

司法院釋字第二九三號解釋

中華民國 81 年 3 月 13 日

院台秘二字第 03790 號

解 釋 文

銀行法第四十八條第二項規定「銀行對於顧客之存款、放款或匯款等有關資料，除其他法律或中央主管機關另有規定者外，應保守秘密」，旨在保障銀行之一般客戶財產上之秘密及防止客戶與銀行往來資料之任意公開，以維護人民之隱私權。惟公營銀行之預算、決算依法應受議會之審議，議會因審議上之必要，就公營銀行依規定已屬逾期放款中，除收回無望或已報呆帳部分，仍依現行規定處理外，其餘部分，有相當理由足認其放款顯有不當者，經議會之決議，在銀行不透露個別客戶姓名及議會不公開有關資料之條件下，要求銀行提供該項資料時，為兼顧議會對公營銀行之監督，仍應予以提供。

解釋理由書

中華民國七十八年七月十七日修正公布之銀行法第四十八條第二項規定：「銀行對於顧客之存款、放款或匯款等有關資料，除其他法律或中央主管機關另有規定者外，應保守秘密。」旨在保障銀行之一般客戶財產上之秘密及防止客戶與銀行往來資料之任意公開，以維護人民之隱私權。此項保密規定，依中央主管機關財政部歷來函釋，不適用於監察、司法、警察及稅務等機關之必要查證。至於各級民意機關要求所屬公營銀行提供相關資料者，該部七十九年七月十八日台財融字第七九〇一八九四八五號函說明二、則謂：「立法院及各省市議會召開秘密會議時，各公營銀行仍以提供左列資料為限：(一)逾期放款及催收款年度查實及會計科目所列總數。(二)個別客戶已完成訴訟程序，收回無望之催收款。(三)已報審計單位而尚未核准轉銷呆帳戶資料。(四)已報審計單位並經核准轉銷呆帳戶之資料。」此雖係基於銀行業務上之考慮而設，惟公營銀行之預算、決算依法應受議會之審議，議會因審議上之必要，就公營銀行依規定已屬逾期放款中（包括七十五年一月十日財政部修正發布之「公營銀行逾期放款、催收款及呆帳

處理辦法」所稱之逾期放款、催收款及呆帳），除收回無望或已報呆帳部分，仍依現行規定處理外，其餘部分，有相當理由足認其放款顯有不當者，經議會之決議，在銀行不透露個別客戶姓名及議會不公開有關資料之條件下，要求銀行提供該項資料時，為兼顧議會對公營銀行之監督，仍應予以提供。

大法官會議 主 席 汪道淵（代）
 大法官 翁岳生 翟紹先 楊與齡 李鐘聲
 楊建華 楊日然 馬漢寶 劉鐵錚
 鄭健才 吳 庚 史錫恩 陳瑞堂
 張承韜 張特生 李志鵬

不同意見書

大法官 李志鵬

臺北市議會致函本院略稱：「本會召開秘密會議時，要求臺北市銀行提供逾期放款、催收款、呆帳之詳細資料，是否牴觸銀行法第四十八條第二項之規定，本會與臺北市銀行所持見解不同，爰提請大院轉請大法官會議統一解釋，俾便遵循，以杜爭議」。大法官會議依據多數意見受理本件聲請，並作成解釋文如下：

解釋文

銀行法第四十八條第二項之規定「銀行對於顧客之存款、放款或匯款等有關資料，除其他法律或中央主管機關另有規定者外，應保守秘密」，旨在保障銀行之一般客戶財產上之秘密及防止客戶與銀行往來資料之任意公開，以維護人民之隱私權。惟公營銀行之預算、決算依法應受議會之審議，議會因審議上之必要，就公營銀行依規定已屬逾期之放款中，除收回無望或已報呆帳部分，仍依現行規定處理外，其餘部分，有相當理由足認其放款顯有不當者，經議會決議，在銀行不透露個別客戶姓名及議會不公開有關資料之條件下，要求銀行提供該項資料時，為兼顧議會對公營銀行之監督，仍應予以提供。

