

# 最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第519號

上 訴 人 金 融 監 督 管 理 委 員 會

代 表 人 顧 立 雄

訴 訟 代 理 人 陳 秋 萍 律 師

被 上 訴 人 蔡 友 才

訴 訟 代 理 人 楊 榮 宗 律 師

洪 貴 叁 律 師

洪 偉 勝 律 師

上列當事人間解除職務事件，上訴人對於中華民國107年6月28日臺北高等行政法院106年度訴字第1303號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、緣訴外人兆豐金融控股股份有限公司（下稱兆豐金控）為兆豐國際商業銀行（下稱兆豐銀行）唯一股東，兆豐金控之最大法人股東則為財政部，被上訴人經財政部長長期指派為其於兆豐金控及兆豐銀行之法人代表董事，自民國99年7月1日至105年3月31日間並擔任兆豐銀行董事長。兆豐銀行紐約分行於104年1月至3月間遭美國紐約州金融署（Department of Financial Service，下稱DFS）實地金融檢查。於DFS作成檢查報告前，美國聯邦準備銀行（Federal Reserve Bank）於104年10月間派員告知兆豐銀行總行有關該紐約分行法令遵循嚴重不足，整體評等將遭降級。嗣DFS於105年2月9日作成檢查報告，指出兆豐銀行紐約分行未落實可疑交易之篩選及申報，於美國銀行保護法（Bank Secrect Act）及反洗錢法（Anti-moneylaundering）等法令遵循有所缺失。兆豐銀行遂於105年8月19日與DFS簽署合意處分令，除遭DFS核處美金1.8億元（以匯率1:32計算，約計新臺幣57.6億元）罰款外，並同意聘任DFS選任之獨立第三方法律遵循顧問協助強

化美國銀行保護法及反洗錢法等相關法律遵循制度，DFS另逕行指派獨立監督人為紐約分行之法令遵循審查，作成法令遵循報告直接向DFS報告。上訴人以被上訴人擔任兆豐銀行董事長期間，既於104年10月間已知悉該紐約分行極有可能遭DFS採取監理行動，惟未採納同年11月及105年2月紐約分行請總行派員赴美溝通之建議，致遭DFS裁處，有決策失當之責；又DFS檢查報告未提報董事會前，被上訴人與紐約分行經理於105年3月24日共同署名就DFS檢查報告回復改善計畫，竟表示董事會、高階主管已瞭解所列缺失之嚴重性，亦涉有不實，實則董事大多表示當時並未知悉缺失嚴重性，遂依行為時銀行法第61條之1第1項第4款規定，以105年9月14日金管銀控字第10560003852號裁處書（下稱原處分）解除被上訴人於兆豐銀行之董事職務，並自該處分書送達次日起生效。被上訴人不服，循序提起行政爭訟，訴請撤銷訴願決定及原處分，經臺北高等行政法院（下稱原審）以106年度訴字第1303號判決（下稱原判決）撤銷訴願決定及原處分，上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張、上訴人在第一審之答辯與陳述，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）原處分作成時，被上訴人已非兆豐銀行之董事，容無繼續行使兆豐銀行董事職權，危害兆豐銀行健全營運之可能，易言之，危險源已不存在，原處分猶以形成處分方式排除危險源，無非重申兆豐銀行現狀，已難理解其目的，遑論探求其是否合於銀行法第61條之1第1項之立法宗旨。且行為時銀行法第61條之1第1項係以銀行為管制處分之主體對象，第4款管制手段之目的，在於排除董事對銀行之影響力，俾令銀行營運得以重返正軌，當以該處分對於銀行所產生之效能，判斷其管制目的是否達成。但原處分僅以被上訴人為對象，無可想像如何實現行為時銀行法第61條之1第1項以銀行為管制對象所擬達成之行政目的。是原處分雖以行為時銀行法第61條之1第1項

