

證照考試、專業能力與工作權的關係：以土地登記專業代理人為例

第一章 緒論

第一節 研究動機

寫這篇論文的原始動機是源自於工作上所面臨的問題。記得在民國92年間受理一位民眾申請土地登記專業代理人「工作證」，當時並沒有核發「工作證」的法律規定，因此一如往常駁回申請案件，當事人一直訴願及訴訟到最高行政法院，在最高行政法院審理期間，有機會在法院遇到當事人，談到政府政策法規與人民工作權等問題，是什麼因素讓原擁有工作能力及工作機會的人，在土地登記專業代理人法制化後卻沒有繼續工作的機會？這燃起我的好奇心，因為工作權是人民生存權之一，應獲得國家保障，政府應該盡力落實保障人民工作權的政策。我企圖重新檢視政府當時的政策規定與人民權利關係，並藉此研究法制化與原從業人員工作權的關係及影響。

「土地登記專業代理人」又俗稱為土地代書。在民國91年10月24日經立法院審議及總統公布「地政士法」後，其名稱改為「地政士」。因此，無論土地登記專業代理人、土地代書或地政士，所指的都是同一種專門職業，只是民間習慣的通稱與立法過程中對名稱有所修改而導致不同罷了。而臺灣地區土地代書，始於日據時期之「司法書士」，光復後，民國41年間，臺灣省政府公布「臺灣省土地代書人管理規則」，並訂頒「各縣市辦理土地代書人考試注意事項」，由各縣市政府舉辦考試，發給土地代書人合格證明後執業。由於當時土地代書人不法事件頻傳，內政部於民國57年報奉行政院廢止土地代書管理制度，並令臺灣省政府廢除「臺灣省土地代書人管理規則」，遂後形成任何人皆可從事代書業務之情形，如此卻讓糾紛弊端更加嚴重，於是政府機關又有意將其納入管

理，並民國64年7月24日增訂土地法第37條之1，並於民國70年6月22日訂定「土地登記專業代理人管理辦法」，該辦法第28條第1項規定，辦法施行前已從事代理他人申辦土地登記案件之專業人員，如須繼續執業者，於該辦法施行後六個月內，向事務所所在地之直轄市或縣（市）主管機關登記，並應自施行之日起四年內取得專業代理人資格，逾期未取得資格者，不得再行執業。

即使如此，在修法過程歷經土地專業代理人爭取工作權自救會抗爭，目的在維持其既有的工作權，當時的社會出現以下三種不同的聲音：一、土地登記專業代理人職業與人民財產權益息息相關且地政法令繁雜，非經考試不宜執業（來璋 1982）。二、土地登記專業代理人業務，可經由地政機關將申請流程制式化後，民眾皆可自行辦理，不須經過考試，亦可執業（牧夫 1983）。三、土地登記專業代理人職業並非只要考試通過即可執業，還須相當的實務經驗，原已從事土地登記專業代理人業務者已具有實務經驗，其工作權應給予保障（曾文龍 1982）。在種種不同意見之下，本研究試圖探討法制化之前，原已從事土地登記業之代理人的工作權與專業能力，歷經法制化之後，因未能通過考試而喪失工作權及否定其專業能力的部分，是否在社會環境變遷下，使證照制度、專業能力與工作權之間是否存在著一種象徵意義大於實質意義的關係。

又臺灣社會分工日趨專業化，專業證照種類增加如雨後春筍般出現，目前尚未完成立法程序的商標代理人、工商登記代理人及民國93年6月2日制定公布的記帳士法等，都面臨與本研究個案相同境遇。記帳士法立法前原從業人員工作權，亦經過多年與財政部協商後，不須經由考試即可取得記帳士工作資格，考選部對此聲請司法院大法官會議解釋，因其未經考試核發專業證照是違反憲法第86條規定，大法官會議解釋肯定「考試」檢定「專業」，前二者與「社會公

益」亦有密切關係，而「考試」、「專業」與「社會公益」三者之間是否存在著相當重要的關聯性，將會影響未來得否擁有繼續工作的權利。由此可知，專門職業法制化前後，如何保有從業人員的專業素質及保障法制化之前已從事該行業者的工作權，儼然已經成爲一個重要且長久的社會問題，殊值研究。本研究將藉由土地登記專業代理人發展脈絡，釐清證照制度、專業能力與工作權的關係，進而尋求妥善的解決方法。

第二節 研究目的與問題

工作權是人民基本生存權之一，無論一般民眾、外籍人士、身心殘障人士，我國政府對其工作權由行政院勞工委員會職業訓練局專責機關負責管理，以培養其一技之長及辦理就業媒合，減少國家負擔與社會失業問題；工作權對每一個人的重要性不僅止於個人生存，對國家、社會、經濟皆有深遠影響。而法制化前未取得土地登記專業代理人執業資格者，紛紛組織工作權自救會，積極遊說政府放寬免試取得執業資格，以維護工作權，而已取得執業資格者亦向立法委員表示應落實證照制度，以提升專業素質，確保人民財產權益（尤重道1995）。而司法院大法官會議解釋認為原從業人員未經國家考試及格，卻領取專業證照，其執業已欠缺專業，將影響人民財產權益及社會公益等為理由，限制原已從事土地登記專業代理人業務者的工作權，形成法律解釋的爭議與社會問題。因此，本研究目的將以土地登記專業代理人為例，以釐清證照考試、專業能力及工作權之關係，此關係影響政府決策與法律解釋的方向與工作權的保障，其具體研究問題如下：

- 一、在土地登記專業代理人業務被政府與民間團體認同是一種專門職業之前，該職業起源的社會背景與成因？
- 二、從文獻及實務分析探討證照考試的目的與專業能力的關係，有無通過證照考試是否會影響從業人員的專業能力？
- 三、假設土地登記專業代理人證照考試與專業能力並無相當的關係，則專業能力的培養途徑、認定方式，除以考試檢定之外，是否還有其他方式？
- 四、以證照考試限制法制化前原已從事土地登記專業代理人工作權，以司法院大法官會議解釋並無不符，但對過去以土地登記為業，並以此為生者的職

業貢獻，在法律社會學上如何解釋？

五、未來專門職業種類與數量會逐漸增加，而對於法制化前原已從事該項職業的人，是否能在社會公平正義的條件之下，仍可兼顧法律規定與其原有的工作權？

第二章 制度背景與文獻回顧

第一節 制度背景

土地登記專業代理人制度沿革，可溯源自日治時期的司法書士，演變到今天我們所稱的地政士。其制度背景、沿革、立法過程及法源依據的資料，是本研究瞭解土地登記專業代理人職業所不可欠缺的。

一、背景說明

臺灣代書制度源自於日治時期，當時是方便於日本統治臺灣，以代書作為日本與臺灣人民公文書往來的橋樑，而將「土地」與「代書」合稱「土地代書」是始於戰後；民國34年國民黨政府來臺，對日治時期所遺留下來的土地代書制度視為「異制」，雖然臺灣省行政長官公署於民國35年訂有管理規則，民國41年省政府修頒「土地代書人管理規則」，規定考試科目、資格之取得與限制等，但在管理上卻採取消極方式，態度上視代書為「文盲」的產物（吳俊瑩 2007）。因此，一些土地代書在政府疏於管理時，以詐欺、勾結等不當手段向委託人勒索，政府以土地代書制度不盡完善，且土地代書人素質良莠不齊，常假借職務上方便侵占委託人財產等因素為藉口，於民國57年行政院飭令臺灣省政府廢止「臺灣省土地代書管理規則」，但經臺灣省議會專案小組研究後，認為此一制度與臺灣人民法律生活息息相關，應擴大應用，宜由國家制定辦法加強管理土地代書（尤重道 1989）。於民國57年行政院飭令臺灣省政府廢止「臺灣省土地代書管理規則」，至民國70年6月22日訂定土地登記專業代理人管理辦法之間，期間約10餘年，對從事土地代書人的資格是沒有限制，形成任何人都可以從事土地代書行業的開放現象。

政府廢止「臺灣省土地代書管理規則」之前，政府基於意識形態與部分不法代書詐欺人民財產，認為代書制度是在剝奪人民自行辦理土地登記的權利，避免維護少數人的特權。因此，廢止「臺灣省土地代書管理規則」，期盼消除代書非法行爲；另以提高教育水準，使土地權利人或義務人可以自行辦理土地登記業務，以取代土地代書制度，殊不知事與願違，反而引起更多的社會問題，使土地代書人無資格限制，從業者數量激增，良莠不齊，影響人民財產權利更加嚴重。取消土地代書制度後所引發的問題有三點：一、土地代書熟悉土地登記業務，很少遭到地政事務所退件，一般民眾不熟稔法律規定，難以順利完成土地登記案件，而且增加地政事務審查的負擔。第二、時值工商社會，人民工作忙碌，常會以金錢換取時間，委託值得信任的專業代書辦理，土地代書業日漸增多。第三、由於從事土地登記代理業務者不再限制資格，所以部分民意代表或善於公關的人也加入土地登記專業代理人行列，因其不諳土地登記的法令而遭到退件，但這些代理人反將自己的錯誤嫁罪於地政事務所或偽稱主辦人員故意刁難或有意索取紅包等謊言以損害地政人員的聲譽與形象¹。因此以上種種原因，導致民間想重新建立土地登記專業代理人管理制度的聲音也愈來愈大。

在重新建立土地代書制度時，面臨制度建立前的原從業人員工作權應如何處理，過去政府機關認為依法通過考試才可繼續工作，對於未通過考試者，有五年的緩衝時間，在五年期間可考慮轉業或繼續考試。最後，這樣的理念引起原從業人員的反彈，並竭盡所能的抗爭，使政府法制化政策與人民基本工作權之間失去了平衡點。

¹ 1991人與地月刊第86期社論，第1頁。

二、制度沿革

由於日治時期土地登記事務係由地方法院或地方法院之「出張所²」辦理，而「司法書士」除可受囑託撰寫訴訟狀之外，同時可受委任兼辦代理土地登記事務，其資格條件有二項：一是曾任法院書記成績優良而自願執業者，一是由法院招考具有法律常識者充任之；而日治時期的「行政代書」是代辦訴訟事件以外的土地登記或工商登記，其取得資格較寬，由警察機關對外招考，及格者取得行政代書執照（陳慶芳 1999）。因此，當時「司法書士」或「行政代書」皆可以辦理土地登記業務。

民國34年國民黨來臺執政，對日治時期遺留的代書制度，採消極和自然凋零的方式管理，而未加考察代書與人民及地政機關相依存的歷史關係，於民國57年以管理不善弊端叢生為由，且認為該制度之存在是為方便日本人統治教育程度不高與不熟稔法律規定的臺灣人民。雖然如此，代書制度自日治時期迄今，已形成一種生活制度，即使改朝換代也不易將它刪除，因代書制度是人民法律生活經驗所延續下來的（吳俊瑩 2007）。

民國41年11月4日臺灣省政府公布「臺灣省土地代書人管理規則」，並配合民國41年12月24日公布「土地代書人考試注意事項」，兩者成為土地代書人取得資格之考試法源依據。截至民國49年臺灣省議會建議停止考試，不再發給執照，此期經過考試取得資格者共計1,026人，民國57年行政院廢止土地代書制度後，土地代書人即毫無資格限制，每人均可從事此業，以致專業素質及程度參差不齊，根據內政部71年4月間統計資料，當時從業者共計15,436人，其中領有執照者392人，僅占2.5%，其餘都未經過任何形式的認定取得執業資格（顏式淇

² 出張所是日據時代設於民政支部、縣、廳、州下的行政單位。

1983)。土地代書制度之廢止係因原有之規定並不妥善，且土地代書人素質良莠不齊，其假藉職務上之方便侵占當事人權益的流弊，時有所聞，行政院於民國57年2月飭令臺灣省政府將前頒之「臺灣省土地代書人管理規則」予以廢除，而臺灣省政府遲至民國72年8月18日始明令廢止「臺灣省土地代書人管理規則」，遲未配合行政院廢除，係因省議員組成土地代書存廢問題研究專案小組，認為此一制度不宜廢除，且應擴大應用，由政府制定辦法，經由檢覈和考試途徑公開甄選並加強管理（尤重道 1989）。

土地登記專業代理人業務範圍包括：代理他人辦理不動產所有權、地上權、地役權、抵押權及耕作權之取得、設定、移轉、塗銷等，以及代理他人申請有關土地測量、稅務、提存及簽證等事項。土地登記專業代理人業務之重要性，源自於其辦理之業務與人民不動產息息相關，又不動產之價值動輒數百萬以上至數億不等，且不動產一經登記即有絕對效力，故土地登記須依法辦理登記，始可保障人民財產權利。土地法第 37 條及土地登記規則第 3 條之規定：「土地登記，謂土地及其建築改良物之所有權與他項權利之登記。」，土地法第 43 條規定：「依本法所為之登記，有絕對效力。」，民法第 758 條規定：「不動產物權，依法律行為而取得、設定、喪失及變更者，非經登記，不生效力。」，同法第 759 條：「因繼承、強制執行、公用徵收或法院之判決，於登記前已取得不動產物權者，非經登記，不得處分其物權。」，由此可見，土地登記之重要，確實關係人民不動產交易之安全（黃志偉 1997）。於是，依據土地法第 37 條之 1 授權內政部訂定「土地登記專業代理人管理辦法」的行政命令，因其法令位階太低，對業者的權利義務規範有限，有鑑於此，內政部乃會同業者共同研擬「土地登記士法」草案，經立法院審議後修正為「地政士法」，業經 總統於民國 90 年 10

月 24 日公布，並自民國 91 年 4 月 24 日施行，原「土地登記專業代理人」名稱已改為「地政士」，將土地登記專業代理人管理辦法的法規位階，自行政命令位階提升到法律層級，對從業人員及消費者有更完善的管理與保障。

綜言之，民國 41 年土地代書人制度是源自於臺灣日據時期，是日本統治臺灣時所建立的一種制度，民國 35 年臺灣光復後，接繼國民黨來臺成立政府，對日治時期的土地代書人制度通盤檢討，並認為此種制度是日治時期的產物，光復後不適合讓土地代書制度繼續存在，行政院於民國 57 飭令臺灣省政府廢止之，臺灣省政府鑑於土地代書人制度已成為臺灣社會人民法律生活的一部分，不能將其廢止。而在廢止後造成人人皆可以從事土地代書業務，在缺乏管理制度的情況下，導致弊病重生，便於民國 70 年建立土地登記專業代理人，並訂定管理辦法，又於民國 91 年更名為地政士，並將原管理辦法的行政法規的法律位階提升為地政士法的法律位階，其制度沿革如圖 1。

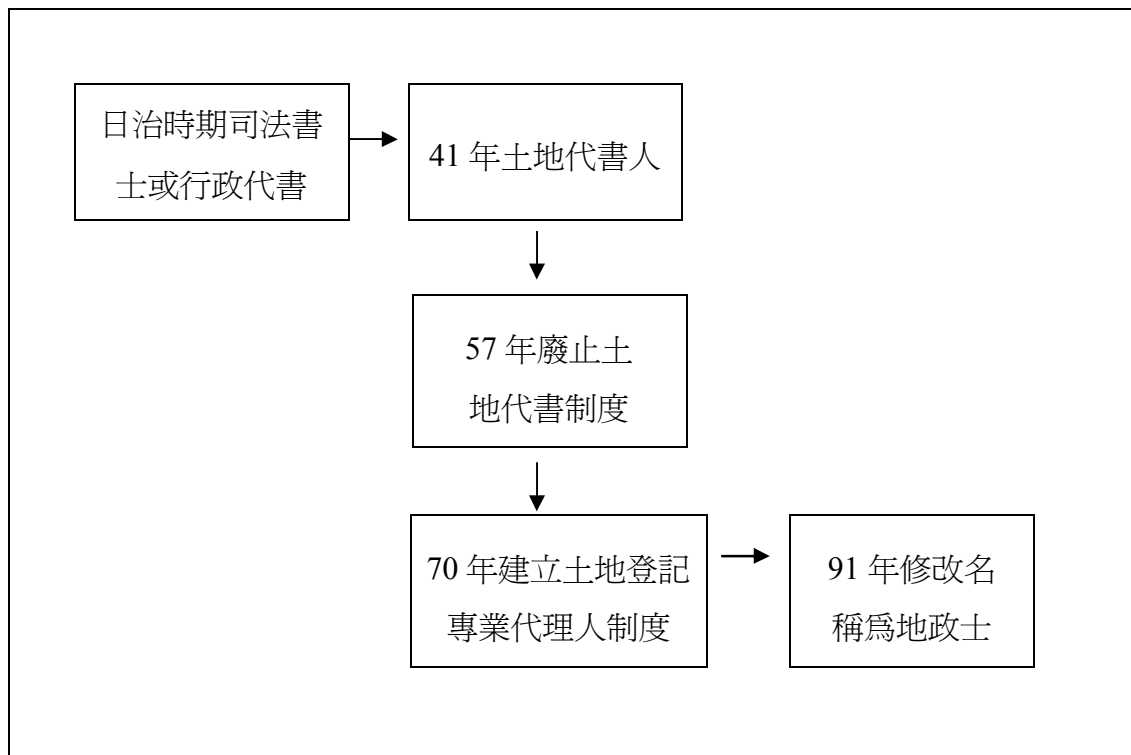


圖 1：土地登記專業代理人制度沿革簡圖

這一部分文獻探討，可瞭解代書制度的演進與歷史背景，由「司法書士」演變為「土地代書人」，再由「土地代書人」演變為「土地登記專業代理人」及「地政士」，演變過程中唯一不變的是土地代書是一個居間角色，作為人民與政府各機關的橋樑，即使人民教育程度提高，不是文盲，也不願意親自辦理，寧願花一些金錢換取時間，委託土地代書代為辦理與土地登記相關事務，政府機關透過土地代書的初審過程，可以減少審查案件的負荷，雖然我們可以自己辦理自己的土地登記案件，不經由土地代書代辦，而臺灣社會卻不能沒有它，因土地代書已成為臺灣社會生活所不可或缺的社會制度。

三、立法過程與法源依據

內政部為提升土地登記專業代理人專業素質與執業能力，於民國78年12月29日修正通過土地法第37條之1第：「土地登記專業代理人，應經土地登記專業代理人考試或檢覈及格。但在本法修正施行前，已從事土地登記專業代理業務，並曾領有政府發給土地代書人登記合格證明或代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡（以下簡稱登記卡）者，得繼續執業；未領有土地代書人登記合格證明或登記卡者，得繼續執業五年。」，首次以法律規定土地登記專業代理人應經考試或檢覈及格的，並承認土地登記專業代理人是一門專門職業，對於過去未取得登記合格證明、登記卡或未經考試或檢覈者，得繼續執業至民國84年12月31日，這期間未取得資格者，可以參加考試以取得執業資格或考慮從事其它行業，惟於期限屆滿前「中華民國土地登記專業代理人爭取工作權自救會」，以憲法第15條應保障人民工作權為訴求，提出修法請願案，建議於民國71年3月1日至78年12月29日間，已從事土地登記專業代理人業務（即於民國78年12月29日土地法修正發布實施前），且於該法施行後仍然繼續從事該業務者，得向中

央地政機關申請土地登記專業代理人證書，並充任土地登記專業代理人。於是民國84年1月20日修訂土地法第37條之1規定，凡未經考試但領有代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡者，可以繼續永久執業。

在土地登記專業代理人立法沿革過程中，對於法制化前原已從事土地登記專業代理人業務者，地方政府製作一張「代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡」（如附錄二）作為原已從事土地代書業之人員一種有期間限制的臨時工作證，有效期間自發給之日起至民國 74 年 6 月 30 日止，逾期作廢。因為是臨時工作證，有許多原已從事土地代書業的人員並沒有去領取，而這種臨時工作證在利益團體的遊說下，最後變成永久工作證，其立法沿革與工作資格變動如下表 1：

表 1：土地登記專業代理人工作權資格變動之相關法規依據

增修日期	法條名稱	法條內容	工作資格變動
64.7.24	土地法 37 條之 1	土地登記之聲請，得由代理人為之。但應附具委託書。前項代理人為專業者，其管理辦法，由中央地政機關定之。	任何人都可以從事土地代書，無資格限制，因為中央地政機關尚無訂定辦法。
70.6.22	土地登記專業代理人管理辦法第 28 條	本辦法施行前已從事代理他人申辦土地登記事件之專業人員，如須繼續執行業務者，應於本辦法施行後 6 個月內，向事務所所在地直轄市或縣(市)主管機關登記。並應自本辦法施行之日起 4 年	法制化前之原從業人員取得登記卡，並在 4 年內取得正式資格，否則不得繼續執業。

		內取得專業代理人資格，逾期未取得資格者，不得再行執業。	
78.12.29	土地法 37 條之 1	土地登記專業代理人，應經土地登記專業代理人考試或檢覈及格。但在本法修正施行前，已從事土地登記專業代理業務，並曾領有政府發給「土地代書人登記合格證明」或「代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡」者，得繼續執業；未領有土地代書人登記合格證明或登記卡者，得繼續執業 5 年。	領登記卡者，得繼續執業至 84 年 12 月 31 日止。
79.6.29	土地登記專業代理人管理辦法第 4 條	合於下列條件之一者，得請領專業代理人證書： 一、經專業代理人考試或檢覈及格者。 二、領有直轄市、縣（市）政府核發「土地代書人登記合格證明」者。 三、領有直轄市、縣（市）政府核發「代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡」者。	領有登記卡者有資格換領土地登記專業代理人證書。
84.1.20	土地法 37 條之 1	土地登記專業代理人，應經土地登記專業代理人考試或	領登記卡者得永久執業，未領登記卡者，得繼

