

林勳發

銘傳大學財金法律系教授
政治大學法律系及風保系兼任教授
臺灣大學財務金融系兼任教授

一、前言

我國有鑑於「921 集集大地震」所造成之嚴重創傷，於民國 90 年 7 月 9 日增訂保險法第 138 條之 1，主管機關隨即根據該條文之規定，於 90 年 11 月 30 日頒訂「住宅地震保險共保及危險承擔機制實施辦法」，建構我國地震保險制度，實施至今已屆 10 週年，並已發揮顯著成效，亟待進一步改善並發揮功效。






為落實住宅地震保險制度之政策性目的，檢討並強化住宅地震保險之法律規範，當屬有效作法之一。本文即係以現行保險法第 138 條之 1 條文為基礎，全面檢視前開條文所授權頒訂之子法、子法所授權之相關規定、因應實務作業所訂相關準則及本保險制度面臨之問題等，研議並建議強化住宅地震保險之法律規範，以提供現行制度推展之參考。



■ 100.08.01 紐日震災之啟示—臺灣地震風險管理與因應對策研討會

二、各國地震保險制度之性質與定位之比較

各國針對地震所導致之巨災風險，各有其不同之因應方式，有以立法方式建立專門組織或機構者，亦有由民間保險業者承擔者，以下以表格扼要說明比較如下：

	 美國加州	 德國	 日本	 紐西蘭	 土耳其
1.地震保險是否具有專門之法令依據？	加州保險法之地震保險專章、加州地震保險局專章。	無	地震保險法、地震保險再保險特別會計法、地震保險法施行細則。	地震委員會組織暨天災保險法	政府命令法第587號，目前已研擬「巨災保險法草案」。
2.地震保險之組織機構及其型態	CEA，公法人，惟資金來源為私人機構。	無	JER，私法人，惟日本政府介入再保賠款。	EQC，公法人(王座法人組織)。	TCIP，公法人，惟實際業務之營運具私人性質。
3.是否強制投保？	否	否	否	是	區分地區而定。
4.投保方式	得自由選擇保險人，不以CEA所販售之保險為限。地震保險為獨立之保險商品。	投保火災保險時，以加保擴大天災保險之方式投保。	投保火災險時「自動附加」地震保險	地震保險為獨立之保險商品	地震保險為獨立之保險商品
5.保險性質	具商業保險之競爭特徵，惟仍屬政策保險。	商業保險	政策保險	政策保險	政策保險

三、我國地震保險制度性質與定位

(一) 強制承保之合憲性

現行保險法第 138 條之 1 第 1 項規定，財產保險業應承保住宅地震危險，此實已干預保險人之財產權以及一般行動自由（或自我決定權）等憲法第 22 條所謂之其他自由與權利，而須符合國會保留及比例原則之要求。今強制承保之措施乃明文規定於保險法第 138 條之 1，已符合法律保留原則。就比例原則而言，強制保險人承保，可使民眾的住家財產在地震災害發生後獲得基本保障，國家財政也不會因地震災害肇致沉重負擔，具「增進公共利益」之目的而通過適當性原則；而透過共保及主管機關所建立之危險承擔機制承擔及分散保險人所承保之住宅地震風險，可將保險業因承保住宅地震基本保險所承受之風險降到最低，且住宅地震保險制度旨在普遍提供社會大眾「基本地震保障」而非完全補償因地震所致之損害，保險人僅承受一定限度之地震風險，侵害人民基本權之程度可謂為最小而通過必要性原則檢驗；而地震風險具頻率低但損害幅度高之特殊性，住宅地震基本保險雖對保險人之財產權等基本權利有所干預，但此一制度欲保障人民免於受地震風險威脅及緩和國家財政面臨之風險等目的，與強制措施所干涉之基本權利相權，前者乃重於後者，故符合狹義比例原則。因此強制保險人承保住宅地震基本保險之措施並無違憲之虞。

(二) 住宅地震保險契約是否屬於強制保險之釐清

就需求面向言，現行住宅地震保險制度係採所謂之於住宅火災保險「自動涵蓋」地震危險之方式予以承保，產生住宅地震保險是否為「強制保險」之正反論述。否定論者認住宅地震保險僅係直接加列於住宅火災保險、擴大對民眾居家危險事故之承保範圍；肯定論者則謂人民在購買住宅時，通常會向金融機構借款，金融機構多會要求人民須投保火災保險以保障該債權之清償，將火災保險自動涵蓋地震保險，變相強制貸款購屋之人民須投保地

