全國法規資料庫
Laws & Regulations Database of The Republic of China

發文單位：司法院
解釋字號：釋字第 638 號
解釋日期：民國 97 年 03 月 07 日
資料來源：司法院
司法院公報 第 50 卷 5 期 1-30 頁
司法周刊 第 1380 期 1 版
總統府公報 第 6795 號 15 頁
法令月刊 第 59 卷 5 期 146-148 頁
司法院大法官解釋（二十一）第 118-156 頁
相關法條：中華民國憲法 第 23 條
證券交易法 第 26、178 條
公開發行公司董事監察人股權成數及查核實施規則 第 2、4、5 條
行政罰法 第 1、10、14、15 條

解 釋 文：　中華民國八十六年五月十三日修正發布之公開發行公司董事、監察人股權成數及查核實施規則第八條：「全體董事或監察人未依第四條及第五條規定期限補足第二條所定持股成數時，依證券交易法第一百七十八條第一項第四款規定處罰全體董事或監察人（第一項）。董事或監察人以法人身份當選者，處罰該法人負責人；以法人代表人身份當選者，處罰該代表人（第二項）。」其第一項及第二項後段規定，乃就違反主管機關依證券交易法第二十六條第二項所定之公開發行公司董事、監察人股權成數及查核實施規則，而應依八十九年七月十九日修正公布之證券交易法第一百七十八條第一項第四款規定處罰時之處罰對象及違反行政法上義務之人爲多數時之歸責方式所爲之規定，涉及人民權利之限制，並無法律依據或法律具體明確之授權，與憲法第二十三條規定之法律保留原則尚有未符，應於本解釋公布之日起六個月內失其效力。

理 由 書：　對於人民違反行政法上義務之裁罰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件、法律效果，應以法律定之；以命令爲之者，應有法律明確授權，始符合憲法第二十三條法律保留原則之意旨，本院釋字第三九四號、第四〇二號、第六一九號解釋足資參照。行政罰之處罰，以違反行政法上義務爲前提，而實施處罰構成要件行爲之義務主體，自屬依法處罰之對象。立法者並非不得就他人違反行政法上義務之行爲，課特定人防止之義務，並因其違反此一防止義務而使其成爲行政處罰之對象。是行政處罰之處罰對象規定，亦涉及人民權利之限制，爲符合法治國家處罰法定與處罰明確性之要求，除有法律或法律具體明確授權之法規命令爲依據外，不得逕以行政命令訂之。又如違反同一行政法上義務者有多數人時，其歸責方式，以按其行爲情節之輕重分別處罰爲原則（行政罰法第十四條第一項規定參照），若就其是否應負各平均分擔責任等歸責方式，有爲不同於上開原則

規定之必要者，涉及人民權利限制之程度，亦應另以法律或法律具體明確授權之法規命令爲特別規定，始符合憲法第二十三條之法律保留原則。至各該法律或法規命令之內容，均應符合比例原則，自不待言。

證券交易法第二十六條規定：「凡依本法公開募集及發行有價證券之公司，其全體董事及監察人二者所持有記名股票之股份總額，各不得少於公司已發行股份總額一定之成數（第一項）。前項董事、監察人股權成數及查核實施規則，由主管機關以命令定之（第二項）。」上開證券交易法第一百七十八條第一項第四款並規定，違反主管機關依第二十六條第二項所定之公開發行公司董事、監察人股權成數及查核實施規則之規定者，處新臺幣十二萬元以上六十萬元以下罰鍰。同條第二項復規定，主管機關除依第一項第四款規定裁處罰鍰外，並應責令限期辦理；逾期仍不辦理者，得繼續限期令其辦理，並按次連續各處新臺幣二十四萬元以上一百二十萬元以下罰鍰，至辦理爲止。

主管機關依證券交易法第二十六條第二項規定之授權，數度修正發布「公開發行公司董事、監察人股權成數及查核實施規則」（以下簡稱實施規則）。七十八年四月二十五日修正發布之實施規則第二條規定，公開發行公司全體董事及監察人所持有記名股票之股份總額，各不得少於公司已發行股份總額之一定成數；七十八年一月十日修正發布之實施規則第四條規定，公開發行公司股東會選舉之全體董事或監察人，選任當時所持有記名股票之股份總額不足第二條所定成數時，應由全體董事或監察人於就任後一個月內補足之。第五條第一項規定，公開發行公司之董事或監察人，在任期中轉讓股份或部分解任，致全體董事或監察人持有股份總額低於第二條所定之成數時，全體董事或監察人應於一個月內補足之。第五條第二項規定，若全體董事或監察人持有股份總額有低於第二條所定成數者，公司應即通知全體董事或監察人依前項所訂期限補足。是公開發行公司全體董事或監察人經合法通知，而未依上開實施規則第四條或第五條規定期限補足第二條所定持股成數時，因其違反補足義務，自應依上開證券交易法第一百七十八條第一項第四款規定處罰。

八十六年五月十三日修正發布之實施規則第八條規定：「全體董事或監察人未依第四條及第五條規定期限補足第二條所定持股成數時，依證券交易法第一百七十八條第一項第四款規定處罰全體董事或監察人（第一項）。董事或監察人以法人身份當選者，處罰該法人負責人；以法人代表人身份當選者，處罰該代表人（第二項）。」第一項所謂「處罰全體董事或監察人」，除以全體董事或監察人爲違反同一行政法上義務者外，並明定爲「處罰全體」，則係就違反同一行政法上義務者爲多數人時之歸責方式，爲特別規定；第二項後段規定「處罰該代表人」，係就違反行政法上義務之人爲法人者，逕以行政命令訂定應以代表該法人當選董事或監察人之人爲處罰對象。惟查前開證券交易法第二十六條第二項規定授權主管機關訂定法規命令之範圍，僅及於「董事、監察人股權成數及查核實施規則」，並未就處罰對象、多數人共同違反義務時之歸責方式，授權主管機關爲特別之規定，上開實施規則第八條第一項及第二項後段規定，顯然逾越證券交易法第二十六條第二項規定授權之範圍。另查上開證券交易法第一百

七十八條第一項第四款僅規定人民違反行政法上義務之行爲態樣及其法律效果，既未就歸責方式或處罰對象爲特別規定，亦未授權主管機關爲補充之規定。綜此以觀，上開實施規則第八條第一項及第二項後段規定，係就公開發行公司全體董事或監察人持有股權成數，違反主管機關依證券交易法第二十六條第二項所定之公開發行公司董事、監察人股權成數及查核實施規則之規定，而應依前述證券交易法第一百七十八條第一項第四款規定處罰時之歸責方式及處罰對象所爲之規定，並無法律依據或法律之明確授權，與憲法第二十三條規定之法律保留原則尚有未符，應於本解釋公布之日起六個月內失其效力。

至於補足股份成數，係屬行政法上之義務，不具裁罰性，與罰鍰爲行政制裁之性質不同，相關法令如規定違反行政法上義務之人受處罰後，仍不能免除其義務之履行，尚不生違反一事不二罰原則問題。又依證券交易法公開募集及發行有價證券之公司，其全體董事或監察人未依法定期限補足法定持股成數時，究應使個別董事或監察人負個別責任、各平均分擔責任或其他歸責方式？董事或監察人以法人代表人身分當選者，如何就其所負行政法上義務之不同，明定究應以該法人或該法人之代表人爲處罰對象？均應衡酌證券交易法之立法目的，於合理且必要之範圍內，以法律或法律明確授權之命令詳爲訂定，自不待言。另應否以法律強制公開發行公司全體董事及監察人持有公司已發行股份總額一定成數之記名股票，宜視證券市場發展情形，基於發展國民經濟及有效保障投資之目的等，隨時檢討改進，均併予指明。

大法官會議主席　大法官　賴英照
大法官　謝在全
徐璧湖
彭鳳至
林子儀
許宗力
許玉秀
林錫堯
池啓明
李震山
蔡清遊

協同意見書　　大法官　彭鳳至

本席贊同本件解釋之結論，即１、中華民國八十六年五月十三日修正發布之公開發行公司董事、監察人股權成數及查核實施規則第八條第一項及第二項後段規定違憲，應於本解釋公布之日起六個月內失其效力；２、行政罰之處罰，以違反行政法上義務爲前提，不得要求人民在自己沒有違反義務時，爲他人的過錯行爲負擔責任；３、因法律授權訂定之法規違憲，故警告其相關法律應配合檢討修正而不作實質審查，以符釋憲先例；４、法律授權訂定之法規既因違反法律保留原則而違憲，即不就其內容爲實質審查。故違反同一行政法上義務之人爲多數時之歸責方式，如有法律命其負連

帶責任者是否合憲或違憲問題，不在本號解釋範圍內，本號解釋就此一問題亦未作任何明示或暗示；５、法人是否得作爲行政處罰之對象，並非本案爭點等項，均敬表同意，但就本件解釋之理由，尚有補充意見，爰提出協同意見書。

一、處罰性法規違憲審查之憲法基礎

憲法就處罰性法規之合憲要件，未設特別規定（註一）。司法院大法官針對刑罰或行政處罰法規所進行的法規違憲審查，絕大部分從憲法保障人民基本權利、防衛公權力恣意侵害的功能出發，而以憲法第二十三條所規定的法律保留原則與比例原則爲基礎。可是近年來，大法官顯然藉助若干憲法第二十三條以外的憲法原則，如法治國原則對法律明確性之要求、罪刑法定原則中之構成要件明確性原則、刑罰明確性原則等（釋字第五二二號、第五九四號解釋參照），以作爲審查個案處罰性法規是否符合憲法第二十三條之理由。這樣的審查方式，是否意謂完全以憲法第二十三條所規定的法律保留原則與比例原則作爲處罰性法規違憲審查之憲法基礎有所不足？如何不足？

本件解釋，在大法官就行政處罰法規是否符合法律保留原則的一貫審查標準之外，又增加了「處罰對象及違反行政法上義務之人爲多數時之歸責方式」，亦應以法律或法律具體明確授權之命令定之，理由則還是因其涉及人民權利之限制，故不免要問，這麼多涉及人民權利之限制的立法，大法官用什麼標準決定何種情形應用法律保留什麼，否則違憲？

