

憲法判解

金融重建基金對非存款債務不賠付與平等原則

大法官釋字第675號

【事實摘要】

聲請人分別向中華商業銀行購買3期次順位金融債券，嗣該銀行母公司因財務危機聲請重整，引發存款擠兌，行政院金融監督管理委員會乃指定中央存款保險公司予以接管，並辦理資產標售，以完成經營不善金融機構的退場處理。聲請人認為銀行已形同公司破產、清算或重整，且該行亦未給付利息，經催告多次未果，乃起訴請求解除契約及返還本金。本案經法院以行政院金融重建基金設置及管理條例第4條第5項「非存款債務不予賠付」規定（下稱系爭規定）予以駁回，聲請人爰以系爭規定違反憲法第7條平等權保障，聲請解釋。

一、釋字第675號：

（一）解釋文節錄：

行政院金融重建基金設置及管理條例第4條第5項，關於「...主管機關或農業金融中央主管機關處理經營不善金融機構時，該金融機構非存款債務不予賠付」之規定，就非存款債務不予賠付部分，旨在增進行政院金融重建基金之使用效益，保障金融機構存款人權益及穩定金融信用秩序，其目的洵屬正當，該手段與立法目的之達成具有合理關聯性，與憲法第7條規定尚無牴觸。

（二）解釋理由書節錄：

1. 憲法第7條規定，中華民國人民在法律上一律平等，其內涵並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待（參考釋字第485號、第596號解釋參照）。
2. 將重建基金賠付債務之範圍，回歸存款保險制度，就存款及非存款債務是否予以賠付作差別待遇，旨在增進重建基金之使用效益，保障金融機構存款人權益及穩定金融信用秩序，其立法目的洵屬正當。
3. 存款債務與非存款債務之法律性質究屬不同，且重建基金之設置，在於確保存款人對於金融機構之信心，以穩定金融信用秩序。立法機關考量重建基金規模有限，為減輕該重建基金之負擔，使重建基金之運用更有效率，

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

系爭規定乃修正就非存款債務不予賠付，該手段與立法目的之達成具有合理關聯性，與憲法第7條規定尚無抵觸。

【學說速覽】

一、平等的意涵：

目前我國通說及大法官解釋認為，憲法第7條所規定，中華民國人民在法律上一律平等，其內涵並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待。

二、平等原則之審查：

(一) 審查差別待遇是否存在，以及目的是否正當

首先應先確認系爭規範是否具有「差別待遇」或歧視之存在，進而審查採取差別待遇措施之立法目的為何，是否基於正當之理由。

1. 審查是否為合理的差別待遇的方法

(1) 是否具有正當理由成為合理的差別待遇——德國法模式

學說上認為可基於「事物之本質」為合理的差別對待，猶如早年釋字第211號指出「為保障人民在法律上地位的實質平等，並不限制主管機關，斟酌具體個案事實上之差異及立法目的而為合理的不同處置」；釋字第365號指出。「因性別而為之差別規定僅於特殊例外之情形，方為憲法之所許，而此種特殊例外之情形，必須基於男女生理上之差異或因此差異所生之社會生活功能角色上之不同，始足相當。」釋字第481號所指「不禁止法律依據事物性質，就事實狀況之差異而為合理的不同規範」。又釋字第589號所稱：「平等，其內涵並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等；立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之差別對待。」簡言之，憲法「禁止恣意的差別對待」。近來又提出可基於「體系正義」判斷，按立法者於制定法律時，於不違反憲法之前提下，固有廣大的形成自由，然當其創設一具有體系規範意義之法律原則時，除基於重大之公益考量以外，即應受其原則之拘束，以維持法律體系之一員性，是為體系正義。而體系正義之要求，應同為立法與行政所遵守，否則即違反平等原則。（參見釋字第455號翁岳生大法官協同意見書）

