法院，如判斷程序應該開始時，在同意開始時亦將選任重整管理人。

重整管理人一方面管理調查問題保險公司的業務與財產，一方面則是製作包含保險契約移轉等之重整計畫案，經債權人之決議，向法院申請重整計畫案之認可。當重整計畫案受到認可之後，便透過此計畫案以維持問題保險公司的保險契約效力。

喪失清償能力的壽險公司選擇由法院監督、主導的重整模式退場，其程序與一般企業的重整有若干地方相似。例如法院在受理申請後，得聽取該公司員工等人員之意見，並在決定重整程序開始之前，因利害關係人之申請或依職權得先採行必要之保全處分，例如其他進行中程序之中止命令；禁止該公司繼續為業務之經營與財產處分之保全命令；由保全管理人經營業務與處分財產之保全管理命令；由監督委員負責監管該公司活動之監督命令；相關原因事實的調查命令等。

但壽險公司的重整與一般企業的重整，最大不同處在於因壽

險公司的利害關係人眾多，保險公司進行重整時會由生命保險要保人保障機構代理所有的要保人做成要保人一覽表提交給法院，並代理要保人行使重整計劃案的相關議決權。

相對於日本的現行規定，我國保險公司退場機制的啟動時機，除了保險業資本適足性管理辦法第 6 條第 2 項中，對於風險基礎資本比率未滿 150% 者，有較為明確之規定外，其他項目則較為籠統。而日本將風險基礎資本比率不足之保險公司，分為三類，各類皆有其主管機關得採行之行政措施，其分類項目較我國詳細，足供參考。

此外我國保險法第 149 條第 4 項之判斷標準：業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務者；抑或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時。該判斷標準，類似於日本《保險業法》第 241 條第 1 項之規定，惟日本另設有由問題保險公司得以書面方式，申請保險業繼續經營困難之認定，並在《保護要保人等之特別措施命令》第 1 條之 2 中，訂有保險業繼續經營困難之認定基準，此為我國所無之規定，亦可供參考。

三、中國大陸

中國大陸設立置中國保險保障基金有限責任公司負責保險

保障基金事宜，處理之對象包括中資保險公司、中外合資保險公司、外資獨資保險公司和外國保險公司分公司等四類公司。

中國大陸問題保險業之退場機制中，所採取的相關措施包括整頓、接管、重整或清算，以及合併或契約轉讓。依情節輕重可能先採取整頓（日常業務之導正）或接管（償付能力嚴重不足、可能或已經嚴重危及公司的償付能力、償付能力低於 100%），進一步措施則是清算或重整；亦可能按中國大陸《保險法》第 90 條，對於違反《企業破產法》第 2 條之保險公司直接進行清算或重整。至於人壽保險契約，考慮維持長期契約之有效性，宜採取合併或契約轉讓。對於進行契約轉讓、清算（破產或撤銷）或重整（屬行政裁量範圍）之保險公司，保險保障基金可提供救援。

中國大陸保險保障基金之提撥比率依險種而異，境內保險公司依規定均需提撥，提撥比率介於 0.05% 和 0.8% 之間，屬單一費率制，產、壽險業分別提列、分帳管理與分別使用。每一家保險公司設立專門帳戶繳交，個別產險公司提撥金額達總資產 6%，壽險公司達總資產的 1%，可暫停繳交，不過若總資產變動或個別保障基金餘額減少，則自動恢復提撥。

中國大陸保險保障基金之動用，按險種別、個人保戶或機構保戶而有不同救助金額限制。非壽險類，損失金額在 5 萬人民幣以下，全部救助；損失金額超過 5 萬元人民幣以上的部分，打九折（個人保戶）或打八折（機構保戶）救助。至於壽險類，轉讓後的保單利益不高於轉讓前保單利益的 90%（個人保戶）或 80%（機構保戶）。

