

## 建制緣起

# 住宅地震保險中樞組織定位的探討

曾武仁

財團法人保險事業發展中心總經理

### 一、前言

臺灣政策性住宅地震保險制度（以下簡稱本制度）的建制與施行，緣起於 1999 年 9 月 21 日南投地區發生芮氏規模 7.3 的大地震，造成空前重大損失，當時行政院深刻體認到，在臺灣，國人面臨潛在而重大的地震風險，但是保險保障機制明顯不足，住宅地震保險投保率甚低，乃責成財政部保險司積極規劃住宅地震保險制度，並要求於短期內開始實施。我當時仍在保險司服務，負責產險業務的監理，在接獲長官指示後，立刻蒐集各國相關資料，詳加研究，同時邀集保險業者、學者專家共同討論，開始進行各項規劃作業。此外，也利用出國開會與考察的機會，拜訪國外的地震保險或天然災害保障相關組織，深入瞭解其組織架構，運作模式及危險承擔機制之建制。經考量國內政經與社會環境，分析各國制度的優缺點，同時也評估國際再保市場的狀況，並洽詢國際知名再保公司、再保經紀人以及風險模型評估公司的專業意見後，在短時間內，設計完成綜合他國經驗，提供基本保障，具臺灣特色的住宅地震保險制度。

臺灣住宅地震保險（以下簡稱本保險）特色之一是，參考紐西蘭的模式，成立住宅地震保險基金（以下簡稱地震保險基金或基金）。2001 年 11 月財政部頒布「財團法人住宅地震保險基金捐助章程」及「財團法人住宅地震保險基金管理辦法」，該基金成立初始，為節省支出，加速累積基金的規模，並未設置實體組織，而係委託中央再保險公司（以下簡稱中再公司或中再）辦理所有相關業務。換言之，住宅地震保險實施初期，中再公司擔任本制度的經理人（Manager），負責危險承擔機制的規劃，國內共保事宜與國外再保安排，同時也兼辦基金的業務。基於上述機制的設計，臺灣住宅地震保險乃能平順上路，如期實施。因此，個人認為，中再公司對我國住宅地震保險制度的建制與實施有重大的貢獻。

本保險自 2002 年 4 月 1 日起開始施行，規劃的時間前後不到三年，過程相當複雜且存在許多障礙，並非外界想像的容易，所幸經各方的努力才一一克服。例如，本制度之實施涉及其他單位的權責或業務，如金融局、國庫署、銀行公會等，必須進行協商溝通，以求解決，若無長官全力支持與相關機關的配合，恐難以順利完成。如今制度實施將屆第十年，我也在九年前離開財政部，金管會於隔年成立，保險司改制為保險局而成為歷史。回憶逝去的歲月，但見物換星移，人事全非，見證了宇宙萬象之生滅流轉，感慨之餘，僅就記憶所及，略述本人參與保險中樞組織建制過程的片斷，以供後人參考，若有錯誤或缺漏之處，尚祈各方指正見諒。

## 二、制度規劃的重點與中樞組織問題的探討

我國住宅地震保險制度規劃初期的重點是，利用現有資源，結合相關單位，建立地震保險危險承擔機制，且能在短期內即開始實施。有鑑於，若要因應規模如 921 強烈地震所造成的重大損失，單純依賴政府或只靠民間的力量均有其困難，必須雙方通力合作才有可能完成，此證諸世界各國皆然。因此，經過研議結果，危險承擔機制的設計，乃由國內產險同業以共保方式分攤底層損失，其上設立地震保險基金，超出基金限額的部分安排一定額度的國外再保，再保限額以上的損失則建議政府承擔，以國庫提供保證或予以貸款解決。

換言之，整個危險承擔機制分為四層，俾能將承保能量擴大，機制的操作委託中再公司全權負責辦理。在當時，中再仍為財政部所屬的國營專業再保公司，由其統籌辦理，堪稱妥適，且有利於政策的推動與配

合，因此實施甚為順暢，在那時中樞組織的問題尚未浮現，甚至說，中再公司即是本制度實施初期的中樞組織亦不為過。然而，中再於 2002 年 7 月完成民營化作業，已不再是政府主導的國營再保公司，若繼續擔任政策性保險的管理人，是否妥適開始受到檢視，亦即，民營化後的中再是否適宜繼續擔任本保險的中樞組織不無疑義。

