

國立臺灣大學法律學院科際整合法律學研究所



碩士論文

Graduate Institute of Interdisciplinary Legal Studies

College of Law

National Taiwan University

Master's Thesis

論我國普惠金融之監理制度與政策—以保險業微型保
險與金融剝削為例

Supervision Systems and Policies for Financial Inclusion:
Taking Microinsurance of Insurance Industry and
Financial Exploitation as Examples

李昀叡

Yun-Jui Lee

指導教授:汪信君 博士

Advisor: Dr. Hsin-Chun Wang

中華民國 113 年 7 月

July 2024

國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

論我國普惠金融之監理制度與政策－以保險業微型保險與
金融剝削為例

Supervision Systems and Policies for Financial Inclusion :
Taking Microinsurance of Insurance Industry and Financial
Exploitation as Examples

本論文係李昀叡君（學號 R09A41027）在國立臺灣大學科際
整合法律學研究所完成之碩士學位論文，於民國 113 年 7 月 22 日
承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

指導教授：

王仲良

口試委員：

李若峰

林正平



摘要

本文先行分析企業的社會角色，在追求營業利潤之外，是否需同時保障利害關係人利益之相關理論，以分析企業社會責任、ESG、永續發展與永續金融等相關概念，接續探討普惠金融倡議之核心，整理出普惠金融無論對於弱勢族群、金融機構、甚至是總體之金融體系，均有正面作用，肯認實踐普惠金融之重要性。另外，從定義可以看出，普惠金融之核心目標，大致可區分為：提升金融服務普遍性，和落實消費者權益保障，本研究續以此兩項目標作為分析之標的。

其次，筆者分析我國之金融業保險業監理方式，並研究現有之普惠金融的相關規範與政策，推論出以下結果：若以普惠金融第一層面之目標：提升金融服務普遍性而言，監理機關以強制性之法律規範或手段，有其實行上之困難，是以，現有之政策大多為提供監理誘因，鼓勵企業重視且參與普惠金融。承上，本文對保險業落實普惠金融之部分深入研究，以微型保險作為研究核心，探討微型保險與傳統保險之差異性，以及整理出相關之監理方針與挑戰，本文認為仍應以微型保險之核心目標：降低弱勢族群使用正規保險服務之門檻，廣納承保對象，作為發展微型保險市場，和因應相關風險之主軸。再者，分析我國微型保險之法規，探討諸如微型保險對於弱勢族群之明確定義，和主管機關提供監理誘因類別與實際成效，以及未來可以發展的方向。

前揭之探討，均為普惠金融第一層面目標，而第二層目標：落實消費者權益保障，本研究先探討金融剝削現象對於弱勢族群之損害，接續分析我國相關之保護法規與政策。再者，保護消費者之責任是否單獨由監理機關負擔，抑或是擴展至企業，成為公司治理文化，乃公平待客原則之分析重點。本文認為，弱勢族群與一般消費者之間，仍有本質上的差異，以及著重於其須保護性，給予其公平、合理之金融服務環境，達成普惠金融之目標。

關鍵詞：普惠金融、保險監理、微型保險、金融剝削、金融弱勢保護、公平待客原則

Abstract



This article first analyzes the social role of enterprises. In addition to pursuing operating profits, it also needs to protect the interests of stakeholders. Financial inclusion has a positive effect on disadvantaged groups, financial institutions, and even the overall financial system, and recognizes the importance of practicing financial inclusion. In addition, it can be seen from the definition, that the goals of “financial inclusion” can be divided into: “Improving the universality of financial services” and “Implementing the protection of consumer rights.” This study continues to use these two goals as the target of analysis.

Secondly, the article analyzes the supervision methods of Taiwan’s financial industry and insurance industry, and studies the existing relevant norms and policies of financial inclusion, and deduce the following results: “In terms of the first level goal of inclusive finance, improving the universality of financial services, supervisory agencies have difficulties in implementing mandatory legal norms or means.”. Therefore, most of the existing policies provide supervisory incentives and encourage companies to pay attention to and participate in inclusive finance.

This article conducts an in-depth study on the implementation of financial inclusion in the insurance industry, taking microinsurance as the core of the research, exploring the differences between microinsurance and traditional insurance, and sorting out relevant supervision policies and challenges. This article believes that micro-insurance should still be used core goals: lower the threshold for disadvantaged groups to use formal insurance services, and expand the coverage of insurance targets, as the main axis of developing the microinsurance market and responding to related risks.

The previous discussions are all the first-level goals of financial inclusion, and the second-level goal is to implement the protection of consumer rights and interests. This

study first explores the damage caused by financial exploitation to vulnerable groups, and then analyzes the relevant protection laws and policies in Taiwan.

This article believes that there are differences between disadvantaged groups and general consumers, and special attention must be paid to their protection, providing them with a fair and reasonable financial service environment, and achieving the goal of financial inclusion.

Keywords: Financial inclusion, Insurance supervision, Microinsurance, Financial exploitation, Financially Vulnerable Consumer Protection, Treating Customers Fairly Principle

目次



摘要	i
Abstract.....	ii
圖次	vii
表次	viii
第一章 緒論	1
第一節 研究背景	1
第二節 研究動機與目的	2
第三節 研究範圍	6
第一項 普惠金融概念	6
第二項 現今保險監理法制與相關法規分析	6
第三項 普惠金融於保險產業落實之具體方法	7
第四項 金融弱勢族群之權益保障	8
第四節 研究方法與架構	9
第二章 普惠金融概念之分析與實踐	11
第一節 相關概念之分析	12
第一項 企業社會責任	12
第二項 ESG 之概念	17
第三項 永續金融	21
第二節 普惠金融	27
第一項 普惠金融之概念分析	27
第二項 普惠金融之重要性	31
第三項 普惠金融之相關研究	34
第四項 普惠金融之實踐	41
第五項 小結	45

第三章 保險監理相關法令與政策	47
第一節 保險監理概述	47
第一項 金融監理概述	48
第二項 保險監理特性	55
第三項 小結	67
第二節 我國相關法制結構與政策	67
第一項 消費者保護層面之規定	69
第二項 其他層面之規定	74
第三項 監理政策之可行方向	75
第四項 小結	79
第四章 普惠金融於保險業之落實	81
第一節 微型保險之定義與內容	81
第一項 微型保險之內容與特色	83
第二項 小結	92
第二節 微型保險之監理	92
第一項 微型保險監理方式	93
第二項 IAIS 之相關分析與倡議	98
第三節 微型保險相關研究	102
第一項 監理方式之研究	102
第二項 其他相關之實證研究	109
第四節 我國的相關制度與政策	111
第一項 微型保險之法制結構	112
第二項 微型保險之相關政策	115
第三項 本文見解	120
第五節 小結	125



第五章 金融剝削與弱勢保護	127
第一節 金融剝削現象	129
第一項 金融剝削之定義與行為樣態	129
第二項 金融剝削之相關實證研究	132
第二節 金融剝削與弱勢保護相關政策	135
第一項 FinCEN 之政策	135
第二項 我國之法制結構與政策	137
第三項 公平待客原則	151
第六章 結論	161
第一節 提升金融服務之普遍性	162
第二節 落實消費者之權益保障	164
第三節 總結	168
參考文獻	169
壹、中文文獻	169
貳、英文文獻	175
參、網路資料	182

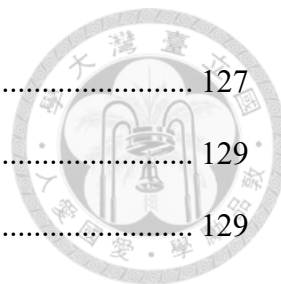


圖 次

圖一、理賠程序圖.....	89
圖二、金管會高齡者權益保護措施.....	144
圖三、普惠金融架構圖.....	167



表 次

表一、金管會普惠金融衡量指標.....	43
---------------------	----





第一章 緒論

本論文以「論我國普惠金融之監理制度與政策—以保險業微型保險與金融剝削為例」為研究主題，在推動金融之永續發展議題逐漸受到重視之同時，於普惠金融方面，以提升金融服務普遍性，推動弱勢族群使用金融服務，以及其在進入金融市場後，相關之權益保障落實方法為核心主軸，並以保險業為研究之重心，探討我國推行相關政策與規範。

本文先行分析企業的社會角色，在追求營業利潤之外，是否需同時保障利害關係人利益之相關理論，接續探討普惠金融倡議之核心，包含概念之內容、重要性、具體方針等，其次，分析我國之金融業保險業監理方式，並研究現有之普惠金融的相關規範與政策，再對於提升保險服務之方法做更深層之探究，此部分則以微型保險，作為研究之核心，接著，本研究對於弱勢族群在使用金融服務時，相關之權益保障與落實方法，提出簡要之描繪與分析，最後為本文之結論，整理前述章節之內容與個人觀點。以下針對本文研究背景、研究動機與目的、研究範圍、研究架構以及研究方法之安排，進行詳細之說明。

第一節 研究背景

筆者欲以普惠金融之推動為研究方向，分析相關弱勢保護之監理政策與方針，起初之目的為先前曾有接觸永續發展服務相關產業之經驗，因而對相關議題之討論有所關注，然而，因工作形質與內容之緣故，筆者當時主要仍圍繞於環境與綠能議題，如何因應面對氣候變遷風險等，對於永續發展的其他面向，較無深刻之觀察與體會。作為研究之契機，筆者期突破先前之侷限性，除了環境相關之議題外，嘗試探討永續發展之全貌，最終決定以推動普惠金融為主要研究方向。

因應金融產業之特殊性及在社會上之重要功能，筆者嘗試探討現有之規範框架與監理方針，本文認為，普惠金融固然是近年來重要之倡議目標，然而，其實



際之內容與重要性為何，以及，系爭看似與業者追求經營利潤之目標，有一定程度相互矛盾之倡議，再者，普惠金融目標應如何具體落實於金融產業中，更重要的是，金融監理機關所扮演之角色，以及其如何推動相關法規與政策，完善普惠金融體系之落實。前述之議題，隨著永續發展在近些年逐漸於社會上發酵，主管之政府機關鑑於金融機構一具有集結社會大眾資金，並進行管理及投資運用之功能，係引導整體社會重視永續發展的關鍵力量¹，促使將永續金融納入金融發展政策之主軸。是以，筆者以接觸產業與學習經驗，為本文探討普惠金融概念，以及相關監理制度政策之研究背景。

第二節 研究動機與目的

近年來，隨著氣候變遷的環境保護意識抬頭，以及社會上對於如性別、平等、人權等多元價值之關切，永續發展之概念也在此潮流上逐漸為大眾討論，是以，過往企業僅僅追求利益最大化之思維與經營方針漸趨式微，這些對環境、社會、公司治理議題的關注，讓各政府、機構投資人及相關團體，督促企業在其經濟活動下也應顧及企業社會責任(Corporate Social Responsibility, CSR)，而使企業社會責任的議題討論越來越受到矚目。²

在 CSR 議題逐漸受到關注之時，其中，對環境、社會與治理的三個面向合稱為「E(Environmental), S(Social), G(Governance)」的重視亦隨之而興起，ESG 一詞普遍認為最早出現於聯合國於 2004 年的「Who Cares Win」報告中，倡議將環境、社會、與公司治理三項要素，期許以更佳的指導方針，整合於資產管理、證券經紀等金融服務中，³為此一概念的首次形成。是以，隨著 ESG 風潮之興起，不只是金融業之相關企業，將 ESG 要素融入於投資理念與產品服務開發之

¹ 中央銀行金融穩定報告(2021)，〈專欄六：我國永續金融現況與挑戰〉，參見 <https://www.cbc.gov.tw/tw/cp-899-31778-E2861-1.html>

² 洪秀芬(2019)，〈保險業 ESG 之公司治理〉，《保險專刊》第 35 卷，第 4 期，108 年 5 月

³ Who Cares Wins：Connecting Financial Markets to a Changing World, UN Global Compact

中，政府機關亦逐漸倡議與提出相關之分析，ESG 所涉及之面相甚為廣泛，但凡與環境保護、公司治理與社會關懷等要素相關之討論，均得以包含於此概念之範圍內，其中，對於社會面向之討論中，以聯合國永續發展目標(Sustainable Development Goals，下稱 SDGs)為例，實際對諸多元價值議題均有所涉略，其中，第 1 項目標消除貧窮(No Poverty)、第 10 項消除一切不平等(Reduced Inequalities)更是呈現對於平等、弱勢保護的重視，如何應用於金融服務的接近使用和監理方針，達成普惠金融的具體目標，為本文著重探討的方向。

前文從永續發展和 ESG 的討論切入，提到社會面向的討論中，若融入於金融監理政策裡，近年來著重提倡的普惠金融，或許得做為推動的目標。系爭普惠金融(Financial Inclusion)的概念，早在從 2005 年聯合國高峰會，即提及「我們承認有接近金融服務管道的需求，包含微型金融與微型貸款，尤其是對於貧困者更是如此。」⁴旨在無論其社經地位之高低，都有使用各項金融服務之機會，此得以作為首個國際組織對於普惠金融之定義，接著，世界銀行亦提出類似之解釋：

「普惠金融指的是個人和企業得以獲得實用且可負擔之金融商品與服務，例如交易、支付、儲蓄、貸款及保險，用可持續性及負責任的方式提供，以此滿足自身的需求。」⁵由此可知，普惠金融之核心意旨，為確保經濟體中之個人、群體或事業，尤其是資源匱乏者或經濟能力低落之人，都得以輕易接觸、取得和利用正規金融服務。⁶

同時，普惠金融之推行，不只是使社會上之金融弱勢族群，均有機會接觸、使用金融服務，改善生活品質，在整體方面，普惠金融有助於減少貧窮、提升居

⁴ “We recognize the need for access to financial services, in particular for the poor, including through microfinance and microcredit”. See general Assembly resolution 60/1, 2005 World Summit Outcome

⁵ Financial inclusion means that individuals and businesses have access to useful and affordable financial products and services that meet their needs – transactions, payments, savings, credit and insurance – delivered in a responsible and sustainable way.” See at The world bank group. (2022, July). Financial Inclusion Is a Key Enabler to Reducing Poverty and Boosting Prosperity. Financial Inclusion. [https :
//www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview#1](https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview#1)

⁶ Gupta Anurag, Chotia Varun & Rao NV Muralidhar. (2014), Financial Inclusion and Human Development : A State-Wise Analysis from India, INT’L J. ECON., COM. & MGMT



民收入以及促進經濟成長，因為銀行資產來源多樣性上升，可降低銀行資產風險，⁷此外其亦增加金融穩定度，因為銀行資金全方位的金融系統透過提供安全且可靠的儲蓄方式，藉以提高效率和福利的實踐，並促進高效率的金融服務。是以，普惠金融體系的重要性在政策中已廣受認可，近年來普惠金融已成為許多國家的政策重點。⁸

如前述可知，普惠金融在國家金融監理政策上，扮演相當重要的角色，除了解決社會上弱勢族群生活需求之問題，按學者之分析，⁹若如同其他社會福利政策，單純提供物資或資金補助，只得以緩解一時之困境，普惠金融之概念，不僅僅是改善其貧困的生活，金融服務意即於借貸關係，並非無償提供金錢，而是透過係在約定的未來時刻，償還本金以及利息，此將對申貸者形成合理的壓力，盡可能最大化其借貸所來的資源，並合理規劃與使用，讓弱勢族群最終可憑藉自己的力量改善生活，甚至改變他們對未來的想像。

除此之外，金融產品與服務在隨著科技進步之浪潮下，有逐漸複雜化之趨勢，已經不只是以往的儲蓄或借貸服務，對於未曾接觸相關知識的一般使用者，諸如基金投資、衍生性金融商品抑或是虛擬貨幣等較為新興之服務，已經甚難理解，僅能依賴銷售業務員提供之資訊，而弱勢族群之處境更為艱困，可能基本上無接觸使用金融服務之機會，抑或是在金融市場內，因其智識、理解能力、相關協助資源的不足，無法如同一般使用者，接受同等之資訊與對待，甚至造成金錢上之損失，完全喪失繼續參與金融市場之機會。

職是之故，若要深入討論普惠金融之實踐，不僅使社會上之群體有平等接觸使用金融服務之機會，更甚者，須注意對於弱勢族群，在其進入金融市場後，相關之權利保護，保障其受到公平合理之對待，確實達成普惠金融之目標。

⁷ Yoshino, N., & Morgan, P. (2016). Overview of Financial Inclusion, Regulation, and Education. ADBI Working Paper Series, 591, 3–30

⁸ Sarma, M., & Pais, J. (2011). Financial Inclusion and Development: A Cross Country Analysis. *Journal of International Development*, 23(5), 613–614.

⁹ 郭昀翰(2020)，〈論普惠金融時代下之金融排擠效應及其因應之道－以美國法制經驗為中心〉，《華岡法粹》第 69 期，頁 139-159



綜合以上之討論，普惠金融的發展對於純粹弱勢族群，以及整體社會之金融發展，有相當之貢獻，隨著近年來興起對系爭議題之討論，逕而成為國家金融監理政策之重要方針。因此，政府機關與私人機構等各個金融市場之參與者，在衡量時間金錢成本與所獲效益之下，應以何種方式促進普惠金融之推行，降低其使用正規金融服務之門檻與成本，同時，保護弱勢族群使用金融服務之權益，緩解金融排擠之情形，改善弱勢族群生活品質，以及促進市場發展，最大化社會福祉，乃為值得研究之議題。

若欲探討普惠金融之概念與監理政策，須先從「金融監理」之定義分析。金融監理，顧名思義為對金融市場或金融活動所為之監督管理，如何注意個參與者的角色分工，以及資源分配等問題，為金融監理主要關注之方向。¹⁰既然是對整體金融市場之監管，其參與者並不僅僅限於管制或立法之政府機關，也包含一般金融機構、消費者等私人面向，而監理之工具主要可區分為成文規範、市場工具、社會規範、專業能力和程序五大面向，¹¹由此可見，除了政府機關以白紙黑字訂定之指導原則，此些較為「硬性」之法律規範外，亦有私人機關之間相互監督、社會大眾輿論之力量，或是企業之間自行規範之合作規定等較為「軟性」之拘束，達成金融監理之目的。更甚而言，公部門與私規範之間不只是各自發揮約束之力量，若得以達到在金融市場裡相互合作，共同推動金融弱勢保護之目標，未嘗不是一個較佳之解方，以往關於普惠金融之研究，大多從分析國內外之法律規定出發，例如認為我國應先就金融交易面建立反歧視之規範，¹²探討其規範內容及適合性。是以，普惠金融所涉範圍相當廣泛，從提升金融服務之普遍性，降低以往為正規金融體系排擠之族群，其接近使用相關服務之成本，其細部推動方法，再到弱勢族群如願進入正規金融體系後，確保其受到公平、合理之對待，保障其使用金融服務之權益，其目標之達成，究竟由主管機關以具有強制性效果之

¹⁰ 王文字等(2016)，《金融法》，9版，元照，頁8-10

¹¹ 郭昀翰(2020)，揭前註9，頁139-159

¹² See id.

法律規範，抑或是提供監理誘因鼓勵企業為之，以及企業如何以自我監管之方式落實系爭目標，對普惠金融體系之完善，做更為細緻化的分析與探討，為本文之研究目的所在。



綜上所述，本文之研究動機，從 ESG 中社會面之永續發展，在金融市場上得以藉著推動普惠金融之方式達成，使社會上的群體有平等接觸使用金融服務之機會，以探討金融監理之角度出發，分析普惠金融涉及之範圍，嘗試現行提升金融服務普遍性之方法，以金融弱勢族群之權益保障，達成普惠金融之目的地。

第三節 研究範圍

第一項 普惠金融概念

普惠金融之定義，如前所述，係指社會大眾不分社會經濟條件，均有平等的機會獲得有責任、可永續的金融服務，其核心意旨為有效的、且全面性的為廣泛社會群體，提供正規之金融服務。然而，企業之經營，從以往被認為以自身利益為優位之指導原則，如何轉變至對於其他利害關係人利益的關心與保障，乃至社會責任的追求與實踐，在金融業中，更是涉及普惠金融對其經營目標與方向的影響。因此，本研究先分析企業對於利害關係人利益保障之相關理論，例如永續發展、ESG 概念、以及企業社會責任(CSR)的相關概念，再濃縮至金融產業中，從中聚焦於普惠金融概念的源起，至分析此概念對於企業與社會經濟發展的重要性，最終著重於落實的方法與我國現況的評析。

第二項 現今保險監理法制與相關法規分析

金融市場龐大且變化性高，其產品與服務具有十足之多樣性，本文對於普惠金融之研究，將集中對金融監理方針之分析，金融監理之定義，如前所述，為對金融市場、金融機構或金融活動所為之監督與管理，金融機構本應依法受國家之管理(憲法第 149 條)，但鑒於主管機關對金融機構進行金融監督與金融檢查，不

僅可能管制金融機構之經營活動，且通常會限制其營業自由，基於依法行政以及法律保留原則之法治國家要求，因應環境之變遷，持續進行金融立法之動態過程，於管制、解除管制、再管制循環間尋求最佳模式，兼顧防弊和興利¹³。

是以，本文之研究範圍以我國現今金融監理制度出發，著重於探討保險業監理制度，事實上，除了政府依保險法對於保險業之直接管制外，尚有保險業內部自我監理、同業公會之自律，以及消費者及投資人之社會監督，¹⁴其中，《保險法》第 148 條亦規定保險業應建立內部控制及稽核制度，既然本文論及私人企業推行普惠金融中扮演之角色，所以本文會提及保險業之法令遵循制度之建立，討論內部控制與稽核系統，惟因本研究主軸並非探討保險業之公司治理制度，此部分之著墨將會較淺顯，為本研究之限制所在。

除了探討保險監理之目標、重要性、方法與相關之法規命令與原則外，本研究呼應本文探討普惠金融落實方法之核心目標，分析我國現有法律規範下，可能與普惠金融之推動，較具相關性之規範，同時，實行普惠金融提升金融服務普遍性之目標，是否有具體之政策實行，本研究亦會一併分析相關政策，以及嘗試提出些許之個人淺見。

第三項 普惠金融於保險產業落實之具體方法

普惠金融的主軸，在於廣泛之群眾不分條件，擁有平等、合理地接近使用金融服務之機會，系爭服務具備普遍性與便利性，得以改善人民的生活需求，促進國家經濟發展。因此，從降低弱勢族群進入正規金融體系之門檻，乃至其得以永續地使用相關服務，為普惠金融之具體實踐方針。

本研究既然以保險業為分析主軸，保險金融產品服務之一，具有匯集資金、用以分散風險之功能，其對人們生活之財務規劃影響重大。以往，社會上弱勢群體，礙於進入正規金融體系之成本過高，可能因為其缺乏知識、資訊、與資源，

¹³ 王志誠(2017)，《現代金融法》，3 版，新學林，頁 2-5

¹⁴ 廖世昌、郭姿君、洪佩君(2017)，《保險監理實務》，2 版，元照



加上不符合商業保險的承保條件，而為保險體系所排除在外，再者，因為商業保險仍帶有營利色彩，保險人收取保費之利潤，作為提供服務的報酬，若以保險業者之角度觀之，是否向系爭風險較高、收入不穩定之弱勢族群，以其為潛在客群，提供正規之保險服務，往往對追求利潤之企業而言，亦為難題之一，而監理機關又應如何降低弱勢族群使用保險服務之門檻，同時，鼓勵企業參與為弱勢消費者特別設計之「微型保險」市場，是以，本研究也將一並探討微型保險之特色、監理方針、現行之發展狀況以及我國相關之法律規範與政策，對微型保險之發展，嘗試較為深入之探討。

第四項 金融弱勢族群之權益保障

誠如前文所述，普惠金融所涉及之議題面向，甚為廣泛，但凡與提升人們參與金融服務之意願，以及如何使其永續性的參與正規金融體系，似乎均存在於普惠金融之射程範圍裡面，因此，本文探討分析如何在保險業之發展過程中，提升弱勢族群、抑或是以往為保險服務排擠之族群，其使用正規金融服務之普遍性，接著，在前述之族群如願獲得進入且參與金融體系之管道後，在其為對金融知識較為缺乏，以及不熟稔交易習慣之情況下，在一定程度上，具有為具備專業金融智識、磋商能力與產品理解程度之業者所侵害其權利之可能性，此即為「金融剝削」之發生，一旦弱勢消費者使用金融服務之過程中，為業者損害，造成之負面影響，則背離普惠金融「公平、合理、永續性地」參與正規金融服務之目標，原因在於受到劇烈損害中，亦會降低弱勢群體續行使用金融服務之意願，是以，如何落實系爭金融消費者之權益保障，本文以探討金融剝削現象為開端，接續分析相關之政策、我國之法規、以及保護消費者之責任屬性，乃純粹屬於監理機關之職責，抑或是擴展至業者之公司治理文化中，為本研究之分析重點。

第四節 研究方法與架構

本研究所應用之研究方法，將以「文獻分析法」為主軸，整理並歸納以往相關之研究，以及分析現有法律規範，加上相關理論與實際政策之探討，並試著整理有關之研究與學者之見解，同時，筆者也會嘗試提出自身之淺見，期盼能達到期許之研究結果。

研究架構之安排上，本研究之第一章節為緒論，分別敘述本研究之研究背景與動機、研究範圍、方法與架構之安排。第二章為分析普惠金融概念，關於與其具有延伸或近似關聯之倡議，以及普惠金融之沿革、重要性、還有具體之落式方法與政策。第三章為探討保險監理政策，主要著墨於保險監理之方式、政策、相關之原則，以及簡要提及企業之內部稽核與控制機制，接著，筆者欲分析與普惠金融之間，較為相關之保險法律規範，還有現有之政策，並提出個人之見解與評析。第四章為探討普惠金融於保險業之落實方式，聚焦於對微型保險之分析，探討其特性、與傳統保險之差異、現有之落實方法等等，同時，也會站在主管機關之角度，討論相應之監理政策與監理挑戰，接著對我國相關法制結構與政策予以分析，以及提出個人淺見。第五章為對於金融剝削與金融弱勢保護之研究，先行探討金融剝削之定義、分類與行為樣態等等，其次，分析美國政策與我國相關之法規適用，並整理學者之見解與前後二者之差異性，接著，延續對於保護金融消費者責任之肩負，由主管機關所負責抑或是延伸至企業之經營管理策略中，對公平待客原則予以分析，探討其沿革、內容、相關之政策等等，並整理學者之見解與簡要提出筆者個人之淺見。第六章為本研究之結論。



第二章 普惠金融概念之分析與實踐

依據聯合國針對普惠金融(Financial Inclusion)之定義，¹⁵係指社會大眾不分條件，均有平等的機會獲得有責任、可永續的金融服務，其核心意旨為有效的、且全面性的為社會所有階層和群體，提供正規之金融服務。¹⁶申言之，此一概念提倡之宗旨，為金融服務的接近與使用，不僅僅專屬於特定的社會族群或階級，而是人人都有機會善用之，以提升生活品質為目的，促進公眾之福祉。¹⁷普惠金融此一倡議之緣起其重要性，得以從企業社會責任(CSR)¹⁸、ESG 概念¹⁹、以及永續發展²⁰之間的緊密關聯，探知其發展脈絡與過程。

企業之經營，從以往被認為以自身利益為導向，股東作為企業的投資人，須以其利益之追求為優先之目標，如何轉變至對於其他利害關係人利益的關心與保障，乃至社會責任的追求與實踐，在金融業中，更是涉及普惠金融對其經營目標與方向的影響。綜上所述，本章節將首要分析永續發展、ESG 概念、以及企業社會責任(CSR)的相關概念，從中聚焦於普惠金融概念的源起，至分析此概念對於企業與社會經濟發展的重要性，最終著重於落實的方法與我國現況的評析，為本章節分析之重點。

¹⁵ We recognize the need for access to financial services, in particular for the poor, including through microfinance and microcredit”. See generally 2005 United Nation World Summit Outcome. (2005). Assembly Resolution, 60(1), 6.

¹⁶ 王怡心(2021)，〈結合「普惠金融」與「普惠康復」，有助達成 ESG 社會關懷目標〉，《會計研究月刊》第 432 期，頁 14

¹⁷ 郭昀翰(2020)，揭前註 9，頁 139-141

¹⁸ “Corporate Social Responsibility is a management concept whereby companies integrate social and environmental concerns in their business operations and interactions with their stakeholders.” See United Nations Industrial Development Organization. (2024). What Is Corporate Social Responsibility. <https://www.unido.org/our-focus-advancing-economic-competitiveness-competitive-trade-capacities-and-corporate-responsibility-corporate-social-responsibility-market-integration/what-csr>

¹⁹ “Analysts are asked to better incorporate environmental, social and governance (ESG) factors in their research where appropriate and to further develop the necessary investment know-how, models and tools in a creative and thoughtful way.” See Un global compact. (2004). Who Cares Wins：Connecting Financial Markets to a Changing World. UN Global Compact.

²⁰ “Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.” See Report of the World Commission on Environment and Development：Our Common Future. (1987). Brundtland Commission.



第一節 相關概念之分析

承上文所述，企業經營之目的，以往被認為以追求自身利益最大化，作為優位之指導方針，然而，隨著企業在營運過程中，為社會與其他利害關係人，帶來之外部成本以及負面影響，再者，企業之所以得以經營賺取利潤，乃因其與社會之連帶關係，是以，本節將先行分析企業是否須負擔社會責任之相關概念，例如企業社會責任(CSR)、ESG、永續發展，以及如何將前述之倡議融入於金融產業之發展中，作為探討重視與落實普惠金融目的之前提。

第一項 企業社會責任

近年來，隨著氣候變遷的環境保護意識抬頭，以及社會上對於如性別、平等、人權等多元價值之關切，永續發展之概念也在此潮流上逐漸為大眾討論，是以，過往企業僅僅追求營業利潤，股東利益最大化之思維與經營方針，漸漸地受到挑戰與批判，有論者認為，企業隨著財富的累積，其逐漸變成一個社會上具有實力的主體，從一般社會大眾的角度觀之，期待這些有力量的社會主體，除了關心自身營利與財富積累以外，也能關心其他社會公共利益。²¹

是以，這些對環境、社會、公司治理議題的關注，讓各政府、機構投資人及相關團體，督促企業在其經濟活動下，也應顧及企業社會責任(又稱：公司社會責任 CSR)²²，而使企業社會責任的議題討論越來越受到矚目。總的而言，CSR之定義指的是除了極大化股東利益的目的外，企業在行為決策上是否有裁量權得考量，抑或是應考慮其他非股東之利益，²³而此命題也會隨著時代背景之不同，代表不同之意義。

²¹ 楊岳平(2011)，《公司治理與公司社會責任：企業併購下股東、債權人、員工、投資人之保護》，初版，元照，頁 18-23

²² 關於 Corporate Social Responsibility(CSR)之翻譯問題，有論者認為以「企業」一詞表示不慎精確，因此譯作公司社會責任，為並非本研究討論之重點，故未深入探究之

²³ 楊岳平(2011)，前揭註 21，頁 18-23

第一款 企業社會責任之概念分析

企業社會責任議題之發酵，從早期 1930 年代學者 Adolf A. Berle 和 Edwin Merrick Dodd 之間的辯論，議論公司是否應負擔一定程度的社會責任，企業既然為股東所付託，其董事會之權限係來自於股東之選任，股東為公司最後剩餘財產請求權人，²⁴應以股東利益最大化，為其優先的經營目標，此為「股東優位原則(Shareholder Primacy)」之論點；抑或是另一論點認為，公司的經營者對員工和消費者有極大的影響力，有影響力的人，就要以負責任之態度，行使其影響力，並且對被影響的人負其責任，²⁵照顧員工、消費者、社會行動者等之整體利益，履行社會責任，再者，該企業之員工、消費者、債權人、供應商與所在地之社區，因與該公司發生密不可分之利害關係，彼此共存共榮，經營階層自不得忽視或輕視其應享之利益，²⁶此為「利害關係人原則(Stakeholder theory)」之觀點，²⁷兩方之論辯內容與觀點，得以視為 CSR 倡議之濫觴，時至今日，此乃依舊受到各方研析的議題。

關於企業社會責任(CSR)的提倡，除了前述股東利益最大化以及利害關係人利益原則的辯論以外，有學者分析 CSR 在法律層面的討論上，大致上可以分為三種說法(Usage)：²⁸第一類觀點主要聚焦在防免外部成本的討論上，認為公司對於股東負有責任，政府對企業之監督管理，主要是確保其在經營過程中，不會產生過度的外部性，同時，企業的負責人，負有實現股東利益的法律義務，而其他利害關係人的利益，只要不違反法律規定，抑或是與股東利益最大化的目標相衝突，也得以一併追求之；第二類觀點強調 CSR 本身對企業而言，並非只有遵守法律規

²⁴ 莊永丞(2007)，〈從公司治理觀點論我國上市上櫃公司之慈善捐贈行為〉，《台灣本土法學雜誌》，第 94 期，頁 111-112

²⁵ 賴英照(2007)，〈從尤努斯到巴菲特－公司社會責任的基本問題〉，《台灣本土法學雜誌》，第 93 期，頁 157-158

²⁶ 莊永丞(2007)，前揭註 24，頁 111-112

²⁷ 楊岳平(2011)，前揭註 21，頁 22-23

²⁸ Pollman, E. (2021). Corporate Social Responsibility, ESG, and Compliance. All Faculty Scholarship, 25(68), 6–7.



範的要求，而是出於自願性、自我監理的行動，原則上 CSR 相關的定義、承諾和計劃，即為利用企業社會責任的框架脈絡，呼籲公司不僅遵守法律對於環境、勞工、人權、社區發展的相關規範、實踐其他股東利益優化的原則，激勵其更加以關注其他利害關係人之利益，換言之，CSR 乃企業在法律規範外(Extralegal)、且自願性的行動²⁹，系爭說法亦可反應於歐盟於 2001 年發布關於 CSR 的綠皮書裡，其中強調企業融入對社會與環境的關注，在經營管理方針，以及與利害關係人的互動過程中，甚者，為超出相關法律規範所期待企業履行的義務範圍，乃其自主性、自發性的舉措³⁰；最後，第三類說法同樣站在支持利害關係人利益的觀點，但未如同前者一般，提及遵守法律規定的概念，其認為企業社會責任的定義為公司將其製造、且已經損害利害關係人利益的外部成本，以實踐社會責任的方式，將系爭成本予以內部化，³¹因應後者對相關權益的關切，減輕對各方參與者，現存或預期之負面影響。

對於企業社會責任之定義，以及其是否有政府以具法律效力之規範，要求企業強制執行之必要性與適當性，或是 CSR 為企業出於自律性、自願性而實踐之行動，仍為現今學界著重討論之議題，除了前述之論證外，也有學者試著比較各國相關的法規，指出 CSR 的推動與實踐，在現代國際化的社會，不同國家的法令規範，以有可能對產業之發展造成影響，舉例而言，公司身處的國家，其法律管轄下，具有強制性高的 CSR 標準，然而，其同業位於規範 CSR 標準較低的國家，所需相關的時間與金錢成本較為低廉，前者實則上即有競爭的劣勢。³²是以，CSR 的定義、是否以法律強制規範、以及規範的強度，均對企業日常的經營營運造成影響，也就連帶影響國家的社會經濟發展，實際上仍舊為熱衷討論之議題，

²⁹ Walliser, G. B., & Scott, I. (2018). Social Responsibility in an Era of Globalization and Regulatory Hardening. *American Business Law Journal*, 55(1), 167–218.

³⁰ Commission of the European Communities. (2001). Green Paper: Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, Brussels.

³¹ Walliser, G. B., & Scott, I., 167-218, (2018)

³² Walliser, G. Berger, & Scott, I. (2017). Redefining Corporate Social Responsibility in an Era of Globalization and Regulatory Hardening. *American Business Law Journal*, 55(1), 189–190.

本文礙於篇幅原因，對於 CSR 的討論，僅就其定義探詢，不再深入探討 CSR 法制化的法律解釋與正當性。



第二款 企業社會責任之相關研究

實際上，並非只有分析企業社會責任之緣起與定義，探討企業應如何發揮期精神，在自由經濟、市場競爭的基礎上，思考有效之解決策略，更甚者，系爭企業從事相關促進公共利益之行為，或許不再是除了達成利潤極大化目標之外的一種「社會責任」，而是本質上理應承擔的「企業責任」，³³現今對於 CSR 的研究，更包含至企業與消費者之間的溝通過程中，舉例而言，學者指出縱然 CSR 的實踐得以優化企業品牌形象、強化公司與利害關係人的利益關係、以及鞏固二者之間的良好互動，然而，利害關係人本身對於企業社會責任的認知疑慮，質疑系爭責任的正當性與實踐的必要性，成為企業履行社會責任，和創造相關利益的阻礙，³⁴如何消除利害關係人的懷疑，以及建立關於 CSR 相互的溝通管道，為實踐 CSR 的重要課題。

承前揭所述，除了分析溝通過程與方法外，亦有學者從經濟學的角度分析，企業與利害關係人之各有助於社會的行為(Prosocial behavior)，包括實踐社會責任，促使其有相當舉措的誘因，為由一連串複雜的動機所驅動，例如：內在的利他精神、物質或資金面的幫助(如補貼或稅收)、以及社會交際網路與自尊的問題，³⁵且各動機之間相互作用影響，形成最終企業選擇實踐社會責任與否何方式的結果。

若將對企業社會責任之分析，著重於本文研究主軸之金融產業，其在其他企業 CSR 實行之推動過程中，同樣扮演著重要的角色。金融業自身落實社會責任，

³³ 邵慶平(2009)，〈從權力到責任—蓋茲、尤努斯與公司社會責任的發展〉，《萬國法律》，第 164 期，頁 32

³⁴ Du, Shuili, Bhattacharya, C. B., & Sen, S. (2010). Maximizing Business Returns to Corporate Social Responsibility (CSR): The Role of CSR Communication. *International Journal of Management Reviews*, 12(1), 6–7.

³⁵ Bemabou, R., & Tirole, J. (2023). Individual and Corporate Social Responsibility. *Institutions and Market Series*, 77(305), 16–18.8



大多從保障消費者權益、優化員工權益、支持社會公益等行動出發，然而，有學者分析指出，實際上，金融機構的資金來源為民眾，其放貸服務的資金提供與否，影響企業之投資決策，更是其能否正常營運或擴展的重要關鍵，金融機構的融資決定，將影響企業之發展，³⁶「赤道原則(Equator Principles)」³⁷之誕生，或許得以作為金融業推動企業社會責任之開端，為 2003 年來自於 7 個國家之 10 間，規模龐大、跨國經營之私營金融機構，共同宣布並採行該原則，內容為聲明金融機構所承作之融資專案，應將環境社會因素納入評估，只有當企業之經營計畫，符合原則內規範之環境、社會、人權等標準，金融機構始得提供貸款資金，減低或避免未來因為該投資決策，對環境與社會面向之負面衝擊。³⁸基於產業之特殊性，金融業在社會上，握有強大經濟資源分配之權力，若金融機構透過資金借貸之過程，對於不願意遵循社會責任，抑或是履行環境保護責任的企業，拒絕提供貸款，³⁹將能夠促使更多企業願意履行其社會責任，不僅有助於提升企業經營之成效，也對於利害關係人之權益保障有正面影響。

綜上，對於 CSR 議題的討論，除了最基礎的利害關係人利益的論證之外，還有分析其定義的演變、與法律規範的關係、企業實踐社會責任的誘因與方針、企業落實 CSR 之實際作為，事實上相關之探討，不勝枚舉，得以看出其受重視之程度，而在實務運作的方式中，企業社會責任與相關概念扮演的角色，也是的以深入分析的議題。

³⁶ 郭大維(2010)，〈從國際主要金融機構對赤道原則之採行 探討我國金融業對公司社會責任之實踐〉，《經社法學論叢》，第 45 期，頁 75-76

³⁷ 赤道原則為自願性準則，並非正是國際條約或具法律效力之文件，然其對企業之拘束力高低，礙於篇幅原因，本文不多加探討之。

³⁸ 鄭欽哲(2019)，〈國際金融機構間環境社會標準之浮現與影響—從世界銀行保障政策到赤道原則〉，《國立中正大學法學集刊》，第 65 期，頁 75-77

³⁹ 蔡昌憲(2015)，〈從內控失靈個案談企業社會責任與公司治理：兼論金融體系之市場監督力量〉，《台灣法學雜誌》第 285 期，頁 202-203



第二項 ESG 之概念

前文分析了 CSR 之定義、對於企業經營目標之辯論、以及相關之研究等等，關於企業社會責任之履行，是否包含利害關係人之利益，還有 CSR 與法律規制層面之關聯。接著，如果對於 CSR 之具體內容，給予更為細緻化之分類，或許 ESG 倡議的內容得以作為該細部分類之表徵，是以，本文接續將分析 ESG 概念之緣起、內容與相關之研究，以下予以敘述之。

第一款 ESG 概念緣起與分析

在 CSR 議題逐漸受到關注之時，其中，對「環境保護、社會責任與公司治理」的三個面向，合稱為「E(Environmental), S(Social), G(Governance)」，對其之重視亦隨之而興起。ESG 一詞的起源，普遍認為最早出現於聯合國全球盟約(United Nations Global Compact)⁴⁰，系爭組織於 2004 年的「Who Cares Win」報告中，倡議將環境、社會、與公司治理三項要素，期許以更佳的指導方針，整合於資產管理、證券經紀等金融服務中，⁴¹為此一概念的首次形成；接著，在 2005 年，一份由聯合國環境金融計畫(UNEP Financial Initiative)委託之研究報告中，藉由分析各國案例，從探討投資目的出發，不得純粹為了實現決策的個人觀點，而是應權衡評估，所有因素對系爭投資組合的預期影響，逕而分析企業應於投資決策中，將 ESG 納入考量中，而考慮相關 ESG 要素，則主要可能以兩種方式影響投資：(一)影響本次預定投資，其財務價值有所變動；(二)與投資決策者追求的目標之間，有重要關聯，⁴²說明 ESG 要素影響企業經營之方式。

由前述可以得知，ESG 主要源於提倡公益的聯合國相關組織，其基礎在於肯認公司治理，能有效解決現行環境、社會議題，並透過金融機構，將環境、社會

⁴⁰ 聯合國全球盟約(United Nations Global Compact)：為聯合國於 2000 年成立之組織，其宗旨為希望透過各公司的加入，使其在人權、勞工、環境、以及反貪腐的議題上有所助益

⁴¹ Un global compact. (2004). Who Cares Wins： Connecting Financial Markets to a Changing World. UN Global Compact.

⁴² A Legal Framework for Integration of Environmental, Social and Governance Issues into Institutional Investment. (2005). UNEP Financial Initiative, 18–19.

及治理因子，融入其各自之業務營運領域實現，而前述所言之整合與融入，即是將環境保護、社會責任、以及公司治理的相關要素，融入於企業在估算、排除、篩選的投資策略等經營用途中。⁴³綜上，ESG 作為建議結構，提倡將各個價值融合進組織性、策略性的計劃中，系爭價值包含所有與利害關係人(包括但不限於消費者、供應商、員工以及環境)相關的要素，⁴⁴期盼在企業識別、評估和管理的過程中，整合考量與環境、治理與社會有關的永續性風險。

對於 ESG 觀點之提倡，有學者認為雖早在 2000 年左右已為提及，卻是於 2018 年才開始被廣泛關注，至被企業採納入投資理念⁴⁵，再者，相關概念提倡之初期，大多為具有公權力色彩之國際組織發起，抑或是相關的報告中呈現，如果從企業的角度觀之，2018 年一份由 BlackRock 執行長 Larry Fink 發起的公開信中提及，公司不僅追求財務業績，還須展示如何對社會作出積極的貢獻，兼顧各利害關係人，包含股東、員工、客戶與公司所在社區之利益，更強調如果公司缺乏相關意識，屈服於追求營業利潤之短期壓力，在長久經營的過程中，犧牲其他對員工發展、創新和資本支出所需的投資，⁴⁶如此而言，反而更無益於公司之長期經營。由此可知，ESG 受重視之程度，在各組織、政府部門、企業與投資人的討論與倡議下，漸趨上升。

又 CSR 議題與 ESG 概念之間的發展脈絡，以及其區別實益，二者不同之處在於企業社會責任，通常以社會義務為討論框架，為根植於企業與社會的倫理道德議題，與之相較 ESG 為針對公司與投資者的風險管理，做系統性的討論，⁴⁷換言之，ESG 分析本身並非研究結果，而是企業的考量過程，將環境、社會與治理

⁴³ 莊永丞(2023)，〈論我國 ESG 之揭露法制——從永續報告書揭開 ESG 面紗〉，《東吳法律學報》第 35 卷，第 2 期，頁 47-48

⁴⁴ Charles, A., Silva, N., & D'oliveira, F. C. branco. (2023). ESG & Legal Design: How Legal Design Enables and Materializes the ESG Agenda. *Computer and Telecommunications Law Review*, 29(4), 2-3.

⁴⁵ 黃朝琮(2022)，〈環境、社會與治理（ESG）資訊揭露之規範——以重大性之判斷為核心〉，《臺北大學法學論叢》，第 122 期，頁 38-42

⁴⁶ Fink, L. (2018, January 17). A Sense of Purpose. Harvard Law School Forum on Corporate Governance. <https://corpgov.law.harvard.edu/2018/01/17/a-sense-of-purpose/>

⁴⁷ Pollman, E., 5-6, (2021.)



之要素，視為決定投資的關鍵，並與預期獲得的利潤以及其他財務金融指標，一併列入投資決策中。⁴⁸另外有學者認為，ESG 所設想的意旨，乃企業並非單純作為高效率的生產機制，而是得以視作是一個微型的社會實驗室，面對社會上不停產生諸多嶄新的挑戰，利害關係人與企業之間的關係，得以透過 ESG 的關注與實踐，在實質面呈現的更為清晰。⁴⁹綜上，ESG 與 CSR 之間，兩者雖然切入的角度不全然相似，實際上，均為提倡企業除了追求營運利潤以外，身為整體社會環境的一部份，其他利害關係人的直接或間接行動，也成為了企業得以持續經營，並創造營收的重要基石，是以，企業之營運行為，更應考量對於社會與環境的影響，作為其提倡之核心意旨。

第二款 ESG 之相關研究

承上所述，ESG 的實際功能，乃作為現代企業管理風險的工具，是以，隨著 ESG 風潮之興起，不只私人營運的企業組織，將 ESG 要素融入於投資理念與產品服務開發之中，政府機關亦逐漸倡議與提出相關之分析，例如金管會在 111 年之報告除了分析現有金融永續發展之推動外，亦提及金融機構於投融資評估、計算碳排放量，抑或是與客戶議合時，需要先瞭解企業之主要經濟活動與 ESG 相關資訊等語，⁵⁰主要聚焦在企業對於 ESG 相關資訊之揭露與取得，且不只著重於金融產業，在上市櫃公司之永續發展推動上，主管機關也強調如溫室氣體盤查、發行綠色債券等，相關提倡企業碳排放的淨零目標，抑或是提倡董事會性別多元化、採取候選人提名制等公司治理方向，也提出推動 ESG 評鑑的方針，諸如編制 ESG 相關指數、永續報告書平台之建置等，細緻化永續資訊之揭露，⁵¹提倡企業重視永續經營，並將相關之要素，融合於公司營運規畫以及產品服務方面。

⁴⁸ 方元沂(2023)，〈上市櫃公司的 E.S.G. 資訊揭露法律風險〉，《當代法律》，第 22 期，頁 2-3

⁴⁹ Gadinis, S., & Miazad, A. (2020). Corporate Law and Social Risk. *Vanderbilt Law Review*, 73(5), 1473–1474.

