

## 26. *Affiliated Ute Citizens v. United States*

406 U.S. 128 (1972)

何曜琛、戴銘昇<sup>1</sup> 節譯

### 判 決 要 旨

1. AUC案：若未經美國政府同意時，依法不可對其提起訴訟。當事人主張，政府的同意已存在於25 U.S.C. § 345。Section 345（第345條）規定僅適用於「分配訴訟」因此，我們判決Section 345於此並不適用。

(The United States, of course, may not be sued without its consent. The consent, it is claimed, exists in 25 U.S.C. § 345. Section 345 authorizes, and provides governmental consent for, only actions for allotment. We therefore readily conclude that § 345 has no application here.)

2. Reyos案：1961年8月26日公告後，政府與混血族人間之託管及限制性財產的監管關係終止。此等股份之上，已無政府公權力存在；政府既已不得行使公權力，其應無須就未禁止股份轉讓一事負責。

(The proclamation of August 26, 1961, this marked the termination of federal supervision over the trust and restricted property of the mixed-bloods. There was no remaining governmental authority over those shares. And without such authority there can be no liability on the part of the United States for failure to restrain a sale.)

3. 曾有法院表示，1934年證券交易法及其相關法規，有一個「重大的目的……以完全揭露的法理取代買者當心（caveat emptor）的原則，在證券市場樹立更高的商業倫理。」前揭法院提及國會希

<sup>1</sup> 戴銘昇 政治大學法律系法學博士候選人、中國文化大學法律系兼任講師

望證券的立法可以避免詐欺，能夠「不機械及侷限，而彈性」的解釋之。

(The Court has said that the 1934 Act and its companion legislative enactments n15 embrace a "fundamental purpose . . . to substitute a philosophy of full disclosure for the philosophy of caveat emptor and thus to achieve a high standard of business ethics in the securities industry." In the case just cited the Court noted that Congress intended securities legislation enacted for the purpose of avoiding frauds to be construed "not technically and restrictively, but flexibly to effectuate its remedial purposes.")

4. 更明確的說，Rule 10b-5 之第2款係明文規定，就重大事實作不實陳述及隱匿重大事實；第1款及第3款則未作如此狹窄的規定。被告計畫並誘使出賣人出售其持股，而未向其揭露應可影響其出售決定的重大事實，其行為已構成以「商業活動」、「方法、計畫或技巧」詐欺印第安籍出賣人。

(To be sure, the second subparagraph of the rule specifies the making of an untrue statement of a material fact and the omission to state a material fact. The first and third subparagraphs are not so restricted. These defendants' activities, outlined above, disclose, within the very language of one or the other of those subparagraphs, a "course of business" or a "device, scheme, or artifice" that operated as a fraud upon the Indian sellers.)

5. 本案主要係有關未盡揭露義務之行為，並無積極證明「信賴」要件存在的必要；只要被告所隱匿的事實係屬重大，一個理性投資人認為該資訊對其投資決定具有重要性即可。有此揭露義務存在，及隱匿重大事實之行為即符合因果關係的要件。

(Under the circumstances of this case, involving primarily a failure to disclose, positive proof of reliance is not a prerequisite to recovery. All that is necessary is that the facts withheld be material in the sense

that a reasonable investor might have considered them important in the making of this decision. This obligation to disclose and this withholding of a material fact establish the requisite element of causation in fact.)

6. 我們認為正確的損害計算方式是：所有出賣人所取得的公平價值與若無詐欺行為時其應取得的公平價值，兩者間之差額。被告所獲得之利益高於出賣人之實際損失時，則例外以被告所獲得利益總額作為損害額。

(In our view, the correct measure of damages is the difference between the fair value of all that the mixed-blood seller received and the fair value of what he would have received had there been no fraudulent conduct, except for the situation where the defendant received more than the seller's actual loss. In the latter case damages are the amount of the defendant's profit.)