震保險，形成侵害人民之基本權利。此需檢驗國家之行為是否強制人民投保該險種：現行住宅地震保險制度之相關法令規定來說，並未明確見到行政機關以國家力量強制人民必須投保住宅地震保險之規定；而住宅火災及地震基本保險條款，雖有行政規則或行政指導之定性上爭議，惟即使認係行政規則，其規範對象亦為保險人而非要保人或被保險人，僅為事實上間接使人民投保火災保險時自動涵蓋地震保險，國家並無以法律或命令指定屋主均應強制投保，如怠於履行投保義務，國家得予以處罰之情事，故非屬強制保險。

四、我國地震保險制度立法體系之檢討

(一) 立法位階問題－關於法律保留原則之適用

據上觀察，我國現行地震保險立法體系，除保險法第 138 條之 1 屬法律位階者外，其餘皆屬法規命令層次。其中該條第三項雖係對主管機關就地震保險之承保範圍、方法及費率等相關重要事項之相關辦法訂定所為之授權規定，符合依法行政原則，然此授權規範究屬概括授權，關於各該辦法之原則內容，則咸未規定，對一般大眾而言，此等立法技術，令其缺乏預見可能性，此於「給付行政亦屬法律保留事項」之趨勢下，此項規定不免過度簡化，規範密度仍嫌不足。

地震保險之政策保險性質非常濃厚，其運作模式縱與全民健康保險未盡相同，然其屬提供服務之給付行政性質與全民健康保險應無二致。是故，地震保險之目的既係在使一般住宅房屋所有人，於房屋因地震毀損致受有損失時可迅速獲補償而由一般商業保險人提供之「足堪負擔」之保險保障，至少構成保險契約必要之點，諸如承保範圍、保險標的、不保事項、費率計算及保險金額等，仍以法律為原則性規定，遇有更細部或更具技術性之間

題，再以法規命令定之，較符現代法治國家之依法行政原則。至於財團法人住宅地震保險基金(以下簡稱地震保險基金)之組織、財務、管理及賠付規定，亦具給付行政性質，故關於地震保險基金之組織、管理與財務等事項，亦仍以法律規範為宜。要之，關於地震保險契約必要之點及地震保險基金之相關事項，均宜提升至法律位階加以規定，俾符法律保留原則，亦較與各國立法例相仿。

(二) 相關規範置於監理法規之妥當性

地震保險規定於保險法第 138 條之 1，體例上屬監理法是否妥適，亦不無疑義。實則，保險監理法規之主要目的，乃在促進保險業務與經營之公平及維繫保險業之清償能力，若以地震保險業務之許可及地震保險基金之組織與運作相關者，訂於保險監理法中或尚無扞格，然關於地震保險契約相關之事項，如保險標的、承保範圍、保險費、不保事項及保險法中關於其他財產保險條文之準用規定等，若定於監理法規中，與保險法其他財產保險如火災保險等之規範體例，似有未符，當有調整必要。

五、我國地震保險制度立法體系之調整

從立法例觀之，地震保險之立法體系，有於保險法中設立專章者，亦有採單獨立法者。按具政策保險性質而採單獨立法者，當以「強制汽車責任保險法」為代表。然強制汽車責任保險之立法經驗，是否得於地震保險複製？姑不論地震保險是否應採強制投保，地震保險於性質上與強制汽車責任保險差異極大。準此，地震保險於背景、性質及立法時所應慮及之問題上，與強制汽車責任保險皆不相同，應不適用強制汽車責任保險之立法經驗。

住宅地震保險之保險標的與火災保險同為住宅房屋，其保險種類亦均屬財產保險，且因其銷售與承保仍由承保火災保險之商業保險公司為之，故關於地震保險契約之特別規定，於體例上規定於保險契約法各論中之各種財產保險部分，尤其於性質相近之火災保險，即於保險法第 82

條之 1 之後增加地震保險專節，並就相關技術性問題於各該條文中授權以法規命令定之，應係對現行法規變動最小，卻能將地震保險實質內容提升至法律規範層次之方法。另關於地震保險基金之組織、管理與財務等事項，因尚屬監理法之範圍，於現行保險法第 138 條之 1 後增列關於地震保險基金之專節，參酌美國加州關於 CEA 或土耳其 TCIP 之立法模式訂立相關規定，即將「財團法人住宅地震保險基金管理辦法」中之主要部分訂入保險法第 138 條之 1 後，並於其中就各該技術事項如再保險或風險分散機制等事項訂定授權規範，使行政機關據以訂立相關辦法，將原本屬法規命令層次之規範大部分提升為法律位階，並將原本屬孫法層次之規定提升為法規命令位階，當可全面提升地震保險立法體系之完備性、權威性及明確性。

