

國立政治大學
CARDIF 銀行保險研究發展中心

台灣銀行保險展望與監理制度之改革—
以日本經驗為比較研究中心



CARDIF
法國巴黎人壽

撰寫者：卓俊雄

中華民國 102 年 01 月

台灣銀行保險展望與監理制度之改革-以日本經驗為比較研究中心

(結案報告)

卓俊雄*

- 壹、前言
- 貳、我國銀行保險監理沿革之介紹
 - 一、2001年前金融控股公司法通過前
 - 二、2001年金融控股公司法通過後
 - 三、小結
- 參、日本銀行保險監理沿革之介紹
 - 一、銀行保險行銷開放進程
 - 二、銀行保險監理法規架構
 - 三、小結
- 肆、結論與建議

摘要:

我國銀行保險通路壽險初年度新契約保險費(FYP)收入自 2008 年首度超過傳統保險通路後，銀行保險通路對保險業或銀行業之收益而言，均佔有重要地位與貢獻。此時，各業別主管機關基於對消費者權益之保護或對本業健全經營之計，各自頒布不同監理法規。此舉雖可讓業者知所遵循，避免產生弊端。惟卻可能讓各機關間監理管轄產生衝突，以至於，除重複監理浪費行政資源外，亦讓業者不知所措。是以，本文於參酌日本之經驗後，基於監理專業性與避免重複監理之理由，對非傳統保險通路銷售保險商品之監理管轄建議宜採功能別監理。換言之，他業如欲與保險業合作推廣招攬保險商品時，均需經保險主管機關核准，且對保險商品之招攬行為亦應歸保險局所管轄，使監理單一化。

* 卓俊雄，東海大學法律學系專任副教授。東海大學法學博士。本文承蒙政治大學 CARDIF 銀行保險研究發展中心專案論文研究獎助，特表申謝。

壹、前言

我國銀行保險通路壽險初年度新契約保險費(FYP)收入自 2008 年首度超過傳統保險通路(即傳統保險業務員、保險代理人與保險經紀人)後，銀行保險通路不論對保險業或銀行業之營業利益均佔有重要地位與貢獻。然而以銀行營業處所為保險銷售通路之銀行保險業務，因牽涉到銀行業與保險業的經營與監理，原本就有其複雜性，隨著銀行保險業務重要性的不斷提昇，有關銀行保險的監理問題，例如監理架構、經營模式、保險商品結構、消費者保護、風險移轉等問題，也逐一浮上檯面¹。基此，為因應日益蓬勃發展之銀行保險業務，銀行局與保險局陸續發布許多相關監理法令。對於主管機關勇於任事，負責監理之態度，似應以鼓勵。雖查我國自 2003 年「金融監督管理委員會組織法」發布實施後，有關銀行業、證券業與保險業之監理已經採單一制。基此，或有謂上開銀行保險監理法規皆以金融監督管理委員會(下稱金管會)之名義發布，並無監理管轄之疑慮。

惟，行政院農業委員會亦於 2012 年 8 月發布「農會漁會信用部辦理合作推廣保險業務應注意事項」²，對農漁會信用部與保險代理人、經紀人公司合作推廣保險業務時，應遵循此注意事項之相關規範。再者，另日前有媒體報導國內著名超商成立保險經紀人公司有意跨足保險商品之招攬³。金管會保險局亦針對此發布新聞稿說明商業保險尚不得透過超商所設立多媒體終端機逕為線上投保。另言明超商並非保險經紀人，亦不得為招攬保險(包含商品說明)之行為⁴。因此要求業者先將所有保險商品下架並提供相關程序說明，未來超商是否開放保險商品招攬，將採個案審查方式⁵。惟查國內現行法規中，除金融控股公司法(下稱金控法)第 43 條有明訂金融控股公司得事先向主管機關申請核准後，子公司間得以共同業務推廣。至於，其餘非金融控股公司之其他行業，則尚無類似法規明訂得以在營業處所內銷售保險商品。又國內汽車製造商所成立之保險代理人經紀人公司亦存有在汽車銷售處所內進行汽車保險業務招攬之事實。基此，若以主管機關禁止超商所成立之子保險代理人或經紀人公司於超商營業處所內銷售保險商品時，則為何非金控之銀行業得以在營業處所內銷售保險商品？是以，對他業與保險業合作推廣保險商品招攬行為之監理管轄權責，究竟應本業主管機關管轄或保險主管機關管轄，確有加以釐清之實益，始能避免產生重複監理，浪費行政資源之虞。。

¹ 有關我國銀行保險通路所面臨之問題，請參林建智、彭金隆、吳佳寧，我國銀行保險業務監理架構之探討台灣金融財務季刊 第十輯第四期，2009 年 12 月，頁 142-146。

² 中華民國 101 年 8 月 29 日行政院農業委員會農金字第 1015070839 號

³ 「統一超 ibon 跨足賣保險」，工商時報，2013-01-04。資料來源：

<http://news.chinatimes.com/focus/11050106/122013010400105.html>。另參「統一超賣保險 難度高」，聯合報，2013 年 1 月 5 日。資料來源：<http://udn.com/NEWS/FINANCE/FIN1/7611004.shtml>

⁴ 參金管會對媒體報導統一超商賣保險乙案之相關說明，2013 年 1 月 4 日。資料來源：金管會網頁。

⁵ 「統一超賣保險 金管會要求先下」架，自由時報，2013 年 1 月 8 日。資料來源：

<http://iservice.libertytimes.com.tw/liveNews/news.php?no=748969&type=%E8%B2%A1%E7%B6%93>

基此，主要討論議題有二，其一說明我國銀行保險通路監理之發展沿革，並於參酌日本監理規定後，釐清他業與保險業合作推廣保險商品招攬行為之監理管轄機關；其二針對我國現行法不足之處提出具體建議。雖銀行保險監理尚存有消費者權益保護等若干爭議議題，惟囿於篇幅所限，本文僅先從探討管轄機關著手，其他監理議題則待日後另行撰文論述。至於比較法亦僅以日本法為限，先予敘明。

