

# 論保險業之營業範圍 — 兼評保險法第一三八條之潛在缺失

林建智\*

## 壹、前言

一般而言，因考量保險經營之專業技術性、行業特殊性、市場之運作實務及監理上簡易性與效率等因素，多數國家之監理主管機關皆就保險營業範圍施以不同程度之區隔。區隔保險業之營業範圍大致可歸納為二種型態：保險業之「行業內區隔」(intra-sectoral segregation) 與保險業之「行業間區隔」(inter-sectoral segregation)。前者係指財產保險業與人壽保險業間之營業區隔，其內容著重於保險業本身營業範圍之如何劃分，向來便是財產保險業與人壽保險業間爭論之重點，為當前各界所熱烈討論之課題；後者則為保險業與其他金融服務業間之營業區隔，因牽涉保險業與其他金融服務業之營業空間，攸關金融保險市場之格局與競爭，其重要性並不亞於前者，已逐漸受到主管機關與金融保險業界之重視。

在傳統二分法之結構下，保險業務通常分為財產保險與人壽保險。然而，仍有若干第三類保險或中間保險業務，存在於二者間之灰色地帶。對此等業務經營權之劃分與歸屬，各國有不同之監理方式。在我國，相關保險法規雖經修正，市場中仍存有若干爭議。其次，在保險市場自由化之潮流下，保險業與其他金融服務業之間，經常在產品、行銷及組織運作等方面，自然地逾越監理上之營業區隔而產生「聚合」之現象。

有鑑於此，本文先就部份先進保險國家之制度予以介紹，如歐洲聯盟、美國及日本等。其次，探討「產險與壽險業務間之區隔」及「保險與其他金融服務業間之區隔」二項議題。最後，針對我國現況及保險法第一三八條之潛在缺失加以討論並提出建議，期能成為主管機關修正法令時或產業界研擬相關政策時之參考。

## 貳、先進國家之制度

### 一、歐洲聯盟

在歐洲聯盟(European Union, EU)<sup>1</sup>中，有關限制保險業經營其他事業之監理原則，已於保險第一代指令(directive)<sup>2</sup>中確立。根據該等項指令之規定，保險業得以經營之業務，僅限於保險及與保險相關之營運，不得涉及其他商業活動。因此，除少數經過指令中所規定者外，保險業可能涉及之大多數業務將因

而被禁止。若再將此等規定採擴張解釋，保險業亦不能從事任何其他金融商品之銷售。

至於產壽險區隔營運之原則，亦在「人壽保險第一指令」<sup>3</sup>中予以確立。在通過該指令之前，部分會員國仍容許綜合保險業之設立，其他會員國則完全禁止。經過會員國間之討論後，就此項差異作成妥協之規定—即自該指令生效時起，不再容許於會員國境內設立綜合保險業。然而，此項規定並無溯及既往之效果。對於已經設立之綜合保險業而言，只要將其產壽險業務分開管理，仍可繼續同時經營產壽險。茲就歐洲聯盟產壽險業之個別營業範圍，摘要說明如下：

#### (一)、產險業務方面：

在歐洲聯盟中，產險業務共計有十八項，包括「第一產險指令」所列舉之意外、疾病、陸上車輛、火車、航空器、船舶、運輸中貨物、火災與自然災害、其他財產損害、汽車責任、航空器責任、船舶責任、一般責任、信用、保證、各種財務損失及法律費用等十七種產險業務<sup>4</sup>，以及新增之旅客協助業務。<sup>5</sup>此等產險業務又被歸納成八個保險業務群，分別是：意外與健康保險、汽車保險、海上與運輸保險、航空保險、火災與其他財產損害保險、責任保險、信用與保證保險及所有險種（其名稱由會員國自定）。<sup>6</sup>此外，該項指令又有所謂「附屬危險」(ancillary risks)之規定：只要保險人所承保之主要危險係經核准之業務，則便可直接承保該主要危險之附屬危險。但該附屬危險必須(a)與主要危險具有關聯、(b)與保險標的具有關聯、及(c)受到承保該主要危險之契約所保障。然而，信用與保證不得成爲任其他業務之附屬危險。<sup>7</sup>

#### (二)、壽險業務方面：

依據「人壽保險第一指令」之規定，歐洲聯盟之壽險業務可分爲下列九個項目：<sup>8</sup>

- 1.人壽保險、年金及人壽保險業所經營之附加險—包括個人傷害、意外死亡及失卻工作能力；
- 2.婚姻保險與生育保險；
- 3.聯結於投資基金(linked to investment fund)之人壽保險或年金；
- 4.永久健康保險；
- 5.唐頂式(tontine)保險；
- 6.資本回贖之營運；
- 7.團體退休金之管理；
- 8.法國保險法(Code des Assurances)所規範之營運；及
- 9.在社會保險立法下有關於生命期間之營運—若會員國法律規定，此等營

運係由人壽保險業自行承擔經營風險。

## 二、美國

美國之大多數州，原則上皆採產壽險區隔營運之原則。然而，對於保險業務之分類，卻採逐一系列之方式。營業執照之核准及其他監理內容，亦根據保險業務之類型而有不同。以加州為例，該州保險法所列舉之保險業務包括人壽、火災、海上、權利、保證、失能、玻璃、責任、勞工補償、公共運送人責任、鍋爐機具、竊盜、信用、灑水器、獸力車、汽車、貸款、航空器、貸款保證、失卻清償能力、律師費用及其他項目，共計二十一項。<sup>9</sup>各險種視其業務性質，適用不同之監理標準。例如，保險業設立時所需之實繳資本，便因營運項目之種類或多寡，而有高低之別。對於性質較為特殊之險種，如人壽、權利、貸款及貸款保證等保險，另有特別規範。<sup>10</sup>基本上，保險業僅能經營經核准之險種，不得經營其他未經核准之保險業務。<sup>11</sup>

一般而言，美國大多數州仍維持產壽險區隔營運之原則。<sup>12</sup>然而，與歐洲聯盟不同之處，在於美國各州保險法並未硬性將保險業務劃分為人壽保險與產物保險二大類。保險業之營業範圍，係以經過主管機關實際核准之險種為限。理論上，主管機關有可能同時核准單一保險業同時經營人壽保險與產物保險業務。因此，綜合保險業是有存在之可能。

## 三、日本

日本之保險業務區分為「損害保險」與「生命保險」二大類。按日本商法第六二九條之規定：「損害保險契約，因當事人一方約定填補因偶然之一定事故所發生之損害，他方約定對此給與報酬，而發生效力。」。又同法第六七三條規定：「生命保險契約，因當事人一方約定關於他方或第三人之生死，支付一定金額，他方約定對此給與報酬，而發生效力。」

就保險營業範圍之規範而言，依日本保險業法第七條之規定：「保險公司不得兼營生命保險事業與損害保險事業。但經營生命保險事業之公司，得經營生命保險事業之再保險。」此外，依同法第五條之規定：「保險公司不得經營其他事業。但經營生命保險事業之公司，經主管機關認可，經營承受其所支付保險金之信託業務；經營損害保險事業之公司，經主管機關認可，居間或代理其他損害保險公司之損害保險業務。」

綜觀上述條文之內容可知，日本保險業法並未就「損害保險」與「生命保險」加以定義，僅於商法中予以概略區分。而且，商法中對於承保傷害、健康及醫療看護等「第三類保險」，亦無明確規範其屬於何種領域。對於此類保險業務經營權之劃分，係依照主管機關之行政命令，裁定生命保險業應採定額給付之方式經營，損害保險業則採實損補償之方式經營。<sup>13</sup>

然而，由於「第三類保險」業務之重要性日增，生命保險業與損害保險業開始提供頗為類似之產品，導致原有產壽險業務之區隔界限逐漸喪失。針對此種現象，日本保險審議會曾於一九九二年提出下列建議：「在完全區隔產險與壽險業務之同時，必須容許業者透過子公司或控股公司之方式，經營另一方之業務。對於「第三類保險」業務之經營，應容許業者具有較大之經營空間。同時，行銷管道之監理規範亦應一併修正，俾使生命保險業與損害保險業得以公平競爭該類業務。至於保險業法本身，應就生命保險業與損害保險業之範圍加以界定，並訂定同時經營產險與壽險業務之規定。」<sup>14</sup>

其次，就有關禁止保險公司經營其他事業之問題，日本保險審議會亦提出以下之建議：「當保險業逐漸加強其產品之儲蓄性質，勢必產生與其他金融商品之功能重疊交錯之現象。隨著各種金融事業間之界限逐漸模糊，未來保險業、銀行業、證券業及信託業間之競爭，將更為直接且激烈。為使保險業得有與其他金融事業公平競爭之機會，似應容許保險業透過子公司或控股公司之模式，跨足銀行、證券及信託等市場。相對地，亦應容許銀行業、證券業及信託業以相同模式進入保險市場。」<sup>15</sup>

