

調查報告

壹、案由：據審計部 102 年度中央政府總決算審核報告，臺銀人壽保險公司經營績效欠佳，長期依賴母公司臺灣金融控股公司財務奧援維持經營，且面臨龐大資金缺口壓力，亟待督促積極研謀善策等情乙案。

貳、調查意見：

臺銀人壽保險股份有限公司（下稱臺銀人壽）為唯一國營之人壽保險公司，惟自 97 年成立迄今，一再以其母公司臺灣金融控股股份有限公司（下稱臺灣金控）增資之方式，改善其財務狀況與滿足金融監督管理委員會（下稱金管會）對其資本適足率（Risk-Based Capital Ratio，下稱 RBC 比率）之監理要求。

本院依據審計部 102 年度中央政府總決算審核報告相關內容，先函請審計部及金管會提供相關資料，於 103 年 12 月 22 日詢問財政部、臺灣金融控股股份有限公司（下稱臺灣金控）及臺銀人壽等主管人員後，嗣於 104 年 3 月 3 日辦理諮詢會議及詢問金管會相關主管人員，並請上開相關單位補充資料後，業已調查竣事。茲臚陳意見如下：

一、**臺銀人壽 97 年成立迄今已逾 7 載，惟財政部及臺灣金控遲未能有效督促臺銀人壽澈底改善其業務及財務狀況，均核有未當，應予檢討。**

（一）按「保險業自有資本與風險資本之比率，不得低於百分之二百；必要時，主管機關得參照國際標準調整比率。」、「保險業資本適足率在百分之一百五十以上，未達百分之二百者，主管機關得採取下列措施之一部或全部：一、命令保險業及其負責人限期增資或提出其他財務業務改善計畫。對未依命令

提出增資或財務業務改善計畫，或未依其計畫確實執行者，得採取第三項之監理措施。二、命令其停售保險商品或限制其保險商品之開辦。三、限制其資金運用範圍，或為其他必要處置。四、限制其對負責人有酬勞、紅利、認股權憑證或其他類似性質給付之行為。」及「保險業資本適足率低於百分之一百五十者，主管機關除前項措施外，得視情節輕重，採取下列措施之一部或全部：一、解除其董（理）事、監察人職務，並通知公司登記主管機關註銷其登記。二、停止其董（理）事、監察人於一定期間內執行職務。三、保險業取得或處分特定資產，應先經主管機關核准。四、命令其處分特定資產。五、限制或禁止其與利害關係人之授信或其他交易。六、命令其負責人之報酬予以調降，且不得逾該保險業資本適足率低於百分之一百五十前十二個月內對該負責人支給之平均報酬。七、限制增設或命令限期裁撤分支機構或部門。八、派員監管或為其他必要處置。」分別為保險法第 143-4 條第 1 項、保險業資本適足性管理辦法第 6 條第 2 項及第 3 項所明定。

- (二) 臺銀人壽之前身中央信託局（下稱中信局）人壽保險處於 39 年 6 月 1 日開辦軍人保險（下稱軍保）業務，96 年 7 月 1 日中信局與臺灣銀行股份有限公司（下稱臺銀）合併，爰中信局人壽保險處乃改隸臺銀之人壽保險部，分處改為分部。97 年 1 月 2 日臺銀之人壽保險部改制為臺銀人壽，成為臺灣金控之保險子公司，繼續辦理軍保業務；惟成立臺銀人壽時係以帳面價值進行分割，並未實際反映高預定利率保單利差損之不利影響。臺銀人壽為臺灣金控所屬規模僅次於臺銀之子公司，且為唯一之國營人

壽保險公司，擁有集團行銷通路及龐大公教客戶等優勢，成立時定位為「國營金控下之利基型保險公司」，策略目標為「發展成為國內前五大壽險公司」。臺銀人壽於 97 年成立時之資本額為 50 億元，該公司嗣分別於 98 年增資 20 億元、99 年增資 40 億元、102 年增資 60 億元，爰目前資本額為 170 億元，並預計於 104 年再增資 55 億元。關於臺銀人壽增資成效之檢討略以：

臺銀人壽自 97 年成立後，即遭逢美國次級房貸之金融風暴，未實現損失大幅度增加，增資使 RBC 比率得以維持在法定比率 200% 以上，符合主管機關法令規定之要求。惟該公司經營持續無法擺脫困境，原因如下：

