

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 488 號

解釋日期：民國 88 年 07 月 30 日

資料來源：司法院公報 第 41 卷 9 期 1-22 頁

司法院大法官解釋續編（十三）第 337-374 頁

司法院大法官解釋（十二）（99年5月版）第 17-52 頁

總統府公報 第 6296 號 7-33 頁

相關法條：中華民國憲法 第 15、23、145 條

銀行法 第 62 條

信用合作社法 第 27 條

解 釋 文： 憲法第十五條規定，人民財產權應予保障。對人民財產權之限制，必須合於憲法第二十三條所定必要程度，並以法律定之，其由立法機關明確授權行政機關以命令訂定者，須據以發布之命令符合立法意旨且未逾越授權範圍時，始為憲法之所許，送經本院解釋在案。信用合作社法第二十七條第一項及銀行法第六十二條第一項係為保障存款人權益，並兼顧金融秩序之安定而設，金融機構監管接管辦法第十一條第一項第三款及第十四條第四款雖亦有銀行法第六十二條第三項授權之依據，惟基於保障人民權利之考量，法律規定之實體內容固不得違背憲法，其為實施實體內容之程序及提供適時之司法救濟途徑，亦應有合理規定，方符憲法維護人民權利之意旨；法律授權行政機關訂定之命令，為適當執行法律之規定，尤須對採取影響人民權利之行政措施時，其應遵行之程序作必要之規範。前述銀行法、信用合作社法及金融機構監管接管辦法所定之各種措施，對銀行、信用合作社之股東（社員）、經營者及其他利害關係人，既皆有重大影響，該等法規僅就主管機關作成行政處分加以規定，未能對作成處分前，如何情形須聽取股東、社員、經營者或利害關係人陳述之意見或徵詢地方自治團體相關機關（涉及各該地方自治團體經營之金融機構）之意見設置明文。又上開辦法允許主管機關逕行指派機關（機構）或人員為監管人或接管人，並使接管人取得經營權及財產管理處分權，復由接管人及主管機關決定概括讓與全部或部分業務及資產負債，或與他金融機構合併，無須斟酌受接管之金融機構股東或社員大會決議之可行性，亦不考慮該金融機構能否適時提供相當資金、擔保或其他解決其資產不足清償債務之有效方法，皆與憲法保障人民財產權之意旨未盡相符。前述法規主管機關均應依本解釋儘速檢討修正。

理 由 書： 憲法第十五條規定，人民財產權應予保障。對人民財產權之限制，必須合於憲法第二十三條所定必要程度，並以法律定之，其由立法機關明確授權行政機關以命令訂定者，須據以發布之命令符合立法意旨且未逾越授權範圍時，始為憲法之所許，送經本院解釋在案（參照釋字第三一三號、

第四二三號、第四八〇號等解釋）。信用合作社法第二十七條第一項：「信用合作社違反法令、章程或無法健全經營而有損及社員及存款人權益之虞時，主管機關得為左列處分：一、撤銷各類法定會議之決議。但其決議內容違反法令或章程者，當然無效。二、撤換經理人、職員，或命令信用合作社予以處分。三、限制發給理事、監事酬勞金。四、停止或解除理事、監事職務。五、停止部分業務。六、勒令停業清理或合併。七、命令解散。八、其他必要之處置。」。銀行法第六十二條第一項：「銀行因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，中央主管機關得勒令停業並限期清理、停止其一部業務、派員監管或接管、或為其他必要之處置，並得洽請有關機關限制其負責人出境。」上開法律均係為保障存款人權益，並兼顧金融秩序之安定而設。金融機構監管接管辦法第十一條第一項第三款規定，監管人得協助受監管金融機構辦理概括讓與全部或部分業務及資產負債，同辦法第十四條第四款規定，接管人執行職務有辦理第十一條第一項第一款至第四款事項之行爲時，應事先報經財政部核准，雖有銀行法第六十二條第三項授權之依據，惟基於保障人民權利之考量，法律規定之實體內容固不得違背憲法，其為實施實體內容之程序及提供適時之司法救濟途徑，亦應有合理規定，方符憲法維護基本權利之意旨；法律授權行政機關訂定之命令，為適當執行法律之規定，尤須對採取影響人民權利之行政措施時，其應遵行之程序作必要之規範。

