

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 402 號

解釋日期：民國 85 年 05 月 10 日

資料來源：司法院公報 第 38 卷 6 期 10-14 頁

總統府公報 第 6096 號 4-10 頁

司法院大法官解釋（八）（98年10月版）第 316-323 頁

相關法條：中華民國憲法 第 15、23 條

保險法 第 8-1、9、163、167-1、177 條

保險代理人管理規則 第 15、48 條

保險業務員管理規則 第 2、3 條

解 釋 文： 對人民違反行政法上義務之行爲予以裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處分之構成要件與法律效果，應由法律定之，法律雖得授權以命令爲補充規定，惟授權之目的、範圍及內容必須具體明確，然後據以發布命令，方符憲法第二十三條之意旨。保險法第一百七十七條規定：「代理人、經紀人、公證人及保險業務員管理規則，由財政部另訂之」，主管機關固得依此訂定法規命令，對該等從業人員之行爲爲必要之規範，惟保險法並未就上述人員違反義務應予處罰之構成要件與法律效果爲具體明確之授權，則其依據上開法條訂定發布之保險代理人經紀人公證人管理規則第四十八條第一項第十一款，對於保險代理人、經紀人及公證人等從業人員違反義務之行爲，訂定得予裁罰性之行政處分，顯與首開憲法保障人民權利之意旨不符，應自本解釋公布日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。

理 由 書： 對於人民違反行政法上義務之行爲予以裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及法律效果，應由法律定之，方符憲法第二十三條之意旨。故法律授權訂定命令，如涉及限制人民之自由權利時，其授權之目的、範圍及內容須符合具體明確之要件；若法律僅爲概括之授權者，固應就該項法律整體所表現之關連意義爲判斷，而非拘泥於特定法條之文字，惟依此種概括授權所訂定之命令，祇能就母法有關之細節性及技術性事項加以規定，尙不得超越法律授權之外，逕要訂定裁罰性之行政處分條款，迭經本院解釋有案。

保險法第一百七十七條規定：「代理人、經紀人、公證人及保險業務員管理規則，由財政部另訂之」，主管機關固得依此訂定法規命令，對保險業代理人、經紀人及公證人等相關從業人員之行爲爲必要之規範，惟對上述人員違反義務之行爲，除已於同法第一百六十七條之一明定罰則外，上開授權法條並未就其應予處罰之構成要件與法律效果爲具體明確之規定。財政部於中華民國八十二年十一月四日依據上開授權法條修正發布之保險代理人經紀人公證人管理規則第四十八條第一項第十一款規定：代理人

、經紀人或公證人違反財政部命令或核定之保險業務規章者，除法令另有規定外，財政部得按其情節輕重，予以警告、一個月以上三年以下之停止執行業務或撤銷其執業證書之處分，雖係財政部基於公共利益之考量所為之規定，惟各該警告、停止執行業務或撤銷其執業證書之處分，均屬裁罰性行政處分之一種，已涉及人民權利之限制，本應以法律或法律具體明確授權之法規命令為依據，方符憲法保障人民權利之意旨。上開管理規則第四十八條第一項第十一款於超越法律授權之外，逕行訂定對上述從業人員裁罰性行政處分之構成要件及法律效果，顯與憲法保障人民權利之意旨不符。又審酌各該規定之必要性及修改法律所需時間，上開管理規則第四十八條第一項第十一款應自本解釋公布日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。又該管理規則涉及限制人民權利之其他裁罰性行政處分，亦應從速一併檢討修正。

大法官會議主席 施啓揚

大法官 翁岳生

劉鐵錚

吳 庚

王和雄

王澤鑑

林永謀

林國賢

施文森

城仲模

孫森焱

陳計男

曾華松

董翔飛

楊慧英

戴東雄

蘇俊雄

抄中○保險經紀人股份有限公司代表人葉○飛聲請書

為行政院八十三年度判字第二一七七號判決所適用財政部訂定發布「保險代理人、經紀人、公證人管理規則」及「保險業務員管理規則」，牴觸憲法第二十三條以法律限制人民權利之意旨，依據司法院大法官會議法第一項第二款規定聲請解釋：

一、聲請解釋之目的：

行政院八十三年度判字第二一七七號判決所適用財政部頒布之「保險代理人經紀人公證人管理規則」第四十八條第一項第十、十一款及「保險業務員管理規則」第三條之規定，發生有牴觸憲法第十五條及第二十三條之疑義，聲請解釋憲法，並賜准解釋如左：