⁵⁰ 金融監督管理委員會(2022)，綠色金融行動方案 3.0

⁵¹ 金融監督管理委員會(2023)，上市櫃公司永續發展行動方案



由前述可知，ESG 所涉及之面相甚為廣泛，包括人力資源、薪資報酬、氣候變遷、水資源管理、供應鏈管理、董事會多元化等；且 ESG 的重要性可能隨不同產業、公司規模大小、地理位置、營業活動與營運模式等，而在企業之間有顯著的差異，⁵²然而，總的而言，但凡與環境保護、公司治理與社會關懷等要素相關之討論，均得以包含於此概念之範圍內。ESG 相關的研究，無論是融合於企業經營方針或投資方向裡，亦或是永續資訊之揭露，即有諸多相關的分析，例如有學者分析曾經細緻化 ESG 資訊揭露，試著建構 ESG 資訊揭露之重大性判斷標準：先由既有之重大性標準著手，確立採用合理投資人標準，在此主軸下制定相關資訊揭露方案。⁵³此系為將投資決策中重要之資訊揭露，與 ESG 做結合。

若與公司治理相關之 ESG 研究，亦有探討政策制定之 ESG 標準，公司為了遵守法律，其交易成本因而隨之有所提升，分析董事之監督義務若囊括 ESG 相關議題，可能增加其法律責任風險，⁵⁴再者，有論者從董事會面臨氣候變遷風險之方向著手討論，從民事法律責任分析，指出 ESG 治理失敗與董事個人責任，可能構成董事忠實義務或善良管理人注意義務之違反，一旦涉及與 ESG 有關的資訊揭露有不符或錯誤之時，亦有可能違反證券交易法的規定從而衍生出董事或負責人的民事責任。⁵⁵是以，ESG 的法制化與立法化，其概念內涵之定義與範圍明確程度、相關的制定標準，以及法律責任與義務，均為 ESG 與立法層面之研究的方向，亦為學界探討 ESG 與法律的重要範疇之一。

若將企業類別予以限縮，尤其側重於金融服務業之研究，有學者嘗試從保險業出發，提出保險業對企業社會責任之負擔與履行，有其必要性與正當性，藉由

⁵² 張心悌(2023)，〈ESG 與董事監督義務〉，《月旦法學雜誌》，第 341 期，頁 74-76

⁵³ 黃朝琮(2022)，揭前註 45，頁 87-90

⁵⁴ 莊永丞(2023)，〈從我國公司董事之監督義務 探討 ESG 之光與影〉，《月旦法學雜誌》，第 342 期，頁 57-58

⁵⁵ 陳肇鴻(2023)，〈董事會面對 ESG 目標的治理責任－以金融機構氣候風險管理為例〉，《臺灣財經法學論叢》，第 5 卷，第 1 期，頁 11-12

分析責任投資原則(PRI, Principles for Responsible Investment)⁵⁶，以及保險業永續發展原則(PSI, Principles for Sustainable Insurance)⁵⁷，指出保險業若能強化落實管理 ESG 議題，將其納入保險業務，以及投資決策的考量，明確化公司 ESG 議題之治理結構、對於投資業務提出制定相關要素之評估等方案，不但可為社會永續發展做出貢獻，亦可使其本身維持永續經營。⁵⁸

實際上，ESG 為企業的經營決定提供了全新的觀點，使企業得以更全面性的理解系爭投資決策的影響，更甚者，ESG 允許企業以更為直接的方式，與利害關係人互動與協商。⁵⁹前述有關 ESG 之討論，大多主要指向資訊揭露方法，以及企業將相關要素融合於風險管理等，公司的營運治理方針中，或許得以作為前文所提之溝通管道之一。

承上，ESG 所含範圍甚是廣泛，不僅僅是因為與環境、社會與公司治理的相關議題，本身及多不勝數，與之有緊密關聯的資訊揭露、風險管理的辦法等，對於國家的政策的管理與企業之經營，以及二者與其他利害關係人的關係，其有關之研究分析甚廣，如何將對 ESG 的重視融入其中，為重要的課題。

第三項 永續金融

永續在商業行為中，係指應在社會責任、經濟利潤以及環境保護三者之間取得平衡，⁶⁰在追求促進經濟發展的同時，亦兼顧人類之生存與地球環境之維護，促成永續的經營和發展，是以，許多倡議者開始提倡永續金融的重要性。若欲探

⁵⁶ “The PRI is the world’s leading proponent of responsible investment. It works : (1) to understand the investment implications of environmental, social and governance (ESG) factors; (2) to support its international network of investor signatories in incorporating these factors into their investment and ownership decisions.” See What Is the PRI? (n.d.). Principles for the Responsible Investment. [https : //www.unpri.org/about-us/about-the-pri](https://www.unpri.org/about-us/about-the-pri)

⁵⁷ “Principles for Sustainable Insurance (PSI) serve as a global framework for the insurance industry to address environmental, social and governance risks and opportunities.” See Principles for Sustainable Insurance. (n.d.). UN Environment Programme Finance Initiatives. [https : //www.unepfi.org/insurance/insurance/](https://www.unepfi.org/insurance/insurance/)

⁵⁸ 洪秀芬(2019)，揭前註 2，頁 317-320

⁵⁹ Gadinis, S., & Miazad, A., 1426-1427(2020)

⁶⁰ 陳盈如(2024)，〈永續金融之發展與治理－以社會責任債券為中心〉，《臺灣財經法學論叢》，第 6 卷，第 1 期，頁 158

討永續金融，則須從「永續性(Sustainability)」以及「永續發展 (Sustainable Development)」概念分析起，接著描述如何將其運用於金融產業與金融監理政策中，以及相關的發展目標。



第一款 永續性與永續發展

在現今人與人之間交際網絡，越發緊密連結與頻繁的時代，同時，隨著氣候變遷、環境保護、經濟營利、社會正義之議題逐漸有相關之倡議興起，從起初僅為個別性的，單純就各議題，討論各自相關的解決應對方針，乃至全面性的，探討人們現在的行為舉動，對於後世人們的影響與連鎖效應。是以，人們如何在社會環境下「永續」生活，逐漸為人所重視，「永續發展」的倡議與目標，亦漸趨落入社會大眾的視角中。

「永續發展(Sustainable Development)」一詞，系爭概念的起源為 1987 年由世界環境與發展委員會 (World Commission on Environment and Development, WCED)⁶¹於聯合國大會上提出，在《我們共同的未來》一文中表示，其定義為：「在滿足當前社會生存需求，以及不改變現狀的同時，亦不折損未來世代，完成其需求能力之發展模式。」⁶²由此可知，系爭概念本質上，得以聚焦為三個面向：發展、需求以及可持續性。⁶³其中，永續發展包含兩個重要的概念：「需求」與「能力」，前者尤其著眼於世界上窮人的需求，文中指出其需求之滿足，理應擁有優先權；後者則是強調科技發展與社會組織，在其影響環境的過程中，對其滿足當前與未來人們需求之能力，在永續生活的前提下，對系爭能力施加一定程度的限制。按學者之分析，「永續發展」的內涵主要包括「公平性(Fairness)」、「永

⁶¹ 世界環境與發展委員會 (World Commission on Environment and Development, WCED)：由聯合國於 1983 年正式召開之委員會，因其主席為永續發展與公共衛生專家格羅·哈萊姆·布倫特蘭 (Gro Harlem Brundtland)，又名為布倫特蘭委員會 (英語：Brundtland Commission)

⁶² Report of the World Commission on Environment and Development：Our Common Future. (1987). Brundtland Commission.

⁶³ Richardson, D. (1997). The Politics of Sustainable Development, Politics of Sustainable Development. Susan Baker, Taylor & Francis Group. https://ebookcentral.proquest.com/lib/ntuedu/detail.action?pq-origsite=primo&docID=237287#goto_toc

續性(Sustainability)」、以及「共同性(Commonality)」，也就是從「同代分享成長」到「跨世代共享發展」。⁶⁴由此可知，永續發展系為著重於經濟與社會發展的目標，為了達到永續的目標，如何制定相關政策、獲得、分配與有效利用現有的物質資源，以及平衡兼顧各個社會大眾之利益，同時注重未來世代的需求不為折損，為促進永續生活的重要目標。

由此可知，永續發展所涉範圍甚為廣泛，除了從改善環境的質與量著手外，更應就經濟、政治、社會與法律結構等其他方面，做全方位的思考與改革，⁶⁵但凡與人類滿足當前與未來世代需求有關者，均包含於相關的討論之中。例如，以聯合國永續發展目標(Sustainable Development Goals，下稱 SDGs)為例，此發展目標為聯合國於 2015 年的聯合國大會中發起，提供一系列發展藍圖，其以追求人類的在與未來的和平與繁榮，共計 17 個目標、其中包含 169 個細項及其對應之量化指標，⁶⁶其呼籲所有國家共同行動，在促進經濟發展與社會成長的同時，保護地球、解決社會貧困問題、滿足人們之基本需求，以追求永續生活為目標。

其中，若遇側重於社會面向之討論中，實際上，永續發展目標，對諸多相關的多元價值議題，均有所涉略，其中，第 1 項目標消除貧窮(No Poverty)、第 2 項消除飢餓(Zero Hunger)、第 5 項實現性別平等(Gender Equality)、第 8 項人們均有適當工作和促進經濟成長(Decent Work and Economic Growth)、第 9 項建立永續的工業、基礎建設與加速創新(Industry, Innovation and Infrastructure)、以及第 10 項消除一切不平等(Reduced Inequalities)，以實現對於基本生活需求與弱勢權益保護的重視，同時，以促進平等與社會正義，也為當作永續生活的目標，可以見得弱勢保護與平等，在 SDGs 倡議之重要性。

⁶⁴ 李建良(2006)，〈永續發展與國家責任〉，《臺北大學法學論叢》，第 46 期，頁 85-86

⁶⁵ See id.

⁶⁶ United Nations Department of Economic and Social Affairs： Sustainable Development. (n.d.). United Nations Department of Economic and Social Affairs： Sustainable Development. [https :
//sdgs.un.org/goals](https://sdgs.un.org/goals)



第二款 永續金融

承接前文對於永續發展與 SDGs 之分析，永續發展所涉範圍甚廣，欲達成滿足當前與未來世代人們需求的目標，在環境面向、社會面向以及經濟發展等各方面，各有其完成永續性的方法，需要各方參與者一起促進，系爭永續發展的目標。是以，永續發展的概念亦延伸於金融產業中，如前所述，金融產業與社會上之資金的流動與運用，息息相關，金融業具有引導資金、匯集資金及分配資金之金融中介功能，透過金融機構之服務，得以促進資源之有效利用，⁶⁷對人民生活與國家經濟發展，有不得忽視的影響力，如何將永續發展的概念融入金融業中，亦為現今社會的重要議題之一。

「永續金融(Sustainable Finance)」之定義，系指於債券、基金、保險等金融商品之投資決策過程中，考量 ESG 之議題，如：減緩氣候變遷、維護生物多樣性、人權議題、公司治理等，以期藉由長期的投資活動，促使有利於永續發展之經濟活動與計畫的發生。⁶⁸因此，所有與金融市場與金融資產相關的參與者們，例如銀行、資本市場投資者等，尤其是保險公司，必須將氣候變遷的風險，納入其經營投資的風險評估、策略決定、以及相關的資訊揭露框架中，⁶⁹以此促成企業之永續經營，另外，從金融監理的角度觀之，促進經濟金融的穩定，通常亦為各國主管機關，推動永續金融的目標。綜上，永續金融之關注的重點，除聚焦環境、以及氣候議題之綠色金融與氣候金融外，亦重視社會金融，用以提升社會福祉，⁷⁰全面性的達成永續發展的目標。

⁶⁷ 王志誠(2017)，揭前註 13，頁 2-5

⁶⁸ 廖淑君(2021)，〈從歐盟金融服務永續揭露 要求看我國永續金融之推動〉，《財金法學研究》第 4 卷，第 2 期，頁 86

⁶⁹ Avgouleas, Emiliós . (2021). Resolving the Sustainable Finance Conundrum : Activist Policies and Financial Technology. Law and Contemporary Problems, 84(55), 61–62.

⁷⁰ 金融監督管理委員會(2021)，〈金融穩定報告〉，頁 2-5



永續金融的發展，按照倡議者的分析，大致上的發展藍圖，從「負責任的(Responsible)」到「永續的(Sustainable)」，至「驅動影響力的(Impact-driven)」，⁷¹簡單可以分為三個階段。第一階段為最早的「社會責任投資(Socially Responsible Investing)」，此最初之倡議，其核心意旨為避免投資一般大眾認為有害於社會的企業，文中舉例如煙草、博弈業或軍火業等，盡量排除企業帶來的負面危害；第二階段為「ESG 金融(ESG Finance)」，為了更有效的劃定和評估投資風險，金融中介機構(Financial Intermediaries)在此過程中出現，將與環境保護、社會責任與公司治理的 ESG 風險要素，融入於企業的投資決策中，亦有學者指出，「篩選」為此階段重要的工作之一，投資者會評估相關的環境和社會目標(例如：人權)，對公司帶來的風險，進而選擇符合預定標準的標的，⁷²對其進行投資；第三階段為「永續金融(Sustainable Finance)」，隨著永續發展的浪潮興起，喚起市場上各參與者之意識，是以，此階段化被動為主動，⁷³由純粹地考量 ESG 要素，對投資報酬影響，以風險迴避為主的基礎方針，轉變為藉由投資，以資金流動與轉移的方式，積極地實現永續發展目標，例如市場倡導之綠色授信、⁷⁴社會責任債券、⁷⁵永續投資等，將資金導引至企業之綠色或其他環境、社會及公司治理項目，增加企業綠化之動機，協助企業達成永續目標。⁷⁶綜上，可以見得永續金融的發展過程，從以減少投資的方式，消極地避免對社會的危害，乃至考量 ESG 風險因素，

⁷¹ Randazzo, Roberto, & Perozzi, F. G. (2023). EU Sustainable Finance and Greenwashing: Where Are We and What Lies Ahead? *Business Law International*, 24(1), 37–38.

⁷² PARK, S. K. (2018). Social Bonds for Sustainable Development: A Human Rights Perspective on Impact Investing. *Business and Human Rights Journal*, 3, 237–238.

⁷³ 陳盈如(2024)，揭前註 58，頁 159

⁷⁴ 綠色授信：為考量環境保護之授信，以資金用途為認定標準，凡資金用於包含（1）再生能源（2）節能（3）污染防治（4）自然資源及土地利用之環境永續管理（5）地/水域生物多樣性（6）潔淨交通運輸（7）永續水源及廢水處理（8）氣候變遷調適（9）具生態效率與循環經濟調適之產品／生產技術或製程（10）綠能建築等之「綠色支出」者皆屬之，參見金管會永續金融網 <https://esg.fsc.gov.tw/SinglePage/Action/Financing/>

⁷⁵ 社會責任債券(Social Bond)：係指將募集資金，全數新增於現有合格社會效益的投資計畫，提供部分全額融資或再融資的債務工具，參見金管會永續金融網 <https://esg.fsc.gov.tw/SinglePage/Action/Bond/>

⁷⁶ 胡韶雯(2023)，〈永續金融—後疫情時代責任授信法制研究〉，《臺灣財經法學論叢》，第 5 卷，第 1 期，頁 264

對於經營決策的影響，最終到提倡相關的「投資」決定，資金之流動在本質上，也得作為促進永續發展的手段之一，永續金融的概念，也漸趨融入至企業的經營，與主管機關的政策執行中，共同實踐永續發展的目標。

為了實質上將永續性的考量，融入投資與經營決策中，亦發展出許多方法，使永續金融的目標，得以以更為精緻的方式達成，以資訊揭露方法為例，為了細緻化企業基本的財務資訊揭露，以及納入相關的 ESG 因素，發展出諸如由國際金融穩定委員會(Financial Stability Board, FSB)之下的氣候相關財務揭露工作小組(Task Force on Climate-related Financial Disclosures, TCFD)所頒布之《氣候變遷相關財務揭露建議》，其目的即為強化企業因應氣候變遷及相關轉型風險之能力。⁷⁷

不只是國際組織對於永續金融之概念有所倡議，近年來，我國金管會為了引導金融產業與企業重視永續發展，於 2017 年推動「綠色金融行動方案 1.0」，更於 2020 年接續推動「綠色金融行動方案 2.0」，綜觀兩階段的方案，前者的重點為鼓勵金融機構，對綠能相關產業，進行投資與融資；而後者則是著重於引導金融機構，支援綠色及永續發展產業，強化資訊揭露、人才培育及風險管理，⁷⁸較第一階段之方案更涵蓋了環境、社會與治理的 ESG 面向，不僅僅為鼓勵金融機構，擴及對永續發展產業之投融資，並能主動創新發展金融商品與服務，期許能透過金融機制，促使企業重視並落實 ESG，進一步建構完善的永續金融生態圈。⁷⁹金管會於 2022 年優化的相關的政策，提出「綠色金融行動方案 3.0」，除了細緻化前階段倡導之資訊揭露，例如推動金融機構揭露碳排放資訊，以及建置 ESG 資料平台等，同時鼓勵金融機構與企業將永續經濟活動的認定指引，納入策略規劃及投資評估的參考中，不只如此，金管會更加以強調公私協力合作，辦理永續金融評鑑，以及推動金融業的淨零排放路徑，一同凝聚永續發展之共識。由此可

⁷⁷ 林桓億、溫芳宜、張郁婕(2022)，〈氣候服務在我國推動氣候相關財務揭露（TCFD）的角色與可能發展〉，《經濟前瞻》，第 199 期，頁 46-53

⁷⁸ 金融監督管理委員會，永續金融網，參見 <https://esg.fsc.gov.tw/SinglePage/Policy/>

⁷⁹ 李智仁(2023)，〈氣候變遷肇致金融風險之影響與因應〉，《月旦會計實務研究》，第 63 期，頁 70-71

知，金管會此刻的倡議主軸，不再是單方面的引導金融業重視 ESG 與永續發展，而是強調各參與者協力合作，達成永續金融或綠色金融的目標。

綜上，「永續金融」之概念，為倡議企業在進行金融商品的投資決策時，考量與環境、社會、治理的 ESG 要素，將永續性的因素，融入於資金的流動與移轉中，希冀藉由此方法，達成永續發展的目的。然而，永續金融所涉略的議題甚為廣泛，換言之，但凡與 ESG 相關的目標，似乎均能包含於永續金融的概念中，如何對環境保護面向、社會責任面向與公司治理面向，其本質上的異質性，進行個別的分析，再加以融合於相關的金融監理方針，以及法規制度的設計中，亦為重要的課題之一。

第二節 普惠金融

承上，本文分析了與企業日常營運之時，是否在追求營業利潤之外，考量社會責任之履行，以及將 ESG 概念融入於經營管理的投資決策中，更簡述了金融產業在永續發展之層面上所扮演之角色，又「普惠金融」之理念，系指人民不分收入高低，都有接近使用金融服務之機會，如同前述理念，著重於提倡企業與其他利害關係人之關係與責任，二者之間具相似之處，是故，本節將對普惠金融之沿革、內容、實踐之重要性予以分析，以及探討相關之研究與實際之實踐成果。

第一項 普惠金融之概念分析

普惠金融之定義，乃人們不分社會經濟地位之高低，均得以可負擔之成本，接近使用正規之金融服務，且在參與金融體系之過程中，亦受到公平、合理之對待，方能使系爭接近使用服務之權益，轉為可持續性的機會，達成普惠金融之目標。因此，本項會予以分析普惠金融概念，其緣起、內容與基本定義，以下將予以敘述之。

第一款 普惠金融之緣起

前文從永續發展和 ESG 的討論切入，提到「社會面向(Social)」的討論中，其所代表的定義，即是呼籲企業重視與投資人、消費者、勞工、以及所在社區等其利害關係人，彼此之間的社會關係，減少對其的負面影響，作為倡議的目標。⁸⁰

由此可知，即使單獨討論永續發展的社會面，其所涉略的範圍仍然相當廣泛，然而，其共通的出發點，不外乎即為倡議企業重視社會責任，再以利潤極大化為核心指導方針的同時，也須顧慮其行為舉措對利害關係人之影響，減少對其之負面危害，更甚者，企業在經營之時，抑或主管機關制訂與執行法規政策之際，以積極地增加利害關係人利益之方法，不只維護其權益，也促進其生活福祉，更得以達成互相共榮的局面，達成永續發展的目標。承上，若將永續金融關於社會面向的討論，融入於金融監理政策裡，近年來著重提倡的普惠金融，或許得做為推動的目標。

從以往國家的經濟發展的歷程，可以看出社會上往往僅有少數人，擁有接近使用金融服務的機會，即使隨著經濟蓬勃成長，金融產業亦快速擴張，相關的資產仍然聚集在少數群體手中，多數開發中國家的人們，不僅缺乏使用例如儲蓄、授信、保險等金融服務的機會，更甚者，隨著交通與網際網路的科技日新月異，國際貿易與金融產業，漸趨蓬勃發展，更加以擴大經濟強盛的已開發國家，與開發中國家之間的貧富差距，⁸¹然而，傳統的金融體系，卻難以遏阻貧窮蔓延，從長遠的社會觀察來看，可能反而有推波助瀾之嫌，而國際救援的鉅額資金，卻往往難以直接投注到需求者身上，官僚體制、腐敗造成救援的低效率，資源大多被少數人掌控，無法達到有效的分配。⁸²

⁸⁰ Randazzo, Roberto, & Perozzi, F. G., 37-38, (2023).

⁸¹ 梁婷宣(2015)，〈微型金融之展望及監理機制—以美國、中國大陸及台灣之法制比較及整合趨勢為中心〉，《國立中正大學財經法律學研究所碩士學位論文》，頁 13-15

⁸² 穆罕默德·尤努斯（曾育慧譯），《窮人銀行家》，聯經，頁 21-22

在金融資源不平等的現象日益嚴重之際，由身兼經濟學家與企業家的穆罕默德·尤努斯(Muhammad Yunus)於 1976 年，所創建的孟加拉鄉村銀行，其對於社會上貧窮者創業貸款的「微型貸款」，為貧困者提供小額貸款與金融設施，使其追求創業的項目、增加自身的經濟收入、以幫助個人與家庭。⁸³微型金融

(Microfinance)的概念，係以積極主動的方法，提供社會上弱勢族群，獲得諸如授信、儲蓄、保險等金融服務的機會，期許他們得以藉由系爭服務，改善生計以往貧困的生活，同時，對於國家的經濟社會發展而言，也對貧富差距之縮小，有實質的助益。

微型金融(Microfinance)的出現，或許得以作為促使平等接近使用金融服務的濫觴，如果將對象擴大，使大眾和企業不分財富高低，社會上各個階層群體，都有平等接近使用金融服務的機會，相關的意識也隨之逐漸興起，普惠金融的觀念，因而在相關的討論中，漸趨浮上檯面。

第二款 普惠金融之定義

系爭普惠金融(Financial Inclusion)的概念，早在從 2005 年聯合國高峰會(World Summit Outcome)提及：「我們承認有接近金融服務管道的需求，包含微型金融與微型貸款，尤其是對社會上的貧困者而言，更是如此」⁸⁴，其核心意旨在於，無論其社經地位之高低，都有使用各項金融服務之機會，此得以作為最初由國際組織，對於普惠金融之定義。隔年，聯合國提出「建設普惠金融體系(Building Inclusive Financial Sectors for Development)」之藍皮書，文中指出不管是何種族群與階層，都有權利享受金融體系所提供之服務，⁸⁵為普惠金融的體系，刻劃基本的架構與內涵。接著，世界銀行(World Bank)亦提出解釋：「普惠金融指的是個人和企業，均得以獲得實用、和得以負擔之金融商品與服務，例如交易、

⁸³ What Is Microfinance? A Complete Guide. (n.d.). Microcredit Summit Campaign. <https://mycreditsummit.com/what-is-microfinance2.html>

⁸⁴ “We recognize the need for access to finance in particular for the poor, including through microfinance and microcredit”. See generally 2005 World Summit Outcome. (2005). Assembly Resolution, 60(1), 6.

⁸⁵ Building Inclusive Financial Sectors for Development. (2006). United Nation. bluebook.uncdf.org

支付、儲蓄、貸款及保險，用可持續性、以及負責任的方式提供，以滿足自身的需求。」⁸⁶，由前文可知，普惠金融倡議之定義與緣起。

普惠金融與前文提到的「微型金融」相比，其區別實益在於，微型金融之服務對象，為社會上的貧困者與弱勢族群，具有針對性與獨立性；相較而言，「普惠金融」涵蓋對象的範圍更廣，位市場上所有現有與潛在的參與者，模糊了各個服務的提供者與行動的差異界線，⁸⁷嘗試使各個社會經濟地位的人們，均享有平等接近使用金融服務的機會。普惠金融倡議之核心意旨，其沿革從微型金融發展而來，惟與系爭概念有所連結者，似乎不僅只是微型金融，若嘗試將普惠金融與前節提及之概念結合，得推導出金融業履行其社會責任，在以利潤為經營之最優位指導原則之餘，重視且促進弱勢群體接近與使用正規金融服務之機會；另一方面，普惠金融之核心意旨，與 ESG 裡關於社會面向之討論有關，前文已為提及之；最後，雖說微型金融之概念，較永續發展倡議更早些時間出現，然而，「永續金融」之主旨，為倡議企業在進行金融商品的投資決策時，考量與環境、社會、治理的 ESG 要素，與普惠金融重視社會大眾公平合理的使用金融服務之間，有異曲同工之意，此外，後者體系之完善，也有助於企業永續經營之目標，故普惠金融之重要性，於永續發展之推動不言而喻。

普惠金融受重視之程度，在 2008 年全球金融海嘯時，受到各國及組織更為密切的關注，如 20 國組織(G20)、國際貨幣基金組織及世界銀行等國際組織，益發體認普惠金融落實與否，將影響全球經濟發展，⁸⁸更於 2016 年舉行的 G20 高峰會中，通過「G20 數字普惠金融高級原則」、「G20 金融指標體系」升級版，以及

⁸⁶ “Financial inclusion means that individuals and businesses have access to useful and affordable financial products and services that meet their needs – transactions, payments, savings, credit and insurance – delivered in a responsible and sustainable way.” See at The world bank group. (2022, July). Financial Inclusion Is a Key Enabler to Reducing Poverty and Boosting Prosperity. Financial Inclusion. <https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview#1>

⁸⁷ Mader, P. (2017). Debate: Contesting Financial Inclusion. *Development and Change*, 49(2), 464–465.

⁸⁸ 曾允君(2021)，〈論以保險商品比較平臺推動普惠金融之可行性〉，《交大法學評論》，第 9 期，頁 160-162



「G20 中小企業融資行動計畫落實框架」等三個與普惠金融發展息息相關的重要文件，可看出推動普惠金融，已為全球國家的共識，⁸⁹同時也是金融相關政策中，相當重視的關鍵目標。除此之外，在 2013 年 4 月聯合國普惠金融倡議 (UNSGA)⁹⁰更指出：「普惠金融是經濟成長、創造就業機會及社會發展的驅動者或加速器。」，由此可知，普惠金融之核心意旨，為確保經濟體中之個人、群體或事業，尤其是資源匱乏者或經濟能力低落之人，都得以輕易接觸、取得和利用正規金融服務，⁹¹藉此消除貧困、推動經濟的永續發展，同時促進社會的公平與和諧。⁹²

承上，普惠金融之推行，不只是使社會上之金融弱勢族群，均有機會接觸、使用金融服務，改善生活品質，在整體方面，普惠金融有助於減少貧窮、提升居民收入，以及促進經濟成長，同時，因為銀行資產來源多樣性上升，可降低銀行的資產風險。⁹³除此之外，其亦增加金融穩定度，因為由銀行所有的全方位的金融系統，透過提供安全且可靠的儲蓄方式，藉以提高效率和福利的實踐，並促進高效率的金融服務。是以，普惠金融體系的重要性，在政策中已廣受認可，近年來普惠金融已成為許多國家的政策重點。⁹⁴

第二項 普惠金融之重要性

前文分析了普惠金融概念之緣起，微型金融與相關國際組織的倡議內容，然而，呼籲各國重視普惠金融的主要原因，並非僅僅站在照顧弱勢族群、抑或是以往為正規金融服務所排擠之群體，普惠金融之重要性不限於金融服務使用人本

⁸⁹ 台灣經濟研究院(2018)，〈推動普惠金融需要結合金融科技〉，《台灣經濟研究月刊》，第 41 期，頁 6-7

⁹⁰ 聯合國普惠金融倡議：United Nations Secretary-General's Special Advocate for Inclusive Finance for Development

⁹¹ Anurag, Gupta, Varun, C., & Muralidhar, R. N. (2014). Financial Inclusion and Human Development : A State-Wise Analysis from India. International Journal of Economics, Commerce and Management, 11(5), 1-2

⁹² 台灣經濟研究院(2018)，揭前註 89，頁 6-7

⁹³ Yoshino, N., & Morgan, P. 3-5, (2016).

⁹⁴ Mandira Sarma, Jesim Pais., 613-614, (2017)

身，是以，本文將從使用者個人面向，以及包含金融企業、主管監理機關之整體經濟面向，探究推行普惠金融之目標與其實際之重要性。



第一款 使用者個人面向

前述之分析可知，普惠金融在國家金融監理政策上，扮演著相當重要的角色，除了解決社會上弱勢族群生活需求之問題，若如同其他社會福利政策，單純提供物資或資金補助，只得以緩解一時之困境，普惠金融之概念，不僅僅是如同其他社會福利政策一般，提供金錢補助，希冀其有足夠的資金，用來改善生活而已，金融服務，通常意即於借貸關係，並非無償提供金錢，而是透過係在約定的未來時刻，要求期償還本金以及利息，此將對申貸者形成合理的壓力，盡可能最大化手邊借來的資源，並予以合理使用，讓弱勢族群最終可憑藉自己的力量，改善現有的生活，甚至改變其對未來的想像。⁹⁵

普惠金融的實現，對社會上貧困者而言，擁有接近使用合法金融服務的機會，使其獲得諸如貸款資金、儲蓄機會、保險商品購置等選擇，除了得以緩解因收入低為產生的生活困頓的問題，如前所述，普惠金融同時適當給予其推力，例如：保費的給付或是貸款的償還等，使其需為長久的金錢使用作打算，更甚者，因為社會上有更多人們進入正規金融體系，成為金融機構的客戶，使資金的來源與規畫使用更具多樣性，在協助其因應風險的能力方面，普惠金融得以為金融公司的客戶，提供更好的風險管理工具，提高他們的面對風險彈性。⁹⁶職是之故，普惠金融對社會與經濟發展而言，屬於重要的關鍵因素，其幫助窮人與小型企業增加收入、積累財富資產、使消費活動更為順暢，以及協助其抵禦風險。⁹⁷

⁹⁵ 郭昀翰(2020)，揭前註 9，頁 141

⁹⁶ Sahay, R., Čihák, M., n'diaye, P., barajas, A., Mitra, S., Kyobe, A., Mooi, Y. N., & Yousefi, S. reza. (2015). Financial Inclusion : Can It Meet Multiple Macroeconomic Goals? IMF Staff Discussion Note, 8-9.

⁹⁷ Mohiuddin, S. (2015). Private Sector Leadership in Financial Inclusion. Private Sector Leadership in Financial Inclusion, U.S Chamber of Commerce Foundation, 4-5.



除此之外，在隨著科技進步之浪潮下，金融產品與服務，有逐漸複雜化之趨勢，已經不只是以往的儲蓄或借貸服務，對於未曾接觸相關知識的一般使用者，諸如基金投資、衍生性金融商品抑或是虛擬貨幣等較為新興之服務，已為甚難理解，僅能依賴銷售之業務員提供之資訊，而弱勢族群之處境更為艱困，可能基本上無接觸使用金融服務之機會，抑或是些許人們有幸接觸正規的金融服務，然而，他們在金融市場內，因為智識、理解能力、相關協助資源的不足，無法如同一般使用者，接受同等之資訊與對待，甚至造成金錢上之損失，接續而來的是因為資金的缺失，可能面臨完全喪失繼續參與金融市場機會之境。

職是之故，若要深入討論普惠金融之實踐，不僅使社會上之群體有平等接觸使用金融服務之機會，更甚者，須注意對於弱勢族群之權利保障。前者擁有接近使用相關服務的機會，為參與金融服務的第一階段，然而，其接觸金融產品、與業者之間的磋商過程中，資訊與能力的差距，如何避免交易地位不平等產生之損害，對弱勢族群的權益保護而言，仍然是重要的課題之一，從廣義而言，完善普惠金融，有機會防免金融排擠與金融剝削之現象，確實達成普惠金融之目標。

第二款 整體經濟面向

普惠金融的推動與實行，不僅是改善社會上弱勢族群的生活，使其擁有完整地接近使用金融服務的機會，對於整體金融市場而言，更是強化金融穩定性的重要功能。金融穩定(Financial Stability)之情形，乃指整體的金融體系(由金融中介機構、金融市場、和市場上其他參與者組成之)有足夠能力，承受衝擊與解決金融失衡的情形，⁹⁸同時，盡量避免資金流動中斷之風險，申言之，在金融穩定的情況下，金融系統除了能以高效率且順暢之方式移轉資金外，也能合理且正確地評估

⁹⁸ European Central Bank, Introduction to financial stability, see at [https :
//www.ecb.europa.eu/paym/financial-stability/html/index.en.html](https://www.ecb.europa.eu/paym/financial-stability/html/index.en.html)

與處理各類的金融風險，以及因應金融面或經濟面的衝擊。⁹⁹普惠金融在其中扮演的角色，對於金融穩定之促進與維持，有一定程度之重要性。

普惠金融與金融穩定之關係，首先，由於接近使用金融服務之群眾，在普惠金融的體系之下，逐漸增加其參與程度，更多資金流動於金融市場，例如，銀行增加對弱勢族群的貸款，形成新類型的交易、客戶型態更多變等，使得金融產品與資產的運用，更為多元化，¹⁰⁰提升其因應風險的能力。接著，因為弱勢族群有機會使用儲蓄、貸款等金融服務，以銀行為例，前者的資金投入，有助於銀行持續獲得穩定的存款，得以更具穩健性與彈性的方式，面對市場的變化，¹⁰¹因應可能的流動性風險。

若站在主管機關的角度觀之，相較於以往，貧困者在有資金需求時，有高度可能性選擇鋌而走險，尋求非法、或政府監管之外的途徑，普惠金融的實現，促進更多不同階層與族群的人，有機會參與正規的金融服務，使政府相關政策的宣導與實行，更具效益，另外，因為有更多金融資產在主管機關的監管之下，以前衍生出的洗錢、資訊安全問題等，也有減少的可能性。¹⁰²

綜上所述，普惠金融的實踐，不論從參與者、金融機構、或是主管機關的角度出發，對其在金融市場的行為，包含交易、投資或是監理，均有所助益，職是之故，普惠金融的實現，得以提升整體金融的穩定性。

第三項 普惠金融之相關研究

承上所述，普惠金融的核心宗旨為，不分人們的收入多寡或社會經濟高低，擁有平等的機會，接近與使用金融產品、服務與設施，同時，系爭相關服務與資金的提供，並非短時間之行為舉措的選擇，而為可持續性的，希冀透過普惠金融

⁹⁹ Morgan, P. j., & Pontines, V. (2014). Financial Stability and Financial Inclusion. ADBI Working Paper Series, 488, 3-6.

¹⁰⁰ Khan, S. H. r. (2011). Financial Inclusion and Financial Stability : Are They Two Sides of the Same Coin? BIS Central Bankers' Speeches, organized by the Indian Bankers Association and Indian Overseas Bank, Chennai, 4-5.

¹⁰¹ Morgan, P. j., & Pontines, V., 3-6(2014)

¹⁰² Khan, S. H. r. ,4-5(2011)



的實踐，除了滿足弱勢族群的生存需求，藉以改善其生活條件，完善平等與社會正義的實現；從宏觀面而言，對於整體金融系統的發展，普惠金融的實現，更有助於金融穩定性的維持，使得金融機構的運作更為彈性，站在主管機關的角度，相關的監理政策宣導與執行，也有所助益。職是之故，普惠金融的概念倡議至今，有關的國際組織與學界，已經提出諸多的分析與評述，本文將予以簡述之。

第一款 理論層面的分析

為了促進普惠金融之實踐，相關的國際組織與學界亦對其進行研究，無論是以經濟學的理论，嘗試建構普惠金融的理论框架基礎，抑或是實證研究的分析，探究其他變因與其的相關性，或者在開發中國家，普惠金融的實現方針與結果，為了精緻化對普惠金融體系的研究，以下本文簡要敘述之。

第一目 受益對象

首先，若從理論層面探討普惠金融，有學者試著將普惠金融分為三個層面討論，¹⁰³分別為：普惠金融的受益對象(Beneficiary)、普惠金融的發送與實現(Delivery)、以及系爭體系的資金來源(Funding)。對於前者受益對象，有認為普惠金融為公共利益(Public Good)，其服務的對象為全體社會大眾，不分收入的高低，核心宗旨為去除全部人民之金融服務的使用限制；有提出其他論點，認為普惠金融的行動與計畫，應該針對在以往不滿足(Dissatisfaction)，正規金融機構條件的群眾，或是欠缺與金融產業接觸經驗的人們；亦有觀點認為，普惠金融應以社會上弱勢族群(Vulnerable Group)，例如貧困者、高齡者、女性等為服務對象，因為其最為容易受金融危機，或經濟蕭條等風險影響；換個角度觀之，也有理論分析普惠金融的成果是透過現有體系(Systems)，無論是經濟體系、社會結構或金融體系，藉此予以實現之，是以，普惠金融之實現程度上升，將為其所依賴的體

¹⁰³ Peterson K. Ozili., (2020). Uncertainty and Challenges in Contemporary Economic Behavior. Emerald Publishing Limited. 94-98

系帶來正面的效益，系統某一部分的重大變化，可能會顯著影響預期的實現結果，¹⁰⁴申言之，普惠金融和現存體系之間，關係緊密連結，且相互影響彼此運作之效率與成效，甚至影響體系運行之成敗。然而，學者也提出，無論以何種理論分析普惠金融的受益對象，各觀點之間都存在著其無法完整說明之處，或許也是現今理論研究，得以持續發展的地方。

對於普惠金融之受益對象，筆者之淺見認為，若從普惠金融的定義出發，為社會大眾不分收入高低，均有平等接近使用金融服務的機會，或許在以往不滿足(Dissatisfaction)，正規金融機構條件的群眾，抑或是社會上弱勢族群(Vulnerable Group)，較接近真正的受益對象，理由在於如果將普惠金融的受益者範圍，劃定為廣羅的社會大眾，或許較貼近其「所有人」，惟如此解釋似乎偏離了普惠金融最初提倡之核心意旨，對「貧困者」而言，有更大的普惠金融的需求，因此，本文之立場較為傾向於為金融機構所排擠之族群，以及社會上的弱勢群體，為普惠金融體系裡，主要之受益對象。

第二目 推動與實踐

接著，對於普惠金融的推動與實踐，在理論基礎方面，有論者採取社區階層理論(Community Echelon Theory)，認為普惠金融應由社區領袖實行，向以往為金融體系排除在外的人民，推動普惠金融之實踐，理由在於社區領導人本身，擁有相當程度之領導力與影響力，得以鼓勵或說服社區成員多方參與正規的金融服務；亦有學者認為普惠金融屬於公共財(Public Service)，因此，理應由政府負責普惠金融體系的完善，¹⁰⁵同時，系爭服務應該對全體人民，將所有人口納入正規的金融部門，是大眾都有權利接近使用相關的產品與服務；更有論者提出應由擁有高度技能與金融專業性，同時了解為金融體系排斥的人群，協助其進入正規金

¹⁰⁴ Peterson K. Ozili, 98-102, (2020)

¹⁰⁵ Aggarwal, S., & Klapper, L. (2013). Designing Government Policies to Expand Financial Inclusion : Evidence from around the World. The Journal of Finance, 56(3), 1029–1051.



融體系的特殊代理人(Special Agent)負責普惠金融的推行與實施。前述的理論，均是將普惠金融的推動，指定性的要求特定對象負責，然而，在合作干預理論(Collaborative Intervention Theory)之論者的視角下，應為多方利害關係人共同協力完成，將以往被排擠的人口，協助其進入正規金融服務體系中；更甚者，有觀點認為應從實質面改善金融排擠的現象，金融智識理論(Financial Literacy Theory)論者指出，普惠金融的完成，應全面提升人民金融相關的知識教育水平，其在進入金融體系前，亦須先行意識到有金融服務與產品，同時，擁有相關知識也能使人民更了解投資理財，對自身的未來進行規劃。由此可知，普惠金融的推動者與實際的方法，在不同理論框架之下，有相異之觀點。

本文之淺見以為，合作干預理論(Collaborative Intervention Theory)以及金融智識理論(Financial Literacy Theory)，可能對於普惠金融之落實有較多的助益，首先，普惠金融為「整體」金融機構，不再有排除社會上的弱勢族群使用金融服務的現象，然而，探究以往有排擠效應的根本原因，不僅只有金融產業自身礙於營收利潤的考量，拒絕特定客戶，或是不願提升金融服務之穩定性，有時政府之監管不當、市場失靈等多方因素，均為排除結果的原因，是以，多方參與且協力完成，使政府、金融機構、以及各利害關係人均參與其中，並實際付出行動，對於金融服務的普遍化而言更有幫助。另外，在提供普惠金融的管道外，民眾也需具備金融服務相關的智識，在其善用儲蓄、貸款、保險、證券等專業性與技術性較高的業務時，有相應的背景知識，更對於其使用金融服務，提供更好的幫助。

第三目 資金來源

有關理論面的討論，最後是普惠金融支出的資金來源，大致上可區分為：由政府的預算支出普惠金融的計畫與活動，或是私人企業或大眾支付系爭所需之資金。前者的論點基礎在於，政府可藉由向富人課與稅收的方式，作為普惠金融政策的資金來源，達成財富重分配和減緩不平等現象的目的，再者，以公共預算為

支出來源，因為資金之使用與規劃，為政府機關決定，得以預防私人企業或個體為了自身利益，反而不擇手段損害系爭計畫。¹⁰⁶

相較前者，認為應由私人企業或個人支出相關資金之論者認為，資本家的行為，實際上，即是收入不平等與貧富差距擴大的原因，因此，其有責任支出普惠金融所需的資金，¹⁰⁷另外，此番論者亦指出由於資金為私人支出，在確認金錢之運用之效率和成效方面，比起政府編列預算，或許更具親自確保金融產品與服務的誘因，著實運用於以往在經濟上被排擠的人們身上。¹⁰⁸

筆者淺見認為，應以政府機關的公共預算作為普惠金融之資金來源，較為適當，一則是提升金融服務普遍性之目標，由主管機關作為統籌規畫之角色，比起私人企業須考量自身營運利潤，政府量出為入之財政規畫，更得以有效率與成效之方式，訂定財務相關之政策，以及實質監督預算之執行情況，若企業以自身之資金，作為普惠金融之推動支出來源，還需考慮企業之間協力與溝通，可能徒增時間成本，反而事倍功半，是以，本文認為以政府機關的公共預算作為普惠金融之資金來源較為妥適。

由此可知，普惠金融計劃與實行的資金來源，學界上亦有不同的觀點，在現實社會裡，普惠金融的完善，或許也無法單純倚靠政府或者私人機構，更甚者，即使滿足所需資金的條件，實際的規劃使用，如何平衡兼顧各方之利益分配，也是相關研究得以持續發展的地方。

另外，普惠金融倡議核心，廣泛納入弱勢族群參與正規之金融服務之期望，其出發點固然良善，再者，筆者亦認同此為金融監理機關需積極發展的政策目標之一，以政府預算規劃，作為普惠金融的主要資金來源，在合作干預理論的視角下，多方利害關係人一同協力參與，降低弱勢族群接近使用金融服務之成本，縱使如此，惟筆者淺見以為，普惠金融之推動仍有其上限，首先，國家財政預算仍

¹⁰⁶ Peterson K. Ozili, supra note 103., (2020)

¹⁰⁷ Mohiuddin, S., 4-5 (2015)

¹⁰⁸ Peterson K. Ozili, supra note. 103, (2020)



有一定程度之上限，其資金來源本質而言為全體人民之賦稅收入，若將係爭資金毫無保留地運用於普惠金融，廣納弱勢族群進入正規金融體系之政策行動上，難免排擠至其他預算撥款項目，更甚者，普惠金融的基本出發點固然良善，然而，仍然難以確保不會有風險之出現，舉例而言，弱勢族群，抑或是以往為正規金融體系排擠之群體，反而利用系爭參與正規經營之金融服務的機會，造成金融機構或服務業者之損失，顧此失彼之下，違背普惠金融之初衷，和其希冀之目標有所扞格與矛盾。

職是之故，筆者淺見以為，普惠金融的推動與實踐，在理論目標的研究方面，除了應以社會上的弱勢族群，以及過往為正規金融服務所排擠的群體，劃定為主要的受益對象之外，多方利害關係人須一同參與普惠金融之推行，另外，提升全民之金融知識水準也為重要的推動方向，更為重要者，乃以政府預算作為普惠金融主要資金來源的同時，並非毫無限制地廣泛納入更多樣化的群體，參與、接近與使用金融服務，「風險因應」之重要性更不可忽略，其中，包含風險的偵測、預防與控管的能力，主管機關建立風險管理機制以外，私人的金融服務機構，其本身的風險因應策略也需與時俱進，隨著政策目標予以滾動式修正。是以普惠金融的推動與實踐，除了應視各個國家金融體系之實際發展狀況以外，如何平衡兼顧政府部門、受益之群體、以及其他利害關係人之利益，同時落實普惠金融體系之完善，更甚者，以公私協力的方式完成系爭普惠金融的目標，看似非為不可實行之方向，其可行性之評估與實際的政策規劃，同屬金融監機關未來發展之重要課題所在。

第二款 其他相關研究

前文大致整理了普惠金融的理論框架，實際上，除了理論面的探討之外，普惠金融相關的研究，也有諸多探討系爭倡議與相關變因的關係，以及若實行普惠金融的政策，其與金融穩定性之間的相關性，本文將簡要敘述之。

首先，普惠金融和社會經濟發展之間的相關性，研究指出，在銀行體系發達的工業化和高收入國家，低收入族群、少數族裔、移民、老年人等被排除在金融體系之外的情況較多，而地域的差異也有所呈現其中，居住在鄉村的人們可能因為前往都市的金融中心之交通成本，為金融體系排擠的情形也較城市嚴重；¹⁰⁹另外，人民就業情況亦得以作為觀察普惠金融的指標，研究發現，就業程度愈高，暗示著人們因為薪水的接受與儲蓄之行動，因而更積極參與正規金融服務。

如果從總體經濟發展面向予以觀察，「國內生產毛額(Gross Domestic Product，下稱：GDP)」以及「基尼係數(Gini coefficient)」¹¹⁰，與普惠金融發展程度也有相關性，研究顯示，GDP 高低與否和普惠金融完善程度之間，具有顯著的正相關；¹¹¹反之，後者的程度愈高，意味著社會所得分配愈極端，普惠金融實現之可能性愈低微，二者則是呈現負相關，申言之，人民與國家收入越高、社會所得分布越平均，普惠金融發展之程度也越高。

除此之外，若從政策面觀察，國家金融監理能力(Supervisory capacity)，與普惠金融完善程度也有關聯，相關研究指出，二者之間具有正相關，監理能力越充足以及品質越穩定，人民進入正規金融體系，參與金融服務的機會越高。¹¹²再者，不只是金融監理相關的政策執行，有學者指出，政治局勢的穩定程度，以及該國法律權利義務的保障，也和普惠金融的完善之間，呈現一定程度的顯著正相關性。¹¹³

¹⁰⁹ Mandira Sarma, Jesim Pais, 621-623 (2017)

¹¹⁰ 基尼係數(Gini Coefficient)：為判斷年度所得分配公平程度的指標，為比例值，介於 1 和 0 之間，前者表示居民之間的年所得分配絕對不平均（即該年所有所得都集中在一個人手裡，其餘的國民沒有所得），而後者則表示，居民之間的該年所得分配絕對平均，意即人與人之間所得為絕對平等之情形。

¹¹¹ Mandira Sarma, Jesim Pais , 621-623 (2017)

¹¹² Sahay, R., Čihák, M., n'diaye, P., barajas, A., Mitra, S., Kyobe, A., Mooi, Y. N., & Yousefi, S. reza, 16-18 (2015).

¹¹³ Allen, F., Demirguc-kunt, A., Klapper, L., & Peria, M. Soledad M. (2016). The Foundations of Financial Inclusion : Understanding Ownership and Use of Formal Accounts. Journal of Financial Intermediation, 27, 34-35.



若是將分析的主軸，聚焦於金融穩定性與普惠金融的關係，如前文所述，普惠金融的實現，有助於金融機構持續獲得穩定的資金，得以更具穩健性與韌性的方式，因應金融市場衝擊的風險，研究指出，二者之間的關聯性在中間收入的國家(Middle-Income Country)更為顯著，因其在面對市場變化時，金融用戶的對金融機構，尚未具備充足的信心，然而，系爭國家參與國際金融市場的程度漸趨上升，¹¹⁴在兩個因素相互交織作用之下，使得中間收入的國家之金融穩定度波動更劇烈，是以，普惠金融完善程度，對其金融體系穩定度的正面影響，更為顯著。

綜上所述，普惠金融的實證研究，其所涉略之範圍甚為廣泛，不只是單獨研究實行成效與其他諸如收入、就業率、所得分配等變因的關係，實際上，也有許多研究側重於政策面的執行，分自身國家各個相關政策，分別的實行成效，本文礙於篇幅原因，並未多加著墨，或許得以作為未來研究的延伸方向。

第四項 普惠金融之實踐

普惠金融之重要性與相關的研究，已如前文所呈現，如果將分析之層次，提升至普惠金融的實際執行，嘗試以業界或政府機關的角度出發，得以觀察出他們也發展出許多實踐普惠金融之具體方針，以下簡要敘述之。

第一款 我國金管會之政策

隨著普惠金融的浪潮興起，我國金融業的主管機關金管會也推行了相關的政策，期望透過普惠金融的實踐，得以減少貧富差距、促進社會公平與實現包容性成長之目的。在政策規劃執行上，例如：建置普惠金融衡量指標、鼓勵設置無障礙金融設施、鼓勵金融機構於金融機構分支機構家數待增加地區，提供金融服務、推動盤中零股交易制度、創建創櫃板及股權性質之群眾募資、推動微型保險等，接軌國際標準，同時，鼓勵金融業推出符合社會各界或不同族群需要，及量

¹¹⁴ Han, R., & Melecky, M. (2013). Financial Inclusion for Financial Stability : Access to Bank Deposits and the Growth of Deposits in the Global Financial Crisis. Background Paper to the 2014 World Development Report, 16–17.