六、保險法增修「地震保險章節條文」之研擬

(一) 保險契約法部分

建議於火災保險該節後增列第一節之 1 地震保險，並對於地震保險之險種加以定義，並立法規範其準用火災保險之各條文基礎。

「保險法部分條文修正草案」對照表

增修條文	現行條文	草案說明
第82-2條 地震保險人，對於因地震致保險標之物之毀損或滅失，負賠償之責。 第75條至第81條之規定，除契約另有訂定外，於地震保險準用之。		地震保險契約定義之新增以及地震保險契約保險人之承保範圍。惟關於地震保險契約內所涵蓋之被保險標之物，不僅限於一般住宅保險，同時亦涵蓋其他類型地震保險。而關於現行住宅地震保險之承保範圍，依本草案第一項規定，仍得視實際情形需要，委諸契約條款內容之約定以調整保障範圍。 (針對期中報告審查意見之回覆：本條主要乃針對一般地震保險為通則性規定，故不限於住宅地震保險。另僅針對無法準用之第73條與第74條排除，而於第二項規定於地震保險準用之相關條文。)

(二) 保險業法部分

為符合目前現狀運作之實際需求，建議於保險法第五章增訂地震保險監理相關規定。

「住宅保險法部分條文修正草案」對照表

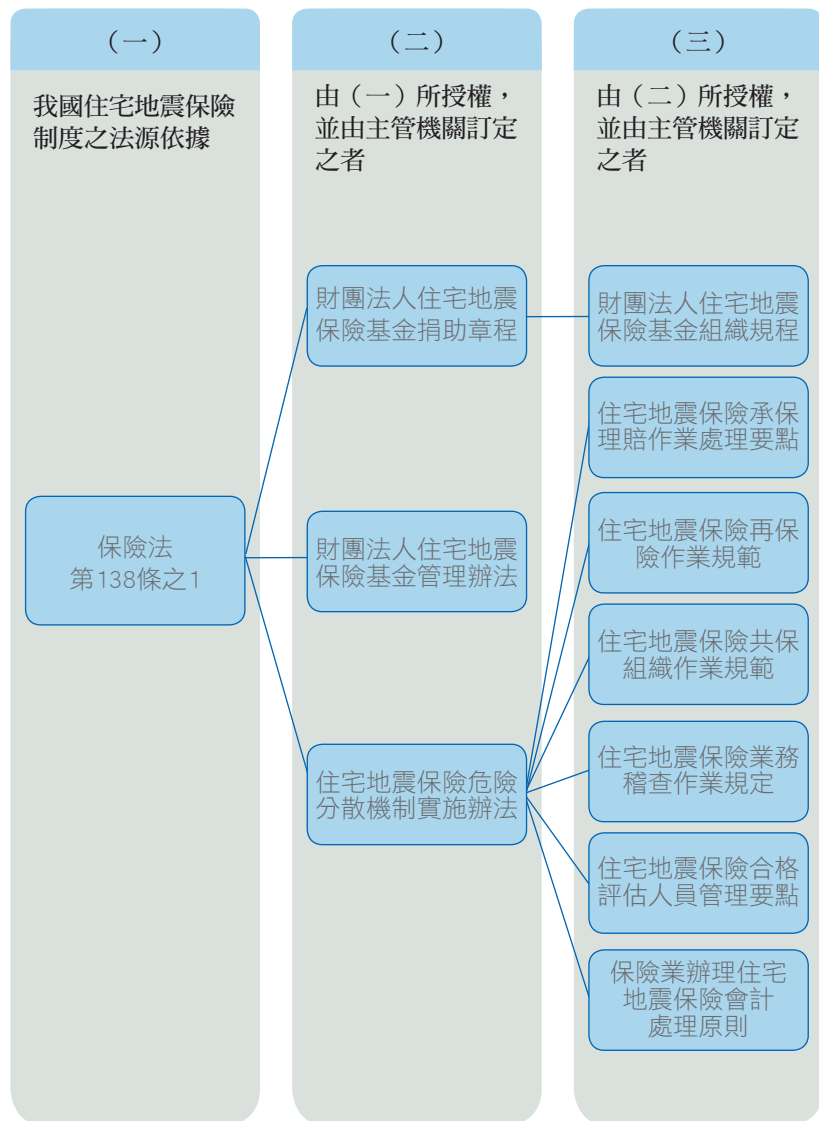
增修條文	現行條文	草案說明
<p>第138-1條</p> <p>為使地震所致住宅毀損之被保險人獲得基本保障，財產保險業應提供住宅地震保險之保障。</p> <p>關於前項住宅地震保險之契約條款內容、保險金額、保險費率、各種準備金之提存、承保理賠及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。</p>	<p>第138-1條</p> <p>財產保險業應承保住宅地震危險，以主管機關建立之危險分散機制為之。</p> <p>前項危險分散機制，應成立財團法人住宅地震保險基金負責管理，就超過財產保險業共保承擔限額部分，由該基金承擔、向國內、外為再保險、以主管機關指定之方式為之或由政府承受。</p> <p>前二項有關危險分散機制之承擔限額、保險金額、保險費率、各種準備金之提存及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。</p> <p>財團法人住宅地震保險基金之捐助章程、業務範圍、資金運用及其他管理事項之辦法，由主管機關定之。</p> <p>因發生重大震災，致地震保險基金累積之金額不足支付應攤付之賠款，為保障被保險人之權益，必要時，該基金得請求主管機關會同財政部報請行政院核定後，由國庫提供擔保，以取得必要之資金來源。</p>	<p>1、增列本條第一項課負保險業應提供住宅地震保險之基本保障。透過本條明文規範，可藉此免除對於現狀下強制納保違憲之相關疑慮。</p> <p>2、同時於本條第二項關於契約條款內容以及相關費率等之保險商品監理事項、準備金提存方式以及危險分散機制等規定，則另由主管機關定之。</p> <p>3、原危險分散機制則移列至修正草案條文第138之3第一項第一款另行規定。</p>
<p>第138-2條</p> <p>為健全保險業依據保險法第138之1條所提供住宅地震保險之危險分散與相關核保理賠作業，主管機關應成立設置地震保險基金。</p>		<p>1、為有助住宅地震保險之推動，故於本條明列地震保險基金之設置目的以及組織概況。</p> <p>2、為求完整，建議條次變動，本法原條文第138之2，移列至第138之4。</p>