貳、 我國銀行保險監理沿革之介紹

觀諸我國銀行業銷售保險商品之發展沿革，2001年金控法之發布實施為重要分水嶺。蓋因，2001年金控法發布實施前，主管機關對銀行保險通路採嚴格監理措施，當時僅開放特定保險商品得於銀行營業處所內銷售，故此時期銀行保險通路占整體保險市場之市占率為不足道，然而，自金控法發布實施後，因主管機關大幅放寬銀行通路經營架構與銷售保險商品種類，以至於，銀行保險通路在短短數年內，在保險市場上已占有舉足輕重之地位⁶。基此，本文對我國銀行保險發展沿革，將以2001年金控法發布前後，說明如下：

一、 2001年前金融控股公司法通過前

(一) 特別法得經營銀行保險商品

查我國與大部分國家的監理法規相同，為考量區隔經營風險，原則上均禁止銀行直接經營保險業務；僅在少數情形下，為因應特別需要，由立法機關訂立特別法，允許同一機構法人得經營特定銀行與保險業務，例如：1935年「郵政法」發布實施，該法第五條即規定郵局可同時經營儲匯與簡易壽險業務⁷。另1978年「中國輸出入銀行條例」發布實施，該法第四條明定中國輸出入銀行得辦理財政部(現為金融監督管理委員會)核准之輸出保險⁸。

惟需注意者是，雖郵政法之主管機關為交通部(參郵政法第二條)，惟有關簡易人壽保險由中華郵政股份有限公司經營者，屬交通部主管，業務並受金融監督管理委員會監督。(參簡易人壽保險法第二條第一項)；另「中國輸出入銀行條例」第四條第五款辦理輸出保險之主管機

⁶如於2001年對整體人壽保險初年度新契約量占5%；2002年占18%；2005年成長至37.6%；2006年維持在35.7%；2007年為34.4%；2008年超過傳統保險業務員業績量，市占率達47.8%；2009年高達63.15%；之後2010年、2011年與2012年均維持在60%左右。

⁷查郵政法於中華民國二十四年七月五日國民政府制定公布全文50條；並自中華民國二十五年十一月一日施行。該法第五條明定「郵政機關除遞送前條郵件外，依法律之規定，得經營左列業務：一 匯兌。二 儲金。三 簡易人壽保險。四 在交通不便之地方，為遞送郵件而兼營之旅客運送。」

⁸中國輸出入銀行條例第四條明定「本行經營左列業務：一、辦理輸出機器設備及其他資本財所需價款或技術服務費用之保證及中、長期融資。二、辦理出口廠商為掌握重要原料供應或為拓展外銷從事對外投資以及工程機構承包國外工程所需資金與合約責任之保證及中、長期融資。三、辦理出口廠商輸入與其外銷有關之原料、器材、零件所需價款之保證及中期融資。四、辦理出口廠商短期融資之保證。五、辦理財政部核准之輸出保險。六、辦理國內外市場調查、徵信、諮詢及服務事項。七、其他經財政部核定辦理之業務。」，中華民國六十七年七月二十一日總統(67)臺統(一)義字2547號令制定公布全文14條。

關則由「金融監督管理委員會」管轄⁹。因上開郵局與中國輸出入銀行係基於特別法明定得經營特定保險商品，故此二者並非本文所要討論之態樣。

(二) 金融業得設立財產保險經紀人專部(1991年)

至於，我國有關銀行業得銷售保險商品之監理規範，則係首次出現於「保險代理人經紀人公證人管理規則」中。蓋因，我國銀行業為確保押匯與授信業務標的之價值，避免特定危險事故之發生，致標的物受損，債權無法獲得清償，故財產保險業便與銀行業合作，從事特定財產保險商品之招攬。當時主管機關對此銀行業與保險業合作招攬保險商品之行為，並未制訂法令加以監理。遲至 1991 年時，主管機關(當時為財政部)鑑於因客觀環境已明顯變遷，並為因應保險市場自由化及國際化之需要，遂於該年修正此管理規則，其中第 23 條並明訂

「經註冊登記之銀行業、信託投資業，得向財政部(現為金管會)申請登記經營與押匯及授信業務有關之財產保險經紀業務。但應設置專部執行業務，其資本、營業及會計必須獨立。(第一項)

經註冊登記之公證業，得依本管理規則有關規定，向財政部申請登記經營保險公證業務。(第二項)

依第一項及第二項規定辦理登記時，應聘有具備申領執業證書資格之人，報財政部核准；(第三項)

其辦理保險經紀或公證之業務，應由報准合格之經紀人或公證人簽署。(第四項)¹⁰。

從而可知，針對銀行業若欲於營業處所內招攬保險商品時，其必須向先主管機關申請設立保險經紀人專部之方式為之。此為我國保險主管機關首次對銀行保險通路經營架構監理規定。

又於 2003 年主管機關(當時為財政部)鑑於保險代理人、保險經紀人、保險公證人三者性質上差異甚大，遂將「保險業代理人經紀人公證人管理規則」改分為三，修訂為「保險代理人管理規則」、「保險經紀人管理規則」及「保險公證人管理規則」。藉此對保險代理人、保險經紀人及保險公證人在執行業務上進行各項規範及管理。因此，2003 年新訂「保險經紀人管理規則」共 46 條¹¹，其中第十五條明定「經註冊登記之銀行業、信託投資業，得向主管機關申請登記經營與押匯及授信業務有關之財產保險經紀業務。但應設置專部執行業務，其資本、營業及會計必須獨立。(第一項)依前項規定辦理登記時，應聘有具

⁹ 中華民國一百零一年六月二十五日行政院院臺規字第 1010134960 號公告第 4 條第 5 款、第 7 款、第 11 條後段所列屬「財政部」之權責事項，經行政院公告自九十三年七月一日起變更為「行政院金融監督管理委員會」管轄，自一百零一年七月一日起改由「金融監督管理委員會」管轄。