身訂做之多元金融商品及服務，並強化國人金融素養，以及善用金融服務，提升生活品質，期以形塑「以人為本」的金融體系，促進社會公眾福祉。¹¹⁵

延續推行普惠金融的目標，金管會於 2016 年發布之新聞稿中，將普惠金融的核心定義，區分為金融服務「可及性」、「使用性」、以及「品質」三面向，¹¹⁶簡述如下：(一)可及性的宗旨為：「確保消費者可取得新型態的金融服務，尤其是消除弱勢、低所得民眾以及微中小企業等，所面臨之障礙。」；(二)使用性的目的為：「強化金融服務之使用頻率，促進相關服務之採用，並提升消費者的能力，使其得以充分運用金融服務。」；(三)金融服務品質：「使金融服務契合民眾之需求，以及增進金融資訊取得管道之便利性」。

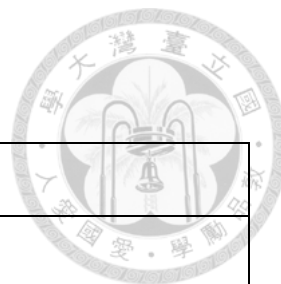
為了具體化政策目標，以及確實探知市場上普惠金融的實踐成果，金管會於 2020 年建置「普惠金融衡量指標」，如前所述，其目標為接軌國際組織的政策方向，系爭指標為參考「G20 普惠金融指標體系」所建置，並延續「可及性」、「使用性」、以及「品質」三面向，評估我國普惠金融發展狀況，以及政策執行成效。其中，金融服務可及性可分為：「服務據點」、「金融友善服務」2 項目共 7 項指標，而使用性可以分為：「成年人享有銀行服務」、「數位金融」以及「保險商品」3 項目共 11 項指標，服務品質可分為：「金融教育宣導」、「保險服務品質」、「公平待客」、以及「糾紛解決機制」4 項目共 6 項指標，¹¹⁷共計 24 項衡量普惠金融的指標，金管會原則上一年發布一次衡量結果，持續追蹤的同時，一並調整與修正指標，藉此觀察普惠金融政策的落實程度，據此，足以認為普惠金融業為我國金融政策核心要點之一，並已具體執行落實中。¹¹⁸普惠金融指標如表一所示：

¹¹⁵ 金管會官方網站，普惠金融專區，參見 <https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=847&parentpath=0%2C2%2C310>

¹¹⁶ 金管會新聞稿，銀行業普惠金融(Financial Inclusion)辦理情形，2016 年 10 月 20 日，見 https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=2&parentpath=0&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=20161020002&dtable=News

¹¹⁷ 金管會，建置普惠金融衡量指標專區，見 <https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=838&parentpath=0,7>

¹¹⁸ 曾允君(2021)，揭前註 87，頁 160-162



表一、金管會普惠金融衡量指標

面向	指標項目
可及性	服務據點、金融友善服務
使用性	成年人享有銀行服務、數位金融、保險商品
品質	金融教育宣導、保險服務品質、公平待客、糾紛解決機制

第二款 其他普惠金融之實踐

普惠金融已然成為國際社會上，著重發展的目標，期許藉由提升金融服務接近使用的普遍性，解決貧困者生活需求的問題，改善不平等的情形，以及促進金融體系的穩定發展。是以，普惠金融的倡議發展至今，各國已為推動許多政策，相關的國際組織與學者們，亦對普惠金融的實際推行，提出自身的見解，本文予以簡述之。

我國金管會所建置之「普惠金融衡量指標」，雖說以將普惠金融之落實，納入對於金融機構之監理政策中，惟有論者認為，指標的建立、衡量與結果之發布，仍然停留於「了解」普惠金融之階段，尚未進入具體的實行政策之階段。¹¹⁹因此，有學者提出從實質層面，完善普惠金融的方法，大致得以區分為三個項目：金融知識的大眾化與普及化、金融創新與金融科技的發展、以及其他政策與影響措施。¹²⁰

首先，人民金融相關知識水平的提升，即使系爭舉措無法從實質面，消除其進入金融體系的結構性障礙，然而，整體金融智識水準的上升，促使社會大眾意識到金融產品與服務的接近使用，由此作為推行普惠金融之開端，未嘗不是一個適當的方法；接著，金融創新，乃是藉由創造新形態的金融工具、科技、產品、

¹¹⁹ 郭昀翰(2020)，揭前註9，頁141

¹²⁰ Han ozil, P. k. (2020). Financial Inclusion Research around the World : A Review. Munich Personal RePEc Archive, 9–10.

與服務，提升金融服務的品質，與金融科技的發展息息相關，例如，網路銀行結合智慧型手機應用程式，破除地域與城鄉之間的交通限制，成為人們可負擔的(Affordable)、容易取得(Accessible)、以及永續性(Sustainable)的金融服務，¹²¹讓用戶進行儲蓄、投資等理財規劃更具便利性；最後，其他措施實則範圍甚廣，有提倡放寬國外銀行進入國內金融體系的限制、改善消費者保護法規、企業與利益團體的參與、微型金融的促進等等，不勝枚舉。

前文以宏觀角度，分析了促進普惠金融，可實行的政策方向，實際上，許多開發中國家，已然為了完善普惠金融，提出一系列的政策方針。本文以印度儲備銀行(Reserve Bank of India，下稱 RBI)¹²²為例，因印度國內人口結構與貧富差距問題，政府對於弱勢族群使用金融服務之議題甚為關注。其提倡普惠金融的核心主軸，乃是讓人民不只是開設銀行帳戶，而是與整體金融服務的連結，並提出諸多方案，例如：降低銀行分行的設置許可標準，讓國內的商業銀行，得以於鄉村地區或其他欠缺金融機構之處開設分行¹²³，與前者相似者為，普及化一般消費支付用信用卡(general purpose credit card)的使用；又 RBI 於 2005 年，開始要求商業銀行推行「簡型帳戶(No-frills account)」，此類帳戶所要求的儲蓄金額與相關手續費用甚為低廉，¹²⁴其目的不外乎為讓低收入群體，獲得進入正規金融服務的機會；在與用戶應對方面，RBI 呼籲金融機構評估客戶條件時，簡化與放寬「瞭解客戶(Know your costumer, KYC)」程序，¹²⁵降低弱勢族群使用金融服務的門檻；關於金融科技與普惠金融的結合，RBI 於 2008 年 10 月頒布「行動銀行交易指引(the guidelines for Mobile Banking transactions)」，該指引的主軸為通推動國內商業銀行，實行以行動裝置連結網路銀行的交易服務，以及主動對系爭服務進行宣

¹²¹ Oumaa, S. A., Odongob, T. M., & Wereb, M. (2017). Mobile Financial Services and Financial Inclusion : Is It a Boon for Savings Mobilization? Review of Development Finance, 7, 33–34.

¹²² 印度儲備銀行(Reserve Bank of India)：印度的中央銀行，兼負責監管印度銀行的獨立機關，同時負責發行與供應貨幣，也管理該國主要的支付系統。

¹²³ Srijanani, D. (2012). Financial Inclusion : Taking Banking Services to the Common Man. International Journal of Management& Business Studies, 2(3), 3–4.

¹²⁴ Srijanani, D. 5–6 (2012).

¹²⁵ Subbarao, D. (2010). Financial Inclusion : Challenges and Opportunities. RBI Monthly Bulletin, 5–6.

傳，¹²⁶再者，鼓勵金融機構善用金融科技之時，予以細緻化財務利潤績效的評估方式。另外，政府機關在放寬法律規範相關標準的同時，也需與金融機構，一同因應金融科技而來的資訊安全保障、客戶隱私保護等議題，¹²⁷如此使得完善普惠金融的實踐。

第五項 小結

由普惠金融的定義得以觀之，其倡議之核心目標，乃大眾不分社會經濟條件之差異，都有以合理且可負擔之成本參與正規金融體系之機會，且在接近使用金融服務之過程中，均獲得公平的對待，和確切落實其消費權益的保障，讓系爭機會成為永續性的參與和近用，完善普惠金融體系。是以，筆者淺見以為，普惠金融的目標，大致可區分為以下二層面：提升金融服務的普遍性，以及消費者之權益保障，本研究接續亦會以前述兩個核心主軸，作為分析之依據。

接著，普惠金融的推動，與金融知識提升、金融科技發展、主管機關的監理、以及金融機構自身的參與等要素之間，有重要的關聯，由前文的分析可知，除去金融業界本身的參與，主管金融監理的機關，以及在後續客戶使用金融服務的過程中，其權益的保障，在普惠金融的實行層面上，也扮演著重要的角色，其不僅僅只是提出倡議目標與未來的展望，如何制定相關政策、評估政策之執行成效、以及與私人企業之間的互動關係，都是在普惠金融的推動實踐上，得以深入分析探討的議題。

¹²⁶ Srijanani, D. .3-4 (2012)

¹²⁷ Srijanani, D. .4-5 (2012)



第三章 保險監理相關法令與政策



普惠金融之完善，其核心主軸即為所有人不分收入高低，在合理成本之前提下，都擁有以平等與合理的方式，接近並使用金融服務之機會，再者，系爭方法為公平且可持續性的，使社會大眾得以藉由金融服務，滿足生活需求，以及對未來的美好想像。

按前揭所述，欲完好實現普惠金融體系，舉凡各個參與者，例如政府、企業、消費者、投資人、以及各利害關係人等等，均得以發揮其動能，與以建構系爭體系的完善，其中，主管機關扮演的角色，重要性不言而喻，政府推動普惠金融的方式，最具關鍵性的政策，不外乎為金融知識水準的提升、金融監理機制之完善、以及落實消費者之權益保護，前者與教育體制的優化與改革較為相關，尚不在本文討論之範圍內；反之，後兩者與主管機關從政策面或法令面著手，息息相關。因此，本章節首先將簡要分析我國監理方針，接著，尤其著重於與普惠金融的全面實踐之間，和保險業有相關聯之法律規範與政策，以及得以進一步推動之方向。

綜上所述，本章節以保險監理制度的探討，為分析的開端，再加以夾敘討論我國的法令規範，並嘗試將系爭法規，與普惠金融的推動與實踐，做更深入的連結，期許得從法律面及政策面進行探究，完善普惠金融體系的最佳解方。

第一節 保險監理概述

承上所述，金融監理機制之完善，在普惠金融實踐的過程中，其重要性不言而喻，再者，主管機關制訂與推行的政策，以及前者對於普惠金融之重視程度，均為在調整弱勢族群，抑或是為正規金融體系排擠之族群，其參與金融服務門檻之關鍵角色。既然本研究以保險業為核心，因此，筆者從整體面之金融監理開始分析，再對保險監理之目標、內容、相關之原則和企業之角色，予以敘述之。



第一項 金融監理概述

金融監理之定義，顧名思義及為對金融市場、金融機構以及金融活動之監督與管理，¹²⁸金融監理之重要性，得以從對於金融市場和參與民眾之影響觀之，首先，根據各國金融體系之發展經驗顯示，金融體系得以運作得宜之前提，在於建立一套確保市場機制，不為扭曲之制度，且足夠強力執行市場遵行之基本規範，¹²⁹再者，因為金融機構負有動員儲蓄與促進投資，等等與社會大眾之資金流動與運用有重要關聯之任務，而其功能之有效發揮，將有助於國家經濟之成長，故金融監理本質上，具有公共性與公益性，¹³⁰由前述可知，金融監理對於國家與社會大眾福祉之重要性。

金融監理當中之參與者，不僅是該國政府機關及其下轄之機構，諸如立法者與執法者，以行使公權力之方式進行，對金融機構單向之約束，亦包含一般金融機構、消費者、顧問、其他公司行號等，均會對金融市場之運作發揮影響力。由於參與者眾多，彼此之間關係連結緊密，又存在著諸多權利義務關係，如何維繫交易之公平性與導正市場秩序，為金融監理之重要課題。

金融監理涉及範圍甚廣，牽涉各方利益與資源之分配，如何在促進市場效率、維持金融市場秩序的同時，維持公眾對於金融體系之信任、減少金融壟斷之現象、公平分配資源，以及保障投資人或消費者之權益，綜上，金融監理之目標，為在促進經濟效率與維護社會公平之間，進行取捨與調整，平衡兼顧二者帶來之福祉，乃為金融監理之目的。

承上所述，金融監理之目標，乃緩解金融市場失靈之情形、保障金融市場投資人、消費者或其他參與人之權益、以及維持市場效率與金融體系之穩定性，若詳細分別敘述之，前者金融市場運作失靈之情況，包含外部成本(Externalities)的

¹²⁸ 王文宇(2019)，《金融法》，10版，元照，頁2-5

¹²⁹ 王文宇(2019)，揭前註128，頁2-5

¹³⁰ 李逸川(1999)，〈淺析金融檢查之理論與實務〉，《法令月刊》，第50卷第8期，頁555-556



產生、公共財(Public Goods)之提供問題等等，¹³¹主管機關藉由監理政策，解決企業造成其他利害關係人損害之外部性，和負責供給不具排他性與敵對性之公共財，由於企業站在利己角度而言，拒絕從事讓他人有「搭便車(Free-Riding)」機會之行為。如果從保障參與人權益的角度切入觀之，「資訊不對稱(Asymmetric Information)」為招致市場失靈之主要因素，¹³²其原因出自於企業相較於消費者而言，對其研發銷售之金融產品或服務，有熟悉度與理解程度之優勢，更甚者，金融商品較一般產品而言，具有更高程度之專業性、技術性、與複雜性，金融機構在系爭資訊上的優勢地位，更為顯著。資訊不對稱的結果，乃消費者若因聽信從業人員之告知內容而致生損害，消費者出於防備心理，可能導致其日後獲得不符合其需求之產品，產生逆選擇之情形，¹³³對於兩造而言均無所助益，是以，解決市場失靈之問題，為金融監理機關之目標，也為平衡交易地位差距、保障消費者與投資人權益、維持市場競爭秩序與公平性之關鍵因素。

另外，隨著科技的進步與社群網絡之連結漸趨發達，金融監理的目的，在時代的變遷之下，有論者認為，主管機關同時也須注重「金融犯罪(Financial Crime)」之防免，¹³⁴廣義上來說，金融犯罪泛指與金融相關的任何犯罪行為，除了以往既定認為之內線交易、投資詐欺、洗錢等舉措以外，學者認為，按金融產業握有分配社會經濟資源之權能，其決定資金之流動，對產業發展影響甚鉅，是以，防制金融犯罪也應包含，防止金融系統被動應用於有害社會之目的，例如官員利用金融服務收受賄絡、違禁品的交易、利用法律規範的漏洞向稅賦機關隱藏實際資產等等，系爭行為的預防，亦為防制金融犯罪之一環。近年來，除了金融犯罪之外，金融機構從業人員挾其資訊與交易能力之優勢，致生弱勢族群之消費者損害之「金融剝削(Financial Exploitation)」現象，亦為金融犯罪的實際呈現之

¹³¹ Armour, J., Awrey, D., Davies, P., Enriques, L., Gordon, J., Mayer, C., & Payne, J. (2016). *Principles of Financial Regulation*. Oxford University Press.

¹³² See id.

¹³³ See id.

¹³⁴ See id.

一，若連結至普惠金融之目標，使弱勢消費者得以合理成本，公平、合理且永續性的使用金融服務，金融剝削情形之發生，實則剝奪其繼續參與金融體系之機會與意願，是以，如何因應系爭情況，與保護弱勢者接近使用金融體系之權利，本研究於後續章節會予以詳細分析之。

金融監理為對金融市場、機構和活動之監管，而金融機構之監理範圍大致包括法規之制訂與修改，執行經常性金融業務之監督、辦理金融業務檢查及負責有關業務缺失之處分與導正。¹³⁵然而，因為金融業務所涉範圍甚廣，從最初之貸款放款服務，衍生至今日已有證券、保險、資金管理等，管理各產業所需之專業知識與能力也不盡相同，是以，負責之政府機關如何相互分工合作、協調彼此之權能，為分析各個金融監理模式之重要課題。

第一款 金融監理機關與我國制度

按學者王志誠之區分，金融監理機關大致上而言，得分為單一金融監理機關，以及功能性監理機關，主要之區分即為監理機關之數量，與府負責之業務是否按專業區分，¹³⁶前者即為單一機關監管整體金融機構之業務，面對現今金融業跨業經營之模式，以及產業服務漸趨複雜、區分難度漸增之情況，得以避免各個負責之部門職權疊床架屋、組織架構交代不清，及頒布之法規命令相互矛盾的情形，同時，亦得以降低監管成本，整合監理所需之資源與資訊，以較高效率因應金融業環環相扣之風險。反之，功能性監理機關，則指依據金融產業之不同，例如對於證券、保險、銀行業別，分別設置相對應之機關，得以依據各自監理所需之專業知識能力，分別進行監理之業務。

以往我國為多元之監理模式，將行政管理權與金融檢查權分離，以各自分工之方式進行，行政管理權主要集中於財政部，而金融檢查之執行，主要由各自產

¹³⁵ 林建智、林蕙玲(2001)，〈論我國金融監督管理架構之革新〉，發表於2001年舉辦之「風險管理與保險國際學術研討會」，頁4-5

¹³⁶ 王志誠(2017)，揭前註13，頁5-10



業之負責機關為之，然而，隨著金融產業之分界漸趨模糊，許多服務與商品往往間有不同產業之色彩，且跨業合併與異業結盟之經營模式逐漸興盛，「金控公司」已為形成現今金融產業之潮流，更甚者，在科技技術進步與社會交際網絡頻繁之情況下，金融公司發展與轉型快速，以往之監理模式，倘若遇到消費者與金融機構之間之衝突，容易造成分工不清、不同部門所依據之法規相互重疊矛盾，徒增監管成本卻無法保障消費者之權益，導致事倍功半之結果；對於金融業者而言，不同業別之業者如果推出相似性高的商品或服務，在試用個別業法之結果，會產生規範內容不一致的情形，進而造成業者鑽法律漏洞之現象。¹³⁷是以，在民國 92 年 7 月 10 日，通過「行政院金融監督管理委員會組織法」，並於隔年 93 年 7 月 1 日正式成立金管會，統籌對於各個金融產業的發展、監督、管理、檢查與處分，整合對於整體金融市場之監管，並以健全金融機構業務經營、維持金融穩定及促進金融市場發展，其成立目標為致力於發展健全、公平、效率及國際化之金融環境與市場，並且兼顧消費者與投資人權益、金融業永續經營，以及協助產業發展。¹³⁸

對於金融監理之主觀機關而言，實際上，其在市場上之定位兼具促進者及監理者之雙重角色，¹³⁹如何選擇監理的時機、監管之標的、衡量監理的密度、擇定監理之手段、以及最終實際層面的落實，因為金融產業的發展，與國家經濟發展之穩定息息相關，如何協助促進市場蓬勃發展、維持自由競爭秩序的同時，協助金融機構因應市場之衝擊，維持金融穩定性，以及和落實消費者之權益保護，為金融監理機關之重要課題。

¹³⁷ 王文宇(2009)，〈論我國金融監理法規之整合—以英國法為借鏡〉，《法令月刊》，第 60 卷，第 3 期，頁 63-65

¹³⁸ 金融監督管理委員會成立宗旨，參見 <https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=19&parentpath=0%2C1%2C11>

¹³⁹ 王志誠(2007)，〈金融重大交易之法律風險及控制〉，《全國律師》，第 11 卷第 2 期，頁 7-9

第二款 金融監理模式



前段大致分析了金融監理機關之組成，到簡述我國如何因應產業之變遷與潮流，以促使金融監督管理委員會之成立。除了監理機關之數量、是否按金融產業之類別有所分工監理之外，主管機關頒布之金融監理規範，其採用何種監理模式，亦為影響金融業發展之關鍵因素。金融監理模式依照學者之分類，主要分為「規則基礎(Rule-based)之監理」以及「原則基礎(Principle-based)之監理」。其中，「規則基礎之監理」為法律或主管機關頒布明確的規範，接著以公權力要求受規範者遵守，且確實執行系爭法規，¹⁴⁰在執行方面，因為各行為內容已經在事前，由立法者明確規定其要件，站在監理之主管機關的角度觀之，僅僅需要認定個案事實是否符合規定之要件已作成決定。¹⁴¹相較而言，「原則基礎之監理」則是主管機關提供相關的指引(guidance)方針，給予受規範者採取行為的建議方向，以達成其預期的監理目的。¹⁴²對於主管之監理機關而言，並非如同前者僅需依照規範認定個案事實，反之，因立法者事前無明確規範，監理者須個案認定之。

前述之兩種方式也各有其優點與缺點，主管機關應採用何種方式，亦有有諸多的分析。有學者以成本效益分析，規則基礎之監理之好處，在於規範明確，主管機關執行成本較低，受監理者遵循法規相對更為容易¹⁴³；相對來說，原則基礎之監理的優點，在於規範者能保有規範之彈性，不至於因訂定詳細之規範內容而產生掛一漏萬、過於僵化或容易規避之情形，是以，這種規範模式，主要強調預期達到之目的。¹⁴⁴然而，對於受規範者而言，因為規範只有制定原則，如何調整其行為內容以符合法規，其所付出之遵循與執行成本，也隨之提高。

¹⁴⁰ Walsh, J. h. (2008). Institution-Based Financial Regulation : A Third Paradigm. Harvard International Law Journal I, 49(2), 381-388.

¹⁴¹ 楊岳平(2020)，〈評金管會最新金融整併法制之改革—兼論金融監理模式之選擇〉，《月旦法學雜誌》，第 298 期，頁 130-132

¹⁴² Walsh, J. h., supra note 148, 390-395(2008)

¹⁴³ Louis Kaplow. (1992), Rules Versus Standards : An Economic Analysis, 42 Duke Law Journal 557-563

¹⁴⁴ 林仁光(2009)，〈金融危機與轉機—談金融服務業之整合規範〉，《月旦法學雜誌》，第 168 期，頁 97-98



然而，現今政府機關所採取之監理模式，大多並非絕對、二元對立的以單純以規則或原則為基礎，甚至在規範者與規範企業的互動之間，發展出新興的監理方法。近年來，有學者觀察出第三種模式，是為「機構基礎之監理」，其主要方針為政府或任何產業自律之組織，要求受監理之企業，須「自行」建立一套內部遵循機制¹⁴⁵，包含法律遵循長(Chief compliance officer)、明文制定的公司內部法律遵循之政策與程序、建立自我評估機制、建構法律遵循長以及高階主管機關之地的溝通管道，以及道德倫理規範等。與原則為基礎的監理方式，其相異之處在於企業所依循之行為準則，前者由「主管機關」頒布指引方針，而機構基礎之監理，乃由其自行建置，相關之內部稽核與內部控制的機制。綜上所述，此監理模式之特色為強調內部的自律規範。¹⁴⁶

實際上，學說對於金融監理模式之採用，時至今日仍有諸多的討論與批判，無論是以規則或原則的監理，抑或是以企業自行建立法律遵循制度—機構為基礎的監理方式，各有優劣之處，然而，其共通點在於，金融產業的監理，並非純粹為政府之責任，金融機構自身的參與，除了遵守主管機關制定的法律規範外，如何以積極面的公司治理方針，完善金融體系，亦為不可忽略的議題。另外，金融監理制度，也需考量其他相關的經濟社會制度，以及金融市場的現況，與其未來可能的發展。

第三款 金融監理之方式

前段簡要分析了金融監理機關之分類，而金融監理之方式與工具，亦有其區別之實益。金融監理之方式，可依時間先後區分為事前與事後監理。顧名思義，事前監理為對金融機構設立前，設定相關門檻，¹⁴⁷諸如設立條件、組織、經營項目、最低自有資本額，以及流動資本等作適當之規定，且主管機關先行審查之；

¹⁴⁵ Walsh, J. h., supra note 148, 390-395, (2008)

¹⁴⁶ 林仁光(2009)，揭前註 144，頁 99-100

¹⁴⁷ 王文宇(2019)，揭前註 128，頁 7-8

後者相較於前者，則為金融機構設立後，對其安全性與健全性方面，進行管理與監督，包含對問題金融機構之處理等事宜。¹⁴⁸

換言之，若細分主管機關監理金融機構之方式，事前監理的部分，可以區分為進入市場之授權、核准，機構設立之資格認定、組織結構之限制、產業商品之規範等，再者，為市場行為之監理，例如契約義務的規範、交易行為的約束等，接著，為相關的資訊揭露規範，確保消費者與企業之間資訊地位平等，以及對於公司治理項目之監理，例如風險因應策略、內部自律控制機制的制定等；事後監理的部分，除了前文提及的對於問題企業的處理之外，尚有金融機構保險之規劃，以及企業與消費者之間的紛爭解決機制等。¹⁴⁹

接著，金融監理機關，為了達成有效監理金融機構之目標，須妥善運用監理工具，按學者之分析，主要可分為：持續性的報告與報備義務、訂定法規命令、公告或頒布處理原則、針對個別金融機構、抑或是其他事業之獎勵或處罰措施，以及其他非正式化之監督程序等。¹⁵⁰從前述得以觀之，如何使金融機構適切履行其義務，和監理機關如何在不過多干預金融機構之經營治理，同時，又須達成維護市場秩序，以及保障消費者與投資人之目標，為金融監理機關，運用相關監理工具與方式的重要考驗。

前述分析了金融監理之方式，又監管體系之內容，主要可分為法規、監督管理、處分與檢查四大類：¹⁵¹「法規」部分之職務，即為法律規範之制定，「監督管理」乃為主管機關探詢金融機構之日常經營狀況，予以管理；「檢查」則為政府部門在有必要時，得對金融機構進行檢查業務；而「處分」則是主管機關在監管或檢查過程中，若發現系爭金融機構有違反法令之行為時，得以公權力要求期

¹⁴⁸ 蕭文生(2000)，〈金融監理法制化之研究—以德國法為參考〉，《經社法制論叢》，第25期，頁30-31

¹⁴⁹ Armour, J., Awrey, D., Davies, P., Enriques, L., Gordon, J., Mayer, C., & Payne, J., supra note 139, (2016)

¹⁵⁰ 蕭文生(2000)，揭前註148，頁35-36

¹⁵¹ 楊文慶(2014)，〈金融檢查權之研究〉，《軍法專刊》，第60卷，第5期，頁119-120

改善、或處以罰鍰、撤銷營業執照等措施。從前述職務內容之分工方式，得以簡要探討政府採取之金融監理方式。

金融監理，實則上即為金融主管機關之監督與執法，除了分析現有之監理方式，例如對於金融機構資本額限制之審慎監理(Prudential Regulation)、其市場交易行為的規範，以及因金融機構之間緊密連結，而產生之系統性風險的因應之外，對於金融監理的目標與實踐，有學者提出也不可以忽視其他因素，諸如平衡兼顧金融危機的防免，同時，主管機關在監督管理上，也不得過分壓制金融產業的創新。¹⁵²另外，政治環境也對金融監理帶來挑戰，對於潛在選民與相關利益團體的政治壓力，也可能影響主管機關執法與監管之透明性與公正性，例如，有「監理俘虜(Regulatory Capture)」之情形產生，此乃政府部門受迫於私人產業之壓力，甚至後者實行具體行為，不當影響監理的性質與有效性，¹⁵³是以，主管機關如何面對政治壓力帶來的挑戰，也為金融監理的重要關鍵之一。

綜上，金融市場複雜度高且變化快速，如何因應不同產業類別、規範各個參與者之行為內容以及具體執行法規，乃金融監理機關與金融企業，須共同面對之重要課題。

第二項 保險監理特性

承前述所分析，金融與資本市場隨著知識、科技與技術水平的進步，發展日新月异且變遷十分快速，不僅如此，在不同產業之間，諸如銀行、證券、保險等業之異質性，其專業與錯綜複雜的程度，亦有可能提高監理之難度。是以，從監管面出發，探詢主管機關如何針對產業之差異，選擇監理目標以及方式，乃至金融機構在其中扮演之角色，為維持金融穩定、公平分配資源、及保障投資人或消

¹⁵² Armour, J., Awrey, D., Davies, P., Enriques, L., Gordon, J., Mayer, C., & Payne, J., *supra* note 131, (2016)

¹⁵³ See *id.*

費者權益，¹⁵⁴國家如何管制以及涉入之程度，也需將金融市場運作之現實因素，做為考量之關鍵。

其中，本文以保險作為分析之主軸，保險業作為金融市場中，發展歷史甚為悠久的產業之一，不僅涉及產業發展，以及社會資源之有效分配，對於各參與者而言，也是其在現代之社會生活中，所依循的重要社會安全機制。

第一款 保險監理之目標

首先，按學者對「保險」之定義，保險以大數法則，聚集多數人之合理費用，將其做為基金，於約定或法律規定之不利事件發生時，藉以承擔並轉移及分散風險，¹⁵⁵提供保險金的給付，以滿足經濟上的需求，抑或是填補其實際所生之損害。¹⁵⁶在我國相關法律規範中，也有展現其聚集資金，用以防範風險之特性，按《保險法》第1條之規定：「本法所稱保險，謂當事人約定，一方交付保險費於他方，他方對於因不可預料，或不可抗力之事故所致之損害，負擔賠償財物之行為。」是以，保險具有將危險分散之功能，被保險人發生事故時，得以以平常繳納之保費，獲得相關之保障。換言之，保險之要素概括如下：共同團體、危險、補償需要、危險同一性、有償保費及獨立之法律上請求權。¹⁵⁷

從前段簡述保險之定義可知，保險業者平時受託保管客戶之金錢，具有聚集資金之功能，綜觀整體保險產業，也並非純粹以獲利為導向的企業，而是介於商業與非商業之間，一種影響社會之行業，保險業穩定與否，影響國家之經濟發展，以及社會大眾之利益甚鉅。¹⁵⁸然而，保險人與客戶訂定之保險契約，係因於未來不確定發生之危險，具有射倖性，加之理解該產業所需之知識水平的差距，又保險市場產品複雜多變，容易出現資訊不對稱、當事人之間議價能力懸殊，具

¹⁵⁴ 王文宇(2019)，揭前註 128，頁 2-8

¹⁵⁵ 羅俊瑋(2005)，〈保險監理之開端——何謂類似保險？〉，《法令月刊》，第 56 卷，第 1 期，頁 1-3

¹⁵⁶ 汪信君、廖世昌(2017)，《保險法理論與實務》，4 版，元照，頁 4-5

¹⁵⁷ 江朝國(2009)，《保險法基礎理論》，5 版，瑞興圖書，頁 21-34

¹⁵⁸ 廖世昌、郭姿君、洪佩君(2017)，揭前註 14，頁 10-11

有道德危險及心理危險等等特徵，¹⁵⁹產品具有為了避免外部效果以致市場失靈，使得資源無法有效分配，同時維護消費者之權益不受侵害，故有必要由政府就保險公司於市場上之各方面行為，進行適當之干預與導正，以確保市場的活力與效率，¹⁶⁰國家有需對保險業加以監理之必要性。

承上簡要敘述保險監理之必要性，國家對於系爭產業加以監理之目標，按學者分析可分為「內在目標」與「外在目標」，前者與保險業內部營運息息相關，為監理之主要目標，確保保險人保障消費者之保險財務安全，同時維護保險人雙方交易公平性，防免資訊不對稱、緩解議價能力差異抑制德危險等風險，以及因為保險市場得以匯集資金，挹注產業發展，帶動經濟成長，發揮促進市場機能之監理目標。¹⁶¹而外在目標雖於企業之經營，並無直接之關聯，然而涉及相關公共政策之制定，與國家之經濟、政治與社會面向之發展有重大影響，也得以加強保險市場之自由化與國際化，亦為保險監理之目標。

第二款 保險監理定義

保險監理之意義，有狹義和廣義之分，其區別實益為監理主體之範圍。前者「廣義」的保險監理，乃指有法定監理權的政府機構、保險行業自律組織、保險企業內部的自我監理部門，以及社會對保險市場及市場主體的組織和經營活動的監督或管理。又「狹義」的保險監理，一般專指政府保險監理機構，依法對保險市場及保險市場主體的組織和經營活動，進行監督和管理。¹⁶²有學者分析，因為廣義的保險監理，包含非政府機構的監理，其自律組織或規範監督，未如同政府

¹⁵⁹ 羅俊瑋(2005)，〈保險之司法監理—論保險契約之解釋(上)〉，《立法院院文月刊》，第33卷，第11期，頁65-66

¹⁶⁰ 李志峰(2015)，〈司法監理對保險消費者之保護—以美國經驗為論述中心〉，《東吳法律學報》，第27卷第3期，頁38-40

¹⁶¹ 林建智(1997)，〈論保險監理之目標〉，《保險專刊》，第50輯，頁189-190

¹⁶² 羅俊瑋(2006)，〈保險之行政與自我監理—論保險公司理賠程序之管理〉，《法令月刊》，第57卷，第12期，頁52-53

機關一般，具有法律上之強制力，是以，在分析保險監理時，通常以「狹義保險監理」為其標的。¹⁶³

在定義狹義保險監理中，關於政府機關對保險之監理，亦有所區分：廣義之監理，泛稱國家各個政府機關，包含行政、立法、司法機關，對於保險市場實施之監督管理；相較而言，狹義則指稱國家專門司職於保險業監理的「行政機關」所為之監督管理。申言之，保險監理一般直指行政部門之監督，因為其具備專業幕僚以及監理技術，然而，實際上各政府部門，均有機會對保險監理產生一定程度之影響力，例如：立法部門須制定符合市場現狀之法令，以作為政府機關執行保險監理之法律規範依據，接著，行政機關須根據前者授予之權限，審慎監督，以及確切實施管理保險業之營運。另外，司法應發揮其解釋法律之功能，補充前二者忽略之部分，保障保險契約弱勢之一方。¹⁶⁴總而言之，保險監理並非純粹由行政機關執行，而是各政府部門彼此分工，協調資源之分配與權限配置，互相協助達成監理之目的。

承上所述，保險監理並非僅有行政機關以公權力為之，各部門甚至是私人機構組織，都有機會發揮其影響力，惟政府機關乃具有強制力，其對於保險業之管制，始為法律意義上的監理。保險監理措施，其為了因應金融市場之多變性與複雜性，達成維持市場穩定、有效公平之資源分配、以及保護相關投資人與消費者之目的。

第三款 保險監理之內容

保險監理制度之存在，代表政府主動介入保險市場的運作中，得以見得為發生市場機制無法順利運作之時，學者指出大致上為以下情況：獨占或寡占市場、不正當競爭、資訊不對稱、以及當事人締約地位不平等時。¹⁶⁵其中，前二者與保

¹⁶³ 廖世昌、郭姿君、洪佩君(2017)，揭前註 147，頁 11-12

¹⁶⁴ 林建智(2002)，〈論保險監理之基本架構－兼論我國保險監理制度之改進〉，《保險專刊》，第 18 卷第 2 期，頁 223

¹⁶⁵ 王文宇(2019)，揭前註 128，頁 298-300



險業市場發展較為相關，著重於產業之間公平競爭與否，近年來保險市場國際化與自由化程度逐漸提升的情形下，獨占或寡占情形已不存在；後二者則是與保險消費者之權益保障較相關，保險人對於商品服務的瞭解程度，以及法規的熟悉度，通常遠勝於一般消費者，為了避免挾帶保險與法律的資訊優勢，¹⁶⁶在訂定保險商品約款，抑或是日後相關糾紛處理時，消費者面臨不公平不合理之處境，主管機關有介入監理的必要性，其相關政策諸如：保險契約的示範條款、保險商品之監理與審查機制、以及消費紛爭的協調制度等，¹⁶⁷盡量彌補雙方地位之差距，落實消費者之權益保障。

前段簡要敘述政府介入保險市場，進行監理的實質原因與目的，而保險監理活動，按學者之分類，大致而言得以區分為二類：償付能力之監理(Solvency Regulation)以及市場之監理(Market Regulation)，其區別實益在於，前者規範保險人得以合理提供保險商品與價格，其宗旨為保護保單持有人，避免承受保險公司無法履行理賠等，相關財務義務的風險；後者市場之監理，主要為對於匯率和其他市場慣習之監管，目的為確保保險商品價格、產品和交易行為的方式公平合理，除了影響保險公司之財務績效，同時避免其損害保險客戶之權益。¹⁶⁸再者，償付能力監理與市場監理，彼此關係密不可分，二者須相互協調分工，始能達成保險監理之具體目標。

第四款 保險核心原則

上開前文將保險監理活動，區分為償付能力與市場活動之監理，實際上，保險監理涵蓋之內容甚為廣泛，由國際保險監理官協會(International Association of Insurance Supervisors, 下稱：IAIS)¹⁶⁹，頒布之《保險核心原則(Insurance Core

¹⁶⁶ 汪信君、廖世昌(2017)，揭前註 156，頁 19-20

¹⁶⁷ 王文宇(2019)，揭前註 128，頁 298-300

¹⁶⁸ Klein, R. w. (1995). Insurance Regulation in Transition Symposium on Insurance Solvency and Finance. The Journal of Risk and Insurance, 62(3), 370-374.

¹⁶⁹ 國際保險監理官協會(International Association of Insurance Supervisors)：成立於 1994 年，為全球保險監理官自願加入之會員組織，也是國際標準制定機構，負責制定原則、準則以及其他文件，協助保險監理工作之實施。

Principles, 下稱：ICP)》具有更為細緻化之規定，ICP 最初於 2011 年 10 月 1 日通過，歷經多次修訂後，本文以 2019 年之版本作為分析之對象。ICP 之內容政府機關作為「監理官(supervisors)」之目標、權力與職責等內容，至保險企業之進入市場之設立許可、人員適格、公司內部之治理與風險管理，以及對企業投資、債務清償、資本適足之相關規定，還有主管機關對企業之審查、糾正與制裁措施等，最後是總體之監理和對於公部門與私部門之間的協調合作等，均具有相關更為細緻之原則制定。¹⁷⁰

以與政府部門之監理行為為例，首先，ICP 指出每個負責保險監理之機構，其權力與執行保險監理的目標，必須有明確且公開之規定。¹⁷¹原因在於政府對於保險企業之間理作為與目標，若內容明確且公開透明，市場與消費者，均對其間理行為有所知悉，對穩定之保險業發展環境和消費者信心而言，具有相當之重要性，再者，在法律規範之層面，法律應賦予主管機關足夠之權力與職責，進行保險監理，且後者亦有權力制訂與修改法律規定。

接著，監理官須以獨立(Independent)、負責(Accountable)、和透明(Transparent)之方式行使其權力與職責，¹⁷²獨立性系指主管機關在監理操作上，不受其他政府部門或業界之過度干預，法律規範應給予保護，同時，對於可能影響相關執行人員決策之利益關係，也須有相應之迴避措施，避免危害其獨立性；負責性為監理機關應具備有效的內部治理架構、流程和程序，以保持其作為和決策的誠信，並能向利害關係人公開、清楚地交代說明，執行系爭程序時，應以公平、合理、一致之方式，並給予受監理的機構權力救濟之司法程序；最後，透明

¹⁷⁰ International association of insurance supervisors. (2019). International Association of Insurance Supervisors (IAIS). Insurance Core Principles and Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups. www.iaisweb.org
金管會之中文翻譯版本 see at [https://www.ib.gov.tw/userfiles/file/2019%E5%B9%B4%E7%89%88%E6%9C%AC%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E4%BF%9D%E9%9A%AA%E7%9B%A3%E7%90%86%E5%AE%98%E5%8D%94%E6%9C%83\(IAIS\)%E4%BF%9D%E9%9A%AA%E6%A0%B8%E5%BF%83%E5%8E%9F%E5%89%87\(ICP\)\(1\).pdf](https://www.ib.gov.tw/userfiles/file/2019%E5%B9%B4%E7%89%88%E6%9C%AC%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E4%BF%9D%E9%9A%AA%E7%9B%A3%E7%90%86%E5%AE%98%E5%8D%94%E6%9C%83(IAIS)%E4%BF%9D%E9%9A%AA%E6%A0%B8%E5%BF%83%E5%8E%9F%E5%89%87(ICP)(1).pdf)

¹⁷¹ See id.

¹⁷² See id.

性之要求，則為保險監理之主管機關在行使職權時，須定期公開執行之過程與結果，另一方面，諸如消費者、受監理之機構、社會大眾等利害關係人，亦有權力向政府諮詢或要求分享資訊，若為涉及個人隱私之非公開資訊，監理機關須建立適當之保護措施，同時，面對前述之請求時，仍須斟酌其獲悉之權力，向其回應與公開。

除了主管機關行使職權之要求外，保險監理的特徵之一，乃政府得以公權力，強制性的要求受監理機構給予相應之回應，以維護保險費者之權益與市場之穩定性，ICP 亦有相關之規定，在企業不遵守法律規範或監理要求之際，例如未經許可或無執照之營業活動，主管機關須有一定程度之裁量權，查明事實後應採取預防措施，如向被保險人或要保人溝通或限制企業之資金運用，更甚者，若受監理之機構有損害消費者權益，抑或是危害金融市場穩定性甚鉅之情事時，主管機關得予以糾正或制裁措施，惟 ICP 也強調制裁時應符合比例原則。總而言之，負責保險監理之政府機關，在以具有強制性之公權力，實行預防、糾正或制裁措施之時，應以「解決問題」作為行動之指引標竿，要求企業採取行動、定期檢查其實行狀況、以及評估其行動之成果與效率，¹⁷³方能達成保險監理之目標。

除此之外，ICP 規範政府機關執行保險監理行動之相關準則，不勝枚舉，不只是對於個別保險企業之審查、制裁、監督等行為，ICP 也要求主管機關應評估與因應整體性的風險，有鑒於保險市場參與者之間，其利益關係交織複雜且緊密，監理官應辨別、監控及分析市場和其他金融產業發展，以及其他可能會影響保險人及保險業之環境因素，並利用這些資訊，識別市場上較為脆弱之處，並於必要之際，處理可能影響單一企業或是整體產業之系統性風險。¹⁷⁴

¹⁷³ See id.

¹⁷⁴ See id.

按前揭所述，ICP 所涉及之範圍甚廣，但凡與保險監理有關之指導原則，均包含其中，本研究因篇幅原因，無法就各原則逐一仔細說明之，而就與普惠金融之落實有關連，且與後文之分析內容有關者，後續會再予以詳細討論。

第五款 DEI 倡議與聲明

前文所述為 ICP 中，可能與普惠金融較為相關之原則，而若將係爭倡議予以區分，回應普惠金融落實的目標之一——提升金融服務之普遍性，在保險監理面之重要性與具體的落實方法，是否有相關之探討或倡議？承上，IAIS 於 2022 年發表之《盤點保險業的多樣性、公平性與包容性(Stocktake on Diversity, Equity and Inclusion in the Insurance Sector, DEI)》報告書，或許得以此作為分析的對象，本文以下將予以敘述之。

系爭報告書與相關聲明之核心主旨，為 IAIS 認知到多樣性、公平性與包容性在保險業與保險監理之重要性，促進 DEI 在企業內部與營業模式之實踐，也有助於穩健經營和消費者之保障，達成永續經營的目標，¹⁷⁵因此，承上所述，筆者先就 DEI 各項在保險業落實之內涵，予以分析。

首先，關於保險業多樣性(Diversity)之倡議目標，主要著重於將多樣性嵌入企業組織中，強化公平與包容的文化，透過降低群體風險與改善決策流程，對保險公司之公司治理有正面影響。¹⁷⁶接著，公平性(Equity)得以穩固多樣性之實踐，藉由移除人員招募的障礙、提升其留任與晉升之機會、以其嘗試容納更多不同背景與觀點之人們；而包容性(Inclusion)的實踐則為確認企業之成員，擁有完整參與組織的機會，提供不同觀點，藉以強化保險公司風險之因應與經營決策。縱使有關 DEI 融入保險業之具體方針與目的，看似與公司治理等企業內部之管控與監督，有較為深層之關聯，實際上，系爭 IAIS 的聲明同時強調，保險公司融入 DEI 相

¹⁷⁵ International association of insurance supervisors. (2022). The Importance of Diversity, Equity and Inclusion (DE&I) Considerations in Insurance Supervision. 1–2. www.iaisweb.org

¹⁷⁶ International association of insurance supervisors. (2022). Stocktake on Diversity, Equity and Inclusion in the Insurance Sector. 2–30. www.iaisweb.org

關之考量於經營決策中，除了可以優化產品服務之創新以外，也可以吸引等多數、多元化之消費者，原因在於 DEI 程度越高的企業，在其領導力和勞動力的相互作用下，有足夠之能力更廣泛理解，不同消費者之需求和情況。¹⁷⁷

如果延伸至主管機關的監理層面，推動將 DEI 之倡議引導至保險企業的經營決策中，大致上可區分為兩個面向：（一）公司治理與風險管理以及（二）市場行為。按系爭 DEI 聲明書之分析，前者主要著墨在如何提升保險企業對 DEI 要素之重視，同時，實際將其融入於日常的營運管理流程當中，因此，除了廣泛宣導、以明確且具體化之方式，說明 DEI 之定義與目標，再者，建立 DEI 相關之資訊揭露機制，¹⁷⁸加強內部公司機制運作、社會責任之履行等相關資訊之公開，此部分與企業之經營管理較相關。相較而言，後者與完善普惠金融體系之間，具有更顯著關聯，為聚焦於保險客戶之多樣性、公平性與包容性，申言之，保險業之產品設計、定價、覆蓋範圍與商業行為，也須注重諸如弱勢群體之特殊消費者之權益保障，有些在商品設計層面，如何提升弱勢族群使用相關服務的機會，和研發出符合其需求的產品，監理機關因應其而訂定相關法律規範與政策，為其中一類以較為積極的方式，促進保險業客戶面 DEI 的提升；另一方面，亦有禁止嚴重影響客戶的反歧視相關之監管建議，其較注重的為維持保險業與客戶間交易公平性，報告書中也提及，有些監管機關認為 DEI 要素，已經涵蓋於其他法律規範或商業準則當中，例如：公平待客原則，有無另行設計 DEI 監理框架之需求，或是透過調整現有的政策即可實現該期望，¹⁷⁹尚非謂無續行研求之餘地。

IAIS 對於保險業注重 DEI 相關要素，將其融入於經營決策與風險管理中，更甚者，在面對現有客戶與潛在客戶方面，也須注重保險業客戶本身之多樣性、公平性與包容性，如何使保險市場對於不同背景、社會經濟條件之消費者而言，均屬於公平且合理的環境，以付出可負擔之合理成本為前提要件，在接近使用保險

¹⁷⁷ See id.

¹⁷⁸ See id.

¹⁷⁹ See id.

