

法 務 研 究 選 輯

107年度

總 目 錄

第一單元	再議制度之改進建議—探討日本檢察審查 會運作成效暨對我國法制之借鏡.....	1
第二單元	日本公益通報者保護法之研究.....	83
第三單元	非行少年依附關係、社會興趣對生活適應 之相關研究—以誠正中學學生為例.....	357
第四單元	矯正機關推動「科學實證之毒品犯處遇模 式」成效評估研究—以雲林第二監獄為例....	455
第五單元	以執行憑證再移送執行之法制與實務研究....	569
第六單元	行政執行網路拍賣之研究.....	665

再議制度之改進建議—
探討日本檢察審查會運作成效暨
對我國法制之借鏡

機 關：臺灣新北地方檢察署
審查人員：檢察長 朱兆民
撰稿人員：檢察官 黃佳彥

目 錄

第一章 日本檢察審查會法緣起與立法背景	5
第一節 戰後檢察民主化倡議與檢察審查會	5
第二節 檢察審查會法立法過程與議論核心	6
第三節 小結	8
第二章 日本檢察審查會制度施行概況	11
第一節 改革轉換期前之狀況	11
第二節 改革轉換期及 2009 年以來施行強制起訴制度之狀況	16
第三節 「起訴相當」、「不起訴不當」決議的後續起訴率 ..	21
第三章 日本檢察審查會法具體運作模式	26
第一節 檢察審查會的職務	27
第二節 檢察審查會的組織	27
第三節 關於檢察審查員	29
第四節 檢察審查會會議的進行	32
第五節 強制起訴及後續	40
第四章 日本檢察審查會法的問題點	41
第一節 審查對象以嫌疑不足的不起訴或緩起訴為重心	41
第二節 關於起訴標準	43
第三節 審查不公開與公正性擔保問題	45
第四節 關於被告權益保障	46
第五節 關於強制起訴指定律師的任務	47

第五章 我國適用檢察審查會制度的可能性檢討.....	49
第一節 我國現行制度的盤點.....	50
第二節 檢察審查會與我國現行制度的整合.....	51
第三節 導入檢察審查會制度前的準備工作.....	55
第六章 結語.....	58
參考文獻.....	59
附件：檢察審查會法條文原文.....	61

提 要

**關鍵字：檢察審查會、不起訴處分、緩起訴處分、大陪審團制、起訴
獨占、起訴便宜主義、強制起訴、檢察民主化、再議制度**

近年檢察審查會制度於我國初見有關倡議，該制度為日本所獨有、長時間運作，於日本已累積一定程度討論，最初該制度並非是出於日本本土性需要的制度，而是於二次世界大戰後，由GHQ所強行施加，又因日本政府的抵抗，最後所產生具政治性的、妥協的制度。因此日本檢察審查會雖源於美國大陪審制度的起訴審查制，但實踐結果已發展出截然不同的意義。其審查對象為檢察官的不起訴決定適當與否，隨著日本運用該制度的期間延長、案例累積增加，檢察審查會已逐漸於日本生根，而產生其本土意義。就結論而言，我們可以認為日本檢察審查會制度具體實踐至今，其被期待的任務已相當程度收縮於社會大眾普遍認為被隱蔽的、具備「公共性」的案件之上，亦即民眾關心這類案件是否「本來應該起訴，卻沒有起訴」以及「不應由檢察官單獨決定，而應該起訴給法院公開審理確認是非對錯」，並期待檢察審查會反映出民眾對起訴標準的看法，於這類案件發揮其效果。在此意義下，檢察審查會著重、關心的是糾正對權貴犯罪者的輕微處置、監督有權人士的犯罪行為是否遭到隱蔽、以及顧慮被害人權益等事項。上開事項也是台灣民眾所關心的焦點，就此而言，日本檢察審查會制度對我國而言，確實存有參考的意義與價值。但另一方面，台灣目前法律制度架構、社會背景情事，與日本的狀況有哪些不同，這些不同於嘗試引入檢察審查會制度時，可能產生哪些障礙，應如何予

以修正，亦不得忽略。本文便是立於這樣的問題意識，嘗試介紹日本檢察審查會立法的歷史背景、施行概況、具體運作模式、及於日本經議論的重點問題，最後初步嘗試檢討於我國適用該制度的可能性。

第一章 日本檢察審查會法緣起與立法背景¹

第一節 戰後檢察民主化倡議與檢察審查會

日本於第二次世界大戰（日本稱為太平洋戰爭）戰敗後，依波茨坦宣言受以美軍為主體之聯合國佔領軍佔領，日本政府須遵從聯合國最高司令官（Supreme Commander for the Allied Powers；日譯連合国最高司令官）指示，具體所設組織即為聯合國司最高司令官總司令部（General Headquarters, the Supreme Commander for the Allied Powers；日譯連合国最高司令官總司令部，一般簡稱「GHQ」）。GHQ 主要任務之一為消除日本軍國主義，解散其軍事力量，使之中立化、非武裝化，將日本改造為民主國家，檢察審察會即屬於該民主化改革中檢察體制民主化之一環，被賦予檢察民主化之任務與期待。

簡言之，日本於第二次世界大戰前，由檢察官獨占提起公訴權限、起訴裁量權限，於戰爭期間檢察官更進一步掌握強制處分權，形同於刑事訴訟程序中握有極大權力。因此，就戰爭前、戰爭中基於國家刑罰權行使而發生之侵害人權情事，秘密行使強大權限的檢察體制有相當大的責任。戰後日本幣原內閣所設置憲法問題調查委員會即有導入就重大犯罪之起訴權限委諸於國民的大陪審團制度提案。²

以此為首，關於檢察民主化之對策主張大略可歸納為：為杜絕不法逮捕與拷問，針對職權濫用罪，起訴獨占主義應有所修正；就職權濫用罪賦予律師公會公訴權；檢察官任期制；設計國家機關獨占公訴權限的例外，賦予私人起訴權限；創設擔保提起公訴權限公正性的制度；檢察官民選制與地方分權化等。其中 GHQ 有意壓迫日本政府採取者，一般認為是檢察官民選制與大陪審團制度，然而不論何者，皆在

¹ 檢察審查會法為日本獨特之制度，本文以下提及此法律將直接使用「檢察審查會法」的名稱，不再特別說明「日本」2字，另本文所述及日本相關法律制度亦採相同處理，若無區別不同國家法律的必要，亦直接記載法律名稱。

² 關於戰前日本刑事程序的問題，可參考片山直之「檢査審査会の議決に対する法的拘束力について」龍谷大学大学院法学研究第8号第52頁以下（2006年）。

日本政府司法當局人士間以就日本當時的現狀施行上開二項制度有困難為由，招致強烈反對；而且由於GHQ內部關於主張採用檢察官民選制的意見很強，日本政府為避免該制度的推行，轉而摸索嘗試採行較大陪審制度更適合日本刑事司法的制度，制度變革方針便確定為採取「某種形式的國民對檢察官的控制」。

討論之初有主張由國民代表組成之委員會審查檢察官的不起訴，並賦予命檢察官起訴的強制力；就此，當時參與交涉之日本司法省次官佐藤藤佐以一般日本人作為委員與大陪審團制度同屬不可能而反對，然而「由國民代表加以組成」是GHQ絕對的要求，對此佐藤藤佐又以倘對一般日本人的判斷承認其拘束力，會使受不起訴處分者不安等理由予以抵抗，最後折衝之結果為採行自選舉人中選出委員，但否定委員會決議拘束力的折衷結論。就上開制度議論始末，佐藤藤佐於日後有如下說明：「將起訴、不起訴的決定全然委由一般民眾擔任的陪審員一事，在日本現狀之下，果然還是得到並不適當的結論，經過再三交涉務必不採取陪審制，那麼考慮某種替代起訴陪審制（即大陪審團）、使檢察事務之實行反映民意的的方法如何？基於這樣的思考所提出者，即為『檢察審查會法』此一新制度」。於是將審查對象限制於不起訴處分的檢察審查會制度因此成為法案，進入審議。³

就結論而言，上述改革本是源於對「秘密之檢察體制及其濫用」加以檢討、反思，而展開新法律制度設計之相關討論，然而由於日本政府的抵抗，GHQ所希望推動的檢察官民選、大陪審團制度，均未獲採納，最後只留下相較於大陪審制度適用範圍縮小的檢察審查會，而且制度設計上也避免採取國民對司法案件結論直接產生影響的結論。

第二節 檢察審查會法立法過程與議論核心

另外，觀察檢察審查會法草案提出後，於國會審議階段的議論情況、經提出討論之主要爭點等等，亦有助於我們理解日本創設檢察審

³ 大出良知「檢察審査会の強制起訴権限実現前史」現代法学第20号第51頁以下（東京經濟大学現代法学会・2011年）。片山・前掲註2文第56頁。另外關於GHQ內部的想法、轉折及檢察審查會法草案提出過程，可參考：出口雄一「檢察審査會法制定の経緯」法社会学第72号（日本法社会学会・2010年）。

查會法所預設的立法目的，或者被事後賦予、解釋之立法目的，以及該目的與原初檢察體制改革呼籲之需求是否一致，與歷時半個世紀後的修法動態間有無關聯等問題。

首先，提案說明提及「若鑑於日本國憲法之精神，關於公訴權之行使，也應盡可能反映民意，而衡量其妥當性」等內容，故至少於檢察官之不起訴決定，經由檢察審查會之程序予以反映民意，可以認為是制度的主要目標。另於審議階段曾有議員質疑導入檢察審查會法，是否意味過往的不起訴處分制度運作不甚妥當？就此，受質詢之佐藤藤佐回應「檢察審查會法並不是由於一直以來檢察事務之運作並出現問題，為補救這些問題而設計的制度。……誠然於過去制度框架下，僅憑檢察官判斷決定起訴或不起訴的制度，可以說是由身為法律專家的檢察官，基於專業的立場決定起訴或不起訴；檢察審查會則是希望於檢察事務運作過程中能反映一般民眾的心聲，做成適當的決定，進而於此基礎上能運作具有民主性的檢察制度。是出於這樣的目標而有檢察審查會法案的設計」。如果比較此處的官方說法與前述的改革檢察體制的理由，制度意義已明顯淡化將檢察體制予以公開，避免其遭濫用的目的，轉化為於檢察事務中反映民眾想法，我們可以說原初改革檢察體制的理由，到這裡已相當程度遭到稀釋。

其次，於立法目的以外，具體的討論爭點主要集中在「制度的形態」與「決議的拘束力」二項議題上。首先依照草案 47 條，審查會決議實質效果僅為供檢事正（相當於我國的地方檢察署檢察長）參考的資料，松木宏委員即質疑檢察審查會並無任何權威。另外花村四郎委員則提出質疑，認為若是僅限於不起訴處分的範圍考慮民意，不如進一步就公訴權之實行直接採行大陪審團制度；與此連動，花村四郎進一步由檢察審查會所涉及審查事項的視角出發，連結審查員資格要件問題，亦即不起訴處分的判斷除牽涉嫌疑有無以外，視情形亦牽涉諸多刑事政策觀點，以草案所定小學學歷以上的審查員資格條件，恐怕無法解決這些不起訴處分相關問題。與此同時石川金次郎、石井繁九等二位議員也分別由法律效果、民意反映的觀點提出類似質疑。

針對上述各項質疑，受質詢之佐藤藤佐回應大致如下：(1) 檢察審查會法既是以檢察民主化為目標，官方期待檢事正盡可能地尊重檢

察審查會的意見而為妥善處理；另一方面檢察體制原則方針，決定起訴、不起訴及維持公訴，必須由檢事正負全部責任，於此基礎上，檢事正於決定起訴、不起訴之際，極力尊重檢察審查會的意見。(2) 目前日本還未具備適合一舉推行起訴陪審制的條件，於此情形下，檢察審查會制度法案是現階段下，探究有無某種謀求檢察民主化的途徑的結果。(3) 無犯罪嫌疑而不起訴是較為單純的情況，有犯罪嫌疑，但應該起訴還是緩起訴（日文為「起訴猶予」），則非常困難；只憑檢察官的意見將應起訴的案件為不起訴這種不適當處理，應使其回歸適當的軌道，檢察審查會法即為出於此想法的設計，於審查時若無專門知識則很困難的情況，可以傳專家到審查會聽取其意見，有助審查員就起訴、不起訴的適當性進行判斷；審查員的資格僅為小學畢業以上雖然標準較低，但也有傾聽社會一般人的心聲這樣的意義存在，若有必要，可藉由徵尋專家意見的方式期能周全等等。最終經過委員會審議，有財政上理由的審查員選任程序、審查員候補人數等部分經修正後，即以全員一致贊成而通過。⁴

第三節 小結

就上述檢察審查會制度形成的過程，學者片山直之認為：以「檢察民主化」為目標而由 GHQ 提出的大陪審團制度，最終未獲日本政府採納的根本理由是在於：日本政府懼怕戰前由檢察官所形成的追訴形態「國家追訴主義」體制，將轉化為由構成大陪審團的市民所形成的追訴形態「私人追訴主義」體制，因此日本政府便以由國民參加刑事程序的陪審制度在戰前未曾根著於日本社會中，以及大陪審團制度不合於日本國情這類抽象理由，讓導入大陪審團制度的機會消逝。另一方面，正由於檢察審查會作為是作為拒絕導入大陪審團制度，同時為了阻止 GHQ 主導的「檢察民主化」，於形式上發揮「檢察民主化」效果的機關而登上舞台，因此對於檢察審查會，並無必要令其成為獨立行使公訴權的機關發揮任務，其審查對象亦限於無法影響檢察事務的不起訴處分的審查。再者，檢察審查會的決議亦僅是供檢察官再次考

⁴ 以上立法階段討論，詳細內容請參考：大出・前掲註 3 文第 53-61 頁；片山・前掲註 2 文第 56 頁以下。

慮是否提起公訴時的參考，是否採納決議端視檢察官的決定，即使檢察審查會的決議是「起訴相當」的積極意思表示，也未賦予其法律上的拘束力。據此以言，不得不說檢察審查會制度創設之初，其定位只是一個就不起訴處分進行形式審查的機關。⁵

經由上述討論，我們可以發現，日本關於檢察審查會法的討論最初源於對檢察體制改革之呼籲，其根本上的源頭應為「檢察體制獨占公訴權」、「檢察事務對外不公開」兩大項目；換言之，因為檢察官獨占了提起公訴的權力，如果沒有某種約制的力量或方式，即會產生起訴權被政治性利用的疑慮，從而希望能對檢察官的起訴權限有民意介入的管道，亦即基於國民主權的憲法精神，認為就公訴權的實行，應該要反映出一般國民的意見與認識。另一方面，我們也發現，歷經GHQ施加改革壓力、日本政府折衝、草案制定完成到國會審議通過等過程，或許出於日本政府司法當局人士抵抗的原因，最終日本未採取大陪審團制度，所設計之檢察審查會法轉而將審查對象放在不起訴處分，且就檢察官的不起訴處分加以審議後，決議亦無拘束效力。某種意義上，與最初的改革背景與呼聲相比較，檢察審查會法的效果其實甚為限縮。

但就積極面而言，檢察審查會法的施行是日本司法民主化的先趨嘗試這一點，仍然不能忽略。關於此點，或可於日高最高裁判所刑事局局長岸盛一的評論中如實體現：「檢察審查會蘊涵所謂『檢察民主化』的重大政治意義。要達成國家的民主化，最重要的是國民對國政抱持深切的關心。國民參與檢察事務，使檢察事務反映民意，是此制度的大目標；從這方面加以考慮我國民主政治的發展，便是此制度的目的。另外，此制度也可以說是在『裁判民主化』目標下，為達成於未來採用『陪審裁判制度』的一階段。作為『檢察民主化』制度的檢察審查會，與作為『裁判民主化』制度的陪審裁判，此二者相互作用，才實現完全的『刑事司法民主化』。」⁶

於是自1948年起，檢察審查會這個以英美法大陪審團為芻型，

⁵ 片山·前揭註2文第58頁。

⁶ 「檢察官のとも一檢察審査會の話」ジュリスト48号16頁（1953年），轉引自大出·前揭註3文第60-61頁。

卻又經過相當修正，制度內容大異其趣的制度即在日本開始實施，其最大的特色為審查會的決議對檢察官無拘束力，直到 2004 年法律修正賦予檢察審查會決議一定法律效果為止，圍繞這一點改革聲浪不斷。

第二章 日本檢察審查會制度施行概況

關於檢察審查會法於日本發展、普及的情形，學者岡田典悅認為，觀察檢察審查會法的發展過程應注意「制度利用度的提升程度」、「國民認知度的提升程度」及「為充實制度的改革提議」這三個面向；其並將檢察審查會的發展區分為：一、發展期（1949年至1960年）；二、安定期（1961年至1980年）；三、低位安定期（1980年至2000年）；四、改革轉換期（2001年起）。⁷

第一節 改革轉換期前之狀況

於發展期、安定期此二階段中，自1960年代後半起十餘年間，每年受理案件數量開始超過2000件。而檢察審查會認知度主要是隨著涉及國會議員、知事之刑事案件以及災害、公害事件而提升。另外關於制度改革面部分，除了是否賦予決議拘束力始終是討論焦點以外，這段時期間經過具體議論的內容還包括：審查員的年齡提升、補充員制度廢止、檢察官事後措施的通知義務、不起訴處分時告知該制度的義務、如何確保審查員出席、如何正確快速處理審查事件、職權受理主動查知不起訴處分困難、職權受理案件的標準、受理聲請後檢察廳的協助、審理過程中專業意見的活用等等，各該討論都對日後檢察審查會制度的運作方式產生影響。於第三階段低位安定期之1980年代與1990年代，年度受理案件數約落在1000件至1500件，引起社會注目者同樣為公共安全、藥害、以及具政治性之事件。

檢察審查會制度施行後，日本政府不定期於1967年、1979年、1983年、1990年針對一般民眾進行意識調查，按上列年度排列，其結果可歸納如下：⁸⁹

⁷ 以下內容參考岡田典悅「訴追過程の市民参加：檢察審査会制度の意義と課題についての予備的考察」南山法学 38卷1号第28-40頁（南山大学法学会・2014年）。

⁸ 岡田・前掲註7文第33頁。

⁹ 其中關於「如果成為檢察審查員，願意嘗試的比例」此一項目，於1967年的調查中，回答選項有三種：願意積極嘗試、無意願、不明；自1979年以後的三次調查，回答選項變

表格 1 日本檢察審查會民眾意識調查

	1967 年	1979 年	1983 年	1990 年
聽過檢察審查會名稱的比例	26%	25.6%	21.6%	31.2%
如果成為檢察審查員，願意嘗試的比例	20%	4.5% (11.8%)	5.5% (13.7%)	5.4% (13.0%)
知悉檢察審查會管轄事項的比例	8%	20%	23.8%	26.0%

換言之，檢察審查會於日本雖然早在 1948 年即立法成立、開始運作，期間並有諸多關於制度的討論與變革，但迄至 1990 年代，日本國內仍有約七成的民眾不知道該制度名稱。這裡除了反映日本國民不熟悉有關刑事追訴的機制，亦難以獲得相關情報的實情以外，也和檢察審查雖然負有獨立於法院之外的功能，但因為附設於法院，財政基礎並不充足，宣傳預算不足相關。

在決議的成效方面，檢察審查會經過實體審查後，其決議類型有三種——「起訴相當」、「不起訴不當」與「不起訴相當」，前二者均是對檢察官所為不起訴處分不表認同，惟其程度有所差異，亦即「不

更為：願意積極嘗試、可以試試看、無意願、不明等四種。表格中括弧內百分比即為選擇「可以試試看」選項的百分比。

起訴不當」是止於因偵查未盡而要求再為偵查，「起訴相當」則是除要求再為偵查外，更進一步要求檢察官提起公訴。然而由於檢察審查會決議並無法律拘束力，因此即便檢察審查會做成「起訴相當」或「不起訴不當」的決議，仍然可能產生檢察官無視檢察審查會決議的情形。其典型者例如佐藤章事件（1965年）、日本共產黨幹部住宅竊聽事件（1986年）及東京佐川急便事件（1992年）。¹⁰

於佐藤章事件中，涉及參議院選舉候選人涉嫌利用專賣公社（一種日本國家出資的特殊法人）總理事的地位，對公社相關人員請託投票，檢察官偵查結論是一部分認嫌疑不足而不起訴，一部分為緩起訴；經檢察審查會審查後，基於「與公益有重大影響的案件，不應只憑檢察官的判斷，而應該藉由提起公訴尋求公正的法律判斷」、「非於檢察官層級進行判斷、做成結論，就公務員犯罪的情況，為了消去檢察官的不起訴處分是恣意做成的這種國民的不信任感，應尋求法院的判斷」等理由，最後做成「起訴相當」的決議。共產黨幹部住宅竊聽事件中，檢察官偵查結果就涉案警員竊聽違反電氣通信事業法部分為緩起訴，公務員職權濫用部分為無嫌疑而不起訴；經檢察審查會審查後，認為涉案警員雖是警察組織的末端，但於該案中是執行重要任務，且還有其他共犯部分未盡調查，最後做成「不起訴不當」的決議。東京佐川急便事件中（佐川急便為物流公司之名稱）是涉及眾議院議員涉嫌違反政治資金規正法的案件，檢察官偵查結果以嫌疑不足而為不起訴處分；經檢察審查會審查後，認為涉案政治團體的收支報告未見記載相關資金，此部分調查未盡，而做成「不起訴不當」的決議。但上述三案件經檢察官再為偵查後，均維持原本不為起訴的結論。¹¹

類此事件於日本學界引發關於檢察官過度維持不起訴處分的批

¹⁰ 須特別提醒，所謂「不起訴不當」條文中的原文用語為「公訴を提起しない処分を不当と認める」，其完整文意是指「認為不提起公訴的處分不當」，因此審查後認為不起訴處分的結論不當，以及審查後認為緩起訴處分的結論不當，均涵蓋於「不起訴不當」的概念中。

¹¹ 片山·前掲註2文第58-60頁。其他檢察官再為偵查後的結論仍與檢察審查會「起訴相當」、「不起訴不當」決議內容相左的例子尚有「大月市長選舉違反公職選舉法事件」、「九州建設局局長、部長背信事件」、「法務大臣茶會明信片違反公職選舉法事件」、「新潟縣知事中元節現金違反公職選舉法事件」等，可參照大出·前掲註3文第64頁。

判。如學者植松正認為「檢察官與法院是不同的機關，沒有必要那麼小心翼翼，應該多採取起訴讓法院判斷這樣的態度。」學者我妻榮則指出應該特別留意基於（檢察審查會制度雛型的）大陪審團制度任務，民眾參與的重點就是在於對抗公權力的違法這一特點，進而認為檢察官應持「交由法院判斷的態度即可，如果檢察審查會已認為應該提起公訴，那麼暫時擱置檢察界的面子就起訴看看如何？」¹²

誠然，上述事件中檢察審查會都是藉由國民的常識，做出「起訴相當」、「不起訴不當」的判斷，或許可以說檢察官應該依循檢察審查會的結論，提起公訴，但另一方面，因為檢察審查會的決議而提起公訴，其實也蘊含產生冤案的可能性，此即為「甲山事件」。該案涉及1974年兵庫縣西宮市郊外的智能障礙者設施甲山學園內，經發現2名園內學生陳屍於園內污水處理槽，偵查單位展開調查後依現場跡證——污水處理槽上有重達17公斤的人孔蓋，且該設施與外界隔離，亦無外人侵入跡象，研判是設施內部成年人犯案，嗣後園內一名無不在場證明的保育士被視為犯人而遭逮捕；檢察官偵查結果原本以被告自白的過程欠缺一致性、自白的內容也簡略而不具體，有關同意的供述過於不自然，故自白筆錄有無任意性尚有疑問；目擊者的供述與被告及被害人服裝相互間有微量纖維附著等事實，並不足認為有成為補強證據的價值等理由，進而認定嫌疑不足，做成不起訴處分。檢察審查會則認為無從認定被告自白是受強制、誘導等事實，而肯定自白認意性，目擊證人再三受詢問均為具一貫性的供述，其供述信用性高等理由，做成「不起訴不當」的決議。檢察官再為偵查後，於1978年以殺人罪起訴被告，最終案件經長時間審理後，於1999年——即事發後25年——判決無罪確定。¹³¹⁴

¹² 大出・前掲註3文第64-65頁。

¹³ 片山・前掲註2文第60頁。另外，檢方另有就關於不在場證明調查內容作證的園長、同事起訴偽證罪，在1999年亦判決無罪確定。關於本案詳細內容與審理經過，可參考日文版維基百科「甲山事件」項目頁面（最後檢索日期為107年12月20日），網址為<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%94%B2%E5%B1%B1%E4%BA%8B%E4%BB%B6>。

¹⁴ 就此學者片山直之認為檢察審查會制度是審查檢察官不起訴的案件是不是有接受裁判的必要，其審查內容是在於檢察官的不起訴處分是否流於恣意、自認為正確，與法院所進

以上是檢察審查會制度在改革轉換期前的大致面貌。整體而言，統計資料顯示，截至 2008 年（即施行強制起訴制度前一年）為止，檢察審查會施行約 60 年期間，總共審查案件超過 15 萬 5 千件，如以案由論，違反政治資金規正法的 4 萬 1700 件為最多，但其中絕大多數是於 1992 年至 1993 年期間與前述東京佐川急便事件所相關；撇除政治資金規正法案件，檢察審查會法處理案件的多寡依序為交通事故的業務上過失致傷、詐欺、偽造文書、職權濫用、傷害、傷害致死。而經檢察審查會決議「起訴相當」、「不起訴不當」的人數占全部人數的 11.3%，檢察官檢討後起訴的人數（即平均起訴率）占 8.3%。如果扣除 1992 年、1993 年大量出現的違反政治資金規正法的案件（約 4 萬件以上），決議「起訴相當」、「不起訴不當」的人數占全部人數的 6.5%，檢察官檢討後起訴的人數占 20.6%。我們可以說檢察審查會審查後結論為「不起訴相當」或其他情形（例如因檢察署已提起公訴而終止審查、聲請經撤回等）應占近九成或高於九成，而「起訴相當」、「不起訴不當」決議者，檢察官檢討後維持不提起公訴的結論亦為常態。另外值得一提的是，曾擔任檢察審查員或補充員的日本國民對檢察審查會制度有極高的支持度；於 2005 年至 2007 年以審查員為對象進行的調查顯示，被選為審查員時覺得「沒有興趣」或「感到麻煩」的人數比例為 67%，但於任期結束時，覺得「非常好」或「很好」的人數比例高達 96%，並且多認為有必要加強檢察審查會制度的宣傳活動。¹⁵

總結上述內容，我們可以發現：（1）就檢察民主化面向而言，有過被選任為檢察審查員經驗的民眾雖然壓倒性多數對檢察審查會制度持正面評價，但就整體社會的範圍而言，檢察審查會的認知度長期偏低，而且即便檢察審查會做成「起訴相當」、「不起訴不當」的決議，檢察官再為偵查後維持原先不為起訴的結論屬於常態，原先預期透過

行的事實認定面有不同，不能說是檢察審查會的過失。關於檢察審查會決議對被告產生的負擔一事，詳見後述討論。

¹⁵ 大出・前掲註 3 文第 61-62 頁；春日勉「嫌疑不十分を強制起訴——起訴議決に現れた『市民性』と『起訴基準』」神戸学院法学第 41 卷第 3・4 号第 211 頁（神戸学院大学法学会・2012 年 3 月）。

此制度使公訴權的行使能適當反映國民常識而不偏離國民法感情，以及藉此檢察民主化進展到司法民主化的目的，恐怕無法認為是卓有成效。(2) 隨著檢察審查會案例運用的積累，檢察審查會在公職選舉法、瀆職罪等具政治性、公共性的公務員犯罪的糾舉上，有其重要意義，這是因為這類事件很容易於社會中產生是不是屈服於政治的壓力、是不是有出於政治上特殊的考慮這樣的疑慮。(3) 延續上述(2)，關於檢察審查會的功能，過往有究竟應著重於緩起訴裁量的控制，還是應擺在無嫌疑、證據不足的不起訴這樣的爭論，且過往通說的理解應屬前者；但是經由近半世紀的檢察審查會制度施行經驗，檢察審查會清楚浮現出另一個重要意義，且其比重越趨顯著，亦即：就多數國民無法去除疑惑的案件，國民有權利知道究竟存在如何程度的證據，並將檢察官蒐集的證據提出於法庭，委由法院進行公正的判斷，最終由檢察審查會乃至於國民負起責任。由此便自然推導出符合一定條件的情況下，應賦予檢察審查會決議法律拘束力——即強制起訴——的效果，更進一步連動的是，檢察審查會所為的強制起訴，本質上是反於檢察官的偵查結論，若日後提起公訴時，仍由檢察官實行公訴，角色上便顯得不和諧。¹⁶

綜合上述(1)(2)(3)項，於檢察審查會立法之初被有意被擱置的決議拘束力，自然而然成為最重要的改革提案內容，進而導出有必要賦予檢察審查會決議法律拘束力，並擴及有必要選任律師以執行實施公訴之任務，有必要重新檢討審查員人數、任期、資格、決議門檻各細部項目等等倡議。上述改革倡議在1976年日本律師公會提出的檢察審查會改正方案中，即已相當程度落實為方案的具體內容。¹⁷

第二節 改革轉換期及2009年以來施行強制起訴制度之狀況

檢察審查會法施行半世紀後，1999年適逢日本展開其整體司法制度的全面改革運動，由內閣設置司法制度改革審議會，就整體司法

¹⁶ 關於檢察審查會審查對象究應以緩起訴為重心，抑或以「無嫌疑」、「證據不足」的不起訴為重心，於日本仍存有不同說法，此部分問題討論詳見後述。

¹⁷ 參大出・前揭註3文第68頁。

制度的各個面向進行總體檢，檢察審查會作為司法制度的一環，也被納入討論，於是有關賦予檢察審查會決議法律拘束力的議題，終於迎來實現的機會。

在司法制度改革審議會進行過程中，於評價過往所採行檢察官起訴獨占主義、起訴便宜主義發揮的任務時，配合對於犯罪被害人保護的要求日益提高一事，因而認為應對檢察官起訴獨占、起訴裁量權加以一定的約制，於是強化檢察審查會權限，就檢察審查會「起訴相當」的決議賦予法律拘束力順勢被提出，其後相關討論即以「應達到強制起訴效果的決議類型為何（是否包含「不起訴不當」類型）」以及「負責提起公訴、實行公訴的主體為誰」兩項問題為重心。於2001年6月公布的司法制度改革審議會意見書中，就檢察審查會制度部分，即揭示應導入對檢察審查會一定的決議內容賦予法律拘束力的制度、檢討起訴與實行公訴的主體、對被告的正當程序保障、檢察審查會組織、權限、程序的應然狀態等項目，而使改革方向明確化。其後延續司法制度改革審議會的最終意見，法務省「裁判員制度・刑事檢討會」中討論具體內容，包括（1）有拘束力決議的種類、要件與效果；（2）有拘束力做成後的訴追及維持公訴的方式；（3）與刑事訴訟法第262條以下交付審判程序間的關係；（4）提供法律意見的方式等。

嗣後眾議院討論法案過程中，對與會者提出諸多關鍵問題，當時法務大臣野沢太三的回答內容亦有助於我們瞭解此次法律修正的重點。首先，面對「過往檢察官無遵從檢察審查會決議的義務，此次修正變更為基於檢察審查會一定的決議即提起公訴，其實質理由為何」此一問題，野沢太三表明是為使公訴權的行使能更直接地反映民眾的感覺，避免囿於被賦予公訴權的檢察官的獨斷認定，以使公訴權的行使更適當正確，也期待能加深國民對司法的理解與信賴。其次，關於「若考慮到被告的人權，有必要防止本來不應該被起訴的案件卻變成被起訴的狀況，就這一點制度上的準備為何」的意見，野沢太三則說明兩點，（1）修正案採取二階段審查構造，於第一階段起訴相當決議之後，讓檢察官視必要再進行偵查而重新考慮其處分內容，然後根據再次偵查、處分的結果，第二階段審查後仍做成起訴決議，這時才到達提起公訴的條件。（2）檢察審查會於有必要尋求法律意見時，得自

律師中委託審查輔助員（日文漢字為「審查補助員」），特別於是否決議起訴的第二階段審查時，將強制委託審查輔助員，藉此消除錯誤起訴的問題；另外在做成起訴決議的情形，必須事前聽取檢察官的意見，也不會增加被告負擔。再者，另有與會者詢問「基於檢察審查會決議而提起公訴、實行公訴等任務，並非由檢察官進行，而是由指定律師進行，其意義為何」，野沢太三回復這是因為檢察官已表示與檢察審查會相異的判斷，到最後仍維持不起訴處分的意見，在這個前提上如果委由檢察官提起公訴、維持公訴，從以聲請審查者為首的一般國民來的角度來看，是不是仍然會以有罪為目標進行充分的舉證活動呢，對這樣的職務公正性是可能產生疑問的，因此由指定辯護人提起公訴、實行公訴的方式較佳。¹⁸

最終檢察審查會法併同刑事訴訟法之修正案在 2004 年 5 月 28 日完成，修正後的檢察審查會法明定賦予檢察審查會所做之「起訴相當」決議法律拘束力，至此由 1948 年立法時起持續討論的議題終於獲得確認。

基於上述司法制度改革審議、後續立法討論等過程的說明，我們也可以看出相較於 1948 年立法時擔心一般民眾欠缺足夠能力，而猶豫、躊躇於賦予決議法律拘束力以的問題，在此次改革過程中已經不成為障礙，案件類型也無限制。過往除刑事訴訟法第 262 條以下交付審判規定以外，關於案件的起訴、不起訴最終判斷權限是由檢察官單獨掌握，檢察審查會的意見也僅止於勸告性質，於強制起訴制度實現後，明確限制了一直以來由檢察官獨占起訴判斷權限的狀況。¹⁹

¹⁸ 片山・前掲註 2 文第 61-63 頁。

¹⁹ 參大出・前掲註 3 文第 69-70 頁。相同說法，可參：西野喜一「司法制度改革補遺（7）檢察審查會による強制起訴制度の問題点」法政理論第 46 卷第 2 号第 106 頁（新潟大学法学会・2014 年）。另外特別要提及的是，所謂「質疑民眾能力欠缺」這說法，就問題的描述未必精確，並可能帶有混淆檢察審查會制度根本目的的風險。這是因為一般認為檢察審查會的制度功能有二，其一被期待審查、監督檢察官的判斷，另一個重要功能則是期待透過檢察審查會讓民眾接觸到法律的架構，提升對司法的關心程度，進而產生出公共意識，換言之，我們可以說檢察審查會制度於基礎上本來就期待能藉由審查員一邊意識到法律判斷，一邊將其等自身市民的感覺予以整合至法律判斷的框架中。這部分問題的說明，詳細可參：宇都義和「司法への市民参加に見る「市民的能動性」の兩義的性格：檢察審查協会員への聞き取り調査を手がかり」九大法學第 100 号第 90-92 頁以

於此必須注意的是，在此次修法的討論過程中，並未區分典型的嫌疑不足而為不起訴處分情形與緩起訴的情形做不同討論，尤其這兩種類型的案件，在實行公訴的困難度上有顯著不同，如果我們觀察前述法務省檢討會中有關「強制起訴的案件基本上是困難的案件，應由精通程序的檢察官負責起訴、維持公訴較佳」、「要求檢察官在無有罪確信的情況下實行公訴，會影響檢察官的士氣吧」、「檢察官實行公訴的結果為無罪時，對聲請審查之人與社會大眾而言是可以接受的嗎」等討論內容，關於緩起訴處分並沒有特別予以明示而發言的情況，基本上可以認為與會者是以嫌疑不足的不起訴處分作為檢察審查會的審查對象，以此為前提展開討論。²⁰

於是修正後的檢察審查會法規定：檢察審查會第一階段審查，經 8 人以上多數做成「起訴相當」決議，若檢察官就該案件再度為不起訴處分時，或者經過一定期間（原則為三個月）未提起公訴時，檢察審查會必須開始第二階段審查，審查結果再次經 8 人以上多數認為「起訴相當」時，即做成應提起公訴之「起訴決議」；做成起訴決議後，之後由法院指定律師進行提起公訴、維持公訴等工作。

修正之檢察審查會法自 2009 年 5 月開始施行後至本文完成日止，歷來經決議強制起訴的案例，經筆者蒐尋而得知者，可彙列如下：(1) 2010 年 1 月 27 日發表起訴決議，2010 年 4 月 20 日提起公訴之「兵庫縣明石市行人天橋事件」，起訴後之審理結果為時效已成立而免訴；(2) 2010 年 3 月 26 日發表起訴決議，2010 年 4 月 23 日提起公訴之「JR 西日本福知山線電車出軌事件」，起訴後之審理結果為無罪確定；(3) 2010 年 10 月 4 日發表起訴決議，2011 年 1 月 31 日提起公訴之「民主黨代表小沢一郎陸山會事件」，起訴後之審理結果為無罪確定；(4) 2011 年 7 月 21 日發表起訴決議，2012 年 3 月 15 日提起公訴之「釣魚台（日本稱尖閣諸島）中國漁船衝撞妨害公務事件」，然而之後因起訴狀未於期限內送達而遭法院駁回起訴；(5) 2010

下（九大法学・2010 年）。因此關於此部分，有意義的問題描述方式應該不是「民眾可能欠缺掌握法律的能力」，而是民眾須如何在運用常識與掌握正確的法律理解間調和其認知，進而形成個人對案件的結論。有關此部分，詳見後述討論。

²⁰ 前揭西野・註 19 文第 107-108 頁。

年 7 月 1 日發表起訴決議，2010 年 7 月 20 日提起公訴之「沖繩未公開股票詐欺事件」，起訴後之審理結果為無罪確定；(6) 2011 年 12 月 20 日發表起訴決議，2012 年 3 月 27 日提起公訴之「德島縣石井町長暴行事件」，起訴後審理之結果有有罪確定，本件也是第一件基於強制起訴而產生的有罪判決；(7) 2012 年 10 月 23 日發表起訴決議，2012 年 12 月 12 日提起公訴之「鹿兒島準強姦事件」，起訴後之審理結果為無罪確定；(8) 2013 年 3 月 7 日發表起訴決議，2013 年 5 月 21 日提起公訴之「長野縣松本市柔道教室業務過失傷害事件」，起訴後之審理結果為有罪確定；另外還有 (9) 2015 年 7 月 17 日發表起訴決議，於 2015 年 9 月 15 日提起公訴之「東京電力福島第一核能發電廠事件」，本件目前仍在審理中。²¹

綜合觀察上述各案件，其中 (1)、(2)、(9) 案件是企業發生重大公安事故，而引發民眾廣泛關心、注意的業務過失致死、致傷類型的案件；(3) 案件涉及日本重量級政治人物，(4) 則牽涉敏感的領土與國際外交問題，故廣為民眾注意；(5)、(6)、(7)、(8) 等案則為與被害人權益相關的社會事件，同樣深受社會大眾矚目。由上述案件我們也可以知道，在日本由於檢察審查會法修正採行強制起訴制度，賦予了起訴決議實質的法律效果，檢察審查會制度的影響力較過往更為增強，特別是當個別案件具備「公共性」的要素時，檢察審查會的

²¹ 此部分 (1) 至 (8) 案例事實，可參考岡田・前掲註 7 文第 35-40 頁，有簡單概要的介紹。又 (1) 至 (8) 案例之中文翻譯部分及 (9) 的案例中文簡介，可參考李啟明「日本現行檢察審查會制度運作情形之研究」檢察新論 22 期 81 頁-99 頁(臺灣高等法院檢察署·2017 年 7 月)。有關上開案件之內容與訴訟過程的概略說明，也可以參考日文版維基百科「檢察審査会」項目頁面「做成起訴決議案例」條目(最後檢索日期為 107 年 12 月 20 日)；網址為 <https://ja.wikipedia.org/wiki/%E6%A4%9C%E5%AF%9F%E5%AF%A9%E6%9F%BB%E4%BC%9A%E8%B5%B7%E8%A8%B4%E8%AD%B0%E6%B1%BA%E3%81%8C%E3%81%AA%E3%81%95%E3%82%8C%E3%81%9F%E4%BE%8B>。其中，關於案例 (1)、案例 (2) 部分之案件事實、審查過程的詳細介紹，可參考平田紳「改正檢察審査会の活動：大規模事故と起訴強制」福岡大学法学論叢第 55 卷第 3·4 号第 439-448 頁(福岡大学研究推進部·2011 年 3 月)；關於案例 (9) 部分，可參考：福井厚「福島第一原発苛酷事故と『強制起訴』制度——東京第五檢察審査会の『強制起訴』議決を契機として——」京女法学第 9 号第 4 頁以下(京都女子大学法学部·2016 年 2 月)，該文有極為詳細的說明與討論，並仔細比對檢察官第二次不起訴及檢察審查會起訴決議有關案件事實各爭點的分歧判斷，就有志就該案實體內容進行研究者，極具參考價值。

運作及其影響力，相較過往顯然更為顯著，此制度能否充分運作發揮民眾預期的功能，亦成為民眾關注的焦點。學者大出良知即指出可以將強制起訴決議評價為，就具公共性的案件，雖然存在有罪可能性，但檢察官自行判斷認為最後判決有罪的預期程度不高而決定不提起公诉，此時代表國民的檢察審查會認為該結論不當，進而行使國民的權利，將究竟有罪、無罪一事，尋求法院判斷，檢察審查會便是基於這種思考下的制度，更白話的說，就是在檢察官以嫌疑不足而躊躇於起訴時，基於所謂國民的責任，將案件付於公正法院辨明是非黑白的制度。²²

第三節 「起訴相當」、「不起訴不當」決議的後續起訴率

依日本律師山中理司整理之網路資源，自檢察審查會法施行起（昭和 24 年即 1949 年）至平成 28 年即 2016 年的統計數據，檢察審查會已處理完畢的案件總數為 170734 件，起訴相當決議件數為 2409 件，占全部案件 1.4%，不起訴不當決議件數為 15888 件，占全部案件 9.3%，不起訴相當決議件數為 99525 件，占全部案件 58.3%，其他（審查中止、聲請撤回、移送等）件數為 52912 件，占全部案件 31.0%，自平成 21 年即 2009 年新修正檢察審查會施行時起，開始第二階段審查的案件有 25 件，達到起訴決議的案件共有 14 件，未達到起訴決議的案件有 10 件。以上為有關檢察審查會整體處理狀況的數據。²³

至於如何觀察日本檢察官對檢察審查會所做成「起訴相當」、「不起訴不當」決議的看法，檢察官再為偵查後平均提起公诉的比率是一個可能的指標，這是因為檢察審查會作為監督檢察官不起訴處分的機構，「起訴相當」、「不起訴不當」決議可以被視為檢察審查會已表達反對檢察官原本的偵查結論，因此檢察官再為偵查後如何反應，亦可視為檢察官對檢察審查會決議的回應。此部分依前述山中律師整理之網路資源，自檢察審查會法施行起（昭和 24 年即 1949 年）至平成

²² 大出・前掲註 3 文第 71 頁。

²³ 詳參山中律師所製作「檢察審查會の事件の処理状況」統計表；網址：<https://www.yamanaka-jiko.jp/cont7/76.html>（最後檢索日期為 107 年 12 月 20 日）。

28 年即 2016 年的逐年數據資料可列表如下：

表格二：對「起訴相當」、「不起訴不當」決議之平均起訴率²⁴

昭和24年	25年	26年	27年	28年	29年	30年	31年	32年
25.6%	37.9%	25.3%	11.0%	9.6%	20.0%	13.5%	17.9%	19.3%
33年	34年	35年	36年	37年	38年	39年	40年	41年
39.7%	15.8%	14.7%	14.8%	20.5%	16.9%	16.4%	24.6%	16.3%
42年	43年	44年	45年	46年	47年	48年	49年	50年
16.0%	19.2%	19.3%	20.2%	22.2%	19.0%	18.0%	16.9%	34.5%
51年	52年	53年	54年	55年	56年	57年	58年	59年
25.8%	16.7%	16.5%	14.1%	16.3%	30.3%	8.9%	7.2%	11.8%
60年	61年	62年	63年	平成1年	2年	3年	4年	5年

²⁴ 詳參山中律師所製作「原不起訴裁定理由別に見た起訴相当・不起訴不当事件の檢察官の事後措置」統計表；網址：<https://www.yamanaka-jiko.jp/cont7/76.html>（最後檢索日期為 107 年 12 月 20 日）。應別說明者為，山中律師所製作統計表雖未標明其數據來源，但關於檢察審查會法自施行時起（昭和 24 年即 1949 年）至平成 13 年即 2001 年之數據資料與日本首相官邸網頁所示數據資料一致 <http://www.kantei.go.jp/jp/sihouseido/kentoukai/saibanin/dai3/3siryoul.pdf>（最後檢索日期為 107 年 12 月 20 日）。其次，關於平成 17 年至平成 22 年之數據，山中律師所引用者亦與平田・前揭註 21 文附件資料及越田崇夫「檢察審査会制度の概要と課題」レファレンス第 62 卷第 2 号第 101 頁（国立国会図書館調査及び立法考査局・2012 年 2 月）所引用日本官方統計數據一致，應可確認山中律師提出之數據具有可信性。另外還有一點須附帶說明，相較全部年度的起訴率，平成 5 年即 1993 年起訴率僅 0.2% 明顯異常偏低，這是因為前述 1992 年至 1993 年期間發生東京佐川急便事件，引發大量政治資金規正法違反事件的聲請案所導致。

30.6%	27.5%	15.8%	4.5%	16.3%	20.7%	18.9%	34.0%	0.2%
6 年	7 年	8 年	9 年	10 年	11 年	12 年	13 年	14 年
28.4%	26.1%	8.6%	26.2%	28.8%	37.7%	34.0%	24.4%	36.6%
15 年	16 年	17 年	18 年	19 年	20 年	21 年	22 年	23 年
28.7%	26.2%	25.7%	33.6%	18.2%	23.2%	25.7%	17.6%	17.2%
24 年	25 年	26 年	27 年	28 年				
18.9%	13.1%	12.3%	16.5%	19.7%				

除了「起訴相當」、「不起訴不當」決議的後續起訴率以外，在此一個應進一步予以細分的數據為區分緩起訴、嫌疑不足不起訴的情形，確認各自類型的起訴率，這是因為緩起訴與嫌疑不足不起訴性質上有所不同，有必要分別類型予以觀察。依照山中律師所整理之數據，自昭和 46 年即 1971 年起開始有這項就不提起公訴理由加以區分類型的數據，由該年度起至平成 28 年即 2016 年的統計數據如下：不提起公訴為緩起訴者總件數為 1305 件，其後續處置之平均起訴率為 31.0%，不提起公訴為嫌疑不足者總件數為 13478 件，其後續處置之平均起訴率為 4.7%。如果排除極端數據的平成 5 年即 1993 年，自平成 6 年即 1994 年統計至平成 28 年即 2016 年，上開統計數據如下：不提起公訴為緩起訴者總件數為 688 件，其後續處置之平均起訴率為 38.1%，不提起公訴為嫌疑不足者總件數為 1776 件，其後續處置之平均起訴率為 18.6%。²⁵

²⁵ 網址：<https://www.yamanaka-jiko.jp/cont7/76.html>（最後檢索日期為 107 年 12 月 20 日）。應予說明者為，關於不提起公訴的類型，除緩起訴、嫌疑不足以外，尚有無嫌疑、不成罪（指涉嫌事實與犯罪構成要件不該當，或是有阻卻犯罪成立事由存在）及其他等三種事由，後三者歷來的件數僅分別為 194 件、40 件、38 件，比較「起訴相當」、「不

整體而言，檢察審查會審查結果過半數仍為不起訴相當的決議，中止審查、撤回聲請、移送等其他情形又占了30%，起訴相當所占比率極低，即便起訴相當與不起訴不當合計，亦僅占約總數10%；而關於「起訴相當」、「不起訴不當」決議的後續起訴率部分，普遍維持在30%以內，倘與昭和年間多數年份起訴率徘徊於20%以下的情形相比，平成年號開始後，到平成21年即2009年（強制起訴制度於該年5月開始施行）的期間，起訴率均在25%以上甚至達到30%以上，大致上可以認為日本檢察官此部分起訴率是有緩步提升的狀況。而強制起訴制度開始施行以後，自平成22年即2010年起，統計數據顯示起訴率又往下修正。就此部分的數據分析，針對2009年以前的統計數據，學者春日勉於2012年撰文指出，對「起訴相當」、「不起訴不當」的決議後續處置的起訴率緩步上升，而經此過程起訴的案件經無罪判決的比率為6%，比一般事件的無罪判決比率1%明顯為高，進而認為經「起訴相當」、「不起訴不當」的決議後，後續處置為起訴的案件中，起訴基準有較一般案件為寬鬆的情形，其並將此情形評價在支持有罪判決的證據尚不完整的情形下，檢察審查會「起訴相當」、「不起訴不當」的決議仍產生促使日本檢察官就嫌疑不足案件提起公的結果。據此以言，2010年後的起訴率向下修正一事，或許亦可認為顯現出日本檢察官再度修正、嚴格其起訴標準的傾向。²⁶

起訴不當」決議歷年總件數為17898件，該三者事由因數量較為稀少，因此於統計上的意義並不顯著。

²⁶ 關於2009年前的統計數據評價，可參春日・前掲註15文第212-213頁。應特別說明者為，該文中就至2009年止「起訴相當」、「不起訴不當」決議後續處置為起訴，其無罪率為6%（即有罪率為94%）並未具體指出數據出處，不過若依前掲首相官邸網頁的統計數據，至2001年止，「起訴相當」、「不起訴不當」決議後續處置為起訴者，有罪率為93.0%，兩者相距不遠，可參網址：<http://www.kantei.go.jp/jp/sihouseido/kentoukai/saibanin/dai3/3siryoul.pdf>（最後檢索日期為107年12月20日）。依照山中律師所製作「檢察審查會の議決後起訴された人員の第一審裁判結果」統計表，迄至平成27年即2015年為止，經檢察審查會決議後起訴者，其有罪率為93.5%，幾與上述春日文及首相官邸的統計數據極為相近，詳參網址：<https://www.yamanaka-jiko.jp/cont7/76.html>（最後檢索日期為107年12月20日）。

另一方面，再就不提起公訴的類型為緩起訴者與嫌疑不足者加以比較，前者起訴率明顯較高，且不乏多年度的起訴率達4成、5成以上，亦可以認為在緩起訴的情形，日本檢察官較願意依照檢察審查會的決議修正其偵查結論，而在嫌疑不足的不起訴情形下，日本檢察官則更傾向維持原有的偵查結論。這應該和緩起訴處分、嫌疑不足不起訴處分，所牽涉的評價重點不同有關，亦即前者是對構成犯罪的事實，基於刑事政策考量，而不提起公訴，後者則是綜合評價證據後，認為無法獲得有罪判決，換言之，我們也可以認為由統計數據來看，在案件構成犯罪的前提下，日本檢察官較願意接受檢察審查會採取的政策面觀點，但在案件究竟是否構成犯罪的看法上有歧異時，日本檢察官更傾向於抗拒檢察審查會採取的證據評價。

第三章 日本檢察審查會法具體運作模式

於介紹檢察審查會法具體運作模式前，藉由學者岡田典悅對檢察審查會法制度所歸納出的特徵，有助於我們快速瞭解其制度輪廓、概要：²⁷

1. 是針對檢察官未提起公訴之處分的適當性加以審查的制度；
2. 在 2009 年裁判員制度實施前，是日本刑事事件程序中認可國民參與的唯一制度；
3. 其成員組成方式是由具眾議院議員選舉權之國民中抽籤選出 11 人；
4. 審查員採任期制；
5. 有權請求審查者包括告訴人、告發人、請求人、犯罪被害人（另於 2000 年法律修正時再擴大至犯罪被害人之遺族），範圍廣範；²⁸
6. 除基於請求而發動審查外，同時有職權審查機制；
7. 決議結果分為起訴相當、不起訴不當、不起訴相當等三種結論，決議須全員出席過半數成員達成共識，若是起訴相當的決議，須 8 人以上達成共識；
8. 除內亂罪、獨占禁止法違反罪以外，得請求審查的案件無罪名限制。²⁹

²⁷ 岡田·前掲註 7 文第 28 頁。

²⁸ 此處所謂請求是指具有請求權之機關向偵查機關申告犯罪事實請求追訴，具體實例為刑法第 92 條損壞外國國旗、國旗罪。可參考池田修、前田雅英「刑事訴訟法講義【第六版】」第 96 頁（東京大学出版會·2018 年）。另外裁判所法第 16 條第 4 項是關於刑法第 77 條至第 79 條案件，高等裁判所有審判權的規定，而刑法第 77 條第 79 條即為內亂罪章。再者，於此有別於我國制度的特點為，我國刑事訴訟法關於再議之規定，究竟為告訴人或告發人將導致是否具有請求再議的權利有所不同，是否屬純為保護國家法益、社會法益之罪，亦導致請求追訴之人為告訴人或告發人的身分不同，與此相比較，於日本如以檢察審查會作為不起訴處分救濟制度的觀點出發，檢察審查會法關於請求權人、審查客體的範圍均甚為廣泛，並無如我國有無救濟權利之巨大差別，在此意義上，日本法制中「告訴」與「告發」的區別意義主要是存在於告訴乃論罪的訴訟要件問題。

²⁹ 岡田文中就上述第 5 點記載就內亂罪無聲請權人的限制、不限聲請人；就上述第 8 點記載無犯罪種類的限制。惟此部分似是誤解檢察審查會法第 30 條條文原意。該條本文規定

以下即逐一介紹檢察審查會的各項細部內容：³⁰

第一節 檢察審查會的職務

檢察審查會的職務包含（1）審查檢察官所做成的不提起公訴處分之當否；（2）提出有關改善檢察事務的建議與勸告。（檢察審查會法第2條）。³¹

第二節 檢察審查會的組織

檢察審查會在日本全國各地方法院與其主要支部所在地共計165處設置。檢察審查會獨立行使職權，由11人檢察審查員構成，同時為避免審查員欠缺，故備有同額的補充員（檢察審查會法第13

「第二条第二項に掲げる者は、檢察官の公訴を提起しない処分に不服があるときは、その檢察官の属する檢察庁の所在地を管轄する檢察審査会にその処分の当否の審査の申立てをすることができる。」翻譯成中文其字面上意義為「第2條第2項所示人員，就檢察官不提起公訴的處分不服時，可向管轄該檢察官所屬檢察廳所在地的檢察審查會聲請審查該不提起公訴處分的適當與否」；同條但書另規定「ただし、裁判所法第十六条第四号に規定する事件並びに私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の規定に違反する罪に係る事件については、この限りでない。」翻譯為中文其字面上意義為「關於內亂罪、獨占禁止法違反罪不在此限」。就此部分但書的解釋可能有二種方向，其一為這二類案件不得聲請審查，另一則為這二類案件聲請人不限於條文本文內容所規定的聲請人，岡田文顯然是採取第二種解釋，因此會導出聲請人無限制、罪名無限制的結論。但依照日本裁判所網頁的官方說明：「刑事事件のうち、檢察官が不起訴処分にした事件が審査対象となります。ただし、内乱罪（刑法の内乱に関する罪）と独占禁止法違反の罪（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律違反の罪）は除きます。」明確表示檢察審查會的審查對象不含內亂罪、獨占禁止法違反罪，岡田文所採取之解釋應有誤解，因此本文雖引用岡田文所摘要之重點，惟仍應裁判所網頁所示內容酌做修正。裁判所網頁可參：http://www.courts.go.jp/kensin/q_a/q6/index.html（最後檢索日期為107年12月20日）。

³⁰ 以下內容多為日本檢察審查會法所定條文，惟相關說明架構主要參考越田・前揭註24文第95頁以下。

³¹ 關於改善檢察事務的建議與勸告部分，依山中律師所製作「檢察審査会の議決後起訴された人員の第一審裁判結果」統計表所示，自檢察審查會法施行以來至平成28年即2016年止，僅有543件，且多集中於最初施行10年間，自昭和年代中期起即越趨稀少，於平成19年即2007年至平成28年即2016年此10年間只有2件，可知此項職務重要性已日漸減低。詳參網址：<https://www.yamanaka-jiko.jp/cont7/76.html>（最後檢索日期為107年12月20日）。

條)。檢察審查會的事務由檢察審查會長掌理，其產生是於每年四度檢察審查員、補充員更替時，由檢察審查員互選決定（檢察審查會法第 15 條）。

檢察審查會其下設置事務局作為附屬機關，由最高法院自法院事務官中任命人員擔任事務局長、事務官，均受檢察審查會長指揮監督執行檢察審查會的事務（檢察審查會法第 19 條、第 20 條）。檢察審查會的經費部分，是作為法院經費的一部計入國家預算中（檢察審查會法第 46 條）。

檢察審查會就個別案件得委託 1 名律師擔任審查輔助員，亦受檢察審查會長指揮監督，其任務有四：(1) 與案件有關法令及其解釋的說明、(2) 案件事實上與法律上的問題點及關於該問題點的證據之整理、(3) 就案件審查相關法律意見的必要建議、(4) 輔助做成決議書；且法律規定審查輔助員不得做出妨礙檢察審查會自主判斷的言行（檢察審查會法第 39 條之 2）。

於此另須特別說明者為檢察審查會的機關定位。由於檢察審查會主要任務為審查檢察官的不起訴處分的適當與否，而日本是將檢察官定位為行政權的一環，因此雖然檢察審查會的事務帶有司法性要素，但日本方面仍然認為其職務屬於行政行為。是以，檢察審查會雖然其事務局成員由法院的事務官擔任，場所也存在於法院的建築物當中，但並非法院下的機關，此由檢察審查會法第 46 條須特別就其預算規定作為法院經費的一部分而計入國家預算等內容，亦可獲得印證，這是因為檢察審查會如果屬於法院下的機關，預算納入法院下事屬當然，不須特別予以規定，就上開條文內容應認為是把本應獨立的檢察審查會的預算，出於便宜的原因，作為法院預算的一部而一併處理。其次，依檢察審查會法第 12 條之 7 第 2 款規定，審查員有無應辭退其職務的事由一事，是由檢察審查會加以判斷，亦即檢察審查會同有審查其構成員辭退事由的權限，如與裁判員裁判制度關於裁判員有無辭退事由是由法院進行判斷一事相比較，亦可確認檢察審查會在組織上並不隸屬於法院。甚且，日本憲法第 65 條規定行政權屬於內閣，除法院的司法行政事務與會計檢查院這樣的例外，行政機關均被統括置於內閣之下，但檢察審查會某種意義上是脫離內閣管轄的完全獨立

的行政機關，這在日本全國行政組織上也是異例，這是因為日本行政機關最終對內閣負責，內閣就行政權的行使對國會連帶負責，而使行政權的行使能受國民控制，在此意義下即有論者指出檢察審查會是獨立於三權分立以外的存在，並非對國會負責，其決議也未帶有直接拘束一般國民的行政處分的特性，而是帶有對檢事正進行勸告的色彩，是一個脫離內閣統轄的獨立存在。³²

第三節 關於檢察審查員

檢察審查會法第 4 規定檢察審查員由有眾議員選舉權人中抽籤選出，接著第 5 條以下逐一規定資格條件，包括第 5 條的消極資格（未修畢義務教育、曾受一年以上有期徒刑宣告），第 6 條的就職禁止事由（例如司法相關職務人員、警察職務人員不得擔任檢察審查員等），第 7 條則為檢察審查員與具體個案有關聯時，排除其執行職務的規定（例如檢察審查員即為被告、被害人，或為被告、被害人的親人，或曾於該個案執行職務等），第 8 條規定檢察審查員辭去職務之事由（例如年滿 70 歲以上、議會會期中的民意代表、過去 5 年曾任檢察審察員等，還有例如因重病或人在國外等不得已的理由，經檢察審查會承認而辭去檢察審查員職務的情形）。另外第 17 條規定檢察審查員被起訴、逮捕、拘留的情形，亦停止執行其職務。

檢察審查員就任時，由法官對檢察審查員說明權限、義務及其他必要事項，並令檢察審查員宣誓。（檢察審查會法第 16 條）

與裁判員裁判採個別案件選任的制度不同，檢察審查員採任期制，任期為 6 個月，並採取半數成員交替制，即每 3 個月更替成員 5 人或 6 人。（檢察審查會法第 14 條）詳言之，檢察審查員將分成 4 群，第 1 群為 5 人，於前年 12 月選定，任期為 2 月 1 日至 7 月 31 日；第 2 群為 6 人，於 3 月選定，任期為 5 月 1 日至 10 月 31 日；第 3 群為 5 人，於 6 月選定，任期為 8 月 1 日至隔年 1 月 31 日；第 4

³² 參織田信夫「檢察審査会制度を問い直す——あらたな檢察監視・不服審査期間創設の提言——」法政理論第 46 卷第 3 号第 72-74 頁（新潟大学法学会・2014 年）。

群為 6 人，於 9 月選定，任期為 11 月 1 日至隔年 4 月 30 日。³³

關於檢察審查員的選任方面，日本各市町村選舉管理委員會於每年 10 月 15 日前會就選舉人名簿登錄人員，以抽籤方式選出 4 群各 100 人共 400 人做成名簿，送給檢察審查會事務局，檢察審查員候補者亦會受通知，繼而就檢察審查員候補者有無上述辭退事由、消極資格或就職禁止事由等進行審查，而將各該不具資格之人員自檢察審查員候補者名簿中除去，最後由檢察審查會事務局長在法官、檢察官在場的情形下，就各群檢察審查員候補者中以抽籤方式選定檢察審查員，且由於檢察審查會由 11 名檢察審查員構成，欠缺 1 人即無法開啓審查會議，亦無法做成決議，因此為避免檢察審查員發生辭任、無法出席審查會議等情形，會同時選任同額補充員。³⁴

群	月											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
第 1 群 〔12月選定〕 (各 5 人)		2/1				7/31						
第 2 群 〔3月選定〕 (各 6 人)					5/1				10/31			
第 3 群 〔6月選定〕 (各 5 人)	1/31							8/1				
第 4 群 〔9月選定〕 (各 6 人)			4/30								11/1	

圖一：檢察審查員、補充員任期表（引自日本裁判所網頁檢察審查會說明手冊）

³³ 這 4 群成員交替間前後期會各有 3 個月的重疊時間，據筆者今年 12 月隨法務部參訪日本東京實地訪談日本辯護士連合會有擔任輔助員經驗之律師的結果，就複雜案件的審查，即會注意其時程，於上述 3 個月成員一致的期間內，密集進行審查，務求在該 3 個月內審查完畢，以避免因成員任期更迭造成審查延宕的結果。

³⁴ 越田・前揭註 24 文第 97 頁。關於選定程序的詳細內容，除參考日本檢察審查會法以外，亦可參考日本裁判所網頁之公開資訊，網址：http://www.courts.go.jp/kensin/q_a/index.html（最後檢索日期為 107 年 12 月 20 日）。



圖二：檢察審查員、補充員選定流程（引自日本裁判所網頁檢察審查會說明手冊）

而檢察審查員及補充員所負義務有三，分別為出席審查會議的義務、宣誓的義務及守秘義務，即不得洩露於會議中檢察審查員評議的經過、各檢察審查員的意見、決議人數及其他因執行職務知悉的秘密，違反守秘義務並有 6 個月以下有期徒刑及 50 萬日員以下罰金的罰則。（檢察審查會法第 44 條）又依日本裁判所網頁之說明，之所以規範守秘義務是為求確保國民對檢察審查會判斷的公平性一事有所信賴，以及為保障各檢察審查員得自由表示意見。³⁵

³⁵ 另關於減輕檢察審查員負擔的措施部分，主要包括規定符合一定條件得辭退檢察審查員職務，對檢察審查員支給旅費、日費及住宿費，檢察審查員於執行職務必要時間得離開工作場所、請休假，並禁止事業主以此為由而對檢察審查員有不利對待（檢察審查會法

第四節 檢察審查會會議的進行

第一項 程序開啓

檢察審查會開啓審查的方式有二，其一為有聲請權人提出聲請，另一則為檢察審查會以職權開啓審查；有聲請權人包括告訴人、告發人、被害人、被害人遺族等（檢察審查會法第 2 條），提出聲請時聲請書必須記載涉嫌犯罪事實要旨及不起訴處分不當的理由（檢察審查會法第 31 條）。³⁶

第二項 審查不公開原則

檢察審查會的審查不公開（檢察審查會法第 26 條），其意義在於檢察審查會的審查是起訴前的程序，偵查秘密的保護的要求程度高；其次有關被告、其他關係人以及由一般市民被動被選任成為檢察審查員、補充員等等人員的個人資料、隱私亦有必要予以保護；再者，審查會議若予以公開，檢察審查員、補充員倘受到不當影響而萎縮，審查員於會議中自由議論這樣的制度根基也會受到危害。而其具體作法有三個面相：審查會議禁止旁聽、審查紀錄不公開及其他會議相關情報洩漏的禁止。³⁷

第 42 條之 2）。其他還包括保護檢察審查員個人情報，不對外開示，包括事件聲請人、被告均無從得知審查員姓名；制定他人對檢察審查員或其親屬為脅迫、請託等不正行為的罰則（檢察審查會法第 44 條之 2、第 45 條）；以及審查會議不公開等措施。

³⁶ 必須說明的是，於日本實務作法中，檢察官做成不起訴處分時，僅通知不提起公訴的結論（刑事訴訟法第 260 條），另外於告訴人、告發人提出請求時，檢察官應儘速告知不提起公訴的理由（刑事訴訟法第 261 條）；此處所謂告知不提起公訴的理由，實務運作上僅記載不起訴裁定的主文，例如「嫌疑不足」等文字，換言之告訴人、被害人等獲通知者，僅止於形式理由而已，至於實質理由部分須視個別案件中的承辦檢察官是否依被害者通知制度傳達相關訊息。就此問題，筆者於今年度隨同法務部赴日參訪時亦有詢問日本辯護士聯合會與會律師，據稱於提出聲請時確實受限於上述情事，不可避免一定程度須以推測方式撰寫聲請理由。關於日本被害者通知制度的介紹，可參考法務省網站之公開資訊，網址：http://www.moj.go.jp/keijij1/keiji_keijij11-2.html#3（最後檢索日期為 107 年 12 月 20 日）。

³⁷ 此處相關說明參考最高裁判所事務總局刑事局編「檢察審查會事務局職員の事務について」第 43 頁以下，此資料為檢察審查會事務局職員事務處理的方針手冊，就實務運作的細節有詳細說明，極具參考價值。筆者所參考者是得自日本律師山中理司提供之網路資

關於審查會議禁止旁聽部分，補充員於獲得檢察審查會許可時，可於審查會議旁聽（檢察審查會法第 25 條之 2），這是為了使日後如有補充員被遞補選任為審查員時，能直接參與審查，而認有事先旁聽的必要性與合理性；但必須注意的是，補充員僅止於旁聽，不能參於審查與決議，且旁聽亦非補充員的義務。除補充員外，其他人員的旁聽一律受禁止，即便是聲請人或被告，因為於審查程序中均無程序上當事人的地位，因此也沒有在場的權利；更進一步，於檢察審查會要求聲請人到場接受詢問的情形，作為聲請人代理人的律師亦無於詢問時在場的權利。³⁸

為實質貫徹審查會議不公開一事，包含會議錄、議決書等審查紀錄全部資料均不公開，即使聲請人或被告提出申請，亦不准許閱覽、謄寫審查紀錄；而且由於檢察審查會法第 26 條審查會議不公開的原則及於審查紀錄，因此聲請人依檢察審查會法第 38 條之 2 提出的意見書或資料，亦成為審查紀錄的一部，即令法院請求提供該資料，一般仍然認為檢察審查會並無義務提供。另外關於檢察審查會保管中的不起訴紀錄，是出於審查的必要而自檢察廳予以借用，暫由檢察審查會保管，不屬於審查紀錄，但依刑事訴訟法第 47 條本即屬不公開的文件資料，於審查中倘由聲請人、被告請求閱覽、謄寫，不應准許，若是由法院、辯護人基於其他法律上權限請求提供不起訴紀錄，檢察審查會亦不得自行提供，而應返還檢察廳，由申請人另行向檢察廳提出申請。³⁹

如上述內容，我們可以發現，檢察審查會法第 26 條的不公開原則貫徹程序可謂相當嚴格，不論就會議的經過與其內容等資訊，均予以嚴格進行管理，日本方面應是顧慮各該事項如以任何形式公開於眾，恐損及國民對檢察審查會制度的信賴，因此於審查會議在場的審查員、補充員、審查輔助員及檢察審查會事務官，就有關事項內容，

源，網址：<https://www.yamanaka-jiko.jp/cont7/50.html>（最後檢索日期為 107 年 12 月 20 日）。另外，有關審查會議不公開的三個理由，亦可見越田・前揭註 24 文第 115 頁。

³⁸ 最高裁判所事務總局刑事局・前揭註 37 手冊第 43-44 頁。

³⁹ 最高裁判所事務總局刑事局・前揭註 37 手冊第 44-45 頁。

包括審查員的發言、證人詢問、其供述、決議等，以及於職務上知悉的一切程序的秘密，均不得洩漏。此有賴檢察審查會事務官對審查員、補充員及審查補助員，就審查事件相關內容與其等為守秘義務對象等事項，進行充分的說明。更進一步，由個人資料保護的觀點而言，檢察審查員、補充員的姓名住所等等足資特定個人身分的事項，均不公開亦不回應有關的詢問，即令是做成不起訴處分的檢察官或聲請人進行詢問亦同。檢察審查會法第 44 條並就審查員、補充員及審查補助員洩密的情形，定有刑事罰則。⁴⁰

第三項 事後審查與書面審查原則

檢察審查會制度另外的重要原則是事後審查原則與書面審查原則。⁴¹

針對檢察官不提起公訴的適當與否進行審查，因此檢察審查會所進行的審查，並非就與不起訴處分無關連地，立於與檢察官相同立場就案件進行偵查，而僅止於事後以聲請、職權開啓審查為契機，審查不起訴處分，因此是具有事後審查的性質。但另一方面雖說是事後審查，然而由於依檢察審查會法第 41 條第 1 項、第 2 項規定，檢察官未來決定起訴、不起訴時，應參考檢察審查會的決議內容，因此檢察審查會進行審查時，其調查範圍應可及於至不起訴處分時存在，但未顯現於不起訴紀錄中的資料，有關用於判斷不起訴處分後的情事的資料，也應該可以納入調查範圍。

其次是書面審查原則，亦即檢察官判斷不起訴的基礎資料為相關不起訴紀錄，則檢察審查會的審查應以檢討不起訴紀錄為原則，因此不應未要求提出不起訴紀錄，或是不起訴紀錄已有關係人筆錄卻不予調查，而直接令證人出席而加以詢問，而是應該於調查不起訴紀錄後，認有必要進行證人詢問或實地勘驗，才予以實施各該調查。

第四項 如何確保審查員出席

關於如何確保檢察審查員出席的問題，實務上具體作法為由檢察

⁴⁰ 最高裁判所事務總局刑事局·前揭註 37 手冊第 45 頁。

⁴¹ 以下引自最高裁判所事務總局刑事局·前揭註 37 手冊第 46 頁。

審查會事務局於檢察審查員、補充員選定前，考量該檢察審查會的地區特性，可能先行召開「候補者說明會」，如有此說明會，即由檢察審查會事務局長於會議中就日後獲選為檢察審查員、補充員時出席會議一事，予以說明、請託。進一步於檢察審查員選定後，就執行職務有消極態度的審查員、補充員，由事務局長親自赴該審查員、補充員的住家，說明制度意義，請求協助、出席，此部分並有規畫相對應的預算。另外，依日本所定「國家公務員法」，檢察審查員的職務屬於該法所規定「公民權利的行使」，日本相關單位亦有做成解釋，於執行檢察審查員職務的情形，有特別休假，且不得減少薪資的給與。於一般公司行號職員的情形，執行檢察審查員職務也被解釋為日本勞動基準法規定的勞工於工作時間為行使公民權利或執行公共職務，雇主不得拒絕，且如前所述，檢察審查會法第 42 條之 2 明定雇主不得因此對勞工有不利處分。於必要情形，事務局長亦會對檢察審查員所屬工作單位進行說明，務求獲得工作單位的理解與協助。關於會長互選會議後相關後續會議出席的確保方面，具體作法為在第一次審查會議中，再次令檢察審查員瞭解制度意旨與職務內容，由事務局長說明預定審查的事件概要後，拜託各審查員出席，基本上會事先確認審查員及補充員可行的時間，原則排定一個月後召開下一次會議，便利審查員、補充員調整日程。整體而言，相當著重於與會人員彼此協調，及預留相當時間以便眾人調整。而法規面則規定審查員與補充員無正當理由未接受招集時，可對其處以 10 萬日圓以下罰鍰（檢察審查會法第 43 條）。⁴²

第五項 檢察審查會可運用的工具

如上所述，具體的審查進行方式原則為：以檢察官做成的紀錄為基礎，確認檢察官是基於如何的事實上、法律上判斷做成不起訴，據以檢討該判斷有無忽略、錯誤之處。為進行審查，檢察審查會可運用

⁴² 最高裁判所事務總局刑事局·前揭註 37 手冊第 28 頁以下。學者織田信夫指出，有關審查員無正當理由缺席一事，雖有罰則規定，但實際上至昭和 46 年即 1971 止，實際以該條處罰的案件只有 8 件，事實上官方是採取相當柔軟的方式處理審查員出席的問題。參織田·前揭註 31 文第 75 頁、第 77-78 頁。

的工具包括令檢察官提出於審查有必要性的資料，或是出席會議陳述其意見（檢察審查會法第 35 條）；詢問公機關、公私團體，要求提出有關必要事項的報告（檢察審查會法第 36 條）；令聲請人、證人到場進行詢問，且可以請求該檢察審查會所在地的管轄簡易法院傳喚證人，證人倘經合法傳喚無正當理由未出席，可以處 10 萬日圓以下罰鍰（檢察審查會法第 37 條），尤須說明者為，檢察審查會法並無賦予被告陳述意見的機制，但如檢察審查會認為有必要，可令被告以證人的身分出席，進行詢問；就具專業性的事項，可要求專家出席而聽取建議（檢察審查會法第 38 條）；另可委託審查輔助員提供與法律相關的專業意見與知識（檢察審查會法第 39 條之 2）；另外雖然審查方式原則採取書面審，但前往犯罪現場直接調查其現場狀況也是一項可以採取的審查方法；最後聲請人能向檢察審查會提出意見書與相關資料（檢察審查會法第 38 條之 2）。⁴³

第六項 審查的進行

實務作法上審查會議種類分成 3 類，即會長互選會議、定例會議及臨時會議。會長互選會議為各群檢察審查員及補充員任期開始後最先進行的會議，用以選出檢察審查會長（檢察審查會法第 15 條），定例會議是每年 3 月、6 月、9 月、12 月召開的會議，另於檢察審查會長認為有必要時，可隨時召開臨時會議（檢察審查會法第 21 條）。

於聲請人提出聲請後，由於法律並未特定規定提出聲請具有如何的法律效果，因此時效並不停止進行，故可能發生已提出聲請，但公訴時效已快完成的情形，在這種情形，檢察審查會事務官須特別注意相關時效問題，並有促使檢察審查會長注意排定審查順序以及特別留意審查期間等必要。另外，由於日本偵查階段檢察官的不起訴處分並無確定力的概念，程序上就同一涉嫌犯罪事實，可能併存刑事訴訟法第 262 條付審判請求、對檢察廳再為告訴、檢察官就不起訴的案件再度展開偵查等等，各該程序原則上對檢察審查會的審查沒有直接影響；至於有關撤回聲請，法律上雖無特別規定，但實務作法上檢察審

⁴³ 越田・前掲註 24 文第 98-99 頁。

查會為確認撤回聲請一事，會召開審查會議，決議「審查中止」，且檢察審查會仍可依職權進行審查。⁴⁴

整體而言，自接獲聲請開始，主要由檢察審查會事務官處理包括受理、收取聲請人提出之審查資料、聯絡檢察審查會長訂立審查計畫，與檢察審查會長協議會議召開次數、與其他案件之關係、會議進行、審查資料的內容及作成所需要的時間、是否需要審查輔助員及特殊知識的專家等事項，做成不起訴紀錄的重點摘要，舉凡各相關行政事項與支援，均由檢察審查會事務官進行。且依據檢察審查會法第35條，檢察審查會有要求檢察廳提出不起訴紀錄的權限，且不起訴紀錄是檢察審查會為做成決議進行審查所必要的資料，並無必要依個案判斷是否命檢察廳提出，從而前述最高裁判所製作的手冊亦建議由檢察審查會概括委任檢察審查會事務局長以檢察審查會名義調取不起訴紀錄。且檢察審查會事務官取得不起訴紀錄後，應事前就不起訴紀錄與聲請書記載事項相互參照確認，就該事件中審查對象的特定、不起訴有無形式決議事由、有無聲請權、有無管轄等事項，事先予以檢討、調查。⁴⁵

更重要的是為了使檢察審查會的審查程序能夠正確、迅速地進行，檢察審查員於審查開始的階段正確理解該事件的涉嫌犯罪事實與不起訴裁定的理由，同時考慮預期的爭點對應具體個案進行審查等事項即不可或缺，因此檢察審查會事務官在第一次實質進行審查前，須負責事先理解具體個案爭點及對應的證據關係，製作便於理解的審查資料，此部分可說是檢察審查會事務官最重要的輔助事務之一。且因為該審查資料的目的是讓審查員、補充員能盡可能掌握事件的概要與爭點，檢察審查會事務官必須正確理解不起訴紀錄的相關內容，並充

⁴⁴ 最高裁判所事務總局刑事局·前揭註37手冊第48-49頁。

⁴⁵ 詳請參照最高裁判所事務總局刑事局·前揭註37手冊第50-62頁。此處所謂形式決議事由的有無其意義如下：因為檢察審查會的審查對象是檢察官所不提起公訴處分的理由適當與否，因此若是未做成不提起公訴的處分，或是做成不提起公訴處分以外的處分，類此情形其聲請便可能被認為不適法，因此檢察審查會事務官有必要先進行調查。典型者例如檢察官是做成中間處分（因被告所在不明、或生病等理由，暫時中止偵查的處分）、移送處分（將該事件移送與其他管轄檢察廳的處分），便不認為屬於檢察審查會的適格審查對象。

分檢討將如何的資料，在如何的範圍以怎樣的形式作成審查資料提供與審查員、補充員。⁴⁶

檢察審查會事務官另一個重要的輔助任務為受檢察審查會長指示，說明事件概要。由於檢察審查會的制度意義是使檢察官公訴權的行使能反映檢察審查員的想法，檢察審查會事務官的事件概要說明只是為了使審查順利進行的輔助性任務，因此檢察審查會事務官於進行事件概要說明時，須特別注意不左右檢察審查會的判斷，亦不應留下暗示一定結論的印象。其說明內容包括一般程序性的說明以及具體事件概要的說明，前者包括一般性進行審查的心理準備、事件處理的形式、決議程序等，並可及於不牽涉具體事件內容的刑法、刑事訴訟法一般性知識。其次則為具體事件概要的說明，包括涉嫌犯罪事實的要旨、爭點與不起訴的理由、證據關係的概要等，此部分重點為有無正確理解相關內容，應如何設計以求審查員、補充員容易瞭解，此部分並可及於法令基礎性解釋及藉由判例調查即可容易獲知的事項等內容。特別是在龐大、複雜案件的審查中，為減輕審查員、補充員的負擔，檢察審查會事務官亦可對檢察審查會長建議諸如指定短時間複數會議期日，而進行集中審查；盡可能在審查員、補充員任期終了前做成決議；尋求專門知識的專家或審查輔助員的協助。並且在審查會議進行期間，發現審查員有逸出審查的客觀性、公正性，或是忽視基於不起訴紀錄進行審查的重要性，或是明顯議論內容已偏離爭點時，再次進行事件概要與爭點的說明，亦有其必要。⁴⁷

第七項 決議的做成

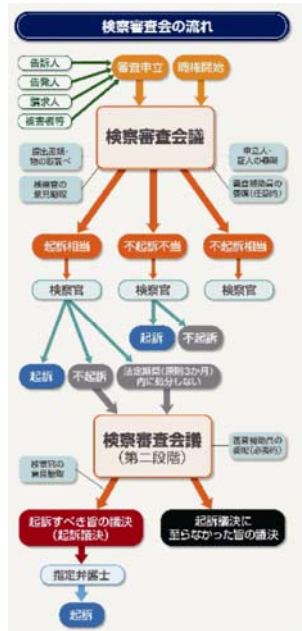
如前所述，決議採多數決，如為起訴相當決議，則須有 8 人以上贊成。於起訴相當決議的情形，檢察官應儘速參考該決議，再次檢討是否提起公訴，而做成其處分（檢察審查會法第 41 條），如其結論仍為不起訴處分，則由檢察審查會進行第二階段審查。於不起訴不當決

⁴⁶ 詳請參照最高裁判所事務總局刑事局·前揭註 37 手冊第 62 頁以下。

⁴⁷ 最高裁判所事務總局刑事局·前揭註 37 手冊第 68-69 頁。須特別說明，本文上述內容主要係就筆者認為就審查之進行最為重要的程序工作予以介紹，囿於本文篇幅，其餘各項工具的具體運用方式，有待日後另行補充。

議的情形，檢察官須參考該決議，檢討不起訴處分適當與否，而做成其處分，但與起訴相當決議不同，此處如檢察官再次為不提起公訴的處分，並不進入檢察審查會第二階段的審查。附帶說明，檢察審查會做成決議書，會將其謄本送達做成不起訴處分的檢察官的上級檢事正，以及檢察官適格審查會，並且於決議後 7 日間，將決議要旨揭示於檢察審查會事務局の揭示場所，以及通知聲請人（檢察審查會法第 40 條）。⁴⁸

另外檢察審查會就審查結果做成決議時，必須附理由做成決議書（檢察審查會法第 40 條），一般由檢察審查會事務官承檢察審查會長命令做成草案；由於做成決議主體應徹底為檢察審查會本身，因此應該採取先由檢察審查會決定決議旨趣與理由的大綱，檢察審查會事務官基此進行文書化作業的方式。



圖三：檢察審查會進行流程(引自日本裁判所網頁檢察審查會說明手冊)

⁴⁸ 越田・前掲註 24 文第 99 頁。

第五節 強制起訴及後續

就檢察審查會第一階段審查做成起訴相當決議後，如果檢察官再次為不起訴處分，或是檢察審查會送達決議書謄本後3個月（經檢察官通知最長可再延長3個月）檢察官仍未通知檢察審查會其做成起訴或不起訴處分的情形，即進入第二階段審查（檢察審查會法第41條之2）；於第二階段審查強制委託審查輔助員提供專門法律知識以進行審查（檢察審查會法第41條之4），且於做成起訴決議時，須事先令檢察官出席而賦予陳述意見的機會（檢察審查會法第41條之6）。此階段再次8人以上認為起訴相當時，即為起訴決議，此時應將認定的犯罪事實儘可能予以特定而記載於決議書中（檢察審查會法第41條之7）。如未能達到上述門檻，即為未能達到起訴決議的決議。

起訴決議做成後，由法院指定律師就該事件提起公訴及維持公訴，也可進行補充偵查，但對檢察事務官、司法警察的指揮須委託檢察官行之（檢察審查會法第41條之9、第41條之10）；就指定律師的報酬，是由每審級法院在19萬日圓到120萬日圓區間，由法院定其相當的數額。⁴⁹

關於指定律師的選任方式法律並無具體規定，實務作法是根據各律師公會與各地方法院間的約定內容，由地方法院對律師公會請求推薦指定律師候補者，於律師公會推薦的律師中選任指定律師，一部分的律師公會並定有指定律師推薦程序的規則。⁵⁰

⁴⁹ 越田・前掲註24文促100頁。

⁵⁰ 山下幸夫、神洋明「檢察審査会制度改革後の運用状況と弁護士が果たすべき役割」自由と正義第60卷第12号第36頁（日本弁護士連合会・2016年）。

第四章 日本檢察審查會法的問題點

於說明日本檢察審查會法制度沿革、施行狀況與具體進行方式以後，於此階段將探討日本方面所議論，有關檢察審查會法普遍性的問題點與評價。

第一節 審查對象以嫌疑不足的不起訴或緩起訴為重心

關於檢察審查會審查對象究竟應以嫌疑不足的不起訴或緩起訴為重心，長久以來意見分歧。簡言之，於日本不提起公訴處分若予以分類，可約略區為(1)欠缺訴訟條件、(2)心神喪失欠缺責任能力、(3)嫌疑不足、(4)緩起訴，其中緩起訴並占有壓倒性的比例，以平成20年即2008年為例，緩起訴人數達890758人，占比達52.1%，適足顯示其案件量之龐大，及對此種起訴便宜主義予以事後監督的重要性。⁵¹

有意見認為未提起公訴的理由是嫌疑不足抑或緩起訴，兩者性質有根本的不同。關於嫌疑不足的不起訴處分，其做成是由刑事程序的專家——檢察官基於其知識、經驗而為，且經檢方內部上級核定，代表檢方認為只有這樣的證據能不能成為有罪判決有所疑問，為取得有罪判決的公訴活動也可能會變得相當困難，因此就此案件再花費時間、勞力並不適當，也不應該令被告進入審判程序等理由，而做成不起訴的專業判斷；即使關於證據應到達如何的門檻——即心證程度的比例——，專家間意見可能分歧，但本質上仍是有關這樣的證據能否取得有罪判決的二擇一判斷。另一方面於緩起訴的情形，則是考慮令被告留下前科並無必要，為了其本人與社會而決定不提起公訴的政策性、裁量性的判斷；其判斷一般認為具等級性，亦即考慮與案件相關聯的各事項後，緩起訴的結論是非常妥當、妥當、普通、有疑問、極有疑問等，可以區分為不同等級。此外，於審查階段呈現的證據在審

⁵¹ 平田·前掲註21文第454頁。

判階段是否仍能維持而獲得有罪判決，包括現在呈現的證據未來法院不一定會採用，於審判階段證據的問題點會持續出現而可能無從使用，以及假如欠缺了某些證據，只以剩下的證據能否取得有罪判決等等，均屬於專業性判斷，而民眾幾乎過往均無接觸類此工作、進行判斷的經驗，要求因抽籤被動擔任6個月任期的審查員去思考這樣的證據法院會不會判有罪並不合理，也太過勉強，即便民眾於受迫下做出判斷，恐怕也只是出於被告應該要被判有罪這樣應然想法的結論，如此一來檢察審查會的運作已不是判斷被告是否為真正的犯人，而只是該地區住民就想不想處罰這名被告所做的意思表示而已，這種情況比起依證據判斷一事，更容易受到諸如第一線執行的下屬已經被起訴了、被害者很可憐等非論理性因素所影響。⁵²

另有學者指出雖有意見認為強制起訴制度中嫌疑不足的不起訴以及緩起訴應該分別考慮，將強制起訴的對象限於緩起訴，但由2004年修正案所設計有關「起訴相當」、「不起訴不當」等決議的事後措施來看，強制起訴制度已經是定著於以嫌疑不足而不起訴的事件為對象，且現實上存在即便認為就實行公訴而言相關證據並不充分，但如果仍存在有罪的可能性，仍積極起訴的狀況。⁵³

就此爭論，過往通說認為檢察審查會的功能應以緩起訴裁量的控制為重心，因為緩起訴是檢察官的政策性判斷，就該政策性判斷由國民的感情、良好的判斷力予以批判，一般認為是可被容許的；甚且，由檢察審查會決議起訴後，實行公訴的檢察官角色甚為尷尬這一點來看，亦可推論檢察審查會審查對象以嫌疑不足的不起訴為核心這種設計並不是制度的原意。但誠如學者大出良知特別指訴：關於緩起訴處分，必須加入特別預防的考慮，就此項目考慮內容的複雜性而言，檢察審查會是否有審查可能性，其實也是有疑問的，結論上其認為縱然不明言將緩起訴處分由檢察審查會審查對象中予以排除，但強制起訴限於緩起訴為對象的這種想法並非無從批判，且現實上已逐漸沒有進一步區分討論的必要。⁵⁴

⁵² 參西野·前揭註19文第108-112頁；大出·前揭註3文第66頁。

⁵³ 春日·前揭註15文第208頁。

⁵⁴ 大出·前揭註3文第67-68頁。

事實上觀察歷來檢察審查會引發公眾矚目、具公共性質的案件，以及導入強制起訴制度的相關討論及具體法改正措施，均可窺見嫌疑不足的不起訴處分為重要議論內容的傾向，日本政府官方說法也曾表明：檢察審查會法是著眼嫌疑不足不起訴處分的證據面，將其供審查員檢視此一重點，例如 2011 年日本當時法務大臣江田五月於國會答詢時曾述及「裁判員裁判制度是在證據評價面加入民眾觀點的制度，檢察審查會也是將嫌疑不足不起訴案件的證據評價，攤開在國民面前的制度設計」，亦足以表現這種傾向。因此，就不提起公訴的內容是嫌疑不足的判斷，或緩起訴的判斷，認為不應該就二者分別處理的意見應已逐漸成為多數；且由上述立法過程、實際施行的結果，將嫌疑不足的不起訴排除在有法律拘束力決議的對象以外這種論點，恐怕也很難認為符合時代的潮流。⁵⁵

第二節 關於起訴標準

其次議論最為密集者，應屬起訴標準的問題，亦即檢察審查會所持的起訴標準，是否與歷來檢察官所建立的起訴標準不同，這個問題某種程度來說，其實也是前述應以何類型不起訴為重心此議論的延續，換言之，檢察審查會在檢察官所做成嫌疑不足不起訴的案件，其起訴標準是否更為寬鬆，以致過於輕易起訴，令被告負擔不利益，才會衍生排除此種不起訴類型的議論。

首先必須確認的是，所謂起訴標準一事——須達如何嫌疑程度才認為可以起訴——並沒有法律予以具體規定。日本檢方實務運作的結果是依確實的證據可獲得有罪判決一事，有高度預期，或者說已判斷可在法庭舉證超越合理的懷疑，限於這種情形才提起公訴，這種看法除盡可能避免起訴帶給被告的不利益以外，也有助於刑事訴訟整體有效率地運用；但另一方面也有為了迴避無罪判決而對起訴一事過於慎重，因此訴訟的實質轉移到偵查程序，法院變成只是確認有罪的場所，並可能產生無視被害人的立場，就社會所關注的事件喪失於法院做成公開判斷的機會，以及偵查階段過於重視自白等問題，因此也不

⁵⁵ 越田·前揭註 24 文第 108-109 頁。

乏呼籲適度緩和起訴標準的意見。⁵⁶

倘若再將檢察審查會加入思考範圍，另會延伸有關檢察審查會的介入是否影響原本的起訴標準此一問題。日本學者山崎優子、石崎千景、サトウタツヤ曾以有檢察審查員經驗之人員為對象，進行實證研究，調查影響檢察審查會決議的因素，以及這些人員對檢察審查會的認識情況；其研究結果指出這些有檢察審查員經驗的人員，基於常識進行判斷的傾向較強，即便在就審查而言法律知識有其必要，且受驗者已認知此前提的情況，受驗者仍然顯示出未必基於法律進行判斷的傾向；且就檢察審查會制度的意義，受驗者將其求諸於「將民眾的常識判斷反映於司法」與「被害人救濟」此二事項的比例是最高的，此種現象與法律實務家重視維護被告權利的觀點有所衝突。⁵⁷

學者春日勉即指出，於強制起訴制度修法議論時，是以檢察審查會與檢察官抱持同樣起訴標準的前提進行討論，但強制起訴制度施行後，檢察官所認為提起公訴所必要的嫌疑程度，與檢察審查會認為必要的嫌疑程度，恐怕很難認為是處在相同的層級。這就產生於檢察官的起訴標準以外，另存在檢察審查會的起訴標準這樣雙重起訴標準的狀況，於非依檢察官起訴標準起訴者，便將檢察官排除於後續的審理程序，這在理論上已有欠缺統一性、公平性的缺失。且現實上，至今為止做成強制起訴決議的案件，普遍認為所採取的起訴標準是「存在有罪可能性」這樣較為寬鬆的標準，且比起有罪判決的確實預期，恐怕更先入為主的是對社會的影響很大、國民的關心很強、以及應將案件付諸法庭決定其是非等想法，這也可能導向產生由於犯罪情狀甚為惡質、被害人數眾多、結果嚴重等理由，連帶使過失認定的標準、責任能力有無的判斷標準也越趨寬鬆，而影響公判的事實認定。⁵⁸

尤其必須注意的是，至今強制起訴的案件，不乏期待於法庭進行證據調查、事實認定，以釐清該事件有關的事實關係。但刑事裁判最重要的目的是判斷被告的刑事責任，所謂真相的釐清亦應是在此範圍

⁵⁶ 越田・前掲註24文第109-110頁。

⁵⁷ 詳參山崎優子、石崎千景、サトウタツヤ「市民の司法判断傾向——檢察審査会員経験者を対処にした調査——」立命館人間科学研究第35号（立命館大学・2017年2月）。

⁵⁸ 春日・前掲註15文第221頁、織田・前掲註31文第83頁。

內進行，即使要求就歷史性、社會性事實的全貌予以全面釐清，刑事裁判先天上仍然有其界限，這點終究不宜忽略。⁵⁹

第三節 審查不公開與公正性擔保問題

理想上檢察審查會本身應具備擔保審查公正性的機制為宜，然而由於檢察審查會的審查並不公開，其運作猶如覆蓋一層面紗，諸如會議中究竟考慮了哪些證據而達成結論等審查過程與情形均不公開，導致外界也無從檢證，是以對外界而言，檢察審查會的審查基準並不明確，究竟是因為如何原因而達到「起訴相當」、「不起訴不當」的決議，理由也並不清楚。再者，檢察審查會進行審查時，首先是由檢察審查會事務官就檢方、聲請人、被害人的個別主張，以有限篇幅的爭點表向 11 名審查員說明案情，實際上檢察審查會通常經過數次的會議才做成結論，過程中由檢察審查會事務官說明過去的案例、起草決議書以提出於審查會供確認是通常的情況，一般咸認事實上檢察審查員不可能在有限的時間內閱讀大量且充斥法律用語的證據相關文件、予以理解、自行草擬決議，從而也多有意見質疑檢察審查員的獨自判斷其實受事務局的輔助事務影響，可能迎合檢察審查會事務官做成的草案，或者有受其影響的傾向等等。甚至如果就公訴事實的同一性較為寬鬆地進行解釋，檢察審查員的判斷脫離檢察官當初描繪的案件構圖、論點，或逸脫出倘予以起訴作為訴因而成為審判對象的事實的範圍，這樣的風險也是存在的。這牽涉到作為審查輔助員的律師也可能違法超出其說明一般性法令的適用、解釋的任務，而於進行說明時，從獨自觀點導向一定的判斷與結論。申言之，因為審查不公開，外界無法判斷檢察審查會內部運作的方式，包括檢察審查會事務官、審查輔助員如何執行職務，因此對可能存在的檢察審查會事務官、審查輔助員等所為妨害檢察審查員自主判斷的言行，實際上欠缺檢證的機

⁵⁹ 越田・前掲註 24 文第 112 頁。日本辯護士連合會於 2016 年曾提出「検査審査会の運用改善及び制度改革に関する意見書」，其中有關起訴標準究應從嚴、從寬，就起訴標準呈現雙重標準的正反意見，均有相當的討論，但最後做成有共識的結論，而以兩論併呈的方式呈現，亦可窺見此問題的複雜性與困難度。此部分可參山下幸夫、神洋明・前掲註 50 文第 39 頁。

制。⁶⁰

在日本就檢察審查會制度的回顧與檢討過程中，不時可見有關檢察審查會透明度不足的批評，或是有關是否應適度放寬、增加對外的情報公開。就外部環境而言，諸如設計於審查員任期終了後，於不觸及評議秘密的範圍內令審查員說明感想的機會、或是僅公開年齡、職業等未達特定審查員個人身分程度的資訊等等；就實質審查會議的進行而言，如何將活動的狀況儘可能地向國民傳遞，讓國民理解決議是經如何審查過程，以及制度有關的統計資料等等。質言之，適度的對外公開有助於提升檢察審查會決議的信賴性，亦與檢察審查會原初的檢察民主化目標較為一致，但如前所述，審查不公開原則有其保護目的，於此原則下，放寬、增加公開資訊的範圍應劃在何處，實為困難的課題。⁶¹

第四節 關於被告權益保障

檢察審查會法並未設計被告到場陳述意見的機制，僅在檢察審查會認為有必要時得令被告以證人身分出席，進行詢問。立法時多數意見認為在檢察審查會審查檢察官不起訴處分的情形，檢察官與被告立場一致，且由於審查對象是檢察官不起訴處分的適當與否，因此無必要給與被告陳述意見的機會。

檢察審查會固然以檢察官不起訴處分為其審查對象，然而由於事實上強制起訴制度的導入，檢察審查會實際上已成為有權力直接決定起訴被告的機關，對被告利益有重大影響，有論者即基於此點認為應賦予被告陳述意見的機會，另有援用美國大陪審團相關的改革倡議，主張賦予被告、辯護人意見陳述權、證據提出權，或是讓被告有辯明機會的意見。尤其倘以大陪審團的制度構造做對比，更能顯現賦予被告陳述意見機會的意義，亦即檢察審查會與大陪審團制度先天構造上有其不同，於大陪審團制度程序中，檢察官本帶有起訴意向，被告則

⁶⁰ 春日・前揭註 15 文第 207-210 頁。同樣的批評，參織田・前揭註 31 文第 83-84 頁。就如何監督、確認審查輔助員的建議是否適切，有論者即認為應委託複數以上的審查輔助員，參越田・前揭註 24 文第 112 頁。

⁶¹ 越田・前揭註 24 文第 115-116 頁。

立於相反立場，因此存在兩種對立意向的爭執；但檢察審查會是檢視檢察官的不起訴處分，因此不存在檢察官想要起訴被告這個前提，就這點而言，美國大陪審團最為人垢病的「淪為檢察官橡皮圖章」這個缺點並不存在，賦予被告說明的權利應不致於產生混亂，並能提升檢察審查會制度的功能。尤其在強制起訴制度實施後，檢察審查會的任務越發集中在深具公共性、廣受民眾矚目的案件審查中，且因媒體報導容易引起普遍性處罰情緒的氛圍，在這種狀況下，尤應避免檢察審查會的運作偏向追求處罰的功能，此時在審查過程中讓被告有陳述意見機會，藉由聽取其意見，詳細檢討，避免輕率地做成認為被告犯罪的判斷一事，就越為重要。於日本現制下有意見即認為，至少就實務運作面而言，於第二階段審查時，應儘可能運用令被告為證人席而予以詢問的制度而達到令被告陳述意見的結果。⁶²

第五節 關於強制起訴指定律師的任務

檢察審查會決議強制起訴後，是由法院指定律師，由其擔任一般案件中檢察官起訴與實行公訴的任務。但關於指定律師起訴、實行公訴的任務取向與界限，並沒有很明確的定義。一般的說法包含兩種，其一認為有必要使指定律師與檢察官有相同地位，並朝此方向調整相關制度，特別是與身處於組織架構中行動的檢察官不同，指定律師缺乏組織性的支援，尤其在處理廣受社會注目的案件時，實行公訴、維持起訴認定的有罪判斷，有時也需要花費相當的勞力，因此有必要強

⁶² 越田・前揭註 24 文第 113-114 頁、岡田・前揭註 7 文第 42-48 頁。此處所謂大陪審團制度的改革問題，主要是關於如何避免大陪審團淪為形式機關，受檢察官利用於實現其起訴目的而成為橡皮圖章一事，比較大陪審團與檢察審查會制度，兩者其實有許多相對應的設計，但由於制度意義正好相反（一為決定起訴與否，一為審查不起訴適當與否），看似相對應的設計卻可能大異其趣。其中一個例子是美國方面有關創設獨立律師的討論，以獨立律師作為提供大陪審團建議的單位，藉此監督檢察官；日本檢察審查會法修法時導入「審查輔助員」，亦可認為即脫胎於獨立律師，異國制度的倡議內容，在另一國度獲得實現。但必須注意的是，由於檢察審查會與大陪審團根本上的任務不同，檢察審查會並無監督起訴的制度構造，上述設立獨律師必要性的依據，在檢察審查會制度中即缺乏依據，其存在意義即轉為就案件中相關法律有充分令檢察審查員理解的必要一事，以及就關於被告權利、包含無罪推定原則在內的刑事訴訟法各項原則，由審查輔助員加以說明等事項。

化指定律師的蒐證能力。相對於此，另一說法認為，檢察審查會的特色是就不起訴的案件尋求修正，檢討是否應提起公訴，而著重追求處罰此一面向的機能，其判斷為促成對被告現實上不利益的處分；而且檢察審查會應該僅基於迄今檢察官、警察的偵查內容，判定檢察官的判斷是否適當即可，進而認為法制上不適合另外獨自賦予指定律師其他權限。

另外還有關於是否使指定律師與審查輔助員同一的討論，肯定意見認為指定律師和審查輔助員在法律規定上沒有明確的區別，且實際運用面上兩種角色同一也不至於有太大的問題。否定見解則認為，前提上指定律師與審查輔助員所肩負的任務並不相同，審查輔助員的任務就只有針對法律面加以說明，而不在於誘導、影響檢察審查會的判斷。而且就現實狀況來說，關於檢察審查會的判斷是否適當一事，如果越是受社會注目的案件，對於擔任審查輔助員的律師而言，就變得越容易遭受批判，在此情形下，如果案件經決議強制起訴，原本擔任審查輔助員的律師嗣後又擔任負責提起公訴、實行公訴的指定律師，對檢察審查會制度的運作來說也不適當。結論上應可認為指定律師和審查輔助員在運作上明確予以區別還是較為適當的作法。⁶³

⁶³ 參岡田・前掲註7文第45-47頁。

第五章 我國適用檢察審查會制度的可能性 檢討

檢察審查會最初並非是出於日本本土性需要的制度，相反的，其是於二次世界大戰後，由GHQ所強行施加，又因日本政府的抵抗，最後所產生具政治性的、妥協的制度。因此日本檢察審查會雖源於美國大陪審制度的起訴審查制，但實踐結果已發展出截然不同的意義。簡言之，美國大陪審制度職司刑事追訴，在決定起訴時是作為確保處罰犯人的機關而發揮其功能，在決定不起訴時是作為抑制起訴的機關而發揮其功能，因此同時兼具確保處罰及監督不當起訴的兩種功能；而日本檢察審查會制度是審查檢察官的不起訴決定適當與否，因此就不適當的起訴方面，並不具監督功能。另外相較於大陪審團傳喚證人後可令證人宣誓，再行訊問，檢察審查會雖可要求證人列席加以詢問，但並無令證人宣誓的權限，從而無日本刑事訴訟法第160條、第161條證人無正當理由拒絕宣誓、作證之罰鍰及刑罰處罰，亦無虛偽陳述時之偽證罪處罰，因此也很難說檢察審查會可以發揮有力的偵查功效，或期待檢察審查會進行補充偵查，遑論施行後近60年期間，其審查結論均無法律上的效果。然而隨著日本運用該制度的期間延長、案例累積增加，檢察審查會已逐漸於日本生根，而產生其本土意義。就結論而言，我們可以認為日本檢察審查會制度具體實踐至今，其被期待的任務已相當程度收縮於社會大眾普遍認為被隱蔽的、具備「公共性」的案件之上，亦即民眾關心這類案件是否「本來應該起訴，卻沒有起訴」以及「不應由檢察官單獨決定，而應該起訴給法院公開審理確認是非對錯」，並期待檢察審查會反映出民眾對起訴標準的看法，於這類案件發揮其效果。在此意義下，檢察審查會著重、關心的是糾正對權貴犯罪者的輕微處置、監督有權人士的犯罪行為是否遭到隱蔽、以及顧慮受害者權益等事項。⁶⁴

上開事項也是台灣民眾所關心的焦點，就此而言，日本檢察審查會制度對我國而言，確實存有參考的意義與價值。但另一方面，台灣

⁶⁴ 參岡田·前揭註7文第40-42頁。

目前法律制度架構、社會背景情事，與日本的狀況有哪些不同，這些不同於嘗試引入檢察審查會制度時，可能產生哪些障礙，應如何予以修正，亦不得忽略。

於此先行說明本文的切入觀點，亦即，檢察審查會的基本定義是「(1) 由一般民眾組成，(2) 審查檢察官未提起公訴處分適當與否，(3) 於符合一定要件下決議強制起訴」的制度，因此首先就檢察體系而言，此制度應屬於來自外部的監督；其次，其監督的內容是事後審查未提起公訴的處分；再者，由於有強制起訴的效果，因此實質上此制度是檢察官起訴獨占原則的例外。以下即由此切入，嘗試初步分析檢察審查會與我國現存相關制度彼此整合的可能性。

第一節 我國現行制度的盤點

我國刑事訴訟法有關不起訴、緩起訴處分的事後救濟、監督程序，首為刑事訴訟法第 256 條規定的再議制度，其發動方式分為聲請再議與職權送再議，聲請部分聲請權人限於告訴人，職權部分則為最輕本刑 3 年以上有期徒刑的重罪、不限犯罪類刑的緩起訴處分案件，無告訴人的情形，此時因無得聲請再議之人，故立於補充順位，由原檢察官職權送請再議。而再議救濟程序開啓後依刑事訴訟法第 257 條以下規定，依序由原檢察官審查聲請是否合法、有無理由，認有理由則撤銷原處分而起訴或再為偵查，認無理由則送交上級再議，此時並介入原檢察官所屬地方檢察署檢察長的審查，如該檢察長認有必要則親自偵查或命其他檢察官為偵查，如係維持原處分則送交高等檢察署檢察長審查，高等檢察署檢察長審查內容同為聲請的合法性與有無理由，如認聲請無理由則駁回聲請，此時如告訴人未於法定期間內聲請交付審判，該不起訴處分即依刑事訴訟法第 260 條規定確定，原則上有同一事實不得再行起訴的效果；如高等檢察署檢察長審查後認聲請有理由，則撤銷原處分，命令起訴或發回原地方檢察署繼續偵查。上述階段均為檢察體系的內部救濟。

告訴人就不起訴、緩起訴處分聲請再議，窮盡上述內部救濟程序後，倘仍不服高等檢察署檢察長的駁回處分，則委任律師向管轄之第一審法院聲請交付審判，此見於刑事訴訟法第 258 條之 1 以下規定，

屬於來自檢察體系外的外部監督。

綜觀上述法規規定，我國刑事訴訟法有關不起訴、緩起訴處分的事後救濟、監督等程序規定，可謂甚為細瑣。倘嘗試予以區分，可大致歸納如下：(1) 有告訴人的案件，其不起訴處分、緩起訴處分之事後救濟、監督程序，有內部再議與外部交付審判，可謂最完整的類型；(2) 無告訴人的重罪案件、緩起訴處分案件，其不起訴、緩起訴處分，僅有職權送再議的內部救濟、監督程序；(3) 無告訴人的輕罪案件，無事後救濟、監督程序，經檢察官做成不起訴處分後，案件即確定；(4) 未正式做成處分者，例如簽結情形，亦無事後救濟、監督程序，然因無確定力可言，故不受一事不再理的限制。

據此而論，現行法制原則上是以有無告訴人作為區別標準，例外於重罪不起訴處分、不限重罪的緩起訴處分，在沒有告訴人的情形，以職權再議機制為補充。這樣的制度設計之下，由於犯罪類型（例如刑度或罪名）並非原則的區分標準，而僅是補充機制的區分標準，且撇除告訴乃論的犯罪類型，絕大多數的犯罪類型可能有告訴人，也可能沒有告訴人，因此現行法的事後救濟、監督程序，除其涵蓋範圍並不全面以外，就同種犯罪類型也會因為有無告訴人的差別而異其監督密度。

再就檢察官獨占起訴權限的面相而言，我國刑事訴訟法現已有前述刑事訴訟法第 258 條之 1 以下交付審判、刑事訴訟法第 319 條以下自訴程序的例外，如我國未來引自檢察審查會制度，並同樣於一定條件下賦予檢察審查會決議強制起訴法律效果，則為第三個檢察官獨占起訴權限的例外。

第二節 檢察審查會與我國現行制度的整合

在上述前提下討論檢察審查會於我國的可能定位，首先要決定的是檢察審查會與我國現行制度的整合或替代問題。日本檢察審查會制度除內亂罪、獨占禁止法違反罪以外，其適用案件並無犯罪類型限制；另外日本刑事訴訟法第 262 條以下定有關於公務員濫權罪之交付審判制度，然此與檢察審查會制度並無先後順位關係，而係併存之二制度，因此我們可以認為檢察審查會在日本刑事訴訟程序中，即為原

則性、全面性的不起訴、緩起訴處分事後救濟、監督制度。倘我國引入檢察審查會制度，可能的發展途徑有二，其一為檢察審查會全面替代我國現存再議、交付審判制度，其二則為因應我國現存再議、交付審判制度的情況，以檢察審查會補其不足之處。

如果回頭檢視我國檢察審查會倡議緣由，固然過往曾有若干介紹與引入制度的建議，惟近年最主要引發此制度相關討論者，應仍為105年政黨輪替新政府上台後，由總統府統籌自105年11月21日起籌備、徵集意見，嗣於106年5月展開分組討論之司法改革國是會議。於司法改革國是會議籌備期間，法務部在106年2月16日即發布新聞稿宣示檢察體系自我改革方案，其中即包含引入檢察審查會的說明，內容如下：「針對不起訴處分及常引發外界質疑的案件簽結部分，本部研議相應法院引進人民參與審判，將參考日本制度，引進人民參與之人民檢察審查會。初步研擬：一、無告訴人之重大案件不起訴或簽結，可交由人民參與之『檢察審查會』審查：特別是重大貪瀆、矚目案件，通常均為無告訴人之案件，經檢察官為不起訴處分後，改變現行職權送請上級檢察署審查之機制（職權再議），改由人民進來參與，審查檢察官不起訴之案件，並擴大及於簽結案件。二、人民檢察審查會由一般民眾組成外，另加上學者、退休之法官組成，並研議採交替任期制，兼顧成員代謝及避免案件中途全員更迭，無法銜接。三、檢察審查會得建議檢察官再行偵查、或自行聘請律師起訴：檢察審查會受理案件，經調取原卷審查後，認為偵查不完備的，得建請檢察官再行偵查，檢察官仍為不起訴後，檢察審查會認應行起訴，得聘請律師逕行向法院起訴。引進人民檢察審查會不僅標示著檢察民主化的開啓，也是偵查透明化的一大步。」

嗣後司法改革國是會議分組討論期間，法務部於106年5月10日第三分組第六次會議就「檢討檢察官起訴、緩起訴、不起訴之監督機制」此議題，提出資料再次觸及此一議題，其內容如下：「研議引進類如日本檢察審查會之外部監督機制：1.無告訴人之重大案件經不起訴處分或簽結者，可交由有人民參與之『檢察審查會』審查：基於保障被害人救濟觀點，以及顧慮檢察審查會之專業能力與審查負荷，應就無告訴人之案件之重大不起訴處分案件始轉由檢察審查會承

接，因貪瀆、重大金融、組織犯罪、販毒等案件類型，檢察官做出不起訴處分後經常引發外界質疑或批評包庇吃案，上級檢察署檢察長或檢察總長若駁回再議亦遭批判官官相護，檢察官縱係基於保障被告人權給予其不起訴處分，卻經常遭受誤解。此類案件既然係外界最關注者，自宜研議優先開放轉由檢察審查會承接覆核工作，甚至可思考是否擴大及於重大矚目之簽結案件。至於『得聲請再議』案件因有告訴人，其本身攸關利害必然爭執到底，較無檢方吃案包庇之虞，故建議仍維持由檢察體系內部進行再議審查。2.檢察審查會由一般民眾組成外，另加上學者、退休之法官、檢察官組成，並研議採交替任期制，兼顧成員代謝及避免案件中途全員更迭，無法銜接。3.檢察審查會得建議檢察官再行偵查、或自行聘請律師起訴：檢察審查會受理案件，經調取原卷審查後，認為偵查不完備者，得建請檢察官再行偵查，檢察官仍為不起訴後，若檢察審查會認應行起訴，得聘請律師逕行向法院起訴並蒞庭。」

而司法改革國是會議分組討論過程中，引入檢察審查會此一主張，基本上獲得多數委員共識，但就檢察審查會究應全面替代現行再議、交付審判制度？抑或採補充現行制度不足處這一癥結問題，不同委員仍有不同看法。最後就此議題之分組會議結論為：「研議引進類如日本檢察審查會之外部監督機制：1、無告訴人之重大案件經不起訴處分或簽結者，可交由有人民參與之『檢察審查會』審查。2、檢察審查會由一般民眾組成外，另加上學者、退休之法官、檢察官組成，並研議採交替任期制，兼顧成員代謝及避免案件中途全員更迭，無法銜接。3、檢察審查會得建議檢察官再行偵查、或自行聘請律師起訴：檢察審查會受理案件，經調取原卷審查後，認為偵查不完備者，得建請檢察官再行偵查，檢察官仍為不起訴後，若檢察審查會認應行起訴，得聘請律師逕行向法院起訴並蒞庭。」由於上開會議結論明確將案件適用範圍限於「無告訴人之重大案件經不起訴處分或簽結者」應可認為並未採取全面替代現行再議、交付審判的作法，而是採取補充現行制度不足此一路徑，且我們應該可以認為，最初預期引入此一制度欲處理的問題，即是集中於引發民眾關心然無告訴人的重大案件。此亦與日本實務運作結論有類似之處。

就上述問題，筆者個人認為首先應有的基礎認識是，就我國而言，檢察審查會純然是外國法制產物，且我國與日本兩國刑事訴訟，不論制度架構、法理基礎、實務運作模式甚或風土民情、社會客觀環境，均有諸多差異，因此將檢察審查會植入我國勢必須進行必要修正，問題關鍵應在於：現階段我國引入此制度所欲達成的目的為何？以及如果有數種合目的的手段，在我國現行制度框架下，哪種作法較能運作無礙。須特別說明的是，究竟應採取何種作法為宜，與其說是學理上孰是孰非的對錯問題，毋寧政策決定的性格將更為濃厚。

立於此基礎立場下，筆者個人認為，我國現行再議、交付審判制度已行之有年，累積相關實務作法，在就各制度成效未有正確評估，得確認非全面廢棄不足以改正以前，倘全面予以變革不啻放棄過往的實踐經驗，並牽動地方檢察署、高等檢察署內部配置、機關任務定位與調整，變革幅度恐怕過於劇烈，且此後將適用此前未有操作經驗的檢察審查會制度，初期亦難期相關制度能穩定、順利運作。

至於因應我國現存再議、交付審判制度的情況，以檢察審查會補其不足之處的作法，後續首要問題是決定檢察審查會的主、輔地位，亦即現行再議、交付審判制度仍予維持，但考慮不起訴、緩起訴處分事後救濟、監督制度中，檢察審查會應作為主軸或補充性制度引入我國，並據此探究以如何標準區分適用的案件類型及原有制度如何調整等問題。⁶⁵

筆者個人認為倘由前述我國現行刑事訴訟法有關不起訴、緩起訴處分的事後救濟、監督密度的設計模式出發，在無告訴人重罪職權送再議的類型，精算可負擔案件數量的犯罪類型後，維持職權送再議制度，再引入檢察審查會作為外部監督，或為可行作法。具體理由為：
(1) 可補我國無告訴人重罪類型欠缺外部監督之不足，並使絕大多數案件均有「先經檢察體系內部監督、自我糾錯，再經外部監督」過

⁶⁵ 參三井誠「日本における檢察審査會制度—研究者の立場から」第6頁以下，出自靜宜大學法律系／台灣日本刑事法研究學會聯合主辦2018年5月25日檢察官不起訴處分監督機制國際學術研討會。於此還有第三條路徑，亦即就我國現行制度進行檢討，就現有制度予以改善，惟此並非本文討論範圍，相關議題仍有待研究。

程，而獲得相同救濟與監督密度⁶⁶；(2) 可回應司法改革國是會議引入檢察審查會之結論而達成引入制度之目的，即在重大矚目然無告訴人案件，引入人民參與監督，進而提昇檢察民主化與偵查透明度；(3) 此作法將最小限度影響現行刑事訴訟法，可避免大幅度修正刑事訴訟法而減少制度變革的衝擊與成本。⁶⁷

第三節 導入檢察審查會制度前的準備工作

近年於國內初見引進檢察審查會制度之議論，國內介紹文獻數量亦不算多，仍屬甚為嶄新的議題。筆者個人認為，日後逐步展開立法討論時，另有下列問題值得注意、預為準備。⁶⁸

第一項 宜注意檢察資源可負擔之前提

於日本檢察審查會是獨立機關，基本上除以檢察官不起訴為審查標的這一點外，其於制度配套措施、資源配置似與檢察體系關聯不大。但我國目前有關檢察審查會之提倡，主要見於司法國是會議及其後法務部相關單位所展開的考察，未來亦可能是以法務部為主要研議機關，因此現行檢察資源能否負擔檢察審查會的運作，即為最現實與迫切的問題。

依 106 年度法務統計資料，106 年地方檢察署得再議案件數計 156206 件，其中不起訴處分、緩起訴處分及撤銷緩起訴處分之偵查案件中，得再議案件數分別為 110457 件、39439 件、6310 件；對於檢察官不起訴處分、緩起訴處分、撤銷緩起訴處分，告訴人或被告表示不服，或因無得聲請再議之人，而由原檢察官依職權逕送直接上

⁶⁶ 司法改革國是會議結論應是認為：就此部分毋須維持職權再議前置的作法。惟如前所述，本文基本上認為此為政策決定問題，而非學理正確、錯誤與否問題，因此本文所採取立場更為重視使多數案件獲得相同救濟、監督的密度。

⁶⁷ 在此前提下，並可視行政簽結法制化工作進度，將重大案件之行政簽結納入適用範圍，或日後視制度運作成效考慮是否逐步擴大適用範圍，而保留未來制度走向的彈性。

⁶⁸ 日本戰後導入檢察審查會制度有其特殊歷史背景，我國與日本不同，並無來自他國強行施加特定制度的外力，若能事先就檢察機關信賴度區別有關事項，進行民調，確認最為迫切應改進之處為何，將有助於我們更為確實瞭解民眾對檢察體系的不滿、期待分別為何，進而於各種制度改革的討論中，更能切實理解問題、對症下藥。

級法院檢察署檢察長再議之案件，共計 57830 件，占得再議案件數之 37.0%，其原處分為不起訴處分 21250 件、緩起訴處分 36263 件及撤銷緩起訴處分 317 件。據此而論，我國最近單一年度中，全國不起訴處分、緩起訴處分之再議案件量達 57513 件，且若觀察 96 年起統計數據，96 年之新收再議件數為 38927 件，此後案件量逐年攀升。與此相對，日本全國單一年度經聲請、以職權開啓檢察審查會審查的案件數量約為 2500 件左右，此案件量已多年呈現穩定狀況，因此就可能進入檢察審查會的潛在案件數量而言，我國為日本的 23 倍之多，未來並可能持續擴大。因此，倘以檢察審查會作為主軸或替代告訴人再議的事後救濟、監督制度，可預期將產生極為龐大的資源負擔。在此條件下，除前述就現行制度下無告訴人重罪之不起訴案件、與政治人物相關的簽結案件，並無外部監督機制，且此類型案件往往引發國人高度關注，並牽涉國人對檢察體制的信賴問題，就此種案件類型引入檢察審查會作為外部監督的管道，有其實益，並可適當限縮適用案件之數量；或甚至亦可考慮於可設計擇案制度的情形下，就審查員、補充員不採任期制，而採任務性個案組成的方式，亦可能為一可行作法。惟無論如何，均應事先檢討檢察資源配置與進行施行制度的可行性評估。⁶⁹

第二項 宜注意我國本土性問題

於立法研議上必須注意我國與日本民情不同之處，就可能的本土性問題預作準備。僅以如何確保審查員、補充員出席為例，日本法就審查員無正當理由缺席審查會議的情形，法律雖有罰則規定，然而實務運作上高程度仰賴檢察審查會事務局人員與審查員、補充員及審查員、補充員所屬公私工作單位的協調與請求配合，以此方式維繫其制度運作。如果考量日本過往民調顯示檢察審查員初被選任時有嘗試意

⁶⁹ 於適用案件類型上，另有若干問題，於日本實踐經驗中有相當重要性的重大公安事件，可想見將受到民眾極大的關心與矚目，而此種案件於我國的可能罪名為業務過失傷害，屬於告訴人再議的案件類型，倘認此種案件於我國亦有適用檢察審查會制度的必要性，則以如何例外規定將此種案件納入適用，亦須妥為設計。此外，現行制度下多有被告涉嫌犯罪事實兼有部分告訴、部分告發的情形，在此情形，事後救濟應雙軌併行、或由再議機制吸納、或由檢察審查會吸納，也應進一步探討。

願人員之百分比其實都相當偏低，加上長時間其決議僅具建議性質，無拘束檢察機關效力的事實狀況，對比該制度能自戰後開始，於日本長久施行不墜至今，不得不認為有其特殊處。筆者個人認為此除了可能推論日本國民遵法意識較高以外，也可能是因為植基於日本國民強調和諧、不造成他人麻煩的民族性。就這點而言，以日本制度下檢察審查員、補充員任期6個月，視案件需要，頻繁者可能逐週開會一事，對審查員、補充員日常生活的影響，不可謂不大，我國民眾是否同樣願意配合，日本經驗於我國能否適用無礙，並非沒有疑問，若是如此，連結前述適用案件類型的問題，我國是否應考慮不採任期制、而採個案組成的方式，確實值得思考。再例如日本檢察審查會的運作結果基本上可認為相當嚴格貫徹守秘義務，然而同樣制度若放在我國的社會、媒體環境的脈絡下，是否亦能如日本般運作順暢，有無媒體過度報導影響審查進行等可能問題，亦應預先設計相關制度規範，即早因應。

另外特別必須說明，筆者個人於撰寫本文過程中，常感到有關日本檢察審查會相關實務運作情形之資料蒐集不易，除囿於個人能力侷限以外，或許與日本檢察審查會審查不公開之原則落實程度極高亦有關聯，因此即令日本研究者，亦屢屢有無從檢視制度運作之批評。就此而言，我國作為參考該法律制度的外國，如日後開始運作此制度，可預期相當程度為本土經驗的實踐，於制度有所窒礙時，未必能由日本處獲得回饋，而須自行摸索解決方針，此亦為於推行相關制度前應抱持的基本認識。

第六章 結語

近年檢察審查會制度於我國初見有關倡議，該制度為日本所獨有、長時間運作，於日本已累積一定程度討論。本文粗略介紹其立法的歷史背景、施行概況、具體運作模式、及於日本經議論的重點問題，最後初步嘗試檢討於我國適用該制度的可能性。

依筆者個人理解，引入外國法制一事，最理想的作法可分為下列步驟，即首先須正確理解外國制度、該外國制度運作的真實樣貌、該外國制度得以運作的該國社會條件；其次為清楚理解本國面臨的問題、本國不足處理該問題的制度缺陷為何，該外國制度何以能解決此制度缺陷，據此決定是否引入該制度；其後則為如何使該制度因地制宜，而進行適合我國環境的修正作業。本文所處理者，基本仍屬前段作業範圍內的基礎工作。後續包括是否引入檢察審查會，倘引入檢察審查會，與我國現行制度如何整合？其適用案件類型範圍如何劃定？檢察審查員之選任為個案制或任期制？決議內容是否賦予法律效果，賦予法律效果的條件為何？被告是否為程序主體而有應有相對應權利保障措施？審查不公開原則的適用範圍為何？等等諸多議題，甚至更細部諸如相關不起訴卷證的保管等行政措施面的問題，均有待進一步研究、探討，期能以本文為契機，就我國檢察審查會制度的議論，提供一些基礎，拋磚引玉，促進更多的討論。

參考文獻

1. 池田修、前田雅英「刑事訴訟法講義【第六版】」(東京大学出版会・2018年)。
2. 宇都義和「司法への市民参加に見る「市民的能動性」の兩義的性格：檢察審查協會員への聞き取り調査を手がかり」九大法学第100号(九大法学・2010年)。
3. 大出良知「検査審査会の強制起訴権限実現前史」現代法学第20号(東京経済大学現代法学会・2011年)。
4. 織田信夫「檢察審査会制度を問い直す——あらたな檢察監視・不服審査期間創設の提言——」法政理論第46卷第3号(新潟大学法学会・2014年)。
5. 岡田悦典「訴追過程の市民参加：檢察審査会制度の意義と課題についての予備的考察」南山法学38卷1号(南山大学法学会・2014年)。
6. 春日勉「嫌疑不十分を強制起訴——起訴議決に現れた『市民性』と『起訴基準』」神戸学院法学第41卷第3・4号(神戸学院大学法学会・2012年3月)。
7. 片山直之「検査審査会の議決に対する法的拘束力について」龍谷大学大学院法学研究第8号以下(2006年)。
8. 越田崇夫「檢察審査会制度の概要と課題」レファレンス第62卷第2号(国立国会図書館調査及び立法考査局・2012年2月)。
9. 最高裁判所事務総局刑事局編「檢察審査会事務局職員の事務について」手冊。
10. 出口雄一「検査審査会法制定の経緯」法社会学第72号(日本法社会学会・2010年)。
11. 西野喜一「司法制度改革補遺(7)檢察審査会による強制起訴制度の問題点」法政理論第46卷第2号(新潟大学法学会・2014年)。
12. 平田紳「改正檢察審査会の活動：大規模事故と起訴強制」福岡大学法学論叢第55卷第3・4号(福岡大学研究推進部・2011年3月)。

13. 福井厚「福島第一原発苛酷事故と『強制起訴』制度——東京第五檢察審査会の『強制起訴』議決を契機として——」京女法学第9号（京都女子大学法学部・2016年2月）。
14. 三井誠「日本における檢察審査会制度—研究者の立場から」靜宜大學法律系／台灣日本刑事法研究學會聯合主辦2018年5月25日檢察官不起訴處分監督機制國際學術研討會。
15. 山下幸夫、神洋明「檢察審査会制度改革後の運用狀況と弁護士が果たすべき役割」自由と正義第60卷第12号（日本弁護士連合会・2016年）。
16. 山崎優子、石崎千景、サトウタツヤ「市民の司法判断傾向——檢察審査会員經驗者を対処にした調査——」立命館人間科学研究第35号（立命館大学・2017年2月）。
17. 李啟明「日本現行檢察審査會制度運作情形之研究」檢察新論22期81頁-99頁（臺灣高等法院檢察署・2017年7月）。

附件：檢察審查會法條文原文

第一章 總則

- 第一條** 公訴権の實行に關し民意を反映させてその適正を図るため、政令で定める地方裁判所及び地方裁判所支部の所在地に檢察審査會を置く。ただし、各地方裁判所の管轄区域内に少なくともその一を置かなければならない。
- 2 檢察審査會の名稱及び管轄區域は、政令でこれを定める。
- 第二條** 檢察審査會は、左の事項を掌る。
- 一 檢察官の公訴を提起しない処分の當否の審査に關する事項
- 二 檢察事務の改善に關する建議又は勸告に關する事項
- 2 檢察審査會は、告訴若しくは告發をした者、請求を待つて受理すべき事件についての請求をした者又は犯罪により害を被つた者（犯罪により害を被つた者が死亡した場合においては、その配偶者、直系の親族又は兄弟姉妹）の申立てがあるときは、前項第一号の審査を行わなければならない。
- 3 檢察審査會は、その過半数による議決があるときは、自ら知り得た資料に基き職権で第一項第一号の審査を行うことができる。
- 第三條** 檢察審査會は、獨立してその職権を行う。
- 第四條** 檢察審査會は、當該檢察審査會の管轄区域内の衆議院議員の選挙権を有する者の中からくじで選定した十一人の檢察審査員を以てこれを組織する。

第二章 檢察審査員及び檢察審査會の構成

- 第五條** 次に掲げる者は、檢察審査員となることができない。
- 一 学校教育法（昭和二十二年法律第二十六号）に定める

義務教育を終了しない者。ただし、義務教育を終了した者と同等以上の学識を有する者は、この限りでない。

二 一年の懲役又は禁錮^こ以上の刑に処せられた者

第六条 次に掲げる者は 検察審査員の職務に就くことができない。

一 天皇、皇后、太皇太后、皇太后及び皇嗣

二 国務大臣

三 裁判官

四 検察官

五 会計検査院検査官

六 裁判所の職員（非常勤の者を除く。）

七 法務省の職員（非常勤の者を除く。）

八 国家公安委員会委員及び都道府県公安委員会委員並びに警察職員（非常勤の者を除く。）

九 司法警察職員としての職務を行う者

十 自衛官

十一 都道府県知事及び市町村長（特別区長を含む。）

十二 弁護士（外国法事務弁護士を含む。）及び弁理士

十三 公証人及び司法書士

第七条 検察審査員は、次に掲げる場合には、職務の執行から除斥される。

一 検察審査員が被疑者又は被害者であるとき。

二 検察審査員が被疑者又は被害者の親族であるとき、又はあつたとき。

三 検察審査員が被疑者又は被害者の法定代理人、後見監督人、保佐人、保佐監督人、補助人又は補助監督人であるとき。

四 検察審査員が被疑者又は被害者の同居人又は被用者であるとき。

五 検察審査員が事件について告発又は請求をしたとき。

- 六 檢察審查員が事件について証人又は鑑定人となつたとき。
- 七 檢察審查員が事件について被疑者の代理人又は弁護人となつたとき。
- 八 檢察審查員が事件について檢察官又は司法警察職員として職務を行つたとき。

第八條 次に掲げる者は、檢察審查員の職務を辞することができる。

- 一 年齢七十年以上の者
- 二 国会又は地方公共団体の議会の議員。ただし、会期中に限る。
- 三 前号本文に掲げる者以外の国又は地方公共団体の職員及び教員
- 四 学生及び生徒
- 五 過去五年以内に檢察審查員又は補充員の職にあつた者
- 六 過去五年以内に裁判員の参加する刑事裁判に関する法律（平成十六年法律第六十三号）の規定による裁判員又は補充裁判員の職にあつた者
- 七 過去三年以内に裁判員の参加する刑事裁判に関する法律の規定による選任予定裁判員であつた者
- 八 過去一年以内に裁判員候補者として裁判員の参加する刑事裁判に関する法律第二十七条第一項に規定する裁判員等選任手続の期日に出頭したことがある者（同法第三十四条第七項（同法第三十八条第二項（同法第四十六条第二項において準用する場合を含む。））、第四十七条第二項及び第九十二条第二項において準用する場合を含む。）の規定による不選任の決定があつた者を除く。）
- 九 重い疾病、海外旅行その他やむを得ない事由があつて檢察審查会から職務を辞することの承認を受けた者

第九條 檢察審查会事務局長は、毎年九月一日までに、檢察審查員

候補者の員数を当該検察審査会の管轄区域内の市町村に割り当て、これを市町村の選挙管理委員会に通知しなければならない。

- 2 検察審査員候補者は、各検察審査会ごとに、第一群から第四群までの四群に分け、各群の員数は、それぞれ百人とする。

第十条 市町村の選挙管理委員会は、前条第一項の通知を受けたときは、当該市町村の選挙人名簿に登録されている者の中からそれぞれ第一群から第四群までに属すべき検察審査員候補者の予定者として当該通知に係る員数の者（公職選挙法（昭和二十五年法律第百号）第二十七条第一項の規定により選挙人名簿に同法第十一条第一項若しくは第二百五十二条又は政治資金規正法（昭和二十三年法律第百九十四号）第二十八条の規定により選挙権を有しなくなつた旨の表示がなされている者を除く。）をくじで選定しなければならない。

- 2 市町村の選挙管理委員会は、前項の規定により選定した者について、選挙人名簿に記載（公職選挙法第十九条第三項の規定により磁気ディスクをもつて調製する選挙人名簿にあつては、記録）をされている氏名、住所及び生年月日の記載（次項の規定により磁気ディスクをもつて調製する検察審査員候補者予定者名簿にあつては、記録）をした検察審査員候補者予定者名簿を調製しなければならない。

- 3 検察審査員候補者予定者名簿は、磁気ディスク（これに準ずる方法により一定の事項を確実に記録しておくことができる物を含む。以下同じ。）をもつて調製することができる。

第十一条 市町村の選挙管理委員会は、第九条第一項の通知を受けた年の十月十五日までに検察審査員候補者予定者名簿

を管轄檢察審査会事務局に送付しなければならない。

第十二条

市町村の選挙管理委員会は、第十条第一項の規定により選定した檢察審査員候補者の予定者について、死亡したこと又は衆議院議員の選挙権を有しなくなったことを知つたときは、前条の規定により檢察審査員候補者予定者名簿を送付した檢察審査会事務局にその旨を通知しなければならない。ただし、当該檢察審査員候補者の予定者が属する群の檢察審査員の任期が終了したときは、この限りでない。

第十二条の二

檢察審査会事務局長は、第十一条の規定による檢察審査員候補者予定者名簿の送付があつたときは、これに基づき、政令で定めるところにより、檢察審査員候補者の氏名、住所及び生年月日の記載（次項の規定により磁気ディスクをもつて調製する檢察審査員候補者名簿にあつては、記録。第三項において同じ。）をした檢察審査員候補者名簿を調製しなければならない。

○2 檢察審査員候補者名簿は、磁気ディスクをもつて調製することができる。

○3 檢察審査会事務局長は、檢察審査員候補者名簿に記載をされた者にその旨を通知しなければならない。

第十二条の三

檢察審査会事務局長は、檢察審査員候補者について、次に掲げる事由に該当するかどうかについての檢察審査会の判断に資する事情を調査しなければならない。

一 第五条各号に掲げる者であること。

二 第六条各号に掲げる者であること。

三 第八条各号に掲げる者であること。

第十二条の四

檢察審査会事務局長は、前条各号に掲げる事由に該当するかどうかについての檢察審査会の判断に資する事情を調査するため、檢察審査員候補者に対

し、質問票を用いて必要な質問をすることができる。

第十二条の五 第十二条の二第三項の規定による通知を受けた検察審査員候補者のうち、第八条第一号から第八号までに掲げる者又は同条第九号に規定する事由に該当する者は、検察審査会に対し、検察審査員又は補充員となることについて辞退の申出をすることができる。

第十二条の六 検察審査会事務局長は 検察審査員候補者又は検察審査員若しくは補充員について、第十二条の三各号に掲げる事由に該当するかどうかについての検察審査会の判断に資する事情を調査するため、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めることができる。

第十二条の七 検察審査会事務局長は 検察審査員候補者について、次に掲げる事由に該当するときは、政令で定めるところにより、当該検察審査員候補者を検察審査員候補者名簿から削除しなければならない。

一 死亡したこと又は衆議院議員の選挙権を有しなくなつたことを検察審査会が知つたとき。

二 検察審査会が第十二条の三各号に掲げる事由に該当する旨の判断をしたとき。

三 検察審査員又は補充員に選定されたとき。

第十三条 検察審査会事務局長は 毎年十二月二十八日までに第一群検察審査員候補者の中から各五人の、三月三十一日までに第二群検察審査員候補者の中から各六人の、六月三十日までに第三群検察審査員候補者の中から各五人の、九月三十日までに第四群検察審査員候補者の中から各六人の検察審査員及び補充員をくじで選定しなければならない。

○2 前項のくじは、地方裁判所の判事及び地方検察

庁の検事各一人の立会いをもつてこれを行わなければならない。この場合において、立会いをした者は、檢察審査員及び補充員の選定の証明をしなければならない。

第十四条 檢察審査員及び補充員の任期は、第一群については二月一日から七月三十一日まで、第二群については五月一日から十月三十一日まで、第三群については八月一日から翌年一月三十一日まで、第四群については十一月一日から翌年四月三十日までとする。

第十五条 前条に規定する各群の檢察審査員及び補充員のいずれかの任期が開始したときは、その都度速やかに檢察審査會議を開き、檢察審査会長を互選しなければならない。この場合において、檢察審査会長が互選されるまでは、檢察審査會事務局長が檢察審査会長の職務を行う。

○2 檢察審査会長は、檢察審査會議の議長となり、檢察審査會の事務を掌理し、檢察審査會事務局を指揮監督する。

○3 檢察審査会長の任期は、その互選後最初の前条に規定する各群の檢察審査員及び補充員の任期が終了する日までとする。

○4 第一項の規定は、檢察審査会長が欠け、又は職務の執行を停止された場合にこれを準用する。

○5 前項に規定する場合を除くの外、檢察審査会長に事故のあるときは、予め檢察審査會の定める順序により他の檢察審査員が臨時に檢察審査会長の職務を行う。

第十六条 地方裁判所長又は地方裁判所支部に勤務する裁判官は、前条第一項の檢察審査會議の開会前、檢察審査員及び補充員に対し、檢察審査員及び補充員の権限、義務その他必要な事項を説明し、宣誓をさせなければならない。

い。

- 2 宣誓は、宣誓書によりこれをしなければならない。
- 3 宣誓書には、良心に従い公平誠実にその職務を行うべきことを誓う旨を記載しなければならない。
- 4 地方裁判所長又は地方裁判所支部に勤務する裁判官は、起立して宣誓書を朗読し、檢察審査員及び補充員をしてこれに署名押印させなければならない。

第十七条 次の各号のいずれかに該当する檢察審査員は、その職務の執行を停止される。

一 禁錮以上の刑に当たる罪につき起訴され、その被告事件の終結に至らない者

二 逮捕又は勾留^{こう}されている者

- 2 第十二条の六の規定は、前項各号に掲げる者に該当するかどうかについての檢察審査会の判断に資する事情の調査について準用する。

第十八条 檢察審査員が欠けたとき、又は職務の執行を停止されたときは、檢察審査会長は、補充員の中からくじで補充の檢察審査員を選定しなければならない。

- 2 前項のくじは、檢察審査会事務官の立会を以てこれを行わなければならない。

第十八条の二 檢察審査会長は、檢察審査員又は補充員が欠けた場合において、必要と認める員数の補充員（以下この条において「追加補充員」という。）を選定することができる。ただし、追加補充員を含め、檢察審査員及び補充員の員数の合計が二十二人を超えてはならない。

- 2 前項の規定による選定は、政令で定めるところにより、欠けた檢察審査員又は補充員が属する

群の檢察審査員候補者の中から檢察審査会事務局局長がくじで行う。

- 3 追加補充員の任期は、その者が属する群の檢察審査員の任期と同一とする。ただし、第一項の選定がその群の檢察審査員の任期が開始した後に行われたときは、その任期は、当該選定が行われた日の翌日から開始するものとする。
- 4 第十三条第二項の規定は追加補充員の選定に係る第二項のくじについて、第十六条の規定は追加補充員に対する説明及びその宣誓について、それぞれ準用する。この場合において、同条第一項中「前条第一項の」とあるのは、「第十八条の二第一項の規定による選定後最初の」と読み替えるものとする。

第三章 檢察審査会事務局及び檢察審査会事務官

第十九条 各檢察審査会に事務局を置く。

第二十条 各檢察審査会に最高裁判所が定める員数の檢察審査会事務官を置く。

- 2 檢察審査会事務官は、裁判所事務官の中から、最高裁判所が、これを命じ、檢察審査会事務局の勤務する檢察審査会は、最高裁判所の定めるところにより各地方裁判所がこれを定める。
- 3 最高裁判所は、各檢察審査会の檢察審査会事務局のうち一人に各檢察審査会事務局局長を命ずる。
- 4 檢察審査会事務局局長及びその他の檢察審査会事務官は、檢察審査会長の指揮監督を受けて、檢察審査会の事務を掌る。

第四章 檢察審査会議

第二十一条 檢察審査会は、毎年三月、六月、九月及び十二月にそれぞれ檢察審査会議を開かねばならない。

○2 検察審査会長は、特に必要があると認めるときは、いつでも検察審査会議を招集することができる。

第二十二條 検察審査会議の招集状は、検察審査会長が、検察審査員及び補充員全員に対してこれを発する。

第二十三條 検察審査員及び補充員に対する招集状には、出頭すべき日時、場所及び招集に応じないときは過料に処せられることがある旨を記載しなければならない。

第二十四條 検察審査員及び補充員は、疾病その他やむを得ない事由に因り招集に応ずることができない場合においては、当該会議期日における職務を辞することができる。この場合においては、書面でその事由を疎明しなければならない。

第二十五條 検察審査会は、検察審査員全員の出席がなければ、会議を開き議決することができない。

○2 検察審査員が会議期日に出頭しないとき、又は第三十四條の規定により除斥の議決があつたときは、検察審査会長は、補充員の中からくじで臨時に検察審査員の職務を行う者を選定しなければならない。

○3 第十八條第二項の規定は、前項の場合にこれを準用する。

第二十五條の二 補充員は、検察審査会の許可を得て、検察審査会議を傍聴することができる。

第二十六條 検察審査会議は、これを公開しない。

第二十七條 検察審査会議の議事は、過半数でこれを決する。

第二十八條 検察審査会議の議事については、会議録を作らなければならない。

○2 会議録は、検察審査会事務官が、これを作る。

第二十九條 検察審査員及び補充員には、政令の定めるところにより旅費、日当及び宿泊料を給する。但し、その額は、

刑事訴訟費用等に関する法律（昭和四十六年法律第四十一号）の規定により証人に給すべき額を下ることができない。

第五章 審査申立て

第三十条 第二条第二項に掲げる者は、檢察官の公訴を提起しない処分に不服があるときは、その檢察官の属する檢察庁の所在地を管轄する檢察審査会にその処分の当否の審査の申立てをすることができる。ただし、裁判所法第十六条第四号に規定する事件並びに私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の規定に違反する罪に係る事件については、この限りでない。

第三十一条 審査の申立は、書面により、且つ申立の理由を明示しなければならない。

第三十二条 檢察官の公訴を提起しない処分の当否に関し檢察審査会議の議決があつたときは、同一事件について更に審査の申立をすることはできない。

第六章 審査手続

第三十三条 申立による審査の順序は、審査申立の順序による。但し、檢察審査会長は、特に緊急を要するものと認めるときは、その順序を変更することができる。

○2 職権による審査の順序は、檢察審査会長が、これを定める。

第三十四条 檢察審査会長は、檢察審査員に対し被疑者の氏名、職業及び住居を告げ、その職務の執行から除斥される理由があるかないかを問わなければならない。

○2 檢察審査員は、除斥の理由があるとするときは、その旨の申立をしなければならない。

○3 除斥の理由があるとするときは、檢察審査会議は、除斥の議決をしなければならない。

第三十五条 檢察官は、檢察審査会の要求があるときは、審査に必要な資料を提出し、又は会議に出席して意見を述べ

なければならない。

第三十六条 検察審査会は、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めることができる。

第三十七条 検察審査会は、審査申立人及び証人を呼び出し、これを尋問することができる。

○2 検察審査会は、証人がその呼出に応じないときは、当該検察審査会の所在地を管轄する簡易裁判所に対し、証人の召喚を請求することができる。

○3 前項の請求があつたときは、裁判所は、召喚状を発しなければならない。

○4 前項の召喚については、刑事訴訟法（昭和二十三年法律第百三十一号）を準用する。

第三十八条 検察審査会は、相当と認める者の出頭を求め、法律その他の事項に関し専門的助言を徴することができる。

第三十八条の二 審査申立人は、検察審査会に意見書又は資料を提出することができる。

第三十九条 証人及び第三十八条の規定により助言を徴せられた者には、政令の定めるところにより旅費、日当及び宿泊料を給する。ただし、その額は、刑事訴訟費用等に関する法律の規定により証人に給すべき額を下ることができない。

第三十九条の二 検察審査会は、審査を行うに当たり、法律に関する専門的な知見を補う必要があると認めるときは、弁護士の中から事件ごとに審査補助員を委嘱することができる。

○2 審査補助員の数は、一人とする。

○3 審査補助員は、検察審査会議において、検察審査会長の指揮監督を受けて、法律に関する学識経験に基づき、次に掲げる職務を行う。

- 一 当該事件に關係する法令及びその解釈を説明すること。
- 二 当該事件の事実上及び法律上の問題点を整理し、並びに当該問題点に関する証拠を整理すること。
- 三 当該事件の審査に関して法的見地から必要な助言を行うこと。
- 4 檢察審査会は、前項の職務を行つた審査補助員に第四十条の規定による議決書の作成を補助させることができる。
- 5 審査補助員は、その職務を行うに当たつては、檢察審査会が公訴権の實行に関し民意を反映させてその適正を図るため置かれたものであることを踏まえ、その自主的な判断を妨げるような言動をしてはならない。

第三十九条の三 檢察審査会は、委嘱の必要がなくなつたと認めるとき、又は審査補助員に引き続きその職務を行わせることが適當でないとき、これを解嘱することができる。

第三十九条の四 審査補助員には、別に法律で定めるところにより手当を支給し、並びに政令で定めるところにより旅費、日当及び宿泊料を支給する。

第三十九条の五 檢察審査会は、檢察官の公訴を提起しない処分の場合に、次の各号に掲げる場合には、当該各号に定める議決をするものとする。

- 一 起訴を相当と認めるとき 起訴を相当とする議決
- 二 前号に掲げる場合を除き、公訴を提起しない処分を不当と認めるとき 公訴を提起しない処分を不当とする議決

三 公訴を提起しない処分を相当と認めるとき
公訴を提起しない処分を相当とする議決

○2 前項第一号の議決をするには、第二十七条
の規定にかかわらず、検察審査員八人以上
の多数によらなければならない。

第四十条 検察審査会は、審査の結果議決をしたときは、理由を附
した議決書を作成し、その謄本を当該検察官を指揮監
督する検事正及び検察官適格審査会に送付し、その議
決後七日間当該検察審査会事務局の掲示場に議決の要
旨を掲示し、且つ、第三十条の規定による申立をした
者があるときは、その申立にかかる事件についての議
決の要旨をこれに通知しなければならない。

第四十一条 検察審査会が第三十九条の五第一項第一号の議決を
した場合において、前条の議決書の謄本の送付があ
つたときは、検察官は、速やかに、当該議決を参考
にして、公訴を提起すべきか否かを検討した上、当
該議決に係る事件について公訴を提起し、又はこれ
を提起しない処分をしなければならない。

○2 検察審査会が第三十九条の五第一項第二号の
議決をした場合において、前条の議決書の謄
本の送付があつたときは、検察官は、速やか
に、当該議決を参考にして、当該公訴を提起
しない処分の当否を検討した上、当該議決に
係る事件について公訴を提起し、又はこれを
提起しない処分をしなければならない。

○3 検察官は、前二項の処分をしたときは、直ちに、
前二項の検察審査会にその旨を通知しなけれ
ばならない。

第四十一条の二 第三十九条の五第一項第一号の議決をした検察
審査会は、検察官から前条第三項の規定による
公訴を提起しない処分をした旨の通知を受けた

ときは、当該処分の当否の審査を行わなければならない。ただし、次項の規定による審査が行われたときは、この限りでない。

- 2 第三十九条の五第一項第一号の議決をした檢察審査会は、第四十条の規定により当該議決に係る議決書の謄本の送付をした日から三月（檢察官が当該檢察審査会に対し三月を超えない範囲で延長を必要とする期間及びその理由を通知したときは、その期間を加えた期間）以内に前条第三項の規定による通知がなかつたときは、その期間が経過した時に、当該議決があつた公訴を提起しない処分と同一の処分があつたものとみなして、当該処分の当否の審査を行わなければならない。ただし、審査の結果議決をする前に、檢察官から同項の規定による公訴を提起しない処分をした旨の通知を受けたときは、当該処分の当否の審査を行わなければならない。

第四十一条の三 檢察審査会は、前条の規定による審査を行う場合において、同条に規定する議決が第二条第二項に掲げる者の申立てによる審査に係るものであつて、その申立てをした者（その者が二人以上であるときは、そのすべての者）が、檢察審査会に対し、檢察官が公訴を提起しないことに不服がない旨の申告をしたときは、当該審査を終了させることができる。

第四十一条の四 檢察審査会は、第四十一条の二の規定による審査を行うに当たっては、審査補助員を委嘱し、法律に関する専門的な知見をも踏まえつつ、その

審査を行わなければならない。

第四十一条の五 検察審査会は、第四十一条第一項の公訴を提起しない処分については、第四十一条の二の規定による場合に限り、その当否の審査を行うことができる。

第四十一条の六 検察審査会は、第四十一条の二の規定による審査を行つた場合において、起訴を相当と認めるときは、第三十九条の五第一項第一号の規定にかかわらず、起訴をすべき旨の議決（以下「起訴議決」という。）をするものとする。起訴議決をするには、第二十七条の規定にかかわらず、検察審査員八人以上の多数によらなければならない。

○2 検察審査会は、起訴議決をするときは、あらかじめ、検察官に対し、検察審査会議に出席して意見を述べる機会を与えなければならない。

○3 検察審査会は、第四十一条の二の規定による審査を行つた場合において、公訴を提起しない処分の当否について起訴議決をするに至らなかつたときは、第三十九条の五第一項の規定にかかわらず、その旨の議決をしなければならない。

第四十一条の七 検察審査会は、起訴議決をしたときは、議決書に、その認定した犯罪事実を記載しなければならない。この場合において、検察審査会は、できる限り日時、場所及び方法をもつて犯罪を構成する事実を特定しなければならない。

○2 検察審査会は、審査補助員に前項の議決書の作成を補助させなければならない。

○3 検察審査会は、第一項の議決書を作成した

ときは、第四十条に規定する措置をとるほか、その議決書の謄本を当該檢察審査会の所在地を管轄する地方裁判所に送付しなければならない。ただし、適当と認めるときは、起訴議決に係る事件の犯罪地又は被疑者の住所、居所若しくは現在地を管轄するその他の地方裁判所に送付することができる。

第四十一条の八 檢察官が同一の被疑事件について前にした公訴を提起しない処分と同一の理由により第四十一条第二項の公訴を提起しない処分をしたときは、第二条第二項に掲げる者は、その処分の可否の審査の申立てをすることができない。

第七章 起訴議決に基づく公訴の提起等

第四十一条の九 第四十一条の七第三項の規定による議決書の謄本の送付があつたときは、裁判所は、起訴議決に係る事件について公訴の提起及びその維持に当たる者を弁護士の中から指定しなければならない。

○2 前項の場合において、議決書の謄本の送付を受けた地方裁判所が第四十一条の七第三項ただし書に規定する地方裁判所に該当するものではなかつたときも、前項の規定により裁判所がした指定は、その効力を失わない。

○3 指定弁護士(第一項の指定を受けた弁護士及び第四十一条の十一第二項の指定を受けた弁護士をいう。以下同じ。)は、起訴議決に係る事件について、次条の規定により公訴を提起し、及びその公訴の維持をするため、檢察官の職務を行う。ただ

し、檢察事務官及び司法警察職員に対する捜査の指揮は、檢察官に囑託してこれを行わなければならない。

- 4 第一項の裁判所は、公訴の提起前において、指定弁護士がその職務を行うに適さないと認めるときその他特別の事情があるときは、いつでもその指定を取り消すことができる。
- 5 指定弁護士は、これを法令により公務に従事する職員とみなす。
- 6 指定弁護士には、政令で定める額の手当を給する。

第四十一条の十

指定弁護士は、速やかに、起訴議決に係る事件について公訴を提起しなければならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない。

- 一 被疑者が死亡し、又は被疑者たる法人が存続しなくなつたとき。
 - 二 当該事件について、既に公訴が提起されその被告事件が裁判所に係属するとき、確定判決（刑事訴訟法第三百二十九条及び第三百三十八条の判決を除く。）を経たとき、刑が廃止されたとき又はその罪について大赦があつたとき。
 - 三 起訴議決後に生じた事由により、当該事件について公訴を提起したときは刑事訴訟法第三百三十七条第四号又は第三百三十八条第一号若しくは第四号に掲げる場合に該当することとなることが明らかであるとき。
- 2 指定弁護士は、前項ただし書の規定により公訴を提起しないときは、速やかに、前

条第一項の裁判所に同項の指定の取消しを申し立てなければならない。この場合において、当該裁判所は、前項ただし書各号に掲げる事由のいずれかがあると認めるときは、その指定を取り消すものとする。

- 3 前項の裁判所は、同項の規定により指定を取り消したときは、起訴議決をした檢察審査会にその旨を通知しなければならない。

第四十一条の十一 指定弁護士が公訴を提起した場合において、その被告事件の係属する裁判所は、当該指定弁護士がその職務を行うに適さないと認めるときその他特別の事情があるときは、いつでもその指定を取り消すことができる。

- 2 前項の裁判所は、同項の規定により指定を取り消したとき又は審理の経過その他の事情にかんがみ必要と認めるときは、その被告事件について公訴の維持に当たる者を弁護士の中から指定することができる。

第四十一条の十二 指定弁護士は、公訴を提起した場合において、同一の事件について刑事訴訟法第二百六十二条第一項の請求がされた地方裁判所があるときは、これに公訴を提起した旨を通知しなければならない。

第八章 建議及び勧告

第四十二条 檢察審査会は、いつでも、檢察事務の改善に関し、検事正に建議又は勧告をすることができる。

- 2 前項の建議又は勧告を受けた検事正は、速やかに、檢察審査会に対し、当該建議又は勧告に

基づいてとつた措置の有無及びその内容を通知しなければならない。

第九章 檢察審査員及び補充員の保護のための措置

第四十二条の二 労働者が檢察審査員の職務を行うために休暇を取得したことその他檢察審査員、補充員若しくは檢察審査員候補者であること又はこれらの者であつたことを理由として、解雇その他不利益な取扱いをしてはならない。

第十章 罰則

第四十三条 檢察審査員及び補充員は、次の場合においては、十
万円以下の過料に処する。

一 正当な理由がなく招集に応じないとき。

二 宣誓を拒んだとき。

○2 第三十七条第三項の規定により召喚を受けた証人が正当な理由がなく召喚に応じないときも、前項と同様とする。

第四十四条 檢察審査員、補充員又は審査補助員が、檢察審査会
議において檢察審査員が行う評議の経過又は各檢察
審査員の意見（第二十五条第二項の規定により臨時
に檢察審査員の職務を行う者の意見を含む。以下こ
の条において同じ。）若しくはその多少の数（以下こ
の条において「評議の秘密」という。）その他の職務
上知り得た秘密を漏らしたときは、六月以下の懲役
又は五十万円以下の罰金に処する。

○2 檢察審査員、補充員又は審査補助員の職にあつ
た者が、次の各号のいずれかに該当するとき
も、前項と同様とする。

一 職務上知り得た秘密（評議の秘密を除く。）を漏
らしたとき。

二 評議の秘密のうち各檢察審査員の意見又はその

多少の数を漏らしたとき。

三 財産上の利益その他の利益を得る目的で、評議の秘密（前号に規定するものを除く。）を漏らしたとき。

○3 前項第三号の場合を除き、檢察審査員、補充員又は審査補助員の職にあつた者が、評議の秘密（同項第二号に規定するものを除く。）を漏らしたときは、五十万円以下の罰金に処する。

第四十四条の二 檢察審査会が審査を行い、又は審査を行つた事件に関し、その檢察審査員若しくは補充員若しくはこれらの職にあつた者又はこれらの親族に対し、面会、文書の送付、電話をかけることその他のいかなる方法をもつてするかを問わず、威迫の行為をした者は、二年以下の懲役又は二十万円以下の罰金に処する。

第四十五条 第二条第一項第一号に規定する職務に関し、檢察審査員に対し不正の請託をした者は、二年以下の懲役又は二十万円以下の罰金に処する。

第十一章 補則

第四十五条の二 檢察審査会の休日については、裁判所の休日に関する法律（昭和六十三年法律第九十三号）第一条の規定を準用する。

第四十五条の三 第十条から第十二条までの規定により市町村が処理することとされている事務は、地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二条第九項第一号に規定する第一号法定受託事務とする。

第四十六条 檢察審査会に関する経費は、これを裁判所の経費の一部として国の予算に計上しなければならない。

第四十七条 地方自治法第二百五十二条の十九第一項の指定都市においては、この法律中市に関する規定は、区及び総合区にこれを適用する。

第四十八条 この法律の施行に関し必要な規定は政令でこれを定める。

日本公益通報者保護法之研究

機 關：臺灣高等檢察署高雄檢察分署
審查人員：檢察長 楊治宇
撰稿人員：檢察官 李啓明

目 錄

第壹章 緒論	87
第貳章 本法之立法背景、立法經過及修法進程略述	95
第一節 本法之立法背景	95
第二節 本法之立法經過	100
第三節 本法實施後之調查研究及修法之進程	102
第參章 本法之架構及保護要件、措施之簡介	105
第一節 本法係公私部門適用之單一專法	105
第二節 本法定位為民事法	106
第三節 本法之目的	106
第四節 「公益通報」及「公益通報者」之定義	108
第五節 通報對象事實	119
第六節 關於公益通報之保護要件	124
第七節 對公益通報者之具體保護措施	132
第八節 本法之保護規定無礙於其他保護法令之適用	137
第九節 公務員與本法之適用關係	138
第十節 尊重他人正當利益之義務	139
第十一節 內部通報之通知義務	140
第十二節 行政機關應採取之措施	141
第肆章 本法實施狀況之觀察	142
第一節 對行政機關之調查結果	142
第二節 對民間業者之調查結果	145

第三節	對勞動者所作之意識調查結果.....	155
第伍章	日本公益通報相關重要判決簡介.....	172
第一節	札幌老人特別養護中心虐待事件.....	172
第二節	パナソニックプラズマディスプレイ事件.....	178
第三節	神戸司法書士事件.....	184
第四節	骨髓財團事件.....	190
第五節	島根縣勞工生活互助會事件.....	196
第陸章	公益通報證據蒐集之課題.....	204
第一節	公益通報舉證責任與蒐集證據之問題點.....	204
第二節	本課題相關案例之簡介.....	206
第三節	相關判決關於蒐集證據之審查標準.....	212
第四節	保護公益通報蒐集證據行為之檢討.....	214
第柒章	本法其他相關課題之探討.....	222
第一節	執行成效未如預期.....	222
第二節	「內部通報優先」原則之立法架構.....	226
第三節	通報對象事實之範圍.....	236
第四節	公益通報「目的正當性」之主觀要件.....	248
第五節	關於通報者之範圍.....	255
第六節	關於外部通報之保護要件.....	263
第七節	公益通報與不利處遇間因果關係之舉證責任.....	276
第八節	通報者之責任減免.....	281
第九節	公益通報相關資訊之保密問題.....	283

第十節 刑罰擔保問題.....	292
第捌章 結論（包括立法建議）	301
附錄一 公益通報者保護法與日弁連修正草案條文對照表 （中譯本）	313
附錄二 公益通報者保護法與日弁連修正草案條文對照表 （日文版）	327
參考資料	338

提 要

公益通報者保護制度（或稱「揭弊者保護制度」、「吹哨者保護制度」）在國際上日漸受到各國之重視，美國於 1989 關於公部門制定有「內部告發者保護法」（Whistleblower Protection Act of 1989）起，歐洲之英、國、比利時等、澳洲、位於亞洲之韓國、日本等諸國亦相繼法制化，足見公益通報者保護制度之立法施行已為全球重要之立法趨勢。

相對於此重要之國際潮流，我國目前尚無專法保護，我國各界對於國內公益通報者保護制度之立法，期待甚殷，日本於 2004 年 6 月 14 日通過之公益通報者保護法，於 2006 年 4 月 1 日開始施行，而我國與日本之社會型態、文化背景均有相近之處，在法律制度及理論上亦多受該國之啓發，特別是日本在我國之商業投資甚為積極，或設立公司，或技術合作等，我國亦有甚多事業單位引進日式管理，企業內部文化、風土亦多與日本有相似之處，故日本現行之公益通報者保護法對我國實具有相當之參考價值。惟公益通報者保護法施行迄今已逾 10 年，其實施之實證面相如何？原立法之理論基礎、立法架構與立法精神是否落實？有無需要調整檢討之處？而日本政府自平成 30 年（2018 年）1 月起，亦啓動了修法之研討工程，自 2018 年 1 月 26 日起，陸續召開會議，則本法相關之重要課題為何？各有何不同之意見與修法建議？本法應朝何方向修法為妥？實有研究之必要，以供我國研擬擘畫公益通報者保護相關法規之參考。

關鍵詞：公益通報、公益揭弊、內部通報、外部通報、內部告發、揭弊者、吹哨者。

第壹章 緒論

一、研究之動機與目的

公益通報者保護制度（或稱「揭弊者保護制度」、「吹哨者保護制度」）在國際上日漸受到各國之重視，美國於1989年關於公部門制定有「內部告發者保護法」（Whistleblower Protection Act of 1989）、關於金融會計等領域亦制定有「上市企業會計改革及投資者保護法」（Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act of 2002，通稱 Sarbanes-Oxley Act）¹。英國於1998年制定統合之「公益開示法」（Public Interest Disclosure Act 1998）。其他如法國、比利時、挪威、羅馬尼亞²、澳洲³等各國亦相繼法制化。日本亦於2004年6月14日通過「公益通報者保護法」（以下本文簡稱為「公通法」或「本法」），於2006年4月1日開始施行。

而在亞洲位居日本鄰居的韓國，為對抗長久以來形成傳統性、組織結構性的提供不當政治獻金及公職人員貪污腐化之政治文化，亦於2001年制定針對公部門之「腐敗防止法」，於2002年1月底施行，嗣後制定「防止腐敗暨國家權益委員會設置及運作法」，於2009年2月3日起施行，廢止「腐敗防止法」。嗣後，由於欠缺私部門之公益通報保護制度，為了回應民意之批判，於2011年3月制定「公益通報者保護法」，同年9月施行，使公私部門之公益通報均得獲保護⁴。

¹ 美國法部分，可參見：焦點對談，吹哨者保護法法制（一），月旦刑事法評論，2018年3月，頁116-119；吳協展，美國私部門吹哨者保護法制之研究，法學叢刊，第249期，2018年1月，頁115-122。

² 有關歐盟對於保護公益通報之最新立法趨勢，參見：小町谷育子，進むEU加盟国の公益通報者保護法の制定，NBL(1102)，2017年7月15日，頁26-36；國內亦有關於G20各國立法情形之簡介，可參見：葛傳宇，全球揭弊者法制之比較研究，軍法專刊第63卷第4期，2017年8月，頁84-104，茲不贅。

³ 澳洲部分可詳見：楊戊龍、程逸華，澳洲各州公益揭發保護立法比較分析，行政暨政策學報，第55期，101年12月，頁31-66頁。立法過程可參見該文頁36-40。

⁴ 參見：東京弁護士会公益通報者保護特別委員会編，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，法律情報出版，2011年12月，頁139；津幡智恵子，韓國の公益通報制度（特集公益通報者保護法の課題と通報制度におけるノウハウ），Libra：The Tokyo Bar Association journal 15(1)，2015年1月，頁24；白井京，

可見公益通報者保護制度之立法施行已為全球重要之立法趨勢⁵。

相對於此重要之國際潮流，我國目前尚無專法保護，而相關保護法條則大約僅集中於食安、環保、勞動等案件，涵蓋面尚有未足⁶，對於為公益挺身而出檢舉公務機關或事業單位內部不法之公務員或勞工，欠缺足夠之保護，無法使其免於遭受被檢舉者內部之報復，不惟有失公平，亦使其他有心檢舉之人望而卻步，坐失及早發現，得以防患未然或減少國家、社會或機構本身受到重大損害之機會，實屬可惜。有鑑於此，我國各界對於國內公益通報者保護制度之立法，期待甚殷，2017 年總統府召開之司法改革國是會議，第五分組第三次會議即決議：「

一、檢討反貪腐法制

原則：聯合國反貪腐公約和施行法來檢視掌握全球趨勢、興利除弊、具前瞻性與行動力

(一) 公部門… (中略)

4. 盡速推動揭弊者保護法之立法。

(二) 私部門… (中略)

3. 盡速推動公益通報者保護法之立法。…」⁷。

其實我國政府亦甚為重視公益通報者保護制度之民意，法務部早在司法改革國是會議之前，即已就公私部門之相關法案進行研擬，且為充分瞭解國際推動揭弊者保護之規範與實務運作，於 106 年 7 月間申辦「APEC 強化貪污案件揭弊者保護措施交流工作坊」，會中邀集 12

韓國の公益通報者保護法制：公益通報の奨励（特集公益通報），消費者法ニュース / 耕文社編（93），2012 年 10 月，頁 19-21；吳佳蓉，亞洲吹哨者法規制度與實務運之介紹，證券服務第 654 期，2016 年 10 月 15 日，頁 45-49；河凡植，韓國廉政制度（含檢舉）之初探，收錄於國立高雄大學政治法律學系主編，公益社會與廉能政府（公益揭發保護法草案）研討會論文集，巨流圖書，2013 年 10 月，頁 295-301。

⁵ 參見：註 1，月旦刑事法評論，頁 82；黃銘傑，吹哨者與法令遵循，全國律師，第 21 卷第 9 期，2017 年 9 月，頁 29-32。

⁶ 參見：註 1，月旦刑事法評論，頁 85-86；註 1，吳協展，前揭文，頁 124-126；邱錦添，談食品安全法窩裡反制度，全國律師 20:10，2016 年 10 月，頁 80-89；葉銀華，臺灣吹哨者制度的最新發展與建議，會計研究月刊第 387 期，2018 年 2 月，頁 16-18。

⁷ 參見：總統府司法改革國是會議網站，網址：<https://justice.president.gov.tw/meeting/29>，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

個經濟體代表出席與會，並就各國推動揭弊者保護措施提供實踐個案與經驗交流。法務部為有效打擊犯罪與落實反貪腐法制，參見 106 年 8 月 12 日司法改革國是會議總結會議決議事項，已研議修正條文內容，並於 106 年 10 月 24 日將「揭弊者保護法」修正草案續行提送行政院審查⁸，法務部目前更積極研議是否將公私部門合併立法中⁹。

前已言之，日本於 2004 年 6 月 14 日通過之公通法，於 2006 年 4 月 1 日開始施行，而我國與日本之社會型態、文化背景均有相近之處，在法律制度及理論上亦多受該國之啟發，特別是日本在我國之商業投資甚為積極，或設立公司，或技術合作等，我國甚多事業單位亦引進日式管理，企業內部文化、風土亦多與日本有相似之處，故日本現行之公通法對我國實具有相當之參考價值¹⁰。惟公通法施行迄今已

⁸ 參見法務部廉政署 106 年 10 月 26 日新聞稿，網址：[file:///C:/Users/ggg001/Downloads/%E6%B3%95%E5%8B%99%E9%83%A8%E6%A5%AD%E5%B0%87%E6%8F%AD%E5%BC%8A%E8%80%85%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E6%B3%95%E4%BF%AE%E6%AD%A3%E8%8D%89%E6%A1%88%E9%99%B3%E5%A0%B1%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%99%A2%E5%AF%A9%E6%9F%A5%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ggg001/Downloads/%E6%B3%95%E5%8B%99%E9%83%A8%E6%A5%AD%E5%B0%87%E6%8F%AD%E5%BC%8A%E8%80%85%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E6%B3%95%E4%BF%AE%E6%AD%A3%E8%8D%89%E6%A1%88%E9%99%B3%E5%A0%B1%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%99%A2%E5%AF%A9%E6%9F%A5%20(1).pdf) 最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

因事涉考試院職掌，行政院請考試院表示意見，考試院銓敘部認為：揭弊者保護法衝擊機關組織文化、公務倫理及機關首長領導統御，是否合乎國情，仍有進一步評估之必要。且軍情、司法、調查等機關業務性質特殊，如列屬揭弊機關，恐不利國家整體發展等，對該草案仍有疑義。參見葉銀華，臺灣吹哨者制度的最新發展與建議，會計研究月刊第 387 期，2018 年 2 月，頁 15-16。

關於該草案之評析，可參閱：謝開平、楊戊龍，法務部廉政署揭弊者保護法草案評析，刊於國立高雄大學政治法律學系主編，公益揭發揭弊保護政策與管理，翰蘆圖書出版有限公司，2017 年 12 月，頁 1-39；汪南均與談，法務部廉政署揭弊者保護法草案評析，前揭書，頁 41-49。此外，亦有學者提出以公務員揭發公部門不法資訊為主之「公益揭發保護法草案」，頗有參考價值，參見：楊戊龍、賴恆盈、李淑如、謝開平、簡玉聰，公益揭發保護法草案，前揭書，頁 409-436。

⁹ 參見法務部廉政署 107 年 6 月 15 日新聞稿，網址：<https://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=518106&ctNode=11648&mp=289>，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。另參見：焦點對談，吹哨者保護法法制（一），（二），刊於月旦刑事法評論，2018 年 3 月，頁 82-133。

¹⁰ 各國之公益通報制度及立法例均有各自產生之社會文化背景，亦各有其優點，惟筆者認為我國既然有甚多事業單位仿效日式管理，該等事業單位所形成之企業內部文化、風土亦與日本多有相似之處，關於此點，我國在考慮應採用何種公益通報者保護制度之立法例時，似值得考慮。持相同見解者，亦有陳一銘、李智仁，公司治理與公益通報保護法制，萬國法律第 158 期，2008 年 4 月，頁 118。

逾 10 年，其實施之實證面相如何？原立法之理論基礎、立法架構與立法精神是否落實？有無需要調整檢討之處？若有修正之必要，應朝何方向修法為妥？實有研究之必要，以供我國研擬擘畫公益通報者保護相關法規之參考。

二、研究之範圍

本文既以日本之公通法為主要研究對象，受限於筆者研究之時間與能力有限，為避免備多力分，與本法雖有重要關聯，惟關於公益通報課題居於保護勞動者之備位角色，例如之日本勞動基準法等其他相關法規，除於引用或分析比較時簡單提及外，原則上均不再詳予論述。又歐盟、美、韓等諸國關於公益通報保護之法律，雖亦各有特長，具有相當之參考價值，惟因非本報告之主要研究對象，原則上亦不予詳述。另關於主管本法之消費者廳所頒布以供事業單位及公家機關遵循之各種「指導綱領」（按「ガイドライン」），固有一定程度之參考價值，惟筆者認為「指導綱領」畢竟非屬法律層級，並無法律上之強制性，且「指導綱領」亦無法逾越本法之架構，而由於本法之規定本非完備，以「指導綱領」作補充之效果實屬有限，應直接修法方屬正確途徑（詳見本文後續之分析），故除有必要時簡略敘及外，並未列為本報告之主要研究範圍。

另考量近年以來，我國各界對於「揭弊者」、「吹哨者」或「公益通報保護法」之相關議題已有高度之關注，故關於本法之立法前置理論、立法過程等，國內已有相當眾多優秀學者、經驗豐富之實務家等法學先進透過法學專論、學術及實務研討會等加以介紹，成果豐碩，本文為讀者閱讀便利，儘略作敘述，提供概念性瞭解即為已足，不再詳述。本法自 2004 年 6 月 14 日，在日本國會通過，於 2006 年 4 月 1 日開始施行，迄今已十餘載，實務面上之運作狀況與產生之課題，實為最真實之資料，彌足珍貴，而日本各界對於本法修法之期待甚殷，提出關於本法之各種評論及修法建議，日本政府為回應民意，自平成 30 年（2018 年）1 月起，亦啟動了修法之研討工程，自 2018 年 1 月 26 日起，陸續召開會議，則本法相關之重要課題為何？各有何不同之意見與修法建議？本法應朝何方向修法為妥？對於積極期待引進公益通報保護制度之我國更具有參考價值，實有研究之迫切必

要，以供我國研擬擘畫公益通報者保護相關法規之參考。是本文之研究範圍著重在本法實施以來實務上之現況與產生之課題及未來修法之展望，故而在研究資料之取捨上亦以此為主要之考量標準。在研究方向上乃著重於本法施行後實際面上之觀察，進一步分析理論與實務上之銜接與落實性是否確實？該制度運作上有何具體問題？其原因為何？學者與實務家之改革建議為何？筆者並嘗試分析建議我國若引進該制度，應如何避免相同問題產生，愚者千慮，或有一得，以就教於各位先進。

三、研究之方法

本研究報告在參考資料之取材上，透過蒐集法律書籍、期刊之論文及報告、本法主管機關消費者廳公布之調查報告資料、媒體之問卷調查、新聞媒體之報導、網路上之資料等，加以彙整、比較、分析，希望能以較為多元之角度、更寬廣的視野，觀察本法公益通報保護制度之實際施行面相，從理論面與實務面上加以比較分析。而在研究方法上，則兼用歷史方法、比較方法、歸納方法與演繹方法之綜合研究方法，惟如前所述，因研究範圍之取捨及研究重點不同，所採取之各研究方法之比重則有不同，茲分述如下：

(一) 歷史方法：

對於本法之立法前社會背景及立法過程，以時間縱軸之歷史方法蒐集資料，加以論述，惟前已言之，本文較著重於本法施行後之實證上研究，故歷史方法之採用比重上較少，僅略作概念性敘述，並於註解中引據相關資料，以供讀者查考。

(二) 比較方法：

本文相當著重於此研究方法，經由蒐集不同觀點之論文、判決、實證調查資料等，針對本法產生之各個重要課題，比較各論文之不同論點、修法建議，及各不同判決間之異同點，並比對實證之調查資料，以分析本法施行之實相面與規範有無落差？本法有何不足之處？何種論點及修法建議較為可採？

(三) 歸納方法：

將各種意見、觀點，加以歸納、分析爭議之根源，並整理不

同判決間對於相同課題之審查標準，歸納出共通原則，以期能掌握其規範架構與爭議之解決方法，嘗試對本法規範不足之處加以檢討，考慮修法之必要性與方向。

(四)演繹方法：

以演繹方法依循「法律現象之觀察」、「現行法制之檢討」、「問題之提出」、「問題之解決」之邏輯，針對上述依比較方法與歸納方法所得之結論進行價值判斷，俾能於法律層次上提出建議，而期能提供我國立法之參考。

本文雖期望能對本法之實際運作狀況有較為深入及廣泛之掌握，惟畢竟本法及公益通報保護制度值得研究之課題甚多，受限於現實上之資源條件，目前僅能就後述之第貳章至第柒章之範圍，作一定程度之研究，其他課題則祇能留待日後有機會再續行研究。

四、本文之架構

本文共分捌章及附錄，結構如下：

- 第壹章、緒論。本章說明本論文之研究動機、對象、範圍及方法，並說明本文之架構。
- 第貳章、本法之立法背景、立法經過及修法進程略述。本章介紹本法立法之社會背景、立法之簡要過程、本法施行後日本政府對於本法實施狀況之調查及研究、啓動進行修法之進程，以瞭解本法孕育、誕生及目前運作之動態。
- 第參章、本法之架構及保護要件、措施之簡介。本章介紹本法之主要架構及規定，以瞭解本法之適用方式。
- 第肆章、本法實施狀況之觀察。本章主要以日本消費者廳於平成 28 年所製作，對於行政機關、民間事業單位及勞工（含公務員）之最新之調查報告為基礎，加以觀察分析，並參考相關論文，以瞭解本法實施之狀況。
- 第伍章、日本公益通報相關重要判決簡介。日本不論本法實施前乃至實施後，均陸續有發生勞工因公益通報遭到事業單位報復性解僱等不利處遇之事件，其中固然有迫於無奈隱忍孤寂數十年者、亦有選擇含恨退讓離職而抱憾度日者，惟亦有不願屈服而挺身與事業單位堅決對抗，提起訴訟捍衛自

身權利者。本文略舉數件本法實施前後，日本公益通報相關之重要判決，加以簡介分析。透過各該案例較為深入之引介，可以對於公益通報保護之必要性、本法運作之實相、本法規範不足之處及須面對之課題等，有更為鮮明之印象，易於掌握及瞭解本法之相關問題。

- 第陸章、公益通報證據蒐集之課題。本章與第柒章均係討論本法實施後之重要課題，惟因考量勞動者為實施公益通報，特別是行政通報或向媒體等機構實施其他外部通報，難免須蒐集證據作為根據，然蒐集證據過程中容易涉及洩密等刑責、違反勞動契約、工作規則等問題，此往往成為勞資雙方在牽涉公益通報爭議中之核心問題，較為複雜，故先立專章加以討論。
- 第柒章、本法其他相關課題之分析。本章探討本法實施後產生之其他重要課題，包括：本法保護之公益通報者範圍、通報對象事實之定義、保護要件之放寬調整、公益通報與通報人受不利處遇間之因果關係之舉證責任倒置、公益通報之勞工關於通報所涉及民刑事及其他法律責任之減免、受理通報之事業單位內部承辦人及行政機關之保密義務、本法是否應設置刑罰規定等。
- 第捌章、結論（包括立法建議）。本章為本文之研究總結，本文在研究過程中，筆者整理分析本法之立法架構、施行後之實證調查、法院之實務判決、學者及實務家之相關討論及文獻資料及包括日弁連及相關論者提出之修法建議，在本章中就研究之內容提出簡要之總結及心得，以提供我國日後立法之參考。
- 附錄。附錄一為公益通報者保護法與日弁連修正草案條文對照表之中譯本，為筆者自行試譯；附錄二為原文，以便於讀者參見查考。本法施行逾 10 載，日本律師界基於理論分析與處理個案之實務經驗心得，彙整意見，提出本法之修正建議草案¹¹，自有相當之參考價值。且該草案亦經由日弁連代表於

¹¹ 該草案在多處關鍵課題上參考了韓國的公益通報保護法（詳見本文第柒章之說明），韓國

此次「公益通報者專門調查委員會」2018 年之研議修法討論會中提出，可想而知對於日本政府立法應有一定之影響力，透過此草案，易於掌握本法之課題所在及日弁連關於本法之主要立場，筆者認為有譯介之必要。（惟筆者並非完全贊同日弁連之主張，詳見後述）。

公益通報保護法可參考：註 4，津幡智恵子，韓國の公益通報制度（特集公益通報者保護法の課題と通報制度におけるノウハウ），頁 24-27；註 4，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 158-162。