		<p>檢覈及格。但在本法修正施行前，已從事土地登記專業代理業務，並曾領有政府發給「土地代書人登記合格證明」或「代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡」者，得繼續執業；未領有合格證明或登記卡者，得繼續執業至中華民國 84 年 12 月 31 日。</p>	<p>續執業至民國 84 年 12 月 31 日。</p>
85.1.3	土地登記專業代理人管理辦法第 4 條	<p>合於下列資格之一者，得請領專業代理人證書：</p> <p>一、經專業代理人考試或檢覈及格者。</p> <p>二、領有直轄市、縣（市）政府核發「土地代書人登記合格證明」者。</p> <p>三、領有直轄市、縣（市）政府核發「代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡」者。</p>	<p>土地登記專業代理人資格條件有三：一、考試或檢覈及格。二、經縣(市)政府考試及格領有合格證明者。三、領有登記卡者。</p>
90.10.31	土地法 37 條之 1	<p>土地登記專業代理人，應經考試或檢覈及格。但在本法修正施行前，已從事土地登記專業代理業務，並曾領有政府發給「土地代書人登記合格證明」或「代理他人申</p>	<p>未領有合格證明或登記卡者，得繼續執業至 84 年 12 月 31 日。</p>

		辦土地登記案件專業人員登記卡」者，得繼續執業；未領有合格證明或登記卡者，得繼續執業至中華民國 84 年 12 月 31 日。	
91.10.24	地政士法第 54 條	本法施行前，領有直轄市、縣(市)政府核發「土地代書人登記合格證明」或領有「代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡」，而未申領土地登記專業代理人證書者，應於本法施行後 1 年內申請地政士證書，逾期不得請領。	地政士法自 91 年 4 月 24 日施行後 1 年(即 92 年 4 月 24 日止)起登記卡不得請領地政士證書。
92.4.24	廢止土地登記專業代理人管理辦法		

為方便理解登記卡執業年限的變動情形，以簡圖2表示：

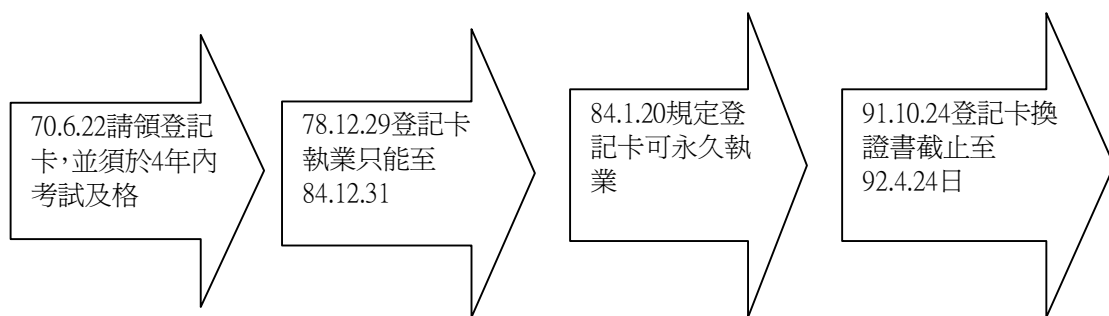


圖2：登記卡執業年限變動簡圖

經由「中華民國土地登記專業代理人爭取工作權自救會」運作，又適逢當時選舉利益及為爭取更多選票，便修法通過法制化前原從事土地登記業務者其工作權應獲得保障，以工作經驗換取執業證照，這樣的政策是否妥當，尚須釐清證照考試、專業能力與工作權的關係，是否經由考試及格所領取的證照可以證明其確實具有專業能力，該項專業能力與社會公益及人民財產是否亦有關係，反之，未經考試及格者即未具有專業能力，比較容易危及社會公益與人民財產嗎？

文獻探討發現利益團體的遊說及政治的介入，會使原本單純的工作權問題更加複雜，不僅是證照考試、專業能力與工作權的關係，更演變為權力爭奪及利益團體角力施壓，使得政府原本只要釐清前三者關係即可撥雲見日解決問題，卻且滲入更多變數，而這部分可以發展出另一個研究問題作為後續研究，即有關利益團體如何影響政府決策...等。

第二節 文獻回顧

本文獻回顧係針對過去學者所做過與本研究主題密切相關之書籍及期刊論文等進行探討，可分為考試制度起源、職業證照制度意義與功能、專業能力認定與工作權的法律解釋等四項，進行統整與檢討。

一、考試制度擢拔人才歷史悠久

過去，土地代書素質偏低，為人詬病，即為法之認知不足及惡性競爭，連帶影響土地登記案件的品質，社會地位無法提升，政府以考試及檢覈制度，淘汰不良代書，提升土地登記專業代理人素質，尚屬較為公平、公正、客觀之最佳方案（趙淑德 1994）。而考試選拔人才的方式始於隋朝（西元581至617年）的科舉制度，經過了唐、宋、元、明、清至民國，歷經一千多年的發展，成為各時代取仕用人之途徑，而至今仍是現代台灣社會擇選人才的主要方式，無論是升學或就業都須經過考試，考試結果的等級似乎可以充分反映專業能力高低或專業知識之有無。因此，憲法第86條第2款明文規定：「專門職業人員的執業資格，應依法考選銓定之。」，民國83年6月17日司法院大法官會議第352號解釋，土地登記專業代理人係屬專門職業，其執業資格應依憲法第86條第2款規定考選銓定之。因此，發展至今考試內容或方式在各個朝代歷經多次變更，唯一未做改變的是考試制度仍作為選拔人才的主要方式。而政府以考試方式對人民基本權利進行限制時，亦須考慮原已從事土地代書者既得工作權保護的問題。因工作權不僅僅是牽涉個人權利及生存價值，還包括許多依賴該工作者收入為生的共同體。而既得權（*wohlerworbenes Recht*; *iura quaesita*）係指人民基於既存的法律所能享有之合法權利，不能因新的法律規定而溯及影響過去既得利益者，使其原已取得之權利遭到剝奪，在此司法權不僅要審查立法權與行政權是否

完全漠視此種既得權的存在，而違反憲法保障基本權之客觀價值秩序，從既得權的發展史來看，所謂行業或專業知識除從教育制度及專業考試制度中可以得到檢證外，一定之經驗亦屬知識之來源（李惠宗 1998）。目前專門職業人員經過國家考試後，領取考試及格證書，以證明其擁有專業知識，始能進入該項專業領域執業。從事土地登記專業代理人行業的檢定途徑是否只有考試？考試是否能保證土地登記專業代理人專業能力？土地登記專業代理人是否為專業人士？還是只是代為書寫的筆生而已？是本研究目的之一。

考試權列入憲法規定源自孫中山先生的思想，並於民國 25 年 5 月 5 日國民政府公布之「五五憲草」，明定了公務人員任用資格、公職候選人資格及專門職業及技術人員執業資格，應經考試院依法考選銓定之。孫中山先生在民國 10 年演講五權憲法時，以美國博士因不擅言詞，而讓沒有學問的車夫獲選的故事，來主張選舉的民主制度應輔以考試制度（董翔飛 1988、陳新民 1995）。因此，孫中山先生將「考試權」列為五權之一，係因考試權獨立，才能創造出一個專家政府，因為知識就是力量，就是能力，但是如何證明具有知識？唯一的辦法是通過公開公平的考試，而非經由人際關係或金權勢力的推薦（丁迪 1978）。這樣考試舉才的觀念一直持續，自民國 36 年 12 月 25 日施行的中華民國憲法迄今，雖然歷經 60 餘年及 7 次修憲過程，對憲法第 86 條規定公務人員任用資格及專門職業及技術人員執業資格，應經考試院依法考選銓定之的思想，仍然屹立不搖。因此，考試是選拔人才的最佳方法儼然成為人民的共識，一種共同的意識形態。

二、職業證照制度意義與功能

依憲法第 86 條第 2 款規定專門職業及技術人員執業資格，應經考試院依法考選銓定之。易言之，經過考試及格者領取及格證書後，即具有執業資格，職業證照的意義乃表示具有專門職業及技術人員執業資格，是一種須經過國家考試及格後，方可進入該行業，這是執業者的資格限制，也是一種執業品質的最低保證。地政司陳副司長鳳琪在談土地登記專業代理人管理制度時，提到制度建立的目的主要有四點：（一）為提高專業素質與服務品質。（二）為保障民眾權益。（三）為提高登記機關行政效率。（四）為配合改進地政風紀。其中第一點指出土地登記專業代理人應具備考試或檢覈及格，以維其專業素質，第二點是對不法的土地登記專業代理人課以責任，以保障民眾權益，第三點對土地登記專業代理人所代理申辦的登記案件被地政事務所要求補正駁回的案件較少，使政府行政效率提高（現代地政 1981）。因此，取得職業證照執業後，尚須遵守該項職業的法律規範，該法律規範由中央主管機關訂定，經立法院三讀通過總統公布後，全國遵行；其中明定資格限制、執業規範、業務範圍與責任等。在此，證照除代表具備一定的專業知識與能力，得以充任該項專門職業外，在正式執業中，還須受國家、公會團體的管制，這些都是證照的實質上意義。但從歷年修正的土地法及土地登記專業代理人管理辦法之內容中，發現政府立法規定重點在於執業者的管理，未談及在職者的專業知識之培養與訓練（詳如附錄二、三），使得應試者一經考試及格後，便可終身執業。綜上，職業證照制度在我國立法上有二種意義，即執業者資格的銓定及執業者的管理。

在社會學上證照具有另外的意義，為使證照更有價值，除了法律賦予它代表「專業」地位，執業者也會為維護證照價值，提升該執業專業形象，配合法律規範執行業務，不敢任意違反規範。而宋鎮照（2006）以 Goffman 的印象管

理 (impression management) 一詞，也特別強調社會互動中印象管理的角色，人們會儘可能將自己的角色扮演好，讓別人重視並認同自己 (宋鎮照 2006)。土地登記專業代理人法制化後，基於管制與專業，每位從業人員都會想扮演好自己的專業角色，形成團體榮譽感，有利提升他們的專業地位，獲得大眾的肯定。

回顧民國 70 年代，政府將土地登記專業代理人法制化原因，可溯源於政府機關可透過證照的數量、學歷程度、地區分布等訊息，以提供就業輔導供需規劃，其次，可促使一門專業的形成，增進公眾利益。最後，因為利益團體為提高社會地位及獲取法制化所帶來專業市場及專業地位等利益，故向立法部門遊說 (林振民 1999)。所以，重新檢視未經過考試之土地登記專業代理人爭取工作權的過程，其主要訴求是能繼續工作並將他們納入證照管制內，而當時學者專家卻以其未通過考試未具專業知識與能力，為維護公益，建議他們轉業。而民國 70 年代，適逢不動產交易熱絡時期，未取得或無法通過考試的執業者，面臨市場大餅分食與流失，預期利益損失重大，開始反對證照管制 (林振民 1999)。事實上，原從業人員對證照管制並不反對，而是證照制度的規定會影響他們原有的工作權，他們認同證照管制對從業人員與消費者皆有管理與保障。這種管理與保障是源自於人民信任政府公權力的介入，使業者與消費者的利益最大化。再從民國 70、79、85 年歷次修訂之「土地登記專業代理人管理辦法」中，並沒有提升從業人員專業素質的相關規定，大部分皆為管制性規定為主。因此，與其說證照代表專業能力，還不如說證照的管制性比專業能力更重要。

三、專業能力認定隨職業性質而變

以社會學的角度思考「專業」一詞，認為「專業」是指受過特別加強的教育和必要訓練的專家，且在社會中執行非常專業化之角色，而形成一種高地位的職位（朱岑樓 1991；徐女秀 1996；轉引自康鳳梅、蕭吉男 2004）。朱建民（1996）也指出「專業」應是屬於一種全職的工作，此種工作能為社會帶來有價值的貢獻，也受到社會的尊重，所以從事此種工作的人必須受過相當高等的教育（康鳳梅、蕭吉男 2004）。而專業能力（professional competence）的定義，在國外學者提出許多看法：一、Knoles（1970）認為專業能力是以在執行工作時必須具備的技能、知識、態度及個人價值。二、McLagan（1983）則指出專業能力是足夠完成主要工作的一連串技能、知識、才能。三、Spencer（1993）認為專業能力是在指一個人具備潛在的基本特質，這些特質不僅與其工作及所擔任之職務有關，而且能影響其行為與績效的表現（楊德明 2005）。Millerson（1992）對專業定義中的 23 種以上的「要素」中歸納整理出專業的真正特徵，但重要的是沒有一項專業要素被學者共同認定為專業定義所應具備的特徵（社會科學百科 2002）；另外《社會科學百科》一書提出 Freidson（1983）的見解，認為職業群體是根據專業自主，試圖從政府獲得特權，例如發許可證、成立自主制度或限制分食市場的機會，同樣的 Berlant（1975）把專業化看作壟斷過程，Larson（1977）則視其為以牢牢控制一個特定市場為基礎的職業流動過程（社會科學百科 2002）。因此，「專業」的定義，除了以專業技能、知識、態度及個人價值等特質之外，也有一種社會控制的特權涵意存在。易言之，國家可以藉由法律權力限制專業人員，而專業人員可藉由職業團體力量反制及控制專業市場。

專業能力的意涵隨著職業性質的不同而有不同的認定標準。以國中小學校長為例：過去，國民中小學校長以甄選儲訓選任，並發給甄選儲訓合格證書，

即可派任為校長，許多學者認為此過程不盡理想，還需要更多元的課程來培育其能力，在通過多元課程及能力認定合格後，可多發一張證書，證照時效之長短與其工作知識有關（梁坤明 2007）。在許多培育過程中顯性知識（explicit knowledge）的學習較多，隱性知識（tacit knowledge）的學習規劃較少，顯性知識在組織中具重要性，但隱性知識是實務性知識，這是完成任務的關鍵（王如哲 2002）。換言之，專業知識可由課程的教授獲得，而專業能力必須由實務上培養，一般而言，我們較常以筆試測驗考生的專業知識，通過專業知識測驗的人，並不一定具有專業能力。因此，為期校長的培訓更加完善，將訓練分為兩部分：一、是理論課程。二、是實務經驗的學習。目前除了行政院職業訓練局辦理實務性的技能檢定外，多數以筆試考試為檢定其專業能力的唯一方式，例如：律師、建築師、地政士（土地登記專業代理人）、會計師等，至於如何區分哪些專業不需測驗實務經驗？或者容許某些專業在從事該項職業時邊做邊學。根據林紀東對中華民國憲法第86條的釋義，認為「專門職業人員，如律師、會計師等專門技術人員，如航空技術人員等，其學識是否勝任其職務，攸關大眾利益，為免不學無術者，濫竽充數危害公益，故其執業資格，亦應經考試院依法考選銓定之」。然而「專門職業及技術人員」如何定義？相關法令未從實質面加以界定，立法史上無從考察，學者亦各有其意見（楊戊龍 2005）。因此，「專業」的定義懸而未決，使得評量專業的方式與內容，無法經由國家單一筆試的考試方式來評定；「專業」的定義與評量方式有直接的關係，專業的面向越多元化，評量專業的方式也要多元化，專業如果越趨於技術性質，其實務技能的檢定就更重要。

又維基百科提到（最後修訂日：2009年1月4日（星期日） 12:48）：專業

人士，指具備專業技能，並依賴此類技能為生的職業人士。在人們的通常認知中，此類「專業技能」須符合科學原理，通常需經過長時間的學習及訓練，並經考試加以認證，擁有自我約束行為的職業操守（或道德）及可量化的專業標準。例如「風水師」就不屬於專業人士，因其「專業標準」無法量化，政府公務人員並非專業人士，對他們的專業人士資格的看法通常來自他們所擁有的另外的各種專業資格（維基百科 2009）。在大前研一所著，呂美女譯《專業---你的唯一生存之道》中，指出專業與專家不盡相同，專家是具有專門知識的行家，在特定領域上是很熟練的老手，而專業是擁有比過去更高超的專業知識、技術與道德，要求自己不斷進步與學習，創新與突破，並具備議論力、先見力、構思力、先見力...等。因此，「專業」一詞定義眾說紛紜，在眾多意見中，專業的認定宜隨著各種職業性質而定。

四、工作權的法律解釋

社會工作辭典對工作權（The Right to Work）的解釋為：「人類是由自然賦予生存的權利，而工作、職業是生存權利的一種最好保證。使每一個國民獲得職業，人人都有工作，即是對其生存權給予保障。就業是人民應有的基本權利之一，而輔導人民就業，是現代國家的責任。」，而在法律解釋上，工作權具有自由權與受益權的性質，依學者見解不同，可分為以下四類（林紀東 1990）：

（一）自由權：工作權為消極的排除國家對於工作自由之侵害或國家不得限制人民為某種工作之權利，而非積極之權利。

（二）自由權兼具受益權：此說為謝瀛洲對工作權的定義，即工作權是人民在社會上得選擇認為與其身份才智相適應之工作以維持其生存之權利也。

因此，第一、個人有自由選擇工作的權利。第二、工作之結果須足以維

持其生存。第三、人民若不能獲得相當之工作時國家應救助。

(三) 非具體之受益權：政府僅有使人民就業的道義上義務，仍不能請求政府給予適當之工作機會，此說主張工作權僅具方針性的規定性質，並非具體的權利。

(四) 具體之受益權：乃為人民於失業之際，請求政府予以適當就業機會或救濟，藉以維持其生存之權利。

司法院大法官會議第352號解釋，土地登記專業代理人係屬專門職業，依憲法第86條第2款規定，其執業資格應依法考選銓定之。中華民國78年12月29日修正公布之土地法第37條之1第2項規定，符合上開意旨，與憲法第15條並無絕觸。我國憲法之工作權應指「基本權主體以『生活創造或維持』之意思，而在『一定期間內，反覆從事之作爲』之基本權」，因此「工作」包括的概念為行為人將之作爲生活關聯之活動，即有「人格發展」與「生存權」之意義(李惠宗 2003)。因此，法制化前原從事土地登記專業代理人者係以該職業爲生，以此生活並獲得生活的物資，非出於財產，而是由勞動過程中獲得，因勞動結果的給付得維持個人及其家屬之生活，對於人民有勞動意願及能力者，憲法對該工作權予以保障(黃越欽 2000)。工作權應受憲法保障，其保障的程度由誰認定，實務界與學界意見不同，實務界一直以司法院大法官會議解釋政府機關對人民職業自由權限制問題，學界認爲應保留給立法者以法律規定之(劉建宏 2003)。在本次研究中不探討法律解釋的學理，僅就憲法第86條第2款規定專門職業及技術人員應經考試院依法考選銓定之與憲法第15條保障工作權部分是否有衝突？依司法院大法官會議第404號解釋即稱：「人民之工作(權)與公共福祉有密切關係，爲增進公共利益之必要，對於人民從事工作之方法及應具備之資格或其他要

件，得以法律為適當之限制此觀憲法第二十三條規定自明。」此一解釋可以作為國家正大光明干預人民工作權的依據（李惠宗 2003）。

司法院大法官會議第352號及第360號解釋可視為司法權首度對「專門職業證照制度」具有政策指導意涵的解釋，其具有二項法律上的意義：第一、何種職業係屬所謂的「專門職業」，由司法權予以確認。第二、有關專門職業人員執業資格之「依法考銓」彈性頗大，對於過去曾執業過之人員，承認法律所授權的法規命令得賦予這些「專門職業」之資格。爰此，屬於憲法委託，但長期立法怠惰的「專門職業證照法制」或可開始漸漸步入正軌（李惠宗 1998）。許許多多的行業與人民生命財產及社會公益有關者，即被視為專門職業而納入考慮依憲法考選銓定之，惟專門職業性質迥然不同，一律以考選部考試銓定，尚無法銓定適當的人才，司法院大法官會議解釋給予認同。

法律規定是人民遵從的準據，當法律解釋上有衝突時，法學界自有一套解釋理論，我暫且不談法理學或三階段論法...等理論，而是經由社會實際面，探討法律對工作權的一般解釋會影響社會部分，及法律解釋的部分內容是否符合社會現況，回歸到爭議點：職業自由權或工作權限制問題應保留給立法者以法律定之，不宜由司法院大法官會議解釋，因為各種職業的歷史背景及所需要專業能力不同，不能一概以國家考試銓定其資格；以土地登記專業代理人為例，民國57年政府廢止土地代書制度後，產生從事土地代書者無資格限制的情形，再者領登記卡者也未經過國家考試及格，即使民國57年以後的土地代書或未領登記卡者都未經國家考試，與憲法第86條第2款規定不合，立法者卻以修法方式允許他們永久執業，並經司法院大法官會議第352號解釋給予肯定。原從業人員因社會變遷、政策轉變及推動法制化政策之影響，使其原賴以為生的職業及工

作權歸零。

第三章 研究方法與限制

一、研究方法

本研究嘗試以土地登記專業代理人作權演變為研究案例，瞭解證照考試、專業能力、社會公益與證照制度的關係，以釐清每個命題的正當性及關聯性。因此，本研究將以質化分析之半結構式的深度訪談為主，並以量化圖表為輔。又因僅依靠歷史文獻、媒體報導、官方資料等並不足以提供充分資訊，所以，用半結構式訪談方式，請當時經歷過該社會事件的重要當事人或關係人說明當時的情形與各界的訴求，當時各界的訴求是否符合社會實際，經過時間的推移正可以藉由今日的一些統計數據來呈現對比，以回溯驗證當時的命題是否妥當。

在質化分析方面，將使用二種研究方法，分別為文獻分析、半結構式深入訪談法。文獻分析法即蒐集過去前人所做之相關期刊及論文研究，分析整理其建議與研究結果，作為自己研究的基礎，並另探討具有爭議性的概念，即考試及格者領取考試及格證書後，可向專門職業的主管機關換領執業證照，該執業證照考試的意義是否能反映出執業者專業能力，以決定工作權之得喪及保障人民財產權與社會公益，這些概念之間的關係通常是立法者在立法上的依據，也是一般人的核心想法。惟實際上的關係未曾以實證方式呈現其關係的流變，這樣一種普遍的核心想法與社會實際是否有落差之處，可藉由歷史文獻的比較分析、整理與本研究相關之國內外期刊與專書，並加以整合為本研究分析之理論基礎，同時成為發展深度訪談的問題。

