最　高　行　政　法　院　判　決

110年度上字第240號

上　訴　人　宏泰人壽保險股份有限公司

代　表　人　魯奐毅
訴訟代理人　葉蓉棻　律師
被 上訴 人　金融監督管理委員會

代　表　人　黃天牧
訴訟代理人　談　虎　律師
　　楊智全　律師
　　蔡火炎

上列當事人間保險法事件，上訴人對於中華民國110年1月6日臺北高等行政法院109年度訴字第242號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、爭訟概要：

㈠上訴人於民國99年10月25日投資取得坐落新北市○○區新市段（下稱新市段）145、147及148等地號土地（其中145地號土地接續於101年3月1日及102年3月11日分割成145及145-1、145-2等地號土地，而147及148地號土地則於102年10月7日分割成147、147-1、148及148-1等地號土地），續於101年5月29日取得同段141地號土地。因上訴人自取得上開分割前145、147及148地號等筆土地時起算，將屆滿2年期限仍未符合保險法第146條之2第1項及被上訴人訂頒之「保險業辦理不動產投資有關即時利用並有收益之認定標準及處理原則」（下稱認定標準及處理原則）規定之即時利用並有收益要件，上訴人乃於101年10月9日及102年1月11日依認定標準

及處理原則相關規定，向被上訴人檢送專案報核文件及申請展延即時利用期限（下稱第1次展延），經被上訴人以102年5月2日金管保壽字第10200006530號函同意自發文之日起核給展延期限1年。

㈡上訴人於第1次展延期限屆滿前，因其於101年5月29日取得之141地號土地與原於99年10月25日取得，經分割後之新市段145、145-1、145-2、147、147-1、148及148-1地號等8筆土地仍未符合上開即時利用並有收益之要件，復於103年4月25日向被上訴人申請展延即時利用期限（下稱第2次展延），經被上訴人以103年12月31日金管保壽字第10300123360號函同意展延即時利用期限至105年5月1日。上訴人於第2次展延期限屆至前，又於105年4月28日向被上訴人申請展延即時利用期限（第3次展延），其中之第141、145、145-1、145-2、147-1、148-1地號等6筆土地經被上訴人以105年11月7日金管保壽字第10500104040號函同意展延期限至107年5月1日；至於147、148地號土地（下稱系爭土地）則經被上訴人審視其多次檢送系爭土地申請展延即時利用期限專案報核之補正（充）文件，認定案關規劃整體開發時程長達17年，尚難謂符合保險法第146條之2規定即時利用並有收益之意旨，以106年11月28日金管保壽字第10602109280號函（下稱106年11月28日函）復礙難照准展延即時利用期限，請於文到1年內處分系爭土地。惟上訴人僅於107年4月洽詢宏盛建設股份有限公司（下稱宏盛公司）及達欣工程股份有限公司（下稱達欣公司）參與系爭土地出售案之意願，經該2公司於同年10月分別回覆無承購意願後，即未有其他具體作為，致未能於上訴人106年11月28日函所命1年內完成處分。

㈢上訴人於107年11月21日就系爭土地及其他地號土地續向被上訴人提出展延申請，請求展延即時利用期限至109年1月10日，經被上訴人審視系爭土地開發時程冗長、都審進度延宕及未依106年11月28日函要求於文到1年內處分，致不符即時利用並有收益者為限之規範，涉有違反保險法第146條之2第

1項規定，以108年2月18日金管保壽字第10701205581號函（下稱108年2月18日函）復礙難同意所請，並請上訴人就其違反保險法第146條之2第1項規定之情事，陳述意見，上訴人業於108年3月4日向被上訴人提出（108）宏壽產字第26號陳述意見書。

㈣經被上訴人審認上訴人處分系爭土地有欠積極，核認於系爭土地投資業務上有故意或過失，違反保險法第146條之2第1項有關不動產投資以即時利用並有收益者為限規定之情事，乃以108年7月30日金管保壽字第10804946312號裁處書（下稱原處分），依保險法第168條第5項第3款規定，裁處上訴人罰鍰新臺幣（下同）100萬元，並依同法第149條第1項規定予以糾正及命上訴人自該裁處書送達翌日起1年內出售系爭土地，併依同條項第1款規定，限制上訴人自該裁處書送達翌日起不得新增不動產投資（已取得建照之在建工程除外），俟系爭土地投資情形經被上訴人認可完成改善後始得恢復辦理。上訴人不服，循序向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，並聲明：原處分及訴願決定均撤銷。經原審以109年度訴字第242號判決（下稱原判決）駁回其訴後，提起本件上訴。