本席對於上開解釋文不同意，爰依法提出不同意見書，茲分述理由如下：

一、程序方面之不同理由

依據司法院大法官會議法第七條「中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令所持見解，與本機關或其他機關適用同一法律或命令時，所表示之見解有異者，得聲請統一解釋」之規定，聲請統一解釋，必須機關之間對適用法令有不同之見解時，始得為之。查臺北市銀行股份有限公司章程第一條規定：「本銀行由臺北市政府所屬原臺北市銀行依照銀行法及公司法規定組織設立，定名為臺北市銀行股份有限公司，簡稱臺北市銀行」。公司法第一條規定：「本法所稱公司，謂以營利為目的，依照本法組織、登記、成立之社團法人」。故臺北市銀行本質上是依法組織、登記、成立之「營利法人」，並非「地方機關」，自可斷言。聲請人臺北市議會縱與之有不同之法令見解，亦不得藉以聲請統一解釋，故本件聲請核與前開法律之規定不合，應不受理。多數意見諒係誤解臺北市銀行法律上之本質所致，此其一。

二、實體方面之不同理由

(1)財政部依銀行法有限制銀行對外提供放款資料之權。

銀行法第四十八條第二項規定：「銀行對於顧客之存款、放款或匯款等資料，除其他法律或中央主管機關另有規定者外，應保守秘密」。同法第十九條規定：中央主管機關為財政部。財政部盱衡社會利益之增進，金融秩序之維持，存款、放款人之利益及隱私權之維護，本諸法律之授權，逕行規定「銀行對於顧客之存款、放款或匯款等有關資料，應負保守秘密之責，是以立法院及各省市議會召開秘密會議時，各公營銀行仍以提供下列資料為限：

- (一)逾期放款及催收款年度查實及會計科目所列總數。
- (二)個別客戶已完成訴訟程序，收回無望之催收款。
- (三)已報審計單位而尚未核准轉銷呆帳戶資料。
- (四)已報審計單位並經核准轉銷呆帳戶之資料。」

財政部依法所作上開規定，未逾越法律授權之範圍，與憲法及法律均無牴觸，自屬合法，此其一。

(2)行政機關之委任立法權之不容侵害。

依中央法規標準法第七條規定，各機關基於法律授權，得

制定命令，是為委任命令。換言之，委任命令乃機關根據法律之明文規定，所制頒之命令，其性質是一種委任立法。此種委任立法權，除有違法違憲之疑義者，得經聲請由司法機關解釋外，司法機關應予尊重，不得藉解釋權之行使加以侵害。美國聯邦最高法院自一九三七年以後，從極端的司法至上主義，轉變為中庸的司法、立法、行政對等主義。因此，對立法機關所通過之法律或行政機關之委任立法，不再任意宣布為無效，美國聯邦最高法院此種態度之轉變，學者稱為司法自制（Judicial self-restraint）。本件聲請統一解釋案件，多數大法官並未指明財政部所頒限制銀行提供資料之行政命令，有何違法違憲之處，但逕行解釋：在一定條件下，市議會要求銀行提供有關資料時，為兼顧議會對公營銀行之監督，仍應予以提供。以解釋代替委任立法，顯已侵害行政機關之委任立法權，本席不同意，此其二。

- (3)依銀行法規定臺北市銀行有遵守中央主管機關規定之義務，如有違反應受處罰。

銀行法第一百三十二條規定：「違反本法或中央主管機關或中央銀行依本法所為之規定者，除本法另有規定外，處二千元以上五萬元以下罰鍰。」中央主管機關財政部於民國七十九年七月十八日以台財融字第七九〇一八九四八五號函，限制省市銀行向議會提供銀行貸款資料之範圍，已如上述，臺北市銀行即有服從之義務，違反時應處二千元以上五萬元以下之罰鍰。大法官多數意見未顧及此項法律規定，在中央主管機關命令之外，解釋在一定條件下，對逾期放款之有關資料，仍應提供予議會，將導致臺北市銀行違反主管機關依法所頒命令之困境，此其三。

