

論保險監理之目標

林建智*

壹、前言

於探討保險監理之基礎理論¹後，另一項值得注意之基本課題便是保險監理之目標。此項課題涉及若干基礎性問題，諸如保險監理欲成就之目標為何？保險監理目標如何予以辯正？何種公共政策可藉由保險監理之實施而達成？針對此等問題，實有必要作概念上釐清。

一般而言，任何對於保險監理目標之辯正，取決於保險市場之狀況、監理主管機關之認知與辯正實施者之觀點，故因為個人背景之差異而產生不同之結果。為便於此項課題之探討，本文試依美國保險法學者 Kimball 教授之分類方式，將保險監理之目標區分為「內在目標」(internal objective)與「外在目標」(external objective) 兩類：²前者直接關係保險事業之營運，其目的在促進保險事業得以營運成功，乃保險監理之基本目標；後者雖與保險事業之營運無直接關係，但常涉及政府之重要公共政策，其重要性亦不容忽視。於以下之討論中，本文將按此一分類，逐項分析保險監理之各種目標。由於保險監理具有複雜性與多樣性，不同目標之間時有衝突產生之情況發生。因此，於釐定監理政策時，監理機關必須權衡各相關目標之輕重，以決定其間置重之順序。

貳、保險監理之內在目標

保險監理之內在目標與保險事業之營運有直接且密切之關聯，其內容主要包括「確保保險財務安全」、「維護保險交易公平」與「促進保險市場機能」三項，茲分述如下：

一、確保保險財務安全

* 林建智，國立政治大學風險管理與保險學系專任副教授。英國倫敦大學法學博士。Copyright ©2001 by Dr. Jan-Juy Lin. All right reserved.

¹ 有關保險監理基礎理論之討論，詳見拙著「保險監理基礎理論之探討」一文。保險專刊第四十九輯，頁一七三（1997）。

² Kimball S.L., An Approach to a General Theory of Insurance Regulation, in *Insurance, Government and Social Policy -- Studies in Insurance Regulation* (1969) by Kimball S.L. & Denenberg H.S. (Ed.) p5

消費者購買保險之目的，在於保障自身之財務安全，以避免遭受未來不可預期之危險所造成之損害。透過保險之安排，保單持有人心理上之心境安寧得以確保。然而，不論何種保險業務，保險費多由保單持有人預先繳納。事實上，就此類預先繳納之資金，保險人對於保單持有人負有「信賴義務」(fiduciary duty)。基於此，最為保單持有人所關切者，應為保險人之財務能力是否足以清償其未來之保險債務。換言之，如果保險人因失卻清償能力而無法履行其保險契約上之債務時，保單持有人非但損失已繳納之保費，亦將喪失其迫切需要之財務保障。例如，年金保險人因資金運用不當而失卻清償能力，將使依賴該年金給付之受益人面臨財務上之困窘。其結果，保單持有人或其關係人原有之心境安寧將因此而受到破壞。尤有甚者，若保險人失卻清償能力之規模頗為巨大，可能導致社會大眾喪失對保險市場之信賴，嚴重者甚至可能引發金融危機。

另一方面，由於保險業經營者之個人資產並未完全涉入經營風險之中，常使其喪失重視經營安全之動機。進言之，保險經營者常傾向於以投資者或競爭者之心態進入保險市場，忽略穩健保守之經營哲學，故極易暴露於經營失敗之風險中。然而，對於保險消費者而言，保險業經營上之「道德危險」³與其實際之財務狀況，實難加以偵測。縱使投保前可事先獲悉相關資訊，保險經營者亦可能於日後改變其營運策略，逐步增加經營之風險。在缺乏政府監理之情況下，此種消費資訊之不完全與經營管理之投機性，將增加失卻清償能力之可能性。

為保障保險消費者之權益並維持社會對於保險市場之信賴，若干維持保險業清償能力之監理措施必須予以規範，以審慎監督保險人之財務運作，從而確保保險業之財務安全。

二、維護保險交易公平

於保險交易過程中，存有「資訊不對稱」、「議價力量懸殊」及「損害性信賴與合理期待」等不公平之因素，造成保險人得以因此而從被保險人處獲取不正當之利益。相對地，保險人會因被保險人之道德危險或心理危險而蒙受不可預期之損失。為消弭此等不公平、不正當或不合理之現象，維護保險當事人間之交易公平，政府實有必要以監理之手段加以干預。

