

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：財政部。

貳、案由：財政部於八十一年十月十五日依當時保險法第一百七十七條授權，訂定發布保險業務員管理規則，其第四條但書規定，保險業務員須經財政部規定應通過之特別測驗始得招攬部分保險，顯已超越法律授權之外；迨九十年七月九日修正保險法後，其立法授權始符合具體明確之原則，在法制作業上顯有怠失。委託財團法人保險事業發展中心（以下簡稱保發中心）辦理保險業務員招攬投資型保險商品之特別測驗，既無法規依據，其因循放任保發中心任意辦理測驗，亦有虧職責；且保發中心集測驗、訓練兼販售參考試題於一體，顯失公平客觀；及財政部對保發中心業務之監督，核有違失之處。爰依監察法第二十四條提案糾正。

參、事實與理由：

一、財政部於八十一年十月十五日依當時保險法第一百七十七條授權，訂定發布保險業務員管理規則，其第四條但書規定，保險業務員須經財政部規定應通過之特別測驗始得招攬部分保險，顯已超越法律授權之外；迨九十年七月九日修正保險法後，其立法授權始符合具體明確之原則，在法制上作業上顯有怠失：

（一）按「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事

項所作抽象之對外發生法律效果之規定」行政程序法第一百五十條第一項定有明文，是以法規命令既係行政機關基於立法機關授權而訂定之法規範，應有法律之明確授權，如欠缺此一條件即可能產生合法性問題，故行政程序法第一百五十條第二項前段規定：「法規命令之內容應明列其法律授權之依據」即係貫徹上揭意旨。復按司法院經大法官會議議決，咸認法規命令應有法律之明確授權，授權之目的、內容、範圍應該明確（司法院釋字第三一三號解釋文，正式承認授權明確性原則之適用，其後，釋字第三四六、三六〇、三六七、三八〇、三九四、三九七、四〇二、四二六號等解釋均一再闡述，而第四四三號解釋理由書「涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充性規定時，其授權應符合具體明確之原則」，更提出法規密度觀點），綜上司法院各號解釋，法規命令應符合：1、法律授權以命令限制人民之自由權利，其授權應有具體明確之目的內容及範圍；2、法律僅作概括授權時（如：施行細則），命令不得逾越母法外，其內容僅能就與母法有關之細節性及技術性事項加以規定；3、須符合比例原則，即不得超越必要程度，始具合法性。

（二）查八十一年二月二十六日總統令修正之保險法第一百七十七條規定：「：保險業務員管理規則，由財政部另訂之。」僅概括授權財政部訂定保險業務員管理規則，惟查財政部於八十一年十月十五日依上開授權訂定發布之保險業務員管理規則中除本案湯立委等三人舉發之第四條但書規定，保險業務員應通過經財政部規定之特別測

驗始得招攬之保險外，另第三條「保險業務員應登錄」、第五條「保險業務員應參加資格測驗，測驗合格始得申請登錄」及第二十條「所屬公司對保險業務員之停職登錄及撤銷登錄之懲罰」等有關保險業務員資格得喪變更之相關規定，雖經財政部查復主要係基於為有效管理保險業務員之考量等語，惟揆諸前揭行政程序法及司法院各號解釋意旨，當時保險法第一百七十七條授權顯欠具體明確，上開保險業務員管理規則之規定，顯已超越法律授權之外。且保險法自八十一年二月二十六日修正公布後，迭經八十一年四月二十日、八十六年五月二十八日及八十六年十月二十九日修正，均未就保險業務員管理規則之授權母法即保險法第一百七十七條檢討修正，其法制作業，顯有怠失。

二、財政部委託保發中心辦理保險業務員招攬投資型保險商品之特別測驗，既無法規依據，其因循放任保發中心任意辦理測驗，亦有虧職責；且該中心集測驗、訓練兼販售參考試題於一體，顯失公平客觀：

(一) 財政部委託保發中心辦理保險業務員招攬投資型保險商品之特別測驗，無法規依據。

1、按「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。」行政程序法第十六條第一項定有明文，其所謂「依法規將權限委託民間辦理」係指「行政機關依據法律、法律具體授權或概括授權之法規命令，將涉及公權力行使之權限移轉由民間辦理，而不得依職權命令或行政規則將權限委託民間辦理，惟如不涉及公權力之行使，則不受此限制。」亦經法務部八十九年七月十日法八十九律