1、高利率舊保單利差損影響經營績效

臺銀人壽成立時承受臺銀壽險部之資產及負債，舊保單之負利差達 2.72%。

2、主管機關規定及會計制度改變抵銷增資效益

102 年度辦理之 60 億元增資案主要係應主管機關監理政策及會計制度改變所致，60 億元之增資幾已抵銷殆盡；詳言之，

(1) 軍保資金納入 RBC 比率計算，自有資本需增加 44 億元。

依金管會 102 年 1 月 15 日金管保財字第 10102909030 號函：「自 102 年底起應將軍保資金納入保險業資本適足率計算外，並請預先積極辦理增資…」之規定，惟納入軍保資金計算，自有資本將需增加 44 億元。

(2) 國際會計準則委員會所發布之國際會計準則 (International Financial Reporting Standards, 下稱 IFRS) 實施，自有資本需增加

7.12 億元。

配合自 102 年首次實施之 IFRS 會計制度所產生之差異調整數，估計將減少股東權益約 7.12 億元。

(3) 計算 RBC 比率之係數改變，自有資本需增加 4.23 億元。

102 年 RBC 比率之 K 值（即風險資本總額係數）自 102 年起由 0.48 提高為 0.5。考慮 K 值調升因素下，RBC 比率若需回復原水準之 217.41%，自有資本需增加 4.23 億元。

(4) 增提責任準備金，自有資本需增加 3.96 億元。

102 年度依簽證精算人員意見調整利率變動年金及萬能保險責任準備金提存數 3.96 億元，致減少自有資本。

3、主管機關之監理政策改變致原經營模式須做結構性調整

臺銀人壽成立後即以臺銀為主要通路銷售類定存保單，經由該類型保單之大量銷售以減低利差損之壓力，惟近年來主管機關在監理政策上採行多項措施，抑止壽險業銷售躉繳型類定存商品，包括調降躉繳型類定存商品新契約責任準備金利率、商品訂價之利潤測試及新契約等價保費占保費收入比率須達 50% 等，均使該公司資產配置必須保留高比率低收益之約當現金，以因應大量保單滿期金之給付，致資金運用收益率下降，營運績效無法改善；此外，依獲核准之準備金補強計畫，104 年至 111 年每年須增提責任準備金 17.6 億，亦不利於投資收益之提升。

(三)經查，保險業若 RBC 比率未達相關法令規定且未能依限完成增資等改善作為時，主管機關金管會將依上開相關規定採取限制其資金運用範圍、停售部分保險商品、限制保險商品送審方式、限制分支機構增設以及解除負責人職務等處分。基於上開考量，歷年來當臺銀人壽之 RBC 比率偏低時，臺灣金控均會配合金管會之監理要求，對臺銀人壽辦理增資作業，以避免該公司之業務及資金用途受限而不利於其經營。據本院諮詢所獲意見，若臺銀人壽擬繼續存在，歷次增資乃勢在必行，且考量壽險業需要長期間之營運始能達成損益平衡，對於壽險業之管考，不宜僅以年度之損益表評斷。依臺灣金控對臺銀人壽短期經營目標為「穩健保守」、中長期為「改善體質後再求發展」之期望，臺灣金控顯然認為臺銀人壽仍有存在之必要和發展空間。又金管會於接受本院約詢時表示，臺銀人壽已積極持續調整投資配置及調整新商品結構，資產配置及商品結構已逐步改善；臺銀人壽 103 年上半年度及 103 年底之 RBC 比率符合法定標準，屬保險法第 143 條之 4 第 2 項規定「資本適足」等級之公司。惟臺銀人壽自 97 年成立迄今，一再以其母公司臺灣金控增資之方式，以挹注其虧損或協助其 RBC 比率達成主管機關之監理要求；縱如本院諮詢所獲意見，對於壽險業之管考，不宜僅以年度之損益表評斷，然 97 年迄今 104 年已達 7 載，且臺灣金控之股份 100% 由財政部持有，若臺銀人壽之營運績效仍遲未有顯著改善，實形同國庫長期扶持營運效能不彰之國營企業，以維繫其員工之生計，是否能為全民所接受？又臺灣金控對臺銀人壽之增資宜否漫無止境？自 97 年迄今已逾 7 載，財政部及臺灣金控遲未能督促臺銀

人壽澈底有效改善其業務及財務狀況，核有未當，應予檢討。

二、財政部應本諸權責積極督促並協助臺銀人壽改善經營成效欠佳之問題，訂出具體之時程與獎勵及課責機制，以藉由獎優汰劣等方式要求於一定期限內改善臺銀人壽之營運。

(一)臺銀人壽為唯一之國營人壽保險公司，成立迄今已逾7載，102年及103年分別虧損3.28億元及8.24億元，該公司之經營利基及困境，綜整本案詢問及諮詢發現，略以：

