

# 第一章 緒論

歲月匆匆，時序的推移 2001 年即將寫入歷史。政府組織或是私人機構對本世紀的社會經濟、政治發展及科技變遷的影響日益顯著。探索並建構一個適用於現在暨未來政府運作的治理模式，已成為當前世界性的熱門話題。自從 David Osborne 和 Ted Gaebler 於一九九二年出版「政府再造」(Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector) 一書，及一九九三年九月七日，柯林頓政府，(the Clinton Administration) 所公布的「國家績效評估報告」(Report of the National Performance Review, NPR) 以來，英國、紐西蘭、澳洲、瑞典、加拿大和日本等國莫不提出邁向二十一世紀的政府改造藍圖。

柯林頓的 NPR 是由副總統 (Al Gore) 所帶領任務小組完成的，該小組是以 Osborne 和 Gaebler 的「政府再造」為理論基礎、希望創造企業性組織 (Creating entrepreneurial organizations)，再造聯邦政府，以追求「治理的模式」(a new form of governance)。因此，NPR 的標題是「從繁文縟節至結果：創造績效好和成本少的政府」(From Red Tape to Results: Creating a Government that works Better and Costs Less)。如何將企業精神應用於政府部門的「企業型政府」一時之間，全球各國掀起再造政府的熱潮。

我國政府再造運動可以追溯自民國八十二年二月，是時連戰就任行政院長後積極推動行政革新，不但提出行政革新的四大目標：組織簡化、機關法制化、員額管理合法化及經營現代化，並明確指示必須在三年內裁減預算員額百分之五，以期建立「廉能政府」，蕭萬長接任行政院長後，旋即提出「政府改造」的理念，並於八十七年元月通過「政府再造綱領」，當中明確強調引進企

業管理精神，用以建立一個創新、彈性、有應變能力的政府。從此之後，政府各部門即如火如荼的推動政府再造的相關事項。政府職能從傳統無所不包的「大有為政府」、「萬能政府」逐步轉向靈活彈性、快速應變的「小而能」、「小而美」的政府，俾提昇國際的競爭力。蕭前院長萬長曾經語重心長地提到：「今日若沒有決心能力進行大刀闊斧的改革，明天就可能淪為國際競爭舞台上的失敗者」。我們推動政府再造的目標，就是要引進企業管理精神，建立一個創新、彈性、有應變能力的政府。過去二年多，我們從全方位觀點規劃政府再造，內涵涵蓋「組織再造」、「人力及服務再造」、「法制再造」三方面，已擬定「政府再造綱領」及政府再造推動計劃，並秉持漸進溫和的態度，逐步落實，政府再造的成果正逐一呈現國人面前<sup>1</sup>。

邇來，我國因受到國內外環境影響，景氣持續低迷、股市指數下降、失業率增加，深感隱憂。政府為促進經濟發展，乃著手招開經濟發展委員，聚集朝野政黨、行政立法部門、學者專家、勞資雙方之精英代表於一堂，各獻智慧灼見、摒除本位主義，相互配合，體恤包容，化解信心危機。為期三天的經濟諮詢委員會議，終於九十年八月二十六日晚上正式閉幕。共獲三百二十二項共同意見、三十六項多數意見、十二項其他意見收效頗宏，並責成行政部門具體落實，相關的法令立法院亦應掌握最快時效通過，組成政府改造委員會，俾在新國會第一會期提出妥適的政府組織再造方案<sup>2</sup>。

政府改造委員旋於九十年十月二十五日舉行第一次委員會議決精簡行政院部會機構，並包括地方政府，以及修改人事銓敘

---

<sup>1</sup> 魏啟林，《政府再造運動》。台中，晨星，民 89.2，頁 18-19。

<sup>2</sup> 國內三大報，中國時報 聯合報 自由時報 頭版新聞整理。民 90.8.27。

法規，鼓勵優秀人員進入政府單位服務，注入活水、展現生機。

面對全球性的政府再造潮流，我國也體認到政府再造的重要性，希望引進民營企業的經營理念來提昇公共部門的效能與效率，以增加國家的競爭力，滿足民眾的需要。在司法政策的領域裡公證業務乃直接面對民眾，和人民的權益息息相關，具有保障私權，預防糾紛，疏減訟源，保全證據，節省勞費之功能。有鑑於此，司法院乃於民國七十八年著手研討修改公證法，邀請法、學兩界碩彥，組成研修委員會，多次派員出國參訪，歷經五年多的定期研討，完成公證法修正草案，送請立法院審議三讀通過。經總統於八十八年四月二十一日公布，依公證法第一百五十二條之規定自九十年四月二十三日生效開始施行。公證新制的基本精神係引進盛行於歐洲大陸、中南美洲各拉丁語系國家、美國路易西安那州及日本韓國等地之拉丁公證制度，以及英、美法系公證人自由業制度。將公證人身分由修正前之純粹公務員做重大變革修改為法院公證人與民間之公證人並行之雙軌制。但為何未能如同歐美先進國家走向全面民營化，其間的立法理由何在？新法施行過程有關民間公證人之遴任、研習、監督辦法，暨懲戒程序規則等均有具體嚴謹之規定。爰從相關的理論與實務予以詳加分析，探討，希望能釐出修改後之公證制度所呈現之一些現象，作具體之建議，希冀朝向全面民營化之單軌制邁進。