(一)、資訊不對稱

所謂「資訊不相稱」(information asymmetry)，係指保險人與被保險人之間，存

³ 此處所謂之道德危險，係指保險人於經營時傾向投機性，以求獲取較高之投資報酬，有別於一般被保險人之道德危險。

有資訊取得方面之不公平。就保險交易而言，資訊不相稱之情形可分別從保險人與保險消費者之角度加以說明。

從保險人之觀點，因被保險人較為瞭解其投保之危險之性質，故較具有掌控或影響該危險之能力。縱使大多數之危險可經由統計或精算之方式加以偵測與衡量，就保險人不易取得之若干資訊，被保險人仍有隱匿或不為充分揭露之可能，道德危險與心理危險之情形遂於焉而生，進而損及保險之健全經營。此點將於後文中再行說明。

相對地，從保險消費者之觀點，保險係一種涉及許多複雜因素之無形產品，消費者較難取得適當資訊以評估產品之優劣，特別是在保費計算與保單條款二方面。就保費計算而言，所涉及之數理統計極為複雜，非專業之核保或精算人員無法勝任。事實上，一般投保大眾根本難以衡量保險產品之真正成本。另一方面，保單條款亦是保險消費者之潛在危機。對於大多數投保大眾而言，保單條款之內容，常使用許多艱澀之專業術語，故頗難以理解。再者，由於保險契約具有附合性，消費者鮮能於購買保險時與保險人洽商保單條款之內容，亦較無意願於購買後詳細審閱其保單。因此，自然無法如保險人般掌握通盤之交易資訊。

為避免此種資訊取得之不相稱而導致消費者權益受到侵害，除積極促進保險消費資訊透明化外，監理機關亦有必要代針對保險產品施以適當之審查與監督。以美國為例，大多數州皆設置專職人員負責審查保單條款與保險費率。根據美國保險監理官協會(National Association of Insurance Commissioners, NAIC)之統計，於一九九二年負責審查產物保險產品之專職人員，在紐約州共九十五人，加州則為一百人。⁴

(二)、議價力量懸殊

保險人與被保險人間之議價力量懸殊，可分別從行銷與理賠二方面加以探討。於保險行銷之場合，為求大量行銷並建立可資使用之統計資料，保單之標準化乃必行之趨勢。一般而言，除少數大型個案外，投保大眾對於保單條款之內容，鮮有置喙之餘地，保險契約亦因此成為附合契約之典型。由於缺乏議價空間，常導致保險消費者陷於「接受或拒絕」(take it or leave it)之困境。此外，保險人因具有主導保單條款之優勢地位，故有左右保險契約當事人權義關係之可能。其結果，造成保險當事人議價地位之不平等。

為緩和此種不公平所產生之效果，許多行政或立法方面之監理措施，皆有限制

⁴ Brady J.L., Mellinger J.H. & Scoles, Jr, K.N. *The Regulation of Insurance*, 5th ed. (1995) p77

保險人主導地位之作用，特別是在強制保險之場合。一般而言，基於「契約自由原則」之精神，司法機關甚少引用當事人議價力量之懸殊為理由，推翻保單條款之內容。然而，若保險人利用此種優勢地位，故意擬定繁冗或非必要之保單條款以剝奪被保險人應有之權利，法院則有必要審慎考量此類條款之公平性。⁵

另一方面，在處理賠案之過程中，由於涉及損失理算與原因鑑定之專業知識，常使不肖之保險人利用其優勢之議價地位，故意拖延理賠，藉此從被保險人處獲取不正當之利益。實務上，不論是鑑定損失發生之原因、理算損害額度或是處理第三人之索賠，保險人皆立於較優勢之議價地位。為求儘速取得保險金以疏緩財務上之困境，或免除第三人求償時所造成之困擾，被保險人常被迫接受不公平之理賠協議。

為抑制保險人於理賠時所具有之優勢，遂有若干法律原則之採用。例如，當保險人惡意拒絕處理合法之賠案時，課以保險人契約外之賠償責任。又如，處理責任保險之賠案時，保險人負有避免與被保險人利益衝突之義務。基本上，此等法律原則皆具有超越保險契約條款之效果。⁶

（三）、損害性信賴與合理期待

第三類之不公平因素起自於被保險人對於有缺陷之保險存有「損害性信賴」(detrimental reliance)。由於此種信賴之存在，導致被保險人認為已獲得完全之保障，因而未再利用其他管道以補充其保障之不足。換言之，被保險人客觀上所「合理期待」(reasonable expectation)之保障範圍，與保險人實際上所提供者有所差距，但被保險人仍信賴此種有缺陷之保障。其結果，被保險人將被迫承擔超出其合理期待範圍以外之危險。倘若因此等危險而導致損害之發生，被保險人必須自行承擔此種之損害，損害性信賴之情況將會因而產生。例如，我國汽車保險實務中，行銷人員常將車體損失險、竊盜損失險與第三人責任險等三項產品組合，而以「全險」一詞稱之。不知情之投保大眾，常誤認該產品組合業已提供「全面性」之保障。事實上，此一「全險」中之車體損失險，將颱風、洪水及地震等自然災害列入除外條款而未為承保。若消費者就此除外條款所造成之承保空隙並不知情，根本無從事先提出因應措施—如加保颱風洪水險或加強損害防阻。一旦颱風、洪水發生而造成汽車損害，消費者將被迫承擔此種非預期之損害。其結果，造成此類車險理賠糾紛之層出不窮。