2007 年新華人壽事件首次動用保險保障基金，由於高階經理人挪用公款導致財務惡化，保監會動用保險保障基金購買新華人壽股份，以掌控其經營權後，2009 年保監會將全數股份賣給國營之中央匯金投資有限責任公司。

第二節 啟動問題保險公司的相關機制

一、問題保險公司的認定標準與啟動

我國關於問題保險公司的判定標準主要規範在保險法第 149 條第 4 項、處理金融機構經營危機作業要點第 2 點第 2 項及第 4 點第 4 項、及保險業資本適足性管理辦法第 6 條第 2 項。保險法第 149 條第 4 項規定：保險業因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時，主管機關得依情節之輕重，分別為監管、接管、勒令停業

清理、或命令解散之處份。具體而言，「業務或財務狀況顯著惡化」是「因」，但是「果」則包括三項，其中，「不能支付其債務」及「無法履行契約責任」係指資產小於負債或是流動性不足致不能支付或無法履行。

其次，處理金融機構經營危機作業要點第 2 點第 2 項則定義「經營危機」為：保險業發生保單異常解約、資金鉅額流失或流動性嚴重不足，有損及清償能力之虞者。而一旦發生「經營危機」，則必須依該作業要點第 5 點第 4 項辦理。但該要點並未明確定義清償能力，以及清償能力必須惡化到什麼程度，才算是發生經營危機，不過本條文則有明確強調流動性不足。

最後，保險業資本適足性管理辦法第 6 條第 2 項則明確定義保險業資本適足率介於 200% 至 150% 以及低於 150% 者，主管機關「得」採取對應措施。這項規範的級距雖然較少，但規範的精神則與日本「保險業法第 132 條第 2 項區分規定之命令」相似，亦即認定標準明確，但應採取的處置措施則留給主管機關裁量。當然，仔細探究，美國對風險資本適足率低於 70%、日本對於清償能力比率小於 0% 的保險公司，就沒有留給主管機關裁量的空間。

相對於美國相關法令提供數十項判斷問題保險公司的標準，整體而言，我國上述三項法令在判斷問題保險公司上，所提供的標準並不多，這個作法與日本相似；而判斷標準與對應的處置措施均分別留給主管機關大量的裁量空間，這點也和日本相似（除清償能力比率低於 0% 必須採強制措施外）。因此從建立主管機關的即時改正行動來看，若以日本的規定為標準，目前規範即已足夠，最多只要補足當保險公司的風險資本適足率低於一定百分比時，主管機關所必須採取的強制措施即可。而且以主管機關處置國華產物、華山產物及國華人壽所採之理由觀之，現有法令已提供主管機關足夠的標準來判斷問題保險公司。

從另外一個角度來看，我國相關法令並未對主管機關就問題保險公司所採取的處置措施有明確的強制規範，而是留給主管機關自由裁量的空間，由於國內仍有許多淨值為負的壽險公司，如果主管機關欲建立強制性的處置措施，例如參考日本強制對清償能力比率小於零的保險公司採取處置措施，則勢必無法迴避這些淨值為負的公司。

二、問題保險公司之退場方式之建議

從美國與日本對問題保險公司之退場處理經驗可知，問題保

險公司受接管後，其首要之務便是尋求外部資金以挹注財務缺口，接著才是思考如何維持原保險契約之正常運作，如透過併購或重整程序找尋他保險公司(或是由安定基金成立保險公司)承受問題保險公司之爭議性資產、不確定負債及清理未了業務等事項(run-off)。如此，始可能讓保戶權益維持最大化。惟倘若問題保險公司之有效保險契約之保險費率與當時情況有顯著差異時，則須思索如何以調整原保險契約條件，以求能尋找到有意願接手之保險公司。若是無保險公司願意承接，或是無重建更生之可能時，則主管機關僅得為清理之處分或命令解散進入清算程序，以了結現務。因此，本計畫第五章已經就我國現行併購、清理、重整以及清算法制中各種處理方式之優缺點，進行分析。是以，本節中將針對問題保險公司退場法制不足之處，提出修正建議如下：

