

保險監理基礎理論之探討

林建智*

壹、前言

吾人研究保險監理¹之相關課題時，常面臨許多基礎性問題，例如，保險監理存在之理由為何？保險監理欲達成何種目標？保險監理涵括之範圍為何？保險監理如何實施？頗發人深省。因篇幅之限，本文先就保險監理之基礎理論加以探討。至於保險監理之目標、內容及實施方式等課題，容待日後擇文介紹。

為尋求政府監理之必要性及正當性，各種研究政府監理之學說，曾試圖從不同角度，為政府監理歸納出合理之理論基礎。概念上，若能將此等理論運用於保險監理之領域，將可提供保險監理學理上之根據。此外，保險監理體系下之相關人員，亦可藉此明瞭其所處之地位及所扮演之角色。此將有助於監理措施之實施，進而促使監理目標之達成。

傳統上，政府監理之理論中可用於解釋保險監理者，主要為「公共利益說」及「私人利益說」。近年來，所謂「政治力量說」之主張亦逐漸受到各方重視。於本文中，筆者將置重於此等學說主要論點之闡析，並試以將其適用於保險監理之場合。

貳、公共利益說

「公共利益」一詞，常因時空因素之變遷而改變，故頗難加以界定。本文無意過度著墨於此項爭論性之議題，僅期對公共利益與私人利益能提供概念上之釐清，以利討論。關於公共利益與私人利益之概念，學者 Levine 及 Forrence 二人主張以行為人利益考量之動機為區分標準。²質言之，此項區分係以行為人對利益考量之差異為標準：若出於行為人為自身考量之利益，為私人利益；反之，若

* 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 關於保險監理之定義，一般僅指行政主管機關對於保險市場之監督管理。若採廣義之解釋，則泛指所有政府部門所實施之監督管理，故其型態包括行政監理、立法監理及司法監理。此外，保險業者間之「自我監理」(self regulation)，則可歸類為行政監理下之一種特殊監理型態。於本文中，筆者採廣義說以界定保險監理之範疇。

² Levine M.E. & J.L. Forrence, "Regulatory Capture, Public Interest, and the Public Agenda: Toward a Synthesis", *Journal of Law, Economics, and Organization* VI: (1990), p174

係行為人為他人而考量之利益，則為公共利益。另一方面，若從行為人之動機著眼，私人利益乃出自於「自我關切」(self regarding)之動機；公共利益則源自「他人關切」(other regarding)之動機。準此，凡基於優先考量自我而追求之利益，即屬私人利益。相反地，凡優先考量他人或公眾之立場，而以「意識形態式」(ideology)之集體性行為所追求之利益，則可歸類為公共利益。³

「公共利益說」主張政府監理性質上為一種公共補償，其目的在於消除或降低因市場缺失(market failure)所產生之附帶成本。例如獨占行為、毀滅式競爭、私經濟力量之濫用、及外部因素所產生之影響。換言之，為因應公眾之需求，政府必須適度地干預市場之經濟活動，以避免因市場缺失而造成不公平或無效率。準此，政府監理遂成為政府保護公共利益之一種之必要性措施。任何類似於此之主張，皆屬公共利益說之範疇。

事實上，保險事業與公共利益有著密切之關聯。自一九一四年起，美國最高法院即認定保險乃一種深受公共利益影響之行業⁴。此亦為「公共利益說」經常成為保險監理理論基礎之主要理由。尤其在確保市場安定與保障保單持有人之場合，更為明顯。在以下之討論中，本文分別就經濟面與非經濟面二個角度，探討各種相關於保險之公共利益。

一、經濟面之公共利益—資源之有效配置

就經濟面之觀點，保險監理之目的在於矯正若干市場缺失，以求資源得以有效配置。所謂保險市場之資源配置，係指潛在之保單持有人於購買保險與損害防阻之間所為之選擇。理論上，只要損害防阻實施後之效果，仍優於購買保險所花費之成本，理性之危險管理者便應持續地將資源配置於損害防阻之加強。⁵

理論上，在一個完全競爭的保險市場，無需任何人為干預，資源將於損害防阻與保險保障之間自動配置，進而達到最有效率之狀態。在此情況下，潛在之保單持有人得以安排其危險管理資源至最佳組合；保險人亦可依據較精確之預期損失率，於市場中爭取其理想之業務。然而，由於保險市場具有下列特質，導致若干

