

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：財政部。

貳、案由：財政部以行政命令要求保險業者代收保險業務發展基金（以下簡稱保發基金），有違中央法規標準法第五條之規定；亦不符修正前保險法第一百四十四條規定；且於行政院核備前即開始收取基金並遲至六十六年始頒布行政命令正式增列發展基金項目於費率公式中，有違行政程序。又保發基金之徵收依據、適法性及所有權歸屬等關鍵性問題，財政部均未加深究妥適解決，紛擾逾三十年，得過且過，怠忽職責；且該部為保險事業之主管機關，卻全盤參與及主導保發基金管理委員會之組成及運作，顯有球員兼裁判之違失。另財政部任令保發基金或受該基金之補助機構支應該部人事、差旅及增修法條之費用，致基金猶如該部之私帳及未依規定借調人員辦理公務多年，未適時妥處，難卸重大違失之責。綜上，財政部所涉違失已因循逾三十年之久，延誤妥善處理時效昭然，有虧職守，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

- 一、財政部以行政命令要求保險業者代收保發基金，有違中央法規標準法第五條之規定；亦不符修正前保險法第一百四十四條規定由保險業者依業務需求向該部申請核定之意旨；又基金開始收取後，該部始函報行政院核備，且遲至六十六年始頒布行政命令，

增列發展基金項目於費率公式中等，核均有違反法令及行政程序之嚴重違失。

- (一) 按中央法規標準法（五十九年八月三十一日公布）第五條規定：「左列事項應以法律定之：…二、關於人民之權利、義務者。」已明定關於人民之權利及義務者應以法律定之；另依修正前保險法第一百四十四條規定：「保險業收取保費之計算公式，由主管機關核定之」該條文之立法意旨為保險業者收取保費之計算公式應報經主管機關核定，以杜絕保險業者不當收費，保障消費者權益。又財政部於五十七年二月二十七日以（五七）台財錢發第〇二七二五號令略以：「…茲依據保險法第一四四條之規定核定各類保險費率公式如左：。」以作為保險業收取費用之依據，合先敘明。
- (二) 查財政部於五十九年二月十六日以（五十九）台財錢字第一一〇三三號函擬具「保險業務改進方案」陳報行政院於同年二月二十五日五十九財一四七四號函核定實施。依據該奉准方案第四案列舉「保險業務之改進」應行工作事項，為集中辦理保險業務之統計、研究、訓練等與保險業務發展有關之工作，該部爰於翌年（六十年）督促台北市產物、人壽保險公會成立業務發展委員會，所需經費則成立「保險業務發展基金」支應（該部於本院九十一年十二月二十日約詢書面說明稱，該基金業於五十九年十月成立。），並成立「保險業務發展基金管理委員會」加以管理運用。上開事宜該部於六十年三月十二日併同保險業務發展基金管理委員會組織規程以（六十）台財錢第一二〇二〇號函報行政院以同年四月七日台（六十）財第二九五

三號函復准予備查。又，該基金管理委員會五十九年十一月二十日第一次會議紀錄，記載有關保發基金事項之決議為：「：自六十年一月一日起開始收取，繳存專戶存儲，產險按保費〇·五%計收，壽險按第一年新契約之保費〇·五%計收：」財政部乃依據上開會議紀錄於六十年三月一日以（六十）台財錢第一一五六六號令保險業者繳交保發基金，函中並未載明相關法律依據，僅載有：「一、保險業務發展基金之計收，前經保險業務發展基金管理委員會決議，自本年一月一日起產險以每月報繳營業稅之毛保費收入，壽險以每月報繳營業稅之第一年度新契約毛保費收入為計算基礎，按〇·五%繳入基金專戶。至產險各險之收取比率，在不少於保費收入總額〇·五範圍內，由該公會斟酌實際情況，分別釐訂後報部核定辦理，并經紀錄在卷。二、希即轉知各會員公司遵照上項決議將應繳基金款項，逕存入『產物人壽保險業務發展基金專戶』內，並將存款憑證報本部保險業務發展基金管理委員會備查。：」另財政部於六十八年十二月四日以（六八）台財錢第二三七七八號函台北市人壽及產物保險公會，自六十九年元月一日起保險業收取保費之計算公式內所列「發展基金」，在會計處理上，應以代收代付方式辦理；且於八十四年五月二十四日以台財保第八四二〇二八七九五號函略以：「：停收日前本部已核定之保單，自停收日起銷售者，應減收其保險費中所含之保險業務發展基金：」益證該基金項目之收取確已增加要保人之保費負擔。該部以行政命令要求保險業者代收保發基金，顯有違中央法規標準法第五條之規定。又依修正前保險法第一百四十四條之規定，