### 參、產險與壽險業務之區隔

雖人人壽保險與財產保險皆具有風險移轉、集合與分散及財務紓困上之功能，但仍不足以成為支持綜合保險業存在之理由。主張產壽險業分業經營之主要依據，在於二者間實質上存有許多之差異，如營運方式、產品內容與保險資金之性質等，必須強調專業之經營管理。此外，保險市場實務運作、保險業之財務安全、消費者之權益及監理實施之簡易性亦為重要之考量因素。因此，保險先進國家多以立法方式區隔產壽險業之營運範圍。

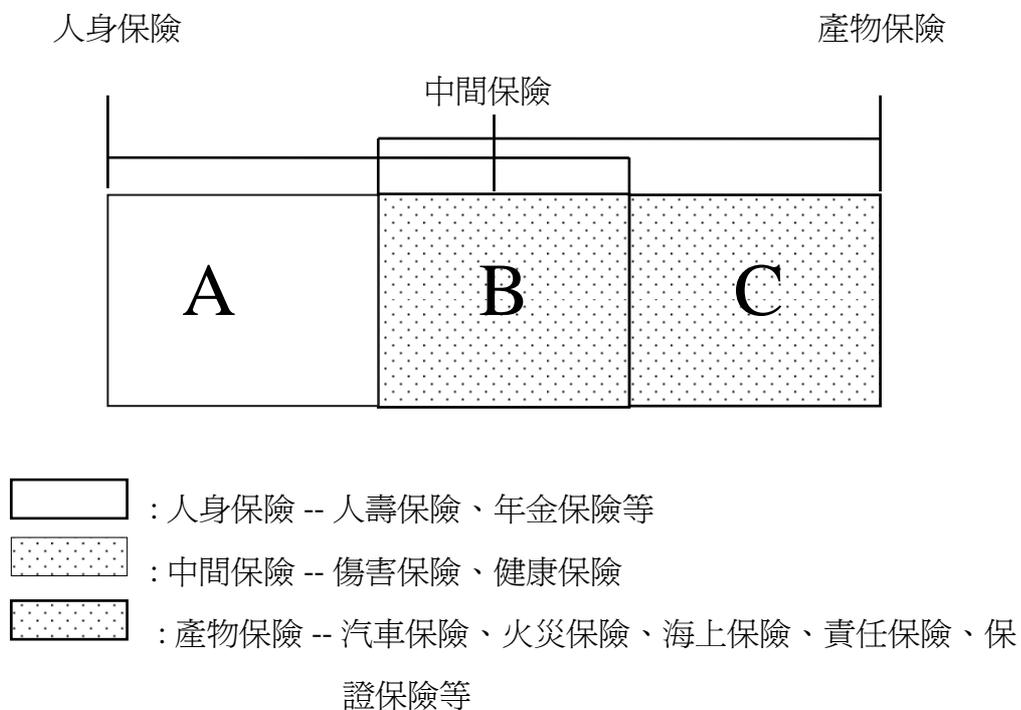
如前所述，歐洲聯盟自一九七九年已將產壽險營運區隔之原則納入「人壽保險第一指令」。自該指令生效時起，便不再容許綜合保險業於會員國境內設立。雖然，現存之綜合保險業者仍可繼續同時經營產壽險，但必須將產壽險業務分開管理。此外，在「經濟合作暨發展組織」(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)，各會員國間之情況並不相同。在加拿大、芬蘭、日本、瑞典、瑞士及美國之大多數州，皆採產壽險區隔營運之原則。相對地，土耳其、澳洲及奧地利等國，仍容許業者同時經營產壽險。<sup>16</sup>準此以觀，產壽險區隔營運之監理原則，已在多數保險先進國家中樹立。

儘管產壽險區隔營運之原則，可以合理地適用於業務經營之層次，但並不當然適用於保險產品之層次。進言之，若干保險型態無法單純地歸納成為產物保險或人壽保險。事實上，此等保險因同時兼具產壽險之性質而存在於產物保險或人壽保險間之灰色地帶。實務上，傷害險與健康險可算是此類保險之典型。由於採用不同之分類標準，各國對於傷害險與健康險業務之歸屬於何種領域，差異頗大。如前所述，歐洲聯盟以「保險期間」為保險業務之分類標準，

傷害險與健康險因多屬短期保險，故歸類於產物保險之中，但容許於人壽保險、年金中以附加險方式經營。在美國與日本，則根據不同之監理模式，容許產壽險業者均可販售屬於傷害險與健康險領域之產品。反觀我國體制，係以「保險標的」為區分標準，由於傷害險與健康險之主要承保被保險人之「身體」、「生命」，故劃入人身保險之範疇。

一般而言，採取產壽險營業區隔之國家，大多容許產壽險業者共同經營具有中間性質之第三類保險。因此，如何界定中間保險之範圍，乃實施產壽險營業區隔原則之重要關鍵。相關學術理論中，較為著名者乃日本保險法學者大森忠夫教授所提出之「中間保險說」。該學說之背景，主要在為日本當時極具爭議性之傷害保險提供學理上之分析。大森教授以為，日本商法上傷害保險之地位，必須分別從保險技術上與保險監理政策上之觀點加以考量，不應單純地以保險契約之法理來作判斷。其主張傷害保險契約乃「人」的保險契約，且因其具有定額乃至準定額保險契約之性質，故與人壽保險有共同之性格。另一方面，其保險事故係傷害、意外等特殊事故，則與產物保險所承保之危險事故相類似。因此，傷害保險應為人壽保險與產物保險之中間型態。一般而言，類似於傷害險，健康險亦具有中間保險之性質，此點可從各國相關之立法例中獲得印證。

附圖一 保險業務之學理上劃分



傷害險與健康險之共同點，在於透過定額給付或損失填補之方式，補償被

保險人因意外、疾病所造成之體傷、死亡或喪失工作能力。一方面，此等產品之保險標的主要為被保險人之生命或身體，故具有人身保險之性質；另一方面，其保險事故通常為具有重複發生可能之意外事件，保險期間又多屬短期，故近似於產物保險。再者，其保險給付之型態又具有多樣性，如實損補償、定額給付、醫療或看護服務，亦兼具人身與產物保險混合之性質。綜上所述，可知中間保險乃人身保險與產物保險間之交集或重疊部分，故保險業務於學理上之劃分，似應如附圖一所顯示之配置。

#### 肆、保險與其他金融服務之區隔

金融市場運作之良窳，關係一國之財政與經濟，因此各國政府大多採取較謹慎之監理政策。大體上，金融市場監理之基本目標，在於保障消費者、維持市場競爭機能及確保市場秩序與安定，進而協助一國之經濟發展。然而，各種金融市場各有其行業特性，需有不同之經營專業。以保險與其他金融服務為比較：保險制度主要著重於純粹風險(pure risks)之管理，與其他金融服務業所涉及之投機風險(speculative risks)有極大差異。有鑑於此，不論是監理型態、內容等方面，甚至於在監理機關之組織架構，就不同金融服務間之營業範圍予以適當區隔，乃監理金融市場之一項重要基本原則。

就整體金融市場之角度觀察，營業區隔之原則可適用於各金融服務之「行業內」層次與「行業間」層次。就行業內區隔而言，如前所述，許多國家之保險市場，便存有區隔產壽險營運之制度。在銀行業之領域，亦常就商業銀行(commercial banking)業務與投資銀行(investment banking)業務加以區隔。

雖然受限於監理上之營業區隔，各種金融服務間之聚合(convergence)，已成為當前金融市場之趨勢。事實上，許多金融機構已朝向全能化(universal)及多功能化(multi-functional)之方向發展，形成以單一金融機構同時提供多種金融服務之現象。近年來，保險與其他金融服務之間，無論在生產、行銷或組織運作各方面，皆有聚合之現象，導致保險與其他金融服務間之界線逐漸模糊。<sup>17</sup>較為顯著之事例，乃人壽保險業與銀行業間常久以來之業務競爭。就銀行業而言，其傳統存放款業務已面臨日漸增加之外在競爭壓力，特別是人壽保險市場。針對此種趨勢，銀行業必須積極開發新商品，以重新取得市場並抵銷傳統業務之衰退。因此，透過其行銷體系提供多樣化之服務以增加收益，乃銀行界常見之現象。例如，近年來商業銀行業皆積極推出高獲利性之消費性金融業務，如個人理財服務、保險經銷、發行信用卡、消費性貸款及購車貸款等，以彌補傳統金融業務方面日漸減少之利潤。

另一方面，由於人壽保險具有個人理財上之功能，傳統上由銀行或其他金融機構所提供之產品，如儲蓄、貸款及小額投資，人壽保險業亦能提供類似或具有補充性之產品，人壽保險業務因此得以持續成長。然而，為求開拓新客源並對抗來自銀行業之競爭，人壽保險業亦須積極擴展其營運空間。因此，當消

