臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@109年度訴字第

109年12月16日辯論終結

原　　告　宏泰人壽保險股份有限公司

代　表　人　魯奐毅（董事長）

訴訟代理人　葉蓉棻　律師

複 代理 人　蔡玫真　律師

被　　告　金融監督管理委員會

代　表　人　黃天牧（主任委員）

訴訟代理人　談虎　律師

　　楊智全　律師

訴訟代理人　蔡火炎

上列當事人間保險法事件，原告不服行政院中華民國108年12月26日院臺訴字第1080198675號訴願決定，提起行政訴訟，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：原告於民國99年10月25日取得包含現今新北市○○區○市段○○○○○○○○○號土地（下稱系爭土地）及其他地號土地，因原告投資系爭土地不符保險法第146條之2第1項規定即時利用並有收益之要件，且自取得系爭土地後將屆滿2年期限，仍未符合上開即時利用並有收益之認定標準，原告於101年10月9日及102年1月11日依「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」（下稱系爭處理原則）規定，向被告申請專案報核及展延即時利用期限

，經被告以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。原告於該展延期限屆滿前，因系爭土地仍未符合上開即時利用並有收益之認定標準，復於103年4月25日起迭向被告申請展延系爭土地之即時利用期限，經被告以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。嗣原告於期限屆滿前，再於105年4月28日起迭向被告申請展延即時利用期限，經被告多次函請原告重新研提開發時程，因原告所提整體開發時程達17年，經被告審核後認原告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，被告以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，礙難照准展延系爭土地即時利用期限，請於文到1年內處分系爭土地。惟原告延至107年4月始洽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）詢問其系爭不動產之購買意願，該2公司於107年10月間回覆無承購意願，期間未見原告有其他具體作為，致未於被告106年11月28日函示於1年內完成處分，另原告於107年11月21日再向被告提出展延申請，被告認為原告處分系爭不動產有欠積極，於系爭不動產投資業務上有故意或過失，違反保險法第146條之2第1項規定（下簡稱系爭規定）有關不動產投資以即時利用並有收益者為限之情事。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，對原告處罰鍰新臺幣（下同）100萬元，並依同法第149條第1項規定予以糾正及命原告自該裁處書送達翌日起1年內出售案關不動產，併依同條項第1款規定，限制原告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），俟系爭不動產投資情形經被告認可完成改善後始得恢復辦理。原告不服，提起訴願，經行政院108年12月26日院臺訴字第1080198675號訴願決定駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：

（一）原處分裁罰依據為保險法第168條第5項第3款規定及系爭規定，其法定處罰之行為態樣應為保險業就其資金之運用，「故意」違反而投資非屬得即時利用且無收益之不動產，主管機關始依保險法第168條第5項第3款裁罰。原告於99年間以董事會單一議案，同時投標（內政部營建署於同年4月22日以「99年度第1次公開標售淡海新市鎮第1期發展區第1、2開發區土地投標須知」辦理之土地標售案）購買包含系爭土地在內之不動產，僅有1個投資購買行為，自不得依單獨地號切割，而應整體認定所投資之不動產是否屬「即時利用並有收益」並應適用當時有效之系爭規定90年7月9日修正版規定。原告所投資者乃得即時利用並有收益之不動產，且自99年間迄今始終積極開發，系爭土地屬整體投資分期分區開發所餘之一部分，大部分土地多已完成開發，已認列收益高達67.21億元，年化收益率超過1.595%（依99年投資時（即取得系爭土地所有權時）被告98年3月31日金管保一字第09802504011號令（下稱98年3月31日令）之標準），符合即時利用並有收益之要件，原告確已就所投資之不動產即時積極利用並有收益，未違反系爭規定。又99年投資時之法令（被告98年3月31令），並未禁止保險業投資素地，且無期限規定，原告購買系爭土地時，該地屬「素地」，符合系爭規定之「即時利用並有收益者」。原告此前數次申請展延（101年10月9日（10

1）宏壽產字第22號函、103年4月25日（103）宏壽產字第19號函），亦係整體投資之全部土地一起申請，一起獲得展延，被告自不能違反其內規，單獨就系爭剩餘土地切割予以裁罰。抑有進者，內政部營建署既認定原告合法得標，並移轉土地所有權，而被告就原告投資系爭土地之同一行為，竟為違反保險法第146條之2第1項規定之兩歧認定，有違行政行為一體原則。至於原告未能於保險局所限期之1年內處分系爭剩餘之不動產，與上開處罰規定構成要件不該當。然被告未查明上情，遽以原告違反系爭規定而為裁罰，顯有違反處罰法定原則，應予撤銷。

（二）109年12月3日，行政院通過保險法第146條之2修正草案，依其增訂第4項規定之說明，可反證上開規定自81年2月26日制定迄今，就「即時利用並有收益」要件均無定義性規定，亦未具體明確授權主管機關以命令該要件為補充規定。而上開修正草案尚未經立法通過，自不可能溯及既往據為本件裁罰依據。況被告自承於修法前，系爭處理原則並無法規命令之對外拘束力，益突顯被告逕以系爭處理原則（屬行政規則）就非細節性、技術性之事項，增加裁罰要件，侵害人民財產權益，實已逾越系爭規定，增加法所無之限制，違反法律保留及處罰法定主義原則。故本件原告已符系爭規定「即時利用並有收益者」要件，原處分應屬違法而應予撤銷。

（三）系爭規定法定處罰之行為態樣應為保險業就其資金之運用，「故意」違反而投資非屬得即時利用且無收益之不動產者，主管機關始依保險法第168條第5項第3款予以裁罰。原告就包含系爭土地之土地開發案，係採「全案整體規劃、分期分區開發」方式辦理，陸續規劃、送核、興建、出

租、銷售商業區「淡海商業區1、2期」及住宅區「海洋都心1、2、3期」，並認列收益（已認列收益達67.21億元，預估整體可認列之收益將高達216.59億元以上），並無「故意」或「過失」投資非即時利用且無收益之不動產，原處分遽以原告違反系爭規定而為裁罰，顯有構成要件不該當之違法，並違反行政罰法第7條第1項規定。被告稱原告明知系爭土地屬素地，卻仍決定投資購買，主觀上有違法之故意或過失云云，惟系爭土地於投資時之法令（90年7月9日修正版系爭規定、被告98年3月31日令），並未禁止保險業投資素地，且無開發期間之限制，原告投資系爭土地主觀上並非出於故意或過失。退步言之，縱如被告之主張，然原告所涉之行為（自99年10月25日取得系爭土地所有權時起算）已逾3年裁罰期間，被告迄108年7月30日始作成原處分，於法有違。

（四）原處分未衡量系爭土地開發規模龐大，需較長開發期間（含踐行相關行政程序所需之時間），及較長處分時間（考量市場適宜處分時機並顧及股東最大利益），且原告始終以分期分區之方式積極開發，大多已開發完成，認列收益，而本件剩餘之系爭土地更早已於103年送件申請都審，都審延宕，原告並無干涉之權限，顯非原告之責任，自無期待可能性。況依原告投資時適用之被告98年3月31日令，原告僅需2年報核1次，被告即應准許延長年限，惟被告卻以106年11月28日函，僅准部分展延，單就系爭剩餘土地否准展延期限，並命原告於文到1年內處分系爭土地。違反其上開內規（無期限突然變為限期1年）及系爭規定，已屬裁量濫用。又系爭土地價值高達136.82億元，原告雖已努力洽詢2家上市公司（宏盛公司、達欣公司），然2