³ *Id.*

⁴ 於“German Alliance Insurance Company v. Lewis” 233 US 380 (1914)，一案中，保險人主張保險係私有企業，任何關於費率之公共監理，將抵觸憲法第十四修正案所揭櫫「各州...若無適當法律程序...不得剝奪任何人之財產」之規定。然而，法院認為保險業對其他行業極為重要，故屬一種受公共利益影響深遠之行業。因此，政府對於保險業之活動所為之監理，包括費率管制，皆屬公共利益之考量。

⁵ Kenneth S. Abraham, *Distributing Risk - Insurance, Legal Theory, and Public Policy*, (1986) p11

市場缺失之產生，進而妨礙資源之有效配置。茲分述如下：

（一）、進出保險市場之障礙

完全競爭市場中所假設之市場進出自由，難適用於保險市場之場合。蓋參與者之任意進出市場，將可能抵觸保險監理之首要目標——財務安全與市場安定。換言之，如容許市場參與者擁有進出市場之自由，將影響保險業之財務穩健及投保大眾對保險市場之信賴。因此，舉世各國之保險主管機關，對於保險市場之進出，多設有寬嚴不一之限制。

此外，除因依法被強制結束營業外，保險業務未了責任之結清亦使業者較難任意地退出市場。質言之，退出市場並非僅是停止現有之簽單工作即可，已簽單業務之未滿期部份，未來仍有發生理賠責任之可能，因此必須於退出市場前安排其他保險業者承接。例如，以提存保證金之方式擔保其債務之履行，或將未滿期業務移轉至經營同類業務之其他保險人。

保險主管機關基於上述考量所為之市場進出障礙，不但使具有競爭力之潛在保險人難以進入市場，亦變相地為現存之劣質保險人提供保護，使其免於市場競爭而遭受淘汰。其結果，保險之價格（即保險費）無法透過市場競爭機能達到均衡，無效率之資源配置將因而發生。

（二）、附帶之交易成本

妨礙市場資源有效配置之第二類障礙，乃實施資源配置時所附帶產生之交易成本。在經濟學家所假設之模型中，交易得以有效地進行而無任何成本之產生。然而，事實上並非如此。財貨之供給方可能因礙於昂貴之交易成本，而無法提供其產品與服務；相反地，需求方亦可能基於類似之原因而無法取得產品與服務，或必須吸收此等交易成本以取得產品與服務。

交易成本之問題亦同樣地影響保險市場之資源配置。就消費者之角度觀之，由於保險商品之複雜性，大多數之潛在保單持有人無法辨識其所面臨之危險，亦難以評估保險商品之內容。除非另行投入成本以獲致相關訊息，如支付佣金以委任專業之保險仲介人，否則將難以妥善地安排其保險保障。

就保險業者之觀點而言，保險經營時常受道德危險(moral hazard)與心理危險(morale hazard)所衍生之交易成本所困擾。道德危險者，係指導致被保險人故意

促使損害發生或任其擴大之危險因素。⁶例如，為取得鉅額之保險金，被保險人遂自行縱火以焚燬保險標的物。心理危險者，則指導致被保險人忽略其應有之損害防阻工作之危險因素。⁷例如，常有被保險人於購買保險之後，因知悉已有保障存在，便對投保財物之保全工作漠不關心，無形中增加損害發生之機會。無論是道德危險與心理危險，均可能促使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。由於此等危險因素屬於被保險人之內在因素，即使花費巨額成本亦難以偵測，常造成核保上之障礙，進而引發危險管理資源之不當配置。

（三）、外部因素

第三類妨礙資源配置之障礙，乃經濟學家所稱之外部因素 (externality)。外部因素乃市場中產生之社會利益或成本，轉嫁給與市場交易無關之人。一般而言，保險市場之外部因素可以危險之社會化與危險分類二項說明之。

就危險之社會化而言，在若干強制性或政策性保險之場合，某些危險行為所產生之成本，並非完全由行為人自行吸收，而是轉嫁於社會全體大眾。例如，高危險汽車駕駛人之汽車責任危險，商業保險人通常不願承保。為保障車禍受害人不至於求償無門而造成社會問題，各國政府多將此等危險予以社會化，於是有強制汽車責任保險或「無過失計劃」(no fault plan)之設計。其結果，容許高危險汽車駕駛人繼續駕車所產生之成本，並非全然由該等駕駛人自行吸收。超出其自行負擔之部份，係由全體汽車駕駛人或投保大眾承擔。事實上，此類外部因素乃政府之公共政策下之產物，並非由市場本身所造成。⁸

