

禁止保險經代公司轉件營業之分析

The analysis of the prohibition insurance broker and agent companies' indirect business

王任昌（Gean Cheon Wong）
金鼎險經紀人股份有限公司簽署人
Signatory, Jinding Insurance Brokers Co., Ltd

摘要

近年保險招攬詐欺頻傳，金管會為維持市場招攬紀律與保障保戶權益而修訂保險經紀人、代理人管理規則，其中最大變革是限制保險經、代公司，不得間接營業。該規定限制人民的工作與生存權，經分析該規則之制定程序，發現有法律授權不明確之瑕疵，又該限制之目的雖有涉憲法所定可立法限制人民權利的四項要素，但以通案或個案檢視並無限制之必要。故若要達到保障保戶權益等目的，限制轉件營業不僅違憲也無效果，應該要加強保險業的最大誠信才有用。

關鍵詞：營業自由、轉件營業、轉單報件、招攬詐欺、保險詐欺

Abstract

The fraud of solicits insurance business is often in recent years, the FSC had amend the insurance broker, agent management rules in order to maintain market discipline and protect the interests of policy holders , the biggest change is to prohibit insurance broker and agent companies' indirect business. The provision limiting people's work right and live right , to analyze the development of procedures and found it didn't has a clear legal authority, although the purpose involved restriction people's rights of the four elements in the Constitution , but to check it by in general or individual case , that is not necessary. Therefore, to protect policyholders' interests that prohibition not only unconstitutional but also without effect, the insurance industry should be to strengthen the utmost good faith to be useful.

Keywords: business freedom, the fraud of solicits insurance business, insurance fraud

壹、事件概述

一、前因

本國壽險業過去三、五十年的營運，據謝國成(1989)指出：民國 51 年政府開放保險公司設立，經過二十多年後，壽險業績大幅上升，剛開始年保費收入只有 4,300 萬元，到 76 年已達 800 億元，但壽險業的形象不佳，在招攬業務上，其主要原因是當時的人壽保險觀念未獲普及，以及業務推展偏差所致。當年的民風，為明日準備的保險觀念未普及，在傳統上也避談災變與不幸，又將保險的僥倖性視為賭博，也將保險與儲蓄混淆以及認為投資保險是一種浪費。另保險公司推廣業務時，大量招收不符合要求的業務員以人海戰術做招攬。在業務員未具備足夠的保險知識下，當窮其人情運作之後便不歡而散。且保險商品打廣告時也有部分未說明清楚，容易引發誤導。又招募業務員的廣告不實；通常不敘明保險公司名義，甚至部分以內勤職員名義徵聘，錄用後告知須有招攬經驗才能勝任，要求被錄取者在短期內招攬保險，經過一兩個月後若未再舉績，即不再支薪，造成新進人員的怨憤離職，以及因該人員的人情招攬件斷保停效，而其所繳保費又無法退還，造成被保險人損失很大，嚴重破壞保險形象。另保險商品設計主要以儲蓄險為主，保障不多，且理賠糾紛時有所聞，使民眾感覺不佳。

民國八十年代，政府開放外商保險公司進入市場，掀起壽險銷售熱潮，雖有少數外商公司採專業行銷，但多數公司還是以傳統的人情緣故銷售為主，所以上段所述之弊端仍是存在。保險經紀人、代理人(下稱：保險經代)行業的規模通常較小，其內部管理不若保險公司嚴謹，該等弊端也不少。

到了九十年代，銀行利率陡降(註¹)，保險公司資金運用的投資報酬率也不高，必須調漲保費才能平衡，商品因此變貴，許多保險公司為吸引消費者，將單純的人壽保險商品，從之前的「儲蓄」包裝，提升為「好賺」、「得利」，並在商品名稱上作明顯標榜，例如「金好鑽保險」(註²)、「富利世代終身保險」(註³)、「年年得利終身保險」(註⁴)。如此誘人以保險賺錢，不僅偏離保險的保

註¹ 民國 86 年 1 月，五大銀行的平均加權放款利率是 7.86%，到 90 年 1 月 6.82%，91 年 1 月 4.56%，92 年 1 月 3.18%，93 年 1 月 2.16%，99 年 12 月 1.40%。資料來源：中央銀行金融統計，五大銀行（台銀、合庫銀、土銀、華銀及一銀）新承做放款金額與利率統計表，<http://www.cbc.gov.tw/public/Attachment/142216293471.pdf>, 100.5.11 查詢。

註² 中國人壽公司 94 中壽商發字第 1608 號，「金好鑽」的台與諺音為「真好賺」。另有中泰人壽公司的「金好鑽變額萬能壽險」中泰精字第 950038 號函備查。國泰人壽公司的「金好鑽養老保險」國壽字第 98120138 號備查。

註³ 保誠人壽公司商品，分甲乙兩型，甲型：金管保二字第 09402071250 號函核准，乙型：金管保二字第 09402071250 號函核准。

註⁴ 台灣人壽公司數字第(95)95 臺壽 00058 號。

障本質，也點燃人類貪財的慾火，銷售推廣的空間極大。當然，保險經代業對這個慾望空間的拓展也不會缺席。

民國 91 年起有保險經紀人公司，將單純的增額終身保險商品包裝成爲「優惠存款」做販售，此方法大發利市後，吸引許多同業競相仿效牟利。95 年起該「優惠存款」商品陸續出現消費爭議，99 年一月有保險經紀人公司負責人及重要幹部，因招攬不實被依詐欺罪起訴(註⁵)，同年二月有該公司業務員遭詐欺判刑，另有許多同業也因類似案件繫訟中(註⁶)，驚動保險界。因爲以前招攬紀律再亂，都是被害人向主管機關申訴後，調解、行政處罰即了事，現在竟然必須動用刑法還不能止息。