總之，我國住宅地震保險機制的中樞組織問題，在實施初期並未深入探討，此一議題開始受到關注與重視，是在中再民營化之後。此外，還有一項最根本的問題，那就是，本制度的中樞組織定位不明可能衍生極大的風險。倘承保之國內外產險公司或再保公司發生信用風險，致無法支付保險費或再保賠款無法攤回時，缺口由何者負責，並未有明確之規定。上述情形一旦發生，將影響本制度的運作，且損害到被保險人的權益，因此，何者為住宅地震保險制度的中樞組織，實有必要加以釐清。地震保險基金乃於 2004 年委託財團法人保險事業發展中心（以下簡稱保發中心），就本保險的中樞組織定位問題進行研究。

有關歐美日等國地震或天然災害保險制度的中樞組織問題，我在 2000 年曾拜訪過美國加州地震局（California Earthquake Authority；簡稱 CEA），初步了解其運作情形。2002 年 5 月擔任副司長時，率團考察各國的天然災害保險制度，包括挪威、西班牙、法國、美國及澳洲等，那次的考察對於先進國家天然災害保險機制運作及中樞組織型態有更深入的瞭解。2005 年，兼任地震保險基金董事長的金管會張副主委秀蓮，邀集相關人員，包括產險公會石理事長燦明、地震保險基金林董事建智等一行多人，我則代表保發中心，再次赴日本及紐西蘭考察，就兩國地震保險制度的監理，風險轉移機制及中樞組織性質與組織架構，參訪該相關單位並與業者進行經驗交流，對於我國住宅地震保險中樞組織的建構也有相當助益。

以下僅就各國地震與天然災害保險的制度與中樞組織，以及保發中心研究報告的建議簡略說明：

### 三、各國地震及天然災害保險制度中樞組織

#### (一) 紐西蘭地震保險制度

紐西蘭地震委員會（Earthquake Commission；簡稱 EQC）成立於 1942 年，原隸屬國家保險局（State Insurance Office），1988 年經由修法，將 EQC 改為商業保險型態，變成公司組織（Statutory Corporation），但財政部為唯一股東。1993 年 EQC 又做重大改變，停止直接簽發保單，而是在民營保險公司所銷售的住宅火險保單，強制加入 EQC 的基本保障，雖然各家保險公司所銷售的住宅火險保單與費率並不一定相同，但均必須包含 EQC 提供的基本保障，超過 EQC 基本保障的部分，屬於民營保險公司所超額承保（Additional Cover）。地震損失發生時，由 EQC 先賠基本保障，超過的損失才由簽單公司負責賠付。

從上述的架構來看，紐西蘭住宅地震保險制度的中樞組織為 EQC，雖然一般民眾並不直接向 EQC 投保，但紐西蘭全國 370 萬人口中 95% 擁有 EQC 的地震險保障。而 EQC 的運作模式也頗具特色，大部分的業務，如損失理算、理賠中心管理與電腦系統都外包給民營產險公司及其他機構辦理，因此運作效率甚高。此外，當大地震發生，EQC 累積的地震基金加上保險公司、再保人所付賠款不足以支付被保險人的損失時，則由紐西蘭政府承擔無限責任。

綜而言之，紐西蘭地震保險制度歷史悠久，自 1945 年創立以來已 67 年，中樞組織的型態經多次改變，最早為國家保險局，1988 年改為財團法人，以商業保險方式經營，1992 年又改為王室企業，隸屬政府所有，但獨立經營。無論型態如何改變，

EQC 經營效率良好，乃世界公認各國災害保險中，運作最成功的制度。

## (二) 美國加州地震保險制度

1994 年美國加州 Northridge 發生強烈地震，造成重大財產損失，保險業停止承保地震保險，美國政府為解決民眾買不到地震保險的問題，成立 CEA，CEA 係由民間籌資，18 家美國保險公司為其會員，類似共保組織，提供 105 億美元的地震保險保障，由加州州政府負責經營管理，基金和保費收入均可享受免稅優惠。