保費之收取理應由業者依據需求擬定後呈報主管機關核定，該部卻主動於費率公式內擅加代收基金項目，明顯違反上開條文之意旨。且該部於行政院正式核定前，即函令保險業者繳交基金，完全無視行政程序之權責，顯有嚴重違失。

- (三) 次查財政部五十七年二月二十七日(五七)台財錢發第○二七二五號函中所核定之各類保險費率公式，未載有關保發基金之相關項目；迨六十六年四月二十二日該部始以(六六)台財錢第一三九五七號函修正「各類保險收取保費之計算公式」，並廢止五十七年二月二十七日(五七)台財錢發字第○二七二五號令所核定之「各類保險費率公式」，始將「發展基金」明定於保險費率結構內。詢據財政部稱五十九年五月五日(五九)台財錢第一三一三二號令中，有關該部核定之人壽保險費率公式中，附加保費一項，尚含發展研究等費用。該部前令設立「保險業務發展基金」，係規定將此項研究發展費用提出，以印證保發基金係分別從財產保險及人身保險費率結構中之其他費用及營業管理費用規定收取云云。然查修正前保險法第一百四十四條僅授權主管機關核定保險業收取保費之計算公式，財政部卻擴張解釋上開條文，強令保險業者將研究發展費用提出設立保發基金，且於六十六年頒布核定「各類保險收取保費之計算公式」新函前，原費率公式內並未列有發展基金項目。該部逾越法令授權，且在未頒訂行政命令前，即令保險業者繳交保發基金，核有嚴重違失。

一、保發基金之徵收依據、適法性及所有權歸屬等關鍵性問題，歷經立法院及審計部質疑，

財政部均未加深究妥適解決，成為該部預算外之「私」帳，紛擾逾三十年，該部得過且過，怠忽職責，難辭失職之咎：

- () 經查審計部於七十三年函財政部之審核通知已表示，保發基金之列收，係財政部組設之「保險業務發展基金管理委員會」辦理，惟該基金管理委員會既非財團法人，該基金且未列於政府之基金組織，納入預算管理。另，保險法第一百四十四條規定之立法要旨，在於避免保險業者不當收取保費，以保障社會消費大眾，財政部竟依據該法條恣意修正保費計算公式，增列「發展基金」乙項於內，自與該法條之立法要旨不合。又，前立法委員黃強屢以該項基金之收取於法無據，且未經預算程序或成立財團法人為由，向行政院提出書面專案質詢，該院先後於七十一年及七十三年二度函請財政部將該基金辦理情形暨應如何處理上報。經該部於七十三年三月五日以（七三）台財融第一三〇〇〇號函陳行政院以七十三年四月六日台七十三財五〇七五函復略以：「：所擬運用保險業務發展基金現有基金結餘及財產捐助設立財團法人保險業務發展中心，原則可行，其捐助程序暨財團法人之組織、設立均應依法辦理。至財團法人成立後，基金之繳存及運用，仍由貴部本於主管機關之職權切實督促，嚴加管理：」迨八十三年十月二十四日立法院第二屆第四會期預算委員會作成：「財政部應研究停徵發展基金」之決議，保發基金自八十四年七月一日起始予停收。又行政院為清查中央公務機關「帳外帳、未入國庫之經費」事項，於九十一年五月十四日以院授主會字第〇九一〇〇三四六七號函財政部請研擬保發基金之處

理方案，該部始於九十一年五月二十八日以台財保字第○九一○七五○五四四號函復行政院擬將保發基金依預算法第四條第一項第二款第三目規定成立信託基金。顯然該基金定位長期以來備受爭議，財政部得過且過，既得權益不願放出之心甚明。