二、原判決所載兩造於原審之主張及答辯暨聲明，均援引之。

三、原判決駁回上訴人在原審之訴，其主要論據如下：

㈠保險業投資不動產應符合「即時利用並有收益」之要件，否則，即屬違反保險法第146條之2第1項之規定。被上訴人自得依法處罰，並予以糾正或令其限期改善外，及得視情況為必要之處分。本件上訴人取得系爭土地後，先經2次專案報核申請展延即時利用期限獲准，第3次展延申請遭被上訴人以106年11月28日函否准，並請其於文到1年內處分系爭土地，上訴人未表示不服，而於107年11月21日續向被上訴人申請展延即時利用期限至109年1月10日，被上訴人以108年2月18日函復礙難准許，並認上訴人有違反保險法第146條之2規定，請其陳述意見等；上訴人不爭執系爭土地仍在都市計

畫審議中，不符「即時利用並有收益」之要件，且其亦未遵照被上訴人106年11月28日函限期內處分系爭土地，則原處分以上訴人違反保險法第146條之2第1項規定，並依同法第168條第5項第3款規定裁處上訴人100萬元罰鍰，且依同法第149條第1項規定糾正及命上訴人自該裁處書送達翌日起1年內出售系爭土地，核於法無違。

㈡認定標準及處理原則乃被上訴人統一解釋法令、認定事實所訂之解釋性行政規則，作為執行保險法第146條之2第1項所為之技術性、細節性規定，並未增加法律所無限制，亦未逾越母法規範範疇，自未違反法律保留原則。且考諸保險法第146條之2規定於103年6月4日修正理由，可見立法機關亦肯認被上訴人有訂定認定標準及處理原則之權限；復參酌保險法增訂第146條之2第4項規定之目的僅係為提升既有管理規範之法律位階，並非否定被上訴人依職權所訂定的既有技術性、細節性等管理規範之法效性。另認定標準及處理原則中關於要求保險業向被上訴人為專案報核及申請展延「即時利用」期限等相關內容，乃保險法第149條第1項規定賦予被上訴人之權限，所為命保險業改善其違法行為及狀態之機制，即被上訴人依保險法第168條第5項第3款規定對於違反同法第146條之2第1項規定之保險業為裁罰前，先命該業者限期改善，於期限內完成者，被上訴人即得裁量不予裁罰；但未於期限內完成改善者，被上訴人仍得予裁罰。

㈢上訴人第3次申請展延，被上訴人105年11月7日金管保壽字第10500104040號函僅同意展延新市段第141、145、145-1、145-2、147-1、148-1地號等6筆土地之即時利用期限，而另以106年11月28日函否准系爭土地展延期限之申請確定。因此被上訴人指稱上訴人於99年間取得上開各筆土地（包含系爭土地在內）因不符「即時利用並有收益」之要件，乃專案向被上訴人一起申請展延，並非因上訴人取得該等土地是一個投資行為取得，即須一併申請展延等語，即屬有據。上訴

人空言其以一個投資行為取得之數筆不動產申請專案展延，被上訴人應即一併同意，不得拆分，自無所據。

㈣本件上訴人於99年間取得包含系爭土地在內多筆土地，迄原處分作成時，其投資不動產之行為仍持續進行中，其間保險法第146條之2第1項、第149條第1項本文均無修正，第168條第4項第3款嗣因修正改列同條第5項第3款暨提高罰鍰金額，而本件上訴人違反保險法第146條之2第1項規定義務之事實橫跨修法前後，因此被上訴人依裁處時之法律作成原處分，自無違反行政罰法第4條處罰法定暨禁止溯及既往等原則。至「素地」須經開發才能使用，進而予以利用並因利用而獲有利益，故其本身不符保險法第146條之2第1項「即時利用並有收益」規定，更與認定標準及處理原則及法律不溯及既往原則無涉。再者，本件系爭土地是否符合保險法第146條之2第1項「即時利用並有收益」規定，被上訴人始為權責主管機關，與內政部營建署無涉，因此上訴人主張被上訴人認定系爭土地違反保險法第146條之2第1項規定與內政部營建署認定其為合格得標人，屬相歧異認定，有違行政一體原則等語，難謂可採。