為平衡上述之不公平，若干保險立法與法律原則常為監理機關所採用，特別是

⁵ Abraham, K.S. *Distributing Risk - Insurance, Legal Theory, and Public Policy*, (1986) p33

⁶ Abraham, K.S. p34

在司法監理之場合。例如，保單條款通常是由保險人擬定，故當其內容發生疑義時，法院應採「疑義利益歸諸被保險人原則」，作有利於被保險人（相對方）之解釋(*contra proferentem*)，我國保險法第五十四條第二項亦有此規範。此外，若就保單內容保險人有誤導被保險人之情況，英美法系之法院常引用衡平法之若干原則，如「棄權」(waiver)或「禁止抗辯」(estoppel)，以利於司法上救濟。尤有甚者，在保單文字並無疑義且保險人亦無誤導被保險人之情況，美國若干法院更適用所謂「合理期待原則」⁷，以維護保險交易之公平。

（四）、道德危險與心理危險

上述三項之內容，皆為被保險人之一方於保險交易過程中可能蒙受之不公平。至於本項所謂之道德危險與心理危險，則屬對於保險人造成不公平之因素。道德危險可能引發被保險人故意促使損害發生以領取保險金；心理危險，則可能導致被保險人於購買保險後，降低或扭曲其原有之損害防阻意願。不論在損失頻率或損失幅度方面，二者均可能造成危險之增加。探究此等危險因素存在之原因，一則在於被保險人通常較熟悉投保危險之本質；另一則為被保險人可在自我掌控制之情況下，作成不利於保險人之行為。⁸由於均屬被保險人之內在因素，保險人頗難偵測與控制。

由於道德危險與心理危險直接影響保險人之經營成本，甚至可能危害保險人之經營安全與社會之公序良俗⁹，故有加以抑制之必要。除憑藉專業核保人之經驗判斷外，保險法令或相關法律原則，亦有防止或降低此等危險因素之效果。例如，最大誠信原則、告知義務、保險利益、共同保險條款及代位權等。

三、促進保險市場機能

保險市場之健全發展，不僅可以造福消費者，亦能匯集資金揖注產業發展，支持政府之稅收與財政，進而帶動一國之經濟成長。然而，由於保險市場具有若干潛在之市場缺失，如市場進出之障礙、附帶之交易成本與若干外部因素，故難自行發揮其最大之效能。依照「公共利益說」之主張¹⁰，政府應介入保險市場以消除或降低市場缺失所產生之成本。有鑑於此，如何透過監理措施以促進市場機

⁷ 有關「合理期待原則」之詳細內容，見拙著「論合理期待原則」一文，保險專刊第三十三輯，(1993)

⁸ Abraham, K.S. p35

⁹ 在我國保險市場中，保險詐欺之案例時有所聞。例如，受益人因貪圖鉅額之保險金而謀殺被保險人；或汽車被保險人故意製造假車禍以詐取車險理賠金。

¹⁰ 見拙著，前揭「保險監理基礎理論之探討」。

能，進而健全保險市場之發展，乃保險監理之另一項內在目標。

促進保險市場機能之發揮，首先必須架構一個完備之監理體系，使市場具備充分競爭之環境。一般而言，保險市場之充分競爭與否，取決於下列基本要素：¹¹

(一)、「單位微小性」(atomicity)：市場必須包含足夠數量之買賣方，以確保單一成員無法取得市場之主導地位。

(二)、「透明性」(transparency)：市場之情況必須儘可能地透明化。產品間必須具備某種程度之同質性，以利消費者之客觀比較。

(三)、「資訊」(information)：買賣雙方皆能在市場中，以最低廉之成本取得相關資訊，以利其對於產品之價格、品質及市場變動，作成最佳抉擇。

另一方面，有鑑於保險市場具有產品無形性、關係複雜性及產業多變性，若干可普遍接受之市場紀律必須加以建立。一般而言，此種針對市場秩序與機能所為之監理措施，概稱為「市場行為之監理」(market conduct regulation)。其內容涵蓋於保險經營之四個主要部份，即行銷廣告、核保、費率與理賠。其目的不僅止於保護消費者之權益，更有提高市場競爭機能之作用，使社會大眾能對保險市場產生信賴。通常，此類市場規範可經由監理機關與產業公會間之協調合作而制定。再者，監理機關除宣導此等市場規範外，尚須在蒐集市場資訊之過程中，嚴密監視違規之業者¹²，必要時應施以不同層度之監理措施加以糾正。如此，方可切實維持保險市場之秩序。

