

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

恐怖主義行為風險及其可保性之法制分析 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 98-2410-H-004-107-
執行期間：98年08月01日至99年07月31日
執行單位：國立政治大學法律學系

計畫主持人：張冠群

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：黃劭璿

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 99 年 09 月 29 日

恐怖主義行為風險及其可保性之法制分析

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 98-2410 -H- 004 - 107 -

執行期間：2009 年 08 月 01 日至 2010 年 07 月 31 日

計畫主持人：張冠群

共同主持人：

計畫參與人員：張冠群、黃劭璿（助教級兼任助理）

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告 完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

- 赴國外出差或研習心得報告一份
- 赴大陸地區出差或研習心得報告一份
- 出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份
- 國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

執行單位：政治大學

中 華 民 國 九 十 九 年 八 月 三 十 一 日

壹、前言

二〇〇一年九月十一日，美國發生震撼世界之 911 恐怖攻擊事件，依美國國會研究報告，因該事件發生之保險賠款，總額超逾 300 億美金。正因此乃因恐怖主義行為風險之特性—單一事件所造成之鉅額損失，且損失難以估計，又欠缺足供保費精算之歷史資訊—保險公司輒因一次恐怖主義行為發生即影響其財務與承保能量，嚴重者，整體保險市場之穩並亦有受動搖之可能。然另一方面言，一次恐怖攻擊發生後，因財產損失嚴重，對經濟之衝擊劇烈。此際，若無保險保障，經濟之復甦恐將牛步。於此「保險市場穩定」與「經濟復甦需求」二力拉距中，美國於翌年通過「恐怖主義風險保險法」，以政府介入對保險公司補貼之方式，建構恐怖主義風險之保險制度，乃試圖於該二者中取得平衡。

反觀我國，各類保單對恐怖主義行為處理方式有二：或為原則不保但經特別約定承保，或列不保事項。成問題者，縱經列為特別承保事項，因該恐怖主義風險之特殊性，保險公司可否準確估計風險並精算保費？我國之保險公司之承保能量足否應付此一風險？若需賴再保險，則其成本過高時有無取得足夠再保險之能？倘上開問題答案為否定，則對恐怖主義風險之分攤機制或保險機制即應另覓解決途徑，此際政府介入是否為一長期選項？或者，以保險承保恐怖主義行為風險本即非選項？凡此種種，恐係監理機關於核准保險商品及各保單條款，尤其恐怖主義之除外條款或特別承保附加條款時所未慮及者。我國人口較美國密集，商業活動區域集中程度猶勝美國，加以如台北 101 等超高摩天大樓仍有成為恐怖攻擊對象之可能。倘恐怖攻擊果於台北市發生，其財產及其他附帶損失恐難估計，對經濟之衝擊程度，亦恐較美國為甚，對恐怖主義行為風險之保險需求，絕對有之。

惟此一風險之特殊性未被重視，現行法令關於恐怖主義保險之規範又幾近之情形下，我國恐怖主義保險之法令與制度之健全程度，相較於美國，僅得以粗糙形容。諸如上開問題之解答實均係建構恐怖主義保險制度之前提要件。鑑於此，本計畫擬兼採「保險理論經濟分析」、「比較法研究」及「問題解決導向」三主要研究方法，對上開問題進行深度研究分析，並冀對我國相關制度之建構，提供建言。

貳、研究目的

本計畫之終局目的乃為我國恐怖主義保險之法制及相關制度之建構，擘畫一完整且合於保險基礎原則之藍圖。而此一目的，需奠基於下列四大子目的之達成：

- 一、 探究恐怖主義行為風險之內涵、成因、特性及其影響，並試就保險理論分析其可保性。
- 二、 比較各國分析恐怖主義保險之立法與實況。

三、 探討我國目前恐怖主義保險法制及實務之弱化處及所面臨之問題與挑戰。

採問題解決導向模式，為我國法規與制度之建構所面臨之問題，提供可行方案與選擇。

參、 文獻探討

甲、 國內方面

儘管金管會於 96 年 8 月 24 日發佈之金管保三字第 09602099350 號令中核准「恐怖主義財產保險」，國內關於此類保險其之風險特性、可保性及法律規範之研究仍負之闕如，唯一具體之研究素材，乃各類保單中關於恐怖主義行為所致生保險事故之「除外條款」或特定單一風險財產保險中針對「恐怖主義行為」承保之商品而已。而於學術著作方面，法學之博碩士論與文國內法學之 TSSCI 期刊為例，以恐怖主義保險相關議題為研究對象者篇數為「零」，國內關於此一命題研究之匱乏情形，可見一斑。是故，於理論之強化與法制架構之建制，恐需賴國外研究強化之。