第貳章 本法之立法背景、立法經過及修法進程略述

第一節 本法之立法背景

歐美等國自 1980 年以降，事業單位及政府機構內部發生之醜聞或重大事故中，經事後發現其實有甚多事件原本即有內部人員於事前提出「內部告發」¹²，卻因遭到擱置或漠視，未予即時妥善處理，終至演變成嚴重後果。而在 2000 年左右，日本國內亦發生一連串事業單位之重大醜聞，一部分企業更因此而不得不退出市場，此種犯罪或違反法令之行為，其中多有賴於事業單位內部勞工之通報為契機，始得以發現¹³。例如：2000 年 6 月遭揭發之「三菱自動工業事件」，該公司隱匿車輛重大瑕疵應召回之資訊¹⁴、2001 年 2 月「東京女子醫科大學事件」，該院對一女童實施心臟手術，因人工裝置未適當作動導致該病童死亡，該院竟竄改病例加以隱匿、2002 年 1 月「雪印食品事件」，該公司竄改偽造豬肉、牛肉等食材之產地等重要資訊等¹⁵。

¹² 所謂「內部告發」，簡言之，係指內部人員將所屬組織之不法事項向事業單位以外之行政機關或媒體等機構提出告發之意。「內部告發」與「內部通報」不同，後者係指向事業單位或機構之內部提出通報。參見：櫻井稔，內部告發と公益通報：会社のためか、社会のためか，中央公論新社，2006 年 3 月，頁 3 以下，內部告發とは何か；中原健夫，結城大輔，横瀬大輝，これからの内部通報システム，金融財政事情研究会 2017 年 7 月，頁 10-13，第一節、内部通報と内部告発の違い。

「內部告發」一詞，自 1971 年起，在日本社會上已常被使用，最早可能是 1945 年日本戰敗之後，「朝日新聞」於一則報導中使用，其後 26 年間則未再在新聞中出現，嗣於 1971 年 5 月，日本國會議員於發言中使用此一名詞，此應係國會議事錄中最早之記載。目前此一詞已在各正式場合包括法律文書中被廣泛使用。參見：奥山俊宏，内部告発の力：公益通報者保護法は何を守るのか，現代人文社，2004 年 4 月，頁 228-229。

¹³ 消費者庁，公益通報者保護制度の概要と制度の実効性向上に関する検討の経緯，平成 30 年 1 月 26 日説明資料，頁 4，網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/009_180126_shiryoutu_1.pdf 最後造訪日期，2018 年 11 月 18 日。

¹⁴ 本事件由於是三菱重工大企業內部組織性所為之不法行為，情節嚴重，攸關大眾之行車安全，非靠內部揭發，外界無從查悉。事件詳細介紹可參見註 10，奥山俊宏前揭書，頁 13-34。

¹⁵ 2000 年 6 月起至 2003 年 7 月間，尚有多起類此仰賴事業單位內部通報或內部告發而發覺

日本國內亦因此瞭解內部通報或內部告發實係對於事業單位等之內部醜聞或重大事故防患未然之有效手段¹⁶。

惟遺憾的是，內部員工基於正義感，挺身而出勇敢揭發事業內部之不法行爲，使社會或廣大消費者避免受到重大損害，固然貢獻卓著，惟嗣後慘遭事業內部之嚴厲報復，逕予解僱或施以其他不利處遇之事件，層出不窮！由於缺乏專法及特別規定加以保護，有爲了家庭生計而迫於無奈，於職場中忍耐孤寂數十年者¹⁷、亦有選擇含恨退讓離職而抱憾度日者¹⁸。其他固然有勇於爭訟以捍衛權利者，而日本法

企業或機構內部之重大不法醜聞，參見：日本弁護士連合會消費者問題対策委員會編，通報者のための公益通報者保護・救済の手引，第2版，民事法研究会，2012年5月，頁8-10。實則，至本法2006年4月實施前止，因內部告發而發覺之事業單位或行政機關（2005年2月愛媛縣鐵路警察報支旅費事件）之違法事項均陸續發生，參見：宮崎貞至，図説公益通報のすべて：企業と行政の通報処理ガイドライン，ぎょうせい，2006年4月，頁178-179。

¹⁶ 內部通報或內部告發對於揭發組織內部弊端之效果各國皆然，依據特許舞弊查核師協會所公布之2016年調查報告，發現職業舞弊來源最多為舉報（39.1%），遠高於排名第二的內部稽核（16.5%），而舉報來源最大宗為員工（51.5%），其次為客戶（17.8%）。參見葉銀華，引進完整之吹哨者制度，會計研究月刊第380期，2017年7月，頁16。

¹⁷ 例如在日本很有名的「トナミ運輸事件」〔富山地方裁判所，平成14年(ワ)17號，損害賠償金等請求事件，平成17年（2005年）2月23日判決〕，有論者謂本案係促成本法制定之重要契機！事件概要：告發者串岡弘昭大學畢業後，進入トナミ公司約3年左右，發現該公司與其他運輸業者間均存有私下違法之運費壟斷行為（按「やみカルテ」），嚴重影響消費大眾之權益，基於正義感提出內部告發，卻從29歲時起遭到公司報復，人事昇遷被完全凍結，且有黑道至串岡家中，揚言要加害其本人或家人，脅迫串岡自行離職。此外，該公司董事不僅直接強迫串岡本人離職，並且對串岡在市公所服務之兄長施壓，要求其說服串岡離職，否則其兄工作也不保，事業體以各種手段逼迫串岡，串岡為了家庭生計及栽培小孩，堅持不屈，卻忍受在職場遭到孤立長達約28年，直至兒子大學畢業，其本人已近退休之齡始提起民事訴訟請求損害賠償，一審獲勝訴判決，公司上訴二審中與串岡先生達成民事和解，惟串岡先生感慨自己一生的職場生涯已是一場空，無從回復矣！整理自：春田吉備彦，內部告発と公益通報者保護法(8)内部告発を行った労働者に対する不利益措置の適法性—トナミ運輸事件(富山地判平成17.2.23)，時の法令1774号，2006年11月30日，頁43-52；深町隆，山口義正，内部告発の時代，平凡社，2016年5月，頁53-56；山口利昭，内部告発・内部通報：その「光」と「影」：守れるか企業の信用、どうなる通報者の権利，経済産業調査会，2010年7月，頁72-77。

¹⁸ 例如在200年1月間，日本民間團體小型健康保險協會之常務理事小川先生，因不滿該協會幹部公器私用及與負責監督該團體之行政機關社會保險事務局勾結之嚴重不法情事，勇於出面揭發，雖促成相關制度之改革，對社會公益有相當程度之貢獻，惟本事件之揭弊主角小川本人嗣後卻被迫無奈退休，小川本想提起訴訟謀求救濟，卻遭其妻以長

院由於當時法律條文不足，遂以透過擴大解釋法律條文之方式來保護受害勞工，例如以信義誠實原則（民法第1條第2項）（按本文以下所述之法律名稱如未特別註明國別，均為日本法律）、權利濫用禁止原則（同法第1條第3項）、公序良俗（同法第90條）、債務不履行（同法第415條）與侵權行為（同法第790條）等，認定解僱或調職等不利處遇無效¹⁹。而在司法審查勞工通報行為之正當性上，法院亦創設了幾個標準，包括「內容真實性」、「目的公益性」以及「手段、態樣之妥當性」等原則²⁰。法院之立場與態度固值肯定，惟儘管如此，勞工面對冗長訴訟所伴隨之沉重身心與經濟負荷，以及舉證責任之不利、訴訟風險，實是長期之折磨，更何況在實際案例中，勞工敗訴之情形極為普遍²¹。凡此慘烈之狀況，暴露了日本法律對於公益通報者保護之不足。惟犯罪行為或違法行為本不應容許，從確保事業單位遵守法令²²、防止國民之生命、身體、財產等權益被害的觀點，基於公益目的之通報行為應被評價為正當行為，同時，將以通報為由之解僱

年訴訟之沉重負擔非家庭所能承受為理由加以勸阻，小川不得不忍痛放棄，徒留遺憾。參見奧山俊宏前揭書，頁36-55。

¹⁹ 相關判決可參見本文第參章第三節。另平成15年（2003年）勞動基準法第18條之2修正，將「解僱權濫用禁止」原則明文入法，嗣後改規定於平成19年法律第128號之「勞動契約法」〔平成20年（2008年）3月1日施行〕第16條，併予說明。

²⁰ 參見：法務部廉政署102年度「私部門公益通報者保護法立法研究」委託案期末報告，研究計畫主持人：林志潔，頁70-71，本資料承蒙廉政署提供參考，謹此致謝。上述之「內容真實性」、「目的公益性」二大原則嗣後亦納入本法之條文中，成為保護要件。「手段、態樣之妥當性」雖未明文規定於本法之中，惟本法施行後，基本上法院實務判決仍參考以往裁判所揭示前揭三大原則之思考方式，然日本有論者認為因本法有明文規定，法院在判決時關於保護要件等之解釋卻有趨於嚴格化之傾向。詳見：本文第參章；日野勝吾，公益通報者保護法の現況と課題 法政論叢2011年第47卷第2期，頁59-60；日野勝吾，内部告発に係る事実を付した告発状の真實相当性と内部告発の目的・手段の妥當性：王子製紙事件・東京地判平成28年1月14日労働判例ジャーナル49号22頁，尚美学園大學綜合政策論集（22），2016年6月，頁103。

²¹ 參見：註12，中原健夫，結城大輔，橫瀨大輝，前揭書，頁207以後。該書整理了自平成4年（1992年）起，與公益通報相關之裁判案例，特別是本法實施前，在較早期裁判例中，實施公益通報之勞工遭受敗訴之情形相當多。

²² 隨著時代的進步，事業單位亦逐漸正視到法令遵守的重要性與必要性。參見：中原健夫，結城大輔，公益通報者保護法が企業を変える：内部通報システムの戰略的構築と専門家の活用，金融財政事情研究会，2005年2月，頁2-8；宮崎貞至，図説公益通報のすべて：企業と行政の通報処理ガイドライン，ぎょうせい，2006年4月，頁9-14。

認定為無效之判例亦逐漸增加。然而，勞工為了公益目的而通報之場合，關於何種內容之通報及以何種實施方法始得受到保護免於解僱等不利處遇，在當時並不明確，社會上逐漸興起是否應立法保護公益通報之民意。

此外，日本企業文化逐漸演變亦導致對通報者之定位的變化，傳統上日本員工對於企業之強烈歸屬感及高度忠誠之特殊文化，隨著企業競爭日漸激烈、終身僱用制之毀壞，勞動者市場之流動化等職場上之變化，而產生轉變，昔日日本企業中，內部揭弊者往往被貼上背叛者或密告者之負面標籤，然因事業單位之重大舞弊案頻頻發生及日本企業文化之演變，揭弊者所伴隨之公益保護內涵亦逐漸受到日本社會接受及重視²³。

日本自 1990 年代後半起，關於保護內部告發之立法活動已頗為積極，首件完成立法者係關於核能發電關係事業之內部告發。核能發電之安全性至關重要，為全國關切之重點，自不待言，然經由內部告發卻發覺有各種工程資料遭到竄改之實情，嚴重減損了國民對於核能發電事業單位之信賴。1999 年 6 月，東海村核燃料加工場發生臨界事故，造成數名從業人員傷亡、數百名人員遭放射線感染及社會相當程度之不安²⁴，因此契機而促成同年 12 月，日本「核原料物質、核燃料物質及原子爐規制法」（按「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」）導入電力公司員工之告發制度（該法第 66

²³ 參見：陳文智，試論「吹哨者保護法制」之引進，全國律師第 11 卷第 6 期，2007 年 6 月，頁 82-84。

²⁴ 本事故係因核溶液達到臨界狀態，產生核分裂連鎖反應持續達 20 小時，造成最近距離工作之 3 名作業員遭到中性子線照射，其中 2 名死亡，1 名重傷，另有 667 名人員遭到放射線污染，現場半徑 350 公尺內 40 戶居民必須避難，10 公里內之住戶約 31 萬人須在家中躲避，周邊縣道、國道等道路封鎖，JR 各線鐵路均重新調度，自衛隊亦出動處理，達到國際核能事故標準（INES）第 4 級。參見：外井浩志，企業不祥事と公益通報者保護法について，とりい書房，2015 年 3 月，頁 61-62；東海村 JCO 臨界事故，網址：<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E6%9D%B1%E6%B5%B7%E6%9D%91JCO%E8%87%A8%E7%95%8C%E4%BA%8B%E6%95%85>。最後造訪日期，2018 年 11 月 18 日。

其他依內部告發始得發現核能電廠問題之案例，可參見：海渡雄一，原子力の安全性に関する内部告発から見た公益通報者保護法の課題（特集公益通報），消費者法ニュース / 耕文社編（93），2012 年 10 月，頁 14-17，由此可見內部告發之重要性。

條之 2)，且設置刑罰規定，明定事業單位以告發之理由對勞工為不利處遇，應課處 6 月以下有期徒刑、50 萬日圓罰金（該法第 78 條之 4）。該法甫修正施行後之 2000 年 7 月 3 日，對福島第 1、第 2 及柏崎刈羽之原子爐實施檢查之美國專家，發現 1989 年 8 月 5 日原子爐設備存有裂痕之檢查紀錄竟然遭到竄改，而向當時的通產省告發，惟受理告發的原子力保安院之調查進度卻牛步化，遭到告發之東京電力公司則自始矢口否認，直至 2002 年告發事實始被查明屬實，東京電力公司包括社長在內之 5 名高層經營幹部均引咎辭職²⁵。

另一方面，在國際間，如英國於 1998 年制定統合之「公益開示法」(Public Interest Disclosure Act 1998)，美國於 1989 關於公部門制定有「內部告發者保護法」(Whistleblower Protection Act of 1989) 及關於金融會計等領域亦制定有「上市企業會計改革及投資者保護法」(Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act of 2002，通稱 Sarbanes-Oxley Act)²⁶。紐西蘭亦於 2000 年 4 月 3 日制定公私部門均適用之「開示保護法」(Protected Disclosure Act 2000)，於 2001 年 1 月 1 日起施行²⁷。而在亞洲位居日本鄰居的韓國，為對抗長久以來形成傳統性、組織結構性的不當政治獻金供給及公職人員貪污腐化之政治文化，亦於 2001 年制定針對公部門之「腐敗防止法」，於 2002 年 1 月底施行²⁸。

²⁵ 本事件詳細經過可參閱：註 12，奧山俊宏，前掲書，頁 57-72；註 4，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 13-14。

²⁶ 參見：消費者庁消費者制度課編，逐条解説・公益通報者保護法（逐条解説シリーズ），商事法務，2016 年 4 月，頁 2；吳協展，美國私部門吹哨者保護法制之研究，法學叢刊，249 期，2018 年 1 月，頁 115-122。

²⁷ 參見：中原健夫，結城大輔，公益通報者保護法が企業を変える：内部通報システムの戦略的構築と専門家の活用，金融財政事情研究会，2005 年 2 月，頁 191；平成 22 年 3 月，消費者庁委託調査，諸外国の公益通報者保護制度をめぐる立法・裁判例等に関する動向調査報告書，頁 186 以下，網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/investigatio_n/pdf/chosa_kenkyu_chosa_160815_0001.pdf，最後造訪日期，2018 年 11 月 18 日。

²⁸ 韓國嗣後制定「防止腐敗暨國家權益委員會設置及運作法」，於 2009 年 2 月 3 日起施行，「腐敗防止法」廢止。嗣後，由於欠缺私部門之公益通報保護制度，為了因應批判之民意，於 2011 年 3 月制定「公益通報者保護法」，同年 9 月施行，使公私部門之公益通報均得獲保護。參見：註 4，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、

由於國內民意與國際潮流之影響，建立保護通報制度之聲浪日高，民間許多組織開始凝聚力量推動立法：例如在關西地區，以律師與會計師等為核心，於2002年1月成立「公益通報者支援中心」，主要目的為幫助通報者諮商相關情事並給予法律建議。在關東地區，則有以立法運動為宗旨之「內部告發者保護制度實現促進市民網」之成立，另也有一些民間團體以研習會、研討會之方式來表達立法之必要性。

惟關於是否立法亦有持保守態度者，例如屬於雇主組織之日本經濟團體聯合會採取反對立場，主張：現實上該制度之需求性不高，應先積極整合現行相關法律規範並同時促進事業倫理之強化²⁹。日本律師公會聯合會（按「日本弁護士連合会」，本文下稱「日弁連」）認為：相關立法釋明報告中，對於公益通報行為並未予法律上之評價，亦未就法規範上的性格給予清楚的定位，仍有討論空間。屬於NPO團體之「公益通報支援中心」則認為該報告欠缺對告發行為之「權利構成」之理論³⁰。

第二節 本法之立法經過

日本政府為回應各界對本議題之關心與期待，於2002年12月26日第18次國民生活審議會之消費者政策部會設置「公益通報者保護制度檢討委員會」。該委員會於2003年1至5月間，關於公益通報

活かす，頁139；註4，津幡智恵子前掲文，頁24；白井京，韓国の公益通報者保護法制：公益通報の獎勵（特集公益通報），消費者法ニュース，2012年10月，頁19-21。

²⁹ 經營團體對本法持強烈反對立場，主張過度保護通報者會使日本社會變成「告密」橫行的社會。惟有論者批評本法立法時係遭該經營團體「掏空」（按「骨抜きにしてしまった」）的法律！可想而知該經營團體對於本法之修法亦抱持抗拒態度。參見：深町隆，山口義正，內部告発の時代，平凡社，2016年5月，頁16-17、119-120；107年度法務部廉政署委託研究案，日本公益通報者保護制度之法制與實務研究，研究單位：政治大學，計畫主持人：林良榮，107年4月25日，頁8。本資料承蒙廉政署提供參考，謹此致謝。不僅是經營團體反對本法，亦有論者擔心本法會改變日本的傳統文化，變成告密型社會，使社會中之信賴關係形成瓦解，將公益通報定位為以正義之名之背叛行為。參見：森尾成之公益通報者保護法の現状と課題：消費者委員会公益通報者保護專門調査會報告の検討を中心として（緒方直人教授退職記念号），法学論集，鹿兒島大学大学院司法政策研究科編47(2)，2013年3月，頁222及該文之註18，作者所引述山折哲維之見解，

³⁰ 參見註20，102年度委託案，頁74。

者保護制度之具體內容進行討論，並於5月提出「公益通報者保護制度之具體內容」報告書，同年月28日，消費者政策部會提出「21世紀應有之消費者政策」之部會報告，確認「公益通報者保護制度之必要性」，內閣府依據該部會之報告而確認公益通報者保護法案之立法骨架。同年12月10日，向第19次消費者政策部會提出報告，同時對外廣徵意見，經彙整各方提出之意見後，內閣府國民生活局於2004年3月9日正式向第159次日本國會提出「公益通報者保護法案」，最後於2004年6月14日，在日本國會通過，於2006年4月1日開始施行³¹。

本法制定過程中，關於公益通報之架構應採取何種方式為主，大別之有建議採取「內部告發」架構及採取「內部通報」建構之不同主張。主張採取「內部告發」架構者，認為企業本來會做壞事，應該檢舉惡劣之商業模式，從事業單位內部向外部告發，參考美國及韓國之立法例，兩國為鼓勵告發而設置獎勵金制度³²，日本亦應導入此獎勵金制度。而主張採取「內部通報」架構者，重視勞工向企業內部進行通報，認為企業是一個努力維持誠信之組織，將會導出在企業的管理系統中應該設置內部通報系統之求助熱線。日本最後決定採用「內部通報」架構，參考英國之「公益揭發法」(Public Interest Disclosure Act 1981)制定本法³³。

本法母法本身共11條條文，第1條說明本法之立法目的。第2條為關於「公益通報」、「公益通報者」、「通報對象事實」及「行政機關」等定義。第3條至第5條係規範公益通報之保護要件及禁止不利處遇之保護措施。第6條明示本法不妨害其他保護勞動者之相關法令之適用。第7條規定一般職務之國家公務員等排除本法第3至5條之適用。第8條規定通報者之義務。第9條規定事業單位之義務。第10、11條規定行政機關之義務。而關於較具體細節之事項，則另由主管本法之消費者廳頒布「指導綱領」(按「ガイドライン」)以供事

³¹ 參見：註24，逐條解說・公益通報者保護法(逐條解説シリーズ)，頁2-3；註20，102年度之委託案，頁75。

³² 美、韓兩國之詳細法制可參見註24及26之資料所載。

³³ 參見：註20，102年度之委託案，頁76；註29，107年度委託研究案，頁8-9。

業單位及公家機關遵循³⁴。本法在附則第二條並規定本法施行 5 年後，應針對本法之施行狀況加以檢討，並依據檢討結果採取必要之措施。

第三節 本法實施後之調查研究及修法之進程

本法之主管機關依據前述本法附則第二條規定，於本法施行 5 年後，開始針對本法之施行狀況加以檢討，先後進行數次實際狀態調查，包括於平成 24 年（2012 年）實施「公益通報者保護制度相關實際狀態調查」、先後於平成 24 年、28 年（2016 年），分別對於行政機關、民間事業單位、勞工進行本法實施狀況及公益通報保護制度等相關之意識調查，以掌握本法實際運作之狀況。另於平成 26 年（2014 年）、27 年（2015 年）先後辦理本法相關制度之研討會及聽證會，以瞭解本法之課題及各方意見。並成立「公益通報者保護制度提昇實效性檢討會」〔「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」〕，於 2016 年 12 月提出「最終報告書」，公開徵詢各方意見後，加以彙整並公告，相關資料均係作為日後研究修法改進之重要基礎³⁵。

³⁴ 自本法施行以來，「指導綱領」有數次修正及補充，最新之修正頒布分別於平成 28 年（2016）年 12 月（針對民間業者部分）及平成 29 年（2017 年）3 月（針對行政機關部分）。原文可參見日本「消費者庁」，「各種通報対応ガイドライン」網站，網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/overview/guideline/，最後造訪日期 2018 年 11 月 18 日。平成 28 年（2016）年 12 月民間事業單位之指導綱領之解說，可參見：註 12，中原健夫，結城大輔，橫瀨大輝，前掲書，頁 26-72，第 3 章第 2 節、改正ガイドラインの解説。中文介紹部分可參閱：註 29，107 年度委託研究案，頁 37-43。惟筆者認為「指導綱領」畢竟非法律層級，並無法律上之強制性，且無法逾越本法之架構，而由於本法之規定本非完備，以「指導綱領」作補充之效果實屬有限，應直接修法方屬正確途徑，日弁連・大阪弁護士会即明確表示此立場，見：公益通報の民間事業者向けガイドライン(案)で意見書：日弁連・大阪弁護士会公益通報者保護法自体の早急な改正求める，公正取引情報（2537），2016 年 8 月 29 日頁 9、14，詳見本文後續之分析。

³⁵ 各項調查、研究資料詳見日本「消費者庁」網站，網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/，最後造訪日期 2018 年 11 月 18 日。最終報告書之要點可參見：大内伸哉，キーワードからみた労働法(第 132 回)公益通報者保護法(part2)，ビジネスガイド 55(9)=856，2018 年 7 月，頁 87-88。關於最終報告書及公開徵求意見之結果，本文在後續討論中擇要加以參考引用。

本法自實施以來，原本眾所期盼能發揮鼓勵並保護公益通報者之功能，使機關或事業單位內部之不法事項能及早發現、改善，防患未然，減少社會之重大損害，然實際上之施行成效卻未臻理想³⁶，因而各界要求修法之聲浪日高³⁷，日本政府亦啓動了修法之研討工程，內閣府於平成 30 年（2018 年）1 月 15 日，依據「消費者廳暨消費者委員會設置法」（按「消費者庁及び消費者委員会設置法」）³⁸第 6 條第 2 項第 2 款之規定，向「消費者委員會」（下稱「委員會」）³⁹發出「諮詢書」（按「諮問書」），其內容以：「關於公益通報者保護法，依據同法之施行狀況，針對確保事業單位之依法經營、國民之安全、安心所作之努力，以此為優先，以因應社會經濟狀況之變化等觀點，為謀求保護公益通報者及保護國民的生命、身體、財產等其他利益之相關法令之遵守，就規則之健全及政府應發揮之功能等，檢討相關之對策。」⁴⁰請求該委員會就本法之事項加以檢討。而依據「公益通報者保護專門調查會設置、運作規程」（「消費者委員会公益通報者保護專門調

³⁶ 例如弁護士外井浩志即直指：本法實施後本以為不法事例會因而減少，然實情絕非如此！並列舉本法施行以來，自 2006 年 7 月間起至 2014 年 7 月間，所發生具有代表性之 15 件公私單位之重大事件（包括 2006 年 7 月「パロマ工業事件」，因瓦斯瞬間煮沸器瑕疵先後造成 20 人一氧化碳中毒死亡、2009 年「大阪地檢特搜部檢察官偽造證據事件」、2014 年 7 月「ペネッセコーポレーション公司事件」洩漏客戶個資高達 3500 萬件等）。各該重大事件並未因本法規定有內部通報、內部告發制度之保護而得以及早糾正改善。見氏著，企業不祥事と公益通報者保護法について，とりい書房，2015 年 3 月，頁 8-18。

³⁷ 參見：山口利昭，企業の価値を向上させる実効的な内部通報制度（現代産業選書，企業法務シリーズ），經濟産業調査會，2017 年 11 月，頁 118-122。實際上，除了經營團體對於本法之立法及修法抱持保守態度之外，其他各界對於本法滿意之聲音並不多見，論者幾乎均要求儘速修法，只是關於修法之方向及立場各有不同而已，此參見本文所引據各項資料即可明瞭。

³⁸ 法規內容詳見內閣府相關網站，網址：<http://www.cao.go.jp/consumer/hourei/>，最後造訪日期 2018 年 11 月 18 日。

³⁹ 消費者委員會係於平成 21 年（2009 年）9 月 1 日起設置於內閣府，屬於獨立單位。其功能略述如下：對於各種消費者相關問題，得獨立進行調查、審議；對消費者廳及所屬之行政機關提出意見及建議等；對於內閣總理大臣、內閣各部會首長或消費者長官提出之諮詢，進行調查、審議。詳細說明可參見該委員會相關網站，網址：<http://www.cao.go.jp/consumer/about/>，最後造訪日期 2018 年 11 月 18 日。

⁴⁰ 資料來源，消費者委員網站，網址：<http://www.cao.go.jp/consumer/index.html>，最後造訪日期 2018 年 11 月 18 日。

查會設置・運營規程」⁴¹⁾之規定，「委員會」設置「公益通報者專門調查委員會」（下稱「專門調查會」），依修正後之同規程第3條第2款，本屆「專門調查會」依「委員會」之要求，審議前揭內閣府「諮詢書」要求討論之事項。本屆「專門調查會」成員共11名，「座長」（即召集人）為東京大學大學院法學政治學研究科教授山本隆司，其他成員包括大學專精本領域之教授、日弁連代表及產業界、消費者團體、勞工團體等代表⁴²⁾。「專門調查會」自2018年1月26日起，陸續召開會議，積極討論審議關於本法之重要課題及各方修法意見⁴³⁾，預計在同年度內彙整意見後，向「委員會」提出報告。而依新聞媒體報導，預定在2019年進行本法之修正⁴⁴⁾。由於「專門調查會」之獨立性與重要性，可以想見其討論之意見及日後所得之結論對於日本政府未來提出本法之修正方向及具體修法內容均極具影響力，值得密切觀察，並作為我國立法之參考。

⁴¹⁾ 本規程於平成21年12月14日由消費者委員會制定，最近一次修正為平成30年1月17日。規程內容詳見內閣府相關網站，網址：http://www.cao.go.jp/consumer/doc/141_2_kouekitsuhou.pdf。最後造訪日期2018年11月18日。

⁴²⁾ 成員名單參見網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/ko ueki/doc/009_180126_sankou1.pdf。最後造訪日期2018年11月18日。

⁴³⁾ 本法相關修法議題要點之整理，概要可參見：平成30年7月，消費者委員會公益通報者保護專門調查會「中間整理」概要，網址：<http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/index.html>。較詳細之要點，可參閱：消費者委員會公益通報者保護專門調查會「中間整理」，網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/20180730_koueki_chuukan.pdf；本文將對相關課題作較深入之探討。最後造訪日期2018年11月18日。

⁴⁴⁾ 參見：註35，大內伸哉，前揭文，頁87。

第參章 本法之架構及保護要件、措施之簡介

第一節 本法係公私部門適用之單一專法

本法共 11 條，第 1 條說明本法立法目的。第 2 條為關於「公益通報」、「公益通報者」、「通報對象事實」及「行政機關」等定義。第 3 條至第 5 條係規範公益通報之保護要件及禁止不利處遇之保護措施。第 6 條明示本法不妨害其他保護勞工之相關法令之適用。第 7 條規定一般職務之國家公務員等排除本法第 3 至 5 條之適用。第 8 條規定通報者之義務。第 9 條規定事業單位之義務。第 10、11 條規定行政機關之義務。而關於較具體細節之事項，則另由主管本法之消費者廳頒布「指導綱領」（按「ガイドライン」以供事業單位及公家機關遵循。

本法從形式上觀之，不分公私部門均一體適用，屬於單一專法⁴⁵，惟實質上觀察本法內容，本法之法條架構及法條用語，包括公益通報之定義係以事業單位之勞動者所提之公益通報為主（本法第 2 條），對公益通報者之保護亦針對解僱無效（本法第 3 條）、派遣契約之解除無效（本法第 4 條）、禁止事業單位對勞動者不利益處遇（本法第 5 條）及本法不妨害其他相關保護勞動者法規之適用（本法第 6 條），可以瞭解本法實係以規範私部門之公益通報為主⁴⁶（本文為敘述方便，原則上均以私部門之事業單位、勞動者等用語為主，惟一般而言仍包括公部門之組織及公務員）。公務員由於有特別之身分保障

⁴⁵ 日本係採取公私部門合併之單一立法例，關於公私部門之揭弊者保護合併立法，一體適用，就立法技術面而言，難度頗高，我國學界及實務界亦有不同見解。參見：黃銘傑，吹哨者與法令遵循，全國律師，第 21 卷第 9 期，2017 年 9 月，頁 28-32。；法務部廉政署 102 年度「私部門公益通報者保護法立法研究」委託案期末報告，研究計畫主持人：林志潔。頁 127、251-259；葉銀華，引進完整之吹哨者制度，會計研究月刊第 380 期，2017 年 7 月，頁 16-19；李聖傑，吹哨者保護的法制建構，月旦法學第 272 期，2018 年 1 月，頁 160-162；焦點對談，吹哨者保護法法制（一），月旦刑事法評論，2018 年 3 月，頁 86-98；吹哨者保護法法制（二），月旦刑事法評論，2018 年 3 月，頁 112-116 頁；張天一，「公益揭露人保護法草案」評析，月旦法學第 233 期，2014 年 10 月，頁 276。有論者主張可參考德國之立法方式，直接修正與此主題相關之各條法律，即所謂「條款立法」，見：吹哨者保護法法制（二），頁 120-121，陳重言之發言。

⁴⁶ 另參閱：註 29，107 年法務部委託研究案，頁 44。

之法律適用，在權益的保障上較私部門之勞動者健全，對於公務員實施公益通報時之保護，原則上亦應依其不同身分之公務員各自適用相關法律，並不適用本法（本法第 7 條）⁴⁷。

第二節 本法定位為民事法

本法 11 條條文中，並無刑事或行政處罰之規定，本法核心部分關於對公益通報勞工之保護，於第 3 條規定事業單位以勞工實施公益通報為由，對於勞工之解僱無效、第 4 條規定不當解除公益通報勞工派遣契約無效及第 5 條規定禁止對公益通報勞工為不利處遇（後詳），縱然事業單位違法前揭規定，亦無從依本法予以刑事或行政處罰⁴⁸。此乃因本法立法之初，於平成 15 年 5 月 28 日國民生活審議會消費者政策部會報告中，將本法定位為民事法規，認為不必設立罰則加以擔保，此點與英國之公益開示法未規定罰則之立法例相同。故受到解僱等不利處遇之勞工，如主張本係因實施公益通報而遭到事業單位之報復性不利處遇，應受到本法之保護，僅能自行提起民事訴訟救濟，請求回復勞工身分或損害賠償。

第三節 本法之目的

依本法第 1 條所定，本法之目的係「為規範以公益通報為理由之解僱為無效等事項，以及事業單位及行政機關有關公益通報應採取之

⁴⁷ 參見：註 45，前揭吹哨者保護法法制（一），頁 96-97；簡玉聰，日本公益通報者保護法制實務案件探討：以愛媛縣警搜查費不正支出事件為主要素材，刊於國立高雄大學政治法律學系主編，公益揭發 揭弊保護政策與管理，翰蘆圖書出版有限公司，2017 年 12 月，頁 90。

⁴⁸ 違反本法並無直接處罰規定，惟在法制面上，若公益通報有相關特別法之規定，而該法對於公益通報者違法施以報復等之行為設有處罰規定者（例如原子爐規制法第 66 條之 2，對於公益通報者不得施以不利處遇，違反者得處 1 年以下有期徒刑、或科、或併科 100 萬日圓以下之罰金），仍得依法處罰。然而在執行層面上，由於受理通報之調查方法及通報者之救濟手續等規定，並不完備，故依相關法律發動制裁之情形極少。參見：奧山俊宏，內部告発の力：公益通報者保護法は何を守るのか，現代人文社，2004 年 4 月，頁 238-239；光前幸一，公益通報者保護法と特定秘密保護法：公益通報者保護法の改正視点と参加型民主主義（西野喜一教授退職記念），法政理論 46(3)，2014 年 4 月，頁 146；日野勝吾，公益通報者保護法の概要と基本的論点の解説，CHUKYO LAWYER Vol. 11，2009 年，頁 21。

措施，以謀求公益通報者之保護，並同時謀求遵守保護國民之生命、身體、財產或其他利益之相關法令，俾利於國民生活之安定及社會經濟之健全發展」。

由於事業單位於從事業務時，若有犯罪或違法行為，從事業務之勞工最容易得知內情，惟若基於公益之目的而通報揭弊，容易招致事業單位以違反忠誠義務或守密義務為理由，予以解僱、減薪、降級或不當更換服務單位或調整職務等不利處遇。而關於勞工之保護，在法無明文時代，日本法院即透過法律解釋之方式，將雇主之解僱、不當懲戒等不利處遇等認定為無效，使勞工獲得保護。例如最高法院於昭和 50 年（1975 年）4 月 25 日判決之「日本食鹽製造事件」⁴⁹及昭和 58 年（1983 年）9 月 16 日判決之「ダイハツ工業事件」⁵⁰中，分別認定解僱權、懲戒權屬於權利濫用而無效。平成 15 年（2003 年）勞動基準法第 18 條之 2 修正，將「解僱權濫用禁止」原則明文入法⁵¹。雖有前揭判例之法律見解及嗣後法律明文保障，然對於勞工之不利處遇，除解僱、調職、懲戒外，尚有調整職務等人事上之處置，日本勞動契約法中未必均有明文規定，對於無法律明文保障部分，亦有立法加以明文保護之必要。而縱使相關法律已有明文禁止不當解僱、外派、懲戒等場合，究竟何種內容之通報、向何對象通報等情形應予保護，不得對通報者為不利處遇？相關之保護要件並不明確，而與公益通報相關可供參考之裁判案例亦不多，難免有使公益通報者施實正當通報卻遭到事業單位報復性不利處遇的危險，因而有制定本法之必要，以明文規範不得以公益通報之理由對公益通報者為解僱等不利處遇，並規範事業單位及行政機關有關公益通報應採取之措施，以保護

⁴⁹ 參見：日本最高法院第二小法庭，昭和 50 年 4 月 25 日，雇傭關係存在確認請求事件，案號：昭和 43(才)499 之判決，理由欄第 5 段，民集第 29 卷 4 号 456 頁。

⁵⁰ 參見：日本最高法院第二小法庭，昭和 58 年 9 月 16 日，出勤停止処分無効確認等事件，案號：昭和 56(才)284 之判決，理由欄：「三 当裁判所の判断」第 2 段以下，民集第 139 号 503 頁。

⁵¹ 嗣後日本於平成 19 年（2007 年）法律第 128 號之勞動契約法，於第 14 條、第 15 條及第 16 條中，則分別明文規定對於勞工之調職、懲戒及解雇，如經認定屬於權利之濫用，依法均為無效。

公益通報者⁵²。

事業單位有違反法令或犯罪行爲，不僅可能對國民之生命、身體、財產等造成重大危害，且一旦發生損害，亦可能難以事後補救或請求損害賠償，故而，從防患未然及防止損害擴大之角度而言，抑制事業單位之違反法令或犯罪行爲自有必要。關於此課題，大概可以考慮以下三種對策：一爲由事業單位本身謀求企業倫理之滲透及徹底的合法經營。此須仰賴事業單位之覺悟及自律，然而從實際發生過之案例中可知，不僅是惡質企業有可能發生不法行爲，即令一些原本形象良好之企業亦有可能發生，此對策顯然有其限度。二爲行政主管機關應強化對於事業單位之監督體制。然實際上因行政機關資源有限，欲要求其對事業單位之全部作爲均能加以有效監督，實屬困難。因前述兩種對策均有客觀上之限制，考量實務上經由內部人員之通報而發覺事業單位不法行爲之案例甚多，本法乃採取第三種對策，在確保公益通報者不致於受到解僱等不利處遇的同時，並要求事業單位或行政機關應對公益通報爲適切之應對。藉由此方法，使事業單位遵守保護國民之生命、身體、財產或其他利益之相關法令，以促進國民生活之安定及社會經濟之健全發展。此爲本法制定之目的⁵³。

第四節 「公益通報」及「公益通報者」之定義

關於「公益通報」及「公益通報者」之定義，本法分別規定於第2條第1項及第2項，其條文內容如下：「

- 1 本法所稱之「公益通報」，係指勞工〔「勞動基準法」（昭和 22 年法律第 49 號）第 9 條規定之勞工。以下同〕非基於獲取不正利益、加損害於他人或其他不正目的，對於勞務提供對象〔係指以下各款所列之事業單位（指法人、其他團體以及經營事業之個人。以下同）〕、於該勞務提供對象從事業務之董監事等、從業人員、代理人或其他人，就已發生通報對象事實或即將發生之情況，向該勞務提供對象或其預先指定之通報對象（以下稱「勞務提供

⁵²參見：消費者庁消費者制度課編，逐條解說・公益通報者保護法（逐條解說シリーズ），商事法務，2016年4月，頁36-38。

⁵³同前註，逐條解說，頁38-39。

對象等」)、或向對於該通報對象事實具有處分(命令、撤銷或其他行使公權力之行為。以下同)或勸告等(勸告或其他非處分之行為。以下同)權限之行政機關、或向為防止該通報事實之發生或損害之擴大可認為有必要之對象(包含因該通報對象事實受損害或有受損害之虞者,惟有損害該勞務提供對象之競爭上之地位或其他正當利益之虞者除外。下一條第3款亦同),所進行之通報。

一、僱用該勞工之事業單位(第2款所列之事業單位除外)。

二、該勞工為派遣勞工〔係指「勞工派遣事業之適當營運之確保及派遣勞工之就業條件之整備等相關法律」(昭和60年法律第88號。於第4條稱「勞工派遣法」)第2條第2款規定之派遣勞工。以下同〕之場合,受領該勞工因勞工派遣(係指同條第1款規定之勞工派遣。第5條第2項亦同)所提供勞務之事業單位。

三、前兩款所列之事業單位基於與其他事業單位簽訂之承攬契約或其他契約進行業務,且該勞工從事該事業單位業務時之該其他事業單位。

2 本法所稱之「公益通報者」,係指實施公益通報之勞工。」

依上開法律所示,要言之,本法所謂之「公益通報」,係指合乎本法所定之實施公益通報之主體(包括勞工及公務員等,後詳),非出以不法之目的(即「目的正當性」),將本法所定之「通報對象事實」,向本法所定之「通報對象」,所實施之通報行為。通報行為須合乎本法所定之公益通報定義,並合乎公益通報之保護要件(依通報對象不同,而區分為「內部通報」、「行政通報」及「其他外部通報」,各有不同之保護要件,後詳),始得依本法受到保護。茲分述如下:

一、實施公益通報之主體

(一)勞工

依本法第2條第1項之定義,本法所稱之公益通報主體,係指勞動基準法(昭和22年法律第49號)第9條所規定之勞工。依勞動基準法第9條之規定,所謂勞工,係指不分職業

種類而被事業單位或事務所使用，受有薪資之人。而所謂被使用，係指在他人之指揮監督下提供勞務，此關係稱為勞動契約關係⁵⁴。

(二) 公務員

公務員雖非勞動基準法第 9 條所定之勞工，惟關於公益通報之保護，仍該當於本法之勞動者，祇是依勞動契約法第 22 條之規定，國家及地方公務員並不適用該法。因公務員依照公務員法相關法律規定，受有身分保障，故解僱、懲戒等須有法定事由，故解釋上自應認為不得以公益通報為由，對其為不利處遇⁵⁵。

(三) 理事、法人董事

理事、法人之董事等職務與法人間係存在委任關係，對於法人有執行事業之權限，一般而言既非前述之被使用人，即非屬勞動者，且因法人之理事、董事等之選任、解任，依法均經社員總會或股東大會之決議，受有一定程度之保障，並無認定為本法所定之通報主體而受保障之必要。又理事、法人之董事雖非本法之通報主體，然較諸於勞動者，對於法人依法負有更重之忠誠義務，應本於善良管理人之注意義務執行職務⁵⁶，如發現法人有犯罪或違法之通報對象事實，應主動提出通報改正，否則應負損害賠償責任⁵⁷。基於上述理由，並不認為理事、法人董事係本法之通報主體。惟若其中有董事係同時具有勞動者身分，受代表人之指揮命令，提供勞務，並領有該勞務對價之薪資，則屬於勞動者，仍屬本法之

⁵⁴ 參見：同註 52，逐條解說，頁 41。

⁵⁵ 參見：同註 52，逐條解說，頁 42。

⁵⁶ 參見：日本民法第 644 條、一般社団法人・財団法人法第 83 條、会社法第 355 條等。

⁵⁷ 例如「ダスキン株主代表訴訟事件」(大阪高裁平成 18 年 6 月 9 日判決)，股東代表公司對董監事提起損害賠償訴訟獲勝訴判決，並經最高法院裁判確定在案。參見：山口利昭，內部告発・内部通報：その「光」と「影」：守れるか企業の信用、どうなる通報者の権利，經濟産業調査会，2010 年 7 月，頁 235；伊藤 茂孝，食品事故に対する企業の対応策——ダスキン株主代表訴訟判決を題材として，環境管理 2013 年 4 月号 Vol. 49，No. 4，頁 55-61。

通報主體⁵⁸。

(四) 承包商及其他交易之相對事業單位

關於承包商及其他交易之相對事業單位是否應納入本法保護之問題，原本在「國民生活審議會」審議階段時曾有兩種不同見解，有認為應加以保護之主張，惟亦有認為從契約締結自由之原則考量，仍應再慎重考慮。由於意見不一致，在平成 15 年 5 月之提案中則未加以納入，因而就本法制度面而言，本法之通報主體並未包括承包商及其他交易之相對事業單位。惟依據日本現行之「承攬費用支付遲延等防止法」〔按「下請代金支払遲延等防止法」(昭和 31 年法律第 120 號)〕第 4 條第 1 項第 7 款之規定⁵⁹，下游承包商知悉上游廠商有不公正行為之事實，通報公平交易委員會或中小企業廳長官，上游發包廠商不得以此為理由減少交易數量、停止交易或為其不利益之處分。因此，承包商及其他交易之相對事業單位仍得依該法受有保障⁶⁰。

(五) 同居親屬之事業單位及家事使用人

依勞動基準法第 116 條之規定，同居親屬之事業及家事使用人係排除該法之適用，此乃因前者之親屬間關係與通常之勞動關係不同，且同居親屬在形式上雖亦為勞動者，然在實質上其與事業主之利益與地位均相一致，此與一般事業單位之勞動者與事業主間之關係並不相同；而後者之勞動內容係一般家務，與通常事業單位之勞動者之勞動條件不同，兩者由國家規範或監督均不適當。然而，公益通報者保護制度與勞動基準法不同，本法並非係專為保護勞動者而採取行政措施或行政上監督所設，勞動者若在實際上有可能受到事業單位解僱等不利處遇，應有必要從寬解釋為屬於本制度保護之對

⁵⁸ 參見：同註 52，逐條解說，頁 42-44。

⁵⁹ 法律條文可參見日本「公正取引委員會」網站，網址：<http://www.jftc.go.jp/shitauke/legislation/act.html>，最後造訪日期 2018 年 11 月 18 日。

⁶⁰ 參見：同註 52，逐條解說，頁 44-45。

象。而同居親屬之事業單位，由於依照日本民法（明治 29 年法律第 49 號）第 725 條規定，親屬包括六親等內血親及三親等姻親，範圍並不小，若有提出公益通報，而僅以通報者係親屬，不屬於勞動基準法之勞動者為由，即排除適用本法之保護，尚非適當。至於家事使用人若經雇主指示從事家事以外之工作，其雖非勞動基準法所定之勞動者，惟其知悉雇主有違反法令或犯罪行為提出通報，若以其並非勞動基準法之勞動者而排除適用本法保護規定，亦非妥當⁶¹。

（六）退職者

本法既明定通報主體為勞動者，通報時已退職者，其勞動契約關係業已終止，通常情形下，應該不致受到事業單位之不利處遇，故認為毋庸列入保護。然而，通報時尚在職，通報後離職者，因仍可能受到退職金之不當扣減等不利處遇，仍應在本法保護之列。⁶²

二、通報之「目的正當性」要件

本法於立法之初，考量事業單位擔心公益通報制度是否會遭到濫用，對於公益通報定有主觀要件（即誠實性要件）。本法雖係參考英國之公益開示法，惟英國之公益開示法關於公益通報之主觀要件僅採取「誠摯義務」（in good faith）（43 條 E(b)、F(1)(a)、G(1)(a)）為已足，而實施外部通報則另規定「非基於取得個人利益（personal gain）之目的」（43 條 G(1)(c)）。本法關於公益通報之主觀要件，則係採取「非出以不正目的」即「目的正當性」之標準⁶³。

依本法第 2 條第 1 項之規定，公益通報者實施公益通報必須「非基於獲取不正利益、加損害於他人或其他不正目的」。所謂非基於獲得不正利益目的，係指非以違反公序良俗之方式以獲得自己不正當之利益。若以獲得通報獎金或情報之報酬，並不認為係屬於不正目的。所謂以對他人加以不正損害之目的者，係指提出通報後，一般而言，

⁶¹ 參見：同註 52，逐條解說，頁 48-50。

⁶² 參見：同註 52，逐條解說，頁 50-51。

⁶³ 參見：日本弁護士連合会消費者問題対策委員会編，通報者のための公益通報者保護・救済の手引第 2 版，民事法研究会，2012 年 5 月，頁 21-22。

被通報人難免會因公益通報產生一定程度之損害，惟通報人欲對被通報人造成逾越社會通念上因通報而產生必要且相當程度之損害，例如財產、信用等其他有形無形之損害，出以不正之目的提出通報者。

日本刑法之名譽毀損罪（刑法第 230 條、第 230 條之 2）係規定「專以公益為目的」始得阻卻違法而免責。本法則未採取如此嚴格之標準，僅規定「非出以不正之目的」之要件，本法採取較為寬鬆之要件，主要之理由以：1. 名譽毀損係以公然指摘使不特定多數人均得以知悉之狀態，而公益通報制度則僅限於向受領勞務之事業單位、主管行政機關或其他外部機構通報之情形，與前者仍有區別。2. 在向其他外部機構為內部告發時，本法已對通報者課以較重之保護要件。3. 本法之公益通報制度係為促進國民生活安定及社會經濟之健全發展，而限定於一定之犯罪行為及違反法令行為，如將通報目的之限定超過必要之程度，與本法公益通報制度之目的並不相稱。4. 公益通報者因受多種困擾所苦最後始決定提出通報之情形甚多，期待通報者均係單純基於公益目的而提出通報未免不切實際⁶⁴，是以如通報者以公益為目的提出通報之同時，也併存有例如為利於自己與事業單位談判交涉之目的、或對事業單位之反感等目的，亦在容許之列，並不認為係屬於本法所定之出以不正之目的。本法所定目的正當性之要件，較諸刑法第 230 條、第 231 條之名譽毀損罪所訂之必須「專以公益為目的」之要件，顯然較為寬鬆。一般而言，如事業單位主張通報者係出以不正之目的，應由事業單位負舉證責任⁶⁵。

三、本法所定之違反法令及犯罪行為主體

依前述本法第 2 條第 1 項之規定，公益通報對象事實即違反法令及犯罪行為之「行為主體」係勞務提供對象即同條項各款所列之事業單位、於該勞務提供對象之事業單位從事業務之董事、從業人員、代理人或其他人。

本法所稱之事業單位，係包括法人、其他團體及從事業務之個人。而法人包含依據一般社團法人、財團法人法所設立之社團法人、

⁶⁴ 參見：同註 52，逐條解說，頁 51-53

⁶⁵ 參見：日野勝吾，公益通報者保護法の今日的意義と課題，法政論叢 2017 年 53 卷 2 号，頁 79。

財團法人、依據公司法成立之公司及其他營利法人、依其他個別法律成立之協同組合、特殊法人、依據特定非營利活動促進法成立之特定非營利活動法人等，此外亦包括國家、地方公共團體之公法人。其他團體則包括民法上之組合（民法第 667-688 條）等無法人格之社團及財團。除團體外，經營業務之個人亦為本法所稱之事業單位。

本法所指之勞務提供對象係指與提出通報之勞工間有一定關係之事業單位。依前述第 2 條第 1 項第 1 至 3 款所列，第 1 款之規定即為直接僱用並使用勞工之事業單位，並無疑問。第 2 款係勞工之雇主與接受勞務提供之事業間有勞動派遣契約，勞工接受派遣，前往提供勞務之對象事業單位。第 3 款則係因該勞工之雇主與接受勞務之事業間，有承攬契約等其他契約（包括交易對象或集團企業），勞工前往提供勞務之對象事業單位。依上可知，本法規定勞工提出公益通報之事業單位並不僅限於直接僱用該勞工之事業單位，勞工基於派遣契約或其他契約而前往雇主以外之事業單位提供勞務，若發現接受勞務提供之事業單位有違反法令或犯罪行為時，提出公益通報，由於可能受到本身原來僱用之事業採取不利處遇，故均明文規定在本法保護之列，以鼓勵勞工能主動積極提出通報⁶⁶。

本法違反法令及犯罪行為之「行為主體」，除接受勞務提供之事業單位外，並包括在該事業單位從事業務之董事、從業人員、代理人及其他人等，所謂其他人等，無論有無職務之義務、形式上之地位及職稱為何，只要實際上在該事業從事業務即為已足。而所謂從事業務亦不限於係為該事業單位所為，例如行為人侵占該事業之款項、事業單位僱用之司機於執勤中飲酒駕車等行為，雖非為該事業單位所為，亦為公益通報之對象事實⁶⁷。

四、本法所定之通報對象

本法規定之通報對象分為「勞務提供對象事業單位等」、「權責行政機關」及「其他外部通報對象」三種，茲分述如下：

（一）勞務提供對象等

勞務提供對象等係指接受勞務提供之事業單位或該事

⁶⁶ 參見：同註 52，逐條解說，頁 56-58。

⁶⁷ 參見：同註 52，逐條解說，頁 58-59。

業單位預先指定之對象。公益通報者向該接受勞務提供之事業單位之代表人或個人事業主本人通報，自無疑義。此外，向該事業單位內關於通報對象事實具有權限之管理階層、對通報者有業務上指揮監督關係之上司、該問題有權責之人均屬之。對於第2條第1項第2款、第3款所列之通報對象提出通報，亦應為相同解釋。

然而，有問題的是本項第2款、第3款所列之事業單位若有違反法令或犯罪行為，通報人未向前揭接受勞務提供之事業單位提出通報，而向勞動者本身所屬之派遣事業單位或雇主通報，應如何認定？由於原則上勞工本身所屬之派遣事業單位或雇主對於向前揭接受勞務提供之事業並無調查及改正之權限，該通報對象仍必須符合本條所定該接受勞務提供事業單位所預先指定者、或對防止該通報事實之發生或損害擴大而認為有必要之人，否則該通報即非合法。

該接受勞務提供之事業單位或該事業單位預先指定之對象係指該事業單位外部單位，例如：集團企業之支援專線、公司指定之外部律師⁶⁸、承辦接受通報業務之公司⁶⁹、工會等。至所謂預先指定之方式，本法並未具體規定，然應該以內部規定等方式令全部勞工得以知悉，由事業主或授權委任他人指定。

(二) 權責行政機關

本法所稱之「行政機關」，依本法第2條第4項之規定，係指下列機關：「

一、內閣府、宮內廳、「內閣府設置法」(平成11年法律第

⁶⁸ 參見：樋口千鶴，通報窓口のノウハウ(特集公益通報者保護法の課題と通報制度におけるノウハウ)，Libra：The Tokyo Bar Association journal 15(1)，2015年1月，頁20-23。

⁶⁹ 日本有成立以專門接受通報為業務之公司，以公正、中立之第三者獨立機關之地位，接受各事業單位之委託，擔任獨立受理內部通報窗口，受理勞動者之內部通報，該公司僅受理通報，並將通報內容轉達告知被通報之事業單位，並嚴格保護通報人之身分，惟並不負責調查等業務。參見：中原健夫，結城大輔，橫瀬大輝，これからの内部通報システム，金融財政事情研究会，2017年7月，頁94-109，作者對於該公司訪談之內容。

89 號) 第 49 條第 1 項或第 2 項所規定之機關、「國家行政組織法」(昭和 23 年法律第 120 號) 第 3 條第 2 項所規定之機關，及基於法律規定，內閣轄下所設置之機關、前述機關中所設置之機關或前述機關中依據法律得獨立行使職權之職員。

二、地方公共團體之機關 (議會除外)。」

權責行政機關係指關於通報對象實，具有處分或勸告等權限之行政機關。前揭權限應依法令規定，惟並不限於依法令有直接權限之機關，亦包括依法令執行職務之都道府縣首長、市町村長及受有一部權限委任之地方支分部局之長官。惟依本法第 11 條規定，行政機關負有曉諭義務，通報人誤向非權責行政機關通報時，該行政機關應向通報者告知向權責機關通報⁷⁰。

(三) 其他外部通報對象

其他外部通報對象係指前述(一)(二)之通報對象以外，為防止該通報事實之發生或損害擴大可認為有必要之對象，包含因該通報對象事實而遭受損害或有受損害之虞者。惟若該對象與該接受勞務提供之事業單位係處於競爭地位之事業單位，或向該對象提出公益通報有損害該接受勞務提供之事業單位之正當利益之虞者，則應予排除，不得對之通報。茲說明如下：

- 1、對於防止該通報事實之發生或損害擴大而認為有必要之對象：本法對此並未具體規定，應視犯罪行為或法令違法行為之個別具體內容加以判斷，惟例如：保護消費者利益之消費者團體、促進加盟事業公正運作之事業單位團體、監督行政機關不正行為之各種獨立公民團體、律師或會計師運作之公益通報者支援團體、行使國會調查權之國會議員、報導機關等，均屬之。此外，雖非屬前述之權責行政機關，若本於行政指導權限或契約上之權限，符合此處所述之對於防止該通報事實之發生或損害

⁷⁰ 參見：同註 52，逐條解說，頁 63-64。

- 擴大而認為有必要之條件者，亦得向其通報。
- 2、因該通報對象事實而遭受損害或有受損害之虞者：例如購入包含食品等有害物質者、有害物質現場周邊之住民、提供與標示不符之原材料之交易相對人等。
 - 3、與該勞務提供對象之事業單位處於競爭地位之事業及其他有損害其正當利益之虞者：此規定之理由係通報者對於該接受勞務提供之事業單位負有誠實義務，若向其他競爭事業單位或者向其他對象例如暴力組織實施通報，均會損害該事業單位之正當利益，自不應准許。
 - 4、報導機關：所謂報導，係指使不特定及多數人知曉客觀事實之行爲，包括以此爲基礎，發表意見或見解〔個人情報保護法（平成15年法第57號）第50條第2項〕，以此爲業之播放機關、報社、通信社等其他機關及個人，稱爲報導機關（同條第1項）。對於報導機關提出公益通報，經由該機關之查證後，將已發生或即將發生之犯罪行爲或違反法令行爲之客觀事實，使國民廣爲知悉，發揮輿論監督之力量，可以有效防止前揭事實之發生或擴大，自不待言，故而將報導機關列爲外部通報對象，實有必要。
 - 5、利用網路爲公益通報：現代網路傳播迅速，傳遞範圍無遠弗屆，其傳播效應與影響力實已大爲超越傳統模式之媒體報導，惟關於公益通報是否得使用網路之問題，有持保留看法者認爲：從目前網路上提出告發之現狀觀之，屢見以匿名方式，僅出以臆測、傳聞即輕率提出，此與本法第3條第3款所規定向外部通報須具備「相當真實性」之要件（後詳）並不相符。又一般網路閱聽大眾，亦非屬本法第2條第1項本文所定對於防止該通報事實之發生或損害擴大而可認爲有必要之通報對象要件，因而一般而言，網路上之告發應不認爲合於本法之外部通報，非屬本法之保護對象。此看法固非無見地，然而網路告發似不可一概而論，例如瑕疵商品在廣泛流

通情形下，實際上任何人都有可能不幸成為受害者；又例如在僅限顧客或會員使用之網站上，基於確實之根據而留言告發等，故網路告發應認為列入本法保護為當，惟實際判斷上仍應以個案之不同狀況加以審查⁷¹。

五、通報行爲

通報行爲係指將已發生或即將發生通報對象事實之意旨，向本法所定之通報對象傳達使其知悉之行爲。是實施通報時通報之內容，並不僅限於通報對象事實目前已發生或正在繼續中，如時間急迫而即將發生之可能性甚高亦屬之。然亦非僅限定於發生前之瞬間，例如已可確定事業者內部有何人、何時、何處將發生違反法令或犯罪行爲，縱距離實際可能發生之時點尚有餘裕，仍得提出通報。立法考量上所以將通報內容擴及即將發生之理由，不外乎係因通報對象事實中，例如核能電廠內部管理維護之疏失可能造成公害之行爲，一旦任其發生，後果嚴重，甚至難已回復，故基於謀求遵守保護國民之生命、身體、財產及其他利益相關法之目的，鼓勵事先通報，以收防患未然之效。

72

此之通報行爲與諮商（按日文爲「相談」）之行爲不同，若在通報行爲之前，於未詳細告知違反法令、犯罪行爲之具體內容或未透露該事業單位名稱之狀況下，進行諮商，請求協助或詢問專業建議等，均尚未達到通報行爲之標準。必也通報人須明確陳述特定事業單位已違反法令或犯罪或即將發生之具體內容，且滿足本法所定之通報保護要件，始得受本法之保護。惟勞工僅於諮商階段，而未實際通報，例如僅向律師或同事詢問如何通報、事業單位如有何種情況是否得以通報等問題，其行爲固然尚非在本法保護之列，卻為事業單位知悉後竟遭到解僱等不利處遇時，勞工仍得以其他法律如勞動契約法或依權利濫用、誠信原則等一般法理尋求救濟保護⁷³。

實施通報時，通報者僅告知具體事實為已足，並不需要確知事業抵觸何種法律或法律之具體規定。又通報人實施通報，縱使對於法令

⁷¹ 參見：同註 52，逐條解說，頁 64-68。

⁷² 參見：同註 52，逐條解說，頁 59-61

⁷³ 參見：同註 52，逐條解說，頁 68-69。

適用之認知有誤，亦不逕認為欠缺公益通報之要件⁷⁴

關於匿名通報，本法並未禁止。誠然，通報者以匿名通報時，因無法確認通報人之身分，通報人自然無法適用本法受到保護，惟實際上通報人雖以匿名通報，然經發動調查結果或其他情形，因而特定確認通報人身分之案例，亦可得見⁷⁵。或匿名通報人因其通報而遭不利益處分，為證明其因果關係，亦得舉證證明本身係匿名通報者之事實，此時該通報者自仍得受本法之保護。⁷⁶

認定通報行為是否屬於公益通報之判斷時點，則應以實施通報之時為基準，如通報時事業單位違反本法列舉之法令，通報後該法令被排除在本法列舉範圍之外，仍認為屬於公益通報，而受到本法之保護。⁷⁷

第五節 通報對象事實

一、本法限定通報對象事實之範圍

本法之通報對象事實，規定於第 2 條第 3 項，條文內容如下：「本法所稱之「通報對象事實」，指以下各款所列之事實：

- 一、依附表所列，關於保護個人生命或身體、維護消費者利益、環境保護、確保公平競爭或其他保護國民之生命、身體、財產或其他利益之法律（包含基於此等法律之命令。次款亦同）所規定之犯罪事實。
- 二、違反依據附表所列法律所作成之處分，而成為前款所列之犯罪事實者，構成該處分理由之違法事實（構成前該處分理由之違法事實係因違反依同附表所列法律所作成之其他處分或不遵從勸告者，構成前該其他處分或勸告理由之違法事實亦屬之）。

⁷⁴ 參見：同註 52，逐條解說，頁 70。

⁷⁵ 本文第柒章第一節，註 294 所述之內部通報之女性職員，後來遭到上司追查特定出身分。

⁷⁶ 參見：同註 52，逐條解說，頁 70；法務部廉政署 102 年度「私部門公益通報者保護法立法研究」委託案期末報告，頁 53；陳勇安，勞工「公益揭發」之保護：以日本公益通報者保護法為核心，政治大學法學院碩士學位論文，2012，頁 150-151。

⁷⁷ 參見：同註 52，逐條解說，頁 71。

關於本法通報對象事實範圍之課題，於國民生活審議會制度討論時，有正反不同意見，主張應予限制者認為：如果「違反法令行為」以外之事實亦准通報，則通報對象範圍不明確，於制度運作時將會產生混亂。反對者則認為：後續產生法規制度之情形甚多，如通報對象事實範圍不納入「有危害之虞」之概括規定，則無法有效防止國民被害。本法依嗣後之結論，採取明確化之立法政策，亦即將違反何種法律所規定之行為事實始得成為通報對象（下稱通報對象法律）加以明確列舉⁷⁸，故本法對於通報對象事實並非漫無限制，而係以法律明文限定其範圍。本法關於通報對象事實之限定有二種，分別為法律目的之限定及以刑事罰擔保之限定，茲分述於後。

（一）法律目的之限定

適用本法保護通報者之法律須符合本法第 2 條第 3 項第 1 款所定，關於保護個人生命或身體、維護消費者利益、環境保護、確保公平競爭及其他保護國民之生命、身體、財產及其他利益之目的之法律。為明確起見，本法採列舉規定，通報對象事實所適用之法律僅限於附表所列之法律。本法附表之法律可分為兩類：

⁷⁹

- 1、直接列舉之法律：附表第 1 至 7 款列舉七種法律，內容如下：一、刑法（明治 40 年法律第 45 號）二、食品衛生法（昭和 22 年法律第 233 號）三、金融商品交易法（昭和 23 年法律第 25 號）四、農林產品標示法（昭和 25 年法律第 175 號）五、空氣污染防治法（昭和 43 年法律第 97 號）六、廢棄物清理法（昭和 45 年法律第 137 號）七、個人資料保護法（平成 15 年法律第 57 號）。
- 2、本法授權內閣以政令指定之法律：除上述列舉之七種法律外，附表第 8 款，明定授權內閣得以政令指定有關個人生命或身體之保護、維護消費者利益、環境保護、確保公平

⁷⁸ 參見：同註 52，逐條解說，頁 73-76。

⁷⁹ 參見：日本消費者廳網站，網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/overview/introduction/，最後造日期 2018 年 11 月 8 日。

競爭及其他涉及保護國民生命、身體、財產之法律。至平成 30 年（2018 年）5 月 7 日公布，6 月 15 日施行日止（平成 30 年政令第 163 第 267 號），共有 467 種法律⁸⁰。

由於本法係採取列舉式規定，凡不在列舉項目內之法律，即非通報對象事實，而無本法之適用，例如公職選舉法、政治資金規正法、國家公務員法、關於補助金等預算執行妥適法、各種稅法等，被認為係專屬於規範國家機能之法律，均排除在本法之外，若有犯罪行為或違反法令行為，縱為通報亦無法受本法之保護⁸¹。

（二）以刑事罰擔保之限定

依本法第 2 條第 3 項之規定，通報對象事實僅包括本項第 1 款所列舉之法律之「犯罪行為」之事實以及同項第 2 款所定「違反法令行為」之事實。而第 2 款之「違反法令行為」之事實，亦須最終應受刑事處罰者為限⁸²。至於違反民法之行為例如公序良俗、不法行為、債務不履行或其他不當行為例如違反各種基本法之努力義務等，均不屬於通報對象事實。

本項第 1 款之「犯罪行為」，依罪刑法定主義自是以前述列舉之法律所明文規定構成刑事處分之行為事實為限，若其違法行為僅構成罰鍰等行政處罰，因立法政策上考量僅屬於輕微之違反法令行為，尚非屬通報對象事實。所謂犯罪行為之事實，包括違反通報對象法律之規定，直接予以刑事處罰之事實以及對於依通報對象法律之命令或行政處分，應予刑事處罰之情形。

依本項第 2 款之規定，關於第 1 款所列舉法律之「違反法令行為」之事實，雖非直接屬於犯罪行為之事實，仍屬於通報對象

⁸⁰ 參見：日本消費者廳網站，通報對象となる法律一覽，網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/overview/subject/pdf/overview_subject_180615_0001.pdf，最後造日期 2018 年 11 月 8 日。

⁸¹ 關於此點，批評者甚眾，詳見本文第柒章第三節所述。

⁸² 參見：2018 年 3 月 29 日，公益通報者保護專門調査會 11 回，資料 4，通報對象事實の範圍，頁 1-2，網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/011_180329_shiryou4.pdf，最後造日期 2018 年 11 月 8 日。

事實。本款之法文敘述方式誠不易理解⁸³，要言之，規定意旨係指依據第 1 款所列舉之法律所為多重行政處分之各個階段，若有違反法令之事實均屬於通報對象事實。試舉例以說明，例如依日本「食品標示法」（按日文為「食品表示法」平成 25 年法律第 70 號）第 4 條第 1 項之規定略以，為使消費者能安全攝取及自主合理地選擇食品，關於食品業者於食品販賣時應標示之事項、標示方法及其他標示時食品相關業者應遵守之事項，內閣總理大臣應依照食品及食品相關業者之區別，制定必要之標準。同法第 5 條明定食品相關業者未依照前述之食品標準標示者，不得販賣。業者若違反前揭標示規定，依同法第 6 條第 1 項規定，內閣總理大臣或農林水產大臣得指示業者將應標示之事項加以標示或應遵守相關規定。業者依同條第 5 項規定接受前揭指示，無正當理由未採取相關處置者，內閣總理大臣或農林水產大臣得命令該業者採取關於前揭指示之處置。業者若違反前揭命令，依同法第 20 條之規定，得對業者處以 1 年以下有期徒刑或 100 萬日圓以下之罰金。則在該法中，業者若有違反前述各階段行政處分，例如違反標示之事實、違反指示之事實及違反命令之事實，因最終階段之違反行為得以刑罰處罰，亦即以刑罰擔保義務人應遵守相關行政處分，則依本法第 2 條第 3 項第 2 款之規定，違反各該階段之行政處分之違法事實，均屬於通報對象事實⁸⁴。再如違反個人情報保護（「個人情報の保護に関する法律」平成 15 年法律第 57 號）第 16 至 18 條、第 20 至 27 條或第 30 條第 2 項之規定，依同法第 34 條第 1 項之規定，主務大臣得對之提出勸告，行為人對於前開勸告，未採取適當之措施，主務大臣得依同條第 2 項之規定對其發出命令，行為人如違反該命令者，依同法第 56

⁸³ 日本辯護士專著中亦認為此款條文之表現方式理解困難，參見：中原健夫、結城大輔，公益通報者保護法が企業を変える—内部通報システムの戦略的構築と専門家の活用，金融財政事情研究会，2005 年 2 月，頁 69。

⁸⁴ 參見：同註 52，逐條解說，頁 87-89。日本「食品表示法」，可參見網址：http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=425AC000000070&openerCode=1，最後造日期 2018 年 11 月 8 日。

條之規定，得處以刑事罰⁸⁵。則行為人除了違反第 56 條規定之行為因得逕處以刑事罰，該違法事實屬於本法第 2 條第 3 項第 1 款規定之通報對象事實外，其餘在此之前各階段之違法行為均屬於同條第 2 款之通報對象事實⁸⁶。

總而言之，縱使是關於本法第 2 條第 3 項第 1 款所列舉之法律，並非所有違反法令之行為事實均屬於本法之通報對象事實，而僅限於直接或最終可得以刑事處罰之事實。本法係透過刑罰手段以擔保遵守法律之實際效果，擔保手段並不限於直接方式，亦包括間接方式在內。如前所述，對於本項第 1 款所規定之本法附表列舉之法律之犯罪行為事實得直接以刑事處罰，自屬直接罰；至於本項第 2 款所定之違反法令之行為事實雖非以直接處罰方式加以擔保，而由行政機關先行提出勸告或命令等行政處分，若對於行政機關先後依序所為之行政處分均不遵守，最後仍得處以刑事罰，因此，對於之前各階段之違反法令之行為事實則係以間接刑罰方式加以擔保⁸⁷。

二、本法就通報對象事實定有時間上之「急迫性」要件

依本法第 2 條第 1 項所定，通報對象事實除須合乎「合乎本法目的之法律」、「列舉規定」及「刑事罰擔保」之要件外，尚定有時間上之要件，須通報對象事實「已發生」、「正在進行」或「即將發生」之任何一種情形，方合乎本法之規定。通報對象事實「已發生」、「正在進行」自無疑義，而「即將發生」為法定之時間上「急迫性」要件，此並非僅限於即將發生之瞬間，而係指通報對象事實發生之時點已接

⁸⁵ 日本「個人情報の保護に関する法律」規定大要，第 16 條利用目的之限制，第 17 條禁止以不正手段取得，第 18 條取得個人情報時利用目的之通知，第 20 條防止個人資料洩漏之安全措施，第 21 條對業者之監督，第 22 條對受委託人之監督，第 23 條對於提供給第三人之限制，第 24 條關於保有個人事項之公開，第 25 條開示，第 26 條訂正等，第 27 條利用之停止等事項，第 30 條第 2 項手續費之相關規定。詳細條文可參見個人情報保護委員會網站，網址：http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=415AC0000000057&openerCode=1，最後造日期 2018 年 11 月 8 日。

⁸⁶ 參見：同註 83，中原健夫、結城大輔，公益通報者保護法が企業を変える—内部通報システムの戦略的構築と専門家の活用，頁 69-70。

⁸⁷ 參見：日本弁護士連合会消費者問題対策委員会編集，通報者のための公益通報者保護・救済の手引第 2 版，民事法研究会，2012 年 5 月，頁 28-30。

近，發生之機率甚高之時間而言。此「急迫性」要件無法以物理性之時間為一律規定，而須依個案判斷，例如非法傾倒廢棄物之犯罪行為，如已幾乎可以確定某事業單位將於何時非法傾倒，則即使是在該非法棄置前一周，似應可認為仍合於本法所定之「即將發生」要件⁸⁸。

此「即將發生」之時間上「急迫性」要件，係相對於「有發生之虞」⁸⁹之條件而言，立法當時係考量如採取「有發生之虞」之標準，則因其內容並不明確，通報者與事業單位之間可能產生認知上之歧異，僅憑通報者主觀上之認定，有可能發生欠缺合理性之通報卻造成對事業單位不當之損害。因而採取「急迫性」要件，限定通報對事實「即將發生」，具有較高發生機率之情形，始得認為係合法通報⁹⁰。

第六節 關於公益通報之保護要件

前已言之，通報行為須合乎本法所定之公益通報定義（本法第2條第1項，包括「目的正當性」之主觀要件），並合乎公益通報之保護要件，始得依本法之規定受到保護，而本法之保護要件並非採單一標準，依本法第3條第1款至第3款之規定，依通報對象之不同，而區分為「內部通報」、「行政通報」及「其他外部通報」，各有不同之保護要件，要件之標準則係由寬至嚴。第3條第1款係規定向勞務提供對象者實施公益通報（即「內部通報」）之保護要件；第2款係規定向權責行政機關實施公益通報（即「行政通報」）之保護要件；第3款係規定向其他外部接受通報機關實施公益通報（即「其他外部通報」）之保護要件。「行政通報」及「其他外部通報」因係向事業單位內部以外之對象實施通報，均屬於「外部通報」，亦稱為「內部告發」⁹¹，惟因通報對象及保護要件標準不同，而再區分為「行政通報」及「其他外部通報」。

本法依通報對象不同而設定不同標準之保護要件，係考量保護公

⁸⁸ 參見：宮崎貞至，*図説公益通報のすべて：企業と行政の通報処理ガイドライン*，ぎょうせい，2006年4月，頁37。

⁸⁹ 日文為「おそれ」。

⁹⁰ 參見：同註82，2018年3月29日，公益通報者保護專門調査会11回，資料4，頁3。

⁹¹ 「內部告發」與「內部通報」之區別及該詞之由來，參見本文第二章，註12。

益通報者固然重要，然而，通報人之通報若與事實不符，如僅係向事業實施內部通報，一般而言尚不致產生巨大損害，惟若係向外部之權責行政機關通報或輕率向媒體等為外部通報（即如我國俗稱之「爆料」），則被通報人或事業單位可能因此受到巨大之「風評被害」，實不難想見。故本法在保護公益通報者以謀實現社會公益面與保護事業之正當利益面之間，力求衡平，因而設定不同之保護要件。此外，本法如此設計之架構，亦係希望透過前揭三種通報由寬而嚴之不同保護要件標準，以鼓勵通報者優先考慮實施保護要件門檻最低之「內部通報」為主，並期盼事業單位能發揮「自淨」功能，經由內部通報而自主性地內部改善，以減少事業損害及社會成本。如依客觀條件可認「內部通報」難期發揮效果，始轉而考慮採用「行政通報」、「其他外部通報」之手段，此乃因實施「其他外部通報」，其衝擊震撼力最大，若通報有誤，對被通報人或事業單位之損害甚大，不可不慎，故規定受保護之要件亦最為嚴格，以提醒通報人慎重為之⁹²。茲就三種通報進一步說明如下：

一、內部通報

所謂「內部通報」，顧名思義，即勞工向勞務提供對象即接受勞務提供之事業等，所實施之公益通報。勞工欲實施公益通報，除前述依本法第2條第1項之規定外（合乎「目的正當性」及公益通報之定義），依本法第3條第1款之規定，勞工僅須「考量通報對象事實已發生或即將發生」，即可向勞務提供對象等實施公益通報，係三種通報中保護要件最為寬鬆者。其理由在於考量公益通報者僅將通報對象事實向身為當事者之事業單位提出通報，事業單位基於保護自己之立場，該通報內容應不致於向外流布，對於被通報事業之名譽、信用等尚無毀損之虞。且實施公益通報應以非出於不正當之目的為要件，而公益通報人既係直接向事業單位為誠實通報，應可認為通報人並非出以不正當之目的，事業單位不應追究通報人有違反指揮命令之情事。

立法之時，固有持不同意見者認為：通報事實之內容牽涉到被通報事業單位之員工有犯罪行為時，若通報之內容不實，該員工之名譽

⁹² 參見：同註52，逐條解說，頁96。

或信用亦有可能遭到毀損，故應考慮將「相當真實性」之要件亦納入保護要件。然對事業單位而言，與其擱置任令犯罪行為或違反法令行為隱藏存在，不如於初期階段即接獲通報得以儘快掌握狀況加以處置較為有利，且事業單位接獲通報亦不致於向外散布，會進行必要之調查，縱使該通報欠缺充分之理由，無辜之被通報對象因而遭受事業單位不利處遇之可能性亦屬偏低。此外，基於不正目的所為之通報本非屬公益通報，即使未將「相當真實性」列為要件，對於不正目的之通報仍有抑制力。復參見刑事訴訟法第 239 條向偵查機關告發之條文，亦僅規定告發人認為有犯罪時即得提出告發，並未將「相當真實性」列為告發要件，是內部通報未將「相當真實性」列為要件，尚無立法失衡之情形，故本法並未採納此種意見。

關係企業間之公益通報，如子公司之勞工將子公司本身之通報對象事實向母公司通報，由於本法認為對於違法事實有直接調查及改正權限之事業單位係發生該通報對象事實之事業單位，故子公司發生之通報對象事實應該向子公司通報始能認為係內部通報，如向母公司通報即屬於「外部通報」，是以，此種情形，通報人應符合「其他外部通報」（按因非屬於「行政通報」）之保護要件，始得受本法之保護。惟若集團事業係設置統一之通報窗口及處理機制，則向母公司設置之統一通報窗口通報仍應視為屬於內部通報⁹³。

二、行政通報

所謂「行政通報」，係指勞工向對於該通報對象事實具處分或勸告等權限之行政機關所實施之公益通報。勞工實施行政通報，除須符合依本法第 2 條第 1 項之規定，且依本法第 3 條第 2 款規定，須「具有相當之理由足以相信通報對象事實發生或即將發生」，即須具備所謂之「相當真實性」之保護要件，若此要件不備，率予通報，通報人即不受本法之保護。前述「具有相當之理由足以相信通報對象事實發生或即將發生」之保護要件，係指通報人並非單憑自身之臆測、傳聞等，而係例如：取得通報內容相關憑據之內部文件資料或有相關人士可信度甚高之供述等，關於通報內容有相當根據，依客觀情形觀之，

⁹³ 參見：同註 52，逐條解說，頁 102-104。

確實足以使人認為通報對象事實已發生、正在發生或即將發生之謂也。此要件比前述之內部通報之要件嚴格，自不待言。通報者實施通報時應注意不得有誇大之情事⁹⁴，惟在判決實務上，法院大多從寬認定，若在通報內容的核心事實部分係屬真實，僅在其餘部分稍有誇大或與事實略有不同，仍不認為通報違法⁹⁵。

關於對行政通報之保護要件，雖有不同意見認為：向行政機關通報並非內部通報，而屬於向外部單位之通報，若通報內容不實有可能造成被通報之勞工或事業單位之正當利益受到損害，故對通報人之保護要件應比照其他外部通報，採取嚴格標準。惟向權責行政機關提出通報與其他外部通報不同，為使法律能適當正確執行，依制度原本之設定，向權責行政機關通報本係理所當然之事，如過於限制通報人得適用本法保護之條件，並不妥當，故在立法上仍規定較其他外部通報為寬鬆之保護要件。⁹⁶

本法之通報對象事實係包含犯罪行為事實與違反法令事實，業見前述，依本法向行政機關所為之公益通報亦得包含前揭兩類事實，惟行政通報之內容縱有關於犯罪行為事實，亦與依刑事訴訟法所為之刑事告發並不相同，刑事告發係以向偵查機關申告犯罪事實請求追訴犯罪人之意思，行政通報則並不以請求對被通報者處罰之意思為必要，惟仍應具備「目的正當性」（本法第2條第1項）及「相當真實性」

⁹⁴ 參見：「學校法人北里研究所事件」判決，東京地方裁判所，平成22（ワ）19765，平成24年（2012年）4月26日判決，労働経済判例速報2151号，頁3；中野真，通報者相談のノウハウ（特集公益通報者保護法の課題と通報制度におけるノウハウ），Libra：The Tokyo Bar Association journal 15(1)，2015年1月，頁19。

⁹⁵ 例如「いずみ市民生活協會事件」即為例證，參見：大阪地方裁判所堺支部，平成15年（2003年）6月18日判決，判例タイムズ1136号，頁265；日野勝吾，内部通報の正当性判断における通報対象事実の根幹部分の真实相当性：甲社事件東京地判平成27年1月14日労経速2242号3頁を素材にして，総合福祉研究，(20):2015年，頁32-34。而在「田中千代学園事件」（東京地判平成23年1月28日）中，則因為法院認為該內部告發之通報內容欠缺真實性且非本法之通報對象事實，而不認為有本法之適用，且亦無依勞動法或一般法理加以保護之餘地，判決勞動者懲戒性解雇有效。參見：小畑史子，最新労働基準判例解説(145)内部告發を行った労働者に対する懲戒解雇が有効とされた公益通報者保護法3条の適用もないとされた事例：田中千代学園事件[東京地判平成23.1.28]，労働基準，64(3)=753，2012年3月，頁24-29。

⁹⁶ 參見：同註52，逐条解説，頁105。

(本法第條第 2 款)。向偵查機關提出告發，如合乎本法公益通報之要件固得依本法受保護，若要件不備，雖不受本法保護，仍得依其他法律規定及法理，如解僱權濫用（勞動基契約法第 16 條）等法理，尋求保護救濟⁹⁷。

三、其他外部通報

所謂「其他外部通報」，係指勞工向事業單位之外部通報而非屬於「行政通報」之通報，例如向媒體或在網路上公開者而言。由於「其他外部通報」在本法所列之三種通報情形中，對於被通報者之影響衝擊最鉅，可能造成之損害亦最大，相對而言，被通報者之防衛甚至對通報人之反擊或報復亦最強，本法在立法政策上考量如僅規定一般性之保護要件，若該個案是否應予保護之標準較不明確，將有損於預測之可能性，容易引發紛爭，對於通報者造成不利，同時，為衡平被通報者之正當利益之保護，以免「其他外部通報」遭致濫用，故本法為提高是否應予保護之預測可能性，儘可能將保護要件予以明確化⁹⁸。勞工實施「其他外部通報」，須符合依本法第 2 條第 1 項之規定（合乎「目的正當性」及公益通報之定義）外，依本法第 3 條第 3 款之規定，與「行政通報」相同，尚須「具有相當之理由足以相信通報對象事實發生或即將發生」，即所謂之「相當真實性」之保護要件（參見前述之行政通報，茲不贅述），除此之外，並須具備所謂「必要性」之要件，始受本法保護。本法第 3 條第 3 款之規定如下：「三、具有相當之理由足以相信通報對象事實發生或即將發生，且該當下列事由者，而向為防止該通報事實之發生或損害擴大可認為有必要之對象實施公益通報。

- (一) 具有相當之理由足以相信若實施兩款之公益通報，將遭受事業解僱或其他不利處遇者。
- (二) 具有相當之理由足以相信若實施第 1 款之公益通報，該通報對象事實之證據有被隱匿、湮滅、偽造、變造之虞者。
- (三) 勞務提供對象無正當理由，要求不得實施前兩款之公益通報者。

⁹⁷ 參見：同註 52，逐條解說，頁 105-109。

⁹⁸ 參見：同註 52，逐條解說，頁 111-112。

- (四)以書面(包含以電子、磁力等無法直接以人類知覺認知之方式所作之紀錄。第9條亦同)實施第1款之公益通報後經過20日,勞務提供對象等,對於該通報對象事實未為開始調查之通知,或無正當理由不為調查者。
- (五)具有相當之理由足以相信發生對個人生命或身體之危害,或有即將發生之急迫危險者。」茲說明如下:
- (一)具有相當之理由足以相信若實施前2款之公益通報,將遭受事業解僱或其他利處遇者:此目所規定之情形未可一概而論,惟例如以下所列之各種情形則可認為符合此要件:1.過去曾有實施公益通報之勞工受到該事業單位之不利處遇之案例。2.未遵照消費者廳公布之「民間業者關於公益通報者保護法實施綱領」制定實施有實際效果之內部通報制度,例如事業單位之工作規則並無明文規定應保護通報者之個人資料秘密或未明文禁止對通報者為不利處遇等情形。3.事業經營者參與犯罪或違反法令行為,或有知情卻故意放任之情事。4.事業單位內有多數人參與犯罪行為或違反法令行為。5.已發生之犯罪或違反法令行為之情節重大,如予以揭發會導致經營團隊受到處分,因而對事業單位產生極為重大之影響⁹⁹。
- (二)具有相當之理由足以相信若實施第1款之公益通報,該通報對象事實之證據有被隱匿、湮滅、偽造、變造之虞者:如同前述,此保護要件亦應依具體個案以決之,惟以下所舉事例應可認為符合本要件:1.該事業單位曾有接獲公益通報後,發生證據遭到隱匿湮滅之情形。2.犯罪或違反法令行為之實施或故意放任,經瞭解有經營者或相關證據持有者之參與。3.事業內有多數人參與犯罪行為或違反法令行為。4.已發生之犯罪或違反法令行為之情節重大,予以揭發會導致經營團隊受處分,因而對事業單位產生極為重大之影響。5.重要證據未為適切管理,容易遭到隱匿湮滅、

⁹⁹ 參見:同註52,逐條解說,頁114-115。

偽造或變造。6.未遵照消費者廳公布之「民間業者關於公益通報者保護法實施綱領」制定實施有實際效果之內部通報制度，例如事業單位之工作規則並無明文規定負責處理通報人員有利害關係時應迴避及限定得接觸公益通報相關情報之人員範圍等情形。7.曾經就關於事業單位之不利事實，作出虛偽的報告或公告或將不利益部分刻意隱瞞¹⁰⁰。

(三)勞務提供對象無正當理由，要求不得實施前兩款之公益通報者：例如：事業單位內之工作規則禁止對權責行政機關實施行政通報或對其他外部機關實施內部告發、事業單位內部調查結果發現確有通報對象事實，惟於無正當理由之情形下，竟以政策性決定不對權責行政機關作出報告或公布者，均應認為得依本規定逕行實施其他外部通報。

(四)以書面（包含以電子、磁力等無法直接以人類知覺認知之方式所作之紀錄。第9條亦同）實施第1款之公益通報後經過20日，勞務提供對象等，對於該通報對象事實未為開始調查之通知，或無正當理由不為調查者：

1、本要件立法時之考量：國民生活審議會消費者政策部會於平成15年5月28日之報告，關於本要件之具體規定內容，認為各通報對象事實之內容、程度互異，改正該事實所必要之期間亦各自不同，一律以制度訂定具體之期間顯有困難，原本主張：「勞工向事業單位內部或行政機關為通報後，於相當期間內，關於該事業單位之通報對象行為未採取適當之措施」。惟有不同意見認為：若依該報告之意見，規定為「相當期間」，則因事業單位與通報者之間，各自之解釋不同，有造成制度運用上之混亂之虞，主張儘可能訂定客觀而具體之標準。因而最後採取明確訂定期間之立法條文。

2、應以書面為之：關於有無實施通報、通報時點、內容

¹⁰⁰參見：同註52，逐條解說，頁115-117。

等，因牽涉到本要件 20 日期間之起算及調查作為，為杜絕日後可能衍生之爭執，本法明定應以書面為之。

- 3、期間起訖：本法所定之「20 日」之起算點，依類推民法規定之到達主義原則（民法第 97 條第 1 項），係以該公益通報到達為基準，且從到達之翌日起算（民法第 140 條），至第 20 日終了之時屆止。
- 4、進行調查之通知：本法規定接獲公益通報後應於 20 日內對通報人為通知，惟此非要求接受通報之機關即應於 20 日內完成調查或著手具體之調查作為，並通知通報人。由於通報對象事實之內容各異，調查之方式、難度各有不同，如係較為複雜調查困難之案件亦需要時間準備，統一嚴格規範調查時程，自非妥當。本法有鑑於此，乃規定向通報人之通知係包括接受通報後已開始進行調查、即將開始調查及已調查完畢之情形，其主要重點在告知通報人該通報案件之進度，使通報人知悉，避免其誤認為通報已如石沈大海而逕為外部通報。本法明確規定通知期間為 20 日，此亦係給予通報者考慮機會，使其得以確認期間屆滿後考慮是否進一步向外部機關提出內部告發。因此，在匿名通報之情形，由於接受通報者事實上無從對通報人為通知，或雖非匿名通報，惟通報人於通報時事先表明不用通知，上述兩種情形由於不符合本法之規定，通報人若進一步提出其他外部通報，則不得依本規定主張其未於法定期間內接獲通知為由而受保護。
- 5、勞務提供對象之事業單位等無正當理由不為調查者：此處所謂之無正當理由不為調查不僅包括無正當理由未開始進行調查之情形，亦包括開始調查後，無正當理由將案件擱置之情形。此種情形實已難期待事業單位有自行改正之可能，故本法准許通報者向外部提出通報。而所謂正當理由之情形，係指例如：通報前

已曾經調查查明並無通報對象事實、通報內容係過往案例，當時之事實已無從調查等¹⁰¹。

- (五) 具有相當之理由足以相信發生對個人生命或身體之危害，或有即將發生之急迫危險者：例如有資料顯示未達安全標準之情形或因違反標準之瑕疵而導致危險事故發生之情形即屬之。惟條文內容既規定對個人「生命或身體」之危害，或發生急迫之危險者，則若係生命、身體以外，例如財產之損害，由於並非如同生命、身體法益一般，具有一旦被害即難以回復之性質，且與事業單位之正當利益之保護相較，尚難認係屬於重大之公益，解釋上並不認為得適用此保護要件¹⁰²。

第七節 對公益通報者之具體保護措施

本法對於公益通報勞工之保護，主要係明定為解僱無效（本法第 3 條）、要派契約之解除無效（本法第 4 條）及不得為不利處遇（本法第 5 條）3 種，茲分述如下：

一、解僱無效

本法第 2 條第 1 項第 1 款使用勞工之雇主與實施公益通報之勞工間，如該勞工因實施公益通報，雇主可能以勞工違反指揮命令或違反誠實義務（例如守秘義務、服務規則等）予以解僱，對於實施公益通報勞工之影響至為重大，如勞工實施公益通報合乎前述本法所定之保護要件，即有保護之必要，不容許事業單位以勞工實施公益通報為由，片面解僱勞工，故本法第 3 條第 1 項規定：「前條第 1 項第 1 款所列之事業單位，以公益通報者於下列各款所訂情形實施公益通報為理由，所為之解僱無效」¹⁰³。

本法固有前揭明文規定，惟若雇主違反本法解僱實施公益通報，且合乎本法保護要件之勞工，本法則未設有刑事或行政之處罰規定（本法第 4 條規定之不當解除勞工派遣契約及第 5 條違法對通報勞工

¹⁰¹ 參見：同註 52，逐條解說，頁 117-121。

¹⁰² 參見：同註 52，逐條解說，頁 121-122。

¹⁰³ 參見：同註 52，逐條解說，頁 95。

爲不利處遇者亦同)。如此立法之主要理由有三：1.平成15年5月28日國民生活審議會消費者政策部會報告中，認爲本法應屬民事法規，不必設立罰則加以擔保。2.有認爲在現行法制中，例如原子爐等規範法中，禁止業者對於通報者予以解僱等不利處遇，業者若違反此規定亦設有處罰規定，因此從確保個別法令實效性之觀點上考量，應該就個別法令加以檢討。3.參考英國之公益開示法亦未設有罰則之規定¹⁰⁴。惟針對此不設罰則之立法政策是否妥當，容有相當爭議之空間（後詳）。

本法因被定位爲民事法規，在民事訴訟中，主張一定法律效果者應負舉證責任，本法亦同，依前述舉責任之原則，公益通報之勞工欲主張依本法受保護，應負舉證責任，本法將通報對事實之範圍、保護要件予以明確化，可以在一定程度上減輕通報者之舉證責任。而在關於公益通報之勞動關係裁判實務中，公益通報之勞工只要證明「有相當理由足以相信通報對象事實存在」等要件即可¹⁰⁵。

二、要派事業對於要派契約之解除爲無效

本法第4條規定：「公益通報者係受第2條第1項第2款所定之事業單位指揮命令從事勞動之派遣勞工，依前條各款事由規定實施公益通報，而被該事業單位以此爲由終止勞工派遣契約（勞工派遣法第26條第1項規定之勞工派遣契約）者，所爲之終止無效。」單純就法律面而言，要派契約係派遣事業與要派事業間之契約，勞動契約則係派遣勞工與派遣事業雇主間之僱用契約，兩者各自獨立，並不相干，故縱要派契約不存在，受派遣勞工與雇主間之僱用勞動契約並非當然終止。惟此僅屬法律理論面之思考，從實際運作面而言卻未必如此，實則，要派事業若因遭到派遣勞工提出公益通報，自有可能採取報復手段解除要派契約，使該派遣勞工失去工作舞台，雇主基於經營面上之考慮，極可能因而解僱該勞工。因此，爲保障派遣勞工於要派事業之工作場所得以安定工作，乃設此規定。

因本條既已將要派事業以派遣勞工進行公益通報爲由解除派遣

¹⁰⁴ 參見：同註52，逐條解說，頁96-97。

¹⁰⁵ 參見：同註52，逐條解說，頁99-101

契約行爲之違法性加以明文化，若要派事業果真有前揭違法情形，因此而受損害者（包含派遣事業及派遣勞工）得對違法解除契約之要派事業以債務不履行或行爲不法爲由，請求損害賠償¹⁰⁶。

三、禁止爲不利處遇

關於禁止對公益通報之勞工爲不利處遇，本法規定於第5條，本條第1項係規範實施公益通報勞工之雇主，第2項係規範要派事業單位。條文之內容以：「

- 1 除第3條之規定外，第2條第1項第1款所定之事業單位，亦不得以其僱用或曾僱用之公益通報者實施第3條各款之公益通報爲由，予以降職、減薪或其他不利處遇。
- 2 除前條之規定外，第2條第1項第2款所定之事業單位，亦不得以受其指揮命令從事勞動之派遣勞工實施第3條各款之公益通報爲由，要求該派遣勞工所屬之派遣事業單位更換派遣勞工或爲其他不利處遇。」

公益通報最終雖然對事業單位或組織有利益，惟就現實面而言，卻往往遭到事業單位或組織成員之報復，在日本除非有明確之理由，否則事業單位亦非得以輕易解僱員工，是如事業單位或組織成員欲報復公益通報者，惟預期逕行解僱通報者，亦有可能遭到通報者提起訴訟救濟而敗訴，則可能以其他迂迴方式，對通報勞工施以不利處遇，傷害通報勞工之權益，故有明文禁止對公益通報之勞工爲不利處遇，予以保護之必要¹⁰⁷。

依據第1項之法文內容，所保護之公益通報勞工並不僅限於現職之通報者，亦包括曾經僱用，實施公益通報後離職者。一般而言，勞工於實施公益通報後離職，原僱用事業單位通常無法對勞工作出不利處遇，然若退職者尚得向原僱用事業單位請領退職金等，亦有可能遭到報復性故意減少數額等不利處遇，故仍有納入保護之必要。

本法禁止僱用勞工之事業單位以公益通報之勞工違背指揮命令或違反誠實義務等理由所爲之「不利處遇」，不僅限於懲戒行爲，亦

¹⁰⁶ 參見：同註52，逐條解說，頁123-124。

¹⁰⁷ 參見：櫻井稔，內部告発と公益通報：会社のためか、社会のためか，中央公論新社，2006年3月。頁91-92、頁137-138。

包括事實行爲在內。除前述之降級、減薪等外，亦包括以下數種處分：

1. 關乎勞工身分地位得喪之不利利益作爲：如強迫勞工提出辭呈、拒絕更新勞動契約、拒絕採用、休職等。
2. 人事上不利利益作爲：對通報勞工作出不利益之職務安排調整、外派、轉調、長期出差等命令、對該勞工作出不利其升職、加薪之處分、不當之降職等。
3. 經濟待遇上之不利利益作爲：如關於基本薪資、各種職務加給、退職金等之不利作爲、升職上的差別待遇、刻意延遲其升遷或加薪、對勞工爲損害賠償請求等。
4. 精神上、生活上之不利利益處分：命其從事雜務、在不友善之工作環境工作、不讓其參加公司各種活動或故意洩漏其個人情報及秘密等。

依第 2 項法文之規定，要派事業單位除禁止爲前述不利處遇外，亦不得以勞工實施公益通報爲由，要求派遣事業單位更換派遣勞工。此外亦不得爲其他不利處遇，例如命其從事與原專長或指派任務不符之雜務工作，致損害其就業環境等。

值得注意的是本法第 3 條違法解僱及第 4 條違法解除要派契約均明文規定「無效」，而違法對勞工爲不利處遇之情形，本法並非直接明文規定「無效」，而係規定爲「不得」，在法律規定上有所不同。本條規定之理由係考量事業之不利利益作爲包括法律行爲及事實行爲，事實行爲並無有效無效可言，是不宜以法文逕行規定爲「無效」。且違法解僱或違法解除要派契約之情形重大，應直接認定爲無效，使通報者得以回復職位爲前提。惟關於不利利益處分，尚不如前述之情形嚴重，與其一律否定其效力，不如作爲得請求損害賠償之事由，應該對公益通報者較有利。當然如不利利益作爲係屬法律行爲時，若情形嚴重，例如對公益通報勞工爲違法懲戒行爲，已屬權利濫用，仍應無效。（日本勞動契約法第 14 條、第 15 條參見）¹⁰⁸

爲便於理解掌握本法之保護機制，茲歸納整理簡表如下：

保護對象	勞動者（含派遣、承攬、交易往來業者之從業員）（第
------	--------------------------

¹⁰⁸參見：同註 52，逐條解說，頁 125-128。

	2 條第 1 項)		
主觀要件	非出以不正之目的 (目的正當性) (第 2 條第 1 項)		
通報對象事實	①勞務提供對象或其經營幹部、從業員等 ②違反特定法律 ③刑罰擔保之對象行為 (不限於直接處罰之刑為) (第 2 條第 3 項)		
通報對象	勞務提供對象 (內部通報) (第 3 條第 1 款)	有權責之行政機關 (行政通報) (第 3 條第 2 款)	為防止該通報事實之發生或損害擴大可認為有必要之對象 (其他外部通報) (第 3 條第 3 款)
真實性	考量通報對象事實已發生或即將發生	具有相當之理由足以相信通報對象事實發生或即將發生 (相當真實性)	具有相當之理由足以相信通報對象事實發生或即將發生 (相當真實性), 且該當下列事由者
其他要件 (必要性)			(一) 具有相當之理由足以相信若實施內部或行政通報, 將遭受不利處遇者。 (二) 具有相當之理由足以相信若實施內部通報, 該通報對象事實之證據有被隱匿、湮滅、偽造、變造之虞者。 (三) 勞務提供對象無正當理由, 要求不得實施內部或行政通報者。 (四) 經書面內部通報後, 勞務提供對象等於 20 日

				內，對於通報對象事實
				未為開始調查之通知，或無正當理由不為調查者。 (五)具有相當之理由足以相信發生對個人生命或身體之危害，或有即將發生之急迫危險者。
保護規定	一、解僱無效（第3條第1項） 二、要派事業對於要派契約之解除為無效（第4條） 三、禁止為不利處遇（第5條第1、2項）			
救濟方式	自行提起民事訴訟			
違反本法之處罰	無			

109

第八節 本法之保護規定無礙於其他保護法令之適用

本法對於公益通報勞工之保護主要係規定於第3條解僱之無效、第4條勞工派遣契約之解除無效及第5條不利益處分之禁止。本法並於第6條明文前揭保護規定，無礙於其他保護法令之適用，其規定以：「

1 前3條之規定，不妨礙其他禁止以關於通報對象事實之通報為由將勞工或派遣勞工解僱或其他不利處遇之法令（法律及法規命令）。

¹⁰⁹ 本表主係筆者參考下列資料，整理製作：光前幸一，「公益通報者保護法と特定秘密保護法：公益通報者保護法の改正視点と参加型民主主義（西野喜一教授退職記念）」，法政理論，46(3)，2014年4月，頁147，圖表1；日野勝吾，「公益通報者保護法の今日的意義と課題」，法政論叢2017年53卷2号，頁68，圖表2。

第 10 條第 1 項亦同) 之適用。

2 第 3 條之規定，不妨礙勞動契約法（平成 19 年法律第 128 號）第 16 條規定之適用。

3 前條第 1 項之規定，不妨礙勞動契約法第 14 條及第 15 條規定之適用。」

本條係於平成 19 年制定勞動契約法時，修正第 2 項，並增訂第 3 項。本條規定之旨趣在於例如以公益通報為理由將通報勞工解僱或不利處遇，依本法為無效，自無疑義，惟依勞動契約法之規定及法理，亦屬於權利濫用而無效（勞動契約法第 14 條至第 16 條），此時在法律適用上自可認為本法為勞動契約法之特別規定。然本法重點在保護公益通報者，畢竟與勞動契約法以勞工為保護對象之性質有異，實施通報之勞工若不符本法規定之要件，無法受本法之保護時，如考量該勞工受到解僱、出勤命令、懲戒等處分欠缺合理性或社會相當性時，既已符合權利濫用之要件，自不應排除適用勞動契約法之規定，其他對於保護勞工有利之法令亦同，不得任意為反對解釋，以加強對勞工之保護，此本條之所由設也¹¹⁰。

第九節 公務員與本法之適用關係

本法之公益通報保護制度係民間事業單位之勞工及公務員均共同適用¹¹¹，惟公務人員本有國家公務員法等之身分保障規定，各該保障規定未必與本法所規定之公益通報保障之要件相當，則公務人員實施公益通報之保障，究應適用本法或適用國家公務員法等規定？容有疑問。本法為加以明確化，於第 7 條明文規定，關於一般職務之國家公務員等實施公益通報之保護，並不直接適用本法第 3 條至第 5 條之保護規定，而應優先適用國家公務員法等規定。本法第 7 條條文之內容如下：「對於一般職務國家公務員等〔包括一般職務國家公務員、法院職員「法院職員臨時措施法」（昭和 26 年法律第 299 號）、國會職員「國會職員法」（昭和 22 年法律第 85 號）、自衛隊員「自衛隊法第 2 條第 5 項」（昭和 29 年法律第 165 號）及一般職務地方公務員。

¹¹⁰ 參見：同註 52，逐條解說，頁 132-145。

¹¹¹ 參見：同註 52，逐條解說，頁 148，政策部會之意見。

本條以下同]，以其依照第 3 條各款事由規定實施公益通報為理由，予以免職或其他不利處遇之相關禁止事項，不適用本法第 3 條至第 5 條之規定，而係適用「國家公務員法」(昭和 22 年法律第 120 號。包含準用「法院職員臨時措施法」之情形)、「國會職員法」、「自衛隊法」及「地方公務員法」(昭和 25 年法律第 261 號)之相關規定。此種情形，對於一般職務國家公務員等具有任命權者或其他第 2 條第 1 項第 1 款所載之事業單位，應適用前揭法律之規定，不得以一般職務國家公務員等實施第 3 條各款之公益通報為由，予以免職或為其他不利處遇。」

本法並明定不僅係對於前揭一般職務國家公務員等具有任命權之人，包括對前開公務人員擁有所得給與權限之事業單位，關於本法公益通報之保護亦應適用前揭國家公務員法等之規定。

國家公務員法第 100 條規定公務人員有守密義務，公務人員就應秘密之事項實施公益通報行為，在形式上難免有是否違反守密義務之疑慮。關於此點，日本最高法院判決中對於「秘密」加以界定為：所謂「秘密」，應解為係非公開事項，被認為實質上值得作為秘密加以保護者¹¹²。依最高法院之上開法律見解，外觀形式上應秘密之事實若合乎本法所定之公益通報要件，既已不值得作為保護事實，通常情形，公務員縱加以揭發應無違反守密義務之責任¹¹³。惟若實施公益通報時，例如關於第三人之營業秘密或國家安全情報，並非通報上所必要而加以洩漏，則應不能免於違反守密義務之責。

至於公務人員於執行職務時知有犯罪行為有告發之義務，「告發」與本法之公益通報在目的及要件上均不相同（見本章第六節、二、行政通報所述），是本法之公益通報制度並無礙於公務員之告發義務，

¹¹² 日本最高法院，昭和 52 年 12 月 19 日，昭和 48(あ)2716，「國家公務員法違反」事件裁定：「…國家公務員法一〇〇條一項の文言及び趣旨を考慮すると、同条項にいう「秘密」であるためには、国家機関が単にある事項につき形式的に秘扱の指定をただけでは足りず、「秘密」とは、非公知の事項であつて、實質的にもそれを秘密として保護するに価すると認められるものをいうと解すべきところ…」，刑集，第 31 卷 7 号 1053 頁。

¹¹³ 參見東京地方法院昭和 49 年 1 月 31 日，「外務省洩漏機密事件」第一審判決，轉引自註 52，逐條解說，頁 154-155。

併予敘明¹¹⁴。

第十節 尊重他人正當利益之義務

公益通報有其正面功能自不待言，惟通報行為亦如兩面之刃，於實施通報時可能涉及如交易事業單位之營業秘密、顧客之個人或信用情報、國家安全情報等，若輕率為之，有可能造成對無辜第三人鉅大甚至無從回復之損害，實不可不慎！故本法特別於第 8 條揭示通報人應負擔之「努力義務」：「依第 3 條各款規定實施公益通報之勞工，應致力於不損害他人之正當利益或公共利益。」本法於「法案骨架」階段時公開徵求意見，有論者認為：將交易事業單位之營業秘密或個人情報予以公開，通報者亦應不能排除損害賠償之責任等語，本法將此意見納入而制定本條¹¹⁵。

此條之設固有提醒警示通報人對於公益通報應謹慎從事之正面意義，惟另一方面，亦有可能導致通報人因而卻步，使立意良善之公益通報制度產生萎縮之憂慮，故國會參、眾議院均分別在審議本法時，作出應充分注意避免此規定造成通報人退縮卻步之附帶決議¹¹⁶。

第十一節 內部通報之通知義務

本法第 9 條規定：「事業單位接獲公益通報者依第 3 條第 1 款以書面所為之公益通報後，就該通報之對象事實已採取必要之中止或其他改正之措施，或經調查認定該通報對象事實不存在時，均應致力於將處理結果通知該公益通報者，不得遲延。」依本法第 3 條第 3 款規定之其他外部通報之保護要件，通報者以書面向事業單位提出內部通報後，事業單位於 20 日內未為開始調查之通知，或無正當理由不為調查者，通報人得即提出內部告發。惟若事業單位於接獲通報後，於 20 日內向通報人通知已開始調查或準備開始調查，然後續究竟調查

¹¹⁴ 參見：同註 52，逐條解說，頁 146-155。

¹¹⁵ 參見：同註 52，逐條解說，頁 161-163。

¹¹⁶ 眾議院附帶決議見平成 16 年 5 月 21 日，內閣委員會議錄第 16 號，頁 16，附帶決議案，四；參議院附帶決議，見平成 16 年 6 月 11 日，內閣委員會議錄第 19 號，頁 24-25，附帶決議案，二。

進度如何？結果如何？通報對象事實是否存在？有無改善？等情形，若未經事業單位告知，通報人實難以知悉掌握，對於期待事業能自主性改正之誠實內部通報行為而言顯失均衡。若事業單位能積極通知通報人後續之調查狀況，則亦可避免通報人因不知調查之具體情事而進一步為行政通報或內部告發，是本法乃規定事業單位於接獲通報後進行內部調查，依據調查結果，業經採取何種必要措施阻止通報之犯罪或違反法令行為之進行，或已加以改正，或確認該通報對象事實並不存在，事業單位應將此情形儘速通知通報人。惟本法既規定事業單位應「努力」，僅屬於「努力義務」之程度。

本條既然係規範接獲內部通報之事業單位，即係指所有接受勞務提供之事業單位，包括僱用並使用勞工之事業單位及要派事業等，是若公務員對於接受其提供務之行政機關提出內部通報，該行政機關亦為本條所指之事業單位而有本條之適用¹¹⁷。

第十二節 行政機關應採取之措施

關於行政通報，行政機關應採取之措施，本法於第 10 條規定以：

「

- 1 行政機關受理公益通報者依第 3 條第 2 款所實施之公益通報，經必要之調查認定該通報對象事實存在時，應採取法令所規定之措施或其他適當之措施。
- 2 前項公益通報之內容若為第 2 條第 3 項第 1 款之犯罪事實，關於該犯罪之偵查及公訴，非依前項之規定，而應適用「刑事訴訟法」（昭和 23 年法律第 131 號）之規定。」

第 1 項所定行政機關應採取法令所規定之措施，例如公平交易委員會接獲違反公平交易之通報後，依「公平交易法」（「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」昭和 22 年法律第 54 號）第 45 條之規定應為必要之調查¹¹⁸。所謂應採取「其他適當之措施」係指法雖無明文，然應採取與法定措施性質相當之措施，例如防止再發

¹¹⁷ 參見：同註 52，逐條解說，頁 164-167。

¹¹⁸ 參見：公正取引委員會網址：<https://www.jftc.go.jp/dk/guideline/lawdk.html> 最後造訪日期 2018 年 11 月 18 日。

生之行政指導措施。至於何謂必要之調查？何謂適當之措施？應依具體個案之情形而定，行政機關有一定之裁量權，本條並未課以單一標準之義務。而因難以認為實施行政通報之通報人有因行政機關之處分致其權利或法定利益受到侵害或有受侵害之虞，是通報人對於行政機關依本條所謂之處分不得申明不服¹¹⁹。

¹¹⁹ 參見：同註 52，逐條解說，頁 168-173。

第肆章 本法實施狀況之觀察

本法自平成 18 年(2006 年)開始施行後，主管機關消費者廳依據本法附則第 2 條規定，於本法施行 5 年後，針對本法之施行狀況加以檢討。為瞭解實際之實施狀況，先後進行數次實際狀態調查，包括於平成 25 年實施「公益通報者保護制度相關實際狀態調查」¹²⁰、另先後於平成 24 年、28 年，分別對於行政機關、民間事業單位、勞工，關於本法實施狀況及公益通報保護制度等相關意識，進行大規模調查，以調查所得資料做為本法檢討與改善之參考，並分別對外公布，以供大眾研究及提出建議¹²¹。我國目前正在研議保護公益通報者之立法，日本之法制對國之立法政策多有啟發，透過此實證調查資料，得以窺知本法在日本實際運作面上之狀況及相關課題，可供我國在立法上之重要參考，實有相當之價值，故本章分別就日本消費者廳於平成 28 年所製作，對於行政機關、民間事業單位及勞工（含公務員）之最新之調查報告為基礎，加以觀察分析並作簡要之介紹¹²²。

第一節 對行政機關之調查結果

本法之主管機關消費者廳關於本法之實施狀況，對於行政機關所

¹²⁰ 參見：消費者庁，平成 25 年 6 月，公益通報者保護制度に関する実態調査報告書，刊於網站：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/investigation/pdf/130625zentai_2.pdf 最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

¹²¹ 歷次調查報告可參見日本消費者廳網站，網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

¹²² 由於調查報告之資料甚多，為免篇幅過於膨脹，不得不加以過濾整理，觀察及分析之重點、方向及課題，參考：日野勝吾，公益通報者保護法の今日の意義と課題，法政論叢 2017 年 53 卷 2 号，頁 68-72；土田あつ子，消費者からみた公益通報者保護法の問題と考察，消費生活研究：消費生活をめぐる諸問題 17(1)，2015 年，頁 19-26；大田尚一，内部通報制度の現状と問題点（特集公益通報者保護法の課題と通報制度におけるノウハウ），Libra：The Tokyo Bar Association journal 15(1)，2015 年 1 月，頁 9-14。日野勝吾，公益通報者保護法の現況と課題，法政論叢 47(2)，2011 年，頁 56～59。惟前揭資料，有部分文章所參考之資料係較早期之調查報告，本文則係參考最新之調查報告。

作之最新一次調查結果，係消費者廳於2017年11月8日公布之調查資料「平成28年度行政機關における公益通報者保護法の施行状況調査」，該調查係以2016年4月1日至2017年3月31日止，對於1806個政府機構〔府省廳及其外局39個機關（包括內閣官房、人事院、內閣府、宮內廳等及外局19個機關等）、各都道府縣47個機關、各市區町村1741個機關，合計1806個機關所作之調查。主要調查項目包括通報諮商窗口設置情形及受理通報件數等，其調查結果簡述如下¹²³：

一、關於通報諮商窗口設置率

府省廳（不含外局機關，下同）及都道府縣機關之通報諮商窗口之設置率均已達百分之百，市區町村則為52.4%。而關於機關外部設置通報諮商窗口（例如設置於律師事務所等）之設置率，府省廳為百分之百，亦即府省廳機關均有通報諮商窗口設置於機關外，都道府縣為70.2%，而在前述全國52.4%有設置通報諮商窗口之市區町村中，僅有14.9%係將通報諮商窗口設置於機關外。關於前述市區町村未設置通報諮商窗口之理由（可複選），回答「人手不足」占38.0%、「其他同規模之市區町村也未設置」占34.9%，此兩者理由所占比率較高¹²⁴。另值得注意的是，回答「考量機關之規模、組織之狀況等條件，無法保守通報者之秘密」亦高達22.8%，占第三位。第四位則為「效果難以期待」，占16.3%。擔心「會造成職員間不和之根源」亦有8.1%。¹²⁵則從上述調查結果觀察，除占第一、二高比率之理由外，第三位以下之理由，實亦為公益通報者保護制度能否順利運作應予正視解決之問題。

二、關於設置通報諮商窗口之優點

¹²³ 調查結果之大要可參見：消費者庁，News Release，平成29年11月8日，「平成28年度行政機關における公益通報者保護法の施行状況調査の結果について」。詳細調查結果資料可參見：「平成28年度行政機關における公益通報者保護法の施行状況調査」。前揭兩份資料均登載於消費者庁官方網站，網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/investigation/pdf/h28kouekisekou_1.pdf，最後造訪日期：2018年11月18日。

¹²⁴ 參見：前註，行政機關施行状況調査，頁2。

¹²⁵ 參見：前註，行政機關施行状況調査，頁5。

有關此問題之調查結果（可複選），不論是府省廳、都道府縣或市區町村占最高比率者均為「打造職員得以安心通報之環境」、其次依序為「對於職員之不正行為有抑制之功能」、「經由設置窗口同時所建制之內部規程，可以擔保通報之正確適當處理」、「以通報為契機發現不正行為加以糾正，增加改善業務之機會」¹²⁶。

三、受理件數

（一）行政機關內部員工之通報件數

有關行政機關員工公益通報件數之資料如下：¹²⁷

機關類別		通報件數	受理件數	著手調查件數	改正措施件數
府省廳		308	146	139	43
都道府縣	縣府機關	282	65	60	20
	教育委員會	143	73	68	23
	警察單位	70	21	18	12
政令指定都市		845	810	291	79
市區町村		159	91	86	45

（二）行政機關外部勞工之通報件數

2016 年度中，向行政機關通報之全部件數為 36660 件，受理件數為 4956 件（前年度 4348 件），著手調查件數 4573 件（前年度 4348 件），採取改正措施件數為 3563 件（前年度為 3331 件）。而進一步觀察，以通報對象事實牽涉之法律為區分類別，在通報件數中最多者為勞動基準法及勞動安全衛生法等以勞動基準監督署為通報對象之法律，高達 33070 件，經受理之件數為 4462 件，著手調查件數為 4057 件，採取改正措施件數亦多達 3214 件。其次為關於勞動派遣事業健全營運暨派遣勞工保護之相關法律，通報件數為 676 件，受理件數為 25 件，著手調查件數為 31 件（因包含前年度受理而於本年度著手調查

¹²⁶ 參見：前註，行政機關施行狀況調查，頁 3。

¹²⁷ 此係筆者整理製作之簡表，詳細數據請參見：前註行政機關施行狀況調查，頁 12-18、頁 11-14。

之案件，以下同），採取改正措施件數為 20 件。第三位係食品衛生法案件，通報件數為 549 件，受理件數為 15 件，著手調查件數為 17 件，採取改正措施件數為 12 件¹²⁸。

（三）通報傾向之分析

依上述統計數字觀之，特別是行政機關外部勞工通報件數為 36660 件，採取改正措施件數亦有 3563 件，將近一成，本法之通報者保護制度業已發揮一定程度之功能，應不容否認。惟若進一步比較行政機關內部員工之通報件數及外部勞工之通報件數，卻可以發現存有相當之落差，對照後述對於包含公務員及一般民間事業之勞動者在內所作之意識調查，有相當比例之勞動者對於若提出通報後是否遭到報復性不利處置之後果仍存有不安全感而顯得猶豫與消極（本法實施前固毋論矣，事實上本法實施後仍確有因通報而遭到不利處置之實例）¹²⁹，故行政機關內部員工之通報件數偏低，似乎顯示內部員工對於公益通報之態度仍較為保守，有待加強。

第二節 對民間業者之調查結果

消費者廳於平成 28 年（2016 年）對於民間業者作第二次（第一次為平成 24 年）大規模之調查，調查期間自 2016 年 7 月 22 日至同年 9 月 2 日，調查對象包括 3628 間上市公司及隨機抽樣選出之 11372 個非上市事業單位，共計 15000 個業者（不含公家機關），以網路及郵遞方式進行調查，有效回收件數為 3471 件，以此為根據加以分析整理，製作公布「平成 28 年度民間事業者における内部通報制度の実態調査報告書」¹³⁰（下稱「事業單位調查報告」）。該報告書對於瞭

¹²⁸ 參見：註 123，消費者庁，News Release，頁 4 及行政機關施行狀況調查，頁 25-30。

¹²⁹ 見後述第三節、對勞動者所作之調查結果及第柒章第九節。

¹³⁰ 參見：消費者庁，平成 28 年度民間事業者における内部通報制度の実態調査報告書，網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/investigation/pdf/chosa_kenkyu_chosa_170104_0002.pdf，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。為使資料能相互精確比對，本報告中受調查之各行業比例與平成 24 年之調查報告相當。另關於調查方式、調查行業類別、資本額等詳細資料，可參見該報告，頁 2。

解與掌握本法於民間業者間運作之實際狀況有相當之參考價值，茲簡要介紹如下：

一、事業單位對於本法之認知度

全體受調之 3471 個事業中，對於本法及本法之民間事業指導綱領均知悉者為 38.0%，僅知悉本法者為 22.0%，不知本法而僅知悉民間事業指導綱領者僅有 1.6%，惟對於兩者全無所悉者亦有 37.7%。若以從業員工人數觀察，員工人數愈多者，對於本法及指導綱領均知悉者之比例愈高，在 254 間員工超過 3000 人以上之事業中，即高達 81.9%¹³¹。

二、導入內部通報制度之狀況

(一) 有無導入內部通報制度

關於導入內部通報制度之情形，在全體受調事業中，有 46.3% 已經導入該制度，研議中者有 13.2%，沒有導入計劃者有 39.2%。此外，亦有兩家事業表示曾經導入後來廢止。而以從業員工人數觀察，員工人數愈多者，導入內部通報制度之比例愈高，在 309 間員工 1001 至 3000 人之事業中，即高達 93.5%；在 254 間員工超過 3000 人以上之事業中，更高達 99.2%。¹³²

(二) 導入內部通報制度之目的及理由

對於前述已導入內部通報制度之 1607 個事業單位，詢問其導入之目的及理由（可複選），主要以：「對於違法行為及其他各種經營上之風險得以防患未然及提早發現」88.0%，「完整建置從業人員得以安心通報之環境」60.7%，「落實企業所必要之責任」41.1%，「基於本法及指導綱領之對應」30.3%，「向股東、客戶及消費者等利害關係人，表示已建構具有實際效能之內部管理機制」27.3%，「透過內部自淨作用改正違法行為以避免外部通報」18.5%¹³³。

(三) 未導入內部通報制度之理由

¹³¹ 參見：前註，「事業單位調查報告」，頁 6。

¹³² 參見：前註，「事業單位調查報告」，頁 11。

¹³³ 參見：前註，「事業單位調查報告」，頁 15。

依據前開資料可知，雖有 46.3% 之事業已經導入內部通報制度，惟尚不及半數，對於其餘半數以上未導入內部通報制度之 1821 個事業（包括「研議中」、「沒有導入計劃」及「曾經導入後來廢止」），詢問其未導入理由（可複選），比例最高者係「不瞭解此為何制度」，占 30.5%，其次依序為「法律上並無建置義務」25.7%，「不知如何導入為宜」25.7%，「人手不足」16.8%，「感覺無此必要」16.7%，「同規模之事業亦未導入」14.8%，「雖然未建置此制度，但事業內部已經形成對於違背法令等情事會將其揭發並適切對應之氛圍及機制」14.3%，「成為員工間不和之根源」10.8%，「（從規模、組織的狀況視之）無法保護通報者之秘密」10.5%，「造成金錢之負擔」4.2%，「效果無法期待」2.4%，「經營團隊反對導入此制度或認為應慎重」1.0%¹³⁴。

（四）導入內部通報制度之誘因

對於未導入內部通報制度之 1821 個事業進一步詢問，何種利益方能成為導入內部通報制度之誘因？（可複選）最高比例者為「與行政機關之評價相聯結，可以得到稅制優惠」占 32.7%，「與行政機關之評價相聯結，可以得到補助金等」32.0%，「與勞工或學生之評價相聯結，可以確保優秀人材」28.4%，「與消費者之信賴相聯結，以增加營業額」21.6%，「與交易對象之評價相聯結，有利於契約或採購等」21.2%，「與行政機關之評價相聯結，有利於獲得政府採購」16.3%，「提高地區居民、消費者團體等廣大利害關係人之評價」14.9%，「保險費之折扣」11.2%，「如同 ISO 制度一般，有利於國際交易」6.5%，「整備具有高度實際效能之內部通報制度之情形下，對於外部告發得以作一定程度之限制」6.2%，「與債權人評價相聯結，得以有利之條件取得融資等」4.8%，「與股東、投資家之評價相聯結，對股價有好的影響」1.8%。¹³⁵ 前述事業單位期望之第三至第五高之誘因，均占超過 2 成之

¹³⁴ 參見：前註，「事業單位調查報告」，頁 17。

¹³⁵ 參見：前註，「事業單位調查報告」，頁 19。

比例，可見得在事業主心中所占之分量。參見平成 28 年度消費者廳所作「平成 28 年度労働者における公益通報者保護制度に関する意識等のインターネット調査報告書」（下稱「労働者意識調査報告」，詳見本章第三節），經詢問全體 3000 名受測勞工：以勞動者立場而言，在其他條件相同之情形下，是否會想要在內部通報具有高度實效，制度完備之事業單位（例如獲得消費者或股東等之良好評價，下情得以上達，內部管理透明度高之事業單位）任職（包括就職及轉任）？持肯定態度者高達 81.7%¹³⁶。另詢問：以消費者之立場而言，在其他條件相同之情形下，是否會想要向內部通報具有高度實效，制度完備之事業單位（可能提供安全、安心之製品、服務之事業單位）購買商品或服務？持肯定態度者更高達 85.6%¹³⁷。是依照前開調查數據，事業單位如建構健全之內部通報制度，應可以滿足期待，建構與否取決於事業單位本身，政府單位應可加強宣傳輔導，告知事業主實際調查之結果，鼓勵事業單位建置內部通報機制。至於前揭最高比例之期望獲得稅制優惠及次高比例之期望獲得補助金兩項誘因，係屬於行政機關之職權，行政機關自可審慎考量是否採用相關行政措施，以鼓勵事業單位能積極建置內部通報制度，落實本法之執行。

(五) 建置內部規程之狀況

在回答建置內部通報制度 1607 個事業單位中，有 91.4% 已導入內部規程，4.7% 在研議中¹³⁸。進一步對於前揭已導入內部規程之 1468 個事業單位調查關於內部規程之內容，比例最高者為「設置通報窗口」占 96.5%，其次依序分別為「保護通報者之秘密（禁止洩漏通報者之姓名及得以聯結至該通

¹³⁶ 參見：該「労働者意識調査報告」，頁 75。網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/investigation/pdf/hosa_kenkyu_chosa_170104_0003.pdf 最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

¹³⁷ 參見：同前註，「労働者意識調査報告」，頁 76。

¹³⁸ 參見：註 130，「事業單位調查報告」，頁 23。

報者之情報)」92.0%、「禁止以通報為由而予以勞動契約上之不利處遇（解僱、降職、減薪等）」83.3%、「禁止以通報為由而施以勞動契約上不利處遇以外之報復行為」69.3%、「改正措施、防止再犯對策」63.4%、「防止擱置通報、確保進行必要調查之措施」60.6%、「獨立於經營幹部外之通報管道」55.0%、「違反內部規程者（例如洩密、對於通報者為不利益處分）之懲戒處分等之措施」52.3%等¹³⁹。依上述調查數據顯示，在建置內部規程之事業單位中，大多數均納入保護通報者之重要事項（包括通報者身分之保密、不利處遇之禁止），惟對照勞動者之意識調查結果，仍有相當高比例之勞動者顧慮實施通報之後果，曾經想通報嗣後放棄，真正提出通報之數量及比例並不高，且其中亦確有因通報而受到不利益之報復處分者是目前本法採取由事業單位自主性建置內部通報機制及內部規程，對於違反本法規對公益通報者施以不利益處分之管理階層或事業單位均無處罰或其他制裁機制，容有再行檢討之必要（參見下一節之分析）。

（六）內部通報制度之負責人

對前述已導入內部通報制度之1607個事業者調查該制度之負責人為何人？「經營層峰（社長等）」占42.1%，「董事、執行董事或其董事等（不包括監查人或監查會議）」32.5%，兩者合計超過7成。以員工人數觀察，員工人數愈多之事業，由「董事、執行董事或其董事等（不包括監查人或監查會議）」負責之比例愈高，而委由監督事業單位之監查人或監查會議擔任負責人者，全體比例僅占2.1%。以員工人數觀察，員工人數愈多之事業，此比例愈低，在252個員工超過3000人以上之事業單位，均無將內部通報制度委由監查人或監查會議負責者¹⁴⁰。由前揭調查之客觀數據觀之，將內部通報制度由經營層峰（社長等）或董事、執行董事或其董事等高階管理階層負責，固可表示經營團隊對此制

¹³⁹ 參見：同前註，「事業單位調查報告」，頁24。

¹⁴⁰ 參見：同前註，「事業單位調查報告」，頁27。

度之重視，然未積極將此制度之責任委諸監查人或監查會議，筆者認為此種傾向恐難避免減損內部通報制度在勞動者心中之公信力，容有再行檢討之餘地。

三、通報窗口之設置狀況

(一) 通報窗口設置場所

對前開 1607 個事業單位調查通報窗口設置之場所，「事業內外均有設置」之比例最高，為 59.9%，「僅設於事業內部」為 32.1%，「僅設於事業外」為 7.0%¹⁴¹。前述「事業內外均有設置」及「僅設於事業外」之 1076 個事業中，將通報窗口設置於「法律顧問律師之事務所」者占 49.2%，「母公司或關係企業」者 22.7%，「非法律顧問律師之事務所」21.6%，「委託專門受理通報之公司」14.9%，「設置於勞動公會」者僅 1.9%¹⁴²。

(二) 在事業外設置通報窗口之理由

經對前述 1076 個事業詢問將通報窗口設置於事業外之理由，回答「不致受到社內狀況所左右，易於中立、公正處理」68.7%，「彼此不相識，從業人員在心理上較易於通報」51.8%，「易於確保通報者之匿名性」48.3%，「處理通報有其專門性」48.0%，「通報對象的選擇較多，可以獲得較多之通報」44.4%。

(三) 未在事業外設置通報窗口之理由

關於通報窗口之設置，回答「僅設於事業內部」或「雖然導入通報制度，惟並未在事業內外設置通報窗口」之事業合計共有 525 個。經詢問其未設置之理由，回答「無適當之設置場所」36.4%，「增加成本」30.9%，「事業內設有窗口即可」25.7%，「對於將事業內情報送至外部單位一事，有所抗拒」18.7%，「不知如何設置為妥」11.6%，此外，認為「無必要性」有 4.4%，「效果無法期待」有 2.7%。

四、提高內部通報制度之信賴度、安心感之對策

¹⁴¹ 參見：同前註，「事業單位調查報告」，頁 28。

¹⁴² 參見：同前註，「事業單位調查報告」，頁 31。

關於通報窗口，回答「事業內外均設置窗口」或「僅於事業內部設置窗口」之事業，共計 1479 個。經詢問各該事業如何提高內部通報制度之信賴度、安心感？前三項比例最高者依序為「將能夠保守秘密之事告知全體員工」82.7%，「對於窗口承辦人員課以守密義務」81.9%，「匿名通報亦予受理」70.0%。其次，「對於一般員工實施教育研修」39.1%，「經營層峰本身持續傳遞有關於遵守法令之經營推展及內部通報制度之意義、重要性之訊息」34.8%等¹⁴³。參見消費者廳對於勞動者關於內部通報制度之意識調查結果，勞動者最關切之核心問題無非在如何加強對於通報者之利益保護（包括匿名性之確保），不致因實施內部通報而受到解僱、職場霸凌或追究法律責任等不利處置，亦有多數比例認為應設置公立之通報窗口（詳見本章第三節、第十四、十六）。事業單位應如何落實所思考之前揭對策，以展現具體之決心與效果？實為重要課題，若無法確實提高勞動者對於內部通報制度之信賴及安心感，則強制規定設置外部獨立通報機制或設置公立通報窗口，亦為值得思考之解決方向。

五、匿名通報之受理狀況

對於回答「有設置通報窗口（包括事業內或外）」之 1592 個事業，經調查是否有受理匿名通報？回答「受理匿名通報」75.8%，「視通報內容而定」13.1%，「不受理」8.0%。以從業員工人數觀察，人數愈多者，受理匿名通報之事業比例愈高，於 252 個超過 3000 名員工之事業中，「受理匿名通報」高達 85.3%，「視通報內容而定」9.5%，「不受理」者僅有 3.2%。

六、通報對象事實之範圍

對於建置內部通報制度之 1607 個事業，經詢問該事業內部通報制度之對象事實範圍（可複選），「違反公司之規定（違反就業規則等行爲）」68.9%，「違反法令行爲（不限於本法之對象事實）」58.4%，「損害職場環境之行爲（權力霸凌、職場性騷擾等）」65.7%，「其他不正行爲」51.2%，回答「限於本法之對象事實」僅有 20.7%，亦有 24.5% 回答「沒有限定」。¹⁴⁴

¹⁴³ 參見：同前註，「事業單位調查報告」，頁 34。

¹⁴⁴ 參見：同前註，「事業單位調查報告」，頁 39。

七、過去一年間向通報窗口通報之件數

對於回答「有設置通報窗口(包括事業內或外)」之 1592 個事業，經調查過去一年間向通報窗口通報之件數，依平均數據顯示，事業全年通報件數為 0 件之比例最高，占 41.6%，其次為「1~5 件」者，亦高達 30.5%。以員工人數觀察，人數愈少，通報件數 0 件之比例較高，50 人以下之事業中高達 69.0%，而員工超過 3000 人之事業則僅為 4.4%。而「超過 50 件」之比例，在員工 3000 人以下之事業中之比例雖不滿 1%，惟超過 3000 名員工以上事業中，則有 11.9%。¹⁴⁵此通報件數之數據對照 2013 年 6 月消費者廳公布之「關於公益通報者保護制度現況調查」報告書，並無太大改善，則內部通報制度「形骸化」之情形仍然存在！¹⁴⁶

八、內部通報內容所違反之法令

對於前揭 1592 個事業，經調查向該事業通報窗口所通報之內容所違反之法令，回答「本法所規範之違反法令行爲」16.8%，「本法規範外之違反法令行爲」9.9%，「未特別區別違反何種法令所以不知道」則 34.5%。在員工「1001~3000 人」之事業中，通報內容係「本法所規範之違反法令行爲」有 23.7%，惟「未特別區別違反何種法令所以不知道」亦高達 38.3%，員工超過 3000 名以上之事業中，通報內容係「本法所規範之違反法令行爲」有 32.5%，惟「未特別區別違反何種法令所以不知道」亦高達 39.3%¹⁴⁷。

九、運用上之課題及實務上之負擔

對於已建置內部通報制度之 1607 個事業，經詢問本制度在運用上之課題及實務上之負擔為何？有 18.7% 表示「沒有」。惟比例最高

¹⁴⁵ 參見：同前註，「事業單位調查報告」，頁 44。

¹⁴⁶ 參見：大田 尚一，內部通報制度の現状と問題点（特集公益通報者保護法の課題と通報制度におけるノウハウ），Libra：The Tokyo Bar Association journal 15(1)，2015 年 1 月，頁 11。該文作者係觀察前引平成 25 年（2013 年）之調查報告而認為內部通報制度有「形骸化」之情形，惟對照本文引述平成 28 年公布之最新調查結果，狀況似無多大改善。前揭調查報告資料可參見：消費者庁，平成 25 年 6 月，公益通報者保護制度に関する実態調査報告書，頁 31。網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/investigation/pdf/130625zentai_2.pdf，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

¹⁴⁷ 參見：同註 130，「事業單位調查報告」，頁 49。

者為「通報窗口淪為抱怨或宣洩不滿之管道」，高達 35.7%，其次為「感受到員工擔心是否真能受到保護」29.5%、「員工是否受到不利處遇，在確認上有困難」20.7%，「承辦人之業務負擔沈重」17.1%，「是否屬於應受保護之通報，判斷上有所困難」14.5%，「感受到企業文化對於通報所產生之心理上壓迫感」12.6%等。從員工人數觀察，人數愈多之事業，感覺到課題及負擔之比例愈高，人數愈少之事業，不覺得有何問題及負擔者愈少。在員工超過 3000 名之事業中，表示「通報窗口淪為抱怨或宣洩不滿之管道」之比例高達 68.3%。而將通報窗口設置在事業單位之外者，表示不覺得有何問題及負擔者則有 32.7%¹⁴⁸。

十、設置通報窗口的效果

對於設置通報窗口之 1592 個事業詢問設置通報窗口之效果，表示：「對於職員等之違法行為有抑制功能」最高，為 49.4%，依序為「透過內部自淨作用以增加改正違法行為之機會」43.3%，「建構員工可以安心通報之環境」43.3%，「得以確保基於內部通報制度規程所為之適切對應」30.4%，「得以向股東及客戶等表示已建置具有實際效果之內部管理機制」24.2%。以員工人數觀察，人數愈多者，表示「增加透過內部自淨作用以改正違法行為之機會」之傾向愈高，在員工超過 3000 名之事業中，則高達 66.7%¹⁴⁹。

十一、發現事業內部不法之開端

在導入內部通報制度之 1607 個事業中，經調查如何發現事業內部不法之開端？最高比例者為「員工之內部通報（包括向通報窗口及管理階層等）」，占 58.8%，其次依序為「內部監查」37.6%，「體制內之管道（上司平常業務檢查、從業員平常之業務報告等）」31.5%，「來自交易對象、一般利用者之情報」11.4%等。以員工人數觀察，人數愈多者，經由「員工之內部通報」、「內部監查」及「體制內之管道」發現事業內部不正情事之線索之比例愈高，尤其在員工超過 3000 名以上之事業中，高達 78.2%均表示係以「員工之內部通報」為發現事

¹⁴⁸ 參見：同註 130，「事業單位調查報告」，頁 52-54。

¹⁴⁹ 參見：同註 130，「事業單位調查報告」，頁 55。

業內部不法之開端¹⁵⁰。比較前開調查、本調查及勞工意識發現開端之調查，在實證上顯示員工內部通報確實有相當之積極作用。

十二、提高公益通報者保護制度之實效性所必要之措施

對於全體受測事業單位詢問為提高公益通報者保護制度之實效性，應採取何種必要之措施？比例最高者為「對於通報者之姓名、所屬單位應徹底保密，確實保護通報者之隱匿性」，占 44.2%。其次依序為「經營幹部及從業人員應充分認識理解本法之旨趣及內容」30.6%，「對於通報者不致於受到解僱等不利處置之保護範圍，不應僅侷限於勞工，應擴大及於退職者及董事等」占 21.2%，「各事業應完整建置對於員工等之內部通報能適切對應發揮自淨作用之體制」占 19.4%，「受理公益通報之事業單位、行政機關、報導機關、消費者團體等，應適切調查及改正措施」15.1%，「不僅限於違反生命、身體、財產等相關法律，任何違反法律事實之通報均應受到保護。」15.0%，「對於非屬犯罪之違反法令之通報亦應受到保護」14.3%，「對於出以不正當目的而通報者，應科以罰則或行政處分等之制裁」13.2%，「事業單位配置之內部通報之承辦人員應具備能適切運用、整備通報制度所必要之知識」11.5%，「不只向職場之通報，向行政機關或報導機關等之外部通報，應更容易實施」11.1%，「對於尚未達到違反法令之危險行為等實施通報者亦應受到保護」10.7%，「事業單位對於公益通報者為不利益之處置，應科以罰則或行政處分等之制裁」10.2%，「公益通報者自身涉及通報之違反法令行為者，為自主性通報時應減免其民、刑事責任」9.1%，「公益通報者於證明通報內容所需之必要範圍內，自勞動場所取出資料等情事，該行為所涉及之民、刑事責任應予減免。」5.4%，「對於提出有益之公益通報者，應支付報酬獎金」1.2%¹⁵¹。由此調查數據可知事業單位也體認到對於通報者身分之保密至為重要，惟對照勞工之意識調查，有相當高比例之勞工對此點卻相當擔心，不僅有想通報因而放棄者，更有實際上提出通報卻遭到事業單位報復性不利處遇之案例（詳見本章第三節第十四、十六及本文後續之介紹），可見此部分得有待加強。

¹⁵⁰ 參見：同註 130，「事業單位調查報告」，頁 58。

¹⁵¹ 參見：同前註，「事業單位調查報告」，頁 60。

十三、爲使公益通報者保護制度能深入紮根，行政部門應強化之作爲

對於全體受調事業單位詢問爲使公益通報者保護制度之意義、重要性能深植於全體社會經濟中，在制度之運用面上，行政部門應強化何種作爲？表示「應該促使經營層峰認識內部通報制度之意義，進而將本制度在企業經營上之好處及得以左右組織之發展、存亡之點，確實且持續地向全體經營幹部及員工傳達」爲 44.3%，「基於公益通報保護制度爲使事業單位自主地適切建置、運用內部通報制度，應該完整建置事業單位之指導綱領並加強告知及宣傳」39.0%，「將有效活用公益通報者保護制度之先進優良案例加以收集並積極介紹」32.8%，「應該建立完整機制（如創設認證制度或有利於取得政府採購），使得在風險管理中積極活用內部通報制度以提供安全安心製品或服務之事業單位，可以獲得社會經濟面及利害關係人之高度評價」27.5%，「中央及地方行政機關對於來自事業單位內部之通報應該適切地對應」26.4%¹⁵²。

第三節 對勞動者之意識調查結果

日本消費者廳以勞動者（含公務員）爲對象，關於公益通報保護制度之意識等問題，最新一份公布之調查報告係「平成 28 年度労働者における公益通報者保護制度に関する意識等のインターネット調査」（下稱「労働者意識調査報告」）¹⁵³。本報告書係消費者廳委託網路調查公司所作，實施期間爲平成 28 年（2016 年）7 月 29 日至同年 9 月 2 日，以服務於 3 名以上員工之事業單位，居住於全國內 18-79 歲之勞工爲對象，在 1 萬名受測者中再選出 3000 名合格人員之有效回答樣本。樣本抽選方法則係根據總務省「平成 22 年國勢調査」結果，依全國都道府縣之產業統計資料，按比例回收樣本，兼顧到產業分布地域、年齡層、性別等條件，故應有相當之參考性¹⁵⁴。其調查結

¹⁵² 參見：同前註，「事業單位調查報告」，頁 63。

¹⁵³ 參見：消費者庁，平成 28 年度労働者における公益通報者保護制度に関する意識等のインターネット調査，網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/investigation/pdf/chosa_kenkyu_chosa_170104_0003.pdf 最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

¹⁵⁴ 參見：同前註，「労働者意識調査報告」，頁 2。

果之概要如下：

一、本法之認知度

關於本法之認知度調查，在 3000 名全體受測者中，回答「相當瞭解」僅有 4%，「有一定程度瞭解」為 14.2%，「有聽過本法之名」22.2%，「不知道」為 59.6%¹⁵⁵。依上述數據可知，瞭解本法之比例僅有 18.2%。前次即平成 24 年對同樣人數 3000 名受測者所作之調查結果，「非常瞭解」僅有 1.9%，「有一定程度瞭解」為 8.6%，「有聽過本法之名」為 20.5%，「不知道」為 69.0%¹⁵⁶。兩相比較，本法之認知度固有一定程度之提昇，惟不瞭解本法之勞動者仍占絕大多數，顯然不利於本法之順利運作，容有再努力提昇之必要。而從事業單位內有無設置內部通報諮商窗口來觀察，已設置窗口者，知道本法之比例為 29.8%，預定設置窗口者，知道本法之比例為 50.4%，均明顯高於知道本法之平均比例¹⁵⁷，可見設置窗口確實有助於從業人員對於本法之認知度。

二、通報意願

勞動者知悉勞動場所有不法行為，是否會考慮向該事業單位、行政機關或如新聞媒體等其他外部機關實施通報？關於此通報意願之全體調查結果，回答「會通報」（包括曾經實施通報）為 12.8%，「原則上會通報」為 44.2%，兩者合計為 57.0%。而回答「不會通報」及「原則上不會通報」均各為 21.5%，合計為 43.0%。若以僱用形態類別所作之調查，正職員工（含公務員）且為管理階層中，回答「會通報」（包括曾經實施通報）及「原則上會通報」者，合計高達 66.6%，較其他僱用形態之勞動者之願意通報意願為高¹⁵⁸。

前述全體調查結果，「會通報」及「原則上會通報」兩者合計雖為 57.0%，尚不達六成。惟若以對本法認知度之區分所作調查，對本法「相當瞭解」之受測者中，回答「會通報」及「原則上會通報」者，合計高達 81.7%。而對本法「有一定程度瞭解」者，回答「會通報」

¹⁵⁵ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 6。

¹⁵⁶ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 77。

¹⁵⁷ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 8。

¹⁵⁸ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 11。

及「原則上會通報」者，合計亦高達 79.3%¹⁵⁹。參見前揭「一、本法之認知度」所述，瞭解本法之比例者僅有 18.2%，可以推論若擴大瞭解本法之勞動者比例，應可有效提高勞動者積極通報之意願。

若以「有無設置內部通報諮商窗口」為區別標準，則在設有通報諮商窗口之機關之 718 名受測者中，表示「會通報」及「原則上會通報」者為 75.1%，預定要設置通報諮商窗口之機關內，表示「會通報」及「原則上會通報」79.0%，通報之意願明顯高於機關未設置通報諮商窗口及不知道機關有無設置之勞動者¹⁶⁰。若純就上開數據觀之，機關設置通報諮商窗口對於提高勞動者之通報意向固有相當之助益。惟若進一步對於前揭機關內設有通報諮商窗口之 718 人調查有無實際通報諮商經驗時，實際上曾實施通報者卻僅有 63 人，僅占 8.8%¹⁶¹，似可認為通報諮商窗口之功能仍有待加強，筆者認為此應係牽涉到保護機制不夠完備、保密效果不彰所致（詳見本文後續之分析）。

三、想要通報之理由

本次 3000 名受調者中，表示若知悉勞動場所有不法行為，會考慮通報及原則上會通報者，共 1710 人。經進一步詢問「想要通報之理由」為何？回答（可複選）「提早發現不法行為予以適切處置，得以防止國民之生命、身體、財產等遭受損害，最終亦有利於事業單位」57.5%，「不容許上司或同事為不法行為」37.3%，「為不法行為者不配擁有現在之地位」32.1%，「無遭受解僱、降等、減俸、調換工作等不利益對待之虞」22.5%，「糾正不法行為之同時，自身亦因而受益」20.1%，「信賴事業單位設置之內部通報諮商窗口」13.6%，「對於不法行為積極通報之意識已深植於職場內」11.9%，「對於其他從業人員工作上之立場有所裨益」10.8%，「對於自身工作上之立場有所裨益（例如能配屬至期待之部門或調昇等）」4.0%。從僱用形態觀察，以「提早發現不法行為加以適切處置，得以防止國民之生命、身體、財產等遭受損害，最終亦有利於事業單位」之理由而提出通報，在各種僱用形態中均占有最高比例，可見有相當高比例之通報者係存有公益意識

¹⁵⁹ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 12。

¹⁶⁰ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 13。

¹⁶¹ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 40。

而提出通報，值得肯定。至於持有「不容許上司或同事為不法行為」之理由者，在非管理階層之正職員工（含公務員）、非正職之派遣員工及臨時人員等，均超過四成比例。由此觀之，基於此種意識而提出通報，對於機關內部之不法行為亦可發揮一定程度之制衡效果¹⁶²。

四、通報時採用具名或匿名方式

在前述 1710 名有通報意願者中，經調查詢問通報時會選擇具名或匿名方式通報？回答「具名」通報者僅有 555 人，占 32.5%，選擇「匿名」通報者則有 1155 人，占 67.5%。進一步觀察，如以最初受理通報機關之類別區分，直接向事業單位（含上司）通報者（即所謂之「內部通報」），採用「具名」者為 36.6%，採用「匿名」者為 63.4%。然而直接向行政機關通報者（即所謂之「行政通報」），採用「具名」者為 27.9%，採用「匿名」者為 72.1%；直接向媒體等其他外部機關通報等通報時，採用「具名」者為 26.7%，採用「匿名」者為 73.3%（即所謂之「其他外部通報」）¹⁶³。依前揭數據所示，後兩者採用「具名」方式卻低於平均值之 36.6%，此數據是否表示通報者縱使直接向行政機關或其他外部機關通報，對於隱私之保密及避免遭事業單位之報復等，仍覺安全感不足？若然，則本法容有再加強保護機制之必要。

如以本法認知度之標準觀察，1710 人中對本法「相當瞭解」者有 98 人，其中有 56.1% 表示會以「具名」通報；對本法「有一定程度瞭解」者有 337 人，其中有 39.5% 表示會以「具名」通報。顯示對本法之認知度愈高，願意「具名」通報之比例亦較高¹⁶⁴，可見提昇本法之認知度應可增加通報者具名通報之信心，有利於通報制度之運

¹⁶² 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 14-15，另參見表 13：

	具名 (%)	匿名 (%)	その他 (%)
全体	32.5	67.5	
事業主(含事業主側を含む)	36.6	63.4	
行政機関(労働基準法施行法、労働組合法)	27.9	72.1	
新聞・雑誌・テレビ・ラジオ	26.7	73.3	
その他(外部機関)	26.7	73.3	

¹⁶³ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 16。

¹⁶⁴ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 17。

作。

五、具名通報之理由

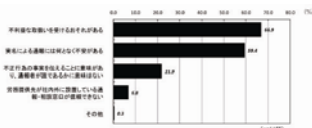
前述表示會採用具名通報者有 555 人，經進一步調查採用具名通報之理由，回答（可複選）「具名通報可以獲得真摯地對應」69.9%，「既然糾正不法行為應該堂堂地具名通報」50.8%，「即使具名亦毋庸顧慮會受到不利之處置」14.2%，「可以信賴事業單位所設置之通報諮詢窗口」6.2%。¹⁶⁵從上述數據觀察，選擇具名通報者，絕大多數並非係出於無受到不利報復之虞及信賴事業單位之通報諮詢窗口。

六、匿名通報之理由

前述回答會採用匿名方式通報之 1155 人中，經詢以採用匿名通報之理由（可複選），占最高比例者為「擔心受到不利處遇」，達到 66.9%，其次為「具名通報總覺得不安」亦高達 59.4%，第三高比例係「通報之意義在於傳達不法行為之事實，至於是誰通報並無意義」為 21.9%，第四高比例「對於事業單位設置之通報諮詢窗口不能信賴」卻僅有 6.8%¹⁶⁶。筆者認為最高比例與第二比例之理由其實應有共通之處，均是對於具名通報缺乏足夠之信心，顯見本法之認知度及保護機制尚有待加強。惟何以排名第四高比例「對於事業單位設置之通報諮詢窗口不能信賴」之匿名通報理由卻僅占 6.8%？其實參見前述排名第一及第二高比例之理由，應可知悉通報者對於現行制度之信心尚有未足，自然對於事業單位設置之通報諮詢窗口亦無法完全信賴，為安全起見乃選擇匿名通報。復參見前述具名通報理由之調查，因為「可以信賴事業單位所設置之通報諮詢窗口」而提出具名通報者，僅占有 6.2%，顯見即使是具名通報者，絕大多數並非係基於信賴事業單位所設置之通報諮詢窗口，而採用具名方式。是以「對於事業單位

¹⁶⁵ 參見：同前註，「勞働者意識調査報告」，頁 18-19。

¹⁶⁶ 參見：同前註，「勞働者意識調査報告」，頁 20。



另參見：同註 146，大田 尚一内部通報制度の現状と問題点（特集公益通報者保護法の課題と通報制度におけるノウハウ），頁 11。

設置之通報諮商窗口不能信賴」之理由雖僅占 6.8%，似不能逕為反面解釋，認為大部分匿名通報者仍信賴事業單位設置之通報諮商窗口，恐怕係受調者以較為含蓄之方式回答，而以第一、第二高比例之理由來間接表示自己之想法吧？¹⁶⁷

七、通報對象之選擇

(一) 首先選擇之通報對象

在前述 1710 名受測者中，經詢問實施通報時，首先會選擇何通報對象？選擇「事業單位（包括上司）」（即「內部通報」）者，為 53.3%，選擇「行政機關」（即「行政通報」）者為 41.7%，選擇「媒體等其他外部機關」（即「其他外部通報」）者 5.0%。以員工人數為觀察，在 100 人以上 300 人未滿之事業單位中，選擇首先向事業單位（包括上司）通報者，即已超過前述全體之平均數值 53.3%，而隨著員工人數增加，比例亦隨之遞增，在 5000 人以上之事業單位，選擇首先向事業單位（包括上司）通報者，即高達 64.9%。¹⁶⁸此可能是規模愈大之事業單位，在本法之宣傳、相關通報諮商機制及內部規程等相關配套亦較為健全所致。又參考以「有無設置內部通報諮商窗口」標準之調查，在 1710 名受測者中，事業單位已設置通報諮商窗口者有 539 名，其中有 70.5% 表示首先會選擇向事業單位（包括上司）通報，而事業單位預定設置通報諮商窗口之受測者有 94 名，其中亦有 62.8% 表示首先會選擇向事業單位（包括上司）通報¹⁶⁹。由此可知事業單位如有設置通報諮商窗口，可以鼓勵勞動者先選擇作內部通報，可發揮事業單位自淨作用，並減少勞動者逕行外部通報，對事業造成無謂之重大傷害。惟前提必須強化通報諮商窗口之管理及保密機制，得到勞動者之信賴，自不待言。

(二) 內部通報後是否進而為行政通報或其他外部通報

對於前述表示會首先選擇實施內部通報之 911 人，經詢

¹⁶⁷ 此應係與日本人習慣以較為含蓄婉轉之方式表達自己之想法或情緒之民族性有關吧？

¹⁶⁸ 參見：同註 153，「勞動者意識調查報告」，頁 22。

¹⁶⁹ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 22。

問實施內部通報後，如狀況未改善或事業單位未誠實處理，通報人是否會進一步提出行政通報或向媒體等外部通報？回答「會進一步通報」者為 24.4%，「原則上會進一步通報」者為 58.0%，兩者合計達 82.3%。而從本法之認知度加以觀察，對本法「相當瞭解」之 52 人中，表示「會進一步通報」及「原則上會進一步通報」者，合計高達 94.2%。對本法「有一定程度之瞭解」之 169 人中，表示「會進一步通報」及「原則上會進一步通報」者，合計亦高達 91.7%¹⁷⁰。由上開數據可知事業單位若接獲通報，應積極處理，切實審查，有過則改，若查無實據亦應迅速誠懇回應通報者，方能避免通報選擇更進一步之外部通報，對事業造成無謂之損害。

(三) 未先為內部通報之理由

前述之受測者中，表示其實施通報時，不先為內部通報而逕為行政通報或其他外部通報者有 799 人。經詢問其理由，回答（可複選）「認為即使是內部通報亦不會獲得充分的回應（或實際上曾遭遇此情形）」者為 37.0%，「有遭受事業單位解僱或不利處置之虞」為 33.4%，「無受理通報窗口」為 30.8%，「向行政機關通報可以獲得確實之回應」24.9%，「若通報一事為上司或同事知悉，有遭受職場霸凌之虞」20.9%，「向媒體等外部機關通報可以獲得多數人的關切」5.3%。¹⁷¹上述理由中除「向媒體等外部機關通報可以獲得多數人的關切」之比例偏低外，其餘五種理由均占有相當之比例，而因各該理由導致 1710 人中有高達 46.3% 的通報者捨內部通報不為，而逕為行政通報或其他外部通報，實與本法所採以內部通報為主，鼓勵事業發揮自淨功能之原則相左，值得事業單位省思，應強化保護機能以鼓勵通報者首先選擇內部通報。

(四) 外部通報之不安感

受調者中，表示其實施通報時，會直接選擇外部通報（包

¹⁷⁰ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 26。

¹⁷¹ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 27。

括行政通報及其他內部告發)者以及先為內部通報,若未獲得適切回應亦會進而實施外部通報者,合計有1549人。經詢問若實施外部通報時是否會抱持何種不安感?回答(單一選擇)「不會特別感到何種不安」者為21.7%,「實施通報之事是否會被事業單位、上司或同事知悉」為35.2%,「即使通報是否也得不到回應」為28.0%,「因為實施通報是否會給事業單位、上司或同事帶來困擾」為8.6%,「實施通報是否會導致事業單位業績惡化或破產,自己也失去工作」為6.3%。而以本法之認知度觀察,本法「相當瞭解」及「有一定程度瞭解」者,外部通報不會特別感覺不安者,分別為29.5%、23.5%,高於全體之平均值;然而抱持「實施通報之事是否會被事業單位、上司或同事知悉」之不安者,則分別為37.9%及30.0%,仍有相當高之比例¹⁷²,可見得有相當比例之勞動者對於保密機制頗有疑慮。

八、不通報之理由

對於表示即使知悉事業單位有不法行為,亦「不提出通報」及「原則上不提出通報」之受調者中,經進一步詢問其不通報之理由(可複選),回答「即使通報亦無改善可能性」者為27.8%,「與己無關」者為27.6%,「擔心通報之事被事業單位知悉有遭受解僱、降職、減薪、調換工作等勞務上不利處遇」者為24.8%,「通報內容是否在本法保護之列並無自信」為23.2%,「擔心通報之事被知悉後遭到職場排擠霸凌」者21.8%,「實施通報是否會導致事業單位業績惡化或破產,自己也失去工作」17.2%,「感覺背叛事業單位、上司或同事等而內咎」12.8%。此外,擔心因通報之事洩密遭受事業單位請求損害賠償為4.8%,擔心遭事業單位提出刑事告訴者亦有3.2%¹⁷³。

九、對於同事提出通報之看法

對於全體3000名受調者,經詢問其「知悉職場內有不法行為時,是否希望同事向事業單位提出通報?」,回答「希望同事通報」者為34.5%,「比較起來還是希望同事通報」者為47.7%,合計高達

¹⁷² 參見:同前註,「勞動者意識調查報告」,頁31。

¹⁷³ 參見:同前註,「勞動者意識調查報告」,頁32。

82.2%¹⁷⁴。有趣的是比較前述詢問勞動者如知悉勞動場所有不法行為，本身是否會考慮實施通報之調查，回答「會通報」（包括曾經實施通報）為 12.8%，「原則上會通報」為 44.2%，兩者合計為 57.0%，明顯低於本調查之 82.2%，可見得勞動者知悉有不法情事時，絕大多數覺得應該提出通報，若要由自己提出通報時，考量前述對於保密之信賴度不高、擔心遭到職場霸凌或不利處遇等各項理由，難免猶豫遲疑，轉而期望其他同事有人能仗義直言，此固為人情之常，尚難苛責，惟就制度之健全運作而言，如何加強制度之保護機能，實為本法之重要課題。

十、是否設置內部通報諮商窗口

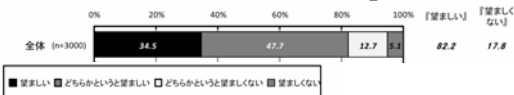
對於 3000 名受測者關於設置內部通報諮商窗口之調查，明確回答「已設置窗口」者為 23.9%，「預定設置窗口」為 4.0%，回答「不知道」者為 29.4%，而明確回答「未設置窗口」者則有 42.7%。以事業單位之員工人數觀察，人數較多之事業，設置窗口之比率有增加之趨勢，惟在員工人數超過 5000 名之事業中，已設置窗口之比例為 55.9%，雖已過半數¹⁷⁵，然亦難謂係高比例。依前述之調查結果觀察分析，事業單位設置通報諮商窗口有明顯提高勞動者對本法之認知度及通報意願之正面效果，故此點仍有待加強，以落實本法之立法目的。

十一、關於向事業單位等實施通報或諮商之經驗

（一）有無通報諮商經驗

事業單位設有通報諮商窗口之受調者為 718 名，實際詢問有無實施通報諮商經驗，回答「沒有想過要通報或諮商」者有 527 人（73.4%），「有考慮過通報諮商，惟實際上並未實施」者有 128 人（17.8%）¹⁷⁶，「曾經有通報或諮商」者僅

¹⁷⁴ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 34。



¹⁷⁵ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 38。

¹⁷⁶ 對照「勞動者意識調查報告」，頁 13，圖表 11 所示，前揭 718 名受調者中表示「會通報」及「原則上會通報」，亦即有通報意願者之比例雖高達 75.1%，而在此處進一步調查有無實際通報經驗時，回答「沒有想過要通報或諮商」者即有 527 人，比例高達 73.4%，再加

有 63 人 (8.8%)¹⁷⁷，可見得事業單位縱設有通報諮商窗口，實際為通報諮商之比例亦屬偏低。

(二) 通報諮商之對象

在前揭實際上曾經實施通報或諮商之 63 人中，向事業單位通報者為 51 人 (81.0%)，向行政機關通報者為 16 人 (25.4%)，其他外部通報者為 3 人 (4.8%)。¹⁷⁸

(三) 未通報之理由

對於前述「沒有想過要通報或諮商」之 527 人及「有考慮過通報諮商，惟實際上並未實施」之 128 人，共計 655 名受測者，經詢以未通報之理由（可複選），比例最高係回答「與己無關」者 144 人 (22.0%)，其次依序為「如被事業單位知悉通報之事恐怕遭受解僱、降職、減薪、調換職務等不利處遇」者 131 人 (20.0%)、「未能取得通報內容之確實證據」126 人 (19.2%)，「通報內容若被上司或同事知悉恐怕會遭到職場霸凌」125 人 (19.1%)，以上理由均約占各二成之比例。此外，「縱使通報亦無改善可能性」為 14.0%，「通報內容是否受本法保護並無自信」10.1%，「感覺背叛事業單位、上司或同事等而內疚」5.5%，「擔心通報會導致事業單位業績惡化或破產，自己也失去工作」4.3%，「自己亦涉及不法行為，擔心因通報而遭追究責任」1.1%¹⁷⁹。前述之各該理由均忠實反映出受測者之心聲，直接關乎本法之通報制度能否落實及健全運作，應有相當之參考價值。

(四) 關於實施通報後之經驗

1、是否因通報而遭受解僱等不利益處遇

上「有考慮過通報諮商，惟實際上並未實施」者有 128 人，比例亦有 17.8%。兩相數據尚有相當之落差，參見不通報之理由之調查數據，則前開有通報意願者高達 75.1% 之數據，是否受測者因受到本法公益色彩之暗示影響，於回答前問題時傾向選擇正面之答案，而產生落差所致？似值深思。若筆者之解讀無誤，而以後者之數據為可信，則事業單位設置之通報諮商窗口及通報保護機制恐未發揮應有之功能，實有再加強之必要。

¹⁷⁷ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 40。

¹⁷⁸ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 41。

¹⁷⁹ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 42。

前揭實際上曾實施通報諮商之 63 人，有 56 名係一般從業人員，餘 7 名係具有董事等身分（包括有兼任職員業務者）。經詢問是否有因通報而受到不利處遇？56 名一般員工中（可複選），有 35 人表示並未受到不利處遇，惟仍有 12 人表示有受到工作上之不利處遇，受到實際上的排擠敵視者有 11 人，遭到解僱者有 4 人。而在 7 名董事中（單選），表示未受到不利處遇者有 2 人，受到工作上之不利處遇、實際上的排擠敵視者各為 2 人，遭到解僱者有 1 人¹⁸⁰。依上述數據可知因通報而遭受不利之情形確屬存在，且即使是董事身分亦難豁免！無怪乎依前開調查數據顯示，有相當比例之受調者於是否提出通報時會有不安、猶豫及疑慮之情形，確為本法應正視之課題。

2、遭受不利處遇後之對應

對於回答通報後遭受解僱等不利處遇之 26 人，進一步詢問遭受不利處遇後是否有爭取權利之作爲？表示有具體採取爭取權利作爲者為 21 人（80.8%），包括「透過勞動局之斡旋等行政程序救濟」者有 18 人（69.2%）及「利用勞動調停、勞動審判、假處分、民事訴訟等法院程序」、「利用其他程序爭取」、「以協議方式爭取」者各為 1 人。而未爭取救濟者亦有 6 人（19.2%）¹⁸¹。

3、爭取救濟之結果

前揭採取爭取救濟手段之 21 人，其救濟之結果，獲得事業單位撤回不利處遇且以支付金錢方式解決者，有 13 人（61.9%）、獲得事業單位撤回不利處遇惟並未獲得金錢解決者為 6 人（28.6%）、事業單位未撤回不利處分惟獲得金錢解決者為 2 人（9.5%）¹⁸²

¹⁸⁰ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 43。

¹⁸¹ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 73。

¹⁸² 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 73。

4、爭取救濟所面臨之艱辛

對前述採取具體手段以爭取權益之 21 人，經詢問其爭取權益之過程中有承受何種艱辛(單選)? 認為「費用之負擔(如律師費用等)」及「耗時甚久」各為 8 人(38.1%)，「難以證明遭到不利處遇係因實施通報所致」為 2 人(9.5%)，亦有 2 人不認為沒有特別辛苦之處¹⁸³。由此調查可知通報者因通報而受到不利處遇時，若不願接受此不公平之結果，即必須要自行爭取救濟，而必須面對爭取救濟過程之各種挑戰和困難，不僅對於因公益而提出通報者造成不公不義之負擔，對照各項調查數據可知，在實質上亦使其他勞動者聞之而對公益通報怯步，不利公益通報制度之健全運作與發展，自有必要檢討改進。

(五)關於轉退職後之通報

1、有無轉退職後通報諮商之經驗

在 3000 名受調者中，經詢以對於有無轉退職後通報諮商之經驗? 回答有此經驗者為 130 人(4.3%)，「曾考慮要通報諮商，但後來未實施」者為 441 人(14.7%)，「未考慮過要通報諮商」者為 1509 人(50.3%)，「無轉退職經驗」者為 920 人(30.7%)¹⁸⁴。

2、轉退職後通報諮商之理由

對於前揭轉退職後實施通報諮商之 130 人詢問其理由(可複選)，回答「受到解僱或不利對待之危險性減少」者為 72 人(55.4%)，「遭到職場排擠敵視之危險性減少」者為 47 人(36.2%)，此外，「因通報而導致事業單位業績惡化或破產，自己也失去工作之危險性減少」者 20.0%，而亦有 10.0%之受測者回答「轉職或退職後，始知悉該通報之事實係違反法令」¹⁸⁵。

¹⁸³ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 74。

¹⁸⁴ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 49。

¹⁸⁵ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 49。

3、轉退職後未通報諮商之理由

前揭「曾考慮要通報諮商，但後來未實施」者為 441 人，經進一步詢問其未通報諮商之理由（可複選），回答「即使通報也無改善之可能性」者 33.3%，「擔心原先事業單位將自己是通報者一事散布出去」28.6%，「不知要向何處通報比較好」19.5%，「擔心原先事業單位中止支付退職金」13.6%，「對於想要通報之事實無法取得確實證據」10.9%，「覺得好像背叛事業單位或上司、同事等感到內疚」9.3%，「因通報而導致事業單位業績惡化或破產，害以前的同事失去工作」9.1%，「（行政通報、其他外部通報之場合）因洩漏原事業單位之秘密，擔心遭到事業單位刑事告訴」8.6%，「（行政通報、內部告發之場合）因洩漏原事業單位之秘密，擔心遭到事業單位請求損害賠償」5.9%，「自己亦涉及不法行為，擔心因通報而遭追究責任」4.8%，「與己無關」4.3%，「如通報之事為原事業單位知悉，擔心遭到其他不利處分、排擠敵視」1.6%。¹⁸⁶

4、關於轉退職後因通報而遭排擠敵視等之經驗

依前揭調查數據所示，3000 名受測者中，有於轉退職後實施通報者僅有 130 人（4.3%），「曾考慮要通報諮商，但後來未實施」者為 441 人（14.7%），超過實際通報者人數 3 倍以上，而進一步調查後者原本考慮通報後來卻放棄之理由，實有相當比例是擔心遭到不利之後果。而調查該曾實施通報之 130 人，回答「未受到敵視或不利益對待」者固有 56.2%，然回答「遭到不給付退職金等不利處遇」者亦高達 31.5%，「受到事實上之排擠敵視」亦有 8.5%，「受到其他不利處遇」有 6.2%，「遭到請求損害賠償」亦有 2.3%¹⁸⁷。此調查結果誠令人遺憾，可見得縱使是轉退職後已不在原職場中，實施通報

¹⁸⁶ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 50。

¹⁸⁷ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 51。

仍有承受不利處遇之高風險存在。

十二、關於交易對象之不法行為通報諮商

在全體 3000 名受調者中，經調查對於交易對象之不法行為是否曾提出通報諮商？經回答「不管交易對象有無不法行為，都沒有考慮過要通報諮商」者，超過八成，多達 2438 人（81.3%），「有考慮過要通報，但後來未實施」者為 490 人（16.3%），實際上曾經提出通報者僅有 72 人，占 2.4%¹⁸⁸。而對於前揭 72 人詢問是否因通報而受到排擠敵視等之經驗？（可複選）回答否定者固有 43.1%，惟「遭事業單位解僱」者高達 29.2%，將近三成，而「受到來自事業單位之排擠敵視或不利益對待」亦有 22.2%，「事業單位受到來自交易對象中止契約等不利益之處置」6.9%，亦有 5.6%遭到交易對象請求損害賠償¹⁸⁹。

十三、通報後之調查、改正措施

全體受測者中關於事業單位或交易對象之不法行為，曾經提出通報者有 197 名，經對該 197 名詢問通報後之調查、改正措施情形，回答有進行調查、改正措施者僅有 95 人（48.2%），而表示無調查、改正措施者高達 102 人（51.8%）¹⁹⁰。這樣的數據顯示雖然約有半數之事業單位對於通報有正面回應，惟仍有相當比例之事業單位對於通報之處置不夠積極。

十四、如何加強通報諮商窗口之使用便利性

對全體 3000 名受調者，詢問其對於事業單位如何加強通報諮商窗口之使用便利性之意見（可複選），固有 30.5%表示沒有意見，惟比例最高者為「建置機制使利用通報諮商窗口不致於遭受不利益」，高達 34.3%，其次依序為「加強宣傳通報諮商窗口之利用方法」26.8%，「確保通報之事不會為其他從業人員知悉」20.2%，「建立認同通報諮商之職場文化」12.3%，「將通報諮商窗口設置於機關外之獨立機構內（例如法律事務所或專門受理通報之公司等）」11.1%，「通報諮商窗口或內部通報之運作由機構外之第三者參與」6.5%，「提高通

¹⁸⁸ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 51。

¹⁸⁹ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 53。

¹⁹⁰ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 54。

報諮商窗口承辦人之知識及技能」3.7%¹⁹¹。綜觀上述關於通報諮商窗口之意見，除了「加強宣傳通報諮商窗口之利用方法」及「提高通報諮商窗口承辦人之知識及技能」之意見，尚與通報人之通報風險無直接關連外，其餘各該意見似乎得解讀為其共通之核心點無非係希望加強保護通報者之權益，不致因利用窗口通報諮商而受到解僱、職場霸凌或追究法律責任等不利處遇，此實係通報諮商窗口至少應確保之功能。

十五、提高通報保護制度實際效能所必要之措施

對全體 3000 名受測者詢問關於提高通報保護制度實際效能所必要之措施（可複選），比例最高者為「對於通報者不致於受到解僱等不利處遇之保護範圍，不應僅侷限於勞工，應擴大及於退職者及董事等」，占 38.6%，其次依序為「對於通報者之姓名、所屬單位應徹底保密，確實保護通報者之隱匿性」27.1%，「對於非屬犯罪之違反法令之通報亦應受到保護」26.6%，「對於尚未達到違反法令之危險行為等實施通報者亦應受到保護」19.5%，「不僅限於違反生命、身體、財產等相關法律，通報任何違反法律事實者均應受到保護。」18.8%，「經營幹部及從業人員應充分認識理解本法之旨趣及內容」18.0%，「不只向職場之通報，向行政機關或報導機關等之外部通報，應更容易實施」13.7%，「事業單位對於公益通報者為不利處遇，應科以罰則或行政處分等之制裁」11.0%，「受理公益通報之事業單位、行政機關、報導機關、消費者團體等，應適切調查及改正措施」9.8%，「對於出以不正當目的而通報者，應科以罰則或行政處分等之制裁」5.9%，「各事業單位應完整建置必要之機制，對於從業人員之內部通報能適切應對、發揮自淨作用」5.9%，「公益通報者本身亦涉及通報內容之違法行為，自主性通報時應減免其民、刑事責任」4.9%，「公益通報者於證明通報內容所需之必要範圍內，自勞動場所取出資料等情事，該行為所涉及之民、刑事責任應予減免。」及「對於提出有益之公益通報者，應支付報酬獎金」均為 4.8%，「事業單位配置之內部通報承辦人員應具備能適切運用、整備通報制度所必要之知識」4.5%¹⁹²。本問題所擬定

¹⁹¹ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 61。

¹⁹² 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 65。

供受調者選擇之答案項目雖多，惟可以從調查結果瞭解受調者之意見及本法未足之處，且與消費者廳所舉辦之專家檢討會、檢討法律修正、提昇本法之實際效能之方案等資料相互參見，筆者認為極有參考價值¹⁹³。

十六、關於設立公立之專職受理通報機關

經對全體受測者詢問：如在事業單位外設立公立之專職受理通報機關，是否認為較容易通報？回答肯定者為 78.1%，否定者則為 21.9%。¹⁹⁴

十七、發現機關內不法情事之開端

經詢問全體受測者，認為發現職場內不法情事之有效手段為何？（可複選）認為「從業人員提供情報、通報或諮商（包括向通報窗口及管理階層等之通報）」高達 53.7%，其次為「外部監查（依監查法人等之外部機關之監查）」則為 29.1%，「以從業人員為對象進行有關法令遵守狀況等之調查等」為 22.8%，「行政機關之調查」20.6%，「來自交易對象、一般利用者之情報」19.5%，「組織內部監查」18.7%，「體制內之管道（上司平常業務檢查、從業員平常之業務報告等）」11.5%，「偶然發現」8.7%¹⁹⁵。可見得從業人員平常直接處理業務，對於事業或機關內之狀況最能瞭解，透過其提供情報、通報或諮商對於發現組織內部之不法或各種弊病最為直接有效，更足證本法鼓勵保護勞動者積極提出公益通報係正確之立法方向。

十八、為使公益通報者保護制度能深入紮根，行政部門應強化之作爲

對於全體受調者詢問：為使公益通報者保護制度之意義、重要性能深植於全體社會經濟中，在制度之運用面上，行政部門應強化何種作爲？表示「向經營層峰推動」為 45.3%，「中央及地方行政機關應該適切地對應」38.9%，「完整建置事業單位之指導綱領及加強告知及宣傳」34.2%，「將先進、優良案例加以收集並積極介紹」29.6%，「建立對事業單位評價之機制」27.2%¹⁹⁶。

¹⁹³ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 96。

¹⁹⁴ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 70。

¹⁹⁵ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 71。

¹⁹⁶ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 68。

第五章 日本公益通報相關重要判決簡介

日本不論本法實施前乃至實施後，均陸續有發生勞工因公益通報遭到事業單位報復性解僱等不利處遇之事件，其中固然有爲了家庭生計而迫於無奈於職場中忍耐孤寂數十年者、亦有選擇含恨退讓離職而抱憾度日者¹⁹⁷，惟亦有不願屈服而選擇與事業單位堅決對抗，提起訴訟捍衛自身權利者¹⁹⁸。本文略舉數件本法實施前後，日本公益通報相關之重要判決，加以簡介分析。透過各該案例較爲深入之引介，可以對於公益通報保護之必要性、本法運作之實相、本法規範不足之處及須面對之課題等，有更爲鮮明之印象，易於掌握及瞭解本法之相關問題。

第一節 札幌老人特別養護中心虐待事件

一、事實及訴訟過程概要

平成 16 年（2004 年）5 月下旬，北海道札幌「ルミエール」老人特別養護中心入住老人之家屬向札幌市政府檢舉該中心內有看護員工對入住安養之老人實施虐待之行爲，同年 6 月 8 日，札幌市政府指示該中心應徹底調查，該中心立即於同年月 11 日召開緊急會議，決議於同年月 29 日設置檢舉信箱，惟同年月 18 日，該中心負責人卻已向札幌市政府報告經調查並無虐待情事。同年月 27 日，員工甲向負責人報告有目擊 A 員工對一位安養之 91 歲女性施以暴行虐待，負責人指示甲將此事向檢舉信箱投書，嗣後檢舉信箱陸續接獲多人檢舉 A 員工對老人暴行之投書。同年 7 月 28 日，負責人向 A 員工詢問調

¹⁹⁷ 詳見：本文第貳章、一及註 16、17。

¹⁹⁸ 例如：日本弁護士連合会消費者問題対策委員会編，通報者のための公益通報者保護・救済の手引，第 2 版（民事法研究会，2012 年 5 月），第 5 章，公益通報者相關重要判例，即列舉本法施行前之案例「山陽新聞社事件」等共 15 件及本法施行後之判例「札幌老人特別養護中心虐待事件」等共 7 件。至於前揭書之前一版，同出版公司、同編者之「通報者のための公益通報ハンドブック」（2005 年 11 月）則僅收錄本法施行前之案例「山陽新聞社事件」等共 15 件，併予敘明。讀者可自行參閱。另國內亦有研究報告詳細引介多件與公益通報相關之判決，讀者可自行參閱：107 年度法務部廉政署委託研究案，日本公益通報者保護制度之法制與實務研究，研究單位：政治大學，計畫主持人：林良榮，107 年 4 月 25 日，頁 14-28。

查，A 員工完全否認有虐待之事。負責人乃於同年 8 月 11 日起，對全體員工實施個人面談，面談結果，包括甲在內共有 6 名員工指證曾經目擊 A 員工有 7 件施暴行為，負責人則以該安養老人之身體並無受暴傷痕之紀錄，欠缺明確證據為由，認定 A 員工並無虐待事實。與此同時，負責人及內部幹部等卻開始對於指證 A 員工虐待事實之甲、乙兩名員工，或怒斥、或以故意令其無法參加緊急會議等方式，施以職場霸凌，甲乙二人遂於同年 8 月 27 日透過所屬勞動工會之上級團體向札幌市申報虐待行為，並向「北海道新聞」報社提供消息，該報社經查證採訪後開始持續報導此事。該養護中心於同年 9 月 28 日對入住者之家屬召開說明會，負責人表示雖然有人指稱 A 員工有虐待事實，惟並無目擊虐待行為之第三者等情，A 員工亦親自說明其並無虐待老人之行為。同年 10 月 1 日，經營該養護中心之社會福利法人以名譽受侵害為由，向該甲、乙兩名員工、勞動工會及報社記者等提起損害賠償訴訟，共請求 1500 萬日圓及刊登道歉廣告等。同年 11 月 10 日新任之事務局長對甲、乙二人施壓表示：「如對於提出內部告發一事道歉將撤回起訴」。甲、乙二人並不屈服，於同年 12 月 15 日提起反訴，主張名譽受損及向養護中心負責人反映後，竟遭到職場霸凌及原告提起本訴不當等理由，請求損害賠償。同年 12 月 20 日，札幌市政府對於該中心發出以虐待為理由之全國首次改善命令。平成 17 年（2005 年）3 月 11 日，某市議員亦以：「每個養護中心都有虐待」，對甲、乙二人施壓要求其撤回反訴，甲、乙二人並不屈從¹⁹⁹。札幌地方法院雖認定系爭虐待事實確屬存在，惟同時駁回本件之本訴及反訴。二審認定甲、乙兩名員工之通報係基於事實所為，駁回社會福利法人之本訴，判決反訴有理由，准許甲、乙兩名員工求償之精神慰撫金各 100 萬日圓。惟最高法院認為二審有關認定精神慰撫金之金額部分尚未周延，發回更審。二審法院更審仍認為養護中心對兩名員工之職場霸凌屬實，判賠兩名員工各 80 萬日圓²⁰⁰。

¹⁹⁹ 參見：「札幌地域労組」網站，特別養護老人ホーム ルミエール虐待事件の経緯，網址：<http://www.infosnow.ne.jp/~sgu/sgu-rumieru/RNEWS23B.htm>，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

²⁰⁰ 參見：東京弁護士会公益通報者保護特別委員会編，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通

二、判決要點

(一)原二審認定之要點

原二審認定之要點略以：按高齡者介護設施之從業人員發現設施內之高齡者有遭到內部職員虐待情事，應立即向市町村政府通報，通報者不得因通報而受到不利益處分，「高齡者虐待防止法」第 21 條第 1 項、第 7 項訂有明文。本件虐待行為發生之時點，該法雖尚未施行，惟該法之立法趣旨應予尊重（按本案於訴訟時，本法雖已生效施行，惟案發生時則在本法施行前，不適用本法）。養護中心認識到內部之安養者有受到虐待之可能性存在，應有義務列為最優先處理之課題，徹底調查有無虐待情事，而對於將上開虐待情事向經營者報告之內部職員應盡最大注意，以避免使其陷於不利之處境，且縱使內部職員向外部通報上開事實，養護中心亦有義務不對該職員施以不利處遇。本件通報者所提供情報之主要部分均可認為真實，安養中心理所當然應對 A 作更詳細之調查詢問，乃養護中心不為調查，卻逕予認定多件指稱 A 虐待事實之供述欠缺合理根據應屬虛偽而提起本訴，然養護中心只要稍加調查，即可知悉其提起本訴之權利並無根據，竟怠於調查而提起本訴，違法性堪以認定。綜合考量養護中心之霸凌行為及違法提起本訴，命養護中心基於不法行為之損害賠償，對甲、乙二人各賠償 100 萬日圓²⁰¹。

