

司法院釋字第四八九號解釋

中華民國 88 年 7 月 30 日

院台大二字第 20470 號

解 釋 文

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、第二項所稱主管機關對違反法令、章程或無法健全經營而損及社員及存款人權益之合作社或因業務或財務狀況顯著惡化之銀行，得分別為撤銷決議、撤換職員、限制發給理、監事酬勞或停止、解除其職務，停止業務限期清理、派員監管、接管、合併、命令解散、撤銷許可及其他必要處置。其中必要處置係指在符合信用合作社法第二十七條第一項「無法健全經營而有損及社員及存款人權益之虞時」或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」之前提下，因情況急迫，縱然採取上開法律所舉之措施，勢將不能實現預期效果時，所為不得已之合理手段而言。主管機關對財務狀況顯著惡化、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，應合於前述要件外，尚須被概括承受之銀行或信用合作社未能適時提供相當資金、擔保或其他解決其資產不足清償債務之有效方法時，經依相關法令規定辦理概括承受之程序，始符合必要處置之意旨。

解釋理由書

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。」第二項：「前項第一款至第四款由縣（市）政府或省（市）政府財政廳（局

）逕行處理，並報中央主管機關備查，第五款至第八款應轉請中央主管機關處理。」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。」第二項：「中央主管機關於派員監管或接管時，得停止其股東會、董事或監察人全部或部分職權。」各該法條所定之諸多措施顯係分別授權各級主管機關衡量實際情況，依照比例原則，選擇足以達成維持金融秩序之目的，而社會成本最低並兼顧保護人民財產權之手段。其中所謂必要處置係指在符合信用合作社法第二十七條第一項「無法健全經營而有損及社員及存款人權益之虞時」或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」之前提下，因情況急迫，縱然採取上開法律所舉之措施，勢將不能實現預期效果時，所為不得已之合理手段而言。主管機關對財務狀況顯著惡化、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，應合於前述要件外，尚須被概括承受之銀行、信用合作社未能適時提供相當資金、擔保或其他解決其資產不足清償債務之有效方法時，經依相關法令規定辦理概括承受之程序，始符合必要處置之意旨。

大法官會議	主 席	翁岳生			
	大法官	劉鐵錚	吳 庚	王和雄	王澤鑑
		林永謀	施文森	孫森焱	陳計男
		曾華松	董翔飛	楊慧英	戴東雄
		蘇俊雄	黃越欽	謝在全	

抄監察院聲請書

受文者：司法院

中華民國 85 年 5 月 4 日

院台參甲字第 4892 號

主 旨：函送本院財政、司法兩委員會所提：關於財政部處理彰

化第四信用合作社案援引信用合作社法第二十七條及銀行法第六十二條之規定，命令台灣省合作金庫概括承受，於法似有未符，且省縣自治法實施後，中央部會是否有權逕自命令省屬金融機構概括承受另一信用合作社案，請惠予解釋見復。

說明：

- 一、上開提案，經本院第二屆第三十八次會議討論決議：「函請司法院大法官解釋。」
- 二、檢附關係文書乙份。

代理院長 鄭水枝

聲請解釋總說明

壹、聲請統一解釋之目的

財政部八十四年八月三日（82）台財融第八四七二八一七六號函令台灣省合作金庫概括承受彰化四信，謂係依據信用合作社法第二十七條、銀行法第六十二條規定，財政部之處分決定對救平當時之金融危機固有其行政目的。本院則認信用合作社法第二十七條及銀行法第六十二條條文係屬於先列舉再概括，而概括承受之重要性及影響性遠大於已列舉之監管或接管等規定，依列舉（例示）事項之末，所加之概括文句，不包括與列舉事項中明示事物性相異之事項。上開條文之列舉規定既無概括承受，則概括規定是否涵蓋概括承受，已值爭議，而財政部八十一年五月二日台財融八一七三九三九一號函頒金融機構監管接管辦法第十四條雖有概括讓與之相關規定，但是否與信用合作社法第二十七條規定之意旨相符，仍不無商榷之餘地。因而本件財政部以概括承受處理彰化四信案，行政上或有其急迫之必要性，然於適法性方面引致社會輿論、專家學者爭論，以及地方議會之反彈，因事關本院與行政機關適用法律見解有異，爰依司法院大法官審理案件法第七條之規定，聲請大法官統一解釋。

貳、疑義之性質、經過與涉及之法律條文

八十四年八月二日彰化第四信用合作社（以下簡稱彰化

四信) 因其總經理利用人頭，挪用公款達新台幣二十八億元，財政部依據信用合作社法(以下簡稱信合法)第二十七條第一項第六款規定，勒令彰化四信停業，進行清理；並同時依據銀行法第六十二條第一項規定，指派台灣省合作金庫(以下簡稱合作金庫)接管彰化四信。嗣因彰化、南投、台中等中部地區多家金融機構出現擠兌人潮，財政部遂決定終止接管，於同年八月三日以台財融第八四七二八一七六號函，命令自八月四日起由合作金庫概括承受彰化四信，並恢復營業，財政部此項行政處置，不無擴大上揭法條規定之解釋情事，而與法有違。