公司歷經半年多方評估始回覆，非原告所能控制，且不動產市場環境及經濟情勢之發展均非原告所能控制或預料，欠缺期待可能性。原告有欠缺期待可能性之阻卻責任事由存在，自不應處罰。原處分遽以原告未於被告106年11月28日函示1年內完成處分，並於107年11月21日再提出展延申請，有欠積極為由裁罰，非但構成要件不該當，顯亦違反期待可能性原則。

（五）原告未處分系爭土地，符合系爭規定立法意旨，原處分逕對原告裁罰，違反立法目的，顯有裁量濫用之違法。按系爭規定旨在規範保險業者之「投資客體」，以確保其有足夠準備金履行保金給付義務。又同條第2項規定旨在避免保險業藉不動產取得或出售，移轉資金，爰規定其不動產交易應經不動產鑑價機構評價，以維公正。查原告105年底及106年6月底之資本適足率，及明德精算顧問公司估算之未來5年原告資本適足率數值皆高，足認原告整體風險承受及控管能力應屬允當。而依107年第三方鑑價報告，系爭土地價值高達136.82億元，預估可認列收益達97.66億元（原證21）。倘原告以低於鑑價金額處分，反致增添原告虧損之財務壓力，影響股東及保戶權益，有違保險法第146條之2第2項規定。故原告未處分系爭土地，係為妥善運用資金，保障保戶等權益，實與系爭規定立法意旨相符。原處分未考量被告限期1年處分，違反上開規定立法目的，已屬裁量濫用。

（六）原處分裁罰違反立法目的及比例原則，本件不動產出售因金額龐大，出售程序複雜，被告106年11月28日函與原處分所定1年期間亦不符比例原則。原處分強令原告自原處分送達翌日起1年內出售系爭土地，無非迫使原告賤價出

售，不僅無助實現系爭規定之立法目的，更是與其相悖，顯有違行政程序法第7條比例原則，致損害原告權利，應予撤銷。

（七）末查，本件事實與另2件本院108年度訴字第1941號、108年度訴字第1989號判決不同，詳如（附表4）所載，且該2件原告均已上訴最高行政法院，尚未確定，故本件不應援引上開判決。

（八）綜上所述，本件原告投資系爭土地符合系爭規定「即時利用並有收益」要件，爰起訴聲明：1、原處分及訴願決定均撤銷。2、訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯略以：

（一）系爭處理原則係被告為統一解釋法令、認定事實所制定之解釋性行政規則，並無逾越系爭規定，且無違反法律保留原則之違法情形。原告於本院108年度訴字第1941號、108年度訴字第1989號判決亦主張系爭處理原則違反法律保留原則云云，但為該2判決所不採。且依行政程序法第159條規定，被告有權制定解釋性及裁量基準等性質之行政規則。而由保險法第149條第1項規定，保險業違反保險法令時，主管機關有予以糾正或令其限期改善等權限。又系爭規定前段已載明保險業投資之不動產，於取得時即須符合「即時利用並有收益」標準。如不符該標準，保險法法未予保險業開發期限。查原處分作成時（108年7月30日）有效之被告108年4月23日金管保財字第10801908311號令（下稱108年4月23日令）。其就系爭處理原則，可分為3部分：1.「即時利用並有收益」之定義性規定；2.不符「即時利用並有收益」時，應向被告申請專案報核（列管考核）；3.專案報核之不動產應申請展延「即時利用期限」（給

予改善時間）。關於「即時利用並有收益」之認定標準，係被告所為之解釋性行政規則。而關於要求保險業向被告為專案報核及申請展延等規定，則係依保險法第149條第1項前段規定賦予之權限，命保險業改善其違法行為及狀態。即被告於裁罰前，先命該保險業限期改善，如期限內完成改善，被告即得裁量不予裁罰，反之，則予裁罰；乃被告行使裁罰裁量權之裁量基準。另系爭處理原則之「即時利用並有收益」定義性規定所要求之合理投報率，係針對出租不動產，要求出租率、年化收益率應達一定標準。上開規定係被告就「即時利用並有收益」規定之認定標準，非增加法律所無之限制。且無逾越母法涵攝範疇，未違反法律保留原則。

（二）原處分並無違反處罰法定原則之違法情事。

1、原處分之裁處依據（保險法第168條第5項第3款、第149條第1項及系爭規定（63年11月30日修正時，規定於第146條第4款）），於原告99年投資系爭土地前，均已有明文規定。

2、原告投資系爭土地確實違反系爭規定，被告所為裁罰，並無違法與不當。按系爭規定旨在確保保險公司資金運用得當，有足夠準備金賠償要保人因不可預料或不可抗力之事故所致損害。原告取得系爭土地時（即99年10月25日）有效之被告98年3月31日令頒系爭處理原則第2點（一）規定，不動產達可使用狀態且已利用，並有合理之投資報酬率者（出租率達60%且年化收益率不低於中華郵政公司牌告2年期郵政定期儲金機動利率），可認定為即時利用並有收益。原處分作成時（即108年7月30日）有效之被告108年4月23日令頒系爭處理原則第2點（一）規定，則再增加但

書規定「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。」可知，系爭處理原則歷次修正並無變更「即時利用並有收益」之認定標準。

⑴原告取得系爭土地時起至原處分作成時，系爭土地仍處於尚待開發狀態，不符「即時利用並有收益」。原告標得系爭土地時，該地為素地，嗣原告將其規劃為淡海商業區2期預定用地，目前仍在進行都審程序。足認原告於取得系爭土地時，及至原處分作成時，該地皆未達可使用之狀態，且無投資報酬率，不符「即時利用並有收益」規定。再由原告曾依被告98年3月31日令頒系爭處理原則第2點（六）規定，申請專案報核，亦足認原告自認本件未符合「即時利用並有收益」。

⑵原告上開違反「即時利用並有收益」規定之行為，主觀上有違法之故意或過失。查被告98年3月31日令第2點（一）規定已定義「即時利用並有收益」之認定標準，原告於99年10月25日取得系爭土地，應知悉該規定。又系爭土地於原告取得時為素地，未開發且面積廣大，不符上開規定「即時利用並有收益」標準，原告明知上情，卻仍決定購地，實有故意。又同令第2點（六）1規定，旨在考量不動產開發利用至有收益需一定期間，且為符合系爭規定（即時利用），故予保險業2年期限開發，如於2年內仍未達即時利用並有收益，即要求保險業應於期限屆至前專案報核，並申請展延即時利用期限。原告自承土地開發所涉法令及行政程序繁雜，須數年始克允許或完成審議，足見其投資時，已認知系爭土地不可能於購入後2年期限內完成開發並達可利用收益狀態，竟仍決定投資，原告就不符系爭規

定既有認知，且違反該規定又不違背其本意，難謂無故意或過失。此外，被告已2度准予原告展延即時利用期限（102年5月2日函、103年12月31日函），然系爭土地仍處於開發規劃階段，為解決系爭土地長期不符「即時利用並有收益」狀態，被告以106年11月28日函作成否准展延確定處分，並命原告於文到1年內處分系爭土地，然原告仍於107年11月21日再向被告申請展延即時利用期限至109年1月10日，顯見原告未積極除去其違法狀態。自99年10月25日原告取得系爭土地時起，至108年7月30日原處分作成時止，原告不符系爭規定達近9年，難謂無可歸責於原告之事由。

⑶原告投資系爭土地之行為，確已違反系爭規定如上所述，被告依保險法第168條第5項第3款、同法第149條第1項併依同條項第1款等規定，對原告裁處罰鍰、予以糾正及命原告處分系爭土地、自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）等處分，均於法有據，並無違法不當。