(二)最高法院之判決要點

最高法院判決則完全未論及「高齡者虐待防止法」及本法，基於以下各點，對於二審認為養護中心違法提起本訴部分並未支持，發回更審：1. 負責人雖過於疏略，惟 A 對於虐待事實則全面否認。2. 甲與 A 對質，A 仍一貫否認。3. 負責人感覺甲指證 A 施暴之報告內容本身有幾處有自相矛盾。4. 入所安養者之身體並無受到暴行痕跡之明確紀錄。5. 調查報

報制度を知り、守り、活かす，法律情報出版，2011 年 12 月，頁 55-59；註 198，通報者のための公益通報者保護・救済の手引，第 2 版，頁 160-161。

²⁰¹ 參見：前註，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 60-61。

告無法針對每件具體之虐待事實提出充分之證據²⁰²。

(三)更審判決

更審判決依照最高法院判決發回意旨，亦未認定本案之本訴係屬違法起訴，而僅認定養護中心對甲、乙二人確有霸凌行為，命養護中心對甲、乙二人各賠償 80 萬日圓²⁰³。

三、本事件之檢討

(一)對於通報者造成之訴訟負擔

本案經社會福利法人於平成 16 年起對包括甲、乙兩名通報者在內之 6 名被告起訴求償，一審於平成 19 年（2007 年）6 月 11 日，歷經二審判決及最高法院審理後發回，再經更審，始於平成 22 年（2010 年）5 月 25 日判決通報者勝訴，已長達約 6 年，此段審理期間對於勞工身分之通報者而言無疑是長期之折磨與煎熬²⁰⁴，所承受訴訟負擔之沉重可以想見，若從本案原告社會福利法人之權利救濟立場思之，僅僅對於報社等媒體請求慰撫金及刊登道歉廣告等應已足夠，並非除對通報者個人起訴以外別無他途，無從救濟。因此，在有關於外部通報之案例，應重視通報者應訴之沉重負擔，避免輕率對於通報者個人興訟，被通報機構有無充分履行事前之調查義務實亦有必要加以審慎檢證²⁰⁵。

(二)被通報機構可能以報復性訴訟來迴避禁止不利處遇之規定

關於本件之通報，「高齡者虐待防止法」中已有禁止對通報者為不利處遇之規定，本法第 5 條、第 3 條更明文規定通報者不論實施內部通報、行政通報或其他外部通報，均禁

²⁰² 參見：平成 21 年 10 月 23 日，平成 20(受)1427，謝罪廣告等請求本訴，慰謝料請求反訴事件，集民第 232 号 127 頁，判例タイムズ 1313 号，頁 115。

²⁰³ 參見：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 66-68。

²⁰⁴ 對報社新聞記者求償部分，於平成 21 年間上訴最高法院時即遭不受理駁回，記者勝訴確定，參見：「薔薇、または陽だまりの猫」，網址：https://blog.goo.ne.jp/harumi-s_2005/e/2e249b6564555dff41fd038dc4f27c，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

²⁰⁵ 參見：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 62、59。

止事業單位對其為不利處遇，本件發生時間較早，雖尚不及適用本法及「高齡者虐待防止法」，惟至少相關法律之基本精神對法院判決仍有實質上之影響效果，例如原二審判決即明言：「高齡者虐待防止法」雖尚未施行，該法之立法趣旨應予尊重等語，業見前述，此立場堪予肯定，惟更審法院認為禁止不利處遇並非即認定通報行為得以民事免責，在禁止行為之中不包括禁止對於通報者提起訴訟之行為。此種見解將使事業單位得以輕易對於依法實施正當通報之勞動者提起訴訟，明顯侵害禁止不利處遇規定之立法趣旨。本案自一審起即經法院認定虐待行為屬實，即使更審亦認定通報者之行為並無任何可非難之處，無論從「高齡者虐待防止法」或本法以觀，均合乎法律保護要件，屬於正當之通報。本件自新聞報導後至原告提起訴訟僅1個月的時間，從時程上看應可認為本件原告之起訴係屬於報復行為，綜合考量原告在起訴前後對於通報者之職場霸凌行為，可以認定原告本身不法行為應屬成立。最高法院固認為從利用裁判制度解決紛爭之觀點，本件原告起訴是否違法應慎重判斷，惟如係評價為不當利用裁判制度之興訟，鑑於前述禁止對於正當通報為不利處遇之法律趣旨，應認為顯然欠缺相當性而屬於違法起訴為當。往後，對於以杜撰不實之調查報告而向正當之通報者提起請求損害賠償訴訟者，應明確認定已違反禁止不利處遇之規定，從而，不論依據何判斷架構，實質上如何認定被通報機構之調查義務之程度實屬重要²⁰⁶。

(三) 可能使正當通報行為產生萎縮效應

如前所述，由於被通報之事業單位對於正當通報者個人提起訴訟會使通報者躊躇猶豫甚至放棄通報，是以從避免使公益通報產生萎縮效應，保護正當通報之觀點，將事業單位對於通報者提訴是否構成違法一事，過於嚴格縮限解釋，即有疑義。原二審及更審均已認定本訴原告之社會福利法人向

²⁰⁶ 參見：同註200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁62-63。

通報者表示以通報者向原告正式道歉作為撤回本訴之交換條件，則原告若係為了對於通報者施加壓力作為手段而提起訴訟，實已逸脫裁判制度之目的與精神，不得不認為此種提訴行為已構成違法²⁰⁷。

(四) 檢討被通報機構應盡調查義務之程度

本案最高法院認為欲認定原告之起訴違法必須通報內容欠缺事實根據，且原告明知或可得而知而仍提起訴訟，始足當之。依前揭見解，既以原告明知或可得而知通報內容欠缺事實為標準，即牽涉到被通報機構之調查義務應被要求到何種程度之問題。若以最高法院判決所述之見解觀之，負責人認為 A 均否認虐待事實，惟行為人完全否認不當行為之情形，頗為常見，雖本件受虐者之身體並無受虐痕跡，然受暴本就未必會留下傷痕跡證，仍不能逕為排除 A 有為虐待行為之可能。監督之行政機關之調查認為有虐待事實之懷疑而發出改善命令，雖然調查報告無法針對每件具體之虐待事實提出充分之證據，然此係因行政機關並非司法調查機關，法定權力受限所致，此乃當然之理。甲關於 A 虐待行為之報告內容雖有自相矛盾之處，然尚有多名員工均指稱 A 虐待之事實，負責人不應加以忽視，理當應更慎重加以調查，原告機構未為審慎之調查即逕行提起訴訟，難認已盡必要之調查義務。若以最高法院在本案所述之標準，則可以認定為違法起訴之情形將大為限縮，被通報機關將可怠於盡調查義務，輕率對通報者提起訴訟，如此將損害保護通報者之機制。因此，從保護通報者，不輕易容許被通報機構對於通報者請求損害賠償之角度，期待在思維上應朝向對於被通報機關課以事前調查義務，使被通報機關基於合乎社會立場之法律及社會通念，以通常要求之程度進行充分調查，慎重判斷是否起訴。此外，例如本件養護中心進行內部調查，詢問 A 時，令甲與 A 同時出席之作法，亦有危害到通報者之虞，其調查方

²⁰⁷ 參見：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 63-64。

法亦非適當。是以，應要求被通報機構平時即應自行檢討調查方法是否適當。又如被通報機構無調查之能力或有其他顧慮時（例如因組織較小，容易影響機關和諧或難以保密等），亦得考慮委託律師事務所等外部獨立機構調查²⁰⁸。

第二節 パナソニックプラズマディスプレイ²⁰⁹事件

一、事實概要

原告甲於平成 16 年（2004 年）1 月 20 日與パスコ股份有限公司（下稱パスコ公司）簽訂 2 個月僱用契約（每段僱用契約期滿即更新契約），同日起即被派遣前往パナソニックプラズマディスプレイ股份有限公司（下稱乙公司）之茨木工場工作，接受乙公司人員之指示從事製造部門之封裝工程作業。パスコ公司係承包家用電氣機械器具製造業務之公司，與乙公司之間締結有業務委託之基本契約，係獨立於乙公司外之公司，與乙公司間並無資本或人員關係，且其客戶亦非僅限於乙公司。乙工作場所之茨木工場內，現場封裝工程之管理人員及負責人均係乙公司之人員，甲僅接受乙公司之直接指揮，假日加班及休息時間等亦均聽從乙公司人員之指示。甲嗣後發現此僱用型態違反「勞動者派遣法」，於平成 17 年（2005 年）4 月 27 日，向乙公司申請改由甲直接僱用，惟未獲回應。甲於同年 5 月 11 日加入北攝地區勞動工會，該工會依「勞動者派遣法」第 40 條之 4 與乙公司進行團體交涉，要求乙公司直接僱用甲。同年 5 月 26 日，甲向大阪勞動局申告在乙公司之工作型態係「虛偽承攬」（按「偽裝請負」），違反「職業安定法」第 44 條及「勞動者派遣法」。同年 6 月 1 日，乙公司接受勞動局調查，同年 7 月 4 日，勞動局認定乙公司與パスコ公司間業務委託契約實係屬於勞工派遣契約，違反「勞動者派遣法」第 24 條之 2、第 26 條，發出指導命令要求乙公司應更換為勞工派遣契約。同月

²⁰⁸ 參見：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 66。

²⁰⁹ プラズマディスプレイ原文為 Plasma Display Panel，簡稱 PDP，國內稱「電漿面板」、「電漿顯示器」，參見國家教育研究院，雙語辭彙、學術名詞暨辭書資訊網，網址：<http://terms.naer.edu.tw/detail/1678809/>

20日，パスコ公司結束與乙公司之契約關係，乙公司則與其他公司締結勞工派遣契約。パスコ公司有詢問甲是否願移至其他部門工作，惟甲考慮想要接受乙公司直接僱用，繼續在原部門工作而從パスコ公司離職。

前述大阪勞動局在展開調查後，甲、北攝地區勞動工會與乙公司進行協議，要求乙公司直接僱用甲，同年8月2日，乙公司交付甲勞動條件通知書，其內記載契約期間至平成18年（2006年）1月31日止（其後即未更新）及業務內容為「PDP板製造—修理作業及準備作業等業務」。惟其實乙公司自平成14年3月以後就未再實施PDP板修理作業，有瑕疵之PDP板均直接廢棄。甲考量自己從パスコ公司離職後已無收入，且與乙公司交涉的艱辛過程，好不容易有此受雇的機會，對於契約期間及契約內容不再異議，在乙公司提出之僱用契約上簽名用印。甲自平成18年8月22日起，以乙公司員工之身分開始工作，惟自次日起，甲即隻身一人負責修理作業，且工作場所係以防止導電之布幕包圍，與周圍隔離。同年12月28日，乙公司即向甲通知該僱用契約於平成18年（2006年）1月31日終了，期滿不再接受甲之勞務。另一方面，北攝地區勞動工會於甲開始工作2日後起，就甲與乙公司前揭僱用契約與乙公司進行團體交涉，要求甲之業務內容應回復成以前甲所從事之封裝工程，乙公司未予回應，於平成18年2月起，僅由其他員工從事修理作業5日後，即停止此業務。

甲乃主張乙公司之解僱及改指派甲負責修理作業之命令均無效（亦即甲主張其與乙公司間有成立僱用契約），因而對乙公司請求：
1. 確認甲享有僱用契約上之權利。2. 給付薪資。3. 確認甲沒有從事修理作業之義務。4. 乙不法行為之損害賠償²¹⁰。

二、判決要點

（一）高院判決要點²¹¹

大阪高等法院判決認為：1. 乙公司與パスコ公司間之業務委託契約及パスコ公司與甲間之僱用契約係屬於脫法行

²¹⁰ 參見：同註200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁69-71。

²¹¹ 參見：大阪高等法院，平成20年4月25日判決，判例タイムズ1268号，頁94。

爲之勞動者供給契約，違反「職業安定法」第44條等規定，均屬無效。2.各契約雖屬無效，惟甲與乙公司間之實際關係爲具有法律依據之默示僱用契約，可連結至其後甲與乙公司間之僱用契約，從而命甲從事修理作業係違法無效之指派命令。3.乙公司對甲提出之僱用契約終了之通告係解僱之意思表示，屬於解僱權之濫用，無效，縱屬停止僱用之意思表示，亦屬拒絕更新契約權之濫用，無效。4.修理作業在乙公司經營上是否必要容有疑義，實可推認係特別爲甲而設，與甲之前所從事之封裝工程相較可知，強令甲長期孤獨作業，造成其肉體及精神上之負擔等，可以推認乙公司係對於甲申告乙公司「虛偽承攬」一事基於報復等之不當動機所爲，故解僱或停止僱用之思表示均構成不法行爲，爰准許甲之一部請求。

原告甲身爲一名勞工，對抗國際級之大型企業乙公司，獲得勝訴判決，此結果自然受到支持勞工者之大力肯定及贊揚，認爲法院站在保護勞動者之立場，此判決實具有劃時代之意義²¹²。

(二) 最高法院判決要點²¹³

本案經乙公司上訴最高法院，最高法院審理此案態度亦相當審慎，召開公開辯論庭，聽取雙方意見²¹⁴。有趣的是判決結果，關於僱用契約部分之見解與高院大相逕庭，最高法院廢棄原判決自爲判決，其要點以：1.本件係違反勞動者派

²¹² 例如：全國勞工工會連合總會（「全国労働組合総連合」），網址：http://www.zenroren.gr.jp/jp/news/2008/news080613_02.html，另外持相同意見甚眾，茲不贅述。另外如：東京東部工會（「全国一般東京東部労組」）亦發起拒買パナソニックプラズマディスプレイ股份有限公司商品之運動，見網址：<http://www.generalunion.org/jp/2012-04-05-04-04-41/169-2012-03-26-04-42-37/364-2012-03-26-04-44-42> 以上網址最後造訪日期均為：2018年11月18日。

²¹³ 參見：平成21年12月18日，地位確認等請求事件，案號：平成20(受)1240，刊於判例タイムズ1316号，頁121。

²¹⁴ 律師村田浩治（本件於高院審理時代理原告律師團之主任律師）亦發起呼籲民眾向最高法院簽名連署運動，見網址：<http://gkipress.blog42.fc2.com/blog-entry-60.html>，最後造訪日期：2018年11月18日。

遣法，無該當於勞動者供給之餘地，甲與パスコ公司間之僱用契約為有效。2. 甲與乙公司之間無從評價為已成立默示之僱用契約。3. 乙公司於期間終了對甲停止僱用係屬有效。而關於前揭最高法院判決 4 部分，最高法院則駁回乙公司之上訴，最高法院認為²¹⁵：乙公司自平成 14 年 3 月起，即未從事修理業務，本件乙公司命令甲從事修理作業係對於甲申告「虛偽承攬」一事出以報復等之不當動機所為，且自全部過程觀之，乙公司不再僱用甲之行爲亦不得不評價為係起因於甲申告而作出之不利處遇，原審之判斷及結論堪以認同。最高法院並提出補充意見以：甲與乙公司間之僱用契約並非係以白紙狀態下而締結，係為遵循大阪勞動局之改正指導命令而為之處置，惟乙公司命甲從事原業已未實施之修理作業並將甲予以隔離，不得不謂係違反「勞動者派遣法」第 49 條之立法趣旨之不利處遇，且甲雖基於自由意志於契約書上署名，惟可認為乙公司對於甲已經陷於無收入狀態中之事實有充分之認識，綜合各該事證，可謂針對甲之申告而作之不利處遇屬於不法行爲，停止僱用之行爲亦同²¹⁶。

三、本事件之檢討

(一) 本件之內部告發並不適用本法

本法於平成 16 年 6 月 18 日成立，自平成 18 年 4 月 1 日施行，本件甲向行政機關內部告發之時點為平成 17 年，雖在本法成立之後，惟尚未生效，就時點而言，並不適用本法。且就本法規定之通報對象事實而言，本件申告之內容事實雖係違反「勞動者派遣法」第 24 條之 2 及同法第 26 條，惟並無罰則，更無構成犯罪行爲之可言，亦非本法所規定之

²¹⁵ 參見：前揭最高法院判決，頁 10-12。

²¹⁶ 「日本労働弁護団」則公開發表聲明表示本最高法院判決不當判決，提出抗議。參見：「旧松下 P D P 事件最高裁判所の不当判決に抗議する」，網址：<http://roudou-bengodan.org/proposal/gen091221c/>該團體係全國性組織，總部設於東京，以維護憲法所保障之勞工、工會之權利為目的之律師團體，目前成員約 1700 名，可參見該團體網站，網址：<http://roudou-bengodan.org/>，以上網址最後造訪日期均為：2018 年 11 月 18 日。

通報對象事實，故本件之通報即非本法所保護之公益通報²¹⁷。

(二) 最高法院與原審關於僱用契約各自採取不同之判斷立場

關於甲與パスコ公司間之僱用契約是否有效？原審認為僅有「勞動者派遣法」上適法之派遣係自「職業安定法」所禁止之勞動者供給契約中排除，甲與パスコ公司間之僱用契約既非適法，不能排除於前揭職業安定法所禁止之勞動者供給契約之外，自應無效。最高法院則認為縱為勞動者派遣法上違法之派遣，亦得排除於職業安定法所禁止之勞動者供給契約之外，甲與パスコ公司間之僱用契約仍屬有效。

關於甲與乙公司間是否成立默示僱用契約？例來較多判例係以當事人間有無事實能認定合意之存在來作判斷，本件最高法院亦採相同立場。原審則是以規範「虛偽承攬」之違法狀態，從保護勞動者之立場來作判斷。惟若依照原審之見解，則向來判例所採用之通說見解即有遭到變更之可能性²¹⁸。

(三) 最高法院與原審間關於僱用或停止僱用是否屬於權利濫用之認定立場不同

原審認為：本案既不適用本法，則關於僱用或停止僱用是否有效？應回歸一般法理作判斷。乙公司對甲提出之僱用契約終了之通告係屬解僱之意思表示，為解僱權之濫用，為無效。縱屬於停止僱用之意思表示，亦屬拒絕更新契約權之濫用，為無效。最高法院認為：定有期間之僱用契約實質上與未定期間之僱用契約相同之情形，或者勞動者於僱用契約期間終了後對於僱用契約之繼續存在之期待可認為具有合理性之情形，如停止僱用欠缺合理之理由，在社會通念上認為不適當時，自不應予容許〔最高法院昭和 45 年（才）第

²¹⁷ 參見：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 75-76。

²¹⁸ 參見：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 77-78。

1175 號，民集 28 卷 5 號 927 頁、最高法院昭和 56 年（才）第 225 號，裁判集民事 149 號 209 頁參見）。惟本件甲與乙公司間之僱用契約自平成 17 年 8 月起均未曾更新，則客觀上乙公司拒絕更新之意圖相當明確，且該僱用契約既未定有契約更新之期間，即不能謂與未定有期間之僱用契約相同，甲對於僱用關係於原僱用契約期滿終了後仍繼續存在之期待不應認為具有合理性，故乙公司於僱用契約期間終了後停止僱用甲應予准許。是乙公司停止僱用甲既非解僱，自不得類推適用解僱權濫用之法理，且乙公司對甲停止僱用因非屬懲戒權之行使，自亦不得類推適用懲戒權濫用之法理²¹⁹。

關於最高法院上開見解，則有論者認為：即使依最高法院之前揭見解，依各案件之具體事由判斷，以報復之理由停止僱用得否進一步解釋為亦屬權利濫用而認定無效？亦值得思考²²⁰。

(四) 本判決並未提出認定屬於報復行為之基準

最高法院在本判決中支持高院之看法，亦認定乙公司命甲從事修理作業等行為屬於報復行為，且重要的是雖然最高法院認定僱用契約期間終了後，停止僱用並非權利濫用，惟認為乙公司停止僱用甲之行為亦屬對甲之不利處遇，均屬於對甲之不法行為，從保護勞工之立場而言，值得肯定。惟最高法院於本判決中則未提出判斷屬於報復行為之基準，故往後之案例中，亦祇得依個案具體事實來認定。

(五) 判定損害賠償金額偏低

最高法院固然維持原審命乙公司損害賠償之判決，惟甲原向乙公司請求精神慰撫金 600 萬日圓，而原審僅命乙公司賠償甲 90 萬日圓，最高法院亦維持此價額，與甲之請求有明顯之落差。有論者認為慰撫金雖異於實質之金錢損害，在數額之認定上較為困難，惟參見日本損害名譽之慰撫金數

²¹⁹ 前揭最高法院判決，頁 9。

²²⁰ 參見：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 77。

額，呼籲從 10 年前之 100 萬日圓行情提高至 500 萬日圓之行情以觀，本案之數額似嫌偏低²²¹。筆者認為由於本法對於事業單位之報復性行為並無罰則，法院雖認定乙公司有報復性之不法行為，惟命該事業單位支付之慰撫金過少，對於事業單位恐難收警惕之效，對於長年以來對抗勢力龐大之乙公司，承受煎熬的甲勞工而言是否公平？且就後續之影響而言，對於其他企圖提出申告通報之勞工而言，是否使之望而卻步？均值深思。

第三節 神戶司法書士事件

一、事實概要

原告甲係被告乙司法書士事務所之職員，乙事務所有經營債務整理之和解業務，依「司法書士法」第 3 條第 1 項第 7 款及「裁判所法」第 33 條第 1 項第 1 款等相關規定，司法書士於不超過 140 萬日圓之範圍內，得接受委任處理債務整理之和解業務，如超出該數額即屬於違反「弁護士法」第 72 條之非法執行律師業務行為（「非弁行為」）、應依同法第 77 條處以刑罰。惟乙事務所認為「司法書士法」所規定裁判外代理權之「紛爭目的之價額」不超過 140 萬日圓之範圍，係指債務人所受之經濟利益而言，祇要委任人所受經濟利益不超過此額度，事務所之業務即無違法²²²。甲於平成 19 年（2007 年）1 月間，請休假前往神戶地方法務局就勞動條件事宜進行諮商，並通報指稱乙事務所經營之債務整理之和解業務已超出裁判外代理權之範圍，法務局告知甲通報事實必須有證據為憑，否則無從判斷，甲返回後，利用工作機會，俟機取得事務所內關於其通報事實之和解契約書等資料複本帶回家中，再以電話向法務局通報²²³。法務局審查後認為應無違

²²¹ 參見：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 79。

²²² 關於此額度之認定標準，日本主要有「受益額度說」（日本司法書士連合會支持此說）及「債權人主張額度說」（日本弁護士連合會支持此說）之爭論。參見：八神聖，債務整理事業における司法書士の裁判外の和解代理権，名城大学法学会編，名城法学（柳澤秀吉教授退職記念号）64(1・2)，2014 年，頁 391-393。

²²³ 參見：同註 198，通報者のための公益通報者保護・救済の手引第 2 版，民事法研究会，

法，除向甲通知外，並透過司法書士公會將此見解轉達予乙事務所，乙事務所自認其業務合法，懷疑甲係基於特殊目的欲向乙事務所要脅而向法務局通報，認為甲私自將文件攜出之行為不應容許，乙事務所乃提出內容為甲自認其行為違法之確認書，要求甲在確認書上簽名蓋章，且向甲質問通報及攜出文件之理由，並交付將對甲作不利益處分之通知書。此外，乙事務所將文件保管場所上鎖，並將甲工作使用之電腦與乙事務所內之網路切斷聯繫，且完全不將司法書士助理之相關工作內容交給甲處理。由於甲與乙事務所間已喪失信賴關係，無法正常上班工作，甲與乙事務所於同年2月23日簽立合意書解除僱用契約，合意書內容載明：「經相互確認，除本合意書外，並無其他債權債務關係」，乙事務所則支付甲15萬日圓。嗣後，甲以乙事務所違法強行要求其離職，合意解除僱用契約應屬無效為由，起訴請求確認甲仍具有職員身分並請求乙事務所支付薪資及損害賠償等。一審判決²²⁴認定本案甲、乙間之離職合意約定有效，駁回甲確認職員身分及支付薪資之請求，惟認定乙事務所於甲在職期間，對甲所為之不利處遇應成立不法行為，乙事務所應給付甲慰撫金等170萬日圓。乙事務所不服上訴二審，仍遭駁回上訴，維持原判²²⁵。

二、判決要點

法院判決原告甲勝訴之理由要點，茲分項整理如下：²²⁶

(一)關於本法之適用

本件甲通報之對象係神戶地方法務局，甲具有充分且相當之理由相信乙已實施犯罪行為，合於本法第3條第2款之規定，應受本法之保護。又，由於在缺乏證據資料下欲行公益通報多有困難，故應解為為了實施公益通報將必要之證據文件（或其他複本）攜出之行為，係為了實施公益通報之附隨行為，亦為本法所保護之對象。亦即被告乙不得以認定本件甲將文件攜出之行為本身係違反服務規則或其他非

2012年5月，頁173-174。

²²⁴ 參見：神戶地方裁判所，平成20年11月10日判決，自由と正義，730号，頁72。

²²⁵ 參見：同註198，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁81-82，大阪高等裁判所，平成21年10月16日判決。

²²⁶ 參見：大内伸哉，キーワードからみた労働法(第132回)公益通報者保護法(part2)，ビジネスガイド，55(9)=856，2018年7月，頁89。

法違法之行爲，而將其解僱或作其他不利處遇。因本件確有被認定爲非法執行律師業務之事實存在，原告甲於有相當理由足以相信乙已非法執行律師業務之犯罪行爲之情形下，將此事實進行通報，應屬適當。被告乙強令甲爲無義務之行爲(在甲自認其行爲違法之確認書上簽名蓋章，並說出公益通報之內容及理由)，復在職場上排斥甲等一連串的行爲，該當於本法第 5 條第 1 項所規定禁止爲「其他不利處遇」。

被告乙固主張甲實施本件通報係出以不正當目的(即對被告乙施加壓力以利於甲自己勞動交涉之目的)，惟乙對於未加入僱用保險及非法執行律師業務之事均毫不在乎，且例如甲要請休假時，乙就以極爲苛刻之話語對待，示意要甲離職等，自甲之立場觀之，既有上開過程存在之情形下，縱使甲對乙心生不滿而提出本件通報，並非不合常情，不能據此懷疑甲係出以不當之目的而通報²²⁷。

(二) 被告乙事務所之不法行爲責任

本件通報是否受本法之保護取決於原告甲有無相當理由足以相信被告乙已實施犯罪行爲(非法執行律師業務)。只要參見司法書士法第 3 條第 1 項第 6 款、第 7 款之規定方式，即可輕易得知原告甲認爲：「司法書士超過 140 萬日圓金額之交涉並無裁判外代理權」因而提出通報一事，縱使被告乙對於裁判外代理權之範圍與原告甲採取不同之法律見解²²⁸，亦不得不謂被告乙對於原告甲有相當理由足以相信被告乙非法執行律師業務因而提出通報一事有充分認識之可能。從而，被告乙因出於過失實施本法禁止之違法行爲(對於原告甲之不利處遇)，應依民法第 709 條負損害賠償之責²²⁹。

(三) 離職合意之效力

²²⁷ 參見：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 82-83。

²²⁸ 關於金額之認定標準，第一審法院係採取「受益額度說」，否定「債權人主張額度說」；第二審法院則採取較為寬容之看法，承認裁判當時實務上尚無定論，存在兩說爭議之現況，二審認為不論採取何說，均應認為本案被告乙不構成違反弁護士法。參見八神聖前揭文頁 393-399。應留意者為，本案係以是否適用本法為重點(即本法第 3 條第 2 款「行政通報」中所要求之「目的正當性」及「相當真實性」之要件)，並非以判斷「紛爭目的之價額」為核心爭點。

²²⁹ 參見：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 83。

關於原告甲與被告乙間達成之離職合意，原告甲之意思表示並不能認為遭受詐欺或脅迫，亦不能認為意思形成過程及內容之中有何錯誤可言，原告甲不得否定離職合意之效力。

(四) 清算合意

實施不利處遇之使用者迫使離職之勞動者放棄因受到不利處遇之損害賠償請求權，使用者因而得以全部免除法律責任，其結果等同否定本法之存在意義，明顯違反正義。因此，要求放棄因本法第5條第1項所定之不利處遇所生之損害賠償請求權亦應該解為係同項所定之「不利處遇」，亦在禁止之列。本件清算合意中關於放棄因受到不利處遇之損害賠償請求權部分，係違反屬於強行法規之本法第5條第1項之趣旨，從維持法秩序之觀點難認有效。因此，此部分應解為依民法第90條之規定，無效²³⁰。

三、判決之檢討

(一) 本法「不正目的」之認定

本法第2條明文規定公益通報之主觀要件必須通報人非基於獲得不正利益或對他人加以不正損害及其他非法目的。以公平觀點，被通報對象即事業單位若主張通報人係出以不正目的，自應由事業單位負舉證責任。本法並未如妨害名譽罪所訂之「專以公益為目的」之構成要件，此乃因提出公益通報之背景，常牽連複雜之情況與原因，一般而言，尤其是事件發展至提出外部通報（行政通報或其他外部通報），自使用者與勞動者間之長期關係思之，實少有僅出以單一通報動機之情形，或多或少存有如情緒上之反彈、對於人事問題的不滿等原因，本難以期待公益通報完全係出於「專以公益為目的」。況通報之主觀目的係存於通報人心中，從外在客觀上加以認定並非易事，因此，祇要通報人確係基於客觀事實，通報之主要動機並非出以不正目的，即應受本法之保護。本件依法院前揭認定之事實可知，原告甲與乙事務所關於勞動條件有爭執，而前往法務局諮商進而提出通報，本案二審判決中亦認為：「亦非不得窺知原告有為使其與被告間之勞動談判有利進展之意圖。」惟縱使如此，法院仍認為原告之通報既係基

²³⁰ 參見：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁84。

於客觀存在之事實，認為被告乙應已構成非法執行律師業務行為，而提出通報，即使有其他利己之動機，亦非出以不正目的，在認定標準上係採較為寬容之態度，且容許利己或其他目的之存在²³¹。

(二) 過失之不利處遇

前已言之，原告甲通報內容之關鍵點在於被告乙事務所經營債務整理之和解業務，其裁判外代理權之「紛爭目的之價額」是否超過 140 萬日圓之範圍而違反弁護士法第 72、77 條之非法執行律師罪。惟關於認定「紛爭目的之價額」之標準，實務上向有「受益額度說」及「債權人主張額度說」之相對立見解，尚無定論。前者為日本司法書士連合會所支持，日本弁護士連合會則支持後者，各有立場，被告乙既為司法書士事務所，採用「受益額度說」之標準認為自己之業務並無違反弁護士法，自不意外。被告乙懷疑原告有不法之目的而實施公益通報，因而對其為不利處遇。第一審法院雖採用「債權人主張額度說」認為被告乙之行為已構成非法執行律師業務，原告甲之公益通報應受到本法之保護，被告乙對其為不利處遇自屬不法行為。二審判決雖未直接認定「紛爭目的之價額」應採用何種學說為當，且認為不論採取何說，均難認定被告乙之行為已屬非法執行律師業務，惟法院認為原告甲基於確實存在之客觀事實，於有相當理由足以相信乙已非法執行律師業務之犯罪行為之情形下，將此事實進行通報，應屬適當，仍應受本法保護。被告乙對於甲之行為受到本法之保護欠缺認識，亦無自覺自己之行為係本法所禁止，被告乙欠缺自覺固非全無理由，惟被告乙可輕易得知原告甲認為：「司法書士就超過 140 萬日圓金額之交涉並無裁判外代理權」而提出通報，故應認被告乙有充分之可能性得以認知原告甲有相當理由足以相信被告乙非法執行律師業務因而提出通報，被告乙因疏忽未為前揭認知，竟實施本法禁止之不利處遇之違法行為，應負損害賠償之責。由此可見法院對事業單位關於公益通報之容受度課以相當高之義務，事業單位縱無違法犯意、違法認識或包庇違法事實等，只要通報人有相當之理由足以相信事業單位有違法事實存在，並不以該通報內容之事實確已構成違法為限，事業單位

²³¹ 參見：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 86-87。

均不得故意或出以過失實施本法所禁止之行爲。故事業單位於實施通報後，應審慎調查通報事實之存否、真偽，事業單位縱然認爲本身並無違法，亦不得因此即輕率認定通報人係違法通報，而對其爲懲戒、解僱或其他不利處遇，否則即有應負賠償責任之可能²³²。

(三)放棄損害賠償之合意

法院認定本法第 5 條第 1 項係強行法規，本件清算合意中關於放棄因受到不利處遇之損害賠償請求權部分，係違反強行法規，依民法第 90 條之規定爲無效。依相同法理，本法保護通報者之解僱無效（本法第 3 條）、要派契約之解除無效（本法第 4 條）之規定亦均屬強行法規，有同一效力，不僅不得任意處分，因各條所定之解僱或解除契約所生之損害賠償請求權亦不得合意拋棄。

法院雖肯認原告甲與被告乙間之離職合意爲有效，然依客觀事證觀之，似可認爲原告甲係受被告乙強迫離職，則形式上雖係原告甲自願離職，惟實質上與受到被告乙解僱無異，若從貫徹本法之精神，保護通報者之立場思之，則本件之離職合意是否亦應認定係違反公序良俗而無效爲妥？容有再行研議之必要²³³。

(四)收集證據手段

本法除內部通報之保護要件最爲寬鬆外，實施外部通報不論係行政通報或其他內部告發，本法均要求通報人必須有相當理由足以相信通報內容之事實已發生或即將發生，此即所謂「相當真實性」（本法第 3 條第 2 款、第 3 款）。本法既要求「相當真實性」之要件，則必須有一定程度之證據爲憑，自不待言，惟應取得之證據之範圍及程度爲何？取得證據之手段是否會涉及違反守秘義務、毀損信用、妨害名譽甚或竊盜、侵占等民刑事責任？是否仍受本法之保護？此往往係通報者欲實施通報前所困擾之問題。關於公益通報收集證據之問題，本判決亦提供啓發性價值，法院認爲本件由於在缺乏證據資料下欲實施公益通報多有困難，故應解爲爲了實施公益通報將必要之證據文件

²³² 參見：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 87-89。

²³³ 參見：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 89-90。

(或其他複本) 攜出之行為, 係爲了實施公益通報之「附隨行為」, 亦爲本法所保護之對象。法院判決將本法保護實施公益通報行為之概念予以擴大, 包括收集證據行為在內, 值得肯定。惟所謂「必要」之證據文件, 其範圍爲何? 則應依個案認定, 尚有模糊空間。實際上, 本件原告攜出之資料有數份, 並非全係關於非法執行律師業務之通報事實, 然判決亦採取較寬容之態度認爲: 既然主要通報事實係關於非法執行律師業務, 應受到本法保護, 則本件全部通報亦應受本法保護等語。至於本法所保護容許之收集證據之手段及程度爲何? 本判決尚未觸及, 仍有待實務或立法補充。爲加強保護通報者, 亦有思考設置明確之免責條款之必要²³⁴。

第四節 骨髓財團事件

一、事件概要

原告甲係被告骨髓財團²³⁵〔匿稱爲「骨髓銀行」(「骨髓バンク」), 下稱被告乙〕之職員, 被告乙於平成3年(1991年)取得設立許可, 係以推廣骨髓移植爲宗旨之公益財團, 每年預算約14億日圓, 其中6成來自官方之補助金, 財團之意思決定機關係由理事長1名及約20名理事組成之理事會, 並自理事長中選出1名常務理事兼任事務局長, 綜理日常會務, 歷來均由厚生勞動省退任之高階人員轉任。另外, 從前揭理事中選出2名副理事長及10名常任理事。被告乙之事務局人員約80名, 其中正式職員僅約17名, 其餘均爲派遣社員或須持續更新僱用契約之約雇職員。案外人H自平成16年8月起擔任被告乙之常務理事兼事務局長, 總管事務局人員。

原告甲自平成5年(1993年)擔任事務局職員, 於平成17年(2005年)4月起昇任總務部長。由於被告乙並未設置職場霸凌、性騷擾等之通報諮詢窗口, 有多位員工向原告甲申訴抱怨H有職場霸凌、性騷擾及故意不更新勞動契約等情事, 原告甲乃於同年6月起向被告乙之

²³⁴ 失敗例に学ぶ『内部告発』: 公益通報制度を知り、守り、活かす, 頁90-91。

²³⁵ 原名「骨髓移植推進財團」, 2013年改組爲「公益財団法人日本骨髓バンク」, 簡稱「JMDP」, 參見官方網站, 網址: http://www.jmdp.or.jp/about_us/overview/history.html, 最後造日期: 2018年11月18日。

監督官署厚生勞動省或協力團體要求對H予以勸導改正言行。同年8月8日，被告乙之理事長電話告知原告甲前往擔任被告乙之常任理事之A律師之事務所協助調查。同月26日，A律師之事務所對理事長及原告甲提出一份報告書（下稱原始報告書），列舉H之不當言行，原始報告書指出：由於常務理事H自平成16年（2004年）10月起自以為是之言行，造成約雇職員對於是否能更新契約產生過度之恐怖心、職場內瀰漫低落之士氣，尤其有職員因為H有可認為構成職場霸凌、性騷擾之言行而考慮離職，為了避免事務局之運作發生障礙，希望及早處置等語。報告書中並具體羅列5名受到職場霸凌者及2名遭到職場性騷擾者，共計7名被害者之被害情況，調查被害者當日，原告甲並未同行。

平成17年10月5日，被告乙內部決定將原告甲自同月12日起，從原任之總務部長降調為制度改善參事，原告甲不同意此降調處分，於同月7日至11日間，將原始報告書影本郵寄給被告乙之副理事長及常任理事，並前往厚生勞動省強烈要求凍結人事，另向骨髓團體之志工團體及國會議員秘書說明，請求支援，且向被告乙之理事長寄送抗議文書。同月14日至17日間，「每日新聞」以「骨髓銀行失控」、「人事權濫用、性騷擾疑雲…」等標題加以報導，被告乙內部發生混亂，廣告贊助亦遭中止。

被告乙於同月下旬，以A律師為中心籌組內部調查委員會調查原始報告書之真偽，該委員會於同年11月18日作出結論，認為H常務理事性騷擾及職場霸凌之事實均無法認定。其後，被告接受東京弁護士會所推薦之B、C、D3名律師，設置外部調查委員會，調查原始報告書之真偽。平成18年（2006年）2月15日，該外部調查委員會提出調查報告書之結論為：1.原始報告書內存在有不正確之處，有可能影響該報告書本身之可信賴性。2.對照職場霸凌、性騷擾之定義，並不能斷定H常務理事之言行確已構成職場霸凌、性騷擾，惟H身為上司，確有不妥適之言行無誤。內部調查委員會未認清H行為之重要性而斷定沒有騷擾事實，亦有問題。

被告乙於同年3月20日，將內部調查報告及外部調查報告認為無法認定H有職場霸凌、性騷擾之結果對外發布，B律師對此提出抗

議書並退還律師報酬。被告乙於同年4月15日，召開究責調查委員會討論原告甲有無應受懲戒事由，同日亦聽取原告甲之答辯，同年5月31日命原告甲提出答辯書進行討論，同年9月17日，被告乙作出對原告甲應予解僱之結論。另一方面，原告甲於究責調查委員會中，要求應開示前揭內部、外部調查委員會之調查報告書，惟遭究責調查委員會拒絕。

被告乙依據究責調查委員會之意見，要求原告甲自行辭職，遭原告甲拒絕，同年9月26日，被告乙命令解僱原告甲，其理由主要以：1.原告甲提出誹謗、中傷常務理事H之虛偽不實的原始報告書。2.原告甲怠於慎重保管原始報告書，以至遭新聞報導嚴重損害被告乙之社會信用。3.原告甲將人事調度向外部洩漏，運作推動人事凍結等。

原告甲乃起訴主張解僱無效，請求確認勞動契約上之受雇身分存在，並請求支付未給付之薪資及慰撫金。東京地方法院判決原告甲勝訴，被告乙上訴二審，上訴審繫屬中與原告甲達成和解²³⁶。

二、判決要點²³⁷

地方法院判決要點如下：

(一)原告有無不當目的之認定

原告提出原始報告書一事與其說係內部告發，不如謂係基於總務部長之職責所應為之事。原告若將非屬事實之內容出以不正當之目的，以不妥當之方法為之，自應構成懲戒事由，惟原始報告書指摘H常務理事有性騷擾及職場霸凌等事例，要求對其加以指導、改正，只不過是指導、改正之開端而已。原始報告書之內容基本上係符合事實，H常務理事遭評價為性騷擾及職場霸凌之可能性甚高，存在甚多不妥當、有問題之言行，報告書之部分內容與客觀事實不一致不應逕認為違法。原告提出原始報告書縱使以更換H常務理事為目的，且H常務理事若遭撤換原告亦有就任之可能性，惟要求對於該言行有問題之人予以指導、改正，並不能逕認為係屬

²³⁶ 參見：同註200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁105-107；同註198，通報者のための公益通報者保護・救済の手引，第2版，頁169-170。

²³⁷ 參見：東京地方裁判所，平成21年6月12日判決，判例タイムズ1319号，頁94。

於不當之目的。

(二) 手段相當性之認定

原告身為總務部長，既然認知 H 常務理事有不適切之言行，本於致力改善職場環境之義務，雖考量到被害者之隱私，仍向上級長官即被告之理事長提出報告，此縱非被害者所期望，亦無問題。因此，原告提出原始報告書之行為並不構成懲戒事由。

(三) 關於原告洩漏原始報告書內容

原告應該本於細心之注意以管理原始報告書，雖無客觀證據證明原告將原始報告書之內容洩漏給媒體，惟原告對於內定遭降職之處分以高調大動作抗議，於過程中洩漏了報告書之內容，實不得不謂有違反資訊管理義務之情事。原告之抗議行動係由於被告對於 H 常務理事有問題之言行未作確實之調查反而欲對原告降職處分之反彈，以及對於 H 常務理事之問題言行有不能改正之憂慮，其中一部分事實，仍有難以評價之處，而於前述之抗議過程中，復有資訊持續洩漏給媒體等情形，惟究其原因，係出以被告急於對 H 常務理事有問題之言行應作確實之調查並加以糾正所致，基於以上之情狀，被告以原告違反資訊管理義務為由加以解僱，失之過重，欠缺客觀合理性，於社會通念上並不適當。

(四) 關於人事凍結之行動

被告之理事長具有人事權，原告施加外部壓力企圖凍結遭降級之人事處分，其行為並不妥當，固該當於懲戒事由，惟此亦為原告對於遭到不當降級之對抗措施，被告對原告解僱欠缺客觀合理性，於社會通念上並不適當。

(五) 本件解僱行為之不法性

原始報告書之記載內容基本上均為事實，被告未真誠對應，缺乏事實根據即將被告降級，進而為無效之解僱，一連串之對應過程至少有過失，考量原告於本訴中請求確認勞動契約上之地位及請求薪資、獎金應予准許及原告施加外部壓力企圖凍結遭降級之人事處分等情，被告給付原告慰撫金

50 萬日圓應屬適當²³⁸。

三、本案件之檢討

(一) 法院對於非出以不當目的從寬認定

原判決認為：原告提出原始報告書與其說係內部告發，不如謂係基於總務部長之職責所應為之事等語，直接指明原告提出報告係其職責上應為之義務，肯定原告提出報告之正當性。原判決更進一步認為：原告提出原始報告書縱使以更換 H 常務理事為目的，且 H 常務理事若遭撤換原告亦有就任之可能性，要求對於該言行有問題之人予以指導、改正，並不能逕認為係屬於不當之目的等語。是法院認為即使原告有可能係為將 H 常務理事拉下，獲得自己昇任之目的，而提出通報，於此情形下，原告基於職責而通報，該行為本身既有其積極意義，仍不能逕予否定其目的之正當性，顯然本案法院對於非出以不當目的係從寬認定，並非侷限於須專以公益為目的，而不得摻雜其他私人之目的。本法於平成 16 年 6 月 18 日成立，至平成 18 年 4 月 1 日起施行，本件之通報是在平成 17 年間，尚無從適用本法，法院判決亦不能直接引用本法之依據以保護原告，惟原告遭被告解僱時，本法已生效施行，原告提出本件訴訟，法院於審理本案時，體察本法之相關規定及立法精神而對原告為有利之認定，並非不可想像之事，從保護實施通報身為勞工之原告立場，法院之實務見解仍自有值得參考之處。以本法而言，不論是內部通報或外部通報，均須通報人具備「目的正當性」之要件為前提。惟「目的正當性」之認定標準如過於嚴苛，則通報人之通報易遭認定為係出以不當之目的而不受法律保護，有違本法之精神，可能造成保護通報者制度萎縮效應。本件判決之見解與本法加強保護公益通報者之立法精神相符，值得肯定，其見解對於嗣後本法實施後之案例，頗有值得參考引用之價值

²³⁸ 參見：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 108-109。

239。

(二)A 律師參與本事件之公正性疑慮

A 律師係被告常任理事之一，本件原始報告書係在 A 律師所屬之律師事務所調查後於平成 17 年 8 月 26 日提出，原始報告書內容雖對 H 常務理事作不利之認定，然被告卻旋即於原始報告書提出後一個多月，即對原告作出降調之不利處分，則 A 律師既擔任被告之常任理事，在被告之決策過程中扮演何種角色？難免令人啓疑。被告嗣後又以 A 律師為中心，籌組內部調查委員會調查原始報告書之真偽，A 律師不但未迴避婉拒接受此任務，以示立場之公正、客觀及確保內部調查委員之程序正義，反參與主導調查，且該委員會調查結果，竟認為 H 常務理事性騷擾及職場霸凌之事實均無法認定，作出完全與原始報告相反之結論，則內部調查委員會之運作是否超然？內部調查報告是否公正可信？更有疑問，此種作法實令人難以苟同²⁴⁰。

(三)律師參與外部調查委員會之應有作法

被告是否有利用外部調查委員會以遂行解僱原告之目的固難斷言，惟從結果以觀，被告確有將外部調查委員會之調查報告內容加以扭曲而對外發布之情形，令人搖頭，被告之作法亦導致擔任該外部調查委員會主任委員之 B 律師憤而提出抗議，並退還律師報酬！日本企業時常會邀請律師參加調查內部之不法或醜聞，日本弁護士連合會亦檢討外部調查委員會之應有作法，於 2010 年 7 月 15 日提出「企業等不法醜聞事件外部調查委員會指導綱領」(「企業等不祥事における第三者委員会ガイドライン」)，並於同年 12 月 17 日修正，在前揭指導綱領中，為強化律師在調查時獨立性，於第一部基本原則中即揭示「獨立性、中立性」之原則，並於第

²³⁹ 參見：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 112-113。

²⁴⁰ 參見：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 110-111。

二部指導方針中，亦具體規定獨立性、中立性之作法，並明文與企業有利害關係者，不得擔任調查委員等內容²⁴¹，以供律師參考遵循²⁴²，此種作法亦值得我國參考。

第五節 島根縣勞工生活互助會事件

一、事件概要

本件被告係「全國地方自治團體勞工生活互助協會」（按日文名稱爲「全日本自治体労働者共済生活協同組合」，下稱「全國勞工互助會」）之島根県分會。「全國勞工互助會」係以在全國地方自治團體及從事公共服務之地方勞工團體之勞動者爲成員，依據「消費生活組合法」所設立之組織²⁴³。被告具有代表及意思決定機關，爲無權利能力之非法人社團，關於職員之招募任用係依據就業規則獨自運作。原告自平成 17 年（2005 年）4 月 1 日起，受僱於被告，擔任囑託社員，僱傭契約定有期間，期滿再更新續約，最後一次更新僱傭契約爲平成 20 年（2008 年）4 月 1 日，契約期間 1 年，月薪 30 萬 6700 日圓。

「全國勞工互助會」有經營汽車互助業務²⁴⁴，依規定僅限於該互助會之會員、配偶及同居之父母、子女等人所有之汽車始能加入互助契約。惟「全國勞工互助會」自平成 8 年（1996 年）左右起，准許非同居之子女所有之汽車得加入互助，至平成 19 年（2007 年）以降，已有包含被告在內之 15 個縣的分會均採取同樣之方式。此外，被告之職員中如係自治團體之員工，發生車禍事故時，縱該員工當時未加入互助契約，亦得虛偽填載車禍前已加入互助之不實契約，而接受互助金之支付。

²⁴¹ 參見：「日本弁護士連合会」網站，網址：https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2010/100715_2.html，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

²⁴² 參見：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 111。

²⁴³ 參見：全日本自治体労働者共済生活協同組合該會網站，網址：<http://www.jichiro-kyosai.jp/>

²⁴⁴ 類似汽車保險，該業務將於 2019 年 4 月廢止，見該會網站：<http://www.jichiro-kyosai.jp/syoukai/index.html>，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

原告擔任查核員時發現上述違反互助規約及偽造契約之問題，即於平成 19 年 10 月 9 日向「全國勞工互助會」總會之損害調查部部長等人通報，次日除再向前開對象通報外，並向總會之綜合企畫部部長通報。其後，原告並向總會之事務局長、損害調查部部長、總部會法令遵守對策室等作說明。

然而，總會關於前揭違反互助規約之問題，雖已於平成 19 年 11 月 14 日決定廢止，惟對於後續加入之情形仍予准許；關於偽造契約問題，總會亦未建構防止再發生之機制對策，且未對職員及會員作出公告，原告覺得總會並無改革之意，遂考慮要向行政機關等實施外部通報。

平成 20 年（2008 年）8 月間，原告趁被告之事務局長電腦啓用中暫時離席之空檔，以自己之 USB 裝置將事務局長電腦中關於前開違反互助規約及偽造契約之多筆資料複製後，分別存入自己辦公室所使用之電腦及自己家中之個人電腦中，並將檔案列印成書面資料。同年 10 月 29 日，原告將前揭二問題之相關事項向厚生勞動省作通報，並檢附自己正常業務上可取得之文書及前開自事務局長電腦中取得之一部分資料。平成 21 年（2009 年）2 月 26 日，被告拒絕更新自同年 4 月 1 日起與原告間之僱傭契約。同年 3 月 5 日，原告儲存有前揭資料之另一支 USB 裝置遺留在被告辦公室 3 樓沙發上被發現。同年 6 月 17 日，原告就遭到被告停止僱用一事，申請勞動審判。同年 8 月 11 日，勞動審判認定原告有僱用契約之受僱身分，並確定在案，惟被告卻於次日，另以書面表示原告以不法手段自被告事務局局長之電腦內取得資訊一事之理由，依就業規則立即解僱原告。

平成 22 年（2010 年）4 月 12 日，厚生勞動省認定被告確有違反互助規約之問題要求被告改正，關於偽造契約之問題則轉知法務省依法處理。原告則均未向法務省提出通報。

原告主張被告對其解僱無效，起訴請求確認勞動契約上身分存在及遭被告拒絕工作期間之薪資及遲延損害。第一審判決原告勝訴，被告上訴二審，卻逆轉改判原告敗訴，原告上訴最高法院仍遭駁回敗訴

確定²⁴⁵。

二、判決要點²⁴⁶

(一)一審判決

地方法院判決原告之請求均予准許，其理由略以²⁴⁷：

- 1、本件可以推論原告取得資訊之目的係關於被告乃至「全國勞工互助會」總會違反互助規約及偽造契約之問題，欲向行政機關等提出通報時作為資料之用。實際上，原告所提出之資料中，即有記載被告對於偽造契約之問題知情及被告乃至「全國勞工互助會」總會之對應方針，此資料作為內部告發之用，自有相當高之必要性。此外，原告所取得資料之內容難謂係如顧客之信用資料等具有高度機密性，至少，原告身為被告之職員，系爭資料亦難謂係應對原告保密之內容。而且，實際上並無充分證據顯示原告取得之資訊有外流至厚生勞動省以外之單位，亦無被告因情報外流而受到損害之充分證據。是本件毋寧認為原告之行為對被告及「全國勞工互助會」而言，實有助於糾正、抑制其等違反法令之行為。況原告雖向被告及「全國勞工互助會」總會作內部通報，迄平成20年8月為止，均未見被告或「全國勞工互助會」有採取充分之改正措施及防止再發生之對策。綜上情事以觀，應可認原告取得資訊行為之違法性實已相當程度地減輕。原告取得資訊之行為縱非純係出以公益之目的，其中亦夾帶有圖利自己勞動條件之私益在內，此點固不能否

²⁴⁵ 參見：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 114-117；同註 198 通報者のための公益通報者保護・救済の手引第 2 版，頁 181-182。

²⁴⁶ 一審判決為松江地方法院，平成 21 年（ワ）第 433 号，平成 23 年 2 月 2 日判決。惟一、二審及最高法院駁回之裁判內容均未登載於判例集。一審判決之見解常為相關文獻所引用，然而依筆者所見，本案二審及最高法院裁判之相關評論極少。

²⁴⁷ 判決要點綜合整理自以下資料：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 p117-119；同註 198，通報者のための公益通報者保護・救済の手引第 2 版，頁 183-184。

定，惟並不影響本案之結論。

- 2、原告於平成 21 年 3 月 5 日，將儲存前揭相關資料之另一支 USB 裝置遺留在被告辦公室 3 樓沙發上被發現一事（被告於訴訟中追加主張原告遺留 USB 裝置之行爲違反情資保管及管理義務，構成解僱事由），並無足夠證據可認原告係出以故意所爲。系爭資訊難謂具有高度機密性，遺留裝置之地點雖係被告之員工可能經常出入之場所幸而已爲被告所發現，然並無證據可證系爭資料有外流而造成具體損害，亦無充分證據可證明被告關於資訊管理有對原告在內之職員們作何指導，例如禁止將 USB 等記憶裝置攜出辦公室外、要求應設定密碼等事，綜上所述，即不能認原告遺留所取得資訊之行爲有高度違法性。
- 3、原告之行爲尚不該當於被告就業規則所定之重大違反服務規定事由，本件解僱欠缺客觀合理之理由，依社會通念不能認爲適當，屬於權利濫用，應爲無效。

（二）二審判決

本案被告上訴二審後，判決逆轉，二審法院認爲「汽車互助問題正在解決中，以不正方法取得資訊並無必要」，被告解僱原告係合理正當。廢棄一審原告勝訴判決，駁回原告之訴²⁴⁸。

三、本事件之檢討

（一）本事件最終判決結果不利公益通報者保護制度之發展

原告未經許可，私自使用事務局長之電腦複寫資訊以作爲蒐集證據之手段，形式上觀之似構成不法，本案一審法院判決原告勝訴，受到多方肯定，被列爲公益通報制度之重要參考判決，遺憾的是二審及最高法院並未支持。若依據本事件嗣後確定判決之結果，一審判決之法律見解無法作爲保護

²⁴⁸參見：產經新聞網站 2013.10.23，內部通報の男性が逆転敗訴 「解雇は正当」 広島高裁松江支部，網址：<https://www.sankei.com/west/news/131023/wst1310230012-nl.html>，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

公益通報者之一般判斷標準，往後認定對於內部通報者之解僱是否正當，只能依具體個案加以判斷，因而有論者表示如此一來，祇能期待於作判斷時本法之立法精神不要被埋沒了²⁴⁹。惟既無可供預期之明確保護標準，則有通報意願者於考慮是否確實提出通報時難免發生猶豫躊躇之情形，不利於公益通報者保護制度之運作。

(二) 本法未明確規定告發之手段、方法之相當性

本法於平成 18 年 4 月 1 日起施行，本件之外部通報係在本法施行之後，應有本法適用，惟一審判決結果雖認定解僱原告之處分無效，使原告權益得受保護，卻未提及本件原告之行政通報是否係得依本法受保護之公益通報，此乃因本件之爭點在於以不法手段取得資訊能否作為解僱之理由，於此爭點之判斷上，即未見得有必要提及是否適用本法之故。本法施行前，有關內部告發之懲戒、解僱等是否屬於權利濫用，其判斷標準在於有無「告發之正當性」，其要件有三，1. 告發內容之真實性乃至相當真實性。2. 告發目的之公益性。3. 告發手段、方法之相當性。本法施行後，內部告發可以區分為依本法保護之「公益通報」及非受本法保護之「其他內部告發」，後者之判斷仍依循以往之標準，惟在本法所保護之「公益通報」場合，關於告發手段、方法之相當性本法則並未明確規定，縱使如此，為實施公益通報而以不法手段取得資訊之情形，仍可依援用前述 3 之告發手段、方法之相當性之標準。雖然如此，以保護公益通報為主旨之本法對此重要之點未明確規定，反向外援用例來之判斷標準，實難謂完備。再者，本件被告亦可能係考量本法規定有前揭不足之處，因而在訴訟策略運用上，主張原告取得資訊之手段不法為理由予以解僱，以規避本法第 3 條第 2 款所規定對於行

²⁴⁹ 參見：內部通報者が逆転敗訴---広島高裁松江支部企業法務ナビ，網址：<https://www.corporate-legal.jp/%E6%B3%95%E5%8B%99%E3%83%8B%E3%83%A5%E3%83%BC%E3%82%B9/%E8%A8%B4%E8%A8%9F%E3%83%BB%E8%A1%8C%E6%94%BF/1385>，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

政通報通報者之保護規定。由上可知，本法既未明確規定告發手段、方法之相當性，致本件一、二審之認定相違，難免造成民眾對於本法無所適從，實有必要加以檢討補強²⁵⁰。

(三)本件判斷基準與與神戶司法書士事件之比較

1、關於「目的正當性」之判斷

本件原告實施通報之目的與取得證據方式與前述「神戶司法書士事件」有相似之處，自有相互參見比較之價值。就通報之「目的正當性」而言，本案第一審法院認定：原告並非純係出以公益之目的，其中夾帶有圖利於自己勞動條件之私益在內，此點雖不能否定，惟認為並不構成不正當之目的等情；「神戶司法書士事件」法院亦認定：該案之通報人即原告與被告事務所間關於勞動條件有爭執，原告有為使其與被告間之勞動談判有利進展之意圖等情，惟亦肯定原告之目的正當性。亦即在兩案中之通報人提出通報之目的雖均可能摻有為圖私益之目的，然尚不至因此即認為屬於不正目的。

2、關於取得證據手段合法性之判斷

關於取得證據手段合法性之判斷，本法並無明確規範。在「神戶司法書士事件」中，法院認為：由於在缺乏證據資料下欲實施公益通報多有困難，故應解為為了實施公益通報將必要之證據文件（或其他複本）攜出之行為，係為了實施公益通報之「附隨行為」，亦為本法所保護之對象。本件第一審法院在說理上，並未直接敘明原告私自從事務局長之電腦中複寫資料係為實施公益通報之「附隨行為」，而是認為：原告之行為有助於糾正、抑制被告及「全國勞工互助會」之違反法令行為及被告或「全國勞工互助會」於接獲內部通報後並無採取充分之改正措施及防止再發生之對策等事由，可認原告取得資訊行為之違法性實相當程度地減輕等情，以

²⁵⁰ 參見：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 119-120。

「欠缺違法性」之觀點認定原告之行爲合法。此兩判決之理由構成及論點雖尚非完全一致，惟從結果觀之，對於保護通報者之功能均有正面積極之意義。然本件第二審判決以「汽車互助問題正在解決中，以不正方法院取得資訊並無必要」爲由，判決原告敗訴，此與前述第一審法院認定被告或「全國勞工互助會」於接獲內部通報後並無採取充分之改正措施及防止再發生之對策等情相左，第二審判決理由之說服力容有疑義。無論如何，本件一、二審判決大翻轉之結果實突顯本法關於爲實施公益通報之蒐集證據手段漏未規定，造成適用上之爭議，從而可能大幅減損本法保護公益通報者之功能，應係不可否認之事實。

(四) 行政機關之處置尚有檢討改進之空間

依判決認定之事實，原告於平成 20 年 10 月 29 日向主管之厚生勞動省提出行政通報，厚生勞動省經過 1 年半始於平成 22 年（2010 年）4 月 12 日對被告發出指導改正命令，且該省之承辦人員又將本件通報人即原告之姓名及通報內容通知「全國勞工互助會」總會。依平成 17 年 7 月 19 日公布，於本件案發當時施行中之「國家行政機關處理通報指導綱領（外部勞動者之通報）」之內容，明文揭示：「各行政機關應留意保護公益通報之個人資訊及完整建置迅速且適切地處理通報之機制」、「不得洩露通報相關之秘密」、「爲保護通報人之相關秘密，應注意避免讓通報人曝光」等²⁵¹。本法及指導綱領對於行政機關接獲通報後應於多少期間內作出具體處置，固未有明確規定²⁵²，惟以本件而言，行政機關自接獲通報後至終於作出處置，發出指導改正命令，期間長達

²⁵¹ 參見：平成 17 年 7 月 19 日，「国の行政機関の通報対応に関するガイドライン（外部の労働者等からの通報）」。

²⁵² 有論者認為應考慮修法時明確訂定期間，參見：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 126。惟筆者認為各事件之案情互殊、繁簡不一，規定統一期間，恐非易事。

1 年半，早已逾越調查所必要之程度，可謂已達到嚴重遲滯
拖延之程度，實難否認，又未注意對於通報人個人資訊及通
報內容之保護，行政機關對於本案之處理不符合本法之精神
自不待言。且依厚生勞動省之調查報告所示，該省處理通報
事件之體系亦不完整，實有檢討加強改進之必要。應迅速在
體制內建立處理行政公益通報之健全機制，並加強人員對本
法及公益通報保護制度之認識及訓練。該指導網領最近一次
修正係平成 29 年（2017 年）3 月 21 日，對於行政機關應迅
速妥適處理公益通報、通報內容及通報者身分之保密均有更
詳細之規範²⁵³，惟如何落實法律之施行及行政機關未遵守規
定時應如何追究責任，自為今後重要之課題²⁵⁴。

²⁵³ 平成 29 年 3 月 21 日「公益通報者保護法を踏まえた国の行政機関の通報対応に関するガイドライン（外部の労働者等からの通報）」，網址：
http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/overview/guideline/pdf/gyosei_guideline_170321_0002.pdf，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

²⁵⁴ 參見：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 125。

第陸章 公益通報證據蒐集之課題

第一節 公益通報舉證責任與蒐集證據之問題點

本法在立法時，參考英國之「公益揭發法」(Public Interest Disclosure Act 1981)，決定採用以「內部通報」為主之立法架構，並將本法定位為民事法規，並未設有刑事或行政罰則，業據前述²⁵⁵。一般而言，在民事訴訟上，主張發生一定法律效果者，應負舉證責任。因此，通報人若主張其因實施公益通報而被事業報復，遭受不利處遇，應依本法受到保護，請求法院認定不利處遇無效或請求損害賠償等，有關公益通報者之保護要件，原則上即應由通報人負舉證責任。

依本法所規定之保護要件，不論何種通報，通報人在主觀上須「非基於獲取不正利益、加損害於他人或其他不正目的」即「目的正當性」(本法第2條)。在內部通報時，只要另具備「認為通報對象事實已發生或即將發生」之要件即可(本法第3條第1款)，要件較為寬鬆；而在行政通報及對媒體等其他機構之內部告發之場合，通報人除前述主觀上須具備「目的正當性」外，均須同時具備「具有相當之理由足以相信通報對象事實發生或即將發生」即「相當真實性」之要件(本法第3條第2、3款)，而在向其他外部機構為內部告發時，更須具備本法所定之各項事由之一，即「必要性」(本法第3條第3款)，最為嚴格。

為避免通報人任意通報而損害被通報事業單位之正當利益，在解釋上認為應課以通報人舉證責任，證明自己之通報符合本法所定之保護要件，因而衍生一種現象，若通報人無確實之證據而提出通報，既無法善盡舉證責任，極有可能面臨遭到追究民刑事法律責任之危險，因此之故，通報人欲行告發之前，自不得不設法蒐集證據²⁵⁶。

告發者事前蒐集證據行為在要求受通報機關為適當之處置及告發者本身之自我保護上，實屬必要之行為，惟就勞動者個人而言，其

²⁵⁵ 見本文第參章、第二節。

²⁵⁶ 例如：櫻井稔，內部告發と公益通報：会社のためか、社会のためか，中央公論新社，2006年3月，對於通報者之忠告中，亦強調客觀證據之重要性，見該書頁112-113。

為提出內部告發而蒐集證據，其蒐集證據行為本身，在外觀形式上可能觸犯刑法上之竊盜罪、業務上侵占、妨害秘密等罪或在民事上違反勞動契約上之保密義務²⁵⁷，且因各該行為均違反事業單位所訂之就業規則而構成懲戒事由，極易遭到事業單位施以報復性之懲戒處分。

此外，本法在規定上亦有未盡完備之處，本法雖明文規定不得以實施公益通報為理由對通報之勞動者解僱等懲戒或其他不利處遇（本法第3、4、5條），然依常情而言，可想而知，事業單位縱然違法對公益通報者施以報復性之不利處遇，理應無事業單位會自行承認係因勞動者實施公益通報為理由而出以報復性之作為，而會主張其他理由，例如以通報人蒐集證據手段具有違法性違反就業規則等為藉口，對其為施以解僱、降職等不利處遇²⁵⁸，以規避本法保護公益通報勞工之規定，本法對於此種情形既無明文禁止，亦無舉證責任倒置之規定，只能於爭訟時委由法院就個案加以判斷，惟裁判之結果具有高度不確定性則無法避免，往往使通報者陷於不利之地位。

就內部告發之制度面整體而言，由於證據蒐集行為容易構成犯罪，或僅一線之隔，易使懲戒處分被認定有效，導致想要提出內部告發者思之卻步，造成內部告發之強烈萎縮效應。然反面思之，若毫無限制地容許為提出內部告發而蒐集證據之行為，則事業單位之營業秘密將無法確保，損害其正當利益，妨害正常經營，實不待言。此兩難問題自本法施行前即經常被提出討論，於裁判事件中亦常為爭執之要點，實為重要之課題²⁵⁹。

²⁵⁷ 當揭弊與守密義務發生衝突時，常難以避免是否應負法律責任之問題，特別是通報者如係公務員時，因公益通報而洩漏秘密，則會有更重之刑事責任。德國法並無統括性之單一揭弊者保護法，而係散見於各相關之法條中，如秘密之內容在實質上已構成違法時，公務員對外揭露有無洩密問題，學說上頗為分歧，有從構成要件上解為該秘密之內容「致生重要公共利益之危險」者；有以阻卻違法之法律理論加以解套者，學說上大略有以下三種見解：一、「守密義務之例外」：認為在特定情況下，公務員無守密義務。二、「秘密之例外」，認為秘密違法程度嚴重時，不屬於秘密。三、「緊急避難」：認為符合緊急危難之重大違法情況時，即使洩密亦欠缺對公共利益之危害。參見：王建等，吹哨者之洩密刑責（一）（二），法務通訊，2873期，106年10月20日、2874期，106年10月27日。各該論述均有其見地，惟筆者認為似以直接立法明定較為明確，詳見後述。

²⁵⁸ 參見本文前一章所引之各項案例可為明證。

²⁵⁹ 參見：同註200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，

第二節 本課題相關案例之簡介

探討公益通報舉證責任與蒐集證據之相關課題，實有必要參考日本法院關於公益通報之事件，於判決中所提出公益通報蒐集證據之審查標準，茲略舉以下數件判例以供比較分析。（另在前章引介之「神戶司法書士事件」及「勞工生活互助會事件」亦有關於為實施公益通報蒐集證據部分，請自行參閱，茲不贅述。）

一、醫療法人思誠會（富里病院）事件²⁶⁰

（一）事件概要

被告係「思誠會醫療法人」，原告等人係在被告經營之富里病院服務之醫師，原告發現該病院内之病患中，帶有「MRSA」（按為一種黃色葡萄球菌）病菌之患者人數增多，認為是醫院過度使用抗生素，實施不適當之診療方法所致，經向該院院長等高層呈報均未見改善，原告遂私下複印被告醫院保管之檢查報告等資料向保健所實施通報，原告於翌日即遭被告解僱，原告提訴主張解僱無效並請求未支付之薪資²⁶¹。

（二）法院關於蒐集證據行為之判斷

法院判決認定被告解僱原告之處分係屬於解僱權之濫用，應屬無效。法院關於原告蒐集證據行為之判斷理由略以：原告未經診斷醫師或院長之許可，私自下載病歷、影印檢查報告攜出之事實堪以認定。原告上開行為違反就業規則之規定，且有道義上之問題，惟原告之所以出此行為，係因相當程度懷疑診斷醫師之診療方法不適當，檢證之後，向被

頁 129-130。

²⁶⁰ 整理自以下資料：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 131；通報者のための公益通報者保護・救済の手引，第 2 版，頁 131-133；長谷川聡，労働者個人が主体となる内部告発の正当性の判断枠組み—医療法人思誠会（富里病院）事件，刊於法角田邦重・小西啓文編，内部告発と公益通報者保護，第 7 章，法律文化社，2008 年 8 月，頁 86-97；山口利昭，内部告発・内部通報：その「光」と「影」：守れるか企業の信用、どうなる通報者の権利，経済産業調査会，2010 年 7 月，頁 66-71。

²⁶¹ 本件案發時間較早，約在平成 3 年（1991 年）左右，本法尚未立法。

告呈請指導改善，上述之診療方法攸關病患之生命及身體之安全，以此為由將原告解僱過於苛酷，應認係權利濫用等語²⁶²。

二、宮崎信用金庫事件²⁶³

(一) 事件概要

原告係被告「宮崎信用金庫」之職員，原告因懷疑被告之職員工會執行委員長等人有非法融資等行為，私自列印取得被告顧客之信用等資料，並制作批判性內容之文書，要求調查被告之理監事背信行為，連同前揭相關資料，郵寄給被告之總務部長，並將有非法嫌疑之相關資料提交議員秘書及警察單位。嗣後，被告以原告擅自取得被告顧客之信用等資料之行為該當於竊盜、原告將前開文書資料交付給外部之人，該當於洩漏業務上機密、毀損名譽、信用及違反保管資料之義務等，構成就業規則之懲戒解僱事由，將原告解僱。原告起訴主張懲戒解僱無效並請求未支付之薪資。

(二) 法院關於蒐集證據行為之判斷

第一審法院認為被告解僱原告有效，惟第二審法院則逆轉認為本件懲戒解僱欠缺相當性，為權利之濫用，無效。略述如下：

1、第一審法院之意見²⁶⁴

系爭列印之文件均屬被告之所有物，將其作為業務外之使用目的，未經被告許可而取得之行為，構成被告

²⁶² 參見：東京地方裁判所，平成7年（1995年）11月27日判決，判例タイムズ912号，頁175。

²⁶³ 整理自以下資料：同註200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁133；同註198，通報者のための公益通報者保護・救済の手引，第2版，頁140；畑中祥子，内部告発を目的とした顧客信用情報の取得とその正当性—宮崎信用金庫事件，内部告発と公益通報者保護，第8章。頁98以下；山口利昭，内部告発・内部通報：その「光」と「影」：守れるか企業の信用、どうなる通報者の権利，経済産業調査会，2010年7月，頁54-57。

²⁶⁴ 整理自以下資料：宮崎地方裁判所，平成12年（2000年）9月25日判決，判例タイムズ1106号，頁109；同註200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁132-133。

之就業規則中所載之竊盜行為甚明。原告固主張蒐集資料之行為係出於為指摘被告不正行為之目的，惟縱係出以正當目的，並非為實現此目的之手段亦當然可認為正當。企業之從業人員，除非有受使用者特別賦與調查權限等之特別情事，關於公司內部業務妥適正當之運作，並無調查及蒐集資料之權限，即使在金融機關，職員以揭發機關內部不法之目的，在無權限下而實施類似搜索之行為之事亦應該不被容許。因此，即使是揭發不法之目的，原告對於顧客之信用資料接觸、探索，不能評價為係正當行為。

金融機關對於顧客信用等機密資料，應該負有嚴格管理並保守秘密之重大義務，該義務之遵守係金融機關存在及維持事業順利運營之絕對要件。原告之行為係背叛顧客對於被告之信賴，這樣的行為如可任意為之，蒐集之資料之管理委諸於個人之結果，招致因故意或過失而使顧客之資料外流，對於顧客之信用及對被告之信賴產生重大影響，可能衍生至威脅被告生存之情況。因此，原告身為金融機關之職員，不得不謂原告之行為已屬重大違規。縱使原告抱持糾正被告內部不法之正當動機，為實現該動機，亦應在社會通念所容許之限度內以妥適之手法為之，上述行為並無容許認可之餘地。

2、第二審法院之意見²⁶⁵

各列印之文件及複本均屬被告之所有物，基於非業務使用之目的，未經被告許可於業務外所取得之行為，形式上尚非不能認為該當於竊盜，惟，該就業規則之懲戒解僱事由應解為必須已達到應處以刑罰程度之惡質

²⁶⁵ 整理自以下資料：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 133；同註 198，通報者のための公益通報者保護・救済の手引，第 2 版，頁 139-141；福岡高等裁判所宮崎支部，平成 12(ネ)192，平成 14 年（2002 年）7 月 2 日判決，判例タイムズ 1121 号，p162，前掲二審判決，「第三争点に対する判断 四 争点 4（本件懲戒解雇の相当性）について」。

行爲始足當之。原告取得之文件等物，並非具有財產價值，除非有外洩其記載內容，否則因並未造成被告之實質損害，原告取得文件之行爲並不能逕行解爲已達到必須以竊盜罪加以處罰程度之惡質行爲，應認原告上開各行爲並不該當於就業規則之懲戒解僱事由。

原告之行爲係專爲查明被告內部不法嫌疑之目的而有所行動，實際上亦有查明有關不法嫌疑之事例，從糾正內部不法之觀點，毋寧應認爲係符合被告之利益。由於前述是否該當於懲戒事由之原告等人之行爲亦應認爲係前開行動之一環，準此，姑不論能否遽謂原告之行爲尚未達到構成懲戒解僱事由之程度，各行爲之違法性實已大幅減輕甚明。此外，依據就業規則之相關規定，較諸於暫停上班更重之懲戒性解僱、停職、降級、免職等處分，應解爲適用於違法性特別重大之場合始足當之。如前所述，考慮原告之行爲應適用比暫停上班更輕之處分，且亦有違法性大幅減輕之事由存在，應解爲原告等人之各行爲並無達到懲戒解僱程度之違法性存在。因此，被告解僱原告之行應屬權利濫用而無效。

三、いずみ市民生活協會事件²⁶⁶

(一)事件概要

原告等人係被告「大阪いずみ市民生活協會」（按「大阪いずみ市民生活協同組合」）之職員，於該協會之代表總會開會之前，將該協會管理之文書攜出影印，並製作內容爲批評該協會理事長及專務理事將協會資產私有化、公私不分等情事之文書，發送給500名以上之總會代表等人。原告等嗣後分別遭到被告懲戒性解僱、返家等候通知、調換職務等處分，原告主張該等處分違法，起訴主張懲罰性解僱等不利益處分無效，同時請求精神慰撫金等損害賠償，並聲請假處分保全受雇人之身分。

²⁶⁶ 參見：山口利昭，內部告発・内部通報：その「光」と「影」：守れるか企業の信用、どうなる通報者の権利，經濟産業調査会，2010年7月，頁61-65。

(二) 法院關於蒐集證據行爲之判斷

本件第一審法院判決原告勝訴²⁶⁷，被告對於原告之懲戒解僱之處分無效，並裁定准予假處分保全受雇人之身分，被告乃撤回原解僱之處分²⁶⁸。

法院關於本件原告蒐集證據行爲之判斷意見略以：原告固然於執行業務中未經許可私自將被告之內部資料攜出作爲憑據以實施本件之內部告發，然此亦係依據場合針對個別行爲被追究責任受處分，不應逕行解爲本件之內部告發全部不適當，而應綜合考量本件內部告發之目的、內容、採用之種種手段等，以判斷內部告發是否適當。將いずみ市民生活協會管理之文書私自攜出影印之點，應認爲係實施本件內部告發所不可缺之行爲，另一方面，攜出之文書本身並無甚高之財產價值，且因並非取得原本，並未對いずみ市民生活協會造成實質損害，因此，除非出以損害いずみ市民生活協會之目的或因疏忽致洩漏其中內容，否則，由於尚難認爲造成いずみ市民生活協會難以承受之損害，應解爲本件內部告發之行爲本身並未達到不適當之程度²⁶⁹。

四、メリルリンチ・インベストメント・マネジャーズ事件²⁷⁰

²⁶⁷ 參見：大阪地方裁判所 支部，平成 15 年（2003 年）6 月 18 日判決，判例タイムズ 1136 号，頁 265。

²⁶⁸ 由於本件之內部告發，いずみ市民生活協會更新了原來經營團隊，並改善經營之體質，使之健全化，本判決一出後受到極大之重視及肯定，亦有人盛贊爲「畫時代的判決」，いずみ市民生活協會無法承受社會輿論之壓力，而正式道歉，並與原告達成民事和解。參見網址：<http://www.bestselection7.com/shuntaro/q365lizumicoop.html>，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

²⁶⁹ 整理自以下資料：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 134；同註 198，通報者のための公益通報者保護・救済の手引，第 2 版，頁 145-146。另參閱：「弁護士法人 栗田勇法律事務所」網站，守秘義務・内部告発②（大阪いずみ市民生協（内部告発）事件），網址：<http://www.ik-law-office.com/blog/2010/11/16/1433090/>，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

²⁷⁰ 整理自以下資料：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 135-136；同註 198，通報者のための公益通報者保護・救済の手引，第 2 版，頁 147-149。

(一) 事件概要

被告「メリルリンチ・インベストメント・マネージャーズ」係投資顧問業者，原告為被告之員工，原告因職場上受到霸凌及歧視待遇等，前往律師事務所諮商，原告未經被告之許可，將載有人事資料及顧客情報等文件交付給律師，被告以原告違反守秘義務等理由，予以懲戒性解僱。原告主張該懲戒性解僱無效，起訴請求確認勞工身分並請求被告給付未支付之薪資等。

(二) 法院關於蒐集證據行為之判斷

法院判決被告對原告之懲罰性解僱係屬權利濫用，無效。關於本件原告之蒐集證據行為，法院之意見略以：顧客之相關情報應認為屬於被告之企業秘密。企業之從業人員基於勞動契約，對於業務上知悉之企業機密應負有不對外公開之義務。原告未取得被告之許可，將包含企業秘密之本案各件文書以業務外之目的作使用或向第三人公開、交付者，除有特殊情事外，自不應准許。

本件可認為原告為救濟自身權利，因為與同一位律師進行諮商有關救濟之方法及必要之準備，作為其準備作業中的一個環節，接受該律師關於原告所提出書面、資料之建議。此外，有鑑於律師執行業務，縱使尚在正式委任前之階段，接受法律諮商之場合，律師若無法從諮商者瞭解必要之事實關係、情報，自無從作出適切之判斷。由於律師有義務保守職務上所知悉之秘密（弁護士法第 23 條），諮商者關於自己之諮商認為必要之情報，縱使其中包含有關於企業秘密之情報，即使未取得企業之許可，將該等情報透露給律師知悉一事應可認為在容許之列。依證據所示，即使在日本弁護士連合會之公告中，亦建議：與律師諮商之場合，「將全部事實向律師誠實告知」、「應攜帶全部相關文件前往」、「應提示實際之文件」等，由前揭事項可知，上開解釋應屬適當。

原告向律師公開、交付之本件各文書係為求自己權利獲得救濟之目的，不能謂係出以不當之目的，並考量原告與律

師簽有約定書，確認律師取得原告所提出之各該資料，未經原告之同意不得向第三人公開等情，是原告向律師公開、交付本件各文書，因存有特殊之情事，不能謂原告有違反守密義務²⁷¹。

第三節 相關判決關於蒐集證據之審查標準

一、目的正當性

本法固明文規定通報人不論實施何種通報，須「非基於獲取不正利益、加損害於他人或其他不正目的」（本法第2條第1項），即具備所謂之「目的正當性」要件，惟關於實施公益通報而蒐集證據是否亦須具備此要件，法無明文。然在本法實施前，此標準即受到法院相當之重視，從前述之4件判決及前章所述之「神戶司法書士事件」、「勞工生活互助會事件」，可知法院均將通報人蒐集證據是否具備「目的正當性」列為審查之要件。法院在判斷通報人是否具備「目的正當性」之要件，當然須從客觀上之事證，包括通報人蒐證之手段、使用證據方式、交付或公開證據之對象等綜合判斷。而所謂「目的正當性」並非僅限於「專以公益為目的」，例如在前述之「神戶司法書士事件」中，依法院認定之事實可知，原告係與被告之司法書士事務所間，關於勞動條件產生爭執而提出通報，該案二審判決中亦認為：「亦非不得窺知原告有為使其與被告間之勞動談判有利進展之意圖。」（二審維持一審勞動者勝訴之判決），惟縱使如此，法院之判斷結論仍認為原告既基於客觀存在之事實認為被告應已構成非法執行律師業務行為，而提出通報，即使有其他利己之動機，亦非出以不正目的。可見法院在認定「目的正當性」之標準上係採較為寬容之態度，且容許利己或其他目的之同時存在²⁷²。

二、證據與通報對象事實之關聯性

²⁷¹ 參見：東京地方裁判所平成13(ワ)1190，平成15年9月17日判決，労働基準判例検索 - 全情報，<https://www.zenkiren.com/Portals/0/html/jinji/hannrei/shoshi/08221.html>，最後造訪日期：2018年11月18日。

²⁷² 請參閱前章「神戶司法書士事件」，另「勞工生活互助會事件」、「骨髓財團事件」亦均同旨趣，茲不贅述。

在「神戶司法書士事件」中，法院認為：本件由於在缺乏證據資料下欲行公益通報多有困難，故應解為爲了實施公益通報將「必要」之證據文件（或其他複本）攜出之行爲係爲了實施公益通報之附隨行爲，亦爲本法所保護之對象等語。「勞工生活互助會事件」之第一審法院亦認為：原告所提出之資料中，即有記載被告對於偽造契約之問題知情及被告乃至「全國勞工互助會」之對應方針，作爲內部告發之用，此資料自有相當高之「必要性」等語。直接指出該取得之證據應屬「必要」，亦即須與通報對象事實具備「相當之關聯性」。前述之「醫療法人思誠會（富里病院）事件」、「宮崎信用金庫事件」、「いずみ市民生活協會事件」，通報人所取得之資料均與其通報事實有相當之關聯性，自不在話下。而在「メリルリンチ・インベストメント・マネージャーズ事件」中，法院亦指明：由於律師有義務保守職務上所知悉之秘密（弁護士法第23條），諮商者關於自己之諮商認爲「必要」之情報，縱使其中包含有關於企業秘密之情報，即使未取得企業之許可，將該等情報透露給律師知悉一事應可認爲在容許之列等語。可知通報人蒐集取得之證據須爲證明通報對象事實所「必要」，亦即應具備「相當之關聯性」，並非漫無限制，可任由通報人假藉欲公益通報之名而濫行蒐證，嚴重傷害事業單位之正當利益。

三、蒐集證據手段之必要性與相當性

此與前述爲實施通報所蒐集之證據須係爲證明通報對象事實所「必要」，即證據之「關聯性」不同，此要件係指該蒐集證據之手段是否出於必要及相當性。蒐集證據手段之必要性與相當性包括多種判斷因素，例如考慮通報人取得之資料是否具有高度機密性？機密資料有無外流？事業單位有無因此受到損害？在前述「神戶司法書士事件」中，法院體認到由於在缺乏證據資料下欲行公益通報頗爲困難，而提出「附隨行爲」之概念，認定通報人爲了實施公益通報將「必要」之證據文件（或其他複本）攜出之行爲因係實施公益通報之「附隨行爲」而無不法。其他判決中固未直接以該判決所提出之「附隨行爲」概念，例如「いずみ市民生活協會事件」，法院判決理由係以：將いずみ市民生活協會管理之文書私自攜出影印之點，應認爲係實施本件內部告發所「不可缺之行爲」，另一方面，攜出之文書本身並無甚高

財產價值，且因並非取得原本，並未對いずみ市民生活協會造成實質損害，因此，除非出以損害いずみ市民生活協會之目的或因疏忽而洩漏其中內容，否則由於尚難認為造成いずみ市民生活協會難以承受之損害，應解為本件內部告發之行爲本身並未達到不適當之程度等語。又如「勞工生活互助會事件」第一審判決中，法院即表示：原告所取得之資訊其內容難謂係例如顧客之信用資料等具有高度機密性，至少，本件實施通報之原告身為被告之職員，系爭資訊亦難謂係對於原告保密之內容。且實際上，並無充分證據顯示原告取得之情報有外流至厚生勞動省以外之單位，亦無被告因情報外流而受到損害之充分證據等語。各法院關於此要件審查之理由構成雖未必相同，亦有未直接述及者，惟各法院在具體個案之判斷上，體認通報人若缺乏證據資料顯難實施公益通報之現狀，綜合其他客觀證據及情狀，斟酌通報人所採取者是否為必要之蒐集證據手段？有無逾越必要之程度？此應係衡平通報人之通報權利及事業單位之正當利益間所不得不考慮之要件。

四、對於所取得證據之保管及使用方式具備合理性

蒐集證據行爲之過程不僅如前所述，應受審查，對於取得入手後之證據，其保管使用之方式是否適當？例如：證據是否無故外洩？證據提出之對象是否為必要之第三人等？亦為蒐證行爲有無違法性之判斷要素。在前述法院認定通報人之蒐證行爲合法之各事件中，通報人取得之證據均係作為實施公益通報使用，並無向不相干之第三人洩漏，以圖謀不法利益或作為其他不當目的使用，可以認定保管及使用方式均屬合理。例如在「メリルリンチ・インベストメント・マネージャーズ事件」，法院即表示：原告向律師公開、交付之本件各份文書係為求自己權利獲得救濟之目的，不能謂係出以不當之目的，併考量原告與律師簽有約定書，確認律師取得原告所提出之各該資料，未經原告之同意不得向第三人公開等情，原告向律師公開、交付本件各份文書，因存有特殊之情形，不能謂原告有違反守密義務等語²⁷³。

²⁷³ 參見：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 138-141。

第四節、保護公益通報蒐集證據行為之檢討

一、法院對於保護基準認定之歧異性

依前引之法院判決可知，法院固然肯定事業單位有保持秘密之必要性，認為通報者為內部告發而蒐集證據之行為在形式上有違反守密義務等足以構成懲戒之事由，惟尚不能遽謂以此理由對通報勞工所為之解僱等不利處遇均屬有效。法雖無明文，法院仍會依據前述之幾項審查基準，審酌蒐集該證據之目的、內部告發對象事實之重要性、內部告發之對象（或證據提示之對象）、取得之證據與告發對象事實之關聯性、取得之方法（態樣）、取得證據之機密程度、保管取得證據之方式等要素，加以分析、研議，綜合判斷。法院如判定通報者為實施內部告發而蒐集證據之行為具備必要性與相當性，即予准許，不能作為解僱之正當之理由，亦得免於刑事處罰及民事損害賠償責任。

經分析實際案例之法院判決，固可整理出法院所重視之前述幾項審查基準，而法院於判斷公益通報者事前之蒐證行為有無違法性時，大致上亦會採取較為寬鬆之標準²⁷⁴，然不可諱言，由於缺乏法定明文可供遵循之標準及原則，內部告發者自行蒐集證據之行為僅得由法院依個案來認定是否違法²⁷⁵，可以想見有意實施內部告發之勞動者對於自己若採取蒐集證據之行為，日後一旦涉訟是否能被法院認可？在判斷上顯然極為困難。更何況，即使是法院，對於同一事件不同審級之意見亦南轅北轍，判斷結果完全相反之案例亦非罕見，如前述之「勞工生活互助會事件」，第一審法院認定內部告發之勞工蒐集證據行為之違法性極低，第二審法院卻認為告發者之蒐證行為沒有必要，判決勞工敗訴，最高法院亦駁回通報勞工之上訴；又如「宮崎信用金庫事

²⁷⁴ 參見：林于倩、李玉春，公益通報法制之研究—以受僱者權益保障為中心，勞動及職業安全衛生研究季刊，第24卷第4期，105年12月，頁422。

²⁷⁵ 例如較新的東京地方裁判所平成27年（2015年）1月14日之判決（甲社事件），法院以原告係臨時勞工而非正式職員，難謂其蒐證之手段不當，又以勞動者之「屬性」來加以審酌，該判決結果係對通報之勞動者有利，惟判決運用之審查標準，又與前述之各判決不同。見日野勝吾，內部通報の正当性判断における通報対象事実の根幹部分の真實相当性：甲社事件東京地判平成27年1月14日労経速2242号3頁を素材にして，総合福祉研究 / 淑徳大学社会福祉研究所総合福祉研究室編（20）：2015年度 p.29-31、34。

件」，第一審即判決通報者之蒐證行為違法，幸而上訴後第二審法院逆轉改判通報勞工勝訴。可見關於內部告發者之自行蒐證行為是否合法之事前判斷極為困難，難以發揮保護內部告發者之效果。

二、是否應立法保護內部告發蒐集證據等行為之相關意見

(一) 主張應立法保護之意見

關於立法保護內部告發蒐集證據之行為，有建議於法條中明訂「免責規定」，以供遵循，減少法院個案認定上之落差，亦有建議直接放寬通報保護要件者²⁷⁶，茲簡述如下：

1、主張應於法條中明訂「免責規定」²⁷⁷

建議至少應考慮在法條中納入「免責規定」，該「免責規定」應包括以下要點：

- (1) 得免責之行為：例如告發者之行為在形式上該當於違反內部規定或違反法令如侵占、竊盜、侵入住居等，或違反不正競爭防止法，得以免責。
- (2) 免責之判斷要素：例如蒐集證據行為之目的、通報事實之重要性、內部告發之對象（或證據提示之對象）等。
- (3) 各該免責要素之必要條件：對於各該免責要素之必

²⁷⁶ 參見：消費者庁於平成 29 年（2017 年）4 月 12 日所公布，最終報告書に係るパブリックコメント手続に寄せられた御意見の概要，頁 1-2、4，網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/improvement/pdf/chosa_kenkyu_170412_0001.pdf，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

²⁷⁷ 參見：律師德彦「市民のための公益通報者保護法の改正を求める全国連絡会結成報告」，消費者法ニュース，(105)，2015 年 10 月，頁 23；長谷川 彰，公益通報者保護法の改正，Oike Library No.46，2017 年 10 月，頁 26；林尚美，2018 年 4 月 18 日第 12 回公益通報者保護專門調査会，資料 4，証拠持出行為と免責についての考慮要素，頁 1、3，網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/012_180418_s_hiryou4.pdf；公益社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会〔NACS〕，東日本支部コンプライアンス経営研究会代表大塚喜久雄律師，公益通報者保護法に対する意見，平成 26 年 12 月 11 日消費者庁ヒアリング資料，頁 3，網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/hearing/pdf/141211_siryol.pdf，以上最後造訪日期均為：2018 年 11 月 18 日。

要件應加以明確規範，例如蒐集證據行為之目的是否合乎本法第 2 條所定之「目的正當性」即可，或採更嚴格之標準，須「專以公益為目的」。又如將取得證據提示之對象是否僅限於內部告發之對象例如行政機關，以使內部告發者於事前容易判斷其行為是否合法²⁷⁸。

筆者認為此建議方向固然值得贊同，然在立法技術上，恐會使法文稍嫌繁瑣。如在法文中揭示重要原則，較細節之解釋則由法院透過判決來解釋、說明、補充，似無不可。

2、主張應放寬通報要件以減輕通報者之舉證責任

本意見係主張因本法在行政通報及其他外部通報之場合，通報人除在主觀上須有「目的正當性」（本法第 2 條第 1 項）外，須同時具備「相當真實性」（本法第 3 條第 2 款）及「必要性」（同條第 3 款）之要件，標準相當嚴格，迫使欲實施內部告發者須努力蒐證以求自保，此不僅增加內部告發者之舉證負擔及觸法風險外，因內部告發者蒐證所得之機密資料若係錯誤通報、或不慎外洩，反而可能造成事業單位嚴重受害，為調整此種對於雙方均不利之風險，而建議將本法所訂之有「相當之理由」之要件放寬標準，改為有「合理之理由」，以減輕通報者蒐證之壓力²⁷⁹。此立場基本上與日弁連於平成 27 年（2015 年）9 月 11 日提出之本法修正草案（按「公益通報者保護法日弁連改正試案」²⁸⁰）相同，該草案第 3 條第 1 項第 2 款之行政通報及同項第 3 款其外部通報亦採取相同立場，主張通報人只要有「合

²⁷⁸ 參見：米田紀子弁護士之主張，同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 139-141。

²⁷⁹ 參見：矢吹佳子弁護士之主張，前掲書，頁 120-121。

²⁸⁰ 公益通報者保護法日弁連改正試案，中日文內容可參見本文附錄一、二，資料出處，網址：https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2015/150911_2.html，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

理之理由」足以相信通報對象事實存在，即可受本法之保護²⁸¹。

3、日弁連之修法建議

日弁連之修正草案第 7 條各項關於蒐集證據行為本身亦建議有免責條款，其內容如下：「

- 1 第 3 條第 1 項各款所載之公益通報，關於公益通報者之犯罪行為，除取得不正利益、加損害於他人或圖謀其他不正利益之目的者外，得免除或減輕其刑。
- 2 對公益通報者擁有懲戒權限者，關於第 3 條第 1 項各款所載之公益通報，除公益通報者取得不正利益、加損害於他人或圖謀其他不正利益之目的者外，不得以公益通報者取得必要資料之相關行為為理由，對其施以懲戒處分。
- 3 對公益通報者擁有懲戒權限者，以公益通報者於該公益通報對象事實之違法行為為理由，對其施以懲戒處分時，除該公益通報者有取得不正利益、加損害於他人或圖謀其他不正利益之目的者外，得免除或減輕該處分。
- 4 第 3 條第 1 項各款所載之公益通報對象事實相關之事業單位，除公益通報者有取得不正利益、加損害於他人或圖謀其他不正利益之目的者外，對於該公益通報者不得請求因該通報所生損害之賠償。」²⁸²

前述草案條文內容均為本法所未規定，為日弁連所建議新設。該條文第 1 項、第 3 項、第 4 項係分別係參考韓國公益通報者保護法第 14 條第 1 項、第 2 項、第 4 項而來。日弁連於該條文第 1 項之提案理由略以：通報者舉證之資料多為事業單位所有，通報者或關係人將資料影印或拍照攜出之行為有可能構成竊盜罪，向第三人公開該資料亦有可能構成妨害名譽等罪，由於該等行

²⁸¹ 見前揭日弁連之修法資料，頁 12、13、42。

²⁸² 同前註，頁 21-24、45。

為可能構成犯罪，因而實際上會強烈抑制公益通報行為。另通報人若自身涉及通報對象事實中之違法行為，難免會猶豫躊躇是否要提出通報。為避免通報人擔心被追究刑事責任放棄通報，提出此刑事免責之建議條文²⁸³。可知此建議條文之適用範圍係包括蒐集證據行為之刑事責任減免在內，而同條第2項、第3項係關於事業單位對於公益通報者實施懲戒處分之禁止、減免之規定，文義清楚，應無疑義。同條第4項則係限制事業單位對公益通報者請求損害賠償，所謂「因該通報所生損害」，例如因向媒體通報，經媒體大肆報導而造成事業單位之形象、名譽受損（按即所謂「風評被害」），既係因通報而直接發生損害，當然為本項所規範之對象。惟尚有疑問者，為實施公益通報而事前蒐集證據之行為若造成事業單位之損害是否可適用本條而免責？從日弁連建議草案之理由說明尚無法確認，筆者認為在不更動條文之情形下，亦非不得擴大解釋條文之文義，將為實施通報而事前蒐集證據之行為亦加以適用在內，則對於通報者之保護應可更完整周密。且參見同條第1項之規定，公益通報之犯罪行為尚得免除或減輕其刑，則同條第4項亦採擴大解釋，應合於立法精神，符合保護公益通報制度之旨。

（二）反對立法保護之意見

針對此問題，亦有持相反意見者，其反對立法減免責任之主要理由以：

- 1、將內部資料攜出之行為，本來就是企業所不容許之違法行為或違反秩序行為，對於此種行為減免責任，等同於暗示將不正當之行為予以正當化，從企業之秩序維持及法令遵守上之觀點，應予反對。
- 2、即使通報內容虛偽、結果證明無事實根據，然而企業

²⁸³ 同前註，頁21。

可能因報導而受害，更可能承受無可回復之巨大損害，特別是將內部資料流出，此種可能性更高，企業因秘密外洩而受之損害實可想見。

- 3、關於將內部資料攜出之行爲減免民刑事責任之場合，造成情報外洩之行爲人有可能於事後主張：「係基於公益通報之目的」，令人憂慮會助長將含有企業秘密及顧客情報等內部資料攜出之行爲。
- 4、即使洩漏顧客情報、造成顧客困擾之情形亦得減免責任，對於顧客情報保護之影響，亦令人憂慮²⁸⁴。

三、筆者之淺見

前已言之，本法並無公益通報之蒐集證據行爲之保護明文，全委由法院依個案判斷，導致關於內部告發者之自行蒐證行爲是否合法之前事判斷極爲困難，難以發揮保護內部告發者之效果，反對者所持之意見及疑慮雖非無見地，然基於鼓勵正當之公益通報，維護國民之權益之立場，從制度上妥善設計立法保護公益通報者，實有必要。而反對意見之理由，雖非過慮，惟如仍透過完整的制度設計，應可在保護正當之公益通報者之同時，亦能兼顧事業單位之正當利益²⁸⁵。

值得注意的是，消費者廳最近一次，於平成 28 年所公布「事業單位調查報告」中，經對全體 3471 個受測事業單位詢問：爲提高公益通報者保護制度之實效性，應採取何種必要之措施？有 9.1% 之事業單位贊成「公益通報者自身涉及通報之違反法令行爲者，爲自主性通報時應減免其民、刑事責任」，另有 5.4% 贊成「公益通報者於證明通報內容所需之必要範圍內，自勞動場所取出資料等情事，該行爲所涉及之民、刑事責任應予減免。」²⁸⁶可見得事業單位亦有一定比例贊成對通報之勞工減免民、刑事責任。而在最近一次，消費者廳於同年度所作之「勞動者調查報告」中，對全體 3000 名受測者詢問關於提高通報保護制度實際效能所必要之措施（可複選），亦有 4.9% 之勞動

²⁸⁴ 參見：同註 276，最終報告書に係るパブリックコメント手続に寄せられた御意見の概要，頁 29。

²⁸⁵ 參見：同前註，頁 27-28。

²⁸⁶ 參見：同註 130，「事業單位調查報告」，頁 60。

者贊成「公益通報者自身涉及通報之違反法令行為者，為自主性通報時應減免其民、刑事責任」、4.8%贊成「公益通報者於證明通報內容所需之必要範圍內，自勞動場所取出資料等情事，該行為所涉及之民、刑事責任應予減免。」²⁸⁷可供參考。

筆者認為前述日弁連所提之修法建議草案，關於保護公益通報者之基本立場值得贊同，值得我國日後立法之參考。惟前述反對意見者憂慮通報者之行為可能發生假藉公益通報保護而漫無節制及可能造成企業之嚴重損害等情，並非無據，於考量保護公益通報者之通報權利之同時，自應衡平保護事業單位之正當利益，以避免保護規定遭到濫用²⁸⁸，不僅有失公平，鼓勵僥倖之徒，甚至有可能發生例如商業間諜假藉公益通報之名義，竊取企業機密圖謀不法，嚴重傷害企業利益之情形！故除考慮採用日弁連前揭修法建議條文外，似應再加入「比例原則」、「最小損害原則」等概念，規定通報者於實施蒐集證據行為時，應斟酌欲蒐集之證據關聯性、必要性，通報事實之重要性、公益性等，所採取之蒐證行為亦應避免造成事業單位之無謂損害，以最大善意、盡最高之注意義務為之，方符合公平原則。而經由法文揭示衡平之準則以供遵循，通報人得以事前加以預測評估其行為之合法性，日後一旦涉訟，法院裁判時亦得作出較為一致之認定結果。

²⁸⁷ 參見：同前註，「事業單位調查報告」，頁 65、96。

²⁸⁸ 參見：押師德彦，「公益通報者保護法」改正の動き：消費者庁WGを中心に（消費者庁・消費者委員会・国民生活センター・地方消費者行政），消費者法ニュース(109)，2016年10月，頁63。

第柒章 本法其他相關課題之探討

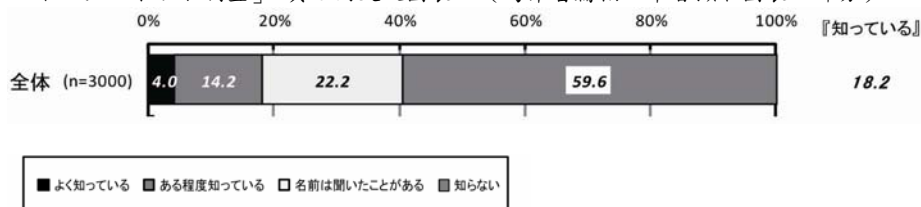
第一節 執行成效未如預期

本法雖係在眾所期待下誕生，惟關於事業單位對於本法認知度之調查，依消費者廳於平成 28 年（2016 年）所作之「事業單位調查報告」，在全體 3471 個事業中，對於本法及本法之民間事業指導綱領均知悉者為 38.0%，僅知悉本法者為 22.0%，不知本法而僅知悉民間事業指導綱領者僅有 1.6%，惟對於兩者全無所悉者亦有 37.7%。關於事業單位引進內部通報制度之比例，在全體事業中，有 46.3% 已經導入該制度，研議中者有 13.2%，沒有導入計劃者有 39.2%。雖然在 254 間員工超過 3000 人以上之事業中，對於本法及指導綱領均知悉者高達 81.9%；在 309 間員工 1001 至 3000 人之事業中，有導入內部通報制度者高達 93.5%，在 254 間員工超過 3000 人以上之事業中，更高達 99.2%²⁸⁹，惟畢竟在總體事業單位比例中占相對少數。

關於勞動者對於本法之認知度調查，依消費者廳於平成 28 年公布之「勞動者意識調查報告」，在 3000 名全體受測勞工中，回答「相當瞭解」僅有 4%，「有一定程度瞭解」為 14.2%，「有聽過本法之名」22.2%，「不知道」為 59.6%²⁹⁰。

²⁸⁹ 參見：消費者庁，平成 28 年度民間事業者における内部通報制度の実態調査報告書，頁 11。網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/investigation/pdf/chosa_kenkyu_chosa_170104_0002.pdf，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

²⁹⁰ 參見：消費者庁，「平成 28 年度労働者における公益通報者保護制度に関する意識のインターネット調査」，頁 6 內文及圖表一（為節省篇幅，筆者擷取圖表一部分）：

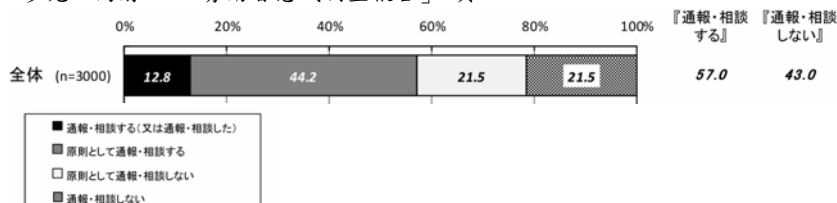


網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/investigation/pdf/chosa_kenkyu_chosa_170104_0003.pdf，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

關於勞工知悉勞動場所所有不法行爲，是否會考慮向該事業單位、行政機關或如新聞媒體等其他外部機關實施通報？回答「會通報」（包括曾經實施通報）爲 12.8%，「原則上會通報」爲 44.2%，兩者合計爲 57.0%。而回答「不會通報」及「原則上不會通報」均各爲 21.5%，合計爲 43.0%²⁹¹。而且對於事業單位設有通報諮商窗口之 718 名受測勞工，進一步詢問有無實施通報諮商經驗，回答「沒有想過要通報或諮商」者有 527 人（73.4%），「有考慮過通報諮商，惟實際上並未實施」者有 128 人（17.8%），「曾經有通報或諮商」者僅有 63 人（8.8%）²⁹²。由上述實際調查數據可知本法實施成效實不甚理想²⁹³。

而關於本法對於實際提出公益通報之勞動者有無發揮保護效果，參見本文在第五章、第陸章引介之案例之論述，亦可窺知成效並不樂觀²⁹⁴，有論者直言批評由於本法設計不完備，致適用保護之案例

²⁹¹ 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 11。



²⁹² 參見：同前註，「勞動者意識調查報告」，頁 40。本法實施後詳細之實際狀況調查結果，可參見本文第肆章。

²⁹³ 參見：大田 尚一，內部通報制度の現状と問題点（特集公益通報者保護法の課題と通報制度におけるノウハウ），Libra：The Tokyo Bar Association journal 15(1)，2015 年 1 月，頁 10；大友伸幸，公益通報者保護法の制度と仕組み（特集ホイッスルブローワー：公益通報者保護制度 10 年目の課題），消費者情報（472），2016 年 6 月，頁 7；日野勝吾，公益通報者保護法の今日的意義と課題，法政論叢 2017 年 53 卷 2 号，頁 65；日野勝吾，公益通報者に対する「支援」に関する意義と課題—イギリスの公益開示法（Public Interest Disclosure Act 1998）と公益通報者の民間支援団体 Public Concern at Work を例にして—，淑徳大学研究紀要（総合福祉学部・コミュニティ政策学部）50，頁 185。

²⁹⁴ 參見：大友伸幸，前揭註，頁 8。其他因公益通報而遭到報復之案例，亦可參見：山口利昭，内部告発・内部通報：その「光」と「影」：守れるか企業の信用、どうなる通報者の権利，経済産業調査会，2010 年 7 月，頁 24-49、181-183。例如其中所舉之 2009 年 9 月 6 日每日新聞所報導事件，日本人壽保險大公司之一「明治安田生命」大阪市營業所內，一位女性職員向公司內部通報該營業所內某上司對 5 名以上之多位職員施以職場權力霸凌，惟通報後總公司不但未處置此事，反而向該上司告知遭到通報一事，

極少²⁹⁵。至於在本法期望透過保護公益通報之機制，以有效減少防堵事業單位不法行為之立法目的上（本法第1條），亦有論者指出本法實施後本以為不法事例會因而減少，然實情並非如此²⁹⁶。亦有論者批評本法實施前後，公益通報者無法受到保護之現狀並無什差別²⁹⁷。更有論者認為由於本法之保護要件規定過於嚴格，保護功能尚不如本法實施之前²⁹⁸。究其主因，無非因本法規定不夠完善，缺乏足夠保護機能（詳見本文第陸章及本章後述），導致公益通報之意願不高，案例數量自然偏低。而縱使有少數勞工提出公益通報後，通報勞工遭到事業單位報復，受到不利處遇之通報勞工對於事業單位亦只能提起民事訴訟請求救濟（如係公務員則得提起行政訴訟或請求國家賠償，例如愛媛縣警搜查費不正支出事件即是請求國家賠償²⁹⁹），至多僅屬於「消

該上司憤而「搜尋人犯」，經認定該通報之女性職員最為可疑，向其質問，該女性職員坦承通報係其所為，其通報者之身分曝光後，該女性職員竟遭到其他同事以「去死！」「營業所的癌細胞！」「馬上離職！」等言語辱罵，長達約2小時之時間，導致頭痛、失眠症狀，體能崩潰，不得不去職。另參閱：林良榮，論企業內部告發（揭弊）之勞工保護——以日本「公益通報者保護法」為中心，收錄於國立高雄大學政治法律學系主編，公益揭發——職場倫理新趨勢，巨流圖書，2010年9月，頁128-129。

²⁹⁵參見：公益社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会〔NACS〕，東日本支部コンプライアンス経営研究会代表大塚喜久雄律師，公益通報者保護法に対する意見，平成26年12月11日消費者庁ヒアリング資料，頁1-2，網址：

http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/hearing/pdf/141211_siryol.pdf，最後造訪日期：2018年11月18日。

另國內亦有學者謂自本法開始實施之2006年起，迄2016年1月14日止，僅有13件係與公益通報相關之判決。參見：簡玉聰，日本公益通報者保護法制實務案件探討：以愛媛縣警搜查費不正支出事件為主要素材，刊於國立高雄大學政治法律學系主編，公益揭發揭弊保護政策與管理，翰蘆圖書出版有限公司，2017年12月，頁92。

²⁹⁶參見：外井浩志，企業不祥事と公益通報者保護法について，とりい書房，2015年3月，頁8-18。

²⁹⁷參見：串岡弘昭，公益通報者保護法の改正，消費者法ニュース / 耕文社編（105），2015年10月，頁19。該文並嚴厲批評本法於制定及國會審議之時，並未採納告發者之意見，本法就事業單位對通報者之報復行為亦無制裁措施。詳見該文所載。

²⁹⁸參見：日野勝吾，公益通報者保護法の今日的意義と課題，法政論叢2017年53卷2号，頁77。

²⁹⁹參見：高松高等裁判所，平成19(ネ)312，損害賠償請求控訴事件，平成20年（2008年）9月30日判決，判例タイムズ1293号，頁108。

極防禦式保護規定」³⁰⁰。依常情言之，應無任何事業單位會自承系爭對通報勞工之不利處遇係出於對該勞工提出公益通報之報復，該公益通報勞工必須證明其公益通報與系爭不利處遇間存有因果關係，關於此點之舉證困難度可想而知，使勞工因而陷於訴訟上之絕對弱勢。而在訴訟實務上，事業單位為規避本法規定之禁止報復性不利處遇，而於訴訟策略上主張係因公益通報勞工違反誠實義務、業務上保密義務或蒐證手段不當，違背工作規則等理由，始對該勞工予解僱或不利處遇，而與公益通報本身無關云云，本文前述所引之各參考案例實均不脫此手法。即以前述之「島根県自治團體勞工生活互助會事件」為例，本法於平成 18 年 4 月 1 日起施行，原告勞工實施外部通報係在本法施行後，原應有本法之適用，惟事業單位於訴訟上抗辯係因原告勞工以不法手段取得資訊為理由予以解僱，原告勞工亦無法證明其遭受解僱係因公益通報所致，使本案之爭點逸出本法之保護範圍外，導致該案第一審法院雖判決擔任原告之公益通報之勞工勝訴，然並未適用本法，而係依據事業單位是否解僱權利濫用之一般法理加以判斷，使本法遭到架空，而無法發揮保護之實效，且該事件在嗣後之上訴審又遭廢棄改判勞工敗訴，且終審維持勞工敗訴確定³⁰¹，殊為可惜，由此案例亦可瞭解本法確有不足之處。由於本法實施上確有疲弱空洞之實相，導致有論者譏評本法實為「企業秘密洩漏防止法」或「內部告發壓制法」³⁰²，非全然無據，亟待修法補強改善。

惟日本人向有實事求是之精神，本法於立法之時，面對各界之不同意見與質疑，某內閣府國民生活局官員即公開表示：先讓本法如小嬰兒般誕生出來，再加以培養茁壯³⁰³。主管機關消費者廳依據本法附

³⁰⁰ 參見：簡玉聰，日本公益通報者保護法制實務案件探討：以愛媛縣警搜查費不正支出事件為主要素材，刊於國立高雄大學政治法律學系主編，公益揭發 揭弊保護政策與管理，翰蘆圖書出版有限公司，2017 年 12 月，頁 103；簡玉聰，日本行政與內部通報相關法律問題探討：以公益通報者保護制度為中心，收錄於國立高雄大學政治法律學系主編，公益揭發—職場倫理新趨勢，巨流圖書，2010 年 9 月，頁 233—237。

³⁰¹ 參見本文第五章第五節。

³⁰² 小田邦彥、小西啟文、小宮文人，轉引自：林良榮，論企業內部告發（揭弊）之勞工保護—以日本「公益通報者保護法」為中心，註 29。該文收錄於註 300，公益揭發—職場倫理新趨勢，頁 110-135。

³⁰³ 參見：奧山俊宏，2014 年 10 月 7 日、消費者庁で、公益通報（内部告発）と取材・報

則第二條規定，於本法施行 5 年後，開始針對本法之施行狀況加以檢討，分別對於行政機關、民間事業單位、勞工進行數次本法實施狀況及公益通報保護制度等相關之意識調查，以掌握本法實際運作之狀況，且先後辦理本法相關制度之研討會及聽證會，以瞭解本法面臨之課題及各方意見，所得資料均係作為日後研究修法改進之重要基礎³⁰⁴。同時，如前所述，由於本法實施以來施行成效未臻理想，引發各界討論甚為熱烈，且提出許多極具參考價值之意見，要求修法之聲浪日高，日本政府亦於平成 30 年（2018 年）1 月 15 日已啟動修法討論之工程（見本法第貳章所述），本法既有多年珍貴之實證資料，再彙整各界有識之士之寶貴意見，結合理論與實務，並參考世界各國之立法例及實施效果，則日本對於本法未來之修法方向及修法成果應可期待，值得我國密切觀察，以作為我國立法之參考。

第二節 「內部通報優先」原則之立法架構

本法之立法架構，係採「內部通報」優先之原則，以期待事業單位能發揮「自淨」功能³⁰⁵。惟本法並非強制勞工必須或祇能優先實施內部通報，而係依據通報者所選擇之不同通報對象而要求寬嚴程度不同之通報要件，透過內部通報之保護要件最為寬鬆之設計，以引導鼓勵通報者儘量優先選擇內部通報。

前已言之（詳見本文第參章），本法將公益通報分為「內部通報」、

道，公益通報者保護制度に関するヒアリングのために，網址：[http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/hearing/pdf/141007_siryo2.pdf#search=' %E5%B0%8F%E3%81%95%E3%81%8F%E7%94%A3%E3%82%93%E3%81%A7%E5%A4%A7%E3%81%8D%E3%81%8F%E8%82%B2%E3%81%A6%E3%82%8B+%E5%85%AC%E7%9B%8A%E9%80%9A%E5%A0%B1%E8%80%85%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E6%B3%95'](http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/hearing/pdf/141007_siryo2.pdf#search=%E5%B0%8F%E3%81%95%E3%81%8F%E7%94%A3%E3%82%93%E3%81%A7%E5%A4%A7%E3%81%8D%E3%81%8F%E8%82%B2%E3%81%A6%E3%82%8B+%E5%85%AC%E7%9B%8A%E9%80%9A%E5%A0%B1%E8%80%85%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E6%B3%95)。最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。該官員係公開表示：「小さく産んで大きく育てたい」，該官員前開發言內容係來自日本人常用之說法：「小さく産んで大きく育てる」，為日本人常見之臨事態度，筆者認為類似國人常說的：「先求有，再求好」之觀念。

³⁰⁴ 各項調查、研究資料詳見日本「消費者庁」網站，網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

³⁰⁵ 參見：黃銘傑，吹哨者與法令遵循，全國律師，21 卷 9 期，2017 年 9 月，頁 36-37。

「行政通報」及「其他外部通報」三種，其各自之保護要件以簡表標示如下：

保護要件 通報對象	目的正當性	相當真實性	其他特定要件 (必要性)	保護門檻
內部通報	○	×	×	低
行政通報	○	○	×	中
其他外部通報	○	○	○	高

306

依上表可知，不論實施何種公益通報，通報人均須具備「目的正當性」之主觀要件，亦即通報人須非基於獲得不正利益或對他人加以不正損害及其他非法目的（本法第2條）。除前述「目的正當性」要件外，實施「內部通報」僅須通報人認為事業單位有發生或即將發生通報對象事實（本法第3條第1款），即可受本法之保護；「行政通報」之要件較為嚴格，須有足以相信通報對象事實已發生或即將發生之相當理由，亦即以所謂之「相當真實性」為受保護要件（本法第3條第2款）；「其他外部通報」則保護要件最為嚴格，除前揭兩要件外，尚須符合「必要性」之要件（本法第3條第3款）。由本法之設計可知，本法係採用「制度間競爭」之概念，由於內部通報之門檻最低，逸出保護要件之風險亦相對最低，較易受到本法之保護，本法之設計即以此引導方式，鼓勵通報者優先考慮實施內部通報³⁰⁷，惟並非限制實施外部通報，強制規定勞工必須先實施內部通報，不獲回應或未見成效後，始得實施外部通報。故通報者若認為合乎行政通報或其他外部通報之要件，依法亦得逕為外部通報，自不待言。

此種立法政策是否妥適，誠見仁見智，日本國內有譏評為此立法

³⁰⁶ 參見：日野勝吾，公益通報者保護法の概要と基本的論点の解説，CHUKYO LAWYER，Vol. 11，2009年，頁25。詳細之列表說明，請參見本文第參章第七節所載。

³⁰⁷ 參見：淺岡美恵，「公益」と報道通報：求められる保護のあり方とは（公益通報者保護法をめぐる），新聞研究，(780)，2016年7月，頁45-46；同註305，黃銘傑，吹哨者與法令遵循，頁32-33。

政策係採取「性善說」者³⁰⁸，亦有將本法揶揄為「內部通報優先法」者³⁰⁹，亦有論者認為立法上採此種架構，係出以保護事單位利益重之思考方式，與本法保護公益通報之精神相違³¹⁰。而因本法實施迄今，實質上效能不彰，而缺乏遵守法令意識，使內報通報制度「形骸化」之企業亦不在少數³¹¹，難免令人質疑此立法政策是否妥當。惟筆者認為就本法之立法設計上觀之，本法要求勞工既然要向事業單位以外實施外部通報（包括「行政通報」及「其他外部通報」），至少均須具備有足以「相信」通報對象事實已發生或即將發生之相當理由（「相當真實性」要件），並非要求該通報對象事實內容在客觀上確已發生，或即將發生，此要件之設計已兼顧保障通報者之通報權利、被通報之事業單位之正當經營權利及避免行政監督資源遭無端濫用浪費。而在「其他外部通報」之場合，考量此種通報之衝擊甚大，運用上若有不慎，將造成事業單位莫大之損害，本法要求除前開二要件外，並須具備「必要性」要件，應非過苛。是以若謂本法之實施成效不彰係因為以內部通報優先之立法架構所使然，而逕認此種立法設計不當，是否妥適，似仍有再斟酌之空間。

從本法立法設計上之觀察可以明瞭，由於本法設計過於簡略，欠缺受理通報之內部或行政機關承辦人員之保密規定及其他免責規定等配套機制，對於公益通報勞工已無足夠保護功能，加以本法定位為民事法規，對於違反本法者並無任何行政或刑罰制裁規定，則不論是內部通報或行政通報，事業單位縱然違法對於公益通報之勞工施以報復性措施，亦毋庸顧慮會因此受到任何行政或刑罰制裁！勞工縱使有「小蝦米力拚大鯨魚」之勇氣與毅力，奮戰不退，終獲得裁判上勝訴，

³⁰⁸ 參見：同註 200，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 25。

³⁰⁹ 參見：井手裕彦，公益通報者保護法の見直しと調査報道：情報源を守れない「悪法」との戦い，新聞研究，(779)，2016 年 6 月，頁 58。

³¹⁰ 參見：遠藤元一，國際取引法学会〈研究報告〉(41)公益通報者保護法改正のグランドデザイン：Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Action を参照した改正提言，國際商事法務，45(4)=658，2017 年，頁 530。

³¹¹ 參見：光前幸一，公益通報者保護法と特定秘密保護法：公益通報者保護法の改正視点と参加型民主主義（西野喜一教授退職記念）法政理論 46(3) 2014 年 4 月，頁 151-152。

迫使事業單位付出賠償，然實際上之賠償額度與勞工所受之痛苦亦不成比例，然對於事業單位尤其是龐大之事業體而言，卻可謂毫無痛癢，有恃無恐！如此情形，造成惡質之事業單位違法行為依舊，而其他勞工望而卻步，噤聲以求自保，使公益通報保護制度形同虛設，自不待言。若以本法目前不夠完備之現況，縱然從內部通報優先之設計改成行政通報為主，甚至完全開放，得以輕易向媒體等為外部通報，由於事業單位違法成本過低，仍無法阻止事業單位之強烈報復行為，而勞工率多為顧及生計，不願冒險通報，以求自保，公益仍然不彰，實可想見。例如前述之「金沢大學病院之醫療過失事件」³¹²、「島根県勞工生活互助會事件」³¹³，向行政機關為公益通報，結果竟遭行政機關將通報者之身分洩密給事業單位，致通報者受到報復性之處遇！可見即使以行政通報為主，若無相關機制，則公益通報之保護仍屬空談。是以，本法實際功能不彰之問題根源並非在以內部通報為主之立法架構，而在配套機制不足及沒有強力之制裁規定使然！

從實證角度而言，本法實施以來，內部通報之功能不如預期，確難諱言，惟內部通報並非全無效用，例如：東洋公司自 2000 年 11 月起，長年偽造大樓減震裝置性能之數據，影響住戶之居住安全甚鉅，至 2013 年 2 月間始被發覺（按「東洋免震ゴム性能偽裝事件」）及群馬大學附屬醫院自 2010 年 12 月起陸續因醫療過失造成 8 名病患死亡，至 2014 年 6 月始被發覺（按「群馬大学付属病院事件」），各該事件均屬重大案件，引起社會極大關注，幸有賴於內部通報始得以發現³¹⁴。

筆者認為，優良的內部告發制度固為促使自由社會健全發展之重要元素，且被譽為是弱者的「最後的秘密武器」。惟若告發與監視過份行之，卻反而可能造成極端密告型社會而破壞原本社會之自由³¹⁵。

³¹² 參見本章第九節。

³¹³ 參見本文第五章第五節。

³¹⁴ 兩事件均參見：日野勝吾，公益のために通報を行った労働者に対する法の役割と限界，尚美学園大学総合政策研究紀要，(28)，2016年9月，頁82-85。實際上，在本法實施前，亦有不少依賴內部通報而得發現事業單位內部違法之事件，參見：日野勝吾，公益通報者保護法の概要と基本的論点の解説，CHUKYO LAWYER，Vol. 11，2009年，頁17-18。

³¹⁵ 我國國內亦有論者對於揭弊者保護刑事政策指出省思，指出：「隱藏在揭弊者保護法制美麗願景背後，潛藏對對於個人自由的侵犯，而這種侵犯部分個人而言，非但不是侵犯，

內部告發係弱勢的市民手中所少有的公器，不論好壞，其破壞力之大實為驚人，用之實不可不慎，國家制度自應審慎規劃制度，以求平衡³¹⁶。由此觀點視之，本法以內部通報優先之制度設計有其根據，除非事業單位之經營層峰或事業體本身即涉及違法事項例如詐術逃漏稅捐、掏空公司等（此種情形即得逕為「行政通報」或向媒體揭發之「其他外部通報」，自不待言），否則採用內部通報優先之原則至少有下列幾項優點：

1、利於事業單位之內部治理

依常情而言，事業主或經營團隊應該沒有不希望能下情上達，由內部員工將經營者或高階管理者視線所不及之處有藏污納垢之事及早向上反映揭露，俾事業單位得以自清整頓，防危杜漸，以提高事業體之效率³¹⁷。如事業內部機制可以解決之問題，卻由外部機構介入，並不符合經濟效益³¹⁸。例如在平成 28 年之「事業單位調查報告」中，對於設置通報窗口之 1592 個事業詢問設置通報窗口之效果，表示：「對於職員等之違法行為有抑制功能」最高，為 49.4%，依序為「增加透過內部自淨作用以改正違法行為之機會」43.3%。且以員工人數觀察，人數愈多者，表

反而是追求進步所必應該犧牲的個人輕微利益。我們是否要選擇這麼一個監視眼光全面漫布於生活四周的社會，最後只能交給所有的社會成員共同決定」。參見：許恆達，揭弊者保護制度的刑事政策省思，刑事政策與犯罪研究論文集，201511（18期），67-84頁。前引用內容出自該文二、自我監控與相互監視時的來臨，第82-83頁。該文亦表示基於捍衛自由空間的考量，反對再將揭弊者的保護效果進一步擴大至具有抽成制度的公益代位訴訟。筆者認為該文所指摘過於著重保護揭弊者可能產生之負面效果，確值深思，於規劃制度時實應審慎，以免失衡。

³¹⁶ 此論點參考：光前幸一，特集公益通報者保護法の改正，消費者法ニュース / 耕文社編（105），2015年10月，頁18，4內部告發制度の難しさ（按「內部告發制度之困難」）；光前幸一，內部通報者保護公益通報者保護法の充實試される財界の「本気度」（粉飾：ダマし方見抜き方；粉飾を断つ），エコノミスト，94(51)=4480，2016年12月20日，頁82；同註305，黃銘傑，吹哨者與法令遵循，頁32-34；黃銘傑，從吹哨者及其保護機制的建置看法遵強化與風險控管趨勢 會計研究月刊第391期，2018年6月，頁82-83。

³¹⁷ 參見：宮崎貞至，図説公益通報のすべて：企業と行政の通報処理ガイドライン，ぎょうせい2006年4月，頁157以下，—企業と行政の内部統制へ—；陳一銘，論企業內部通報機制，萬國法律第170期，2010年4月，頁84。

³¹⁸ 參見：郭大維，沉默未必是金——吹哨者法制之建構與企業不法行為之防範，臺灣法學雜誌第216期，2013年1月，頁60。

示「增加透過內部自淨作用以改正違法行為之機會」之傾向愈高，在員工超過3000名之事業中，則高達66.7%³¹⁹。同報告中，在導入內部通報制度之1607個事業中，經調查如何發現事業內部不法之開端？最高比例者為「員工之內部通報（包括向通報窗口及管理階層等）」，占58.8%，而靠「內部監查」者則為37.6%、「體制內之管道（上司平常業務檢查、從業員平常之業務報告等）」則為31.5%。以員工人數觀察，人數愈多者，經由「員工之內部通報」、「內部監查」及「體制內之管道」發現事業內部不正情事之線索之比例愈高，尤其在員工超過3000名以上之事業中，高達78.2%均表示係以「員工之內部通報」為發現事業內部不法之開端³²⁰。而對照平成28年之「勞動者意識調查報告」，經詢問全體受調者，認為發現職場內不法情事之有效手段為何？（可複選）認為「從業人員提供情報、通報或諮商（包括向通報窗口及管理階層等之通報）」亦高達53.7%，其次為「外部監查（依監查法人等之外部機關之監查）」則為29.1%，而來自於「組織內部監查」18.7%，「體制內之管道（上司平常業務檢查、從業員平常之業務報告等）」11.5%³²¹。兩份報告之受調對象不同，而調查結果卻相符。可見得從業人員平常直接處理業務，對於事業或機關內之狀況最能瞭解，透過其提供情報、通報或諮商對於發現組織內部之不法或各種弊病最為直接有效，更足證本法鼓勵保護勞動者積極提出公益通報係正確之立法方向。

從實證上之狀況，發生不法情事之各事業單位乃至行政單位，其實都有內部檢查機制，惟事實證明並未發揮應有功能³²²，此與前揭調查結果亦相符，因此仰賴內部通報以及早發現弊端，迅速改善，實有其必要性³²³。

³¹⁹ 參見：同註289，「事業單位調查報告」，頁55。

³²⁰ 參見：同註289，「事業單位調查報告」，頁58。

³²¹ 參見：同註290，「勞動者意識調查報告」，頁71。

³²² 參見：櫻井稔，內部告発と公益通報：会社のためか、社会のためか，中央公論新社，2006年3月。頁114-118，なぜチェック体制は機能しないのか。

³²³ 參見：山口利昭，企業の価値を向上させる実効的な内部通報制度，経済産業調査会，2017年11月，頁32-33。

2、利於勞資雙方之互信

公益通報既係出以正當目的，以減少社會上之違法事實或危險，則若事業單位或組織已有健全之內部通報管道，何以不考慮採用內部通報，卻非要採取外部通報？故鼓勵員工優先選擇採用內部通報，可以讓經營者相信通報者是出於善意，幫助高層改善事業內部治理³²⁴。參見平成 28 年之「勞動者意識調查報告」，在 1710 名受測者中，經詢問實施通報時，首先會選擇何通報對象？選擇「事業單位（包括上司）」（即「內部通報」）者，為 53.3%，選擇「行政機關」（即「行政通報」）者為 41.7%，選擇「媒體等其他外部機關」（即「其他外部通報」）者 5.0%。以員工人數為觀察，在 100 人以上 300 人未滿之事業單位中，首先選擇內部通報者，即已超過前述全體之平均數值 53.3%，而隨著員工人數增加，比例亦隨之遞增，在 5000 人以上之事業單位，選擇首先向事業單位（包括上司）通報者，即高達 64.9%³²⁵。此可能是規模愈大之事業單位，在本法之宣傳、相關通報諮商機制及內部規程等相關配套亦較為健全所致。又參考以「有無設置內部通報諮商窗口」標準之調查，在 1710 名受測者中，事業單位已設置通報諮商窗口者有 539 名，其中有 70.5% 表示首先會選擇向事業單位（包括上司）通報，而事業單位預定設置通報諮商窗口之受測者有 94 名，其中亦有 62.8% 表示首先會選擇向事業單位（包括上司）通報³²⁶。由此可知事業單位如有設置通報諮商窗口，可以鼓勵勞動者先選擇作內部通報，可發揮事業單位自淨作用，並減少勞動者逕行外部通報，對事業造成無謂之重大傷害，對於勞資雙方之互信應有相當之助益。惟前提必須是強化通報諮商窗口之管理及保密機制，以得到勞動者之信賴感，否則將繼續造成論者所批評目前內部通報制度有「形骸化」之病態³²⁷，自不待言。

³²⁴ 參見：櫻井稔前掲書，頁 113，手段は内部告発だけか。

³²⁵ 參見：同註 290，「勞動者意識調查報告」，頁 22。

³²⁶ 參見：同註 290，「勞動者意識調查報告」，頁 22。

³²⁷ 批評內部通報制度「形骸化」者不在少數，例如：日野勝吾，内部通報の正当性判断における通報対象事実の根幹部分の真实相当性：甲社事件東京地判平成 27 年 1 月 14 日 勞経速 2242 号 3 頁を素材にして，総合福祉研究 / 淑徳大学社会福祉研究所総合福祉

3、降低經營階層遭受股東訴訟求償之風險

事業單位之經營階層如董事等人，依法應忠實執行業務並盡善良管理人之注意義務，若未善盡義務而導致公司受損時，須面對股東訴訟之窘境。而注意義務之內涵包含決策與監督兩個面向。在監督義務部分，美國法院認為董事有義務建立內部監控機制，若未為之將違反其注意義務；但已建構者將推定董事已盡注意義務，舉證責任轉由原告承擔。日本實務亦承認董事負有建構內部監控機制之義務。我國學者亦認為此一見解應可作為我國注意義務之內涵。即便我國不全然採取美日實務見解，若董事選擇建構內部通報機制時，在一定程度上應可認為針對業務監督之部分，已盡善良管理人之注意義務。故經營階層如已建構內部通報機制，對於因內部不法情事所造成之損害，在遭受股東訴訟時亦可作為主張免責之論據³²⁸。

4、良好的內部通報制度利於事業單位保有人材及業務發展

依照平成 28 年之「勞動者意識調查報告」，對於 3000 名全體受調者詢問：以一名勞動者之立場，在其他條件均相同下，是否會考慮想要在建置高度實效性之內部通報制度之事業單位（擁有消費者或股東評價良好、透明度高之事業單位）內任職或轉職至該單位？持肯定態度者合計高達 81.7%，且即使依事業單位之從業人數類別觀之，亦無甚差異³²⁹。參考此調查資料，應可認為事業單位建置高度實效性之內部通報制度，可以有效吸引勞動者前來應徵任職，有利於事業單位獲得優秀人材。

另對全體受調者詢問：以一名消費者之立場，在其他條件均相同下，是否會考慮購買建置高度實效性之內部通報制度之事業單位（提供安全、安心製品、服務之事業單位）所提供之商品、

研究室編 (20):2015 年度，頁 35；大田 尚一，內部通報制度の現状と問題点（特集公益通報者保護法の課題と通報制度におけるノウハウ），Libra：The Tokyo Bar Association journal，15(1)，2015 年 1 月，頁 10-11，該文作者雖係觀察前引 2013 年之調查報告而認為內部通報制度有「形骸化」之情形，惟對照前述最新調查結果，狀況似無多大改善。最新調查結果及分析可參見本文第肆章。

³²⁸ 參見：同註 317，陳一銘，論企業內部通報機制，頁 84。

³²⁹ 參見：同註 290，「勞動者意識調查報告」，頁 75。

服務？合計持肯定態度者高達 85.6%，且即使依事業單位之從業人數類別觀之，亦無大差異³³⁰，由此調查結果觀之，亦可認為事業單位建置高度實效性之內部通報制度不僅可改善提高事業形象，對於業務績效應有相當之助益³³¹。

5、節省行政機關之資源

若制度設計上以行政通報為主，無異於鼓勵員工遇事不論大小，亦不論事業單位是否正派健全及有無完整之內部通報體系，只要合乎通報對象事實之規定，即得提起行政通報，則行政機關一有通報均須依法進行調查，疲於奔命，負荷沈重，自不待言，其中多雜有濫行通報、道聽途說無事實根據者，固毋庸論矣，有時亦難免有雖屬真實通報，惟通報事件之違法情形輕微者，卻仍須動用行政資源，實不成比例，即俗稱「大砲打小鳥」之喻，此種通報事件於法固無違誤，於經濟效益上則未必妥當。是以，如將外部通報列為備位選項，而以內部通報為原則，應較可節省行政資源。

6、避免事業單位受到外部通報之重大損害（包括「風評被害」）

不可否認一旦實施外部通報，不論事實真偽，均會對事業單位造成相當之衝擊。如係向媒體通報或上網揭露，往往有可能對事業單位帶來甚為鉅大難以控制之損害。縱使是實施行政通報，在理論上或者衝擊較小，惟亦未可一概而論，因行政機關一接獲通報即應依法調查，或通知事業單位說明，或至現場履勘調查，凡此行動，亦有可能引發新聞媒體注意，若認有新聞價值，即予大肆報導，實不難想像。若事業單位確有嚴重違法情事，則因向外部通報揭弊，得以發揮媒體輿論之監督制裁力量，給予惡質事業相應之懲罰，本應認同，惟若如前述之濫行通報、不實通報或輕微事件通報，動輒採用外部通報之手段，事業單位可能因無端之「風評被害」，致商譽、信用受到嚴重打擊，實宜審慎為之。是以，若以內部通報為原則，應較能避免健全正派之事業單位受

³³⁰ 參見：同註 290，「勞動者意識調查報告」，頁 76。

³³¹ 參見：同註 317，陳一銘，論企業內部通報機制，頁 84。

到無端之「風評被害」³³²。

當然，如果仍維持本法內部通報優先之制度，應加強對通報者之保護，包括設立罰則對違法之事業單位予制裁、放寬外部通報保護要件以促使事單位加強內部通報機能、提高違法事業單位之損害賠償額度³³³、強化保密措施等（相關課題討論均詳見後述）之放寬，毋庸贅言。

關於是否採用內部通報優先之立法政策，誠然有正反不同意見³³⁴，惟本法在消費者廳所舉辦之「公益通報者保護制度提昇實效性檢討會」（按「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」）中，基本上仍採取維持並強化內部通報架構之立場³³⁵。而在本法修法之討論中，以此次日弁連所提出之修法草案，其雖主張放寬公益通報之「目的合法」之主觀要件及其他外部通報之保護要件，且將內部通報之門檻要件較諸本法之規定更為寬鬆，惟基本上仍維持本法原以內部通報為優先之立法架構³³⁶，以鼓勵通報者優先考慮採用內部通報。筆者認為此方向仍值得我國立法之參考³³⁷。惟筆者固然認為我國可考慮採用內部通報優先之原

³³² 參見：山口利昭，企業の価値を向上させる実効的な内部通報制度（現代産業選書・企業法務シリーズ），經濟産業調査会，2017年11月，頁52-54；同註318，郭大維，沉默未必是金——吹哨者法制之建構與企業不法行為之防範，頁60。

³³³ 參見：光前幸一，公益通報者保護法の改正，消費者法ニュース，(105)，2015年10月，頁17-18。

³³⁴ 日本主張應廢除本法以內部通報制度優先之架構者，亦不在少數，除本文所引介之多篇相關文獻外，例如於2016年7月間，由約20個民間團體所組成之「為市民利益徹底修改公益通報者保護法全國連繫會」即採此立場，參見：拝師徳彦，「市民のための公益通報者保護法の改正を求める全国連絡会結成報告」，消費者法ニュース，(105)，2015年10月，頁23-24。

³³⁵ 參見：公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会，公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会：最終報告書，2016年12月，頁7-21；近藤勝彦，企業法のトレンド・スタディ企業法務のトピック公益通報者保護法を踏まえた内部通報制度見直しの動向，Monthly report，(95)，2016年12月，頁27。

³³⁶ 參見：日弁連網站，公益通報者保護法日弁連改正試案，頁11-12。網址：https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2015/150911_2.html，最後造訪日期：2018年11月18日。

³³⁷ 參見：吳協展，美國私部門吹哨者保護法制之研究，法學叢刊，249期，2018年1月，頁129，該文係研究美國私部門之吹哨者保護法制，作者亦主張應採取內部調查先行為原

則，然若事業單位與勞動者間，另行以契約或工作規則之方式，訂定通報者於實施外部通報之前，必先實施內部通報之條款，亦即內部通報優先非僅屬「原則化」，實際上已提高為「義務化」，則關於此種作法之效力為何？筆者則持保留態度，認為並未完全有效。筆者認為，以本法為例，參酌本法所具有之公益色彩，應認為相關內容具有強制性，勞動者分別依本法第3條第2款、第3款之規定，本得不先為「內部通報」而逕行實施「行政通報」或「其他外部通報」，而得受有本法之保護，且本法並明文禁止事業單位對通報勞工施以報復性之不利處遇，則事業單位以其他方式限制規定勞動者必先實施內部通報，逾越本法所明定之保護要件標準，實已抵觸本法關於保護公益通報之規定，筆者認為似應解為無效，故如我國參考本法之架構，引入內部通報優先原則，似以作相同之解釋為妥³³⁸。

第三節 通報對象事實之範圍

一、本法實施後產生之課題

(一) 本法之通報對象事實以外之不法行為確有造成事業單位等受害之情形

前已言之，本法所定之通報對象事實範圍依本法第2條第3項係採取列舉式規定，凡不在列舉項目內之法律，即非通報對象事實，而無本法之適用³³⁹，惟自本法實施以來確有案例顯示，例如因違反稅法、入國管理法、補助金適正化法等之不法行為，實際上造成毀損事業之企業價值或信用之

則。另參閱：李淑如，公司治理之內部組織控制與不法資訊揭露之法制發展，收錄於國立高雄大學政治法律學系主編，公益揭發—職場倫理新趨勢，巨流圖書，2010年9月，頁59；林于倩、李玉春，公益通報法制之研究—以受僱者權益保障為中心，勞動及職業安全衛生研究季刊，第24卷第4期，105年12月，頁421、425-426。另，同註318，郭大維，於沉默未必是金—吹哨者法制之建構與企業不法行為之防範，亦建議我國宜仿效英國立法例，將外部通報之保護要件規定得較為嚴格，見該文，頁60。

³³⁸ 惟關於內部通報優先「義務化」之效力問題，日本則有正反兩說之見解，參見：同註317，陳一銘，論企業內部通報機制，頁92。

³³⁹ 詳見本文第參章第五節。

情形³⁴⁰。又例如公職選舉法、政治資金規正法、國家公務員法、關於補助金等預算執行妥適法、各種稅法等，被認為係專屬於規範國家機能之法律，均排除在本法之外，若有犯罪行為或違反法令行為，縱為通報亦無法受本法之保護³⁴¹。實有必要考慮是否應擴大本法所規定通報對象事實之範圍，以發揮鼓勵及保障公益通報效果。

(二) 發生勞動者通報本法限定外之不法行為而受到不利處遇之案例

依實際資料顯示，有發生數起案例係勞動者因通報違反稅法、性騷擾、虐待高齡者等本法限定外之不法行為而遭到事業單位施以不利處遇，惟因非本法所限定之通報對象事實，通報者無法適用本法，只能依一般法理受保護，保護程

³⁴⁰ 案例具體內容可參見：2018年3月29日，公益通報者保護專門調查會11回，參考資料3，通報對象事實の範圍に関する参考事案等，1以下，網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/011_180329_sankou3.pdf。最後造訪日期：2018年11月18日。

³⁴¹ 參見：日本弁護士連合會消費者問題対策委員會編，通報者のための公益通報者保護・救済の手引第2版，民事法研究会，2012年5月，頁30-31；白木孝二郎，法律の概説と立法課題（特集公益通報者保護法の課題と通報制度におけるノウハウ），*Libra: The Tokyo Bar Association journal*, 15(1), 2015年1月，頁8；森尾成之，公益通報者保護法の現状と課題：消費者委員会公益通報者保護專門調查會報告の検討を中心として（緒方直人教授退職記念号）*法学論集*，/ 鹿児島大学法文学部，47(2), 2013年3月，頁219-220；日野勝吾，公益のために通報を行った労働者に対する法の役割と限界，尚美学園大学総合政策研究紀要，(28)，2016年9月，頁77；日野勝吾，公益通報者保護法の今日的意義と課題，*法政論叢* 2017年53卷2号，頁81；遠藤元一，國際取引法学会〈研究報告〉(41)公益通報者保護法改正のグランドデザイン：Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Actionを参照した改正提言，*國際商事法務*，45(4)=658，2017年，頁530；簡玉聰，日本行政與內部通報相關法律問題探討：以公益通報者保護制度為中心，收錄於國立高雄大學政治法律學系主編，*公益揭發—職場倫理新趨勢*，巨流圖書，2010年9月，頁225-226；公益社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会〔NACS〕，東日本支部コンプライアンス経営研究会代表大塚喜久雄律師，公益通報者保護法に対する意見，平成26年12月11日消費者庁ヒアリング資料，頁3，網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/hearing/pdf/141211_siryol.pdf。最後造訪日期：2018年11月18日。

度不足，實有檢討之必要³⁴²。

(三)本法所定之通報對象事實之範圍不易瞭解

1、事業單位：

依平成 28 年（2016 年）所作之「事業單位調查報告」顯示，雖有 46.3%之事業已經導入內部通報制度，惟尚不及半數，對於半數以上未導入內部通報制度之 1821 個事業（包括「研議中」、「沒有導入計劃」及「曾經導入後來廢止」），詢問其未導入理由為何？調查結果（可複選），比例最高者係「不瞭解此為何制度」，占 30.5%³⁴³，顯示有相當高比例之事業單位對公益通報保護制度不瞭解，遑論對於本法所定之通報對象事實範圍有明確之認識。

而即使在受測對象中已建置內部通報制度之 1607 個事業，經詢問本制度在運用上之課題及實務上之負擔為何？回答「是否屬於應受保護之通報，判斷上有所困難」亦有 14.5%³⁴⁴。

2、勞動者：

依平成 28 年所公布之「勞動者意識調查報告」，對於勞動者關於本法之認知度調查，在 3000 名全體受測者中，回答「相當瞭解」僅有 4%，「有一定程度瞭解」為 14.2%，「有聽過本法之名」22.2%，「不知道」為 59.6%³⁴⁵。依上述數據可知，瞭解本法之比例僅有 18.2%。又對於曾經實施通報諮商者及原本考慮要通報諮商，但最後並未實施者，共計 895 名，經詢問受測者該不法行為是否屬於本法規範之通報對象？回答「屬於本法規範之對象法令」為 37.2%，「本法規範外」為

³⁴² 參見：2018 年 3 月 29 日，公益通報者保護專門調查會 11 回，（資料 4），通報對象事實の範圍，3 以下，網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/011_180329_shiryou4.pdf。最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

³⁴³ 參見：同註 289，「事業單位調查報告」，頁 17。

³⁴⁴ 參見：同註 289，「事業單位調查報告」，頁 52-54。

³⁴⁵ 參見：同註 290，「勞動者意識調查報告」，頁 6 內文及圖表一。

17.0%，「不知道」則高達 45.8%³⁴⁶。

依實際調查結果可以發現，雖然本法實施後已有數年，期間亦經政府大力宣傳，然事業單位及勞動者中，不瞭解本法所定通報對象事實之範圍，甚至對本法都相當陌生者，仍佔有相當高比例，實不利於本法之實施³⁴⁷。

(四)實際上之通報並未限於本法所定之通報對象事實之範圍

依前揭「事業單位調查報告」顯示，對於已建置內部通報制度之 1607 個事業作調查，經詢問該事業內部通報制度之對象事實範圍（可複選），回答「違反公司之規定（違反就業規則等行爲）」68.9%，「違反法令行爲（不限於本法之對象事實）」58.4%，「損害職場環境之行爲（權力霸凌、職場性騷擾等）」65.7%，「其他不正行爲」51.2%，此外，亦有 24.5% 回答「沒有限定」，而回答「限於本法之對象事實」之事業單位則僅有 20.7%³⁴⁸，而在勞動者方面，亦有關於虐待殘障者、竄改或捏造論文、權力霸凌等事實，明知並非本法所定之通報對象事實而提出通報之案例³⁴⁹。

二、應否擴大通報對象事實範圍之討論

(一)本法以刑罰擔保之限定應否解除³⁵⁰

1、主張應解除限定之意見³⁵¹：

³⁴⁶ 參見：同註 290，「勞動者意識調查報告」，頁 44。

³⁴⁷ 參見：日野勝吾，內部通報の正当性判断における通報対象事実の根幹部分の真实相当性：甲社事件東京地判平成 27 年 1 月 14 日労経速 2242 号 3 頁を素材にして，総合福祉研究 / 淑徳大学社会福祉研究所総合福祉研究室編，(20):2015 年度，頁 35；日野勝吾，公益通報者保護法の今日的意義と課題，法政論叢 2017 年 53 卷 2 号，頁 81。

³⁴⁸ 參見：同註 289，「事業單位調查報告」，頁 39。

³⁴⁹ 參見：同註 340，公益通報者保護專門調査会 11 回，參考資料 3，通報対象事実の範囲に関する参考事案等，2、3。

³⁵⁰ 參見：2018 年 3 月 29 日，公益通報者保護專門調査会 11 回，通報対象事実の範囲，頁 6，網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/011_180329_shiryuu4.pdf，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

³⁵¹ 消費者庁，平成 29 年（2017 年）4 月 12 日，最終報告書に係るパブリックコメント手続に寄せられた御意見の概要，頁 11、12，網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/impovement/pdf/chosa_kenkyu_170412_0001.pdf。最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

- (1) 不僅刑事罰，只要是為保護公益之行政處分、民事規則、自主規定，提高社會法令之遵守，均應包括在內，並無必要只限定於以刑事罰擔保之法律³⁵²。
- (2) 是否該當於刑事罰，若非如律師般之精通法律者，實無法判斷，尤以違反行政處分是否構成犯罪，其判斷更屬困難，以此要求一般市民實不合理。
- (3) 依據勞動者實際上所提出來之通報，幾乎係關於性騷擾、職場霸凌、違反勞動條件，因此，有必要於某種程度內將有關民事上之違法行為亦包括在內³⁵³。
- (4) 通報事實若關乎不特定多數人之生命、身體之安全，在一般意義上當然具有公益性，合於本法所定之目的，不論有無違反法令，均應認為屬於本法之通報對象事實。
- (5) 參考英國公益開示法之抽象規定，依一般通報者之感覺與通報對象事實範圍相合致，即可准許³⁵⁴。

2、主張解除刑罰擔保限定應該審慎之意見³⁵⁵：

- (1) 為賦予本法強大之效力，通報事實具有公益性實屬必要，關於犯罪行為之通報具有公益性固屬明確，惟非犯罪行為之通報是否具有公益性有時即欠缺明確性。

³⁵² 參見：遠藤元一，國際取引法学会〈研究報告〉(41)公益通報者保護法改正のグランドデザイン：Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Action を参照した改正提言，國際商事法務，45(4)=658，2017年，頁530。

³⁵³ 參見：長谷川 彰，公益通報者保護法の改正，Oike Library，No. 46，2017年10月，頁25。

³⁵⁴ 參見：坪師徳彦，「公益通報者保護法」改正の動き：消費者庁WGを中心に（消費者庁・消費者委員会・国民生活センター・地方消費者行政），消費者法ニュース，(109)，2016年10月，頁62。

³⁵⁵ 參見：同註351，意見概要，頁12。

- (2) 關於違反民事上或行政上義務之事實，有時難以明確判斷是否具有公益性，涉及刑事罰之事實則具有明確性。
- (3) 關於違反內規或違反職業倫理之事實，應該以企業自律之機制解決，不應全部包括在本法之通報對象事實之內。

(二) 本法以法律目的之限定是否應予解除³⁵⁶

1、主張應解除限定之意見

- (1) 只要係犯罪行為，無論該法律之目的為何，實施通報均具有公益性。
- (2) 事業單位不得犯罪係屬當然之事，犯罪行為所觸犯者縱然非屬本法以目的限定之對象法律，將其排除在公益通報對象事實之外，實際上何種利益得以確保並不明確。
- (3) 欲實施通報者，即使判斷通報事實違反法律，如必須更進一步查明確認該事實違反之法律是否合乎本法目的限定之法律，則會降低通報者之預見可能性³⁵⁷。
- (4) 解除法律目的之限定因係擴大對象法律之範圍及目的等，並非改變本法之法律定位。
- (5) 國內有 2000 多種法律，適用於本法之法律只有 4 百多種，然本法適用之對象法律外亦有發生許多社會問題，卻無法納入本法所保護之範圍內³⁵⁸。

³⁵⁶ 參見：公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会：最終報告書，2016 年 12 月，頁 121-122；同註 351，意見概要，頁 8。

³⁵⁷ 參見：日野勝吾，公益のために通報を行った労働者に対する法の役割と限界，尚美学園大学総合政策研究紀要 (28)，2016 年 9 月，頁 77。

³⁵⁸ 參見：住友洋介，人々が声上げられる社会を：テレビにおける調査報道の現場（公益通報者保護法をめぐって），新聞研究(780)，2016 年 7 月，頁 58；遠藤元一，国際取引法学会〈研究報告〉(41)公益通報者保護法改正のグランドデザイン：Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Action を参照した改正提言，国際商事法務 45(4)=658，2017 年，頁 530。

2、採取慎重或否定立場之意見

- (1) 目前列舉之通報對象事實之法律數量甚多，並無不足之情形，沒有必要再擴大範圍。
- (2) 本法以對應處置消費者問題等為主，完全解除法律目的之限制，則本法之法律定位為何，即有再行檢討之必要。

(三) 關於通報對象事實是否須以本法之附表及政府命令加以列舉³⁵⁹

1、主張毋庸採列舉方式之意見

- (1) 暫且不論通報對象事實之列舉與行政措施或罰則之關係，就其與保護通報者之民事上效果之關係而言，並無確保明確性或預見可能性之必要。
- (2) 解除法律目的之限定，通報對象事實之範圍若係以最終應受刑事處罰擔保之所有違反法令之事實，則即使不以政令列舉，因為可以確保通報對象事實範圍之明確性，應無再以政令列舉之必要。
- (3) 採取列舉式規定不僅在本法施行之初須耗費相當之資源將全國法律過濾篩選後，始得加以公布，且更須隨時依國家法律之修定、增刪而加以調整，作業煩瑣³⁶⁰。

2、主張應審慎之意見

- (1) 依本法應受保護者包括公益通報者及禁止對通報者為不利益處分之事業單位，對於雙方而言，確保預見可能性極為重要。
- (2) 若維持法律目的之限定，則廢止以政令列舉之方式，難以確保通報對象事實之明確性，有必要審慎加以檢討。

³⁵⁹ 參見：同註 350，公益通報者保護專門調查會 11 回，通報對象事實の範圍，頁 9；同註 351，意見概要，頁 12。

³⁶⁰ 參見：日野勝吾，公益のために通報を行った労働者に対する法の役割と限界，尚美学園大学総合政策研究紀要 (28)，2016 年 9 月，頁 77。

(四)應否放寬發生通報對象事實之「急迫性」要件³⁶¹

1、主張應放寬標準之意見

- (1) 通報對象事實之發生是否具有急迫性並不明確，難以判斷，應予排除為妥。至少，在對事業單位實施內部通報時，要求具備此要件並不合理。
- (2) 如欲蒐集網羅通報對象事實之發生合乎急迫性要件之具體案例，本身已相當困難，且僅僅將被認定為明確合乎急迫性之案例作為例示，則反而可能造成反效果，對於應保護之公益通報造成限制之結果³⁶²。
- (3) 從及早發覺掌握企業內部不法情事之觀點，通報對象事實之範圍似有必要擴大，應包括「通報對象事實有發生之虞」之情形在內。
- (4) 現行法所謂通報對象事實「即將發生」之文義，對於通報者而言理解困難，應該刪除此要件，修正法文，將通報對象事實「有發生之虞」之情形納入通報對象事實之範圍³⁶³。
- (5) 若於企業尚未著手進行違法行為之階段進行通報，對企業而言係最容易改善糾正之時點。

2、主張應慎重之意見

- (1) 原則上通報對象事實應該以已經發生之事實為要件，於此階段之前，只要去除時間上之急迫性要件，通報對象事實之範圍將難以界定，陷於無止境之狀況，則究竟應以何階段作為通報對象事實

³⁶¹ 關於「急迫性」要件，請參見：本法第2條第1項，詳見本文第參章第五節、二、本法就通報對象事實定有時間上之「急迫性」要件，茲不贅述。本段內容參見：同註350，公益通報者保護專門調查會11回，通報對象事實之範圍，頁9；同註351，意見概要，頁14。

³⁶² 參見：同註351，意見概要，頁14。

³⁶³ 參見：森尾成之，公益通報者保護法の現状と課題：消費者委員会公益通報者保護專門調查會報告の検討を中心として（緒方直人教授退職記念号），法學論集，鹿児島大学法文学部，47(2)，2013年3月，頁219。

之範圍，即不明確。

(2) 因為法定之急迫性要件而產生何種具體弊害，並不明確。

三、日弁連所提出之修法建議草案意見

日弁連關於通報對象事實範圍所提出之修法草案，規定於草案第2條第3項，其內容以：「

本法所稱之通報對象事實，係指以下各款所列情形之一：

- 一、對個人生命或身體之危害或對個人財產之侵害之事實，已發生、正在發生或有發生之虞者。
- 二、環境遭受破壞、正遭受破壞或有受破壞之虞者。
- 三、前2款所列情形之外，關於個人之生命、身體或財產之保護，消費者利益之維護、環境之保全或公平競爭之確保之違法行為，已發生、正在發生或有發生之虞。
- 四、對於前3款所載事實之相關情報，故意隱匿或有隱匿之虞者。」

日弁連提出前揭修法草案之說明理由主要以：一、現行法將通報對象事實限定於本法附表或政令所列舉法律之犯罪行為，及以刑事罰擔保之違反行政處分之事實，對於公益通報者而言，極難理解本法所定通報對象事實之範圍，對於公益通報產生重大之障礙。二、刪除本法第2條第1項原規定關於通報對象事實之時間急迫性要件後，只要通報對象事實有發生之虞即可通報，除去關於通報對象事實存在與否之時間上爭點，並將隱匿關於通報對象事實之情報等亦納入通報對象事實之範圍內，使公益通報易於實施，得以廣泛改正及抑制違法行為，以實現本法之目的³⁶⁴。

四、筆者之淺見

綜觀本法實施後，關於通報對象事實範圍之課題及相關意見，筆者提出以下幾點淺見以供我國立法之參考：

(一)關於本法採取以法律目的限定及列舉規定之立法例

³⁶⁴ 本草案「公益通報者保護法日弁連改正試案」，係由林尚美弁護人（專門調查會委員）於2018年4月18日，第12回公益通報者保護專門調查會中提出，見該草案頁8-9, 39-41。網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/012_180418_shiryou3.pdf，最後造訪日期：2018年11月18日。

筆者認為似無必要採取本法之立法例，理由如下：

- 1、如前述本法實施後顯現出之課題，由於本法對於通報對象事實之範圍採取嚴格標準，僅限定於合乎本法目的性之法律，並對於適用之法律採取「列舉規定」，則凡不在此範圍內之事實，均無法適用本法保護。惟依實際案例顯示，事業單位發生本法限定之通報對象事實以外之不法行為，對於事業單位本身之信用、名譽等亦會造成損害。此外，亦有通報者僅因所通報之事實非屬本法所定之通報對象事實，致遭受企業不利益處分時，卻無法適用本法受到較優厚之保護，與本法強調保護公益通報之旨不符。
- 2、本法關於通報對象事實所適用之法律採取列舉式規定，雖然明確，惟就政府而言，不僅在本法施行之前，必須耗費相當之資源將全國法律過濾篩選後，始得加以公布，作業煩瑣精密，過程耗時不說，且更須隨時依國家法律之修定、增刪而加以調整，實為相關單位之沉重負擔，亦增加國家人力、財政之支出，似無必要。
- 3、本法所定之通報對象事實之範圍並不易瞭解，此種立法方式在形式上似具有一定程度之明確性，然對於想要提出通報，身為一般勞動者之民眾而言，必須先確認何種法律之違法事實為本法所定之保護範圍？又其欲提出通報之內容究竟合乎列舉規定中何種法律？實不易瞭解，特別是依本法第 2 條第 3 項所定之條文，一般人更難以理解，非向專精於公益通報之律師或專家諮商，難以確認，無謂增加公益通報之門檻，影響公益通報之意願，自非妥當。

(二)關於本法「刑事罰擔保」之立法例

筆者認為我國應參考本法，採取以「刑事罰擔保」之立法例，理由如下

- 1、刑事罰係重度剝奪人民財產、自由乃至生命法益之手

段，故該當於刑事罰之事實均屬高度可非難性之行為，縱使非直接處以刑事罰，而係終局性以刑事罰擔保之事實，實亦具有公益性，否則並無以刑事罰擔保之必要，應可認為合乎公益通報法之目的。

- 2、若不採取本法合乎目的性之法律限定及採列舉規定之立法例，僅限於以「刑事罰擔保」之通報事實，則毋庸顧慮該違反之法律是否屬於本法所限定通報事實範圍內之法律，相對上而言應具有相當高之明確性，易於判斷。
- 3、相對於「刑事罰擔保」擔保之法律規定明確，通報事實有無違反民事上或行政上義務，判斷上較為困難，且該民事或行政上義務是否確實具有公益性，亦有可能發生疑義，較欠缺明確性。至關於違反內規或違反倫理之事實，亦多與公益性無涉，應由企業自律之機制解決為妥，似不應包括在本法之通報對象事實之內。
- 4、前述日弁連所提出之修法建議草案意見，認為不應採取「刑事罰擔保」擔保之要件，而擴及於所有之違法行為。日弁連之草案，在積極面上固可鼓勵勞動者提出公益通報，惟「刑事罰擔保」以外之事實是否違法？有無高度公益性？等問題較缺乏明確性，恐生疑義。此外，以本法為例，由於本法之基本立場在保障通報者之權利，禁止事業單位為不利處遇等規定，若再引進通報者之免責條款（包括自身牽涉違法行為之免責、蒐證行為之免責）、舉證責任之倒置乃至對於事業單位之違反本法之處罰規定，則本法之效力強大，對通報者之保障將大幅改善，相對而言，苟容許通報者憑主觀判斷，祇要認定屬於「違法行為」，而不論是否以「刑罰擔保」之事實，毋庸考慮通報事實是否明確符合法律條文規範之要件，屬於具有高度公益性之事實，即可輕易草率實施外部通報，尤其動輒向媒體等外部機構實施內部告發，一旦誤為通報或出以不良企

圖而實施，造成事業單位之合法利益嚴重受損，甚至難以回復之情形，實非本法之目的。是筆者認為基於衡平保護通報者權利，健全強化公益通報機能，並同時兼顧事業單位合法權利之保障，免遭無謂之濫行通報之損害，似宜採折衷之立場，將通報對象事實限於以「刑事罰擔保」之範圍為已足，尚不宜擴及於所有之「違法行為」。

(三)關於本法通報對象事實之發生採取之「急迫性」要件

關於「急迫性」要件，筆者認為似可採取日弁連所提出修法草案意見，刪除本法第2條第1項原規定關於通報對象事實之時間急迫性要件後，只要通報對象事實「有發生之虞」即可通報，並將隱匿關於通報對象事實之情報等亦納入通報對象事實之範圍內，其理由如下

- 1、誠如前揭日弁連之說明理由中所述，刪除本法原定通報對象事實之時間急迫性要件後，只要通報對象事實有發生之虞即可通報，除去關於通報對象事實存在與否之時間上爭點，並將隱匿關於通報對象事實之情報等納入，如此一來即可減少通報者因難以判斷通報對象事實是否「即將發生」，而猶豫甚至放棄提出通報，貽誤通報之時機，可使公益通報易於實施，得以廣泛改正及抑制違法行為，以實現本法之目的。
- 2、關於是否應放寬時間上之「急迫性」要件，採取慎重立場者之意見認為：若刪除此要件，將造成通報對象事實之範圍將難以界定，陷於無止境之狀況。究竟以何階段作為通報對象事實之範圍，並不明確等語。自非無見，惟放寬時間上之「急迫性要件」並非等同可以漫無限制，濫行通報。所謂通報對象事實「有發生之虞」，通報人仍須憑客觀事證，依一般之智識經驗法則，認為確有可能發生者，始得受本法保護。而在內部通報之場合，由於原則上通報之事實不致外流，對事業或被通報者之損害風險相對甚少，故法定門檻較

低，較無問題。而在行政通報之場合，筆者認為仍應維持本法之「相當真實性」要件（日弁連主張將此要件降低為「合理性」即可，惟筆者並不認同，詳見下一節所述），在其他外部通報之場合，除維持「相當真實性」要件外，並應具備特定條件之「必要性」要件，以前揭較為嚴格之保護要件應可節制通報人草率通報，亦即關於此點仍應課以通報人一定之舉證責任，避免被通報者之正當利益受到損害。故而，若將本法原定之通報對象事實「即將發生」要件放寬為「有發生之虞」要件，得以鼓勵正當之公益通報，期能提前通報以防患未然，並同時避免通報人在毫無根據之下，濫行通報，以兼顧事業單位之正當利益。

第四節 公益通報「目的正當性」之主觀要件

一、公益通報須具備「目的正當性」之主觀要件

本法於立法之初，考量事業單位擔心公益通報制度是否會遭到濫用，故參考英國之公益開示法，對於公益通報定有「目的正當性」主觀要件（即誠實性要件）。依本法第2條第1項之規定，公益通報者實施公益通報必須「非基於獲取不正利益、加損害於他人或其他不正目的」。所謂非基於獲得不正利益目的，係指非以違反公序良俗之方式以獲得自己不正當之利益。若以獲得通報獎金或情報報酬，並不認為係不正目的。所謂以對他人加以不正損害之目的者，係指提出通報後，一般而言，被通報人難免會因公益通報產生一定程度之損害，惟通報人欲對被通報人造成逾越社會通念上因通報而產生必要且相當程度之損害，例如財產、信用等其他有形無形之損害，出以不正之目的提出通報者，故通報人須非基於此種不正目的而為公益通報始得受本法之保護。

日本刑法之名譽毀損罪（日本刑法第230條、第230條之2）係規定「專以公益為目的」始得阻卻違法而免責，本法則未採取如此嚴格之標準，僅規定「非出以不正之目的」之要件，採取較為寬鬆之要件，是以例如通報者以公益為目的提出通報之同時，也併存有為利於

自己與事業單位談判交涉之目的，或對事業單位之反感等目的，亦在容許之列，並不認為係屬於本法所定之出以不正之目的³⁶⁵。

二、「目的正當性」主觀要件是否放寬之討論

(一)主張應放寬此要件之意見

- 1、公益通報之主觀要件必須通報人「非基於獲得不正利益或對他人加以不正損害及其他非法目的」，並非明文規定為「非以違反公序良俗之目的」，則事業單位易於主張通報者係出以對他人加以不正損害等目的。³⁶⁶
- 2、日弁連亦採取應放寬主觀要件之基本立場，惟其修法建議與上開意見略有不同，其提出之修正草案第2條第1項條文內容，即刪除本法第2條第1項公益通報之主觀要件必須通報人「非基於獲得不正利益或對他人加以不正損害及其他非法目的」之規定，而規定「誠摯地」（按原文為「眞摯に」）通報即為已足。

(二)反對放寬此要件之意見

- 1、固然不得阻礙促進公益通報制度之利用，惟關於明顯出以不正目的之通報或惡性使用法律之案例，並無將其納入公益通報受保護之對象之必要，不應將主觀要件加以刪除。
- 2、關於應予保護之通報，係以非基於違反公序良俗之目的等之重要前提作為保護要件，現行法之標準應予維持。
- 3、如刪除「非出以不正目的」之主觀要件，令人擔心以誹謗、中傷等為目的之通報件數將會增加，嚴重阻礙內部通報制度之運作³⁶⁷。

三、筆者之淺見

筆者認為不宜刪除通報者之主觀要件，且本法第2條第1項通報

³⁶⁵ 關於「目的正當性」之立法理由詳見本文第參章。

³⁶⁶ 參見：同註351，意見概要，頁14；捍師徳彦，「市民のための公益通報者保護法の改正を求める全国連絡会結成報告」，消費者法ニュース / 耕文社編（105）2015年10月，頁22-24。

³⁶⁷ 參見：同註351，意見概要，頁14-15。

人「非基於獲得不正利益或對他人加以不正損害及其他非法目的」之規定仍應予維持，並無必要如日弁連之修法建議，刪除前開條文改為「誠摯地」通報。其理由如下：

(一)設有「目的正當性」主觀要件可避免公益通報制度遭濫用如前所述，本法於立法之初，由於事業單位擔心公益通報制度是否會遭到濫用，故設有「非出以不正目的」之主觀要件。實施數年後，對於是否應刪除本要件，仍有反對刪除者擔心如刪除「目的正當性」之主觀要件，以誹謗、中傷等為目的之通報件數將會增加而嚴重阻礙內部通報制度之運作等語，業見前述。筆者認為，基於衡平事業單位正當權利之保障，避免公益通報制度遭濫用(實際案例可參見如後述之「ジャパンシステム事件」、「ボッシュ事件」)，似以維持本法主觀要件為妥，不宜逕予刪除。

(二)日本判決實務上關於「目的正當性」之主觀要件多採較寬鬆之認定標準，對通報者並無明顯不利。本法所定「目的正當性」之要件，較諸刑法第 230 條、第 231 條之名譽毀損罪所訂之必須「專以公益為目的」要件為寬鬆，日本在判決實務上，無論是否適用本法之公益通報，早在本法實施前，關於認定通報者是否出以不正目的之爭點，多採取相當寬鬆之標準，有利於通報者，略舉例說明如下³⁶⁸：

1、神戶司法書士事件

前述「神戶司法書士事件」第一審判決理由略以：被告乙主張原告即通報之勞工甲實施本件通報係出以不正當之目的(對被告施加壓力以利於自己勞動交涉之目的)，惟依據法院認定之事實，乙對於未加入僱用保險及非法執行律師業務之事均毫不在乎，且例如甲要請休假時，乙就以極為嚴苛之話語對待，示意要甲離職等，自甲之立場觀之，既有上開過程存在之情形下，縱

³⁶⁸ 「神戶司法書士事件」及「骨髓財團事件」可詳見本文第五章之說明。

使甲對乙心生不滿而提出本件通報，並非不合常情，不能據此懷疑甲係出以不當之目的而通報。

本案二審法院依認定之客觀事實，於判決理由中亦認為：本件亦非不得窺知被上訴人（按即原告）有為使其與上訴人（按即被告）間之勞動談判有利進展之意圖。惟所謂「不正目的」，並非指經認定係專為公益之目的，祇要係非出以例如為取得不正當利益或加損害於他人之目的即為已足。依上述之意圖觀之，不能認為被上訴人（按即原告）向法務局之通報行為係出以不正目的。此外，並無充分證據足以認定被上訴人有不正目的之事實（上訴人關於不正目的負有舉證責任）³⁶⁹。

2、骨髓財團事件

法院判決關於原告即實施通報之勞工有無不正目的之認定，其理由以：原告提出原始報告書與其說係內部告發，不如謂係基於總務部長之職責所應為之事。若將非屬事實之內容出以不當之目的，以不妥當之方法而為之，應構成懲戒事由。惟原始報告書指摘H常務理事有性騷擾及職場霸凌等事例，要求對H常務理事加以指導、改正，只不過是指導、改正之開端而已，報告內容有部分與客觀事實不一致不應逕認為係違法，原始報告書基本上符合事實，H常務理事遭評價為性騷擾及職場霸凌之可能性甚高，存在甚多不妥當有問題之言行。原告提出原始報告書縱使以更換H常務理事為目的，且H常務理事若遭撤換，原告亦有就任之可能性，惟要求對於該言行有問題之人予以指導、改正，並不能逕認為係屬於不正當之目的。

3、トナミ運輸事件³⁷⁰

法院判決關於不正目的之理由要點以：本件私自聯

³⁶⁹ 參見：消費者庁消費者制度課編，逐條解說・公益通報者保護法（逐條解說シリーズ），商事法務，2016年4月，頁55。

³⁷⁰ 本事件概要，可參見本文第貳章註16

合壟斷行為妨礙公正及自由競爭，且損害客戶之利益。告發內容具有公益性質甚明，且原告以糾正此事為目的而提出內部告發，即使原告個人對於被告內部告發後有直接牽連，不能認定有加害被告或因告發而獲得私人利益之目的。此外，關於向日本消費連合會實施內部告發一事，雖可懷疑原告抱有對於被告反彈之情緒，惟縱有前述併存之情緒，並無礙於認定基本上係為圖實現公益之目的。

由上述略舉數例可知判決實務上對於通報者非出以不以正之目的之認定，係採較寬鬆之標準，通報者既然係基於客觀存在之事實而通報，在以公益為目的提出通報之同時，也併存有為利於自己與事業單位談判交涉之目的，或對事業單位之反感等目的，亦在容許之列，並不認為係屬於本法所定之出以不正之目的。³⁷¹惟如果目的僅係為了將現時之經營團隊拉下馬，而缺乏具體之根據，則不在容許之列。³⁷²

³⁷¹ 參見：富山地方裁判所，平成 14(ワ)17 損害賠償金等請求事件，平成 17 年（2005 年）2 月 23 日判決，2、(3)以上の事実を前提に，原告が行った内部告発の正当性について判断する。判例タイムズ 1187 号，頁 121；通報者のための公益通報者保護・救済の手引第 2 版，頁 155-15；山口利昭，内部告発・内部通報：その「光」と「影」：守れるか企業の信用、どうなる通報者の権利，経済産業調査会，2010 年 7 月，頁 72-77。此外，例如愛媛縣警捜査費不正支出事件，實施內部告發之原告係因其長男之刑事事件，對三名捜査員不滿，而逕自召開記者會，其內部告發之動機與目的顯非完全出以公益，法院仍從寬認定，認為並非出以不正當之目的。參見：高松高等裁判所，平成 19(ネ)312，損害賠償請求控訴事件，平成 20 年（2008 年）9 月 30 日判決，爭點 2，上訴人之主張及法院之判斷，判例タイムズ 1293 号，P108。（按本件原告自第一審起即獲勝訴判決，嗣後最高法院亦駁回對造之上訴，原告仍勝訴確定。）；簡玉聰，日本公益通報者保護法制實務案件探討：以愛媛縣警捜査費不正支出事件為主要素材，刊於國立高雄大學政治法律學系主編，公益揭發揭弊保護政策與管理，翰蘆圖書出版有限公司，2017 年 12 月，頁 77-100。

³⁷² 例如在王子製紙事件中，原告指摘現任之經營團隊高估營業預期利益等不當作為，應加以撤換，惟法院認為原告對於現任經營團隊之指摘缺乏具體客觀證據，認為其目的欠缺正當性。判決要旨可參見：日野勝吾，内部告発に係る事実を付した告発状の真実相当性と内部告発の目的・手段の妥当性：王子製紙事件・東京地判平成 28 年 1 月 14 日労働判例ジャーナル 49 号 22 頁，尚美学園大学総合政策論集（22）：2016 年 6 月，頁 100-102，

固有意見認為本法之「非出以不正目的」主觀要件較諸英國之公益情報開示法採取「誠摯義務」(in good faith)之主觀要件較為嚴格，認為應予放寬。而日弁連提出之修正草案第2條第1項條文內容，即建議刪除本法原定之「非出以不正目的」主觀要件，僅規定「誠摯地」通報為已足，業見前述。惟若實際觀察日本判決實務上，早在本法實施前，關於「非出以不正目的」主觀要件實際上均採較寬鬆之認定標準，而本法亦僅係將此主觀要件予以明文化，並未課以更嚴格之標準，對於通報人之保護並無不利。況從本法之字面文義解釋，通報人只要「非出以不正目的」，而毋庸「專為公益之目的」，縱然通報人於通報時摻雜有其他為私人有利之目的，例如有利於自己昇遷、與事業單位之交涉、甚至對上司之反感等，亦均在准許之列，並不認為屬於不正目的，且實務判決亦有揭示不要違反公序良俗之原則，足見此主觀要件之標準認定實屬柔軟寬容。反觀日弁連所建議之「誠摯地通報」，不但語義上似較為抽象，且若參見前述所舉之案例，通報者之通報摻雜對其私人有利或其他之目的，例如利於自己之昇遷、與事業單位之交涉、甚至對上司之反感等案例，能否謂「誠摯地」通報？恐非無疑，如此是否有利於通報者及促進公益通報制度，容有再行斟酌之餘地。

(三)現行本法之標準較明確易於遵循且符合公平原則

關於「非出以不正目的」之判斷標準，日本法院從本法實施前即已累積多件判決，其中所揭示之判斷基準極具參考價值，易於遵循。而法院對於「非出以不正目的」大多採取較為寬鬆柔軟之判斷標準，得以對於通報者提供相當之保護，業見前述。於此同時，在衡平考量事業單位正當利益之保護上，亦有相關判決可供參考，應較符合公平原則，略舉

以下兩件判決要旨以供參考：

1、ジャパンシステム事件

本案原告係被告所屬之勞工，為圖私人利益，提起恐嚇性之內部告發，法院判決勞工敗訴，其理由略以：原告即實施內部告發之勞工以被告公司內部發生不當會計問題及以被告公司為當事人之調停事件若無法解決則被告公司股票上市即發生阻礙等為由，要求匯款 6 億 5000 萬日圓進入自己之個人帳戶之事，顯示原告係基於故意明確地損害被告之信用及脅迫身為被告股東之 Z 公司，不當索求財物、圖謀私利，故認定原告違反就業規則所定之社員義務³⁷³。

2、ボッシュ事件

本案原告係被告所屬之勞工，原告期望能獲得職務調動，重複提起內容並無根據之內部告發。法院判決勞工敗訴，其理由略以：原告即實施通報之勞工於平成 23 年（2011 年）年初，關於本件デジタルイラスト問題，儘管已認知承辦人並無民刑事責任，為了實現自己能調去法務室之願望，仍重複通報，無視於同年 7 月 22 日已接獲事業單位之告誡書，仍不予遵守，再度於同年 7 月 25 日向社長提出告發。原告明知自己之內部通報並無理由，且為實現自己之個人目的而實施通報，無從認定係如同原告所主張為維護社內之法令遵守而出以不得已之行為，不能謂實質上無懲戒事由之該當性，而且，不得不認為係公益通報保護法第 2 條中所定出以不正目的之通報。

關於公益通報保護法第 2 條所定之不正目的，原告主張之意旨以：即使通報者為謀求增進事業單位之遵守法令外，尚存有對公司或特定上司之反感等動機，亦不應逕予認為係出以不正之目的等情。確實，從本法之旨

³⁷³ 參見：同註 369，逐條解說，頁 55，東京地方裁判所平成 12 年（2000 年）10 月 25 日判決。

趣，增進事業單位遵守法令之動機以外尚存有其他動機即否定本法之適用尚非妥當，而且，有再度實施公益通報之行爲即否定本法之適用一事，應予慎重。然而，在另一方面，關於這樣的通報，縱使是事業單位內部之再度通報，對於通報內容之理解、斟酌、某種程度之調查仍有必要，因爲並不能否認要求相對之回應會造成業務之阻礙，有時，機關會被要求作出明確之意思決定，從上以觀，將前述情形解爲無限制地准許並非妥適。因此，至少在本件之情形，關於通報之內容，既然知悉已有改正勸告、對於相關關係人予以嚴厲警告而結案，經過長期間之後，專爲實現其他目的而再度通報之場合，將此認定爲係出以「不正目的」應無疑義。（縱使原告要轉任法務室之動機，係爲了透過自己從事法務部門之工作以落實法令遵守，此點之認定亦同）³⁷⁴。

綜上所述之理由，筆者認爲本法現行所採設有「非出以不正目的」主觀要件似以保留爲宜，毋庸採取日弁連修法建議仿自英國公益通報法關於公益通報之主觀要件所採取之「誠摯義務」。我國日後若引進公益通報制度，似可參考日本立法例，設立「非出以不正目的」主觀要件，以兼顧事業單位正當利益之保護及維護並促進公益通報制度之健全發展。

第五節 關於通報者之範圍

一、現行法規定之範圍與課題

（一）現行法之規定與立法時之考量

本法所定之公益通報者係指向本法第2條第1項所定之事業單位提供勞務之現職勞動者及派遣勞動者。惟對於退職者、董監事等經營幹部（按「役員」，下均簡稱董監事等）、交易對象之事業單位則並非在本法所定之通報者範圍內。立

³⁷⁴同前註，頁53-54。

法當時主要之理由以：

- 1、退職者：既已離開原有職場，在通常情形下並不致於受到不利益之處分，並無必要列為本法保護之對象。另一方面，因有離職者遭事業單位阻止領取退職年金之案例，故於離職前有實施通報之離職者則可受本法之保護³⁷⁵。
- 2、董監事等：董監事等職務在法律上被課以忠誠義務，關於事業單位之違法行為，基於職務之立場或委任契約，本應自動予以糾正，故不認為應列入本法之保護。
- 3、交易對象之事業單位：雖然在國民生活審議會中，有主張應列入保護之意見，惟此意見衍生出與契約自由原則間之關係、交易對象之事業單位之範圍如何界定及對於「交易」如何定義等問題，無法獲得一致結論，認為仍有再審慎檢討之空間，故當時並未納入本法保護對象³⁷⁶。

(二)實施後產生之課題

本法實施後，發現有如下之實際狀況，而認關於本法現行關於通報者範圍之規定有再檢討之必要：³⁷⁷

- 1、本法實施後，有勞動者以外之退職者、董監事等、交易對象之事業單位及其他身分之人知悉事業單位違法而實施通報之案例。
- 2、有退職者、董監事等、交易對象之事業單位因實施通報而遭受不利處遇之實際案例。例如原本在職期間知悉不法行為之勞動者於離職後實施通報，卻遭到事業

