

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第六庭

111年度訴字第1555號

113年4月11日辯論終結

原告 謝佩君

訴訟代理人 龔新傑 律師

黃湘捷 律師

被告 金融監督管理委員會保險局

代表人 施瓊華（局長）住同上

訴訟代理人 施汎泉 律師

侯雅瀨 律師

參加人 國泰人壽保險股份有限公司

代表人 熊明河（董事長）

訴訟代理人 李佩如 律師

張天香 律師

上列當事人間保險法事件，原告不服金融監督管理委員會中華民國111年11月2日金管訴字第11101968662號（案號：11100008）

訴願決定，提起本件行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告以民國111年2月16日及5月19日申請函（下稱系爭申請），向被告申請命參加人限期對國泰一號不動產投資信託基金（下稱系爭基金）之持有單位數依法降低至10%以下，以

01 符合保險法第146條之1及金融監督管理委員會（下稱金管
02 會）96年1月2日金管保一字第09502503851號令（下稱96年
03 令）等規定。經被告以111年6月15日保局(壽)字第11104255
04 67號書函（下稱原處分）回復原告，參加人94年10月投資系
05 爭基金時，相關保險法令尚無規範保險業投資單一不動產投
06 資信託受益憑證之限額，且參加人持有系爭基金比重增加，
07 非參加人主動增加投資所致，按法律不溯及既往原則，尚難
08 認參加人有違反保險相關法令情事等語。原告不服，提起訴
09 願，遭金管會111年11月2日金管訴字第11101968662號訴願
10 決定不受理（下稱訴願決定），原告仍不服，遂提起本件行
11 政訴訟。

12 二、原告起訴主張及聲明：

13 (一)保險法第146條之1條與金管會96年令規範目的之一，係為保
14 障不動產投資信託受益證券之受益人對於該受益證券之決策
15 決議形成不被保險業影響或介入，原告身為系爭基金之受益
16 人，有依上開規定請求被告命參加人降低持有系爭基金受益
17 權數之主觀公權利：

18 1.系爭基金發行之時間雖早於金管會96年令作成，惟金管會96
19 年令係依據81年2月26日增訂之保險法第146條之1第1項第2
20 款規定，該規定仍為現行法規（僅移至同條項第6款），依
21 司法院釋字第287號解釋意旨，81年1月26日增訂之保險法第
22 146條之1第1項第2款規定亦有金管會96年令之適用。參加人
23 持有系爭基金之受益權數仍不得超過已發行總額10%；否
24 則，在法規生效日後及新釋示前所為之任何特定行為，縱未
25 涉及任何行政處分，該特定行為亦不受新釋示之影響，則司
26 法院釋字第287號所謂「自法規生效之日起有其適用」之原
27 則即形同具文。

28 2.保險法第146條第1及金管會96年令之規範目的之一，即為保
29 障不動產投資信託受益證券之受益人會議決策形成不受保險
30 業影響或介入（立法院公報第103卷第37期），依司法院釋
31 字第469號揭櫫之保護規範理論，以及最高行政法院108年度

01 判字第73號判決意旨，可認不動產投資信託受益證券之受益
02 人亦為保險法第146條之1所保護之對象，原告有主觀公權
03 利，自得請求被告命參加人限期降低持有系爭基金之受益權
04 數至10%以下，原處分否准原告所請，自屬行政處分，訴願
05 決定認屬觀念通知，即有違誤。

06 3.系爭基金之管理機構為參加人之關係企業，參加人確實因持
07 有19.91%之表決權，幾近前述法定投資上限10%之2倍，產生
08 「參加人影響系爭基金決策、決議」等負外部性效應，已然
09 違反保險法第146條之1與金管會96年令之規範與立法目的，
10 嚴重影響系爭基金受益人會議之決策形成。若原告系爭申請
11 獲得滿足，將有效降低參加人對系爭基金之影響力，達成
12 「系爭基金受益人不受保險業參加人行為之負外部性影響」
13 之事實狀態，依前揭最高行政法院判決闡釋，原告之請求如
14 被滿足將會帶來改變現狀之法律效果無疑，原處分確屬「否
15 准處分」。