1 財政部訂定發布之保險代理人經紀人公證人管理規則第四十八條之

- 規定，牴觸憲法第二十三條及第十五條之規定，應屬無效。
- 2 財政部訂定發布之保險業務員管理規則第三條及第五條之規定，牴觸憲法第十五條之規定，應屬無效。
 - 3 本件解釋應有拘束行政法院八十三年度判字第2177號判決之效力，聲請人得依行政訴訟法關於再審之規定聲請再審，以資救濟。

二、事實經過：

- 1 財政部於八十一年十月十五日台財保第八一一七六四六三九號令發布保險業務員管理規則，其第廿四條規定本規則自發布後六個月施行。聲請人因所聘之業務員未具登錄資格，於八十二年六月二十五日經財政部依違反保險業務員管理規則第三條之規定，遭財政部以保險代理人經紀人公證人管理規則第四十八條第一項第十一款警告處分，聲請人不服，乃依序向財政部、行政院、行政法院提起訴願、再訴願及行政訴訟，惟均被以上揭管理規則規定與中央法規標準法及憲法之規定無違駁回。
- 2 有關本案爭議訴訟詳情，請調閱本案全部訴願、訴訟資料卷宗便明白。

三、對本案所持之見解：

- 1 查憲法第十五條規定：人民之生存權、工作權及財產權，應予保障，依憲法第二十三條之規定，國家對於人民之自由及權利有所限制，應以法律定之。而保險法第八條之一僅規定保險業務員，指為保險業、保險經紀人公司、保險代理人公司，從事保險招攬之人，並未就其業務員之資格條件限制有所規定，亦未就其上揭事項及內容範圍，具體明確授權由業務員管理規則規範（司法院釋字第三一三、三六〇號解釋文參照）。財政部竟於該管理規則第五條規定：年滿二十歲，具有國中以上學校畢業或同等學歷者，應經由所屬公司向財政部指定之各有關公會報名，參加其舉辦之業務員資格測驗。第三條規定：業務員非依本規則辦理登錄，領得登錄證，不得為其所屬保險業、保險代理人公司、保險經紀人公司招攬保險。限制人民之工作權，顯已違反憲法第二十三條之規定，參諸土地法第三十七條之一第二項規定土地登記專業代理人資格之取得，律師法第一條規定律師資格之取得，會計師法第一條規定會計師資格之取得，醫師法第一條規定醫師資格之取得，藥師法第一條規定藥師資格之取得，獸醫師法第一條規定獸醫師資格之取得，助產士法第一條規定助產士資格之取得，營養師法第一條規定營養師資格之取得，建築師法第一條規定建築師資格之取得，技師法第一條規定技師資格之取得，保險法第一百六十三條規定保險代理人、經紀人、公證人執業之許可與限制，無一不是由法律規定限制人民之工作權。行政法院引用業務員管理規則判決本案，已違背憲法第二十三條之規定。又「保險代理人、經紀人、公證人管理規則第四十八條至第五十一條之處罰規定，亦未經保險法授權而訂定，保險法本身亦未有明確之規定。然對於人民違反行政法上義務之行為之處罰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及數額，自應由法律定之，若法律

就其構成要件授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體而明確，然後據以發布命令，始符憲法第二十三條以法律限制人民權利之意旨，參諸司法院大法官會議釋字第三一三號解釋文自明。是行政法院判決本案所引用財政部訂頒之「保險代理人、經紀人、公證人管理規則」第四十八條之規定，已違背憲法第二十三條之規定。