3、保險法第168條第5項第3款規定之裁罰，並不以故意違反系爭規定為限，且原處分無違反行政一體原則及法律禁止溯及既往原則之違法。

⑴依行政罰法第7條第1項規定、司法院釋字第275號解釋意旨，行政罰之處罰不以故意為限。且保險法第168條第5項第3款規定之構成要件，並無須以保險業故意違反系爭規定為限。況系爭規定旨在確保保險公司資金運用得當，藉以保障保戶權益。為達此目的，保險法第168條第5項第3款規定，自不應以故意違反系爭規定為限。

⑵原告主張保險業就投資不動產無開發期間之限制云云，顯

係曲解系爭處理原則之規範意旨。按保險法未就該不符合系爭規定之不動產，給予保險業開發期限之相關規定。而被告依系爭處理原則，給予保險業專案報核及申請展延即時利用期限，係依保險法第149條第1項規定，給予違法保險業者改善機會，於展延期限內暫不予以裁罰，屬裁罰裁量權之自我限縮。原告自不得因此主張保險法令就保險業投資不動產無開發期限之規定。

⑶原告主張系爭土地應與分割前之標購土地等地，整體認定是否符合「即時利用並有收益」，於法無據。系爭規定明文規範保險業持有之不動產均須符合「即時利用並有收益」標準，則被告自應依系爭處理原則逐一審查原告所投資之不動產是否符合上開標準，非僅就其購買之全部不動產為整體認定。

⑷原處分並無違反行政一體原則。查原告係於99年標得內政部營建署標售之系爭土地，依最高行政法院95年度判字第1996號判決意旨，該標售行為屬私經濟行政行為，應適用私法。原告投資系爭土地雖經營建署認定為合格投標人進而得標，惟此僅說明原告符合投標須知資格，且為出價最高者。至其該投資是否符合「即時利用並有收益」，與其是否符合投標資格，無任何關聯。再者，行政一體原則著重於行政最高首長對所轄管行政事務所為之統籌指揮監督。原告與營建署之系爭土地私法買賣關係，與其投資是否符合保險法「即時利用並有收益」規定，分屬不同機關互不隸屬之業務，且依不同法規範體系所為認定，無所謂歧異問題，亦與行政最高首長對所轄管行政事務所為之統籌指揮監督無涉，原處分自無違反行政一體原則可言。

⑸原處分無違禁止溯及既往原則，亦無溯及認定原告違法。

①本件原告取得系爭土地時至原處分作成時，其投資系爭不動產之行為仍持續進行。又原告取得系爭土地時及原處分作成時，系爭規定均明定保險業投資不動產以即時利用並有收益者為限，該規定並無修正變動，至於取得系爭土地時之保險法第168條第4項第3款規定，於原處分作成時雖移列為第168條第5項第3款，但其處罰要件（即違反系爭規定）並無變動，僅修改罰鍰金額，本件原處分裁處罰鍰1百萬元，仍符合修法前罰鍰金額之區間，並無減損原告利益。揆諸最高行政法院106年度判字第500號判決及107年度判字第30號判決意旨，因原告投資系爭土地之違法行為跨越新舊法，無禁止溯及既往原則適用，應適用原處分作成時之法律，故原處分依作成時之保險法第168條第5項第3款規定為裁處，於法有據，並無違誤。

②被告並無以100年2月24日金管保財字第10002502294號令（下稱100年2月24日令）及101年11月23日金管保財字第10102516681號令（下稱101年11月23日令）頒布之系爭處理原則，作為認定系爭土地不合系爭規定之依據。本件原告投資取得系爭土地係早於上開2令頒布之系爭處理原則，是被告非以原告不符該2函令關於素地之條件，作為准否其展延即時利用期限之依據。又原告取得系爭土地時有效之98年3月31日令及至原處分作成時有效之108年4月23日令關於「即時利用並有收益」之解釋性規定，並無任何修正，已如前述。故被告並無以100年2月24日令及101年11月23日令頒布之系爭處理原則，溯及認定原告違反系爭規定。

4、被告並無原告主張以否准展延處分作為本件裁罰依據，且否准展延處分亦無原告主張之違反系爭規定情事。原告主

張其先前2次申請展延期限，均係就99年標購土地整批申請，且獲被告同准展延，惟被告105年11月7日金管保壽字第10500104040號函准予其他地號土地之展延申請，卻單獨否准系爭土地申請，並限原告於1年內處分該地，顯不符系爭規定。然查，原告並未就上開否准處分提起行政爭訟，該處分已確定，足認原告同意依該處分所定之1年期限處分系爭土地。原告復於107年11月21日再度函請被告展延期限，然依其所提之開發計畫，被告難期待原告於短期內能使系爭土地達可使用狀態，遑論利用收益，無藉由給予改善期限達到除去違反系爭規定之情，經通知原告陳述意見後作成原處分。被告非嗣後以否准展延處分，作為認定原告違反系爭規定之依據，原告主張顯屬誤會。

（三）原告投資系爭土地違反系爭規定，主觀上確實有違法之故意或過失，亦無欠缺期待可能性，原處分並無適用行政罰法第7條第1項規定之情形。

1、除前揭三、（二）、2、（2）所述外，退萬步言，縱使原告主張其信任系爭處理原則，得於申請展延後完成開發達到「即時利用並有收益」標準，而無違反系爭規定之故意。惟本件原告於2度展延期限後，系爭土地仍無法達到上開標準，原告就無法改善其違法行為，應有過失。

2、系爭土地之都市設計案審議程序之延宕，屬可歸責於原告之事由。原告於99年10月25日即取得系爭土地，惟於102年3月28日始首次掛件申請都市設計審議，顯見原告並無積極開發行為。原告於102年10月7日將包含系爭土地之標得土地分割後，於同年月16日改以147之1、148之1地號土地掛件申請都市設計審議，系爭土地於上開2筆土地通過審議後，始於103年8月28日遞件申請都市設計審議，距離

原告取得該地已歷3年10個月，且至原處分作成時仍處於審查階段，在在證明原告延遲申請係可歸責。又系爭土地於原告遞件申請後，截至106年4月17日，先後7次遭內政部營建署退回申請要求修正，退件原因均係可歸責於原告之事由。

3、原告無任何事實上或法律上障礙，致其無法遵守系爭規定之欠缺期待可能性情形。原告於99年參與投標時，已知悉系爭土地屬素地，尚未達到可利用且已利用，及有合理投報率之狀態。且原告明知該地面積龐大，開發規劃時程繁雜，所需程序（送核審查）時間冗長，可預見開發延宕之風險，原告自應審慎評估本件土地投資案恐有違反系爭規定之風險及未能如期完成開發之不利益，故其事後以都市審議程序延宕為由，主張其欠缺期待可能性云云，要屬無據。況原告於取得系爭土地後3年10個月，始遞件申請都市設計案審議，且其取得系爭土地後曾經被告2度准予展延即時利用期限，實難認其有何事實上或法律上障礙，致無法期待遵守系爭規定義務之情事。

（四）原處分並無逾越裁罰時效期限之違法。原告主張其投資行為已於99年10月25日取得系爭土地時終了，依行政罰法第27條規定，被告於108年7月30日始作成原處分，逾越裁罰時效云云。惟本件原告投資系爭土地之整體投資行為（淡海商業區2期）尚包含後續開發興建房屋出售，興建影城、旅館，經營或出租商場以提供影視、餐飲與百貨服務等，依本院108年度訴字第1941號判決及108年度訴字第1989號判決意旨，原告上開投資行為所支出之成本費用，均屬保險資金運用於系爭土地投資之範疇。又原告委由陳茂垠建築師事務所依營建署要求修正原設計規劃案之費用，及

於107年第3季委託第3方進行鑑價之費用，均為原告投資開發系爭土地所生之必要及管理費用，原告持續投入資金，可認其投資行為仍持續進行尚未終了，則其主張原處分已逾越裁罰時效云云，顯屬無稽。