為據，作成管制手段，但實際上並未寓有任何該條文所擬實現之管制目的，手段之採取欠缺必要性。(二)所謂「一般預防」乃典型之行政處罰效應，不應與管制性不利處分之管制目的混淆。上訴人如認被上訴人擔任兆豐銀行負責人時有該當於銀行法第8章以下各種行政處罰要件之行為，即應就該行為予以追究並處罰，達其所謂一般預防之效果，假行為時銀行法第61條之1第1項第4款管制手段達成一般預防效果，即屬違法。(三)行為時銀行法第35條之2授權主管機關就銀行負責人資格另予規範，上訴人基此授權而制定行為時「銀行負責人應具備資格條件兼職限制及應遵行事項準則」（下稱銀行負責人資格準則），其中第3條基於「全面事先預防」之面向，該條除前12款就具體事由為規範外，第13款另設有補遺條款「有事實證明從事或涉及其他不誠信或不正當之活動，顯示其不適合擔任銀行負責人者，亦不得擔任銀行負責人」。依此規範，可謂凡有實據難以確保品操者，幾無充任銀行負責人得以危害銀行營運之可能。此與銀行法第61條之1第1項第4款乃就董事所形成銀行「特定危害狀態」而為「事後補救」之緊急處置措施面向，截然不同，無從互相援用。銀行負責人未來5年是否適合再任負責人，與是否對銀行施以解除負責人職務以因應危機之考量全然不同，逕以銀行負責人將來資格之限制作為介入銀行經營權核心之理由，自屬與事務本質無關之考量。被上訴人如確有原處分所示對DFS為不實報告此等不誠信活動，依行為時銀行負責人資格準則第3條第13款，即可限制被上訴人再任其他銀行之負責人，防堵被上訴人有再度危害銀行營運及金融秩序之可能。然上訴人竟將補救措施挪用為預防機制，出於全面預防特定人再任銀行負責人之考量，而行使對銀行之緊急處置權，謬之大矣。其猶主張原處分達成行為時銀行法第61條之1第4款立法目的，殊無可採。且依行為時銀行負責人資格準則第3條第11款規定，係以自然人違反銀行法等法令而遭撤換或解任為要件，然原處分從未具體指出被上訴人違反銀行法或其他任

何金融法規，故原處分實無從達成上訴人所謂管制被上訴人5年不得再任銀行負責人之目的。準此，原處分雖引用行為時銀行法第61條之1第1項為其依據，但實際上並未寓有任何該法文所擬實現之管制目的，手段之採取顯然與目的之達成欠缺關聯性，無必要可言，無從也無須討論目的與手段間是否符合比例原則，應逕予宣告原處分違法。(四)上訴人基於本國銀行法主管機關地位，依行為時銀行法第61條之1第1項第4款作成緊急處置，處分之際，自當釐清兆豐銀行違反美國及本國法律義務之所在，以及兆豐銀行紐約分行未能遵行美國法令究係出於內控不佳？海外法律遵行部門資源不足？抑或應歸因於銀行負責人決策失當、有失誠信？並說明所採取緊急處置之必要及效能，始能針對銀行缺失而為改進，及時維護銀行健全經營及金融秩序；不應含糊其詞，藉對於銀行之管制手段，而對已不在職之銀行負責人為個人責任之追究，錯失改進我國銀行內控、稽核及法令遵循機制之契機；也不容其將限制人民基本權之管制手段應合於比例原則之重要論述，空泛遁入判斷餘地、裁量權限之中，但凡以上原處分應記載事項，均未見其載明，難以檢證原處分管制目的所在，更無從討論目的與手段是否合於比例，徒然引發上訴人是否將應對銀行作成之管制措施，誤充為對銀行負責人非難手段之疑慮。上訴人主張其為專業監理機關，就是否作成行為時銀行法第61條之1第1項各款之處分，有判斷餘地及裁量權限，法院應予尊重云云，實無從尊重其判斷，也無法認同其裁量未逾越權限等語，爰將訴願決定及原處分均撤銷。

四、本院經核原判決撤銷訴願決定及原處分，其結論並無違誤，茲補充論斷於下：

(一)按行為時即89年11月1日增訂公布銀行法第61條之1第1項規定：「銀行違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，主管機關除得予以糾正、命其限期改善外，並得視情節之輕重，為下列處分：一、撤銷法定會議之決議。二、停止銀行部分業務。三、命令銀行解除經理人或職員之職務。四、解除董事

