

釋字第 488 號解釋部分不同意見書

施文森大法官 提出

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，本席以為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。