（五）原處分限期1年內處分系爭地，並無違反期待可能性、比例原則及裁量濫用之違法不當。被告106年11月28日函已以否准展延處分給予原告1年期限處分系爭土地，原告不爭執該期限，未提起行政爭訟，上開處分已經確定，乃其竟於本件訴訟辯稱1年期限，不足使其完成處分系爭土地，而主張不具期待可能性，實屬臨訟卸責之詞。且自106年11月28日函至原處分作成時，期間達1年8個月，加計原處分再給予1年之期限，原告共計有2年8個月之時間可以處分系爭土地，是本件系爭土地之處分期限，並無不合理及欠缺期待可能性。又原告違反「即時利用並有收益」狀態已近9年，且被告已2度准予展延即時利用期限，原告均未改善，命原告限期處分系爭土地實有必要。

（六）綜上所述，原處分洵屬適法妥當，爰答辯聲明：1、原告之訴駁回。2、訴訟費用由原告負擔。

四、事實概要及兩造間聲明陳述同前，因此本件兩造間之爭點厥為：㈠被告頒布之即時利用並有收益處理原則是否違反法律保留原則？㈡原處分是否違反處罰法定原則？（含是否違反行政一體原則？是否違反禁止溯及既往原則？）㈢原處分是否違反行政罰法第7條第1項規定？（包括原告本件違規是否有故意或過失及欠缺期待可能性）㈣原處分是否逾越裁罰時效？㈤原處分是否有裁量濫用？違反比例原則？及不具期待可能性？

（一）本件應適用之法律及本院見解：

1、保險法第146條之2規定（即系爭規定）：「（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，得不受第一項即時利用並有收益者之限制。」第149條規定：「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。……七、其他必要之處置。」第168條第5項規定「保險業資金之運用有下列情形之一者，處新臺幣一百萬元以上一千萬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：一、違反……。三、違反第146條之2規定。四、違反……。」

⑴本件99年10月25日原告取得系爭土地時迄今，上開規定並未變動。因此保險法第146條之2第1項「即時利用並有收益」文義上解釋乃原告取得系爭土地（不動產）已達可使用狀態且已利用，並有合理之投資報酬率，始屬「即時利用並有收益」。

⑵81年2月26日保險法第146條2立法理由載「一、現行第146條第4款移列第1項，斟酌我國經濟環境之變遷及保險業資金之運用，爰適度修正降低投資不動產之比例，由3分之1降為百分之25。……」90年7月9日修法理由載「一、為使保險業資金運用更具彈性，將保險業投資不動產總額提高為百分之30，爰修正第1項。……」103年6月4日修法（即現行法）理由載「……六、保險法第146條之2第1項規定，『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』及其他行政命令，旨在確保保險公司資金能運用得當，方有足夠準備金賠償要保人因不可預料或不可抗力之事故所致之損害。同時，為了避免保險公司搶買不動產助長房價，行政院金融監督管理委員會曾於去年（民國101年）依據該條文所訂定之『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』其其他行政命令，要求保險公司投資不動產須符合2.875%之最低收益率。……」。

⑶103年6月4日增訂上開保險法第146條之2條增訂第3項之立法理由略以：「……二、房價高漲、薪水卻無相對增加，造成房價所得比偏高。……全國房屋價格與購屋負擔仍處在長期相對高點，購屋負擔亦仍以台北市最為沉重。……。四、依「住宅法」第5條第1項……明顯不足。五、限於人力與物力不足，政府實難興辦足夠需求數量之社會住宅，……。六、保險法第146條之2第1項規定，「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」及其他行政命令，旨在確保保險公司資金能運用得當，方有足夠準備金賠償要保人因不可預料或不可抗力之事故所致之損害。同時，為了避免保險公司搶買不動產助長房價，行政院金融監督管理委員會曾於去年（民國101年）依據該條文所訂定之「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」其他行政命令，要求保險公司投資不動產須符合2.875%之最低收益率。七、為了解決民怨，政府除須採行更積極措施外；因保險公司相較於一般公司具有財力優勢，且依「住宅法」第三條對社會住宅定義係「指由政府興辦或獎勵民間興辦，專供出租之用，並應提供至少百分之十以上比例出租予具特殊情形或身分

者之住宅，鼓勵保險公司興辦社會住宅亦是解決民怨之重要方法之一。八、增訂條文仍維持金管會對保險業之其他現行規定，包含投資不動產資金總額之現行限制及不會助漲房價。九、如有違反本條者，仍受……」之行政處分。

⑷109年12月3日行政院院會通過，被告擬具之保險法修法草案「增訂」146條之2第4項規定：「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、處理原則及其他應遵循事項之辦法，由主管機關定之。」其理由載：「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地位，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。」

2、與本件相關之被告「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」（即系爭處理原則），各年度版本令釋如次：

⑴98年3月31日金管保一字第09802504011號令：「一、依據保險法第146條之2第1項辦理。二、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如下：㈠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。前述合理之投資報酬率以不動產出租率達60%（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年期郵政定期儲金機動利率為準。……㈤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。㈥保險

業投資不動產未符前述即時利用並有收益之認定標準者，應依下列方式辦理專案報核：1.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。……三、本令自即日生效。」

⑵100年2月24日金管保財字第10002502291號令：「一、……（同上令）。二、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如下：㈠……（本文同上令）。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。㈡前款所稱合理之投資報酬率以不動產出租率達60%（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2碼為準。……㈥……（同上令二、㈤）。㈦保險業投資於素地者，應符合下列條件之一：1.已領有建造執照，可立即開發之土地，並應於取得後六個月內開工。2.可獨立興建且無需再與鄰地合併開發之土地，並應於取得後9個月內送件申請建造執照。㈧……（本令二、㈧1.同上令二、㈥1.）……。三、本會98年3月31日金管保一字第09802504011號令自即日廢止；本令自即日生效。」

⑶101年8月28日金管保財字第10102513091號令：「……二、……㈡前款所稱合理之投資報酬率以不動產出租率達60%（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3碼為準，但本令生效前取得之不動產，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。……四、本令自中華民國000年0月00日生效，本會100年2月24日金管保財字第10002502291號令自同日廢止。」其一、及二、㈠㈥㈦㈧規定，均與上開100年2月24日令相同。

⑷101年11月23日金管保財字第10102516681號令：「……二、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如下：……㈡前款所稱合理之投資報酬率以不動產出租率達60%（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1.5%為準，但101年11月19日本令生效前取得之不動產，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。……㈤本令生效日前取得之不動產未符合即時利用標準者，依下列規定辦理展延即時利用期限：……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。……五、本令自中華民國000年00月00日生效，本會101年8月28日金管保財字第10102513091號令自同日廢止。」其一、及二、㈠規定，與上開101年8月28日令相同。另本令二、㈤3.4.規定，亦與101年8月28令二、㈥及㈧1.相同。

⑸嗣103年2月19日金管保財字第10302501261號令、103年2月19日金管保財字第10302501261號令、104年3月6日金管保財字第10402502361號令、104年9月24日金管保財字第10400084291號令一、二㈠㈡、㈤3.4.規定均與前令相同。

⑹104年12月8日金管保財字第10402507211號令將二㈡修訂為「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如下：……㈡前款所稱合理之投資報酬率以不動產出租率達60%（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。」其餘一、二㈠、㈤3.4.規定均與前令相同（本令嗣遭108年4月23日金管保財字第10801908311號令廢止）。

⑺前開系爭處理原則㈡（前款所稱合理之投資報酬率以不動產出租率達60%（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2碼為準。）例年來上開規定均未變動。