¹⁰ 參中華民國八十年十二月三十一日財政部(80)台財保字第 801750303 號令修正發布。

¹¹ 中華民國九十二年十二月八日財政部台財保字第 0920752070 號令訂定 發布全文 46 條；

備申領執業證書資格之人，報主管機關核准；其辦理保險經紀之業務，應由報准合格之經紀人簽署。(第二項)之後「保險經紀人管理規則」又歷經多次修正，於 2011 年將金融業得設立財產保險經紀人專部之規定改訂於第二十條¹²，內容不變。需注意者是，因保險法之主管機關為金管會保險局，故金融業申請設立保險經紀人專部招攬特定財產保險¹³，係由保險局負責審查。

(三) 銀行設立保險代理人經紀人公司 (1992-2000)

雖自 1990 年起我國主管機關已經開放金融機構得向財政部申請登記經營與押匯及授信業務有關之財產保險經紀業務。然而此以規定僅開放金融業成立保險經紀人專部招攬與押匯及授信業務有關之財產保險，如火災保險、海上貨物保險等，對於其他財產保險以及人壽保險商品之招攬並無開放。基此，部分銀行業便以透過設立人身或財產保險代理人子公司之方式，從事財產或人壽保險業務等之招攬，如 1992 年運通銀行設立台灣美國運通產險與壽險保險代理人公司、1993 年花旗銀行設立花旗銀行產險與壽險保險代理人公司、1996 年中國信託銀行設立中信保險經紀人公司等。因保險代理人、保險經紀人之設立係由保險局所管，故銀行如需設立保險代理人、保險經紀人公司時，係由保險局負責審查。

二、 2001 年金融控股公司法通過後

(一) 經營模式分成共同行銷與合作推廣

上開銀行保險通路之監理架構於 2001 年我國通過金融控股公司法後，產生結構性之變化。蓋因為發揮金融綜合經營效益，立法者遂於金控法中明定金融控股公司與其子公司及各子公司間進行相互業務或交易行為時，得以共同行銷、資訊相互運用或共用營業設備或營業場所等方式為之。基此，我國銀行保險之經營模式除上開二種模式外，另得以其他方式為之。茲說明如下。

1. 金控子公司間共同業務推廣(下稱共同行銷)

查 2001 年金融控股公司法第四十三條明定：

「金融控股公司之子公司間進行共同行銷，應由金融控股公司事先向主管機關申請核准，且不得有損害其客戶權益之行為。(第一項)」

基此，金融控股公司之子公司間，為發揮金融綜合經營效益，金控公司即得向主管機關申請核准(由銀行局負責審查)，進行跨業商品之銷售。惟查，主管機關(金管會銀行局)卻遲至 2009 年始基於金融控股公司法第四十三條第三項之授權，訂定「金融控股公司子

¹²中華民國一百年二月二十五日行政院金融監督管理委員會金管保理字第 10002545321 號令修正發布全文 49 條

¹³ 經查，2001 年底有 8 家金融機構設立保險經紀人組；2011 年底尚有合庫、華南、土銀、台銀、兆豐等 五家銀行設有保險經紀人組。

公司間共同行銷管理辦法」(以下稱共同行銷辦法)¹⁴，以為業者遵循，因此，共同行銷辦法第四條特別明定，本辦法發布施行前，經金管會核准之共同行銷申請案，金融控股公司無須重新申請核准。

2. 非金控子公司間金融機構合作推廣(下稱合作推廣)

因非屬金融控股公司之其他金融機構並無金控法之適用，故主管機關(金管會銀行局)遂於 2003 年頒訂「銀行、證券商及保險公司等機構合作推廣他業商品或提供相關服務規範」(下稱銀行保險合作推廣服務規範)¹⁵，以利非金控公司之金融業亦得跨業行銷。需注意的是，「銀行、證券商及保險公司等機構合作推廣他業商品或提供相關服務規範」雖是由銀行局主導發布並解釋¹⁶，惟銀行、證券商及保險公司等機構如欲合作推廣他業商品或提供相關服務者，需向各本業主管機關申請。(參銀行保險合作推廣服務規範第一點)

3. 農會漁會信用部辦理合作推廣保險業務

又因我國農漁會信用部非屬金融控股公司之子公司，亦非屬一般商業銀行。鑑於保險公司為拓展其保險商品之銷售，除以銀行為通路外，亦有直接或透過保險代理人或保險經紀人，以農會、漁會為保險商品行銷通路，由農會、漁會提供營業場所、辦公設備或人力從事招攬保險業務。故農委會為健全信用部辦理合作推廣保險業務，明確規範信用部與保險公司、保險代理人或保險經紀人等機構之權責，保障消費者權益，經參照金融監督管理委員會所定「銀行、保險公司、保險代理人或保險經紀人辦理銀行保險業務應注意事項」及財政部所定「銀行、證券商及保險公司等機構合作推廣他業商品或提供相關服務規範」等相關規定，於中華民國101年8月29日發布「農會漁會信用部辦理合作推廣保險業務應注意事項」，以供農會漁會信用部辦理合作推廣保險業務遵循之用。

(二) 招攬行為規範

1. 保險局所發布之行政命令

現行銀行保險業務之監理，除了在法律層次上並無任何直接規範之法律或條文，即使在授權子法層次也缺乏直接針對銀行保險業務之相關規範。在主管機關發佈之各項法令中，較具體明確規範銀行保險業務者，為金管會保險局 2005 年 07 月 29 日以金管保三字

¹⁴ 中華民國九十八年十月二十一日行政院金融監督管理委員會金管銀法字第 0 九八一 0 0 0 五 二四 0 號令訂定發布全文十五條

¹⁵ 92 年財政部以台財融(一)字第 0920025294 號令所

¹⁶如金融監督管理委員會銀行局曾於 2013 年 1 月 2 日針對「銀行、證券商及保險公司等機構合作推廣他業商品或提供相關服務規範」第一點規定所稱「本業機構財務、業務及內部控制健全」發布解釋令，參金管銀法字第 10110006500 號令

