

談處罰法定主義與行政自我授權的界線

朱政龍

一、案例

○○人壽保險股份有限公司辦理有價證券投資業務違反保險法令裁罰案

金管會通過對○○人壽保險股份有限公司（下稱○○人壽或該公司）違反法令之處分案，金管會辦理有價證券投資業務專案檢查及一般業務檢查，發現該公司辦理資產配置及清償能力評估控管作業、投資決策及風險控管作業及股權商品交易人員利益衝突防範作業，內部控制有嚴重缺失，核有違反保險法規，及有礙公司健全經營情事，金管會今日依保險法作成處分及要求改善如下：…（略）

裁罰結果：

○○人壽：…（略）股權商品交易人員利益衝突防範作業缺失：該公司辦理股權商品交易人員利益衝突防範作業，所訂之股權投資相關人員利益衝突防範控管機制未具有效性，且對於投資交易資訊未能有效控管，致股權商品投資人員有利用所獲取資訊從事相關利益衝突行為之情事，未能確實發揮內部控制制度設計及執行之有效性，違規事實明確，情節重大，核與保險法第 148 條之 3 第 1 項授權訂定之保險業內部控制及稽核制度實施辦法第 5 條第 1 項第 14 款規定不符，依保險法第 171 條

之 1 第 4 項規定，核處罰鍰 360 萬元。（以上文字引用自金管會保險局網站）

我們先來看一下「保險業內部控制及稽核制度實施辦法」第 5 條第 1 項第 14 款的規定：「保險業應分別業務性質及規模，依內部牽制原理訂定至少應包括下列控制作業之處理程序，且應適時檢討修訂：…（略）

十四、其他經主管機關指定之事項。」沒錯，它的法令構成要件就是：「其他經主管機關指定之事項」，而且類似這種的規範文字散見於各類保險監理的法規命令（有法律授權，但一般多是空白授權）、應注意事項（沒有法律授權，行政主管機關自己寫出來規範保險業的權利義務，過去稱為職權命令），類似這種的文字規範，本文大膽的姑且稱之為「行政自我授權」，是在行政程序法第 150 條已經實施多年後，在保險監理實務上仍然屢見不顯的奇怪現象。

二、規範密度理論與處罰法定主義

依據行政程序法第 4 條規定「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束」、同法第 5 條：「行政行為之內容應明確」；行政罰法第 4 條：「違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者

為限。」

行政機關官員最喜歡掛在口頭邊的一句話，就是「我們都是依法行政！」但是，究竟是依甚麼法？是否只有成文的法令才需要遵守？依據上述的行政程序法第 4 條規定，很明確的行政行為也需要受到一般法律原則的拘束。而這些一般法律原則，也就是我們常說的「依法行政原則」，是最根本的法治國家憲政原則。

在行政法學理上對於「依法行政原則」的內涵，又可區分為：法律優位原則、法律保留原則；而法律保留原則的內涵，又可再分為：規範密度理論與授權明性原則。以下分別介紹之。

(一) 法律優位原則：principle of legal supremacy，又稱為法律優越原則，簡單說，就是行政機關從事各種行政行為時，必須受到立法機關(國會)所制定的法律的拘束，行政機關在做成行政行為時不可以抵觸法律的規定，屬於依法行政原則的消極面。至於依法行政原則的積極面，則是下述的法律保留原則。

(二) 法律保留原則：係指憲法已將特定事項保留予立法者，須由立法者依法律加以規定，行政機關對此等事項，須有法律或依法律明文授權訂定之命令為依據，方得有所作為。亦即在法律保留之範圍內，無法律授權即無行政行為，而非以其行為未抵觸法律為已足。

大法官釋字第 497 號解釋理由書也有闡明其內涵：「法律授權訂定命令，如涉及限制人民之自由權利時，其授權之目的、

範圍及內容固須符合具體明確之要件；若法律僅為概括授權時，則應就該項法律整體所表現之關聯意義以推知立法者授權之意旨，而非拘泥於特定法條之文字（大法官釋字第 394 號解釋亦本於相同意旨）

法律保留原則的次順位內涵，又有規範密度理論與授權明確性原則之設。所謂的規範密度理論，有稱之為層級化的法律保留，係指對於人民基本權利之限制，視權利種類之不同，而異其保留程度。依據大法官釋字第 443 號解釋，層級化法律保留係以規範密度為理論基礎，視規範對象、內容或法益及其所受限制之輕重而建立之體系，結構如下：

1. 憲法保留：憲法第 8 條規定部分內容，例如屬於人身自由之逮捕及拘束，須由司法或警察機關執行，審問及處罰須由法院為之。
2. 絕對法律保留：剝奪生命或限制人民身體自由之事項應以法律明文規定，始得為之。
3. 相對法律保留：限制生命或人民身體以外之其他自由，或涉及公共利益重大事項之給付行政，可以以法律直接規範或僅由有法律明確授權之行政命令(法規命令)加以規範。
4. 非屬法律保留：不涉及公共利益重大事項之給付行政，或僅屬執行法律細節性、技術性的次要事項，則不在法律保留之列，行政機關可以自行為之。
5. 重要性理論：學理上原本有全面保留說、侵害保留說、重要性理論等，目前

