

調 查 報 告

壹、案由：行政院金融監督管理委員會對於國華人壽保險股份有限公司及華山產物保險股份有限公司財務惡化，未即時採取監理措施，致衝擊保險金融秩序，涉有違失；復該會建構整體保險業之監理措施及退場機制是否周全，有無執行失當等情乙案。

貳、調查意見：

本案係陳訴人就行政院金融監督管理委員會(下稱金管會)接管國華人壽保險股份有限公司(下稱國華人壽)後，未指派會計師進行財務查核，逕以該公司民國(下同)九十八年上半年之財報進行減、增資，又接管後虧損擴大，不符接管目的等情，向本院陳訴；另審計部派員抽查金管會九十八年度期中財務收支，發現該會監理國華人壽及華山產物保險股份有限公司(下稱華山產險)，未積極建立有效退場機制，衝擊金融秩序等情，函請本院酌參，經本院財政及經濟委員會第4屆第53次會議決議推派調查。業經調查竣事，茲就調查結果，臚列意見如下：

一、**金管會未能汲取問題銀行衝擊金融秩序所生之經驗，積極建立保險業退場機制，處事因循，肇致處理問題保險機構左支右絀，核有疏失：**

(一)經查八十四年及八十七年國內曾發生金融擠兌事件，因法制上對於問題金融機構尚未有明確之退場機制，在主管機關無力單獨處理眾多問題金融機構等情之下，政府爰參考美、韓、日等國以公共資金快速處理金融危機、維持金融穩定之經驗，於法制面及制度面漸次建立銀行業退場機制，並於七十八年、八十九年、九十四年及九十七年分別發布修正銀

行法相關規範，以強化銀行業退場機制。中央存款保險公司（下稱存保公司）則於七十四年九月成立，並於八十八年、九十六年修正存款保險條例強化存保公司功能，以因應系統性金融危機，且強制投保以加速累積存保準備金，因應退場時之資金需求，又考量系統性金融危機有儘速處理之必要性，於九十年通過施行金融重建三法（金融重建基金設置暨管理條例、存款保險條例與加值型及非加值型營業稅法），以促成經營不善金融機構退場。而關於保險業退場機制之建立，金管會稱自六十一年間國光人壽破產案件後，三十餘年間並無保險業退場案例，至九十四年間國華產物保險股份有限公司（下稱國華產物）財務顯著惡化，該會依法予以該公司勒令停業清理之處分後，鑑於問題保險業退場機制有賡續健全之必要，始於九十六年七月修正通過保險法相關退場機制，並賦予財團法人保險安定基金（下稱安定基金）得受該會委託執行保險業退場及得向金融機構借款等相關規範，至此保險業退場機制始初具架構。

- (二)次查該會歷年來已處理多起問題銀行退場案件，該會應深知問題金融機構退場機制有賴法令之配合，及充足之財源以為支應，故存保公司成立後，該會亦陸續修訂相關法令，以充實金融機構退場機制之法令與財源，期逐步處理各問題金融機構。而該會亦為保險業之主管機關，理應更了解問題保險公司之退場機制亦急需迅速建立，且國華人壽自八十九年起淨值即為負數，其後並有多家保險公司淨值亦為負數，該等公司自有資產與風險性資本比率（即資本適足率，下稱 RBC）均遠低於該會所要求之 RBC 不得小於 200% 之限制，顯見斯時保險業退場機制之

建立刻不容緩。惟該會迨九十四年間為處理國華產物財務惡化依法予以勒令停業清理處分時，始感知應建立問題保險業退場機制，且遲至九十六年間始修訂相關保險業退場機制之法令及財源。而因該會未能即時參照處理問題銀行時所面臨之法令及財源問題，及因應部分保險公司財務狀況顯著惡化之問題，積極訂定保險業退場機制，致九十七年發生金融海嘯引發全球金融危機時，該會僅能勉力完成部分問題保險公司之退場。

- (三)經核，主管機關應深知及早建立問題保險業之退場機制之急迫性及必要性，詎金管會未能汲取先前處理問題銀行衝擊金融秩序所生之經驗，積極建立保險業退場機制，長時間未主動建置相關規範，遲至發生問題，始開始修訂相關法令，顯見處事因循，肇致保險業退場機制僅初具架構，退場處理所需財源尚待充實，處理問題保險機構左支右絀，進而影響處理問題保險公司之進度，誠屬失當。

二、金管會監理國華人壽未積極要求該公司落實各項風險控管機制，監理未見功效，核有未盡職責之情事，洵有未當：

- (一)按金管會保險局組織法第二條規定略以：「行政院金融監督管理委員會保險局掌理下列事項之擬訂、規劃及執行：一、保險業之監督及管理…。」次按該會保險局處務規程第五條規定略以：「財務監理組掌理事項如下：…二、保險業清償能力與風險管理制度之研訂及管理。…五、保險業財務、業務報告、預警系統之管理及審核…。」又保險業資本適足性管理辦法第六條規定略以：「對於自有與風險資本比率（RBC）低於二百%或主管機關要求之最低比率者，主管機關得採取下列措施之一部或全

部…。」是以，對於保險業財務及風險之監督管理，為主管機關之職責，法有明文，且對於風險控管訂有主管機關得採取之相關監理措施。

(二)查金管會稱監理國華人壽，近年來每年均會對該公司辦理一般或專案檢查，檢查範圍包含風險控管制度、內控制度、公司治理等，且對該公司之監理，於財務不佳之情形下，該會均依法及視公司當時財務狀況、辦理增資情形予以財務業務限制等處分，而安定基金於接管後為強化該公司之內控、內稽制度及公司治理，同時為提升經營效率與摺節成本，爰於接管期間陸續督促國華人壽新增或研修內部規定計二十餘項。又稱依公司法規定公司董事會及經理人等負責人應對公司治理擔負相關責任。金融機構之健全經營，首賴負責人依忠實義務與善良管理人之最高等級注意義務作成公司經營之相關決策與行為，亦即業者自律方為公司落實經營治理之基礎，主管機關金融監理係為一輔助手段，監理機關係藉由定期與不定期之金融檢查等方式以發現公司經營相關缺失；另風險控管及內部控制機制之發展，須由公司依財務、業務需求與法令、自律規範及風險管理技術發展情形動態調整。又國華人壽九十五年設置資產負債管理委員會，該委員會職掌係核定及追蹤檢討資產配置計畫、投資策略、風險管理策略等事項。金管會為瞭解該委員會是否召開會議及實際運作情形而派員列席，自九十五年起，該委員會共計召開八十七次會議，該會派員列席三十五次，分別為九十五年二十次、九十六年六次、九十七年九次，九十八年則並未派員。