(一)增資程序之建議

「同一人或同一關係人持有同一保險公司已發行有表決權股份總數超過一定比率管理辦法」中對持有保險公司股份設有若干限制。惟因問題保險公司財務已經陷入困境，增資不易。是以，本計畫建議主管機關於審查問題保險公司透過增、減資程序改善財務狀況，若由安定基金承購時，似宜准用該管理辦法第 11 條適度放寬同一人或同一關係人持股比

率之審查條件之適用，以為適當。

(二)併購程序之建議

1.放寬問題保險公司保戶權益調整之態樣

因現行法中對問題保險公司所承保保險契約權益之調整，僅限接管人或清理人經主管機關核准後，為讓與全部或部分營業、資產或負債與他保險公司之行為時，始得為之。建議擴大為其他併購方式，如合併、分割或股份轉換等方式，以利問題保險公司退場。

2.限制問題保險公司保戶之異議權

按我國企業併購法中為保護債權人之權益，故於企業進行合併、分割、概括讓與時，均設有債權人資訊取得權與異議權之規定。且金合法第 18 條第 3 項又明定：「問題保險公司依保險法規定，由監管人、接管人或清理人為概括承受、概括讓與、分次讓與或讓與主要部分之營業及資產負債者，除優先適用保險法及其相關之規定外，準用本法之規定。」因此，對問題保險公司之退場處理方式，若是採合併、分割、概括讓與營業讓與等程序時，承受保險公司與問題保險公司之債權人(保戶)似均得依據同法第 9

條之規定享有資訊取得權與異議權(金合法第 18 條第 2 項準用第 9 條)。

對上述之規定，於一般企業進行組織再造工程時，似應無疑慮。惟對問題保險公司之退場處理時，倘若問題保險公司之保戶集體提出異議，恐令承受保險公司望而退步。如此，對問題保險公司退場之處理恐將生更多變數。是以，本計畫建議有關問題保險公司之退場機制之設計，似應僅承受保險公司之債權人得享有資訊取得權與異議權；至於，問題保險公司似宜由主管機關利用審查之時，依據職權對保戶權益之保障加以把關即可。另保戶亦得主張民法第 305 條併存的債務承擔規定¹，自債權到期時起，二年以內，問題保險公司與承受保險公司負連帶責任。

3.清理程序

(1)保險契約所生之權利於清理時，宜享有優先受償權

按保險公司資金來源，亦以保戶所繳之保險費為主。雖查保險法第 123 條第 2 項明定：「投資型保險契約之投資資產，非各該投資型保險之受益人不得主張，

¹ 規定：「就他人之財產或營業，概括承受其資產及負債者，因對於債權人為承受之通知或公告，而生承擔債務之效力。(第一項)前項情形，債務人關於到期之債權，自通知或公告時起，未到期之債權，自到期時起，二年以內，與承擔人連帶負其責任。(第二項)」

亦不得請求扣押或行使其他權利。」另查同法第 124 條：「人壽保險之要保人、被保險人、受益人，對於被保險人之保單價值準備金，有優先受償之權。」惟查保險契約態樣繁多，且保險公司所需提存之準備金除保單價值準備金外，尚包括未滿期保費準備金、特別準備金、賠款準備金及其他經主管機關規定之準備金等，而此等準備金之提存亦多來自於保戶所繳之保險費。

是以，本計畫認為，為保障保戶之權益，並為維護社會安定性等理由，主管機關似應修法明定問題保險公司進行清理時，保險契約所生之權利，宜享有優先受償權。

(2)清理期間宜放寬併購方式並排除問題保險公司保戶之異議權與股份收買請求權

有鑑於我國企業併購法制已經完備，似宜放寬清理人進行清理時，得運用各種併購方式，俾利問題保險公司之處理。另問題保險公司本身財務已經陷入困境，若允許該公司之股東或債權人得主張收買或異議之請求時，實對問題保險公司之處理有不利之影響。故建議在放寬併購方式之同時，亦須一併排除問題保險公司保戶