³⁷⁵ 參見：同註 369，逐條解說，頁 50 及本文第參章之說明。

³⁷⁶ 2018 年 3 月 29 日，第 11 回公益通報者保護專門調查會，通報者の範圍，資料 3，頁 2，網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/011_180329_shiryo_u3.pdf，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

³⁷⁷ 參見：前掲資料，頁 3；白木 孝二郎，法律の概説と立法課題（特集公益通報者保護法の課題と通報制度におけるノウハウ），Libra：The Tokyo Bar Association journal 15(1)，2015 年 1 月，頁 8；光前幸一，特集公益通報者保護法の改正，消費者法ニュース(105)，2015 年 10 月，頁 18。

單位請求損害賠償、或於通報後尚未給付之離職金遭事業單位拒絕給付、或已給付之離職金遭事業單位請求返還等。又例如有董事長於董事會中要求糾正公司內部違法事項，而遭到解離、或交易對象之事業單位知悉偽裝食品等違法事項，經實施通報後，遭到事業單位解除契約等³⁷⁸。

- 3、在本法主管機關日本消費者廳所屬之公益通報者保護制度諮商中心（按「公益通報者保護制度相談ダイヤル」），亦有多件本法所定之通報者範圍以外之人前來諮商之案例³⁷⁹。
- 4、依日本消費者廳所作之實證調查及舉辦公聽會之結果，勞動者（包括曾經有通報經驗者）及事業單位亦有要求應該檢討之意見。

二、關於通報者範圍之意見³⁸⁰

（一）退職者

1、主張應納入之意見：

- (1) 一般而言，在職者與公司對抗極為困難，反而是離職後通報之案例較多，故本法僅以在職者為保護對象，能否期待在職者能勇於對抗事業單位實有檢討必要。
- (2) 即使離職後之通報較為容易，惟離職者仍可能遭受事業單位以公益通報為由請求損害賠償、妨害再度任職、不給付退職金及連續工作 25 年以上之國家公務員於離職後 5 年內得申請再任職卻遭到

³⁷⁸ 2018 年 11 月 6 日，第 21 回，公益通報者保護專門調査会，資料 1，不利益取扱いから保護する通報者の範囲について，頁 3-7 http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/021_181106_shiryoul.pdf，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

³⁷⁹ 以上關於具體案例內容可參考：2018 年 3 月 29 日，第 11 回公益通報者保護專門調査会，【參考資料 2】，通報者の範囲に関する参考事案等（消費者庁提出資料），2. (1)~(3)。 http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/011_180329_sankou2.pdf，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

³⁸⁰ 以下並參考：同註 378，第 21 回，公益通報者保護專門調査会，資料 1，頁 9-15。

拒絕等不利處遇等情形，導致本應提出公益通報而不願提出。

- (3) 離職者面對不利處遇，雖然有受到一般法理保護之可能性，惟期待透過本法之規定，關於主張及舉證之對象等問題得以比一般法理更為明確，對於想要提出通報之離職者，提高受保護之預見可能性。
- (4) 離職者原本亦為勞動者，有必要與勞動者同受本法保護之必要。
- (5) 關於受保護之離職者應否限定在離職後之一定期間內，則有正反不同意見。認為應限定者主要理由係以受理通報機關之業務繁重，應予限定為妥；反對者則認為：若限定離職後之一定期間內始得受保護，則例如期間過後仍受理年金給付之通報人亦有可能因通報而遭拒絕給付，故仍有受本法保護之必要。離職前之通報，通報時點與通報對象事實發生時點之間並無期間之限制，僅對離職者須於離職後一定之期間內通報，此種差別化設計並無合理之根據³⁸¹。

2、主張應予慎重之意見

關於離職者受到不利處遇之情形，固舉出不給付退職金等事由為例，惟此仍得以透過一般法理加以保護，然而，在另一方面，對於欠缺根據之外部通報等相關情事提起損害賠償請求，係屬正當權利之行使，不應加以限制。因此，在檢討是否將離職者納入通報者範圍內時，應具體地將離職者如何受到不利益處遇予以明確化，而對於前述欠缺根據之外部通報等相關情事提起損害賠償請求係屬正當權利，反對將此定位為係屬於對離職者之不利處遇³⁸²。

³⁸¹ 參見：同註 376，第 11 回公益通報者保護專門調査会，資料 3，通報者の範圍，頁 5-6。

³⁸² 參見：同註 351，意見概要，頁 8。

(二)董事、監察人等

1、主張應納入之意見

- (1)董監事對於公司負有忠誠義務，得知內部有不正行應主動對於事業進行通報，其解職固然須經過股東會議決議，身分受有一定保障，惟其實施通報後仍有可能遭到其他董監事實施報復，提案給股東會議予以解職，而有受解職、拒絕再就職等不利處遇之虞，導致有可能本應通報而不提出通報³⁸³。
- (2)日本之公司法對於董監事等之解職雖有第 339 條第 2 項等規定保障，惟期待透過本法之規定，使得關於主張及舉證之對象等問題較諸一般法理更為明確，對於想要提出通報之董監事，提高受保護之預見可能性。
- (3)雖有人擔憂如將董監事納入通報者範圍，有可能以此作為爭奪經營權之手段等遭到濫用，惟關於此問題得以通報人是否具有本法所定「非出以不正目的」之通報主觀要件加以防止³⁸⁴。

2、主張應予慎重之意見

- (1)董監事等職務因與公司簽有委任契約，係本於一定之信賴關係作為前提之契約，隨時均得解除。董監事等職務於法律上本負有忠誠義務，例如：董事對於董事長、代表董事或其他董事負有監督義務，如有必要，得自行召集董事會或請求召集，透過董事會以導正事業單位內之不正行為；監察人如發現事業單位有不正行為，應立即向董事會報告等。是糾正事業單位之不正行為均為董監事本來之義務與職責。

³⁸³ 參見：山里盛文，公益と私益の關係について：公益通報者保護法についての検討を通してのスケッチ，明治学院大学法科大学院ローレビュー（21），2014年12月，頁124。

³⁸⁴ 參見：同註376，第11回公益通報者保護專門調査会，資料3，通報者の範圍，頁6-7，頁6。

- (2) 監察人、會計監察人等，關於其解職之議案，有於股東大會陳述意見之權限，關於會計監察人之解職議案，有經過監查人之同意為必要。是以法人之董監事等，有關其職務上之權限、義務及選任、解職之方法等均有法律規定，與勞動者之地位相異，是否有必要給予優厚之保護，應再慎重討論³⁸⁵。

(三) 交易對象之事業單位³⁸⁶

1、主張應納入之意見

- (1) 與實施不正行為之事業單位間有交易往來之事業單位，發現後提出通報，對於企業之法令遵守實屬重要。
- (2) 在公益通報案例中，有透過被通報事業單位之交易對象事業所掌握、發覺之實例，在公聽會之報告中，亦確有意見表示特別係在食品之相關不法問題上，有相當高比例係來自下游或下下游事業之內部通報。
- (3) 交易對象之事業單位因實施通報後，有遭到事業單位解除契約之不利處遇之虞，實際上亦確有因此陷於經營困難之多起案例。
- (4) 雖依一般法理亦可獲得保護，惟應予以納入公益通報之保護，以避免交易對象之事業單位猶豫是否提出通報。
- (5) 關於應納入保護之交易對象事業單位之範圍，則有不同意見。有認為應包括曾經或現為繼續性契約關係或承包關係之事業單位；有認為應以與勞動關係相類似之案例為限。

2、主張應予慎重之意見

³⁸⁵ 參見：同註 376，第 11 回公益通報者保護專門調査会，資料 3，通報者の範圍，頁 6-7；同註 351，意見概要，頁 9。

³⁸⁶ 參見：同註 376，第 11 回公益通報者保護專門調査会，資料 3，通報者の範圍，頁 10-12；同註 351，意見概要，頁 9-10。

- (1) 如何認定交易對象、不利處遇而加以保護，若不能予以明確化，將導致通報之濫用，有阻礙正常事業活動之虞，故不應一律加以規範，有必要整合現行法律，進一步慎重檢討。
- (2) 若將交易對象之事業單位納入通報者範圍，禁止對其為不利處遇，對於契約解除或拒絕續約課以限制，惟即使有通報外之合理理由（例如價格較高、提供之商品、服務之品質較差等），亦有不能解約或不能拒絕續約之虞。此外，亦有基於為求續約之目的而濫用、惡性使用通報制度之疑慮。而且，納入交易對象事業之範圍增多，亦有妨礙內部通報制度有效率運作之可能性。因此，關於此課題應極慎重加以檢討，如果確實要將交易對象之事業單位納入通報者範圍，對於得以納入之交易對象之事業單位、法律禁止之不利處遇，均應適切加以限定³⁸⁷。

(四)其他

1、其他關於應納入通報者範圍之意見

- (1) 例如關於權力霸凌，家族成員從旁感受異狀卻欲訴無門，故從業人員之家族之通報應予認可。
- (2) 未納入勞動基準法內之勞動者，例如自由業之個人事業主或基於業務委託契約之勞動者、失業者等，亦有加以保護之必要。
- (3) 本法保護之通報者只限於依勞動基準法所定義之勞動者，應參考勞動組合法，擴大勞動者之定義，不僅限於勞動契約，其他基於類似勞動契約之關係，受領薪資、給付或其他支付者，亦應包括在內。
- (4) 可以參考美國吹哨者法案，只要是自然人即得通報，並設置獎勵金制度，以鼓勵踴躍通報（惟依該國法制，事業單位之經營幹部、會計師、公司聘僱

³⁸⁷ 同前註。

律師、法令遵守從業人員等，知有不法情事，依法有主動報告之義務，不得領取獎金)³⁸⁸。

2、應審慎之意見

依本法禁止以公益通報為理由而為不利處遇之趣旨觀之，無受到不利處遇可能性之人並無必要納入保護範圍，因此，反對將任何人或從業人員之家族納入本法之通報者之範圍內³⁸⁹。

三、日弁連關於本法所定公益通報者範圍之修法建議

日弁連所提出之本法修法草案，關於公益通報者範圍之內容，規定於草案第 2 條第 2 項：「

本法所稱之「公益通報者」，係指以下各款所規定之人實施公益通報者：

一、發生通報對象事實之事業單位之勞工。

二、「關於維護勞動者派遣事業妥適營運暨保護派遣勞動者之法律」（昭和 60 年法律第 88 號）第 2 條第 2 款規定之派遣勞工為發生通報對象事實之事業單位從事其事業者。

三、事業單位之勞工，基於其事業單位與發生通報對象事實之事業單位之承攬契約或繼續性交易契約，為該發生通報對象事實之事業單位從事其事業者。

四、曾經為前 3 款所定之勞工。

五、現為或曾為發生通報對象事實之事業單位之董監事等。

六、基於與發生通報對象事實事業單位之勞動者派遣契約、承攬契約或繼續性交易契約之事業單位之現任或曾任董監事等、或經營事業之個人。」³⁹⁰

日弁連關於公益通報者範圍之建議草案，並未採取任何人均得通報之立場，而係擴大本法原本僅限於現職之勞動者之範圍，包括已退

³⁸⁸ 參見：柿崎環，「自己修復型ガバナンス」へのいざない：会社法、内部統制規制、公益通報者保護法の有機的連携の可能性（特集株主による付託の揺らぎとコーポレート・ガバナンス），法律時報 86(3)=1070，2014 年 3 月，頁 33。

³⁸⁹ 參見：同註 376，第 11 回公益通報者保護專門調査会，資料 3，通報者の範囲，頁 13-14；同註 351，意見概要，頁 10。

³⁹⁰ 參見：同註 280，公益通報者保護法日弁連改正試案，頁 6-8。

職者、現任、曾任董監事及與發生通報對象事實事業單位有之勞動者派遣契約、承包契約或繼續性交易契約之現任或曾任董監事、或經營事業之個人。筆者認為從本法實施以來實證之結果，原本僅限於保護現職之勞動者，範圍過窄，實無法鼓勵公益通報之作爲，而對於不符合身分之通報者，無法保護，亦有失公平，日弁連未逕行採取任何人均得通報之立場，建議草案以逐步檢討擴大通報者範圍之立場值得肯定。筆者認為，日本於本法實施後，由於現行法關於公益通報者範圍規定過於狹隘，在實證上顯現出尚未完備之處及日弁連對此建議修正草案之立場，對我國實有重要之參考價值。

第六節 關於外部通報之保護要件

一、外部通報保護要件之立法考量

前已言之，本法關於外部通報（包括「行政通報」及「其他外部通報」）之保護要件，依通報對象之不同而有不同標準，向行政機關爲通報，應具備「相當真實性」要件，依本法第3條第2款之規定，通報人應「具有相當之理由足以相信通報對象事實發生或即將發生」；而向行政機關以外例如媒體等其他外部機構實施通報，保護要件更爲嚴格，依同條第3款之規定，通報人除亦須具有「相當真實性」要件外，並須有該款所列各款事由之一即「特定事由」要件，始得受本法保護（即所謂「必要性」要件）。關於上開規定要件之立法考量，略述如下：

（一）關於「相當真實性」要件

向事業單位以外之機構實施外部通報與內部通報不同，通報內容若非真實，對於事業單位或從業員工有損害其正當利益之可能性，爲避免此危害，向事業單位之外部實施通報，實有必要要求通報人不得僅憑臆測或傳聞，而係有支持通報內容之內部資料或依相關人士可信度高之供述等相當根據，始得提出。

（二）關於「特定事由」要件（即「必要性」要件）

1、公益通報者具有勞動者之身分，對於使用者負有誠實義務，與使用者之利益有密切關聯，通報者之通報行

為應該有必要考慮避免不當侵害勞務提供對象之事業單位之利益。

- 2、另一方面，通報人向事業單位實施內部通報或向行政機關通報有受到解僱或其他不利處遇之虞或無法期待犯罪行為等得以獲得改正之情形，已難以想像在要求通報人履行誠實義務之同時，可以改正犯罪行為等情事。
- 3、在個人生命、身體有發生危害之急迫危險之場合，有迅速排除該危險相當之必要性。
- 4、如僅設置一般性保護要件，有損害個別通報是否受保護之預見可能性而衍生一連串紛爭之虞，反而對於通報者不利，故不採此立法方式。
- 5、外部通報中之行政通報，係為使本法得以正確適當執行之制度，本屬當然，如僅限於例外情形始予以保護並非妥適，故「行政通報」之保護要件應較「其他外部通報」為寬鬆³⁹¹。

二、本法實施後之課題

公益通報之保護要件係本法最核心部分，關於保護要件門檻是否過高的問題，原本就受到相當高之關注³⁹²，而在本法實施後，發生多起關於外部通報保護要件之案例，亦反映出關於外部通報保護要件在本法實施上之各種課題。例如由於通報者關於「相當真實性」要件或「特定事由該當性」要件（即「必要性」要件）負有舉證責任，必須提出客觀證據以證明其通報符合前揭保護要件，有通報者為了實施通報而蒐集證據，卻遭到追究法律責任之案例發生，亦有通報者為實施通報而將證據攜出，其以通報為目的之主張卻不被法院認可之案例

³⁹¹ 2018年4月18日，第12回公益通報者保護專門調査会【資料2】，外部通報の保護要件等について，頁3-5。網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/012_180418_shiryou2.pdf。最後造訪日期：2018年11月18日。

³⁹² 參見：白木 孝二郎，法律の概説と立法課題（特集公益通報者保護法の課題と通報制度におけるノウハウ），Libra：The Tokyo Bar Association journal 15(1)，2015年1月，頁8。

³⁹³。另一方面，亦有實施外部通報，然因通報內容欠缺真實性及相當真實性，而使無辜之事業單位之名譽、信用受到損害，及遭到往來之客戶停止交易等案例。

依據消費者廳於平成 24 年以後，以有實際通報經驗之勞動者、律師、事業單位、通報案件之當事者及從事通報實務者為對象，舉辦聽證會，有與會者表示：有人因為本法設有外部通報之「相當真實性」要件及「特定事由該當性」之要件，所以僅有提出通報之念頭亦而未付諸實施；亦有意見表示：為了提出通報而蒐集證據，蒐證行為有被追究責任之危險，以致對於通報一事乃不得不消極以對，即使實施通報，如未提出證據，受理通報之機構亦不會進行調查。而在事業單位方面，則有意見認為：如果輕易地認可通報者之免責，則有造成輕率通報行為增加之危險，對於向媒體等的機構提出外部通報，應相對地提高標準為宜³⁹⁴。

此外，媒體界則有意見認為：由於本法對於向媒體等機構通報之要件規定過於嚴格，導致本法保護機能不彰，應該考慮放寬其他通報之保護要件，至少降低到與行政通報相同之標準，打造一個人人可以發聲的公益社會³⁹⁵。

三、行政通報「相當真實性」之要件應否放寬之討論

(一)積極說

1、主張應予放寬之意見

- (1)向不特定多數人公開情資涉犯毀損名譽罪之違法阻卻免責標準相當嚴格，而關於行政機關之通報，由於是向監督機關通報，受理通報之公務人員依法有守密義務，情資不致於向外公開，因此採取與毀損名譽免責規定之相同標準實非適當，應降低通報標

³⁹³ 詳見本文第陸章。

³⁹⁴ 參見：同註 391，第 12 回公益通報者保護專門調査会【資料 2】，頁 3-5。

³⁹⁵ 參見：住友洋介，人々が声上げられる社会を：テレビにおける調査報道の現場（公益通報者保護法をめぐって），新聞研究(780)，2016 年 7 月，頁 56-59；齊藤隼人，報道活動が変えた行政の対応：「密告」視しない社会づくりも報道の課題（公益通報者保護法をめぐって），新聞研究(780)，2016 年 7 月，頁 55。

準以便於通報³⁹⁶。

- (2) 爲謀本法之正確適用，對於有權限之行政機關而言，得以蒐集到更多關於事業單位之違法情資實屬重要。個別之通報即使沒有充分根據，然亦有因匯集多數情資而發覺不正情事之案例，因此，縱使對於沒有充分根據之情報亦有必要得以蒐集。
- (3) 行政機關對於所接獲之通報情資應不致於囫圇吞棗，草率盲信而進行調查，是以如放寬通報標準，使較多情資得以流向行政機關，行政機關可依據正確性較高之情資進行調查，反而得以減少事業單位受到傳言損害。
- (4) 關於行政通報，行政機關應採取之措施，本法於第10條第1項規定：「行政機關受理公益通報者依第3條第2款所實施之公益通報，經必要之調查認定該通報對象事實存在時，應採取法令所規定之措施或其他適當之措施。」而通報者是否受保護與前開行政機關之義務係屬兩事，無要求同一標準並非妥當。
- (5) 依制度間競爭之觀點，同時存在數項可利用之制度時，欠缺實效性之制度即不大會被利用，而會改利用其他制度，由此觀點而言，是否應稍微放寬外部通報之要件爲當？
- (6) 勞動者對於通報內容是否具備「相當真實性」，於判斷上有相當困難度³⁹⁷。
- (7) 爲了證明相當真實性之要件，在實際案例中，由於通報者之舉證責任甚重，因此通報人事先有必要蒐

³⁹⁶ 參見：押師徳彦，「公益通報者保護法」改正の動き：消費者庁WGを中心に（消費者庁・消費者委員会・国民生活センター・地方消費者行政），消費者法ニュース(109)，2016年10月，頁62。

³⁹⁷ 參見：遠藤元一，國際取引法学会〈研究報告〉(41)公益通報者保護法改正のグランドデザイン：Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Actionを参照した改正提言，國際商事法務，45(4)=658，2017年，頁530。

集充分證據，惟蒐證行為卻有涉犯刑罰法規或抵觸事業單位內部規程之可能。是以，相當真實性要件之存在實為通報者猶豫是否提出通報之重大原因³⁹⁸。

2、如果放寬「相當真實性」標準，應採取何種新要件之意見關於此問題，有不同建議如下：

- (1) 行政通報之場合，放寬「相當真實性」之要件，並非即可恣意通報，仍必須滿足本法其他要件，故應放寬為「經思考後認為」³⁹⁹通報對象事實發生或即將發生即為已足⁴⁰⁰。
- (2) 只要認為有使人懷疑有通報對象事實存在之事實即可，例如董事負有對事業單位之監督義務，關於違反法令之情事，應予介入之情形者是。
- (3) 認為通報對象事實之發生已屬迫切之情形，例如在有關於兒童受虐之場合，認為已有兒童受虐者是⁴⁰¹。
- (4) 日弁連在其提出之修法草案第3條第1項第2款中，則主張將「相當真實性」放寬為「合理性」，亦即：「具有足以相信通報對象事實存在之合理之理由」為已足，以減輕通報者之舉證責任⁴⁰²。

(二)應慎審之意見

- (1) 刪除本法關於行政通報「相當真實性」之規定，放寬保護要件之標準，難免令人擔心會有草率提出行政通報之

³⁹⁸ 參見：同註391，第12回公益通報者保護專門調查會【資料2】，頁6；同註351，意見概要，頁18-19。此外，日野勝吾亦認為外部通報之要件過於嚴格，是限制公益通報發展的重要原因，參見：氏著，內部通報の正当性判断における通報対象事実の根幹部分の真实相当性：甲社事件東京地判平成27年1月14日労経速2242号3頁を素材にして，総合福祉研究(20)，2015年度，頁35。

³⁹⁹ 按日文原文為「思料」，係思考、考量之意。

⁴⁰⁰ 亦即主張採取與本法現行內部通報相同之標準，參見：長谷川彰，公益通報者保護法の改正，Oike Library No.46，2017年10月，頁25。

⁴⁰¹ 以上三種建議，參見：同註391，第12回公益通報者保護專門調查會【資料2】，頁6；同註351，意見概要，頁19。

⁴⁰² 參見：同註280，公益通報者保護法日弁連改正試案第3條第1項第2款，頁12-15。

情形。如此一來，行政通報件數增加難免造成行政機關之沈重負擔，而行政機關要求事業單位提出報告或前往事業單位實施調查，均會造成事業單位之沈重負荷，此外，行政機關實施調查亦有可能使事業單位發生風評損害。

- (2) 即使通報內容僅有關係人之供述作為根據，仍有被認定為具有相當真實性之案例，可見「相當真實性」之要件未必嚴格⁴⁰³。

四、其他外部通報之保護要件應否放寬之討論

(一) 關於「相當真實性」之意見：

1、主張應放寬之意見：

- (1) 法院對於「相當真實性」之認定相當嚴格。
- (2) 勞動者對於通報內容是否合乎此要件，在判斷上頗為困難⁴⁰⁴。
- (3) 通報者提出通報，自己即有受到不利處遇之相當風險，於此客觀狀況下，應不致於會草率提出其他外部通報。
- (4) 從制度間競爭之觀點，應該放寬其他外部通報之要件，以提高本制度之實效性，利於本法之運作⁴⁰⁵。
- (5) 日弁連關於此部分之立場，亦與前述行政通報之建議相同，建議將本法之「相當真實性」要件改為「合理性」要件（詳見後述）。

2、主張應審慎之意見⁴⁰⁶

- (1) 向媒體等其他外部機構通報與行政通報不同，通報內容有可能瞬間公諸於世，導致事業單位因而破產。近年來，由於網路的發達，虛偽或實際上係毫

⁴⁰³ 參見：同註 391，第 12 回公益通報者保護專門調査会【資料 2】，頁 6-8。

⁴⁰⁴ 參見：遠藤元一，國際取引法学会〈研究報告〉(41)公益通報者保護法改正のグランドデザイン：Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Action を参照した改正提言，國際商事法務 45(4)=658，2017 年，頁 530。

⁴⁰⁵ 參見：同註 391，第 12 回公益通報者保護專門調査会【資料 2】，頁 9。

⁴⁰⁶ 參見：同註 391，第 12 回公益通報者保護專門調査会【資料 2】，頁 9。

無根據之通報內容，透過網路瞬間擴散，亦有可能使無辜事業單位受到嚴重之流言損害。

- (2) 關於其他外部通報，接受通報者有不同種類，未必均如行政機關之職員般負有守密義務，向公眾公開之可能性甚高。

(二) 關於「特定事由」要件（即「必要性」要件）應否放寬之討論⁴⁰⁷

1、積極說

(1) 主張應放寬之意見

- a 內部通報或即使是行政通報，亦有未確實調查或適切回應之案例發生，此種情形即應准許實施其他外部通報之必要⁴⁰⁸。
- b 本法第3條第3款所列「特定事由」要件之門檻過高。
- c 關於毀損名譽之裁判，如具備相當真實性之要件即可受到保護，並不須具備「特定事由」之要件，相較之下，本法之規定實嫌過重。
- d 擴大充實「特定事由」要件之內容，則對事業單位會形成壓力，促使事業單位重視建置及加強內部通報之实效性，得以期待內部通報之活性化。

(2) 關於應採取何種新要件之意見

如果放寬「特定事由」要件之標準，關於應採取何種新要件，則有不同建議如下：

- a 應考慮如事業單位已有建置健全之內部通報制度，則將通報引導至內部通報，惟若事業單位並未建置內部通報制度或制度並不完整，則應保護外部通報，故應思考將事業單位內部未建置完善

⁴⁰⁷ 參見：同註391，第12回公益通報者保護專門調査会【資料2】，頁10-11。

⁴⁰⁸ 參見：坪師徳彦，「公益通報者保護法」改正の動き：消費者庁WGを中心に（消費者庁・消費者委員会・国民生活センター・地方消費者行政），消費者法ニュース(109)，2016年10月，頁63。

- 之內部通報制情形列入其他外部通報之「特定事由」之一，納入本法之保護。
- b 如已發生犯罪之場合，仍要求先行內部通報實不合理，此種情形即使逕為外部通報亦無不當侵害事業單位，應列入「特定事由」之一。
 - c 將「無從期待內部改善」事由作為「特定事由」之概括規定。
 - d 財產被害亦應納入。
 - e 向行政機關通報後於一定期間內未獲回應之情形亦應納入⁴⁰⁹。
 - f 向媒體通報之保護要件門檻過高，影響告發意願，本法所列之 5 種特定事由要件，均應全部刪除，採取與行政通報相同之通報保護標準⁴¹⁰。

2、主張應慎重之意見

- (1) 公益通報者於通報時，有必要本於誠實義務注意避免不當侵害受領勞務之事業單位之利益。
- (2) 關於本法所定之各個特定事由之舉證，並非係不合理之條件，實際上並非沈重之負擔。

(三) 日弁連關於其他外部通報保護要件之修法建議

日弁連關於本法其他外部通報保護要件之修法建議，規定於草案第 3 條第 1 項第 3 款。其中，關於其他外部通報之

⁴⁰⁹ 參見：海渡雄一，原子力の安全性に関する内部告発から見た公益通報者保護法の課題（特集公益通報），消費者法ニュース(93)，2012 年 10 月，頁 16-17。

⁴¹⁰ 參見：井手裕彦，公益通報者保護法の見直しと調査報道：情報源を守れない「悪法」との戦い，新聞研究(779)，2016 年 6 月，頁 58-61；長谷川 彰，公益通報者保護法の改正，Oike Library No.46，2017 年 10 月，頁 P25；公益社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会〔NACS〕，東日本支部コンプライアンス経営研究会代表大塚喜久雄律師，公益通報者保護法に対する意見，平成 26 年 12 月 11 日消費者庁ヒアリング資料，頁 3，網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/hearing/pdf/141211_siryol.pdf，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日；簡玉聰，日本行政與內部通報相關法律問題探討：以公益通報者保護制度為中心，收錄於國立高雄大學政治法律學系主編，公益揭發—職場倫理新趨勢，巨流圖書，2010 年 9 月，頁 226-228。

「相當真實性」要件，與行政通報之修法建議相同，建議將本法第 3 條第 3 款原定之「相當真實性」改為「合理性」。而關於「特定事由」要件之立場，大致上仍維持本法規定之架構，而在本法第 3 款第 4 目，將回覆期間從原定之 20 日縮短為 14 日，另將同款第 5 目之範圍加以擴大，其修法草案第 3 條第 1 項第 3 款之內容以：「

第 3 條（解僱之禁止）

使用公益通報者之事業單位，對於前條第 2 項第 1 款至第 3 款所定之公益通報者，不得以其實施下列所載之公益通報為理由予以解僱：

…（一、二款略）…

三、前 2 款所載事項外，通報對象事實確係真實或公益通報者有合理之理由足以相信通報對象事實存在時，公益通報該當下列所載之情形之一者：

- （一）具有合理之理由足以相信若採取前 2 款之公益通報行為，將遭受事業單位解僱或其他不利益處分。
- （二）具有合理之理由足以相信若採取前 2 款之公益通報行為，則該通報對象事實之證據有被隱匿湮滅、偽造、變造之虞者。
- （三）使用公益通報者之事業單位或發生通報對象事實之事業單位，無正當理由，以明示或默示，要求不得採取前 2 款之公益通報者。
- （四）以書面〔電磁紀錄（包含以電子、磁力等無法直接以人類知覺認知之方式所作之紀錄，以供作電子計算機處理情報之用），第 10 條所載亦同〕實施第 1 款所載之公益通報日起，經 14 日未為開始調查之通知，或無正當理由不為調查者。
- （五）通報對象事實重大，考慮個人之生命、身體或財產之保護、消費者利益之維護、環境之保全、對於公平競爭之侵害或危險之程度、受理該公益通報之事業單位或行政機關之回應情形、事件發展

至提出公益通報之情況等，有合理之理由足以相信該公益通報適當者。」⁴¹¹

五、筆者之淺見

(一)關於「相當真實性」要件

關於行政通報與其他外部通報之「相當真實性」要件，主張應該放寬者之意見甚多，尤以對於行政通報，更多有強烈主張並無必要設置如此嚴格要件之意見，業見前述。未來日本是否修正此要件，尚不得而知，惟筆者認為我國如參考日本公通法引進類似立法架構，不論是行政通報或其他外部通報，似仍以維持原規定之「相當真實性」要件為宜，理由如下：

- 1、縱使行政通報中，受理通報之公務機關公務人員依法負有守密義務，惟誠如前述日本反對放寬此要件論者所擔憂，行政機關依法命令被通報之事業單位提出查覆報告或者行政機關自行發動調查，難免偶有消息外漏之情形，有可能對無辜之事業單位或相關人士造成不當損害。此種風險在我國行政機關甚至警察、偵查、司法機關洩密情形嚴重之客觀現實下，更不容忽視，加上國人性喜「爆料」，與其過份樂觀看待行政通報公務人員之守密義務，不如仍維持較高之通報標準，從通報之源頭加以管控，減少浮濫通報為妥。
- 2、主張放寬行政通報標準者雖認為：即使個別通報沒有充分根據，然亦有因匯集多數情資而發覺不正情事之案例且行政機關對於所接獲之通報情資應不致於囫圇吞棗，草率盲信而進行調查，如放寬通報標準，使較多情資得以流向行政機關，行政機關可基於正確性較高之情資而進行調查，反而得以減少事業單位之傳言被害等情。所述雖非無理由，惟至少依我國之現狀，行政機關平常即接獲大量檢舉信函，其中多屬無根據、價值之資

⁴¹¹ 參見：同註 280，公益通報者保護法日弁連改正試案，頁 42-43。

料，卻又不得不依正規程序處理、回覆，造成行政機關之沈重負荷，目前情形已如此，苟我國引進公益通報保護制度又採取寬鬆之通報標準，恐使行政機關疲於奔命。從節省有限之行政資源，發揮重點打擊效果之角度思之，似仍以仿倣本法所採用「相當真實性」之要件為妥。

- 3、關於其他外部通報之場合，筆者認為由於接受通報者如媒體或網路業者等，對於通報內容並無守密義務可言，且加以公開傳播，亦符合通報者之期待，散布之範圍實無遠弗屆，若通報內容不實，危害尤烈，自不待言，更不宜輕言降低保護要件，不應貿然將其他外部通報之「相當真實性」要件降低為「合理性」標準，而應課以通報人於通報前仍須盡較高之注意義務、查證義務及舉證義務，以減少輕率、無根據之通報。
- 4、現行之本法對於通報者之保護功能薄弱，未臻理想，致迭遭批評，固不容諱言，導致有心通報者思之卻步，乃有應放寬「相當真實性」要件之議，自非無據。惟若貿然放寬此要件，可能產生之弊害亦不得不防，另一方面，本法實施後產生許多保護未周之課題，日本各方檢討意見均建議應加強通報者之保護，此修法方向應可確認。筆者認為我國導入公益通報者保護機制時，亦應以朝兼顧保護通報者與事業單位正當利益之方向思考，在加強保護通報者之同時，亦應加重通報者通報前之注意義務及審查義務，避免濫用法律之保護機制，如此，不僅能使事業單位之合法利益受到相對等保護，亦得以確保通報機制之健全運作。

(二)關於其他外部通報之「特定事由」要件

關於其他外部通報之「特定事由」之要件（即「必要性」要件），筆者認為前述日弁連之修法建議草案第3條第1項第3款（一）至（五）所定事由之內容堪予認同〔惟（一）、（二）、（五）條文中關於「合理性」之部分，前已言之，筆者

持保留態度，認為仍應維持本法之「相當真實性」要件），可供我國參考，而關於前述部分建議放寬「特定事由」要件之意見⁴¹²，筆者則持保留態度。簡要分析如下：

1、將「事業單位內部未建置完善之內部通報制度」列入「特定事由」之建議：若採此規定，即表示祇要事業單位內部未建置完善之內部通報制，通報人即可逕行實施外部通報，惟依前述平成 28 年之「事業單位調查報告」及「勞動者意識調查報告」之實證調查資料可知，全體受調之 3471 個事業中，對於本法及本法之民間事業指導綱領均知悉者為 38.0%，僅知悉本法者為 22.0%，不知本法而僅知悉民間事業指導綱領者僅有 1.6%，惟對於兩者全無所悉者仍高達 37.7%⁴¹³。關於導入內部通報制度之情形，在全體受調事業中，僅有 46.3%已經導入該制度，研議中者有 13.2%，沒有導入計劃者有 39.2%⁴¹⁴。可知導入內部通報制度之事業單位比例並不甚高，且縱使導入該制度，其中有多少比例可以確定已達到「建置完善之內部通報制度」之程度，亦不得而知。更何況事業單位是否已經建置「完善」之內部通報制度，應如何認定？若無客觀之認證、評鑑機制，則是否有可能發生通報者憑自己主觀意見，認為事業單位之內部通報機制尚未建置「完善」，而可輕率提出外部通報？容有疑慮。是若採此修法意見，對事業單位之衝擊可以想見，不僅要經國會通過有其難度，縱使通過，在實施上，可能對事業經營面發生巨大影響，於立法及法律實施之初期階段，似不宜驟然採此立法方式，以避免過於激烈。若係要鼓勵事業單建立完善內部通報制度，政府機關應可考

⁴¹² 參見本節、四、(二)、(2)關於應採取何種新要件之意見。至於其中有關「財產被害」、「向行政機關通報後於一定期間內未獲回應」之情形亦應納入之建議，已納入日弁連之修法建議草案中，筆者亦贊同之。

⁴¹³ 參見：同註 289，「事業單位調查報告」，頁 6。

⁴¹⁴ 前揭註，頁 11。

慮採用輔導、稅制優惠等較溫和之方式來引導為妥。

- 2、將「已發生犯罪之場合」列入「特定事由」之建議：行為具有一定程度之非難性，始以刑罰加以處罰，故犯罪行為與公益應具有某種程度之公益性，殆無疑義。惟若事業單位內部一有犯罪行為，則不分犯行輕重、是否告訴乃論之罪、乃至牽涉何種法益等，亦無論事業單位本身有無處置能力及意願，本法即准許逕得向媒體等外部通報，是否妥適，恐有疑義。例如職員受到性騷擾，事業單位內部已設有處理機制，且並無不受理或不公平之虞，則通報者不顧受害者之個人隱私及事業單位之名譽，即逕行向媒體「爆料」，似無必要。實則，縱使屬於犯罪行為，若採用前述日弁連修法草案第3款所列之各項事由加以審查，有該當其中之事由之一者，仍屬於可受本法保護之外部通報，反而較為周延。
- 3、將「無從期待內部改善」事由作為「特定事由」之概括規定之建議：所謂「無從期待內部改善」之事由，似嫌空泛，可能會依各通報者之認知而有不同之解釋。前已言之，本法立法時未設概括規定，即是因為考量僅設置一般性保護要件，有損害個別通報是否受保護之預見可能性而衍生一連串紛爭之虞，反而可能對於通報者不利，故最後並未採此立法方式。此建議仍未能解除原本立法時之疑慮，似不宜驟採。惟我國如考量採取「特定事由」之概括規定，務必使法文規定更加明確、周延，以免造成更大之爭議。
- 4、至於認為因向媒體通報之保護要件門檻過高，影響告發意願，建議本法所列之5種特定事由要件，均應全部刪除之意見。由於媒體等其他外部機構過多，良莠不齊，審慎查證，善盡媒體責任者固然不在少數⁴¹⁵，惟陷於惡

⁴¹⁵ 例如「公益通報者保護法の見直しと調査報道：情報源を守れない『悪法』との戦い」一文之作者井手裕彦，係長年之媒體工作者，為消費者廳主辦之「關於提昇公益通報者保護制度實效性檢討會」（按原名為「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討

性競爭，缺乏新聞專業倫理者實亦不乏其人，為避免流於浮濫聳動之爆料，嚴重侵害被告發者之正當權益，甚至造成不可挽回之損害，仍應審慎，不宜刪除。

第七節 公益通報與不利處遇間因果關係之舉證責任

一、問題之所在

本法為保護公益通報者，明文規定以公益通報為理由，對公益通報者解僱、解除契約等行為無效，及不得為降職、減薪及其他不利益之處遇（本法第3、4、5條），惟關於舉證責任則無進一步之規定。

由於本法在性質上被定位為民事法規，實施公益通報之勞動者於通報後受到事業單位為解僱等不利處遇，欲依本法受保護，主張事業單位係因勞動者實施公益通報而為報復性之不利處遇，亦即主張其公益通報與受到之不利益處遇間有因果關係之存在，亦只能提起民事訴訟請求救濟，此點與本法實施前並無二致⁴¹⁶。惟依民事事件之舉證法則，通報者就此主張有利於己之事實應負舉證責任，然而在實際訴訟中，勞動者與事業單位間之舉證能力存有明顯落差，實為不爭之事實。

況且，在勞動者因公益通報而遭受到不利處遇之案例中，由於事業單位對於勞動者擁有充分之人事權限及相關之人事資料，事業單位欲對公益通報之勞動者實施報復，鮮有承認係因通報勞動者實施公益通報而出以報復行為者，大多以通報者違反法令或違反工作規則等其他名目或理由，亦有指稱工作態度有問題等藉口，將通報者解僱，給予最直接嚴厲之處分，對通報者而言形同偵辦刑案時「別件逮捕」之陷阱⁴¹⁷。此外，事業單位亦可能利用降級、減薪、調換職位、外派、

會」之委員，其自述調查報導內部告發事件，取材並非僅憑告發者提供之內容，尚須作其他的嚴格查證調查，且其均謹守保密第一優先之原則，曾經有案件自受理告發後，為了保護告發人，至提出報導時，中間長達10年。參見：新聞研究（779），2016年6月，該文頁58、61。其敬業精神確實可佩，惟是否每一位媒體工作者均能如此嚴謹，恐有疑義。

⁴¹⁶ 參見：日野勝吾，公益通報者保護法の現況と課題，法政論叢 47(2)，2011年，頁59。

⁴¹⁷ 有論者諷刺稱此情形等同日本偵辦刑案時之「別件逮捕」（本意指偵查機關欲偵辦嫌疑人涉犯甲罪，惟因甲罪之證據不足或逮捕要件不備時，卻先以乙罪之名義逮捕）！參見：深町隆，山口義正，內部告發の時代，平凡社，2016年5月，頁18-19。

職場霸凌或昇遷差別待遇等其他方式，以迂迴手段對公益通報者施以報復，同時卻以內部管理、人員調度需要等理由，主張係人事權之正當運用。相對於此，公益通報者欲證明事業單位之不利處遇與公益通報間有因果關係，例如遭到不當外派或長期不獲昇遷，固然可以主張受到之不利處遇有何不自然、不合理之處，以佐證兩者之因果關係⁴¹⁸，然由於相關人事資料均掌握在事業單位之手，究竟該人事處遇是否公正？抑或係出以報復？勞動者欲提出具體充分之資料加以證明，實有相當之困難度。從保護公益通報之勞工及促進公益通報之角度而言，本法關於舉證責任並無具體規定，尚嫌消極，是否有必要設置規定，將舉證責任倒置由事業單位負擔？實有檢討之必要。

二、關於舉證責任是否應予倒置之討論

(一)積極說

1、主張舉證責任應倒置之意見

- (1) 對於通報者實施報復，而施以不利處遇之實際狀況甚多，因此，應避免使通報者承受舉證責任過重之負擔。
- (2) 依現行法，通報者為求得保護，通報者本身必須自行證明係因為公益通報之理由而受到為不利處遇。然而，事業單位擁有強大廣泛之人事權，反之，通報者能取得人事權相關情報之途徑極為有限，甚至於有關自己提出通報一事，事業單位內部何人握有何種程度之情報，尚且不得而知，因此，通報者欲證明其所受到之不利處遇與其提出公益通報之行爲兩者間有因果關係，實極為困難。
- (3) 由於事業單位保有勞動者之相關資料，事業單位如係以實施公益通報之勞動者有何不當行爲為理由而予以不利益處分，事業單位欲證明該處分與該勞動者實施公益通報之行爲無關，應非難事，且對於

⁴¹⁸ 例如「千葉縣癌症中心事件」，東京高等裁判所平成26年5月21日判決，參見：中野 真，通報者相談のノウハウ（特集公益通報者保護法の課題と通報制度におけるノウハウ），Libra：The Tokyo Bar Association journal 15(1)，2015年1月，頁19。

事業單位之人事權並未造成過度之限制。

- (4) 例如「男女僱用機會均等暨待遇確保法」(按「僱用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律」, 昭和 47 年 7 月 1 日, 法律第 113 號) 第 9 條第 4 項規定, 對於懷孕中及生產後未滿 1 年之女性勞動者之解僱, 無效, 於但書中則規定事業單位證明解僱非出以懷孕、生產之理由者, 不在此限⁴¹⁹。前述規定將勞動者之舉證責任轉換為事業單位, 本法亦應導入相同之規定。
- (5) 在裁判實務中, 既然有認定由事業單位對於實際上施以不利益處分之經過及理由負責舉證之案例, 則在法律上放寬通報者之舉證責任等應無障礙⁴²⁰。

2、關於舉證責任倒置具體規定之意見

- (1) 關於實施公益通報後在一定之期間內受到不利處遇、或者例如事業單位有搜尋公益通報者要求撤回通報等情事得以窺知該事業單位有準備對該通報者施以不利處遇之場合, 有必要設置規定, 推定公益通報與不利處遇間具有因果關係, 以減輕通報者之舉證負擔。
- (2) 關於公益通報與不利處遇間之因果關係, 必須依據兩者間時間上之關係、實施不利處遇之決策過程、不利處遇之理由、內容、程度、事業單位之行動等

⁴¹⁹ 妊娠中の女性労働者及び出産後一年を経過しない女性労働者に対してなされた解雇は、無効とする。ただし、事業主が当該解雇が前項に規定する事由を理由とする解雇でないことを証明したときは、この限りでない。

⁴²⁰ 參見：同註 351, 意見概要, 頁 16; 拝師徳彦, 「市民のための公益通報者保護法の改正を求める全国連絡会結成報告」, 消費者法ニュース(105), 2015 年 10 月, 頁 23; 山里盛文, 公益と私益の関係について：公益通報者保護法についての検討を通してのスケッチ, 明治学院大学法科大学院ローレビュー (21), 2014 年 12 月, 頁 124; 遠藤元一, 國際取引法学会〈研究報告〉(41)公益通報者保護法改正のグランドデザイン：Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Action を参照した改正提言, 國際商事法務 45(4)=658, 2017 年, 頁 532-533。

「各項情狀」，綜合考慮，故將因果關係法制化並非易事。因此，應規定為「公益通報後施予不利處遇之情形，推定為該不利處遇係以公益通報為理由，實施不利處遇者就該不利處遇係基於公益通報以外之正當理由應負舉證責任」⁴²¹。

(二) 主張應審慎之意見

- 1、關於不利處遇之爭議，不僅限於本法明定之解僱、降職、減薪，調換職位、外派等所有態樣均屬之，將公益通報與不利處遇間之因果關係舉證責任予以減輕，擔憂為脫免前揭不利處遇之目的而實施通報之數量可能會因此增加，對於勞務管理及內部通報制度運作之順暢產生障礙。
- 2、有關解僱、降職、減薪、調換職位、外派等不當勞動行為之爭議很多，僅僅對於實施通報之勞動者減輕舉證責任，與不當勞動行為之舉證間有失平衡⁴²²。

(三) 日弁連之修法建議

日弁連係採取前述積極說之立場，參考韓國公益通報者保護法第 23 條之規定⁴²³，以立法明文採用推定之方式，由事業單位負舉證責任，其修法草案第 6 條(不利處遇之推定)內容以：「

有以下所載事由時，推定為公益通報者係因公益通報之理由受到不利處遇：

一、發生通報對象事實之事業單位、以及與發生通報對象事

⁴²¹ 參見：同註 351，意見概要，頁 16-17。

⁴²² 參見：同註 351，意見概要，頁 17。

⁴²³ 韓國的公益通報者保護法與本法有相當之差異，惟日本對該法亦相當重視，有不少文章加以引介以供國內參考，例如：東京弁護士會公益通報者保護特別委員會編，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，頁 139；津幡智恵子，韓國の公益通報制度（特集公益通報者保護法の課題と通報制度におけるノウハウ），Libra：The Tokyo Bar Association journal 15(1)，2015 年 1 月，頁 24；白井京，韓國の公益通報者保護法制：公益通報の奨励（特集公益通報），消費者法ニュース(93)，2012 年 10 月，頁 19-21。

實之事業單位間現有或曾有承攬契約或繼續性之交易契約關係者，嘗試搜出公益通報者、妨害提出公益通報、或強行要求撤回公益通報等。

二、發生通報對象事實之事業單位、以及與發生通報對象事實之事業單位間現有或曾有承攬契約或繼續性之交易契約關係者，於公益通報後1年內，對公益通報者施以不利處遇者。」

日弁連修法草案之說明理由略以：欲依本法受保護，主張事業單位係因勞動者實施公益通報而為不利處遇，亦即主張其公益通報與受到之不利處遇間有因果關係之存在，則依舉證法則，通報者就此主張有利於己之事實應負舉證責任。惟在實際職場中，由於事業單位擁有充分之人事權限，以調換職位或昇遷差別待遇等方式迂迴對公益通報者施以不利益處遇，公益通報者欲證明事業單位之不利益處遇與公益通報間有因果關係，實有相當之困難度，若事業單位主張其對於公益通報者之不利處遇並非基於公益通報之理由，事業單位對於公益通報者之人事上處遇，於其裁量範圍內，擁有相關之資料，由事業單位負舉證責任，應非難事⁴²⁴。

三、筆者之淺見

筆者認為有鑑於本法實施前後所發生之實際案例，公益通報之勞工在面對事業單位報復性之不利處遇時面臨舉證困難，因而陷於相當之弱勢處境之情形，確有必要考慮就公益通報與不利處遇間之因果關係設置舉證責任轉換之規定，前述積極說之立場堪予贊同。惟關於是否將舉證責任之轉換僅限定在公益通報後一定期間內所為不利處遇，例如前述日弁連修法草案第6條第2款所建議，於公益通報後1年內，對公益通報者施以不利處遇之情形，筆者則持保留態度。例如日本很多事業單位之人事異動等之頻率，數年間僅有一次，如果僅針對通報後一、二年內不利益處置減輕舉證責任，事業單位可以等到舉證責任倒置適用之期間屆滿後，再實施報復處遇或利用期滿後之人事

⁴²⁴ 參見：同註280，公益通報者保護法日弁連改正試案，頁20。

異動時機報復，由於此時舉證責任原則上應回歸到通報勞工，致使勞工面臨舉證之困難，且因距離公益通報之時點更遠，更增加舉證之難度，乃有可能使修法之美意於相當程度上失其意義。其實，前已言之，若從事業單位之立場思考，事業單位握有完整之人事資料及人事權限，不利處遇縱於實施通報後經過相當期間，事業單位若確有正當理由，例如基於人員之正當調度、昇遷、配置，或係該勞工確有違規、不當行為等情事，為人事權之正常行使，事業單位否認對於曾實施通報之勞工施以不利處遇係出以報復性之作為，則由事業單位負舉證責任應無困難，是即使令由事業單位負擔舉證責任，不至於因此而造成事業單位之不利益。故筆者認為我國立法時，似可考量舉證責任之轉換並無必要僅限定在公益通報後一定期間內所為不利處遇⁴²⁵。

第八節 通報者之責任減免

本法關於公益通報勞動者之民刑事及懲戒責任，並無減免規定，惟通報者為提出通報，而實施蒐證行為、將證據攜出事業單位行為及通報行為本身，均有可能涉及民刑事及懲戒責任（此部分請參見前述第五章）⁴²⁶。此外，勞動者自身亦有可能曾經或現在參與通報內容之犯罪或違法事實，若提出通報，反而會使自身陷於受到法律責任追究之困境。勞動者有以上狀況，均有可能影響通報之意願，對於通報產生猶豫，或放棄之情形，不利公益通報制度之健全發展。為鼓勵通報者能勇於通報，提昇通報功能，應盡可能減輕通報者因公益通報而涉及違法行為應負擔之責任，故有必要思考在法律上對於通報者設有責任減免之機制⁴²⁷。

⁴²⁵ 參見：同註 351，意見概要，頁 16-17。

⁴²⁶ 參見：2018 年 4 月 18 日第 12 回公益通報者保護專門調查會【資料 4】，証拠持出行為と免責についての考慮要素（林委員提出資料），網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/012_180418_shiryou4.pdf，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

⁴²⁷ 參見：同註 351，意見概要，頁 1-2、頁 4；2018 年 6 月 28 日，第 16 回公益通報者保護專門調查會，【資料 2】不利益取扱いが通報を理由とするものの立証責任の緩和（消費者庁提出資料），頁 2-3，3。立法後に明らかになった課題，網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/016_180628_shiryou2.pdf，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日；白木 孝二郎，法律の概説と立法課題（特集公益

日弁連草案關於本課題，在第 7 條設有規定：「

- 1 第 3 條第 1 項各款所載之公益通報，關於公益通報者之犯罪行為，除取得不正利益、加損害於他人或圖謀其他不正利益之目的者外，得免除或減輕其刑。
- 2 對公益通報者擁有懲戒權限者，關於第 3 條第 1 項各款所載之公益通報，除公益通報者取得不正利益、加損害於他人或圖謀其他不正利益之目的者外，不得以公益通報者取得必要資料之相關行為為理由，對其施以懲戒處分。
- 3 對公益通報者擁有懲戒權限者，以公益通報者於該公益通報對象事實之違法行為為理由，對其施以懲戒處分時，除該公益通報者有取得不正利益、加損害於他人或圖謀其他不正利益之目的者外，得免除或減輕該處分。
- 4 第 3 條第 1 項各款所載之公益通報對象事實相關之事業單位，除公益通報者有取得不正利益、加損害於他人或圖謀其他不正利益之目的者外，對於該公益通報者不得請求因該通報所生損害之賠償。」

日弁連上開建議新設之內容中，該條文第 1 項、第 3 項、第 4 項分別係參考韓國公益通報者保護法第 14 條第 1 項、第 2 項、第 4 項而來。本條第 1 項之適用，依據提案理由表示，係同時包括通報者之蒐集證據行為及通報者參與通報內容事實而涉及刑事責任之場合，規定得以減刑或免除刑事責任。本條第 2 項明文規定係禁止對於通報者蒐集行為施以懲戒處分。同條第 3 項之適用範圍應與第 1 項相同，惟係關於懲戒處分之減免之規定。同條第 4 項則係禁止對於該公益通報者請求因該通報所生損害之賠償。而所謂「因該通報所生損害」，例如因向媒體通報，經媒體大肆報導而造成事業單位之形象、名譽受損（按即所謂「風評被害」），既係因通報而直接發生損害則當

通報者保護法の課題と通報制度におけるノウハウ），Libra：The Tokyo Bar Association journal 15(1)，2015 年 1 月，頁 8；宇賀克也，特集公益通報者保護法の改正，消費者法ニュース（105），2015 年 10 月，頁 20-21；坪師徳彦，「市民のための公益通報者保護法の改正を求める全国連絡会結成報告」，消費者法ニュース（105），2015 年 10 月，頁 23。

然為本條所規範之對象⁴²⁸。惟為實施通報而事前蒐集證據之行為若造成事業單位之損害是否可適用本條而免責？尚有疑問，從日弁連建議草案之理由說明尚無法確認，惟筆者認為依照立法精神應採擴大解釋，將實施通報而事前蒐集證據之行為造成事業單位之損害亦包括在內，得以免責，符合保護公益通報制度之旨（詳細說明請參見前述第陸章）。

日弁連提出此修法建議，無非是鑑於本法原本並無減免責任之規定，在實際運作中，無法發揮本法保護公益通報人之功能，認為確有補強之必要，而提出本條之修正建議，日弁連之建議係基於實證上之情形而提出，對於尚未引進保護公益通報之相關制度，全無實證資料可供參考之我國而言，應有相當值得借鏡之處。

第九節 公益通報相關資訊之保密問題

一、本法無保密之相關規定

本法就公益通報之相關情資並無具體明確之保密規定，平成 16 年（2004 年）5 月 21 日眾議院內閣委員會固通過附帶決議，其第二條以：受理公益通報之事業單位及行政機關，不得有洩漏公益通報者個人資料之情事⁴²⁹；同年 6 月 11 日參議院內閣委員會亦通過附帶決議，第三條亦有較詳細之內容以：洩漏公益通報者之姓名等個人資料，有造成對公益通報者不利處遇之危險，鑑於此事之重大性，公益通報之受理者，應建置可對於公益通報者萬全之保護⁴³⁰。而在消費者廳所公布對於事業單位及行政機關處理公益通報事項之指導綱領（「ガイドライン」）中，亦有揭示應注意保護公益通報者個人情資之內容⁴³¹。惟上述之資料均非法律位階，本法以外，僅有在對於行政機

⁴²⁸ 參見：同註 280，公益通報者保護法日弁連改正試案，頁 21-24、45

⁴²⁹ 參見：平成 16 年 5 月 21 日，眾議院內閣委員會會議錄第 16 號，頁 16，附帶決議案。

⁴³⁰ 參見：平成 16 年 6 月 11 日，參議院內閣委員會會議錄第 19 號，頁 24-25，附帶決議案，

⁴³¹ 消費者廳所公布之指導綱領，從本法剛實施之初，內容略嫌簡要，經由陸續逐次充實補充後，現行之內容已日漸完備。詳細規定內容可參見：消費廳網址，各種通報対応ガイドライン，http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/overview/guideline/，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。惟如本文所述，指導綱領之內容固然日漸完備充實，惟因非屬法律層級，且若違反並無

關之通報，尚可依國家公務員法第 100 條及地方公務員法第 34 條之規定，規範相關之公務人員之保密義務（惟實際上仍發生多起行政通報卻遭洩漏個人情資之情形，詳見本文第五章及後述）。然對於向事業單位之內部通報或向行政機關以外之媒體等外部機構通報，關於秘密的保護則僅能委由各受理通報之自主管理。

本法於立法時，之所以未設有保密義務之相關規定，主要考量理由係認為：事業單位受理內部通報，將通報者之姓名等個人資料外洩係明顯損害通報者就業環境之行爲，關於以公益通報爲理由，將通報者之個人資料等在事業單位內散布，應解釋爲該當本法第 5 條對於通報者之不利處遇，禁止事業單位爲之⁴³²。

二、實施後產生之課題

（一）立法上適用之侷限

依前所述，本法於立法時雖然將通報者之個人資料等在事業單位內散布解釋爲該當本法第 5 條對於通報者之不利處遇，禁止事業單位爲之，惟因無具體明確之保密規定，在適用上發生以下之限制：1. 禁止洩漏情資之具體內容（即應保護之情資範圍）爲何？並不明確。2. 因爲疏忽或非出以報復之理由所致之洩漏情資、已離職之承辦人出以故意所爲之洩漏情資等，並屬事業單位所爲，即不該當於本法第 5 條之不利處遇，不受該條之保護。3. 對於通報情資秘密之保護範圍僅限於禁止不利處遇所保護之通報者，前揭範圍以外之通報即無從依本法第 5 條保護該情資之秘密⁴³³。

（二）勞動者對於通報保密之要求

依據消費者廳平成 28 年所公布之「勞動者調查報告」，對於 3000 名勞動者所作之實證調查結果顯示，在 1710 名有通報意願者中，經調查詢問通報時會選擇具名或匿名方式通

制裁之法律規定，實施成效尚有待加強。

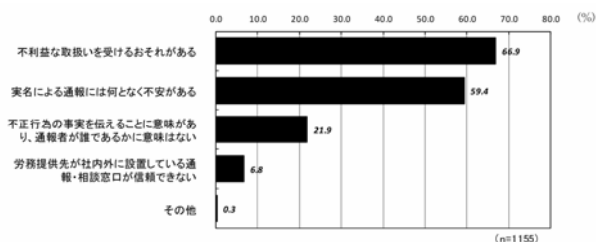
⁴³² 參見：2018 年 5 月 16 日，第 13 回公益通報者保護專門調查會，【資料 3】通報に関する秘密の保護（消費者庁提出資料），頁 1，網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/013_180516_shiryou3.pdf，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

⁴³³ 前揭資料，頁 1-2。

報？回答「具名」通報者僅有 555 人，占 32.5%，選擇「匿名」通報者則有 1155 人，占 67.5%，已接近 7 成。如以最初受理通報機關之類別區分，內部通報之場合，希望採用「具名」者為 36.6%，採用「匿名」者為 63.4%。然而向行政機關通報，希望採用「具名」者為 27.9%，採用「匿名」者為 72.1%；直向媒體等其他外部機關通報等通報時，採用「具名」者為 26.7%，採用「匿名」者為 73.3%⁴³⁴。後兩種通報希望採用「匿名」方式更高於平均值，超過 7 成。在回答希望採用匿名通報之 1155 人中，經詢以採用匿名之理由（按可複選），占最高比例者為「擔心受到不利益之處置」，達到 66.9%，其次為「具名通報總覺得不安」亦高達 59.4%⁴³⁵。由此可以瞭解通報者極為在意通報後相關資訊之保密問題，擔心相關資訊遭洩漏後，自己會受到不利處遇⁴³⁶。其實大多數事業單位亦體認到勞動者對於通報者保密問題之重要性，消費者廳於平成 28 年度公布之「事業單位調查報告」中，有關「提高內部通報制度之信賴度、安心感之對策」之問題，回答「事業內外均設置窗口」或「僅於事業內部設置

⁴³⁴ 參見：同註 290，「勞動者意識調查報告」，頁 16。

⁴³⁵ 參見：同註 290，「勞動者意識調查報告」，頁 20。



⁴³⁶ 參見：同註 290，「勞動者意識調查報告」，頁 16。而依據媒體工作者齊藤隼人之報導，一位勞動者向媒體告發食品業者竄改保存期限之事後，媒體向該告發者確認其本人之意向時，該告發者卻改變心意，不願告發，表示：告發內容一旦被報導，他和家人會被老闆殺掉，到時誰要負這個責任！該文更明白指出內部告發之困難，依實際之現況，較諸於都會地區，在地方實施公益通報，遭到社會性制裁之風險極高，而地方上行政機關之經驗亦有不足，此種都會與地方之差距應是全國性之現象。見氏著，報道活動が変えた行政の対応：「密告」視しない社会づくりも報道の課題（公益通報者保護法をめぐって），新聞研究(780)，2016年7月，頁52-55。

窗口」之事業單位共計 1479 個。經詢問各該事業單位如何提高內部通報制度之信賴度、安心感？前三項比例最高者依序為「將能夠保守秘密之事告知全體員工」82.7%，「對於窗口承辦人員課以守密義務」81.9%，「匿名通報亦予受理」70.0%，比例均相當高，由此可見在公益通報中保密問題之重要性。

(三) 因受理通報者之不當處置導致通報者遭特定之案例⁴³⁷

依實際資料顯示，不論是內部通報或行政通報，均有發生實施通報後，因受理通報者之不當處置，例如於行使調查時，將通報者之姓名告知通報者之上司，而導致通報者身分遭到曝光之案例。例如在「金沢大學病院之醫療過失事件」中，受理通報之厚生勞動省醫療局向受到刑事告發之教授洩漏通報者之身分⁴³⁸、「島根縣全國勞工互助會事件」中，受

⁴³⁷ 除下述之案例外，其他案例亦可參見：2018 年 10 月 25 日，第 20 回公益通報者保護專門調查會【資料 2】，守秘義務について，頁 5-6。網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/020_181025_shiryou2.pdf，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

⁴³⁸ 本案通報人係金沢大學擔任藥理学研究室主任小川和宏準教授，小川於 2006 年 1 月，發現擔任其上司之教授有與藥商勾結，偽造假交易從中收取不當金額之情事，且小川聽說此種不當行為已行之有年，形成惡習，認為應予改正，遂蒐集相關文書證據向該大學本部通報，該大學卻將小川為通報者之身分洩漏給該被通報之教授，金沢大學經過 2 個月調查結果認為確有其事，對該教授處以停職 2 個月的懲戒處分（該教授嗣後辭職）並召開記者會公開致歉，惟自此開始，金沢大學卻開始對小川施以一連串的不利處遇，不僅將小川從實驗室趕出來，使小川唯一能自由進出之處只剩下原來的研究室，更不提供小川研究所需之設備，形同軟禁，且儘管依學生滿意度調查小川受到相當高的評價，小川的授課數卻從每周 42 堂課被減成 3 堂課。小川表示自己感受到相當的孤獨感和壓力，每天要前往學校時，腳步都非常沈重！惟小川教授並未屈服，2011 年 3 月間，金沢大學附屬醫院一位 16 歲女高中生經診斷出有早期腫瘤，醫院對該女子施以抗癌藥劑及咖啡因併用之化學療法，該病患不幸於施藥後 11 日死亡，事後死者家屬對主治醫師等 3 人提出業務過失致死之刑事告訴。小川事後得知此事，且實際上該醫院實施前揭治療方法係大規模地違反倫理規範，小川不願見到病患被當成實驗動物，擔心會再發生後續死亡病例，因而於 2013 年秋季，向厚生勞動省通報該醫院可能有醫療過失，惟通報後翌日，厚生勞動省向該大學研究負責人發送電子郵件以確認事實時，竟將小川之姓名記載於郵件內，小川係通報者之身分即為大學所知悉，小川質問承辦人員何以將身分洩漏，承辦人員卻答以：「所通報內容係牽涉到刑事案件，厚生勞動省對此並無處分、勸告權限，所以不該當於公益通報」。小川嗣後受到更嚴重的孤立和冷落，自謂陷於「四面楚歌」。參見：深

理通報之厚生勞動省將公益通報者之姓名洩漏給互助會，上開二件具體案例均係受理行政通報之行政機關未保護通報者之身分資料⁴³⁹；在「オリンパス不當調職事件」中，該公司內部受理通報之單位於接受公益通報之電子郵件後將該電子郵件轉送給實施通報對象事實之上司則係遭內部通報單位洩密⁴⁴⁰。

町隆，山口義正，内部告発の時代，平凡社，2016年5月，頁116-117；内部告発者に「報復」する社会 法の欠陥、修正できるか，網址：<https://news.yahoo.co.jp/feature/1037>，最後造訪日期：2018年11月18日。較詳細經過可另行參見小川本人之書面報告：大学病院での患者急死通報を厚生労働省が漏洩、放置：実効性ある公益通報者保護法への改正を（民法改正・公益通報），消費者法ニュース(112)，2017年7月，頁184-187。小川於本文中對厚生勞動省對於通報之洩漏及擱置有較詳細之敘述及批評。

⁴³⁹ 由於沒有保密義務之規定及違反義務之罰則，竟然陸續發生受理公益通報之行政機關洩漏通報者情資之事，遭到多方之嚴厲批評。有論者更直言：由於本法在立法上之缺漏，通報者向行政機關通報後，不要說可以保護通報者的權益，就連通報者的身分都無法獲得保密。為了避免身分遭發現，很多人考慮一開始就偷偷地匿名向媒體通報才安全。雖然不中聽，但不得不說現行之本法係徹底發揮了促進「脫法通報」的功能。參見：深町隆，山口義正，前揭書，頁115-118。

⁴⁴⁰ 本件通報者浜田正晴係オリンパス正職員員工，自1985年起在該公司任職，2007年4月1日起擔任該公司吸收合併其他事業後之IMS事業國內販賣部門之負責人，嗣因浜田知悉其上司有違法不當行為，遂向該公司法務部門實施內部通報，惟公司竟將通報者身分告知該上司，致浜田嗣後遭到3件報復性之調整職務之人事命令：先於同年10月1日起被調派到IMS事業擔任企劃營業部負責人，2010年1月1日再被改派擔任ライフ・産業システムカンパニー之綜合本部品質保證部負責人，同年10月1日再調派至同品質保證部系統品質團隊。三種職位均為浜田所完全不熟悉且與其原來專長不符之業務，且當時浜田已年逾50歲，オリンパス公司又未給予浜田適當之新人職務訓練，導致浜田因業務表現不佳，屢遭訕笑，受盡職場權力寵凌。浜田提起訴訟，請求確認其並無在前揭不適任之職位上工作之義務，並請求損害賠償，惟地方法院認為第1次調職命令係出以公司業務上之必要性，判決浜田敗訴（按第2次調職命令係於第一審言詞辯論結束後實施），上訴二審後（按第3次調職命令係於第二審訴訟中實施），始經高等法院認定前揭3次公司對於浜田之調派職務命令均屬於對浜田之報復性不利益處分，為調派職務權利之濫用，係不法行為，判決浜田勝訴，オリンパス公司不服，上訴最高法院，於2012年6月28日經最高法院駁回該公司之上訴而確定。惟如前所述，令人無法接受的是オリンパス公司於訴訟期間，仍繼續對浜田為第二次、第三次之不當調職，實施不利處遇及職場霸凌，東京辯護士會於2012年1月間，曾經對該公司發出「重大侵害人權」之警告。嗣浜田終獲判決勝訴確定後，就其受到不利處遇部分另行對該公司提出損害賠償請求，該公司嗣後與浜田達成民事和解，浜田本人雖很希望能再返回公司服務，但現實情況已無法如願。

另依據消費者廳公益通報者保護制度諮商中心之資料，自平成 25 年（2013 年）1 月起至平成 29 年（2017 年）12 月止，因受理通報單位洩漏資訊而前來諮商之案例有 69 件，其中有關事業單位洩漏情資問題占 47.8%、行政機關洩漏情資問題占 44.9%。另在消費者廳於平成 24 年（2012 年）之後，以有通報經驗者、律師、事業單位等為對象所舉辦之聽證會中，亦有表示因通報者之身分遭洩漏而被迫離職，且難以再就業之經驗談。

依前述實證上之情形顯示，實無怪乎有論者嚴厲批評本法係無法保護情報來源之「惡法」⁴⁴¹。

（四）諮商中心受理因洩密受害之實際案例

另依前揭消費者廳平成 28 年之「勞動者調查報告」調查結果，實際上曾為通報諮商之 63 人中，有 56 名係一般從業人員，餘 7 名係具有董事等身分（包括有兼任職員業務者）。56 名一般員工中僅有 35 人表示並未受到不利益處分，有 12 人表示有受到工作上之不利益處分，受到實際上的排擠敵視者有 11 人，受到解僱者有 4 人。而在 7 名董事中，表示未受到不利益處分者有 2 人，惟受到工作上之不利益處

參見：東京高等裁判所，平成 22(ネ)794 配転命令無効確認等請求控訴事件，平成 23 年（2011 年）8 月 31 日判決，刊於判例時報 2127 号，頁 124；野崎薰子，労働判例研究(Number 1206)内部通報を理由とする配転命令の効力と不法行為の成否：オリンパス事件[東京高裁平成 23.8.31 判決]，ジュリスト = Monthly jurist (1456)，2013 年 7 月，頁 144-145；長谷川学，企業の「良心」を守るはずが…公益通報者保護法の危うい実態：私は会社から 8 年にわたって通報の報復を受けた，サンデー毎日 97(15)=5457，2018 年 3 月 18 日，頁 38-41；國武英生，労働判例研究(226)労働者の内部通報と配転命令の適法性：オリンパス事件[東京高裁平成 23.8.31 判決]，法律時報 85(3)=1057，2013 年 3 月，頁 136-139。本事件引起社會相當矚目，田雖終獲勝訴，惟有雜誌以標題報導：與オリンパス抗爭社員の告白 内部告発裁判 社員『勝訴』實為『惨敗』！參見：Themis / テーミス [編]，オリンパスと闘った社員の訴え内部告発裁判社員『勝訴』も実質「完敗」だ：裁判に勝っても職場に戻れないなど公益通報者保護法の欠陥で正直者が馬鹿を見る，25(4)=282，2016 年 4 月，頁 16-17。

⁴⁴¹ 參見：井手裕彦，公益通報者保護法の見直しと調査報道：情報源を守れない「悪法」との戦い新聞研究(779)，2016 年 6 月，頁 58-61。

分、實際上的排擠敵視者各為2人，遭到解僱者有1人⁴⁴²。且消費者廳公益通報者保護制度諮商中心所受理之諮商案例中，亦有通報者因身分洩漏，在職場難以容身而不得不離職⁴⁴³。

三、立法明定保密義務之相關討論

(一)是否立法明定保密義務

1、積極說：⁴⁴⁴

- (1) 因為確實有發生關於通報之情資外洩，致通報者遭特定而受到不利處遇之實際案例，為使通報者能安心通報，保護個人資料，確保匿名性實屬必要。若通報者之身分無法被特定，即不會受到不利處遇，故設置保密義務可以提高對於通報制度的信賴度。
- (2) 關於通報者之姓名、職務等資訊，應課以保密義務。應保密之資料範圍，應包括足以特定出通報者之相關資料。
- (3) 除非通報者以書面或以其他方式例如電子郵件明示同意，得解除保密義務，如未獲得通報者之同意，視為不同意。
- (4) 作為內部通報完整之一環，關於保護通報者姓名之保密義務，係必要不可或缺之規範，且係有用之對策。行政通報中，公務員法上雖定有保密義務，惟現實上亦確有發生行政機關洩漏通報者情資之案例。其他外部通報，關於通報者匿名姓之保護必要，與內部通報、行政通報之情形無異。故外部通報亦均有以條文明定保密義務之必要。

2、審慎說⁴⁴⁵

⁴⁴² 參見：同註290，「勞動者意識調查報告」，頁43。

⁴⁴³ 參見：同註432，2018年5月16日，第13回公益通報者保護專門調查會，【資料3】，頁2-3

⁴⁴⁴ 參見：同前註，頁5-7；同註351，意見概要，頁25-27；押師德彥，「市民のための公益通報者保護法の改正を求める全国連絡会結成報告」，消費者法ニュース(105)，2015年10月，頁23。

- (1) 不論是設置何種保密義務，可能會使承辦者增加心裡負擔，或妨礙行使調查等相關人員之間分享情報，例如因不知道通報者之身分而無從進行調查，諸如上述情形有可能降低通報制度之實效性。
- (2) 實施其他外部通報係通報者得以自行選擇之事，因此，對於其他外部通報一律課以保密義務之必要性甚低。
- (3) 其他外部通報之受理通報機構種類甚多，對於通報對象事實未必專精，受理通報之體制亦未必健全，一律課以保密義務過於嚴苛，並非合理。
- (4) 規定保護之對象，可能對於報導機構之報導自由產生制約，有違反憲法第 21 條所保障之報導自由之虞。

(二) 違反保密義務是否應課以刑事罰

1、積極說：⁴⁴⁶

- (1) 通報者因為情資洩漏而遭受到不利處遇之損害甚大，然而在民事賠償所獲得之慰撫金僅有區區之數，難期得以填補所受之損害，此外，故意洩漏情資與於調查過程中不慎洩漏情資之場合，民事上之損害賠償金額亦無多大差異，故僅以民事規範難收抑制效果，難以擔保守密義務。
- (2) 依目前實際上狀況，通報者因情資遭洩漏遭受不利處遇之事件層出不窮，課以刑事處罰，可期法律獲得遵守。

2、審慎說：⁴⁴⁷

⁴⁴⁵ 參見：同註 432，2018 年 5 月 16 日，第 13 回公益通報者保護專門調查會，【資料 3】，頁 5-7；同註 351，意見概要，頁 26-27。

⁴⁴⁶ 參見：同註 432，2018 年 5 月 16 日，第 13 回公益通報者保護專門調查會，【資料 3】，頁 7；同註 351，意見概要，頁 26。前述「金沢大學病院之醫療過失事件」、「オリンパス不當調職事件」之通報人小川和弘及浜田正晴因深受其害，現身說法，主張對於違反保密義務及對於通報者之不利處遇均應設置處罰規定。見前述註 438、440。

⁴⁴⁷ 參見：同註 432，2018 年 5 月 16 日，第 13 回公益通報者保護專門調查會，【資料 3】，

- (1) 自可罰性觀點思考，對於不具備一定資格之相關人員課以刑罰，是否妥當？仍有充分檢討之必要。
- (2) 對於違反保密義務課以刑罰，更會增加承辦者之心裡負擔，及行使調查等相關人員間關於情報分享產生障礙。

四、日弁連關於公益通報情資之保密義務之修法建議

關於公益通報情資之保密義務，日弁連係採取積極說之立場，主張應立法明定保密義務，於修法草案第 13 條定有明文，並於同草案第 16 條規定違反保密義務應課以刑罰（參見下一節之敘述）。草案第 13 條之內容以：「受理或處理公益通報者所實施之公益通報之人，不得使他人知悉公益通報者等人之個人資料或得以推測之事實。但公益通報者等人出於任意性，事前以書面同意者，不在此限。」

日弁連關於本條之修法建議之說明中，提及韓國公益通報法第 11 條關於公益通報者之個人資料之保護有詳細規定等語，可見日弁連之修法草案應有參考韓國之相關規定⁴⁴⁸，本條之說明理由略以：在「金沢大學病院之醫療過失事件」、「オリンパス不當調職事件」、「島根縣全國勞工互助會事件」⁴⁴⁹，受理通報者將公益通報人及通報內容洩漏給實施該公益通報對象事實之人，結果導致通報人受到不利處遇之案例接連發生。此外，向行政機關實施公益通報之事告知發生通報對象事實之事業單位，有發生湮滅證據等阻礙後續調查之可能性。為避免受理公益通報之人隨意判斷所受理之通報非屬公益通報，洩漏公益通報者之個人情報，保密之範圍不應僅限於本法之公益通報者，而應該規定為公益通報者等。為避免通報者有無同意可以向外告知真實姓名之爭議，必須以書面為之。且該同意須出以通報者之自由意志，自不待言。

五、筆者之淺見

從日本關於公益通報之實施情形及相關討論對於我國實有相當之參考價值。由前述實證調查資料及分析可知，保密問題係勞動者決

頁 7；同註 351，意見概要，頁 26-27。

⁴⁴⁸ 參見：同註 280，公益通報者保護法日弁連改正試案，頁 28-29。

⁴⁴⁹ 詳細內容可參考本文第五章、第五節之敘述。

定是否實施公益通報時極為在意之點。由於本法未明文規定受理及處理公益通報者之保密義務，更遑論有相對應之民刑事或行政上之法律責任之規定，僅在消費者廳指導綱領中有揭示應保密之內容，惟究非法律義務之層級。縱使受理通報之行政機關都發生直接將通報者之個人資料洩之情形（如前述之「島根縣全國勞工互助會事件」、「金大醫院之醫療過失事件」），而在內部通報中，事業單位內亦有洩漏通報者身分之案例（如「、オリンパス不當調職事件」），給通報者造成極大之不利與損害，自不待言，此種現象，更可能壓抑了其他勞動者實施通報之意願，可見以法律明定保密義務及違反者課以相關法律責任，實有必要，故日弁連之修法建議極具參考價值。

前述主張對於是否立法明定保密義務應審慎之理由，雖非無據，惟在立法技術上只要採取日弁連之修法建議要點，將公益通報者等之個人資料或得以推測得知通報者身分之相關事實列為保密事項，其餘通報之相關資訊部分仍得提供調查之用及作必要之公開，應無礙於公益通報制度之運作，亦無妨礙憲法所保障報導自由之問題。反而是依實證情形可以發現，現行法因未明定保密義務及相關法律責任，導致洩密問題層出不窮，使勞動者因而卻步，不願冒險而自我抑制通報意願，兩相權衡，實仍應採取明文立法為妥。

而關於保密義務之解除，日弁連之前揭修法建議中並未設例外規定，並且限定僅有通報出以任意性，以書面明示可以公開之前提下，始得公開通報者之個人資料，適用上極為簡單明確，易於遵守，避免爭議，亦值贊同。

第十節 刑罰擔保問題

一、關於刑罰擔保之意見

討論違反本法規定是否應予刑罰擔保之課題，主要是包括受理通報人違反本法保密義務及事業單位違反本法對於公益通報者施以報復性之不利處遇⁴⁵⁰兩種情形，前者違反本法保密義務之情形已於前一節說明，茲不贅述。關於後者之情形，確保通報者之匿名性係保護公

⁴⁵⁰ 參見：山口利昭，內部告發・內部通報：その「光」と「影」：守れるか企業の信用、どうなる通報者の権利，經濟産業調査会，2010年7月，頁180-183。

益通報者之重要前提，固不待言，受理通報者故意洩漏通報者之身分，固毋庸論矣，縱使承辦人員或相關單位確實對於通報者身分予以保密，通報者之身分仍有可能在事後之調查過程中遭到特定⁴⁵¹，而使通報者陷於受報復之危險中，故如何針對事業單位違法報復行為設置規定予以制裁嚇阻，實為重要課題⁴⁵²。關於事業單位違反本法之規定，對通報者施以不利處遇之情形⁴⁵³，是否應對事業單位課以刑事處罰，以擔保本法之規定實效，有正反不同意見：

(一)積極說

1、主張應導入刑罰之意見：⁴⁵⁴

⁴⁵¹ 可參見本文註 294 所介紹之「明治安田生命」大阪市營業所內，一位女性職員內部通報後遭到上司特定身分，受到嚴重霸凌而離職之案例。

⁴⁵² 參見：白木 孝二郎，法律の概説と立法課題（特集公益通報者保護法の課題と通報制度におけるノウハウ），Libra：The Tokyo Bar Association journal 15(1)，2015 年 1 月，頁 8；坪師徳彦，「市民のための公益通報者保護法の改正を求める全国連絡会結成報告」，消費者法ニュース(105)，2015 年 10 月，頁 23；坪師徳彦，「公益通報者保護法」改正の動き：消費者庁 WG を中心に（消費者庁・消費者委員会・国民生活センター・地方消費者行政），消費者法ニュース（109），2016 年 10 月，頁 62；公益社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会〔NACS〕，東日本支部コンプライアンス経営研究会代表大塚喜久雄律師，公益通報者保護法に対する意見，平成 26 年 12 月 11 日消費者庁ヒアリング資料，頁 3，網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/hearing/pdf/141211_siryol.pdf。最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

⁴⁵³ 參見：山口利昭，頁 32-33；遠藤元一，國際取引法学会〈研究報告〉(41)公益通報者保護法改正のグランドデザイン：Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Action を参照した改正提言，國際商事法務 45(4)=658，2017 年，頁 533。

⁴⁵⁴ 參見：同註 351，意見概要，頁 2；長谷川 彰，公益通報者保護法の改正，Oike LibraryNo.46，2017 年 10 月，頁 25。此外，光前幸一亦主張應設置刑罰規定。其並建議本法既然參考英國之公益開示法（按該法並未設有罰則），應參考該國之法制運作，對於違法之事業單位民事損害賠償額未設置額度上限，命賠償超過 1 億日圓之案例。並應參考該國其他保護公益通報者之制度。見氏著，公益通報者保護法と特定秘密保護法：公益通報者保護法の改正視点と参加型民主主義（西野喜一教授退職記念），法政理論 46(3)，2014 年 4 月，頁 153-154；柿崎環，「自己修復型ガバナンス」へのいざない：会社法、内部統制規制、公益通報者保護法の有機的連携の可能性（特集株主による付託の揺らぎとコーポレート・ガバナンス），法律時報 86(3)=1070，2014 年 3 月，頁 34。作者建議應該應參考美國法制，違法對於通報者不利處遇，除了設置刑罰規定外，並應

- (1) 公益通報者並非爲了自身利益，係爲社會公益而通報，爲了避免通報者因爲恐懼實施公益通報後遭到報復而選擇沈默不通報，自有必要遏止對於通報者之不利處遇。
- (2) 透過刑事罰之導入，得以預防對於通報者之不利處遇。現行法之處罰規定不足，導致不利處遇橫行。
- (3) 依現行法，通報者主張不利處遇之無效或請求撤銷而提起訴訟，必須就保護要件加以舉證，且即使通報者勝訴，亦有發生事業單位再爲新的不利處遇，或通報者持續遭到職場執拗地排擠霸凌的情形，致通報者不得不再次提起訴訟之案例，此無非係因爲對於不利處遇沒有罰則之故。
- (4) 依平成 28 年消費者廳所作之「勞動者意識調查報告」，知悉事業單位有不正行爲時，認爲應該提出通報、諮商者，雖占有 6 成，惟實際上，答稱有考慮通報、諮商，但最後並未行動者，卻仍高達 6 成，勞動者之想法與付諸行動之大幅落差即係因擔心遭到不利處遇，且實際上提出通報者亦有約 4 成遭受到不利處遇，此種顧憂自有加以去除之必要。
- (5) 許多事業醜聞經過多年後始曝光，而一旦曝光後也往往陸續被發現相關的其他部門或其他事業單位的問題，可以想見仍存有甚多尚未被發覺之不正情事存在，勞動者因爲擔心遭到不利處遇而猶豫不提出通報，卻直接攸關消費者之權益及損害，應有導入刑事處罰之必要⁴⁵⁵。

該規定：1 完全回復到該通報者如未曾受到不利處遇，應該能昇遷獲得之職位。2 未支付之薪資及利息。3 具體規定包括律師費等特別損害之賠償金額。

⁴⁵⁵ 參見：同註 351，意見概要，頁 23-24。

2、設置刑事罰責之具體內容：⁴⁵⁶

- (1) 逸脫本法旨趣之行爲橫行，有必要建置包括有期徒刑之罰則。
- (2) 爲促進事業單位建立內部完整之遵守法令體制，應該建置對於事業單位及有處分權責者之兩罰規定。
- (3) 對於違法之事業單位直接提供協助之律師亦應建置相對應之刑事罰責。
- (4) 具體之刑罰適用，應依違反法令行爲之犯罪情節輕重等加以酌量。

(二) 主張設置刑事罰應慎重之意見：⁴⁵⁷

- 1、如制度設計不適當會導致濫行通報增加，不僅有可能阻礙實效性通報制度之運作，也可能給正當從事經濟活動之事業單位帶來不可預測之損害，反而可能損害原本應該以刑事或民事責任所擔保之秩序、交易自由等經濟上之自由⁴⁵⁸。
- 2、目前之時點，對於不利處遇設置刑事罰應慎重。惟爲抑制不利處遇，使不利處遇之禁止規定產生實際效果，應規定以勸告、命令、公告等行政處分，如不予遵從，則得施以刑事處罰之立法架構爲妥。
- 3、在不利處遇之爭執中，不僅限於法所明定之解僱、降職、減俸，也包括調動職務、外派等所有樣態，與一般正常之勞務管理難以區分之案例甚多，如對於不利處遇逕行科以刑事處罰，有可能阻礙正常之勞務管理及通報制度之運作。
- 4、設置刑罰規定宜審慎，在避免行政機關肥大化之同時，應檢討實際有效之作法⁴⁵⁹。

⁴⁵⁶ 前揭註，頁 24。

⁴⁵⁷ 前揭註，頁 24-25。

⁴⁵⁸ 前揭註，2。

⁴⁵⁹ 惟對於違法之不利處遇是否應設置刑事處罰之問題，公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会係採取較審慎之態度，見該會編：公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会最終報告書，2016 年 12 月，頁 50；另參見：近藤勝彦，企業法のト

二、日弁連關於刑罰擔保之修法建議

日弁連對此課題之立場係採取積極說，主張應設置刑事罰則，且對於事業單位亦設有罰金刑規定。日弁連修法草案第 15 條規定：「違反第 3 條第 1 項、第 4 條第 1 項、第 5 條、第 13 條或前條第 2 項之規定者，處 6 月以下有期徒刑或 30 萬日圓以下之罰金。」；另草案第 16 條則有兩罰規定以：「法人之代表人或法人或自然人之代理人、使用人等其他從業員，關於法人或該自然人之業務，有違反第 3 條第 1 項、第 4 條第 1 項、第 5 條、第 13 條或第 14 條第 2 項之行爲時，除處罰行爲者外，對該法人或自然人科以各該條之罰金。」。

前述第 15 條、16 條之規定內容，其中第 13 條係關於違反保密義務，業已說明在前，茲不贅述，違反第 3 條第 1 項、第 4 條第 1 項、第 5 條部分及第 14 條，均係關於對公益通報者之不法之不利處遇。草案第 14 條係日弁連此次修法建議所新設，爲現行本法所無，其內容以：「

- 1 消費者廳得受理公益通報者關於公益通報之諮商。
- 2 發生通報對象事實之事業單位或與發生通報對象事實之事業單位間存有或曾有承包契約或繼續性之交易契約關係者，對於實施前揭諮商之公益通報者，不得以前揭理由實施任何法律上或事實上之不利處遇。」

日弁連於修法說明中指出：現行法並無法則，事業單位對於公益通報者施予任何不利處遇，只不過是有產生民事上損害賠償之可能性而已，因此對於事業單位違反本法之行爲，有必要透過罰則之導入，擴大對公益通報者保護之認識，使本法之精神更廣泛地深入社會。這些罰則對於事業單位違反行爲之抑制具有實效性，有其必要。韓國的公益通報者保護法對於不利處遇及洩漏公益通報者之資料亦訂有罰則⁴⁶⁰。

由於對公益通報者所實施之不利處遇甚多係出自於事業單位之組織性作爲，爲抑制不利處遇，不僅限於實施違反行爲之自然人，法

レンド・スタディ企業法務のトピック公益通報者保護法を踏まえた内部通報制度見直しの動向，Monthly report (95)，2016 年 12 月，頁 28。

⁴⁶⁰ 參見：同註 280，公益通報者保護法日弁連改正試案，頁 30-31。

人或個人事業之經營者亦有必要列為處罰對象。此外，事業單位有責任努力在內部設置適當之內部通報機制以確保法令之遵守，因違反此責任而將其列為處罰之對象，可以期待能促使事業單位建置適切之內部報機制⁴⁶¹。

三、筆者之淺見

觀諸日本公益通報之發展及本法實施前後之實證情形，一如前述所介紹之案例及實證調查報告所示，由於本法未設有罰則，又縱或有其他相關零星之法律對於公益通報者之報復性不利處遇設有罰則，實際上卻因調查程序之規定不夠完備等原因導致鮮有真正啟動罰則之案例。因此，事業單位實可有恃無恐，對於公益通報者採取報復性的不利處遇，相對弱勢的通報者僅能自己尋求行政申訴或以民事訴訟謀求救濟，通報者在孤獨自救之漫漫長路中所面對的重重險阻和無助，實不難想見。惟相對於通報者所承受之千辛萬苦，其所受之不當處遇最終縱然得以回復，實質上所獲得之民事賠償數額卻相當有限，與其因違法之不利處遇所受之財產及身心重大損害實不成比例，更何況仍有惡質之事業單位竟仍繼續以其他方式對通報者為新的不利處遇。然而，對事業單位而言，其恣意實施報復性不利處遇，至多僅付出極為有限之損害賠償，可謂無什「痛感」⁴⁶²，不僅難收懲儆及預防效果，事業單位之違法行事反可威嚇其他「有心之潛在通報者」，令其望而卻步，放棄通報之念頭！而由於對公益通報者保護制度之不夠完備，受到不利處遇之公益通報者選擇放棄爭訟者，即被害黑數當不在少數。因此，除前述主張應設刑罰規定之理由外，從實證上之情形加以印證，亦足認確有設置刑罰規定之必要。

⁴⁶¹ 前揭註，頁 31-32。

⁴⁶² 例如前述註 438 之「金沢大學病院之醫療過失事件」、註 440 之「オリンパス不當調職事件」。又如愛媛縣警搜查費不正支出事件中，遭到違法調職、違法扣減勤務津貼之原告，縱然提起民事訴訟，歷經三審均獲勝訴判決，確定在案（參見高松高等裁判所，平成 19(ネ)312，損害賠償請求控訴事件，平成 20 年（2008 年）9 月 30 日判決，判例タイムズ 1293 号，P108），惟對造之訴訟費用不但係由公費支出，事後亦未對違法侵權之上司及職員求償，且未之為任何處罰，顯然難收嚇阻之效。此事件參見：簡玉聰，日本公益通報者保護法制實務案件探討：以愛媛縣警搜查費不正支出事件為主要素材，刊於國立高雄大學政治法律學系主編，公益揭發 揭弊保護政策與管理，翰蘆圖書出版有限公司，2017 年 12 月，頁 102-107。

惟筆者認為以刑罰擔保事業單位對於公益通報者不得採取報復性之不利處遇是否就等於事業單位一採取所謂之報復性不利處遇即應課以刑罰，似仍有再審慎研議之必要，理由如下：

- 一、不利處遇範圍甚廣，不易界定：不利處遇並非僅限於解僱、降職、減俸、尚包括職務調整、外派等，更及於職場霸凌、排擠孤立等事實上行為，是否達到不利處遇？是否與公益通報有關確屬於報復性處遇？此可能涉及主觀感受而隨人各解⁴⁶³，若直接連結刑罰處分，恐有違法律之客觀性與安定性。
- 二、不利事業單位之內部正常管理：若動輒以刑事調查手段介入，則實不能排除可能會有不稱職之勞動者為求自保或作為談判交涉之手段，藉機實施通報以造成主管或事業單位擔心可能涉犯刑法之心理壓力，致事業單位或主管為免牽扯刑事程序而加以縱容隱忍，一旦機構內部有此成員及事例存在，其他成員跟進效尤，則事業單位即難正常管理以提昇效能。
- 三、耗費刑事司法資源過鉅：如前所述，所謂不利處遇之範圍甚廣，若一有實施公益通報之勞動者主張遭到不利處遇，為確認被申告者是否構成犯罪，依法迅即啟動刑事司法程序，則可以想像

⁴⁶³ 例如在「オリンパス不當調職事件」中，通報之勞動者並未受到オリンパス公司對其解僱、降職、減俸之處分，爭點為該公司對該內部通報勞動者之先後 3 件調整職務之人事命令，惟該人事命令若僅從形式上觀察，似屬人事權之正當行使，經該勞動者提起訴訟，地方法院判決勞動者敗訴，上訴二審後，始經法院認定係屬報復性之不利益處分，屬於不法行為。嗣經オリンパス公司上訴最高法院，於 2012 年 6 月 28 日經最高法院駁回該公司之上訴確定。從前揭二審判決可以理解，判斷是否屬於不當之不利處遇，包括職務調動權之濫用判斷基準、有無不當目的或動機存在、是否出以業務上之必要性、調動之不利益、與本法之關係等，於判斷上實需相當之專業，若逕以刑罰擔保，由刑事偵查機關介入調查，恐非妥適。參見：東京高等裁判所，平成 22(ネ)794 配転命令無効確認等請求控訴事件，平成 23 年（2011 年）8 月 31 日判決，刊於判例時報 2127 号，頁 124；野崎薫子，労働判例研究(Number 1206)内部通報を理由とする配転命令の効力と不法行為の成否：オリンパス事件[東京高裁平成 23.8.31 判決]，ジュリスト = Monthly jurist (1456)，2013 年 7 月，頁 144-147；國武英生，労働判例研究(226)労働者の内部通報と配転命令の適法性：オリンパス事件[東京高裁平成 23.8.31 判決]，法律時報 85(3)=1057，2013 年 3 月，頁 138-139；内部通報で配転は無効 最高裁、オリンパスの上告退ける，日本産経新聞網站，網址：https://www.nikkei.com/article/DGXNASDG2903D_Z20C12A6CR8000/，最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

案件將層出不窮，司法警察、偵查機關疲於奔命，不堪負荷，耗費大量司法資源卻反而可能排擠掉需要介入保護之案件。

四、可能違反刑事訴訟法上「無罪推定」之原則：依前所述，關於公益通報與不利益處遇間之因果關係，如採取舉證責任倒置規定，須由事業單位舉證證明不利處遇並非出於報復性，則採取刑罰直接擔保手段，在理論上可能會發生違反刑事訴訟法上「無罪推定」原則之問題。

五、有違刑法之謙抑性原則：刑事罰畢竟是重度之制裁方法，應屬最後的手段，學理上稱為刑法謙抑思想，是如依民法或行政法，已可達維持社會正義的作用，原則上就無以刑罰相加之必要。此於普通刑法、特別刑法；輕罪、重罪之補充關係，於立法裁量抉擇時，同應考量；於司法實務適用上，則須恤刑⁴⁶⁴。對於公益通報者施以報復性之不當處遇，固屬違法，惟其可非難性似尚未達到非直接以刑罰制裁不可之程度，筆者認為似以刑罰手段作為間接性擔保即可。

基於上述理由，筆者認為關於禁止事業單位採取報復性之不利處遇之課題，在立法政策上似乎以考慮採取「先行政、後刑事」之步驟為宜，亦即通報者認為其因公益通報而受到事業單位施以報復性之不利處遇時，得先向行政主管機關依法申訴，由行政機關先介入調查，並賦與主管機關有處分及裁罰權，配合立法建置通報者之免責條款、事業單位對於不利處遇與通報無關應負舉證責任等規定，經行政機關就是否屬於不利處遇、通報人之通報是否屬於公益通報、該不利處遇是出對通報之報復性等問題加以調查後作出認定⁴⁶⁵，若確認通報者之

⁴⁶⁴ 參見：我國最高法院 103 年度台上字第 900 號刑事裁判意旨，另同法院 103 年度台上字第 794 號刑事裁判意旨亦同。

⁴⁶⁵ 我國亦有發生事業單位報復實施公益通報者之情形，而自 2011 年實施不當勞動行為裁決制度以來，即有數件因工會採取「內部告發」行動，導致遭到事業單位實施報復性不利處遇，幸經勞動部勞動裁決委員會裁決救濟之案例，此即為由專業之行政主管機關實施行政調查之程序。參見，林良榮，吹哨者之勞工保護與企業法遵義務——「一例一休」之權利保障與雇主勞動條件明示義務，月旦法學第 273 期，2018 年 2 月，頁 177-196。筆者認為先由行政主管機關介入調查之作法似較日弁連關於本法之修法建議，主張對於違法報復公益通報勞工實施不利處遇之事業單位直接課以刑事罰之方式為妥。

主張有理，則由主管機關基於行政權命令改善，如有必要並得對事業單位施以行政裁罰，苟事業單位拒不遵從改善，或又以其他方式變相再對通報者為報復性之不利處遇，始以刑罰處罰，亦即以刑事處罰作為間接而非直接之擔保手段。以此「先行政，後刑事」之方式，似可兼顧公益通報者之保護及事業單位正常運作管理之權益，且避免刑事司法資源之無端浪費並符合刑法謙抑性之原則。

第捌章 結論（包括立法建議）

對本法之分析、觀察與研究，茲整理重點如下：

一、本法之執行成效未如預期⁴⁶⁶

本法雖係在眾所期待下誕生，惟關於事業單位對於本法認知度之調查，依消費者廳於平成 28 年（2016 年）所作之「事業單位調查報告」，在全體受調事業中，對於本法及本法之民間事業指導綱領均知悉者為 38.0%，僅知悉本法者為 22.0%，惟對於兩者全無所悉者亦有 37.7%。關於事業單位引進內部通報制度之比例，在全體事業中，有 46.3% 已經導入該制度，研議中者有 13.2%，沒有導入計劃者有 39.2%。

關於勞動者對於本法之認知度調查，依消費者廳於平成 28 年公布之「勞動者意識調查報告」，在 3000 名全體受調勞工中，回答「相當瞭解」僅有 4%，「有一定程度瞭解」為 14.2%，「有聽過本法之名」22.2%，「不知道」為 59.6%。

關於勞工知悉勞動場所有不法行為，是否會考慮向該事業單位、行政機關或如新聞媒體等其他外部機關實施通報？回答「會通報」（包括曾經實施通報）為 12.8%，「原則上會通報」為 44.2%，兩者合計為 57.0%。而回答「不會通報」及「原則上不會通報」均各為 21.5%，合計為 43.0%。而且對於事業單位設有通報諮商窗口之 718 名受測勞工，進一步詢問有無實施通報諮商經驗，回答「沒有想過要通報或諮商」者有 527 人（73.4%），「有考慮過通報諮商，惟實際上並未實施」者有 128 人（17.8%），「曾經有通報或諮商」者僅有 63 人（8.8%）。由上述實際調查數據可知本法實施成效實不甚理想。

而關於本法對於實際提出公益通報之勞動者有無發揮保護效果，有論者直言批評由於本法設計不完備，致適用保護之案例極少；有論者指出本法實施後本以為不法事例會因而減少，然實情並非如此；亦有論者批評本法實施前後，公益通報者無法受到保護之現狀並無什差別；更有論者認為由於本法之保護要件規定過於嚴格，保護功能尚不如本法實施之前！究其主因，無非因本法規定不夠完善，缺乏足夠保護機能，導致公益通報之意願不高，案例數量自然偏低。而縱

⁴⁶⁶ 詳見本文第柒章第壹節。

有少數提起訴訟以求救濟，對於通報勞動者亦頗為不利，在訴訟上居於相當之弱勢。導致有論者譏評本法實為「企業秘密洩漏防止法」或「內部告發壓制法」，依實證觀察而言，前批評言論尚非全然無據，亟待修法補強改善。

惟日本人向有實事求是之精神，本法於立法之時，面對各界之不同意見與質疑，某內閣府國民生活局官員即公開表示：先讓本法如小嬰兒般誕生出來，再加以培養茁壯⁴⁶⁷。主管機關消費者廳依據本法附則第二條規定，於本法施行5年後，開始針對本法之施行狀況加以檢討，分別對於行政機關、民間事業單位、勞工進行數次本法實施狀況及公益通報保護制度等相關之意識調查，以掌握本法實際運作之狀況，且先後辦理本法相關制度之研討會及聽證會，以瞭解本法面臨之課題及各方意見，所得資料均係作為日後研究修法改進之重要基礎⁴⁶⁸。同時，如前所述，由於本法實施以來施行成效未臻理想，引發各界討論甚為熱烈，且提出許多極具參考價值之意見，要求修法之聲浪日高，日本政府亦於平成30年（2018年）1月15日已啟動修法討論之工程⁴⁶⁹，本法既有多年珍貴之實證資料，再彙整各界有識之士之寶貴意見，結合理論與實務，並參考世界各國之立法例及實施效果，則日本對於本法未來之修法方向及修法成果應可期待，值得我國密切觀察，以作為我國立法之參考。

二、本法實以私部門公益通報之保護為主⁴⁷⁰

本法單從形式上觀之，雖不分公私部門均一體適用，屬於單一專法，惟從實質上觀察則可以發現，本法之法條架構及法條用語，包括公益通報之定義係以事業單位之勞動者所提之公益通報為主（本法第2條），對公益通報者之保護亦針對解僱無效（本法第3條）、派遣契

⁴⁶⁷ 該官員係公開表示：「小さく産んで大きく育てたい」，該官員前開發言內容係來自日本人常用之說法：「小さく産んで大きく育てる」，為日本人常見之臨事態度，筆者認為類似國人常說的：「先求有，再求好」之觀念。

⁴⁶⁸ 各項調查、研究資料詳見日本「消費者庁」網站，網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/，最後造訪日期：2018年11月18日。

⁴⁶⁹ 詳見本文第貳章所述。

⁴⁷⁰ 詳見本文第參章第一節。

約之解除無效(本法第4條)、禁止事業單位對勞動者不利益處遇(本法第5條)及本法不妨害其他相關保護勞動者法規之適用(本法第6條),可以瞭解本法實係以規範私部門之公益通報為主。而公務員由於有特別之身分保障之法律適用,對於公務員實施公益通報時之保護,原則上亦應依其不同身分之公務員各自適用相關法律,並不適用本法(本法第7條)。而本法由於設計過於簡單,除前述本法第2至6條所定對於實施公益通報之勞工工作權之保護外,別無其他如舉證責任倒置、免責規定等相關規定,故公務員既然在工作權之保障上由於較勞工優厚,有公務員相關法律之適用,毋庸適用本法,則公務員相較於勞工,適用本法之機會自然相當低,而就實施以後之實相面觀察,公務員實施公益通報適用本法之案例數亦確實稀少,並未發揮保護及鼓勵公務員實施公益通報之功能,實不容否認,若謂本法關於公務員實施公益通報之保障象徵意義或宣示意義大於實質意義,恐不過言。且即使勞工實施公益通報保護上之適用案例,亦屬有限,未如預期,業見前述。惟,若修法時能面對問題,採取適當之修法對策,納入積極保護之相關機制,則本法之保護機能應值期待。

三、關於以內部通報優先之立法架構⁴⁷¹

本法之立法架構,係以內部通報為優先,期待事業單位能發揮「自淨」功能,惟本法並非強制勞工必須先為內部通報,而係依通報者選擇通報對象之不同,設定寬嚴程度不同之通報要件,以透過內部通報之保護要件最為寬鬆之設計,引導鼓勵通報者儘量優先選擇內部通報。此種立法政策是否妥適,誠見仁見智,而因本法實施迄今,亦確係效能不彰,難免令人質疑此立法政策是否妥當,日本國內亦有論者譏評本法對於事業單位的態度係立基於樂天派的「性善說」之上,亦有將本法揶揄為「內部通報優先法」者。惟就本法之立法設計上觀之,本法要求外部通報之要件須較為嚴格,此要件之設計已兼顧保障通報者之通報權利、被通報之事業單位之正當經營及避免行政監督資源遭無端濫用浪費,應非過苛。若逕謂本法之實施成效不彰係因為以內部通報為主之立法架構使然,而認此種立法設計不當,恐有速斷之虞。

⁴⁷¹ 詳見本文第柒章第二節。

從本法之規定架構可知，由於設計過於簡略，欠缺受理通報之內部或行政機關承辦人員之保密規定及其他免責規定等配套機制，加以本法定位為民事法規⁴⁷²，對於違反本法者並無任何行政或刑罰制裁規定，欠缺嚇阻作用。而公益通報之勞工遭受報復性之處遇時，又僅能自行依民事訴訟程序請求救濟，陷於訴訟上之弱勢。故本法之實效不彰之問題根源應係在配套機制不足及沒有強力之制裁規定使然，而非以內部通報優先之立法架構。

筆者認為本法以內部通報優先之制度設計有其根據，除非事業單位之經營層峰或事業體本身即涉及違法事項例如詐術逃漏稅捐、掏空公司等，否則本法以內部通報優先之制度設計至少有下列幾項優點：1 利於事業單位之內部治理。2 利於勞資雙方之互信。3 降低經營階層遭受股東訴訟求償之風險。4 良好的內部通報制度利於事業單位保有人材及業務發展。5 節省行政機關之資源。6 避免事業單位受到不當外部通報之「風評被害」。惟在採用內部通報優先制度之前提，必須強化對於通報者身分之保護及對違法者之制裁，以完整之配套保障制度之健全運作，自不待言⁴⁷³。

本法在修法之討論中，以此次日弁連所提出之修法草案為例，其雖主張放寬公益通報之「目的合法」之主觀要件及其他外部通報之保護要件，基本上仍維持本法原以內部通報為優先之立法架構，以鼓勵通報者優先考慮採用內部通報，筆者認為此方向應可贊同，值得我國立法之參考，以鼓勵通報者優先考慮採用內部通報。惟若事業單位與勞動者間，另行以契約或工作規則之方式，訂定通報者於實施外部通報之前，必先實施內部通報之條款，亦即將內部通報優先「義務化」，則關於此種作法之效力為何？筆者則持保留態度，認為並未完全有效。筆者認為，以本法為例，參酌本法所具有之公益色彩，應認為相關內容具有強制性，勞動者分別依本法第3條第2款、第3款之規定，本得不先為「內部通報」而逕行實施「行政通報」或「其他外部通報」，

⁴⁷² 本法定位為民事法規，詳見本文第參章第二節。

⁴⁷³ 日本也有就如何提昇內部通報制度之效能而作之研究及各種制度之設計及建議，參見：中原健夫，結城大輔，橫瀨大輝，これからの内部通報システム，金融財政事情研究会2017年7月。頁130以下，第6章、これからの内部通報システム。

而得受有本法之保護，且本法並明文禁止事業單位對通報勞工施以報復性之不利處遇，則事業單位以其他方式限制規定勞動者必先實施內部通報，逾越本法所明定之保護要件標準，實已牴觸本法關於保護公益通報之規定，筆者認為似應解為無效，故如我國參考本法之架構，引入內部通報優先原則，似以作相同之解釋為妥。

四、關於通報者之範圍⁴⁷⁴

本法所定之公益通報者係指向本法第2條第1項所定之事業單位提供勞務之現職勞動者及派遣勞動者。惟對於退職者、董監事等、交易對象之事業單位則並非在本法所定之通報者範圍內，筆者認為從本法實施以來實證之結果，僅限於保護現職之勞動者，其範圍失之過窄，實無法鼓勵公益通報之作爲，而對於不符合身分之通報者無法保護，亦有失公平，保護尚有未足。

日弁連提出之本法修法建議，關於公益通報者範圍之內容，規定於草案第2條第1項，日弁連之建議草案，並未採取任何人均得通報之立場，而係擴大本法原本僅限於現職之勞動者之範圍，包括已退職者、現任、曾任董監事及與發生通報對象事實事業單位有之勞動者派遣契約、承包契約或繼續性交易契約之現任或曾任董監事、或經營事業之個人。日弁連尚未逕行採取任何人均得通報之立場，修法建議草案以逐步檢討擴大通報者範圍之立場值得肯定，對我國應有重要之參考價值。

五、關於通報對象事實⁴⁷⁵

本法所指之通報對象事實並非漫無限制，而係依本法第2條第3項所定，嚴格明確限定其範圍。其限定有二重：一為法律目的之限定，二為刑事罰擔保之限定。日弁連關於通報對象事實範圍所提出之修法建議草案，並未採取本法之前揭二種限定方式，而採取相當寬鬆之立場，同條項修法內容以：「

本法所謂之通報對象事實，係指以下各款所列情形之一：

- 一、對個人之生命或身體之危害、或個人財產之侵害之事實，已發生、正在發生或有發生之虞者。

⁴⁷⁴ 詳見本文第柒章第五節。

⁴⁷⁵ 詳見本文第柒章第三節。

- 二、環境遭受破壞、正遭受破壞或有受破壞之虞者。
- 三、前 2 款所列情形之外，關於個人之生命、身體或財產之保護，消費者利益之維護、環境之保全或公平競爭之確保之違法行為，已發生、正在發生或有發生之虞。
- 四、對於前 3 款所載事實之相關情報，故意隱匿、正在隱匿或有隱匿之虞者。」

惟對於日弁連之前揭修法建議，筆者並未全然贊同，提出以下幾點淺見以供我國立法之參考意見：

(一)似無必要採取關於本法限定「合乎本法目的性之法律」及採「列舉規定」之立法例：就政府而言，不僅在本法施行之初須耗費相當之資源將全國法律過濾篩選後，始得加以公布，且更須隨時依國家法律之修定、增刪而加以調整，實為相關單位之沈重負擔，亦增加國家人力、財政之支出，似無必要。而對於想要提出通報，身為一般勞動者之民眾而言，非向專精於公益通報之律師諮商，實難以確認，無謂增高公益通報之門檻，影響公益通報之意願。

(二)我國宜參考本法，採取以「刑事罰擔保」之立法例：此乃因刑事罰係重度剝奪人民財產、自由乃至生命法益之手段，故該當於刑事罰之事實均屬高度可非難性之行為，縱使非直接處以刑事罰，而係終局性以刑事罰擔保之事實，實亦具有公益性，否則並無以刑事罰擔保之必要，應無疑義，合乎公益通報法之目的。

(三)關於本法採取時間上之「急迫性要件」要件：筆者認為似可採取日弁連所提出修法建議草案意見，刪除本法第 2 條第 1 項原規定關於通報對象事實之時間急迫性要件後，只要通報對象事實「有發生之虞」即可通報，並將隱匿關於通報對象事實之情報等亦納入通報對象事實之範圍內。

六、關於外部通報（包括行政通報及其他外部通報）要件之放寬⁴⁷⁶

(一)關於「相當真實性」要件

⁴⁷⁶ 詳見本文第七章第六節。

關於「相當真實性」之要件，主張應該放寬之意見甚多，尤以對於行政通報，更多有強烈主張並無必要設置如此嚴格要件之意見，日弁連之修正草案亦朝此方向建議⁴⁷⁷，未來日本是否修正此要件，尚不得而知。惟筆者認為，我國如參考日本公通法引進類似之立法架構，不論是行政通報或其他外部通報，似仍以維持原規定之「相當真實性」要件為宜，理由略以：1 維持目前本法之通報標準，減少因濫行通報造成事業單位無端受到「風評被害」之機會。2 採取過於寬鬆之通報標準，恐使行政機關疲於奔命，耗費有限之行政資源。3 維持「相當真實性」之標準，課以通報人於通報前須盡較高之注意義務、查證義務及舉證義務，以減少輕率、無根據之通報。

(二)關於「特定事由」要件（即「必要性」要件）

關於「特定事由」之要件，日弁連修法建議草案第 3 條第 1 項 3 款之內容以：「

第 3 條（解僱之禁止）

使用公益通報者之事業單位，對於前條第 2 項第 1 款至第 3 款所定之公益通報者，不得以其實施下列所載之公益通報為理由予以解僱：

…（一、二款略）…

三、前 2 款所載事項外，通報對象事實確係真實或公益通報者有合理之理由足以相信通報對象事實存在時，公益通報該當下列所載之情形之一者：

- （一）具有合理之理由足以相信若採取前 2 款之公益通報行為，將遭受事業單位解僱或其他不利益處分。
- （二）具有合理之理由足以相信若採取前 2 款之公益通報行為，則該通報對象事實之證據有被隱匿湮滅、偽造、變造之虞者。
- （三）使用公益通報者之事業單位或發生通報對象事實

⁴⁷⁷ 試案第 3 條第 1 項第 2、3 款，頁 12-15。

之事業單位，無正當理由，以明示或默示，要求不得採取前 2 款之公益通報者。

(四) 以書面〔電磁紀錄（包含以電子、磁力等無法直接以人類知覺認知之方式所作之紀錄，以供作電子計算機處理情報之用），第 10 條所載亦同〕實施第 1 款所載之公益通報日起，經 14 日未為開始調查之通知，或無正當理由不為調查者。

(五) 通報對象事實重大，考慮個人之生命、身體或財產之保護、消費者利益之維護、環境之保全、對於公平競爭之侵害或危險之程度、受理該公益通報之事業單位或行政機關之回應情形、事件發展至提出公益通報之情況等，有合理之理由足以相信該公益通報適當者。」

筆者認為前述日弁連之修法建議草案內容堪予認同，可供我國參考。

七、關於公益通報與不利益處遇間因果關係之舉證責任倒置⁴⁷⁸

本法就此問題並無明文規定，惟從本法實施前及實施後之實際案例均顯示，受到不利益處遇之公益通報勞工欲證明事業單位係出以報復性之措施，兩者間有因果關係存在，極為困難，對於公益通報勞工之保護顯有不足。日弁連參考韓國公益通報者保護法第 23 條之規定，以立法明文採用推定之方式，由事業單位負舉證責任，其修法建議草案第 6 條內容以：「

有以下所載事由時，推定為公益通報者係因公益通報之理由受到不利益處遇：

- 一、發生通報對象事實之事業單位、以及與發生通報對象事實之事業單位間現有或曾有承攬契約或繼續性之交易契約關係者，嘗試搜出公益通報者、妨害提出公益通報、或強行要求撤回公益通報等。

⁴⁷⁸ 詳見本文第柒章第七節。

- 二、發生通報對象事實之事業單位、以及與發生通報對象事實之事業單位間現有或曾有承攬契約或繼續性之交易契約關係者，於公益通報後 1 年內，對公益通報者施以不利處遇者。」

日弁連之修法說明中即指出事業單位對於公益通報者之人事上處遇，於其裁量範圍內，擁有相關之資料，事業單位若主張其對於公益通報者之不利益處遇並非基於公益通報之理由，由事業單位負舉證責任應非難事。⁴⁷⁹筆者認為前揭修法草案可以保護公益通報勞工而又不致於影響事業單位之適法內部管理，值得贊同，足供我國立法之參考。

八、關於免責條款⁴⁸⁰

本法關於通報者民刑事及懲戒責任，並無減免之規定，惟通報者為提出通報，而實施蒐證行為、將證據攜出事業單位行為及通報行為本身，均有可能涉及民刑事及懲戒責任。此外，通報者自身亦有可能參與通報內容之犯罪或違法事實，若提出通報，反使自身陷於受到法律責任追究之困境。為鼓勵通報者能勇於通報，有必要思考在法律上對於通報者設有責任減免之機制。

關於本議題，日弁連參考韓國公益通報者保護法第 14 條第 1 項、第 2 項、第 4 項，提出修法草案第 7 條規定以：「

- 1 第 3 條第 1 項各款所載之公益通報，關於公益通報者之犯罪行為，除取得不正利益、加損害於他人或圖謀其他不正利益之目的者外，得免除或減輕其刑。
- 2 對公益通報者擁有懲戒權限者，關於第 3 條第 1 項各款所載之公益通報，除公益通報者取得不正利益、加損害於他人或圖謀其他不正利益之目的者外，不得以公益通報者取得必要資料之相關行為為理由，對其施以懲戒處分。
- 3 對公益通報者擁有懲戒權限者，以公益通報者於該公益通報對象事實之違法行為為理由，對其施以懲戒處分時，除該公益通報者有取得不正利益、加損害於他人或圖謀其他不正利

⁴⁷⁹ 草案 P16-17

⁴⁸⁰ 詳見本文第柒章第八節、第陸章。

益之目的者外，得免除或減輕該處分。

- 4 第3條第1項各款所載之公益通報對象事實相關之事業單位，除公益通報者有取得不正利益、加損害於他人或圖謀其他不正利益之目的者外，對於該公益通報者不得請求因該通報所生損害之賠償。」

日弁連提出此修法建議，無非是鑑於本法原本並無減免責任之規定，在實際運作中，無法發揮本法保護公益通報人之功能，認為確有補強之必要，日弁連之建議係基於實證上之情形而提出，對於尚未引進保護公益通報之相關制度，全無實證資料可參之我國而言，應有相當值得參考借鏡之處。

九、關於保密規定⁴⁸¹

本法就公益通報之相關情資並無具體明確之保密規定，更遑論有相對應之民刑事或行政上法律責任之規定，本法僅在指導綱領中有揭示應保密之內容，惟究非法律義務之層級，實非完備。依實證上觀察，日本確實發生數起實施公益通報之勞動者因身分洩漏而遭到事業單位報復之案例（如行政通報後遭到行政機關洩密之「島根県勞工生活互助會事件」、「金 大學病院之醫療過失事件」及內部通報後遭到事業單位內部洩密之「オリンパス不當調職事件」），足證關於公益通報之保密效果確實不彰，造成公益通報保護機制之嚴重破口，此種現狀，實令有心通報者望而卻步，而依實際調查結果，保密問題亦確實為通報者最在意之事。筆者認為，保密問題係公益通報制度能否健全運作之最關鍵事項，如果通報者之身分能獲得嚴密保護，通報者即得免於事業單位之無情報復，更毋庸面對後續須以行政申訴、陳情或提訴爭訟以謀求救濟，漫長黑暗之苦痛，也唯有通報者之身分得以獲得周全之保密，勞工才能無後顧之憂，積極為了公益而提出通報。

日弁連關於公益通報情資之保密義務參考韓國公益通報法第11條，主張應立法明定之立場，修法建議草案第13條內容以：「受理或處理公益通報者所實施之公益通報之人，不得使他人知悉公益通報者等人之個人資料或得以推測之事實。但公益通報者等人出於任意性，

⁴⁸¹ 詳見本文第柒章第九節。

事前以書面同意者，不在此限。」同草案第 16 條並規定違反保密義務應課以刑罰。日弁連之前揭修法建議中並未設例外規定，並且限定僅有通報出以任意性，以書面明示可以公開之前提下，始得公開通報者之個人資料，適用上極為簡單明確，易於遵守，避免爭議。又草案第 16 條設有刑罰規定，具有強制效果，對於遵守保密規定具有相當之擔保效果。均值贊同，可供我國立法上之參考。

十、關於以刑罰擔保之規定⁴⁸²

本法於制定之初，原定位為民事法，並未設有刑事或行政處罰，惟依實際狀況可見，不僅事業單位違反本法對公益通報實施報復性處遇情形層出不窮，即使行政機關都有將公益通報勞工身分洩漏給事業單位之案例，業見前述，可見依本法現行規定，僅能由受害之通報勞工以民事訴訟手段向事業單位請求損害賠償之方式，過於消極軟弱，無法發揮本法之規範效果，實有增設刑罰規定作為擔保之必要性。

日弁連對此課題係採取積極說之立場，主張應設置刑事罰則，且對於事業單位亦設有罰金刑規定之立場。日弁連修法草案第 15 條規定：「違反第 3 條第 1 項、第 4 條第 1 項、第 5 條、第 13 條或前條第 2 項之規定者，處 6 月以下有期徒刑或 30 萬日圓以下之罰金。」；另草案第 16 條則有兩罰規定以：「法人之代表人或法人或自然人之代理人、使用人等其他從業員，關於法人或該自然人之業務，有違反第 3 條第 1 項、第 4 條第 1 項、第 5 條、第 13 條或第 14 條第 2 項之行爲時，除處罰行爲者外，對該法人或自然人科以各該條之罰金。」。

依日弁連前揭修法草案可知，係採取直接以刑罰擔保手段之立場，惟筆者並未完全贊同，認為似可考慮分別採用直接及間接擔保手段：

- 一、關於保密義務：筆者認為應採刑罰直接擔保原則，亦即有違反者即應直接施以刑罰處罰，此乃因保密機制為公益通報之保護制度健全運作之最關鍵事項，業已前述，應以強力手段強制規範遵守，且並不致於損害事業單位之正當權利。

- 二、關於事業單位違反禁止不利處遇之情形：筆者則認為似採間接刑罰擔保為宜，略述理由要點如下：1 不利處遇範圍甚廣，不易

⁴⁸² 詳見本文第柒章第十節。

界定，若直接連結刑罰處分，恐有違法律之客觀性與安定性。²動輒以刑事調查手段介入，不利事業單位之內部正常管理。³一有公益通報勞工主張遭到報復性不利處遇，為確認是否構成犯罪，迅即啓動刑事司法程序，耗費刑事司法資源過鉅。⁴關於公益通報與不利益處遇間因果關係，如採取舉證責任倒置規定，須由事業單位舉證證明不利處遇並非出於報復性，採取刑罰直接擔保手段，有違反刑事訴訟法上「不自證己罪」原則之問題。⁵刑事罰畢竟是重度之制裁方法，應屬最後的手段，學理上稱為刑法謙抑思想，是如依民法或行政法，已可達維持社會正義的作用，原則上就無以刑罰相加之必要。是以，筆者認為關於本課題，在立法政策上似乎以考慮採取「先行政、後刑事」之步驟為宜，亦即通報者認為其因公益通報而受到事業單位施以報復性之不利處遇，得先向行政主管依法申訴，由行政機關先介入調查，並賦與主管機關有處分及裁罰權，配合立法建置通報者之免責條款、事業單位對於不利處遇與通報無關應負舉證責任等，經行政機關就是否屬於不利處遇、通報人之通報是否屬於公益通報、該不利處遇是出對通報之報復性等問題加以調查後作出認定，若確認通報者之主張有理，則由主管機關先以行政權命令改善，如有必要並對事業單位施以行政裁罰，苟事業單位拒不遵從改善，或又以其他方式變相再對通報者為報復性之不利處遇，始以刑罰處罰，以刑罰作為間接之擔保手段。以此「先行政，後刑事」之方式，似可兼顧公益通報者之保護及事業單位正常運作管理之權益，且避免刑事司法資源之無端浪費並符合刑法謙抑性之原則。

附錄一：公益通報者保護法與日弁連修正草案條文對照表（中譯本）

483

現行法 ⁴⁸⁴	日弁連修正草案 ⁴⁸⁵
<p>第1條（目的）</p> <p>為規範以公益通報為理由之解僱為無效等事項，以及事業單位及行政機關有關公益通報應採取之措施，以謀求公益通報者之保護，並同時謀求遵守保護國民之生命、身體、財產或其他利益之相關法令，俾利於國民生活之安定及社會經濟之健全發展，特制定本法</p>	<p>第1條（目的）</p> <p>為規範以公益通報為理由之解僱<u>禁止</u>等事項，以及事業單位及行政機關有關公益通報應採取之措施，以謀求公益通報者之保護，<u>以此促進個人之生命、身體及財產之保護、消費者利益之維護、環境之保全、公正競爭之確保或其他國民利益之相關情報之開示，以及違法行為等之改正及抑制</u>，特制定本法。</p>
<p>第2條（定義）</p> <p>1 本法所稱之「公益通報」，係指勞工〔「勞動基準法」（昭和22年法律第49號）第9條規定之勞工。以下同〕非基於獲取不正利益、加損害於他人或其他不正目的，對於勞務提供對象〔係指以下各款所列之事業單位（指法人、其他團體以及經營事業之個人。以下同）〕、於該勞務提供對</p>	<p>第2條（<u>公益通報之定義</u>）</p> <p>1 本法所稱之「公益通報」，係指公益通報者，就已發生通報對象事實或即將發生之情況，<u>向使用勞工之事業單位（指法人、其他團體或經營事業之個人。以下同）、發生通報對象事實之事業單位或該事業單位預先指定之通報對象、或者向通報者考慮認為關於該通報對象事實具有處</u></p>

⁴⁸³1. 筆者試譯，為便於讀者參照，將原文版本附於後。2 原文資料出處，參見：日弁連網站，公益通報者保護法日弁連改正草案，網址：
https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2015/150911_2.html

象從事業務之董監事等⁴⁸⁶、從業人員、代理人或其他人，就已發生通報對象事實或即將發生之情況，向該勞務提供對象或其預先指定之通報對象（以下稱「勞務提供對象等」）、或向對於該通報對象事實具有處分（命令、撤銷或其他行使公權力之行爲。以下同）或勸告等（勸告或其他非處分之行爲。以下同）權限之行政機關、或向爲防止該通報事實之發生或損害之擴大可認爲有必要之對象（包含因該通報對象事實受損害或有受損害之虞者，惟有損害該勞務提供對象之競爭上之地位或其他正當利益

分、勸告等權限之行政機關、或向消費者廳或其他第三者，誠摯地通報。

⁴⁸⁴ 本法中譯本部分，參考：1. 陳勇安翻譯版本，引自陳勇安，勞工「公益揭發」之保護：以日本公益通報者保護法為核心，政治大學法學院碩士學位論文，2012。2. 法務部廉政署之本法中譯版本。（該署提供，謹此致謝）

⁴⁸⁵ 1. 劃線部分，係日弁連建議修正或增設內容。2. 透過此資料，易於掌握本法之課題及日弁連關於本法之主要立場，有相當之參考價值，惟筆者並非完全贊同日弁連之主張，詳見本文前述第陸章、第柒章之論述。

⁴⁸⁶ 原文為「役員」，在公司組織中之「役員」，依日本公司法（按「会社法」平成 17 年法律第 86 号）第 329 條第 1 項，係指非一般勞工身分之高階經營管理層級職務，包括董事、監察人、會計參與等，公司職員如昇任為「役員」，則應先辦理離職，喪失勞工身分，參見：会社法，網址：http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=417AC000000086#2322；日本の会社の役員，網址：[https://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%BD%B9%E5%93%A1\(%E4%BC%9A%E7%A4%BE\)](https://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%BD%B9%E5%93%A1(%E4%BC%9A%E7%A4%BE))。最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

⁴⁸⁷ 附表第 1 至 7 款列舉七種法律，內容如下：一、刑法（明治 40 年法律第 45 號）二、食品衛生法（昭和 22 年法律第 233 號）三、金融商品交易法（昭和 23 年法律第 25 號）四、農林產品標示法（昭和 25 年法律第 175 號）五、空氣污染防治法（昭和 43 年法律第 97 號）六、廢棄物清理工法（昭和 45 年法律第 137 號）七、個人資料保護法（平成 15 年法律第 57 號）。詳見本文第參章、第五節、一、本法限定通報對象事實之範圍：

之虞者除外。下一條第 3 款亦同)，所進行之通報。

一、僱用該勞工之事業單位（第 2 款所列之事業單位除外）。

二、該勞工為派遣勞工〔係指「勞工派遣事業之適當營運之確保及派遣勞工之就業條件之整備等相關法律」（昭和 60 年法律第 88 號。於第 4 條稱「勞工派遣法」）第 2 條第 2 款規定之派遣勞工。以下同〕之場合，受領該勞工因勞工派遣（係指同條第 1 款規定之勞工派遣。第 5 條第 2 項亦同）所提供勞務之事業單位。

三、前兩款所列之事業單位基於與其他事業單位簽訂之承攬契約或其他契約進行業務，且該勞工從事該事業單位業務時之該其他事業單位。

2 本法所稱之「公益通報者」，係指實施公益通報之勞工。

2 本法所稱之「公益通報者」，係指以下各款所規定之人實施公益通報者：

一、發生通報對象事實之事業單位之勞工。

二、「關於維護勞動者派遣事業妥適營運暨保護派遣勞動者之法律」（昭和 60 年法律第 88 號）第 2 條第 2 款規定之派遣勞工為發生通報對象事實之事業單位從事其事業者。

三、事業單位之勞工，基於其事

業單位與發生通報對象事實之事業單位之承攬契約或繼續性交易契約，為該發生通報對象事實之事業單位從事其事業者。

四、曾經為前3款所定之勞

工。

五、現為或曾為發生通報對象事實之事業單位之董監事等。

六、基於與發生通報對象事實事業單位之勞動者派遣契約、承攬契約或繼續性交易契約之事業單位之現任或曾任董監事等、或經營事業之個人。

3 本法所稱之「通報對象事實」，係指以下各款所列事實之一：

一、依附表所列⁴⁸⁷，關於保護個人生命或身體、維護消費者利益、環境保護、確保公平競爭或其他保護國民之生命、身體、財產或其他利益之法律(包含基於該等法律之命令。次款亦同)所規定之犯罪事實。

二、違反依據附表所列法律所作成之處分，而成為前款所列之犯罪事實時，構成該處分理由之違法事實(構成前該處分理由之違法事實係因違反依同附表所列法律所作成之其他處分或不遵從

3 本法所稱之通報對象事實，係指以下各款所列情形之一：

一、對個人生命或身體之危害或對個人財產之侵害之事實，已發生、正在發生或有發生之虞者。

二、環境遭受破壞、正遭受破壞或有受破壞之虞者。

三、前2款所列情形之外，關於個人之生命、身體或財產之保護，消費者利益之維護、環境之保全或公平競爭之確保之違法行為，已發生、正在發生或有發生之虞。

四、對於前3款所載事實之相關情報，故意隱匿或有隱匿之虞者。

<p>勸告時，構成前該其他處分或勸告理由之違法事實亦屬之)。</p> <p>(新設)</p> <p>4 本法所稱之「行政機關」，係指下列機關：</p> <p>一、內閣府、宮內廳、「內閣府設置法」(平成 11 年法律第 89 號)第 49 條第 1 項或第 2 項所規定之機關、「國家行政組織法」(昭和 23 年法律第 120 號)第 3 條第 2 項所規定之機關，及基於法律規定，內閣轄下所設置之機關、前述機關中所設置之機關或前述機關中依據法律得獨立行使職權之職員。</p> <p>二、地方公共團體之機關(議會除外)。</p>	<p>4 本法所稱「發生通報對象事實之事業單位」係指以下各款所列情形之一：</p> <p>一、發生通報對象事實之法人、其他團體以及經營事業之個人。</p> <p>二、事業單位之董監事等、從業人員、代理人或其他人發生通報對象事實者。</p> <p>5 (略)</p>
<p>第 3 條 (解僱之無效)</p> <p>前條第 1 項第 1 款所列之事業單位，以公益通報者於下列各款所訂情形實施公益通報為理由，所為之解僱無效：</p>	<p>第 3 條 (解僱之禁止)</p> <p>1 使用公益通報者之事業單位，對於前條第 2 項第 1 款至第 3 款所定之公益通報者，不得以其實施下列所載之公益通報為理由予以</p>

- 一、考慮認為通報對象事實已發生或即將發生，向勞務提供對象等實施公益通報。
- 二、具有相當之理由足以相信通報對象事實發生或即將發生，向該通報對象事實具有處分或勸告等權限之行政機關實施公益通報。
- 三、具有相當之理由足以相信通報對象事實發生或即將發生，且該當下列事由者，而向為防止該通報事實之發生或損害之擴大可認為有必要之對象實施公益通報。
 - (一)具有相當之理由足以相信若實施前2款之公益通報，將遭受事業解僱或其他不利處遇者。
 - (二)具有相當之理由足以相信若實施第1款之公益通報，該通報對象事實之證據有被隱匿、湮滅、偽造、變造之虞者。
 - (三)勞務提供對象無正當理由，要求不得實施前兩款之公益通報者。
 - (四)以書面（包含以電子、磁力等無法直接以人類知覺認知之方式所作之紀錄。第9條亦同）實施第1款之

解僱：

- 一、公益通報者考慮認為有通報對象事實存在，向發生通報對象事實之事業單位、或向與發生通報對象事實之事業單位間有勞動派遣契約、承攬契約或繼續性之交易契約關係之事業單位、或向該等事業單位預先指定之通報對象實施之公益通報。
- 二、公益通報者有合理之理由足以相信有通報對象事實或通報對象事實確係真實之場合，向其認為關於通報對象事實具有處分、勸告等權限之行政機關或向消費者廳實施之公益通報。
- 三、前2款所載事項外，通報對象事實確係真實或公益通報者有合理之理由足以相信通報對象事實存在時，公益通報該當下列所載之情形之一者：
 - (一)具有合理之理由足以相信若採取前2款之公益通報行為，將遭受事業單位解僱或其他不利益處分。
 - (二)具有合理之理由足以相信若採取前2款之公益通報行為，則該通報對象事實之證據有被隱匿湮滅、偽造、變造之虞者。

<p>公益通報後經過 20 日，勞務提供對象等對於該通報對象事實未為開始調查之通知，或無正當理由不為調查者。</p> <p>(五)具有相當之理由足以相信發生對個人生命或身體之危害，或有即將發生之急迫危險者。</p> <p>(新設)</p>	<p>(三)<u>使用公益通報者之事業單位或發生通報對象事實之事業單位，無正當理由，以明示或默示，要求不得採取前 2 款之公益通報者。</u></p> <p>(四)<u>以書面〔電磁紀錄（包含以電子、磁力等無法直接以人類知覺認知之方式所作之紀錄，以供作電子計算機處理情報之用），第 10 條所載亦同〕實施第 1 款所載之公益通報日起，經 14 日未為開始調查之通知，或無正當理由不為調查者。</u></p> <p>(五)<u>通報對象事實重大，考慮個人之生命、身體或財產之保護、消費者利益之維護、環境之保全、對於公平競爭之侵害或危險之程度、受理該公益通報之事業單位或行政機關之回應情形、事件發展至提出公益通報之情況等，有合理之理由足以相信該公益通報適當者。</u></p> <p><u>2 違反前項規定之解僱為無效。</u></p>
<p>第 4 條（勞工派遣契約終止之無效）</p> <p>公益通報者係受第 2 條第 1 項第 2 款所定之事業單位指揮命令從事勞動之派遣勞工，依前條各款事由規定實施公益通報，而被</p>	<p>第 4 條（勞工派遣契約等解除之禁止）</p> <p>1 發生通報對象事實之事業單位，不得以公益通報者實施前條第 1 項各款之公益通報為理由，對該公益通報者之勞工派遣契</p>

<p>該事業單位以此為由終止勞工派遣契約（勞工派遣法第 26 條第 1 項規定之勞工派遣契約）者，所為之終止無效。</p> <p>（新設）</p>	<p>約、承攬契約或繼續性交易契約予以解除。</p> <p>2 違反前項規定之契約解除無效。</p>
<p>第 5 條（不利處遇之禁止）</p> <p>1 除第 3 條之規定外，第 2 條第 1 項第 1 款所定之事業單位，亦不得以其僱用或曾僱用之公益通報者實施第 3 條各款之公益通報為由，予以降職、減薪或其他不利處遇。</p> <p>2 除前條之規定外，第 2 條第 1 項第 2 款所定之事業單位，亦不得以受其指揮命令從事勞動之派遣勞工實施第 3 條各款之公益通報為由，要求該派遣勞工所屬之派遣事業單位更換派遣勞</p>	<p>第 5 條（不利處遇之禁止）</p> <p><u>發生通報對象事實之事業單位、以及與發生通報對象事實之事業單位間現有或曾有勞動派遣契約、承攬契約或繼續性之交易契約關係之事業單位，不得以公益通報者實施第 3 條第 1 項各款之公益通報為理由，為下列所載之不利處遇。</u></p> <p><u>一、第 2 條第 2 項第 1 款至第 3 款所載，對公益通報者降職、減薪等懲戒處分、不利之職位調動、昇遷歧視等人事上之不利處遇、關於僱用環境事實上之不利處遇或其他一切不利處遇。</u></p> <p><u>二、第 2 條第 2 項第 2 款至第 3 款所載要求更換公益通報者或其他一切不利處遇。</u></p> <p><u>三、第 2 條第 2 項第 4 款至第 6 款所載對公益通報者法律上或事實上之一切不利處遇。</u></p> <p>（刪除）</p>

工或為其他不利處遇。	
(新設)	<p><u>第 6 條 (不利處遇之推定)</u> <u>有以下所載事由時,推定為公益通報者係因公益通報之理由受到不利處遇:</u></p> <p><u>一、發生通報對象事實之事業單位、以及與發生通報對象事實之事業單位間現有或曾有承攬契約或繼續性之交易契約關係者,嘗試搜出公益通報者、妨害提出公益通報、或強行要求撤回公益通報等。</u></p> <p><u>二、發生通報對象事實之事業單位、以及與發生通報對象事實之事業單位間現有或曾有承攬契約或繼續性之交易契約關係者,於公益通報後 1 年內,對公益通報者施以不利處遇者。</u></p>
(新設)	<p><u>第 7 條 (免責)</u></p> <p>1 <u>第 3 條第 1 項各款所載之公益通報,關於公益通報者之犯罪行為,除取得不正利益、加損害於他人或圖謀其他不正利益之目的者外,得免除或減輕其刑。</u></p> <p>2 <u>對公益通報者擁有懲戒權限者,關於第 3 條第 1 項各款所載之公益通報,除公益通報者取得不正利益、加損害於他人或圖謀其他不正利益之目的者外,不得以公益通報者取得必要資料之相</u></p>

	<p>關行爲爲理由，對其施以懲戒處分。</p> <p>3 對公益通報者擁有懲戒權限者，以公益通報者於該公益通報對象事實之違法行爲爲理由，對其施以懲戒處分時，除該公益通報者有取得不正利益、加損害於他人或圖謀其他不正利益之目的者外，得免除或減輕該處分。</p> <p>4 第 3 條第 1 項各款所載之公益通報對象事實相關之事業單位，除公益通報者有取得不正利益、加損害於他人或圖謀其他不正利益之目的者外，對於該公益通報者不得請求因該通報所生損害之賠償。</p>
<p>第 6 條（解釋規定）</p> <p>1 前 3 條之規定，不妨礙其他禁止以關於通報對象事實之通報爲由將勞工或派遣勞工解僱或其他不利處遇之法令（法律及法規命令。第 10 條第 1 項亦同）之適用。</p> <p>2 第 3 條之規定，不妨礙勞動契約法（平成 19 年法律第 128 號）第 16 條規定之適用。</p> <p>3 前條第 1 項之規定，不妨礙勞動契約法第 14 條及第 15 條規定之適用。</p>	<p>第 8 條（解釋規定）</p> <p>1 第 3 條至第 5 條之規定，不妨礙其他禁止以關於通報對象事實之通報爲由將勞工或派遣勞工解僱或其他不利處遇之法令（法律及法規命令。第 10 條第 1 項亦同）之適用。</p> <p>2 第 3 條之規定，不妨礙勞動契約法（平成 19 年法律第 128 號）第 16 條規定之適用。</p> <p>3 前條第 1 項之規定，不妨礙勞動契約法第 14 條及第 15 條規定之適用。</p>
<p>第 7 條（對於一般職之國家公務員等之法律適用）</p>	<p>第 9 條（對於一般職之國家公務員等之法律適用）</p>

<p>對於一般職務國家公務員等〔包括一般職務國家公務員、法院職員「法院職員臨時措施法」(昭和 26 年法律第 299 號)、國會職員「國會職員法」(昭和 22 年法律第 85 號)、自衛隊員「自衛隊法第 2 條第 5 項」(昭和 29 年法律第 165 號)及一般職務地方公務員。本條以下同〕,以其依照第 3 條各款事由規定實施公益通報為理由,予以免職或其他不利處遇之相關禁止事項,不適用本法第 3 條至第 5 條之規定,而係適用「國家公務員法」(昭和 22 年法律第 120 號。包含準用「法院職員臨時措施法」之情形)、「國會職員法」、「自衛隊法」及「地方公務員法」(昭和 25 年法律第 261 號)之相關規定。此種情形,對於一般職務國家公務員等具有任命權者或其他第 2 條第 1 項第 1 款所載之事業單位,應適用前揭法律之規定,不得以一般職務國家公務員等實施第 3 條各款之公益通報為由,予以免職或為其他不利處遇。</p>	<p>對於一般職務國家公務員等〔包括一般職務國家公務員、法院職員「法院職員臨時措施法」(昭和 26 年法律第 299 號)、國會職員「國會職員法」(昭和 22 年法律第 85 號)、自衛隊員「自衛隊法第 2 條第 5 項」(昭和 29 年法律第 165 號)及一般職務地方公務員。本條以下同〕,以其依照第 3 條第 1 項各款事由規定實施公益通報為理由,予以免職或其他不利處遇之相關禁止事項,不適用本法第 3 條至第 5 條之規定,而係依據「國家公務員法」(昭和 22 年法律第 120 號。包含準用「法院職員臨時措施法」之情形)、「國會職員法」、「自衛隊法」及「地方公務員法」(昭和 25 年法律第 261 號)之相關規定。此種情形,對於一般職務國家公務員等具有任命權者、發生通報對象事實之事業單位、以及與發生通報對象事實之事業單位間現有或曾有承攬契約或繼續性之交易契約關係者,應適用前揭法律之規定,不得以一般職務國家公務員等實施第 3 條第 1 項各款之公益通報為由,予以免職或為其他不利處遇。</p>
<p>第 8 條 (第三人正當利益等之尊重) 依第 3 條各款規定實施公益通</p>	<p>(刪除)</p>

<p>報之勞工，應致力於不損害他人之正當利益或公共利益。</p>	
<p>第 9 條（改正處理等之通知） 事業單位接獲公益通報者依第 3 條第 1 款以書面所為之公益通報後，就該通報之對象事實已採取必要之中止或其他改正之措施，或經調查認定該通報對象事實不存在時，均應致力於將處理結果通知該公益通報者，不得遲延。</p>	<p>第 10 條（改正處理等之通知） 事業單位接獲公益通報者依第 3 條第 1 項第 1 款以書面所為之公益通報後，就該通報之對象事實已採取必要之中止或其他改正之措施，或經調查認定該通報對象事實不存在，均應致力於將處理結果通知該公益通報者，不得遲延。</p>
<p>第 10 條（行政機關之義務） 1 行政機關受理公益通報者依第 3 條第 2 款所實施之公益通報，經必要之調查認定該通報對象事實存在時，應採取法令所規定之措施或其他適當之措施。</p>	<p>第 11 條（行政機關之義務） 1 <u>行政機關受理依第 3 條第 1 項第 2 款所定以書面所實施之公益通報，關於該公益通報之通報對象事實具有處分、勸告等權限者，應迅速為必要之調查，認為有該公益通報之通報對象事實，應於受理該公益通報起 60 日內，依法令處置或為其他適當處置。</u> 2 <u>前項規定之期間，行政機關之首長，有事務處理上之困難或其他正當理由時，得於 60 日之限制內延長之。</u> 3 <u>行政機關之首長，應將已經依據第 1 項之規定，關於通報對象事實開始調查之意旨、經判斷並無通報對象事實之意旨、依據法令處置或為其他適當處置之旨及依前項規定延長期間時，延長後之期限及延長之理由，以書面通</u></p>

<p>2 前項公益通報之內容若為第 2 條第 3 項第 1 款之犯罪事實，關於該犯罪之偵查及公訴，非依前項之規定，而應適用「刑事訴訟法」(昭和 23 年法律第 131 號)之規定。</p>	<p><u>知公益通報者，不得遲延。</u> 4 第 1 項公益通報之內容若為第 2 條第 3 項第 1 款之犯罪事實，關於該犯罪之偵查及公訴，非依前 3 項之規定，而應適用「刑事訴訟法」(昭和 23 年法律第 131 號)之規定。</p>
<p>第 11 條 (曉諭) 前條第 1 項之公益通報，若係誤向對於該通報對象事實並無處分或勸告權限之行政機關實施時，該行政機關應曉諭該公益通報者向對於該通報對象事實具有處分或勸告權限之行政機關實施通報。</p>	<p>第 12 條 (曉諭) 前條第 1 項之公益通報，若係誤向關於該通報對象事實並無處分或勸告權限之行政機關實施時，該行政機關應曉諭該公益通報者向對於該通報對象事實具有處分或勸告權限之行政機關(如無權限機關應向消費者廳)實施通報。</p>
<p>(新設)</p>	<p>第 13 條 (公益通報者個人資料之保護) <u>受理或處理公益通報者所實施之公益通報之人，不得使他人知悉公益通報者等人之個人資料或得以推測之事實。但公益通報者等人出於任意性，事前以書面同意者，不在此限。</u></p>
<p>(新設)</p>	<p>第 14 條 (公益通報者等人之諮商) 1 <u>消費者廳得受理公益通報者關於公益通報之諮商。</u> 2 <u>發生通報對象事實之事業單位以及與發生通報對象事實之事業單位間現有或曾有承攬契約或繼續性之交易契約關係者，對於實</u></p>

	<u>施前揭諮商之公益通報者，不得以此理由予以任何法律上或事實上之不利處遇。</u>
(新設)	<u>第 15 條 (罰則)</u> <u>違反第 3 條第 1 項、第 4 條第 1 項、第 5 條、第 13 條或前條第 2 項之規定者，處 6 月以下有期徒刑或 30 萬日圓以下之罰金。</u>
(新設)	<u>第 16 條 (罰則之對象)</u> <u>法人之代表人或法人或自然人之代理人、使用人等其他從業員，關於法人或該自然人之業務，有違反第 3 條第 1 項、第 4 條第 1 項、第 5 條、第 13 條或第 14 條第 2 項之行爲時，除處罰行爲人外，對該法人或自然人科以各該條之罰金。</u>

附録二：

公益通報者保護法日弁連改正試案
条文対照表

現行法	日弁連改正試案
<p>(目的)</p> <p>第1条 この法律は、公益通報をしたことを理由とする公益通報者の解雇の無効等並びに公益通報に関し事業者及び行政機関がとるべき措置を定めることにより、公益通報者の保護を図るとともに、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法令の規定の遵守を図り、もって国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資することを目的とする。</p> <p>(定義)</p> <p>第2条 この法律において「公益通報」とは、労働者（労働基準法（昭和22年法律第49号）第9条に規定する労働者をいう。以下同じ。）が、不正の利益を得る目的、他人に損害を加える目的その他の不正の目的でなく、その労務提供先（次のいずれかに掲げる事業者（法人その他の団体及び事業を行う個人をいう。以下同じ。）をいう。以下同じ。）又は当該労務提供先の事業に従事する場合におけるその役員、従業員、代理人その他の者について通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている旨を、当該労務提供先若しくは当該労務提供先があらかじめ定めた者（以下「労務提供先等」という。）、当該通報対象事実について処分（命令、取消しその他公権力の行使に当たる行為をいう。以下同じ。）若しくは勧告等（勧告その他処分に当たらない行為をいう。以下同じ。）をする権限を有する行政機関又はその者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生若しくはこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者（当該通報対象事実により被害を受け又は受けるおそれがある</p>	<p>(目的)</p> <p>第1条 この法律は、公益通報をしたことを理由とする公益通報者の解雇の禁止等及び公益通報に関し事業者及び行政機関がとるべき措置を定めることにより、公益通報者の保護を図り、もって個人の生命、身体及び財産の保護、消費者利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の利益に係る情報の開示を促進し、並びに違法行為等の是正及び抑止を図ることを目的とする。</p> <p>(公益通報の定義)</p> <p>第2条 この法律において「公益通報」とは、公益通報者が、通報対象事実が生じ、又は生じようとしている旨を、使用者である事業者（法人その他の団体及び事業を行う個人をいう。以下同じ。）若しくは通報対象事実発生事業者又はこれらの事業者があらかじめ定めた者、当該通報対象事実について処分、勧告等の権限を有すると思料する行政機関又は消費者庁並びにその他の第三者に、真摯に通報することをいう。</p>

<p>者を含み、当該労務提供先の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある者を除く。次条第3号において同じ。)に通報することをいう。</p> <p>一 当該労働者を自ら使用する事業者(次号に掲げる事業者を除く。)</p> <p>二 当該労働者が派遣労働者(労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律(昭和60年法律第88号。第4条において「労働者派遣法」という。)第2条第2号に規定する派遣労働者をいう。以下同じ。)である場合において、当該派遣労働者に係る労働者派遣(同条第1号に規定する労働者派遣をいう。第5条第2項において同じ。)の役務の提供を受ける事業者</p> <p>三 前2号に掲げる事業者が他の事業者との請負契約その他の契約に基づいて事業を行う場合において、当該労働者が当該事業に従事するときにおける当該他の事業者</p> <p>2 この法律において「公益通報者」とは、公益通報をした労働者をいう。</p>	<p>2 この法律において「公益通報者」とは、次に掲げる者であつて、公益通報をした者をいう。</p> <p>一 <u>通報対象事実発生事業者の労働者</u></p> <p>二 <u>労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律(昭和60年法律第88号)第2条第2号に規定する派遣労働者で、通報対象事実発生事業者の事業に従事した労働者</u></p> <p>三 <u>通報対象事実発生事業者と請負契約若しくは継続的取引契約に基づいて事業を行い、又は行っていた事業者の労働者で、通報対象事実発生事業者の事業に従事した者</u></p> <p>四 <u>前3号の労働者であつた者</u></p> <p>五 <u>通報対象事実発生事業者の役員及び役員であつた者</u></p>
---	---

<p>3 この法律において「通報対象事実」とは、次のいずれかの事実をいう。</p> <p>一 個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律として別表に掲げるもの（これらの法律に基づく命令を含む。次号において同じ。）に規定する罪の犯罪行為の事実</p> <p>二 別表に掲げる法律の規定に基づく処分に違反することが前号に掲げる事実となる場合における当該処分の理由とされている事実（当該処分の理由とされている事実が同表に掲げる法律の規定に基づく他の処分に違反し、又は勧告等に従わない事実である場合における当該他の処分又は勧告等の理由とされている事実を含む。）</p> <p>（新設）</p> <p>4 この法律において「行政機関」とは、次に掲げる機関をいう。</p> <p>一 内閣府、宮内庁、内閣府設置法（平成11年法律第89号）第49条第1項若しくは第2項に規定する機関、国家行政組織法（昭和23年法律第120号）第3条第2項に規定する機関、法律の規定に基づき内閣の所轄の下に置かれる機関若しくは</p>	<p>六 <u>通報対象事実発生事業者と労働者派遣契約、請負契約若しくは継続的取引契約に基づいて事業を行い、又は行っていた事業者の役員及び役員であった者又は事業を行う個人</u></p> <p>3 この法律において「通報対象事実」とは、次の各号に掲げる事実のいずれかをいう。</p> <p>一 個人の生命若しくは身体に対する危害又は個人の財産に対する侵害が生じたこと、生じていること、又は生じるおそれがあること。</p> <p>二 <u>環境が破壊されたこと、破壊されていること、又は破壊されるおそれがあること。</u></p> <p>三 <u>前2号に掲げるもののほか、個人の生命、身体若しくは財産の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全又は公正な競争の確保に関する違法行為が行われたこと、行われていること、又は行われるおそれがあること。</u></p> <p>四 <u>前3号のいずれかに該当する事実についての情報が故意に隠蔽されたこと、隠蔽されていること、又は隠蔽されるおそれがあること。</u></p> <p>4 この法律において「<u>通報対象事実発生事業者</u>」とは、次に掲げる者をいう。</p> <p>一 <u>通報対象事実が生じた法人その他の団体及び事業を行う個人</u></p> <p>二 <u>その役員、従業員、代理人その他の者について通報対象事実が生じた法人その他の団体及び事業を行う個人</u></p> <p>5 （略）</p>
--	---

<p>これらに置かれる機関又はこれらの機関の職員であつて法律上独立に権限を行使することを認められた職員</p> <p>二 地方公共団体の機関（議会を除く。）</p> <p>（解雇の無効）</p> <p>第3条 公益通報者が次の各号に掲げる場合においてそれぞれ当該各号に定める公益通報をしたことを理由として前条第1項第1号に掲げる事業者が行つた解雇は、無効とする。</p> <p>一 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料する場合 当該労務提供先等に対する公益通報</p> <p>二 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由がある場合 当該通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有する行政機関に対する公益通報</p> <p>三 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由があり、かつ、次のいずれかに該当する場合 その者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生又はこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者に対する公益通報</p> <p>イ 前2号に定める公益通報をすれば解雇その他不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる相当の理由がある場合</p> <p>ロ 第1号に定める公益通報をすれば当該通報対象事実に係る証拠が隠滅され、偽造され、又は変造されるおそれがあると思料するに足りる相当の理由がある場合</p> <p>ハ 労務提供先から前2号に定める公益</p>	<p>（解雇の禁止）</p> <p>第3条 公益通報者を使用する事業者は、前条第2項第1号から第3号までに掲げる公益通報者が次に掲げる公益通報をしたことを理由として、当該公益通報者を解雇してはならない。</p> <p>一 通報対象事実発生事業者若しくは通報対象事実発生事業者と労働者派遣契約、請負契約若しくは継続的取引契約関係にある事業者又はこれらの者があらかじめ定めた者に対する公益通報で、公益通報者において通報対象事実があると思料するとき</p> <p>二 通報対象事実について処分、勧告等の権限があると思料する行政機関又は消費者庁に対する公益通報で、公益通報者において通報対象事実があると思料するに足りる合理的な理由のある場合又は通報対象事実が真実である場合</p> <p>三 前2号に掲げるもののほか、公益通報者において通報対象事実があると思料するに足りる合理的な理由がある場合又は通報対象事実が真実である場合における公益通報で、次のいずれかに該当する場合</p> <p>イ 前2号に掲げる公益通報をすれば解雇その他不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる合理的理由がある場合</p> <p>ロ 前2号に掲げる公益通報をすれば当該通報対象事実に係る証拠が隠滅され、偽造され、又は変造されるおそれがあると思料するに足りる合理的理由がある場合</p> <p>ハ 公益通報者を使用する事業者又は通</p>
--	--

<p>通報をしないことを正当な理由がなく て要求された場合</p> <p>ニ 書面（電子的方式、磁気的方式その他 人の知覚によっては認識することがで きない方式で作られる記録を含む。第九 条において同じ。）により第1号に定め る公益通報をした日から20日を経過 しても、当該通報対象事実について、当 該労務提供先等から調査を行う旨の通 知がない場合又は当該労務提供先等が 正当な理由がなく調査を行わない場 合</p> <p>ホ 個人の生命又は身体に危害が発生し、 又は発生する急迫した危険があると信 ずるに足りる相当の理由がある場合</p> <p>(新設)</p> <p>(労働者派遣契約の解除の無効)</p> <p>第4条 第2条第1項第2号に掲げる事業者 の指揮命令の下に労働する派遣労働者であ る公益通報者が前条各号に定める公益通報 をしたことを理由として同項第2号に掲げ る事業者が行った労働者派遣契約（労働者派 遣法第26条第1項に規定する労働者派遣 契約をいう。）の解除は、無効とする。</p> <p>(新設)</p> <p>(不利益取扱いの禁止)</p> <p>第5条 第3条に規定するもののほか、第2条</p>	<p>報対象事実発生事業者から、明示的又は 黙示的に、前2号に掲げる公益通報をし ないことを正当な理由なく要求された 場合</p> <p>ニ 書面（<u>電磁的記録（電子的方式、磁気 的方式その他の人の知覚によっては認識 することができない方式で作られる記 録であつて、電子計算機による情報処理 の用に供されるものをいう。）を含む。 第10条において同じ。）により、第1 号に掲げる公益通報をした日から14 日を経過しても調査を行う旨の通知が ない場合又は正当な理由なく調査を行 わない場合</u></p> <p>ホ <u>通報対象事実が重大で、個人の生命、 身体又は財産の保護、消費者利益の擁 護、環境の保全、公正な競争への侵害又 は危険の程度、当該公益通報を受けた事 業者又は行政機関の対応、公益通報者が 当該公益通報に至った事情等を勘案し、 当該公益通報が相当であると信ずるに 足りる合理的理由がある場合</u></p> <p><u>2 前項の規定に反してなされた解雇は無効 とする。</u></p> <p>(労働派遣契約等の解除の禁止)</p> <p>第4条 <u>通報対象事実発生事業者は、公益通報 者が前条第1項各号に掲げる公益通報をし たことを理由として、当該公益通報者に係る 労働者派遣契約、請負契約又は継続的取引契 約を解除してはならない。</u></p> <p><u>2 前項の規定に反してなされた契約の解除 は、無効とする。</u></p> <p>(不利益取扱いの禁止)</p> <p>第5条 <u>通報対象事実発生事業者及び通報対</u></p>
---	---

<p>第1項第1号に掲げる事業者は、その使用し、又は使用していた公益通報者が第3条各号に定める公益通報をしたことを理由として、当該公益通報者に対して、降格、減給その他不利益な取扱いをしてはならない。</p>	<p><u>象事実発生事業者と労働者派遣契約、請負契約又は継続的取引契約関係にあり、又はあった事業者は、公益通報者が第3条第1項各号に掲げる公益通報をしたことを理由として、次に掲げる不利益な取扱いをしてはならない。</u></p>
<p>(新設)</p>	<p>一 <u>第2条第2項第1号から第3号までに掲げる公益通報者に対する降格、減給等の懲戒処分、不利益な配置転換、昇級差別、昇格差別等の人事上の不利益な措置、雇用環境等に関する事実上の不利益な措置その他の一切の不利益な取扱い</u></p>
<p>(新設)</p>	<p>二 <u>第2条第2項第2号及び第3号に掲げる公益通報者の交代の要請その他一切の不利益な取扱い</u></p>
<p>(新設)</p>	<p>三 <u>第2条第2項第4号から第6号までに掲げる公益通報者に対する法律上又は事実上の一切の不利益な取扱い</u></p>
<p>2 前条に規定するもののほか、第2条第1項第2号に掲げる事業者は、その指揮命令の下に労働する派遣労働者である公益通報者が第3条各号に定める公益通報をしたことを理由として、当該公益通報者に対して、当該公益通報者に係る労働者派遣をする事業者に派遣労働者の交代を求めることその他不利益な取扱いをしてはならない。</p>	<p>(削除)</p>
<p>(新設)</p>	<p><u>(不利益取扱いの推定)</u> <u>第6条 次に掲げる事由があるときは、公益通報者が当該公益通報を理由として不利益な取扱いを受けたものと推定する。</u> 一 <u>通報対象事実発生事業者又は通報対象事実発生事業者と請負契約若しくは継続的取引契約関係にあり、若しくはあった者が、公益通報者を探し出そうと試み、公益通報ができないように妨害し、又は公益通報の撤回等を強要した場合</u> 二 <u>通報対象事実発生事業者又は通報対象</u></p>

<p>(新設)</p> <p>(解釈規定)</p> <p>第6条 前3条の規定は、通報対象事実に係る通報をしたことを理由として労働者又は派遣労働者に対して解雇その他不利益な取扱いをすることを禁止する他の法令（法律及び</p>	<p><u>事実発生事業者と請負契約若しくは継続的取引契約関係にあり、若しくはあった者が、公益通報の1年以内に公益通報者に対し不利益な取扱いを行った場合</u></p> <p><u>(免責)</u></p> <p><u>第7条 第3条第1項各号に掲げる公益通報において、公益通報者の犯罪行為については、公益通報者において不正の利益を得、他人に損害を与え、又はその他不正の利益を図る目的でない限り、その刑を免除し、又は減じることができる。</u></p> <p><u>2 公益通報者を懲戒する権限を有する者は、第3条第1項各号に掲げる公益通報が、不正の利益を得、他人に損害を与え、又はその他不正の利益を図る目的でない限り、これを行うために必要な資料の取得に係る行為を理由として公益通報者に対する懲戒処分を行ってはならない。</u></p> <p><u>3 公益通報者を懲戒する権限を有する者は、当該公益通報対象事実における公益通報者の違法行為を理由として当該公益通報者に対し懲戒処分を行うときは、不正の利益を得、他人に損害を与え、又はその他不正の利益を図る目的でない限り、その処分を免除し、又は減じることができる。</u></p> <p><u>4 第3条第1項各号に掲げる公益通報の通報対象事実に係る事業者は、不正の利益を得、他人に損害を与え、又はその他不正の利益を図る目的でない限り、当該公益通報者に対し、当該通報によって生じた損害の賠償を請求することができない。</u></p> <p>(解釈規定)</p> <p>第8条 第3条から第5条までの規定は、通報対象事実に係る公益通報をしたことを理由として労働者又は派遣労働者に対して解雇その他不利益な取扱いをすることを禁止す</p>
--	--

<p>法律に基づく命令をいう。第10条第1項において同じ。)の規定の適用を妨げるものではない。</p> <p>2 第3条の規定は、労働契約法(平成19年法律第128号)第16条の規定の適用を妨げるものではない。</p> <p>3 前条第1項の規定は、労働契約法第14条及び第15条の規定の適用を妨げるものではない。</p> <p>(一般職の国家公務員等に対する取扱い)</p> <p>第7条 第3条各号に定める公益通報をしたことを理由とする一般職の国家公務員、裁判所職員臨時措置法(昭和26年法律第299号)の適用を受ける裁判所職員、国会職員法(昭和22年法律第85号)の適用を受ける国会職員、自衛隊法(昭和29年法律第165号)第2条第5項に規定する隊員及び一般職の地方公務員(以下この条において「一般職の国家公務員等」という。)に対する免職その他不利益な取扱いの禁止については、第3条から第5条までの規定にかかわらず、国家公務員法(昭和22年法律第120号。裁判所職員臨時措置法において準用する場合を含む。)、国会職員法、自衛隊法及び地方公務員法(昭和25年法律第261号)の定めるところによる。この場合において、一般職の国家公務員等の任命権者その他の第2条第1項第1号に掲げる事業者は、第3条各号に定める公益通報をしたことを理由として一般職の国家公務員等に対して免職その他不利益な取扱いがされることのないよう、これらの法律の規定を適用しなければならない。</p> <p>(他人の正当な利益等の尊重)</p> <p>第8条 第3条各号に定める公益通報をする</p>	<p>る他の法令の規定の適用を妨げない。</p> <p>2 第3条の規定は、労働契約法(平成19年法律第128号)第16条の規定の適用を妨げない。</p> <p>3 第5条第1項の規定は、労働契約法第14条及び第15条の規定の適用を妨げない。</p> <p>(一般職の国家公務員等に対する取扱い)</p> <p>第9条 第3条第1項各号に掲げる公益通報をしたことを理由とする一般職の国家公務員、裁判所職員臨時措置法(昭和26年法律第299号)の適用を受ける裁判所職員、国会職員法(昭和22年法律第85号)の適用を受ける国会職員、自衛隊法(昭和29年法律第165号)第2条第5項に規定する隊員及び一般職の地方公務員(以下この条において「一般職の国家公務員等」という。)に対する免職その他不利益な取扱いの禁止については、第3条から第5条までの規定にかかわらず、国家公務員法(昭和22年法律第120号。裁判所職員臨時措置法において準用する場合を含む。)、国会職員法、自衛隊法及び地方公務員法(昭和25年法律第261号)の定めるところによる。この場合において、一般職の国家公務員等の任命権者、<u>通報対象事実発生事業者及び通報対象事実発生事業者と請負契約又は継続的取引契約関係にあり、又はあった者は</u>、第3条第1項各号に<u>掲げる公益通報</u>をしたことを理由として一般職の国家公務員等に対して免職その他不利益な取扱いがされることのないよう、これらの法律の規定を適用しなければならない。</p> <p>(削除)</p>
--	---

<p>労働者は、他人の正当な利益又は公共の利益を害することのないよう努めなければならない。</p> <p>(是正措置等の通知)</p> <p>第9条 書面により公益通報者から第3条第1号に定める公益通報をされた事業者は、当該公益通報に係る通報対象事実の中止その他是正のために必要と認める措置をとったときはその旨を、当該公益通報に係る通報対象事実がないときはその旨を、当該公益通報者に対し、遅滞なく、通知するよう努めなければならない。</p> <p>(行政機関がとるべき措置)</p> <p>第10条 公益通報者から第3条第2号に定める公益通報をされた行政機関は、必要な調査を行い、当該公益通報に係る通報対象事実があると認めるときは、法令に基づく措置その他適当な措置をとらなければならない。</p> <p>(新設)</p> <p>(新設)</p> <p>2 前項の公益通報が第2条第3項第1号に</p>	<p>(是正措置等の通知)</p> <p>第10条 書面により公益通報者から第3条第1項第1号に掲げる公益通報をされた事業者は、当該公益通報に係る通報対象事実の中止その他是正のために必要と認める措置をとったときはその旨を、当該公益通報に係る通報対象事実がないときはその旨を、当該公益通報者に対し、遅滞なく、通知するよう努めなければならない。</p> <p>(行政機関がとるべき措置)</p> <p>第11条 書面により第3条第1項第2号に掲げる公益通報を受けた行政機関は、<u>当該公益通報に係る通報対象事実について、処分、勧告等の権限を有する場合は、速やかに</u>必要な調査を行い、当該公益通報に係る通報対象事実があると認めるときは、<u>当該公益通報を受け付けた日から60日以内に</u>、法令に基づく措置その他適当な措置をとらなければならない。</p> <p>2 前項の規定にかかわらず、行政機関の長は、事務処理上の困難その他正当な理由があるときは、同項に規定する期間を60日以内に限り延長することができる。</p> <p>3 行政機関の長は、公益通報者に対し、<u>第1項の規定により通報対象事実について調査を開始したときはその旨を、通報対象事実がないと判断したときはその旨を、法令に基づく措置その他適当な措置をとったときはその旨を遅滞なく通知し、前項の規定により期間を延長したときは延長後の期限及び延長の理由を書面により遅滞なく通知しなければならない。</u></p> <p>4 <u>第1項の公益通報が犯罪行為の事実を内</u></p>
--	---

<p>掲げる犯罪行為の事実を内容とする場合における当該犯罪の捜査及び公訴については、前項の規定にかかわらず、刑事訴訟法（昭和23年法律第131号）の定めるところによる。</p>	<p>容とする場合における当該犯罪の捜査及び公訴については、前3項の規定にかかわらず、刑事訴訟法（昭和23年法律第131号）の定めるところによる。</p>
<p>(教示)</p>	<p>(教示)</p>
<p>第11条 前条第1項の公益通報が誤って当該公益通報に係る通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有しない行政機関に対してされたときは、当該行政機関は、当該公益通報者に対し、当該公益通報に係る通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有する行政機関を教示しなければならない。</p>	<p>第12条 前条第1項の公益通報が当該公益通報に係る通報対象事実について処分、勧告等の権限を有しない行政機関に対してされたときは、当該行政機関は、当該公益通報者に対し、当該公益通報に係る通報対象事実について処分、勧告等の権限を有する行政機関を、<u>処分、勧告等の権限を有する行政機関がない場合は消費者庁を教示しなければならない。</u></p>
<p>(新設)</p>	<p><u>(公益通報者の個人情報の保護)</u> 第13条 <u>公益通報者から公益通報を受け又はこれを取り扱う者は、公益通報者等の個人情報又はこれを推測し得る事実を他に知らせてはならない。ただし、公益通報者等が、任意に、事前に書面により同意したときは、この限りでない。</u></p>
<p>(新設)</p>	<p><u>(公益通報者等による相談)</u> 第14条 <u>消費者庁は、公益通報者が行おうとする、又は行っている公益通報に関する相談を受けることができる。</u> 2 <u>通報対象事実発生事業者及び通報対象事実発生事業者と請負契約又は継続的取引契約関係にあり、又はあった者は、前項の相談を行った公益通報者に対し、そのことを理由として法律上又は事実上の一切の不利益な取扱いを行ってはならない。</u></p>
<p>(新設)</p>	<p><u>(罰則)</u> 第15条 <u>第3条第1項、第4条第1項、第5条、第13条又は前条第2項の規定に違反し</u></p>

<p>(新設)</p>	<p><u>た者は、6月以下の懲役又は30万円以下の罰金に処する。</u></p> <p><u>(罰則の対象者)</u></p> <p><u>第16条 法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関して、第3条第1項、第4条第1項、第5条、第13条又は第14条第2項の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対しても、各本条の罰金刑を科する。</u></p>
-------------	---

参考文献

壹、日文部分：

一、書籍：

1. 消費者庁消費者制度課編，逐条解説・公益通報者保護法（逐条解説シリーズ），商事法務，2016年4月。
2. 中原健夫，結城大輔，横瀬大輝著，これからの内部通報システム，金融財政事情研究会，2017年7月。
3. 「公益通報者保護制度に関する意見聴取（ヒアリング）」における主な意見，消費者庁，2015年4月。
4. 日本弁護士連合会消費者問題対策委員会編，通報者のための公益通報者保護・救済の手引第2版，民事法研究会，2012年5月。
5. 東京弁護士会公益通報者保護特別委員会編，失敗例に学ぶ『内部告発』：公益通報制度を知り、守り、活かす，法律情報出版，2011年12月。
6. 宮崎貞至，図説公益通報のすべて：企業と行政の通報処理ガイドライン，ぎょうせい，2006年4月。
7. 中原健夫、結城大輔著，公益通報者保護法が企業を変える：内部通報システムの戦略的構築と専門家の活用，金融財政事情研究会，2005年2月。
8. 外井浩志，企業不祥事と公益通報者保護法について，とりい書房，2015年3月。
9. 日本弁護士連合会消費者問題対策委員会編，通報者のための公益通報ハンドブック，民事法研究会，2005年11月。
10. 奥山俊宏，内部告発の力：公益通報者保護法は何を守るのか，現代人文社，2004年4月。
11. 深町隆，山口義正著，内部告発の時代，平凡社，2016年5月。
12. 山口利昭，内部告発・内部通報：その「光」と「影」：守れるか企業の信用、どうなる通報者の権利（現代産業

選書. 企業法務シリーズ), 経済産業調査会, 2010年7月。

13. 櫻井稔, 内部告発と公益通報 : 会社のためか、社会のためか (中公新書), 中央公論新社, 2006年3月。
14. 角田邦重・小西啓文編, 内部告発と公益通報者保護法, 法律文化社, 2008年8月。
15. 山口利昭, 企業の価値を向上させる実効的な内部通報制度 (現代産業選書. 企業法務シリーズ), 経済産業調査会, 2017年11月。

二、期刊論文：

1. 大内伸哉, キーワードからみた労働法(第132回)公益通報者保護法(part2), ビジネスガイド 55(9)=856, 2018年7月, 頁86-95。
2. 長谷川学, 企業の「良心」を守るはずが…公益通報者保護法の危うい実態 : 私は会社から8年にわたって通報の報復を受けた, サンデー毎日 97(15)=5457, 2018年3月18日, 頁38-41。
3. 日野勝吾, 公益通報者保護法の今日的意義と課題, 法政論叢 2017年53巻2号, 頁65-87。
4. 日野勝吾, 公益通報者に対する「支援」に関する意義と課題—イギリスの公益開示法(Public Interest Disclosure Act 1998)と公益通報者の民間支援団体Public Concern at Workを例にして—, 淑徳大学研究紀要(総合福祉学部・コミュニティ政策学部)50, 2016年, 頁185-198。
5. 日野勝吾, 公益のために通報を行った労働者に対する法の役割と限界, 尚美学園大学総合政策研究紀要(28), 2016年9月, 頁67-85。
6. 日野勝吾, 内部告発に係る事実を付した告発状の真実相当性と内部告発の目的・手段の妥当性 : 王子製紙事件・東京地判平成28年1月14日労働判例ジャーナル 49

- 号 22 頁，尚美学園大学総合政策論集 (22)，2016 年 6 月，頁 95-106。
7. 日野勝吾，内部通報の正当性判断における通報対象事実の根幹部分の真実相当性：甲社事件東京地判平成 27 年 1 月 14 日労経速 2242 号 3 頁を素材にして，総合福祉研究(20):2015 年度，頁 27-39。
 8. 日野勝吾，公益通報者保護法の現況と課題，法政論叢 47(2)，2011 年，頁 53-66。
 9. 日野勝吾，公益通報者保護法の概要と基本的論点の解説，CHUKYO LAWYER Vol. 11，2009 年，頁 17-32。
 10. 長谷川彰，公益通報者保護法の改正，Oike Library No. 46，2017 年 10 月，頁 25-26。
 11. 小町谷 育子，進む EU 加盟国の公益通報者保護法の制定，NBL(1102)，2017 年 7 月 15 日，頁 26-36。
 12. 小川 和宏，大学病院での患者急死通報を厚労省が漏洩、放置：実効性ある公益通報者保護法への改正を（民法改正・公益通報），消費者法ニュース(112)，2017 年 7 月，頁 184-187。
 13. 遠藤 元一，国際取引法学会〈研究報告〉(41)公益通報者保護法改正のグランドデザイン：Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Action を参照した改正提言，国際商事法務 45(4)=658，2017 年，頁 528-535。
 14. 光前 幸一，内部通報者保護公益通報者保護法の充実試される財界の「本気度」（粉飾:ダマし方見抜き方；粉飾を断つ），エコノミスト 94(51)=4480，2016 年 12 月 20 日，頁 82。
 15. 光前幸一，特集公益通報者保護法の改正，消費者法ニュース(105)，2015 年 10 月，頁 17-18。
 16. 光前幸一，公益通報者保護法と特定秘密保護法：公益通報者保護法の改正視点と参加型民主主義（西野喜一

- 教授退職記念), 法政理論 46(3), 2014 年 4 月, 頁 140-158。
17. 近藤勝彦, 企業法のトレンド・スタディ企業法務のトピック公益通報者保護法を踏まえた内部通報制度見直しの動向, Monthly report(95), 2016 年 12 月, 頁 23-31。
 18. 拝師徳彦, 「公益通報者保護法」改正の動き: 消費者庁 WG を中心に (消費者庁・消費者委員会・国民生活センター・地方消費者行政), 消費者法ニュース(109), 2016 年 10 月, 頁 61-64。
 19. 拝師徳彦, 「市民のための公益通報者保護法の改正を求める全国連絡会結成報告」, 消費者法ニュース(105), 2015 年 10 月, 頁 22-24。
 20. 公益通報の民間事業者向けガイドライン(案)で意見書: 日弁連・大阪弁護士会公益通報者保護法自体の早急な改正求める, 公正取引情報 (2537), 2016 年 8 月, 29 日, 頁 9-14。
 21. 浅岡美恵, 「公益」と報道通報: 求められる保護のあり方とは (公益通報者保護法をめぐる), 新聞研究(780), 2016 年 7 月, 頁 44-47。
 22. 齊藤隼人, 報道活動が変えた行政の対応: 「密告」視しない社会づくりも報道の課題 (公益通報者保護法をめぐる), 新聞研究(780), 2016 年 7 月, 頁 52-55。
 23. 住友 洋介, 人々が声上げられる社会を: テレビにおける調査報道の現場 (公益通報者保護法をめぐる), 新聞研究(780), 2016 年 7 月, 頁 56-59。
 24. 大友 伸幸, 公益通報者保護法の制度と仕組み (特集ホイッスルブローワー: 公益通報者保護制度 10 年目の課題), 消費者情報(472), 2016 年 6 月, 頁 7-9。
 25. 井手裕彦, 公益通報者保護法の見直しと調査報道: 情報源を守れない「悪法」との戦い, 新聞研究(779), 2016 年 6 月, 頁 58-61。

26. オリンパスと闘った社員の訴え内部告発裁判社員「勝訴」も実質「完敗」だ:裁判に勝っても職場に戻れないなど公益通報者保護法の欠陥で正直者が馬鹿を見る, Themis 25(4)=282, 2016年4月, 頁16-17。
27. 串岡弘昭, 特集公益通報者保護法の改正, 消費者法ニュース(105), 2015年10月, 頁19-20。
28. 宇賀克也, 特集公益通報者保護法の改正, 消費者法ニュース(105), 2015年10月, 頁20-21。
29. 土田あつ子, 消費者からみた公益通報者保護法の問題と考察, 消費生活研究: 消費生活をめぐる諸問題 17(1), 2015年, 頁19-26。
30. 八神 聖, 債務整理事案における司法書士の裁判外の和解代理権(柳澤秀吉教授退職記念号), 名城法学 64(1・2), 2014年, 頁387-424。
31. 白木 孝二郎, 法律の概説と立法課題(特集公益通報者保護法の課題と通報制度におけるノウハウ), Libra: The Tokyo Bar Association journal 15(1), 2015年1月, 頁5-8。
32. 大田 尚一, 内部通報制度の現状と問題点(特集公益通報者保護法の課題と通報制度におけるノウハウ), Libra: The Tokyo Bar Association journal 15(1), 2015年1月, 頁9-14。
33. 中野 真, 通報者相談のノウハウ(特集公益通報者保護法の課題と通報制度におけるノウハウ), Libra: The Tokyo Bar Association journal 15(1), 2015年1月, 頁15-19。
34. 樋口千鶴, 通報窓口のノウハウ(特集公益通報者保護法の課題と通報制度におけるノウハウ), Libra: The Tokyo Bar Association journal 15(1), 2015年1月, 頁20-23。
35. 津幡智恵子, 韓国の公益通報制度(特集公益通報者保護

- 法の課題と通報制度におけるノウハウ), *Libra : The Tokyo Bar Association journal* 15(1), 2015年1月, 頁24-27。
36. 山里 盛文, 公益と私益の関係について: 公益通報者保護法についての検討を通してのスケッチ, *明治学院大学法科大学院ローレビュー* (21), 2014年12月, 頁109-128。
 37. 柿崎 環, 「自己修復型ガバナンス」へのいざない: 会社法、内部統制規制、公益通報者保護法の有機的連携の可能性 (特集株主による付託の揺らぎとコーポレート・ガバナンス), *法律時報* 86(3)=1070, 2014年3月, 頁30-35。
 38. 森尾 成之, 公益通報者保護法の現状と課題: 消費者委員会公益通報者保護専門調査会報告の検討を中心として (緒方直人教授退職記念号), *法学論集鹿児島大学法文学部* 47(2), 2013年3月, 頁209-224。
 39. 海渡 雄一, 原子力の安全性に関する内部告発から見た公益通報者保護法の課題 (特集公益通報), *消費者法ニュース*(93), 2012年10月, 頁14-17。
 40. 白井 京, 韓国の公益通報者保護法制: 公益通報の奨励 (特集公益通報), *消費者法ニュース*(93), 2012年10月, 頁19-21。
 41. 小畑史子, 最新労働基準判例解説(145)内部告発を行った労働者に対する懲戒解雇が有効とされ公益通報者保護法3条の適用もないとされた事例: 田中千代学園事件[東京地判平成23.1.28], *労働基準* 64(3)=753, 2012年3月, 頁24-29。
 42. 野崎薫子, 労働判例研究(Number 1206)内部通報を理由とする配転命令の効力と不法行為の成否: オリンパス事件[東京高裁平成23.8.31判決], *ジュリスト*= *Monthly jurist* (1456), 2013年7月, 頁144-147。

43. 國武 英生，労働判例研究(226)労働者の内部通報と配転命令の適法性:オリンパス事件[東京高裁平成 23. 8. 31 判決]，法律時報 85(3)=1057，2013 年 3 月，頁 136-139。
44. 春田吉備彦，内部告発と公益通報者保護法(8)内部告発を行った労働者に対する不利益措置の適法性—トナミ運輸事件(富山地判平成 17. 2. 23)，時の法令 (通号 1774)，2006 年 11 月 30 日，頁 43~52。
45. 伊藤茂孝，食品事故に対する企業の対応策——ダスキン株主代表訴訟判決を題材として，環境管理，2013 年 4 月号，Vol. 49，No. 4，頁 55-61。

三、日本法院判決：

1. 最高裁判所，昭和 52 年 12 月 19 日，昭和 48(あ)2716，刑集第 31 卷 7 号 1053 頁。
2. 最高裁判所，平成 21 年 10 月 23 日，平成 20(受)1427，謝罪広告等請求本訴，慰謝料請求反訴事件，判例タイムズ 1313 号，頁 115。
3. 神戸地方裁判所，平成 20 年 11 月 10 日判決，自由と正義，730 号，頁 72。
4. 最高裁判所，平成 21 年 12 月 18 日，地位確認等請求事件，平成 20(受)1240□，判例タイムズ 1316 号，頁 121。
5. 大阪高等裁判所，平成 20 年 4 月 25 日判決，判例タイムズ 1268 号，頁 94。
6. 東京地方裁判所，平成 21 年 6 月 12 日判決，判例タイムズ 1319 号，頁 94。
7. 東京地方裁判所，平成 7 年(1995 年)11 月 27 日判決，判例タイムズ 912 号，頁 175。
8. 宮崎地方裁判所，平成 12 年(2000 年)9 月 25 日判決，判例タイムズ 1106 号，頁 109。
9. 福岡高等裁判所宮崎支部，平成 12(ネ)192，平成 14 年(2002 年)7 月 2 日判決，判例タイムズ 1121 号，頁 162。
10. 富山地方裁判所，平成 14(ワ)17 損害賠償金等請求事

- 件，平成 17 年（2005 年）2 月 23 日判決，判例タイムズ 1187 号，頁 121。
11. 東京高等裁判所，平成 22(ネ)794 配転命令無効確認等請求控訴事件，平成 23 年（2011 年）8 月 31 日判決，判例時報 2127 号，頁 124。
 12. 高松高等裁判所，平成 19(ネ)312，損害賠償請求控訴事件，平成 20 年（2008 年）9 月 30 日判決，判例タイムズ 1293 号，頁 108。
 13. 最高裁判所，昭和 50 年 4 月 25 日，雇傭関係存在確認請求事件，案號：昭和 43(オ)499 之判決，民集第 29 卷 4 号 456 頁。
 14. 最高裁判所，昭和 58 年 9 月 16 日，□出勤停止処分無効確認等事件，案號：昭和 56(オ)284 之判決，民集第 139 号 503 頁。
 15. 東京地方裁判所，平成 22(ワ)19765，平成 24 年（2012 年）4 月 26 日判決，労働経済判例速報 2151 号，頁 3。
 16. 大阪地方裁判所堺支部，平成 15 年（2003 年）6 月 18 日判決，判例タイムズ 1136 号，頁 265。

四、調査報告及會議資料：

1. 平成 16 年 5 月 21 日，眾議院附帶決議案，內閣委員會會議錄第 16 號，頁 16。
2. 平成 16 年 6 月 11 日，參議院附帶決議案，內閣委員會會議錄第 19 號，頁 24-25 頁。
3. 2016 年 12 月，公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会：最終報告書。
4. 消費者庁，公益通報者保護制度の概要と制度の実効性向上に関する検討の経緯，平成 30 年 1 月 26 日説明資料，網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/009_180126_shiryoushiyou2_1.pdf
5. 消費者庁，平成 25 年（2013 年）6 月，公益通報者保護制度に関する実態調査報告書，網址：<http://www.caa.>

go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/investigation/pdf/130625zentai_2.pdf

6. 消費者庁，News Release，平成 29 年（2017 年）11 月 8 日，「平成 28 年度行政機関における公益通報者保護法の施行状況調査の結果について」。網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/investigation/pdf/h28kouekisekou_1.pdf
7. 消費者庁，「平成 28 年度行政機関における公益通報者保護法の施行状況調査」。網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/investigation/pdf/h28kouekisekou_1.pdf
8. 消費者庁，平成 28 年度民間事業者における内部通報制度の実態調査報告書，網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/investigation/pdf/chosa_kenkyu_chosa_170104_0002.pdf
9. 消費者庁，平成 28 年度労働者における公益通報者保護制度に関する意識等のインターネット調査，網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/investigation/pdf/chosa_kenkyu_chosa_170104_0003.pdf
10. 消費者庁，平成 29 年（2017 年）4 月 12 日，最終報告書に係るパブリックコメント手続に寄せられた御意見の概要参考意見概要，網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/improvement/pdf/chosa_kenkyu_170412_0001.pdf
11. 2018 年 3 月 29 日，公益通報者保護専門調査会 11 回，

- 資料 3，通報者の範囲，網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/011_180329_shiryou3.pdf
12. 2018 年 3 月 29 日，公益通報者保護専門調査会 11 回，資料 4，通報対象事実の範囲，網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/011_180329_shiryou4.pdf
 13. 2018 年 3 月 29 日，公益通報者保護専門調査会 11 回，参考資料 2，通報者の範囲に関する参考事案等（消費者庁提出資料），網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/011_180329_sankou2.pdf
 14. 2018 年 3 月 29 日，公益通報者保護専門調査会 11 回，参考資料 3，通報対象事実の範囲に関する参考事案等，網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/011_180329_sankou3.pdf
 15. 2018 年 4 月 18 日，公益通報者保護専門調査会 12 回，資料 2，外部通報の保護要件等について，網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/012_180418_shiryou2.pdf
 16. 2018 年 4 月 18 日，公益通報者保護専門調査会 12 回，資料 3，公益通報者保護法日弁連改正試案（林委員提出資料），網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/012_180418_shiryou3.pdf
 17. 2018 年 4 月 18 日，公益通報者保護専門調査会 12 回，資料 4，証拠持出行為と免責についての考慮要素（林委員提出資料），網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/012_180418_shiryou4.pdf
 18. 2018 年 5 月 16 日，公益通報者保護専門調査会 13 回，資料 3，通報に関する秘密の保護（消費者庁提出資料），網址：<http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/>

- koueki/doc/013_180516_shiryous.pdf
19. 2018 年 6 月 28 日，公益通報者保護専門調査会 16 回，資料 2，不利益取扱いが通報を理由とすることの立証責任の緩和。網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/016_180628_shiryous.pdf
 20. 2018 年 10 月 25 日，公益通報者保護専門調査会 20 回，資料 2，守秘義務について，網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/020_181025_shiryous.pdf
 21. 2018 年 11 月 6 日，公益通報者保護専門調査会 21 回，資料 1，不利益取扱いから保護する通報者の範囲について，網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/021_181106_shiryous1.pdf
 22. 平成 30 年（2018 年）7 月，消費者委員会公益通報者保護専門調査会「中間整理」概要，網址：<http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/index.html>
 23. 平成 30 年（2018 年）7 月，消費者委員会公益通報者保護専門調査会「中間整理」，網址：http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/20180730_koueki_chuukan.pdf
 24. 公益社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会〔NACS〕，東日本支部コンプライアンス経営研究会代表大塚喜久雄律師，公益通報者保護法に対する意見，平成 26 年 12 月 11 日消費者庁ヒアリング資料，網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/hearing/pdf/141211_siryous1.pdf
 25. 平成 22 年（2010 年）3 月，消費者庁委託調査，諸外国の公益通報者保護制度をめぐる立法・裁判例等に関する動向調査報告書，網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_pro

tection_system/research/investigation/pdf/chosa_k
enkyu_chosa_160815_0001.pdf

五、其他網路資料：

1. ウィキペディア網超，東海村 JCO 臨界事故，網址：
<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E6%9D%B1%E6%B5%B7%E6%9D%91JCO%E8%87%A8%E7%95%8C%E4%BA%8B%E6%95%85>。最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。
2. 「消費者委員会公益通報者保護専門調査会設置・運営規程」，網址：
http://www.cao.go.jp/consumer/doc/141_2_kouekitsuhou.pdf。最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。
3. 「消費者委員会公益通報者保護専門調査会」成員名單，網址：
http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/koueki/doc/009_180126_sankoul.pdf。最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。
4. 日本消費者廳網站，網址：
http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/overview/introduction/。最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。
5. 消費者委員會網站，網址：
<http://www.cao.go.jp/consumer/about/>。最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。
6. 日本消費者廳網站，通報對象となる法律一覽，網址：
http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/overview/subject/pdf/overview_subject_180615_0001.pdf。最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。
7. 個人情報保護委員会網站，網址：
http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=415AC0000000057&openerCode=1。最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。
8. 日本「食品表示法」，網址：
<http://elaws.e-gov>。

go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=425AC000000070&openerCode=1。最後造訪日期：2018年11月18日。

9. 特別養護老人ホーム ルミエール虐待事件の経緯,「札幌地域労組」網站,網址:<http://www.infosnow.ne.jp/~sgu/sgu-rumieru/RNEWS23B.htm>。最後造訪日期：2018年11月18日。
10. 「薔薇、または陽だまりの猫」,網址：https://blog.goo.ne.jp/harumi-s_2005/e/2e249b6564555dff41fd038dc4f27c。最後造訪日期：2018年11月18日。
11. 全國勞工工會連合總會(「全國労働組合総連合」),網址,http://www.zenroren.gr.jp/jp/news/2008/news080613_02.html。最後造訪日期：2018年11月18日。
12. 東京東部工會(「全國一般東京東部労組」)發起拒買パナソニックプラスマディスプレイ股份有限公司商品之運動,網址：<http://www.generalunion.org/jp/2012-04-05-04-04-41/169-2012-03-26-04-42-37/364-2012-03-26-04-44-42>。最後造訪日期：2018年11月18日。
13. 律師村田浩治(本件於高院審理時代理原告律師團之主任律師)發起呼籲民眾向最高法院簽名連署運動,網址：<http://gkipress.blog42.fc2.com/blog-entry-60.html>。最後造訪日期：2018年11月18日。
14. 「日本労働弁護団」公開發表聲明表示本最高法院判決不當判決,提出抗議。「旧松下PDP事件最高裁判所の不当判決に抗議する」,網址：<http://roudou-bengodan.org/proposal/gen091221c/>。最後造訪日期：2018年11月18日。
15. 日本労働弁護団,網址：<http://roudou-bengodan.org/>。最後造訪日期：2018年11月18日。

16. 原名「骨髓移植推進財団」，2013年改組為「公益財団法人日本骨髓バンク」，簡稱「JMDP」，參見官方網站，網址：http://www.jmdp.or.jp/about_us/overview/history.html。最後造訪日期：2018年11月18日。
17. 全日本自治体労働者共済生活協同組合，網址：<http://www.jichiro-kyosai.jp/>。最後造訪日期：2018年11月18日。
18. 「日本弁護士連合会」網站，網址：https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2010/100715_2.html。最後造訪日期：2018年11月18日。
19. 産経新聞網站 2013.10.23，内部通報の男性が逆転敗訴「解雇は正当」広島高裁松江支部，網址：<https://www.sankei.com/west/news/131023/wst1310230012-n1.html>。最後造訪日期：2018年11月18日。
20. 内部通報者が逆転敗訴---広島高裁松江支部，企業法務ナビ，網址：<https://www.corporate-legal.jp/%E6%B3%95%E5%8B%99%E3%83%8B%E3%83%A5%E3%83%BC%E3%82%B9/%E8%A8%B4%E8%A8%9F%E3%83%BB%E8%A1%8C%E6%94%BF/1385>。最後造訪日期：2018年11月18日。
21. 平成29年（2017年）3月21日，「公益通報者保護法を踏まえた国の行政機関の通報対応に関するガイドライン（外部の労働者等からの通報）」，網址：http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/overview/guideline/pdf/gyosei_guideline_170321_0002.pdf。最後造訪日期：2018年11月18日。
22. いずみ市民生活協會，網址：<http://www.bestselection7.com/shuntaro/q365lizumicoop.html>。最後造訪日期：2018年11月18日。
23. 「弁護士法人栗田勇法律事務所」網站，守秘義務・内部

- 告発②(大阪いずみ市民生協(内部告発)事件), 網址:
<http://www.ik-law-office.com/blog/2010/11/16/1433090/>。最後造訪日期:2018年11月18日。
24. 労働基準判例検索-全情報, 網址:<https://www.zenkiren.com/Portals/0/html/jinji/hannrei/shoshi/08221.html>。最後造訪日期:2018年11月18日。
25. 各種通報対応ガイドライン, 網址:
http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/overview/guideline/。最後造訪日期:2018年11月18日。
26. 内部告発者に「報復」する社会 法の欠陥、修正できるか, 網址:<https://news.yahoo.co.jp/feature/1037>。最後造訪日期:2018年11月18日。
27. 内部通報で配転は無効 最高裁、オリンパスの上告退ける, 日本産経新聞網站, 網址:https://www.nikkei.com/article/DGXNASDG2903D_Z20C12A6CR8000/。最後造訪日期:2018年11月18日。
28. 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律(昭和二十二年法律第五十四号), 參見「公正取引委員会」網站, 網址:
<https://www.jftc.go.jp/dk/guideline/lawdk.html>。最後造訪日期:2018年11月18日。
29. 下請代金支払遅延等防止法, 參見「公正取引委員会」網站, 網址:
<http://www.jftc.go.jp/shitauke/legislation/act.html>。最後造訪日期:2018年11月18日。
30. 奥山俊宏, 2014年10月7日、消費者庁で、公益通報(内部告発)と取材・報道, 公益通報者保護制度に関するヒアリングのために, 網址:
http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/hearing/pdf/141007_siryo2.pdf#search='%E5%B0%8F%E3%81%95%E3%81%8F%E7%94%A3

%E3%82%93%E3%81%A7%E5%A4%A7%E3%81%8D%E3%81%8F%E8%82%B2%E3%81%A6%E3%82%8B++%E5%85%AC%E7%9B%8A%E9%80%9A%E5%A0%B1%E8%80%85%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E6%B3%95’
。最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

31. 別件逮捕，網址：<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%88%A5%E4%BB%B6%E9%80%AE%E6%8D%95>。最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

32. 会社法，網址：http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=417AC000000086#2322。最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

33. 日本の会社の役員，網址：[https://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%BD%B9%E5%93%A1_\(%E4%BC%9A%E7%A4%BE\)](https://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%BD%B9%E5%93%A1_(%E4%BC%9A%E7%A4%BE))。最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

貳、中文資料：

一、論文及研究報告

1. 107 年度法務部廉政署委託研究案，日本公益通報者保護制度之法制與實務研究，研究單位：政治大學，計畫主持人：林良榮，107 年 4 月 25 日。本資料承蒙廉政署提供參考，謹此致謝。
2. 法務部廉政署 102 年度「私部門公益通報者保護法立法研究」委託案期末報告，研究計畫主持人：林志潔。本資料承蒙廉政署提供參考，謹此致謝。
3. 法務部廉政署 101 年度「機關組織內部不法資訊揭露者保護法」立法研究委託案，「揭弊者保護法」立法研究期末報告，研究計畫主持人：李聖潔。本資料承蒙廉政署提供參考，謹此致謝。
4. 陳勇安，勞工「公益揭發」之保護：以日本公益通報者保護法為核心，政治大學法學院碩士學位論文，2012 年。
5. 許恒達，揭弊者保護制度的刑事政策省思，刑事政策與犯罪研究論文集，2015 年 11 月(18 期)，頁 67-84。

6. 簡玉聰，日本公益通報者保護法制實務案件探討：以愛媛縣警搜查費不正支出事件為主要素材，刊於國立高雄大學政治法律學系主編，公益揭發 揭弊保護政策與管理，翰蘆圖書出版有限公司，2017 年 12 月，頁 77-108。
7. 謝開平、楊戊龍，法務部廉政署揭弊者保護法草案評析，刊於國立高雄大學政治法律學系主編，公益揭發 揭弊保護政策與管理，翰蘆圖書出版有限公司，2017 年 12 月，頁 1-39。
8. 汪南均與談，法務部廉政署揭弊者保護法草案評析，前揭書，頁 41-49。
9. 林良榮，論企業內部告發（揭弊）之勞工保護—以日本「公益通報者保護法」為中心，收錄於國立高雄大學政治法律學系主編，公益揭發—職場倫理新趨勢，巨流圖書，2010 年 9 月，頁 110-135。
10. 簡玉聰，日本行政與內部通報相關法律問題探討：以公益通報者保護制度為中心，收錄於國立高雄大學政治法律學系主編，公益揭發—職場倫理新趨勢，巨流圖書，2010 年 9 月，頁 203-239。
11. 李淑如，公司治理之內部組織控制與不法資訊揭露之法制發展，收錄於國立高雄大學政治法律學系主編，公益揭發—職場倫理新趨勢，巨流圖書，2010 年 9 月，頁 23-61。
12. 河凡植，韓國廉政制度（含檢舉）之初探，收錄於國立高雄大學政治法律學系主編，公益社會與廉能政府（公益揭發保護法草案）研討會論文集，巨流圖書，2013 年 10 月，頁 293-318。
13. 楊戊龍、賴恆盈、李淑如、謝開平、簡玉聰，公益揭發保護法草案，收錄於國立高雄大學政治法律學系主編，公益社會與廉能政府（公益揭發保護法草案）研討會論文集，巨流圖書，2013 年 10 月，頁 409-436。

二、期刊

1. 焦點對談，吹哨者保護法法制（一），月旦刑事法評論，2018

- 年3月，第81-110頁。
2. 焦點對談，吹哨者保護法法制(二)，月旦刑事法評論，2018年3月，第111-148頁。
 3. 吳協展，美國私部門吹哨者保護法制之研究，法學叢刊，249期，2018年1月，頁113-133。
 4. 黃銘傑，吹哨者與法令遵循，全國律師，21卷9期，2017年9月，頁28-38。
 5. 黃銘傑，從吹哨者及其保護機制的建置看法遵強化與風險控管趨勢 會計研究月刊，391期，2018年6月，頁81-87。
 6. 王建等，吹哨者之洩密刑責(一)(二)，法務通訊，2873期，106年10月20日、2874期，106年10月27日。
 7. 吳佳蓉，亞洲吹哨者法規制度與實務運之介紹，證券服務，654期，2016年10月15日，頁41-49。
 8. 林子倩、李玉春，公益通報法制之研究—以受僱者權益保障為中心，勞動及職業安全衛生研究季刊，第24卷第4期，105年12月，頁414-432。
 9. 郭大維，沉默未必是金—吹哨者法制之建構與企業不法行為之防範，臺灣法學雜誌第216期，2013年1月，頁46-60。
 10. 陳一銘，論企業內部通報機制，萬國法律第170期，2010年4月，頁83-99。
 11. 陳一銘、李智仁，公司治理與公益通報保護法制，萬國法律第158期，2008年4月，頁106-122。
 12. 葛傳宇，全球揭弊者法制之比較研究，軍法專刊第63卷第4期，2017年8月，頁84-104。
 13. 陳文智，試論「吹哨者保護法制」之引進，全國律師第11卷第6期，2007年6月，頁81-96。
 14. 張天一，「公益揭露人保護法草案」評析，月旦法學第233期，2014年10月，頁275-281。
 15. 林良榮，吹哨者之勞工保護與企業法遵義務—「一例一休」之權利保障與雇主勞動條件明示義務，月旦法學第273期，2018年2月，頁177-196。

16. 李聖傑，吹哨者保護的法制建構，月旦法學第 272 期，2018 年 1 月，頁 155-164。
17. 邱錦添，談食品安全法窩裡反制度，全國律師第 20 卷第 10 期，2016 年 10 月，頁 80-89。
18. 葉銀華，臺灣吹哨者制度的最新發展與建議，會計研究月刊第 387 期，2018 年 2 月，頁 14-19。
19. 葉銀華，引進完整之吹哨者制度，會計研究月刊第 380 期，2017 年 7 月，頁 16-20。

三、網路及其他資料

1. 最高法院 103 年度台上字第 900 號刑事判決。
2. 最高法院 103 年度台上字第 794 號刑事判決。
3. 總統府司法改革國是會議網站，網址：<https://justice.president.gov.tw/meeting/29>。最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。
4. 法務部廉政署 106 年 10 月 26 日新聞稿，網址：[file:///C:/Users/ggg001/Downloads/%E6%B3%95%E5%8B%99%E9%83%A8%E6%A5%AD%E5%B0%87%E6%8F%AD%E5%BC%8A%E8%80%85%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E6%B3%95%E4%BF%AE%E6%AD%A3%E8%8D%89%E6%A1%88%E9%99%B3%E5%A0%B1%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%99%A2%E5%AF%A9%E6%9F%A5%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ggg001/Downloads/%E6%B3%95%E5%8B%99%E9%83%A8%E6%A5%AD%E5%B0%87%E6%8F%AD%E5%BC%8A%E8%80%85%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E6%B3%95%E4%BF%AE%E6%AD%A3%E8%8D%89%E6%A1%88%E9%99%B3%E5%A0%B1%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%99%A2%E5%AF%A9%E6%9F%A5%20(1).pdf)。最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。
5. 法務部廉政署 107 年 6 月 15 日新聞稿，網址：<https://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=518106&ctNode=11648&mp=289>。最後造訪日期：2018 年 11 月 18 日。

非行少年依附關係、社會興趣對
生活適應之相關研究－
以誠正中學學生為例

機 關： 誠 正 中 學
審 查 人 員： 校 長 顏 弘 洛
撰 稿 人 員： 教 務 主 任 鄧 守 剛

目 錄

第一章 緒論	363
第一節 研究背景與動機	363
第二節 研究目的	365
第三節 研究問題	365
第四節 名詞釋義	365
第五節 研究限制	367
第二章 文獻探討	368
第一節 少年非行理論與相關研究	368
第二節 依附理論與相關研究	373
第三節 社會興趣的理論與相關研究	383
第四節 生活適應意涵及相關研究	389
第五節 依附、社會興趣與生活適應之相關研究	396
第三章 研究方法	399
第一節 研究架構	399
第二節 研究假設	400
第三節 研究對象與取樣方法	400
第四節 研究工具	400
第五節 研究程序	407
第六節 資料分析	408
第四章 研究結果	409
第一節 施測樣本概況分析	409
第二節 非行少年依附關係之分析	415
第三節 非行少年社會興趣之分析	418
第四節 非行少年生活適應之分析	420
第五節 非行少年依附關係、社會興趣對生活適應之 相關分析	422
第五章 結論與建議	424
第一節 結論	424
第二節 建議	428
第六章 參考文獻	438

第七章	附錄	447
附錄一	非行少年依附關係、社會興趣對生活適應之相關研究問卷.....	447

表目錄

表 3-4-1	教育程度分類表	401
表 3-4-2	職業等級分類表	402
表 3-4-3	家庭社經地位指數換算方式.....	402
表 4-1-1	家庭人口數之敘述統計量.....	409
表 4-1-2	出生序之敘述統計量	410
表 4-1-3	家長教育程度之敘述統計量.....	411
表 4-1-4	家長職業水準之敘述統計量.....	412
表 4-1-5	社經地位之敘述統計量	412
表 4-1-6	依附關係之敘述統計量	413
表 4-1-7	社會興趣之敘述統計量	413
表 4-1-8	生活適應之敘述統計量	414
表 4-2-1	不同出生序之非行少年依附關係的單因子變異數 分析	415
表 4-2-2	不同家庭人口數之非行少年依附關係的單因子變 異數分析	416
表 4-2-3	不同社經地位之非行少年依附關係的單因子變 異數分析	417
表 4-3-1	不同社經地位之非行少年依附關係的單因子變 異數分析	418
表 4-3-2	不同出生序之非行少年社會興趣的單因子變異 數分析	419
表 4-3-3	不同社經地位之非行少年社會興趣的單因子 變異數分析.....	419
表 4-4-1	不同家庭人口數之非行少年生活適應的單因 子變異數分析.....	420
表 4-4-2	不同出生序之非行少年生活適應的單因子變 異數分析	420
表 4-4-3	不同社經地位之非行少年生活適應的單因 子變異數分析.....	421
表 4-5-1	依附關係與生活適應的單因子變異數分析	421

表 4-5-2	社會興趣與生活適應的單因子變異數分析	422
表 4-5-3	依附關係、社會興趣與生活適應之積差相關 係數矩陣	422

提 要

本研究旨在探討非行少年依附關係、社會興趣與生活適應之關係。有效樣本來自法務部矯正署所屬少年矯正學校—誠正中學之全體學生，共計260人。本研究採用問卷調查法進行資料蒐集，使用之研究工具包括「個人基本資料」、「父母與同儕依附量表」、「社會興趣量表」、「國中學生生活適應問卷」。調查所得資料，分別以描述統計、單因子多變量變異數分析、皮爾森積差相關等統計方法進行分析。本研究的主要發現如下：

1. 非行少年的出生序、家庭人口數、社經地位與其依附關係、社會興趣關聯不大。
2. 非行少年的出生序、家庭人口數與其生活適應有關聯，但非行少年的社經地位與其生活適應沒有關聯。
3. 非行少年的依附關係與其生活適應情形有正相關；其中以「母親依附」與生活適應的關聯最大。
4. 非行少年的社會興趣與其生活適應情形有正相關。
5. 非行少年之依附關係與社會興趣之相關性最高，社會興趣與生活適應之相關性次之，最後是依附關係與生活適應之相關程度。

最後，本研究依據上述的研究結果進行討論，並提出相關建議，以供親職教育、諮商輔導、教學及後續研究之參考。

關鍵詞：非行少年；依附關係；社會興趣；生活適應

Abstract

The main purpose of this study was to explore the relationships among juvenile delinquent's attachment, social-interest, and life-adjustment. The participants were 260 students from Chengjheng high school in Hsinchu, Taiwan.

