

## 論防疫保險契約之理賠、調整與管制\*

陳俊元\*\*

<摘要>

嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）對人類社會造成重大影響，對保險業也造成重大衝擊。在 2022 年間，臺灣以確診或隔離等為事故，提供住院、醫療或定額給付之防疫保險，產生諸多爭議。這除了涉及契約解釋以外，亦涉及政府指引或建議是否妥適之問題。本文乃依序對 3 個子題進行研究：防疫保險契約之理賠、調整與管制。首先分析本類契約之解釋與理賠問題，以明確契約效力範圍。再檢討本類保險契約有無主張給付不能、締約上過失或情事變更原則來調整之可能。第三則進一步檢驗政府對於防疫保險回應之妥適性並提出立法建議。本文發現，目前對防疫保險之多數解釋尚屬適當，且無法主張情事變更或給付不能，主管機關之指引或建議多未逾越適當範圍；但在居家照護比照住院等部分則較有疑問。雖然一般多將此類建議定性為行政指導，但本文認為仍應檢視是否與後續處分連結，且應符合一般法律原則與信賴保護，否則仍可能造成損失而有國家賠償之可能。在判斷是否對保險契約造成重大影響時，應得參考美國法之兩階段測試，並應考慮保險契約之

---

\* 感謝審查委員與編輯委員會、林孟楠教授、張兆恬教授對本文之寶貴建議，惟文責由作者自負。本文部分內容為作者國科會計畫「美國責任保險法整編與相關問題之研究：兼論台灣法之比較與再建構」（計畫編號：MOST 111-2628-H-004-003-MY3）之部分研究成果，謹致謝忱。

\*\* 政治大學風險管理與保險學系教授，美國伊利諾大學香檳分校法學博士。

E-mail: aoxuldua@gmail.com

• 投稿日：03/10/2024；接受刊登日：09/30/2024。

• 責任校對：陳怡君、羅元廷、龔與正。

• DOI:10.6199/NTULJ.202512\_54(4).0004

本質。在立法上可參考美國法，明訂符合一定之特殊事由時，得對保險契約作暫時性之特定調整，以更妥適地因應未來之類似爭議。

關鍵詞：嚴重特殊傳染性肺炎、保險契約、理賠、情事變更、契約解釋、雙  
又測試、重大侵害、保險監理、契約自由、行政指導

## ◆目次◆

- 壹、前言
- 貳、防疫保險契約之理賠與解釋爭議
  - 一、核保權、締約自由與複保險
  - 二、保險契約之性質與預繳保費
  - 三、居家照護者是否比照住院之要件
  - 四、快篩陽性視為確診與數位健康證明
  - 五、陪同隔離
  - 六、危險增加
  - 七、小結
- 參、防疫保險契約之調整與救濟
  - 一、情事變更
  - 二、給付不能
  - 三、締約上過失
  - 四、小結
- 肆、保險監理與未來立法方向
  - 一、我國之爭議
  - 二、美國法之經驗
  - 三、分析
- 伍、結論與建議

## 壹、前言

嚴重特殊傳染性肺炎（Coronavirus disease 2019, COVID-19）疫情對人類社會造成了劇變，除了造成大量的傷亡與財物損失，也為保險業增加鉅額之理賠壓力<sup>1</sup>。由於本次疫情前所未見，臺灣保險業以確診 COVID-19 或受隔離等為事故，而提供住院、醫療或定額給付之類似商品（簡稱防疫保險），已經產生諸多爭議。例如損失是否符合保險契約之條款與理賠要件，條款有疑義時應如何解釋等，均成問題<sup>2</sup>。保險業或為了避免理賠責任，乃積極主張各種抗辯；相對的，被保險人無法取得理賠，導致其期待落空並尋求各種救濟。在此兩難之情形下，更導致消費者與保險業者之衝突。此外，此一爭議也引發政府應否或如何介入之疑問。例如政府可否建議或引導保險業應如何進行理賠<sup>3</sup>？政府可否介入調整保險契約之內容？可否要求保險業者必須提供特定商業保險商品？如有，是否過度侵害保險人之財產權或營業自由？我國主管機關在金融實務上經常使用行政指導與裁罰，以促成其目的，在防疫保單爭議中亦是。如此是否妥適？均有待檢討。

就本次之防疫保險法律爭議以觀，略可分為 3 大面向：保險契約之理賠與解釋爭議、調整、以及管制。首先，就保險契約之解釋而言，此為保險法

---

<sup>1</sup> 至 2023 年 3 月，我國產險業防疫保險之理賠已達 2,649 億元。中央通訊社（04/30/2023），〈疫情 3 年防疫雙險商機變危機 產險業理賠近 3000 億賠光 20 年獲利〉，<https://www.cna.com.tw/news/afe/202304300016.aspx>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>2</sup> 相關文獻如葉啓洲（2022），〈防疫保單的投保與拒保爭議〉，《當代法律》，7 期，頁 8-9；陳俊元（2022a），〈初探防疫保單之亂〉，《當代法律》，7 期，頁 13-14；李志峰（2022），〈防疫險爭議及其成因簡析〉，《當代法律》，7 期，頁 20；陳俊元（2022b），〈論防疫保險契約之解釋：以快篩陽性視為確診、居家照護視同住院、陪同隔離為例〉，《台灣法律人》，14 期，頁 28-30；陳俊元（2022c），〈由防疫保單論特約條款與除外條款〉，《月旦醫事法報告》，72 期，頁 7-8。

<sup>3</sup> 本文所欲探討者為國家行為對於個別保險契約之影響。關於疫情與警戒措施對各種人權之影響，可參閱張文貞（2022），〈2021 年憲法發展回顧〉，《臺大法學論叢》，51 卷特刊，頁 1125-1127。

之重要基礎問題，我國保險法第 54 條第 2 項規定：「保險契約之解釋，應探求契約當事人之真意，不得拘泥於所用之文字；如有疑義時，以作有利於被保險人之解釋為原則。」此原則雖然看似簡單，但具體適用之範圍與界線為何，特別是在防疫保險契約如何適用，仍有待檢討。再者，當保險契約締結後，得否有情事變更原則等機制之適用，而有可能調整雙方法律關係？特別是保險契約原本就以移轉風險為其目的，而風險本為不確定，則是否仍有適用情事變更原則之可能？第三，政府對於防疫保險爭議之管制，包含各種解釋、協調、甚至對於應否理賠或理賠範圍之揭示等等，其性質為何？是否妥適，有無逾越保險監理之範圍與必要之程度？我國主管機關在防疫保險爭議經常使用行政指導，且後續又對業者課予裁罰，是否妥當？在立法上有無改善之空間？政府得否對商業保險契約加以干預？在有特殊狀況時，目前法制是否足夠？此 3 大面向亦屬相關，應先理解保險契約究竟應如何解釋，方能明瞭有無可能以情事變更等原則例外調整保險契約，以及政府之管制是否逾越必要之程度。防疫保險之解釋與理賠雖屬契約法爭議，但若加上如何調整、政府管制界線之討論，應更能探知本議題之全貌。

綜上所述，本文乃依序對此 3 大面向之議題進行研析。首先分析防疫保險契約之解釋與理賠問題，以明確契約效力範圍。再者，檢討保險契約有無主張給付不能、締約上過失或以情事變更原則調整之可能。在此兩節亦初步檢視我國政府之相關回應是否超越適當之範圍。第三，本文進一步檢驗我國政府對於防疫保險回應之妥適性，並引介美國法之討論。特別著重保險監理範圍之界定，是否侵害契約重要內涵之判斷，以及經常使用行政指導與裁罰之妥當性。最後為我國提出立法建議，期盼未來在遭遇類似之事件時，能有更完善的法制來因應。

## 貳、防疫保險契約之理賠與解釋爭議

在防疫保險的理賠與解釋問題中，主要爭議包含：防疫保險是否有複保險之問題？續保與簽名如何認定？保險人應如何進行核保？陪同隔離是否

需要理賠？確診應如何判定？居家照護是否視同住院？等等。此外，或因民眾或立法委員之詢問，主管機關多次對此類問題表達見解，甚至發表新聞稿、與業者協調訂立相關準則等等，後續更綜整各種爭議，提出防疫險核保、理賠之 5 大原則<sup>4</sup>。對此，有認為恐有介入個案私法關係之嫌疑<sup>5</sup>。主管機關這些行為性質究係為何，係針對單純法律問題之釐清，或是實質影響了保險人之責任，而有重大侵害保險契約之疑慮？有待檢驗。本節乃針對防疫保單主要之理賠與解釋問題進行分析，並同時回顧監理機關相關回應，以初步檢視其是否逾越契約解釋或監理之範圍，以作為後文繼續分析政府行為妥適性之基礎。

## 一、核保權、締約自由與複保險

首先，爭議初始，被保險人確診後欲向保險人請求理賠，保險人則以核保不通過、或是被保險人購買多張防疫保險違反複保險原則等理由，主張保險契約未生效或無效，故拒絕理賠<sup>6</sup>。金管會則說明：「基於風險控管機制，本來就可以對被保險人進行核保綜合評估並決定是否同意承保，這屬於保險公司的核保政策概念，和複保險條款無關。」但如果保險人核保通過後，由於「防疫保單是定額保險，沒有複保險條款適用問題」，「保險公司若已核保，無論客戶買多少張防疫保單，保險公司就要依約履行理賠責任。<sup>7</sup>」

---

<sup>4</sup> 五大原則主要涵蓋「在途保單」、複保險、數位健康證明、金管會請保險公會研訂相關指引、配合隔離措施之理賠問題。王孟倫（22/05/2022），〈金管會：防疫險核保、理賠採 5 大原則〉，《自由時報》，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3935254>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>5</sup> 至於是否構成聯合行為或適用公平交易法第46條，則屬另一問題。

<sup>6</sup> 中央社（05/07/2022），〈防疫變變變，保單怎麼賠？4亂象、配套一次看〉，<https://www.gvm.com.tw/article/89631>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>7</sup> 中央通訊社（05/17/2024），〈金管會：產險業拒重複投保有理 但已核保就要賠〉，<https://www.cna.com.tw/news/afe/202205170289.aspx>（最後瀏覽日：08/10/2024）。今日新聞（05/19/2022），〈拒保無關複保險 金管會：核保篩選〉，<https://tw.news.yahoo.com/share/bfcd2fdd-ef44-3e37-9411-bd4e008f7334>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

就複保險而言，保險法第 35 條為基本定義：「複保險，謂要保人對於同一保險利益，同一保險事故，與數保險人分別訂立數個保險之契約行為。」文獻上則認為尚應包含其他要件，例如同一保險標的、保險期間重疊等<sup>8</sup>。再依據保險法第 36 條，構成複保險者，除另有約定外，要保人應將他保險人之名稱及保險金額通知各保險人。在法律效果上，複保險又可以分為惡意複保險與善意複保險<sup>9</sup>。前者依據第 37 條，要保人故意不為前條之通知，或意圖不當得利而為複保險者，其契約無效。後者則依據第 38 條，保險金額之總額超過保險標的之價值者，除另有約定外，各保險人對於保險標的之全部價值，僅就其所保金額負比例分擔之責。但賠償總額，不得超過保險標的之價值。由上可知，我國法制側重在複數保險生效後之認定與效力，與締約時要保人若已有投保其他保險，保險人是否願意承保，應屬二事<sup>10</sup>。在契約締結之前，保險業者本有締約自由，可以自行決定是否銷售保險商品<sup>11</sup>。而其考量因素為何，並非法律問題，亦與複保險之規範無關。再者，若認為複保險為損失填補原則之下位概念，則需為損失填補保險方有適用複保險之空間<sup>12</sup>。據此，若防疫保險之類型屬於人身保險，則意旨在填補抽象損害，並無複保險之問題。再者，如果其為定額給付之費用補償保險，由於本身已經預先約定損害額度，則亦應無複保險之問題。故而，金管會之上開解釋應符合保險法理，而未逾越澄清之範圍。

## 二、保險契約之性質與預繳保費

再者，保險業者多主張防疫保險尚未成立或尚未完成核保，即使消費者已經以現金或信用卡繳交保費亦同。亦有保險公司依照現金繳費或信用卡繳

---

<sup>8</sup> 林勳發、柯澤東、梁宇賢、劉興善（2009），《商事法精論》，修訂6版，頁626，今日。

<sup>9</sup> 陳俊元（2022a），前揭註2，頁14-15。

<sup>10</sup> 陳俊元（2022a），前揭註2，頁15。葉啓洲，前揭註2，頁9-10。

<sup>11</sup> 汪信君（2023），〈防疫保單締約自由與重複締約〉，《月旦法學教室》，243期，頁27-28。

<sup>12</sup> 林勳發、柯澤東、梁宇賢、劉興善，前揭註8，頁624。相關學說討論，詳見汪信君、廖世昌（2015），《保險法理論與實務》，3版，頁123-130，元照。

費來認定保險契約是否成立<sup>13</sup>。又業務員是否代為簽名，保險業得否以此拒絕承保或理賠，亦有爭議。金管會則澄清親自簽名並非保險契約之要件<sup>14</sup>；若業務員若代保戶簽名，是業務員的過失，應懲處的是業務員而不是保戶，不能以簽名不符為由拒保<sup>15</sup>。又其防疫險核保理賠之5大原則揭示，防疫保險一經核保完成，保險公司即應負保險責任。則上述金管會之回應是否符合保險契約法理、而為應為之解釋；或是使保險人就無庸理賠之範圍擴大理賠責任？有待檢驗。

首先，由保險法第43條與第21條第2項之文字以觀，保險契約看似為要式與要物契約，但通說均持否定見解，而應適用民法之基本原則，在當事人意思表示合致時即為成立生效<sup>16</sup>。值得注意的是，為了避免保險業預收保費又不承保，保險法施行細則（以下簡稱為「施行細則」）第4條第3項規定，保險人應負之保險責任，以保險人同意承保時，溯自預收相當於第一期保險費金額時開始。有認為防疫保險如屬於健康險，是否為施行細則第4條所包含，則非無疑義。如對施行細則第4條採取「明示其一排除其他」之解釋，則預收保費並不會使保險人承擔責任，且也不會因同意承保而溯及於預收保費時承擔責任<sup>17</sup>。不過，保險人既然已經預收保費，一般被保險人多會

<sup>13</sup> ENews (04/26/2022)，〈富邦防疫險竟變「先繳費才有」網曝小道消息：4/20前先繳先贏〉，<https://tw.stock.yahoo.com/share/16e6417f-ff83-36a9-a4d5-a9173d82c176>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>14</sup> 好險網 (05/25/2022)，〈防疫保單「非親簽」金管會：非拒保理由〉，<https://www.phew.tw/article/cont/phewpoint/current/news/13965/2022052513965>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>15</sup> 工商時報 (05/27/2022)，〈防疫保單核保4奧步 金管會畫紅線警示〉，<https://ctee.com.tw/news/insurance/650164.html>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>16</sup> 劉宗榮 (2021)，《保險法：保險契約法暨保險業法》，修訂5版，頁63-66，三民；江朝國 (2009)，《保險法基礎理論》，修訂5版，頁42-43，瑞興；梁宇賢 (2012)，《保險法新論》，頁44-49，瑞興；林勳發、柯澤東、梁宇賢、劉興善，前揭註8，頁592-603；汪信君、廖世昌，前揭註12，頁13-16；林群弼 (2008)，《保險法論》，修訂3版，頁74-87，三民；葉啓洲 (2023)，《保險法》，8版，頁47-53，元照；陳俊元 (2022a)，前揭註2，頁14。2018年保險局保險法修正草案亦同見解。

<sup>17</sup> 葉啓洲，前揭註2，頁11。

認為已經受到保障。如保險人預收費用但又仍保留核保權、甚至可以任意拒保，可能違反被保險人之合理期待。因此，有文獻主張健康險應視其性質與具體情形，類推適用施行細則第 4 條。例如健康險中較為類似人壽保險，而需要保險人之核保者，例如醫療險，則可類推適用施行細則第 4 條第 3 項；如其中較不需要核保，而性質與財產保險較為接近者，則可類推適用施行細則第 4 條第 2 項<sup>18</sup>。又在以信用卡繳付保費之情形，雖然消費者刷卡後業者方會進行扣款，但文獻則認為此時已經屬於保險人可以隨時扣款之狀態，故應認為可發生施行細則第 4 條第 2 項之效果<sup>19</sup>。

就金管會前述之澄清與 5 大原則，諸如防疫保險並非要式或要物契約、若業者已經完成核保則應理賠等等以觀，這些揭示符合保險法理，也沒有超越前述多數見解的範圍。故應僅屬於對於法律關係之澄清與宣示，並未對保險契約有實質重大之侵害。

### 三、居家照護者是否比照住院之要件

中央疫情指揮中心於 2022 年 4 月 8 日公布「COVID-19 確診個案居家照護管理指引」，對於未滿 65 歲且無懷孕或洗腎之無症狀或輕症確診者，如居家環境符合一定條件，得採居家照護方式管理。如防疫保險商品承保範圍包含以住院為給付條件者，例如住院日額保險金，則居家照護之被保險人得否請求理賠，即有爭議。對於居家照護者是否符合住院之要件，金管會則認為：「考量被保險人如經醫師診斷確定罹患法定傳染病，原應入住醫院、集中檢疫所或防疫旅館接受治療或照護，惟因地方政府為進行輕重症分流照護，保留醫療量能而調整為『居家照護』。」又依照一般防疫保險條款，居家照護應不在住院日額之理賠範圍內。「但隨防疫政策改為輕重症分流、輕症或無症狀者居家照護，若保險公司堅持居家照護不符合保單條款不理賠日額，可能造成保戶堅持要住院，違背政府減輕醫療量能負擔的美意，因此金管會先前和保險業公會討論，若確診者在家裡有接受醫療行為，放寬理賠住

---

<sup>18</sup> 葉啓洲，前揭註 2，頁 11-12。

<sup>19</sup> 葉啓洲，前揭註 2，頁 12。

院日額。<sup>20</sup>」因此，金管會邀集產、壽險公會及相關保險業者研商，對於無症狀或輕症確診者於居家照護期間，得比照一般住院情形予以理賠<sup>21</sup>。對此，壽險公會有公布「新冠肺炎理賠申請處理參考指引」<sup>22</sup>，產險公會則公布「防疫保單理賠實質審查指引（草案）」<sup>23</sup>，以供各保險業者參考遵循。但金管會亦澄清並未代為決定，而係由各公會與公司所自行決定<sup>24</sup>。

本文以為，居家照護在意涵上本非於醫院進行，與住院實為不同概念，應已超過住院之文義所能涵蓋之範圍。前述保險業之從寬理賠是否妥適，應視保險業之配合究係出自自己之意思，或是主管機關強制所致。如確實是保險業自願配合防疫政策而放寬理賠，則此給付在性質上應較為接近保險業之通融理賠（*ex gratia payment*）<sup>25</sup>。但如因主管機關之促使、要求或立法所致，則是否妥適，則後文將進一步分析。

<sup>20</sup> 中央社（05/23/2022），〈輕症居家照護算不算住院理賠？黃天牧：金管會不決定何謂醫療行為〉，<https://smart.businessweekly.com.tw/Reading/IndepArticle.aspx?id=6007320>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>21</sup> 金管會保險局（04/19/2022），〈金管會因應「COVID-19確診個案居家照護管理指引」協調保險業者訂定防疫保險商品權益保障措施〉，[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=239&parentpath=0,2,238&mcustomize=news\\_view.jsp&datasemo=202204190002&dtable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=239&parentpath=0,2,238&mcustomize=news_view.jsp&datasemo=202204190002&dtable=News)（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>22</sup> 中華民國人壽保險商業同業公會（2022），新冠肺炎理賠申請處理參考指引。

<sup>23</sup> 中華民國產物保險商業同業公會（2022），防疫保單理賠實質審查指引（草案），[https://www.fubon.com/insurance/b2c/content/COVID19\\_claim/%E7%94%A2%E9%9A%AA%E5%85%AC%E6%9C%83%E9%98%B2%E7%96%AB%E4%BF%9D%E5%96%AE%E7%90%86%E8%B3%A0%E5%AF%A6%E8%B3%AA%E5%AF%A9%E6%9F%A5%E6%8C%87%E5%BC%95.pdf](https://www.fubon.com/insurance/b2c/content/COVID19_claim/%E7%94%A2%E9%9A%AA%E5%85%AC%E6%9C%83%E9%98%B2%E7%96%AB%E4%BF%9D%E5%96%AE%E7%90%86%E8%B3%A0%E5%AF%A6%E8%B3%AA%E5%AF%A9%E6%9F%A5%E6%8C%87%E5%BC%95.pdf)（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>24</sup> 鉅亨網（05/23/2022），〈〈金管會備詢〉輕症用藥才能理賠？黃天牧：從未拍板、應由業者決定〉，<https://tw.stock.yahoo.com/share/16f09691-4437-3d3e-912e-7598f3c6d91e>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>25</sup> 陳俊元（2022b），前揭註2，頁31-33；賴煥升（2023），〈論保險契約解釋：以防疫保單理賠爭議為中心〉，《中正大學法學集刊》，80期，頁88-89。

#### 四、快篩陽性視為確診與數位健康證明

此外，一般防疫保險之理賠需要醫師開立診斷證明書，但因顧慮疫情期間民眾至醫療院所要求開立診斷證明書之需求大增，對於醫療院所量能產生排擠效應、增加傳染機會，金管會邀集產壽險公會及相關業者，研議以數位新冠病毒健康證明作為替代醫師診斷證明之文件<sup>26</sup>。金管會也認為，快篩陽性經醫師診斷後確診者，因仍符合經醫師診斷確定之條件，符合保險契約約定而保險人應該理賠<sup>27</sup>。

此點曾經引起相當大的爭議，特別是一般保單條款多有要求醫師之診斷證明書。單純就保險契約之文字而言，解釋上確實不包含數位新冠病毒健康證明或其他替代方式，又該資訊是否充足、是否容易被偽造均有疑慮<sup>28</sup>。但是本文以為，關於保險契約之解釋，不論依據民法第 98 條或保險法第 54 條第 2 項，除應探求契約當事人之真意，更不得拘泥於所用之文字。要求醫師之診斷證明書之目的在於確認被保險人確實有確診；換言之，確認被保險人確診方為目的，診斷證明書只是方式之一。如有其他效果相等、甚至真實度更高於診斷證明書之驗證方式，實無堅持只能以診斷證明書為唯一依據之理。且在金管會要求與溝通下，數位新冠病毒健康證明已經具有更多資訊，

