

司法院釋字第四七五號解釋

中華民國 88 年 1 月 29 日

院台大二字第 02657 號

解釋文

國民大會為因應國家統一前之需要，制定憲法增修條文，其第十一條規定：「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定」。

政府於中華民國三十八年以前在大陸地區發行之國庫債券，係基於當時國家籌措財源之需要，且以包括當時大陸地區之稅收及國家資產為清償之擔保，其金額至鉅。嗣因國家發生重大變故，政府遷台，此一債券擔保之基礎今已變更，目前由政府立即清償，勢必造成臺灣地區人民稅負之沈重負擔，顯違公平原則。立法機關乃依憲法增修條文第十一條之授權制定「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」，於第六十三條第三項規定：一、民國三十八年以前在大陸發行尚未清償之外幣債券及民國三十八年黃金短期公債；二、國家行局及收受存款之金融機構在大陸撤退前所有各項債務，於國家統一前不予處理，其延緩債權人對國家債權之行使，符合上開憲法增修條文之意旨，與憲法第二十三條限制人民自由權利應遵守之要件亦無牴觸。

解釋理由書

國民大會為因應國家統一前之需要，依據憲法第二十七條第一項第三款及第一百七十四條第一款之規定，制定憲法增修條文。其第十一條規定：「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別規定」。

政府於中華民國三十八年以前在大陸地區發行之國庫債券，係基於當時國家籌措財源之需要，且以包括當時大陸地區之稅收及國家資產為清償之擔保，其金額至鉅。嗣因國家發生重大變故，政府遷台，此一債券擔保之基礎今已變更，目前由政府立即清償，勢必造成臺灣地區人民稅負之沈重負擔，顯違公平原則。

人民之自由權利固受憲法之保障，惟基於公共利益之考量及權衡個人私益所受影響，於符合憲法第二十三條之要件者，立法機關得以法律為適當之限制；又憲法於一定條件下明確授權立法機關制定法律為特別規定時，法律於符合上開條件範圍內，亦不生牴觸憲法問題。八十一年七月三十一日公布施行「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」，即係依據憲法增修條文第十一條授權而制定，該條例第六十三條第三項規定：一、民國三十八年以前在大陸發行尚未清償之外幣債券及民國三十八年黃金短期公債；二、國家行局及收受存款之金融機構在大陸撤退前所有各項債務，於國家統一前不予處理，其延緩債權人對國家債權之行使，係因情事變更，權衡國家情勢所為必要之手段，無違上開憲法及憲法增修條文之意旨，與憲法尚無牴觸。

大法官會議 主 席 施啟揚

大法官 翁岳生 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

抄臺灣臺北地方法院法官林瑞斌聲請書

壹、聲請釋憲之目的

本院審理八十五年度訴字第三九〇八號原告李〇秋，請求兌現無記名證券事件，認臺灣地區與大陸地區人民關係條例第六十三條第三項之規定，有牴觸憲法第十五條所保障人民財產權之疑義，依司法院釋字第三七一號解釋，聲請大法院大法官解釋憲法，並宣告該條項規定為無效。

貳、疑義及理由

一、按「法律不得牴觸憲法」、「法律與憲法牴觸者無效」，中央法規標準法第十一條及憲法第一百七十一條定有明文。又「財產權」係憲法保障之基本權利，不容國家行為恣意侵害，是臺灣地區與大陸地區人民關係條例第

六十三條第三項之規定，限制原告請求國家清償國庫券債務，係一違憲之法律，不應適用，蓋：

(一)按憲法「基本權利」之規定，無異是在保障人民，免於遭受國家權力「濫用」之侵害，即基本權利是一種防衛權，人民可依此來對抗國家侵犯，亦即國家之權力由「基本權利」之規定予以節制，而我國憲法第十五條規定：「人民之財產權應予保障」，對於此種憲法所保障之人民基本權利，不容國家機關之任何行為以違反憲法第二十三條之規定所導引出之「過度禁止原則」來加以限制或侵害。本案原告於民國三十六年，購買系爭國庫券（如附件一），國家嗣竟制定難於短期成就或無法成就之「國家統一」之條件之法律，加以限制原告之債權請求權，且以中華民國目前在臺灣之經濟、財政實力已遠逾當初政府遷台時之窘境，加上中華民國之外匯存底，在全世界名列前茅，臺灣地區與大陸地區人民關係條例第六十三條第三項之規定，已嚴重違反我國憲法第二十三條所揭禁之對於人民基本權利之限制須符合「適當性原則」、「必要性原則」及「相關性原則」等正當理由，其違反憲法第十五條之規定，實甚顯然。

(二)抑且，國家不得恣意、濫權的制定法律限制人民之財產權，已為法治國家之原則，觀諸美國聯邦憲法第一條第十項明文限制，各州不得通過損害契約義務之法律自明（附件二），此一規定，充分顯示制憲諸賢對財產權之重視，彼等甚至將財產視為最根本之自由；僅於其獲得保障，不受獨斷之剝奪後，生命及自由始有存在之價值，亞當斯即曾斷然宣稱：「財產必須保障，否則自由即無所存」，憲法之父麥迪遜於制憲會議時亦明示：「文明社會之主要目的，即在保障財產及公共安全」。凡此皆反映自然法之思想，美國憲法之深遠影響；因洛克視財產為個人之延伸，人類之所