第 09402543651 號令所訂之「銀行、保險公司、保險代理人或保險經紀人辦理銀行保險業務應注意事項」¹⁷為主要核心規範。

惟需注意者是，有關銀行保險經營模式無論係採合作推廣或是共同行銷，其主管機關均是銀行局，然而，有關銀行保險招攬行為之監理法規「銀行、保險公司、保險代理人或保險經紀人辦理銀行保險業務應注意事項」卻是由保險局發布。

之後，保險局亦陸續發布多項監理措施，如 2005 年 11 月發布「銀行、保險公司、保險代理人或保險經紀人合作推廣或共同行銷契約書範本」(下稱三方約範本)¹⁸；2006 年 10 月發布「重申保險業應恪遵保險業務員管理規則及相關業務招攬規定」¹⁹等。其中值得一提者是，觀諸三方約範本內容，似要求銀行保險無論採共同行銷或是合作推廣經營模式均需簽定之。惟，共同行銷模式係針對金控子公司間之業務行銷，並無需透過保險代理人或經紀人公司為保險業務招攬媒介。是以，共同行銷模式似無簽定三方約之必要。

2. 銀行局所發布之行政命令

查銀行局過去陸續針對銀行業頒佈「銀行業辦理財富管理業務應注意事項」、「銀行對非財富管理部門客戶銷售金融商品應注意事項」、「銀行辦理衍生性金融商品業務應注意事項」等，都因為規範適用之範圍與銀行保險業務有部分重疊，因此同樣會對銀行保險業務產生規範效果。惟上開監理規範之主要目的並非針對銀行保險之招攬行為而定，然而於 2012 年底時，銀行局卻針對銀行業辦理銀行保險業務之行為發布二則實質監理規定。此二規定之發布，是否意味者銀行局有意主導銀行保險通路招攬行為之監理，實質關注。茲將此二規定說明如下：

(1) 「金管會提醒銀行業辦理銀行保險業務應遵守相關規定」

如上所述，銀行保險招攬行為規範主要是由保險局所發布之「銀行、保險公司、保險代理人或保險經紀人辦理銀行保險業務應注意事項」。然，**2012 年 10 月 17 日**銀行局法規制度組針對銀行保險之招攬行為發布「**金管會提醒銀行業辦理銀行保險業務應遵守相關規定**」，其中內容有：

「一、應約束該等登錄在保險公司、保險經紀人公司及保險代理人公司之人員，不得利用客戶之存款資料進行誤導或不當行銷方式勸誘、推介與客戶風險屬性不相符之保險商品，亦不得僅以定期存款與保險商品間之報酬率為差異比較，而忽略各類商品之風險特性及產品屬性，或未就報酬與風險為衡平對稱之揭露。」

¹⁷中華民國九十四年七月二十九日行政院金融監督管理委員會金管保三字 第 09402543651 號令訂定發布全文 13 點；並自九十四年十一月一日起施行

¹⁸中華民國九十四年十一月十一日行政院金融監督管理委員會金管保三字 第 09400145170 號函准備查訂定全文 1 點

¹⁹中華民國 95 年 10 月 12 日保局三 字第 09502547340 號

二、銀行業對於提供人力從事銀行保險招攬業務所產生之申訴案件，應予受理，並協助客戶與保險公司、保險經紀人公司及保險代理人公司進行聯繫協商。

三、銀行業應落實銀行保險業務之內部控制及稽核制度規定，金融控股公司及銀行並應督導其保險代理人子公司及保險經紀人子公司建立並落實執行內部控制及稽核制度。銀行業對於提供人力從事銀行保險招攬業務所產生之申訴案件，應先行檢視有無違反銀行保險業務相關規定之缺失。」

觀諸此規定之內容而言，銀行局明確要求銀行業對登錄於保險代理人或經紀人公司之保險業務員（同時具行員身分）之保險招攬行為（如保險契約說明義務等）需負監管之責，甚至明白表示銀行業者對銀行保險糾紛事件需協助處理等。銀行局此舉之本意雖係為減少招攬爭議，確保消費者之權益。惟令人不解的是，基於權責分立原則，保險市場與保險業之監督及管理應屬金管會保險局之業務（金融監督管理委員會組織法第四條第三款參照），故由銀行局針對保險商品之招攬行為發布監管措施是否適當，恐有討論空間。

(2) 「銀行業於共同行銷或合作推廣房貸壽險商品業務時應遵循之相關事項」²⁰

銀行局又於 2012 年 11 月 30 日亦曾針對房貸壽險商品之銷售發布「銀行業於共同行銷或合作推廣房貸壽險商品業務時應遵循之相關事項」，要求銀行業於招攬房貸壽險商品時，需注意：

「一、銀行辦理房屋貸款業務時，不得以購買房貸壽險商品做為貸款之搭售條件或於貸款過程中不當勸誘。

二、銀行辦理共同行銷或合作推廣房貸壽險商品時，應落實認識客戶程序，確實瞭解客戶之需求，以提供適合客戶之商品。

三、為避免房貸壽險保單解約金爭議發生，應以客戶能充分瞭解之方式，具體說明包含保單契約終止之相關權益影響等重要內容。

四、銀行辦理房屋貸款已取得足額擔保，借款人基於自身保險需求向銀行購買房貸壽險商品，回歸以借款人為要保人之一般保險商品為主，並需提供期繳型及躉繳型之商品供客戶選擇。

五、前述事項應納入銀行內部控制及內部稽核制度規定，並落實執行。」

觀諸此規定，其中銀行局不但對房貸壽險商品之招攬行為發布監管規定外，甚至連保險契約之內容亦明定禁止行為。此舉不但有監理權責不分之嫌，亦有干涉私法契約內容之疑慮。蓋因，保險契約之內容係由當事人雙方所意定，如認為保險契約內容有違反法令或對消費者不公之疑慮時，亦應由負責之監理機關發布監管規定為宜。是以，銀行局針對房貸壽險商品之招攬行為與契約內容發布監管規定，此舉恐需再斟酌。

