

01 最 高 行 政 法 院 判 決

02 112年度上字第725號

03 上 訴 人 黃暖春

04 訴訟代理人 黃國益 律師

05 被 上 訴 人 金融監督管理委員會

06 代 表 人 彭金隆

07 被 上 訴 人 金融監督管理委員會保險局

08 代 表 人 王麗惠

09 上二人共同

10 訴訟代理人 施汎泉 律師

11 洪鈞柔 律師

12 盧于聖 律師

13 被 上 訴 人 凱基人壽保險股份有限公司（原中國人壽保險股份
14 有限公司）

15 代 表 人 王銘陽

16 上列當事人間有關保險事務事件，上訴人對於中華民國112年8月
17 10日臺北高等行政法院111年度訴字第904號判決，提起上訴，本
18 院判決如下：

19 主 文

20 一、原判決關於駁回上訴人對被上訴人凱基人壽保險股份有限公
21 司之訴部分廢棄，移送至臺灣臺北地方法院。

22 二、其餘上訴駁回。

23 三、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

24 理 由

01 一、爭訟概要：

02 (一)緣上訴人於民國85年2月5日與被上訴人凱基人壽保險股份有
03 限公司（即原中國人壽保險股份有限公司，下稱凱基人壽公
04 司或中國人壽公司）簽訂「新ABC終身保險保單條款」之保
05 險契約（下稱系爭保險契約）。上訴人因認凱基人壽公司未
06 主動給付保單紅利及生存保險金，且經多次向凱基人壽公司
07 請求未果，乃於106年6月15日向財團法人金融消費評議中心
08 （下稱評議中心）申請評議，評議中心於106年10月13日作
09 成106年評字第815號評議書（下稱系爭評議決定），未為上
10 訴人有利之認定。其後，上訴人多次行文被上訴人金融監督
11 管理委員會保險局（下稱金管會保險局），主張凱基人壽公
12 司應依系爭保險契約給付保單紅利及生存保險金，且系爭評
13 議決定應予撤銷。案經金管會保險局審視凱基人壽公司之處
14 理情形，分別以108年7月12日保局(壽)字第1080494416號書
15 函、108年8月20日保局(壽)字第1080430038號書函、110年2
16 月4日保局(壽)字第1090433124號書函及110年10月19日保局
17 (壽)字第1100144059號書函（下合稱為金管會保險局108年7
18 月12日等4書函）回復稱倘上訴人不接受系爭評議決定，仍
19 得另循司法途徑釐清爭端等語。上訴人不服，乃以系爭評議
20 決定及金管會保險局108年7月12日等4書函均違法，並以金
21 管會保險局應對凱基人壽公司作成給付保單紅利及生存保險
22 金予上訴人之行政處分而不作為為由，向被上訴人金融監督
23 管理委員會（下稱金管會）提起訴願，經金管會於111年5月
24 17日以金管訴字第11101929582號決定不受理（下稱訴願決
25 定）。

26 (二)上訴人於111年5月26日收受訴願決定後，分別於111年6月1
27 日及同年7月1日（均為收文日期）向金管會針對訴願決定遞
28 送再審申請書，經金管會於111年6月28日以金管訴字第1110
29 139505號書函及111年7月8日以金管訴字第1110141522號書
30 函（下合稱為金管會111年6月28日等2書函）復上訴人略
31 以：該訴願決定尚未確定，如不服訴願決定，應於訴願決定

01 送達後2個月之不變期間內向臺北高等行政法院（下稱原
02 審）提起行政訴訟等語。上訴人乃於111年7月19日向原審提
03 起行政訴訟，並聲明：1.金管會應撤銷系爭評議決定。2.訴
04 願決定及金管會保險局108年7月12日等4書函均應予撤銷。
05 3.金管會保險局應作成命凱基人壽公司於保險法第34條規定
06 期限內給付上訴人新臺幣（下同）4,813,709元之行政處
07 分。4.金管會111年6月28日等2書函均撤銷。5.凱基人壽公
08 司應給付上訴人損害賠償4,813,709元。6.凱基人壽公司應
09 給付上訴人4,813,709元。其中訴之聲明第1至5項部分，均
10 經原審以111年度訴字第904號判決（下稱原判決）駁回，上
11 訴人不服原判決，提起本件上訴（至上開訴之聲明第6項部
12 分，經原審以111年度訴字第904號裁定移送臺灣臺北地方
13 法院，上訴人不服，提起抗告，由本院另為裁定）。