數十年來本國壽險公司對於往來的保險經代業，基於管理方便與成本考量，設有業績門檻，未達門檻者即無法續約往來，所以許多小經代業只好依附大經代公司轉件營業(另稱：轉單報件)；將自己招攬的投保件，經由大經代公司轉向保險公司投保。如此多層經銷制度在一般商品也常見，雖會增加一層以上的經手成本，但可造就很多靈活的小銷售商，整體效果是利益大於成本，否則虧本生意就沒人做了。保險商品多層經銷之缺點，在於要保書上的招攬人是送件到保險公司的大經代公司，但實際招攬的是在文件上看不到的小經代業，當有銷售糾紛時，是誰應該負責，會有爭議，尤其如前述，本國保險不實招攬很多而且很久，市場充斥著不公平交易與消費者權益受損的情況，爭議更多。

二、事件

主管機關行政院金融監督管理委員會在 99 年，修改保險經紀人規則、保險代理人規則，其中限制保險經代公司不准轉件營業；即禁止保險經代公司將自己招攬的投保文件，轉由其他經代公司送交保險公司承保。該修訂理由不明，但有敘明目的是爲強化保險市場招攬紀律，增進保戶權益保障。

三、後果

限制經代公司轉件營業有助於投保流程單純，也使主管機關對違規案件有明確的單一處罰對象，以免有過去多家公司經手而互相推諉責任的情況。但如前述，本國小經代公司因業績量未達壽險公司門檻而使轉件營業爲必要，該禁止轉件營業規定，猶如政府禁止小零售商向中、大盤商進貨，規定必須直接向製造商進貨，因製造商爲避免行政過於瑣碎，通常不願供貨給小零售商，故該禁令等於切斷小零售商的主要生路。小經代公司在此情況下，生存非常困難(註⁷)。相對的，規模較大的經代公司明顯因此得利，因不論小經代公司尋求合併

註⁵ 即下文中，個案分析的保險詐欺起訴書案例。

註⁶ 例如：林慶川，〈謊稱存款送保險 夫妻檔業務被訴〉自由時報 2011.6.6，報導：吳、劉夫婦拉保險時，謊稱賣的是「存款就送保險」遭台北地檢署依詐欺罪起訴。

註⁷ 另可參考：穆震宇，現代保險雜誌 99 年 4 月號報導「全國共有四五三家保經公司，不過，保險公司基於成本考量，對於產能較低的小型保經公司，合作意願不高，即使是簽約家數最多的富邦人壽，合作往來的保經公司也不過一五三家。根據保經公會的統計，目前仍有超過

或放棄經營，大經代公司都可以用低成本或免成本吸納這些資源(註⁸)。這態勢早在 98 年主管機關透露將修法不准轉件營業後即形成。

至於該限制是否能達到強化紀律、保障客戶權益，因相關變數多且時間短，尚難判斷。

貳、法律優位與合憲性

法律有優位原則，即憲法第 171 條第一項「法律與憲法抵觸者無效。」、第 172 條「命令與憲法或法律抵觸者無效」、中央法規標準法第 11 條「法律不得抵觸憲法，命令不得抵觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得抵觸上級機關之命令」等。故由行政機關發布的管理規則之行政命令，應遵從此優位原則。

金管會禁止保險經代公司轉件營業，致小經代公司難以營業而無法生存，有悖憲法第 15 條對人民的工作權、生存權應予保障的規定，但憲法第 23 條另定「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」故系爭事件若合於此憲法限制人民權利之規定，人民應遵守之，否則屬違憲而無效。

系爭事件的限制規則只是行政命令，非法律，本不合憲法第 23 條規定「以法律限制」之要求，但該管理規則係以保險法第 177 條「代理人、經紀人、公證人及保險業務員之資格取得、登錄、撤銷登錄、教育訓練、懲處及其他應遵行事項之管理規則，由主管機關定之。」之授權而制定，仍屬以法律限制人民自由之形式。但其制定程序與實體內容應符合保障基本人權的精神，方屬合憲。

參、程序之合憲性

法律明確原則是法治國家必要條件，否則法律條文任憑主觀認定，就只能是人治社會。保險法第 177 條所授權共有六事項：資格取得、登錄、撤銷登錄、教育訓練、懲處、其他應遵行事項。禁止保險經代公司轉件營業應屬最後「其他應遵循」事項。「其他」的範圍無限大，雖有以「應遵循」作限縮，但「應遵循」未界定範圍而成無窮大，所以「其他應遵行事項」是在無限大的範圍上，限縮在無窮大以內，最後的範圍還是廣大無邊，故此法律授權不明確。

本國不明確的法律授權規定多，所生合憲性爭議也不少，司法院大法官會議曾多次解釋(註⁹)，與本事件相關性較接近的案件有二：

五十五%、約二五〇家的保經公司無法取得保險公司的銷售合約。」

註⁸ 這些資源不僅是客源利益，還有唾手可得的續期佣金、獎金，可能造成一方損失、一方不當得利。壽險公司也會是得利者。

註⁹ 司法院大法官會議在民國 100 年 2 月前共有 684 件解釋案，其中提及「法律明確」者有 30 件。

一、無法律授權的限制營業自由案

民國 89 年釋字第 214 號，關於教育部發佈遊藝場業輔導管理規則，限制遊藝場不得容許十八歲以下進入，違者撤銷遊藝場之許可證。大法官會議認為主管機關為維護社會安寧、善良風俗及兒童暨少年之身心健康，於法制未臻完備之際，基於職權所發布之命令，固有其實際需要，但還是以該管理規則無法明確授權而認定違憲，要旨如下：

