

產物保險業失卻清償能力強制保險請求權人權益之確保

謝紹芬

一、前言

按私法自治、契約自由等原則，不論財產保險或人身保險，皆係由保險消費者自願自主之原則，自行決定購買需求之「安全」保障，以安定其心靈。人類進程至 20 世紀末，各類風險危害激增，導致人類的生活環境危機四伏，既擔憂危險之發生，復畏懼發生危險事故，須承受風險危害之經濟壓力，遂提增保險治理風險的職能。當時，全球並掀起「福利國家」之理念，各個國家的職能，從原本的抵禦外侮、維持秩序、消極保護人民權益等面向，擴張為平衡資本主義而產生之風險，例如：消弭貧富懸殊之畸形現象、謀求全社會之公共福利、扶助弱勢族群等政策。對此，現代主流經濟學派之理論，主張福利國家之功能性，其與社會保障、經濟發展等，存在唇齒相依之關聯性。據此，從風險全球化布局之景況，可以體察到風險責任逐步社會化，從而規劃風險管理之理念，應結合資本市場之資原，才能體現管理社會化的氛圍。準此，政府援用保險的原理，以公權力制定某些強制保險商品，而由現行保險公司經營，其終極目標在於安定社會

秩序，助長國家經濟發展，且構成社會上互助合作的重要基石。

19 世紀末，Adolph Wagner、Werner Sombert 等經濟學家，認為國家可藉由多元社會政策，解決社會上相關的經濟問題；但須整合社會學、經濟學等理論基礎，並經過國家的立法，從法律社會化之邏輯，昇華社會族群生活之保障、社會公共利益之維繫、經濟與社會成長之平衡發展等，讓社會成員獲得公平、正義之保障，才能減輕風險危害之社會成本，並能維持社會秩序之安定。國內現行制約移轉保險之風險，可歸類為汽車責任、公共意責任、旅行業責任、其他職業責任、環境責任、食品業責任、住宅地震等，皆為產物保險類型，且同樣係金融體系、風險管理、社會保障等的重要組合，顯然與上述經濟學家之理論不謀而合。在風險事故遞增之當下，如善用強制保險之功能性，將可激發其發展潛能。但是，保險監理機關應同時關注產物保險公司之經營風險，免於一旦經營失靈失卻清償能力，而傷及保險契約請求權人之權益。為此，筆者深感應正視該議題，才能展現強制保險治理風險之實質效果。

二、強制保險契約之社會效益

不可諱言的，現代之經濟產物、科學技術、社會文化等等新發明，顯然係一瀉千里，而相對應之下，亦同步滋生錯綜複雜的風險事故，某些風險強制移轉保險之理念因應而生，並調整傳統保險契約自由之原理，因而漸進成為一種重要的風險管理決策。從法律社會化的視角，強制保險制度將漸進發展成為法學的風險管理規範，而社會成員亦期盼其能施展下列效益：

(一)彰顯高度之社會公益

依據憲法之規定，國家原本即應制定必要的社會保障措施，以保障其國民基本的生存權。但是，國家的資源終究有限，惟有結合市場資源，才能發揮綜效；因此政府制定某些強制保險商品，藉此分攤社會上之風險危害，而發揮最大化的風險成本效益。再則，產物保險公司收受強制保險契約要保人所繳交之保險費，事實上形同接受要保人之託付，而為其保管財務。據此，強制保險除具有保險之意義外，並具有出信託之法律關係。

按強制保險分散特定風險的特質，其具有強烈的社會性、濃厚的公益性等，從而設計此類商品的模式，總會評估(1)風險決策之可行性；(2)公權力主導之過程；(3)社會價值之判斷；(4)施行之成效等。從社會管理之層面，政府規劃強制保險之宗旨，除實現福利國家之宗旨外，亦可讓國人瞭解政府提供社會保障資源，係立足全方位的視野，兼顧公平、平等、安全等價

值觀。為此，政府強制特殊風險移轉保險，其最大目的係開啓弱勢族群之補償正義，讓整個社會呈現高度的公益性。是則，強制保險契約雖然違反保險契約自主、自由、自願等原則，但並未違反公共秩序、善良風俗等規定，且最大功能係考量社會正義。