保險公司可自由選擇是否加入 CEA 為會員，CEA 為加州地震保險的中樞組織，提供三種住宅地震保單以供民眾選擇，承保與理賠業務委託會員公司辦理，CEA 負責規劃與執行危險承擔機制，包括再保險安排，巨災債券發行等。

## (三) 日本地震保險制度

日本是全世界地震風險最高的國家，根據統計，1994 年至 2002 年間，全球發生規模 6 級以上的地震共 780 次，發生於日本地區為 160 次，佔 20.5%，因此日本非常重視地震保險制度的建立。

為建制其地震保險危險承擔機制，日本也採政府與民間合作的模式，首先由各產險公司簽單承保地震保險，然後 100% 分予日本地震再保險公司（Japan Earthquake Reinsurance Co.；簡稱 JER），JER 於 1966 年成立，由日本國內 19 家保險公司與東亞再保公司（Toa Re）共同出資，承接產險公司地震保險全部責任，但 JER 亦將部分風險以超額再保方式回分各產險公司與東亞再保，以分散過高的風險。此外，JER 也有承保限額，超過其承保限額之損失則移轉給日本政府承擔。

日本地震保險制度是結合民營產險及再保業、國營再保公司與政府三方面的力量共同承擔風險，所收的保費依照承擔責任的比率進行分配。以 2004 年為例，產險公司與東亞再保公司所收取的保費佔 20.6%，JER 佔 32.3%，政府佔 47.1%，就整個保障機制的運作模式來看，JER 所扮演的角色為中樞組織應無疑義。其次，至 2003 年為止，日本地震保險的準備金累積金額相當龐大，達到 1 兆 6412 億日幣，其中產險公司有 3.836 億日幣，JER 為 3,597 億日幣，政府則擁有 8,979 億日幣，如果地震的損失超過上述的累積準備金，JER 及產險公司可以向銀行融資以解決困難，政府所承擔的部分將依地震再保險特別會計法，進行貸款，並得動用國庫剩餘款。

綜而言之，日本住宅地震保險制度最大的特色是，其危險承擔機制完全不仰賴國外再保，JER 雖為中樞組織，但最終的責任由政府承擔，因此，JER 成立四十年來均未有安排國外再保。此種危險承擔機制因有其獨特性，優點是若沒有大地震發生，準備金可快速累積，但是諸行無常，何時發生大地震難以預料，故風險亦高，是否妥當值得深思。例如 2011 年日本發生 311 大地震，規模高達 9.0，損失之慘重已超過日本保險業者、JER 及政府所預料，該制度已面臨嚴酷的挑戰。

#### (四) 歐洲各國天然災害保險中樞組織

##### 1. 挪威

挪威於 1961 年頒布天然災害法，成立天然災害補償基金（The Norwegian Natural Fund for Natural Damage Assistance；簡稱 NFNDA），天災範圍包括地震，暴風、洪水、火山爆發等。1989 年頒布天然災害保險法（The Act on Natural Peril Insurance），將天然災害補償基金與天然災害保險合併實施，基金由政府管理，保險由保險業者負責，成立挪威天然災害共保組織，

(Norwegian Pool of Natural Peril；簡稱 NPNP)。損失發生時，先由 NPNP 辦理保險理賠，無保險保障者始由基金補償。該共保組織雖屬民營性質，但政府規定，凡是在挪威境內合法經營的保險公司有承保火險業務者，均需參加共保，由此可見，挪威是透過法令，以及政府與保險業的合作來推動天然災害保險。NPNP 依照政府頒訂的天然災害共保組織辦法，以及標準保單條款運作，設有董事會、理賠工作小組及行政作業部門，承保理賠業務由會員公司負責處理，但 NPNP 訂有理賠統一作業程序，供會員公司遵循，再保安排則由共保組織負責。

綜而言之，挪威天然災害保險制度的中樞組織為 NPNP，NFNDA 只針對無法透過正常保險機制獲得理賠的損失提供補償，並接受不滿意保險理賠的申訴。NPNP 自 1989 年成立以來，其機制的運作已發揮預期之效益，二十年間挪威發生過三次巨大天然災害，NPNP 都能夠支付損失的賠款。

## 2. 西班牙異常災害保險制度

1954 年西班牙成立安全補償聯盟 (Consorcio)，承保異常災害 (包括天然災害如地震、海嘯、洪水、火山爆發、颱風、隕石墜落) 與政治社會事件 (如恐怖行為、叛亂、暴動、民眾騷擾) 所造成人員傷亡與財產損失，本保險為強制性質。