、監察人職務或停止其於一定期間內執行職務。五、其他必要之處置。」其立法意旨明揭：「為加強金融紀律化，以確保銀行之健全經營，並保障存款大眾之權益，對於違反法令、章程或有礙健全經營之虞之金融機構，中央主管機關可參酌其缺失之輕重，分別明定處置之方式，俾能作迅速有效之處理。」本條規定賦予主管機關得以行政處分之形式，行使撤銷法定會議之決議、停止銀行部分業務、命令銀行解除經理人或職員之職務、解除董事、監察人職務或停止其於一定期間內執行職務或其他必要處置之緊急處置權，其構成要件為「銀行違反法令、章程或有礙健全經營之虞時」，所指「違反法令、章程或有礙健全經營之虞」之客體係「銀行」，即基於加強金融紀律化，確保銀行健全經營及保障存款大眾權益之公益目的，為排除「銀行」違反法令、章程或有礙健全經營之虞之即時危險狀態，而採取直接且積極介入銀行經營核心，限制銀行營業自由、銀行從業人員（經理人或職員、董事、監察人）工作自由及職業自由之高度管制手段，自以該管制手段所排除之對象現時存在為前提。是若主管機關作成處分前，即時危險狀態已排除，例如該銀行董事早已離職，其以管制手段所欲排除之對象既不存在，自與行為時銀行法第61條之1第1項得為解除董事職務處分之規定不合。另按此規定係為排除該銀行之即時危險狀態以回復秩序，所使用管制手段並未以所解除職務之董事具有故意或過失等有責性事實為要件，為管制性不利處分之性質，並非以究責為目的，非屬裁罰性不利處分。至於銀行董事於原任職期間若有違反銀行法之行為，主管機關本有銀行法第八章以下規定可採行政刑罰或行政罰手段追究其責任，自不得恣意擴張本條管制性不利處分於究責目的。經查，上訴人於105年9月14日作成原處分時，被上訴人已非兆豐銀行之董事，為原判決所認定之事實，核與卷證資料無違，是原判決認定被上訴人已無繼續行使兆豐銀行董事職權，而致危害該銀行健全營運之可能，其即時危險既不存在，上訴人仍作成原處分解除被上

01 訴人之兆豐銀行董事職務，即有違誤等情，依上開規定及說  
02 明，自非無據。況被上訴人若係畏於上訴人以行為時銀行法  
03 第61條之1第1項規定解除其董事職務，及早自兆豐銀行離職  
04 ，即達成原預設管制手段之目的，自無再為原處分之空間。  
05 且上訴人另已採取行政刑罰手段追究被上訴人有關兆豐銀行  
06 紐約分行金檢事件之背信責任（原審卷2第341至344頁、第4  
07 38頁），並無欠缺究責手段之問題。上訴意旨以行為時銀行  
08 法第61條之1規定之立法目的，非僅排除原判決所指之危險  
09 ，而係包含維護整體銀行產業秩序之管制措施，故解除董事  
10 職務之規定並未限於現任董事，就已離職而不具董事身分者  
11 ，主管機關仍得為解除職務之處分，倘因被上訴人離職而不得  
12 解除職務，將致金融機構負責人於任職期間違法者，僅需  
13 離職即可免除其應負之行政管制責任，將使金融法規徒具虛  
14 文，原判決曲解行為時銀行法第61條之1之立法目的，有適  
15 用法規錯誤及理由不備之違法云云，執其一己之主觀見解指  
16 摘原判決違法，洵非可採。