費者逐漸對傳統人壽保險產品失去興趣時，業者遂轉而開發具有高投資成分之新產品，例如，前述歐洲聯盟之「聯結於投資基金之人壽保險」、美國之「變額壽險」(variable life)或「萬能壽險」(universal life)。其結果，導致人壽保險業與銀行業之競爭更為激烈。不僅使產品型態之不斷創新，亦促成彼此間行銷體系與組織上之聯結。<sup>18</sup>

一般而言，各種金融服務業間營業區隔與聚合之情形，可以分別從生產(production)、行銷(distribution)、組織運作(structural operation)等層面加以觀察，茲分述如下：

### 一、生產(production)方面

一般而言，各國對於保險業務之經營，大多以法令規定為保險業之專屬業務。換言之，除少數例外情況，銀行及其他金融機構皆不得經營保險業務。區隔保險與其他金融服務之主要依據，在於保險具有與其他金融機構不同之專業屬性。例如，產品生產過程之倒轉性—價格制定於前，成本發生於後，不同於其他金融產品。再者，業務處理時所需之經營技術，特別是在精算方面，其他金融機構亦較難勝任。

然而，上述論點並非極具說服力。事實上，保險與銀行或其他金融機構之營運，雖然構築於不同專業基礎上，彼此間之業務仍有許多重疊或類似之部分；另一方面，非保險之金融機構亦可逐漸累積其保險方面之經營技術。例如，銀行或壽險公司所提供之儲蓄型產品，實際上頗為類似。又如，保險公司之資金運用與所提供之放款機能，亦常採用類似於銀行之經營模式。因此，當主管機關對於保險業務之經營權加以管制時，常引發來自銀行或其他金融機構之質疑。

就監理效率而言，開放保險及其他金融機構相互跨業經營非本業之業務，將可能使不同專業之經營風險彼此發生牽連。任何保險或金融機構一旦經營不善，其影響將可能涵蓋所有之保單持有人、存款人及投資人。再者，不同金融業務之監理，原分屬各別主管機關之職權，一旦容許跨業經營，若無監理上之協調與合作，極可能形成監理之無效率。例如，若容許銀行得以跨業「生產」保險產品，就保險責任準備金與銀行存款之投資運用，若無明確之劃分與規範，將造成監理上之衝突或死角。因此，為維持監理上之效率，「經濟合作暨發展組織」(OECD)之主要國家（參見附表一）大多採保守之態度，將保險業務歸由保險業專屬經營。對於欲跨足保險業務之其他金融業者，僅就行銷體系或組織聯結方面予以適度開放。

另一方面，當保險業者於其產品中加入其他非保險之金融產品時，若該項金融產品與保險業務具有密切關聯時，保險主管機關通常會允許保險業此等業務。例如，許多國家壽險業者（甚至產險業者）為因應消費者之需求，常推出具有儲蓄或投資性質之保險產品，如分紅壽險、變額壽險、萬能壽險及長期火

災還本保險。此類產品雖然具有儲蓄或投資性質，但仍以保險所提供之保障功能為產品之重心，故依廣義解釋仍將其定位為保險產品。至於無關於保險之其他金融產品，各國保險主管機關通常嚴格禁止保險業之涉入經營。

## 二、行銷(distribution)方面

當保險業務限定由保險業經營時，保險產品之行銷通常不受如此嚴格之限制。例如，許多國家便容許銀行從事保險之經紀業務。此外，保險產品與其他金融產品，甚至與非金融產品間之組合銷售，亦為頗為常見之現象。例如，銀行貸款搭配貸款人之壽險、使用信用卡購買機票附贈旅遊平安險、買車附贈汽車保險等促銷手段，皆屬組合銷售之型態。事實上，此等組合產品之銷售者，乃放款銀行、信用卡發卡銀行與汽車經銷商，並非保險業。

另一方面，就保險業銷售其他金融產品之監理，傳統上係以該金融產品與保險間之「關聯性」而定。如附表一所顯示，「經濟合作暨發展組織」(OECD)之主要會員國對於保險業銷售與保險相關之其他金融產品，原則上採較為寬鬆之監理態度。此類金融產品包括年金、抵押貸款、消費者貸款等。若保險業銷售之其他金融產品完全與保險無關，大多數會員國皆加以禁止或限制。然而，如何決定金融產品與保險是否具備「關聯性」，實為極具爭議之課題。<sup>19</sup>

一般而言，保險業從事其他金融商品之銷售，不論是單一或組合產品，並非當然令消費者處於不利之地位。以前述之組合型金融產品為例，只要容許消費者有選擇之自由，將不致有「搭售」(tie-in sale)之情況發生，故無違反保護公平交易相關法令之虞。至於消費者所面臨交易風險之程度，主要取決於產品型態與消費者類型。進言之，若屬簡易型或標準化產品，由於產品之內容業已定型化、標準化，保險業銷售此類金融商品，與生產該項產品之金融機構並無不同。至於較為專業或複雜之金融產品，因其購買者多為企業團體，自有專屬之財務人員得以評估，尚不致發生「資訊不相稱」(information asymmetry)現象而衍生交易不公平。此何以舉世各國中金融商品之跨業銷售，罕見有重大問題之發生。事實上，在金融服務自由化、國際化之潮流下，行銷通道之聯結，可促使金融服務朝向綜合化、多樣化發展，金融市場將因此而更為活絡，故已為許多歐洲國家所採行。為追求市場之競爭力，部份業者甚至調整行銷通道之結構，由產品導向(product-oriented)轉為市場導向(market-oriented)。荷蘭ING (Internationale Nederlanden Group)集團近年來之組織調整（見附圖二），即為適例。<sup>20</sup>

附表一

OECD主要會員國對保險業營業範圍之限制

國家	澳洲	加拿大	法國	德國	日本	荷蘭	瑞士	英國	美國
銀行 生產保險產品	F	F	F	F	F	F	F	F	E
保險公司 生產銀行產品	*	*	*	*	*	*	*	*	*
銀行 銷售保險產品	A	L	A	A	F	A	A	A	L
保險公司 銷售銀行產品	*	*	L	*	L	*	A	L	*
銀行 設立保險子公司	SL	F	L	A	F	L	A	A	SL
保險公司 設立銀行子公司	F	F	L	A/L	F	L	L	A	SL
銀行持有 保險公司股權	L	SL	L	A	SL	L	A	A	SL
保險公司 持有銀行股權	SL	SL	L	L	SL	L	L	A	SL
銀行或保險公司 為金融集團之 母公司或一部份	A	A	A	A	SL	A	L	A	SL