此 致

司 法 院

所附關係文件之名稱及件數

一、財政部台財訴第八二〇三〇九八二〇號訴願決定書影本乙份。

二、行政院台八十三訴字第二四二〇六號再訴願決定書影本乙份。

三、行政法院八十三年度判字第二一七七號判決書影本乙份。

四、訴願書影本乙份。

五、再訴願書影本乙份。

六、行政訴訟起訴狀影本乙份。

中 華 民 國 八 十 三 年 十 一 月 十 四 日

聲請人 中○保險經紀人股份有限公司

代表人 葉○飛

附件 三：行 政 法 院 判 決

八十三年度判字第二一七七號

原 告 中○保險經紀人股份有限公司

代 表 人 葉○飛

被 告 財政部

右當事人間因保險法事件，原告不服行政院中華民國八十三年六月二十四日台八十三訴字第二四二〇六號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣原告係經營保險經紀人業務，被告以其有：（一）以全民保險轉存業務等為誇大不實之廣告及宣傳，違反行為時保險代理人、經紀人、公證人管理規則第三十四條規定。（二）聘用未具登錄資格之業務員招攬業務，違反保險業務員管理規則第三條規定等情事，乃依行為時保險代理人經紀人公證人管理規則第四十八條第一項第十款、第十一款規定，於八十二年六月二十五日以台財保字第八二一七二四九五三號函予以警告處分外，就違反保險業務員管理規則第三條部分，所聘之業務員應取得登錄資格後方能招攬業務，並限於文到七日內改善具報。原告就其聘用未具登錄資格之業務員招攬業務部分不服，提起訴願、再訴願，遞遭決定駁回，遂提起行政訴訟，茲摘敘兩造訴辯意旨如次：原告起訴意旨及補充理由略謂：一、按再訴願決定謂：「……至該部八十一年十月十五日台財保字第八一一七六四六三九號令訂定發布之保險業務員管理規則，係依據保險法第一百七十七條規定之授權訂定，非無法據。而其規範之對象，依該管理規則第二條

規定，則為保險法第八條之一規定之保險業務員，所訴保險業務員管理規則顯已牴觸保險法，尚有誤解……云云」。惟查保險法僅規定保險業務員指為保險業、保險經紀人公司、保險代理人公司，從事保險招攬之人，並未就其業務員之資格限制及其構成要件有所規定，亦未就上揭事實及內容範圍，具體明確授權由業務員管理規則規範。又「保險代理人經紀人公證人管理規則」第四十八條之處罰規定，亦未經保險法授權而訂定，保險法本身亦未有明確規定。然對於人民違反行政法上義務之行為之處罰涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及數額，自應由法律定之，若法律就其構成要件授權以命令為補充規定者，授權之內容，及範圍應具體而明確然後據以發布命令，始符憲法第二十三條以法律限制人民權利之意旨。參諸司法院釋字第三一三號及第二七四、二七六、二八九號解釋文自明。被告令訂限制業務員應通過測驗合格。被告令訂限制業務員應通過測驗合格領得登錄證始得招攬業務之工作權，顯已違反中央法規標準法第五條左列事項應以法律定之，第二項關於人民之權利義務者之規定，被告明知制訂關於人民權利義務之事項，應依上揭之規定，由立法院立法通過之法律行之，乃不經由立法程序制定解決，毫無視中央法規標準法之存在，以行政命令訂定違憲及違法之保險業務員管理規則及保險代理人、經紀人、公證人管理規則之處罰規定，限制人民取得工作權而處分原告，難令甘服。苟如再訴願決定機關謂：「次查保險業務員管理規則第三條規定之立法意旨，在保護大眾權益，提昇保險形象、健全保險業務發展……應與憲法尚無牴觸云云」。其中該規則限制人民須具有國中畢業以上學歷、及年滿二十歲之人，始可參加測驗，及格後取得登錄資格而非經立法院依立法程序立法完成即可實施，則憲法保障人民之工作權，及中央法規標準法第五條之特別規定將形同具文，至被告援引司法院釋字第二二二號、第一九一號解釋作為保險業務員管理規則並未違法之論據，核不足採。二、綜上所陳，被告以無效之「保險業務員管理規則」及「保險代理人經紀人公證人管理規則」之處罰規定處分原告，而訴願及再訴願決定予以維持，其認事用法難謂其無違誤，敬祈鈞院明鑒、賜予判決將再訴願決定、訴願決定及原處分撤銷等語。被告答辯意旨略謂：一、保險法第九條規定：「本法所稱保險經紀人，指基於被保險人之利益，代向保險人洽訂保險契約，而向承保之保險業收取佣金之人」。保險經紀人如為公司組織，依據「保險代理人經紀人公證人管理規則」第十五條第一項規定，應聘具合格之經紀人執行業務，如其另聘有招攬保險業務員者，則依保險法第八條之一規定：「本法所稱保險業務員，指為保險業、保險經紀人公司、保險代理人公司從事保險招攬之人」。是故該等為保險經紀人公司從事保險招攬之業務員，當受「保險業務員管理規則」之規範，另保險法第一百七十七條規定：「……及保險業務員管理規則，由財政部另訂之。」故保險業務員之定義及管理規則之訂定，於法有據。二、參照司法院釋字第二二二號解釋文，「財政部證券管理委員會於中華民國七十二年七月七日發布之『會計師辦理公開發行公司財務報告查核簽證核准準則』，係證券交易法第三十七條第一項授權訂定之命令……旨在使會計師辦理公開發行公司財務報告查核簽證之制度，臻於健全，符合上開法律授權訂定之目的，為保護投資大眾

