

臺北高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴字第

) FKT64W1Z1X5L0;@108年5月29日辯

原告 富有國際開發股份有限公司

代表人 栗志中（董事長）

訴訟代理人 蔡得謙 律師

蔡奕平 律師

被告 金融監督管理委員會

代表人 顧立雄（主任委員）

訴訟代理人 黃仰嘉

談 虎 律師

楊智全 律師

上列當事人間保險法事件，原告不服行政院中華民國107年5月23日院臺訴字第1070174813號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

按「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」行政訴訟法第107條第1項第10款定有明文。次按同法第111條第1項、第3項、第4項規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。……。（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或

追加，應予准許：一、訴訟標的對於數人必須合一確定，追加其原非當事人之人為當事人。二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。三、因情事變更而以他項聲明代最初之聲明。四、應提起確認訴訟，誤為提起撤銷訴訟。五、依第197條或其他法律之規定，應許為訴之變更或追加。（第4項）前3項規定，於變更或追加之新訴為撤銷訴訟而未經訴願程序者不適用之。」足見追加之新訴為撤銷訴訟，而未經訴願程序者，因欠缺實體判決要件，本不適於利用原訴之程序審理之，故無論被告同意與否，均不許追加之。另依同法第113條第1項、第3項規定，原告於判決確定前，除於公益維護有礙者外，得撤回訴之全部或一部。且訴之撤回於期日得以言詞為之。查本件原告起訴時，訴之聲明為：「1. 訴願決定及原處分（即民國106年11月20日金管保財字第10600114480號函）均撤銷。2. 被告應終止對朝陽人壽保險股份有限公司（下稱朝陽公司）之接管，並將該公司與經營有關之業務及財務上一切帳冊、文件與財產，列表移交予該公司之代表人。」（見本院卷第11-13、29-32頁起訴狀所載聲明與所陳「原處分」之意旨）。嗣原告於訴狀向被告送達後，於108年3月7日準備程序，追加訴之聲明稱：「被告108年1月22日金管保財字第10804500231號勒令停業清理處分（下稱停業清理處分）應予撤銷。」（見本院卷第312頁之筆錄），並另於同年5月29日言詞辯論期日，撤回起訴狀聲明第2項關於「被告應終止對朝陽公司之接管（即請求命被告作成終止對朝陽公司接管之行政處分）」課予訴訟部分之聲明，被告就訴之追加部分不予同意，而查原告對停業清理處分不服所提起之撤銷訴訟部分，其自承於提起本件行政訴訟後在108年3月6日始對停業清處理處分提出訴願，並有對該行政

處分提起訴願之訴願書在卷可佐（見本院卷第26、336、456頁），而迄至本院言詞辯論終結時，還未經訴願受理機關作成訴願決定，也尚未逾3個月應為決定之期限，尚不符合行政訴訟法第4條第1項規定得對之提起撤銷訴訟的實體判決要件，此部分追加之訴，不備起訴要件，由本院另以裁定駁回，又上述訴之撤回部分，則於公益維護無礙，核均非本件審理範圍，合先敘明。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

本件行政訴訟起因於被告於105年1月26日，以朝陽公司資本適足率等級為嚴重不足，且未依被告規定之期限完成增資、財務或業務改善計畫為由，以金管保財字第10502501261號公告（下稱系爭接管公告），依保險法第149條第3項第1款及第5項規定，自當日下午5時30分起，對朝陽公司予以接管，並委託財團法人保險安定基金（下稱保險安定基金）為接管人。嗣原告先後於106年7月26日、9月13日，以被告自105年1月26日起接管朝陽公司已1年半，接管人業於106年1月16日將朝陽公司部分資產及負債，以賠付新臺幣（下同）2億元標售予南山人壽保險股份有限公司（下稱南山公司），於同年5月2日辦理交割完成，接管原因已消失，無繼續接管之必要為由，函請被告儘速依法終止接管朝陽公司。被告於106年11月20日以原處分函復原告，以被告於接管朝陽公司後，經核准接管人依保險法第149條之2第2項規定所報辦理朝陽公司資產、負債及營業概括讓與公開標售案，並於106年5月2日順利完成標售予南山公司，是朝陽公司現無保險業務與員工，僅餘部分保留事務，包括對朝陽公司經營管理階層責任查核訴追等，與一般正常營運保險公司不同；至是否應

終止接管或為其他適法處置，依保險法第149條之3第1項後段、保險業監管及接管辦法第6條規定，及過去受接管處分壽險公司之退場處理案例，將由接管人分析適法性、相關應辦理事項及其他必要評估後，提報被告核處等語為由，否准原告關於終止接管決定之請求。原告對原處分不服，提起訴願遭決定不受理後，於是提起本件行政訴訟。

## 二、原告起訴主張要旨及聲明：

（一）原告為持有朝陽公司總發行股份83.5%股數之主要股東，為接管處分之利害關係人，也是朝陽公司真正所有權人。而原處分雖未有行政處分書之名稱、用語、形式、後續行為及救濟…等記載，惟實質上已拒絕接管利害關係人即原告申請終止接管之請求，且對原告身為朝陽公司主要股東之權利影響甚鉅。又保險法第149條之3條及保險業監管及接管辦法第6條等規定雖未直接賦予被告應作成終止接管行政處分的義務，但斟酌接管處分已對股東權益造成重大損害，損害為被告所得預見，亦須仰賴被告職權行使而非個人努力即可避免，依司法院釋字第469號解釋理由書，裁量權應萎縮至零，被告於接管原因消滅後，應無不為終止接管之裁量餘地。另依保險法第149條之3第2項規定，由法律整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素綜合判斷，保險法第149條之3及保險業監管及接管辦法第6條規定，應有為保障受接管保險業股東之權益而制定，依上開司法解釋所揭櫫之「保護規範理論」，受接管保險業之股東應有請求主管機關終止接管之公法上請求權。故持有朝陽公司83.5%股數之原告，應有以股東權益受有急迫重大侵害為由，向被告請求終止對朝陽公司接管之公法上請求權，原處分實質上拒絕原告該公法上請求

01 權，為一對外發生法律效果之駁回行政處分。原告對被告  
02 原處分自得提起訴願及行政訴訟以資救濟。況接管目的消  
03 失後，接管人持續為接管行為，所產生不必要之接管費用  
04 ，亦會影響股東於公司解散後之權利，為保護股東應有之  
05 股權權益，股東豈有不能聲請停止接管之理？訴願決定認  
06 定原告請求終止接管僅是陳情，原處分並非行政處分，於  
07 法不合，應予撤銷。

08 (二) 接管處分是以保險法第149條第3項第1款為依據，故朝陽  
09 公司於接管中已無資本適足率等級為嚴重不足之情事，依  
10 保險法上開規定，即有接管條件不存在而無對朝陽公司繼  
11 續接管之理由，自應依同法第149條之3條及保險業監管及  
12 接管辦法第6條之規定，對朝陽公司為終止接管之處分，  
13 並將與經營有關之業務及財務上一切帳冊、文件與財產，  
14 列表移交與該保險業之代表人即原告，始符法治。而所謂  
15 「資本適足率等級為嚴重不足」，依保險法第143之4條第  
16 3項及保險業資本適足性管理辦法第5條第4款，指資本適  
17 足率低於50%或保險業淨值低於零。資本適足率之算法，  
18 依保險業資本適足性管理辦法第4條第2項規定，其公式為  
19 「 $(\text{自有資本} / \text{風險資本}) \times 100\% = \text{資本適足率}$ 」。接  
20 管人保險安定基金於106年5月2日，將朝陽公司除保留資  
21 產、保留負債外之一切資產、負債及營業以賠付2億元之  
22 方式，概括讓與南山公司承受並辦理交割完畢後，市場上  
23 已無淨值為負之保險業。且朝陽公司自106年5月2日交割  
24 完成日起，因已將大部分之資產、負債及營業概括讓予與  
25 南山公司，目前已無保險業資本適足性管理辦法第3條第1  
26 款所謂資產風險、保險風險、利率風險、其他風險之風險  
27 資本。是以，朝陽公司資本適足率依前述公式計算，遠大