產品與服務的過程中，消費者受到公平的對待，提升其續行參與保險市場之意願，乃為 IAIS 推動企業與監理機關，重視 DEI 之落實的重要關鍵。

筆者淺見以為，提倡保險企業對 DEI 之重視，與普惠金融倡議的目標，有異曲同工之妙，相較於如微型保險或小額終老保險等，以弱勢族群為潛在客群，推出具體確切之產品或實行方針，DEI 的倡議以較為宏觀的視角，強調保險業與監理機關，應重視保險客戶本身的多樣性、公平性、以及包容性，是否能夠就 DEI 要素，有更為細緻明確之監理政策或制度，或者將現有者融合系爭要素，舉例而言，將 DEI 要素融入於現有之普惠金融衡量指標，¹⁸⁰更甚者，藉由提供補貼或投資專案資金運用優惠等誘因，鼓勵企業如優化 DEI 之資訊揭露、商品設計與相關營運績效等，或許得作為以抽象與整體面向的方式，在保險業落實普惠金融方面，未來得以發展與實行的方向。

第六款 企業之落實

在探討保險監理相關議題時，通常將研究之重點，側重於主管機關之監理方針，從抽象層面的分析，諸如何時介入市場機制的運作、介入程度高低的掌控、監理方式的選擇、到具體層面的實行，相關監理政策的制定與推行等，其研究的對象，均為「政府」本身，然而，若僅倚賴政府機關公權力、外部監督層面的實行，欲達成保險監理之目標，落實消費者權益保障、維護交易雙方之公平性、和促進保險產業發展的目的，可能稍嫌無力，是以，企業本身的內部自律和控制機制，亦在其經營的過程中，扮演重要的角色。

承上，在保險監理的實行過程中，企業本身對營運的自我檢視與規範，同樣不可或缺，得以看出公司治理機制之重要性。公司治理可分為外部和內部監督，外部監督是指由司法、行政、以及立法部門監督的他律機制，而內部控制，是指

¹⁸⁰ See id. 文中提及以我國金管會之「普惠金融衡量指標」為 DEI 之實際案例說明

企業風險管理、法令遵循等企業內部自律制度，¹⁸¹而金融保險業為了維持有效之內部控制制度的運作，應考量企業活動的性質、大小、複雜程度、風險狀況等，¹⁸²建立內部控制三道模型架構：第一道自行評估制度、第二道法令遵循制度、以及第三道內部稽核制度，¹⁸³三者之間明確權責範圍及各司其職，加強風險管理與內部控制的溝通協調。¹⁸⁴

內部控制與法令遵循等自律機制，就金融產業而言，有其不可忽視之重要性，綜觀整體金融業，由於金融業務及金融商品，具有高度之專業性及複雜性，經常涉及複雜之法律適用問題，為避免發生相關的違法風險，各國主管機關，普遍採取以法律遵循為基礎之監理機制，¹⁸⁵要求各金融機構，應建立法令遵循制度，

係指在事前將各項法令及內部規章等規範，進行辨識，且與企業內部相關單位，進行溝通、衡量法令之落實，進而提出建議，監督企業之運作，確認其決策與行為皆符合法律之規定，¹⁸⁶其目的不外乎為確保金融市場之公平秩序，以及落實投資人保護。另外，經營者責任之內容與落實，為公司治理制度之推動重心，除了強化公司監控機制的功能外，更朝著提升公司之經營效能為目標。¹⁸⁷

再者，因為法令規範並非固定不變，而是隨著社會與環境的變遷，故呈現動態變化的遵循體制，¹⁸⁸已然成為金融業面臨的風險之一，是以，完善內部控制、法律遵循制度，足以提升因應法律風險的能力，藉此達到提升公司營運效果及效

¹⁸¹ 廖世昌、郭姿君(2017)，〈現行金融業法令遵循制度概況簡介〉，《月旦會計事務所 CPA 雜誌》，創刊號，頁 101

¹⁸² 陳天意(2023)，〈金融保險業風險導向內部稽核制度簡介—以監理單位視角為基礎〉，《內部稽核季刊》，第 121 期，頁 2-3

¹⁸³ 廖世昌、郭姿君，保險業之法令遵循(2018)，初版，元照，頁 2-4

¹⁸⁴ 陳天意(2023)，頁 2-3

¹⁸⁵ 王志誠(2010)，〈法令遵循主管制度之發展及挑戰〉，《存款保險資訊季刊》，第 23 卷，第 4 期，頁 3-4

¹⁸⁶ 郭大維(2015)，〈論銀行業內部控制制度之建構與落實—以法令遵循機制為核心〉，《台灣法學雜誌》，第 278 期，頁 23

¹⁸⁷ 林仁光(2004)，〈論經營者誠信、內部控制、內部稽核制度與公司治理〉，《月旦法學雜誌》，第 106 期，頁 51

¹⁸⁸ 廖世昌、郭姿君(2018)，揭前註 183，頁 2-4

率之最終目標，此乃企業內部以及外部利害關係人，所關切或追求之重要關鍵，同時，也是實踐企業使命、達成自身訂定的目標、以及企業永續經營之基礎。¹⁸⁹

若將範圍聚焦於保險業，公司治理結構的完善，對於保險業之永續經營，同樣為重要的關鍵性因素，前文所分析之《保險核心原則(ICP)》內文中亦對保險業之公司治理、風險管理、以及內稽內控等企業內部之自律行動，加以著墨。舉例而言，監理機關應要求保險業者建立，並執行公司治理之架構，系爭架構除了對於公司之業務，提供健全與審慎之管理監控外，尚須適當的辨識、及保護被保險人與要保人之權益，¹⁹⁰例如：明確企業之股東會、董事會與經理人之分工與權限，和其職權行使之獨立性；建立暢通之資訊流通與通報之管道，以及強調外部稽核之重要性，與內部外部之間因應風險的溝通合作；建立法律遵循部門之重要性誠如前文，更甚之，監理官應要求保險人具備有效的精算部門，¹⁹¹確保在個別保險業在財務方面之健康程度，系爭部門能夠評估，並提供有關於準備金、保費與訂價活動、資本適足率等，與在保險與法令與管理規範的遵循之建議。由此可知，企業內部之自律規範與自我控制之行動，在保險監理之執行層面中，其重要性不言而喻。

除此之外，有學者指出，因為保險業異於其他產業，以公司追求利潤極大化為最高指導方針，保險業之特別處在於其具備公益性，當危險事故不幸發生時，保險金的理賠，不只緩解當下的資金周轉的困境，發揮分散風險的作用，對於保戶心理面而言，更具有穩定心緒的外溢效果，因此，投保之大眾傾向保險業能穩定經營，又保險制度之核心價值，在於提供保單持有人心境安寧，且從實際層面而言，保險業累積之龐大資金，大多來自其自身的客戶，¹⁹²是以，為了在保險業

¹⁸⁹ 蔡昌憲(2014)，〈省思公司治理下之內部監督機制—以獨立資訊管道的強化為核心〉，《政大法學評論》，第 141 期，頁 213

¹⁹⁰ International association of insurance supervisors., supra note 170. (2019)

¹⁹¹ See id.

¹⁹² 林建智、陳品璇(2022)，〈論保險業獨立董事之效能強化〉，收錄自《保險法學新思維與新境界》，初版，元照，頁 2-3



與客戶交易磋商之過程中，降低其為求自身利益而損害它造權益之可能性，公司內部對決策制定與員工的監督與管理，以及對營運風險的辨識與因應管道，得以呈現其存在之必要性，保險業公司治理的落實，有助於從企業內部結構，優化消費者權益保障的進行，完善保險監理的目標。

第三項 小結

如前所述，保險業普惠金融之優化，與政府監理面實行之成效有關，本節從金融監理面之簡述、保險監理的目標與內容、以及如果將範圍擴大至企業之參與，相關內部稽核、內部控制等自律制度之探討。如果將保險監理，與普惠金融的實現做連結，無論具強制效力之法律規範，抑或是政府機關透過宣傳、鼓勵、提供相關誘因等較為軟性的方法，並以強化消費者之權益保障，以及提升金融服務普遍性為目標，從相關法律制度面開始分析，或許得以作為探究普惠金融之推動方式的開端，是以，以下將予以分析，我國與保險業之普惠金融有關的法律規定與政策。

第二節 我國相關法制結構與政策

前述從整體金融監理，聚焦於保險業的探討，主要大致分析了保險監理之目標、體系與監理方式，以及代入自我監理、內部控制制度之公司治理的相關討論。若著重於我國之法律規範，主管機關管制保險業之方式，大致以「設立與開業管制」、「企業治理管制」、「商業行為管制」及「業務員管制」四者為主，¹⁹³以下將簡要敘述，與本文研究較具相關性的法律規定。

我國對於保險業之相關規定，大多規範為《保險法》中，按學者之分類，保險監理的內容，大致臚列如下：(一)保險業設立標準：包括保險業之組織型態、主要人員之適任性、保證金制度，以及公司治理與內部控制；(二)事業經營監理

¹⁹³ 劉宗德(2017)，〈保險業管制下保險招攬勞務契約定性 及勞工退休金提撥制度合憲性與合法性議論〉，《月旦法學雜誌》，第 265 期，頁 78-81

與謹慎監理：營業範圍之限制、清償能力之確保、保險業資金運用與投資項目、責任準備金之提撥，以及保險費率之釐定；(三)主管機關行政監督與安定基金；以及(四)消費者與投資人之保護，包括保險商品之審查與資訊公開等。¹⁹⁴

承上，保險監理之內容，不外乎為從保險業者進入市場、開始經營以及相關資金之運用，爾後是主管機關之行政監督和對各參與者的行為監督規範與罰則，若依前文提及之保險監理分類，償付能力之監理以及市場之監理之區分，本文以為前三項目，包含對保險業設立、營業與資金運用、安定基金等規範，為主管機關確認保險業具有償付能力監理規範，而第四項消費者與其他投資人之權益保護，乃為確保雙方交易之公平性，使其維持對於保險產業之信心，得以視作政府保險業在市場互動交易過程之監理。

如前文所述，普惠金融之核心意旨，在於無關於人們社會經濟地位之高低，都有使用各項金融服務之機會，金融機構以可持續性、以及負責的方式提供服務，更甚者，接近使用系爭服務之後，擁有公平合理之對待，使弱勢族群不會再度為金融體系排擠，得以永續性地參與金融活動。是以，為落實普惠金融之目標，法律規範內容，為保險業營運之依循規範，其重要性不可言喻。

其中，保險監理之法規內容，多半為主管機關對於企業日常經營活動之監理，又普惠金融的實際政策，諸如保險業對於其客戶之選擇、服務據點之設立、科技之運用等，屬於企業自由營業的範圍，基於私法自治原則，若政府從積極面出發，以具法律效力之規定，強制要求企業落實普惠金融，仍然有其實行上之困難處，因此，普惠金融積極層面的政策，至今大多屬於宣導、鼓勵性質，不具法律上的約束力。

話雖如此，不代表政府機關無法從法律規範層面，落實普惠金融體系，既然無法以具強制性的手段，要求金融機構完善普惠金融之目標，或許在提升金融服務普遍性方面，得以從政策面的推動，例如提供相關的誘因、推廣、獎勵措施

¹⁹⁴ 王文宇(2019)，揭前註 128，頁 300-311



等，盡量發揮主管機關的監理量能；抑或是在弱勢群體進入金融體系後，為了避免其因交易地位不平等而受到損害，主管機關得以訂定契約層面法律規定，保障消費者權益。

綜上所述，本節將從法規面予以分析，端看我國之法律規範，在規定保險業方面，有無與前文提及得普惠金融面向：提升金融服務普遍性以及落實金融消費者權益保障方面，有實質層面之關聯，並簡要敘述之，接著探討主管機關如何藉由系爭規範，完善普惠金融體系。

第一項 消費者保護層面之規定

承上，與普惠金融有關之法律規範，有部分乃屬於弱勢族群使用金融服務後，如何保險業者以其資訊層面，和交易締約能力上的優勢，造成消費者之損失，使系爭群體無法繼續以公平與合理的方式，使用金融服務，因此，相關的消費者保障之規定，其重要性不可忽略。

第一款 保險法之規定

若著重於《保險法》，主要是第 54 條第 2 項契約條款之解釋規定，以及第 54-1 條之內容控制原則，系爭條文之目的，為避免企業相較於客戶，藉著更深入產品服務與法規的資訊優勢，以及較高之磋商能力，在締約過程中，損害消費者之權益，為了彌補保險人與客戶之間，交易地位不平等之情形，而訂定法律規定，本文予以簡單敘述之。

保險法第 54 條第 2 項之規定：「保險契約之解釋，應探求契約當事人之真意，不得拘泥於所用之文字；如有疑義時，以作有利於被保險人之解釋為原則。」此條文之用意為當保險人以事先擬定之約款時，當出現複數可能的解釋時，為避免其作出不利於要保人或被保險人之解釋，應做有利於後者的解釋，有學者認為可視作對其之法律上利益。¹⁹⁵又對於條文中之「解釋」，學界與實務界

¹⁹⁵ 葉啟洲(2015)，《保險法實例演習》，4 版，元照，頁 48-49

之說法繁多，諸如是否受文義解釋拘束，抑或是依照誠信原則、社會通常觀念等做合乎公平性、利於被保險人或要保人之解釋、以及是否考量保險契約之對價衡平性等討論，¹⁹⁶此部分涉及本條文法律文字解釋之層面，惟普惠金融體系中，關於締約之消費者保障，尤其著重於「弱勢族群」，和系爭條文「全面性」地討論如何為有利於被保險人與要保人，本文淺見認為，弱勢消費者之權益保障，與本條文內容之釋義之間，關聯性不甚顯著，故礙於篇幅原因，不多加以贅述。

而第 54-1 條之規範內容：「保險契約中有左列情事之一，依訂約時情形顯失公平者，該部分之約定無效：一、免除或減輕保險人依本法應負之義務者。二、使要保人、受益人或被保險人拋棄或限制其依本法所享之權利者。三、加重要保人或被保險人之義務者。四、其他於要保人、受益人或被保險人有重大不利益者。」締約顯失公平之情形，及約定無效之法律效果，觀之其立法目的，為貫徹保護被保險人之意旨，¹⁹⁷避免一方以其優勢地位，破壞雙方締約之誠信與公平，確實落實契約自由原則。¹⁹⁸另外，保險契約與其他契約之間，有其本質上之異質型，有論者認為，保險制度本身為被保險人凝聚資金，以危險共同團體之力量，藉以分散事故之損失，保險人則負有收取保費之義務，以此建立系爭「危險共同團體」，因此，保險契約的真正目標，並不單純僅為履行契約義務，而須顧及此團體成員之生命以及財產安全，¹⁹⁹此為內容控制原則之核心宗旨。是以，保險法以具法律效力之強制力規範，期待在民眾接觸保險服務時，業者得以公平合理之方式，提供相關服務，使人們得以永續性的接觸使用金融服務，完善普惠金融的目標。

如前文所述，端看我國保險監理層面之法律規範中，和彌補交易地位不均、落實消費者權益保障有關之條文，大多呈現於保險契約法中，實際上，保險監理

¹⁹⁶ 江朝國(2018)，《保險法逐條釋義 第二卷 保險契約》，2 版，元照出版，頁 294-299

¹⁹⁷ 葉啟洲(2015)，揭前註 201，頁 48-49

¹⁹⁸ 汪信君、廖世昌(2017)，揭前註 156，頁 18-21

¹⁹⁹ 江朝國(2018)，揭前註 196，頁 312-313

主管機關，對於保險契約為廣泛的監理，尤其是對於保險契約的文字，以及保障之內容，有絕對的影響力，在系爭契約之解釋上，主管機關的作為甚為重要，其透過制定強制性之法規，和對保險契約之核准，以此確保契約應有的內容，有學者認為，保險契約的內容，乃是為了實現監理的目標。²⁰⁰

第二款 金融消費者保護法

除了《保險法》以外，我國相關之法律規定，尚有《金融消費者保護法》(下稱：金保法)，作為消費者保護之為主要之規範依據，其立法目的誠如系爭法規第一條所言：「為保護金融消費者權益，公平、合理、有效處理金融消費爭議事件，以增進金融市場消費者對市場之信心，並促進金融市場之發展，特制定本法。」其保護消費者權益之目標，明確揭載於條文中。

金融消費者保護法之制定，其立法契機為 2008 年之美國投資銀行雷曼兄弟 (Lehman Brothers) 公司發行多張「保本」的連動債，其債券交易量於該國市場之市佔率甚高，然而，系爭公司卻於同年 9 月無預警的破產倒閉，引發全球性的金融海嘯，起因金融市場之緊密連結，連鎖效應的影響下，使多名消費者權益受損，²⁰¹是以，爾後世界各國皆致力於，強化金融消費者權益保護之法制改革，乃為系爭法規之誕生背景。

蓋其立法意旨為保障金融消費者之權益，觀其條文除了基本對於金融服務業、消費者、與消費爭議之定義外，亦規範金融服務業之義務與行為規範，以及相關之消費爭議處理機制。既然本法主要之目標為確保消費者對金融市場之公平性與公正性，保障其權益，想當然爾，對於消費者之保護亦得呈現於條文中。

其中，與弱勢消費者保護較為相關之規定，主要規範於本法第二章，此章節乃規定業者與消費者之間訂立契約前與訂定契約時之過程，分別簡述如下：第

²⁰⁰ 李志峰(2022)，〈保險法之合理期待原則—以美國法為中心〉，《國立中正大學法學集刊》，第 79 期，頁 150-151

²⁰¹ 林國全、王志誠、卓俊雄、汪信君、莊永丞、林建智合著(2019)，《金融消費者保護法理論與實務》，初版，財團法人金融消費者評議中心，頁 1-2

7 條金融服務業者，契約訂立與提供相關商品服務相關義務之規定；第 9 條認識客戶程序和適合度原則之規定，和第 10 條主要為金融服務業者之資訊揭露與告知說明義務。以下將予以簡述之。

我國金保法第 7 條之規定：「金融服務業與金融消費者訂立提供金融商品或服務之契約，應本公平合理、平等互惠及誠信原則。金融服務業與金融消費者訂立之契約條款顯失公平者，該部分條款無效；契約條款如有疑義時，應為有利於金融消費者之解釋。金融服務業提供金融商品或服務，應盡善良管理人之注意義務；其提供之金融商品或服務具有信託、委託等性質者，並應依所適用之法規規定或契約約定，負忠實義務。」其中，本條第 1 項為契約法之基本原則，而第 2 項與前文所述之保險法的條文相似，為避免業者以其資訊與對系爭產品知悉度之優勢，在交易地位不甚平等之情形下，損害消費者之權益。第 3 項規定將應負善良管理人注意義務之主體，由單一之業者擴大至整體金融服務業，²⁰²消費者之保護更為周延。

本法第 9 條之規定：「金融服務業與金融消費者訂立提供金融商品或服務之契約前，應充分瞭解金融消費者之相關資料，以確保該商品或服務對金融消費者之適合度。前項應充分瞭解之金融消費者相關資料、適合度應考量之事項及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」系條文為「適合度原則」之展現。在解釋適合度原則之前，學者對於「適合度」之定義，指金融服務業提供金融消費者商品或服務時，應具有合理之基礎，信任系爭交易「適合」該消費者，²⁰³是以，系爭法規之核心意旨，乃業者在銷售金融商品時，須考量銷售對象之基本個人資料，例如年齡、智識、經濟狀況、相關經驗、承受風險之能力等，落實消費者權益之保障。另外，在保險業應考量的適合度原則事項，則有《金融服務業確保金融商品或服務是和金融消費者辦法》之規定，諸如消費者是否了解保險費給付之

²⁰² 陳國華、李珮瑄、卓家立、徐惠敏合著(2012)，《金融消費者保護法解析》，初版，新學林，頁 31-32

²⁰³ 林國全、王志誠、卓俊雄、汪信君、莊永丞、林建智合著(2019)，揭前註 201，頁 80-81

目的、投保之險種、金額和實際需求是否相當、以及其風險承受能力等，更為細緻之規範。²⁰⁴至於適合度原則之解釋與應用，以及其和金融剝削防免之關聯性，本研究於後續章節加以分析之。

本法第 10 條則是關於告知說明義務之規定，內容如下：「金融服務業與金融消費者訂立提供金融商品或服務之契約前，應向金融消費者充分說明該金融商品、服務及契約之重要內容，並充分揭露其風險。前項涉及個人資料之蒐集、處理及利用者，應向金融消費者充分說明個人資料保護之相關權利，以及拒絕同意可能之不利益……第一項金融服務業對金融消費者進行之說明及揭露，應以金融消費者能充分瞭解之文字或其他方式為之，其內容應包括但不限交易成本、可能之收益及風險等有關金融消費者權益之重要內容；其相關應遵循事項之辦法，由主管機關定之。金融服務業提供之金融商品屬第 11 條之 2 第 2 項所定之複雜性高風險商品者，前項之說明及揭露，除以非臨櫃之自動化通路交易或金融消費者不予同意之情形外，應錄音或錄影。」系爭條文乃從契約地位公平之觀點出發，當事人於簽訂契約之際，理應自己收集契約相關之資訊，自行決定簽約與否，惟金融服務業提供之產品與服務複雜性高，業者與消費者在風險評估與價值估算方面，處於資訊不對稱之地位，是以，課予金融業說明義務有助於減少交易成本，調和不對等之利害關係，²⁰⁵維護契約之實質平等。再者，系爭規定亦強調說明時應以足以令消費者了解的方式為之，可分為形式層面和實質層面，前者為端看消費者本身之知識、交易經驗、財務狀況、風險承受能力等，以及金融產品或服務之複雜程度，金融業履行告知義務時應採取口頭說明、回答詢問或提供書面文件，²⁰⁶實質面則為其說明之內容，足使消費者對於系爭產品或服務產生正確之認

²⁰⁴ 林國全、王志誠、卓俊雄、汪信君、莊永丞、林建智合著(2019)，揭前註 201，頁 82-83

²⁰⁵ 王志誠(2011)，〈金融行銷之控制及法制變革：金融消費者保護法之適用及解釋〉，《萬國法律》，第 179 期，頁 6-7

²⁰⁶ 羅俊瑋、盧永龍(2012)，〈從金融消費者保護法論保險人說明義務〉，《法令月刊》，第 63 卷，第 4 期，頁 84-86

識，而能妥適決定是否接受之，²⁰⁷完善對對金融知識較為匱乏之消費者的權益保障，落實普惠金融之實行。

承上，保險法金融消費者保護法，均有和弱勢消費者保護之相關規定，使消費者在進入金融市場，實際接近使用金融服務時，不為差別待遇，抑或是受到損害，維護企業與客戶之交易公平性，保障消費者之權益，為落實普惠金融，不可忽視的環節。

第二項 其他層面之規定

若著重於消費者進入金融體系之前，企業是否得以以開發商品的方式，讓以往因為經濟收入因素、或不符合其他條件，為正規金融體系排除之族群，建立其使用相關金融服務之管道？系爭方式未嘗為不可行之方法，即使誠如前文所言，主管機關法律規範，強制要求業者接受特定之客戶，有執行上之難度，然而，政府得以於產品或服務推出後，進行審視，以保險為例，查看與審核保險條款之設計、保費之酌收、理賠之要件與程序，確保弱勢族群購買合適之保險商品，完善普惠金融之實行。

是以，除了前文所述之契約解釋規定與內容控制的規範外，保險法第 144 條第 1 項之規定：「保險業之各種保險單條款、保險費及其他相關資料，由主管機關視各種保險之發展狀況，分別規定銷售前應採行之程序、審核及內容有錯誤、不實或違反規定之處置等事項之準則。」此為保險商品銷售前，主管機關之審核規定，按此條文之規定，保險業之主管機關(制定時為財政部，後續修正為金融監督管理委員會)，訂定《保險商品銷售前程序作業準則》，規範內容為從保險商品研發、正式開發到送審準備之商品設計程序，至主管機關如何審查系爭產品，最終在完成審查後，保險商品準備開始銷售之相關程序，完成保險商品之審查。

²⁰⁷ 王志誠(2011)，揭前註 205，頁 6-7

接著，端看保險業法之其它規章，如果從保險業之資金運用出發，保險法第146之5第1項的規定：「保險業資金辦理專案運用、公共及社會福利事業投資，應申請主管機關核准或備供主管機關事後查核；其申請核准或備供事後查核之情形、應具備之文件、程序、運用或投資之範圍、限額及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」觀看本條文之立法理由，為保險業資金，本質上屬於公眾資金，政策上應有效引導為公益性的運用。

承上，主管機關亦制定《保險業資金辦理專案運用公共及社會福利事業投資管理辦法》，系爭辦法之第2條指出：「保險業資金辦理專案運用，以下列之投資或放款為限：一、政府核定之新興重要策略性事業……七、其他配合政府政策之資金運用。」同時，其他條文規範投資對象、送交主管機關備查之文件與程序、投資之限額、查核與追蹤作業之報告與程序等等是項，明確規定主管機關審核專案之標準。另外，若結合前文所提及之《保險核心原則(ICP)》，此原則亦對於保險業投資有相關之監理規範與要求，其出主管機關制定投資的監理規定時，應考量企業之清償能力，以及其面臨的風險，²⁰⁸另外，對於保險業之投資監理，不限於規則基礎或是原則基礎之監理方式進行，同時，監理官也須注意企業投資標的之安全性、保有足夠流動性之資產、以及注意分散風險，維持業務運作之順利。

第三項 監理政策之可行方向

如前文所述，保險業普惠金融的推動，若從主管機關的角度出發，除了從保險契約內容的解釋，盡量平衡保險業者與客戶的資訊與能力之差距，以較為消極的方式，確保業者提供之保險服務，為公平合理的方式，給各個社會經濟地位迥異之消費者接近使用，例如前段提到之保險契約法，以及金融消費者保護法之規定；還有從積極面出發，以提供相關獎勵、誘因的方法，鼓勵業者一同參與普惠

²⁰⁸ International association of insurance supervisors., supra note 171. (2019)



金融之落實，未嘗為政府機關不得嘗試之方向。是以，本項欲連結前文所述之法律規範與監理方針，試著探討在推動保險業實行普惠金融之時，政府得以嘗試推動之政策。

第一款 法律規範面向

金融監理與保險監理的內容，實際上，所涉略的面向甚為廣泛，幾乎所有政府規範相關業者之市場進入、日常營運、與消費者的互動、退場機制等，均能包含於監理政策與法制中，又普惠金融的落實，誠如前文所言，實則難以以具強制性之手段，要求業者無條件的擴大其服務範圍，因此，以針對個別金融機構，抑或是其他事業之獎勵措施出發，較具可行性與適當性。

首先，從保險商品之開發與銷售面出發，試著將第 144 條第 1 項之規定，以及相關之作業準則，連結至普惠金融之推動目標，或許得以在業者推出微型金融等，和普惠金融有關聯的商品或服務時，無論是從研發階段，評估其妥適性、合法性、市場競爭力、以及風險控管等機制時，得以嘗試納入對於弱勢群體或以往為正規金融服務所排擠之族群，有關聯之審查標準；抑或是系爭服務或商品準備銷售前，對商品資訊揭露之查核、銷售風險的控管與安排、相關人員之教育訓練等，由於針對服務對象為弱勢族群，或許在相關的準備程序中，得提醒業者注意系爭族群與以往消費者之差異，降低其受到不公平、不合理待遇之可能性，進一步優化弱勢族群使用保險商品與服務的過程，提升其繼續接近使用金融服務之意願，達成普惠金融的目標。另外，對於微型保險之定義、商品內容、以及相關的監理政策，本研究於下一章節，有更進一步之分析，故本節先以法律規範面之討論為主。

接著，普惠金融的落實，除了從商品服務的研發與銷售面推動外，如前所述，保險業之資金專案運用，也是可行的辦法之一，結合以提及之保險法第 146 之 5 和相關的管理辦法，若將系爭條文與政府推動普惠金融的政策目標加以連結，或許得以作為主管機關鼓勵業者，策畫相關的投資專案，例如，針對以往因



為地域差異而產生之交通成本，致使業者不願於鄉下地區提供相關之服務，主管機關得以訂定相關政策，提供優先審查核准專案、降低資金使用之限額、放寬審查基準等方式，作為誘因，鼓勵業者設置全方位的服務據點，讓社會弱勢族群之保戶，辦理舉凡保單借款與還款、契約變更、契約之復效、繳交保費、購買其他種類之保險、以及理賠申請等保險服務，皆可在同一櫃檯獲得完整的服務，不再為正規的金融服務體系所排除在外，同時，主管機關也須對企業之資金運用，實行監理政策，例如前揭 ICP 原則中督促保險業投資活動時，相關投資標的之安全性、資產流動性、以及是否分散投資風險等，如此一來，除了鼓勵業者策畫提升金融服務普遍性之專案外，配合監理政策之實行，使得相關之投資決策得以在不影響企業營運之前提下，持續性地進行，實現普惠金融的目標。

綜上，如果從法規面著手，保險業普惠金融之實踐，得以以商品之審查與銷售，以及資金運用之查核為方向，結合主管機關的鼓勵措施，提供業者推動相關商品、優化服務過程的誘因，落實普惠金融體系之完善。

第二款 其他監理方針面向

承上，除了從法律規範面向探討，我國現有的法律規範，結合普惠金融之目標，試著提出主管機關得以推動、具有適當性以及可行性之政策，企業本身內部之落實，抑或是政府機關推行企業之方式，在完善普惠金融的層面上，亦有舉足輕重之影響。

因此，如前文簡要提及之保險業內部稽核與內部控制制度，實際上，按保險法第 148-3 條之規定：「保險業應建立內部控制及稽核制度；其辦法，由主管機關定之。保險業對資產品質之評估、各種準備金之提存、逾期放款、催收款之清理、呆帳之轉銷及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。」由此可知，保險業內稽內控制度之建立，亦受相關之法律規範所要求，可以見得其重要性，然而，內部控制及稽核制度，為企業風險管理之關鍵，其所涉範圍甚廣，包含保險業之商品開發、招攬、核保、理賠程序、客戶

個資保護等，對於各面向可能面對之風險，要求企業應實行自行評估程序、相關之法令遵循、以及最終之內部稽核等等，均有相對應之法規命令。

若與普惠金融之目標予以連結，保險業之自我規範與控制制度，亦有得實行之方針，主管機關得以訂定法規命令之方式，要求業者加以實踐，例如：企業本身對於其業務員之監督，在實行招攬業務時，確保業務員盡其告知義務，同時，也需考量弱勢族群，可能對於系爭產品與服務較為陌生，顧慮其智識與了解程度，調整其告知方式；抑或是核保或後續之理賠程序時，除了監督從業人員的資格、職責、職務道德規範等業務員之個人事項以外，在考量保險公司財務報酬與營業利潤之同時，在不影響其整體之投資報酬甚鉅的前提下，要求從業人員，對於普惠金融之受眾—社會上之弱勢群體和以往受正規金融服務所排擠之對象—多加以顧慮其實際狀況，避免其實際上提供之服務，對於系爭群體而言，有不甚公平合理之情形，以及規範對從業人員，例行性的審核機制等等方式，落實系爭客戶的權益保障。其他諸如內部稽核與內部控制制度的內涵、建立方式、考核方式等，涉及保險業之經營管理面的分析，本文礙於篇幅原因，對此部分的討論，僅限於與普惠金融之層面有實質關聯者，故不多加以贅述。

內部自律制度與規章的建構過程，除了業者本身的意識外，加上政府機關適時的要求或政令宣導，藉著內部稽核與控制制度的建立，或許也是除了政府直接性的訂定規範，透過較為間接的方式，納入企業本身的實現，期許企業以推行自律制度，提升金融服務之普遍性，以及保障消費者之權益，是以，內稽內控制度的建立，或許也得以作為完善普惠金融的方式之一。

第三款 金管會現行政策

前文分析了為推動保險業普惠金融之落實，主管機關可以從現有之法律規範，維護消費者合理與公平地使用，保險產品與服務之權益，以及透過商品審查、資金運用審核之方法，鼓勵業者推出相關之商品服務或投資專案，更甚者，企業內部稽核與內部控制制度的優化，對於普惠金融的完善，亦有部分之助益。



我國之金融監理主管機關，為金融監督管理委員會，近年來，也隨著國際潮流，逐漸提倡普惠金融之重要性與實際面的落實，並提出諸多政策。以保險業為例，金管會鼓勵業界推出「微型保險」與「小額終老保險」，前者為針對經濟弱勢或特殊族群，提供因應特定風險基本保障之商品，後者則為因應我國人口老化與少子化之趨勢，以普及高齡者基本保險保障而推動的商品，而為了鼓勵業者推出相關服務，金管會提出諸多獎勵性質之誘因，例如：優先審查申請案、核准制商品得採備查方式辦理、增加國外投資額度優惠、以及可提撥較低之人身保險安定基金等方法，並舉辦微型保險競賽，再對績優業者公開表揚，²⁰⁹公布於金管會之官方網站新聞稿上。

由此可知，金管會之現行政策，較無強制性較高的規範或要求，而是以提供監理誘因，獎勵企業一同參與提升金融服務之普遍性，同時，在主管機關自身的行動方面，強化相關產品之宣導、深化公部門之間的協調聯繫、協請同業公會合作等，²¹⁰無論作為主要之推動者，抑或是輔助之角色，在普惠金融之實踐層面上，政府均發揮著舉足輕重之影響力。

第四項 小結

本節分析了和完善普惠金融相關之我國法規與政策，其中，普惠金融相關之規定，大致可區分為在進入金融服務後，相關的消費者保護規範，以及其他層面，在提升金融服務普遍性上，政府機關得以參考相關商品開發與資金專案運用規範，推出鼓勵性質之政策，提供監理誘因，推動保險業之具體實行，同時，企業自身之角色同等重要，其如何優化內部自律之規範和機制，也是普惠金融體系之完善，不可或缺的一環。至於相關保險商品之定義與監理方針，以及弱勢群體

²⁰⁹ 金管會新聞稿(2023)，〈持續推動微型保險及小額終老保險，提供消費者基本保障〉，參見 <https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=842&parentpath=0,7>

²¹⁰ 金管會保險局，〈微型保險專區〉，參見 <https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=217&parentpath=0,8,216>

在接近使用金融服務時，如何避免金融剝削情形，和相關的權益保障，本研究在後續，會予以詳細敘述之。



第四章 普惠金融於保險業之落實



普惠金融的主軸，在於社會大眾不分收入多寡、社會經濟地位高低，都擁有平等合理接近使用金融服務之機會，再者，系爭服務具備普遍性與便利性，得以改善人民的生活需求，促進國家經濟發展。因此，從降低弱勢族群進入正規金融體系之門檻，乃至其得以永續地使用相關服務，為普惠金融之具體實踐方針。以下本文將著重探討保險企業，實行普惠金融的方法。

保險作為金融產品服務之一，具有匯集資金，並用以分散風險之功能，以平常繳納的保險費，遭遇不確定性之事故時，得以獲得保險金之理賠，降低系爭危險日常生活之衝擊，從事妥善適當的風險管理，由此可知，保險對人們生活之規畫影響重大。以往，社會上弱勢群體，礙於進入正規金融體系之成本過高，可能因為其缺乏知識、資訊、與資源，加上不符合商業保險的承保條件，而為保險體系所排除在外，再者，因為商業保險仍帶有營利色彩，保險人收取保費之利潤，作為提供服務的報酬，故對於已經身陷貧困囹圄之低收入戶而言，也有可能因保費負擔，而對保險服務為之卻步。²¹¹是以，微型保險的落實，以及相關的監理政策，或許得以作為解決前述問題，成為保險業落實普惠金融之過程中之重要標竿，以下本文予以敘述之。

第一節 微型保險之定義與內容

微型保險之誕生，可以說從對微型金融之倡議，發展演變而來，微型金融之概念，誠如前文所述，係以積極主動的方法，提供社會上弱勢族群，獲得諸如授信、儲蓄、保險等金融服務的機會，期許他們得以藉由系爭服務，改善以往貧困

²¹¹ 江朝國(2010)，〈社會保險、商業保險在福利社會中的角色——以健康安全與老年經濟安全為中心〉，《月旦法學雜誌》，第 179 期，頁 85-86

的生活，滿足最低生存需求的同時，藉由金融服務之參與，給予其規畫未來生活的想像與機會。

是以，微型保險之概念，系從普惠金融概念延伸而出的「普惠保險(Inclusive Insurance)」所出發，為將前者，不分收入高低之民眾，都有接近使用金融服務之機會之倡議，應用於保險業上，由此可知，普惠保險之特色如下：可負擔的(Affordable)、持續性的(Sustainable)、便利的(Convenient)、負責任的(Responsible)、以及其保險產品與服務，由獲得許可和監督的保險公司和中介機構交付，²¹²其誕生之背景，與普惠金融之概念如出一轍，首先為提供貧困者風險管理之工具，相較於一般之商業保險，其向客戶徵收之保費為定期支付之小額費用，協助貧窮人家因應可能發生之事故風險，其二為社會保障之功能，對於弱勢族群而言，其以往取得保險保障之可能性較低，藉由普惠保險之商品設計，得以以合理之成本，獲得相關之服務。²¹³

「微型保險(Microinsurance)」為普惠保險之其中一種類別，固然承繼了普惠保險提倡之服務概念，因此，微型保險的推動，即為針對前述之弱勢族群，提供與安排合適的保險計畫與制度，例如基本的人身保險保障，以填補政府社會保險或社會救助機制不足之缺口，由於系爭保險計畫與相關的服務，與一般商業保險相比，保險金額與保險費較為低廉，因此稱之為微型保險，是以，存在與推動微型保險之目標，不外乎為增進弱勢民眾的基本保險保障，以及督促保險企業善盡社會責任。

承上所述，微型保險之主要客群，為收入低微、社會經濟地位較低之弱勢族群，換言之，其商品與服務之設計，系為對於以往受正規金融體系排擠之民眾，

²¹² International association of insurance supervisors. (2012, October). Application Paper on Regulation and Supervision Supporting Inclusive Insurance Markets. www.iaisweb.org

²¹³ 陳開元. (2014, June 23). 出席 2014 Inclusive Insurance 國際研討會報告. 金融監督管理委員會保險局 出席保險包容性國際會議. <https://report.nat.gov.tw/ReportFront/ReportDetail/detail?sysId=C10301108>

提供其以公平、合理之方式，接近與使用保險服務的機會，得以藉由投保之理財規劃，達到分散風險的作用。



第一項 微型保險之內容與特色

微型保險之特色，為保險業者對經濟弱勢之群眾，特別提供之保險商品，使其得以藉由保險之功能，因應特定的生活風險，因此，微型保險的推動，其核心意旨並非保險業經營利潤之最大化，同時具有社會公益的性質，協助低收入戶之群體脫離貧困之窘境。更甚者，若身處於開發中國家，由於經濟發展較遲緩，以及社會安全網之缺乏，對社會大眾而言，藉著政府主動提供社會扶助資源，因應日常生活之突發的危險事故，可能較為欠缺相關之期待，是以，微型保險在此亦扮演之重要的角色，提升系爭弱勢群體，面對風險之彈性應變能力，除了擺脫貧窮，整體而言，也有助於國家經濟之發展。²¹⁴

職是之故，微型保險商品在如保險人形態、商品設計、業務行銷、保費收取、客戶服務、理賠條件以及風險分散等，均必須有另外之設計與考量方針。²¹⁵承上，微型保險之商品與服務流程，可分為以下四個階段：(一)商品研發與推出、(二)商品銷售、(三)商品服務、以及(四)長期穩定性之維持，²¹⁶以下將予以分別敘述之。

第一款 商品研發與推出

微型保險如同傳統保險一般種類繁多，但為了切合其核心意旨，以及緩解弱勢群體面對危險事故之急迫性，大多為壽險與健康保險。本研究先以健康保險為例，在保險商品研發階段，最須注重的乃道德危險與逆選擇之防免，以及保險詐欺的預防，接著，定義系爭商品之目標客群和利益之範圍，例如：對於弱勢族群

²¹⁴ Fiala, O. (2017). *Natural Disasters and Individual Behaviour in Developing Countries Risk, Trust and the Demand for Microinsurance*. Springer.

²¹⁵ 梁正德(2007)，〈微型保險商品發展之可行性與其監理措施之研究〉，《金管會 96 年度委託研究計劃》，頁 5-6

²¹⁶ Churchill, C. (2006). *Protecting the Poor: A Microinsurance Compendium (Vol. 1)*. International Labour Organization and Munich Re Foundation.



的認定標準，是為特定群體抑或是自願加入的客群；在認定目標客群後，保險事故部分也應予以考量，何種類之事故對於微型健康保險客戶而言，為最為擔憂且無法因應者，以及該事故發生之機率與可能性；還有被保險人與要保人因此損失之利益、以及前二者之間的衡平性與投資報酬比例等等，申言之，即為對於保險商品服務需求的探究，屬於實質的面向。接著，進入抽象的精算層面，同時進行系爭商品之可行性研究，諸如保險費之徵收方式，和藉由營利之盈餘投資事業以減少保費之可能性、以及對於潛在客戶數量的估計等等，最後，彙整前面的分析結果，得以推導出系爭保險商品服務的具體客戶需求與產品特色之定義，完成產品銷售前的研發推出工作。²¹⁷另外，由於微型保險的特色之一，即為保險費較為低廉，對於保險人而言，從單一保戶身上所獲之利潤，同樣也較傳統保險商品低微，換句話說，微型保險商品的單位成本較高，此亦為在保單設計之研發階段，須審慎考量之處。

按前文所述，微型保險推動的目標，在於吸引與納入低收入戶或其他社會上之弱勢族群，購買與使用保險服務，因此，具有保險費較為低廉、核保與理賠過程較為簡易迅速、保險金之給付更為及時等特色。在現今的發展下，如同一般傳統之保險，也可分作團體保險與個人保險商品、自願性或強制性等，惟強制性的保險商品較屬於政府之社會福利政策範圍，本研究點到為止，以自願性之保險商品為探究之主要核心。又團體與個人保險之區別實益，乃為單一保單所涵蓋之被保險人數目，²¹⁸各有其優劣之處，例如前者在一定程度上，緩解了微型保險單一保單成本過高的問題，然而對於擴展客群而言，個人保險對潛在客戶而言，因為得以自行選擇加入與否，更有吸引力，然而，因為事故風險之複雜性提升，保險人需更加防範逆選擇與道德風險，在監理層面上，為了維持保險市場之效率與穩定性，主管機關也需付出更多成本為之。

²¹⁷ Churchill, C., *supra* note 210, (2006).

²¹⁸ 梁正德(2007)，揭前註 215，頁 30-31



若具體化微型健康保險商品之設計，除了基本的承保的對象、保險事故的認定標準、保險費金額、保險利益之衡量等基本要件外，承保期間以及保費之支付同樣作為研發階段的關鍵考量因素。首先，微型保險大多屬於短期保單，因應消費者之個人主觀偏好外，因為保險對於其而言，仍為不確定報酬與風險之「投資」，相較而言長期性的保單，也意味著長期的承諾與更高的風險。²¹⁹接著，保費的支付次數與制度的建立，有論者認為由於微型保險之目標客群，大多為財務周轉難以預測之群體，為了增加其持續購買保險之意願，縮短支付保險費之期間間隔，以及用便利於消費者之方式收取，²²⁰例如業者親自去要保人之工作地點或住家收取保險費，惟本文淺見以為，系爭方法對於保險公司而言，所消耗之時間與金錢成本過高，如果尚在商品研發階段，理應得以對契約之相關內容加以調整，抑或是配合銷售人員之事前教育訓練，提醒其在面對保戶時，應適時提醒其保險費之給付，同時觀察其經濟狀況，在其現金流較豐厚時收取保費等等，或許非為不可行之辦法。

在商品研發階段，有相關的研究聚焦於道德危險方面，微型保險與普通健康保險之相異之處。一般而言，產生道德危險的原因在於資訊不對稱，由於保險費已為繳納，被保險人或要保人以對於事故發生與否、發生原因和實際情況的知悉程度，定會遠遠高於保險公司，產生資訊不對稱的情況，因而發生道德危險。²²¹然而，微型保險的目標之一，乃擴大承保之範圍，以及提升服務客群之多樣性，希冀以往為正規金融體系排擠之弱勢族群，得以獲得以公平且合理的方式，接近使用系爭服務的機會，因此，微型保險商品，得以採取以「共同保險(co-payment)」為核心的方式，設計產品與服務流程，系爭方法為共同支付的另一種形式，²²²期許能以共同分擔保險費用的方法，降低個體被保險人或要保人保險費

²¹⁹ 梁正德(2007)，揭前註 215，頁 32-33

²²⁰ See id.

²²¹ See id.

²²² 梁正德(2007)，揭前註 215，頁 36-37

之酌收，使消費者不再出於「極大化保費效用」、用以獲得保險理賠之主觀心態，隱瞞或欺詐保險事故之實情，減少道德危險之發生。

另外，在道德危險方面，學者亦強調未合乎微型保險之設立初衷，在不影響公司營業利益甚鉅之前提下，應容許特定狀況之風險。²²³實際上，相關研究中，微型健康保險在開發中國家的發展過程，道德危險似乎並非嚴重之問題，原因在於此些國家大多醫療資源相對匱乏，是以，被保險人使用醫療服務，更容易受到相關機會成本的間接限制，²²⁴在保險金的理賠前提條件發生可能性降低的情況下，道德危險對於保險人之影響更為低微。

惟本文以為，系爭道德危險與逆選擇問題，之所以不甚嚴重，是否僅限於醫療資源不足之地區國家？若以我國為例，為相對而言醫療資源與技術相對豐富與進步的國家，是否仍需在微型健康保險上，放寬對逆選擇、道德危險等契約風險之防範，筆者淺見認為，可能仍須有一定程度的限制，例如在除外方案的考量上，幾乎完全因自己行為緣故，抑或是被保險人本身完全放任，導致之疾病事故發生之情事，其保險金給付條件之設計，保險人可能須予以調整之，更甚者，我國在醫療服務的使用方面，仍有「全民健康保險」之社會保險存在，弱勢族群無法接受醫療服務之場景，在我國可能較難發生，是以，在健康保險等與醫療服務相關之保險，如何調整商業保險與社會保險之間的功能、作用程度等，此部分亦為影響保險公司於設計、研發微型保險商品時，應予以慎重考慮之重點。

故在保險費金額斟酌、服務與保險流程設計之商品研發階段，仍理應考量相關道德危險之風險和其影響，惟同時亦不得忽略微型保險之核心精神。至於微型健康保險之購置，以及弱勢族群尋求與使用醫療服務之相關性，尚非謂無研求之餘地，然而系爭實證研究，與本文之研究主軸關聯較低，礙於篇幅原因，並不對此多加以贅述。

²²³ 梁正德(2007)，揭前註 215，頁 36-37

²²⁴ Churchill, C., *supra* note 210, (2006)



第二款 商品銷售

微型保險商品完成研發與設計後，將進入銷售之階段，系爭階段最重要的原則，包含以下兩個主軸：資訊提供以及承保內涵，以下將予以分別敘述之。首先，資訊提供層面最重要之核心，即為告知義務，如前文所述，此義務之建構起因，在於金融品之交易過程中，消費者面臨自資訊不對稱、認識侷限性、與企業利益對立以及其他風險性問題，²²⁵在保險契約方面，系爭商品之內容、保險費用、理賠之受理程序等，具備專業性、複雜性與技術性之資訊，消費者大多處於相關知識較為匱乏之地位，若業者不予以詳細告知，其挾帶資訊優勢，可能招致被保險人或要保人之損失，是以，課與業者告知義務，得以矯正交易雙方之力量差距。

承上所述，對於微型健康保險而言，告知資訊更具相當之重要性，由於微型保險之主要客群大多為社會經濟較低之弱勢族群，與一般保險消費者相較起來，更有缺乏保險相關知識的可能性，因此，銷售之業務員須更為注重告知商品之內容以及相關的權利義務，例如：保費支付的預期性質、理賠的過程、以及為何在承保的疾病沒有發生時，保險人不能償還全額保費之原因，²²⁶申言之，微型保險之客群通常不大能理解保險費給付之效益，即為保險產品預先分散風險的性質與作用，同時，結合前章節提到的適合度原則，也需考慮消費者的知識水準、風險承受能力、接觸類似產品服務的經驗、財務狀況等等，適時調整說告知的方法，以更淺顯易懂、被保險人或要保人容易理解之語言或文字為之。

職是之故，在微型健康保險的銷售層面，保險人的資訊告知應以具強制性的法律予以規範之，有論者認為，惟按微型保險之潛在客群大多為社會上較為弱勢之群體，若因係保險契約產生糾紛，法律訴訟上的成本本質上，容易超越要求原

²²⁵ 羅俊瑋、盧永龍(2012)，揭前註 200，頁 70-71

²²⁶ Churchill, C. *supra* note 210. (2006),

本保險理賠之價值，以及消費者之財務能力，²²⁷另外，若為政府本身之立法資源與制度較為匱乏之開發中國家，更易導致因為交易地位顯失均衡，又欠相關之法律強制規範，使得潛在的被保險人或要保人，減損對銷售員之信心，甚至是對微型保險商品本身之疑慮提升，無法達成完滿弱勢族群使用保險服務之初衷，故如何維持潛在客群對於商品本身和銷售過程之信任，相信保險人具有履行義務之意願，意即履行系爭保險契約之義務，符合保險公司之利益，以及信任保險人有履行義務之能力，此為消費者對其償付能力之肯認，²²⁸乃微型健康保險商品在銷售層面之重要課題。

除了資訊的告知外，承保(Underwriting)亦為微型保險商品在銷售階段之重要內涵。在承保過程中，為了避免逆選擇之情形產生，保險人除了需注意被保險人之個人資料外，其健康狀況之資料蒐集與審核的過程，此部分通常仰賴被保險人與要保人之健康告知，實質上都有影響承保評估之可能性，因此，保險人對投保對象進行審核，在承保前亦具有相當之重要性，系爭部分牽涉保險金理賠除外方案的條件設計，然而，在微型保險的核保程序中，因應潛在客群本身了解程度之差異，以及須顧及微型保險盡量擴大承保範圍之核心意涵，有論者認為應適時簡化核保之流程，²²⁹再者，尚有相關之研究指出，審核被保險人之實際健康狀況對保險人而言，亦為付出交易成本之一環，此時，如果得以善用微型保險異於一般保險之優勢，即為在銷售過程中，參與緊密連結之社區或群體，此舉除了可擴大接觸之潛在客群，在實際承保後，由於社群成員之間關係緊密，彼此對各自了解深入，更甚者，可配合適當的鼓勵機制，利用系爭社會資本減少逆選擇之風險。²³⁰另外，保險公司與系爭具有深刻連帶關係之社群，藉著後者緊密之網絡，以及成員之間的了解程度，對於保險商品的創新研發與銷售也有所助益。²³¹

²²⁷ See id.

²²⁸ See id.

²²⁹ 梁正德(2007)，揭前註 215，頁 37-38

²³⁰ Churchill, C., *supra* note 210, (2006)

²³¹ Bester, H., Chamberlain, D., & Hougaard, C. (2009). Making Insurance Markets Work for the Poor : Microinsurance Policy, Regulation on and Supervision. 15–16.