（一）以法律保留原則作爲「涉及人民權利之限制」的法規，其形式上是否違憲之唯一憲法基礎之過當與不足

現代法治國家立法「涉及人民權利之限制」事項者，甚爲多樣化，有依法律設定人民義務者，有限制人民權利者，甚至有因人民違反行政法上義務而加以處罰者。

由於行政處罰類似刑罰，而行政處罰以外，依法律設定人民義務或限制人民權利者，則爲行政管制，二者本質不同，適用不同之法律指導原則。行政處罰以外之行政管制，屬傳統行政法領域，適用比例原則、利益衡量原則、合目的性原則；行政處罰則適用便宜原則，並以構成要件該當、違法性、有責性爲處罰之基礎，進一步而有正當防衛、緊急避難等阻卻違法或阻卻責任事由之適用（註二）。因此行政處罰與行政管制立法，雖然同屬「涉及人民權利之限制」，可是基於法治國家法律保留原則與法明確性原則的要求所應以法律或法律明確授權訂定的事項，其範圍與內涵並不相同。

１、大法官釋憲實務

憲法第二十三條規定，人民受憲法保障之基本權利，除有特定必要情形外，「不得以法律限制之」，就人民基本權利限制事項，應適用法律保留原則，定有明文。因此大法官釋憲實務上，凡應適用法律保留原則之理由，均爲「涉及人民權利之限制」，並不因人民權利受限制性質之不同而有明顯差異，譬如：

中華民國八十四年九月五日訂頒之「證券交易法第四十三條之一第一項取得股份申報事項要點」第三條第二款規定及第四條相關部分，增加母法所未規範之申報義務，涉及憲法所保障之資訊自主權與財產權之限制，違反憲法第二十三條之法律保留原則（釋字第五八六號解釋參照）；

行政院勞工委員會七十七年四月十四日台七七勞保二字第六五三〇號函

等，對於受益人請領死亡保險給付之權利，增加勞工保險條例所無之限制，與憲法第二十三條所定法律保留原則有違（釋字第六〇九號解釋參照）；

而大法官關於行政處罰是否符合法律保留原則之一貫審查標準略為：

對於人民違反行政法上義務之行為處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，以命令為之者，應有法律明確授權，始符合憲法第二十三條法律保留原則之意旨（釋字第六一九號解釋參照）。

此一適用法律保留原則不區分人民權利限制之性質的情形，可以用釋字第五一四號解釋為例：

人民營業之自由為憲法上工作權及財產權所保障。有關營業許可之條件（按：權利之限制），營業應遵守之義務（按：義務之設定）及違反義務應受之制裁（按：行政處罰），依憲法第二十三條規定，均應以法律定之，其內容更須符合該條規定之要件。若其限制，於性質上得由法律授權以命令補充規定時，授權之目的、內容及範圍應具體明確，始得據以發布命令，迭經本院解釋在案。

2、以法律保留原則作為「涉及人民權利之限制」的法規，其形式上是否違憲之唯一憲法基礎之過當

如果不區分限制的性質，而以「涉及人民權利之限制」作為適用憲法上法律保留原則之唯一理由，則很難解釋同屬「涉及人民權利之限制」之立法，為何大法官要求行政處罰法規之構成要件及法律效果，應由法律定之，而其他行政管制法規則否；反之，如果行政處罰法規之構成要件及法律效果應由法律定之的憲法上理由，只是因為「涉及人民權利之限制」，則同屬「涉及人民權利之限制」的其他行政管制法規，似乎都應適用相同憲法上要求。可是如果真的在「同一適用理由」的推論下，將大法官針對行政處罰是否符合法律保留原則所建立的審查標準，誤用於一般干涉行政立法的違憲審查，而事實上基於重大公益考量而限制人民之自由權利者，並非對任何個人單一行為之處罰，是故相關法規原則上並無行為態樣之明確規定，亦不適用責任原則（註三），如此可能造成大部分行政管制法規違憲，未免失之過嚴。釋憲機關如果有意使行政權干預人民權利時，不分性質與種類，一律受制於立法者事先明確規定的個人行為態樣及法律效果，否則不得發動，將可能過度向立法權傾斜，而有違反憲法上權力分立原則之虞。

3、以法律保留原則作為「涉及人民權利之限制」的法規，其形式上是否違憲之唯一憲法基礎之不足

大法官就行政處罰是否符合法律保留原則，雖已增加一般干涉行政立法所無之憲法上要求，然從本案審查可以得知，如果釋憲者宣示，基於法治國家法律保留原則與法明確性原則之要求，凡處罰規定僅處罰之構成要件及法律效果應由法律定之，則難免誤導法律之適用者，尤其行政機關，以行政命令自行訂定相關之責任規定，使嚴重限制人民自由權利、且寓含對於個人行為之譴責、人格之貶抑的處罰規定，其處罰是否成立與如何成立之部分重要前提要件，未能完全由法律之明確規定得以預見，反得由行政機關自為決定，顯然違反法治國家基本原則（註四），是為目前釋憲實務上以法律保留原則作為「涉及人民權利之限制」的法規，其形式上是否違憲之單一憲法基礎

之不足。

事實上本件增加「處罰對象及違反行政法上義務之人爲多數時之歸責方式」亦應以法律或法律具體明確授權之命令規定的憲法基礎，是「法治國家處罰法定與處罰明確性之要求」，惟其內涵爲何？如果處罰性法規通過了處罰法定與處罰明確的審查，是否還有適用憲法上一般法律保留原則審查的餘地？二者的關係如何？

（二）處罰法定原則與憲法上一般法律保留原則之關係

司法院釋字第五二五號解釋理由書揭示「法治國爲憲法基本原則之一」以後，我國釋憲實務大量繼受德國基本法第二十條第三項所導出的法治國原則（註五）。法治國原則之內涵經大法官以解釋加以具體化者，略如：法安定性原則及信賴保護原則（釋字第五七四號、第五八九號、第五九二號、第六二九號解釋參照），權力分立原則（釋字第五七五號解釋參照），法律明確性原則（釋字第五七七號、第五九四號、第六〇二號、第六三六號解釋參照），法律保留原則（釋字第六一四號解釋參照）等，與德國學說及實務上針對該國基本法上法治國原則所衍生的各項子原則（註六），大致相符。

至於依德國憲法理論與實務見解，作爲該國憲法上法治國原則中一般法律保留原則與法律明確性原則特別規定的（註七），即該國基本法第一〇三條第二項規定的處罰法定原則，似由大法官以「罪刑法定原則」加以援用而未詳加論述（釋字第五二二號、第五九四號解釋參照）。

1、德國基本法第一〇三條第二項規定處罰法定原則之內涵

德國基本法第一〇三條第二項前段規定：「行爲（Tat）（註八）之處罰，以法律就其可罰性（Strafbarkeit）有明文規定者爲限」，是爲德國基本法上的處罰法定原則（註九）。處罰法定原則適用於一切國家對人民之處罰行爲，包括刑罰與秩序罰（註十）。所謂「處罰」，依德國學者及聯邦憲法法院一貫見解，係指「針對有責行爲所爲譴責性的高權反應」（misbilligende hoheitliche Reaktion auf ein schuldhaftes Verhalten）。至於現代國家在環保、資訊、社會福利領域，採取大量的行政干預，其相關立法對人民權利限制的強度與持久性不亞於處罰，但並非以處罰人民爲目的，故僅適用一般自由與基本權利保障規定，不適用處罰法定原則（註十一）。

處罰法定原則的主要內涵，爲嚴格的法律（國會）保留（Gesetzlichkeit）與法律的明確性（Bestimmheit）。基於此一規範內涵的要求，所以一切有關行爲之可處罰性的前提要件（Strafbarkeitsvoraussetzungen），均應以法律明定之，不僅包括處罰之行爲態樣、法律效果、也包括所有相關違法性、責任之規定，進一步有關處罰條件與免罰事由，均應以法律或法律具體明確授權之命令定之（註十二）。相關規定形式上雖然無須與處罰之構成要件、法律效果定於同一法條，可是必須完全由立法者預先決定，而可普遍適用於相關法律，且爲人民所得預見。

由於處罰以責任爲前提，而責任是個人對自己負責的表現，處罰乃是對個人人格直接而具有價值判斷的攻擊。因此德國聯邦憲法法院認爲，該國基本法第一〇三條第二項前段規定的處罰法定原則，植根於該國基本法第一條

第一項規定的人性尊嚴不可侵犯與同法第二條第一項規定的人格自由發展權（註十三）。同樣基於德國基本法第一條第一項與第二條第一項的責任原則，使處罰構成要件與法律效果，基於正義的考量而處於適當的關係，鑑於其在國家處罰權範圍內的重要性，因此是具有憲法位階的規範（註十四）。由於其追求個案實質正義的本質，因此與形式的法明確性要求，難免發生衝突，不過這正是法治國家同時追求實質正義與法安定性兩種目的所發生衝突的一部分。

2、處罰法定原則與憲法上一般法律保留原則之關係

處罰法定原則除包括法律保留原則之要求外，尚包括法明確性之要求，以及應以法律保留事項之實質內容（一切有關行爲之可處罰性的前提要件）等規範內涵，已如前述。其規範內涵並非完全得由要求法律形式之法律保留原則所得涵蓋，因此難謂處罰法定原則爲憲法上一般法律保留原則之下位規範。又處罰法定原則僅適用於國家對人民爲處罰行爲之相關規範，適用範圍特定，亦難以衍生出廣泛涉及法治國家行政、立法兩權關係問題（註十五）的一般法律保留原則。因此處罰法定原則，亦非憲法上一般法律保留原則之上位規範（註十六）。

處罰法定原則乃整合了法治國家一般法律保留原則與法明確性原則而形成獨立的憲法原則，爲法治國家原則衍生的多項子原則之一，與法律保留原則同屬憲法位階之法律原則，而爲其特別法（註十七）。處罰性法規如果通過了處罰法定原則的審查，自無再適用一般法律保留原則審查的餘地。

（三）以法治國家處罰法定原則與比例原則作爲處罰性法規違憲審查之憲法基礎

1、法律保留原則之層級式審查？

大法官就法治國家授權明確性原則與比例原則之審查，皆採用所謂層級式審查標準（註十八）。然而所謂「層級式審查標準」是在同一憲法原則下，以寬嚴不同的審查密度進行違憲審查。

大法官就行政處罰是否符合法律保留原則所建立的審查標準，就行政處罰法規之違憲審查而言有所不足，已如前述，可是在「涉及人民權利之限制」的理由下，要再爲行政處罰擴張法律保留事項的範圍，其理由爲何？恐怕已經不是法律保留原則的規範內涵所能負荷的回答，因此也不是大法官就法律保留原則採取從寬或從嚴之層級式審查標準所能解決的問題。