16 (二)保險業資金之運用影響社會大眾與金融秩序甚大，違反保險
17 法第146條之1等限制之保險業者，金管會亦有依法裁處之案
18 例，舉例如下：

19 1.臺灣人壽保險股份有限公司（下稱臺灣人壽）曾因未依金管
20 會函令改善陳報非因增加投資之因素所致違反保險法第146
21 條之1第1項第5款規定投資上限乙事，經金管會依同法第149
22 條第1項規定予以糾正。雖臺灣人壽違反該條款規定限額並
23 非因其主動增加投資所致，然依據金管會98年8月27日金管
24 保財字第09800101002號令（下稱98年令），臺灣人壽稽核
25 部門應追蹤控管該逾限情事，並於6個月內改正調整逾限部
26 位，否則稽核部門應立即陳報主管機關並提出書面說明及具
27 體改善計畫，惟臺灣人壽稽核部門並未依據前揭函令規定追
28 蹤控管及陳報主管機關，故金管會遂依法予以糾正（下稱臺
29 灣人壽裁罰案）。

30 2.法國巴黎人壽曾因辦理國外投資業務未審慎評估，致國外投
31 資總額超過法定限額，而與保險法第146條之4第2項有關保

01 險業辦理國外投資比例應符合主管機關核定額度之規定不
02 符，經金管會核認事證明確而依法裁罰法國巴黎人壽100萬
03 元罰鍰。參加人亦曾因投資後管理有缺失、違反保險法第14
04 6條之4第3項授權訂定之管理辦法等法規命令，經金管會核
05 處罰鍰新臺幣（下同）240萬元（下稱巴黎人壽裁罰案）。

06 (三)參加人實質上係以承擔數百億元保險業務負債之對價，概括
07 承受國寶人壽股份有限公司（下稱國寶人壽）與幸福人壽保
08 險股份有限公司之資產、負債與業務，最後亦因此取得原由
09 國寶人壽持有之系爭基金受益證券10,803張，故參加人104
10 年間增加持有系爭基金受益權數占比，確係源自於其主動投
11 標承購國寶人壽所致；參加人在已持有19.14%系爭基金受益
12 權數之情況下，又主動投標購買持有10,803張系爭基金受益
13 證券之國寶人壽，導致參加人持有系爭基金之比例違反保險
14 法第146條之1與金管會96年令，被告自應依法命參加人限期
15 盡速改善，以符法律規定。況參加人既然是以「概括承受」
16 的方式受讓國寶人壽相關業務資產，該部分之資產亦應受保
17 險法與金管會96年令規範，「概括承受」之行為應非阻卻適
18 用法律命令規範之事由，被告自應依法予以糾正或裁罰。縱
19 認參加人取得國寶人壽之10,803張受益證券非屬主動增加投
20 資，參加人亦應依金管會98年令於6個月內改正調整，惟參
21 加人迄未改正，亦未見被告對此予以糾正或其他處分。

22 (四)再者，參酌與本件涉及之保險法第146條之1相同規範考量之
23 保險法第146條之5之規定，保險業投資於政府專案、公共及
24 社會福利事業等具政策或公益性之標的，雖然限制較為寬
25 鬆，但投資後仍須時刻檢視投資有無不符主管機關規定之情
26 形；舉輕以明重，對於保險業資金限制更為嚴格之保險法第
27 146條之1所為投資，投資後更應隨時檢視該投資有無違反法
28 律或主管機關規定：

29 1.前東元電機股份有限公司（下稱東元電機）董事黃茂雄與其
30 子黃育仁於110年間爆發經營權之爭，黃茂雄成立鈺叡股份
31 有限公司（下稱鈺叡公司）擬收購黃育仁擔任負責人之菱光