## 第一節 研究動機

當二十一世紀來臨之際，各國無不積極從事國家發展的整體策略規劃和政策結構改造，亦即從事所謂「政府再造工程」。「行政革新」或「政府再造」可說是當前世界各國政府為因應二十一世紀的挑戰及提昇國家競爭力，所戮力以赴的重要課題，人民及社會亦多能體會到革新、再造的急迫性或必要性。因此各國政府

及社會均不斷地依其國情、文化、生態及特性而提出不同的行政改革措施及政府再造策略。本研究以新公共管理（New Public Management）的觀念注入企業家精神，讓政府減少對社會及市場的干預，將民眾視為顧客，盡力滿足人民的需求，促成政府組織再造，藉以提高行政效率，促進行政現代化與人員培訓，俾新公證制度的施行，其組織與管理能達成顧客導向的公共利益。按依新公證法第一條第一項規定：「公證事務由法院或民間之公證人辦理之」即採法院公證人與民間公證人雙軌並行，共同辦理公證事務。如何以政府組織再造的理論促成公證新制之施行能達到原先修法之目標，並合乎人民的需求，此乃本研究之主要動機。基此，本研究乃審視時代背景需要，首先探討世界各國風起雲湧進行改革的背後，探索及比較各國進行各項改革之前的政、經、社會背景因素，與其所擔任的改革動力，以及推動改革之後其具體成效的評估。依此基礎理論，研究比較各國公證制度，就我國公證法是否合乎世界潮流走向全面公證業務民營化做進一步的探索，尤以拉丁公證制度有所謂「定額條款」(Numerus clausus)其優點乃斟酌各地區需要，訂定公證人員數額，以免因人數過多，導致惡性競爭，影響公證品質。相對著我國新公證制度的實施的雙軌制、主管機關司法院僅能指定地區，而民間公證人之遴任人數不得設限（公證法第三十一條）。但又有職務代理之規定<sup>3</sup>。合與拉丁公證制度中之定額條款和專業精神之規定不同，均值得吾人研析提出今後司法制度改革的方向與具體的做法。

---

<sup>3</sup> 依新公證法第三十九條之規定·民間之公證人因疾病或其他事故暫時不能執行職務時，得委請所屬之地方法院或其分院管轄區域內之其他民間之公證人或候補公證人代理人。·民間之公證人依前項規定委請代理時，應即向所屬之地方法院或其分院陳報。解除代理時，亦同  
◆依第一項規定委請代理之期間逾一個月者，應經所屬之地方法院或其分院許可。按本條文係配合定額條所制定。由於司法院所送原草案第三十六條定額條款之規定，在立法院審議時受利益團體之左右遭刪除。然配套的公證法第三十九條並未隨同修改，顯有違公證制度的基本精神。

## 第二節 研究問題與目的

### 壹、研究問題

- 一、我國公證法自民國三十二年三月三十一日公佈，翌年一月一日施行迄今，歷時五十餘年期間雖經民國六十三年及六十九年二度修正，但僅為局部技術性的調整，於整體制度架構則未鬆動。仍維持公職化的公證人制度。
- 二、邇來由於工商業蓬勃發展，國際貿易迅速成長，國內外交流頻繁，人際關係日趨繁雜，又因教育普及，人民請求公證人（Notary public）就法律行為或私權事實請求作成公證書或認證私文書，以確保私權，預防訴訟之事件，逐年大增，負荷誠屬過重，工作品質難以維持且與世界多數國家公證制度漸趨民營化之潮流不符<sup>4</sup>。
- 三、司法院為因應當前社會需要，順應各方改進公證現制之議，於民國七十八年成立公證法研修小組，經參考外國最新立法例及國內外有關學說與現行制度之實務經驗，進行公證法之研修，歷經十年遂於民國八十八年四月二十一日完成修法，改為公證雙軌制，但於修法時在民營化的過程中為何未將公證業務全面委託民間辦理，其問題原因出在何處？亟待探究。
- 四、政府官僚體制因在機關組織中具有完善的專業分工部門，施以訓練，並按其專長作合理的分配，以及層級節制的內部指揮編制，也就是職權等級制，嚴格地按照下級與上級的關係

---

<sup>4</sup> 歷經二、三十年來我國經濟由於國人的苦心經營，突飛猛進。社會結構不變，其型態不僅由農業轉為工業，貿易亦由國內擴展至國外，涉及的人民權利義務關係複雜，為此法院受理之非訟事件與日俱增，加以國際關係趨向多元化，側重現實，拓展外交日益艱難，原先有關外交機關之涉外事件湧向法院，形成公證案件大量增加。諸如關於人民所訂國際貿易契約，移民相關的學經歷文件，外勞僱傭契約等原由外交部簽證即可之業務，改應經去院公（認）證之後始生效力，案件遞增呈現不勝負荷之情況。