The data were collected by means of questionnaires, and the employed instruments comprised *Inventory of Parent and Peer Attachment* (Chinese version), *Inventory of Social-Interest*, and *Inventory of Life-Adjustment*. The applied analysis methods included descriptive statistics, one-way ANOVA, and Pearson correlations. The main findings in this study were as follows :

1. The juvenile delinquents' birth order, population of family, and socioeconomic status (SES) was not related to their attachment and social-interest.
2. The juvenile delinquents' birth order and population of family was related to their adjustment. But the juvenile delinquents' socioeconomic status (SES) was not related to their adjustment.
3. The juvenile delinquents' attachment was positively related to their adjustment, and their attachment toward mother had the strongest relation to their adjustment.
4. The juvenile delinquents' social interest was positively related to their adjustment.
5. The juvenile delinquents' attachment and social interest had the highest correlation; the second is the juvenile delinquents' social interest and their adjustment ; final is the juvenile delinquents' attachment and their adjustment.

Finally, after discussion, some suggestions were proposed for parents, teachers, educational authorities, and further studies.

Key words: juvenile delinquent; attachment; social interest; life adjustment

第一章 緒論

本研究主要以非行少年為研究對象，從 Bowlby 的依附關係與 Adler 的社會興趣理論出發，探討其對生活適應之影響。本章首先說明研究背景及動機，並據此提出研究目的與研究問題，繼而介紹本研究涉及之重要名詞，最後再說明本研究之範圍與限制。

本章共分為五節：第一節為研究背景與動機，第二節為研究目的，第三節為研究問題，第四節名詞釋義，第五節為研究限制。

第一節 研究背景與動機

家庭是影響個體人格的搖籃，而家庭中個體互動起始於依附關係。不良的依附關係除了影響個體日後的人際互動外，更影響其發展與適應，所以我們可說家庭教育是啓動全球未來的新引擎。然而，細觀現代的父母，往往因過度工作而犧牲了陪伴家人的時間，也同時失去了經營家庭關係的耐性。脆弱的家庭關係、難以捉摸的變化速度與方向，造就了焦慮的父母、疏離的親子關係，新的下一代因此而適應不良，變得無所適從。依據「依附理論」(attachment theory) 觀點，個體早期與照顧者（通常是母親）的互動經驗，會影響其對自己的看法，亦會影響其對別人之觀感，進而影響日後其於人際關係中與別人的互動方式，及其對人際關係的期望 (Bowlby, 1969)。

依附關係良好的家庭，會提升孩子將來的生活適應能力。金繼春 (1988) 的研究發現，個人早期良好的依附關係，具有促進其自我信賴、自主性發展、自信、自我接受及日後社會和情感關係發展等功能。因此，個體從嬰兒發展至青少年及成人期，其認知、情緒、行為仍與依附關係有著重要的關聯。孫世維 (1994) 的研究發現，青少年早期對父母仍維持相當正向的情感依附，而此情感依附將提供個體安全感需求的滿足，並影響青少年的適應情形。家庭中的依附關係若具溫暖、安全且信任的特質，屬於安全依附者，其在人際或社會關係中較有自信、更能表達，認為別人是可信任、可依賴的，對世界持有正向看法，其社會適應較佳 (Bartholomew & Horowitz, 1991; Collins & Read, 1990; Kerns & Stevens, 1996)，也較常使用自我坦露、反映、同理、傾聽、與合作解決問題策略 (許瑞蘭, 2001)。

良好的依附關係培養孩子與人相處的能力，提高孩子的社會性行爲。劉劭純（2002）曾提出：擁有安全依附關係的幼兒在與其他孩子或成人在一起時，會表現出較高的合作性、較爲友善、也較爲外向不自閉；同時在同儕相處上會表現出較多且有效的社會行爲，亦較容易在遊戲中被其他同儕視爲好的朋友以及夥伴。

依 Adler 的看法，「社會興趣」是人類內在的一種潛能，不僅包括對團體或社會的認同與移情作用，而且還包括一種追求理想社會的意願，這是自我的創造力所發揮的作用。如果每一個人都有移情與認同的心理作用，則對自己、對他人、對環境，均能作出明確的認識與判斷，就能產生正常的情感與健康的心理（陳昭雄，1970；Lundin，1989）。

研究者在少年矯正學校—誠正中學服務近 20 年，據長期與非行少年互動之經驗發現，這群非行少年缺乏社會興趣，且均顯現「對己不克制，對人不感激，對事不盡力，對物不珍惜，挫折容忍度低」之特質。

若能瞭解非行少年的社會興趣發展，在矯正教育中提高非行少年的社會興趣，則非行少年在日常生活中應當會顯現出較多的合作行爲，這樣不只有助於健全人格的發展，更有益於人與人之間和諧關係的建立，進而可以改善非行少年的同儕關係、親子關係與師生關係。

究竟是什麼原因導致成長中的少年產生非行呢？許多研究者都曾探討非行少年的成因，例如：有從巨視社會控制及微視社會控制探討者（侯崇文，1996）；有從家庭觀點探討者（侯崇文，2001；黃俊傑、王淑女，2001；洪雪雅，2004；劉俊良，2002）；有從同儕關係探討者（李君儀，2004）；有從學校因素探討者（黃軍義、謝靜琪，2001）。凡此種種都是爲了探究少年產生犯罪行爲的原因，消極的目的是預防已有非行者再犯，積極的目的則是預防少年產生非行。本研究欲從非行少年依附關係與社會興趣之角度，瞭解其生活適應情形，消極地希望能夠瞭解影響少年非行的原因，積極地希望能夠提升他們出校後的生活適應能力，真正降低再犯，達到預防與矯治的效果。

綜上所述，矯正教育最終的目的，爲增進非行少年的生活適應能力，真正融於社會，避免其再犯。本研究乃以非行少年爲對象，探討

在不同背景變項下，其依附關係、社會興趣對生活適應之影響，希望此研究結果能提供充分的訊息，作為日後親職教育、諮商輔導及矯正教育之參考。

第二節 研究目的

本研究乃以非行少年為對象，探討其依附關係、社會興趣對生活適應之影響，茲依據上一節的研究動機，將本研究的具體目的歸納如下：

- 一、了解非行少年在不同背景變項下，分別與依附關係、社會興趣與生活適應是否有顯著相關。
- 二、探討非行少年依附關係對生活適應是否有顯著相關。
- 三、探討非行少年社會興趣對生活適應是否有顯著相關。
- 四、分析非行少年之依附關係、社會興趣對生活適應之影響是否顯著。
- 五、歸納研究結果，提出相關建議，以供親職教育、諮商輔導及矯正教育之參考。

第三節 研究問題

根據上述的研究目的，本研究所探討研究問題，茲分述如下：

- 一、不同背景變項之非行少年，分別與依附關係、社會興趣與生活適應之相關程度為何？
- 二、非行少年依附關係對生活適應之相關程度為何？
- 三、非行少年社會興趣對生活適應之相關程度為何？
- 四、非行少年之背景變項、依附關係與社會興趣對生活適應之影響程度為何？

第四節 名詞釋義

一、非行少年 (Juvenile delinquent)

非行少年即一般犯罪少年，民國 86 年 10 月立法院修訂之「少年事件處理法」中所稱少年為十二歲以上十八歲未滿之人，觸犯刑罰法律之行爲者，即為少年犯。我國少年犯罪行爲之界定，以少年事件處理法第二條之規定為準，犯罪少年指有觸犯刑罰法令之行爲者，刑罰

法令包含普通刑法、特別刑法與其他法令。

少年法院可依據審理結果裁定是否交付保護處分，保護處分包含：

- (一) 訓誡，並得予假日生活輔導；
- (二) 交付保護管束並得命為勞動服務；
- (三) 交付安置於適當之福利或教養機構輔導；
- (四) 得令感化教育處所施以感化教育。

而本研究所指之「非行少年」為受感化教育處分之少年，指少年矯正學校—誠正中學之收容人。

二、依附關係 (Attachment)

依附 (attachment) 最初的定義乃由 Bowlby (1969) 所提出，原指嬰兒與主要照顧者 (principal caregiver) 之間所建立的持久、堅固的情感聯結 (affectional bond)。依附關係是指嬰兒與依附對象之間強烈而持久的情感關係 (Bowlby, 1982)。本研究所指之依附關係，係指受試者在紀怡如 (2002) 改編之「父母與同儕依附量表」中的得分情形。量表內容包括「父親依附」、「母親依附」及「同儕依附」三個分量表，每個分量表均包括信任、溝通與疏離三個重要的因素。當受試者在信任和溝通這兩個因素的得分越高，且在疏離因素的得分越低，則表示受試者知覺之依附關係的品質越佳。

三、社會興趣 (Social-interest)

根據阿德勒的社會興趣理論係指個人能超越自我，以認同和關懷他人的需求，在處理社會事件和願意追求美好未來的態度。本研究是以受試者在李文欽 (2003) 「社會興趣量表」中的得分情形。量表內容包括「自我」、「愛」、「工作」、「社會」四個分量表，以每個分量表上的得分情形為指標，得分越高表示社會興趣越高；得分越低表示社會興趣越低。

四、生活適應 (Life-adjustment)

生活適應乃指個人為了與其生活環境保持和諧狀態所表現的各種反應 (張春興, 1989)。在本研究中，係以莊榮俊 (2001) 改編的「國民中學學生生活適應問卷」上之得分而言，包括個人身心、家庭生活、學校生活及社會生活等四個層面，呈現於問卷第三部份，此四

個層面得分越高，表示生活適應的越好。

第五節 研究限制

本研究以少年矯正學校—誠正中學學生為研究對象，並透過量表進行問卷調查，旨在探討非行少年依附關係、社會興趣對生活適應之影響。以下分別就本研究之研究對象，及研究變項之限制加以說明。

一、研究對象推論之限制

本研究受限於人力、物力，因此無法對全國之非行少年進行全面性普查，僅以誠正中學之學生為研究對象，並以立意抽樣的方式進行問卷調查。本研究結果無法代表不同犯行程度之所有非行少年，亦無法類推至非行少女。

二、研究變項之限制

影響生活適應之因素者眾，無法一一羅列，本研究僅以個人背景變項、依附關係與社會興趣為研究變項，探討其對非行少年生活適應的影響，其他可能的因素並未羅列其中，尚待後續進一步的研究探討。

三、研究工具之限制

本研究採問卷調查的方式進行研究，無法完全控制標準化情境與受試者作答的心態，可能有填答不實之虞，故研究結果必定有誤差存在。此外，本研究採量化方式進行探討，無法深入了解非行少年之內在心理動力與歷程，亦無法證實其因果關係。

第二章 文獻探討

本章主要在探討與本研究相關之理論與文獻，以此作為研究之理論基礎，並提供日後實證調查結果討論之依據。本章共分為四節，第一節將探討少年非行理論與相關研究，第二節探討依附的理論基礎與相關研究，第三節探討社會興趣的理論基礎與相關研究，第四節探討生活適應之意涵及相關研究，最後第五節整理依附關係、社會興趣對生活適應之相關研究。

第一節 少年非行理論與相關研究

本節欲針對少年犯罪之理論進行文獻探討，並整理少年非行行為之相關因素研究。

一、少年非行理論

犯罪學理論學派眾多，橫跨眾多領域，包含犯罪生物學理論、犯罪心理學理論、犯罪社會學理論，甚至整合的理論，各領域皆提出不同的假說及學理依據，各因素之間息息相關，牽一髮而動全身，端視切入與介入的為點、線或為面，是微觀或為巨觀。人不能脫離環境而單獨存在，個人因素、家庭因素、學校因素、社會因素、同儕因素與文化因素的作用力交互相乘，影響力不容小覷。

以下將針對少年非行相關之理論體系進行文獻探討：

(一) 家庭動力論 (Theory of family dynamics)

西方學者 Newman 和 Ferracuti (1977) 主張「如果個體處於一個病態的家庭，而親子關係不佳時，將導致不良的社會化，而終致促成少年非行犯罪行為」(黃富源，2002)。家庭是蘊育個體人格的搖籃，家庭動力影響著少年將來是否能夠適應良好。

(二) 歸因論 (Attribution theory)

歸因論認為假如少年對行為原因產生錯誤信念，亦即歸因偏誤，不認為自己所做的不當行為有錯，或是習於將自己的錯誤行為責任歸咎於別人時，容易步向犯罪卻不思己過。張景然 (1992) 以社會心理學中的歸因理論來解釋少年犯罪行為：

1. 自我歸因：

人們會藉由觀察自己在不同外在壓力環境下的行為而獲知自己的態度，並非藉由對內在感受的反省。

2. 錯誤歸因：

當個人對自己的內部狀態感到模糊不確定，或是個人不在意自己做出什麼樣的反應時，會使個人把真正引發行為的因素錯誤地歸因到其他似是而非的原因上。

3. 一致歸因：

個人傾向選擇和他人先前行為模式一致的因素作歸因，即當別人的行動和我們以前對他的行為模式相一致，我們會相信此種行為表現乃是個人人格特質上的原因，如果別人的行為方式和以往不同，且是新行為時，我們傾向相信此為情境因素。

(三) 社會學習論 (Social learning theory)

社會學習論導源於學習心理學中之聯結論，Bandura 首先加以倡導的，他認為個體的行為是個人與環境互動的結果。Bandura 認為人類學習的來源有三，分別是家庭、同儕及媒體。個體在行為的學習過程中，是否會產生攻擊行為端賴個體受賞罰、自我控制、對自己行為結果的預見及外在模仿對錯的認同而決定，如果個體在學習過程之上述四種經驗中均有利於攻擊行為則個體將傾向於攻擊犯罪行為，反之則抑制而不產生犯罪行為（張景然，2001）。

(四) 情緒衝突論 (Theory of emotional conflict)

情緒衝突論認為個人在幼年的成長過程中，若父母的養育方式正確，則個人的社會化良好，可以發展出健全的超自我，故足以促成成熟的順從行為而不會產生犯罪行為。但是反之，個人的原始性驅力（本我），也會在父母養育方式不當的情況下，產生不良的社會化，使其自我功能有缺陷，超自我發展不良，終至產生不成熟的犯罪行為（黃富源，2002）。如果個人幼年的成長過程中經歷不適當的對待與養育，可能歷經較多的情緒衝突，無法控制原始之驅力而衍生

犯罪行爲。

(五) 認同理論 (Identity theory)

學者 Erikson 指出，許多少年在成長當中經歷了生活危機，這些危機使他們感受到情緒的困擾及角色扮演之不確定感，爲了解決這些危機，許多少年達到自我認同 (ego identity) — 即清楚「我是誰」與「將來要做什麼」。然而某些少年卻不能適當地處理其角色衝突之問題而產生了角色模糊 (role diffusion)、受制於人之現象，甚至迷失自己。根據 Erikson 之見解，自我認同與角色模糊之衝突在認同危機 (identity crisis) — 即「個人檢視內在價值及生活角色扮演時所產生之混淆狀況」之促使下，更加惡化 (楊士隆，2001)。認同失敗角色混淆的狀況下，少年的自我概念式混淆不清的。

(六) 認知理論 (Cognition theory)

認知涉及記憶 (memory)、想像 (imagery)、智力 (intelligence) 與推理 (reasoning) 等概念，認知理論倡議者指出，偏差、犯罪行爲與個人認知、思考密切相關。楊士隆 (2001) 曾整理國外學者之研究結果發現罪犯常具有不合乎邏輯、短視、錯誤、不健康之人生價值感等偏誤之認知型態，以及未能注意他人之需求，缺乏時間感，不負責任之決策，認爲自己是受害者等想法。

除了以上理論外，國內外學者亦發表許多少年非行成因探討之相關文獻，部分犯罪心理學者認爲少年犯罪成因主要是人格特質因素。Keniston (1970) 探討青少年行爲問題時指出，具有疏離症狀的人格因素包含不信任他人、悲觀、怨恨、自我中心、焦慮、人際疏離、社會疏離、自我侮辱、文化疏離、不安定、多疑、化外之人、無結構的宇宙觀等。許春金 (1999) 歸納國內外青少年偏差行爲之實徵研究結果認爲：

1. 少年犯的自我功能 (如生理自我、心理自我、倫理自我、社會自我、家庭自我、自我認同、自我滿意、自我行動等) 較一般少年更不健全、不確定，更趨於消極扭曲；

2. 少年犯的怨恨情緒與焦慮情緒較一般少年更高；
3. 少年犯之攻擊性及攻擊需求較一般少年為高；
4. 少年犯的自我克制與動機延後實現能力較一般少年更差；
5. 少年犯較一般少年更趨於極端外控取向；
6. 少年犯的刺激尋求、外向化、好奇心、冒險性、求樂取向等特質，均較一般少年高；
7. 少年犯較一般少年具有更多的偏差行為價值觀；
8. 少年犯之學習困擾較一般少年更高，其學行成績更為低劣；
9. 少年犯之偏差價值觀較一般少年更高。我們可以推諷少年犯罪與其人格特質、自我概念、負向情感、外控歸因與世界觀有關。

統整以上文獻探討，不同理論對少年犯罪提出不同的解釋架構，也發現犯罪者有一些共同的特徵。非行少年的幼年經驗經常是不愉快的，生長於病態家庭，擁有較不良之親子關係，容易產生不良的依附關係。父母養育正確才有可能發展良好的社會化功能，培養社會興趣，不良的家庭成長環境意味著個體的依附關係品質不佳，幼年經歷較多不當對待與養育者容易產生較多、較強烈的情緒衝突，如無獲適當之調適，造成個體化的危機，生活將難以適應，容易產生犯罪行為。

二、少年非行之相關研究

國內少年非行的相關研究論述非常豐富，以下就與本研究相關之少年非行研究進行探討。

李雅齡（1987）以法務部矯正署桃園少年輔育院的 75 名男性少年為犯罪少年組，大臺北地區 250 名在學少年為一般少年組，進行青少年偏差行為形成過程的探討，發現犯罪少年組較一般少年組傾向自我標籤，消極的自我概念、認同偏差及偏差行為較多。犯罪少年組的自我標籤與自我概念、偏差認同、偏差行為間，均有顯著正相關。

（顧英蕙，2000）進行影響青少年再次犯罪之因素初探，以臺灣臺中地方法院接受保護管束及法務部矯正署彰化少年輔育院接受感化教育再犯青少年 21 名進行深度訪談，並根據訪談資料做編碼分析，研究結果發現再犯青少年的自我概念低落，對自己的看法負向，其生活經驗包括「外晃的休閒方式」、「逃離的生活型態」及「無聊的生活觀」，且對自身的犯罪缺乏改變的自覺與能力。

朱儀玲(2003)邀請臺灣嘉義地方法院接受保護管束及明陽中學接受矯正教育的5名少年參與研究,透過自我敘說的方式瞭解犯行青少年之自我認定,研究參與者述說許多不愉快的經驗,包含父母不當教養、受到嚴厲責打、帶給別人壞印象等,主要圍繞著「權力」與「愛」兩大主題進行敘說。其自我認定中常依存著「靠自己」、「壞才能保護自己」的信念。

蘇恆舜(1998)以臺北縣新莊市、板橋市(現新北市新莊區、板橋區)的410名受保護管束少年為研究對象,民國85、86年以「大臺北地區少年發展問卷」進行問卷調查,問卷的內容包括學校、家庭、朋友、生活型態、行為、性格、壓力事件、生活環境、自陳生理症狀、自陳心理症狀、自陳被害經驗、自陳偏差行為、自陳官方接觸等,並與「警政刑案統計電腦查詢系統」中的犯罪紀錄作比較。結果發現「父親虐待」、「母親虐待」、「外控取向」、「非行朋友」、「官方接觸」等與少年再犯次數呈正相關,亦即遭受父母虐待、性格外控、朋友亦犯罪、常跑警局和法院的人比較容易再犯,而「自我克制」、「生活環境」、「初犯年齡」、「生活型態」等與少年再犯次數呈負相關,也就是自我克制能力低,生活環境差、初犯年齡低、無就學或就業、無正當休閒娛樂的人比較容易再犯。

郭從吉(2001)研究犯罪青少年的非理性信念、內外控人格特質與生氣情緒關係,採問卷調查法,以誠正中學、法務部矯正署桃園少年輔育院、法務部矯正署彰化少年輔育院等矯正機構接受感化教育的青少年,及明陽中學經少年法庭裁處刑事徒刑的青少年為研究的主要對象,並另抽取13所南部地區之國中、高中職的學生進行比較,研究發現犯罪青少年的非理性信念顯著較一般青少年為高,且犯罪青少年的內外控人格特質較一般青少年更傾向於外控。

周秀妹(2004)進行再犯少年世界觀內涵及其再犯行為之探討,以三位接受保護管束的少年進行深入訪談,詮釋訪談內容發現少年認定他屬於「壞」的類屬,僅能與相同類屬的人往來,護衛同類屬的朋友與攻擊欺侮是其生活的行動法則。再犯少年世界觀的形成經驗包含:不完整與動盪的家庭成長經驗中,變動與不充分的家庭照顧與養育、長期激烈衝突與破裂的父母關係、爸爸不當的管教、只被管但不

能表達意見以及漠視困境等。

無論是量的相關研究，或是質的訪談研究，非行少年常有負向的自我概念，他們大多看輕自己，認為別人也是如此看待他們。非行少年通常有受虐或被忽視的兒時經驗，產生較多的負向情感，例如生氣情緒，也有較多不愉快的經歷，例如被虐待或不當管教。他們的世界觀認為他人和世界是不友善的、無法掌控的，自己常是犧牲者，採取逃離、被動的生活型態，他們重視之物是「權力」和「愛」。他們多屬於外控特質，非理性信念較一般少年高，擁有「自己是壞的」、「壞才能保護自己」的錯誤信念。

第二節 依附理論與相關研究

一、依附的定義

心理治療家 John Bowlby 發現適應不良與偏差行為的兒童及青少年，多曾經歷到與母親長期分離的情形，他認為實際生活的經驗是造成情緒異常的原因，且兒童幼年的家庭經驗、和父母親的互動關係，對兒童的人格發展扮演著相當重要的角色。在觀察和瞭解兒童對與母親分離的反應，和分離對兒童所產生的情緒影響後，Bowlby 試圖尋求一個理論，以解釋含括他所看到的現象（王碧朗，2001）。因此 Bowlby (1958) 首先採用此名詞表達個體與親密伴侶之間的情感性聯繫，而後將依附定義為嬰兒與照顧者之間所建立的情感連結（affectional bond）。Maier (1994) 和 Hughes (1997) 指出依附係個體與他人間一種特定連結的情感，且通常需要隨著一個特定關係下而相互展開的。

Bowlby (1969) 嬰幼兒對母親若能擁有安全堡壘的依附關係，則更能嘗試探索、接觸四周的環境，並將以此時期與他人交往的經驗為基礎，建立起對未來人際關係的期望（黃堅厚，1999）。Ruseil (1996) 提及早期依附關係所導致的依附風格會持續影響個人未來的親密關係，所以瞭解早期依附關係的影響，是決定成人親密關係的重要角度（林佳玲，2000）。

綜合上述，依附關係是嬰兒與依附對象之間強烈而持久之情感連結關係（Bowlby，1982）。嬰幼兒與依附對象之間不同的互動，對其

會產生不同的依附關係，透過個體內在運作模式的操作，個體會帶著此種依附關係長大，進而漸漸轉向周遭的朋友，或是親密關係中的伴侶，因此嬰幼兒時期的依附關係，會影響日後的人際關係與親密關係。

二、依附的理論基礎

(一) 心理分析論

心理分析論由 Freud 提出「口腔期」的需求滿足，由餵食所形成一種心理上依賴的情感依附關係，會成為往後與他人建立關的基礎 (Ainsworth, 1969; 許瑞蘭, 2001)。Freud 認為，母親在餵食過程中，持慷慨而輕鬆的態度，使嬰兒獲得口腔需要的充份滿足，嬰兒與母親之間必能發展出安全的依附關係 (蘇建文, 1991)。

(二) 社會學習論

社會學習論同樣以幼兒時期的餵食來解釋，但偏重在操作制約的原則上，認為照顧者與嬰兒間的互動是一種互相強化並控制對方的行為，照顧者與食物、親密接觸刺激連結，或成為增強物 (Ainsworth, 1969)，因此依附行為是一種親子雙方互為強化的相互依附 (許瑞蘭, 2001)。

(三) 認知論

認知論的學者認為嬰兒社會依附的發展建築在認知發展的基礎上，Barry (1974) 曾發現，社會依附行為出現的時間與嬰兒對物體恆常性發展的時間不謀而合，都在七至九個月之間，研究結果證實了認知論的觀點 (蘇建文, 1991)。

(四) 動物行為論

動物行為學家持進化論的觀點，早期的動物生態學家觀察家禽發現了「銘印」的追隨行為，這種行為一生下來即有不須學習自然發生，Lorenz (1937) 認為這是種族的世代遺傳與進化，Bowlby (1969) 發現依附行為也出現嬰兒與母親的互動裡 (蘇建文, 1991)。

(五) 自我心理學

自我心理學家則認為當嬰兒的自我功能轉變成可以區別「我」與「非我」時，才會主動去認知外在世界，區分他

人，與母親產生依附（黃于娟，1994）。自我心理學著重個人與客體之間的互動關係，所謂的「客體」（object），意指個人生活中的重要他人和自己。客體的存在是藉由個人的知覺與經驗，並透過心理表徵的方式反映出來（Liebert, R.M., & Liebert, L.L., 1998），因個人與客體間的互動關係將影響內化的客體表徵，形成對自己與他人的內化形象，此觀點與（Bowly, 1988）所提之「內在運作模式」相似（許瑞蘭，2001）。

（六）系統理論

系統理論透過研究發現：不同的動物的幼兒和母親長時間分離時，都會有相同的行為反應出現，包括強烈高頻率的叫聲、毫無目標的亂竄、自我舔舐的動作、退怯和冷淡無感情等基本的行為反應（郭啓瑞，2005）。而 Hofer 在 1987 年之研究發現，在一系列小老鼠和母鼠分離的反應研究中，亦得到相同的結果。Hofer 進一步指出：由於有相似機制之緣故，所以即便是不同的哺乳動物，在母親和幼兒間，彼此互惠調適的複雜內在歷程一但受到了阻礙或干擾，也會產生相同的基本行為反應。因此，系統論者強調依附是個體與主要照顧者間一種互惠調適的內在歷程，且不同的物種對於外在的干擾，都會產生相同的行為反應。

（七）客體關係理論

個體化需要在支持、接納、同理、關懷的親子關係中發展。Liebert, R.M. 和 Liebert, L.L. (1998) 就強調在「在回轉期」(rapproachment)，母親所提供的支持與肯定能夠讓幼兒真正個體化，換言之，個體化的發展需要以安全依附為後盾。因此，依附理論中所強調的「依附關係品質」與客體心理學所強調的「個體化」，兩者具有相輔相成的關係，亦即，安全的依附關係可讓個體與重要他人分離，並促進個人個體化的發展（Rice, 1995）。這種「自我」與「他人」的概念即是依附關係所內化而成的「內在運作模式」，這兩個理論都提出依附行為與關係的成形要件，是需要對「自我」

和「他人」的界線有清楚的認知，之後才會產生情感上的依附關係與行為，能與特定對象維持安全的情感連結，同時又不失去自己，這不但影響了對日後人際互動問題解決，也為個體提供了基本行為模式（許瑞蘭，2001）。

Freud 是第一個引導我們注意親子互動歷程的學者，之後 Erikson 與學習論學者，繼承心理分析論的研究，使人了解照顧者在嬰兒情緒發展上所扮演的重要角色，嬰兒認為提供舒適的照顧者是可信任與令人喜歡的，進而發展出對照顧者情感的連結，動物行為學家雖然認同學習論的觀點，但是他們更加注意到嬰兒本身具有與生俱來的行為特徵，有利於社會依附關係的發生，而認知論的貢獻，在於告訴我們社會依附關係的建立，是與嬰兒認知發展息息相關，每一種理論都幫助我們對於社會依附發展有較完整的了解（蘇建文，1991）。

自我心理學認為個人與客體間的互動關係將影響內化的客體表徵，形成對自己與他人的內化形象，著重個體和客體之間的互動關係，系統理論也將母親與幼兒之間的動態歷程視為互惠調適的內在歷程，而客體關係理論認為個體與主要照顧者分離的過程將促進個體「個體化」的發展，讓個體對「自我」和「他人」的界線有清楚的認知，之後才會產生情感上的依附關係與行為，能與特定對象維持安全的情感連結，同時又不失去自己。無論站在哪個理論背景的土地上去看依附關係，都認為依附是一連串個體與主要照顧者間的互動關係與互動品質將影響個體往後的人際與生活適應，因為依附關係將形塑其未來的基本行為模式。

三、依附的類型

不同的學者根據其研究建構出不同的依附類型的分類，下面就依附類型做一整理：

（一）Ainsworth 的分類

根據 Bowlby 的理論，Ainsworth (1979) 設計一個「陌生情境」(the strange situation) 實驗，該實驗在標準的實驗情境運用自然、長期的調查探討出生第一年嬰兒與母親的依附關係。實驗結果將嬰兒的依附類型區分為三類：

1. 安全型：

安全依附型嬰兒視母親為安全堡壘，與母親共處時會主動探索環境，也能與陌生人愉快相處。

與母親分離時，會顯得焦躁不安；但與母親重聚後，緊張情緒會緩和下來，露出愉悅表情，並主動接近母親尋求接觸與慰藉（Bartholomew & Horowitz, 1991）。

此類型孩子經驗到的是照顧者能提供安全的基礎，使其自由探索環境，加上其又會主動尋求照顧者之撫慰，最後能形成一個「值得被愛」和「有能力」的自我價值觀。

2. 不安全—逃避依附型：

逃避型嬰兒與母親及陌生人共處時，對陌生人不會特別害怕，母親離開時，嬰兒只出現稍許不悅，並不會哭鬧；母親返回時，其通常會不理母親或是掉頭離開，逃避與母親互動（莊麗雯，2002）。

此類型孩子早期經驗到的是自己的需求被拒絕，不能得到照顧者之重視，其自我模式是「孤獨」與「不被需要」，其認為人是不可信任的、拒絕他的。

3. 不安全—矛盾依附型：

矛盾型嬰兒與母親相處時會纏著母親不肯探索新環境，並會害怕陌生人在場；母親離去時，他們會哭鬧不休，情緒顯得非常不安與苦惱，可是與母親再重聚時，卻又表現出矛盾的情感，一方面尋求與母親接近，另一方面卻又顯現出憤怒的情緒，拒絕和母親接觸（紀怡如，2002）。

此類型孩子經驗到的是照顧者的反應不一致，其自我模式是「不確定」與「害怕」，因此，矛盾型孩子通常是既渴望與照顧者親近卻又表現出生氣、抗拒等行爲。

（二）Main、Kaplan 和 Cassidy 的分類

Main、Kaplan 和 Cassidy（1985）從個人對依附經驗之反應，將依附型態分為自主依附型（autonomous）、忽視依附型（dismissing）、過度依賴依附型（preoccupied）、未

解決依附型 (unresolved) 等四種型態，以下就各型態之內涵分述如下 (蔡秀玲, 1997; 陳金定, 1998; 歐陽儀, 1998):

1. 自主依附型:

此類型的人與父母之依附關係是安全的、支持的且少敵意的。會珍惜自己的依附經驗與依附關係，即使曾被父母拒絕、虐待，也會原諒他們。願意反思過去經驗對自己人格發展有何影響，此與 Ainsworth 之「安全依附型」相似。

2. 忽視依附型:

此類型的人認為依附經驗並不重要，被回憶起的事件間相互矛盾，回憶內容缺乏情緒反應，但接受訪談時卻強調自己有正向之依附經驗。與父母的關係常是拒絕的、要求的，與人疏離且有敵意的。此與 Ainsworth 之「逃避依附型」較接近。

3. 依賴依附型:

此類型的人過度重視早期依附經驗，但回憶的事件零散或不相關，一方面過度依賴父母親，另一方面對父母親有強烈憤怒。此與 Ainsworth 之「矛盾依附型」類似。

4. 未解決依附型:

此類型具有以上三種類型之特性，當談論到喪失或創傷時，後設認知之監控系統會出差錯；當討論到心愛的人死亡或自己被虐待的經驗時，此種差錯會更亂而不知所措，亦即對這些過去經驗，其會產生不理性想法並予以否認，且常會感到害怕或有罪惡感。此為 Ainsworth 分類中未提及的。

(三) Bartholomew 和 Horowitz 的分類

Bartholomew 和 Horowitz (1991) 根據 Bowlby 的內在運作模式，將自我及他人分為正向與負向兩個向度，發展出以下四種依附類型，其內在運作模式影響兒童日後之人際關係，茲將各類型依附模式之主要內涵說明如下：

1. 安全型 (secure) :

對自己及他人均有積極正向之看法，覺得自己有能力愛人，與他人相處時，會樂於和別人分享，能在關係中尋求親密，但不會失去自主性。

2. 過度依賴型 (preoccupied) :

認為別人的觀點比自己積極正向，別人樣樣比自己行，自己什麼都不好，且時常擔心別人不重視他，在人際關係上顯得十分依賴。此類型的人會依賴他人的接納以肯定自己，渴求親密關係，但卻害怕被拒絕。因此他們追尋極端的親密，極需他人之贊同肯定。

3. 拒絕逃避型 (dismissing avoidant) :

此類型的人對自己有積極正向的看法，重視自我的獨立感，不喜歡依賴別人，也不喜歡被依賴。逃避和他人維持親密關係，以保護自己免於失望。

4. 害怕逃避型 (fearful avoidant) :

此類型的人對自己與他人皆持負面看法，在人群中會害羞、沒有自信、沒有安全感，渴望與人建立親密關係，但又無法完全信任他人或依賴他人，擔心與他人太接近會受到傷害。因為害怕被拒絕，所以逃避與他人建立親密感，以保有自己之獨立感。

綜合以上研究之發現，無論選擇何種依附之分類型態，擁有安全依附者較能建立良好的人際互動，有較佳的人際適應能力，能夠面對生活中愉快的與不愉快的事件。不安全依附者較缺乏安全感及適當的人際互動能力，經常以忽視、逃避或防衛的方式來面對依附需要，並以此種方式處理其日常生活事件。

依附關係之形成，來自早年與母親接觸的經驗，以及與其他家人之互動方式，加上與家人以外的人群相處經驗學習而來。除非有重大之轉變，否則此早年經驗，將形塑成個體固定的依附型態，影響個體的人際互動與生活適應。

四、依附的測量

隨著依附相關研究的發展，目前已累積發展出不同的測量方法，

茲簡要整理敘述如下：

(一) 陌生情境測驗法

Ainsworth、Blehar、Waters 和 Wall (1978) 設計一套包含八個步驟之標準化實驗程序，以觀察幼兒與母親分離及分離後再重聚，幼兒行為及情緒上之反應與表現，根據幼兒對依附對象不同反應之特徵與特質，將依附類型分為安全型依附 (secure attachment)、不安全—矛盾型依附 (ambivalent attachment)，及不安全—逃避型依附 (avoidant attachment) 三類。

陌生情境測驗只適用於一歲至二歲幼兒，操作過程繁瑣費時，依附類型的分配又不平均，且不易蒐集大量資料，只能從事小樣本之研究。目前國內也有不少研究者使用陌生情境測驗法，來進行幼兒依附關係的研究 (丁心平，1989；蘇建文、丁心平、許錦雲，1991)。

(二) 依附關係 Q 分類法

Waters 和 Deane 於 1985 年參酌依附理論與相關研究，為一至四歲大之學步階段兒童評量其依附關係品質，而發展出 Q 分類法，觀察者能較快速的評量依附分數以及可比較發展上之變化。

國內學者也曾引用依附關係 Q 分類法，進行幼兒依附關係之研究 (黃凱倫，1991；蘇建文，1993；涂妙如，1994；龔美娟，1994；蘇建文、龔美娟，1994；黃凱倫、蘇建文，1994)。

(三) 重聚行為觀察法

Main 和 Cassidy 於 1987 年設計出針對每個孩童重聚行為反應之九點量表。適用於三歲半至八歲之兒童，兒童與母親進入觀察室，與一個成人玩伴玩十分鐘後，母親離開觀察室一個小時，由兒童繪製家庭圖，並進行半結構式晤談，再讓兒童與母親重聚，拍攝親子互動情形，最後再進行依附關係之評量。經由此測驗可將兒童之依附關係分為四類：安全—信任、不安全—逃避、不安全—矛盾與不安全—控制

(Cassidy, 1990)。

國內學者曾採用重聚行為觀察法進行幼兒依附關係研究的有黃凱倫(1991)、蘇建文和黃迺毓(1993)、黃凱倫與蘇建文(1994)。

(四) 黃惠玲與吳英璋編製之兒童依附行為量表

鑒於國外所用之測量較費時費事，於是黃惠玲與吳英璋(1992)兩位學者依據 Bowlby 之依附理論及 Ainsworth 等人(1978)之研究結果，以半結構式問卷與 45 位母親晤談，再依晤談內容編製成依附行為量表，適用於一至三歲兒童。其中，一歲組有 137 題，兩歲的組有 132 題，三歲組有 130 題。依據因素分析結果，將此量表分為三個因素：安全依附因素(表示幼兒對母親的正向趨近行為)、遠避因素(表示幼兒對母親的負向趨近行為)以及曖昧因素(表示幼兒在壓力情境下，出現對母親的正向趨近行為)等。

(五) 青少年依附關係自陳量表

「父母與同儕依附量表」為 Armsden 和 Greenberg 於 1987 年根據 Bowlby 之依附理論編製而成，主要在測量青少年知覺與父母、同儕關係中之正、負向情感及認知向度，尤其是這些對象所提供安全感的程度。在此測驗中，信任、溝通與疏離是依附關係中的三個重要因素。

國內學者楊淑萍(1995)曾修訂「父母與同儕依附量表」，進行高中職學生依附關係之相關研究；蔡秀玲(1997)、許明松(1997)亦曾修訂此量表，對國內大學生的依附關係做相關研究；楊芳彰(1997)重編此量表作為測量學童依附關係之用；而歐陽儀、吳麗娟(1998)修訂 IPPA 的「母親依附分量表」，作為研究教養方式與依附關係代間傳遞模式研究之工具；劉宗幸(1999)將楊芳彰(1997)之量表再修訂成「父親依附量表」和「母親依附量表」為兩個獨立的量表；許瑞蘭與紀怡如(2002)則共同修訂楊芳彰(1997)之量表，而張芝鳳與張秋蘭(2000)也共同修訂楊淑萍(1995)之量表，作為測量國中學生依附關係之用。

（六）成人依附晤談法

成人晤談法是由 Geogre Kaplan 和 Main 所發展出測量成人依附之研究工具（楊芳彰，1997），此晤談工具將研究對象擴及青少年晚期至成人階段，對 20 歲以上之成人進行半結構式的訪談，由 15 個問題組成，問題焦點主要在個人早期之依附經驗，以及對日後發展所造成的影響，為評估成人依附風格相當有效之工具。

成人依附晤談法將依附類型分為四類：安全—自主型（secure-autonomous）、摒棄型（dismissing attachment）、沈溺型（preoccupied / enmeshed / entangled）及未解決型（unresolved）。

本研究對象為非行少年，因此考量研究對象的適切性，為達研究目的而採紀怡如（2002）的「父母與同儕依附量表」為本研究之研究工具。

五、非行少年的依附相關研究

在針對非行少年「依附」的相關研究中，多以美國犯罪學家 Hirschi 在 1969 年提出的社會控制理論（Social Control Theory）做探討（張楓明，2003；劉峻誠，2003；蔣東霖，2003），獲得許多實證支持。此一理論之建構著重「外在控制」的效應，忽視個人內在情感因素對非行的影響。相較於 Hirschi 的社會控制理論與 Bowlby 的依附理論，則對於個人心理、情感因素及對未來行為的影響有較多之探討，而以 Bowlby 為基礎探討少年非行的主題，僅有少數幾篇研究（陳美冠，2004；劉俊良，2002）。

國內相關研究發現親子的情感連結與少年的行為有關係。孫育智（2004）研究青少年依附品質、情緒智力與適應之關係，發現青少年的依附品質和其適應情形有正相關，其中以母親依附對其適應關聯最大。在陳美冠（2004）對機構處遇的犯罪少年的研究結果顯示：犯罪少年與父親的依附關係略低於中等程度，與母親的依附關係略高於中等程度，顯示犯罪少年與母親的依附關係高於與父親的依附關係。此結果與國內以一般少年研究對象的研究結果接近（紀怡如，2002；孫世維，1994；張芝鳳，2000）。

在黃俊傑與王淑女(2001)針對國高中學生的研究中,將受試學生區分為一般組及偏差組,研究中發現:愈常與父親吃晚餐、出去玩、聊天的青少年,自陳偏差行為愈少;與母親的關係和其偏差行為並無顯著相關。此研究結果與國內其他研究及日本的研究相同,顯示在父系社會,父親對小孩的管教仍扮演重要的控制角色。

綜合上述,非行少年對母親的情感連結高於對父親的情感連結,這樣的結果與傳統上男主外、女主內,及母親是孩子的主要照顧者有關。然而,從研究中發現,少年對於父親的依附能預測他們的偏差行為,顯示父親對子女的行為具有相當之影響力,父親角色與功能發揮具有相當之重要性,只是在實際生活中,具偏差行為之少年,對父親的情感連結不佳,或者父親角色失功能,使得父親角色未能發揮其正面的影響力。

第三節 社會興趣的理論與相關研究

社會興趣是 Adler 在其人格理論中所提到的一個重要概念。Adler 認為人是社會性的,個人不能離開社會環境而生存,每個人不斷地與環繞在他周遭的世界互動,所有重要的生活問題,包括驅力的滿足,都是社會問題,個人的社會化,必須透過已發展的社會情感或社會興趣來達成(顏裕峰,1993)。

本節就社會興趣的意義,社會興趣的發展,社會興趣的測量,社會興趣的相關研究來加以說明。

一、社會興趣的意義

Adler (1964)對社會興趣的定義是:用別人的眼睛看,用別人的耳朵聽,用別人的心去感覺(蔡佳靜,2002)。Adler 認為社會興趣具有廣泛的意義,而最獨特的意義是「永恆的整體感」,它代表使人類達到完美社會的一種努力,其最終目的在求一理想的社會及充分的發展。社會興趣是個人對於自身自卑感的最根本補償,它使一個人犧牲私人的利益去貢獻於大眾利益(林寶山譯,1987;施玉鵬,2002)。

Dreikurs 認為社會興趣實質上就等同於歸屬感,社會興趣就成了生活的意義裡最重要的脈絡,那就是對他人的依附和興趣;而且,一個人是經由和他人的互動中,了解到他生活的任務,從而發現他存

在的意義 (Ansbacher, 1968; Shulman 和 Mosak, 1995)。換句話說，個體必然覺察到自己與他人（或團體）之間的「一體感」，而為了社會的進步，個體必須與他人合作，貢獻一己之力，並從中發現自己存在的意義和價值。社會興趣乃人格的內在因素，使人有歸屬感，自卑及疏離即消失，焦慮則較不易產生，此需求能滿足，人才有勇氣面對並解決問題（王曉瑄，1998）。Crandall（1984）主張，社會興趣的基本觀念是重視自己以外的事物，或說是對自己以外的事物的興趣與關心，它所表現出來的特質是親切、同理心、合作、寬容等（蔡佳靜，2002）。

Ansbacher（1968）認為社會興趣是由「興趣」和「社會」兩個部份組成的：「興趣」是指心理的過程；「社會」則代表心理過程所指向的外在世界的客體；Ansbacher 將前者稱為「過程」向度。後者稱為「目標」向度，並以此來解釋社會興趣的意義。就目標而言，社會興趣是指個人從對自己的關心，延伸到全人類，甚至全宇宙，它是人類內在的一種潛能，不僅包含對社會的認同，還包括一種追求理想社會的意願，當其高度發展時，個體即達到「自我實現」的境界。就「過程」而言，社會興趣有三個發展的步驟：第一，假定社會興趣是可以經由訓練而發展出社會生活和合作的傾向；第二，這種傾向會發展或合作、貢獻，以及了解與同理他人的能力，最後，社會興趣成爲一種主觀評價的態度，決定一個人的選擇，也因此影響個人的動力，不過當個人主觀成熟時，必須再回到第二個步驟，這樣的社會興趣才足以應付所有可能的狀況。換言之，個人若擁有對社會有利的正確主觀意識，並能同理他人，願意與人合作，共同爲其所屬的社會貢獻所能，則將可適應生活中的一切變化，但需透過教育的訓練才能達到（黃秀惠，2004）。

Granda11（1975）則以「思考」（thinking）、「感覺」（feeling）、「行動」（acting）三個概念來說明 Ansbacher 所提的社會興趣的「過程」向度。「思考」是指個人要能同理，了解他人，明瞭自己與社會，人與人之間的互動、互助及權利與義務等關係，並與他人有一致的想法；「感覺」即指個人對他人有正向的態度；關心他人的福祉、能有歸屬感、與他人相處有自在感、能信任他人、與他人產生共鳴、並能

面對自己的不完美；「行動」則指個人對人類福祉的貢獻，亦即個人願意協助和鼓勵別人、與人分享、了解別人、與人合作、參與團體、尊重他人、願意為追求人類更美好的未來而努力（許維素，1992）。

Bruck（1979）認為 Adler 的社會興趣是終身存在的，它不僅面對整個家庭，且擴展到較大的團體，如國家、全人類，甚至對動植物及無生命的事物，最後及於整個宇宙，同樣表示關懷。其功能及特色是：社會興趣是人類脆弱的一種補償。社會興趣是人類的一種潛在特質，必須有意識的去培養和輔導，才會表現出來。社會興趣使個體和其四周的人及所處的環境建立和諧的關係（施玉鵬，2002）。

綜合上述，研究者發現社會興趣是一種潛在的特質，個體從對自我的興趣延伸到對他人的興趣，從對自己的關心拓展到對他人及社會的關心，因此社會興趣會影響一個人對生活的看法，進而影響其行為反應，更影響一個人的生活適應狀況。黃堅厚（1985）以為，社會興趣高者常能體會別人的主觀經驗和感受，瞭解別人的想法；能以合理容忍的態度待人，向他人認同；他們不只有自己的主張，而且也有與人一致的想法，因此他們自然容易和別人合作，對別人的事感興趣。由於社會興趣使人不致專注於自身，又能設身處地為他人著想，因而對外界事物具有廣泛的興趣。所以高社會興趣的人必然能以積極正向的態度與人互動，並以正面的態度看待自己與他人的相處。

二、社會興趣的發展

Adler 認為初生嬰兒的第一個社會單位即是家庭，所以，母子之間的接觸乃為社會興趣的起始點。母親是否善盡職責給予嬰兒各種生活需要之滿足，將會影響幼兒社會情感發展的加強或阻礙；人類原始的社會需要是依賴，而依賴最明顯的表現便是親子間的關係，由此產生愛與合作。社會興趣是一種天生的潛能，與生理的發展並行，但是這種潛能必在與他人（尤其是母親）的關係中發展，更重要的是它必需仰賴教育的開導，才能有充份的成長；由是可知，家庭教育對兒童將來社會情緒的發展影響極大。Adler 認為不良的環境及生理、心理缺陷常扭曲社會情緒的狀況，所以，父母應使孩子生長於歡愉、和樂的生活中，使他們感覺在家庭中是居於一種平等的地位，也助孩子與兄弟姊妹能融洽相處，對外在的世界，也能具有親密的友誼，如此兒

童的社會興趣才能健全發展（許維素，1991）。

Ansbacher（1968）認為社會興趣的發展過程分成三個階段，第一個階段：社會興趣是一種可以透過訓練加以發展的合作和社會生活的假定潛能（assumed aptitude）；第二個階段：這種潛能可以發展成合作和奉獻，以及瞭解和同理他人的客觀能力；第三個階段：社會興趣是一種決定選擇和影響個人動力之主觀的評價態度。

Bruck（1979）則將社會興趣從自我向外擴大發展的過程加以說明，從個人覺察到「我」的存在開始，接著通常是覺察到與母親的關係，然後才發覺與整個家庭的關係，這些關係包括與父親、兄弟姐妹、親戚（尤其是同住者）的關係，進而發展出與隸屬團體、學校、國家、種族、信仰、性別的共同感，最後擴展至對全人類的隸屬感，這是社會興趣最理想的境界。

三、社會興趣的測量

Watkins（1992）綜合整理 1970 至 1981 年以來運用阿德勒理論（Adlerian theory）的研究活動，指出阿德勒心理學派的研究相當興盛，其中出生序獲得最多的矚目，社會興趣的研究也隨之增加。隨著社會興趣相關研究逐漸累積，社會興趣的內涵相當複雜，學者們陸續發展出不同測量方式的社會興趣量表，摘述如下：

（一）社會興趣指標（Social Interest Index, SII）

是由 Greever、Tseng 和 Friedland（1974）所發展出來的問卷，以探討受試者對四種生活任務（工作、友誼、愛和自我意義）的態度來檢驗社會興趣。此問卷共 32 題，採五點量表（1 表示非常不同意；5 表示非常同意），以全部題項的總分為量表的分數（蔡佳靜，2002）。

（二）早期記憶問卷（Early Recollections Questionnaire, ERQ）

Rule（1972）和 Altman（1973）設計的 ERQ，內容是請受試者回憶六件八歲以前的往事，而且單單只是真實的回憶，不加入其他的陳述；此外，必須包括細節、情緒及表面上看似有重要意義的回憶，但不必按照時間順序。其評分方式則是評分者在九個兩極化量尺上以七點量表計分（蔡佳

靜，2002)。

(三) 黃堅厚所編 Crandall 的社會興趣量表 (Crandall Social Interest Scale, CSIS)

CSIS 由 15 個代表社會興趣品質與 15 個與社會興趣無直接關聯的品質配成 15 對，再加上完全與社會性質的品質無關的九對合計 24 對，而研究結果有幾項發現：1. 社會興趣與性別無關。2. 教育學院學生之社會興趣高於理學院的學生。3. CSIS 與社會型價值有顯著相關。4. 社會興趣高者呈內控信念傾向。5. 當父母管教態度為溺愛者，兒童會有較高的社會興趣。6. 師專適應不良學生之 CSIS 之分數，顯著低於適應良好之學生 (黃堅厚，1985)。

(四) 社會興趣量表 (Social Interest Scale, SIS)

Crandall 和同事 (1975, 1976, 1977) 所編之 SIS 量表，是用來衡鑑個體的社會興趣之高低，量表中包含 24 對對人格品質的形容詞，其中 15 對各含有一個代表社會興趣的品質，答題者須在各對中選出他認為重要或有價值者 (黃堅厚，1985)，題目中諸如：有用的同理的，為別人著想的，皆被視為是個人社會興趣程度的指標 (Schultz, 1990)。研究顯示社會興趣和合作及助人行為，個人幸福感，心理適應皆呈正相關，而與極端反應、生活變化壓力分數呈負相關，由此得知 SIS 的分數可視為良好適應及行為適應的指標。以上結果同時也支持了 Adler 認為社會興趣是生活適應的重要人格變項的觀點 (陳碧慈，2002)。

(五) 蘇利文社會興趣量表 (Sulliman Scale of Social Interest, SSSI)

Sulliman (1973) 所編製，內容有 50 題是非題，包含兩個分量表，分別是「對他人的關心和信任」、「自信與樂觀」，受試者只要回答「是」或「否」。分數高者代表社會興趣高，低分者代表低社會興趣 (黃堅厚，1985)。

四、社會興趣的相關研究

國外社會興趣的相關研究著述累積不少，針對與本研究變項有關

之研究整理概述如下：Crandall (1975) 研究高中生與大學生的出生序與社會興趣，發現排行中間的女生，社會興趣比長女和么女高。Schneider (1981) 則發現，獨生子女的社會興趣較非獨生子女的社會興趣低。Fakouri (1988) 有關出生序、性別、家庭人口數的相關研究中則發現，家庭人數和社會興趣成負相關。Crandall 和 Lehmann (1977) 及 Watkins 和 Hector (1990) 以大學生為對象，發現社會興趣與同儕關係有關，社會興趣越高，社會互動也越多。Barkley、Wilborn 和 Towers (1984) 以高中生為研究對象，發現同儕之間學習互動和人際與社會興趣之間有正向關係。Markowski 和 Everett (1988) 以社會興趣教育為主題的教育方案，可以提高團體成員的社會興趣，增進生活適應能力。

國內吳淑禎 (1991) 以大學生的早期家庭經驗與社會興趣為主題的研究指出，大學生的社會興趣不因性別、出生序、家庭大小之不同而有顯著的差異。許維素 (1991) 以國小學生為研究對象，探討家庭組型和社會興趣的關係，顯示家庭氣氛和社會興趣有正向關係，同時社會興趣可以有效預測生活型態。施玉鵬 (2002) 認為社會興趣不因出生序及父母管教方式的不同而有所差異，而自我概念、同儕關係與社會興趣間有顯著相關。莊千慧 (1994) 研究國小學童的出生序與父母管教態度對其社會興趣及人格適應之影響，發現不同出生序並無顯著差異，父母親拒絕或母親分歧的管教態度與兒童的社會興趣與人格適應成負相關。

蔡佳靜 (2002) 國小五、六年級的女生社會興趣高於男生，五年級學童的社會興趣高於六年級，社會興趣較高的學童對自己及樂於助人等的描述上，比社會興趣較低的學童更正面、積極、肯定，擁有較高的自我概念。陳碧慈 (2002) 進行國小學童性別自卑感社會興趣與適應行為之相關研究，研究發現國小學童不管是男性、女性或是全體的社會興趣與適應行為均呈顯著相關，且自卑感、社會興趣對國小學童的適應行為均具有預測力，且以社會興趣之預測力較佳。

國內蔡順良 (1986) 以國中生為對象所做的研究，發現社會興趣分數和人際衝突處理和消極性情感表達、拒絕和自我肯定的總分呈負相關。顏裕峰 (1993) 的研究發現，國中生的同儕關係和社會興趣的

發展有關。

曾端真(1997)分析48位國小三、六年級學生的訪談資料發現,受試兒童在描述自我時,均以其與父母、手足、同儕的互動為主軸,而且在歸屬、親情、友伴、負責、控制等方面均有共同需求,並期待自己是被喜愛、被認可的。這些結果與Adler認為人基本上傾向於尋求歸屬感,以期成為社會整體中的一份子的「社會興趣」理論相符。

綜合上述,從社會興趣的涵義、發展、測量及相關研究中發現,社會興趣涵蓋範圍廣泛,可說是人的核心特質,是個人與環境相處的關鍵,更與心理健康息息相關(黃堅厚,1985)。社會興趣高者較能有同理心,能夠與人合作,衝突處理與情感表達較佳,生活適應較好。國內社會興趣相關研究不多,研究對象多為大學生或兒童,青少年的社會興趣付之闕如,更遑論非行少年的社會興趣研究。本研究考量非行少年往往是中輟或學習低成就者,其閱讀理解能力普遍較一般同年齡之青少年差,所以本研究考量研究對象,選擇信效度較高,且語句簡單明瞭的「生活適應問卷」調查非行少年的生活適應狀況,本量表為李文欽(2003)修訂顏裕峰(1993)以青少年為施測對象的「社會興趣量表」。

第四節 生活適應意涵及相關研究

本節將針對生活適應的意義、生活適應的內涵、生活適應的理論基礎與測量工具加以探討。

一、生活適應的意義

陳貴龍(1987)指出「適應」(adaptation)就是生活適應,心理學家Piaget以同化(assimilation)與調適(accommodation)這兩個概念來詮釋人類適應的過程,所謂調適是個體改變其原有的認知結構,以符合環境的要求;同化則指個體以原有的認知結構,把新經驗融入於原有的認知結構中,當同化與調適達到暫時的平衡狀態時,就是適應。吳新華(1993)認為適應是個體透過學習達到與其所處環境間的和諧關係。強調適應是一種和諧的狀態或關係。李坤崇(1995)認為適應是一種成功或適當的因應行為,能協助個體達成外在環境對其的要求,或克服個人內部的壓力。強調適應是一種因應行為。黃玉

臻（1997）「適應」意指個體與環境交互作用的過程。人在尋求自身需求的滿足下，會不斷地調整自己，或是改變環境，以求達致個人與環境間的和諧狀態。強調適應是一種動態與雙向的過程。

綜合上述，生活適應是一種個體不斷調整以適應外在環境的歷程，追求與環境和諧一致的關係，對環境產生各種因應方式，不間斷地調整與改變以適應，因此適應是個體與環境間一種互動的連續的歷程。

二、生活適應的內涵

各學者對生活適應著重的層面及研究對象的不同，對生活適應的內涵詮釋不同，大抵上包含個人、家庭、學校及社會適應等範圍：

（一）藍采風（1982）將生活適應劃分為：

1. 個人適應：包括身體、心理情緒與行為方面的適應。
2. 社會適應：包括與個體有互動關係的一切事物。

（二）劉焜輝（1985）其指出生活適應應包括：

1. 個人生活適應：個人除了能了解自己、接納自己外，還能體認自己的價值，也能對他人施予情感，並欣賞及接受他人的情感。
2. 家庭生活適應：即處理家庭生活問題的成功以及家庭生活的快樂程度等。
3. 學校生活適應：涵蓋了學業成就及個人的成長。
4. 社會生活適應：指個人在社會生活中，面對所接觸到的人、事、物，除了能清楚知道自己要做什麼外，也能達成現實環境的要求。

（三）黃月美（1996）、黃玉臻（1997）、鄭世昌（2005）認為生活適應包括：

1. 個人適應：對自我的接受與情緒的感受表達。
2. 家庭適應：對家庭的歸屬感、家中成員的接受、家中的生活情形。
3. 學校適應：教室裡的常規與學習適應。
4. 人際適應：同儕、師生關係與相處的情形。

(四) 黃淑芳 (2005) 認為生活適應是在下列四個層面上有良好的適應狀態：

1. 自我適應：指個體對身心發展、自我關懷及情緒控制上有良好的適應狀態。
2. 自我接納：個體對家庭溝通、互動和肯定自己、欣賞自己態度上有良好的適應狀態。
3. 學習適應：指個體對課業與常規、學習習慣與態度上有良好的適應狀態。
4. 同儕關係：指個體對同儕互動上有良好的適應狀態。

綜合上述學者的看法，不管各學者所持的分類為何，皆盡其可能包含更多元的層面，包含生理與心理，包含個人、家庭、學校及社會，由小系統逐漸擴張到大系統。

那麼，適應良好的特徵為何？

(一) 林彥妤 (1987) 認為良好生活適應具有以下特徵：

1. 對現實有覺知能力；
2. 在現實世界中，時時與過去的經驗和未來的展望相契合；
3. 擁有工作，樂在工作中，並能體驗工作的意義與價值從忙碌的工作中找到人生的意義、價值和生而為人的尊嚴；
4. 擁有良好的人際關係；
5. 能體驗幸福，能感受到情緒並維持情緒的穩定性與一致性；
6. 擁有正向而積極的自我概念接納自己，能正向樂觀面看自己。

(二) 張春興和林清山 (1989) 認為在個體的適應歷程中，一個適應良好、心理健康的人，必須是：

1. 智慧的、情緒的、社會的、道德的成熟；
2. 能維持良好的人際關係；
3. 有明確的自我觀念；
4. 能夠接受現實；
5. 有滿意心理效能；
6. 身體健康。

(三) 吳新華 (1996) 綜合學者對適應的解釋，歸納出七點適應的特徵：

1. 正向的看待自己與別人；
2. 客觀的覺知和評估現實；
3. 重視現在並放眼未來；
4. 全心投入並享受工作；
5. 和諧溫馨的人際關係；
6. 深入體會並節制情緒；
7. 自主又自在的生活。

(四) 郭啓瑞 (2005) 整理多位學者的觀點，把生活適應的衡量標準指向個人心理衛生、所處社會環境及與個人三方面之交互作用，在這些方面皆能處在一種良好的、理想的狀態之中，即謂適應良好。也就是說，一個適應良好的人，不但要身體健康，具有積極與正向的自我概念及情緒穩定的特質之外，也必須適當地表現其行為，無論在家庭、學校或者是社會都能擁有和諧的人際關係，並對環境有一定的敏感與關懷、欣賞他人與他人和睦相處，而且個人也能妥善控制情緒、維持穩定的心情、樂在工作 and 追求自我實現，並對自己的生活感到滿意與快樂。

三、生活適應相關理論

心理學家從各種不同的層面與角度來探討人與環境之間的互動與適應，不同派別的心理學家對生活適應的詮釋互有差異，為使研究更形週延，以下茲從心理分析論、人本論、特質論、社會學習論、認知論與行為論等五個觀點來說明生活適應之理論基礎：

(一) 心理分析論

心理分析論以個體如何處理生活中各種衝突力量的程度，來作為適應的判斷標準 (黃淑芳, 2005)。Freud 認為人格結構是由本我、自我、超我所統整而成，而人格統整即是自我功能適應的表現，凡能從愛與工作中獲得快樂者，那麼便是適應良好的人。此外，Freud 強調心理的發展與早期

經驗的影響，所以其進一步指出適應不良的個體，其問題可回溯至個體幼年時的不愉快經驗，抑或心理發展階段的挫折。因此，心理分析論認為本我、自我、超我三者間能臻至和諧一致狀態，即是適應良好者；反之，深受早期挫折影響，產生異常心理者，即是適應不良者。

(二) 人本論

人本論從人性的積極面出發，主張個體本身的主觀認知，足以影響個體的行為方式。人本論的重要學者 Maslow 以「需求層次論」來解釋個體尋求滿足自我需求的歷程，其指出個體較低層次的需求被滿足後，便會尋求更高層次需求的滿足，若個體能發揮潛能，達致自我實現的最高境地，便是適應良好的人。Rogers 認為倘若個體自我與經驗之間能達到和諧一致的狀態，即能充分發揮功能的個體，即是適應良好的個體（黃玉臻，1997）。人本學派視適應為有機體與生俱來的生長目標，人類行為受環境及社會文化的影響，有很大的可變性，不適應是自我觀念與現實不協調造成的，但由於人有積極導向的潛能，因此只要提供適宜的情境，給予無條件的接納與關懷，個體便能闡明自己的困難，進而導向自我實現。因此，人本論認為個體的主觀認知能與實際經驗達到和諧一致的狀態，並追求更高層的自我實現，即是所謂的適應良好；反之，則是適應不佳。

(三) 特質論

特質論主張個體獨特的人格特質是影響個體行為與適應的重要因素。Allport 將人格視為個體身心系統內的動力組織，個體以此來決定對環境的獨特適應（黃淑芳，2005）因此，心理健康的個體具備統整的人生觀，敏銳的洞察力，並能發揮自尊與能力。Cattell 認為表面特質係指個體表現於外的行為或功能，潛源特質則是指決定外顯行為或功能的因素，而個體的適應良窳取決於潛源特質與表面特質間的協調一致與否（趙素貞，2002）。由於特質論認為人格特質對

個體的適應有極大的影響力，因此具備健康人格特質的個體適應力較佳；反之，當個體的行為或功能被激起但卻無法獲致滿足，因而導致衝突、焦慮等負面情緒，則會有適應不良的情形出現。

(四) 行為論

行為論關心外顯行為，及其與環境次激的關係（林珠琴，2003），其主張行為是可以被訓練出來的，Skinner 並以操作制約的觀點來佐證，同時他也強調「增強」的重要性。至於所謂的不適應，Skinner 認為是由於個體無法學習到在特定情境中做出適當的反應，或是受到不適應反應的增強所致（趙素貞，2002）。由於強調行為的可訓練性，因此行為論認為個體的不良適應行為是可以透過學習或塑造來改變，只要個體能夠學會適當地反應行為，便能有良好的適應。

(五) 社會學習論

社會學習論從學習的過程，以及個體和環境交互作用的角度，來解釋適應的問題（趙素貞，2002）。Bandura 認為不適應是學習歷程中，直接經驗所產生的結果，而在此歷程中個體的期望和信念也具備重要的影響力，功能不良的預期和自我觀念，也會造成個體不適應的情形出現（林珠琴，2003）。因此，社會學習論認為適應是一種連續的歷程，係個體透過學習來塑造各種適應方式，而當個體與環境間呈現和諧關係時，即稱之為適應；反之，當個體在學習歷程中由於直接和替代性增強作用產生了偏差行為，則稱為不適應。

(六) 認知論

認知論主張個體的認知與因應行為是影響個體行為與適應最主要的因素（黃玉臻，1997）。Piaget 以「同化」與「調適」來說明適應。當個體既有的基模可以適應環境要求時，那麼個體的內在認知與外在環境就能維持一種的平衡關係；而當舊有的基模無法符應環境的要求時，個體則必須透過同化或調適的作用，改變自身的認知基模順應環境，或是

將新的經驗納入既有的認知基模中（張春興、林清江，1981）。認知學派認為個體的「認知」是影響個體行為反應的決定性因素，對訊息加以辨識、發現其意義並據此作出結論與行為反應（李文欽，2003）。而思想、情緒與行為是個體的三種主要層面，彼此相互關聯，因此要瞭解一個人挫敗的行為，必須知道他的想法和感受，只要能夠改變個體的思考與認知，就能改變他的情緒和行為（李雅芬，2002）。因此，認知論認為若個體對外在環境有正確的認知，那麼就能有適當的情緒與行為反應，也就會有良好的適應；反之，負面或不適當的認知將招致不良的適應情形。

綜合上述，各家對適應的闡釋雖不盡相同，精神分析學派重視個體處理日常生活之能力，強調性心理的發展及早期特定事件的發生對晚期生活適應之影響；行為學派的觀點強調個人在一特定情境下做適當反應的重要；人本學派強調自我成長與自我實現，重視個體的成長歷程與動機，自我潛能的發揮；社會學習論者強調個體與環境之間的交互作用，強調學習適當的、適應的行為；認知論者著重個體的認知系統對壓力情境的認知，重視理性邏輯思考及面對情境時整個因應改變的歷程；特質論則強調個體的人格特質對行為和適應的影響力。

四、生活適應的測量

茲將生活適應的評量工具整理摘述如下：

（一）以人格特質為指標的評量工具

目前國內有修訂自「加州人格測驗」（California Test of Personality）的「少年人格測驗」或「小學人格測驗」（徐梅熙、路君約，1978），用來評量學童個人適應與社會適應兩方面的人格特質。此外尚有「基氏人格測驗」、「高登人格量表甲種」、「柯氏性格量表」、「田納西自我概念量表」、「幼兒人格測驗」等。

（二）以身心健康為指標的評量

在國內有「國小學童生活適應量表」（吳新華，1991）、「國小學童生活適應量表」（黃玉臻，1997）、「國小兒童生

活適應量表」(馮厚美, 2001)、「國小原住民學童生活適應量表」(凌平, 2001)、「國中小學生生活適應量表」(羅婉麗, 2001)、「生活適應量表」(林信香, 2002)、「國小學生生活適應問卷」(李文欽, 2003)、「學校生活適應量表」(吳佳蓉, 2001)等評量工具, 用來調查國中小學生生活適應的現況及差異情形, 通常分成「個人適應」、「家庭適應」、「學校適應」及「人際適應」四個分量表, 內容包括自我接納、情緒表現、身心狀態、同儕適應、師生關係、學習適應、常規適應、親子關係、手足關係、家庭歸屬感、父母管教態度等各方面適應的情況。

(三) 以行為特徵為指標的評量工具

國內有徐慕蓮(1987)自編的「學生在校行為問卷」及李坤崇與歐慧敏(1993)編製而成的「行為困擾量表」。前者用來評量國小新生的生活適應, 該問卷的行為層面包括常規適應、師生關係、學習適應、同儕關係、及自理能力等; 後者認為可能遭遇的困擾行為包括在「自我關懷」、「身心發展」、「學校生活」、「人際關係」、「家庭生活」等五方面。

綜合上述, 可知測量與評量生活適應狀況, 並無固定之評量工具, 視研究對象與研究目的之不同, 而採用不同的評量指標與工具。本研究生生活適應評量工具採莊榮俊(2001)改編陳李綢(1996)「青年生活適應量表」、蔡姿娟(1997)「國中生生活經驗問卷」、蔣桂嫻(1993)「高中學生生活經驗問卷」等人的量表發展而成的「國民中學學生生活適應問卷」。

第五節 依附、社會興趣與生活適應之相關研究

Bartholomew 和 Horowitz (1991) 指出依附關係可以預測人際問題, 在原生家庭中的依附關係若具溫暖、安全且信任的特質, 則可增進個體在社會關係中的情感層面, 其社會適應較佳。安全依附者在人際關係中較有自信、更能表達, 認為別人是可信任、可依賴、利他的, 對世界持有正向看法 (Clooins 和 Read, 1990; Kerns 和 Stevens,

1996)，也較常使用自我坦露、反映、同理、傾聽、與合作解決問題策略(Mikulincer 和 Nachhson, 1993; Pistole, 1995; 許瑞蘭, 2001)。

Moses 等人 (1991) 為擴充早期依附建構的觀念，以大一至大四 124 名女生、46 名男生為研究對象結果發現；安全依附型比不安全依附型的青少年有較正向的內在運作模式，以及較高的心理社會適應 (楊淑萍, 1995)。

Bowlby (1982) 認為青少年與成人的情緒與行為困擾，來自於兒童早期發展的不安全依附關係 (許瑞蘭, 2001)。Bruce (2001) 的研究中指出，依附能力不好的孩子，比較難教導且行為模塑不易，會有反社會傾向及攻擊、暴力情形。陳金定和劉焜輝 (2003) 研究青少年依附行為與情緒調適能力發現兩者有直接與間接的關係，提醒家長注意親子間的互動品質。孫育智 (2004) 探討青少年的依附品質、情緒智力與適應的關係，發現社經地位與家庭適應沒有關連，但社經地位與學校適應有些許關聯，依附品質與適應有正相關。

蘇建文和龔美娟 (1994) 認為嬰兒與母親之間的依附關係會透過內在模式的運作而持續影響兒童時期的社會適應與人際關係。接著廖成敏 (2001) 以國小高年級學童為研究對象，以依附理論的架構為切入點，研究發現，家庭早期經驗及互動模式形成的依附型態，對於親子衝突的因應處理方式及學童社會適應確有影響力存在。陳瑩珊 (2000) 在國小學童依附關係與生活適應的相關研究發現父親依附、母親依附及同儕依附與生活適應有正相關。孫世維 (1994) 的研究發現，親子依附品質是憂鬱悲觀的顯著影響因子；反抗權威及焦慮緊張也同樣受依附品質的左右 (紀雅芬, 1999)。黃凱倫 (1991) 研究不同依附關係幼兒的社會能力、問題行為與同儕關係之相關與差異情形，結果發現幼兒母親所評定幼兒的安全依附關係與幼兒整體社會能力有正相關；研究觀察者所評幼兒的依附關係與幼兒問題行為有負相關；幼兒的安全依附關係與其「同儕偏好度」有正相關存在。

有一些學者研究父母依附與同儕依附之間的關係：蘇建文 (1997) 研究發現青少年與父母之間的依附關係愈好，其對友伴的依附關係也會較好；若對父母的不滿越多，對友伴的不滿與疏離感也會較多。孫淑琴 (2000)、張秋蘭 (2000)、陳瑩珊 (2000)、楊芳彰 (1997)、蘇

建文(1997)等人的研究也都發現與父母之間的依附關係愈好,其對友伴的依附關係也會較好。大多數的研究結果顯示,安全依附型者較受到友伴的歡迎、較具獨立性、較少攻擊性和破壞性行爲,其利社會行爲比較受人肯定,與同儕間相處和樂,亦較友善,也較能靠自己解決同儕間的衝突(蘇建文、黃迺毓,1993;許瑞蘭,2001)。而劉峻誠(2003)的研究發現家庭關係疏離,家庭依附關係不良對偏差行爲有顯著的影響。陳淑貞(2004)研究中南部地區受保護管束的296位非行少年發現,中部地區非行少年的「同儕依附」最高,「母親依附」其次,「父親依附」最低。楊芳梅(2007)研究發現家庭依附對青少年偏差行爲有預測力,且良好的家庭氣氛與親子關係能降低青少年的偏差行爲之發生。

綜合以上研究發現,依附關係的影響是長遠的,從家庭依附經驗拓展至外部同儕與社會經驗,因此依附關係與生活適應的相關是可預期的,依附關係是安全的,生活適應也較佳,對世界持有較正向的看法,也較常使用同理、合作方式,社會適應也較好,較少攻擊、破壞性行爲,而不安全依附者則否。

第三章 研究方法

本章共分為六節加以說明，第一節為研究架構，第二節為研究假設，第三節為研究對象，第四節為研究工具，第五節為研究程序，第六節為資料整理與分析。

第一節 研究架構

本研究目的為瞭解非行少年依附關係、社會興趣與生活適應現況，探討其於不同背景變項之下，以調查法分別探討依附關係、社會興趣與生活適應之相關情形。此外，並探討非行少年依附關係與生活適應、社會興趣與生活適應之相關情形。本研究之研究架構圖如下：

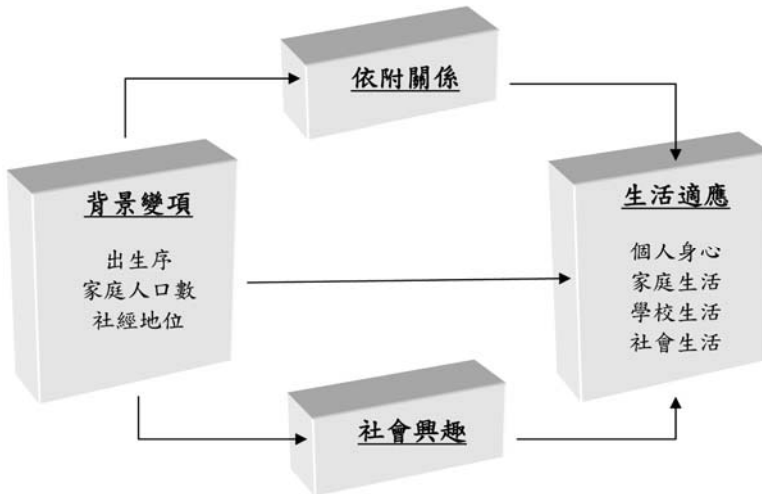


圖 3-1 研究架構

第二節 研究假設

根據本研究之研究目的與研究架構提出研究假設如下：

一、不同背景變項之非行少年其依附關係有顯著差異。

假設一： 不同家庭人口數之非行少年其依附關係有顯著差異。

假設二： 不同出生序之非行少年其依附關係有顯著差異。

假設三： 不同社經地位之非行少年其依附關係有顯著差異。

二、不同背景變項之非行少年其社會興趣有顯著差異。

假設四： 不同家庭人口數之非行少年其社會興趣有顯著差異。

假設五： 不同出生序之非行少年其社會興趣有顯著差異。

假設六： 不同社經地位之非行少年其社會興趣有顯著差異。

三、不同背景變項之非行少年其生活適應有顯著差異。

假設七： 不同家庭人口數之非行少年其生活適應有顯著差異。

假設八： 不同出生序之非行少年其生活適應有顯著差異。

假設九： 不同社經地位之非行少年其生活適應有顯著差異。

四、非行少年之依附關係、社會興趣對生活適應有相關性。

假設十： 非行少年之依附關係對生活適應有相關性。

假設十一： 非行少年之社會興趣對生活適應有相關性。

假設十二： 非行少年之依附關係、社會興趣對其生活適應有相關性。

第三節 研究對象與取樣方法

本研究採立意取樣，取得研究對象意願之配合，並同意參與研究後，著手進行調查。

非行少年的樣本來源以誠正中學受感化教育處分之非行少年為對象，預計對全校 290 名學生進行研究調查。

第四節 研究工具

本研究之研究工具包含「個人基本資料」、「父母與同儕依附量表」、「社會興趣量表」、「國中學生生活適應問卷」四部份，茲將各研究工具之修訂過程及內容說明如下：

一、個人基本資料

雖然在相關文獻與研究上發現性別對依附關係、社會興趣對生活適應皆有影響力，但考量受試對象為誠正中學之收容人，收容對象皆為男性，故基本資料之蒐集排除性別變項。由於家庭影響依附關係、社會興趣與生活適應，因此本研究擬收集排行（出生序）、家庭人口數與主要照顧者社經地位之資料。

社經地位量表係參考林生傳(1996)的兩因素社會地位指數(two factor index of social position)。茲將受試者之主要照顧者的「教育程度」及「職業類別」分為五等級：

教育程度五等級分為：1.研究所畢業，得有碩士或博士學位；2.專科或大專畢業；3.高中、高職畢業或大專肄業；4.國中畢業；5.小學畢業或不識字。(如表 3-4-1)

表 3-4-1 教育程度分類表

教育代碼	職業項目
5	研究所畢業，得有碩士或博士學位；
4	專科或大專畢業
3	高中、高職畢業或大專肄業
2	國中畢業
1	小學畢業或不識字
0	不清楚

職業的五個等級包括：1.高級專業人員、高級行政人員；2.專業人員、中級行政人員；3.半專業人員、一般公務人員；4.技術性工人；5.半技術、非技術工人(如表 3-4-2)。

表 3-4-2 職業等級分類表

職業等級	職業項目
第一級：	大專校長、大專教師、醫師、大法官、科學家、特任級公務員、簡任級公務員、立法委員、監察委員、高級行政人員
第二級：	考試委員、董事長、總經理、將級軍官 中小學校長、中小學教師、會計師、法官、律師、

專業人員	工程師、薦任級公務員、公司行號科長、縣(直)轄
中級行政人員	市議員、經理、襄理、協理、副理、校級軍官、警官、作家、畫家、音樂家、記者、中型企業負責人
第三級： 半專業人員 一般公務人員	技術員、技佐、委任級公務員、科員、行員、出納員、縣市議員、鄉鎮民代表、批發商、代理商、尉級軍官、警察、女警、消防隊員、船員、秘書、代書、演員、服裝設計師、小型企業負責人
第四級： 技術性工人	技工、水電工、店員、小店老闆、小店雇員、推銷員、自耕農、司機、裁縫師、廚師、美容師、理髮師、郵差、士(官)兵、打字員、領班、監工
第五級： 半技術、 非技術工人	工廠工人、學徒、小販、佃農、漁夫、清潔工、雜工、臨時工、工友、建物看管工人、傭工、女傭、舞女、陪酒小姐、門房、服務生、家庭主婦、無業

等級指數，第一級 5 分，第二級 4 分，第三級 3 分，第四級 2 分，第五級 1 分。計算社經地位指數時，「教育程度指數」×4 加「職業類別指數」×7，所得總分即為「社經地位指數」，可能的地位指數介於 11 至 55。

再將社經地位指數分為三級，第一級 (51-44) 列為「高社經地位」，第二級 (40-30) 列為「中社經地位」，第三級 (29-11) 列為「低社經地位」(如表 3-4-3)。

表 3-4-3 家庭社經地位指數換算方式

教育等級	教育指數	職業等級	職業指數	社經地位指數	社經地位等級
一	5	一	5	$5 \times 4 + 5 \times 7 = 55$	(55-41)高
二	4	二	4	$4 \times 4 + 4 \times 7 = 44$	
三	3	三	3	$3 \times 4 + 3 \times 7 = 33$	(40-30)中
四	2	四	2	$2 \times 4 + 2 \times 7 = 22$	
五	1	五	1	$1 \times 4 + 1 \times 7 = 11$	(29-11)低

二、父母與同儕依附量表

(一) 量表內容與形式

父母與同儕依附量表 (Inventory of Parent and Peer Attachment, IPPA) 為 Greenberg 和 Armsden 於 1987 年根據 Bowlby 的依附理論編製而成，內容包含「父親依附」、「母親依附」及「同儕依附」三個分量表，主要在測量受試者知覺與其父母親及同儕關係中的正向和負向的情感或認知向度，三個分量表均包含信任、溝通與疏離三個重要的因素。當受試者在信任和溝通這兩個因素的得分越高，且在疏離因素的得分越低，則表示受試者知覺之依附關係的品質越佳。信任、溝通及疏離的意義如下：

1. 信任：指個人覺知到來自依附對象的了解、接納，個人的情感需求得到了依附對象的回應，使個人的內心有安全的感受。
2. 溝通：指個人覺知與依附對象互動時溝通的內容與品質。
3. 疏離：指個人覺知自己對依附對象氣憤並產生情緒分離的現象。

本研究之「父母與同儕依附量表」是由紀怡如和許瑞蘭共同修訂而成，該量表以楊芳彰 (1997) 修訂的「父母與同儕依附量表」為藍本，再參考許明松 (2000)、張秋蘭 (2000) 所修訂之「父母與同儕依附量表」加以改編。

(二) 填答及計分方式

本量表的計分方式，係採 Likert 五點量尺的計分方式作答，請受試者依「從不如此」、「很少如此」、「偶爾如此」、「經常如此」、「總是如此」五個選項作答，依序計以 1, 2, 3, 4, 5 分，反向計分題則依序以 5、4、3、2、1 計分。

採反向計分的題目包含：第 7、9、11、12、20、22、24 25、28、31、37、39、42 題。總得分越高，表示受試者與父母親、同儕的依附關係越佳，反之，則表示依附關係越差。

(三) 信效度分析

1. 信度分析

本研究量表經項目分析及因素分析之後，進行內部一致性法以考驗其信度。

「父親依附」分量表求得各因素之內部一致性係數（Cronbacha 值），介於.7440 至.8000 之間，總分量表所獲得的 a 值為.8554。

「母親依附」分量表求得各因素之內部一致性係數，介於.6949 至.8332 之間，總分量表所獲得的 a 值為.8454。

「同儕依附」分量表求得各因素之內部一致性係數，介於.6064 至.8438 之間，總分量表所獲得的 a 值為.8948。整體量表之內部一致性係數則為.8927。

2. 效度分析

本研究量表採用因素分析法來考驗量表之建構效度。利用主成份分析法，經由 Kaiser 的最大變異（Varimax）做正交轉軸，保留特徵值大於 1.0 的因素，結果「父親依附」、「母親依附」及「同儕依附」均取得三個因素。

本量表經因素分析程序之後，「父親依附」、「母親依附」及「同儕依附」均取得信任、溝通及疏離三個因素，在父親依附分量表方面，其解釋變異量分別為 20.654%、19.993%及 18.884%，累積總解釋變異量為 59.531%；在母親依附分量表方面，其解釋變異量分別為 18.987%、23.684%及 16.807%，累積總解釋變異量為 59.479%；在同儕依附分量表方面，其解釋變異量分別為 20.092%、20.783%及 13.273%，累積總解釋變異量為 54.103%。

三、社會興趣量表

(一) 量表內容與形式

本量表採林昀嫻（2003）修訂顏裕峰（1993）以青少年為施測對象的「社會興趣量表」。全量表有四個分量「自我」：自我效能、自信心、負責。「愛」：兩性平權、合作、交往。

「工作」：對工作的態度和熱忱。「社會」：團體中的人際關係。

(二) 填答及計分方式

此量表共有 30 題，有四個分量：「自我」的部分是第 9、10、16、17、19、24 題；「愛」的部分是第 4、6、7、14、15、23 題；「工作」的部分是第 8、18、25、26、27、28、29 題、「社會」的部分是第 1、2、3、5、11、12、13、20、21、22、30 題。其中第 5 題和第 30 題為反向題，其餘 28 題均為正向題。

此量表用正反兩面的敘述句，以 Likert 五點量表型式計分。受試者依據自身感受從「非常不同意」、「不同意」、「沒有意見」、「同意」、「非常同意」五個等級中選擇一項答案。得分越高表示社會興趣越高；得分越低表示社會興趣越低。計分方式依正向和反向題而有所不同。

正向題 28 題由「非常不同意」到「非常同意」得分依序為：1、2、3、4、5 分；反向題 8 題「非常不同意」到「非常同意」得分依序 5、4、3、2、1 分。本量表上得分越高表示社會興趣越高；得分越低表示社會興趣越低。

(三) 信效度分析

1. 信度

與總量表內部一致性係數 Chronbach α 值為 .9468；各分量之 Chronbach α 為 .5244~.7681，從內部一致信信度來看，此量表是具有高信度之研究工具。

2. 效度

此量表以內部得分相關來表示其效度。根據 Pearson 積差相關考驗：個別分量得分和總分的相關分量與總分相關係數介於 .678~.831，達 .01 的顯著水準。各題項與量表總分的相關係數介於 .333~.699，亦達 .01 的顯著水準。從相關係數來看，此量表可有效測得社會興趣。

四、國中學生生活適應問卷

(一) 量表內容與形式

本研究採莊榮俊(2001)改編之「國中學生生活適應問卷」測量受試的生活適應狀況，該量表是以陳李綢(1996)「青年生活適應量表」，蔡姿娟(1999)「國中生生活經驗問卷」，蔣桂媛(1993)「高中學生生活經驗問卷」加以發展改編而成的。

本量表將「國民中學學生生活適應」分為：

1. 個人身心：代表受試者，對自我覺知，特質之認知以及自信心，將成效表現之信念。
2. 家庭生活：代表個人對家中父母兄弟姐妹之間互動的認知及家庭生活的滿意經驗。
3. 學校生活：代表受試者對學校環境之生活管理，師生、同儕間相處感受。
4. 社會生活：反應受試者對社會的認知、與社會的互動，及處世的問題解決能力。

(二) 填答及計分方式

本問卷採 Likert 填答計分，受試者依其在生活活中對於自己在各層面(包含個人身心適應、家庭生活適應、學校生活適應、社會生活適應四個層面的感受，直接於每一題後圈選代表適當的數字。1 表示「完全不符合」；2 表示「大部分不符合」；3 表示「部份符合」；4 表示「大部份符合」；5 表示「完全符合」。計分方式此五點量表計分，分別計 1 分、2 分、3 分、4 分、5 分。當受試者各層面得分越高，表示生活適應得越好。

(三) 信效度分析

1. 信度分析

本量表進行內部一致性之信度考驗，各分量表的 Cronbach α 值分別為 .7995、.7035、.7365、.6848，而總量表的 Cronbach α 值為 .8523，顯示本問卷之總量表與各分量表內部一致性高，信度佳。

2. 效度分析

本量表以探索性因素分析的原理，並以主成分分析法抽取因素，以斜交法（Oblimin）進行斜交轉軸。因素分析結果，依各題目所匯集之因素特性加以命名。因素分析結果經篩選因素負荷量低及與題意差距較大之題目，其因素命名與原建構效度符合。

第五節 研究程序

本研究的實施程序分為準備階段、研究工具的選擇、正式施測、資料分析與論文撰寫等四個部分。茲將各階段分別說明如下：

一、準備階段

研究初期，廣泛閱讀相關文獻，並藉由研究者在矯正學校多年之實務經驗，擬定研究主題。

確立研究主題之後，持續進行相關重要文獻之蒐集、閱讀與歸納整理，以確立本研究之理論基礎及研究架構，並著手撰寫研究計畫。

二、研究工具的選擇

研究者為配合研究需要，採用之研究工具分為四部份：「個人基本資料」、「父母與同儕依附量表」、「社會興趣量表」、「國中學生生活適應問卷」，此四項研究工具皆適合研究者之研究對象，係具有良好信效度之量表。各量表以A4紙張單頁印刷，並且裝訂成冊，以便於閱讀及進行作答；另編寫施測時之指導語，以使資料收集時，能維持標準化之程序。

三、正式施測

為對受試者說明本研究的目的和研究進行的方式，保證對受試者的個人資料保密，並請求協助本研究的進行，減少施測過程的誤差，由研究者親自前往施測，以利掌握環境空間、指導語說明與解答受試者的疑問，使施測情境能達到標準化，施測時間大約40分鐘。

四、資料分析與論文撰寫

量表經回收後，剔除作答不全及沒有作答的無效問卷，將有效問卷的資料輸入SPSS統計套裝軟體，再統計方法去除有明顯反應心向之問卷，最後依各研究工具的說明，進行計分工作，並將最後統計分析之結果加以歸納整理，彙結各部分之資料後，進行檢核與定稿，完

成正式論文。

第六節 資料分析

在資料分析方面，於問卷回收之時，剔除無效問卷，並將上述各分量表之資料分別予以計分、量化，再將資料輸入電腦以 SPSS (Statistical Program for Social Sciences) 進行統計分析，統計考驗的方式分述如下：

一、描述統計

本研究以「個人基本資料」、「父母與同儕依附量表」、「社會興趣量表」、「國中學生生活適應問卷」等量表之施測結果進行統計分析，觀察各變項之平均數及標準差，以瞭解個人背景變項之次數分配、百分比、及各分量表、全量表之集中或分散情形。

二、單因子變異數分析 (One-way ANOVA)

以單因子變異數分析考驗不同背景變項 (出生序、家庭人口數、社經地位) 之非行少年，對依附關係、社會興趣與生活適應否有顯著差異。

三、Pearson 積差相關

用以了解非行少年依附關係對生活適應，社會興趣對生活適應，以及依附關係、社會興趣對生活適應之相關情形。

第四章 研究結果

本章主要目的為呈現研究結果，並做進一步的探討。本章就實際調查所得資料，依研究問題及假設，加以統計、分析及考驗，並依統計分析的結果，分成五節敘述說明與討論。

第一節為施測樣本概況分析，說明非行少年基本變項、依附關係、社會興趣與生活適應之狀況；第二節是分析非行少年之依附關係，瞭解不同背景變項之非行少年其依附關係之差異情形；第三節在分析非行少年之社會興趣，瞭解不同背景變項之非行少年之社會興趣之差異情形；第四節為分析非行少年之生活適應情形，瞭解不同背景變項之非行少年生活適應之差異情形；第五節則探討非行少年之依附關係、社會興趣與生活適應之相關情形與聯合預測力。

第一節 施測樣本概況分析

研究者親自施測共 260 份問卷，剔除漏答、誤答、亂答等無效樣本，有效樣本計 254 份。以下針對有效樣本進行施測樣本之概況分析。

一、家庭人口數

非行少年家庭人口數之分布情形如下表，其中非行少年之家庭人口數為 2 人者有 18 名，佔 7.1%；家庭人口數為 3 人者有 50 名，佔 19.7%；家庭人口數為 4 人者有 62 名，佔 24.4%；家庭人口數為 5 人及以上者有 124 名，佔 48.8%。家庭人口數之平均數為 4.15、標準差為 0.975、變異數為 0.950。

此結果顯示非行少年之家庭人口數普遍為 5 人，可能之情況為其家庭中手足人數較多。

表4-1-1 家庭人口數之敘述統計量

家庭人口數	個數	百分比	家庭人口數				
2人	18	7.1	最小值	最大值	平均數	標準差	變異數
3人	50	19.7					
4人	62	24.4	2	5	4.15	.975	.950
5人及以上	124	48.8					
總和	254	100.0					

二、出生序

非行少年之出生序分布情形如下表，非行少年之出生序為老大者有 66 名，佔 26.0%；出生序為老二者有 24 名，佔 9.4%；出生序為中間子者有 44 名，佔 17.3%；出生序為老么者有 80 名，佔 31.5%；出生序為獨生子者有 40 名，佔 15.7%。出生序之平均數為 3.02、標準差為 1.445、變異數為 2.087。

此結果顯示非行少年之出生序以老么最多，老二最少。家中排行老么者，犯下非行之機率較高。

表4-1-2 出生序之敘述統計量

出生序	個數	百分比	出生序				
老大	66	26.0	最小值	最大值	平均數	標準差	變異數
老二	24	9.4					
中間子	44	17.3	1	5	3.02	1.445	2.087
老么	80	31.5					
獨生子	40	15.7					
總和	254	100.0					

三、教育程度

非行少年家長教育程度分布情形如下表，非行少年對家長教育程度不清楚者有 22 名，佔 8.7%；家長教育程度為小學畢業或不認識字者有 38 名，佔 15.0%、家長教育程度為國中畢業者有 74 名，佔 29.1%；家長教育程度為高中高職畢業或大專肄業者有 96 名，佔 37.8%；家長教育程度為大專畢業者有 20 名，佔 7.9%、家長教育程度為研究所畢業以上者有 4 名，佔 1.6%。家長教育程度之平均數為 2.26、標準差為 1.126、變異數為 1.268。

此結果顯示非行少年之家長教育程度普遍較低落，多僅有國高中程度。此外，由 8.7% 的非行少年不清楚家長教育程度可看出，非行少年之親子關係疏離的比例不低。

表4-1-3 家長教育程度之敘述統計量

家長教育程度	個數	百分比	家長教育程度				
不清楚	22	8.7	最小值	最大值	平均數	標準差	變異數
小學畢業或不認識字	38	15.0					
國中畢業	74	29.1	0	5	2.26	1.126	1.268
高中高職畢業或大專肄業	96	37.8					
大專畢業	20	7.9					
研究所畢業以上	4	1.6					
總和	254	100.0					

四、職業水準

非行少年家長職業水準分布情形如下表，非行少年對家長職業水準不清楚者有 34 名，佔 13.4%，職業水準為第五級分者有 104 名，佔 40.9%，職業水準為第四級分者有 22 名，佔 29.1%，職業水準為第二級分者有 16 名，佔 6.3%，職業水準為第一級分者有 4 名，佔 1.6%。非行少年家長職業水準之平均數為 1.58、標準差為 1.121、變異數為 1.256。

此結果顯示非行少年家長從事之工作多屬較低層級之勞力、低技術性職業。

表4-1-4 家長職業水準之敘述統計量

職業水準	個數	百分比	職業水準				
不清楚	34	13.4	最小值	最大值	平均數	標準差	變異數
職業第五級分	104	40.9					
職業第四級分	74	29.1	0	5	1.58	1.121	1.256
職業第三級分	22	8.7					
職業第二級分	16	6.3					
職業第一級分	4	1.6					
總和	254	100.0					

五、社經地位

非行少年所屬之社經地位分布情形如下表，非行少年對家庭社經地位不清楚者有 30 名，佔 11.8%，家庭屬於高社經地位者有 10 名，佔 3.9%，家庭屬於中社經地位者有 28 名，佔 11%，家庭屬於低社經地位者有 186 名，佔 73.2%。非行少年所屬之社經地位平均數為 2.42、標準差為 1.020、變異數為 1.256。

此結果顯示非行少年之家庭社經地位多屬於低社經家庭，家庭所能提供給少年之資源較為薄弱。

表4-1-5 社經地位之敘述統計量

社經地位	個數	百分比	社經地位				
0	30	11.8	最小值	最大值	平均數	標準差	變異數
高55~41	10	3.9					
中40~30	28	11.0	0	5	2.46	1.020	1.256
低29~11	186	73.2					
總和	254	100.0					

六、依附關係

非行少年在「父母與同儕依附量表」中，各量表得分之平均數、標準差、題平均數與變異數整理如下表。

表 4-1-6 依附關係之敘述統計量

	題數	平均數	標準差	題平均數	變異數
父親依附分量表	13	35.40	11.651	2.723	135.751
母親依附分量表	13	42.18	12.720	3.245	161.793
同儕依附分量表	18	65.76	11.855	3.653	140.545
依附關係全量表	44	143.35	25.751	3.258	663.105

由上表得知，目前非行少年依附關係之全量表每題平均數為 3.258，此數值按五等量表計分標準，大部分皆符合 3 分標準，顯示目前非行少年之整體依附關係屬於中等程度。

父親依附分量表部分，每題平均數為 2.723，與依附關係全量表相較之下，顯示目前非行少年對父親之依附關係為中間偏下程度。

母親依附分量表部分，每題平均數為 3.245，與依附關係全量表相較之下，顯示目前非行少年對母親之依附關係屬於中等程度，與整體依附程度相仿。

同儕依附分量表部分，每題平均數為 3.653，略高於依附關係全量表，顯示目前非行少年對同儕之依附關係屬於中間偏上程度。

七、社會興趣

非行少年在「社會興趣量表」上各量表得分之平均數、標準差、題平均數與變異數整理如下表。

表4-1-7 社會興趣之敘述統計量

	題數	平均數	標準差	題平均數	變異數
社會興趣	30	113.28	15.091	3.776	227.726

由上表得知，目前非行少年社會興趣量表之每題平均數為 3.776，此數值按五等量表計分標準，超過 3 接近 4，顯示目前非行少年之社會興趣屬於中等偏高程度。

八、生活適應

非行少年在「國中學生生活適應問卷」上各量表得分之平均數、標準差、題平均數與變異數整理如下表。

表4-1-8 生活適應之敘述統計量

	題數	平均數	標準差	題平均數	變異數
個人身心適應分量表	5	17.7874	3.93952	3.557	15.520
家庭生活適應分量表	3	10.3937	2.94658	3.465	8.682
學校生活適應分量表	4	14.4567	3.69971	3.614	13.688
社會生活適應分量表	5	17.1654	3.40370	3.433	11.585
生活適應全量表	17	59.80	11.098	3.518	123.163

由上表得知，目前非行少年生活適應之全量表每題平均數為 3.518，此數值按五等量表計分標準，超過 3 未滿 4，顯示目前非行少年之整體生活適應情形屬於中等偏高程度。

個人身心適應分量表部分，每題平均數為 3.557，與生活適應全量表每題平均數為 3.518 相較之下，兩者平均數相仿，顯示目前非行少年之個人身心適應情形亦屬中等偏高程度。

家庭生活適應分量表部分，每題平均數為 3.465，僅略低於生活適應全量表 3.518 之每題平均數，顯示目前非行少年之家庭生活適應情形屬於中等程度。

學校生活適應分量表部分，每題平均數為 3.614，與生活適應全

量表每題平均數為 3.518 相較之下，顯示目前非行少年之學校生活適應情形屬於中等偏高程度。

社會生活適應分量表部分，每題平均數為 3.433，與每題平均數為 3.518 相較之下，顯示目前非行少年之社會生活適應亦屬於中等程度。

第二節 非行少年依附關係之分析

本節旨在探討非行少年不同背景變項（出生序、家庭人口數、社經地位）在依附關係上是否有顯著差異情形，因此以單因子變異數分析之方法，來考驗之間是否有相關存在。以下分別說明差異情形。

一、不同出生序之非行少年在依附關係上的差異情形

不同出生序之非行少年在整體之依附關係、父親依附與同儕依附方面，得分均未達到 .05 之顯著差異水準，僅母親依附方面顯著性水準為 .003，達到顯著差異。

此研究結果顯示，無論在父親依附、同儕依附或整體依附關係方面，不同出生序之非行少年，均無明顯之差異。但在母親依附關係方面，不同出生序之非行少年呈現顯著差異。

此研究結果與陳美冠（2004）對機構處遇的犯罪少年的研究結果相同，亦與國內以一般少年研究對象的研究結果接近（紀怡如，2002；孫世維，1994；張芝鳳，2000）。

表4-2-1 不同出生序之非行少年依附關係的單因子變異數分析

		平方和	自由度	平均平方和	F 檢定	顯著性
父親依附	組間	806.158	4	201.539	1.496	.204
	組內	33538.882	249	134.694		
	總和	34345.039	253			
母親依附	組間	2518.816	4	629.704	4.082	.003*
	組內	38414.853	249	154.277		
	總和	40933.669	253			
同儕依附	組間	538.042	4	134.510	.956	.432

	平方和	自由度	平均平方和	F 檢定	顯著性
組內	35019.785	249	140.642		
總和	35557.827	253			
依附關係 組間	2258.689	4	564.672	.850	.495
組內	165506.823	249	664.686		
總和	167765.512	253			

二、不同家庭人口數之非行少年在依附關係上的差異情形

不同家庭人口數之非行少年在整體依附關係與父親依附上的得分尚未達到顯著之差異，但不同家庭人口數之非行少年在母親依附與同儕依附方面的得分達到顯著差異。

此研究結果顯示不同家庭人口數之非行少年在母親依附與同儕依附關係上確實有明顯之差異，不同家庭人口數的非行少年可能因為家庭人口組成與數量不同，而產生不同的家庭成員互動關係，形塑不同的依附關係，因著家庭人口數的不同，非行少年可能在家庭內向母親尋求依附，也可能向外尋求同儕的依附。

表4-2-2 不同家庭人口數之非行少年依附關係的單因子變異數分析

	平方和	自由度	平均平方和	F 檢定	顯著性
父親 組間	687.735	3	229.245	1.703	.167
依附 組內	33657.305	250	134.629		
總和	34345.039	253			
母親 組間	1703.030	3	567.677	3.618	.014*
依附 組內	39230.640	250	156.923		
總和	40933.669	253			

	平方和	自由度	平均平方和	F 檢定	顯著性	
同儕 依附	組間	1460.500	3	486.833	3.569	.015*
	組內	34097.327	250	136.389		
	總和	35557.827	253			
依附 關係	組間	1557.237	3	519.079	.781	.506
	組內	166208.275	250	664.833		
	總和	167765.512	253			

三、不同社經地位之非行少年在依附關係上的差異情形

不同社經地位之非行少年在依附關係上的得分尚未達到顯著之差異。

此研究結果顯示來自不同社經地位之非行少年在依附關係沒有明顯之差異，不同家庭社經地位的非行少年可能因為家庭社會經濟情況不同，因家庭資源與功能不同而產生不同的家庭成員互動品質，形塑不同的依附關係。

表 4-2-3 不同社經地位之非行少年依附關係的單因子變異數分析

	平方和	自由 度	平均 平方和	F 檢定	顯著性	
父親 依附	組間	688.069	3	229.356	1.704	.167
	組內	33656.970	250	134.628		
	總和	34345.039	253			
母親 依附	組間	16.283	3	5.428	.033	.992
	組內	40917.386	250	163.670		

	總和	40933.669	253			
同儕 依附	組間	206.344	3	68.781	.486	.692
	組內	35351.483	250	141.406		
	總和	35557.827	253			
依附 關係	組間	1349.133	3	449.711	.676	.568
	組內	166416.378	250	665.666		
	總和	167765.512	253			

家庭是人格的搖籃，王碧朗（2001）曾解釋 Bowlby 的發現，兒童幼年的家庭經驗、和父母親的互動關係，對兒童的人格發展扮演著相當重要的角色。依附關係將影響個體人際關係與行為型態的發展。

本研究結果顯示不同家庭人口數、出生序與社經地位之非行少年在依附關係上有些許之差異，家庭狀況影響非行少年依附關係的早期經驗，尤其是與母親的依附關係更是重要。

第三節 非行少年社會興趣之分析

一、非行少年之家庭人口數在社會興趣上的差異情形。

不同家庭人口數之非行少年在社會興趣上之得分並沒有顯著上的差異。

由研究結果得知不同家庭人口數之非行少年在社會興趣的表現上並無顯著差異，非行少年呈現的社會興趣不受其家庭人口數所影響，家庭人口數多或寡不會增加或降低非行少年的社會興趣，因此社會興趣較不受家庭人口數影響，可能與非行少年之其它經驗或教育輔導有關。

表4-3-1 不同社經地位之非行少年依附關係的單因子變異數分析

	平方和	自由度	平均平方和	F 檢定	顯著性
組間	156.346	3	52.115	.227	.878
組內	57458.362	250	229.833		
總和	57614.709	253			

二、非行少年之出生序在社會興趣上的差異情形。

不同出生序之非行少年在社會興趣上之得分並沒有顯著上的差異。

由研究結果得知，不同出生序之非行少年在社會興趣的表現上並無顯著差異，非行少年呈現的社會興趣不受其出生序所影響，出生序的差異不會增加或降低非行少年的社會興趣，因此社會興趣較不受出生序影響，可能與非行少年之其它經驗或教育輔導有關。

此研究結果與吳淑禎（1991）、許維素（1991）施玉鵬（2002）、莊千慧（1994）的研究結果相同，認為社會興趣不因出生序的不同而有所差異。

表 4-3-2 不同出生序之非行少年社會興趣的單因子變異數分析

	平方和	自由 度	平均平方和	F 檢定	顯著性
組間	156.346	3	52.115	.227	.878
組內	57458.362	250	229.833		
總和	57614.709	253			

三、非行少年之社經地位在社會興趣上的差異情形。

不同社經地位之非行少年在社會興趣上之得分並沒有顯著上的

差異。

由研究結果得知不同社經地位之非行少年在社會興趣的表現上並無顯著差異，非行少年呈現的社會興趣不受其家庭社經地位所影響，家庭社經地位的高低不會增加或降低非行少年的社會興趣，因此社會興趣較不受家庭社經地位影響，可能與非行少年之其它經驗或教育輔導有關。

表4-3-3 不同社經地位之非行少年社會興趣的單因子變異數分析

	平方和	自由度	平均平方和	F 檢定	顯著性
組間	1119.786	3	373.262	1.652	.178
組內	56494.923	250	225.980		
總和	57614.709	253			

第四節 非行少年生活適應之分析

一、非行少年之家庭人口數在生活適應上的差異情形。

不同家庭人口數之非行少年在生活適應得分上有明顯之差異情形。

由研究結果得知不同家庭人口數之非行少年有不同的生活適應情況，不同家庭人口數之非行少年的生活適應表現顯著不同，非行少年的生活適應情況受到其在家庭中的人口數量與組成所影響。

表4-4-1 不同家庭人口數之非行少年生活適應的單因子變異數分析

	平方和	自由度	平均平方和	F 檢定	顯著性
組間	986.907	3	328.969	2.726	.045*
組內	30173.251	250	120.693		
總和	31160.157	253			

二、非行少年之出生序在生活適應上的差異情形。

不同出生序之非行少年在生活適應得分上有明顯之差異情形。

由研究結果得知不同出生序之非行少年有不同的生活適應情況，不同出生序之非行少年的生活適應表現顯著不同，非行少年的生活適應情況受到其在家庭中的角色與位置影響。

表4-4-2 不同出生序之非行少年生活適應的單因子變異數分析

	平方和	自由度	平均平方和	F 檢定	顯著性
組間	1366.194	4	341.548	2.854	.024*
組內	29793.964	249	119.654		
總和	31160.157	253			

三、非行少年之社經地位在生活適應上的差異情形。

不同家庭社經地位之非行少年在生活適應得分上並沒有明顯之差異情形。

由研究結果得知不同家庭社經地位之非行少年並不會呈現不同的生活適應情況，不同家庭社經地位之非行少年的生活適應表現沒有顯著差異，非行少年的生活適應情況並不會因為其社經地位的高低而有一定程度的影響。

表 4-4-3 不同社經地位之非行少年生活適應的單因子變異數分析

	平方和	自由度	平均平方和	F 檢定	顯著性
組間	396.213	3	132.071	1.073	.361
組內	30763.945	250	123.056		
總和	31160.157	253			

第五節 非行少年依附關係、社會興趣對生活適應之相關分析

一、非行少年之依附關係對生活適應的相關情形。

非行少年之依附關係與生活適應呈現顯著相關。由研究結果得知，非行少年之依附關係得分越高者，其生活適應得分亦較高。此情況顯示非行少年之依附關係與生活適應有顯著相關，非行少年的生活適應情況會因為其依附關係的高低而有一定程度的影響。

表4-5-1 依附關係與生活適應的單因子變異數分析

	平方和	自由度	平均平方和	F 檢定	顯著性
組間	21522.957	66	326.105	6.328	.000**
組內	9637.200	187	51.536		
總和	31160.157	253			

二、非行少年之社會興趣對生活適應的相關情形。

非行少年之社會興趣與生活適應呈現顯著相關。由研究結果得知，非行少年之社會興趣得分越高者，其生活適應得分亦較高。此情況顯示非行少年之社會興趣與生活適應有顯著相關，非行少年的生活適應情況會因為其社會興趣的高低而有一定程度的影響。

表 4-5-2 社會興趣與生活適應的單因子變異數分析

	平方和	自由度	平均平方和	F 檢定	顯著性
組間	14916.543	51	292.481	3.637	.000**
組內	16243.614	202	80.414		
總和	31160.157	253			

三、非行少年之依附關係、社會興趣對生活適應的相關情形。

由研究結果得知，非行少年之依附關係、社會興趣與生活適應皆達到 .01 以上的顯著水準，且皆呈現正相關。

非行少年之依附關係與社會興趣達到.475 之相關係數；依附關係與生活適應達到.307 之相關係數；社會興趣與生活適應達到.393 之相關係數。我們可以觀察到非行少年之依附關係與社會興趣之相關性最高，社會興趣與生活適應之相關性次之，最後是依附關係與生活適應之相關程度。

表4-5-3 依附關係、社會興趣與生活適應之積差相關係數矩陣

	依附關係	社會興趣	生活適應
依附關係 Pearson 相關	1	.475(**)	.307(**)
社會興趣 Pearson 相關	.475(**)	1	.393(**)
生活適應 Pearson 相關	.307(**)	.393(**)	1

** 在顯著水準為0.01時（雙尾），相關顯著。

第五章 結論與建議

本研究目的在探討非行少年依附關係、社會興趣與生活適應之關係，因此以少年矯正學校誠正中學之受感化教育處分之學生為研究對象，全部樣本皆為男性，樣本人數約 254 人。本研究採用問卷調查法蒐集資料，所使用之研究工具包括「父母與同儕依附量表」、「社會興趣量表」與「生活適應量表」等三量表，並將調查所得資料分別以「描述統計」、「單因子變異數分析」、「Pearson 積差相關法」進行資料處理，分析考驗假設，並逐一分析各項結果。

本章主要根據第四章研究結果之分析來說明本研究的主要發現，並依據主要發現而做成結論，最後提出具體的建議以供未來研究者參考。本章共分為三節來敘述：第一節是結論；第二節是建議。

第一節 結論

綜合第四章的研究結果，有以下主要的發現，敘述如下：

一、非行少年多來自於低社經地位家庭

在進行描述性統計分析後發現，非行少年家長教育程度大多只有高中職以下，且多是從事低技術性之勞力密集性工作，工作經常不穩定或經常更換，甚至親子關係疏離，非行少年根本不知道父母親從事什麼工作。

非行少年來自之家庭大多為低社經地位之家庭，社會資源薄弱。

二、非行少年的依附關係表現

- (一) 非行少年之整體依附關係屬於中等程度：目前非行少年在依附關係之全量表每題平均數為 3.258，顯示目前非行少年的依附關係表現普通。
- (二) 非行少年在父親依附分量表上的表現偏低：目前非行少年在父親依附分量表部分，每題平均數為 2.723，與依附關係全量表相較之下，顯示目前非行少年對父親之依附關係為中間偏下程度。顯現出父職角色功能可能較薄弱，或傳統父親角色較僵化固著，父親較不易與非行少年建立較佳之依附關係。
- (三) 非行少年在母親依附分量表上的表現中等：母親依附分

量表部分，每題平均數為3.245，與依附關係全量表相較之下，顯示目前非行少年對母親之依附關係屬於中等程度，與整體依附程度相仿。

- (四) 非行少年在同儕依附分量表上的表現稍微偏高：同儕依附分量表部分，每題平均數為3.653，略高於依附關係全量表，顯示目前非行少年對同儕之依附關係屬於中間偏上程度，足見得非行少年往往在家庭中得不到足夠的溫暖與關懷，容易向外尋求同儕認同與溫暖。

三、非行少年的社會興趣表現

整體來說，非行少年的社會興趣表現屬於中等偏高程度：非行少年社會興趣量表之每題平均數為3.776，此數值按五等量表計分標準，顯示目前非行少年之社會興趣屬於中等偏高程度。

四、非行少年的生活適應表現

- (一) 非行少年之整體生活適應情形屬於中等偏高程度：目前非行少年生活適應之全量表每題平均數為3.518，此數值按五等量表計分標準，顯示目前非行少年之整體生活適應情形屬於中等偏高程度。
- (二) 非行少年之生活適應身心分量表情形屬於中等偏高程度：個人身心適應分量表部分，每題平均數為3.557，與生活適應全量表每題平均數為3.518相較之下，兩者平均數相仿，顯示目前非行少年之個人身心適應情形亦屬中等偏高程度。
- (三) 非行少年之生活適應家庭分量表情形屬於中等偏高程度：家庭生活適應分量表部分，每題平均數為3.465，僅略低於生活適應全量表3.518之每題平均數，顯示目前非行少年之家庭生活適應情形屬於中等程度。
- (四) 非行少年之生活適應學校分量表情形屬於中等偏高程度：學校生活適應分量表部分，每題平均數為3.614，與生活適應全量表每題平均數為3.518相較之下，顯示目前非行少年之學校生活適應情形屬於中等偏高程度。
- (五) 非行少年之生活適應社會分量表情形屬於中等偏高程

度：社會生活適應分量表部分，每題平均數為3.433，與每題平均數為3.518相較之下，顯示目前非行少年之社會生活適應亦屬於中等程度。

- (六) 整體來說，非行少年自陳自己的生活適應情形屬於中等程度，在學校生活適應的表現最佳，可能與非行少年習慣向同儕尋求依附與支持有關。

五、不同背景變項（出生序、家庭人口數、社經地位）之非行少年的依附關係分析

以單因子變異數分析之方法，來考驗之間是否有相關存在，以探討非行少年不同背景變項（出生序、家庭人口數、社經地位）在依附關係上是否有顯著差異情形，以下分別說明研究結果。

(一) 不同出生序之非行少年在依附關係上的差異情形

1. 不同出生序之非行少年在整體依附關係方面之差異未達顯著水準。
2. 不同出生序之非行少年在父親依附關係方面之差異未達顯著水準。
3. 不同出生序之非行少年在母親依附關係方面之差異達到顯著水準。
4. 不同出生序之非行少年在同儕依附關係方面之差異未達顯著水準。

(二) 不同家庭人口數之非行少年在依附關係上的差異情形

1. 不同家庭人口數之非行少年在整體依附關係方面之差異未達顯著水準。
2. 不同家庭人口數之非行少年在父親依附關係方面之差異未達顯著水準。
3. 不同家庭人口數之非行少年在母親依附關係方面之差異達到顯著水準。
4. 不同家庭人口數之非行少年在同儕依附關係方面之差異達到顯著水準。

(三) 不同社經地位之非行少年在依附關係上的差異情形

不同社經地位之非行少年在依附關係方面的得分尚未達到

顯著之差異。

六、不同背景變項（出生序、家庭人口數、社經地位）之非行少年的社會興趣分析

（一）非行少年之家庭人口數在社會興趣方面的差異情形。

不同家庭人口數之非行少年在社會興趣方面之得分並沒有顯著上的差異。

（二）非行少年之出生序在社會興趣方面的差異情形。

不同出生序之非行少年在社會興趣方面之得分並沒有顯著上的差異。

（三）非行少年之社經地位在社會興趣方面的差異情形。

不同社經地位之非行少年在社會興趣方面之得分並沒有顯著上的差異。

七、不同背景變項（出生序、家庭人口數、社經地位）之非行少年的生活適應分析

（一）非行少年之家庭人口數在生活適應方面的差異情形。

不同家庭人口數之非行少年在生活適應得分方面有明顯之差異情形。

（二）非行少年之出生序在生活適應方面的差異情形。

不同出生序之非行少年在生活適應得分方面有明顯之差異情形。

（三）非行少年之社經地位在生活適應上的差異情形。

不同家庭社經地位之非行少年在生活適應得分方面並沒有明顯之差異情形。

八、非行少年依附關係、社會興趣對生活適應之相關分析

（一）非行少年之依附關係對生活適應的相關情形。

非行少年之依附關係與生活適應呈現顯著正相關。

（二）非行少年之社會興趣對生活適應的相關情形。

非行少年之社會興趣與生活適應呈現顯著正相關。

（三）非行少年之依附關係、社會興趣對生活適應的相關情形。

1. 非行少年之依附關係、社會興趣與生活適應皆達顯著正相關。

2. 非行少年之依附關係與社會興趣之相關性最高，社會興趣與生活適應之相關性次之，最後是依附關係與生活適應之相關程度。

第二節 建議

本研究旨在探討非行少年之依附關係、社會興趣與生活適應之相關情形，而根據本研究之發現及所歸納的結論，就研究目的，提出下列建議，以作為教師、家長、輔導人員、矯正工作人員及後續研究者之參考。

一、學校方面

學校教育應該多重視非行少年社會興趣之培養，瞭解其依附關係為其人格發展之基礎，以促進其生活適應。提高非行少年的生活適應能力更可以積極促進社會群體之和諧與進步，降低再犯率，讓社會更安全，治安更良善，更降低許多的社會成本。

學校不僅是灌輸書本知識的場所，對學生之人格陶冶、公民教育與社會關係的重視更應該予以加強，並且應適時發揮社教功能，下面幾點是研究者認為可以善加利用的方法。

(一) 宣導、鼓勵、培養非行少年的社會興趣

由研究結果發現，社會興趣的提升有助於非行少年的生活適應，這個結果說明當個體對自身以外的他人與社會產生關係，產生興趣，那麼個體不會只停留在自身的需求滿足上，反而開始會關心他人與社會的需求，開始能夠同理他人、尊重他人、貢獻社會。

因此學校可以透過課程研發、教材設計、生活教育、團體活動機會，從正式課程的安排與設計，到潛在課程的人格陶冶，由上而下培養非行少年的社會興趣，鼓勵非行少年發展其社會興趣，社會興趣的提高將有助於其將來出校後的生活適應，協助其更能融合於社會，更能與人群社會相處，真正提高矯正教育的功效。

(二) 發揮輔導與親職教育功能

由研究結果發現，非行少年知覺到與父母同儕的依附關

係會影響到與他人的互動，依附關係較好，表示會有較好的溝通品質，與友伴有較好的關係，表現出較濃厚的社會興趣，並且有助於其生活適應。學校應該主動提供相關訊息，定期舉辦親職講座、成立父母親成長團體、提供親職知能諮詢服務，提供家長與子女溝通的橋樑，以促進親子關係。

依附關係可以說是個體未來人際關係的縮影，個體知覺到正向的依附關係將有利於其未來建立正向的人際關係與人際互動。因此，學校亦可以推展輔導計畫，瞭解學生的依附關係型態，作為其未來生活適應高危險群之篩選，針對依附關係不良的學生，提供其小團體輔導或心理諮商與治療，重塑其依附關係型態與人格型態。

(三) 舉辦各種團體活動

社會興趣越高，其生活適應能力越提升。學校可以舉辦各式團體活動，培養學生合群合作的態度與精神，藉由參加團體活動，增進學生彼此之間的了解與互動，讓學生培養與同儕相處互動的能力，以培育學生的社會意識與社會興趣，由研究結果發現，社會興趣越高者，生活適應能力越高，因此學校可以舉辦各種團體活動，提升學生社會興趣，在活動中學習人際互動，表現合作與社會性行為。

二、家長方面

家庭是孩童所接觸的第一個世界，父母對孩子的影響最深也最遠，如果家長能重視與子女的依附關係、培養孩子的社會興趣、重視孩子的人格發展，並且多參加親子講座或成長團體，多發揮親職角色的功能，孩子就越能表現出較佳的社會適應力，就這些主題分述如下：

(一) 重視與子女的依附關係，形塑優質的親子互動品質

從研究中發現，孩子與父母的的依附關係良劣將影響孩子的社會興趣發展，孩子基本的父母依附關係不佳，基本的親密與安全需求未能獲得滿足，孩子當然無從發展社會興趣，無法體察其他人的感受，更無法對社會發展出濃厚的興趣，行為逐漸偏離正軌，無法融合於社會，自然出現許多反社會行為，導致許許多多的犯行。

因此，父母親要加強與子女的溝通、互動，以促進彼此的溝通品質及信任關係，父母若能瞭解、尊重子女，願意傾聽子女內心的聲音，而不給予評價，對於子女的需求給予適當及溫暖的回應，彼此建立互相信任的關係，使孩子願意親近父母，拉近彼此的距離，對孩子而言，能與父母建立安全的、滿足的依附關係，對兒童的表現社會興趣與生活適應行為是有正面影響的。

(二) 培養社會興趣，提升孩子的生活適應能力

人，不能脫離社會而存在。人，如果離群獨居，將會喪失許多圓融的生命經驗，人格發展的過程是殘缺的，生活適應能力是薄弱的。一個人如果缺乏社會興趣，他將無法融合於社會，他將與人群格格不入，甚至產生乖誕、偏差的行為。

社會興趣越高，儲存在孩子身上的社會適應能力就越多，如果家長能協助孩子在家中建立自信，並培養社會興趣的特質，以發展積極、主動、建設的生活型態，多鼓勵孩子積極參與團體活動，藉此學習社交及溝通技巧，也要讓家庭成爲一個提供社會關係學習的合宜環境，讓孩子能發展適度的社會情感、人我關係概念及具體可行的人際互動技能（如合作、協調），孩子便能適時的表現出合群的、社會化的行為，提升其生活適應能力。

(三) 不一樣的家庭一樣能教出好孩子

家庭社經地位、出生序與家庭人口數並不會影響孩子的依附關係發展，也不會影響孩子社會興趣的形塑，更不會降低孩子的生活適應能力。因此，即使現在社會單親家庭數量與比例逐年增多，M型社會中較低社經地位的家庭亦爲數不少，但樂觀來看，孩子的發展好壞不是在於家庭社經地位、出生序與家庭人口數，是在於父母與孩子建立的關係與品質的良劣。

(四) 多參加親子講座或成長團體

由研究結果發現，非行少年的父母依附、社會興趣與生活適應能力有顯著的正相關，所以父母要多參加親子座談或

研習活動、成長團體，來學習當一位稱職的父母，認識孩子的發展，進而適時教育孩子，也讓父母了解自己在『親職教育』中所扮演的角色與職責。讓父母親更懂得如何幫助孩子成長、學習，以利孩子融合於社會，加入團體生活中，俾利其未來社會興趣的培養，以及生活適應能力的發展。

(五) 擴展父親的親職角色與撫育的職責日益重要

由研究結果發現，傳統的爸爸，大多只要提供家庭物質上的協助，親子教育及家庭情感的提供大部分都落在母親的身上，傳統父親多半表現出權威、剛毅，甚至是冷漠的形象，親職教育的責任與撫育的職責大多由母親承擔，孩子對母親的依附確實較為明顯。

因此，父親的親職角色與功能尚未完全發揮，並相當具有拓展的潛力。現在傳統「嚴父慈母」以及「男主外，女主內」的觀念開始已經打破，加上現在夫妻雙方講求分工的情形之下，父親可以主動的參與子女的教養，在雙薪家庭的趨勢下，父母親誰是被依附者端看其是否在照顧幼兒的過程中，能夠做為一個持久且穩定的情感提供者。

所以本次的研究結果，更凸顯出父親依附的功能可以加以拓展，讓雙親在孩子的人格養成過程中均扮演一致重要的、多重多元的功能。

三、教師方面

教師是學童的引導者，在教學中要善用班級輔導及團體活動，來培養學生的社會興趣，利用日常生活中的細部觀察與親師互動的機會，注意學生在親子依附中未被滿足的心理需求，製造學生與父母和諧互動的機會，了解學生的人格特質，給予鼓勵及引導，身體力行並創造有利的教學情境與學習氛圍，如此一來就能提供學生學習並表現出適當的社會興趣社會，提升其生活適應能力，提高矯正教育之功效，就這些主題分述如下：

(一) 在日常教學中，善用班級輔導及團體活動，來培養學生的社會興趣

由研究結果發現，社會興趣與社會適應有正相關，社會

興趣越高，越能提高其生活適應能力。所以，老師在課程設計上可以採用團體合作，讓學生在學習的過程中，產生好的人際互動，並善用班級輔導活動，增進學生的社交技巧，讓學生在團體中了解自己，並且學到如何與他人產生良善的互動，而且透過團體討論、團體遊戲、價值澄清、角色扮演等活動，利用同儕的力量，將同儕關係較差的學生帶入團體中，讓其感受同儕支持力量，促進班級和諧，進而提昇個人的社會興趣。

Adler 的社會興趣理論強調，「愛」與「合作」是社會興趣發展的起點。因此，教師與學生的互動，應以「愛」為出發點；亦即，教師平日除了主動表達對學生的關懷以外，在處理學生的違規行為時，應該要能夠秉持著對學生的關心與愛心，懲罰學生錯誤的行為，但不是否認對他的關愛，更不是抹滅其人格價值尊嚴。

至於在行為的教導上，幫助別人是社會興趣的內涵之一，所以教師平日應多公開鼓勵樂於助人的學生，建立學生樂於助人的態度與尊重他人的價值信念，一方面是對熱心助人者的鼓勵，另一方面是為其他學生樹立楷模（蔡佳靜，2002）。

由於學生的學業成就容易影響人際關係，所以對於學業成就差的學生，教師應主動給予其為班級服務的機會，並且要向他們道謝，在公開場合及私下隨時不忘提起他們的貢獻。如此，學生將因其對別人有貢獻，而漸漸感受到自己的價值。因此，除了輔導活動課程的實施以外，教師應在日常生活中時時給予學生適度的注意力，使學生感受到老師的關心，並培養學生合作與助人的習慣，以利其社會興趣的發展。當學生的社會興趣提高後，看待自己及自己與他人、事物的觀感自然而然會改變，產生正向的蛻變，自然也會提高其生活適應能力。

總之，直接增進學生生活適應能力，僅僅是治標，提高學生社會興趣才是治本，讓學生發自內心真正喜歡融合於社

會、與他人產生良善的互動，學生便不會觸犯法規，更不會傷害他人，深化其人格陶冶。

(二) 教師要注意學生在親子依附中未被滿足的心理需求，製造學生與父母和諧互動的機會

由研究結果發現，非行少年依附關係和社會興趣、生活適應有正相關，非行少年知覺到與父母依附關係是接納的，就能表現出較高的社會興趣，與較高的生活適應能力。

而在學校裡，老師與學生相處時間久，因此老師能瞭解學生的行為表現之心理感受，對於自信心不足、同儕關係不佳與社會適應不良的學生，老師要能協助學生去適應其情緒及課業的種種問題，並透過輔導老師進行個別或團體的輔導。所以老師及父母應彼此共同密切配合，多給予學生關懷，並且教導其有能力建立與運用穩固的社會支持系統，如：同學、朋友、親戚、社會機構等，從中獲得足夠的安全感。

根據依附理論的看法，早期關係不佳，如果日後能有良好的支持關係，還是有可能導正其內在運作模式。從這個觀點看來，教師面對學生的求助，適時扮演學童另一個情緒支持系統，將可能有助於改善其自我內在運作模式。

除此之外，教師還要適時設計親職教育課程和團體方案，教導父母學習親子的溝通態度和技巧、增進學生的對父母的信賴程度，改善親子關係。首先要從改善學生與父母親的溝通品質開始，改善學生與父母親的溝通品質，進而改善與同儕朋友的溝通品質，和父母親、同儕朋友都有良好溝通品質的學生，自我的社會興趣會因而升高，增加合作的策略使用，取代見獵心喜與落井下石的心態。

教師可以在平時提醒父母，或製造學生與父母和諧相處的機會。例如：家庭作業的實施、舉辦親子活動、利用聯絡簿或班級通訊等，教師與父母合作、溝通協調，製造『三贏契機』。

(三) 教師可以推展正向的人際互動模式

教師推展創造正向的人際互動模式，透過有計畫的策略，在生活中隨時提供充分正向人際互動機會，如小天使與小主人活動、小組分工活動，使學生能自然而然投入團體的活動中，重視團體表現成果，也能隨時對於學生在助人、合作、關照、分享、安慰等行爲時給予讚美，使學生能夠於日常生活中實踐，進而知行合一，能表現出對人的關懷、照顧、合作、救助的行爲，將自己的愛心實際表現出來，然後形成正向的人際循環，當每個人都感受到正向的人際互動感受，自然形成正向的人際互動模式，然後不斷循環塑造學生人格特質與依附型態，提高其社會興趣與生活適應能力。

四、未來研究方面

對未來研究方面之建議，從研究樣本、研究變項、研究方法和工具等幾項主題來加以討論，茲分三點敘述如下：

(一) 研究樣本

本研究的研究樣本只包含少年矯正學校誠正中學兩百多名學生，取樣的範圍有限，中輟生、保護管束學生、輔育院學生與明陽中學的學生，皆是值得繼續探討的族群。

因施測時間和實施的因難，並未擴展到其他犯行程度的族群，未來的研究在人力與物力許可的情況下，應擴大研究樣本數量，或擴大至其他收容單位或法院處分之非行少年之差異情形，如此將使樣本更具有代表性，以提高研究之廣度。

(二) 研究變項

本研究的研究變項包含父母與同儕依附關係、社會興趣與生活適應，從文獻探討中發現：性別、教養方式、認知型態、同理心、同儕互動，也可能影響依附關係的變項，未來研究可以逐一探討。

另外，從回收問卷中發現，在本研究中之「父母與同儕依附量表」當中調查的依附對象有點狹隘，有些非行少年的主要依附對象可能是教師、同儕或是其他重要他人，那些依附關係較不佳之施測對象也許未能和父母建立依附關係，但

仍可受其他重要他人所影響，因此，本研究之調查對象除父母、同儕之外，應考量學生全面的影響範圍，擴展到手足、祖父母、外祖父母、親戚甚至學校教師等才算客觀。

同時也發現，有些非行少年的父親依附得分很高，而母親依附得分卻很低，或者；母親依附得分很高，而父親依附得分卻很低，在納入「父母依附關係」此變項實應同時考慮到父母婚姻情形或是是否同住的狀態，以及目前隔代教養增多的情況，才不致影響研究結果，是以建議將來研究者可以將這些對象考慮在內，以符合社會的趨勢。

此外，非行少年的「同儕依附分量表」得分高於「父親依附量表」的得分，是否非行少年是因為無法向家庭內的父母親尋求依附關係上的滿足，才進而向外尋求同儕的依附滿足呢？或者父母親的依附滿足與同儕的依附滿足並不排擠，大多同時存在呢？參考國內文獻，多指出同儕在青少年心中扮演重要的角色，也著實深刻地以想青少年的發展與行為，那麼同儕依附對非行少年的影響力為何？值得後續研究進一步深入探討與剖析。

(三) 研究方法和工具

1. 研究工具

本研究之研究工具皆使用先前學者之問卷，在審查問卷的同時，也參考其作者之專家效度、量表信效度、施測對象、計分方式、年代等，是否合乎現今使用。此外，考量施測者之作答情緒，在量表較多的情況下，只能選擇題目較少之問卷，也因此對於較有深度之代表性問卷忍痛放棄。未來研究者可挑選更具代表性之量表，甚至自行編訂、再修訂他人問卷，也可以因應研究目的而合併部份重要問卷，以提高施測結果之正確性。

2. 施測情形

本研究問卷多達四個部分，其中還包含許多分量表，研究者事先排定時間，由自己親自主持施測，務求完善與嚴謹。但是學生常規和施測環境多變，許多其他

之人為因素是無法掌握。因此未來研究者，除了親自施測外，更應小心謹慎施測環境的物理環境，與施測情境中的微妙氛圍變化，更應注意學生在失測情境中的身心狀況與專注力，以求施測的一致性。

尤其少年矯正學校誠正中學內的學生曾多次接受校內外的學者專家實施測驗，學生多為缺乏耐心與專注力者，是否認真填答需要謹慎的施測指導語與關係的建立，才能鼓勵學生發揮耐心並詳實填答。

3. 統計方法

本研究變項多達六項，在研究方法部分，為簡化分析結果，故以『描述統計』、『單因子變異數分析』、『Pearson 的積差相關法』等統計方法來進行，簡單分析其彼此差異情形，對於互相影響路徑，實未深入探究。未來研究者可依據其相關情形，再深入探究其路徑分析，對於非行少年之依附關係與社會興趣而言，可再提供一詳細之參考標準。

本研究在探究非行少年依附關係、社會興趣與生活適應的差異情形時，僅使用單因子變異數分析來進行考驗，如此只能分別看出與三個變項的差異情形，未來的研究若能使用多因子變異數分析進行考驗，則更能看出不同出生序、家庭人口數及社經地位之間的交互作用，對於非行少年的依附關係、社會興趣與生活適應皆能更進一步的瞭解。

4. 多元的測量方法——質量並重

本研究為獲得大量之研究資料，因此僅以自陳量表之問卷調查方式來蒐集資料，自陳量表雖然施測方便、易取得大量樣本且客觀性高，但由於受試者在父母與同儕依附關係、社會興趣與生活適應此類之主觀印象，容易受情緒、過去事件與經驗之影響，失去其客觀性，並可能會受到社會期望影響，所獲得的資料僅為受試者主觀上的反應，為避免問卷調查所帶來之偏差，並求深入

瞭解非行少年依附關係、社會興趣與生活適應的相關情形，未來研究可考慮加入「質」的研究方法，與非行少年本人、父母、同儕或其他相關人員進行訪談，以深入瞭解影響非行少年依附關係、社會興趣與生活適應內涵，以補充「量」的研究之不足，以其增加研究結果之正確性，更提升研究的廣度與深度。

5. 縱貫性研究

本研究以在誠正中學受感化教育處分之學生為研究對象，僅能瞭解同一時期不同受試者對父母與同儕的依附關係、社會興趣與生活適應狀況的差異情形。建議後續研究不妨以縱貫性研究，針對相同的受試者進行追蹤調查。以瞭解受試者對父母與同儕依附關係、社會興趣與生活適應之動態情形，是否隨時間、生理成熟度、環境與經驗之不同而有所不同，增加研究的完整性。

第六章 參考文獻

1. 丁心平 (1989)。陌生情境下嬰兒及其依附類型之研究。國立臺灣師範大學家政教育研究所碩士論文。
2. 王亞民 (2005)。網路人際關係與依附行為模式之探討。文化大學資訊傳播研究所。網路社會學通訊期刊，45。
3. 王碧朗 (2001)。依附理論—探索人類情感的發展。教育研究資訊，9 (3)，6—85。
4. 王曉瑄 (1999)。阿德勒學派遊戲治療團體對國小單親兒童輔導效果之研究。國立臺南師範學院國民教育研究所碩士論文。
5. 朱儀玲 (2003)。犯行青少年之自我敘事與自我認定。國立中正大學犯罪防治研究所碩士論文。
6. 吳佳蓉 (2001)。隔代教養兒童與非隔代教養兒童學校生活適應之比較研究。國立花蓮師範學院國民教育研究所碩士論文。
7. 吳淑禎 (1991)。早期家庭經驗對大學生的社會興趣與生活方式之影響—阿德勒觀念的探討。國立彰化師範大學輔導研究所碩士論文。
8. 李文欽 (2003)。國民小學單親兒童與雙親兒童行為困擾及生活適應之比較研究。國立屏東師範學院國民教育研究所碩士論文。
9. 李君儀 (2004)。犯罪少年與非犯罪少年法律集體意識之比較研究。國立臺北大學犯罪學研究所碩士論文。
10. 李雅芬 (2002)。受歡迎與被拒絕兒童社交技巧、生活適應之比較研究。國立屏東師範學院國民教育研究所碩士論文。
11. 李雅齡 (1987)。青少年偏差行為形成過程之探討—驗證標籤理論。私立東吳大學社會學研究所碩士論文。
12. 周秀妹 (2002)。再犯少年世界觀及其再犯行為之探討。私立中國文化大學心理輔導研究所碩士論文。
13. 林生傳 (1996)。教育社會學。高雄：復文。
14. 林佳玲 (2000)。夫妻依附風格、衝突因應策略與婚姻滿意度之相關研究。國立臺灣師範大學教育與心理輔導研究所碩士論文。
15. 林信香 (2002)。國小學習障礙學生自我概念及生活適應之研究。

- 國立臺中師範學院國民教育研究所碩士論文。
16. 林寶山譯 (1987)。心理學名人傳。臺北：心理。
 17. 金繼春譯 (1988)。嬰兒期的心理社會發展。臺北：華杏。
 18. 侯崇文 (1996)。巨視社會控制、微視社會控制與青少年犯罪。犯罪學期刊，2，15-48。
 19. 侯崇文 (2001)。家庭結構、家庭關係與青少年偏差行為探討。應用心理研究，11，25-43。
 20. 施玉鵬 (2002)。出生序、父母管教方式對國小高年級學生自我概念、同儕關係、社會興趣之關係研究。臺南師範學院教師在職進修輔導教學碩士學位班碩士論文。
 21. 洪雪雅 (2004)。影響青少年偏差行為的家庭因素之整合分析。國立高雄師範大學輔導研究所碩士論文。
 22. 紀怡如 (2002)。國中生依附關係、壓力知覺與其因應策略之相關研究。國立屏東師範學院教育心理與輔導研究所碩士論文。
 23. 紀雅芬 (1999)。婚姻暴力、依附關係、因應策略與青少年健康關係之研究。靜宜大學青少年兒童福利研究所碩士論文。
 24. 孫世維 (1994)。青少年與父母的情感關係：依附的性質與重要性。法商學報，29，259-304。
 25. 孫育智 (2004)。青少年依附品質、情緒智力與適應之關係。國立中山大學教育研究所碩士論文。
 26. 孫淑琴 (2000)。學童依附關係、內在運作模式和同儕衝突處理策略之相關研究。國立臺灣師範大學教育心理與輔導研究所碩士論文。
 29. 涂妙如 (1994)。幼兒與母親以及與教師間的依附關係對幼兒社會與學習行為之影響。國立臺灣師範大學家政教育研究所碩士論文。
 30. 張芝鳳 (2000)。青少年與父母以及與同儕間的依附關係對其自我價值之影響研究。國政治大學心理學系碩士論文。
 31. 張春興、林清山 (1989)。教育心理學。臺北：東華。
 32. 張秋蘭 (2000)。青少年依附關係、自我尊重與身心健康之相關研究。國立臺灣師範大學教育心理與輔導研究所碩士論文。

33. 張景然 (1992)。青少年犯罪學。臺北：巨流。
34. 張景然 (2001)。青少年犯罪心理學。臺北：巨流。
35. 張楓明 (2003)。社會控制與青少年偏差行爲——以雲嘉地區爲例。見齊力、董旭英主編：臺灣青少年偏差行爲之剖析。嘉義：南華大學教育社會學研究所。
36. 莊千慧 (1994)。出生序與父母管教態度對兒童的社會興趣及人格適應之影響。國立政治大學教育研究所碩士論文。
37. 莊榮俊 (2001)。國中學生自我概念，生活適應與自我傷害關係之研究。南華大學生死學研究所碩士論文。
38. 莊麗雯 (2002)。國小學童的家庭狀況、親子互動與依附風格之相關研究。國立屏東師範學院碩士論文。
39. 許明松 (1997)。大學生的依附關係與生活適應之研究。國立彰化師範大學輔導研究所碩士論文。
40. 許春金 (1999)。少年偏差行爲早年預測之研究：總結報告。臺北：行政院青輔會。
41. 許瑞蘭 (2001)。國中生依附關係、人際問題解決態度與學校生活適應之相關研究。屏東師院教育心理與輔導研究所碩士論文。
42. 許維素 (1992)。家庭組型、家庭氣氛對兒童自卑感、社會興趣、生活型態形成之影響。國立臺灣師範大學教育心理輔導研究所碩士論文。
43. 陳李綢 (1996)。臺灣師範大學學生生活適應之調查研究。測驗年刊，45 (1)，159-180。
44. 陳金定、劉焜輝 (2003)。青少年依附行爲與情緒調適能力之因果模式初探。教育心理學報，35 (1)，39-58。
45. 陳昭雄 (1970) 艾德洛學說在教育學上之價值。國立臺灣師範大學教育研究所集刊，12，287-360。
46. 陳美冠 (2004)。犯罪青少年依附關係、解釋風格與自尊之研究。國立彰化師範大學輔導與諮商學系碩士論文。
47. 郭啓瑞 (2005)。國小學童依附關係與人際關係、生活適應之研究。國立臺南教育大學教育學系輔導教學研究所。
48. 郭從吉 (2001)。犯罪青少年的非理性信念、內外控人格特質與

- 生氣情緒關係之研究。國立高雄師範大學輔導研究所碩士論文。
49. 陳淑貞 (2004)。非行少年依附、解釋風格與自我概念之相關研究。私立靜宜大學青少年兒童與福利研究所碩士論文。
 50. 陳碧慈 (2002)。國小學童性別自卑感社會興趣與適應行為之相關研究。臺南師範學院教師在職進修輔導教學碩士學位班碩士論文。
 51. 曾端真 (1997)。國小學童生活型態及其手足因素之研究。臺北：揚智。
 52. 黃于娟 (1994)。性別、依附風格與自我坦露、幽默、撒嬌之關係。國立政治大學教育研究所碩士論文。
 53. 黃光國 (1999)。自卑與超越。臺北：志文。
 54. 黃秀惠 (2004)。國小兒童父母依附關係、社會興趣、人格特質與利社會行為之相關研究。國立臺南大學教師在職進修輔導教學碩士學位班碩士論文。
 55. 黃俊傑、王淑女 (2001)。家庭、自我概念與青少年偏差行為。應用心理研究，11，45-68。
 56. 黃軍義、謝靜琪 (2001)。青少年輟學與犯罪行為研究。犯罪學期刊，7，99-126。
 57. 黃堅厚 (1985)。社會興趣的測量及其和其他人格品質的相關。教育心理學報，19，1-16。
 58. 黃堅厚 (1999)。人格心理學。臺北：心理。
 59. 黃凱倫 (1991)。幼兒與母親依附關係及其社會行為之研究。國立臺灣師範大學家政教育研究所碩士論文。
 60. 黃凱倫、蘇建文 (1994)。幼兒與母親依附關係及其社會行為之研究。家政教育，12 (5)，65-76。
 61. 黃富源 (2002)。當前我國青少年犯罪原因與對策。國家政策論壇，2 (4)，81-88。
 62. 黃惠玲、吳英彰 (1992)。一歲至三歲幼兒依附行為量表之編製。中華心理學刊，34，9-27。
 63. 楊士隆 (2001)。犯罪心理學。臺北：五南。
 64. 楊芳梅 (2007)。母親監控、家庭依附與青少年偏差行為之研究。

- 國立嘉義大學家庭教育與諮商研究所碩士論文。
65. 楊芳彰 (1997)。國小六年級學童依附關係與敵意、社交地位之相關研究。國立臺灣師範大學教育心理與輔導研究所碩士論文。
 66. 楊淑萍 (1995)。青少年依附關係、自我尊重與生涯發展之相關研究。國立臺灣師範大學教育心理與輔導研究所碩士論文。
 67. 劉宗幸 (1999)。社會支持、自我效能對兒童知覺雙親衝突影響兒童生活適應歷程之調節效果研究。國立政治大學心裡學系研究所碩士論文。
 68. 劉邵純 (2002)。依附關係與兒童人際發展之探討。師友，418，42-45。
 69. 劉俊良 (2002)。父母管教方式、依附關係對國中生偏差行為之相關研究。中國文化大學兒童福利研究所碩士論文。
 70. 劉峻誠 (2003)。青少年家庭依附、就學經驗與偏差行為相關性之研究—以南投縣為例。南華大學教育社會學研究所碩士論文。
 71. 歐陽儀、吳麗娟 (1998)。教養方式與依附關係代間傳遞模式之研究。教育心理學報，30 (2)，33-57。
 72. 蔡秀玲 (1997)。大學男女學生依附關係、個體化與適應之相關研究。國立臺灣師範大學教育心理與輔導研究所碩士論文。
 73. 蔡佳靜 (2002)。國小學童出生序與社會興趣、自我概念之相關研究。國立臺北師範學院教育心理與輔導學系碩士論文。
 74. 蔣東霖 (2003)。依附、社會學習與少年偏差行為。南華大學教育社會學研究所碩士論文。
 75. 蔡姿娟 (1997)。國中生社會支持、生活適應與寂寞感之相關研究。國立高雄師範大學教育研究所碩士論文。
 76. 蔣桂嫻 (1993)。高中學生生活壓力、因應方式與身心健康關係之研究。國立高雄師範大學教育研究所碩士論文。
 77. 蔡順良 (1986)。國中生自我肯定與社會興趣之關係暨性別因素對不同情境自我肯定訓練在友伴接納和人際吸引方面之影響。國立臺灣師範大學教育心理學報，19，149-176。
 78. 顏裕豐 (1993)。國中生的社會興趣與同儕人際關係之相關研究。國立彰化師範大學輔導研究所碩士論文。

79. 蘇建文 (1991)。家庭與個體發展—發展心理學。臺北：心理。
80. 蘇建文 (1997)。對父母及對友伴的依附關係與青少年的內在運作模式及個人適應之研究。(編號：NSC86-2413-H-003-009-G10)。
81. 蘇建文、丁心平、許錦雲 (1991)。陌生情境中嬰兒行為及其依附類型研究初探。教育心理學報，23，49-70。
82. 蘇建文、黃迺毓 (1993)。幼兒與母親依附關係與其學校社會能力表現之研究。教育心理學報，26，23-51。
83. 蘇建文、龔美娟 (1994)。母親的依附經驗、教養方式與學前兒童依附關係之相關研究。教育心理學報，27，1-33。
84. 蘇恆舜 (1998)。保護管束少年再犯影響因素之研究。國立中央警察大學犯罪防治研究所碩士論文。
85. 顧英蕙 (2000)。影響青少年再次犯罪之因素初探。私立東海大學社會工作研究所碩士論文。
86. 龔美娟 (1994)。母親的依附經驗與其教養方式及子女安全依附之研究。國立師範大學家政教育研究所碩士論文。
87. Ainsworth, M. D. S. (1969). Object relations, dependency, and attachment: A theoretical review of the infant-mother relationship. *Child Development*, 40, 969-1025.
88. Ainsworth, M. D. S. (1979). Infant-mother attachment. *American Psychologist*, 34 (10), 932-937.
89. Ainsworth, M. D. S., Blehar, M.C., Waters, E. & Wall, S. (1978). *Patterns of attachment: A psychological study of the strange*. New Jersey: Erlbaum.
90. Ansbacher, H. L. (1968). The concept of social interest. *Journal of individual psychology*, 24 (2), 28-46.
91. Barkley, H. Wilborn, B., & Towers, S. M. (1984). Social interest in a peer counseling training program. *Journal of Individual Psychology*, 40 (3), 295-299.
92. Bartholomew, K., & Horowitz, L. M. (1991). Attachment styles among young adults: A test of four-category model. *Journal of Personality and Social Psychology*, 61 (2), 226-244.

93. Bowlby, J. (1958) . The nature of the child's tie to his mother. *International Journal of Psychoanalysis*, 39, 350-373.
94. Bowlby, J. (1969) . *Attachment and Loss*. New York: Basic Books Inc.
95. Bowlby, J. (1973) . *Attachment and loss : Vol. 2: Separation, anxiety and anger*. New York : Basic Books.
96. Bowlby, J. (1979) . *The making and breaking of affectional bonds*. London : Tavistock.
97. Bowlby, J. (1979 / 1994) . *The making & breaking of affectional bonds*. New York: Routledge.
98. Bowlby, J. (1980) . *Attachment and loss : Vol. 3 : Sadness and depression*. New York : Basic Books.
99. Bowlby, J. (1982) . *Attachment and Loss: Vol. 1. Attachment* (2nd ed.). New York : Basic Books.
100. Bowlby, J. (1988) . *A secure base: Parent-child attachment and health human development*. New York: Basic Books.
101. Bowlby, J. (1988) . Development psychology comes of age. *The American Journal of Psychiatry*, 145, 1-10.
102. Bruck, A. M. (1979) . Visibilized Adlerian psychology. *Journal of Individual Psychology*, 35 (1) , 3-25.
103. Cassidy, J. (1990) . Theoretical and methodological consideration in the study of attachment and the self in young children. In M.T.Greenberg, D.Cicchetti and E.M.Cumming (Eds.) ,*Attachment in the preschool years*.
104. Collins, N. L., & Read, S. J. (1990) . Adult attachment, working models, and relationship quality in dating couples. *Journal of Personality and Social Psychology*, 58 (4) , 644-663.
105. Collins, N. L., & Read, S. J. (1994) . Cognitive representation of attachment: The structure and function of working models. In Bartholomew, K., & Perlman, D. (Eds), *Advances in personal relationships : Vol 5. Attachment Processes in Adulthood*(pp.53-92). London: Jessica-Kingsley.
106. Crandall, J. E. & Lehamn, R. E. (1977) . Relationship of stressful

- life events to social interest, locus of control. *Journal of Psychological and Adjustment*, 45, 1208.
107. Crandall, J. E. (1975) . A scale for social interest. *Journal of Individual Psychology*, 31, 187-195.
 108. Fakauri, M. E. ; Hafner, J. L. & Chaney, R. (1988) . Family size, birth order, sex and social interest : Are they related ? . *Psychology Reports*, 63 (3) , 963-967.
 109. Hughes, D. A. (1997) . Facilitating developmental attachment. Northvale. New Jersey: Jason Aronson Inc.
 110. Keniston, K. (1970) . Youth and dissent. New York : Harcourt Brace Jovanovich.
 111. Kerns, Kathryn A. & Stevens, Amy C. (1996) . Parent-Child Attachment in Late Adolescence : Links to Social Relations and Personality. *Journal of Youth and Adolescence*, 25 (3) , p323-42.
 112. Konrad Lorenz (1937) . The Companion in the Bird's World. *The Auk*, 54(1) , 245-273.
 113. Liebert, R. M., & Liebert, L. L. (1998) . Personality : strategy and issues (8th Eds). California : Cole.
 114. Lundin, R. W. (1989) . Alfred Adler's basic concepts and implications. Accelerated Development Inc.
 115. Main, M., Kaplan, N., & Cassidy, J. (1985) . Security in infancy, child hood, and adulthood: A move to the level of representation. *Mono graphs of the Society for Research in Child Development*, 50, 66-104. <https://doi.org/10.2307/3333827>
 116. Maier, H. W. (1994) . Attachment development is 'in". *Journal of Child and Youth Care*, 9 (1) , 35-51.
 117. Markowski, E. M. & Evertt, L. W. (1988) . Social interest and mothers of exceptional children. *Journal of Individual Psychology*, 44 (1) , 35-39.
 118. Newman, G., & Ferracuti, F. (1977) . Psychological theories of delinquency In Landau, S. F., & Sebba, L. (Eds.) *Criminology in Perspective* (pp.105-168). Washington D. C.: Health & Company.
 119. Pistole, M. C. (1989) . Attachment : Implications for counselors.

- Journal of Counseling and Development, 68, 190-193.
120. Rice, K. G. (1995). Cross-sectional and longitudinal examination of attachment, separation-individualization, and college student adjustment. *Journal of Counseling & Development*, 73 (4), 463-474.
 121. Russell, M. R. (1996). Specific and generalized expectancies, individual, and marital satisfaction : An initial investigation. The University of Tulsa. DAO No. AAC 9702122.
 122. Schultz D. (1990). *Theories of Personality* 4th ed. California : Brooks/Cole Publishing Company.
 123. Schneider, L. J., & Reuterfors, D. L. (1981). The impact of birth order and sex on social interest. *Journal of individual psychology*, 37 (1), 102-106.
 124. Shulman, B. H., & Mosak, H. H. (1995). *Manual for life style assessment*. Accelerated Development Inc.
 125. Watkins, C. E. (1992). Research activities with Adler's theory. *Journal of Individual Psychology*, 48 (1), 107-108.
 126. Watkins, C. E., & Hector, M. (1990). A simple test of the concurrent validity of social interest index. *Journal of Personality Assessment*, 55 (3 & 4), 812-814.