科技股份有限公司（下稱菱光公司），然持有鈺叡公司半數股權之達勝伍創業投資股份有限公司（下稱達勝伍公司），共有78%之股權係分由6家壽險公司持有（含參加人），如此將會有保險業涉嫌介入其他公司經營權之問題（下稱東元電機經營權爭奪案）。對此被告代表人公開呼籲「壽險業資金不得介入公司經營權」，並要求該6家壽險公司強化投資後續管理。金管會為避免相類情事再度發生，旋於同年年底修正發布「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」，於該辦法第6條第1項增訂第4款保險業應訂定之處理程序應包含「投資後管理方式」，同條增訂第2項規定投資後管理方式應包括「定期檢視實際投資情形是否有未符合原訂投資計畫及範圍、主管機關及其他目的事業主管機關規定之情形，及應採行因應措施之評估及規劃」，並於同條增訂第3項明定投資後管理方式包括應檢視所為投資不得有介入經營權之爭之情事。

2.由前述金管會於東元電機經營權爭奪事發後之態度與作為，以及參加人曾因未落實投資後管理而遭金管會裁罰之事，可證保險法第146條之5雖為鼓勵保險業將資金運用於具有促進社會發展功能之投資專案，故相關資金運用限制相比同法第146條之1等其他條文較為寬鬆，然不論投資前或投資後，均仍訂有一定之規範與限制供保險業遵循，亦即立法者在鼓勵保險業發揮社會功能之同時，仍兼顧前述保障社會大眾權益與避免保險業濫用經濟力量之立法目的，可見此乃保險法之重要原則無疑。

3.參酌上開投資限制較為寬鬆之保險法第146條之5，都已明文要求保險業投資後需定期檢視是否符合主管機關之規定，則對於保險業資金運用限制較為嚴格之保險法第146條之1，保險業亦應於投資後定期檢視是否有未符合主管機關規定之情形，及應採行因應措施之評估及規劃，如此方足以維護保護社會大眾權益、穩定經濟與避免保險業濫用資金之立法目的。因此，即便參加人最初投資系爭基金時尚未有金管會96

01 年令規定，於金管會96年令公布後，參加人亦應檢視其投資
02 有無違反金管會96年令。

03 (五)本件雖與保險法第149條非全然無涉，惟主要適用之法規命
04 令係保險法第146條之1與金管會96年令及98年令，此點需先
05 予陳明。參加人所提本院108年度訴字第294號判決與保險法
06 第146條之1至第146條之9規定毫無關聯，亦與金管會96年令
07 或98年令無涉，自無從比附之。質言之，由保險法第149條
08 第1項規範文字「保險業違反法令、章程或有礙健全經營之
09 虞時」，即可清楚知悉該條項係於保險業違反任何法令章程
10 之時均有適用，亦即並非僅於保險業違反同法第146條之1等
11 規定時主管機關方能適用保險法第149條予以處分，參加人
12 稱保險法第149條與同法第146條之1等規定二者無從割裂適
13 用，顯屬誤解。

14 (六)又參加人104年8月26日提出之國壽字第104082397號陳報之
15 改善計畫顯示，參加人概括承受國寶人壽10,934張受益證券
16 之結果，使參加人持有同次發行之系爭基金受益證券高達總
17 額19.92%，已然嚴重違反保險法第146條之1與金管會96年令
18 規定之上限。參加人卻於書狀中一再以「概括承受」為由主
19 張伊受讓國寶人壽所持系爭基金受益證券屬於非因增加投資
20 之因素，非屬保險法第146條之1與金管會96年令規範對象云
21 云，明顯誤解概括承受之意義，亦對阻卻違法之事由有所誤
22 認，更與伊自99年起迄今每半年向被告陳報「非因增加投資
23 之因素致資金運用逾法定限額之說明及改善計畫」之行為自
24 相矛盾，可證參加人之主張於法未合，要無可採。

25 (七)被告亦未提出任何依據作為認定參加人不受法定上限限制之
26 基礎，被告自應命參加人限期改善違法逾限超持之行為。又
27 金管會曾於102年5月10日公告「國寶人壽出席被投資公司龍
28 邦興業102年5月7日股東常會行使表決權處分案」，依據保
29 險法第149條第1項第1款，處分國寶人壽不得因持有有價證
30 券行使股東表決權，可證實務上主管機關得依據保險法第14