至於危險分類，乃商業保險下之必要制度。商業保險強調個人之危險與保費間必須具有公平性。蓋個別危險間有程度上高低之別，故不同被保險人所應分攤之危險保費亦應有所差異。實務上，保險人無法精確地逐一估算每一被保險人之實際危險。取而代之者，乃根據可為社會接受之一般特質，將相類似之危險歸納於同一類別，再依據各類別之損失經驗向被保險人洽收保費。例如，在商業建築火災保險之場合，通常根據各種客觀之因素，如建築等級、使用性質、坐落位置等，將建築物危險歸納為不同之類別，以決定應適用之費率。因此，即使兩棟建築物於費率規章中屬同一等級，並不當然表示此二者之損失機率完全相同。事實上，二者之危險程度仍有高低之別。其結果，於同類危險中，將造成之良質危險貼補劣質危險之現象。

⁶ Williams, C.A., Jr. and Heins R.M., *Risk Management and Insurance*, (1989) p249

⁷ *Id.*

⁸ 當不同監理目標發生衝突時，監理機關必須為全面性考量，以決定其置重之順序。時而所見者，乃政府為顧及社會性之政策目標，而犧牲市場之經營效率。

在此種制度下，若危險管理者能透過保險將其潛在危險予以外部化，將導致其損害防阻之意願降低。換言之，若危險管理者得知其損失機率偏高，但其保費卻相對低廉時，便應選擇購置保險，以享受同類別中良質危險之損害防阻成果。如果該危險管理者再行加強損害防阻之措施，反將成為經濟上之非理性行為。其結果，市場原有之資源配置機能，將因此種人為之危險分類制度而受影響。

綜上所述，「公共利益說」之基本主張在於保險市場因存有潛在之市場缺失，故無法滿足一個有效率市場之基本前提。雖然，若干市場缺失可透過私法制度加以補救，但並非全面且有效之解決方式。基於保障公共利益之考量，促使市場資源得以有效配置，政府公權力實有介入之必要。值得注意者，此僅為政府實施保險監理之「表面性」(*prima facie*)理由，並非「絕對性」(*conclusive*)理由。蓋以政府監理矯正保險市場之缺失，其效能並非必然較私法制度或市場自有機能為佳。有時，政府實施保險監理所達成之效能，尚不足以彌補其增加之交易成本或其造成之資源不當配置。⁹

二、非經濟面之公共利益

前述之資源有效配置，強調創造經濟上之最大利益，卻忽略若干非經濟面之公共利益，如公正、合理與衡平等理念。較適當之監理決策思考模式，除資源配置之有效性外，社會整體財富與保障之分配是否公正、合理與衡平，亦應列入考量。於保險之場合，此等非經濟面之公共利益包括：公正之危險分配、保險當事人間之衡平及共同體利益。茲分述如下：

(一)、公正之危險分配

所謂公正之危險分配，乃是將社會資源分配於遭受不幸事故之受害人，如遭受體傷、疾病或失業之人，以達成所謂「分配的正義」(*distributional justice*)。有時，此等資源配置無庸政府之介入，私法體系下之保險制度與侵權行為法即可發揮此項功能：經由保險制度之運作，可集合所有被保險人之整體力量，填補受害人之個別損失；其次，依侵權行為法之內容，受害人具有向侵權行為人請求損害賠償之權利，故受害人之損失亦可透過求償而受到填補。

然而，不論保險制度或侵權行為法，皆有其限制。例如，許多車禍案件發生時，受害人可能既無安排保險之保障，又因加害人之逃逸而無法主張侵權行為之損害賠償請求權，形成所有損失必須由受害人自行承擔。為彌補此等缺失，大多數之

⁹ Anthony Ogus, *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, (1994) p30

已開發國家，甚至部份開發中國家，皆有強制汽車責任保險或車禍補償基金之設置，以保障車禍受害人。因此，為求達成分配的正義，並使危險得以公正地分配，政府監理實有存在之必要。

（二）、保險當事人間之衡平

英美法系中存有衡平法(equity)¹⁰制度，旨在維持當事人間之衡平關係。原則上，衡平法之適用僅在彌補現時法律關係之缺失，較少考慮對於未來產生之影響，更無法就未來之法律行為予以規範。因此，當衡平原則未為司法機關適當地引用時，當事人間仍將有不公平之情況發生。此時，政府監理遂有介入之必要。於保險交易中，造成當事人間不公平之主要原因，大致可歸納為下列四項：

