

釋字第 488 號解釋不同意見書

戴東雄大法官 提出

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。