參、保險監理之外在目標

保險監理之外在目標，雖與保險事業之營運無直接關連，但常涉及一國之公共政策，故其重要性亦不容忽視。一般而言，此等監理目標可分別從政治、經濟及社會三方面加以探討。值得注意之處，乃許多保險監理目標常同時牽涉不同領域之公共政策，頗難單純地界定其領域之歸屬。例如，「保護本國保險市場」之監理目標，便可能同時涉及一國在政治、經濟及社會方面之政策。然而，為求討論上之便宜，本文仍將此等監理目標作概略劃分於後。

一、政治方面

從政治之角度觀察，保險監理外在目標之範圍極為廣泛，諸如地區保護主義、

¹¹ United Nations Conference on Trade and Development, *Issues of Insurance Regulation and Supervision Relevant for Developing Countries*, UNTRAD/SDD/INS/6 (1994) p7

¹² Banks McDowell, *The Crisis of Insurance Regulation*, (1994) p33

貿易自由主義、聯邦主義¹³及國家安全等，實難予以逐一介紹。因此，本文僅置重於目前較為顯著之兩項重要議題：即「地區保護主義」與「保險市場自由化」。

(一) 地區保護主義

地區保護主義對於一國保險監理政策之形成，時常產生極重大之影響。一般而言，在多數開發中國家及若干已開發國家，限制外國保險人進入本國市場從事「跨國貿易」(cross-boarder trade)或「設立貿易」(establishment trade)之相關法令，大多具有地區保護主義之色彩。按地區保護主義之形成，其原因大致可歸納為三項：「保護本地之保單持有人」、「保護本國之保險市場」及「保護國家之整體經濟」。茲分述如下：

1. 保護本地之保單持有人

如前所述，如果保險人因失卻清償能力而無法履行契約時，不僅會造成保單持有人之財務衝擊，亦可能影響第三人之權益，甚至造成社會之動盪。因此，政府有義務監督保險人之財務安全，以保障消費者與社會大眾之權益。

然而，開放保險市場將為此項工作帶來難題。在「跨國貿易」之場合，由於一國之保險監理機關無法直接管制境外之外國保險人，故較難防止其對本地消費者之詐騙，亦無法監督其清償能力。此何以多數國家均限制其境內人民透過跨國貿易之方式購買境外之保險商品。另一方面，相同情況亦可能發生於再保險市場。若外國再保險人失卻清償能力，可能因骨牌效應而危害一國保險市場之安全，從而導致當地保單持有人之權益受損。因此，近年來許多開發中國家已逐漸重視外國再保險人之安全性。¹⁴

就「設立貿易」而言，由於保險監理牽涉層面頗為廣泛，若監理之對象限於本國保險業，僅須考量當地之市場競爭環境、法規制度及人文背景，監理措施之施行自當較為單純。然而，一旦容許外國保險業進入內國市場，為配合市場競爭環境之改變與國民待遇原則之授予，相關之監理架構與措施必須予以調整。當一國之監理技術未達相當之水準時，可能造成監理上之難題。此時，若貿然開放市場供先進國家之保險業者進入，將可能導致市場秩序之紊亂。此外，本國業者係依當地法規而設立，監理機關得以直接掌握相關之背景資料；反觀外國保險業，監理機關僅能監控其境內之營運，境外之業務狀況根本無從得知，尚須倚賴他國監理機關之協助，故其監理效果自然難以與前者相比。再者，開放市場是否真正會

¹³ 以美國為例，此項議題係指聯邦與各州間有關保險監理權限之如何劃分。見 Kimball S.L. p7

¹⁴ UNTRAD/SDD/INS/3/Rev.1 1994, p25

為本地消費者帶來較佳之產品與服務，仍有可議之處。不容否認，競爭機能將會因市場開放而提高。但在規模較小之市場，實力強大之跨國保險集團可能以傾銷之方式先行掠奪市場，之後再行提高價格。就長期而言，對本地之消費者未必有利。有鑑於上述各項，多數開發中國家對於保險設立貿易之開放，多持保守與審慎之態度。