1、經營利基

(1)臺灣金控集團資源豐沛

臺銀國內分行達164家，可藉由集團強大通路及客戶群之後盾，從事共同行銷與交叉行銷，拓展業務。

(2)唯一國營品牌與形象

臺銀人壽是國內唯一國營性質的人壽保險公司，「唯一國營」的品牌與形象，可突顯與其他壽險業者的差異性，吸引具穩健、保本理財需求之客戶。

(3)壽險業最高信用評等

中華信用評等公司及標準普爾公司對臺銀人壽之信用評等分別為twAAA及A+。

(4)政府賦予國營之臺銀人壽新的政策任務

未來的經營利基，即是政府賦予臺銀人壽新的政策任務，藉以改善其資產負債管理之困境。例如，未來若推動年金改革，成立軍公教團體企業年金，部分可指定臺銀人壽承接，勢可改善目前資產負債的不均衡。

2、經營困境

(1) 負債公平價值測試鉅額不足

國際會計準則委員會所發布之 IFRS，其中 IFRS 4 Phase II 預計將於 107 年實施，屆時保險負債將採公平價值 (Fair Value) 評估，臺銀人壽成立前銷售之高預定利率長年期保單所產生之責任準備缺口，若無法在 IFRS 4 Phase II 施行前彌平，必須就該缺口一次提足責任準備金，對公司財務必然產生嚴重衝擊。

(2) 持續低利率環境不利縮減利差損

自 89 年迄今之低利率金融環境持續已逾 15 載，展望未來似仍看不到利率大幅回升的跡象，致該公司早期銷售高預定利率長年期保單所產生之利差損，短期內仍難以藉由投資策略或資產配置予以彌平或縮減。

(3) 主管機關限縮躉繳型類定存商品發展

主管機關在監理政策上，傾向不鼓勵壽險業銷售躉繳型類定存商品，並業已陸續採取下列監理措施：

<1> 調降躉繳型類定存商品新契約責任準備金利率

自 100 年起主管機關 4 度調降躉繳型類定存商品新契約責任準備金利率，臺銀人壽因躉繳型類定存保單占比一直高達九成以上，除須不斷增提責任準備金外，保費亦須配合調漲，躉繳型類定存商品的市場競爭力急遽降低。

<2> 商品訂價之利潤測試新增指定利率情境

自 103 年 1 月 1 日起對新商品之送審，新增了一組利潤測試指標，壽險業須以主管機關指定利率作為投資報酬率及折現率假

設，以計算商品邊際利潤，且商品加權平均邊際利潤不得為負值。由於指定利率較低，以往設計的產品幾乎難以通過商品利潤測試。

<3>新契約等價保費占保費收入比率須達 50%

等價保費係指新契約保費依不同的繳費年期，乘上不同的保費係數。由於躉繳型商品保費係數較低，故為符合監理政策標準，壽險業在銷售商品時，即須考慮商品結構的衡平性，避免過份側重躉繳型商品之銷售，同時強化長年期保障型商品之銷售。惟是項規範嚴重衝擊躉繳類定存型商品占比高達九成以上之臺銀人壽。為改善新契約等價保費比率，臺銀人壽已傾力朝長年期分期繳商品之銷售與發展，致新契約保費收入呈大幅衰退現象。102 年度該比率僅約 18%，截至 103 年底，新契約等價保費占保費收入比率為 33%。

(4) 銀行通路是臺銀人壽主要銷售管道，且多側重於躉繳類定存型商品之銷售

由於臺銀人壽並無雄厚的業務人員及良好的保險經紀人與代理人關係，只能靠臺銀通路賣出類定存保單。臺銀人壽長期以來經由銀行通路銷售保單之占比在 97 年至 102 年間高居 90% 至 95%，過往為求保費收入及資產規模之快速增長，並去化銀行過多之存款，多以短年期、具保本理財性質之類定存保單為主力銷售商品。公司的商品嚴重失衡，保單結構大量分佈在短年期養老保險，未來利率爬升後，會出現淨現金流出的困境。

(5) RBC 比率偏低業務彈性受限

<1>依各項現行監理規定，若 RBC 比率未達 200%，保險業各項業務（包含投資、商品、銷售）都將受到嚴重限縮；此外，RBC 比率之級距也是保險業每半年須於「保險業公開資訊觀測站」揭露之清償能力指標。臺銀人壽 RBC 比率長期偏低，不僅影響公司形象，間接影響消費者對該公司的信賴與購買臺銀人壽商品的意願。

<2>臺銀人壽 RBC 比率長期以來多在 210% 至 230% 之區間波動，為避免金融市場不可預期事件的衝擊，使 RBC 比率下降至 200% 以下，限縮相關業務的經營，故該公司資產配置及投資操作僅能採取較為保守之策略，以致公司資金運用收益率難以有效提升；此外，資金運用收益率偏低，亦使商品訂價之競爭力相對低於同業，使新契約之推展與銷售困難，長期資金成本亦難藉由提升新契約之銷售而予有效降低。