第七章 附錄

附錄一 非行少年依附關係、社會興趣對生活適應之相關研究問卷

親愛的同學：

您好！這份問卷是想瞭解各位在生活中，對主要照顧者的感受、對社會興趣高低以及本身之生活適應情形。

各位所填寫的寶貴資料只提供學術研究之用，在研究完成後將予銷毀，所以請放心作答。

我們很希望這項研究可以協助各位更加了解自己與適應生活，因此，您能依照實際情形作答就顯得非常重要。如果有什麼不懂的地方，歡迎隨時舉手發問。

謝謝您的協助與合作！

誠正中學

教務主任鄧守

剛 敬上

填答說明：

1. 本問卷共分為四個部分：第一部分是**個人基本資料**，第二部分是**父母與同儕依附量表**，第三部分是**社會興趣量表**，第四部分是**國中學生生活適應問卷**。
2. 填寫本問卷並無特殊時間限制，大約需要 30 分鐘，依個人的狀況而不同。
3. 這份問卷不是考試，沒有是非對錯或好壞的限制，請你回答實際的內容。
4. 這份問卷共有 6 頁，請依照順序填寫，盡量填寫，不要遺漏。

第一部分：個人基本資料

1. 家庭人口數：_____（包含自己）
2. 家中排行：老大 老二 中間（上有兄姊，下有弟妹）
老么 獨生子
3. 主要照顧者教育程度：_____（請參照下表填入教育指數代碼）

教育代碼	職業項目
5	研究所畢業，得有碩士或博士學位；
4	專科或大專畢業
3	高中、高職畢業或大專肄業
2	國中畢業
1	小學畢業或不識字
0	不清楚

表 7-1-1 教育程度分類表

4. 主要照顧者職業：_____（請參照下表填入職業代碼）

職業代碼	職業項目
5	大專校長、大專教師、醫師、大法官、科學家、特任級公務員、簡任級公務員、立法委員、監察委員、考試委員、董事長、總經理、將級軍官
4	中小學校長、中小學教師、會計師、法官、律師、工程師、薦任級公務員、公司行號科長、縣(直)轄市議員、經理、襄理、協理、副理、校級軍官、警官、作家、畫家、音樂家、記者、中型企業負責人
3	技術員、技佐、委任級公務員、科員、行員、出納員、縣市議員、鄉鎮民代表、批發商、代理商、尉級軍官、警察、女警、消防隊員、船員、秘書、代書、演員、服裝設計師、小型企業負責人
2	技工、水電工、店員、小店老闆、小店雇員、推銷員、自耕農、司機、裁縫師、廚師、美容師、理髮師、郵差、士(官)兵、打字員、領班、監工

1	工廠工人、學徒、小販、佃農、漁夫、清潔工、雜工、臨時工、工友、建物看管工人、傭工、女傭、舞女、陪酒小姐、門房、服務生、家庭主婦、無業
0	不清楚

表 7-1-2 職業等級分類表

第二部分：父母與同儕依附量表

這部分的題目是想了解你對父親(男性主要照顧者)、母親(女性主要照顧者)及朋友的感覺。請你想想看，當你和父親、母親及朋友相處時，你的感覺如何。請根據你最真實的感受作答。

- (一) 以下(1~13題)的題目是想了解你對父親的感覺，如果你有超過一位以上的父親(如：繼父或養父)，請根據影響你最深刻的那位父親，作為填答的依據。

數字代表的意義如下：

1. 從不如此 2. 很少如此 3. 偶爾如此 4. 經常如此 5. 總是如此

(例題) 爸爸會鼓勵我說出自己的困難。

如果你覺得經常如此，就把4圈起來。(1 2 3 ④ 5)

	總	經	偶	很	從
	是	常	爾	少	不
	如	如	如	如	如
	此	此	此	此	此
1. 當我生氣時，爸爸會試著去了解。	5	4	3	2	1
2. 爸爸會幫助我更了解自己的優缺點。	5	4	3	2	1
3. 當我傷心難過時，可以向爸爸傾訴。	5	4	3	2	1
4. 我會跟爸爸撒嬌。	5	4	3	2	1
5. 爸爸會鼓勵我說出自己的困難。	5	4	3	2	1
6. 當爸爸知道我有煩惱時，他會主動問我。	5	4	3	2	1
7. 和爸爸相處時會讓我感到不舒服。	5	4	3	2	1

8.	當需要排除心中的煩惱時，我可以依靠爸爸。	5	4	3	2	1
9.	爸爸不了解我最近在做什麼。	5	4	3	2	1
10.	對於那些我關心的事，我願意聽聽爸爸的意見。	5	4	3	2	1
11.	和爸爸討論我的問題時，會讓我感到不自在。	5	4	3	2	1
12.	我會對我的爸爸感到憤怒。	5	4	3	2	1
13.	我會告訴爸爸我的問題和煩惱。	5	4	3	2	1

(二) 以下 (14~26題) 的題目是想了解你對母親的感覺，如果你有超過一位以上的母親 (如：繼母或養母)，請根據影響你最深刻的那位母親，作為填答的依據。

數字代表的意義如下：

1. 從不如此 2. 很少如此 3. 偶爾如此 4. 經常如此 5. 總是如此

(例題) 我會跟媽媽撒嬌。

如果你覺得你從不如此，就把1圈起來。(① 2 3 4 5)

總 經 偶 很 從
 是 常 爾 少 不
 如 如 如 如 如
 此 此 此 此 此

14.	當我生氣時，媽媽會試著去了解。	5	4	3	2	1
15.	媽媽會幫助我更了解自己的優缺點。	5	4	3	2	1
16.	當我傷心難過時，可以向媽媽傾訴。	5	4	3	2	1
17.	我會跟媽媽撒嬌。	5	4	3	2	1
18.	媽媽會鼓勵我說出自己的困難。	5	4	3	2	1
19.	當媽媽知道我有煩惱時，她會主動問我。	5	4	3	2	1
20.	和媽媽相處時會讓我感到不舒服。	5	4	3	2	1
21.	當需要排除心中的煩惱時，我可以依靠媽媽。	5	4	3	2	1
22.	媽媽不了解我最近在做什麼。	5	4	3	2	1
23.	對於那些我關心的事，我願意聽聽媽媽的意見。	5	4	3	2	1
24.	和媽媽討論我的問題時，會讓我感到不自在。	5	4	3	2	1

25. 我會對我的媽媽感到憤怒。	5	4	3	2	1
26. 我會告訴媽媽我的問題和煩惱。	5	4	3	2	1

(三) 以下 (27~44題) 的題目是想了解你對朋友的感覺，如果你有很多朋友，請根據影響你最深刻的那些朋友，作為填答的依據。

數字代表的意義如下：

1. 從不如此 2. 很少如此 3. 偶爾如此 4. 經常如此 5. 總是如此

(例題) 和朋友在一起時，我會感到舒服自在。

如果你覺得你總是如此，就把5圈起來。(1 2 3 4 ⑤)

	總 是 如 此	經 常 如 此	偶 爾 如 此	很 少 如 此	從 不 如 此
27. 我的朋友會尊重我的感受。	5	4	3	2	1
28. 我的朋友會無緣無故讓我生氣。	5	4	3	2	1
29. 我的朋友會幫助我更了解自己的優缺點。	5	4	3	2	1
30. 當我需要和別人談話時，我的朋友會用心傾聽。	5	4	3	2	1
31. 我比較喜歡自己一個人，而不喜歡跟朋友在一起。	5	4	3	2	1
32. 和朋友相處時，我會感到舒服自在。	5	4	3	2	1
33. 當我覺得生氣時，我的朋友會試著去了解。	5	4	3	2	1
34. 討論事情時，我的朋友會在乎我的想法。	5	4	3	2	1
35. 當我傷心難過時，可以向我的朋友傾訴。	5	4	3	2	1
36. 我的朋友了解我。	5	4	3	2	1
37. 我的朋友不關心我。	5	4	3	2	1
38. 我可以和我的朋友分享喜怒哀樂。	5	4	3	2	1
39. 和朋友在一起時，我會覺得孤單。	5	4	3	2	1

40. 我的朋友能夠接受我的個性。	5	4	3	2	1
41. 當需要排除心中的憂慮時，我可以依靠我的朋友。	5	4	3	2	1
42. 我的朋友不了解我的想法。	5	4	3	2	1
43. 我會告訴朋友我的問題和煩惱。	5	4	3	2	1
44. 我的朋友會試著幫助我說出自己的困難。	5	4	3	2	1

第三部分：社會興趣量表

	非常 同意	同 意	無 意 見	不 同 意	非 常 不 同 意
1. 我認爲朋友是很重要的。	5	4	3	2	1
2. 我喜歡在團體中的感覺。	5	4	3	2	1
3. 我有很多朋友。	5	4	3	2	1
4. 男生和女生可以成爲朋友。	5	4	3	2	1
5. 我在交朋友方面有困難。	5	4	3	2	1
6. 男生和女生應該彼此尊重。	5	4	3	2	1
7. 男生和女生的角色同樣重要。	5	4	3	2	1
8. 我樂於接受班上指派給我的工作。	5	4	3	2	1
9. 我覺得自己很能幹。	5	4	3	2	1
10. 我的計劃經常都會實現。	5	4	3	2	1
11. 我喜歡和別人一起做事。	5	4	3	2	1
12. 我樂意幫助朋友。	5	4	3	2	1
13. 我很容易交朋友。	5	4	3	2	1
14. 男生和女生應該互助合作。	5	4	3	2	1
15. 我不怕單獨與異性交往。	5	4	3	2	1
16. 我做任何事情都很有自信。	5	4	3	2	1
17. 我覺得自己和別人一樣有價值。	5	4	3	2	1
18. 爲了公眾利益，多付出勞力工作也是值得的。	5	4	3	2	1

19. 有過失時我會勇敢承擔。	5	4	3	2	1
20. 朋友應該互相關懷照顧。	5	4	3	2	1
21. 我會主動邀請朋友參加活動。	5	4	3	2	1
22. 當朋友心情不好時，我會安慰鼓勵他。	5	4	3	2	1
23. 男生和女生應該互相關愛。	5	4	3	2	1
24. 在班上我很受重視。	5	4	3	2	1
25. 大多數的時候，我都能盡力做好該做的事。	5	4	3	2	1
26. 我積極參與班上的各項工作。	5	4	3	2	1
27. 我認真完成每一件我該做的事。	5	4	3	2	1
28. 自己該做的事，我絕對不逃避。	5	4	3	2	1
29. 我對於班上的工作總是義不容辭的接受。	5	4	3	2	1
30. 當別人和我說話時，我常感到不耐煩。	5	4	3	2	1

第四部分：國中學生生活適應問卷

完全不符合
大部份不符合
部份符合
大部份符合
完全符合

個人身心					
1. 我能確認自己的生活目標。	5	4	3	2	1
2. 我相信自己將來會有所成就。	5	4	3	2	1
3. 我對未來人生充滿信心。	5	4	3	2	1
4. 面對問題，我能隨機應變解決問題。	5	4	3	2	1
5. 我相信命運操之在我。	5	4	3	2	1
家庭生活					
6. 家中的兄弟姐妹相處融洽。	5	4	3	2	1
7. 我的言行表現能符合父母的期望。	5	4	3	2	1
8. 父母會關心我的生活。	5	4	3	2	1

學校生活					
9. 我對學校的生活管理能適應。	5	4	3	2	1
10. 我能適應每個任課老師。	5	4	3	2	1
11. 我能適應某些老師的教學方法。	5	4	3	2	1
12. 我能適應目前的生活方式。	5	4	3	2	1
社會生活					
13. 在人多的場合中，我常是受歡迎人物。	5	4	3	2	1
14. 我會堅持自己的意思，並尊重別人的建議。	5	4	3	2	1
15. 我習慣讓別人知道我的原則和立場。	5	4	3	2	1
16. 我認為時下社會「重利忘義」。	5	4	3	2	1
17. 在聚會中，我知道要說什麼才合適。	5	4	3	2	1

矯正機關推動
「科學實證之毒品犯處遇模式」
成效評估研究－以雲林第二監獄為例

機 關：法務部矯正署雲林第二監獄
審查人員：秘書 鍾志宏
撰稿人員：專 員 翁諺均
教 誨 師 吳春諒
個案管理師 蔡旻真

目 錄

第一章 緒論	460
第一節 研究背景與動機.....	460
第二節 研究目的	461
第三節 研究限制與倫理.....	462
第二章 文獻探討.....	463
第一節戒毒處遇模式下的治療學派.....	463
第二節自我效能、憂鬱與濫用毒品之關聯性	467
第三節 小結	471
第三章 方案內容與實施.....	473
第一節 方案內容	473
第二節 研究對象	479
第三節研究方法	479
第四節研究工具	483
第五節 人口統計學變項.....	484
第四章 研究結果與成效評估	490
第一節 課程成效評估.....	490
第二節學員質性訪談評估.....	498
第五章結論與建議.....	505
第一節結論	505
第二節建議.....	506
參考文獻	509

附錄一	毒品犯受刑人評估表.....	515
附錄二	毒品犯再犯危險性評估表.....	521
附錄三	自我效能量表.....	522
附錄四	學員訪談表.....	524
附錄五	列管藥癮個案再犯危險性評估表(一、二級個案).....	525
附錄六	藥物濫用者團體學習單(價值).....	526
附錄七	藥物濫用者團體學習單(目標).....	528
附錄八	一般自我效能量表.....	529
附錄九	科學實證毒品處遇班辦理成果.....	531
附錄十	戒毒班團體紀錄.....	534
附錄十一	戒毒班成員個別訪談紀錄(部份).....	551
附錄十二	戒毒班課程成員心得.....	558

表目錄

表 3-3-1 團體課程綱要	480
表 3-5-1 年齡	484
表 3-5-2 教育	485
表 3-5-3 婚姻	486
表 3-5-4 子女數	486
表 3-5-5 宗教信仰	487
表 3-5-6 父母婚姻	488
表 3-5-7 入監前主要處所	488
表 3-5-8 家人前科	489
表 5-1-1 治療原則與課程意涵	490
表 5-1-2 各量表描述性統計資料	492
表 5-1-3 再犯風險性評估表(使用一、二級藥物個案)	492
表 5-1-4 貝克憂鬱量表第二版-情緒變化	493
表 5-1-5 貝克憂鬱量表前後測 t 檢定	495
表 5-1-6 自我效能量表前後測 t 檢定	495
表 5-1-7 再犯危險前後測(靜態)t 檢定	496
表 5-1-8 再犯危險前後測(動態)t 檢定	496
表 5-1-9 相關量表檢定統計整理	497

圖目錄

圖 2-2-1 藥癮治療的最佳模式--整合式服務.....	466
圖 2-3-1 復發歷程的認知行為模式	467
圖 3-3-1 研究架構.....	481
圖 3-3-2 研究程序.....	482
圖 3-5-1 年齡.....	484
圖 3-5-2 教育.....	485
圖 3-5-3 婚姻.....	486
圖 3-5-4 子女數.....	487
圖 3-5-5 宗教信仰.....	487
圖 3-5-6 父母婚姻.....	488
圖 3-5-7 入監前主要處所.....	489
圖 3-5-8 家人前科.....	489
圖 5-1-1 再犯風險性評估(使用一、二級藥物個案).....	493
圖 5-1-2 貝克憂鬱量表第二版-情緒變化	494
圖 5-1-3 貝克憂鬱量表前後測 t 檢定	495
圖 5-1-4 自我效能量表前後測 t 檢定	495
圖 5-1-5 再犯危險前後測(靜態)t 檢定.....	496
圖 5-1-6 再犯危險前後測(動態)t 檢定.....	496

提 要

毒品犯罪向來為我國重大犯罪問題，近二年來新入監受刑人中，約有 1/3 因觸犯毒品危害防制條例而入監服刑，而在監受刑人中，觸犯毒品危害防制條例者更佔四成¹。

為了降低毒品犯出監再犯率，提升在監處遇成效，矯正機關採用許多戒毒處遇政策，如藝術治療、生命教育、家庭支持方案等，惟目前國內的毒品犯輔導處遇方案零散，未完全臻於實證科學化及系統化，缺乏核心輔導處遇課程，致累再犯關鍵因子未能積極有效介入，毒品再犯情況居高不下，有待科學實證整合，確保核心專業處遇。

本研究係先透過文獻探討整理出國外機構與國內學者所認為的「科學實證毒品犯處遇模式」²，包括其應具備的核心處遇課程，以及矯正機關所應連結的社區資源，復以雲林第二監獄(以下簡稱雲二監)遴選至戒毒處遇專班之收容人為研究對象，藉由專業臨床心理師進行團體治療，並實施前後測以呈現量化成效，同時志工認輔老師分別進行質性訪談，來評估探討此模式在該監執行成效，希能據此發展出適合本土化之專業毒品犯處遇模式。

關鍵字：科學實證、處遇、毒品犯

¹ 相關統計資料請參閱法務部法務統計指標。
<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=29314&CtNode=11608>。

² 楊士隆、戴伸峰、鄭凱寶、林辰(2017)。台中監獄多元戒治輔導處遇計畫之實施與成效評估。

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

毒品對於個人、家庭及社會的危害，不是一個陌生的問題，包括社會上所常見的，個人因沉溺毒品而自暴自棄、缺乏自信，加上毒品對腦、中樞神經的破壞，導致個人身、心理疾病，進而導致傷害、殺人等暴力犯罪；因毒癮作用，爲了負擔吸毒的高昂費用，也易衍生如竊盜、搶奪、強盜，詐欺等財產犯罪，而終受家庭冷落、放棄，甚至由毒品施用者進而成爲毒品販賣者。環顧社會，各種因毒品衍生之犯罪在我們生活中屢見不鮮，可見其危害之鉅。毒品犯爲我國監所受刑人中比例最高者，依法務部統計數據顯示，106 年 12 月底監所受刑人有 56,560 人，其中違反毒品危害防制條例的收容人就高達 28,320 人，高達 50%，毒品犯再犯與累犯之比率居高不下。因此，毒品濫用乃是嚴重影響我國社會治安、公共衛生，乃至國家安全之嚴肅議題。

毒品施用受刑人處遇的困境在於「身癮易除，心癮難祛」，這也是其再犯率高的主要原因之一，對於戒除生理毒癮，現有的藥癮處遇，已經能夠於短期內有效解決，但毒品施用者的心理狀態，才是後續引發再度施用的原因，其中包含自信心不足、缺乏正面信念、缺乏家庭與社會支持以及生活環境的影響等多面向的複雜因素，導致毒品成癮者原本已經戒除生理毒癮，卻在回歸社會不久後，容易因爲各種挫折或環境的誘導而再次陷入對毒品的心理依賴而無法自拔。因此祛除毒品施用者之心癮，沒有長期、密集的輔導計畫無法克竟其功。

我國目前將毒品犯視爲是「病人」、「犯人」雙重身分的「病犯」，需長期完整治療追蹤，才能脫離對藥物的控制，且對於毒品犯矯治策略爲「有條件除刑不除罪」，並不同於一般犯罪人的刑事政策，故應多加採取並嘗試其他處遇方式來矯正毒品犯。雲二監配合法務部矯正署科學實證之毒品犯處遇模式並依據雲二監毒品犯特性，與台塑企業暨王詹樣公益信託合作，規劃提出向陽計畫，課程目標以「藝術治療」結合「認知行爲治療」及「家庭支持方案」並輔以「技能訓練」，建構本土化戒毒模式，囿於政府資源有限，民間資源無窮，因此台塑企業秉持「取之於社會，用之於社會」之理念，共負社會責任，回饋鄉里，

贊助雲二監經費推展向陽計畫，使得毒品戒治處遇之師資、教學設備、教學環境等軟、硬體皆獲充足的經費支持，能持續深耕，並有效提升戒治處遇成效。

第二節 研究目的

按聯合國 UNODC(2012)對藥物濫用處遇的實證評估³，當代有效的藥物濫用處遇包含「解毒」與「復發預防」兩個階段。就毒癮戒治成效而言，「復發預防」階段比「解毒治療」更為重要，復健/復發預防期主要處理的問題包括個案的藥癮治療、公共健康以及社會安全，可界定為：削弱或減少酒精與毒品使用、促進健康與功能及減少公共安全(犯罪)與衛生(傳染病)的威脅(楊士隆、李思賢等,2012)。而所有復健/復發預防期皆有四個治療目標，包括：(1)維持戒斷治療期之後的心理與情緒改善狀態；(2)減少並維持酒精與毒品的使用行為，最終達到完全戒除的目標；(3)透過教育、示範、與支持行為，以對個人健康、社會功能、以及減少社會安全與衛生之威脅；(4)改變原有的用藥生涯型態。

由於較周延之處遇計畫組成要素應涵蓋心理健康諮商、法律諮詢、家庭關係、職涯發展、愛滋防治衛生教育等多重面向(NIDA,2012)⁴，惟目前監獄處遇介入雖多元，但尚缺乏科學評估。

為此，本計畫依據科學實證之處遇模式中的七大面向：成癮概念及戒癮策略、家庭及人際關係、職涯發展與財務管理、毒品危害及法律責任、衛生教育與愛滋防治、正確用藥與醫療諮詢、戒毒成功人士教育等進行課程設計，並結合衛政、社政、勞政等社區資源。在課程前後進行量化及質性訪談分析療效；在量化部分以貝克憂鬱量表、自我效能量表、再犯危險因子(動態及靜態)、社交及生活滿意度量表及焦慮量表來進行施測；質性訪談以深度訪談及學員學習單依 13 項治

³ United Nations Office on Drug and Crime(UNODC). Annual Report 2012. 2014/07/19, retrieved.

⁴ 美國國立藥物濫用研究所(NIDA, 2012)發表之毒品犯成癮戒治處遇原則-研究為導向之指引(principles of drug addiction treatment:A research-based guide 3rd ed.)提出 13 項有效藥癮處遇的準則。

療因子進行分析。

第三節 研究限制與倫理

- 一、團體成員可能非真正的志願者：團體參加者可能會因為參與治療課程，以便獲益，如拿到額外的處遇分數，是否真正出於內心戒除毒癮的動機而參加，將影響其後續成效。
- 二、評分都是問卷，且有參加者自評，客觀性較不足。此外受試的毒品犯對於量表的回答可能有迎合研究者的心態或抗拒評估而對研究造成干擾。
- 三、保密與多重關係：在治療課程中，尤其是團體治療部分的主題與個人有關，成員在當日課程結束後仍有可能會繼續討論該主題可能會有保密的問題或是形成治療中的多重關係。
- 四、缺乏對照組：在本研究中未有對照組，無法和未接受戒毒治療課程之同學進行療效分析。
- 五、樣本不夠大：目前參與課程之成員因受限於師資及場地，所以人數上較少；在進行統計時可能會有統計上之偏誤。

第二章 文獻探討

第一節 戒毒處遇模式下的治療學派

一、認知行為治療(Cognitive-Behavior Therapy)

Beck(1991)認為使用於藥物濫用者身上的認知行為治療，無論是團體治療或個別治療，其主要的內涵皆以功能分析(functional analysis)及技巧訓練(skills training)兩者為核心架構。前者是指對藥物濫用者在用藥前後的想法、感受和環境因素來進行了解分析，進而評估/發覺其使用藥物的內在信念、無效的因應模式…等；後者則是針對危險情境的辨識、控制渴癮的想法、改善人際疏離、職業能力訓練、拒絕使用毒品的選擇…等技巧的訓練。而認知行為治療模式使用於戒癮治療時，有以下重要的原則/目標(Roynsaville and Carroll, 1992)：強化戒癮的動機、因應技巧的教導、改變增強作用的連結、培養管理負向情緒的能力、改善人際功能與增加社會支持。

認知行為治療模式中，四種最常運用在戒癮治療的認知行為治療的概念：自我效能訓練(self-efficacy training)、預期效益(outcome expectancies)、歸因(attributions of causality)和抉擇歷程(decision-making processes)。各種不同的認知概念發展出互異的認知行為治療策略。「self-efficacy」著重於強化吸毒者的自我概念來增進其自我效能，在面對渴癮(craving)時進行自我對話的歷程；「outcome expectancies」是教導吸毒者去正視藥物濫用的正向與負向效益，特別是學習將負向效益放入認知評估的歷程中；「attributions of causality」先區分出吸毒者是內在歸因或外在歸因後，再就其個別的歸因模式進行駁斥與再建構；「decision-making processes」則強調吸毒者需要學習辨識自己一連串的抉擇歷程，當面對高危險情境時，從一開始便拒絕選擇走向使用藥物的可能決定。

Farabee, Rawson, & McCann(2002)研究發現，參與過認知行為療法之古柯鹼濫用者對於藥物使用有效避免碰觸(引用林明傑, 2011)；且本國之研究指出將認知行為療法用於藥物濫用者，可有效改善認知的扭曲、心理成癮且有益於增進自我控制及自律等效果(江振亨、林

瑞欽,2000)。因此,希藉由認知行為療法來強化收容人改變動機及認知扭曲之想法。

二、藝術治療(Art Therapy)

美國藝術治療學會對於藝術治療所下的定義是:「藝術治療提供了非語言的表達和溝通機會。且依美國藝術治療學會指出,藝術的創作就是一種治療,倘若將藝術用於心理治療上,對於作品與作品的聯想,係可使個人平衡內在與外在一大助力。藝術治療是一種利用藝術媒材的表達性治療(expressive therapy)的形式。藝術治療結合傳統的精神療法(Psychotherapy)理論與技巧,並運用創意過程的心理學意涵,特別是不同藝術材料的情感特性。其涵蓋層面廣泛,是種表現性藝術,藉繪畫、陶藝、書法、詩歌、園藝、音樂、舞蹈、演劇、詩詞欣賞及視覺藝術等學習過程及具體創作表現,來完成心理診斷及治療的一種方法(劉金明、林政宜、許家綾,2010)。並可藉由藝術治療達到收容人自我覺察的效果,因此,藝術治療適於矯正機關,不僅能幫助收容人適應現實的生活,更能再造其活潑開朗的個性,建立自我肯定的信心,以獲得適應社會生活的能力(吳憲璋,2003),且張伯宏、何天梁及王美玉 2011 年之研究指出,收容人參與藝術治療之課程,有效強化收容人於正向思考、情緒之穩定及提高戒癮動機。

101 年 11 月 2 日中國時報 A4 版提及曾經是十大槍擊要犯藍○○,他在獄中學習書法完全改變昔日的暴戾之氣,藉由畫國畫寫書法等藝術相關活動,可沉澱心靈,因此可看出在繪畫的藝術薰陶下有利於降低再犯率,以陳敏聲(2006)之研究指出,以繪畫藝術教學介入監獄矯正教育工作,參與課程之收容人出監後之再犯率僅為 0.03%。雲二監彩虹計畫 100 年第一期成果報告書指出,彩虹班同學參與藝術治療課程之音樂輔導課程後可有效紓解壓力及穩定情緒,亦可強化自信心與成就感。又依據廖德富(2003)之研究發現,寫作治療亦屬藝術治療之範疇,此研究發現寫作治療有效改變心路歷程與自我省思之能力,因此戒毒班亦安排音樂輔導及定期給予心得寫作以強化其自信心。

三、家庭支持方案(Family Support Project)

長久以來，矯正機關皆不遺餘力地推展各項家庭方案，並透過社區資源協力合作，期能透過家庭力量讓收容人穩定心性並反思自我價值。2006年首次正式頒訂「監獄毒品犯輔導計畫」，正式規範各矯正機關應如何積極融入家庭方案並提供家屬衛教活動，希望藥癮者家屬若能對於毒品成癮行為有了明確認知後，就能更明白如何幫助施用毒品的家人出監復歸社會後來維持平穩生活；2012年頒行為「監獄毒品犯戒治輔導計畫」，把原本的處遇內容擴大並轉變為家庭支持方案，除強化家庭資源外，更期許透過家屬衛教、親子家庭日、家屬團體、家屬諮詢及座談等方式，讓藥癮收容人在監期間便開始有機會得以修復家庭關係且增加良性互動，不至於因為自己受到監禁而中斷其家庭角色功能。因此，雲二監之毒品犯處遇計畫亦加入家庭支持方案課程，有效提升毒品犯收容人之家庭凝聚力，進而降低毒品犯罪人之再犯率。

Martinez(2009)針對美國數篇有關家庭支持與再入監的研究進行文獻探討，發現多數研究都同意家庭支持越高，對於更生人再犯罪是具有保護作用的，這些研究強調家庭支持的多種形態(情感、支持、住居、經濟…等)，都值得深入討論；蔡震邦(2015)的研究則是說明家庭支持對於藥癮者復發的保護力可能是具有時效性，並非是一種恆定狀態。或許，未來仍需要更多的研究才有機會釐清其中不同之處。

四、美國NIDA之處遇原則暨我國科學實證

針對司法戒治藥癮案主，美國國立藥物濫用研究所(NIDA,2014)亦修訂發表十三項處遇的原則供刑事司法機構實施毒品犯處遇之參考：

- (一) 藥物成癮是影響行為的腦部疾病。
- (二) 藥物成癮的恢復需要有效的治療，並處理伴隨時間而衍生的相關問題。
- (三) 處遇必須持續較長的時間才能產生穩定的行為改變。
- (四) 評估是處遇的第一步。
- (五) 對刑事司法案主提供個案個別化需求的服務，是藥物濫用處遇有效性的重要部分。
- (六) 處遇期間的非法藥物使用應小心謹慎監測。

- (七) 處遇應針對與犯罪行為有關的因素。
- (八) 刑事司法監督應納入濫用藥物者的處遇規劃，處遇提供者應了解犯罪矯正監督之要求。
- (九) 對於藥物成癮者之持續關懷照顧非常重要，尤其是其即將重返社區時。
- (十) 鼓舞案主正向行為與參與處遇計畫之獎勵和懲罰需平衡。
- (十一) 共同出現藥物濫用與精神健康問題的毒品犯個案通常需要整合之處遇策略。
- (十二) 醫療是毒品犯處遇的重要作為。
- (十三) 對於居住於社區及即將重返社區之毒品犯應教導其預防及處理嚴重及慢性病狀況如 HIV/AIDS、B/C 型肝炎及肺結核等。

另，NIDA(2009)認為，藥癮者復原的過程其實是需要多層面與不同性質的共同協助，並非公共安全(司法監控)、公共衛生(醫療協助)或者是公民社群(社會救助)任何單一系統或架構可以獨立完成；實證研究亦已顯示唯有整合式的服務模式方能更切合藥癮者的實際需要(如圖一)，藥癮治療的療效也才得以隨之最大化。簡言之，當藥癮者自己、家庭、學校和社會願意開始接納藥癮者並給予其援助時，終其一生的復原之旅才會真正開啓。



圖 2-2-1 藥癮治療的最佳模式——整合式服務

資料來源：引自 Components of Comprehensive Drug Abuse Treatments, By NIDA, 2009, *Principles of drug addiction treatment — A Research-based guide*(2nd ed), p8.

因此，我們可知，目前美國對於毒品使用者所進行之各類治療方法是朝著提供「多樣性方案」，讓接受治療者能夠不困難的接受適合其毒癮問題之戒治模式，而治療的目標不完全聚焦於毒品使用行為上，若受治療者同時有其他社福需求或共病或醫療等需求也應是被予以滿足，所以治療目標是可以包括讓個體能夠在家庭、工作、與社區能夠回復生產功能。我國法務部矯正署於106年9月召開專家學者諮詢會議，並依美國國立藥物濫用研究所發表之毒品犯成癮戒治處遇13項治療原則，強調毒品犯之戒治原則必須是多元處遇，非侷限於處理藥物濫用本身，故於107年起全面推行「科學實證之毒品犯處遇模式」，將毒品處遇課程訂出七大面向，包括：1.成癮概念及戒癮策略、2.家庭及人際關係、3.職涯發展及財務管理、4.毒品危害及法律責任、5.衛生教育與愛滋防治、6.正確用藥觀念及醫療戒治諮詢、7.戒毒成功人士教育。此外，為加強個案管理概念，視個案在處遇中的變化及需求調整處遇內容，以達修復創傷，協助預防復發，並結合勞政、衛政及社政，強化社區銜接輔導功能，透過與更生保護會、毒品危害防制中心、社會局、就業服務站等機構之合作，提供相關資源與協助，與矯正機關之處遇形成四方連結，協助受刑人順利回歸社會，達到終身離毒之目標。

第二節 自我效能、憂鬱與濫用毒品之關聯性

在矯正機關進行毒品犯相關處遇的目的，就是希望其在復歸社會（出監所後）能夠戒除使用毒品的行為，簡言之，戒癮處遇的效標就是「預防復發(RP)」。而有關自我效能及憂鬱，兩者與毒癮復發之關聯性，茲說明如下：

一、自我效能(self-efficacy)與毒癮復發：

Bandura(1977,1997)所提出的自我效能是指一個人認為自己能夠達成某特定目標的能力，影響了個人從事某行動的動機與決定；而其中抗拒的自我效能(resistance self-efficacy)則是指個人認為自己能夠成功拒絕某特定行為的能力，Bandura也主張低度抗拒的自我效能是能夠預測物質濫用的發生。

而 Marlatt 與 Gordon(1985)進一步說明自我效能是復發歷程中三個極為重要的認知中介變項之一，其主要作用反應在個體對自己因應未來高危險情境知覺的能力；同時 Marlatt 與 Gordon 也指出自我效能在成癮行為復發歷程中也扮演了重要角色，他們主張若個體表現出高度自我效能的因應行為，則在高危險情境中復發的機率會下降；相反的，若無法處理高危險情境，則復發的機率會增加。成功的處理經驗會提昇個人未來處理相似情境的自我效能，失敗的經驗亦會將降低自我效能感（洪嘉璣,2003）。

Larimer, Palmer 與 Marlatt(1999)試圖從復發預防的角度，並透過認知行為模式來說明藥物濫用者的復發歷程。他們認為從復發預防的角度來思考的話，增加自我效能、正確的因應策略、初期破戒的處理、對毒品正向期待的處理，都是重要的關鍵因素。（如下圖）

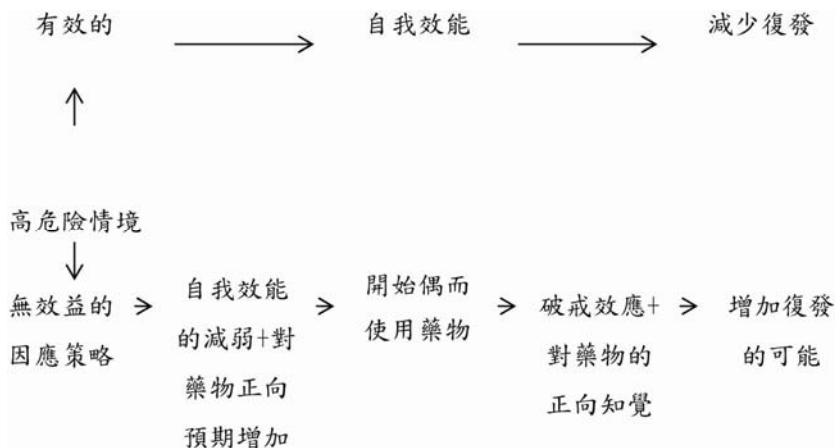


圖 2-3-1 復發歷程的認知行為模式

資料來源：Relapse prevention — An overview of Marlatt’s cognitive-behavior model. By Larimer, Palmer, & Marlatt, 1999, Alcohol Research and Health, 23(2), pp152.

江振亨等人(2004)從林瑞欽與黃秀瑄(2003)「吸毒者認知行為策略戒治成效之研究(I)」研究專案所建立的資料庫中，把1,821名海洛因濫用者的資料做了進一步分析後發現，海洛因濫用者的用藥信念所共構的認知基模，也呈現出其對自我抑制用藥能力的欠缺，一但面

對高風險的情境，因應能力的匱乏將導致藥物濫用者自我效能減弱和增加對藥物的正向預期效果，便形成了復發的可能。自我效能越強，三個月再次使用成癮藥物的可能性越低(陳巧雲等,2018)。

洪嘉璣(2003)針對 211 名受戒治人進行渴癮(craving)與自我效能的研究，結果顯示「正向自我效能」使藥物濫用者較不會經驗線索誘發的渴癮，也比較能在出現想要施用毒品念頭時，考慮吸毒的壞處打消吸毒的念頭；故正向自我效能或許不能明顯減少發生物質渴癮的機會，但可能保護個人免於渴癮發生。「負向自我效能」則讓藥物濫用者較容易否定自己的價值與能力，以負向態度面對生活發生的事情，進而錯誤知覺環境的要求，誇大個人的挫折感受，當誘發出使用毒品的渴癮時候，便無法找到其他因應的模式來克服。

所以自我效能(特別是負向自我效能)可能是線索誘發渴癮的一個重要調節變項的觀點，因此在戒癮治療中，負向自我效能的削弱或許比起正向自我效能的增強來得重要。郭文正等(2003)針對 253 名受戒治人進行基本資料、靜態因子、高風險情境、自我效能與成癮嚴重度與復發的相關研究，也發現到相同的結論，亦即正向自我效能越低者、負向自我效能分數越高者，其成癮嚴重度越高，越容易復發。

陳筱萍(1998)針對 98 名藥物濫用的受保護管束者進行 3 個月的追蹤研究發現，在自我效能的部分，復發者相較於未復發的分數是偏低的；同樣的發現也出現在林健陽、賴擁連(2002)以 192 名戒治工作人員、504 名受戒治人和 204 名受保護管束的戒癮者為對象進行的調查研究裏發現，無論是藥物濫用者(受戒治人及受保護管束人)或者是戒癮工作人員，幾乎皆認為影響復發的前三個原因是：毒友相聚無法拒絕誘惑、自己意志不堅經不起毒品誘惑、失業或挫折藉由毒品麻醉自己等因素。Burling, Reilly, Moltzen 與 Ziff(1989)對 419 名藥物濫用者治療期間每月施予自我效能評估，並持續六個月的追蹤過程發現，如果在治療階段自我效能增加的藥物濫用者，其戒癮持續的情形較佳；Burling 等學者更進一步假設，自我效能不僅可做為治療結果的預測，亦能做為藥物濫用者是否會復發的追蹤指標。

二、憂鬱(depression)與毒癮復發：

鄭泰安(1995)以文獻回顧的方式整理出國外重要的相關研究來說明青少年藥物濫用與其他精神疾病的關係，該份報告指出，多數重要的研究皆證實了情感性疾患(mood disorders)、焦慮性疾患(anxiety disorders)對於藥物濫用的行為具有作用性，甚至部份研究還主張這些疾病的病發會早於藥物濫用的行為。張明永、顏正芳(2000)以國內青少年作為研究對象也得到相同的結果，針對199位使用安非他命進入少年觀護所及380位同齡未使用非法藥物的在學學生來進行個案對照研究，發現用藥組的青少年相較於一般學生，有明顯較多合併有焦慮症、憂鬱症、注意力不足過動症候群的情形。

在成人的部分，張鈺姍等(1995)針對接受戒癮治療出院的148位藥物濫用者進行了一年的追蹤研究，比較復發與未復發的藥物濫用者的各個面向後發現到，藥物濫用者的負向情緒對其出院後六個月內復發與否有著很大的關聯性，而負向情緒包含有憂慮、易發脾氣、緊張、焦慮、失去興趣和失眠等狀態；而在陳筱萍(1993;1998)針對藥物濫用者所進行的研究中，亦證實了上述結果。Lucht, Barnow, Freyberger 與 Jahn(2002)則以酒癮患者為對象進行一年的追蹤後發現，復發者的焦慮與憂鬱現象皆明顯高於仍維繫戒癮狀態的持續戒酒者。

Miller, Ninonuevo, Hoffmann 與 Astrachan(1999)彙整了33個接受6到12個月戒癮處遇計畫出院的2029位藥物濫用者資料，經過交叉分析與複回歸的研究後發現，若能藉由自助團體、持續的社區照顧來致力於降低戒癮者重鬱發作或憂鬱症復發的話，一年後戒癮者再次濫用藥物的情形將從54%大幅降低到25%。也就是說，藥物濫用者的憂鬱狀態不僅能作為復發的預測指標，同時亦能透過預防性的處遇計畫來避免復發。呂淑好等(1999)以靜脈注射海洛因的藥物濫用者的研究中，有90%以上的受訪者都曾經有自行戒癮的經驗，並自述戒癮失敗的經驗之主因之一，便是自己覺得憂鬱或喪失興趣。

近年來，國外的研究更將憂鬱與藥物濫用的關係，往生理因素、基因影響的方向來做進一步的探索。國外的學者甚至提出了生物學假說來試圖說明，藥物濫用復發與憂鬱、焦慮之間的關聯性。

Goeders(2004)提出一個下視丘-腦下垂體-腎上腺(HPA)的觀點,他認為從自我療癒(self-medication)的角度來看,人類是透過濫用藥物來減輕焦慮與憂鬱的所造成的困擾,而這些都與HPA有關。Goeders從壓力與因應壓力的角度來說明,他認為藥物濫用者在戒癮後,如果面對毒品、吸毒的工具,或者是接觸到與使用毒品有關的環境刺激時,都會引發相當的焦慮與憂鬱,而這些情緒反應便是透過HPA的機制來產生影響的。Goeders並以動物實驗和創傷後壓力症候群(post-traumatic stress disorders)患者的研究來說明與證實其中的關聯性,這些研究發現在濫用藥物前後,無論是動物或創傷後壓力症候群患者的血液檢查中,都能發現HPA如何透過邊緣系統影響人類情緒反應的證據。此類型的實驗研究佐證了憂鬱、焦慮是影響藥物濫用者復發的重要因素,換言之,藥物濫用者的焦慮或憂鬱程度,也對其在戒癮後的復發歷程,扮演了相當重要的角色。

不過,柯慧貞等(2003)針對300名觀察勒戒、300名強制戒治的藥物濫用者所進行多向度復發因子研究結果卻發現,憂鬱與藥物濫用之間並無顯著相關。研究結果呈現出無論是不同處遇、不同藥物濫用史的藥物濫用者,在憂鬱的指標上皆無顯著相關;該研究者認為,造成此結果的原因除了追蹤期僅有3個月時間可能難以顯現足夠的資訊來描述復發之外,國人認為違法濫用藥物是十分嚴重的問題,也會促使真正具有憂鬱傾向的人,習於會尋求其他途徑來處理憂鬱情緒;屈蓮(2004)針對不同戒癮機構共186名藥物濫用者所進行的研究,也得到憂鬱傾向不明顯類似結果。此情形與多數國外的研究相左,卻也令人想要進一步來確認,對國內的藥物濫用者來說,憂鬱與藥物濫用之間的關係,是否存在有不同於我們一般性認知的關聯性。

第三節 小結

在科學實證毒品犯處遇模式的架構下,雲二監希能透過藝術陶冶之心靈治療及生命教育深耕,幫助毒品受刑人達致自我瞭解、調和情緒、改善社會適應、提昇行為管理和問題解決的能力,促進自我轉變與成長、人格統整及潛能發展。並藉由認知行為治療及心靈成長小團體的進行,使學員能在互動下相互支持成長,分享個人心路歷程,放

開心胸接納自己、接納他人，藉由團體輔導老師的正面引導及團體成員之相互回饋支持，增強戒毒之信心、培養正向思考以及解決問題的能力。又基於個別化處遇原則，毒品犯收容人成癮歷程及因素不同，而辦理多元化之方案課程，以多面向之角度進入毒品受刑人之內心世界，以達輔導之成效。配合上述之心理戒毒處遇，更以體育活動及醫療健康照護，達身心皆康健之抗拒毒品優勢狀態，以為復歸社會準備。更以家庭、就業支持方案強化學員與家庭、社會支持關係之連結，增加其凝聚力，亦依所建立之追蹤、輔導機制協助順利復歸社會，降低出監之再犯危險。

第三章 方案內容與實施

第一節 方案內容

雲二監將毒品收容人之輔導策略分為新收評估階段、在監輔導階段、出監輔導階段、出監再犯危險性評估及社區追蹤輔導之銜接四階段，安排相關處遇。

一、新收評估階段：

- (一)施用毒品者填寫基本資料及「毒品犯受刑人評估表」（附錄一），蒐集施用毒品相關資料。
- (二)文宣製作與資訊提供：製作毒品收容人處遇流程與措施之文宣透過口頭、郵寄、海報張貼等方式向新收之毒品收容人及其家屬進行宣導，提升處遇動機。

二、在監處遇階段：

方案內容以成立專班為主要實施方式，遴選條件為：違反毒品危害防制條例第 10 條，施用第一、二級毒品之收容人且具有戒除毒癮意願者，人數 40-50 人。除執行 7 大面向課程之外，另輔以宗教教誨、才藝訓練、技能訓練等課程，更重要的是將學員中評估為高風險成員者，作為實施進階處遇-團體治療之對象，再加上個案研討會中的修正與建議事項，將有助於戒毒效能之提升。

(一)多面向課程：

1. 課程及師資安排：

- (1)戒毒成功人士教育：聘請慈濟反毒志工、彰化縣毒品危害防制中心宣導講師高肇良老師進行專題演講。
- (2)正確用藥概念及醫療戒治諮詢：聘請前雲林縣衛生局疾管科張秋露稽查員擔任講師。
- (3)衛生教育與愛滋防治：聘請前雲林縣衛生局疾管科張秋露稽查員擔任講師。
- (4)毒品危害及法律責任：聘請前雲林第二監獄調查員、雲二監資深教誨志工許啓松老師擔任講師。
- (5)職涯發展及財務管理：聘請前雲林第二監獄調查員、雲二監資深教誨志工許啓松老師擔任講師。

- (6) 家庭及人際關係：聘請前雲林縣教育局長郭清江局長、嘉義大學附設家庭與社區諮商中心張安玗實習臨床心理師擔任講師。
 - (7) 成癮概念及戒癮策略：聘請中國醫藥大學北港附設醫院林家慶臨床心理師擔任講師。
 - (8) 宗教教誨：聘請基督教虎尾北溪厝施義聖牧師、佛教慈濟施碧燕師姐擔任講師。
 - (9) 才藝訓練：聘請蘇俊琪樂集蘇俊琪團長教授二胡、邑米社區大學高健榮老師教授氣球裝置藝術、社會志工林杏諭老師教授養生氣功、社會志工林素如老師教授紙雕、社會志工李淵爵老師教授圍棋、社會志工葉紋穗老師教授手工皂製作。
 - (10) 技能訓練：聘請南華大學生死學系兼任講師王姿菁老師、南華大學生死學系學士生林信宏擔任講師。
2. 預期效益：依「科學實證毒品犯處遇模式」之7大面向設計課程，結合其他既有資源，提供毒品犯收容人更多元的處遇，藉以提升戒毒成效。

(二) 團體治療：

1. 對象：針對處遇專班學員實施毒品再犯危險性評估表、自我效能量表(如附錄二、三)，經遴選及評估為高風險成員者，做為實施進階處遇-團體治療之對象。
2. 師資及團體安排：聘請中國醫藥大學北港附設醫院林家慶臨床心理師擔任領導者、李年琪護理師(前8次)、陳怡玲社工師(13次)擔任協同領導者，領導團體治療。
3. 預期效益：藉由團體治療，探索家庭動力與創傷經驗，修復自信心，降低情緒困擾程度，並學習成癮概念、預防再犯、人際溝通等技巧，降低再犯可能性。

(三) 個案研討會：

1. 出席人員：林家慶臨床心理師、郭清江校長、張秋露老師、許啓松老師、張安玗老師、施義聖牧師、施碧燕老師、翁諺均教誨師等8名。

2. 實施方式：以林家慶臨床心理師、郭清江校長、張秋露老師、許啓松老師、張安玗老師、施義聖牧師、施碧燕老師等7名為處遇團隊核心師資，其中林家慶臨床心理師擔任主席，負責流程進行與議題引導，由每位老師分別認輔3至4名團體治療成員(倘遇成員出監則不再遞補)，在每次會議之前，須依學員訪談表(如附錄四)完成認輔個案1次訪談，以做為會議研討之資料，會議結論將作為後續處遇之參考。
3. 預期效益：藉由個案研討會，瞭解案主個別化需求，針對問題擬定相對應輔導方法與策略，落實個別化處遇及個案管理。

(四) 社區銜接輔導：

1. 結合衛政、社政、勞政，適時引進毒品危害防制中心、就業服務中心、法律扶助會、更生保護會、衛生局等協助，各機關團體至少規劃一次課程，藉以提供相關資訊、資源及諮詢，強化社區治療之連結。
2. 另外，結合社會局與沐馨協會，辦理毒品犯家庭支持方案，以邀請毒品犯家屬入監參加團體治療的方式，加強個案與社政連結。

(五) 戒癮成效評估前後測：

1. 評估量表：由臨床心理師以貝克憂鬱量表第二版(BDI-II)、列管藥癮個案再犯危險性評估、藥物濫用者團體學習單、一般自我效能量表(如附錄五~八)。
2. 施測及評估人員：中國醫藥大學北港附設醫院林家慶臨床心理師。
3. 受測對象：進階處遇-團體治療成員(以下簡稱學員)。
4. 預期效益：透過量化研究評估研究參與者在參與計畫前(前測)，完整參與計畫後(後測)，對於各項题目的自陳反應，並評估其平均得分是否有變化，藉以檢視計畫執行成效。

(六) 計畫成效評估會議：

1. 出席人員：林家慶臨床心理師、郭清江校長、張秋露老師、許啓松老師、張安玗老師、施義聖牧師、施碧燕老師、翁諺均教誨師等8名。
2. 實施方式：以林家慶臨床心理師擔任主席，負責流程進行與報告前後測評估成效，並由每位老師報告學員之認輔情形，以及對整體計畫的建議修正方向。
3. 預期效益：藉由成效評估檢討會議，對整體計畫做通盤檢視，評估現有計畫優勢與不足，作為修正下一期計畫之參考，期能建立更完善、多元之科學實證處遇，減低毒品犯出監再犯率。

(七) 戒毒處遇成果展覽暨家庭日：

1. 實施方式：每一期結訓辦理成果發表會暨家庭日。
2. 預期效益：藉由成果展展示教化學習之成果，能讓家屬感受學員改變的決心，增進家屬之接納及信任；家庭日之規劃除能提升學員參與計畫之意願，亦能藉由活動搭起與家庭間的一座橋梁，強化家庭支持力量，進而提升戒癮成效。

(八) 技藝訓練：

除參與科學實證毒品處遇計畫專班學員外，雲二監亦提供其他毒品犯收容人技藝及技能訓練課程，如烘焙班、陶藝班、電銲班、醬油釀造班等訓練，讓有意願學習的收容人學得一技之長，也習得以技藝陶冶身心，出監後能快速融入社會，擺脫過去吸毒的生活，開啓無毒人生，重作新民。

(九) 大型或場舍巡迴宣導講座：

1. 為提高全監科學實證毒品處遇計畫7大面向課程之涵蓋率，由衛生科依其業務權責，與毒品危害防制中心合作，針對「正確用藥概念及醫療戒治諮詢」、「衛生教育與愛滋防治」、「成癮概念及戒癮策略」等課程，辦理大型講座或場舍巡迴演講。
2. 另外，教化科藉由三節面對面懇親與法扶日等活動，與毒品危害防制中心、更生保護協會、法律扶助基金會合

作，針對「家庭及人際關係」、「毒品危害及法律責任」、「職涯發展及財務管理」等課程，辦理大型講座。

三、出監輔導階段：

雲二監每月與臺灣更生保護會雲林分會、勞動部勞動力發展署雲嘉南分署虎尾就業中心、雲林縣毒品危害防制中心針對即將於3個月內出監收容人辦理毒品、就業和更生宣導並積極持續辦理收容人更生保護與輔導工作，實施具體措施如下：

- (一) 每月辦理2場次毒品犯收容人出監前更生銜接輔導。
- (二) 每月辦理更生就業宣導講座，並對有意願接受就業者，函請所轄各更生保護分會協助輔導就業。
- (三) 每年與臺灣更生保護會雲林分會辦理「航向新生」促進技能訓練班就業輔導課程如手工皂班、食品釀造班、陶藝班、交趾陶班及琉璃彩繪班等，以建立收容人正確之求職技巧與職業道德觀念。
- (四) 落實辦理就業輔導轉介機制，對有就業意願者將其「更生受保護人就業服務轉介單」於出監前函送至其戶籍地所轄之勞動部勞動力發展署各分署輔導就業。
- (五) 配合臺灣更生保護會雲林分會辦理出監前家庭支持性服務方案之團體課程，對收容人與其家屬實施團體心理治療。每年度預計辦理2梯次，每梯次各10人次、各6次課程共14小時，更生保護會將待其出監後續追蹤輔導1年，視其是否復歸成功而減少再犯。

四、出監再犯危險性評估及社區追蹤輔導之銜接階段：

針對每一毒品犯受刑人於其出監前完成毒品再犯危險性評估表，以為社區追蹤輔導策略之參考。並彙整毒品犯受刑人之直間接調查報告表、犯次認定表、毒品犯受刑人評估表及毒品再犯危險性評估表，於其出監時函知受刑人戶籍或住居所在地相關單位，俾利社區追蹤輔導之銜接，作法如下：

- (一) 期滿出監者：為避免毒品犯出監後失聯，毒品危害防制中心於毒品犯收容人出監前一個月入監進行銜接輔導。
- (二) 假釋出監者：監獄於獲知受刑人核准假釋後，應儘速將相

關輔導資料函寄各檢察署觀護人室，作為保護管束執行時之參考。

五、綜合上述，雲二監安排在監四階段處遇，依「科學實證毒品犯處遇模式」辦理核心課程、引進社會資源與矯正機關連結⁵，協

⁵ 雲林第二監獄落實法務部矯正署 106 年 12 月 5 日法矯署醫字第 10606002360 號函頒「科學實證之毒品犯處遇模式計畫」訂定毒品收容人處遇計畫，107 年第一期執行情形如下：

- (1) 戒毒成功人士教育：1月19日下午14時舉辦反毒專題演講，邀請慈濟高筆良先生入監分享戒毒及更生經驗，共辦理1場次247名收容人聽講。
- (2) 成癮概念及戒癮策略：1月5日戒毒班外聘臨床心理師林家慶、1月10日雲林縣毒品危害防制中心講師徐士傑藥師、2月13日雲林縣毒品危害防制中心講師許啟松老師、4月11日雲林縣毒品危害防制中心講師廖書毅老師，共辦理4場次共412名收容人聽講。
- (3) 正確用藥概念及醫療戒治諮詢：(106年)12月1日張秋露老師、1月24日雲林縣毒品危害防制中心講師唐荻茹及王念涵、3月6日雲林縣毒品危害防制中心講師蘇晉生，共辦理3場次共224名收容人聽講。
- (4) 衛生教育與愛滋防治：(106年)10月26日、11月2日(上下午)、11月3日、9日、10日張秋露老師；2月8日、5月4日衛生局講師賴怡甄、3月6日雲林縣毒品危害防制中心講師蘇晉生，共辦理9場次共314名收容人聽講。
- (5) 家庭及人際關係：1月2日、9日、16日、23日、30日、2月6日、13日、27日、3月6日、13日、20日、27日郭清江校長(上下午各一場)；2月27日、3月1日、6日、8日、13日、15日、20日、22日、27日張安均老師；2月8日、3月21日、5月4日陳昭芬臨床心理師，共辦理36場次共1166名收容人聽講。
- (6) 職涯發展及財務管理：2月8日、5月4日陳昭芬臨床心理師；2月8日、3月8日、15日、22日、29日許啟松老師，共辦理7場次共481名收容人聽講。
- (7) 毒品危害及法律責任：(106年)10月31日、11月2日、7日、9日、14日、16日、21日、28日、12月5日、12日、19日、26日許啟松老師；2月14日法扶雲林分會謝耿銘律師；3月6日雲林縣毒品危害防制中心講師蘇晉生、4月11日雲林縣毒品危害防制中心講師廖書毅，共辦理15場次，共588名收容人聽講。
- (8) 個案研討會：1月31日、3月7日、3月28日，共辦理3場次。
- (9) 成效評估會議：4月24日，辦理1場次。
- (10) 衛政連結：1月24日雲林縣毒品危害防制中心宣導正確用藥概念及醫療諮詢、2月7日雲林縣毒品危害防制中心宣導及諮詢，共2場次84名收容人參加。1月16日、2月21日、3月13日、4月23日雲林縣毒品危害防制中心出監前銜接輔導，共辦理8場次共108名收容人參加。
- (11) 勞政連結：3月5日雲林縣虎尾就業服務站宣導及諮詢，共計1場次41名收容人參加。1月15日、2月12日、3月19日、4月16日由臺灣更生保護會雲林分會、勞動部勞動力發展署雲嘉南分署虎尾就業中心、雲林縣毒品危害防制中心聯合辦理更生就業宣導講座，共辦理4場次共129名收容人參加。3月26日、4月16日勞動部勞動

助收容人達到終身離毒之目標。

第二節 研究對象

雲二監依法務部矯正署頒訂「科學實證之毒品犯處遇模式」規劃毒品犯處遇課程，遴選條件違反毒品危害防制條例第10條，施用第一、二級毒品之收容人，且具有戒除毒癮意願者接受專業處遇，總計43名。同時針對學員實施毒品犯再犯危險評估表及自我效能量表(如附錄二、三)，經遴選再犯危險評估為低度或中度3分以下及自我效能量表高於42分者，評估為低風險學員；再犯危險評估為中度3分以上及自我效能量表低於42分者，評估為高風險學員，即進入進階處遇作為團體治療及研究評估之對象(以下簡稱學員)，其中低危險3名，中度危險40名。執行課程前，均先與學員進行訪談，取得學員同意後，始正式進行課程。

第三節 研究方法

本研究以戒毒二班為實施對象，初期共納入22名學員，由於過程中有學員轉出或出監，最後共減少5名學員，總數為17位學員做為課程對象，納入處遇課程。方法學採多重個案研究設計(multiple case study)。評估方式分別以量化及質性訪談來進行評估；量化評估方面是採取標準化量表工具來評量團體成員在處遇前及處遇後之表現，本研究使用貝克憂鬱量表第二版、自我效能、再犯危險性(動態及靜態)等量表，以探討處遇成效。同時，質性評估則是藉由個案研討、課程老師與學員進行深度訪談及藥物濫用者課程學習單之自評目標與計劃來評量。

發展署雲嘉南分署辦理就業輔導轉介，共2場次2名收容人參加。

- (12) 社政連結：4月11日、5月4日，更生保護會雲林分會宣導更生保護事項，共2場次116名收容人參加。訂於5月23日、6月13日與雲林縣社會局、沐馨協會辦理家庭支持團體活動，預計2天6場次，10名收容人20名家屬參加。

一、課程綱要

表 3-3-1 團體課程綱要

主題	目標
認識彼此	瞭解學員背景與生活狀況。
團體前測	評估學員情緒狀態，以便調整後續處遇模式。
「你我他」 眼中的自己	1. 自我定位練習。 2. 確認個人的價值觀與行為模式。
談溝通— 你我多一分理解	1. 增加學員與家屬之溝通技巧。 2. 合作練習。
問題處理小錦囊	1. 學習如何辨識行為利弊。 2. 學習解析問題。 3. 問題解決的範例與討論。
關係 我要的不多— 尊重與平等	1. 讓學員與家屬瞭解自身行為會相互影響。 2. 澄清目前彼此關係。 3. 討論關係是否出現改變，並思考關係改變的原因。
回顧與總結	1. 學員回顧團體進行過程中討論的主題。 2. 討論團體成員與家屬之改變與進展
團體後測	評估學員情緒狀態與評估處遇模式成效。

二、研究架構

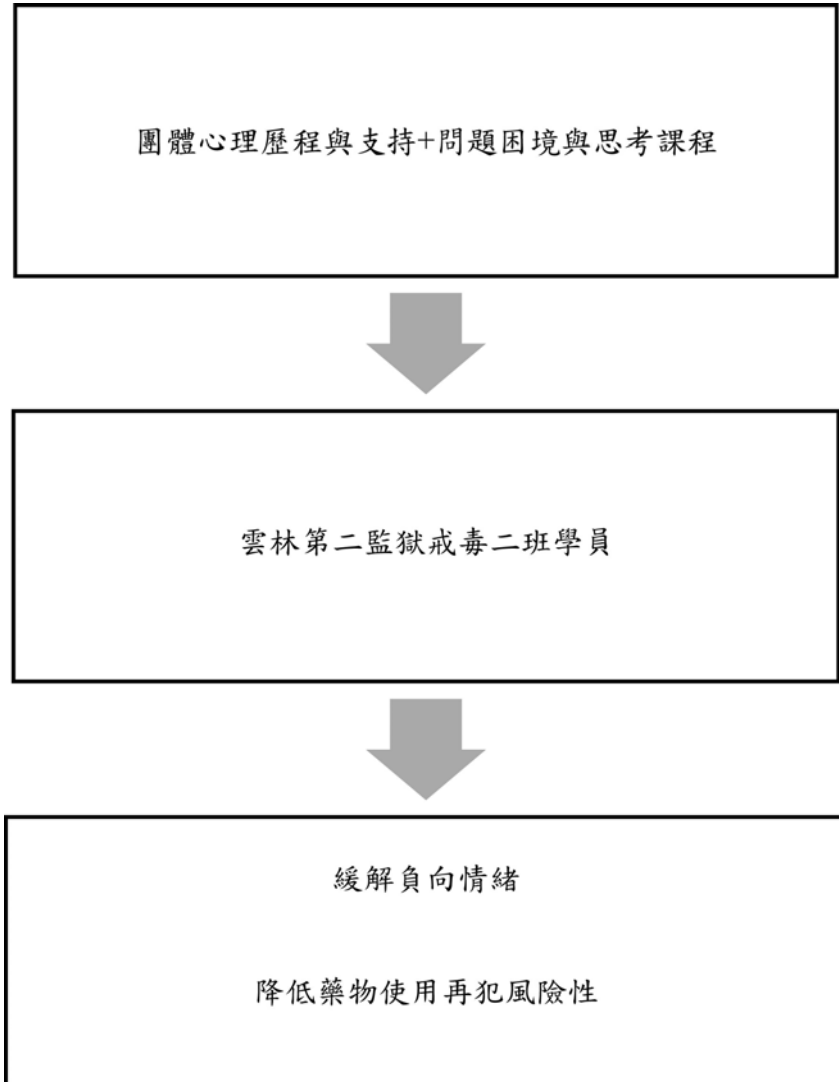


圖 3-3-1 研究架構

三、研究程序

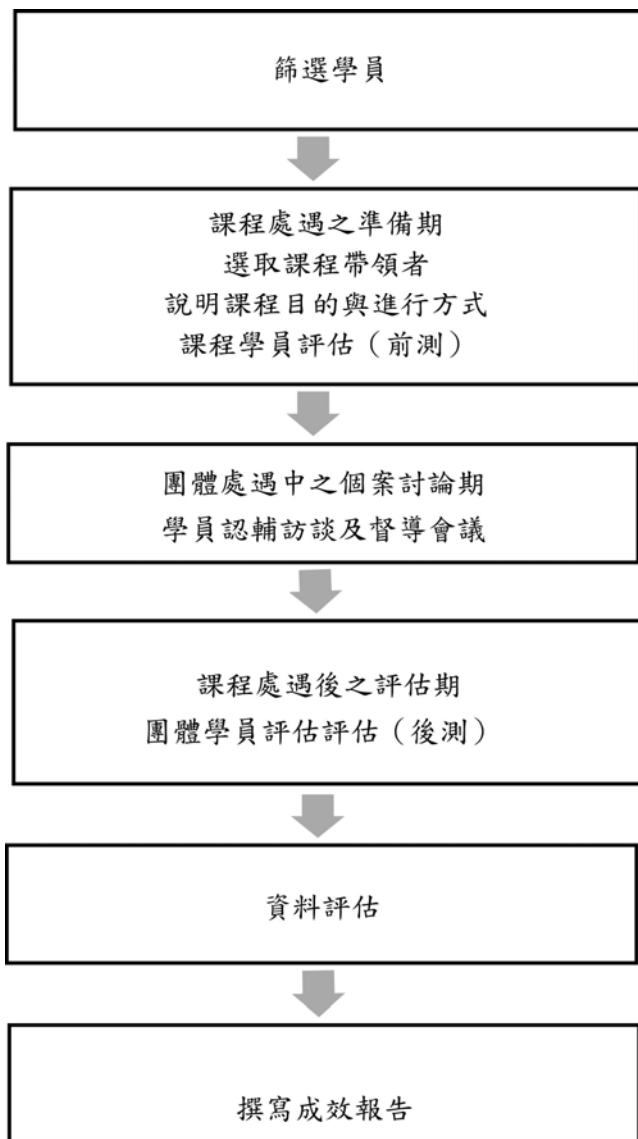


圖 3-3-2 研究程序

第四節 研究工具

本研究使用量化評估團體之效益，以質化評估個人成效。量化評估包括：(1) 貝克憂鬱量表第二版 (Beck Depression Inventory-Second Edition, BDI-II)，其評估包含悲傷、悲觀、失敗經驗、失去樂趣、罪惡感、受懲罰感、討厭自己、自我批評、自殺念頭、哭泣、心煩意亂、失去興趣、優柔寡斷、無價值感、失去精力、睡眠習慣改變、煩躁易怒、食慾改變、難以專注、疲倦感、失去對性方面的興趣等 21 個面向；(2) 列管藥癮個案再犯危險性評估表(使用一、二級藥物個案)(如附錄六)，(3) 自我效能問卷來收集成員在團體進行期間(106 年 10 月至 107 年 4 月)，共計六個月之情緒與再犯危險性變化之情形。質性評估則是藉由學員訪談單(如附錄四)、藥物濫用者團體學習單(如附錄六、七)作為評量。研究工具分述如下：

一、量化評估：

- (一) 貝克憂鬱量表第二版 (BDI-II)：研究與臨床上最廣為使用的憂鬱量表之一，用來評估個案的憂鬱程度，作為診斷及安置的參考，研究者與臨床人員常以 BDI-II 總分為評量憂鬱嚴重度的指標，包含 21 組題目，每組題目均包括 4 個句子，依憂鬱的特定症狀之嚴重程度排列，分數越高表示憂鬱症狀越嚴重。本量表總分為 63 分，0-13 分為正常範圍、14-19 分為輕度憂鬱，20-28 為中度憂鬱，29-63 分以上是嚴重憂鬱，貝克憂鬱量表的信度系數為 $\alpha=0.70-0.93$ 之間。然而本處遇之前後測使用憂鬱量表其主要緣由為：情緒低落為主要再犯之危險因子，因此藉由評估成員之情緒狀態變化情形，來評量團體前後之執行成效。
- (二) 列管藥癮個案再犯危險性評估表(使用一、二級藥物個案)：此量表為標準化測驗，適用於一、二級使用藥物學員之評估，內容包括二個分量尺：靜態因子、動態因子，當分數越高時表示再犯危險程度越高。此量表除了評估各分領域之危險性之外，同時亦可將其風險性分類成三級(低、中、高)，故本處遇使用此蒐集學員之前後測變化資料。
- (三) 自我效能量表：此量表由 Schwarzer 與 Jerusalem(1995)

所 編制，分數越高表示自我效能感受越好。自我效能量表的內部一致性 α 係數為.87，顯示內部一致性很高。效度方面項目之間和總分的相關在 α =.60和.77之間。

二、質性評估：

- (一) 學員訪談單：本研究安排核心處遇課程授課老師與學員進行一對一深度訪談與認輔，藉以發掘學員之特殊性及共通性，彈性調整處遇計畫，以強化個別化處遇成效。
- (二) 藥物濫用者團體學習單：針對學員施以目標或價值等導向之自陳問卷，藉以了解學員學習成效與自我成長之狀況。
- (三) 以13項治療因子為主軸，依訪談內容及學習單來進行質性分析。

第五節 人口統計學變項

依課程學員(以下簡稱學員)之人口統計學變項來分析，分析項目包括年齡、教育程度、婚姻狀況、子女數、父母婚姻狀況、入監前主要處所、入監前居住狀況、家人使用毒品狀況等。分別表述如下：

- (一) 年齡：將學員的年齡分成5組，發現學員的年齡大多落在41-45歲(35%)及46-50歲(35%)這兩組，其次為51-55歲(18%)，人數最少的是36-40歲和56-60歲這兩組(6%)。在高雄戒治所的處遇研究中受戒治人員年齡在41-55歲之間佔了69.4%，年齡分佈與本研究類似(蘇志強,2016)。

表 3-5-1 年齡

年齡					
分組	36-40	41-45	46-50	51-55	56-60
百分比	6	35	35	18	6
人數	1	6	6	3	1

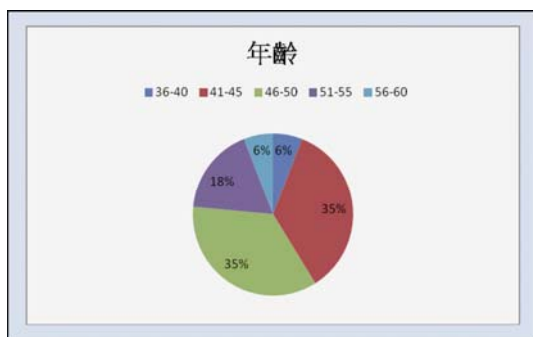


圖 3-5-1 年齡

(二)教育：學員的教育程度分佈在國中(47%)、高中(47%)及專科(6%)三種。大部分團體成員表示自己在國高中期間就開始走偏了路，不喜歡上學或是對讀書沒興趣。所以教育程度普遍不高。

表 3-5-2 教育

教育程度			
	國中	高中	專科
百分比	47%	47%	6%
人數	8	8	1



圖 3-5-2 教育

(三) 婚姻：學員的婚姻狀況分佈為未婚41%；已婚18%；離婚35%；喪偶6%。由此可知團體成員中單身者居多82%，表示這82%成員的支持系統是來自於父母或是子女；也沒有長期穩定的親密關係。

表 4 3-5-3 婚姻

婚姻狀況				
	未婚	已婚	離婚	喪偶
百分比	41%	18%	35%	6%
人數	7	3	6	1

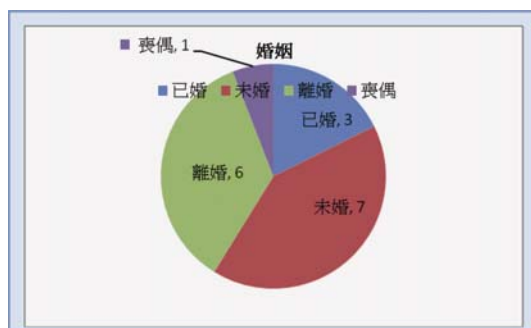


圖 3-5-3 婚姻

(四) 子女數：學員的子女數分佈為無子女佔41%；有一名子女者35%；其餘2名、3名、5名及8名子女者皆佔6%。在高齡社會來臨時，可以想見這41%無子女之成員在出獄後的家庭支持度可能較差，未來可能需要長照之協助。

表 3-5-4 子女數

子女數						
	0	1	2	3	5	8
百分比	41%	35%	6%	6%	6%	6%
人數	7	6	1	1	1	1

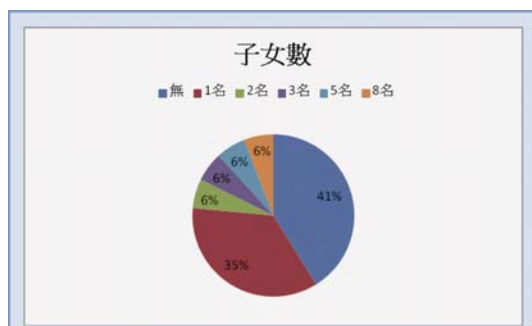


圖 3-5-4 子女數

(五) 宗教信仰：學員之宗教信仰分佈為道教41%；佛教23%；天主教 6%；基督教12%；無宗教信仰佔18%。

表 3-5-5 宗教信仰

宗教信仰					
	道教	佛教	天主教	基督教	無
百分比	41%	23%	6%	12%	18%
人數	7	4	1	2	3

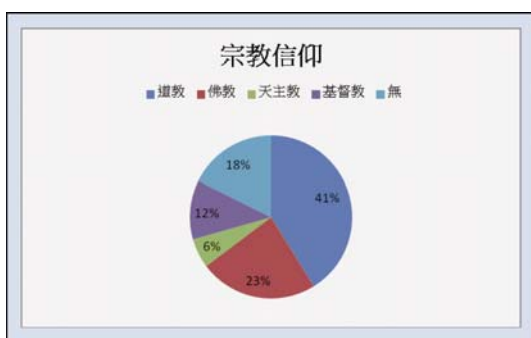


圖 3-5-5 宗教信仰

(六) 父母婚姻：學員父母的婚姻狀態分佈為在婚姻中的有65%；父歿有29%；離婚的有6%。由此可知團體成員的原生家庭尚稱健全（父母的婚姻狀況正常），非刻板印象中毒癮者的家

庭大多是破碎式家庭。

表 3-5-6 父母婚姻

父母婚姻			
	婚姻中	父歿	離婚
百分比	65%	29%	6%
人數	11	5	1



圖 3-5-6 父母婚姻

(七)入監前主要處所：學員在入監前的主要居住縣市分佈以雲林縣及台中市為主，各佔23%；新竹縣市佔18%；其他縣市像是台北市、新北市、桃園市、苗栗縣、南投縣、彰化縣各佔6%。

表 3-5-7 入監前主要處所

入監前主要處所									
縣市	台北市	新北市	桃園市	苗栗縣	新竹縣市	南投縣	台中市	彰化市	雲林縣
百分比	6%	6%	6%	6%	18%	6%	23%	6%	23%
人數	1	1	1	1	3	1	4	1	4

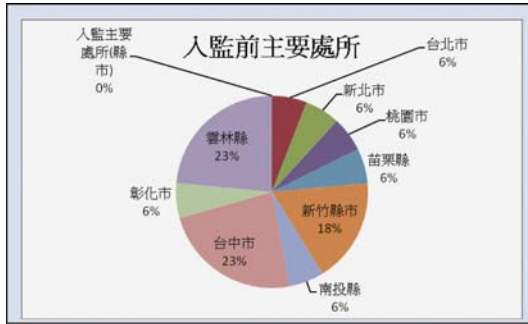


圖 3-5-7 入監前主要處所

(八) 家人前科：學員家人使用毒品或前科狀況為未使用毒品或無前科者居多佔82%；有使用毒品或是有前科者佔18%。這結果顯示團體成員的家屬大多是屬於良民。

表 3-5-8 家人前科

家人前科		
	有	無
百分比	18	82
人數	3	14

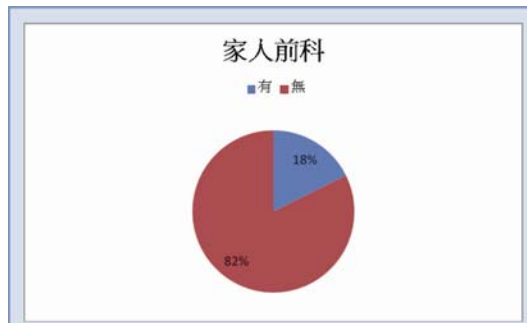


圖 3-5-8 家人前科

第四章 研究結果與成效評估

第一節 課程成效評估

爲了解課程學員在參與本次「科學實證毒品犯處遇模式計畫」後之成效，本研究透過課程檢視與NIDA的13項治療原則相符情形，以參與課程前後期爲施測依據，評估「情緒」、「再犯危險性」、「自我效能」等變化及個案訪談來評估成效。根據上述方法得來之評估資料以量化及質性訪談兩種研究方式進行成效分析。

一、NIDA的13項治療原則符合情形：

本研究在課程設計中，致力落實科學實證之毒品犯處遇模式中NIDA的13項治療原則，整理如下：

表 5-1-1 治療原則與課程意涵

治療原則	課程意涵
評估是治療的第一步	在接受課程處遇前以量表及訪談方式來評估、遴選有戒除毒癮意願者進入課程。
藥物成癮是腦部疾病	在課程中運用 PPT、衛教單張等方式說明毒品對於大腦之影響。
治療需延伸到社區	結合衛政、社政、勞政，適時引進毒品危害防制中心、就業服務中心、法律扶助會、更生保護會、衛生局等各機關團體，藉以提供相關資訊、資源及諮詢，強化社區治療之連結。
治療需持續足夠時間	不論是認知行爲改變、藝術治療或是健康生活模式的養成皆需要時間，故本研究採取較長的時程（六個月），希望學員能把上課所學變成習慣的一部分。
個別化處遇	在本研究中藉由訪談及個案研討來瞭解學員的個別化需求，落實個別化處遇及個案管理。
視復發爲提供治療的機會	讓學員學習到在戒癮的過程中，將復發視爲「一次的錯誤選擇」而非「失敗」，每一次的戒毒就是對於自我負責的開始。

治療與犯罪行為有關的因素	負向情緒、人際因素、家庭支持系統、不良生活習慣與學員過去的犯罪行為有關，所以在課程教導學員提升自我效能、增加因應能力、練習壓力調適與情緒宣洩方式，學習尋求良好的社會資源。
司法與治療的合作	本研究針對學員安排多重治療模式課程，並隨時與治療師討論及調整課程，安排符合學員需求之團體治療課程。
重新進入社區很重要	結合社會局與沐馨協會，邀請學員家屬入監參與課程，加強學員、家屬與社區連結。
獎勵和懲罰的平衡	參加本課程之學員，除在結訓時可以提早晉分之外，課程老師在認輔時會給予學員較多的支持與關懷；此外對於違反監規者，依監規處置。
治療精神疾病共病	針對思覺失調症、躁鬱症、憂鬱症及其他身心症狀等，給予疾病衛教並增加學員的病識感。
成功戒毒者現身說法	由慈濟反毒志工、彰化縣毒品危害防制中心宣導講師高肇良老師進行專題演講，增加學員改變動機。
其他傳染疾病的治療及預防	衛生教育課程提供愛滋病、BC型肝炎與其他相關傳染病之衛教。

二、量表描述性統計

在本研究共使用 6 種量表：貝克憂鬱量表、自我效能量表、再犯危險靜態及動態量表、焦慮量表及社交生活滿意度量表，其中有四種量表包括貝克憂鬱、自我效能、再犯危險性靜態及動態量表在課程前後各施測一次。有效樣本數為 17。貝克憂鬱量表前測平均數 13.41，標準差 7.425；貝克憂鬱量表後測平均數 10.65，標準差 6.566；自我效能前測平均數 19.65，標準差 5.841；自我效能後測平均數 23.65，標準差 4.300；再犯危險(靜態)前測平均數 2.29，標準差 1.312；再犯危險(靜態)後測平均數 2.29，標準差 1.312；再犯危險(動態)前測平均數 1.88，標準差 0.875；再犯危險(動態)後測平均數 1.41，標準差 0.870；社交及生活滿意度平均數 18.35，標準差 5.024；焦慮量表平均數 6.29，標準差 9.339。

表 5-1-2 各量表描述性統計資料 N=17

量表	前後測	最小值	最大值	平均數	標準差
貝克憂鬱量表	前測	0	36	13.41	7.425
	後測	2	29	10.65	6.566
自我效能量表	前測	11	28	19.65	5.841
	後測	11	28	23.65	4.300
再犯危險(靜態)	前測	0	6	2.29	1.312
	後測	0	6	2.29	1.312
再犯危險(動態)	前測	1	3	1.88	0.857
	後測	0	4	1.41	0.870
社交及生活滿意度	前測	7	27	18.35	5.024
焦慮量表	前測	0	26	6.29	9.339

表 5-1-3 再犯風險性評估表(使用一、二級藥物個案)

	評估時間		是否改善
	團體前期 學員再犯風險 分類	團體後期 學員再犯風險分 類	
靜態因子			
低風險	9	9	無
中風險	7	7	無
高風險	1	1	無
動態因子			
低風險	12	16	改善
中風險	5	1	改善
高風險	0	0	
總計人數	17	17	

註：危險性評估 低風險 0-2 分；中風險 3-5 分；高風險 6 分以上。

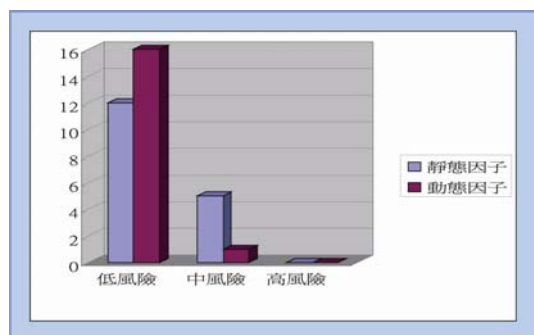


圖 5-1-1 再犯風險性評估(使用一、二級藥物個案)

結果顯示，靜態因子部分改善項目：高風險成員降低；然而中低風險並無顯著變化。動態因子部分中風險與低風險成員均有改善。

表 5-1-4 貝克憂鬱量表第二版-情緒變化

	評估時間		是否改善
	團體前期 學員情緒分類	團體後期 學員情緒分類	
正常	9	12	改善
輕度憂鬱	5	3	改善
中度憂鬱	2	1	改善
重度憂鬱	1	1	無
總計人數	17	17	

註：0-13 分為正常範圍、14-19 分為輕度憂鬱，20-28 為中度憂鬱，29-63 分以上是嚴重憂鬱。貝克憂鬱量表的信度系數為 0.70-0.93 之間。

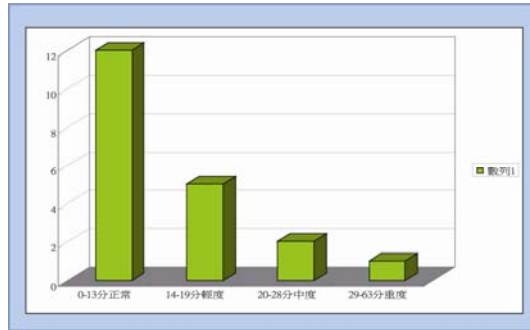


圖 5-1-2 貝克憂鬱量表第二版-情緒變化

結果顯示，正常情緒範圍成員數量增加，由原先 9 位增加 3 位至 12 位。輕度憂鬱成員則由 5 位減少至 3 位。中度憂鬱成員則由 2 位減為 1 位。重度憂鬱成員數量則維持不變。

三、量表前後測 t 檢定

本研究量化分析部分以四個量表結果利用成對樣本 t 檢定 (t-test) 進行前後測分析，以 95% 的信賴區間進行雙尾檢定。

分析結果發現貝克憂鬱量表前後測的 t 檢定 ($t=2.878$; $p=.011$)， $p<.05$ 達統計上之顯著差異；自我效能前後測 t 檢定 ($t=-3.632$; $p=.002$)， $p<.05$ 達統計上之顯著差異；再犯危險 (靜態) 前後測之數值一樣故未進行 t 檢定；再犯危險 (動態) 前後測 t 檢定 ($t=2.057$; $p=.056$)， $p>.05$ 未達統計上之顯著差異，但接近 .05 之顯著水準。

此一檢定結果顯示在處遇介入之後，團體成員在憂鬱指數有明顯之下降，顯示憂鬱狀態有改善。在自我效能方面團體成員的分數有顯著增加，顯示自我效能變好；在再犯危險因子 (動態) 的分數有明顯的下降，顯示再犯危險降低。再犯危險因子 (靜態) 的分數則是維持不變，顯示為穩定狀態。

表 5-1-5 貝克憂鬱量表前後測 t 檢定

N=17

p<.05

量表		平均數	標準差	t 值	顯著性
貝克憂鬱量表	前測	13.41	13.353	2.878	.011*
	後測	10.65	6.566		

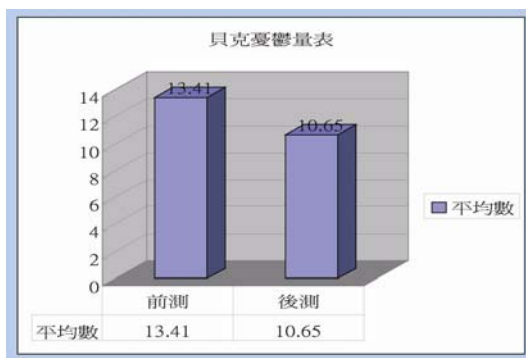


圖 5-1-3 貝克憂鬱量表前後測 t 檢定

表 5-1-6 自我效能量表前後測 t 檢定

N=17

p<.05

量表		平均數	標準差	t 值	顯著性
自我效能	前測	19.65	5.841	-3.632	.002**
	後測	23.65	4.300		



圖 5-1-4 自我效能量表前後測 t 檢定

表 5-1-7 再犯危險前後測(靜態)t 檢定

N=17

p<.05

量表		平均數	標準差	t 值	顯著性
再犯危險(靜態)	前測	2.29	1.32		
	後測	2.29	1.32		

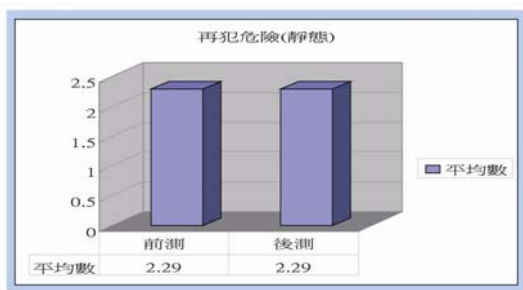


圖 5-1-5 再犯危險前後測(靜態)t 檢定

表 5-1-8 再犯危險前後測(動態)t 檢定

N=17

P=.05

量表		平均數	標準差	t 值	顯著性
再犯危險(動態)	前測	1.88	.857	2.057	.056
	後測	1.41	.870		

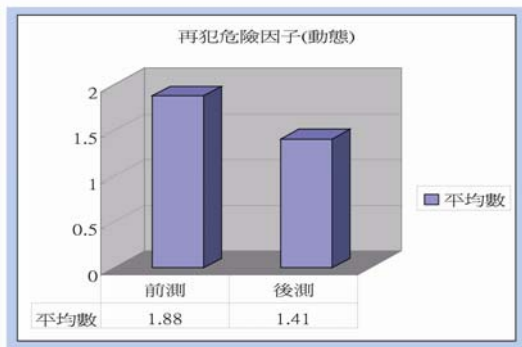


圖 5-1-6 再犯危險前後測(動態)t 檢定

四、量表相關檢定

本研究嘗試著找出可以預測療效因子的量表，以 Sperman 進行相關係數之檢定；針對六個量表與 4 個量表的前後測差進行相關檢定。

發現生活及社交滿意度與貝克憂鬱量表差呈現負相關 ($r=-.309$; $p=.113$)，未達統計上之顯著差異；與自我效能差呈現負相關 ($r=-.132$; $p=.306$)，未達統計上之顯著差異；與再犯危險(動態)量表差呈現負相關 ($r=-.124$; $p=.318$)，未達統計上之顯著差異。因再犯危險因子(靜態)前後測並無改變，無法進行相關分析。

焦慮量表與貝克憂鬱量表差呈現正相關 ($r=.099$; $p=.352$)，未達統計上之顯著差異；與自我效能差呈現正相關 ($r=.175$; $p=.251$)，未達統計上之顯著差異；與再犯危險(動態)量表差呈現正相關 ($r=.292$; $p=.127$)，未達統計上之顯著差異。因再犯危險因子(靜態)前後測並無改變，無法進行相關分析。顯示這六個量表無法在進行處遇介入之前拿來預測療效。

此外，也發現生活及社交滿意度與焦慮呈現負相關 ($r=-.573$; $p=.016$) 達統計上之顯著差異；表示團體成員的社交及生活滿意度越高者其焦慮度越低。

表 5-1-9 相關量表檢定統計整理

		貝克憂鬱 量表差	自我效能 差	再犯危險 (靜態)差	再犯危險 (動態)差
生活及社交 滿意度	相關係數	-.309	-.132		-.124
	顯著性	.113	.306		.318
焦慮量表	相關係數	.099	.175		.292
	顯著性	.352	.251		.127
貝克憂鬱量	相關係數	-.468	-.038		.302

表前測	顯著性	.058	.885		.239
自我效能前測	相關係數	-.429	-.656		.178
	顯著性	.086	.004		.494
再犯危險(靜態)前測	相關係數	.279	.338		.246
	顯著性	.279	.184		.342
再犯危險(動態)前測	相關係數	-.244	-.120		1.000
	顯著性	.345	.646		

Spearman's rho 係數

*. 相關的顯著水準為 0.05 (雙尾)。

**. 相關的顯著水準為 0.01 (雙尾)。

第二節 學員質性訪談評估

本研究由 7 位核心處遇課程老師分別認輔 3 至 4 名學員，期間辦理 3 次個案研討會，在每次會議之前，認輔老師須完成 1 次學員一對一深度訪談，據以作為會議研討，會議結論將作為調整後續處遇之參考，期能發掘學員特殊性及共通性，瞭解學員個別需求，落實個別化處遇及個案管理。本研究整理如下：

沒有一個治療模式適用於所有毒品上癮者。

學員甲：自從來到戒毒班讓我感觸良多，在這有養生氣功、紙雕、人際關係、親職教育、氣球裝置藝術、二胡課程，這些都是我之前沒有體驗過，卻讓我受益良多，謝謝台塑企業。

學員乙：來到戒毒班雖然只有短短的六個月，但是這六個月裡卻讓我們學習了很多在社會上從來未接觸過的課程。

學員丙：戒毒班課程中，衛生教育、人文教育、養生氣功、生命教育、宗教輔導以及二胡的學習，皆能提升我的專注力及知識上的認知。

本研究嘗試著以多重面向處遇模式來進行，企圖涵蓋心理健康諮商、法律諮詢、家庭關係、職涯發展、愛滋防治衛生教育等。

治療必須是能容易取得的、容易應用在生活上的。

學員甲：課程中，我們學到「歸趣」這首歌，透由歌詞讓我們了解生命是短暫的，要看見自己的問題，確定人生目標，由智慧引導才能從過去的迷惘中走出。

學員乙：氣功教學課程令我印象深刻。此課程分為心靈成長與氣功功法體驗兩種教學，其心靈成長讓我們瞭解何謂：生命的

意義、生命的本質，以及如何改變生命的轉輪等等，並教導我們從醫學、神學及哲學各種角度，暢談人類存在的目的與意義何在，讓我們更了解自己在社會上被賦予的價值與定位，以及如何以正向的態度來面對未來的人生。

學員丙：戒毒班的學習，讓我最期待的是丙級證照訓練的課程，不僅可以學習一技之長可利於日後出監找工作。

在本研究的處遇課程中包含氣功、運動、茶道、藝術治療、認知行為治療、藥物衛教、法律講座……等等。多是生活上容易取得，也容易應用於日常生活中。

有效治療必須關照毒品上癮者的多重需求，而非僅於藥物協助。

學員甲：人體靈魂、心靈、肉體在和諧中才能有平衡，唯有和諧、平衡身心才能健康，充滿生機活力。縱觀入獄前的生活形態，皆因吸毒、酗酒、抽菸等不良習慣，從而影響個人自身的生理平衡；有更甚者，更影響了心靈平衡。

學員乙：以前的我是個不愛讀書的孩子，也沒有想過我會學樂器，甚至國小的笛子課我也完全沒有參與過，但是現在的我竟然會拉二胡。學習的過程中，我發現我的信心是一點一滴地在建立，過往的我都把時間花在一些無意義的事情上面，謝謝台塑企業的這份愛讓我

有機會學習與重新認識自己。

學員丙：參加戒毒班後，讓我由灰暗的人生轉換成彩色的希望，也讓我看清自己，了解自己，進而改變自己，也從中學習到尊重他人及生命真諦，曾有上課老師說過跌倒沒有關係，重要的是要記得看看地上有沒有什麼可以撿，撿起那錯誤的經驗，當下次遇到同樣的事記得不要再犯同樣的錯即可。

本研究除了協助學員戒除身癮之外，處遇課程之目標以「藝術治療」結合「認知行為治療」及「家庭支持方案」並輔以「技能訓練」，建構本土化戒毒模式。

個別治療計畫必須因應毒品上癮者的需求，同時不斷進行評估改變。

學員甲：參加戒毒班後，讓我由灰暗的人生轉換成彩色的希望，也讓我看清自己，了解自己，進而改變自己，也從中學習到尊重他人及生命真諦，曾有上課老師說過跌倒沒有關係，重要的是要記得看看地上有沒有什麼可以撿，撿起那錯誤的經驗，當下次遇到同樣的事記得不要再犯同樣的錯即可。

學員乙：一次父母接見，發現到他們老了，我想著要如何改變自己不讓他們失望時，正好聽到戒毒班在招生，於是我二話不說舉手說我要報名。來到戒毒班讓我想法改變很多，也學到很多不一樣的東西，對人生也看淡許多，現在要往乙級證照目標前進，也請家人幫我乙級考照相關書籍。現在的我知道不可以再浪費時間，最重要是不讓最愛我的家人再為我操心擔憂。

學員丙：表達目前學習生命禮儀未來比較用不到，因為入獄前在工地做板模，比較期待能到電銲班學習一技之長，未來有可能與現在的工作結合，未來規劃想要回去繼續板模的事業。

在本研究中藉由個案研討會及深度訪談來瞭解學員的個別化需求，針對問題擬定相對應輔導方法與策略，落實個別化處遇及個案管理。

治療必須穩定持續一段時期(三到六個月)。

學員甲：來到戒毒班雖然只有短短的六個月，但是這六個月裡卻

讓我們學習了很多在社會上從來未接觸過的課程。

學員乙：在戒毒班這幾個月的時間學習到很多東西，比如二胡、紙雕、氣球裝置藝術、人際關係等課程，這段時間成長許多心智也成熟甚多。

不論是認知行為改變、藝術治療或是健康生活模式的養成皆需要時間，故本研究進行之處遇計畫時程採取較長的時程（六個月），希望學員能把上課所學變成習慣的一部分。

對戒癮而言，諮商、行為療法是治療成功的關鍵因素。

學員甲：入監前，因毒品成癮變得不擅於言詞，悶悶不樂，也不敢與人互動；但參加戒毒班這段時間，心情也漸漸平靜逐漸開朗，也願意敞開心胸接觸人群。也會主動與同學話家常，談論彼此心裡話以及未來重返社會的規劃。也會與同學互相學習當出監找工作時，老闆面試時所問的問題如何回答，提前為出監準備。

學員乙：參加戒毒班讓我學到好多我以前沒有學到的東西，每個來上課的老師都好用心。

學員丙：在戒毒班這幾個月的時間學習到很多東西，比如二胡、紙雕、氣球裝置藝術、人際關係等課程，這段時間成長許多心智也成熟甚多。

在本研究中的每位學員均有 21 次的團體課程及個別晤談至少 3 次；此外還有藝術治療及家庭支持等相關的課程。

對毒品上癮者來說，在諮商、行為療法之外，藥物的協助亦十分重要。

學員甲：以前去地檢時驗尿後呈現陽性反應，當時觀護人建議使用美沙酮，未接納建議，持續使用毒品，觀護人撤銷假釋。

學員乙：案主國中開始長期吸食海洛因，表示曾靠美沙酮治療成效良好，後因另案偵查怕暴露行蹤而作罷。

在處遇期間，如學員經評估後有需要藥物治療會協助其就診。

毒品上癮者共存有其他心理疾病時，應同時評估、處理。

學員甲：自己有長期依賴安眠藥之習慣。臨床心理師與該成員探

討與分析睡眠藥物之影響與提升睡眠品質狀況之技巧。

學員乙：10 年前因為一家八口的經濟壓力全壓在自己身上，因此罹患憂鬱症，除了使用精神科藥物，也接觸到毒品，原本已經戒治一段時間，但是 103 年與前妻離婚後，因此想透過毒品來逃避前妻離婚的痛苦。

學員丙：有健康的身心才有充實的生命與人生，透過功法課程的學習，來修護藥物傷害已久的身心靈。離開社會的日子，幾乎忘記忐忑不安，情緒焦躁、睡眠不佳，在此課程中我們學會靜心面對自己，學習到往內觀察，接納人生中所發生的一切，勇敢面對當下。

課程講座安排有臨床心理師、藥師、護理師擔任，在授課過程中會評估及注意學員之狀況。

生理解癮只是戒癮的起步，對長期的戒癮歷程來說功效不大。

學員甲：自己是因為高中考試壓力大而接觸到毒品，但沒有考試壓力後就沒有服用，後續會有接觸毒品，是因為朋友相約喝酒時，認為毒品可以解除酒醉，讓自己可以好好休息和上班，加上家人沒有看出任何自己吸毒的跡象，因此才斷斷續續的服用。

學員乙：經由這段時間的沉澱，我了解到父母是我僅有的財產，一時的失敗不可恥，要記取教訓，重新開始給自己一個全新的人生，跟過去畫下界線，不一定要多采多姿的生活，但一定要腳踏實地的生活。

學員丙：人生如戲，譬如朝露。回首從前因己身吸毒而忽視健康，漠視毒品對身體長期的危害，自己仍一意孤行沉溺於毒海之中，任由毒品摧殘身體、消磨意志而樂此不疲，如今回想起來真是愚蠢至極！

在戒癮循環中生理的癮解除之後，往往導致再使用毒品的危險因子是對於高危險情境的認知。在本研究中將戒癮循環及高危險因子的概念融入課程，希望對於長期戒癮能有比較大之助益。

非自願的毒品上癮者依然可以有治療效果。

學員甲：以前多次受刑都只是服刑而已，但這次有參加戒毒班，體驗不同，多少有學習一些東西，對未來戒毒應當有所幫助。

學員乙：真的非常感謝台塑企業熱心贊助經費讓我們這些吃錯藥的病人，能有一個這麼好的機會參與戒毒班課程。課程中讓我學習到一技之長及做人的道理，考照的課程讓我們出監後多一個選擇職業的機會並且可以好好規劃未來。

學員丙：想想以往的日子我已經浪費好多時光待在監獄之中，我希望我出監後能夠不再用毒，這樣才不枉費我來到戒毒班。

在本研究採取以文宣方式招募團體成員及參與前的會談，來強化學員參與處遇的動機，增加治療效果；在非自願的環境下增加學員的自主性。

治療必須包括其他傳染病的檢查，並協助毒品上癮者預防疾病的擴散。

成員甲：曾經與朋友共用針具和稀釋液，其中一人感染 HIV (愛滋病毒) 未告知施打毒品朋友，個案雖未感染 HIV 但被傳染 C 型肝炎。

在監所期間，會安排不同的感染控制衛教課程，會以演講方式或是個別衛教方式進行；課程內容包括愛滋病、梅毒、BC 型肝炎……等等

戒癮是需要長期且多種治療來協助介入的歷程。

成員甲：過去幾次入監，由於刑期不長未產生警惕效果，才又犯此案，這次服刑將近 7 年，家庭故意少來會客，同時亦不給經濟支援，就是要自己記取教訓。

成員乙：吸毒服期滿後曾有 4 年多未碰毒，而後因情緒低落巧遇毒友，經不起誘惑再度成為藥物成癮者。

成員丙：一直以來，我都想和您(爸爸)像朋友般好好相處。但是對於您的威嚴，我卻無法，我只有害怕與畏懼。害怕到很多事不敢跟您說跟您商量，所以我只能往外跑，日子久了，我們就不知不覺變成這個樣子。這段時間，上課的老師提到親子的議題，我努力地思考過，加上同學家人突然的離開，讓我真的體會到“樹欲靜而風不止，子欲養而親不待”，也才真正了解到您當時是希望我為我自己的所作所為去負責。

在雲二監所的處遇並非僅在本研究期間，而是長期有不同的治療模式、就業輔導證照班……在進行。

本研究訪談的方式企圖利用資料收集、建立關係，協助解決案主生活適應之問題，並適時引進社政、衛政、勞政等社區處遇資源(四方連結)，最後由臨床心理師進行再犯危險評估。

第五章 結論與建議

第一節 結論

雲二監所實施之科學實證毒品犯處遇計畫，原則上除自營作業、視同作業、才藝班及技訓班外，全監均施予七大面向課程，作法上與雲林縣衛生局合作，每月辦理場舍巡迴講座，同時藉由三節懇親或法扶日等活動，與四方連結機關合作辦理大型講座。其次，特別遴選條件違反毒品危害防制條例第 10 條，施用第一、二級毒品之收容人，且具有戒除毒癮意願者開辦戒毒專班，復以評估為高風險成員者，進行課程處遇，亦即本計畫研究之對象。

經完整計畫實施後，本研究透過量化及質性訪談等方式對計畫之執行成效進行評估。量化評估以「情緒」、「再犯危險性」、「自我效能」等，作為學員在課程前(前測)及課程後(後測)，以評估量表上之變化來觀察處遇介入之療效。結果顯示在雲二監的處遇課程介入後發現學員在貝克憂鬱量表分數平均數由 13.41 下降到 10.65, $t=2.878$ $p=.011$ ($p<.05$)；也就是說在處遇課程介入後學員的憂鬱情緒下降且達顯著差異。學員在自我效能量表上平均數由 19.65 上升到 23.65, $t=-3.632$ $p=.002$ ($p<.05$)，這表示在課程介入之後學員的自我效能增加，且達顯著差異。再犯危險因子(動態)上平均數由 1.88 下降到 1.41, $t=2.057$ $p=.056$ ($p>.05$)，再犯危險因子(動態)在學員接受處遇課程之後有降低的現象，但未達顯著差異(極接近顯著差異)。再犯危險因子(靜態)是不變的，因靜態因子原本就是會維持一穩定的分數不容易有變動。換句話說，在處遇課程介入之後團體成員的憂鬱情緒降低、自我效能提升均達顯著差異，再犯危險因子的動態部分下降接近顯著差異，這表示以多重模式所設計的課程介入是有效的。

同時也針對六個量表(生活及社交滿意度、自我效能、再犯危險因子、貝克憂鬱及焦慮量表)與量表差(貝克憂鬱、自我效能及危險因子)進行 Spearman 相關的檢定，希望可以找到預測療效因子。結果發現生活及社交滿意度、自我效能、再犯危險因子、貝克憂鬱及焦慮量表與貝克憂鬱量表差、自我效能差、與再犯危險因子量表差，均未達統計上之顯著差異。此外，生活及社交滿意度與焦慮呈現負相關

($r=-.573$; $p=.016$) 達統計上之顯著差異；表示團體成員的社交及生活滿意度越高者其焦慮度越低。

在質性研究方面，本研究以 NIDA 的 13 項治療原則進行課程規劃，在質性分析時，發現團體成員在接受訪談時的回饋內容對於七大面向的專業師資授課內容(成癮概念及戒癮策略、家庭及人際關係、職涯發展與財務管理、毒品危害及法律責任、衛生教育與愛滋防治、正確用藥及醫療諮詢、戒毒成功人士教育等)表現出正面的肯定情緒，甚至有成員表示希望能夠有機會能再繼續參加下一期的課程。

質性評估則由處遇團隊師資對成員進行認輔，在處遇課程之前、中、後進行一對一的深度訪談，評估團體成員在處遇過程中對於計畫之執行成效並適時給予個別心理輔導及情緒支持。根據訪談資料來找出團體成員的共通性及特殊性，進行彈性設計上課的教材；在質性研究中發現團體成員認為(1)自己復歸社會後影響其再次用藥之因素，以環境因素為主，特別是毒友，團體成員常因自己意志力不堅或因人際壓力不知如何拒絕而再次染毒。因此，強化拒毒策略、挫折容忍力、毒品危害及法律責任、人際關係等課程格外重要。(2)家人親情支持是多數團體成員所掛念的，強化家庭支持力可以降低再犯可能。團體成員藉由參加三節懇親、毒品家庭日、家庭支持團體等，能有效提升家庭功能。

在就業及證照的取得方面：本研究之團體成員參加丙級喪禮服務證照技能訓練課程，累計 31 名學員取得丙級證照；通過圍棋檢定，累計 25 名取得圍棋級位證書。共計 38 人結訓，已有 8 人出監，經追蹤調查，出監就業有 4 名、2 名未就業、2 名移監執行。

第二節 建議

一、加強學員與家庭之間的連結：

家庭日的活動與社政單位合作辦理家庭日活動，透過專業老師的規劃、設計家屬與學員之間的互動式活動；許多成員的回饋表示第一次對家屬奉茶、第一次同理到家人的關心……。家庭的支持對於學員回歸社區之間有很大的幫助，建議持續結合專業師資與社政辦理家庭日的活動，讓家庭支持的力量成為協助學員進入社區之正向資源。

二、學員遴選及評估機制：

此次學員遴選採招募有意願且施以量表評估及訪談來篩選進入課程之學員，這不僅可以篩選到合適的參與課程者，也讓參與學員的動機增加(自願報名參加及獎勵制度)；但填寫自陳量表時少部分學員可能會出現討好式或是隱瞞的現象；建議在往後的招募學員時，除了上述的篩選方式之外增加說明課程的意旨及研究目的，讓學員對於接下來的評估有心理準備，減少討好或是隱瞞式的作答，這樣更能有效的評估課程療效。

三、持續的深化課程

學員在經歷6個月的處遇課程，由初期的防衛到後來有部分成員會希望持續參加下一梯次課程或是繼續鑽研自己有興趣之課程。這代表學員開始有想要改變自我的動機。建議在經費許可之下嘗試開辦進階的處遇課程(包括團體心理治療、技職證照訓練…等等)，持續的增加學員的保護因子，降低危險因子；落實「以個案為中心」的課程規劃。

四、技職訓練與證照取得

在課程中技職訓練及丙級證照的是學員有興趣的，甚至有學員在成績放榜前就表示自己是有信心取得證照的，也有學員在取得丙級證照之後想要繼續報考乙級證照；這些都是自我心像及自我效能變佳的最佳佐證。學員若能擁有一技之長對於出監後的復歸社會會有很大的助益。有了正常的工作，就可以減少負面的生活壓力；對於終極目標終身離毒又邁進一大步了。建議配合就業市場趨勢開辦相關的技職訓練，才能有效協助學員就業及社會適應。

五、四方連結，社會資源透明化：

科學實證毒品犯處遇模式強調社區連結，本計畫亦在課程中穿插安排社政、衛政、勞政機構，如更生保護團體、就業服務站、毒品危害防制中心、法律扶助會等。問題癥結點在於，這些資源進來在課程上大都做整體性的宣導，比較無法針對戒毒班成員個別的需求解決問題，建議若我們能先找出個案的危險因子及保護因子，本於「降低危險因子，增加保護因子」的精神，再與社區連結的團體討論入監宣導的內容，相信較能符合學員個別化的需求。

六、持續推動科學實證毒品犯處遇：

此次依NIDA的13項治療原則所設計的科學實證毒品犯處遇模式之課程，在課程前後的量化分析顯示學員在參加課程之後憂鬱情緒明顯降低，自我效能明顯提高，再犯因子(動態)也有下降的趨勢；從質性分析中發現學員開始有自我改變動機、對於家屬開始出現同理心、開始對於健康生活模式有興趣；建議可以持續辦理科學實證處遇課程，協助學員可以正向的規劃自己的復歸社會生活、修復學員與家庭之間關係，讓學員在面對毒品時能有更多的能力、正確認知及社會資源來拒絕毒品的誘惑，進而達到終身離毒的終極目標。

參考文獻

一、中文部分：

1. 江振亨(2012)。藥癮者的關係與戒癮家庭諮商之運用。犯罪學會會訊，13 (2)，36-44。
2. 江振亨 (1999)。認知行爲團體療法對濫用藥物者輔導成效之研究。國立中正大學犯罪防治研究所博士論文。
3. 江振亨、黃琇瑄、程冠豪、林瑞欽(2004)。男性海洛因及安非他命用藥者之用藥非理性信念與再用藥意向之比較研究。臺南監獄明德戒治分監十週年學術研討會手冊，1-21。
4. 李宗憲(2010)。我國毒品犯戒癮治療政策之評估研究。國立中正大學犯罪防治研究所博士論文。
5. 李思賢、張弘潔、林自強(2005)。藥癮再犯罪成因與心理治療介入的可行性:出監毒癮者之回溯性與前瞻性追蹤研究 (一)。行政院衛生署管制藥品管理局2005年科技研究發展計畫委託研究。
6. 李宇宙、單家祁、黃文宏、許嘉月、林育如、陳羿行、鄭海擎譯(2008)。簡短心理治療-臨床應用的指引與藝術。臺北。心靈工坊文化。
7. 呂淑妤、蔡尚達、吳齊殷、蔡奇楠、曹光文、林秀琴(1999)。台北縣靜脈注射毒癮者用藥行爲及心理衛生狀況初探。中華心理衛生學刊，12(2)，67-85。
8. 周震歐(2002)。理想與堅持。中華民國矯正協會。民國91年10月10日。
9. 周碧瑟(1997)。台灣地區在校青少年藥物濫用盛行率與危險因子的探討。學生輔導，50。34-41。
10. 林淑玲(2004)。回家—藥癮戒治復原者重返家庭的歷程。國立嘉義大學家庭教育研究所碩士論文。
11. 黃惠惠(2004)。團體輔導工作概論，張老師出版社。
12. 林明傑(2007)。藥物濫用者有無繼續施用傾向量表之建立研究。行政院衛生署管制藥品管理局2006年度科技研究發展計畫。

13. 林明傑(2008)。藥物濫用者有無繼續施用傾向量表之量化修正研究。犯罪學期刊，11 (1)，頁45-74。
14. 林健陽、賴擁連(2002)。台灣地區毒品犯戒治處遇效能之實證研究。公共事務評論，3(1)，37-68。
15. 林瑞欽、黃秀瑄(2003)。吸毒者認知行為策略戒治成效之研究(I) 行政院國家科學委員會專題研究報告。NSC91-2414-H-194-007-SSS。
16. 林倩如(2006)。同儕吸毒、家庭功能對戒治所男性海洛因使用者毒品再用的影響。台南。國立成功大學行為醫學研究所碩士論文。
17. 屈蓮(2004)。戒治模式改善藥癮者對成癮藥物使用態度之研究-多種模式的比較。行政院國家科學委員會專題研究計畫。NSC92-2320-B-345-001。
18. 柯慧貞(2003)。吸毒病犯之戒治處遇成效與再犯之預測因子分析。行政院衛生署管制藥品管理局科技研究發展計畫。
19. 柯慧貞、黃徵男、林幸勳、廖德富(2003)。吸毒病犯之戒治處遇成效與再犯之預測因子分析報告。行政院衛生署管制藥品管理局。DOH92-NNB-1025。
20. 施志茂(1999)。安非他命罪犯人口資料暨犯罪行為分析。警學叢刊，29。6，77-111。
21. 洪嘉璣(2003)。藥物濫用者之渴求心理歷程-以強制戒治者為例。國立臺灣大學心理研究所碩士論文。
22. 陳巧雲、柯政宏、蕭瑞宏(2018)。自我效能、個人成長動機與改變階段和成年毒品犯再犯之相關性。藥物濫用防治，3(2)，47-74。
23. 陳筱萍(1993)。刺激尋求動機、焦慮和憂鬱情緒與男性藥物濫用關係之研究。高雄醫學大學行為科學研究所碩士論文。
24. 陳振盛(2004)。矯正學校學生與矯正人員對矯正行為的建構。國立中山大學中山學術研究所博士論文。
25. 陳喬琪 (2009)，成不成癮大有問題。臺北。臺灣商務印書館。
26. 郭文正、陳妙平、陳家雯、黃健(2003)。點一盞燈照亮康復之

- 路～「專業處遇後之再犯率調查」暨「復發因素探討研究」。
臺灣臺北戒治所研究計畫。
27. 張明永、顏正芳(2000)。青少年使用毒品之危險因子調查。一個案對照研究。行政院國家科學委員會專題研究計畫。NSC89-2314-B-0370171。
 28. 張鈺姍、余伍洋、李家順、陳明招、楊寬弘(1995)。出院藥癮病人追蹤。中華心理衛生學刊，8(2)，17-30。
 29. 曾富良(2015)。家庭支持對藥癮受刑人在監適應之研究-以東部某矯正機關為例。國立台東大學公共與文化事務學系碩士論文。
 30. 程玲玲(1997)。海洛因成癮的家庭研究。中華心理衛生學刊，第十卷第二期，P45—65，台北。
 31. 黃庭筠(2014)。成年一、二級毒品成癮者烙印感、社會支持與復發意向之相關性研究。臺灣大學社會工作學研究所學位論文。
 32. 黃永順、鄭瑞隆、鄭惠娟、張耀中(2006)。監獄受刑人接受團體輔導矯正處遇之成效。以某監獄為例。中華民國犯罪學學會刊，32，437-470頁。
 33. 黃惠惠，2004，團體輔導工作概論，張老師出版社。
 34. 黃徵男(2004)。21世紀監獄學-理論、實務與對策。台北，首席文化出版社。
 35. 楊士隆、戴伸峰、鄭凱寶、林辰(2017)。台中監獄多元戒治輔導處遇計畫之實施與成效評估。
 36. 楊筱華譯(1995)。動機式晤談法-如何克服成癮行為戒除前的心理衝突。臺北。心理出版社。
 37. 詹中原、陳泉錫(2011)，臺灣毒品防制政策成效未能彰顯之原因探究。臺灣公共衛生雜誌，30(6)。頁604-616。臺北。臺灣公共衛生學會。
 38. 葉長樹(2016)。監獄矯正處遇教化功能關鍵因素之研究。長榮大學經營管理研究所學位論文。2016。1-150。
 39. 齊仲文(2010)。藥物濫用危險因子之探討(臺中地區戒治所受

- 戒治人爲研究對象)。中山醫學大學醫學研究所碩士論文。
40. 賈少微(2013)。精神活性物質依賴。北京。人民衛生出版社。
 41. 鄭瑞隆(2008)。家庭支持與犯罪防治，中華民國犯罪學學會會刊，9卷4期，頁28-34。
 42. 趙敏、郝偉(2012)，酒精及藥物濫用與成癮。北京。人民衛生出版社。
 43. 劉亦純 (2005)。多重用藥、渴求向度、拒用自我效能對男性戒治者毒品一年後再犯的預測。台南。國立成功大學行爲醫學研究所碩士論文。
 44. 劉邦繡 (2011)，我國施用毒品刑事政策採行醫療或刑罰的再探討。法令月刊，62 (3)。頁127-144。臺北。法令月刊社。
 45. 顏正芳 (2002)。應用動機引發治療和認知行爲應對技巧訓練以預防藥物濫用行爲之復發---建立適用於短期觀察勒戒藥癮個案之心理治療模式 (一)。行政院衛生署2002年度科技研究計畫。
 46. 顏正芳 (2003)。應用動機引發治療和認知行爲應對技巧訓練以預防藥物濫用行爲之復發---建立適用於短期觀察勒戒藥癮個案之心理治療模式 (二)。行政院衛生署2003年度科技研究計畫。
 47. 謝文彥(1997)。矯治機構內處遇技術之探討，警學叢刊28卷1期。1997，7月，頁52。
 48. 潘正德、吳琇瑩、李鈺華、林繼偉、林淑梨、麥麗蓉、黃麗倩、張世華、譚偉象譯(2004)。心理疾患臨床手冊。臺北。心理出版社。
 49. 蔡震邦(2015)。藥癮者心理社會因子與復發現象的關聯研究。台灣臨床心理學會年會暨學術研討會壁報論文、口頭報告。
 50. 鄭泰安(1995)。青少年藥物濫用與其他精神疾病。中華心理衛生學刊，8(1)，13-21。

二、英文部分：

1. Bandura, A.(1977). Self-Efficacy: Toward A Unifying Theory Of Behavior Change. Psychological Review, 84(2), 191-215.
2. Bandura, A.(1997). Self-Efficacy. Harvard Mental Health Letter,

- 13(9), 4-6.
3. Bartollas, C. (1985). *Correctional Treatment : Theory And Practice*. NJ : Prentice Hall, Inc.
 4. Burling, T. A., Reilly, P. M., Moltzen, J.O., & Ziff, D. C. (1989). Self-Efficacy And Relapse Among Inpatient Drug And Alcohol Abusers: A Predictor Of Outcome. *Journal of Studies on Alcohol*, 50(4), 354-360.
 5. Brook, J.S., Brook, D.W., Gordon, A.S., Whiteman, M. & Cohen, P. (1990). *The Psychosocial Etiology Of Adolescent Drug Use: A Family Interactional Approach*. Genet Soc Gen Psychol Monogr 116(Whole No. 2). NY: Ithaca.
 6. Cantrell, P. J., Meisner, J. B., Krieshok, T. S., Norman, S. M., & Piedimonte, C. L. (1993). *The Relationship Between Relapse Prevention Treatment Outcome And Self-Efficacy*. The Speech Of The Annual Convention Of The American Psychological Association.
 7. Farrell, A. D., & White, K. S. (1998). Peer Influences And Drug Use Among Urban Adolescents: Family Structure And Parent-Adolescent Relationship As Protective Factors. *Journal Of Consulting And Clinical Psychology*, 66(2), 248-258.
 8. Goeders, N. E. (2004). Stress, Motivation, And Drug Addiction. *Current Directions In Psychological Science*, 13(1), 33-35.
 9. Larimer, M.E., Palmer, R. S., & Marlatt, G. A. (1999). Relapse Prevention –An Overview Of Marlatt’s Cognitive-Behavior Model. *Alcohol Research And Health*, 23(2), 151-160.
 10. Marlatt, G. A., & Gordon, J. R. (1985). *Relapse Prevention: Maintenance Strategies In The Treatment Of Addiction Behavior*. New York: Guilford.
 11. Martinez, D. J. (2009). *Family Connections And Prisoner Reentry*. Researchgate.net. 2017.06.30. from: https://www.researchgate.net/publication/310460284_Family_connections_and_prisoner_reentry
 12. Miller, N. S., Ninonuevo, F., Hoffmann, N. G., & Astrachan, B. M. (1999). Prediction Of Treatment Outcomes: Lifetime Depression Versus The Continuum Of Care. *American Journal On Addictions*,

- 8(3), 243-253.
13. McCrady, B. S., & Epstein, E.E. (1996) Theoretical Bases Of Family Approaches To Substance Abuse Treatment. In F. Rotgers, D. S. Keller, & J. Morgenstern(Eds), Treating substance abuse: Theory and technique(pp.117-142).
 14. New York: National Institute Drug Abuse Publication. (1991). A Cognitive-Behavioral Approach: Treating Cocaine Addiction. (擷取自 NIDA 網站). NIDA 網站 <http://www.nida.nih.gov/TXManuals/CBT/CBT1.html>
 15. National Institute Drug Abuse Publication. (1998). A Cognitive-Behavioral Approach: Treating Cocaine Addiction. Retrieved 12/01/2009 from <http://www.nida.nih.gov/TXManuals/CBT/CBT1.html>
 16. National Institute Drug Abuse Publication. (2009). Principles Of Drug Addiction Treatment: A Research-Based Guide (2nd ed.). Retrieved 12/01/2009 from <http://www.drugabuse.gov/PODAT/PODATIndex.html>
 17. National Institute On Drug Abuse(2003). Crossing The Bridge : An Evaluation Of The Drug Treatment Alternative-To-Prison(DTAP)Program. A CASA White Paper. New York, NY : Columbia University, National Center On Addiction And Substance Abuse.
 18. United Nations Office On Drug and Crime (UNODC). Annual Report 2012. 2014/07/19, Retrieved.
 19. Schuderer, J.(2007). The Matrix Model Intensive Outpatient Alcohol & Drug Treatment. Retrieved 12/01/2009 From <http://www.co.yavapai.az.us/WorkArea/showcontent.aspx?id=28056>
 20. Tucker, J.A., Donovan, D.M., & Marlatt, G.A. (1999). Changing Addictive Behavior. New York: Guilford.

附錄一 毒品犯受刑人評估表

壹、基本個人資料表

一、姓名：填表日期：____年____月____日

二、性別：₀男 ₁女

三、出生日期：____年____月____日（入所年齡：歲）

四、教育程度：於適當的內打

₀ 未受正式教育 ₁ 國小肄業 ₂ 國小畢業

₃ 國中肄業

₄ 國中畢業 ₅ 高中或高職肄業 ₆ 高中或高職畢業

₇ 專科肄業

₈ 專科畢業 ₉ 大學肄業 ₁₀ 大學畢業

₁₁ 研究所肄業以上

五、目前婚姻狀況：於適當的內打

₀ 未婚（無同居） ₁ 未婚但與人同居 ₂ 已婚

₃ 已婚但分居

₄ 離婚且維持單身 ₅ 離婚但與人同居 ₆ 喪偶且維持單身

₇ 喪偶但與人同居

₆ 再婚 ₇ 其他（請說明）_____

六、您結婚（或同居）過幾次？_____次（未婚且未與人同居過者請填0）；

您最長一次婚姻（或同居）維持多久？_____年____月（未婚且未與人同居過者，請填0）

七、前科紀錄（複選）：注意：除於內打 外，也請註明該前科次數。

₀ 無 ₁ 竊盜（____次） ₂ 恐嚇（____次）

₃ 槍械（____次） ₄ 傷害（____次） ₅ 賭博（____次）

₆ 殺人（____次） ₇ 詐欺（____次） ₈ 妨害公務（____次）

₉ 盜匪（____次） ₁₀ 毀損（____次） ₁₁ 贓物（____次）

₁₂ 侵占（____次） ₁₃ 妨害自由（____次） ₁₄ 公共危險（____次）

₁₅ 搶奪（____次） ₁₆ 妨害性自主（____次） ₁₇ 麻藥（____次）

- ₁₈ 煙毒 (____次) ₁₉ 偽文 (____次) ₂₀ 擄人勒贖 (____次)
- ₂₁ 妨害信譽/用 (____次) ₂₂ 妨害秩序 (____次) ₂₃ 偽証及誣告 (____次)
- ₂₄ 偽造貨幣 (____次) ₂₅ 偽造有價證券 (____次) ₂₆ 脫逃 (____次)
- ₂₇ 其他 (罪名：_____，____次)

八、請選出二種您入所前最常施用的違禁藥物，並根據您的使用情形來回答下列問題。

毒品一：_____

- (1) 您多久用一次：₆1 天 5 次以上 ₅1 天 3~4 次 ₄1 天 1~2 次
₃2~3 天用 1 次 ₂4~6 天用 1 次 ₁1 週以上用 1 次

毒品二：_____

- (1) 您多久用一次：₆1 天 5 次以上 ₅1 天 3~4 次 ₄1 天 1~2 次
₃2~3 天用 1 次 ₂4~6 天用 1 次 ₁1 週以上用 1 次

貳、家庭與學校經驗

一、家族史

(1) 平時和您有互動的家族成員裡，多少人有前科紀錄？

1. 沒有人有前科 2. 一位 3. 兩位 4. 三位 5. 四位或以上

(2) 平時和您有互動的家族成員裡，多少人有吸毒紀錄？

1. 沒有人吸過毒 2. 一位 3. 兩位 4. 三位 5. 四位或以上

(3) 平時和您有互動的家族成員裡，多少人有酗酒紀錄？

1. 沒有人酗酒 2. 一位 3. 兩位 4. 三位 5. 四位或以上

(4) 平時和您有互動的家族成員裡，多少人有精神疾病？

1. 沒有人有精神疾病 2. 一位 3. 兩位 4. 三位 5. 四位或以上

二、學校行爲表現

*請您現在回想一下過去自己在國中時期的各方面狀況，並根據自己的感受與想法填答下列問題：

- (1) 整體而言，您在就讀國中期間的成績表現如何？
1. 非常差 2. 有點差 3. 普通 4. 還不錯 5. 非常好
- (2) 整體而言，以前唸國中時，您和同學之間的相處情形如何？
1. 非常差 2. 有點差 3. 普通 4. 還不錯 5. 非常好
- (3) 整體而言，以前唸國中時，您和老師之間的相處情形如何？
1. 非常差 2. 有點差 3. 普通 4. 還不錯 5. 非常好
- (4) 整體而言，以前唸國中時，您喜歡到學校上課嗎？
1. 非常討厭 2. 有些討厭 3. 普通 4. 有些喜歡 5. 非常喜歡
- (5) 以前唸國中時，被老師處罰的次數為何？
1. 不曾被處罰 2. 很少被處罰 3. 有時被處罰 4. 經常被處罰
5. 幾乎每天被處罰
- (6) 過去就讀國中期間，曾否違反校規而被記過或警告？
1. 不曾違反 2. 很少違反 3. 有時違反 4. 經常違反
5. 幾乎每天違反
- (7) 以前就讀國中期間請假不上學的次數為何？
1. 不曾請假 2. 很少請假 3. 有時請假 4. 經常請假
5. 幾乎每天請假
- (8) 就讀國中期間曠課或逃學的次數為何？
1. 不曾有過 2. 很少 3. 有時會有 4. 經常
5. 幾乎每天
- (9) 整體而言，在就讀國中期間，您對學校生活的滿意程度為：
1. 非常不滿意 2. 不滿意 3. 普通 4. 滿意 5. 非常滿意
- (10) 整體而言，在就讀國中期間，您覺得自己的學業表現與其他同

學比較起來：

1. 差很多 2. 還差一些 3. 一樣 4. 還好一點
5. 好很多

三、原生家庭互動關係

(1) 整體而言，您和父親之間的相處情形如何？0. 無法作答（例如：生父不詳）

1. 非常差 2. 有點差 3. 普通 4. 還不錯 5. 非常好

(2) 整體而言，您和母親之間的相處情形如何？0. 無法作答（例如：生母不詳）

1. 非常差 2. 有點差 3. 普通 4. 還不錯 5. 非常好

(3) 整體而言，您和兄弟姊妹之間的相處情形如何？0. 無法作答（例如：無兄弟姊妹）

1. 非常差 2. 有點差 3. 普通 4. 還不錯 5. 非常好

(4) 整體而言，您喜歡待在家裡嗎？

1. 非常討厭 2. 有些討厭 3. 普通 4. 有些喜歡 5. 非常喜歡

(5) 整體而言，您認為父親的管教情形如何？0. 無法作答（例如：生父不詳）

1. 非常嚴格 2. 有點嚴格 3. 普通 4. 有些不嚴格 5. 非常不嚴格

(6) 整體而言，您認為母親的管教情形如何？0. 無法作答（例如：生母不詳）

1. 非常嚴格 2. 有點嚴格 3. 普通 4. 有些不嚴格 5. 非常不嚴格

(7) 您以前蹺家或逃家的次數為何？

1. 不曾有過 2. 很少 3. 有時會有 4. 經常 5. 幾乎每天

(8) 您和父親之間有多常溝通？0. 無法作答（例如：生父不詳）

1. 不曾有過 2. 很少 3. 有時會有 4. 經常 5. 幾乎每天

(9) 您從小到大和父親有多常相處？0. 無法作答 (例如：生父不詳)

1. 不曾相處在一起 2. 很少相處 3. 偶而相處 4. 經常相處 5. 幾乎每天相處

(10) 您和母親之間有多常溝通？0. 無法作答 (例如：生母不詳)

1. 不曾有過 2. 很少 3. 有時會有 4. 經常 5. 幾乎每天

(11) 您從小到大和母親有多常相處？0. 無法作答 (例如：生母不詳)

1. 不曾相處在一起 2. 很少相處 3. 偶而相處 4. 經常相處 5. 幾乎每天相處

(12) 您和兄弟姊妹之間有多常溝通？0. 無法作答 (例如：無兄弟姊妹)

1. 不曾有過 2. 很少 3. 有時會有 4. 經常 5. 幾乎每天

(13) 您和兄弟姊妹之間有多常相處？0. 無法作答 (例如：無兄弟姊妹)

1. 不曾相處在一起 2. 很少相處 3. 偶而相處 4. 經常相處 5. 幾乎每天相處

(14) 您和父親有多常發生爭執或吵架？0. 無法作答 (例如：生父不詳)

1. 不曾有過 2. 很少 3. 有時會有 4. 經常 5. 幾乎每天

(15) 您和母親有多常發生爭執或吵架？0. 無法作答 (例如：生母不詳)

1. 不曾有過 2. 很少 3. 有時會有 4. 經常 5. 幾乎每天

(16) 您和兄弟姊妹之間有多常發生爭執或吵架？0. 無法作答 (例如：無兄弟姊妹)

1. 不曾有過 2. 很少 3. 有時會有 4. 經常
5. 幾乎每天

(17) 總體而言，您對家庭生活的滿意程度為何？

1. 非常不滿意 2. 不滿意 3. 普通 4. 滿意 5.
非常滿意

附錄二 毒品犯再犯危險性評估表

編號：_____ 姓名：_____ 生日：_____ 填表人：_____

項目	給分	
	1 分	0 分
一、靜態因子		
(一) 年齡	20 以上未滿 40 歲 <input type="checkbox"/>	40 歲以上 <input type="checkbox"/>
(二) 施用毒品種類	一級毒品 <input type="checkbox"/>	非一級毒品 <input type="checkbox"/>
(三) 毒品前科	累犯、累二以上 <input type="checkbox"/>	初、再犯 <input type="checkbox"/>
(四) 入監前就業穩定性	未滿六個月 <input type="checkbox"/>	六個月以上 <input type="checkbox"/>
二、動態因子		
(一) 違規紀錄	有 <input type="checkbox"/>	無 <input type="checkbox"/>
(二) 獎勵紀錄	有 <input type="checkbox"/>	無 <input type="checkbox"/>
(三) 接受管教之態度	無改善 <input type="checkbox"/>	有改善 <input type="checkbox"/>
(四) 家庭支持度	不佳 <input type="checkbox"/>	佳 <input type="checkbox"/>
(五) 抗癮自信(自我效能量表)	41 分以下 <input type="checkbox"/>	41 分以上 <input type="checkbox"/>
(六) 出所規劃	無 <input type="checkbox"/>	有 <input type="checkbox"/>

總分：_____ 危險性評估 低：0-2 分；中：3-5 分；高：6 分以上

附錄三 自我效能量表

指導語：這份問卷主要是想了解在某一特定期間您對自己的看法。請您仔細閱讀下面題目，依您這一個月（包括今天）的個人情況，**圈選適當的數字來代表您個人真實情況與每一題項描述之情況的符合程度**。其中「0」代表完全不符合，「1」代表少部份符合，「2」代表部份符合，「3」代表大部份符合，「4」則代表完全符合。答案沒有對錯之分，只要依您個人真實狀況填答即可。

題 目	完	少	大	完	
	全	部	部		全
	不	份	份	符	
	符	符	符	合	
	合	合	合	合	
	0	1	2	4	
1. 我覺得我是個有用的人，至少不比別人差。.....	0	1	2	3	4
2. 我覺得我這個人沒有什麼用。.....	0	1	2	3	4
3. 我經常不敢面對難題。.....	0	1	2	3	4
4. 我的家人朋友對我都都很重視。.....	0	1	2	3	4
5. 我常覺得不像別人那麼聰慧靈敏。.....	0	1	2	3	4
6. 每次作決定時，我都覺得很困難。.....	0	1	2	3	4
7. 如果預先作計畫的話，通常我都能如期的實現這些計畫。.....	0	1	2	3	4
8. 如果能有適當的環境和機會，我一定可以把毒品戒掉。.....	0	1	2	3	4
9. 對於別人指定或交代的工作，我經常沒有把握能完成。.....	0	1	2	3	4
10. 我和別人相處得很	0	1	2	3	4

好。.....					
11. 我對自己的社交能力感到滿意。.....	0	1	2	3	4
12. 我對自己感到不滿意。.....	0	1	2	3	4
13. 我覺得我無法做好任何一件事情。.....	0	1	2	3	4
14. 我常事先把事情計畫得很好，然後按部就班地去完成。.....	0	1	2	3	4
15. 我覺得我的表現常常不能達到我自己的期望。.....	0	1	2	3	4
16. 要我自己去完成任何一件事時，我都覺得很猶豫。.....	0	1	2	3	4
17. 我總是主動的去做我該做的事，不必等別人來告訴我。.....	0	1	2	3	4
18. 我能夠像很多人一樣，把許多事情做得很好。.....	0	1	2	3	4
19. 當事情有了麻煩時，我就會採取某些行動去解決。.....	0	1	2	3	4
20. 我常常在擔負責任時，會覺得不舒服。.....	0	1	2	3	4

附錄四 學員訪談表

學員：

出生年月日：

刑期：

犯次：

認輔老師		日期	
罪名		呼號	
學員現況			
案主診斷 與評估			
問題及需求討論		問題相對應輔導方法與策略	

附錄五 列管藥癮個案再犯危險性評估表(一、二級個案)

上課地點: _____ 姓名: _____ 日期: _____

項目	給分	
	1 分	0 分
靜態因子		
(一)年齡	未滿 40 歲 <input type="checkbox"/>	40 歲以上 <input type="checkbox"/>
(二)施用毒品種類	一級毒品 <input type="checkbox"/>	無用過一級毒品 <input type="checkbox"/>
(三)毒品前科	3 次 (含) 以上 <input type="checkbox"/>	初犯或 2 次 <input type="checkbox"/>
(四)家庭中有成員濫用藥物	有 <input type="checkbox"/> 無 <input type="checkbox"/>	無 <input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/>
(五)信仰	無 <input type="checkbox"/>	有 <input type="checkbox"/>
(六)準時接受驗尿	有 <input type="checkbox"/>	無 <input type="checkbox"/>
(七)具有暴力行為前科	是 <input type="checkbox"/>	不是 <input type="checkbox"/>
(八)單身(或同居未滿 2 年)	是 <input type="checkbox"/>	否 <input type="checkbox"/>
動態因子		
(一)情緒時常低落不穩	是 <input type="checkbox"/>	否 <input type="checkbox"/>
(二)與毒友往來或交友複雜	是 <input type="checkbox"/> 無自信 <input type="checkbox"/>	否 <input type="checkbox"/> 有自信 <input type="checkbox"/>
(三)不願意接受管教或處遇	無 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/>	有 <input type="checkbox"/> 否 <input type="checkbox"/>
(四)家庭支持或監控程度差	是 <input type="checkbox"/>	否 <input type="checkbox"/>
(五)抗癮自信不足		
(六)固定休閒活動		
(七)工作未滿六個月		
(八)仍有菸癮或酒癮		

危險性評估 低:0-2 分;中:3-5 分;高:6 分以上 靜態: __分 動態: __分

附錄六 藥物濫用者團體學習單(價值)

◎符合你自己的狀況項下，請打 v

題 目	沒想過 不知道	想過， 但不清 楚	很清楚
1. 我是誰？			
2. 我有那些優點與長處？（身體健康、長相、智慧、態度、技術、方法、金錢管理、休閒嗜好、情緒管理、家庭經營、人際關係…）			
3. 我的缺點和限制是什麼？			
4. 我這個人最重視、最在意的是什麼？（金錢、友誼、公義、時間、學歷、家庭、事業、健康…）			
5. 我喜歡什麼樣的生活方式過日子？			
6. 我最有興趣做什麼樣的工作？			
7. 我喜歡在什麼樣的地方工作？			
8. 我家人對我有什麼期待？			
9. 目前我的生活，有哪些需要做選擇、做決定的目標？（交友、婚姻、升學、就業、居所、健康、資產、法律…）			
10. 若要達成自己期待，有哪些助力、有利資源？			

11. 我可以有多少時間，針對自己目前最重要的目標做準備？			
12. 若要達成自己所期待的，所遇到的困境和限制是什麼？			
13. 若要達成自己所設定的目標，立即、馬上、現在可以做些什麼？			

附錄七 藥物濫用者團體學習單(目標)

◎對物質使用設定目標，製作一個符合自己目標的計畫。

一、未來對於自己在使用藥物上的目標是？

()

二、你要採取什麼步驟來實現你的目標？

()

()

三、你可能會面臨什麼阻礙??

()

()

四、你要如何克服這些阻礙？

()

()

附錄八 一般自我效能量表

親愛的成員您好：

非常感謝您協助填寫本量表，您的用心將對此一研究有莫大的貢獻。這份量表的主要目的，在了解您在面對日常生活中問題解決的信心。本量表中所詢問的資料僅供研究分析之用，您所填答的資料絕對保密，所以，請您以最輕鬆的心情，依據自己目前實際的狀況，放心填答。謝謝您的幫忙！

以下問題皆有 4 個選項，請您在□中勾選出最符合您目前狀況的選項。

姓名：_____

題 目	完全不正確	尚算正確	多數正確	完全正確
1. 如果我盡力去做的話，我總是能夠解決難題的。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 即使別人反對我，我仍有辦法取得我所需的。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 對我來說，堅持理想和達成目標是輕而易舉的。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 我自信能有效地應付任何突如其來的事情。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. 以我的才智，我定能應付任意料之外的情況。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. 如果我付出必要的努力，我一定能解決大多數的難題。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. 我能冷靜面對困難，因為我可信賴自己處理問題的能力。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. 面對一個難題時，我通常能找到幾個解決方法。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. 有麻煩的時候，我通常能想到一些應付	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

的方法。				
10. 無論什麼事在我身上發生，我都能夠應付自如。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

附錄九 科學實證毒品處遇班辦理成果

精進方案辦理情形

毒品施用成癮者雖然身癮能在短時間去除，但殘留體內的毒品代謝物仍是一大隱憂，故而不能忽視其對人體無法預期的影響，本處遇對於毒品收容人加強園藝、農作及體育課程，期以流汗的方式來排出殘留體內之毒品代謝物，免於不良影響，促進身心健康，執行方式如下：

- 一、每週2小時身心靈養生氣功課程，聘請林杏諭老師教授養生氣功功法，以科學、醫學之學理，以動靜態之練功方式，排汗排毒、促進代謝、紓解壓力、安定身心，增進內在生命及抗體，並開發內在潛能和智慧。
- 二、因運動場地由各單位輪流使用之限制，每週安排2小時運動課程，以慢跑、球類運動為主，以增強體能、促進循環、調劑身心。
- 三、養生氣功課程結束後，辦理養生氣功成果展，也於會中邀請學員心得分享，如附錄十二：



養生氣功成果



四季圓緣茶會成果

藝術治療成果

提供舞台建立自信：結合監內各類活動安排展演，建立收容人自我肯定及信心，激發改變動機，亦強化外界能見度與接納度。運用各大型活動、成果發表會及外界參訪之機會，安排收容人於活動現場音樂演奏及藝術處遇作品—書法、紙雕、手工皂、氣球裝置藝術展出，與會外界來賓給予肯定的鼓勵，鼓舞表演之收容人信心，以本年度為活動為例說明如下。

- 一、養生氣功成果展：107年03月26日養生氣功成果展，計有15名師兄姐與會。
- 二、慈濟四季圓緣茶會：107年03月30日四季圓緣茶會，計有20名師兄姐與會。
- 三、愛與關懷—家庭日：107年04月20日愛與關懷—戒毒處遇成果展暨家庭支持方案，計有18名外賓現場觀賞，及77名家屬與會。
- 四、母親節聯歡會：107年5月9日辦理母親節「寸草春暉·白雲親舍」聯歡會，由雲二監與更生保護會雲林分會及正妹樂團共同舉辦，計有7名長官來賓、413名收容人一同觀賞。
- 五、街頭藝人甄選：107年06月05日，與雲林縣政府文化處合辦「107年雲林縣第五屆街頭藝人入監徵選」，計有17名長官來賓、職員34名、98名收容人現場觀賞。



取得證照強化自信，增加就業機會

舉辦少輸為贏圍棋級位檢定，向陽計畫第三階段計有 25 名(尚未加入第二期之人數)學員通過檢定，取得圍棋技藝級位證書，可為復歸社會謀生之一技之長。

辦理丙級喪禮服務技術士證照考試，向陽計畫第三階段計有 56 名取得喪禮服務丙級技術士證照，利於謀生技能，強化其就業機會。

107 年與雲林縣政府合辦「街頭藝人徵選」活動，本次向陽計畫學員計有 6 名取得街頭藝人證照。

凝聚家庭支持

辦理家庭日：透過親子活動之設計，提供雙方學習體驗良性溝通與互動之機會，強化彼此信任關係，做好出監前的家庭銜接。向陽計畫第三階段第一年家庭日活動，計 28 名同學報名，77 名家屬蒞監參與(尚未算入第二期戒毒班參與人數)。參與家庭日學員情形，如下：



附錄十 戒毒班團體紀錄

雲林第二監獄毒品收容人團體心理治療紀錄一

團體名稱	成長階段團體心理治療
團體帶領者	林家慶 臨床心理師
時間	民國 106 年 10 月 31 日
參加人數	19 人
紀錄	李年琪護士
單元主題	1.課程介紹。 2.團體規則。 3.成員自我介紹。 4.列管藥癮個案再犯危險性評估表。(附錄五)
單元團體目標	1.建立領導者與成員關係。 2.增加團體成員間的熟悉度。 3.列管藥癮個案再犯危險性評估表填寫，以預期未來毒品再次使用風險。
團體進程序和成員表現摘要	<p>■前言</p> <p>Leader:詢問同學前次團體內容是否能接受，同學反映尚可，leader 表示上課內容會增加一些影片，增加同學思考及觀後感想的發表，並關心同學這星期過的如何，增進與同學間的熟悉度。</p> <p>■成員表現</p> <p>7674: 彰化人，年輕時開五金工廠生產西餐具，10 幾年後至四川採購中藥材做藥材進口生意，因一般藥材皆有大盤專門進口，轉而用魚船走私犀牛角、熊膽、麝香..等藥材，進而認識一些船工而吸毒，甚至製毒，有吸食 1 級、2 級毒品，刑期為 22 年 3 個月，還剩 9 年 10 個月的刑期，希望課程能對將來</p>

出監有所幫助。

7360：

住新竹，做路邊攤生意，賣吃的，有吸食1級毒品，刑期為5年10個月，還剩5年8個月的刑期，我很多事較不會，請大家不要嫌棄。

7656：

住台中，曾做過保全、賣藥、開計程車，有吸食1級毒品，刑期為12年6個月，還剩6年多，希望課程能簡單一點，較容易吸收。

6894：

住古坑，做撿骨工作，2級毒品，刑期為1年8個月，還剩1年2個月的刑期。

6277：

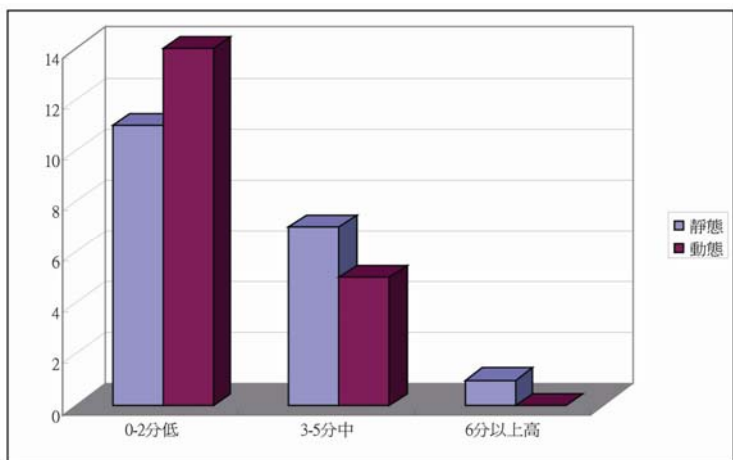
出生台北因回老家接當舖生意，所以住北港，有吸食安非他命，刑期為2年，還剩1年的刑期，對課程的期望是希望能將毒癮戒掉。

■ 列管個案危險性評估表

危險性評估	靜態	動態
0-2 分低	11	14
3-5 分中	7	5
6 分以上高	1	0

呼號	分數 (靜態)	危險 性評 估	分數 (動 態)	危險 性評 估	呼號	分數 (靜態)	危險性 評估	分數 (動態)	危險性 評估
6230	4	中	1	低	5535	2	低	1	低
7723	1	低	0	低	7683	3	中	1	低
6840	0	低	2	低	7638	6	高	2	低
7154	2	低	3	中	7554	3	中	1	低
7653	1	低	1	低	5479	1	低	2	低

7460	3	中	1	低	6935	2	低	3	中
5829	1	低	2	低	7160	3	中	1	低
7674	1	低	0	低	6277	2	低	3	中
7360	3	中	3	中	6894	2	低	3	中
7656	3	中	1	低					



■總摘：

Leader 提醒同學，出監後 100 % 會有吸毒的朋友來找，這時該如何拒絕，或經不起誘惑而一起使用，就看自己能否拒絕朋友，現在的你如同握住方向盤的車手，未來想要如何生活，取決你自己，由自己做主，自己承擔，藉由課程希望帶給同學較多的思考時間，並能更清楚藥物的特性與對身體的影響。

雲林第二監獄毒品收容人團體心理治療紀錄二

團體名稱	成長階段團體心理治療
團體帶領者	林家慶 臨床心理師
時間	民國 106 年 11 月 07 日
參加人數	20 人
紀錄	李年琪護士
單元主題	1.課程介紹。 2.影片分享。 3.貝克憂鬱量表第二版(BDI-II)評量表施測。
單元團體目標	1. 了解成員的情緒狀態。 2. 藉影片認識憂鬱症症狀、原因，及如何進一步尋求治療資源。 3. 藉由貝克憂鬱量表增強自我認識。
團體進行程序和成員表現摘要	<p>■前次再犯危險評估表分析 再犯評估表呈現，班上同學多為低風險；部分為中風險，這表示未來戒毒的路能夠較為平順，但這不代表以後不會再犯。靜態評估表示，分數不會隨著情緒有反應，這與先天體質有關係。動態評估表示，分數會隨著情緒有反應，這與遇到的環境有關係。</p> <p>■ 影片分享-一位憂鬱症患者，用插畫呈現他所看到的情境。很 多人在心情低落時使用藥物，請同學思考自己是否也是如此？ -憂鬱症患者藉由傷害自己來證明自己存在，請同學回想，自己 當初使用藥物，是否也是如此？</p>

-憂鬱症患者總是聽到別人勸自己看開點、別想那麼多，請同學

回想親朋好友是否也制式化的勸自己不要再吃藥？

-自己是否也曾希望有人伸出手來幫助自己，卻總是聽到責備的

話？

Leader 分享自己抽菸時，女友極力反對，最終自己也只是私下偷抽，在他面前不抽，所以同學現在被關，或許也是喝止的效果，最終戒毒能成功，還是要靠自己戒的動機。

影片分享-關鍵評論憂鬱症：罹患憂鬱症的人，其實比想像多，在這其中真的存在自殺風險，如沒適時得到幫助，真的會走上絕路。

6840:覺得別人講開心點啦、你想太多了，這反而是一種傷害。

■貝克憂鬱量表第二版(BDI-II)評量表

0-13 分正常

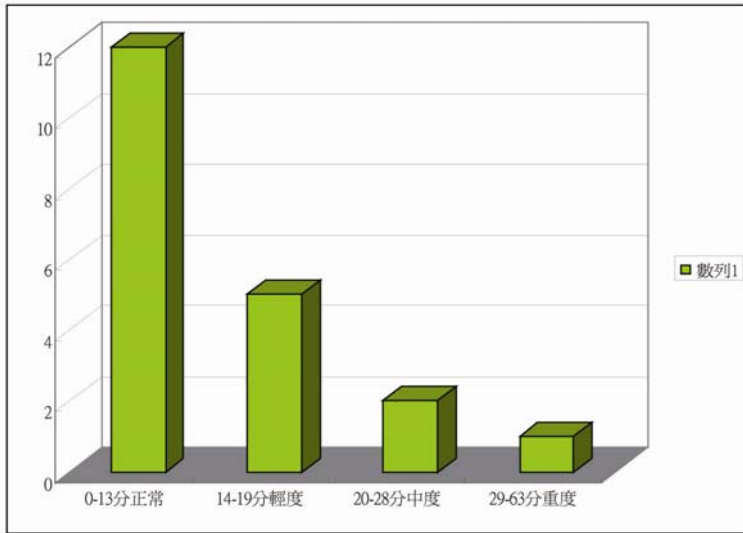
14-19 分輕度

20-28 分中度

29-63 分重度

呼號	分數	憂鬱程度	呼號	分數	憂鬱程度
6230	7	正常	5535	36	重度
7723	14	輕度	7683	14	輕度
6840	20	中度	7638	10	正常
7154	15	輕度	7554	9	正常
7653	12	正常	6479	3	正常
7460	6	正常	6935	18	輕度
5829	12	正常	7160	4	正常

7674	9	正常	6176	17	輕度
7360	13	正常	6894	6	正常
7656	20	中度	6277	6	正常



Leader 請問同學覺得自己分數高的舉手?

6840、6935、5829 舉手

Leader:分數高表示情緒越低落，憂鬱程度越高，同學在這裡無家人的陪伴，朝夕相處的是獄友，藉由影片希望大家能互相幫助，幫忙自己，也幫忙同學。

■ 成員表現

7723:會看隔壁同學寫什麼，與他討論。

6277:主動詢問老師問卷中有疑問之處。

■ 總摘：

第三次上課，同學漸漸習慣上課模式，慢慢的能主動舉手，表達自己的想法或疑問，與領導者互動較前二次進步。Leader鼓勵同學在過去的生活，有好有壞，有遭受批評或責罵，這或許是別人不了解你、或許是環境的影響，現在大家皆是生活在這環境，或許可學習多付出一些關心給身旁的同學，幫

	助別人之時，自己也能有收穫。
--	----------------

雲林第二監獄毒品收容人團體心理治療紀錄三

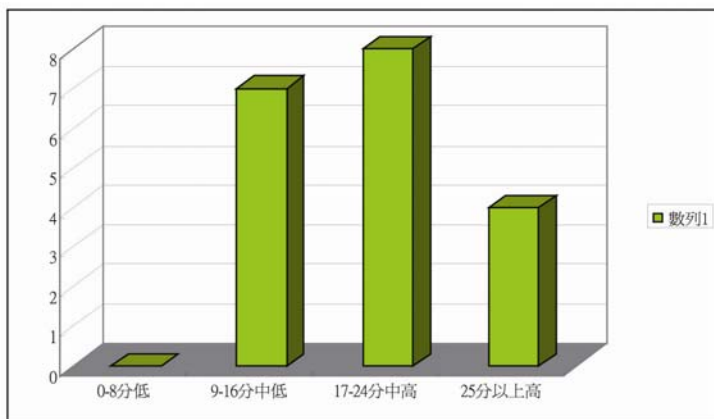
團體名稱	成長階段團體心理治療
團體帶領者	林家慶 臨床心理師
時間	民國 106 年 11 月 28 日
參加人數	19 人
紀錄	李年琪護士
單元主題	1. 前次團體回顧。 2. 兩性關係相處溝通(生理)。 3. 一般自我效能量表填寫(附錄八)。
單元團體目標	1. 前次影片重點解析，加強同學改變動機。 2. 由影片了解男女大不同，進而增加自己對於兩性認知。 3. 了解同學在面對日常生活中問題的解決信心。
團體進行程序和員現要	<p>■ 團體新增個案輔導介紹 為配合監所新增個案輔導，Leader 分配到需收 3 位個案作為個別輔導評估，同學如有意願，可以找老師報名，下課時有 7674、7653、7360 報名。</p> <p>■ 前次團體回顧 前次影片大哥的夜市人生，可發現大哥出獄後的生活，有許多辛苦的地方，例如：生意不好；還三餐吃蛋捲，Leader 分享曾經輔導的個案，出去後沒多久即又入監，請同學在監所中，多看多聽多省思，提早為自己出獄後的人生做準備做規劃。</p> <p>■ 影片分享兩性大不同： 影片中可以清楚發現：自我許多錯誤的兩性認知，男女雙方重視的事物不同，很容易造成雙方不良的溝通，透過影片學</p>

習運用更多的傾聽，達成雙方和諧。

■ 一般自我效能量表填寫

0-8 分低	0
9-16 分中低	7
17-24 分中高	8
25 分以上高	4

呼號	分數	自我效能	呼號	分數	自我效能
6230	24	中高	5535	26	高
7723	25	高	7683	23	中高
6840	28	高	7638	25	高
7154	22	中高	7554	20	中高
7653	20	中高	6935	20	中高
7460	11	中低	7160	12	中低
5829	18	中高	6176	11	中低
7674	24	中高	6277	11	中低
7360	11	中低	6894	15	中低
7656	11	中低			



■ 影片分享-The missing piece

單純的線條勾勒出一個圓，因為缺了一角，不斷的尋找那缺少的一個角，從中遇到許多挫折及錯誤，終於找到適合的，藉此引起內心那失落的一部分，而那失落的一部分是否真正是人生必需的呢?(影片有下一集，留待下次觀看)。

■ 成員表現

7723：從課程開始，即心不在焉，或看窗外，或低頭沉思。

■ 總摘：

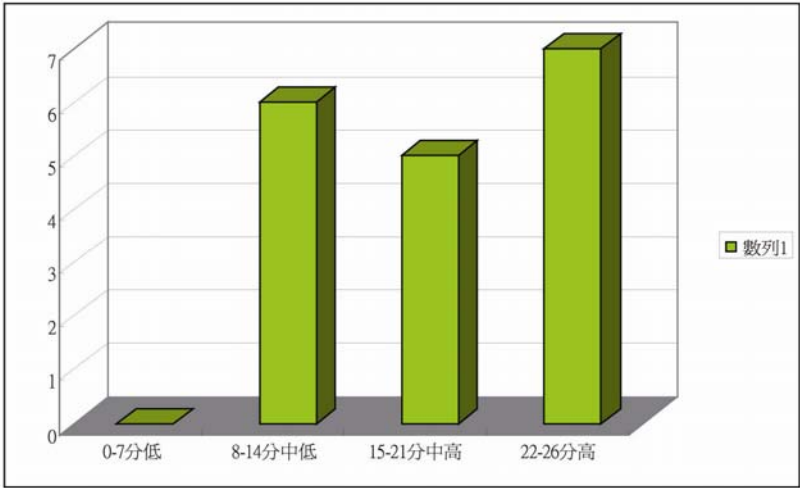
團體進行第六次，成員能彼此尊重和他人不同的想法，參與度比先前幾次高，較能主動發言，對於課程內容也會適時提出自己的想法，並認同課程內容所能帶給自己的成長。

雲林第二監獄毒品收容人團體心理治療紀錄四

團體名稱	成長階段團體心理治療	
團體帶領者	林家慶 臨床心理師	
時間	民國 106 年 12 月 12 日	
參加人數	18 人	
紀錄	李年琪護士	
單元主題	1. 影片分享。 2. 濫用藥物者團體學習單(價值) 填寫(附錄六)。 3. 一般自我效能量表填寫(附錄八)。	
單元團體目標	1. 藉由影片提供多面向正向思考模式。 2. 自我價值評估及探索。	
團體 行程 和 員 現 要	<p>■前言</p> <p>1. 協同領導李年琪協助團體將於此次結束，接下來 16 次將由其 他老師幫忙。</p> <p>2. 確認 3 位認輔同學。</p> <p>3. 今日將完成濫用藥物者團體學習單(價值) 填寫。</p> <p>4. 1 月 5 日戒一戒二有合班上課與戒毒策略相關課程。</p> <p>■濫用藥物者團體學習單(價值) 填寫</p> <p>成員表現: 填寫藥物濫用學習單-價值，增加成員對自己的認識，了解本身的資源，釐清想法。</p>	
	0-7 分低	0
	8-14 分中低	6
	15-21 分中高	5

22-26 分高 7

呼號	分數	自我效能	呼號	分數	自我效能
6230	25	高	7683	22	高
7723	21	中高	7638	23	高
6840	12	中低	7554	12	中低
7154	12	中低	6935	15	中高
7653	17	中高	7160	21	中高
7460	23	高	6176	13	中低
5829	21	中高	6277	23	高
7674	26	高	6894	11	中低
7360	22	高	7656	13	中低



■投影片賞析

Leader:請問大家,使用一級或二級毒品,如主動勒戒,是否可以獲得不起訴處分?