除上述限制外，大多數會員國常施以審慎之監理措施或要求事先之核准。

A =允許

E =例外

F =禁止

L =限制

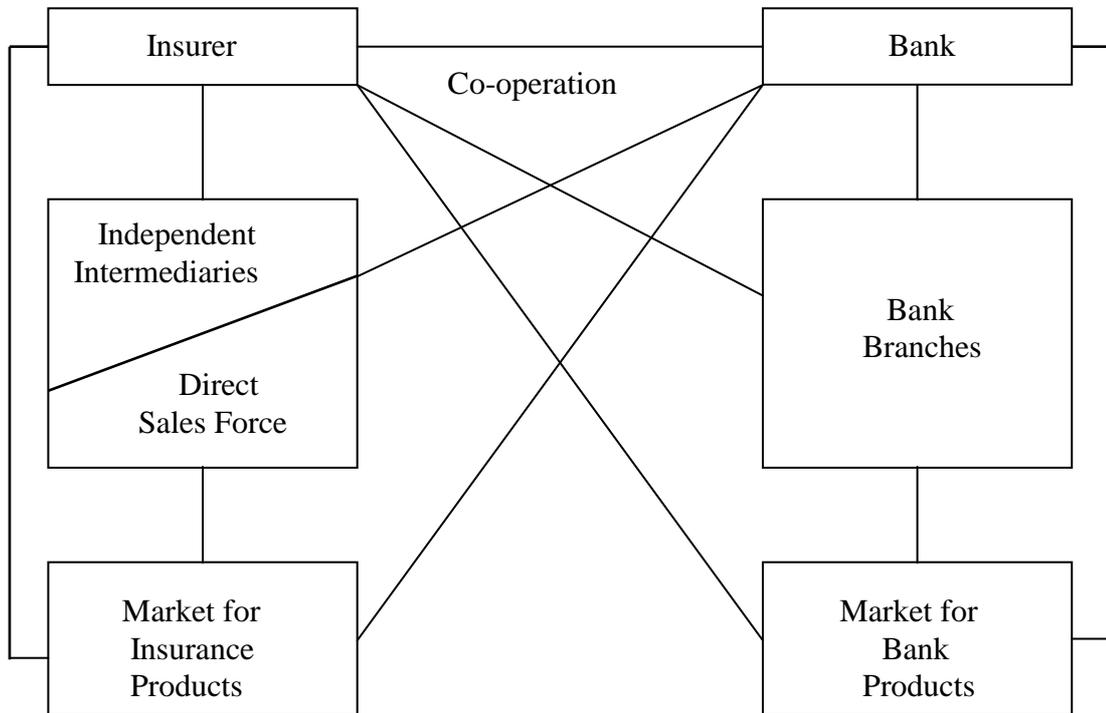
SL =嚴格限制

\* =原則上禁止，但該產品相關於保險業務者不在此限

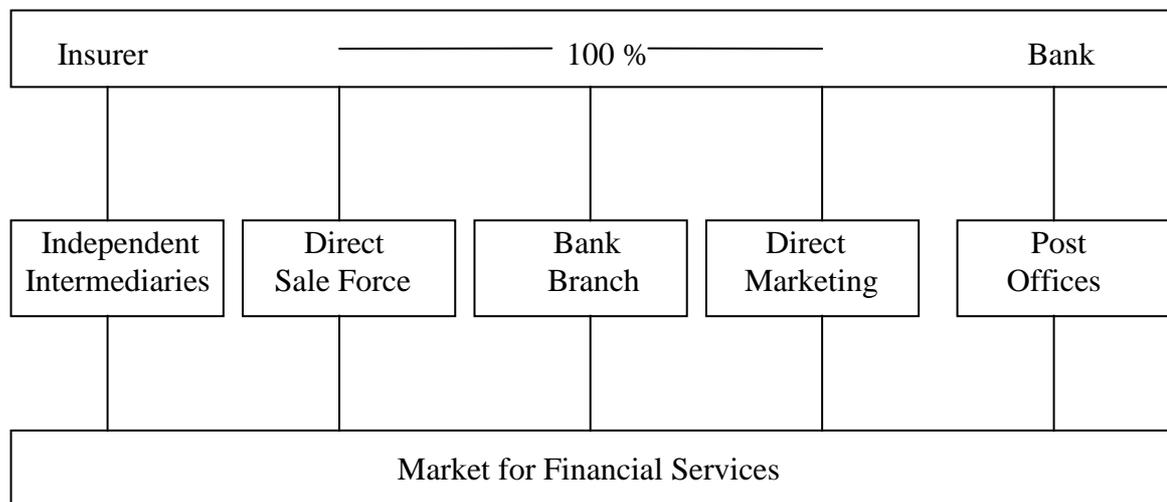
資料來源：OECD 1992

附圖二：荷蘭 ING 集團行銷渠道之結構調整

From:



To:



Source: J.H. Holsboer (1993)

三、組織運作(structural operations)方面：

所謂金融機構之組織運作，係指透過股權聯結之方式，反應出金融機構之

經營策略。隨著控制程度之高低，此種股權聯結可能出自於單純的投資組合項目，亦可能成爲金融機構之直接投資，其型態包括：持有股權、成立子公司、合夥、控股公司，乃至於金融集團之形成。

一般而言，監理機關對於金融機構之組織運作，通常採取二種監理方式：一則採取禁止或限制之方式，在事前防範聯結關係之建立；另一則對於已發生之聯結關係，爲事後之特別管制。然而，各國對於金融機構組織運作所爲之監理，彼此間差異頗大。以「經濟合作暨發展組織」(OECD)爲例（參見附表一），各會員國間之監理措施即有程度上之差異。其監理標準寬鬆者，如英國，完全容許各種型態組織運作；反之，其監理標準嚴格者，如日本，則完全予以禁止。其他會員國間亦有參差不一之規範。

特別值得重視者，乃金融集團(financial conglomerate)之營運模式，已成爲當前金融市場之發展趨勢。所謂金融集團，係指不同之金融機構所共同組成之金融聚合體。通常以集中管理之方式，綜合經營集團內所有金融機構之業務。在法律關係上，各金融機構間雖然是各自獨立。但是在經濟關係上，彼此卻相互依存。

採取「集團」之營運模式經營金融事業，其目的在於藉由組織架構上之安排，將經營觸角延伸至其他金融事業。透過多角化之經營，集團內之危險與收益得以分散，可穩定整體之經營績效。再者，藉著集中管理之方式，可促進營運上之效率—如降低價格、成本，鼓勵產品之創新，提供多元化服務，進而增進企業之競爭力，增加客戶之忠誠度。然而，金融集團之形成，將造成許多潛在之危機，例如：

- 1.金融集團所累積之巨大經濟力量，極易遭受人爲之濫用；
- 2.金融集團中之任一機構一旦發生危機，其效果極可能蔓延至集團之其他機構；
- 3.金融集團之各機構間，極易發生不當利益輸送之弊端，從而導致消費者（保單持有人、投資人、存款人等）之權益受到侵害；
- 4.金融集團之各機構間之資訊交換，不僅侵害消費者之隱私權，將造成同業間競爭上之不公平；及
- 5.金融集團之各機構間所存在潛在之利益衝突，亦會間接侵害消費者之權益。

隨著金融服務之自由化與國際化，使金融集團之影響擴散至全球各地之金融市場。今日國際金融市場中合縱連衡之金融集團，其衍生之潛在問題常是各國金融監理上之死角。因此，如何有效地監理金融集團之營運，已成爲各國金融主管機關所面臨之新挑戰。

於一九九三年，保險、銀行、證券之各別國際性監理機構—分別是「國際保險監理官協會」(International Association of Insurance Supervisors, IAIS)、 「巴賽爾會議」(Basel Committee on Banking Supervision, Basel Committee) 與「國際證券監理官組織」(International Organisation of Securities Commissioners,

IOSCO)，合作成立一個「銀行、證券與保險監理官之三方組織」(Tripartite Group of Bank, Securities and Insurance Regulators)，共同商討國際金融市場之監理事宜。在該組織一九九五年之「金融集團監理報告」(Report on the Supervision of the Financial Conglomerates)中<sup>21</sup>，對於金融集團之監理，已有初步之討論。其內容包括：整體監理方式、資本適足性之評估、蔓延性、金融集團之內部風險、金融集團之整體風險、利益衝突、經理人適任性、法律上與管理上之透明化、管理自主權、股東之適格性、取得機密資訊之權利、道德風險及混合性集團等項目。

之後，對於金融集團之所衍生之問題，IAIS、Basel Committee與IOSCO一致認為有必要設立一個常設性之討論機構。於是，「金融集團共同論壇」(Joint Forum on Financial Conglomerates)在一九九六年成立，除取代原有之「三方組織」外，並成為IAIS、Basel Committee與IOSCO之共同附屬機構。「共同論壇」之成立宗旨，大致有下列數端：

1. 尋求適當方法以加強監理官間之資訊交換；
2. 探討影響監理資訊交換之可能障礙；
3. 評估加強監理資訊交換之各種方法；及
4. 研擬更有效率之監理金融集團原則。<sup>22</sup>

在此等宗旨下，「共同論壇」於一九九八年二月公佈其所擬具之若干報告，就監理金融集團之相關議題，徵詢各國監理官與金融業界之意見。此等議題包括：資本適足性之計算、經理人合適性、監理資訊交換之架構與原則、協調人之選定及監理上之問卷調查。<sup>23</sup>

## 伍、保險法第一三八條之潛在缺失

就我國現行保險法之架構而言，基本上是以「保險標的」為區分標準，將保險業務概分為「人身保險」與「財產保險」兩大類別：前者包括人壽、健康、傷害及年金保險；後者則包括火災、海上、陸空、責任、保證及經主管機關核准之其他財產保險。<sup>24</sup>實務上，市場人士多習慣以「人壽保險」統稱人身保險，以「產物保險」統稱財產保險。至於保險營業範圍之界定，其具體內容規定於保險法第一三八條之中：

「財產保險業經營財產保險，人身保險業經營人身保險，同一保險業不得兼營財產保險及人身保險業務。但法律另有規定或經主管機關核准以附加方式經營者，不在此限。

責任保險及傷害保險，得視保險事業之發展情況，經主管機關核准，得獨立經營。

保險業不得兼營本法規定以外之業務。

保險合作社不得經營非社員之業務。」

細究此一條文之內容，可知其立法意旨主要涵蓋下列四項：(1) 確立產壽險

分業經營之基本原則，但例外地容許業者依特別法或經主管機關核准之情形下跨業經營，(2)禁止保險業兼營保險法未為規範之其他非保險業務，(3)容許責任險與傷害險得以單獨經營；及(4)限定保險合作社僅得承保社員之保險業務。其中，第(1)項係指保險業之「行業內區隔」(intra-sectoral segregation)，其內容涉及人身保險業與財產保險業營業範圍之劃分，向來便是產險業與壽險業爭議之重點。第(2)項屬保險業之「行業間區隔」(inter-sectoral segregation)，牽涉到保險與其他金融服務之營業空間與市場競爭，攸關保險業未來之商機與發展，故其重要性並不亞於前者，亦逐漸受到財經主管機關與各界之重視。由於現行保險法第一三八條具有若干潛在缺失，可能影響保險市場日後之商機與發展。茲就此等潛在缺失分述如下：