⑻上開103年6月4日增訂上開保險法第146條之2條增訂第3項之立法理由第六點即明文敘明系爭處理原則訂定，為避免避免保險公司搶買不動產助長房價等發布之行政命令。

（二）兩造間對於事實概要欄記載及下列事實均不爭執，並有兩造提出之證據附本院卷及原處分卷（或訴願卷）可查，自

足認為真實：

1、原告於99年10月25日（分割前）取得包含系爭土地之淡水區新市段○○○○○○○○○○號土地，嗣於102年10月7日，將原147、148地號土地，分割為147、147-1、148及148-1地號4筆土地（分割後147、148地號土地即為系爭土地）（本院卷第275、276頁）

2、原告於101年10月9日，以（101）宏壽產字第22號函，依被告98年3月31日令頒系爭處理原則說明二（六）規定，向被告申請原145、147、148地號土地專案報核及展延即時利用期限（第1次申請展延期限，本院卷第81頁）。102年5月2日，被告以金管保壽字第10200006530號函准予145、145-1地號土地（原145地號土地已分割）及原147、148地號土地展延期限1年，理由係「都審進度落後」（說明二），並告知原告應於到期前積極使該地符合被告101年11月23日令定即時利用並有收益相關標準（說明三）（本院卷第83頁）。

3、依內政部營建署106年6月12日營署鎮字第1060027344號函附表所載，原告於102年3月28日始向營建署申請系爭土地都市設計案審查。102年10月16日，原告以分割後147-1、148-1地號土地申請都市設計案審查，並於103年1月23日審查通過（本院卷第411頁）。

4、103年4月25日，原告以（103）宏壽產字第19號函，依被告103年2月19日金管保財字第10302501261號令（下稱103年2月19日令）及98年5月19日金管保一字第09802505570號函等規定，向被告申請141、145、145-1、145-2、147、147-1、148、148-1等地號土地專案報核及展延即時利用期限（第2次申請展延期限，本院卷第87頁）。103年12

月31日，被告以金管保壽字第10300123360號函准予上開8筆土地展延期限至105年5月1日，並再次告知原告應於到期前積極開發，使該地符合被告103年2月19日令定即時利用並有收益相關標準（說明二）（本院卷第89頁）。

5、原告以105年4月28日（105）宏壽產字第30號函，依被告104年12月8日金管保財字第10402507211號令（下稱104年12月8日令）及98年5月19日金管保一字第09802505570號函等規定，再向被告申請包含系爭土地之8筆土地展延即時利用期限，繼而以同年6月17日（105）宏壽產字第47號函、同年9月6日（105）宏壽產字第63號函、同年10月3日以（105）宏壽產字第68號函補正文件（第3次申請展延期限，本院卷第91至140頁）。

⑴被告105年11月7日金管保壽字第10500104040號函知原告重提符合法令規定之開發規劃。其說明三載「另所報新北市○○區○市段○○○○○○○○○號土地，貴公司規劃出租部分土地面積予特定廠商及規劃作為銷售及交屋中心，並延後原規劃開發時程乙節，未能符合本會104年12月8日金管保財字第10402507211號令第二點之㈠、㈡規定，請於文到1個月內，重提符合法令規定之開發規劃，屆時所報之規劃倘仍未能符合法令規定，本會將依保險法相關規定論處。」（本院卷第141、142頁）（另同意分割後之第141、145、第145之1、第145之2、第147之1、第148之1等地號土地之申請展延期限至107年5月1日）。

⑵原告於105年12月6日、106年1月20日、同年7月27日及9月26日，分別以（105）宏壽產字第80號函、（106）宏壽產字第16、43、65號函，提出補充說明。

⑶106年11月28日，被告以金管保壽字第10602109280號函（

即被告106年11月28日函）否准系爭土地（按即分割後之第147、第148地號土地）展延即時利用期限之申請。其說明二載「本案經審視案關土地之開發過程、都市設計審議小組之建議與貴公司之修正情形，併參酌貴公司淡海商業區1期之開發情形，及一般都市設計審議與環境影響評估程序，難以認定貴公司有積極辦理之情事，且本案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所定即時利用並有收益之規定意旨，請於文到1年內處分案關土地。」（本院卷第191頁）

6、107年11月21日，原告以（107）宏壽產字第79號函復被告，該函說明三、四略以「三、惟為尊重貴會限期處分本案土地之指示，本公司亦積極辦理本案土地處分事宜，然因本案土地面積約為16,097坪，開發量體龐大，且其市值依本公司107年Q2委託第三方所做之鑑價報告，其評估價值達新臺幣136.82億元，因此，經先行洽詢商用不動產仲介意見，其認為本案購入門檻較高，且買家須有更長時間進行完整評估，尋覓合適且對於本案土地有購買意願者，實屬不易，建議本公司宜以淡海地區已有開發案之開發商為目標。依此本公司於4月間與淡海新市鎮內具地緣性之大型建設公司（如達欣工程股份有限公司及宏盛建設股份有限公司）詢購買本案土地之可行性，惟因此開發案金額甚鉅，需較長時間評估，遲至10月間方表達無承購意願。四、……為恐本案於貴會指定期間內仍無法完成處分事宜，故爰依貴會104年12月8日金管保財字第10402507211號令第二點之（五）2.：『不動產未達可使用狀態而開發中者，應敘明具體理由專案報核』之規定，復向貴會申請展延即時利用之期限2年至109年1月10日，祈請核准。」（本院卷

第194、195頁）。

7、108年2月18日，被告金管保壽字第10701205581號函載「有關貴公司申請展延新北市○○區○市段○○○○○○○○號土地投資即時利用期限一案，礙難同意，並請依說明四辦理，請查照。說明：……三、經審視案關土地自99年向內政部營建署標購取得，於102年12月完成土地分割後，開發時程冗長、都審進度延宕及未依本會106年11月28日函示於文到1年內處分案關土地，致不符即時利用並有收益者為限之規範，設有違反保險法第146條之2第1項規定，所請展延即時利用期限至109年1月10日，本會礙難同意。四、檢送陳述意見通知書一份，請依行政罰法第42條及行政程序法第102條之規定，於文到15日內提出陳述書及相關說明資料供核……。」原告於同年3月4日以（108）宏壽產字第26號函向被告提出陳述意見書（本院卷第283至288頁）。

8、被告於108年7月30日作成金管保壽字第10804946312號裁處書（即原處分）略以「主旨：有關貴公司辦理新北市○○區○市段○○○○○○○○號不動產投資一案，查貴公司有違反保險法相關規定之情事，依保險法第168條第5項第3款規定，核處罰鍰新臺幣（下同）100萬元，暨依同法第149條第1項規定，予以糾正及命貴公司自本裁處書送達翌日起1年內出售案關不動產，併依同條項第1款規定，限制貴公司自本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），俟案關不動產投資情形經本會認可完成改善後始得恢復辦理。事實：一、貴公司於105年4月28日就案關不動產向本會申請展延即時利用期限，經4次請貴公司重新研提開發時程，因所提整體開發時程達17年