，增進公共利益所必要，與憲法尚無牴觸。」另參照釋字第一九一號解釋文「行政院衛生署於六十九年七月十八日所發衛署藥字第二八六四〇三號函，關於藥師開設藥局從事調劑外，並經營藥品之販賣業務者，應辦理藥商登記及營利事業登記之命令，旨在管理藥商健全藥政，對於藥師之工作權尚無影響，與憲法第十五條並無牴觸」。因保險之對象為無形之危險，保險商品係屬專業商品，業務員對消費者推銷保險商品時，負有介紹義務，故保險業務員是否具備專業保險知識，對消費者權益影響甚大，以往保險糾紛迭起，多數肇因於保險業務員未具足夠保險知識，且未向保戶作充分說明等，故對保險業務員作適當管理，有其必要。本部乃依據保險法第一百七十七條規定之授權，訂定「保險業務員管理規則」，並於該規則第三條規定「業務員非依本規則辦理登錄，領得登錄證，不得為其所屬保險業……保險經紀人公司招攬保險。」其意旨在保險投保大眾權益，提昇保險形象，健全保險業務發展，參照前述司法院釋字第二二二及第一九一號解釋文，應與憲法尚無牴觸。三、綜合前述之分析，本部主張應維持原處分，敬請判決駁回原告之訴等語。

理 由

按代理人、經紀人、公證人及保險業務員管理規則係財政部依保險法第一百七十七條訂定發布，保險業務員管理規則第三條第一項訂定：「業務員非依本規則辦理登錄，領得登錄證，不得為其所屬保險業、保險代理公司、保險經紀人公司招攬保險」，其用意自在保障大眾權益，提昇保險形象，健全保險業務，發展保險業務，核其內容，尚與憲法第十五條、第二十三條，中央法規標準法第五條、第十一條之規定不相牴觸。本件原告因聘用未具登錄資格之業務員招攬業務，被告於八十二年六月二十五日以台財保字第八二一七二四九五三號函通知原告所聘之業務員應取得登錄資格後方能招攬業務，並限於七日內改善具報。原告不服，循序提起行政訴訟，主張被告所訂之保險業務員管理規則，就保險業務員之登錄有資格之限制，違反憲法及中央法規標準法，被告據該規則對原告處罰，顯有違誤，一再訴願決定遞予維持，均有未合云云。經查保險法第八條之一規定：「本法所稱保險業務員，指為保險業、保險經紀人公司、保險代理人公司從事保險招攬之人」，其第九條規定：「本法所稱保險經紀人，指基於被保險人之利益，代向保險人洽訂保險契約，而向承保之保險業收取佣金之人，是保險業務員乃從事保險招攬之業務，保險經紀人如為公司組織，依保險代理人經紀人公證人管理規則第十五條第一項規定，應聘用具有合格之經紀人執行業務，並另聘用業務員輔助其招攬業務，殊為明確。保險法既授權被告財政部訂頒代理人經紀人公證人及保險業務員管理規則，財政部遂依法分別訂頒，雖其於保險業務員規則內對保險業務員有資格之限制，尚難謂其違反中央法規標準法及憲法之規定，原處分依上開規則對原告所為之處分，尚非無據，原告訴稱其處分違法，核無可採，從而本件原處分關於原告聘用未具登錄資格之業務員招攬業務部分，揆諸首開法條規定及說明，並無違誤，一再訴願決定遞予維持，均無不合，原告起訴論旨，難認其有理由。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段判決

如主文。

中 華 民 國 八 十 三 年 十 月 十 三 日
(本聲請書其餘附件略)

參考法條：中華民國憲法 第 15、23 條 (36.01.01)

保險法 第 8-1、9、163、167-1、177 條 (81.04.20)

保險代理人經理人公證人管理規則 第 15、48～51 條 (84.01.05)

保險業務員管理規則 第 2、3 條 (84.07.17)