14 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記
15 載。

16 三、原判決駁回上訴人之訴，係以：(一)關於訴之聲明第1項：上
17 訴人主張係依行政訴訟法第5條規定提起課予義務訴訟，訴
18 請金管會作成撤銷系爭評議決定之行政處分，惟依卷附資料
19 所示，上訴人未曾先向金管會提出申請，及踐行訴願前置程
20 序，而逕提起課予義務之訴，應依行政訴訟法第107條第1項
21 第10款規定，予以駁回。(二)關於訴之聲明第2項及第3項：依
22 此部分聲明內容可知，上訴人係提起課予義務訴訟，其主張
23 係以保險法第149條、金融消費者保護法第12條之1及行政程
24 序法第92條、訴願法第67條、第81條及第82條之規定為據。
25 惟按保險法第149條及金融消費者保護法第12條之1規定，係
26 賦予保險業之主管機關、金融服務業之主管機關對所監督之
27 保險業或金融業為糾正或令其改善及改正違反法令、章程或
28 保護規定之權責，並未賦予一般人民得向行政機關請求作成
29 命保險業或金融業給付特定金額予與之締約之消費者，即並
30 非為保障特定人而設之規定甚明；至行政程序法第92條規定
31 係有關行政處分、一般處分之定義說明；而訴願法第67條、

01 第81條、第82條規定分別係說明受理訴願機關之職權調查、
02 作成訴願決定之內容及方式，並未賦予一般人民得向行政機
03 關請求作成命保險業或金融業給付特定金額予與之締約之消
04 費者，即並非為保障特定人而設之規定。上訴人提起如訴之
05 聲明第2項及第3項之課予義務訴訟，乃無公法上請求權而無
06 理由，應予駁回。(三)關於訴之聲明第4項：經核金管會111年
07 6月28日等2書函之內容，係就上訴人不服訴願決定而於111
08 年5月31日及6月30日提出再審之申請予以回復說明，上訴人
09 就此並未提起訴願，其逕行提起撤銷訴訟，其起訴自不合法
10 而應予駁回。(四)關於訴之聲明第5項：上訴人訴請凱基人壽
11 公司應賠償其相當於未依上訴人所請而給付生存給付金及紅
12 利共計4,813,709元之金額，且其於原審言詞辯論中敘明該
13 部分係依行政訴訟法第7條規定合併提起等語。惟查，依行
14 政訴訟法第7條合併請求係屬附帶請求之性質，非可單獨提
15 起行政訴訟，而凱基人壽公司並非訴之聲明第1至4項所示被
16 告，且該訴之聲明第1至4項亦均由原審駁回其訴，則上訴人
17 此部分之合併請求，已失所附麗，亦不合法，應一併予以駁
18 回。(五)綜上所述，上訴人之訴為部分不合法，部分無理由，
19 為求卷證齊一，並避免裁判矛盾，爰一併以程序上更為慎重
20 之判決駁回之等詞，為其論據。

21 四、本院按：

22 (一)人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或
23 法律上之利益，依行政訴訟法第4條第1項規定提起撤銷訴
24 訟，應以有行政處分存在為前提；而所謂行政處分，依訴願
25 法第3條第1項及行政程序法第92條第1項規定，指中央或地
26 方行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施
27 而對外直接發生法律效果的單方行政行為而言。至行政機關
28 所為單純的事實之敘述、理由說明或觀念通知，自非行政處
29 分，人民如對之提起撤銷訴訟，其起訴即不備合法要件，行
30 政法院應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，予以裁定
31 駁回。又行政訴訟法第5條規定之課予義務訴訟，須人民就