(二)構成社會安全保障之機制

因風險危害而造成之損害賠償案例，通常可由保險給付、社會安全保障制度、侵權行為損害賠償等途徑得到救濟。當下，某些侵權行為責任、社會安全危害等風險，擇取強制移轉保險模式，而補償風險受害人經濟損失者，並不在少數，堪稱係便捷的控管風險技術。再則，風險強制移轉保險者，經過法定程序，使其具有合法性、正當性等理論基礎，遂成為社會保障之重要機制。據此，產物保險業更應善盡服務社會之職責，戮力保護保險單持有人的合理權益。

當前的民事損害賠償責任，多數國家已轉型為無過失責任、過失推定責任等趨勢，其引導現代侵權法之邏輯，從原本的矯正正義，轉型為分配正義，其明顯係從法律社會化的視角，開創法學領域的新里程。簡而言之，強制某些風險移轉保險之重要思維，係從社會整體性利益為主軸，讓風險受害人取得伸張社會正義之途徑。為此，從強制保險可以發揮規避風險之價值、緩和侵權主體之賠償責任、風險受害人得到經濟補償等價值取向，其不失為履

行社會保障之有效機制。

(三)抵制社會上之文明風險

推動福利國家的目的，在於提供社會成員多元化之福利措施，並通過社會保障制度之安排而達成分配正義，因此須考量財富資源之取得。福利國家為充實其經濟實力，積極發展之科學與技術，從而造成諸多文明風險。從 Beck、Giddens 等社會學家之反思現代性理論，可以意識到全球因發展工業，長期累積成多元的風險危害，且可資理解當前文明社會之風險結構，與社會福利導向極具關聯性。從當下之風險源自全球化、發明新科技等緣故，顯現社會政策、經濟循環、市場轉型等因素，顯現個人、家庭、社會等行為，皆可能暴露新型風險。是則，社會變遷雖可帶動多元性主體、多樣性與多層次性利益之變革，然而風險危害亦隨之增加。

展望未來，全球仍須持續發明新科技，諸多公共風險必然接踵而至，人類猶如生存在一座「文明火山」之環境。因此，政府針對文明社會可能產生之風險類型，以公權力強制某些風險事故移轉保險，並宏觀調和傳統契約自由原則之邏輯，使保險契約之自由原則，伴隨社會之進步、經濟發展之政策等，達成調和、互補、相輔相成、相互融合等功能，其目標在於促進消費社會之和諧。故而，產物保險公司經營此類商品，即應確保發生保險事故，則依保險契約條款給付保險金。

三、產物保險公司失卻清償能力之風險

當下，產物強制保險商品不斷開發，保險技術亦不斷創新，加諸保險之保障功能，提高社會成員認同其治理風險之實效，產物保險業服務社會的使命感從而增強，強制保險制度之安排，則成為治理風險之重要計畫。依據「保險法」的規定，產物保險業除經營保險之本業外，還可從事資本市場之投資行為，以提昇經營績效。據此，產物保險業收取要保人繳交的保險費，是否從事合法性與正當性的投資行為？此乃形成經營風險。產物保險業如忽略穩健與保守之經營哲學，則可能發生經營失靈之風險，對保險消費者而言，將涉及保險業之經營道德、實際財務之損失等風險。

整體觀，定訂強制保險契約之雙方當事人，對於保險契約訊息之認知並不對稱，促使保險公司伺機引發不良的動機。再則，要保人即使訂定強制保險契約之前，已經慎選值得信賴之產物保險公司，但亦可能因變更營運策略而產生風險危害，甚而形成金融風暴等系統性風險。故而，產物保險市場如缺乏政府之監理行為，伴隨不完全之保險資訊、投機性之管理行為等，其本身同樣會產生下列的風險：

(一)產物保險公司經營失靈產生之骨牌效應

產物保險業具足公共性，其因經營失靈導致失卻清償能力，可能造成廣泛保險單持有人之權益，不能獲得完善之保障。面臨此情，其不但影響保險事業之發展，

而且還會引發金融失序，從而造成社會之不安定，進而阻礙國家經濟之發展。產物保險業為金融體系的一環，其發生風險所衍生的結果，經常超過對本身的影響力。其因經營不善而出現的危機，亦可能使得整個保險市場全面受到威脅，並造成整個社會經濟秩序之混亂，甚而引發政治危機。近 10 年來，產物保險業發生失卻清償能力之案例：2005 年底國華產物因經營不善，監理機關依法行使清理；2009 年元月華山產物不能限期完成增資，監理機關依據「保險法」規定，進行接管、清理等。此等案例正足以警醒產物保險業之經營行為，一旦發生財務危機而引發之倒閉事件，其可能影響之範圍，除公司員工面臨失業之外，還可能殃及保險單持有人之保險利益。

