

司法院新聞稿

司法院大法官於九十七年三月七日舉行之第一三一八次會議中，就高0明為證券交易法事件，認最高行政法院九十四年度判字第八四四號判決，所適用行為時之證券交易法第一百七十八條第一項第四款及公開發行公司董事、監察人股權成數及查核實施規則第八條規定，有牴觸憲法第二十三條及第十五條之疑義，聲請解釋案，作成釋字第六三八號解釋。

解釋文

中華民國八十六年五月十三日修正發布之公開發行公司董事、監察人股權成數及查核實施規則第八條：「全體董事或監察人未依第四條及第五條規定期限補足第二條所定持股成數時，依證券交易法第一百七十八條第一項第四款規定處罰全體董事或監察人（第一項）。董事或監察人以法人身份當選者，處罰該法人負責人；以法人代表人身份當選者，處罰該代表人（第二項）。」其第一項及第二項後段規定，乃就違反主管機關依證券交易法第二十六條第二項所定之公開發行公司董事、監察人股權成數及查核實施規則，而應依八十九年七月十九日修正公布之證券交易法第一百七十八條第一項第四款規定處罰時之處罰對象及違反行政法上義務之人為多數時之歸責方式所為之規定，涉及人民權利之限制，並無法律依據或法律具體明確之授權，與憲法第二十三條規定之法律保留原則尚有未符，應於本解釋公布之日起六個月內失其效力。

解釋理由書

對於人民違反行政法上義務之裁罰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件、法律效果，應以法律定之；以命令為之者，應有法律明確授權，始符合憲法第二十三條法律保留原則之意旨，本院釋字第三九四號、第四0二號、第六一九號解釋足資參照。

行政罰之處罰，以違反行政法上義務為前提，而實施處罰構成要件行為之義務主體，自屬依法處罰之對象。立法者並非不得就他人違反行政法上義務之行為，課特定人防止之義務，並因其違反此一防止義務而使其成為行政處罰之對象。是行政處罰之處罰對象規定，亦涉及人民權利之限制，為符合法治國家處罰法定與處罰明確性之要求，除有法律或法律具體明確授權之法規命令為依據外，不得逕以行政命令訂之。又如違反同一行政法上義務者有多數人時，其歸責方式，以按其行為情節之輕重分別處罰為原則（行政罰法第十四條第一項規定參照），若就其是否應負各平均分擔責任等歸責方式，有為不同於上開原則規定之必要者，涉及人民權利限制之程度，亦應另以法律或法律具體明確授權之法規命令為特別規定，始符合憲法第二十三條之法律保留原則。至各該法律或法規命令之內容，均應符合比例原則，自不待言。

證券交易法第二十六條規定：「凡依本法公開募集及發行有價證券之公司，其全體董事及監察人二者所持有記名股票之股份總額，各不得少於公司已發行股份總額一定之成數（第一項）。前項董事、監察人股權成數及查核實施規則，由主管機關以命令定之（第二項）。」上開證券交易法第一百七十八條第一項第四款並規定，違反主管機關依第二十六條第二項所定之公開發行公司董事、監察人股權成數及查核實施規則之規定者，處新臺幣十二萬元以上六十萬元以下罰鍰。同條第二項復規定，主管機關除依第一項第四款規定裁處罰鍰外，並應責令限期辦理；逾期仍不辦理者，得繼續限期令其辦理，並按次連續各處新臺幣二十四萬元以上一百二十萬元以下罰鍰，至辦理為止。

主管機關依證券交易法第二十六條第二項規定之授權，數度修正發布「公開發行公司董事、監察人股權成數及查核實施規則」（以下簡稱實施規則）。七十八年四月二十五日修正發布之實施

規則第二條規定，公開發行公司全體董事及監察人所持有記名股票之股份總額，各不得少於公司已發行股份總額之一定成數；七十八年一月十日修正發布之實施規則第四條規定，公開發行公司股東會選舉之全體董事或監察人，選任當時所持有記名股票之股份總額不足第二條所定成數時，應由全體董事或監察人於就任後一個月內補足之。第五條第一項規定，公開發行公司之董事或監察人，在任期中轉讓股份或部分解任，致全體董事或監察人持有股份總額低於第二條所定之成數時，全體董事或監察人應於一個月內補足之。第五條第二項規定，若全體董事或監察人持有股份總額有低於第二條所定成數者，公司應即通知全體董事或監察人依前項所訂期限補足。是公開發行公司全體董事或監察人經合法通知，而未依上開實施規則第四條或第五條規定期限補足第二條所定持股成數時，因其違反補足義務，自應依上開證券交易法第一百七十八條第一項第四款規定處罰。