(二) 財政部以九十一年八月二日台財保字第○九一○○四二八三四號函復本院，有關保發基金相關事項稱，該基金並非政府歲入，亦無國庫補助，且依據保險業務發展基金管理委員會六十六年十二月二十四日第四十二次會議決議略以：「保險業務發展基金非屬保險業者所有，亦非被保險人所有，乃政府為發展保險事業，於保險業收取保費計算公式中規定收取，繳交保險業務發展基金管理委員會統籌運用者」。爰管理委員會乃基於受託人地位，推動保險業發展，並依職權為基金財產之管理、使用、收益及處分。又財政部函復行政院有關擬將保發基金依預算法第四條第一項第二款第三目規定成立信託基金等情乙節，以九十一年五月二十八日台財保字第○九一○七五○五四四號函載略以：「：四、惟因該基金若依上開決議成立信託基金，尚有預算法第六條第一項歲入之適法性及信託人、受託人法律關係釐清及未來基金運用彈性等問題一時尚難釐清，：」益證保發基金之所有權非屬政府、保險業者、保險人抑或保險業務發展基金管理委員會，且信託人、受託人之法律關係亦難予釐清。然查，該基金之收取比率、收取時間、基金之入戶方式、基金運用之範圍及基金管理委員會之成立等事項，均係由財政部主導；該基金自收取迄今，已歷三十年有餘，收取期間已備受質疑，停收迄今亦逾七年，該部仍未能妥適處理其所有權歸

屬問題，財政部身為保發基金之主管機關，怠忽職責，難辭其咎。

- (二) 綜上，針對保發基金之徵收依據、適法性及所有權歸屬等關鍵性問題，財政部均未加以深究解決，致該基金定位備受爭議，紛擾逾三十年，損及政府形象，該部難辭怠忽失職之咎。

二、保險業務發展基金管理委員會係受託經營基金，其組織規程已明定「為促進保險事業之健全發展設立」，財政部身為保險事業之主管機關，自應善盡其督導之責，惟該部卻全盤參與及主導委員會之組成及運作，顯有球員兼裁判之違失：

- (一) 保險業務發展基金管理委員會組織規程（行政院六十年四月七日台（六〇）財第二九五三令準備查）第二條規定：「本委員會設委員五人，由財政部代表二人，台北市產物保險商業同業公會理事長、台北市人壽保險商業同業公會理事長與中央再保險公司總經理為委員組成之。：本委員會設主任委員一人由財政部代表擔任：。」
- (二) 依財政部九十一年八月二日台財保字第〇九一〇〇四二八三四號函及於本院約詢書面之說明，另參據該部八十年八月二十二日 八〇台財保字第八〇一七四七九九一號令發布修訂該委員會之組織規程第二條條文略以：「本委員會設委員九至十五人，由財政部代表、保險業代表、學者、專家及社會公正人士組成，並由財政部聘任之。：本委員會置主任委員一人由財政部代表擔任：」將委員增為九至十五人，並將主任委員提升由財政部次長擔任，另尚分由保險司長及會計長擔任該委員會之財政部代表，屬當然代表職務異動時隨之異動；至專家部分則由中華民國產壽險商業同業公

會理事長、中央再保險公司董事長、財團法人保險事業發展中心董事長擔任，屬當然代表職務異動時隨之異動；學者部分係由知名耆老保險學者擔任，社會公正人士部分由財團法人中華民國消費者文教基金會董事、行政院消費者保護委員會秘書長及其他具外部獨立公正人士擔任，均係聘任當時知名與保險相關之人士。有關該委員會委員之聘任問題，該部次長張秀蓮稱：「規程已訂明成員之來源：都是援例簽，現在尚無遴選辦法。」

(三) 惟依保險業務發展基金收支保管及運用辦法第二條規定「本基金為動本基金，並以財政部為主管機關。」另該部於該基金管理委員會組織規程第二條明訂委員會之委員由財政部代表與其他代表組成及主任委員由該部代表擔任，及同組織規程第三條該委員會掌理保發基金之收支及保管事項等之規定，復以行政院六十年四月七日台(六〇)財第二九五三(號)令准備查之保險業務發展基金管理委員會組織規程第二條規定，該委員會設委員五人，其中財政部暨其所屬代表即占三人，嗣雖經修正該組織規程，增列委員人數，惟委員亦由財政部援例聘任，該部對於保發基金之收支保管及運用實具決定性之主導權。綜上，財政部為保險業之主管機關，對保險業之施為及發展有監督之權，卻主導保發基金管理委員會之運作，顯有球員兼裁判之違失。