，爰本會前於106年11月28日以金管保壽字第10602109280號函，核復貴公司不同意旨揭不動產展延即時利用期限，且請貴公司於文到1年內處分案關不動產，合先敘明。二、查貴公司未依本會106年11月28日函示於1年內處分案關不動產，且遲至107年4月始洽宏盛建設股份有限公司及達欣工程股份有限公司詢問其案關不動產之購買意願，該2公司於107年10月始回覆無承購意願，期間未見其他具體作為，以致未於本會106年11月28日函示於1年內完成處分，並於107年11月21日再向本會提出展延申請，顯見貴公司處分案關不動產有欠積極，核認貴公司於案關不動產投資業務上有故意或過失，核有違反保險法第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。理由及法令依據：上述事實違規事實明確，衡酌本案土地面積約為16,097坪，開發量體龐大，又本案土地帳面成本高達37.7億元，顯示貴公司管理來自公眾資金投資於不動產，卻未能符合即時利用並有收益之規定，對不動產投資之管理有輕忽廢弛之情事，公司治理效能嚴重不彰，核與保險法第146條之2第1項規定不符，依保險法第168條第5項第3款規定核處罰鍰100萬元，並依保險法第149條第1項規定，予以糾正及命貴公司自本裁處書送達翌日起1年內出售案關不動產，併依同條項第1款規定，限制貴公司自本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），俟案關不動產投資情形經本會認可完成改善後始得恢復辦理。注意事項：一、受處分人如不服本處分，應於本處分送達之次日起30日內，依訴願法第58條第1項規定，繕具訴願書經由本會（地址）向行政院提起訴願。惟依訴願法第93條第1項規定，除法律另有規定外

，訴願之提起並不停止本處分之執行，受處分人仍應繳納罰鍰。……」（本院卷第43至45頁）。

（三）參照前揭保險法等規定可知，本件原告為保險業購買系爭土地（即對不動產之投資），應符合「即時利用並有收益」之條件，且若不符合上開要件即屬違反保險法第146條之2第1項規定，被告主管機關得依法處罰，並予以糾正或令其限期改善外，及得視情況為必要之處分詳如上述；次查本件原告購買系爭土地後，二次專案報核申請展延即時利用期限獲准，第3次申請展延期限經被告106年11月28日函否准（理由略以系爭土地《分割後新北市○○區○市段○○○○○○○○號土地》，仍在都市計畫審議中，規劃整體開發時程長達17年，不符合保險法第146條之2所定即時利用並有收益之規定意旨），並請原告於文到1年內處分系爭土地；原告並未對被告106年11月28日函表示不服，而於107年11月21日函被告，申請展延即時利用之期限2年至109年1月10日；被告則於108年2月18日以金管保壽字第10701205581號函再次否准（礙難同意）原告前開展延即時利用期限2年之申請，並認原告有違反上開保險法第146條之2（即時利用並有收益）規定，請原告陳述意見等；嗣再於108年7月30日為本件原處分詳如上開本院認定事實。即原告對（分割後）系爭土地仍在都市計畫審議中不符合「即時利用並有收益」要件，並不爭執；且查上開被告106年11月28日函否准原告就系爭土地第三次展延即時利用期限（並依保險法第149條規定限期1年處理系爭土地），因原告並未表示不服而確定；另查原告未遵照上開被告106年11月28日函限期內（於1年內）處理分割後系爭土地之事實經過亦詳如上述，再參照本件前揭法律見解，原處分

以原告違反保險法第146條之2第1項規定（投資土地不符合即時利用並有收益之認定標準），並依同法第168條第5項第3款規定裁處原告罰鍰100萬元，且依同法第149條第1項規定糾正及命原告自該裁處書送達翌日起1年內出售分割後系爭土地（併依同條項第1款規定，限制原告自該裁處書送達翌日起不得新增不動產投資）；經核並未違法。

五、承上述本院認定事實，本件系爭處理原則歷年來規定詳如上述，其中「㈠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。前述合理之投資報酬率以不動產出租率達60%（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年期郵政定期儲金機動利率為準。」等規定，並未有何更動。次查（分割後）系爭土地（原告規劃淡海商業區2期部分）現仍屬於開發規劃之都市設計審查程序（原告起訴狀自承預計於109年12月完成環境影響評估審查程序，預計111年10月領得建築執照，並預計116年12月領得使用執照），亦詳如上述，其餘原告購買系爭土地外之其餘6筆地號土地（分割後第141、第145、第145之1、第145之2、第147之1、第148之1等地號土地）業已符合前揭保險法第146條第1項規定「即時利用並有收益」要件，亦為兩造所不爭執。又查，被告106年11月28日金管保壽字第10602109280號函，否准原告第3次申請系爭土地專案展延即時利用期限，因原告未表示不服，而確定在案，均應先予敘明。以下基於上開事實及法律規定，依次敘明本件原告主張並不足採。

（一）系爭處理原則在增訂保險法第146條之2「第4項」完成立法前，性質核屬行政程序法第159條之行政規則，原告主張屬裁罰性法規命令，原處分予以適用，違反法律保留原

則云云，並無理由。

1、保險法第146條之2第1項「即時利用並有收益」說明詳如上述本院法律見解。而系爭處理原則規定中之「合理投資報酬率」，係針對出租不動產情形所為之規定，要求不動產之出租率、年化收益率應達一定標準，作為有無合理投資報酬之認定標準。因此上開規定係被告審查原告等保險業所投資之不動產是否符合保險法第146條之2第1項前段「即時利用並有收益」規定之認定標準，核非原告主張係增加法所無之限制。且上開系爭處理原則，係被告為統一解釋法令、認定事實所訂定之解釋性行政規則，作為執行保險法第146條之2第1項（所投資不動產即時利用並有收益者為限）所為之細節性、技術性規定，並未增加法律所無之限制，亦未逾越母法規範範疇，自未違反法律保留原則。被告辯稱前述系爭處理原則部分係被告為統一解釋法令、認定事實所制定之解釋性行政規則，並無逾越系爭規定，且無違反法律保留原則之違法等語，自屬可採。同理參照本院本院108年度訴字第1989號、108年度訴字第1941號判決亦採相同見解。

2、參照上述保險法第146條之2於103年6月4日增修立法理由可知，立法機關於立法理由中，亦肯認被告有訂立處理原則之權限，況查，本件原告前曾就其98年間購買包含系爭土地在內之（分割後）8筆地號土地，依據系爭處理原則，3次向被告申請展延期限，其中除系爭土地第3次申請展延遭否准外，其餘被告依法裁量後予同意亦詳如上述；因此原告於本件主張系爭處理原則未經法律授權違反法律保留原則云云，本無理由。

3、再參酌經行政院會議通過之保險法修正草案增訂第146條

之2第4項規定（授權主管機關訂立保險業辦理不動產投資應符合之條件、投資規範、內部處理程序、即時利用並有收益之認定標準及其他應遵循事項等辦法），其目的僅係為提升既有管理規範之法律位階，並非否定被告依職權所訂定的既有細節性、技術性等管理規範之法效性，原告援此主張系爭處理原則無法律授權，被告原處分違法云云，核無足採，應併敘明。

4、系爭處理原則關於「即時利用並有收益」之認定標準，係被告機關為統一法令解釋及認定事實所為之解釋性行政規則，作為執行保險法第146條之2第1項前段所為之細節性、技術性規定，詳如上述。另系爭處理原則中規範原告等保險業向被告為「專案報核及申請展延」有關「即時利用」期限等相關規定，則係被告為履行保險法第149條第1項前段所賦予之權限，所為命保險業改善其違法行為及狀態之機制，即被告依保險法第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，先命該保險業限期改善，於期限內完成改善者，被告即得裁量不予裁罰；但如未於期限內完成改善者，被告得予以裁罰。因此被告抗辯，原告依系爭處理原則向被告為專案報核及申請展延「即時利用」期限等相關規定，係被告行使裁罰裁量權所制定之裁量基準（即原告等保險業向被告機關申請展延即時利用期限之機制，係屬被告機關給予保險業改善期限之規定。被告機關依該規範給予保險業改善時間，於改善期間暫不依保險法規定予以裁罰，此為裁罰裁量權之自我限縮，屬裁罰裁量權基準之規範）等語，即屬有據。因此原告主張被告原處分有違反處罰法定原則云云，容有誤會，應併敘明。