(三)經核：

1、保險業資本適足性管理辦法第六條規定，對於自

有與風險資本比率（下稱 RBC）低於 200% 或主管機關要求之最低比率者，該會得採取相關監理措施。國華人壽自八十九年起淨值即為負數，且自 RBC 制度施行後，RBC 亦均為負數，財務狀況惡化情形嚴重，該公司風險承擔能力薄弱，且金管會近年來每年均對該公司辦理一般或專案檢查，檢查範圍及於風險控管制度、內控制度、公司治理等，相關檢查應反映該公司風險控管等之缺失，並應本監理職責，積極督促該公司改善缺失，建立內控、內稽及風險控管制度，以強化公司治理，詎該會竟稱公司治理為公司負責人之責，公司經營係由董事會及經理人掌握決策權限，風險控管及內控機制之發展，亦由公司自身衡酌需求建立，主管機關金融監理僅為輔助手段，未能積極要求該等公司落實各項風險控管機制。嗣於委託安定基金於接管後，為強化該公司之內控內稽制度及公司治理，同時為提升經營效率與擷節成本，方陸續督促該公司新增或研修內部規定計二十餘項。足見該會監理該公司時，未能積極要求該公司修訂相關規範，對該公司監理未見功效，核有未盡職責之情事，洵有未當。

- 2、國華人壽資產負債管理委員會共計召開八十七次會議，金管會自九十五年起即曾派員列席三十五次，該會雖稱係為瞭解該委員會是否召開會議及實際運作，未參與討論，故並無介入經營之虞。惟該會既認為該公司風險承擔能力較弱，故應採較高強度之監理，且該會出席該委員會會議比率達四成以上，雖未參與討論，應對該公司投資策略、風險管理策略及各項資產配置有相當瞭解，然國華人壽股票投資占資金比例自九十六年

一月起即達 16.44%，九十六年十一月更高達 20.52% 以上，超逾該產業平均（96 年壽險業股票投資比例平均約占資金 7.43%），該會既列席瞭解該公司資產負債管理委員會之運作情形，即應善盡監理之責，詎該會並未就國華人壽股票投資之資產配置提出建議，此有該委員會九十六年度議事錄可稽，且亦未本監督職責函請該公司改善。遲至九十七年間該公司因金融海嘯事件產生鉅額投資虧損致淨值大幅下降，為掌握問題保險業資金運用情形，方於同年十一月二十八日發函要求該公司檢討資產配置策略及強化風險管理機制等。綜上，金管會未能適時積極檢討該公司資產配置策略及強化風險管理機制及調整該公司資產配置，發揮相關預警機制，防患於未然，待問題發生，始有所作為，核其處置，顯欠周延。

三、金管會對於國華人壽及華山產險財務狀況顯著惡化未能積極有效要求該公司辦理增資或引資，監理效益顯有不彰：

（一）查國華人壽辦理增資之情形：

- 1、該公司於八十九年起淨值即為負數，財政部於八十九年九月七日、九十年八月十四日責成該公司辦理增資，該公司雖於九十二年五月辦理第一階段現金增資三十億元，但仍有繼續辦理第二、第三階段增資之必要，爰財政部於九十二年七月八日、十月二十二日函請該公司提報後續增資計畫或財務改善計畫，惟該公司並未完成任何增資情形，金管會復於九十三年五月二十六日請該公司於九十三年六月二十日前提報改善計畫、九十四年一月四日及同年七月二十日請該公司研提增資計畫，該公司均未完成相關增資計畫。

- 2、該會於九十五年一月十一日再次函請該公司於九十五年六月底完成增資，並以九十四年六月淨值轉正數為原則，如無法增資，則需於六月底前出售大股東股權，實質上移轉經營權，該公司復因大股東翁一銘遽逝，由該公司董事會及董事出具承諾書，同意於九十五年底完成增資，嗣後該公司並未依限完成增資。
- 3、九十六年三月二十八日該會函請該公司依承諾書辦理增資，同年五月四日及五月二十八日再次函請該公司辦理增資，該公司於九十六年八月二十四日完成減資四十億元及增資二十億元。
- 4、該會於九十七年一月十四日函請該公司研提二十億資金缺口再增資計畫，同年二月十三日再函請該公司依同年一月十一日之承諾書於同年三月底前辦理增資，因該公司完成增資，該會復於九十七年三月三十一日函請該公司說明增資辦理情形，同年五月二日及十九日函請該公司提出引資評估報告及規劃時程，同年八月二十五日、十月三日、十二月三十日、九十八年二月十六日、二十七日、三月六日、二十七日、四月六日、五月四日、六月二日及二十二日該會亦函請該公司說明辦理增資或引資情形。

(二)次查華山產險辦理增資之情形：

- 1、華山產險過去因承作小額信貸保險業務，導致公司財務逐年惡化，九十二年度華山產險資本適足率未達法定比率，財政部於九十三年五月二十六日函知該公司不得分配盈餘並要求提報財務、業務改善計畫，該公司爰於同年七月五日向金管會申請辦理減增資十億元，該會並於同年八月二十七日核准。