- (4)臺北市議會組織規程係行政命令並非法律。

行政院於中華民國七十九年六月二日修正發布「臺北市議會組織規程」，其第三條規市議會有議決市預算及審議市決算審核報告之權。依據中央法規標準法第三條及第四條規定，上開組織規程為行政命令，並非法律。多數意見稱：「公營銀行

之預算、決算依法應受議會之審議」。諒係誤解臺北市議會組織規程為法律，雖係小疵，亦欠審慎，一併指出，此其四。

綜上所陳，本聲請解釋案件，依大法官會議法本不應受理。退一步言，縱予受理，亦應為財政部依銀行法第四十八條第二項立法授權所頒之行政命令為合憲合法之解釋。今多數意見反其道而行，在財政部依法所頒行政命令之外，增加銀行對議會提供逾期貸款資料之範圍，殊有欠妥。本席本於職責，難甘緘默，為此特依法提出不同意見書，敬請隨解釋文一併公布。

不同意見書

大法官 陳瑞堂 張承韜 劉鐵錚

- 一、銀行客戶保守其秘密之權利為隱私權之一種。有關客戶之存款、放款、匯款等資料關係其個人信用及經濟上權益甚鉅。與之交易之銀行若率將職務上所知悉此等秘密予以洩露，將使其客戶遭受損害。是故外國立法例，如德國、新加坡、香港等之法律均就銀行從業人員之保密義務加以規範。其保密對象除帳戶之金錢往來資料，如帳目、帳冊等外，其他為客戶利益應保密之事項，如商業上機密亦包括在內。其中且有規定係為銀行及客戶雙方利益而訂定者，藉以強調保密義務之重要性。

日本銀行法就銀行秘密雖未設明文規定，但該國法界、銀行界及學者咸以誠實信用原則、信賴原則、商事習慣、保密之默示契約等為根據，構築銀行保密義務之法律基礎。除司法、稅務機關外，銀行對於其他個人或機關均不得洩露客戶之秘密。足見保守銀行客戶之秘密為各國法制上普遍之趨勢。

我國銀行法第四十八條第二項明定：「銀行對於顧客之存款、放款或匯款等有關資料，除其他法律或中央主管機關另有規定者外，應保守秘密」。此項法律所規定保守銀行秘密之隱私權亦為人格權之一種，依民法第十八條第一項規定：「人格權受侵害時，得請求法院除去其侵害。」憲法對此雖無直接保障之規定，但依憲法第二十二條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」第二十三條復明定「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由，避免緊

急危難，維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」。保護人格權不受侵害，為現代法治國家人民應享之權利，無妨害社會秩序、公共利益之可言，故此項權利自亦為憲法所保障，非有必要情形不得以法律限制之。

- 二、銀行法第四十八條第二項之規定原係財政部七十一、七、二台財融第一八三二六號函之內容，該函謂，除司法、稅務、監察或治安等機關，因辦案需要正式備文查詢者，應予照辦外，其他機關若有查詢時，銀行應洽經財政部核轉後辦理。因該函係行政命令，不具法律之地位，為加強銀行對顧客之保密義務，且涉及人民之權利，銀行法修正時，乃將其納入，增列為上開法文，此項立法過程在立法院銀行法修正意旨說明欄記載甚明。
- 三、多數意見所通過之解釋意旨在形式上係就財政部七十九、七、十八台財融第七九〇一八九四八五號函（以下簡稱財政部函）為統一解釋，實質上則將該函不提供逾期放款及催收款客戶名單之意旨變更為應予提供，基於下述理由，認有不當之處：

(一)司法院大法官會議法第七條：中央或地方機關就其職權上適用同一法律或命令所發生之歧見得聲請統一解釋之規定，使司法院負責闡釋法律及命令之正確意義，俾為各機關適用該項法令之準據而設，業經本院釋字第一八八號解釋釋明在案。準此而言，統一解釋所應統一者為機關對於規範之歧見，而非使規範與機關之意見相一致。因其非關規範之違憲審查，而僅屬確認規範正確意義之性質，自不應有使規範失效等形成效果發生，即使在違憲審查，對於違憲之規範亦僅得宣告其為無效，不得再援用而已，不能替代立法者修改或另立規範，更不得據此命機關或人民作為或不作為。