²⁰中華民國 101 年 11 月 30 日，發文字號：金管銀合字第 10100341680 號

三、 小結

從我國銀行保險監理發展沿革可知，我國銀行保險監理目前面臨之主要問題有：

1. 銀行保險經營模式過於複雜

(1) 共同銷售與合作推廣模式

如前所述，我國銀行保險通路經營模式可分成金控公司子公司間共同行銷與非金控之金融機構間合作推廣經營模式。惟需注意者是，採合作推廣模式之金融機構，需向本業主管機關申請合作推廣他業商品或提供相關服務。換言之，銀行如欲從事合作推廣招攬保險業務者，需向銀行局申請。同理，證券與期貨業需向證期局提出申請；至於，農會漁會信用部辦理合作推廣保險業務者，因「農會漁會信用部辦理合作推廣保險業務應注意事項」中並未設有資格限制，故農會漁會信用部辦理合作推廣保險業務者雖無需向農業金融局申請核准，惟須遵循「農會漁會信用部辦理合作推廣保險業務應注意事項」相關規定。

(2) 專部架構、二方架構與三方架構模式

另學者亦有依據銀行保險通路架構中金融業是否透過保險代理人或保險經紀人公司分成三方架構的間接銀行保險模式與二方架構的直接銀行保險模式。前者三方架構的間接銀行保險模式即由欲參與保險商品之銷售之金融機構(如銀行)間接藉由轉投資設立保險代理人或經紀人公司或與他保險代理人或經紀人公司合作方式辦理，該金融機構之保險招攬人員於取得保險業務員資格並登錄於保險代理人或經紀人公司後，向銀行客戶銷售保險商品。金融機構如採後者時，該金融機構之保險招攬人員於取得保險業務員資格並登錄於合作保險公司後，向銀行客戶銷售保險商品。換言之，採二方架構的直接銀行保險模式者，該金融機構從事銀行保險業務並無透過保險代理人或經紀人公司²¹。

惟，值得一提者是，我國目前尚有部分銀行設有保險經紀人專部招攬特定財產保險業務。此種模式與上開模式中銀行行員需登錄於保險公司、保險代理人或經紀人公司有所不同。

基此，我國目前銀行保險經營模式，除目前較常見「金控子公司間共同銷售」與「非金控之金融機構間合作推廣」外，尚有部分金融機構成立「保險經紀人專部」招攬特定財產保險等模式。因此，如為金控之子銀行業如欲從事保險業務招攬時，其可能的經營模式將包括上述三種方式。監理機關面對如此複雜之經營模式，是否能有效監理，恐令人擔憂。故為有效監理以確保消費者權益，上開經營模式是否應簡化或調整，亦有檢討之必要。

2. 銀行銷售保險法源授權尚欠周延

²¹ 有關三方架構的間接銀行保險模式與二方架構的直接銀行保險模式說明，參行政院金融監督管理委員會保險局九十九年度委託研究計畫，銀行保險行銷通路監理之研究，頁 10-12。

首先，就銀行業是否得銷售保險商品而言，因銀行業所得經營之業務需經銀行法明文規定或主管機關核可始得為之(參銀行法第三條)，故在銀行法未明文規定銀行可從事保險商品之銷售業務情況下，主管機構又未依據「銀行法」第三條第二十二款核定銀行保險為銀行可經營之業務時，銀行從事銷售保險商品業務之法律依據確有欠周延。

再者，又以「銀行保險應注意事項」為例，其條文明定銀行保險業務係依據「保險業招攬及核保理賠辦法」訂定，惟未確切說明所依據之條文。而「保險業招攬及核保理賠辦法」開宗明義規定，其係依照「保險法」第一四八條之三第二項規定，該條規定：「保險業對…保單之招攬核保理賠，應建立內部處理制度及程序；其辦法，由主管機關定之。」，若按照其規範內容，與銀行辦理銀行保險業務似無顯著關係，援引此一法規略顯牽強。另主管機關所頒金融機構「合作推廣規範」觀之，亦欠缺相關法律授權，與金控法規明確訂定金控公司之子公司得進行共同行銷顯有不同²²。

3. 銀行保險業務監理機關尚待釐清

按我國立法機關雖於 2003 年通過金融監督管理委員會組織法，於行政院下設立金融監督管理委員會負責銀行、證券與保險等金融業務之監理。惟各業別之實際監理工作仍由該會次級機關，即銀行局、證期局與保險局負責。基此，有關銀行保險監理法令雖以金管會之名義發布，然其中有關銀行申請保險業務招攬之准駁，係由銀行局所負責。另就招攬行為而言，除先前保險局所發布之「銀行、保險公司、保險代理人或保險經紀人辦理銀行保險業務應注意事項」外，近來銀行局針對銀行保險之招攬行為，亦陸續發布若干行政命令。從而可知，對銀行保險業務招攬行為，保險局與銀行局似均有意涉入實質監理工作。

從監理權責分工而言，保險業務之招攬係屬保險局之權責。惟從上開注意事項內容觀之，銀行局不僅要求銀行業需要登錄於他公司(即保險公司、保險經紀人公司及保險代理人公司)之保險業務員之招攬行為，且對上開保險招攬業務所產生之申訴案件，應予受理並協助協商。如此而言，銀行局似有意直接涉入銀行保險業務之監理。

惟如認為銀行保險業務之招攬行為應由銀行局負責監理時，則證券業從事保險業務之招攬行為是否應由證期局負責?同理，農漁會信用部從事保險業務之招攬行為是否應由農業金融局負責?如此之監理分工是否適當，似有深論之必要。