半結構式深入訪談法，以研究目的建構訪談大綱，並請受訪者對土地登記專業代理人爭取工作權的歷史經驗、爭論焦點與現今管理作回顧與比較，對土地登記專業代理人法制化後，執業者專業能力、繼續執業的工作權利、保障人民

財產權與社會公益的概念關係，是否在歷史洪流之下有所改變。因事先擬定之問卷，針對研究目的訪談，其所獲得之訪談內容會更聚焦與深入。而在訪談對象的選取上，由於本研究採深度訪談方式，研究焦點以民國 70 年土地登記專業代理人證照制度、專業能力與工作權的關係為主，希望能選取當時有經歷過這一段歷史的土地登記專業代理人為研究對象，並進一步將該對象區分為通過考試者及未通過考試者二類，以便相互比較。因此，隨機抽樣法恐較為不適當，在此本研究欲採立意取樣的方式，以全國土地登記專業代理人之獎懲名單為抽樣架構，共計 53 人；目前內政部地政司統計全國地政士獎懲資料僅有 53 人，即便在統計解釋上可能會產生疑義，但仍極具參考及研究價值。

二、研究對象

訪談對象將受過獎懲紀錄的土地登記專業代理人為主，獎勵的意義是在於從業人員對地政業務有所貢獻，而懲戒的意義在於從業人員以不法的手段執行業務或不遵行法令規則。因此，獎懲應屬專業能力之一部分，並與人民財產及社會公益有相當密切關係，在獎懲資料中區分考試及格者與未經考試及格二種，進而研究獎懲與考試之關係；截至 97 年 10 月底止，受獎懲人員共有 53 人，未加入公會者未列為訪談對象，是因為加入公會可能是政府初次公布業必歸會³的規定，使部分地政士來不及入會所致與專業能力尚無直接相關。因此，刪除未加入公會人數 8 人，訪談對象分為三類（如圖 3）：一、考試及格的有照代書。二、未經考試通過領登記卡的有照代書。三、未經考試通過且未領登記卡的無

³ 為提升土地專業代理人之執業品質，並貫徹業必歸會宗旨，立法院復於 90 年 10 月 4 日三讀通過「地政士法」，並明定自 91 年 4 月 24 日開始施行，使全國約三萬名土地登記專業代理人正式定名為「地政士」，建立每位執業者必須強制加入公會始得執業及應接受專業訓練以定期換照之制度。發表人：高雄市政府地政處(摘自 <http://eland.kcg.gov.tw/Land/News/FriendlyPrint.aspx?S>)

照代書。經由分類探討考試與專業能力的關係，在此三類中各隨機選取 2 位為訪談對象，共計 6 位（如附錄一）；而無照代書（即地下代書）不在內政部地政司管理當中，將請地政士公會介紹人選；另選取的訪談對象皆經歷過土地登記專業代理人爭取工作權的歷史事件，年齡介於 50 歲至 70 歲之間。其中，本研究未將「經過考試，但無經驗者」列為研究對象，是因為他們未經歷當時土地代書們爭取工作權的抗爭過程，而且本研究對象已包括通過考試及格者，足已代表考試通過而無經驗者的聲音；另為期研究更周延，以電話訪問 7 位土地代書，測試本研究之受訪資訊是否接近飽和度，其中 2 位是經土地代書考試及格但無經驗者，最後發現訪談內容具有高度的相似性。

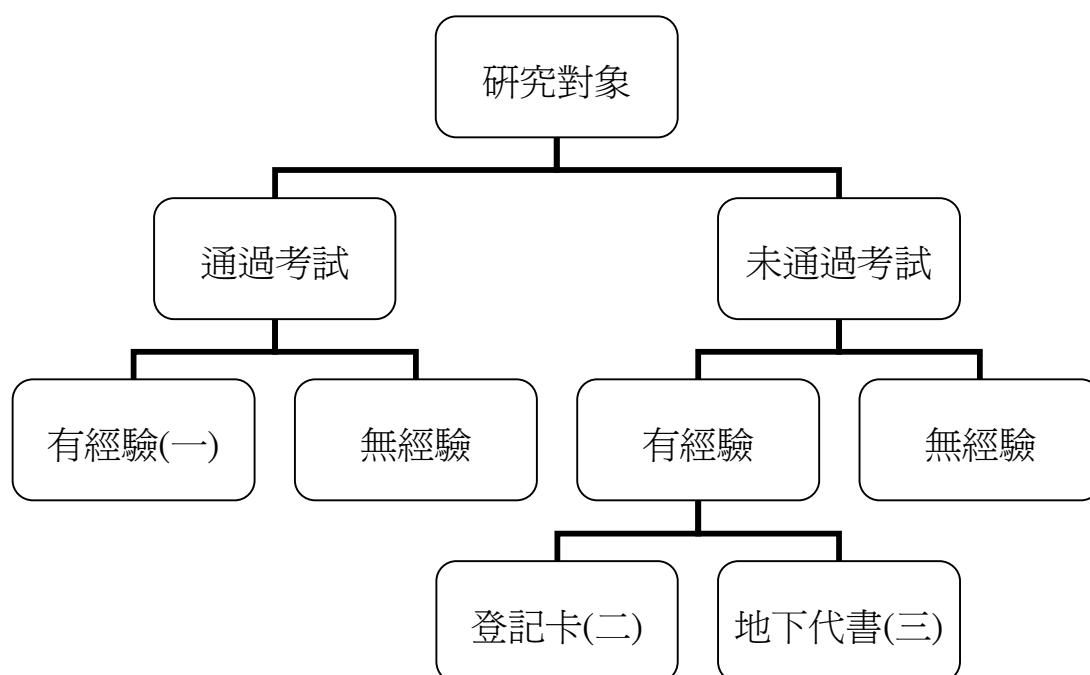


圖 3：研究對象的樹狀圖

[N=1114](#))。

而全國開業地政士獎懲人數統計表如表 2。在訪談過程中，如為維持研究的信度或訪談對象因其他原因無法配合，可再從樣本中隨機選取訪談樣本。

表 2：全國開業地政士獎懲統計表

單位：人

考試 獎懲	考試 (檢覈)及格	未經考試及格 (登記卡)	未經考試且無登記卡 (地下代書)
受獎勵	20	10	未受管理
受懲戒	6	9	未受管理
未加入公會懲處	3	5	未受管理
總計	53		約 3,618

三、訪談大綱

(一) 訪談目的

透通過考試及格者及未經考試及格之土地代書，瞭解考試及格與專業能力及工作權之間的關係，有無通過考試是否影響專業能力，有損人民財產權益之虞，專業能力可否經由實務經驗的累積來認定，而經由持續從事土地專業代理人業務且具實務經驗者，得否因憲法第 86 條規定來消滅原有工作權。由於土地登記專業代理人行業自民國 72 年法制化以來，歷經 20 餘年，可藉由歷年統計數據及訪談方式，以瞭解考試、專業能力與工作權之關係。

(二) 受訪者候選名單

以全國開業地政士的獎懲名單為研究架構，並將受訪者分為三類：1、開業地政士經考試及格者。2、開業地政士未經考試及格（領登記卡）者。3、法制化前原已從事土地代書者，現轉為無照之地下代書。

表 3-1、開業地政士經考試及格者：

編號	個案證書字號	年齡	學歷	證照類別	獎懲資料	開業縣市
2	81年台內地登字第 號	50	大學	考試及格	績優地政士	Q
19	80年台內地登字第 號	48	高中	考試及格	服務績優堪 稱同業楷模	L
23	82年台內地登字第 號	46	專科	考試及格	優良地政士	P
53	86年台內地登字第 號	53	無	考試及格	懲處停業	N
48	80年台內地登字第 號	54	碩士	考試及格	懲處停業 2 個月	P
35	81年台內地登字第 號	56	大學	考試及格	申誠 2 次	P
51	83年台內地登字第 號	42	無	考試及格	懲處停業	S

表 3-2、開業地政士未經考試及格（領登記卡）者：

編號	個案證書字號	年齡	學歷	證照類別	獎懲資料	開業縣市
1	79年台內地登字 第號	57	大學	登記卡	績優地政士	Q
17	79年台內地登字 第號	51	高中	登記卡	服務績優堪 稱同業楷模	L
21	81年台內地登字 第號	47	職畢	登記卡	服務績優堪 稱同業楷模	L

31	79年台內地登字第號	54	國中	登記卡	警告	J
50	85年台內地登字第號	49	高中	登記卡	懲處停業 2 個月	L
47	79年台內地登字第號	50	高中	登記卡	懲處停業 6 個月	P

表3-3、法制化前原已從事土地代書，但未經考試及格且未領登記卡者，現轉為無照地下代書者：

編號	個案證書字號	年齡	學歷	證照類別	獎懲資料	開業縣市
54	無	66	高職	地下代書	無	L
55	無	49	高中	地下代書	無	H
56	無	68	高職	地下代書	無	L

(三) 訪談大綱

- 1、請您簡述土地登記業代理人工作性質與範圍？您本身最擅長的業務為何？何種登記業務數量最多？何種登記業務最困難、複雜？
- 2、土地登記專業代理人從業人員應具備的條件為何？例如：服務態度、創新能力、解決問題能力、法令理解力、豐富學理、實務經驗...？
- 3、回顧 70 年代土地登記專業代理人法制化時，原有土地代書抗爭訴求是爭取繼續工作的權利，當時司法院大法官會議第 352 號解釋理由書指出，原從業人員未經過考試，其專業知識不足，為維護人民

財產權及社會公益，故不宜讓其繼續執業，以符合憲法第 86 條第 2 款規定。事過 20 餘年，考試、專業知識及社會公益三者之間關係為何？

- 4、在現今記帳士法制化過程中，亦因面臨法制化後原從業人員如無法通過考試將無法繼續工作，公會團體為爭取工作權進行立法遊說，宛如過去土地登記專業代理人爭取工作權的事件又重新上演，時過境遷，您建議如何解決問題？
- 5、針對專家學者意見，以人民財產、社會公益及專業法令知識等原因，拒絕法制化後未通過考試及格者，拒絕其繼續工作，轉請考慮另謀他職，請問通過考試及格之執業者，其專業能力較強？考試及格者較能保障人民財產權益？轉請另謀他職是否妥當？
- 6、對於證照管制的功用為何？有無領取開業執照對於您在執業上有何影響？選擇有執照者對消費者而言更有保障？
- 7、請問經過考試及格者，在心態上會對自己產生榮譽感，為保持職業團體榮譽感，會努力維持自己執業的品質？對證照制度裡設有獎懲管制，對執業人員亦有正面管理的效果？
- 8、據文獻資料顯示，當時有證照土地代書不願讓無證照者繼續執業，是不願讓更多人分食前景看好的不動產交易市場嗎？而專家學者不願讓無證照者繼續執業，是因為無照者未經過考試，與學者注重理論學理與考試意識形態不相容？

第四章 土地登記專業代理人個案分析

過去未經考試的老代書以登記卡換領土地登記專業代理人證書，雖與憲法第86條第2款規定不符，卻也執業30年餘年（自民國64年至民國97年），都無任何政府機關或人民聲請大法官會議解釋，而今，記帳士比照土地登記專業代理人以三年工作經驗換取記帳士證書，卻在考試院聲請釋憲後以違憲結案，同樣是專門職業工作權在憲法解釋下有二種不同結果。Gadamer認為理解的過程中所具有的歷史侷限性，並不是人所能克服的。人是生活社會歷史環境中，人往往不自覺的受社會歷史環境中的符號系統和價值判斷所影響，所以人認知社會時不能獨立於傳統所形構的背景（黃光國 2001）。因此，在不同的時代背景下，因人、事、物的差異，使得相似的工作權保障問題，產生不同結果，過去司法院大法官會議認為依政府規定領有登記卡而未經考試者有合法權益（釋字第360號），而今記帳士依法以三年經驗證明換繼續執業之證照，卻讓大法官會議解釋為違憲，依Gadamer看法，人們常常不自覺的受社會歷史環境中的符號系統和價值判斷所影響，在不同的年代與政治背景下會作出不同的決定。使得類似工作權案件有不同的處理方式，隨之而來的是一連串的抗爭。

第一節 考試、工作權與專業能力

一、工作權的保障不是以考試為基礎

Karl Marx認為人應該是勞動的動物，人在工作中找到自我與自我實現，人透過工作去改造自然，透過工作中的人際關係找到人的本質（劉清虔 1997）。人也從工作中的學習而自我提升並獲得維生所需的經濟基礎，我們在工作中得到生存的意義，國家對無工作者給予失業給付與就業機會是為降低失業人口，

亦可減少社會及經濟問題。

在我國憲法明文保障人民工作權，但在特殊情況下，可以限制人民基本權，限制的方式要以損害最小及禁止過當為原則。因此，司法院大法官會議解釋認為原已從事土地代書的人，未經過考試及格，恐其繼續執業後，影響社會公益及危害人民財產權益。所以，無論是土地登記專業代理人、不動產經紀人、不動產估價師或記帳士等專門職業，在法制化前的原從業人員都須經過國家考試，強制原從業人員通過與實務經驗無相關的理論或學理的考試，而限縮人民原有的工作權。一位通過國家考試及格A及未通過考試及格B的土地代書說：

A：這是對社會與實務不懂的人所說的。

問：不懂的地方是哪裡？

A：第一、不懂考試與實務的落差，第二、他不知道社會競爭的利益在哪裡？

他們的想法很簡單就是「執業有照」、「業必歸會」，我不能說他們想法錯，但是不切合社會實際與利益。而且公會沒有管理會員，只要入會繳會費就好。

問：考試與專業能力的關係為何？

B：充實個人專業能力是蠻重要的，讀書是一個途徑，累積經驗也是蠻重要。

像我個人是從以前高中畢業不是讀本科系，高中的時候就是半工半讀，當時的老闆是經代書人考試，他執業也蠻久，那時候跟他學習的很多東西，那時專業能力、法令知識各方面也是做中學啦！以前都是這樣的。我事務所還有三個都是考試進來的，本身也不是本科系的，在事務所從零開始學，考試變成一個入場券，進到這行業之前雖說你有一些法令基礎，但很多實務跟法令的結合，還是要嚐試、練習。

因此，經過考試及格的土地代書即使具有地政法令基礎，如對實務作業不瞭解，也無法順利執業，其與司法院大法官會議第352號解釋理由書所述：「土地登記涉及人民財產權益，其以代理當事人申辦土地登記為職業者，須具備相關之專業知識與經驗，始能勝任，...，專門職業人員之執業資格，應依法考選銓定之。...。」之情形有很大的不同，司法院大法官會議解釋對政府機關以考試選取適任之土地代書方式給予最高的肯定，讓老代書無法進行上訴。

過去老代書有3,618人未通過考試，但其中有部分轉為地下代書執業，並以信譽與口碑繼續執業，委託者常是慕名而來，根本不考慮他們是否通過考試。因此，地下代書的業務來源是經由過去委託者輾轉介紹，有些土地登記案件交由考試及格者也無法順利辦理完成，更影響人民財產權利。在《中華民國憲法與孫中山思想》一書中提及人民之工作權依法應受限制或禁止，係為維護國家利益及公眾安全為目的（朱謨 1993）。對於土地登記專業代理人法制化前的工作權，以考試方式限制工作權是因為公益考量，而目前考試方式及內容與工作權及社會公益的關係尚不具有明顯相關。一位無照的地下代書C指出：

有些考試及格的專門在做違法，有的老闆接一接就走了，像我接一件繼承案，他從台中直接過來，來到我這邊一直看，他問這裡有沒有○代書，我以為是別人，他說五、六十歲，那五、六十歲那絕對就是我，因為在這裡沒有年輕的，他說在台中找了五、六個考試及格的代書都沒辦法辦，這個不是說你自己一個代書講自己很棒，你就會很棒，沒有用的，但是委託人說出來就不一樣，絕對人在內，名在外，會張揚出去，所以選擇沒有執照也沒關係。

我們老代書都做的很好，每一件登記案件都寫的很工整，法令引用也沒

有錯誤，而考試及格的代書送件到地政事務所，還經常被地政事務所補正很多次。

過去的老代書沒有經過考試，以自學方式充實法令與累積經驗，也辛苦地開拓出一小片市場，現今以遠低於考試及格代書收費標準的1/3計費。憲法第15條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」，國家基於公共利益的必要性，依法行使公權力，以致特定人權益受到特別犧牲時，為彌補該特定人所受的損失，國家應予補償。憲法第23條亦規定，基本權利的限制不得以法律限制，除有妨礙他人自由、避免緊急危難，或為了維持社會秩序、增進公共利益之外。在憲法保障下，國家對有工作能力的人，卻沒有賦予相當的工作機會，國家以考試限制原從業人員的工作權的基礎是可以被挑戰的。

二、證照考試的意識形態與侷限

在唐朝考試制度還不是十分重要，但是在舉行考試時相當嚴謹，吏部考試還實行「糊名」的辦法，讓主考官不會因私人關係影響考試結果，考試制度受人尊重乃是政府這種公正的態度（張豐隆1990）。考試最大的價值在於形式上的公平性，即對考生以隱密姓名及身分的方式閱卷，避免金權關係的介入。因此，一般人都認為考試是一種公平的選拔人才的方式。在我國憲法第86條第2款亦明定專門執業人員資格應依法考選銓定之，是其來有自。但是專門職業是具有一定的專業知識與實務經驗而構成，而現今的考試只是學校考試的延伸，如何檢定應考者是否具有一定的專業知識與經驗，形成一個實質問題。一位經過國家考試及格的土地代書A說：

A：憲法規定要考就是一定要考，只是考試及格後與執業之間你要如何去訓練。

問：如果老代書考不過年輕學生呢？

A：你不要有這種想法，一個制度要開始的時後一定會很亂，就讓他亂下去，二、三十年後，他就會上軌道。不管！就是要考。考不上就是你的事了，當時被人罵我們是學院派，考試沒問題，有沒有考試對我們無所謂。但是對他們那一批老代書來講怎麼考啊，他們也沒有時間考，業務量一大就沒時間看書了，實際上，當時是一種利益衝突。

問：但是您剛說要考試，但是業務量大，年齡大、比較有經驗的代書都沒時間準備，怎麼能通過考試？

A：我的意思是要怎麼考的問題。如果你是為了保障他們的工作權，你一定要考，考個形式，選擇題或是非題都好。

有二位無照地下土地代書對當時的考試科目與範圍與土地代書業務有不相稱的部分，他們指出：

D：當時，考試科目還有行政法概要，跟我們土地代書業務沒有關係的科目也要考。全部都是申論，而且他一個題目牽扯到的法條又不是只有土地法，還包括很廣，包括土地稅、土地法、民法、還有土地登記規則都牽扯在內。

C：考試可以提升專業素質，學生死背很容易，卻考死這些犧牲者(指老代書)。

考選部題庫處處長曾慧敏認為專門職業及技術人員考試種類繁多且性質不同，僅以學科名稱相似度決定考試內容，還有改善空間，為期提升考試檢定的效度，未來首要建立適當的工作分析做為評量工具之參據，所謂工作分析，係

指藉由某種研究方法分析該項職業應具備的何種知識與能力（曾慧敏 2000）。綜觀過去考試科目以該職業有關法令為主要應試科目，並未做工作分析，使老代書無法通過考試，通過考試且不具經驗的年輕代書，卻不敢執業的奇異現象。因此，在考試實質內容尚未變革前，無法經由考試檢定專門職業應具有的專業知識與經驗之際，是不宜用考試來剝奪原從業人員的工作權。在受訪者中，無論是否經過土地代書考試者，皆強調實務與經驗的重要性(如表11)，其中領登記卡B及無照地下土地代書D再一次談到相同的看法：

B：但是有時候要去做一些篩選，我現在比較欣賞估價師的考試蠻嚴謹的。他們的實務考題是蠻靈活的。如果說(土地代書考試)能夠朝著這方面去改進考試的內容，可以讓一些從業人員有機會，再說老代書的專業知識及各方面法令在答題能力上較弱，實務方面蠻強，可以彌補一些分數，這也是一種方式。

D：土地代書的經驗須要累積，我坦白講，早期的代書為什麼他們只要會寫就OK，譬如說買賣不動產，你只要配合法律條文，依照雙方的意見來做一個代筆的動作而已。但是有利害關係牽涉其中時，就需要有經驗的代書處理，不是一般專業考試所能夠做的。

因此，菁英論者認為，權力菁英可以透過政策議題的操縱，使得公共議題被設定在一定的範圍，更甚者，權力菁英可以透過意識形態的操縱，形塑公民的利益傾向（蔡岱霖 2003）。古代經科舉考試通過便可為朝廷官員，因考試錄取人數較少，使其更顯得珍貴，其社會地位比商人、工人與農民更高；而今會唸書及考試的人，在社會上有更多晉升機會，也給予更多的肯定，對一般技術

人員，卻賦予較少的肯定，這是一種長期意識形態控制下的結果。

考試選拔人才一直是我國擢拔人才的方法，這種制度源自於隋朝並一直延續到現在，並在「五五憲章」列入公職人員及專門職業人員應通過考試的規定，自源於孫中山先生的思想；憲法第86條第2款規定專門職業及技術人員資格應依法考選銓定之，憲法是國家根本大法是具有抽象性，與一般行政規則鉅細彌遺的規定不同，就如憲法規定要「依法考選銓定之」，並未指定以筆試方式進行，考試的方式可以多元化不限於筆試，只是我國專門職業考試皆以筆試為主，考試內容以學理為主，與考試院典試法明定典式委員以學者為限，有很大關係，造成剛從學校畢業的年輕學生容易通過國家考試，而一般已經從業20餘年的老代書無法通過考試，以未通過考試來說明老代書無專業能力，是無法解釋老代書過去的執業貢獻。因此，基本上考試是一種公平的方式，但並不是最有效度的方式，如果以考試限制原已從業者的工作權，似有不妥之處。除了利用考試限制原已從業人員的工作權之外，也使得通過考試的學生僅懂得理論不懂得實務，無法在實務上獨當一面，還需要老代書的經驗傳承，這是目前以考試檢定專業能力所產生的盲點。為維持生計，對考試使不上力，二位無照地下代書C及D說：