<sup>26</sup> 金管會保險局（05/08/2022），〈金管會邀請產壽險公會及相關業者研商解決民眾赴醫療院所申請診斷證明事宜〉，[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=239&parentpath=0,2,238&mcustomize=news\\_view.jsp&datasemo=202205080001&dtable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=239&parentpath=0,2,238&mcustomize=news_view.jsp&datasemo=202205080001&dtable=News)（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>27</sup> 金管會保險局（05/25/2022），〈金管會對快篩陽性經醫師診斷後確診、數位健康證明及接觸者隔離證明之說明〉，[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=239&parentpath=0,2,238&mcustomize=news\\_view.jsp&datasemo=202205250003&dtable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=239&parentpath=0,2,238&mcustomize=news_view.jsp&datasemo=202205250003&dtable=News)（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>28</sup> 中時新聞網（05/08/2022），〈解決防疫保單之亂 金管會：與衛福部協調數位證明增列身分證字號〉，<https://tw.news.yahoo.com/share/ccd28af5-853d-3aa5-a870-60dd68a8bd32>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

並可供保險業者以掃描 QR Code 之方式事後驗證<sup>29</sup>，應已足以提供真實性之確認<sup>30</sup>。

再者，對於快篩陽性經過醫師確認者視為確診之作法，由於快篩與聚合酶連鎖反應（PCR）在準確度上仍有差異，且通常以後者為主要判定確診之方式。由民眾自行快篩，確實無法排除使用他人檢體、採樣不實等不當情事。且在嚴謹度方面，醫師以視訊確認，似仍與醫師親自看診後出具診斷證明有所不同。故此方式與一般條款不同，且在精準度上不如 PCR，而可能對於保險契約造成實質重大影響。但本作法之目的，在於避免民眾為了做 PCR 而導致感染擴大，在疫情嚴重當下有其緊急性與必要性。且 PCR 在準確度上雖有差異，但如連續 2 次快篩陽性則準確率可高達 95%，基本上等於 PCR<sup>31</sup>。故雖有影響，但程度應為有限。退步而言，即使對於保險契約有實質影響，但如具有重大公共利益之目的，且應符合比例原則，故仍應為適當。此將於後文之審查標準中詳細探討。就現況而言，金管會肯定數位新冠病毒健康證明之解釋，雖然看似與保單條款文字不同，但並沒有擴大原保險契約之理賠範圍，故應為妥適。

## 五、陪同隔離

對於未成年子女之同學確診，該未成年子女依規定受隔離處置時，其父母僅係基於生活上共同照顧之需求，經主管機關彈性准予隔離期間在隔離地點同住，則此時是否符合申請隔離理賠之要件？對此，金管會認為該隔離處置並非傳染病防治法第 48 條所定與確診病人接觸之隔離處置，故保險公司依契約約定尚難予以理賠。金管會亦請產壽險公會儘速擬具理賠實質審查指

<sup>29</sup> 中央通訊社（05/11/2022），〈數位健康證明難辨真偽？金管會回應產險業4大疑慮〉，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2132495>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>30</sup> 陳俊元（2022b），前揭註2，頁30-31。相同見解，李志峰，前揭註2，頁15。

<sup>31</sup> 華視（05/04/2022），〈“快篩陽＝確診”？陳時中：2天公布規範〉，<https://news.cts.com.tw/cts/life/202205/202205042079164.html>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

引，以利後續理賠處理<sup>32</sup>。就此回應之妥適而言，由於目前防疫保險關於隔離之認定，主要判斷依據為傳染病防治法第 48 條：「主管機關對於曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者，得予以留驗；必要時，並得令遷入指定之處所檢查、施行預防接種、投藥、指定特定區域實施管制或隔離等必要之處置（第 1 項）。中央主管機關得就傳染病之危險群及特定對象實施防疫措施；其實施對象、範圍及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之（第 2 項）。」故必須符合本條之情形方予以理賠。不過，兒童及少年福利與權益保障法第 51 條亦規定：「父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人，不得使六歲以下兒童或需要特別看護之兒童及少年獨處或由不適當之人代為照顧。」故當未成年人受確診同學影響而必須隔離，又父母必須依據本條陪同時，似乎並不符合傳染病防治法第 48 條「曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者」之要件<sup>33</sup>。因此，頗多業者主張不應理賠<sup>34</sup>。

就法理而言，本文以為可以由被保險人之合理期待進行思考。美國法之合理期待原則(Doctrine of reasonable expectation)在 1970 年代經學者 Robert Keeton 彙整提出後，對後世產生極大影響。與過去單純由形式(formalistic)之保險契約進行分析不同，本原則是以結果導向之功能性方法(result-oriented functionalist approach)，以保護被保險人對於承保範圍之合理期待<sup>35</sup>。本原則主要基於雙叉(two-prong)之論理：第一，保險人應拒絕保險契約顯失公平之利益；第二，被保險人或受益人對保單條款之合理期待應受保護，即使經過對保單條款的詳細研究後可以避免此一期待者亦同<sup>36</sup>。再者，

<sup>32</sup> 金管會保險局(05/14/2022)，〈金管會對於防疫保險及陪同隔離之說明〉，[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=239&parentpath=0,2,238&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=202205140001&dttable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=239&parentpath=0,2,238&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202205140001&dttable=News) (最後瀏覽日：08/10/2024)。

<sup>33</sup> TVBS新聞網(05/24/2022)，〈防疫保單怎理賠？「居家照護、陪同隔離」3大爭議一次看〉，<https://news.tvbs.com.tw/life/1800383> (最後瀏覽日：08/10/2024)。

<sup>34</sup> 民視新聞網(05/18/2022)，〈隔離通知書淪廢紙？1條件「陪同隔離」不理賠〉，<https://tw.stock.yahoo.com/share/e7f89a3b-4978-3afd-bf03-c03d299de45e> (最後瀏覽日：08/10/2024)。

<sup>35</sup> Peter N. Swisher, *Symposium Introduction*, 5 CONN. INS. L.J. 1, 4 (1998).

<sup>36</sup> 陳俊元(2022b)，前揭註2，頁29。Rodman v. State Farm Mutual Automobile Ins.

美國法就合理期待原則之適用可至少區分為 3 種版本：第一為僅適用於條款有疑義之情況，亦即「疑義」版本<sup>37</sup>。此種方式最為限縮，適用結果與疑義利益歸諸被保險人原則幾乎相同。第二為適用於小號印刷（fine print）、條款不顯著之情形，亦即「小號印刷」版本。只要有此種情形，即可有合理期待原則之適用，即使條款並無疑義亦然，此見解之適用範圍會比前者為寬。第三為適用於整體交易（whole transaction）。換言之，即使保單條款並無疑義且為清楚，但整體觀察仍會抵觸被保險人之合理期待，則亦有本原則之適用。此即為「整體交易」版本，相對於前兩者更為寬鬆<sup>38</sup>。不過，在美國採取此版本之判決仍相當稀少<sup>39</sup>。

我國保險法雖未有合理期待原則之明文，但本原則之適用並不以疑義存在為必要，故可提供比疑義利益解釋原則更強之保護<sup>40</sup>。我國亦有判決採取此一概念，如最高法院 100 年度台上字第 2026 號民事判決認為：「參以保險契約為最大誠信契約，蘊涵誠信善意及公平交易意旨，保險人於保險交易中不得獲取不公平利益，要保人、被保險人之合理期待應受保護，故於保險契約之定型化約款之解釋，應依一般要保人或被保險人之合理解或合理期待為之，不得拘泥囿於約款文字，方無違保險法理之合理期待原則。」臺灣

---

Co., 208 N.W.2d 903, 905-908 (1973). Robert E. Keeton, *Insurance Law Rights at Variance with Policy Provisions*, 83 HARV. L. REV. 961, 966 (1970).

<sup>37</sup> 所謂疑義，一般指保單條款有多於2個以上的合理解釋之情形。如該條款只有1種合理之解釋，則無疑義之問題。陳俊元（2017），〈怒火地平線：墨西哥灣漏油案與保險契約之解釋〉，《華岡法粹》，62期，頁62-63。

<sup>38</sup> Barbara O'Donnell, *Legal Analysis Regarding Insurance Policy Interpretation—the Reasonable Expectations Doctrine*, in 1 L. & PRAC. INS. COVERAGE LITIG. § 1:13 (David L. Leitner, Reagan W. Simpson & John M. Bjorkman eds., 2022). Stephen J. Ware, *A Critique of the Reasonable Expectations Doctrine*, 56 U. CHI. L. REV. 1461, 1467(1989). Eugene R. Anderson & James J. Fournier, *Why Courts Enforce Insurance Policyholders' Objectively Reasonable Expectations of Insurance Coverage*, 5 CONN. INS. L.J. 335, 352-53(1998).

<sup>39</sup> Peter N. Swisher, *A Realistic Consensus Approach to the Insurance Law Doctrine of Reasonable Expectations*, 35 TORT & INS. L.J. 729, 777 (2000).

<sup>40</sup> 劉宗榮，前揭註16，頁15-16。

高等法院 107 年度保險上易字第 13 號民事判決之見解亦同<sup>41</sup>。然而，由於整體交易類型效力最為強大廣泛，對於保險契約條款之衝擊可能較大。本文以為，可先在條款有疑義、以及條款不顯著之 2 種情形，考慮合理期待原則之適用，以補充保險法第 54 條第 2 項解釋原則之不足。

就陪同隔離之情形而言，在保單條款未臻明確、未指明必須以傳染病防治法第 48 條所開立之隔離通知書為限時，一般消費者應難以預見不同依據之隔離會造成可否取得理賠之差異關鍵。又例如臺灣產物法定傳染病防疫費用保險保單第 2 條，規定之承保範圍即為：「被保險人在於本保險契約保險期間內，依中華民國各政府機關位防治法定傳染病之需要，被認定應接受居家隔離、集中隔離、隔離治療、居家檢疫或集中檢疫者，本公司依照本保險契約內容的約定，定額給付隔離或檢疫補償保險金。」可見本條綜合使用「防治法定傳染病之需要」、「居家隔離、集中隔離、隔離治療、居家檢疫或集中檢疫」之文字，而未指明以傳染病防治法第 48 條為限<sup>42</sup>。在此類情形，基於被保險人之合理期待，保險業者似應對於陪同隔離理賠。金管會之上述解釋則較為謹慎，僅多引用傳染病防治法第 48 條而拒理而已。因此，本文以為金管會在此之解釋與協調，應未逾越其監理權限範圍，亦無過度侵害保險人經營或保險契約自由之情形。

<sup>41</sup> 對我國判決之整理分析，可見李志峰（2022），〈保險法之合理期待原則：以美國法為中心〉，《國立中正大學法學集刊》，79期，頁163-167。

<sup>42</sup> 陳俊元（2022b），前揭註2，頁35；陳俊元（2022），〈論防疫保險契約之解釋與相關問題：以快篩陽性視為確診、居家照護視同住院、陪同隔離為例〉，《疫情時代下保險核保理賠暨契約解釋研討會：談防疫保單之紛爭解決》，頁16-17，台灣保險法學會、政治大學法學院財經法學中心（主辦），臺北。  
<http://www.tilaweb.org.tw/images/retrospect/1110708/03-02.pdf>（最後瀏覽日：08/10/2024）；臺灣產物法定傳染病防疫費用保險，金管會（2020）金管保產字第1090430944號函核准，  
[https://ec.tfmi.com.tw/Product/clauses/epidemics/01.%E8%87%BA%E7%81%A3%E7%94%A2%E7%89%A9%E6%B3%95%E5%AE%9A%E5%82%B3%E6%9F%93%E7%97%85%E9%98%B2%E7%96%AB%E8%B2%BB%E7%94%A8%E4%BF%9D%E9%9A%AA\\_%E4%BF%9D%E5%96%AE%E6%A2%9D%E6%AC%BE.pdf](https://ec.tfmi.com.tw/Product/clauses/epidemics/01.%E8%87%BA%E7%81%A3%E7%94%A2%E7%89%A9%E6%B3%95%E5%AE%9A%E5%82%B3%E6%9F%93%E7%97%85%E9%98%B2%E7%96%AB%E8%B2%BB%E7%94%A8%E4%BF%9D%E9%9A%AA_%E4%BF%9D%E5%96%AE%E6%A2%9D%E6%AC%BE.pdf)（最後瀏覽日：08/10/2024）。

## 六、危險增加

針對防疫保險保險人因故不予續約之爭議，有見解認為可參考保險法中危險增加之規定<sup>43</sup>，只要已收到保險公司書面寄達「續期保費扣款通知書」，被通知依照指示完成交費之保戶，即應屬於本項所指保險人知危險增加仍為「其他維持契約之表示者」之情形，故保險人仍應負理賠責任<sup>44</sup>。然而，亦有見解指出：保險法之危險增加係適用於保險契約存續期間之危險變更，以給予保險人對未到期契約調整保費或者終止契約之依據<sup>45</sup>。但本次防疫保險續保爭議事件，大多是前一期保單滿期而保險公司得否拒絕續保之爭議，似非關於「保險契約存續期間之危險變更」<sup>46</sup>。對此，本文贊成後者之見解。依據一般對於危險增加之定義，乃因保險人依據締約時之狀況核定保費，如之後危險狀態有所變動，將增加保險人之負擔。故基於最大善意與對價衡平原則，要保人應將危險增加之情形通知保險人，使保險人得以相對應地調整保險關係<sup>47</sup>。由此亦足見其為對保險契約效力存續期間中危險變動之調整機制。防疫保險既然以一年為期，則不論之後保險人是否續約之正當性如何評價，但應與危險增加機制無關。即使為了保護消費者，仍應顧及危險增加機制之固有適用範圍。因此，本文贊同危險增加應與防疫保險之續約無涉，消費者或保險人仍不得據此為主張為妥。

---

<sup>43</sup> 保險法第60條第2項參照。

<sup>44</sup> 中華民國消費者文教基金會（04/28/2022），〈防疫保單續約爭議，保險公司應說清楚、講明白、善盡誠信與公平待客原則〉，<https://www.consumers.org.tw/product-detail-3200504.html>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>45</sup> 保險法第59條參照。

<sup>46</sup> 中時新聞網（05/06/2022），〈針對防疫保單爭議 產險公會再提說明〉，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220506002333-260410?chdtv>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>47</sup> 葉啓洲（2011），〈危險增加與保險事故之因果關係〉，《台灣法學雜誌》，180期，頁105。汪信君、廖世昌，前揭註12，頁5-6、151-152。

## 七、小結

據上分析，防疫保險之理賠雖然在實務上引發爭議，但如依據保險契約法理與一般契約解釋原則來分析，除了居家照護者是否符合住院之要件與契約文義相差較遠以外，其他爭議大致上都應能得出適當之結論。此外，我國政府對這些議題的指引或回應，大多並未逾越前述範圍。不過，這些指引或回應之性質為何，有無更具體的判斷標準，居家照護者視為住院等情形是否妥適等，仍有待釐清。再者，我國政府對於防疫保險之管制並不只以理賠為限，例如對於防疫保險商品之任何鼓勵或引導，是否導致業者之信賴而承受損失？又政府得否更進一步以立法的方式來解決此一爭議？此將於後文伍進行進一步之分析。

## 參、防疫保險契約之調整與救濟

### 一、情事變更

#### (一) 爭議

保險業既然因疫情蔓延與防疫政策改變，導致必須理賠而承受重大損失，則是否有主張如民法第 227 條之 2 之情事變更之空間，以調整或變更原保險契約，誠有疑問。如認為：「……在於防疫政策不斷改變，造成保險契約不穩定，當初防疫政策從清零轉為共存時，防疫險的保單就應該馬上終止。」<sup>48</sup>「依照民法第 227-2 條……的精神，讓產險公司終止其契約。」<sup>48</sup>「產險業不能平白終止契約，而是必須有附帶條件，也就是終止契約的同時，除了退還保費，保險公司應在保單基礎保費外的附加費範圍內，給予保險人一定倍數的懲罰性違約金，當作保險人期待利益的損害。<sup>48</sup>」然而，在上述主張與傳聞下，更引起保戶恐慌，急欲取得醫生診斷證明或進行 PCR 的確診

---

<sup>48</sup> 自由時報 (05/06/2022)，〈800億理賠巨災 邵之雋籲：讓產險業終止契約〉，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3917300> (最後瀏覽日：08/10/2024)。

驗證，使醫院量能更吃緊。對此，金管會則表示反對，認為：「……不要再散布不可能的情況，造成社會更加不安。二是絕對會要求保險公司落實保單契約，依約理賠，保戶絕對不會賠不到；三是保單有兩年的請求權，保戶不要急著擠醫院開證明，浪費醫療資源，讓真正需要急求者無法享有治療，發生悲劇。<sup>49</sup>」可見當疫情與防制政策顯著改變，而與保險人設計商品或訂立契約時之情形顯然不同時，得否適用情事變更原則實有疑問。本文乃先分析美國法與我國法就情事變更原則於保險契約之適用狀況，再針對防疫保險之情形進行分析，並檢視目前主管機關之回應是否妥適。

## （二）情事變更之意義與在保險契約之適用可能

所謂情事變更，應指契約成立後至履行中，遇有不可預料之障礙或新情況，致履行困難或不利、非當事人訂約時所可得知或預見者，當事人或法院所為之衡平措施<sup>50</sup>。而所謂情事，一般認為包含契約成立時作為基礎、背景或環境之一切情況<sup>51</sup>。我國民法第 227 條之 2 第 1 項為情事變更原則之一般性規定，內容為：「契約成立後，情事變更，非當時所得預料，而依其原有效果顯失公平者，當事人得聲請法院增、減其給付或變更其他原有之效果」，其要件包含：情事變更之發生、發生於法律關係成立後及消滅前、非行為當時所得預料、係不可歸責於當事人之事由、如依法律效果履行則顯失公平<sup>52</sup>。除此以外，民法債篇亦有情事變更之特別規定，如民法第 418 條、第 442 條、第 506 條第 1 項、第 750 條第 1 項等等。在適用順序上，如有特別規定時即

---

<sup>49</sup> 工商時報（05/07/2022），〈防疫險之亂 黃天牧3點澄清 不會廢約退費〉，<https://www.ctee.com.tw/news/20220507700265-430305>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>50</sup> 林誠二（1978），〈情勢變更原則之理論與實際：債法上之比較研究〉，《立法院院聞》，10卷9期，頁37-38。

<sup>51</sup> 王千維（2018），〈情事變更原則作為風險承擔重新分配之機制〉，劉鐵錚大法官八秩華誕祝壽論文集編輯委員會（編），《新時代法學理論之建構與開創：劉鐵錚大法官八秩華誕祝壽論文集》，頁201-202。

<sup>52</sup> 楊宏暉（2016），〈論情事變更原則下重新協商義務之建構〉，《臺北大學法學論叢》，97期，頁15-17。

應先適用，若無再考慮適用民法第 227 條之 2 之一般性規定<sup>53</sup>。保險法亦有情事變更之特別規定，例如第 59 條至第 63 條關於危險變動之規定、第 26 條關於增加之危險消滅時之保費調整等<sup>54</sup>。雖然保險法第 59 條等已有關於危險變動之規定，但有其自身之要件；對於未符合或其他之情形，似仍可能有民法情事變更一般規定之適用<sup>55</sup>。至於個案能否滿足適用之要件，則應個別檢討之。此外，即使契約中已有調整物價或排除情事變更之條款，但如果市場波動過大、超越合理預見之範圍，而有顯失公平之情事者，仍應得適用情事變更原則<sup>56</sup>。

情事變更得否在保險契約中主張，在我國已有若干判決討論。過去因美國九一一事件使再保險費率調漲，而保險人得否主張情事變更原則曾有爭議，但歷審見解並不一致。首先，臺灣臺北地方法院 93 年度保險字第 20 號民事判決認為，美國九一一事件而使再保險費率調漲，是因國際社會災難而影響再保市場，符合情事變更定義。且因被告遲未將主發電設備機型確立，而原告又必須向國外再保集團投保，再保市場變化後，所增加之保費明顯超出原告取得系爭工程承保投標金額甚多，如要求原告仍按原保費承保，難謂平衡。本判決並認為保險法第 59 條主要著眼於要保人所繳交之保險費和保險人所承擔危險間處於對價平衡關係，而本件雖非保險法所定危險增加情形，惟涉及原告履約成本之變更，且此成本增加係因原告之事由所致。因此，本院認為原告主張增加被告之保費給付，亦屬有據。不過，臺灣高等法院 94

---

<sup>53</sup> 林庭宇（2020），〈論疫情與民法上情事變更原則〉，《萬國法律》，231期，頁10-11。

<sup>54</sup> 最高法院104年度台上字第2433號民事判決；江朝國，前揭註16，頁293-294；戴凡芹（2020），〈保險契約中的情事變更原則：最高法院104年度台上字第2433號判決〉，《萬國法律》，233期，頁83。

<sup>55</sup> 例如保險法第59條著重保費與承保危險間的平衡關係，且危險增加應具持續性、不可預見性，且達重要之程度。但九一一事件並非發生於臺灣，與臺灣之保險契約未必有直接而持續之影響，但仍可能影響整體之締約基礎，詳見如後述臺灣臺北地方法院93年度保險字第20號民事判決與最高法院97年度台上字第625號民事判決之見解。

<sup>56</sup> 謝哲勝（2017），〈情事變更原則排除適用條款的效力：最高法院105年度台上字第1710號民事判決評析〉，《法令月刊》，68卷8期，頁8-9。

年度保險上字第 49 號民事判決則認為，被上訴人無法以原承保條件取得再保險之情事變更，係因可歸責於上訴人遲延交付核保資料之事由所致，核與民法第 227 條之 2 情事變更係非可歸責兩造當事人者有異，是其依此請求調高原契約保險費，即非正當。

另外，最高法院 97 年度台上字第 625 號民事判決也指出，雖然保險法已經有危險增加之規定，但是否僅為情事變更之類型之一，上訴人得否依民法第 227 條之 2 第 1 項規定調整保險費，應予釐清。原審未於理由項下說明其取捨意見，已有判決不備理由之違法。臺灣高等法院 97 年度保險上更(一)字第 3 號民事判決雖然也肯定保險契約為典型之最大誠信契約 (contract of utmost good faith)，同屬民事法律關係之一種，自當有情事變更原則之適用<sup>57</sup>。但只有在基礎危險於契約訂立後有所重大改變，致嚴重背離保險人於訂約時之危險評估，方有適用。就本案而言，法院則認為再保險成本為保險人可以合理預見之市場動態風險，故不得主張情事變更。而在最高法院 100 年度台上字第 2013 號民事判決中，再次以原審就上訴人得否依情事變更原則調整保險費，未為充分審酌為理由，廢棄原判決。臺灣高等法院 100 年度保險上更(二)字第 5 號民事判決復肯定九一一事件之重大性與特殊性，認為有情事變更原則之適用<sup>58</sup>。不過，新近之最高法院 104 年度台上字第 2433 號