所構成的行政管理體系，組織中的人員有固定和正式的職掌，依法行使職權，且人員的任用採公開方式甄選，一旦任用後，除非人員違法失職依規定加以懲處，否則不得任意免職之永業化傾向，另薪資的給付，依人員的年資與地位，使人員能夠安心工作，培養事業心等之多種特色，俾利於大規模政府組織運作的結構特質。因此，能普及於世界各類型的政治系統中，但在人員和組織不斷迅速擴增的情況下，人民必須負擔更多的稅賦來支應政府龐大的開銷，這似乎更印證了經濟學家熊彼得（J. Schumpeter, 1883~1950）所說的「政治王國」效應<sup>5</sup>。同時常使機關組織人員只注意如何保護其暨有的利益而忽略了服務對象的利益，過份重視法令規章，強調組織的運作及人員的工作行為都必須受到法規限制結果，使組織和個人的行為趨於僵化，缺乏彈性與應變力。加上成員永業化的趨向，因有安全保障，失去更理想奮鬥目標，影響人民之權利至鉅，此乃有公共選擇學派布坎南和圖洛克（James, M. Buchanan and G. Tullock）的理論，強調人是理性、自利的反對政府過度干預市場，造成「政府失靈」（government failure），「官僚失靈」（bureau failure）遂提倡自由經濟主義，以挽救政府日趨嚴重的財政危機，此乃政府再造民營化的緣由，法院公證業務開放民間經營亦與此種理念攸關。

## 貳、研究目的

「政府再造工程」其目的一方面要摒棄傳統政府萬能之觀念，另一方面則企圖引進現代企業的經營理念，提高政府的效率與效能，迎接未來世紀的國際競爭環境。身為執行公證權限之公

---

<sup>5</sup> 江岷欽、劉坤億，《企業型政府》。台北，智勝，民 88.5，頁 25。

證人，希望能自實務及理論之觀點來深入探討公證雙軌制之問題，以便預先防範及解決，達到便民、利民與禮民鵠的。參酌臺灣省政府功能業務與組織調整暫時條例之規定，是否維持法院公證人制度，或者將法院公證處裁撤，移轉民營，朝向民間公證人之單軌制發展，並受司法院及各級法院嚴格的監督，摒棄傳統政府萬能的觀念，以符合世界行政改革的潮流。另在行政革新方面，大多著重理論學術性的探討層次，實際作為成效不彰。經由公部門主動聆聽民眾心聲並積極整合和動員公民直接參與公共服務的作法，在國外以行諸久遠，也頗具成效。但在國內有關政策的釐訂與推行，傾聽人民心聲與之相較，則相形見绌，深感汗顏。為此，政府在積極推動「政府再造」工程之際，不僅宜有「新思維」、「大行動」還應有全方位策略的規劃與重點突破的作法。目前行政院研考會已擬妥「政府再造方案」，訂定以「政府角色調整」、「人力資源管理」、「法規鬆綁」、「便民服務」、「財政改革」為六大推動的範疇。各部會首長組成的「政府再造推動委員會」，以及結合產經學界組成「政府再造諮詢委員會」，「政府再造」工程之籌劃與推動是否能成功？以及未來能否提昇為全民的「國家再造」運動？在在亦宜以深思探究。

行政體制與文官制度的改革，誠為行革新政府再造的兩大課題行政體制的改革乃是為再造國家未來發展所需要的高競爭力政府，對既有行政組織的架構及效能進行檢討與改革，作法包括各級政府功能的定位、人力精簡、層級與職掌的調整等。有鑑於此，司法制度之改革亦無理由缺席，不能孤芳自賞。司法院為因應日趨多元之時代及環境變遷，遂於八十九年三月起分別邀請新聞界、資訊界、工商學術界、勞工界、金融界、藝文界、婦女青年界、教育界、民意代表界暨民間司法改革委員會等菁英人士參與司法改革座談會。以了解全民對司法的期許，因而司法院推動之各項司改措施，正熱烈展開中，惟外界對司法常流於嚴肅、守

舊之刻板印象，亦不了解司法院近年來為推動司法改革所做的各項努力。誠然「司法審判」之性質較為保守、被動，但「司法行政」理應以積極、主動的態度擘劃各項改革業務<sup>6</sup>，不得墨守成規，必須調整腳步，大刀闊斧的進行改革，公證業務係屬非訟事件是否能達到行政革新的要求，與應行檢討改進之處。諸類問題，試圖將各國過去所進行的改革之主要重點成效、經驗可能給予我們的啟示，擬定進行方針，俾期臻於至善，建構健全的行政體制。

### 第三節 研究方法

本研究著重在相關資料的整理，並以文獻分析法為經，論理解釋法與類推解釋法為緯。以及採跨國性比較法，蒐集國內外相關論文、書籍及各國政府行政改革報告書，各國公證制度，將所蒐集到的資料再做深入的分析、比較。另外亦採歷史分析方法，就我國過去歷次的行政革新作法與成果做一回顧，以與目前的環境需求有所對照，並就歷經十年的公證法修正過程予以研析。

- 一、文獻分析法：就國內外相關理論與文獻、政府報告、立法院公報、出版品等文獻資料，分別進行理論與實務分析。只要是搜集有關他人所做的研究，分析其研究結果與建議，指出需要驗證的假設，並說明這些建議性的假設是否有價值合適來應用，而當做本身的研究基礎。文獻分析法的優點在於可避免重覆別人的研究，並可提供問題的不同角度。
- 二、比較觀察法：依據文獻分析法所得到的各國公證制度與行政改革經驗，針對其過去推動的困難與策略作法加以觀察比較，並試圖建立比較之指標或型模，他山之石可以攻錯，期