於200%而無資本適足率低於50%之情形。系爭接管處分原因即資本適足率嚴重不足問題已不存在，被告繼續對朝陽公司接管即與接管之法令有違，應依保險法第149條之3及保險業監管及接管辦法第6條之規定為終止接管處分。

(三) 被告嗣後雖於107年1月23日公告，以朝陽公司將保留資產、保留負債以外一切資產、負債及營業概括讓與南山公司並移轉交割後，保險安定基金尚須以接管人身分，賡續辦理簽訂概括讓與及承受合約所載相關聲明、保證、承諾及及他規範事項，以及處理未列入標售範圍之保留資產及保留負債等事務為理由，將接管處分自107年1月26日起延長1年（下稱延長接管處分）。惟上開後續事項本可由朝陽公司原本之股東會及董事會自行處理，且接管人代表朝陽公司對朝陽公司董事等提起的刑事告訴，已於107年2月12日獲檢察官不起訴處分，並於同年4月10日經臺灣高等檢察署臺中分署駁回再議而確定，顯見被告已無對朝陽公司繼續接管之必要，被告所為延長接管處分，不當、違法而應予以終止。

(四) 朝陽公司於105年1月26日遭下令接管時，淨值雖為負22億，但與被告過往下令接管之國華人壽（淨值負753億）、國寶人壽（淨值負311億）、幸福人壽（淨值負250億）等淨值動輒負上百億相較，不可同日而語，被告及保險安定基金對朝陽公司之處理方式，自不可依過往處理壽險公司之退場案例為相同之處理，而於終止接管同時，又勒令對朝陽公司進行停業清理程序。且原告審視接管人提供之朝陽公司105年及104年度財務報告暨會計師查核報告，顯示朝陽公司在恢復正常經營之前，即能為股東取得近7億元之股東權益。保險安定基金亦於106年1月20日代表朝陽公

司，對全體董監事提起民事訴訟，要求朝陽公司全體董監事就「概括讓與及承受契約書」中第2.3.1.4條「臺中黎明自辦市地重劃區投資案」之保留資產事項，連帶給付朝陽公司應賠償總金額25億元中之4億元，現正由法院審理中。是依接管人主張，或被告嗣後如能依保險法第149條第5款規定，撤銷朝陽公司100年12月30日第7屆第9次董事會臨時會關於「投資臺中市整體開發地區單元二開發計畫投資回饋認列收益案」之決議（下稱投資臺中開發決議），朝陽公司未來似尚有25億元或相等價值之用地資產可入帳，使朝陽公司未來資產有大幅增加之期待可能。是故，在將來專業團隊積極經營朝陽公司情況下，公司未來保險業淨值必能為正數，甚至能符合保險業設立許可及管理辦法第2條的最低實收資本額20億元之要求，而有重新恢復經營之可能。接管人自不應在朝陽公司顯有重新恢復營業之情況下，反對朝陽公司繼續經營，於終止接管後，也不應如過往處理壽險退場案例之作法，勒令朝陽公司進行停業清理程序，恣意損害朝陽公司及全體股東權益，相對而言，被告反應依保險法第149條之3第2項之規定，將與經營有關之業務及財務上一切帳冊、文件與財產，列表移交與朝陽公司之代表人，俾該代表人能積極經營，為股東創造最大獲利，並維護保險金融市場之進步與安定。而被告於108年1月22日作成系爭勒令停業清理處分，除逕予略過列表移交之程序而有違法外，亦與保險法第149條第3項第2款規定「財務業務狀況顯著惡化，不能支付其債務」之前提要件不符。蓋縱使扣除掉朝陽公司積欠保險安定基金之2億元，朝陽公司自106年5月2日交割完成日起，其企業淨值亦應為正數，已如上述，是朝陽公司自不符合保險法

第149條第3項第2款所謂「財務業務狀況顯著惡化」及「不能支付其債務」之情況，被告作成系爭停業清理處分，確已違法，且有重大明顯之瑕疵，應屬無效。

(五) 本件被告接管後不斷強調依過去國寶及幸福人壽經驗處理朝陽公司事宜，並於106年5月2日以賠付有史以來最低的2億元金額，將朝陽公司交割與南山公司，朝陽公司並無經營不善違法問題，被告豈能先入為主認為所有資本適足率不足保險公司經營狀況皆相同，處理方式應一致？尤其相同經營時期近6年間，國寶人壽、幸福人壽淨值都增加負數百億元以上，朝陽公司未增加淨值負數，且接管當時與新經營團對接手時淨值大致相同，資產規模已由200億成長近350億元，縱然淨值仍為負數，依舊為保險市場上具有價值的保險公司。且接管人於105年6月間代表朝陽公司對關係人提起刑事告發，已經檢察官不起訴處分確定，偵查期間被告對關係人為長時間限制出境之人身自由限制。接管人後又以刑事追訴同樣事實內容，再提民事訴訟，向所有董監事求償24.89億元。臺中地方法院已於107年9月12日判決駁回，被告才解除相關人資產、帳戶之凍結。而接管人於106年12月31日所作成之朝陽公司106年度財務報告暨會計師查核報告將朝陽公司106年12月31日資產負債表「其他負債」欄劇增為29億8,003萬元，並於財務報表說明：其他負債較前期增加因朝陽公司標售由安定基金墊支及給予南山公司行政配套所致云云，亦即扣除接管人賠付南山公司2億元後，朝陽公司「其他負債」欄仍虛增27億8003萬元。然而，根據接管人網站查得資料，同屬由安定基金接管並由分別賠付883.68億、153億元、150億元標售之國華人壽、國寶人壽及幸福人壽，當年度之資產負債

表均以保險安定基金所墊付金額等同為「其他負債」，且接管人所公告朝陽公司資產負債表也清楚說明並無其他債權人申報債權，卻另認列接管人與南山公司交易之「行政配套」達27億多元為負債，接管人所為嚴重侵害朝陽公司股東權益，接管人和被告接管作為不僅毫不公平、公正，更持續想以不實財報，預想接管及標售朝陽公司以獲取近30億元龐大利益。實則，依接管人所提民事訴訟主張，朝陽公司未來尚有25億元或相同價值之交六用地資產入帳，扣除積欠接管人之2億元，自106年5月2日交割完成日起，淨值為證數，並無保險法第143條之4第3項及保險業資本適足性管理辦法第5條第4款所稱「保險業淨值低於零」之情況，實應終止接管，將帳冊文件與財產交與朝陽公司代表人，由原股東處理後續事宜。

(六) 被告於108年1月22日作成之勒令停業清理處分，公告事項第一點已載明朝陽公司接營原因消失，於108年1月26日零時起終止接管。被告即應依保險法第149條之3第2項規定被告金管會於決定終止接管時，應將朝陽公司經營之有關業務及財務上一切帳冊、文件與財產，列表移交與該保險業之代表人，被告應履行上開移交義務，無不作為之裁量空間。況停業清理處分有重大明顯瑕疵而應屬無效，被告也應履行移交義務。

(七) 被告就朝陽公司與南山公司資產負債營業概括讓與及承受合約後續衍生之契約義務，包括履約保證金、營利事業所得稅補稅、退稅款、罰款及勞工退休準備金等，皆可由朝陽公司原代表人及專業經營團隊處理，被告及保險安定基金並不具有更專業能力。且本件判斷基準時點應以言詞辯論終結前之事實及法律狀態為準，被告自承朝陽公司於10