本件聲請人臺北市議會係以臺北市銀行所引述之財政部見解與其見解有異，聲請為統一解釋，然查臺北市銀行係公營之營利法人而非「地方機關」，該財政部函為行政命令，聲請人不過係對於該行政命令之內容不予贊同，而提出意見，自非二機關間適用同一法令所表示之見解存有歧見。茲本案解釋意旨於肯定銀行法第四十八條第二項在維護人民隱私權之餘，卻採

納聲請人之見解，實質上否定依該法授權制定之行政命令之效力，進而代中央主管機關另訂意義相反之行政命令，令銀行應提供聲請人所要求之銀行秘密資料，顯已逸出統一解釋之常軌。

- (二)本院釋字第三十八號解釋稱：與憲法或法律不相牴觸之有效規章，法官不得排斥不用，又縣議會行使縣立法之職權時，若無憲法或其他法律之依據，不得限制人民之自由權利。此二項原則為民主法治國家之通義。

法務部曾於民國七十九年五月十二日以法（七九）律字第六五六三號函表示，銀行法第四十八第二項所稱「中央主管機關」，參照同法第十九條規定，係指財政部而言；所稱「另有規定者」，除指法律之另有特別規定外，兼指中央主管機關基於委任立法或本於其職權對於銀行保密義務之範圍所作之裁量。因而建議財政部本於中央主管機關立場，依銀行法第四十八條第二項，予以明文規定，以期明確而臻周延。財政部乃於同年七月十八日依此項建議頒布該令函，雖亦兼復臺北市銀行，但其同時明示係依據銀行法第四十八條第二項而訂定，並以所有公營銀行為規範對象，應提供資料之客體亦將立法院及各省市議會並舉，則該財政部函顯屬該部基於銀行法授權所訂頒之行政規章，而非僅為具體處理特定事件所為之行政釋示，更非適用法律命令所持之見解。故其已具與法律同等之效力，各機關及人民均應受其拘束。且就其實質內容言，該函係禁止銀行將限制客戶保密權利之範圍再行擴大，與上述憲法保障人民自由權利之精神及銀行法加強保密之立法意旨適相符合，自無否定其效力之理。再者臺北市議會組織規程在直轄市自治法未制定前固仍繼續有效，但其究屬行政命令性質。本件解釋並未舉出該部函有何牴觸憲法或母法而無效之情事，遽以臺北市議會依該行政命令審議市預算決算有其必要為由，否定中央立法授權所訂頒該部函之效力，並令銀行仍應予提供，無異不依法律而擴大限制人民保密之權利，揆諸上開本院解釋意旨，殊有違背。