人民營業之自由為憲法上工作權及財產權所保障。有關營業許可之條件，營業應遵守之義務及違反義務應受之制裁，依憲法第 23 條規定，均應以法律定之，其內容更須符合該條規定之要件。若其限制，於性質上得由法律授權以命令補充規定時，授權之目的、內容及範圍應具體明確，始得據以發布命令。

二、有法律授權但不明確的保險事務案

民國 85 年釋字第 402 號，關於某保險經紀人公司因聘用未經登錄之業務員，違反保險業務員管理規則，遭主管機關依據管理規則作警告處分，該經紀人公司不服而聲請釋憲，解釋文要旨如下：

保險法第一百七十七條規定：「代理人、經紀人、公證人及保險業務員管理規則，由財政部另訂之」，主管機關固得依此訂定法規命令，對該等從業人員之行為為必要之規範，惟保險法並未就上述人員違反義務應予處罰之構成要件與法律效果為具體明確之授權，則其依據上開法條訂定發布之保險代理人經紀人公證人管理規則第四十八條第一項第十一款，對於保險代理人、經紀人及公證人等從業人員違反義務之行為，訂定得予裁罰性之行政處分，顯與首開憲法保障人民權利之意旨不符。

三、小結

本文系爭事件，保險經紀人、代理人管理規則限制保險經代公司不得轉件營業，其制定程序不當之處在於：保險主管機關以不明確授權的管理規則，限制營業自由，且對違反者有得以裁罰(註¹⁰)之行政處分，屬上述二釋憲要旨所不許之綜合，應是違憲。

肆、實體之合憲性

禁止經代公司轉件營業之實體內容是否符合憲法第 23 條之要件，分析如下：

^{註¹⁰} 保險經紀人、代理人管理規則中雖無裁罰之規定，但其母法，保險法第 167-2 條規定：違反第一百七十七條所定保險代理人經紀人公證人管理規則者，除本法另有規定者外，應限期改正，或併處新臺幣九十萬元以上四百五十萬元以下罰鍰；情節重大者，並得命令停止執業或撤銷執業證書。

一、修訂條文與理由分析

主關機關同時修訂保險經紀人管理規則與保險代理人管理規則，兩規則對系爭事件的修訂規範相同，說明也同，本文僅擇保險經紀人管理規則作代表分析，以免贅言。

新修定保險經紀人管理規則的 39 條，定有保險經紀人不得有 25 款行爲，其中關於系爭事項列於第 15 款，條文如下：

第 15 款：將非所僱用之經紀人或非所屬登錄之業務員招攬之要保文件轉報保險人或將所招攬之要保文件轉由其他經紀人或代理人交付保險人。但經紀人公司收受個人執業經紀人已事先取得要保人書面同意之保件，不在此限。

此限制內容是否符合憲法第 23 條之要件，應以其修訂說明的理由做檢視，倘主管機關增定此限制的理由是為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者為合憲，否則違憲。

主管機關發佈的「保險經紀人管理規則修正條文對照表」，對系爭限制之修訂說明：

考量經紀人公司之招攬人員，應符合本規則或保險業務員管理規則規定，領得經紀人執業證書或業務員登錄證後，始得為所屬公司招攬保險；而經紀人公司亦應確認招攬人員已確實符合主管機關所定之相關法規，爰增訂第十五款及第十六款，明定經紀人公司不得將非所僱用之經紀人或業務員招攬之保件轉報保險人，亦不得聘用未具業務員資格者為其招攬保險業務，以強化保險市場招攬紀律，增進保戶權益保障。另考量實務現況爰於第十五款增列但書規定，明定經紀人公司收受個人執業經紀人已事先取得要保人書面同意之保件，不在此限。

此段修訂說明可分為三部份；一是「爰增訂」前，為增訂第 15 款與 16 款之考量理由。二是「爰增訂」之後到該句句號前，為增訂內容與目的。三是末句，為個人執業(註¹¹)的保險經紀人可轉件到經紀人公司之但書說明。另外，此段說明中所提及的第 16 款，條文內容是：「聘用未完成保險業務員登錄程序者為其招攬保險業務。」係關於業務員資格之管理。

該增訂理由第一部份可分為二，一是「考量經紀人公司之招攬人員，應符合本規則或保險業務員管理規則規定，領得經紀人執業證書或業務員登錄證後，始得為所屬公司招攬保險」屬業務員登錄之管理。另一理由是「而經紀人公司亦應確認招攬人員已確實符合主管機關所定之相關法規」，查主管機關所定的保險招攬相關的法規，而且與增訂保險經紀人管理規則第 39 條第 15 款、16 款有關者，僅是保險業務員管理規則第三條「業務員非依本規則辦理登錄，領得登錄證，不得為其所屬公司招攬保險」，還是屬業務員登錄之管理，都是關