---

<sup>6</sup> 各項建言，詳九十年司法院司法行政廳印行 司法院八十九年度邀請各界參與司法改革座談會所提建言暨處理意見彙編。頁 40。



藉以其長處俾更全盤性的了解他國之精髓。

三、深度訪談法：為了有效瞭解曾至法院辦理公證的社會人士對公證業務民營化之趨勢，前景的看法與目前執行所面臨之問題，改進建議事項深入探討分析。

## 第四節 研究架構

本研究從政府再造中，體認當前世界各國政府為因應二十一世紀的挑戰及提昇國家競爭力，提出不同的行政改革措施及政府再造策略，以企業經營之理念，將民眾視為顧客盡量滿足人民之需求，促成政府行政革新，藉以提高行政效率與效能。其中民營化政策在從公共行政的角度切入，以瞭解民營化政策在理論及實務上的影響。鑑於公證業務係屬公共事務之一部分，而國家公共事務，於民間可參與時應儘量由民間經營，此乃民主政治之基本理念，我國公證制度係採「法院公證人」與「民間之公證人」並行之雙軌制。在尚未走向單軌制即全面民營化之前，有關公證業務相關問題的探討分析，其重點乃在陳述公證實務與新公證制度之顧客導向，以及分析研究各國公證制度，公證人民營化的情況。並以深度訪談之方式訪問曾至法院辦理公證之社會人士對公證業務民營化之看法，綜合研究結論做成具體的建議。

根據以上論述，本研究架構如圖 1-1 所示。



## 第五節 論文章節安排

本研究係以文獻分析法與比較觀察法，在政府再造中法院公證業務民營化，就國內外相關理論與文獻，比較各國公證制度予以分析、比較、研究作成結論並提出建議。本研究章節安排如下：

- 一、緒論—將本研究動機、研究問題與目的、研究方法、研究架構等一一加以釐清。
- 二、政府再造之理論基礎—就執行層面問題、政府再造之內涵、民營化之意涵等理論基礎提出探討，做為實證研究根基。
- 三、公證業務之定位—本章深入探討公證業務相關問題，比較各國公證制度之特色、優缺點，以及我國民間公證人制度與新公證制度的顧客導向等進行實證分析研究。
- 四、結論與建議—本章綜合以上各章之研究發現，作成結論，並提出具體建議。

## 第二章 政府再造之理論基礎

### 第一節 執行層面問題

「政府再造」的主要工程是建立顧客導向的企業性政府來為人民服務，政府各部門應透過各種溝通管道，廣求民瘼，讓民眾的意見成為政府再造源頭。行政人員應以創新的方法運用有限的政府資源，使機關發揮最大的生產力，而機關上下的共同目標厥為民眾需求的滿足，民眾利益的實現，如此才能換得政府的正當性與人民的支持。藉由政府機關組織精簡相關理念，並經由法規修正，法院公證處所職掌的公證業務正朝向民營化之路推進乃時勢所需<sup>7</sup>。

由於地方建設計畫財源多來自上級或中央補助，故傳統上地方政府都是比較依賴中央，惟隨著政府再造之後，以及預算法、財政收支劃分法與地方制度修正實施後，賦予縣市政府更高自主權，在計畫管理上，當應可提出處理方案，爭取時效，及時解決問題。其次，計畫執行觀念將由大政府走向官民合作，「最多的服務就是最好的政府」，這個觀念隨著社會的進步與多元，民眾要求政府服務的事務亦隨之多元，非但是量的增加，同時亦要求質的提高，政府人事雖不斷膨脹，但仍無法負荷，相對的，民間的人才和資金卻不斷累積，他們也有意協助政府辦理一些公共事務，但一直沒有機會和管道，隨著新政府型態出現，未來的計畫管理，可預期將會更大幅度引進民間力量，廣泛的由民間來參與<sup>8</sup>。而於司法行政之範疇，法院公證業務設置在各地方法院獨立行

---

<sup>7</sup> 見司法院編，《公證法律問題研究暨文書格式彙編》。台北司法院民 78.8 頁 279。

<sup>8</sup> 鍾起岱，從政府再造來看政策執行管理之變革，《空大行政學報》。第十期，民 89，頁 114。

使職權，受地方法院院長直接監督，上級主管機關為司法院民事廳，相較於一般行政機關層級節制顯見靈活、富有彈性，近年來亦推行多項行政革新便民措施，並著手貫徹公證業務雙軌制之執行。

## 第二節 政府再造之內涵

### 壹、政府再造之原則

自一九九〇年代起，公共管理的思潮有了大轉變，奧斯本(D. Osborne)與賈佰樂(T. Gaebler)提倡所謂「新政府運動」倡議政府改造。其於一九九二年所出版的暢銷書「重建政府」(Reinventing Government)專案探討如何使政府運作更為良善的十項原則，並結合各種成功的改革實例分析，希望藉以重建政府結構與運作方式，俾使政府機關的行政產出也可像私部門一般有效率，為人民解決各種問題。茲將二氏所闡述的十個原則分述如下：