1、資訊之不相稱

所謂資訊之不相稱，係指保險人與被保險人之間，存有資訊取得上之不公平。進言之，被保險人對於保險產品，無論在保單條款或價格方面，均難以取得適當資訊以評估其優劣。反觀保險人方面，除具備專業知識外，對其所設計之產品，均已事先掌握相關資訊。故二者所取得之交易資訊，自有不相稱之處。

2、議價力量之懸殊

關於保險人與被保險人間之議價力量懸殊，可從行銷與理賠二方面觀之。於保險行銷之場合，為求大量行銷與建立可供使用之統計資料，標準化保單乃必行之趨勢。除少數大型個案，多數被保險人對於保單之內容，鮮有置喙之可能，保險契約因而成為附合契約之典型。就理賠實務而言，保險人可利用損害發生時，被保險人財務陷於窘困或受第三人求償之際，故意以拖延理賠之方式，迫使被保險人接受不公平之理賠協議，進而坐享不正當之利益。

3、損害性信賴與合理期待

所謂損害性信賴與合理期待，係被保險人客觀上之合理期待之保障範圍，與實際之保險內容間有所差距，而被保險人仍對此種有缺陷之保障產生信賴。然而，此種錯誤信賴卻會造成被保險人極大之損害。為求衡平原則得以貫徹，美國法院乃發展出所謂「合理期待原則」，以利於司法上救濟。¹¹

4、道德與心理危險

前三者之目的，在於當損失發生時，限制保險人否認其應有之承保範圍與保險給付。反之，本項則源自被保險人之行為。誠如前述，無論是道德危險與心理危險，均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，造成危

¹⁰ 大陸法系中雖無衡平法制度，但仍可於若干法規條文中，發現衡平原則之精神，例如我國民法第 187 條第三項及第 188 條第二項之規定。

¹¹ 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，保險專刊第三十三期，(1993)

險程度之增加。由於此等危險因素屬於被保險人之內在因素，保險人難以偵測，將直接影響保險人之經營成本，進而危及保險經營之安全，故屬對保險人之不利因素。¹²

（三）、共同體利益

共同體利益可視為群體內成員一致要求之公共利益。其出發點非在於滿足個人之所需之商品，而是處理共同體內之社會性、智識性及物質性事務。未受監理之市場因限於資源或協調時所發生之成本，實難憑藉其自身機能達成此等目標，故須仰賴政府監理之介入。¹³

保險乃一種深受公共利益影響之行業，在其所處之共同體內扮演著公共角色。就若干具有社會重要性之事務，政府有必要界定保險所應提供之效能。換言之，當社會大眾對保險有迫切之需求時，政府有義務鼓勵並引導保險業因應此等需求。¹⁴例如，國內曾因公共場所意外事故頻傳而造成社會之動盪，為因應社會大眾之需求，政府乃要求業者開辦各種公共意外責任保險產品。此外，為求公共政策得以實現，保險經常成為政府施政之輔助工具。例如，因保險制度具有累積資本之功能，政府經常以監理措施引導保險資金，以支持政府財政或投資於公共建設。此種情況於開發中國家尤為顯著。

參、私人利益說

「私人利益說」之主要論點，在於主張政府監理係私人利益間競爭或協調後之結果。質言之，不同之團體或個人為追求其最大之私人經濟利益，彼此運用其可利用之資源去影響監理機關。其結果，政府監理遂成為因應私人利益需求下之產物。

「私人利益說」之基本主張主要見於「公共選擇理論」(public choice theory)。該理論假設在政治環境下之行為，與一般市場中之消費者行為無異。在所謂的「政治市場」之中，個人或團體會在政策形成之過程中，利用選票之力量追求其私人之最大利益。在另一方面，政治人物或團體，會如同一般市場中之企業家，以政

¹² 於保險實務上，此等危險因素可利用法令或保單條款加以抑制。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之規定，皆可產生抑制之效果。

¹³ Anthony Ogus, p30

¹⁴ Stewart, R.E., "The Social Responsibility of Insurance Regulation" in *Insurance, Government, and Social Policy -- Studies in Insurance Regulation*, ed. S.L. Kimball and H.S. Denenberg (1969) p35