2、以法治國家處罰法定原則與比例原則作爲處罰性法規違憲審查之憲法基礎

法律保留原則雖然可以消極的宣告「涉及人民權利限制」的法規，因爲不具備法律或法律明確授權的形式而違憲，但是沒有積極的規範內涵，可以導出受審查法規「應」具備何種內容。以致大法官常陷於個案自問自答的窘境，並用僅爲該案所提出的標準，宣告該案受審查的法規違憲，實在有失法治國家司法行爲的預見可能性。

審諸受違憲審查之法規，應「保留」以國會立法或國會立法明確授權之形式規定「何種內容」，須植根於具有實質規範內涵的憲法上權利義務規定，或釋憲者經由釋憲實務所闡明的憲法基本原則。例如，憲法第十九條明定人民有依法律納稅義務之特別權利限制規定，因此大法官即得針對租稅立法之特質，建立其違憲審查之憲法上標準略謂：「國家課人民以繳納稅捐之義務或給予人民減免稅捐之優惠時，應就租稅主體、租稅客體、稅基、稅率等

租稅構成要件，以法律或法律明確授權之命令定之。」（釋字第六〇七號、第六二〇號、第六二二號解釋文參照）（註十九）；「各該法律規定之內容且應符合租稅公平原則。」（釋字第六〇七號解釋文參照）。使租稅法規之違憲審查，依其特質，有不同於憲法上一般法律保留原則之特殊憲法上要求而優先適用憲法第十九條規定，除有違反該條規定之情形外，無須再適用憲法第二十三條所規定之一般法律保留原則與比例原則進行相關法規之違憲審查。

基於處罰性法規在憲法上的特殊性，而在憲法就處罰性法規之合憲要件，未設特別規定的法制現況下，釋憲者似宜本於憲法保障人民基本權利、防衛公權力恣意侵害的功能，針對行政處罰的意義與特質，就行政處罰法規形式上如何始得符合憲法基本要求，以解釋續造具有實質規範內涵的憲法基本原則，作爲行政處罰法規違憲審查之憲法基礎，使行政處罰法規之違憲審查，具有可預測性，以符法治國家基本原則。

爲彌補此一憲法明文規定之不足，似可參考援用包含法治國家一般法律保留原則與法明確性原則之形式意義，又具有應以法律保留事項實質內涵的處罰法定原則，併用法治國家比例原則，作爲處罰性法規違憲審查之適當的憲法法理基礎。

又如以處罰法定原則，作爲處罰性法規違憲審查之憲法基礎，則憲法第二十三條規定之一般法律保留原則，似可不必過度負荷性質完全不同之處罰性法規與一般限制人民自由權利之法規違憲審查之功能，而顯得顧此失彼。

至於處罰法定原則雖包含應以法律保留事項之實質內涵，惟處罰規範之內容是否適當、必要，仍應依法治國家一般比例原則審查，自不待言。

一、本件依處罰法定原則審查之結論

處罰法定原則爲法治國家基本原則，有關行爲可處罰性之前提要件，包括處罰之行爲態樣、法律效果、違法性以及責任、處罰條件與免罰事由等規定，均應以法律或法律具體明確授權之命令定之，以符合人性尊嚴不可侵犯與人格自由發展應受保障之憲法根本原則。中華民國八十六年五月十三日修正發布之公開發行公司董事、監察人股權成數及查核實施規則第八條第一項及第二項後段規定，就處罰對象及違反行政法上義務之人爲多數時之歸責方式所爲之規定，涉及行爲可處罰性之前提要件，並無法律依據或法律具體明確之授權，與法治國家之處罰法定原則尚有未符，應於本解釋公布之日起六個月內失其效力。

註一：德國基本法第一〇三條第二項前段規定：「行爲之處罰，以法律就其可罰性有明文規定者爲限」，是爲德國基本法上的處罰法定原則，亦爲該國有關刑罰、秩序罰等處罰性規範是否合憲之審查基礎特別規定。

註二：參閱林麗瑩，〈論行政秩序罰之處罰種類〉，載《行政不法行爲制裁規定之研究》，行政院經建會經社法規研究報告，1990 年 5 月，頁 112、113。

註三：參閱林麗瑩，前揭文，頁 100-108。

註四：法治國家法律保留原則的理論基礎、適用範圍與標準，容有爭議，可是通說認爲「涉及人民權利之限制」事項，應有法律保留原則的適用。參閱許宗力，〈論法律保留原則〉，載於氏著《法與國家權力（一）》，2006 年 8 月初版二刷，頁 117-214。

註五：參閱陳愛娥，〈法治國原則的開放性及其意義核心—從德國聯邦憲法法院與我

國大法官的實務來觀察〉，第三屆憲法解釋之理論與實務學術研討會論文，中研院中山人文社會科學研究所主辦，2001 年 3 月 23、24 日；同作者，〈法治國原則的開放性及其意義核心—法治國內涵的矛盾與其解決的嘗試〉，載於《當代基礎法學理論：林文雄教授祝壽論文集》，2001 年 11 月，頁169-204 。

註六：德國學者雖然認爲「法治國」爲開放性概念，且有形式法治國與實質法治國之爭，但仍可歸納該國憲法上法治國原則的基本要素爲：憲法國家、權力分立、基本權利保護、形式意義的制訂法、司法與行政的合法性、國家行爲的可預測性、司法救濟、處罰法定（nulla poena sine lege）等，參閱Herzog in:Maunz-Durig, GG, Ⅱ, 1990, Art. 20, Rn.22-29.

註七：德國基本法第一〇三條第二項規定的處罰法定原則，是該國憲法上一般法律保留原則與法律明確性原則的特別規定，參閱Georg Nolte, in :v. Mangoldt/Klein/starck, GG III, 2001, Art. 103 Abs. 2 Rn. 165ff.；Pieroth in: Jarass/Pieroth, GG, 2007, Art. 103, Rn. 40.

註八：德國學者認爲本條規定「行爲」之用語爲「Tat」 ，乃獨立之概念，並不以刑法學上之「行爲」（Hnadlung）爲前提，參閱Georg Nolte, in :v. Mangoldt/Klein/starck, GG III, 2001, Art. 103 Abs. 2 Rn. 113.

註九：處罰法定原則不僅適用於刑事處罰，在此未譯爲「罪刑法定主義」或「罪刑法定原則」，以免誤會。

註十：此爲德國聯邦憲法法院及學者之一貫見解，參閱Schmidt-Asmann in:Maunz-Durig, GG, **V**, 1992, Art. 103, Abs. 2, Rn.195; Georg Nolte, in :v. Mangoldt/Klein/starck, GG III, 2001, Art. 103 Abs. 2 Rn. 110; Pieroth in: Jarass/Pieroth, GG, 2007, Art. 103, Rn. 41; Homig, GG, 2007, Art. 103 Rn. 11.

註十一：參閱Schmidt-Asmann in:Maunz-Durig, GG, **V**, 1992, Art. 103, Abs. 2, Rn.164，165.；Georg Nolte, in :v. Mangoldt/Klein/starck, GG III, 2001, Art. 103 Abs. 2 Rn. 109.

註十二：參閱Schmidt-Asmann in:Maunz-Durig, GG, **V**, 1992, Art. 103, Abs. 2, Rn.197.；Georg Nolte, in :v. Mangoldt/Klein/starck, GG III, 2001, Art. 103 Abs. 2 Rn. 110.

註十三：BverfGE 25, 269 (285).

註十四：Georg Nolte, in :v. Mangoldt/Klein/starck, GG III, 2001, Art. 103 Abs. 2 Rn. 165 ff.; Homig, GG, 2007, Art. 103 Rn. 12.

註十五：參閱許宗力，前揭文。

註十六：德國基本法第一〇三條第二項不能擴張解釋於處罰行爲以外之國家行爲，參閱Georg Nolte, in :v. Mangoldt/Klein/starck, GG III, 2001, Art. 103 Abs. 2 Rn. 109.

註十七：參閱Schmidt-Asmann in:Maunz-Durig, GG, **V**, 1992, Art. 103, Abs. 2, Rn.164、165.

註十八：釋字第 612 號解釋彭鳳至、徐璧湖協同意見書參照。

註十九：此一違憲審查之憲法上標準，乃針對租稅立法而設，並不適用於其他管制行政立法之違憲審查自明。

協同意見書　　大法官　林錫堯
彭鳳至

本席等同意解釋文與解釋理由書所述見解，僅補充說明個人意見如下：

一、行政法上之義務主體何人，取決於法律或法律明確授權之法規命令（註一）。如有不明之處，則屬該法律或法規命令之解釋問題。再者，如法律先作一般性限制或禁止規定，而保留在一定條件下由主管機關之許可解除該法律上限制或禁止，則此類法律規定已課全體人民不作爲義務，義務主體爲全體人民。

二、通常法律針對違反某種行政法上義務另設行政罰之規定時，不會明文規定其處罰對象，但依行政罰法第 1 條等有關規定，係以該行政法上義務之義務主體而有違反該行政法上義務之行爲人（實施處罰構成要件者（註二））爲處罰對象。換言之，行政罰法有關規定已爲未明文規定處罰對象之法規，提供其處罰對象之一般性法律依據，但以義務主體係行爲人爲限。

三、法律或法律明確授權之法規命令特別明文規定處罰對象時，可能有下列意義：

（一）確認該處罰對象爲義務主體，以免發生解釋適用上疑義。

（二）法律或法律明確授權之法規命令未明文規定其爲義務主體，但於處罰規定中明文規定其爲處罰對象者，則寓有課予某種防止或監督等義務之意（註三）。此種立法方式，欠缺處罰對象之義務規定，且如未能於相關法規中知悉其義務內容者，顯有漏洞，未來修法時應有所檢討。惟目前此類規定似尚可經由一般解釋方法，說明爲何處罰對象必須對他人之行爲負責及其應負義務之內容，以獲得合理之答案，而補充法律漏洞。

四、特別明文規定處罰對象之法律或法律明確授權之法規命令本身必須符合憲法上要求，尤其應符合明確原則、比例原則與對處罰對象之履行義務有期待可能。

五、於具體個案，如可認定某一主體係處罰對象，且有實施違反行政法上反義務之行爲，是否處罰，仍應依行政罰法規定檢視之。換言之，各種處罰對象均應符合行政罰法所定一般處罰要件，尤其責任要件，始得處罰，並非法規規定其爲處罰對象即可排除行政罰法之規定。

六、多數人違反行政法上義務之歸責方式（或稱處罰方式），依行政罰法之規定，係依其行爲情節之輕重，分別處罰（行政罰法第 14 條第 1 項參照）。換言之，行政罰法已爲其歸責方式提供一般性法律依據，如採不同之歸責方式，例如：以一個處罰而由多數人負連帶責任、平均分擔責任或依一定比例分擔責任等，則應有法律或法律明確授權之法規命令明文規定，並應就其內部分擔比例如何認定與內部求償關係等相關問題予以詳細規定。