- (1) 領航催化
- (2) 社區自主
- (3) 引進競爭概念
- (4) 任務導向
- (5) 成果導向
- (6) 顧客導向
- (7) 發揮企業性
- (8) 強調前瞻性
- (9) 分權參與
- (10) 重視市場導向機制

綜觀上述十個基本原則，吾人不難發現其主要的目的，在於建立一種「企業型政府」(Entrepreneurial Government)，希望在公部門的運作過程中，能夠引進市場的競爭機制，以活化政府組織運作僵化的體質，並促進政府服務品質的優質化。

基於上述，所謂「企業型政府」主要係指在政府的體制及運作之中，能夠創發革新理念，並將此種革新理念設計成具體的方案，付諸實際的行動，鼓勵政府應用新的方法來處置有限性的資源，以達到最大生產率與效率<sup>9</sup>。

## 貳、政府再造之特質

盧建旭認為：總的來說：政府再造具備下列五項特質：

- 一、其目標界定係以目標及使命為導向，(重視結果甚於投入)。
- 二、政府所提供之公共服務需以顧客為導向，不受法令規章既定的限制所驅使。
- 三、重視分權參與管理，在組織對成員授權賦能，以創造行政效能的最大產出，對外則主張社區自主，鼓勵公民參與公共決策。
- 四、注重市場競爭機能，以服務為主，創立行動誘因，放棄監督防弊保守心態。
- 五、打破官僚原有的體質結構，包括預算支出、財政流程、人事應用、責任與課責性等，重新設計組織。

以上五項特質乃為導向公共事務民營化。

「政府再造」在各國紛紛展開，英、美、日、紐、澳都進行大刀闊斧的政府改造工作。因此，在日益激烈的國際競爭中，提

---

<sup>9</sup> 江岷欽、劉坤億，《企業型政府》。台北：智勝，民 88.5，頁 222。

昇國際競爭力的競賽，已經展現為一場改造政府的競賽，誰能有效改造政府，誰就能贏得二十一世紀國際競爭的先機。各國因國情不同，行政改革內容不盡一致，但近年來其主要主題為組織重組 - 人事管理制度與員額精簡、財政與預算改革、民營化措施及便民與業務簡化。行政院在民國八十七年初，通過「政府再造綱領」，開始全力推動「政府再造」。其重點為組織再造、人事再造、法制再造、學習再造等工作項目，藉以提升政府效能。

### 第三節 民營化之意涵

#### 壹、民營化之定義

所謂「民營化」是指，將傳統上認為完全由政府提供的公共事務，部分轉移給非政府部門經營。係公共部門所採取的一種合法的行動，以便將公共責任從公共部門移轉至民間部門（陳金貴，民 88），英國保守黨政府自一九七九年贏得大選執政至一九九七年，長達十八年時間，是英國戰後最久的執政記錄。英國余契爾政府（Thatcher government）依其基本理念與六大目標<sup>10</sup>。為加強改進國營企業經營績效，創造企業利潤，將民營化政策列為主要的經濟政策，並於 1980 年初大力實施，一時間，民營化蔚為風潮，吹起世界改造風，自美洲起吹向世界各國。Ronald Moe（1987）指出，公共事務「民營化」（Privatization）為美國八十年代相當具有影響力的概念與作法，其學術傳統植根於「自由市

---

<sup>10</sup> 柴契爾主義（Thatcherism）在經濟上的基本理念：1.個人必須要負擔自己的責任而非期待政府。2.相信小政府會更有效率。3.政府有成長的傾向，所以必須以實際的手段來壓制政府的成長，以便讓個人有更多的成長空間。英國雖沒有列入立法的民營化政策目標，但基於柴契爾主義，主導民營化的英國財政部將之整理為六大項（摘自施顏祥，1997；195），1.提高效率開放競爭，並解除管制。2.為增加財政收入，減少舉債或降低稅賦負擔。3.為鼓勵員工持股，增加員工認同與福利。4.為擴大分散股權，促使社會大眾參與投資。5.為強化資本市場，活潑資金流通，為爭取國內外政治支持，強化執政基礎。

場經濟理論」( free market economic theory )，並在此種自由經濟的世界觀( weltanschauung )指引下，抨擊公部門太大且太無效率，並指出公部門所承擔的大部份功能，均可直接或間接地由較有效率的私部門來負責，或由市場運作來替代<sup>11</sup>。是故近二十年來歐美等先進國家由於人民要求政府提供愈來愈多的公共服務，且因技術官僚需求殷切，造成政府職能擴張，形成所謂的「大政府」，但相對的就政府服務品質而言，卻未因官僚體系日益龐大而獲得顯著提升。乃肇因政府處理公共事務的能力實在有限，因而人民的需求與政府能力間有嚴重差距，並造成制度的「過度負荷」( overload )現象。學者杭亭頓( S. Huntington )便將此現象稱為「不可治理性」( ungovernability ) 檢討永業化的文官體系，針對「大而不當」之處力求改善，藉由民營化將公部門的服務功能移轉給私部門的作法，可望改善因政府失靈而引發的危機。具體而言，民營化的定義應是：在各類公共活動及資產所有權上，政府角色的縮減，而私部門角色之增加。