- (三)銀行法第四十八條第二項授權中央主管機關即財政部就限制客戶保密權利之範圍加以規定，該部雖為行政機關，但就其受法律委任而為行政上之立法行為，仍具有立法裁量權，自得斟酌實際情況適宜決定其範圍。該函與憲法及銀行法相關規定並無牴觸已如前述，則其無逾越或濫用裁量權殊屬明顯。依憲法五權分治不相侵犯之原理，此項立法裁量為司法審查權所不及之領域。本案解釋意旨將應屬立法裁量之事項加以變更，顯已逾越司法權之界限。
- (四)銀行與客戶間訂立金錢借貸契約係屬私經濟行為，客戶對銀行要求保守秘密之權利為法律所賦與，並附隨於該契約而存在。雙方依契約所發生之權利義務關係，不因銀行之為公營或民營而受影響。今如因銀行之為公營，應受議會監督之故，竟剝奪其客戶保密之權利，不無公權力無法律依據而干預私經濟行為之嫌，且對於公民營之客戶為差別待遇，適用不同之法律，異其法律之解釋，亦與憲法第七條所揭示平等原則相牴觸。
- (五)本件聲請人臺北市議會所以要求臺北市銀行提供有關逾期放款及催收款客戶名單等資料，其理由略謂，該議會為行使市預算決算之審核等職權，有必要了解上項資料，以便查考有無特權干預情事等語。惟議會對於預算決算審核之對象為各該科目，則財政部同意銀行提供之逾期放款及催收款年度查實及會計科目所列總數，已足供為議會審核監督之資料。至有無特權干預之查考，乃屬事後追究違法放款責任之問題，於完成訴訟程序或已成呆帳時加以查考，尚猶未遲，實無於本金逾期三個月之逾期放款或本金或利息逾期六個月之催收款階段即由議會對個別客戶予以細究之必要。況且為整飭金融紀律，銀行法及有關規章賦與財政部及中央銀行多項監督管理權限。諸如，對於大額、無擔保、銀行內部等授信之限制，擔保物之放款值及最高放款率之決定，對於各項業務及帳目之檢查就逾期客戶定期提出報表等均設有嚴密週詳之規定，可據以防杜弊端之發生。議會果發現有所謂「有相當理由足認其放款為顯有不當者」自可提報依法律規定具有偵查或調查權限之司法、稅務、監察或治

安等機關調查究辦，難謂非依該議會之要求提供秘密資料即不能達成監督之目的。反之，如依議會之要求揭露逾期放款或催收款各客戶之名單，勢將引起眾債權人之恐慌，招致群起索債，加速客戶經營失敗之結局，亦將因此造成公營銀行經營上之困難，後果堪慮。本解釋意旨雖謂銀行可在不透露個別客戶姓名及不公開之條下提供資料，惟既係「有相當理由足認其放款為顯有不當者」自必先有疑其放款不當之特定對象，亦即仍須由議會先告知可疑之特定客戶姓名，始得要求提供其銀行秘密，則所謂「不透露個別客戶之姓名」一節將不具實質意義，而臺北市銀行前曾於臺北市議會開秘密會時，提供逾期客戶之名單，結果翌日立即見報，有其先例，足見在議會提供機密資料，保密不易。何況將不應提供之秘密資料洩露於法令所定以外之人本身即屬違法，即足以造成流弊而損害他人之權益，不因其係在不公開條件下提供即可阻卻違法性，美國西維琴尼亞州最高法院曾判決非法竊聽者，縱未將竊聽之內容公開仍係對於隱私權之侵害，其理在此。（Roach V.Harper, 105 S.E.2nd 564, 1958）

綜上所述，財政部該函對於人民隱私權之保護與公共利益已予兼籌並顧，聲請人臺北市議會為監督臺北市銀行，欲擴大限制客戶保密權利之範圍，衡諸憲法第二十三條規定之本旨，難認有其必要性。爰提此不同意見書。

抄臺北市議會函

七十九年八月十三日
議(財)字第四四八四號

受文者：司法院

主旨：本會召開秘密會議時，要求臺北市銀行提供逾期放款、催收款、呆帳之詳細資料，是否牴觸銀行法第四十八條第二項之規定，本會與臺北市銀行所持見解不同，爰提請 大院轉請大法官會議統一解釋，俾便遵循，以杜爭議。