### 一、有關保險業「行業內區隔」之潛在缺失

我國保險法將保險業區分為人身保險業與財產保險業。原則上，任何一方皆不得踰越此項區隔而經營他方之保險業務。換言之，人身保險業經營人身保險，財產保險業經營財產保險，同一保險業不得兼營人身保險與財產保險業務。由此可知，在我國保險監理體系下，並不容許綜合保險業之存在。然而，保險法於一九九七年五月九日之修正時，在原有第一三八條第一項但書中增列「經主管機關核准以附加方式經營」之規定，遂使產壽險業原有之營業區隔產生改變。

按此項修正之草案，原係民國八十一年保險法修正時即已由行政院提出。考諸其立法理由，主要在於方便要保人投保，期使要保人得以在同一保單中獲得較完整之保障。於是，立法機關遂將該項但書酌作修正，彈性調整產壽險經營業務之區隔，容許保險業者得經核准以附加方式跨業經營。議案審查過程中，立法委員王志雄等人曾提議將該草案中之「以附加方式」加以刪除。惟為避免保險公司變成綜合保險公司，經審查會決議仍維持原有之建議修正草案。

25

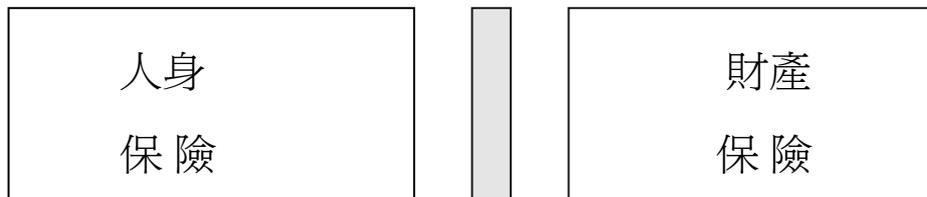
除上述理由外，此項修正案之另一目的在於平息經營中間或灰色地帶保險業務（如傷害險、健康險）之爭議，並為市場中違法跨業經營之業務，提供合法化之途徑。如前所述，我國保險法以「保險標的」為區分標準，將保險業務概分為「人身保險」與「財產保險」兩大類。由於傷害險與健康險之保險標的主要為被保險人之生命或身體，故被劃入人身保險之領域而為壽險業專屬之營業項目。然而，若參照前述保險先進國家之制度，此等中間或灰色地帶保險業務多容許產險業經營。於是，若干產險業者常以不同之保單名稱變相經營傷害險。相對地，壽險業者亦曾藉由待記名式團體傷害險之形態，變相經營責任險。<sup>26</sup>為導正此等市場亂象，促進保險市場之國際化與自由化，主管機關乃再度提出修正建議，並在此次保險法修正中獲得通過。

此次修正之重點，在於但書中增列「主管機關核准以附加方式經營」之文

字，使人身保險業與財產保險業得以有跨業經營之機會。如附圖三所示，可知在保險法第一三八條修正之前，人身保險業與財產保險業之營業範圍係完全區隔，彼此不得互相跨越經營對方之業務。<sup>27</sup> 修正之後，雖然此項區隔依舊存在，但只要經主管機關核准，任何一方皆有機會跨越或穿透此一區隔而經營對方之業務。

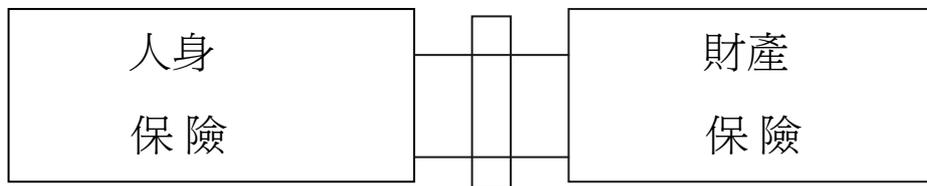
附圖三：保險法第一三八條修正前後之保險業營業區隔

修正前:



\* : 人身保險與財產保險業間設有嚴格之營業區隔，雙方皆不跨越。

修正後:



\* : 原則上，人身保險與財產保險業之營業區隔仍然存在。但若經主管機關核准，便可以附加方式跨越或穿透此項區隔。

然而，此項修正後之條文，卻隱藏若干值得吾人深思之問題。例如，何種業務得容許業者以附加方式跨業經營？以附加方式跨業經營之險種，其內容是否應以主險保單之承保範圍為限？

就前者而言，該修正後條文並無任何限制之規定，悉由主管機關以行政裁量之方式審核。解釋上，只要經主管機關核准且為附加險之型態，產壽險一方皆有可能跨業經營他方之任何業務。此一問題於實務界中引發極大之爭議。在主管機關已所頒佈之函令中，僅揭示財產保險業得兼營之人身保險險種以傷害保險為限，尚未就人身保險業兼營財產保險之範圍有所規定。<sup>28</sup> 據聞，為緩和產壽險業界因調整營業範圍所生之利益衝突，主管機關有意開放壽險業界得跨業經營責任保險，以作為容許產險業界得跨業經營傷害保險之交換。然而，考諸各國成例，鮮見有人壽保險業經營責任保險業務者。此種為求平衡利益之行

政措施，似已違背保險監理官僚應有之專業性、超然性，而有泛政治化之嫌。

29

其次，有關「附加方式」一詞之意義，主管機關於其所頒佈之函示中說明：「財產保險業得兼營之傷害保險必須以附加方式辦理，不得已主契約方式銷售，並以其所附加之主險保單之承保危險及範圍為限。」事實上，保險法第一三八條修正後，產險業界陸續設計各種傷害保險之附加險或批單以爭取商機，部份商品卻因違反此項解釋（即傷害保險之附加險或批單承保範圍已超越主險）而無法獲准通過。

然而，此項行政解釋是否合理，不無可議之處。有待商榷者，乃何謂「主險保單之承保危險及範圍」？針對此項敘述，如採廣義之解釋，應泛指主保險契約所承保之人、事、時、地及物等項目。換言之，其承保危險及範圍將涵蓋被保險人、保險事故、保險期間、保險之地域限制及保險標的。然而，此種解釋將因範圍過於廣泛而使傷害保險無附加之可能。舉例而言，於汽車車體損失保險附加傷害保險之場合，主契約之保險標的為被保險人之汽車，附加險部份則為被保險人之生命及身體，二者之性質截然不同。僅就保險標的一項而言，傷害保險便無法以汽車保險之承保範圍為限？除汽車險外，其他財產保險亦會發生相同情況。其結果，將使傷害保險無法附加於任何財產保險之上，從而違背保險法第一三八條之立法修正意旨，故不宜採廣義之解釋。

另一方面，若持狹義之解釋，「承保危險及範圍」通常意指保險契約所承保之保險事故，如火災、爆炸等意外事故。就前述汽車保險附加傷害保險之場合而言，若被保險人因其住宅火災而發生傷亡，但卻與被保險汽車之使用並毫無牽連，此項傷亡是否能以附加傷害保險予以承保？由於「火災」乃汽車險保險事故，若列為傷害保險之保險事故，解釋上並未超越汽車險（主險）保單之承保範圍。就此，主管機關卻堅持被保險人之傷亡必須與被保險汽車之使用有所關聯者，始能列入傷害保險之承保範圍，邏輯上不無矛盾之處。綜言之，不論採廣義說或狹義說，上述之行政釋函似乎無法充分地闡釋保險法第一三八條之修法意旨及因應實務面之需求。

## 二、有關保險業「行業間區隔」之潛在缺失

綜觀我國市場現況，由於本業獲利空間逐漸萎縮，銀行跨業從事保險行銷業務遂蔚為風氣。此點可以從許多銀行業紛紛設立保險代理人公司之事例獲得印證。<sup>30</sup>反觀保險業，卻因保險法第一三八條第三項之限制，無法從事銀行或其他金融業務之行銷。不僅阻礙保險業之發展空間，亦造成保險業與銀行業競爭上之不公平。析言之，銀行因經營其本業而有許多介入經銷保險業務之機會。例如，房屋貸款業務可搭配房屋火災保險，進出口押匯業務可與貨物運輸保險結合，出國結匯業務可與旅行平安保險配套，甚至連工程保險與汽車保險，皆為銀行之保險代理人公司可能介入之業務。當銀行經銷保險業務並掌握

相當程度之業務來源時，便可運用其強大之議價力量，影響保險業之營運政策。以房屋火災保險為例，銀行業憑藉房屋貸款時所掌握之業務來源，長久以來坐享房屋火災保險之超額佣金與附帶之優惠條件，導致產險業者苦不堪言。