銀行法、信用合作社法及金融機構監管接管辦法所定之前開各種措施，對銀行、信用合作社之股東（社員）、經營者及其他利害關係人，既皆有重大影響，該等法規僅就主管機關作成行政處分加以規定，未能對作成處分前，如何情形須聽取股東、社員、經營者或利害關係人陳述之意見或徵詢地方自治團體相關機關（涉及各該地方自治團體經營之金融機構）之意見設置明文。前述金融機構監管接管辦法允許主管機關逕行指派機關（機構）或人員為監管人或接管人，而不問被指派機關（機構）或人員之意願，並使接管人取得經營權及財產管理處分權，復由接管人及主管機關決定概括讓與全部或部分業務及資產負債，或與他金融機構合併，無須斟酌受接管之金融機構股東或社員大會決議之可行性，亦不考慮該金融機構能否適時提供相當資金、擔保或其他解決其資產不足清償債務之有效方法，皆與憲法保障人民財產權之意旨未盡相符。前述銀行法、信用合作社法及金融機構監管接管辦法，主管機關均應依本解釋意旨儘速檢討修正。

為避免金融機構一再發生經營不善或資產不足清償債務之事件，主管機關允宜通盤檢討現行金融管理機制，俾使危機消弭於未然。對信用合作社之管理，並應注意憲法第一百四十五條獎勵扶助合作事業之意旨，併此指明。

部分不同意見書：

大法官 施文森

金融業不同於一般生產事業，其經營之良窳，足以影響一國經濟之興衰，此何以今世各先進國家，莫不將之列為特許事業，對於投資金額、經營者資格、業務經營及資金運用，嚴加審查與監督，金融機構一旦支付不能，主管機關即得依據法律之授權為積極干預，採取必要處置，以保障存款安全、維持金融安定、穩定經濟活動，儘速將導致社會不利之影響降至

最低程度，惟授予主管機關此項緊急處置權之立法，須首就存款戶、債權人、金融業投資人（即股東、社員及會員）及社會公眾相互間之利益及彼此之權益為均衡考量，務使主管機關所得據以採取之措施乃屬必要而適當，而此等措施所造成之損害應輕於達成目的所獲之利益；若法律就行使緊急處置權時所得採取之手段授權主管機關自行訂定者，主管機關亦須嚴格遵守此一比例原則，任何逾此限度所為之規定，均屬有悖憲法第二十三條之意旨而無效。就本聲請案言，經銀行法第六十二條授權訂定之「金融機構監管接管辦法」（以下簡稱「辦法」）第十四條第四款及信用合作社法第二十七條第一項第六款確有違憲之處，茲申所見如下：

- 一 前開「辦法」第十四條第四款之效力如何，應繫於銀行法之授權是否具體明確，其規定是否未逾越授權範圍。大法官於釋字第三一三號解釋曾確立一經典法則：「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明確，然後據以發布命令，始符合憲法第二十三條限制人民權利之意旨。」銀行法第六十二條第三項雖規定監管或接管辦法，由中央主管機關定之。但亦同時明示此項由被授權機關訂定之辦法，其內容應以執行同條前二項規定之事項為限，要不及於其他。前開「辦法」第十四條第四款將第十一條第一項第一款至第四款包括合併及概括讓與等「協助辦理」事項改列為「報經核准」辦理事項，無異將原本以被監管人意思為主導之民事行為，轉變為可無視被接管人之意願與利益，由主管機關單獨掌控之行政處分，除非此係屬於銀行法第六十二條第一項所規定「必要之處置」之範圍，否則其合憲性即應受到質疑。按銀行法第六十二條第一項對於主管機關所得採取之措施一一加以列舉，僅於列舉事項之末加載「其他必要之處置」，必要處置屬概括規定，概括事項置於列舉事項之後，其所概括者應與其前所列舉者同一種類，此即所謂「同類解釋法則」

（*ejusdem generis rule*）。列舉事項中既無以行政干預之手段達到直接處分人民私有財產權利變動效果之規定，前開辦法以行政處分形式取代當事人之合意所為合併或概括讓與，直接造成私法上權利義務變動之效果，使依概括規定所採手段之激烈程度更甚於列舉規定，顯已擴張概括規定所應有之效力範圍，其逾越母法授權之範圍焉有甚於此哉！