2. 保護本國之保險市場

保護本國之保險市場主要有二項基本目的：一為保護本國未成熟之保險業者；另一為避免浪費與毀滅性之競爭。依前者之主張，新設立之本國業者應受政府之保護，直至足以與外國業者競爭時為止。其立論之依據在於進入內國市場之外國保險業，多屬大型跨國性金融保險集團。不但可利用其全球性營運網掌握競爭優勢，進出國際金融市場之管道亦較為通暢。反觀開發中國家之保險業者，既缺乏雄厚資本，又往往礙於外匯之不足，自難與大型外國保險業相抗衡。在此種劣勢下，本國業者多年努力累積下之成果，便可能因急速或大規模之市場開放而喪失殆盡。

就後者而言，市場競爭雖然可以促進產業之營運效率及鼓勵產品之設計創新，但並非無任何成本發生。除多數業者為同一類業務競爭所產生之浪費外，過度之競爭甚至會侵蝕保險人之財務安全，反而成為市場發展之不利因素。例如，根據美國政府於 1910 年對於火災保險業之調查顯示，毀滅性價格競爭造成許多保險人之失卻清償能力。探究其原因，在於若干保險人以極低之價格爭取火災保險業務，其他業者被迫跟進，而未考量保費之足夠性。其結果，造成保費不足之情況持續惡化。後因大型火災事故之發生，從而導致火災保險業全面性之失卻清償能力。¹⁵

3. 保護國家之整體經濟

不論是何種型態之保險業務，由於保費收取與賠款支出間之時間差距，營運時自然會產生資金累積之現象。由於保險市場具有聚集資金之策略性功能，在總體經濟之考量下，大多數開發中國家均堅持保險市場所聚集之資金，應導入本國之資本市場，以協助國家之經濟發展。

如果保險業務透過境外貿易之方式安排至國外，則流失之保費便無法導入國內之資本市場；縱使外國保險人利用設立貿易之方式於國內營運，亦可能將累積之資金匯至母國之總部，而無法對本國資本市場提供實質之貢獻。因此，限制保險

¹⁵ Mehr R.I., Cammack E, and Rose T., *Principles of Insurance*, (1985) p717

之境外貿易與設立貿易，遂成為維持保險資金於國內之資本市場之一種方式。

另一方面，擲節外匯乃開發中國家採取保護主義之另一項重要原因。雖然，涉外之保險或再保險如何影響一國之國際收支，乃極為複雜之議題。¹⁶然而，從開發中國家之觀點，一般認為任何非必要性之外匯流失，不論是購買過多外國之保險或再保險，或是資金之匯至外國，均應儘量避免，以免造成國際收支上之赤字。細究其原因之一，在於開發中國家多有保費過高之情況，若此等業務以保險或再保險方式由外國保險業承受，其衍生之超額盈餘將會因此而流至國外，造成外匯之流失。¹⁷為避免因外匯短缺而影響國家之整體經濟，許多開發中國家乃對涉外保險採取嚴格之限制，此點於再保險之場合尤為顯著。

(二)、保險市場自由化

保險市場自由化乃近年來保險監理上之一項重要課題。為實施經濟改革並因應世界貿易與服務自由化之趨勢，開發中國家之保險市場皆面臨極大之衝擊。因此，保險市場自由化之推行，遂成當前刻不容緩之工作。一般而言，保險市場自由化之內容大致包括：開放本國保險市場、廢除對費率與產品之實質監督、加強清償能力之監理、廢除國營保險公司之壟斷及取消強制分保予本國再保險人之規定等項目¹⁸，其中又以對外國保險人開放市場之議題最引人注目。

在保險市場自由化之過程中，國際間之多邊貿易談判具有極為深遠之影響。在「關稅暨貿易總協定」(General Agreement of Tax and Trade, GATT)¹⁹之烏拉圭回合(the Uruguay Round)談判之內容中，協商後之貿易「減讓」(concession)業已列入各國自由化承諾時間表之中，並將成為該協定之重要部份。至 1994 年，已有約五十個國家已開始推動保險市場自由化之承諾。其中，對於再保險及轉再保險業務，由於具有強烈之國際性，幾乎所有國家皆已將其列入承諾之中。至於人壽保險業務，因涉及一國之國民儲蓄與投資，大多數國家仍採取保留之態度，無意

¹⁶ 就短期而言，資金流向將因業務變動而有極大之起伏。但就長期觀察，雖然部份保費將由賠款抵銷，但是保費仍會逐漸流出境外。然而，涉外保險之合理成本，除前述外匯因素外，尚須考量其為本國保險市場帶來之其他經濟利益。例如，透過承保能量之協助，可降低本國保險市場之不安定。Carter, R.L. & Dickinson G.M., *Obstacles to the Liberalisation of Trade in Insurance*, in Thames Essay No.58, (1992) pp33-34

¹⁷ Carter, R.L., *Economics and Insurance: An Introduction to Economic Aspects of Insurance*, 2nd ed. p79