- 2、該公司並未完成增資，九十四年至九十五年間，金管會多次函請該公司提出現金增資計畫及具體增資時程，惟該公司一再變更增資計畫及時程，迄九十五年十月十七日股東臨時會方決議通過現金增資十億元，並以九十五年十二月二十九日為現金增資基準日，嗣因股東不願增資，股款未能收足，增資計畫無法完成。又該公司承諾將於九十六年三月二十九日前完成增資，然亦未能依限完成。
- 3、金管會於九十六年間曾多次請華山產險到該會說明增資進度，並函請華山產險確實於九十六年十二月底前完成增資，倘無法完成，該會將依保險法相關規定處分，惟該公司亦未能完成。
- 4、九十七年一月十日華山產險到金管會說明增資及營運改善計畫執行情形，並於同年一月十四日與外資投資人簽訂投資合作備忘錄，復於同年三月二十日與外資投資人簽訂股權買賣契約。
- 5、九十七年三月二十一日華山產險到金管會說明增資進度，該會於同年三月二十八日函請該公司提供該外資投資人之背景資料及增資時程，據以掌握投資人資格之適法性及增資進度，並於同年五月二十八日再次函請華山產險提供投資人聯通金融保險公司之集團背景資料，嗣經該會側面了解，始知聯通金融保險公司位於馬來西亞當地業務幾已停滯，規模甚小。
- 6、金管會多次寬緩華山產險增資期限，請該公司以自救為前提儘速完成增資事宜，然因增資作業一再延宕，故該會於九十八年一月十七日勒令該公司停業清理處分。
- 7、華山產險財務狀況：九十四年虧損三點一九億

元，淨值缺口為三點六二億元，RBC 為負 107%；九十五年虧損三點四億元，淨值缺口為六點九億元，RBC 為負 227%；九十六年虧損三點一億元，淨值缺口為十點一億元，RBC 為負 377.3%。

(三)經核，金管會對國華人壽財務狀況惡化情形，甚為明瞭，增資或引資為該公司改善其財務狀況最迅速且有效之方式，惟查該會自八十九年起函請該公司辦理增資或引資達二十餘次以上，其目的係期該公司藉由增資或引資改善財務結構，甚或要求該公司如未完成增資，大股東應出售股權，實質移轉經營權。雖多次要求，然該公司多置之不理，僅於九十二年五月及九十六年八月完成二次增資，然增資之缺口仍未補足，且均未達成該會增資之要求，該會雖依法予以裁罰，惟仍未能達成該會要求改善該公司財務結構之目的，監理效益顯有不彰，核有未當。又金管會自九十三年起即要求華山產險辦理增資以改善財務結構，而該公司於同年八月經該會核准辦理減增資十億元，嗣經於該公司辦理減增資期間多次函請華山產險提報增減資計畫、具體增資時程及到會說明增資進度等，惟該公司一再變更增資計畫內容，且增資計畫一再延宕，迄九十七年底該公司均未能完成，虧損日益嚴重，該會未能積極有效要求該公司辦理增資或引資，監理效益不彰，亦有未當。

四、安定基金接管未見成效，接管期限一再展延，接管效益不彰，金管會應督促接管人儘速完成接管之職務，以免影響相關利害關係人權益，肇致社會不良觀感：

(一)按保險法一百四十九之二條第三項規定：「接管人接管保險業後三個月內未將全部營業、資產或負債移轉者，除有重建更生之可能應向法院聲請重整外

，應報請主管機關為清理之處分。上述期限，必要時接管人得向主管機關申請展延。」次按保險法第一百四十九條之三第一項規定略以：「監管、接管之期限，由主管機關定之。」又保險業監管及接管辦法第十一條第一項規定：「接管人應於接管保險業後三個月內將全部營業、資產或負債移轉。必要時得向主管機關申請展延期限。」揆諸上開規定，接管人之職務應以移轉營業、資產或負債，或擬訂重整之聲請為主，且係為避免對於問題保險業接管期限過長，陷入實質經營困境配合，有必要限制接管期間，以督促接管人早日結束接管。

(二)經查金管會於九十八年八月四日依保險法第一百四十九條第四項第二款及第五項規定予以國華人壽接管處分，並委託安定基金擔任接管人及要求接管人進駐後，應儘速辦理減資後再增資等相關事宜，以維護保戶權益與迅速穩定金融安定，接管期限以九個月為原則。期間接管人雖於九十八年九月函請該會同意該公司減資三十億元及增資六十億元，並完成增減資計畫。嗣因辦理國華人壽增資或合併交易之公開招標程序，於九十九年四月十二日進行公開招標程序，當時預估該標案時程及後續應行辦理增資或合併相關事項，勢無法於九十九年五月四日前完成，故向金管會申請展延接管期限，金管會將接管期限再延長九個月至一百年二月三日，旋因該基金所辦國華人壽增資或合併交易之公開招標程序，二次公告均無結果而告終，該基金續依主管機關前所核准之國華人壽第二階段交易架構規劃，接續辦理洽詢公股金融機構參與國華人壽引資或合併交易程序等事宜，鑑於此一作業目前仍與主管機關、特定公股金融機構持續辦理中，該基金依法向主管機

關申請展延接管期限，爰主管機關將接管期限展延至一百年十一月三日。

(三)次查安定基金接管國華人壽後，雖辦理減、增資及強化內控內稽制度，惟九十八年及九十九年由該基金接管後該公司仍產生淨損分別為五十九點五六億元及六十九點一四億元，該公司雖於九十八年辦理增資六十億元，然因經營虧損大於增資金額，淨值仍持續惡化，九十七年底淨值為負六百五十八點七六億元，九十八年底淨值為負六百二十點八三億元，九十九年淨值為負六百七十八點四九億元；累積虧損從九十七年負六百八十八點八六億元，九十九年攀升至負七百三十八點五九億元，虧損較接管前更為嚴重，顯見接管後財務面績效不彰。又國華人壽總保費收入市場占有率九十七年、九十八年、九十九年分別為 2%、1.91%、1.55%；新契約保費收入市占率九十七年、九十八年、九十九年人壽保險部分為 0.9%、0.99%、0.3%；傷害保險則為 10.44%、10.23%、8.82%，健康保險則為 5.38%、4.06%、4.57%。由上開數據顯示，安定基金接管國華人壽後總保費收入市場占有率有逐步下滑之情事，新契約保費收入市占率亦呈現逐年下滑之趨勢，接管績效不彰。