## 貳、民營化的類型

國內、外學者對民營化有許多不同的看法：

- 一、高希均認為民營化是一種和平的革命，是經濟上的「還權於民」，讓人民有生產要素的所有權與經營權，通常採用三種方式：
  - (一) 出售所有權給民間。
  - (二) 准許民間參與競爭。
  - (三) 出售經營權給民間。

---

<sup>11</sup> 江明修，《政府組織再造》。未出版，頁 24。

## 二、陳師孟亦將民營化可能的方式分為三大類：

- (一) 公營事業出售或移轉公產及官股：公產出售較不涉及經營權之變化，但股權出售則可分為：募集（floatation）、批售（placing）、員工買斷（buy-out）、同業併購（trade sale or merge）移轉或贈送股權。
- (二) 委由民間經營及代理 - 授權民間代製或代理，公營事業退居第二線，不直接進入市場或提供產品。此類民營化方式又可分為「出租定期經營執照」或「分店設置執照」以及「簽約外包」（Contracting out）及抵用券（Voucher）制度。
- (三) 調整立法並開放市場 - 民營化應包括市場及產業之民營化將民間企業原則引入整體市場，而非企業個體。此型又可分為「開放管制（deregulation）」，或「自由化（liberalization）」與「公營產業」減量及清算（liquidation）。

國外學者所提出的民營化方式很多由於各家對民營化的定義不盡相同，概念性不一致及分歧，而其所衍生出來的民營化類型方面亦有差別，詹中原在民營化政策一書中，列舉了八位國外學者對民營化的主義類型主張 J. Sundquist（1984）「真民營化」的觀念，即政府角色與責任不因民營化而被移轉。亦不宜完全以經濟機制之角度下定義（如完全成本價格，或市場誘因機制等），因此民營化應指政府減少直接涉入生產及提供財貨與服務，轉而強化政策力（規劃、監督、評估），以增加社會中私有機制之發展，進而提昇民眾所接受服務之品質，且能滿足公共需求。綜合國外諸研究者以 Savas 之定義及分類最具週延性及整合性。依此定義，民營化有撤資（divestment）、委託（delegation）及替代



( displacement ) 三種類型，並可透過各種方式加以完成：

(一) 撤資 - 公營事業或資產之移轉民間，此種移轉型之民營化可經由出售 ( Sale ) 無償移轉 ( free transfer ) 及清理結算 ( liquidation ) 等策略進行。

(二) 委託 - 政府部門委託私部門或全部財貨與服務的生產活動，但繼續承擔監督之責任。政府委託外包之方式有：

1. 簽約外包 ( contract out ) - 即政府將部份貨品或服務委請民間提供辦理。
2. 特許權 ( franchise ) - 係由政府提供給私部門，如水電、瓦斯及交通事業者經營權，但保留價格費率之核准權，而費用由使用者付費。
3. 補助 ( grant ) - 乃由政府透過免稅、低利貸款、直接補助，以形成「誘因操作」。
4. 抵用券 ( voucher ) - 由政府核發有資格使用之民眾，以指定消費某類貨品。( 如食物、房租 )。通常社會福利救濟即透過此方式實施。
5. 強制 ( mandate ) - 是由政府以命令方式要求和部門支付強制性之服務，如失業保險金，即由私部門為政府分擔或共同承擔若干社會安全責任。

(三) 替代 - 當大眾認為政府所提供生產或服務不能滿足社會之需求，而民間和部門則意識到此種需求，提供生產或服務，以滿足社會大眾。替代又可分為：

1. 功能不足之替代 ( displacement by default ) - 例如社會治安之日趨敗壞，而警力則明顯不足，因而產生民間保險公司。

2. 退離之替代 ( displacement by withdrawal ) - 乃因應私人企業規模及市場佔有之逐漸擴張，公部門縮減規模及資源之投入，以利私有企業之發展。
3. 解制之替代 ( displacement by deregulation ) - 經由法令之修訂，允許私有企業，對原本公有獨佔 ( a government monopoly ) 之市場環境挑戰<sup>12</sup>。

## 參、實施民營化之動機及理由

一、根據 Savas ( 引自孫健忠，1990；199 ) 的觀點，要求社會福利實施民營化有四項主要動機：

- (一) 實用主義的壓力 ( Pragmatic Pressure ) 主要目的為達到一個較好的政府，換言之，「基於政府缺乏效率」的概念，過多的介入易造成浪費，民營化的社會福利較能符合成本效能的準則。
- (二) 意識型態的壓力 ( ideological Pressure )：其目的為達成一個較小的政府，政治意識型態者指出過於龐大的政府會妨礙到國民的自由，甚或侵犯到民主政治，民營化將可減少政府的介入。
- (三) 商業行為的壓力 ( Commercial Pressure )：其目的在於要求更多的商業發展空間。換言之，政府的支出係整體經濟的一部分，若轉由私部門負責，當更能充分運用。
- (四) 民粹主義的壓力 ( Populist Pressure )：其目的為賦予國民更多的選擇。換言之，即指人民在公共服務方面應有更好的抉擇，並應有權自行定義及呈現需求。

