

調 查 報 告

壹、案由：據審計部 100 年度中央政府總決算審核報告，幸福人壽保險股份有限公司及國寶人壽保險股份有限公司近三年淨值缺口持續擴大，100 年底缺口達 206.87 億元及 187.11 億元，金融監督管理委員會有無善盡監理之責等情乙案。

貳、調查意見：

據審計部民國（下同）一百年度中央政府總決算審核報告，幸福人壽保險股份有限公司（以下簡稱幸福人壽）及國寶人壽保險股份有限公司（以下簡稱國寶人壽）近三年淨值缺口持續擴大，一百年底缺口達新臺幣（下同）206.87 億元及 187.11 億元，金融監督管理委員會（以下簡稱金管會）有無善盡監理之責等情。經向金管會調閱相關卷證資料，並諮詢專家學者及約詢相關人員後，業已調查竣事，茲將調查意見臚陳如下：

一、金管會長期對於經營不善之壽險公司，未能採取積極有效之監理措施，肇致部分壽險公司財務缺口嚴重惡化，顯未盡監管職責：

（一）按保險法第 143 條之 4：「保險業自有資本與風險資本之比率，不得低於 200%…。保險業自有資本與風險資本之比率未達前項規定之比率者，不得分配盈餘，主管機關並得視其情節輕重為其他必要之處置或限制」；同法第 149 條：「保險業違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，主管機關除得予以糾正或命其限期改善外，並得視情況為下列處分：一、限制其營業或資金運用範圍。二、命其停售保險商品或限制其保險商品之開辦。三、命其增資。四、命其解除經理人或職員之職務。保險業不遵行前

項處分，主管機關應依情節，分別為下列處分：一、撤銷法定會議之決議。二、解除董（理）事、監察人（監事）職務或停止其於一定期間內執行職務。三、其他必要之處置。…保險業因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時，主管機關得依情節之輕重，分別為下列處分：一、監管。二、接管。三、勒令停業清理。四、命令解散」；保險業資本適足性管理辦法第6條：「保險業資本適足率低於200%或主管機關要求之最低比率者，不得買回其股份，且不得分配該申報年度之盈餘。保險業資本適足率在150%以上，未達200%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。保險業資本適足率低於150%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150%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」等規定甚詳。

(二)依金管會說明，截至一〇一年第三季底止，淨值及資本適足率均為負數之壽險公司，除國華人壽保險股份有限公司（以下簡稱國華人壽，已於一〇一年十一月二十七日標售予全球人壽保險股份有限公司，以下簡稱全球人壽）外，尚有幸福人壽、國寶人壽及朝陽人壽保險股份有限公司（以下簡稱朝陽人壽）等，該會近年來對該三家公司採取之監理措施如下：

- 1、幸福人壽：該公司自九十三年起資本適足率低於200%，於九十四年淨值及資本適足率轉為負數，金管會除自九十四年七月十四日起多次函請該公司辦理增資或提報財務業務改善計畫外，並對其一再延宕增資計畫且逾限仍未完成增資，依保險法第143條之4及第149條規定，於九十六年九月二十九日予以糾正、限制不得進行關係人交易、不得投資私募有價證券、結構債、未上市未上櫃公司股票；於九十七年六月二十七日限制不得報送採備查方式之新保險商品、不得辦理保險商品之部分變更、不得新設分支機構等處分。
- 2、國寶人壽：該公司自九十二年起的資本適足率低於200%，於九十五、九十六年間淨值及資本適足率轉為負數，金管會除自九十三年十月十九日起多次函請該公司辦理增資或提報財務業務改善計畫外，並對其增資計畫一再延遲、未依限完成增資、未依所報營運改善計畫確實執行等，依保險法第143條之4及第149條規定，於九十六年五月二十八日予以糾正、命其增資、限制不得與關係人新增交易、辦理放款不得以關係人為保證人

或以其動產、不動產、有價證券為擔保；於九十七年四月十七日限制不得投資私募有價證券、結構債、未上市未上櫃公司股票、不動產及辦理保險法第 146 條之 3 第 1 項第 2 款及第 3 款規定之放款、限期辦理增資；於九十八年一月二十二日限制不得銷售尊爵人生萬能壽險之新契約、不得增設分公司與通訊處、限期辦理增資；於九十九年八月二十七日命其調降各董事報酬、限期辦理增資等處分。