8年1月25日後，已無續為接管之必要，被告現今除應終止對朝陽公司接管外，亦應依保險法第149條之3第2項之規定，將朝陽公司與經營有關之業務及財務上一切帳冊、文件與財產，列表移交予朝陽公司之代表人（非清理人），方與法律之規定相符。

（八）參照最高行政法院96年判字第1916號判例，被告為接管處分後，雖委託保險安定基金為接管人，但依保險法第149條之3及保險業監管及接管辦法第6條之規定，最終有權決定終止接管之機關為被告金管會，且依保險法第149條之2之規定被告金管會對於保險安定基金執行職務之決策亦有最終許可權，則被告金管會自得對原告之申請為准駁之決定。是以，本件訴訟原告訴之聲明主張被告金管會應於終止接管時，將朝陽公司經營之有關之業務及財務上一切帳冊、文件與財產，列表移交與該保險業之代表人，於法應屬有據。而保險法第149條之3規定所稱之「代表人」，應指保險法第149條之1第3項前段所稱將有關業務及財務上一切帳冊、文件與財產列表移交與接管人之保險業董事、經理人或類似機構，本件應為朝陽公司之董事長栗志中。是以，被告決定終止接管時，即應履行保險法第149條之3第2項所定義務，列表移交帳冊、文件與財產與朝陽公司董事長栗志中。

（九）聲明：

1. 訴願決定及原處分均撤銷。

2. 被告應將朝陽公司與經營有關之業務及財務一切帳冊、文件與財產，列表移交予朝陽公司之代表人。

三、被告答辯要旨及聲明：

（一）被告機關對朝陽公司之延長接管期限業於108年1月25日期

限屆滿，並為終止接管處分之公告，同時並依保險法等相關法令規定勒令朝陽公司停業清理，原告訴請撤銷原處分部分，不具備有受判決之法律上利益，顯然欠缺權利保護之必要，其請求顯無理由，應依行政訴訟法第107條第3項規定，判決駁回原告之訴。

(二) 依原告起訴意旨，撤銷訴訟聲明部分僅給付訴訟之附屬聲明，本件訴訟應先判斷原告是否具備請求給付之要件，如不符合，即應駁回原告之訴。

(三) 原告並無請求終止接管之公法上請求權：

1. 依保險法第149條之3立法理由，為有利接管程序順利進行，得報請主管機關終止接管程序之人僅限接管人。依保險法第149條第10項授權訂定之保險業監管及接管辦法第6條亦明定係由接管人報請主管機關終止接管程序，或由主管機關依職權終止接管程序。原告並無請求被告為終止接管決定之公法上請求權。

2. 關於聲明請求被告應將朝陽公司與經營業務及財務上一切帳冊、文件與財產，列表移交其公司代表人，乃因終止接管程序而來之附屬請求，因原告並無請求終止接管之公法上權利，自亦不生將朝陽公司與經營有關業務及財務上一切帳冊、文件與財產，列表移交之問題。況依保險法第149條之3第2項規定，移交人應為接管人保險安定基金，受領人為朝陽公司之代表人，被告並非移交朝陽公司上開資料、財產之義務人，原告亦非受領上開資料之適格受領人，自無請求移交朝陽公司上開資料、財產之請求權。原告顯不具訴訟權能，非適格當事人。

(四) 原告是於106年7月26日及9月13日向被告陳情應終止對朝陽公司之接管，陳情時點在前述107年1月間公告延長接管

期限處分之前，但原告或其他具利害關係之人並未就延長接管期限之處分提起行政爭訟，該延長接管期限處分已確定在案。而原告於106年7月26日及9月13日向被告陳情應終止對朝陽公司之接管，被告以原處分回復當時，朝陽公司、接管人與南方公司三方間尚有應履行之契約義務，為維護保險金融秩序及被保險人權益，且為利於朝陽公司履行上開契約義務，有續予接管之必要。故原告陳情時，朝陽公司並未發生應停止接管之情事，此情狀與嗣後延長接管期限處分於108年1月25日屆滿前，朝陽公司、接管人及南山公司三方就「概括讓與及承受合約」之契約義務已履行完畢，無保險業務、契約或員工等待處理事項，被告依該事實認定接管原因已消失，無續予接管之必要，而未再為延長接管期限之處分的事實狀況並不相同。

(五) 朝陽公司於被告延長接管處分屆滿並為勒令停業清理處分時，原接管原因（即資本適足率等級仍為嚴重不足）並未消失：

1. 朝陽公司自96年度起資本適足率均未達50%以上，且淨值（即股東權益）均持續為負數，截至104年12月底淨值已達負22億元，核屬保險法第143條之4第3項後段規定所定資本適足率等級為嚴重不足者（即接管事由），且未依被告規定期限完成增資、財務或業務改善計畫，被告依系爭接管處分通知朝陽公司，依保險法第149條第3項第1款及第5項規定接管朝陽公司，並委託保險安定基金為接管人，上開接管處分業經最高行政法院108年度判字第213號判決駁回上訴而確定。而朝陽公司雖經接管人保險安定基金於接管後積極穩定公司經營，惟因其於接管前之淨值缺口未能由原股東增資補足，並使資本適足率符合不得低於20

0%之規定，致接管後仍持續產生虧損乃無法避免之結果（至105年度淨值為負25億1,820萬3千元），資本仍為嚴重不足，有不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞，接管人參考過去國華人壽、幸福人壽與國寶人壽接管案例處理經驗，評估認為應採行讓與全部或部分營業、資產或負債之退出市場處置，始能有效維護保戶權益及穩定保險金融市場秩序，經委託專業財務顧問公司研擬具體方案，依保險法第149條之2第2項規定報請被告機關許可後，辦理朝陽公司資產、負債及營業概括讓與公開標售案，於106年1月16日由南山公司得標，同年1月18日簽署「概括讓與及承受合約」，同年5月2日完成除保留資產、保留負債以外之一切資產、負債及營業概括讓與南山公司之移轉交割。交割後因保險安定基金尚須以接管人身分賡續辦理與朝陽公司及南山公司三方共同簽訂之概括讓與及承受合約所載相關聲明、保證、承諾及其他規範等事項，並處理未列入標售範圍之朝陽公司相關保留資產及保留負債，為利接管人保險安定基金了結後續接管事務，以維護被保險人權益及保險金融秩序，被告於107年1月23日公告延長朝陽公司接管處分自107年1月26日起至108年1月25日止，並續由保險安定基金執行接管人職務。

2.嗣於108年1月25日延長接管處分期限屆滿前，因接管人保險安定基金、朝陽公司及南山公司三方就「概括讓與及承受合約」之契約義務皆履行完畢，又朝陽公司負債大於資產（於概括移轉交割日前一日（106年5月1日）淨值為負29億8,003萬元，至106年度及107年度淨值分別為負29億124萬5千元及負29億830萬6,591元，另至108年1月25日淨值

為負29億834萬3,424元），且已無任何營業項目及員工，顯無重建更生而回復為正常營運之可能，已無續為接管之必要，為使朝陽公司儘速順利完成退場處理，被告爰於108年1月22日以金管保財字第10804500231號公告自108年1月26日零時起終止接管朝陽公司，並自同一時點起勒令朝陽公司停業清理，同時指定保險安定基金為清理人，依法辦理後續清理事宜。是以，朝陽公司資本適足率等級為嚴重不足之事實，於被告對其為接管處分起迄至勒令停業清理止，始終存在並未消失。