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

(2) 審查手段與目的之關連性——美國法模式

美國法上對於平等原則之審查與一般自由權相同，基於寬嚴不同審查基準，對於手段和目的關連性有不同審查，需注意晚近我國大法官越來越常「搭配使用」近似美國法的手段目的關連性審查涉及平等之案件。如釋字第675號涉及社會經濟性立法採用合理審查基準，因此大法官審查重點在於「手段與目的是否具有合理關連」。

① 合理審查基準 (rational relationship test)

在寬鬆的合理審查標準之下，只要系爭政府措施所採取差別待遇之目的或立法「目的為正當的目的」，亦即追求一個「合法目的」，而其採取差別待遇作為達成目的之手段並非恣意，且該手段與該目的的達成有「合理關連性」，該政府措施即屬合憲。採用此基準，通常等於順從行政或立法機關之行為，通常會宣告系爭法律合憲。通常適用的屬於「經濟性的基本權利」或社會立法。

② 嚴格審查基準 (strict scrutiny test)

嚴格審查要求政府措施的目的必須是追求一個「極為重要、迫切的或不可或缺的政府利益」(compelling government interest)，所採用的手段須是「必要且侵害最小」或「必要且從嚴限縮適用範圍的方式」。(necessary and narrowly tailored有學者譯為「必要且嚴格縝密的剪裁」)。嚴格審查在美國通常適用於基本性權利(fundamental right)如親權、結社自由、選舉權、州際旅行權、隱私權、生命權、言論自由中針對言論內容的限制，或平等案件中可疑的分類(種族)的差別待遇之審查。

③ 中度審查基準 (intermediate scrutiny test)

立法者所追求的目的是維護「實質或重要的政府利益」，手段不必是最小侵害，但至少手段對於目的的達成必須是具有「實質關連性」。例如適用於關於性別、非婚生子女的差別待遇、非針對言論內容的限制。

三、評析：

本號釋字系爭事項涉及『社會性經濟立法』且屬於一種國家的給付措施，因此採用最寬鬆的「合理審查基準」。同時，近來大法官操作平等原則審查是否為合理差別待遇，越來越常使用類似美國法上審查立法目的正當性、手段與目的之關連性，此種新趨勢在作答時需加以注意。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

【考題分析】

自來水法第11條第1項規定，「自來水事業對其水源之保護……得視事實需要，申請主管機關會商有關機關，劃定公布水質水量保護區，依本法或相關法律規定，禁止或限制左列貽害水質與水量之行爲：……十一、其他足以貽害水質、水量，經中央主管機關會商目的事業主管機關公告之行爲。」主管機關依此授權訂定公告之「水庫集水區遷村作業實施計畫」規定，「有關安遷救濟金領取對象，依據當地鄉公所造送之安遷戶名冊爲準，其條件爲水庫完工前一年以前設籍於當地，經當地戶政機關查證有居住事實及合法房屋並經全部拆除完畢之所有權人。」某甲事實上居住於該遷村措施實施範圍之內，在該地擁有合法房屋，並業經拆除完畢，僅因未設籍該處，其安遷救濟金之申請遂遭駁回，遞經提起訴願、行政訴訟亦經駁回確定。某甲主張終局裁判所適用之前開「水庫集水區遷村作業實施計畫」規定有牴觸憲法第15條與第7條保障人民財產權與平等權之疑義，聲請大法官解釋。試問某甲之聲請是否合法？有無理由？

(93司③)

◎答題關鍵

判斷聲請是否合法，需注意「水庫集水區遷村作業實施計畫」性質上是否爲行政命令之性質，以符合『人民聲請釋憲程序要件之聲請客體』，可參見釋字第542號解釋理由書；有無理由涉及實體內容審查，請參考上述。

【參考文獻】

1. 黃昭元，〈平等權與自由權競合案件之審查——從釋字第649號解釋談起〉，《法學新論》，第7期，2009年2月，頁17-43。
2. 廖元豪，〈平等權：第二講：大法官對平等權之審查基準〉，《月旦法學教室》，第76期，2009年2月，頁37-46。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！