㈤內政部營建署辦理「99年度第1次公開標售淡海新市鎮發展區第1、2開發土地案」，上訴人參與投標取得包含系爭土地在內多筆土地，其中系爭土地為「素地」，上訴人將之規劃為淡海商業區第二期預定用地，現仍在進行都市計畫審議程序；上訴人復曾3次就系爭土地依認定標準及處理原則規定向被上訴人申請展延即時利用期限，其中第3次展延甚遭被上訴人否准，並命其於文到1年內處分系爭土地，然上訴人遲至107年11月21日始函復被上訴人略以洽詢宏盛公司、達欣公司購買系爭土地意願，並再申請展延即時利用期限至109年1月10日，經被上訴人108年2月18日函否准；又系爭土地面積廣大，上訴人亦自承開發所涉法令及行政程序繁雜，絕非一蹴可幾，常需數年始克允許或完成審議，此由內政部營建署已先後7次退回其都市計畫掛件申請益明。凡此均足證

上訴人於取得（投資）系爭土地時，應已認知其不可能於購入後2年內完成開發，達成可利用收益狀態，仍執意購買，甚迄今未達可使用狀態，無法計算投資報酬率，顯係故意違反保險法第146條之2第1項即時利用並有收益之規定。況上訴人乃保險業者，其依法取得不動產，本應遵守保險法第146條之2規定；且內政部營建署就系爭土地辦理都市計畫審議過程未有延宕，上訴人自無由據以主張阻卻違法或欠缺期待可能性。

㈥系爭土地經上訴人第3次展延即時利用期限，遭被上訴人106年11月28日函否准後，上訴人再次申請展延，亦經被上訴人108年2月18日函否准，及上訴人自承系爭土地仍處於都市計畫審查程序階段，堪認系爭土地仍處於投資開發階段，非已於99年10月25日終了，畢竟投資係有一定期間之行為，並非謂行為人出資購入標的後，其行為即告終了。故被上訴人於108年7月30日始作成原處分，核無上訴人所主張逾越裁罰時效之違誤。被上訴人曾以106年11月28日函否准上訴人第3次展延期限申請，迄原處分作成時暨其再命上訴人於1年內出售系爭土地，上訴人有長達2年8個月以上期間處分系爭土地，甚且遠逾認定標準及處理原則所示之2年期間，並無不合理及欠缺期待可能性，因此上訴人指摘原處分命其1年內處分系爭土地，有裁量濫用、違反比例原則之違法，委無可採。

四、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違背法令之情形，應予維持。茲論述理由如次：

㈠保險法第146條之2規定：「（第1項）保險業對不動產之投資，以所投資不動產即時利用並有收益者為限；其投資總額，除自用不動產外，不得超過其資金百分之30。但購買自用不動產總額不得超過其業主權益之總額。（第2項）保險業不動產之取得及處分，應經合法之不動產鑑價機構評價。（第3項）保險業依住宅法興辦社會住宅且僅供租賃者，得不受第1項即時利用並有收益者之限制。（第4項）保險業依

第1項規定辦理不動產投資之內部處理程序、不動產之條件限制、即時利用並有收益之認定基準、認定標準及處理原則及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」（註：上開條文第4項係於110年5月26日修正公布時增訂，其他各項未修正）第149條第1項規定：「保險業違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，主管機關除得予以糾正或令其限期改善外，並得視情況為下列處分：一、限制其營業或資金運用範圍。二、令其停售保險商品或限制其保險商品之開辦。三、令其增資。四、令其解除經理人或職員之職務。五、撤銷法定會議之決議。六、解除董（理）事、監察人（監事）職務或停止其於一定期間內執行職務。七、其他必要之處置。」第168條第5項第3款規定：「保險業資金之運用有下列情形之一者，處新臺幣1百萬元以上1千萬元以下罰鍰或解除其負責人職務；其情節重大者，並得廢止其許可：……三、違反第146條之2第1項、第2項或第4項所定辦法中有關不動產投資條件限制之規定。……」（註：此款於110年5月26日修正公布前規定為：「三、違反第146條之2規定。」）