- 3、朝陽人壽：該公司自九十三年起資本適足率低於 200%，於九十六年淨值及資本適足率轉為負數，金管會除自九十四年七月十二日起多次函請該公司辦理增資或提報財務業務改善計畫外，並對其未依限完成增資及提報改善計畫，依保險法第 143 條之 4 及第 149 條規定，於九十八年一月二十二日予以糾正、限期辦理增資、限制不得進行關係人交易、不得投資私募有價證券、結構債、未上市未上櫃公司股票；於九十八年十一月二十七日予以糾正、限期辦理增資；於九十九年五月十八日限制採「備查制」之保險商品應改採「核准制」、不得增設分公司等處分。

(三)然據金管會之統計資料顯示，幸福人壽、國寶人壽於九十八年底之資本適足率為-716%及-411%，不僅較國華人壽接管(九十八)年度之資本適足率-406%為差，且淨值為-137 億元及-88 億元，財務狀況已顯著惡化；又依該會說明，淨值缺口增加為幸福人壽與國寶人壽資本適足率負值比率逐年擴大之主因，惟揆諸該等公司截至九十八年底止之增資金額僅分別為 14.5 億元及 2 億元，遠不及淨值缺口擴大幅度，實無法有效改善財務結構，在在顯示金管

會所採取命其增資、限制業務或資金運用範圍、調降董事報酬等監理措施未具實質成效。惟該會卻不思改進，仍未採取更積極之監理措施，迨至一〇一年第三季底，幸福人壽、國寶人壽之資本適足率更惡化為-815%及-519%，且淨值缺口高達 206 億元及 202 億元，然其間增資金額竟僅 4 億元及 2 億元；至朝陽人壽，財務狀況雖已有改善跡象，惟多年來淨值及資本適足率仍為負數，足徵金管會之監理作為怠忽消極，顯未盡監管職責。

二、金管會未落實問題壽險公司之定期查核機制，復怠於辦理專案檢查，監管顯有闕漏，核有不當：

(一)按金融監督管理委員會組織法第 2 條規定：「本會主管金融市場及金融服務業之發展、監督、管理及檢查業務。…所稱金融服務業包括…保險業…」；保險法第 148 條規定：「主管機關得隨時派員檢查保險業之業務及財務狀況，或令保險業於限期內報告營業狀況」。準此，金管會對保險業得執行定期一般檢查及不定期專案檢查；又依該會說明，原則上一般檢查之週期為二十四個月，但得視保險業之特性、財務及業務狀況等斟酌調整檢查週期，最長三十個月，最短十二個月，爰資本適足率未達法定標準之幸福人壽、國寶人壽及朝陽人壽等均屬十二個月檢查週期之保險公司。

(二)經查幸福人壽、國寶人壽及朝陽人壽之資本適足率早於九十二、九十三年間已低於法定標準 200%，承擔風險能力相對薄弱，金管會理應對該等公司採取高密度之監理，除至少每年進行一次一般查核外，並應加強不定期之專案查核，以即時瞭解其財務業務狀況及督促改善缺失。查金管會歷年來辦理查核之情形如下：

- 1、幸福人壽：於九十四年、九十五年、九十七至一〇一年共辦理九次檢查，其中於一〇一年辦理三次專案查核，範圍包括資金運用、取得不動產及利變型年金等。
- 2、國寶人壽：於九十三年、九十五至九十九年、一〇一年共辦理七次檢查，一〇一年該公司經金管會裁處解除總經理職務，該會為瞭解新任總經理之經營績效，遂延至一〇一年辦理檢查。
- 3、朝陽人壽：於九十四年、九十五年、九十七至一〇一年共辦理八次檢查，其中於一〇一年辦理二次專案查核，範圍包括取得不動產及利變型年金等。

(三)揆諸上述，在一般檢查部分，金管會於九十四年未查核國寶人壽、於九十六年及一〇一年未查核幸福人壽及朝陽人壽；在專案檢查部分，僅於一〇一年對幸福人壽及朝陽人壽之資金運用、取得不動產及利變型年金等項目進行查核，至國寶人壽則完全未查核，顯見金管會未落實問題壽險公司之高密度監理機制，因循敷衍，洵有未當。

三、金管會允應訂定具體明確之保險業退場指標，並據以切實執行，俾免延誤退場時機而加深對金融秩序之衝擊；另國華人壽退場之處理方式，亦有不妥，亟應檢討改進：

(一)據金管會說明，於保險業資本適足性管理辦法第 6 條已明定對資本適足率未達法定標準之保險業，得採取一致性分級處理措施，該會係就公司所提增資規劃、財務業務改善計畫之妥適性及可行性、股東增資能力與經營意願（有無持續辦理增資）、對社會影響層面（保戶人數是否達一百萬人或公司員工數達三千名）、業主權益（是否急遽惡化、或每年