### 關 鍵 詞

Rule 10b-5 (規則10b-5) ; first refusal right (優先承購權) ; proximate cause (法律上因果關係) ; Tort Claims Act (侵權求償法) ; Section 10 of the Securities Exchange Act of 1934 (1934年證券交易法Section 10) ; securities fraud (證券詐欺) ; reliance (信賴) ; fair value (公平價值) ; true value (真實價值) 。

(本案判決由大法官Blackmun主筆撰寫)

### 事 實

「猶特族隔離法」(Ute Partition Act) 係有關於位於猶他

州(Utah) Uintah 及Ouray2處印地安猶特族的保護法。此法通過時，此族有約1,765人，其中439位係混血(mixed-blood)之猶特人、1,326人則為純種(full-

blood) 的猶特人。本法第1條揭示其立法目的為「為隔離及分配混血及純種種族成員間的財產；為了終止聯邦政府對於混血種族之託管及限制性財產的監管；及為了純種族人的發展計畫，協助其準備終止對於其財產的聯邦監管(25 U.S.C. § 677)。」其財產包含現金、應收帳款、石油、天然氣、礦產及對美國政府的債權(未經判決確定的及未清償的債權)。

依據本法第10條之規定(25 U.S.C. § 677i)，2個種族的財產開始進行分配。當每一位混血猶特人收到其所應分配的部分後，聯邦政府原定的限制，除於某些特定財產外(即對於美國政府的債權、天然氣、石油、礦權與其他無法合理分配的財產，此等財產仍屬於全族的財產)，原則上均取消。內政部長(Secretary of the Interior)於是公告「聯邦與此等人間之託管關係終止」。無法分配的財產則由「種族事業委員會(Tribal Business Committee)及混血族人之有權代理人共同管理」。

本法第6條(25 U.S.C. § 677e)授權混血族人可以成立特定的組織，訂立章程、選任有權之代理人以處理任何法律允許範

圍內的任何行為。根據混血族人的授權，1956年成立一家非法人之團體(unincorporated association) AUC。1958年則成立了UDC(Ute Distribution Corporation)公司以處理不適於分配的特定財產。

UDC發行予每一位猶特族人10股之記名股份，總計為4,900股。UDC及北美猶他州第一證券銀行(First Security Bank of Utah, N. A.; 後簡稱「銀行」)於1958年12月31日簽署1份書面協議，委任銀行為其股份之轉讓代理人(transfer agent)。UDC也決定不交付股票予股東，而將其存放在銀行，再由銀行發行憑證給個別的股東(此係為避免股票滅失的風險)。

UDC的章程規定，於1964年8月27日(隔離法通過滿10年)以前之任何時期，如果混血猶特人決定出售其UDC股份時，他必須優先轉讓(以內政部長認可的形式)給族人(純種或混血)，若未履行優先轉讓的要約行為，其轉讓行為無效；如果其他族人不願意優先認購，才可以不低於轉讓予族人的價格轉讓予族外人。章程並規定，所有的UDC股票上必須記載上述限制。此外，每一張股票上均以紅色字體記載下列

警語：「本股票並非一般商業公司之股票，其未來價值及報酬均屬未定，股票所有人不得出售及質押，惟應為股東及其家族之利益妥善保管之。」

UDC股東均被告知上開限制。UDC的董事長證明許多股東接到通知後，均表示樂於遵守。

於1960年8月內政部長頒布了相關的規則 (25 Fed. Reg. 7620; 25 CFR §§ 243.1-243.12 (1962))，以規範混血族人轉讓其持股份予族外人的程序 (於1964年8月27日之前均須遵守)。程序如下：1. 出賣人必須先通知保護區之監管人出賣的價格及條件。2. 監管人再通知UDC及委員會並公告。3. 如果沒有族人接受要約，監管人則將之告知出賣人，出賣人便可於6個月內以相同或更高的價格 (於相同的條件下) 出售予任何人。4. 於出售予族外人時，出賣人必須出具聲明書予監管人，記載並證明其所收取之價金數額。5. 監管人備妥實體之股票後，將之交給銀行，由銀行記載於帳簿中。