3. 至於被告108年1月22日金管保財字第10804500231號公告（即勒令停業清理處分）之公告事項第1點所稱「依現有事實認定接管原因已消失」，意指朝陽公司已無保險業務、契約或員工等待處理事務，已無重建更生回復正常營運之可能，而無續為接管之必要，非謂被告原對朝陽公司作成接管處分之接管事由（即資本適足率等級仍為嚴重不足）消失。蓋由保險法第143條之4第3項及其立法理由、同法第149條之2第2項規定103年6月4日之修正理由可知，保險業淨值為負者，其資本及財務清償能力已嚴重不足，實有必要對其採行必要之退場處理措施，而以接管處分處理，其目的在於及時整理問題保險業，接管人可依實際受接管保險業個案狀況進行評估，就保險法第149條之2第2項規定之5款作法，提出具體方案報請主管機關許可後執行，以儘速改善受接管保險業之財務結構，維護保險市場之穩定及保戶權益與社會公益，並利儘速完成問題保險公司之退場處理。另依保險法第149條之3第1項規定，及保險業監管及接管辦法第6條規定，被告終止接管之原因除上開保險業監管及接管辦法第6條第1項所定之2款事由外，

尚可能包括接管任務達成而無續為接管必要等其他接管原因消失之情形。如前所述，朝陽公司自接管後迄至108年1月25日淨值仍為負29億834萬3,424元，且已無任何營業項目及員工，顯無重建更生而回復為正常營運之可能，故無續為接管之必要，為使朝陽公司儘速順利完成退場處理，接管人依保險法第149條之3第1項規定報請被告機關終止接管朝陽公司並轉為清理程序，被告評估接管人已順利完成朝陽公司資產、負債及營業概括讓與之前置退場作為，有效維護保險市場之穩定及保戶權益與社會公益，達成朝陽公司退場前置處理之接管任務，復依朝陽公司淨值負數，且無營業項目及員工，已無重建更生可能，而無續為接管之客觀理由及必要，爰依保險法第149條之3第1項及保險業監管及接管辦法第6條第2項規定終止接管朝陽公司並勒令停業清理。

4.況且，接管處分已因期間屆滿而失其效力，原告仍請求撤銷原處分，顯無訴之利益。

(六)朝陽公司有關業務及財務上一切帳冊、文件與財產列表等，已因勒令停業清理處分而移交清理人保險安定基金，原告向被告請求返還於法無據，亦欠缺訴之利益：

1.依保險法第149條之8第2項準用同法第149條之1第1項規定，經勒令停業清理之保險業財產之管理處分權應由清理人行使，且依準用同條第3項規定，保險業有關業務及財務上一切帳冊、文件與財產列表亦應移交與清理人。

2.被告於原對朝陽公司接管期間屆滿時，對朝陽公司為勒令停業清理處分，依保險法第149條之8第2項規定準用同法第149條之1第1項及第3項規定，朝陽公司財產之管理處分權即由清理人保險安定基金行使，原有股東會、董事會、

董事、監察人、審計委員會或類似機構之職權即行停止，故朝陽公司原董事長栗志中之職權也經停止，無權受領及管理朝陽公司有關業務及財務上一切帳冊、文件與財產，顯非相關資料及財產之適格受領人，原告請求被告應將朝陽公司有關業務及財務上一切帳冊、文件與財產列表移交與朝陽公司原代表人栗志中部分，顯欠缺訴之利益。又因朝陽公司有關業務及財務上一切帳冊、文件與財產列表應移交與清理人保險安定基金，自無移交予朝陽公司原代表人之必要性。

(七) 被告對朝陽公司於延長接管處分屆滿前勒令其辦理停業清理，於法有據：

1. 保險法第143條之4立法理由已說明，保險業淨值為負者，其財務清償能力已嚴重不足，實有必要對其採行必要之退場處理措施，且依保險法第149條立法理由可知，接管處分之目的在於及時整理問題保險業，以儘速完成退場處理，故接管處分乃辦理朝陽公司退場之前置行政手段。又依保險法第149條之2修正立法理由可知，主管機關對保險業為接管處分時，為儘速改善受接管保險業之財務結構，保險法賦予接管人依實際個案狀況進行評估，就保險法第149條之2第2項規定之5款作法，提出具體方案報請主管機關許可後執行。

2. 保險安定基金受被告委託接管朝陽公司後，鑒於朝陽公司接管前之淨值缺口未能補足，致仍持續產生虧損，為免該公司財務結構繼續惡化，影響保戶權益，進而危及金融保險市場之安定，依保險法第149條之2第2項第2款規定報請被告許可後辦理朝陽公司資產、負債及營業概括讓與公開標售案，目的為維護保戶權益及穩定保險金融市場秩序，

01 該標售行為是將來朝陽公司順利退場之前置必要行為。是  
02 接管人受被告委託執行接管職務行為，其依保險法第149  
03 條之2第2項第2款規定提出標售朝陽公司資產、負債及營  
04 業之處置方案，並報請被告許可，可謂保險法第149條第3  
05 項第2款所規定「令該保險業提出財務或業務改善計畫，  
06 並經主管機關核定。」之情形。

07 3.因朝陽公司除保留資產及保留負債外，其餘全部資產、負  
08 債及營業均已標售而概括讓與南山公司，其本身已無營業  
09 項目及員工，而無重建更生恢復為正常營運之可能，故停  
10 業清理處分乃賡續接管處分作為朝陽公司退場處理之必要  
11 行政手段，已無於完成標售交割後、停業清理前再令朝陽  
12 公司提出財務或業務改善計畫，送請被告核定，以作為改  
13 善朝陽公司財務及業務方案之必要。況於標售交割後縱令  
14 其重複提出改善計畫，亦無從達到保險法第149條第3項之  
15 立法目的（即給予保險業改善機會，使其財務或業務有獲  
16 改善之可能），且屬無益之行政行為，並將產生延滯朝陽  
17 公司退場時程之行政不利益。

18 4.朝陽公司之資產、負債及營業於完成標售後，至106年度  
19 及107年度淨值分別為負29億124萬5千元及負29億830萬6,  
20 591元，且無營業項目及員工，已無更生重建可能，此情  
21 形可謂保險法第149條第3項第2款所規定「經輔導仍未改  
22 善，致仍有前述情事之虞者」之情形，被告因此勒令朝陽  
23 公司辦理停業清理，是本於讓原有問題保險業儘速退場之  
24 適當裁量，以維護保戶權益及穩定保險金融秩序之行政目  
25 的，並無違法不當。

26 （八）原告主張被告戕害朝陽公司股東權益，顯與事實不符：

27 1.朝陽公司至104年底淨值已達負22億元，該公司因接管前

01 之淨值缺口未能補足，接管人進駐接管朝陽公司後雖積極  
02 穩定公司經營，惟朝陽公司持續產生虧損乃無法避免之結  
03 果，又朝陽總公司位於臺中，與我國保險業總公司均位於  
04 臺北有別，且朝陽公司資產規模較小，市場占有率低，處  
05 理方式顯具困難。鑒於朝陽公司前述個案特性，考量當時  
06 金融保險市場環境，無法僅透過一般商業模式進行處分，  
07 必須有相關行政配套措施之輔助，以提升投標人之承接意  
08 願及減少未來承接之財務衝擊。接管人為儘速順利完成朝  
09 陽公司之公開標售，以及考量提高標售誘因，並降低被告  
10 委託保險安定基金處理朝陽公司退場之成本負擔等因素，  
11 經委聘專業財務顧問公司探訪市場意向及評估朝陽公司財  
12 業務狀況後，依保險法第149條之2第2項規定提出規劃方  
13 案，並報經被告核准後辦理，以提供付標者承接朝陽公司  
14 後得適用行政配套措施之前提下，辦理朝陽公司資產、負  
15 債及營業概括讓與公開標售案，以達維護保戶權益及穩定  
16 保險金融市場秩序之目的。有關朝陽公司公開標售案所適  
17 用行政配套措施，屬保險安定基金依保險法第143條之3第  
18 1項第2款所為之墊支。況朝陽公司之淨值（即股東權益）  
19 自96年度起即為負數，接管前至104年度已達負22億元，  
20 於標售概括移轉交割前一日（106年5月1日）為負29億餘  
21 元，股東權益已虧損殆盡且為負值，其資本及財務清償能  
22 力已嚴重不足，有不能支付其債務，或無法履行契約責任  
23 或有損及被保險人權益之虞，接管人為維護保戶權益及穩  
24 定保險金融市場秩序目的之考量，依保險法第149條之2第  
25 2項規定報請被告同意辦理含行政配套措施之朝陽公司標  
26 售案等作為，均依法而為，並無原告所稱侵害朝陽公司股  
27 東權益之情事。