以重要性理論為通說。

所謂重要性理論，係用以認定是否屬於涉及公共利益或實現人民基本權利之重大事項的給付行政之標準。此標準應以受規範人民範圍之大小、影響時間之長短、財政影響大小、基本權利受影響之程度，以及公共爭議性強弱等因素，綜合判斷之。

而所謂的授權明確性原則，依據大法官釋字第 367 號解釋理由書所闡釋：「授權明確性原則係法律保留原則之子原則，針對相對法律保留事項，如立法者並非自行以法律規定，而是以法律授權行政機關以發布命令之方式，限制人民自由權利時，該法律所規定之授權條款應具體明確，不能以空白授權的方式，以免行政機關脫離民主與法治原則的控制，恣意侵害人民自由權利。」

而授權條款是否具體明確？大法官解釋意旨：「其授權之目的應特定，授權內容應具體，授權範圍應明確，方能符合授權明確性原則之要求；如法律僅概括授權者，行政機關僅得於符合立法意旨且未逾越母法規定範圍內，就執行法律細節性、技術性事項予以規定。授權明確性的程度並非一成不變，應依所涉及人民自由權利之嚴重程度，而有寬嚴之別，例如：涉及刑罰之構成要件，其授權之明確程度即應受到嚴格審查；授權之目的、內容與範圍均應以法律本身之規定為之，並應使人民得以預見其效果；如為行政罰之構成要件，其授權之明確程度則較為寬鬆，毋須法律本身明文規定，但仍需依一般解釋方

法從法律整體之體系關連與立法目的中推知授權目的，再由授權目的推論出授權內容與範圍，即可認定符合授權明確性原則。」（其他如釋字第 394 號、第 522 號、第 538 號解釋，亦有相同意旨）

依上述行政罰法第 5 條，違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。稱之為行政法上的處罰法定主義，跟刑法上的罪刑法定主義、租稅法上的稅捐法定主義，並稱為三大法定主義。

處罰法定主義的內涵，乃係指「行政罰是為維持行政上之秩序，達成國家行政之目的，對違反行政上義務者，所科之制裁。行政罰法上之處罰法定主義，是法治國家基於法律保留、法律明確性原則及制度性保障，當然不可或缺的一環，行政罰法第 4 條即規定：『違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。』所稱明文規定，包括處罰之構成要件、處罰對象與處罰種類；而不得溯及既往、不適用類推解釋、禁止擴張解釋等，都屬於處罰法定主義的內涵。」（臺北高等行政法院 102 年度交上字第 66 號判決參照）

亦即，行政主管機關對於人民之處罰，必須依據法律或法律授權的法規命令，始得為之；且必須該處罰的構成要件、處罰對象與處罰種類，都必須非常明確，不可以類推解釋或擴張解釋。大法官釋字第 394 號解釋理由書亦云：「裁罰性之行政處分…涉及人民權利之限制，其處罰之構

成要件與法律效果，應由法律定之；法律若授權行政機關訂定法規命令予以規範，亦須為具體明確之規定，始符憲法第 23 條法律保留原則之意旨。」大法官解釋之所以這樣要求，主要就是因為處罰涉及對人民基本權的不利益(或限制)事項，必須讓人民事前能夠事前「預見」甚麼樣的行為會構成違反行政法上的義務而被處罰，人民才能遵守法令，這樣縱使人民因違反行政法上義務而被處罰，也才符合處罰的正當法律程序，也是憲法保障人民基本權(財產權)的基本立論基礎。

三、行政自我授權牴觸行政程序法第 150 條之規定

德國在二次戰後，基於對於行政權過度擴張對法治國家原則及憲政體制所造成戕害的檢討，德國基本法（憲法）甚至規定了人民對惡法的直接抵抗權：「對於所有要排除這一秩序者（指憲法秩序），在沒有其他救濟方法時，所有德國人都有抵抗權。」因此，台灣公法學界從德國繼受而來的法概念當中，「法律保留原則」儼然已經成為繼受成果最顯著的概念之一。時至今日，將「法律保留」視為積極界定立法與行政權限分際最主要的規範準則，在台灣法秩序底下幾乎已被認為理所當然。積極繼受德國法上相關討論的結果，使得台灣公法學界不僅在憲法領域強調法律保留的要求；在行政法領域，尤其強調將「依法行政」當作行政行為的指導原則，從而一再凸顯「法律優位（消極依法行政）」與

「法律保留（積極依法行政）」的重要性。（參見法律保留原則在德國法秩序下的意涵與特徵，黃舒芃，中原財經法學，1994 年 11 月 19 日）

行政程序法第 150 條規定：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」似乎並未留給行政機關於法規命令內再自我授權的空間。