府之監理措施來滿足個人或團體之需求，以爭取選民之支持。¹⁵一言以蔽之，依「公共選擇理論」之主張，政府監理可視為因應私人利益需求，政治人物或團體所供給之產品。

在民主制度下，此種私人利益之需求常反映於選舉之中。因此，如欲探討政府監理之起源，除須審視選舉之基本過程外¹⁶，亦須考量監理者之內在因素。根據此項基本前提，在「公共選擇理論」之下更衍生出若干不同之次級理論，如「捕捉理論」(capture theory)、「利益團體理論」(interest groups theory)、及「官僚理論」(bureaucracy theory)。茲就此等理論之內容及其適用於保險監理之情形，討論如下：

一、捕捉理論

「捕捉理論」強調政府監理會受到受監理之產業團體極大影響。尤有甚者，受監理之業者會“捕捉”監理主管機關，進而利用其職權以追求其私人利益。根據前述「公共選擇理論」之基本論調，政治人物或團體必須因應利益團體之需求。因此，政府監理之型態與內容皆可加以預測。¹⁷代表產業之利益團體，因具有利益一致性及較低之組織成本等優勢，故較消費者團體具有影響監理機關之能力。其結果，政府監理勢將逐漸為受監理之產業所掌控，監理之內容與規劃亦將優先考量產業之利益。¹⁸

除此之外，受監理之產業團體，亦可能為構築合理之營運環境，降低企業經營之不確定性，而積極尋求政府實施監理。蓋政府監理可保障合法業者，排除非法業者之惡性競爭，避免市場產生脫序現象。在若干場合，又可控制供需之改變與價格之波動，進而降低企業資本之風險。

於保險監理之領域中，要求新保險業者設立時所須具備之高額資本要件，可用於支持「捕捉理論」之論點。此等具爭議性之規定，常被批評為保護現有業者之既得利益。蓋現有業者若能掌控監理機關，便可間接地藉由監理措施，將潛在之競爭者排除於市場之外，進而獨享占有市場之利益。

¹⁵ Anthony Ogus, p59

¹⁶ 雖然選票無法如同價格一般，直接反映買方之喜好程度，但透過選舉流程與運作之研究，可概略預測監理措施之內容與性質。

¹⁷ George J. Stigler, “The Theory of Economic Regulation”, 2 *Bell Journal of Economics and Management Science*, (1971) p3

¹⁸ Sam Peltzman, “Toward a More General Theory of Regulation”, *The Journal of Law and Economics*, Vol.19, Aug. (1976) p211

然而，「捕捉理論」仍受到下列質疑：

- 1、縱使監理政策之形成過程與環境有利於保險業者，保險監理機關並非當然受業者「捕捉」並控制。蓋保險業不應被視為具有一致利益之團體。事實上，保險業者間對於監理政策時存有分歧之意見，以致無法形成共同之聯合陣線，故「捕捉」之情形並不必然發生。
- 2、在若干國家中，保險監理政策之形成，涉及許多不同之管轄機關，保險業者無法逐一掌控。例如，美國保險監理權限屬於各州政府，保險業如欲主導保險監理政策，必須就各州之政治環境及個別政策加以掌控，事實上極為困難。
- 3、在保險監理政策之形成過程中，官僚體系扮演著極重要之角色，並非只是被動地遵循著利益團體間競爭或協商後之結果。「捕捉理論」卻未將此項因素納入考量，有待商榷。

二、利益團體理論

「利益團體理論」之基本假設，在於監理機關為謀求政治上之支持，其監理政策將偏向於擁有較多選民與較具影響之利益團體。¹⁹不同於「捕捉理論」之論點，「利益團體理論」主張監理機關不會受特定之利益團體所控制。為尋求政治上之最大支持，監理機關會將可利用之資源與福利，儘量均衡地配置於市場中之各種利益團體。

相對地，利益團體可運用各種不同方法影響監理政策之形成。例如，透過提供經選擇後之相關資訊，影響選民之投票行為。更直接者，利益團體可提供政治獻金，資助可能協助實現其利益之政治人物或團體。只要遊說或類似活動能比其他方式產生較大之利益時，利益團體將會持續此類“投資”。

一般而言，兩種利益團體在政治市場中具有較大之影響力：一為特殊區分之利益團體，如專業或產業協會、貿易聯盟。另一為與群眾運動或意識型態相關之團體，如環境保護團體、消費者保護團體及女權運動組織。前者因具有較高的自我約束能力，通常能夠形成較有效率之壓力團體。²⁰