01 2.至於接管人代表朝陽公司對其董事等人提起刑事告訴，是  
02 因執行接管職務，辦理朝陽公司原經營管理階層法律責任  
03 查核過程中，發現原朝陽公司董事等人疑涉有不法而提起  
04 刑事告訴，以釐清相關人員責任，與接管處分或停業清理  
05 處分作成之要件並無關連，亦無所稱侵害朝陽公司股東權  
06 益情事。

07 3.原告主張接管人對朝陽公司全體董事提起民事求償訴訟，  
08 被告如撤銷朝陽公司董事會投資臺中開發決議，就能維護  
09 朝陽公司股東權益等云云，查該民事求償訴訟經臺灣臺中  
10 地方法院一審判決朝陽公司敗訴，現上訴仍於臺灣高等法  
11 院臺中分院審理中，屬尚未確定之債權，且接管人是因接  
12 管朝陽公司後辦理原經營管理階層不法、不當案件法律查  
13 核時，因發現二案原先共同投資契約已明定朝陽公司可取  
14 得約定之保證給付及按投資比例之抵費地或出售抵費地所  
15 得價金等內容，惟朝陽公司當時案關經營管理階層對於共  
16 同投資契約之解釋、評估及利弊分析等事，涉有未善盡負  
17 責人忠實執行職務及注意義務等情，致朝陽公司受有損害  
18 ，故據此向案關經營管理階層求償，與是否撤銷董事會決  
19 議無關，且董事會決議撤銷得否當然取得原先共同投資契  
20 約約定之抵費地或出售抵費地所得價金，亦有疑義。況如  
21 前述，朝陽公司至107年度淨值為負29億830萬6,591元，  
22 原告以未來不確定且無關事項，空言被告如撤銷朝陽公司  
23 投資臺中開發決議就能維護朝陽公司股東權益云云，實屬  
24 無稽。

25 4.至原告主張朝陽公司仍有7億餘元遞延所得稅資產，能為  
26 股東創造近7億元之股東權益等云云，然朝陽公司經會計  
27 師查核簽證認以未來獲利之不可預測性，並未於資產負債

表認列與未使用課稅損失有關之遞延所得稅資產。又如前所述，朝陽公司經標售其資產、負債及營業後，至107年度其股東權益（公司淨值）為負29億830萬6,591元，且其本身已無營業項目及員工，已無重建更生可能，是原告此部分主張顯與事實不符。

（九）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

（一）原告請求終止接管朝陽公司經被告以原處分否准後，接管處分已因終止接管或接管期限屆至而消滅，原告仍對原處分不服而訴請撤銷，是否合法有理？

（二）原告對被告是否有請求權，得以請求被告應將朝陽公司與經營有關之業務及財務一切帳冊、文件與財產，列表移交予朝陽公司之代表人？

五、本院的判斷：

（一）前提事實：

1.如爭訟概要欄所載，有系爭接管公告（見本院卷第37頁）、原告106年7月26日、9月13日請被告終止接管朝陽公司函（見同卷第93-94、95-97頁）、被告原處分（見同卷第29-32頁）、訴願決定（見同卷第33-36頁）等在卷可供查對屬實。

2.朝陽公司因系爭接管公告而遭接管後，在原接管公告所定原則2年之接管期限屆至前，被告又於107年1月23日以金管保財字第10704500371號公告（下稱延長接管公告），將對朝陽公司接管處分自107年1月26日起延長至108年1月25日止，並續由保險安定基金執行接管人職務，有延長接管公告存卷可查（見同前卷第232-233頁）。而延長接管公告所宣示之延長接管期限屆至前，被告又於108年1月22

日以金管保財字第10804500231號公告（下亦稱停業清理公告），對朝陽公司自108年1月26日起終止接管，並勒令自同一時點起停業清理，並指定保險安定基金為清理人，辦理後續清理事宜，且命清理程序進行期間，朝陽公司原有股東會、董事會、董事、監察人、審計委員會或類似機構之職權，即行停止，相關職權由清理人行使，有停業清理公告附卷可按（見同卷第287-288頁）。而被告藉勒令停業清理公告對朝陽公司為勒令停業清理之處分，原告與其代表人栗志中個人等，主張於108年2月18日知悉該勒令停業清理處分，而於同年3月6日對該勒令停業清理處分提起訴願，迄至本件言詞辯論終結時，受理訴願機關尚未作成訴願決定，已經原告陳明（見同卷第456、625頁），並有訴願書影本存卷為憑（見同卷第326-337頁）。再朝陽公司經營之有關業務及財務上一切帳冊、文件與財產等，因被告接續以系爭接管公告、延長接管公告及停業清理處分等，迄至本件言詞辯論終結時，均在保險安定基金保管處理中，此經被告陳述明確，且為原告所不爭（見同卷第624頁），前述各情，均足認為事實無誤。

（二）朝陽公司所受接管處分效力已消滅不存在，原告為回復股權行使，訴請撤銷原處分，無權利保護必要：

1.應適用的法令與法理的說明：

（1）按保險業主管機關即被告依保險法第149條第3項規定，對保險業為接管之處分者，依同條第5項規定，主管機關得委託其他保險業、保險相關機構或具有專業經驗人員擔任接管人，且保險業受接管處分者，依同法第149條之1第1項、第3項前段規定，其經營權及財產之管理處分權即均由接管人行使之。原有股東會、董事會、董

事、監察人、審計委員會或類似機構之職權即行停止。另保險業之董事、經理人或類似機構應將受接管保險業與經營之有關業務及財務上一切帳冊、文件與財產（下稱保險業經營帳冊財產）列表移交與接管人（前述保險法條文內容，請見附錄1），換言之，保險業經營帳冊財產在接管期間，應由接管人保存管理。而此等就保險業股東對保險業股份財產權利行使形成重大限制之接管處分，如定有終期者，其效力因期限之屆至即告當然終止；亦即前述接管處分對保險業股東股權行使之限制效力，自接管處分期限屆至失其效力而告消滅。至於接管期間屆滿或雖未屆滿而經主管機關決定終止接管時，依保險法第149條之3第2項規定，接管人固應將保險業經營帳冊財產列表移交與該保險業之代表人（見附錄1）。然而：

A.按保險業經主管機關依保險法第149條第3項規定為勒令停業清理處分，且依同法第149條之8第1項指定清理人為保險業之清理者，依同條第2項準用同法第149條之1第1項規定（見附錄1），保險業經營權及財產之管理處分權由清理人行使之；原有股東會、董事會、董事、監察人、審計委員會或類似機構之職權也停止；而保險業經營帳冊財產等，依同法第149條之8第2項準用同法第149條之1第3項前段規定（見附錄1），則應由保險業之董事、經理人或類似機構（解釋上當然包括停業清理前因執行接管保險業而保存該等經營帳冊財產之接管人），將之列表移交由清理人保存管理。