之異議權與股份收買請求權宜為適當。

(3) 清理人應得暫時經營保險業務

因現行保險法第 149 條之 8 第 2 項明定清理人之職務如下：一、了結現務。二、收取債權，清償債務。至於，清理人得否為清理之目的，暫時經營保險業務，則未有規定。考量保險契約種類繁多，目的各有不同，為避免適法性爭議，故建議參照公司法之規定，明定清理人得為了結現務及便利清算之目的，「暫時經營業務」，以茲明確。惟考量修法時程難以預估，因此，本文建議主管機關似可適當運用法條解釋權，闡釋問題保險公司進行清理時，保險法中規定不備之處，得類推適用公司法清算與破產法之相關規定，以利清理工作之進行。

(4) 清理中應得類推適用公司法清算與破產法之相關規定

查保險法第 149 條之 11 明定：「清理人應於清理完結後十五日內造具清理期內收支表、損益表及各項帳冊，並將收支表及損益表於保險業所在地之新聞紙及主管機關指定之網站公告後，報主管機關廢止保險業許可。（第一項）前項經廢止許可之保險業，自停業時起視為解散，原有清理程序視為清算。（第二項）」基此，

雖立法者似有意將清理程序「取代」清算，惟上述規定似僅適用於廢止許可之保險業。換言之，應僅指問題保險業清理完成廢止許可後，有關後續程序始有清算程序之適用。是以，清理程序進行中，若保險法規中有不備之處，得否類推適用公司法清理或破產法相關規定，似有疑慮。

惟本計畫認為基於下列理由，清理似應可類推適用公司法清理或破產法相關規定。首先，從保險法之條文精神可知，立法者有意以清理程序取代公司法之清算以及破產法之和解程序以及破產程序。再者，清理之性質似與清算以及破產相似，均是為了結公司現務而設，其差異僅在發動機關之不同。最後，司法機關亦曾表示清理中之公司得類推適用破產法。

是以，本文認為問題保險公司進行清理時，倘保險法無規定之處，似得類推適用公司法清算以及破產法之相關規定。以得加速清理工作之進行。惟考量清理程序之特殊性，建議似應於保險法中針對不足之處加以明定，避免產生爭議。

(5)清理中公司其性質與清算中公司相似，宜立法限制或排

除其他法規之適用範圍

如前述，清理中公司其性質與清算中公司相似，故清理中之公司若有必要時，亦得暫時經營保險業務，以利清理公司之進行。惟有疑慮者是，倘清理中之公司仍得暫時經營保險業務，其是否仍須比照正常保險公司適用相同之法令，如是否仍須依據一般會計準則編列財報等，對此，本文認為清理中公司雖得暫時經營業務，惟其目的係為維持保戶最大權益所做之必要性行為，與一般保險公司之營業行為有別，故其法規之適用範圍宜做特別考量。是以，建議主管機關宜立法明定清理中保險公司之暫時性營業行為應限制或排除其他法規之適用範圍，以避免徒增不必要行政費用，加速清理工作之進行。

4. 重整程序

雖保險法(143-3、149-2)與企併法(47、48)對問題保險公司進行重整程序時，有程序上減免之特別規定。如加速審理期限、安定基金得代理出席關係人會議、重整程序無股份收買請求權等。然而上述規定是否能落實於執行上，

恐有疑慮。如立法者有意加速法院對問題保險公司進行重整之審理，明定於 30 日內為重整與否之裁定，惟審查期間僅限 30 日(保險法第 149 條之 2 第 4 項參照)，是否得當，似有商榷之必要。雖查日本立法例亦有加速法院審查之規定，然而，我國法院對金融機構重整案審理經驗不足，而且金融機構重整須考量因素亦與一般產業有別，立法者對問題保險公司之重整審理期間規定，恐超過法院審理能力。此法條恐將僅具期待性功能而已。