二、實施民營化的理由：

---

<sup>12</sup> 詹中原，政府再造：革新「行政革新」之理論建構，《空大行政學報》。第八期，民 87.5，頁 16-19。

- (一) 經濟層面 - 對於社會福利實施民營化的輸送模式持贊成態度及認定其正向功能者，大都是民營化的經濟效益取向為出發點來分析之（王麗容，1993：38），Milton Friedman（1988）認為民營化的過程可以產生效率化、競爭性、創新性及低成本四種效益；而 Lipsky & Smith（1989）也題出類似的經濟效益觀，包括：1. 便利性和快速性。2. 技術性及彈性化。3. 創新性及效率性，財務危機的轉移到私部門。另（陸民仁(1987)）提出成本與效益分析，經濟學中，生產者之成本效益分析係以利潤極大化為其目標，就已知之條件，選擇成本最低、效益最高的生產因素組合，亦即評估市場需求生產方法及成本結構如何組合才能賺取最多的利潤。為此決策者評估所擬方案能否達成目標的方法。評估的結果若是效益高於成本，則方案值得採行，反之則須多加三思。
- (二) 政治層面 - 從政治層面而言，民營化之推動者認為「干預較少的政府是較佳的政府」，能提升「全民的參與」及「民主政治」的理念。根據 Abromoviz(1986: 257-264) 指出，美國在雷根總統時代，自由主義觀念否定傳統社會福利所秉持「市場外提供原則，以及基於需要而非基於給付能力之原則」的福利觀念，因而認同市場理論之競爭、成本分擔、受惠者付費之主張，以及強調私有服務市場之福利提供方式；因此顯示出民營化之推動受到「新保守主義」政治意識理念之影響。
- (三) 就行政層面而言，主要問題在於「行政的無效率」。在 Weimer & Vining（1989：115-116）討論中指出，政府為了解決自由經濟所產生的「市場失敗」( market failure ) 而介入經濟活動，但會面對「政府失敗」( government failure ) 的問題，指的是公部門由於不必面對直接的競

爭，生存不受市場的考驗，因而較缺乏創新的動機，而形成資源的浪費或過度的使用，造成「X-inefficiency」，即所謂的「X-無效率之後果。」如文官的永業性促使政府不能隨意開除無法勝任或無生產力的公務員，而造成文官體系的無效率、缺乏彈性。此等論點，亦促進了採行民營化的策略。

- (四) 政治經濟面 - 此一觀點融和了組織內外的各種政治經濟因素之互動，包括政府的社會政策，市場中的勞資關係，及階段政治等方面整合，強調彼此間的交互影響關係，其對社會福利之討論主要在於國家在資本主義經濟活動的組織與管理上所扮演的角色。(傅立葉，1993: 1-2)。Kramer & Grossman (引自王麗容，1993: 39-40) 在「契約式社會服務」一文中指出，過去二十年來社會福利出現了混合式經濟體制，產生了一些特殊的組織環境，謂之為新政治經濟 (new political economy)，以市場經濟模式、供需觀念和社會權力分配說明政府和民間組織契約關係的社會服務市場情形。依此市場模式，推論出權力 / 依賴理論對購置服務的組織性關係之影響。
- (五) 社會政策層面 - 根據 Gilbert & Specht (引自傅立葉，1993:1) 的看法，從社會政策的觀點而言，其對福利政策的關切主要是行政的效率和分配的公平，所探討的問題包括福利分配的基礎應該是全民性或選擇性，福利提供的方式應該是現金或實物，福利的財物負擔方式應該是使用者付費或由政府稅收支付等。這種探討社會福利的方式最大的優點是具實用性，有助於福利方案的設計。
- (六)「非營利組織興起」的觀點 - B. Weisbrod (1988: 21-24) 與 J. weiss(1986:45-54) 以「政府失靈」理論 (government

failure theory) 來解析政府能力的不足和缺點，可藉由民間之非營利組織來加以彌補 - 他們二人認為政府在提供公共性財貨時，在既定的公共財貨水準下，對某些人而言是不能滿足的。而強調非營利組織所提供的公共性財貨，乃能彌補政府功能之不足及缺點。因此，非營利組織是一種中介角色，能夠有效率的將捐贈行為轉為捐贈者所需要之勞務與財貨。H. Hansmann (1980 : 835-901) 提出「契約失靈」理論(Contract failure theory) 來解說非營利組織興起的原因，也可適用於社會福利民營化的情況 - H. Hansmann 的「契約失靈」類似於私人部門之「市場失靈」(market failure) 的現象，而使得私有市場機能之運行受到限制<sup>13</sup>。

## 肆、鼓勵民間參與公共事務

現代社會中，各種行業日趨高度專業化，政府所處理事務亦日趨複雜。但是政府人事編制上不僅無法相對擴充，也缺少足夠的專業人才；相對的，民間團體因國民經濟蓬勃發展、資金充裕、人才充沛。政府若能針對需要，適切借重民間人力、物力以參與政府事務，對於政府或民間團體均有助益。因而鼓勵民間參與公共事務乃提升政府效能和效率的有效途徑。此可分為下列二個重點：