C：很簡單，已經快50歲的人，年齡大反應不好，記憶力會衰退，無法與年輕人比，現在年輕人記憶力好，一講馬上可以記起來也不用寫筆記，都可記在腦袋裡，記憶力已經不行，但是研究法令辦理案子卻難不倒我。有時候我倆夫妻吵架，就是因為沒有執照，沒有執照無法生活，造成我們夫妻的感情不好，沒辦法！。

D：我們還要工作，你也不可以把人家委託你的工作丟掉，我們需要工作。

問：必須專心考試。

C：專心考試，如果有確定可以考上，我可以不要工作努力的考，但是又沒有確定，準備考試的一段時間家庭收入會減少。

另考試及格的A土地代書及領登記卡B的土地代書指出，在他們所經營的事務所裡，有一些考試及格的新進人員也是從頭開始學習，只經過考試及格還是不足夠，從事土地代書行業首重實務經驗與人脈關係。

A：在我事務所，有很多考試進來的代書，連最簡單的買賣登記案件都不會辦，都是要從頭開始慢慢學習，考試有什麼用！你要生存還是需要累積經驗與人脈。

B：在我的事務所裡面，也有二、三位考試及格的進來我這裡學習。

一般消費者認為經過國家考試及格者，是具有專業能力，是合法土地代書，對土地登記案件具有相當瞭解。然而，這種想法與實際情形是有落差，考試與專業能力的關係是建立在一種信仰上。以意識形態方式簡化陳述，使信仰者信以為真，虔誠地遵守，同時化為行動，努力實踐（林嘉誠 1992）。正如孫中山先生所說主義是一種信仰、行動與力量，建構意識形態者，不一定抱持行動哲學親自實踐主義，可是社會行動家汲取意識形態，作為號召大眾實踐目標的工具。不應該崇拜考試，認為考試通過者的專業能力比較強，認為通過考試是對社會公益有幫助，因為沒有深入考察職業工作性質與考試內容對檢定專業能力上是否有效，認知上的落差與社會實際情況不符合，讓考試落入一種意識形態，遂引發一連串的社會運動。社會運動是因違反社會體制、社會價值、社會規範

的社會現象，亦即社會學者所稱的社會偏差行爲的累積，此種社會現象對社會體制構成負功能，侵蝕社會體制，經由一群人爲了消極上防止社會問題的惡化，或積極上解決社會問題，追求社會理想目標，所從事的行動（林嘉誠 1992）。而政府推行剝奪人民工作權的公共政策，已違反憲法第15條保障人民工作權益，產生失業問題，即使繼續抗爭進行社會運動亦無法解決問題，使得失業者轉變爲地下代書，並抱者對政府失望欲絕的心與正牌代書相競爭。雖然依法行政是主要原則，但不能陷入意識形態的爭論。法律是社會的產物，以社會爲基礎，社會是以人民爲基礎，社會的穩定性不如法律，法律規定或解釋要符合社會變遷需要，以減少民怨。

三、證照考試與專業能力

考選部曾經於民國89年間舉辦過考選制度學術研討會，針對民主先進國家美、德、日三國的建築師及土木工程相關技師等專門職業的考試及證照制度進行研究，美、德、日三國的考試重視工作經歷與考用合一，我國現行考試太過著重理論的解析與專業知識的背誦（丁群育 2000；謝定亞 2000）。而我國考試內容偏重理論，忽略實務部分，考選部於民國89年間便已提出修正考試內容等問題，但現今未作變革前，即以此種考試來限制原已從業人員的工作權，是與社會實際情形不符。一位考試及的土地代書 A 提到考試與專業能力之間的差距。

剛出來做代書時，會有一個問題就是所了解的層面很窄，縱使高考通過，實務東西還是很重要，高考與實務沒關連，所以考試與實務是兩碼事，法令與實務也是兩碼事，有時候案子寫一寫，地政事務所的同事打電話來

說，你在地政事務所做過事，案件怎麼寫成這樣，趕快來改一改，這樣累積經驗差不多半年。我們有個好處是有法令基礎，邏輯有，所以只要他們講一下，做邏輯調整很快就會了解。

對技術士而言，職業證照可誘導技術人員產生自求進步的意願，落實職業證照制度，讓社會各界了解技能的重要性，進而造成肯定技能、追求技能的風氣，以導正現代社會年輕人不願從事基層技術工作的不良風氣，共渡經濟轉型期再締造經濟佳績（林江風 1994）。土地登記專業代理人證照目的與技術士雷同，無非為使土地登記專業代理人職業受到社會重視，並鼓勵從業人員不斷進修，精進各方面的法令知識。就學校教育而言，最低能力測驗期望保障教育目標，教學成效基本水準之實現。學校之外其他領域的某種技能，如水電工之檢定，各種專門職業及技術人員執業能力評估之考試（如醫師、建築師等），均為最低能力測驗此一概念之應用。所以，考選部舉辦的各種專門職業技術人員考試，依憲法第86條第2款規定專門職業及技術人員執業資格應經考試院依法考選之，本項考試係為衡鑑我國各種專業人員最低執業知能而設，其範圍包括醫師、律師、會計師、建築師、土木工程師等，對我國絕大多數專業人才一定水準的維持有很重要的功能。大家可知道某類專業人員可以做些什麼事，卻不知除了具備學經歷條件、考試及格外，什麼樣的人才是有能力從事該項業務的人（曾慧敏 2000）。因而專門職業及技術人員考試屢遭批評，如同學校考試之延伸，偏重理論，無法充分反應該類專技人員實際執業應具備知能（丁育群 2000；謝定亞 2000；轉引自曾慧敏 2000）。缺乏工作分析資料正是專門職業及技術

人員考試無能判定其結果良窳最關鍵所在，因無工作分析⁴自難確認工作所需之知識、技術與能力（曾慧敏 2000）。而土地登記專業代理人專業能力之定義是多元方向，除考試外，對法令理解及實務操作也相重要。考試及格 A 及無照地下土地代書 C 說：

問：法規規定要考試，取得執照之前已經執業的這批人如何解決他們的工作權。

A：所以我剛說考試可以實務為重或以簡單的內容為主，否則學者沒有真正的踏入社會了解他們失去飯碗的嚴重性。我沒有拿到License就沒飯吃，我底下的人怎麼辦？而且每個人都有家庭。

C：我從事土地代書有30年經驗，無法通過考試的原因很多。舉個例子，我叔叔對中藥根本不知道，他連中藥當歸也不認識，結果他考了中醫師，我太太在中藥店站了可以說一、二十年，什麼藥、什麼藥都不用看後面，她一抓就很準可以放進去，但她考不上、她考不上是因為學歷受到限制，而且年齡大，反應又不好。我也一樣，年紀大，有工作及家庭壓力，早已過了唸書的年齡。

因此，經過土地登記專業代理人普通或特種考試後也無法執業，這種嚴重問題源自於考試的內容無法檢定出專門職業人員應具備的能力，又從歷次修訂的土地登記專業代理人管理辦法中，沒有提升從業人員專業素質的規定，多數以管制性規定為主，以及執業資格取得與限制。換言之，一經考試通過便可終生執業。所以，不難發現證照的管制性功能強過專業能力。

⁴ 工作分析是指對於某項工作，藉由某些方法進行分析與研究，得到該項工作的內容與所要求與能力，其目的在於達成員工招募與甄選、人力資源規劃、訓練與發展、績效評估、工作評價及其他等目的。

自民國 80 年舉辦土地登記專業代理考試至 98 年止考試院已舉辦 20 次土地登記專業代理人考試，其及格人數逐年下降，詳如下表 4：

表4：歷年土地登記專業代理人（地政士）考試錄取人數統計表 單位：人

年度	考試及格人數	檢覈（免試）及格人數
80	1,347	無
81	未辦理	843
82	1,636	387
83	937	440
84（1）	1,317	439
84（2）	1,790	
85	2,459	578
86	1,541	181
87	1,034	138
88	887	192
89	680	155
90	476	90
91	75	87
92	212	8
93	219	6
94	113	13
95	135	取消檢覈
96	209	取消檢覈
97	121	取消檢覈
98	176	取消檢覈
總計	15,364	3,556

註 1：84 年 5 月份及 10 月份舉辦二次考試。

註 2：自 92 年起配合地政士法公布施行，原土地登記專業代理人特種考試名稱修正為專門職業地政士普通考試。

將表4統計數據製作成折線圖（如圖4），可明顯呈現歷年錄取人數的變動，其錄取率是逐年下降，而在法制化前後，約於民國85年土地登記專業代理人考試錄取人數是歷年來最高，這反映土地代書市場結構轉變起伏。近年來，市場從業人員陸續政府提出土地代書人數已達飽和狀態，增加錄取人數會使土地代書謀生不易，自民國92年起，全國土登記代理人錄取人數在220人以內，與過去1、2千人相較，是減少許多。另一方面，中華民國地政士公會全國聯合會又指出，自民國90年起，地政士從業人數過多，造成市場供過於求，使得土地代書生存不容易。所以，建議考選部不宜增加錄取人數，並建議應試科目仍以申論題方式出題，不適合改為容易回答的選擇題或混合式命題。

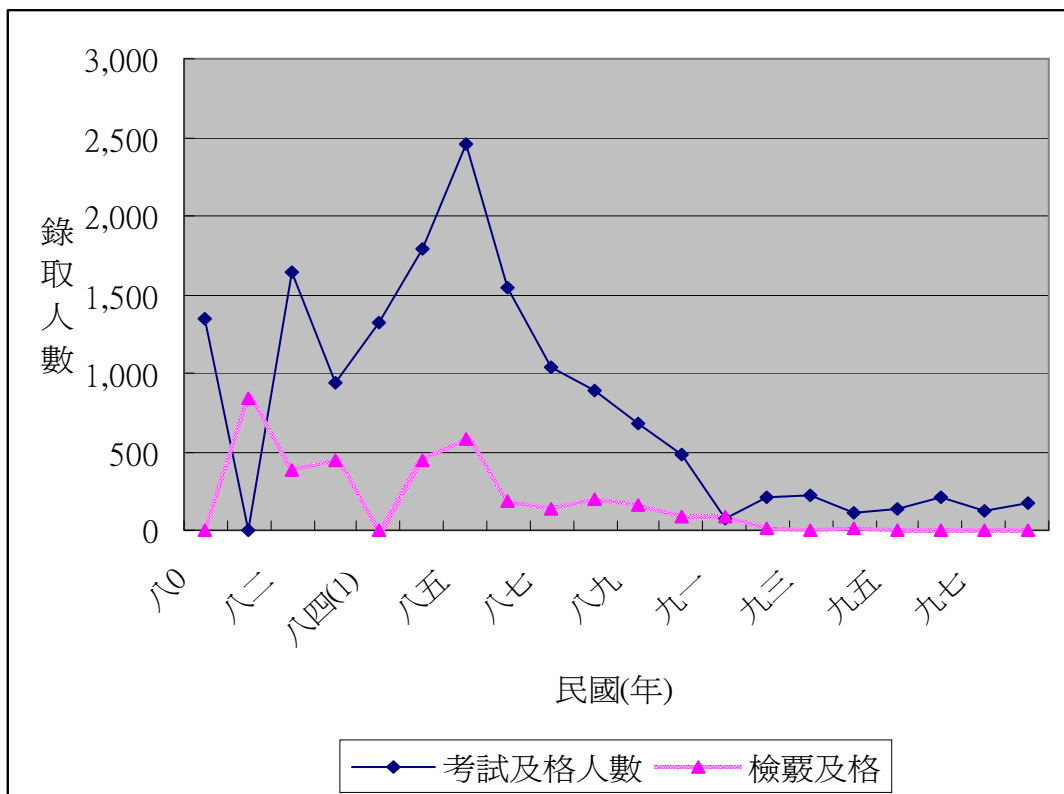


圖4：歷年土地登記專業代理人（地政士）考試錄取人數折線圖

因此，證照制度功能在市場面上，可以調節市場人力供需，並對地政士進行獎懲。對從業者而言，管理土地登記專業代理人個人資料，以瞭解其年齡層、學歷及性別分布等。雖然如此，政府對未領有執照的非法代書，假藉土地代書之名從事貸款業務部分，影響合法代書的生計與聲譽，因對非法代書以假資料執業，地政機關無法稽查積極查緝處理，因而地政機關主要管理範圍，以有登記有案並領有證照的土地代書為主。六位受訪者對非法代書查核部分頗有意見，一位領有登記卡的土地代書 B 說：

B：進到這個職場，是政府發給你的入場券，讓你進到裡面來，你總是要遵守一些遊戲規則，如果說他沒有照規則做，政府要做一個管理或懲戒，比較理想一點。整個政府法令追不上整個社會變化，這是沒有辦法。

B：政府有管理制度，但是沒有去落實，這是蠻可惜的！我們去跟地政處的裡面的官員講，他們都處在被動，說你檢舉呀！你檢舉呀！就像規定「為業」如何認定？是一個地政事務所二件，還是一個縣市二件，還是全國二件。這都是管理者應考量的地方。

因此，無論業者或專家都認為經由考試及格領有證照的專業人員，所應有的執業能力是不足，歸納原因主要是考試檢定的效度低，無法揀選適當的專業人才，充其量考試的只是一種形式，並未落實考用合一及憲法考試銓定的意義，司法院大法官會議解釋對考試選拔專業人才，以維護社會交易安全，也可以說是一種口號。

本研究將全國開業地政士資料中，截至97年10月底止曾經接受獎勵與懲戒

名單為研究的母群體，並在母群體名單中再區分為通過國家考試及未通過國家考試二類，以卡方獨立性研究檢定考試及格與獎懲二屬性資料有無關係。

司法院大法官會議第352號解釋，土地登記涉及人民財產權益，代理它人申辦土地登記為職業者，須具備相關之專業知識與經驗，所以依憲法規定應經考試及格，才可勝任。又依據我國憲法第23條規定工作權因明文規定於第15條，除有防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序、增進公共利益等情形不得限制（黃越欽 2000）。致法制化前原從業人員的工作權的維護，在憲法第23條規定下被排除在外，其主要是為維持社會秩序、增進公共利益。因此，在全國地政士獎懲資料中，檢定考試與獎懲關係，依據憲法解釋結果來說，考試及格者具有專業能力，亦能維持社會秩序、增進公共利益。所以，法制化前原從業人員的工作權應被限制，而就全部45（不包含未加入公會者）筆獎懲資料中，接受懲戒的資料共有15筆，考試及格者有6筆，佔40%，未通考試者有9筆，佔60%（如表5）；另考量到受懲戒的項目有嚴重性高低程度的區別，所以將懲戒原因與考試及格與否皆明列出來，並另列未加入公會受懲戒部分，以資比較（如表6-1、6-2）。

表5：全國開業地政士獎懲與考試統計表

	考試（檢覈）及格	未經考試及格 （登記卡）	合計
獎勵	20 （67%）	10 （33%）	30
懲戒	6 （40%）	9 （60%）	15

表6-1：全國開業地政士受懲戒原因及內容表

針對考試及格者與未經考試及格者（登記卡）二者的懲戒內容作比較，如下：

編號	學歷	執業資格	懲戒原因	懲戒內容
19	專科	考試及格	偽造文書	停止受理案件
20	無紀錄	考試及格	持偽造文書辦理登記	停止受理案件
21	無紀錄	考試及格	未核對委託人（當事人）身分	停止受理案件
6	專科	考試及格	地政士名簿內容變更未備查	申誠
8	高職	考試及格	持偽造文書辦理登記	申誠
18	碩士	考試及格	持偽造文書辦理登記	停止受理案件
23	無紀錄	考試及格	詐欺	停止受理案件
31	國中	登記卡	允許他人假藉其名義執行業務	警告
22	高中	登記卡	允許他人假藉其名義執行業務	停止受理案件
17	高中	登記卡	允許他人假藉其名義執行業務、未核對委託人（當事人）身分	停止受理案件
32	高商	登記卡	分設事務所及事務所遷移未備查	警告
33	大學	登記卡	未核對委託人（當事人）身分，導致錯誤登記	申誠
4	大學	登記卡	未核對委託人（當事人）身分，導致錯誤登記	申誠

5	大學	登記卡	未核對委託人（當事人）身分，導致錯誤登記	申誡
7	無紀錄	登記卡	地政士名簿內容變更未備查	申誡

表6-2：全國開業地政士受懲戒原因及內容表（未加入公會）

13	無紀錄	考試及格	未加入該管縣、市地政士公會	罰鍰
14	無紀錄	考試及格	未加入該管縣、市地政士公會	罰鍰
15	無紀錄	考試及格	未加入該管縣、市地政士公會	罰鍰
9	高中	登記卡	未加入該管縣、市地政士公會	罰鍰
10	高職	登記卡	未加入該管縣、市地政士公會	罰鍰
11	專科	登記卡	未加入該管縣、市地政士公會	罰鍰
12	國中	登記卡	未加入該管縣、市地政士公會	罰鍰
16	高職	登記卡	未加入該管縣、市地政士公會	罰鍰

除了從質化訪談紀錄發現，考試與專業能力之間未產生實質關係。在量化方面以全國地政士受獎懲資料中，以卡方檢定方式檢定考試及格與否與獎懲紀錄的關係，其虛無假設為「考試」及格與否與其執業「獎懲」兩者無關(相互獨立)。

表7：獎懲與考試交叉表

		考試及格(1)	未經考試及格(0)	總和
獎勵(1)	個數	20	10	30
	期望個數	17.3	12.7	30.0
懲戒(0)	個數	6	9	15
	期望個數	8.7	6.3	15.0
總和	個數	26	19	45
	期望個數	26.0	19.0	45.0

卡方分配交叉表的自由度為 $(2-1) \times (2-1) = 1$ ，又顯著水準 $(\alpha) = 0.05$ 查「卡方分配臨界值表」得知其臨界值為 3.84，而獲得的卡方值為 $2.915 < 3.84$ ，故接受虛無假設（卡方檢定值之雙尾顯著性為 $0.88 > 0.05$ ，故亦接受虛無假設）。所以，考試及格與否與獎懲紀錄無關(相互獨立)。也就是說，地政士通過考試及格對維護人民財產權益有幫助的假設是不成立。這與本研究之訪談結果一致，第一、即委託人選擇地政士時，並不會輕易以考試及格的地政士為首要對象，而是經由他人介紹選擇信譽良好的地政士。第二、考試內容與實務經驗的落差，讓通過考試者缺乏經驗無法順利執業，仍須到地政士事務所學習，並累積經驗與人脈。第三、考試只是從事土地登記業務資格檢定方式之一，未經考試及格者，如有豐富的土地代書經驗，也可以執業。

第二節 土地登記專業代理人管理與專業能力

一、登記卡政策多變，未保障原從業人員的工作權

在土地代書發展的歷史背景之下，因政府廢止土地代書制度，使人人皆可從事土地代書後，得否因憲法第86條規定或未經考試不足勝任等因素，剝奪原從業人員的工作權。依照內政部70年6月22日訂頒土地登記專業代理人管理辦法（以下簡稱本辦法）第28條規定：「本辦法施行前已從事代理他人申辦土地登記事件之專業人員，如須繼續執行業務者，應於本辦法施行後六個月內，向事務所所在地直轄市或縣(市)主管機關登記。並應自本辦法施行之日起四年內取得專業代理人資格，逾期未取得資格者，不得再執行。」受理登記期間為該辦法發布施行之日起（70年6月22日）至民國70年12月31日止。另又據部分業者反應，尚有部分合於本辦法第28條規定者因故尚未辦理繼續執業之登記，為顧及其職業與生活，特將原訂民國70年12月31日之截止日期延長至民國71年2月28日止，請積極加強宣導，並於延長期限內辦理登記。自民國71年3月1日起，請各直轄市、縣(市)政府依照本辦法有關規定予以管理，不再受理登記。因此，受理登記卡的時間自70年6月22日至71年2月28日止，共計8個多月，領有登記卡的人可以繼續執業至74年6月22日。除現職公務員不得申請登記卡，任何人曾經有辦理土地登記業務紀錄的人，都可以申請登記卡。綜上，無論有無申請登記卡，都只能執業到民國74年6月22日。而對登記卡核發作業及演變為永久工作證部分，令當時考試及格A、領登記卡B及無照地下代書C、D表示不平：

A：當時我記得是（思考中）！好像民國73年時，只要你有送件紀錄就可以領登記卡，很多人就搭這個便車，單單這就非常不合理，我只能這麼講，你

實際有執業去搭便車還好，如果沒有經驗只因為送1、2件，未來你要如何執業？

B：當時登記卡剛開始在核發的時候是蠻嚴謹，那後半段變成很鬆散，申請一個地籍謄本也可以拿登記卡。

C：民國71年登記，張三、李四、阿貓、阿狗都可以去領。

D：他〔政府機關〕談說到登記卡的有效期限，雖然領到還是只能做到民國74年6月22日為止，所以我們沒有去登記。

D：我們是合法的納稅人、守法的土地代書，是最有資格登記的人。因為他〔政府機關〕說有沒有都一樣，他〔政府機關〕不鼓勵登記，我問你雖然登記，到時候就沒有效了，不是多此一舉嘛！