七、雖有上述歸責方式之特別規定，並不排斥行政罰法之適用，故各個處罰對象是否應受處罰，仍應符合行政罰法所定一般處罰要件，尤其責任要件。

八、有關多數人共同實施同一違反行政法上義務之行爲時，如法律規定命其負連帶責任是否合憲之問題，不在本件解釋之範圍內。

註一：依地方制度法第 26 條、第 28 條等規定，自治條例在一定範圍內亦得規定居民義務與違反義務之處罰，是故行政罰法第 4 條明文規定自治條例亦得爲處罰依據，惟本號解釋僅涉及中央法規部分，故本意見書不就自治條例之相關問題予以說明。

註二：含依行政罰法第 10 條因有防止義務而不防止等同於有實施積極行爲之人。

註三：如法律另明文規定對他人行爲之防止義務或監督義務，則該負有防止義務或監督義務之人又爲另一種義務主體，自得依相關處罰規定予以處罰。此外，亦有本來不是各個法規規定之處罰對象，而依行政罰法規定在一定條件下得予處罰之情形，例如：共同違法（行政罰法第 14 條）或併同處罰（行政罰法第 15 條）等情形。

部分不同意見書　　大法官　許玉秀

本件聲請解釋客體有三個規定：證券交易法第二十六條（註一）、八十九年七月十九日修正公布之證券交易法第一百七十八條第一項第四款（註二）以及八十六年五月十三日修正發布之公開發行公司董事、監察人股權成數及查核實施規則第八條（註三）。多數意見真正正面回應的只有上開查核實施規則第八條第一項與第二項後段。

多數意見在解釋理由書中除了觸及法律保留原則之外，還處理行政裁罰責任基本原則中關於個別責任原則的問題。本席對於法律保留原則的解釋結論，敬表支持，但是不能同意多數意見的法律解釋論述，亦不能同意多數意見未能肯認行政罰法第十四條第一項所確立的個別責任原則具有憲法位階，而以呈現誤解及模糊的語句降低該原則的位階。多數意見之所以不能堅持行政裁罰個別責任的憲法原則，以及未能進行憲法解釋論述，本席以爲根源於一些基礎認知上的盲點，爰提出部分不同意見書敘明理由如后。

一、理由論述所暴露的盲點

解釋理由書第一段爲了說明行爲主體是行政裁罰規範的構成要件，依照法治國處罰法定與法明確性原則，除有法律或法律具體明確授權之法規命令爲依據外，不得逕以行政命令訂之，煞費周章地從行政罰法第一條寫起：「行政罰之處罰，以違反行政法上義務爲前提，而實施處罰構成要件行爲之義務主體，自屬依法處罰之對象。立法者並非不得就他人違反行政法上義務之行爲，課特定人防止之義務，並因其違反此一防止義務而使其成爲行政處罰之對象。是行政處罰之處罰對象規定，亦涉及人民權利之限制，爲符合法治國家處罰法定與處罰明確性之要求，除有法律或法律具體明確授權之法規命令爲依據外，不得逕以行政命令訂之。」這一段的論述陷入法律保留的範圍是什麼這個思考漩渦（註四），暴露幾項基礎認知上的盲點：（1） 莫非違反行政處罰規定的行爲主體是行政裁罰規範的構成要件要素，不是憲法上的 ABC？所以必須利用法律解釋，從行政罰法第一條規定開始說文解字，才能知道爲什麼行爲主體必須由法律或法律明確授權的行政命令加以規定？（2） 莫非限制人民某種行爲自由，不等同於限制該人民的基本權利？否則爲什麼必須強調行爲主體的規定，「亦」涉及人民權利之限制？（3）莫非到現在爲止這個國家每一個制裁規定並不是都明白規定行爲主體？所以才必須強調因爲行爲主體的規定，「亦」涉及人民權利之限制，所以必須符合法律保留原則？

二、行爲主體的規定必須符合法律保留原則的憲法理由

（一）任何法規都有規定行爲主體

本席雖然沒有查遍我國所有刑事制裁和行政裁罰法律規範，但是在所查到的刑法、刑事特別法、行政法規中，處處見到例如「殺人者」（刑法第二百七十一條第一項）、「意圖供行使之用，而僞造、變造公債票、公司股票或其他有價證券者」（刑法第二百零一條第一項）、「服務於鐵路、公路、航空、水

運或其他供公眾運輸之交通工具人員，明知有走私情事而不通知稽徵關員或其他依法令負責檢查人員者」（懲治走私條例第七條）、「違反第三十七條第一項規定或無故規避、妨礙或拒絕第九條第一項之攔檢、檢查、採樣或命令提供有關資料者」（廢棄物清理法第五十六條）、「學校法人董事長、董事、監察人、私立學校校長、主辦及經辦相關業務之人員，執行職務時，致有下列情形之一者」（私立學校法第八十條）等等的敘述方式，這樣的規定難道不應該理解爲「爲某種違法行爲的人，應受處罰」？這樣的敘述方式，與外文語法將主體（who） 寫在句子前面的敘述方式，只是造句方式不同，所表達的意思並無二致。不管受規範的人是所有人類，或是具備特定身分或關係的人（就是所謂的身分犯（註五）），行爲主體都是爲某種應受規範行爲的人，也就是解釋文及解釋理由書所謂的處罰對象（註六）。

（二）憲法上的理由

既然行爲主體是構成要件要素，任何行政裁罰性規定的行爲規範都必須明確規定，引用行政罰法第一條加以推論，並沒有說出依據憲法的要求，必須如此規定的理由。行爲主體之所以必須成爲被明文規定的構成要件要素，法治國憲法上的理由，在於人民必須能夠預測行爲後果（註七），人民必須知道自己的基本權利是不是、以及在什麼情況下可能受到限制，如果不知道自己是不是受規範主體，如何知道自己的基本權利是不是會受到限制？因爲法治國憲法上的要求，所以行政罰法才必須規定，違反行政法上義務的人，才受行政處罰。解釋理由書顯然進行最簡單的法律邏輯解釋，而不是從事憲法解釋。

三、個別責任原則具有憲法位階

（一）多數意見有引進連帶責任的風險

多數意見在解釋文，雖然未提及行政罰法第十四條第一項規定，但在解釋理由書認爲根據行政罰法第十四條第一項「故意共同實施違反行政法上義務之行爲者，依其行爲情節之輕重，分別處罰之」，規定違反義務人有多數時，以分別處罰爲原則，解釋理由書最後一段甚且提到「究應使個別董事或監察人負個別責任、各平均分擔責任或其他歸責方式？」其中所謂平均分擔責任，其實也是個別責任，兩者的區分沒有意義，平均分擔是個別責任歸責模式的一種歸責方法，因爲所謂依情節分別處罰，當然可以因情節相同，而分別爲相同之處罰，何況所謂平均分擔，只限於金錢罰方有可能，其他如勒令歇業、停止營業、吊銷執照等等，不可能有所謂的平均分擔可言。至於所謂其他歸責方式，雖然沒有明言可採連帶責任歸責模式，卻顯然認爲於符合比例原則的範圍內，屬於立法者的形成自由，因而可能遭推論爲連帶責任歸責模式未必違憲。

（二）制裁規範不能讓人民負連帶責任

在刑罰權是用來鞏固統治權的時代，連帶責任的歸責模式，是有效的統治手段，不是特別的歸責模式。在法律是用來保護人民，而不是鞏固統治權的民主法治國時代，人民是主人，主人的最大特徵就是能自己作主，如果採取連帶責任的歸責模式，也就是必須爲別人的過錯負責，是別人替自己作主，而不是自己替自己作主。換言之，依據民主法治國憲法上的自主原則，不能容許連帶責任的歸責模式存在。

難道民事上的連帶責任規定違憲嗎？民事責任是由當事人自己決定是否承擔，如果當事人因爲交易往來的需要，要求一方以較穩固的負責保證，而他方

願意承擔連帶責任，依據自主原則，國家自然不必干涉。雖然有關民法侵權行爲不乏連帶賠償責任的規定（例如第一百八十七條、第一百八十八條），但是在各該規定中（第一百八十七條第二項、第一百八十八條第一項但書），都有連帶賠償責任人的免責規定，只要連帶賠償責任人已盡監督管束義務，或結果沒有相當避免可能性，即可免除連帶責任，足見縱使民事賠償，也沒有採取真正的連帶責任。因爲各該規定所謂的連帶賠償責任人，顯然都是爲了違反自己的監督義務而必須受歸責，並不是爲了別人的行爲而受歸責。

在所有的制裁規範，制裁主體都是代表人民全體的國家，被制裁的對象，也就是多數意見所稱的處罰對象，都是人民。強大的國家機器相對於孤單的個人，需要用連帶責任的歸責模式，擔保國家公權力的實踐嗎？如果在侵權的民事賠償責任，國家都要求只有在他方有違反監督義務的行爲時，一方才可以要求他方負連帶賠償責任，國家自己作爲權利主體時，如果竟然要求人民要爲他人的過錯行爲負責，否則國家沒有辦法達成保護人民的任務，那麼國家豈不是既無能、又不負責任？

行政裁罰規範與刑罰規範一樣，所規定的都是國家向人民要求負責的事項，又豈能要求人民在自己沒有違反義務時，爲他人的過錯行爲擔負責任呢（註八）？

（三）個別責任原則方才確立即遭修正

行政罰法第十四條第一項規定，是針對多數人共同實施行政違法行爲的處罰規定。就多數義務犯的歸責模式而言，這個規定所採取的是單一正犯的規定模式，也就是採取擴張正犯概念的理論（註九），縱使從立法理由中，看不出立法者有此種理論意識。依據單一正犯概念，所有參與違法行爲之人，都是正犯。「依其情節分別處罰」，也就是說都是以正犯罰之，但是區分情節輕重分別處罰，這正好符合單一正犯理論。當然，這個規定的主要目的，在於宣示個別責任原則，個別責任原則都是在有數人共同實施違法行爲時，方才能顯現效果（註十）。共同違反義務的人，各依其情節分別處罰，也就共同義務人彼此各自爲自己的個別過錯負責，一如前述，個別責任原則來自於法治國憲法上的自主原則，依據自主原則，每個人只爲自己的決定負責，因此只爲自己所爲的過錯行爲負責。