01 9條第1項第1款規定，對保險業者為不得行使表決權之處
02 分。

03 (八)參加人提出其自99年至112年共28份函文與改善計畫，說明
04 欄皆記載係依據金管會98年令辦理，而參加人於逾限改善計
05 畫中，清楚記載伊持有「國泰R1」之「投資張數上限（占該
06 檔比重）」為「139,300(10%)」，並說明「三、所違反之法
07 規 依金管保一字第09502503851號行政函釋（按：即96年
08 函令）規定：保險業投資同次發行之不動產投資信託(REIT
09 s)受益證券之總額，不得超過該次受益證券已發行總額百分
10 之十」。故參加人持有系爭基金受益證券之數額受法定上限
11 10%之拘束無疑，被告與參加人對此顯然亦有清楚明確之認
12 知。

13 (九)按臺灣證券交易所股份有限公司受託辦理上市證券拍賣辦法
14 規定（下稱拍賣辦法），臺灣證券交易所股份有限公司接受
15 證券商申請以拍賣方法處理上市證券，並於拍賣辦法第5條
16 規定拍賣底價得設定拍賣當日開盤競價基準上下15%幅度範
17 圍內、第6條規定拍賣數量不得少於200萬股(單位)等，合先
18 敘明。參加人持有超過10%之部位違反法令規定業如前述，
19 對此參加人可依據拍賣辦法之規定，訂一高於淨值之價格作
20 為拍賣底價，將逾限部位公開拍賣處分，如此當可立即改善
21 伊長年持有逾限部位之違法情狀，且不損及參加人股東與保
22 戶之權益。拍賣結果若對市價造成影響亦屬法規容許之結
23 果，故此當不至成為參加人不採行拍賣之理由。

24 (十)聲明：

25 1.訴願決定及原處分均撤銷。

26 2.被告對於系爭申請，應作成命參加人限期對系爭基金之持有
27 單位數依法降至10%以下之行政處分。

28 3.訴訟費用由被告負擔。

29 三、被告答辯及聲明：

30 (一)系爭基金係於94年9月23日募集，當時保險法第146條之1第1
31 項第2款及金管會94年4月22日金管保一字第09302501871號

01 令（下稱94年令）規定，並無保險業者投資單一不動產投資
02 信託受益憑證之限額之規定，原告指稱參加人投資系爭基金
03 應受現行保險法第146條之1第1項第6款規定及金管會96年令
04 限制云云，實無理由：

05 1.保險法於96年7月18日修正施行第146條之1，將原列第2款規
06 定移至第6款，始增加保險業資金得購買證券化商品及其他
07 經主管機關核准保險業購買之有價證券，其總額不得超過該
08 保險業資金10%之規定。迄至金管會94年令經金管會96年令
09 停止適用後，方有上開規定適用，是以參加人94年投資系爭
10 基金時，相關保險法令並無保險業投資單一不動產投資信託
11 受益憑證限額之規定。金管會96年令之公布，係考量當時資
12 本市場蓬勃發展、有價證券商品種類增加，始變更已不合時
13 宜之金管會94年令。又金管會96年令係金管會基於金融主管
14 機關地位，依當時保險法第146條之1條第1項第2款之授權而
15 頒布之法規命令，核與闡明法規原意之函令性質有所不同，
16 並非用以闡明保險法第146條之1條第1項第2款法規之原意，
17 應當無從參照司法院釋字第287號解釋意旨自該規範生效日
18 起即可適用，而係應向後生效，無溯及效力。

19 2.況參加人自金管會96年令發布後即未再投資系爭基金，並逐
20 步降低其對系爭基金之持有部位，嗣於104年7月1日因概括
21 承受國寶人壽之資產負債，致持有系爭基金比重增加，其概
22 括承受之行為不該當於保險法第146條之1第1項第6款規定之
23 「購買」行為；基於法律不溯及既往及法秩序安定考量，難
24 認參加人94年投資系爭基金應受其後增訂之保險業投資受益
25 憑證限額規定之影響。

26 (二)參酌司法院釋字第469號解釋所揭示之保護規範理論，保險
27 法第146條之1第1項第6款規範目的係為強化保險業資金運用
28 及分散風險，並未寓有「保護特定有價證券之其餘投資人」
29 之意旨，原告自無從援引保護規範理論，請求被告為特定處
30 分：