㈡認定標準及處理原則如下：「（一）不動產達可使用狀態且已利用，並有合理之投資報酬率者，可認定為即時利用並有收益。但不包括以素地作為停車場、出租廣告或搭建其他未經合法編釘門牌號碼建物使用之情形。（二）前款所稱合理之投資報酬率以不動產出租率達6%（出租面積/持有面積）且年化收益率（年化收益/帳面價值）不低於中華郵政股份有限公司牌告2年期郵政定期儲金小額存款機動利率加5碼為準，但101年11月19日前取得之不動產，其年化收益率得以不低於中華郵政股份有限公司牌告2年期郵政定期儲金小額存款機動利率加3碼為準，以及101年8月24日前取得之不動產，其年化收益率得以不低於中華郵政股份有限公司牌告2年期郵政定期儲金小額存款機動利率加2碼為準。（三）前款所列各年化收益率之比較基準，係以出租時當月第1個營業日為準，評估方式採逐月檢核出租率及年化收益率之方式

為之。（四）保險業於101年11月19日後取得之不動產，應符合下列規定：1.取得達可用狀態之不動產，以取得時已符合即時利用並有收益標準者為限。2.取得達可用狀態之不動產，於取得日或取得後轉列為自用不動產之轉列日起5年內，不得移轉所有權。但有下列情事之一，報經主管機關核准者，不在此限：⑴本法第143條第1款所列情事。⑵為改善自有資本與風險資本之比率。⑶取得後未符合即時利用並有收益之認定標準，但已執行經董（理）事會通過之運用效益改善計畫，經2年仍未改善，或2年內曾符合即時利用並有收益標準，但未連續符合6個月以上，合併前次未符合之時效後，屆滿2年仍未改善。3.保險業投資於素地者，應符合下列條件：⑴已領有建造執照，可立即開發之土地，應於取得後9個月內開工；可獨立興建且無需再與鄰地合併開發之土地，應於取得後9個月內送件申請建造執照。但申請建造執照前之都市設計審查及審議期間，得不計入上開期限計算。⑵投資前應提出產品規劃及財務設算未來可符合即時利用並有收益標準之文件。⑶應按取得時規劃之時程確實辦理開發，最長應於取得日起5年內興建完工並符合即時利用並有收益標準。⑷取得日起10年內不得移轉所有權。但有本法第143條第1款所列情事及為改善其自有資本與風險資本之比率，報經主管機關核准者，不在此限。4.保險業投資本目所列標的之一者，依下列規定辦理：……（五）保險業取得之不動產於取得後因故未符合即時利用並有收益標準者，依下列規定辦理展延即時利用期限：1.不動產達可用狀態但未符合即時利用並有收益標準者，應敘明可用狀態與實際利用無法同時配合之理由專案報核。2.不動產未達可用狀態但已開發中者，應敘明具體理由專案報核。3.不動產未達可用狀態且未開發者，原則禁止；但有特殊事由，如無法開發亦無法處分轉讓者，應敘明具體理由專案報核。4.應辦理專案報核之案件，自取得不動產之日起均未即時利用者，應於屆滿2年期限前2個月內，向本會申請專案報核；本會核准展延到