7653:主動勒戒當下不會抓你,但這段期間如還是使用毒品,還是會被抓。

Leader:成大有美沙冬治療,曾發現有警察在門口等。

7653:自己曾經喝完美沙冬,被警察跟了50公尺後被抓。

■影片分享-心煩時記住3句話:

第一句-算了吧,告訴自己,凡事努力但不可執著。

第二句-不要緊,告訴自己,凡事努力了就無怨無悔。

第三句-會過去的,告訴自己,陽光總在風雨後。

Leader:以此勉勵同學。

■ 成員表現

7154:填寫單張時,常望向門外思考,不知如何下筆。

6230 帶著單張找 6176 一起討論單張內容。

■ 總摘:

第一階段成長團體即將進入尾聲,明顯感受同學對於團體的認同感提升許多,對於 Leader 提出的問題,皆能有效的呼應,彼此信任感增加。

雲林第二監獄毒品收容人團體心理治療紀錄五

團體名稱	成癮戒治團體心理治療
團體帶領者	林家慶 臨床心理師
時間	民國 107 年 04 月 03 日
參加人數	17 人
紀錄	陳怡玲 社會工作員
單元主題	1. 進行後測(BDI-II、再犯危險性評估表)。 2. 學習單一設定戒癮目標(如附錄七)。
單元團體目標	1. 進行後測。 2. 學習單一設定戒癮目標。
團體進行程序和員表現摘要	<p>■規則：尊重自己與他人；別人說話時不插話；不自我批評及嘲弄他人；團體隱私。</p> <p>■時間：每周二下午13：30-15：30，預計到106/4/10。</p> <p>■有意願報名下一次團體的成員請告知。</p> <p>■成員表現</p> <p>填寫藥物濫用學習單一目標，對物質使用設立目標，製作一個符合自己目標的計畫，請成員思考未來對自己在使用藥物上的目標是、採取什麼步驟實現目標、可能面對的阻礙，以及如何克服阻礙。大部分的成員的目標為完成戒除、不再使用毒品，5535 目標為接續吃憂鬱藥；大部分成員採取實現目標的步驟為遠離毒友、認真工作、在新環境除新開始，5535 的步驟為就醫看診醫師及住院；大多數成員可能面對的阻礙為毒友人情、經濟來源、親朋不信任、情緒影響戒毒意志力、工作壓力；大部分成員如何克服障礙為規律生活、重新開始、遠離毒友環境、家人支持。</p>

■ 評量表				
	再犯危險性評表		生活及社 交滿意度	貝克憂 鬱量表 第二版
呼號	靜態分數 /危險性	動態分數 /危險性	分數/滿意 度	分數/憂 鬱程度
7154	4/中	1/低	13/中度	32/重度
7360	3/中	2/低	20/中度	12/正常
5829	2/低	3/中	7/低度	15/輕度
7656	4/中	1/低	10/低度	11/正常
5535	3/高	4/高	18/中度	2/正常
7674	1/低	0/低	21/高度	7/正常
6935	2/低	4/中	19/中度	23/中度
7460	3/中	1/低	18/中度	7/正常
6840	0/低	2/低	22/高度	14/輕度
7653	1/低	1/低	21/高度	5/正常
7638	5/中	2/低	22/高度	3/正常
7638	3/中	1/低	21/高度	9/正常
7723	2/低	1/低	17/中度	9/正常
6230	2/低	1/低	13/中度	15/輕度
6894	3/中	2/低	21/高度	5/正常
7554	3/中	1/低	22/高度	11/正常
6277	1/低	0/低	27/高度	2/正常

雲林第二監獄毒品收容人團體心理治療紀錄六

團體名稱	成癮戒治團體心理治療
團體帶領者	林家慶 臨床心理師
時間	民國 107 年 04 月 10 日
參加人數	17 人
紀錄	陳怡玲 社會工作人員
單元主題	1. 貝克憂鬱量表第二版(BDI-II)。 2. 改物質使用的思考。
單元團體目標	1. 貝克憂鬱量表第二版(BDI-II)。 2. 改變物質使用的思考。
團體進行序成表摘要	<p>規則：尊重自己與他人；別人說話時不插話；不自我批評及嘲弄他人；團體隱私。</p> <p>本次為最後一次團體，有意願報名下一次團體的成員請告知。</p> <p>成員表現</p> <p>1. 領導者分享育幼院的經驗，說明停親係指停止親權，通常在基於保護孩童的安全，倘若原生家庭欲探視，須向社會處提出申請，通過後方可探視。除了國內收養外，也有國外收養，舉例而言，一名小女孩被義大利家庭收養，請成員思考可能的優缺點，統整優點為有心家庭願意照顧小女孩，人生有所改變，缺點為無法回到原生家庭、到異地語言不通、重新適應新環境。</p> <p>2. 短片欣賞—小男孩不知道母親過世了，打電話到警局找媽媽，警察得知後告訴小男孩將想說的話綁在紅氣球上，媽媽就會收到，幾天後，小男孩又打給警察，表示仍未收到媽媽消息，警察給予安慰，幾天後夥同其他警</p>

察告知小男孩媽媽只是去旅行，已經收到信了，之後警察到學校了解小男孩表現，並持續寫信及買禮物、小汽車給小男孩…

請成員思考如果你是影片中的警察，你真的會這麼做嗎？假設你本身是一位爸爸或其他角色，你知道家人喜歡什麼嗎？若不清楚，大多數人會推測女兒喜歡洋娃娃，男孩喜歡車子。

3. 短片欣賞—豬哥會社中豬哥亮是老菸槍，家人強制戒菸的情況下，要求未成年女兒買菸被豬太太發現而衝突不斷，後來好友拜訪因為了抽菸跟好友及家人吵架。

影片透過詼諧的方式呈現戒菸的甘苦，透過影片請成員思考物質成癮後，在戒除的過程中是否會遇到困難？遇到困難時該怎麼辦？常因此和家人起衝突嗎？

評量表

貝克憂鬱量表第二版(BDI-II)		
編號	分數	憂鬱程度
7154	3	正常
5829	1	正常
7656	26	中度
5535	25	中度
7674	0	正常
6935	18	輕度
7460	3	正常
6840	1	正常
7653	1	正常
7638	3	正常
7638	2	正常
7723	3	正常
6230	1	正常
6894	20	輕度

	7554	0	正常	
	6277	0	正常	
	6747	0	正常	
	6479	0	正常	

附錄十一 戒毒班成員個別訪談紀錄(部份)

學員一：吳○倉

出生年月日：48.02.09 刑期：19年10個月 入監12年8個月 犯次：再

認輔老師	林家慶臨床心理師	日期	1/5、2/23、3/16
罪名	毒品	呼號	7674
學員現況	<p>1.男，58歲(48/02/09)，前科：毒品再犯、偽造文書、槍砲罪。語言理解與表達能力可。學歷：五專。職業：退伍後在家中從事五金製造業（西餐餐具），同時當任義警小隊長，甚至想選議員。因案妻遭逢變故後，後續有開過酒店，於民國83年至四川採購中藥材做藥材進口生意，因此接觸到毒品買賣與製造。物質使用：香菸已戒除三年、過去使用一二級毒品（初次使用藥物：36歲，民國84年）。</p> <p>2.家庭與生活：鰥夫。案妻於民國82年因協助個案五金工廠工作，發生意外而辭世。自此開始生活有顯著轉變，將五金工廠收掉。育有兩男一女（30多歲，子女已結婚），與案母、案女及其家人保持聯繫。</p> <p>3.近期生活狀況：自陳今年過年有點心慌，有兩位外面生活較複雜的朋友來會客，寄錢和年貨，怕出去後欠人情。</p> <p>4.討論家人關係：</p> <p>(1)案妻辭世歷程：自身情緒與生活調適時期：兩個多月。</p> <p>(2)家人是自己最重視的，沒有什麼可以比的上的。</p> <p>5.過去不適切行為：無賭博、無色情，為製造及販賣毒品。</p> <p>(1)當時結交朋友均與利益有關連。</p> <p>(2)興趣：磨石頭、玩木頭，要耐得住寂寞。</p> <p>6.探討：過去個案之正途工作經歷與後來被逮捕原因。</p>		

	<p>(1)陳述自己過去製毒時的生活、擔罪與自我保護方式。</p> <p>(2)討論與肯定個案思考與改變。</p>												
<p>案主診斷與評估</p>	<p>1.起初接觸藥物一年多期間均未使用，後續因情緒低落才開始使用。</p> <p>2.案行：</p> <p>(1)時:84年。</p> <p>(2)事:個案將五金工廠收掉之後，至四川採購中藥材做藥材進口生意。因一般藥材皆有大盤專門進口，轉而用漁船走私保育類藥材，如：犀牛角、熊膽、麝香..等藥材，進而認識一些朋友而開始從事製造與進口毒品。</p> <p>3.評估：</p> <p>(1)貝克憂鬱量表第二版(BDI-II)評量表：9分，憂鬱程度正常。</p> <p>(2)一般自我效能量表：24分，中高。</p> <table border="1" data-bbox="312 933 1074 1190"> <thead> <tr> <th>列管個案危險性評估表</th> <th>評估日期</th> <th>分數(靜態)</th> <th>危險性評估</th> <th>分數(動態)</th> <th>危險性評估</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td>106.10.31</td> <td>1</td> <td>低</td> <td>0</td> <td>低</td> </tr> </tbody> </table> <p>4.藥物再使用：</p> <p>(1)最擔心自己被人情所困擾。</p> <p>(2)上次就在假釋隔天又再接觸藥物。</p> <p>(3)過去心態:逞英雄、講義氣，被拜託求情時就會跳出來處理，進而讓自己深陷困難。</p> <p>5.職業功能：</p> <p>(1)戒毒班禮儀課，自認開始對禮儀課有興趣。</p> <p>(2)在一年半就可以出獄，自己也向主管請求希望可以多待一期戒毒班，讓自己可以多些時間準備乙</p>	列管個案危險性評估表	評估日期	分數(靜態)	危險性評估	分數(動態)	危險性評估		106.10.31	1	低	0	低
列管個案危險性評估表	評估日期	分數(靜態)	危險性評估	分數(動態)	危險性評估								
	106.10.31	1	低	0	低								

<p>級證照。</p> <p>(3)計畫與同學合作，自己有人脈亦可出資金開設禮儀公司。</p> <p>6.適應功能:否認在獄所時期生活有任何困難與問題。</p> <p>7.人際關係:否認有人際狀況問題。自述在舍房內看殯葬文書資料來準備考試。即使自己有電視也很少再看。自認自己隨時都可以接受考試。</p> <p>8.風險因子: (1)較複雜之朋友仍持續關注與關心個案動態。 (2)人際壓力可能讓個案於拒絕時感到困窘而接受請求。</p> <p>9.保護因子:個案一家均無經濟壓力且家庭支持度高。</p>	
問題及需求討論	問題相對應輔導方法與策略
<p>1. 交友之選擇與風險。</p> <p>2. 藥物使用之保護與風險因子。</p>	<p>1.案主家人固定接見，支持度高。吸毒原因在於環境因素，接觸吸毒朋友而染毒，其處遇應加強法治教育及拒毒策略。</p> <p>2.該員即將符合陳報假釋資格，對未來生涯規劃有目標但無定向，職涯課程及就服中心職場諮詢可協助其規劃。</p> <p>3.鼓勵正向改變並探討未來生活藍圖，強化不使用藥物之保護因子。</p>

學員二：許○欣

出生年月日：59.06.14 刑期：9年8月 入監：6年10月犯次：累

認輔老師	郭清江	日期	1/17、2/14、3/22
罪名	毒品、竊盜	呼號	6479

學員現況	<ol style="list-style-type: none">1. 男，48 歲(59.06.14)。前科：毒品、竊盜。學歷：國中畢業。職業：學過服裝裁剪、磁磚鋪貼及當怪手司機，當怪手司機時收入約 5-6 萬尚穩定。2. 這是第二次入監，第一次竊盜因吸毒恍惚而觸法網，此次竊盜是告訴同案贓物地點而為共犯。以走水方式吸食海洛因，受同儕鼓惑而用香菸摻入海洛因而吸食，第一次會吐，二三次後就開始不能自拔。因吸毒入監 3 次(包括勒戒)，尤其這次為換取吸食而販賣，被判 9 年 8 深感後悔及不值得。這次入監將近 7 年，尤其在戒毒班受老師教誨，自己確定會改變。自己做錯事，不敢要求家人協助，只要求自己先做給別人看。3. 家庭狀況：離婚，3 位孩子跟案原配住朴子。家中有 80 多歲的父母，父裝心導管、母中風，目前可借輔助器材四腳椅行動，但仍須外勞看護，但很慶幸前妻仍會帶三個孩子回麥寮探望。家中經濟靠案兄於台中鋪設磁磚為生，案大姊和案兄對案主吸毒很不諒解。2/12 電話懇親 22 年次的案父願意接聽電話，案主很感動。家裡雖有 2 甲農地，但父母年紀都重已 80 多歲(案父 22 年次、案母 26 年次)，無法負擔粗農務，只能領取轉作休耕的補助款勉強渡日。家庭有正常收入者為大哥，但大哥有 5 個小孩，家庭負擔亦重，故案主雖省吃簡用，每月只花 1000 多元，亦不敢向大哥開口。會客及寄錢大都是嫁到台南新化的姐姐處理，平時生活常會靠同學幫助。4. 今年農曆正月初三，住在台南新化的案姊帶著姪子來會客，交代案主如果能假釋，也不用急著找工作，希望能在家多陪伴 81 歲中風的案母，案母目前行動不方便有外籍看護照顧，費用由案兄支付。5. 案主自述民國 95 年曾因毒品在雲二監 10 工服刑過，由於刑期不長未產生警惕效果，才又犯此案，這次服
------	--

	<p>刑將近7年，家庭故意少來會客，同時亦不給經濟支援，就是要案主記取教訓。案主回想之前沉溺於毒品，感覺自己真是莫名其妙，也知道以前的毒友有多人因施打過量而死亡，表示自己很有信心，一定可戒毒成功。為表示決心，案主假釋後不再申請手機，以前的損友就無法和他聯絡，可斷絕吸毒的誘惑。</p>
<p>案主診斷與評估</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 案主吸毒服期滿後曾有4年多未碰毒，而後因情緒低落巧遇毒友，經不起誘惑再度成為藥物成癮者。（這幾乎是再吸食的共同理由） 2. 案主談及父母身體狀況時嚎啕大哭，可能是覺得虧欠家庭太多。除了掛念父母外，亦擔心自己孩子對於案主一再犯錯入監的不諒解。談到長女曾經得到嘉義市跆拳道比賽三冠王以及全國第二名第三名，長男國小五年級時曾得到嘉義市長盃重量級冠軍，心情感到很愉悅，或許這也是案主重生很重要的支持力量。 3. 案主除吸毒外沒有其他不良習慣。
<p>問題及需求討論</p>	<p>問題相對應輔導方法與策略</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. 掛念父母、想念小孩。 2. 案主表示在戒毒班得到老師的指導，觀念改變很多，尤其在第一次個輔之後，如果聽到同學在談論毒品時就故意離開，為假釋後的心境作正向的準備。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 入監前職業為怪手司機，出監後仍以此為業。 2. 環境毒友因素為染毒主因，處遇應加強法治教育、拒毒策略、情緒自我管理課程。 3. 透過懇親、家庭日等活動，鼓勵家屬參與，強化家庭支持力量。

學員三：周○儀

出生年月日：62.6.3

刑期：4年2月

犯次：累

<p>認輔老師</p>	<p>張秋露</p>	<p>日期</p>	<p>1/18、2/26、3/21</p>
<p>罪名</p>	<p>毒品</p>	<p>呼號</p>	<p>6230</p>

學員現況	<ol style="list-style-type: none"> 1.個案雲林褒忠人，未婚，國中畢業，家中務農，案父也有吸毒習慣，18歲進入六輕擔任噴漆工，國中三年級開始吸食安非他命，案父亦曾供毒，後改注射海洛因，曾經與朋友共用針具和稀釋液，其中一人感染HIV（愛滋病毒）未告知施打毒品朋友，導致10人感染HIV，個案雖未感染HIV但患有C型肝炎，個案此次為第四次入監（94.98.99.106），因尚有其他刑案未判決，此次刑期暫判2年。 2.個案刑期更正為2年8個月，近期又收到另件刑案刑期1年6個月，個案服刑期間與獄友相處很融洽人緣不錯，休閒時都會和獄友輪看武俠小說打發時間，學習多認字，不懂的字也會學查字典。 3.個案刑期目前是4年4個月，他也很看得開，仍然以看武俠小說打發時間休閒。
案主診斷與評估	<ol style="list-style-type: none"> 1.訪談中個案告知如果出監後，起初意志力會很堅定的想要遠離毒品，但如遇挫折或遭遇困難及經濟壓力時，則無法保證不會再次染毒。 2.個案情緒穩定，家人對他支持度很高讓他無後顧之憂，考慮出監後將從事自己有把握的魚苗栽培生意。 3.個案情緒穩定，自認進出監所已4次，再不知悔改就無救了，出監後仍規劃從事魚苗栽培及務農。
問題及需求討論	問題相對應輔導方法與策略
<p>個案服刑中家人仍能接納他。身為家中長子，二弟未婚在桃園服務，三弟自殺身亡，家中老母由三弟妹照顧所以很放心，但個案目前仍為三弟事業背負90萬債款，是他出監後必須面對的問題。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.個案曾因注射海洛因而與人共用針具和稀釋液，衛教他血液傳染疾病和愛滋感染途徑及防治方法，避免遭受愛滋病毒感染，指導出監後如有再犯機率，可尋求毒品危害防制中心轉介諮詢。 2.輔導個案凡事正念思考，遇到挫折時紓壓方法，並多發展自

	<p>己的興趣，對於苗栽種很有理念，可利用服刑期間買一些相關書籍研究。</p> <ol style="list-style-type: none">3. 個案曾因共用針具而罹患 C 肝，指導他利用服刑期間養成生活起居正常，除了武俠小說外也可看看魚苗栽培的相關書籍充實自己。4. 案主若有穩定工作應可降低再犯，專長噴漆，雲二監將連結更保及就服中心資源，提供相關工作機會。5. 曾有 2 年未吸毒，後因環境及朋友因素再次染毒，課程應加強拒毒策略。
--	---

附錄十二 戒毒班課程成員心得

林同學

我曾經是個熱血的青年，但犯下嚴重錯誤以後，我失去了家庭、朋友以及寶貴的自由，更讓母親對我感到無比灰心。每個人進到監獄來，都有一段不為人知的故事，人生在世不如意之事十之八九，馬有失蹄，人有失足。自從參加戒毒班之後，這裡的老師給了我很多正向的能量，也感謝**台塑企業的贊助**使得我有機會參加戒毒班，在戒毒班的日子，感覺未來充滿希望，考取證照提升我很大的信心，二胡的課程可以陶冶性情、抒發情緒；郭校長的課程，讓我了解諸多人生道理，這段時間我不知不覺中學會了平常心、將心比心，還有忍耐等待的心，也讓自己更上一層樓。

黃同學

來到戒毒班雖然只有短短的六個月，但是這六個月裡卻讓我們學習了很多在社會上從來未接觸過的課程，眾多的課程。讓我最感興趣是考照課程，因為這個課程可以讓我取得證照，在未來的求職路上多一項選擇。

林同學

自從來到戒毒班讓我感觸良多，在這有養生氣功、紙雕、人際關係、親職教育、氣球裝置藝術、二胡課程，這些都是我之前沒有體驗過，卻讓我受益良多，謝謝**台塑企業**。以往的我沉迷毒品，從沒有發現我原來是這麼糟糕，課程中老師撥放的微電影情境跟我一樣，感受特別深。

我一定要藉這機會給自己一次機會改過自新，希望能夠得到父母的原諒。

王同學

自從來到戒毒班學習至今，我學會了許多以前不曾接觸的東西與事情，比如紙雕、氣球裝置藝術，紙雕能磨練我的耐心，培養我的專注力，同時幫助雙手的協調性。還有二胡，我從來沒想過我也會拉二胡，雖然無法拉的像專家那樣，但我也漸漸的掌握了把位跟音符的拿捏，也能在老師的領導下拉出的完整一首歌，或許這件事沒什麼但我真的好驕傲，證明我並不比別人差，別人做得到的，我也一樣可以，增加我極大的信心。

李同學

參加戒毒班讓我學到好多我以前沒有學到的東西，每個來上課的老師都好用心。以前的我是個不愛讀書的孩子，也沒有想過我會學樂器，甚至國小的笛子課我也完全沒有參與過，但是現在的我竟然會拉二胡。一開始的我超級沒有信心，這玩意兒我到底有沒有辦法駕馭它，但是學習的過程中，我發現我的信心是一點一滴地在建立，也讓我發現不一樣的自己，其實人是無限的可能，是我們有沒有好好發掘自己，過往的我都把時間花在一些無意義的事情上面，謝謝台塑企業的這份愛讓我有機會學習與重新認識自己。

徐同學

戒毒班的學習，讓我最期待的是丙級證照訓練的課程，不僅可以學習一技之長可利於日後出監找工作。其中我也很愛上宗教輔導中的慈濟志工所上的課程，師兄姐時常跟我們說行善、行孝不能等以及三理四相、人生無常，這些道理我們若能透徹，就不會在人與人之間計較，自然能專心於道，不在現實的人生中隨意起心動念。

廖同學

真的非常感謝台塑企業熱心贊助經費讓我們這些吃錯藥的病人，能有一個這麼好的機會參與戒毒班課程。課程中讓我學習到一技之長及做人的道理，考照的課程讓我們出監後多一個選擇職業的機會並且可以好好規劃未來。

參加戒毒班後，讓我由灰暗的人生轉換成彩色的希望，也讓我看清自己，了解自己，進而改變自己，也從中學習到尊重他人及生命真諦，曾有上課老師說過跌倒沒有關係，重要的是要記得看看地上有沒有什麼可以撿，撿起那錯誤的經驗，當下次遇到同樣的事記得不要再犯同樣的錯即可。

林同學

來到戒毒班以後，我學習到人與人的相處要互相尊重、說好話以及好好說話，而且每個來到這裡上課的老師都很認真教學，無私的付出讓我們可以好好吸收。

尤其是郭清江校長的課，不會讓我們覺得枯燥乏味，又能吸收平常所不知道的知識。養生氣功課程也讓我對身體健康的重視，以後我

一定不會再碰毒品好好的生活。

黃同學

首先要感謝的是台塑企業贊助經費，讓我們能有機會來到監方所辦理的戒毒班上課，課程雖然短短幾個月，但卻讓我在這些課程中讓我學習到做人處事、修身養性的道理。也感謝來授課的老師們，他們讓我感受到老師的付出是發自內心，不是像以往在學那種填鴨式的教育，只會逼迫我們要考取好成績，若無取得成績即把我定位成「壞小孩」其實我們不壞，只是成績比較不好。

我也期望經由他們的教導，同學們都能有改變，不要重蹈覆轍、更讓同學們在課堂中有很多思想啟發，並有機會省思過往的種種。真的覺得很幸運來參與這個課程，讓我更了解自己，進而改變自己。

吳同學

戒毒班課程中，衛生教育、人文教育、養生氣功、生命教育、宗教輔導以及二胡的學習，皆能提升我的專注力及知識上的認知。尤其在「二胡」的課程，之前的我怎麼想也想不到我竟然可以學會拉二胡，二胡的課程讓我受益匪淺也成長不少，每次挫折當中，努力求進步的成就長只有我自己可以體會到。

也透由戒毒班的課程讓我們了解生命的意涵，並非物質可以填補，而是日常中所簡單存在著的「親情」。課程中，授課老師深入淺出的寓意，讓我想起父母一直以來都是對我的愛從未減少，每天努力工作只爲了讓我過更好的生活，他們這無私的付出，無奈的我一值都沒有注意到，經由這段時間的沉澱，我了解到父母是我僅有的財產，一時的失敗不可恥，要記取教訓，重新開始給自己一個全新的人生，跟過去畫下界線，不一定要多采多姿的生活，但一定要腳踏實地的生活。

湯同學

一次父母來接見，那時我突然發現到他們老了，爸爸當時對我說他會等我回去，我哭了，回到工場想著我要如何改變自己不讓他們失望時，正好聽到戒毒班在招生，且又能考取證照的機會，於是

我二話不說舉手說我要報名。來到戒毒班讓我想法改變很多，也學到很多不一樣的東西，對人生也看淡許多，一心想著考取丙級證照後，要往乙級證照目標前進，並且請家人幫我寄了乙級考照相關資料與書籍。

現在的我知道不可以再浪費時間，多學一些東西對我是有好處，最重要是不讓最愛我的家人再為我操心擔憂。

李同學

轉眼睛入監服刑也好大一段時間，也在這漫長的時間內選擇報名參與戒毒班的課程，成為戒毒班的一份子。入監前，因毒品成癮變得不擅於言詞，悶悶不樂，也不敢與人互動；但參加戒毒班這段時間，心情也漸漸平靜逐漸開朗，也願意敞開心胸接觸人群。也會主動與同學話家常，談論彼此心裡話以及未來重返社會的規劃。也會與同學互相學習當出監找工作時，老闆面試時所問的問題如何回答，提前為出監準備。

其實，每個人的人生就像是一盤棋，當你思考黑子或白子哪一步棋時，就如同你的人生要如何走，走對了就贏得局勢，但走錯了要回頭就很難了，所以當我們未來在面對事情的決定必須好好思考這一步要如何走。

李同學

我深深感到自己所做的每一件事如同撒下的一粒種子，無論好壞，都要為自己的行為負責，我們種下什麼種子，就會結出什麼果子。送給別人花朵時，最先聞到花香的是自己；拿泥巴拋向別人時最先弄髒的是自己的手，善良使自己得到快樂，善良的種子終究會綻放出幸福的花朵。

人生有苦有樂，有喜有悲，只需淺嚐即可，不必貪戀執著。這些日子以來我慢慢學會讓自己得失心沉靜下來，細細體會著諸葛亮所說的兩句名言：「澹泊明志，寧靜致遠。」內心感觸很深，原來人生平淡也是一種幸福，也是一種修養，更是一種境界。

廖同學

日復一日，月復一月，歲月不饒人，來到戒毒班學習人生道理也從中習得職場文化要疾如風才能成功的行動學。所謂：「這世上不存在無法採取行動的人。」誠如其言，並不是沒有辦法行動，只是找各式各樣的理由不去行動罷了！原因乃在於在意周遭的目光，覺得失敗很丟臉，此外乃在於因找不到正確的答案而感到不安，因而變得無法採取行動。這樣下去只會逐漸惡化，落得「找藉口」這就是沒有展開任何行動就結束的下場。改變是採取行動的人的代名詞，逃避則是找藉口的代言人；惟有行動才有改變的可能性，若單純逃避只會為自己沒有改變找藉口而已。

謝謝授課老師的諄諄教誨，強化了我行動的能力，減少找藉口的機會。

許同學

我很感謝贊助的**台塑企業**，因為你們付出，讓我有機會學習新的知識。郭清江校長常講，學而時習之溫而知新故，這就是學習時要時常拿起來溫習，溫習後又會覺察到新的認知，這是一種態度，可以拿解釋當我們對於戒毒的知識與做人道理，當我重複溫習這些知識，我相信我們在戒毒之路一定更有信心。

在慈濟課程中，讓我感到窩心的是師兄姊的教導與耐心勸說下，讓自己又深深的體會到昔日所犯種種傻事，和對父母的不孝一幕幕浮現心頭，課程中師姐的話語讓我領悟到行孝真的不能等，「樹欲靜而風不止，子欲養而親不待」。記得靜思語有一句話，心轉念就轉，這可成為我未來戒毒路的座右銘，倘我遇到不順心的事，能轉念而不是執念。

養生氣功的成果展，我被分配到的是「一元復始」，這是長跪半小時以上雙手上舉不可碰到頭，一開始我覺得我一定無法完成，但這一式功法讓我學到堅持的重要性，這也讓我在未來遇到任何困境都可以堅持走對的路，期許自己往後戒毒路能堅持讓自己走向成功的大道。

廖同學

在戒毒班這幾個月的時間學習到很多東西，比如二胡、紙雕、氣球裝置藝術、人際關係等課程，這段時間成長許多心智也成熟甚多。也謝謝來授課的老師都能不厭其煩地為我們解答問題。

想想以往的日子我已經浪費好多時光待在監獄之中，我希望我出監後能夠不再用毒，這樣才不枉費我來到戒毒班。

剛開始學習二胡真的很排斥，但後來越拉越好，增強了我很大的信心，我也開始愛上這個樂器。

在這裡我也學習到人際關係的相處，我和班上的人互動越來越不錯，也交到不少好朋友，也有了共同改變的目標。

李同學

一直以來，都覺得爸媽與「老爺爺、老奶奶」這個詞離好遠好遠，但這幾年下來，我才發現兩老已漸漸年老。爸媽用盡的力氣所渲染出餘暉只為照亮我們，我一直認為爸媽是我心中的大巨人，但看著他們斑白的髮絲，突然覺得他們如此的嬌小。每回來接見，會客時間結束，他們頻頻回頭的樣子及淡淡憂傷的背影，讓我真的很不捨，回想我這些年鐵窗的生涯，也覺得我是如此的不孝。我有多久沒有近距離撫著父母的雙手，謝謝台塑企業，讓我有機會不是隔著鐵窗與壓克力板透由話筒聽到他們的聲音，我想是我該認真省思的時候了。

王同學

期待的家庭日終於落幕了，但在整起活動中讓我了解到社會並沒有放棄我們，特別是贊助創立戒毒班的台塑企業，更是不遺餘力幫助曾為吸毒者的我們，讓我們能夠重新融入社會，輔助我們回歸正常生活，你們的用心讓我們真的很感動。也因為這次的家庭日，讓我可以跪著請求母親的原諒，讓我可以坦誠地向母親認錯，也是第一次單腳跪下向母親奉茶。我也確認家人並沒有放棄我，心中也沒有因為我的犯錯而有介懷，最重要的是，我找回了我自己，「決心戒毒改過，好好的重新活出自我」這一切都是因為參加家庭日所產生的感受。或許許多還沉淪毒海當中無法自拔的毒友們，所欠缺的就是這一份家庭支持與社會支持的力量。

邱同學

首先要感謝台塑企業協助舉辦家庭日，能讓我和家人們更拉近距離的交談，看到家人們的到來心中有許多的感觸，有歡喜、有感謝、有慚愧，這此家庭日節目我覺得很豐富也圓滿結束。又以同學單腳跪下為長輩奉茶那一刻，不禁讓我眼眶泛淚，其實我們東方人最重視的即是「孝道」，真的要及時行孝。我也告訴我自己，這一次回去不能再重蹈覆轍，要好好陪伴我的母親與家人們，要重新開始自己的人生，走正確的路，這一次家庭日真的讓我成長許多，最後還是要再感謝台塑企業及監方辦理戒毒班，讓我們能夠在家人面前展現所學。

許同學

來戒毒班，我滿心期待的就是這一天的到來，總算讓我等到這一天。這一天，我總算不用隔著壓克力板與自己的母親對話，可以親手牽著她的手，剎那間感到好幸福；眼淚卻再也忍不住狂流，之所以會掉眼淚，一方面是開心看到媽媽，另一方面是對母親深感虧欠，內心有好多抱歉想說，卻又不知該如何訴說，我知道自己錯了，當母親重複一直跟我說「我會等你回來」。此時，我心頓時動盪了一下，我告訴我自己當我踏出監獄大門，要重新開始自己的人生，重新做人，並且好好彌補我的家人，要好好陪伴在他們身邊好好孝順他們。這次家庭日，給我人生充滿希望，對於自己的未來更有明確的方向。

廖同學

看到家人來參與我的活動，我真的非常感謝他們。也謝謝台塑企業與雲林第二監獄辦理戒毒班，讓我們能夠在家人面前展現所學。家庭日當天我跪著跟母親奉茶也是我生平第一次，我覺得很有意義，從小我就和家人唱反調，現在長大了有在裡面服刑整天讓父母煩惱，覺得很對不起他們又無法好好孝順他們，每當看到他們來接見我就好難過，他們一天一天老了，身體也不如前，我想照顧他們卻無法。所以我希望可以努力變好，不再讓他們操心，因此我也會趁還有機會跟他們說「我愛你」時跟他們說，愛要及時說出口，讓父母知道。

吳同學

當天家屬一進門時，我好期待看到我的家人，當我看到家人時我很開心，因為我犯錯了但家人都沒有放棄我，還願意來看我。也無怨無悔繼續為我付出，希望我能將之前所犯的錯改過。印象最深的是奉茶，現在家人與同學都感動落淚，奉茶是我在外不曾做過的事，近距離看著父母，才發現他們真的老好多，經過這次的家庭日我才真正懂得要把握與家人相處的每一刻，因為時間是不等人的。

李同學

家庭日當天我真的好開心，因為我的阿公有來看我，最遺憾的是奶奶在這段期間離開了，已經無法跟爺爺一起來看了。當天，我給阿公奉茶，我看著阿公不由自主的流下淚，因為突然間發現他變得好老，當下我好恨自己為什麼以前在外面的時候都沒有好好孝順過他們。雖然我說不出口，但我真的好愛他們，現場也看到同學與家人相處，讓我心裡好多感觸。

范同學

此次家庭日老婆帶著三個小孩來看我，身為老公與父親的我真是慚愧。在圍牆內與他們相見情何以堪與無奈，真的感到非常抱歉，但看到他們不辭辛勞，真的思考自己未來要如何改變來報答他們，不要再讓他們失望。

張同學

戒毒班辦的家庭日成果展，讓我感到家裡的溫暖跟支持，也藉這次的機會讓我知道我過去的種種，我會好好的服完刑期，不讓家人再看到我的重返以前的路。也希望其他同學不要辜負家人的期待與關心。謝謝台塑企業的愛心，支持著我們，期盼學員們都能經由戒毒班的學習改變過去，不辜負台塑企業的愛心與公益。

吳同學

家庭日與平常監獄內的三節懇親是不同的，也是我參加戒毒班最期待的日子。家庭日成果展結合，讓家人了解我學習的成果，家人們看到我的演出與成果都給我相當大的肯定。謝謝台塑企業對受刑人無私無悔的付出，也讓我受益良多。

陳同學

期待已久的家庭日終於到來，也因為有這個活動讓我可以跟大姊好好說話，過程中有歡喜、有感謝、更有抱歉。看到同學為自己長輩奉茶時，頓時間我紅了眼眶，我真的覺得愛要即時，我希望我出去後能夠好好陪伴家人，不再讓他們失望。

陳同學

這次的家庭日有些遺憾，但還是很開心。遺憾的是父親最終還是沒有出現，高興的是媽媽有帶來爸爸的關心，雖然也是那幾句話，心裡卻是暖呼呼的。當天可以看到媽媽又能抱著她的感覺真好，發現媽媽身體明顯不舒服，也很憔悴但還是努力笑著跟我說話，讓我好不捨。而不捨無法訴盡我心中的抱歉，只有用我的行動來改變自己，才能讓愛我的父母親感受到他們的愚兒真的長大了。真的很感謝台塑企業能給受刑人這種機會學習，並且可以有機會把愛說出來。

陳同學給爸爸的一封信：

對不起，從小到大我帶給你的只有擔心和失望，一直以來，我都想和您像朋友般好好相處。但是對於您的威嚴，我卻無法，我只有害怕與畏懼。害怕到很多事不敢跟您說跟您商量，所以我只能往外跑，日子久了，我們就不知不覺變成這個樣子。

一直以來，我都知道您跟媽媽上班很辛苦，努力維持這個家，但是那時還是貪玩的我，只想著要出去玩，不想上補習班，慢慢地逃學逃家，其實只為了想要開心的玩，但是這麼一玩就玩到監所來了。那時我 15 歲，我進到少年觀護所，記得您寫過一封信給我，內容我到現在都還記得，你說“我教不動你，那就讓政府來教，我也不會來看你，因為我不希望在這個地方看到自己兒子。也記得您總是叫我“枕頭墊高點，自己好好想想”當時，我還小不會想也不懂，只覺得你因為“面子”所以不來看我，不知道其實你很無奈很心痛。

記得前陣子您第一次來看我，我在等接見的時候，問了戒護主管誰來看我，主任回答我說是“你的爸爸”，當下的我心裡真的好激動，在前往會客窗的路上，我想了好多話要對您說，但是會客窗

一打開，一切想說的話都說不出來了，我也不知道爲什麼，不過我很開心，雖然過程中對話很少，但我有感受到你對我的關心。我想這一點我們很像，我們都很愛對方也很關心對方。這段時間，上課的老師提到親子的議題，我努力地思考過，加上同學家人突然的離開，讓我真的體會到“樹欲靜而風不止，子欲養而親不待”，也才真正了解到您當時是希望我爲我自己的所作所爲去負責。

這段時間，我也很認真反省自己昔日的過錯，努力向上，謝謝您！仍然沒有放棄我，雖然您不說，我還是有感受到。

以執行憑證再移送執行
之法制與實務研究

機 關：法務部行政執行署新北分署
審查人員：分 署 長 楊秀琴
撰稿人員：主任行政執行官 王金豐

目 錄

第一章 緒論	573
第一節 研究動機	573
第二節 研究方法與研究範圍	579
第二章 臺灣行政執行制度與執行實務	580
第一節 各國行政執行制度概述	580
第二節 行政執行法體系之歷史發展脈絡及立法沿革	583
第三節 行政執行實務	594
第四節 小結	599
第三章 執行機關與移送機關之關係	601
第一節 序言	601
第二節 執行機關與移送機關之分工	603
第三節 執行機關與移送機關之齟齬	608
第四節 小結	615
第四章 執行憑證之法制與實務分析	617
第一節 執行憑證法制	617
第二節 執行憑證實務	626
第三節 小結	656
第五章 研究發現與建議	657
第一節 研究發現	657
第二節 建議	657
參考文獻	660

表 次

表 1-1	行政執行署各分署行政執行案件收結情形（年別） ...	573
表 1-2	行政執行署各分署行政執行案件新收情形—種類別 ...	575
表 1-3	行政執行署各分署行政執行案件終結情形（年別） ...	577
表 1-4	97 年-107 年 10 月執行案件新收件數、徵起金額	577
表 2-1	行政執行署各分署行政執行案件新收件數（種類別）	595
表 2-2	行政執行署各分署行政執行案件終結情形(屬性別)....	596
表 2-3	行政執行署各分署行政執行案件收結情形(屬性別)....	597
表 2-4	行政執行署各分署行政執行案件徵起金額(種類別)....	598
表 2-5	行政執行署各分署行政執行案件徵起金額(屬性別)....	598
表 4-1	民事債權憑證及行政執行憑證比較表	624
表 4-2	97 年-107 年 10 月執行案件新收件數、徵起金額	627
表 4-3	107 年 10 月新北分署單一執行股有效結案率分析比較表.....	632
表 4-4	各分署收結件數暨有效結案分析比較表	633

圖 次

圖 1-1	行政執行署各分署行政執行案件收結情形（年別） ...	574
圖 1-2	憑證再移案件全部發憑證結案件數	578
圖 2-1	行政執行署各分署行政執行案件徵起金額(種類別)....	599
圖 4-1	行政執行案件終結情形-全部發憑證.....	625
圖 4-2	各分署行政執行案件新收情形(年別)	626
圖 4-3	107 年 1-10 月各分署新收、全部發憑證情形	626
圖 4-4	97-107 年 10 月憑證再移案件全部發憑證結案前 10 名案由.....	628
圖 4-5	結案管考基準件數與全部發憑證結案件數	636

摘 要

法務部行政執行署近 10 年新收之行政執行案件，從民國 97 年的 355 萬 7,507 件，暴增到 107 年 10 月底的 953 萬 3,007 件，自 104 年以來則不論是新收、終結或未結案件數，年年劇增，尤其未結案件數從 318 萬 3,574 件增加到 866 萬 2,326 件，但行政執行署及 13 個分署執行人力並未相應增加，造成執行人員極大的工作負擔。故如何快速、有效率地辦理行政執行案件，遂成爲執行人員的當務之急。而近 10 年來 13 個分署新收總件數計 6,877 萬件，包括 1,635 萬件爲以執行憑證再移送執行之案件，其中 1,211 萬件又以全部核發執行憑證結案。此等案件對於國家公法債權之收入貢獻甚微，只占總徵起金額的 4.4%，卻嚴重排擠了執行人員辦理其他更有徵起可能案件之時間及資源。

本文之目的，即在於分析以執行憑證再移送執行之要件、移送機關大量以執行憑證再移送執行之原因，及此類案件應如何執行才能更有效率，以達到移送機關及執行機關資源分配的最佳化，並提升整體公法債權受償之可能性，進而實現社會公平正義。

關鍵字：行政執行、強制執行、行政執行署、執行分署、移送機關、徵起金額、有效結案率、績效評比、執行憑證、憑證再移、公法上金錢給付義務

第一章 緒論

第一節 研究動機

法務部行政執行署（下稱行政執行署）近 10 年新收之行政執行案件，從民國（下同）97 年的 355 萬 7,507 件，暴增到 107 年 10 月底¹的 953 萬 3,007 件，成長 168%；自 103 年來則不論是新收、終結或未結案件數，年年劇增，尤其未結案件數從 318 萬 3,574 件增加到 866 萬 2,326 件，成長 172%，但行政執行署暨 13 個分署執行人力（含行政執行官、書記官及執行員）並未相應增加，97 年年底為 458 人，平均每一執行人力未結件數為 8,716 件；107 年 10 月底為 447 人，平均每一執行人力未結件數為 19,379 件（詳參表 1-1、圖 1-1），造成執行人員極大的工作負擔。故如何快速、有效率地辦理行政執行案件，遂成為執行人員的當務之急。

表 1-1 行政執行署各分署行政執行案件收結情形（年別）

單位：件/人

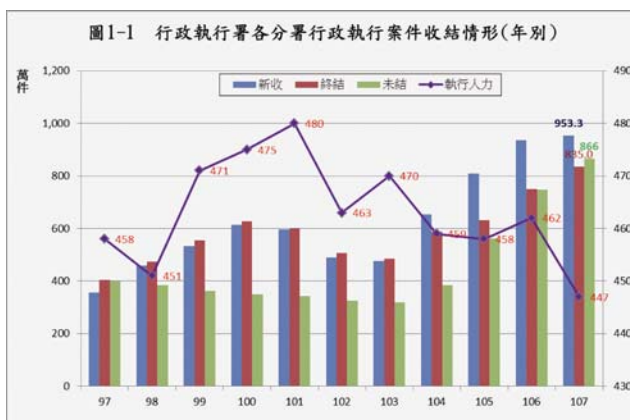
年別	新收	終結	未結	執行人力
97	3,557,507	4,032,315	3,991,729	458
98	4,594,869	4,748,736	3,843,435	451
99	5,324,614	5,542,053	3,627,556	471
100	6,143,781	6,280,909	3,491,192	475
101	5,964,415	6,018,301	3,438,311	480
102	4,902,687	5,080,371	3,261,366	463

¹ 本文行政執行案件數據，有關 107 年度的部分，如未特別說明，皆計算到 10 月底為止。

103	4,769,211	4,847,434	3,183,574	470
104	6,532,005	5,870,335	3,845,518	459
105	8,090,349	6,324,115	5,612,139	458
106	9,359,813	7,493,345	7,478,941	462
107	9,533,007	8,350,204	8,662,326	447

資料來源：法務部，網址：

http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWeb/common/WebList3.aspx?menu=INF_COMMO N_A；執行人力數據來自行政執行署。



資料來源：

1. 法務部，網址：

http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWeb/common/WebList3.aspx?menu=INF_COM MON_A。

2. 法務部，2018，〈行政執行未結案件特性分析〉，網址：http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWEB/common/WebListFile.ashx?list_id=1582。

進一步分析行政執行署近 10 年新收之行政執行案件，從案件種類來看，以罰鍰案件 3,523.7 萬件最多，占全部新收案件之 51.2%，其次依序為費用案件 1,510.3 萬件（占 22.0%）、財稅案件 1,290.5

萬件（占 18.8%）、健保案件 552.7 萬件（占 8.0%）。罰鍰案件自 97 年起呈增加，係因各監理及交通事件裁決單位自 99 年起，大量移送違反道路交通管理處罰條例案件所致，又因自 105 年起第 3 代監理系統開始運作，臺北市及新北市政府加強清理該類案件，使近 2 年新收件數大幅成長。此外，因 102 年 1 月 1 日起機車之燃料使用費不再隨行照換發徵收，改為比照汽車於每年 7 月份徵收，各監理單位乃自 103 年底起陸續將 101 年度以前之汽車燃料使用費及 102 年度之機車燃料使用費滯納案件移送行政執行，致使費用案件自 104 年起大幅增加。另 104 年 7 月起 ETC 通行費移送強制執行之額度降低，規費法案件也有顯著的增加。（法務部，2017）（表 1-2）

表 1-2 行政執行署各分署行政執行案件新收情形—種類別

單位：萬件、%

年別	新收件數									
	總計		財稅		健保		罰鍰		費用	
	件數	比率	件數	比率	件數	比率	件數	比率	件數	比率
合計	6,877.2	100.0	1,290.5	18.8	552.7	8.0	3,523.7	51.2	1,510.3	22.0
97	355.8	100.0	141.1	39.7	46.9	13.2	115.9	32.6	51.8	14.6
98	459.5	100.0	160.6	35.0	43.9	9.5	201.5	43.9	53.5	11.6
99	532.5	100.0	145.4	27.3	44.6	8.4	284.5	53.4	57.9	10.9
100	614.4	100.0	128.6	20.9	44.6	7.3	388.3	63.2	52.9	8.6
101	596.4	100.0	122.3	20.5	46.1	7.7	368.6	61.8	59.4	10.0
102	490.3	100.0	106.0	21.6	45.4	9.3	272.2	55.5	66.6	13.6

103	476.9	100.0	110.2	23.1	50.5	10.6	247.9	52.0	68.3	14.3
104	653.2	100.0	87.7	13.4	52.1	8.0	258.9	39.6	254.4	38.9
105	809.0	100.0	103.8	12.8	57.1	7.1	419.7	51.9	228.4	28.2
106	936.0	100.0	99.5	10.6	56.2	6.0	471.1	50.3	309.3	33.0
107	953.3	100.0	85.3	8.9	65.2	6.8	495.0	51.9	307.9	32.3

資料來源：行政執行署，網址：<https://www.tpk.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=32412&CtNode=12730&mp=030>，2018/11/23。

97 至 107 年行政執行終結案件總計 6,458.8 萬件，其中全部發憑證者 4,207.3 萬件，占有終結件數之 65.1%，完全繳清 1,835.5 萬件，占 28.4%。(表 1-3)²各分署如此大量的核發執行憑證結案，移送機關收到執行憑證後，將會依行政執行法（以下稱「本法」）第 26 條準用強制執行法第 27 條第 1 項之規定，於發現義務人有財產時，再度移送執行。本條所謂「義務人有財產」，當然係指「義務人新增可供執行之財產」³，如無新增財產、所得而再度移送執行，無異徒增移送機關及行政執行機關人力、時間及費用之耗費。但由於各移送機關對於此一要件並未全部嚴格遵守（原因詳後討論），以致於在短期間內大量將這些案件以執行憑證再度移送執行，造成各分署每年所新收之案件中，有許多以執行憑證再移送執行之案件；且因該類案件基本上義務人並無可供執行之財產，故有相當高的比率又以全部核發執行憑證結案。以 97 至 107 年為例，13 個分署新收總件數 6,877.2 萬件，包括 1,634.8 萬件為以執行憑證再移送執行之案件，占 23.8%

² 另依曾秋榮（2008）之研究，2001 年 1 月至 2008 年 8 月底止，行政執行署所屬各行政執行處（分署）共計新收行政執行案件 3,621 萬餘件，終結件數 3,175 萬餘件，其中以「全部發憑證」結案者計 1,654 萬餘件，占 52.11%，可見歷年來，有超過半數的案件都是以「全部發憑證」結案。

³ 法務部 2018 年 11 月 14 日法律字第 0970039936 號函參照。

(表 1-4)；其中 1,211.4 萬件又以全部核發執行憑證結案，占 74.1% (圖 1-2)。此等案件對於國家公法債權之收入貢獻甚微，只占總徵起金額的 4.4%，卻嚴重排擠了執行人員辦理其他更有徵起可能之案件(例如義務人有存款、薪資或不動產可供執行之案件)之時間及資源；但若以個別案件種類或屬性來看，以執行憑證再移送執行之罰鍰案件，其徵起金額占總徵起金額的比例卻高達 13.7%，一般案件也有 10.9%，顯然應加以探討其原因為何，才能提升此類案件之執行效率。

表 1-3 行政執行署各分署行政執行案件終結情形 (年別)

單位：件、%

年別	終結件數						
	總計	完全繳清		全部發憑證		其他	
		件數	百分比	件數	百分比	件數	百分比
合計	64,588,118	18,354,710	28.4	42,073,190	65.1	4,160,218	6.4
97	4,032,315	1,162,061	28.8	2,459,043	61	411,211	10.2
98	4,748,736	1,186,856	25	3,104,765	65.4	457,115	9.6
99	5,542,053	1,212,263	21.9	3,912,207	70.6	417,583	7.5
100	6,280,909	1,348,408	21.5	4,523,898	72	408,603	6.5
101	6,018,301	1,382,554	23	4,277,639	71.1	358,108	6
102	5,080,371	1,274,224	25.1	3,484,104	68.6	322,043	6.3
103	4,847,434	1,386,750	28.6	3,159,661	65.2	301,023	6.2
104	5,870,335	2,016,973	34.4	3,557,573	60.6	295,789	5
105	6,324,115	2,141,472	33.9	3,799,189	60.1	383,454	6.1
106	7,493,345	2,691,701	35.9	4,369,710	58.3	431,934	5.8
107	8,350,204	2,551,448	30.6	5,425,401	65.0	373,355	4.5

資料來源：法務部，2017，網址：

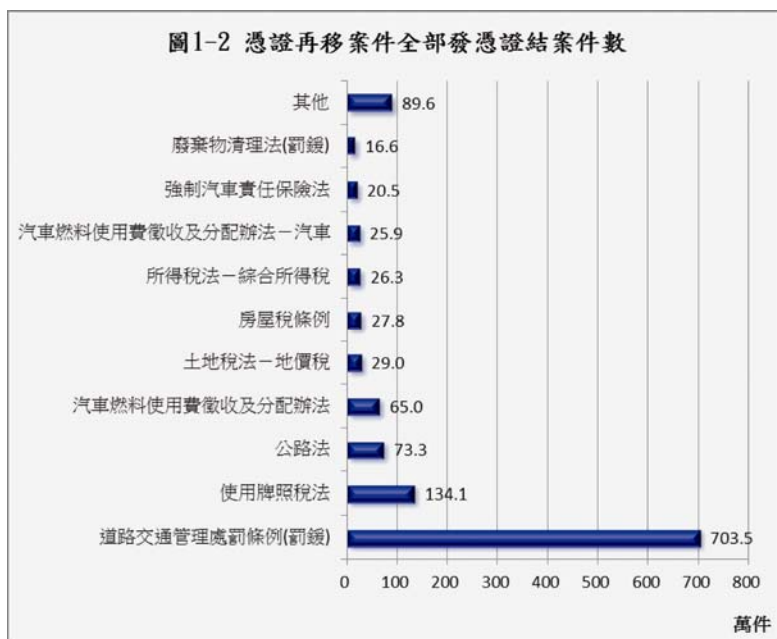
http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWeb/common/WebListFile.ashx?list_id=1540。

表 1-4 97 年-107 年 10 月執行案件新收件數、徵起金額

單位：萬件、%、新台幣億元

項目		新收總件數	憑證再移	憑證再移	總徵起金額	憑證再移	憑證再移占
案件 種類	總計	6877.23	1634.84	23.77	3900.03	170.59	4.37
	財稅案件	1290.53	376.29	29.16	1370.47	89.60	6.54
	健保案件	552.71	21.30	3.85	1198.48	19.01	1.59
	罰鍰案件	3523.69	1052.53	29.87	219.51	30.13	13.73
	費用案件	1510.30	184.72	12.23	1111.57	31.85	2.87
案件 屬性	一般案件	6858.45	1633.19	23.81	1222.64	133.35	10.91
	執專案件	13.59	1.18	8.65	243.46	6.45	2.65
	特專案件	5.19	0.48	9.16	2433.93	30.79	1.26

資料來源：法務部行政執行署新北分署統計室。



資料來源：法務部行政執行署新北分署統計室。

本文之目的，即在分析以執行憑證再移送執行之要件、移送機關

大量以執行憑證再移送執行之原因，及此類案件應如何執行才能更有效率，以達到移送機關及執行機關資源分配的最佳化，並提升公法債權受償之可能性，進而實現社會公平正義。

第二節 研究方法與研究範圍

壹、研究方法

本文所採用之研究方法，主要為文獻分析法及統計分析法。有關以執行憑證再移送執行，在法制方面主要涉及本法及強制執行法，尤其是本法第 26 條準用強制執行法第 27 條，究竟應準用到什麼程度，目前並未有太多的學術論文可供參考，故本文所蒐集到的文獻，大部分是法務部及行政執行署的函釋，及司法院與各級法院的判解函釋。在實務方面，則涉及行政執行署所屬各分署（以下稱各分署）機關評比及執行人員評比，以及各移送機關內部績效評比問題。外部則有民意機關、監察院及審計部的監督，亦影響移送機關對於以執行憑證再移送執行案件之態度及管控。故本文亦會蒐集民意機關、監察院及審計機關對於此類案件之重要質詢及調查報告或糾正文。

另由於各分署所受理之各年度此類案件數量實在是太過龐大，故本文乃以統計分析之方法，以表格或圖表陳述執行實務狀況，並試著找出對於執行績效最佳化之方法來處理此類案件，以提升執行效率。

貳、研究範圍

因 95 年 1 月 1 日士林行政執行處（即現士林分署）成立，致該分署受理大量其他行政執行處（即分署）移轉管轄之案件，臺北、板橋（即新北分署）等行政執行處則於 95 年、96 年間以「移轉管轄」為由終結許多執行案件，故為免統計分析失真，本文研究範圍限於 97 年 1 月至 107 年 10 月，行政執行署所屬 13 個分署所受理之全部行政執行案件。

第二章 臺灣行政執行制度與執行實務

第一節 各國行政執行制度概述

世界上有兩大主要法系，一為大陸法系（或稱「歐陸法系」），一為英美法系（或稱「海洋法系」）⁴；前者以成文法為主要法源，後者則以判例法（屬於習慣法的範疇）為主要法源（林紀東，1990：48）。從法律發展的歷史來看，習慣法比成文法發展得早，但成文法因有具體條文規定，故比較容易模仿（Starck，2011：11）。

從行政法的領域來看，大陸法體系國家之行政法獨立於民、刑事法之外，行政權可自主決定及自力執行，學者稱其為「行政國家（Verwaltungsstaat）」；而英美法體系傳統上只有民事法（Civil Law）及刑事法（Criminal Law），行政機關涉訟時，其地位與一般人民無異，故並無行政法（Administrative Law）的概念，即使到後期行政機關擁有下命權及處分權，原則上並無自力執行權；且行政處分如發生是否適法之爭議，仍須服從司法權之最終審判，學者稱其為「司法國家（Justizstaat）」（城仲謀，2001：6）

英國屬於英美法系國家，在 18 世紀工業革命時期，因其為工業革命濫觴之地，為當時世界上之先進國家，其國力隨著工業革命向外傳播，終至建立所謂「日不落國」，帶給歐陸其他國家相當大的壓力。德國是大陸法系國家，為了回應 18 世紀工業革命及壟斷式資本主義對外擴張的壓力，在中央政府的帶領下，傾全國之力發展政治經濟及維護社會公義，強調的是「行政效能」及「貫徹公權力」；在行政執行方面，行政機關有自力執行權。而美國承襲英國法制，也是英美法系國家，強調的是「司法優位」及「保障人權」；在行政執行方面，政府之權力並未凌駕於人民之上，與一般民事執行無異，同受司法之監督，原則上法院才有執行權。日本在明治維新之後，亟思富國強兵以提升國力，德國之經驗剛好成為其學習模仿之對象（Starck，2011

⁴ 此為傳統分類方式，新的分法可參考謝哲勝（2001）。謝文認為（2001：59），兩大法系的區別「只在於英美法系採特別立法方式，對特定事項立法；大陸法系採一般立法方式，就法律整體為立法。司法審判上，英美法院仍習以判例為裁判依據，大陸法院則主要以法條為依據，實體法的規範已缺乏明顯的界線作為區別英美法和大陸法的標準」。

:46),故當時的日本也是大陸法系國家;但到了第二次世界大戰失敗,被美國佔領之後,該國法制逐漸向英美法系修正,朝加強人權保障之方向修正。

申言之,各國之所以採行某種行政執行制度,乃基於其特定歷史發展因素,及政經社之時空背景,例如大陸法系的德國及明治維新後至二次大戰前之日本,為富國強兵以對抗外部強權,乃以行政權為優先,以各種法規介入各類公、私法領域,並賦予原處分機關自力執行之權,為提升行政效能之必要手段;至於人民權利之保障部分,則以「法律優位」、「法律保留」及事後之司法審查為衡平。而英美法系之美國行政執行制度則反是,基於殖民時期對政府的不信任,及受洛克「天賦人權」與盧梭「社會契約論」等民主思潮之影響,行政權被壓抑而以司法權為優位,於人民不履行公法上金錢給付義務時,行政機關原則上並無自力執行權,而必須向法院聲請強制執行,行政機關所為之處分並受法院事前之適法性審查。

惟該三個國家之公法上金錢給付義務行政執行法制,亦非全無共通之處,例如財稅案件皆有特別法加以規定,即德國之「租稅通則」,美國之「所得稅法」,及日本之「國稅徵收法」,且其他公法上金錢給付義務之執程序,也多數準用上開3種法律規定之執程序。此三部法律規定之行政執行機關皆為稅捐機關,稅捐債權亦皆有優先受償權。德國及日本法制規定,提起訴願或行政訴訟原則上並無停止原處分執行之效力,惟美國法制則規定,在司法審查程序進行中,原則上國稅局的執程序須暫時停止,較能保障義務人之權利,但如義務人被法院認定係「輕率無理由」而提起訴訟者,執程序即無須停止進行(謝和金,2010:22)。此乃因現代社會政治經濟體系中的行為者—政府,其所被賦予之國家公權力,及作為國家公權力基礎之政府機關行政性與強制性組織之強弱,皆取決於自民間社會汲取資源之多寡(蕭全政,1989:17-19),而稅捐即為政府自民間社會汲取之最重要資源,故不論德國、美國或日本,皆賦予稅捐債權優先受償權,於人民不依法繳稅時,稅捐機關並得自力執行,以利快速收到稅款。

臺灣現代行政執行法制之建置可溯自民國初年,先後學習德國及日本行政執行法制,近年亦受美國法制之影響(謝哲勝,2001),是

本節介紹大陸法系及英美法系國家法體系之歷史發展脈絡及特性，及德國、美國與日本之行政執行法制有關公法上金錢給付義務之執行制度，以供比較制度方面之參考。⁵

壹、大陸法系國家法體系之歷史發展脈絡及特性

大陸法系國家法體系之歷史，可追溯至羅馬法時代(Starck, 2011 : 43)。斯時並無「權利」之概念，強調的是國家或君主的權力，人民的生命財產皆由君主任意處置，直到 18、19 世紀工業革命造就了財產權保護的需要，及民權革命倡導天賦人權、推翻專制政權之後，人民之自由及財產權才受到保障。但大陸法系國家在 18 世紀以後，作為工業革命之後進國家，為了有效對抗資本主義向外擴張之壓力及發展國力之需要，在私法領域對個人自由及財產權之保障，所採取的方式係由國家法律制定權利義務關係，以避免產生濫用個人自由、貧富不均、資本家剝削勞動者等之流弊；在公法領域，則制定社會立法（例如土地法及勞動法），以抑強扶弱、縮小貧富差距（林紀東，1990 : 148-149）。在行政法制上，則發展出一套與民事法互不隸屬、行政權可以自主決定及執行之行政法體系（城仲謀，2001 : 6）；為了進行有效管理以提升國家經濟生產、增進人民福祉及維持公共秩序（廖義銘，2002 : 59-74，黃錦堂，2006 : 34-35），行政機關所為之行政處分雖受「法治主義」之「依法行政」、「法律優位」及「法律保留」等原則之拘束，及當人民提起行政救濟時，最後須受司法審查，惟行政處分仍具有執行力；在公法上金錢給付義務方面，為確保行政效能，行政機關得以「自力執行」之方式貫徹行政權（林紀東，1992 : 383），不須透過司法機關即可執行人民之財產，甚至限制人身自由。

貳、英美法系國家法體系之歷史發展脈絡及特性

英美法系國家法體系之歷史發展，應以 18 世紀工業革命後的英國法制為起點。當時拜工業革命生產方法大幅度改進之賜，人民的財富快速累積，個人主義興起，強調保障人民之自由權及財產權，國家及君主的權力日益萎縮，法律重在保障契約自由及人民財產權，政府功能受限；在「三權分立」的制度設計下，行政權只能下令或處分，

⁵ 有關各國行政執行制度之進一步介紹，可參考：王金豐（2015）國立臺灣大學政治學系碩士論文第二章之論述。

但無執行權，其適法與否如生爭議，則委由司法機關判斷（城仲謀，2001：6）。另外，英法法系國家之法體系，傳統上並無「公法」、「私法」之分，國家與人民之法律關係，與一般人民與人民之間法律關係無異，法院向來具有「司法優位」之地位，所有訟爭皆須透過法院審理（林紀東，1990：282-283）。而在公法上金錢給付義務方面，基於尊重司法，及為避免侵害人權，行政機關無自力執行權，必須透過司法機關才能強制執行（林紀東，1992：383）。

而從臺灣行政執行制度之歷史發展脈絡來看，本法係繼受強調行政權及公平正義之大陸法系之德國及日本二次大戰前之行政執行法制而來，但在修法過程中，卻因立法者對一般行政機關之不信任及遷就政治經濟現實，一則希望由行政機關自力執行，以符合行政法法理，但又不規定由原處分機關負責公法上金錢給付義務之強制執行；二則想要保障義務人人權，卻不採取強調司法權及人權保障之英法法系由法院執行之制度，而係將行政執行權賦予法律人才最多之法務部，並在其下成立行政執行署及所屬行政執行處（分署）。

為了提升有形的執行績效，以回應外界對新的機關「提升執行效率」之期待，行政執行署自始即標榜「企業化經營」及「績效評比制度」，並以著重「徵起金額」及「結案件數」之評比項目，配合基本徵起責任金額之訂定、執行績效獎勵金之發放及年終考績評比，激勵執行人員爭取好成績。實施數年後，不論在「徵起金額」及「結案件數」方面，行政執行署及所屬分署的確交出了亮麗的成績，但當初賦予其執行權的最主要考量，即「保障人權」，卻屢被立法院質疑（立法院，2009）及司法院非難（大法官釋字第五八八號解釋）；而績效評比標準則被立法院及監察院批評及糾正，認為基本徵起責任金額訂得太低、太容易達到、人人有獎（立法院，2012；監察院，2011）；滯欠大戶案件則是被指責執行不力、績效欠佳（立法院，2012：328、520；監察院，2009、2010）。

本章即在探討臺灣行政執行制度形成之政經社背景，及立法過程之各方意見、現行制度運作之結果與執行實務，並檢討問題發生之原因，以作為後續各章進一步檢討與分析之基礎。

第二節 行政執行法體系之歷史發展脈絡及立法沿革

壹、歷史發展脈絡

從歷史發展脈絡來看，臺灣的行政執行法，最早可溯源至大陸時期的北京政府於1913年4月2日公布之版本，全文共11條，係北京政府參考當時的日本行政執行法而制定，日本則係繼受同為大陸法系國家的德國而來（城仲謀，1999：327；蔡震榮，2008：16-17）。但因當時的日本行政執行法並沒有規定公法上金錢給付義務之執行，而係依該法第六條之規定，依1897年制定之國稅徵收法之規定執行之，但北京政府並未訂定類似國稅徵收法的法律，以致於當時的行政執行法沒有就公法上金錢給付義務如義務人不履行時，應如何強制執行有所規範。1932年12月28日經大陸時期國民政府略為修改而公布施行之行政執行法，全文共12條，對此仍舊沒有規定，而係透過司法解釋的方式，賦予行政機關（原處分機關）自力執行的權力，具有明顯大陸法系的色彩。

依司法院1934年1月13日院字第1019號解釋，「人民對於行政官署依法令所處分之行政罰金，及依行政執行法第4條所處分之罰鍰，於其處分確定後，抗不完納，自得就其財產而為執行」，不須要法律另外明文規定。本件解釋係因當時的江蘇省政府請求司法院解釋：「人民對於行政官署依法令所處分之行政罰金，及依行政執行法第4條所處分之罰鍰，抗不完納，該管行政官署既不能對被處分人身體予以違法之拘罰，能否將其財產逕予扣押或處分」。時值國民政府所謂「黃金十年」之建設時期，即為對日抗戰前之「訓政時期」，執政的中國國民黨實施「以黨領政」，司法院做出此號解釋，並不令人意外。此號解釋也與二次大戰前德國行政法學者安休茲（Gerhard Anschütz）及布倫拿（K. Brunner）等人之見解相符，即認為行政處分權當然包括執行權，無須法律特別規定，否則如遇到刁民抗拒不履行，法律所保障的公共秩序將盪然無存。此乃19世紀末普魯士當時暢行的法律確信。而當時的普魯士是一個官僚專制的國家，行政權可以自力執行以實現行政目的，不受司法權的審查或掣肘（城仲謀，1999a：253-254；林憲同，1976：201）。

惟由於當時稅法對於稅捐之課徵、處罰、執行程序等，規定不夠完備，執行有所偏差，績效亦不理想；司法院亦以1935年3月4日

院字第 1229 號解釋，變更以往認處分機關在無法律依據時，仍可執行義務人財產之見解，認：「人民滯納稅捐，除各該徵收法令另有規定外，應依行政執行法辦理，不得逕就其財產強制執行」，已改採「法律保留原則」，與德國行政法學者 Ernst Forsthoff 及 Kautz Riewald 之主張相符。

強制執行法於 1940 年施行後，司法院以 1944 年 6 月 6 日院字第 2691 號解釋認為：「強制執行，非有強制執行法第 4 條所列之執行名義，不得為之。納稅義務人所欠稅款，法律上設有得請法院追繳之規定，徵收機關確定所欠稅額之公文書，即為同條第六款之執行名義，法院固應予以強制執行；若法律上並未設有此項規定者，既無執行名義，法院自不得為之強制執行」。從法理來看，強制執行法第 1 條第 1 項規定：「民事強制執行事務，於地方法院及其分院設民事執行處辦理之」，可知該法本來只應適用於「民事」強制執行事件，公法上金錢給付義務案件不應包括在內；惟 1937 年至 1945 年對日抗戰期間，民生困頓，物力為艱，國民政府認為財稅案件若由稅捐機關自行裁處及執行，恐其為增裕國庫，致執行有所偏差，不如由司法機關裁罰及執行，以保障人民權益，「用示輕緩而勵忠信」，以杜「賦斂如虎」之譏評，顯然純係政治考量，僅係欲藉重法院之威信以服人心耳，並無法理依據（林憲同，1976：188、206）；故其後制定之稅法，均規定由法院裁罰及執行。例如 1942 年 7 月 2 日修正公布之營業稅法第 20 條規定：「本法之罰鍰，由法院以裁定行之（第 1 項）。對於前項裁定，得於 5 日內向該管上級法院抗告（第 2 項）。對於抗告法院之裁定，不得再行抗告（第 3 項）。法院得酌定期限，命受罰人繳納罰鍰，逾限不繳納者，強制執行之（第 4 項）」；1943 年 2 月 17 日制定公布之所得稅法第 20 條也規定：「納稅義務人或扣繳所得稅者，不依期限繳納稅款，主管徵收機關得移請法院追繳，並依左列規定處罰之。一、欠繳稅額全部或一部逾一個月者，科以所欠金額一倍以下之罰金。二、欠繳稅額全部或一部逾二個月者，科以所欠金額二倍以下之罰金。三、欠繳稅額全部或一部逾三個月者，科以所欠金額三倍以下之罰金，並強制執行追繳之」（賴明秀，2008：61-62）。此等做法主要目的無非在防止行政機關裁罰及執行過程之濫權及違失，於當

時行政機關公務員素質普遍不高之情形下，或有其不得不然之必要性（陳清秀，2006：584-585）。

1945年8月抗戰勝利後，國民政府於1946年1月1日宣布將於本年度召開制憲國民大會，以制定憲法。司法院1946年11月26日之院解字第3308號解釋認為，「行政官署」依法科處之「罰鍰」，或「類似罰鍰之罰金」，亦須法令別有規定，否則不得就人民財產強制執行。即行政官署就義務人滯納之罰鍰，如法令未規定如何執行，則原處分機關不能自力執行，亦不得移送法院執行。1947年1月1日，國民政府頒布憲法，並自同年12月25日生效。惟此後國共內戰，政府無心力修法，至國民黨政府戰敗退守臺灣，美軍自1950年後半年開始協防臺灣，海峽局勢穩定後，立法院始於1951年6月16日頒訂「臺灣省內中央及地方各項稅捐統一征收條例」，該條例第34條規定：「罰鍰案件由主管征收機關移送法院裁定，限期令受處分人繳納罰鍰及滯納稅款，逾期不繳者，由法院強制執行之」。

1953年司法院大法官所作之釋字第16號解釋，認為：「強制執行法施行後，強制執行僅得由法院為之。行政官署依法科處之罰鍰，除依法移送法院辦理外，不得逕就抗不繳納者之財產而為強制執行。本院院解字第三三零八號解釋，仍應適用」；及1954年6月14日作成之釋字第35號解釋，認為：「對人民財產為強制執行，非有強制執行法第4條所列之執行名義，不得為之。行政機關依法科處罰鍰之公文書，如法律定有送由法院強制執行或得移送法院辦理者，自得認為同法第4條第6款所規定之執行名義，否則不能逕據以為強制執行」，亦皆採此見解，顯已採取大陸法系的「法律保留原則」，及英美德法系的「司法優位原則」；但卻造成行政機關對人民所科處的罰鍰，人民如拒不履行時，如法無明文，行政機關就會陷入無法自力或移送法院強制執行之困境。林紀東認為（1992：388-389），該二號解釋文大有研究餘地，蓋強制執行法應只能適用於民事執行事件，而民事執行的聲明異議—抗告之救濟程序，與行政執行之訴願、再訴願程序不分軒輊；且英美德法國家不信任行政權，及大陸法系國家畏懼行政專權之心理，乃基於特殊之歷史傳統，且為法治國時期之消極思想，而今早已時移事易，故該二號解釋否定行政法關係上行政機關之強制執行

力，認只能由法院執行，即有信任司法而歧視行政、厚此薄彼之不當。

為解決此問題，行政院一方面於 1954 年 10 月 2 日制定公布「財務案件處理辦法」，作為有關公法上金錢給付義務案件移送法院執行之程序規定；另一方面自 1957 年起，開始嘗試修正本法之相關規定（林憲同，1976：176）。歷經 31 載，1998 年本法修正草案終於三讀通過，行政院並以 2000 年 10 月 17 日行政院（89）台法字第 30098 號令，發布自 2001 年 1 月 1 日開始實施。其後僅略增修少數條文，即有關限制出境、拘提、管收、執行期間及禁奢條款之規定。

貳、立法沿革

一、1998 年制定新「行政執行法」—設置專責行政執行機關 1998 年制定新「行政執行法」時，於本法設置專責行政執行機關。本次修正實質上形同重新立法，不僅將本法原來僅有的 12 條條文，大幅增加為 44 條，最重要之修正即為新增專章「公法上金錢給付義務之執行」，並設立專責的執行機關，即行政執行署及所屬各行政執行處，負責執行公法上金錢給付義務案件；但因本法第 26 條規定：「關於本章之執行，除本法另有規定外，準用強制執行法之規定」，故除了本法第 11 條至第 25 條，即有關移送執行之要件及程序、執行人員、通知義務人到場或自動清繳應納金額、報告其財產狀況或為其他必要之陳述、對遺產執行、再行查封財產之限制、限制住居、限期履行、拘提、管收、禁奢命令、就擔保人之財產執行及執行費用等 15 條條文外，其餘係依本法第 26 條規定，準用「強制執行法」第二章「關於金錢請求權之執行」之規定。此外，本法第 42 條並規定：「法律有公法上金錢給付義務移送法院強制執行之規定者，自本法修正條文施行之日起，不適用之（第 1 項）。本法修正施行前之行政執行事件，未經執行或尚未執行終結者，自本法修正條文施行之日起，依本法之規定執行之；其為公法上金錢給付義務移送法院強制執行之事件，移送該管行政執行處繼續執行之」（第 2 項）。故在本法 1998 年修正條文於 2001 年 1 月 1 日施行前，有關公法上金錢給付義務之法律條文如規定「移送法院強制執行」者，即使未修正，仍應移送行政執行署所屬各分署執行。

查本法之修正，最初係由行政院前「司法行政部」，於46年間奉行政院之令，負責辦理本法之修正及研擬「稅捐強制征收法草案」，該二草案規定罰鍰及滯納稅捐皆由行政機關直接強制執行；惟因事涉立法原則問題，經行政院第589次院會討論後，決議予以保留；但另定「財務案件處理辦法」，規定由地方法院增設「財務法庭」，負責執行「依財務法規送由法院裁定科以罰鍰或為沒入處分之案件」及「依財務法規送由法院限令繳納稅款並加徵滯納金之案件」（財務案件處理辦法第2條規定參照）。惟查該辦法第1條規定：「依法律規定應由法院裁定及強制執行之財務案件，除法令別有規定外，依本辦理處理之」。故如法律未規定義務人不繳罰鍰時，可以移送法院強制執行者，該辦法並不能作為移送執行之依據；且該辦法實際上並未變更任何有關公法上金錢給付義務執行機關，僅係就法院應如何處理財務案件，做一程序性規定而已。又該辦法第7條規定：「關於財務案件之執行，本辦法未規定者，適用強制執行法之規定」，故事實上法院主要也係依強制執行法第二章規定，執行義務人之財產。

嗣行政院前「行政院法規整理委員會」於1967年成立後，本法修正移由該委員會負責。有關滯納一般行政罰鍰及財務案件應由何機關執行乙節，該委員會曾函詢行政院所屬中央各部會處局及省市政府意見，結果如下：（一）主張均由法院執行者：內政部；（二）主張由行政機關執行者：國防部、教育部、經濟部、交通部、僑委會、新聞局、人事行政局、退輔會及臺北市政府。（三）主張罰鍰由行政機關執行，財務案件由法院執行者：財政部、司法行政部及臺灣省政府（陳明堂，1984：164-173）。顯然主要公法上金錢給付義務主管機關之內政部（一般行政罰鍰主要之主管機關）及財政部（財稅案件之主管機關），都不想自力執行各自主管之該等案件，而是希望由法院幫忙執行。後經該委員會召開「行政執行法修正草案審查會議」審查之結果，本來就人民不履行公法上金錢給付義務時，由行政機關直接執行義務人之財產有初步共識，後來又以「事涉行政法制基本問題，必須特別審慎」、各方意見又極紛歧為由，決定補充修訂後，再行報行政院審查（行政院法規整理委員會，1970：21-25）。然因該委員會於1970年結束法規整理工作，本法之修正工作改由內政部接手辦理。

內政部曾於1976年3月向立法院提出本法第5條及第5條之1修正草案，以提高罰鍰金額之上限（修正草案第5條），並新增第5條之1，明定行政法上課處之罰鍰，如逾期不繳，移送法院強制執行，以解決罰鍰金額過低，及公法上金錢給付義務逾期不履行者，無法依本法規定強制執行之困境（立法院，1976a：25）。惟有關移送法院強制執行之部分，立法院並不認同，理由係認為，行政執行權本質上為行政權，故公法上金錢給付義務逾期不履行者，應由行政機關負責執行（立法院，1976a：26-27）。當時答詢之內政部次長及前「司法行政部」次長表示，確曾考慮由行政機關執行，但因如此則須成立新的機關，或增加人員編制及經費；為避免給人擴張行政權之想法，及防止行政機關執行不當、侵害人民權益，且當時已有兒童福利法等30多種法律，皆有公法上金錢給付義務不履行者，移送法院強制執行之規定，故修正草案採取移送法院執行之方案。因多位發言之立法委員對此部分條文修正草案表達不滿，認為由法院執行不符公法上金錢給付義務案件應由行政機關自力執行之法理，行政院旋於次月撤回該修正草案（立法院，1976b）。

其後，內政部再以1982年8月18日71台內法字第93446號函，向行政院陳報行政執行法修正草案，該草案第4條第1項規定：「行政強制執行，由原行政處分機關為之」，其立法理由為：「旨在為行政處分與行政強制兩者有一整體與配合之一致作為。與原處分機關了解案情及重心所在，執行較易，尤不致發生分歧」。但有關公法上金錢給付義務之強制執行規定在第10條：「義務人就已確定之金錢給付義務不為履行者，原行政處分機關得就該案件以書面委託法院就義務人之財產執行之（第1項）。前項行政處分機關委託法院執行之文書，視為強制執行法第4條之執行名義（第2項）。委託執行之費用，由行政處分機關依照規定繳納（第3項）」。其立法理由則為：「行政法上金錢給付義務之強制執行，為達成行政目的之必要途徑，義務人對於行政處分所課以金錢給付義務故不履行，或抗不繳納者，就其財產予以強制執行，應為最直接、最有效之方法，但金錢給付義務之強制執行，如由行政機關為之，就行政機關之組織、權責與當前有關體制而言，牽涉必多，且在事實上與技術上均極難實施，故使行政機關

於執行無效或顯見其在執行上有困難時，得以書面委託法院就義務人財產直接強制執行之，自屬切要措施。由此規定，法院為行政上金錢給付義務之強制執行，乃係接受行政機關之委託而行之，行政機關基於行政主體之地位（同時亦為當事人之地位）須照章繳納執行費用，法院處於被委託之地位，辦理受委託之執行事宜，故與其他行政法規所規定移送法院執行之情形不同，在法理與法制而言，自較妥適」（法務部，1985a：13-14）。顯見立法委員前此有關「如果行政機關不能負責執行行政事務，這豈是我們所仰望的有能的政府」，及「本身職權所轄都辦不通，卻推給司法機關去執行，這是說不過去的」等批評（法務部，1976a：23、27），對內政部完全不起作用，內政部仍舊堅持「避免給人擴張行政權之想法」及「如由行政機關為之，…在事實上與技術上均極難實施」，對包括內政部自己所屬機關在內的行政機關會不會「執行不當」或「侵害人民權益」，也沒有信心。

1983年1月18日，行政院以台72法字第1041號函，指示本法修正草案改由法務部負責，理由為：「『行政執行法』之修正工作屬本院之法律事務，移請法務部主管」（法務部，1985a：1）。法務部為此組成了「行政執行法研究修正委員會」，自1983年5月14日開始開會，委員除法務部政務次長及法律事務司司長外，尚包括司法院大法官及第一廳廳長、行政院法規會主委及第一組組長、大學法律系教授、警察學校校長、內政部技監、經濟部、財政部、臺灣省政府及臺北市政府等4機關之法規會主委或執行秘書。有關公法上金錢給付義務案件之執行機關，開會時贊成由行政機關自力執行者，包括司法院大法官及第一廳廳長、行政院第一組組長、臺灣大學法學院院長（主張在中央或省市府另設行政執行處，以統一事權）、大學法律系教授；理由主要為符合法理，避免司法權與行政權不分，並能提升行政效能；贊成由法院執行者，包括財政部執行秘書，認為現制良好，無變更必要，由行政機關執行固符合法理，但實務上不可行，因行政機關無足夠人才，人民恐怕也不信任行政機關；贊成雙軌制者（即原則上由原處分機關執行，但已規定移送法院執行者，仍繼續維持，待日後再慢慢修法），有司法院大法官林紀東、臺灣省政府法規會主委（法務部，1985b：109），理由如下：

行政執行之機關，似仍採雙軌制較妥當，惟應將現行之雙軌制予以調整，因若由行政機關執行，學理上固然合理，但事實上，若由行政機關執行或另設行政執行機關，員額、經費都有困難，且執行涉及不動產或重大財產，恐失諸輕率。而因法院執行有其優點，可加強民主國家形象，且法院執行可以強制執行法補充適用。惟仍有其缺點如程序煩雜且效能降低，小案件移送法院執行，不但程序煩且費時多，因之採雙軌制，靈活運用，似較妥當。

1986年3月14日行政院向立法院提出的行政執行法全文修正草案（立法院，1986a），即是採雙軌制，是為兼顧法理與現實之妥協。該修正草案第1條規定：「行政執行，依本法之規定。但法律另有規定者，依其規定」。第4條規定：「行政執行，由原處分機關或該管行政機關為之」，包括公法上金錢給付義務之執行（立法院，1986b：6）；其立法理由為：「原處分機關或該管行政機關對其所主管之行政事件知之熟稔，能駕輕就熟於其管轄區域內迅即執行。不但可期事半功倍之效，且不致因集中專責機關執行而有鞭長莫及之感，或因移送法院執行而拖延時日」。但有關公法上金錢給付義務之強制執行部分，因當時實務上法律多規定移送法院強制執行，此次修正因涉及制度及行政、司法政策之重大變更，實施初期，法律已規定移送法院強制執行者，適用草案第1條但書之規定，仍維持由法院執行，以期慎重，即採雙軌制。當時答詢的法務部政務次長表示，因為行政機關還未具備採單軌制所具備之條件，司法院認為法院負擔太重，故希望由行政機關自己執行，財政部也認為由自己執行沒問題，故暫採雙軌制，等以後慢慢修法，規劃先將稅務案件收回自己執行，再全部改成由行政機關自力執行之單軌制。但立法委員對於由原處分機關負責執行公法上金錢給付義務之部分意見不一：有認為將造成行政權膨脹、違反權力分立原則，難以制衡，應由法院執行，才能保障人民權益者；有質疑行政院當時既有「不再擴充編制」之決策，且行政機關法律人才不足，行政人員素質不齊，則目前原處分機關、地方行政機關有無執行能力？且採雙軌制人民容易混淆，老百姓恐怕對行政機關的法律素養沒有信心；有建議先修改各行政機關組織法，設置法制室，以吸引

法律人才擔任執行工作者；有主張如認行政權應以強制權作為後盾，公法上金錢給付義務案件即不應委託法院執行，行政機關有無執行能力則應在政策決定前即早安排者；有認為如由行政機關自力執行，容易受民意代表關說或地方派系影響；有贊成由原處分機關自力執行，並希望修正成單軌制者；有認為由行政機關自力執行時，小機關因案量少，應不必建立自己的執行體系，可以委託大機關（例如財稅機關）執行；有指責行政機關數十年來本有充份的時間建立執行體系，但因不想自己執行，才會推給法院，「非不能也，而是不為也」（立法院，1986b、1986c、1986d、1986e、1986f）。此案在立法委員無法達成共識的情形下，仍然無法完成立法程序。

為解決公法上金錢給付義務應由何機關執行之爭議，法務部以1990年7月24日法79律字第5092號函陳報行政院，建議3個方案，並分析各方案之優、缺點如下（法務部，1997：156-158）：

甲案：由各行政機關自己執行，但財務案件之執行由財政部統一辦理；1.優點：各行政機關對其主管事件之始末知之甚稔，較能迅赴事功。2.缺點：（1）各行政機關（例如鄉、鎮）羅致法制執行人才較為困難，能否獲得人民信賴，不致侵害人民權益，不無顧慮。（2）各行政機關之執行，可能各行其是，容易產生紛亂與錯誤。

乙案：於行政院之下設中央級的行政執行主管機關統籌辦理，並於各地方設行政執行處；1.優點：（1）由專責機關統籌辦理，事權統一，較有制度。（2）由法制人員執行，熟諳法令及執行程序，人民權益較有保障。（3）由獨立的行政執行機關執行，客觀超然，易獲民眾信賴。2.缺點：（1）執行單位如何與行政機關聯繫配合，有待研究。（2）增設機關、擴充編制、增列預算、法制人員訓練等，需有充份的時間、人力、物力之周全準備。（3）於中央增設行政執行主管機關，掌理各行政機關的執行業務，就行政院組織法立法情形而言，似有困難，且亦有層次過高之嫌。

丙案：由法務部主管公法上金錢給付義務之執行義務，並於各地方設獨立的行政執行處。1.優點：（1）與乙案優點同。（2）法務部經常考訓檢察官，故容易培養執行人才。2.缺點：（1）執行單位如何與行政機關聯繫配合，有待研究。（2）增設機關、擴充編制、增列預算

、法制人員訓練等，需有充份的時間、人力、物力之周全準備。

其後行政院再以1990年6月19日臺79法字第15445號函，請法務部就上開丙案之可行性，協調有關機關詳加規劃，並擬具修正條文報院。法務部乃依上開函示以1990年7月17日法79律字第10154號函陳報行政院，即為1991年5月4日行政院以臺80法字第15316號函，向立法院提出之「行政執行法重行修正草案」。有關公法上金錢給付義務案件，依該草案第4條之規定，統一由行政執行署所屬行政執行處專責執行，不再堅持雙軌制。該條立法理由為：「有關公法上金錢給付義務之強制執行，原屬行政執行之範疇，目前實務上移送法院強制執行，顯不合理。爰於各縣市設立專責之行政執行處，統籌由專業人員負責全國公法上金錢給付義務之強制執行業務」。當時的法務部部長在立法院答詢時，進一步說明（立法院，1991b）：

本來希望由財政部來辦，但是財政部只答應辦理稅捐這部分的問題。行政院因此也考慮由各行政機關各自執行，這當然也可以，比如說，環保署設一個執行處，財政部自己也設一個執行處自己去執行。但這會造成一個問題：將來到處都是執行處，機關太多了。各部門都設執行處，一來浪費人力。其次，各機關自行執行，也可能發生人才不夠的情形！像一些小機關如縣政府，鄉鎮公所等就很欠缺這些人才。第三，各機關自行執行，可能發生步驟不一致的情形，如果能統一執行，就比較不會產生歧異。所以行政院考慮的結果，還是認為由法務部來統一執行比較適當，因為法務部人才多，執行起來也比較不會發生錯誤。

換言之，其制度選擇緣由大致出於以下兩點：其一，在大陸法系國家，「行政執行權」法理上屬於「行政權」的範疇（城仲謀，1999a：253），故應由行政機關負責執行。那為什麼不由原處分機關（例如國稅局）自力執行？因為：其二，立法者對於一般行政機關公務員之法律素養不信任，不放心由原處分機關行使侵害人民財產權甚至人身自由權的行政執行權，故決定在中央機關中擁有最多法律人才的法務部下，設立專責機構，以保障執行之合法性，統一事權，並提升執行效率（立法院，1992a）。

本案於1992年6月7日經立法院司法及法制兩委員會聯席會議審查過後，院會遲未審議，直至1998年4月30日才經朝野政黨協商方式，加速審議，並於同年10月22日三讀通過，同年11月11日經總統公布，行政院另訂自2001年1月1日施行，以利法務部做好設置行政執行署及行政執行處的準備。

當初行政機關所提的執行實務或立法技術上的困難，到此似乎全部不成問題。但如果從立法院議事錄來看，即可知道，如不修正為由行政機關自力執行之單軌制，是過不了立法院那關的！但不論在大陸法系或英美法系國家，除了臺灣以外，現行各國公法上金錢給付義務案件，並沒有成立專責機關負責執行公法上金錢債權之例。

二、組織改造：「行政執行處」改組為「分署」

為配合政府組織改造政策，2011年6月29日公布之《法務部行政執行署組織法》第5條明定：「本署為應轄區業務需要，得設分署。」法務部於2011年10月5日發布《法務部行政執行署各分署組織準則》，第7條明定：「本準則自中華民國101年1月1日施行。」惟執行機關實際上員額及編制並未有重大調整。本法也未有相應修正，僅以2011年12月16日行政院院臺規字第1000109431號公告本法各條文所列屬「行政執行處」之權責事項，自2012年1月1日起改由「行政執行分署」管轄。

第三節 行政執行實務

壹、執行機關概況

本法第4條規定：「公法上金錢給付義務逾期不履行者，移送法務部行政執行署所屬行政執行處執行之」，即公法上金錢給付義務案件之執行機關為法務部行政執行署及所屬臺北、新北、士林、桃園、新竹、臺中、彰化、嘉義、臺南、高雄、屏東、花蓮、宜蘭等13個執行分署（包括基隆、苗栗、南投、雲林、臺東等5個行政執行官辦公室）。分署依業務繁簡及轄區面積大小，分成第1類及第2類分署，第1類分署包括臺北、新北、士林、桃園、臺中、嘉義及高雄等7個分署；第2類分署包括新竹、彰化、臺南、屏東、花蓮及宜蘭等6

個分署。

依本法第 12 條規定：「公法上金錢給付義務之執行事件，由行政執行處之行政執行官、執行書記官⁶督同執行員辦理之，不受非法或不當之干涉」，可知執行分署辦理執行業務之執行人員，為行政執行官（包含主任行政執行官）、書記官及執行員。另外，執行分署尚有部分輔助人力，包括替代役及委外人員。以 2018 年 10 月底為例，全國 13 個執行分署共有 447 位執行人員，而替代役及委外人員則合計共 1,038 位，為執行人員的 2.2 倍！此係因 2001 年 1 月 1 日各行政執行處成立時，剛好遇到政府員額縮減，本來預估應編置 579 人（立法院，1992a：243），結果實際上只給 505 位，自法院接收之案件又高達 2,900 萬件，只好以輔助人力協助辦理非核心業務（例如文書整理）（立法院，2006：42）。

貳、歷年執行績效

從新收件數來看，97 至 107 年間執行分署受理最多的案件為罰鍰案件（表 2-1），占 51%，其次為費用案件，占 22.0%。若以屬性來看，一般案件占 99.7%為最多，執專案件及執特專案件二者合計僅占 0.3%。（表 2-3）

從終結件數來看，97 至 107 年間執行分署終結最多的案件為罰鍰案件（表 2-2），占 49.9%，其次為財稅案件，占 21.3%。若以屬性來看，一般案件占 99.5%為最多，執專案件及執特專案二者合計僅占 0.5%。（表 2-3）

表 2-1 行政執行署各分署行政執行案件新收件數（種類別）

單位：件；%

年度	合計	財稅	健保	罰鍰	費用
97	3,557,507	1,410,915	468,886	1,159,473	518,233
98	4,594,869	1,606,032	438,801	2,015,042	534,994
99	5,324,614	1,453,587	446,442	2,845,125	579,460
100	6,143,781	1,286,046	445,992	3,882,729	529,014

⁶ 2012 年 1 月 1 日起，因法務部組織改造，改稱「書記官」，並分一、二、三等。

101	5,964,415	1,223,426	461,431	3,686,032	593,526
102	4,902,687	1,060,340	454,327	2,722,345	665,675
103	4,769,211	1,102,359	504,594	2,478,796	683,462
104	6,532,005	877,417	521,499	2,589,496	2,543,593
105	8,090,349	1,037,933	571,381	4,197,438	2,283,597
106	9,359,813	994,597	561,884	4,710,703	3,092,629
107	9,533,007	852,628	651,880	4,949,700	3,078,799
合計	68,772,258	12,905,280	5,527,117	35,236,879	15,102,982
比例	100.0	18.8	8.0	51.2	22.0

資料來源：行政執行署，網址：

<https://www.tpk.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=32412&CtNode=12730&mp=030>，
2018/11/23。

表 2-2 行政執行署各分署行政執行案件終結情形（種類別）

單位：件，%

年度	合計	財稅	健保	罰鍰	費用
97	4,032,315	1,627,006	636,128	1,115,337	653,844
98	4,748,736	1,803,197	615,184	1,692,163	638,192
99	5,542,053	1,624,363	519,992	2,794,518	603,180
100	6,280,909	1,503,344	488,416	3,660,756	628,393
101	6,018,301	1,324,208	424,437	3,715,708	553,948
102	5,080,371	1,139,744	464,687	2,860,407	615,533
103	4,847,434	1,111,445	478,187	2,652,523	605,279
104	5,870,335	966,662	491,634	2,640,339	1,771,700
105	6,324,115	922,003	487,407	2,909,413	2,005,292
106	7,493,345	866,639	403,098	3,881,464	2,342,144
107	8,350,204	847,965	414,561	4,327,329	2,760,349
合計	64,588,118	13,736,576	5,423,731	32,249,957	13,177,854
比例	100.0	21.3	8.4	49.9	20.4

資料來源：行政執行署，網址：

<https://www.tpk.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=32412&CtNode=12730&mp=030>，
2018/11/28。

表 2-3 行政執行署各分署行政執行案件收結情形(屬性別)

單位：萬件；%

年別	新收件數				終結件數			
	總計	一般	執專	執特專	總計	一般	執專	執特專
97	355.8	353.0	1.9	0.8	403.2	401.5	1.4	0.4
98	459.5	456.9	1.9	0.8	474.9	471.1	2.9	0.9
99	532.5	530.2	1.6	0.7	554.2	548.0	4.5	1.7
100	614.4	612.7	1.2	0.5	628.1	622.3	3.9	1.9
101	596.4	594.9	1.1	0.4	601.8	598.8	2.1	1.0
102	490.3	488.8	1.1	0.4	508.0	505.9	1.5	0.7
103	476.9	475.5	1.0	0.4	484.7	483.0	1.2	0.6
104	653.2	651.9	0.9	0.3	587.0	585.4	1.1	0.5
105	809.0	807.7	1.0	0.3	632.4	630.9	1.1	0.5
106	936.0	934.7	1.0	0.3	749.3	748.2	0.8	0.3
107	953.3	952.2	0.9	0.2	835.0	834.0	0.7	0.3
合計	6877.2	6858.4	13.6	5.2	6458.8	6428.9	21.2	8.7
比例	100.0	99.7	0.2	0.1	100.0	99.5	0.3	0.1

說明：1. 資料來源：法務部，網址：

http://www.rjtd.moj.gov.tw/rjtdweb/book/Book.aspx?category_id=5，
2018/11/26。

2. 「一般案件」為不滿新台幣 20 萬元者；「執專案」為 20 萬元以上不滿 100 萬元者；「執特專案」為 100 萬元以上者。

從徵起金額來看（表 2-4），案件種類別最多者為財稅案件 1,370.5 億元（35.1%），其次為健保案件 1,198.5 億元（30.7%），再其次為費用案件 1,111.6 億元（28.5%）⁷若以屬性來看，執特專案案件占 62.4% 為最多，其次為一般案件，占 31.3%，執專案案件僅占 6.2%。（表 2-5）

⁷ 其中包括台北、新北及高雄 3 個市政府所繳納之勞保費及健保費。

表 2-4 行政執行署各分署行政執行案件徵起金額(種類別)

單位：新台幣億元；%

年月別	合計	財稅	健保	罰鍰	費用
97	297.1	155.5	76.2	21.2	44.1
98	270.2	141.9	65.5	14.0	48.7
99	308.6	139.1	57.6	17.3	94.5
100	475.4	164.8	161.9	20.5	128.1
101	485.9	130.9	169.3	20.7	164.9
102	518.1	116.6	174.5	18.9	208.1
103	461.6	124.5	151.4	23.3	162.5
104	296.5	107.6	96.1	18.6	74.1
105	242.6	107.0	64.3	19.9	51.3
106	275.9	103.2	87.3	23.7	61.7
107	268.3	79.4	94.3	21.1	73.4
合計	3,900.0	1,370.5	1,198.5	219.5	1,111.6
比例	100.0	35.1	30.7	5.6	28.5

資料來源：行政執行署，網址：

<https://www.tpk.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=32412&CtNode=12730&mp=030>，
2018/11/25。

表 2-5 行政執行署各分署行政執行案件徵起金額—屬性別

單位：新台幣億元、%

年度	總計	一般	執專	執特專
97	297.1	122.6	29.1	145.3
98	270.2	117.5	27.1	125.6
99	308.6	109.3	27.4	171.9
100	475.4	113.0	26.7	335.7
101	485.9	100.6	21.8	363.4
102	518.1	100.4	19.9	397.9
103	461.6	109.6	19.8	332.2

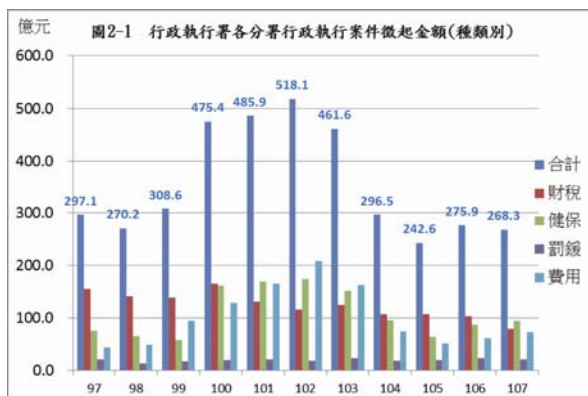
104	296.5	113.9	18.7	163.9
105	242.6	107.5	18.4	116.6
106	275.9	118.6	18.7	138.6
107	268.3	109.6	15.8	142.9
合計	3,900.0	1,222.6	243.5	2,433.9
比例	100.0	31.3	6.2	62.4

說明：1.資料來源：法務部，網址：

http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWeb/common/WebList3_Report.aspx?list_id=763，2018/11/29。

2.特專案的部分包括北北高政府所繳的勞健保費。

另從年度來看，97至107年間執行分署徵起金額最高者為102年的518.1億元，最低者為105年的242.6億元。此亦與台北、新北及高雄3個市政府各年度所繳納之勞保費及健保費多寡有關，如果扣掉3個市政府所繳之勞、健保費，100年至103年各年度之總徵起金額，分別為236.9億元、185.2億元、174.4億元及193.7億元。



資料來源：行政執行署，網址：

<https://www.tpk.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=32422&CtNode=12731&mp=030>，2018/11/25。

第四節 小結

臺灣行政執行制度從大陸時期繼承德國及日本之法制，從法無明

文規定公法上金錢給付義務不履行時應如何處理，以透過司法解釋之方式，認為原處分機關有自力執行權；到政府主動將執行權劃歸法院，司法院大法官也作成「如法無明文，行政機關不得逕就義務人之財產執行」之見解，甚至認為強制執行僅得由法院為之（釋字第16號），迫使行政院不得不進行本法之修正。而在修法過程中，原本法理上毫無爭議之「公法上金錢給付義務案件，應由行政機關自力執行」之行政法學上定見，竟然無法通過立法，理由主要還是立法者不信任臺灣一般行政機關公務員之法律素養，故最後將執行權賦予法律人才最多之法務部，並在其下成立全世界獨一無二的專責機關「法務部行政執行署及所屬行政執行處（分署）」，而不是如同臺灣所繼承的德國及日本制度，將執行權授予原處分機關或財稅機關，且皆準用稅捐案件執行程序；也不像強調保護人權、不信任行政機關的美國法制，必須先由普通民事法院審查原行政處分之合法性，再由法院負責執行，例外是國稅機關在美國仍舊得以自行拍賣義務人之財產，不須經由法院。

可知臺灣之公法上金錢給付義務執行制度，可說是在制度形成過程中，各個行為者之資源分配或掠奪行為所產生之結果：就原處分機關而言，即使被立法委員斥責為「非不能也，不為也」，仍舊不想自力執行，寧願將權力拱手讓給法務部。或許對移送機關而言，法務部徵起的金額，最後也是由其收取，那麼又何必自己費力執行？而且還可因此不須承擔執行過程中之風險（例如民眾陳情或抗拒執行、因執行疏失產生之國家賠償責任或行政懲處）。但就臺灣之行政執行制度本質而言，仍不能否認其基本制度設計仍為「行政機關之自力執行」，只是移送機關與執行分署在執行程序進行中，各自所扮演之角色不同，換言之，即係以「分工合作」之方式，共同追求國家公法債權及社會公平正義之實現。

第三章 執行機關與移送機關之關係

第一節 序言

行政旨在執行法律，處理公共事務，形成社會生活，追求全民福祉，進而實現國家目的，雖因任務繁雜、多元，而須分設不同部門，使依不同專業配置不同任務，分別執行，惟設官分職目的絕不在各自為政，而是著眼於分工合作，蓋行政必須有整體之考量，無論如何分工，最終仍須歸屬最高行政首長統籌指揮監督，方能促進合作，提昇效能，並使具有一體性之國家有效運作，此即所謂行政一體原則（司法院大法官釋字第 613 號解釋理由書）。

在同屬大陸法系的德國與二次大戰前的日本，行政執行制度本該由最了解案情、具有裁量權的原處分機關自力執行，以提升行政效能並實現個別行政法所欲達成之行政目的（例如賦稅公平）；但臺灣竟因為不信任一般行政機關公務員之法律素養，而以兼顧行政效能及保障人權為由，選擇在法務部體系下設立專責機關，即行政執行署及所屬分署，負責公法上金錢給付義務之強制執行業務；且本該依職權主義進行的執行政程序，卻又以準用民事強制執行法之方式，適用大部分具有「當事人進行主義」色彩的民事執行規定。此舉除造成法體系上的紊亂，導致執行實務上「移送機關作為公法債權人，在執行政程序中與執行機關應如何分工」的問題；也讓義務人及利害關係人於提起行政救濟時，有不知該向哪一個機關申請的困擾。

有關執行分署與移送機關之關係為何，法務部 2012 年 1 月 19 日法律字第 10103100420 號函認為：

公法上金錢給付執行事件，其本質為行政機關之自力執行，原處分機關，本應具有自為執行之權限，僅因考量事權統一及民眾權益之保障等因素，故法律規定公法上金錢給付義務之執行由主管機關移送本部行政執行處執行。因此，在執行事件之程序中，執行機關與移送機關間，乃同屬行政權之作用，共同追求公權力之實現，僅係不同機關在不同階段當中之角色分工不同，故執行機關受理案件後，為確保公法債權之實現，

採職權進行原則，主動積極調查義務人之財產及執行。

即二者是屬於「分工關係」。至於應如何分工？表面上，依本法第二章之規定，移送機關將案件移送到執行分署後，即由執行分署負責強制執行的部分，但因本法第 26 條規定準用強制執行法，則強制執行法中，有關民事債權人協同義務的部分，是否或如何準用，常造成實務上的困擾。且所謂的「行政一體」，對民眾而言，毋寧是「責任一體」⁸，即執行機關與移送機關之間的分工，對民眾而言，不應構成卸責或推諉的理由。況兩機關之間既有共同的目標，即實現公法債權、維護公平正義，即應為該共同目標一起努力、分進合擊，而非以機關本位看待行政執程序中的分工關係。

另外，有從「權力分立與制衡」之觀點出發者，張哲榮（2006：41-42）認為：

法治國原則強調，國家公權力之行使須受到適當的節制，節制的手段包括分權、國家公權力的行使必須有法律之依據。其中分權進一步分析，即為權力分立與制衡，國家分配公權力予不同機關時，即應避免權限過度集中，失去制衡，進而侵害人民基本權利。如由權力分立與制衡之觀點出發，…設置專責執行機關應較甲案由原處分機關與財政部自為執行，更易避免處分權限與執行權限集中於同一機關行使，造成權力濫用，進而落實基本權的保障。

此觀點似與法務部上開函強調之「分工原則」有間，但確與當初立法目的係為了保障人權相符；可惜後來的實務發展情形似乎並不盡然如此，立法院顯然認為執行人員有「權力濫用」之情形，致有關限制出境等相關條文被立法院修正。原因之一可能係在於執行分署及移送機關的共同目標都是執行績效，而且執行分署對移送機關之立案審查項目並不包含原處分實體法上是否合法或妥適⁹，致使「制衡」之說，似乎變成執行人員「不可能的任務」？

此外，亦有對執行分署是否完全採取「職權進行主義」，有不同看法者（洪興聰、溫順德 2011：64、67-68），蓋就財稅案件之執行

⁸ 引自司法院大法官釋字第 613 號解釋，許宗力前大法官協同意見書。

⁹ 執行人員只能依行政執行署所定之「法務部行政執行署各分署立案審查原則」做形式審查。

過程而言，最能掌握義務人財產狀況及課稅原因事實者，其實是移送機關，且財稅機關對於移送執行之案件，訂定有「防止新欠清理舊欠」之比賽，其用力之深，非單純等著收錢之公法債權人可比擬。又不僅各地方之國稅局或稅務局定期與各執行分署召開業務聯繫會議，並支援執行分署人員及車輛，財政部與法務部每年也都會輪流主辦中央部會級的聯繫會議；在整個程序中，有關執行之標的（例如遺產稅或分單繳納之案件），財稅機關並居於主導之地位，不時積極指定優先執行之義務人或遺產，並非如「職權進行主義」所指，程序之進行及執行標的皆由執行機關決定。故二者之間的關係似比較像「聯合行動」，而非「職權進行」。

第二節 執行機關與移送機關之分工

所謂「行政執行」，係指「人民不履行其行政法義務時，行政機關以強制之方法使其履行，或實現與履行相同之狀態」（陳敏，2011：822），故公法上金錢給付義務之強制執行，目的無非是使義務人清償公法上金錢債務，以實現行政目的，並充裕中央或地方政府公庫。就此點而言，執行機關與移送機關之目的並無二致。但基於各自法定職掌不同，在執行程序中，雙方負責之業務自有所異。分述如下：

壹、移送執行

本法第4條規定：「行政執行，由原處分機關或該管行政機關為之。但公法上金錢給付義務逾期不履行者，移送法務部行政執行署所屬行政執行處執行之」。第11條規定：「義務人依法令或本於法令之行政處分或法院之裁定，負有公法上金錢給付義務，有下列情形之一，逾期不履行，經主管機關移送者，由行政執行處就義務人之財產執行之：…（下略）」。本法施行細則第19條規定：「公法上金錢給付義務事件移送行政執行處執行前，除法令另有規定或以執行憑證移送執行者外，宜由原處分機關或該管行政機關儘量催繳」。換言之，移送機關只要義務人經催繳後逾期不履行，即可檢附本法第13條所規定之文件，將案件移送分署執行；而執行分署受理案件後，本於職權進行原則，對於执行程序之開始、暫緩及終止，皆依職權為之，移送機關雖為公法債權之代表人，惟並不像私法債權人有自由處分之權，故

在執行名義成立後，除法律另有規外¹⁰，即應依法移送執行，而無自由選擇之權（李佳甯 1996：36）。

至於本法第 13 條所規定之文件，即移送書、執行名義、義務人之財產目錄（但移送機關不知悉義務人之財產者，免予檢附）、義務人經限期履行而逾期仍不履行之證明文件及其他相關文件（例如義務人戶籍資料）。如未檢附而能補正者，執行機關通常會請移送機關補正，以免逕予退案影響執行期間之計算，因為本法第 7 條第 1 項前段規定：「行政執行，自處分、裁定確定之日或其他依法令負有義務經通知限期履行之文書所定期間屆滿之日起，5 年內未經執行者，不再執行；其於 5 年期間屆滿前已開始執行者，仍得繼續執行」，故如予退案，恐來不及在第 1 個 5 年期間內開始執行，致逾執行期間或徵收期間¹¹；甚至如以送達不合法退案，可能因逾核課期間或裁罰期間而無法重新開單¹²。另外，移送機關如有就公法上金錢給付義務案件之辦理績效計算成績者，通常被執行分署退案會對移送機關有負面影響，故如非確實不可補正，並涉及執行程序之合法性，一般而言，執行機關不會輕易直接退案。

依行政執行署所定之「法務部行政執行署各分署立案審查原則」，各分署於受理案件後，應儘速形式審查執行名義是否為公法上金錢給付義務案件、執行名義送達是否合法、是否已逾徵收或執行期間、義務人是否已死亡等等情事，審查結果如確有應予退案之事由而予退案外，能補正者，應請移送機關迅速補正，否則即應開始進行執行程序。

貳、執行程序中之協力義務

¹⁰ 例如稅捐稽徵法第 39 條第 1 項規定：「納稅義務人應納稅捐，於繳納期間屆滿 30 日後仍未繳納者，由稅捐稽徵機關移送強制執行。但納稅義務人已依第 35 條規定申請復查者，暫緩移送強制執行」。

¹¹ 因為依稅捐稽徵法第 23 條第 1 項規定：「稅捐之徵收期間為 5 年，自繳納期間屆滿之翌日起算；應徵之稅捐未於徵收期間徵起者，不得再行徵收。但於徵收期間屆滿前，已移送執行，或已依強制執行法規定聲明參與分配，或已依破產法規定申報債權尚未結案者，不在此限」，而被退案者，視為自始未移送執行，故有逾徵收期間之可能。

¹² 依稅捐稽徵法第 21 條規定，稅捐之核課期間最長為 7 年；而依行政罰法第 27 條規定，行政罰之裁處權，因 3 年期間之經過而消滅。

移送執行後，雖然執行機關可不待移送機關申請，依職權進行各項執程序，但移送機關基於公法債權人之地位，仍有如下之協力義務（王金豐，2007）：

一、繳納執行必要費用

依本法第 25 條規定，有關公法上金錢給付義務之執行，不徵收執行費。但因強制執行所支出之必要費用，由義務人負擔之。另依本法施行細則第 30 條規定，拍賣、鑑價、估價、查詢、登報、保管及其他因強制執行所支出之必要費用，移送機關應代為預納，再依本法第 25 條但書規定，向義務人取償。因為如不由移送機關先行墊付，某些執程序根本無法進行，例如拍賣貴重物品或不動產前須先鑑價（本法第 26 條準用強制執行法第 62 條、第 80 條參照），執行機關不會有預算支付鑑價費；再如郵資，移送機關如不支付，執行機關連郵寄傳繳通知書都會有問題，遑論其他應以雙掛號送達當事人及關係人之公文書（例如限制出境處分）。

二、聲明異議

本法第 9 條所規定之聲明異議，原係就義務人或利害關係人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，所提供之救濟方法。惟實務上常見義務人針對實體事項向執行分署聲明異議，例如爭執課稅不公或已繳清罰鍰，此時執行分署會轉請移送機關卓處，逕復義務人並副知執行分署。

三、延緩執行

依本法第 26 條準用強制執行法第 10 條之規定，「實施強制執行時，經債權人同意者，執行法院得延緩執行。前項延緩執行之期限不得逾 3 個月。債權人聲請續行執行而再同意延緩執行者，以 1 次為限。每次延緩期間屆滿後，債權人經執行法院通知而不於 10 日內聲請續行執行者，視為撤回其強制執行之聲請」，實務上執行分署於義務人要求延緩執行時，常依此規定，請移送機關表示同意與否。惟如前所述，行政執行係採職權進行主義，執行分署對於執程序之開始與進行，原無必要徵得移送機關同意，故本法是否準用強制執行法第 10 條之規定，非無檢討空間；但因實務上義務人申請延緩執行者，多半與實體事項有關，例如已申請復查或提起訴願，故執行分署通常

會請移送機關表示同意與否。

四、第三人異議之訴

依本法第 26 條準用強制執行法第 15 條、第 16 條之規定，第三人就執行標的物有足以排除強制執行之權利者，得於強制執程序終結前，向執行法院對債權人（即移送機關）提起異議之訴。如債務人（即義務人）亦否認其權利時，並得以債務人爲被告。因移送機關爲公法債權人，故如有上開訴訟，則由移送機關代表國家應訴。

五、查報相關資料

執行分署依本法第 14 條及第 26 條準用強制執行法第 19 條第 1 項等規定，固可依職權調查義務人之財產所得等資料，或命義務人報告財產狀況，惟有時因辦案需要，亦有請移送機關補正相關資料（如義務人之報稅資料、認定義務人違法事實之資料等）之情形。

六、同意分期繳納

本法施行細則第 27 條規定，義務人依其經濟狀況或因天災、事變致遭受重大財產損失，無法 1 次完納公法上金錢給付義務者，執行分署於徵得移送機關同意後，得酌情核准其分期繳納，故實務上執行分署會請移送機關視具體個案狀況表明是否同意分期繳納。實務上，移送機關大多會同意義務人之分期請求。

七、配合查封、拍賣動產、不動產

執行分署查封、拍賣移送機關之動產或不動產，原則上並不需要移送機關申請，但有時拍賣可能會無實益，例如有抵押權等優先受償權存在，或標的價值太低、賣相太差等，可能最後會無人應買，或賣得價金連支付程序費用（例如鑑定、指界費用）都不夠，此時執行分署會請移送機關評估要不要執行（強制執行法第 80 條之 1 參照）。例如「國稅稽徵機關承受法務部行政執行署各分署無法拍定不動產作業要點」第 3 點規定：

欠稅於 2 年內將逾執行期間者，國稅稽徵機關得就行政執行分署依強制執行法第 95 條第 2 項規定減價拍賣之不動產，依同法第 91 條第 1 項規定，於拍賣期日到場，並於該次期日終結前向行政執行分署聲明願依該次拍賣所定之最低價額承受。但有下列情形之一者，得不予承受：

(一)不動產業經移送欠稅執行之稽徵機關以外之第三人設定抵押權、他項權利或除執行必要費用、執行費及第4點第1項第2款、第3款規定之稅費外，尚有優先於國稅受償之債權。

(二)執行之欠稅數額，小於承受價額扣除執行必要費用、執行費及相關稅費後之金額。

(三)承受價額扣除執行必要費用、執行費及相關稅費後之金額小於或等於零。

(四)不動產遭棄置廢棄物、他人占用、違法使用、危害公共安全或公共衛生，經國有財產署評估排除費用龐大或有其他不利管理使用情事，承受無實益者。

有時移送機關會因預算編列不足，到後半年即用罄執行預算，就無法繼續進行拍賣不動產程序；或義務人已死亡，須請移送機關代辦繼承登記；如果拍賣到最後還是無人應買，移送機關也會評估是否可以承受，以免公法債權落空。

八、對第三人財產之執行

執行分署執行義務人對第三人之財產權時¹³（例如薪資所得），有時會發生第三人（例如義務人上班之公司）於合法收受執行命令後，卻未依法配合扣繳義務人財產權之情事。此時執行分署得依移送機關之申請，依本法第26條準用強制執行法第119條第2項之規定，逕向該第三人為強制執行，即執行該第三人之財產所得。

九、請求核發執行憑證

執行分署依移送機關移送執行時所附之義務人財產所得資料，及依職權所查得之資料，經傳繳、扣押、查封、拍賣等各項執行程序後，如義務人確無其他財產可供執行，或雖有財產，但所得數額仍不足清償義務時，即依本法第26條準用強制執行法第27條第1項之規定，請移送機關查報可供執行之財產所得，並就其是否請求核發執行命令表示意見。通常移送機關所查報之財產所得都是無法執行（例如義務人名下不知去向的車輛）或已經執行過了¹⁴，故大多會請求或同意核

¹³ 強制執行法第二章第五節之規定。

¹⁴ 因為執行分署於執行過程中，一定會向財政部財政資料中心查詢義務人之財產所得資料，而移送機關所查報者，也大都是請求該中心提供之相同資料。

發執行憑證結案。

最後一點也就是本文研究的重點所在，蓋執行分署既然以大量核發執行憑證的方式結案，移送機關收到憑證後，為避免行政執行案件因逾徵收期間或執行期間而無法執行，造成國家公法債權之損失，甚至承辦人為了避免事後變成被究責的對象，莫不戰戰兢兢，努力在執行期間內再次移送執行，因而產生疑似浮濫移送之現象（詳後述）。

第三節 執行機關與移送機關之齟齬

理論上，執行機關與移送機關有相同的目標，即實現國家或地方政府之公法債權，但基於各自的法定職掌不同，責任有異，各自的績效計算方式又有不同，案件難易度更是天差地別¹⁵，故造成雙方在行政執行制度的齟齬；此種齟齬之發生，有的是制度本身的目的，例如以立案審查來確保行政處分（執行名義）的送達合法性，以防止侵害義務人權益；有的則是出於雙方對彼此定位的認知不同（張哲榮，2006：41-42；洪興聰、溫順德，2011：64-68），對彼此的期待有落差，致生摩擦。析述如下：

壹、立案審查

本法第 13 條規定：「移送機關於移送行政執行處執行時，應檢附下列文件：一、移送書。二、處分文書、裁定書或義務人依法令負有義務之證明文件。三、義務人之財產目錄。但移送機關不知悉義務人之財產者，免予檢附。四、義務人經限期履行而逾期仍不履行之證明文件。五、其他相關文件。前項第一款移送書應載明義務人姓名、年齡、性別、職業、住居所，如係法人或其他設有管理人或代表人之團體，其名稱、事務所或營業所，及管理人或代表人之姓名、性別、年齡、職業、住居所；義務發生之原因及日期；應納金額」，立法目的有二：一、保障義務人權益（立法院，1991a：5），以確保原處分機關「依法行政」，避免權力濫用（姚其聖，2013：41-42；張哲榮，2006：41-42）；二、有利於執行程序之開始與進行，蓋執行分署「為發動本章所定之執行，須有一定之憑證，足以證明義務人負有公法上金錢

¹⁵ 簡單的案件經移送機關催繳後，就會自動繳納了！不會被移到分署執行。

給付義務而逾第 11 條第 1 項各款所定期限之一不履行者，始得據以執行，故應由移送機關提出相關的資料文件」（立法院，1991a：18）。

基此，法務部行政執行署訂定「法務部行政執行署各分署立案審查原則」，以作為執行分署審查之標準，以免各執行分署查標準寬嚴不一，造成移送機關困擾¹⁶，致生嫌隙。依上開立案審查原則，行政執行案件具有下列情形之一者，得以退件處理，但可以補正者，仍應先請移送機關補正：（一）不屬行政執行法施行細則第 2 條所稱公法上金錢給付義務之案件，例如法院科處證人罰鍰之裁定。（二）移送書漏未記載義務人，或所載義務人與稅單、處分書或裁定書不同者。（三）執行名義之送達不合法者。（四）已逾徵收或執行期間。（五）義務人在執行名義送達後，移送執行前死亡者。（六）未依執行署研訂之移送書格式移送或填寫不完整之案件。（七）稅務案件移送執行金額在 300 元以下者。（八）同一案件重複移送執行者。

此外，依法務部行政執行署所定之「法務部行政執行署各分署案件復核實施要點」第 2 點之規定，移送金額在 1500 萬元以上之特專案件，執行分署如認應予退案者，須先報請執行署復核，在該署核准前，分署不得逕予退案。有時移送機關發現原處分送達不合法，也會自動向執行分署撤回該案，一則體現依法行政原則及落實對義務人權益之保障，二者避免被執行分署退案，導致遭扣減業務評比分數。

貳、撤回案件

原處分如有送達不合法、經行政救濟後被撤銷、變更或義務人於移送執行前已繳清，或繳納半數或提供擔保後提起訴願等法定因素¹⁷，移送機關會來文撤回該案；惟移送機關對公法債權並無自由處分之權（李佳甯 1996：36），且一旦撤回，常造成執行分署已進行之執行程序形同浪費，移送機關已收取之款項並將退還義務人，也造成執行人員績效之損失，引發執行人員不滿。另依上開「法務部行政執行

¹⁶ 因同一移送機關可能移送不同的案件到不同的分署執行，視個案可供執行之財產或義務人所在地而定（本法施行細則第 20 條規定參照）。

¹⁷ 稅捐稽徵法第 40 條規定：「稅捐稽徵機關，認為移送法院強制執行不當者，得向法院撤回。已在執行中者，應即聲請停止執行」。

署各分署案件復核實施要點」第3點之規定，移送金額在1500萬元以上之特專案件，執行分署如接獲移送機關撤案通知者，須先報請執行署復核，該署將審查其撤回有無違背法令或損及公益。依該要點第五點（二）之規定，執行署如認為案件撤回有違背法令或損及公益之情事者，將通知原分署，該分署應依通知之意旨，協調移送機關將案件重新移送執行或為其他必要之處置。但如移送機關堅持不肯再移送執行呢？執行分署似乎也只能尊重並釐清責任歸屬。

又本法施行細則第24條規定：「公法上金錢給付義務執行事件移送該管行政執行處後，移送機關得於執行終結前撤回之。但於拍定後拍賣物所有權移轉前撤回者，應得拍定人之同意」。法務部2016年本法修正草案第22條則規定：「執行事件移送該管行政執行分署後，移送機關得於執行程序終結前以書面附具理由撤回之。（第1項）前項情形，義務人之財產已為行政執行分署扣押或查封者，應經行政執行分署同意；如已拍定，於拍賣物所有權移轉前撤回者，並應經拍定人同意（第2項）」立法理由為：「按移送機關就義務人滯欠行政法上金錢給付義務事件移送執行後，應不得任意撤回執行，惟實務上偶有發生移送機關於義務人未繳清欠款或僅補繳半數金額，即向行政執行分署撤回執行事件之情事。為確保行政法債權，並維公益，對於移送機關撤回執行事件應有所限制，爰於本條第1項明定移送機關得於執行程序終結前附具理由為一部或全部之撤回（例如：移送執行之案件不符法定移送要件或有其他正當理由者，為避免發生重大或難以回復之損害）。義務人之財產已為行政執行分署扣押或查封者，因行政執行分署就執行事件已投入相當之時間及精力，爰於第2項明定此類事件之撤回應經行政執行分署同意；又該財產如已拍定，移送機關於拍賣物所有權移轉前撤回者，並應經拍定人同意，以保障拍定人之權益」。屆時執行分署若不同意撤回，恐怕衍生爭議。

參、分單繳納

對連帶債務人（義務人）之執行，移送機關常會同意有繳納意願之義務人分單繳納，即就其應有權利部分比例之金額繳納，但法律上全體債務人又負連帶責任，故若未完全繳清，全部義務人還是會被移送執行。依財政部賦稅署2015年4月16日台稅稽徵字第10404513270

號函：

鑑於旨揭案件之全體公司共有人對欠繳之應納稅捐負連帶責任，爰以全體公司共有人為移送執行對象，惟為維護已核准分單並繳納其（潛在）應有權利部分稅捐之公司共有人權益，並利行政執行機關瞭解欠稅案情，辦理旨揭案件（不含執行標的以遺產為限之案件）之移送執行時，請於行政執行案件移送書之應納金額附表備註欄，敘明各公司共有人就其（潛在）應有權利部分稅捐之繳納情形，並建請行政執行機關就未繳納（潛在）應有權利部分稅捐之公司共有人先予執行，於執行無著後，再執行同案已繳清（潛在）應有權利部分稅捐之其他公司共有人。

但此舉並未能取得同案已繳清應有權利部分稅捐之其他公司共有人諒解，一旦執行分署扣押其存款、股票或查封不動產，常常引爆其怒氣，除聲明異議、到處陳情、向民意代表告狀外，並揚言控告執行人員，造成執行人員莫大困擾及心理負擔。

肆、執行標的

一、留抵稅額

執行分署依職權進行主義，只要依法執行、符合比例原則，對於執行標的之選擇，有自由裁量之權；但若選擇執行具有財產權性質之「留抵稅額」，移送機關並不一定會配合執行。按「留抵稅額」者，即「加值型及非加值型營業稅法」第 39 條第 2 項規定之「溢付稅額」，而由營業人留抵應納營業稅。就執行分署可否執行留抵稅額，財政部曾詢問法務部意見。經法務部以 2004 年 3 月 26 日法律字第 0930010664 號函復：

營業稅留抵稅額，得否作為強制執行之標的，端視營業人對於該項留抵稅額有無返還請求權而定；如無返還請求權，自不得作為強制執行之標的。本件綜觀營業稅法第三十九條規定及財政部見解，營業人須於一定條件下，始對國家發生返還請求權，例如營業稅法第三十九條第 1 項所列之情形及同條第 2 項但書「但情形特殊者，得報經財政部核准退還之」，類此情形，國家對營業人既已負有金錢給付義務，則營業人此項債權

自得作為強制執行之標的。

據此，移送機關於接到執行分署之扣押命令後，即一再主張具體個案之義務人對於該項留抵稅額尚未取得返還請求權，而無視於依加值型及非加值型營業稅法第 39 條第 1 項第 3 款規定之「因合併、轉讓、解散或廢止申請註銷登記者，其溢付之營業稅」，應由主管稽徵機關查明後退還之，仍主張其為留抵稅額，義務人尚不具請求返還要件。實則已解散或廢止申請註銷登記之營業人根本不會再有營業行為，主管稽徵機關本應予以返還，執行分署據此扣押該義務人對主管稽徵機關之返還請求權，要無不妥¹⁸。其後歷經多年協調，財政部終於以 2006 年 6 月 26 日台財稅字第 09504534920 號函訂定「營業稅溢付稅額轉列應退稅額抵繳欠稅處理原則」，請所屬機關依該原則之規定辦理，惟只能抵繳稅捐案件¹⁹。留抵稅額對稅捐機關而言，本即留存公庫中，並非額外增加之收入，故無實質績效可言；但對執行分署卻是執行績效，且為法律上可供執行之財產權，故雙方才會為此協調多年。

二、未拍定不動產

與留抵稅額之協調過程極為類似，關於執行分署未拍定不動產，自 2005 年法務部開始與財政部協商，經 4 年後，財政部終於訂定「國稅稽徵機關承受行政執行處無法拍定不動產作業要點」，並自 2009 年 12 月 28 日實施。其後歷經數次修正，並於 2016 年 6 月 6 日更名為「國稅稽徵機關承受法務部行政執行署各分署無法拍定不動產作業要點」。依該要點第 3 點之規定，欠稅於 2 年內將逾執行期間者，國稅稽徵機關得就行政執行分署依強制執行法第 95 條第 2 項規定減價拍賣之不動產，依同法第 91 條第 1 項規定，於拍賣期日到場，並於該次期日終結前向行政執行分署聲明願依該次拍賣所定之最低價額

¹⁸ 法務部行政執行署法規及業務諮詢委員會（2012 年 3 月 13 日起，更名為「法務部行政執行署法規及業務諮詢小組」）第 69 次及第 74 次會議紀錄參照。

¹⁹ 財政部主張之依據為稅捐稽徵法第 29 條之規定：「納稅義務人應退之稅捐，稅捐稽徵機關應先抵繳其積欠。並於扣抵後，應即通知該納稅義務人」，故不同意抵繳非稅案件。執行署曾以 2006 年 5 月 1 日行執一字第 0956000231 號函知各執行處：「為謀行政執行處與稽徵機關之和諧，俾以順利且逐步推動『營業稅留抵稅額供作執行標的事』，此等案件之營業稅留抵稅額，允宜暫緩執行」。

承受。

因對移送機關而言，承受未拍定不動產固增加國家名下財產，但對公庫卻無實質稅收，故並非優先選項，不到萬不得已，例如徵收期間即將屆滿，不可輕易爲之。

伍、執行費用及協辦人力

本法施行細則第 21 條規定：「行政執行處依本法第 11 條第 1 項規定，對於主管機關移送之公法上金錢給付義務執行事件，就義務人財產爲執行時，移送機關應指派熟諳業務法令之人員協助配合執行」，但因近年來政府不斷緊縮預算並裁減員額，致移送機關及執行分署都面對經費窘迫的困境，派駐人力已不斷減少。另外，爲了外出進行查封動產或不動產，執行分署固以派出自己機關的車輛爲主，但稅捐機關爲了提升該機關所移送案件之執行效率，也會支援外出執行之車輛，且通常稅捐債權有優先受償權，於拍定後稅捐機關所支出之執行必要費用及本稅都有受償之可能，故配合度較高。相對於此，近幾年移送大量案件之監理機關，因其所移送之公法債權，不論交通罰鍰或汽機車燃料費，都無優先受償權，再加上移送機關僅爲各地區之監理站，層級太低，預算更爲有限，故連辦理不動產拍賣之鑑價、指界及登報之費用都不充裕，要求其支援出差車輛，無異難上加難。再如健保及勞保移送機關之情形，亦與此相似，惟自全民健康保險法及勞工保險條例相繼修法，賦予健保費及勞保費與稅捐相同之優先受償權後²⁰，日後可能連稅捐機關都會降低配合執行的意願。

陸、繳納回饋及入帳順序

因將案件移送行政執行，必須準備行政執行法第 13 條所列之相關資料，及法務部行政執行署依本法施行細則第 23 條規定，要求檢附之「資料交換電子檔」，此等文書製作及蒐集都須相當時日，但對移送機關而言，如義務人繳錢，不管充抵已移送或尚未移送之案件，都是進入其公庫，並無差別。相反的，執行人員對於依法扣押之義務人存款或薪資，竟被移送機關優先充抵尚未移送之案件，屢屢表達不滿，認尚未移送之案件並非執行效力所及，不應充抵；且所扣押之金

²⁰ 全民健康保險法第 39 條規定：「本保險之保險費、滯納金，優先於普通債權」，及勞工保險條例第 17 條之 1 規定：「勞工保險之保險費及滯納金，優先於普通債權受清償」。

額既未入帳，執行人員會以為第三人未配合執行，乃發文要求第三人照辦，並警告：「如未配合，將執行第三人財產」，也引起第三人反彈。或是義務人已經到移送機關繳清欠款，移送機關卻漏未以繳納回饋電子檔或其也方式通知執行人員，導致執行人員又發函去扣義務人存款或薪資，引起很大的民怨（蘋果日報，2016）。移送機關雖承諾改善，並邀請行政執行官或書記官前往協助作教育訓練，但只要移送機關承辦人員一更替或稍有疏忽，此等情況又再發生，造成執行分署極大負擔。

柒、責任歸屬

一、財產保全

理論上，執行分署自受理案件後，始就執行成效負責，移送機關負責移送前之開單及催繳。但一個案件最後會不會徵起全部或大部分的金額，其實與義務人有無脫產及移送機關是否進行保全程序，有相當程度的關連。但目前實務上除社會矚目之重大案件外，移送機關因法制人員不足等因素，很少向法院聲請假扣押義務人財產²¹，造成除像稅捐機關得依稅捐稽徵法第 24 條第 1 項規定，「就納稅義務人相當於應繳稅捐數額之財產，通知有關機關，不得為移轉或設定他項權利」外，其他有心逃避執行之義務人，於被移送機關約談或收到行政處分時，立即隱匿處分財產，等案件移送到執行分署，已無可供執行之標的。即使同法條第 2 項規定，義務人「有隱匿或移轉財產、逃避稅捐執行之跡象者，稅捐稽徵機關得聲請法院就其財產實施假扣押」，但實務上此種情形仍非常稀少，此點也是實務上大額案件難以徵起的原因之一。

二、以執行憑證再移送執行案件

實務上移送機關常常為了怕審計單位檢查，對於執行分署因執行無著而發給執行憑證之案件，未確實查對有無新增財產，即再移送執行。此等案件原本依強制執行法第 27 條規定，須發現有未經執行之財產時，才能再移送執行；但移送機關之做法卻是向財政部查詢義務人名下有無財產，只要有財產，不論該財產是否前次已執行過，一概

²¹ 行政訴訟法第 293 條第 1 項規定：「為保全公法上金錢給付之強制執行，得聲請假扣押」。

重新移送執行，不但造成雙方行政作業上之負擔，重新執行之效果也非常差，但部分移送機關基於內部評比、民意機關質詢或監察院、審計部調查報告或糾正文（詳後討論），不一定會配合執行機關的意見辦理，有時還會爭執依本法第 13 條規定，因為不知悉義務人的財產，本來就可以不用檢附，認為分署要求檢附義務人財產不然退案的做法是故意刁難，完全不考量無實益的以執行憑證再移送執行只是浪費彼此有限的人力、物力而已，令執行人員相當無耐。甚至在執行人員依本法第 26 條準用強制執行法第 27 條第 1 項之規定，請移送機關查報可供執行之財產所得，並就是否請求核發執行命令表示意見時，少數移送機關並不會明確答覆是否同意，而是請分署「依職權卓處」，令人不知用意及真意為何。

第四節 小結

如前所述，在法制上，「執行機關與移送機關間，乃同屬行政權之作用，共同追求公權力之實現，僅係不同機關在不同階段當中之角色分工不同」，本應相互合作，共同追討公法上金錢給付債權，以充裕國庫、實現社會正義。但在實務上，移送機關與執行機關對彼此在整體行政執行程序中之定位、分工及期待，有時候並不完全一致。例如謝玉玲（2010）認為，影響行政執行案件徵起績效之關鍵因素之一，是要提高移送機關的配合度；張哲榮（2006）認為執行機關與移送機關之間的關係，是依本法第 11 條所成立之「特別法律關係」。而洪興聰、溫順德（2011）則認為應將整個行政執行制度界定為稅捐機關與行政執行機關的聯合行動，各自貢獻心力，資源互通有無，放棄機關本位，方能達到事半功倍之效。

此外，少數移送機關有「移送執行後，即該由執行機關負責」之心態，自居於協辦之地位，對於義務人所詢有關案件執行之事宜，動輒請義務人自己去向執行機關洽詢，造成義務人不滿。移送機關此心態固然係因本法第 4 條等規定，行政執行案件由執行分署負責辦理所致，但回到公法上金錢給付義務案件之本質，乃行政機關之自力執行，如非立法院不信任一般行政機關之公務員，財政部也無意願辦理，何來法務部設立行政執行署及分署專辦該項業務？而某些移送機關之做法亦屬可議，不但未編列足夠預算以支付拍賣不動產所須費用

或支援車輛去現場執行，竟還定期函送執行分署尚未終結之案件清單及統計表，「請惠予儘速辦理結案」，著實令人氣結。

第四章 執行憑證之法制與實務分析

第一節 執行憑證法制

壹、現行法律規定

本法並未就執行分署核發執行憑證之要件自為規定，而係依本法第 26 條準用強制執行法第 27 條方式加以規範。如此即產生一個法律上的問題，即行政執行與民事執行具本質上的差異，公法債權人與私法債權人在各該行政執行及民事制度內所扮演之角色及法定義務亦不同，則本法第 26 條準用強制執行法第 27 條時，究竟應準用到什麼程度？

一、民事核發債權憑證之要件

強制執行法第 27 條規定：「債務人無財產可供強制執行，或雖有財產經強制執行後所得之數額仍不足清償債務時，執行法院應命債權人於一個月內查報債務人財產。債權人到期不為報告或查報無財產者，應發給憑證，交債權人收執，載明俟發見有財產時，再予強制執行。（第 1 項）債權人聲請執行，而陳明債務人現無財產可供執行者，執行法院得逕行發給憑證。（第 2 項）」

由上開規定可知，民事強制執行事件核發債權憑證之要件有二：其一、債務人無財產可供強制執行，或雖有財產經強制執行後所得之數額仍不足清償債務。其二、執行法院應命債權人於一個月內查報債務人財產。債權人到期不為報告或查報無財產者，才能發給憑證。換言之，民事強制執行債權人具有查報債務人財產之義務甚明，執行法院基本上僅就債權人查報之財產執行，債權人若不查報債務人財產，或查報債務人無財產可供執行，執行法院即會發給債權憑證結案。

二、民事以債權憑證再聲請強制執行之要件

依強制執行法第 27 條第 1 項後段規定，債權憑證應載明「俟發見有財產時，再予強制執行。」換言之，債權人如發現債務人有新的財產可供執行，即可以債權憑證再向法院聲請強制執行，此為有實益之執行。但同條第 2 項又規定：「陳明債務人現無財產可供執行者，執行法院得逕行發給憑證。」本條項係 2000 年 2 月 2 日修法時新增之條文，其立法理由為：「實務上常有債權人僅為中斷請求權時效，

而聲請執行，則於其陳明債務人現行無財產可供執行時，執行法院自得逕行發給憑證，以利結案，爰增設第 2 項規定。」可知僅係債權人為依民法第 129 條第 2 項第 5 款規定²²中斷請求權時效，而聲請執行。此時執行法院得逕行發給憑證，而無須進行执行程序。

三、行政執行核發執行憑證之要件

本法第 26 條規定：「關於本章之執行，除本法另有規定外，準用強制執行法之規定。」因本法並未就執行分署核發執行憑證之要件自為規定，故必須透過準用強制執行法第 27 條規定之方式辦理。但因行政執行本質上為行政機關之自力執行，與民事強制執行由債權人向第三方即執行法院聲請強制執行之制度設計不同，遂衍生「執行分署於核發執行憑證前，須否先命移送機關查報財產」之法律疑義。

四、行政執行以執行憑證再移送執行之要件

依本法第 26 條準用強制執行法第 27 條第 1 項後段規定，執行憑證應載明「俟發見有財產時，再予強制執行。」即移送機關如發現義務人有新的財產可供執行，即可以執行憑證再向執行分署申請行政執行，此為有實益之執行。此部分在法律上較無疑義。惟同條第 2 項規定：「債權人聲請執行，而陳明債務人現無財產可供執行者，執行法院得逕行發給憑證。」是否及如何準用到行政執行案件，則應進一步探究。

貳、行政執行實務見解

一、核發執行憑證之要件

關於此點，行政執行署法規及業務諮詢小組第 124 次會議曾加以討論²³，決議採否定說，即認為：「義務人無財產可供強制執行，或雖有財產經強制執行後所得之數額仍不足清償滯納之金額時，行政執行分署不須命移送機關於 1 個月內查報義務人之財產，並於移送機關不為報告或查報無財產者，始得發給執行憑證。」

²² 民法第 129 條規定：「消滅時效，因左列事由而中斷：…三、起訴。(第 1 項)左列事項，與起訴有同一效力：…五、開始執行行為或聲請強制執行。(第 2 項)」

²³ 該次會議提案二：「義務人無財產可供強制執行，或雖有財產經強制執行後所得之數額仍不足清償滯納之金額時，行政執行分署是否應命移送機關於 1 個月內查報義務人之財產，並於移送機關不為報告或查報無財產者，始得發給執行憑證？」

惟上開見解並不為法務部所肯認，法務部 107 年 3 月 28 日法律字第 10703503670 號函認為：

分署就公法上金錢給付義務之執行，固係採職權進行原則（本部 104 年 7 月 23 日法律字第 10403509150 號函參照），分署得依職權調查義務人之財產狀況（行政執行法第 14 條）；然依行政執行法第 13 條第 1 項第 3 款、第 4 款規定：『移送機關關於移送行政執行處執行時，應檢附下列文件：...三、義務人之財產目錄。但移送機關不知悉義務人之財產者，免予檢附。四、義務人經限期履行而逾期仍不履行之證明文件。...』、行政執行法施行細則第 19 條復規定：『公法上金錢給付義務事件移送行政執行處執行前，除法令另有規定或以執行憑證移送執行者外，宜由原處分機關或該管行政機關儘量催繳。』準此，有關公法上金錢給付義務之執行，移送機關依法應同負查調義務人財產狀況及催促其繳納之職責，此乃其本質上具有自力執行權限使然（本部 103 年 2 月 21 日法律字第 10303502140 號函參照）。是以，分署辦理公法上金錢給付義務執行事件，雖本於職權進行原則，盱衡個案事證情況決定是否核發執行憑證，但仍無礙於移送機關所應盡之自力執行及協力進行執行程序等義務，則上開決議認為分署無須命移送機關查報義務人之財產，即得依職權發給執行憑證，是否足以彰顯執行機關與移送機關應共同追求公法債權實現之職責？是否因而減免移送機關應配合查報義務人財產義務導致責任全然歸屬分署之不良後果？是否將使移送機關於分署決定核發執行憑證前，錯失再次協力查調義務人財產之機會？如顧及人力問題，建請與移送機關研擬電腦系統連線等方式減輕作業上人力耗費，俾使移送機關與執行分署協力完成查調財產義務，以明責任分際。綜上所述，本案請貴署再予研酌。

易言之，法務部認為：一、行政執行本質上雖為行政機關之自力執行，執行分署辦理公法上金錢給付義務執行事件，雖本於職權進行原則，但仍無礙於移送機關所應盡之自力執行及協力進行執行程序等義務，包括查報義務人財產之義務。二、執行分署盱衡個案事證情況

決定是否核發執行憑證前，還是必須踐行請移送機關查報義務人財產之程序後，才能核發執行憑證。

二、以執行憑證再移送執行之要件

依本法第 26 條準用強制執行法第 27 條第 1 項後段規定，執行憑證應載明「俟發見有財產時，再予強制執行。」同條第 2 項規定：「債權人聲請執行，而陳明債務人現無財產可供執行者，執行法院得逕行發給憑證」，是否及如何準用到行政執行案件？

如前所述，本條項係 2000 年 2 月 2 日修法時新增之條文，其立法目的僅係債權人爲依民法第 129 條第 2 項第 5 款規定²⁴中斷請求權時效，而聲請執行之用。此時執行法院得逕行發給憑證，而無須進行執行程序。但依法務部 2012 年 6 月 22 日法令字第 10103104950 號令，「一、行政執行法第 7 條第 1 項規定之執行期間乃法定期間，並非消滅時效，本部行政執行署所屬行政執行分署（101 年 1 月 1 日改制前之行政執行處）核發執行憑證並無中斷執行期間之效果。二、行政執行，除法律有特別規定者外，自處分、裁定確定之日或其他依法令負有義務經通知限期履行之文書所定期間屆滿之日起，5 年內已開始執行，經行政執行分署核發執行憑證交由行政機關收執者，不生執行程序終結之效果；行政機關自處分、裁定確定之日或其他依法令負有義務經通知限期履行之文書所定期間屆滿之日起 10 年內，得再移送執行。」易言之，既然執行分署核發執行憑證並無中斷執行期間之效果，如果移送機關查無義務人新增可供執行之財產，移送機關應即無爲了中斷公法上請求權時效而以執行憑證再度移送執行之法律上理由。只要在查獲義務人新增可供執行之財產後，在執行期間屆滿前，以執行憑證再移送執行即可。

本案係因監察院函請行政院說明，違反「公職人員財產申報法」之裁罰案件，自處分確定日屆滿 5 年執行期間後核發執行憑證結案，得否再行移送執行等疑義，行政院交議法務部。而監察院之所以會發出此函，係因爲監察院本身有移送違反「公職人員財產申報法」之裁罰案件到執行分署執行，經執行後，逾自處分確定日屆滿 5 年期間

²⁴ 民法第 129 條規定：「消滅時效，因左列事由而中斷：…三、起訴。（第 1 項）左列事項，與起訴有同一效力：…五、開始執行行為或聲請強制執行。（第 2 項）」

後，受理案件之執行分署才核發執行憑證。其後監察院再以該執行憑證移送執行，詎被執行分署以逾本法第七條執行期間為由退案²⁵。監察院對此退案理由不予苟同，故發函行政院表示其見解，行政院再交議法務部。

法務部研議後，以 2012 年 1 月 19 日法律字第 10103100420 號函陳報行政院，略以：

執行機關雖參考強制執行法第二十七條規定核發執行憑證，其亦僅係執行機關對移送機關用以證明執行結果及尚未實現公法債權內容之文件，不生執行程序終結之效果。因此，執行機關核發執行憑證對於移送機關而言，由於國家公法債權仍未完全滿足、實現，是執行機關核發執行憑證者，自行政處分或裁定確定之日起算之 10 年執行期間屆滿前，移送機關自得憑證再移送執行。

並以法務部 2012 年 6 月 22 日法令字第 10103104950 號解釋令，正式變更以往見解。

則依上開見解，移送機關如查無義務人新增可供執行之財產，卻仍以執行憑證再移送執行，此時執行分署應如何處理？理論上執行分署得依行政執行署所訂之「法務部行政執行署各分署立案審查原則」第 2 項第 1 款前段規定，命移送機關限期補正，逾期不補正者，即準用強制執行法第 30 條之 1 及民事訴訟法第 249 條第 1 項規定，予以退案²⁶。惟該立案審查原則第 3 項卻又規定：「移送機關以執行憑證再移送執行，如具有下列情形之一者，分署得逕行核發執行憑證：（一）根據移送機關檢附之財產、所得資料，義務人無新增財產、所得。（二）移送機關未具體指明可供執行之財產。（三）移送機關所具體指明執行之財產前經分署執行無著或無實益。」即執行分署僅能逕行換發執行憑證給移送機關，而不得予以退案。本項乃行政執行署於

²⁵ 法務部原先見解認為：「參照行政執行法第 7 條第 1 項規定，倘案件經行政執行處核發執行（債權）憑證交移送機關收執，即非『尚未執行終結』之案件，不生執行期間重行起算之效果，移送機關檢附執行（債權）憑證再移送執行，仍應自行政處分確定之日起算之 5 年期間內為之」（法務部 2011 年 6 月 21 日法律字第 1000015389 號函參照）。

²⁶ 法務部 2008 年 11 月 14 日法律字第 0970039936 號函參照。

2010年4月29日新增之規定，依該署2010年4月29日行執一字第0990003133號函之說明，其新增理由為：「按『債權人聲請執行，而陳明債務人現無財產可供執行者，執行法院得逕行發給憑證。』為強制執行法第27條第2項所訂明定，移送機關如以債權憑證再移送，惟義務人並無新增之財產、所得，或移送機關未具體指明可供執行之財產，或所具體指明執行之財產前經行政執行處執行無著或無實益，似可認其係陳明現無財產可供執行而得逕行發給憑證，而無須另行調查義務人之財產、所得，以避免虛耗執行人力，並增進執行效能，是以修正『行政執行處立案審查原則』第參點。」

惟查，該新增規定係在法務部2012年6月22日法令字第10103104950號解釋令作成之前所為之修正，而法務部前此之函釋原認為：「案件倘經行政執行處核發執行（債權）憑證交移送機關收執，即非上開規定但書所謂『尚未執行終結』之案件，不生執行期間重行起算之效果，故移送機關檢附執行（債權）憑證再移送執行，仍應依本法第7條第1項前段規定，自行政處分確定之日起算之5年期間內為之；如已逾5年執行期間，該名義之執行力已因上開法律規定而受限制，自不得再執行。」（法務部2008年6月2日法律決字第0970019210號、2010年12月17日法律字第09907008401號及2011年6月21日法律字第1000015389號函參照）即執行分署核發執行憑證結案時，會產生執程序終結之效果，則依民法第137條第1項規定，公法上請求權之時效將自執程序終結後，重行起算。此時移送機關以執行憑證再移送執行，並陳明義務人無財產可供執行，要求執行分署逕行換發執行憑證，才有中斷請求權時效之實益。今法務部已變更見解，認為執行分署核發執行憑證結案時，不會產生執程序終結之效果，且以上開法務部2018年3月28日法律字第10703503670號函，再度肯認移送機關有查報義務人財產之協力義務，則行政執行署上開立案審則原則是否有修正必要，似有檢討空間。

其實有關於以執行憑證再移送執行之案件，移送機關是否須檢附新的且具執行實益之財產所得資料，如未檢附，分署應如何處理乙節，行政執行署歷年來見解並不一致。該署原本採肯定見解，依該署2001年2月1日行執一字第000306號函之說明，

按行政執行法第 26 條及強制執行法第 27 條分別規定『關於本章之執行，除本法另有規定外，準用強制執行法之規定。』、『債務人無財產可供強制執行，或雖有財產經強制執行後所得之數額仍不足清償債務時，執行法院應命債權人於一個月內查報債務人財產。債權人到期不為報告或查報無財產者，應發給憑證，交債權人收執，載明俟發見有財產時，再予強制執行。債權人聲請執行，而陳明債務人現無財產可供執行者，執行法院得逕行發給憑證。』是以執行(債權)憑證係已踐行命移送機關查報義務人財產或自為調查而無效果時始行核發者，憑證上並載明「俟發見有財產時，再予強制執行」。移送機關如未發現義務人有具體財產可供執行，即以執行(債權)憑證為執行名義移送執行，執行處縱然受理亦將無從執行，顯無執行實益。是以各機關以執行(債權)憑證為執行名義移送行政執行處執行時，應依前開法條意旨，具體指明義務人可供執行之財產，俾利執行。」另該署 2005 年 9 月 26 日行執三字第 0946200996 號亦重申「各機關以執行(債權)憑證為執行名義移送行政執行處執行時，請具體指明義務人可供執行之財產。

行政執行署並曾於 2007 年 11 月 16 日邀集財政部賦稅署、中央健康保險局、勞工保險局、臺北市政府、臺北縣政府、高雄市政府等主要移送機關，研議以憑證再移送執行之共同標準，然因涉及國家債權之處分，與會機關代表意見不一，未能獲致具體結論。²⁷

另依該署 2006 年 4 月 12 日行執一字第 0950001793 號函意旨²⁸，

移送機關如未發現義務人有具體財產可供執行，即以執行(債權)憑證為執行名義移送執行，執行處縱然受理亦將無從執行，顯無執行實益(參照本署 94 年 9 月 26 日行執三字第

²⁷ 雖然如此，但法務部也認為，以執行(債權)憑證為執行名義再移送執行時，仍宜具體指明欲執行之財產，至於義務人之可供執行財產有無執行實益，亦宜由移送機關本於職權自行審酌。法務部 2008 年 11 月 14 日法律字第 0970039936 號函參照。

²⁸ 該函係行政執行署就財政部國庫署所詢「於酒專賣時期應收未收罰鍰案件，於行政執行法施行日(2001 年 1 月 1 日)前已取得之債證，如經查義務人無財產或所得資料，為免請求權因時效消滅或執行期間已過無法再移送強制執行，請依強制執行法第 27 條第 2 項規定，同意逕行核發債權憑證」乙事，所為之函覆。

0946200996 號函)；二則行政執行法施行日(90年1月1日)前已取得之執行(債權)憑證，未於94年12月31日前移送該管行政執行處執行，已逾「執行期間」，依行政執行法第7條第1項前段、第42條第2項、第3項及法務部94年9月7日法律字第0940700566號函釋，亦不得再移送行政執行處執行。是以所詢該類案件，未於94年12月31日前移送該管行政執行處執行，依前揭規定已逾執行期間，行政執行處不得予以受理，亦無是否核發執行(債權)憑證之問題。

可知是類案件，依行政執行署上開函復，移送機關如未檢附新的且具執行實益之財產所得資料，分署並不能依強制執行法第27條第2項規定，同意逕行換發債權憑證，因為根本不會有中斷公法債權時效的問題，也無任何實益可言，依該署2000年9月4日行執二字第00479號函發布實施之「行政執行案件編號計數分案報結實施要點」第11點第1款之規定²⁹，應以移送要件不備為由，予以退案。

謹依目前法律規定及實務見解，整理民事債權憑證與行政執行憑證之要件及差異如表4-1。

²⁹ 該點規定：「行政執行案件，具有下列情形之一者，報結之：(一)因移送要件不備或送達不合法，經分署將案件退回移送機關者。」

表 4-1 民事債權憑證與行政執行憑證比較表

項目	民事債權憑證	行政執行憑證
法規依據	強制執行法第 27 條	本法第 26 條準用強制執行法第 27 條、法務部行政執行署各分署立案審查原則第 3 項
核發要件	<p>一、須具備以下 2 要件（第 1 項）：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 債務人無財產可供強制執行，或雖有財產經強制執行後所得之數額仍不足清償債務。 2. 命債權人於一個月內查報債務人財產，債權人到期不為報告或查報無財產。 <p>二、債權人聲請執行，而陳明債務人現無財產可供執行者，執行法院得逕行發給憑證（第 2 項）。</p>	<p>一、須具備以下 2 要件（本法第 26 條準用強制執行法第 27 條第 1 項）：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 義務人無財產可供強制執行，或雖有財產經強制執行後所得之數額仍不足清償債務。 2. 命移送機關於一個月內查報義務人財產，移送機關到期不為報告或查報無財產。 <p>二、移送機關以執行憑證再移送執行，如具有下列情形之一者，分署得逕行核發執行憑證（立案審查原則第 3 項）：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 根據移送機關檢附之財產、所得資料，義務人無新增財產、所得。 2. 移送機關未具體指明可供執行之財產。 3. 移送機關所具體指明執行之財產前經分署執行無著或無實益。
法律效果	<ol style="list-style-type: none"> 1. 執行程序終結。 2. 案件脫離執行法院繫 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 不生執行程序終結之效果。

	屬。 3. 因聲請強制執行而中斷的請求權時效重新起算。	2. 案件脫離執行分署繫屬。 3. 不生請求權時效重新起算之效果。
以債權 (執行) 憑證再聲 請強制執 行之要件	1. 發現債務人有新的財產可供執行 (第1項)。 2. 陳明債務人現無財產可供執行, 聲請執行法院逕行換發憑證 (第2項)。	無 (立案審查原則第3項)。

第二節 執行憑證實務

壹、近 10 年核發執行憑證結案之情形

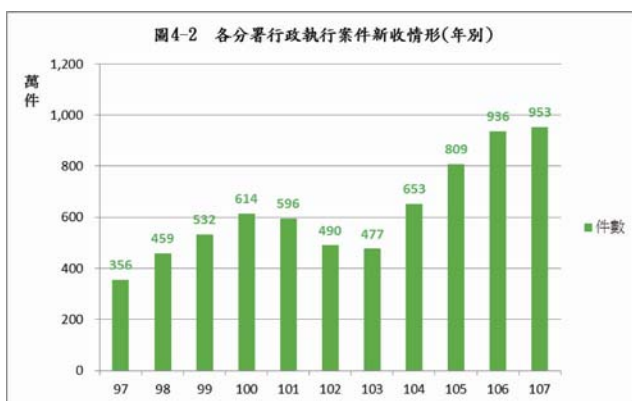
從圖 4-1、4-2 可看出, 近 10 年各分署以全部核發執行憑證結案之案件比例一直高於百分之 58, 件數則自 97 年起年年攀升, 至 100 年達到高峰後, 開始下降, 惟自 104 年起又再度爬升, 至今年 1 至 10 月已達到歷史新高的 543 萬件。而其趨勢, 則與每年新收案件數之起落 (圖 4-2) 幾乎一致。



資料來源：法務部，網址：

http://www.rjtd.moj.gov.tw/rjtdweb/book/Book_Detail.aspx?book_id=316，
2018/11/26。

再以今年 1-10 月來看 (圖 4-3)，各分署總結案件數 835 萬件，其中完全繳清 255 萬件，占 30.6%，全部發憑證約 543 萬件，占 65.0%。在 13 個分署中，新北分署不論是「新收」案件、「全部核發執行憑證結案」案件，或「全部核發執行憑證結案」占「全部終結」案件的比率，都是各分署中最高的。第 2 名是高雄分署，花蓮分署則是最後 1 名，倒數第 2 名是屏東分署。



資料來源：法務部，網址：

http://www.rjtd.moj.gov.tw/rjtdweb/book/Book_Detail.aspx?book_id=316，2018/11/26。



資料來源：法務部，網址：

http://www.rjtd.moj.gov.tw/rjtdweb/book/Book_Detail.aspx?book_id=316，2018/11/26。

貳、以執行憑證再移送執行案件之收結及徵起情形

近 10 年各分署總共受理 1,634.8 萬件以執行憑證再移送執行之案件，占總新收案件之 23.8%（表 4-2）。此類案件之總徵起金額為 170.6 億元，占全部案件總徵起金額 3,900 億元的 4.4%。如以案件種類來看，憑證再移案件總徵起金額最多者為財稅案件 89.6 億元，最少者為健保案件；而罰鍰憑證再移案件徵起金額雖然只有 30.1 億元，但卻占罰鍰類案件總徵起金額（219.5 億元）的 13.7%，是各類案件中最高的！比例最低的還是健保類案件，只有 1.6%。

其次，從案件屬性來看，憑證再移案件總件數為 1,634.8 萬件，其中 1,633.2 萬件為一般案件，占 99.9%；徵起金額 133.3 億元，占一般案件總徵起金額（1222.6 億元）的 10.9%，但卻占全部憑證再移案件總徵起金額（170.6 億元）的 78.2%。特專案件憑證再移件數雖然只有 0.5 萬件，占憑證再移案件總件數不到萬分之 3，但該類案件徵起金額卻有 30.8 億元，占全部憑證再移案件總徵起金額（170.6 億元）的 18%，顯然仍相當有執行實益。惟只占特專案件總徵起金額（2,433.9 億元）的 1.3%，表示該類案件於新案第 1 次移送執行時，執行人員就已執行得相當澈底，故會以執行憑證再移送執行之案件，及該類案件所能徵起之金額，皆已相當有限。

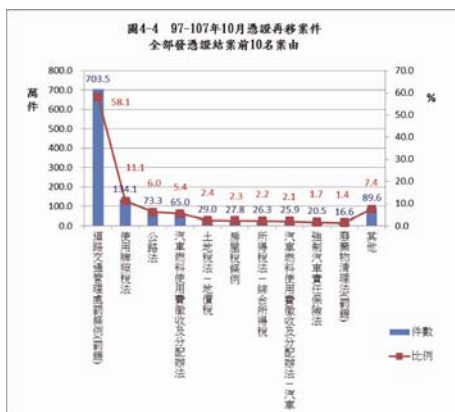
表 4-2 97年-107年10月執行案件新收件數、徵起金額

單位：萬件、%、新台幣億元

項目		新收總件數 A	憑證再移 件數 B	憑證再移 占新收總 件數比例 C=(B/A)	總徵起金額 D	憑證再移 徵起金額 E	憑證再移占 總徵起金額 比例 F=(E/D)
案件 種類	總計	6,877.2	1,634.8	23.8	3,900.0	170.6	4.4
	財稅案件	1,290.5	376.3	29.2	1,370.5	89.6	6.5
	健保案件	552.7	21.3	3.9	1,198.5	19.0	1.6
	罰鍰案件	3,523.7	1,052.5	29.9	219.5	30.1	13.7
	費用案件	1,510.3	184.7	12.2	1,111.6	31.9	2.9
案件 屬性	一般案件	6,858.4	1,633.2	23.8	1,222.6	133.3	10.9
	執專案件	13.6	1.2	8.7	243.5	6.5	2.7
	特專案件	5.2	0.5	9.2	2,433.9	30.8	1.3

資料來源：法務部行政執行署新北分署統計室。

最後，近 10 年來 13 個分署新收總件數 6,877.2 萬件，其中 1,634.8 萬件為以執行憑證再移送執行之案件，占全部新收案件的 23.8%；其中 1,211.4 萬件又以全部核發執行憑證結案，占全部憑證再移案件的 74.1% (圖 1-2)。從案由來看，憑證再移案件又以全部核發執行憑證結案者，以道路交通管理處罰條例 (罰鍰) 最多 (圖 4-4)，高達 703.5 萬件，占該類案件的 58.1%，即可想見，移送機關並不認為「義務人有新增可供執行之財產」，為以憑證再移送執行之必要條件。



參、原因分析

「組織與制度做為人類社會生存、發展過程中分配資源與利用資源的方式，必然隱含特定的政治與經濟特性」，即有關資源的增加與現有資源的有效利用 (蕭全政 1997:5)；組織或制度中的行為者，為了生存與發展，則會利用其稟賦，及「發揮其稟賦所隱含之權力，而以政治行為 (即極大化資源汲取的方式) 和經濟行為 (即極佳化資源利用的方式) 的方式，以追求最大利益」(蕭全政，1992:119)。換言之，在執行機關方面，行政執行署所制定之「績效評比制度」既然作為各分署及執行人員 (行政執行制度中的行為者) 之年終績效評比、考績及績效獎勵金之重要參考或依據，各分署及其執行人員在有限的人力與時間限制下，為了爭取好成績 (資源汲取)，自然會就執行案件、執行手段有所選擇 (資源利用行為)，以追求其最大利益 (例如

工作績效評比名列前茅、年終考績甲等、績效獎勵金極大化等等)。

相同的，在移送機關方面，其機關及承辦人員一樣定有績效評比制度，爲了追求好成績（資源汲取），一樣會就案件之移送及協力執行行爲（例如是否申請拍賣義務人之不動產—資源利用行爲）有所選擇。

而核發執行憑證結案及以執行憑證再移送執行，因同時關係到執行分署及移送機關之績效評比項目，不幸的是，雙方的評比方式有所衝突，以致於造成歷年來執行分署與移送機關間爲此事不斷協商與折衝。

此外，來自於外部監督機關的壓力，例如監察院及審計部的糾正或調查、立法委員或地方民意代表的質詢，都會帶給受監督的執行機關或移送機關壓力，造成其組織目標的改變（例如加強滯欠大戶的執行、降低未結案件數或提高移送執行件數），並藉由改變組織內部評比規則之方式，進一步引導成員改變其資源利用行爲，以達到組織目標。

以下分別從執行機關及移送機關之面向，分析影響執行機關核發執行憑證結案，及移送機關以執行憑證再移送執行之內、外部因素。

一、執行機關

（一）內部評比

爲了提升有形的執行績效，以回應外界對新設的行政執行機關「提升執行效率」之期待，行政執行署自始即標榜「企業化經營」及「績效評比制度」，並以著重「徵起金額」及「結案件數」之評比項目，配合基本徵起責任金額之訂定、執行績效獎勵金之發放、每月執行工作績效評比及年終考績評比，激勵執行人員爭取好成績。

首先，行政執行署以2001年7月20日法務部行政執行署行執一字第002018號函訂定發布「法務部行政執行署所屬各行政執行處辦理執行工作獎勵計畫」³⁰，並自2001年7月1日開始實施。本計畫係以各執行分署每一執行股爲單位（包括書記官及執行員），按月評比，除發給前幾名（視執行分署規模大小而定）績優執行人員獎勵外，

³⁰ 因法務部組織改造，自2012年1月1日起，名稱修正爲「法務部行政執行署各分署辦理執行工作獎勵計畫」。

也以此作為全年度年終考績之主要依據。

以下將探討上開評比制度之評比項目，以說明行政執行制度中的行為者（即書記官、執行員），為了爭取好的執行成績（資源汲取），就執行案件、執行手段所作之選擇（資源利用），對於行政執行制度及實務運作產生之影響。

執行股評比項目及各項目之比重分數，每年略有修正，但主要為「徵起金額」、「徵起率」、「結案件數」、「結案率」或「有效結案率」等項目。依現行「法務部行政執行署各分署辦理執行工作獎勵計畫」第四點之規定，評比項目即「執行績效分數」=（執行績效原始分數－分署長複評行政執行官核減分）×90%+執行態度考核分數×10%；而「執行績效原始分數」=100分×執行績效貢獻度（徵起金額率×60%+徵起率×20%+有效結案率×20%）×全分署股數+增分項目³¹。

所稱之「有效結案率」，係指個股當月有效結案率除以全分署個股當月有效結案率之和；而「個股當月有效結案率」，係指個股當月「有效結案件數」除以個股當月「終結案件數」，與個股當月「有效結案件數」除以個股當月「未結案件數」，其計算公式為：

$$I = \left(\frac{I_2^2}{I_2 + I_2} \times I_1 + \frac{I_1^2}{I_2 + I_2} \times I_2 \right) \times 100\%$$

I_1 = 個股當月有效結案件數 ÷ 個股當月終結件數； I_2 = 個股當月有效結案件數 ÷ 個股當月未結件數。

而所稱之「有效結案件數」，係指：(1)終結情形為「完全繳清」之案件。(2)終結情形為「部分繳清部分發憑證（撤回、退回或其他）」之案件，並需符合：A.移送金額不滿20萬元且清償大於移送金額0.5倍，或B.移送金額在20萬元以上不滿100萬元，且清償大於移送金額0.6倍，或C.移送金額在100萬元以上，且清償大於移送金額0.75倍之案件。簡言之，如果執行人員以核發執行憑證結案，該案件原則上就不屬於「有效結案」。

行政執行署以2017年4月19日行執法字第10631000900號檢送修正之「法務部行政執行署各分署辦理執行工作獎勵計畫」第4點規

³¹ 增分項目係指拘提、管收、拍賣，及其他各分署認為有必要加分之執行業務項目，總計最多增10分，增分項目及其分數由各分署訂定後報署核定。

定，並溯自 2017 年 1 月 1 日生效，有關將「結案率」修正為「有效結案率」之部分，其修正總說明略以：

按近年來各分署受理之財稅特專案件之件數及移送金額，呈現逐年減少現象，連帶使徵起金額受影響，僅部分類型之小額案件，因主管機關積極清理，數量急遽增加。各分署為提升執行績效，對於有執行實益之案件，不論金額多寡，均致力於提升執行之品質，加強其廣度及深度，以提高案件之徵起率，進而提升整體執行績效。惟案件执行程序精緻化之結果，結案速度勢必減緩，結案之件數亦當然下滑，是以為避免執行案件因罹於執行期間而不得再執行，或案件久懸不結，及確保國家債權，提升執行績效、品質雙重目標之考量下，鼓勵執行人員兼顧執行績效之提升及案件之終結，不能僅以結案件數率高低，作為評比之標準，應改以提升有效結案率，始能克竟其功。復以，本署業將一百零六年度至一百零九年度施政計畫目標之關鍵績效指標修正為「提升執行案件有效結案率」，並訂定執行案件有效結案率之年度績效目標值，爰修正法務部行政執行署各分署辦理執行工作獎勵計畫第四點規定，以資配合。

可知其修正理由有二：一、執行人員如果致力於提升執行之品質，加強案件執行之廣度及深度，固然可以提高「徵起率」，但在工作時間及人力不變的限制下，必然產生排擠效果，導致「結案率」的降低，而原本「結案率」之計算方式，係以「結案總件數」除以「終結件數+未結件數」，即「結案」不分有效或無效結案，執行人員如果努力核發執行憑證結案，也會達到提高「結案率」的目地，但如此一來，行政執行署「提升執行績效及執行品質」之組織目標即難以達成，故將「結案率」修正為「有效結案率」。

此修正理論上足以引導執行人員調整資源配置方式，將重心放在提高徵起金額上，但對於像新北分署這樣，全年受理件數（新收加舊受）逾 275 萬件³²的分署，平均一股未結約 5 萬件³³，執行人員即使

³² 2018 年 1 至 10 月，新北分署新收 1,419,684 件，舊受 1,337,552 件，總受理件數 2,757,236 件。

³³ 計至 2018 年 10 月底止，新北分署共 24 股，未結 1,206,829 件，平均一股未結 50,285

核發執行憑證結案（即「無效結案」），雖然提升「有效結案率」的效果沒有「有效結案」好（表 4-3），但多少還是有幫助；另一方面也為了達到結案管考基準（詳後論述），故執行人員仍然會努力核發執行憑證結案。試算如表 4-3。

表 4-3 第 1 列（綠色）資料為新北分署 2018 年 10 月實際上平均一股新收、終結及有效結案之件數。從該表可知，假設當月有效結案件數維持 1,635 件不變，只增加無效結案件數（即核發執行憑證結案），在當月個股無效結案件數一直增加到 29,363 件以前，「有效結案率」都會隨著核發執行憑證結案件數之增加而增加，原因在於未結件數仍然太多；直到核發執行憑證結案件數來到 29,364 件，未結件數降到 26,591 件時，核發執行憑證結案件數的增加才會造成「有效結案率」降低的結果。

總受理 件數 T	舊收件數	新收件數	終結件數 C =A+B	未結件數 D =T-A-B	有效結案 件數 A	無效結案 件數 B	I ₁ =A/C	I ₂ =A/D	有效結案率 $I = \left(\frac{\frac{A_1}{C_1} \times I_1 + \frac{A_2}{C_2} \times I_2}{\frac{A_1}{C_1} + \frac{A_2}{C_2}} \right) \times 100\%$
57,590	53,089	4,501	7,306	50,284	1,635	5,671	22.38%	3.25%	3.65%
57,590	53,089	4,501	11,635	45,955	1,635	10,000	14.05%	3.56%	4.19%
57,590	53,089	4,501	16,635	40,955	1,635	15,000	9.83%	3.99%	4.82%
57,590	53,089	4,501	21,635	35,955	1,635	20,000	7.56%	4.55%	5.35%
57,590	53,089	4,501	30,998	26,592	1,635	29,363	5.27%	6.15%	5.65%
57,590	53,089	4,501	30,999	26,591	1,635	29,364	5.27%	6.15%	5.64%
57,590	53,089	4,501	7,536	50,054	1,865	5,671	24.75%	3.73%	4.19%
57,590	53,089	4,501	7,796	49,794	2,125	5,671	27.26%	4.27%	4.82%
57,590	53,089	4,501	8,013	49,577	2,342	5,671	29.23%	4.72%	5.35%
57,590	53,089	4,501	8,136	49,454	2,465	5,671	30.30%	4.98%	5.65%

資料來源：法務部行政執行署新北分署統計室

實際比較 13 個分署 106 年 1 至 10 月及 107 年 1 至 10 月各分署有效結案報表（表 4-4），亦可得到相同結論。106 年 1 至 10 月 13 個分署全部有效結案件數為 2,176,272 件，無效結案 3,060,879 件，有效結案率為 28.36%，期末未結件數 9,078,262 件。107 年 1 至 10 月 13 個分署全部有效結案件數為 2,624,119 件，無效結案 5,726,085 件，有效結案率為 30.84%，期末未結件數 8,662,326 件。換言之，

件。

107 年 1 至 10 月比前一年度同期多結案了 3,113,053 件，其中有效結案增加 447,847 件，占 14.39%，無效結案增加 2,665,206 件，占 85.61%；即使無效結案增加件數幾乎是有效結案增加件數的 6 倍，有效結案率仍然提高了 2.48%，益可得證核發執行憑證結案件數的增加，並不會造成「有效結案率」降低的結果，反而是只要未結案件數減少的分署（臺北、新北、桃園、高雄及宜蘭），無一例外，其有效結案率都比前一年度同期高。再以整體來看，13 個分署加總的未結案件數比前一年度減少，有效結案率也提高了！

表 4-4 各分署收結件數暨有效結案分析比較表

單位：件數、%

機關別	年度	新收	終結	未結	有效結案	無效結案	有效結案率
臺北	106	704,989	481,300	694,160	203,116	278,184	33.46
	107	779,163	706,286	658,904	240,366	465,920	35.17
士林	106	459,571	290,595	581,607	137,207	153,388	28.31
	107	651,317	488,057	646,581	170,542	317,515	29.49
新北	106	1,385,872	619,261	1,779,905	274,841	344,420	18.57
	107	1,419,684	1,550,438	1,206,829	338,465	1,211,973	24.18
桃園	106	890,537	562,179	644,405	169,380	392,799	27.95
	107	870,189	751,039	621,683	227,786	523,253	32.90
新竹	106	611,050	211,109	748,617	112,716	98,393	17.88
	107	613,428	486,626	751,932	181,480	305,146	28.02

臺中	106	719,253	456,813	849,439	198,959	257,854	27.94
	107	813,812	545,860	941,064	191,403	354,457	24.05
彰化	106	585,586	415,172	537,780	188,176	226,996	38.85
	107	653,213	569,194	573,186	199,122	370,072	34.86
嘉義	106	607,580	343,736	610,379	147,218	196,518	28.62
	107	562,392	502,081	648,615	174,913	327,168	29.92
臺南	106	490,227	339,795	444,342	141,080	198,715	35.36
	107	575,691	444,038	509,373	133,808	310,230	27.94
高雄	106	1,060,690	750,935	1,033,292	271,289	479,646	29.67
	107	1,305,645	1,227,871	937,591	369,466	858,405	33.52
屏東	106	388,649	266,488	345,874	113,054	153,434	36.31
	107	439,427	335,142	390,588	129,152	205,990	35.39
花蓮	106	333,814	211,362	325,693	109,362	102,000	38.96
	107	366,256	297,576	354,093	124,093	173,483	37.80
宜蘭	106	465,168	288,406	482,769	109,874	178,532	26.79
	107	482,790	445,996	421,887	143,523	302,473	33.05
合計	106	8,702,986	5,237,151	9,078,262	2,176,272	3,060,879	28.36
	107	9,533,007	8,350,204	8,662,326	2,624,119	5,726,085	30.84

說明：1. 資料來源：法務部行政執行署。

2.106 及 107 年度皆只採計 1-10 月資料。

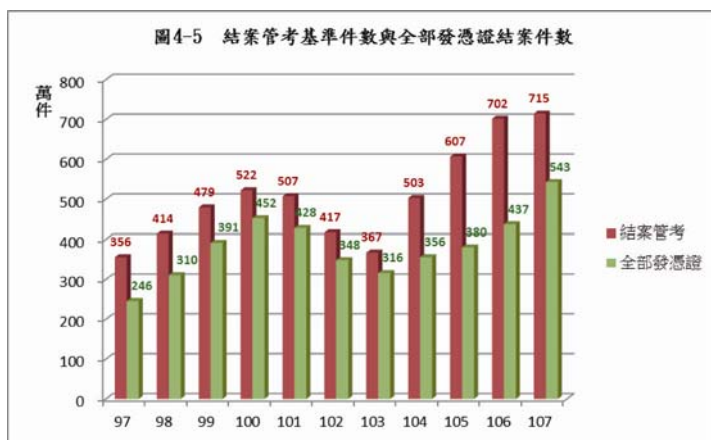
況且，行政執行署除上開績效評比項目外，尚定有「法務部行政執行署各分署每股全年度終結案件數及逾期未結案件數管考基準」，依該基準第 3 點之規定，每股終結案件數應逾當年度新收案件數之百分之 75。如未達到此結案基準，依「法務部行政執行署及各分署執行績效獎勵金發給要點」第 5 點之規定，即不得發給該年度之個人績效獎勵金，已發給者，應予追繳。故執行人員如果不努力核發執行憑證結案，恐怕無法達到結案管考基準³⁴，如果達不到管考基準，就無法領取執行績效獎勵金，執行人員為了避免領不到執行績效獎勵金（資源汲取），必然會兼顧結案件數（資源分配行為），而不會只顧著提高「徵起率」。故雖然行政執行署將「結案率」修正為「有效結案率」，仍無法改變執行人員將大部分案件以核發執行憑證結案之結果。

以 2004 年為例，當年度年底未結案件為 8,346,796 件，為史上最高紀錄，行政執行署立刻將 2005 年每股全年度終結案件數，從 2004 年每股每月至少結案 400 件，提高一倍為每股每月至少結案 800 件，而且新增當年度「終結件數」應逾「新收件數」之基準。並以 2005 年 5 月 6 日行執三字第 0946200462 號函，通令各行政執行處（分署）應於文到 10 日內訂定「移送金額為 1 萬元以下之小額案件加強清理計畫」報署，以有效控管未結案件，俾達成全國 12 個行政執行處 2005 年底總未結案件量低於 800 萬件，甚至 750 萬件的目標。此舉固然使總未結案件量從 2004 年底的 8,346,796 件，驟降到 2005 年底的 7,001,921 件，達到行政執行署的政策目標，但也造成以「全部核發執行憑證」結案的件數，從 2004 年的 177 萬件，暴增到 2005 年的 419 萬件（葉麗萍，2011），占全部終結案件的比率也從 39.30%，提高到 57.14%。

近 10 年「結案管考基準件數」與「全部核發憑證結案件數」之關係，可從圖 4-5 看出其密切關連性，即只要結案管考基準件數提高

³⁴ 因執行人員無法預知當月或當年有多少案件可以「有效結案」，故為了達到管考基準，執行人員最後只能以增加「全部核發執行憑證結案」件數，做為達到結案管考基準的方法。請參第一章表 1-3。

，全部核發執行憑證結案的件數也會跟著提高。



資料來源：法務部行政執行署

(二) 外部監督

就行政執行署而言，來自外部的監督機關，主要為監察院、審計部及立法院。以立法院來說，基於民意機關監督行政機關之職責，立法院一向對於行政執行署及所屬分署有不少質詢及監督，例如質疑執行人員侵害人權（立法院，2009），或是批評基本徵起責任金額訂得太低、太容易達到、人人有獎（立法院，2012）；或是指責滯欠大戶案件執行不力、績效欠佳（立法院，2012：328、520）等等。但與本文主題比較直接相關者，應該是監察院及審計部，故以下僅舉監察院及審計部將行政執行署列為受調查機關之調查報告之二案例加以析述如下：

1. 098 司調 22

本件調查報告案由為余騰芳委員調查「審計部最近 5 年函請法務部就『行政執行未結案件連年累增』部分檢討改進缺失，該部遲未改進，涉有違失等情」，於 2009 年 6 月 12 日公告，調查意見略為：

據審計部函報本院，「法務部行政執行署（下稱行政執行署）之行政執行未結案連年累增」，未能有效改善，自 90 至 97 年度止，以健保案件未結案占總件數比率約為 46.05%，財稅案件未結案占總件數比率約為 30.17%。

依該調查報告之記載，健保案件未結案之總件數居高難下之主因為：

依全民健康保險法第 29 條第 1 項、同法施行細則第 45 條第 1 項規定，全民健康保險保險費係按月繳納，健保局按月繕具保險費計算表及繳款單寄發投保單位或被保險人繳納，如逾同法第 30 條第 2 項規定期間未繳納，則得移送執行。再者「公法上金錢給付義務執行事件移送該管行政執行處時，應以 1 執行名義為 1 案，並以 1 案為 1 號。」行政執行法施行細則第 22 條定有明文。是同一義務人如滯欠數月之健保費經移送執行者，即為數案件，以致健保案件件數占各執行處受理案件中極高之比例。

多數健保案件之應納金額僅為數千元至數萬元，屬於小額案件，如義務人尚有繳納能力者，各行政執行處均會從寬准予較長期數之分期繳納，故有部分健保案件在分期繳納完畢前均屬未結案件。

就健保案件，行政執行署陳述之因應改善措施為：

由於欠繳健保費用之義務人大部分係因失業、或為低收入戶等經濟狀況欠佳之經濟弱勢民眾，原則上，該署所屬各行政執行處基於比例原則及符合成本效益考量，如經調查結果，義務人尚有繳納能力，各行政執行處均會從寬准予分期繳納；如義務人確無職業，且無薪資、存款可供執行者，即會依法核發債權憑證結案。

同一義務人如滯欠數月之健保費經移送執行者，即為數執行名義，為數案件，致健保案件量高漲。為同一義務人積欠各月健保費，應研議就同一義務人併案執行的可行性，宜化繁為

簡。³⁵

財稅案件待徵起金額居高難結的主因、因應改善措施及尚有待改善事項，與本文有關者為：

陳年老案因年代久遠，調查財產不易，追查義務人代表人或負責人之行蹤更屬困難。又如係債權憑證經移送機關再移送執行時，復未指明具體可供執行之財產或提供舊資產資料，使得徵起更加困難。

部分移送機關以執行債權憑證再移送執行時，未確實檢附義務人有可供執行之財產，或檢附舊財產資料，導致執行無效果，浪費執行成本，而案件一再重複的移送執行，亦造成案累。

行政執行署因應此次調查，採取了如下政策：

- (1)修正行政執行處（分署）年度「執行業務績效評比表」，將「結案率」的占總成績的比重，從 2007 年的 15%，調高到 2008 年的 20%。
- (2)修正每股全年度終結案件數管考標準，從 2007 年每股終結案件數應逾當年度新收案件數之 75%，調高到 2008 年的每股終結案件數應逾當年度新收案件數。

此後行政執行署仍持續藉著上開政策工具引導執行人員配合該署之結案目標，使年底未結件數從 2007 年底的 4,465,634 件，一路降到 2014 年底的 3,183,574 件³⁶，惟以「全部核發執行憑證」結案的件數及比率，也從此居高不下，2011 年時竟高達 452 萬件，占全部結案件數的 72%！（余育儒，2015）雙雙創下史上最高紀錄！2014 年以「全部核發執行憑證」結案的比率也高達 65%。

2.104 交調 24

³⁵ 行政執行署依 2006 年 8 月 18 日行政院林政務委員萬億主持之「勞、健保滯納案件移送行政執行爭議協調事宜」會議結論，自 2007 年 1 月 1 日起，勞、健保案件之計數方式由原先以 1 執行名義為 1 件，修正為以移送機關同批移送執行案件中同一投保單位累積欠費達 5,000 元，或同一被保險人累積欠費達 7,500 元以上為一件。

³⁶ 2015 年後又開始暴增，到 2018 年 10 月底未結總件數為 8,662,326 件，原因詳後論述。

本件調查報告案由為：林委員雅鋒、章委員仁香、孫副院長大川調查「為追蹤瞭解截至 103 年底止，各市縣政府辦理交通違規罰鍰收繳情形及具體改進措施等情乙案」之調查報告，與本文主題有關者，有如下數端：

- (1) 我國國道電子計程收費方式實施已逾 4 年，惟通行費欠費件數及金額逐年攀升，清理成效尚未見具體改善，高公局允宜再檢討精進欠費清理作業流程及妥謀善策，以遏止用路人欠費行為之持續發生，落實使用者付費精神，並確保國家債權。
- (2) 我國高速公路自 95 年起試行電子計次收費，因用路人使用國道電子收費設備時，預先儲值不足，已出現通行費欠費案件，惟高公局遲至 99 年始辦理計次收費欠費案件之送請強制執行作業，迄 105 年方完成全部計次收費階段應送強制執行案件之移送作業。另於 106 年始辦理移送執行 103 年及 104 年計程收費欠費金額 5,000 元以上案件，該局辦理移送執行作業確有延宕。又，高公局移送作法，係以年度別歸戶欠費人後再分次移送，並未將高額欠費人列為重點管制對象，造成渠等欠費餘額持續累積，恐不利通行費欠費債權之追繳。高公局允宜建立機制，儘速移送慣性欠費人之案件，以遏止渠等不良行為，避免日後追討無著，造成國庫損失。
- (3) 對於已取得債權憑證或執行憑證之案件，未定期再清查義務人之財產及所得資料，或經清查結果雖有財產所得，未適時再次移送行政執行署強制執行。
- (4) 第三代公路監理資訊系統功能目前已具有憑證電子化之初步功能，而交通違規罰鍰案件先前已有部分處罰機關配合法務部行政執行署實施或試辦憑證電子交換作業，交通部公路總局允宜參酌上開單位之施行經驗及試辦情形，持續精進第三代公路監理資訊系統之憑證電子化功能，並研商逐步全面推

行之可能。

對此調查，行政執行署函復監察院之意見為：「有關公法上金錢給付義務案件，經分署執行後，認義務人無財產可供執行，或雖有財產經執行後所得之數額仍不足清償義務人之金錢債務時，經分署請移送機關於1個月內查報義務人財產，移送機關逾期未查報或查報無財產者，分署應核發執行憑證，交移送機關收執，載明俟發現有財產時，再予移送執行。移送機關之系統如具備接收憑證電子交換作業功能者，即由分署核發電子憑證，即分署將憑證經由電子交換系統發送移送機關，取代傳統以紙本核發憑證之作業方式。另有關憑證電子交換作業優點，因交通違規罰鍰案件係以1張罰單為1執行名義，並由分署分1個執行案號執行，故案件量相當龐大，如以紙本核發憑證須使用大量紙張列印，如透過電子交換作業，可大幅節省列印成本與紙張耗費，亦可省卻相關人力與郵寄等傳送憑證之成本，符合環保之理念與趨勢；且分署核發之電子憑證可輸入移送機關之辦案系統資料庫，有助於移送機關對於案件之管理、分析及相關資訊之再利用。」³⁷「目前實施憑證電子交換作業之案件計有財稅案件、健保案件及勞保案件，至於交通違規罰鍰案件，計有高雄市政府交通局交通事件裁決中心及臺北市交通事件裁決所，已正式實施憑證電子交換作業；另交通部公路總局臺北市區監理所就其移送之監理案件自102年1月1日起，分別與臺北分署與士林分署試辦憑證電子交換作業；未來其他交通裁決機關或警察機關就交通違規罰鍰案件，如欲實施憑證電子交換作業，得提出相關實施計畫，本署將盡力配合推動。」

嗣後行政執行署於2016年11月1日就交通部公路總局所屬公路監理機關移送行政執行之案件，全面進行執行憑證電子化交換作業。六都交裁處(中心)使用系統則自2017年5月1日起13分署全面上線。³⁷

³⁷ 另交通部臺灣區國道高速公路局(含各區工程處)移送執行之案件，「執行憑證電子化」也自2017年5月1日起全面上線。

二、移送機關

(一) 內部評比

1. 稅捐機關

爲了清理欠稅，稅捐機關定有若干內部行政規則，此等規則用以規範稅捐機關有關移送執行及管控執行憑證之作業程序，並訂出績效評比要點，以激勵同仁達到政策目標。茲說明如下：

(1) 財政部核發稅務獎勵金作業要點

依該要點第 7 點之規定，「規劃、督導或執行欠稅清理工作，績效優異」者，得核發團體獎勵金；「清理債權憑證，徵起鉅額欠稅」者，得核發個人獎勵金。依該要點第 8 點之規定，獎勵金分爲一等獎、二等獎及三等獎三種；其獎別之認定標準，由財政部審查小組定之。

(2) 稅捐稽徵機關清理欠稅作業要點

該要點第三點積極有效清理欠稅（五）加強執行（債權）憑證之清理規定如下：

- A、稽徵機關收到行政執行處掣發執行（債權）憑證後，應按收到日期先後依序編流水號，且登錄相關電腦檔，裝訂成冊，妥爲保管；並列印執行（債權）憑證清冊，每年定期清理，一般案件一年清理一次，巨額案件一年清理兩次，小額案件由各稽徵機關評估成本與效益自行決定清理方式。
- B、清理時由電腦就執行（債權）憑證與財產檔及所得資料檔交查，如發現有財產資料或所得資料即列印清理清單，同時列印財產或所得資料，逐案審查是否符合再移送執行要件，符合時應調出執行（債權）憑證，迅即移送行政執行處強制執行。
- C、對於巨額欠稅之執行（債權）憑證，必要時由追欠小組選案追查行蹤以利執行。

D、訂定執行（債權）憑證清理獎勵規定，以激勵工作士氣。

該要點第 4 點（5）並規定，各稽徵機關對於欠稅清理及憑證之清查，應訂定年度計畫執行列管。

2. 健保署

衛生福利部中央健康保險署為辦理全民健康保險「保險費及滯納金」欠費之催繳、移送行政執行與轉銷呆帳作業，特訂定「全民健康保險保險費及滯納金欠費催收暨轉銷呆帳作業要點」，依該要點第 8 點之規定，欠費者符合下列情形之一者，應將該欠費報請全民健康保險監理委員會審議，經其同意後轉銷為呆帳：（一）無財產可供執行，或有財產但無法受償，或執行無實益已取得債權憑證。但尚在營業之投保單位，非經超過繳納期限一年以上，不得報請轉銷為呆帳。…（六）對於同一欠費者，前已取得債權憑證，嗣又就其欠費部分取得執行名義，但執行已顯無實益。

另依該要點第 13 點規定，經核准轉銷之呆帳，應列冊併同相關憑證保管備查，日後發現債務人有可供執行之財產時，再積極執行。

同樣的，衛生福利部中央健康保險署為辦理全民健康保險「醫療費用」欠費之催收、清理及呆帳之轉銷，特訂定「全民健康保險醫療費用欠費催收及轉銷呆帳作業要點」，依該要點第 8 點之規定，醫療費用欠費有下列情形之一，應依行政作業程序經其首長核准後轉銷為呆帳：（一）欠費者無財產可供執行，或有財產但無法受償，或執行無實益已取得債權憑證者。但欠費者為尚在經營之保險醫事服務機構時，非經超過繳納期限一年以上，不得報請轉銷為呆帳者。…（七）對於同一欠費者，前已取得債權憑證，嗣又就其欠費部分取得執行名義，但執行已顯無實益者。

另依該要點第 13 點規定，經核准轉銷之呆帳，保險人應

列冊併同相關憑證保管備查及註明追償情形，不得遺漏。債權憑證並應妥慎保管，除注意債權憑證求償時效外，並應隨時注意主、從債務人動向，如發現有可供執行之財產，應即依法執行。

3. 勞保局

勞動部勞工保險局為統一處理各種欠費之催收、清理及呆帳之轉銷，特訂定「勞動部勞工保險局欠費催收及轉銷呆帳處理要點」。依該要點第 10 點之規定，欠費經催繳或行政執行後，有下列情事之一者，應依行政作業程序經該局局長核准後轉銷為呆帳：（二）欠費者無財產可供執行，已取得執行（債權）憑證。

該要點第 12 點則規定，轉銷呆帳之各項欠費，應由該局各組逐案詳列登記簿備查及註明追償情形；取得之執行（債權）憑證應列冊妥善保管及隨時注意債務人動向，如發現有可供執行之財產，應即移送法務部行政執行署所屬各地分署執行之。轉銷呆帳經積極追償者，其收回數額應登記於追索債權登記簿。轉銷呆帳之債務人為被保險人或受益人者，本局應於電腦資料中作註記列管。

4. 監理機關

交通部公路總局為加強汽車燃料使用費課徵管制，建立各公路監理機關內部責任中心制度，定期衡量其徵收績效，以減少欠費，特訂定「公路監理機關清理汽車燃料使用費欠費作業要點」。該要點第六點及第七點規定與本文主題有直接相關者摘錄如下：

六、取得執行憑證管理作業

有關汽車燃料使用費及違反公路法第七十五條罰鍰移送行政執行取得之執行憑證，其管理措施如下：

（二）取得執行憑證後，由業務單位將執行憑證（掃描）存檔並匯入公路監理資訊系統管理；若為紙本執行憑證，憑證正本送出納單位管理，以備後續隨

時調閱查詢。業務單位取得執行憑證、執行憑證獲清償（刪除、免罰）或註銷等，應將每月資料之增減情形，製作總表（註明上期餘額及本月增減情形）及明細表簽准後送主計單位依據「中央政府各機關註銷經費賸餘—待納庫（押金、材料）」及應收歲入（保留）款會計事務處理作業規定」據以登帳。

（三）執行憑證每年至少清查一次，依欠費義務人之國民身分證統一編號或營利事業統一編號分別函請財政部財稅資料中心查明財產及所得資料；經查有具執行實益之財產及所得，且未逾依行政執行法第七條得執行之期間者，應再移送管轄法務部行政執行署各分署執行。

（四）已逾行政執行法第七條可執行期間之執行憑證，每年由業務單位查明逾時效憑證是否已善盡管理人應有之注意，若已善盡管理人應有之注意者，再編製「○○年度○○監理所暨轄站汽車燃料使用費本費暨罰鍰已逾執行時效執行憑證」註銷清冊，經各該機關首長核准後，備文轉陳公路主管機關轉審計部審核。經審計部核准後，各機關於公路監理資訊系統將執行憑證登錄註銷，並會主計單位減列該列管案件件數。

七、考核方法與標準：

（一）考核對象包括臺北市區監理所、高雄市區監理所、臺北區監理所、新竹區監理所、臺中區監理所、嘉義區監理所、高雄區監理所等七個單位，各所徵收、催繳績效均含轄站執行績效。

（二）考核期間以配合會計年度每年舉辦一次，以會計年度為計算競賽考核基礎，並由中華電信股份有限公司數據通信分公司將績效報告表填送交通部公路總局彙總陳報交通部。

（三）成績計算：

2. 清理欠費績效：

(5) 移送執行率： $(\text{移送本費車輛次} + \text{移送處分書車輛次}) / [\text{應移送本費車輛次} (\text{不含八十九年以前累欠車輛次}) + \text{應移送處分書車輛次}]$

換言之，案件移送愈多，分數就愈高，各監理機關爲了爭取好的成績，難免盡全力辦理移送執行作業，故此規定無疑也是造成執行機關所受理之以執行憑證再移送執行案件量居高不下的原因之一。

5. 交通裁決機關

依道路交通管理處罰條例第 8 條之規定，違反該條例第 12 條至第 68 條及第 92 條第 7 項、第 8 項之行爲，由「公路主管機關」設置交通裁決單位辦理；其組織規程由交通部、直轄市政府定之。故目前在直轄市，都設有交通事件裁決所（處）負責處理此項作業，其他縣市則由公路監理機關負責，故以下係就直轄市設置之交通事件裁決所（處）評比規定加以說明。

以新北市政府交通事件裁決處爲例，新北市政府爲加強管理所屬各機關學校取得之執行（債權）憑證，確保該府權益，特訂定「新北市政府所屬各機關學校債權憑證管理要點」，該要點第三點至第五點規定，摘錄如下：

二、本要點所稱債權憑證，指民事執行事件及行政執行事件，經強制執行無效果，由執行法院或行政執行處發給之債權憑證。

三、各機關取得執行法院或行政執行處發給之債權憑證，其處理程序如下：（三）各機關至少應每年查調債務人財產及所得基本資料，但法定收繳期限或換發債權憑證期限將屆滿之案件，應視實際需要辦理查詢。（四）各機關經查明債務人有新增可供執行且具執行實益之財產，則附具債權憑證影本，應於三個

月內簽報聲請強制執行，其強制執行之所得，收繳存入市庫。

- 四、民事執行事件取得之債權憑證，各機關應於請求權消滅時效屆滿前三個月依規定領出，向執行法院聲請換發債權憑證。行政執行事件取得之債權憑證，其執行時效悉依行政執行法相關規定辦理，無需辦理換發債權憑證。
- 五、各機關依法取得之債權憑證，如債權屆滿法定收繳期限、逾行政執行期限或其他特殊原因而有辦理註銷之必要時，應查明管理、催繳程序及已盡善良管理人應有之注意，除因債權清償、獲核發新債權憑證或原處分撤銷得自行註銷外，應詳填「申請解除債權憑證財務責任簡明表」如附件，檢同有關證件報經主管機關擬具查核意見，函轉審計部新北市審計處（以下簡稱審計處）核定後，並副知本府主計處及財政局，據以辦理註銷。（第 1 項）

此外，新北市政府制定之「新北市政府及所屬各機關歲入預算執行考核獎懲作業要點」第 1 點規定：「新北市政府為考核本府及所屬各機關歲入預算執行績效及管理行政罰鍰案件，特訂定本要點。」第 3 點規定「歲入預算執行之行政罰鍰部分，採分組考核」，考核項目依附表 4「新北市政府各機關行政罰鍰執行績效考核評分標準表」之規定，包括「債權憑證管理」，考核內容為：「取得債權憑證案件，依規定每年查調所得，給基本分 40 分，未依規定查調所得，查調所得件數占應查調總件數比例計算分數，查得具執行實益之財產未於 3 個月內移送，每一案件扣 10 分。（按附表 3 計算）」附表 3 為「當年度處理以前年度取得債權憑證情形統計表」，評比項目則包括「查得具執行實益件數」、「於 3 個月內再移送執行件數」、「再移送執行金額」及「獲清償金額（不限當年度

再移送)」。而且「倘查調所得情形與前期財產相同或有無執行實益，由各機關判斷。」，「再移送強制執行獲清償金額占再移送金額比例，每增加 1%得 1 分」，面對此等評比規定，也難怪移送機關會用力將已取得執行憑證之案件再移送執行了！

再以臺北市政府為例，「臺北市政府各機關學校債權憑證管理作業要點」之規定，與上開「新北市政府所屬各機關學校債權憑證管理要點」之規定類似，該要點第 4 點、第 5 點及第 7 點規定摘錄如下：

四、各機關取得債權憑證，其清理作業如下：

(一)各機關債權憑證清理人員應每年至少全面清理債權憑證一次，其清理方式如下：

1. 依據債務人或其繼承人之國民身分證統一編號或營利事業統一編號，列冊洽請稅捐稽徵機關或財政資訊中心提供債務人或其繼承人財產、所得及納稅資料。
2. 凡查有可供執行之財產者，應即向執行法院聲請再予強制執行。
3. 單一債權憑證之未清償債權金額在新台幣三百元以下，且查無財產及所得者，各機關學校得依權責循程序辦理註銷。

(二)各機關債權憑證清理人員應於稅捐稽徵機關或財政資訊中心函復後，至遲於三個月內將前款清理結果簽陳機關首長核閱，並加會會計室或相關會計人員。

(三)各機關債權憑證清理人員應將每次清理結果連同清理有關資料裝訂成冊，備供查核及列入交代。

五、債權憑證於時效屆滿前二個月，各機關債權憑證保管人員應將該債權憑證移請各承辦人員儘速依法向執行法院聲請換發債權憑證。

七、行政執行事件，經行政執行分署發給之執行憑證，準用本要點之規定。(第1項)

前項執行憑證，其執行時效悉依行政執行法相關規定辦理，不適用第五點換發規定。(第2項)

另臺北市政府為提高各機關行政罰鍰執行績效，以伸張公權力，維護法治，特訂定「臺北市政府各機關行政罰鍰執行績效考核要點」，其第2點至第4點規定，摘錄如下：

二、各機關除其他法令已另有考核規定外，應於年度結束後三個月內，依本要點對執行催繳人員上年度行政罰鍰執行成果進行績效考核。但因法令規定，作業程序具牽制作用，無須經辦人員催繳，執行率即可達百分之百之機關或罰鍰項目，不列入考核。

三、各機關應依「臺北市政府所屬各機關行政罰鍰執行績效考核統計表」(如附表)辦理考核；其考核項目如下：

(三) 強制執行件數移送率： $(\text{當年度罰鍰移送強制執行件數} + \text{以前年度罰鍰移送強制執行件數}) \div (\text{當年度罰鍰應收未收件數} + \text{以前年度罰鍰待處理總件數})$ 。

(四) 強制執行金額移送率： $(\text{當年度罰鍰移送強制執行金額} + \text{以前年度罰鍰移送強制執行金額}) \div (\text{當年度罰鍰應收未收金額} + \text{以前年度罰鍰待處理總金額})$ 。

四、各機關依本要點考核結果，除法令另有規定外，得依下列基準獎勵：

(一) 有下列情形之一者，得予嘉獎：

3. 強制執行件數移送率提高達三%以上，未達五%者，嘉獎一次；達五%以上，未達六%者，嘉獎二次。

4. 強制執行金額移送率提高達三%以上，未達五%

者，嘉獎一次；達五%以上，未達六%者，嘉獎二次。

(二) 有下列情形之一者，得予記功：

3. 強制執行件數移送率提高達六%以上，未達八%者，記功一次；達八%以上者，記功二次。
4. 強制執行金額移送率提高達六%以上，未達八%者，記功一次；達八%以上者，記功二次。

此規定與上述「公路監理機關清理汽車燃料使用費欠費作業要點」規定一樣，案件移送愈多，分數就愈高，故各機關爲了爭取好的成績，難免盡全力辦理移送執行作業，也會造成執行機關每年新收之以執行憑證再移送執行案件量居高不下。

6. 交通部高速公路局

交通部高速公路局爲辦理電子收費申請及欠費追繳作業，依據「公路通行費徵收管理辦法」相關規定訂定「交通部高速公路局電子收費申請及欠費追繳作業注意事項」。依該注意事項第 16 項之規定，用路人欠繳通行費，自交易發生日起經雙掛號通知補繳期限後 6 個月仍未補繳者，即轉列催收款項，並進行帳務管理。欠繳通行費累計金額逾 300 元者，應併其追繳作業費用，依「規費法」相關規定移送強制執行。經通知補繳期限屆滿逾 5 年仍未繳納且未移送強制執行者，該局依「規費法」相關規定得檢具有關憑證影本註銷之，並送審計單位備查及爲會計帳務處理。

(二) 外部監督

就移送機關而言，與本文有關之外部監督也多來自監察院及審計部，惟立法院預算中心今年有一篇報告(立法院預算中心, 2018:32-33) 與本文有關，引述如下：

近年取得執行憑證後之再徵起數額不高，允宜加強辦理，以切實收取租稅 104 及 105 年度財政部所屬 5 區國稅局因無法順利徵起稅收而依稅捐稽徵法移送法務部行政執行署執行之案件金額龐鉅，該 2

年度期初數額分別為 428 億 9,930 萬 9 千元及 400 億 7,358 萬 4 千元，復查法務部行政執行署倘無法查獲可予執行之財產，則掣發債權憑證予原移送機關(5 區國稅局)，5 區國稅局對相關案件倘未再移送行政執行署執行，將逾徵收或執行期間而註銷，難以保障政府債權。經查：(一)目前再徵起數額不高，占比偏低，相關績效尚待加強。查 104 及 105 年度 5 區國稅局之再移送案件徵起數不高，總數分別為 3 億 4,701 萬 8 千元及 3 億 7,301 萬 4 千元，占各年度期初取得執行憑證欠稅數 428 億 9,930 萬 9 千元及 400 億 7,358 萬 4 千元之 0.81%及 0.93% (詳附表 1)，占比偏低，顯示相關 5 區國稅局再移送徵起之績效不足，難以保障政府相關債權，允宜檢討加強。

附表 1：104 及 105 年度再移送案件徵起數明細表

單位：件、新台幣千元

地區別	年度	期初取得執行憑證欠稅數(含憑證再移)(1)		再移送徵起數(2)		占比(2)/(1)	
		件數	金額	件數	金額	件數	金額
合計	104	309,562	42,899,309	17,852	347,018	5.77%	0.81%
	105	274,621	40,073,584	13,024	373,014	4.74%	0.93%
臺北	104	45,955	14,575,302	2,761	83,191	6.01%	0.57%
	105	40,215	14,715,044	1,597	80,638	3.97%	0.55%
北區	104	127,191	12,906,288	6,977	90,656	5.49%	0.70%
	105	115,533	12,367,838	5,513	76,602	4.77%	0.62%
中區	104	56,137	8,793,320	3,039	71,964	5.41%	0.82%
	105	49,030	7,048,695	2,401	153,724	4.90%	2.18%
南區	104	41,493	2,874,691	2,457	36,544	5.92%	1.27%
	105	35,668	2,045,350	2,006	31,589	5.62%	1.54%
高雄	104	38,786	3,749,708	2,618	64,663	6.75%	1.72%
	105	34,175	3,896,657	1,507	30,462	4.41%	0.78%

資料來源：立法院預算中心 (2018：32-33)

事實上，統計 2008 至 2018 年間之憑證再移案件之徵起金額，財稅案件總徵起金額為 89.6 億元，已經是各類案件中最多的了！（表 4-2）

至於監察院及審計部，該二機關就各移送機關辦公法上金錢給

付義務案件之情形，已提出多次調查報告，甚至提出糾正，而移送機關爲了改正被調查或糾正的事項，就會修正其內部行政規則（例如前述作業要點或管考要點），進而影響案件移送行政執行的件數及頻率。茲舉以下數例說明：

1.098 司調 0022

該案就涉及移送機關中央健康保險局（即今衛生福利部中央健康保險署）之調查報告指出：「積欠健保費，其待徵之金額不大，從人力成本的考量，應研議更簡化的流程，避免投入過多的人力。」「據行政執行署稱，同一義務人如滯欠數月之健保費經移送執行者，即爲數執行名義，爲數案件，致健保案件量高漲。爲同一義務人積欠各月健保費，應研議就同一義務人併案執行的可行性，宜化繁爲簡。」健保局隨即在調查過程中，於 2007 年 2 月 12 日訂定發布「全民健康保險保險費及滯納金欠費催收作業要點」³⁸，並自 2007 年 1 月 15 日生效。該要點第 3 點規定：「保險人應積極催繳欠費，但符合下列情形之一者，得免催繳：（一）單筆欠費金額在 100 元以下。（二）被保險人符合本法第 87 條之 5 所稱經濟困難資格。但具有清償能力者，不在此限。（三）被保險人死亡且查無財產。被保險人曾具有本法第 87 條之 5 所稱經濟困難資格者，如不具有清償能力，其有效資格截止日前之欠費，仍適用前項但書得免催繳之規定。」另第 5 點規定：「欠費經催繳仍未繳清者，應於請求權時效消滅前移送行政執行，但符合下列情形之一者，得不移送行政執行：（一）投保單位欠費金額累計在 5,000 元以下、被保險人欠費金額累計在 7,500 元以下。（二）被保險人死亡且查無財產。（三）被保險人符合社會救助法規定之低收入戶成員資格。（四）被保險人符合中低收入 70 歲以上老人資格。（五）被保險人未成年且未申報法定代理人。（六）被保險人符合本法第 87 條之 5 所稱經濟困難資格。但經保險人查得具有清償能力者，不在此限。（七）被保險人持有重大傷病卡，且不具有清償能力。（八）被保險人係未滿 20 歲、55 歲以上或設籍於台東縣蘭嶼鄉之原住民，且不具有清償能力。（九）被保險人持有身心障礙手冊，且不具