(四)綜上所述，接管處分對於受接管保險業之經營者、股東及其他利害關係人有重大影響，是以為避免接管期限過長，法令已規定接管人移轉受接管保險業全部營業、資產或負債之期限，又為考量受接管保險業之財務或營業狀況可能較為複雜，為兼顧接管人執行接管職務之彈性，亦給予接管人於必要時得向主管機關申請展延期限。惟金管會裁定接管處分之始即給予接管人九個月之接管期，事後再給予二

次延長，接管長達二年餘，然至今仍未能順利完成引資或合併，且國華人壽經營虧損持續擴大，市場占有率則有逐年下降之趨勢，接管人顯未能完成接管之重要職務，接管效能有待提升，金管會宜積極督促接管人儘速完成接管之職務，避免接管期一再展延，影響相關利害關係人權益，並造成社會不良觀感。

五、金融業健全穩定之發展係協助經濟發展因素之一，而處理問題金融機構退場耗費國人龐大稅金，因此金融監理效益對國內經濟發展及國民之權益影響甚大；本案金融監理問題涉及層面甚廣，亟待政府財金部門妥善處理，金管會允應正視外界反應，並就下列事項積極研處：

(一)金管會應研議如何透過制度之設計與建立，有效防範並消弭金融機構道德風險：

1、隨著國內經濟成長及金融自由化、國際化的推行，金融市場活動日趨頻繁，金融機構間競爭激烈，新金融產品推陳出新，金融機構之經營風險亦不斷升高，若操作衍生性商品不當，極可能遭受重大損失。甚或危及金融機構之經營。而國內對於問題金融機構之退場機制，於銀行部分有金融重建基金，保險業等則有金融業特別準備金，均係以稅金墊付問題金融機構退場，該退場機制雖可避免金融機構因經營危機事件發生連鎖性效應，導致系統性危機之發生，然亦因有退場機制之存在，使得金融機構經營者不顧風險管理，追逐短期利益，犧牲保戶、股東之權益從事高風險性財務行為，甚或詐欺之道德危險存在，肇致金融機構產生鉅大損失，甚或危及金融機構之經營。如因經營者的道德風險，肇致金融機構財務

惡化並危及經營，得否由國人稅金墊付其退場機制，財金主管機關應妥為思考。

- 2、本案國華人壽自八十九年起淨值即為負數，該會請該公司採自救方式，多次函請該公司辦理增資，惟該公司主要股東增資意願及能力不足，致遲遲無法改善財務結構，該公司又為賺取較大利益，大量投資股票，終因金融風暴之發生，造成鉅額損失，該公司無視風險之控管，該會亦未能適時導正該公司之經營風險，致日後第二階段引資將由政府賠付鉅額資金。
- 3、是以，金管會應研議如何透過制度之設計與建立，有效防範並消弭金融機構道德風險，加強公司治理，以建立安全、穩健之經營環境，另應審慎監管，提升金融監管效能，避免金融重建基金及金融業特別準備金淪為經營不善之金融機構或其負責人的解套工具。

(二)金管會監理金融機構，應建立一致之標準，避免前後不一，造成誤解：

- 1、國華人壽因資本適足率未達法定標準，且未能依限辦理增資或引資，金管會依法予以財務、業務限制等處分。該等處分係考量該公司未能依限增資，且資本適足率不足，承擔風險能力相對有限，為保障保戶權益，爰依法予以限制，以防範公司不當投資於風險較高、流動性較低之投資商品或以不當方式擴張業務致增加公司經營風險。該等處分除依法辦理外，並可督促該公司積極辦理增資或引資以改善財務狀況。而九十八年八月四日安定基金接管國華人壽後，該會隨即於同年月二十五日解除新增業務員之限制、同年月三十日將該公司海外投資上限 10%之限制回復至

25%，斯時尚未核准定安定基金辦理國華人壽減增資案，該公司財務虧損狀況依舊，資本適足率仍未達法定標準，金管會原予以國華人壽財務、業務限制處分之原因尚未消除，即因安定基金接管予以解除業務限制，嗣安定基金雖辦理完成減資三十億元增資六十億元，並陸續檢討修訂內部相關規定，然該公司資本適足率尚為負數，且距法定標準尚有極大距離，該公司亦持續虧損，金管會原予以國華人壽財務、業務限制處分之原因仍尚未消除。是以，該會應思考對金融機構之處分與解除處分，應否訂定明確之標準，避免同樣之行為，確有不同之處分，致生標準不一之誤解。

2、國華人壽、國寶人壽、幸福人壽及朝陽人壽（原興農人壽）等四家壽險公司，除國華人壽外其餘淨值亦為負數，金管會雖持續督促該等公司提報增資時程計畫，並就該等公司未依限增資或增資延宕情形給予處分，該等公司雖於近年陸續辦理現金增資，朝陽人壽分別於九十七年增資三億元、九十八年增資三億元及九十九年增資二億元、一〇〇年增資三億元；幸福人壽分別於九十七年增資十二點五億元、九十八年增資二億元、一〇〇年甫辦理完成增資二億元；國寶人壽分別於九十六年增資五億元、九十九年十月增資二億元，惟該等公司淨值尚為負值，且RBC距法定標準亦有極大距離，該會於監理前開公司時，亦應注意是否有增資延宕及與國華人壽處理不一之情事。