<sup>57</sup> 本判決並說明：「基於不同民事法律關係之特殊性，情事變更原則於個別領域適用時應有差異。以保險契約而言，保險人所提供對價，乃是針對不可預料或不可抗力之事故，承擔被保險人所移轉而來之危險。進言之，保險人因承擔危險而計算危險保費 (risk premium) 時，必須估算基礎，危險 (underlying risk) 之預估損失率 (包含損失頻率與損失幅度)，如火災、颱風、洪水、恐怖主義之發生機率與最大可能損失額度等，至於市場之動態因素 (如核保景氣與競爭策略)，應是核保訂價時之參考因素。」

<sup>58</sup> 本判決說明：「本院審酌 911 事件發生在以世界治安維護者自居之美國，其事件手法之震撼人心，損害規模之龐大，於當時實屬空前，顯為影響保險市場極巨之瞬間驟變，為核保人難以想像亦非可經由長期之資料統計、分析，而可預見或預測之事件，此事件所造成之保費變動，當非屬常態之核保循環，且非兩造於投標及締約時所得預料，911 事件之發生於系爭保險契約訂立後，再保保費發生重大改變，以致嚴重背離被上訴人於訂約時核算保費之基準及評估，如依系爭保險契約原有之給付，對當事人顯失公平者，即應有民法第 227 條之 2 第 1 項情事變更原則之適用。」

民事判決又再質疑情事變更原則之適用，主要理由為按保險契約本質上屬繼續性契約，但原審並未說明九一一事件與巨大災害情形有如何之不同，且非兩造締約時所得預料，遽認九一一事件之發生所造成之保費變動非屬常態之核保循環，並非妥適。

就以上判決以觀，主要關鍵應在於九一一事件是否為締約雙方所不能預料，而不得歸責予雙方？若是，方有情事變更適用之可能。故不論採取何種見解，此一疑問確實已經呼應前述美國文獻之憂慮——亦即若以「不得預見」作為情事變更原則之要件，將可能引發更多爭議。本文以為，在我國民法第 227 條之 2 已有明文「非當時所得預料」之情形下，就現行法已無否定不可預見性之空間。由於情事變更畢竟屬於例外，當應從嚴解釋之，不應輕易以情事變更原則，由法院代為調整當事人間之法律關係。就本案而言，本文以為交易之雙方原本就應該就一切之風險予以評估，並決定適當之承擔方法。再保險費率本來就可能因為各種因素而波動，九一一事件雖然造成重大影響，但並非影響費率之唯一因素。又本件所涉及者為再保險契約，保險契約本就是針對不確定之損失予以承保，在契約確定簽訂前，費率本來就可能因為各種因素而變動。本文以為，鑑於保險契約承保不確定之損失之本質，似應就情事變更原則之適用從嚴解釋。且如前審判決之攻防所示，當事人間是否有拖延核保資料，致使無法即時取得再保險，而受到九一一事件衝擊而影響費率之情事，仍待調查澄清。因此，在本於從嚴解釋、保險契約之特質、以及似非不得歸責於雙方之情形下，目前就本案適用情事變更原則似應採取保留之立場。

### （三）美國法之經驗：不可抗力條款與不可預見性

在美國法，契約中常有不可抗力條款（Force Majeure Clause），供當事人在符合一定條件時得以主張<sup>59</sup>。該不可抗力條款多會將可豁免契約履行之

---

<sup>59</sup> Alisa Baird, *Litigating an Invisible Enemy: Will the United States Insurance Industry Survive the COVID-19 Pandemic? An Insurance Defense Guide to SARS-Cov-2 Litigation in A Post-Pandemic American Judicial System*, 56 TULSA L. REV. 169, 203

事由列出，例如「天災 (natural disaster)」、「不可抗力事件 (Act of God)」、或其他類似事由 (ejusdem generis) 之概括條款。特定事件是否符合此類名詞之定義，即可能有所爭議。例如美國有判決認為不可抗力事件並不包含市場之波動，故 2008 年之金融危機並不足以發動不可抗力條款<sup>60</sup>。而 COVID-19 疫情是否符合契約條款中之事由，亦有爭議。

再者，早期在普通法主張不可抗力條款時，該事由必須具備是不可預見的 (unforeseeable)。但值得注意的是，有認為就 COVID-19 疫情如必須證明不可預見性，將可能造成爭議與困難。詳言之，美國法院在解釋不可抗力條款時，大致上有 2 種方式：第一種方式為普通法之解釋方式 (Common Law approach)，係以普通法來解釋所有契約條款中的事由。由於普通法傳統要求不可抗力事由必須為不可預見，所以即使是契約不可抗力條款中已經列明的事由，也必須具備不可預見性。第二種解釋方法為少數州如德州等所採取 (Texas approach)，與前一模式相反，如果是在契約不可抗力條款中所列之事由，只要發生就足以發動不可抗力條款，並不以對雙方均為不可預見為必要。在本模式之下，僅在有漏洞時方使用前述的普通法規則，例如不可預見性只對於不可抗力條款中的概括事由才有適用<sup>61</sup>。有文獻認為，普通法規則可能是有內在衝突的，因為如果嚴格要求不可預見性，則契約中的所有列舉事由均係在締約時所能設想，所以會全部不具有不可預見性，且容易導致對於不可預見性之訟累<sup>62</sup>。相對的，德州模式係回歸契約文義來判斷，較能尊重當事人列舉不可抗力事由之意思，也較能嚴格地適用不可抗力條款，避免濫行主張之問題<sup>63</sup>。

---

(2021). 又可參照國際商會 (International Chamber of Commerce) 之條款 (ICC Model Force Majeure Clause 2020)。

<sup>60</sup> Robyn S. Lessans, *Force Majeure and the Coronavirus: Exposing the "Foreseeable" Clash Between Force Majeure's Common Law and Contractual Significance*, 80 MD. L. REV. 799, 805-06 (2021).

<sup>61</sup> *Id.* at 809-13.

<sup>62</sup> *Id.* at 817-18.

<sup>63</sup> *Id.* at 820-21.

如在採取德州法之嚴格解釋之下，對於 COVID-19 疫情得否構成不可抗力事由，有見解亦持保留態度。契約條款中如有不可抗力條款，多會規定如有不可抗力事件發生，債務人必須在一定期間內進行通知。換言之，如欲主張不可抗力條款，必須主張因特定事件受影響之特定期間，向債權人通知並主張暫停或豁免契約之義務。但疫情之期間廣泛，無法確定特定之開始、發生或結束日，故難以主張。故在德州法模式下，將難以疫情作為豁免契約履行之理由<sup>64</sup>。又在德州法的限縮解釋下，即使能夠特定疫情之期間，但宣告緊急狀態並不足以導致契約之不履行，業者在客觀上仍得履行契約上義務。同樣的，保持社交距離、避免不必要之旅行、佩戴口罩等政策也不足以導致契約之不履行<sup>65</sup>。再者，即使政府有發佈關閉命令，但在嚴格之解釋下，只要店家係自願關閉，仍無不可抗力條款之適用<sup>66</sup>。

值得注意的是，上述解釋係在對不可抗力條款嚴格解釋下的產物。在我國法明文將可預見性作為情事變更原則之要件情況下，對於契約之列舉不可抗力事由，是否也需要具備不可預見性，仍有討論空間。但美國法強調契約嚴守，避免不可抗力條款過度影響契約當事人約定之從嚴解釋方式，仍頗值得參考。

#### （四）於我國防疫保險之適用可能

就本次我國之防疫保險爭議而言，保險人得否主張情事變更，以減輕或免除 COVID-19 之理賠責任？即有爭議。有見解認為擴大理賠將危及保險人之清償能力，基於保護危險共同團體以及對價平衡原則，應肯定情事變更原則之適用<sup>67</sup>。但亦有見解認為疫情變化與防疫政策調整客觀上構成情事變更、此發生於契約成立後與消滅前、且疫情變化為不可歸責於雙方。但是，因再保險市場已經拒絕承保防疫保險，故此風險並非保險契約締結時不能預

---

<sup>64</sup> *Id.* at 823-25.

<sup>65</sup> *Id.* at 825.

<sup>66</sup> Lessans, *supra* note 60, at 825-26.

<sup>67</sup> 蔡信華（2022），〈情事變更原則於保險契約之適用：兼評防疫保單之理賠爭議，疫情時代下保險核保理賠暨契約解釋研討會〉，政治大學，頁15-16。

料<sup>68</sup>。且保險人顯較被保險人或要保人有計算與承擔風險之能力<sup>69</sup>。亦有見解提出，情事變更之要件在於交易基礎產生動搖，按因保險人並未言明以低確診率或完全清零作為交易基礎，且保險人為承擔風險之最小者，又疫情雖然造成業者重大損失，但此是因疫情導致理賠件數遽增，就個案尚難謂顯失公平<sup>70</sup>。

本文以為，基於我國民法情事變更之一般見解，以及美國法例外從嚴之經驗，本文認為保險人應無法主張以調整防疫保險契約。事實上，在 2021 年年末，世界衛生組織（World Health Organization, WHO）即有發佈關於 Omicron 變異株之訊息<sup>71</sup>；且在我國販售防疫保險之際，國外再保險業早已有對疫情表示憂慮，並對於再保險持保留態度者。不論保險人基於何種理由繼續決定販售防疫保險，應難謂對於疫情擴散之風險沒有任何預見可能性。雖然保險業者以送審商品時通常係參考 3 至 5 年的統計資料，而 2022 年 COVID-19 疫情之嚴重度顯然超越此範圍為理由，主張非其所能預估<sup>72</sup>。但

<sup>68</sup> 葉啓洲（2022），〈防疫保險與情事變更原則〉，《月旦醫事法報告》，72期，頁20、22-23。

<sup>69</sup> 汪信君（2022），〈防疫保單爭議與面向〉，《疫情時代下保險核保理賠暨契約解釋研討會：談防疫保單之紛爭解決》，頁3-4，台灣保險法學會、政治大學法學院 財 經 法 學 中 心（主 辦），臺 北。  
<http://www.tilaweb.org.tw/images/retrospect/1110708/02-04.pdf>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>70</sup> 周伯峰（2022），〈誠信原則與情事變更：談防疫保單與疫情暨防疫政策之變更——作為「後悔契約」的防疫保險契約〉，《疫情時代下保險核保理賠暨契約解釋研討會：談防疫保單之紛爭解決》，頁6-11，台灣保險法學會、政治大學法學院 財 經 法 學 中 心（主 辦），臺 北。  
<http://www.tilaweb.org.tw/images/retrospect/1110708/02-01.pdf>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>71</sup> *World Health Organization, Update on Omicron*, WHO, <https://www.who.int/news/item/28-11-2021-update-on-omicron> (last visited Aug. 10, 2024).

<sup>72</sup> 如業者主張：「依據商品送審相關規定，保單費率的制定應採商品開發時最近三至五年的統計資料，以依據2021年台灣發生率為例，台灣平均確診率為0.07%，亞洲確診率為1.82%；若以2020年資料則更低於2021年。而根據一般精算實務與送審經驗，精算能進行的風險加成一般以40%為上限，以2022年來說，也就是對應的

值得注意的是，其實送審時業者亦必須評估巨災與系統性風險。實務上業者就此部分多只做概略性之預估，特別是防疫保險多為一年期，故多數業者僅概略表示待期間結束、累積足夠經驗後再考慮調整費率、嘗試取得再保險<sup>73</sup>。足以表示業者並非「沒有」預料到巨災或大流行之可能性，只是沒想到會在短期內就發生，而根本來不及累積經驗來調整或取得再保險，可見尚難支持客觀上無法預料疫情之說。

再者，雖然疫情將導致大量理賠與保險業之鉅額損失，進而可能危及危險共同團體，但此更與保險商品設計不夠妥當有關，且正可見廣大被保險人承受更為巨大之損失，而有賴保險制度保護<sup>74</sup>。因此，在契約條款無明確排除事由時，當應遵守契約嚴守之法理，不宜輕易動用情事變更原則。又保險

---

最高2.5%。」今日新聞（05/09/2022），〈防疫理賠亂 保險業籲政府出面協調〉，<https://tw.news.yahoo.com/share/603c5aa0-8097-3c3e-99d4-b6c5e4c2b2d2>（最後瀏覽日：08/10/2024）。並參保險商品銷售前程序作業準則第8條：「保險業進行財產保險商品正式開發研擬計算說明書時，應確實執行下列事項：……（一）所引用之經驗資料應採最近三至五年統計資料，且應以國內資料為主，倘有公司本身經驗資料者，應併同納入評估。但無最近三至五年統計資料者，得引用國外相當之資料。」

<sup>73</sup> 例如：「巨災分析：……2. 因應巨災之對策：因本保險商品承保風險之特殊性，再保險市場仍採觀望態度，故初期擬先採用自留，並設定銷售額度上限作為巨災之風險控管機制。再依實際核保理賠經驗調整最大承保能量，並持續嘗試再保險之安排。」「保險費調整機制：本商品保險期間為一年，待本公司累積足夠承保經驗，由精算人員依照費率精算原理進行檢視。若精算人員評估計算費率調整幅度後認為本商品有費率調整之必要，則於重新釐算後依當時之法令規定進行費率調整之送審作業。」「系統風險：本保險商品承保範圍包括法定傳染病，其系統風險為全球流行病大流行，且因承保風險之特殊性，再保險市場仍採觀望態度，故本商品初期擬先採用自留，並設定銷售額度上限，再依實際核保理賠經驗調整最大承保能量，並持續嘗試再保險之安排。」

<sup>74</sup> 我國防疫保險之所以造成業者重大損失，除了疫情流行導致確診數目大增以外，更重要之關鍵在於定額型的給付方式。定額保險本係為了避免計算困難而就保險金額預先約定，但其仍可能偏離損害填補原則，故使用時仍應謹慎。我國防疫保單因大量使用定額給付之方式，保費又過低，故在疫情流行但對人體傷害減輕時，保險人仍然必需支付大量超過醫療或填補損失所需要之理賠，故導致業者承受重大損失。此乃業者在規劃保險商品時可能為顧及此點所致，但仍無礙廣大之確診被保險人仍有以保險制度消化損失之必要。

契約之本質可說在對抗不確定之風險，只要在承保範圍內，不論是一般較為常見事故或是保險人極少預期之事故，保險人均應負責理賠。如果保險人可以主張對稀有之災害拒賠，則將嚴重減損保險契約承保不確定事故之基本功能。因此，對於保險契約主張情事變更，當更應從嚴審查。如果保險人不欲承保此類風險，則更應改善產品設計，並以除外條款或承保範圍明確排除，以免被保險人期待落空。因此，防疫保險本來就是對於疫情造成之損失來理賠，即使是出現機率甚低的大流行，除非在條款中有明確排除，否則應無法排除於承保範圍。由此亦可呼應美國法對於不可抗力事由採取嚴格解釋之立場。如前文所述，即使當事人間有再保險契約將不可抗力事由列出，美國法仍有關於可預見性之討論以及嚴格化解釋之方向。而在我國防疫保險之爭議中，業者似無將不予理賠之不可抗力事由列出，故是否有以民法之情事變更來救濟之必要，實非無疑。

綜上所述，本文認為在我國防疫保險之爭議中，保險人尚不得主張民法情事變更來調整保險契約。而主管機關表示無法介入私人間之保險契約，否定調整契約以減輕理賠責任之可能性，應屬妥適。

## 二、給付不能

除前述之情事變更以外，保險人得否主張因 COVID-19 疫情與相關政策導致理賠機會大幅上升，給付顯有困難來豁免責任<sup>75</sup>？我國學說通常將給付不能分為自始不能與嗣後不能，前者又分為自始客觀不能與自始主觀不能。而嗣後不能依據可歸責性，分為不可歸責於雙方之給付不能、可歸責於債務人、債權人或雙方之給付不能<sup>76</sup>。故依據我國民法規定，因不可歸責於債務

<sup>75</sup> 相關討論如吳俊志（06/06/2022），〈防疫保單的承保與理賠〉，月旦計財稅網，<https://www.angle.com.tw/accounting/current/post.aspx?ipost=7084>（最後瀏覽日：08/10/2024）。誠瀛法律事務所（08/19/2022），〈如何於新型冠狀病毒肺炎（COVID-19）疫情衝擊下因應違約責任〉，<https://www.chenyinlaw.com.tw/archives/504>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>76</sup> 孫森焱（2020），《民法債編總論下冊》，頁504-505，自刊；鄭冠宇（2019），《民法債編總論》，3版，頁249、275-276，新學林；楊佳元（2007），〈雙務契約給付不能之效力〉，《臺北大學法學論叢》，61期，頁1。另可比較許政賢（2017），

人之事由，致給付不能者，債務人免給付義務<sup>77</sup>。此外，因不可歸責於雙方當事人之事由，致一方之給付全部不能者，他方免為對待給付之義務；如僅一部不能者，應按其比例減少對待給付<sup>78</sup>。在防疫保險之情形，由於防疫保險契約訂立時疫情尚未爆發，更無保險客觀或主觀上無法給付之情事，故顯然與自始不能之狀況不符。因此，雖然 COVID-19 疫情爆發，防疫政策隨之變更，導致保險人理賠責任大增，但應仍無給付不能之問題<sup>79</sup>。

如比較英美法，亦能發現欲豁免契約責任並非容易。在美國法上，債務人若未履行債務，原則上應負違約責任，但如有不可能（impossibility）、難以實現（impracticability）、目的不達（或目的頓挫，frustration of purpose）之情形，則可除外<sup>80</sup>。文獻有認為，我國對於給付不能未有明確定義，故可參考英美法之契約頓挫理論，依契約性質認定契約之基本設想，是否以特定人、事、物之存在或特定狀態為基礎。如此一基礎遭到破壞，產生與原本約定重大不同的狀態，已失去維持契約之利益，即可認定為給付不能<sup>81</sup>。英國 1863 年之 *Taylor v. Caldwell*<sup>82</sup> 案為英美法之重要指標案例。本案原告原租用一音樂廳舉行演奏會，之後因不可歸責雙方之原因音樂廳焚燬。原告乃對被告主張債務不履行，法院認為該音樂廳之繼續存在乃履行契約之默示條件。既然音樂廳已因不可歸責雙方之原因消滅，雙方即應免除契約之義務。如與類似的流行病比較，美國判決似對於得否適用給付不能採取嚴格解釋之立場。在美國 1918 年之西班牙流感大流行，即有相當判決可見此趨勢。在 1921

---

〈債務不履行體系再建構之初探：以「違反義務」為中心〉，《法令月刊》，68 卷 7 期，頁 60-65；黃松茂（2017），〈債務不履行損害賠償之體系：給付不能概念之重生與再造〉，《政大法學評論》，151 期，頁 20-21。

<sup>77</sup> 民法第 225 條第 1 項。

<sup>78</sup> 民法第 266 條第 1 項。

<sup>79</sup> 最高法院 93 年度台上字第 42 號民事判決：「若債務人僅無資力，按諸社會觀念，不能謂為給付不能。」。

<sup>80</sup> 張永健（2003），〈論給付不能之分類與歸責問題〉，《法令月刊》，54 卷 6 期，頁 92。

<sup>81</sup> 彭韻婷（2012），〈英美法契約頓挫理論之研究〉，頁 36-37、178，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

<sup>82</sup> *Taylor v. Caldwell*, 3 Best & S. 826 (1863).

年之 *Sandry v. Brooklyn Sch. Dist. No. 78* 案中，校車之駕駛與學校原有聘僱契約，之後學校因病毒流行而關閉。在學校關閉的 13 週中，雖然駕駛已經準備好履行契約，但因學校關閉無法履行。駕駛故而起訴學校債務不履行，最後法院以原告在學校關閉前並未實質履行契約為由，拒絕原告之請求<sup>83</sup>。類似的在 *Montgomery v. Bd. of Educ. of Liberty Twp., Union Cnty.* 一案，同樣為校車駕駛對學校之訴訟。因該契約並未有可解除契約責任之約款，法院認為契約既然沒有因客觀不能之免除責任條款，就不應為契約增加原本所無之內容。因為駕駛處於可以給付勞務之狀態，故法院最後仍判決學校仍應給付駕駛薪水<sup>84</sup>。而在 *Crane v. Sch. Dist. No. 14 of Tillamook Cnty.* 案中，結果亦為類似。因契約未有任何因不可抗力事件可以豁免執行之條款，故法院並不介入，亦不成立給付不能<sup>85</sup>。故雖然理由與我國法理有所不同，但基本上都不認為疫情足以構成給付不能。

就上述以觀，COVID-19 雖然導致保險業成本大增，但這純為資力不足，本不足以構成給付不能。又保險契約並無關於疫情重大時之豁免條款，且保險契約本來就是已對抗風險為目的，恐難想像可以針對特定巨災而主張給付不能。綜上以觀，在我國防疫保險理賠爭議中，保險人亦無主張給付不能之空間。故就結論而言，主管機關要求保險業者必須履行理賠責任，而不允許免除或減免責任，應可贊同。

### 三、締約上過失

如前所述，保險人曾以核保、風險評估、投保張數過多等理由，拒絕防疫保險之要保或續保。雖然保險人擁有締約自由，但有無可能構成民法第 245 條之 1 之締約上過失，而使得消費者有主張損害賠償責任之機會，頗有

---

<sup>83</sup> *Sandry v. Brooklyn Sch. Dist. No. 78*, 182 N.W. 689 (N.D. 1921).

<sup>84</sup> *Montgomery v. Bd. of Educ. of Liberty Twp., Union Cnty.* 102 Ohio St. 189, 192, 131 N.E. 497 (1921).

<sup>85</sup> *Crane v. Sch. Dist. No. 14 of Tillamook Cnty.*, 95 Or. 644, 188 P. 712 (1920).