第三款 商品服務流程

微型健康保險在商品之服務流程，乃與要保人成立契約關係之後，包含保險金理賠程序，以及與被保險人和要保人之間長期關係的維持，以下將予以分別敘述之。在理賠程序方面，一般理賠程序如下圖所示：²³²



圖一、理賠程序圖

若將理賠程序結合微型保險之性質，由於此時被保險人大多有資金周轉困難、無法及時負擔醫療費用、和智識水平與教育程度較低之問題，在理賠程序方面應盡量簡化與迅速，²³³節省保戶之時間成本與符合其需求的同時，穩固其對保險人履行契約義務之信心。若將理賠過程予以細緻化，在申請理賠時，由要保人或被保險人提供證明疾病事故與損害之文件層面上，由於弱勢群體可能因為欠缺相關知識與資源，招致是在取得相關證明有一定之困難度，是以，系爭證明之書面文件理應簡潔易懂，或直接以其他證據代替，而非如同傳統保險般制式且繁複之證明文件，²³⁴同時，有論者提出為了使得微型保險保戶，更為了解理賠申請程序與所需之文件，亦須兼顧保險業者之業務人員的工作分配，在時間與金錢成本維持不變之前提下，得以製作小冊子，上面記載系爭保險商品的承保項目、保險費、承保期間、理賠金額與流程等內容，²³⁵此舉在提升理賠效率的同時，也達成在事故發生後，迅速填補保戶損害之目標。

除此之外，若站在保險公司的角度觀之，因為微型保險之理賠過程應當更為快速，為了平衡兼顧滿足消費者之需求與降低營運成本，有些保險公司會結合負

²³² See at Churchill, C., supra note 210, (2006)，圖為筆者自行繪製

²³³ 梁正德(2007)，揭前註 215，頁 39-41

²³⁴ See at Churchill, C., supra note 210, (2006)

²³⁵ See id.



責核保與理賠之部門，如此一來，在簽訂保險服務契約之前階段，客戶得免除體檢程序，也無須提供健康、病歷、年齡之相關證明文件，²³⁶然而，此合併部門之結果，因為簡化事前審核內容與程序，可能降低對被保險人健康狀況的知悉程度，逆選擇或道德危險之風險反而升高，因而產生相關之法律糾紛，本文淺見以為，雖說理賠申請與證明之程序複雜，可能對於低收入戶而言，無法快速獲得及時的資金協助，然而，此為保險之疾病事故發生「後」所面臨之問題，在事故與損害「未為發生」之核保階段，要求保戶告知其身體狀況、抑或是提供相關證明文件，對其而言尚非屬困難之舉，同時，也因微型健康保險之客戶大多欠缺相關之保險知識，提供證明文件，固然須消耗一定程度之時間與金錢成本，惟一體兩面之下，保戶也對系爭保險商品服務有更深層的認識，理解保險匯集資金與分散風險之功能，增加保戶之預防和自我意識，提高日後續行使用接觸相關服務之意願，是以，筆者淺見認為，不需為求提升公司日常營運之成本效益，合併部門反而招致逆選擇或道德危險之風險，在微型健康保險之銷售與理賠的作業上，維持原本的分工，同時在監理層面上，以法律規範加強負責人員之告知義務，以及配合前文提到的適合度原則，依據保戶之知識程度調整說明之方法，即屬對系爭問題較佳之解決方法。

另一方面，在微型保險商品服務流程裡面，除了具體、即時性的理賠程序優化之外，更重要的是長期客戶關係的維持，達成普惠保險提升系爭服務普遍性之同時，落實保險業自身的永續經營。為了鞏固保險業與保戶關係之穩定性，業者須持續提供相關資訊、即時回應客戶之需求、以及解決產品與程序之問題等，對於與被保險人或要保人之間的互動過程，在微型保險商品方面，其重要性不言而喻，其多屬弱勢群體之客戶本身，即須保險人更為詳細說明保險商品之內容，再者，若事故之風險改變或已經發生，對於系爭特殊保戶而言，影響較普通消費者重大，更須要保險人及時面對處理，若因此建立良好的交易關係，穩固其對於系

²³⁶ 梁正德(2007)，揭前註 215，頁 40-41

爭企業之信任，對於保險公司而言，更得以推銷其購買其他保險商品，抑或是創造吸引新客戶之契機²³⁷，提高企業之營運利潤與成效，對雙方皆有益處。

除了建立與保戶適當的溝通管道外，如何使此份保險契約持續，亦為維繫長期客戶關係之方法，除了有助於提升保險業之營運績效外，使微型健康保險的目標客群繼續使用保險服務，以較合理的成本，分散日常的風險，更加符合普惠保險之核心精神，關於保險續約的部分，承保條件之設計、新舊合約之差異、以及和新加入之客戶之異同，例如某些特定治療之排除等等，²³⁸同屬保險公司在推行微型保險之重要課題，同時，是否有主管機關在訂定保險契約法規上之介入空間，尚非謂無研求之餘地。

第四款 長期穩定性之維持

按前文所述，普惠保險之核心意旨，乃社會大眾不分收入高低，在可負擔之合理成本的前提下，以公平、合理的方式持續性地接近使用保險服務，因此，不只監理機關的成效甚為重要，也須注重保險公司之永續經營，系爭部分在微型保險之推動與實施上，無明顯相異之處。

故保險業推行微型保險之最終步驟，長期營運穩定性的維持，除了完善前階段商品研發、商品銷售、商品服務流程之基本作業程序外，同時，需考量微型保險消費者之特殊性，適時調整其保費酌收、告知說明、理賠程序、客戶互動之方式外，公司經營例行性的掌控財務狀況，精算投資損益報酬、內部稽核或法律遵循部門等自律規範與制度之建立，以及風險的管控，此部分又得細分為個別面向與整體面向之風險，前者為特定保險商品之風險管理，諸如逆選擇、道德危險、保險詐欺之防範等，而後者為保險業經營管理之風險偵測與因應之方式，包含分廣泛散風險、以及衡量是否有再保險之需求等，²³⁹為此負分大多涉及保險公司之

²³⁷ See at Churchill, C. *supra* note 210, (2006),

²³⁸ See *id.*

²³⁹ See *id.*

經營管理方針，與本文研究之關聯性較不明顯，故礙於篇幅因素，筆者不加以贅述。



第二項 小結

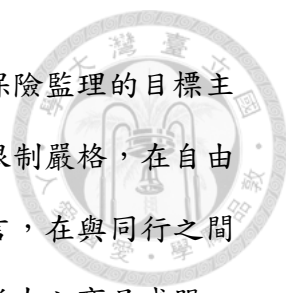
綜上所述，微型保險之特色在於低廉之保費、淺顯易懂之告知與說明方式、簡化之核保條件、迅速之理賠程序、以及即時的保險金給付等等，同時，面對財務狀況與資金周轉能力較為缺乏之弱勢群體，站在保險人之角度觀之，不僅嘗試降低被保險人因投保所需付出的成本，也須提高對道德危險之容忍度，得以透過細緻化企業內部之風險控管機制為之，與前者相輔相成，建立更完善的微型保險服務流程。

然而，微型保險單位成本較高、潛在客戶之資金周轉不靈、財務狀況不佳，使保險企業比起傳統保險之承保，需承受不確定更高之風險，主管機關如何提升其願意推行相關服務之意願，以及發行微型保險商品後，如何進行實質層面的監管措施，在維護市場穩定性、與落實消費者權益保障的同時，促進微型保險市場之發展，更甚者，如何透過保護自身緊密的社群關係，抑或是優化長期性的客戶關係，使得微型保險服務，對貧困者或其他弱勢族群而言，為便利性高和可負擔的，且永續性的持續下去，為保險業之重要課題。

職是之故，普惠金融與微型保險之落實，除了潛在的目標客戶之積極參與，與保險人推動相關商品與服務外，主管機關的監理政策同樣發揮著不得輕易忽略的作用，是以，本研究欲接續分析微型保險之監理。

第二節 微型保險之監理

按上開前文所述之內容，微型保險之特徵，為低保費、保險期間短、易懂之商品內容、與簡化之核保與理賠程序，而如何完善普惠保險之體系，主管機關對於此種類保險商品之監理，扮演著重要的角色，以下將予以分述之。



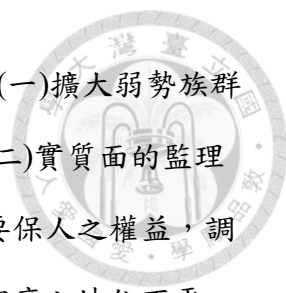
首先，承前面章節已為分析，政府機關對於保險業監理，保險監理的目標主要為促進保險市場之競爭力，因為對消費者而言，相比於政府限制嚴格，在自由競爭的市場，更有機會獲得符合其需求的保險商品，對業者而言，在與同行之間的強力競爭下，亦會出於吸引更多潛在客戶，積極研發更具競爭力之商品或服務；學者指出，監理機關介入市場的時機，唯有市場失靈的情形發生時，此大多發生於保險公司之償付能力(Solvency)出問題時，而在頒布監管之法律規定，或實行相關政策時，須公平對待所有保險人，以及最重要的是在進行監理時，主管機關所依據之法律規範，須公開透明且具明確性。²⁴⁰是以，保險監理的規範，乃為適當的、公正的、最低限度干預的以及監理程序公開透明，始能達成監理之目標。²⁴¹

第一項 微型保險監理方式

接著，主管機關對微型保險之監理，除了達成一般保險監理的目標外，更須認知到微型保險之推動原因，為完善普惠金融體系，使社會上之貧困者，亦或是以往為金融體系排除之人，獲得在可負擔的合理成本之前提下，接近使用正規金融服務的機會，又並非一時性地參與金融體系，而是以持續性的方式，永續地且適當地接觸金融產品與服務。因此，如何提升弱勢群體，其成為微型保險之潛在客戶之機會，在提供更多樣性更高的商品服務的同時，廣泛擴大承保範圍，以及其在成為保戶後，不為保險公司以其優勢之資訊與能力，招致客戶損害發生，得以獲得公平合理之交易地位，更甚者，在監管保險人方面，如何確認其具備足夠之償付能力，和對其他投資等資金運用的規範，確實保障消費者之權益。簡言之，與「低收入戶、弱勢之消費者」相關之議題與政策的實施，乃微型保險監理層面中，最重要的一環。

²⁴⁰ Biener, C., Eling, M., & Schmit, J. T. (2013). Regulation in Microinsurance Markets: Principles, Practice, and Directions for Future Development. WORKING PAPERS ON FINANCE, 127, 5–6.

²⁴¹ See id.



因此，微型保險之監理，或許得以簡要的分為兩個面向：(一)擴大弱勢族群成為潛在客戶之機會，此部分涉及微型保險市場之發展；以及(二)實質面的監理政策，乃在微型保險商品服務的過程中，維護系爭被保險人與要保人之權益，調整與平衡其與保險人之間，關於保險商品的資訊、知識、理解程度之地位不平等，和確認保險公司之經營管理情形，使雙方的磋商過程順暢且公平合理，落實對系爭特殊消費者之權益保障。以下本文將就此二層面，結和前面章節提及之保險監理方式與核心原則，予以分別敘述之。

第一款 推動市場發展

為達成普惠金融之目標，促進微型保險市場之發展，得以視作在保險業方面的具體作為之一，而欲達成吸引以往為正規保險服務所排擠之群體，使其成為微型保險之潛在客戶，亦得呈現於政府在實行監理或其他相關政策上。

首先，國家之立法部門應授權保險業之主管機關，擁有開發市場之權力，另一方面，主管機關在主動推行微型保險等服務時，同時應審慎思考，並盡量降低自身的介入對市場帶來之負面影響。接著，為了發展微型保險的商品與服務，主管機關須先行進行市場的調查，對於現有保險市場之情形，再者，也須調查為獲得正規保險服務之人口，端看其基本個人資料、主要分佈與活動範圍等，因為系爭群體或許得以作為潛在之客戶，同時，主管的監理機關也須對保險公司、或是其他提供近似服務之機構組織進行考察，原因在於非正式產品和提供者的存在，通常顯示現有正規之金融體系，無法滿足貧困者須予以識別之需求，並揭示相關之機構，其轉化為正規營運之阻礙，以及其他監管的難處。最後，在主管機關完成對於市場、消費者、保險業與其他機構之調查後，得以宣導與公開承諾發展微型保險，²⁴²除了提升社會大眾對系爭保險商品服務的認識外，同時推動相關的鼓勵政策，提供監理誘因，使正規的保險公司願意研發、銷售微型保險商品，更甚

²⁴² Bester, H., Chamberlain, D., & Hougaard, C., 10-11, (2009).

者，鼓勵保險公司發展微型保險產業之同時，可能也包括以非營利為基礎之商品。²⁴³再者，對於微型保險與一般保險之差異性，主管機關也須多加關注，面對微型保險在設計、銷售、服務、理賠各階段可能因應之難題，結合具有強制力之法律規範，予以提升監理之強度，完善微型保險之市場發展。

另外，主管機關在推動微型保險之市場時，須將部分之監理資源，挪用至觀察與因應市場的變化，對微型保險商品服務之創新有所助益。若嘗試參考其他國家之微型保險相關政策時，應避免直接模板式地套用在自身上，而是考量自身之經濟發展情形而定。更甚者，政府得以將微型保險政策，融入於更廣泛的普惠金融體系中，與負責推廣其他金融業務之監理機關，相互協調與普惠金融相關之政策措施、監管與執法方式。²⁴⁴

第二款 實質面之監理政策

主管機關在監理微型保險之政策與行動，按學者之整理，大致上可以列為以下幾點：針對推行此保險商品或服務之企業，提出與推動特定之公司治理方針；將國家之具體情況，包含總體之經濟環境和不同之發展階段，納入監理政策中；配合前者，政府也需有足夠之監理能力與品質才能達成；在監理過程中，即使須對干預市場運作，保持謹慎之態度，然而，若完全放任企業自行進行商品銷售與相關之風險管況，可能會產生企業之自律機制，在產生預期結果的侷限性，²⁴⁵因此，強而有力且公開透明的監管與執行政策，仍是落實微型保險監理的層面中，不可或缺的關鍵。

微型保險監理之對象，按學者之分析，實際上為提供保險之保險人，和其他保險相關之中介機構，後者之定義甚為廣泛，但凡任何人或機構，協助提供弱勢群體購置微型保險服務，皆屬於中介機構之範疇；²⁴⁶而前者又可以分為受法律規

²⁴³ 梁正德(2007)，揭前註 215，頁 82-83

²⁴⁴ Bester, H., Chamberlain, D., & Hougaard, C., 11-12, (2009).

²⁴⁵ Biener, C., Eling, M., & Schmit, J. T., 8-9, (2013).

²⁴⁶ 梁正德(2007)，揭前註 215，頁 77-78

範且獲發執照之保險公司，和非正式、也可能是不合乎法規之機構或組織，本文將受監理對象之分析重點，限於受法律規範且獲發執照之保險業者，較符合前文所提之內容與研究主題，合先敘明。

保險監理之內容，如前文所述，實際上包含償付能力之監理和市場之監理，前者為主管機關藉由監理量能之發揮，確認保險人具備足夠資本與健全的能力，履行保險契約之義務；後者主要之核心意旨，為緩和雙方磋商條件、地位之差距，保障被保險人或要保人之權益。²⁴⁷然而，在微型保險的實質監理方面，因為其所面對之保險客戶，大多數於社會上之弱勢族群，故須注重之重點，並非單純為維護金融秩序穩定性，推動微型保險的目的，在於為低收入戶建立市場與完善之金融體系，所以，落實消費者之權益保障，²⁴⁸理應為微型保險監理之核心主軸。

第三款 RSBY 政策

承上所述，微型保險之監理方式，主管機關之工作大致可以區分為：推動市場發展，以及實質面的監理政策，又如何將二層面之目標與工作內容具體實行，為政府部門之重要課題，至於微型保險具體政策之實行，本文以印度的《Rashtriya Swasthya Bima Yojana(下稱：RSBY, 意為國民健康保險計畫)》政策為例說明，以下將詳細敘述之。

按本研究分析微型保險之部分，以商業保險為主，然而，礙於微型保險單位成本高、風險高、目標客群為資金周轉不靈之弱勢族群，政府如何以提供監理誘因之方式，推動微型保險市場之發展，至今為止仍為眾所議論熱烈之課題。微型保險之起源，如前所述，以 1970 年代尤努斯於孟加拉推動之微型貸款(Micro-credit)，作為微型金融商品之發軔，此後 20 年間迅速普及至周圍的國家，其中即包含印度，起初為微型貸款大規模發展，之後許多相關機構，開始將其他金融服

²⁴⁷ Churchill, C., & Matul, M. (2012). Protecting the Poor : A Microinsurance Compendium Volume II (Vol. 2). International Labour Office.

²⁴⁸ 梁正德(2007)，揭前註 215，頁 80-81

務附加其中，²⁴⁹又因為印度本身之人口結構，²⁵⁰其貧富差距甚為顯著，因此政府機關積極推動相關降低弱勢族群使用金融服務成本之商品，微型保險市場因而成長迅速。而 RSBY 政策，得以作為主管機關鼓勵企業推動微型保險服務之實際呈現，政府透過降低後者承受之風險，以及推動以往因為接近使用成本過高、保險智識水平不足之緣故，被保險服務排擠之弱勢族群，擁有參與之機會。

RSBY 之內容，為主管機關透過向商業保險公司招標，向政府提供之保戶名冊，例如收入低於一定門檻，抑或是符合其他法律規範要件者，以印度低於貧窮線之家庭(BPL, Below Poverty Line)，為主要目標客群設計專屬的健康保險服務，目標為改善印度人民之健康狀況，以及減少貧困者醫療服務之自付費用。

其中，RSBY 之內容為每個承保之家庭，每年得以獲得 30000 盧比(rupee, 印度貨幣名稱)之住院醫療保險，而保費由印度之中央政府與各州政府共同負擔，前者承擔 75%，後者則是剩餘之 25%，而對於被保險人或要保人而言，僅需支付約 30 盧比之登記費用。主管機關在其中扮演之角色，乃為確認得標之保險公司，給予貧困者較為低廉之保費以及最佳的服務方式，而採用競標制度之目的，為有效控制保費成本之辦法，再者，透過公私協力的方式，以商業保險公司對於保險市場之接近性與瞭解深入之程度，得以提高系爭保險計畫的覆蓋程度，以及提升實際運行之成效。除了讓保險公司參與競標之外，RSBY 之計畫內容也包含「智慧卡(Smart cards)」，智慧卡即為主管機關分配給每一受益家庭之卡片，存有家庭成員之資訊以及保險金額，其目的乃為識別與處理保險理賠程序。因此，RSBY 以公部門與私人企業合作的方式，透過商業保險公司的競標，獲得承保貧困者醫療保險之機會，得以降低保費，漸少保戶之經濟負擔，提升弱勢族群使用保險服

²⁴⁹ 梁正德(2007)，揭前註 215，頁 65-66

²⁵⁰ 若以 1990 至 2000 年之資料為例，印度貧窮人口占總人口數超過 40%，而 2000 至 2010 年間約占總人口的 30%，時至 2015 年之後其貧窮人口占比，始下降至 20%以下。See at The world bank (2022). Country Profile: India. The World Bank: Poverty and Inequality Platform. <https://pip.worldbank.org/country-profiles/IND>

務之機會，隨著醫療服務的可及性提升，貧困家庭的健康結果也有顯著之改善，達成系爭微型醫療保險之目標。

承上開所述，印度政府之 RSBY 計畫乃藉由競標之方式，吸引商業保險公司參與微型保險之服務，同時，因為貧困者之資金周轉狀況不佳、風險較高、以及對於保險知識較為匱乏之原因，為了降低弱勢族群接近使用保險服務之門檻，以較為合理與可負擔之成本，和政府之補貼保費的機制設計，藉著公私合作之方式，構築出微型保險產業適當與可持續性的發展藍圖。

由於微型保險監理之核心意旨，為本身為正規保險體系所排擠之弱勢群體，得以獲得公平合理的接近使用保險服務之機會，是以，監理機關相較於傳統保險，或許得以用更為主動的方式，推動相關政策，例如：適當的調整保險契約期限、保費之法律規範，以針對微型保險的特殊狀況，確認系爭商品符合低收入戶之需求；因為潛在客戶之特殊性，為了使其更加了解與確認對造保險業之營業狀況，在資訊揭露方面，應有更為強力與細緻化的規則制定；在交易與後續的理賠階段，為了彌補雙方相較於傳統保險，差距更為劇烈之知識、能力、熟悉程度與談判能力，監理機關得舉辦微型保險相關之宣導活動，促進客戶對於保險的熟悉程度，同時，須建立適合弱勢族群之紛爭解決機制等等，²⁵¹實際上，撇除商品與市場潛能開發之前段部分，微型保險實質面的監理政策，其所牽涉的範圍甚為廣泛，不勝枚舉，而至於主管機關可能面臨之監理難題，後續部分將予以敘述之。

第二項 IAIS 之相關分析與倡議

《保險核心原則(ICP)》之內容，為保險監理層面上，政府機關作為「監理官(supervisors)」之目標、權力與職責等內容，承前文所述，ICP 的頒布與制定，實為接續 IAIS 對有效保險監理(Effective Insurance Regulation)，所設定之前提條件下而立，又系爭前提為：健全的總體經濟與金融政策、公共基礎建設發達、適

²⁵¹ 梁正德(2007)，揭前註 215，頁 79-80

當之公共安全網、有效的金融市場紀律、適當的公共安全網、以及高效率之金融市場。²⁵²實際上，在 2007 年，IAIS 已提出對於微型保險之監理提出報告書，內文提到微型保險之定義、發展、概念等基本背景知識、產品特色、對於如政府、主管機關、保險人與被保險人等利害關係人之監理措施等、以及和 ICP 之間的關聯，其涵蓋之內容甚為廣泛，本文欲嘗試摘取，並分析其中與微型保險之監理較具關連性者，加以描述之。

首先，IAIS 所認定的微型保險之監理，得以區分為功能的監管(Functional Regulation)和機構的監管(Institutional Regulation)，²⁵³二者之間的區別實益，在於微型保險商品服務的銷售，是否需要政府授權、審查或是主動推行，換言之，「微型保險」屬於特殊的營業活動，亦或是特定之機構組織類型。若為前者，主管機關之監理重點會聚焦於微型保險商品之契約關係，諸如核保、對消費者之資訊揭露、紛爭解決機制、保險業務員與經理人的相關規定、理賠程序等；相較而言，後者因為微型保險的商品服務，為政府核准之金融機構或保險業者所發行，因此，主管機關之監理，會著重於企業本身之經營，例如：最低資本額之維持、公司內部的內稽內控制度、企業的自我監理、企業之投資等，與公司之營運管理較為相關者，為採用此種模式下，監理之重點所在。

另外，此報告書同時指出，兩種對微型保險之監理方式各有其優點，前者因為保險公司面對相同之監理規範，因此，保險人以同等方式運用其微型保險之資產組合，較能避免其利用法規漏洞獲取更高的利潤，監理套利(Arbitrage)的情形發生；後者則可以藉由立法規定，以調整設立門檻、資本額之方式，促進特別的保險機構進入市場，微型保險商品在較「專業」的環境下發展。²⁵⁴而功能監管模式抑或是機構之監管模式之間，孰優孰劣，並無標準答案，仍須考量國家金融市

²⁵² Biener, C., Eling, M., & Schmit, J. T., 18-19, (2013).

²⁵³ IAIS-CGAP joint working group on microinsurance. (2007, June). ISSUES IN REGULATION AND SUPERVISION OF MICROINSURANCE. International Association of Insurance Supervisors. www.iaisweb.org

²⁵⁴ See id.

場秩序之穩定性、市場效率與競爭自由程度、整體之經濟發展的宏觀面向，微觀而言，作為潛在客戶的社會上之貧困者與弱勢群體，其實際狀況為何，也是影響微型保險市場發展之重要關鍵，是故，綜合考量前揭之因素，結合主管機關自身的監理量能，採取其中的模式或者加以融合為之，始為微型保險監理最適當之監理模式。

微型保險監理與 ICP 之間的關聯，因為後者涵蓋範圍甚廣之原因，實際上，無論國家之監理機關採取功能監管模式，或是機構之監管模式，都有得以適用 ICP 之空間，報告書中也未多作區分，其中提及與微型保險監理較為相關者如下：資訊分享和保密要求(Information Sharing and Confidentiality Requirements, ICP 3)、從業人員之識格性(Suitability of Persons, ICP 5)、預防措施、糾正措施與制裁(Preventive Measures, Corrective Measures and Sanctions, ICP 10)、防制保險詐欺(Countering Fraud in Insurance, ICP 21)、防制洗錢與打擊資助恐怖主義(Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, ICP 22)、集團監理(Group-wide Supervision, ICP 23)，²⁵⁵本文將與以簡述之。

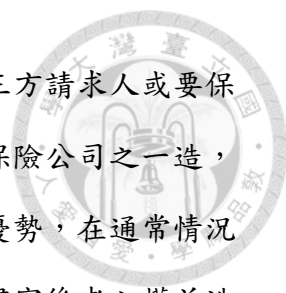
承上，微型保險監理，非如傳統之保險監理，以為維持市場穩定性與效率為首要工作，反之，應以促進弱勢族群使用保險服務之機會，以及維護要保人與被保險人之權益為主要目標，話雖如此，系爭報告書中亦指出端看實際情況，完善落實後者之監管工作，對於身為次要目的之前者而言，亦有非同小可之助益，²⁵⁶是以，本文以前揭章節較無提及者，ICP 中「防制保險詐欺」之原則為例說明。

首先，關於防範保險詐欺之發生，保險詐欺之定義，按 ICP 所述，為欺騙行為或不作為，意圖為實施詐術的一方(詐欺者)或其他方獲取利益，其可能以多種形態出現，也可能由任何與保險有關之人所施以詐術，²⁵⁷諸如保險人、保險經理

²⁵⁵ 報告書中以 ICP 較早期之版本，然本文前章節以 2019 年之版本為分析主軸，故筆者對有更動之原則，予以調整承後者之內容，呈現於文中

²⁵⁶ IAIS-CGAP joint working group on microinsurance., supra note 245, (June, 2007.)

²⁵⁷ “Fraud in insurance (including reinsurance) is a deceptive act or omission intended to gain advantage for a party committing the fraud (the fraudster) or for other parties” see at International association of insurance supervisors., supra note 171, (2019)



人或業務員、中介機構、會計或稽核人員、理賠人員、甚至第三方請求人或要保人與被保險人，都存在詐欺之可能性，實際上，因為保險人與保險公司之一造，相較要保人與被保險人之對造而言，較具有資訊與磋商能力之優勢，在通常情況下，為了調整雙方交易地位之差距，避免前者出於主觀故意，侵害後者之權益造成損害，甚至發生詐欺之情形，是以，主管機關對保險詐欺防範之監理量能，大多較著重於監管保險公司之契約行為上，惟其不影響監理機關防制保險詐欺之必要性。承前揭所述，ICP 強調保險詐欺之防制，除了最基礎的，主管機關依法律規範施以適當之制裁之外，更須徹底地全面了解、預防與偵測保險詐欺之風險型態，以具備執行成效之監理架構，例如：要求定期報告、審核等措施，加強監管的同時，對業者欲其他利害關係人進行教育與宣導，建立合作與自我控制之機制，協助其因應相關之風險。職是之故，防範保險詐欺在保障消費者權益，提升潛在客戶對保險業之信任的同時，穩固了保險公司之長期經營，對於國家之金融市場穩定性與競爭效率而言，也有所助益。

對於微型保險來說，按學者之分析，保險詐欺的情形很常發生於非正式(或不合法)的機構所提供之商品或服務，可能出於主管機關自身的監理能力與品質的欠缺，抑或是出於微型保險市場尚未蓬勃發展之緣故，導致系爭機構缺乏強而有力之法規與有效率之監理，保險詐欺的風險隨之而生。²⁵⁸綜上，在防制微型保險詐欺方面，除了前文提到的監理方針外，如何使非正式的機構或組織，轉為正規營運、受法規授權與核准之保險公司，同樣為重要之課題。

實際上，報告書中亦指出其他原則與微型保險監理之關聯，例如洗錢與恐怖主義，在保險業中之風險其實較其他金融商品低等等，以及落實洗錢防制，涉之客戶審查義務，與微型保險廣納潛在客戶使用保險服務之精神，實有些微之抵觸等，如何平衡兼顧二目標之間的利弊得失，為業者與監理機關須加以思索之關

²⁵⁸ Lanto, G., Almario, J., & Gambo, M. L. (2007). Policy and Regulatory Issues and Challenges in Microinsurance : A Philippine Case. *Philippine Journal of Development*, 34(1), 82–83.

鍵。更甚者，其實 ICP 中其他原則，與微型保險之監理，亦具有間接之關聯，總而言之，微型保險監理之核心，最須注重的乃客戶權益之保障，以及監理機關，須意識到系爭保險商品與傳統保險商品服務之差異，而此部分筆者期許後續之其他相關研究，得對其作更為細緻化之分析。

按前揭之內文所敘述，分析了 IAIS 提出之，關於微型保險監理與《保險核心原則(ICP)》報告書內涵，指出 ICP 中所名列之細項，何者可能與普惠金融之保險監理與發展較為相關，由前項之描述得以看出，大多為探討系爭針對弱勢族群所發展之保險商品與服務，其實際發展情形、與傳統保險商品之差異、以及主管機關在監理面之落實方法與相關的應注意事項，申言之，為微型保險產品發行「後」之分析，即為降低弱勢族群進入保險服務之門檻後，其使用系爭商品服務之流程，主要聚焦於主管機關透過監管措施，維護其公平、合理參與保險市場之機會，彌補知識能力與交易地位之差距，落實消費者之權益保障。

第三節 微型保險相關研究

提升金融服務之普遍性，使不分高低之人們，都能以合理之成本，接近與使用金融服務，普惠金融之倡議精神，或許得以視 1970 年代誕生之微型貸款，為發展之濫觴，時至今日，已有許多相關之金融商品與服務，微型保險亦為其中之一，同時，學界亦有諸多對其有相關之研究，除了基本的定義與特色外，若嘗試加以區分，可以分為微型保險之監理研究，欲其他與保險之可保性、微型保險實際的執行成效等相關之實證研究，以下將予以分述之。

第一項 監理方式之研究

微型保險之監理特色、方式、以及其和傳統保險之間的差異性，已在前文有所分析描述，而現今對於監理面之研究，大多著重於微型保險監理之現況分析，監理之難題與可能面臨的挑戰、以及個別國家政策之研究等，而本研究先行就微型保險監理困難處進行探討。



微型保險市場之特色，商品本身蘊含較低的風險，因為保險費低廉之緣故，一體兩面之下也就獲取較低之收益，對於保險契約之期限，通常為不超過一年之短期契約，在相關的程序方面，核保與理賠的程序淺顯易懂且簡化迅速；而對於保險人而言，市場上之風險，因為微型保險之特性較傳統保險更為具體，相對的可預測性較高，自身財務狀況之影響也較為輕微，²⁵⁹然而，也是因為微型保險商品與市場之特殊性，站在主管機關之監理角度觀之，也可能面臨以下挑戰：(一)微型保險之明確定義、(二)促進微型保險之創新、(三)逆選擇與道德危險之防範、(四)產品品質的提升與客戶信心之建立、以及(五)促進小型、非正之微型保險機構，轉為受監理之正規保險企業，其中，針對道德危險與逆選擇相關風險的因應，以及提升保險客戶信任的部分，在前文已為分析，因此，下文將就未曾提及者予以探討。

第一款 微型保險之定義

首先，微型保險之特色已如前文所述，惟主管機關對其具體之定義，是否有其必要性？以及可能帶來何種影響？至於定義之方式，可大致分為以下三類，其一為根據系爭商品或服務，本身之承保條件，例如保險金或保險費低於某指定之標準；其二為依據其服務之對象，例如被保險人或要保人之收入，低於特定門檻；其三為依照其他標準，諸如企業之資產規模或保險之銷售管道等，²⁶⁰主管機關對「微型保險」之認定標準，連帶使其抉擇採用功能監管或機構監管之模式，再者，系爭定義結果，若與國內保險市場之發展、潛在客戶之特性與行為選擇產生矛盾之處，不僅可能阻止更多行動者參與微型保險市場、阻礙保險商品之創新、也影響了市場效率與競爭自由的程度，然而，還有一個審慎明確化微型保險定義之主要因素，乃降低監理套利之機會，例如業者故意將同性質之保險商品，在實則無明顯差異性之情況下，仍然分成多項產品銷售，²⁶¹例如：同類型之疾病，卻

²⁵⁹ Churchill, C., & Matul, M., *supra* note 241, (2012).

²⁶⁰ Biener, C., Eling, M., & Schmit, J. T., 9-10, (2013).

²⁶¹ See *id.*

有意分為多個健康保險等，規避主管機關對資本額等基本條件之審核，同時，也可能損害消費者之權益，使其無法獲得實際符合其需求之商品服務。

職是之故，由主要負責監理保險之政府機關，明確定義何謂「微型保險」，是為監管政策中最基礎、也甚為重要之存在，至於定義之內容，並無絕對正確的解答，也並非僅能單獨以「產品特性」或「保戶之收入」等一種標準認定，舉例而言，有論者認為得以將其定義，包含前二之條件，同時，監理機關也須意識到微型保險與傳統保險之間的風險差異，影響對其資本額之要求等，²⁶²日常營運活動之監管標的與方式，盡量降低保險業規避或利用法律規範，監理套利情形的產生，亦達成保險監理維護市場秩序、落實消費者權益保障之基本目標。

第二款 非正式機構之問題

另一個微型保險監理的挑戰，涉及監理面的實質問題，即是非正式、或不合法之機構提供之微型保險，以及若在開發中國家，面臨主管機關監理能力品質欠佳時，其是否有轉型為正規保險業者之必要性。

首先，第一個非正式機構的參與，誠如前文所提，微型保險之成功，有部分因素在於前者小額、在地化之經營，²⁶³由於系爭提供保險商品之組織，並非按照法律規範所設立與營業，其經營之彈性即高，又與地方社區緊密連結，再加上微型保險商品之特性，使其產品滿足潛在客戶合理成本、分散事故風險之需求。而對於非正式機構提供保險商品，有學者藉由分析在衣索比亞與坦尚尼亞，由區域型、近似於互助會的非正式機構，所提供之團體喪葬保險(Group-based Funeral Insurance)，²⁶⁴因為成員之間，具有緊密且穩固的連帶關係，不只此保險商品銷售過程，較無隔閡與阻礙，同時，機構之從業人員還有機會教育民眾相關的保險知識，更甚者，因為保戶間彼此熟識，以社群力量相互監督之下，防範逆選擇與道

²⁶² See id.

²⁶³ See id.

²⁶⁴ Dercon, S., Weerdt, Joachim De, Bold, Tessa, & Pankhurst, A. (2006). Group-Based Funeral Insurance in Ethiopia and Tanzania. *World Development*, 34(4), 696–698.

德危險之風險，²⁶⁵實則完成一部份之主管機關之監理工作，得降低監管的成本，對微型保險產業之發展具重要支助益。

然而，本文淺見認為，系爭非正式機構之發展背景，有部分為保險監理能力與品質欠缺之國家，因為正規經營之保險公司數量不足或經營狀況不佳所致，再者，系爭機構的確有前述發展微型保險之優點，然而，其缺乏主管機關對於資本額、商品開發銷售、契約地位維護之監理，其缺點是否能由客戶之連帶關係彌補，尚非謂無疑慮之處，以及欠缺如同正規經營之商業保險公司，以再保險等方式之風險預防管控機制，²⁶⁶無法事前評估其是否具備履行契約義務之能力，或者對於銷售、核保、理賠之人員訓練上，因為其與保戶之間之緊密社群網絡，容易對此部分較為忽略，然而，從業人員之行為亦為風險之一，對消費者而言，其因知識與交易能力地位劣勢之情形，並不因為保險人為正式機構與否，而有顯著之差異，實際上，亦有論者提出，從業人員之教育訓練在微型金融機構(Micro Financial Institution, MFIs)，由於面對的乃為弱勢消費者，其重要性不比宣導保險知識來得更低。²⁶⁷除此之外，欠缺強制性的資訊揭露規範，在確保保險人償付能力與企業經營情形方面，保戶仍無有效之權益保障。

若試著以我國案例說明，前幾年廣為流傳之「往生互助會」或許得以作為比較之對象。往生互助會為民間自發性成立之組織，以關懷長者、照顧其家屬為核心之宗旨，其運作之機制為互助會成員每月須繳納定額之互助金，在系爭會員過世後，家屬能領回互助金，當作辦理後事之費用。²⁶⁸往生互助會是否為保險契

²⁶⁵ Biener, C., Eling, M., & Schmit, J. T., 16-17, (2013).

²⁶⁶ See id.

²⁶⁷ Churchill, C., Dalal, A., & Ling, J. (2012). Pathways towards Greater Impact : Better Microinsurance Models, Products and Processes for MFIs. Microinsurance Paper, 18, 31–32.

²⁶⁸ Yahoo、華視新聞報導(2024), <往生互助會吸逾 2 千人參加「太多會員過世」解散吃官司>, 參見新聞網 [https :
//tw.news.yahoo.com/%E5%BE%80%E7%94%9F%E4%BA%92%E5%8A%A9%E6%9C%83%E5%90%B8%E9%80%BE2%E5%8D%83%E4%BA%BA%E5%8F%83%E5%8A%A0-%E5%A4%AA%E5%A4%9A%E6%9C%83%E5%93%A1%E9%81%8E%E4%B8%96-%E8%A7%A3%E6%95%A3%E5%90%83%E5%AE%98%E5%8F%B8-100200175.html?guccounter=1](https://tw.news.yahoo.com/%E5%BE%80%E7%94%9F%E4%BA%92%E5%8A%A9%E6%9C%83%E5%90%B8%E9%80%BE2%E5%8D%83%E4%BA%BA%E5%8F%83%E5%8A%A0-%E5%A4%AA%E5%A4%9A%E6%9C%83%E5%93%A1%E9%81%8E%E4%B8%96-%E8%A7%A3%E6%95%A3%E5%90%83%E5%AE%98%E5%8F%B8-100200175.html?guccounter=1)

約、抑或是適用保險法關於類似保險之相關規定，²⁶⁹實務判決與學說，已經對其有廣泛之討論，以臺灣高等法院 111 年度金上訴字第 2689 號判決為例，其描述俗稱之往生互助會：「招攬會員入會，收取入會金、常年費、月費，並以會員自己的生命為標的，具有保險利益之性質。該會管理會員繳納之費用，以車馬費為名義，將會員繳納之入會金、月費、常年費一定比例作為報酬，每月給付給負責向會員收款之組長，而於每月有會員死亡時，該會則依會員加入之時間長短，扣除 20% 以行政費用、預估呆帳、服務及交通津貼等名義而實質上應為互助會利潤的金額後，依入會條款所載之計算公式，給付不同金額之慰助金予會員五親等內之親屬，此均涉有對價關係及危險承擔之性質，且各該費用乃多數會員繳納，亦具有危險分擔的情形。」²⁷⁰由此可知，系爭判決認為往生互助會存在保險利益，²⁷¹以會員死亡為危險事故，其相應於要保人之地位，而互助會則為被保險人之地位，且符合成員之間危險承擔，互助會與會員之間具有對價關係之保險要件，該當保險法規範之保險業務，²⁷²有續行探討是否該當保險法第 167 條：「非保險業經營保險業務者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以上二億元以下罰金。其因犯罪獲取之財物或財產上利益達新臺幣一億元以上者，處七年以上有期徒刑，得併科新臺幣二千五百萬元以上五億元以下罰金。法人之代表

²⁶⁹ 參見保險法第 136 條第 1 項：「保險業之組織，以股份有限公司或合作社為限。但經主管機關核准者，不在此限。」同條文第 2 項：「非保險業不得兼營保險業務。」

²⁷⁰ 臺灣高等法院 台中分院 111 年度金上訴字第 2689 號判決內容

²⁷¹ 保險法第 16 條：「要保人對於左列各人之生命或身體，有保險利益。

- 一、本人或其家屬。
- 二、生活費或教育費所仰給之人。
- 三、債務人。
- 四、為本人管理財產或利益之人。」

²⁷² 行為人所為該當保險法第 167 條第 1 項之規定與否，均應以其所經營者是否屬保險業務為判斷依據。至於保險之定義，保險法第 1 條第 1 項已明定：「本法所稱保險，謂當事人約定，一方交付保險費於他方，他方對於因不可預料或不可抗力之事故所致之損害，負擔賠償財物之行為。」非保險業經營該條項規定之業務，即係經營保險業務，而為法所不許。非保險業所經營之業務是否為保險法第 167 條第 1 項所定之「保險業務」，應權衡保險監理之目的及保險制度之本質，實質觀察所經營業務之性質及內涵判斷之。關於保險之本質，學理上認應具備「對價關係」、「保險利益」、「可保危險」及「危險承擔」等 4 要件。……非保險業有無經營保險業務，應依其所經營業務之性質及內涵判斷之，至所謂經濟制度（從經濟的觀點，認為係一種經濟制度）、契約名稱（是否使用「保險」之名），尚非前述判斷之必備要件（最高法院 106 年度台上字第 791 號刑事判決要旨參照）

人、代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯前項之罪者，除處罰其行為人外，對該法人亦科該項之罰金。」之規範，其中「非保險公司經營保險業務」要件之空間，²⁷³是以，往生互助會之業務形式，實際上與保險公司提供相關商品服務之間，有一定程度之近似性，就其藉由日常互助金之繳費，以分散長者往生之風險、消化喪葬費用等損失，即將個人所面臨之風險，經由近似保險之機制，藉著匯集互助金的方式，將其稀釋於面臨類似風險之共同團體之間。²⁷⁴

然而，往生互助會近年來，時常發生成員故意倒會，或因位成員人數不足，資金周轉不靈，以至於逕自解散倒閉之情事，對於其他互助會成員而言損失慘重，因往生互助會屬於前文提及之「非正式機構或組織」，挾其與社區成員之間的緊密連帶關係，以弱勢族群為主要之成員組成，建立互助合作的保險機制，惟其也因非如正規、由主管機關核准經營之保險公司，其諸如互助金額之核定、運作機制之審核、主要負責人員之行為管控等，欠缺嚴格之監督機制，也缺乏如同優化公司治理的內稽內控措施，產生財務缺口，或是從業人員違法牟取私利情形之機會較高，更甚者，對於蒙受損失之互助會成員而言，因為其互助契約之定性與內容形式之規範，並非像一般保險契約，具有相關法律之明確規範，藉由訴訟制度填補損害之難度更高，往生互助會等非正式的機構組織，所提供之類似微型保險之服務，因而成為主管機關監理的挑戰之一。

承上所述，筆者淺見以為，提供類似微型保險商品之非正式機構或組織，仍具有轉為受主管機關核准、授權經營正規保險公司之必要性，然而，其轉為正規經營後，仍有面對其他問題之可能性，有學者以斯里蘭卡之 ALMAO 機構為例說明，其原本為類似信用合作社之非正式機構，於 2002 年由非正式之經營模式，轉變為受主管機關監管的保險公司，其原本向社區成員提供之商品內容簡化、保

²⁷³ 惟本案之被告經查，主觀上可能沒有保險法規範之「經營保險業務」之認識與意欲，故最後為無罪之諭知

²⁷⁴ 羅俊瑋、賴煥升(2014)，〈論往生互助會之適法性——兼論內政部輔導社會團體往生互助事項處理原則〉，《國會月刊》第 42 卷，第 7 期，頁 9-27

費較為低廉之喪葬保險，反而銷售狀況大不如前，以及企業內部之工作人員，因為仍然採用以前合作社之方式，與客戶進行磋商，銷售保險商品之成效，也隨之降低。²⁷⁵

是以，非正式機構轉型為正規經營之保險公司後，如何面對保險核心市場，因應市場之需求與變化，以及相關從業人員之教育訓練，使其轉為以保險公司員工之身分，完成保險商品之銷售、承保、理賠等工作，更甚者，公司經營之風險管控策略，相關風險的分類、預測、辨識與預防等等，均為轉型為受主管機關核准、授權、監管之商業保險公司後，仍應面對的問題，而政府在其中扮演的角色，除了取締如同非正式機構的非保險業者，經營保險業務，並對其施以相關的行政裁罰或刑事制裁外，接續而來的是促進非正式機構的轉型，對於之後相關的問題，也須進行分析與調查，如非正式機構與正規保險公司之間的營運差異等，再頒布相對應之監理政策，例如，頒布相關的員工教育訓練指引方針等，幫助系爭機構因應轉為正規經營後，所面對之問題，始為完善轉型非正式機構之目標。

綜上所述，雖現今學者對於非正式機構提供微型保險之正當性，仍有相異之討論聲浪，筆者淺見認為，由非正式之機構組織，以其與在地居民獲社群成員之間的緊密連帶關係，所提供的微型保險商品與服務，仍然有運作不慎抑或是組織風險管控不佳之問題，一旦發生諸如惡意倒閉之事件，反而增加政府機關執行監管政策之成本，更甚者，提升損害保戶權益之可能性，因此，為了避免前述情形發生，監理機關仍需協助非正式或不合法之機構，轉型為正規經營之保險業，取得核准之授權執照，對微型保險產業之長久發展，為更適當之方法。

除了微型保險之基本定義，以及國家監理能力與品質之探討外，在監理層面的其他部分，主管機關也可能面臨許多挑戰，其中，促進微型保險產業之創新，以及因應相關市場變化後的風險，同樣作為現在系爭保險商品與服務的發展過程中，不可忽略之關鍵。首先，對於保險人與保險公司而言，作為市場之供給方，

²⁷⁵ See at Churchill, C. (2006), *supra* note 210

因為微型保險異於傳統保險之特殊性，其相關之營運與管理成本龐大，²⁷⁶同時，由於向客戶徵收低廉的保險費，對於業者來說，所獲的單位利潤更低，因此，此即為產業創新之根本原因，乃降低保險業之管理成本，提升其參與微型保險市場之意願。

承上，微型保險產業之創新，同屬現今監理機關面臨的挑戰之一，而創新之方法多樣性高。例如，有論者研究科技發展對於微型保險產業發展之影響，無須多言，科技之日新月異，諸如網際網路的進步、智慧型手機的普遍性等，一定程度的節省了交通聯繫之時間與金錢成本，有助於擴展潛在客戶之參與、提升現有保戶之便利性，除此之外，科技之運用也降低了保險業之管理成本，舉例而言，印度的商業保險公司 Tata AIG，提供網路版本之微型保險服務，從保單內容、契約義務之告知、保費之計算以及理賠程序之進行等，²⁷⁷消費者均得以在官方網站上完成，降低了業者所須付出之人力、金錢、時間成本。如何透過科技之進步促進微型保險產業之創新，固然為主管機關之目標，然而，隨著科技發展快速，且具相當之專業性和複雜性，亦會延伸出許多新興風險，此亦為主管機關須注重之關鍵，然而金融科技之監管議題，與本文之研究主軸關聯較低，故礙於篇幅因素，筆者點到為止。

第二項 其他相關之實證研究

其他與微型保險相關之研究，除了前文以提及消費者權益保護相關、監理層面之挑戰外，還有對於弱勢族群購買商品服務後，實際執行成效之分析，抑或是對於微型保險商品內容本身，商品設計之實證研究，以下本文將簡要敘述之。

首先，關於社會上之貧困者，在使用微型保險之後，對整體社會環境帶來之附加效益，有論者以分析印度、柬埔寨、肯亞、迦納等國家之實證數據，²⁷⁸指出

²⁷⁶ Biener, C., Eling, M., & Schmit, J. T., 16-17, (2013).

²⁷⁷ Lloyds, & Microinsurance centre. (2009). Insurance in Developing Countries : Exploring Opportunities in Microinsurance. 29-31.

²⁷⁸ Bock, O. D., & Ontiveros, D. U. (2013). Literature Review on the Impact of Microinsurance. Microinsurance Innovation Facility Research Paper, 25, 2-3



若為壽險或健康保險等人身保險，被保險人在購買微型保險後，在醫療服務之使用，與資金的周轉運用有所轉變。首先，在醫療服務方面，因為有微型健康保險，被保險人使用醫療服務之機率顯著上升，然而，對於如同疫苗之接種、健康檢查後的看診頻率，卻無顯著之結果，因此，微型保險對治療性服務之影響較預防性服務強。接著，乃投保微型保險後，被保險人自身對其資金之使用是否有影響，學者指出對家庭而言，保險減少了出售房產或借貸等，以資金周轉方式之因應健康事故之使用頻率，同時，因為投保後，日常生活之風險，得以藉由保險金之理賠分散，與以分散之，促進家庭成員之投資行為。²⁷⁹是以，微型保險在被保險人健康狀況、財務穩定性與投資行為方面，均有積極且顯著之影響。

接著，關於微型保險商品內容之分析，由於前文已經分析整體面的相關商品之特色，以及服務過程與傳統保險之相異處，因此，此部分會著重於未曾提及、乃較為保險商品具體面的部份。有學者嘗試對於微型保險商品之「可保性 (Insurability)」進行分析，可保性的範圍甚為廣泛，其中，又與風險之認定息息相關，此風險即為承保之危險事故，按論者之分析，可保性的認定標準，可以將風險分為精算、市場、和社會三個條件，²⁸⁰其一精算為保險公司對於損失的事前估計，尤其著重於事故發生之機率有關，計算投保之客戶數量與其給付之保險費用，和事故的理賠金額之間的獲利和損失，其亦強調拓展客群，實踐大數法則，²⁸¹減少對保險業之損害；其二市場條件，簡言之，即為保險公司在銷售系爭保險商品後，對整體損益之評估，而此部分在微型保險之推動上，考量其單位成本較高之特性，業者可能須調整其標準；最後之社會條件牽涉範圍較廣，乃微型保險商品之設計與發行，須符合法律規範，且不可過於背離社會價值觀。最後，關於商品可保性之分析結果，學者指出，微型保險商品與預期之成效相左之情形，大

²⁷⁹ Bock, O. D., & Ontiveros, D. U. (2013)., *supra* note 262, 4-6

²⁸⁰ Biener, C. r, & Eling, M. (2012). *Insurability in Microinsurance Markets: An Analysis of Problems and Potential Solutions. The Geneva Papers*, 37, 88-91.