增修條文	現行條文	草案說明
<p>前項地震保險基金為財團法人，其捐助章程、業務範圍、資金運用及其他管理事項之辦法，由主管機關定之。</p>		
<p>第138-3條 地震保險基金應行辦理事項如下：</p> <p>一、危險分散機制之管理與執行。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、外為再保險或其他危險分散機制、以主管機關指定之方式為之或由政府承受。</p> <p>二、為因應地震災害發生，相關理賠作業計畫之演練與執行。</p> <p>三、地震保險理賠作業相關人員之訓練、調度與管理。</p> <p>四、地震保險相關之研究發展與推廣。</p> <p>地震保險基金辦理前項第一款事項，其危險分擔機制之管理與執行、共保承擔限額、再保險與其他危險分散機制之辦理等相關事項，由地震保險基金擬訂後，由主管機關核定。</p> <p>地震保險基金辦理第一項第二款至第四款，理賠作業以及地震保險相關之研究發展與推廣相關之辦法，得由地震保險基金擬訂後，由主管機關備查。</p> <p>因發生重大震災，致地震保險基金累積之金額不足支付應攤付之賠款，為保障被保險人之權益，必要時，該基金得請求主管機關會同財政部報請行政院核定後，由國庫提供擔保，以取得必要之資金來源。</p>		<p>1、為使地震保險基金辦理事項得以明確，於本條明列其辦理事項。</p> <p>2、第一項第一款乃針對風險分散機制。第二款則為理賠作業計畫之執行，以因應目前理賠作業相關實施計畫之法源不足。第三款則將理賠作業人員之訓練調度與管理，統歸於地震保險基金。第四款增列地震保險相關之研究發展與推廣業務為本基金應行辦理事項。</p> <p>3、第一項有關危險分擔機制事涉保險業共保與再保等重要事項，故先由地震保險基金擬訂後，方再由主管機關核定。除再保險外，並增列其他危險分散機制，使風險分散方式更為多元，是為第二項之規定。</p> <p>4、第一項第二款至第四款，由於主要為相關理賠作業與人員之演訓計畫以及研究發展，故得僅由地震保險基金擬訂後，由主管機關備查，是為第三項之規定。</p> <p>5、本條第四項依循原保險法第138-1條條文，以國庫作為最終資金挹注來源。</p> <p>6、為求完整，並建議條次變動，本法原條文第138-3，移列至第138-5。</p>

(三) 現行保險法授權訂定法規體系之重構

現行我國住宅地震保險相關法令規章，依據法源來源可整理成如下圖。

現行我國住宅地震保險之法規體系



除了前述增修保險法中住宅地震保險章節部分外，相關行政規定是否提升至法律位階，當以目前最重要且影響最大的行政規定為優先考量。參考上圖可見依據「住宅地震保險危險分散機制實施辦法」所訂定的子命令--作業規範或作業規定等多達 6 項，稱該辦法為我國住宅地震保險中最重要的行政命令似乎並不為過。如欲將現行的行政命令提升至法律位階，該辦法應該是優先考量的對象。實際做法可以將其相關內容屬於法律保留或給付行政之層次者整合至住宅地震保險章節中，至於其餘部分則仍維持法規命令之形式，但須加以整編，以求體系完整。

（本文主要內容摘自地震保險基金委託研究之「強化地震保險之法制基礎」研究報告，特此敘明）