B.是故，保險業原經主管機關以附有終期之接管處分接

管，但在原接管處分終期屆至前，主管機關又對同一保險業作成「自原接管處分終期屆滿時起」勒令停業清理處分，且經接管人已依法將所保管保險業經營帳冊財產列表移交清理人者，則原接管處分終期屆至失效後，保險業股東股權行使所受之限制，已非因接管處分所致，毋寧是因停業清理處分而生。同理，保險業經營帳冊財產等，也是因停業清理處分之效力，才受清理人保管掌理，而非因接管處分使此等帳冊財產由接管人保管處理。

(2)我國行政訴訟是以救濟人民主觀公權利為原則，以法有特別規定始得行客觀訴訟為例外，此參照行政訴訟法第9條並對照同法第4條至第8條規定即明。在主觀訴訟架構下，提起行政訴訟是以有效保護權利為目的，而我國行政訴訟設有撤銷訴訟、課予義務訴訟、確認訴訟及一般給付訴訟等不同訴訟類型，訴訟種類的選擇，攸關人民得否在一次訴訟中達到請求法院保護其權利之目的，故當事人於事實及法律上之陳述如有未明瞭或不完足，或訴訟種類選擇錯誤時，審判長即應行使闡明權，協助當事人選擇適宜其權利保護的訴訟種類。但當事人經法院闡明後，仍堅持其主張之訴訟種類時，基於處分權主義，行政法院受當事人訴之聲明的拘束，不得依職權變更，在當事人選擇訴訟種類錯誤，不能達到保護權利目的之情形下，僅得以其欠缺權利保護必要，駁回其訴訟。

2.朝陽公司所受接管處分效力已消滅而不存在，原告訴請撤銷否准終止接管請求之原處分，無權利保護必要：

經查，本件原告是因被告依保險法第149條第3項對朝陽公

01 司為接管處分，主張接管原因業已消滅，被告依法有義務  
02 為終止接管處分，其為朝陽公司股權比例83.5%之主要股  
03 東，為即時回復其對朝陽公司股份財產權利，經106年7、  
04 9月間兩次函請被告作成終止接管處分，為原處分否准後  
05 ，原告在接管處分原仍有效存在期間，提起本件行政訴訟  
06 ，原本以課予義務訴訟，訴請撤銷原處分，並請求本院判  
07 命被告作成終止接管處分，以求達成即時回復其對朝陽公  
08 司股份權利之行使。就此，被告雖辯稱依保險法第149條  
09 之3規定及其90年7月9日修正將「被監理保險業之董事或  
10 理事，均得聲請主管機關終止監理」予以刪除之立法理由  
11 ，可知原告並無請求終止接管之權利，故被告106年11月2  
12 0日金管保財字第10600114480號函未同意終止對朝陽公司  
13 之接管，並非直接對外發生法律效果之行政處分，無從請  
14 求將之撤銷等語。然按保險業主管機關依保險法第149條  
15 第3項規定對保險業為接管處分者，保險業之經營權及財  
16 產之管理處分權即均由接管人行使之，原有股東會、董事  
17 會、董事、監察人、審計委員會或類似機構之職權即行停  
18 止，且保險業經營經營帳冊財產也須移交與接管人保管處  
19 理，已如前述。由此可知，接管處分對受接管保險業及其  
20 股東，尤其有指派董事參與保險業經營權限之高持股比例  
21 股東，如原告（見本院卷第92頁），對於原告本於股份財  
22 產權之行使而參與受接管保險業之經營，也構成重大限制  
23 ，則接管處分之繼續存在，與應否因接管原因消失而終止  
24 之決定，原告對之當有法律上利害關係。而且保險法第14  
25 9條之3第1項雖僅規定在接管期間接管原因消失時，「接  
26 管人應報請主管機關終止接管」，但既然接管處分對保險  
27 業及有藉股權行使參與保險業經營之股東之營業與財產權

01 利形成重大限制，則接管原因消失主管機關應否為終止接  
02 管決定之條款，並非僅在維繫保險市場之穩定，尚寓有使  
03 保險業與上述股東財產權利不受接管處分未予終止仍繼續  
04 違法侵害之目的。是依保護規範目的理論判斷，主管機  
05 關就接管原因消失應否為終止接管之決定，對有參與保險  
06 業經營管理之股東而言，應屬直接對其發生法律效果之行  
07 政處分無誤。故原告以朝陽公司接管原因消失，向被告請  
08 求終止接管，遭被告以原處分否准者，該否准表示對原告  
09 應屬行政處分無誤。但這不是說本件原告訴請撤銷原處分  
10 ，就具有權利保護必要且有理由。因為：

11 (1)被告對朝陽公司前於105年1月26日所為之接管處分，嗣  
12 雖經被告於107年1月23日以延長接管公告，延長原接管  
13 之效力，但該延長接管效力期限僅至108年1月25日為止  
14 。換言之，期限屆滿後，自108年1月26日零時起，即失  
15 其終止接管之效力。而被告在上開期限屆滿前，也另以  
16 108年1月22日金管保財字第10804500231號之停業清理  
17 公告，自108年1月26日零時起，終止對朝陽公司之接管  
18 ，並自同一時點起，勒令停業清理，且被告勒令停業清  
19 理後，原本列表移交與接管人保險安定基金之朝陽公司  
20 經營帳冊財產等，因接管人與清理人均同為保險安定基  
21 金，故自108年1月26日接管期限屆至，亦即停業清理期  
22 間開始時起，即由保險安定基金改以清理人身分續予保  
23 存管理，已經本院查明如前。

24 (2)由此可知，朝陽公司受被告接管處分之效力，自108年1  
25 月26日零時起，即失效終止而消滅。至於原告對朝陽公  
26 司股東股權之行使，或因股權行使而對該公司經營管理  
27 之權利，甚或對經營帳冊財產之保管使用權利等，參照

前開說明，都是因停業清理處分之繼而生效，才另受有限制，而不再因接管處分而受限制。因此，原對原告朝陽公司股份權利形成限制之接管處分，在本件行政訴訟程序進行中，其效力已經終止而不存在，且原告股東權利受限制之結果，是因停業清理處分規制效力所致，除非認該停業清理處分無效而自始不生效力外（就此部分，本院不認停業清理處分無效，理由見下述），在停業清理處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效以前，其規制效力繼續存在（附錄2行政程序法第110條第3項規定參照），原告為回復其對朝陽公司股權之行使，或認朝陽公司經營帳冊財產應交由該公司原代表人保管掌理者，應針對現在對此等權利形成限制規制效力之停業清理處分而為行政爭訟，透過訴願或撤銷訴訟取消其規制效力，才得達成其權利保護之目的，然如前所述，原告就該停業清理處分之行政爭訟程序，在未先經訴願程序前，尚不得提起行政訴訟或於本件訴訟中為訴之追加。但不論如何，原告在本件訴訟中，針對效力已終止而消滅之接管處分，或者以課予義務，聲明請求被告終止已不存在之接管處分，抑或單純以撤銷訴訟之聲明，訴請撤銷否准原告申請終止接管之原處分，均無從解消原告對朝陽公司股權現在是受停業清理處分所限制之效力，不能達成回復原告股權之權利保護目的，此經本院屢於準備程序及言詞辯論程序予以闡明，請原告考量接管處分業已失效之事實，選擇符合權利保護目的之適當正確訴訟種類與聲明（見本院卷第313-314、456、623頁），原告卻僅撤回原訴請被告應作成終止接管處分之課予義務訴訟聲明，徒然保留訴請撤銷否准終止接管請