終止的公告於1961年8月27日發出，不過於未分配的財產上，託管關係仍然存續。

## 判 決

AUC案 (431 F.2d 1349) 維持原判。

Reyos案 (431 F.2d 1337) 部分維持，部分廢棄。

## 理 由

### I

#### 本案訴訟

##### A. AUC案

1968年4月，AUC為自己及其490名混血族人向美國政府起訴，主張：(1)依比例分配蘊涵於保留地中的27.16186%礦產權；(2)判決有權與委員會共同管理財產者應為AUC而非UDC。

##### B. Reyos案

於1965年2月，Anita R. Reyos及其他84位混血族人以違反1934年證券交易法及Rule 10b-5為由起訴銀行、2名銀行的經理人 (John B. Gale與Verl Haslem) 及一些汽車經銷商。後又追加美國政府為被告。本案依28 U.S.C. §§ 1331 and 1346 (b)有管轄權。

當事人由85名原告中，選擇12名擔任「選定當事人」 (bellwether plaintiff)。這些原告已經將UDC的股份出售給族外人 (包括Gale及Haslem)，交易

均發生在終止聯邦託管關係之公告後。

地方法院主張銀行及2名經理人應對12名原告負損害賠償責任。美國政府負有義務阻止系爭交易（但未充分履行），因此基於侵權求償法（28 U.S.C. §§ 2671-2680），應就1964年8月27日前的交易負損害賠償責任；然而，無須就上開期日後或2名與有過失（contributorily negligent）之原告之交易負責。法院判決原告出售UDC股票時，其公平價值（fair value）為每股1,500元。銀行及2名被告應負擔之賠償總額為129,519.56元。美國政府應負擔的賠償金額為77,947.35元。

數名被告提起上訴，而12名原告的案子已交付上訴審判。第十巡迴法院將之廢棄並發回重審（431 F.2d 1337 (1970)）。

### C.

基於AUC及12名原告的請求，本院同意此2案同時上訴三審，因為這些爭議對於終止監管後之印第安族具有重要性（402 U.S. 905 (1971)）。

## II

### AUC案

系爭兩案，雖然內容不相同，但均與UDC的設立有關，將

此2案併同審理並非不適當。

A. 若未經美國政府同意時，依法不可對其提起訴訟（United States v. Sherwood, 312 U.S. 584, 586 (1941)）。當事人主張，政府的同意已存在於25 U.S.C. § 345。Section 345規定僅適用於「分配訴訟」時，而「分配」係指選擇特定的土地，並將之獎賞給某個被分配人。我們判定Section 345於此並不適用，28 U.S.C. §§ 1399及2409亦均不適用。AUC案因欠缺管轄權而駁回之。

B. AUC案中，請求判定管理權的部分，值得進一步說明。

猶特族隔離法是該族自行提案（且起草）而成的立法。該法規定，混血族人可以成立一定的組織，並選任、授權代理人為全體混血族人採取隔離法所要求的行為（§ 6, 25 U.S.C. § 677e）。AUC於1956年成立，即係依照上述法規產生的結果；其章程授權代理人可以採取必要的行為。UDC於1958年由混血族人所成立，目的是為了與委員會共同管理礦產權及對於美國政府的債權（未經判決確定的）。AUC批准了UDC的章程，且以決議的方法授權UDC依據章程行事。

這些步驟都是按照隔離法的

規定所為。UDC的成立及組織架構都經該法認可，而且AUC本身也參與創立UDC，賦予其生命及活力。這些行為全部都是在國會的權限範圍內。UDC的合法性進一步的被聯邦所得稅法所承認並有條件的豁免其納稅義務。

### III

#### Reynos案

本案之85名原告，關於其出售UDC股票一事，對於被告提起違反1934年證券交易法Section 10(b)及證券管理委員會 (Securities and Exchange Commission, SEC) 頒布之Rule 10b-5之訴訟。