²⁸¹ 大數法則：統計學中與保險業相關之原則，代表樣本數越高，事故發生之機率，會趨近於與母體預期之平均值。

多起因於保險費用，以及雙方對事故之資訊不對稱情形產生，²⁸²而財務方面，對於事故發生機率與損失精算的問題，則較少為提及。

最後，微型保險推動之核心意旨，固然為希冀透過低額之保費，促進貧困者或其他弱勢群體，獲得接近使用金融保險之機會，故有學者以經濟學之理論模型，與潛在客戶特徵、替代品的影響、與保險產品品質與對其之信任等概念，研究微型保險需求面之實行成效，指出與理論面相反之結果，實際上，微型保險之需求不算高，惟站在經濟學理論中，對人為「理性」之預設前提，降低保險費用，應有助於提升微型保險之需求，招致反面結果的原因，為做為潛在客戶之弱勢族群，欠缺對微型保險之理解，或是不信任提供系爭商品之機構，²⁸³同時，學者分析或許提升保險相關知識的教育，有助於貧困者理解保險分散風險之功能，然而，是否著實增加其對微型保險之需求，²⁸⁴尚非謂無續行研求之餘地。

第四節 我國的相關制度與政策

承接前文之分析，微型保險以經濟弱勢族群為承保對象、保險金額較低、保險費低廉、保障期間較短、以及契約內容與服務流程較為簡化迅速之特色，還有站在主管機關的視角觀之，微型保險與傳統保險監理之差異性，和可能面臨之監理挑戰，最後，本文簡要敘述了與微型保險實際執行成效，有關連之實證研究，以及其研究成果。總而言之，對微型保險之特色與監理方式，做整體性的探討，惟此大多屬國外之研究或實際案例，而我國相關之微型保險的制度與政策，以及實行之成果，以下將予以敘述之。

²⁸² Biener, C. r, & Eling, M. (2012)., supra note 264, 97-98

²⁸³ Platteau, J. P., Bock, Ombeline De, & Gelade, W. (2017). The Demand for Microinsurance : A Literature Review. World Development, 94, 139-156

²⁸⁴ See id.



第一項 微型保險之法制結構

如前章節所述，普惠金融之核心目標之一——提升金融商品與服務之普遍性——很難透過強制性之手段或法律規範，要求保險業實行之，是以，主管機關在微型保險之推動層面下，通常以明確化「微型保險」之定義與承保資格、頒布相關注意事項的行政命令、加強對保險業者與弱勢群族之宣導、以及深化與其他政府部門、同業公會等機構之間的協調與聯繫等政策措施，而我國之微型保險主管機關——金融監督管理委員會保險局，與 2009 年 7 月 21 日發布《保險業辦理微型保險業務應注意事項》，細緻化微型保險相關之規定，希冀達到鼓勵業者推動微型保險，使貧困者或其他弱勢群體得以合理成本之保費，接近使用保險服務，分散風險的同時，也為強化自身生活之保障。²⁸⁵

首先，《保險業辦理微型保險業務應注意事項》規範中，對於「微型保險」之定義，乃為經濟弱勢或特定身分者，提供之基本人身保險保障，以填補政府社會福利制度之缺口，由此可知，保險局對微型保險之定義，以承保之保戶本身條件，低於固定之標準或符合特定之資格，為區分於傳統保險之依據，又按系爭注意事項第 2 條第 1 項第 1 款之規定，可投保之資格如下：

1. 無配偶且全年綜合所得總額不超過財政部公告當年度規定之綜合所得稅免稅額、標準扣除額及薪資所得特別扣除額之合計數者或其家庭成員。但其家庭成員有配偶，且該夫妻二人之全年綜合所得總額逾第二款合計數者，不適用本款規定。²⁸⁶

2. 屬於夫妻二人之全年綜合所得總額不超過財政部公告當年度規定之綜合所得稅免稅額、標準扣除額及薪資所得特別扣除額之合計數家庭之家庭成員。²⁸⁷

²⁸⁵ 金管會保險局官方網站(2024)，〈推動微型保險〉，參見 <https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=210&parentpath=0.8>

²⁸⁶ 若按 2024 年修訂版本之計算標準，其全年綜合所得稅在 35 萬元新台幣以下

²⁸⁷ 若按 2024 年修訂之版本計算標準，夫妻二人之全年綜合所得稅在 75 萬元新台幣以下

3. 具有原住民身分法規定之原住民身分，或具有合法立案之原住民相關人民團體或機構成員身分或為各該團體或機構服務對象，或各該對象之家庭成員。

4. 具有合法立案之漁民相關人民團體或機構成員身分，或持有漁船船員手冊之本國籍漁業從業人或取得我國永久居留證之外國籍漁業從業人，或各該對象之家庭成員。

5. 依農民健康保險條例投保農民健康保險之被保險人或其家庭成員。

6. 為合法立案之社會福利慈善團體或機構之服務對象或其家庭成員。

7. 屬於內政部工作所得補助方案實施對象家庭之家庭成員。

8. 屬於特殊境遇家庭扶助條例所定特殊境遇家庭或符合社會救助法規定低收入戶或中低收入戶之家庭成員。

9. 符合身心障礙者權益保障法定義之身心障礙者，或具有合法立案之身心障礙者相關人民團體或機構成員身分或為各該團體或機構服務對象，或各該對象之家庭成員。

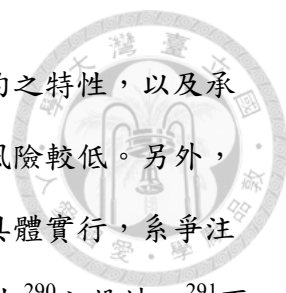
10. 符合老人福利法規定領取中低收入老人生活津貼之老人或其家庭成員

11. 其他經主管機關認可之經濟弱勢者或特定身分者。

接著，對於商品種類也有所限制，規範與系爭注意事項第3項：一年期傳統型定期人壽保險、一年期傷害保險、以醫療費用收據正本理賠方式辦理之一年期實支實付型傷害醫療保險，以及經主管機關同意試辦或試辦成功正式開辦的保險，同時，條文亦強調商品設計應盡量簡單易懂，且以承保單一保險事故為限。

²⁸⁸由條文規範可以看出，我國對微型保險商品之限制，為了提升貧困者購買保險之意願，將商品設計定調為淺顯易懂，有助於其更為了解保險保障與分散風險的功能，同時聚焦於需求性與急迫性較高的健康保險、傷害保險與人壽保險等人身保險，其餘種類之商品，需要經過主管機關的同意發行，嚴格控管微型保險之商

²⁸⁸ 《保險業辦理微型保險業務應注意事項》規範內容，參見 <https://law.lia-roc.org.tw/Law/Content?lsid=FL049865>



品品質，期許其更得滿足弱勢族群之需求。再者，短期保險契約之特性，以及承保單一事故，除了簡化商品內容外，更得以使締約雙方承受之風險較低。另外，微型保險還有另一項特色：低廉的保險費，而為了讓此一目標具體實行，系爭注意事項也規範，商品內容不得含有生存金給付，²⁸⁹抑或滿期給付²⁹⁰之設計，²⁹¹不僅有助於降低弱勢群體購置微型保險商品服務的門檻，對保險公司而言，在保費之徵收方面，也較無須受到成本效益之阻礙。

而《保險業辦理微型保險業務應注意事項》之其他規範，實則與前文提到微型保險之銷售、服務過程、從業人員之適格性、以及其他保險業者需注意之事項等，並無太過明顯之差異，例如：應以「免體檢」條件做為原則，使潛在客戶付出較為合理、可負擔之成本購買微型保險服務；抑或是設計保單時，業者應參酌各類險種之示範條款，更為重要的乃將其予以簡化，對於條約中的專業名詞，也應盡量以口語白話的方式呈現，提升保戶對系爭保險商品之瞭解程度。再者，保險人在說明契約內容時，除了提供書面文件，依要保人或被保險人之知識水平、風險承受能力、財務狀況等自身條件之差別，調整其說明的用語與方式，確實履行告知義務。另外，對契約中的疑義條款，應按《保險法》之規定，做有利於被保險人之解釋。²⁹²最後，為了確實執行微型保險之監理，系爭注意事項最後一條(第 15 條)之規範內容如下：「保險業辦理本業務，如違反本注意事項規定，主管機關得依保險法第一百四十九條及相關規定，依其情節輕重為適當之處分。」是以，主管機關得依據其公權力，建立具有強制力之制度，完善微型保險業務之商品服務體系，以更具成效之方式，向普惠金融之目標邁進。

²⁸⁹ 生存金給付：為保險給付之一種，系指人壽保險契約中，經過一段特定時間後，當被保險人仍生存時，保險公司依約給付保險金與受益人

²⁹⁰ 滿期給付：同屬保險金給付之種類，指保險費繳交期滿後，保戶可以領取之金額

²⁹¹ 《保險業辦理微型保險業務應注意事項》規範內容，揭前註 288

²⁹² 《保險業辦理微型保險業務應注意事項》規範內容，揭前註 288



第二項 微型保險之相關政策

第一款 微型保險之推動

上開前文簡要分析了《保險業辦理微型保險業務應注意事項》中微型保險之定義、商品內容之限制、以及其他服務過程之規範等，惟微型保險之推廣，與市場之發展程度息息相關，是以，回到主管機關在落實普惠金融的行動中，所扮演之角色，大多為向業者提供誘因，透過教育、宣導或其他獎勵表揚措施，激勵業者推出微型保險商品，同時，也須適時關注市場發展之情形，諸如開辦之企業、有效之契約人數、逐年數據之比較等等之具體實行成果，²⁹³系爭調查結果，乃微型保險推動之關鍵助益。

而金管會保險局在推動微型保險之相關政策上，首先，監理誘因之提供，主要可端看《保險業辦理微型保險業務應注意事項》第 11 條之規定，如下所述：

保險業辦理本業務績效符合一定條件者，得適用下列獎勵措施：

（一）認定符合保險商品銷售前程序作業準則第二十一條第二項第七款所稱「配合政府政策需要開辦保險商品，或推動社會公益工作，績效卓著」之條件。

（二）主管機關對於保險業之下列申請案，得予優先審查：

- 1.保險商品申請核准案。
- 2.增設分支機構（分公司、海外分（子）公司、聯絡處）申請案。
- 3.聘任保險業負責人申請案。

（三）於人身保險業得適用採核准方式送審之保險商品送審件數增加一件之獎勵。

（四）於人身保險業連續兩次辦理本業務績效符合一定條件者，得適用

²⁹³ 金管會新聞稿，〈持續擴大微型保險保護傘，建構社會安全網〉，參見 https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=2&parentpath=0&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201806190002&dtable=News



採核准方式送審之保險商品送審件數另增加一件之獎勵。

(五) 對保險業辦理本業務績效卓著，給予公開表揚。

前項所稱一定條件，係指各該保險業於申請當時最近一年辦理本業務之承保對象屬經濟弱勢者或特定身分者，且其承保該等對象之總保費收入占其總保費收入之比率排名位於全業界七十五百分位以上者，或其承保該等對象之總保費收入排名位於全業界七十五百分位以上者，或其承保該等對象之總保費收入達新臺幣五百萬元以上者。

第一項第一款至第四款認可有效期間為一年。

由此可知，主管機關在審核方面，以優先審查與放寬送審條件的方式，鼓勵業者盡力推行保險商品，同時公開具名表揚績效優良之保險公司，²⁹⁴希冀得以加強業者拓展微型保險業務之誘因。

除此之外，金管會保險局除了對於保險公司，提供獎勵政策外，也會實行其他之具體措施，用以擴展微型保險業務，舉例而言，協調各部門之資訊流通與聯絡管道，深入瞭解投保者的個人資訊，例如與主管權責涉及較多微型保險潛在客戶之原民會、衛生福利部、甚至地方政府下轄之相關部門等機構，²⁹⁵協助宣導微型保險的同時，更為熟悉弱勢族群在投保前後之改變，以及更能建立迅速連絡之資訊流通管道等，強化微型保險之社會保障機能。另外，保險局亦協請產險公會與壽險公會，建立微型保險媒合平台，提供民眾更便利的方式，諮詢與尋求微型保險之相關商品服務。

綜上所述，我國微型保險相關之制度與政策，以對「微型保險」的明確定義為開端，為低於特定收入門檻，以及符合特別法律規範之群體為保險客戶，接續

²⁹⁴ 2022 年共 7 家壽險公司： 臺銀人壽、台灣人壽、國泰人壽、中國人壽、南山人壽、新光人壽及富邦人壽，與 4 家產險公司： 兆豐產險、富邦產險、泰安產險及國泰世紀產險，獲得表揚。

金管會新聞稿，〈金管會公布推動提高國人保險保障方案、辦理微型保險業務暨投資五加二新創產業及公共建設績效優良保險公司名單〉，參見 [https :
//www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=2&parentpath=0&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202303150001&dtable=News](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=2&parentpath=0&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202303150001&dtable=News)

²⁹⁵ 金管會保險局官方網站(2024)，揭前註 285



是保險商品之種類、年限、承保事故、給付方式等限制，以及提出對服務流程之注意事項。然而，微型保險之推動除了既有的條文定義與消極面的限制外，如何提升系爭服務之普遍性，吸引更多潛在客戶接近使用微型保險，和促進保險業者發展業務，主管機關廣泛教育與宣導相關知識，同時，提供做為監理誘因之獎勵措施，期許得使微型保險市場之發展漸入佳境，完善普惠金融體系。

保險業落實普惠金融之辦法，如果從第一層面：提升金融服務普遍性的角度觀之，讓弱勢族群或是以往為正規金融服務體系所排擠之群體，獲得保險商品服務的機會，藉由保險費之繳納，達成分散不確定事故風險之目標，彌補社會保障與社會救助機制之缺口，使其得以提升承受危險事故與損害之能力，得以脫離貧困、改善生活條件的同時，提升其生產力，促進國家之經濟發展。

是以，前文所分析之微型保險，其核心目標與設計方針即為降低弱勢族群進入正規保險業體系的門檻，提升其以公平、合理、可負擔的方式，接近與使用保險服務之機會。另一方面，除了微型保險之外，還是否有其他方式，在保險業落實普惠金融之倡議目標，其現行之實際情況、監理機關所扮演之角色、以及未來的可行方向，為本節分析之重點，以下將予以敘述之。

第二款 小額終老保險

按我國金管會之描述內容，「小額終老保險」為因應我國人口老化與少子化趨勢，為普及化高齡者基本保險保障，而推動之保險商品。²⁹⁶本文淺見以為，針對高齡者之小額終老保險，或許得以作為廣泛定義下微型保險的一環，如前文所述，乃因關於微型保險目標潛在客戶之定義，無論是「貧困者」或是「弱勢族群」，實際上仍有深入討論之空間，惟微型保險與小額終老保險之相似處，不外乎即劃定社會上之特定族群，為向之提供保險服務的客群範圍，保障其生活不受系爭損害帶來的衝擊與影響甚鉅，讓保險得以發揮分散危險事故風險之功能。

²⁹⁶ 金管會新聞稿(2023)，〈持續推動微型保險及小額終老保險，提供消費者基本保障〉，參見 <https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=842&parentpath=0,7>

端看我國關於小額終老保險之法規，以《小額終老保險商品相關規範》為主軸，其條文之首要內容，即為對小額終老保險商品組合之基本定義，原則上系指符合規定費率計算條件之「傳統型終身人壽保險主契約」以及「一年期傷害保險附約」，²⁹⁷而關於前者之主契約保額上限，在 2023 年 1 月修正前為新台幣 70 萬元，為了提高保險保障額度而修正 90 萬元，合先敘明。

由此可知，我國對小額終老保險之基本定義，相較微型保險而言，為綜合商品本身保費、保險契約期間、保險金數額的設計，和保戶本身的年齡條件為之，另外，關於保戶年齡之部分，金管會曾提及小額終老保險之特色除了保額較低、保費低廉之外，其與傳統壽險商品之差別，在於後者投保年齡最高乃 65 歲，此為衡量精算高齡者之風險機會，與保險公司預期損失獲利後之結果，然而，隨著我國醫療資源漸趨豐富、相關技術發展日新月異之情形下，高齡化社會已然成為

²⁹⁷ 小額終老保險商品相關規範第 2 條:所稱「小額終老保險」商品組合係指符合下列費率計算條件之二類保險商品者：

(一) 傳統型終身人壽保險主契約：

1. 預定危險發生率採用最新公布臺灣壽險業經驗生命表各年齡百分之一百。
2. 預定利率為年息百分之二。
3. 預定附加費用率不得超過總保險費之百分之十。
4. 保險給付範圍為身故保險金及失能保險金，除各該保險金給付為新臺幣七十萬元外，不得有增額或加倍給付設計，並以承保單一保險事故為限。其中投保後三個保單年度內，倘被保險人身故或完全失能時，身故保險金或失能保險金改以「已繳保險費總和」之一點零二五倍金額給付。

5. 繳費期間為六年以上。

6. 個別被保險人之投保年齡加計繳費期間之數值最高不超過九十。

(二) 一年期傷害保險附約：

1. 預定危險發生率採用第一類職業類別意外死亡發生率（含完全為提高國人保險保障額度，將傳統型終身人壽保險主契約保額上限由新臺幣七十萬元提高至新臺幣九十萬元。含完全失能，現為萬分之八點一八一）

2. 預定利率為年息百分之一點七五。

3. 預定附加費用率不得超過總保險費之百分之十五。

4. 保險給付範圍為身故保險金及失能保險金，除各該保險金給付為新臺幣十萬元外，不得有增額或加倍給付設計，並以承保單一保險事故為限。

5. 個別被保險人之投保年齡加計繳費期間之數值最高不超過九十

無法迴避之浪潮，是以，小額終老保險放寬承保年齡至 84 歲，²⁹⁸同時無論是承保或是後續的核保門檻，均較一般壽險更低，希冀得以此提升，對高齡者基本之保險保障。

若將前文已然分析之微型保險，與小額終老保險的規範相互比較，得以觀察出後者之規定更為嚴格，對比前者針對微型保險的定義，乃投保之客戶收入條件與符合特殊的法律規範資格，以及規範的險種仍包含較多種類之一年其人身保險，小額終老保險限於壽險與失能之保險保障，附加者為更精確的費率計算。筆者簡單猜測，可能是因為小額終老保險之潛在客群範圍較狹窄，原則上即限縮為高齡長者，對其死亡或完全失能事故風險之保障，再者，其在我國的發展時間也較微型保險來的更晚，站在監理機關之角度，小額終老保險的開放與監管政策，先採用較為保守、限縮之方法，惟筆者淺見以為，端看失能程度與保險金給付程度之對照，大多為神經障害、視力聽覺障害、胸腹部臟器機能障害、脊柱運動障害、上肢下肢障害等，²⁹⁹身體器官受損以致之生活無法自理，然以完全失能作為承保之保險事故，是否徹底涵蓋高齡者之風險分散需求？仍有續行研究之餘地。

更甚者，小額終老保險之目標，撇除死亡風險，為以分散風險的方式，滿足有長期照護需求之高齡者，而按主管機關衛生福利部對於長照服務之定義：「指針對預期或已達六個月以上無法生活自理的民眾，由長照服務人員及單位，提供各種照顧及專業服務(包含居家服務、日間照顧、家庭托顧、小規模多機能服務、專業服務)、輔具租借、購買及居家無障礙環境改善、交通接送及喘息服務等。」³⁰⁰，小額終老保險規範中，以完全失能作為承保之風險事故，是否足夠涵蓋各類型之長期照護因素，緩和被照顧者本人或家屬經濟與心理壓力，尚非謂無深入研

²⁹⁸ 金管會保險局新聞稿(2024)，〈金管會鼓勵消費者投保小額終老保險，建構基本保障〉，參見 https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=239&parentpath=0,2,238&mcustomize=multimessage_view.jsp&dataserno=202401030001&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=News

²⁹⁹ 失能程度與保險金給付表，參見 <https://law.lia-roc.org.tw/Law/GetFile/0000256439>

³⁰⁰ 衛生福利部官方網站之長期照顧專區，參見 <https://1966.gov.tw/LTC/cp-6533-70777-207.html>

求之餘地，筆者以期許後續有相關研究，輔以實證數據資料，探查小額終老保險之實行概況，以及改善之空間。



第三項 本文見解

第一款 微型保險之定義

端看我國微型保險相關之規範與政策內容，筆者嘗試提出些許個人見解。首先，如前文所述，對於「微型保險」定義部分，筆者淺見認為，對於「微型保險」定義之監理挑戰，除了以產品本身的特徵或是設立保戶條件標準，作為分類依據及所挾帶之監理套利情況外，對於微型保險目標潛在客戶之「弱勢族群」的定義，未嘗非為一值得討論之問題。誠如前章節提及關於普惠金融受益對象的理論分析，實際上，「社會上之弱勢族群(Vulnerable Group)」與「受正規金融服務排擠之族群(Dissatisfaction)」，兩者之間是否屬於同一類別，尚存在討論之空間，筆者淺見以為，兩者群體之間或許為「部分交集」之關係。若應用於微型保險服務上，其核心宗旨為降低如貧困者、身心障礙者、農民、高齡者等，社會主流價值觀上認為之「弱勢族群」，其使用保險的門檻，然而，如此廣泛的定義是否確切符合其需求，換言之，監理機關定義微型保險商品時，除了基於產品特性或保戶條件標準的認定與最終的選擇之外，可能也需要衡量與實際調查，國內需要保險商品分散日常危險事故，卻為正規保險服務設立之高門檻所排擠之族群，對實際有保險需求之群體，做更為精確之定義與劃定範圍。

再者，隨著國際化程度日漸上升，國家之間來往之交通成本降低，國界之間的隔閡，比起以往不再是人群之間的阻礙，舉例而言，以我國為案例，「新住民」是否也得以作為微型保險定義之目標客群，亦有值得探討之餘地，是以，本文認為，在微型保險之監理挑戰上，對於弱勢族群之定義，除了對保費標準、保險契約期限、承保事故、保險金額之商品特性，和保戶收入門檻、是否法律特別規範之群體之自身條件，二者之間的選擇作為定義標準以外，「弱勢族群」的明



確定義也須藉由實際之市場調查，查看國內為正規保險服務排擠之人群特性、其是否確有需要保險之需求、事故風險、需求保險種類之內容為何，和潛在與正式的保險市場實際情況之調查，以及考量各國不同之情形，如此更能達到降低其使用保險服務門檻之目標，也更足以貼切其以保險分散日常風險之需求，彌補社會保障與社會救助制度之不足，藉由提升金融服務的普遍性，向普惠金融於保險業完善落實之目標邁進。

第二款 微型保險之監理部分

按前揭內文所述，對於微型保險監理部分，可知我國推行微型保險之政策，與整體層面完善普惠金融的倡議目標，在金融業實際推動之間，有一定程度之相似性，申言之，除了落實消費者權益保障，以適合度原則與告知義務等具有法律強制性規範的規定，調整保險人與被保險人之間的資訊、知識、磋商能力之地位差距，維持雙方交易之公平性外，對於普惠金融第一層面之目標：提升金融服務的普遍性方面，乃藉由鼓勵企業辦理微型保險，如果達成規範之營業績效標準，即給予如優先審查商品核准、分支機構之增設、保險業務人員之聘雇等經營面之優惠方案，以及發布新聞稿公開表揚等等，³⁰¹希冀以提供監理誘因的方式，推動微型保險產業之發展。

端看我國之鼓勵措施，大致規範於《保險業辦理微型保險業務應注意事項》中，按學者之分類，其提供相關之監理誘因為：（一）監理程序減免之誘因，此為涉及市場行為之管理，例如相關審查程序、審查時限、審查方式等順序優先或條件放寬；或如（二）監理標準放寬誘因，為針對保險公司自身之經營進行的管理，例如：《保險法》國外投資上限之規定、風險基礎資本計算之調整等，³⁰²前兩者作為保險公司推動微型保險，績效優良之鼓勵措施。

³⁰¹ 《保險業辦理微型保險業務應注意事項》第 11 條之規定內容

³⁰² 梁正德(2007)，揭前註 215，頁 188-189



然而，我國提供之監理誘因，似乎大多屬於「間接性質」之獎勵方案，換言之，對於保險公司而言，即便不發行微型保險商品，對自身日常營運與永續經營的目標，看似無太重大之影響，再者，縱使企業著實願意投入成本，研發與銷售微型保險商品，在其營運績效與利潤之收入之公司財務方面，獲利之機會可能非如傳統保險，甚至是虧損狀態，退步言之，即使保險公司發行微型保險商品有實際獲利，主管機關提供之鼓勵政策，是否確實具有促使業者繼續進行相關業務之誘因？尚非謂無續行研求之餘地，此部分可透過實際的市場調查情形得知，然礙於本文研究方法之限制，筆者點到為止。

主管機關提供監理誘因之實際成效方面，本文嘗試以國外之案例與相關研究進行比較。有論者提出，為了普及化微型保險之發展，完整實現弱勢族群社會保障之目標，主管機關以及相關之政府部門，或許可以藉由提供「補貼」之方式，不僅降低弱勢族群接近使用相關保險服務之金錢成本，另一方面，對於保險公司而言，或許更具誘因，成為其續行研發與銷售相關微型保險商品與服務的動力。

接著，學者也指出補貼須為「智慧補貼(Smart Subsidies)」，意即補貼之設計和實施的方式，核心目標為最大化社會整體利益，同時，最小化市場扭曲和錯誤的客戶定性之情形產生。³⁰³是以，系爭類別之補貼，除了須有明確與詳細的目的，解決市場失靈的問題，與以具體標準認定受補貼之對象，盡量維持其與他者競爭地位之公平性，再者，在補貼政策實際運作方面，也須有財政相關的成本控制措施，以及適時的監管與評估框架，確認資金有效運用和補貼目標的實現。³⁰⁴

然而，補貼的內容、對象、與實際情形等，所涉及之範圍甚廣，種類亦不盡相同，在國外的案例方面，其所聚焦之重點，大多為補貼弱勢族群投保由「政府」辦理「社會保險」，舉例而言，迦納於2003年通過之《國民健康保險計畫(National Health Insurance Scheme, NHIS)》，類似於我國之全民健康保險，系爭計

³⁰³ Hill, R. V., Garrido, G. G., Phily, C., & Dalal, A. (2014). Using Subsidies for Inclusive Insurance : Lessons from Agriculture and Health. International Labour Office. - Geneva.

³⁰⁴ See id.

畫要求人民依據收入高低，以繳納年費為條件，始可使用公共衛生設施等醫療服務，而對於弱勢族群而言，政府補貼貧困者與孕婦、70 歲以上之長者和 18 歲以下兒童等高危險群，確認其得以獲得使用醫療服務的機會。³⁰⁵實際上，我國之全民健康保險，亦有補助特定對象，諸如中低收入戶、高齡者、原住民、失業者等，自付健保費之相關政策。³⁰⁶

惟上述之案例，均較傾向於更宏觀意義面「普惠保險」之推動，而非屬前文較為聚焦之微觀層面的「商業微型保險」，若著墨於後者，國外近似案例，至多如印度的 RSBY 政策，向商業保險公司競標，並由政府負擔幾乎全額之保費，貧困者僅需繳納些微之手續費，促進微型健康保險之推動，至於是否具有其他鼓勵企業參與微型保險之方式，抑或是應用於我國案例中，有無辦法實施如同 RSBY 一般之相關政策？有待後續相關之研究進行，實際上，查我國之社會經濟發展情形，和現有之保險法的規定，如同前文所述，礙於私法自治之因素，難以採用「強制性」的規定，要求保險公司參與微型保險服務，而除了針對被保險人、或者保險公司之實際補貼政策外，有學者提出，「賦稅之減免」或許也得以作為，推動微型保險之直接性的監理誘因，例如降低保險人之營利事業所得稅、營業稅等，³⁰⁷獲得賦稅減免之優惠，或許得以提升，保險公司提供系爭單位成本較高、風險較高之微型保險商品之意願，對於激勵微型保險市場之發展，也提供相當程度之動力，然而，財政部調整稅收相關政策，須仰賴修法之進行，始有實現之可能性。

如前揭內文所述，主管機關推動微型保險市場之發展，以及如何制定相關政策與制度，提升保險企業參與微型保險之意願，讓作為潛在客戶之弱勢族群，以低廉、合理與可負擔之成本，接近使用正規之保險服務，得以享用以保險分散生

³⁰⁵ See id.

³⁰⁶ 衛生福利部中央健康保險署(2023)，〈各級政府辦理保險對象健保費補助項目一覽表〉，參見 <https://www.nhi.gov.tw/ch/cp-4721-0d598-2645-1.html>

³⁰⁷ 梁正德(2007)，揭前註 215，頁 188-189



活中危險風險之功能。然而，由於私法自治與營業自由等因素，以強制性手段要求企業參與之難度甚高，退步言之，主管機關僅能轉而以提供監理誘因，用鼓勵的方式進行。

職是之故，無論主管機關提供之監理誘因，為審查順序優先、放寬投資標準等「間接」性質之鼓勵措施，抑或是直接給予補貼、賦稅減免優惠之「間接」性質之推動政策，公私協力(Public—Private Collaboration)之合作模式，結合公部門與私部門各自之優勢，藉由特定制度的安排，促進雙方資源分享與風險分擔，進而創造系爭夥伴關係之共同附加價值，³⁰⁸或許為未來可以續行落實之方向。

若將公私協力之概念，應用於促進微型保險之發展層面，未嘗為不可深入討論之方向。商業保險公司之所以不願提供微型保險之根本原因，乃系爭保險商品與服務本身，期面對之弱勢族群，因為保險相關知識與信任度之缺乏，以及資金周轉情況不佳的緣故，保險人承受之風險較高，更甚者，微型保險由於低廉保費之特性，其單位成本較高，和企業以營業利潤為優位指導方針間，有相當程度之扞格；然而，若由主管機關推行之社會保險政策，難保不會產生行政效率低落、不敷成本之鉅額虧損情形產生，是以，公部門與私部門之合作，為微型保險市場發展之關鍵因素，亦有學者提及，例如政府得以為保險公司，提供再保險制度之設計與相關的支持政策，作為公私協力之方式之一，降低微型保險風險因素之影響，對於潛在客戶而言，提升系爭產品服務之可負擔程度，更得以提升保險之覆蓋範圍。³⁰⁹

再者，筆者淺見認為，普惠金融倡議目標，並非毫無限制地廣納社會上之弱勢族群，亦或是以往為正規金融服務排擠之族群，進入金融體系中，提升金融服務普遍性的同時，仍須著重相關風險之因應與管理，例如保險業常見之逆選擇與道德危險風險，降低業者的損失，亦為提升其投入微型保險商品研發意願的方法

³⁰⁸ 曾冠球(2017)，〈良善協力治理下的公共服務民間夥伴關係〉，《國土與公共管理季刊》，第5卷，第1期，頁67-79

³⁰⁹ Churchill, C., *supra* note 216, (2006)



之一。另一方面，站在主管機關的角度，從實際層面考量，提供監理誘因也需考量政府之財政收支平衡，不得毫無保留的推動普惠金融而顧此失彼，然而無法否認者乃普惠金融仍有其重要性，在政府量能有限制的情形下，如商業保險公司的私人企業的參與，以不過度影響其日常營運與利潤收入為前提，與主管機關協力合作，發揮雙方各自之長處，研發與銷售微型保險商品，也有助於促進微型保險產業蓬勃發展，達成普惠金融之目標。

綜上所述，提升保險公司發行微型保險之意願，主管機關在監理層面上，可施行的政策與措施，除了現有法律規範之監理程序減免，和監理標準放寬之誘因外，或許也得以透過如補貼制度之設計、賦稅減免等直接性的鼓勵政策，推動保險公司研發與銷售微型保險商品服務，然而，無論採用何種監理政策，公部門與私人企業兩者間，其重要性不分高低，更甚者，若得以用相互合作的方式，完善微型保險之商品設計、服務、以及相關的風險分擔措施，或許得成為微型保險市場蓬勃發展的過程中，可行的關鍵方向之一，至於公私協力之相關理論、分工方式的分析、以及如何深入應用之微型保險的推動，或許得以作為未來相關研究續行分析之目標。

第五節 小結

本章節分析之重點，為普惠金融第一層面之倡議：提升金融服務之普遍性，如何應用於保險產業中，並以微型保險為探討之主軸，微型保險的發展目標，系為針對社會經濟地對較低上弱勢族群，或是以往為正規保險服務排擠之群體，提供與安排合適的保險計畫與制度，彌補社會安全制度之漏洞與缺陷，達到匯集資金、分散危險事故風險之功能。是以，微型保險商品相較於傳統保險，具有低廉保險費用、單一事故、保險金額較低、商品內容與契約條款淺顯易懂、核保與理賠程序簡單迅速等特色，然而，既然微型保險亦為保險商品，仍然具有保險詐欺、逆選擇、道德風險發生之可能性，如何因應與管控系爭風險，同時，不違背

微型保險廣泛納入核保對象之核心目標，為保險公司與監理機關，須面對之重要課題。

承上所述，主管機關之監理工作，對於微型保險產業之運作與未來發展，其重要性不言而喻，除了得以提供監理誘因的方式，鼓勵企業推行微型保險商品與服務，更需在實質層面的監理上，擇定以功能監管亦或是機構監管的方式，和關注微型保險與傳統保險之間，其產品特徵與受眾之差異性，以及諸如微型保險之具體定義、非正式機構組織等問題，確切落實對微型保險商品與服務之監理政策與目標，促進產業發展的同時，完善微型保險市場之運作，與參與人員之權益保障，繼續向普惠金融之目標邁進。

第五章 金融剝削與弱勢保護



金融市場之變化與發展，隨著科技與知識水準之進步，漸趨快速且複雜性高，然而，金融體系在各國經濟發展過程中，扮演重要的關鍵角色，乃因其具有引導資金、匯集資金、以及分配資金之金融中介功能，透過金融機構之專業服務，可促進資源之有效利用；³¹⁰微觀而言，對於一般社會大眾，金融產品與服務與日常生活息息相關，影響其金錢財富之規劃與利用，是以，無論從整體經濟社會，抑或是對一般消費者而言，金融市場與產品服務，均發揮至關重要之作用。

隨著近年來 ESG 浪潮之興起，以及企業與社會永續發展理念之提倡，「普惠金融」此一較為新興之意識也隨之抬頭。如前章節所言，普惠金融，係指廣泛之社會大眾，均有平等機會獲得有責任、可永續的金融服務，其核心意旨為有效、且全方位的為社會所有階層和群體提供金融服務。³¹¹申言之，金融服務的接近與使用，不僅僅專屬於特定的社會族群或階級，而是人人都有機會善用之，以提升生活品質為目的，促進公眾之福祉。³¹²然而，金融產品與服務多樣性高，同時，亦隨著經濟與社會之發展日新月異使用與接近系爭服務之成本漸趨上升，可能有需多潛在之消費者，其或許因為社會經濟地位、高等教育水平低、網絡資源有限、歷史偏見、普遍資訊不對稱和不平衡等因素的影響，可能永遠無法滿足嚴格的金融體系參與要求，是而導致「金融排擠」之效應。³¹³

若嘗試從另一角度分析，除去宏觀層面的社會經濟之影響，單從金融機構與消費者之間的互動關係而言，蓋金融服務業不斷推出創新、多樣、復雜之金融商品及服務，一般金融消費者，對現代型金融商品之資訊取得及風險認知時，有顯

³¹⁰ 王志誠(2017)，揭前註 13，頁 5-10

³¹¹ 王怡心(2021)，揭前註 24，頁 14

³¹² See id.

³¹³ Lexi Doolittle(2018), Defining Financial Exclusion : why we need to focus on the problem, not just the solution, Published in S3IDF, see on <https://medium.com/s3idf/defining-financial-exclusion-why-we-need-to-focus-on-the-problem-not-just-the-solution-37117b8f6507>

著之差距，³¹⁴意即金融產品與服務之消費者，可能需要具備一定相關之專業知識，始能了解產品與服務的內涵，惟此「門檻」對於一般社會大眾而言，毋寧為壓縮了其接近金融服務之空間。更甚者，金融服務業本其專業地位之優勢，並且掌握關鍵的資源與重要的資訊，³¹⁵提供專業性之金融商品或服務，用以創造金融消費者之財富，或保全其資產價值，處於弱勢地位之金融消費者，則因信賴其專業性而順從其建議。³¹⁶

然而，如果金融機構或從業人員，以其優勢之資訊地位與交易能力，在磋商或服務之過程中，故意以違法手段不當使用財產，侵害系爭弱勢消費者之權益，致生其損害，乃「金融剝削(Financial Exploitation)」之情形，對於後者而言，不僅僅是權益之受損，後續之訴訟成本，對本就較欠缺經濟資源與相關背景知識的弱勢消費者來說，無疑為雪上加霜，也與普惠金融之目標有所矛盾。是以，即使社會經濟地位較低之消費者，著實獲得以合理成本的前提，進入正規金融體系之機會，其後續交易過程，若欠缺相關的權益保障機制，使其產生相當之損害，仍有違普惠金融之核心目標。

職是之故，若以普惠金融兩層面：提升金融服務普遍性，以及保障弱勢消費者之權益，分別敘述之，因為業者具有在資訊、交涉能力上之優越地位，維護金融消費者權益之方法，已為多方研究分析之要點，甚而，比一般之消費者而言，更具須保護性之弱勢族群，如何避免其因近用成本過高而為金融體系排除，此部分在前文已有深入之分析，而接續與業者之交易過程中，如何保障其權益不被侵害，維持金融市場之公平性，為主管機關訂立相關規範，已達普惠金融目的之重要課題。

綜上所述，本章節將聚焦於普惠金融之後續層面，以「保障弱勢消費者之權益」為分析之主要標的，先對於金融剝削現象與以定義和分析，再者，探討我國

³¹⁴ 王志誠(2011)，揭前註 205，頁 2-3

³¹⁵ 李智仁(2012)，〈金融服務業行銷監理規範之臺灣經驗〉，《月旦財經法雜誌》，第 31 期

³¹⁶ 王志誠(2011)，揭前註 205，頁 2-3

相關之法律規範與制度，以及其應用於實際情形之方式，另外，本章節將不再侷限於保險業，而是對整體金融弱勢族群之消費權益保障，希冀得以透過本研究，建構出金融弱勢保護之藍圖，達成普惠金融的目標。



第一節 金融剝削現象

弱勢族群在如願進入且參與正規金融體系後，如何確認其受到金融服務業與從業人員以公平、合理方式對待，乃普惠金融第二層面：落實消費者權益保障之核心目標。然而，不只是針對社會上金融知識較為匱乏之弱勢族群，業者相較於消費者與潛在客戶而言，具有資訊、磋商能力、產品理解程度之優勢，再者，在其獲得後者財產使用授權許可後，相當程度上具有挾其便利性，違法或不當使用系爭財產，造成消費者或客戶之鉅額損害，此即為「金融剝削」現象之具體呈現，此亦為現今金融產業面臨的挑戰，金融剝削對客戶或消費者致生之損害，在一定程度上，可能降低其續行使用金融服務之意願，與普惠金融的目標有所扞格。是以，本節將予以分析金融剝削之定義、行為方式、以及相關之實證研究，作為探討金融弱勢保護之開端。

第一項 金融剝削之定義與行為樣態

金融剝削(Financial Exploitation)之定義，我國法律目前並無準確之定義，³¹⁷若參考美國法律相關之描述，金融剝削意即，任何人以違反法律規定或不適當之使用方式，控制或扣留高齡者或弱勢成年人的財產、收入、資源或信託基金等金融資產，藉此獲取任何人或任何經濟實體之利潤或利益，惟系爭利益不包含前者——老年人或弱勢成年人之利益或利潤。³¹⁸

³¹⁷ 安怡芸(2021)，〈高齡者金融剝削之相關問題研析〉，《立法院議題研析》，參見 <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=210694>

³¹⁸ “Financial exploitation” means the illegal or improper use, control over, or withholding of the property, income, resources, or trust funds of the elderly person or the vulnerable adult by any person or entity for any person's or entity's profit or advantage other than for the elder person or the vulnerable adult's profit or advantage. See at Elder justice initiative home. (2022). Elder Abuse and Elder Financial

詳細而言，若按照實際情形，通常為與受害者較為親近或有連帶關係之人，始能成為主要的行為人，得以將金融剝削再行區分為由知情者為之的「金融虐待 (Financial Abuse)」，以及由陌生人為之的「金融詐欺 (Financial Fraud)」，³¹⁹而前二者之實行，均有對於弱勢族群造成財務、身體或精神上造成損害之可能性。是以，若對行為人之類型予以限縮，金融剝削系指具有主要照顧者，或其他具有連帶關係之人，為了自己或他人的利益，在違反法律規定、或未經授權的情況下，不當使用或支配受害者之財產，³²⁰而後者大多屬於欠缺金融相關知識、磋商能力較為匱乏之弱勢族群，而前者挾其優勢地位，以及接近使用受害者財產之便利性，故意不當或非法使用其資產，造成受害人損害甚鉅，此即為金融剝削情形之實際呈現。

金融剝削行為之類型，所涉範圍甚為廣泛，但凡以濫用、不當處理、未經他人同意、以詐欺或脅迫之方式使用他人之資產等等方式，實際上都能包含於其中，常見的金融剝削案例諸如竊盜，為未經他人同意或授權之情況下，取走他人之資產；以詐欺或背信之手段為之，例如受託管理他人資產、具信賴關係的人，將資產移作當事人非預期之用途，甚至是偽造簽名或交易紀錄等行為。³²¹誠如前章節所述，隨著科技技術的發展日新月異，人與人之間的社會網絡連結漸趨緊密，以弱勢族群為主要受害者之金融剝削行為，實則為金融犯罪的其中一種樣態，而前者之防免與迴避，亦為金融監理機關之重要工作之一，如何辨別金融剝削之風險，接續因應策略的制定，以及如何預防社會經濟地位較低之弱勢族群，免於金融機構或具信賴關係之他人，違法或不當使用其財產造成鉅額之損失，乃主管機關在面對金融剝削現象的重要課題。

Exploitation Statutes. U.S. Department of Justice. [https :
//www.justice.gov/elderjustice/prosecutors/statutes](https://www.justice.gov/elderjustice/prosecutors/statutes)

³¹⁹ Elder justice initiative home. (2024). Financial Exploitation. U.S. Department of Justice. [https :
//www.justice.gov/elderjustice/financial-exploitation](https://www.justice.gov/elderjustice/financial-exploitation)

³²⁰ 安怡芸(2021)，揭前註 317

³²¹ NAPSAs, (2024, January). Learning About FINANCIAL EXPLOITATION. National Adult Protective Services Association. [https :
//www.napsa-now.org/financial-exploitation/](https://www.napsa-now.org/financial-exploitation/)

金融剝削的預防與避免，若以美國司法部的官方網站建置「金融剝削(Financial Exploitation)專區」為例，³²²其除了簡單介紹金融剝削之定義與犯罪行為樣態以外，亦著眼於提醒潛在的受害者，多半為社會上之年長者，若出現以下跡象，可能須具備金融剝削之相關意識，並加以防範自身財產繼續損失。系爭跡象得以分為由陌生人實施之金融詐欺(Financial Fraud)，以及由知悉者為之的金融虐待(Financial Abuse)」行為，本文簡要敘述之。

首先，前者之行為樣態與刑事犯罪中的詐欺類似，例如：投資騙局的設置、透過彩券、抽獎等虛假之活動要求受害者先行匯款、或者冒名以政府官員的身分向受害者表示其帳戶有問題等等；接著，後者之行為係因為與受害者具連帶關係之人所為，通常以逾越受害人之授權範圍、未經同意使用信用卡或金融卡、甚至是理財顧問等有權從受害者帳戶提取資金者，濫用系爭權利並將所獲資金用於自身的用途等等，再者，關於由熟識者所為之金融虐待行為，美國司法部同時強調，潛在之可能受害者，例如授權帳戶，給予具信賴關係之人使用之高齡者，需多加注意生活中是否有他者，貌似「表現得他們可以為你說話(Acting like they can speak for you)」，或者出現「新朋友(A new friend)」，³²³須提高對金融剝削的警覺意識，系爭積極參與己身生活之人，可能會逐步奪去潛在受害者對於生活之控制權，例如，握有其銀行帳戶密碼、為受害者管理資產等等，最後出於自身主觀之故意，不當或違法使用後者之財產，造成鉅額之損失，是以，美國司法部強調不只須注重特定人士的特定行為，更需隨時注重生活中出現的新人，或是過分積極關心之人，因為其亦有可能為金融剝削加害者，作為弱勢族群的潛在受害者，更應多加防範甚佳。前述為受害者須注重之事項，本文以為，亦得以適用於我國防範金融剝削之政策規劃上，至於主管機關規範制定與法律的解釋空間，以及其他監理政策的提出，本文後續會與以深入分析之。

³²² Elder justice initiative home., supra note 318, (2024)

³²³ See id.

承上所述，金融剝削之行為人之射程範圍，實際上為「任何人」，但凡對於弱勢受害人有故意利用其資產致生損害之行為，均為涵蓋於系爭範圍內。惟本文之研究標的，系以金融機構與消費者之間的來往互動為核心主軸，因此，本文接續分析金融剝削現象，乃以金融機構或從業人員挾帶其資訊、產品知悉程度、磋商能力之優勢，造成弱勢消費者之損害之情形為主，探討我國法律制度與政策，嘗試勾勒出完善金融弱勢保護之藍圖，落實普惠金融的目標。

第二項 金融剝削之相關實證研究

按上開前文所述，金融剝削之定義，乃具有主要照顧者，或其他具有連帶關係之人，為了自己或他人的利益，在違反法律規定、或未經授權的情況下，不當使用或支配受害者之財產。金融剝削之受害者，大多為社會經濟地位較低之弱勢族群，又隨著醫療技術的進步，與醫療資源漸趨豐富的發展下，高齡化社會的浪潮已為無法避免，是以，無論使美國司法部對於金融剝削之定義，抑或是學界的相關實證研究，大致上，均以年長者受到金融剝削之情形，為主要之分析對象，以下本文將予以敘述之。

首先，有學者欲分析金融剝削之主要受害者的特徵，以居住於紐約州的 4156 名年齡在 60 歲以上、且具完整認知能力之年輕人為研究目標，論者強調以年長者為主要分析標的之原因，在於高齡者比起年輕人擁有更豐富的經濟資源，再加上社會孤立、認知功能出現不同程度的障礙等因素，使其更容易成為金融剝削的受害者，³²⁴因此分析金融剝削現象，於不同類別年長者之間的盛行率之差別。研究結果顯示，以非裔美國人、收入於貧窮線(Poverty line)以下者、患有日常生活活動(Activities of daily living, ADL)障礙之年長者，其受到金融剝削之詐欺、竊盜、脅迫使用其財產之情形更為嚴重，³²⁵因此學者認為，高齡者金融剝削之情形

³²⁴ Peterson, J. c., Burnes, David P.r., Caccamise, P. l., Mason, Art, Henderson, C. R., wells, M. T., Berman, J., Cook, Ann Marie, Shukoff, Denise Brownell, Patricia, Powell, M., Salamone, A., Pillemer, K. A., & Lachs, Mark S. (2014). Financial Exploitation of Older Adults : A Population-Based Prevalence Study. *Journal of General Internal Medicine Publishing Model*, 29(12), 1615–1623.

³²⁵ See id.

值得相關之臨床醫師、主管機關、研究人員更多關注，提升年長者之生活尊嚴與福祉。

而關於年長者身體與健康狀況因素，與受到金融剝削之風險之間的關聯性，有論者指出，即使系爭高齡者並無明顯的失智症(Dementia)，³²⁶也有遭受金融剝削以致損害之情形產生，學者認為，可能為年長者之「虛弱性(Frailty)」所導致，脆弱性為多面向之結構，其特徵為面對因為自身的虛弱狀態或是年齡增長之壓力來源，行動者本身對系爭壓力的抵抗力不足，如果限縮於身體層面，系指與健康相關的缺陷或疾病的累積；³²⁷另一方面，如果是人際來往的面向，其虛弱性的呈現可能在於與親人朋友的疏離，社會隔離下增加了財產為他人不當使用之風險，抑或是對他人的依賴性過高，以至於後者濫用老人的信任致生損失，因此，對於年長者而言，面對施以詐術、隱瞞、脅迫等方式之金融剝削行為人，更無法獨立處理相關問題，欠缺抵抗因應負面影響之能力。是以，金融剝削對於年長者而言，並不單單僅發生於無法自理正常生活、思考能力與記憶力顯著退化之人，實際上，因為高齡者身體機能受損、精神狀況可能受到影響，金融剝削現象亦有可能發生於看似「正常」之老人身上，主管機關在調查與防範之際，年長者的脆弱性，亦為不可忽略之一環。

接著，有論者從社會心理學的角度，分析高齡者受金融剝削之情形。學者不予否認年長者縱然尚具日常生活自理之能力，然其可能患有之輕度認知功能障礙(Mild Cognitive Impairment, MCI)³²⁸影響其在規劃與運用自身財產上之記憶力、計算能力、決策能力與執行能力，然而除了年長者健康狀況不佳以外，主流社會價

³²⁶ 失智症(Dementia)：此症導致思考能力和記憶力長期而逐漸地退化，並使個人日常生活活動受到影響

³²⁷ Axelrod, J., Mosqueda, L., Weissberger, G. H., Nguyen, A. L., Boyle, P. A., Parunakian, E., & Han, S. duke. (2020). Frailty and Perceived Financial Exploitation: Findings from the Finance, Cognition, and Health in Elders Study. *Gerontology & Geriatric Medicine*, 6, 1–5.