於保險之領域內，代表產業之利益團體如保險同業公會、保險仲介人公會等；代表社會大眾之利益團體如消費者保護基金會、車禍受難者協會等。由於保險產業團體具有整合之動機，步調亦較為一致，故其組成之團體於競爭時較佔優勢，因此較能掌握監理政策之動向。然而，如同「捕捉理論」所遭受之批評，保險監

¹⁹ Sam Peltzman, p231

²⁰ Anthony Ogus, p70

理官僚並非完全被動地實施利益團體間競爭或協商後之結果。相反地，於政策形成之過程中，監理官僚時常加入其主觀價值判斷或考量其私人利益。因此，「利益團體理論」之論點，仍有可議之處。

三、官僚理論

前述二項理論皆認為，負責監理工作之行政官僚完全處於中立的立場，被動地回應利益團體間整合之結果。然而，依照「官僚理論」之主張，監理官僚並非僅止於政策之執行。相反地，為追求私人之利益，監理官僚對於政策之形成，實質上具有極大之影響力。至於官僚私人利益之範圍，包括薪資、津貼、聲譽及權力等。監理官僚往往透過行政資源或預算之增加，使上述之私人利益得以實現。²¹

監理官僚之所以能影響決策，主要是他們在決策形成過程中扮演極為重要的角色。傳統上，監理官僚必須針對監理議題提出建議，或將問題列入政治議程，以供高層行政首長或立法機關參考及討論。由於具有控制相關資訊之能力，故可選擇所提供之資訊，間接地達成影響監理決策之效果。²²

此外，監理官僚甚至可能直接地影響監理決策。較極端之方式，乃監理官僚為追求私人利益之實現，不惜侵犯或超越民主程序下之民意表現。許多干預性之監理措施或監理體制之擴充，常遠超過追求公共利益所需要之程度。例如透過公營化或國有化，將相關產業由國家直接掌控，藉以擴大官僚之權限與提升其地位。²³其結果，將可能造成行政資源之濫用而形成監理缺失。

於保險監理之領域中，保險監理官之就業選擇與出路，似可作為支持「官僚理論」之例證。事實上，監理官僚與保險業界間之人事任用時有交錯與流通：許多監理官僚來自於業界，並於主管機關服務一定期間後，常自願或非自願地返回於業界。此點於公營保險業界之場合尤為顯著。

肆、政治力量說

「政治力量說」主張政府監理乃政治環境下之產物——係由各種政治機構在不同之環境背景交互影響而產生。換言之，監理決策之形成源自於各種政治團體間之交互作用。此外，不同之環境背景又會影響此等團體運用其政治資源之效率。

²¹ See generally W. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (1971)

²² Anthony Ogus, p68

²³ *Id.*, p72

²⁴根據此項基本假設，具有影響監理決策之政治團體大致可歸納為消費者團體、產業團體、監理官僚與「政治菁英」(political elites)等四類。

就影響監理決策之因素而言，「政治力量說」所主張之消費者團體、產業團體、監理官僚三種團體，與前述「公共選擇理論」所主張之私人利益團體，事實上無明顯區別。相異之處，在於「政治力量說」另行納入「政治菁英」此項因素，並強調「政治菁英」對監理決策之形成，有實質之影響。

所謂「政治菁英」者，包括行政機關之高層首長、立法機關之國會議員及司法機關之法官。於監理政策之形成過程中，「政治菁英」扮演兩種角色：一為調解來自各方壓力，並於各競爭之利益團體中決定勝負，進而將政策導向於競爭之優勝者。另一方面，「政治菁英」並非全然中立之仲裁人，他們亦有自身之利益考量。因此，監理決策通常與「政治菁英」之價值判斷一致。²⁵

「政治力量說」之另一項重要主張，在於政治團體能否有效地影響政策，取決於政治上之監理環境。換言之，監理政策之形成亦會受外在監理環境之變化而有所影響。在此種理論架構下，監理議題之顯著性與複雜性必須列入考量。顯著性議題泛指與大眾日常生活有緊密關聯之課題，如危險廢棄物之處理、色情書刊之查禁、環境生態之保護與槍枝管制等常人較為熟悉之項目。複雜性議題則涉及到複雜且深奧之專業領域。必須具備專業知識與訓練，方能處理此類監理議題。如保險監理、銀行監理與藥物管理等。²⁶