字第0二三二六一號函釋示在案。查行政程序法於八十八年二月三日總統令制定公布，並自九十年一月一日施行。復查該法施行前，法務部為落實行政程序法之施行，爰以八十九年十二月五日法八十九律字第000五一四號函檢送該部擬具「行政機關因應行政程序法之施行參考辦理事項」供各行政機關查照參考。上開辦理事項三、委任及委託，即記載：「1、檢視業務職掌中有那些可以委任或委託者；2、是否已取得法規依據；」，合先敘明。

2、查保險法、保險業務員管理規則均無主管機關財政部得將保險業務員之特別測驗，委託民間團體辦理之明文；本案財政部於八十九年十二月十六日以台財保第0八九00七七三八號函，依保險業務員管理規則第四條但書指定保發中心規劃辦理投資型保險商品保險業務員特別測驗一節，詢據財政部書面說明，係鑒於投資型保險等商品，其投資風險係由保戶自行承擔，如行銷招攬人員未有相當程度之瞭解與說明，率爾由所屬公司授權即得招攬，日後則恐嘖怨迭生，故對此與人民權益關聯甚鉅之投資型保險商品，允宜慎重規範其得招攬之資格，故有該但書之訂定，以限制所屬公司之任意授權；而該但書「特別測驗」應有別於同規則第五條所稱「業務員資格測驗」，因此有關「特別測驗」之舉辦，自可排除上開第五條之適用，由該部視「特別測驗」之性質，指定其他相關機構辦理；並辯稱該部並未就「應通過特別測驗」之權限委外行使，自非屬行政程序法所稱權限委託云云。按保險業務員管理規則第四條但書「但經財政部規定應通過特別測驗始得

招攬之保險，不在此限」之訂定，既係主管機關依法限制保險業務員所屬公司之任意授權，並強制保險業務員須通過財政部規定之特別測驗始得招攬部分保險，核屬公權力之行使，應無疑義，財政部縱以函示「指定」保發中心辦理，仍屬前揭行政程序法第十六條第一項之權限委託。第查保險法、保險業務員管理規則既無委託民間團體辦理之相關規定，財政部上開委託，顯無法規依據，且亦違反行政程序法第十六條第一項之規定，該部所辯，前後矛盾，顯不足採。

(二) 財政部因循放任保發中心任意辦理投資型保險商品保險業務員特別測驗，有虧職責。

1、查財政部鑒於投資型保險等商品，其投資風險係由保戶自行承擔，如行銷招攬人員未有相當程度之瞭解與說明，率爾由所屬公司授權即得招攬，日後則恐嘖怨迭生，故對此與人民權益關聯甚鉅之投資型保險商品，允宜慎重規範其得招攬之資格，故有保險業務員管理規則第四條但書「但經財政部規定應通過特別測驗始得招攬之保險，不在此限」之訂定，以限制所屬公司之任意授權，並強制保險業務員依該但書規定，須通過財政部規定之特別測驗始得招攬，核屬保險法主管機關公權力之行使。查保發中心依據財政部八十九年十二月十六日台財保第0八九00七七七三八號函，研擬「投資型保險商品業務員教育訓練及測驗」規劃綱要，並於九十年一月二十日函送該部，嗣經財政部於九十年二月八日、二月二十日及三月二十二日三度與該中心開會討論定案，以九十年四月六日台財保字第0九007007一一號函准予備查保發中心所報「投資型保險商品業務員教育訓練及

測驗「規劃綱要辦理投資型保險商品之特別測驗事宜，自屬行政委託，先予敘明。

2、第查前項「投資型保險商品業務員教育訓練及測驗」規劃綱要所擬定之舉辦次數：

「暫定一年四次，於週末假日舉辦，並視實際報考情況增減次數。」，惟查保發中心自九十年七月開辦特別測驗至十二月底計舉辦十四梯次特別測驗，報名人數共一四、九〇一人，合格人數共五、八一五人。九十一年一月至九月底計舉辦五十一梯次特別測驗，報名人數共九八、〇二二人，合格人數三一、〇七七人。合計一年三個月期間，即舉辦六十五梯次特別測驗，總報名人數一一二、九二三人次，合格人數三六、八九二人。顯見保發中心擬定之「投資型保險商品業務員教育訓練及測驗」規劃綱要不符實際，其間，財政部與保發中心先後於九十年八月九日、九十年九月二十七日及九十年十一月二十九日三次召開會議，亦未見檢討修正，顯見財政部因循放任保發中心任意辦理投資型保險商品保險業務員特別測驗，有虧職責。