17 (二)上訴意旨以行為時銀行法第61條之1第1項規定解除銀行董事  
18 職務，除發生職務解除之事實結果外，依行為時銀行負責人  
19 資格準則第3條第11款規定，尚有限制其於一定期限內不得  
20 為銀行負責人之管制效力，故原處分以解除被上訴人董事職  
21 務之方式，限制其5年內不得再任金融機構負責人，足以避  
22 免危險擴散至其他金融機構，確能發揮管制預防功能；銀行  
23 法第44條之2、行為時第61條之1及第136條規定，於銀行有  
24 上開條款之情事，主管機關得為解除董事職務或責令撤換負  
25 責人，然原判決誤認行為時銀行負責人資格準則第3條第11  
26 款規定，需以自然人違反銀行法等法令而遭撤換或解任為要  
27 件，進而認定原處分無法達成上訴人所為管制被上訴人未來  
28 5年內不得再擔任銀行負責人之目的，實有認事用法違誤之  
29 判決違背法令云云。惟查，上訴人依行為時銀行法第61條之  
30 1第1項第4款規定解除董事職務，所指「違反法令、章程或  
31 有礙健全經營之虞」者為銀行，並非該董事，所欲達成者亦

01 以排除對銀行健全營運之即時危險而使其回復經營秩序為管  
02 制目的，而與該董事日後得否擔任銀行負責人，並無直接關  
03 係。再者，行為時即99年10月19日修正發布銀行負責人資格  
04 準則第3條第11款規定：「有下列情事之一者，不得充任銀  
05 行之負責人：……十一、因違反銀行法、金融控股公司法、  
06 信託業法、票券金融管理法、金融資產證券化條例、不動產  
07 證券化條例、保險法、證券交易法、期貨交易法、證券投資  
08 信託及顧問法、信用合作社法、農業金融法、農會法、漁會  
09 法或其他金融管理法，經主管機關命令撤換或解任，尚未逾  
10 五年者。」其規範之對象為「充任銀行負責人」之人，即「  
11 因違反銀行法，經主管機關命令撤換或解任，尚未逾五年」  
12 之人不得充任銀行之負責人，並非以「銀行」違反銀行法為  
13 要件，顯見依上開行為時銀行法第61條之1第1項解除董事職  
14 務之情形，非屬行為時銀行負責人資格準則第3條第11款所  
15 規定之銀行負責人消極資格（其他金融法規亦有類似上開銀  
16 行負責人資格準則第3條第11款之規定，其條文構造相同，  
17 適用上與上開所述結論，應無不同）。原處分雖以行為時銀  
18 行法第61條之1第1項第4款規定解除被上訴人之董事職務，  
19 然其既以「銀行違反法令、章程或有礙健全經營之虞」為構  
20 成要件，與行為時銀行負責人資格準則第3條第11款規定不  
21 合，無從認為原處分仍具限制被上訴人於一定期限內不得為  
22 銀行負責人之管制效力。是原判決指摘原處分雖引用行為時  
23 銀行法第61條之1第1項為其依據，但無從達成上訴人所謂管  
24 制被上訴人5年不得再任銀行負責人之目的，原處分實際上  
25 並未寓有銀行法所擬實現之管制目的，應屬違法等語，自屬  
26 有據，並無上訴意旨所指認事用法違誤之判決違背法令可言  
27 。

28 (三) 至於上訴人引據本院98年度裁字第1049號裁定意旨及102年  
29 度判字第398號、103年度判字第261號、92年度判字第1309  
30 號判決意旨，主張該對象縱已離職，主管機關仍得為解除其  
31 職務之處分云云。惟查，本院98年度裁字第1049號裁定係以