01 其「依法申請」案件，行政機關怠為行政處分或為否准之行政處分，人民始得依該規定提起課予義務訴訟；是若人民依法並無申請行政機關為行政處分之請求權存在，則其申請因非所謂「依法」申請，故其據以提起行政訴訟法第5條規定之課予義務訴訟，即屬起訴不備其他要件，依同法第107條第1項第10款規定，應予裁定駁回。

07 (二)關於訴之聲明第1項訴請撤銷系爭評議決定及該部分訴願決定：

09 1.金融消費者保護法第5條規定：「本法所稱金融消費爭議，指金融消費者與金融服務業間因商品或服務所生之民事爭議。」第13條第1項、第2項規定：「(第1項)為公平合理、迅速有效處理金融消費爭議，以保護金融消費者權益，應依本法設立爭議處理機構。(第2項)金融消費者就金融消費爭議事件應先向金融服務業提出申訴，金融服務業應於收受申訴之日起30日內為適當之處理，並將處理結果回覆提出申訴之金融消費者；金融消費者不接受處理結果者或金融服務業逾上述期限不為處理者，金融消費者得於收受處理結果或期限屆滿之日起60日內，向爭議處理機構申請評議；……。」第14條第1項規定：「爭議處理機構為財團法人，……，除民間捐助外，由政府分5年編列預算捐助。……。」第29條第1項規定：「當事人應於評議書所載期限內，以書面通知爭議處理機構，表明接受或拒絕評議決定之意思。評議經當事人雙方接受而成立。」第30條第1項、第2項及第4項規定：「(第1項)金融消費者得於評議成立之日起90日之不變期間內，申請爭議處理機構將評議書送請法院核可。爭議處理機構應於受理前述申請之日起5日內，將評議書及卷證送請爭議處理機構事務所所在地之管轄地方法院核可。……。(第2項)除有第3項情形外，法院對於前項之評議書應予核可。……。(第4項)評議書依第2項規定經法院核可者，與民事確定判決有同一之效力，當事人就該事件不得再行起訴或依本法申訴、申請評議。」足知，評議中心係政府

01 依據金融消費者保護法規定捐助成立之財團法人，以處理金
02 融消費者與金融服務業間因商品或服務所生之民事爭議，並
03 非受委託行使公權力，是其所為評議決定，非屬行政處分，
04 當事人如不接受評議決定，應循民事訴訟程序請求救濟。

05 2.經查，上訴人於原審言詞辯論時表明其訴之聲明第1項訴請
06 金管會撤銷系爭評議決定，係依據行政訴訟法第5條規定提
07 起課予義務訴訟，有依法申請及提起訴願，已寫明在訴願書
08 等語（原審卷第508頁）。惟觀諸上訴人向金管會所提出之
09 訴願書（訴願卷第9-13頁）內容可知，其係以系爭評議決定
10 為訴願程序標的而提起訴願，並非向金管會提出「申請」案
11 件，則上訴人於原審主張訴之聲明第1項係對金管會提起行
12 政訴訟法第5條規定之課予義務訴訟，核屬起訴不備其他要
13 件，依同法第107條第1項第10款規定，應予裁定駁回。雖上
14 訴人上訴主張其提起此部分行政訴訟係為訴請金管會撤銷違
15 法不當之系爭評議決定及該部分訴願決定等語。惟縱如上訴
16 人上訴所主張此部分起訴之訴訟類型應為撤銷訴訟，但依
17 前開規定及說明，行政訴訟法第4條第1項規定提起撤銷訴
18 訟，應以有行政處分存在為前提，評議中心依法處理金融消
19 費爭議，屬訴訟外之民事紛爭處理機制，該中心並未受委託
20 行使公權力，系爭評議決定本非屬行政處分，上訴人訴請撤
21 銷系爭評議決定，亦與行政訴訟法第4條規定之訴訟要件不
22 合，仍屬不備起訴要件而不合法，亦應依行政訴訟法第107
23 條第1項第10款規定予以裁定駁回。是以，原判決以上訴人
24 未經向金管會提出請求，逕向原審提出課予義務之訴，此部
25 分起訴為不合法，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，
26 駁回該部分之訴，核無違誤。