(三)保發中心集測驗、訓練兼販售參考試題於一體，顯涉有球員兼裁判之嫌，有失公平與客觀：

1、查保發中心兼辦訓練事宜，雖據財政部查復表示因保發中心公告應試簡章記載，舉辦投資型保險專業訓練之機構計有保發中心、保險業務員所屬公司及其他相關機構，在測驗辦理初期，由於各公司並無相關師資開辦相關訓練課程，故先由該中心聘請專家學者（皆為證券信託投資顧問公司、會計師事務所、壽險公司高階

主管及各大學院教授)為各公司業務員辦理訓練，同時並應有關公司要求，代為培育上課師資，俾各公司有能力自行辦理訓練課程。查保發中心自九十年六月至九十一年三月止，共舉辦七十九班次訓練班，訓練人數共六、一五〇人。而接受該中心訓練之學員參加特別測驗之及格率約佔百分之三八·八六。目前保發中心自本九十年三月二十日起除應各別公司要求外，已未再開設訓練課程，據該中心自行統計結果，截至九十年九月底止，其結訓人數佔各公司已受訓人數比例尚不及百分之二；該中心並表示訓練收入除支付開班所需各項費用外，並用以支應推廣投資型保險之正確觀念而舉辦之各項研討活動，並不影響辦理測驗之公正性。至保發中心販售參考試題，則係應壽險從業人員之要求，根據教材編撰相關之參考試題並於九十年十一月開始販售，以增進保險業務員對教材內容之瞭解程度，熟悉各章節重點並有效學習。全部參考試題共一千二百三十題，約佔測驗電腦題庫百分之八十，並增加參考試題之變化題，以避免應試人員背誦。又該測驗係採電腦組題方式出題(第一科考五十題、第二科考一百題)，應試人員若僅背誦參考試題而不求甚解，對其測驗成績並無助益，故應尚能維持測驗之客觀公正等語。

2、惟投資型保險商品保險業務員之特別測驗，既係限制保險業務員所屬公司之任意授權，並強制保險業務員須通過特別測驗始得招攬，故主管機關辦理或委託辦理測驗，自應中立與審慎，以符測驗客觀與公平；茲保發中心除受財政部委託辦理

投資型保險商品保險業務員特別測驗外，又開辦投資型保險商品保險業務員訓練班兼販售投資型保險商品保險業務員特別測驗參考試題，集測驗、訓練兼販售參考試題於一體，顯涉有球員兼裁判之嫌，有失公平與客觀。

(四) 財政部委託保發中心辦理投資型保險商品之特別測驗之相關經費，既未依法明確約定，且顯未善盡監督之責：

- 1、按行政機關依法規將其權限之一部分，委託民間團體辦理之相關經費，依行政程序法第十六條第三項規定，除另有約定外，由行政機關支付之，是以本案財政部委託保發中心辦理投資型保險商品之特別測驗，其相關經費，除應依法明確約定外，更應善盡委託機關監督之責。
- 2、查財政部委託保發中心辦理投資型保險商品之特別測驗事務，其相關經費完全聽由保發中心辦理。復查保發中心辦理上開特別測驗之報名費用如下：劃卡測驗報名費每人四百八十元，電腦測驗報名費每人六百元（均內含加值型營業稅），其中電腦測驗報名費自九十一年第三季起調降為五百五十元。九十年七月至十二月底計舉辦十四梯次測驗，報名人數共一四、九〇一人，報名費收入計八、四三七、四四〇元。九十一年一月至九月底計舉辦五十一梯次測驗，報名人數共九八、〇二二人、報名費收入計五六、九〇八、二六〇元。合計舉辦六十五梯次特別測驗，總報名人數一一二、九二三人次，總收入六五、三四五、七〇〇元。財政部既未依法明確約定，聽任受委託機構全權辦理，顯未善盡監督之責。