C：結果現在領登記卡的阿貓、阿狗都可以執業，我們卻不可以，政府亂搞，聽他們〔政府機關〕的都錯啦！

因此，部分縣（市）主管機關並不鼓勵原從業人員辦理登記，無論有無領取登記卡，4年過後都須經過考試取得資格，有些人因此不想領登記卡，約有3,618人，而在民國70年6月至71年2月間，曾向直轄市或縣（市）政府登記領得登記卡之部分土地登記專業代理從業人員，組成土地登記專業代理人協會，由協會代表向立法院請願，並由立法委員對內政部所提條文修正案提出意見表示法律應不溯既往，對民國70年由政府發給登記卡者，即應准許其繼續執業，而對民國70年後未領有登記卡者還有斟酌之餘地，具有登記卡與無登記卡亦應有差別待遇。因此，修訂結果為領有登記卡者得繼續執業，而未領有登記卡者繼續執業5年。

在這個階段裡，政策有了極大的轉變，原來即將失效的登記卡，經立法委

員的推動，將以失效的登記卡轉換為執業證照，這使得原本深信登記卡會失效，而未辦理登記的人的心理非常憤慨，當時為領登記卡的無照地下代書 C、D 說：

C：那時候很多人沒有去登記。

D：很多人就說登記只能做到失效，後來失效又拿來換證書。

C：我們認為說合法繳稅要得到合法的保障，結果立法院都是拿錢來當一回事，不管你的死活，有沒有把這些人列入考量，那時候有一機制就是說，我們還去輔助他們〔領有登記卡〕上岸，我們協助他，結果他們〔領有登記卡〕抵制我們，真是無能的政府。

C：就說我們〔領有登記卡〕先過，再來處理你們〔未領登記卡〕。事後他們〔領有登記卡〕反過來反對。後來我們有去抗議，政府是有延期，就是延5年。

C：但是不核發登記卡了，只可以再執業5年。

D：5年是全部一般老百姓，不是針對我們〔老代書〕，是全國民眾。

C：這是違反常理，違反善良的風俗習慣，我自己開一個服務處，我做我該做的，我又不是去偷又不能去搶，你立法委員來剝奪我應有工作權。我是憑著自己創業，也不是內政部地政司，拿錢給我去創業的，現在國民就業輔導中心沒有輔助我們，叫你死你就死，尤其是那個○○○最王八蛋，我講的，沒關係叫他來找我，他是空降部隊當什麼○○○部長，什麼狗屁，他也不懂，你知道嗎？不是講你年輕，幹了幾年，20年、30年，一步一步爬上去的，國家就給了他很好的位置，這是混蛋，真的。

未領有土地代書人登記合格證明或登記卡者，得繼續執業至中華民國84年

12月31日。非土地登記專業代理人擅自以代理聲請土地登記為業者，其代理聲請土地登記之件，登記機關應不予受理。立法院會議另作以下三項附帶決議如下：一、建議考試院應於本法修正公布後1年內至少舉辦3次土地登記專業代理人特種考試，限定民國78年12月29日修法前已從事土地登記專業代理人業務，並於修法後仍繼續執業未取得證照者，有應考資格。二、建請內政部於84年2月底將原從業人員的基本資料建檔完成，以利取得應考資格。三、為順應實務經驗之需要，其考試科目，建請以土地法、土地登記實務、民法概要、土地稅法四科為限。並於民國84年2月28日訂頒「特種考試土地登記專業代理人考試應考資格建檔作業要點」，作為各地政事務所受理上開未取得證照之土地登記專業代理人申請建檔之依據，上開建檔作業受理申請期限至84年3月31日為止，經地政事務所審查符合建檔資格之名冊，總計約3,026人。對於內政部參酌立法院院會之附帶決議所訂頒之「特種考試土地登記專業代理人考試應考資格建檔作業要點」，主要旨在讓民國78年12月29日土地法修法前已從事土地登記專業代理人業務，並於修法後仍繼續執業而未取得證照及登記卡者，得不受學歷之限制，而能參加專業代理人考試，以順利取得執業資格。

此時，未領登記卡之原從業人員可參加土地登記專業代理人考試，雖然取得應考資格，但仍未解決他們即將面臨的失業問題。因為，仍然有許多老代書無法通過考試，一位無照地下代書D說：

取得應考資格的考試題目比特考還難。考試題目全部都是申論題，而且一個題目牽扯法條不只有土地法一個，還包括土地稅、土地法、民法、還有土地登記規則都牽扯在內。政府希望經由證照制度提升業者的水準，考試就不要太難，像不動產經紀人要證照化時，原來的業者可以參加特種考，考試

題目有選擇題及申論題各占一半，我的朋友就很容易考上，可以繼續工作，但是我們〔土地代書〕卻不是如此！

依典試法第7條規定典試委員資格應為：一、任國內外公立或私立專科以上學校副教授。二、任國內外公立或私立專科以上學校助理教授一年或講師四年以上。三、任國內外公立或私立高級中等學校校長或有關學科教師八年以上。四、高等考試及格十年以上，任薦任或相當薦任官職或從事專門職業及技術工作，對有關學科富有研究，成績卓著者。因為當時典試委員皆為學者，未將實務經驗豐富之業者列為典試委員資格之一，對於這部分本研究者電洽考選部表示應列入考量。因土地代書所從事的業務範圍廣泛，除須熟悉地政法令外，更需要實務經驗，專業能力多元化時，考試內容太過著重理論的解析與背誦，是無法反映應試者的專業能力。

當時，對申請登記卡的資格未詳加限制，領登記卡者並非以土地登記為職業的人，而且領有登記卡者只能執業到民國74年6月22日為止，是一種過渡期間繼續執業的證明，事後利益團體遊說立法機關修訂法令通過，以登記卡換領證書，這已違反憲法第86條第2款規定，並使真正從事土地登記業務的人之工作權未受到保障。

二、專業能力首重法令實務

截至民國 97 年 10 月止全國開業地政士共有 11,673 人，以全國開業地政士（即土地登記專業代理人）年齡層(如表 8)及教育程度分布(如表 9)，年齡在 40 歲至 59 歲的從業地政士占 68%，從業者以中、高齡為主；教育程度以高中畢業

者占 33%，專科畢業占 32%，大學畢業占 31%，集中在這三種學歷者共占 96%，國中小學歷者僅占 1.9%。

另中華民國地政士公會全國聯合會所進行全國開業地政士年齡統計顯示，開業地政士年齡偏高，而年輕人較少，對鼓勵年輕人加入以傳承經驗，並做好職場世代交替，成爲全聯會須面對的課題之一。一位領登記卡的土地代書 B 說：

專業實務上他們〔新進人員〕是不是能追上來，這是很可悲。全聯會做一些統計，就是說在現在 50 歲以上的從業人員差不多佔 70%、80%。剩下的年輕人即 40 歲以下，大概占有 20%，他們是考試進來要進入這個職場，當然是碰到很多的實務上障礙，也還有未建立人脈。沒有年輕人承續實務經驗，讓我們很擔心！

過去，土地代書人以學徒制傳承經驗及學理，使得老一輩的土地代書所指導的土地代書在經驗及法令上，都有相當的基礎，這與目前以考試及格取得執業資格者有所不同，考試及格初次入行者，因爲沒有經驗，不知如何辦理土地登記案件，常須進入資深土地代書事務所學習，並累積實務經驗，在學習階段的同時也開始建立人脈，具有經驗與人脈後，便可獨立開業。因此，經驗與人際關係對土地登記專業代理人職業而言，是相當重要！所以，土地登記專業代理人屬熟能生巧的「專家」，在少部分屬於「專業」，在特定領域內從事的特定的職業，該職業是否一定要經由考試銓定其資格，或以學徒制的方式也可以培訓出專家，應視職業性質與需要而定。

表 8：全國開業地政士年齡層分布表

統計至 97 年 10 月底止

年齡層	百分比
20 歲以下	0
20-29 歲	1.2
30-39 歲	16.0
40-49 歲	34.5
50-59 歲	34.0
60 歲以上	14.3
合計	100

資料來源：內政部地政司

在表 9 全國開業地政士教育程度分布表中，高中及專科畢業者占 64.8% ，大學畢業者占 31.2% ，依據考試院訂頒專門職業及技術人員普通考試地政士考試規則第 6 條規定，國民年滿 20 歲，高中(職)以上學校畢業得參加地政士考試。所以，參加地政士考試學歷最低限定為高中（職）畢業即可，在臺灣高中（職）及專科學校未設地政類科，地政類科在大學設立為獨立科系，例如：政治大學地政學系、臺北大學城鄉發展學系、逢甲大學土地管理學系...等，而專業的認定系由一連串的专业教育與訓練培養，高中（職）及專科學校缺少有系統的專業訓練課程，以通過地政士考試便可以執業，而且占全國地政士人數的 63.2% ，學歷為高中（職）及專科的地政士，其專業知識不是建立在一系列的專業訓練，而是考試後的入行實習。

表 9：全國開業地政士教育程度分布表

統計至 97 年 10 月底止

教育程度	百分比
國小	0.33
國中	1.54
高中	32.8
專科	32.0
大學	31.2
碩士	2.1
博士	0.03
合計	100

資料來源：內政部地政司

土地登記專業代理人的業務範圍非常廣泛，從一般的買賣移轉登記至土地重劃權利分配等，有關土地登記的業務非常繁多，而以買賣移轉登記占80%，是土地登記的主要業務，一般買賣房屋都可以由買方或賣方單獨辦理移轉登記，如果當事人因工作忙碌亦可交由建設公司的代書或不動產仲介公司之土地代書辦理，這些代書對不動產買賣移轉登記業務已相當清楚與熟練。但針對一些困難度較高的業務，例如：日治時期土地繼承登記、土地重劃、都市更新、土地徵收及土地利用等，涉及土地權利重新分配及利用等，並非非一般建設公司或不動產仲介公司之土地代書可以處理。

至於何謂「專門職業」？依司法院大法官會議第453號解釋之不同意見書對「專門職業」的定義，係指具備經由現代教育或訓練之培養過程獲得特殊學識或技能，而其所從事之業務，與公共利益或人民之生命、身體、財產等權利有

密切關係者而言。」，如應考地政士之學歷為高中(職)及專科畢業者，綜觀國內高中(職)及專科學校未設有地政相關類科，即無法經由教育過程獲得知識與技能；至土地代書訓練部分，以考試及格後進入事務所學習為主，導致實際情況與司法院大法官解釋之「專門職業」定義相左。這不禁讓人從新思考司法院大法官與考選部對「專門職業」之認定及考選資格訂定，有不相符的情形。

記帳士、地政士、不動產經紀人、消防設備士等四種專門職業，這些職業之應考資格為高中（職）以上且不限類科者，因高中（職）無設立相關類科，沒有長期專業訓練，因此既不符具備經由現代教育或訓練之培養過程獲得之特殊專業知識及技能之要件，實難謂為應納入國家考試之專技人員。實際上，各職業主管機關如認為在產業上有必要核發證照，以證明其個人在某一領域工作能力，提昇其產業之發展，宜由各該行政主管機關自行發證，或逕納入職業訓練體系之技能檢定職類（巫義政 2005）。現土地登記專業代理人（地政士）是否屬於應經考選部銓定之專門職業及技術人員，也不無疑義？然而部分土地登記專業代理人（地政士）公會建議政府將該職業分為地政士（普考）及地政師（高考）二類，但尚未達成共識。所以，土地代書源自日治時期迄今，有些業者未具有考試及格及專業證照，亦執業30餘年，而有些業者雖具考試及格並領有專業證照，倘政府未加管理之下，也會使違法犯紀的事情窮出不盡，現在一經司法院大法官會議解釋，似乎已完全否定法制化前的土地代書是專門職業，法制化後經過考試才屬於專門職業，職業性質不變，但其專業認定卻因法制化前後有所差別，專門職業的認定怎可在一夕之間改變。土地代書B說：

充實個人專業能力是蠻重要的，因為整個業界在討論如何提升專業能力，讀書是一個途徑，充實及累積實務經驗也是蠻重要。像我以前高中畢業

不是讀本科系，那時候半工半讀，當時我老闆是經代書人考試，他執業也蠻久，我跟他學習很多東西，以前專業能力、法令知識各方面也是做中學啦！甚至很早以前法令還是機密，一般民眾不容易拿的到，等到資訊開放後，民眾才能去了解各方面的法令，當時我們跟他學不只是吸收專業法令及實務經驗，最重要的事是要去學到業界對社會的責任，還有品德方面的歷練，從我們這種師徒制的學習，我是覺得也會蠻好的。那考試是一個門檻，像我們目前是改成聯合事務所，我個人是拿登記卡換執照，事務所裡還有三個都是考試進來的，他們本身不是本科系的，考試就考上了，來這邊從零開始學，考試變成說只是拿到一個入場券，雖然說你有一些法令的基礎，但很多實務上跟法令上的結合，還是要嚐試。

原從業人員並不反對證照管制，只是政府政策的轉變太快，土地代書B談到當時情形：

對，當時登記卡剛開始在領在發的時候是蠻嚴謹的，那後半段變成很鬆散，辦理一個地籍謄本也可以拿登記卡。當時我記得申請登記卡時，還是要審查申請人從業幾年，年平均案子有多少件，才讓我們去登記，那後來一直請示，申請一個地籍謄本也可以領登記卡，在學歷方面也沒有限制，但是這個比較不好啦！像目前估價師考試他剛開始是封閉性考試，後來才正式一般的考試，如果當時可以這樣的話，我們也是覺得社會地位上會讓內行的人會比較尊重，像我常常出去外面開會常與法務部單位探討法令，事實上我在討論與提議上並不輸人家，但是我們〔未經考試通過者〕出面去談事情就讓人家看矮一截。

原領登記卡者也只能繼續執業5年，事後經由民意代表建議政府將領有登記卡的人列入證照管制中，使登記卡可換取執業證照，而過去想要領登記卡的人被縣市政府的承辦人勸阻，因為當時法令規定領有登記卡與沒領登記卡的結果都一樣，只能繼續執業5年。因此，當時有3,618人未領登記卡者未意料領有登記卡的人委託民意代表向政府提議將登記卡換取執業證照並經立法院三讀通過，這個政策的原意是維護法制化前原已從事土地代書業者的工作權，這政策以領有登記卡的人為目標對象是有瑕疵，追究根源是當時領登記卡者非原從業人員，很多人都可以領取登記卡，只要當時有辦理或代辦一件登記案件就可領登記卡，並認定他們是以土地登記為業的人，這是政策執行上的疏失。

第三節 司法解釋剝奪既存工作權

聲請司法院大法官會議解釋的條件之一，為人民因憲法上所規定應予保障之權利，遭受不法侵害，經過法定的訴訟程序，並在用盡審級救濟途徑後，取得最終確定終局裁判，對終局裁判所適用的法律或命令，發生有牴觸憲法疑義者，就可以據此種裁判提出大法官會議之聲請（林紀東 1987）。基此，人民經訴願及行政訴訟程序結束後，對憲法第15條工作權保障及憲法第86條第2款專門職業依法應考銓的規定，在土地登記專業代理人職業法制化上產生適用疑慮時，人民可聲請大法官會議解釋，一旦經由司法院大法官會議解釋後便不得再上訴，據司法院大法官會議第352號解釋提及「土地登記涉及人民財產權益，其以代理當事人申辦土地登記為職業者，須具備相關之專業知識與經驗，始能勝任，是故土地登記專業代理人係屬專門職業。」。因此，如欲從事該項專門職業者應經考試銓定，面對專業能力多元化的職業，考試銓定是檢驗專業能力方式之一，對法制化前原已擁有從事該專門職業之工作權者，其工作權僅僅以考試方式檢定其專業能力尚有未妥，雖然考試選拔專業人才的制度，歷經一千餘年而未受挑戰，便承認傳統的考試是最適當的方法，卻不理性深究其中運行所導致的結果。Habermas指出社會學者必然是在社會歷史的背景中從事研究，雖然傳統是經過理性批判而成，但傳統或權威也可能造成扭曲的溝通，及對理性的壓抑，如果人要真正參與歷史的進化，必須針對傳統和權威所造成的宰制和扭曲的溝通，加以反省和批判（黃光國 2001）。以下列舉有關法制化前之原從業人員的工作權，因司法院大法官會議第352號及第360號解釋指出專門職業應依法考試銓定，並無違反憲法規定。受訪者對解釋理由書內容意見整理臚列如表10：

表10：有關工作權內容之大法官會議解釋一覽表

解釋號	解釋日期	專門職業名稱	解釋理由書摘要	受訪者意見
第352號	83.6.17	土地登記業代理人	<p>一、土地登記涉及人民財產權益，代理它人申辦土地登記為職業者，須具備相關之專業知識與經驗，是依憲法規定應依法考選銓定。</p> <p>二、土地法修正前已依當時法規領有登記卡者，准予繼續執業。</p> <p>三、未領登記卡者，本無合法權利可言，應於五年內參加考試或改業，已充分兼顧其利益。</p>	<p>一、人民財產權益與考試及格無相關，與執業者的道德規範與責任心有關；過去執業10年未經考試，亦無損害委託人財產。</p> <p>二、領登記卡者未依憲法規定考選，怎得以繼續執業？</p> <p>三、在社會實際面上，讓40、50歲的原從業人員轉業或考試並非易事。</p>
第360號	83.7.29	土地登記業代理人	<p>土地登記專業代理人管理辦法規定須經考試及格或領有登記卡等證明者，得繼續執業，未領有證明者，得繼續執業五年，並未逾越土地法法律授權。</p>	<p>當時考試內容僅是學校考試的延伸，偏重理論分析與知識背誦，實務上的考試內容缺乏，已與執業實際所需之專業知識不符。</p>

表10是有關法制化前，原已從事該項職業者的工作權，經過司法院大法官會議解釋後，都必須依憲法第86條第2款規定依法考選銓定之，大法官會議解釋

的理由係因專門職業的業務與人民財產息息相關，是應該具備一定的專業知識與經驗，才可以勝任，以維護公共利益。在與受訪者訪談內容中，發現無論是經過國家考試及格或沒有經過考試及格者，都認為考試及格者並不一定具有專業能力，因為考試只是理論的測驗與實務有很大的落差。因此，法官解釋法律時，考量法律邏輯推理與原理、原則，而社會學家則關注於國家法律在社會現實中執行的狀況、功能與效果，即使法官在法條上的邏輯推理正確無誤，但每個變項的意義與基礎已經變化或不存，就像考試的效度無法證明通過考試者是具有專業能力，如果以考試及格與否來限制原從業人員的工作權，其法律原有的社會基礎已動搖。為了實現法律秩序的社會整合功能和法律的合法性主張，法庭判決必須同時滿足判決的自治性和合理的可接受性這兩個條件，因兩者不容易調和，兩套標準必須在司法實踐中達成妥協（童世駿 2003）。

耶林指出，以法典為代表的法律不可能是天衣無縫。因此，類推手段是存在的，而類推不能僅靠概念和邏輯，它必須根據有關的利益進行。赫克認為法律科學的任務是通過調查研究法律和相關的生活環境來準備適當的決定，以幫助法官順利地完成自己的任務。因此，邏輯至上要被檢查和評價生活至上所代替（謝暉、陳金釗 2002）。

立法者在制定法律時，首先要考慮相關的價值問題，並且在不同的價值可能產生相互衝突的場合中，考慮如何使他們協調，法律本身的合理性、法律規定的可操作性、執法者的狀況、法律受相關人群的擁護或接受程度、它與其它制度的相和協度等，都會影響法律的實效（李楯 1999）。政府機關對登記卡原有的目的是讓領登記卡者可以執業一段時間，而未領登記卡者也可執業一段時間，前兩者有、無領有登記卡對其執業並無影響。因此，登記卡並非完全代表

原執業者的身分，政府機關與立法機關將登記卡視為原執業者的證明文件，造成事實不相符的情形，引起一系列的抗爭。政府機關對名實不符的問題未加察覺，逕行依壓力團體們的訴求，決定以登記卡換領土地登記專業代理人證書，卻遺漏一些真正實際從業的老代書。此時，又有一波老代書爭取工作權的抗爭運動，並向司法院大法官提出聲請解釋憲法，法律要實現公正就必須能夠公平合理分配資源，保護各種社會價值，大法官對爭取工作權案，以法律邏輯推論解釋法律條文關係，但對政府機關推行法制化政策時，缺乏堅固的社會基礎，只肯定專門職業以學科考試為唯一認定方式，而不知土地登記專業代理人業務性質尚需實務經驗。

第四節 小結

在本研究中發現，土地代書可以區分為三種：一、經過國家考試及格的土地登記專業代理人。二、未經過國家考試及格的土地登記專業代理人（即以登記卡執業者）。三、法制化前原已從事土地代書業務，但未經考試及格，也未領有登記卡的無照地下代書。前二種都是政府認定為合法土地登記專業代理人，但第二種是未經國家考試及格，這似乎與憲法第86條第2款規定不符，更詭譎的是有3,000多人具有土地代書經驗者卻沒領登記卡。究其原因，在政府實施登記卡政策初期，是準備法制化後能讓原從事土地代書的人繼續工作至74年6月30日，往後從業人員一律依憲法規定必須經過國家考試及格後才可執業，這對原已從業人員的工作權影響頗大，無論領有登記卡或沒有領登記卡的人都組織自救會，要求政府將原賴以為生的工作還給原來從業者，經一連串的社會抗爭與協調，政府同意將領有登記卡的人納為合法的登記專業代理人，而未領有登記卡的人被排除在外，並轉為地下代書。

因為土地代書資格取得可分為三種，我們可以藉由不同資格取得者間，做個案研究並比較考試、專業能力與工作權的關係，在對三種不同資格取得者的訪談中，發現許多的共同處，如以下四點，至詳細訪談內容整理如表11：