參、聲請解釋之理由及對本案所持之見解

- 一、依照銀行法第六十二條規定，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。信合法第二十七條亦規定「主管機關得為左列處分……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。」並未規定銀行與銀行間可以概括承受。本件財政部當初命令合作金庫概括承受彰化四信時，謂係依據信合法第二十七條、銀行法第六十二條暨金融機構監管接管辦法第十四條規定辦理。行政上或有其急迫之必要性，以避免基層金融擠兌事件之骨牌效應，及引發不可收拾之財政金融風暴。但概括承受所必須踐行之承受機構與被承受機構間意思表示合致之契約要式，亦嫌未備，凡此，財政部援引上開法規為概括承受之處置，已有擴張解釋法律之嫌，程序上復未踐行法定要件。
- 二、根據省縣自治法第十二條規定，省銀行為省之自治事項，中央部會若無特別法之授權，是否有權逕自命令某一省屬金融機構概括承受另一有問題之信用合作社，此舉是否侵犯地方的行政權，亦滋生疑義。且嗣後奉命承受

業務之省屬金融機構，其因承受他信用合作社所產生之相關預算，亦衍生侵犯省屬民意機構審查此項預算之職權。

監察院議案關係文書

案由：本院財政、司法兩委員會提，有關財政部處理彰化第四信用合作社事件，援引信用合作社法第二十七條及銀行法第六十二條之規定，命令台灣省合作金庫概括承受，涉有適法性爭議，擬請院會公決，聲請司法院大法官解釋。

說明：

- 一、八十四年八月二日彰化第四信用合作社（以下簡稱彰化四信）因其總經理利用人頭，挪用公款達新台幣二十八億元，財政部依據信用合作社法（以下簡稱信合法）第二十七條第一項第六款規定，勒令彰化四信停業，進行清理；並同時依據銀行法第六十二條第一項規定，指派台灣省合作金庫（以下簡稱合作金庫）接管彰化四信。嗣因彰化、南投、台中等中部地區多家金融機構出現擠兌人潮，財政部遂決定終止接管，於同年八月三日以台財融第八四七二八一七六號函，命令自八月四日起由合作金庫概括承受彰化四信，並恢復營業。
- 二、依照銀行法第六十二條規定，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。信合法第二十七條規定，內容與銀行法大體一致。
- 三、財政部當初命令合作金庫概括承受彰化四信時，謂係依據信合法第二十七條、銀行法第六十二條暨金融機構監管接管辦法第十四條規定辦理。但信合法及銀行法並未規定銀行與銀行間可以概括承受，銀行法第六十二條僅稱「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。」信合法第二十七條亦規定「主管機關得為左列處分……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。」財政部此項行政措施，本院認其尚有適法性之爭議。首就法條條文之申述而言，前述條文係屬於先列舉再概括，而概括承受的重要性及影響性遠大於已列舉的監管或接管等規定。立法時如確有使用概括承受之意旨，應不會不加列舉，而其既未列舉，則「其他必要之處置」能否涵蓋「概括承受」？應是否定，否則只要均使用「其他必要之處置」一詞，不就涵蓋所有措施？財政部對此亦有了解，已有修正銀行法及信合法，增列概括承受規定，以增其適法性之意。是以，財政部以「其他必要之處置」作為命令合作金庫概括承受彰化四信之法源，不但適法性有疑義，尚有行政裁量權將漫無限制之虞。另金融機構監管接管辦法第十一條第三款雖有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之規定，然此行政命令似已逾越母法，且該條亦係規定監管人得協助受監管金融機構之行為為概括讓與行為，而非規定主管機關可未經受監管金融機構之同意而命令其他金融機構予以概括承受。

- 四、次查概括承受有一定之法律程序，不論承受機構或是被承受機構，都須經法人意思機關「表示同意」的程序，亦即由當事人依契約訂立，方為合法，以彰化四信事件而言，財政部逕自命令合作金庫概括承受，但彰化四信並未完成法定同意程序，其董事會甚至反對被承受，而合作金庫在未召開股東會同意之前就已逕自實施。是以，合作金庫概括承受彰化四信，在未經歷一定的程序之前，即由財政部以行政命令便宜行事，不無違反法定程序之處。
- 五、此外根據省縣自治法第十二條規定，省銀行為省之自治

事項，中央部會若無特別法之授權，是否有權逕自命令某一省屬金融機構概括承受另一有問題之信用合作社，此舉是否侵犯地方的行政權，亦滋生疑義。

六、本院為調查彰化四信弊案財金主管機關有無違法失職之處，就信合法第二十七條及銀行法第六十二條是否包括「概括承受」，所持見解與財政部歧異，爰特依法聲請統一解釋。

七、謹附(一)聲請解釋總說明乙份。(二)調查報告影本。(三)財政部八十四年八月三日台財融第八四七二八一七六號函影本。

提案人：財政、司法委員會

(本聲請書附件(二)(三)略)