01 求原處分之聲明，並追加未經訴願即針對停業清理處分  
02 所提之撤銷訴訟聲明，本院經核就追加停業清理處分撤  
03 銷訴訟部分，其追加不合法，業經本院另以裁定駁回，  
04 已如前述；另就原告仍訴請撤銷被告否准原告申請終止  
05 接管之原處分部分，因原告對朝陽公司股權現在是受被  
06 告停業清理處分所限制，與已失效之接管處分並無關連  
07 ，與請求終止接管相關之原處分縱使撤銷，無論如何，  
08 均不能達成即時回復原告對朝陽公司股權行使之權利保  
09 護目的，則原告訴請撤銷原處分部分，經核欠缺權利保  
10 護必要，應予駁回。

11 （三）朝陽公司經營帳冊財產在清理人占有保存中，被告當事人  
12 不適格，且停業清理處分效力未解消前，原告請求將經營  
13 帳冊財產交與公司原代表人，也無理由：

14 1.應適用的法令與法理的說明：

15 (1)按保險業主管機關依保險法第149條第3項對保險業為停  
16 業清理處分者，是主管機關基於對保險業監管行政機關  
17 之地位，鑑於保險業有業務或財務狀況顯著惡化，不能  
18 支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權  
19 益之虞，為及時整理問題保險業，維護保險市場之穩定  
20 等公益目的之維護，就此有別於私法重整、破產程序而  
21 因保險監理行政所生公法上特別重整程序之具體事件（  
22 見本條項96年7月18日修正之立法說明），單方所為對  
23 外直接發生法律效果之行政處分。清理人執行停業清理  
24 處分而對所清理保險業為管理行為，對該保險業而言，  
25 即屬公權力行使行為。而主管機關依同條第5項規定（  
26 見附錄1），委託其他保險業、保險相關機構或具有專  
27 業經驗人員擔任清理人者，該私人或私法性質之團體，

因受委託而得以自己名義，進而獨立執行受委託之停業清理相關業務處置者，對該受停業清理處分之保險者而言，於此受委託範圍，即屬受委託行使公權力之行政機關（附錄2行政程序法第2條第3項規定參照），而非僅居於履行輔助人地位輔助主管機關以自己名義從事停業清理處置之行政助手。依行政訴訟法第25條規定（見附錄3），人民與此等受託執行停業清理處分之團體或個人涉訟者，應以該受託之團體或個人為被告，而非以委託之行政機關為被告。此與無隸屬關係間之機關委託，受委託機關辦理受託事件所為之行政處分，依訴願法第7條規定，視為委託機關之行政處分，而比照訴願法第4條規定，向原委託機關或其直接上級機關提起訴願，同此法理，或可將受機關委託對外所為其他行政行為視為委託機關行為之事例，迥然有異。因此，最高行政法院96年判字第1916號判例雖謂：「有管轄權之機關除依行政程序法第18條規定喪失管轄權外，不因其將權限之一部委任或委託其他機關辦理，而發生喪失管轄權之效果。縱其未將委任或委託之權限收回，仍得自行受理人民之申請案並為准駁之決定。」但此關於行政機關間彼此權限委託或委任之見解，對於行政訴訟法第25條明文關於委託人民行使公權力在行政訴訟程序上適格被告之認定，自不適用。

(2)我國行政訴訟是以救濟主觀公權利為原則之主觀訴訟架構，提起行政訴訟是以有效保護權利為目的，前已敘明，故向行政法院對被告提起行政訴訟以滿足其權利保護需求者，應以該被告對原告的權利保護請求事項有處分權能，為其適格性的要件。倘依原告所訴的事實，縱認

原告依法有權利可資請求，但權利請求的權責義務人另有其人，訴訟所列被告並非請求事項在法律上有處分權能者得以滿足原告請求者，就不是適格的當事人，此等對不適格被告所提的行政訴訟，無從達到有效保護原告權利之目的，不符權利保護有效性原則，在法律上即屬顯無理由。

(3) 按無效之行政處分自始不生效力，行政程序法第110條第4項固有明文。但若非此自始不生效力之無效行政處分者，行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力則繼續存在（附錄2同條第3項規定參照）。至於行政處分之所以無效的原因，鑑於行政處分作為國家在公法上具體事件所為之單方法律行為，其影響與私人法律行為有別，行政程序法第111條對行政處分無效原因之設列，非如民事法律行為，因違反強行規定即一律歸於無效（附錄4民法第71條前段）而是採「重大明顯瑕疵」原則，限於行政處分之違法瑕疵達於重大明顯之程度，才屬自始不生效力之無效，否則有違法瑕疵之行政處分，依前引行政程序法第110條第3項規定，其效力繼續存在，必須藉由行政機關依職權予以撤銷，或由法律上利害關係人循訴願程序或撤銷訴訟等行政爭訟程序訴請救濟權責機關予以撤銷，才得解消該違法瑕疵之行政處分的效力。而行政程序法第111條所定無效原因，其中第1款至第6款是重大明顯瑕疵的例示，第7款則為概括條款。行政處分無效原因在核心概念上所謂「重大明顯」，並非依當事人主觀見解而定，也不是按受法律專業訓練者的認識能力來判斷，毋寧是依一般具有合理判斷能力者之認識能力來決定，簡單來說，就是普

通社會一般人一看就知道這瑕疵重大為簡易的判斷標準。換言之，該瑕疵必須「在某程度上猶如刻在額頭上般」的明顯。若行政處分的瑕疵尚未達到重大、明顯的程度，一般人對其違法瑕疵存在與否還存有懷疑，必須進一步由具有法律專業訓練者依個案情事相關事證審認者，就不算重大明顯的違法瑕疵，還不到無效的程度，只能由機關或由人民爭訟予以撤銷。

2.原告請求返還經營帳冊財產之一般給付訴訟，被告並未占有保管朝陽公司帳冊財產，無處分此等動產權能，當事人不適格：

(1)經查，保險安定基金是依保險法第143條之1規定所設置私法上財團法人，被告於勒令停業清理公告中，依同法第149條第5項指定保險安定基金為朝陽公司停業清理人，並由保險安定基金以自己名義獨立對外執行停業清理之業務，非僅輔助被告以其名義從事朝陽公司停業清理事務，參照前開說明，此為被告委託私法上財團法人對朝陽公司執行停業清理處分規制內容之公權力。故保險安定基金依同法第149條之8第2項準用第149條之1第3項而保管占有朝陽公司帳冊財產等，也是受委託行使公權力範圍內之事項，則該等帳冊財產占有人應為保險安定基金，並非被告。被告對於該停業清理應辦事項，至多僅有委託機關之監督權責，並無將帳冊財產直接移轉占有與他人之處分權限。是故，原告關於朝陽公司帳冊財產應依同法第149條之3第2項移交與朝陽公司原代表人之請求，是請求該等帳冊財產現實占有之移轉，並非請求委託行使公權力之行政機關本於監督機關地位，作成行政處分命清理人保險安定基金應將該等帳冊財產為占

有之移轉，參酌前述關於行政訴訟法第25條之說明，縱令原告法律上確有權利可資主張，也應以對朝陽公司帳冊財產之占有確有管領處分權之保險安定基金，始為適格之被告，此並經本院向原告闡明清楚（見本院卷第624頁），原告卻仍執無關之最高行政法院96年判字第1916號判例見解，錯認被告與保險安定基金之間為機關（組織法上意義的機關）委託，而仍執意以對帳冊財產沒有占有處分權限之金融監督管理委員會為被告，就此部分所提應將朝陽公司帳冊財產交與朝陽公司代表人栗志中之一般給付訴訟，屬當事人不適格之聲明請求，無從達到有效保護原告權利之目的，經核也欠缺權利保護有效性，在法律上已屬顯無理由。