乙、 國外方面

至於國外關於本議題之研究，數量雖亦不多，但較諸台灣之研究數量，已頗為可觀。以美國為例，於美國最具規模之 Westlaw 法學資料庫中就期刊論文以 "terrorism insurance" 為題，搜尋 American Law Report 及 law Reviews and Journals 二根目錄進行搜尋所獲之筆數即有 17 篇。若以 "terrorism risk" 為題搜尋相同根目錄，亦有 17 筆。加以已出版之專書（本計畫設備費中編列採購之外文書籍），其研究資源與數量，咸非台灣所可比擬。此亦本文以比較法研究為主要研究方法之一並以外文資料之蒐集、比較與研析為工作重點之最主要理由。

肆、 研究方法

本研究兼採「保險理論經濟分析」、「比較法研究」及「問題解決導向」三主要研究方法。

自「保險理論經濟分析」言，因恐怖主義風險屬一全新型態風險，若非 911 攻擊事件發生，保險監理機關與保險公司亦無機會準確認識此一風險之特性。而於一新型態風險出現時，其可保性之有無，常係建構一新型保險制度與商品之際首需考察者，故於可保性探討部分，本計畫亦擬自保險基礎之經濟理論，即保險之本質目的、大數法則、風險組合與移轉等原理為研析。

就比較法研究以言，本文擬考察恐怖主義保險制度及立法發完備之美國、

英國及法國對恐怖保險制度之相關法規。除依國別為個別研究外，並比較各國制度之差異與優劣，尤其各國恐怖主義保險之可保性及政府參與方法或補貼之法律規範，當係研究與比較之重點。

至於問題解決導向之方法，則於本研究之後段使用。如前述，我國現行投資型保險管理之法規，確有不足。本研究首就我國現行法規與制度之不足與問題為詳察；次就各該問題於所研究之他國制度中，找尋一至數個可行之解決之道；最末，配合我國現行恐怖主義保險之商品內容與市場實況，於數可選擇之方案中，擇於吾國最適採取者，提出立法建言。於方案選擇過程中，少量之成本效益分析方法，亦將使用。

伍、 結果與討論

Introduction

The terrorist attacks on September 11, 2001 inflicted devastating damage resulting in death, injury, business interruption losses, and property damage. Estimated total monetary losses were between \$30 billion to \$70 billion, with many analysts predicting the final amount to total around 50 billion.¹ Though insurance companies did not and could not invoke war risk exclusions, insurers indicated that terrorism exclusions would be introduced to new policies and existing policies due to be renewed.² The characteristics of terrorism risk prove that in the absence of meaningful actuarial data, insurance coverage is not possible. Such finding may lead to a conclusion that terrorism risks are uninsurable. Yet on the other hand, the acceleration of the recovery and reconstruction is seriously in need of the support by insurers as a lack of terrorism coverage can cause genuine disruption in various markets including the capital market.³ Hence, Terrorism Risk Insurance Act (hereinafter, the TRIA) was signed into law by President Bush on November 2002, to protect consumers by addressing market disruptions and ensure the continued widespread availability and affordability of property and casualty insurance for terrorism risk.⁴ Nevertheless, the TIRA program, originally destined to be tentative and expire on December 31st 2005, has been extended until December 31st 2014 through the enactment of the Terrorism Risk Insurance Program Reauthorization Act

¹ Daniel Miller, *Economic Perspectives on Terrorism Insurance 1* (2002) available at <http://ssrn.com/abstract=650181>.

² Richard Allyn & Heather Mcneff, *The Fall And Rise Of Terrorism Insurance Coverage Since September 11, 2001*, 29 Wm. Mitchell L. Rev. 821, 822-830 (2003).

³ Anne Gron & Alan O. Sykes, *Terrorism And Insurance Markets: A Role For The Government As Insurer?* 36 Ind. L. Rev. 447, 448 (2003).

⁴ Allyn & Mcneff, *supra* note 2, at 838.

of 2007.⁵ The extension again incurred the debate over the appropriateness of the government intervention in terrorism insurance program as well as the length and form of the intervention.

In Taiwan, terrorism risks are excluded from most all risk policies unless otherwise specified and endorsements are attached.⁶ However, owing to catastrophic and concentrated character of terrorism risk whether insurance industries in Taiwan truly foresee and carry sufficient capacity to underwrite it is questionable. Relevant laws and regulations are virtually blank in addressing this issue. In reality, the density of population in Taiwan is far more higher than in the U.S. The business districts are several times more concentrated. The skyscraper like Taipei 101 can easily be selected as the target of terrorist act. Once the terrorist attacks occur, the severity of damages and losses can be presumably high.