四、財政部任令保發基金或受該基金之補助機構支應該部人事、差旅及增修法條之費用，致基金猶如該部之私帳；又保險司於保險審議委員會之兼職人員支領車馬費核與「軍

公教人員兼職交通費及講座鐘點費支給規定」不符；保險業務發展基金管理委員會未善盡基金運用審核之責等情，財政部所涉違失事實至為灼然：

- (一) 財政部保險司於八十一年六月二十日進用李怡瑾乙員為該司公文收發及繕打工作之人員，該司文書室施專員瓊華洽壽險公會支薪標準，該公會遂於八十一年六月二十五日簽載：奉財政部保險司陳副司長東成指示擬請該會支援一人薪津；又財政部人員出國參與會議及進修，歷年均均有動支保發基金之情形，或由保險業務發展基金管理委員會支應，或由受該基金補助之機構支應。如財政部前錢幣司專門委員陳東成於八十年六月十六日赴美參加國際保險協會年會，該司於同年三月五日簽載：「：有關經費來源，由於本部八十年度及八十一年均未編列此項預算，故如蒙核准，擬由保險事發展基金撥支：」，案經該部部長王建煊批可。保發基金遂依該簽文同意撥付財團法人保險事業發展中心代墊該員出席是項會議之差旅費；另保險司陳映秀科員於八十九年十一月二十二日至同月二十四日奉派赴菲律賓出席由亞太經濟合作組織及亞洲開發銀行共同主辦之壽險及退休金研討會，該司竟於陳員出席該項會議時，始函財團法人保險事業發展中心請同意支應預算；另依據財政部於本院約詢時所提供八十一至八十三年及八十八年迄今財政部人員接受保險事業發展中心補助經費出國之清單，該部保險司人員共計有二十四人或由保險業務發展基金管理委員會或由財團法人保險事業發展中心支應相關差旅費（如附件一）；又保險司於八十九年五月二日簽載：「為配合保險法增訂第一百四十三條，建置保險業風險資本額制度，擬由

保險業務發展基金支應經費成立專案工作小組，推動相關配套措施。：「並於同年五月十一日以台財保第○八九○七五○五○一號函保發基金管理委員會請補助八、六四三、二七○元。綜上，在財政部對於保發基金之收支保管具絕對性之主導地位下，該部率爾要求保發基金或受該基金補助之機構支援該部人事、差旅及增修法條之支出等作法，儼然使該基金成為該部之私帳，相關收支未納入政府預算，悖離民意監督，其違失甚明。

(二) 保險審議會之設立缺乏法源依據，保險司兼職人員支領車馬費核與「軍公教人員兼職交通費及講座鐘點費支給規定」不符：

保險審議會組織規程第一條規定：「財政部為健全保險業之發展及有關保險事項之諮詢特設立保險審議會。」同規程第五條規定：「保險審議會之事務費用應作成預算，經財政部核定後向保險業務發展基金申請。」依據本院約詢審計部抽查「保險業務發展基金」收支管理運用情形審核通知事項內容、聲復情形及覆核處理意見一覽表中有關九十一年度之審核通知已明載：財政部為健全保險業務發展及有關保險事項諮詢所設立之「保險審議會」，經查並非依該部組織法第二十四條：「財政部於必要時，得設各種委員會；其組織以法律定之。」規定設置之委員會，亦非屬機關編制內之單位。該會組織規程雖於六十六年經行政院函准備查，惟其設立仍乏法源依據，宜儘速完成法制化，以符體制。又該部「保險審議會」經費主要用以支付「財產保險商品審查」、「人身保險商品審查」之委員出席費、審查費及保險司