疑問。我國學說有態度較為肯定者<sup>86</sup>，亦有較為審慎者<sup>87</sup>。本文以為，由本次事件之事實以觀，保險業是否有「對他方之詢問，惡意隱匿或為不實之說明者」、「知悉或持有他方之秘密，經他方明示應予保密，而因故意或重大過失洩漏之者」、或「『顯然』違反誠實及信用方法者」之情形，仍有待更多積極證據證明。即使認為業者設計規劃商品未臻於完美，但似未到達惡意引誘消費者信賴之情形。此外，我國固然有公平待客原則與相關監理政策，要求保險業者不得任意歧視消費者<sup>88</sup>；但這些多屬保險監理上之要求，是否足以構成民法上之締約過失責任，應屬二事。退步而言，即使構成締約上過失，依照我國多數見解，所能請求之損害賠償限於信賴利益<sup>89</sup>。又即使如文獻做進一步的類型化，認為在當事人已就契約主要內容達成合意，而僅欠缺法定方式時，應許可請求履行利益之賠償<sup>90</sup>。在本次防疫保單爭議中，一般當事人間對於保險契約之期間與續約內涵多未達共識，故似仍與前述情形不同。因此，除非保險業者在個案中有具體之誤導行為，以致於損及消費者信賴，

---

<sup>86</sup> 如蔡信華，前揭註67，頁13-16。

<sup>87</sup> 如葉啓洲，前揭註2，頁8-9。向明恩（2022），〈契約自由、中斷交涉與締約過失：談防疫保單之重複投保、拒絕承（續）保與核保原則之變更〉，《疫情時代下保險核保理賠暨契約解釋研討會：談防疫保單之紛爭解決》，頁8-9，台灣保險法學會、政治大學法學院財經法學中心（主辦），臺北。  
<http://www.tilaweb.org.tw/images/retrospect/1110708/01-03.pdf>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>88</sup> 例如金融消費者保護法第7條第1項、金融服務業公平待客原則（金管法字第1110192104號函）、保險業招攬及核保理賠辦法第7條第1項第11款、人身保險理賠實務處理準則及職業道德規範第5條第7項、壽險公會之保險業金融友善服務準則第3條第1項等等。葉啓洲（2015），〈民事交易關係上之反歧視原則：德國一般平等待遇法之借鏡〉，《東吳法律學報》，26卷3期，頁148-149。

<sup>89</sup> 對此之質疑，參見劉昭辰（2004），〈履行利益、信賴利益〉，《月旦法學雜誌》，116期，頁99；陳聰富（2022），〈締約上過失的責任構成與救濟方法〉，《政大法學評論》，169期，頁243-244。

<sup>90</sup> 陳聰富，前揭註89，頁283。

有違反誠信原則之嫌以外<sup>91</sup>，似尚難主張締約上過失，且應不允許請求履行利益<sup>92</sup>。

#### 四、小結

據上分析，可見在本次防疫保險爭議中，一般尚難符合情事變更原則之要件，亦難以成立給付不能。除非在個案中有導致消費者信賴而受有損害之情形，否則一般亦不構成締約上過失。主管機關關於保險業者有締約自由，可以自行決定是否銷售保險商品等解釋，應屬妥適。

## 肆、保險監理與未來立法方向

### 一、我國之爭議

我國政府在防疫保單之爭議中，經常對於業者進行敦促、對應否理賠表達見解、與業者協調訂立相關準則等等。雖然前文已有初步分析這些行為是否符合保險契約解釋之結果，但根本而言，主管機關這些行為性質究係為何？係單純針對法律問題之釐清，仍屬主管機關監理權限之範圍？或是損害了契約自由，甚至達重大程度而有過度侵害保險契約之疑問？未來我國在面臨類似的緊急狀況時，法制上有無更妥適的處理方式？仍有待更完整的研究。

針對我國政府在本爭議中之行為或介入，有認為並不妥適者，例如：「按現今爭議之保險商品為商業保險，商業保險之運行基礎為契約自由原則。於我國民法、保險法或金融消費者保護法等就此均有所規定。而此等契約爭議問題之決定，應以契約約定與相關法律規定為基礎。果若有所爭議，最終應

---

<sup>91</sup> 李志峰，前揭註2，頁13。

<sup>92</sup> 吳玉鳳（2023），〈防疫保險中斷交涉保險人締約過失責任之探討：從最高法院106年度台上字第1362號民事判決出發〉，《銘傳大學法律判解評論》，5期，頁109-110。

經法院依法判決，或由金融消費評議中心依法決定。而金管會係行政監理機關，其工作為對保險業依據法令進行監理，藉以確保消費者權益與維護金融業之穩定經營。金管會就契約理賠與否之問題，無須且無權進行最終之決定。<sup>93</sup>「但就契約之私權紛爭，法院或類似的司法機關才是有權定紛止爭之機構，監理主管機關若過度強行介入，則屬不適當，若因而有礙保險業健全經營的後果，則對整體社會而言更屬有害。」「在民意的施壓下，監理主管機關被迫一再『干預』防疫保險契約的私權紛爭，且態度反覆，如家長陪同未成年子女隔離是否需理賠即為一例，使得防疫保險爭議愈趨複雜。<sup>94</sup>」亦有認為：「據媒體報導，金管會似有以行政權介入契約權利義務解釋權，使問題更為複雜，例如有要求不同公司對續保過程不同事實之爭議、不同理賠標準之契約條款，要求採取相同判斷或作業，亦恐有違反公平交易法之嫌。<sup>95</sup>」

然而，亦有採取肯定見解者。詳言之，金管會這些行為不論解釋為建議、指導或是干預，實無關緊要。重點是中央主管機關介入民事法律契約關係，並不乏先例，不僅有法源依據且行之多年。在微觀面向如保險商品及其條款之審查，宏觀面向則如消費者定型化契約內容之行政控制與監督<sup>96</sup>。行政監督仍優於司法審查，且能降低法院或評議中心之工作負擔。為因應防疫保險之亂，金管會對業界的種種協調及指導，相較於「應記載暨不得記載事項」

---

<sup>93</sup> 羅俊璋（2002），〈看英國防疫商業保險爭議的處理〉，《工商時報》，<https://readers.ctee.com.tw/cm/20220524/a06aa6/1185971/share>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>94</sup> 李志峰，前揭註2，頁16。

<sup>95</sup> 林國彬（2022），〈從保險安定基金角度看防疫保單對產險業清償能力之影響〉，《疫情時代下保險核保理賠暨契約解釋研討會：談防疫保單之紛爭解決》，頁2，台灣保險法學會、政治大學法學院財經法學中心（主辦），臺北。<http://www.tilaweb.org.tw/images/retrospect/1110708/03-01-1.pdf>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>96</sup> 吳瑾瑜（2022），〈防疫保單條款之解釋：毫無行政介入之空間？〉，《疫情時代下保險核保理賠暨契約解釋研討會：談防疫保單之紛爭解決》，頁16，台灣保險法學會、政治大學法學院財經法學中心（主辦），臺北。<http://www.tilaweb.org.tw/images/retrospect/1110708/03-04.pdf>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

之公告，僅是在形式上相異而已，對契約當人間權利義務的影響，並無不同，亦未悖離定型化契約行政監督的實務。在面對緊急而大量的爭議下，金管會之行政介入當有其必要。而防疫政策亦可視為一種社會通念或公共秩序<sup>97</sup>。由此可見，政府在防疫保單爭議中之行為是否妥適，仍有進一步分析之必要。

## 二、美國法之經驗

### （一）契約自由與契約條款

契約自由（liberty of contract; freedom of contract; right to contract）之內涵，包括締約與否之自由、締約對象選擇之自由、締約內容決定之自由。其主要意旨係在排除國家對人民締結契約之干預<sup>98</sup>。美國聯邦憲法第1條第10項第1句即規定：「各州不得立法侵害契約義務」，亦被稱為「契約條款」（Contracts Clause）。誠如羅昌發大法官在司法院釋字第716號解釋協同意見書指出，隨著社會及經濟高度發展，私人間經濟地位差距增大，且交易內容日趨複雜，單純的市場機制可能無法達成公平合理之交易。故政府更有正當性以介入私人契約，包含締約與否、締約對象選擇及締約內容。也因此，當社會經濟發展越高度，契約自由就應受到較大的限制<sup>99</sup>。美國聯邦最高法院1905年之 *Lochner v. New York* 案原採取嚴格審查標準<sup>100</sup>，到1937年之 *West Coast Hotel Co. v. Parrish*<sup>101</sup>案後已轉向合理審查標準。故可見契約自由

<sup>97</sup> 吳瑾瑜，前揭註96，頁16。

<sup>98</sup> 司法院釋字第716號解釋羅大法官昌發提出之協同意見書，頁2-3。

<sup>99</sup> 司法院釋字第716號解釋羅大法官昌發提出之協同意見書，頁3。

<sup>100</sup> 如在1935年之 *W.B. Worthen Co. v. Kavanaugh* 案，就Arkansas州法變更了財產所有權人付款之期限與罰則，最高法院認為其稀釋了抵押擔保債券持有人權利，故為違憲。 *W.B. Worthen Co. ex rel. Bd. of Com'rs of Street Imp. Dist. No. 513 of Little Rock, Ark. v. Kavanaugh*, 295 U.S. 56, 55 S. Ct. 555, 79 L. Ed. 1298, 97 A.L.R. 905 (1935). Theodore J. Boutros, Jr. & William E. Thomson, 15 *Business and Commercial Litigation in Federal Courts* § 163:33 (5th ed., Westlaw updated Nov. 2022).

<sup>101</sup> *West Coast Hotel Co. v. Parrish*, 300 U.S. 379, 390 (1937).

雖然受憲法保護，但審查標準較為寬鬆。在美國，有許多文獻認為契約條款已經式微<sup>102</sup>；但亦有認為其仍存有現代意涵與功能<sup>103</sup>。

在保險契約方面，1914 年聯邦最高法院之 *German All. Ins. Co. v. Lewis* 案曾則將保險與稅做類比，認為保險亦具有準公共之性質，故保險契約可受到更多的管制。因為保險具有匯聚資本以對應風險、並轉由社會來消化分擔之機能，被保險人為此付出保費，而此正與納稅人繳稅之概念相近<sup>104</sup>。類似的是，1931 年之 *O'Gorman & Young, Inc. v. Hartford Fire Ins. Co.* 案，聯邦最高法院亦肯定保險契約因涉及公共利益，故州可對費率進行管制<sup>105</sup>。亦有從警察權或保險監理之角度，肯認得對保險契約管制<sup>106</sup>。據上推論，國家對於保險契約似乎有較多的介入空間。不過，如仔細觀察美國法之發展，可以發現雖然美國對契約自由採取較為寬鬆的審查標準——且對保險契約可能更為寬鬆，但仍有其界線。如果涉及對於保險契約內容之實質重大破壞者，仍無法通過合憲性之審查。此由後文美國案例法到各州立法，對於保險契約各種干涉態樣來觀察，即可發現。因此，雖然後述之多數政府行為都能被判斷為合憲，當如涉及溯及變更理賠要件、擴大理賠責任時，則仍會受到違憲的挑戰。

---

<sup>102</sup> Cass R. Sunstein, *Lochner's Legacy*, 87 COLUM. L. REV. 873, 890 (1987). James W. Ely, *Whatever Happened to the Contract Clause?*, 4 CHARLESTON L. REV. 371, 371-72 (2010). Thomas Halper, *The Living Constitution and the (Almost) Dead Contracts Clause*, 9 BRIT. J. AM. LEGAL STUD. 387, 402-403 (2020).

<sup>103</sup> *Rediscovering the Contract Clause*, 97 HARV. L. REV. 1414, 1430 (1984). Rodney W. Harrell, *The Contract Clause of the Constitution and the Need for "Pass Any . . . Law" Rehabilitation in the Age of Delegation*, 22 GEO. MASON L. REV. 1317, 1347 (2015). Tommy Tobin, *Far from a "Dead Letter": The Contract Clause and North Carolina Association of Educators v. State*, 96 N.C.L. REV. 1681, 1692 (2018).

<sup>104</sup> *German All. Ins. Co. v. Lewis*, 233 U.S. 389, 411 (1914). 此外，在 1978 年之 *Allied Structural Steel Co. v. Spannaus* 案，最高法院仍曾認定 Minnesota 州法回溯修改私人公司之勞工退休計畫為違憲。 *Allied Structural Steel Co. v. Spannaus*, 438 U.S. 234, 98 S. Ct. 2716, 57 L. Ed. 2d 727, 1 Employee Benefits Cas. (BNA) 1477 (1978).

<sup>105</sup> *O'Gorman & Young, Inc. v. Hartford Fire Ins. Co.*, 282 U.S. 251, 257 (1931).

<sup>106</sup> *United States v. Comstock*, 130 S. Ct. 1949, 1958-61 (2010).

## （二）保險主管機關之命令

在美國，各州法常規定在宣告緊急命令時，主管機關可發佈命令，使保險業受到一定之拘束，例如不得中止、停止保單、或撤出保險市場等。其意旨在特殊情形時，避免消費者或整體保險市場受到過大的衝擊。以 Oregon 州為例，該州法規定在有緊急狀況已經或即將發生時，州長有權宣告進入緊急狀態（state of emergency）<sup>107</sup>。此時，該州有權對保險業發佈保險緊急命令（insurance emergency order），要求修正報告損失之方式、給予消費者延長繳費之優惠期間（grace periods）、或暫時延後保險契約之終止或不續約<sup>108</sup>。在 2020 年，該州為了因應野火（wild fire），即發佈了命令，效力及於受影響地區之各種保險人——包含人壽、財產、健康、意外等業務<sup>109</sup>。針對疫情，該州也發佈了類似的命令<sup>110</sup>。Washington 州在 2023 年也有類似命令<sup>111</sup>。同樣的，California 州法亦有類似規定<sup>112</sup>。該州在 2020 年也為了因應野火對保險業發出了類似的命令，要求保險業簡化損失報告程序以及提供繳費優惠期間<sup>113</sup>。不過，此類命令是否符合行政程序法之要求，亦有較為保留者

<sup>107</sup> Or. Rev. Stat. Ann. § 401.165 (West 2022).

<sup>108</sup> Or. Rev. Stat. Ann. § 731.870 (West 2022).

<sup>109</sup> Or. Dep't of Consumer & Bus. Servs., Wildfire Emergency Order (Oct. 18, 2020), <https://dfr.oregon.gov/insure/home/storm/Documents/wildfire-emergency-order-20201016.pdf>.

<sup>110</sup> *State Issues Emergency Orders for Most Common Types of Insurance*, OREGON.GOV, <https://dfr.oregon.gov/news/2020/pages/emergency-orders-insurance.aspx> (last visited Mar. 10, 2024).

<sup>111</sup> *Kreidler Issues Emergency Order Directing Insurers to Extend Protections to Policyholders Impacted by Washington Wildfires*, OFFICE OF THE INSURANCE COMMISSIONER (Aug. 24, 2023), <https://www.insurance.wa.gov/news/kreidler-issues-emergency-order-directing-insurers-extend-protections-policyholders-impacted>.

<sup>112</sup> Cal. Gov't Code § 8558 (West 2023). Cal. Ins. Code § 675.1 (West 2019).

<sup>113</sup> *California Insurance Commissioner Seeks to Speed up the Claims Process for Wildfire Victims*, WALKUP, MELODIA, KELLY & SCHOENBERGER (Sept. 8, 2020), <https://www.walkuplawoffice.com/2020/09/08/california-insurance-commissioner-seeks-to-speed-up-the-claims-process-for-wildfire-victims/>. Cal. Dep't of Ins., *Mandatory Moratorium on Cancellations and Non-Renewals of Policies of Residential*

<sup>114</sup>。在 2023 年，New Mexico 為了因應槍枝犯罪，故發佈緊急命令以暫停在公共場合攜帶槍械。該州將此視為一公共健康事件，保險主管機關亦發佈緊急命令以要求健康保險人提供更多行為健康服務（behavioral health services）<sup>115</sup>。Florida 州在類似的規定下<sup>116</sup>，在 2020 年為了因應 Ian 以及 Nicole 颶風，該州保險主管機關亦發佈緊急命令，要求延長優惠期間與暫停撤銷或不更新保險契約<sup>117</sup>。此外，為了因應 COVID-19 疫情，各州亦多有對提供營業中斷險之保險人發出類似命令，要求提供一定之紓解措施。內涵主要亦包含放寬被保險人證明損失之期限、給予給付保費之優惠期間、撤回或延後關於取消或不續約之通知等<sup>118</sup>。

---

*Property Insurance After the Declaration of a State of Emergency*, BULLETIN 2021-4 (Aug. 19, 2021), <https://www.insurance.ca.gov/0250-insurers/0300-insurers/0200-bulletins/bulletin-notices-commiss-opinion/upload/bulletin-2021-04-moratorium-july-16-declaration.pdf>.

<sup>114</sup> Julia Zeigler, *After Declaration of Emergency—Mandatory Moratorium on Cancellations and Non-Renewals of Residential Property Insurance* (Oct. 19, 2021), UNIVERSITY OF SAN DIEGO, <https://sites.sandiego.edu/cpil-blog/2021/10/19/after-declaration-of-emergency-mandatory-moratorium-on-cancellations-and-non-renewals-of-residential-property-insurance/>.

<sup>115</sup> *New Mexico Official Orders Insurance Companies to Expand Timely Access to Behavioral Health Services*, ASSOCIATED PRESS (Sept. 20, 2023), <https://apnews.com/article/albuquerque-gun-ban-mental-health-access-72762046a36050fe8ace93d1ff83d71c>.

<sup>116</sup> Fla. Stat. Ann. § 252.36 (West). Fla. Stat. Ann. § 627.4133 (West).

<sup>117</sup> Fla. Off. of Ins. Regul., Office of Insurance Regulation: In the Matter of: Hurricane Ian Suspension of Certain Rules and Statutes based on State of Emergency - Natural Disaster (Sept. 28, 2022), [https://www.floir.com/docs-sf/default-source/floir-documents/hurricane-ian-emergency-order-with-all-exhibits-09282022-filed.pdf?sfvrsn=fb033799\\_2](https://www.floir.com/docs-sf/default-source/floir-documents/hurricane-ian-emergency-order-with-all-exhibits-09282022-filed.pdf?sfvrsn=fb033799_2). *Florida Issues Emergency Order and Weekly Data Call Related to Hurricane Nicole*, AAIS (Apr. 17, 2023), <https://aaisviews.aaisonline.com/compliance-alerts/florida-issues-emergency-order-and-weekly-data-call-related-to-hurricane-nicole>.

<sup>118</sup> *Insurance for COVID-19 Related Business Income Losses: Key Legislative and Regulatory Developments Tracker (US): 2020 and 2021*, THOMSON REUTERS PRACTICAL LAW, at 8, <https://content.next.westlaw.com/practical-law/document/If5ac0e5584a711ea80afece799150095/Insurance-for-COVID-19->

觀察上述美國法之設計，係在各州法規定下，在有緊急狀況時授權主管機關得發佈保險緊急命令，可規範之對象包含各類型之商業保險。規範內容大致上以放寬程序、延長時效、禁止取消或不續約為主。前述內容仍可能對契約內涵、保險人所負擔之風險有所影響，尤以禁止撤銷或不續約為是。但在公共目的以及僅屬暫時性之限制下，並未遭受違憲之挑戰。上述規定雖然以緊急狀況為前提，但此為由各州所認定，與聯邦憲法之緊急命令不同<sup>119</sup>。且前者在使用上更為頻繁，例如 Florida 州在近年就數次為了颶風而宣布進入緊急狀況<sup>120</sup>。

### （三）各州或聯邦之其他立法

除了前述在各州緊急狀態時，主管機關得發佈命令以規範保險業者以外，美國亦有在各州法直接規範或干預商業保險契約者。依據其效力類型，大致可分為寬限期間或延長時效、禁止保險人不續約或退出、以及直接介入或調整保險契約者。詳可分述如下。

#### 1. 寬限期間或延長時效

##### （1）房屋抵押之回贖

1934 年之 *Home Building & Loan Assoc. v. Blaisdell*<sup>121</sup>案為此類爭議之指標性案件。為了因應經濟大蕭條，Minnesota 州曾立法增訂房屋抵押之延長期間（Mortgage moratorium）。據此，在緊急狀況之存在期間，本法延長可

---

Related-Business-Income-Losses-Key-Legislative-and-Regulatory-Developments-Tracker-US-2020-and-2021?viewType=FullText&transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true (last visited Mar. 10, 2024).

<sup>119</sup> 此外，各州得以自行處理境內之災害，如無法因應時可向聯邦求助。聯邦亦有介入之權。林昕璇、左宜恩（2022），〈例外與常態的悖論：美國與我國因應 COVID-19 緊急法制之比較研究〉，《臺灣民主季刊》，19 卷 2 期，頁 87。

<sup>120</sup> See Fla. Off. of Ins. Regul., *supra* note 117.

<sup>121</sup> 290 US 398 (1934).

對房屋抵押物拍賣之期限，以避免大量執行發生<sup>122</sup>。不過，本條款被以違反聯邦憲法之契約條款、正當法律程序、平等保護等理由提起訴訟。Minnesota 州最高法院曾認定此一法案並不違反憲法之契約條款。而在聯邦最高法院亦基於以下理由，肯認本法案之合憲性。首先，因經濟大蕭條產生之經濟危機，將導致屬於生活必要之住所之損失。此確實有緊急狀態，而足以支持政府行使保留之權利以保護公共利益。第二，此立法具有正當之目的，亦即該法並非只為了特定個人之利益，而是為了保護社會之利益。第三，就本案之抵押契約之本質而言，法案之紓解措施符合比例，並可以被緊急性所支持。第四，對於回贖期限之延長並非不合理。30 天的期間已經足以提出上訴救濟。重要的是，抵押借貸之本質並未因此受到破壞，例如：在此期間利息仍然繼續計算；當抵押人在延長期間內仍未能回贖者，抵押權人與契約之效力依然存續；而回贖之條件也與原契約相同，並不會減免抵押人之責任。第五，該立法僅為暫時性，僅限於兩年或緊急狀況解除時就會結束。因此，聯邦最高法院確認本法之合憲性，並不違反憲法之契約條款；至於本法是否妥適則屬於政策問題<sup>123</sup>。

## (2) 禁止逐出承租人

2020 年，California 州曾立法禁止屋主在疫情期間，因租金遲繳而逐出承租人<sup>124</sup>。其中 AB 1436 法案提供了 15 個月的寬限期；而 SB 1410 法案則提供出租人與承租人得同意紓困方案，以延遲給付租金，而出租人可以獲得相等之稅收抵免 (tax credit)<sup>125</sup>。對此，有文獻以聯邦憲法之兩階段測試進行分析，認為就承租人與出租人間的關係而言，允許延遲租金固然有助於保

<sup>122</sup> Home Building & Loan Assoc. v. Blaisdell, 290 US 398, 416 (1934).