（二）又原告雖主張數次申請展延均係就原告99年間購買之所有土地全部土地一起申請，一起獲得展延，被告自不能違反其內規，單獨就系爭土地（違反「即時利用並有收益」）加以裁罰云云。

1、然查參照本院前揭事實認定【即理由四（二）2至7】所示，原告第3次申請展延（「即時利用並有收益」）期限，被告僅同意第141地號等6筆土地之展延即時利用期限，而否准系爭土地展延期限之申請，且已確定。因此被告抗辯本件原告於99年間購買之土地（包含系爭土地在內）因不符合「即時利用並有收益」之要件，乃專案向被告一起申請展延，並不是因原告購買之上開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。況查，本件原告並未說明被告「內規」如何規定，更未援引被告之任何「內規」，空言主張原告一個投資行為購買之數筆土地申請專案延期，被告應即同意准許專案延期，不得「拆分」（即如本件原告第三次申請展延，被告對系爭土地部分否准，而准其餘地號土地）；因此原告空言泛稱被告違反內規為上開主張云云，自無所據。

2、次查，本件被告否准系爭土地第3次專案延期申請之處分業已確定詳如上述。並承上述說明，原告主張被告否准其申請系爭土地第3次延期並不合法云云，亦屬無據，且無足採，應併敘明。

3、末查，本件原告於99年間購買之土地使用情形，及其中系爭土地今尚在都市設計審查期間，因此本件含系爭地在內之原告購買土地是否「素地」，核非本件爭執點應併敘明。

（三）原處分是否違反處罰法定原則？違反行政一體原則及違反

禁止溯及既往原則？

1、被告以原告購買之系爭土地違反保險法第146條之2第1項（即時利用並有收益）規定，而依保險法第168條第5項第3款、第149條第1項及第1款規定為本件原處分，業經被告於本院審理時（109年5月26日準備程序）及原處分說明甚詳，而上開保險法規定，並未變動。因此原告主張本件處分違反處罰法定原則、行政一體原則、禁止溯及既往原則云云，本難認有據。

2、經查，本件原告於99年間購買包含系爭土地在內之土地時，本件應適用之保險法第146條之2第1項、第149條第1項及第168條第5項第3款規定並無變動，且本件原告依保險法第146條之2第1項之投資購買土地之行為，於原處分作成時，仍持續進行中尚未終了，因此，原處分依前揭保險法規定為之，核無違反行政罰法第4條（違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限）處罰法定原則問題，亦應敘明。

3、保險法第146條之2第1項「所投資不動產即時利用並有收益者為限」立法理由，詳如上述。而系爭處理原則並無違反法律保留原則，又詳如上述理由（一）所示，另查系爭土地迄今仍在都市設計審議中處於尚待開發狀態，不符保險法第146條之2第1項前段「即時利用並有收益」（即系爭處理原則所示「即時利用並有收益」情況）；而原告明知系爭處理原則，但於99年間購買（投資）系爭土地之行為違反保險法第146條之2第1項前段「即時利用並有收益」之規定，並參下列事實經過說明，被告主張原告主觀上確實有違法之故意或重大過失等語，自屬有據。

⑴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」，原告參與投標而得標取得包含系爭土地在內之土地，其中系爭土地原告將之規劃為淡海商業區二期預定用地，現仍在進行都市計畫審議程序。足證原告取得系爭土地迄今，均未達到可使用狀態，且無投資報酬率，本不符保險法第146條之2第1項「即時利用並有收益」之規定。

⑵參照前揭98年3月31日金管保一字第09802504011號令第二點之㈥有關原告等保險業者申請展延期限規定（原告取得之日起屆滿2年期限前之2個月內，向被告機關申請專案報核，同時申請展延期限），原告亦曾三次就其99年間購買之土地依系爭處理原則上開規定申請展延期限，亦詳如上述；更足證原告亦認系爭處理原則確為解釋保險法第146條之2第1項前段「即時利用並有收益」之準繩。

⑶參照前揭原告108年3月4日陳述意見書，亦明確記載系爭土地「預計於109年12月完成環境影響評估審查程序，預計111年10月領得建築執照，並預計116年12月領得使用執照」等語，足證系爭土地於原處分作成時，仍處於未達可使用之狀態，且無投資報酬率，自不符合保險法第146條之2第1項「即時利用並有收益」規定之認定標準。

⑷原告取得系爭土地後，於即將屆滿2年期限前，依系爭處理原則向被告機關申請專案報核，並申請延長即時利用期限等行為，因此依原告前揭申請專案報核及展延期限之行為，亦敘明原告亦自承系爭土地取得後，迄未符合「即時利用並有收益」之規定，應足證明，而且原告明知系爭處理原則，但仍未遵守，核有故意情事，亦經證明。

⑸又原告於99年間購買時即知系爭土地面積合計達53,21317平方公尺（即16,096.98坪），且原告亦自承土地開發所

涉及之法令及行政程序繁雜，絕非一蹴可幾，常須數年始克允許或完成審議（詳原告起訴狀第19頁），因此原告投資系爭土地時，應已認知系爭土地不可能於購入後2年期限內完成開發，達到可利用收益之狀態，竟仍決定購買（投資），因此原告故意（明知系爭處理原則，且對本件違規行為發生又不違反本意）違反保險法第146條之2第1項即時利用並有收益之規定，益足證明。

⑹再參照本件認定之事實，即被告對系爭土地二度核准展延期限後，對原告第三次展延予否准，並命原告於文到1年內處分系爭土地，該否准展延處分因原告未提行政訴願爭訟程序而告確定在案後，再予陳述意見始為原處分之經過情形詳如上述，更足證原告主觀上有違法之故意。原告以被告依系爭處理原則展延期限（給予改善機會所為准予展延即時利用期限）主張前揭保險法令就原告等保險業投資不動產無開發期限之規定云云，核與前開條文規定「即時利用並有收益」意旨，當然不符，委無足採。況查，依據保險法第168條第5項第3款裁罰之立法目的，係針對原告等保險業就保險資金之運用有違反保險法第146條之2（投資不動產應符合「即時利用並有收益」）規定，可能無法確保原告等保險公司妥當運用收自保戶之保費，及繳納保費保戶權益，因此被告抗辯，保險法第168條第5項第3款之裁罰規定，自不應以保險業故意違反保險法第146條之2第1項規定之情形為限，亦非全然無據，應併敘明。

4、又被告原處分核無違反行政一體適用原則之情事，理由如下。

⑴本件系爭土地係內政部營建署辦理「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」，原告經由投標

購買取得，為兩造所不爭執，但原告為保險業者，其依法取得之上開不動產即土地，自應遵照上開保險法第146條之2（投資不動產應符合「即時利用並有收益」）規定，因此原告主張合法得標取得系爭土地云云，本不能為阻卻本件違反保險法第146條之2之理由。

⑵次查，原告投標取得含系爭土地在內之上開不動產後，對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，被告始為權責主管機關，核與內政部營建署無涉，因此原告主張被告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，有違行政一體性原則等云云，核難採據。

5、原處分並無違反禁止溯及既往原則，亦無溯及認定原告違法，理由如下。

⑴如前述，原告自99年間取得系爭土地迄被告原處分作成時，其投資系爭不動產（即系爭土地）之投資行為仍持續進行中，詳如上述。而原告取得系爭土地時（99年間）之保險法第146條之2第1項迄今並無修正變動，核無溯及既往適用問題。又原告取得系爭土地時之保險法第168條第4項第3款規定，於原處分作成時，已修改移列為第168條第5項第3款，但其處罰要件，即違反保險法第146條之2並無修改變動；僅罰鍰金額，由原先「九十萬元以上四百五十萬元以下罰鍰」修改為「一百萬元以上一千萬元以下罰鍰」（107年6月間），而本件原告違反保險法第146條之2第1項（投資不動產應符合「即時利用並有收益」）規定義務之事實跨越修法前後，因此被告依裁處時之法律裁處原告本件違法行為最低罰鍰，核未違反法律不溯及既往原則