一般而言，不論何種議題，受監理之產業皆會積極地參與。就顯著性低且複雜性高之議題，產業團體將處於較為有利之地位。此乃產業團體已具備專業知識與實務經驗，故對於此類議題能有較深入之認識。同樣地，複雜性議題亦使監理官僚得以有操控決策之機會。通常，顯著性較高之議題，其監理工作由高階之監理官僚主導；反之，則留待低階之監理官僚處理。相對地，因專業知識之欠缺，消費者團體通常僅能涉及顯著性高且複雜性低之議題。此外，「政治菁英」亦較為關切顯著性議題。蓋藉由此類議題之處理，可吸引社會與媒體之注意，甚至可增加個人聲望。因此，監理議題若無顯著性，「政治菁英」便缺乏介入之誘因。

相較於「公共利益說」與「私人利益說」，「政治力量說」之論點似乎較能符合保險監理之架構與實務。一方面，現實之保險市場中存有各種政治力量：監理

²⁴ Kenneth J. Meier, "The Politics of Insurance Regulation", *The Journal of Risk and Insurance*, Vol. 58 (1991) p701

²⁵ Kenneth J. Meier, *The Political Economy of Regulation -- The case of Insurance*, (1988) p30

²⁶ W.T. Gormley, "Regulatory Issue Networks in a Federal System" in *Polity* 18 (1986), pp595~620

官僚可由保險監理官代表，受監理產業包括保險業及其他產業利益團體，消費者團體包括保單持有人與其他非產業利益團體，「政治菁英」則由法官、國會議員及高層行政首長組成。另一方面，保險監理確實涵蓋各種顯著性及複雜性之議題。雖然，保險監理所涉及者大多為複雜但非顯著之議題，如保單條款文字、費率計算公式及保險法規內容，但仍市場中仍存有許多高顯著性之監理議題。例如，適當保險產品之提供、強制汽車責任保險之研擬，皆為引起社會各界關切之課題。

伍、結論

「公共利益說」主張政府監理乃保護公共利益之一種之必要性措施，其目的在於消除或降低因市場缺失所產生之附帶成本。由於保險具有強烈之社會性與公共性，長久以來，保險監理之理論皆以「公共利益說」為主要基礎。然而，部份保險監理措施，常假公共利益之名為掩飾，實際上卻是私人利益之追求。其結果，不但無法達成保險監理所欲成就之目標，反而造成資源之浪費，形成人為之監理疏失。

為防止此類弊端發生，當公共利益被引為保險監理之理由時，吾人除須探究其欲達成之目標外，尚須考量實施時可能發生之附帶成本。儘管如此，「公共利益說」仍為保險監理之傳統理論基礎，蓋其較能博取公眾之信任。例如，保障保險消費者之權益、維持保險人之財務安全、或促進保險市場之機能等，均為極具說服力之理由。

「私人利益說」則主張政府監理係私人利益間競爭或協調後之結果。換言之，政府監理乃因應私人利益需求下之產物。該理論特殊之處，在於強調政府監理與各種私人利益間，彼此具有相互影響之關係。然而，對於私人利益之概念與範圍之界定，往往過於狹隘。若能從較廣泛之層面分析私人利益，如考量監理官僚決策者之動機與利益，及瞭解監理課題被納入政治議程之過程，則「私人利益說」之若干論點，或許能為保險監理之如何形成，提供合理之解釋。

近年來，許多學說主張從政治力量之角度，解釋保險監理政策之形成。「政治力量說」之基本論點，在於認定除產業團體、消費者團體及監理官僚等政治團體外，「政治菁英」對於保險監理政策之形成，具有舉足輕重之影響。此外，由於各種保險監理議題之複雜性與顯著性有程度上之差異，各政治團體可資運用之資源與機會亦因此而有所不同。保險監理遂在此種多變之政治環境下，經由各政治力量之交互影響而產生。由於此等論點較能契合保險監理之實務狀況，相較於前述二項學說，「政治力量說」似為保險監理較適當之理論基礎。

本文之目的，乃試圖為保險監理尋求理論上之根據，以利於探討保險監理之相關問題。上述之各項學說，雖各有獨特之理論基礎，但仍無法完整地解釋複雜多變之保險監理現象。職是，筆者以為，似可綜合各項理論之精要，分別從不同角度檢視保險監理政策之形成過程，方能獲得較為合理之解釋。