一、全部的受訪者都不反對以考試來檢驗專業能力，只是考試內容與實際從業所需的專業知識落差很大，使得現在通過國家考試及格，而無實務經驗者，無能力辦理土地登記案件。對於土地登記專業代理人應具備的條件，除了熟稔法令之外，更重要的是信用、操守與服務品質；在業務上經過考試及格者並無加分作用，業務的來源在於委託人的口耳相傳，如果土地代書能將土地登記相關案件精準又確實辦理完成，且擁有委託人的稱許之後，人

脈慢慢建立起來，其業務量就會自然而然的增加。

二、在證照制度與守法關係上，受訪者一致認為政府在管理土地登記專業代理人方面，是採消極管理，等待民眾檢舉不法土地代書，而證照制度是經過一定的法律程序下，由政府授予個人經過考試檢覈通過的一種證明文件，透過證照制度可以了解該執業人員的數量、分布、學歷等情形，對政府而言，可以調節市場從業人員的供需與其他市場分析，對受訪者而言毫無管理可言。

三、考試與工作權關係上，政府要求法制化前原已從業的人員須經過考試才可繼續執業，惟考試內容未與執業實務相符，使原從業人員無法通過考試，受訪者建議考試內容必須更有效度，讓經驗豐富的從業人員繼續保有原來的工作權，淘汰不適任者，俾利減少良窳不齊的情形。

四、政府在制定及執行政策時，因民意機關及利益團體的壓力下，往往對社會主要議題失去應處理的焦點。

表11：受訪者訪談內容結果一覽表

個案	A	B	C
性別	男	男	男
年齡	55	57	66
年資	30	35	30
學歷	碩士	高職後進修 (目前是在職專班學生)	高職
執業資格	考試及格	登記卡	無
執業縣市	P	Q	L
執業項目	土地移移 權利分配 地籍清理 各類案件	土地移轉 都市更新 各類案件	國有耕地 三七五減租 土地移轉 國有土地登記 繼承登記 各類案件
獎懲紀錄	停止執業處分二個月	績優地攻士	無
代書應具備條件	人與人之間信任關係，選人不選證照，嫻熟法令及業務。	人與人之間的信任關係，選人不選證照，有完整且確實的養成訓練，即對於各類案件深入熟稔能獨立完成客戶交付的業務。	信用、服務的口碑，長期經驗累計。控制控案件品質及給予客戶最大法律利益的能力。

專業能力與考試關係	考試及格不等於具備專業能力及品德，必須自己不斷研習法令，研究各類案件建立專業能力，目前考試與實務脫勾。	考試不能充分反映專業能力及品德，主要是自己不斷研習充實法令學養，前輩的經驗傳承很重要(師徒制)。	考試不能篩選專業人才，考試通過連簡單登記案件都不會。
證照制度的功能	利於政府管理及瞭解從業人員數量、分布、學歷等情形，對受訪者而研毫無管理可言。	政府以被動與消極的管理態度。	對受訪者而言沒功能。
證照與守法的關係	無相關，考試及格者也會違法，守法與個人品德才有直接相關。	無相關，個人品德才重要，建立信譽安分守法，客戶才會在乎你有沒有證照及是否考試通過。	無相關，我沒證照依然守法地辦理登記業務，事業是要做一輩子的，須用心經營。
考試的意義	最低門檻，對法令有基本的認識。	僅是入場卷，進入該職業後要靠自己。	考試本身並不公平，內容太過理論與實務不符。
考試的理由	贊成： 要篩選人才，付合憲法第86條規定考試內容可以簡單、實務化。	贊成： 使從業人員素質齊一。提高從業人員社會地位，不會被其他專家排擠。	不反對： 可以考實務，我以實務經驗考學者，他們不會通過的，考試會圖利補習班。
考試與工作權	對原從業人員的考試不應太難，儘量維	一定要考試，只是考試內容可以比照不	法不溯既往，工作權應給予保障，政

	持原基本的工作權。	動產經紀人或估價師採選擇及申論方式出題，內容應偏向實務。	府不能因為法制化而把我們鎖死。
--	-----------	------------------------------	-----------------

表11：受訪者訪談內容結果一覽表（續）

個案	D	E	F
性別	女	男	女
年齡	49	69	54
年資	29	25	20
學歷	高中	高中	國中
執業資格	無	考試及格	登記卡
執業縣市	H	L	J
執業項目	共有物分割 耕地申請 土地移轉 繼承登記 各類案件	抵押權設定 共有物分割 繼承登記與贈與	
獎懲紀錄	無	績優地政士	警告
代書應具備條件	完整的業務學習歷程，熟稔法令，良好的服務態度及案件品質處理能力。	累積經驗、不斷研究法令，建立信用與口碑。	服務品質語態
專業能力與考試關係	考試未通過沒領證照，也執業29年，如果專業能力足夠，不須證照，客戶也會口耳相傳，反之會被市場淘汰。	考試及格是專業能力指標之一，實務經驗很重要，自古考試與實務是有落差。	無關
證照制度的功能	對受訪者而言沒功能。	功能沒有落實	便於追究責任

證照與守法的關係	無相關，在代書法制化前我也努力辦理登記業務，有沒有證照並無關，而是一種負責任的態度。	領證照者會愛惜自己的證照，比較會守法。	不會違法而使自己失去工作。
考試的意義	出題學者只懂學理，不懂實務，使考試的意義無法彰顯，考用之間有嚴重落差。	讓從業者對法令有基礎認識。	經補習考試及格，不知如何執業。
考試的理由	不反對： 考試內容應符合實務，不可太過於理論。	篩選人才，維持執業品質。	為核發證照，才辦理考試，不是檢定專業能力。
考試與工作權	政府要有整套措施，要體恤人民，不要太理想不切社會實際。	考不止亦有工作機會，上有政策，下有對策。	不宜用考試限制工作權。

第五章 研究結果的社會學意涵

第一節 利益團體影響國家政策

政府將領有登記卡者認定為原從業人員是與實際不符，其原因有二點：一、請領登記卡的資格認定不足，只申請過一次地籍謄本，而非以土地登記為業者，也可請領登記卡。二、政策宣導不明確，登記卡有效期限屆滿後，須經考試及格，才可繼續執業，有些實際執業者認為登記卡是臨時工作證，有無登記卡者，皆統一執業至74年6月30日止，因此領登記卡是多此一舉。政府以登記卡認定為原從業人員之資格證明文件，事實上以不符實際，因此在法制化的過程中，應得到工作權保障的原從業人員卻被遺漏，而領有登記卡的某些非從業人員卻被政府列為保障對象。

政策問題很複雜，如果對於問題背後的因果關係不瞭解或一一釐清各種因素的脈絡，才不會造成頭痛醫頭，腳痛醫腳的窘態，任何的問題都有起始原因，原則上可以用科學方式來瞭解（朱道凱 2007）。在政府決策時常因時間緊迫，壓縮深入研究社會問題的時間與方法，倉促完成政策立法，俟專家學者與社會團體對政策立法產生利益上或信仰上不一致時，便會為利用專業地位、團體力量建請政府機關修正政策內容，就是因為我們缺乏洞悉事件的最初原因，使得「會吵的小孩有糖吃」，如果政府決策者不研究問題原委，其決策結果會與社會不相容，且易使政府和社會相互長期虛耗。

民國 97 年通過記帳士法，在法制化前原從業人員可未經國家考試，以三年實務經驗之扣繳憑單換取記帳士證照乙事，考選部認為違反憲法第 86 條第 2 款規定，聲請大法官會議解釋，經由大法官會議解釋後是不可以再提起上訴，依個案前例大法官會議會對記帳士案件作出違憲的解釋，但經由土地登記專業代

理人個案的前車之鑑及法學界的不同聲音，認為應保留給立法者決定，在民國 98 年 2 月 20 日司法院大法官會議第 655 號解釋略以：記帳士法第 2 條第 2 項之規定，使未經考試院依法考試及格之記帳及報稅代理業務人取得與經依法考選為記帳士者相同之資格，有違上開憲法規定之意旨，應自本解釋公布之日起失其效力。

政府機關對專門職業法制化過程，要求原從業人員須依憲法規定通過考試，以符合法制，始可繼續執業的作法，套用在許多專門職業上(例如：土地登記專業代理人、不動產經紀人、商業會計記帳人及記帳士。)，而未針對不同專門職業背景、性質及應具備之能力進行研究分析，再依研究分析結果建立一套嚴謹的評核制度，始符合公平原則。法國 Crozier 認為政府菁英及決策者以不正確方式進行思考，對社會現實的認識過於貧乏，一意孤行進行權威及制定法令的管制與干預，結果使局面更加混亂與複雜。對法國社會而言，最大的危險莫過於菁英退化，倒退到故步自封的狀態(張月 2008)。本研究發現在歷年司法院大法官會議解釋中，有四則解釋有關法制化後原從業人員的工作權存續疑義，其中有二則屬土地登記專業代理人工作權問題，餘為商業會計記帳人及記帳士各一則。由此可知，法制化過程中，政府機關處理原從業人員既有工作權方式引起人民質疑，而政府機關以司法解釋獲得政策執行之正當性，但並非表示工作權的問題已獲得解決。

對社會所產出的工作權問題，進行實證研究，問題形成因素來自於政府系統、司法系統及社會系統，政府系統是決定社會政策，就如伊斯頓(David Easton)著《政治系統》(Political System)：政治行為是「對某一社會所做的權威性之價值分配」，所有的政治活動可以為一個政治系統，透過「輸入→ 政治系統輸出 → 反饋 → 輸入」的過程，以及該過程與環境間的相互關係，將政治生活

的各部份加以整合。而司法系統中的解釋行爲與政治行爲的結合會產生合理的統治行爲，然而，在合理的統治行爲之下及充分的權力分立制度而設計的現代民主法治國家內，人民基本權利已經由憲法明文保障，政府也必須依法行政，實在很難想像人民有實施抵抗權或進行社會運動的空間（林嘉誠 1981）。Dixon 比較美國各州社會運動研究中，發現工業化過程下雇主與勞工政策的轉變是隨各州工會團體運動者影響力的關係而不同（Marc Dixon 2008）。就業保障問題自工業革命後，機械大量生產降低人力需求，減少勞工工作機會，造成了勞資雙方的對立，工人悲慘的生活及工作環境也逐漸爲人重視，國家提出社會福利政策，並於法律中明定條文保障人民的工作權。而我國工作權保障問題，隨著社會變遷有所不同，近年來以女性、少數民族、弱勢團體及外籍新娘工作權爲主，政府居於勞方與資方之間協調，並對勞工工作資格、時間、福利與環境等規定訂定法律明文保障，例如：性別工作平等法、原住民族工作權保障法、童工女工禁止從事危險性或有害性工作認定標準等，政府以將專門職業法制化，是希望專門職業能促進社會發展，而限制原已從事土地登記專業代理人業務者的工作權，是以國家公權利限制原已擁有工作權之人，其國家由勞資雙方居間協調的角色轉變爲限制人民工作權的角色，與一般勞資問題不同。

政府的角色是指引社會朝向公平正義的方向發展，Berger則指出發展過程是最重要的，由哪些人決定發展方法與政策，與社會發展有關。發展方法與政策應由與發展結果有關的人所共同決定，不能委由少數人決定，亦即到底要往何種方向發展，必須尊重相關者的意願，不能任由少數人越俎代庖。再者，發展過程不能犧牲一群人的福祉，而成全另一群人的利益，亦即發展過程必須考慮由誰獲利，由誰付出痛苦代價，當若干成員必須付出不必要的痛苦代價，即使發展結果係社會進步，也是不符合道德，不是社會發展（林嘉誠 1992）。專門

職業法制化前對原從業人員可更多元的經驗認定方式，輔導他們通過考試，或利用國家資源（職業訓練局）協助他們轉業，而不能以制定法律為主，以法律所具有權威性、強制性、普及性來約束國民原有的工作權。因此，基本權的限制，嚴重造成人民生存問題，並對政府統治的合理性提出異議，以社會運動方式表達群眾的不滿與疑義，在傳統社會結構觀點指出社會運動風潮產生是下列因素交互影響結果：1.經濟結構的改變，使人有更高的需求。2.政治控制結構的鬆動。3.資源分配不公平及溝通管道不良（高承恕 1988；轉引自張茂桂 1989）。土地登記專業代理人訴求工作權事件涉及基本權利的維護、政府政策多變與人民溝通不良等，又人民意識抬頭、民意高漲，會藉由群眾運動讓政府正視民意，政府應重新考量公平正義訂定政策。

第二節 法律解釋與社會事實

司法院大法官對於專門職業及技術人員的資格取得，須依法考選的理由，不應將專業能力限縮在筆試考試，即專門職業必須經過考試即可保障人民財產，維護社會公益，兩者有相關但沒有絕對因果關係，因為土地登記專業代理人，除須具有法令知識外，實務經驗、信用及品德更重要；而政府機關對原從業人員的工作權應予保障，對於不適宜繼續從業的人員應推介至該地就業輔導中心，考量是否轉業或繼續輔導他們通過考試，政府可運用的資源比人民更多，在整合各方資源提供輔助，責無旁貸。在本研究發現國家的威權角色在逐漸弱，人民利用民意及社會運動顛覆國家治理的基礎，當基礎搖晃時，國家勢必作出順民意及社會需求的決定，以穩固自己的權力，國家不再將人民視為無知、可操控的。猶裔美人，布藍迪斯（Louis Brandeis）大法官曾說：「一個法律人如果不曾研究經濟學和社會學，那麼他就極容易成為社會的公敵。」—摘自《法律與文學》。政府決策者及司法者對社會學瞭解不足，其決策結果會與社會不相容，且易使政府和社會相互長期虛耗。因此，法律規範的訂定與執行須符合公平正義，而法律社會學針對的研究範疇也不再是法學而是應用法學，與社會學相關，就通過現實社會問題來研究法律的施行、功能和效果（沈宗靈 1988）。既然法律工作者被賦予了審查和判斷判斷社會各種行為的職能，社會就有理由審視法律工作者自身這種認識與評價活動的合理性，既然法律在現代化進程中逐漸成為控制社會的主要手段，社會就有理由要求司法程序更易于為人民所理解運用、更有效率、更加公平合理（趙震江、季衛東、齊海濱 1988）。

司法院大法官會議解釋對政府所提出依憲法第86條第2款規定依法考選銓定專門職業及技術人員資格部分，涉及到政府依考試銓定專門職業人員能力的

效度，如考試無法適當檢定專門職業人員的專業知識與經驗，亦與憲法第86條第2款規定原來意旨不符。田成有著《法律社會學的學理與運用》寫到，如果法學與社會脫節，仍然只是注視現有的法律，不為國家的立法和司法服務，不為政府解決蜂擁而至的社會問題出解決策略，不去考察法律的實踐效果，法律就沒有多大用處（田成有 2002）。而且制定法律的直接目的是法律的實行，但法律的實行本身又是實現一定社會功能和社會目的的手段，所以評價法律實行的最重要的標準就是在於這一法律的社會功能和社會目的是否有效地實現，已實現到何種程度（孫國華 1988）。

Habermas指出當一種正義論採取一種直接的規範性思路，並設法通過超越現存建制和傳統來論證一個秩序良好社會的種種原則時，它面對這樣一個問題：它的抽象的正義觀念怎樣才同現實取得一致。對這樣一種法律理論來說，對在現行法律範圍內思考問題的法律理論來說，這個問題則是一個研究的起點（童世駿 2004）。抽象的概念如考試、專業能力、社會公益及工作權，結合出一個法律解釋的命題：考試及格者擁有專業能力，專業能力者對社會公益有正面提昇的影響，這是建制社會秩序的概念集，但土地登記專業代理人考試制度與內容尚且無法有效檢定該職業應具備的專業知識及經驗等專業能力，又考選部多次召開專門職業及技術人員考試座談會，對考試命題內容過於偏重知識理論的背誦，對法制化前原已從事土地登記專業代理人業務者，所具備的實務經驗無法以考試評估，使法律解釋與社會現實脫離。換言之，抽象的正義與社會現實不同，在法治社會下，凡是講求法律依據與依法行政時，將面臨政府合理性統治問題，法制化前原從事土地登記專業代理人者，經過政府政策紛亂及效度低的考試檢定，使他們喪失原有工作權，造成人民對政府政策及法律解釋的懷疑。Rawls認為正義二原則：第一原則是「最大平等自由的原則」（the greatest

equalliberty principle)，第二原則則為「機會均等原則」(the principle of equality of opportunity)與「差異原則」(the different principle)。Rawls的正義理論是值得我們重視之處，讓我們明瞭對於弱勢族群的進用，不但需要平等競爭，也要能顧及其需求和情況，而作為政策實行之依據(何懷宏、何包鋼、廖申白 2006)。在進行訪談中，受訪者贊成用考試篩選人才，但提到考試內容及方式須再修正，依Rawls的正義理論，政府機關可考慮到原已從事土地代書之工作權、年齡及執業能力等情況，將法制化前後之執業人員工作資格分別作出不同的處理，從平等和差異的角度來證明政策的合適性與有效性。

第六章 結論與建議

憲法雖然是國家根本大法，是國家立國的基礎，但是憲法是比較抽象階層的法律，他須經由司法機關及行政機關的解釋始可真正落實與執行，在憲法第86條第2款專門職業及技術人員應經考選銓定之規定，與憲法第15條國家須保障人民工作權規定，有相競合之情形時，為兼顧證照考試、專業能力及工作權，應由司法、行政及法制前原從業人員齊一努力，找出一個妥適的方法，本研究建議方向如下：

- 一、考選銓定方式不應只是侷限在筆試，雖然考試是中國歷代最公平、公正、超然的選才方式，但仍須衡酌該項專門職業性質與業務內容，並用工作分析方式決定考試方式與內容，才能有效揀選人才；如果僅以一般學科名稱認知來決定考試科目與內容，考試將流於形式。
- 二、司法解釋須考察社會事實，法律的基礎在於社會，法律的功能在於資源分配的公平與正義，以減少糾紛，而領登記卡的資格認定不足以證明其為法制化前原從業人，法制化前原從業人員未必領有登記卡，又考試與專業能力、社會公益無直接相關時，司法機關未考察政治與社會因素，冒然解釋易引起民眾抗議。
- 三、專門職業的定義為具備一系統的訓練課程，而地政士法實施前，只須通過考試就可執業終生，並無一系列在職訓練，讓從業者與實務脫離。
- 四、依照司法院大法官會議解釋認為，土地登記涉及人民財產權益，其以代理當事人申辦土地登記為職業者，須具備相關之專業知識與經驗，始能勝任。所以，土地登記專業代理人係屬專門職業，依憲法第86條第2款規定應依法考選銓定之，而政府機關僅邀集學者以理論式考試（筆試）揀選專業人才，

使法制化前原從業人員無法通過考試，轉為地下代書，亦形成代書經驗傳承的中斷問題（詳如目前開業地政士年齡統計表，以中高齡者佔82%），據本研究發現，無論是考試及格與否者，考試與專業能力、社會公益及保障人民財產無全面相關，從業人員的自我要求與政府的態度與管理才是最重要，如政府機關或人民團體提供在職人員專業訓練管道，才可持續提升從業人員素質。

在文獻回顧中，發現國內外學者對專業能力的定義都有所差異，綜言之，專業能力可包括技能、知識、態度及價值等要素，其中還滲雜特權壟斷市場因素，這些並非僅僅以土地登記專業代理人考試所能證明。在與受訪者訪談當中，發現一個特質，無論是否通過考試，一個優秀的土地代書之專業能力認定應是多元化，考試只是認定方式之一，過去土地登記專業代理人考試能檢驗出來的只有一個人所具有的理論知識，而政府和司法院大法官會議用考試形式限制既存工作權，並以法律思考邏輯推理、解釋考試、專業能力與社會公益的關係時，已不具有法律的社會性與應用性。

附錄一

受訪者資料表

受訪者	性別	年齡	年資	執業資格	學歷	獎懲資料
A	男	54	30	考試及格	碩士	停止執行業務
B	男	57	35	登記卡	高中	績優地政士
C	男	66	30	無(地下代書)	高中	無
D	女	49	29	無(地下代書)	高中	無
E	男	69	25	考試及格	高中	績優地政士
F	女	53	20	登記卡	國中	警告

附錄三

土地法第三十七條之一歷次修正條文

一、民國64年7月24日公布第37條之1

土地登記之聲請，得由代理人爲之。但應附具委託書。前項代理人爲專業者，其管理辦法，由中央地政機關定之。

二、民國78年12月29日修正土地法第37條之1

土地登記之聲請，得出具委託書，委託代理人爲之。

土地登記專業代理人，應經土地登記專業代理人考試或檢覈及格。但在本法修正施行前，已從事土地登記專業代理業務，並曾領有政府發給土地代書人登記合格證明或代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡者，得繼續執業；未領有土地代書人登記合格證明或登記卡者，得繼續執業五年。

非土地登記專業代理人擅自以代理聲請土地登記爲業者，其代理聲請土地登記之件，登記機關應不予受理。

土地登記專業代理人管理辦法，由中央地政機關定之。

三、民國84年1月20日修正土地法第37條之1

土地登記之聲請，得出具委託書，委託代理人爲之。

土地登記專業代理人，應經土地登記專業代理人考試或檢覈及格。但在本法修正施行前，已從事土地登記專業代理業務，並曾領有政府發給土地代書人登記合格證明或代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡者，得繼續執業；未領有土地代書人登記合格證明或登記卡者，得繼續執業至中華民國八十四年十二月三十一日。