(6) 約聘雇人員逾半，人力結構失衡

臺銀人壽 97 年初期正式職員僅 96 人，而約聘雇人員達 284 人，渠等之升遷、待遇與本職學能相較其他國營事業或集團內子公司呈現嚴重之落差與不足。迄 103 年底，聘雇人員仍有 255 人，佔 45.51%，平均服務年資達 19.41 年，而該公司其他正式職員之平均年資僅 8.44 年，人力結構性失衡問題相當嚴重。

(7) 管理及專業人才不足

臺銀人壽係分割自人壽保險部門，有關

資訊、法務、會計、總務、人事、稽核及風險管理等部門人才付之闕如，相關單位一級主管缺乏專業養成過程，管理效能普遍不及集團內其他子公司。若臺銀人壽之管理階層擬推動各項興革，尤其是涉及人事制度者，如人事升遷與主管人員之選任，能否得到該公司中，心存「論資排輩」傳統觀念員工之支持，似不無疑慮。此外，保險業所須的精算人才，受限於公營薪資未能給予專業加給，甄選晉(進)用的同仁稍具經驗後往往被業界挖角。自 98 年迄今，計甄選精算人員 25 人，陸續離職 8 人，嚴重衝擊公司商品研發暨創新能力。

(8) 資訊系統老舊不利業務發展

現行資訊系統於 81 年建置、93 年更新軟體迄今，已明顯不敷需求。惟核心壽險系統之更新重置採購案於 104 年 2 月 3 日開標，卻因無廠商投標而流標。

(二) 依我國人壽保險商業同業公會之資料，103 年度初年度人壽業保費收入通路別之統計，壽險公司 41.85%、銀行經代保代 53.40%、一般經代保代 4.75%，即壽險公司之業務員所占比率達 41.85%，接近銀行經代保代所占比率 53.40%；同期間臺銀人壽為壽險公司 3.02%、銀行經代保代 82.30%、一般經代保代 14.69%，壽險公司之業務員所占比率僅 3.02%，與銀行經代保代比率 82.30% 之間，有顯著差距。臺銀人壽並無雄厚的業務人員及良好的保險經紀人與代理人關係，只能靠臺銀通路賣出類定存保單渠等未必精於保險，推銷誘因也不如民間公司，長期以來經由銀行通路銷售保單之占比

極高，不論通路及產品，臺銀人壽均明顯與同業有顯著差異。本院諮詢發現，公營保險在市場上，主要是經營強制性的保險，例如勞工保險、全民健康保險，而臺銀人壽卻是經營非強制性的保險；其成立的目的，即是執行政府的政策，過去主要執行的政策為軍保，因此，未來似宜由政府賦予臺銀人壽新的政策任務，例如執行年金改革、軍公教團體企業年金等；另可考量房地產投資，再租予相關有需求之政府機關；或鑑於日本房價低迷及日元貶值，積極評估於日本東京購置辦公大樓，出租予交通部所屬觀光局、陽明海運、外貿協會等單位並供臺銀東京分行合署辦公等提升資金運用效率之投資方案。

- (三) 依前開經營利基及困境之扼要分析，臺銀人壽所面臨之困難重重，高預定利率保單之利差損金額龐大、通路多靠臺銀協助、商品集中在躉繳型類定存、人才不足、設備老舊，且國營事業之管理、人事及採購等制度，不若民營企業可視需要隨時靈活調整，存在一定之僵固性。臺灣金控及臺銀人壽於接受本院約詢時，雖分別就資產面、負債面及開源節流等提出檢討改善之因應對策，惟是否能如期達成預估之成效，尚待檢驗。臺銀人壽雖為唯一之國營人壽保險公司，並有臺灣金控集團豐沛資源之奧援，惟任其經營非強制保險之商品，依多年來之實務經驗顯示，似難突破現有之經營困境，任其連年經營績效不佳，徒傷國家形象。因臺銀人壽與民營壽險公司的重要差距之一，係商品設計，故該公司實有儘速招募並盡力維持具精算業務及管理能力人才之必要，俾提升商品規劃及開發量能，對於相關人才招募之困難及限制，均必須設法克服。而財政部

亦應本諸權責積極督促臺灣金控有效改善臺銀人壽經營成效欠佳之問題，除持續定期檢視該公司各項改善措施之落實情形與實際成效外，並應針對該公司之各相關興革作為，訂出具體之時程與獎勵及課責機制，以藉由獎優汰劣等方式，於一定期限內確實改善該公司之營運。

調查委員：陳小紅

王美玉

仇桂美