

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院金融監督管理委員會。

貳、案由：行政院金融監督管理委員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，肇致處理問題保險機構左支右絀，核有疏失；另該會對國華人壽及華山產險財務狀況顯著惡化，亦未能有效要求該等公司辦理增資或引資，並切實督促國華人壽落實各項風險控管機制，均屬失當。

參、事實與理由：

國華人壽自 89 年度淨值開始呈現負數，為要求該公司改善財務狀況，財政部陸續責成該公司儘速辦理現金增資，該公司雖於 92 年間辦理現金增資新臺幣（下同）30 億元，然仍有繼續辦理增資之必要。93 年 7 月行政院金融監督管理委員會成立後，延續財政部之監理作為，督促該公司提報增資時程計畫，該公司雖曾於 96 年間辦理減資 40 億元及增資 20 億元計畫，惟仍有增資缺口待補足，故該會持續督促公司儘速研提後續再增資計畫，嗣因國華人壽財務狀況顯著惡化且未能依限辦理增資之事實明確，為保障保戶權益，該會爰於 98 年 8 月 4 日依法予以接管處分；另華山產險因 92 年度資本適足率未達法定比率，金管會於 93 年間要求公司提報財業務改善計畫，該公司爰於同年向該會申請核准辦理減增資 10 億元，該會雖持續督促辦理增資，惟該公司均未能依約完成，考量華山產險增資作業未有具體結果、保費收入持續減少及虧損狀況未有實質改善，已有損及被保險人權益之虞，為避免發生流動性問題，該會爰於 98 年 1 月 17 日依法予以勒令停業清理處分。經查：

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摶節成本，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。

綜上所述，行政院金融監督管理委員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，肇致處理問題保險機構左支右絀，核有疏失；另該會對國華人壽及華山產險財務狀況顯著惡化，亦未能有效要求該等公司辦理增資或引資，並切實督促國華人壽落實各項風險控管機制，均有失當，爰依監察法第24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。