八十六年五月十三日修正發布之實施規則第八條規定：「全體董事或監察人未依第四條及第五條規定期限補足第二條所定持股成數時，依證券交易法第一百七十八條第一項第四款規定處罰全體董事或監察人（第一項）。董事或監察人以法人身份當選者，處罰該法人負責人；以法人代表人身份當選者，處罰該代表人（第二項）。」第一項所謂「處罰全體董事或監察人」，除以全體董事或監察人為違反同一行政法上義務者外，並明定為「處罰全體」，則係就違反同一行政法上義務者為多數人時之歸責方式，為特別規定；第二項後段規定「處罰該代表人」，係就違反行政法上義務之人為法人者，逕以行政命令訂定應以代表該法人當選董事或監察人之人為處罰對象。惟查前開證券交易法第二十六條第二項規定授權主管機關訂定法規命令之範圍，僅及於「董事、監察人股權成數及查核實施規則」，並未就處罰對象、多數人共

同違反義務時之歸責方式，授權主管機關為特別之規定，上開實施規則第八條第一項及第二項後段規定，顯然逾越證券交易法第二十六條第二項規定授權之範圍。另查上開證券交易法第一百七十八條第一項第四款僅規定人民違反行政法上義務之行為態樣及其法律效果，既未就歸責方式或處罰對象為特別規定，亦未授權主管機關為補充之規定。綜此以觀，上開實施規則第八條第一項及第二項後段規定，係就公開發行公司全體董事或監察人持有股權成數，違反主管機關依證券交易法第二十六條第二項所定之公開發行公司董事、監察人股權成數及查核實施規則之規定，而應依前述證券交易法第一百七十八條第一項第四款規定處罰時之歸責方式及處罰對象所為之規定，並無法律依據或法律之明確授權，與憲法第二十三條規定之法律保留原則尚有未符，應於本解釋公布之日起六個月內失其效力。

至於補足股份成數，係屬行政法上之義務，不具裁罰性，與罰鍰為行政制裁之性質不同，相關法令如規定違反行政法上義務之人受處罰後，仍不能免除其義務之履行，尚不生違反一事不二罰原則問題。又依證券交易法公開募集及發行有價證券之公司，其全體董事或監察人未依法定期限補足法定持股成數時，究應使個別董事或監察人負個別責任、各平均分擔責任或其他歸責方式？董事或監察人以法人代表人身分當選者，如何就其所負行政法上義務之不同，明定究應以該法人或該法人之代表人為處罰對象？均應衡酌證券交易法之立法目的，於合理且必要之範圍內，以法律或法律明確授權之命令詳為訂定，自不待言。另應否以法律強制公開發行公司全體董事及監察人持有公司已發行股份總額一定成數之記名股票，宜視證券市場發展情形，基於發展國民經濟及有效保障投資之目的等，隨時檢討改進，均併予指明。

該次會議由司法院院長賴大法官英照擔任主席，大法官謝在全、徐璧湖、彭鳳至、林子儀、許宗力、許玉秀、林錫堯、池啟明、李震山、蔡清遊出席，秘書長謝文定列席。會中通過之解釋文、解釋理由書，彭大法官鳳至提出之協同意見書、林大法官錫堯及彭大法官鳳至共同提出之協同意見書、許大法官玉秀提出之部分不同意見書，均經司法院以院令公布。

附（一）彭大法官鳳至提出之協同意見書。

（二）林大法官錫堯及彭大法官鳳至共同提出之協同意見書。

（三）許大法官玉秀提出之部分不同意見書。

（四）本件高 0 明聲請案之事實摘要。

釋字第六三八號解釋事實摘要

- (一)緣聲請人係尖0建設開發股份有限公司(下稱尖0公司)之法人董事中0投資股份有限公司之代表人,尖0公司於八十九年間發函通知全體董事,略以全體董事之持股總數未達「公開發行公司董事、監察人股權成數及查核實施規則」(下稱實施規則)第二條第四款規定(七十八年四月二十五日修正發布)之標準,請於文到一個月內補足法定持股數。
- (二)當時之財政部證券暨期貨管理委員會(其業務現已由行政院金融監督管理委員會承受,下稱主管機關)復函請尖0公司陳報持股補足情形,惟該公司全體董事並未依限補足持股數,主管機關爰對尖0公司全體董事處罰鍰新臺幣六十萬元整。聲請人不服,提起行政訴訟,經最高行政法院九十四年度判字第八四四號判決駁回而告確定。
- (三)聲請人認確定終局判決所適用行為時之證券交易法第一百七十八條第一項第四款(八十九年七月十九日修正公布)及實施規則第八條之規定,有牴觸憲法第十五條財產權保障、第二十三條法律保留原則、比例原則、授權明確性原則等之疑義,聲請大法官解釋。