註¹¹ 本國保險經紀人、代理人管理規則將保險經紀人、代理人分為個人執業與公司組織兩型態。

於該新增訂的第 16 款「聘用未完成保險業務員登錄程序者為其招攬保險業務。」，而與系爭事件，禁止轉件營業的第 15 款無關。

該段說明理由第二部分為系爭限制的內容與目的，並非系爭事件的修訂的理由。第三部分，即末句係個人執業經紀人可以轉件營業的但書規定，也非修訂理由。

基上，分析主管機關發佈的「保險經紀人管理規則修正條文對照表」，對於增訂限制經紀人公司不得轉件營業，實際上無任何說明理由。

二、修定目的分析

該修訂說明對限制轉件營業雖未提出考量理由，但在前揭說明中的第二部分，有其目的之敘述「以強化保險市場招攬紀律，增進保戶權益保障」。

由上文所述之事件前因，可知在三、四十年前本國壽險業招攬不實問題多，另當時的教育訓練還將「保險都是騙人的」(註¹²)列為拒絕招攬的項目，顯示壽險業的欺騙問題嚴重。近年來即使主管機關加強管理，但招攬欺騙仍層出不窮，在坊間有揭發騙術之專書，名為「保險騙、騙、騙」，副標題是「保險業界騙術白皮書」(註¹³)。在網路上以「保險 騙人」關鍵字搜尋(註¹⁴)，也會出現「騙人的保險」(註¹⁵)、「保險不騙人，只有人才會」(註¹⁶)、「保險都是在騙人的」(註¹⁷)、「保險業務員又騙人」(註¹⁸)、「轉載：“騙人”的保險能給你帶來什麼？」(註¹⁹)、「工作/保險公司的面試...騙人是不好的唷」(註²⁰)等標題，點點滴滴顯示三、四十年前的保險騙人情節，至今仍是。故主管機關為加強管理保險招攬行為而修訂管理規則，雖漏列修訂理由，因有匡正時弊之目的，情有可原，但系爭事件限制營業自由，是否符合憲法第 23 條之所列四要素與必要性則有待分析。

三、四要素分析

憲法第 23 條明定政府可以制定法律限制人民自由權利，必須是防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益四要素所必要者。

註¹² 謝國成，保險指南，頁 200。

註¹³ 作者：吳民均，創見文化出版，94 年 8 月。

註¹⁴ 以谷歌(Google)搜尋，限定台灣的網頁，100 年 4 月 9 日。

註¹⁵ <http://blog.yam.com/rebeccaihlin/article/3621903>

註¹⁶

<http://zh-tw.facebook.com/pages/%E4%BF%9D%E9%9A%AA%E4%B8%8D%E9%A8%99%E4%BA%BA%E5%8F%AA%E6%9C%89%E4%BA%BA%E6%89%8D%E6%9C%83/138695972825186>

註¹⁷ <http://www.wretch.cc/blog/Josh720316/16862481>

註¹⁸ <http://www.minglife.com/bbs/forum.php?mod=viewthread&tid=1057&archiver=1>

註¹⁹ http://dokiw0312.blog.hexun.com.tw/32555029_d.html

註²⁰

<http://www.fashionguide.com.tw/Forum/07/MsgL.asp?BoardNum=3&TopicNum=422044&Key=%C4F%A4H%ACO%A4%A3%A6n%AA%BA%AD%F2%A1%E3&LinkTo=SearchNameL&Absolute=1>

因保險招攬紀律不佳，損害保戶權益，所影響只是個人的財產，明顯與他人自由、緊急危難無關，餘社會秩序與公共利益二項分析如下：

(一)社會秩序

本國法律未定義「社會秩序」，但本國定有社會秩序維護法，第一條所示之立法目的為「為維護公共秩序，確保社會安寧」，其規範事項有四大類：妨害安寧秩序、妨害善良風俗、妨害公務、妨害他人身體財產(註²¹)，皆屬於對日常生活的行為規範，系爭事項中的「增進保戶權益保障」、「強化保險市場招攬紀律」，屬於商業經營範疇，顯然與社會秩序維護法所規範的事項不符，若以此法律著眼，應非社會秩序範圍。

憲法保障的基本人權不應只以單一法律作解讀，以免受限於該項法律制定之時空背景而失於狹隘。「社會秩序」在社會學辭典的解釋為「任何社會中所存在的社會期望和社會結構的穩定模式，以及這種模式的維持」(註²²)，以及「指社會裡的社會制度及其間關係的整個結合體。」、「指一種以合諧的社會關係為特質的社會或團體之情境；相對的缺少社會模式間的衝突。」(註²³)。另在教育部國語推行委員會編撰的重編國語辭典修訂本，解釋為：「人類互動上可探知的正常結構、過程或變遷的模式」(註²⁴)。以上四種解釋大同小異，但以教育部辭典的解釋較簡潔清楚。「保險市場招攬紀律」亦屬人類互動上可探知的結構與模式，故在廣義上，應符合辭典所稱「社會秩序」之解釋。

(二)公共利益

「公共利益」尚屬不確定的法律概念，學理上有稱：「各個成員之事實上利益，經由複雜交互影響過程所形成理想整合之狀態」(註²⁵)。實務上有稱：「必須與不特定多數人有關，僅涉及特定人或少數人之利益者，尚與公共利益無涉」(註²⁶)。綜合學理與實務，公共利益的定義應不脫「普遍共通的多數人利益」。

在整個社會裡，保險經代公司轉件營業情事，只特定於壽險市場，再特定於市場中的傳統經代公司(註²⁷)，又特定於其中規模很小經代公司。如此層層特定，範圍極小，不符普遍性，又傳統經代業的營業額在壽險業比重不大，以民國 99 年之統計，初年度保費收入僅佔全體的 2.65%(註²⁸)，並非多數，故以保險業角度，系爭事件之目的應非關公共利益。

註²¹ 該法第三篇分則，共有四章，即此四類。

註²² 社會學辭典，DAVID JARY & JULIA JARY 編著，周業謙、周光淦譯，貓頭鷹出版社，89 年 5 月。

註²³ 兩項解釋皆出於：簡明社會學辭典，蔡文輝、李紹嶸編著，五南圖書出版公司，87 年 11 月。

註²⁴ <http://dict.revised.moe.edu.tw/>，100 年 3 月 6 日查詢。

註²⁵ 吳庚，行政法之理論與實用（增訂二版），頁 58。

註²⁶ 見於最高法院民事判決，88 年 7 月 22 日 88 年度台上字第 1579 號，與 89 年 3 月 24 日 89 年度台上字第 703 號兩案（同一事件）。