³²⁸ 輕度認知功能障礙(Mild Cognitive Impairment, MCI)：當對受試者進行記憶力測試，顯示其記憶問題較同齡人士平均程度嚴重時，為輕度認知功能障礙，然其仍具有日常活動的能力。參見 [https :
//www.uhn.ca/PatientsFamilies/Health_Information/Health_Topics/Documents/Mild_Cognitive_Impairment_MCI_Chinese.pdf](https://www.uhn.ca/PatientsFamilies/Health_Information/Health_Topics/Documents/Mild_Cognitive_Impairment_MCI_Chinese.pdf)



值觀對於高齡者的刻板印象：近似性、孤獨、虛弱、依賴性高、抑鬱、固執僵化、解決問題能力低落等，將既定印象以偏概全致所有年長者，所產生之年齡歧視與汙名化之情形，使得主管機關以往對於年長者受到金融剝削的情形，尚未實行更深入的調查與制定防免政策，³²⁹另一方面，對於受害的高齡者而言，也會因為深知自身汙名與既定印象，面對加害人如前文所述之「善意」行為，更難具有危機意識或拒絕的意願，反而提升其財產遭到違法不當使用之可能性，發生金融剝削的機會升高，再者，老人因為知悉自身受到主流社會歧視之情形，即使得知受到鉅額之損害，通常不會向政府機關求助或通報，³³⁰更是加劇了金融剝削現象。因此，除了醫學上對於年長者精神狀況，和其受到金融剝削的關聯性與以研究外，學者認為社會上對高齡者的刻板印象，或許也是系爭情形產生的原因之一，主管機關在政策的制定與宣導上，也須一併注重社會汙名與年齡歧視，系爭既定的刻板印象對於年長者之影響，方能更有效得免金融剝削。

綜上所述，現有之關於金融剝削的實證研究，除了主要聚焦於年長者之外，大多的探討重點，均為其特徵、種族、學歷、性別、認知狀況、身體健康因素等等，分析受害之高齡者的主要特徵，以及探討社會面向的要素，例如社會汙名對於金融剝削之預防與因應的影響。然而，除了基本的調查與風險分析外，如何透過監理手段或制定法律規範的方式，預防與面對金融剝削之情形，嘗試將受害者之損失予以降低，更是主管機關的重要課題之一。

承上開內文分析了弱勢族群，主要為高齡者，其身體健康因素與其他社會要素，和受到金融剝削損害之間的關聯性，惟金融剝削之預防，最適當的辦法，乃從主管機關之監理層面與政策之實行著手，如同前文所述之美國司法部對於弱勢

³²⁹ Gerontol, C. (2017). Financial Capacity and Financial Exploitation of Older Adults : Research Findings, Policy Recommendations and Clinical Implications. Guiding Principles and Common Approach for Enhancing Public Access to the Results of Research, 40(1), 3–13.

³³⁰ See id.

族群的教育宣導方針，是以，筆者將續行分析在政策與監理層面上，防範與因應金融剝削的方式。



第二節 金融剝削與弱勢保護相關政策

按前文所述，金融剝削之定義乃受害者周遭之相關人員，以濫用、不當處理、未經他人同意、以詐欺或脅迫之方法等等，使用受害人之資產，自身獲得利潤的同時卻造成後者之鉅額損害，再者，如同相關之研究結果顯示，金融剝削時常針對社會上之弱勢族群，因此，對其之防範有其必要性，此為主管之監理機關所面臨的重要課題，是以，本文將予以分析防免金融剝削之具體政策與可適用之法律規範，除了研究美國之政策方針之外，也會探討我國金融消費者保護法規，以及金管會之友善金融服務之政策，並對前後兩者進行比較與分析。

另外，保護金融消費者權益固然為普惠金融之重要課題，然而，系爭責任之肩負，為主管之監理機關負責，抑或是企業也須發揮其自我監管之能力，將保護消費者之意識融入日常之經營策略中，成為公司治理文化之一環，此乃公平待客原則探討之核心主軸，是以，本文接續分析公平待客原則之緣起、內容、與我國現行法規之關聯、以及現行落實之具體政策，並整理相關之學者見解，與提出個人之淺見，以下將予以分述之。

第一項 FinCEN 之政策

若以美國金融犯罪執法局(Financial Crimes Enforcement Network, FinCEN)³³¹，關於年長者金融剝削之研究報告內容為例，其指出主管機關的工作，不僅僅是識別金融剝削之行為樣態，例如以詐欺或是竊盜手段為之，或是分析受害者之特徵，諸如年長者之智識精神狀況與其社會連帶關係等，更重要者乃

³³¹ 金融犯罪執法局(Financial Crimes Enforcement Network, FinCEN)：美國財政部下轄之其中一個部門，其負責的工作乃收集、分析、傳遞金融情報，以及制定相關政策，避免金融犯罪，維護國家安全。參見 <https://www.fincen.gov/what-we-do>

金融剝削的防範，倘若有人不慎成為受害者，金融機構與政府之間的合作關係，更是防止損害續行擴大的關鍵因素。³³²

首先，關於金融剝削的行為危險信號(Behavioral red flags)，其著重觀察年長者之行為舉止，例如老年的客戶面對他人詢問其金融帳戶的問題，顯得徬徨、畏懼或者急著聽從他人的指示，抑或是年長客戶突然改變其財產的管理方式，諸如無預警地更換授權內容、信託或是遺產規劃等；更甚者，當金融機構發現，無法直接聯繫特定之年長客戶，或者發現系爭客戶身旁，突然出現了代替其進行金融交易的新看護、親戚、朋友等人，金融機構須有所警示，³³³此年長客戶之行為舉止有所異常，可能遭遇以詐欺、脅迫、竊盜等方式，不當違法使用其財產之金融剝削情形。

另一方面，則是年長者的財務危險信號(Financial red flags)，其聚焦之處乃金融機構之高齡客戶的帳戶活動，例如長期不為活動之帳戶，突然有巨額提款之行為，或是出現不符合客戶以往消費習慣之大量匯款紀錄、年長者多次簽發支票或匯款，然其備註欄標明如「獎金」、「稅款」、「技術支持服務」之記錄等，總地而言，金融剝削之財務危險信號，為金融機構觀察年長客戶之帳戶突然出現不尋常、突然、異常頻繁或顯著的現金或資產轉移之情形，須有所警示系爭客戶，告知其可能已經受到金融剝削。

除了識別金融剝削的可能行為樣態與帳戶活動外，更為重要者乃後續的聯絡與申報主管機關，報告疑似金融剝削之活動(Suspicious Activity Reporting)，其內容須盡量詳細，包含受害者之年齡、工作、最近的行為表徵、其帳戶出現之可疑活動，再者，與系爭年長客戶有法律上權利義務關係者(例如：保險受益人)，也須一併告知主管機關，政府部門收到通報後，應立即聯繫相關執法人員，與啟動保護程序。³³⁴另外，FinCEN 亦強調金融機構之間的資訊流通管道，需共享關於

³³² FinCEN Advisory. (2022). Advisory on Elder Financial Exploitation. 1–15.

³³³ See id.

³³⁴ See id.

識別、報告與防止金融剝削活動的相關資訊，主管機關也得以嘗試建立資訊平台，更甚者，政府部門在因應金融剝削方面，在犯罪行為發生前，即須先行建立處理機制與相關部門的聯絡管道，始得即時快速得回應與反制相關問題，降低受害人所受之損失。³³⁵

綜上所述，FinCEN 提出之政策，除了標示金融剝削行為與帳戶活動的危險信號之外，也細緻化的規範了金融機構的回報程序與內容，同時，其強調日常營運活動中，政府部門與金融機構須一同建立有關金融剝削資訊之共享平台，以及於犯罪行為發生前，主管機關應建立快速回應之處理機制與聯絡管道，盡量避免金融剝削帶來更多的損失。

第二項 我國之法制結構與政策

誠如前文所述，防範金融剝削之行為，避免消費者權益受到損害，為整體面金融弱勢保護目標之其中一環，除此之外，尚有由主管機關以積極提供監理誘因的方式，鼓勵金融業重視弱勢族群接近使用相關產品服務之權益，若更深入的探究，系爭「維護弱勢消費者之權益」乃主管機關之監理職責，抑或是此責任須擴展至企業身上，均屬制定相關規範與政策，需要多加著墨之部分。是以，本節將先分析我國金融弱勢保護之相關規範，此部分以《金融消費者保護法(下稱：金保法)》之內容為主，並討論相關之政策，以及簡單介紹公平待客原則，希冀建置出落實弱勢族群權益保障之法制結構與監理方針。而本文為回應前章節關於法規之分析，主要聚焦於對於適合度義務與告知義務，較為實體法律規範層面之分析，至於其他金保法之程序規定，例如金融消費爭議處理之原則與相關規範，後者固然與金融弱勢保護之間，存在一定程度之關聯性，惟本研究將分析之核心，較著墨於「整體面」之監理制度與政策，聚焦在契約關係與監理機關扮演的角色，爭

³³⁵ See id.

議處理的部分，涉及法律文字之解釋適用與個案分析，本文礙於篇幅因素，可能無法對此部分多加以研究，故點到為止即可，合先敘明。



第一款 金融消費者保護法

金融商品與服務之特性，在於其可能受到利率波動或其他流動性因素影響，以至於具有風險及報酬之不確定性，再者，隨著科技與金融創新之進步，現今社會之新型金融商品，非如傳統者交易內容單純且透明，而是漸趨多樣化且複雜程度高，有學者認為現今金融商品之內容，可能已經逾越一般專業投資人所能理解之範圍，更遑論非專業之消費者或投資人，³³⁶另外，金融商品之交易，有些非屬一次性及結束，而是持續性的交易過程，是以，為了避免金融機構挾帶其資訊、產品知悉程度、磋商能力之優勢，調整與消費者之間交易地位之差距，平衡兼顧雙方之權益保護。承上，我國之《金融消費者保護法(下稱：金保法)》，系以增進金融市場消費者對市場之信心，並促進金融市場之發展，保護消費者權益為目標，系爭立法目的，同樣也明確揭櫫於條文中。³³⁷

端看系爭法規之內容，與普惠金融第二層面之目標—落實弱勢消費者之權益保障、使其得以公平、合理、可持續性的方式接近使用金融服務—較為相關者，如前章節所述，乃金保法第9條之「適合度義務」和第10條「告知義務」的相關規範，而前者之法律效果，則如同法第11條之規定：「金融服務業違反前二條規定，致金融消費者受有損害者，應負損害賠償責任。但金融服務業能證明損害之發生非因其未充分瞭解金融消費者之商品或服務適合度或非因其未說明、說明不實、錯誤或未充分揭露風險之事項所致者，不在此限。」實際上，以下筆者將予以簡要敘述之，惟第11條法律效果的部分，涉及金融機構與業者對消費者負民法上之無過失責任、行為和損害之間因果關係之認定、以及舉證責任分配之部

³³⁶ 王志誠(2017)，揭前註13，頁213-214

³³⁷ 金融消費者保護法第1條：「為保護金融消費者權益，公平、合理、有效處理金融消費爭議事件，以增進金融消費者對市場之信心，並促進金融市場之健全發展，特制定本法。」

討論適合度義務，則是金融機構應主動提出適合系爭消費者之金融產品與服務。

³⁴¹總而言之，適合度義務之內涵，即要求金融機構與業者，不應一味以追求利潤為最優位之指導原則，為求營業績效，挾帶其財力、知識、交易經驗之優勢地位，向消費者推銷明顯不合其需求、財務狀況、風險屬性之金融商品與服務，反之，金融機構與業者應事先蒐集客戶之基本資料，完善 KYC 程序，並結合適當之說明方式與內容，落實消費者權益保障，至於適合度義務與告知義務之相關見解與實踐之方式，本文後續會加以分析之。

學界發展至今，也有諸多對於金保法適合度義務之討論，首先，對於企業或者業者而言，是關於消費者特性不同，是否仍舊適用相同之適合性判斷基準，例如，如前文所述，隨著人口結構漸趨高齡化，年長者接近使用金融服務之權益保障，也引發廣泛之討論，有論者認為高齡者年老、退休之後收入減少，更有投資理財之需求，然而金融商品本身即具有較高之專業性、複雜性、與技術性，對於年長者而言更是風險更高之交易環境，因其面臨自主能力衰退、以及在交易過程中如何察覺，避免為他人所侵害權益，³⁴²為現今防止高齡金融剝削之重要課題，若應用於適合性義務之討論上，年長者是否得以僅憑年齡，作為商品適合程度之判斷基準，介定其意思能力與判斷能力，更甚者，即使輔以民法規定之監護宣告、輔助宣告之認定，是否仍舊給予高齡者足夠之消費保障？學者認為，應對高齡者部分，特別審思其與一般消費者之不同處，³⁴³無論是以固定年齡(65、70 歲等)、民法上行為能力之判斷標準、抑或是個案逐一考量認定，給予其更為完善之保障。

除此之外，亦有學者在課予業者適合度義務，和金融業遵循難度與交易成本之間之取捨，做更進一步之討論，例如認為適合度原則之歸責標準以無過失責任

³⁴¹ 王志誠(2011)，揭前註 205，頁 5-6

³⁴² 杜怡靜(2019)，〈關於金融消費者保護法中「適合性原則」之再反思〉，《月旦法學雜誌》，第 287 期，頁 22-43

³⁴³ See id.



似乎過於嚴格，應回復至一般的抽象過失責任，以免造成金融消費者的道德風險，³⁴⁴同時，避免金融業者所付出之法律遵循成本過高，另一方面，適合度原則要求金融機構與業者蒐集客戶資料，實際上，已為介入消費者與金融企業之間的締約過程，影響前者之選擇自由，³⁴⁵是以，為了避免政府過度介入消費者之契約自由與自我責任，適合度原則不應過度擴張而是應有所限縮之。更甚而言，確認產品適合性，乃強調金融服務業對於消費者之照顧義務，然而，有學者認為前者作為後者之交易對象，二者間的利益為相對、而非一致之關係，³⁴⁶如前章節所述，站在監理機關之視角，除了以具強制性之法規要求業者履行義務之外，其如何提供誘因，激勵與促使企業重視消費者與金融產品之適合度，亦具繼續研究之空間。

承上所述，現今學界與實務界對於適合度義務之建立以及責任範圍，已有廣泛的討論，有認為應對於特定弱勢族群，辨別其與一般消費者之差異性，做個案的考量，或是優化適合性義務之判斷標準；有論者從消費者締約自由與自己責任出發，提出適合度義務應予以一定程度之限縮，筆者淺見以為，前二者討論之間並不存在明顯之互斥性，既得以對弱勢族群，建立更為細緻化之適合性認定標準，同時，消費者本身是否確實因為業者未妥善評估其特性，不當購買不適合自身財務狀況、交易習慣、風險屬性之商品，金融機構與業者之過失認定標準是否改變或維持現狀，仍為得以續行研究之方向。

另外，實際上，適合度原則在現實履行上，有相當之困難性，因為如學者所分析，³⁴⁷金融服務業與消費者之間，存在相互矛盾之利益關係，適合度義務本身，從法律規範與其目的可以觀之，其期待金融業把關其交易相對人之利益，是

³⁴⁴ 蔡昌憲、廖沿臻(2015)，〈論我國金融消費者保護法之說明義務及適合度規定—以日本法為參考〉，《東海大學法學研究》，第46期，頁1-53

³⁴⁵ 汪信君(2020)，〈金融市場之揭露義務與適合度規範：由行為經濟學之視角論保險商品〉，《臺大法學論叢》，第49卷，第3期，頁1064-1109

³⁴⁶ 楊岳平(2023)，〈金融消費者保護法智與監理的法律經濟分析觀點—以行為經濟學的應用為中心〉，《月旦法學雜誌》，第339期，頁19-40

³⁴⁷ See id.

否會有誘因不足之疑慮，再者，即使實際情況為此，主管機關應如何實行相關政策，或頒布相關之法規與命令，例如從規範面著手，法律效果之強化、實際條文內容解釋應用之修正、抑或是從實質層面出發，提供監理誘因，鼓勵與推動金融服務業重視消費者與產品之間的適合性，亦存在深入研究之空間。

第二款 金管會之相關政策

若分析我國之金融弱勢保護政策，我國金融監理之主管機關，金融監督管理委員會，其特別針對「高齡者」，使用金融服務方面，近似於普惠金融兩層面之概念，提升金融服務普遍性，以及落實消費者權益保障，前者為鼓勵金融業者開發與創新，例如高齡化保險商品、安養信託商品等，³⁴⁸此部分於本文前章節亦有詳細之分析，故本章將探究之重點，聚焦於金管會提出之高齡者權益保護措施，並提出些許筆者之淺見。

金管會對高齡金融消費者之保護措施，原則上按金融產業類別：銀行業、證券期貨業、保險業各自之自律規範或行為準則，推動金融機構友善對待年長者，惟縱使產業別內容不盡相同，高齡者的權益保障措施仍一定程度之近似性，舉例而言，金管會反覆強調，企業與相關從業人員銷售金融產服務時，對於年長者更須落實「充分了解客戶(Know Your Customer, 下稱：KYC)程序」，³⁴⁹評估系爭對象之金融知識水平、財務狀況、風險承受能力、過往的交易經驗等等，接著，在商品設計層面完善「充分了解產品(Know Your Products, 下稱：KYP)程序」，業者不應一味追求營業績效利潤，而主動向年長者推薦高風險屬性或不適合其之商

³⁴⁸ 顧立雄(2020)，〈高齡經濟安全之新模式：銀髮金融之推動辦理情形〉，《國土及公共治理季刊》，第7卷，第1期，頁108-112

³⁴⁹ 金管會新聞稿(2022)，〈金管會持續推動高齡者權益保護措施〉，參見 https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202209070001&dtable=News

品，申言之，金融企業與從業人員，應避免不當的銷售，審慎了解並評估客戶之特性與需求，確認系爭產品適合該對象，落實權益保障。³⁵⁰

若就產業類別差異予以區分，先以銀行業為例，金管會指出銀行不應主動向高齡者推薦，如境內結構型商品或外國有價證券之類的商品，此類商品具有新型態、複雜性高、不易理解商品內容與架構、風險性高的特徵，³⁵¹即使系爭消費者最終仍有購買之意願，銷售人員仍須履行其告知說明義務，敘述其可能面臨之風險，同時，契約條款應以淺顯易懂之文字表達，更甚者，契約中應載明重大權益義務變更時，雙方約定之通知方式。³⁵²

接著，銀行就提供高齡客戶申購、轉換高風險商品之交易服務時，應建立相關之控管機制，例如以錄音方式保存記錄，或是以電子設備留存相關作業過程之軌跡等，³⁵³以及建置整體性、對於高齡客戶之金融交易的內部稽核與自行查核之制度等，完善年長消費者之權益保障措施。

本文再以保險業為例說明，保險業者於銷售投資型保險商品給年長者時，銷售過程以錄音或錄影方式保留紀錄，以及須強化投資型保險之資訊揭露，³⁵⁴乃因投資型保險和傳統保險商品之差異性，前者不僅具備保險本質上分散事故危險之功能，尚具有投資風險的存在，所以會有該政策之推動。實際上，金融機構對高齡金融客戶之權益保護方式，除了前述提及之產品「適合度(Suitability)」方面，因為產業類別有所差異外，其他方面大同小異，大致上可以區分為以下四者：

(一)了解及評估客戶之需求、(二)適當且友善之服務管道、(三)公司治理機制的建

³⁵⁰ 金管會簡報(2022)，〈推動高齡者權益保護措施〉，附件參見 https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202209070001&dtable=News

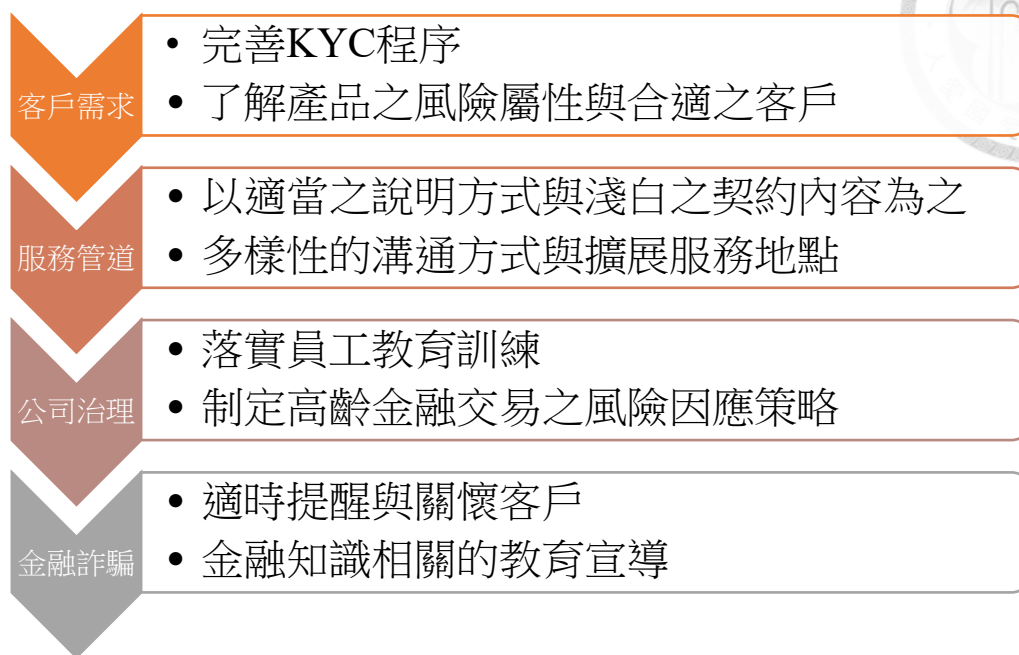
³⁵¹ 銀行業公平對待高齡客戶自律規範第 8 條

³⁵² 銀行業公平對待高齡客戶自律規範第 10 條

³⁵³ 銀行業公平對待高齡客戶自律規範第 14 條

³⁵⁴ 金管會保險局新聞稿(2022)，〈金管會推動保險業對高齡消費者強化保護等措施〉，參見 https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=239&parentpath=0,2,238&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202203290002&dtable=News

立、以及(四)金融詐騙的預防，至於各類別之細項，如下圖所示：³⁵⁵



圖二、金管會高齡者權益保護措施

綜覽美國 FinCEN 與我國金管會之政策，可以觀之前者較著重於諸如以詐欺、脅迫、竊盜等手段不當或非法使用受害人財產，為防範典型之「金融剝削 (Financial Exploitation)」行為，系以損害防止為目標，從消極層面的角度出發，相較而言，我國金管會之政策，並未將防免金融剝削的犯罪行為，作為制定與實行政策之獨立類別，³⁵⁶而是全面性的提倡維護高齡者使用金融服務之權益，聚焦於金融商品銷售時的保護措施，以友善且適當之方式對待高齡客戶，建立適合年長者的金融環境，故金融詐騙的防免為其中之一，³⁵⁷目的在於整體系的強化高齡金融消費者之權益保護。³⁵⁸實際上，立法院曾對我國金融消費者保護，進行相關之研究，除了統計相關金融犯罪之行為態樣、受害者特徵、盛行率之外，目前尚未對於金融弱勢族群，特別訂定相關的保護法令或是指引原則，仍是以《金融消

³⁵⁵ 整理自金管會簡報(2022)，揭前註 345，圖為筆者自行繪製

³⁵⁶ 或許將政策討論與制定，移至其他的相關執法部門，惟刑事化處罰與其他行政制裁的部分，與本研究之關聯性較小，筆者即點到為止

³⁵⁷ 金管會的用詞為「金融詐騙」，若按前文對於金融剝削之定義，得以包含於其中

³⁵⁸ 金管會新聞稿(2022)，揭前註 354

費者保護法》之規範為主，³⁵⁹而此是否為我國政策制定上，並未特別區別防範金融剝削，與其他保護措施之原因，抑或是否有規範不甚周全之嫌，尚非謂無續行深入研究之空間，惟此方面可能涉金融法規，以及其他法領域規範之解釋與適用，本文礙於篇幅原因，故點到為止即可。至於我國法律規範，本章節前面已有深入之分析，因此不再多加贅述。

第二目 告知義務

按金融消費者保護法第 10 條之規範內容：「金融服務業與金融消費者訂立提供金融商品或服務之契約前，應向金融消費者充分說明該金融商品、服務及契約之重要內容，並充分揭露其風險……第一項金融服務業對金融消費者進行之說明及揭露，應以金融消費者能充分瞭解之文字或其他方式為之，其內容應包括但不限交易成本、可能之收益及風險等有關金融消費者權益之重要內容；其相關應遵循事項之辦法，由主管機關定之。金融服務業提供之金融商品屬第十一條之二第二項所定之複雜性高風險商品者，前項之說明及揭露，除以非臨櫃之自動化通路交易或金融消費者不予同意之情形外，應錄音或錄影。」³⁶⁰系爭規範為金融機構與業者，告知說明義務的相關規範，如前章節所述，告知義務乃從契約地位公平之觀點出發，當事人於簽訂契約之際，理應自己收集契約相關之資訊，自行決定簽約與否，惟金融服務業提供之產品與服務複雜性高，業者與消費者在風險評估與價值估算方面，處於資訊不對稱之地位，是以，課予金融業說明義務有助於減少交易成本，調和不對等之利害關係，維護契約之實質平等。

從條文內容得以觀之，金融機構與業者除了應充分說明商品、服務、契約之重要內容外，也應以消費者「充分了解之文字或其他方式為之」，是以，金保法要求業者不得僅履行形式意義上的告知說明義務，仍需探究以何種方式，例如書面文件的文字說明、亦或是口頭解說予以補充等等，再者，除了商品本身內容的

³⁵⁹ 安怡芸(2021)，揭前註 317

³⁶⁰ 文中省略的部分乃消費者個人資料保護之相關規範，因與本研究關聯較低，故筆者省略之



告知外，也需考量消費者之理解程度、智識能力、交易經驗等，業者須予以調整其說明之「重要」內容之程度，例如，購買系爭商品可能面臨之風險等，此「風險」對不同消費者而言，因其不同之交易經驗與風險屬性，風險之高低與影響程度，可能也不盡相同，此亦為業者盡其告知義務時，關於充分揭漏之風險，應慎重考量的重點。

告知說明義務對於使用金融服務之弱勢族群，相較一般消費者而言，更具相當程度之重要性，如前所述，金融商品具有專業性與複雜性，一般社會大眾實難理解，對於金融弱勢群體來說，此情形嚴重程度甚鉅，其對於系爭商品得了解，幾乎完全仰賴從業人員提供之文件說明、抑或是口頭解釋之內容，是以，更需確認業者之告知說明，得以使消費者獲得對商品之正確認識，進而決定自身是否購買相關商品，綜上，在面對弱勢消費者時，除了前述的內容調整外，業者也應該視情況，諸如商品複雜性、消費者智識、經驗與能力、所在位置與適合的方法(面談或電話聯繫等)，³⁶¹予以改變其說明方法，例如：契約文件相關條款之文字，以較為淺顯易懂的表示方法為之，更甚者，如同系爭條文內容所述，締約與交易之過程之相關錄音與錄影資料的留存，有助於確保金融服務業說明義務之履行，以及日後判斷相關解說，是否足使金融消費者充分理解之程度，³⁶²對於業者與消費者雙方而言，相關記錄之保存，亦為因應日後可能之訴訟風險的策略之一，更能有效落實消費者之權益保障。

³⁶¹ 汪信君(2020)，揭前註 345，頁 1064-1109

³⁶² See id.

第三目 小結



從前述可知，金保法中規範之適合度義務與告知義務，均已調整消費者與金融機構之間地位不平等為主要之目標，為了避免後者以其資訊、磋商能力、交易經驗之優勢，推銷不適合前者特性之商品，以及故意隱瞞、欺騙、或者採用對造無法完全理解之產品說明方式，以至於消費者受到不當購買金融產品的負面影響，再者，系爭情形於金融弱勢族群使用相關產品服務時，更應多加留意之。

至於兩者之間之區別實益，實際上，端看相關之法院判決與實務見解，大多數之案例，均為將金保法第 9 條、第 10 條之規範內容、相關之法規命令或辦法、與案件事實一同審酌涵攝之，以臺北地方法院民事判決為例：「……被告未依照原告實際的狀況推介適合原告之商品，也未向原告揭露風險，已違反金融服務業應該具備之適合性原則以及說明義務，被告之行為違反金融消費者保護法第 9 條、第 10 條之規定……」³⁶³、「……保誠人壽係依系爭保險契約所附相關資料確認原告之投保目的及需求，並依原告所填寫之系爭財務告知書認知原告確有相當資力投保，則系爭保險契約所附文件既已揭露系爭保險契約之風險，原告亦於審閱後同意投保系爭保險契約，難認保誠人壽有違金保法第 9 條、第 10 條所定義務……」等等，³⁶⁴由此可知，適合度義務與說明義務，二者均屬簽訂契約之前的先契約義務，³⁶⁵區別在於金融商品適合性之確保，在於資訊傳達上之正確性與可理解性，同時，要求金融業者提供之商品應符合消費者之需求，³⁶⁶相較而言，後者乃磋商與締約過程中，確認金融企業或業者在解說系爭商品服務時，無論是提供契約書面文件、抑或是口頭以淺顯白話之方式解釋商品內容，說明義務乃確認業者之解說無使他方當事人理解之處，也無不當勸誘之情形，³⁶⁷然而，兩者之

³⁶³ 臺灣臺北地方法院 112 年度金字第 78 號民事判決內容

³⁶⁴ 臺灣臺北地方法院 111 年度金字第 88 號民事判決內容

³⁶⁵ 林國全、王志誠、卓俊雄、汪信君、莊永丞、林建智合著(2019)，揭前註 201，頁 80-81

³⁶⁶ 汪信君(2020)，揭前註 345，頁 1064-1109

³⁶⁷ See id.



間之相似處在於不得僅形式上判斷是否履行適合度義務與告知義務，而是須視系爭金融消費者之智識能力、交易經驗、風險屬性、財務狀況等，實際個案認定之，在面對身處交易劣勢之弱勢消費者時，更需以不同之標準判斷，同時，對各個群體(例如：高齡者、貧困者等)予以特殊之區別認定，方能落實其之權益保障，使系爭族群能以公平、合理之方式，接近金融體系與使用金融服務，達成普惠金融之目標。

第三款 相關見解之分析

上開前文簡要敘述之內容，乃金管會為了落實高齡金融消費者之權益保障，制定之規範內容與相關政策的推動，而學界對於前者亦提出許多見解，本文以下將予以簡述之，並嘗試提出筆者之個人淺見。

首先，承接對於年長者權益保障之分析，有學者肯認真對高齡者，給予特別保障之必要性，除了在法律規範層面，適合度義務與告知義務的實行上，須對年長者特別留意外，友善金融環境的相關政策方面，乃因高齡者除了認知能力、健康狀況漸趨下降外，還可能面臨罹患失智症之風險，其可能無法理解複查性高的金融商品，或是判斷金融市場的風險與發展趨勢，³⁶⁸是以，年長者在接觸使用金融服務產品的過程中，具相當程度之須保護性。

然而，因為老人有特別保障之必要性，學者認為，對於「高齡者」本身之定義，即具有更為深入討論的空間，舉例而言，《銀行業公平對待高齡客戶自律規範》第2條第1項：「本規範所稱高齡客戶，係指年滿一定歲數以上之自然人。」，系爭法規無明確規範「高齡者」準確之歲數，相較而言，若按《保險業金融友善服務準則》第1條：「保險業金融友善服務準則訂定目的係為確保身心障礙客戶、六十五歲以上之客戶充分享有基本權利、平等及合理便利之金融服務，並為其提供無障礙金融服務，以提升保險業服務品質，營造友善金融環

³⁶⁸ 王志誠(2022)，〈高齡者金融商品過度銷售之監控〉，《月旦醫事法報告》，第65期，頁60-68

境。」，再者，以其他金融產業類別為例，按《期貨商開戶徵信作業管理及提供高齡客戶金融服務自律規則》第 5 條第 8 項：「七十歲以上交易人開戶需求者，應具備以下條件……」，各金融業對於高齡客戶之定義不盡相同，³⁶⁹欠缺一致性，學者也質疑單純以法定退休年齡、或是老人福利法之規定，逕以固定歲數為區別之標準，是否完全該當實際上具備「須保護性」之要件，更甚者，即使同為 65 歲、70 歲以上之年長者，其健康狀況、認知能力與智識程度，也可能具有相當程度之落差，³⁷⁰直接以年齡劃分，缺乏其他實質性之認定，直接斷定高於一定歲數的年長者，屬於「金融弱勢族群」，實有規劃不妥之處。除此之外，直接以實際年齡歲數區分，具備須保護性與否之規範標準，是否可能有年齡歧視之情形，³⁷¹尚非為無續行深入討論之餘地。

按前揭學者之分析，本文淺見以為，現階段的政策制訂與相關研究，不論是廣義的金融弱勢保護政策，抑或是消極面的金融剝削之防範因應，以年長者為分析主軸的原因在於高齡化社會之來襲，國家人口結構漸趨老化之情形，已成為相當顯著之現象，而面對系爭最明顯之問題，想當然爾，相關的研究與政策，如雨後春筍般隨之出現。

惟普惠金融倡議核心目標，所為之「弱勢族群」涉及對象甚為廣泛，如何就諸如低收入戶、身心障礙人士、原住民、農民、甚至是新住民等群體，識別其使用金融服務過程中的風險，在從業人員銷售產品服務的過程中，充分、實際且具體了解其知識程度、交易經驗、財產狀況、風險屬性，以合理之基礎相信該交易適合金融消費者，並以對造得充分了解之適當方法，詳細說明商品之內容，遵守適合度義務，³⁷²完善 KYC 程序與落實消費者權益保障，學者指出，縱使消費

³⁶⁹ 陳肇鴻(2023)，〈重思高齡客戶的金融消費者保護手段〉，《月旦法學雜誌》，第 339 期，頁 42-58

³⁷⁰ See id.

³⁷¹ 謝碧珠(2022)，〈弱勢族群金融剝削之防治與法制問題研析〉，《立法院法制局專題研究報告》，頁 21-22

³⁷² 王志誠(2017)，揭前註 13，頁 238

者理應自行考量產品特性與適合自己的程度，擁有投資系爭商品的最終決定權，此為投資人自己責任原則之展現，³⁷³然而，也不可忽略金融機構與業者在銷售時，憑藉其對產品之資訊優勢、更深入的知悉程度，以及在推薦口吻的推波助瀾之下，仍對消費者有一定程度之影響力。

職是之故，金融監理的主管機關，除了將所謂之「弱勢族群」予以特別之照顧，以及加強契約義務之管制強度外，仍需辨別其中各群體之異質性，評估系爭消費者之適合度，結合適當且友善之告知說明方式，希冀說明義務之進行方法，需依照每個顧客年齡、身分、教育程度等屬性，而為「客製化」的說明，³⁷⁴調整雙方資訊不對稱之情形，同時，也盡量重視消費者本身之意願與風險偏好，³⁷⁵方為落實金融弱勢保障之最佳方針。

另外，若以宏觀層面分析弱勢族群使用金融服務的相關權益保障，前揭所探討之金融剝削現象，實際上，為整體金融弱勢保護的其中一環，乃從消極層面出發，防範與因應以詐欺、脅迫、竊盜等方式，違法與不當使用他人之財產的情形發生，另一方面，積極層面之金融弱勢保護政策，例如金融消費者保護法之制定、金融知識的教育宣導、鼓勵企業落實高齡者金融交易的員工訓練等等，抑或是「公平待客原則」之推動與評分審核，同屬落實金融弱勢保護之關鍵要素。是以，主管機關除了以刑事化的處罰或行政裁罰的方式，強制性的要求金融機構，履行其適合度義務、告知義務、與資訊揭露義務等法律規範之義務，積極的提供監理誘因，鼓勵企業重視弱勢族群的權益保障，未嘗非屬落實金融弱勢保護之關鍵，主管機關如何善用其監理量能，制定與推動相關之政策，平衡兼顧二者之實行目標與成效，實為其重要課題之一。至於「公平待客原則」之介紹、分析與實際之政策推動，本文後續會予以探討之。

³⁷³ 林國全、王志誠、卓俊雄、汪信君、莊永丞、林建智合著(2019)，揭前註 201，頁 80-81

³⁷⁴ 杜怡靜(2022)，〈關於高齡者財產之保護 以金融剝削為主〉，《當代法律》，第 9 期，頁 9-16

³⁷⁵ 陳肇鴻(2023)，揭前註 369，頁 42-58



第三項 公平待客原則

誠如前揭內容所分析，金融剝削現象(Financial Exploitation)，其定義為任何人以違反法律規定或不適當之使用方式，控制或扣留高齡者或弱勢成年人的財產、收入、資源或信託基金等金融資產，藉此獲取任何人或任何經濟實體之利潤或利益，其中，金融企業與業者對於消費者之金融剝削，如何維護金融弱勢消費者之權益，使其得以公平、合理、可持續性的之方式，接近使用金融服務，是以，創造友善金融服務環境，無論是消極面之防範金融剝削之損害，抑或是積極面之提升弱勢金融消費者之權益保障，乃近年來受到廣泛議論之話題。

從基本面討論之，因於金融產業之連結緊密之特殊性，以及金融商品服務本身具備相當程度之專業性、複雜性與技術性，更甚者，金融機構與業者有其資訊、產品理解程度、磋商能力之優勢，為了調整雙方交易地位之差距，保護金融消費者之權益，使其維持對於金融市場與金融企業之信心，其重要性不言而喻。然而，系爭保護金融消費者之責任，為主管之金融監理機關肩負履行，抑或是逐漸擴展至金融企業身上，申言之，在金融消費者權益保障方面，監理方式與政策之選擇，回應前章節所述之「規則基礎之監理」或者「原則基礎之監理」，若以後者為前提，主管機關僅頒布原則性之指引方針，金融機構得以更具彈性的因應市場變動，以原則為基礎之監理措施，為金融監理之主管機關，不強制金融服務業應為或不為某些行為，而將其所設定之目標與原則於金融監理措施進行規範，進而由金融服務業依據其本身條件，自行制訂或採取相關措施，使其與金融監理機構所制定之目標與原則相契合³⁷⁶，更著重於企業自我監管與風險管理能力，³⁷⁷職是之故，將保護金融消費者之責任，漸趨擴展至金融機構與業者上，為「公平待客原則」之發展前提，至於系爭原則之沿革與內容，以下本文將予以分析之。

³⁷⁶ 羅俊瑋(2020)，〈原則性之金融監理措施：公平待客原則之探討—以英國制度為參考〉，《壽險管理期刊》，第33卷，第6期，頁1-31

³⁷⁷ 汪信君(2023)，〈公平待客原則與保險監理—以金融弱勢之保護為中心〉，《月旦法學雜誌》，第335期，頁24-37

第一款 公平待客原則之緣起

公平待客原則(Treating Customers Fairly Principle ,TCF)之內容，實際上，其本身非具有強制性之法律，為比法律更上位、更具流動性之概念，³⁷⁸按金管會頒布之原則與我國學者之分析，系爭原則乃行政程序法第 165 條之「行政指導」，³⁷⁹為主管機關頒布之指引方針。公平待客原則之目標，為期待透過執行目標(Outcome based)導向之新興監管導向，將保護消費者之責任，藉由提升金融服務業者對於消費者之公平待客意識，從以往由監管機關負擔，逐步擴及至業者身上，³⁸⁰希冀能促進金融服務業，建立以「公平待客」為核心之企業文化，擬定相關之政策與策略，並落實執行之，提升金融服務業員工，對於金融消費者保護之認知，以及金融消費者保護相關法規之遵循，以降低違法成本，並增進金融消費者對於金融服務業之信心，助益金融服務業之永續發展³⁸¹。

簡言之，公平待客原則，乃希望藉由全面性提升企業公平對待、與保護消費者權益之意識，並將系爭目標轉化為具體的管理策略，並落實於企業之經營管理中，更具成效且全方位的維護消費者權益，和創造友善之金融服務環境，使後者對於金融市場更具信心，鞏固其續行接近使用金融服務之意願，更有助於普惠金融體系之完善。

公平待客原則之緣起，系為在 2008 年金融海嘯之後，保護金融消費者之權益，重建後者對於金融市場之信任，成為各國金融監理與發展政策之目標。是以，國際經濟合作組織(OECD)於 2011 年在巴黎召開之「20 國財政部長和中央銀行行長會議(G20)」，正式通過「G20 高層次金融消費者保護原則」，其中一項重要之原則，即為「金融服務業於金融商品或服務之整體交易過程，應以公平合理之

³⁷⁸ 李虹翎、陳俊元(2021)，〈初探公平待客原則—兼論我國實務之發展〉，《壽險管理期刊》，第 34 卷，第 5 期，頁 1-31

³⁷⁹ 行政程序法第 165 條：本法所稱行政指導，謂行政機關在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為之行為。

³⁸⁰ 李虹翎、陳俊元(2021)，揭前註 378，頁 1-31

³⁸¹ 金融服務業公平待客原則第 3 條

方式對待金融消費者。」此原則得以作為公平待客原則之倡議起源，確認金融服務業以公平且合理之方式，對每一位客戶提供相同服務，並按照客戶之需求，提供適當之照顧，³⁸²藉由將公平對待與保障消費者權益之意識，融入於公司治理文化中，更全面性的達成普惠金融之目標。

是以，我國之金融監理主管機關，金管會為了回應 G20 之金融消費者保護原則，於 2015 年訂定「金融服務業公平待客原則」，更有利於相關業者遵循法規，接著，並將原則內容規範送予各個金融業之同業公會，要求相關企業應遵循公平待客原則，後者之回應則是根據原則之內容，整理相關法律、命令、作業規範之內容，提出具體落實公平待客原則之方式，更甚者，金管會於 2019 年，開始實施評核機制，提供金融服務業評估期作業機制，以及公平待客企業文化之具體實踐，得以視作至今日，我國從公司治理面，保護消費者權益之實際政策作為之一。至於系爭原則之細項與內容，本文以下將予以敘述之。

第二款 公平待客原則之內容

如前所述，公平待客原則之目的，為期待金融業以顧客至上、消費者利益最大化與落實其權益保障，作為經營之指導方針，建立以公平待客為核心之企業文化，提升從業人員之保護金融消費者、以及法律遵循之意識，將此意識內部化為企業之日常應運策略與舉措，優化公司治理的同時，落實消費者之權益保障。

由此可知，此乃金管會訂定「金融服務業公平待客原則」之目標，綜觀系爭原則之細項，其將公平待客原則區分為以下十個子原則，分別為：(一)訂約公平誠信原則、(二)注意與忠實義務原則、(三)廣告招攬真實原則、(四)商品或服務適合度原則、(五)告知與揭露義務原則、(六)複雜性高風險商品銷售原則、(七)酬金與業績衡平原則、(八)申訴保障原則、(九)業務人員專業性原則、以及(十)落實誠

³⁸² 葉啟洲(2023)，〈保險消費者保護與公司治理－公平待客原則與其界限〉，《臺灣財經法學論叢》，第 5 卷，第 1 期，頁 125-154

信經營原則³⁸³，還有五大落實方法，分別為：(一)建立重視金融消費者保護之企業文化、(二)制定「公平待客原則」政策、(三)訂定「公平待客原則」之策略、(四)「公平待客原則」之執行、以及(五)納入內部控制及稽核制度，作為金融服務業落實該原則之具體內容。

其中，各個子原則之實踐方法，也呈現在其中，舉例而言，告知與揭露義務原則和複雜性高風險商品銷售原則，在金管會頒布之指導原則中，提及其具體內容即為金融消費者保護法第 10 條—金融企業與業者告知義務之履行，如前所述，課予其告知說明義務之目的，乃因金融服務之或商品之交易，資訊不對稱之情形甚為嚴重，而面對資訊不對稱，市場上將產生諸如逆選擇、道德風險等不利之負面影響，金融消費者應具有取得正確資訊之機會與權益，使其得以進行合乎自身實際狀況之選擇，並得對系爭選擇，基於締約自由予私法自治原則，負擔完全之責任，對市場競爭秩序與金融創新發展，³⁸⁴亦增添不凡之助益。

職是之故，從公平待客原則之核心意旨，為監理機關採用原則基礎之監理方式，將保護金融消費者之責任，擴展至企業身上，若以前述之告知說明義務為例，矯正資訊不對稱之負面影響，細緻化資訊揭露之相關程序與內容，不應僅僅局限於由主管機關強制金融機構履行，金融服務業本身，應將保障消費者權益之意識，融入於企業本身之治理方針，對於自身而言，維護競爭秩序與確保市場公平運作，亦為其所追求的重要目標之一。

承上，不僅是告知說明義務之履行，公平待客原則涵蓋範圍甚廣，例如前述提及之金保法規範之適合度義務，也在其射程範圍中，若以公平待客之觀點，有學者認為，不僅僅是政府部門以公權力、具有強制性之法律規範，要求業者評估系爭產品服務，是否符合消費者之交易經驗、風險屬性、智識水平、財務狀況等自身特性，從另一角度觀之，消費者有權「期待」受到金融服務業以公平、合理

³⁸³ 金融服務業公平待客原則第 4 條規範內容

³⁸⁴ 羅俊瑋(2020)，揭前註 377，頁 1-31

之方式對待，同理而言，對其所期望與提供之金融商品於服務，具有所期待之可接受性標準³⁸⁵，而金融機構與業者之回應，則是在銷售商品或服務之過程中，在不減損本身營運績效與利潤營收的前提下，應盡量滿足消費者的期待，朝著公平待客原則之核心目標邁進。

綜上所述，從公平待客原則之核心意旨，為將保護金融消費者之責任，從以往由主管機關負擔，逐漸擴展至金融服務業身上，希冀能將保障消費者權益之相關意識，除了政府以法律規範的強制手段、提供鼓勵性質的監理誘因以外，內化至企業的經營管理方針中，成為公司治理文化的一部份，提供消費者更為公平、合理、友善之金融服務環境，提升其接近使用金融服務之意願，確實達成普惠金融之目標。

第三款 公平待客原則之評核

誠如前文所述，公平待客原則之目的，在於督促金融服務業，將保護金融消費者法定權益，落實至金融業各部門當中，以形塑出保護金融消費者之企業文化之作為，³⁸⁶其本身之定性為行政指導，理論上不具有法律上的強制力，或是規制效果，有論者認為，公平待客原則本身，已兼具行政指導與法規命令之性質，有適用行政裁罰之空間，³⁸⁷若以金管會訂定的「金融服務業公平待客原則」為例，其中關於金保法規範之適合度義務與告知義務等，以及業者須將公平待客原則，納入內稽內控制度中，金融服務業者若違反相關規定，仍然有面臨行政制裁之可能性。惟此部分涉及公法領域上，權力分立之討論，與本文關聯性較不明顯，故筆者對於公平待客原則之法規定性，點到為止即可，礙於篇幅因素不多加贅述。

由此可知，既然公平待客原則在本質上並無強制效果，在金融服務業本身，以其利潤優位為最高指導方針之前提下，如何促使企業與業者重視消費者權益之保障，乃至公平待客原則之落實，因此，金管會於2019年建立了「金融服務業

³⁸⁵ See id.

³⁸⁶ 葉啟洲(2023)，揭前註382，頁125-154

³⁸⁷ 謝碧珠(2022)，揭前註371，頁5-6

公平待客評核機制」，為了瞭解業者企業實際執行之情形，同時，希望藉由評核結果之公開，作為激勵企業履行系爭原則之誘因，希望促進企業建置以「公平待客」為核心之企業文化。

本文以最近之 2024 年評核為例，今年之評核對象為本國銀行、大型綜合證券商、小型專業經紀商、期貨商、壽險公司及產險公司，³⁸⁸而評核指標可分為兩個類別：(一)公平待客原則之 10 項原則，此乃按前揭所述之細項原則區分；(二)「董事會推動之重視及具體作為等情形」，系爭評核指標存在之目的，為金管會考量若要確實執行公平待客，必須由企業由上而下，形塑文化與價值觀，在各個經營階層，諸如董事會、高階主管、以及基層員工，皆具備遵守公平待客原則以及保障消費者權益意識。³⁸⁹接著，評核之方式，先請各業者檢附相關資料說明與自行評分，再由監理機關複評之，以及，公平待客之評核機制除了金融檢查與日常監理以外，上有金融消費爭議情形之處理，後者由監理機關評分。³⁹⁰而綜觀評核之結果，2024 年金管會分別公布排名前 25% 之業者，和排名前 26%-50% 之業者，相較於前些年，僅公布前 20% 之企業，近兩年增加排名之公布數量與分類更為細緻之原因，有學者認為，金管會公布之結果與公司之商譽有相當顯著之關聯性，³⁹¹換言之，現在未為公開評核排名之業者，意味著在同行中，其屬於未能有效執行落實公平待客原則之「後順位者」，以前可能較無區別之對待，現如今公開前 50% 之評核結果，實則改變其利害關係人之觀感，連帶企業之聲譽也受到同樣之影響。另一方面，學者認為既然評核結果之公布方式，影響業者之商譽重大，評核機制之設計，應具有更為細緻化之規定，例如如同英國金融監管局

³⁸⁸ 金管會網站，〈金融服務業公平待客評核機制之說明〉，參見 <https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=953&parentpath=0,5,943>

³⁸⁹ See id.