01 1.關於避免保險業介入被投資主體營運之部分，已有保險法第
02 146條之1第3項規定可資適用，無論保險業者投資不動產信
03 託投資基金之資金數額為何，均不得介入被投資主體之經營
04 管理，足認原告確實混淆保險法第146條之1第1項第6款與第
05 3項之規範目的，保險法第146條之1第1項第6款並非保護規
06 範，原告既無此求被告命參加人降低對系爭基金持有受益權
07 數之主觀公權利，則原處分否准原告所請亦不對原告產生法
08 律效果，自非行政處分。原告援引之最高行政法院108年度
09 判字第73號判決要旨，僅屬法院個案見解，尚難比附援引。

10 2.原告所提之東元電機經營權爭奪案件，其背景事實與所涉規
11 範亦均與本案不同，無從比附援引之。再查，觀諸保險法第
12 146條之5修法歷程，其立法目的係「為引導保險業資金投入
13 國內公共及社會福利事業投資」，與同法第146條之1第1項
14 第6款規範目的為「活化保險業資金運用與彈性，增加保險
15 業投資績效，分散保險業投資風險」，二者立法目的不僅顯
16 然不同，規範內容亦迥然有別，無所謂舉輕以明重之法理適
17 用。

18 (三)原告所提之臺灣人壽裁罰案、法國巴黎人壽裁罰案、參加人
19 裁罰前案等，事實背景均與本案不同，難認可比附援引。參
20 加人於104年7月1日概括承受國寶人壽相關資產及負債，係
21 為維護保險市場之安定及保障保戶權益，由財團法人保險安
22 定基金依據保險法授予之權責及保險法第149條之2、第149
23 條之9等條規定而為之處理，參加人因而間接取得國寶人壽
24 持有之系爭基金10,803張受益證券，此與保險業主動依保險
25 法第146條之1辦理之保險業資金運用，藉此獲取報酬之目的
26 仍有區別。況參加人因此導致該公司持有之投資標的部分有
27 逾越法令情事，參加人業依金管會98年令定期提報書面說明
28 及具體改善計畫，並無前揭臺灣人壽103年處分案所列違反
29 金管會98年令規定情事。

30 (四)聲明：

31 1.原告之訴駁回。

01 2.訴訟費用由原告負擔。

02 四、參加人陳述及聲明：

03 (一)參加人於96年前買進系爭基金係依當時有效之保險法及機關
04 發布函令所為，屬合法投資行為，基於法律不溯及既往及信
05 賴保護原則，尚難以嗣後修訂規範及發布函令相繩而認參加
06 人投資系爭基金有違法令。參酌保險法第146條之1第6款規
07 定歷來修法理由可知，該條目的旨在強化保險業資金運用及
08 分散風險，並無保護特定人或有償證券其他投資人之意旨；
09 保險法第146條之1第1項第6款規定於103年修法並未修正，
10 原告所指避免保險業行使表決權介入、產生潛在利益衝突或
11 增加系統性風險進而影響公司經營決策及金融秩序等目的，
12 乃係針對保險法第146條之1第3項第2、4、5款有關董監事選
13 舉表決權行使限制等規範目的，與保險法第146條之1第1項
14 第6款規定係就保險業投資限額及條件限制無關，二者規範
15 目的亦非相同，保險法第146條之1規範確旨在分散保險業投
16 資風險、避免過度集中而影響保險業之健全發展與經營，以
17 達保障一般社會大眾公共利益之目的，並無寓有保障特定人
18 意旨，原告據此並無向被告請求作成特定處分之公法上權
19 利；縱使原告因被告依法對保險業作成資金運用之監管措施
20 而受有利益，此亦為法律規定所生之附隨效果，僅屬反射利
21 益或事實上利益，原告據以主張其依保險法第146條之1規定
22 有請求被告降低參加人持有系爭基金單位數之主觀公權利，
23 容有誤解，難認有據。