³⁸ 2009 年 12 月 14 名稱修正爲「全民健康保險保險費及滯納金欠費催收暨轉銷呆帳作業要點」。

有清償能力。被保險人曾具有本法第 87 條之 5 所稱經濟困難資格者，如不具有清償能力，其有效資格截止日前之欠費，仍適用前項但書得不移送行政執行之規定。」自此，行政執行署各分署所受理之健保案件數即大幅減少，從 2006 年的 3,016,459 件，驟降到 2007 年的 635,867 件³⁹，再降到 2008 年的 468,886 件，此後健保案件全年新收總件數多僅約 40-60 萬件左右。

該調查報告另外指出，依稅捐稽徵法第 34 條第 1 項規定：「財政部或經其指定之稅捐稽徵機關，對重大欠稅案件或重大逃漏稅捐案件經確定後，得公告其欠稅人或逃漏稅捐人姓名或名稱與內容，不受前條第 1 項限制。」僅依法公告，效能有限，賦稅署如能以新聞媒體傳銷為手段，將使此公示制度更有放大的效果，更能達到稽徵的目的。

財政部據此調查意見，以 2010 年 11 月 4 日台財稅字第 09904542230 號函，通令所屬稅捐稽徵機關，於公告符合稅捐稽徵法第 34 條第 1 項規定之欠稅人資料時，應於每年 7 月 1 日至 9 月 30 日將內容一併刊登於機關網站，並自 100 年起實施。各區國稅局於公告欠稅大戶前多會發布新聞稿（財政部，2018），此舉往往引來各大媒體爭相報導（自由時報，2018），達到監察院調查報告之「以新聞媒體傳銷」之要求。⁴⁰

2.104 交調 24

本調查報告意見包括以下 2 點：

- (1) 中央及各市縣政府截至 2014 年底，違反道路交通管理處罰條例之交通違規罰鍰，應收未收餘額總計尚有 70 億 1,972 萬餘元，金額龐鉅，各處罰機關應積極催繳，以貫徹公權力並強化政府執法威信。
- (2) 審計單位抽查各市縣政府辦理交通違規罰鍰之收繳、移送強制執行及清理情形，發現多有缺失，例如收繳情形欠佳、未積極辦理移送強制執行作業等。各市縣政府允應切實

³⁹ 此與行政執行署改變健保案件的計數方式也有關係，註 38。

⁴⁰ 現行每年 7 月 1 日欠稅大戶由各地稅捐機關分別公告，財政部長 2018 年 10 月 24 日上午在立法院財委會表示，財政部將建立平台，明年 7 月 1 日起會在財政部官網統一公告欠稅大戶名單。（經濟日報，2018）

檢討改進，並檢視交通違規罰鍰收繳之管理作為是否周妥，以提升收繳及清理績效。

各移送機關就交通違規罰鍰之收繳所研擬之具體改進措施，與本文有關者略有：

A、訂定交通違規積案催繳計畫，設定年度目標值，以落實控管催繳作業並加速移送強制執行。

B、建置「裁決業務資訊系統」，以程式處理大量違規資料進行總歸戶挑檔、裁決書轉檔及執行案件管理等作業，並能自動勾稽受處分人監理、戶籍、財產等相關電子資料，協助使用者產製相關移送文書及回饋電子檔。該系統並能記錄移送歷程以供後續辦理憑證之需。

C、結合資訊作業及流程控管，建立完善憑證管理制度，定期(每年2次)清查債務人之財務狀況，若發現有可執行之最新財產，皆依規定辦理再執行作業。

D、於2012年開發由資訊系統自動篩選出「有」最新所得財產可再執行之清單，並能配合匯出移送時所需之所得財產報表，能有效減少人為判斷空間及縮短作業時間，提升憑證再執行效能。

此舉造成行政執行署各分署自2016年起新收之罰鍰案件(主要為滯納道路交通處罰條例罰鍰案件)暴增，從2015年的2,589,496件，劇增到2016年的4,197,438件，2017年再增加到4,710,703件，2018年更高達5,339,761件。

3. 地方政府追繳停車費案件

(1) 監察院糾正臺北市停車管理工程處

地方政府辦理民眾停車費欠費追繳案件，不僅地方議員會質詢(ETtoday新聞雲，2017)，監察院及審計部也曾提出糾正及檢討建議。例如監察院以2018年1月15日107交正0001案糾正臺北市停車管理工程處，案由為：「臺北市停車管理工程處對於路邊停車欠費之催追繳作業未臻嚴謹落實，致生鉅額欠費，復未能妥善規劃移送強制執行作業並落實執行，致有逾請求權時效，而衍生公帑損失等情，確有違失，爰依法提案糾正。」事實與理由略以：

道路交通管理處罰條例「94年2月5日修正並於同年9月1

日施行後，臺北市停管處雖於當年度新增且於 102 年 7 月修正路邊停車開單收費、催繳、追繳、舉發作業流程，惟遲至 98 年始辦理移送強制執行，嗣因未符相關規定遭退回，方於次(99)年及 100 年分別移送前 50 滯欠大戶，直至 104 年 12 月底始完成停車欠費強制執行業務管理系統。迄 106 年 8 月底止，臺北市路邊停車費逾期未繳共 316 萬餘件，滯欠金額(含工本費)逾 4 億餘元，甚有個人積欠金額達 436 萬餘元者，又該期間，逾請求權時效無法收回者計 179 萬餘件，金額高達 2 億餘元，凡此在在顯示，臺北市停管處對於路邊停車欠費之催追繳作業未臻嚴謹落實，致生鉅額欠費，復未能妥善規劃移送強制執行作業並落實執行，致有罹請求權時效，而衍生公帑損失等情，另未能善用資訊科技技術，致移送強制執行之件數受限，違失之情，至為明確。

本案在議員質詢及監察院調查過程中，行政執行署不僅指示各分署進行「強力執行停車費及罰鍰案件專案」，並通令 13 個分署於 2017 年 11 月 14 日同步強力執行滯欠停車費及罰鍰案件，計徵起金額 172 萬 7,358 元，查封義務人車輛 43 輛，另查封不動產 4 筆及字畫、扇畫與硯台等動產（行政執行署，2017）。此外，各分署與臺北市停車管理工程處之間的執行憑證電子交換作業，也於 2017 年 10 月 1 日正式上線。

在本糾正文公告後，臺北市停車管理工程處更立刻於 2018 年 1 月 22 日發文，邀請北區臺北、士林、新北及桃園等 4 個分署，及交通部公路總局臺北市區監理所、臺北市政府警察局、臺北市交通事件裁決所，共同開會研商「停車欠費戶等車輛即時停車資訊通知系統」，獲致日後臺北市停車管理工程處如發現欠繳停車費之車輛，立即以簡訊⁴¹通知分署執行人員即刻派員前來查封拖吊車輛之決議，車主如仍不

⁴¹ 其後為利統整資料及減省經費，改採電子郵件發送，惟失竊車輛仍維持發送簡訊通知。（2018 年 6 月 6 日研商「強執欠費、失竊車輛即時停車簡訊通知系統實務執行相關事宜」會議紀錄參照）

繳清欠費，即拍賣該車輛抵償。自 2018 年 2 月起簡訊通知系統上線至 5 月 31 日止，臺北及士林分署執行成效為：查封 41 部車輛，徵起 634 萬 9,223 元。

(2) 桃園市審計處促請桃園市政府交通局檢討改善

因桃園市政府交通局應收欠繳停車費收入未於期限內移送強制執行，經桃園市審計處促請檢討改善。嗣後該局已於 2017 年 11 月修正其內部作業規範，簡化移送強制執行之前置作業，並與法務部行政執行署桃園分署成立聯合稽查小組，透過停車管理資訊系統，即時查扣及拍賣車輛，以清償欠繳停車費。另桃園市政府復於 2018 年 1 月邀集府內外相關單位研商擴大執行，優先納入地方稅務局欠稅達一定金額以上案件。自 2017 年 11 月至 107 年 4 月底止，已查獲已註銷車牌仍使用之車輛 183 輛，查扣欠繳停車費 11 件及欠繳牌照稅 7 件，共追繳金額 127 萬餘元。(審計部，2018)

第三節 小結

由本章之分析可知，執行分署核發執行憑證結案，在法律上並不會發生中斷公法上請求權時效或執行程序終結之效果，故本法並無準用強制執行法第 27 條第 2 項之必要，移送機關也不須為了中斷公法債權時效而請求執行分署換發憑證。

執行實務上，影響執行人員核發執行憑證結案件數的主要原因，其實是行政執行署所訂的結案管考基準及當年度的新收案量。執行人員為了達到上開管考基準之要求，以免領不到執行績效獎勵金，莫不全力核發憑證結案。而移送機關為了達到內部的評比標準及回應外部監督機關的要求或指正，也會儘量以執行憑證再移送執行。至於該類案件之執行績效，則因移送機關並未確實審核義務人是否具新增可供執行之財產即移送執行，故徵起情形向來不佳，大部分憑證再移案件恐怕只能淪為「案球」，在執行分署與移送機關間踢來踢去，直到執行期間屆滿為止。

第五章 研究發現與建議

第一節 研究發現

近 10 年內各分署核發執行憑證案之件數，與新收案件數有很高的關聯性，主要是因為行政執行署為因應外界對於未結案件數日益龐大所為之指責或糾正，因而制定結案管考基準。執行人員為了達到結案管考基準，以免辛苦一整年卻領不到執行績效獎勵金，甚至年終考績被打乙等，而以大量快速核發執行憑證結案做為因應，故即使後來行政執行署將績效評比項目之一從「結案率」改成「有效結案率」，仍無法改變執行人員此等作為。

在移送機關方面，大量以執行憑證再移送執行之原因，主要來自於外部機關的壓力，包括民意機關、監察院及審計部等。其內部評比規定造成了移送機關不管義務人有沒有新增可供執行之財產，近乎浮濫地將案件再度以執行憑證移送執行，造成了執行分署極大的案件負擔，卻對徵起金額之貢獻非常有限，只占總徵起金額的 4.4%，反而排擠了執行人員對更有效益的案件進行執程序的人力及時間，對於整體公法債權執行績效的提升，未必有利。雖然從表面上來看，罰鍰類的憑證再移案件徵起金額，占該類案件總徵起金額的 13.7%，似乎不低，但如考量其龐大的案件量及平均每案徵起金額（近 10 年罰鍰憑證再移案件共 1,052 萬 5,319 件，共徵起 30 億 1,280 萬 6,457 元，平均每案徵起 286 元），仍不能肯認其值得執行人員花太多人力及資源去執行此類案件。且以近 10 年道路交通管理處罰條例(罰鍰)憑證再移案件來看（圖 4-4），最後又以全部核發憑證結案者竟高達 58.1%，可見此類案件之執行效益，實在是無足掛齒。

第二節 建議

行政旨在執行法律，處理公共事務，形成社會生活，追求全民福祉，進而實現國家目的，雖因任務繁雜、多元，而須分設不同部門，使依不同專業配置不同任務，分別執行，惟設官分職目的絕不在各自為政，而是著眼於分工合作，蓋行政必須有整體之考量，無論如何分工，最終仍須歸屬

最高行政首長統籌指揮監督，方能促進合作，提昇效能，並使具有一體性之國家有效運作，此即所謂行政一體原則（司法院大法官釋字第 613 號解釋理由書）。

從臺灣行政執行法制來看，移送機關與執行機關既同為廣義的「行政執行機關」，就「核發執行憑證結案」及「以執行憑證再移送執行」，究竟應具備什麼要件，或兩機關應如何分工，本文認為，皆宜從如何處理最能提升整體行政執行效益（即執行績效最大化）的觀點去檢討。準此：

有關於分署核發執行憑證前，應否先命移送機關查報義務人財產乙節，本法並未就此有所規定，而係依本法第 26 條準用強制執行法第 27 條之方式加以規範。而所謂「準用」，自應限於事務本質相似的範圍內，才有準用的餘地。準此，行政執行本質上為「行政機關之自力執行」，不論是執行分署或是移送機關，都是廣義的「執行機關」，與民事執行之法院及債權人的關係不同。在執行實務上，除了稅捐機關外，移送機關所能查報之義務人財產所得資料，大概只有來自於財政部財政資訊中心之義務人全國財產總歸戶資料，及各年度的綜合所得資料；與執行分署透過法務部單一窗口、財金公司、中央集保公司等等途徑所能調查之範圍，實在太過懸殊。而且財政資訊中心之義務人全國財產總歸戶及所得資料，分署可以透過電子交換的方式向財政資訊中心取得，本無請移送機關提供的必要。故雖說「**執行機關與移送機關應共同追求公法債權實現**」，而移送機關也確實應配合查報義務人財產，但在執行分署決定核發執行憑證前，再請移送機關協力查調義務人財產，在執行實務上，其實象徵意義大於實際效果。

其次，就移送機關以執行憑證再移送執行時，應否檢附義務人新增及可供執行之財產乙節，行政執行署所訂之「法務部行政執行署各分署立案審查原則」第 3 項雖規定：「移送機關以執行憑證再移送執行，如具有下列情形之一者，分署得逕行核發執行憑證：（一）根據移送機關檢附之財產、所得資料，義務人無新增財產、所得。（二）移送機關未具體指明可供執行之財產。（三）移送機關所具體指明執行之財產前經分署執行無著或無實益。」但法務部既已以 2012 年 6 月 22 日法令字第 10103104950 號令，認定分署核發執行憑證並無中斷執行期間之效果，且以 2012 年 1 月 19 日法律字第 10103100420

號函，做出「執行機關雖參考強制執行法第二十七條規定核發執行憑證，其亦僅係執行機關對移送機關用以證明執行結果及尚未實現公法債權內容之文件，不生執行程序終結之效果」之解釋，則移送機關已無以執行憑證再移送執行，並陳明義務人無財產可供執行，要求執行分署逕行換發執行憑證，以中斷請求權時效之實益。故行政執行署上開立案審則原則是否有修正必要，似有檢討空間。

再其次，各分署在執行個案上固然係依據法律規定，於查無義務人可供執行之財產時，才會核發執行憑證結案，但到底要核發多少張執行憑證，主要的考量卻是行政執行署所訂的結案管考基準及績效評比規定。而移送機關決定要移送多少憑證再移案件，考量的因素也包括內部的評比規定，而內部評比規定的制定或修正，又常肇因於回應來自監察院及審計部等外部監督機關的壓力，此點與執行機關並無不同，故雙方實應考量是否共同出具說帖，向外部監督機關說明憑證再移案件之實際執行效益，以免除雙方一再將此類案件移送執行與大量結案的壓力。

最後，本法修正草案第 17 條第 3 項、第 4 項規定：「行政執行分署對移送執行事件，於義務人無財產可供執行，或雖有財產經執行後所得之數額仍不足清償時，得通知移送機關查報義務人財產。如移送機關未另查報義務人其他可供執行之財產或查報無財產者，應發給執行憑證交移送機關收執，載明俟發現義務人顯有履行義務可能時，得通知行政執行分署續予執行。（第 3 項）前項執行憑證核發後，行政執行分署發現義務人顯有履行義務可能時，亦得依職權續予執行。（第 4 項）」可免除上開移送機關一再以憑證再移送執行之困擾，如能順利通過立法並制定適切的行政規則加以落實，亦不失為解決方案之一，應能進一步提升整體執行效益，再創執行佳績。

參考文獻

1. Christian Starck 著，李建良等譯，2011，《法的起源》，臺北：元照出版有限公司。
2. Ttoday 新聞雲，2017，〈停車欠繳大戶 436 萬免繳 停管處挨轟 瀆職：沒有評論〉，ETtoday 新聞雲網站，<https://house.ettoday.net/news/1039970>，2018/11/19。
3. 王金豐，2007，〈執行程序中移送機關協力義務〉，《稅務旬刊》，2007：16-19。
4. 王金豐，2015，《臺灣行政執行組織與制度之政經分析，2001-2016 —以公法上金錢給付義務案件為中心》，臺北：國立臺灣大學政治學系碩士論文。
5. 立法院，1976a，《立法院公報》，65（47）：22-27。
6. 立法院，1976b，《立法院公報》，65（51）：47。
7. 立法院，1986a，《立法院關係文書：院總第 989 號，政府提案第 2913 號》。
8. 立法院，1986b，《立法院公報》，75（59）：5-17。
9. 立法院，1991a，《立法院關係文書：院總第 989 號，政府提案第 4064 號》。
10. 立法院，1991b，《立法院公報》，80（96）：254-257。
11. 立法院，1992a，《立法院公報》，81（49）：232-246。
12. 立法院，2006，《立法院公報》，95（52）：41-58。
13. 立法院，2009，《立法院公報》，98（72）：64-109。
14. 立法院預算中心，2018，〈財政部賦稅署及 5 區國稅局 108 年度單位預算評估報告〉，立法院網站，https://www.ly.gov.tw/Pages/ashx/File.ashx?FilePath=~/File/Attach/166536/File_150104.pdf，2018/11/27。
15. 自由時報，2018，〈欠稅大戶週日公告 921 大戶積欠 956 億元〉，自由時報網站，

<http://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/2473264> ,
2018/11/17。

16. 行政執行署，2017，〈停車費大執法 霸王車被查封〉，行政執行署新聞稿，<https://www.tpk.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=493016&ctNode=35868&mp=030>，2018/11/19。
18. 17. 行政院法規整理委員會，1970，《行政院法規整理委員會工作總報告》，臺北：行政院法規整理委員會。
19. 余育儒，2015，〈歷年行政執行案件終結情形分析〉，行政執行署網站，<https://www.tpk.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=22856&CtUnit=6055&BaseDSD=7&mp=030>，2018/11/15。
20. 李佳甯，1996，《公法上金錢給付行政執行相關實務問題之研究》，臺北：私立東吳大學法律學系碩士論文。
21. 林紀東，1990，《法學緒論》，臺北：五南圖書出版股份有限公司。
22. 林紀東，1992，《行政法》，臺北：三民書局股份有限公司。
23. 林憲同，1976，《行政強制執行之理論與制度》，臺北：國立臺灣大學法律研究所碩士論文。
24. 法務部，1985a，《行政執行法研究修正實錄（上冊）》，臺北：法務部。
25. 法務部，1985b，《行政執行法研究修正實錄（下冊）》，臺北：法務部。
26. 法務部，1997，《行政執行法研究修正實錄（續）》，臺北：法務部。
27. 法務部，2017，〈行政執行案件辦理情形概況分析〉，法務部網站，http://www.rjtd.moj.gov.tw/rjtdweb/common/WebListFile.ashx?list_id=1540，2018/10/29。
28. 法務部，2018，〈行政執行未結案件特性分析〉，法務部網站，http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWEB/common/WebListFile.ashx?list_id=1582，2018/10/29。
29. 城仲謀，1999a，〈行政強制執行序說〉，《行政法之基礎理論》，臺北：三民書局股份有限公司，頁 245-315。

30. 城仲謀，2001，〈21 世紀行政法學發展發展的新趨勢〉，《法令月刊》，52（12）：3-50。
31. 姚其聖，2013，《公法上金錢給付義務執行名義之研究》，私立東海大學法律學研究所博士論文。
32. 洪興聰、溫順德，2011，《稅捐機關在欠稅執行上應扮演角色及績效提升之研析》，財政部 100 年度研究報告。
33. 財政部，2018，〈國稅局將於 107 年 7 月 1 日公告重大欠稅人資料，近日內繳清稅款者，請儘速與該局聯繫〉，財政部網站，<https://www.mof.gov.tw/Detail/Index?nodeid=137&pid=79800>，2018/11/17。
34. 陳明堂，1984，《行政上強制執行制度之研究》，臺北：私立中國文化大學法律研究所碩士論文。
35. 陳敏，2011，《行政法總論》，臺北：新學林出版有限公司。
36. 陳清秀，2006，《稅法總論》，臺北：元照出版有限公司。
37. 張哲榮，2006，《論公法上金錢給付義務之執行中行政執行處之定位》，嘉義：國立中正大學法律學研究所碩士論文。
38. 曾秋榮，2008，〈行政執行案件結案類型統計分析〉，行政執行署網站，<https://www.tpk.moj.gov.tw/lp.asp?CtNode=22855&CtUnit=6054&BaseDSD=7&mp=030&nowPage=2&pagesize=15>，2018/11/15。
39. 葉麗萍，2011，〈管考基準對執行績效的影響〉，行政執行署網站，<https://www.tpk.moj.gov.tw/lp.asp?CtNode=22856&CtUnit=6055&BaseDSD=7&mp=030&nowPage=3&pagesize=15>，2018/11/15。
40. 經濟日報，2018，〈欠稅大戶名單 明年 7 月 1 日財政部統一公告〉，財政部網站，<https://money.udn.com/money/story/6710/3439349>，2018/11/17。
41. 廖義銘，2002，《行政法基本理論之改革》，臺北：翰蘆圖書出版有限公司。
42. 蔡震榮，2008，《行政執行法》，臺北：元照出版有限公司。

43. 監察院，2009，〈098 司調 0022 號調查報告〉，監察院網站，<http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdurl=./CyBsBox/CyBsR1.asp&ctNode=910>，2018/11/23。
44. 監察院，2011，〈100 司調 0006 號調查報告〉，監察院網站，<http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdUrl=./di/RSS/detail.asp&mp=1&no=1071>，2018/11/23。
45. 審計部，2018，〈桃園市政府交通局應收欠繳停車費收入未於期限內移送強制執行，經審計機關促請檢討改善，已修正催繳停車費之內部作業規範，並擴大運用科技執法，提升應收欠稅費之執行成效〉，審計部網站，<https://www.audit.gov.tw/p/406-1000-4628,r12.php?Lang=zh-tw>，2018/11/17。
46. 蕭全政，1989，〈臺灣地區的新重商主義〉，臺北：財團法人張榮發基金會國家政策研究資料中心。
47. 蕭全政，1992，〈法律與政治、經濟間的辯證關係—從法形式主義與社會生活間的疏離論當前法治不立的根源〉，《政治科學論叢》，4：107-130。
48. 賴明秀，2008，〈兩岸公法上金錢給付義務強制執行制度之比較〉，臺北：私立東吳大學法律學院法律系碩士論文。
49. 謝和金，2010，〈從比較法觀點研究美國聯邦所得稅法上稅款之執行〉，臺北：私立東吳大學法律學系碩士論文。
50. 謝哲勝，2001，〈英美法和大陸法的融和〉，《國立中正大學法學集刊》，6：33-64。
51. 蘋果日報，2016，〈已結清機車燃料費 監理站仍強制執行扣款〉，蘋果日報網站，<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20160602/876609/>，2018/11/19。

行政執行網路拍賣之研究

機 關：法務部行政執行署高雄分署
審查人員：主任行政執行官 童永全
分 署 長 黃彩秀
撰稿人員：行政執行官 陳典聖

目 錄

第一章 緒論	669
第一節 網路拍賣的法律問題	669
第二節 日本網路拍賣法令依據	670
第三節 德國網路拍賣立法例	670
第四節 章節安排	671
第二章 日本網路拍賣程序	672
第一節 國稅徵收法概述	672
第二節 國稅徵收法的拍賣規定	672
第三節 網路拍賣概要	673
第四節 從傳統拍賣到網路拍賣	674
第五節 網路拍賣的實務流程	677
第六節 從傳統投標到網路投標	678
第七節 小結	679
第三章 我國現有的拍賣條文可否包含期間拍賣	680
第一節 強制執行法現有規定與解釋	680
第二節 拍賣方法與法律保留原則	684
第三節 司法院以行政規則創設「期間投標」程序	685
第四節 拍賣方法的法律保留層級	688
第五節 拍賣的意義	688
第六節 小結	692

第四章 行政執行採用網路拍賣之法律依據	693
第一節 行政執行署得否制訂行政規則建構「網路拍賣」	693
第二節 拍賣程序中意思表示的網路化	694
第三節 拍賣程序網路化的法律依據—電子簽章法	697
第四節 委託網路拍賣業者進行拍賣程序之法律依據	699
第五節 在不修法的前提下，可否進行動產網路拍賣方 案之評估	702
第五章 德國法動產網路拍賣立法例	703
第一節 民事訴訟法	703
第二節 租稅通則	705
第三節 日本民事執行法立法例	707
第六章 修法建議	709
第一節 修法方向	709
第二節 參考德國立法例增訂動產網路拍賣	709
第三節 不動產電子投標明文化	710
第四節 參考日本立法例的修法方式	712
第五節 行政執行法之修正	717
第七章 本文建議代結論	719
第一節 以行政規則建構網路拍賣	719
第二節 修法方向建議	719
第三節 委託拍賣業者的考量	719
參考文獻	721

附錄一 關於國稅網路拍賣的指南723

摘 要

網路拍賣係指，將標的物以網路上公開競爭出價的方式，在出價時間截止時，由拍賣人賣定給出價最高的應買人。網路拍賣的出價方式與拍定方式，跟傳統的現場拍賣有很大的不同，強制執行法所未規定網路拍賣方法，主管機關得否以行政規則做補充規定，涉及拍賣方法是否為法律保留事項，本文將介紹日本法的網路拍賣，以供比較研究。其次，德國已將網路拍賣明訂於法律之中，可供我國修法參考。最末，隨著科技日益發達，未來的拍賣方法將會超越當代立法者的想像範圍，強制執行的立法體例是否應將拍賣的具體方法授權主管機關制訂，而不是將拍賣方法鉅細靡遺的規定於法條之中，讓主管機關視當代社會的發展，迅速且有彈性地修正行政命令以資適用，值得吾人深思。

關鍵字：期日拍賣、期間拍賣、網路拍賣、法律保留、電子簽章法

第一章 緒論

第一節 網路拍賣的法律問題

網路拍賣相對於現場拍賣有許多優點，網路拍賣不是在於特定日期舉行而不受上班時間的限制，而且不分晝夜都可以競標，應買人不會因為拍賣地點難以到達而放棄，網路拍賣平台讓世界上的任何一個人都可能參加，透過網路拍賣擴大了應買人的範圍，而且拓展了更高出價的機會，網路拍賣有助於提高動產拍賣的效率。¹

網路拍賣係指，將標的物以網路上公開競爭出價的方式，在出價時間截止時，由拍賣人賣定給出價最高的應買人。網路購物已經是現代人的日常生活習慣，電子化政府更是現代政府的政策重點。行政執行得否使用網路的方式來進行拍賣程序，首要的問題在於現行強制執行法之下有無網路拍賣的法令依據？由於強制執行法所規定的部分拍賣程序，依照其規範的目的而言是屬於強制規定²，若無明確的法令依據而貿然全面採用網路進行拍賣程序，以致抵觸法律規定者，將導致拍賣程序違法，事後得由權利受損之人（例如：義務人、次高價應買人、拍賣物抵押權人），經由訴訟程序予以撤銷，將嚴重影響拍賣程序的安定性。亦有部分拍賣程序被認為是訓示規定，只要滿足強制執行法的最低程度保障，縱使違反訓示規定，拍賣程序仍然有效³。因此，實施網路拍賣時，必須特別注意，有無違反強制執行法中的部分強制規定。

¹ Brox/Walker, Zwangsvollstreckungsrecht, 10. Auflag. 2014, Rn. 404a.

² 最高法院 47 年台抗字第 92 號民事判例要旨：「拍賣不動產之公告，應載明閱覽查封筆錄之處所及日時，為強制執行法第八十一條第二項、第五款所明定。是項規定，係使一般投標人預先明瞭查封之內容，從容決定投標之條件，庶投標結果臻於公平，自屬強制規定之一種。倘該項公告就此漏未記載，則拍賣程序即難謂無瑕疵，依同法第十二條利害關係人對之聲明異議，應認為有理由。」

³ 最高法院 51 年台上字第 3631 號民事判例要旨：執行法院拍賣之公告，祇須揭示於執行法院及該不動產所在地即生效力，強制執行法第八十四條雖另規定：「如當地有公報或新聞紙亦應登載，或有其他習慣者，並得依其習慣方法公告之」等語，亦僅屬一種訓示規定，不能以其未登載公報或新聞紙，或未依習慣方法公告，即認拍賣為無效。至於就不動產所在地所為公告之揭示方法雖有不當，當事人或利害關係人祇得依強制執行法第十二條規定，為聲請或聲明異議，但其揭示行為，未經撤銷前要非當然無效。

第二節 日本網路拍賣法令依據

日本的私法金錢債權是依據「民事執行法」來執行，行政法金錢債權是依據「國稅徵收法」來執行。目前，日本的民事執行法與日本最高法院所頒訂的「民事執行規則」，並無規範網路拍賣程序⁴，因此，本文是以國稅徵收法的網路拍賣作為論述依據。

日本國稅徵收法第 101 條規定不動產拍賣得以電子方式投標，至於動產拍賣沒有明文規定可以使用網路拍賣。由於國稅徵收法僅以簡要的條文來規範查封物應以拍賣或投標為之，並未詳細規定拍賣程序該如何進行，因此，就國稅徵收法條文的文義而言，在解釋上，也不排除使用網路拍賣的可能性，因此，日本是透過增修行政規則，擴張解釋法律條文的方式來建構動產網路拍賣程序。

必須特別指出的是，國稅徵收法第 100 條第 1 項原規定拍賣保證金的繳納方式僅規定現金或支票繳納，為實施網路拍賣，而特別增訂關於保證金得提出應買人跟銀行（或網路業者）締結繳納委託保證契約的方式，讓應買人可以不用親自到稅捐機關繳納保證金，關於動產拍賣程序不是不修法，而是認為在現有的立法體例之下沒有必要修法。自 2007 年起國稅徵收的實務上官方正式進行網路拍賣，目前網路上的拍賣標的包含動產與不動產，日本法的經驗如何作為我國建構網路拍賣的參考依據，為本文研究重點。另外，網路拍賣涉及許多實務細節，日本國稅廳（相當於我國的賦稅署）另外制訂「關於國稅網路拍賣的指南」，在民眾參與網路拍賣程序之前，必須閱讀與同意，否則不能參加網路拍賣。本文將該指南全文翻譯，收錄於本報告附錄一，作為我國日後實務推行的參考依據。⁵

第三節 德國網路拍賣立法例

透過行政規則建立網路拍賣程序，雖然有此可能性，但是一旦發

⁴ 日本學說上有認為民事執行的動產拍賣應檢討是否採用網路拍賣，參照，平野哲郎，實踐民事執行法民事保全法，2011 年 5 月 25 日，日本評論社出版，頁 222。

⁵ 日本政府機關使用日本雅虎公司替政府機關所建置的行政機關拍賣網站，進行各種動產與不動產的拍賣程序，網址為：<https://koubai.auctions.yahoo.co.jp/>。不僅是國稅，各地方政府的拍賣以及公有財產的變賣都有在此網站上進行。

生訴訟事件，卻不能保證的法官會採取跟行政機關一樣的見解⁶，拍賣程序終究涉及債務人、債權人、應買人與拍定人的權利義務關係，正本清源之道仍應修法明訂網路拍賣的法律令依據，修法的方式，例如：增訂網路拍賣不受現有拍賣程序的限制以及網路拍賣程序授權主管機關以法規命令來規定（德國立法例），或者簡化法律本身只做對拍賣與投標做原則性規定，其餘的拍賣程序細節授權主管機關訂定法規命令（日本立法例）。

德國已經在「民事訴訟法」⁷與「租稅通則」⁸分別增訂動產拍賣得以網路拍賣方式進行的法律條文，德國的不動產拍賣程序是依據「強制拍賣與強制管理法」，目前並無規定不動產網路拍賣或電子投標，本文一併將德國立法例予以翻譯並簡要解說，以供我國將來修法參考。

第四節 章節安排

第二章先介紹日本法關於網路拍賣的法令依據，第三章分析我國現有的拍賣條文可否包含期間拍賣，第四章提出行政執行拍賣程序網路化之法律依據，第五章介紹德國網路拍賣立法例，第六章提出本文的具體修法建議，第七章總結。

由於各國國情不同（例如，政府體制與法治歷史經驗而影響法律保留的程度⁹）、具體的條文文字不同、相關的立法例也各不相同（例如，我國電子簽章法涵括適用於公法與私法程序），關於拍賣程序得否使用網路來進行，涉及到不同國家的立法情況，難以全部參照外國立法例作為唯一判準，尚請讀者留意。

⁶ 釋字第 137 號：法官於審判案件時，對於各機關就其職掌所作有關法規釋示之行政命令，固未可逕行排斥而不用，但仍得依據法律表示其合法適當之見解。

⁷ 德國並無獨立的強制執行法，民事強制執行程序規定於德國民事訴訟法第八篇。德國民事執行拍賣平台網站 www.justiz-auktion.de

⁸ 德國的聯邦行政執行法與各邦的行政執行法大多準用租稅通則的金錢債權強制執行程序。德國行政執行拍賣平台網站 www.zoll-auktion.de

⁹ 關於德國與我國法律保留的比較與論述，請參照，黃舒芃，行政命令，2011 年 3 月初版一刷。

第二章 日本網路拍賣程序

第一節 國稅徵收法概述

日本現行「國稅徵收法」全文共 189 條，自日本昭和 34 年（西元 1959 年）全文修正次年實施以來，已有 50 餘年的經驗，該法規定的徵收程序與強制執行程序廣泛地被其他種類的行政法金錢債權所準用，在日本具有行政法金錢債權徵收程序的基本法地位。日本行政法金錢債權是由原處分機關自力執行，未立法另設專責機關，不過，爲了提升效率，近年來，很多地方政府也成立專責的執行單位，從下級機關的徵收單位抽調人員來辦理集中執行，甚至是跨縣市的地方政府共同組成強制執行專門機關，此一實務趨勢，也值得注意¹⁰。

第二節 國稅徵收法的拍賣規定

國稅徵收法關於查封物的拍賣程序，規定於第五章【強制執行】第三節【財產換價】第二款【拍賣】以下的第 94 到 127 條¹¹，我國強制執行法將動產與不動產的拍賣程序分開規定，但是國稅徵收法的拍賣程序不區分動產與不動產，而是以一套相同的拍賣規定，同時適用於動產與不動產，部分條文中會因動產或不動產拍賣程序的特性，特別指明適用其中的一種拍賣程序或排除另一種拍賣程序的適用。需特別指出的是，國稅徵收法所規定的拍賣程序條文，只有原則性的規定投標與拍賣，並未將如何投標、如何開標、如何拍賣、如何拍定的各個細部程序，一一規定於國稅徵收法本身，因此，關於投標與拍賣的內涵有很大的文字解釋空間，以及投標與拍賣的細部程序有待行政機關來做補充規定，這種關於拍賣程序以單單一、兩個條文來規定，是日本立法例的特色¹²，國稅徵收法的主管機關（日本國稅廳），頒

¹⁰ 關於日本地方政府如何因應強制執行難題的革新措施，請參照，陳典聖，日本地方稅法強制執行程序對我國實務之啟發，執行園地第 16 期，107 年 6 月 15 日法務部行政執行署發行，第 3 版。

¹¹ 日本國稅徵收法的全部條文翻譯與說明，請參照，陳典聖，日本國稅徵收法之研究，收錄於：101 年度法務研究選輯，102 年 11 月，法務部出版。

¹² 日本民事執行法亦同，請參照本文第五章第三節。

訂「國稅徵收法基本通達」的解釋性行政規則來解釋投標與拍賣的內涵，並補充投標與拍賣的細部程序，讓實際執行拍賣程序的各地稅務機關來參照辦理。

第三節 網路拍賣概要

一、採行網路拍賣的目的¹³

國稅廳在 2007 年，根據民間拍賣市場呈現生機蓬勃的景象，爲了利用網路來提升應買人的方便性，期待能夠讓查封物以高價有利的方式來換價，因此引進使用網路的拍賣。

二、網路拍賣的法律架構¹⁴

國稅局與稅務署所實施的網路拍賣是指，選任民間的網路拍賣業者作爲拍賣人，在其拍賣網站上設定連續兩日以上的拍賣期間「期間拍賣」的方法來進行，法律依據是國稅徵收法第 94 條第 2 項¹⁵、第 103 條第 2 項¹⁶，第 101 第 1 項¹⁷。

三、引進網路拍賣的過程¹⁸

最先引進網路拍賣的是東京稅務局，利用 YAHOO 的拍賣系統開發網路拍賣系統，從 2004 年 7 月的時候開始試辦，此後，網路拍賣的話題性與參加的容易性受到矚目，不僅是各個地方自治團體的稅務局，就連國稅廳也委託樂天拍賣股份有限公司試辦，國稅案件一直到 2007 年 6 月才正式開始以網路方式拍賣查封財產。

¹³ 淺田久治郎/深谷和夫/荒川雄二郎/牧野正滿/西澤博/矢ヶ崎一好/小山紀久朗/松本俊治/小阪滿，租稅徵收實務講座〔第二次改訂版〕2，2010 年 8 月 31 日出版，頁 178。

¹⁴ 參照，前川祐子，國解國稅徵收法，平成 30 年 7 月 18 日初版，頁 391。橘素子，租稅公課徵收實務のポイント 300 選，平成 28 年改訂版，頁 761。

¹⁵ 國稅徵收法第 94 條第 2 項：「拍賣，應以投標或拍賣之方式爲之。」

¹⁶ 國稅徵收法第 103 條第 2 項：「執行人員得選任拍賣人，使其處理查封財產之拍賣。」

¹⁷ 國稅徵收法第 101 條第 1 項：「投標人應將記載其住所或居所，姓名（法人則爲名稱），拍賣財產之名稱，投標價格等其他必要之事項之投標書，密封後，向執行人員提交。於此，依據行政程序資訊通信技術利用法第三條第一項規定，使用同項規定之電子資訊處理組織投標時，依據財務省命令之規定，以相當於投標書密封之措施，來代替密封之動作。」

¹⁸ http://www.homemate-research-tax.com/useful/22546_tax_046/。最後瀏覽日 107/12/28。

第四節 從傳統拍賣到網路拍賣

一、傳統的期日拍賣程序¹⁹

1. 發出拍賣公告（國稅徵收法第 95 條）
2. 拍賣公告通知利害關係人（國稅徵收法第 96 條）
3. 在拍賣公告中一併公告拍賣物底價（國稅徵收法第 99 條）²⁰
4. 拍賣前應買人依照拍賣公告提供保證金（國稅徵收法第 100 條）²¹
5. 在財產所在地的鄉鎮市或其他場所舉行拍賣（國稅徵收法第 97 條）
6. 在拍賣期日由應買人出價（國稅徵收法第 103 條第 1 項）
7. 執行人員決定最高價應買人（國稅徵收法第 104 條）
8. 執行人員宣告拍賣程序終結（國稅徵收法第 106 條）

二、動產採用網路拍賣的法律解釋方法

拍賣的規定，依據國稅徵收法第 94 條規定：「(第 1 項) 稅務署長於查封財產換價時，應將查封財產交付拍賣。(第 2 項) 拍賣，應以投標或拍賣之方式為之。」²²，國稅徵收法基本通達關於第 94 條關於拍賣方法的解釋：「拍賣，有以下兩種方法。(1) 規定得提出應買聲請之始期，在一天之中，依序讓人提出應買之聲請（下稱期日拍賣）。(2) 連續兩日以上之拍賣期間，依序讓人提出應買之聲請（下稱期間拍賣）。」，國稅徵收法本身沒有將拍賣細分成期日拍賣與期間拍賣，而是透過解釋性的行政規則，將拍賣區分為期日拍賣與期間拍賣，讓網路拍賣程序可以適用期間拍賣的解釋性規定，來突破傳統期日拍賣無法適用網路拍賣的限制。

應買人出價的規定，國稅徵收法第 103 條第 1 項規定：「依拍賣

¹⁹ 參照，前川祐子，*國稅徵收法*，平成 30 年 7 月 18 日初版，頁 374、375。

²⁰ 日本的動產與不動產拍賣，原則上都會在拍賣公告上記載底價，目的是讓拍賣程序順利進行。

²¹ 不論是動產或不動產拍賣，國稅徵收法原則上規定要繳保證金(拍賣物底價的 10 分之 1)，但是，拍賣物價值在日幣 50 萬以下，或是拍賣期日當天要繳清拍定價金者，不用提供保證金。

²² 此條文相當於我國強制執行法第 45、75、85 條。

之方法，拍賣查封財產時，執行人員應指定財產，並催告應買之申請。」²³，國稅徵收法基本通達關於第 103 條關於應買之申請（出價）的解釋：「申請應買的方法有口頭、號碼牌等直接的方法，或利用網路的方法。」，國稅徵收法本身只有規定執行人員去催告應買人出價（應買之申請），沒有明確規定出價的方式是什麼，透過解釋性的行政規則，把利用網路出價的方式也包括在內。

委託民間網路拍賣業者是依據國稅徵收法第 103 條第 2 項：「執行人員得選任拍賣人，使其處理查封財產之拍賣。」²⁴

拍賣公告的規定，國稅徵收法第 95 條第 1 項規定：「稅務署長將查封財產付之拍賣時，至少應於十日之前，將下列事項公告。但是，拍賣需要不相當保管費用，或拍賣財產之價格有顯著減少之虞者，得將公告期間縮短：一、拍賣財產的名稱、數量、性質與所在。二、拍賣的方式。三、拍賣的日時及場所。四、拍定決定的日時與場所。五、要提供拍賣保證金時，其金額。六、拍定價金的繳納期限。七、拍賣財產的應買人需要一定的資格或條件者。八、拍賣財產上有質權、抵押權、先取特權、留置權等其他從拍賣價金能受分配之權利人，應在拍賣期日前申報權利內容。九、除前款所列事項之外，其他關於拍賣的重要事項」²⁵，國稅徵收法基本通達關於第 95 條拍賣公告中的「拍賣日時」與「場所」的解釋：「第 95 條第 1 項第 3 款的拍賣日時是指，期日投標與期間投標的投標期間。關於期日拍賣是指得開始出價的始期，關於期間拍賣是指拍賣的期間。」、「第 95 條第 1 項第 3 款的拍賣場所是指，期日投標或期間投標，以提出投標書的場所為拍賣場所，期日拍賣或期間拍賣，以實施拍賣的場所為拍賣場所（使用網路的方法時，拍賣場所為網路上的網站）」，以行政規則將「拍賣場所」擴張解釋包含網路上的網站。「拍賣日時」則與第 94 條的解釋相同，將拍賣日時分為期日投標、期間投標、期日拍賣與期間拍賣。

國稅徵收法將最高價應買人的決定與拍定，兩個程序予以分開

²³ 此條文相當於我國強制執行法第 70 條第 3 項，但是，兩者文字的表達方式跟角度有所不同。

²⁴ 此條文相當於我國強制執行法第 61 第 2 項。

²⁵ 此文相當於我國強制執行法第 64、81 條。

(分別規定於第 104 跟 106 條)，跟我國法是採單一拍定程序不同，主要的實益是在不動產拍賣時，最高價應買人決定日的七日之後，才正式對最高價應買人為拍定，是因為不動產拍定影響權利義務關係重大，目的是在這七日期間之內，讓利害關係人有異議的機會，而動產的最高價應買人的決定與拍定是在同一天為之。國稅徵收法第 104 規定：「(第 1 項) 執行人員對在底價以上的投標人等中的最高價格者，以之為最高價應買人之決定。(第 2 項) 前項情形，最高價投標人等有二人以上時，使其再次投標等後決定，再次投標等價格又相同者，以抽籤定之。」²⁶，國稅徵收法基本通達關於第 104 條關於如何決定最高價應買人方式的解釋：「最高價應買人按照拍賣財產的拍定來區分。在拍賣時，是否為最高價應買人的決定，應買人依序提高出價後，最後的最高價格高呼三次，沒有更高的出價時，以此價格為最高的價格。但是，使用網路的方式出價的話，不在此限。」。傳統的動產期日拍賣，要讓現場的應買人出價，出到最高價之後，執行人員高呼三次，再行拍定，此種高呼三次的拍定方式不適合用於網路拍賣，因此為實施動產網路拍賣，行政規則增訂排除網路拍賣程序的適用。「高呼三次」的拍定方式，在我國強制執行法是規定於法條中(第 70 條第 3 項)，在日本本來就是規定於行政規則，此為兩國立法例最大不同。

關於拍賣終結的宣告，國稅徵收法第 106 規定：「(第 1 項) 執行人員在決定最高價應買人等的時候，直接將其姓名與金額宣告後，應告知投標或拍賣程序的終結。(第 2 項) 前項是拍賣不動產的情況時，稅務署長應將最高價應買人等的姓名、金額與拍定的日時與場所，通知欠稅人與第 96 條所列之利害關係人，並應將此等事項予以公告。(第 3 項) 第 95 條第 2 項的拍賣公告方式，準用關於前項之公告。」²⁷，國稅徵收法基本通達關於第 106 條關於如何告知拍賣終結的解

²⁶ 此條文的第 1 項相當於我國強制執行法第 70 條第 3 項跟第 88 條。此條文的第 2 項只適用於投標程序，相當於我國強制執行法第 90 條第 1 項。需注意的是，國稅徵收法基本通達，並沒有特別針對在採用網路投標時，應該如何讓第一次投標價格相同的投標人如何再次投標。

²⁷ 我國強制執行法並未規定，應將拍定人的姓名與金額作宣告，但時，實務上在拍賣或開標時，都是當然的把最高價的應買人宣告給現場之人知悉。以昭公信。

釋：「最高價應買人決定時，應直接將其姓名與投標等的價格，以口頭、揭示或使用網路的方式為告知。」，宣告拍賣程序終結，除了傳統上拍賣現場以口頭宣告之外，另外增訂以網路的方式來宣告。

第五節 網路拍賣的實務流程²⁸

1. **取得 YAHOO ! JAPAN 的 ID**：登入 YAHOO ! JAPAN 的網站，用電子郵件的認證來取得 YAHOO ! JAPAN 的 ID。²⁹

2. **申請參加拍賣**：在行政機關的拍賣網站的系統上，輸入參加人的資訊。申請參加拍賣這個流程，並不是法令規定的必要程序，但是為了網路拍賣程序可以順利進行，在正式的期間拍賣開始之前，先請民眾輸入參加人的資訊³⁰。有先輸入參加資訊的人，之後才能在拍賣期間中出價或投標。

3. **提供保證金**：可用信用卡³¹或銀行匯款的方式提供保證金。

4. **出價期間**：在拍賣期間中，於拍賣系統的物件畫面，不論出價幾次都可以。至於不動產投標時，同一人可不可以多次投標，視拍賣機關的拍賣公告而定。³²

²⁸ 橘素子，租稅公課徵收實務のポイント 300 選，平成 28 年改訂版，頁 762、763。

²⁹ 依據筆者實際登錄的過程，YAHOO ! JAPAN 的 ID 是網站給的代碼（英文跟數字結合），申請人在申請帳號時要另外填寫姓名，雖然可以填寫假名字，但是有些拍賣標的是要向登記機關辦理權利移轉登記的，用假名字日後恐有無法辦理的風險。申請成功後，YAHOO ! JAPAN 會另外給申請人一個 YAHOO 的個人帳號，作為日後聯絡拍賣事項通知用。除了以電腦登錄之外，也可以用手機號碼做認證來登錄。

³⁰ 我國的動產拍賣實務都會讓民眾登記身分資料，領取號碼牌，亦是為了順利進行的相同目的。

³¹ 國稅徵收法第 100 條第 1 項規定，保證金的提供可以由應買人以現金或支票，或由應買人跟金融機構締結繳納委託保證契約來代替。在網路拍賣，則由應買人跟網站業者在拍賣網站上以信用卡的方式締結繳納委託保證契約來代替保證金的提供。

³² 我國實務見解認為同一人可以多次投標。(76) 廳民二字第 1883 號法律問題：同一投標人，僅繳納一投標保證金，而於標區投入二張應買價額不同之投標書及一張保證金臨時收據，其投標之後無從辨認，投標保證金臨時收據亦未附於任何一張投標書，問其投標效力如何？司法院第二廳研究意見：民法第三百九十五條規定，應買人所為應買之表示，自有出價較高之應買時，失其拘束力。此項規定，在強制執行法上之拍賣，亦有其適用。所謂「有出價較高之應買云云，應不以他應買人為限，即原應買人恐其出價不獲拍定，而另出以較高之價為應買者，亦屬之。題示投標人先後之標價，如先低後高，其前之低價即因後之高價而失效；反之，如先高後低，則其後之低價不足以動搖前之高價。

5. **決定最高價應買人**：最高價應買人的 YAHOO! JAPAN 的 ID 與決標價格會公開在網站上，稅務署長在拍賣結束後，會以電子郵件通知最高價應買人的決定。

6. **繳納拍賣價金**：拍定後，最高價應買人應在繳納期限內將價金繳清。

7. **交付拍賣財產**：稅務署長等確認價金繳清後，交付拍賣財產。

（以上均包含動產與不動產的拍賣流程，除本段敘述外，其他的日本網路拍賣實務流程，請參照本報告附錄一的「關於國稅網路拍賣的指南」）³³

第六節 從傳統投標到網路投標

國稅徵收法並未將投標與開標的方式詳細地規定在法條之中，關於投標只有一個法律條文，在條文中雖已經明確規定可以用電子方式來投標，行政規則仍有解釋可以網路投標，國稅徵收法第 101 條規定：「(第 1 項)投標人應將記載其住所或居所，姓名(法人則為名稱)，拍賣財產之名稱，投標價格等其他必要之事項之投標書，密封後，向執行人員提交。於此，依據行政程序資訊通信技術利用法第三條第一項規定，使用同項規定之電子資訊處理組織投標時，依據財務省命令之規定，以相當於投標書密封之措施，來代替密封之動作。(第 2 項)投標人不得抽換、變更或撤回已提交之投標書。(第 3 項)開標時，執行人員應讓投標人在場，但，投標人不在場者，應讓所屬稅務署的其他職員在開標時在場。」，國稅徵收法基本通達關於第 106 條投標的解釋：「關於投標書的提出方式，以下列方式為之。(1) 期日投標時，直接交給執行人員或使用網路。投標人將投標書密封後，再予提出(使用網路時，以相當於密封的措施為之)。但是，投標人將投標

其結果，不論其如何變動前後標價，仍應以其所出之高價為有效。至保證金臨時收據，不以附於投標書為必要(最高法院五十二年台抗字第一九五號判例，本廳六十九年十月十六日廳民二字第〇二一〇號函參照)。本題投標人既已繳納保證金，且係為應買該一執行事件所拍賣之標的物而繳納，自可認係就其有效之投標繳納之保證金。苟其應買價額已達拍賣最低價額且為最高標時，即應認其為得標，研討結果採乙說，尚無不合。

³³另外，行政執行署嘉義分署為實施網路變賣，訂頒【法務部行政執行署嘉義分署網路商城物品應買及交貨實施方案】，亦值得參考。

書投入於有上鎖的標匣時，不密封也沒關係。(2) 期間投標時，直接交給執行人員，郵寄或私人郵寄或使用網路的方式，此種情形，投標人將投標書裝入有記載開標日時的信封，並且密封，以之作爲提出。」

其他關於投標的拍賣程序，同本章第四節「二、動產採用網路拍賣的法律解釋方法」的敘述內容。

第七節 小結

國稅徵收法的條文並未規定動產的網路拍賣，但是從條文的文義也不排除可以使用網路方式來進行拍賣，因此，日本實務是透過解釋性的行政規則，在條文可能的文義範圍之內，去擴張解釋，例如：拍賣的方法，法條僅規定「拍賣」與「投標」，擴張解釋爲期日拍賣、期間拍賣、期日投標與期間投標。關於拍賣公告的條文僅規定「拍賣的日時及場所」，「日時」擴張解釋爲期日拍賣與期間拍賣的出價期間、期日投標與期間投標的投標期間，「場所」擴張解釋爲包含拍賣網站。動產拍賣時，應買人出價的方式，條文僅規定「應買之申請」（出價），應買之申請擴張解釋爲得以口頭、號碼牌、或網路的方式來出價。

日本透過行政規則去擴張解釋法律條文的意涵，使拍賣方法能包含網路拍賣，在法律文義的最大可能範圍內，除了固有的期日拍賣之外，增加期間拍賣，以利適用於網路拍賣，可供我國參考。

第三章 我國現有的拍賣條文可否包含期間拍賣

第一節 強制執行法現有規定與解釋

一、強制執行法未規定期間拍賣

從以下的條文來觀察，強制執行法似乎只有規定期日拍賣的拍賣期日而沒有規定期間拍賣的拍賣期間，強制執行法第 57 條第 1 項：「查封後，執行法官應速定拍賣期日。」，第 63 條：「執行法院應通知債權人及債務人於拍賣期日到場，無法通知或屆期不到場者，拍賣不因而停止。」，不動產部分，強制執行法第 82 條：「拍賣期日距公告之日，不得少於十四日。」，據上規定，拍賣或投標程序，似乎只有規定在特定期日舉行拍賣程序，沒有規定應買人或投標人可不可以在拍賣期日之前提前進行出價或投標的行為，可能是因為，為維持拍賣程序的公開性，因此當時強制執行法立法時，把拍賣程序形塑為把債權人、債務人與應買人集中到特定期日來舉行拍賣程序的期日拍賣，有其時空背景，不難理解。時至今日，從現代科技進步網路拍賣發展的技術觀點來看，拍賣程序已經不需要將債權人、債務人與應買人集中到特定期日來舉行拍賣程序才能確保拍賣程序的公開性，因此，強制執行法是漏未規定期間拍賣。

強制執行法未規定期間拍賣，現有的法律條文可否擴張解釋包含期間拍賣？如果無法擴張解釋，則強制執行法針對期間拍賣漏未規定，是否有法律漏洞，法律漏洞如何填補？或是強制執行法本身僅規定期日拍賣而排除期間拍賣（法諺：明示其一，即排除其他）？行政機關可不可以擴張解釋，或填補漏洞，或透過修法才能進行期間拍賣，有以下幾種解釋的可能性：

（一）觀點一：強制執行法未規定期間拍賣是法律漏洞

強制執行法在立法的時候，未能預見日後科技發達，拍賣程序在網路上可以不分晝夜與地理限制，讓更多人來參加拍賣的競標，因此強制執行法未規定期間拍賣是嗣後的法律漏洞。關於強制執行法法律

漏洞的填補方式，可類推適用其他程序法的條文³⁴，或類推適用強制執行法本身的條文³⁵。

由於目前強制執行法只有規定，期日拍賣與期日投標，漏未規定期間拍賣與期間投標，司法院在可能的可能文義範圍內，以「辦理強制執行應注意事項」之行政規則，建構通訊投標的期間投標程序，以填補強制執行法漏未規定期間拍賣的法律漏洞，讓更多人不受投標期日的限制可以來參與投標。同理，行政執行機關在可能的可能文義範圍內，得以行政規則建構適用於網路拍賣的期間拍賣程序，以填補期間拍賣的法律漏洞。³⁶

(二) 觀點二：強制執行法可擴張解釋包含期間拍賣

現行強制執行法雖未規定期間拍賣，但是，透過文義上的擴張解釋，可以將期間拍賣包含進來，所以沒有法律漏洞，行政機關用解釋性行政規則建構期間拍賣適用於網路拍賣。強制執行法第 57 條第 1 項：「查封後，執行法官應速定拍賣期日。」，第 63 條：「執行法院應通知債權人及債務人於拍賣期日到場，無法通知或屆期不到場者，拍賣不因而停止。」，強制執行法第 82 條：「拍賣期日距公告之日，不得少於十四日。」，條文中所謂的「拍賣期日」可以解釋為拍定期

³⁴ 最高法院 105 年度台簡抗字第 7 號民事裁判要旨：又我國對外國法院之民事確定判決雖採自動承認制，無待我國法院裁判之承認而當然發生效力。但以給付判決為執行名義向我國法院訴請許可強制執行時，依強制執行法第四條之一第一項規定，應經我國法院以判決宣示許可其執行。而法院命未成年子女權利義務之行使負擔由一造任之，其本質即包括他造應交付子女在內。倘一造持上開外國法院確定民事判決，依前揭規定，訴請我國法院許可其強制執行，審酌該外國法院確定判決已在我國發生效力，法益保護之必要性較諸審理中之家事非訟事件明確，基於實效性要求，避免許可訴訟延滯所生之危害，應類推適用家事事件法第八十五條第一項規定，准其聲請暫時處分。

³⁵ 最高法院 94 年度台上字第 1719 號民事裁判要旨：扣押命令對於債務人及第三人之效力，依強制執行法第一百十五條第一項規定，係禁止執行債務人收取對於第三人之金錢債權或為其他處分，並禁止第三人向執行債務人清償。執行債務人或第三人如有違反，對於執行債權人無效力。若執行債務人或第三人為有礙執行效果之行為，類推適用同法第五十一條第二項之規定，對於執行債權人自無效力。

³⁶ 李惠宗，法學方法論，2018 年 9 月三版一刷，頁 329：「至於行政機關是否亦有填補法律漏洞的權限？本書肯定之，但行政機關之法律續造行為，如因案涉訟，應另外受到司法（行政法院或普通法院）之審查，另當別論。故行政機關得透過法規命令或解釋性行政規則，進行法律漏洞的填補，但應注意是，其解釋結果，不得增加法律所無之限制、導致處罰之增加或造成擬制之效果。」

日與開標期日，或者將「拍賣期日」解釋為出價期間或拍賣期間的末日，亦即，行政規則可以解釋性地規定甲日到乙日為出價期間，乙日就是條文中所謂的「拍賣期日」，乙日是拍定期日，乙日也就是期間拍賣的末日，如此一來，應買人都可以在動產拍賣的出價期間中出價（甲日到乙日），然後在出價期間的末日舉行拍定程序（乙日），應買人出價不需受到特定拍賣期日的限制。

關於拍賣的期間，依強制執行法第 64 條：「拍賣動產，應由執行法院先期公告。前項公告，應載明左列事項：…二、拍賣之原因、日時及場所。…」，將拍賣公告中的拍賣日時，解釋為期間拍賣的出價期間（例如：從某月某日某時開始到某月某日某時截止），以利適用於網路拍賣的出價時間。

（三）觀點三：強制執行法只有期日拍賣，不許期間拍賣

此觀點認為強制執行法所規定的拍賣程序是屬於法律保留事項，必須由法律或法律授權的法規命令來規定，不得由行政機關以行政規則的方式來規範拍賣程序；或是認為強制執行法已經列舉期日拍賣，即屬排除期間拍賣（法諺：明示其一，即排除其他）。因此，現行法無期間拍賣的依據，如需進行期間拍賣必須透過修法增訂期間拍賣的法律依據。

二、期間拍賣的拍定方式

現有的動產拍定方式，依強制執行法第 70 條第 3 項：「拍定，應就應買人所出之最高價，高呼三次後為之。」，此一高呼三次的拍定方法，難以適用於網路拍賣。因此，網路拍賣的拍定方式可以適用³⁷，類推適用³⁸民法第二章第一節第四款特種買賣中拍賣的程序規定。關

³⁷ 院字第 2568 號：民法第三百九十二條之規定。於強制執行法上之拍賣亦適用之。強制執行法第六十一條、第八十三條之執行推事、書記官及執達員。即為民法第三百九十二條所稱之拍賣人。如自行應買或使他人為其應買。則主張拍賣無效有法律上利益者。自得訴主張無效。至執行法院之院長及其他職員。均非民法第三百九十二條之拍賣人。縱令司法行政監督長官曾有禁止應買之命令。其應買亦僅發生應否懲戒之問題。仍不得謂拍賣為無效。

³⁸ 最高行政法院 99 年度判字第 394 號行政裁判要旨：關於公法上請求權之時效期間，依據行政程序法第 131 條第 1 項規定固規定為 5 年，惟就該條項修正施行前，公法上請求權時效期間並無明文規定，而係類推適用民法第 125 條規定之 15 年期間，又當是類推適用民法時效期間過程中，遇行政程序法修正之情形時，則類推適用民法總則施

於拍定方式，適用或類推適用民法第 391 條：「拍賣，因拍賣人拍板或依其他慣用之方法為賣定之表示而成立。」，關於拍定對象，適用或類推適用民法第 393 條：「拍賣人除拍賣之委任人有反對之意思表示外，得將拍賣物拍歸出價最高之應買人。」，綜上條文，在網路上所進行的期間拍賣的拍定方式與拍定對象，適用或類推適用上述民法規定，以網路上的慣用之方法來表示，亦即，拍賣期間截止時拍定給出價最高之應買人。

三、期間拍賣的拍賣場所

關於動產的拍賣場所，強制執行法第 61 條：「(第 1 項) 拍賣動產，由執行法官命書記官督同執達員於執行法院或動產所在地行之。(第 2 項) 前項拍賣，執行法院認為必要時，得委託拍賣行或適當之人行之。但應派員監督。」，如果依本條第 2 項委託網路拍賣業者進行動產拍賣時，原則上拍賣場所不受本條第 1 項「於執行法院或動產所在地行之」的限制。學說上有認為委託拍賣行拍賣時，於其營業所行之，不得在其他處所為之，如委託適當之人，則在其事務所或營業所為之。³⁹ 不論如何，關於本條第 2 項委託拍賣的拍賣場所，法律本身顯然沒有規定，得由行政機關做補充性地解釋性規定，將網站解釋為本條第 2 項委託拍賣的拍賣場所。

關於動產拍賣公告中的拍賣場所，強制執行法第 64 條：「(第 1 項) 拍賣動產，應由執行法院先期公告。(第 2 項) 前項公告，應載明左列事項：一、拍賣物之種類、數量、品質及其他應記明之事項。二、拍賣之原因、日時及場所。…」，本條第 2 項第 2 款的「場所」，可以記載為特定網站或其網址。

四、期間拍賣的保證金繳納方式

關於拍賣保證金的繳納方式，動產部分，強制執行法第 70 條第 1 項：「執行法院因債權人或債務人之聲請，或認為必要時，應依職

行法第 18 條規定，原則上適用舊法，但當殘留期間長於 5 年時，應自行政程序法施行日起適用 5 年期間。準此，行政機關固得對於申請退學之受處分人，請求賠償在校費用，然參照上開說明，行政機關既未於時效期間內為請求，受處分人即得主張時效抗辯。

³⁹ 楊與齡，強制執行法論，94 年 9 月修正第 1 2 版，頁 395。

權於拍賣前預定拍賣物之底價，並得酌定保證金額，命應買人於應買前繳納之。未照納者，其應買無效。」，不動產部分，第 86 條：「以投標方法拍賣不動產時，執行法院得酌定保證金額，命投標人於開標前繳納之。」，法條均未明訂保證金的繳納方式為何，主管機關得以行政規則補充規定，例如：信用卡、匯款或與金融機構訂定保證契約。

第二節 拍賣方法與法律保留原則

行政機關以行政規則規範拍賣方法，必須注意有無違反法律保留原則：

一、層級化法律保留原則

拍賣方法是否必須一律由法律自為規定？拍賣方法得否由法律授權行政機關制訂法規命令？或在沒有法律授權之下由行政機關制訂行政規則來規範拍賣方法？此一問題涉及拍賣方法適用法律保留原則的程度，何種事項應由法律或行政命令來規定，釋字 443 號建構層級化法律保留原則，可資遵循。釋字第 443 號解釋理由書：「…至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」

從釋字第 443 號解釋理由書可將法律保留分成四層次：

第一層絕對法律保留事項：剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之。

第二層相對法律保留事項：涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則。

第三層非法律保留事項：若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。

第四層給付行政：給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要。

二、單純的拍賣方法不是法律保留事項

查封物用何種方法來換價（所謂的換價方法有：拍賣、變賣、強制管理、讓與命令等等），在採取拍賣作為換價方式的大原則之前提下，拍賣程序應該如何進行，亦即，要採用何種拍賣的方法來落實拍賣的立法目的，思考的重點應在於：拍賣的方法應該透過公開的程序，盡量讓外界有更多人來參與，讓查封物能有更多人來競標，形成更高的價格來賣出，因而有利於債權人與債務人關於債權的實現與債務的清償，立法政策上，應採用能貫徹拍賣目的之方法，隨時代演進科技發達，網路拍賣已經比傳統的現場拍賣，讓更多人不受時間與地理的限制而能參與拍賣，網路拍賣讓查封物有以更高金額換價的可能性。拍賣的方法不是法律保留事項而是如何執行「拍賣」此一換價程序的細節性技術性規範，主管機關以行政規則增訂執行拍賣方法的細節性、技術性事項，在能保持拍賣程序公開的前提下，並且行政規則的內容不得限制人民的權利，增加人民的義務，並不違反法律保留原則。如下述的通訊投標，目的在於讓更多人可以參與競標，而認為不違反現行強制執行法之規定。

第三節 司法院以行政規則創設「期間投標」程序

強制執行法第 85 規定：「拍賣不動產，執行法院得因債權人或債務人之聲請或依職權，以投標之方法行之。」，投標的方法規定於強制執行法第 87 條：「(第 1 項) 投標人應以書件密封，投入執行法院所設之標匭。(第 2 項) 前項書件，應載明左列事項：一、投標人之姓名、年齡及住址。二、願買之不動產。三、願出之價額。」，依照上述法條的規定，投標人應到執行法院的現場，將投標書投入標匭，才是完成法定投標程序。

但是，現場投標需要投標人親到現場，對於投標期日當日有事不便到場的投標人，除了委託代理人外，萬一投標金額很大，不便假手他人，投標人如何是好。司法院在「辦理強制執行事件應行注意事項」第46點關於強制執行法第85條的解釋，創設了通訊投標，讓投標人可以不用在投標期日到現場投標，得以通訊投標的方式，在開標期日前，將投標書以郵寄的方式，寄到拍賣公告所指定的地點，再由法院人員將郵寄的投標書投入標匭，來完成一連串的投標行為。通訊投標學理上認為是一種期間投標⁴⁰。強制執行法並未授權司法院訂立法規命令來規範強制執程序，因此「辦理強制執行事件應行注意事項」是司法院依職權所頒佈的行政規則。

辦理強制執行事件應行注意事項第46點⁴¹：「關於第八十五條部分：(一)投標得以通訊投標之方式為之。(二)有下列情形之一者，宜採通訊投標：1.有圍標之虞。2.法院因債權人或債務人聲請認為適當或有其他必要之情形。(三)採通訊投標時，應於拍賣公告載明下列事項：1.投標書最後寄達之日、時。2.投標書應寄達之地址或郵局信箱。3.投標書逾期寄達指定之地址或郵局信箱者，其投標無效。4.投標書寄達後，不得撤回或變更投標之意思表示。(四)通訊投標得與現場投標並行。(五)通訊投標之開標應以公開方式為之。通訊投標之投標人或其代理人於開標時，不得不在場。(六)法院得依所在區域之特性，訂定通訊投標要點，辦理通訊投標」。

本條採用通訊投標的立法理由⁴²：「二、投標方式為強制執行方法，具體執行事件究應採何種投標方式為之，屬執行法院裁量權範圍，為使執行法院辦理強制執行事件，適用通訊投標有參考標準，爰增訂第二款。」。從立法理由可知投標方式是採期日投標或採期間投

⁴⁰參照，楊與齡，強制執行法論，民國94年9月修正12版，頁475：「投標，可以分為期日投標與期間投標。前者，指執行法院指定投標日期，當場投標及開標者而言（日本民事執行規則40）。後者則指執行法院指定投標開始及終止之日，再指定期日開標者而言（同規則48）。我國實務上多採前者，但採用通訊投標方式，以防止圍標時，其性質屬於後者。」

⁴¹司法院民國101年6月21日司法院院台廳民二字第1010017529號函修正第46到48點條文。

⁴²本條文的立法理由、條文說明對照表，可至司法院法學資料檢索系統下載，<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>

標，是採當場投標或採通訊投標，不是專屬於由法律本身加以規定的絕對法律保留事項，也不是必需由法律授權主管機關制訂法規命令才可規定的相對法律保留事項，投標方式是可由主管機關以行政規則自為規定的非法律保留事項。

辦理強制執行事件應行注意事項第 47 點：「(四) 執行法院出納室接到聲請書，並點收保證金無訛後，應製作保證金臨時收據一式三聯（附件三）第一聯存查，第二、三聯交投標人，由投標人將第二聯黏貼於投標書，投入標匱，第三聯由投標人收執。其以通訊投標而投標書寄達處所為郵局信箱者，執行法官應於拍賣公告所定最後寄達日、時，率同書記官及會同同院政風人員或院長指定之人前往郵局領取投標信函，並於開標前由書記官會同同院政風人員或院長指定之人將投標信函投入標匱；寄達處所非郵局信箱者，執行法院應妥善保管投標信函，並於開標前依上述方式將投標信函投入標匱。」

本條關於通訊投標書處理方式的立法理由⁴³：「三、通訊投標為求周延，並避免弊端，執行法官率同書記官取標時，宜會同政風人員或院長指定之人為之，以昭公信。又通訊投標應於拍賣公告所定投標書最後寄達之日、時，由上開人員共同取標，並將取得之投標信函於開標前投入標匱，以符合強制執行法第八十七條第一項規定。另法院指定非郵局信箱為投標書寄達處所者，法院除應妥善保管投標信函外，亦應於開標前由書記官會同政風人員或院長指定之人，將投標信函投入標匱，爰修正第四款。」

通訊投標是由法院人員將郵寄的投標書，代替投標人投入標匱，明顯跟強制執行法第 87 條第 1 項規定「投標人應以書件密封，投入執行法院所設之標匱」有所不同⁴⁴，不過，所謂的投標，是指在投標人之間，互相不知道對方出價的前提下，各自提出對自己競標有利的

⁴³ 本條文的立法理由、條文說明對照表，可至司法院法學資料檢索系統下載，<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>

⁴⁴ 最高法院 46 年台抗字第 101 號民事判例要旨：執行法院就抵押物所為之拍賣及投標人應此拍賣而為之投標，揆其性質原與買賣之法律行為無異，投標人應以書件密封投入執行法院所設之標匱，既為強制執行法第八十七條第一項所明定，則書件密封投入標匱，即屬此項法律行為所應遵循之法定方式，違之者，依民法第七十三條前段之規定，其投標即非有效。

價格，以防止應買人等圍標，來達到形成最高價格的程序。本文認為在投標程序中只要能保持投標的秘密性來防止圍標，就不算抵觸法律的規範意旨。將來，行政執行機關若建構網路投標，必須注意投標程序的秘密性。

第四節 拍賣方法的法律保留層級

承上，投標方式的拍賣方法顯然不是法律保留事項，主管機關規範拍賣方法是否必須有法律的授權？重點在於：第一，主管機關規範拍賣方法有無涉及限制人民的自由權利？第二、主管機關規範拍賣方法是否是屬於執行法律之細節性、技術性的次要事項，以及對人民所產生的不便或影響，是否輕微？

如果主管機關對於拍賣方法僅單純規定如何出價與拍定，沒有在強制執行法之外，額外地限制債務人、債務人、應買人的自由權利時，例如：在網路拍賣中，沒有禁止應買人使用代理人；債務人債權人沒有被禁止對未定底價的拍賣程序表示意見；應買人沒有被限制閱覽拍賣物；應買人沒有不能知悉其他應買人的出價金額..等等。如果沒有以上限制債務人、債務人、應買人的自由權利時，則行政規則不違反法律保留原則。

其次，如果主管機關對於拍賣方法的規範內容，僅是執行法律的細節性技術性事項，例如，在查封物以拍賣為換價方法的大原則之下，去補充規定出價的方式、補充拍定的方式，補充規範之目的是為了讓更多數的應買人來參加，仍舊在自由競爭的前提下，去形成最高的拍賣價格，讓查封物以最高價拍定。應買人出價方式從現場出價改為網路出價，對於現代社會的交易型態，不僅更為有利與方便，反而不是對人民產生不便或影響。

第五節 拍賣的意義

由於目前學理尚未有討論，動產拍賣得否使用網路拍賣，為了避免所謂「拍賣」的定義混淆不清，誤以為拍賣只能以口頭方法來進行拍賣之疑義，進而誤解除了口頭拍賣以外的方式都不是強制執行法上的「拍賣」，本文擬從拍賣的定義，在去解析拍賣與拍賣方法的內涵不同，進而可以理解網路拍賣也是眾多拍賣方法的其中一種。

關於拍賣，強制執行法律並未定義何為拍賣，本問擬從學說、實務見解與民法規定，綜合得出拍賣的定義，需再次強調的是，拍賣的定義與拍賣的方法，兩者不同，例如：投標、口頭競價、網路拍賣是拍賣方法的一種，而不是拍賣的定義。

(一) 學說

楊與齡老師認為：「所謂拍買，亦曰競賣，指將查封之標的物，由應買人當場公開競爭出價，而賣與出價最高之人，以賣得價金清償債權之執行行為而言」⁴⁵

陳計男老師認為：「拍賣亦稱競價，係指將查封之標的物，以公開競爭出賣之方式，出賣與出價最高之應買人，取得價金，備供清償債權之執行行為—變價處分」⁴⁶

張登科老師認為：「拍賣係於拍賣期日，使應買者以口頭公開競爭出價，以出價最高之人為拍定人之換價方法。」⁴⁷

賴來焜老師認為：「所謂拍賣係指執行法院將查封之債務人財產，以公開競爭出價之方式，選擇出賣最高之應買人，將標的物換價而取得價金之金錢化，藉以滿足債權人之金錢債權之執行行為而言。」⁴⁸

吳光陸老師認為：「拍賣係利用公的程序，由執行法院藉由多數人競相出價方式，公開出售查封物之執行行為。」⁴⁹

林誠二老師認為：「所謂拍賣，係指由多數應買人於公開出價中，擇其最高者與之訂立契約之一種競爭買賣。」⁵⁰

陳洸岳老師認為：「所謂拍賣，一般係指，由出賣人以對話方式，誘發多數應買人公開表示應買，並對其中以最高公開競價，各應買人藉此了解競爭內容，以決定是否為應買之表示，故屬以對話方式所為之意思表示，原即受第九四條與第一五六條之拘束。」⁵¹

⁴⁵楊與齡，強制執行法論，94年9月，修正12版，頁388。

⁴⁶陳計男，強制執行法釋論，2012年2月，初版，頁310。

⁴⁷張登科，強制執行法，107年1月，修訂版，頁274。

⁴⁸賴來焜，強制執行法各論，2008年4月，初版，頁119。

⁴⁹吳光陸，強制執行法，2015年9月，修訂三版一刷，頁317。

⁵⁰林誠二，民法債編各論（上），2007年3月修訂二版二刷，頁199。

⁵¹黃立（主編），民法債編各論（上），2004年初版三刷，頁199、200。

黃茂榮老師認為：「拍賣係指為將拍賣物賣給出價最高者，而對多數競買人為要約誘引，以應買人之出價為要約，由拍賣人以拍版或其他慣用之方法對出價最高者為賣定(承諾)之表示的買賣(契約)。」

⁵²

鄭玉波老師認為：「拍賣乃由多數應買人公開出價中，擇其最高者，與之訂立契約之一種競爭買賣也。」⁵³

劉春堂老師認為：「所謂拍賣，係指由多數應買人當場公開競爭出價，而出賣人擇其出價最高者，與之訂立契約之一種競爭買賣。」

⁵⁴

日本學說認為：「拍賣是在換價財產的拍定之前，讓應買人自由的競爭，以此結果所形成最高價格來決定拍定價格與拍定人的程序。」

⁵⁵

(二) 實務見解

1、強制執行的拍賣是買賣的一種

最高法院 46 年台上字第 365 號民事判例：「拍賣程序雖與普通買賣不同，但拍賣亦為一種買賣性質，其關於出賣人於出賣當時應踐行之程序，無妨由拍賣機關為之踐行。」

2、拍定人是買受人，債務人是出賣人

最高法院 49 年台抗字第 83 號民事判例：「強制執行法上之拍賣，應解釋為買賣之一種，即拍定人為買受人，而以拍賣機關代替債務人立於出賣人之地位。」

3、拍賣由出價與拍定合致構成買賣契約

最高法院 64 年台上字第 2200 號民事判例：「強制執行程序中之拍賣，為買賣方法之一種，關於出賣人所為允為出賣之意思表示(拍定)，應由執行法院為之，如執行法院於拍賣時就應買之出價未為拍定之表示，雙方之意思表示自未合致，即不能認以拍賣為原因之買賣關係業已成立。」

⁵²黃茂榮，買賣法，2015 年 3 月增訂七版，頁 785。

⁵³鄭玉波，民法債編各論上冊，86 年 8 月 17 版，頁 110。

⁵⁴劉春堂，民法債編各論(上)，103 年 10 月初版第六刷，頁 148。

⁵⁵吉国二郎/荒井勇/志場喜徳郎【共編】，國稅徵收法精解，平成 27 年第 18 版，頁 713。

最高法院 77 年度台上字第 2276 號民事裁判要旨：「強制執行法上之拍賣，應解為買賣之一種，即以債務人為出賣人，拍定人為買受人，買賣契約於拍定時即告成立。」

4、拍賣之各應買人均得知悉他人之條件而有再行提出條件之機會

最高法院 32 年永上字第 378 號民事判例要旨：「拍賣與標賣，雖皆為使競買人各自提出條件，擇其最有利者而出賣之方法。惟拍賣時，各應買人均得知悉他人之條件而有再行提出條件之機會，標賣時，各投標人均不知悉他人之條件而無再行提出條件之機會，此為其不同之點。」

5、民法拍賣規定適用於強制執行法的拍賣

院字第 2568 號：「民法第三百九十二條之規定。於強制執行法上之拍賣亦適用之。強制執行法第六十一條、第八十三條之執行推事、書記官及執達員。即為民法第三百九十二條所稱之拍賣人。如自行應買或使他人為其應買。則主張拍賣無效有法律上利益者。自得以訴主張無效。」

6、強制執行拍賣是拍定給出價最高者

最高法院 70 年度台抗字第 103 號民事裁判：「執行法院就查封物所為之拍賣，及投標人應此拍賣而為之投標，性質上原與買賣之法律行為無異，執行法院將拍賣物拍歸出價最高之合法買受人，係拍定之意思表示，買賣契約因此表示而成立，…」

臺灣高等法院 86 年度抗字第 1412 號民事裁判要旨：「不動產之拍賣方法係由應買人自由競爭出價，以出價最高者取得所有權，故拍賣不動產，應由執行法院將拍賣之事實及內容公告，俾應買之人事先知悉，以提高拍賣實效，並確保應買者之機會均等，…。」

(三) 民法規定

關於拍賣之成立第 391 條：「拍賣，因拍賣人拍板或依其他慣用之方法為賣定之表示而成立。」

關於拍賣物之拍定第 393 條：「拍賣人除拍賣之委任人有反對之意思表示外，得將拍賣物拍歸出價最高之應買人。」

(四) 本文見解

綜合以上學說、實務與民法的規定，本文認為可從拍賣的立法目的去思考如何說明拍賣的內涵與拍賣的定義：

1、強制執行的拍賣性質：是民法上的買賣契約，拍賣公告是要約之引誘，應買人出價提出要約，拍賣人拍定為承諾

2、拍賣契約的當事人：一方是拍賣人，另一方是買受人

3、拍賣的公開性：在一個多數人都可普遍參加的環境下，聚集多數應買人對標的物出價應買

4、拍定價格，是由應買人以互相競爭之方式來形成的價格，與一般契約當事人個別磋商買賣價格與條件不同

5、拍定的相對人，由拍賣人與出價最高價之人為締約

6、拍賣的方法有：投標、口頭競價與其他方法

本文所定義的拍賣：「拍賣，是將標的物，以公開競爭出價的方式，由拍賣人賣定給出價最高之應買人。」

網路拍賣的定義：「網路拍賣係指，將標的物以網路上公開競爭出價的方式，在出價時間截止時，由拍賣人賣定給出價最高的應買人」

第六節 小結

強制執行法既已規定，動產與不動產的換價以拍賣為之（強制執行法第 45 與 75 條），拍賣的方法，亦即，如何進行拍賣，應是執行拍賣程序的細節性、技術性事項，可由主管機關發佈行政規則來規定，行政規則建構的投標或拍賣方法，雖有可能與法律規定的方式不同（例如：通訊投標，由法院人員代替投標人將投標書投入標匭），但是行政規則只是規定投標或拍賣的技術性細節性規定，並未限制人民的自由權利，也未增加人民的義務，並且符合拍賣公開性，讓更多人來參與競買之立法目的，故不違反法律保留原則。

第四章 行政執行採用網路拍賣之法律依據

第一節 行政執行署得否制訂行政規則建構「網路拍賣」

一、行政執行署為主管機關

行政執行法第 4 條：「行政執行，由原處分機關或該管行政機關為之。但公法上金錢給付義務逾期不履行者，移送法務部行政執行署所屬行政執行處執行之。法務部行政執行署及其所屬行政執行處之組織，另以法律定之。」，法務部行政執行署組織法第 2 條：「本署掌理下列事項：一、公法上金錢給付義務強制執行相關法規之研擬及解釋。二、公法上金錢給付義務強制執行聲明異議之決定。三、公法上金錢給付義務強制執行之監督、審核、協調及聯繫。四、其他有關公法上金錢給付義務之強制執行事項。」，行政執行署作為公法上金錢給付義務的法規解釋機關不僅有行為法的依據，也有組織法的依據，因此，行政執行署為了執行公法上金錢給付義務之業務，得於職權範圍內發佈行政規則來規範公法上金錢給付義務的程序。

二、行政執行署與司法院見解不一的解決方式

由於強制執行法的主管機關是司法院，如果司法院解釋強制執行法不得使用網路拍賣時，單純就強制執行法的部分，應以司法院之解釋為準。如果網路拍賣有強制執行法以外的法律依據的話，就不完全受司法院解釋之限制，例如，電子簽章法或行政程序法等等。

其次，行政執行法第 26 條規定：「關於本章之執行，除本法另有規定外，準用強制執行法之規定。」、第 43 條：「本法施行細則，由行政院定之。」，行政執行法相對於強制執行法是關於公法金錢債權執行程序的特別法，特別規定優於普通規定適用，行政執行法施行細則如有規定網路拍賣，則可不受司法院關於強制執行法不得採用網路拍賣解釋之限制。⁵⁶行政執行署可報請行政院於行政執行法施行細則

⁵⁶陳敏，行政法總論，105 年 9 月 9 版，頁 537：「根據法律授權所制定之法規命令，不能抵觸授權之母法，於理甚明。對於授權母法以外之法律，法規命令應亦不得抵觸。惟授權之母法為特別法，亦該特別法所制定之法規命令，雖與相對於母法之普通法不一致，亦

中增訂網路拍賣，即不受司法院解釋之限制。

三、期間拍賣不是法律保留事項

關於拍賣程序是採期日拍賣或採期間拍賣，僅是拍賣的具體方法，在不違反查封物以公開拍賣的大原則之下，得由行政執行署以行政規則來填補漏洞或擴張解釋，增訂期間拍賣以利適用於網路拍賣，但應注意以下兩點：第一，拍賣方法不得違反換價過程公開性之立法目的，第二，不得限制債權人、債務人與應買人的自由權利。

四、行政規則內容不得逾越母法的文義

釋字第 479 號解釋理文第二段：「人民團體法第五條規定人民團體以行政區域為組織區域；而第十二條僅列人民團體名稱、組織區域為章程應分別記載之事項，對於人民團體名稱究應如何訂定則未有規定。行政機關依其職權執行法律，雖得訂定命令對法律為必要之補充，惟其僅能就執行母法之細節性、技術性事項加以規定，不得逾越母法之限度，迭經本院解釋釋示在案。內政部訂定之「社會團體許可立案作業規定」第四點關於人民團體應冠以所屬行政區域名稱之規定，逾越母法意旨，侵害人民依憲法應享之結社自由，應即失其效力。」。準此解釋意旨，行政機關為執行強制執行法的拍賣程序而補充制訂行政規則，不得逾越母法之限度與意旨，行政規則所制訂的拍賣方法，不得超過了拍賣的限度（例如，未查封之物也併付拍賣、拍賣無實益也繼續拍賣、低於底價也拍定、假借拍賣程序侵害其他權利），不得違反拍賣的立法意旨（例如，拍賣程序有限地公開、限制應買人人數、繳納超高保證金、限制出價次數、沒有合理的出價時間、沒有機會閱覽查封物、拍賣條件表示不明確）。

第二節 拍賣程序中意思表示的網路化

一、動產的拍賣程序：出價與拍定

強制執行法第 70 條第 3 項：「拍定，應就應買人所出之最高價，高呼三次後為之。」，動產拍賣之成立是由：「應買人出價」與「拍賣官拍定」，所構成。

(一) 應買人出價的法律性質

出價，是應買人對拍賣官以特定價格願買拍賣物的意思表示「要約」。

(二) 應買人出價的方式，亦即，意思表示的方式

法條並未限定出價的具體方式，有下列三種意思表示的出價方式：

1、口頭出價：對話的意思表示

2、書面出價：依「辦理強制執行事件應行注意事項」第 38 條，以書面的方式為意思表示⁵⁷

3、網路出價：依「電子簽章法」，以電子文件的方式為意思表示

(三) 拍定的法律性質

拍定，拍賣官對於最高價的應買人，賣出拍賣物的意思表示「承諾」，拍定的意思表示也可用電子方式的意思表示來對應買人表示拍定。

(四) 拍定的方式

在期日拍賣程序的拍賣期日中，法條規定「高呼三次後拍定」，所謂「高呼」是限於以口頭為意思表示，除了由拍賣官在拍賣場所高呼，技術上，同時網路直播方式，予以網路化。

二、不動產投標與開標

強制執行法第 87 條規定：「投標人應以書件密封，投入執行法院所設之標匭。」，第 88 條：「開標應由執行法官當眾開示，並朗讀之。」不動產拍賣由：「投標人投標」與「執行法官開標」，所構成。

(一) 投標的法律性質

⁵⁷ 辦理強制執行事件應行注意事項三十八關於第七十條、第七十一條部分：

(一) 拍賣物價格不易確定或其價值較高者，執行法院宜依職權調查其價格，並預定其底價。

(二) 依本法第七十條第一項規定，認為應酌定保證金額者，以拍賣物價值較高，並已預定拍賣物之底價者為限。其酌定之保證金額，應命應買人於應買前，向執行法院繳納，並應於拍賣公告內載明。未照納者，其應買無效。此種拍賣，執行法院認為必要時，得命應買人以書面提出願買之價額。

(三) 依本法第七十條第三項規定，在最後一次高呼與拍定之間，應間隔相當之時間，如有同條第四項情形，執行拍賣人應不為拍定。

投標，是投標人以投標書投入標匱對拍賣機關願買拍賣物的書面意思表示「書面要約」⁵⁸。

(二) 投標方式

1、現場投標：如法條規定，現場由投標人以投標書投入標匱。

2、通訊投標：依據「辦理強制執行事件應行注意事項」第 46 條，以郵寄投標書的方式，將投標書寄達拍賣機關所設的郵政信箱，再由執行人員將郵寄的投標書投入標匱，郵寄投標書與現場投標書，在拍賣期日同時取出開標。

3、網路投標：依據電子簽章法第 4 條第 2 項，投標人以電子文件的方式，將電子化的投標書傳送至拍賣機關，拍賣機關在拍賣期日列印出來，投入標匱，列印的電子化投標書與現場投標書，在拍賣期日同時取出開標。為免爭議，建議由電子化投標書先開標，再開現場的投標書，另外，現場輔以電子大螢幕直播開標過程，以昭公信，避免被質疑黑箱作業。

(三) 開標的性質

開標，拍賣官對於最高價投標人，賣出拍賣物的意思表示「承諾」

59

⁵⁸ 最高法院 96 年度台上字第 638 號民事裁判：…惟強制執行法關於不動產以投標方法之拍賣，已於第九十條規定：投標人願出之最高價額相同者，以當場增加之金額最高者為得標人；無人增加價額者，以抽籤定其得標人。即見執行法院初無代債務人同時與多數投標人成立數個不動產買賣契約之意思，應認對於不動產所為標賣之真意，係要約之引誘，應買人之投標，始為要約。故強制執行程序中之拍賣，如執行法院於拍賣時就應買之出價未為拍定之表示，雙方之意思表示自未合致，即不能認以拍賣為原因之買賣關係業已成立。

最高法院 83 年度台上字第 133 號民事裁判：訴外人劉壽慈為上訴人之使用人，其代為填寫本件標單之過失，應視為上訴人之過失，要不因本件投標單係劉壽慈所代填而解免上訴人之過失責任。上訴人填寫本件標單既有過失，依上說明，自不得撤銷其投標（報價、出價）之意思表示。

⁵⁹ 最高法院 81 年度台上字第 2236 號民事裁判：強制執行法上之拍賣，應解為買賣之一種，執行法院係代表債務人立於出賣人之地位，關於出賣人允為出賣之意思表示（拍定），應由執行法院為之。如執行法院於拍賣時就應買之出價未為拍定之表示，雙方之意思表示自未合致，即不能認以拍賣為原因之買賣關係業已成立，最高法院著有六十四年台上字第二二〇〇號判例可循。故執行法院以投標方式拍賣不動產，必須經執行法官朗讀投標書，並作成正式得標之宣示後，拍定程序始告確定。

(四) 開標方式

法條規定「朗讀投標書開標」，所謂「朗讀」是限於以口頭為意思表示，除了由拍賣官在拍賣場所朗讀，同時網路直播方式，予以網路化。由於不動產拍賣金額較大，即使可以用網路投標，為避免爭議，現階段仍以現場開標程序為準，以昭公信。

第三節 拍賣程序網路化的法律依據—電子簽章法

一、電子簽章法的適用範圍

電子簽章法第1條：「為推動電子交易之普及運用，確保電子交易之安全，促進電子化政府及電子商務之發展，特制定本法。」，電子簽章法第1條開宗明義將適用範圍不僅包含私人的電子商務，也包含電子化政府中與政府機關電子文件的往來。

電子簽章法所規範的電子文件可適用於強制執行的法律程序，實務上已有先例，如：【法務部行政執行署各分署執行命令電子公文送達收受實施要點】執行命令以電子方式送達銀行，銀行以電子文件回覆扣押結果；【法院囑託限制登記網路作業實施要點】執行法院以電子文件對地政機關發函查封不動產，地政機關以電子文件函覆查封結果。

二、電子簽章法可以適用於拍賣與投標程序

電子簽章法第4條第1項：「經相對人同意者，得以電子文件為表示方法。」，由於動產出價是一種要約之意思表示，據此規定，出價的表示方式得以電子文件之方式來進行出價，動產拍賣之應買人經相對人（即拍賣機關）同意後，以登錄拍賣網站申請用電子文件的方式來出價，其中一應買人出價高於另一應買人時，較低價之應買出價失效，拍賣機關對最高價的出價人拍定。

電子簽章法第4條第2項：「依法令規定應以書面為之者，如其內容可完整呈現，並可於日後取出供查驗者，經相對人同意，得以電子文件為之。」，不動產的投標依強制執行法第87規定應用投標書之書面為之，據此規定，投標書可依電子簽章法，經拍賣機關同意後，用電子文件的方式，將投標書電子文件化，傳送至拍賣機關，完成電子投標。

電子簽章法第 4 條第 3 項規定：「前二項規定得依法令或行政機關之公告，排除其適用或就其應用技術與程序另為規定。但就應用技術與程序所為之規定，應公平、合理，並不得為無正當理由之差別待遇。」，依本規定各該法規的主管機關得公告排除電子簽章法的適用，目前行政執行法主管機關法務部並未將拍賣程序排除電子簽章法的適用⁶⁰。

三、出價與投標的意思表示的到達時間

關於出價與投標的意思表示，何時進入到拍賣機關的受領範圍，電子簽章法第 7 條第 2 項規定：「電子文件以下列時間為其收文時間。但當事人另有約定或行政機關另有公告者，從其約定或公告。一、如收文者已指定收受電子文件之資訊系統者，以電子文件進入該資訊系統之時間為收文時間；電子文件如送至非收文者指定之資訊系統者，以收文者取出電子文件之時間為收文時間。二、收文者未指定收受電子文件之資訊系統者，以電子文件進入收文者資訊系統之時間為收文時間。」，依本條規定收文時間即是意思表示的到達時間，有五種：第一、當事人另有約定到達時間，第二、行政機關另有公告到達時間，

⁶⁰ 法務部民國 96 年 8 月 28 日法律字第 0960030733 號主旨：公告增列本部排除電子簽章法適用法規。

依據：電子簽章法第 4 條、第 6 條及第 9 條規定。

公告事項：增列本部排除電子簽章法適用法規如附件。

附件：法務部公告依行政執行法第 26 條準用強制執行法規排除電子簽章法適用之法規

強制執行第五條、第六條第一項、第七條第四項、第十條第二項、第十一條第一、三項、第十二條、第十三條、第十八條第二項、第二十一條之一、第二十二條第四項、第二十二條之一、第二十二條之二第二項、第二十三條第一項、第二十七條、第二十八條之一、第二十九條第一項、第三十一條、第三十二條第一項、第三十三條之一第二項、第三十三條之二第二項、第三十四條、第三十四條之一、第三十七條、第三十九條第一項、第四十條之一第二項、第五十四條、第五十九條第四項、第七十三條、第七十六條第三項、第七十七條、第七十七條之一第三、四項、第八十條、第八十條之一第一項、第九十一條第一項、第九十四條第二項、第九十七條、第一百條第二項、第一百零一條、第一百零二條第一項、第一百零三條、第一百零四條第二項、第一百零七條第二項、第一百零九條第一、二項、第一百十一條、第一百十四條之一第一、二、三項、第一百十四條之二第一、二、三項、第一百十四條之四第四項、第一百十五條之一、第一百十五條之二第三項、第一百十七條、第一百十八條第一項、第一百二十條、第一百二十一條、第一百三十五條。

第三、如收文者已指定收受電子文件之資訊系統者，以電子文件進入該資訊系統之時間為到達時間，第四、電子文件如送至非收文者指定之資訊系統者，以收文者取出電子文件之時間為到達時間，第五、收文者未指定收受電子文件之資訊系統者，以電子文件進入收文者資訊系統之時間為到達時間。

四、電子出價與投標的具體流程

應買人登錄拍賣網站，向執行機關申請同意以電子文件的方式，為動產之出價與不動產之投標。如為加強身份認證的真實性，可要求應買人以自然人憑證（工商憑證）做登錄。

單依電子簽章法的規定的網路化可以做到：應買人出價電子化、投標人投標書電子化，由拍賣官在現場為拍定開標程序，外加網路直播。⁶¹

五、小結

如果主管機關無意以行政規則增訂網路拍賣，則在完全不抵觸現行強制執行法之前提下，採取期日拍賣，部分拍賣程序網路化：

（一）動產拍賣

1、期日拍賣：「網路出價＋現場拍定與網路直播」，或採 2、期日拍賣：「網路出價與現場出價並行＋現場拍定與網路直播」。

（二）不動產拍賣

期間拍賣：「網路投標與現場投標並行＋現場開標與網路直播」。

第四節 委託網路拍賣業者進行拍賣程序之法律依據

一、委託依據

拍賣程序是政府行使公權力賣出查封財產的執行行為，拍賣程序的一部或全部委託民間業者辦理必須有法令依據，並且按照行政程序法的法定程序來辦理委託程序。行政執行法施行細則第 6 條之 1 規定：「法務部行政執行署所屬行政執行處為執行本法第四條第一項之公法上金錢給付義務事項，得將權限之一部分委託民間團體或個人辦理。」，行政執行法第 26 條準用強制執行法第 61 條第 2 項規定：「前

⁶¹學說見解也有提出在現行法下，可以用網路方式進行不動產投標，參照，盧江陽，強制執行法實務，2013 年初版二刷，頁 232-233。

項拍賣，執行法院認為必要時，得委託拍賣行或適當之人行之。但應派員監督。」，不動產的投標程序依強制執行法第 113 條：「不動產之強制執行，除本節有規定外，準用關於動產執行之規定。」，準用強制執行法第 61 條第 2 項規定，亦得委託民間業者受理投標程序。

實務上應注意的是，是由實際辦理執行業務之行政執行各分署委託民間業者，而非由行政執行署委託，但是為求全國各分署統一，相關委託內容應由行政執行署訂立公版的委託契約，再讓各分署與業者簽約，但亦不排除特定分署先行試辦委託，再推廣到其他分署。

二、行政程序法的委託程序

行政程序法第 16 條規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。前項情形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。第一項委託所需費用，除另有約定外，由行政機關支付之。」，委託行使公權力的行政行為形式，是行政機關跟民間業者簽約，此一契約是以委託辦理拍賣程序為契約標的，此契約是行政契約與政府採購法無關。⁶²

關於行政契約的締約對象，為保障競爭者的公平參與權，行政程序法規定第 138 條規定：「行政契約當事人之一方為人民，依法應以甄選或其他競爭方式決定該當事人時，行政機關應事先公告應具之資格及決定之程序。決定前，並應予參與競爭者表示意見之機會。」，雖然委託網路拍賣業者不構成本條所謂「依法應以甄選或其他競爭方式決定該當事人」，由於民間拍賣業者不只一家，如果獲得行政機關委託網路拍賣的業者，將在其行業中獲得很大的行業優勢的話，為保障每家業者都有公平競爭的機會，行政機關應考量本條之立法精神，盡可能讓業者都有參與的機會，再委託其中條件較優者。

將拍賣程序的一部或全部委託民間業者，民間業者仍須遵循行政執行法與強制執行法之法定程序，來進行拍賣，自不待言。

三、委託行使公權力的範圍

行政機關委託拍賣業者行使公權力的範圍，不一定是將全部的拍賣程序均委託給拍賣業者，也有可能委託一部分的拍賣程序。例如：

⁶²參照，法務部法律字民國 106 年 1 月 16 日第 10503518100 號。

單純委託業者建置拍賣平台，拍賣平台再由行政機關自己操作，或拍賣平台委由業者建置與維護，拍賣平台由行政機關自己操作。

四、消費保護法

將拍賣程序的一部或全部委託拍賣網站業者辦理，該拍賣程序仍屬強制執行法上的法定拍賣、公的拍賣，不會變質成為民事拍賣，因此，無消費者保護法的適用，但應注意網路拍賣業者有無利用受託行使公權力時，夾帶其他自身網站的服務內容。

五、個人資料保護法

個人資料保護法第4條：「受公務機關或非公務機關委託蒐集、處理或利用個人資料者，於本法適用範圍內，視同委託機關。」，如行政機關委託拍賣業者網站為拍賣人，而蒐集應買人的資料，受委託的拍賣業者在蒐集資料時，視為委託機關，適用個人資料保護法中，有關公務機關之相關規定。

委託機關應對受託之拍賣業者為監督，個人資料保護法施行細則第8條：「委託他人蒐集、處理或利用個人資料時，委託機關應對受託者為適當之監督。前項監督至少應包含下列事項：一、預定蒐集、處理或利用個人資料之範圍、類別、特定目的及其期間。二、受託者就第十二條第二項採取之措施。三、有複委託者，其約定之受託者。四、受託者或其受僱人違反本法、其他個人資料保護法律或其法規命令時，應向委託機關通知之事項及採行之補救措施。五、委託機關如對受託者有保留指示者，其保留指示之事項。六、委託關係終止或解除時，個人資料載體之返還，及受託者履行委託契約以儲存方式而持有之個人資料之刪除。第一項之監督，委託機關應定期確認受託者執行之狀況，並將確認結果記錄之。受託者僅得於委託機關指示之範圍內，蒐集、處理或利用個人資料。受託者認委託機關之指示有違反本法、其他個人資料保護法律或其法規命令者，應立即通知委託機關。」

六、行政機關自建拍賣網站的可能性

將拍賣平台與拍賣程序委託民間業者辦理，最大的風險在於個人資料的保護，如果民間業者發生資料外洩的事件，或是濫用個人資料

時，行政機關亦需負起法律責任⁶³，而且有傷政府機關的形象。建置網路拍賣平台的技術，以現在的技術，並非難事，似可考慮委託宏碁公司建置。

第五節 在不修法的前提下，可否進行動產網路拍賣方案之評估

方案一、強制執行法可包含期間拍賣，但仍須進行現場拍定程序

行政機關以行政規則規範期間拍賣，亦即，提前於拍賣期日之前應買人即可出價，動產的拍定程序，強制執行法既已明文規定以高呼三次後拍定行之，因此不得以拍賣期間截止時，出價最高之人為拍定人。此方式僅能以：「行政規則的期間拍賣網路出價」與「現場高呼三次拍定，外加網路直播」

方案二、強制執行法可包含期間拍賣，無需進行現場拍定程序

行政機關以行政規則規定期間網路拍賣，拍定程序適用或類推適用民法的拍定程序，拍定給出價時間截止時的最高價應買人。此方式能以：「期間拍賣，網路出價，並以拍賣期間截止時，出價最高之人為拍定人」

方案三、強制執行法僅有期日拍賣，不得進行期間拍賣。

⁶³國家賠償法第4條：受委託行使公權力之團體，其執行職務之人於行使公權力時，視同委託機關之公務員。受委託行使公權力之個人，於執行職務行使公權力時亦同。前項執行職務之人有故意或重大過失時，賠償義務機關對受委託之團體或個人有求償權。

第五章 德國法動產網路拍賣立法例

第一節 民事訴訟法

德國民事訴訟法第814條第2項將公開拍賣的方式分為現場拍賣與網路拍賣，網路拍賣的規定是在2009年5月8日起適用的新規定。⁶⁴網路拍賣雖不是完全如同現場拍賣的方式進行，依舊適用關於現場拍賣程序的一些規定⁶⁵，例如：

- 1、公開的拍賣程序（普遍可進入參加，而不是在一個封閉的內部網路，民事訴訟法第814條第2項第2款），
- 2、遵守在查封後屆滿一個星期再進行拍賣程序（民事訴訟法第816條第1項），
- 3、應買資格（民事訴訟法第816條第4項）
- 4、拍定（其特殊性依據民事訴訟法第817條第1項第2句），以及拍賣物的交付（民事訴訟法第817條第2項到第4項）
- 5、底價（民事訴訟法第817a條）

但是第816條第2項、第3項關於場所與拍賣的公布不適用於網路拍賣（第816條第5項），網路拍賣的細節依據第814條第3項是在邦政府的法規命令中去規定，網路拍賣還涉及了拍賣平台（第814條第3項第2款），拍賣的許可參加與排除（第814條第3項第3款），拍賣的開始、結束與中止（第814條第3項第4款），與拍賣條件（第814條第3項第5款），各邦的拍賣平台統一於網址：
www.justiz-auktion.de

德國民事訴訟法第814條⁶⁶

- （第1項）查封物由法院執行人公開拍賣。貴重物品在拍賣前，由鑑定人為鑑價。
- （第2項）公開拍賣，由法院執行人選擇（第1款）現場拍賣，或（第2款）在拍賣平台上，使用網路作為普遍可進入的拍賣。

⁶⁴ Brox/Walker, Zwangsvollstreckungsrecht, 10. Auflag. 2014, Rn. 404a.

⁶⁵ Brox/Walker, Zwangsvollstreckungsrecht, 10. Auflag. 2014, Rn. 404b.

⁶⁶ 德國民事訴訟法目前國內無人逐條翻譯，本段條文是由本文自行翻譯。

- (第3項) 邦政府以法規命令規範第 2 項第 2 款之網路拍賣，(第 1 款) 已被許可拍賣之時間點，(第 2 款) 拍賣平台，(第 3 款) 對於參加拍賣之許可與排除；對於參加拍賣之許可與排除是限於以自然人同一性之證明為前提，為此目的至遲從 2013 年 1 月 1 日開始應使用電子式的同一性證明（身份證明法第 18 條），(第 4 款) 拍賣的開始、結束與中止，(第 5 款) 拍賣條件，以及其他拍賣的法律效果，包含教示參加人根據第 806 條瑕疵擔保責任的排除，(第 6 款) 在公開之前債務人之人表示的匿名化以及應買人匿名化的可能性，(第 7 款) 其他應注意的特別程序。邦政府得以法規命令將權限委任於邦司法行政機關。

德國民事訴訟法第 816 條

- (第1項) 查封物的拍賣，自查封日起未屆滿一星期者，不得為之。但是，債權人與債務人同意提早拍賣，或認為有必要為了避免拍賣物的價格有顯著減少的危險，或為了避免因長期保管的不相當費用，不在此限。
- (第2項) 在實施查封的地方自治團體內或在執行法院區域內的其他場所，舉行拍賣。但是，債權人與債務人有合意的場所時，不在此限。
- (第3項) 公佈拍賣時間與場所，並對拍賣物一般性之說明。
- (第4項) 關於拍賣，準用民法第 1239 條第 1 項第 1 句的規定。關於在現場的拍賣，亦準用民法第 1239 條第 2 項的規定。⁶⁷
- (第5項) 第 2 項以及第 3 項的規定，不適用於網路拍賣。

德國民事訴訟法第 817 條

- (第1項) 在現場拍賣時，決定最高價應買人之前，應先高呼三次。在網路拍賣時，在拍賣結束的時候，拍定給依據第 817a 條第 1 項第 1 句超過拍賣底價之出價最高者。應通知拍定

⁶⁷ 德國民法第 1239 條：「(第 1 項) 質權人及所有人得參加應買。質權人買得質物者，視為已受領價金。(第 2 項) 所有人不提出現金為即時之支付者，其應買得加以拒絕。質物為他人債務之擔保者，該債務人之參加應買，亦同。」。以上條文引自，德國民法(上)，國立台灣大學法律學院財團法人基金會(編譯)，2016 年二版，頁 1061。

人拍定之事。民法第 156 條⁶⁸準用之。

- (第2項) 拍定物的交付，在繳納拍賣價金後交付，或在交付時價金繳納者為限始得為之。
- (第3項) 最高價應買人，拍賣條件所規定的時間中，或是未規定的情況下，在拍賣期日結束前，沒有請求繳納拍賣價金換取交付的話，該拍賣物再行拍賣，最高價應買人不得再申請應買。最高價應買人對於差額應負責任，對於拍賣所增加的金額沒有請求權。
- (第4項) 由債權人拍定時，扣除強制執行費用後，債權人於拍賣價金得供自己滿足之限度內，免除支付現金之義務。但是，債務人提供擔保或提存而免於執行者，不在此限。在債權人免除現金之支付義務時，視為債務人已向債權人為支付。

民事訴訟法第 817a 條

- (第1項) 至少要達到拍賣物通常賣價的一半，才能對應買為拍定（最低拍賣價格）。通常賣價與最低拍賣價格，在拍賣時，應予告知。
- (第2項) 沒有達到最低拍賣價格之應買時，不予拍定，債權人的查封質權依舊存續。債權人不論在何時，可以聲請指定新的拍賣期日或聲請依第 825 條將查封物以其他方法換價之命令。下命令以其他方法換價時，準用第 1 項之規定。
- (第3項) 金銀物品不得低於市價拍定。沒有可以拍定之應買時，法院執行人雖可自由地以達到金銀市價的價格來賣出，但是不得低於通常賣出價格的一半。

第二節 租稅通則⁶⁹

德國租稅通則第 296 條

⁶⁸ 德國民法第 156 條：「於拍賣時，契約因拍定而成立。拍賣之出價，因有較高價格提出，或未經拍定而終結拍賣時，即歸消滅。」。以上條文引自，德國民法（上），國立台灣大學法律學院財團法人基金會（編譯），2016 年二版，頁 159。

⁶⁹ 本段是參照，陳敏，德國租稅通則，102 年 2 月司法院出版，頁 521-525。

- (第 1 項) 扣押之物，應基於強制執行機關之書面命令，予以公開拍賣。公開拍賣以下列方式為之：(第 1 款) 就地拍賣，或
- (第 2 款) 以一般可接近之 www.zoll-auktion.de 平台網路拍賣，原則上由強制執行人員為之。第 292 條⁷⁰規定，準用之。

(第 2 項) 金錢之扣押，其取去即視為強制執行債務人之繳納
德國租稅通則第 298 條

- (第 1 項) 扣押之物，自扣押之日起，未屆滿一星期者，不得拍賣，但強制執行債務人同意提前拍賣，或為避免價值重大減損之危險者，或為避免不相當之長期保管費用者，不在此限。
- (第 2 項) 拍賣之時間及地點應公告之；公告中並應就拍賣物為一般之說明。基於強制執行機關之請求，於拍賣時應有縣職員一人或警察人員一人在場。第 1 句及第 2 句規定，對於依第 296 條第 1 項第 2 句第 2 款規定之拍賣，不予適用。
- (第 3 項) 拍賣，準用民法第 1239 條第 1 項第 1 句規定；就地拍賣(第 296 條第 1 項第 2 句第 1 款)，亦準用民法第 1239 條第 2 項規定。

德國租稅通則第 299 條

- (第 1 項) 就地拍賣(第 296 條第 1 項第 2 句第 1 款)，在對最高價應買人為拍定前，應為三次之呼報。網路拍賣(第 296 條第 1 項第 2 句第 2 款)，應對拍賣結束時，出價最高之人為拍定，但拍賣提前終止者，不在此限；應對出價最高之人為拍定之通知。民法第 156 條規定準用之。
- (第 2 項) 拍定物僅能基於現金之支付而交付之。在網路拍賣，得於支付金額進入稽徵機關帳戶時，為拍定物之交付。寄送拍定物時，於送交為實施寄送而指定之人時，視為完成交付。
- (第 3 項) 最高價應買人，未依拍賣條件中所定時間，或無該時間規定，而未在拍賣期日終了前支付買價請求交付者，該物另行拍賣之。最高價應買人不得另行出價；最高價應買人應對減損之價金負補償責任，對於增加之價金無請求權。

⁷⁰ 本文註：租稅通則第 292 條是規定，強制執行債務人繳清、延長繳納、債務消滅等得阻止扣押的規定，與網路拍賣的方法無關。

- (第4項) 對債權人爲拍定時，賣價於扣除強制執行費用後，用已清償其債權者，債權人免除現金支付之義務。債權人免除現金支付之義務者，該金額視爲已由債務人支付債權人。

德國聯邦行政執行法第 5 條⁷¹

- (第1項) 行政強制程序與權利保護在本法第 4 條之案件中，適用租稅通則之規定 (第 77 條、第 249 到 258 條、第 260 條、第 262 到 267 條、第 281 到 317 條，第 318 條第 1 項與第 4 項，第 319 到 327 條)。
- (第2項) 強制執行是以各邦機關的職務協助來進行時，依照各邦法之規定來執行。

德國聯邦行政執行法並未詳細規定行政法金錢債權的強制執行程序，而是大量準用租稅通則的規定 (如上述條文第一項)，聯邦有行政執行法，各邦亦有自己邦的行政執行法，各邦行政執行法有自爲詳細規定行政執程序者，亦有準用聯邦行政執行法，亦有準用租稅通則，總的來說，大部分的行政法金錢債權的強制執行程序多直接或間接地適用租稅通則的規定。

第三節 日本民事執行法立法例

日本民事執行法關於拍賣跟不動投標只有各一個條文，其餘的細節，法律授權日本最高法院去規定，此種立法例比較有彈性，當時代變遷，社會上出現新型態的交易方法，法院可以修改規則，不需逐一修法，以下介紹日本民事執行法的立法例，以供日後修法參考。

日本民事執行法第 21 條規定：「除本法規定之外，關於民事執行程序的必要事項，由最高法院以規則定之。」，依日本憲法第 77 規定，關於訴訟程序，承認日本最高法院有規則制訂權，本條是規定，除本法所規定之外，關於民事執行程序的必要事項，委由最高法院以規則規定之，爲了應對社會上的各種情況的變化、迅速的謀求合理化措施，精通審判實務的法院，從技術上的觀點來制訂規則，因而委由有規則制訂權的最高法院制訂程序的細則，對當事人權利義務有影響的

⁷¹ 本條文是由本文自行翻譯。

事項與程序由法律規範大綱，程序的細則委由最高法院規則的立法例。⁷²

日本民事執行法第 64 條第 2 項規定：「不動產拍定的方法，除依投標與拍賣之外，由最高法院以規則定之。」⁷³，不動產拍賣程序中，關於最重要的程序之一的拍定方法，民事執行法只有本條規定而已，此是因爲，拍定的方法要對應時代的需要，公正且易於利用的目的，比起在法律中事先詳細規定，委由實際上實施拍定的法院，來制訂規定，認爲更適當。⁷⁴在民事執行法施行前的舊民事訴訟法，拍賣是原則性的規定（舊民事訴訟法第 657 條以下），投標是例外（舊民事訴訟法第 702 條以下），而且，關於程序的具體內容，全部以法律規定，然而，爲了謀求不動產拍定的現代化加以省思，從來程序的應然面，合理化拍定程序，拍定方法多樣化等，對於一般市民更容易參加的拍定制度，同時柔軟的回應時代的要求，因此，拍定方法細節全部由最高法院規則定之，受本條委託的民事執行規則，以投標爲原則性的拍定方法，詳細地規定於民事執行規則第 34 到 49 條，關於其他的拍定方法，必要時準用期日投標的相關規定，在民事執行規則的第 50、52 條。⁷⁵

我國現行強制執行法跟日本舊民事訴訟法的立法例相類似，都是將拍賣程序詳細地規定於法律之中，除了修法之外，拍賣程序難以跟上時代的進步，網路拍賣即是明顯的事例，隨著科技的發展日益迅速，社會上關於商品的交易方式，說不定會衍生出網路拍賣以外的新型態，因此，拍賣方法授權主管機關以法規命令規定，亦可參考。

⁷² 浦野雄幸【編】，基本法コンメンタール民事執行法〔第 5 版〕，日本評論社出版，頁 70。

⁷³ 動產的拍賣規定於日本民事執行法第 134 條：「執行官對於查封物之拍定，除依投標或拍賣之外，應依最高法院規則所規定之方法為之。」

⁷⁴ 山本和彦/小林昭彦/浜秀樹/白石哲【編】，新基本法コンメンタール民事執行法，2014 年 4 月日本評論社出版，頁 196。

⁷⁵ 浦野雄幸【編】，基本法コンメンタール民事執行法〔第 5 版〕，日本評論社出版，頁 216。

第六章、修法建議

第一節 修法方向

從上述德國民事訴訟的立法例，可建議我國關於網路拍賣的修法方式，第一、增訂動產拍賣得以網路拍賣之方式，第二、網路拍賣原則上適用現有動產拍賣之規定，現有的動產拍賣程序本質上不適合網路拍賣者，予以排除適用，第三、網路拍賣的細節性技術性規定，授權主管機關以法規命令定之。其次，日本立法例在法律中，只對拍賣或投標做原則性之規定，其餘細部程序授權主管機關制訂的方式，亦值得參考。

第二節 參考德國立法例增訂動產網路拍賣

以下劃底線即是修法建議的部分：

強制執行法第 45 條：「(第 1 項) 動產之強制執行，以查封、拍賣、網路拍賣或變賣之方法行之。(第 2 項) 網路拍賣不適用本法第 57 條第 1 項、第 61 條第 1 項、第 63 條，以及第 70 條第 3 項之規定。(第 3 項) 前兩項以網路拍賣之作業辦法，除本法規定之外，由主管機關定之。」

【修正條文對照表】

修正條文	現行條文	修正理由
第 45 條：「(第 1 項) 動產之強制執行，以查封、拍賣、 <u>網路拍賣或變賣之方法行之。</u> (第 2 項) <u>網路拍賣不適用本法第 57 條第 1 項、第 61 條第 1 項、第 63 條，以及第 70 條第 3 項之規定。</u> (第 3 項) 前兩	第 45 條：「動產之強制執行，以查封、拍賣或變賣之方法行之。」	一、 本條規定之動產拍賣程序是以現場拍賣為準，現代社會科技網路發達，為使應買人不受時間空間之限制，能隨時參與應買，以提高拍賣物的價格，有利於執行債權之清償，爰於本項增訂動產拍賣得以網路拍賣方法行之。

<p>項以網路拍賣之作業辦法，除本法規定之外，由主管機關定之。」</p>		<p>二、 本法所規定的拍賣程序是以現場拍賣為規範對象，網路拍賣程序難以適用於現行法所規定的拍賣程序，爰於第 2 項增訂網路拍賣排除適用現行動產拍賣程序之部分規定。</p> <p>三、 網路拍賣之程序規定，應隨科技進展而有不同的拍賣流程，為使網路拍賣程序跟上科技進展，爰於第 3 項增訂授權主管機關視社會科技進展而制訂符合時代精神的網路拍賣程序。</p>
--------------------------------------	--	---

第三節 不動產電子投標明文化

依現行電子簽章法規定，投標書已經可以電子文件之方式提出，然而電子投標與現場投標的程序，畢竟有所不同，以及後續開標的程序，勢必因應電子投標而有修正的必要，因此強制執行仍應配合電子投標而略做修正。

強制執行法第 85 條：「(第 1 項) 拍賣不動產，執行法院得因債權人或債務人之聲請或依職權，以投標之方法行之。(第 2 項) 投標得以電子化方式為之。(第 3 項) 前項以電子化方式投標之作業辦法，除本法規定之外，由主管機關定之。」

強制執行法第 90 條：「(第 1 項) 投標人願出之最高價額相同者，以當場增加之金額最高者為得標人；以電子化投標時，應由最高價相同者增加金額後，再決定得標人；無人增加價額者，以抽籤定其得標人。(第 2 項) 前項得標人未於公告所定期限內繳足價金者，再

行拍賣。但未中籤之投標人仍願按原定投標條件依法承買者，不在此限。」

【修正條文對照表】

修正條文	現行條文	修正理由
<p>第 85 條： 「(第 1 項)拍賣不動產，執行法院得因債權人或債務人之聲請或依職權，以投標之方法行之。(第 2 項)投標得以電子化方式爲之。(第 3 項)前項以電子化方式投標之作業辦法，除本法規定之外，由主管機關定之。」</p>	<p>第 85 條：「拍賣不動產，執行法院得因債權人或債務人之聲請或依職權，以投標之方法行之。」</p>	<p>一、 本法並未明文規定不動產投標得否以電子方式爲之，爲使執行機關有明確法律依據辦理不動產電子投標，爰於本條第 2 項增訂不動產得以電子方式投標。</p> <p>二、 現代社會網路科技日新月異，電子投標之具體流程，授權由主管機關視當代社會科技之發展，來訂定電子投標之具體流程，爰於本條第 3 項增訂授權主管機關以法規命令制訂關於電子投標之作業辦法。</p>
<p>第 90 條： 「(第 1 項)投標人願出之最高價額相同者，以當場增加之金額最高者爲得標人；以電子化投標時，應由最高價相同者增加金額後，再決定得標人；無人增加價額者，以抽籤定其得</p>	<p>第 90 條：「投標人願出之最高價額相同者，以當場增加之金額最高者爲得標人；無人增加價額者，以抽籤定其得標人。前項得標人未於公告所定期限內繳足價金者，再行拍賣。但未中籤之投標人仍願按原定投標條件依法承買者，不在此</p>	<p>不動產開標時，有最高價額相同者，現行法規定由價額相同者當場增加金額來決定得標人，惟電子投標人通常不在現場，形同使電子投標人放棄加價之權利，爰於本項增訂以電子化方式投標時，不必立即於現場增加金額，而由執行機關以他法通知投標人增價金額後，再行</p>

標人。(第 2 項) 前項得標人未於公告所定期限內繳足價金者，再行拍賣。但未中籤之投標人仍願按原定投標條件依法承買者，不在此限。」	限。」	決定得標人。
---	-----	--------

第四節 參考日本立法例的修法方式

日本立法例是對拍賣與投標做原則性地規範，其餘細節授權主管機關訂定，不必因為拍賣方法的改變而必須修法，由於日後科技發展將更加的迅速，交易方法也將隨之變化，在採取查封物是以拍賣為換價方式的大原則之下，拍賣的方法由主管機關視社會具體情況來制訂，較有彈性。

動產部分，強制執行法第 45 條：「(第 1 項) 動產之強制執行，以查封、拍賣或變賣之方法行之。(第 2 項) 拍賣方法由主管機關定之。」

刪除第 57 條第 1 項：「查封後，執行法官應速定拍賣期日。」，刪除第 63 條：「執行法院應通知債權人及債務人於拍賣期日到場，無法通知或屆期不到場者，拍賣不因而停止。」，刪除第 70 條第 3 項：「拍定，應就應買人所出之最高價，高呼三次後為之。」

不動產部分，強制執行法第 85 條：「(第 1 項) 拍賣不動產，執行法院得因債權人或債務人之聲請或依職權，以投標之方法行之。(第 2 項) 投標方法由主管機關定之。」，刪除第 87 條：「投標人應以書件密封，投入執行法院所設之標匭。前項書件，應載明左列事項：一、投標人之姓名、年齡及住址。二、願買之不動產。三、願出之價額。」，刪除第 88 條：「開標應由執行法官當眾開示，並朗讀之。」，刪除第 90 條：「投標人願出之最高價額相同者，以當場增加之金額最高者為得標人；無人增加價額者，以抽籤定其得標人。前項得標人未於公告所定期限內繳足價金者，再行拍賣。但未中籤之投標人仍願

按原定投標條件依法承買者，不在此限。」

以上刪除的部分條文，其條文的實質內容並非不用規定，而是由有主管機關視具體情況來規定。

【修正條文對照表】

修正條文	現行條文	修正理由
<p>第 45 條：「(第 1 項) 動產之強制執行，以查封、拍賣或變賣之方法行之。(第 2 項) 拍賣方法由主管機關定之。」</p>	<p>第 45 條：「動產之強制執行，以查封、拍賣或變賣之方法行之。」</p>	<p>一、動產變價方式本條第 1 項規定以拍賣或變賣之方法行之，關於拍賣的方法，究竟是以現場拍賣為準或是得以其他方法來進行拍賣，現行規定尚有不明。</p> <p>二、現代社會科技發達網路交易盛行，爰於本條第 2 項增訂授權主管機關以法規命令規範關於拍賣之方法。</p>
<p>第 57 條：「(第 1 項刪除) 查封日至拍賣期間，至少應留七日之期間。但經債權人及債務人之同意或因查封物之性質，須迅速拍賣者，不在此限。(第 3 項刪除)」</p>	<p>第 57 條：「(第 1 項) 查封後，執行法官應速定拍賣期日。(第 2 項) 查封日至拍賣期間，至少應留七日之期間。但經債權人及債務人之同意或因查封物之性質，須迅速拍賣者，不在此限。(第 3 項) 前項拍賣期日不得多於一個</p>	<p>一、拍賣日期可分為期日拍賣與期間拍賣，本條第 1、3 項僅規定期日拍賣，惟網路拍賣是以期間拍賣之方式為之，爰刪除本條第 1、3 項拍賣期日之規定，讓執行機關衡量拍賣物之性質，再行決定以期</p>

	<p>月。但因查封物之性質或有不得已之事由者，不在此限。」</p>	<p>日拍賣或期間拍賣之方式。 本條第 1 項刪除後，第 2 項改列第 1 項。</p>
<p>(刪除)</p>	<p>第 63 條：「執行法院應通知債權人及債務人於拍賣期日到場，無法通知或屆期不到場者，拍賣不因而停止。」</p>	<p>一、拍賣日期可分為期日拍賣與期間拍賣，本條第僅規定期日拍賣，惟網路拍賣是以期間拍賣之方式為之，爰刪除本條拍賣期日之規定，讓執行機關衡量拍賣物之性質，再行決定以期日拍賣或期間拍賣之方式。</p> <p>二、拍賣程序應通知債權人及債務人等利害關係人，關於通知之方式與範圍，於本法第 45 條第 2 項由主管機關以法規命令定之。</p>

第 70 條：「(第一項) 執行法院因債權人或債務人之聲請，或認為必要時，應依職權於拍賣前預定拍賣物之底價，並得酌定保證金額，命應買人於應買前繳納之。未繳納者，其應買無效。(第二項) 執行法院定底價時，應詢問債權人及債務人之意見，但無法通知或屆期不到場者，不在此限。(第三項刪除)(第三項) 應買人所出之最高價，如低於底價，或雖未定底價而債權人或債務人對於應買人所出之最高價，認為不足而為反對之表示時，執行拍賣人應不為拍定，由執行法院定期再行拍賣。但債權人願依所定底價承受者，執行法院應交債權人承受。(第四項) 拍賣物依前項規定，再行拍賣時，應拍歸出價最高之應買人。但其最

第 70 條：「(第一項) 執行法院因債權人或債務人之聲請，或認為必要時，應依職權於拍賣前預定拍賣物之底價，並得酌定保證金額，命應買人於應買前繳納之。未繳納者，其應買無效。(第二項) 執行法院定底價時，應詢問債權人及債務人之意見，但無法通知或屆期不到場者，不在此限。(第三項) 拍定，應就應買人所出之最高價，高呼三次後為之。(第四項) 應買人所出之最高價，如低於底價，或雖未定底價而債權人或債務人對於應買人所出之最高價，認為不足而為反對之表示時，執行拍賣人應不為拍定，由執行法院定期再行拍賣。但債權人願依所定底價承受者，執行法院應交債權人承受。(第五項) 拍賣物依前項規定，再行拍

- 一、本條第三項規定動產拍定程序是以高呼三次之方式為之，惟動產拍賣無法適用相場拍賣之口頭拍定程序，爰刪除本條第三項之規定，至於動產拍賣程序之開始與終結，本法第 45 條第 2 項授權主管機關以法規命令規定。
- 二、本條第三項刪除後，原第四、五、六項，改列為修正後之三、四、五項規定。

<p>高價不足底價百分之五十；或雖未定底價，而其最高價顯不相當者，執行法院應作價交債權人承受；債權人不承受時，執行法院應撤銷查封，將拍賣物返還債務人。(第五項)債務人不得應買。</p>	<p>賣時，應拍歸出價最高之應買人。但其最高價不足底價百分之五十；或雖未定底價，而其最高價顯不相當者，執行法院應作價交債權人承受；債權人不承受時，執行法院應撤銷查封，將拍賣物返還債務人。(第六項)債務人不得應買。</p>	
<p>第 85 條：「(第一項)拍賣不動產，執行法院得因債權人或債務人之聲請或依職權，以投標之方法行之。(第二項)投標方法由主管機關定之。」</p>	<p>第 85 條：「(第一項)拍賣不動產，執行法院得因債權人或債務人之聲請或依職權，以投標之方法行之。」</p>	<p>一、不動產投標方式得否以電子化之方式投標，本法規定尚不明之處，為使電子化投標有明確之法令依據，爰於本條第二項增訂授權主管機關以法規命令規範投標之方法。</p> <p>二、關於投標與開標的流程，授權主管機關視當代社會交易方式之發展，以法規命令定之。</p>

第 87 條 (刪除)	第 87 條：「投標人應以書件密封，投入執行法院所設之標匭。前項書件，應載明左列事項：一、投標人之姓名、年齡及住址。二、願買之不動產。三、願出之價額。」	關於投標與開標的流程，本法第 85 條第 2 項授權主管機關視當代社會交易方式之發展，以法規定命定之。故本條關於投標方式已無明文規定之必要，爰予刪除。
第 88 條 (刪除)	刪除第 88 條：「開標應由執行法官當眾開示，並朗讀之。」	關於投標與開標的流程，本法第 85 條第 2 項授權主管機關視當代社會交易方式之發展，以法規定命定之。故本條關於開標方式已無明文規定之必要，爰予刪除。
第 90 條 (刪除)	第 90 條：「投標人願出之最高價額相同者，以當場增加之金額最高者為得標人；無人增加價額者，以抽籤定其得標人。前項得標人未於公告所定期限內繳足價金者，再行拍賣。但未中籤之投標人仍願按原定投標條件依法承買者，不在此限。」	關於投標與開標的流程，本法第 85 條第 2 項授權主管機關視當代社會交易方式之發展，以法規定命定之。故本條關於最高價相同之處理方式已無明文規定之必要，爰予刪除。

第五節 行政執行法之修正

在強制執行法修正之前，行政執行法得自行修正，增加網路拍賣

的特別規定，以排除強制執行不能適用網路拍賣的現行規定

具體建議：行政執行法第 26 條：「(第 1 項) 關於本章之執行，除本法另有規定外，準用強制執行法之規定。(第 2 項) 行政執行之拍賣程序，除強制執行法之規定外，得以網路拍賣之方式為之。」

*修正條文對照表

修正條文	現行條文	修正理由
第 26 條：「(第 1 項) 關於本章之執行，除本法另有規定外，準用強制執行法之規定。(第 2 項) 行政執行之拍賣程序，除強制執行法之規定外，得以網路拍賣之方式為之。」	第 26 條：「關於本章之執行，除本法另有規定外，準用強制執行法之規定。」	現代社會網路交易之方式盛行，已逐漸除超越傳統之現場買賣，為增進行政執行機關之拍賣效率，爰於本條第 2 項增訂除強制執行法之規定外，行政執行機關得採行網路拍賣之方式。

第七章 本文建議代結論

第一節 以行政規則建構網路拍賣

一、動產部分

本文認為強制執行法漏未規定期間拍賣，不論是法律漏洞的填補或是文義解釋的擴張，動產拍賣由主管機關以行政規則增訂期間拍賣以利適用於網路拍賣，讓應買人在拍賣期日之前就可以提前出價，然後在拍賣期日再進行拍定程序，並不違反強制執行法之規定。至於期間拍賣的拍定方式，可以適用或類推適用民法的規定，拍定給出價時間截止時，出價最高之應買人。其次主管機關所制訂的行政規則只能單純補充拍賣的方法，不能額外限制債權人、債務人與應買人依法享有之自由權利，並且補充規定的拍賣方法，應能夠招來更多應買人競買，以貫徹拍賣之立法目的，而不被認為行政規則逾越了母法的限度與意旨，因此而不違反法律保留原則。

二、不動產部分

不動產的投標書可以依據電子簽章法，經過拍賣機關同意後，以電子化的投標書來投標，由於不動產拍賣影響權利義務關係重大，為昭公信，本文認為現階段仍以現場開標為主。另外投標價格相同者，強制執行法第 90 條第 1 項規定，以當場增加之金額最高者為得標人，在此種情況下，電子化的投標人不在開標現場時，恐怕會喪失增加金額的權利，此部分仍有修法之必要。

第二節 修法方向建議

我國可採納德國法範例，將網路拍賣程序明訂於強制執行法或行政執行法之中，或參考日本法範例，將拍賣或投標以簡要之條文作原則性規定，其餘拍賣或投標的細部程序，委由主管機關以法規命令定之。

第三節 委託拍賣業者的考量

委託拍賣業者建置平台，雖是減輕國庫負擔，也有便於利用網路業者知名度來宣傳的優點，然而，網路拍賣業者能否周密地提供個人

資料的保護，尚有疑慮。在網路拍賣技術日益成熟之下，主管機關自費委託業者建立拍賣平台，亦有可能。兩者的利弊取捨，有待進一步衡量。

參考文獻

一、中文

- 1、盧江陽，強制執行法實務，2013年初版二刷
- 2、楊與齡，強制執行法，民國94年，12版
- 3、李惠宗，法學方法論，2018年9月三版
- 4、黃舒芃，行政命令，2011年3月初版一刷
- 5、陳計男，強制執行法釋論，2012年2月，初版
- 6、張登科，強制執行法，107年1月，修訂版
- 7、賴來焜，強制執行法各論，2008年4月，初版
- 8、吳光陸，強制執行法，2015年9月，修訂三版一刷
- 9、林誠二，民法債編各論（上），2007年3月修訂二版二刷
- 10、黃立（主編），民法債編各論（上），2004年初版三刷
- 11、黃茂榮，買賣法，2015年3月增訂七版
- 12、鄭玉波，民法債編各論上冊，86年8月17版
- 13、劉春堂，民法債編各論（上），103年10月初版第六刷
- 14、陳敏，德國租稅通則，102年2月司法院出版
- 15、陳典聖，日本地方稅法強制執行程序對我國實務之啓發，執行園地第16期，107年6月15日法務部行政執行署發行
- 16、陳典聖，日本國稅徵收法之研究，收錄於：101年度法務研究選輯，102年11月，法務部出版

二、日文

- 1、平野哲郎，實踐民事執行法民事保全法，2011年5月25日，日本評論社出版
- 2、吉国二郎/荒井勇/志場喜徳郎【共編】，國稅徵收法精解，平成27年第18版
- 3、淺田久治郎/深谷和夫/荒川雄二郎/牧野正滿/西澤博/矢ヶ崎一好/小山紀久朗/松本俊治/小阪滿，租稅徵收實務講座〔第二次改訂版〕2，2010年8月31日出版
- 3、前川祐子，圖解國稅徵收法，平成30年7月18日初版
- 4、橘素子，租稅公課徵收實務のポイント300選，平成28年改訂版

5、浦野雄幸【編】，基本法コンメンタール民事執行法〔第5版〕，日本評論社出版

6、山本和彦/小林昭彦/浜秀樹/白石哲【編】，新基本法コンメンタール民事執行法，2014年4月日本評論社出版

三、徳文

1、Brox/Walker, Zwangsvollstreckungsrecht, 10. Auflag. 2014.

附錄一、關於國稅網路拍賣的指南

關於國稅網路拍賣的指南

前言

國稅廳所實施的網路拍賣是指，根據國稅徵收法（昭和 34 年法律第 147 號）之規定，爲了徵收滯欠國稅之目的，由全國的國稅局長（包含沖繩國稅事務所所長），或是由稅務署長（下稱：稅務署長等）依據行政執行而查封之財產，以拍賣的方式予以拍定之程序。

具體來說，受國稅廳委託的 YAHOO 股份有限公司，以拍賣人的身分，在自家公司所營運的行政機關拍賣網站⁷⁶，受理拍賣財產的應買申請，提出最高價格的應買人，由稅務署長等決定爲最高價應買人，再以拍定的方式，決定買受人的拍賣方法⁷⁷。

在參加國稅廳所實施的網路拍賣時，請詳細閱讀法令所規定的拍賣程序，以及關於爲了使用行政機關拍賣網站的規約中，所記載的國稅網路拍賣指南（下稱：指南），在確認關於拍賣程序的全部條款的同時，使用者必須同意，爲使用行政機關拍賣網站的規約中的全部條款。

第一總則

1 在指南中用語的意義等

在本指南所使用之用語的意義，除了依國稅徵收法所規定之外，

⁷⁶ 譯註：日本 YAHOO 所建置的行政機關拍賣網站如下：
<https://koubai.auctions.yahoo.co.jp/>

⁷⁷ 譯註：日本國稅徵收法將拍定程序細分爲：最高價應買人之決定，以及後續最終的拍定。動產拍賣程序，兩者是在同一天決定最高價應買人以及拍定。至於不動產是在決定最高價應買人之後，起算七天之後，才正式對最高價應買人爲拍定，立法目的是鑑於不動產拍賣影響甚大，爲了讓欠稅人或利害關係人有異議之機會，因此將拍賣期日與拍定期日分離。參照，吉国二郎/荒井勇/志場喜徳郎【共編】，國稅徵收法精解，平成 27 年 18 版，頁 780。

依照下列規定爲之。

(1) 網路拍賣

在行政機關拍賣網站中，由稅務署長等以拍賣的方法，所實施的拍賣。

(2) 拍賣財產

依國稅徵收法的規定要交付拍賣的財產，或已經交付拍賣的財產。

(3) 申請應買人

在網路拍賣，欲申請應買之人，或已經申請應買之人。

(4) 拍賣參加申請期間⁷⁸

在網路拍賣的申請應買之前，事先申請參加網路拍賣的受理期間。

(5) 申請應買期間⁷⁹

在網路拍賣時，申請應買拍賣財產的受理期間。

(6) 休息日等

星期六、星期日、法定假日或年初年末等行政機關的閉館日。

2 國稅徵收法的適用

網路拍賣的程序，除了依本指南之規定外，依照國稅徵收法的規定爲之。並且，在不違反指南以及國稅徵收法規定的前提下，YAHOO 股份有限公司所規定的 YAHOO 拍賣指南與相關聯的其他規約，在拍賣程序中，申請應買人亦受拘束。

3 關於網路拍賣的拍賣條件

關於網路拍賣的拍賣條件中，除指南所規定之事項外，亦有稅務署長等所發出拍賣公告內規定的事項

4 因爲稅務署長等程序之不同

拍賣財產參觀會的舉辦、拍賣價金的繳納、拍賣財產交付的地點等等，因拍賣財產而有不同。最高價應買人的決定以及拍賣決定等等

⁷⁸ 譯註：日本網路拍賣流程分爲：先申請表示要參加應買（例如：完成基本資料的填寫與聯絡方式），申請完成後，才能正式參加拍賣程序，在拍賣程序中，才能出價。

⁷⁹ 譯註：申請應買期間就是，採取期間拍賣方式時，可以出價的期間。網路拍賣必定是期間拍賣而非期日拍賣。

的拍賣程序，因拍賣財產的種類而有不同。

5 行政機關拍賣網站

關於網路拍賣的參加申請以及應買申請等等的程序，是在 YAHOO 股份有限公司所提供的網路環境上的拍賣系統「行政機關拍賣網站」中來進行。

6 網路拍賣的法律性質

拍賣是指，稅務署長等查封欠稅人的財產，將財產強制賣出的制度。在拍賣中，以下所舉出的事項等，跟一般買賣或民間拍賣有所不同。

- (1) 拍賣財產即使隱有瑕疵，欠稅人與稅務署長等不負擔保責任。
- (2) 稅務署長等在拍賣動產、自動車（依據道路運送法的規定，受理登錄的自動車）等之情形時，依照該拍賣財產的現有狀態予以交付（所謂現有狀態是指，現在本來的樣子，該財產即使有傷痕等也不予修補。）
- (3) 稅務署長等不負有現實交付的義務，並且，拍賣財產與鄰地經界的確定；拍賣財產有人占有時，從該占有人獲得交付；不動產內有動產的拆移等等，由買受人自行負責。⁸⁰
- (4) 買受人應負擔由買受人所繼受的債務⁸¹（公寓大廈未繳納的管理費以及高爾夫會員的未繳年費）。
- (5) 買受人在拍賣價金交付後，不得請求退還拍賣財產或退還拍賣價金。

7 拍賣中止

即使拍賣財產已經拍定，在拍賣價金繳清之前，發生滯欠之國稅繳清的情況，稅務署長亦得中止拍賣財產的拍賣程序。⁸²

⁸⁰ 譯註：日本國稅徵收法的不動產拍賣程序，沒有規定點交制度（因為日本立法者不願賦予行政機關直接強制權限），拍定人無法順利從占有人取得不動產之占有時，必須自行對占有人提起民事訴訟。參照，吉国二郎/荒井勇/志場喜德郎【共編】，國稅徵收法精解，平成 27 年 18 版，頁 796、797。

⁸¹ 譯註：日本拍賣程序亦是繼受取得，而非原始取得。參照，吉国二郎/荒井勇/志場喜德郎【共編】，國稅徵收法精解，平成 27 年 18 版，頁 774。

⁸² 譯註：日本國稅徵收法第 117 條規定，在拍定後拍賣價金繳清之前，如滯欠國稅已經繳清的話，稅務署長等應撤銷拍定。立法目的是因為欠稅人財產被拍賣之損失大於拍定人

第 2 網路拍賣的參加資格

1 網路拍賣的參加限制

該當以下各款之一者，不得參加網路拍賣（亦不得使用代理人來參加）

- (1) 欠稅人，但是，欠稅人自己所滯欠以外的拍賣財產，不在此限。
- (2) 依國稅徵收法第 108 條第 1 項之規定⁸³，由稅務署長等限制參加拍賣之人。（例如過去兩年間，不繳納拍賣價金之人等）
- (3) 在國稅廳、國稅局或稅務署上班的職員，以及行政機關拍賣網站的拍賣人
- (4) 無法承諾遵守本指南，以及 YAHOO 股份有限公司的 YAHOO 拍賣相關規約內容之人
- (5) 農地等的買受人必須具備一定資格與要件之情況，不具有該資格之人
- (6) 限制行爲能力人（符合民法第 753 條者除外⁸⁴），但是，監護人等作為代理人來參加者，不在此限。
- (7) 無法以日本語理解拍賣程序之人，但是，其代理人得以日本語理解拍賣程序者，不在此限。
- (8) 在日本國內沒有住所、居所或聯絡地址之人，但是，其代理人在日本國內有住所、居所或聯絡地址者，不在此限。

2 由代理人參加網路拍賣

應買申請人得使用代理人進行網路拍賣程序，但是，限制行爲能力人不能當代理人（符合民法第 753 條者除外）。使用代理人之情況，必須事先進行第 3 之 3「拍賣參加申請」所規定的程序。

3 由法人代表人參加網路拍賣

被撤銷拍定之損失，因此法律選擇保護欠稅人。

我國立法例是採取保護拍定人，請參照強制執行法第 58 條、行政執行法施行細則第 24 條。

⁸³ 譯註：為了維持拍賣秩序，避免圍標，日本國稅徵收法第 108 條第 1 項規定有五種不當行為之一者，在兩年之內可以禁止其投標，即使得標之後亦可無條件撤銷拍定，沒收保證金，1. 妨礙應買人應賣者 2. 圍標 3. 無正當理由不繳納尾款者 4. 損傷拍賣財產，或使拍賣財產之價格減少者 5. 用虛偽名義應買者，

⁸⁴ 譯註：日本民法第 753 規定，未成年人已結婚者，視為有行爲能力人。

法人代表人參加網路拍賣時，有該法人代表權限之人（下稱法人代表人）先取得 YAHOO!JAPAN ID，再進行網路拍賣程序。由法人代表人參加的情況，必須事先進行第 3 之 3「拍賣參加申請」所規定的程序。並且，由法人代表人以外之人進行網路拍賣程序時，必須進行第 2 之 2「由代理人參加網路拍賣」所規定的程序。

4 由共同應買人參加網路拍賣

以共有拍賣財產為目的，由複數的應買申請人共同對同一個拍賣財產申請應買時（下稱共同應買申請），在共同應買申請人之中，指定一人為代表人（下稱共同應買申請代表人），由共同應買申請代表人來進行網路拍賣程序。由共同應買申請代表人進行的情況，必須事先進行第 3 之 3「拍賣參加申請」，而且，由共同應買申請代表人以外之人進行網路拍賣程序時，必須進行第 2 之 2「由代理人參加網路拍賣」所規定之程序。

（註）不能共有的拍賣財產，不得共同申請應買。

5 禁止代理人等為了自己而應買申請

- （1）關於第 2 之 2 到 4 所規定之代理人、法人代表人或共同應買申請代表人（下稱代理人等）為了應買申請人之個人、法人或應買申請代表人以外之共同應買人（下稱本人等）之目的所提出應買申請的拍賣財產，不得為了代理人等自己之目的而提出應買申請。
- （2）代理人等對於同一拍賣財產受複數本人等的委託進行應買申請之程序時，受委託的拍賣財產應買申請全部不得進行。
- （3）關於已經委託代理人等應買申請的程序，本人等不得再自己之目的提出應買申請，或再委託其他代理人等提出應買申請。或者，共同跟其他應買申請人，對同一拍賣財產進行應買申請。

6 選任複代理人的權限

應買申請人依據第 2 之 2 的規定選任意定代理人時，在拍賣參加申請期間終了之前，只要對稅務署長等沒有另為意思表示，視為賦予意定代理人選任複代理人的權限。

第 3 網路拍賣程序 I

1 拍賣財產資訊等的確認

稅務署長等在實施網路拍賣時，在行政機關拍賣網站中，公開拍賣財產的資訊之前，拍賣公告以及鑑價公告在稅務署等的公布欄等同時公告⁸⁵，原則上，公告之日起在國稅廳拍賣資訊首頁中公開拍賣財產資訊⁸⁶。

應買申請人認為必要時，在應買申請之前，在參觀會與國稅廳拍賣資訊網首頁中，確認拍賣財產的現況與外觀，閱覽登記簿等關係文件，自行負責收集有關拍賣財產的資訊。

應買人在蒐集拍賣財產資訊時，應注意不得侵害拍賣財產人或占有人等的權利。

2 參觀會的舉辦

稅務署長等在必要時，得舉辦拍賣財產的參觀會。關於參觀會的舉辦期間與舉辦地點，將登載於國稅廳拍賣資訊的首頁，敬請參照。

在參觀會場，稅務署長認有要時，得限制入場或對已入場者要求退場。

3 拍賣參加申請

(1) 參加人資訊

應買申請人或代理人等（下稱應買申請人等），依據拍賣公告所規定的拍賣參加申請期間之中，按拍定來區分指定欲申請應買的拍賣財產後，在行政機關拍賣網站上，輸入關於應買申請人以及代理人等的住所、姓名、電話號碼與其他必要事項，必須先申請參加應買，否則不得提出應買申請。

所輸入的住所、姓名與住民票或商業登記簿等的記載不同時，不得參加網路拍賣。

代理人必須在拍賣網站中，將身為代理人的意思表示予以輸入。

(2) 拍賣保證金的提供

應買申請人等欲申請應買必須提供拍賣保證金之拍賣財產

⁸⁵ 譯註：依據日本國稅徵收法第 95、99 條，拍賣公告以及鑑價內容必須在拍賣期日開始前依法公告。

⁸⁶ 譯註：日本國稅廳的拍賣資訊網站：<http://www.koubai.nta.go.jp/auction/public/hp001.php>

時，在行政機關拍賣網站中輸入以下各款之一的保證金提供方法，提供拍賣保證金是必要的。

拍賣保證金的提供方法，因各個拍賣財產而有不同，將登載於國稅廳拍賣資訊首頁或行政機關拍賣網站，欲知拍賣財產的詳情，請於畫面中確認。

I. 信用卡

選擇信用卡的應買申請人等，在 YAHOO 股份有限公司所提供的授信框，跟 YAHOO 股份有限公司締結繳納保證委託契約是必要的。⁸⁷

選擇信用卡者，依據對本指南的同意，而締結繳納保證委託契約，請務必閱讀行政機關拍賣網站中記載的契約內容。

II. 銀行匯款

選擇銀行匯款的應買申請人等，向稅務署等的拍賣承辦人，確認金融機構名稱、帳戶名稱以及帳號後，在該指定的帳戶內，按各個拍賣財產匯入拍賣保證金是必要的。用銀行匯款繳納時，在稅務署長等在規定的期限之前，應向稅務署長等郵寄「拍賣保證金匯入通知書兼付款請求書」並按各個拍賣財產附上金融機構已受領匯款的匯款書等證明文件（使用民間寄信業者亦可，但必須要確實送到），或者向稅務署長等直接提出之方式為之。

在拍賣保證金繳納期限的當前，才銀行匯款的話，亦有可能發生無法在期限前確認有無匯款之情況。

請注意，無法以網路銀行的方式匯款。

⁸⁷ 譯註：拍賣保證金的繳納方式，依據日本國稅徵收法第 100 條規定兩種方式，1. 現金繳納或支票 2 應買人跟金融機構締結契約，在國稅機關通知金融機構時，由金融機構無條件支付給國稅機關相當於拍賣保證金之金額。

繳納保證委託契約是指，不定期限，由稅務署長通知銀行後，無條件繳納相當於拍賣保證金的金額的契約

在網路拍賣中，應買人以信用卡跟網路拍賣業者（YAHOO）締結契約，應買人得標後，稅務署長通知 YAHOO，YAHOO 替應買人繳納保證金。參照，吉国二郎/荒井勇/志場喜徳郎【共編】，國稅徵收法精解，平成 27 年 18 版，頁 740。

(3) 本人確認文件的提出

應買申請人等，在申請參加拍賣之時，除了依照第 3 之 3 (2) II. (銀行匯款) 請注意，所提出的文件之外，在稅務署長等所規定的期限前，向稅務署長等郵寄下列文件 (使用民間寄信業者亦可，但必須要確實送到)，或者向稅務署長等直接提出之方式為之。在稅務署長等規定的期限內無法確認有無提出時，而且從所提出之本人確認文件，無法確認應買申請人以及代理人等的情況，將無法參加網路拍賣。

I. 應買申請人本人進行網路拍賣時

能確認應買申請人本人的住民票的副本等文件，但是，拍賣保證金是以信用卡繳納時，無提出之必要。

II. 應買申請人使用代理人進行網路拍賣時

(I) 能確認應買申請人本人的住民票的副本等文件

(II) 能確認代理人本人的住民票的副本等文件

(III) 委任狀，以上文件應由應買申請人提出。由應買申請人以外之人提出時，代理人不得參加網路拍賣。應買申請人是限制行為能力人之時 (符合民法第 753 條除外)，除 (I) 到 (III) 以外之文件，應一併提出監護人同意的文件。

III. 法人為應買申請人，由法人代表人進行網路拍賣程序時

(I) 能夠確認應買申請人之法人的所在，以及能證明法人代表人資格的商業登記簿等登記事項證明文件。

(II) 能確認法人代表人本人的住民票的副本等文件

IV. 共同申請應買時

(I) 共同申請應買代表人的申請書 (但是，共同申請應買人在 6 個人以上時，共同應買申請代表人的申請書，應用附表一併提出。)

(II) 能確認全體共同應買申請人本人的住民票的副本等文件

(III) 除共同應買申請人以外之共同應買申請人全體的委任狀

4 拍賣保證金的處理

(1) 拍賣保證金充當拍定價金

依第 3 之 3 (2) II. 「銀行匯款」所繳納的拍賣保證金，決標後得抵充買賣價金。希望抵充拍定價金的應買申請人，應向稅務署長等提出拍賣保證金的抵充申請書。

請注意，跟 YAHOO 股份有限公司締結繳納保證委託契約的拍賣保證金，不能抵充拍賣價金。

(2) 受領證書的處理

依第 3 之 3 (2) II. 「銀行匯款」繳納拍賣保證金時，由稅務署長等製發受領證書。即使是由代理人等繳納拍賣保證金，受領證書依舊是以應買申請人的名義來製發，即使代理人等向金融機構匯款繳納，受領證書依舊寄送給應買申請人。

受領證書在未得標返還保證金時，將依稅務署長等的要求提出（參照第 3 之 13 「拍賣保證金的返還」），因此，請小心保管。

5 拍賣參加申請的受理完成

由代理人等申請參加拍賣之人或選擇拍賣保證金以第 3 之 3 (2) II. 「銀行匯款」繳納之人（下稱拍賣參加暫時申請人），在稅務署長等文件的提出與保證金繳納的確認終了前，不得參加網路拍賣。

稅務署長等在確認文件的提出與保證金的繳納後，對於認可參加網路拍賣的拍賣參加暫時申請人，從行政機關拍賣網站寄出受理完畢的電子郵件，收到通知的拍賣參加暫時申請人，得對已提出申請參加應買的拍賣財產，按拍定區分來申請應買。

有下列事實者，稅務署長等不通知受理完畢

- (1) 應買申請人構成第 2 之 1 「網路拍賣的參加限制」的各款之一
- (2) 關於第 3 之 3 (3) 「本人確認文件的提出」所列的文件，在應買申請期間始日之 2 日前（當天如是假日，以該休假日前之前一日為截止日），在稅務署長等方面，無法確認提出之事實
- (3) 關於拍賣保證金的提供，未跟 YAHOO 股份有限公司締結繳納保證委託契約，在應買申請期間始日之 2 日前，在稅務署長等方面，無法確認保證金繳納之事實
- (4) 關於同一拍賣財產，有第 2 之 5 「禁止代理人等為了自己而應

買申請」所列之情事者

- (5) 拍賣參加申請人與保證金繳納者不同時，誰是應買申請人不明確，在應買申請期間始日之 2 日前為止，無法判定誰是應買申請人之情形

最後，沒有 (1) 到 (5) 所列情形，但仍未收到受理完畢通知之人，請向稅務署長等的拍賣負責人詢問。

6 應買申請

拍賣參加受理完畢的應買申請人等，關於已經申請參加的拍賣財產，得在應買申請期間內申請應買。

申請應買時，請注意下列各點

- (1) 出價申請應買的金額，應在鑑價金額以上，而且在當時的最高價應買申請金額（下稱：現在最高額）以增加最小單位以上的金額為之。
- (2) 在應買申請期間中，只要超過現在最高額，增加最小單位金額的出價，不論出價幾次都可以。
- (3) 提出應買申請之後，不得撤回應買申請或是變更降低原應買申請的出價金額。
- (4) 在應買申請期間屆滿時，同時中止應買申請的受理（不實施無自動延長）。
- (5) 自動投標系統所輸入的最高價應買申請人有複數時，最先用自動投標系統輸入者作為最高價投標人。
- (6) 應買申請的最高價應買金額，即是決標後應繳納的拍定價金。
- (7) 關於拍賣財產的出價，有最高價應買申請的期間，應買申請人等的 YAHOO! JAPAN ID 以及應買申請金額，公開於行政機關拍賣網站。
- (8) 依照第 3 之 12「拍賣終了告知」的規定，成為最高價申請人的姓名以及決標金額，登載於國稅廳拍賣資訊首頁，向大眾公開。

7 拍賣參加申請以及受理應買申請的撤銷

以下所列情形，拍賣參加申請或應買申請，視為無效。

- (1) 拍賣參加申請人等或應買申請人等構成國稅徵收法第 108 第 1

項各款之情況。

- (2) 拍賣參加申請人等或應買申請人等構成第 2 之 1「網路拍賣的參加限制」的各款其中之一時。
- (3) 拍賣參加申請人等或應買申請人等冒用第三人名義參加拍賣申請或應買申請。
- (4) 本人等使用代理人等參加拍賣申請或應買申請的程序，其代理人等與本人等卻又對同一財產，同時地參加拍賣申請或應買申請時。

拍賣參加申請或應買申請的受理被撤銷時，如是國稅徵收法第 108 條第 1 項之情況，其保證金將被沒收。

8 最高價應買申請人的聯絡

應買申請期間終了後，提出最高價應買申請的應買申請人等，由行政機關拍賣網站以電子郵件作通知（下稱：應買申請結果的通知）。

應買申請結果的通知不是決定最高價申請人的通知（參照第 3 之 11 最高價申請人的決定），而是作為決定最高價申請人的預先聯絡，之後關於拍賣程序，在決定最高價應買人為止之期間，繳納拍定價金等聯絡的事前通知。

9 由稅務署長等事前說明

將會實施拍賣價金的繳納方法與拍賣財產的權利移轉程序等的事前說明，受應買申請結果的通知的應買申請人等，請跟實施拍賣的稅務署等做電話聯絡。應買申請人等不聯絡的話，由稅務署等拍賣負責人來聯絡。但是，無法取得跟應買申請人等的聯絡時，不在此限。

拍賣財產是動產或自動車等等時，將一併確認拍賣財產的交付方法。

10 拍賣財產領取方法的選擇

受動產應買結果的通知的應買申請人等，關於拍賣財產的領取方法，可選擇自己直接受領交付，或使用運送業者以運送的方式來受領交付。但是，使用運送業者以運送的方式來受領交付時，請注意第 4 之 2 (2)。

11 最高價申請人的決定

稅務署長等，在拍賣公告所規定的最高價申請人決定日，按已受

理應買申請的拍賣財產，將應買申請結果通知應買申請人，作為最高價申請人之決定。

最高價申請人決定後，將最高價申請人的姓名與金額之公告，登載於國稅廳拍賣資訊網首頁一段時間。⁸⁸

應買申請結果通知後到決定最高價應買人為止之期間，滯欠之國稅繳清等等，以致拍中止時賣，不用公告。

13 拍賣保證金的返還

應買申請人等所繳納的保證金，除了應買申請人等成為最高價應買人，以及受到國稅徵收法第 108 條第 1 項的處分之外，在拍賣終了告知後予以返還。

拍賣保證金的返還方法，以下列各款之一方法為之，返還的細節，因各稅務署長等而有不同，請事前確認。

(1) 從稅務署長等直接受領返還

應買申請人等希望從稅務署長等直接返還時，在應買申請期間終了後，事先向稅務署長等的拍賣承辦人聯絡關於返還之事，之後，在稅務署長等所指定的日時、場所，向稅務署長等提出下列文件：

I. 拍賣保證金的受領證書

II. 付款申請書

III. 200 元的收入印花(付款金額在 5 萬元以上並且應買申請人是營利事業或者應買人是以關於拍賣財產為營業的個人)

IV. 身分證明文件

V. 印鑑或印章。法人必須提出代表人印章。

VI. 委任狀(由代理人進行返還時)

(2) 以匯款到應買申請人名義的金融機構帳戶為返還

應買申請人希望匯款到自己名下的金融機構帳戶時，在應買申請期間終了後，必須向稅務署長等寄送下列文件，或直接提出，請注意，此等全部文件如未提出，將不返還拍賣保證金：

I. 拍賣保證金匯款通知書兼付款請求書(繳納拍賣保證金時

⁸⁸ 譯註：依據國稅徵收法第 106 條，最高價應買人的姓名與價格，應公告周知。

已經提出者，不用再提)

II. 付款請求書 (受領證書)

註：部分的金融機構未登錄於日本銀行歲入之代理行者，無法匯入拍賣保證金，請向稅務署等的拍賣承辦人做確認。另請注意，應買申請人以外名義的帳戶也不能匯入。

14 拍定決定

稅務署長等在規定的拍賣決定日中，對於最高價應買人爲拍定之決定。最高價應買人因拍定決定而成爲拍定人，繳納拍賣價金後取得拍賣財產的權利⁸⁹。

原則上，在拍賣財產是動產時，拍定決定日是最高價應買人之決定日，在拍賣財產是不動產時，拍定決定日是最高價應買人決定日後之第七日。

拍定金額是所提出應買申請的最高價應買金額。

15 拍賣決定的撤銷

以下所列之情形，稅務署長等撤銷拍賣決定

- (1) 在拍定價金繳納前，提出證明滯欠國稅已經繳清者
- (2) 拍定人在拍賣公告所規定的期限內，未繳清全部拍賣價金
- (3) 拍定人被依國稅徵收法第 108 條第 1 項的規定處分

16 應買申請之撤回

基於國稅徵收法第 105 條第 1 項但書 (聲明不服時處分的限制) 等其他法律規定停止行政執行時，在停止期間，最高價應買人或拍定人，不受第 3 之 6「應買申請」之限制，得撤回其應買之申請。⁹⁰撤回應買申請的拍定人，得請求返回拍賣保證金。

用信用卡方式提供拍賣保證金的買受人是最高價應買人時，上述停止執行但是仍不撤回應買申請時，必須另外用銀行匯款的方式提供保證金。

⁸⁹ 譯註：日本國稅徵收法第 116 條規定，不區分動產或不動產，一律以拍賣價金繳清之時間點，作為取得拍賣財產權利之時間點。

⁹⁰ 譯註：日本國稅徵收法第 114 條規定，提起行政救濟後如有一併停止執行時，後續對拍定人移轉權利之程序也一併停止，為避免拍定人不確定性的等待，法律特別賦予拍定人撤回拍定之權利。

17 拍賣保證金的沒收

拍定人所提供的拍賣保證金，在下列情形，不予返還。如果是跟 YAHOO 股份有限公司締結繳納保證委託契約的話，將從 YAHOO 股份有限公司的信用卡授信框中，取走相當於拍賣保證金的金額：

- (1) 拍定人在拍賣公告中所規定繳款期限為止，沒有繳清拍定價金。使用自動投標系統的應買申請，錯誤地輸入投標金額的上限金額，而成爲最高價應買人的時候，未繳清拍定價金時，拍賣保證金不予返還，請留意。
- (2) 應買申請人等繳納拍賣保證金後，在繳清拍定價金前，受到國稅徵收法第 108 條第 1 項之處分時。

18 拍賣價金的繳納

拍定人必須在拍賣公告所規定的繳納期限前，繳清拍賣價金。

拍定人有繳納拍定財產的保證金時，依第 3 之 4 (1) 之規定，在決定最高價應買人之日前，向稅務署長等提出拍賣保證金的抵充申請書，得將拍賣保證金抵充拍賣價金。此時，要繳納的拍定金額就扣除拍賣保證金之金額。(跟 YAHOO 股份有公司締結繳納保證委託契約的拍賣保證金，不能抵充賣價金。)

拍賣價金的繳納方法，以下列之一方法爲之，繳納方法會因稅務署長等之不同而有差異，請事前確認之。

註：拍定人不繳納拍定價金時，之後兩年間，不能參加稅務署長等所舉辦的全部拍賣（包含網路拍賣）。

(1) 向稅務署長等直接繳納

拍定人在繳納期限爲止，在例假日以外的早上九點到下午四點，向稅務署長等拿現金直接繳納（包含銀行所開出的支票或銀行保證支付的支票（下稱：銀行開立支票等））。

不能以現金掛號信等等的郵寄與信用卡支付。

用銀行開立支票等繳納時，要區分不同拍定的拍賣財產分別用銀行開立支票等來繳納，處理銀行開立支票等的票據交換所，有時要分別繳納手續費。

(2) 向稅務署長等指定的金融帳戶匯款

拍定人向稅務署等的拍賣承辦人確認金融機構名稱、戶名與帳

號後，向指定的金融帳戶匯款來繳納拍賣價金。

繳納程序跟第 3 之 3 (2) II 「銀行匯款」相同。

也有在繳納期限為止稅務署長等仍無法確認拍賣價金匯入之情況，因而被銷拍定，關於匯款盡可能用「電訊」或「緊急處理」的方式為之。

19 拍賣價金繳納的效果

拍定人於繳納全額價金時取得拍賣財產之權利，但是，農地等拍賣財產的取得需要許認可時，在許認可後才取得拍賣財產的權利。

拍定人取得拍賣財產的權利時，發生下列效果：

- (1) 拍定人得對抗拍賣財產上的質權、抵押權等擔保物權。⁹¹但是，拍定人以繼受取得擔保物權為換價條件時，不在此限。
- (2) 拍定人得對抗，對於查封處分或查封前已設定之抵押權等擔保物權，無對抗效力的租賃權等用益物權。

但是，拍定人不得對抗，對於查封處分或查封前已設定之抵押權等擔保物權，有對抗效力的租賃權等用益物權。⁹²

- (3) 不論拍賣財產有無現實交付，拍定人於拍定價金繳清後，負擔拍賣財產發生毀損、竊盜、燒毀等損害之責任。⁹³

20 拍定人負擔權利移轉的費用

拍定人應負擔下列費用：

- (1) 囑託辦理權利移轉登記或登錄的郵件費用等必要費用
- (2) 拍賣財產是不動產時，權利移轉登記所必要之登錄許可稅金
- (3) 拍賣財產是有價證券或高爾夫會員權時，名義變更的手續費
- (4) 使用運送業者運送交付拍賣財產時，包裝與運送費用
- (5) 拍賣價金繳納期限之翌日起，到受領交付時的保管費用等的程序遲延費用。

第 4 網路拍賣的程序 II

⁹¹ 譯註：日本國稅徵收法第 124 條對於拍賣財產上的擔保物權，原則上亦採塗銷主義。

⁹² 譯註：日本法上點交與否，判斷基準是，用益權有無對抗拍定人的權利，例如：用益權設定於查封之前，用益權設定於抵押權設定前，有對抗效力，反之，則無抗效力。

⁹³ 譯註：日本是以價金繳清作為危險移轉的時點。參照，吉国二郎/荒井勇/志場喜德郎【共編】，國稅徵收法精解，平成 27 年 18 版，頁 789。我國是以權利移轉作為危險負擔的時點。

1 拍賣財產權利移轉程序的通則

關於拍賣財產的權利移轉程序，按照財產的區分，依照第 4 之 2 到 6 的規定為之。本規約所未規定的財產權利移轉程序，準用本規約的規定。但是，稅務署長等認有必要考量拍賣財產的特殊情況時，在必要的範圍內，得變更第 4 之 2 到 6 的規定。

拍定人必須繳清拍賣價金後，才能向稅務署長等請求依照第 4 之 2 到 6 的規定，移轉拍賣財產的權利。稅務署長等在拍賣價金繳納期限為止，無法確認拍賣價金繳清的情形者，亦同。

2 動產的權利移轉程序

動產的權利移轉程序，依下列方式之一，拍定人按照拍定的財產，選擇權利移轉的方式，然後必須至行政機關拍賣網站做登錄。依照動產之性質，有無法選擇權利移轉的方式的情況，因為無法在行政機關網站做登錄，請逕洽稅務署等的拍賣承辦人。

(1) 從稅務署長等直接受領交付的方式

拍定人在繳清拍賣價金後，在稅務署長等指定的場所，從拍賣負責人直接受領拍賣財產的交付，拍定人必須攜帶以下文件，向拍賣負責人提出。

I. 身份證明文件

II. 印鑑或印章（法人是拍定人時，必須有代表人的印章）

III. 拍賣財產交付確認書

IV. 委任狀（由代理人受領交付時）

除上述文件外，請事前跟拍賣負責人聯絡，確認有無其他必要的文件。

(2) 使用運送業者以運送方式受領交付的方法

經由運送業者受領拍賣財產的交付者，請注意以下各點：

I. 行政機關拍賣網站的登錄

請在稅務署長等指定的日期前，按拍定財產，在行政機關拍賣網站登錄運送業者的必要資訊。

II. 運送業者

稅務署長等使用拍定人登錄的運送業者來進行交付，但是，對於運送業者而言，因為動產的性質而有無法交付拍賣財

產的情況。

III. 包裝

關於包裝，得請稅務署等的拍賣負責人幫忙包裝。但是，稅務署等的拍賣負責人不是專門的包裝人士，因此，希望專門的包裝時，請拍定人安排包裝業者。

因拍賣財產的緣故，亦有稅務署等拍賣負責人無法包裝的情況。

IV. 宅配希望時間

請於繳款預定日五日以後輸入希望宅配的時間。但是，使用運送業者交付拍賣財產，不論何時輸入希望宅配的時間，請訂於拍賣價金繳納確認後的時間。拍定人希望由行政機關拍賣網站的「宅配資訊的輸入」畫面內所顯示的運送業者以外的運送業者運送時，請事先跟希望的運送業者事先確認宅配的可能時間，並輸入希望宅配的時間。

在稅務署等，依照動產的保管狀況，需要時間準備宅配以及交通上不得已之事由，有時無法於指定的希望宅配日送達的情況。

V. 使用運送業者來受領交付的責任

拍賣價金繳清後，稅務署長等交付拍賣財產給運送業者時，視為已經完成對拍定人履行交付義務，因此，交付給運送業者以後所發生的事故與遺失等損失，稅務署長等不負責任。

稅務署等拍賣承辦人以對於自己財產的相同注意義務，實施包裝所發生的損害，稅務署長等不負責任。

VI. 登錄內容的修正等

內容有錯誤時，有需要修改已登錄的交付方式等的情況，請洽詢稅務署等的拍賣負責人。

VII. 保留交付的情況

請注意，以下情況，稅務署長等不進行拍賣財產的交付：

(I) 未於行政機關拍賣網站登錄必要的資訊，登錄的內容不完整，或是未向稅務署長等提出必要的文件。

(II) 委託運送業者的送貨地跟第 3 之 3(1)「參加者資訊」

所登錄的住所（委任代理人時，委任狀所記載的住所）不同時，而且拍定人沒有跟稅務署長等表明理由。

（Ⅲ）委託運送業者送貨地的收件人，跟拍定人或代理人不同時。

（3）從稅務署長等命令保管拍賣財產的人受領交付

關於欠稅人或第三人保管中的拍賣財產，由稅務署長等對拍定人交付記載保管人住所、姓名的拍定決定通知書⁹⁴，代替拍賣財產的交付。

拍定人依據從稅務署長等受領的拍定決定通知書，從拍賣財產保管人處受領該財產的交付，但是，無法從保管人處受領交付時，稅務署長等不負現實交付的責任。

3 有價證券的權利移轉程序

有價證券的權利移轉程序，拍定人在繳清拍賣價金後，在稅務署長等指定的場所，直接向拍賣負責人受領拍賣財產的交付。此時，應向稅務署等的拍賣負責人提出下列文件：

- I. 身份證明文件
- II. 印鑑或印章
- III. 政府保管有價證券移轉請求書
- VI. 委任狀（由代理人受領時）

事前請跟稅務署等的拍賣負責人聯絡，有無其他的必要文件。

關於拍賣的有價證券權利移轉，有使欠稅人背書或變更名義之必要時，先指定期限命欠稅人為此等手續，並交付給拍定人。但是，欠稅人不在一定期限內辦理此等手續的話，由稅務署長等代替欠稅人背書，再將拍賣財產交付拍定人，或者由稅務署長等將拍定人申請變更名義的要旨記載於文件，將文件交付給拍定人，由拍定人為變更名義的手續。

4 不動產的權利移轉程序

不動產的權利移轉程序，在繳清拍賣價金後，依下列程序為之，

⁹⁴ 譯註：日本的拍定決定通知書，類似我國實務上在動產拍賣程序會發給拍定人的一種拍定通知書。

申請參加拍賣時，所登錄的住所與姓名，跟事後所提出的證明文件不同時，不得進行權利移轉程序。（因為搬遷而不同時，可從住所證明文件確認搬遷的過程者，不在此限。）

- (1) 拍定人，從稅務署長等受領拍定決定通知書，聽取權利移轉相關的說明後，不動產權利移轉程序的必要文件如下：
 - I. 住所證明文件（拍定人是自然人的話為住民票，拍定人是法人的話商業登記簿的商業登記資料）
 - II. 固定資產評價證明書（請向拍賣財產所在的鄉鎮市公所申請）
 - III. 登錄許可稅的繳納證明（登錄許可稅的金額在 3 萬元以下者，可用登錄許可稅的印花）
 - IV. 權利移轉程序必要的文件郵寄費用
- (2) 稅務署長等進行拍賣財產權利移轉的囑託登記時，從登記機關受領登記完畢的證明文件後，再交付給拍定人。

5 自動車的權利移轉程序

自動車的權利移轉程序，繳清拍賣價金後，在稅務署長等所指定的場所，以下列方式為之。

（註）無法登錄的自動車（無法取得車牌，無法在一般公共道路行駛的自動車）的權利移轉程序，由拍定人依照第 4 之 2 的「動產的權利移轉程序」來進行。

申請參加拍賣時，所登錄的住所與姓名，跟事後所提出的證明文件不同時，不得進行權利移轉程序。（因為搬遷而不同時，可從住所證明文件確認搬遷的過程者，不在此限。）

- (1) 拍定人，從稅務署長等受領拍定決定通知書的同時，聽取權利移轉程序的說明後，帶著下列文件提示給稅務署長等（包含自動車的檢查證明文件），直接受領拍賣財產的交付。此時，將拍賣財產帶到交通分局（拍定人使用的車籍地所管轄的交通分局或自動車登錄事務所）等的日期（下稱：指定日），請予以聯絡。

請事前向稅務署等的拍賣承辦人確認有無其他必要的文件。

I. 身份證明文件

II. 印鑑或印章

III. 拍賣財產交付確認書

IV. 拍定人的自動車保管場所證明書

V. 拍定人的印鑑證明書

VI. 自動車檢查登記申請書（記載必要事項，由拍定人簽名蓋章）

VII. 跟必要手續費（500 元）相當之貼上自動車檢查登錄印花的手續費繳款書

VIII. 權利移轉程序所必要的文件郵寄費用

(2) 稅務署長等向將交通分局寄送 (1) IV 到 VIII 所列之文件

(3) 拍定人在指定日將拍賣財產帶到交通分局，領取新的自動車檢查證。

6 高爾夫會員權的權利移轉程序

高爾夫會員權的權利移轉程序，拍定人繳清拍賣價金後，從稅務署長等受領

拍定決定通知書後，在稅務署長等所指定的場所，帶著下列文件提示給稅務署長等，受領拍賣財產的預繳金預繳證書的交付。

(1) 身份證明文件

(2) 印鑑或印章（法人時，代表人的印章是必要的）

(3) 拍賣財產交付確認書

(4) 委任狀（由代理人受領交付時）

事前請向稅務署長等聯絡，確認有無其他必要的文件。

稅務署長等交付拍定確定通知書給高爾夫經營公司等拍賣財產的第三債務人，拍定人應儘速向高爾夫經營公司請求拍賣財產的名義變更。此種情況，稅務署長等無法從高爾夫經營公司等獲得變更名義的承諾時，撤銷拍定，返回拍賣價金，但是請求變更名義的手續，無正當理由，超過 1 年以上不進行的話，不在此限。

第 5 雜則

1 範本

以下所列範本與記載範例，登載於國稅廳拍賣資訊首頁，應買申請人在必要時，下載後使用之。

- (1) 委任狀
- (2) 共同應買申請代表人的申請書
- (3) 共同應買申請代表人的申請書附表
- (4) 拍賣保證金匯入通知書兼交付請求書
- (5) 拍賣保證金的抵充申請書
- (6) 拍賣財產的交付確認書
- (7) 拍賣財產的運送委託書
- (8) 政府保管有價證券交付請求書

2 個人資訊的處理

稅務署長等為實施網路拍賣，直接從應買申請人等或是從 YAHOO 股份有限公司所取得的下列應買申請人等的個人資料，依照國稅廳所規定與行政文書有關規定之個人資料之相關規定，妥善地保存與管理。應買申請人等參加政府機關網路拍賣時，視為同意 YAHOO 股份有限公司在網路上提供給稅務署長等應買申請人等的必要的個人資料。

- (1) 住民票的副本、委任狀的個人資料等、在網路拍賣程序中，稅務署長等從應買申請人等直接取得的個人資料。
- (2) 在申請參加網路拍賣之際，在行政機關拍賣網站所輸入的個人資料等、在網路拍賣程序中，透過 YAHOO 股份有限公司所取得的應買申請人等的個人資料。
- (3) 由應買申請人等拍賣保證金的提供、返還等其他附帶取得的個人資料。
- (4) 應買申請人等跟 YAHOO 股份有限公司之間，締結拍賣保證金繳納保證委託契約有關的個人資料。

3 系統故障時的拍賣中止

稅務署長等在下列期間中，與行政機關拍賣網站系統有關的各個事由發生時，有中止拍賣的情況。於此，必要的資訊將會揭示於國稅廳拍賣資訊首頁，對一般大眾公開。

(1) 應買申請期間的開始前

- I. 在拍賣參加申請期間的始期，無法開始受理拍賣參加的申請。
- II. 拍賣參加申請期間中，無法受理拍賣參加申請的狀態持續相當的期間。

Ⅲ.拍賣參加申請期間的終期以後，仍然可以受理拍賣參加的申請，該終期以後所受理的拍賣參加申請無法撤銷時。

(2) 應買申請期間中

I.在應賣申請期間的始期，無法開始受理應買申請。

Ⅱ.在應買申請期間中，無法受理應買申請的狀態，持續相當之期間。

(3) 應買申請期間的終了後

I.應買申請期間的終期以後，仍然可以繼續受理應買的狀態。

Ⅱ.應買申請已經終了的消息，無法登載於行政機關拍賣網站時。

4 使用系統時的禁止事項

應買請人等在使用行政機關拍賣網站時，禁止下列行為，以及YAHOO 股份有限公司，受稅務署長的委託，有相當理由足認為有下列行為者或有下列行為之虞者，不受理這些人的應買申請，或預為必要之措施。

(1) 將行政機關拍賣網站用於網路拍賣程序目的以外的不正當使用。

(2) 不正當地登入行政機關拍賣網站。

(3) 故意妨礙行政機關拍賣網站的管理與營運。

(4) 故意向行政機關拍賣網站發送有病毒感染的檔案。

(5) 違反法令或公序良俗之行為，或有違反之虞者。

(6) 其他使行政機關拍賣網站的運用發生故障的行為，或有相關行為之虞者。

5 為拍賣程序公正化的措施

有國稅徵收法第 108 條第 1 項各款之一所列行為，以及第 5 之 4 「使用系統時的禁止事項」各款之一所列行為時，稅務署長等得採取撤銷應買申請的必要措施。受各該規定處分之人，之後的 2 年間，均不得參加稅務署長等所舉行的全部拍賣程序（包含網路拍賣）。

6 禁止移轉拍定人的資格

最高價應買人、拍定人的資格等參加網路拍賣所獲得的資格、對稅務署長等的權利，不得移轉或讓與，亦不得作為提供擔保之用。

7 免責事項

國稅廳、國稅局以及稅務署對於下列事由等以致應買申請人等（包含登入行政機關拍賣網站之人）或第三人所受之損害，一概不負責任。

- (1) 拍賣中止。
- (2) 因為無法跟應買申請人取得聯絡，以致其應買參加申請不生效力之原因，而無法參加網路拍賣時。
- (3) 使用行政機關拍賣網站（包含登入行政機關拍賣網站）。
- (4) 因為 YAHOO 股份有限公司而使行政機關拍賣網站的系統遲延提供時。
- (5) 行政機關拍賣網站的使用被停止、休止、中斷或限制時。
- (6) 應買申請人等將關於網路拍賣的一部分權限委託給代理人時，受委託代理人的行為所發生的損害。
- (7) 拍定人將拍賣財產委託運送業者受領、包裝與運送，因該業者的行為所發生的損害

8 同義規定

行政機關拍賣網站中所使用的用語，跟本指南以下列用語是相同意義

- (1) 投標＝出價或應買申請
- (2) 投標價格＝應買申請價格
- (3) 投標期間＝應買申請期間
- (4) 投標單位＝最小追加單位

9 準據法

在本指南中，適用日本法。

10 在網路拍賣所使用的貨幣、語言、時間等

- (1) 在網路拍賣所使用的貨幣，以日本國貨幣為限，申請應買的金額，應以日本國貨幣來表示。
- (2) 在網路拍賣所使用的語言，以日本語為限。於此，行政機關拍賣網站所使用的文字是 JIS 第 1 第 2 漢字（JIS 工業標準法第 17 條第 1 項的日本工業規格），跟不動產登記簿上的表示有時不同。
- (3) 在網路拍賣所使用的時間，是依照日本國的標準時間。

11 關於國稅網路拍賣參加規約的修改

國稅廳認有必要時，將會修改此規約。如有修改時，國稅廳應儘速將修改後的規約，公布登載於行政機關拍賣網站，公布日以後，拍賣參加申請的受理，開始適用新規約。

12 其他

關於行政機關拍賣網站所登載的資訊中，不是稅務署長等所登載的資訊，即不屬於跟國稅網路拍賣與國稅行政執行有關的資訊。

國家圖書館出版品預行編目資料

法務研究選輯・107年度 / 法務部綜合規劃司編輯

- 初版. -- 臺北市：法務部, 民108.09.

面； 公分

ISBN 978-986-5443-02-3(精裝)

1.法律 2.文集

580.7

108016374

107年度法務研究選輯

編輯者：法務部綜合規劃司

出版機關：法務部

地址：臺北市中正區重慶南路一段130號

網址：<http://www.moj.gov.tw>

電話：(02)2191-0189

出版年月：108年9月

版次：初版

承印者：東鑫文具印刷有限公司

電話：(02)2336-2666

定價：新台幣350元整

GPN:1010801661

ISBN:978-986-5443-02-3 (精裝)