<sup>123</sup> *Id.* at 444-46. William G. Arnold, *COVID-19 and Business Interruption Insurance: The Constitutionality of Legislatively Mandated Coverage*, 72 S.C. L. REV. 1067, 1080 (2021).

<sup>124</sup> AB 1436, 2019 Leg., 2019-2020 Sess. (Cal. 2020). Matt Urban, *Sheltering in Place: How California Confronted COVID-19's Looming Eviction Crisis under the Contract Clause*, 52 U. PAC. L. REV. 305, 312 (2021).

<sup>125</sup> SB 1410, 2019 Leg., 2019-2020 Sess. § 1 (Cal. 2020). Urban, *supra* note 124, at 313.

障承租人，但出租人往往倚賴租金給付貸款、各種管理與維護費用。一旦租金遲延，將對出租人造成重大影響，故此法案已經造成租賃關係之實質重大變更<sup>126</sup>。不過，有鑑於疫情對承租人之重大影響，且 California 州之背景如失業率等更容易加劇經濟損失，故本法案應具有重大與合法之目的<sup>127</sup>。

### (3) Katrina 颶風與保險理賠

在 2006 年之 *State v. All Prop. & Cas. Ins. Carriers Authorized & Licensed To Do Bus.* 案<sup>128</sup>，涉及對因 2005 年 Katrina 與 Rita 颶風之受害者，以 2006 年之法案延長保險契約消滅時效之合憲性之問題。對此，法院認為憲法禁止侵害契約之規定，並不防止國家行使其固有之權利以促進大眾福祉，此即為警察權之概念，為國家主權之作用，以保護人民之生命、健康、道德、舒適與福祉，而高於任何個人間之契約權利<sup>129</sup>。再者，法院依序檢驗合憲性，首先法院肯定延長消滅時效將對契約關係造成實質損害。第二，此損害是否屬於憲法面向？亦即新法對契約關係之損害嚴重程度為何？由於保險人原本期待超過 1 年期間之保險契約將不得再據以為請求依據，故新法應有實質影響保險人之權利。但保險業又為高度監理之事業，故保險人難謂無預期之可能。故法院認為新法確實造成契約超出最小程度以上之變更，故應屬憲法之問題，但仍未達完全毀損保險人期待之程度。第三，法院肯定本法案乃基於重大且正當之公共目的。第四，對於調整契約關係之比例性而言，法院認為新法僅增加了 1 年之期限，影響相當有限，應屬於保護人民之適當而合理之措施<sup>130</sup>。

---

<sup>126</sup> Urban, *supra* note 124, at 316-17.

<sup>127</sup> *Id.* at 317-23.

<sup>128</sup> 937 So.2d 313 (2006).

<sup>129</sup> *State v. All Prop. & Cas. Ins. Carriers Authorized & Licensed To Do Bus.*, 937 So.2d 313, 324 (2006).

<sup>130</sup> *Id.* at 324-27.

#### (4) 北嶺大地震與保險理賠

在 2001 年之 *20th Century Ins. Co. v. Superior Court* 案<sup>131</sup>，則涉及新法重啟可請求期間之合憲性問題。本案之被保險人對保險人原購買有屋主保險 (homeowner's insurance policy)，在 1994 年 1 月之加州北嶺 (Northridge, California) 大地震而受損。被保險人在 5 月提出理賠請求，但經保險人拒絕。在 4 年後之 1998 年，被保險人再次以上次未被發現之損害，提出理賠請求，保險人則認為並非為地震所致。原本被保險人應在被拒絕給付之 1 年內起訴，該州民事程序法之新法在 2001 年 1 月 1 日生效，重啟並延長了可報告損失之期間，為期 1 年。保險人則爭執此一條款違反了憲法的契約條款。但法院則認為本新法為合憲。

法院之理由有下列幾點。首先，法院認為 California 州之保險業屬於被高度監理之產業。保險因會影響公共利益，且保險人與被保險人間之特殊關係，故此產業被視為「準公共 (quasi-public)」產業。保險契約屬於附合契約 (contract of adhesion) 之特殊性，可見於保險人與被保險人之不平等關係，此公益因素亦是保險惡意侵權訴訟 (bad-faith) 之基礎。再者，保險契約亦有不同於一般契約解釋之疑義利益歸諸被保險人原則，解釋時亦應注意公共政策。因此，影響現存契約以促進公共利益之法規，為該州警察權之合法行使<sup>132</sup>。

再者，本新法是否造成契約權利之不當侵害？法院持否定見解。本案強調各州有固有之警察權以保護其人民之重要利益。因此，侵害已存在之契約並非當然違憲。該州擁有廣泛之權限以採取監理措施，而不論是否侵害甚至毀損契約<sup>133</sup>。而在判斷是否造成契約之實質重大侵害時，應考慮申訴方所屬之企業在過去是否受到規範。該州是否監理該企業，會形塑當事人之合理期待並極小化任何潛在之法規侵害。法院強調，保險業既屬高度監理之事業，

---

<sup>131</sup> 90 Cal.App.4th 1247.

<sup>132</sup> *20th Century Ins. Co. v. Superior Court*, 90 Cal.App.4th 1247, 1266-67 (2001).

<sup>133</sup> *Id.* at 1268-69.

故保險人應可期待進一步之管制，包含可能影響既有契約。而在北嶺大地震後，進一步之立法規定並非保險人所無法預期<sup>134</sup>。

此外，新法回復 1 年之可請求時間，這只是影響違約之救濟方式，並未影響實體上的法律關係。換言之，本法既未宣告保險契約無效或失效，也沒有已經確定之權利。退步而言，即使有構成實質損害，法院認為此處亦有合法之公共目的，而足以給予正當性之基礎<sup>135</sup>。最後，本法案亦有一定之限制。除了期限為 1 年以外，更必須：被保險人在 2000 年 1 月 1 日前已經有向保險人報告因北嶺地震之潛在損失；該法案並不適用於已經確定之案件；且該法案並不適用於經該州律師合法代理而經書面和解之案件。故法院認為本法案並未不當地侵害保險人之契約權利<sup>136</sup>。

## 2. 禁止保險人不續約或退出：Andrew 颶風與中止法案

在商業保險，保險人並無必須提供保險商品之義務，而可依據損益情形，決定是否販售或退出保險市場。然而，如果市場上原本有某種保險商品，但保險人卻因故完全撤出市場，則可能對於消費者造成衝擊。故在特殊情形時，美國亦有立法要求保險人不得不續約、或退出市場之情形。例如，自從從 1992 年之 Andrew 颶風後，保險業就開始縮減對颶風之曝險。Florida 乃通過數項法案，以避免保險業完全撤出颶風造成損害之保險市場。1998 年之 *Vesta Fire Ins. Corp. v. State of Fla.* 案即以此法規之合憲法為討論中心。首先，中止法案（Moratorium Statue）禁止保險業不更新或撤銷關於颶風損失之住宅保險，此為暫時性之法案。之後該州又通過逐步中止法案（Moratorium Phaseout Statue），允許有限的不更新或撤銷保險契約。其規定，在 12 個月的期間內，保險人不得不續約或撤銷在 Florida 多於 5% 之保單；保險人也不得不續約或撤銷在 Florida 任一市鎮多於 10% 之保單<sup>137</sup>。至於本法是否違反聯邦憲法之契約條款，法院認為，保險是對特定時間內的特定風險提供保

---

<sup>134</sup> *Id.* at 1269-70

<sup>135</sup> *Id.* at 1270-74.

<sup>136</sup> *Id.* at 1264, 1272.

<sup>137</sup> *Vesta Fire Ins. Corp. v. State of Fla.*, 141 F.3d 1427, 1429 (1998).

障，且對契約關係之侵害並不以完全破壞為必要。在新法下，保險人被迫繼續原本依原契約可以中止的契約關係，故應對契約關係有所破壞。不過，本法之目的在於保護該州之經濟，特別是不動產市場，故應具備重大而正當之公共利益。最後，就立法與侵害之比例性而言，法院認為只要該州本身並非當事人，則必要性與合理性為立法裁量之問題。而該州並非本法之當事人，故應可通過比例性之審查。因此，法院認定此法並不違憲<sup>138</sup>。

### 3. 保險契約之契約調整

#### (1) 離婚使人壽保險受益人之約定失效

此外，政府行為亦可能更直接的介入契約關係，調整契約之內涵。在 2018 年聯邦最高法院之 *Sveen v. Melin* 案<sup>139</sup>，則涉及明尼蘇達州法在 2002 年制訂之離婚自動使保險受益人指定失效條款之效力問題。該法規定，當夫妻離婚時，將自動撤銷原本對前配偶之可撤銷之人壽保險受益人指定。詳言之，當夫妻之其中一方有購買人壽保險並指定他方為受益人，但仍保留可撤銷權時，只要嗣後離婚，該指定就會被自動撤銷，保險金歸於其他受益人或作為被保險人之遺產<sup>140</sup>。在本案中，Mark Sveen 與 Kaye Melin 於 1997 年結婚，次年 Sveen 購買人壽保險，指定其妻為主要受益人，並指定其與前妻所生之 2 位子女為次順位受益人（contingent beneficiary）。該對夫妻於 2007 年離婚，但並未對人壽保險有所處理。而在 Sveen 於 2011 年死亡後，Melin 與子女就為了爭取保險金開始訴訟。其子女主張由該州法之規定，Sveen 與 Melin 離婚已經自動撤銷 Melin 之受益人地位。Melin 則主張該人壽保險契約早就存在，如果溯及受州法影響則將違反憲法之契約條款。

聯邦最高法院認為，明尼蘇達州法之離婚自動失效條款並不違反憲法之契約條款，主因為法院認為本法並未造成契約之實質損害。主要理由有三。

<sup>138</sup> *Id.* at 1433-34. 亦有不同見解，認為監理機關不得限制保險業之合理核保量者，Patricia Born & Robert W. Klein, *Catastrophe Risk and the Regulation of Property Insurance Markets*, 35 J. RISK INS. REGUL. 1, 29 (2016).

<sup>139</sup> 138 S. Ct. 1815 (2018).

<sup>140</sup> *Id.* at 1816.

第一，法院認為，離婚應可視為當事人已無意使前任配偶繼續維持保險受益人之資格，故本法係在反應當事人之真意，而非侵害契約關係。再者，本法不至於侵害被保險人締約時之期待，因為被保險人在離婚後就不期待依賴既有之保險受益人。第三，本法只是預設之規定，即使被保險人有意維持既有之保險受益人，被保險人大可再行指定即可。因此，聯邦最高法院認為，明尼蘇達州法之離婚自動失效條款，只是課予了保險人最小程度之文書工作，並未實質侵害既有之契約安排，故並不違反憲法之契約條款<sup>141</sup>。

值得注意的是，Gorsuch 大法官提出不同意見書，認為該法已經造成對保險契約之重大侵害。因受益人之指定涉及何人能受領保險理賠，此應為保險契約最核心的部分。以法律對此為溯及變更，當然屬於對於保險契約之重大侵害。又即使該法之目的在於反應多數人之偏好，但憲法之契約條款目的並不在極大化多人之利益，而是在保護少數人免於被多數侵害<sup>142</sup>。Gorsuch 大法官並不反對該法對未來保險契約之效力，但如果溯及變更既有之保險契約，則應為違憲。但有評論認為，如依其見解，則既有之契約都將難以立法變動，例如提升最低工資或改變勞動條件等。故 Gorsuch 大法官至少是偏向如 Scalia 大法官之保守立場<sup>143</sup>。

## (2) 課予保險人保費欠繳時之通知義務

人壽保險多具有長期性與儲蓄性，如一旦被保險人欠繳保費，保險人即可終止保險契約，對於被保險人恐過於不利。法制上常有通知、催告、停效與復效、優惠期間等設計。美國許多州早期並未課予保險人通知義務。而 2013 年 California 州新立法規定，簽訂保險契約時，被保險人得選定另一人為保險人通知之對象。當被保險人欠繳保費時，保險人必須在欠繳起之 30

---

<sup>141</sup> *Id.* at 1816-18.

<sup>142</sup> *Id.* at 1829-31.

<sup>143</sup> *United States Supreme Court Rejects Constitutional Challenge to Minnesota's "Revocation-on-Divorce" Statute Statute Revokes Designation of Spouse as Beneficiary of Life Insurance Policy upon Divorce*, 40 No. 14 INS. LITIG. REPORTER NL 8, Westlaw (database updated Aug. 2018).

日內、在終止契約之 30 日前為通知，並提供 60 日以上之優惠期間，之後方能終止契約<sup>144</sup>。且這些規定對於未來或已存在之人壽保險契約均有適用。此屬於通盤之修正，對一般人壽保險契約均有適用，而非以緊急狀態為前提。對此，California 最高法院在新近之 *McHugh v. Protective Life Ins. Co.* 案認為合憲，因如此微小的回溯效果並不違反禁止溯及既往原則，且除非保險人可證明有將違約比率計入費率，否則難以證明有對保險契約造成重大損害<sup>145</sup>。

### (3) COVID-19 疫情對營業中斷險之影響

在 COVID-19 疫情影響下，美國營業中斷險保單之爭議仍然劇烈，正反見解並存且尚未穩定，法院判斷亦可能隨個案條款、法院所在地或外在因素而不同<sup>146</sup>。又訴訟往往昂貴且耗時，故司法方式恐非能在短期內可以奏效<sup>147</sup>。美國政府即思考以其他方式以根本解決爭議。就立法層面，美國於聯邦法與州法層級各已經對 COVID-19 提出相關法案；前者著重於對未來之對應，後者則著重於不論契約條款如何訂定，均回溯地使保險人應負擔營業中斷險之責<sup>148</sup>。除了立法方面，各州保險監理部門也對保險業提出指引，但此不著重於變更契約文字，而著重在提供舒緩之政策，例如延長時效期間等<sup>149</sup>。上述措施，特別是立法草案是否妥當、是否過度干涉保險契約之約定、侵害保險人之權利，則引起廣泛的辯論。

#### A. 聯邦法

目前聯邦層級提出關於 COVID-19 之立法草案，略有「營業中斷紓困法 (The Business Interruption Relief Act of 2020)<sup>150</sup>」、「營業中斷保險承保範

<sup>144</sup> Cal. Ins. Code §§ 10113.71, 10113.72.

<sup>145</sup> *McHugh v. Protective Life Ins. Co.*, 12 Cal.5th 213, 234-35, 243-44 (2021).

<sup>146</sup> 例如有的法院或州被認為對於保險人較不友善，因而導致選擇法院 (forum shop) 之行為，參見 *Arnold*, *supra* note 123, at 1077.

<sup>147</sup> *Id.* at 1077.

<sup>148</sup> Micaylee R. Uhls, *Business Interruption Insurance: The Future of Pandemic Exclusions*, 46 S. ILL. U. L.J. 131, 156 (2021).

<sup>149</sup> *Insurance for COVID-19 Related Business Income Losses*, *supra* note 118.

<sup>150</sup> Business Interruption Relief Act of 2020, H.R. 7412, 116th Cong.

圍法（The Business Interruption Insurance Coverage Act of 2020）<sup>151</sup>」、「小型企業保護法（The Never Again Small Business Protection Act）<sup>152</sup>」、「疫情風險保險法（The Pandemic Risk Insurance Act）<sup>153</sup>」、「H.R. 114 法案<sup>154</sup>等等。在這些法案中，營業中斷保險承保範圍法規定，不論條款是否有其他或除外規定，均要求保險人必須對 COVID-19 造成之損失理賠。實際上等於強制保險人提供保障，顯然採取有利於被保險人之立場<sup>155</sup>。本法係以未來之保險契約為對象，與各州草案主要針對既有之保險契約不同，故兩者之違憲疑慮程度仍有不同<sup>156</sup>。

本法之目的在於使因疫情、政府命令之關閉、撤出所導致之營業中斷可受保險之保障。本法之特色在於，其規定未來在本法生效後，保險人應提供營業中斷險，且在額度、期間、其他限制方面，均不應與其他事故之保險有重大差異<sup>157</sup>。本法亦規定該除外條款或經州政府批准之除外條款，在違反前述規定者無效。但保險人得在一定情形下恢復除外條款，包含被保險人以書面同意、被保險人未能給付保險人不除外疫情風險所增加之保費等情形；而在後者，保險人必在恢復除外條款之 30 天前給予通知，並載明逾期未繳則除外條款即為恢復<sup>158</sup>。換言之，被保險人享有選擇權，可以選擇以較高的保費購買對於疫情之保護；亦可不支付額外的保費，而回復適用保單之除外條款。不過，由於本法並沒有規定保險人應如何收取額外保費或其上限，保險

---

<sup>151</sup> Business Interruption Insurance Coverage Act of 2020, H.R. 6494, 116th Cong.

<sup>152</sup> Never Again Small Business Protection Act of 2020, H.R. 6497, 116th Cong.

<sup>153</sup> The Pandemic Risk Insurance Act of 2020, H.R. 7011, 116th Cong.

<sup>154</sup> To Require a Report by the Comptroller General of the United States on a National All-Hazards Disaster Insurance Program 2021, H.R. 114, 117th Cong.

<sup>155</sup> Paul McHugh, *Business Interruption Insurance in the Time of COVID-19: Who Should Foot the Bill?*, 29 J.L. & POL'Y 491, 500 (2021).

<sup>156</sup> Uhls, *supra* note 148, at 156.

<sup>157</sup> Business Interruption Insurance Coverage Act of 2020, H.R. 6494, 116th Cong. §2.

<sup>158</sup> Business Interruption Insurance Coverage Act of 2020, H.R. 6494, 116th Cong. §3.

人可能拉高保費以避免提供額外承保範圍，如此將使得本法的目的無法落實<sup>159</sup>。

### B. 各州法

除聯邦以外，許多州也積極立法以解決營業中斷保險難以取得之困境或理賠爭議。至少有 12 個州與特區已提出法案，強制要求保險人必須對既有之營業中斷險保單提供理賠給付<sup>160</sup>。除了 California 州以外，其他各州草案之大致特徵包含：1. 推翻既有保單之條款或除外規定，以實質上擴大承保範圍；2. 改變既有的實體損害要件，包含重新界定財產損害（property damage）之定義、禁止保險人以無實體損害或除外條款拒絕理賠；3. 僅適用於小型企業，大部分之法案僅適用於少於 100 位全職員工之企業，而規範員工最多之法案則達 250 位。保險人也可能向各州申請補助，以彌補理賠之損失<sup>161</sup>。

以 Louisiana 州為例，其法案規定：在 2019 與 2020 年關於 COVID-19 疫情之緊急宣告期間，不論其他法律之相反規定，自本法生效日仍有效之包含營業中斷損失之保單，均應被解釋為包含因 COVID-19 疫情所導致之營業中斷損失。再者，對於宣告公共健康事件期間內營業中斷險之任何損失，保險人應在保單之保額內，給付予持有依本法規定保單之被保險人。而本規定適用於位於本州、少於一百位全職員工之企業，且保單在本法生效日仍有效者<sup>162</sup>。再以 New York 州法為例，亦要求將在疫情期間所有仍具效力之營業中斷保險，解釋為應包含所有承保之危險<sup>163</sup>。就有包含但不限於使保險人得以病毒、細菌、微生物等得拒絕理賠，或必須因此導致疾病或身體不適之

---

<sup>159</sup> McHugh, *supra* note 155, at 501-502.

<sup>160</sup> 包含 California、District of Columbia、Illinois、Louisiana、Massachusetts、Michigan、New Jersey、New York、Ohio、Pennsylvania、South Carolina、Washington、Wyoming 等。

<sup>161</sup> *Insurance for COVID-19 Related Business Income Losses*, *supra* note 118.

<sup>162</sup> 2020 Louisiana House Bill No. 858, §1897.

<sup>163</sup> New York State Assembly Bill A10226B § 2(c).

條款，均應為無效<sup>164</sup>。目前有效之保單，則應以現有費率繼續自動強制更新<sup>165</sup>。本法之適用對象，則為少於 250 名全職員工之被保險人<sup>166</sup>。

此外，與其他州不同，California 州之法案並不變更保險之法律關係，而是採取舉證責任倒置之方式。詳言之，關於一般營業中斷險與額外費用，推定 COVID-19 病毒與實體損失間具有直接因果關係；關於因政府行為所致之營業中斷損失，推定病毒出現在該管轄範圍內、且為導致實體損失之直接原因；關於移入或移出損害之營業中斷損失，推定病毒出現於第三人之財產、為造成妨礙對被保險人財產移出或進入而造成營業中斷損失之直接原因<sup>167</sup>。又 Pennsylvania 曾有法案採取類似方式，而採取更為寬鬆的解釋<sup>168</sup>。例如只要該處所有人被判定確診、或有偵測到病毒者，該處所即被視為有傳染病之出現<sup>169</sup>。又如該州政府於 2020 年之命令，亦被認定為實際損失之直接原因<sup>170</sup>。不過，如果當事人間有明確之意思而與依本法解釋規則之結果不同者，則以當事人之意思為準<sup>171</sup>。總之，此法案以較為寬鬆之解釋以促進營業中斷險之理賠，但如當事人有明確相反意思時則可除外。

#### 4. 小結

就前述各種政府之行為以觀，有見解主張為違憲者。從雙叉之審查標準而言，如各州法已回溯地變更契約內涵、排除除外條款、視為損失成立，等於使保險人必須對營業中斷損失理賠，並將理賠要件虛無化。而保險人當時如此設定承保範圍與除外條款，應有其費率精算基礎。如擴大保險人之理賠，當與其締約時之意思不同，且將使得保險人承受締約時估計以外的損失<sup>172</sup>。

---

<sup>164</sup> *Id.* § 2(e).

<sup>165</sup> *Id.* § 2(d).

<sup>166</sup> New York State Assembly Bill A10226B § 2(g).

<sup>167</sup> AB-1552 §10109.

<sup>168</sup> 2019 Pennsylvania Senate Bill No. 1127 §3.

<sup>169</sup> *Id.* §8.

<sup>170</sup> *Id.* §9.

<sup>171</sup> *Id.* §15.

<sup>172</sup> Arnold, *supra* note 123, at 1082-83.

