

產險史話 (十二) 保險法令篇

張明暉

保險制度的建立及保險市場的運作，必須依賴法令的規範，使保險契約的權利和義務，能明確定義及定位，避免發生紛爭事件；諸如保險監理機構對保險事業的監理措施，必須依「法令」行政，不得逾矩，又如保險事業的經營經營管理及發展，業者亦需受「法令」的規範，以免發生脫軌情節，降低其清償能力、至如社會大眾購買保單的投保權益，更需依賴「法令」的保障。

而「保險法」是建立保險制度，並促進保險事業發展，及確保社會大眾投保權益，最主要的法源依據；而保險監理機構的責任，則依據保險法的規定內容，訂定施行細則，管理辦法及相關的行政命令，作為監督保險業營運的工具。

我國最早實施的保險法，是在一九二九年（民國十八年）十二月三十日所公佈，總計八十二條條文，內容分別為總則、損害保險及人身保險等三大章；當時中國的政經情勢，屬於軍閥各據一方的戰亂歲月，而台灣則是日

本統治的年代，不屬於中國的管轄區。

該保險法公佈實施之後，所規範的保險業者，係以上海、武漢等大會的保險市場為主。

一九三七年（民國二十六年）元月，政府修訂保險法條文，增訂為九十八條，條文內容則分為總則、損失保險、人身保險及附則等四大章，以利中國保險事業的發展；惟該保險法條文修訂之後不久，即是當年的七月，因北京盧溝橋事件的引爆，拉開中國對日抗戰八年的史頁，中國遍地是戰場，保險事業的發展受阻，新修訂的保險法並未付諸實施。

在八年抗戰期間，行政院（當時政府在陪都重慶辦公）依據保險法規定，於一九四三年十二月二十五日，頒訂「保險業管理辦法」、一九四四年五月八日，再公佈「戰時保險業管理辦法施行細則」；由於當時是戰亂期間，中國內地遍地烽火，保險市場幾乎是停頓的情形，此時公佈保險業管理辦法，及施行細則的公佈，只是聊備一

格，並無實質意義。

到一九五〇年十一月十三日，行政院修訂「保險業管理辦法」，當年十二月二十五日，則完成保險法施行細則的修訂作業，增訂為十四條條文；此時中國的政經情勢，因國民政府在國共內戰節節失利，撤退至台灣，進入



現行保險法的架構內容，是一九六三年政府第一次開放保險公司新設時，所修訂的法律，時任財政部錢幣司司長金克利（右四），是負責幕後推手的關鍵人物；圖為金司長在台北松山機場，歡迎菲律賓華僑組團回國，籌設保險公司的場景。

海峽兩岸分治的局面，國民政府的其行政管轄地區僅有金馬台澎。

台灣光復初期，總計有七家保險公司，分別是台灣產險、太平產險、中國航聯產險、中國產險及中信局產險處等五家產險公司，及台灣人壽、中信局壽險處二家壽險公司。

一九五〇年代的台灣，雖然國土主權歸屬中國，由於受國共內戰的影響，不僅政局不穩，發生二二八事件，且面臨許多經濟問題；諸如糧食不足、通貨膨脹、政府財政赤字、外貿鉅額入超、工商企業資源短絀等問題，這些政經情勢，並不利於保險事業的發展。

換言之，五〇年代的台灣保險市場，不僅規模小，保險公司家數亦少，且業務發展空間受到限制；政府過去所頒訂的保險法、保險法施行細則、保險業管理辦法等法令，對保險市場的運作，並未發揮預期功能。

當時政府的經濟政策，全力推動土地改革計畫，以期增加農業產能、並發展四年經建計畫，俾提高工業產能，改善台灣經濟體質為目標，無暇顧及保險市場的問題。

台灣光復初期成立的七家保險公司，必須自求多

福，自謀生機，政府能提供的協助相當有限；當時採用的保險法，是一九三七年首都仍在南京時期所公佈的條文，一九五〇年代之後，國民政府已撤守台灣，時空背景，及保險市場生態有所不同，保險法有修改必要。

主管保險事務的財政部，乃著手研究修訂保險法條文的計畫，歷經十年之久，一直到一九六〇年代，才提出修訂草案；因為，台灣經過十餘年的土地改革計畫，及二期的四年經建計畫的推動，不論農業產能及工業產能均逐年提高，經濟發展體質已脫胎換骨。

經過內部的審慎評估之後，政府首次開放保險市場，允許企業或財團籌設新的保險公司；從一九六一到一九六三年的三年間，財政部總計核准十家新的產險公司，及七家新的壽險公司成立，台灣保險公司家數，由原先的七家，增加至二十四家，保險市場有蓬勃發展的實力。

為配合保險市場的開放措施，財政部亦如期完成保險法部份條文的修正草案，送立法院審議，完成修法程序，於一九六三年（民國五十二年）九月二日由總統公佈實施；此次修訂內容幅度甚大，條文增加至至一百七十八條，條文劃分為二大部份，前半段為「保險契約法」，由第一條至第一百三十五條，內容包括總則、保險契約、

財產保險、人身保險的規範，至於第一百三十六條至第一百七十八條，則屬於「保險業法」及附則。

這是政府遷移台灣之後，首次修訂保險法條文，該次修訂的條文內容，成為今後台灣保險事業發展的主要規範；該次保險法條文的修訂，有二大特色，其一是將保險契約法與保險業法合編在一起，為保險事業的特別法。