With the above notion in mind, part I of this paper will start with the definition, the characteristics and influence of terrorism risk. Part II will conduct analysis of the insurability of the terrorism risk from theoretical perspective. Part III will probe into the legal frameworks regarding terrorism insurance in the U.S., and address issues regarding the role which government should play in providing the terrorism coverage and the interim of government's involvement. Then, part IV will review the present situations in Taiwan and critiques will be made. After realizing the shortcomings of the current Taiwanese system, part V will explore possible solutions for problems facing Terrorism Insurance in Taiwan including significant legal and practical issues. Eventually, part VI will conclude the entire paper.

Concluding Remark

From discussions conducted in the preceding paragraphs, this paper has attained the following findings: first, terrorism risk is insurable under the premise that information for risk assessment is readily available and the model for precise analysis of such risk is sophisticatedly developed. Second, even when the terrorism risk is assessable, the take-rate of terrorism coverage may still low due to the unaffordable premium and the low availability. The government intervention in the form of reinsurer or backstop compensation program may address to such problem. The

⁵ National Association of Insurance Commissioners (NAIC), Terrorism Risk Insurance Act (TRIA), http://www.naic.org/topics/topic_tria.htm (last visited Feb. 28th 2010); Also see Robber Ball, Terrorism Risk Insurance Act (TRIA) extended to expire December 31st 2014 (2008), available at http://www.integrogroup.com/portal/serverpt/AllFiles/tria_update_dec_2007_extension.pdf.

⁶ For instance, see the Terrorism Insurance Endorsement provided by Mingtai Property Ins. Co., <http://www.mingtai.com.tw/download/42-fire/01-family/144121201008020301-A.pdf> (last visited Feb. 28 2010).

TRIA, TRIEA and TRIPR, though facing different criticisms, have proved to be effective in regard of accelerating economic recovery and reducing expenses of terrorism coverage. Third, arguments advocating government intervention is sustainable, but the issue with regard to the life of such program of intervention remains too premature to judge owing to the scarce of reliable modeling. Fourth, though insurance companies currently offering terrorism coverage in Taiwan, it is an illusion created by insurers' ignorance to the level of the threat of terrorism. The earlier the creation of a TRIA-like government backstop program in Taiwan, the less impact the insurance industry and the entire economy will suffer once the terrorist attack takes place.

陸、參考文獻

1. Matthew D. Adler, *Commentary: Corrective Justice And Liability For Global Warming*, 155 U. Pa. L. Rev. 1859 (2007).
2. *Comer v. Murphy Oil USA, Inc.*, No. 05-CV-436LG (S.D. Miss. Aug. 30, 2007).
3. Arthur Charpentier, *Insurability of Climate Risks*, 33 Geneva Papers 91 (2008).
4. Adam M. Cole et. al., *Insurance Coverage For Global Warming Liability*, 42 Tort Trial & Ins. Prac. L.J. 969, 975 (2007).
5. EPA, Climate Change- Science, <http://www.epa.gov/climatechange/science/index.html> (last visited Jan. 2 2009).
6. EPA, EPA's Endangerment Finding, http://www.epa.gov/climatechange/endangerment/downloads/EndangermentFinding_LegalBasis.pdf
7. EPA, Green House Gass Emissions, <http://www.epa.gov/climatechange/emissions/index.html#ggo> (last visited Apr. 20th, 2009).
8. EPA, Climate Change – Health and Environmental Effects, *available at* <http://www.epa.gov/climatechange/effects/coastal/index.html> (last visited Apr. 15th, 2009).
9. Michael Gerrard, *GLOBAL CLIMATE CHANGE AND U.S. LAW* (2007).
10. David A. Grossman, *Warming Up To A Not-So Radical Idea: Tort-Based Climate Change Litigation*, 28 Colum. J. Env'tl. L. 1 (2003).
11. Scott E. Harrington & Gregory R. Niehaus, *RISK MANAGEMENT &*