非土地登記專業代理人擅自以代理聲請土地登記爲業者，其代理聲請土地登記之件，登記機關應不予受理。

土地登記專業代理人管理辦法，由中央地政機關定之。

四、民國90年10月31日修正土地法第37條之1

土地登記之申請，得出具委託書，委託代理人爲之。

土地登記專業代理人，應經土地登記專業代理人考試或檢覈及格。但在本法修正施行前，已從事土地登記專業代理業務，並曾領有政府發給土地代書人登記合格證明或代理他人申辦土

地登記案件專業人員登記卡者，得繼續執業；未領有土地代書人登記合格證明或登記卡者，得繼續執業至中華民國八十四年十二月三十一日。

非土地登記專業代理人擅自以代理申請土地登記為業者，其代理申請土地登記之件，登記機關應不予受理。

土地登記專業代理人開業、業務與責任、訓練、公會管理及獎懲等事項之管理辦法，由中央地政機關定之。

附錄四

土地登記專業代理人管理辦法歷次修正全文(第一次)

內政部七十年六月二十二日七十台內地字第二九三四八號令發布

第一條 本辦法依土地法第三十七條之一第二項規定訂定之。

第二條 本辦法所稱土地登記專業代理人(以下簡稱專業代理人)，係指領有執業證書執行代理他人申辦土地登記事件之業務者而言。

第三條 專業代理人之管理，其主管機關，中央為內政部，省(市)為省(市)政府地政處，縣(市)為縣(市)政府。

第四條 中華民國國民依考試法規經土地登記專業代理人考試或檢覈及格者，得充任土地登記專業代理人。

第五條 有左列情形之一者，不得充專業代理人：

一、犯內亂罪、外患罪，經判決確定者。

二、曾因貪污、詐獻、偽造文書，受有期徒刑之判決確定或犯其他刑事罪行，受一年以上有期徒刑之判決確定者。

三、曾任公務員因涉及土地案件而受撤職或記二大過免職處分者。

四、公務員受撤職處分，其停止任用期間尚未屆滿者。

五、受禁治產之宣告，尚未撤銷者。

六、受破產之宣告，尚未復權者。

七、經公立醫院證明患有精神病者。

八、經依本辦法之規定，受撤銷執業證書之規定，受撤銷執業證書之處分者。

已領有執業證書而有前項各款情事之一者，撤銷其執業證書。

第六條 專業代理人應於執業之直轄市或縣(市)內設置事務所，並得在毗鄰之直轄市或縣(市)設分事務所，但各以一處為限。其事務所或分事務所之門首，應標明「某某土地登記專業代理人事務所」或「某某土地登記專業代理人分事務所」字樣。

第七條 專業代理人執業區域，以其事務所及分事務所所在地之直轄市或縣(市)行政區域為限。

第八條 依第四條取得專業代理人資格者，應具申請書，並檢附考試及格證書、戶籍謄本及照片二張，向事務所所在地直轄市或縣(市)主管機關申請發給執業證書，始得執業。

前項申請，經審查合格者，發給執業證書，並於考試及格證書背面加蓋直轄市或縣(市)專業代理人執業證書字號後發還之。

設分事務所者，應檢附前項執業證書及有關證件，向所在地主管機關申請登記，並於執業證書背面，依前項規定加蓋後發還之。

第九條 前條第一項申請書，應記載事項如左：

- 一、姓名、性別、出生年月日、籍貫、住址、國民身份證統一號碼。
- 二、學歷及經歷。
- 三、考試及格證書字號。
- 四、事務所名稱及設立地址。
- 五、執業區域。

前項應記載事項有變更時，應申請辦理變更登記。

第十條 專業代理人應組織公會，非加入直轄市或縣(市)專業代理人公會不得執行業務。

第十一條 現職公務人員不得申請執行專業代理人業務。

直轄市或縣(市)地政人員自離職日起二年內，不得在其最後任職之直轄市或縣(市)主管機關轄區內申請執業。

第十二條 已登記之專業代理人執業區域有變更時，應先向原登記機關申請註銷執業證書或登記，並於考試及格證書背面加註其事由後，依第八條之規定向新事務所所在地直轄市或縣(市)主管機關申請發給執業證書或登記。

第十三條 直轄市或縣(市)主管機關應設置專業代理人登記卡，其記載事項，除第九條第一項各款內容外，並應載明登記年月日、執業證書字號及處分情形等。

前項登記卡，縣(市)主管機關應加填一份報請省主管機關備查。

省(市)主管機關應逐年將專業代理人列冊報中央主管機關備查。

第十四條 專業代理人轉業或自行停止執業，或有第五條各款情形之一者，應於事實發生之日起三十日內，由其本人或法定代理人或監護人敘明事由，檢同執業證書，向原登記機

關申請註銷其執業證書及註銷分所登記，並於考試及格證書背面加註其事由。其逾期不申請註銷者，由直轄市或縣(市)主管機關逕行註銷之。

直轄市或縣(市)主管機關發現專業代理人死亡時，應逕行註銷其執業證書。

縣(市)主管機關依前二項規定註銷執業證書，應報請省主管機關備查。

依第一項規定註銷執業證書者，除有第五條第一款、第二款、第三款及第八款之情事外，於原因消滅後，仍得依本辦法規定請領執業證書。

第十五條 專業代理人受委託人之書面委託辦理左列業務：

- 一、代填土地登記申請書。
- 二、代理申請土地登記。
- 三、代理申請土地登記所需之證明文件。
- 四、代繳土地登記規費及稅款。
- 五、代理領回申請土地登記文件，或權利書狀。
- 六、其他與土地登記有關事項。

第十六條 專業代理人於受理委託時，應查明委託人確為登記標的物之權利人後，始得接受委託，並於土地登記委託書內簽註負責。

第十七條 專業代理人接受委託收取費用之標準，由省(市)主管機關定之。

專業代理人應將前項費用標準於事務所適當處所標明，所收取費用之數額應記載於委託書內。

第十八條 專業代理人接受委託人之有關文件，應摺給收據，並將辦理情形隨時記載於業務記錄簿。

第十九條 專業代理人執行業務致委託人或第三人受損害者，應依法負賠償責任。

第二十條 專業代理人，不得有左列之行爲：

- 一、違反法令執行業務。
- 二、允諾他人假藉其名義執行業務。
- 三、以不正當方法招攬業務。

第二十一條 直轄市或縣(市)主管機關得隨時指派人員檢查所轄專業代理人執行業務情形，專業代理人不得拒絕。

第二十二條 專業代理人違反第九條第二項或第十八條之規定者，直轄市或縣(市)主管機關應予以警告。

第二十三條 專業代理人有左列情事之一者，直轄市或縣(市)主管機關應停止受理其代理申辦之土地登記事件，期間為六月以上，二年以下。停止受理其代理申辦之土地登記事件期間累計達四年以上者，撤銷其執業證書。

一、依前線規定，在三年內經予以警告三次而仍有前條所定情事之一者。

二、違反第六條、第十七條第二項、第二十條第三款、第二十一條之規定者。

第二十四條 專業代理人執行業務，因故意或重大過失致有第十九條規定情事，或有第二十一條第一款第二款情事之一者，直轄市或縣(市)主管機關應撤銷其執業證書。

第二十五條 專業代理人有左列情事之一者，直轄市或縣(市)主管機關除通知該專業代理人並予公告外，每半年並應列表層報中央主管機關備查。

一、依第十四條規定註銷執業證書者。

二、依第二十三條規定停止受理其代理申辦之土地登記事件或撤銷執業證書者。

三、依第二十四條規定撤銷執業證書者。

第二十六條 專業代理人執業證書費金額由中央主管機關定之。

前項執業證書費之收入應依預算程序辦理。

第二十七條 本辦法規定有關書卡表式，由中央主管機關定之。

第二十八條 本辦法施行前已從事代理他人申辦土地登記事件之專業人員，如須繼續執行業務者，應於本辦法施行後六個月內，向事務所所在地直轄市或縣(市)主管機關登記。並應自本辦法施行之日起四年內取得專業代理人資格，逾期未取得資格者，不得再行執業。

前項人員在未取得專業代理人資格前，不得加入公會。

第二十九條 本辦法自發布日施行。

土地登記專業代理人管理辦法歷次修正全文(第二次)

內政部七十九年六月二十九日七十九台內地字第八一一〇三六號令修正發布

第一章 總則

第一條 本辦法依土地法第三十七條之一第四項規定訂之。

第二條 本辦法所稱土地登記專業代理人(以下簡稱專業代理人)係指依本辦法規定，代理他人申請土地登記案件為業之人。

第三條 專業代理人之主管機關，中央為內政部，省(市)為省(市)政府地政處，縣(市)為縣(市)政府。

第四條 合於左列資格之一者，得請領專業代理人證書：

- 一、經專業代理人考試或檢覈及格者。
- 二、領有直轄市、縣(市)政府核發土地代書人登記合格證明者。
- 三、領有直轄市、縣(市)政府核發代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡者。

第五條 有左列情事之一者不得請領專業代理人證書，其已領取者撤銷及之，

並追繳其證書：

- 一、曾因業務上有關之犯罪行為，受一年有期徒刑以上刑之宣告，經判決確定者。
- 二、受本辦法所定除名處分者。

前項專業代理人不繳交證書者，由中央主管機關註銷之。

第一項撤銷及第二項註銷，中央主管機關應公告並通告直市或縣(市)主管機關。

第六條 請領專業代理人證書，應檢附左列文件，向中央主管機關申請核發之：

- 一、申請書。
- 二、第四條之資格證明文件及其影本。
- 三、國民身分證影本。
- 四、本人最近二吋半身照片二張。

中央主管機關受理前項申請應予審查，合格者發給專業代理人證書，並發還前項第二款之資格證明文件；不合格者，駁回其申請，並退還申請書之附件；手續不完備者，應通知其補正，未補正者駁回之。

第二章 開業

第七條 專業代理人未領得開業執照者，不得執行業務。

第八條 專業代理人開業，應檢附左列文件，向事務所所在地直市或縣（市）主管機關申請登記及發給開業執照：

- 一、申請書。
- 二、專業代理人證書及其影本。
- 三、國民身分證影本。
- 四、事務所房屋合法使用證明文件影本。
- 五、本人最近二吋半身照片三張。

經核准登記者，直轄市或縣（市）主管機關應核發開業執照，並於專業代理人證書背面加蓋開業執照字號後發還之。

直轄市或縣（市）主管機關應設置專業代理人登記簿。

第九條 直轄市或縣（市）主管機關於核發專業代理人開業執照後，應公告及通知所轄地政事務所，並層報中央主管機關備查；註銷開業執照時亦同。

第十條 有左列情形之一者，不得請領開業執照；其已領取者，註銷之：

- 一、依第五條規定撤銷專業代理人證書者。
- 二、經公立醫院證明有精神病者。
- 三、受禁治產宣告尚未撤銷者。
- 四、受破產宣告尚未復權者。

依前項第二款至第四款註銷開業執照者，於原因消滅後，仍得依本辦法之規定，請領開業執照。

第十一條 專業代理人開業，應設立專業代理人事務所執行業務，或由二個以上專業代理人組織聯合事務所，共同執行業務。

第十二條 專業代理人事務所遷移於核准登記之直轄市或縣（市）以外地方時，應先檢附開業執照向原登記之主管機關申請核轉登記，接受登記之主管機關應予核發開業執照，及通知原登記之主管機關將原開業執照註銷之，並報請中央主管機關備查。

第十三條 專業代理人開業後，其事務所名稱、地址變更或聯合事務所執業專業代理人異動，應於事實發生之日起三十日內報直轄市或縣(市)主管機關登記所」。

第十四條 專業代理人自行停止執業，得敘明事由，檢附開業執照，向直轄市或縣（市）主管機關申註銷開業執照。

第十五條 專業代理人開業後，有第十條各款情事或死亡者，得由其最近親屬或利害關係人檢附開業執照及有關證明文件向直轄市或縣（市）主管機關申請註銷開業執照。直轄市或縣（市）主管機關知悉前項情事時，應依職權予以註銷開業執照。

第三章 業務及責任

第十六條 專業代理人受委託人之書面委託辦理左列業務：

- 一、代理申請土地登記事項。
- 二、代理申請土地登記所需之證明文件。
- 三、代繳土地登記規費及稅款。
- 四、代理領回申請土地登記文件或權利書狀。
- 五、其他與土地登記有關事項。

第十七條 專業代理人於受理委託時，應查明委託人確為登記標之物之權利人或權利關係人並確實核對其身分後，始得接受委託，並於登記申請書或委託書內簽証負責。

第十八條 專業代理人應將接受委託收取費用之標準於事務所適當處所標明，其所收取之委託費用應掣給收據。

第十九條 專業代理人接受委託人之有關文件，應製給收據，並將辦理情形隨明記載於業務紀錄簿。

第二十條 專業代理人受委託辦理各項業務，不得有不正當行為或違反業務上應盡之義務。專業代理人違反前項規定致委託人或利害關係人受損害者，應負損害賠償責任。

第二十一條 專業代理人，不得有左列之行為：

- 一、違反法令執行業務。
- 二、允諾他人假藉其名義執行業務。
- 三、以不正當方法招攬業務。
- 四、明知為不實之權利書狀、印鑑或其他證明文件而向地政事務所申辦登記。

第二十二條 專業代理人受委託辦理土地登記有關業務得委由複代理人辦理，但其複代理人應具備專業代理人資格，且經原委託人同意。

第二十三條 各級主管機關及其指定地政事務所得檢查所轄專業代理人執行業務情形，專業代理人不得拒絕。

第四章 公會

第二十四條 專業代理人公會分縣（市）公會及省（市）公會，並得設專業代理人公會全國聯合會於中央政府所在地。

第二十五條 直轄市或縣（市）已領得開業執照之專業代理人達三十以上者，得組織專業代理人公會。

第二十六條 省專業代理人公會聯合會應由該省內過半數之縣（市）專業代理人公會完成組織後，始得發起組織。

第二十七條 專業代理人公會全國聯合會應由過半數之省（市）專業代理人公會完成組織後，始得發起組織。但經中央主管機關核准者不在此限。

第二十八條 專業代理人領得開業執照後，得加入該管直轄市或縣（市）專業代理人公會，專業代理人公會對具有會員資格之專業代理人之申請入會，不得拒絕。

第二十九條 專業代理人公會應訂立章程，造具會員名冊及職員簡歷冊，報請該管社會行政主管機關立案，並應分報專業代理人主管機關備查。

第三十條 專業代理人公會章程應規定左列事項：

- 一、名稱、地區及會所所在地。
- 二、宗旨、組織及任務。
- 三、會員之入會、退會。
- 四、會員之權利及義務。
- 五、理事、監事、候補理事、候補監事之名額、權限、任期及其選任、解任。
- 六、會員遵守之公約。
- 七、風紀維持方法。
- 八、經費及會計。
- 九、章程修訂之程序。
- 十、其他有關會務之必要事項。

第三十一條 專業代理人公會應將左列事項函報該管社會行政主管機關與專業代理人主管機關：

- 一、會員名冊及會員之入會、退會。
- 二、理事、監事、候補理事、候補監事選舉情形及當選人姓名。
- 三、會員（代表）大會、理事會、監事會或理監事聯席會開會之時間、地點及會議情形。
- 四、提議、決議事項。

第五章 獎懲

第三十二條 專業代理人有左列情事之者，縣（市）主管機關得報請省主管機關予以獎勵，其在直轄市者，由直轄市主管機關為之，特別優異者，層報中央主管機關獎勵之：

- 一、代理申請土地登記案件連續二年以上，成績優良者。
- 二、襄助革新土地登記及地政之研究或著作，有重大貢獻者。
- 三、舉發虛偽之土地登記案作，確能防止犯罪行為，保障人民產權者。
- 四、協助政府推行地政業務，成績卓著者。

前項獎勵標準由省（市）主管機關定之。

第三十三條 專業代理人之獎勵如左：

- 一、公開表揚。
- 二、頒發獎狀、獎牌或專業獎章。

第三十四條 專業代理人之懲戒處分如左：

- 一、警告。
- 二、申誡。
- 三、停止受理其代理申辦之土地登記案件，期間為二月以上二年以下。
- 四、除名。

專業代理人受警告處分三次者，視為申誡處分一次；受申誡處分三次者，應另予以停止受理其代理申辦土地登記案件之處分；受停止受理其代理申辦土地登記案件期間累計滿三年者，應予除名。

第三十五條 專業代理人違反本辦法規定者，依左列規定懲戒之：

- 一、違反第十一條第二項、第十二條、第十三條或第十九條規定者，應予警告或申誠。
- 二、違反第十八條、第二十一條第三款、第二十二條或第二十三條規定情事者，應予申誠或停止受理其代理申辦之土地登記案件。
- 三、違反第七條、第二十條第一項或第二十一條第一款、第二款、第四款情事之一者，應停止受理其代理申辦之土地登記案件或除名。

第三十六條 直轄市或縣（市）主管機關應設立專業代理人獎懲委員會，處理專業代理人獎懲事項。專業代理人獎懲委員會置主任委員一人，由直轄市地政處長或縣（市）長兼任，委員若干人，由主任委員就左列人員派兼或聘兼之：

- 一、公正人士二人。
- 二、公會代表二人。
- 三、社會行政業務主管一人。
- 四、地政業務主管一人。
- 五、地政事務所主管一人。

第三十七條 專業代理人有三十五條各款情事之一時，利害關係人、各級主管機關、地政事務所或專業代理人公會得列舉事實，提出證據，報請專業代理人登記之直轄市或縣（市）主管機關交付懲戒。

第三十八條 前條報請懲戒案件，經直轄市或縣（市）主管機關審查後，如認有必要，應交專業代理人獎懲委員會處理之，並通知被付懲戒之專業代理人，限於二十日內提出答辯或到會陳述，如不依限提出答辯或到會陳述時，得逕行決定。

第三十九條 被懲戒人之處分確定後，應由直轄市或縣（市）主管機關執行，並公告及通知所轄地政事務所、專業代理人公會。

前項被懲戒人受停止受理其代申辦之土地登記案件或除名之處分確定者，直轄市或縣（市）主管機關應層報中央主管機關，並副知核轉登記之直轄市之市或縣（市）主管機關。

第六章 附則

第四十條 專業代理人證書費及開業執照費金額由中央主管機關定之。

第四十一條 本辦法規定有關書照簿表格式，由中央主管機關定之。

第四十二條 本辦法自發布日施行。

土地登記專業代理人管理辦法歷次修正全文(第三次)

內政部八十五年一月三日八十五台內地字第八四八七〇〇七號令修正發布

第一章 總則

第一條 本辦法依土地法第三十七條之一第四項規定訂之。

第二條 本辦法所稱土地登記專業代理人(以下簡稱專業代理人)係指依本辦法規定，代理他人申請土地登記案件為業之人。

第三條 專業代理人之主管機關，中央為內政部，省(市)為省(市)政府地政處，縣(市)為縣(市)政府。

第四條 合於左列資格之一者，得請領專業代理人證書：

- 一、經專業代理人考試或檢覈及格者。
- 二、領有直轄市、縣(市)政府核發土地代書人登記合格證明者。
- 三、領有直轄市、縣(市)政府核發代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡者。

第五條 有左列情事之一者不得請領專業代理人證書，其已領取者撤銷及之，並追繳其證書：

- 一、曾因業務上有關之犯罪行為，受一年有期徒刑以上刑之宣告，經判決確定者。
- 二、受本辦法所定除名處分者。

前項專業代理人不繳交證書者，由中央主管機關註銷之。

第一項撤銷及第二項註銷，中央主管機關應公告並通告直市或縣(市)主管機關。

第六條 請領專業代理人證書，應檢附左列文件，向中央主管機關申請核發之：

- 一、申請書。
- 二、第四條之資格證明文件及其影本。
- 三、國民身分證影本。
- 四、本人最近二吋半身照片二張。

中央主管機關受理前項申請應予審查，合格者發給專業代理人證書，並發還前項第二款之資格證明文件；不合規定者，應予駁回或通知其於十五日內補正，逾期末補正者駁回之，並退還申請書之附件。

第二章 開業

第七條 專業代理人未領得開業執照者，不得執行業務。

第八條 專業代理人開業，應檢附左列文件，向事務所所在地直市或縣（市）主管機關申請登記及發給開業執照：

- 一、申請書。
- 二、專業代理人證書及其影本。
- 三、國民身分證影本。
- 四、事務所房屋合法使用證明文件影本。
- 五、本人最近二吋半身照片二張。

經核准登記者，直轄市或縣（市）主管機關應核發開業執照，並於專業代理人證書背面加 開業執照字號後發還之。

直轄市或縣（市）主管機關應設置專業代理人登記簿。

第九條 直轄市或縣（市）主管機關於核發專業代理人開業執照後，應公告及通知所轄地政事務所，並層報中央主管機關備查；註銷開業執照時亦同。

第十條 有左列情形之一者，不得請領開業執照；其已領取者，註銷之：

- 一、依第五條規定撤銷專業代理人證書者。
- 二、經公立醫院證明有精神病者。
- 三、受禁治產宣告尚未撤銷者。
- 四、受破產宣告尚未復權者。

依前項第二款至第四款註銷開業執照者，於原因消滅後，仍得依本辦法之規定，請領開業執照。

第十一條 專業代理人開業，應設立專業代理人事務所執行業務，或由二個以上專案代理人組織聯合事務所，共同執行業務。

依前項規定登記開業之事務所，以一處為限，不得設立分事務所。

第十二條 專業代理人事務所遷移於核准登記之直轄市或縣（市）以外地方時，應先檢附開業執照向原登記之主管機關申請核轉登記，接受登記之主管機關應予核發開業執照，及通知原登記之主管機關將原開業執照註銷之，並報請中央主管機關備查。

第十三條 專業代理人開業後，其事務所名稱，宜註明「土地登記專業代理人事務所」。

第十三條之一 專業代理人開業之事務所名稱，宜註明「土地登記專業代理人事務所」。

第十四條 專業代理人自行停止執業，得敘明事由，檢附開業執照，向直轄市或縣（市）主管機關申註銷開業執照。

第十五條 專業代理人開業後，有第十條各款情事或死亡者，得由其最近親屬或利害關係人檢附開業執照及有關證明文件向直轄市或縣（市）主管機關申請註銷開業執照。直轄市或縣（市）主管機關知悉前項情事時，應依職權予以註銷開業執照。