多數意見認爲違反義務人有多數時，行政罰法第十四條第一項以分別處罰爲原則，將行政專業領域奮鬥很久，才能夠明文化的憲法原則，解釋爲只是一個原則規定，而似乎根據行政罰法第一條但書規定「但其他法律有特別規定者，從其規定」，認爲如果有其他法律規定，即可以推翻這個原則。如果個別責任原則是具有憲法位階的裁罰責任原則，就如同刑法第一條罪刑法定原則一般，即不可以其他法律規定創設例外。多數意見容許例外並沒有提出任何理由。

（四）不能本末倒置

或許多數意見顧慮現行法中仍有採取連帶責任的規定（註十一），如果力挺行政罰法第十四條第一項，將使該等規定面臨違憲的困境，而大法官不知道能否承擔起影響公權力運作的責任。但是以行政罰法的立法過程來看，行政罰法所致力要實踐的當然是個別責任理論（註十二），縱使有連帶責任的規定，也都是在行政罰法公布施行之前已經存在，這些規定應該都是行政罰法所要修正的規定，如果遷就該等舊規定，而讓行政罰法所要確立的個別責任原則聊勝

於無，豈符合行政罰法的立法初衷？

至於認爲連帶責任有利於受處罰之人（註十三），恐怕是對連帶責任的誤解。所謂連帶責任，是向其中一人可以請求全部，每一個人都負擔全部責任，如何可能是負擔較輕的責任？至於以本件聲請解釋客體爲例，假設對四個共同違反義務人，每個人皆課以新臺幣六十萬元罰鍰，是否反而更重？如果這樣的處罰能通過比例原則的審查，又何重之有？但是在這種情況下，如果課以連帶責任，表示每一個義務人，都必須繳納新臺幣六十萬元罰鍰的義務，總罰鍰數是二百四十萬元。連帶責任怎麼可能比較有利於人民？至於對於受處罰人，並不會更有利。

如果遵守個別責任原則，縱使在金錢罰，的確可能因爲其中一個義務人完全繳納罰鍰，而使其他共同義務人免受國家繼續追索，但是當國家決定裁罰責任時，必須分別對應受處罰人作成裁罰決定，且分別記明其責任範圍，而不是作成每位應受處罰人應負擔全部責任的決定。

四、爭點在於義務內容抑或行爲主體？

多數意見解釋理由書第一段寫出與行政罰法第十條規定內容相當的論述，從違反防止他人違反行政法義務的義務，推論出處罰對象，究竟想要暗示實施規則第八條第一項所規定的全體董事或監察人之間，互負有防止他人違反補足的義務？或者暗示同條第二項前段之所以處罰法人的代表人，是因爲法人的代表人對法人有防止違反補足義務的義務？不得而知。但是無論是這兩個目的的哪一個，都暴露兩個盲點：

（一）忘記行政罰法第十五條？

行政罰法第十五條規定，已經提供處罰法人代表人的理論基礎，大法官何以需要自行確立一種義務內容，以便確定行爲主體？行政罰法第十五條規定的目的，不正是在於替諸多類似的行政裁罰規定提供一般性的理論依據？問題的爭點在於，要處罰具有特別身分或關係的人，將該種人依據法律保留原則，加以規定爲行爲主體即可，至於義務內容是什麼？因爲學說實務都可以有闡論的空間，並不是非要明白規定不可，法律都不必明白規定，憲法有什麼干涉的必要？類似行政罰法第十五條的規定，是德國秩序維護法第九條、德國刑法第十四條的規定，從該等規定的立法經過，可以瞭解描述行爲內容與直接擴張正犯範圍、規定行爲主體，是兩種立法選擇（註十四）。或許直接將行爲主體加以規定不是最符合構成要件明確性原則的選擇，但這還在立法者的形成自由空間之內，只要處罰範圍通過比例原則的審查即可。

（二）憲法應該操心法益，法律才操心義務的種類

既然多數意見不排斥連帶責任這種歸責模式，那麼正好不需要將每個董監事的義務內容寫清楚，一方面暗示應該描述義務的種類，一方面不在乎處罰全體，豈不自相矛盾？

既然多數意見只選擇審查法律保留原則，應該只有質疑每個董監事的義務數量不明的問題，也就是屬於法明確性的問題，在法律保留原則的審查程序中，沒有審查義務種類的餘地，義務的種類屬於立法者的操心自由。

究竟爲什麼爲補足股權成數的董監事要受處罰？每個董監事爲什麼被處罰？必須進行比例原則的目的審查，才能知道。目的審查，必須審查法益，究竟爲什麼必須課以補足股權義務，補足股權義務究竟要保護什麼法益？爲什麼違

反補足股權義務，某種重要法益就會受侵害，這不是明確性的審查所能審查出來，縱使法律寫明防止義務，也不能立即使系爭規定合憲。

五、結語：欲速不達

多數意見未針對證券交易法第二十六條予以回應，對於同法第一百七十八條第一項第四款，則以「既未就歸責方式或處罰對象為特別規定，亦未授權主管機關為補充之規定」二語帶過，似乎寓責難於輕描淡寫之中。

看起來審查法律保留原則比較容易，可以迅速結案，但是論述上的盲點，都因為沒有澈底處理所有爭點所致，所謂「證券交易法第一百七十八條第一項第四款規定，既未就歸責方式或處罰對象為特別規定，亦未授權主管機關為補充之規定」其實已經指出該規定的行為規範構成要件根本不明確，卻不願意正面指責該規定違反法明確性原則，本席著實不能理解其中深妙的道理。

註一：「凡依本法公開募集及發行有價證券之公司，其全體董事及監察人二者所持有記名股票之股份總額，各不得少於公司已發行股份總額一定之成數（第一項）。前項董事、監察人股權成數及查核實施規則，由主管機關以命令定之（第二項）。」

註二：此即為現行法第一百七十八條第一項第六款「違反主管機關依第二十六條第二項所定公開發行公司董事、監察人股權成數及查核實施規則有關股權成數、通知及查核之規定」，但罰鍰金額從新臺幣十二萬元以上六十萬元以下調高至二十四萬元以上二百四十萬元以下。

註三：「全體董事或監察人未依第四條及第五條規定期限補足第二條所定持股成數時，依證券交易法第一百七十八條第一項第四款規定處罰全體董事或監察人（第一項）。董事或監察人以法人身份當選者，處罰該法人負責人；以法人代表人身份當選者，處罰該代表人（第二項）。」

註四：行政法學上對於行政裁罰規定構成要件內容的論述，基本上受限於研究者對於行政犯階層體系的理解盲點，例如Schmidt-Aβmann in: Maunz/Durig, GG, Bd. V, 1992, 103 II/164 f.所稱違法性、責任規定，參考彭鳳至大法官本號協同意見書（三），頁 11 以下。

註五：有人依照德文的字面意義翻譯成特別犯，例如林山田，刑法通論（上），第十版，2008 年 1 月，頁 256；林鈺雄，新刑法總則，初版，2006 年 9 月，頁 100。

註六：處罰對象，並非好的用語，因為對象的現代用語就是客體，處罰對象可以是人，也可以是行為，對於處罰事項比較熟習的刑法專業，發展出行為主體的用語，可以很清楚將行為與行為人區隔。如果認為行為主體屬於專業術語，人民不易瞭解，則使用受處罰之人，都比處罰對象容易理解。

註七：參見釋字第五七四號解釋本席部分協同意見書貳、：「在權力分立及運作的層面，法定原則的意義是法律優位與法律保留；在保障人民權益的層面，法定原則的意義是法律安定與法律明確。因為國家權力的運作必須具有可預測性，所以法律必須安定。法律明確，則有助於落實法律的安定」以及註腳所附之相關德國文獻。

註八：因此縱使在法律保留原則上，刑罰規範與行政罰規範受到不同的要求，但是在責任原則上，不問係歐陸法系較嚴格遵守有責原則，或英美法系容許所謂嚴格責任的無過失責任，行政裁罰規範與刑罰規範皆採取相同立場。

註九：許玉秀，實質的正犯概念，收錄於刑法的問題與對策，春風煦日論壇－刑事法叢書系列 4，1999 年 8 月，頁 30 以下。主張單一正犯理論的國內刑法學者有黃榮堅，基礎刑法學（下），第三版，2006 年 9 月，頁 800 以下；柯耀程，變動中的刑法思想，1999年，頁213以下。

註十：刑法上的個別責任原則，也是表現在刑法第二十八條，而行政罰法第十四條第一項規定表達得比刑法第二十八條更清楚。

註十一：例如醫療法第一百十三條：醫療法人違反第三十四條第二項、第三十五條第一項或第四十條之規定者，中央主管機關得處新臺幣一萬元以上十萬元以下罰鍰，並限期命其補正。逾期未補正者，並得連續處罰之（第一項）。醫療法人有應登記之事項而未登記者，中央主管機關得對應申請登記之義務人處新臺幣一萬元以上十萬元以下罰鍰，並限期命其補正。逾期未補正者，並得連續處罰之（第二項）。前項情形，應申請登記之義務人爲數人時，應全體負連帶責任（第三項）。

註十二：明白採個別責任的規定，例如海關緝私條例第四十一條：報關業者向海關遞送報單，對於貨物之重量、價值、數量、品質或其他事項，爲不實記載者，處以所漏或沖退稅額二倍至五倍之罰鍰，並得停止其營業一個月至六個月；其情節重大者，並廢止其報關業務證照（第一項）。前項不實記載，如係由貨主捏造所致，而非報關業者所知悉者，僅就貨主依第三十七條規定處罰（第二項）。第一項之不實記載等情事，如係報關業者與貨主之共同行爲，應分別處罰（第三項）。

註十三：林錫堯，行政罰法，2005 年 8 月，頁 91-92；洪家殷，行政罰，收錄於翁岳生主編，行政法（上）2006 年 10 月，頁 655 以下；江嘉琪，論行政法上共同違反義務行爲之處罰，發表於中央研究院法律學研究所籌備處等主辦，行政管制與行政爭訟學術研討會，2007 年 5 月 19 日，頁 20，參見http://www.iias.sinica.edu.tw/resource/file_2960519_1.pdf （瀏覽日期：03.08.2008）。

註十四：Roxin, AT/II1, 2003, 27/184 ff.; Schunemann, in: LK12, 2007, 14/1 ff.