參、 日本銀行保險監理沿革之介紹

一、 銀行保險行銷開放進程²³

查有關日本保險監理機關對於銀行保險的開放進程，主要可分成四階段。

(一) 第1階段開放

²² 參林建智、彭金隆、吳佳寧，同前註 1，頁 142-143。

²³ 參曾耀鋒，保險行銷之監理，保險事業發展中心，2011 年 1 月，頁 214-215。

1998年12月金融系統改革法的公布，開啟了日本銀行保險的發展進程。根據該法之規定，初步開放銀行業、證券業、保險業對於各自業務的互相參入，銀行自此可行銷證券公司之基金商品。2000年保險業法修正，自2001年4月起，同意銀行行銷對於要保人保護較無疑慮之商品，其認可之商品有與住宅貸款相關的長期火災保險、保證保險，以及海外旅行傷害保險等。

(二) 第2階段開放

2002年10月日本金融廳修正保險業法施行細則，增加開放個人年金保險(包含定額與變額商品)、年金支付型儲蓄傷害保險等險種，此外為避免消費者因未購買保險而遭致與銀行業務往來時的不利益，要求銀行端須建立相關的防弊制度。

(三) 第3階段開放

2005年6月，增加開放銀行行銷躉繳終身壽險、保險期間10年以下之平準繳費養老保險(不包含法人契約)、躉繳養老保險、汽車保險以外之個人財產保險(但與事業相關的保險除外)、以及儲蓄型傷害保險等各項險種商品。

(四) 第4階段開放

根據2005年12月之後所施行的銀行保險行銷狀況監理結果，主管機關認為全面開放的時機業已成熟，遂於2007年12月全面開放銀行行銷壽險、產險，以及醫療保險、傷害保險等第三分野之所有商品。

二、 銀行保險監理法規架構

有關日本監理機關對銀行保險之監理法規，依據法位階之高低，說明如下：

(一) 保險業法 (Insurance Business Act) ²⁴

查 2000 年日本保險業法修正後，於該法第二百七十五條第二項明定「銀行等，不受其他法律規定所限，得為次條或第二百八十六條登錄並進行保險招攬。」

另查日本保險業法第二百七十六條明定「特定保險招攬人(人身保險招攬人、財產保險代理人、少額短期保險招攬人)應於內閣總理大臣登錄後，從事保險招攬業務。」另同法第二百八十六條則係規範保險經紀人亦應於內閣總理大臣登錄後，從事保險招攬業務。換言之，銀行等金融機構，無論其他法律規範如何，得在登錄之後，以人身保險招攬人、財產保險代理人、少額短期保險招攬人或保險經紀人身分，從事保險招攬業務。

基此，日本對銀行業得否招攬保險商品之規定，係於保險業法中加以明定。另銀行業如要招攬保險業務時，則由其銀行總行事前須於 FSA 正式登錄(通常為保險代理人)後，從事

²⁴保險業法第 275 條第二項「銀行等は、他の法律の規定にかかわらず、次条又は第二百八十六条の登録を受けて保険募集を行うことが。」參日本保險業法，平成 7 年 6 月 7 日法律第 105 號，(最新修正：平成 24 年 9 月 12 日法律第 86 號)資料來源：<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H07/H07HO105.html>

保險招攬業務。至於分行不須分開申請。另銀行員工須取得銷售證照，且事前須透過產壽險公會正式登記於 FSA²⁵。

(二) 行政命令

1. 內閣命令- 保險業法施行令 (Order for Enforcement of Insurance Business Act)²⁶

因日本保險業法中對「銀行等金融機構」之內容並未明定，故日本保險業法施行令(相關我國法規命令)第 39 條中即對保險業法「銀行等金融機構」所指之範圍詳加說明。依據該條就得「銀行等金融機構」從事保險招攬者，包括：

「下列金融機構得從事保險招攬：

- (1) 銀行
- (2) 長期信用銀行
- (3) 商工合作社中央金庫
- (4) 信用金庫及信用金庫聯合會
- (5) 勞動金庫及勞動金庫聯合會
- (6) 農林中央金庫
- (7) 信用合作社及信用合作社聯合會
- (8) 農業合作社及農業合作社聯合會
- (9) 漁業合作社及漁業合作社聯合會；水產加工業合作社及水產加工業合作社聯合會」

從上可知，目前日本所開放得招攬保險商品之銀行等金融機構，尚不包括證券業或其他行業(如車商、超商等)。

2. 省廳命令-保險業法施行規則 (Ordinance for Enforcement of the Insurance Business Act)²⁷

另日本金融廳於「保險業法施行規則」(相當我國行政規則)，其中針對銀行保險弊害之防止措施定有若干規定，(如該施行規則第 53 條之 3 之 3，第 212 條，第 212 條之

²⁵ 參行政院金融監督管理委員會保險局九十九年度委託研究計畫，銀行保險行銷通路監理之研究，頁 60-61。

²⁶ 參日本保險業法施行令，平成 7 年 12 月 22 日政令第 425 號，最新修正：平成 24 年 7 月 19 日政令第 197 号，資料來源：<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H07/H07SE425.html>

²⁷ 保險業法施行規則，(平成 8 年 2 月 29 日大藏省令第 5 號) (最新修正：平成 24 年 9 月 28 日內閣府令第 65 號) 資料來源：<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H08/H08F03401000005.html>

2，第 212 條之 3，第 212 條之 4，第 212 條之 5，第 234 條)。茲將主要規範內容說明如下:

(1) 制定委託方針及必要措施：

為避免銀行以授信為背景進行過度之保險招攬，從而損及保險公司健全且適切之營運以及公正之保險招攬行為，保險公司應訂定銀行委託之相關方針，確實掌握銀行之保險招攬狀況，建構其他必要措施。(保險業法施行規則第 53 條之 3 之 3)

(2) 非公開資訊之運用限制：

關於自銀行業務所得知之顧客非公開資訊，銀行應明訂該非公開資訊之內容，以及取得顧客同意之時期、方法，藉以限制將其運用於保險招攬。(保險業法施行規則第 212 條第 2 項、第 212 條之 2 第 2 項、第 212 條之 4 第 2 項)