Consorcio 西班牙異常災害保險的中樞組織，雖為國營保險公司，但經營方式與一般民營保險公司相同，總公司設於馬德里，並在西班牙各地成立 18 個分支機構。Consorcio 之運作較特殊，所提供的保障附加於民營保險公司保單，收取一定比例的保費，如異常災害保險 5%，強制車險 3%，強制旅遊險 10% 等。另為因應巨災損失，Consorcio 設有巨災安定準備金，但未安排再保險，巨災損失超過其賠付能力的部分由政府提供擔保。

由於 Consorcio 的準備金提存相當充足，財務管理也健全，因此，過去 50 年來，西班牙雖然經過幾次重大災害的衝擊，Consorcio 都能賠付損失，至今沒有動用政府的財務保證。

### 3. 法國天然災害保險制度

法國的天然災害區分為兩類：一為可保危險（Insurable Risks），包括颱風、冰雹、雪壓、冰凍；二為不可保危險（Uninsurable Risks），包括洪水、地震、地層滑動、雪崩。可保危險由商業性保險公司承保，所謂「不可保危險」的認定標準有三：1. 缺乏精確的統計，2. 累積的風險難以評估，3. 可能發生逆選擇。針對不可保危險的天然災害，法國於 1982 年通過立法，成立天災保障計畫，透過政府與民間保險業整合，共同承擔天災損失風險。其運作模式如下：

- (1) 一般大眾投保財產保險時，自動附加天災損失，以承保上述不可保危險，費率由政府所屬中央費率局（Bureau Central de Tarification；BCT）訂定。
- (2) 理賠的要件是，受災地區與事故需由政府公告才成立。被保險人於政府公告 10 天內向保險公司提出理賠申請，保險人應於 3 個月內支付賠款。
- (3) 保險及再保公司每年應提存核保利潤的百分之七十作為平衡準備金，10 年後可釋出。

在法國天然災害保險計畫下，政府要求民營保險公司必須配合承保不可保危險，不過，上述風險大部分移轉給 Caisse Centrale de Reassurance（簡稱 CCR）承受。CCR 為法國國營再保險公司，擔任中樞組織的角色，財務健全，承保能量大，在國際再保市場聲譽卓著，可提供法國天然災害風險無限制的再保險保障。歷年來法國所發生的重大天然災害，CCR 均能夠發揮功能，提供最大的保障。

#### 四、保發中心的研究報告

該報告首先分析各國地震保險制度之特色及其優缺點，地震保險基金是否適合擔任本制度的中樞組織，中再公司角色如何調整，以及危險承擔機制的運作應否進行檢討。建議大要如下：

本保險定位為政策性保險，中樞組織宜由政府主導的非營利性機構擔任，期能配合政府政策目標。本研究建議由地震保險基金擔任本制度的中樞組織，負責本保險的管理與運作。地震保險基金宜自中再獨立，建議自 2005 年 7 月開始規劃，時程一年，並分四階段循序進行：

1. 第一階段：基金定位為中樞組織，但維持現行運作模式。

即繼續委託中再為經理人，主要理由：（1）中再剛完成民營化，政府占相當比例之股份，對政策保險的配合度仍高，（2）地震險的電腦系統建置於中再，宜逐步移轉至基金，（3）中再安排的巨災債券尚未到期，（4）制度建制時間尚短，基金累積金額低，業務繼續由中再人員兼辦，可節省成本支出。

2. 第二階段：地震保險基金自中再公司獨立。

建議於 2006 年 7 月，地震保險基金自中再獨立。獨立後，維持財團法人的型態與架構，並聘任專職人員，性質類似強制汽車保險特別補償基金。時程方面，在未完成修法之前，再保安排、資訊統計及共保組織仍委由中再代為管理，同時進行人員訓練與業務移轉事宜，以增強基金的營運管理能力。

3. 第三階段：基金可經營再保險業務。

因地震保險基金非屬保險業，無法經營再保業務，若欲擴大共保與再保業務的處理功能，須先修訂保險法第 138 條之 1，修法完成後始得經營再保業務，基金屆時可無須仰賴中再之協助完全獨立。時程方面，建議自 2005 年 7 月進行修法，2006 年 7 月完成，第二、三階段可合併，賦予地震保險基金全權辦理共保業務，基金管理