抄高○明聲請書

爲最高行政法院九十四年度判字第八四四號確定判決（附件一）所適用行爲時之證券交易法（下稱證交法）第一百七十八條第一項第四款及公開發行公司董事、監察人股權成數及查核實施規則（下稱查核規則）第八條之規定，有牴觸憲法第二十三條法律保留原則、比例原則及法律授權明確性原則與行政罰上之基本原則，侵害人民受憲法第十五條保障之財產權之疑義，謹依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之規定，聲請解釋憲法：

壹、聲請解釋憲法之目的

按憲法第十五條揭示「人民之生存權、工作權及財產權應予保障」，對於人民基本權利之限制，依憲法第二十三條規定「以上各條列舉之自由權利，除爲防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」，且依憲法第一百七十二條之規定「命令與憲法或法律牴觸者無效。」又「對人民違反行政法上義務之行爲科處罰鍰，涉及人民權利之限制，

其處罰之構成要件及數額，應由法律定之。若法律就其構成要件，授權以命令爲補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法第二十三條以法律限制人民權利之意旨。」亦經司法院釋字第三一三號解釋明白揭示。證交法第二十六條第一項規定「凡依本法公開募集及發行有價證券之公司，其全體董事及監察人二者所持有記名股票之股份總額，各不得少於公司已發行股份總額一定之成數。前項董事、監察人股權成數及查核實施規則，由主管機關以命令定之。」授權主管機關財政部證券暨期貨管理委員會得以行政命令補充規定者，僅係「董事、監察人股權成數」及「查核實施規則」。至於原財政部證券暨期貨管理委員會所訂頒之「公開發行公司董事、監察人股權成數及查核實施規則第八條」，逕將證交法第一百七十八條第一項第四款之處罰對象規定爲「全體」董事、監察人，且自行將處罰對象擴及於法人之代表人，已明顯逾越證交法第二十六條第二項之授權內容、目的及範圍，並與證交法第一百七十九條之規定相悖，有違反上位規範之情形；再者，同規定亦無視各種情事之不同，一律處罰「全體」董事、監察人，並將處罰對象擴及於董事或監察人之代表人，乃有違反比例原則及行政罰上基本原則之疑。揆諸前開說明，已可認公開發行公司董事、監察人股權成數及查核實施規則第八條之規定，牴觸憲法第二十三條暨其所揭櫫之法律授權明確性原則、法律優越原則及比例原則與行政罰上基本原則，並違反憲法第十五條對人民財產權之保障。懇請　鈞院爲證交法第一百七十八條第一項第四款與公開發行公司董事、監察人股權成數及查核實施規則第八條違憲之解釋。

貳、疑義之性質經過與涉及之憲法條文

緣高○明係尖○建設開發股份有限公司（下稱尖○公司）之法人董事中○投資股份有限公司（下稱中○投資公司）之代表人，因尖○公司爲一股票上櫃公司，截至民國（以下同）八十九年九月三十日止，其實收資本額爲新臺幣（以下同）3,866,469,060 元，已發行股份總額爲 386,646,906　股，依行爲時查核規則第二條第四款之規定，全體董事最低應持有　5%股份即 19,332,345　股。惟據尖○公司八十九年九月份公司內部人股權變動表核知，該公司全體董事持股總數合計僅有 18,101,171 股，未達前開成數標準，故尖○公司旋於八十九年十月十六日以（89）尖建管字第 0340 號函請全體董事於文到一個月內補足法定持股數，而行政院金融監督管理委員會（前身爲財政部證券暨期貨管理委員會，下稱金管會）復於八十九年十月二十六日以（89）台財證（三）第 88346　號函請尖○公司於八十九年十一月二十五日前將該公司全體董事持股補足，嗣依尖○公司陳報之八十九年十一月份股權變動表顯示，該公司全體董事持股數仍爲 18,101,171　股，其並未依限補足持股數，金管會爰對尖○公司全體董事以九十年三月二十八日（90）台財證（三）第 000779 號處分書（下稱原處分）處罰鍰 600,000 元。聲請人不服，循序提起訴願、再訴願，遞遭決定駁回，乃提起行政訴訟，經最高行政法院以九十四年度判字第八四四號判決駁回聲請人之訴確定在案。該確定判決駁回聲請人之訴所適用證交法第一百七十八條第一項第四款與原財政部證券暨期貨管理委員會訂頒之「公開發行公司董事、監察人股權成數及查核實施規則第八條」，已涉有牴觸憲法第十五條、第二十三條規定及其他憲法上原則之疑義。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、授權明確性原則

按憲法第十五條揭示「人民之生存權、工作權及財產權應予保障」，對於人民受憲法保障之基本權利之限制要件，憲法第二十三條規定爲「以上各條列舉之自由權利，除爲防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」。又「對人民違反行政法上義務之行爲科處罰鍰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及數額，應由法律定之。若法律就其構成要件，授權以命令爲補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法第二十三條以法律限制人民權利之意旨。」亦經司法院釋字第三一三號解釋明白揭示。證交法第二十六條第一項規定「凡依本法公開募集及發行有價證券之公司，其全體董事及監察人二者所持有記名股票之股份總額，各不得少於公司已發行股份總額一定之成數。前項董事、監察人股權成數及查核實施規則，由主管機關以命令定之。」授權主管機關財政部證券暨期貨管理委員會得就「董事、監察人股權成數」及「查核實施規則」以行政命令補充之。然就證交法第二十六條第二項觀之，一般人所能預見之授權範圍，應僅止於董事、監察人應持有股權之具體成數，與行政機關應如何查核及各該實施查核之技術性、細節性規定。惟查核規則除了前述一般人可得預見之內容、範圍外，卻額外就證交法第一百七十八條第一項第四款之處罰客體爲規範，顯已逾越證交法第二十六條第二項之授權範圍。

再者，查核規則第八條不僅額外規制了處罰客體，且逕自將處罰客體擴及於「全體」董事、監察人，雖說證交法第二十六條第一項是針對全體董事及監察人必須持有一定成數股份所爲之規範，但自證交法第二十六條之文字觀之，實無法直接得出處罰對象亦爲「全體」董事及監察人，其乃必須透過迂迴之解釋方式，始能導出「全體」董事及監察人須併同受罰之結論，此等必須再行透過解釋始能知悉授權內容之結果，亦明顯違背授權明確性之要求。

第三，證交法第一百七十八條第一項第四款之規定是以空白刑罰之方式立法，雖說以空白刑罰之立法方式並無不可，但其內容必須具體明確，其意義須非難以理解，且爲一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認。惟就證交法第二十六條之規定，其規範主體爲董事、監察人，因此依一般受規範者對於該條之理解，當會認爲違反該條所應受處罰之客體，乃爲董事或監察人之人格本身，也就是說，若爲自然人董事（監察人），則應受處罰之客體當應爲該自然人自己；若爲法人董事（監察人），應受處罰之客體應被認爲是該法人，而無從認知爲法人之代表人。因此，將處罰對象擴及於董事或監察人之代表人，實有違法律應具體明確之要求。

二、法律優越原則

依憲法第一百七十二條之規定「命令與憲法或法律牴觸者無效。」今證交法第一百七十九條規定「法人違反本法之規定者，依本章各條之規定處罰其爲行爲之負責人」，然觀查核規則第八條第二項之規定「董事或監察人以法人身份當選者，處罰該法人負責人；以法人代表人身份當選者，處罰該代表人」，將法人處罰之對象，擴及於法人負責人以外之法人代表人，顯已違反上位規範，與法律優越原則相悖，自應認其爲無效。

三、比例原則

按限制人民權利須符合憲法第二十三條比例原則之精神，　鈞院釋字第五五一號、第五一〇號、第四三六號等多號解釋闡釋在案。又　鈞院釋字第五四四號

與第四七六號解釋亦明示，限制人民權利須與憲法第二十三條所要求之目的正當性、手段必要性、限制妥當性符合者，始符合憲法比例原則之要求。

然對照證交法第二十六條、第一百七十八條第一項第四款及查核規則第八條之規定與前述比例原則之要求，實有扞格之處。首就目的正當性而言，依證交法第二十六條第一項明定公開發行公司其全體董事及監察人應持有公司一定成數之記名股票，乃係爲增強董事、監察人對公司之向心力以穩定公司經營，並進而保障投資人之權益。因此對於董事、監察人持股不足之補足義務人，乃爲董事（監察人）之人格本身，始能達成前述之立法目的，證交法第一百七十八條第一項第四款及查核規則第八條之規定，亦同此旨。惟於法人董事之場合，其補足義務人雖爲該法人董事，但其處罰對象卻爲該法人以外之法人負責人或代表人，其是否有助於增加法人董事之向心力，實有疑問。或有謂前述法人負責人乃與法人董事有密切關聯性，且法人負責人實際操作該法人之運作，因此藉由處罰法人負責人亦可增進該法人董事對公司之向心力。然於代表人之場合，法人董事與代表人間乃爲民事委任關係，代表人僅受任出席董事會及其他相關董事業務，且當事人之任何一方得隨時終止委任契約，二者間之關係並非密切，代表人亦無從涉入法人公司之內部事務，因此，欲以處罰代表人，使法人董事進一步補足股數，實屬緣木求魚。從而可認，於法人董事未爲補足股份之場合，處罰該法人董事之代表人，並無助於前述立法目的之達成，已明顯違反目的正當性之原則。

其次，就手段必要性而言，乃係指有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。然前述證交法及查核規則之規定，毫無例外地以「全體」董事、監察人（包括法人負責人及代表人）爲處罰對象，無論董事、監察人所持股份不足法定成數之原因如何？其持股不足是否可歸責於特定董事、監察人？即要求「全體」董事、監察人應補足不足股份。更有甚者，縱使各該董事、監察人實際上並無足夠能力補足股份，或者已無意願參與公司運作，卻仍然要求「全體」董事、監察人應補足股份，違者即處以行政罰，其未考量實際狀況而爲不同處理，已明顯得見。就此而言，明顯與手段必要性之要求不符，蓋法規涵蓋過廣之結果，雖可達成其所欲達成之目的，但打擊面過大之結果，卻也使管制對象擴及於非應受規制之情形，實非屬侵害最小之方式。　鈞院釋字第四一七號解釋，亦對於此等未考量其他例外情形之規範，提出相類見解，認爲此類規範乃有檢討修正之必要。從而可見，證交法及查核實施規則無論正當理由之有無，均一體處罰之規定，已明顯違反手段必要性原則之要求。

除此之外，證交法第一百七十八條第一項第四款與查核規則第八條之規定，並未有任何的裁量基準，以致於行政機關在罰鍰金額之裁量上，往往直接適用最高之處罰金額（附件二），其所據理由不外是處罰金額過低，難達遏止之效果。惟立法機關賦予行政機關裁量權之目的，不外是希望行政機關能夠慮及各種實際狀況，而爲不同之合理處置。然今行政機關一律以處罰金額過低，直接處以最高處罰金額，已明顯違反不同事務應爲不同處置之基本要求，此不僅與憲法上平等權之真締相悖，亦與手段必要性所要求侵害最小之原則背道而馳。