工作人員處理會務之津貼等項。經查由保險司兼辦保險審議會之工作人員計四火，不論有無召開會議，均依職等之高低，每人每月固定支領九、〇〇〇元或五、五〇〇元之車馬費，遇有審查人身及財產保險商品時，則再支領審查費；另查保險司之收發、繕校人員則每人支領年終獎金五、〇〇〇元，民國九十年度列報上項費用共計六四二、二〇〇元，經核與「軍公教人員兼職交通費及講座鐘點費支給規定」第一條第一項：「兼任本機關構學校職務含任務編組單位職務者，不得支給。」之規定不合。顯見，保險審議會之設立不僅缺乏法源依據，各該兼職人員支領亦不合法令規定，同時財政部逕行於該組織規程訂定該會之預算向保發基金申請補助，殊有不當。

(三) 財政部賦稅署人員出國進修，動支保發基金，有違該基金相關補助辦法之規定：

- 1、 「保險業務發展基金補助保險從業人員出國進修辦法」(七十七年十月十七日公布)第二條規定補助對象為以在財政部：：等之從業人員，並依照該辦法甄選及格者。又「保險業務發展基金培育保險從業人員出國進修計畫及經費補助辦法」(八十一年二月二十四日修正)第二條規定補助對象以在財政部保險司：：等之保險從業人員並依該辦法甄試及格者。
- 2、 惟查保險業務發展基金管理委員會於八十一年二月二十四日第九十三次會議紀錄討論財政部賦稅署申請補助台北市國稅局股長李香蘭參加美國哈佛大學國際租稅班研究保險之相關課稅問題，所需經費一、〇九七、〇〇〇元，是否予以補助案，

決議原則同意，請賦稅署補提進修計畫、列明進修內容綱要、進修期間，所需經費細目及預期效果等資料，授權主任委員核定。又該員於出國後始發現相關學院並無原擬選修之保險學等課程，遂選修其他課程，並完成「中華民國人壽保險業所得稅之研究」研究報告乙篇。

3、又查財政部賦稅署為加強保險課稅問題之研究，擬選派台灣省中區國稅局主任寧力展前往美國哈佛大學國際租稅班研習相關課程，向保發基金管理委員會申請補助經費一、三六五、〇〇〇元。該署曾於八十五年四月三十日簽載：「據本部會計處會簽意見略謂：本案擬由本部預算勻支，確有困難；另經洽據本部保險司鄭司長稱：保險業務發展基金已自八十四年七月一日起停收，因此，如商請該基金補助經費，亦有困難。∴中區國稅局寧主任，則視本部八十七年度預算編列情形，優先指派出國進修。」案經該部部長林振國批示：「請保險司依（前）例配合支撥。」案經保險業務發展基金管理委員會第一〇七次決議辦理。

4、綜上，保險業務發展基金管理委員會既為鼓勵保險從業人員出國進修，訂有相關補助辦法，惟查該基金管理委員會未依該辦法經甄試及格，即以專案補助方式，支應財政部賦稅署選派國稅局人員赴美研習之費用，明顯規避前揭辦法之規範。且對須補提進修計畫、列明進修內容綱要、進修期間，所需經費細目及預期效果等資料之出國計畫案決議亦配合予以原則同意，並授權主任委員核定。顯示該委員會對所補助個案之計畫審核，效果評估等工作，均未見落實，徒具形式，難杜

清議，均屬不當。

(四) 保險業務發展基金管理委員會未善盡審核之責：

保險業務發展基金管理委員會於八十四年十二月二十九日舉行第一〇五次會議，其中有關中華民國保險學會應邀參加「海峽兩岸保險學術研討會」申請該會補助一、六一八、〇〇〇元，決議包括捐助八十萬元，並附帶決議嗣後兩岸交流經費宜儘量由業者自行負擔，如須向該會申請補助應於半年前提出計畫報該會審核，補助項目以參與學者之機票、日支生活費二項為限，並按政府機關標準辦理及任何補助計畫未經該會核定，不予事後追認。惟查該會於八十五年十二月三十日舉行之第一〇八次會議，對於中華民國保險學會預定在台北舉辦第三次「海峽兩岸保險學術研討會」，向該會申請補助經費之三、五九〇、〇〇〇元乙案，該會初審明確表示申請經補助之項目與八十四年十二月二十九日該會第一〇五次會議決議之補助項目不符，且亦未依規定於半年前提出申請，擬予否准。惟該次會議仍決議：「本案同意捐助新台幣一百六十萬元」。顯見，管理委員會之審核流於形式，未善盡審核之責。