(3) 資訊揭露：

銀行應制定公布相關之方針，藉以明示承保保險公司名稱，以及提供顧客用於自主判斷簽訂保險契約時所需之必要資訊。(保險業法施行規則第 212 條第 2 項、第 212 條之 2 第 2 項、第 212 條之 3 第 2 項)

(4) 設置負責之法遵人員：

為確保法令遵守義務，銀行應於總公司或其他主要營業處所配置總負責人員，並於各營業處所配置負責人員。(保險業法施行規則第 212 條第 2 項、第 212 條之 2 第 2 項、第 212 條之 3 第 2 項)

(5) 銀行保險招攬對象之限制²⁸：

以下列兩類為要保人或被保險人之保險契約招攬，銀行不得自其收取佣金，並應制定必要之確認措施。(保險業法施行規則第 212 條第 3 項、第 212 條之 2 第 3 項、第 212 條之 3 第 3 項)

- ① 事業資金融資貸款對象之法人、其代表人，以及個人企業主。
- ② 事業資金融資貸款對象之小規模企業（從業人數為 50 人以下者）之董事及其從業人員。

禁止銀行透過特定關係人（子公司、兄弟公司等）對上述限制進行規避行為。
(保險業法施行規則第 234 條)

(二) 主管機關函令解釋

²⁸此部分規定相當繁瑣複雜，另行撰文深入探討研究。

日本金融廳會針對常見監理缺失不定期公布解釋例集²⁹，茲將有關銀行保險監理重要內容說明如下。

1. 平成 17 年 11 月 28 日銀行窓販に関する保険法令解釈事例集³⁰

● 主要規範內容:

- (1) 銀行內負責個人貸款業務之人員可從事保險招攬，不屬於融資貸款對象銷售限制之範圍。
- (2) 租賃住宅屬於住宅相關長期火災保險之投保對象。
- (3) 實務上當資料庫無法顯示顧客有無申辦融資貸款時，應以顧客之申告作為判斷有無申辦融資貸款之依據。
- (4) 銀行檢視保險招攬適切與否之具體方法
 - ① 掌握法令遵守之情況
 - ② 監視銷售通路別之實際情況
 - ③ 分析蒐集金融服務使用者諮詢室之申訴諮詢案件
 - ④ 定期自主要保險公司、銀行等其他關係人處聽取意見

2. 平成 24 年 3 月 28 日銀行窓販に関する保険法令解釈事例集の改定について³¹

● 主要規範內容:

- (1) 銀行內負責公寓、信用卡融資貸款業務之人員，因其業務非屬事業性資金用途，故可從事保險招攬，不屬於融資貸款對象銷售限制之範圍。
- (2) 保險金額受限制之顧客對象：
- (3) 該案例係為特定區域金融機構之銀行保險。由於該名顧客以其為要保人，其複數家人為被保險人投保時，將超過受限之保險金額，是故意欲以其複數家人為要保人兼被保險人投保。主管機關認為此案例若屬其家人非共同生計，且本身有投保意願，

²⁹ 需注意者是，此解釋例集並非每年公布。據查截至目前為止僅有的兩次。分別是平成 17 年 7 月銀行保險監理由於有較大幅度的變動，因此有了平成 17 年 11 月的第一次解釋。因應平成 23 年 9 月銀行保險監理的修正，才有了平成 24 年 3 月的第二次解釋。由此可以推測平成 17 年(2005)以及平成 24 年(2012)乃是日本銀行保險監理上重要的兩年。

³⁰資料來源：<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/17/f-20051128-1.html>

³¹資料來源：<http://www.fsa.go.jp/news/23/hoken/20120328-1.html>

並無規避規範之意圖時方可准許。

- (4) 租賃與店舖併用之住宅，由於其部分屬於事業性用途，因此銀行不得從事相關之代理、媒介簽訂保險契約之行為。
- (5) 銀行招攬住宅長期火災保險時，確認顧客住宅貸款餘額之行為，屬於未獲顧客同意亦被允許之措施。
- (6) 非屬融資貸對象限制之案例：簽訂財產保險契約後擴充保障內容

(三) 行政指導

查日本金融廳組織令（平成十年政令第三百九十二號）之規定，金融廳組織區分為兩大類，一是依業務工作性質設有「內部部局」，另一則是屬於諮詢任務性質之「審議會」。內部部局共有三個，分別是「總務企劃局」、「檢查局」、以及「監督局」。

「總務企劃局」設有「總務課」、「政策課」、「企劃課」、「市場課」、「企業揭露」等 5 課，其中「企劃課」內有「保險企劃室」，專門負責保險制度之相關規劃與立案工作。「檢查局」負責民間金融機構之檢查業務；「監督局」則負責民間金融機構之監督業務。內則設有「總務課」、「銀行一課」、「銀行二課」、「保險課」、「證券課」等 5 課，其中「保險課」專責保險公司之監督與管理業務。

復查日本金融廳之工作分配，保險之行政解釋由「總務企劃局企劃課保險企劃室」負責，行政指導中的《保險公司總合監理方針》為「監督局保險課」負責，《保險公司檢查手冊》則由「檢查局」職掌。從而可知，因日本金融廳以「功能別」作為一級單位的分類作法，有別於我國金管會以「業別」作為一級單位之分類作法³²。基此，該國有關銀行保險之監理措施皆由各局中負責保險監理之單位負責規劃，較無產生類如我國遇到混合業別業務時，監理管轄產生混淆之疑慮。

茲將《保險公司總合監理方針》與《保險公司檢查手冊》有關銀行保險監理規定，略述如下：

1. 保險公司總合監理方針《保險会社向けの総合的な監督指針》³³（**Comprehensive Guidelines for Supervision of Insurance Companies**）

³² 查我國金融監督管理委員會組織法第 4 條規定，金管會之次級機關及其業務如下：一、銀行局：規劃、執行銀行市場、票券市場、金融控股公司與銀行業之監督及管理。二、證券期貨局：規劃、執行證券、期貨市場與證券、期貨業之監督及管理。三、保險局：規劃、執行保險市場與保險業之監督及管理。四、檢查局：規劃、執行金融機構之監督及檢查。