24 (三)原告雖主張：被告援引本院108年度訴字第294號行政判決係
25 涉保險法第149條規定而非同法第146條之1至146條之9規
26 定，無從於本案比附援引云云。惟按保險法第149條係規
27 定，主管機關於保險業違反法令、章程或有礙健全經營之虞
28 時得予以糾正、令其改善或為必要處置，準此，倘主管機關
29 認保險業有違反保險法第146條之1規定之情事存在時，當得
30 依同法第149條規定對保險業為糾正、改善或其他處置，此
31 併有原告所提臺灣人壽103年裁罰案例可稽，足見保險法第1

49條規定實係同法第146條之1至第146條之9規定之具體適用規範，二者無從割裂適用。

(四)參加人於104年間因公司合併、概括承受國寶人壽資產負債而致增加系爭基金持有單位，非公司增加投資因素所致，無保險法第146條之1第1項規定及金管會96年令之適用：

1.查參加人就系爭基金最後買進日為95年12月29日，於此之後即未再買進。嗣參加人於104年7月1日概括承受國寶人壽所有之資產、負債，致持有系爭基金單位數增加，惟此等增加乃屬因公司合併、概括承受資產負債等「非增加投資因素」所致，顯非因參加人購買、投資有價證券，非保險法第146條之1第1項第6款規定及金管會96年令之規範對象，更無違法情事存在。

2.原告所提臺灣人壽裁罰案係針對保險業違反金管會98年令、法國巴黎人壽裁罰案係針對該分公司違反保險法第146條之4第2項規定、參加人裁罰前案係針對公司涉及保險法第148條之3第1項規定授權訂定子辦法、東元電機經營權爭奪案，均與本案原告辯稱參加人所涉保險法令、事實及行為態樣不同，自無從比附援引適用。

(五)聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

五、本件如事實概要欄所載之事實，業經兩造分別陳明在卷，有系爭申請（本院卷第39-42頁、訴願卷第96頁）、原處分（本院卷第51-52頁）及訴願決定（本院卷第55-58頁）在卷足稽，堪信為真實。本件應審酌之爭點即為：原告是否有訴請被告應作成命參加人限期對系爭基金之持有單位數依法降至10%以下之公法上請求權？以下敘明之。

六、本院之判斷：

(一)按「行政訴訟法第107條第1項各款係屬訴訟合法要件之規定，如有欠缺而不能補正或得補正經定期命補正而不補正者，法院應以裁定駁回之。至於原告提起應為行政處分之訴

01 訟，如無公法上之請求權存在，則為其訴是否欠缺關於訴訟
02 標的之法律關係之要件，並非欠缺訴訟合法要件。而原告提
03 起行政訴訟是否欠缺關於訴訟標的之法律關係之要件，則須
04 審酌當事人之實體上法律關係始能判斷，屬其訴有無理由之
05 問題，依行政訴訟法第195條第1項及第200條第2款、第3款
06 及第4款規定，應以判決行之。」最高行政法院97年度裁字
07 第2148號裁定意旨可資參照。

08 (二)行政訴訟既屬保障人民主觀權益之救濟程序（行政訴訟法第
09 1條參照），則除法律有特別規定而例外開放之公益訴訟
10 外，行政訴訟法上其他訴訟種類，均以原告有主觀公權利受
11 損害為前提，方有提起訴訟而利用此程序救濟其權利之訴訟
12 權能。參酌司法院釋字第469號解釋理由書對於「保護規範
13 理論」之闡釋，係以具體個案而定，如法律明確規定特定人
14 得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行
15 政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於
16 保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國
17 民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲
18 產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保
19 障特定人之意旨時，則個人主張其權益因國家作為或不作為
20 而受損害者，亦應許其依法請求救濟，即承認其有主觀公權
21 利受損害，而具訴訟權能。是以，如法律規範目的僅在保障
22 一般人之公共利益，且經綜合判斷結果亦不足以認為有保障
23 特定人之意旨，即難認個人得主張有主觀公權利受損害，自
24 無訴訟權能可言（最高行政法院109年度判字第299、300號
25 判決意旨參照）。

26 (三)又按「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令
27 所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損
28 害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為
29 行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。人民因中央或
30 地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法
31 律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提

起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」行政訴訟法第5條定有明文。而此類訴訟乃以原告對於行政機關享有請求作成行政處分之公法上請求權為前提，否則其提起課予義務訴訟即因欠缺公法上之請求權基礎，而不應准許。