最後，就限制妥當性而言，證交法及查核規則之規制目的，乃爲增加董監事之向心力。然而其所使用不問理由一律處罰，且將處罰對象擴及法人代表人之結果，雖可使董監事與公司間之關係更爲緊密，增加董監事對公司之向心力，進而加強公司之經營成效，但此等規則運行之結果，將使一般人均負有補足股份之義

務，造成空有專業能力卻無經濟後盾之人，懼於擔任董事、監察人之職務。如此一來，在欠缺專業人士之奧援下，公司運作將無法順利進行，經營成效自然下降，進而造成公司莫大之損害。由此觀之，此等規制手段不僅無法達成增加董監事向心力，增進經營成效之目的，反而造成公司經營成效下降，損害公司財產之結果。顯可見證交法第一百七十八條第一項第四款與查核規則第八條所造成之損害，與其欲達成之目的，乃顯不相當，有違限制妥當性原則之要求。

四、行政罰上之基本原則

（一）「有責任始有處罰」

按行政罰法第七條第一項規定：「違反行政法上義務之行爲非出於故意或過失者，不予處罰。」；又　鈞院釋字第二七五號解釋指出「人民違反法律上之義務應受行政罰之行爲，法律無特別規定時，雖不以出於故意爲必要，仍須以過失爲其責任要件」，可見我國對於違反行政法上義務之處罰，乃採「有責任始有處罰」之原則。換言之，對於違反行政法上義務之處罰，應以行爲人主觀上有可非難性及可歸責性爲前提，如行爲人主觀上並非出於故意或過失情形，應無可非難性及可歸責性，自非屬行政罰得爲處罰之對象。

然證交法第一百七十八條第一項第四款與查核規則第八條不問董事或監察人所持股數之成因，毫無例外地處罰「全體」董事或監察人，無論各該董事或監察人是否具有可非難性或可歸責性，均一體處以行政罰，其間之不妥顯而易見。況且全體董事或監察人之持股之所以不足，泰半係由於部分之董事或監察人出脫其持股所致，且此等董事或監察人於補足期限屆至前，隨時可能再度拋售其持股，因此，其餘之董事或監察人於補足期限內縱令有買進股份補足之行爲，補足期限屆滿後，全體董事或監察人之持股仍可能不足。此等法規適用之結果，實與前述「有責任始有處罰」之行政罰原則相悖。

另一方面，售持股之董事或監察人，如於補足期限內，轉讓超過選任當時所持有之公司股份數額二分之一者，其董事或監察人之資格當然喪失（公司法第一百九十七條參照），即可以豁免處罰，而依法購入股份之其餘董事或監察人反卻應受到證交法第一百七十八條第一項第四款與查核規則第八條之處罰，其間之矛盾，明顯可見。

綜上，證交法第一百七十八條第一項第四款與查核規則第八條之規定，已違行政罰上「有責任始有處罰」之原則，且該等法規適用上確有矛盾之處，特此懇請　鈞院宣告該等規範違憲，實感德便。

（二）一事不二罰原則

一事不二罰原則已被認爲是現代民主法治國家之基本原則（釋字第五〇三號解釋參照），其不僅適用於刑法領域，於行政罰之場合亦有適用。然觀證交法第一百七十八條第一項第四款及查核規則第八條之相關規範，其不僅對於違反行政法上補足義務之董事（監察人）課處罰鍰；另一方面，卻仍要求全體董事（監察人）補足股份，雖說補足股份之義務自形式上觀之，非爲行政罰，但細究其實際，即可發現補足股份之要求，亦當認其爲實質上之行政罰，有違一事不二罰原則之基本要求。蓋因補足股份之要求，不僅限制董事（監察人）轉讓股份之自由，更強制要求董事（監察人）必須增加持股。換言之，即董事（監察人）被迫違背自己意願買進特定之股份，此等金錢上之額外支出，實與行政機關課處罰鍰，要求董事（監察人）額外支出金錢繳交行政機關無異。而且

課處罰鍰與強制購買股份之處罰目的均在使董事（監察人）能夠持有法定成數之股份，可見課處罰鍰與強制購買股份間無論是處罰目的或處罰方式均屬相同，因此實無一事二罰之必要。從而，證交法第一百七十八條第一項第四款及查核規則第八條之相關規範，已有違反一事不二罰要求之虞，實應即刻宣告其違憲，以免造成人民財產權之損害。

五、企業所有與企業經營分離之潮流

近年隨著企業自由化與國際化之發展，企業所有與企業經營分離已成趨勢，我國公司法近年來之修正亦逐步與此潮流相配合，其中至少有公司法第一百五十六條第二項、第一百五十七條、第一百九十二條第一項、第二百零二條、第二百六十六條等規定，均可認爲是企業所有與企業經營分離之體現。然而證交法第二十六條卻要求董事、監察人必須持有公司一定成數之股份，乃與前述企業經營與企業所有分離之潮流相悖，亦與我國公司法之修正方向不符，況且強制使企業經營與企業所有結合，對於企業資本之聚集，人才的吸收，現代企業經營制度之建立，並無助益。從而可見，證交法第二十六條實有刪除之必要，而依據證交法第二十六條所授權之查核規則及證交法第一百七十八條第一項第四款之處罰規定更無存在之正當性。因此，爲使我國公司法制能與時代潮流相符，並求整體法制架構得以完善不衝突，證交法第一百七十八條第一項第四款及查核規則等相關規定實無存在之價值，懇請　鈞院爲該等規範違憲之宣告，實感德便。

關係文件之名稱及件數：

附件一：最高行政法院九十四年度判字第八四四號確定判決影本乙份。

附件二：金管會就所訂之公開發行公司董事及監察人持股數未達法定成數之裁罰標準影本乙份。

謹　狀

司　法　院　公鑒

聲　請　人：高　○　明

代　理　人：梁　懷　信　律師

林　俊　宏

中　華　民　國　95　年　1　月　2　日

（附件一）

最高行政法院判決　94 年度判字第 844 號

上　訴　人　高　○　明　住（略）

被上訴人　行政院金融監督管理委員會（承受財政部證券暨期貨管理委員會業務）

設（略）

代　表　人　龔　照　勝

上列當事人間因證券交易法事件，上訴人對於中華民國 93 年 1 月 8 日臺北高等行政法院 92 年度訴字第 344 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、本件上訴人係尖○建設開發股份有限公司（下稱尖○公司）之法人董事中○投資股份有限公司（下稱中○投資公司）之代表人，因尖○公司爲一股票上櫃公司，

截至 89 年 9 月 30 日止，其實收資本額爲新臺幣（下同）3,866,469,060 元，已發行股份總額爲 386,646,906 股，依行爲時公開發行公司董事、監察人股權成數及查核實施規則（下稱查核規則）第 2 條第 4 款之規定，全體董事最低應持有 5%股份即 19,332,345 股。惟據尖○公司 89 年 9 月份公司內部人股權變動表核知，該公司全體董事持股總數合計僅有 18,101,171 股，未達前開成數標準，故尖○公司旋於 89 年 10 月 16 日以（89）尖建管字第 0340 號函請全體董事於文到 1 個月內補足法定持股數，而被上訴人復於 89 年 10 月 26 日以（89）台財證（三）第 88346 號函請尖○公司於 89 年 11 月 25 日前將該公司全體董事持股補足情形陳報，嗣依尖○公司陳報之 89 年 11 月份股權變動表顯示，該公司全體董事之總持股數仍爲 18,101,171 股，其並未依限補足持股數，被上訴人爰對尖○公司全體董事以 90 年 3 月 28 日（90）台財證（三）第 000779 號處分書（下稱原處分）處罰鍰 600,000 元。上訴人不服，循序提起行政訴訟。

二、上訴人起訴主張：（一）上訴人固爲中○投資公司之代表人，惟中○投資公司自 89 年 10 月起，即無意參與尖○公司之經營管理，因而於同年 11 月 24 日發函尖○公司辭去其代表人王○及高○明（即上訴人）之董事職務（同年月 28 日正式生效），自無於 89 年 10 月 16 日至同年 11 月 16 日之補足期限內補足尖○公司董事法定持股成數之義務，即其代表人即本件上訴人不應受罰。（二）尖○公司因法人董事百○富投資有限公司（下稱百○富公司）於 89 年 8 月間轉讓 1,500,000 股，致全體董事於 89 年 9 月份持股數未達法定成數，其事由乃不可歸責於中○投資公司，亦非其所可預期，依司法院釋字第 275、521 號解釋意旨，不應受罰；應由轉讓持股之該董事負責補足方符公允；否則拋售持股之董事，如於補足期限內，轉讓超過選任當時所持有之公司股份數額二分之一者，其董事資格當然喪失，反而可以豁免處罰，難謂公平。查核規則強課未轉讓持股而與本件不足成數無關之其餘董事負擔此項補足義務，顯非允當，而與上揭司法院解釋所揭行政罰仍須以過失爲其責任條件之基本原則有違。（三）查核規則雖係依據證券交易法第 26 條第 2 項訂定，證券交易法第 178 條第 1 項第 4 款亦就董事違反該規則者設有處罰規定，惟上揭證券交易法二條文並未授權查核規則以「全體董事」爲處罰之對象，是該規則第 8 條以「全體董事或監察人」爲處罰對象之規定，顯然違反授權明確性原則而無效。（四）證券交易法第 26 條及查核規則之目的，旨在強化董監事對於公司之向心力，藉以穩定公司經營，進而保障投資人之權益，此等規定對於有意積極參與公司經營之人或有正面意義，惟就無意繼續參與公司經營之人則顯無必要。惟被上訴人不論董事有意或無意繼續參與公司經營，一律課予董事先行補足股份之義務，一方面限制了中○投資公司轉讓股份之自由，另一方面則強制其必須增加持股，強令其在「巨額購股支出」與「行政罰鍰」中選擇，其侵害人民之財產權至鉅，顯與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨有違。爲此，請判決撤銷訴願決定及原處分等語。

被上訴人則以：（一）爲增強董事、監察人對公司之向心力以穩定公司經營，並進而保障投資人之權益，證券交易法第 26 條第 1 項明定公開發行公司其「全體」董事及監察人應持有公司一定成數之記名股票，亦即課賦「全體」董事、監察人應持有公司一定成數股份之義務，且爲落實立法目的，同條第 2 項授權被上訴人訂定查核規則，違反者依證券交易法第 178 條第 1 項第 4 款及第 2