另一特色，則是在保險契約法部份，將財產保險，與人身保險（即人壽保險）明確劃分，並明訂產物險業與人壽保險業，不得同時跨業經營。

因為產物保險業與人壽保險業，本質上屬於二種不同的產業，經營理念有所不同，管理規範必然有所差別，契約規範亦需分別訂定；但有關「保險業法」方面，採用同一部「保險業法」，以相同的條款規範，同時監督產物保險業及人壽保險業的營運，難免發生「格格不入」的問題，使保險監理作業陷入顧此失彼的窘境。

此一新修訂的保險法於一九六三年九月二日公佈實施，而行政院經過五年的研擬，才於一九六八年的二月，才公佈「保險法施行細則」三十七條，及「保險業管理辦法」三十六條，真是慢工出細活；由於這些細則及管理辦法的問世，使監理機構引導及監督保險事業發展的法令工

具，才宣告完備。

由於政府訂定的經濟發展政策，方向明確，並採取積極的措施，台灣經濟發展自一九七〇年代起，呈現快速成長的情勢，對外貿易數字逐年擴大，而平均國民所得則是逐年上升的情勢；快速的經濟發展情勢，亦改變保險市場的經營環境及生態，保險業的業務發展亦同步成長。

尤其一九七〇年，成立才八年的國光人壽發生倒閉事件（主因是該公司辦理的抵押放款業務，發生鉅額呆帳，致淨值轉負，失卻清償能力），原有保險法令及規章，已無法滿足未來保險事業的發展需求，財政部於一九七四年再度修訂保險法部份條文；該次保險法條文的修訂，除第一百零七條，屬於保險契約法的條文之外，修訂內容以保險業法的條文為主，從嚴規範保險資金的運用條款，並增訂違規保險業者的罰則條款。

此後十八年之間，保險法沒有任何的修訂作業，一直到一九九二年，政府為推動自由化及國際化的經濟政策，全面開放保險市場，這是政府遷台以來，二度開放企業界新設保險公司的案例；為配合台灣保險市場全面開放的情勢，財政部再一次大幅度修訂保險法部份條文。

依一九九二年總統公告的修訂條文內容，總計修訂

二十三條，增訂十四條條文，另刪減第一百五十四條，有關外國保險公司在台設立分支機構的條文。

此次修訂保險法，仍偏重保險業法，諸如保險公司設立標準，保險公司淨值不足，需辦理現金增資的規定，保險資金的運用等，一切從嚴規範；但此次修訂的條文內容，實施之後發現對保險公司的淨值計算，及現金增資規範，造成極不公平現象，一九九七年內又有二次小幅度的修訂保險法。

從一九六〇年代到二十世紀末，這四十年期間，財政部雖然有多次修訂保險部份條文的動作，但整個保險法的架構，並未大變動，依然維持「保險契約法」與「保險業法」合一的結構；而每一次主管機構提出的保險法部份條文修訂案，均以「強化監理功能」的觀點，進行修法作業，以加強罰則內容為策略。

至於採用同一個保險業法，同時監督產險業及壽險業，所產生顧此失彼，格格不入的問題，歷任保險監理官從未發現此一缺失。

其實，主管保險事務的財政部，自始對保險法令的制定，或是對保險產業監督方法的訂定，極為重視；自一九七〇年起成立「保險審議委員會」，扮演財政部長的

「保險顧問」的角色，聘請法律、保險業、再保業及學者專家，與財政部及交通部官員為保險審議委員，每一季定期集會研商保險相關議題。

諸如有關保險法條文的修訂內容及意見，亦提案至保險審議委員會討論，俾能兼顧保險理論及實務；獲得共識之後，才將保險法條文修訂草案提報行政院院會，再轉送立法院進行修法程序。

換言之，早期財政部修訂保險法條文，決不會閉門造車，會主動與保險業者進行諮商，以求新修訂的條文內容，更為週全；但一九九〇年代之後，財政部修訂保險法，不再與保險業者諮商（可能是為了保密，或是與保險業者之間的互信基礎有所動搖），由主管保險事務的監理官自行決定修訂內容。

依台灣保險監理官的養成教育，均是高考及格，學業有成的優秀人才，惟一欠缺者，就是保險實務經驗；倘若保險法部份條文的修訂作業，交由欠缺保險實務經驗的監理獨斷獨行，將因欠缺保險實務上的考量，而不夠週延，其結果可能發生窒礙難行，或是阻礙保險事業健全發展的問題。

此外，一九七一年行政院逕行核定，推動成立「保

險事業發展基金」，作為台灣推動保險業務的經費來源；該基金的來源，係由保險業向保戶所收取保費中，徵收一定比率的資金，交由財政部負責管理並統籌運用，承辦各項有利於保險事業開展的計畫。

行政院成立該基金的構想，非常有前瞻性，基於有錢好辦事的理由，獲得全體保險業的支持；該基金的運用及管理，對保險事業的發展，應是一大助力，惟因該基金的成立欠缺法源，遭受各界的關注，自一九九七年起停止基金的徵收，此後的情況，是將歷年累積的基金及孳息，做更有效的運用。

除此，一九七二年完成「中央再保險公司條例」的立法程序，作為台灣推動「再保險事業」的法源依據，亦是台灣保險業界一項非常重要的法案；該法案立法當時，即設有落日條款，明訂實施期限為三十年，到二〇〇二年未經立法院修法延長時效，即視為自動失效。

由於國內外經濟情勢的快速變遷，台灣保險事業的發展，在不同的階段，有不同的生態，將面對不同的難題；而政府訂定保險相關法令的目的，應是營造更良好的經營環境，並協助保險業者排除各種難題，讓保險業能開創更多的商機。

（作者：中華民國保險學會理事）