

釋字第 488 號解釋不同意見書

黃越欽大法官 提出

本件有關銀行法第六十二條第一項以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、經營不善而有損及社員或存款人權益之虞時，其處分方式係採例示概括方式之規定，本席認為本件應為如下之解釋：「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有關『其他必要之處置』部分，與憲法第二十三條之規定要件不符，已侵害人民憲法所保障之權利，應為無效之解釋」，其理由如下：

一、按金融機構之業務、財務狀況顯已惡化，已有損及其他存款人之權益之虞時，主管機關非不得行使緊急處置權，此種處置權之行使，實是對被處置者之財產權所加諸之限制，效果十分嚴重，例如銀行法第六十二條第一項規定：「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」，不但對財產權加以限制，甚至連營業權、工作權都加以剝奪，又如信用合作社法第二十七條第一項規定：「得勒令停業、清理或合併」亦與前者相同，都是對相對人之財產權、營業權及工作權之重大侵害，對於法律保留之程度，應作最嚴格之要求，即對於其緊急處置之措施及方式，應明確列舉殆盡，不得以概括之方式空白授權為之，以免造成人民財產不測之損害。此觀破產法對破產要件、程序、破產財團之組成、破產管理人之權力義務皆明確規定而不以概括之方式空白授權為之即明。銀行法第六十二條第一項、信用合作社法第二十七條第一項第八款所規定之「其他必要之處置」，未以明確列舉方式而以概括之方式空白授權為之，違反法律保留原則，亦有違法律明確性之要求。

- 二、由於「其他必要處置」之概括條款，使主管機關倒果為因將債之移轉效力規定，解釋為債之發生原因，按概括承受於民法上係屬債務承擔後所發生之法律效果，亦即為法律效力之規定，民法第三百〇五條、三百〇六條規定，概括承受可分為營業合併及就他人之財產或營業概括承受其資產及負債者，但其並非債之發生原因，債發生之原因應始於債務承擔契約成立生效時。亦即只有在有效存在的債務承擔契約下才有概括承受可言，而本件債務承擔契約之當事人，合作金庫與彰化四信，於合作金庫未獲當時台灣省財政廳同意前，即已概括承受，且將概括承受視為契約，蓄意曲解民法之法理。
- 三、行政處分權能與人民之權利係處於相互消長之關係，行政處分權能越大，相對的人民遭遇行政機關侵害的機會便越大，行政機關藉空白授權便宜行事，則人民權利受損之可能性即無限擴大。本案之主管機關，將此「其他必要處置」之範圍，擴大至得以強制該處分對象以外之第三人，且將該處置之方式，擴大至得以命相對人與第三人強制簽訂概括承受契約，按銀行法第六十二條第一項、信用合作社法第二十七條第一項第八款所規定之「其他必要之處置」，其相對人應是有危機之金融機構，並不包括其他第三者之金融機構。而主管機關竟強制第三者概括承受之，並與之簽訂債務承擔契約，不僅違背該法律之規定，更侵害了民法上「私法自治」之基本價值。
- 四、細究系爭條款，其意義固為維持金融秩序，金融秩序重要性當然值得重視，但其監督管理本質是在維護市場機能之自由運作，因而，經營不善或違法之金融機構受到淘汰，是金融秩序當然之結果，也是主管機關應力加維護之機制。如以不當行政介入干預維持表面上之安寧假象，事實上對金融秩序之危害，所產生的作用、

效果，不但以國庫補貼經營不善或違法之金融機構，中間所隱藏之黑金掛鉤，對國家所造成之損害更是無法估計。主管機關強制合作金庫簽訂所謂概括承受條款之債務承擔契約，依照遺產及贈與稅法第五條第一款之規定，在請求權時效內無償免除或承擔債務者，其免除或承擔之債務以贈與論。該合作金庫承擔彰化四信之債務，實則已發生視同贈與之效果，莫怪乎監察院會糾正本案有圖利之嫌。

上述情形當然亦有主管機關職權行使不當之處，但究其根源，實在於本件系爭條款中空白授權所致。是以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中，其所規定之「其他必要處置」之規定，應宣告違憲，多數意見所持之見解，本席不敢苟同，爰提出不同意見書如上。