凡此應足以構成對於契約關係的實質侵害。第二，就是否有促進重大而合法之公共之目的而言，如以 *Blaisdell* 案之 5 個判斷標準來判斷，鑑於 COVID-19 之快速傳播與巨大影響，應符合第一個緊急性之要件。但是否符合第二個要件——是否促進整體社會而非特定群體之利益，則較不清楚。因為擴大營業中斷險之理賠明顯對於被保險人有利，但卻會對保險業造成巨大的損失<sup>173</sup>。第三，該法是否與緊急狀態符合比例，就擴大營業中斷險之理賠而言，應可採偏向肯定之解釋。第四，合理性之判斷則為有疑慮，因各州法案多無財務上之限制、無司法監督、無法回收損失、也沒有適當的補償措施。第五，各法案之措施是否僅暫時適用於緊急狀態——此點亦為否定。因疫情仍在繼續中，各法案多未明訂適用之截止日期或條件。由於受到否定判斷的 2 個要素為此審查標準之關鍵，故應以較高權重對待。故整體而言，各州之法案應為違憲之認定<sup>174</sup>。

但亦有文獻採取合憲之解釋。就第一個問題——是否實質侵害契約關係而言，有見解採取否定說。過去美國判例法上已有許多允許溯及變更契約關係之案例，保險業既然是受高度監理之行業，業者更不應有期待保險契約關係不會在必要時受到調整。因此，因 COVID-19 之立法並未實質侵害契約關係<sup>175</sup>。再者，就第二要件——促進重大而合法之公共目的而言，此類州法之目的在於保護百萬以上的企業經營者，且 COVID-19 造成之損害顯然比過去的颶風或地震更為嚴重<sup>176</sup>。與前述的颶風或地震相比，此類多有一定之地理範圍，但 COVID-19 之影響區域更是漫無邊際。如果關於颶風或地震之立法可被認定為合憲，則各州關於 COVID-19 之州法亦作相同認定。故關於 COVID-19 之立法，應具有正當之目的<sup>177</sup>。

---

<sup>173</sup> Natalie E. deLatour, *Insuring the "Uninsurable": Business Interruption Insurance Coverage & COVID-19*, 37 GA. ST. U. L. REV. 1, 31-32 (2021).

<sup>174</sup> Arnold, *supra* note 123, at 1083-84. Uhls, *supra* note 148, at 158-59.

<sup>175</sup> Mark A. Packman, *Constitutionality Under the Contracts Clause of Proposed Legislation Enabling Policyholders to Obtain Insurance Coverage for Coronavirus Claims*, 55 TORT TRIAL & INS. PRAC. L.J. 509, 515, 530 (2020).

<sup>176</sup> *Id.* at 528.

<sup>177</sup> *Id.* at 528-29.

就上述立法而言，優點在於有助於消化因 COVID-19 疫情導致之營業中斷損失。一般保險雖以天災為保險事故，因政府政策所導致之營業中斷或關閉是否在承保範圍內仍有疑義，故此類法案有助於解決爭議<sup>178</sup>。有的法案更溯及調整條款契約內容、使除外條款無效，更有助於被保險人取得營業中斷險之理賠。不過，已有諸多意見表示強烈反對，特別是以保險業者為強<sup>179</sup>。上述法案實際上擴大了保險人的理賠責任範圍，甚至是保險人承保時未能估計，保險人也沒有收取到足夠的保費。這些法案無異於強制保險人承保與理賠，將導致破產風險由小企業移轉至保險業。而回溯地使保險契約條款無效、要求保險人就以排除之風險理賠，對於保險人過於不利<sup>180</sup>。再者，除了提供營業中斷險之保險人以外，此類法案亦將對於再保險市場造成顯著影響。即使保險人依照原保險契約可以不必理賠，但在因政府要求而理賠時，由於一般再保險契約多有同一命運約款，故再保險人並無選擇，也必須隨之理賠<sup>181</sup>。在擴大營業中斷險理賠範圍的情形下，勢必也對於再保險人造成巨大衝擊。

### 三、分析

#### （一）契約自由原則

就我國法而言，大法官曾明確認定契約自由受憲法之保障，如司法院釋字第 576 號解釋有謂：「契約自由為個人自主發展與實現自我之重要機制，並為私法自治之基礎，除依契約之具體內容受憲法各相關基本權利規定保障外，亦屬憲法第二十二條所保障其他自由權利之一種。惟國家基於維護公益之必要，尚非不得以法律對之為合理之限制。」司法院釋字第 716 號解釋則

---

<sup>178</sup> Uhls, *supra* note 148, at 149.

<sup>179</sup> See also Erik S. Knutsen & Jeffrey W. Stempel, *Infected Judgment: Problematic Rush to Conventional Wisdom and Insurance Coverage Denial in A Pandemic*, 27 CONN. INS. L. J. 185, 207 (2020).

<sup>180</sup> See Uhls, *supra* note 148, at 150-51.

<sup>181</sup> Larry P. Schiffer, *When the Second Shoe Drops COVID-19 Losses and Reinsurance*, 50(1) THE BRIEF 50, 52-53 (2020).

說明：「又契約自由為個人自主發展與實現自我之重要機制，為憲法第十五條財產權及第二十二條所保障之權利，使契約當事人得自由決定其締約方式、內容及對象，以確保與他人交易商品或交換其他生活資源之自由。國家對人民上開自由權利之限制，均應符合憲法第二十三條之比例原則。<sup>182</sup>」司法院釋字第 802 號解釋亦指出：「又契約自由為個人自主發展與實現自我之重要機制，並為私法自治之基礎，除依契約之具體內容受憲法各相關基本權利規定保障外，亦屬憲法第 22 條所保障其他自由權利之一種。惟國家為維護正當公益，尚非不得以法律對之為合理之限制。」在審查標準方面，如前文所述，羅昌發大法官之司法院釋字第 716 號解釋協同意見書曾提出，美國對契約自由限制之審查標準，曾由嚴格審查標準改採合理審查標準。對我國憲法所為之解釋當以我國憲法架構為依歸，但美國法此一發展應得做為衡量我國憲法第 23 條必要要件之各項因素時之參考。前述因素包括應權衡與平衡（to weigh and balance）所審查之規範所欲增進的公共利益的相對重要性、該規範對於所擬達成的目的可以提供的貢獻或功能、以及該規範對憲法上權利所造成限制或影響的程度；並應進一步考量客觀上是否存有「較不侵害憲法權利」的措施存在<sup>183</sup>。

在商業保險之領域，我國多數見解認為保險人並無強制締約之義務。所謂強制締約，指個人或企業負有應相對人之請求，與其訂立契約之義務，對相對人之要約，非有正當理由不得拒絕承諾者。又可分為直接強制締約與間接強制締約，前者指法律對之有明文規定者，如郵政法第 19 條、電信法第 22 條、電業法第 47 條第 3 項、自來水法第 61 條、醫師法第 21 條、獸醫師法第 11 條等規定。後者指法律雖未明文規定，如居於事實上獨占地位而供應重要民生必需品者，應類推適用上開規定情形而認其負有與用戶締約之義務；或拒絕締結契約構成故意以背於善良風俗之方法加損害於他人之侵權行

---

<sup>182</sup> 關於契約自由之定位與保障程度，進一步可見司法院釋字第 716 號解釋羅大法官昌發提出之協同意見書，頁 3-7。關於國家對契約自由之管制與干預，相關討論可見陳聰富（2003），〈契約自由之限制：國家政策或契約正義〉，《臺大法學論叢》，32 卷 1 期，頁 119-121。

<sup>183</sup> 司法院釋字第 716 號解釋羅大法官昌發提出之協同意見書，頁 4。

為者，均屬之<sup>184</sup>。強制締約制度之主要目的在合理限制契約自由，避免契約自由之濫用或誤用，以維護經濟利益及當事人間地位之實質自由與公平，是其為契約自由之補充原理，倘無上開情形，仍應回歸契約自由原則<sup>185</sup>。

因此，當事人向保險公司要保之保險，如屬商業保險，並非民生必需品，保險公司自無因居於事實上獨占地位，而有應類推適用郵、電、自來水等有關強制締約規定之情形。再者，保險人如不同意要保人之投保，即不應簽訂保險契約。因此，保險公司拒絕與當事人締結保險契約，亦無何故意以背於善良風俗之方法加損害於他人之情事，當事人主張強制締約之依據，均不可採<sup>186</sup>。因此，在一般之商業保險，實務見解幾乎一致的認為保險人並不負擔強制締約義務，過去判決所涵蓋之商品包含傳統壽險與健康險附約<sup>187</sup>、實支實付型醫療保險<sup>188</sup>、終身醫療險與防癌險<sup>189</sup>、傷害保險<sup>190</sup>、旅行平安保險附加醫療險<sup>191</sup>等。

而在防疫保險之爭議中，如前文討論之爭議，不少消費者主張保險業者應有締約之義務而應該續約，但均為法院所不採。例如臺灣高雄地方法院 112 年度雄保險小字第 10 號民事判決認為：「而本件保險商品屬任意保險，非基於法律強制規定之保險，上開續保通知書暨要保書屬該保險要約之引誘，原告因此提出要保書向被告為投保之表示，屬保險之要約，……則被告已向原告為拒絕承保之意思表示，亦即被告未向原告承諾承保系爭保險契約，則兩造間關於系爭保險契約未成立，堪可認定。」臺灣臺南地方法院 112 年度南保險小字第 3 號民事判決亦指出：「查原告於 111 年 4 月 19 日向被告提出要保申請，被告核保審查確實較久，但 111 年起，新冠肺炎疫情日趨

<sup>184</sup> 臺灣高等法院臺南分院 111 年度保險上易字第 3 號民事判決。

<sup>185</sup> 最高法院 110 年度台上字第 217 號民事判決。

<sup>186</sup> 臺灣高等法院 112 年度保險上字第 3 號民事判決。

<sup>187</sup> 臺灣士林地方法院 111 年度保險字第 10 號民事判決。

<sup>188</sup> 臺灣高等法院 112 年度保險上字第 3 號民事判決。

<sup>189</sup> 臺灣彰化地方法院 111 年度保險字第 3 號民事判決。

<sup>190</sup> 臺灣高等法院臺南分院 111 年度保險上易字第 3 號民事判決、臺灣臺南地方法院 110 年度保險字第 18 號民事判決。

<sup>191</sup> 臺灣臺中地方法院 92 年度訴字第 3111 號民事判決。

嚴重，至 111 年 4 月初，台灣開始爆發 Omicron 疫情，中央主管機關防疫政策不斷調整變動，國內確診病例數與隔離人數急速攀升，各保險公司短期內大量湧入防疫險續保及新收案件，於 111 年 4 月後每日暴量理賠申請，案件排山倒海而來，導致理賠、續保、新契約同時湧入，此即『防疫險之亂』，故被告公司職員於審查新契約時，有上開時空背景之因素，較難判斷其『審核遲滯』是『人為刻意』或『業務繁忙』。更何況疫情發展從 110 年的 Delta 變異株的重症化、具感染力，111 年逐漸轉變為 Omicron 變異株的輕症化、感染力增強、致死率降低之趨勢，防疫政策從清零、精準疫調的嚴格防疫，確立往重症清零、管控輕症、以篩代隔的方向調控，則被告是否同意承保之風險評估與判斷自然受到政策影響，難認被告係以不正當行為阻止條件之成就。……故被告審核後，認為要保人有重要評估事項未填寫，依內部核保政策決定『拒絕承保』，實難認係以不正當行為阻其條件之成就情形<sup>192</sup>。」

## （二）政府行為之定性

我國多數見解雖然肯定契約自由，且一般商業保險業者並無強制締約之義務。但在防疫保險爭議中，政府之各種行為定性為何，是否過度保障保險業者之上述自由，仍得深究。一般而言，對於金管會所為之示範條款、解釋或函釋，多數見解認為其性質屬於行政指導<sup>193</sup>。對於防疫保險爭議中之政府行為，大多亦認為屬於行政指導或保險業者之自願配合<sup>194</sup>。如經認定屬於行政指導，則當事人可以拒絕，並不直接對外發生效力，當無對其救濟之可能

<sup>192</sup> 其他類似之見解，如臺灣彰化地方法院112年度彰保險小字第1號民事判決、臺灣臺北地方法院112年度北保險小字第7號民事判決、臺灣新北地方法院112年度板保險簡字第9號民事判決。

<sup>193</sup> 最高法院103年度台上字第1721號民事判決、臺灣高等法院108年度保險上字第12號民事判決、臺灣新北地方法院110年度國簡上字第3號民事判決、臺灣臺中地方法院111年度中小字第4614號民事判決。

<sup>194</sup> 臺灣士林地方法院111年度保險字第10號民事判決：「另原告所舉之前揭金管會釋令函，乃主管機關本於職權所作成之行政指導，非在規範私法上之權利義務關係，亦非要保人得請求保險公司強制締約之請求權基礎；均無從執為被告有與原告締結保險契約義務之依據。」

<sup>195</sup>。例如，臺灣臺北地方法院 112 年度北保險簡字第 43 號民事判決即指出：「……『COVID-19 確診個案居家照護管理指引』等文件，應僅係金管會協調產、壽險公會就現行已售防疫保險商品承保範圍包含住院日額保險金部分，對於無症狀或輕症確診者於居家照護期間，得比照一般住院情形予以理賠之旨，至於個別保險業者是否同意金管會上開協調內容？是否一體適用至該業者出售商品之全體保戶而構成契約內容之更新？未見原告舉證說明，況相關指引僅為行政機關依行政程序法第 165 條規定……所為之行政指導，並不具備法律上之強制力，亦無從改變系爭 B 保險契約之約款。」臺灣臺北地方法院 112 年度北保險小字第 18 號民事判決亦認為：「前揭文件或公告並無拘束系爭保險契約解釋之效力；且系爭產險公司問答集之性質係屬行政機關依行政程序法第 165 條規定所為之行政指導，並不具備法律上之強制力。」臺灣臺北地方法院 112 年度北保險小字第 31 號民事判決亦同：「……然該新聞稿係稱『得』比照而非『應』比照，故其性質充其僅為主管機關之行政指導，當事人間保險金給付與否仍以兩造間所簽訂之契約條款內容、個案情形為定。」臺灣新北地方法院 112 年度重保險小字第 3 號民事判決、臺灣臺南地方法院 112 年度南保險小字第 7 號民事判決等見解亦採相同見解。

然而，本文認為應從實質加以界定。如果主管機關之行為符合一般處分或法規命令之要素者，仍應構成該種行為。此時既然對外發生效力，則應避免對於契約自由或人民權利之過度侵害。即使認為政府之行為僅構成行政指導，但仍應注意其仍受法律與一般法律原則之拘束<sup>196</sup>，注意法規目的而不得濫用<sup>197</sup>，內容應當明確<sup>198</sup>，亦不得違反人民之正當合理信賴<sup>199</sup>。文獻亦主張，行政指導仍不得逾越組織法之範圍，不得違反作用法之根據，亦受比例原則、平等原則、誠信原則或信賴保護原則之拘束<sup>200</sup>。換言之，行政指導雖不直接

<sup>195</sup> 行政程序法第165條、第166條第2項參照。

<sup>196</sup> 行政程序法第4條。

<sup>197</sup> 行政程序法第166條第1項。

<sup>198</sup> 行政程序法第167條第1項。

<sup>199</sup> 行政程序法第8條。

<sup>200</sup> 劉宗德（1989），〈試論日本之行政指導〉，《政大法學評論》，40期，頁82。

對外發生效力，但不等於全然不受規範。在日本法，亦有認為當行政指導與後續有法律效果之措施有一定關連、或行政指導已經實質上帶給國民不利益，在無其他適切之救濟手段時，應該肯認行政指導具「處分性」<sup>201</sup>；故以透過擴大處分性的方式，擴大適用訴訟救濟之對象<sup>202</sup>。在我國金融實務上，主管機關頗常使用各種「建議」等方式，但如此類建議與後續准駁等法律效果高度連結，將使得該「建議」具有一定之強制力，而可能變質為行政處分。如為行政處分，自應有法律上之授權依據。反之，如將「建議」與後續之准駁分別以觀，而分別討論有無需要法律依據，則恐怕使主管機關得利用建議之方式，介入業者的自治空間，而逸脫法治國原則之控制<sup>203</sup>。在我國金融業受高度監理的情形下，雖然主管機關先使用行政指導，但後續仍有廣泛的監理與裁罰權限可供使用。故在判斷政府行為之性質時，實應審慎。退步而言，即使認為其為事實行為，如有損害人民權利，仍可能成立國家賠償責任<sup>204</sup>。

就防疫保單之爭議而言，不論是防疫險核保、理賠之五大原則、或是將居家照護期間得比照一般住院日額給付等，都可能影響保險人之信賴與理賠責任。事實上，在主管機關廣泛監理權限之支撐下，保險業者恐難不遵循此類「建議」<sup>205</sup>。且即使如此，後續主管機關仍對 6 家辦理防疫商品之保險公司課予裁罰，其理由與依據頗為廣泛，且將「持續依約履行保險責任」納入

---

蔡達智（1996），〈論行政指導：以日本法制為中心〉，《法學叢刊》，162期，頁115-116。

<sup>201</sup> 劉建宏（2004），〈中日法制上行政指導之救濟介紹〉，《軍法專刊》，50卷5期，頁40。

<sup>202</sup> 戴凡芹（2022），〈回顧日本行政指導之發展脈絡：兼論疫情之緊急事態宣言〉，《萬國法律》，244期，頁94。

<sup>203</sup> 王文宇（2011），〈金融法發展專題回顧：國際視野與本土反思〉，《臺大法學論叢》，40卷特刊，頁1972-1973。王教授因此認為在結構債問題中，金管會要求業者買進結構債時，並表示如業者不配合，則其後將不允許新發行基金申請或變更基金規模，此一方式可能就有問題。

<sup>204</sup> 劉宗德，前揭註200，頁84；劉建宏，前揭註201，頁39。

<sup>205</sup> 主管機關在立法院專題報告時，曾回應：「本來保單是不賠的，因為金管會表示態度，請公會考量防疫的政策……」立法院公報處（2022），《立法院公報》，111卷85期，頁52，立法院。

考量<sup>206</sup>。如果業者並未遵循前述指導，是否將導致更多的罰鍰？又如前文所分析，即使多數之指引並未逾越保險契約之文義解釋範圍，但居家照護在文義上畢竟與住院不同，對於當事人法律關係並非無影響。又行政指導既然應該符合法律與一般法律原則，而保險法本即強調維持精算公平與業者財務能力之適足<sup>207</sup>；如事後擴大保險人之理賠範圍，恐將造成相當之衝擊。此外，行政指導亦應注意當事人之信賴保護，如造成當事人之損失，則有成立國家賠償責任之可能<sup>208</sup>。在防疫政策頻繁更迭之際，業者之信賴更可能受到影響。綜上所述，就居家照護期間得比照一般住院日額給付而言，雖然多數見解將其定性為行政指導，進而否認其對外效力；但因其仍可能損及信賴或契約自由，故本文仍寧採較為審慎之態度。本文認為，不論是一般處分、法規命令或行政指導，均不應侵害契約自由與保險契約之核心內涵。故主管機關之行為是否侵害契約自由、過度干預保險契約，應為判斷之重點。

### （三）審查標準之再建構：保險監理之界線

美國法對政府行為干預保險契約之判斷，大致上可分為 3 種類型：第一為對於未來保險契約之規定；第二為回溯地影響既有保險契約理賠規定；第

<sup>206</sup> 本案之違反事實理由及裁罰結果為：「(一)上開公司於防疫保險商品銷售前未能充分辨識法定傳染病之風險特性，合理評估銷售限額與訂定預警值，且未落實對個別承保對象進行核保評估，另部分分公司費率釐訂僅參考未發展完全之損失經驗，且未妥適建立與執行風險控管機制；銷售中未能及時因應外部情勢變化，重新檢討評估風險管理計畫之自留風險並採取措施；另保險商品評議小組與管理小組會議未能充分發揮評估控管風險之功能，核與保險商品銷售前程序作業準則規定不符，應依保險法第171條第1項規定核處。(二)考量上開公司已提出具體內控改善措施並積極執行，且持續依約履行保險責任，維護保戶權益，亦就財務影響陸續增資以為因應，業發揮安定社會之功能，斟酌上開情事，各核處罰鍰180萬元。」金管會保險局（01/17/2023），〈6家保險公司辦理防疫商品違反保險法令裁罰案〉，[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=239&parentpath=0&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=202301170001&dtable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=239&parentpath=0&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202301170001&dtable=News)（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>207</sup> 臺灣彰化地方法院111年度保險簡上字第1號民事判決、臺灣桃園地方法院95年度歷保險簡字第5號民事判決。

<sup>208</sup> 劉宗德，前揭註200，頁82。

三為影響既有保險契約，但僅止於延長或恢復之請求權消滅時效等，而並未直接推翻或修改契約約定。對於未來保險契約而言，並未涉及對既有契約關係之溯及變更，故並無實質重大變更契約關係之問題。但如規範內容強度到達保險人不得不更新契約或必須強制締約，則涉及強制保險之問題。對於延長或恢復之請求權消滅時效之類型而言，許多見解認為不違反聯邦憲法之契約條款，但是否已造成契約關係之重大變更，則有不同見解。前述之 *Vesta Fire Ins. Corp. v. State of Fla.* 與 *State v. All Prop. & Cas. Ins. Carriers Authorized & Licensed to Do Bus.* 兩案採肯定見解，其等雖然認為有變更契約關係，但有重大之公共目的，故仍不違憲。*20th Century Ins. Co. v. Superior Court* 採否定見解，主要理由於各州有警察權，且保險業為受高度監理之行業，對進一步之管制並非保險業無法預期。就第二種類型而言，亦即以州法回溯地改變既有保險契約，包含要求承保範圍必須涵蓋、直接認定因果關係存在、推翻除外條款等情形，則為目前美國法爭議之焦點。如前文所述，較多見解認為這些不但對契約造成重大侵害，且沒有一定條件限制，也難謂正當，故應為違憲。但也有見解由保險業受高度監理、疫情之嚴重性等立論，認為並非對契約之實質損害，且係具有重大正當目的者<sup>209</sup>。

對此，本文以為第二種類型之理由均有更加充實之空間。以是否侵害保險契約之重要本質而言，亦應視是否造成精算基礎之重大變更而定。所謂對價平衡原則，指由於保險給付之資金來源為個別保險契約之保險費而來，故所收取之保費應與未來之保險金相當。此原則有賴於訂約時保險人對危險做正確的估計，故告知義務與危險增加通知義務就有助於本原則之落實<sup>210</sup>。換言之，被保險人所移轉之風險高低，應與保險人所收取之保費相當<sup>211</sup>。而保險人承保之各種條件，包含承保範圍、除外條款、自負額等等，都會影響保險人之理賠可能性與額度，都需要以相當的保費為對價，方符合保險契約為

---

<sup>209</sup> 另可參照 *Amica Mut. Ins. Co. v. Woods*, 48 Conn. App. 690, 698, 711 A.2d 1208, 1212 (1998).