有關「行政保留」容許性的問題，在探討「行政自由性」的相關學術文章中，一般多著重在「不確定法律概念」以及「行政裁量」的有無、有無涉及「裁量瑕疵」的範疇等，似乎並無討論到直接保留給行政機關於法規命令（授權命令）中訂定空白條款再次自我授權（不僅僅是法律構成要件所賦予裁量權的行使）的空間。

現行保險業相關法規命令甚或是行政機關無法律授權自己制訂的各類應注意事項（職權命令）中，此類條款非常常見。

例如：保險業設立遷移或裁撤分支機構管理辦法第 8 條「保險業...設置之異地辦公場所，所從事之業務涉及對外營業行為者，應檢具申請書及董事會（理事會）會議紀錄，事先向主管機關提出申請。前項申請書，應載明下列事項：…三、其他經主管機關規定之事項。」；保險代理人管理規則第 8 條：「個人執業代理人應檢附下列文件，向主管機關辦理許可登記：…五、

營業計畫書。前項第五款營業計畫書至少應載明下列事項：…七、其他主管機關規定之事項。」；保險業設立許可及管理辦法第 6 條「保險公司之設立，發起人應檢附下列書件各三份，向主管機關申請設立許可：…十三、其他經主管機關規定應提出之文件。」；保險業作業委託他人處理應注意事項第 5 點「保險業作業委外，應依據前點第二項第一款指定專責單位並執行下列事項：…（五）其他主管機關規定之事項。」

保險業類似此類「其他主管機關規定之事項」且涉及規範人民（保險業）權利行使之准駁，或違反刑法上義務的裁罰，其構成要件幾乎就是沒有構成要件！可以由行政主管機關自行依個案性的情況發布填補其內容，人民完全沒有事前預見的可能性！試問應該如何遵守法令？

法律空白授權所制訂之法規命令，依照大法官多號解釋，其法規命令之構成要件也僅能就執行法律細節、技術性的次要性事項為規範，且不得作為裁罰之依據，何況是沒有法律授權的應注意事項（職權命令），甚至是在法規命令內或應注意事項內自行制訂此類空白的「行政自我授權」的規範文字，甚且以之為準駁人民依法申請事項及違反行政法上義務裁罰的依據，簡直是視法治國家原則與各項憲法原則為無物，體現了行政權隨時隨地無不在找機會擴張的真相。

四、結論

○○人壽被金管會保險局認定因其所訂之股權投資相關人員利益衝突防範控管機制未具有效性，對於投資交易資訊未能有效控管，致股權商品投資人員有利用所獲取資訊從事相關利益衝突行為之情事，認為此缺失違反「保險業內部控制及稽核制度實施辦法」第 5 條第 1 項第 14 款的「其他經主管機關指定之事項」，但這款規定的構成要件完全是空白的，完全可以任由主管機關恣意的視個案情況來填充其內涵，這難道是當初的授權母法（保險法）所授予行政機關的裁量權限嗎？。

保險業內部控制及稽核制度實施辦法的授權母法是保險法第 148 條之 3 第 1 項：「保險業應建立內部控制及稽核制度；其辦法，由主管機關定之。」立法者顯然是空白授權！但更明顯的是，立法者並無以不確定法律概念或得約定行政處分附款等的方式授予行政機關裁量權！

實務上雖然可以體諒行政機關必須執行非常多技術面、時效性的監理事項，其法規命令甚或是職權命令規範內容無法鉅細靡遺，更遑論更上位階的法律條文本身！（空白的法律授權文字也體現出立法者的立法怠惰與專業性的嚴重不足），法令內有概括性文字規範在所難免，但此類概括性的規範依據前述處罰法定主義的內涵，不可以以之為裁罰人民的法令依據，否則確實是與大法官多號解釋及憲法上的一般法律原則有違，而有違法裁罰的疑慮。

現行主管機關更透過「納入內控」此一手段，將任何不具強制力的行政指導(函釋)、自律規範、職權命令、行政規則等，都使之與保險法的罰則相連結，用以規避法治國家權力分立與國會審查(法律保留原則)的監督，侵害保險業者的財產權，讓保險監理回歸到過去類似特別權力關係下的主從關係，這部分留待將來再以專文討

論吧。

本文作者
國泰世紀產物保險公司
法務室/法遵部協理

酒駕違規加收保險費！



強制汽車責任保險，一次酒駕違規紀錄，保費加收3,600元，
二次酒駕違規紀錄，保費加收7,200元，
按次數累加「無上限」。



強制汽車責任保險

COMPULSORY AUTOMOBILE LIABILITY INSURANCE

專屬網站：www.cali.org.tw

免費服務專線 0800221783



強制汽車責任保險
專屬網站



強制汽車責任保險
粉絲專頁

廣告