³⁹⁰ 金管會網站，〈公平待客專區〉，參見 <https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=944&parentpath=0,5,943>

³⁹¹ 汪信君(2023)，揭前註 377，頁 24-37



(Financial Conduct Authority, FCA)³⁹²，其推動之公平待客原則，強調業者應在領導能力(Leadership)、策略(Strategic)、決策(Decision making)、控制(Controls)、效能管理(Performance management)、報酬(Reward)等，數個企業經應之面向上，有所具體的作為。³⁹³再者，乃是自我評核與主管機關複評的部分，現階段金管會一應以統一、形式化之標準是否妥當，主管機關之監理量能是否得以因應之，以及業者本身是否有足夠之資源準備資料、說明內容、自我評核等等，³⁹⁴例如，以英國之評核為例，其採取直接與管理階層溝通、意或是突襲檢查等方式，³⁹⁵均為在未來得以深入分析評核機制適當性之課題。

第四款 本文見解

前述分析了公平待客原則之核心意涵，乃保護金融消費者之責任，逐漸擴展至金融企業身上，將系爭法定權益與意識，落實至金融業各部門當中，以形塑出保護金融消費者之公司治理文化，由主管機關與企業協力合作，保障消費者之權益，維護金融市場之競爭秩序，促進產業之發展。

而對於弱勢族群而言，其在進入金融市場後，若受到金融業者以公平、合理之方式對待，使其得以持續性的接近使用金融服務，完成普惠金融第二層面之實踐—落實消費者權益之保障，此意為公平待客原則之目標。然而，如前所述，無論是社會主流價值觀認定之弱勢族群、抑或是以往因為欠缺金融知識或其他緣故，為正規金融服務排擠之族群，其因為自身條件之特殊性，在金融機構履行公平待客原則時，有論者認為，應與特別辨識其「脆弱性(vulnerability)」，³⁹⁶關照其

³⁹² 此部分涉及英國金融監理機關之改制，由以往之英國金融服務監管局(Financial Service Authority, FSA)，改為雙軌運行由金融行為審慎監理局 (Prudential Regulation Authority, PRA) 及金融監管局 (Financial Conduct Authority, FCA)負責之

³⁹³ Burdon, W. M., & Sorour, M. K. (2020). Institutional Theory and Evolution of 'A Legitimate' Compliance Culture: The Case of the UK Financial Service Sector. *Journal of Business Ethics*, 162, 47-80.

³⁹⁴ 汪信君(2023)，揭前註 377，頁 24-37

³⁹⁵ Financial Services Authority. (2007, July). Treating Customers Fairly – Culture. Financial Services Authority. <https://www.fca.org.uk/publication/archive/fsa-tcf-culture.pdf>

³⁹⁶ 汪信君(2023)，揭前註 377，頁 24-37

於使用金融服務時之實際情形，同時，應充分了解系爭特殊消費者之需求，從業人員秉持其專業之技能與能力，在與弱勢消費者締約的過程中，提供適當之協助，更甚者，須將此照顧弱勢族群之舉措，納入企業內部之內部稽核與評估機制中，³⁹⁷始為將金融弱勢保護之意識與責任，內化至金融業之公司治理文化中。

筆者淺見以為，公平待客原則之倡議與具體實踐，在普惠金融的第二層面：落實消費者權益保障上，藉由強調企業自律與自我監管之能力，將保護消費者之責任，呈現於日常之經營策略中，確實有助於金融弱勢消費者，維護其使用金融服務之權益。

然而，誠如前章節所述，如何推動金融業者推出適合弱勢族群之金融商品，同理而言，在以公平、合理方式對待此類特別消費者方面，或許非如普惠金融首要階段：提升金融服務普遍性那般，需要更強力之推力，諸如以補貼、競標、公私協力等方式，提供監理誘因，鼓勵企業實行對其而言獲利較為低廉之舉措，保障金融弱勢消費者，對金融服務業而言，亦有提升其商譽、維護消費者信心等等對其營業利潤有正面作用之效過，惟公平待客原則之落實，本質上，也需要企業付出一定程度之法律遵循成本，其是否願意花費時間、金錢與心力換取前述之正面效果，更甚者，從另一角度觀之，對於監理機關而言，其以頒布原則性之指引方針，期待企業以自律或自我控制機制之方法，將保護金融弱勢消費者之意識，融入公司治理文化中，或許對於日常金融服務環境的改善，有一定程度之助益，惟對於諸如金融剝削等實際造成消費者之損害，又系爭危害對於弱勢族群而言，帶來之負面影響更為劇烈，以公平待客原則，「鼓勵」企業重視消費者保護，是否確實有實際避免系爭風險之效果，以及如何與具有強制效果之法律規範相互配合，均考驗監理機關之實際作為，此部分尚非未無續行深入研求之餘地。

本文因研究限制，無法以實證資料，佐證前述對於公平待客原則之猜想，期待後續有相關研究，得以對公平待客原則以及金融弱勢保護之間，用更為創新之

³⁹⁷ See id.

研究方法，例如實際運作或訪談資料之蒐集，再加以深入分析之，探討系爭政策實際運作效果與效用，優化公平待客原則之運作，成為在引導未來政策之下的重要指標。





第六章 結論



誠如前述章節所述，本研究以探討普惠金融之監理制度與政策為核心，分析普惠金融倡議宗旨：係指社會大眾不分其社會經濟地位，均有平等的機會，獲得有責任、公平、合理且可持續性的金融服務，落實消費者權益保障之同時，維持金融市場競爭秩序，促進金融業之蓬勃發展。

本文在緒論簡要敘述研究背景、研究動機、研究方法與限制後，首先，對於普惠金融相關概念，例如企業社會責任、ESG、永續金融等倡議予以分析，其目的在於探討金融業之社會角色，其在以營業利潤為最優位指導方針之同時，是否須注重如同消費者、社區、勞工等利害關係人之利益，再者，系爭利益若結合經營之投資決策，又得以細分為環境、社會、公司治理三個面向之決定要素，促使企業注重其與社會之間的緊密關係與連帶，保障其利害關係人之實際利益。

其次，若對於企業注重股東利益以外之要素，ESG 中的社會面向中，提及關照其他族群之權益，應納入於企業之日常決策與經營中，是以，若將範圍限縮之金融業，「普惠金融」之倡議宗旨，乃社會大眾不分收入高低，均有以合理成本、公平、可持續性得方式接近使用金融服務，或許可以作為對 CSR 與 ESG 之回應方式之一。

接著，本研究亦分析了普惠金融之重要性，不只是給予弱勢族群自行建立未來生活想像之目標與動力，對於金融機構與企業而言，也提升其因應風險之彈性，同時，亦加強整體市場之金融穩定性，對主管機關而言亦有所益處，是以，普惠金融之落實與推動，確有其不可言喻之重要性。是以，本研究之結論，將從普惠金融之基本定義，其兩層面之目標：提升金融服務普遍性，以及落實消費者權益保障，作為論述之區分標準，以下將予以敘述之。



第一節 提升金融服務之普遍性

從普惠金融之基本定義可以觀之，其注重的兩層面為：「提升金融服務之普遍性」，以及「落實消費者之權益保障」，而達成普惠金融之方式，不外乎即為金融意識之提升、金融相關教育與常識之普及化、金融創新與金融科技之發展，以及最重要者，乃金融監理環境之優化，以下將先從前者：提升金融服務之普遍性方面，敘述本研究之結論。

承上所述，本研究既然以保險業為分析之主軸，筆者接續簡要探討金融監理之方針、制度、機關等等，若濃縮至保險產業之監理政策，分析我國制度、IAIS之DEI聲明與ICP原則等等，以及探討現有之保險監理法律規範，與普惠金融之落實較具關連者，筆者發現就普惠金融之第一層面：提升金融服務之普遍性而言，實際上，礙於私法自治與營業自由原則，較難以強制性之手段要求保險業者為之，僅能以提供監理誘因之方式，鼓勵業者推出相關產品服務、優化服務流程等等，例如，嘗試回應IAIS的DEI聲明與保險核心原則(ICP)，主管機關得以藉由訂定法規命令之方式，要求業者加以實踐，建立保險業之自我規範與控制制度，完善內部稽核與內部控制制度；抑或是從商品服務面，以廣納更多樣化之潛在消費者為目標，吸引其參與正規之保險產業，舉例而言，促進企業推行「微型保險」，規範系爭保險產品之內容與相關作業辦法，在監理誘因方面，若企業在推行微型保險上，達成一定營業績效，即提供相關之投資專案審核優惠等等，以鼓勵之方式提升保險企業，降低弱勢族群使用金融服務之成本，在保險商品設計、服務與溝通之過程中，提升後者參與正規保險服務之意願，落實並完善普惠金融體系，此乃微型保險之核心目標。

其中，若以保險業而言，「微型保險」得以作為普惠金融呈現於保險產業中之實際案例，微型保險之定義乃針對社會上之弱勢族群，提供與安排合適的保險

計畫與制度，彌補社會救助制度之缺口與不足，使系爭族群得以保險商品服務，分散日常危險事故風險之功能，改善生活的同時增添對未來之正面想像。

職是之故，微型保險之產品特色乃低廉保費、單一事故風險、保險金額較低、單位成本較高、核保理賠程序簡化與快速等，本文以「商品研發階段」、「銷售階段」、「服務階段」、以及「長期穩定性維持階段」，著重分析微型保險與傳統保險之差異性，包含弱勢族群對於保險知識之匱乏、與正規金融機構之間具有交通與地域之成本限制、對於道德危險與逆選擇之防範與因應等等，本文認為，微型保險之核心宗旨，仍以提升正規保險服務之普遍性，與廣泛納入承保之潛在客戶為目標，因此，應以系爭宗旨作為發展之主軸，例如，強調核保與理賠程序，業者不應以為防範道德危險與逆選擇為理由，給予潛在客戶或消費者過高之門檻，或消耗其大量之時間、金錢成本，理應盡量簡潔易懂且簡化迅速，在維持長期護課關係方面，也應盡速回應與照顧弱勢消費者之需求。

承上所述，既然微型保險有其特殊性，站在主管機關的角度觀之，為促進微型保險之產業發展，以及實質面的監理政策，本文分析了監理機關之實際政策、監管方法、IAIS 相關之研究報告、印度之 RSBY 競標政策等，其次，提出並整理可能面臨之監理難關，例如微型保險明確定義帶來之「監理套利」問題，以及非正式機構提供微型保險，系爭機構以其與社區成員之間的緊密連帶關係，反而因監管漏洞，造成其組織客戶之鉅額損失。

接著，再分析我國與微型保險相關之法規與政策，除了與整體面普惠金融具有近似性，其投資審查優先與優惠之獎勵政策外，實際上，也存在著類似「微型保險」明確對於「弱勢族群」定義之難題，更甚者，在我國規範微型保險以「人身保險」為前提之情形下，小額終老保險之政策內容，以及和強制性的社會保險「全民健康保險」之間，是否具有影響弱勢族群投保微型保險的關聯性。

另外，由前述特色闡述可以看出，微型保險對於商業保險公司而言，因其單位成本高，而且潛在客戶之資金周轉狀況不佳，對業者來說，承保之風險也較一



般此，主管機關如何提供監理程序減免，或是監理標準放寬之誘因，前者如同專案之優先審查，後者諸如降低投資金額之限制，在現有法律規範面之外，有學者提出可行之賦稅減免優惠，以及相關獎勵政策之實際成效。

再者，筆者淺見以為，普惠金融的出發點固然良善，然而，其廣納社會上之弱勢族群，或以往為正規金融體系排擠之群體，進入正規之金融服務，該目標礙於現實上的考量，例如政府的財政負擔，以及金融業者之風險因應與管理，不應無限制地過度擴張，惟推動普惠金融仍有其重要性，是以，在提升金融服務普遍性之同時，除了須兼顧各個利害關係人的利益，也可以發揮金融體系中，各參與者的長處，例如，「公私協力」未嘗屬不可實行之方向，乃因其綜合公部門與私部門運行之優點，例如：以主管機關作為主要之領導人與推動者，鼓勵保險企業推動微型保險，而由商業保險公司作為主要之執行者，以其較高之經營效率實際運作之，避免其因誘因不足、風險過高等因素而為之卻步，提升其推行微型保險服務之意願，以降低弱勢族群使用保險服務之門檻與成本為共同目標，提升金融服務之普遍性，達成普惠金融之核心目的。

第二節 落實消費者之權益保障

除了分析普惠金融第一層目標：提升金融服務普遍性，其中的方式與監理政策之外，對於第二層目的：落實弱勢消費者權益保障部分，如何讓系爭族群永續性地使用金融服務，筆者也提出簡要之敘述。

首先，對於金融剝削現象予以定義，其行為人、行為方式、實際損害等等，並以「金融服務業與從業人員」對於「消費者與客戶」之損害行為，為主要之分析重點，相關之金融剝削舉措，諸如推銷不適當之產品、隱瞞或欺騙商品服務之資訊等等，以其資訊上、了解程度、磋商能力之優勢，造成消費者與客戶之損害，而系爭剝削行為，對於弱勢者而言，負面影響更為劇烈，其中，「高齡者」受到金融剝削情形為近年主要之研究重點，然而，其他弱勢族群，站在監理機關



與金融機構的角度觀之，是否也需要特別辨識其受金融剝削風險，更甚者，防免金融剝削，以及建立友善之金融服務環境，使人們不分社會經濟地位之差距，均得以用公平、合理之方式接近使用金融服務，使其願意永續性得參與金融市場，是以，如何防範金融剝削與建立友善之金融服務環境，為達成普惠金融目標，所面對之重要課題。

本文接續探討相關法規與政策，除了簡要介紹美國之宣導政策外，再以我國相關法制與政策為分析之標的，先以相關金融消費者保護規範為例，探討適合度原則與告知說明義務之重要性，為調整雙方交易之差距，和相關實務見解與區別實益，更重要者，乃如何解釋適用於弱勢消費者身上。接著，筆者分析金管會之友善金融環境政策，近年來相關政策以增進「年長者」使用金融服務之便利性，和損害防制為發展主軸，此部分亦結合前述之金保法相關規定，其中，金管會之政策，以整體系的強化高齡金融消費者之權益保護為目標，並無將「防範金融剝削」作為特殊之類別與以探討，再者，我國學者亦對高齡金融消費者之保護，提出相關之見解與改善方法，例如年長者之明確定義，以及如同探討金融剝削現象一般，是否其他之弱勢族群，也有監理機關或金融服務業，予以特別關照之必要性，其在使用金融服務之須保護性如何認定與運作，亦為落實金融弱勢保護之重要課題。

接著，按前所述，「保護金融消費者之權益」為當今金融產業下，核心的發展目標，然而，系爭責任應完全由主管之監理機關負擔，抑或是金融企業與從業人員，也提升相關的保護意識，制定相關之策略，將此意識融入於日常之經營活動中，此為本研究對「公平待客原則」加以著墨之原因，分析此原則之沿革、內容與相關見解外。然而，公平待客原則之實踐，為金融服務業發揮其自我監管之能力，建立完善之內部稽核與內部控制制度，將保護消費者之意識，結合於公司治理文化中，如何促進企業實行公平待客原則，為主管之監理機關面臨之挑戰。因此，筆者簡要分析其相關之學者見解，與對具體之實踐方法，例如：我國金管

會以「公平待客原則評核機制」作為誘因，透過公布評核結果且加以排名，影響業者商譽之方式，激勵業者發展保護金融消費者之具體措施，筆者也提出些許之淺見，如排名之公開類別以及評核機制等，期許未來得以更優化公平待客原則之推動與實際運作方式。

公平待客原則，對於弱勢消費者而言，受到金融企業公平合理之對待，亦為提升其續行使用金融服務之關鍵，是以，弱勢消費者之「特殊性」在公平待客原則之運作上，同樣為重要之課題，其與傳統意義上之消費者或客戶之間的差異性，為了避免業者以其資訊、了解程度、智識水準、交易經驗、磋商能力之優勢，侵害消費者之權益，以及前述法律規範或政策，無論是在消極面的防範金融剝削之損害，抑或是積極層面的提供消費者更良好、公平、合理之金融環境，落實消費者之權益保障，完善探討普惠金融第二層面：保護弱勢消費者之權益之核心目標。筆者嘗試以下概念圖，作為本研究對普惠金融之總結：



圖三、普惠金融架構圖

第三節 總結



本文對於普惠金融倡議概念予以分析，大致上區分為兩層面之目標：「提升金融服務之普遍性」，以及「落實消費者之權益保障」，接著，如何將此目標結合於主管機關之監理政策，其中以保險產業為分析之重點，以及企業之具體落實方式，如微型保險之發展等，接著，也簡要敘述金融弱勢消費者之保護等，將前述內容做統整性與較為深入的分析。最後，筆者淺見以為，在落實普惠金融核心倡議目標之同時，也應平衡兼顧其他利害關係人之利益，主管機關的財政規劃，以及金融業者適當的風險管理與因應，也有相當的重要性。筆者希望在未來有關之研究或政策評析方面，能提供些微幫助，更期待我國之金融環境，除了產業蓬勃發展之外，社會大眾不分條件，均能以合理成本參與正規之金融服務，在進入金融市場後，受到公平和善之對待，建立友善之金融服務環境，使得其得以永續性的使用金融服務，繼續向普惠金融之最終目標邁進。

- 
13. 安怡芸(2021)，〈高齡者金融剝削之相關問題研析〉，《立法院議題研析》，參見 <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=210694>。
 14. 江朝國(2009)，《保險法基礎理論》，5 版，瑞興圖書，頁 21-34。
 15. 江朝國(2010)，〈社會保險、商業保險在福利社會中的角色——以健康安全與老年經濟安全為中心〉，《月旦法學雜誌》，第 179 期，頁 85-86。
 16. 江朝國(2018)，《保險法逐條釋義 第二卷 保險契約》，2 版，元照出版，頁 294-299。
 17. 李志峰(2015)，〈司法監理對保險消費者之保護——以美國經驗為論述中心〉，《東吳法律學報》，第 27 卷第 3 期，頁 38-40。
 18. 李志峰(2022)，〈保險法之合理期待原則——以美國法為中心〉，《國立中正大學法學集刊》，第 79 期，頁 150-151。
 19. 李建良(2006)，〈永續發展與國家責任〉，《臺北大學法學論叢》，第 46 期，頁 85-86。
 20. 李虹翎、陳俊元(2021)，〈初探公平待客原則——兼論我國實務之發展〉，《壽險管理期刊》，第 34 卷，第 5 期，頁 1-31。
 21. 李智仁(2012)，〈金融服務業行銷監理規範之臺灣經驗〉，《月旦財經法雜誌》，第 31 期。
 22. 李智仁(2023)，〈氣候變遷肇致金融風險之影響與因應〉，《月旦會計實務研究》，第 63 期，頁 70-71。
 23. 李逸川(1999)，〈淺析金融檢查之理論與實務〉，《法令月刊》，第 50 卷第 8 期，頁 555-556。
 24. 杜怡靜(2019)，〈關於金融消費者保護法中「適合性原則」之再反思〉，《月旦法學雜誌》，第 287 期，頁 22-43。
 25. 杜怡靜(2022)，〈關於高齡者財產之保護 以金融剝削為主〉，《當代法律》，第 9 期，頁 9-16。

- 
26. 汪信君(2020)，〈金融市場之揭露義務與適合度規範：由行為經濟學之視角論保險商品〉，《臺大法學論叢》，第 49 卷，第 3 期，頁 1064-1109。
27. 汪信君(2023)，〈公平待客原則與保險監——以金融弱勢之保護為中心〉，《月旦法學雜誌》，第 335 期，頁 24-37。
28. 汪信君、廖世昌(2017)，《保險法理論與實務》，4 版，元照，頁 4-5。
29. 林仁光(2004)，〈論經營者誠信、內部控制、內部稽核制度與公司治理〉，《月旦法學雜誌》，第 106 期，頁 51。
30. 林仁光(2009)，〈金融危機與轉機——談金融服務業之整合規範〉，《月旦法學雜誌》，第 168 期，頁 97-98。
31. 林建智(1997)，〈論保險監理之目標〉，《保險專刊》，第 50 輯，頁 189-190。
32. 林建智(2002)，〈論保險監理之基本架構——兼論我國保險監理制度之改進〉，《保險專刊》，第 18 卷第 2 期，頁 223。
33. 林建智、林蕙玲(2001)，〈論我國金融監督管理架構之革新〉，發表於 2001 年舉辦之「風險管理與保險國際學術研討會」，頁 4-5。
34. 林建智、陳品璇(2022)，〈論保險業獨立董事之效能強化〉，收錄自《保險法學新思維與新境界》，初版，元照，頁 2-3。
35. 林桓億、溫芳宜、張郁婕(2022)，〈氣候服務在我國推動氣候相關財務揭露（TCFD）的角色與可能發展〉，《經濟前瞻》，第 199 期，頁 46-53。
36. 林國全、王志誠、卓俊雄、汪信君、莊永丞、林建智合著(2019)，《金融消費者保護法理論與實務》，初版，財團法人金融消費者評議中心，頁 1-2。
37. 邵慶平(2009)，〈從權力到責任——蓋茲、尤努斯與公司社會責任的發展〉，《萬國法律》，第 164 期，頁 32。
38. 金融監督管理委員會(2021)，〈金融穩定報告〉，頁 2-5。
39. 金融監督管理委員會(2022)，綠色金融行動方案 3.0。
40. 金融監督管理委員會(2023)，上市櫃公司永續發展行動方案。

- 
41. 洪秀芬(2019)，〈保險業 ESG 之公司治理〉，《保險專刊》，第 35 卷，第 4 期，頁 317-320。
42. 胡韶雯(2023)，〈永續金融—後疫情時代責任授信法制研究〉，《臺灣財經法學論叢》，第 5 卷，第 1 期，頁 264。
43. 張心悌(2023)，〈ESG 與董事監督義務〉，《月旦法學雜誌》，第 341 期，頁 74-76。
44. 梁正德(2007)，〈微型保險商品發展之可行性與其監理措施之研究〉，《金管會 96 年度委託研究計劃》，頁 5-6。
45. 梁婷宣(2015)，〈微型金融之展望及監理機制—以美國、中國大陸及台灣之法制比較及整合趨勢為中心〉，《國立中正大學財經法律學研究所碩士學位論文》，頁 13-15。
46. 莊永丞(2007)，〈從公司治理觀點論我國上市上櫃公司之慈善捐贈行為〉，《台灣本土法學雜誌》，第 94 期，頁 111-112。
47. 莊永丞(2023)，〈從我國公司董事之監督義務 探討 ESG 之光與影〉，《月旦法學雜誌》，第 342 期，頁 57-58。
48. 莊永丞(2023)，〈論我國 ESG 之揭露法制—從永續報告書揭開 ESG 面紗〉，《東吳法律學報第》，第 35 卷，第 2 期，頁 47-48。
49. 郭大維(2010)，〈從國際主要金融機構對赤道原則之採行 探討我國金融業對公司社會責任之實踐〉，《經社法學論叢》，第 45 期，頁 75-76。
50. 郭大維(2015)，〈論銀行業內部控制制度之建構與落實—以法令遵循機制為核心〉，《台灣法學雜誌》，第 278 期，頁 23。
51. 郭昀翰(2020)，〈論普惠金融時代下之金融排擠效應及其因應之道—以美國法制經驗為中心〉，《華岡法粹》第 69 期，頁 139-159。
52. 陳天意(2023)，〈金融保險業風險導向內部稽核制度簡介—以監理單位視角為基礎〉，《內部稽核季刊》，第 121 期，頁 2-3。

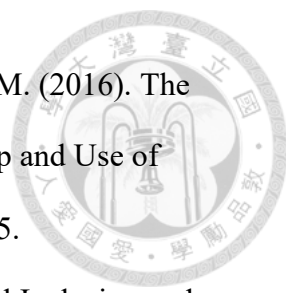
- 
53. 陳盈如(2024)，〈永續金融之發展與治理－以社會責任債券為中心〉，《臺灣財經法學論叢》，第 6 卷，第 1 期，頁 158。
54. 陳國華、李珮瑄、卓家立、徐惠敏合著(2012)，《金融消費者保護法解析》，初版，新學林，頁 31-32。
55. 陳開元. (2014, June 23). 出席 2014 Inclusive Insurance 國際研討會報告. 金融監督管理委員會保險局 出席保險包容性國際會議. 參見 <https://report.nat.gov.tw/ReportFront/ReportDetail/detail?sysId=C10301108>。
56. 陳肇鴻(2023)，〈重思高齡客戶的金融消費者保護手段〉，《月旦法學雜誌》，第 339 期，頁 42-58。
57. 陳肇鴻(2023)，〈董事會面對 ESG 目標的治理責任－以金融機構氣候風險管理為例〉，《臺灣財經法學論叢》，第 5 卷，第 1 期，頁 11-12。
58. 曾允君(2021)，〈論以保險商品比較平臺推動普惠金融之可行性〉，《交大法學評論》，第 9 期，頁 160-162。
59. 曾冠球(2017)，〈良善協力治理下的公共服務民間夥伴關係〉，《國土與公共管理季刊》，第 5 卷，第 1 期，頁 67-79。
60. 黃朝琮(2022)，〈環境、社會與治理（ESG）資訊揭露之規範——以重大性之判斷為核心〉，《臺北大學法學論叢》，第 122 期，頁 38-42。
61. 楊文慶(2014)，〈金融檢查權之研究〉，《軍法專刊》，第 60 卷，第 5 期，頁 119-120。
62. 楊岳平(2011)，《公司治理與公司社會責任：企業併購下股東、債權人、員工、投資人之保護》，初版，元照，頁 18-23。
63. 楊岳平(2020)，〈評金管會最新金融整併法制之改革——兼論金融監理模式之選擇〉，《月旦法學雜誌》，第 298 期，頁 130-132。
64. 楊岳平(2023)，〈金融消費者保護法智與監理的法律經濟分析觀點——以行為經濟學的應用為中心〉，《月旦法學雜誌》，第 339 期，頁 19-40

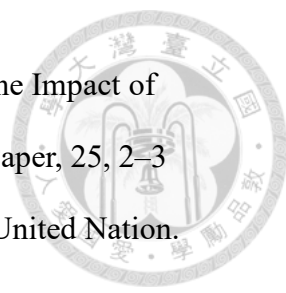
- 
65. 葉啟洲(2015)，《保險法實例演習》，4版，元照，頁48-49。
66. 葉啟洲(2023)，〈保險消費者保護與公司治理—公平待客原則與其界限〉，《臺灣財經法學論叢》，第5卷，第1期，頁125-154。
67. 廖世昌、郭姿君(2017)，〈現行金融業法令遵循制度概況簡介〉，《月旦會計事務所 CPA 雜誌》，創刊號，頁101。
68. 廖世昌、郭姿君(2018)，《保險業之法令遵循》，初版，元照，頁2-4。
69. 廖世昌、郭姿君、洪佩君(2017)，《保險監理實務》，2版，元照。
70. 廖淑君(2021)，〈從歐盟金融服務永續揭露 要求看我國永續金融之推動〉，《財金法學研究》第4卷，第2期，頁86。
71. 劉宗德(2017)，〈保險業管制下保險招攬勞務契約定性 及勞工退休金提撥制度合憲性與合法性議論〉，《月旦法學雜誌》，第265期，頁78-81。
72. 蔡昌憲(2014)，〈省思公司治理下之內部監督機制—以獨立資訊管道的強化為核心〉，《政大法學評論》，第141期，頁213。
73. 蔡昌憲(2015)，〈從內控失靈個案談企業社會責任與公司治理：兼論金融體系之市場監督力量〉，《台灣法學雜誌》第285期，頁202-203。
74. 蔡昌憲、廖沿臻(2015)，〈論我國金融消費者保護法之說明義務及適合度規定—以日本法為參考〉，《東海大學法學研究》，第46期，頁1-53。
75. 鄭欽哲(2019)，〈國際金融機構間環境社會標準之浮現與影響—從世界銀行保障政策到赤道原則〉，《國立中正大學法學集刊》，第65期，頁75-77。
76. 穆罕默德·尤努斯（曾育慧譯），《窮人銀行家》，聯經，頁21-22。
77. 蕭文生(2000)，〈金融監理法制化之研究—以德國法為參考〉，《經社法制論叢》，第25期，頁30-31。
78. 賴英照(2007)，〈從尤努斯到巴菲特—公司社會責任的基本問題〉，《台灣本土法學雜誌》，第93期，頁157-158。

- 
79. 謝碧珠(2022), <弱勢族群金融剝削之防治與法制問題研析>, 《立法院法制局專題研究報告》, 頁 21-22。
80. 羅俊瑋(2005), <保險之司法監理—論保險契約之解釋(上)>, 《立法院院文月刊》, 第 33 卷, 第 11 期, 頁 65-66。
81. 羅俊瑋(2005), <保險監理之開端—何謂類似保險?> 《法令月刊》, 第 56 卷, 第 1 期, 頁 1-3。
82. 羅俊瑋(2006), <保險之行政與自我監理—論保險公司理賠程序之管理>, 《法令月刊》, 第 57 卷, 第 12 期, 頁 52-53。
83. 羅俊瑋(2020), <原則性之金融監理措施：公平待客原則之探討—以英國制度為參考>, 《壽險管理期刊》, 第 33 卷, 第 6 期, 頁 1-31。
84. 羅俊瑋、盧永龍(2012), <從金融消費者保護法論保險人說明義務>, 《法令月刊》, 第 63 卷, 第 4 期, 頁 84-86。
85. 羅俊瑋、賴煥升(2014), <論往生互助會之適法性—兼論內政部輔導社會團體往生互助事項處理原則>, 《國會月刊》第 42 卷, 第 7 期, 頁 9-27。
86. 顧立雄(2020), <高齡經濟安全之新模式：銀髮金融之推動辦理情形>, 《國土及公共治理季刊》, 第 7 卷, 第 1 期, 頁 108-112。

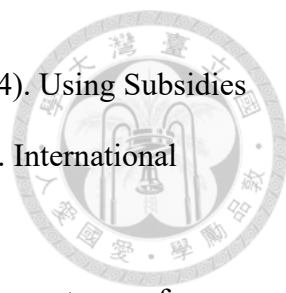
貳、英文文獻

1. A Legal Framework for Integration of Environmental, Social and Governance Issues into Institutional Investment. (2005). UNEP Financial Initiative, 18–19.
2. Aggarwal, S., & Klapper, L. (2013). Designing Government Policies to Expand Financial Inclusion : Evidence from around the World. The Journal of Finance, 56(3), 1029–1051.

- 
3. Allen, F., Demircug-kunt, A., Klapper, L., & Peria, M. Soledad M. (2016). The Foundations of Financial Inclusion : Understanding Ownership and Use of Formal Accounts. *Journal of Financial Intermediation*, 27, 34–35.
 4. Anurag, Gupta, Varun, C., & Muralidhar, R. N. (2014). Financial Inclusion and Human Development : A State-Wise Analysis from India. *International Journal of Economics, Commerce and Management*, 11(5), 1–2.
 5. Armour, J., Awrey, D., Davies, P., Enriques, L., Gordon, J., Mayer, C., & Payne, J. (2016). *Principles of Financial Regulation*. Oxford University Press.
 6. Avgouleas, Emilios . (2021). Resolving the Sustainable Finance Conundrum : Activist Policies and Financial Technology. *Law and Contemporary Problems*, 84(55), 61–62.
 7. Axelrod, J., Mosqueda, L., Weissberger, G. H., Nguyen, A. L., Boyle, P. A., Parunakian, E., & Han, S. duke. (2020). Frailty and Perceived Financial Exploitation : Findings from the Finance, Cognition, and Health in Elders Study. *Gerontology & Geriatric Medicine*, 6, 1–5.
 8. Bemabou, R., & Tirole, J. (2023). Individual and Corporate Social Responsibility. *Institutions and Market Series*, 77(305), 16–18.8
 9. Bester, H., Chamberlain, D., & Hougaard, C. (2009). Making Insurance Markets Work for the Poor : Microinsurance Policy, Regulation on and Supervision. 15–16.
 10. Biener, C. r, & Eling, M. (2012). Insurability in Microinsurance Markets : An Analysis of Problems and Potential Solutions. *The Geneva Papers*, 37, 88–91.
 11. Biener, C., Eling, M., & Schmit, J. T. (2013). Regulation in Microinsurance Markets : Principles, Practice, and Directions for Future Development. *WORKING PAPERS ON FINANCE*, 127, 5–6.

- 
12. Bock, O. D., & Ontiveros, D. U. (2013). Literature Review on the Impact of Microinsurance. Microinsurance Innovation Facility Research Paper, 25, 2–3
 13. Building Inclusive Financial Sectors for Development. (2006). United Nation. bluebook.uncdf.org.
 14. Burdon, W. M., & Sorour, M. K. (2020). Institutional Theory and Evolution of ‘A Legitimate’ Compliance Culture : The Case of the UK Financial Service Sector. *Journal of Business Ethics*, 162, 47–80.
 15. Charles , A., Silva, N., & D’oliveira, F. C. branco. (2023). ESG & Legal Design : How Legal Design Enables and Materializes the ESG Agenda. *Computer and Telecommunications Law Review*, 29(4), 2–3.
 16. Churchill, C. (2006). Protecting the Poor : A Microinsurance Compendium (Vol. 1). International Labour Organization and Munich Re Foundation.
 17. Churchill, C., & Matul, M. (2012). Protecting the Poor : A Microinsurance Compendium Volume II (Vol. 2). International Labour Office.
 18. Churchill, C., Dalal, A., & Ling, J. (2012). Pathways towards Greater Impact : Better Microinsurance Models, Products and Processes for MFIs. *Microinsurance Paper*, 18, 31–32.
 19. Commission of the european communities. (2001). Green Paper : Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, Brussels.
 20. Dercon, S., Weerdt, Joachim De, Bold, Tessa, & Pankhurst, A. (2006). Group-Based Funeral Insurance in Ethiopia and Tanzania. *World Development*, 34(4), 696–698.

- 
21. Du, Shuili , Bhattacharya, C. B., & Sen, S. (2010). Maximizing Business Returns to Corporate Social Responsibility (CSR) : The Role of CSR Communication. *International Journal of Management Reviews*, 12(1), 6–7.
 22. Fiala, O. (2017). *Natural Disasters and Individual Behaviour in Developing Countries Risk, Trust and the Demand for Microinsurance*. Springer.
 23. FinCEN Advisory. (2022). *Advisory on Elder Financial Exploitation*. 1–15.
 24. Fink, L. (2018, January 17). *A Sense of Purpose*. Harvard Law School Forum on Corporate Governance. [https : //corpgov.law.harvard.edu/2018/01/17/a-sense-of-purpose/](https://corpgov.law.harvard.edu/2018/01/17/a-sense-of-purpose/)
 25. Gadinis, S., & Miazad, A. (2020). *Corporate Law and Social Risk*. *Vanderbilt Law Review*, 73(5), 1473–1474.
 26. Gerontol, C. (2017). *Financial Capacity and Financial Exploitation of Older Adults : Research Findings, Policy Recommendations and Clinical Implications. Guiding Principles and Common Approach for Enhancing Public Access to the Results of Research*, 40(1), 3–13.
 27. Gupta Anurag, Chotia Varun & Rao NV Muralidhar. (2014), *Financial Inclusion and Human Development : A State-Wise Analysis from India*, *INT’L J. ECON., COM. & MGMT*
 28. Han ozil, P. k. (2020). *Financial Inclusion Research around the World : A Review*. *Munich Personal RePEc Archive*, 9–10.
 29. Han, R., & Melecky, M. (2013). *Financial Inclusion for Financial Stability : Access to Bank Deposits and the Growth of Deposits in the Global Financial Crisis*. *Background Paper to the 2014 World Development Report*, 16–17.

- 
30. Hill, R. V., Garrido, G. G., Phily, C., & Dalal, A. (2014). Using Subsidies for Inclusive Insurance : Lessons from Agriculture and Health. International Labour Office. - Geneva.
31. International association of insurance supervisors. (2022). The Importance of Diversity, Equity and Inclusion (DE&I) Considerations in Insurance Supervision. 1–2. www.iaisweb.org
32. International association of insurance supervisors. (2022). Stocktake on Diversity, Equity and Inclusion in the Insurance Sector. 2–30. www.iaisweb.org
33. Khan, S. H. r. (2011). Financial Inclusion and Financial Stability : Are They Two Sides of the Same Coin? BIS Central Bankers' Speeches, organized by the Indian Bankers Association and Indian Overseas Bank, Chennai, 4–5.
34. Klein, R. W. (1995). Insurance Regulation in Transition Symposium on Insurance Solvency and Finance. The Journal of Risk and Insurance, 62(3), 370–374.
35. Lanto, G., Almario, J., & Gambo, M. L. (2007). Policy and Regulatory Issues and Challenges in Microinsurance : A Philippine Case. Philippine Journal of Development, 34(1), 82–83.
36. Lexi Doolittle(2018), Defining Financial Exclusion : why we need to focus on the problem, not just the solution, Published in S3IDF, see on [https :
//medium.com/s3idf/defining-financial-exclusion-why-we-need-to-focus-on-the-problem-not-just-the-solution-37117b8f6507](https://medium.com/s3idf/defining-financial-exclusion-why-we-need-to-focus-on-the-problem-not-just-the-solution-37117b8f6507).
37. Lloyds, & Microinsurance centre. (2009). Insurance in Developing Countries : Exploring Opportunities in Microinsurance. 29–31.
38. Louis Kaplow. (1992), Rules Versus Standards : An Economic Analysis, 42 Duke Law Journal 557-563

- 
39. Mader, P. (2017). Debate : Contesting Financial Inclusion. *Development and Change*, 49(2), 464–465.
40. Mohiuddin, S. (2015). Private Sector Leadership in Financial Inclusion. *Private Sector Leadership in Financial Inclusion*, U.S Chamber of Commerce Foundation, 4–5.
41. Morgan, P. j., & Pontines, V. (2014). Financial Stability and Financial Inclusion. *ADB Working Paper Series*, 488, 3–6.
42. Oumaa, S. A., Odongob, T. M., & Wereb, M. (2017). Mobile Financial Services and Financial Inclusion : Is It a Boon for Savings Mobilization? *Review of Development Finance*, 7, 33–34.
43. Ozili, P. K. (2020). Uncertainty and Challenges in Contemporary Economic Behavior. *Emerald Publishing Limited*. 94-98
44. PARK, S. K. (2018). Social Bonds for Sustainable Development : A Human Rights Perspective on Impact Investing. *Business and Human Rights Journal*, 3, 237–238.
45. Peterson, J. c., Burnes, David P.r., Caccamise, P. l., Mason, Art, Henderson, C. R., wells, M. T., Berman, J., Cook, Ann Marie, Shukoff, Denise Brownell, Patricia, Powell, M., Salamone, A., Pillemer, K. A., & Lachs, Mark S. (2014). Financial Exploitation of Older Adults : A Population-Based Prevalence Study. *Journal of General Internal Medicine Publishing Model*, 29(12), 1615–1623.
46. Platteau, J. P., Bock, Ombeline De, & Gelade, W. (2017). The Demand for Microinsurance : A Literature Review. *World Development*, 94, 139-156
47. Pollman, E. (2021). Corporate Social Responsibility, ESG, and Compliance. *All Faculty Scholarship*, 25(68), 6–7.

- 
48. Randazzo , Roberto , & Perozzi, F. G. (2023). EU Sustainable Finance and Greenwashing : Where Are We and What Lies Ahead? *Business Law International*, 24(1), 37–38.
49. Report of the World Commission on Environment and Development : Our Common Future. (1987). Brundtland Commission.
50. Richardson, D. (1997). *The Politics of Sustainable Development*, Politics of Sustainable Development. Susan Baker, Taylor & Francis Group.
51. Sahay, R., Čihák, M., n'diaye, P., barajas, A., Mitra, S., Kyobe, A., Mooi, Y. N., & Yousefi, S. reza. (2015). *Financial Inclusion : Can It Meet Multiple Macroeconomic Goals?* IMF Staff Discussion Note, 8–9.
52. Sarma, M., & Pais, J. (2011). *Financial Inclusion and Development : A Cross Country Analysis*. *Journal of International Development*, 23(5), 613–614.
53. Srijanani, D. (2012). *Financial Inclusion : Taking Banking Services to the Common Man*. *International Journal of Management& Business Studies*, 2(3), 3–4.
54. Subbarao, D. (2010). *Financial Inclusion : Challenges and Opportunities*. RBI Monthly Bulletin, 5–6.
55. Walliser , G. B., & Scott, I. (2018). *Social Responsibility in an Era of Globalization and Regulatory Hardening*. *American Business Law Journal*, 55(1), 167–218.
56. Walliser, G. berger, & Scott, I. (2017). *Redefining Corporate Social Responsibility in an Era of Globalization and Regulatory Hardening*. *American Business Law Journal*, 55(1), 189–190.
57. Walsh, J. h. (2008). *Institution-Based Financial Regulation : A Third Paradigm*. *Harvard International Law Journal I*, 49(2), 381–388.

- 
8. 金管會保險局新聞稿(2022)，<金管會推動保險業對高齡消費者強化保護等措
施>，參見 [https :
//www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=239&parentpath=0,2,238&mcustomize=news_vi
ew.jsp&dataserno=202203290002&dtable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=239&parentpath=0,2,238&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202203290002&dtable=News)
9. 金管會保險局新聞稿(2024)，<金管會鼓勵消費者投保小額終老保險，建構基
本保障>，參見
[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=239&parentpath=0,2,238&mcustomize=mu
ltimesage_view.jsp&dataserno=202401030001&aplistdn=ou=news,ou=multisite,o
u=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=239&parentpath=0,2,238&mcustomize=multisite,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=News)
10. 金管會新聞稿(2022)，<金管會持續推動高齡者權益保護措施>，參見 [https :
//www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.js
p&dataserno=202209070001&dtable=News](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202209070001&dtable=News)
11. 金管會新聞稿(2023)，<持續推動微型保險及小額終老保險，提供消費者基本
保障>，參見 [https : //www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=842&parentpath=0,7](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=842&parentpath=0,7)
12. 金管會新聞稿，<金管會公布推動提高國人保險保障方案、辦理微型保險業
務暨投資五加二新創產業及公共建設績效優良保險公司名單>，參見 [https :
//www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=2&parentpath=0&mcustomize=news_view.jsp&
dataserno=202303150001&dtable=News](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=2&parentpath=0&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202303150001&dtable=News)
13. 金管會新聞稿，<持續擴大微型保險保護傘，建構社會安全網>，參見 [https :
//www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=2&parentpath=0&mcustomize=news_view.jsp&
dataserno=201806190002&dtable=News](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=2&parentpath=0&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201806190002&dtable=News)
14. 金管會新聞稿，<銀行業普惠金融(Financial Inclusion)辦理情形>，參見
[https :
//www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=2&parentpath=0&mcustomize=news_view.jsp&
dataserno=201610200002&dtable=News](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=2&parentpath=0&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201610200002&dtable=News)

- 
15. 金管會網站，<公平待客專區>，參見 [https :
//www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=944&parentpath=0,5,943](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=944&parentpath=0,5,943)
 16. 金管會網站，<金融服務業公平待客評核機制之說明>，參見 [https :
//www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=953&parentpath=0,5,943](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=953&parentpath=0,5,943)
 17. 金管會簡報(2022)，<推動高齡者權益保護措施>，附件參見 [https :
//www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.js
p&dataserno=202209070001&dtable=News](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202209070001&dtable=News)
 18. 金融監督管理委員會，永續金融網，參見 [https :
//esg.fsc.gov.tw/SinglePage/Policy/](https://esg.fsc.gov.tw/SinglePage/Policy/)
 19. 金融監督管理委員會成立宗旨，參見 [https :
//www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=19&parentpath=0%2C1%2C11](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=19&parentpath=0%2C1%2C11)
 20. 臺灣高等法院 台中分院 111 年度金上訴字第 2689 號判決內容
 21. 臺灣臺北地方法院 111 年度金字第 88 號民事判決內容
 22. 臺灣臺北地方法院 112 年度金字第 78 號民事判決內容
 23. 衛生福利部中央健康保險署(2023)，<各級政府辦理保險對象健保費補助項目一覽表>，參見 [https :
//www.nhi.gov.tw/ch/cp-4721-0d598-2645-1.html](https://www.nhi.gov.tw/ch/cp-4721-0d598-2645-1.html)
 24. 衛生福利部官方網站之長期照顧專區，參見 [https://1966.gov.tw/LTC/cp-6533-
70777-207.html](https://1966.gov.tw/LTC/cp-6533-70777-207.html)
 25. 2005 World Summit Outcome. (2005). Assembly Resolution, 60(1), 6.
 26. Elder justice initiative home. (2022). Elder Abuse and Elder Financial Exploitation Statutes. U.S. Department of Justice. [https :
//www.justice.gov/elderjustice/prosecutors/statutes](https://www.justice.gov/elderjustice/prosecutors/statutes)
 27. Elder justice initiative home. (2024). Financial Exploitation. U.S. Department of Justice. [https :
//www.justice.gov/elderjustice/financial-exploitation](https://www.justice.gov/elderjustice/financial-exploitation)

- 
28. European Central Bank, Introduction to financial stability, see at [https :
//www.ecb.europa.eu/paym/financial-stability/html/index.en.html](https://www.ecb.europa.eu/paym/financial-stability/html/index.en.html)
29. Financial Services Authority. (2007, July). Treating Customers Fairly – Culture. Financial Services Authority. [https :
//www.fca.org.uk/publication/archive/fsa-tcf-culture.pdf](https://www.fca.org.uk/publication/archive/fsa-tcf-culture.pdf)
30. IAIS-CGAP joint working group on microinsurance. (2007, June). ISSUES IN REGULATION AND SUPERVISION OF MICROINSURANCE. International Association of Insurance Supervisors. www.iaisweb.org
31. International association of insurance supervisors. (2012, October). Application Paper on Regulation and Supervision Supporting Inclusive Insurance Markets. www.iaisweb.org
32. International association of insurance supervisors. (2019). International Association of Insurance Supervisors (IAIS). Insurance Core Principles and Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups. www.iaisweb.org
33. NAPSA, (2024, January). Learning About FINANCIAL EXPLOITATION. National Adult Protective Services Association. [https :
//www.napsa-now.org/financial-exploitation/](https://www.napsa-now.org/financial-exploitation/)
34. Report of the World Commission on Environment and Development : Our Common Future. (1987). Brundtland Commission.
35. The world bank group. (2022, July). Financial Inclusion Is a Key Enabler to Reducing Poverty and Boosting Prosperity. Financial Inclusion. [https :
//www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview#1](https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview#1)
36. The world bank (2022). Country Profile: India. The World Bank: Poverty and Inequality Platform. <https://pip.worldbank.org/country-profiles/IND>

- 
37. UN Environment Programme Finance Initiatives. [https :
//www.unepfi.org/insurance/insurance/](https://www.unepfi.org/insurance/insurance/)
38. Un global compact. (2004). Who Cares Wins : Connecting Financial Markets to a Changing World. UN Global Compact.
39. United Nation World Summit Outcome. (2005). Assembly Resolution, 60(1), 6.
40. United Nations Department of Economic and Social Affairs : Sustainable Development. (n.d.). United Nations Department of Economic and Social Affairs : Sustainable Development. [https : //sdgs.un.org/goals](https://sdgs.un.org/goals)
41. United Nations Industrial Development Organization. (2024). What Is Corporate Social Responsibility. [https : //www.unido.org/our-focus-advancing-economic-competitiveness-competitive-trade-capacities-and-corporate-responsibility-corporate-social-responsibility-market-integration/what-csr](https://www.unido.org/our-focus-advancing-economic-competitiveness-competitive-trade-capacities-and-corporate-responsibility-corporate-social-responsibility-market-integration/what-csr)
42. What Is Microfinance? A Complete Guide. (n.d.). Microcredit Summit Campaign. [https : //mycreditsummit.com/what-is-microfinance2.html](https://mycreditsummit.com/what-is-microfinance2.html)
43. What Is the PRI? (n.d.). Principles for the Responsible Investment. [https :
//www.unpri.org/about-us/about-the-pri](https://www.unpri.org/about-us/about-the-pri)