。況查，本件被告為原處分前，於108年2月18日函原告否准展期至109年1月10日，並請原告另提陳述意見書時，上開保險法第168條第5項第3款已修法完竣（原告違反保險法第146條之2義務之違法行為仍繼續持續中），是原告主張原處分適用本件保險法規定，違反法律不溯及既往原則云云，亦有嚴重誤會而不足採。

⑵至原告所稱「素地」係泛指沒有任何人為建築物之土地而言。素地須經開發完成後，方能達到可使用狀態，於達到可使用狀態，才能予以利用（如出售或出租），並因利用行為而獲有利益（即收益）。故素地本身並不符合保險法第146條之2第1項「即時利用並有收益」規定；原告主張保險法未禁止保險業投資素地，亦無關發期限之限制，僅須二年報被告核定一次，被告機關理應准予延長年限，無否准理由云云，顯然曲解保險法第146條之2第1項規定，更與系爭管理規則及法律不溯及既往原則無涉，因此原告此部分主張，並無理由。

（四）原告主張原處分違規行為，無故意或過失及欠缺期待可能性云云，並無理由。

1、查，本件原告明知保險法第146條之2第1項所課予「即時利用並有收益」義務，就系爭土地迄今仍未遵循，違法行為仍在繼續中，而本件原告對違反上開規定核有故意，詳如上述。

2、本件原告第三次申請展延期限，經被告否准並限定1年內處分系爭土地之事實經過詳如上述，而原告違反指摘限期1年處分系爭土地時間過短云云，核不能卸免其本件違反保險法第146條之2第1項（「即時利用並有收益」義務）繼續行為之故意違法所為應先敘明。

3、原告於99年間取得系爭土地後，於102年3月28日首次掛件申請都市設計案審查後，期間內政部營建署先後7次退回原告申請請其修正都市設計等語，此有內政部營建署106年6月12日營署鎮字第1060027344號覆函被告（本院卷第409頁至412頁）可查，因此，因此原告主張內政部營建署都市設計審議延宕並無可歸責，亦無故意過失云云，除核與上開保險法第146條之2第1項所課予原告「即時利用並有收益」義務無涉外，亦與上開內政部營建署函示其就系爭土地辦理都市設計審議過程事實，並未延宕等情並不相符，因此原告主張本件違法無期待可能性云云，亦無理由。

4、又系爭土地係內政部營建署標售之素地，而原告參與投標時已知悉系爭土地屬素地，尚未達到可利用且已利用、及有合理投資報酬率之狀態，即原告明知系爭土地不符保險法第146條之2第1項「即時利用並有收益」之規定；又系爭土地面積龐大，開發規劃時程繁雜，所需程序時間冗長（另詳上開內政部營建署106年6月12日營署鎮字第1060027344號函），因此原告投資購買系爭土地時理應審慎評估考量，且應將能遵守保險法第146條之2第1項規定之義務一併考量，而本件原告違反上開法律規定之義務之事實，又經本院多次覆述如上，因此原告泛稱「欠缺期待可能性之阻卻責任事由」云云，要無足採。

5、又原告再主張，積極努力洽詢二家公司購買系爭土地，因該二家公司歷經半年評估始回覆，非原告所能控制，原處分遽以原告未於期限內處分系爭土地進行裁罰，非但構成要件不該當，亦違反期待可能性原則云云。然查，本件被告106年11月28日金管保壽字第10602109280號函，認系爭

土地不符合保險法第146條之2所定即時利用並有收益之規定意旨（而否准第三次展延期限申請），並請原告1年內處分系爭土地，而原告遲至107年11月21日始函覆被告略以洽達欣工程股份有限公司、宏盛建設股份有限公司詢購系爭土地可行性等語，詳如上述，並再申請展延即時利用期限至109年1月10日；嗣再經被告否准之經過情形，及本件系爭土地迄今仍未處理均詳如上述，因此原告此部分主張無期待可能性（與構成要件不相當）云云，顯不足採。

（五）原處分並未逾越裁罰時效；

1、所謂將保險資金運用於投資不動產，係指保險業為投資不動產，使用保險業資金支應投資過程衍生之一切費用；投資行為係指行為人使用其資金購入具一定市場價值之標的（即投資標的），於『持有』投資標的期間，進行開發、管理或改善等過程，藉以增加其價值，其市場價值達到該投資行為人所設定之合理報酬（即投資報酬率），或虧損達到該投資行為人能忍受之上限（即停損），而將該投資標的出售。換言之，投資行為係有一定期間之行為，並非謂行為人出資購入投資標的後，其投資行為即終了。（參照本院108年度訴字第1941號判決意旨即採相同見解）因此，原告主張其於99年10月25日投資取得系爭土地時其投資行為已終了，被告於裁罰時效102年10月25日屆滿後始為原處分，核有違法云云，本無足採。

2、參照前揭本院認定之事實（系爭土地第三次展延期限遭否准及再次申請展延又遭否准），及原告自承系爭土地仍處於都市計畫審查程序階段可知，系爭土地現仍處於投資開發階段，原告前揭主張投資行為已於99年10月25日終了云云，核與其提出之事證不符，並不足採，因此原告主張原

處分因逾越裁罰時效而違法云云，並無理由。

（六）原處分並無裁量濫用、違反比例原則之違法。

1、原告就系爭土地第三次申請展延期間，業經被告否准（106年11月28日）確定詳如上述，自原告收受上開否准申請（即應積極於1年內辦理處分系爭土地）迄原處分做成時（108年7月30日）及原處分再命1年內出售系爭土地，原告有長達2年8個月以上期間處分系爭土地，甚且遠逾系爭處理要點所示之二年期間，並無不合理及欠缺期待可能性。因此原告指摘原處分命1年內處分系爭土地，有裁量濫用、違反比例原則（無期待可能性）之違法云云，並無理由。

2、保險法第146條之2立法理由詳如上述，即課原告等保險公司就本件系爭土地負有「即時利用並有收益」義務之目的，在確保保險公司之資金運用，不致影響保險公司對要保人之賠償能力，且間接禁止保險公司運用其資金投入「炒作」房地等不動產。而本件原告自99年間購買系爭土地，迄被告為原處分（甚且本院言詞辯論終結）前，仍不符合保險法第146條之2第1項「即時利用並有收益」規定之義務近9年，因此被告抗辯「為除去原告持續違反保險法第146條之2第1項之違法狀態，以符合該條文之規範目的，原處分命原告於收受原處分翌日起1年內處分系爭土地，即具妥當性及必要性」等語，即屬有據，因此原告此部分主張，亦無理由。

3、因此，本件原處分並無原告所指之裁量濫用、違反比例原則等之違法。

六、綜上，本件原處分，並無違法，訴願決定予以維持，核無不合。原告持前詞訴請撤銷，為無理由，應予駁回。又本件為判決基礎事證已明，兩造間其餘攻擊防禦方法及提出證據，

雖經審酌亦不影響判決基礎，爰不一一敘明。

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項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　1　　月　　6　　日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法　官　林惠瑜

法　官　鄭凱文

法　官　洪遠亮

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備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，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專

	利代理人者。
㈡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。 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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　110　　年　　1　　月　　6　　日

書記官　陳德銘