<sup>210</sup> 汪信君、廖世昌，前揭註12，頁5-6。

<sup>211</sup> 葉啓洲，前揭註16，頁162。

風險承擔之本旨。因此，如因州法回溯要求變更上述約款，而非保險人原本費率計算所能包含者，自當對於保險契約有所影響。至於是否重大則應照個案事實而定。例如消滅時效之延長或是重啟，在保險人原本之費率計算中，究係占多少之重要性，可由保險人舉證說明。又如前述美國法院判決所述，延長消滅時效雖然可能導致保險人喪失延遲利息，或喪失時效完成之利益；但債權人與債務人之地位仍未受到變更，基本的契約關係並未受到影響。因此，除非保險人可以舉證說明消滅時效之計算為重要的精算基礎，否則應認為延長期間尚未造成契約關係實質重大之變更<sup>212</sup>。

相對之下，不論是承保範圍的擴張、直接認定因果關係存在、推翻除外條款等，都會造成損失率有重大的不同。如原本可以病毒除外條款不賠，但被立法推翻而必須理賠，當會造成保險人難以預期之損失。且此責任為原本為契約條款所排除，顯屬保險人精算基礎以外之風險。又以 COVID-19 理賠龐大的案件量言，更會對保險業造成巨大的衝擊。又依據前述美國法之判斷，應依據紓困措施是否具有一定之範圍、一定期限或條件、緊急狀態結束後是否恢復原狀等因素，來判斷侵害保險人權利的嚴重程度。在前述美國被認定合憲的案件中，如消滅時效的延長均有固定之期間。反之，就欲使美國營業中斷險擴大理賠之州法而言，一旦法案生效保險人就必須負擔終局之理賠責任，並無其他條件，也非暫時性，即使疫情終結亦無影響，此與前述案例顯有不同。因此，就州法回溯地變更契約條款而言，應可認定達到重大影響契約條款之程度。

再者，即使保險業為高度監理之產業，但是否等於保險業應可預見、並應接受理賠範圍被溯及調整？本文認為仍有研求之空間。首先，就保險監理

---

<sup>212</sup> 值得注意的是，對我國而言，司法院釋字第723號解釋認為消滅時效制度屬國會保留事項，不得授權行政機關衡情以命令訂定或由行政機關依職權以命令訂之。但該案之事實係逕以命令規定公法上請求權之消滅時效期間，係增加法律所無之限制。但保險法本來就已經有消滅時效之基本規定（保險法第65條），本文僅建議因特殊事由而允許延長一定之短期時間，且對於消費者有利，與前述狀況仍有不同。而在釋字第723號解釋蘇大法官永欽提出之協同意見書中，亦不認為消滅時效屬於絕對國會保留事項，論述詳細，值得參考。

之目標而言，有認為可以分兩目標：內在目標指關於保險業營運者，包含確保財務安全、維護保險交易公平、促進保險市場機能 3 項；外在目標指與保險業營運無直接關連，但涉及政府重要公共政策者，例如政治、經濟、社會面向等等<sup>213</sup>。美國 Robert E. Keeton 教授則認為保險監理之目的包含避免保險業之過度（overreaching）行為、確保保險業清償能力、及確保公平之費率分類<sup>214</sup>。此外，由美國知名 Spencer L. Kimball 教授所主導草擬之威斯康辛州保險法，揭示其立法目的包含：1. 確保保險業營業之堅韌性（solidity）；2. 確保被保險人、求償者、保險人被公平地對待；3. 確保有適當而健全之保險市場；4. 確保有適當之專家可執行保險法規；5. 確保該州之監理機關與其他機關有良好之合作；6. 改善該州之保險法規；7. 在與法律其他目的協調之範圍內，維持契約自由與營業自由；8. 鼓勵保險業之自我監理；9. 鼓勵損失防止，以作為保險業之運作面向之一；10. 讓公眾知悉保險之事務；11. 達成保險法之其他目的<sup>215</sup>。

由以上內容以觀，保險監理之目標範圍大致上以確保保險業之財務能力、避免保險業之不當行為、保險交易公平等面向為主，是否包含強制使保險人溯及對既有保單擴大理賠，當非無疑。相反而言，一旦溯及擴大理賠，當使保險業之清償能力受到重大負面影響，如此反而與確保保險業財務能力之目標相左。雖然保險監理有其社會面向，包含促進保險商品之可獲得性與可負擔性，此亦為公共利益理論中，政府監理介入保險經營之重要理由。相關範例如強制汽車責任保險、社會保險、危險分派計畫、剩餘保險計畫等等<sup>216</sup>。但此類計畫雖有政府之介入與補助，但仍以保費之計算為基礎，而與單純之財務補助不同。因此，雖然有若干美國判決以保險業受高度監理為理由，

---

<sup>213</sup> ROBERT E. KEETON, ALAN L. WIDISS & JAMES M. FISHER, *INSURANCE LAW: A GUIDE TO FUNDAMENTAL PRINCIPLES, LEGAL DOCTRINES, AND COMMERCIAL PRACTICES* 861 (2d ed. 2017). 林建智（1997），〈論保險監理之目標〉，《保險專刊》，50輯，頁 181。

<sup>214</sup> KEETON et al., *supra* note 213, at 861.

<sup>215</sup> *Id.*

<sup>216</sup> 林建智，前揭註 213，頁 188-189。

作為溯及變更營業中斷險條款或要求理賠之基礎；但本文認為此尚難由保險監理之目的所導出，且恐怕反而有礙於保險業財務之健全。

從保險監理之立場而言，主管機關雖有監理權限，但應不等於主管機關有權可以隨時變更保險契約之權利義務。而在一般商業保險中，保險人也不應被期待可課予原本不欲承擔之風險。在是否具有重要之公共目的的判斷上亦同。被保險人之權益、市場與社會的安定固然需要保護，但保險業之穩健經營、危險共同團體的穩定也不應該被忽視。如果保險業因承受無法預估的損失，導致危險共同團體崩潰，致使保險業失去清償能力而進入退場階段，將造成投保大眾重大損失。故以前述美國法關於重大公共利益的標準，應以全體社會之利益為準，而非單一群體而言；由於擴大理賠之判斷雖然對於特定之營業中斷險之被保險人有利，但顯然對於整體保險業、甚至全體投保人不利，故恐難謂有利於重大公共利益。肯定見解有認為國家主權包含警察權之作用，又保險業既然受高度監理之行業，立法要求保險業理賠並非法所不許<sup>217</sup>。據此，警察權亦為國家強制投保之法理依據之一。但如前文所強調，強制理賠將導致保險業精算基礎受到根本破壞，應無法單純由警察權賦予正當基礎。再者，商業保險與政策性保險不同，有賴對危險之合理預估、收取適當保費、以形成危險共同體、並應維持費率精算之平衡。一旦大幅度溯及變更既有保險契約之理賠條件，此完全為保險業事先釐定費率時無法預估並納入計算，將造成保險業之重大損失。因此，並非妥適。

相對而言，California 州法並不直接推翻保險契約條款或變更契約內容，而是採取舉證責任倒置的方式，先推定符合理賠要件，再允許保險人舉證推翻。保險人必須理賠之風險雖然增大，但仍有舉證推翻之空間。與前述強制理賠之州法相比，影響顯然較小。由雙叉法則以觀，舉證責任倒置對法律關係影響較低，依然維持原始之債權債務關係。保險人之理賠責任並非被完全

---

<sup>217</sup> 我國也有文獻對於強制汽車責任保險進行分析，認為國家有責任維持社會正常運作、保護人民之安居樂業，使車禍加害人儘速對受害人賠償或對受害人提供一定保障，為國家行使警察權之一種方式。施文森、林建智（2009），《強制汽車保險》，頁7，元照。

擬制而負擔確定責任，而是仍有舉證推翻之可能。此方式應不至於動搖保險之精算基礎。除非對某項要件之推定難以推翻，事實上將幾近於責任確定，否則應尚未達到重大影響契約關係之程度。也因此，本文亦認為舉證責任倒置是平衡被保險人保護、以及避免保險人承擔過多且無法負擔之理賠責任之較佳折衷方案，而較值得我國法參考。

#### （四）對政府行為之判斷

本文以為，可由金管會之回應之性質與強度進行分析。在各種回應中，有屬釐清事實或法律關係者、有配合防疫政策但未重大影響保險契約關係者、有較大影響保險業理賠責任者。就第一種屬釐清事實或法律關係之類型，例如釐清保險契約之性質並非要式契約，要保人之簽名時間與方式不影響保單之效力。而對於未來疫情降級是否影響保險理賠？金管會則認為，保險事故發生時理賠條件就已成就，不因證明文件開立時間受影響<sup>218</sup>。又例如澄清保險人續約時具有核保權，保險人可以被保險人投保多數保險而拒絕續約，但如濫用可能損及保險業者商譽，而此仍非法律問題<sup>219</sup>。相反的，如果已經核保同意，則不得再以複保險或其他理由拒絕理賠。此類型只是澄清事實或法律關係之性質，對於保險契約並無影響，故並無適法性之問題。

此外，值得注意的是，販賣防疫保險之決策是否受主管機關之敦促？甚至是否影響業者之經營或契約自由？如有認為業者是在金管會保險局要求

<sup>218</sup> 中央通訊社（05/12/2022），〈疫情警戒降級理賠金打折扣？金管會3點回應〉，<https://tw.stock.yahoo.com/share/e6af806b-5b4f-309b-b617-699b6bec6c6b>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>219</sup> 保險契約之更新或續約，係指在舊契約期間屆至後，所訂之期間接續之新契約，本質上仍屬新成立之契約。關於續約之說明與特性，參見王正偉、陳俊元（2021），〈初論保險人續約時之說明義務：以英國法為中心〉，《壽險管理季刊》，34卷1期，頁10-12。我國保險業界由於常使用自動續保或保證續保等文字，致生更多爭議。陳俊元（2022a），前揭註2，頁16-17；李志峰（2022），〈防疫保險人承保續保之自由與其限制〉，《疫情時代下保險核保理賠暨契約解釋研討會：談防疫保單之紛爭解決》，頁10-11，台灣保險法學會、政治大學法學院財經法學中心（主辦），臺北。<http://www.tilaweb.org.tw/images/retrospect/1110708/01-01.pdf>（最後瀏覽日：11/07/2025）。

下方研議開賣防疫保險<sup>220</sup>，主要理由為：「根據業者提供的二〇二〇年五月十九日『法定傳染病防疫商品相關議題』會議紀錄，當日決議就是『請產、壽險公會針對本次受疫情影響之民眾，分別邀集業者研議開發設計適合之保險商品』，證明業者是在金管會保險局要求下研議開發防疫保單。」然而，金管會亦以聲明澄清：「本會鼓勵保險公司開發多元商品，……關鍵在保險商品設計與定價，且保險公司得透過調整商品銷售策略，進行風險控管。」

「媒體報導防疫險係金管會希望業界開設，且國際間並無防疫保險商品，並非事實。<sup>221</sup>」「產險公會依該次會議紀錄擬具『企業型及個人型定額給付紓困化保險商品』建議方案，其性質為中小企業及所屬員工之紓困保險化，與個人防疫保單無涉，復因該方案涉及政府保費補助等事宜，爰未成案。」「媒體以該會議紀錄報導本會保險局要求業者辦理防疫保險，非並事實。<sup>222</sup>」且已經有提醒保險公司檢討風險控管機制<sup>223</sup>。

而就前述事實以觀，主管機關即使對業者有所關切或期待，似乎未見有明確證據證明已經到達強制之程度。又如美國法院所強調，保險業為受高度監管之行業，主管機關如對於營業或產品方向有所敦促，應非法所不許。即使業者實際上會顧慮監理機關之權力，或許因此對於其「建議」多盡量遵從，但此為監理權限所難以避免，保險業對於是否販售仍有決定之權。就主管機

<sup>220</sup> 例如：「業者當初配合金管會政策，研發、開賣防疫保單，現在防疫政策轉變，業者面臨生存危機，主管機關仍要業者處處配合放寬，對防疫險面臨的龐大道德風險視而不見。」自由財經（05/14/2022），〈出示會議紀錄 一吐怨氣／防疫保單 業者：保險局要求賣的〉，<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1517122>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>221</sup> 金管會保險局（05/13/2022），〈金管會對於防疫保險之澄清〉，[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=239&parentpath=0,2,238&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=202205130001&dttable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=239&parentpath=0,2,238&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202205130001&dttable=News)（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>222</sup> 金管會保險局（05/14/2022），〈金管會對於防疫保險及陪同隔離之說明〉，[https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=239&parentpath=0,2,238&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=202205140001&dttable=News](https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=239&parentpath=0,2,238&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202205140001&dttable=News)（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>223</sup> 金管會（05/24/2022），〈金管會對於防疫保單之說明〉，[https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=202205240003&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dttable=News](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202205240003&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dttable=News)（最後瀏覽日：08/10/2024）。

關此類「敦促」或「建議」之強度而言，既然並未直接強制要求販售保單，保險業仍可決定是否販售、考慮風險胃納與保費，且販售後亦未必等於理賠成立，故是否造成契約自由之實質重大侵害，仍有待證明。因此，本文以為，如無其他更具體的證據證明主管機關之強制作為與效果，恐難謂本案主管機關之行為有侵害保險人締約自由之情形。

就第二種類型——配合防疫政策、有影響保險契約關係但未達重大程度者，例如以數位健康證明取代醫療診斷書之解釋。雖然兩者在文義上並不相同，但在主管機關溝通協調後，數位健康證明已經能包含診斷書應有之資訊，亦能有醫師之參與及驗證之機會<sup>224</sup>。故就疫情之緊急情況、且已有實質相同之效果等而言，此方式雖然對保險契約有所影響，但顯未達重大的程度，故亦應為法之所許。就前 2 種類型之實質內容而言，金管會之回應大致上符合保險法理與學者通說。這也能由美國法關於保險業受高度監管、以及緊急性之考量中得到相當支持。基於保險業受高度監理之性質，為了解紛爭與避免爭議，主管機關依其監理權限就重大爭議做出解釋，應無不妥。

第三種類型，為較大影響保險業理賠責任者而言，例如居家照護比照一般住院日額賠付。如保單條款已經明確指出應以住院為必要，則在文義上應已經無法包含居家照護。這可能是由主管機關所敦促、溝通所促成，而業者所負擔為原本在理賠範圍以外之責任，故是否妥適，當應進一步檢驗。如確為業者所自願，則較無問題。但如此一指導可能伴隨後續之不利處分，或經政府立法強制要求，則仍應符合合憲性的規制。此處可以美國法之是否有重大侵害契約內容、有無重大公共目的、是否合於比例之規則，並以合理審查標準來判斷。如果保險人被迫對於原本不需理賠之項目為給付，此涉及承保範圍、理賠與否與費率計算，應已有實質重大影響原本契約關係。又從重大公共目的之立場以觀，要求保險人寬鬆理賠固然對防疫險之被保險人有益，但對於保險業並非有益。一旦保險業之清償能力受到影響，對於防疫險以外之被保險人亦有負面影響。故而，此一方式既非對社會全體均為有利，是否符合重大公共利益之要件，並非無疑問。就比例性之判斷而言，即使對契約

---

<sup>224</sup> 陳俊元（2022b），前揭註2，頁31-33。

自由採取較寬鬆的合理審查基準，但手段與目的間仍應有合理關聯。就結論而言，鑑於強制保險人寬鬆理賠之公共利益目的似非明確，又將實質重大變更契約內涵，保險人幾乎沒有預見與分散損失之可能，進而將導致保險業之巨大損失等後果，妥適性恐有疑問。當然，本文實能理解主管機關欲兼顧緊急需求與契約精神之難處，但在法制不足的情形下，恐怕將產生風險。

### （五）未來之立法方向

在 COVID-19 疫情與防疫保險之爭議中，可見契約自由與避免市場失靈之兩難。在一般商業保險，固然應該遵循契約自由原則，由當事人自行決定是否承保、續保、進行核保理賠審查，如有爭議，當尋金融消費評議或訴訟救濟。然而，當遭遇疫情等例外情形時，一般之處理程序可能緩不濟急，亦無法提供消費者抒解之機制。保險業者如反應失當、甚至直接退出市場，將對消費者造成更大的損失，對整體市場亦為不利。反之，如對業者要求過多，亦可能過度限制其營業或契約自由。我國金融實務長久以來經常使用行政指導，裁罰亦常以頗為概括授權之法規為依據，兩者更往往有所連結，本來就為論者所憂慮<sup>225</sup>。在應對防疫保險之緊急爭議時，更顯捉襟見肘。

對此，本文建議我國可以採取美國法之方式，立法明訂當有一定之特殊事由或狀況宣告時，授權主管機關可對商業保險契約作一定之暫時性調整<sup>226</sup>。本文能理解主管機關在監理實務之苦心與難處，但如能有更明確之法律授權與更多可用之機制，當能減少其難言之隱<sup>227</sup>。如此亦能改善主管機關長期被質疑依賴行政指導與裁罰、欠缺明確性之困境，以符合法律保留原則<sup>228</sup>。

<sup>225</sup> 朱政龍（2021），〈談處罰法定主義與行政自我授權的界線〉，《保險大道》，82期，頁115-116。

<sup>226</sup> 至於特殊事由或狀況，未必必須與我國憲法之緊急命令掛勾。如前文所述，美國各州保險法規定之保險緊急命令，係以各州及其所認定之緊急狀態為主，與聯邦之緊急命令亦為不同。

<sup>227</sup> 主管機關在立法院專題報告時，曾表示：「……有些事情只能做不能說」「我是說監理上的一些事情」。立法院公報處（2022），《立法院公報》，111卷85期，頁55，立法院。

<sup>228</sup> 工商時報（01/10/2024），〈提升金融監理明確性 主管機關責無旁貸〉，

方式上可以美國法最常肯認的延長請求時效、放寬求償程序、以及暫時禁止取消或不續約為主。此類措施雖對於保險契約有所影響，但應未達顯著程度。暫時禁止取消或不續約雖然暫時限制了保險人之締約自由，但旨在避免業者立即完全撤出市場，導致消費者恐慌與市場失靈。因具有重大之公共目的，且僅限於原契約之續約，又為暫時性質，依前述之合理審查標準，應非憲法所不許。此外，California 州法之舉證責任倒置方式並不直接變動保險之實體法律關係，僅係推定滿足若干理賠要件，業者亦仍有舉證推翻之機會，整體並未侵害保險契約關係之重要內涵，應值得我國法考慮。在我國防疫保險爭議中，論者亦有提及舒緩消費者舉證責任等論點<sup>229</sup>。未來可以立法明訂當有一定之特殊事由或狀況宣告時，即推定滿足特定理賠要件。以本次之防疫保險爭議為例，可以推定理賠之因果關係與承保範圍，再由保險人舉證推翻之。而是否足以推翻，則由法官就個案具體判斷之。至於其他更直接之強制規範，例如強制理賠、溯及放寬理賠要件、逾越契約文義與解釋之範圍等方式，由於將重大改變保險契約之內涵，如前述美國法之分析，我國未來亦應不予考慮為妥。

## 伍、結論與建議

COVID-19 疫情對人類社會造成重大衝擊，對我國防疫保險亦造成重大爭議。此一爭議主要涉及保險契約法，但得否有其他調整機制，甚至政府得否或如何介入，都影響了契約法上之責任。在我國實務上，主管機關經常使用各種敦促或勸告之方法，一般將其定性為行政指導，並不直接對外發生效力。但實務往往伴隨各種裁罰，當事人是否可以拒絕，內涵是否具體明確，

---

<https://tw.stock.yahoo.com/share/bf094eac-7b88-323a-a4a7-4c6a2dcf4325>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

<sup>229</sup> 中央通訊社（06/05/2022），〈防疫險之亂4 / 產險業的「百億理賠課」專家：商品條款設計需審慎〉，<https://www.cna.com.tw/news/afe/202206050039.aspx>（最後瀏覽日：08/10/2024）。

亦有不同意見。在防疫保險爭議中，主管機關也曾多次表示意見、參與協調與溝通、敦促業者形成理賠準則等等，最後對於業者課予裁罰，也引起主管機關是否過度干預之質疑。本文乃從保險契約法切入，先探討防疫保險之解釋與調整問題，再分析相關政府行為之妥適性，並提出未來之立法建議。

首先，在保險契約解釋之面向，本文依序對複保險與續約問題、保險契約之性質與欲繳保費、居家照護是否比照住院、快篩陽性視為確診與數位健康證明、陪同隔離、危險增加等主要爭議進行分析。結果發現，如依據保險契約法理與一般契約解釋原則來分析，應能得出適當之結論。此外，防疫保險在本次爭議亦無法構成情事變更或給付不能。我國政府對本次爭議之指引或回應，大多尚未逾越適當範圍。不過，在居家照護比照住院等部分，由於與契約文義相差較遠，是否妥適，仍有待檢驗。本文乃進一步分析主管機關在本次爭議中回應之定性與妥適性。雖然一般將主管機關之建議定性為行政指導，但本文認為仍應注意是否與後續處分連結，且其仍有國家賠償之可能。在主管機關廣泛監理權限之支撐下，實務上難以不遵循此類建議。且後續主管機關仍對業者課予裁罰，將持續依約履行保險責任納入考量。又防疫政策頻繁更迭，業者可能有所信賴的情形下，該建議應難稱對業者毫無影響。實則，不論是一般處分、法規命令或行政指導，均應符合一般法律原則，注意信賴保護，並符合合憲性之規制。

關於政府對商業保險契約之介入或調整，美國各州在緊急狀況時多已授權主管機關暫時調整保險契約，聯邦或州層級亦有其他立法。美國亦已經發展出判斷是否重大侵害契約關係之審查標準，應可供我國考慮採納。詳言之，可檢視政府之行為是否有實質侵害該契約關係、為了以促進重大而合法之公共目的、關於契約之調整是否符合比例等等。此標準亦應考慮保險業精算與預估之可能性、費率基礎、以及政府行為對此之破壞。就我國之防疫保險爭議而言，政府之措施如屬於釐清事實或法律關係者、或配合防疫政策但未重大影響保險契約關係者，應可認可其妥適性。但如果是顯然逾越契約解釋之程度、顯著影響保險業理賠責任者，則並非妥適。又從保險監理之觀點而言，保險業雖為受高度監理之產業，但仍不得立法溯及變更既有之保險契約法律