原告主張，銀行與UDC已有協議，擔任其轉讓代理人；銀行保管所有載明警語之實體股票；因為實體之股票在銀行之占有中，股東可能接觸及了解到股票上記載警語之機會被降低了；由於銀行負責處理優先承購程序 (first-refusal procedure) 的文件作業，因此，有意出售股票之混血族人僅得透過銀行進行交易。

就地方法院認定之事實，摘要整理如下：

1. 1959年，於銀行被聘任為轉讓代理人後，UDC董事會決議，以書面通知銀行並要求銀行「必須勸阻股東出售UDC的股

票，並向股東強調及說明股東繼續持有股票的重要性」。通知書上並說明：「我們相信銀行會向有意出售股票之人強調，並無任何可能的方式得以決定股票的真實價值 (true value)。」

2. 銀行於猶他州Roosevelt開設一分行。由於許多混血族人居住於該區域。此有助於便利及協助混血族人進行股份轉讓之程序。被告Gale及Haslem均為銀行之副理，同時兼具公證人之資格。
3. 12名原告所出售予族外人之大部分股票，其相關的程序均係由Gale或Haslem代為處理 (文件準備及公證程序)，包含出售價格不得低於轉讓予族人之價格之同意書在內。相關文件的準備作業，並不嚴謹。
4. 部分聲明書內並未正確地就其有關之買賣加以記載。雖然內容記載為現金交易，但某些出賣人實際上是取得2手汽車或其他實體財產作為對價。監管人依據聲明書之記載備妥股票，並將之交由銀行擔任移轉代理人。
5. 於1963年及1964年之間，混血族人共出售1,387股之UDC股票。全部均係出售予族外人。

Haslem自己購買了50股（均係於1964年8月27日以後），Gale本身則購買了63股（部分於到期日前、部分於到期間後）。12名原告共售出120股，當中，Gale購買10股、Haslem購買6股。被告均以現金進行交易。其餘股票則由32名白種人取得。

6. 股票之出售價格每股介於300元至700元美金之間。然而，股票在白種人之間的移轉價格每股卻係介於500元至700元美金之間（按：高於出售價格）。
7. Gale及Haslem擁有非印第安族之購買者之經常性訂單。其中7名並非本州居民。某些買家為了交易進行的便利，便將存款存放於銀行（按：故銀行亦因而有獲利）。
8. 兩名被告均因協助股票轉讓而取得許多的報酬或手續費。兩名被告並勸誘他人購買UDC的股票，且於銀行之營業時間內，利用銀行之營業場所為之。
9. 為便於進行此等有關之所有交易，銀行並向族人徵求同意使用其個人帳戶。
10. 關於UDC股份之移轉，美國之郵件及其他州際商務工具被

銀行、Gale及Haslem使用。

地方法院判決如下：

1. 關於美國政府：政府有理由知悉混血族人出售股份予非印第安族人，係於可疑的情況下進行。其負有義務勸阻並防止混血族人進行交易。政府未善盡此義務係促成交易的法律上因果關係（proximate cause）。
2. 關於Gale及Haslem：此2人利用計畫以取得（為自己或他人）混血族人的UDC股份。違反其揭露義務，他們並順利以低於公平價值之價格取得上開股份。
3. 關於銀行：銀行明知其受僱人所為之不當行為，就此部分，刻意授予行為人權限，故應就行為人之行為負連帶賠償責任。

地院因此判定被告，即美國政府、銀行、Gale及Haslem必須對12名原告負賠償責任；1964年8月27日以後之交易及原告Workman及Oran F. Curry（因為此2名原告知情且與有過失）之部分，政府則無須負責。以每股1,500美元計算賠償金額。