危險承擔機制安排等。

#### 4. 第四階段：地震保險基金轉型為再保險公司

長期而言，隨著業務成長，基金累積金額增加，危險承擔基礎逐漸擴大，組織結構日漸複雜，將來可考慮參考其他國家的經驗，將基金改制為國營專業再保公司，接受國內保險公司之分出再保險，型態類似日本地震再保公司。此外，倘未來政府考量將颱風洪水風險納入政策性保險，則地震再保公司可轉型為國家天然災害再保險公司，性質類似法國的 CCR，惟涉及相關法令之修訂及相關配套辦法之研擬，需要作審慎的評估與規劃。

## 五、中樞組織之後續規劃與進度說明

地震保險基金於 2004 年 11 月向金管會保險局呈報「臺灣住宅地震保險中樞組織之規劃」，該局函覆，該報告建議基金為住宅地震保險制度之中樞組織及最後危險責任承擔者，經評估應屬可行，建議基金自 2006 年 6 月起正式獨立運作。為配合上開事項，該局要求中再儘速邀集學者專家、基金、保發中心及主管機關籌組專案小組進行細部規劃，研議修正相關子法與配套措施，以利後續推動作業。

2005 年 4 月，住宅地震保險執委會依據保險局之函示，組成專案小組，由中再公司楊董事長誠對擔任召集人，以下分三分組，1. 法令修訂分組，請基金林董事建智擔任召集人，2. 基金中樞組織架構及運作規劃分組，由保發中心本人擔任召集人，3. 風險評估與危險承擔機制檢討小組，請中再邱總經理展發擔任召集人。著手研議細部工作項目及進度表，並按預定時程完成各相關工作。

金管會保險局配合修正發布「住宅地震保險共保及危險承擔機制實施辦法」，調整共保及危險承擔機制架構，新增地震保險基金擔任共保

組織經理人之規定，並將危險承擔機制限額檢討及調整之權責單位由中再公司修正為地震保險基金。

2006 年 6 月，中樞組織專案小組各分組如期完成各項工作，法令分組完成三項子法修正，住宅地震保險再保、共保組織作業規範草案與再保、共保合約草擬。中樞組織架構及運作分組完成組織架構研議及相關內規之制定，風險評估與危險承擔機制檢討分組完成檢討報告，並提報主管機關，獲覆原則可行。

2006 年 7 月 1 日，地震保險基金獨立運作，基金的角色，已由單純的風險承擔與分散，轉換為制度管理之中樞組織。獨立運作後，除由原中再兼辦人員轉任外，並延聘專職人員承辦相關業務，負責住宅地震保險承保、理賠制度的建立與改善、共保業務的處理、再保險安排、業務宣導、與合格評估人員及專業技師等的訓練與講習等事項。鑑於住宅地震保險為政策性保險，制度改革尤與民眾權益息息相關，因此相關議題之決策允宜周延縝密，乃於 2008 年 3 月成立住宅地震保險發展規劃工作小組，延聘產、官、學界之專家學者，連同地震保險基金人員，以工作分組方式逐一檢討改善現行地震保險制度，並提供主管機關政策建言，以強化地震保險基金中樞組織的功能。

## 六、結語

我出生於臺灣臺南，老家位在新化斷層，1964 年，臺南地區發生芮氏規模 6.3 的大地震，親身經歷鄰鄉房舍倒塌，救災車輛不停穿梭呼嘯而過，趕往災區救援，家人整月露宿庭院，不敢進屋休息，幼小心靈所感受到的恐懼，深印記憶之中，至今難以忘懷。佛說八大人覺經第一覺悟：「世間無常，國土危脆。」，生活在臺灣這塊土地上的人民感受尤其深刻。我在財政部服務期間，有機緣參與我國住宅地震保險制度的規劃與建制，甚感欣慰，同時也見證了過去十年來地震保險基金的建制日益完善，未來臺灣若發生大地震，造成人民生命財產嚴重損失時，啟動本保險理賠機制，必能發揮聞聲救苦，安定人心的力量。