31

吾人以爲，若能開放保險業經銷其他金融業務，必能平衡此種競爭地位上之不公平。以上述房屋火災保險為例，若產險業者能尋求銀行之合作，取得其放款之代理權或經銷權，同樣地可同時提供消費者房屋貸款與火災保險之服務。消費者可先向產險業者購買火災保險後，再由產險業者代爲安排房屋貸款之事宜。姑不論產險業者所能賺取手續費或佣金之多寡，至少可反客爲主，免於承受來自銀行業之不當剝削。從而，將可詳實反映合理之投保成本，間接確保消費者之權益。諸如此類之個人金融或理財服務，如汽車貸款、資產管理、風險管理或信託基金等服務，由於不致嚴重影響保險業本業之經營安全，性質上似可開放由保險業經銷。

其次，金融集團之營運模式目前已蔚爲趨勢。如前所述，以集團方式經營各種金融保險業務固然具有其競爭上之優勢，但集團內各單位之個別之營運風險，極可能因其組織上之牽連而蔓延至集團內之其他單位。我國近日來部分大型企業集團因金融風暴所引發之連續倒閉，即爲適例。本質上，保險業之經營不似金融、證券業具有「系統性危機」(systemic crisis)。然而，在金融集團之營運模式下，保險業將會因而暴露於金融、證券業界可能蔓延而來之危機。

通常，爲確保投保大眾所累積保險資金之安全，避免遭受不肖業者所濫用，各國保險監理機關均就保險業資金運用之範圍予以規範。就此，我國保險法第一四六條之一第三款規定，保險業所購入每一公司之股票及公司債總額，不得超過其資金百分之五及該發行股票或公司債之公司資本額百分之五。因此，保險業者似乎無法直接設立或操控其他金融機構。然而，若由第三者擔任居間聯結之工作，保險業仍有可能以其雄厚資金，建立金融集團以介入經營其他金融服務業。例如，以成立控股公司之方式，實質掌控集團中各金融機構之營運。事實上，國內部份集團企業或策略聯盟本質上即爲金融集團。此種透過控股公司組成金融集團之營運模式，我國至今尚並無明確之法令規範。雖然，公司法新增之關係企業章已就關係企業間之認定與相互股權持有加以規範，但其內容僅止於持有股權之計算與損害賠償責任之分配，實質上並無法有效地防止金融集團之營運風險蔓延。<sup>32</sup>

## 陸、建議

### 一、就產險與壽險間之營業區隔而言：

在金融服務多元化之今日，適度地調整產壽險間之營業區隔，有助於保險產品之創新與保險市場之發展。然而，在保險法第一三八條修正後，主管機關

於重新擬定相關之監理措施時，必須考量下列各項因素：

(一) 容許跨業經營之險種應具有「中間性」

保險法修正後，雖然產壽險營業區隔之規定依然維持，但只要經主管機關核准，任何一方皆有機會跨越或穿透此項區隔。形成爭議之處，在於主管機關得以容許何種業務以附加險之方式跨業經營。

從條文之內容觀之，並無就附加險之種類加以限制。解釋上，只要經過主管機關核准，產壽險任何一方之皆可跨越分業區隔經營他方之業務。其可能發生之現象，乃產物保險業得以附帶經營「純」壽險業務，例如，在汽車保險單中附加一年定期壽險。反之，人壽保險業亦可附帶經營「純」產險業務。例如，在終身壽險中附加個人綜合責任險。此類產品或許較能滿足消費者多元化之需求，但本質上已違反保險法所樹立產壽險營業區隔之基本原則。如果容許此等產品之推出，無疑地將使現有之保險業者自動轉化為綜合保險業，而無需領取新的營業執照。

或許，此項說法僅屬杞人憂天之舉，蓋主管機關將會嚴密把持此項關卡，審慎行使其行政裁量權。然而，從第一三八條之修法背景與主管機關於修法後所發表之談話<sup>33</sup>，皆顯示上述情況有發生之可能。為求貫徹產壽險營業區隔之立法意旨，保障壽險保單持有人免受產險業務之牽累，可容許成為附加險而跨業經營之業務項目，應僅限於具有「中間性」之業務，如傷害險、健康險等。

至於責任保險業務能否開放成為人壽保險業得以跨業經營之業務，吾人持反對之見解。蓋責任保險旨在承保被保險人對於第三人依法應負之賠償責任，其保險標的乃被保險人之「責任」，並非一般人身保險之「生命」或「身體」。此外，又無任何類似於人身保險之性質，故不屬中間保險。此點參酌各國立法成例與國際市場實務即可獲得印證。因此，責任保險應仍由產物保險業專屬經營而不應為人壽保險所得跨業營運之項目。

(二) 杜絕市場中之非法跨業營運

不論是產險或壽險市場中，目前仍存在許多有疑問之跨業營運模式。縱使該項跨業經營係經過主管機關核准或默示而販售，其合法性仍有待商榷。析言之，依照第一三八條修正前之規定，主管機關事實上並無核准保險業者跨業營運之權限。因此，主管機關在修正前所核准跨業營運之行政處分，基本上已抵觸保險法第一三八條所揭示之營業區隔原則。換言之，若根據依法行政之原則，在主管機關逾越權限下所核准之保單，其合法性當然令人質疑。

本次修法之主要目的，在於為此等具有爭議性之保單，提供一個合法化之途徑。因此，對於此等保單中得以合法化之部分，主管機關應以另案核准之方式，儘速予以合法化；至於無法合法化之部分，主管機關應儘速更正其錯誤之

行政裁量，禁止業者繼續販賣。從而保障合法業者之權益並維持市場紀律。至於此類保單合法化之標準，仍應取決於跨業經營之業務是否為「中間保險」，其適用情況比照前項，茲不贅述。

### （三）容許業者開發產壽險之聯合保單

為因應消費者之多元化需求，在現行之監理體系下，容許保險業者開發產壽險之聯合保單，似為可行之道。進言之，聯合保單之組合中包含壽險與產險二項產品，雖由聯營之產壽險共同銷售，但實際上仍為各別獨立之保險產品，二者間並無保險責任上之連帶。舉例言之，甲壽險公司與乙產險公司共同合作開發個人綜合保險聯合保單，其中由甲承保個人壽險與年金方面，由乙負責自用汽車保險、住宅綜合險等項目。彼此間雖有經銷上之聯結，但承保責任與經營管理卻相互獨立，基本上仍維持產壽險營業區隔之監理原則。

就消費者之觀點，此類產品極具變化與彈性，其組合可涵蓋所有之保險產品，一次投保即可滿足大部分之保險需求，故頗能符合保險服務多元化之理念。就保險業者而言，透過此種合作之關係，不僅可擴大營運空間而增加商機，亦可藉由行銷管道之聯合降低營運成本。事實上，產壽險組合產品，甚至於保險產品與非保險產品之組合銷售，乃市場多變環境下之產物。在許多較先進之市場，此類產品頗為常見。在國內，已有數家金融集團實已同時擁有產險與壽險之子公司，其間之行銷管道實際上業已通連，故競爭上較具優勢。若能開放聯合保單之銷售，將可使所有保險業者在實務運作上更具彈性，從而緩和保險業間競爭上之不公平。

就監理上之可行性而言，現行保險法僅確立產壽險營業區隔之基本原則，無就產壽險之聯合營運設有限制。基本上，此類產品僅涉及行銷管道之通連，在核保、理賠等方面，仍維持現行產壽險各別之專業經營，並無違反保險營業區隔之原則。

### （四）取消保險行銷監理上營業區隔

另一項可能產生之問題，乃是我國對於保險代理人行銷上之監理，仍維持產壽險營業區隔之精神。按現行「保險代理人經紀人公證人管理規則」第二十五條之規定：「代理人同時具備財產保險及人身保險資格者，僅得擇一申領財產保險或人身保險代理人執業證書。」吾人以爲，此種約束已不合時宜，其主要理由如下：

- 1、現行法令容許其他非保險業兼營保險代理或經紀業務，如銀行業兼營保險經紀業務、汽車商兼營保險代理業務等，卻對同是從事保險專業之行銷人員加以限制，事理上令人不解。
- 2、保險法修正後，對於以附加險方式跨業經營之業務，基本上已屬產壽險

之混合產品。現行保險行銷之監理體系若仍採營業區隔原則，如何因應此種混合產品，亦是可預見之問題。以汽車保險附加傷害保險為例，由於此種產品已兼具財產保險與人身保險之成分，若仍堅持行銷上之區隔原則，產險業之代理人可否代理販售，不無疑問。

- 3、保險業務員原本亦受有產壽險營業區隔之限制，然自「保險業務員管理規則」第十四條於今年修正後，業務員凡經所屬公司同意，並取得相關資格後，得登錄於另一家非經營同類業務之所屬公司，同時為財產保險及人身保險業務員。令人不解者，乃既然已經容許保險業務員得以同時銷售產壽險業務，何仍就具備較高專業知識之保險代理人加以限制。