(四)經查：本件原告訴請被告應作成「命參加人限期對系爭基金之持有單位數依法降至10%以下」之行政處分，即請求行政機關作成一行政處分，揆諸前揭說明，原告須對於行政機關享有請求作成行政處分之公法上請求權為前提，否則其提起課予義務訴訟即因欠缺公法上之請求權基礎，而不應准許。次查：本件原告對被告之公法上請求權之依據，確認為保險法第146條之1及金管會96年令，此有言詞辯論筆錄附卷可參（見本院卷第694頁）。茲分述如下：

1. 關於保險法第146條之1規定部分：

(1)按81年2月26日修正公布之保險法第146條之1第1項第2款規定：「保險業資金得購買下列有價證券：……二、金融債券、可轉讓定期存單、銀行承兌匯票、金融機構保證商業本票及其他經主管機關核准保險業購買之有價證券；其總額不得超過該保險業資金百分之三十五。」，該條於90年7月9日未予修正，嗣於96年7月18日始經修正並移列至第6款規定：「保險業資金得購買下列有價證券：……六、證券化商品及其他經主管機關核准保險業購買之有價證券；其總額不得超過該保險業資金百分之十。」，於103年6月4日保險法修法時亦未有修正，與現行條文相同，故就保險業投資有價證券限額規範之立法目的，即應參酌81年2月26日修正保險法第146條之第1項第2款及96年7月18日修正同條項第6款之相關立法理由及修法資料。

(2)再按81年2月26日修正公布保險法第146條之第1項第2款規定之修正立法理由所載：「三、金融債券、可轉讓定期存單、銀行承兌匯票、銀行保證商業本票等有價證券收益性、流動性高，故增列為第二款，俾提供更多投資管道，惟其安定性

於銀行開放設立後，與公債、庫券及儲蓄券究有不同，爰規定其購買總額不得超過該保險業資金百分之三十五，以為限制。」（參立法院法律系統保險法第146條之修正理由，本院卷第278頁）可知，立法者起初增列該條款規定，目的旨在提供保險業多元投資管道，並考量新增投資商品特性與過往較具穩定性投資標的不同，故限制保險業投資有價證券資金不得超過一定比例，以分散投資風險，並無寓有保護特定人甚或有價證券之其他投資人意旨。

(3)次按96年7月18日修正公布保險法第146條之第1項第6款規定之修法紀錄即立法院公報第96卷第54期院會記錄第461頁所載：「二、由於資本市場、資產證券化市場蓬勃發展，有價證券之商品種類增加，過去已開放多項商品，例如金融資產證券化商品，不動產證券化商品……等，惟其性質多與現行條文第1項第2款貨幣市場工具不同，爰將現行條文第1項第2款其他經主管機關核准保險業購買之有價證券改列同項第6款，並配合本次修法酌作文字修正，而其投資總額已不超過保險業資金百分之十為限。」（本院卷第285頁）可知，此次條文修正係立法者考量證券市場變化、有價證券商品種類增加，現行條款所列商品種類性質未盡相同，故為條款移列及酌修投資限額，就保險業投資資金比例限額之目的雖未特別明列，惟應與前次增訂理由並無不同，應即係考量投資有價證券之特性，就保險業投資資金為一定比例限制，以分散投資風險，避免過度集中於有價證券等商品之投資，亦無寓有保護特定人甚或有價證券之其他投資人意旨。

(4)準此，參加入於96年前依當時有效之保險法第146條之1規定及金管會94年令投資系爭基金，並無違法情事存在，且無論係參酌81年2月26日修正之保險法第146條之1第2款規定（與90年7月9日條文同）之立法理由抑或96年7月18日修正之保險法第146條之1第6款規定（與現行條文同）之修法資料均足資認定，立法者就保險業投資有價證券所為投資限制之目的在於，考量投資標的特性，以分散保險業投資風險，避免

01 投資資金過度集中，維護保險業經營秩序，並無寓有保障特
02 定人甚或有價證券其他投資人之意旨，依整體法律結構、適
03 用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，
04 尚難肯認原告基於系爭基金受益人地位而對被告有可得行使
05 之公法上請求權存在，不因保險法第146條之1規定而具有主
06 觀公權利。