¹⁸ Swiss Re., *Sigma*, No.2/1997, p23

¹⁹ 「關稅暨貿易總協定」乃「世界貿易組織」(World Trade Organisation, WTO)之前身，現已成為 WTO 設立協定中多邊貿易協定下之附件一 A。

開放外國保險業介入該市場。²⁰

另一方面，保險市場自由化之推行，亦可歸因於來自若干崇尚貿易自由國家之壓力。從此等國家之觀點，多邊談判並非促成其他國家開放市場與自由化之唯一方法。例如，美國仍可使用其貿易法案之第 301 條款，以強力之單邊行動迫使他國開放市場，達成其所謂之公平競爭。²¹此外，美國官員曾表明於「服務貿易總協定」(General Agreement Trade in Services, GATS)²²完成之後，對於主張享有最惠國待遇之國家，美國仍會使用第 301 條款以迫使此等國家開放市場。

對於大多數開發中國家而言，為因應世界貿易服務之自由化趨勢及化解來自部分國家之壓力，「服務貿易總協定」中有關市場管道、設立、國民待遇、無歧視性、透明化與公平競爭等原則必須加以尊重。²³如此一來，無疑地將會改變市場原有之結構與環境。有鑑於此，如何調整現行監理體制以資因應，遂成為保險監理重要目標之一。

二、經濟方面

保險監理在經濟方面所欲達成之目標，大多涉及金融、歲計、財政與稅收等經濟政策，其內容頗為多樣，大致可歸納為以下三項：

(一)、促進國家之經濟發展

保險制度之基本目的在於為個人、企業或其他組織提供財務上之援助，以彌補因危險事故發生所造成之損害。就財務管理之功能而言，藉由保險之安排，企業無須另行準備流動資金，即可因應突發之事端。除可獲得營運上較高之安全外，亦可將此等資金運用於支援其他方面之需求。其次，保險制度中消化與分散危險之功能，亦能協助產業處理若干巨災或累積危險。以我國為例，各種貨物運輸保險與輸出保險，常久以來即在國際貿易實務中扮演不可或缺之角色。近十餘年來政府與民間之各項重大工程建設，亦仰賴各類工程保險之支持。近年來，隨著電子資訊業之蓬勃發展，其危險之巨額化與集中化，尤甚於其他產業。如何運用國

²⁰ United Nations Conference on Trade and Development, *Insurance in Developing Countries: Privatisation of Insurance Enterprises and Liberalisation of Insurance Markets*, UNTRAD/SDD/INS/3/Rev.1 1994, p30

²¹ UNTRAD/SDD/INS/3/Rev.1 1994, pp30-31

²² 「服務貿易總協定」亦已成為 WTO 設立協定中多邊貿易協定下之附件一 B。

²³ United Nations Conference on Trade and Development, *Issues of insurance regulation and supervision relevant for developing countries*, UNTRAD/SDD/INS/6 1994, p8-9

內外之保險與再保險市場以消納此等特殊危險，乃目前極為熱門之課題。準此以觀，保險市場對於一國之經濟發展，實具有舉足輕重之地位。如何利用保險制度協助國家之經濟發展，亦屬保險監理重要目標之一。

（二）、保險資金之引導與管制

保險具有資本聚集與流通之功能。因此，保險資金之管理不僅攸關保險當事人之權益，亦在國民經濟體系中扮演重要之一環。適度地引導保險資金支援特定政策，有助於一國經濟之整體發展。對於普遍缺乏開發資金之開發中國家而言，尤其重要。有鑑於保險市場具有匯集資金之策略性功能，許多國家均堅持保險市場所聚集之資金，應導入本國之資本市場，以支持公民營企業之資本需求或支持政府之財經計劃。例如，多數國家皆採立法方式，引導保險資金用於購買政府債券或投資於公共開發計劃。

另一方面，隨著業務之成長與規模之擴大，與日俱增之保險資金將對於社會經濟結構與資本形成，將產生極為深遠之影響。從事例顯示，除支援生產事業之資本需求外，保險業雄厚之財力，常足以影響一國之金融市場。為防止保險資金遭受不當之濫用，確保金融市場之安定，保險資金之引導與管制，實為保險監理之重要課題。

（三）、外匯管制之考量

如前所述，開發中國家之外匯短缺乃極為普遍之現象。對於開發中國家而言，任何非必要性之外匯流失，均應儘量防範，以避免造成國際收支帳上之赤字。於是，利用保險監理以管制外匯流失，乃一般採行之措施。例如，普遍受開發中國家所採行之「國家再保險制度」²⁴，除能培植國內市場之承保能量以抗衡國際再保險集團之外，尚有外匯管制之功能。相對地，對於保險市場較發達之已開發國家而言，由於擁有先進之核保技術與雄厚之承保能量，其國際保險交易多能為本國創造外匯收益。因此，政府多持積極態度鼓勵業者從事保險或再保險服務之輸出。在此理念下，監理政策將傾向於市場之開放與自由化，英美二國可視為此等國家之典型。