³³並非每年皆有更新，不過這兩年變動幅度較大，特別是《保險公司檢查手冊》，平成 24 年版與平成 23 年版相較，幾乎是全面改版。不過改版的內容，並不一定與銀行保險相關。

日本監理機關針對保險業之監理會不定期發布監督指針，以供業者參酌改進之用。茲將最近修正與銀行保險有關內容說明如下：

依據金融廳於平成 24 年 7 月所發布之保險公司總合監理方針，列舉出保險招攬行為之不當態樣，以供業者改進。³⁴

2. 保險公司檢查手冊《保險檢查マニュアル》（**Inspection Manual for Insurance Companies**）

日本監理機關針對保險業之監理會不定期發布保險公司檢查手冊，以供業者參酌改進之用。依據金融廳於平成 24 年 11 月所發布之《保險檢查マニュアル》，列舉出保險招攬行為之不當態樣，以供業者改進³⁵。

- 相關頁次：

保險募集管理態勢の確認検査用チェックリスト，頁 52 & 56。顧客保護等管理態勢の確認検査用チェックリスト，頁 63-64。

- 主要規範內容：

- (1) 建構防止脫離保險意旨之招攬活動，或為獲得保險契約所進行之不適切行為。例如排除對銀行之過度協助，保險費貸款等不適切行為
- (2) 對於銀行保險招攬之委託、管理。

三、 小結

綜上，從日本對銀行保險之監理沿革可以得到下列幾點結論。

1. 保險業法中明定銀行業得招攬保險商品；另銀行保險業務招攬架構亦於保險業法中加以確定。
2. 銀行通路得招攬保險商品採逐步開放政策。
3. 目前保險業法僅開放銀行業得兼業招攬保險商品，其他行業(如證券業)尚無開放之規定。
4. 銀行保險通路監理由負責保險監理之單位負責

³⁴ 參《保險会社向けの総合的な監督指針》相關頁次：II - 3 - 3 保險募集態勢，頁 108-114。最新修正：平成 24 年 7 月，資料來源：<http://www.fsa.go.jp/common/law/guide/ins.pdf>

³⁵ 參《保險檢查マニュアル》(最新修正：平成 24 年 11 月)資料來源 <http://www.fsa.go.jp/manual/manualj/hoken.pdf>

肆、 結論與建議

我國對銀行保險通路架構之監理，雖始於1990年代保險代理人經紀人公證人管理規則所訂之保險經紀人專部，惟遲至2001年金控法與其他銀行保險法規發布後，銀行業與保險業透過共同銷售與合作推廣候，才出現大幅成長。至2011年銀行保險通路已經站保險業新契約60%以上，顯然已經成為銷售保險商品之主要通路。無可諱言者是，因銀行保險通路對保險業與銀行業之經營績效已占舉足輕重之地位，此時，各業別主管機關基於對消費者權益之保護或對本業健全經營之計，各自頒布不同監理法規。此舉雖可讓業者知所遵循，避免產生弊端。惟可能讓各機關間監理管轄產生衝突，以至於，除重複監理浪費行政資源外，亦讓業者不知所措。

雖他業與保險業者間透過合作方式招攬保險，此時無論對該業或保險業經營之健全均會產生影響。惟考量保險無論商品屬性、行銷方式以及對消費者權益之保障機制等皆具特殊性，如非保險之主管機關對保險業務之招攬行為發布監管措施，對其監管法規得否切入核心，實令人憂心。基此，主管機關宜權衡保險招攬之特性，對他業招攬保險商品建立妥適之行銷監理架構，以能有效維護消費者之權益。

本文於參酌日本之經驗後，基於監理專業性與避免重複監理之理由，對非傳統保險通路銷售保險商品之監理建議宜採功能別監理。換言之，不論是現行之銀行保險通路、證券保險通路、車商保險通路，或是日後有可能產生之超商保險通路等其他保險通路，他業如欲與保險業合作推廣招攬保險商品時，均需經保險主管機關核准。另其保險商品之招攬行為亦應歸保險局所管轄。

基此，本文建議於保險法中明定非傳統保險通路銷售保險商品之監理規定。

建議修正條文		說明
<p>第一百六十三條之一(非傳統保險通路銷售保險商品之核准)</p> <p><u>金融業或其他行業得向主管機關申請核准從事保險商品之招攬，不受其他法令之限制。</u></p> <p><u>前項申請許可應具備條件、程序、應檢附之文件及其他應遵行事項之管理規則，由主管機關定之。</u></p> <p><u>主管機關為前項之核准時，應徵詢他業主管機關</u></p>		<p>一、 本條新增。</p> <p>二、 因現行金控法第43條已經明定金控子公司間得以共同銷售方式推廣他業商品與服務，故明定除其他法律另有規定者外，非傳統保險通路銷售保險商品，須經主管機關核准後始得為之。</p> <p>三、 第二項明定相關申請許可應具備條件、程序、應檢附之文</p>

<p><u>之意見後定之。</u></p>		<p>件及其他應遵行事項之管理規則，由主管機關定之。</p> <p>四、鑒於各別行業監理具特殊性，故明定主管機關為他業兼業招攬保險商品時應徵詢他業主管機關之意見。</p>
<p>第一百六十七條之二（罰則）</p> <p>違反第一百六十三條第四項所定管理規則中有關業務或財務管理之規定，<u>違反第一百六十三條之一</u>或違反第一百六十五條第一項規定者，應限期改正，或併處新臺幣六十萬元以上三百萬元以下罰鍰；情節重大者，廢止其許可，並註銷執業證照。</p>	<p>第一百六十七條之二（罰則）</p> <p>違反第一百六十三條第四項所定管理規則中有關業務或財務管理之規定，或違反第一百六十五條第一項規定者，應限期改正，或併處新臺幣六十萬元以上三百萬元以下罰鍰；情節重大者，廢止其許可，並註銷執業證照。</p>	<p>明定違反第一百六十三條之一罰則</p>