27 (三)關於訴之聲明第2項、第3項訴請撤銷金管會保險局108年7月
28 12日等4書函及該部分訴願決定；暨金管會保險局應作成命
29 凱基人壽公司給付上訴人4,813,709元之行政處分：

30 1.按保險法第149條固明定主管機關為達對保險業為監督管理
31 之目的，得視保險業違反法令、章程或有礙健全經營情節之

01 輕重而採取不同的監理措施，惟並未賦予人民得請求該主管
02 機關命保險業者給付保險金或保單紅利予要保人或被保險人
03 之公法上請求權。又按金融消費者保護法第12條之1規定及
04 其立法理由載明：「……，為達行政監理及保護金融消費者
05 權益之目的，亦有賦予主管機關得視情節輕重，為相關行政
06 管制性預防措施之必要。……。」可知，該規定固賦予主管
07 機關對於違反該法第2章規定之金融服務業，得採取必要的
08 行政管制性預防措施，惟並未賦予人民得請求該主管機關命
09 金融服務業給付保險金或保單紅利予金融消費者之公法上請
10 求權。而行政程序法第92條係就該法所稱行政處分及一般處
11 分為定義性規定，訴願法第67條係規定訴願人或參加人有向
12 受理訴願機關申請調查證據之權利及就調查證據之結果有表
13 示意見之機會，同法第81條及第82條則各係就受理訴願機關
14 決定作成撤銷原行政處分或另為處分或命應作為之機關速為
15 一定之處分的要件為規定，上開規定亦未賦予人民得請求行
16 政機關命保險業或金融服務業給付之公法上請求權。

17 2.經查，上訴人於原審主張其係依據保險法第149條及金融消
18 費者保護法第12條之1、行政程序法第92條及訴願法第67
19 條、第81條、第82條之規定，提起課予義務訴訟，請求撤銷
20 金管會保險局108年7月12日等4書函，並命金管會保險局應
21 作成命凱基人壽公司給付上訴人4,813,709元之行政處分等
22 情。惟上開各法規均未賦予人民得請求主管機關命保險業或
23 金融服務業為給付之公法上請求權，已如前述。因此，上訴
24 人提起課予義務訴訟，訴請金管會保險局對凱基人壽公司作
25 成給付保單紅利及生存保險金予上訴人之行政處分，核非行
26 政訴訟法第5條第2項所稱「依法申請之案件」，起訴欠缺實
27 體判決要件，為不合法，應依行政訴訟法第107條第1項第10
28 款規定，駁回其訴。原判決以此部分聲明為課予義務之訴，
29 欠缺公法上請求權，且無訴之利益，為無理由而駁回此部分
30 之訴，其理由雖有不同，結論並無二致，仍應予維持。

01 (四)關於訴之聲明第4項訴請金管會111年6月28日等2書函均撤銷
02 :

03 1.按行政訴訟法第4條及第5條訴訟之提起，除該法別有規定
04 外，應於訴願決定書送達後2個月之不變期間內為之，同法
05 第106條第1項定有明文。又按訴願法第97條第1項規定，有
06 該條項各款所列情形之一者，訴願人得對於確定訴願決定，
07 向原訴願決定機關申請再審。另按訴願法或行政訴訟法，對
08 訴願法上之再審既未規定救濟程序，自不得對之提起行政訴
09 訟，此乃法理之當然解釋。