三、社會方面

隨著社會大眾對於保險服務之需求日增，保險已儼然成為社會中之一種公共工

²⁴ 我國之國家再保險制度，係以中央再保險公司為運作重心。但由於保險市場逐漸邁向國際化與自由化，其所具有之政策功能已不似往昔。

具(public utility)。除須接受政府嚴密之監理外，許多人認為保險業尚須適切地為社會提供服務，以回應社會對保險之需求。²⁵由於保險具有強烈之社會色彩，並受到變動之社會環境所影響。因此，遂產生保險監理應善盡「社會責任」之主張。

26

所謂保險監理之「社會責任」，意指保險監理機關必須關切社會動態，針對社會之變遷與需求調整監理內容；必要時，尚須引導保險業因應此種變遷與需求。²⁷此種情況下，監理機關必須針對具有社會重要性之項目，定位自己所扮演之角色。換言之，監理機關之工作並非僅限於監督管理保險市場之運作，尚應積極地鼓勵或引導保險業回應社會大眾之保險需求。

社會大眾對於保險服務之需求，一般可從保險產品之「可獲得性」(availability)與「可負擔性」(affordability)二方面加以討論。就保險產品之「可獲得性」而言，依照公共利益說之理論，政府監理介入保險市場之營運之重要理由之一，在於確保社區公益之實現。²⁸許多相關於社區公益之危險，可藉由保險制度予以社會化。強制保險制度之產生即為危險社會化之適例。例如，在強制汽車責任保險之場合，藉由強制要求所有汽車駕駛人投保責任保險，將汽車事故之責任危險予以社會化，從而達成保障車禍受害人之目的。此外，在許多具有社會保險性質之健康保險或年金計劃，保險已並非全然是市場經濟下之產物。事實上，此等保險已成為一種社會安全制度之延伸。²⁹

對於社會大眾所迫切需要之保險服務，監理機關有義務鼓勵商業保險人或政府相關機構興辦與提供。以美國為例，對於一些無法獲得保險保障之劣質危險，商業保險人可能必須以類似於「危險分派計劃」(assigned risk pool)之方式承接；否則，政府便須安排公辦之「剩餘保險計劃」(residual insurance plan)加以補充。若商業保險人根本無意提供此等保險，政府必須直接興辦此類保險，例如失業保險、老年與退休年金、颱風或洪水保險等。³⁰若政府與民間皆無意願涉入，社會大眾便應訴諸輿論，以政治力量督促監理機關重視此等問題。³¹例如，我國強制

²⁵ Kimball, S.L. p7

²⁶ Stewart, R.E., The Social Responsibility of Insurance Regulation, in *Insurance, Government, and Social Policy: Studies in Insurance Regulation*, Kimball S.L. & Denenberg H.S. (ed.), (1969) p35

²⁷ *Id.*

²⁸ 見拙著，前揭「保險監理基礎理論之探討」。

²⁹ Bill Pool, *The Creation of the Internal Market in Insurance*, Commission of European Community, 1990 p10

³⁰ Bank McDowell, *The Crisis of Insurance Regulation*, p33

³¹ 有關保險監理理論中「政治力量說」之基本主張，見拙著，前揭「保險監理基礎理論之探討」。

汽車責任保險之立法，便是在社會各界之努力推動下而產生。

另一方面，保險產品之「可負擔性」之議題則關係被保險人支付保費之能力。其著眼於某類保險所有購買者之保費負擔能力，並強調保險成本不應超過一般被保險人所能合理負擔之數額。

按保險制度之運作，乃集合大多數人之力量以填補少數人所遭受之特定損害。在許多場合中，保險已成為安定個人或社會財務損失之重要工具。例如，車禍事故、醫療費用、產品瑕疵及業務過失等危險，皆可運用商業保險予以分散與消化。然而，保費之膨漲乃許多保險業務之主要危機。在美國，「業務過失責任」(malpractice liability)保險市場便曾因保費之激增而引發危機。³²為避免過度膨漲之保費超出一般投保大眾所能負擔之合理範圍，除保險業本身必須重視成本控制外，監理機關亦須以完備措施以監督費率與賠款，以避免不正當之市場惡習損及消費者之權益。³³此外，在公辦保險計劃或民營強制保險之場合，監理機關更有義務去監控保險費率之額度與結構，以確保公平性及無歧視性。³⁴