第三章 業務及責任

第十六條 專業代理人受委託人之委託，得執行下列業務：

- 一、代理申請土地登記事項。
- 二、代理申請土地測量事項。
- 三、代理申請與土地登記有關之稅務事項。
- 四、代理申請與土地登記有關之行政、公證、監證或非訟事項。
- 五、代理申請土地法規規定之提存事項。
- 六、見證或代理撰擬不動產契約等事項。
- 七、代理其他與地政業務有關之事項。

第十七條 專業代理人於受理委託時，應查明委託人確為登記標之物之權利人或權利關係人並確實核對其身分後，始得接受委託，並於登記申請書或委託書內簽証負責。

第十八條 專業代理人應將接受委託收取費用之標準於事務所適當處所標明，其所收取之委託費用應掣給收據。

第十九條 專業代理人接受委託人之有關文件，應製給收據，並將辦理情形隨明記載於業務紀錄簿。

第二十條 專業代理人受委託辦理各項業務，不得有不正當行為或違反業務上應盡之義務。專業代理人違反前項規定致委託人或利害關係人受損害者，應負損害賠償責任。

第二十一條 專業代理人，不得有左列之行為：

- 一、違反法令執行業務。

二、允諾他人假藉其名義執行業務。

三、以不正當方法招攬業務。

四、明知為不實之權利書狀、印鑑或其他證明文件而向地政事務所申辦登記。

第二十二條 專業代理人受委託辦理土地登記有關業務得委由複代理人辦理，但其複代理人應領有專業代理人證書，且經原委託人同意。

第二十三條 各級主管機關及其指定地政事務所得檢查所轄專業代理人執行業務情形，專業代理人不得拒絕。

第四章 公會

第二十四條 專業代理人公會分縣（市）公會及省（市）公會，並得設專業代理人公會全國聯合會於中央政府所在地。

第二十五條 直轄市或縣（市）已領得開業執照之專業代理人達三十以上者，得組織專業代理人公會；其未滿三十人者，得加入鄰近公會。

第二十六條 省專業代理人公會聯合會應由該省內過半數之縣（市）專業代理人公會完成組織後，始得發起組織。

第二十七條 專業代理人公會全國聯合會應由過半數之省（市）專業代理人公會完成組織後，始得發起組織。但經中央主管機關核准者不在此限。

第二十八條 專業代理人領得開業執照後，得加入該管直轄市或縣（市）專業代理人公會，專業代理人公會對具有會員資格之專業代理人之申請入會，不得拒絕。

第二十九條 專業代理人公會應訂立章程，造具會員名冊及職員簡歷冊，報請該管社會行政主管機關立案，並應分報專業代理人主管機關備查。

第三十條 專業代理人公會章程應規定左列事項：

一、名稱、地區及會所所在地。

二、宗旨、組織及任務。

三、會員之入會、退會。

四、會員之權利及義務。

五、理事、監事、候補理事、候補監事之名額、權限、任期及其選任、解任。

六、會員遵守之公約。

- 七、風紀維持方法。
- 八、經費及會計。
- 九、章程修訂之程序。
- 十、其他有關會務之必要事項。

第三十一條 專業代理人公會應將左列事項函報該管社會行政主管機關與專業代理人主管機關。

- 一、會員名冊及會員之入會、退會。
- 二、理事、監事、候補理事、候補監事選舉情形及當選人姓名。
- 三、會員（代表）大會、理事會、監事會或理監事聯席會開會之時間、地點及會議情形。
- 四、提議、決議事項。

第五章 獎懲

第三十二條 專業代理人有左列情事之者，縣（市）主管機關得報請省主管機關以獎勵，其在直轄市者，由直轄市主管機關為之，特別優異者，層報中央主管機關獎勵之：

- 一、代理申請土地登記案件連續二年以上，成績優良者。
- 二、襄助革新土地登記及地政之研究或著作，有重大貢獻者。
- 三、舉發虛偽之土地登記案作，確能防止犯罪行為，保障人民產權者。
- 四、協助政府推行地政業務，成績卓著者。

前項獎勵標準由省（市）主管機關定之。

第三十三條 專業代理人之獎勵如左：

- 一、公開表揚。
- 二、頒發獎狀、獎牌或專業獎章。

第三十四條 專業代理人之懲戒處分如左：

- 一、警告。
- 二、申誡。
- 三、停止受理其代理申辦之土地登記案件，期間為二月以上二年以下。
- 四、除名。

專業代理人受警告處分三次者，視為申誠處分一次；受申誠處分三次者，應另予以停止受理其代理申辦土地登記案件之處分；受停止受理其代理申辦土地登記案件期間累計滿三年者，應予除名。

第三十五條 專業代理人違反本辦法規定者，依左列規定懲戒之：

一、違反第十一條第二項、第十二條、第十三條或第十九條規定者，應予警告或申誠。

二、違反第十八條、第二十一條第三款、第二十二條或第二十三條規定情事者，應予申誠或停止受理其代理申辦之土地登記案件。

三、違反第七條、第二十條第一項或第二十一條第一款、第二款、第四款情事之一者，應停止受理其代理申辦之土地登記案件或除名。

第三十六條 直轄市或縣（市）主管機關應設立專業代理人獎懲委員會，處理專代理人獎懲事項。專業代理人獎懲委員會置主任委員一人，由直轄市地政處長或縣（市）長兼任，委員若干人，由主任委員就左列人員派兼或聘兼之：

一、公正人士二人。

二、公會代表二人。

三、社會行政業務主管一人。

四、地政業務主管一人。

五、地政業務主任若干人。

前項第一款人員之聘期為三年。

第三十七條 專業代理人有三十五條各款情事之一時，利害關係人、各級主管機關、地政事務所或專業代理人公會得列舉事實，提出證據報請專業代理人登記之直轄市或縣（市）主管機關交付懲戒。

第三十八條 前條報請懲戒案件，經直轄市或縣（市）主管機關審查後，如認有必要，應交專業代理人獎懲委員會處理之；獎懲委員會於受理懲戒案件後，應通知被付懲戒之專業代理人，限於二十日內提出答辯或到會陳述，如不依限提出答辯或到會陳述時，得逕行決定。

第三十九條 被懲戒人之處分確定後，應由直轄市或縣（市）主管機關執行，並公告及通知所轄地政事務所、專業代理人公會。前項被懲戒人受停止受理其代理申辦之土地登記案件或除名之處分確定者，直轄市或縣（市）主管機關應層報中央主管機關，並副知其他省（市）及縣（市）主管機關。

第六章 附則

第四十條 專業代理人證書費及開業執照費金額由中央主管機關定之。

第四十一條 本辦法規定有關書照簿表格式，由中央主管機關定之。

第四十二條 本辦法自發布日施行。

土地登記專業代理人管理辦法

業以內政部 92 年 4 月 24 日內授中辦地字第 0920081595 號令廢止

附錄五

司法院大法官會議第352號、第360號及第655號解釋

一、釋字第352號解釋（民國83年6月17日）

土地法明定土地登記代理人應考銓並作過渡規定違憲？

解釋文：土地登記專業代理人係屬專門職業，依憲法第八十六條第二款規定，其執業資格應依法考選銓定之。中華民國七十八年十二月二十九日修正公布之土地法第三十七條之一第二項規定，符合上開意旨，與憲法並無牴觸。

理由書：土地登記涉及人民財產權益，其以代理當事人申辦土地登記為職業者，須具備相關之專業知識與經驗，始能勝任，是故土地登記專業代理人係屬專門職業。憲法第八十六條第二款規定，專門職業人員之執業資格，應依法考選銓定之。中華民國七十八年十二月二十九日修正公布之土地法第三十七條之一第二項規定：「土地登記專業代理人，應經土地登記專業代理人考試或檢覈及格。但在本法修正施行前，已從事土地登記專業代理業務，並曾領有政府發給土地代書人登記合格證明或代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡者，得繼續執業，未領有土地代書人登記合格證明或登記卡者，得繼續執業五年」，旨在建立健全之土地登記專業代理人制度，符合上開憲法規定之意旨。且該法對修正施行前，已從事土地登記專業代理業務，並依照當時法規取得合格證明或登記卡者，准予繼續執業。至於實際上已從事土地登記代理業務，而未取得合格證明或登記卡者，本無合法權利可言。而上開法條既定有五年之相當期間，使其在此期間內，自行決定是否參加考試或檢覈，或改業，已充分兼顧其利益，並無法律效力溯及既往之問題。綜上所述，前開土地法之規定，與憲法並無牴觸。

二、釋字第360號解釋（民國83年7月29日）

土地登記代理人管理辦法就請領證書資格之限制規定違憲？

解釋文：土地法第三十七條之一第二項係依憲法第八十六條第二款而制定，與憲法並無牴觸，業經本院釋字第三五二號解釋釋示在案。內政部於中華民國七十九年六月二十九日發布之土地登記專業代理人管理辦法，則係依據上開法條第四項授權訂定，其第四條：「合於左列資格之一者，得請領專業代理人證書：一、經專業代理人考試或檢覈及格

者。二、領有直轄市、縣（市）政府核發土地代書人登記合格證明者。三、領有直轄市、縣（市）政府核發代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡者」之規定，並未逾越法律授權範圍，與憲法亦無牴觸。

理由書：依憲法第二十三條之規定，國家對於人民之自由及權利有所限制，固應以法律定之。惟法律對於有關人民權利義務之事項，不能鉅細靡遺，一律加以規定，其屬於細節性、技術性者，法律自得授權主管機關以命令定之，俾便法律之實施。行政機關基於此種授權發布之命令，其內容未逾越授權範圍，並符合授權之目的者，自為憲法之所許。土地法第三十七條之一第二項規定：「土地登記專業代理人，應經土地登記專業代理人考試或檢覈及格。但在本法修正施行前，已從事土地登記專業代理業務，並曾領有政府發給土地代書人登記合格證明或代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡者，得繼續執業，未領有土地代書人登記合格證明或登記卡者，得繼續執業五年」，係依憲法第八十六條第二款而制定，與憲法並無牴觸，業經本院釋字第三五二號解釋釋示在案。內政部於中華民國七十九年六月二十九日發布之土地登記專業代理人管理辦法，則係依據上開法條第四項授權訂定，其第四條：「合於左列資格之一者，得請領專業代理人證書：一、經專業代理人考試或檢覈及格者。二、領有直轄市、縣（市）政府核發土地代書人登記合格證明者。三、領有直轄市、縣（市）政府核發代理他人申辦土地登記案件專業人員登記卡者」之規定，並未逾越法律授權範圍，與憲法亦無牴觸。

三、釋字第655號（民國98年2月20日）

96.7.11修正之記帳士法第2條第2項違憲?

解釋文：記帳士係專門職業人員，依憲法第八十六條第二款規定，其執業資格應經考試院依法考選之。記帳士法第二條第二項之規定，使未經考試院依法考試及格之記帳及報稅代理業務人取得與經依法考選為記帳士者相同之資格，有違上開憲法規定之意旨，應自本解釋公布之日起失其效力。

理由書：憲法第八十六條第二款規定，專門職業及技術人員執業資格，應經考試院依法考選之。基於上開規定，專門職業人員須經考試院依法辦理考選始取得執業資格。專門職業及

技術人員考試法第二條亦明定：「本法所稱專門職業及技術人員，係指依法規應經考試及格領有證書始能執業之人員；其考試種類，由考試院定之。」又處理商業會計事務之人員，依商業會計法第二條第二項規定，指從事商業會計事項之辨認、衡量、記載、分類、彙總，及據以編製財務報表之人員，必須具備一定之會計專業知識與經驗，始能辦理，係屬專門職業人員之一種，業經本院釋字第四五三號解釋闡釋在案。

中華民國九十三年六月二日公布施行之記帳士法第二條（嗣於九十六年七月十一日修正，因增訂第二項而改列為同條第一項）規定：「中華民國國民經記帳士考試及格，並依本法領有記帳士證書者，得充任記帳士。」其第十三條第一項復規定：「記帳士得在登錄區域內，執行下列業務：一、受委任辦理營業、變更、註銷、停業、復業及其他登記事項。二、受委任辦理各項稅捐稽徵案件之申報及申請事項。三、受理稅務諮詢事項。四、受委任辦理商業會計事務。五、其他經主管機關核可辦理與記帳及報稅事務有關之事項。」據此，記帳士之法定執行業務範圍，包括受委任辦理商業會計事務、營業登記、稅捐申報、稅務諮詢及其他經主管機關核可辦理與記帳及報稅事務有關之事項等業務，顯較商業會計法第二條第二項所規定之商業會計事務之範圍為廣，影響層面更深，不僅涉及個別納稅義務人之財產權利及租稅義務，更影響國家財稅徵收及工商管理之公共利益，是記帳士要屬專門職業人員之一種，依上開憲法規定，應經依法考選始能執業，方符憲法第八十六條第二款之意旨。

記帳士法於九十六年七月十一日修正，增訂第二條第二項規定：「依本法第三十五條規定領有記帳及報稅代理業務人登錄執業證明書者，得換領記帳士證書，並充任記帳士。」（下稱系爭規定）而該法第三十五條第一項係規定：「本法施行前已從事記帳及報稅代理業務滿三年，且均有報繳該項執行業務所得，自本法施行之日起，得登錄繼續執業。但每年至少應完成二十四小時以上之相關專業訓練。」則系爭規定使未經考試及格之記帳及報稅代理業務人得逕以登錄換照之方式，取得與經依法考選為記帳士者相同之資格。惟未經考試及格之記帳及報稅代理業務人，其專業知識未經依法考試認定，卻同以記帳士之資格、名義執行業務，不惟消費者無從辨識其差異，致難以確保其權益，且對於經考試及格取得記帳士資格者，亦欠公允，顯與憲法第八十六條第二款規定意旨不符，應自本解釋公布之日起失其效力。

記帳士法第三十五條雖與系爭規定相關，惟並非本件聲請解釋之客體，且與系爭規定是否合憲之審查得分別為之。上開第三十五條關於已從事記帳及報稅代理業務者，得登錄繼續執業之規定，不在本件解釋之範圍，併此指明。

參考文獻

一、中文部分

- Adam Kuper、Jessica Kuper，《社會科學百科全書》。臺北：五南圖書出版。
- John Rawls著，何懷宏、何包綱、廖申白譯（2006），《正義論》。北京：中國社會科學出版社 p.5-13。
- Jurgen Habermas著，童世駿譯（2003），《事實與格式》。臺北：商務印書館 p.198-200。
- Jurgen Habermas著，童世駿譯（2004），《在事實與規範之間－關於法律和民主法治國的商談理論》。北京：生活·讀書·新知三聯書店出版 p.244。
- Michel Crozier著，張月譯（2008），《法令不能改變社會》。上海：格致出版社。
- Roger Cotterrell 著，結構編輯群譯（1991），《法律社會學導論》。臺北：結構群出版社。
- 丁迪（1978），《國父思想研究》。台北：帕米爾書店 p.346。
- 丁群育（2000），《民主先進國家建築師考試及證照制度之研究－以美、德、日三國為例》。考選部 p.55。
- 大前研一著、呂美女譯，2006，《專業---你的唯一生存之道》。台北：天下遠見。
- 尤重道（1989），〈土地代書制度之研究〉。《法律評論》第55卷第3期 p.223。
- 尤重道（1995），〈從有照與無照土地代書利益衝突鬥法爭權益談土地登記專業代理人制度〉。《臺灣地政》第108期 p.23-25。
- 王如哲（2002），《知識管理的理論與應用-以教育領域及其革新為例》。台北：五南圖書出版。

- 田成有（2002），《法律社會學的學理與運用》。北京：中國檢察出版社 p.3
以下。
- 朱岑樓（1991），《社會學辭典》。台北：五南圖書出版。
- 朱建民（1996），〈專業倫理教育的理論與實踐〉。《通識教育》第3卷第2期 p.
33-56。
- 朱道凱譯（2007），《政策弔詭—政治決策的藝術》。台北：群學 p.188。
- 朱謨（1993），《中華民國憲法與孫中山思想》。臺北：五南圖書出版。
- 吳俊瑩（2007），《臺灣代書的歷史考察》。國立政治大學歷史學研究所碩士
論文。
- 宋鎮照（2006），《社會學》。台北：五南圖書出版。
- 巫義政（2005），〈國內各項證照考試由考選部辦理之妥適性探討〉。《國家
菁英季刊》第1卷第4期 p.81-108。
- 李惠宗（1998），〈從大法官釋字第453號論司法審查在建立專業證照法制上的
功能〉。《東海法學研究》第13期 p.1-38。
- 李惠宗（2003），〈憲法工作權保障系譜之再探—以司法院大法官解釋為中心〉。
《憲政時代》第29卷第1期 p.127。
- 李楯（1999），《法律社會學》。北京：中國政治大學出版社。
- 沈宗靈（1988），〈法律社會學的幾個基本理論問題〉，收錄於北京大學法律
系法學理論教研室，《法律社會學》，山西：山西人民出版社。
- 來璋（1982），〈論土地代書執業應否經過考試〉。《土地改革》第32卷第5期
p.12-13。
- 林江風（1994），〈職業證照制度的重要性〉。《臺灣勞工》第26期 p.12。
- 林紀東（1987），《大法官會議憲法解釋析論》。臺北：五南圖書。

- 林紀東（1990），《中華民國憲法逐條釋義》。臺北：三民書局。
- 林振民（1999），《職業證照管制之政經分析－土地登記專業代理人之個案》，
國立中興大學經濟學研究所碩士論文 p.11-21。
- 林嘉誠（1981），《政治系統》。臺北：風雲論壇。
- 林嘉誠（1992），《社會變遷與社會運動》。臺北：黎明文化。
- 牧夫（1983），〈改革土地買賣，消除土地代書〉。《民主憲政》第54期 p.22-23。
- 孫國華（1988），〈法律的效率〉，收錄於北京大學法律系法學理論教研室，
《法律社會學》，山西：山西人民出版社。
- 徐女琇（1996），《美容從業人員專業能力之研究》。中國文化大學生活應用
科學研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 康鳳梅、蕭吉男（2004），〈機械製圖員專業能力標準之研究〉。《技術及職
業教育學報》第8期 p.41-46。
- 張茂桂（1989），《社會運動與政治轉化》。臺北：財團法人張榮發基金會國
家政策研究資料中心 p.21。
- 張豐隆（1990），〈隋唐科舉考試制度的作用與影響〉《建中學報》 p.119。
- 梁坤明（2007），〈校長證照的重要性與思考〉。《北縣教育》p.71-73。
- 現代地政（1981），〈「代書考試」和「代書管理」與陳副司長談土地登記專
業代理人管理制度〉。《現代地政》第1卷第2期。
- 陳新民（1995），《中華民國憲法釋論》。臺北：三民書局。
- 陳慶芳（1999），〈台灣代書之起源與土地代書制度之沿革上〉。《臺灣地政》
第155期 p.53-54。
- 曾文龍（1982），〈土地代書應不應考試？〉。《現代地政》第2卷第12期 p.25-27。
- 曾慧敏（2000），〈從最低能力測驗談專門職業及技術人員考試〉。《測驗與

- 輔導》第158期 p.3297-3299。
- 黃光國（2001），《社會科學的理路》。臺北：心理出版社 p.412-414。
- 黃志偉（1998），〈土地登記專業代理人之現況發展與功能〉。《人與地》第175卷 p.5。
- 黃越欽（2000），〈憲法中工作權之意義暨其演進〉。《法令月刊》第51卷第10期 p.34-55。
- 楊戍龍（2005），〈專技人員考試種類認定政策變遷之研究〉。《國家菁英季刊》第1卷第3期。
- 楊德明（2005），《稽核人員知識分享與技術學習對專業能力影響之研究-以中油公司為例》。大葉大學國際企業管理學系研究所碩士論文 p.62。
- 董翔飛（1988），《中國憲法》。臺北：先鋒印刷公司。
- 趙淑德（1994），〈談土地登記專業代理人之工作權〉。《現代地政》第14卷第8期 p.4-7。
- 趙震江、季衛東、齊海濱（1988），〈法律社會學的意義與研究框架〉，收錄於北京大學法律系法學理論教研室，《法律社會學》，山西：山西人民出版社。
- 劉建宏（2003），〈基本權各論基礎講座(七)工作權〉。《法學講座》第23期 p.8。
- 劉清虔（1997），《否定與合理馬庫色單向度的人導讀》。臺北：臺灣書店 p.26。
- 蔡岱霖（2003），〈司法裁判與解釋的政策功能—兼論司法部門行動的合法性基礎〉。臺灣基隆地方法院 p.169。
- 蔡漢賢等（1977），《社會工作辭典》。臺北：中華民國社區發展研究訓練中心 p.18。
- 謝定亞（2000），《民主先進國家土木工程相關技師考試及證照制度之研究—

以美、德、日三國爲例》。考選部 p.27。

謝暉、陳金釧（2002），《法律：詮釋與應用—法律詮釋學》。上海：譯文出版社 p.101-129。

顏式淇（1983），〈土地登記專業代理人資格問題探討〉。《土地改革月刊》第33卷第9期 p.22。

二、英文部分

Berlant, J. L. (1975). "Profession and Monopoly: A Study of Medicine in the United States and Great Britain". *Medical History* Vol.8, p.337.

Cotterrell, R. (1984). *The Sociology of Law: An Introduction*. London: Butterworths.

Dixon, M. (2008). "Movements, Countermovements and Policy Adoption: The Case of Right-to-Work Activism." *Social Force* Vol.87, p.473-500.

Freidson, E. (1983). "The reorganization of the profession by regulation" *Law and Human Behavior* Vol.7.

Larson, M. S. (1977). *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*. LA: University of California.

Millerson, G. (1992). *The Qualifying Associations: A Study in Professionalization*. London: Routledge.

Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Mass.:Cambridge.