(二)保險契約請求權人之合理期待權受損

保險屬於無形商品，要保人依「保險法」規定，在與保險公司訂定保險契約，繳納保險費後，保險契約即告生效。據此，從保險契約之責任而言，要保人完納保險費，為換取保險公司對保險契約請求權人之信賴保護義務，此乃對價平衡原則。據此，產物保險公司之財力是否足夠支付未來之保險給付？事實上一直為保險消費者所隱憂的。因為，產物保險公司之要保人發生保險事故，其卻因陷入財務困境，而無法履行保險契約的給付義務，不能讓保險契約請求權人領到迫切需求之保險金，而損及其合理之期待權，強制保險治理風

險之實質效果勢必遭到詬病。

(三)引發保險消費者之信心危機

強制保險之要保人，購買保險商品之心理，皆是信賴保險之保障功能，並認為保險公司不致發生經營風險。事實上，產物保險業之經營行為，即使處於正當競爭的環境，依然可能遭遇不可抗力的風險，而造成整個保險市場失序的危機，因此必須正視，對於財務之管理是否正當性、合法性等。務實而言，產物保險業最完善之經營體制，為永遠不會發生財務失卻的問題，是則筆者認為監理機應未雨綢繆備妥一個完善之保險給付制度，在保險業果真陷入經營困境而失卻清償能力，即可迅速啟用有效之確保機制，以資安定保險消費者之信心，而不致發生信心危機、金融風暴、社會失序等恐怖風險，而使保險之誠信保障原理，隨之蕩然無存。

四、強制保險契約請求權人權益之確保

在社會日益文明化之當下，其所產生之風險性、風險源經常呈現不可測、不可知；政府從而制約某些強制保險商品，以資化解特殊風險的危害。按國內現行實施的強制保險商品，皆受到公權力的制約，可見其對社會之重要性；但亦意味著政府對此類商品之保險給付，須負起「保證」的責任。因為，產物保險業如失卻清償能力，造成保險契約請求權人之合理期待權，不能獲得完善保障，對社會可能滋生更大之風險事故。預期此類商品能夠持久

性的發展，筆者認為應考量的事項為：如何完善產物保險業的經營體制？保險給付的財力是否適足？監理機關如何務實關切保險契約之權利與義務關係？對此，國內

現行強制保險類型、此類商品之財務管理、產物保險業財務惡化之處理、強制保險給付之確保等相關規範，彙整如下表。

現行強制保險類型及產物保險業失卻清償能力之確保

現行強制保險類型	強制保險之財務管理	產物保險業財務惡化之處理	保險給付之確保
1.汽車責任 2.公共意外責任 3.旅行業 (1)旅行業責任 (2)履約責任 4.其他職業強制保險 (1)保全業責任 (2)民間公證人責任 (3)工程技術顧問公司責任 (4)海外遊學業責任 (5)鐵路、大眾捷運旅客運送責任 5.環境責任 (1)海洋污染責任 (2)民用航空業責任 (3)毒性化學物質責任 (4)煤氣事業責任 6.食品業管理責任 7.住宅地震保險	1.強制汽車責任保險 (1)設立財團法人特別補償基金，保障無保險汽車、事故汽車無法查究等交通事故(強制汽車責任保險法第 38 條)。 (2)設立獨立會計制度，記載該險業務及財務狀況。(強制汽車責任保險法第 47 條第 1 項)。 2.住宅地震保險 成立財團法人住宅地震保險基金(下稱地震基金)，就超過財產保險業共保承擔限額部分，向國內、外為再保險等事宜(保險法第 138-1 條第 2 項)。 3.其他強制保險 依據保險法及相關配套措施辦理。	1.主管機關之處理 保險業業務或財務狀況顯著惡化，無法履行契約責任或損及被保險人權益時，得依情節輕重，分別為接管、勒令停業清理或命令解散等處分(保險法 149 條第 4 項、149 條之 2 第 3 項)。 2.設立財團法人安定基金(下稱安定基金)，該基金在必要時應墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約之請求，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(保險法第 143 條之 3 第 1 項第 3 款)。	安定基金墊付有效契約請求之標準(財團法人保險安定基金對財產保險業動用範圍及限額規定) 1.汽車責任保險依保險契約之給付標準。 2.住宅地震保險依危險分散機制實施辦法。 3.其他類型之強制保險 (1)按保險契約得請求之保險賠款或保險給付 90% 墊付，最高限額為新台幣(下同)300 萬元。 (2)同一人在同一保險公司有數請求權時，最高墊付金額為 300 萬元。 (3)責任保險第三人依保險法第 94 條第 2 項直接向保險人請求給付賠償者，其應與被保險人合併計算 300 萬元之墊付限額。 4.累積之基金不足支應，得經董事會決議，報經主管機關核准，重新訂定墊付比例及限額。