(三)問題金融機構於接管後，辦理增資或引資，金管會應思考是否訂定相關配套措施避免影響投資人權益：

國華人壽九十八年所辦減增資程序，依公司法

第二百六十七條規定應由原有股東儘先分認，原有股東得依公司法第二百一十條規定請求查閱或抄錄公司章程及歷屆股東會議事錄、財務報表，以瞭解公司情況，並據以評估參與增資後股權之變動風險。該會雖稱安定基金於接管後辦理減資三十億元、增資六十億元，原股東應最瞭解國華人壽業務及財務狀況，對其參與增資之預期效益亦應有能力進行判斷，況且接管人安定基金已依法備置相關資料供股東查閱，是否參與該次增資之投資決定應由股東自行決定。復依公司法第二百六十七條第三項規定，國華人壽僅能對股東聲明其若逾期不認購者，將失去其認購權利，並不得對股東有為強迫其參與增資認股或建議其不應參與增資認股之行為。惟本案可參與增資認股並非僅限大股東，亦含其他小股東及員工，該等人員並未實際參與該公司經營及決策，對於資訊之取得及判斷相對處於弱勢，該會既已預擬二階段之財務改善計畫，然於九十八年辦理減增資公告中並未充分說明第二次引資是否會對參與第一階段增資之投資者產生風險之相關資訊，俾供投資者作為是否參與增資之決策判斷。是以，該會應思考在特殊情形下，是否應提供投資者更充分之資訊，以避免投資者因訊息不足，影響決策結果，致生投資風險。

(四)金管會應就保險法及相關法規對於接管期限之適用予以明確規範，避免造成誤解：

- 1、按保險法第一百四十九之二條第二項及第三項規定：「接管人執行職務而有下列行為時，應事先取得主管機關許可：1、增資或減資後再增資。2、讓與全部或部分營業、資產或負債。3、與其他保險業合併。4、其他經主管機關指定之重要

事項。接管人接管保險業後三個月內未將全部營業、資產或負債移轉者，除有重建更生之可能應向法院聲請重整外，應報請主管機關為清理之處分。上述期限，必要時接管人得向主管機關申請展延。」又同法第一百四十九條之三第一項規定略以：「監管、接管之期限，由主管機關定之。」上開法規之適用，據金管會稱，保險法第一百四十九條之三第一項規定，其法律效果之作用對象應為被監管及接管之保險業，該會得據以訂定並調整接管期間；又稱保險法第一百四十九條之二第二項之規定，其法律效果之作用對象為接管人，依該條規定，接管人於事先取得主管機關許可後，可從事法規規定之行為，故接管人的職務尚非僅侷限於保險法第一百四十九條之二第三項所規定「三個月內將全部營業、資產或負債移轉」、「聲請重整」或「清理處分」等事項，且第一百四十九條之二第三項後段亦有「上述期限，必要時接管人得向主管機關申請展延」規定，表示接管人得依接管保險業之實際個案狀況，向主管機關申請展延上述三個月之期限。主管機關雖可據上開規定訂定並調整接管期間，且可對接管人申請展延予以准駁，然保險法第一百四十九條之三第一項，並未說明其法律效果為被監管及接管之保險業，且第一百四十九條之二第三項規定「接管人應於三個月內將全部營業、資產或負債移轉」復於保險業監管及接管辦法第十一條第一項亦規定：「接管人應於接管保險業後三個月內將全部營業、資產或負債移轉」。前開法條均有接管期限之相關規範，金管會應審慎研究各該條文之適用，予以明確規範或為相關解釋，以避免

諸如國華人壽接管案，該會認為接管之期限，由主管機關定之，陳訴人則認為接管期限應為三個月，該會涉有違法之情事。是以，該會應審慎研究法條之適用，並避免造成接管期限任由主管機關解釋之誤解產生。

- 2、又金管會為避免接管期限過長，使接管人陷入實質經營困境，於九十六年七月二十八日修正保險法增訂第一百四十九條之二第三項「接管人接管保險業後三個月內未將全部營業、資產或負債移轉者，除有重建更生之可能應向法院聲請重整外，應報請主管機關為清理之處分。上述期限，必要時接管人得向主管機關申請展延。」之規定，限制接管人接管期間，並於接管人評估受接管保險業有重建更生之可能時，應聲請法院重整；在評估受接管保險業無重建更生之可能時，則應報請主管機關為清理之處分。是以，該會應妥適思考，當接管不能生改正效果時，應即進入重整、清算程序，是否得一再展延接管期限，延緩進入司法程序，以避免產生諸如國華人壽接管案，該會係以接管代替重整之質疑；另接管直接衝擊個人財產之變更，該會亦應參考各國之法制，研擬完備之接管制度並審慎辦理接管程序，庶副兩公約保障人權之旨趣。

(五)金管會應審慎思考保險業訂定差別費率提撥予安定基金之資金之可行性。

- 1、按保險法第一百四十九之一條略以：「為保障保險人之基本權益，並維護金融之安定，財產保險業及人身保險業應分別提撥資金，設置財團法人保險安定基金…安定基金由各保險業者提撥；其提撥比率，由主管機關審酌經濟、金融發展情形

及保險業承擔能力定之，並不得低於各保險業者總保險費收入之千分之一…。」另按財政部九十年十一月二十七日台財保字第 0900751283 號函略以：「保險法第一百四十三條之一第二項有關保險安定基金組織業明定為財團法人，於財團法人財產保險安定基金及財團法人人身保險安定基金依法設立前，財產保險業及人身保險業仍應依原『保險安定基金組織及管理辦法』第三條、第四條規定，分別按總保險費收入之千分之二及千分之一提撥…。」

- 2、又依保險法第一百四十三條之三第一項第三款規定：「保險業依第一百四十九條第四項規定被接管、勒令停業清理或命令解散，或經接管人依第一百四十九條之二第三項規定向法院聲請重整時，安定基金於必要時應代該保險業墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約所得為之請求，並就其墊付金額取得並行使該要保人、被保險人及受益人對該保險業之請求權。」而安定基金，代保險業墊付其要保人、被保險人及受益人依有效契約所得為之請求時，須經審核調查確實符合各項墊付之要件，並經董事會決議通過後，始得依安定基金擬訂並報主管機關核定之墊付範圍及限額撥款墊付之，故該基金主要係墊付保險業因財務狀況惡化，未能支付被保險人、要保人或受益人依契約所為之請求權，因此風險程度越高之保險業，該基金墊付之機率即越高。
- 3、是以，該基金經費來源之一係由保險業者按保費收入以固定費率提撥，然各保險業者經營風險程度不一，固定費率並未反映各保險業者之風險，即使風險增加保費仍然相同，相當於間接誘發保