- 二 或謂信用合作社法第二十七條第一項第六款載有「勒令合併」之規定，而同法第三十七條又規定信用合作社之管理準用銀行法第六十二條規定，因而使前開「辦法」第十四條第四款所規定以行政處分形式所為之「合併」及「概括讓與」成為正當，而主管機關依據該款所為之「概括承受」既在實質效果上與「合併」或「概括讓與」相類，自亦於法有據。關於此點，自應從信用合作社法第二十七條規定本身為合憲性之檢定。該條規定信用合作社違反法令、章程或無法健全經營而有損及社員及存款人權益之虞時，主管機關即得「勒令合併」，竟無須顧及該信用合作社違反法令、章程及財務困難程度之輕重及全體社員之意願與權益，一律以如此強烈之干預處置相加，其有違憲法第二十三條之比例原則，實已不能更為顯然。何況法律明確性之要求，乃

隨法益受侵害嚴重之程度而遞增，如係屬基本人權核心範圍之事項，則對法律規定內容明確性之要求應更趨嚴格，前開「勒令合併」規定所導致人民財產權侵害之法律效果，並無與之相應之明確之法律要件規定，對於究竟何種違反行為將導致「勒令合併」之法律效果發生，一任行政機關裁量，不僅使人民無法預測其行為後果之嚴重性，抑且因欠缺客觀判斷行政手段合法與否之標準，將使事後司法審查之機制流於形式，有違法治國家法律明確性之要求，而以此為授權依據之前開「辦法」第十四條第四款，其效力如何，自亦不言而喻也。

- 三 觀乎各先進國家之立法例，對於監管接管程序、實行監管接管之條件、監管人及接受人之資格與權限，無不以法律詳加規定。於我國現制之下，一般公開發行股票或公司債之公司發生財務困難，有暫停營業或停業之虞時，其重整或破產宣告均須經法院裁定，檢查人、重整監督人、清算人及破產管理人由法院選任，而其中檢查人、重整監督人之資格更經公司法明定須具有專門學識、經營經驗而無利害關係（見公司法第二百八十五條及第二百八十九條），依「舉輕以明重」之法理，何以唯獨對影響力遠甚於一般生產製造業之金融機構，於其支付不能時，前開「辦法」第三條第一項規定，逕由主管機關「指派」適當機關（機構）或人員為監管人或接管人，是否因金融業性質特殊或其支付不能足以導致社會緊急危害而需迅即處理，因而容許主管機關得獨斷獨行，使此種跳脫司法制衡之規定成為正當？主管機關就此項「指派」權之行使若顯有武斷、恣意、濫用裁量或其他不法情事者，被接管人固得於事後經由訴願、再訴願、行政訴訟請求救濟，惟此種事後救濟，究不若事中之適當司法制衡對受接管人更具實益。更何況主管機關所「指派」之接管人適當與否，悉由主管機關自由裁量，若主管機關「指派」受其指揮監督、財產屬於全國納稅義務人之公營金融機構或其負責人為接管人，並又命接管人代表被接管人與接管人合併，或命接管人概括承受被接管人，將使被「指派」接管之機關或負責人同時兼具有主管機關代表、被接管人代表及接管人代表之三重資格，形成集監督者、被監督者及受命負責接管任務者為一身之三位一體「裁判兼球員」現象。接管人為前開處分時，於對被接管人之資產未經超然獨立、廣獲公信之會計專業人員之客觀評估下，尤難擔保主管機關不屈從於政治壓力及一時之權宜，或高估被接管人之資產，以政府之稅收貼補經營不善之被接管人，以減輕其依法應負之責任；或低估被接管人之資產，使被接管人之財產因主管機關之濫行裁量而遭受難於復原之侵害。雖然大法官限於規範審查之制度設計，不能將其審查範圍擴及主管機關之行政處分，但於審查前開「辦法」第十四條第四款合憲性之同時，若能就交互適用之相關規定一併加以檢討，必更能凸顯該款所規定之各項措施之如何不符程序正義，除非經由本號解釋之作成能促使金融機構之監管及接管程序回歸法律，及因監管或接管所採之各項干預措施受到適當之司法制衡，主管機關對依前開「辦法」所為之任何處置，既難防其濫行裁量，亦不易令人民招折信服，而主管機關所習採之稅收貼補手段，必將繼續成為經濟發展之最大

隱憂。以可決多數通過之解釋，雖能明察秋毫，但竟不能見輿薪，於非難中未以更具體之理念闡釋憲法保障人民財產權利之意旨，難免美中不足，對金融機構監管接管制度之改善，似難有補益。