上訴法院撤銷地院部分重要判決：

1. 關於美國政府：有關出售UDC股票，於1961年終止託管關係



後，政府對於上訴人並未負有義務。於上開日期後，政府與上開股份已無任何監督或託管關係存在。因此，並不符合侵權求償法之規定。

2. 關於Gale及Haslem：此2人僅就其本身取得股票及以更高之價格轉售予他人之行為負責而已。關於其他的交易行為，此2名受僱人僅係提供必須的行政作業協助而已，並不足以課予責任。法院就損害額之部分發回重審。
3. 關於銀行：就與UDC和銀行之契約而言，對於原告之行為，銀行並未違反任何義務，即使Gale及Haslem積極的鼓勵進行UDC股票的交易及銀行獲得一些間接的利益（銀行的存款因而增加）時，亦同。不過，就Gale及Haslem應負賠償責任的範圍內，銀行亦應負責。

綜上所述，上訴法院於Reynos案部分，判決美國政府勝訴；大部分的判決內容亦有利於銀行；Gale及Haslem個人必須負責，銀行僅就部分交易負責；而就這些交易之賠償額，發回地院重審。

我們則認為各別的被告：

#### A. 美國政府

1961年8月26日公告後，政府與混血族人間之託管及限制性財

產的監管關係終止，此應包含UDC的股份，UDC股票本身已不受限制。每一個混血族人均可以任意地出售其持股予任何人，不受「法律」的限制，但須受到UDC本身的「章程」所加諸的限制。此等股份之上，已無政府公權力存在；政府既已不得行使公權力，其應無須就未禁止股份轉讓一事負責。

上訴人所述因為優先承購權而創造政府義務之主張，無法說服我們。此優先承購權規定於UDC之章程，係由UDC自己所創造。關於此一部份，公司之行為並未課予政府義務。

#### B. Gale及Haslem

證券交易法Section 10規定「關於任何證券的買或賣，任何人直接或間接.....使用.....任何操縱或詐欺方法或手段違反」「證管會為公眾利益或保護投資人，所頒布之必要或適當的」任何規則，即為違法。此一規則即Rule 10b-5，其規定關於任何證券的買或賣，「任何人直接或間接：(1)使用任何方法、計畫或技巧從事詐欺行為。(2)對重要事實作不實陳述，或省略某些重要事實之陳述，以致在當時實際情形下產生引人誤導之效果。(3)從事任何行為、業務或商業活動，而

對他人產生詐欺或欺騙之情事者」。

這些法令的規定相當廣泛，且重覆的使用「任何」一詞，寓有「包括性」之意涵。曾有法院表示，1934年證券交易法及其相關法規，有一個「重大的目的……以完全揭露的法理取代買者當心（caveat emptor）的原則，在證券市場樹立更高的商業倫理（SEC v. Capital Gains Research Bureau, 375 U.S. 180, 186 (1963)）。」前揭法院提及國會希望證券的立法可以避免詐欺，能夠「不機械及侷限，而彈性」的解釋之（Id., at 195）。

法院已很清楚的強調該法的立法目的，我們認為本案上訴法院對於被告Gale及Haslem的行為，見解過於狹窄。我們同意被告2人及僱用銀行如果僅以轉讓代理人的角色，提供銀行的行政作業資源時，此時並無揭露的義務；但上訴法院亦提及，證據顯示Gale及Haslem積極的鼓勵非印第安族人間進行UDC股票的交易，他們勸誘且接受非印第安族人的經常性訂單。被告2人及銀行，亦因為此一交易市場的發展而使得銀行的存款餘額上升。被告2人也因此獲得非印第安人買家所支付的手續費用或報酬。故此2