註²⁷ 有別於銀行附設的保險經紀人公司，此類公司自身業務量大，無轉件營業之情事。

註²⁸ 中華民國人壽保險商業同業公會 99 年壽險業績統計，壽險業 99 年初年度保費收入來源別

但若反推，以消費者面論權益保障，則不論任何人都可能是傳統小型經代的壽險招攬的對象，並非特定人民之問題，當然具有普遍共通性。又傳統經代的業務量比率雖僅 2.65%，但壽險總保費收入很大，99 年的初年度保費是一兆一千六百一十九億多元，件數達七百七十萬件(註²⁹)，該小比率的金額已超過三百億元，件數超過二十萬，並非小數。故以全民之角度觀「保戶權益」，應屬公共利益相關範疇。

基上，系爭事件是否合於憲法第 23 條可限制人民權利的四要素，以主管機關公佈的目的當理由分析，發現如果以單一法律或行業作檢視，將不符合，若以全民立場做廣義解釋則符合。

四、必要性分析

主管機關以強化招攬紀律與保戶權益為目的，而限制保險經代公司的營業自由，在廣義上雖有涉及社會秩序與公共利益，但須具備必要性，才能完全符合憲法之規定。

(一)通案檢討

1.關於公共利益

商品多層經銷與直接銷售或單層經銷的主要差別在於，會增加一層或數層的銷售成本，但可造就擴大銷售網絡的效益。該成本增加有三種可能的影響；一是提高終端售價，由消費者負擔；二是降低供貨售價，由供貨廠商負擔；三是各層經銷人分攤，由各層經銷人分擔。

小保險經代公司轉件營業是壽險市場過去數十年的常態，顯見其擴大銷售網絡的效益大於所增加之銷售成本。人壽保險之多層經銷，對保戶而言，其保費、承保條件、保險金額等，不會因轉件營業而不同，權利義務也與其他方式銷售的保單完全相同；不若小雜貨店的日用品，因為經過層層經銷，售價會比大批發店貴。故保險轉件營業所增加之成本係由各層經銷人分擔，亦即實際招攬的小保險經代公司須分攤大經代公司的行政成本，而將一部分招攬佣金給大經代公司分享。如此不增加消費者負擔，也不會降低保險公司的商品售價。故轉件營業不僅無損保戶權益，也不影響保險公司利益，且轉件營業並非犯罪、汙染或有違公序良俗之情事，應無其他不當之影響。

基上，轉件營業無損保戶權益，主管機關卻以保障保戶權益為目的而禁止轉件營業，勢必無效果，當然也就無必要。因此「保障保戶權益」雖屬公共利益的範圍，是憲法第 23 條可限制人民自由的要素之一，但禁止轉件營業並無必要性，不符憲法第 23 條規定得限制人民權利的完整條件。

統計表，<http://www.lia-roc.org.tw/indexasp/indexasp.htm>，100 年 3 月 12 日查詢。

註²⁹ 同前註。

2.關於社會秩序

保險轉件營業會多出至少一層的經手者，這樣各方互動的模式就會變動，算是社會秩序有所變動。但此僅是流程上的秩序發生變動，只是多出銷售的中間人，各中間人還是要遵守各種招攬紀律或銷售、交易的法規，如保險法規、民法、公平交易法、消費者保護法、金融消費者保護法等，所以不會因為多了銷售中間人就會產生不良的招攬紀律或社會秩序。這不僅保險商品如此，一般商品的多層經銷也是如此，而且古今中外也都是如此。簡言之，保險轉件營業只是文件多轉一手，小經代公司以少收佣金，替代分攤大經代公司的轉件成本，但造就許多小經代公司服務的機會，此與一般商品的小零售商生存模式雷同，不會產生紀律問題，也不會妨害社會秩序。

保險轉件營業可能產生的困擾，即如前述，是當有招攬不當致使保戶權益受損時誰應負責？是送件的大經代公司，還是招攬的小經代公司？此問題容易解決，回歸一般消費行為；消費者保護法第八條前段明定「從事經銷之企業經營者，就商品或服務所生之損害，與設計、生產、製造商品或提供服務之企業經營者連帶負賠償責任」，只要有經手的經代公司依法都負連帶責任，這樣保戶可向全部或任一個公司求償全部損失，保障更大。若要更明確，可要求各經手的經代公司都簽章於要保書，就像支票有數人背書時，皆負連帶責任一般。其實，保險轉件營業，因各經手公司要負連帶責任，而會更謹慎互相篩選合作對象，甚至相互監督招攬流程，例如小公司要提醒大公司送件不得延遲，大公司要督導小公司不得誇大招攬，招攬紀律與品質會比無轉件營業更好，只可惜目前保險銷售連帶責任的觀念未推動，尚無功效。

基上，保險轉件營業不妨害招攬紀律，即使可能有各經手人相互諉過的困擾，也以現行法規即可處理，主管機關卻對之禁止，顯無必要。同樣的，這部分也不符憲法第 23 條規定得限制人民權利的完整條件。

(三)個案檢視

近年來常發生保險招攬不當而敗壞招攬紀律且致保戶權益受損的案件，如果這些案件與轉件營業有關，則前述必要性的通案檢討結果應該有誤，若該等案件與轉件營業無關，則更可證明系爭事件，禁止保險經代公司轉件營業無必要性。因為招攬不當的案件不少，無法一一作檢視，本文謹以本國第一件保險經紀人公司負責人及公司成員，因不實招攬保險遭以詐欺罪名起訴，詐欺金額超過一億元(註³⁰)，是近年破壞招攬紀律最嚴重與侵害保戶權益最大案，與主管機關修改保險經紀人管理規則應有密切關係，作為檢視的代表個案。

註³⁰ 台灣士林地方法院檢察署檢察官起訴書，六案合併起訴，97 年度偵字第 13307 號，98 年度 9481、15417、15418、15419、16898 號。