項規定予以處分，而該規則亦依上揭立法意旨，於第 8 條以「全體」董事、監察人爲義務主體暨處罰對象予以規範；董事或監察人以法人身份當選者，處罰該法人負責人；以法人代表人身份當選者，處罰該代表人，符合授權明確性原則。此與證券交易法第 179 條規定法人違反證券交易法規定者，應依本章各條之規定處罰其爲行爲之負責人之情形並不相同，當無逾越法律授權範圍，自屬適法。（二）公司董事之法定義務，始於就任、終於解任，故縱中○投資公司已於 89 年 11 月 28 日解任，惟前揭補足期限依規定係於同年月 16 日屆滿，中○投資公司於補足期限時仍屬在任，自仍應予處分等語，資爲抗辯。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）１．按「凡依本法公開募集及發行有價證券之公司，其全體董事及監察人二者所持有記名股票之股份總額，各不得少於公司已發行股份總額一定之成數。前項董事、監察人股權成數及查核實施規則，由主管機關以命令定之。」及「有左列情事之一者，處新臺幣 12 萬元以上 60 萬元以下罰鍰：……四、違反主管機關依第 26 條第 2 項所定之公開發行公司董事、監察人股權成數及查核實施規則之規定者。」分別爲行爲時證券交易法第 26 條及第 178 條第 1 項第 4 款所明定。２．次按「公開發行公司全體董事及監察人所持有記名股票之股份總額，各不得少於公司已發行股份總額左列成數：……四、公司實收資本額超過 20 億元者，全體董事持有記名股票之股份總額不得少於百分之五，……。但依該比例計算之全體董事或監察人所持有股份總額低於前款之最高股份總額者，應按前款之最高股份總額計之。」「公開發行公司股東會選舉之全體董事或監察人，選任當時所持有記名股票之股份總額不足第 2 條所定成數時，應由全體董事或監察人於就任後 1 個月內補足之。」「公開發行公司之全體董事或監察人，在任期中轉讓股份或部分解任，致全體董事或監察人所持記名股票之股份總額低於第 2 條所定之成數時，全體董事或監察人應於 1 個月內補足之。……第 1 項之期限，自本會或公司通知之日起計算。」及「全體董事或監察人未依第 4 條及第 5 條規定期限補足第 2 條所定持股成數時，依證券交易法第 178 條第 1 項第 4 款規定處罰全體董事或監察人。董事或監察人以法人身份當選者，處罰該法人負責人；以法人代表人身份當選者，處罰該代表人。」分別爲行爲時查核規則第 2 條第 4 款、第 4條、第 5 條及第 8 條所規定。（二）經查：１．證券交易法第 26 條第 1 項規定課賦公開發行公司「全體」董事、監察人應持有公司一定成數記名股份之義務，以增強其對公司之向心力，穩定公司經營，並進而保障投資人之權益，且爲落實立法目的，同條第 2 項授權被上訴人訂定查核規則。公開發行公司之「全體」董事、監察人既爲證券交易法第 26 條第 1 項所規範之義務主體，查核規則第 8 條第 1 項之規定亦以公開發行公司之「全體」董事、監察人爲規範主體，即「全體」董事、監察人負有依規定期限補足持股成數之義務，違反者依證券交易法第 178 條第 1 項第 4 款規定處罰「全體」董事或監察人，該「全體」處罰之規定，經核與母法之立法意旨並無違背。又依查核規則第 8 條第 2 項規定，董事或監察人以法人身份或以法人代表人身份當選者，處罰該法人負責人或代表人，核亦無逾越法律授權範圍。抑且，證券交易法第 178 條第 1 項第 4 款授權查核規則就其構成要件爲補充之規定，該規則之授權依據固爲證券交易法第 26 條第 2 項，而有關公開發行公司董事、監察人股權成數之限制係以證券交易法第 26 條第 1 項爲據，相互對照以觀，證券交易

法第 178 條第 1 項第 4 款之授權內容及範圍已屬具體明確。是上訴人主張：查核規則違反「授權明確性原則」與「行政罰之基本原則」云云，並不足取。２．公司董事、監察人之法定義務，原則上始於就任，終於解任。認定是否違反證券交易法第 26 條及查核規則，自應以董事、監察人之就、解任時點，定其是否應盡持有公司一定成數股份之義務。本件尖○公司 89 年 9 月份全體董事持股不足，縱如上訴人所述中○投資公司已於 89 年 11 月 28 日解任，惟前揭補足期限依規定係於公司通知 1 個月內，即於 89 年 11 月 16 日屆滿，該法人董事當時仍屬在任，且該期間全體董事亦無買進持股之事實，足見全體董事（包括本件法人董事中○投資公司）違反持有一定成數股份之義務，且未於規定期間內補足持股甚明。（三）關於上訴人主張：原處分係限制中○投資公司轉讓股份之自由，亦強制該公司必須增加其持股，顯然違反憲法保障人民財產權之意旨云云，因證券交易法第 26 條及董監事股權成數規則之立法意旨及目的，係在於增強董事、監察人對公司之向心力，穩定公司經營並保障投資人之權益如前述，所維護之公益顯然大於上訴人個人之利益，上訴人以此主張，委無足採。（四）上訴人又主張：法人董事百○富公司轉讓持股，係不可歸責於中○投資公司之事由，應由百○富公司自行負責云云。查證券交易法第 26 條規定既係以「全體」董事爲補足持股義務人，亦即「每一董事」均負有使全體董事總持股數符合成數之義務，是本件縱因法人董事百○富公司轉讓持股致全體董事持股不足，尖○公司所有董事亦均負有補足持股之義務。既有違反，上訴人爲中○投資公司之代表人，自不能免責。（五）至於原處分雖誤予記載補足期限爲 89 年 11 月 30 日，充其量爲應否更正之問題，且事實上尖○公司之全體董事迄至 89 年 11 月 30 日止仍未補足持股成數，該誤載並不影響原處分之效力。（六）又原處分已衡酌其違規情節，並考量處罰之適當性及執行可行性，落實董監事股權之管理，依證券交易法第 178 條第 1 項第 4 款規定，處以上訴人 60 萬元罰鍰，並無逾越法律授權之得裁罰額度上限，行政裁量之判斷餘地無濫用或逾越之情形等由，駁回上訴人原審之訴。

四、上訴意旨復執前詞，並主張：「法律既明定罰鍰之額度，授權行政機關依違規之事實情節爲專業上判斷，就各案分別爲適當之裁罰，此乃法律授權主管機關裁量權之行使，如主管機關未依各案分別爲適當之裁罰，一律依罰鍰之上限裁罰，縱令其罰鍰之上限未逾越法律明定得裁罰之額度，仍有違比例原則，與法律授權主管機關行政裁量之目的不合，係行政裁量權之濫用。」有最高行政法院 91 年度判字第 2053 號判決可參。而證券交易法第 178 條第 1 項第 4 款規定，違反查核規則者，處「新臺幣 12 萬元以上 60 萬元以下罰鍰」，惟觀被上訴人就公開發行公司董事、監察人持股成數不足所定裁罰標準，其自 89 年 9 月 21 日起，對於第一次違反者，不問個案情形，一律科處 60 萬元之上限制裁，雖未逾法定得裁罰額度，惟有違比例原則，係行政裁量權之濫用。且此項論見已於原審時具體表明，原審卻未參前揭判決意旨，亦未就上訴人指摘之原處分有違比例原則之情，詳予斟酌，除在判決理由謂「原處分並無逾越法律授權之得裁罰額度上限，行政裁量之判斷餘地無濫用或逾越之情形」外，別無其他理由等語，指摘原判決有理由不備之違法。

五、本院按：（一）行政機關於符合立法意旨且未逾母法規定之限度內，得就執行法律有關之細節性、技術性之事項以命令定之，惟其內容不能牴觸母法或對人民之

自由權利增加法律所無之限制（司法院釋字第 367 號解釋參照）。行爲時證券交易法第 26 條規定：「凡依本法公開募集及發行有價證券之公司，其全體董事及監察人二者所持有記名股票之股份總額，各不得少於公司已發行股份總額一定之成數。前項董事、監察人股權成數及查核實施規則，由主管機關以命令定之。」又公開發行公司之「全體」董事、監察人既爲證券交易法第 26 條第 1 項所規範之義務主體，查核規則第 8 條第 1 項規定，以公開發行公司之「全體」董事、監察人爲規範主體，即「全體」董事、監察人負有依規定期限補足持股成數之義務，違反者依證券交易法第 178 條第 1 項第 4 款規定處罰「全體」董事或監察人，經核與母法之立法意旨並無違背。至於董事、監察人以法人身份當選或以法人代表人身份當選者，處罰對象究爲該法人董事或負責人或代表人，該規則第 8 條第 2 項規定：「董事或監察人以法人身份當選者，處罰該法人負責人；以法人代表人身份當選者，處罰該代表人」，係就處罰對象爲明確規範，爲執行母法有關之細節性規定，並無逾越法律授權範圍。（二）上訴人主張被上訴人對於第一次違反者，不問個案情形，即科處 60 萬元之最高額罰鍰，雖未逾法定得裁罰額度，惟有違比例原則，係行政裁量權之濫用云云。惟查，證券交易法第 26 條及董監事股權成數規則之立法意旨及目的，係在於增強董事、監察人對公司之向心力，穩定公司經營並保障投資人之權益。本件尖○公司 89 年 9 月份全體董事持股總數，未達查核規則所定之成數標準，尖○公司於 89 年 10 月 16 日以（89）尖建管字第 0340 號函請全體董事於文到 1 個月內補足法定持股數，詎該公司全體董事並未依限補足持股數，被上訴人乃對尖○公司全體董事處罰鍰 600,000 元。觀之原處分書所載，受處分人爲上訴人、王○（以上 2 人爲尖○公司之法人董事中○投資公司之代表人）、張○善（尖○公司之董事百○富投資有限公司之負責人）、王○雄（尖○公司之董事尖○大飯店股份有限公司之負責人）等 4 人，均爲有一定財力之人士，罰鍰 600,000 元對該 4 人影響極其輕微，且又爲確保投資人權益所必要，符合法規授權目的，與比例原則尚無違背，且係依法裁量之結果，並無不行使裁量權或裁量不當之違法，上訴人上述主張，不足採信。又原判決業於理由內敘明被上訴人處上訴人 60 萬元罰鍰，無逾越法律授權之得裁罰額度上限，行政裁量之判斷餘地亦無濫用或逾越等情人指摘原判決有理由不備之違法云云，亦不足採。（三）從而，原審將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違誤，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

據上論結，本件上訴爲無理由，爰依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 3 項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　94　　年　　6　　月　　16　　日

（本件聲請書其餘附件略）