持續大幅惡化)、準備金適足性、資本適足率、流動性、公司治理(董事會或監察人功能未能發揮、負責人遭惡意或不當撤換)、內稽內控機制、法令遵循程度及是否有其他事實顯示足以影響公司健全經營之虞等量化或質化項目,綜合評估保險業個別狀況之差異是否有涉及保險法第149條第4項規定之業務或財務狀況顯著惡化,不能支付其債務,或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞等情事,作為評估保險業退場之依據。

(二)惟以國華人壽而言,金管會表示係鑑於該公司接管前一(九十七)年度之淨值為-658億元,較九十六年度之-185億元大幅減少473億元,財務狀況已顯著惡化,經該會多次要求限期辦理增資而未能完成,一再延宕增資時程,並無具體增資之事實,且董監事更動頻仍,影響公司治理,又因法人股東股權移轉,致無監察人可監督公司業務之執行,該會遂於九十八年八月四日予以接管處分,接管人財團法人保險安定基金(以下簡稱安定基金)並於一〇一年十一月二十七日就該公司資產、負債及營業讓與進行標售,結果由全球人壽以883.68億元得標,完成退場。然查國華人壽淨值於八十九年轉為負數(-44億元),自九十三年起,資本適足率亦為負數(-60%),之後財務狀況逐年惡化,迨至接管(九十八)年度,淨值及資本適足率更惡化為-621億元及-406%,且自安定基金接管至一〇一年十一月二十七日標售予全球人壽之期間,淨值缺口持續擴大,終致安定基金賠付之金額高達883.68億元,爰金管會是否有效接管,誠有可議。另徵諸幸福人壽、國寶人壽亦有一再延宕增資計畫且逾限仍未完成增資之情事,至一〇一年第三季底時,累計增資

金額僅 18.5 億元及 4 億元，資本適足率惡化為 -815%及-519%，均較國華人壽接管年度之資本適足率-406%為差，且淨值缺口高達 206 億元及 202 億元，財務狀況已嚴重惡化，惟金管會係將之歸責於「利差損」，迄今未有任何積極作為，前後標準不一，實有不當。又受到長期低利率環境影響，金管會對於保險公司早年銷售高利率保單所產生之利差損無法可採之情形下，將 883.68 億元賠付予資本額僅 57 億元之全球人壽，日後亦可能因該公司經營不善而再度接管，是國華人壽退場之處理方式，極為不妥。

- (三) 又據金管會稱美國對於退場機制啟動時點，除風險基礎資本制度得採行之相關措施外（例如風險基礎資本比率介於 70%與 100%之間，監理官得重整或清算公司；風險基礎資本比率低於 70%，則必須重整或清算公司），於 Insurer Receivership Model Act 中亦訂有相關質化項目之監理判斷標準，是該會就量化或質化等項目作為評估保險業退場之依據，與美國作法尚無明顯差異。然於本院諮詢會議中，有專家學者表示美國係明確訂定 RBC 低於 200%、150%、100%及 70%時，就會執行應有之監理措施，而且項目不多，如 RBC 低於 70%時，就會強制接管；渠亦曾詢及美國保險監理官協會之執行長，其表示美國只要 RBC 低於某一百分比，就會進行該有之監管或接管，果若如此，則金管會就量化或質化等項目作為評估保險業退場之依據，顯與美國作法有間。
- (四) 此外，保險法有關監管與接管之規定，並未排除公司法重整與破產之適用，當保險公司無法因監管或接管而改善營運，繼以重整程序，經由重整計畫協商債務清償比例及重估公司資產，均非單純接管可

以達成。專家學者亦指出我國保險業 RBC 低於 200% 時，主管機關得視情節輕重決定採取何種監理措施，但在子法（即保險業資本適足性管理辦法）訂的項目太多（如 RBC 低於 150% 時，得採取之監理措施多達八項），太有彈性，主管機關幾乎有任意裁量之權，同時也可能致使主管機關無所適從，爰建議 RBC 在 150% 以下，要有明確具體之規範，而且選項不得太多。按退場機制之良善攸關整體保險業之健全發展及金融秩序之安定，是以，金管會允宜參採上開諮詢意見，訂定具體明確之退場指標，俾供執行；同時應以國華人壽為鑑，澈底檢討對幸福人壽、國寶人壽之監理措施，公平對待各壽險公司，避免延誤退場時機而加深對金融秩序之衝擊。

調查委員：李復甸、葉耀鵬、劉玉山