據上分析，本席以爲信用合作社法第二十七條第一項第六款及「辦法」第十四條第四款均不符憲法第二十三條比例原則規定，構成對人民財產權之侵害，應停止適用。

不同意見書：

大法官 黃越欽

本件有關銀行法第六十二條第一項以及信用合作社法第二十七條第一項對銀行及信用合作社違反法令、經營不善而有損及社員或存款人權益之虞時，其處分方式係採例示概括方式之規定，本席認爲本件應爲如下之解釋：「銀行法第六十二條第一項及信用合作社法第二十七條第一項第八款有關『其他必要之處置』部分，與憲法第二十三條之規定要件不符，已侵害人民憲法所保障之權利，應爲無效之解釋」，其理由如下：

- 一 按金融機構之業務、財務狀況顯已惡化，已有損及其他存款人之權益之虞時，主管機關非不得行使緊急處置權，此種處置權之行使，實是對被處置者之財產權所加諸之限制，效果十分嚴重，例如銀行法第六十二條第一項規定：「中央主管機關得勒令停業並限期清理、停止其一部業務、派員監管或接管」，不但對財產權加以限制，甚至連營業權、工作權都加以剝奪，又如信用合作社法第二十七條第一項規定：「得勒令停業、清理或合併」亦與前者相同，都是對相對人之財產權、營業權及工作權之重大侵害，對於法律保留之程度，應作最嚴格之要求，即對於其緊急處置之措施及方式，應明確列舉殆盡，不得以概括之方式空白授權爲之，以免造成人民財產不測之損害。此觀破產法對破產要件、程序、破產財團之組成、破產管理人之權力義務皆明確規定而不以概括之方式空白授權爲之即明。銀行法第六十二條第一項、信用合作社法第二十七條第一項第八款所規定之「其他必要之處置」，未以明確列舉方式而以概括之方式空白授權爲之，違反法律保留原則，亦有違法律明確性之要求。
- 二 由於「其他必要處置」之概括條款，使主管機關倒果爲因將債之移轉效力規定，解釋爲債之發生原因，按概括承受於民法上係屬債務承擔後所發生之法律效果，亦即爲法律效力之規定，民法第三百〇五條、第三百〇六條規定，概括承受可分爲營業合併及就他人之財產或營業概括承受其資產及負債者，但其並非債之發生原因，債發生之原因應始於債務承擔契約成立生效時。亦即只有在有效存在的債務承擔契約下才有概括承受可言，而本件債務承擔契約之當事人，合作金庫與彰化四信，於合作金庫未獲當時台灣省財政廳同意前，即已概括承受，且將概括承受視爲契約，蓄意曲解民法之法理。
- 三 行政處分權能與人民之權利係處於相互消長之關係，行政處分權能越大，相對的人民遭遇行政機關侵害的機會便越大，行政機關藉空白授權便宜行事，則人民權利受損之可能性即無限擴大。本案之主管機關，將此「其他必要處置」之範圍，擴大至得以強制該處分對象以外之第三人，且將該處置之方式，擴大至得以命相對人與第三人強制簽訂

概括承受契約，按銀行法第六十二條第一項、信用合作社法第二十七條第一項第八款所規定之「其他必要之處置」，其相對人應是有危機之金融機構，並不包括其他第三者之金融機構。而主管機關竟強制第三者概括承受之，並與之簽訂債務承擔契約，不僅違背該法律之規定，更侵害了民法上「私法自治」之基本價值。

- 四 細究系爭條款，其意義固為維持金融秩序，金融秩序重要性當然值得重視，但其監督管理本質是在維護市場機能之自由運作，因而，經營不善或違法之金融機構受到淘汰，是金融秩序當然之結果，也是主管機關應力加維護之機制。如以不當行政介入干預維持表面上之安寧假象，事實上對金融秩序之危害，所產生的作用、效果，不但以國庫補貼經營不善或違法之金融機構，中間所隱藏之黑金掛鉤，對國家所造成之損害更是無法估計。主管機關強制合作金庫簽訂所謂概括承受條款之債務承擔契約，依照遺產及贈與稅法第五條第一款之規定，在請求權時效內無償免除或承擔債務者，其免除或承擔之債務以贈與論。該合作金庫承擔彰化四信之債務，實則已發生視同贈與之效果，莫怪乎監察院會糾正本案有圖利之嫌。

上述情形當然亦有主管機關職權行使不當之處，但究其根源，實在於本件系爭條款中空白授權所致。是以銀行法第六十二條第一項及信用合作社法第二十七條第一項第八款中，其所規定之「其他必要處置」之規定，應宣告違憲，多數意見所持之見解，本席不敢苟同，爰提出不同意見書如上。