以由「自然狀態」進而形成「社會契約」，即欲藉此保護其各自努力所累積之財富（附件三）。美國最高法院對此「契約條款」所為之判決，始自一八一〇年之 Fletcher v. Peck 一案，本案涉及喬治亞州議會於一七九五年在議員受賄之醜聞陰影下通過議案，將大筆公地出售於私人公司，經各界之交相指責，翌年即再決議廢止前法，惟其中若干土地卻已轉讓至第三人，如承認翌年決議之效力，第三人之權利即有所損，由馬歇爾院長主稿之法院意見，即以一七九六年之立法違反「契約條款」為由，宣告其無效（附件四）。且非僅私人間所締結之契約，始為憲法保障之標的，政府為當事人一方之契約，仍可排除州政府事後之干預（附件四），因此，臺灣地區與大陸地區人民關係條例第六十三條第三項之規定，無正當理由限制國家對原告之國庫券契約償還義務，揆諸上開說明，自為違憲之法律，殆無疑義。

二、臺灣地區與大陸地區人民關係條例第六十三條第三項之規定實已違反法治國家之「信賴保護原則」：

原告因信賴國家將來會依系爭國庫券內容所載履行其應負之義務（即「償期：還本期限定為三年，自發行日起每六個月平均還本六分之一，息隨本減並得提前償還收回本庫券之一部或全部，利率：年息貳分（即年利率百分之二十），自發行日起每個月付息一次（即每半年利率百分之十）；償付方式：還本付息按照交付日中央銀行美金牌價折算付給國幣」），始購買系爭國庫券，惟於中華民國已經濟富裕至外匯存底排名世界前茅之今日，卻於八十一年七月三十一日由總統公布臺灣地區與大陸地區人民關係條例第六十三條第三項有關「國家統一前，不予處理民國三十八年以前在大陸發行尚未清償之外幣債券」之規定，實有違前揭之原則，蓋基於國

家之權威性質，人民極易產生信賴，對於此種信賴，國家實應給予法律保護。抑且，原告信賴國家將來會履行國庫券內容所載之條款而購買系爭國庫券，於兩造間實已產生特定的法律關係，即上開國庫券內容之條款所創設的「法律外觀」，而為人民產生信賴之基礎，故國家之立法行為重大變更原法律秩序，即可能發生人民信賴保護之問題。換言之，總統所公布臺灣地區與大陸地區人民關係條例第六十三條第三項之規定，變更了國家須對人民履行國庫券契約條款之法律秩序，且此當非原告於民國三十六年購買系爭國庫券時所得預見，惟國家以相當於溯及效力之立法方式侵害人民對原法律秩序之信賴，實非法治國家所當為。

三、臺灣地區與大陸地區人民關係條例第六十三條第三項之規定不符合法律理念（正義、合目的性、法律安定性）之任一要素：

按法律理念是由三個某種程度上互相衝突的構成要素所組成，此三要素亦即正義、合目的性和法律安定性（附件五）。法律安定性乃源自人類對安全的需求，以便人類能夠安排，遂行其社會生活，此安全需求當然包括「規範秩序」在內，亦即法律安定性包括「藉由法律達成的安定」，又稱為「不可破壞性」或「穩定性」，上開臺灣地區與大陸地區人民關係條例第六十三條第三項之規定，破壞原告與國家所訂立國庫券契約之規範秩序，已違反法律安定性原則之需求，是此等規定亦不符正義之要求，且中華民國現已是世界上富有之國，再以臺灣地區與大陸地區人民關係條例上開規定來限制原告之債權請求權，當無任何之理由（迄今國庫券之發行並未停止），是故臺灣地區與大陸地區人民關係條例第六十三條第三項之規定，實不符上開法律理念三要素之任一要素，且此等法律依上開之說明係違反憲法第十五條

之規定甚明。

- 四、參以鄰國日本對其二次世界大戰期間所衍生之慰安婦、台籍日本兵之補償事宜，莫不戮力設法解決，以資彌補當初無辜之受害百姓。且司法院釋字第四〇〇號解釋對公用地役權關係尚認：「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受『公權力』或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。……如因經費困難，……有關機關亦應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補償。」況本件原告之國庫券支付兌現事宜本屬人民與政府間之私經濟行為，更不應以立法之方式，而侵害人民之財產權益，至為灼然。
- 五、綜上所述，系爭之國庫券支付兌現款事宜，本屬人民與政府間之私經濟行為，與公權力無關，實不宜以立法權介入，制定限制人民財產權行使之法律規定，因臺灣地區與大陸地區人民關係條例第六十三條第三項之規定實與行政法上之比例原則（禁止過分原則）殊違，且亦與憲法第十五條、第二十三條之規定，有所抵觸，大違「信賴保護原則」，爰依司法院釋字第三七一號解釋聲請解釋，並請宣告臺灣地區與大陸地區人民關係條例第六十三條第三項規定無效，以維護人民之財產權。

此 致

司 法 院

附件一：民國三十六年第一期短期庫券。

附件二：陸潤康著「美國聯邦憲法論」美國憲法第一條第十項規定影本。

附件三：法治斌著「憲法專論(一)」『憲法保障人民財產權與其他權利之標準』文第二二九頁影本。

附件四：法治斌著「憲法專論(一)」第二三〇頁影本。

附件五：林合民撰「公法上之信賴保護原則」（台大七十四年法

律學碩士論文)第三十一頁、三十二頁影本。

聲請人：臺灣臺北地方法院法官 林瑞斌

中華民國八十六年十一月十七日

(本件聲請書附件略)