吾人以爲，健全保險行銷體系根本之道在於加強行銷人員專業資格之考核，無須以產壽險營業區隔加以限制。換言之，只要行銷人員能通過考核而取得專業執照或資格，即應推定已具備行銷該類保險業務之專業知識。該保險行銷人員如具有產壽險二項執照而同時從事產壽險業務之銷售，亦不致減損其專業性。因此，主管機關實不宜以行政命令加以限制，徒增市場無謂之困擾。

#### (五) 重新解釋「以附加方式」一詞之意義

以我國現況而言，保險法第一三八條第一項但書中「以附加方式」之規定僅規範跨業經營之形式，而遺漏跨業經營之內容，以致實務運作上爭議不斷。就跨業經營之形式要件而言，產險業者大多能接受「傷害保險必須以附加方式辦理，不得以主契約方式銷售」之解釋。至於跨業經營之實質要件，主管機關則將其解釋為「以其所附加之主險保單之承保危險及範圍爲限」。由於該等文義過於籠統，缺乏客觀標準可資遵循，經常形成產險業者開發新產品時之困擾。正本清源之道，乃參酌保險先進國家成例，修正現行保險法相關條文，開放傷害保險等中間保險業務由產壽險業共同經營。然而，在保險法修正前，以行政解釋之方式補充立法上之不足，仍屬必要。因此，就上述產生疑義之文字，主管機關實有儘速釐清之必要。

吾人以爲，似可參酌歐洲聯盟產險業務中有關「附屬危險」(ancillary risks)之立法精神，重新解釋「以附加方式」一詞之意義。按歐洲聯盟第一產險指令之規定，凡「主要危險」(principal risks)係經核准經營之保險業務，保險人便可承保該主要危險之附屬危險。然而，附屬危險必須符合下列三項要件：(a)必須與主要危險具有關聯、(b)必須與主要危險所承保之保險標的具有關聯及(c)必須受到承保該主要危險之契約所保障。細究其內容，第(a)、(b)項爲實質要件，著重於與主要危險「關聯性」之建立；第(c)項爲形式要件，強調附屬危險必須併入主契約一併承保。由於保險法第一三八條第一項但書之「以附加方式經營」已載明其形式要件，故第(c)項似無考量之必要。主管機關須釐清者，在於主保險契約與附加險承保範圍間「關聯性」之如何判定。就歐洲聯盟之規定而

言，「關聯性」之有無係同時以「保險事故」及「保險標的」二項因素為判定標準。如依此項標準，前述附加傷害保險之承保危險必須同時與汽車保險之保險事故（如碰撞、傾覆或火災）及保險標的（汽車）發生關聯性，產險業始可以附加方式跨業經營。然而，我國是否須採取與歐洲聯盟相同標準，則有待商榷。吾人以為，以目前市場現況而言，主管機關判定「關聯性」之標準應容有彈性，以便因應日後監理政策之修正與新產品之開發。

## 二、就保險與其他金融服務業間之營業區隔而言：

由於金融服務業間聚合程度日益加深，遂使保險與其他金融服務間之界限逐漸模糊。有關金融服務業間之營業區隔，攸關保險業日後之商機與發展，向來為保險業界所極為關切之課題。此外，隨著市場之國際化、自由化及消費需求之多元化，如何調整現行之營業區隔，使保險業能在國內與國際金融市場擁有較大之營運空間，進而提昇其競爭力，實乃主管機關當前之重要監理目標。吾人以為，於研擬未來之監理方針時，主管機關似應就產品、行銷與組織運作三方面分別予以考量：

### （一）、生產方面

除美國部分州有限度地容許銀行經營人壽保險業務外，大多數國家皆嚴守保險業務限由保險業專業經營之原則。至於保險業可否經營保險以外之金融業務，吾人以為，應取決於該項業務與保險間之是否具有「關聯性」。如果該項金融業務為保險產品之必要成分，或可以轉化成為保險產品，即屬「關聯性」之成立而應容許保險業經營。例如，具有強烈信託投資色彩之變額保險或萬能壽險，便是將傳統壽險之儲蓄成分，以信託投資基金之方式取代，此乃必要成分型保險產品。至於轉化型保險產品，如保證、年金原係保險以外之金融業務，但其已轉型成為保證保險、年金保險而按保險營運方式經營，故可視為保險產品。至於與保險毫無「關聯性」之金融商品，如證券業之證券承銷、自營與經紀，銀行業之聯合貸款、專案融資等業務，仍應禁止保險業涉入經營。如此，不但可維持營業區隔之原則，亦可容許業者開創新產品，因應多變之市場需求。

### （二）、行銷方面

金融保險市場競爭日趨激烈，為掌握競爭優勢，許多銀行、投資信託業者已跨業合作開發全方為投資理財商品。金融保險商品之「百貨化」，已成為時勢所趨。由於金融產品行銷所涉及之專業技術，不似生產該項業務時複雜，實務上較少引發重大金融弊案。因此，似無必要就此嚴守營業區隔之必要。就保

險業而言，若能整合其自身與其他金融機構之行銷通道，將有助於潛在市場之開發，並可提供消費者享受全方位之服務。

然而，保險業從事整合行銷之最大阻礙，乃保險法第一三八條第三項「劃地自限」之規定。吾人以爲，爲促進保險市場之自由化，提昇保險業者之競爭力，該項條文實有儘速修正之必要。可行之道，乃就該項條文內容予以彈性化規定。例如，增訂「但經主管機關許可而經銷之金融業務者，不在此限。」之規定，賦予主管機關有行政裁量之權限，以決定何種金融業務適合保險業經銷。如此，一方面使保險業得以擴展其營運空間；另一方面，亦可管制保險業經銷金融業務之種類與範圍。

### （三）、組織運作方面

依保險法第一四六條之一第三項之規定，就保險業投資於其他事業之有價證券，設有投資比例與額度等限制，然而，對於透過控股公司成立金融集團，並未見相關法令訂定明確之規範。採取金融集團之經營模式，目的在於迴避監理上之營業區隔，使企業得以跨足經營不同之金融服務業，並掌握競爭上之優勢，故已成全球金融市場之趨勢。有鑑於金融集團之營運隱含著許多潛在之危機，各國政府已積極加強此方面之監理措施。因此，我國金融主管機關實應持審慎之態度，儘速規劃監理金融集團之相關措施。吾人以爲，主管機關應先考量下列二項重點：

#### 1.加強各監理部門間之協調、合作與專業教育訓練

綜觀我國現行金融監理體系，財政部雖爲最高之統合監理機構，但下轄之保險司、金融局與證管會之間，常因本位主義及專業間隔之限制，較難密切地合作協調或保持溝通彈性。雖然，傳統上由個別監理機關單獨實施監理之單一(solo)監理主義，仍是監理金融市場之基本原則。然而，若同時涉及不同金融市場之事項，則應改採單一補充(solo plus)主義之方式，以原有單一監理爲主軸，輔以全面性之統合監理。因此，如何加強各監理機關部門間之合作，包括監理資訊之相互流通，監理施行之互爲支援，甚至組成跨部門之監理官會議以商討因應對策，乃當前極爲迫切之需要。此外，似應加強跨部門之教育訓練，儲備兼具保險、銀行與證券三方面專業知識之通用型監理人才，以因應金融市場多變之趨勢。

#### 2.儘速規劃監理金融集團之相關措施

在金融服務自由化與國際化之潮流下，國內金融市場對國際市場之依存度將日漸增高。近年來，亞洲金融危機對我國金融市場所造成之深遠影響，便是

最佳之例證。隨著市場之逐步開放，日後必然將有許多跨國性金融集團進入我國市場。雖然保險市場所面臨之「系統性危機」較其他金融市場為低，但是在跨國性金融集團之運作模式下，若無監理上之「防火牆」予以區隔，此種危機極可能從國際市場蔓延至國內市場，或從金融市場蔓延至保險市場，從而擴大其影響層面與嚴重性。

事實上，國際間對於跨國性金融集團之監理，仍處於研擬對策之階段，此乃國際間銀行、證券與保險監理官機構先後合作成立「三方組織」與「共同論壇」之主要原因。由於我國目前尚未具備此方面之監理技術，主管機關實應加強與各項國際監理官會議之聯繫，密切觀察其發展動態並積極吸收最新監理技術。如此，方可在金融服務自由化與國際化之環境下，有效地監督跨國性金融集團之運作。

## 柒、結論

保險營業範圍之區隔具有二種型態：一為產險業與壽險業之營業區隔，乃保險業之行業內區隔；另一為保險業與其他金融服務業間之營業區隔，屬保險業之行業間區隔。主張保險營業範圍應有所區隔之主要依據，在於保險經營之專業技術性與行業特殊性。此外，市場實務與監理效率亦是監理上考量之重點。然而，在保險市場自由化之潮流下，產險業與壽險業之間及保險業與其他金融服務業之間，經常在生產、行銷及組織運作等方面，逾越監理上之營業區隔而產生「聚合」之現象。