不同意見書：

大法官 戴東雄

憲法第十五條規定，人民財產權應予保障。若欲對人民財產權加以限制，必須符合憲法第二十三條所定必要之程度，並以法律定之，或經立法機關明確授權由行政機關以命令訂之。銀行法第六十二條第一項及信用合作社法第二十七條第一項，對銀行及信用合作社違反法令、經營不善致有損及存款人利益之虞的處分方式，兼採例示及概括之規定。行政機關依概括條款所採之措施，應與例示條款有相同的規範價值，其對人民權利侵害之嚴重性不得逾越例示之款項，且為受規範者所得瞭解或預見。

本件有關銀行法第六十二條第一項及信用合作社法第二十七條第一項第八款規定，「其他必要處置」依多數大法官之見解認為包括主管機關對財務狀況惡化，無法健全經營之銀行或信用合作社促使其由其他金融機構概括承受，本席認為不妥。蓋概括承受係民法上相互間之私法關係。依民法第三百零五條之規定，乃有人就他人之財產或營業概括承受其資產及負債有同意時，因對於債權人為承受之通知或公告，而生承擔債務之效力。如主管機關以單方意思命令概括承受，而未得被承受人或承受人之同意，則其處分之法律效果與民法概括承受之本質大大違背。又概括承受係被處分金融機構之營業及資產與債務均為他機構一併承受，間接使前者人格消滅，此無異對被接管金融機構之經營權及管理處分權實體內容之重大影響，雖然信用合作社法第二十七條第一項第六款有命令合併之規定，但是合併仍與概括承受之概念有間。原則上合併之處分尚不即時產生被處分機構

人格消滅之效果。是以將銀行法第六十二條第一項與信用合作社法第二十七條第一項所稱其他必要處分擴張解釋包括概括承受，不但其法律效果較銀行法第六十二條第一項及信用合作社法第二十七條第一項所列舉事項更為嚴重，且使被承受金融機構財產上遭受更為重大之損害，因此應於法律中加以明文規範，使事先能預見或有所瞭解，始符憲法第二十三條之必要程度及憲法保障人民基本權之意旨。

法律授權行政機關訂定命令，而倘該命令之措施涉及影響人民基本權利時，法律必須就授權之內容、目的範圍加以具體明確規定，始符合憲法第二十三條以法律限制人民權利之意旨，業經本院釋字第三一三號解釋在案。銀行法第六十二條第三項規定：「前二項監管或接管辦法，由中央主管機關定之。」主管機關依此訂定金融機構監管接管辦法，其第十三條之規定：「金融機構於受財政部接管處分後，其經營權及財產處分權均由接管人行使之」，使接管人依此規定即可取得被接管金融機構之經營權及財產處分權，又同法第十一條第一項第三款及第十四條第四款規定，接管人因執行職務，事先報經財政部核准，即得辦理第十一條第三款有關概括讓與全部或部分業務及資產負債之事項。由條文文義觀之，主管機關對於呈報之各項措施負核准與否之責，使得主管機關依其意思得指派其所屬機構之人員接管，並由接管人決定是否與他機關合併或概括讓與全部或部分業務及資產負債，而不顧承受與被承受金融機構之意願，更無司法監督之措施。是以其規定使主管機關與接管人之權限過於擴大，致對被接管金融機構之實質權利影響甚為重大，直接侵害金融機構之股東及社員財產權，此已逾越銀行法第六十二條授權之範圍，有違憲法保障人民基本權之意旨。綜上所述，本席認為銀行法第六十二條第一項及信用合作社法第二十七條第一項所稱「其他必要之處置」，不應擴張解釋至概括承受，致侵害被承受金融機構股東或社員財產權益，而牴觸憲法保障人民之基本權利。又銀行法第六十二條第二項授權主管機關制訂金融機構監管接管辦法，並未就授權內容、目的及範圍加以明確規定，是以本席認為金融機構監管接管辦法第十三條、第十一條第一項第三款及第十四條第四款之規定，使接管人得以概括承受之方式接收被接管金融機構之資產與負債，其規定已逾越銀行法之授權，有違憲法保障人民基本權利之意旨，爰提不同意見書如上。

參考法條：中華民國憲法 第 15、23、145 條 (36.01.01)
信用合作社法 第 27 條 (83.02.04)
金融機構監管接管辦法 第 11、14 條 (81.05.01)
銀行法 第 62 條 (86.05.07)