(2) 況且，朝陽公司帳冊財產現由清理人保險安定基金占有保管中，其法律上原因是基於被告停業清理處分而為，並非已失效之接管處分，此經本院敘明如前。原告雖主張該停業清理處分不符保險法第149條第3項要件，且嚴重侵害朝陽公司股東權利為由，應屬自始當然無效等語。但被告停業清理公告中已載明被告為處分機關，且內容並非對任何人均屬不能實現，指定保險安定基金執行對朝陽公司停業清理行為也不構成犯罪，更是本於保險法第149條第3項第2款規定而為，未違背公共秩序、善良風俗，也非未經授權、違背專屬管轄規定或缺乏事務權限之所為，至原告主張該停業清理處分實質上不符合保險法第149條第3項第2款要件之違法瑕疵情節，並非猶如刻在額頭上以普通社會一般人一見即知而具有之重大明顯瑕疵，尚須具有撤銷該停業清理處分之行政機關、訴願受理機關或行政法院等，依個案相關事證詳予審

認，方得以認定判斷，依照前開說明，自不屬於無效的行政處分，在其未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。是故，朝陽公司帳冊財產現由保險安定基金占有保管，且有停業清理處分作為其法律上基礎，且依保險法第149條之8第2項準用第149條之1第1項、第3項規定，停業清理期間，保險業原有股東會、董事會、董事、監察人、審計委員會或類似機構之職權即行停止，更應將帳冊財產列表交與清理人保管，原告於朝陽公司受勒令停業清理處分仍有效存在期間，卻請求應將朝陽公司帳冊財產交與該公司原代表人，更屬違反保險法第149條之8第2項準用第149條之1第1項、第3項規定之違法給付行為，法律上顯無理由。

六、綜上所述，原告訴請撤銷被告否准終止接管請求之原處分部分，因朝陽公司現已非受接管處分拘束，而是遭停業清理處分，原告仍訴請撤銷原處分，欠缺權利保護必要，另就原告訴請被告將其未占有保管之朝陽公司帳冊財產交與朝陽公司代表人部分，當事人不適格而欠缺權利保護有效性，且清理人保險安定基金占有保管該等帳冊財產乃於法有據，原告請求返還朝陽公司代表人之請求，經核也無理由。訴願決定就原告不服被告否准終止接管請求之原處分部分，誤為非行政處分，而為訴願不受理，雖有所誤，但原告訴請撤銷原處分既無理由，訴願決定未依所請撤銷原處分，就結果而言也無違誤。因此，本件原告聲明請求撤銷訴願決定及原處分，以及被告應將朝陽公司帳冊財產交與該公司代表人等，經核均無理由，應予駁回。

七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要

02 八、判決結論：本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第  
03 1項前段，判決如主文。

05 臺北高等行政法院第四庭

07 法官羅月君

08 法官 梁 哲 瑋

10 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表

12 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

14 訟法第241條之1第1項前段)

16 條第1項但書、第2項)

17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27

|    |                                |                   |
|----|--------------------------------|-------------------|
| 01 |                                | 利代理人者。            |
| 02 |                                |                   |
| 03 | (二)非律師具有右列情                    | 1.上訴人之配偶、三親等內之血親、 |
| 04 | 形之一，經最高行                       | 二親等內之姻親具備律師資格者。   |
| 05 | 政法院認為適當者                       | 2.稅務行政事件，具備會計師資格者 |
| 06 | ，亦得為上訴審訴                       | 。                 |
| 07 | 訟代理人                           | 3.專利行政事件，具備專利師資格或 |
| 08 |                                | 依法得為專利代理人者。       |
| 09 |                                | 4.上訴人為公法人、中央或地方機關 |
| 10 |                                | 、公法上之非法人團體時，其所屬   |
| 11 |                                | 專任人員辦理法制、法務、訴願業   |
| 12 |                                | 務或與訴訟事件相關業務者。     |
| 13 |                                |                   |
| 14 | 是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴 |                   |
| 15 | 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   |                   |
| 16 | 文書影本及委任書。                      |                   |
| 17 |                                |                   |

中 華 民 國 108 年 6 月 19 日  
書 記 官 林 苑 珍

附錄本判決引用的相關法令條文

附錄 1

## 【保險法】

第 143 條之 1 第 1 項：

為保障被保險人之基本權益，並維護金融之安定，財產保險業及  
人身保險業應分別提撥資金，設置財團法人安定基金。

第 149 條：

(第 3 項)

01 主管機關應依下列規定對保險業為監管、接管、勒令停業清理或  
02 命令解散之處分：

03 一、資本適足率等級為嚴重不足，且其或其負責人未依主管機關  
04 規定期限完成增資、財務或業務改善計畫或合併者，應自期  
05 限屆滿之次日起90日內，為接管、勒令停業清理或命令解散  
06 之處分。

07 二、前款情形以外之財務或業務狀況顯著惡化，不能支付其債務  
08 ，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時，主管  
09 機關應先令該保險業提出財務或業務改善計畫，並經主管機  
10 關核定。若該保險業損益、淨值呈現加速惡化或經輔導仍未  
11 改善，致仍有前述情事之虞者，主管機關得依情節之輕重，  
12 為監管、接管、勒令停業清理或命令解散之處分。

13 （第5項）

14 依第3項規定監管、接管、停業清理或解散者，主管機關得委託  
15 其他保險業、保險相關機構或具有專業經驗人員擔任監管人、接  
16 管人、清理人或清算人；其有涉及第143條之3安定基金辦理事項  
17 時，安定基金應配合辦理。

18 第149條之1：

19 （第1項）

20 保險業經主管機關派員接管者，其經營權及財產之管理處分權均  
21 由接管人行使之。原有股東會、董事會、董事、監察人、審計委  
22 員會或類似機構之職權即行停止。

23 （第3項）

24 保險業之董事、經理人或類似機構應將有關業務及財務上一切帳  
25 冊、文件與財產列表移交與接管人。董事、監察人、經理人或其  
26 他職員，對於接管人所為關於業務或財務狀況之詢問，有答復之  
27 義務。

01 第149條之3：

02 （第1項）

03 監管、接管之期限，由主管機關定之。在監管、接管期間，監管  
04 、接管原因消失時，監管人、接管人應報請主管機關終止監管、  
05 接管。

06 （第2項）

07 接管期間屆滿或雖未屆滿而經主管機關決定終止接管時，接管人  
08 應將經營之有關業務及財務上一切帳冊、文件與財產，列表移交  
09 與該保險業之代表人。

10 第149條之8：

11 （第1項）

12 保險業之清理，主管機關應指定清理人為之，並得派員監督清理  
13 之進行。清理人之職務如下：

14 一、了結現務。

15 二、收取債權，清償債務。

16 三、分派賸餘財產。

17 （第2項）

18 保險業經主管機關為勒令停業清理之處分時，準用第149條之1、  
19 第149條之2第1項、第2項、第4項及第8項規定。

20 附錄2

21 【行政程序法】

22 第2條第3項：

23 受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。

24 第110條第3項、第4項：

25 （第3項）

26 行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼  
27 續存在。

01 (第4項)

02 無效之行政處分自始不生效力。

03 第111條：

04 行政處分有下列各款情形之一者，無效：

05 一、不能由書面處分中得知處分機關者。

06 二、應以證書方式作成而未給予證書者。

07 三、內容對任何人均屬不能實現者。

08 四、所要求或許可之行為構成犯罪者。

09 五、內容違背公共秩序、善良風俗者。

10 六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者

11 。

12 七、其他具有重大明顯之瑕疵者。

13 附錄3

14 【行政訴訟法】

15 第25條：

16 人民與受委託行使公權力之團體或個人，因受託事件涉訟者，以

17 受託之團體或個人為被告。

18 附錄4

19 【民法】

20 第71條：

21 法律行為，違反強制或禁止之規定者，無效。但其規定並不以之

22 為無效者，不在此限。