關係、或要求強制承保或理賠。再者，我國主管機關在實務上長久以來經常使用行政指導，裁罰亦常以頗為廣泛考量或授權之法規為依據，兩者更往往有所連結，在本次防疫保單爭議亦恐有類似情形。但前述方式是否足夠明確並符合法律保留原則，並非沒有異見。因此，在未來的立法政策上，如為了因應如防疫保險之緊急而大量的爭議，本文建議參考美國法，立法明訂當有一定之特殊事由或狀況宣告時，即可對於商業保險契約作一定之暫時性調整。此類措施應以延長請求時效、放寬求償程序、以及暫時禁止取消或不續約、調整舉證責任為主較妥。如此更能符合法律保留與明確性原則，並兼顧管制與防止市場失靈之效果，而更能在契約自由與管制間取得平衡。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 王千維（2018），〈情事變更原則作為風險承擔重新分配之機制〉，收於：劉鐵錚大法官八秩華誕祝壽論文集編輯委員會（編），《新時代法學理論之建構與開創：劉鐵錚大法官八秩華誕祝壽論文集》，頁 201-222。
- 王文宇（2011），〈金融法發展專題回顧：國際視野與本土反思〉，《臺大法學論叢》，40 卷特刊，頁 1945-1993。  
<https://doi.org/10.6199/NTULJ.2011.40.SP.14>
- 王正偉、陳俊元（2021），〈初論保險人續約時之說明義務：以英國法為中心〉，《壽險管理季刊》，34 卷 1 期，頁 1-16。
- 立法院公報處（2022），《立法院公報》，111 卷 85 期，立法院。
- 向明恩（2022），〈契約自由、中斷交涉與締約過失：談防疫保單之重複投保、拒絕承（續）保與核保原則之變更〉，發表於：《疫情時代下保險核保理賠暨契約解釋研討會：談防疫保單之紛爭解決》，台灣保險法學會、政治大學法學院財經法學中心（主辦），臺北。  
<http://www.tilaweb.org.tw/images/retrospect/1110708/01-03.pdf>。
- 朱政龍（2021），〈談處罰法定主義與行政自我授權的界線〉，《保險大道》，82 期，頁 111-116。
- 江朝國（2009），《保險法基礎理論》，修訂 5 版，瑞興。
- 吳玉鳳（2023），〈防疫保險中斷交涉保險人締約過失責任之探討：從最高法院 106 年度台上字第 1362 號民事判決出發〉，《銘傳大學法律判解評論》，5 期，頁 81-117。
- 吳瑾瑜（2022），〈防疫保單條款之解釋：毫無行政介入之空間？〉，發表於：《疫情時代下保險核保理賠暨契約解釋研討會：談防疫保單之紛爭解決》，台灣保險法學會、政治大學法學院財經法學中心（主辦），臺北。  
<http://www.tilaweb.org.tw/images/retrospect/1110708/03-04.pdf>。

- 李志峰（2022），〈防疫保險人承保續保之自由與其限制〉，發表於：《疫情時代下保險核保理賠暨契約解釋研討會：談防疫保單之紛爭解決》，台灣保險法學會、政治大學法學院財經法學中心（主辦），臺北。  
<http://www.tilaweb.org.tw/images/retrospect/1110708/01-01.pdf>。
- （2022），〈防疫險爭議及其成因簡析〉，《當代法律》，7 期，頁 19-24。
- （2022），〈保險法之合理期待原則：以美國法為中心〉，《國立中正大學法學集刊》，79 期，頁 119-182。  
<https://doi.org/10.53106/172876182023040079003>
- 汪信君（2022），〈防疫保單爭議與面向〉，發表於：《疫情時代下保險核保理賠暨契約解釋研討會：談防疫保單之紛爭解決》，台灣保險法學會、政治大學法學院財經法學中心（主辦），臺北。  
<http://www.tilaweb.org.tw/images/retrospect/1110708/02-04.pdf>。
- （2023），〈防疫保單締約自由與重複締約〉，《月旦法學教室》，243 期，頁 26-29。  
<https://doi.org/10.53106/1684739324306>
- 汪信君、廖世昌（2015），《保險法理論與實務》，3 版，元照。
- 周伯峰（2022），〈誠信原則與情事變更：談防疫保單與疫情暨防疫政策之變更—作為「後悔契約」的防疫保險契約〉，發表於：《疫情時代下保險核保理賠暨契約解釋研討會：談防疫保單之紛爭解決》，台灣保險法學會、政治大學法學院財經法學中心（主辦），臺北。  
<http://www.tilaweb.org.tw/images/retrospect/1110708/02-01.pdf>。
- 林昕璇、左宜恩（2022），〈例外與常態的悖論：美國與我國因應 COVID-19 緊急法制之比較研究〉，《臺灣民主季刊》，19 卷 2 期，頁 79-134。
- 林建智（1997），〈論保險監理之目標〉，《保險專刊》，50 輯，頁 180-192。
- 林庭宇（2020），〈論疫情與民法上情事變更原則〉，《萬國法律》，231 期，頁 3-12。

- 林國彬（2022），〈從保險安定基金角度看防疫保單對產險業清償能力之影響〉，發表於：《疫情時代下保險核保理賠暨契約解釋研討會：談防疫保單之紛爭解決》，台灣保險法學會、政治大學法學院財經法學中心（主辦），臺北。<http://www.tilaweb.org.tw/images/retrospect/1110708/03-01-1.pdf>。
- 林群弼（2008），《保險法論》，修訂3版。三民。
- 林誠二（1978），〈情勢變更原則之理論與實際：債法上之比較研究〉，《立法院院聞》，10卷9期，頁37-53。
- 林勳發、柯澤東、梁宇賢、劉興善（2009），《商事法精論》，修訂6版。今日。
- 施文森、林建智（2009），《強制汽車保險》，元照。
- 孫森焱（2020），《民法債編總論下冊》，自刊。
- 張文貞（2022），〈2021年憲法發展回顧〉，《臺灣大學法學論叢》，51卷特刊，頁1091-1130。[https://doi.org/10.6199/NTULJ.202211/SP\\_51.0005](https://doi.org/10.6199/NTULJ.202211/SP_51.0005)
- 張永健（2003），〈論給付不能之分類與歸責問題〉，《法令月刊》，54卷6期，頁89-108。[https://doi.org/10.6509/TLM.200306\\_54\(6\).0009](https://doi.org/10.6509/TLM.200306_54(6).0009)
- 梁宇賢（2012），《保險法新論》，瑞興。
- 許政賢（2017），〈債務不履行體系再建構之初探：以「違反義務」為中心〉，《法令月刊》，68卷7期，頁51-71。  
<https://doi.org/10.6509/TLM.2017.6807.03>
- 陳俊元（2017），〈怒火地平線：墨西哥灣漏油案與保險契約之解釋〉，《華岡法粹》，62期，頁49-73。
- （2022），〈由防疫保單論特約條款與除外條款〉，《月旦醫事法報告》，72期，頁7-15。<https://doi.org/10.53106/241553062022100072001>
- （2022），〈初探防疫保單之亂〉，《當代法律》，7期，頁13-18。
- （2022），〈論防疫保險契約之解釋：以快篩陽性視為確診、居家照護視同住院、陪同隔離為例〉，《台灣法律人》，14期，頁27-36。

- (2022), 〈論防疫保險契約之解釋與相關問題：以快篩陽性視為確診、居家照護視同住院、陪同隔離為例〉, 發表於：《疫情時代下保險核保理賠暨契約解釋研討會：談防疫保單之紛爭解決》, 台灣保險法學會、政治大學法學院財經法學中心(主辦), 臺北。  
<http://www.tilaweb.org.tw/images/retrospect/1110708/03-02.pdf>。
- 陳聰富(2003), 〈契約自由之限制：國家政策或契約正義〉, 《臺灣大學法學論叢》, 32 卷 1 期, 頁 119-164。  
<https://doi.org/10.6199/NTULJ.2003.32.01.04>
- (2022), 〈締約上過失的責任構成與救濟方法〉, 《政大法學評論》, 169 期, 頁 215-290。  
<https://doi.org/10.53106/102398202022060169004>
- 彭韻婷(2012), 《英美法契約頓挫理論之研究》, 國立臺灣大學法律學研究所碩士論文(未出版), 臺北。
- 黃松茂(2017), 〈債務不履行損害賠償之體系：給付不能概念之重生與再造〉, 《政大法學評論》, 151 期, 頁 1-90。  
<https://doi.org/10.3966/102398202017120151001>
- 楊宏暉(2016), 〈論情事變更原則下重新協商義務之建構〉, 《臺北大學法學論叢》, 97 期, 頁 1-78。
- 楊佳元(2007), 〈雙務契約給付不能之效力〉, 《臺北大學法學論叢》, 61 期, 頁 1-41。  
<https://doi.org/10.6774/TULR.200703.0001>
- 葉啟洲(2011), 〈危險增加與保險事故之因果關係〉, 《台灣法學雜誌》, 180 期, 頁 105-109。
- (2015), 〈民事交易關係上之反歧視原則：德國一般平等待遇法之借鏡〉, 《東吳法律學報》, 26 卷 3 期, 頁 143-200。
- (2022), 〈防疫保單的投保與拒保爭議〉, 《當代法律》, 7 期, 頁 7-12。
- (2022), 〈防疫保險與情事變更原則〉, 《月旦醫事法報告》, 72 期, 頁 16-25。  
<https://doi.org/10.53106/241553062022100072002>
- (2023), 《保險法》, 8 版, 元照。

- 劉宗榮（2021），《保險法：保險契約法暨保險業法》，修訂5版，三民。
- 劉宗德（1989），〈試論日本之行政指導〉，《政大法學評論》，40期，頁75-86。
- 劉建宏（2004），〈中日法制上行政指導之救濟介紹〉，《軍法專刊》，50卷5期，頁38-49。
- 劉昭辰（2004），〈履行利益、信賴利益〉，《月旦法學雜誌》，116期，頁95-109。
- 蔡信華（2022）。〈情事變更原則於保險契約之適用—兼評防疫保單之理賠爭議〉，發表於：《疫情時代下保險核保理賠暨契約解釋研討會。政治大學》，台灣保險法學會、政治大學法學院財經法學中心（主辦），臺北。
- 蔡達智（1996），〈論行政指導：以日本法制為中心〉，《法學叢刊》，162期，頁107-121。
- 鄭冠宇（2019），《民法債編總論》，3版，新學林。
- 賴煥升（2023），〈論保險契約解釋：以防疫保單理賠爭議為中心〉，《中正大學法學集刊》，80期，頁57-110。  
<https://doi.org/10.53106/172876182023070080002>
- 戴凡芹（2020），〈保險契約中的情事變更原則：最高法院104年度台上字第2433號判決〉，《萬國法律》，233期，頁77-90。
- （2022），〈回顧日本行政指導之發展脈絡：兼論疫情之緊急事態宣言〉，《萬國法律》，244期，頁85-106。
- 謝哲勝（2017），〈情事變更原則排除適用條款的效力：最高法院105年度台上字第1710號民事判決評析〉，《法令月刊》，68卷8期，頁1-14。  
<https://doi.org/10.6509/TLM.2017.6808.01>
- 羅俊璋（2002），〈看英國防疫商業保險爭議的處理〉，《工商時報》，載於：<https://readers.ctee.com.tw/cm/20220524/a06aa6/1185971/share>。

## 二、英文部分

- AAIS, (2023, April 17). Florida Issues Emergency Order and Weekly Data Call Related to Hurricane Nicole. <https://aaisviews.aaisonline.com/compliance-alerts/florida-issues-emergency-order-and-weekly-data-call-related-to-hurricane-nicole> (last visited Mar. 10, 2024).
- Altmaier, D. (2022). Office of Insurance Regulation: In the Matter of: Hurricane Ian Suspension of Certain Rules and Statutes based on State of Emergency - Natural Disaster. [https://www.flor.com/docs-sf/default-source/florir-documents/hurricane-ian-emergency-order-with-all-exhibits-09282022-filed.pdf?sfvrsn=fb033799\\_2](https://www.flor.com/docs-sf/default-source/florir-documents/hurricane-ian-emergency-order-with-all-exhibits-09282022-filed.pdf?sfvrsn=fb033799_2).
- Anderson, E. R. & Fournier, J. J. (1998). Why Courts Enforce Insurance Policyholders' Objectively Reasonable Expectations of Insurance Coverage. *Connecticut Insurance Law Journal*, 5, 335-424.
- Arnold, W. G. (2021). COVID-19 and Business Interruption Insurance: The Constitutionality of Legislatively Mandated Coverage. *South Carolina Law Review*, 72(4), 1067-1090.
- Associated Press. (2023, September 8). *New Mexico official orders insurance companies to expand timely access to behavioral health services*. <https://apnews.com/article/albuquerque-gun-ban-mental-health-access-72762046a36050fe8ace93d1ff83d71c>.
- Baird, A. (2021). Litigating an Invisible Enemy: Will the United States Insurance Industry Survive the COVID-19 Pandemic? An Insurance Defense Guide to SARS-Cov-2 Litigation in A Post-Pandemic American Judicial System. *Tulsa Law Review*, 56, 169-207.
- Born, P. & Klein, R. W. (2016). Catastrophe Risk and the Regulation of Property Insurance Markets. *Journal of Insurance Regulation*, 35(5), 1-35.
- Boutros, T. J., Jr., & Thomson, W. E. (2025, November). Business and commercial litigation in federal courts. § 163:33 (5th ed., Vol. 15). *Westlaw*.

Retrieved Nov. 7, 2025, from [https://1.next.westlaw.com/Document/Ib76920cf537211ecbd99d4cba089b864/View/FullText.html?transitionType=UniqueDocItem&contextData=\(sc.Default\)&userEnteredCitation=BUSINESS+AND+COMMERCIAL+LITIGATION+IN+FEDERAL+COURTS.+s+163%3a33](https://1.next.westlaw.com/Document/Ib76920cf537211ecbd99d4cba089b864/View/FullText.html?transitionType=UniqueDocItem&contextData=(sc.Default)&userEnteredCitation=BUSINESS+AND+COMMERCIAL+LITIGATION+IN+FEDERAL+COURTS.+s+163%3a33).

California Department of Insurance. (2021, August 19). Mandatory Moratorium on Cancellations and Non-Renewals of Policies of Residential Property Insurance After the Declaration of a State of Emergency (Bulletin 2021-4). <https://www.insurance.ca.gov/0250-insurers/0300-insurers/0200-bulletins/bulletin-notices-commiss-opinion/upload/bulletin-2021-04-moratorium-july-16-declaration.pdf>.

deLatour, N. E. (2021). Insuring the "Uninsurable": Business Interruption Insurance Coverage & COVID-19. *Georgia State University Law Review*, 37, 1-48 (2021).

Ely, J. W. (2010). Whatever Happened to the Contract Clause? *Charleston Law Review*, 4, 371-394.

Halper, T. (2020). The Living Constitution and the (Almost) Dead Contracts Clause. *British Journal of American Legal Studies*, 9(2), 387-403. <https://doi.org/10.2478/bjals-2020-0019>

Harrell, R. W. (2015). The Contract Clause of the Constitution and the Need for "Pass Any . . . Law" Rehabilitation in the Age of Delegation. *George Mason University law review*, 22(5), 1317-1348.

Keeton, R. E. (1970). Insurance Law Rights at Variance with Policy Provisions. *Harvard Law Review*, 83(5), 961-985. <https://doi.org/10.2307/1339729>.

Keeton, R. E., Widiss, A. L., & Fisher, J. M. (2017). *Insurance law: A guide to fundamental principles, legal doctrines, and commercial practices* (2nd ed.). West Academic.

- Knutsen, E. S., & Stempel, J. W. (2020). Infected Judgment: Problematic Rush to Conventional Wisdom and Insurance Coverage Denial in A Pandemic. *Connecticut Insurance Law Journal*, 27, 185-285.
- Lessans, Robyn S. (2021). Force Majeure and the Coronavirus: Exposing the "Foreseeable" Clash between Force Majeure's Common Law and Contractual Significance. *Maryland Law Review*, 80(3), 799-830.
- McHugh, P. (2021). Business Interruption Insurance in the Time of COVID-19: Who Should Foot the Bill? *Journal of Law and Policy*, 29, 491-521.
- O'Donnell, B. (2022). Legal Analysis Regarding Insurance Policy Interpretation—the Reasonable Expectations Doctrine. In D. L. Leitner, R. W. Simpson, & J. M. Bjorkman (Eds.), *Law and Practice of Insurance Coverage Litigation* (Vol. 1, § 1:13). Thomson Reuters.
- Oregon Department of Consumer and Business Services. (2020, October 18). *Wildfire Emergency Order*. <https://dfr.oregon.gov/insure/home/storm/Documents/wildfire-emergency-order-20201016.pdf>.
- Packman, M. A. (2020). Constitutionality Under the Contracts Clause of Proposed Legislation Enabling Policyholders to Obtain Insurance Coverage for Coronavirus Claims. *Tort Trial & Insurance Practice Law Journal*, 55, 509-532.
- Rediscovering the Contract Clause. (1984). *Harvard Law Review*, 97(6), 1414–1431. <https://doi.org/10.2307/1340972>.
- Schiffer, L. P. (2020). When the Second Shoe Drops COVID-19 Losses and Reinsurance. *The Brief*, 50(1), 50-57.
- Sunstein, C. R. (1987). Lochner's Legacy. *Columbia Law Review*, 87, 873-919.
- Swisher, P. N. (1998). Symposium Introduction. *Connecticut Journal of International Law*, 5(1), 1-20.

- Swisher, P. N. (2000). A Realistic Consensus Approach to the Insurance Law Doctrine of Reasonable Expectations. *Tort Trial & Insurance Practice Law Journal*, 35, 729-778 .
- Thomson Reuters. Insurance for COVID-19 Related Business Income Losses: Key Legislative and Regulatory Developments Tracker (US): 2020 and 2021, [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-025-1355?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-025-1355?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true). (last visited Mar. 10, 2024).
- Tobin, T. (2021). Far from a "Dead Letter": The Contract Clause and North Carolina Association of Educators v. State. *North Carolina Law Review*, 96(2), 1681-1724.
- Uhls, M. R. (2021). Business Interruption Insurance: The Future of Pandemic Exclusions. *The Southern Illinois University Law Journal*, 46, 131-159.
- United States Supreme Court rejects constitutional challenge to Minnesota's "revocation-on-divorce" statute: Statute revokes designation of spouse as beneficiary of life insurance policy upon divorce. (2018, August). *Insurance Litigation Reporter*, 40(14), NL 8, Westlaw.
- Urban, M. (2021). Sheltering in Place: How California Confronted COVID-19's Looming Eviction Crisis under the Contract Clause. *University of the Pacific Law Review*, 52, 305-324.
- Walkup, Melodia, Kelly & Schoenberger. (2020, September 8). *California Insurance Commissioner Seeks to Speed up the Claims Process for Wildfire Victims*, <https://www.walkuplawoffice.com/2020/09/08/california-insurance-commissioner-seeks-to-speed-up-the-claims-process-for-wildfire-victims/>.
- Ware, S. J. (1989). A Critique of the Reasonable Expectations Doctrine, *University of Chicago Law Review*, 56(4), 1461-1493. <https://doi.org/10.2307/1599681>

- Washington State Office of the Insurance Commissioner. (2023, August 24). *Kreidler Issues Emergency Order Directing Insurers to Extend Protections to Policyholders Impacted by Washington Wildfires*. <https://www.insurance.wa.gov/news/kreidler-issues-emergency-order-directing-insurers-extend-protections-policyholders-impacted>.
- Zeigler, J. (2021, October 19). *After Declaration of Emergency—Mandatory Moratorium on Cancellations and Non-Renewals of Residential Property Insurance*. Center for Public Interest Law, University of San Diego School of Law. <https://sites.sandiego.edu/cpil-blog/2021/10/19/after-declaration-of-emergency-mandatory-moratorium-on-cancellations-and-non-renewals-of-residential-property-insurance/>.

## **A Research on COVID-19 Insurance Contract: Claims, Modification, and Regulation**

*Chun-Yuan Chen\**

### **Abstract**

The COVID-19 pandemic has had a profound impact on both human society and the insurance industry. Throughout 2022, numerous controversies emerged regarding COVID-19 insurance contracts triggered by confirmed cases or isolation, aimed at providing coverage for hospitalization, medical care, and fixed amounts. These controversies encompass not only issues related to the interpretation of contracts but also concerns about the appropriateness of guidance and instructions issued by authorities. This paper endeavors to explore three primary subtopics sequentially: claims, modifications, and regulations of COVID-19 insurance contracts. Firstly, the paper will commence by scrutinizing interpretation and claim issues to elucidate the scope of the contract's effectiveness. Secondly, it will proceed to examine potential modifications and remedial mechanisms of insurance contracts, such as impossibility of performance, culpa in contrahendo, and change of circumstances. Thirdly, the paper will delve into an assessment of the appropriateness of authority responses, followed by proposing recommendations to amend Taiwanese law.

This study concludes that the majority of the authority's interpretations of insurance contracts are sound, and there exists no justifiable basis for contract modification. Consequently, the guidance and instructions provided by the authority are generally deemed appropriate. However, categorizing homecare as equivalent to hospitalization raises suspicions. Moreover, although such instructions are typically classified as administrative guidance, this paper contends

---

\* Professor, Department of Risk Management and Insurance, National ChengChi University. J.S.D., University of Illinois College of Law.  
E-mail: aoxuldua@gmail.com

that such categorization hinges on their relationship with subsequent administrative sanctions and their adherence to general legal principles and legitimate expectations. Failure to meet these criteria may potentially result in damages and liability. In evaluating the significance of damage to the contract, we recommend applying the two-prong test utilized in the United States and considering the nature of insurance contracts. Furthermore, we propose following the lead of the United States in amending relevant laws to incorporate special provisions allowing for the temporary modification of insurance contracts, thereby enabling more efficient handling of similar scenarios in the future.

**Keywords: COVID-19, insurance contract, payout, change of circumstance, interpretation of contract, two-prong test, substantial impairment, insurance regulation, freedom of contract, administrative guidance**