5. 清算程序

對問題保險公司之退場方式，立法者有意以清理程序取代清算程序，保險法中實無必要對清算程序有任何規定，建議可刪除保險法有關清算之相關規定。茲將上述修正建議方向製表如下。

表 9-2-1 問題保險公司退場方式之修正建議

退場方式 /建議	修正建議
增資	1.安定基金參與問題保險公司之增資時，應排除「同一人或同一關係人持有同一保險公司已發行有表決權股份總數超過一定比率管理辦法」之適用。
接管	1.退場方式宜配合併購法制之規定，建議將股份轉換與分割等併購機制納入規範。 2.利用併購處理問題保險公司時，宜兼顧程序正當性，建議宜採特別決議方式。 3.利害關係人之保護，建議僅可適度排除問題保險公司保戶與股東之異議權與收買權；至於，承受問題保險公司之他保險公司保戶與股東之異議權與收買權似不宜排除。
清理	1.從保險法之條文精神可知，立法者有意以清理程序取代公司法之清算以及破產法之和解程序以及破產程序。 2.清理之性質似與清算以及破產相似，故保險法中對清理程序無規定之處，似得類推適用公司法清算以及破產法之相關規定。惟考量清理程序之特殊性，建議似應於保險法中針對不足之處加以明定，避免產生爭議。 3.清理中公司其性質與清算中公司相似，宜立法限制或排除其他法規之適用範圍，避免徒增不必要行政費用，以得加速清理工作之進行。
重整	1.保險法與企業併購法中對重整程序已有特別規定，建議安定基金儘速依據保險法之授權，訂定重整中代理保戶出席關係人會議及行使重整相關權利之程序以及其他應遵行事項，俾利日後問題保險公司進行重整時，得儘速完成重整，更生重建。 2.重整成功與否與法院審理態度有密切相關，建議宜與司法單位緊密溝通，以期法院能加速審理作業。
清算	1.問題保險公司因其資產已經確定不足清償負債，除有更生重建希望進行重整外，似應依據公司法第 211 條之規定進行破產程序或清算。 2.保險法中有關清算之規定似得刪除。

第三節 我國保險安定基金動用範圍及限額

我國壽險業 1974 年起按保險費 5‰ 提撥人身保險安定基金，1992 年產險業才加入提撥保險安定金行列。歷經幾次修法，安定基金被賦

予的職責已包括貸款、補助、墊付、代理保戶行使重整時相關權益、受主管機關委託擔任接管人、清理人或清算人、承接不具清償能力之保險業的有效契約等。

觀察歷年來經過多次修法而改變提撥安定基金相關規定，安定基金提撥率費率始終維持單一費率，而且提撥率也維持不變，壽險業課徵保險費收入的 1‰、產險業課徵 2‰。相較於與日本、美國、中國大陸的安定基金提撥方式，除了日本同時考慮保險費收入與責任準備金因素外，其餘國家均按保險費收入的某個百分比提撥。

我國人身保險安定基金與財產保險安定基金分別訂定給付範圍與限額，財產保險中屬政策性保險（如強制汽車責任險和住宅地震基本保險）無給付限額，但一般產險保險給付打九折且限額 300 萬，請求退還保險費則打四折；人身保險則依給付項目之不同，給予不同的折扣與限額。觀察美國、日本和中國大陸，亦均有給付打折或限制額度的規定。

我國保險安定金之啟動時點，主要規範於《保險法》第 143-3 條，包括對保險公司貸款、補助、墊付保戶之請求等事項，其中墊付保戶之請求又與規範保險業退場機制之保險法第 149 條息息相關。而安定基金墊付保戶對問題保險業之請求的時點，為安定基金「於必要時」