期前仍未即時利用，亦應於展延到期前2個月內向本會提出展延申請。5.應辦理專案報核之案件，自取得不動產之日起2年內曾符合即時利用並有收益標準，但事後中斷或不符標準者，則應自中斷之日起於屆滿2年期限前2個月內，向本會申請專案報核。本會核准展延到期前仍未即時利用，亦應於展延到期前2個月內向本會提出展延申請。6.前目中斷時效之計算，如中斷後又符合第（二）款之認定標準，但未連續符合6個月以上者，前次中斷時效應併計之，且合併後有屆滿2年之虞者，應依前目規定辦理。……五、保險業依本法第146條之2規定得從事之不動產投資，不包括以尚未建造完成而以將來完成之建築物為交易標的物之投資。六、取得日係指所有權移轉登記日或地上權設定登記日。但101年11月19日前已簽約或得標之標的，得報經主管機關核准，以所有權移轉登記日、地上權設定登記日、簽約日或得標日之孰前之日適用即時利用並有收益標準。……」

㈢查原判決認定：上訴人於99年10月25日投資取得系爭土地，於101年10月9日及102年1月11日依認定標準及處理原則規定，向被上訴人申請第1次展延，經被上訴人以102年5月2日金管保壽字第10200006530號函同意自發文之日起展延期限1年；上訴人於該期限屆滿前，復於103年4月25日向被上訴人申請第2次展延，經被上訴人以103年12月31日金管保壽字第10300123360號函同意展延即時利用期限至105年5月1日；上訴人於期限屆滿前，又於105年4月28日向被上訴人申請第3次展延，經被上訴人多次函請上訴人重新研提開發時程，因上訴人所提整體開發時程達17年，經被上訴人審核後認上訴人就系爭土地之規劃開發，未符合保險法第146條之2規定即時利用並有收益之認定標準，以106年11月28日函復礙難照准，請於文到1年內處分系爭土地。上訴人則延至107年4月始洽詢宏盛公司及達欣公司購買系爭土地之意願，惟該2公司於107年10月間回覆無承購意願，上訴人即未有其他具體

作為，迄被上訴人106年11月28日函示1年內尚未處分等情，核與卷附證據資料相符，堪為本院判決之基礎。

㈣觀諸保險法第146條之2第1項明定「保險業對不動產之投資，以所投資不動產即時利用並有收益者為限」之意旨，乃為確保保險公司資金能運用得當，方有足夠準備金賠償因不可預料或不可抗力之事故所致之損害。故除符合同條第3項「保險業依住宅法興辦社會住宅且僅供租賃者」之情形外，其違反者即應依同法第149條第1項及第168條第5項第3款之規定，論處其行政法之責任。再者，揆諸保險業將資金用以投資不動產，如任令長期不能利用及收益，其投注之資金即無從活化運用，與其營運保險業務之本質相違。故所投資之不動產已達可處分、使用及收益狀態，仍未予變價，或閒置未出租取得相當之租金，或供法令所許之目的使用，即不能認為符合保險法第146條之2第1項所稱「即時利用並有收益」之情形。

㈤準此以論，被上訴人發布之前引認定標準及處理原則第1款認定不動產達可使用狀態且已利用，並有合理之投資報酬率者，符合「即時利用並有收益」情形，並排除以素地作為停車場、出租廣告或搭建其他未經合法編釘門牌號碼建物使用之情形。復於第2款明定不動產出租率及年化收益率，以作為認定出租不動產取得收益情形具備合理之投資報酬率之標準，並未逾越保險法第146條之2第1項規定之意旨，增加法律對人民所無之限制。再者，上開認定標準及處理原則僅係被上訴人闡示保險法第146條之2第1項規定「即時利用並有收益」之規範意旨，性質上並非創設或變更法律規定之要件或效果，乃適用保險法第146條之2第1項之當然解釋，投資不動產之行為雖發生在該認定標準及處理原則發布之前，仍得予以援用，自不生溯及既往問題，亦無牴觸法律保留原則。又現行保險法第146條之2於110年5月26日修正公布增訂第4項僅係將向來實務所採行之認定標準及處理原則提升其管理規範之法律位階，此參照其立法理由載謂：「為強化保

險業投資不動產之管理，提升現行保險業不動產投資管理規範之法律位階，爰增訂第4項，明定保險業依第1項規定辦理不動產投資之內部處理程序、不動產之條件限制、即時利用並有收益之認定基準及處理原則等事項之辦法，由主管機關定之。」等語可明。是以，現行保險法第146條之2第4項施行之前，主管機關為適用保險法第146條之2第1項之規定，而援引認定標準及處理原則以解釋該條項所稱「即時利用並有收益」之意旨，核無違反法律保留原則。