10 2.經查，訴願決定係於111年5月26日送達上訴人，有金管會訴
11 願文書郵務送達證書可稽（訴願卷第137頁）。復觀諸金管
12 會111年6月28日等2書函所載內容可知，該等2書函各係針對
13 上訴人111年6月1日及111年7月1日（均為收文日期）再審申
14 請書之回復，均在說明訴願決定係於111年5月26日送達上訴
15 人，尚未確定，如有不服，請於該訴願決定書送達之次日2
16 個月內具狀向原審提起行政訴訟之方式，進行救濟，並將上
17 訴人之書狀正本及其附件隨文檢還等情。足知，金管會乃係
18 以程序不合為由，而以該等2書函決定訴願再審不予受理。
19 依前揭規定及說明，上訴人本就不得對訴願再審決定提起撤
20 銷訴訟，原審未予詳究，逕以原判決認定上訴人就金管會11
21 1年6月28日等2書函因未經合法訴願之前置要件，其起訴不
22 合法而駁回此部分撤銷訴訟，理由雖有未洽，惟駁回此部分
23 之訴的結論並無不合，仍應予維持。

24 (五)關於訴之聲明第5項訴請凱基人壽公司應給付上訴人損害賠
25 償4,813,709元：

26 1.按行政訴訟法第2條規定：「公法上之爭議，除法律別有規
27 定外，得依本法提起行政訴訟。」又依照法院組織法第7條
28 之3第1項規定：「法院認其無審判權者，應依職權以裁定將
29 訴訟移送至有審判權之管轄法院。但其他法律另有規定者，
30 不在此限。」此項規定依行政法院組織法第47條規定，於行
31 政訴訟事件準用之。再按國家賠償法第5條規定：「國家損

01 害賠償，除依本法規定外，適用民法規定。」同法第12條明
02 定：「損害賠償之訴，除依本法規定外，適用民事訴訟法之
03 規定。」是行政法院審判權對象雖為公法上之爭議，但個案
04 爭議如屬國家賠償所生公法上爭議，應循民事訴訟程序向普
05 通法院救濟，行政法院無審判該訴訟之權限，倘誤向行政法
06 院起訴，行政法院應依職權以裁定將訴訟移至有審判權之管
07 轄法院。另行政訴訟法第7條規定「提起行政訴訟，得於同
08 一程序中，『合併請求』損害賠償或其他財產上給付。」並
09 未明定「合併提起訴訟」，故其文義上並不僅限於客觀訴之
10 合併之情形，又斟酌該條之立法過程，乃在使當事人於提起
11 行政訴訟時得「附帶」提起不同審判系統之訴訟，以連結行
12 政訴訟與國家賠償訴訟審判權，而達訴訟經濟目的之意旨，
13 並參照該條立法理由第3點明文闡述：「向行政法院『附
14 帶』提起損害賠償之訴，自應適用行政訴訟程序，而其實體
15 上之法律關係，仍以民法有關規定為依據……。」是行政訴
16 訟法第7條規定所謂「合併請求」損害賠償或其他財產上給
17 付，其訴訟法上之意義，依行政訴訟法與國家賠償法之規範
18 體系而言，不宜限制解釋為客觀訴之合併，而應包含當事人
19 於提起行政訴訟時，就同一原因事實請求之國家賠償事件，
20 得適用行政訴訟程序「附帶」提起損害賠償或其他財產上給
21 付訴訟，行政法院並於此情形取得國家賠償訴訟審判權之
22 意，以符合立法意旨及立法理由，復可與國家賠償法第11條
23 但書規定：「但已依行政訴訟法規定，『附帶』請求損害賠
24 償者，就同一原因事實，不得更行起訴。」配合適用。是當
25 事人主張因行政機關之違法行政行為受有損害，循序向行政
26 法院提起行政訴訟，並依行政訴訟法第7條規定於同一程序
27 中，合併依國家賠償法規定請求損害賠償者，因行政法院就
28 國家賠償部分，自當事人依法「附帶」提起國家賠償時起取
29 得審判權，而案件經行政法院審理後，如認行政訴訟部分因
30 有行政訴訟法第107條第1項第2款至第10款情形而不合法
31 者，此時行政訴訟既經裁定駁回，其依國家賠償法附帶提起