險業者從事高風險業務，且風險程度越高之保險業，該基金墊付之機率相對越高，故按固定費率徵收，將有徵收公平性之問題存在，該會應研擬訂定差別費率之可行性。

六、陳訴人陳訴事項業經本院調查，相關意見分述如下：

(一)有關陳訴人稱金管會明訂接管期間為九個月，嗣又延長接管九個月，是否違反保險法，易生爭議。該會宜就相關條文之適用，予以明確規範或為相關解釋，以避免誤解：

- 1、按保險法第一百四十九條之二第三項規定：「接管人接管保險業後三個月內未將全部營業、資產或負債移轉者，除有重建更生之可能應向法院聲請重整外，應報請主管機關為清理之處分。上述期限，必要時接管人得向主管機關申請展延。」又同法第一百四十九條之三第一項規定略以：「監管、接管之期限，由主管機關定之。」
- 2、金管會稱該會於接管處分書中載明「接管期限以九個月為原則，必要時由該會依保險法第一百四十九條之三第一項規定調整之」；又保險法第一百四十九條之二第三項所規定之「三個月」僅為原則性規定，接管人於必要時得向主管機關申請展延，而主管機關亦得依據前揭保險法第一百四十九條之三第一項之授權規定，訂定並調整接管期間，該會訂定接管期限九個月並未違反保險法第一百四十九條之二第三項之規範旨趣。
- 3、又上開法規之適用，據金管會稱，保險法第一百四十九條之三第一項規定，其法律效果之作用對象應為被監管及接管之保險業，該會得據以訂定並調整接管期間；又稱保險法第一百四十九條之二第二項之規定，其法律效果之作用對象為接管

人，依該條規定，接管人於事先取得主管機關許可後，可從事法規定之行為，故接管人的職務尚非僅侷限於保險法第一百四十九條之二第三項所規定「三個月內將全部營業、資產或負債移轉」、「聲請重整」或「清理處分」等事項，且第一百四十九條之二第三項後段亦有「上述期限，必要時接管人得向主管機關申請展延」規定，表示接管人得依接管保險業之實際個案狀況，向主管機關申請展延上述三個月之期限。

4、綜上，主管機關雖可據上開規定訂定並調整接管期間，且可對接管人申請展延予以准駁，並無陳訴人所稱違法情事，容屬誤解。然保險法第一百四十九條之三第一項，並未說明其法律效果為被監管及接管之保險業，且第一百四十九條之二第三項規定「接管人應於三個月內將全部營業、資產或負債移轉」復於保險業監管及接管辦法第十一條第一項亦規定：「接管人應於接管保險業後三個月內將全部營業、資產或負債移轉」。前開法條均有接管期限之相關規範，金管會應審慎研究前開條文之適用，予以明確規範或為相關解釋，以避免諸如本案造成陳訴人認為接管期限違法之誤解。又金管會裁定接管處分之始即給予接管人九個月之接管期，事後再給予二次延長，接管長達二年餘，金管會應督促接管人儘速完成接管之職務，避免一再展延，肇致社會不良觀感。

(二)陳訴人稱金管會以國華人壽有重大虧損為由，限制該公司之投資，惟接管人接管該公司後，逕予解除限制，雖無不當，然易生標準不一之誤解，金管會應思考是否應訂定明確之標準，以資遵循：

1、陳訴人稱：金管會以國華人壽有重大虧損為由，

限制該公司之投資，惟接管後，限制解除。

2、金管會說明如下：

(1)該會依保險法相關規定對國華人壽予以財務、業務部分項目限制處分之理由，在於該公司資本適足率遠低於標準，且一直未能依限完成增資，其處分目的在於督促該公司儘速辦理增資，以強化財務結構。至於該會九十七年十月三十一日對該公司國外投資比例之限制，係因該公司自結財報之業主權益較九十六年大幅減少並產生鉅額投資虧損，為保障保戶權益，爰調降其國外投資比例至10%；接管人進駐該公司後，已提出減資三十億元增資六十億元以改善公司財務之具體而可行之方案，另鑑於接管人除辦理前述財務改善措施外，亦持續檢討與修正公司之內部控管制度，並提出相關具體改善措施，包括投資作業程序之檢討與修訂、提出國外投資具體規劃以及費用之摺節與控管措施等，以健全財務業務經營。故該會係基於接管人所提出之具體改善措施而同意該公司回復國外投資比例上限，且基於接管期間為健全財務業務經營以保障保戶權益始同意廢止「限制業務人員登錄總數」之處分。至於銷售新商品部分，該會目前尚未解除其有關保險商品部分之限制。

(2)該公司接管後之財務情形，業依規定將九十八年第三季之財務情形登載於公司網站，以落實資訊公開，其中淨值減少六十三點七億元部分係屬前期損益調整，以反映該公司實際情形。即積極規劃財務改善方案及持續強化公司內控機制，且接管人受該會委託執行接管人職務

，財務改善方案之完成應可期待，並已確實於九十八年十二月一日辦理減資三十億元增資六十億元以改善財務，有助於保戶權益之保障，公司並持續檢討修訂內部相關規定，該會爰於九十九年四月十三日同意廢止國華人壽不得再投資結構型商品等四項處分，故該會於國華人壽接管後陸續解除其部分財務業務之限制，實係基於情事變更而為不同之處理。