㈥核諸上訴人自99年10月投資取得系爭土地後，以需期間開發為由，迭經申請展延即時利用期限，均獲被上訴人同意，最近一次展延期限至105年5月1日止，上訴人迄期限屆至，仍未符合保險法第146條之2第1項及認定標準及處理原則第1款規定之即時利用並有收益情形，且依其第3次申請展延所補送之說明文件所示，所擬規劃整體開發時程需耗時17年之久，被上訴人以106年11月28日函復不予同意展延，而請其於文到1年內處分系爭土地，於法並無不合。又上訴人於所定1年期限內，僅對宏盛公司及達欣公司發出購地之要約誘引，於對方回覆無意願後即作罷，任令系爭土地處於未即時利用並有收益之狀態，未再有積極作為。足認上訴人自持有系爭土地時起，迄被上訴人於108年7月30日作成原處分時，長達8年有餘，確實有投資不動產未符合認定標準及處理原則第1款及第2款所稱可認定為即時利用並有收益之情形，即違反保險法第146條之2第1項之規定。

㈦是以，本件原判決載明：上訴人取得系爭土地後，經2次申請展延期限獲准後，又第3次申請展延期限，業據被上訴人以106年11月28日函否准所請，並命其於文到1年內處分系爭土地，上訴人未表示不服；而其於107年11月21日續行申請展延期限，亦據被上訴人以108年2月18日函復不同意；系爭土地不符「即時利用並有收益」之要件，上訴人未遵照被上訴人106年11月28日函限期內處分系爭土地，被上訴人依保險法第168條第5項第3款規定，先命其限期改善，但迄期限

屆至仍未完成改善，自得予裁罰；上訴人違反保險法第146條之2第1項規定之義務橫跨修法前後，被上訴人依裁處時之法律作成原處分，自無違反行政罰法第4條處罰法定暨禁止溯及既往等原則，且系爭土地為素地，須經開發才能使用，進而予以利用並因利用而獲有利益，故其本身不符保險法第146條之2第1項「即時利用並有收益」規定，更與認定標準及處理原則及法律不溯及既往原則無涉；系爭土地是否符合保險法第146條之2第1項「即時利用並有收益」規定之權責主管機關為被上訴人，與內政部營建署認定其為系爭土地之合格得標人無涉；由上訴人參與內政部營建署辦理「99年度第1次公開標售淡海新市鎮發展區第1、2開發土地案」之投標取得系爭土地，將之規劃為淡海商業區第二期預定用地，現仍在進行都市計畫審議程序，歷經上訴人3次依認定標準及處理原則規定申請展延即時利用期限，上訴人自承系爭土地面積廣大，開發所涉法令及行政程序繁雜，絕非一蹴可幾，常需數年始能完成審議，已經內政部營建署先後7次退回其都市計畫之申請，可證上訴人於投資系爭土地時，應已認知其不可能於購入後2年內完成開發，達成可利用收益狀態，仍執意購買，甚迄今未達可使用狀態，無法計算投資報酬率，其取得不動產本應遵守保險法第146條之2規定；且內政部營建署就系爭土地辦理都市計畫審議過程未有延宕，被上訴人2次同意其展延申請，並於作成原處分前再命其於1年內出售系爭土地，並無不合理及欠缺期待可能性，而有裁量濫用、違反比例原則之違法情形等理由，論駁上訴人在原審主張其未違反保險法第146條之2第1項規定各節，進而論斷上訴人上開違反保險法第146條之2第1項之行為，已該當同法第149條第1項及第168條第5項第3款之規定要件，被上訴人作成原處分適法有據，予以維持，經核於法並無不合。

五、綜上所述，原判決維持原處分及訴願決定，駁回上訴人在原審之訴，認事用法俱無違誤。上訴意旨指摘原判決有違背法令情形，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　10　　月　　27　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　陳　國　成

法官　王　碧　芳

法官　簡　慧　娟

法官　蔡　如　琪

法官　蔡　紹　良

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　111　　年　　10　　月　　28　　日

書記官　莊　子　誼