說明：

一、本會日前召開秘密會議要求臺北市銀行提供有關逾期放款、

催收款及呆帳之戶名、金額等資料，惟市銀行認為銀行法修正前行政院曾於 77.12.2 以台七十七內字第三二六八五號函作成決議：「在市議會召開秘密會議時，仍限以提供逾期放款及催收款年度查實及會計科目所列總數以及個別客戶中已完成訴訟程序，收回無望之催收款及已報審計單位而尚未核准轉銷之呆帳戶資料為宜（見附件一），迨至銀行法於七十八年七月十七日修正後，財政部復以 77.4.4 台財融第七九〇—〇九六六一號函示：「鈞院前函規定雖於銀行法條正前所釋示，但於銀行法修正後仍可沿用」（見附件二），如依議會要求提供上述逾期放款、催收款、呆帳名單等資料，不但有悖於銀行法第四十八條第二項之規定：「銀行對於顧客之存款、放款或匯款等有關資料，除其他法律或中央主管機關另有規定者外，應保守秘密」，且恐損及公眾、社會利益與個人隱私，故臺北市銀行再報請財政部表示意見，財政部復於 79.7.18.以台財融第七九〇—一八九四八五號函表示立法院及各省市議會召開秘密會議時，各公營銀行仍以提供下列資料為限：「一、逾期放款及催收款年度查實及會計科目所列總數。二、個別客戶已完成訴訟程序，收回無望之催收款。三、已報審計單位而尚未核准轉銷呆帳戶資料。四、已報審計單位並經核准轉銷呆帳戶之資料」（見附件三）。臺北市銀行準此拒絕提供本會所要求之資料。

- 二、依本會組織規程第三條規定，本會職權包括：議決市預算、審議市決算之審核報告及議決市財產之處分等。為行使上述職權，實有必要了解市銀行有關逾期放款及催收款、呆帳之名單等資料，以便查考有無特權干預，復依本會議事規則第七十一條：「秘密會議之紀錄決議案，議員、列席人員及本會員工，不得以任何方式對外宣洩，如須發表新聞時，其稿件應經議長核定之」；及同規則第三十二條：「質詢事項除涉及國防、軍事、外交之重大秘密外，市政府不得拒絕答覆」。準此，如未涉及國防、軍事、外交之重大秘密，市銀行應不得拒絕答覆。且立法院審查國防、外交預算召開秘密

會議時，亦可提供機密性資料，所以本會要求臺北市銀行提供之資料，應不悖銀行法第四十八條第二項之規定。

- 三、綜上所述，由於本會與臺北市銀行對於有關逾期放款及催收款名單等資料可否提供，在適用法令上所持見解不同，爰提請大院統一解釋，以杜爭議。

議長 陳健治 出國
副議長 陳炯松 代行

(本函附件略)

抄臺北市議會函

七十九年十二月三日
議法字第七 八號

受文者：司法院

主旨：補送本會前函請 大院統一解釋有關本會需求臺北市銀行提供逾期放款、催收款、呆帳等詳細資料，該行可否拒絕乙案之有關資料及補充說明，請 查照。

說明：

- 一、本會 79.8.13.議(財)字第四四八四號函諒達。
- 二、依據「臺北市議會組織規程」第三條規定，本會有議決市預算、審議市決算審核報告之權。為行使該等職權，實有必要了解市銀行有關逾期放款、催放款及呆帳等資料，以便查考有無特權干預。而本會組織規程係依據「臺北市各級組織及實施地方自治綱要」第十六條之規定訂定。依 大院釋字第二五九號解釋意旨：「 現行直轄市各級組織及實施地方自治事項，均係依據中央頒行之法規行之。為貫徹實施地方自治之意旨，自應斟酌當前實際狀況，制定直轄市自治之法律。在此項法律未制定前，現行由中央頒行之法規，應繼續有效。」(如附件)準此，本會組織規程所定事項，自應有效。
- 三、本會為行使組織規程所賦與之職權，要求臺北市政府投資之臺北市銀行股份有限公司提供逾期放款、催收款等詳細資料；而市銀行多次引述財政部 79.7.18 台財融第七九〇一八九四八五號函之見解表示：立法院及各省市議會召開秘密會

議時，各公營銀行仍以提供下列資料為限：「一、逾期放款及催收款年度查實及會計科目所列總數。二、個別客戶已完成訴訟程序，收回無望之催收款。三、已報審計單位而尚未核准轉銷呆帳戶資料。四、已報審計單位並經核准轉銷呆帳戶之資料。」至於逾期放款、催收款、呆帳之詳細資料，仍不予提供。

- 四、如上所述，由於本會行使職權適用法令，與市銀行所引述財政部之見解有異，爰依大法官會議法第七條之規定，送請大院統一解釋，以杜爭議。

議長 陳健治

（本件聲請書其餘附件略）