- 3、經核，金管會以國華人壽資本適足率未達法定標準，且未能依限辦理增資或引資，依法予以財務業務限制等處分，而安定基金接管該公司後，該會即陸續解除新增業務員之限制、並將海外投資上限回復至 25%，解除斯時該會尚未核准安定基金辦理國華人壽減增資案，該公司財務虧損狀況依舊，資本適足率仍未達法定標準，該會原予以該公司財務、業務限制處分之原因尚未消除，是以，該會應思考對金融機構之處分與解除處分，應否訂定明確之標準，避免同樣之行為，確有不同之處分，致生標準不一之誤解。

(三)陳訴人稱因金管會干預，導致國華人壽產生重大虧損部分，尚無發現積極明確事證，惟該會應思考監理問題金融機構於法定限額內高額投資風險性資產時，應如何強化相關風險控管機制：

- 1、陳訴人稱金管會調降該公司國外投資比率為 10%，迫使該公司於金融風暴中處理國外投資遭受嚴重損失。因投資管道欠缺，致該公司加碼國內股市，又因金融風暴股市大跌，該會竟要求該公司檢討股票投資事宜，確實執行減少股票投資部分，致大跌期間售出股票，造成鉅額損失。
- 2、金管會說明如下：

- (1) 九十七年間國際金融情勢嚴峻且該公司業主權益較九十六年大幅減少並產生鉅額投資虧損，為保障保戶權益，該會於九十七年十月三十一日調降國華人壽國外投資比例上限為 10%，並就其調降前已持有之國外投資部位於符合 10% 限額前，不得再增加交易且到期時應即匯回，並未強制提前贖回或出脫部位，陳訴人所稱因該會命令致該公司被迫處分海外投資，造成鉅額損失並非事實。
- (2) 國華人壽九十六年間股票投資平均金額約三百八十億餘元，其中九十六年十一月至十二月期間大幅增加股票投資金額約一百六十三億元，截至九十六年底國內股票投資金額達五百十八億元（含自行操作與委外代操），占其可運用資金 21.29%，已遠高於同期壽險業平均（壽險業股票配置比例平均約占資金 7.43%），另該公司九十七年五月及六月間持續加碼投資約一百七十五億元，至九十七年六月底持有股票金額達六百十四億元，占其資金比例高達 26.03%，故其時點與陳訴人所稱買股係配合九十七年六月二十九日行政院八大措施而提高股票投資實不相符。
- (3) 九十七年十月間金管會為瞭解國華人壽投資股票情形、財務惡化原因及後續改善計畫，請該公司陳報投資虧損原因、財務改善計畫、股市投資情形及風險管理措施，依該公司陳報其投資虧損原因係股票投資部位偏高，其股票配置係以法定限額為上限，並未考慮自身風險承擔能力，該會旋於九十七年十一月二十八日發函要求該公司擬具減少股票投資部位並增加

固定收益工具投資計畫、評估風險管理措施是否健全、增加股票投資前風險評估程序、強化投資後管理相關措施及請公司說明其於九十七年四月至七月對國內股票之投資決策等，該等函示內容係請公司擬具檢討股票投資部位之計畫並強化投資後管理措施，及請公司評估風險管理是否健全，以督促國華人壽衡酌自身資產配置策略與風險承擔能力等情形訂定相關改善計畫，穩定公司經營，其內容從無要求公司於九十七年下半年出售股票；該公司遲至九十八年三月二十五日始向該會函報相關計畫，其內容略為：將自行操作股票投資部位由25%調降為15%與同時增加固定收益工具投資之計畫，以及強化股票投資之風險管理措施，並於九十八年六月底完成調整。前揭股票投資改善計畫均係由該公司衡酌其資產配置策略與風險承擔能力等情形訂定，該會從未要求該公司調降國內股票投資至若干比例，亦從未向該公司主管告知其如不賣出股票要負民事責任。

- 3、經核，金管會調降國華人壽國外投資部位，並未要求該公司提前贖回或出脫部位，係於到期不再續約；另有關出售股票部分，係依據該公司所提投資虧損原因與財務改善計畫等，請該公司確實執行該等計畫，尚難認定該會處置失當。另有關面告該公司不賣股票要負民事責任部分，經本院詢問相關人員，尚無發現積極明確事證，且陳訴人亦無法提供相關資料佐證，故難認定該會有強迫該公司出售股票之情事；惟國華人壽股票投資占資金比例自九十六年一月起即達16.44%，九

十六年十一月更高達 20.52% 以上，雖未逾法定限額，然已超逾該產業平均甚多（96 年壽險業股票投資比例平均約占資金 7.43%），詎該會未適時積極請該公司檢討該公司資產配置策略、強化風險管理機制及調整資產配置，待國華人壽虧損嚴重始有所作為，核其處置，顯欠周延。該會應思考監理問題金融機構於法定標準內高額投資風險性資產時，應如何強化相關風險控管機制。

（四）陳訴人稱金管會通過安定基金減增資計畫，否准國華人壽減增資方案等部分，該會確有多次函請該公司辦理增資，惟該公司均未能依限完成增資：

- 1、陳訴人稱金管會拘泥於國華人壽股東會執行時程細節，未同意該公司增資，及為何通過安定基金減增資計畫，否准國華人壽於九十八年七月二十九日第二次股東臨時會所通過減增資方案。
- 2、金管會稱，該會要求國華人壽應於九十八年六月底辦理增資，事後又多次發函督促該公司切實依限辦理增資。陳訴人所提及「國華人壽九十八年七月二十九日第二次股東臨時會所通過減資二十億元增資四十億元方案」之時點，顯已逾該會所定應增資之期限，鑑於該公司未能依限辦理增資之事實明確，故該會即得依法採取必要之措施。另有關安定基金所提出減資三十億元增資六十億元之計畫屬明確且具體可行之方案，該方案之引資對象除依公司法第二百六十七條之規定由該公司員工及原有股東依法先予認股外，就員工及原有股東所認額度不足部分，接管人將洽特定人認購，倘無人認購，則將由該基金就其餘額全部依發行條件參與認股；反觀該公司於九十八年七月二十九日第二次股東臨時會所通過減資