07 2. 關於金管會96年令部分：

08 (1)按金管會94年令揭示：「：一、依保險法第146條之1第1項
09 第2款規定，保險業得投資依金融資產證券化條例發行之受
10 益證券或資產證券，或依不動產證券化條例發行之不動產資
11 產信託受益證券，所投資之受益證券或資產基礎證券之信用
12 評等等級，須符合下列情形之一：…。」（本院卷第249-25
13 0頁），就當時保險業投資受益證券或資產基礎證券，主管
14 機關僅就投資信用評等等級有所限制，並無對單一證券投資
15 限額之規定；嗣金管會於96年令揭示：「三、保險業投資受
16 益證券或資產基礎證券之限額及條件規定如下：（一）投資
17 總額不得超過該保險業資金百分之十。（二）投資同次發行
18 受益證券或資產基礎證券，不得超過該次受益證券或資產基
19 礎證券已發行總額百分之五十。但投資同次發行不動產投資
20 信託受益證券（REITs）之總額，不得超過該次受益證券已
21 發行總額百分之十。…八、本令自即日起生效，本會94年4
22 月22日金管保一字第09302501871號令自即日起停止適
23 用。」（本院卷第37頁），始就投資單一證券之總額增列限
24 額及條件，並明確揭示向後生效。

25 (2)揆諸前揭保險法第146條之1規定之說明及金管會94年令及96
26 年令可知，保險業依法得以資金購買有價證券，於金管會發
27 布96年令前，保險業依保險法第146條之1規定及金管會94年
28 令投資有價證券僅有「不得逾保險業資金一定比例總額」及
29 「應符合相當信用評等」限制，就投資「同次發行不動產投
30 資信託受益證券」並無總額限制，直自金管會發布96年令後
31 始就投資不動產投資信託受益證券總額有不得逾該次受益證

01 券已發行總額10%之限額，並揭示自發布日起生效、停止適
02 用金管會94年令，足見於金管會96年1月2日發布96年令以
03 前，保險法令及主管機關函令並無就保險業投資不動產投資
04 信託受益證券有不得逾已發行總額10%之限額，保險業依當
05 時法令所為投資行為，難以嗣後增加投資限額相繩。

06 (3)準此，金管會96年令僅係因時空背景變動、考量資本市場蓬
07 勃發展而變更前函令有關投資之限額及條件，並明確揭示金
08 管會96年令自發布日起始向後生效，惟並未有金管會94年令
09 有違反法令或金管會96年令應溯及適用之認定，基於法律不
10 溯及既往原則、維持法律秩序安定及保護人民對行為時有效
11 法令之信賴，應認參加人於金管會96年令發布以前所為投資
12 系爭基金之行為，當應適用行為時有效之法令亦即90年7月9
13 日修正保險法第146之1條第1項規定及金管會94年令，不受
14 嗣後始發布金管會96年令揭示投資總額10%限額相繩，參加
15 人前依行為時有效保險法令所為之投資行為，應屬適法，尚
16 難認參加人持有系爭基金有違法情事，原告主張依據司法院
17 釋字287號解釋文所為溯及適用保險法令之主張，亦難認為
18 有理由。

19 (五)綜上，原告請求被告應作成命參加人限期對系爭基金之持有
20 單位數依法降至10%以下之行政處分，尚乏公法上請求權之
21 依據，揆諸前揭說明，足見本件原告提起課予義務訴訟，即
22 因欠缺公法上之請求權基礎，而不應准許。

23 七、綜上所述，原告主張各節，均無可採，本件原告提起課予義
24 務訴訟，為無公法上請求權。原告仍執前詞，訴請判決如訴
25 之聲明所示，為無理由，應予駁回。本件事證已臻明確，兩
26 造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一
27 論述，併此敘明。

28 據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項
29 前段，判決如主文。

30 中 華 民 國 113 年 5 月 9 日
31 審判長法官 許麗華

法 官 郭淑珍

法 官 張瑜鳳

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

01

4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。

是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 113 年 5 月 9 日

03

書記官 李宜蓁