三、財政部對保發中心業務之監督，核有以下違失：

(一)保發中心董事之實際選派，與該中心章程規定不符：

1、保發中心章程第十四條規定：「董事會由董事七至九人組成，由財政部就下列人選選任之。一、財政部代表三人；保險司司長為當然董事。二、再保險業代表一人。三、產物保險業代表一人。四、人壽保險業代表一人。五、專家學者一至二人。六、本中心總經理。」，是以財政部代表兼任保發中心董事之人數，依上開章程之規定，應有三人。

2、財政部於九十一年九月四日第一次查復略以：「目前該中心董事長為江朝國，其他董事包括：沈臨龍（保險司司長）、王事展（中華民國產物保險商業同業公會理事長）、楊誠對（中央再保險股份有限公司總經理）、周國端（台灣大學財務金融系副教授）、張林真真（財金資訊股份有限公司董事長）、林文英（中華民國人壽保險商業同業公會理事長）、魏寶生（該中心總經理），每位董事每月車馬費約九千八百元。」，經查財政部代表僅保險司司長一人。嗣於九十一年十一月十三日第二次又查復略以：「依保發中心章程規定，該中心董事會為最高決策中心，由董事長及董事共八人組成：財政部代表二人，再保險業代表一人，產物保險業代表一人，人壽保險業代表一人，專家學者二人及該中心總經理」，復查財政部代表又有二人，經核財政部二次查復，時間僅相隔二個月，其財政部代表兼任保發中心董事人數，竟先後不同，且其實際兼任董事人數又與前項保發中心章程規定不符，顯

見財政部未依章程選派保發中心董事，核有違失。

(二)保發中心網路上載「服務內容：保單審查。」，極易引起民眾誤解該中心受財政部委託辦理保單准否業務，核有混淆視聽之弊：

1、按「保險業之各種保險單條款、保險費及其他相關資料，由主管機關視各種保險之發展狀況，分別規定其銷售前應採行之程序。」保險法第一百四十四條第一項定有明文，財政部爰訂定保險商品銷售前程序作業準則，職司保單審查等業務。復依保發中心捐助章程第三條規定：「本中心目的事業主管機為財政部」，另上揭章程第十條規定：「本中心業務範圍如左……七、主管機關託辦事項。…」，是以財政部為配合保險法之修正並利投資型保險商品之審查，爰函請保發中心籌組「投資型保險商品審查委員會」，以協助財政部對投資型保險商品之審核。上開審查委員會並於九十年八月二十二日正式運作，就其審查之保險商品提出專業意見並將該商品審查紀錄彙總送財政部審閱，由財政部審酌相關法令等作核准與否之最後裁決，亦即保發中心「投資型新種保險商品審查委員會」僅提供其專業之審查意見供財政部參考，而保單准否之最後決定權仍為財政部所有，上開委員會並無准否之權責。

2、案經本院於網路下載保發中心之簡介資料，查該中心服務內容第八項刊載：「保單審查」，然依前項所述，保發中心「投資型新種保險商品審查委員會」僅受託協助財政部對投資型保險商品之審核，其審查意見仍須彙總送財政部審閱，由財政部

審酌相關法令等作核准與否之最後裁決，並無准否保單之職權；復查保發中心又受託辦理保險業務員招攬「投資型保險商品」之特別測驗事務。是以上開保發中心上載執有「保單審查」之服務內容，極易引起民眾誤解該中心既受託辦理投資型保險商品之特別測驗，又受財政部委託職司保單准否之職權，核有混淆視聽之弊，允宜檢討釋明。

綜上所述，財政部於八十一年十月十五日依當時保險法第一百七十七條授權，訂定發布保險業務員管理規則，其第四條但書規定，保險業務員須經財政部規定應通過之特別測驗始得招攬部分保險，顯已超越法律授權之外；迨九十年七月九日修正保險法後，其立法授權始符合具體明確之原則，在法制作業上顯有怠失。委託保發中心辦理保險業務員招攬投資型保險商品之特別測驗，既無法規依據，其因循放任保發中心任意辦理測驗，亦有虧職責；且保發中心集測驗、訓練兼販售參考試題於一體，顯失公平客觀；及財政部對保發中心業務之監督，核有違失之處。爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭財政部確實檢討並依法妥處見復。

**提案委員：**

中 華 民 國 九 十 一 年 十 一 月 三 十 日