五、財政部任令未依規定借調人員辦理公務多年，未適時妥處，人事管理鬆散；該部會計處另洽由壽險公會借用人員辦理該部會計事務，有違會計法之規定及規避該法對會計人員之相關規範等情，財政部難卸重大違失之責：

(一) 依財政部於九十一年十二月十八日以台財人字第〇九一〇八五一三六七號函復本院

表示，康陳嫦娥係該部會計處前因業務需要，於八十三年六月間自行洽該公會支援人員，辦理該處主管概算、預算、決算編校工作、憑證整理、裝訂保管、帳務處理及前任會計長機要業務等工作。自八十三年六月至九十一年二月於該處服務，目前已離職。李怡瑾君係該部保險司因業務需要，於八十一年六月間自行洽台北市人壽保險商業同業公會支援人員，目前仍在該司服務，其職務內容為該司公文收發及繕打等工作。另財政部以九十一年十二月三十日台財保字第○九一○七五一七四一號函補充約詢資料亦載明：「：（三）有關本部保險司分向壽險公會及保險事業發展中心借調李怡瑾、郭瑋婷及徐佳莉等員乙節，渠等主要係負責公文繕打、收發等工作，已訂於九十二年一月一日歸建。：」。

（二）財政部人事處代表於本院約詢時表示，康陳嫦娥並未辦理報到手續，人事處並不知借調情事，惟查會計處於八十三年六月十一日為該員擬請准繼續支領該部各項福利之簽呈會簽人事處時，人事處簽註意見載有：「案內陳員如符合借調要點規定者，應即依規定辦理借調手續，如非屬借調要點規定者，似不宜借調之。」又，康陳嫦娥及李怡瑾等二員均以財政部之電腦差勤紀錄向壽險公會洽支加班費，顯見財政部人事處早已知悉借用事宜，惟竟未對會計處及保險司自行向外借調人員處理公務乙事，依法妥予處理，任令該等借調人員於該部任職近十年之久，核有不當。又該部代表於本院約詢時，甚且表示尚有二位工友亦有類似情形，足證該部人事管理之鬆散，殊有可議。

(三) 按會計人員之職掌與機關之施政任務乃一體之兩面，職責繁重，且掌管財務面之一切施政軌跡，業務至為重要，是以會計法第一百零四條至第一百二十條對會計人事、會計檔案之保管責任、主辦會計與長官之關係、主辦會計之差假及會計人員之兼職及會計人員之交代均訂有明文。財政部會計長彭錦昌（八十一年一月一日至八十八年四月八日），任由會計處自洽壽險公會借用人員辦理該部會計事務，有違會計法第一百零四條：「各該政府所屬各機關主辦會計人員及其佐理人員之任免、遷調、訓練及考績，由各該政府之主計機關依法為之。」之規定及規避會計法對會計人員之相關規範。又該部會計長身兼保險業務發展基金管理委員會之委員，除未對該處借用受該基金補助之機構人員乙事，堅守把關立場，更令康陳嫦娥任其機要工作，難謂適當。又該員既為壽險公會之人員，復又擔任保險業務發展基金管理委員會之兼任秘書，負責基金之經費補助預算審核及帳務處理相關事宜，亦有角色衝突之嫌。復查康陳嫦娥離開財政部會計處工作時，該處處長謝福燈（八十八年四月九日迄今）曾於九十一年二月二十七日具名簡函壽險公會依其人事管理規章為該員辦理優退，致該員雖未符合該公會資遣之規定，仍得獲簽准辦理資遣，行事有欠周妥，應予澈底檢討改善。

綜上所述，財政部以行政命令要求保險業者代收保發基金，有違中央法規標準法第五條之規定；亦不符修正前保險法第一百四十四條規定；未妥適解決紛擾逾三十年之爭點，且怠忽職責；身為保險事業之主管機關，卻全盤參與及主導保發基金管理委員會之

組成及運作，顯有違失。又該部任令保發基金或受該基金之補助機構支應該部人事、差旅及增修法條之費用，致基金猶如該部之私帳；且任令未依規定借調人員辦理公務多年，均未妥處等情，該部難卸重大違失之責，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：李友吉

趙榮耀

中 華 民 國 九 十 二 年 一 月 二 十 八 日