人及銀行均熟悉此交易市場，混血族之出賣人亦如此認為，因而信賴之。

上訴法院認為2名受僱人就重大事實為不實陳述之行為已違反Rule 10b-5(2)的見解係屬正確，意即，UDC的市場價格係因被告們之購買行為始形成。

然而，我們認為，就上訴法院主張除非有證據顯示，原告信賴Gale及Haslem之虛偽陳述，否則並無違反Rule 10b-5的見解，顯有違誤。我們並不將Rule 10b-5作如此狹窄之解釋。更明確地說，Rule 10b-5之第2款係明文規定，就重大事實作不實陳述及隱匿重大事實；第1款及第3款則未作如此狹窄的規定。被告計畫並誘使出賣人出售其持股，而未向其揭露應可影響其出售決定的重大事實，其行為已構成以「商業活動」、「方法、計畫或技巧」詐欺印第安出賣人。被告2人在某種意義上來說，很清楚的是扮演造市者（market maker；或又譯為造市交易員）的角色，非僅為其個人取得UDC的股份而已，而是更為了促成其他的交易。因此，他們確已違反了Rule的揭露義務。部分的上訴人雖然並未由被告獲取積極的聲明或建議，但出賣人應有權利知悉被告能夠從其出賣

行為中獲得經濟利益且其所出售之股票，以更高的價格在市場上流通。

本案主要係有關未盡揭露義務之行為，並無積極證明「信賴」要件存在的必要；只要被告所隱匿的事實係屬重大，一個理性投資人認為該資訊對其投資決定具有重要性即可。有此揭露義務存在，及隱匿重大事實之行為即符合因果關係的要件。

Gale及Haslem所從事者，不僅是提供行政作業服務而已。其行為已明顯的違反Rule 10b-5，且這些行為是在其作為出賣人之代理人時所為。

#### C. 銀行。

銀行當然必須和Gale及Haslem連帶負責。

### IV

#### 損害

A. 地方法院認為每一位出賣人的損害計算方法為，買賣UDC時的公平價值與出賣人取得價金（包括任何由車商所交付之汽車）時的公平價值間之差額。上訴法院則認為計算方法是「被告轉賣所獲得的利益」，或如果並未轉賣，或如果轉賣價格不符合常規時，則以「向原告買進當時的市價（431

F.2d, at 1348-1349）」計算之。

我們認為正確的損害計算方式（15 U.S.C. § 78bb (a)）是：所有出賣人所取得的公平價值與若無詐欺行為時其應取得的公平價值，兩者間之差額。被告所獲得之利益高於出賣人之實際損失時，則例外以被告所獲得利益總額作為損害額。

B. 地方法院算出UDC每股價值為1,500元，上訴人以油頁岩的價值為主要基準，主張每股價值應為約28,000元。

我們贊同地院及上訴法院的意見，28,000元的金額的確過高。地方法院身為事實審的承審法院，判斷權限並不侷限於實際的買賣價格。

地院考慮到保護區內蘊涵大量的油頁岩；這些蘊藏量擁有相當的現值及極大的潛在價值；蘊涵天然氣、煤及其他礦藏；每一位上訴人於1965年時仍對這些礦藏保有權利；對美國政府的債權並未經司法程序實現；及出賣人的出售價格與白種人間的買賣價格等因素，才算出1,500美元的數字。法院指出股票的價格有些受到Gale及Haslem不當行為的影響；賣方多於買方；印第安出賣人並未被充分告知股份對於非印

第安買方的潛在價值；印第安出賣人處於極大的經濟壓力；證據顯示每股價值超過700元；部分市場不利因素可歸責於被告等因素的影響。反之，法院也提出，並非全部的市場不利因素均應歸責於被告，族人本身也有可歸責之處，其有機會但卻拒絕以350元至700元間之價格購買UDC的股份。

最後，法院相信問題不在於決定礦藏的總價值或者單純由股票的買賣價格來決定。而是依據具信服力的證據顯示，於上訴人

各別為交易時，其每股價格應為1,500元。

有鑑於此，總而言之，我們不贊同上訴法院，而同意地方法院的想法，地方法院的計算結果1,500元可從證據中得到足夠的支持。

上訴法院就關於美國政府部分的判決予以確定；至於銀行及各被告，判決部分確定、部分廢棄。

判決如上。

(反對意見書略)