01 國家賠償之訴部分，屬附帶請求之性質，非可單獨提起之行政訴訟，因而失所附麗，自得一併裁定駁回（本院98年6月份第1次庭長法官聯席會議(二)決議參照）。準此，當事人主張行政機關之行政行為違法而提起行政訴訟，另就因該行政行為受有損害部分「附帶」請求國家賠償，其行政訴訟之請求與國家賠償之請求係基於同一原因事實（同一違法行政行為），國家賠償始有「附帶」可言。此時行政訴訟經以起訴不合法裁定駁回，其附帶提起國家賠償之訴部分，既屬附帶請求之性質，非可單獨提起之行政訴訟，因而失所附麗，應一併駁回，而無庸依職權移送至民事法院。至若兩者所主張之原因事實並非同一，而為各別之行為，則當事人提起國家賠償訴訟或其他損害賠償訴訟，因非附帶請求之性質，而係獨立之國家賠償事件或民事賠償事件，應適用民事訴訟程序，由民事法院審理，行政法院並無審判權，依上述規定，應依職權移送至有審判權之民事法院。

16 2.經查，上訴人於原審追加起訴此部分係主張其是依據行政訴訟法第7條規定，合併請求凱基人壽公司負損害賠償責任，請求依據為金融消費者保護法第11條之3規定等語（原審卷第409-411頁、第483-487頁、第509頁）。而按金融消費者保護法第11條之3規定：「（第1項）金融服務業因違反本法規定應負損害賠償責任者，對於故意所致之損害，法院得因金融消費者之請求，依侵害情節，酌定損害額3倍以下之懲罰性賠償；對於過失所致之損害，得酌定損害額1倍以下之懲罰性賠償。（第2項）前項懲罰性賠償請求權，自請求權人知有得受賠償之原因時起2年間不行使而消滅；自賠償原因發生之日起逾5年者，亦同。」足知，上訴人就此部分訴之聲明所主張其權利或法律上利益受有損害，並非肇因於行政機關之違法行政行為，亦非依據國家賠償法請求國家賠償，性質為單純依金融消費者保護法第11條之3規定所提起之民事損害賠償訴訟，依前開說明，屬私法關係之爭議，非屬行政爭訟程序之範圍，而應適用民事訴訟法之規定，由民

01 事法院審判，行政法院並無受理訴訟權限。上訴人就此部分
02 向原審提起行政訴訟，原審未以行政法院無審判權，將此部
03 分訴訟移送至有審判權之管轄法院，而逕以中國人壽公司並
04 非訴之聲明第1至4項所示被告，且該訴之聲明第1至4項均由
05 原審駁回其訴，則此部分合併請求，因屬附帶請求之性質，
06 已失所附麗，該部分起訴不合法為由，一併予以駁回此部分
07 訴訟，於法自有未合。上訴論旨雖未指摘及此，惟此係本院
08 應依職權調查之事項，原判決此部分既有上開當然違背法令
09 之情形，自應予以廢棄。又上訴人係以其與凱基人壽公司簽
10 訂系爭保險契約，並因認該公司違反金融消費者保護法規
11 定，而請求該公司應負損害賠償責任。查凱基人壽公司乃私
12 法人，其營業所所在地係在臺北市松山區，依民事訴訟法第
13 2條第2項規定，爰由本院依職權將此部分訴訟移送至該有受
14 理訴訟權限之臺灣臺北地方法院管轄。

15 五、據上論結，本件上訴為一部有理由、一部無理由。依行政法
16 院組織法第47條、法院組織法第7條之3第1項前段、行政訴
17 訟法第255條第1項、第2項、第256條第1項、第259條第2
18 款、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第79條，判決
19 如主文。

20 中 華 民 國 114 年 5 月 22 日

21 最高行政法院第三庭

22 審判長法官 蕭 惠 芳

23 法官 林 惠 瑜

24 法官 梁 哲 瑋

25 法官 李 君 豪

26 法官 林 淑 婷

27 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

28 中 華 民 國 114 年 5 月 22 日

29 書記官 徐 子 嵐