1. 案件概述

某保險經紀人股份有限公司負責人與副總、業務主管等共十一人，在民國 91 年起，教導業務員將自家公司定位為理財經紀公司，業務員屬理財經紀人，負責存款、投資、房貸、將支出變存款等資金理財規劃；金融控股公司法通過後，保險公司的主業是保險，副業可經營與銀行相同之存款業務，適用保險法規，且存入款項有中央再保與國際再保公司擔保，客戶的存款更具保障。也將蘇黎士、國寶、全球、宏泰人壽公司的增額終身保險商品，包裝成保險公司的「優惠存款帳戶」、「優惠理財帳戶」、「三合一綜合理財帳戶」、「收支管理帳戶」、「回復型收支管理帳戶」，宣稱可享比銀行定存更高的利息，且有銀行活儲提款的便利性，計息則採「帳面計息」、「鎖定利率」方式，所推出憑證係「存款保險單」，存入款項可隨時提領，靈活運用，提款時不需支付利息，直接掛在帳上(因存款利息高於借款利息，故有利差)，鼓勵要保人辦理保單質押借款，靈活運用已繳納保險費，作為生活費、繳房貸、投資、旅遊等支出，創造回存空間，將支出變成存款，所以帳戶開愈大愈好。若有客戶質疑既是優惠存款，怎麼是填寫保險公司的要保書，則告訴客戶，那是保險公司推出的存款帳戶，故以存款保險單型式出現，買存款帳戶即送保險，保險契約是免費送的。(註³¹)

該經紀人公司業務員之個案實際行銷操作，據網路暱稱 sunli 的部落格(註³²)描述，可見一斑：

他(註：保險業務員，下文稱的業代、保經、朋友)推薦一個退休規劃的理財 CASE，然後就翻出一堆試算表及 DM，並以 DM 內容介紹這是一個優於銀行利率的優惠存款帳戶，然後一堆優點說不完，但基於當時我們經濟情形，所以當下我向我老婆表示這需要回去討論再決定。但該業代表示，此 case 有一較優惠之利率，截止時間在 93/11/12 也就是我們見面的隔天，之後的談話即圍繞在優惠期限將到期及此 case 為適合不懂投資理財的人與退休規劃的好方案對內人進行遊說，內人基於上述原因及對方是他朋友而答應簽字。

接下來就進入額度與付錢部分，我老婆當時表示他年薪 60 萬，但他朋友向他推銷額度年繳 60 萬，但第一年如何繳錢呢？(我們身上根本沒有 60 萬) 該保經建議以下方法：第一年 60 萬，辦信用卡繳錢，然後該保經介紹我老婆向該保經認識的代償業者辦理分期付款。但第二年以後每年繳那麼多錢不一定繳出來且每年都是大負擔。該保經又建議：繳不出來就用上述的方法辦信用卡繳錢再找代償業者，然後可貸出 8 成運用（要付利息），就不會有那麼大負擔了，等 20 年到期前在把錢存回即可。該保經說他有客戶在幾年間隔間買了兩個此優

註³¹ 本段內容摘錄自前註之起訴書。另此案受害人數眾多且金額甚大，媒體報導不少，例如：[記者林慶川／台北報導]<優惠存款攬保單 永達涉詐欺>自由時報 2009.08.12、[張國仁／台北報導]<永達詐欺案 受害金額逾億>工商時報 2008.02.13、[記者姜炫煥／台北報導]<壽險掰成優惠存款 起訴>聯合報 2010.02.09、[洪君智、陳怡靜／台北報導]<「優惠存款」變保險 70 人遭騙提款竟要付利息 永達坦承業務員不當誘保>蘋果日報 2007.11.21。

註³² 部落格 <http://tw.myblog.yahoo.com/sunlichem-insurance>，100 年 3 月 6 日查詢。

惠存款帳戶，就這樣把錢貸出轉入累積大量財富，他不免又將試算表拿出來大書特書，我老婆覺得不錯且相信他這個朋友不會騙她而決定簽字。

2.合理商品正解

前述案件概述有很多觀念似是而非，正確解讀如下：

人壽保險商品若以「壽險」命名，則屬學理上的死亡保險(註³³)，即被保險人在約定期間死亡者可得保險金。「增額終身壽險」本質上是終身為期的死亡保險，是被保險人不論何時死亡或接近百歲時(註³⁴)，保險公司依契約條件給付保險金，再加上「增額」的設計，是保險金額會依年度增加而增加。基於保費與保險金額公平對價，有增額設計的保險，保費當然會比較高。壽險給付的基本原則是：保險公司會給的錢，就是全體保戶的本金加利息，扣掉保險公司支出的理賠金與經營成本(含合理利潤)，再依契約條件發回給保戶，所以不會白白創造出利潤或優惠給客戶或保戶(註³⁵)。

前述詐欺案的情節，操作重點在於告訴消費者，有保險公司推出利率高於銀行的優惠方案，只要期初存入一筆錢，以後該繳的續期費用，就靠先前存入的錢，借出來繳，由於存入的利息高過借出利息，就這樣把錢貸出轉入就可累積大量財富，又由於是增額保險，帳面上的金額每年會節節高昇。

上段的邏輯是對的，只要存入的利率大於借出的利率，借出、存入，錢就會越來越多，屬「套利」模式之一。該「利率高於銀行」是指保險單的「預定利率」會高於銀行市場定存利率，這樣的書面資料通常是真的，但保險商品的預定利率是保險公司整體營運計算的利率，必須扣除保險公司的人事、租金、稅金、事務費、佣金...等一切管理銷售費用，剩下的才會回到客戶，所以不會是客戶的投資報酬率，通常會低於消費者向銀行或保險公司的借款利率(註³⁶)。該優惠存款方案標榜會賺錢的基礎就是靠正利差，但實際卻是負利差，如此在帳戶內借出、轉入，錢一定愈來愈少。