- INSURANCE (1999).
12. J. Kevin Healy & Jeffrey M. Tapick, *Climate Change: It's Not Just a Policy Issue for Corporate Counsel - It's a Legal Problem*, 29 Colum. J. Envtl. L. 89 (2004).
 13. Sean B. Hecht, *Climate Change And The Transformation Of Risk: Insurance Matters*, 55 UCLA L. Rev. 1559 (2008).
 14. IPCC, CLIMATE CHANGE 2007: THE FOURTH ASSESSMENT REPORT (2007) available at <http://ipcc-wg1.ucar.edu/wg1/wg1-report.html> (last visited Jan. 25th 2009).
 15. Howard C. Kunreuther & Erwann O. Michel-Kerjan, *Climate Change, Insurability of Large-Scale Disasters, and the Emerging Liability Challenge*, 155 U. Pa. L. Rev. 1795 (2007).
 16. Sallie B. Kraus, *Are Severe Storms A Harbinger Of Climate Change? The Insurance Industry Begins To Respond*, 907 PLI/Comm 167 (2008).
 17. Lloyd's, 360 Risk Project, in *Climate Change Report* (Lloyd's 2006), available at http://www.lloyds.com/NewsCentre/360_risk_project/The_debate_onclimatechange/ (last visited Jan. 19th, 2009).
 18. Constance M. Luthardt et al., *PROPERTY AND LIABILITY INSURANCE PRINCIPLES* (4th ed.. 2004).
 19. *Massachusetts et. al.v. E.P.A.*, 549 U.S. 497 (2007).
 20. Trevor Maynard, *Climate Change: Impacts on Insurers and How They Can Help With Adaptation and Mitigation*, 33 Geneva Papers 140 (2008).
 21. Noel C. Paul, *The Price Of Emission: Will Liability Insurance Cover Damages Resulting From Global warming?* 19 Loy. Consumer L. Rev. 468 (2007).
 22. Eduardo M. Penalver, *Acts of God or Toxic Torts? Applying Tort Principles to the Problem of Climate Change*, 38 Nat. Resources J. 563 (1998).
 23. Reimund Schwarze, *Commentary: Liability For Climate Change: The Benefits, The Costs, And The Transaction Costs*, 155 U. Pa. L. Rev. 1947 (2007).
 24. Hilary Sigman, *Legal Liability as Climate Change Policy*, 155 U. Pa. L. Rev. 1953 (2007).
 25. Craig F. Stanovic, *The CGL Pollution Exclusion,*

<http://www.irmi.com/expert/articles/2003/stanovich03.aspx> (last visited Apr. 23rd, 2009).

26. James Salzman & David Hunter, *Negligence in the Air: The Duty of Care in the Climate Change Litigation* 111 (2007) *available at* <http://ssrn.com/abstract=991669> (last visited Apr. 23rd, 2009).

Emmett J. Vaughan & Therse Vaughan, *FUNDAMENTALS OF RISK AND INSURANCE* (9th ed. 2003).

柒、成果自評

整體而言，本研究於比較法及問題解決上均達成預期結果。尤其於美國 TRIA 之研究部分極其完整且對近年之修法動向亦精確且及時掌握。加以本研究自理論面，即保險之基礎理論與恐怖注意風險之本質入手進行討論，對台灣恐怖主義保險法制立法模式之選擇釐清卓有助益。本研究之部分，亦已於 7th Asian Law Institute Annual Conference 發表，並與與會之英國及印度等國學者進行交流。

然本研究亦發現，恐怖主義風險之估計確有其難處，因其歷史損失資料累積不足且其發生屬人為且發生地點集中於人口或商業活動密集地區，損失幅度難以估計。美國情治單位雖對此依風險有相當時間之觀察，然因其資料無法取得，此係本研究結果尚難臻完美之主因之一。

另，關於英國部份，其所採與美國係完全不同模式，即由政府及各商業保險人共同成立 Pool Re 之方式作為恐怖主義風險之再保險機制，然因 Pool Re 之成立雖有法源，然其運作仍非屬公營機構，資料之搜及亦有不完善處，是本研究遺憾之二。

無研發成果推廣資料

98 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：張冠群		計畫編號：98-2410-H-004-107-					
計畫名稱：恐怖主義行為風險及其可保性之法制分析							
成果項目		量化			單位	備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）	
		實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數（含實際已達成數）	本計畫實際貢獻百分比			
國內	論文著作	期刊論文	0	1	50%	篇	已投稿至 TSSCI 期刊目前審稿中
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	0	50%		
		專書	0	0	100%		
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（本國籍）	碩士生	1	1	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
博士後研究員		0	0	100%			
專任助理		0	0	100%			
國外	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	7th Asian Law Institute Annual Conference
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	1	1	50%		
		專書	0	0	100%		
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（外國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
博士後研究員		0	0	100%			
專任助理		0	0	100%			

<p>其他成果 (無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。)</p>	<p>無</p>
--	----------

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科 教 處 計 畫 加 填 項 目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與(閱聽)人數	0	

國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文： 已發表 未發表之文稿 撰寫中 無

專利： 已獲得 申請中 無

技轉： 已技轉 洽談中 無

其他：（以 100 字為限）

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限）

本計畫具體貢獻如下：

本計畫之終局目的乃為我國恐怖主義保險之法制及相關制度之建構，擘畫一完整且合於保險基礎原則之藍圖。而此一目的，需奠基於下列四大子目的之達成：

一、 探究恐怖主義行為風險之內涵、成因、特性及其影響，並試就保險理論分析其可保性。

二、 比較各國分析恐怖主義保險之立法與實況。

三、 探討我國目前恐怖主義保險法制及實務之弱化處及所面臨之問題與挑戰。

四、 採問題解決導向模式，為我國法規與制度之建構所面臨之問題，提供可行方案與選擇。