肆、結論與建議

保險監理之目標可概分為內在目標與外在目標兩類。內在目標直接關係到保險事業之營運，旨在促使保險市場之健全發展，其主要內容包括「確保保險財務安全」、「維護保險交易公平」與「促進保險市場機能」三項；外在目標與保險事業之營運雖無直接關連，但因涉及一國之政治、經濟及社會等方面之公共政策，其重要性亦不容忽視。

保險監理因具有複雜性與多樣性，不同目標之間時有衝突之情況產生。因此，當監理機關於釐定監理政策時，必須權衡各目標之輕重以決定置重之順序。通常，此項考量取決於一國之整體環境。舉例言之，在若干崇尚自由貿易之國家，保險監理較偏重於與保險營運相關之內在目標，如保障消費者權益與強化市場機能等目標。反觀多數開發中或經濟轉型之國家，政府為借重保險在政策上之功能，外在目標遂成為保險監理之重心。例如，許多資本短缺之國家，常利用監理措施將保險資金引導至政府債券或公共開發計劃，以紓解財政困境並協助經濟發展。就我國現況而言，似應置重於下列之保險監理目標：

³² Bank McDowell, p56

³³ 例如，我國之汽車保險市場，常久以來存有保費高漲與賠款浮濫之現象。然而，由於業界之缺乏自律與主管機關之監督功能不彰，此種現象未能有實質之改善，故經常遭受社會各界之抨擊。

³⁴ Bank McDowell, pp34-35

一、加強保障消費者之權益

我國保險市場發展之初弊端叢生，不肖業者或從業人員剝削消費者之案例時有所聞，造成許多國人對於保險存有惡劣之印象。隨著消費意識之提高，促使監理機關與業者逐漸重視此一問題。近年來，主管機關所持續推動之市場行為監理，如杜絕不公平之行銷與理賠實務，雖已有顯著之進展，但仍嫌不足。以汽車損失險為例，隨著保費之屢次調升，已使一般消費者無力負擔而拒絕投保，逆選擇之情形十分嚴重。事實上，此係不肖之汽車仲介商、修護場與保險從業人員之中間剝削所共同造成。因此，如何確實保障消費者之權益，乃主管機關所必須繼續努力之目標。

二、重視保險監理之社會責任

福利國家已成為政府當前施政重點之一，故保險監理實施時應考量其社會責任。對於社會大眾所迫切需要之保險服務，除應積極鼓勵商業保險人或要求政府相關部門興辦外，主管機關尚須監視其成本結構與理賠支出，以求符合「可獲得性」與「可負擔性」二項目標。近年來，許多攸關民生之政策保險，如全民健康保險及強制汽車責任保險，業已陸續開辦。此外，有鑑於大型公共意外事故頻傳，常造成極嚴重之人員傷亡與財物損失。社會各界要求興辦強制公共責任保險之聲浪，乃日漸升高。針對此等具有社會性之保險服務，如何達成上述二項目標以滿足社會之需求，實乃監理機關所面臨之重大挑戰。

三、加速保險市場之自由化與國際化

隨著世界貿易組織之設立，服務貿易自由化已成舉世之趨勢。近年來，政府亦積極建設台灣成為亞太營運中心。因此，保險市場國際化及自由化，已成保險監理之重要方針。然而，相較於其他亞洲新興國家，我國保險市場自由化與國際化之程度，仍嫌不足。探究其原因之一，在於現行保險法令中仍有若干不合時宜之處，導致國內市場無法與國際市場完全接軌。例如，保險法中有關資本適足性之規定，雖經修正，仍不符合當前國際間之趨勢，形成保險市場國際化及自由化之障礙。³⁵針對此類障礙，如何修正保險法規予以排除，亦為當前保險監理上之另一項重要目標。

四、確實執行保險財務面之監理

³⁵ 有關保險資本適足性之討論，見拙著 *The Insurance Regulatory Reform in Taiwan -- in respect of the Financial Regulation*, 政大法學評論第 58 期，頁 247-284。

市場開放所引發之激烈競爭，必將淘汰若干效率不佳之保險業者。因此，如何使其平穩地退出市場又不致造成市場之動盪，實乃主管機關應未雨綢繆之工作。根本之道，應先捐棄以往不容許保險業者倒閉之保守觀念；取而代之者，乃切實監控保險業者之清償能力，確保保險業者具備基本之財務安全。一旦失卻清償能力之案件發生，主管機關便能根據此項基本財務力量，配合安定基金之補充，及時引導業者退出市場，進而防止市場因信心危機而引發骨牌效應。此何以先進保險市場於進行保險市場自由化之同時，皆加強保險財務方面之監理。因此，主管機關應落實執保險財務面之監理，以確保投保大眾之權益不致因激烈之市場競爭而受到侵害。