至於帳面金額會節節高昇，這也是真的。只不過那主要是指「保險金額」，是被保險人死亡後可領的數額，或約百歲高齡達到契約條件才可領回的數額，並非保戶的錢。如果保戶要中途領出，必須辦理部分或全部解約(註³⁷)。解約金雖也會節節升高，但除非接近百歲高齡，解約金數額比保險金額低很多，尤其

註³³ 人壽保險各類保險定名準則第一條之規定。

註³⁴ 當保費本息所累積的準備金已達保險金額，不必等到被保險人死亡也可領保險金。各壽險保單所設定的年限不一定，通常在百歲左右。

註³⁵ 有例外的是，保險公司願意提撥經營利潤作為「特別紅利」，但此情況極少，因為經營利潤本應歸於公司股東而非客戶。另一般紅利的來源是利息或死亡率的變動，或投資型保險的獲利，都是基於保戶自身權益而生，皆非保險公司之恩給。

註³⁶ 保單預定利率攸關壽險業經營成本甚鉅，主管機關為保險業把關成本，要求若有偏高即要作合理說明，因此保單利率水準，不會高於市場利率太多。人身保險商品審查應注意事項(99.9.1修正)中規定：「計算保費所採之預定利率高於計提責任準備金之利率一碼(含)時，應就利率敏感度分析，檢附未達一定利率水準時之因應聲明書(本聲明書應由投資人員及精算人員共同簽署)及該商品訂價合理性說明(由精算人員簽署)。」

註³⁷ 此屬學理上的「終止保險契約」，並非解除保險契約。

是締約的第一年，保險公司要發佣金，也有核保、製單等成本，所以的解約金大都接近於零。這也是該詐欺案很多受害者，無法繳納續期費用而解約時，發現幾乎血本無歸，才驚覺受騙。

3.商品真實面貌

一般商品做包裝時，須配合商品的形狀、重量才能包得住，否則很容易破裂露餡。同理，壽險商品要包裝成「優惠存款」，不是經紀人公司想包就能包得密，必須商品本身有能包的條件才行。以涉案的「金彩 306 增額終身壽險」為例(註³⁸)，此商品主要是以終身為期的死亡保險，再加入每年增加保險金額的條件；繳費期間內，年增值 3%，繳費期滿後為 6%，另額外附加保障重大燒燙傷等四項傷病。該主險之保額增加，採複利方式，計算複雜，但若保險公司表列應繳保費及各年度增值後的保險金額，讓消費者不需任何計算，便可對保費、保障數額一目了然，即：應繳多少保費，在不同年度死亡時可以領多少錢，清清楚楚。實際上，該商品內容說明書(註³⁹)有表列應收保費，但對應給付的保險金額無表列，只有增值方式的文字敘述，消費者須反覆計算才能得知各年度的保險給付數額。關於保險給付，該說明書另有下列文字與表格：

微利時代的新理財觀：把一塊錢當兩塊錢用

如果您把資產放在一種理財工具上，讓它在不同的狀況下能發揮出不同的功用，一塊錢就可當兩塊錢來用，這就是「金彩 306 增額終身壽險」的特性。您把一塊錢放進保險，這一塊錢就開始提供您高額的保障，並且保險金額會逐年依繳費期間是否屆滿，以 3% 或 6% 終身複利增值；另外，這張保單將累積出一筆現金價值，這筆現金價值同樣會隨著您的保險金額終身複利增值，您可以隨時彈性運用這筆現金價值，這一塊錢不但提供您人生風險的保障、安全的投資、理財的便利，還提供您一個節稅的空間。

以 30 歲男性投保「金彩 306 增額終身壽險」20 年期，保額 50 萬元舉例，20 年共繳保費約 241 萬元(假設符合集體彙繳最高資格，已扣除 3% 保費)，繳費期滿後，50 歲末現金價值累積超過 294 萬元，60 歲末時累積超過 377 萬元，70 歲末累積更超過 505 萬元，是當初總繳保費的 209% 以上。

您無法期待黃金、鑽石、古董、字畫能夠為您保本保值，但是如果設定了一个「全球人壽 306 保險理財計劃」，這個計畫將會為您提供一個增值的保證，您絕對可以期待它在您的未來，能提供您一個豐足的人生。

註³⁸ 本商品是前揭保險詐欺案有兩大主力商品之一，在保險事業發展中心有詳細說明資料。另一是宏泰人壽的增額終身壽險，但在保險事業發展中心的商品查詢，僅得僅簡略的文字敘述，又因該商品已停售數年，原始資料取得困難，而未舉為例。

註³⁹ 本商品的書面介紹說明，見於財團法人保險事業發展中心網站，保險商品查詢，
<http://insprod.tii.org.tw/database/insurance/detailList.asp?productId=264141M11AQNM00>，
 100.3.3 查詢。

各年度保單現金價值對累積保費加計利息之相對比率

6 年期男性			
保單年度	5 歲	35 歲	65 歲
5	87%	87%	92%
10	93%	93%	99%
15	95%	95%	102%
20	98%	90%	105%

上表中加計利息之利率係以 92 年度之十二個月台灣銀行、第一銀行、合作金庫與中央信託局四家行庫每月初(每月第一個營業日)牌告之二年定期儲蓄存款最高年利率之平均值(1.62%)計算。

單純的增額終身壽險，應該是保戶繳錢後，期待每年保險金額都會增加，萬一被保險人身故，年紀越大保險金就越多，如此而已。但由上述商品說明書內容標榜特別功效：一塊錢當兩塊錢用，顯示保險公司推出該商品之訴求，並非為死亡保障，主要是強調「保單價值準備金」(註⁴⁰)及其孳息，追求較高之獲利，如此完全脫離壽險之本質。