應代保險業墊付保戶所得為之請求（保險第 143-3 條第 1 項第 3 款參照）。保險業遭、接管、清算、清理或重整，主要規範於保險第 149 條第 4 項，保險業之財、業務顯著惡化、不能履行契約責任或有損被保險人權益之虞時。惟仍可參考如本文第二章關於美國之作法，進一步詳加規範監理機關發動接管、重整及清算等退場方法的啟動條件，以輔監理之成效。

保險安定基金墊付被保險人、要保人與受益人對保險業之請求的條件並不包括監管一項，僅包括接管、勒令停業清理、命令解散和重整（保險法第 143-3 條第 1 項第 3 款參照）。並且是在「必要時」才墊付，由於上述墊付的時間點並不明確，除給予主管機關裁量空間外，也同樣給予主管機關裁決的壓力。再加上保險法賦予安定基金的角色多元，可以在問題保險公司退場的不同階段扮演不同角色，如此一來也使墊付時間的決定更加複雜。

又從《保險法》第 143-3 條第 1 項第 2 款規定：「保險業因與經營不善同業進行合併或承受其契約，致遭受損失時，安定基金得予以低利貸款或補助。」因此，安定基金低利貸款或補助的要件為「致遭受損失時」，此為對經營困難保險業的貸款之啟動時點。但因為補助金額不得超過安定基金依同項第 3 款規定墊付之總額，在墊付金額偏低的情形下，降低保險公司合併或承受財務困難公司的意願，因此建

議排除該補助金額上限的規定。

由於人壽保險是長期契約，保障應該持續，不應隨保險業經營不善而中斷，因此建議明令任何退場處置均應維持人壽保險保障的持續性，墊付條件或依保險法第 143-3 條第 1 項第 2 款的補助條件亦應比照上述精神辦理。

在立即糾正措施方面，建議在 RBC_Ratio 低於 150% 以下再細分級距，例如在保險業 RBC_Ratio 低於 150% 以下再取 70% 做界限，如此形成四種不同資本等級，即資本適足 ($200\% \leq \text{RBC_Ratio}$)、資本不足 ($150\% \leq \text{RBC_Ratio} < 200\%$)、資本顯著不足 ($70\% \leq \text{RBC_Ratio} < 150\%$) 和資本嚴重不足 (資本適足率 $< 70\%$)。唯在對應的措施方面，考量目前多家壽險公司淨值為負，主管機關難以負荷立即糾正多家公司，因此主張目前主管機關仍需要擁有選擇處置措施的裁量空間，但仍建議日後選擇適當時機實施強制的立即糾正措施。

以合計財產保險安定基金、人身保險安定基金而言，發現 2000 年以來增加幅度隨保險費成長、投資獲利等因素而有逐年增加趨勢，除了 2009 年因處理國華人壽事件反而減少累積金額 45.93 億元，累計至 2010 年底金額達 142.99 億元。

假定不考慮投資收益及其他收入的情況下，按每年保險業保費收入計算安定基金之提撥金額，財產保險安定基金近十年來每年提撥之安定基金介於 2,000 萬至 2,300 萬之間，平均每年提撥 2,156 萬元。壽險業之保險費收入則呈現年年成長，使人身保險安定基金之提撥金額年年攀升，2009 年提撥安定基金金額已逾 20 億左右，2010 年達 23 億元。

以現今經濟環境及處理國華人壽案例而言，問題保險業需安定基金挹注的金額可能動輒上百億，因此目前提撥金額無規定上限的需要，且必須思考不足支應時之因應措施。本計畫建議措施包括保險安定基金向外借款、保險業逕向外借款、調整徵收方式與費率、墊付金額之限制、運用「營業稅稅款撥入銀行業以外之金融業特別準備金」、安定基金墊付金額應優先取得債權和政府援助等。