二十億元增資四十億元方案根本未訂定具體可行之方案及時程，且經大會主席多次詢問在場股東，均無結果，二者實質內容顯有不同。

- 3、經核，金管會確有多次函請國華人壽於九十八年六月底辦理增資，惟該公司遲至九十八年七月二十九日始通過增減資計畫，斯時已逾該會所定應增資之期限，且該公司與安定基金所提之增減資計畫兩者實質內容有別，是以，該會所為之處置尚難認有未妥之處。

(五)陳訴人稱安定基金未依據接管時點之財務報表與查核報告辦理增資，且該基金自己投資成為國華人壽唯一大股東，係以公權力強迫原股東資產歸零後退場等部分，均難認定金管會處置失當：

- 1、陳訴人稱接管人辦理國華人壽減資三十億元、增資六十億元，於短時間要求原股東決定是否參與增資，且增資係依據九十八年上半年度會計師於九十八年八月二十七日完成之財務報表與查核報告，未依接管時點為準之財務查核報告，事前亦未公布該減增資之任何配套措施，致其不敢參與投資。又安定基金所完成六十億元增資，係由該基金自己投資成為該公司唯一大股東，此作法等於公權力強迫原股東資產歸零後退場，而由接管人憑公權力取得他人資產，且安定基金之用途法律亦有明文規範，顯然不可用於自行投資受接管之公司。

- 2、金管會針對陳訴人疑慮說明如下：

(1)安定基金所提出之減資後再增資方案之引資對象先後順序如下：(A)公司法第 267 條所規定之國華人壽員工及原有股東；(B)倘若該公司員工及原有股東所認額度不足部分，接管人

將洽特定人認購；(C) 倘無人認購，則將由安定基金就其餘額全部依發行條件參與認股。前述方案因該公司原股東及員工認購額度不足，其後安定基金所委託之安永財務管理諮詢服務股份有限公司經洽詢國內六家金融控股公司及三家大型國外保險公司，均無人願以特定人身分就未足額部分參與認股。故安定基金係在其餘員工、原股東及其他投資人無意願參與增資之情況下，為儘速穩定國華人壽經營，改善財務狀況以保障保戶權益，爰經董事會通過，並經該會核准參與該公司之增資認股，符合保險法第一百四十三條之三第一項第七款及財團法人保險安定基金組織及管理辦法第四條第一項第三款「經主管機關核准之運用項目」之規定。

- (2) 安定基金已於九十九年四月十二日公告該公司引進投資人辦理增資或合併等事宜。安定基金自行入股係因該公司原股東及員工所認額度不足，且洽無其他特定人參與認股之情形下所為之短期過渡措施，目的在於進行後續之引資程序，亦非如陳訴人所稱係以成為該公司唯一股東為目的。
- (3) 依據國華人壽委託美世(Mercer)顧問公司製作之「九十七年精算價值評估報告」所載，即便在較有利之假設條件下（投資報酬率 4.98%），依據該公司九十七年底資料所評估之精算價值為負三百三十二點六十三億元，距正值甚遠，且該精算價值之計算已包含有效契約及未來新契約之價值，此亦顯示該公司之資產價值遠低於其負債。既然該公司淨值於接管前已

為負值，已無任何股東權益可言，且增資股款尚須填補公司之負債，則新股東如何能取得公司資產。是以，陳訴人所稱「公權力強迫原股東資產歸零後退場，而由接管人憑公權力取得他人資產」之論述，尚與事實不符。

(4) 安定基金於九十八年度九月所辦理減資三十億元、增資六十億元案，因國華人壽非屬公開發行之保險業，依公司法、保險法相關法令及上開行政函釋規定，須檢附最近期經會計師查核簽證之財務報告(半年報或年報)，且公司法尚無需以特定時點財務查核報告作為減增資依據之相關規定，由於九十八年年報須俟九十九年四月底始能完成經會計師查核簽證之程序，屆時再辦理減增資恐已逾原定接管期間，且無法達成立即安定員工及保戶信心之效益，爰接管人於九十八年九月十一日依該公司九十八年八月二十七日經會計師完成查核簽證之九十八年上半年財務報告(當時最近一期之財報)為依據，向金管會申請辦理減增資，獲其同意後，即依法辦理後續減、增資相關事宜。

3、經核，金管會核准安定基金參與國華人壽之增資認股，係符合保險法第一百四十三條之三第一項第七款及該基金組織及管理辦法第四條第一項第三款之規定，並無陳訴人所稱之不法情事。又國華人壽辦理增資，係依據公司法等相關法令辦理，公司法並未要求增資需提出接管時點之財務報表，故該會依據最近一期財報審核該公司之增資案件，允屬合宜，並無不當。

(六) 陳訴人稱安定基金董事長江朝國球員兼裁判，容屬

誤解。

經查安定基金係為保障被保險人權益，維護金融安定，並辦理貸款、補助、墊付、受託擔任接管人、清理人或清算人、承接保險契約及建置預警系統等事項，其任務並非僅限於接管國華人壽。且金管會係依法委託該基金為接管人，並非委託江朝國個人為接管人。相關接管事務係由該基金部分董事所組成之「接管委員會」統籌處理（江君未擔任委員），且重大事項（如增資或減資後再增資等重要事項）尚須提報安定基金董事會討論通過後，依法報經主管機關許可後始得辦理。另金管會洽江君查告，其於九十五年二月至九十七年二月以學術界代表身分受邀參與該公司資產管理委員會，係被動受諮詢提供專業意見，並無業務執行之決定權，再者，其於九十七年二月請辭前述職務後，該公司雖聘請其為無給職顧問，任期為一年，但江君說明該期間未至國華人壽提供諮詢或任何服務，公司亦未向江君諮詢，江君更無提供任何具體建議，故該顧問僅為形式上職務。其當否雖非無討論之餘地，惟陳訴人稱安定基金董事長江朝國，長期擔任該公司顧問，並擔任該公司資產管理委員會委員，有球員兼裁判之情事，容屬誤解。