該說明牽涉保險學理以及複雜的計算，非保險專業人士難以理解，只能靠保險招攬人員解釋，加上一般消費者可得的商品資訊甚少，無法核對招攬人員的說詞是否正確，只能言聽計從。此類商品訴求強調錢滾錢，例如「增值保證」，而「絕對可以期待它在您的未來，能提供您一個豐足的人生」更是追求高獲利的宣傳。但該商品本質是死亡保險，通常是死後才給保險金，屆時就不是「人生」了，故強調提供豐足的人生，就是提示保戶必須在生前將保單解約領回解約金，方能達到商品宣傳的功效，再加上「一塊錢變兩塊錢」誘人的獲利，都是包裝成可借出轉入的「優惠存款」絕佳條件；況，招攬銷售過程中的廣告宣傳品，正常是由保險公司設計印發，若保險經代業要自行印製宣傳品，尚需經保險公司同意才能使用(註⁴¹)；且，招攬是否成功，還得通過保險公司的核保，尤其是高額保件，唯恐與保戶的財力不相當，必須進行「財務核保」(註⁴²)，通過後契約才能生效。故該詐欺招攬是否能得逞，保險公司也扮演重要角色。

註⁴⁰ 保險法施行細則第 11 條「本法所稱保單價值準備金，指人身保險業以計算保險契約簽單保險費之利率及危險發生率為基礎，並依主管機關規定方式計算之準備金。」。簡言之：在長期壽險，因死亡率通常隨年齡遞增，保費本應逐年遞增，但為求單純而採中間值單一費率(平準式保費)，亦即全期各年度繳費數額一致，故期初有溢繳，期末會短繳。溢繳及其孳息完全屬於保戶，可視為保戶擁有的保單價值。當中途解約、失效時，保險公司得扣除行政費用後，全數退還保戶。該溢繳與孳息，保險法規以「保單價值準備金」稱之，但僅是作為價值計算之用，未如「責任準備金」有實際提存之準備。

註⁴¹ 保險業務員管理規則第 16 條第 2 項，規定廣告文宣等物品，須經所屬公司核可同意方能使用。保險代理人管理辦法第 38 條第 23 款，規定使用之廣告、宣傳內容，須經所屬保險業提供或經其同意。保險經紀人第 39 條所定不准之行為第 22 款有相同規定。

註⁴² 財務核保的意義：財務核保是指核保人員由財務的角度來衡量被保險人的實際經濟需求及續期支付保險費的能力與其投保金額是否相當的核保程序。人身保險核保實務處理準則及職

上述詐欺案個案是招攬紀律的惡例，也是嚴重影響保戶權益的大案，但細究其商品生產、銷售過程，可知主要問題在於單純的壽險遭保險公司包裝成獲利工具，再由保險經紀人公司假造獲利與功效而欺騙消費者，這與小經代公司將招攬件轉到大經代公司作經營毫無相關。

五、小結

系爭事件之實體內容是否合於憲法規定得以法律限制之必要性，以通案檢討保險轉件營業結果，並不會導致招攬紀律敗壞或損害保戶權益，也不損害社會秩序與公共利益，故主管機關所欲強化招攬紀律與保戶保障權益，非以限制保險經代公司轉件為必要。又以代表性之實例個案作檢視，發現造成保險招攬紀律敗壞、保戶權益受損的原因，主因於人心險惡，與招攬轉件營業之程序問題無關，更可確認無必要禁止保險經代公司轉件營業。故主管機關限制保險經代公司不得轉件營業，實體上也不符憲法第 23 條所定得限制人民權利的完整要件。

伍、結論與建議

本國壽險的業務推廣，不論在保險公司或經紀人、代理人公司，長期存在招攬紀律惡劣、保戶權益受損的情況，主管機關為導正而修改法規，嚴加規範，有其正當與必要性。

主管機關以促進招攬紀律與保戶權益保障為目的，修改保險經紀人、代理人管理規則，限制保險經代公司不得轉件營業。此舉可使招攬程序單純化，減少各經手人相互諉過之機會，但明顯限制經代公司的營業自由，造成需要轉件營業的小型經代公司難以生存，有違憲法保障基本人權之精神。但憲法另有規定，政府在有必要為增進公共利益或社會秩序等因素時，可以限制人民權利。主管機關該限制規定，部分情況看似符合憲法可以限制民權的規定，但是實際分析結果，在制定程序上，該限制規定以空泛的法律授權所做成，不符憲法要求之法律明確原則而屬違憲；在實體內容上，該限制之目的雖有涉及憲法可以限制人民權利的公共利益與社會秩序範圍，但都是非必要，因此不符合憲法規定的完整要件，也是違憲。

主管機關若要達成促進保險招攬秩序、保障保戶權益之目的，而要對市場加強管理，應先以史為鑑；從三、四十年前的不實招攬惡評到現在的招攬詐欺案，問題原因與轉件營業的流程無關，而都是人心險惡所致；不只部分保險經紀人、代理人公司如此，有部份壽險公司也是如此，所以加強管理的方向應是回復整個保險業應有的最大誠信，才能對症下藥。

參考文獻

書籍：

1. 謝國成(1989)，《保險指南》，雅登出版社。
2. 吳民均保(2005)，《險騙騙騙—保險業界騙術白皮書》，創見文化出版。
3. 周業謙、周光淦譯(2000) DAVID JARY & JULIA JARY 編著，《社會學辭典》，貓頭鷹出版社。
4. 蔡文輝、李紹嶸編著(1998)，《簡明社會學辭典》，五南圖書出版公司出版。
5. 吳庚(1995)，《行政法之理論與實用》(增訂二版)，三民書局經銷。

網路

教育部國語推行委員會編撰的重編國語辭典修訂本，

<http://dict.revised.moe.edu.tw/>，民國 100.3.6 查詢。