就生產保險產品而言，由於涉及專業之經營技術，除少數之例外情形，應嚴格貫徹保險營業區隔之原則，禁止保險業跨業營運。此處所謂例外之情形有二：在產壽險業營業區隔之場合，若干具有中間保險性質之保險業務，由於具有補充產壽險產品之性質，故容許由產險界或壽險界跨業經營，我國保險法第一三八條第一項之規定，便是反應此種見解。然而，該條文僅規範其形式，未及於跨業經營之實質內容，導致爭議不斷。此外，主管機關之解釋函令又語意不明，更使業者無所適從。職是之故，實有必要釐清保險法令或調整相關行政措施，藉此界定明確之遊戲規則供業者依循。另一方面，在保險與其他金融服務間營業區隔之場合，如果其他金融業務乃保險產品之必要成分，或是可以轉化成為保險產品，由於與保險產品具有密切之關聯性，故可將其定位為保險產品而容許保險業經營。歐美市場中之投資型壽險、變額壽險、萬能壽險及我國之保證保險、年金保險，皆屬此一類型之保險產品。

就行銷方面而言，由於所涉及之專業程度較低，實務上亦甚少發生重大弊端，各國大多採取較為開放之監理政策。然而，我國目前對於保險業行銷方面之監理，仍拘泥於若干「劃地自限」之保險法令。有鑑於金融服務多元化已是當前市場之趨勢，若持續將營業區隔之原則嚴格地適用於行銷之場合，不僅會使保險業在整體金融競爭環境下居於劣勢，亦將阻絕保險業之發展空間。因

此，似有必要儘速修訂相關保險法令予以改善。一方面，容許保險行銷人員得以兼營產壽險，使產壽險之行銷通道得以聯結；另一方面，在適當的行政管制下，開放保險業從事其他金融業務之銷售。

就組織運作方面而言，近年來，世界各地接續發生金融弊案與危機，常造成各國金融市場之動盪，甚至影響一國之經濟與財政。在金融領域中，金融集團式之組織運作已成為日益風行之營運模式。因此，如何防止金融集團之經營失敗所引發之骨牌效應，已是各國政府關切之重點。綜觀我國現行法令，除就股權聯結有所規範外，尚無法就金融集團之營運模式行全面性監理。針對當前市場中金融集團合縱連橫之現象，主管機關應持未雨綢繆之態度，面對此項監理上之重要課題。除加強各監理部門間之合作、聯繫與專業訓練外，更應積極參與國際監理組織或會議，學習先進國家在此方面之監理技術。

時值政府積極推動亞太金融中心之成立，保險市場之自由化、國際化業已成為保險監理之既定方針。保險業營業範圍調整之問題，不僅攸關上述二項目標之達成，更與保險市場之發展息息相關。謹期本文中所為之論述，能成為相關單位日後政策研擬時之參考。

---

\* Copyright © 1998 by Jan-Juy Lin. All rights reserved. 林建智，國立政治大學保險學系專任副教授，英國倫敦大學法學博士。本文之主要內容發表於「財經法新趨勢研討會（三）」國立政治大學法學院財經法研究中心主辦，一九九七年十二月。

<sup>1</sup> 事實上，大多數保險立法係在「歐洲共同體」階段完成，歐洲聯盟目前尚無此保險方面之立法。

<sup>2</sup> 保險第一代指令之主要目的在於促進會員國境內保險業者之「設立自由」(freedom of establishment)。其內容主要包括「產物保險第一指令」(Non-Life Insurance Establishment Directive, 73/239/EEC) 及「人壽保險第一指令」(Life Assurance Establishment Directive, 79/267/EEC)。相關規定，詳見「產物保險第一指令」第8條第一項(b)款及「人壽保險第一指令」之第8條第一項(b)款。

<sup>3</sup> 「人壽保險第一指令」，第13條。

<sup>4</sup> 「產物保險第一指令」之附表A項。

<sup>5</sup> 「旅客協助指令」(Tourist Assistance Insurance Business Directive, 84/641/EEC)。

<sup>6</sup> 「產物保險第一指令」之附表B項。

<sup>7</sup> 同上註，附表C項。

<sup>8</sup> 「人壽保險第一指令」之附表。

<sup>9</sup> 加州保險法第100條。

<sup>10</sup> 加州保險法第10510條、第12359條、第12440條及第12640.03條。

<sup>11</sup> 加州保險法第680條。

<sup>12</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Insurance and Other Financial Services -- Structural Trends*, at 41-42 (1992).

<sup>13</sup> 此項行政命令，係指日本大藏省在昭和四十年十二月二十四日所核定之「四十年裁定」。其基本構想大致如下：鑑於產物、人壽保險雙方業者均早已進入傷害、疾病保險之領域。為避免兩業界之全面競爭而產生混亂，並考慮市場之現況。當前的行政方針，應要求人壽保險業不要將傷害保險作為單獨商品出售；而產物保險業不要將疾病保險以附加特約之方式加以擴大。就傷害與疾病保險之保障內容而言，人壽保險應採定額給付方式；產物保險應採實損補償方式為準，各自發揮其特色。此外，亦應考量要保人之實際需求而作彈性運用。

<sup>14</sup> 日本保險審議會，「保險事業之新規劃」(1992)，頁50-53。Dennis Campbell, (ed.) *International Insurance Law and Regulation*, Volume 1, A20/4-A20/5 (1996).

<sup>15</sup> 同上註，頁54-56。

<sup>16</sup> 同註13，頁41-42。

<sup>17</sup> 探究其原因，大致可歸納為下列數端：(a) 人口統計上之趨勢、(b) 個人儲蓄型態之改變、(c) 金融之反仲介、(d) 金融市場之急速國際化與全球化、(e) 金融

---

商品需求型態之改變、(f) 通訊、資訊及管理方式之發達、及(g)金融服務業間之激烈競爭。同上註，頁 11-12。

<sup>18</sup> 同上註。

<sup>19</sup> 同上註，頁 25。

<sup>20</sup> J. H. Holsboer, Specialisation and diversification in financial services -- some recent, practical experiences in the Netherlands at “”, in *The Geneva Paper on Risk and Insurance*, Vol. 1 No. 698, , 395-396 (1993).

<sup>21</sup> Tripartite Group of Bank, Securities and Insurance Regulators, *Report on the Supervision of the Financial Conglomerates* (July 1995).

<sup>22</sup> See generally IOSCO, *Background of the Joint Forum on Financial Conglomerates* (Feb. 1998) <<http://www.iosco.org/press/presscomm.980219.html>>.

<sup>23</sup> See generally Joint Forum on Financial Conglomerates, *Supervision on Financial Conglomerates* at, 1-2 ( Feb. 1998).

<sup>24</sup> 見保險法第一章總則第13條、第三章財產保險、第四章人身保險。

<sup>25</sup> 參見81年2月26日（保險）立法修正資料，保險法部分修正草案...條文對照表。保險法令彙編，下冊，頁1467, 1485-1486 (1996)。

<sup>26</sup> 針對此一現象，主管機關頒定「待記名式傷害保險團體承保辦法」，以杜絕工地、交通工具或遊樂區之業主以傷害險取代公共意外責任險。參見財政部84.年2月7日台財保第842025151號函。

<sup>27</sup> 唯一例外者，乃中央再保險公司依據「中央再保險公司條例」第5條之規定，得同時經營人身保險與財產保險之再保險業務。

<sup>28</sup> 參見財政部87年1月23日台財保第872432795號函。

<sup>29</sup> 解釋保險監理形成之理論基礎，主要有「公共利益說」、「私人利益說」及「政治力量說」三種。基本上，此種為平衡產業間利益衝突之行政措施，似與公共利益無直接關連。或許，「私人利益說」及「政治力量說」可為其形成之背景提供解釋。析言之，此種條件交換式之監理措施，係在不同利益團體或政治力量角逐下所衍生之產物。事實上，面臨來自各種政治力量或利益團體之壓力，如立法機關或高階行政首長，保險監理官僚往往難以秉持專業而維持應有之超然立場。有關各種保險監理理論之基本主張，見拙著「保險監理基礎理論之探討」，保險專刊，第四十九輯，頁173~183（1997）。

<sup>30</sup> 參見經濟日報，「銀行跨足保險，時勢所趨」，1998年11月9日。

<sup>31</sup> 住宅火險業務之實際損失率，遠低於預期損失率，本可提供產險業者較大之核保上收益。然而，此等業務大多由銀行業者掌控。產險業者不僅要提供超額之業務佣金，亦經常因應往來銀行之要求，在該銀行提存高額的支票存款業績，以作為取得此等業務之條件。

<sup>32</sup> 詳見公司法第六章之一。

<sup>33</sup> 見保險法修正條文專題報導（二），再保險資訊第134期，頁6（1997）。