上訴欠缺具體指摘為不合法而駁回，本院並未表示具體見解，上訴人引據所謂該裁定意旨而為上開主張，應有誤會。又本院102年度判字第398號及103年度判字第261號判決所涉事實，分別為主管機關解除保險公司之獨立董事及總經理職務，判決意旨雖均以解職處分尚有向後發生限制其於一定期限內不得為保險業負責人之管制效力，故對已離現職之獨立董事或總經理仍得為之等語，惟查該2判決所適用之法律均為96年7月18日修正公布保險法第149條第1、2項規定，尚與本件係適用行為時銀行法第61條之1第1項之事實及規範基礎不同。況96年7月18日修正公布保險法第149條第1、2項規定：「保險業違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，主管機關除得予糾正或命其限期改善外，並得視情況為下列處分：一、限制其營業或資金運用範圍。二、命其停售保險商品或限制其保險商品之開辦。三、命其增資。四、命其解除經理人或職員之職務。」「保險業不遵行前項處分，主管機關應依情節，分別為下列處分：一、撤銷法定會議之決議。二、解除董（理）事、監察人（監事）職務或停止其於一定期間內執行職務。三、其他必要之處置。」固規定主管機關得依第2項以行政處分解除董事職務，然前提為主管機關已依第1項就該保險業作成行政處分，且該保險業有不遵行該處分具體規制之情形（至於90年7月9日修正公布之保險法第149條第1、2項規定，亦同上開之條文構造）。此與行為時銀行法第61條之1第1項逕以「銀行違反法令、章程或有礙健全經營之虞」，作為「一、撤銷法定會議之決議。二、停止銀行部分業務。三、命令銀行解除經理人或職員之職務。四、解除董事、監察人職務或停止其於一定期間內執行職務。五、其他必要之處置。」等處分之構成要件，無須主管機關作成另一處分為前提，顯有不同。是該保險法第149條第1、2項規定，雖於90年7月9日修正時曾參考銀行法規定（立法理由稱：「依原條文規定，主管機關對問題保險業之處理機制，尚有未完盡之處，爰參考銀行法部分條文修正有關主管機關得據

以處分之事由。」)然該90年7月9日及96年7月18日修正版本，條文構造均與本件所適用之行為時銀行法第61條之1第1項規定，顯屬不同，業如前述。是本院102年度判字第398號及103年度判字第261號判決雖就其適用96年7月18日修正公布保險法第149條第1、2項規定表示法律見解，惟基礎事實既與本件所涉銀行法規定不同，上開判決意旨所持法律見解，自無拘束本件可言。至本院92年度判字第1309號判決，所涉事實為主管機關依行為時證券交易法第56條及第66條規定解除證券公司經理人職務，該判決意旨雖以：「末查解除職務處分之標的是否存在，應以行為時為準。依證券交易法第五十三條第六款規定，受解除職務處分者，於一定期限內，不得再任同一職務。故解除職務不僅發生解除現職之效力，還發生往後限制從事同性質工作之結果。」惟該判決理由明載該解除職務處分所適用之行為時證券交易法第56條及第66條等規定，係屬「行政秩序罰」、「裁罰性之行政處分」之規範，與本件所適用之行為時銀行法第61條之1第1項各款規定為管制性不利處分，性質有所不同，其判決意旨所論，自無從於本件比附援用。是上訴人主張上開本院裁判有關已離職者仍可為解職處分之意旨得援用於本件云云，洵非可採。

(四)從而，上訴人於105年9月14日作成原處分時，被上訴人早已離職而非兆豐銀行董事，已無從解除其董事職務，自與行為時銀行法第61條之1第1項第4款規定未合，又行為時銀行負責人資格準則第3條第11款規定，係指「因違反銀行法，經主管機關命令撤換或解任，尚未逾五年」之人不得充任銀行之負責人，並非以「銀行」違法為要件，顯與原處分所據之行為時銀行法第61條之1第1項規定不同，亦難認原處分具有限制被上訴人於一定期限內不得為銀行負責人之管制效力，原判決據以撤銷訴願決定及原處分，並無不合。至上訴人所指其對兆豐銀行另有行政處分及原判決關於未見上訴人對兆豐銀行有何監理活動、行為時銀行負責人資格準則第3條第13款規定、專業監理機關之判斷餘地及裁量權限等論述，核

與判決結論尚無影響，上訴意旨據以指摘原判決違法，即難採取。

(五)綜上所述，原判決並無上訴人所指違背法令之情形，上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。  
五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 108 年 11 月 13 日

最高行政法院第三庭

審判長法官 吳 明 鴻

法官 蕭 惠 芳

法官 曹 瑞 卿

法官 林 欣 蓉

法官 高 愈 杰

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 108 年 11 月 13 日

書記官 莊 俊 亨