筆者針對上表之規範表達淺見如下：

(一) 監理機關對強制保險之責任準備金應善盡監管職責

按現行強制保險類型，規範汽車強制責任保險之業務為「強制汽車責任保險法」，其規定賠償準備金設立獨立帳目、監理機關應負監理責任及應定期查核等；住宅地震保險成立地震基金，就超過財產保險業共保承擔限額部分，由該基金承擔、向國內、外為再保險、以主管機關指定之方式為之或由政府承受。之外，其他強制保險類型僅在行政法或其他單行規章，訂定投保之險種、基本保險金額等，而尚無更完善的配套機制，關於賠償準備金係依傳統保險的監管模式。據此，產物保險公司如缺乏經營成本之概念，而僅借助保險費收入，暫時滿足經營績效，此乃投機經營的導向。產物保險業因經營不善，而失卻清償能力，保險單持有人權益之風險隨即呈現，監理機關固然可勒令其停業，但終究為事後的懲罰行為，從而足以發人深省，公權力制約之強制保險商品，獨立管理其理賠準備金值得斟酌。

(二) 關於強制保險有效契約之保險給付宜採取相同標準

當下的風險類型日益難測，特殊風險強制移轉保險，已成為便捷的分散風險途徑，且構成全球性的一種減災計畫，可見強制保險制度對社會背負著信賴保護的職責，監理機關則須強化強制保險給付之確

保措施，才足以維繫社會之長治久安。按國內產物保險公司失卻清償能力，現行安定基金對強制保險有效契約的墊付標準為：強制汽車責任保險、住宅地震保險係全額墊付，其他強制保險類型則與傳統保險的給付標準相同。有感於制約強制保險治理風險的理念，宜兼顧風險防禦、風險成本、風險正義等面向，其最大誠信原則方能表露無遺，從而實施不同的墊付標準，不無背離制約強制保險之目的。職是之故，宜建立一個相同且可行的墊付制度，公平保障保險單持有人合理期待權，免於引發另一種風險危害，而耗資更大的社會成本。

五、結論

從保險事業在自由經濟國家蓬勃發展的盛況，反映著保險公司長期以來，對於分散風險、安定社會等面向，扮演著極為重要的角色。面臨全球經濟自由化之衝擊、市場經濟蛻變等因素，保險業為提昇資本市場化之能力，面臨追求經營之安全性，可能損及經營獲利，而如過度追求經營獲利性，則可能影響社會安全性之兩難局面，從而保險公司亦可能發生財務失靈、倒閉等風險，首當衝擊保險契約請求權人之權益。國內現行制約之強制保險類型，同樣係一種契約行為，由保險消費者本乎個人責任的原則，與保險公司締結的債權契約，要保人如發生保險事故，可藉由保險金之給付，補償保險契約請求權人

經濟上之損失。此種經過公權力而制約之商品，具足社會性、公益性等特質，產物保險公司更應秉持最大誠信的經營理念，確保保險契約請求權人之權益，才能博取保險消費者之青睞。職是之故，監理機關對制約之強制保險類型，除應強化監管行為之外，在產物保險業失卻清償能力，對有權請求保險給付者，亦應建立相同的給付標準，使能吻合政府規劃強制保險之美意。

本文作者 /
台灣產物保險股份有限公司前法令遵循主管