### 一、公營事業民營化

公營事業民營化是經濟自由化、國際化的一環，其目的在使公營事業不受「國營事業管理辦法」及其他相關法令的束縛，解除政府的不必要管制，使事業能本企業化原則有效經

---

<sup>13</sup> 資料來源：本實施民營化的理由計六項；引自柯三吉，《跨向二十一世紀公共行政新典範》(上)。台灣經驗的個案分析。台北：時英，87，頁 16-19。

營，發揮市場機能，提升事業經營績效。政府七十八年開始積極推動公營事業民營化，但初期因阻力甚大，成效不彰，截至八十五年才有五家國營事業完成移轉民營目標。近些年來，行政院已責成經建會加速推動公營事業民營化，另有九家小型公營事業結束營業。公營事業民營化涉及從業人員權益的保障，資本市場胃納不足、民股董、監事經營理念不同等困難，阻力很大，但政府為提升公營事業的經營效率，減輕財政包袱，必須兼顧員工合理權益為前提下全力推動公營事業民營化。

## 二、政府業務委託民間辦理

政府自辦業務受到法規的束縛較多，常效率不彰，因此將政府業務委託民間辦理（即公辦民營）不失為提升效率的有效方法。凡適合民間辦理者應儘量委託民間辦理，像體育場地、停車場地、違規車輛拖吊、醫療院所等等，都可考慮交給民間經營，以提升效率。譬如以醫療院所來說，台南市立醫院於一九八二年第一期硬體工程完工後，由於財務、醫師來源、營運方式、人員運用等問題不能解決，因而停工閒置達六年之久，直到七十六年才以公辦民營方式委託秀傳紀念醫院經營，七十七年六月正式開始營運以來，醫療品質備受民眾肯定，並經行政院衛生署評定為「區域教學醫院」；台北市立萬芳醫院於八十五年委託台北醫院經營。高雄市立小港醫院也於八十七年委託高雄醫學大學經營，經營績效都是醫院中的翹楚；高雄縣立鳳山醫院和岡山醫院也在八十九年分別委託長庚醫院和秀傳醫院經營。公立醫療院所委託民營，不只可提供經營效率，對民眾提供更好的醫療服務，也可減輕政府沉重的財務負擔。

行政院人事行政局為推展政府業務委外辦理，曾在八十六年

和八十七年選定「垃圾清運及垃圾場維護」、「社會福利」、「國宅工程委外規劃設計」及「機車排氣稽查檢測及免費排氣檢測宣導活動計畫」等業務為全民推廣委外的項目。為提昇公共服務的生產力，應積極規劃推動民營，凡非涉及公共權力之行使適合委託民營之業務均可考慮委託民間辦理<sup>14</sup>。

## 伍、委託民間拖吊車輛個案分析

### 一、背景

隨著國民消費能力之高漲，汽車市場競爭激烈以及進口關稅降低，小汽車暴增，因沒有等量之停車位供給，造成交通擁擠及違規停車問題。台中市由於市區路邊停車位已不敷不使用，也使得部份汽車駕駛人不顧違反道路交通管理處罰條例第五十六條規定，停車於禁止停車路段，嚴重影響車輛通行。台中市政府為整頓交通秩序，實施取締告發，強力拖吊違規車輛，期以改善交通秩序。警察局交通大隊負責取締告發、拖吊車輛。惟市政府拖吊車輛數量不足，無法配合強力拖吊計畫，難收阻嚇之效。台中市政府為彌補公有拖吊人力車輛及保管場之不足，依據台灣省處理妨害交通車輛處理辦法之規定自八十七年至八十九年止分別與民間拖吊公司訂立租用民間拖吊車及保管場合約（如附表 2-1 拖吊數量統計表）責由執行勤務警察依道路交通管理處罰條例第五十六條第二項之規定，指揮從事違規停車車輛之拖吊工作，以加強協助妨害交通車輛。以維交通秩序。

---

<sup>14</sup> 黃俊英，企業精神與政府再造 - 提升政府效能和效率的途徑，《立法院院聞》。第 28 卷，第 3 期，民 88.3，頁 24-25。

表 2-1 拖吊數量統計表

拖吊場	87 年		88 年		89 年 ( 前十月 )	
	汽車拖 吊數量	機車拖 吊數量	汽車拖 吊數量	機車 拖吊 數量	汽車拖 吊數量	機車 拖吊 數量
第一區 汽拖 11 輛 機拖 2 輛	46130	24899	41678	8405	36322	5454
第二區 汽拖 11 輛 機拖 2 輛	38404	20016	36657	6280	33819	1414
第三區 汽拖 10 輛 機拖 2 輛	44751	24774	41582	4551	39757	3583
第四區 汽拖 8 輛 機拖 2 輛	39120	15249	32361	5127	31759	2625
公有 汽拖 13 輛 機拖 5 輛	20032	25516	18867	4373	16665	5083
合 計	188437	110454	171145	28736	158322	18159
備 註	第一區合約至 89.10.30 到期 ( 合約期限為三年 ) 第二區合約至 89.11.14 到期 ( 合約期限為三年 ) 第三區合約至 89.10.30 到期 ( 合約期限為三年 ) 第四區合約至 89.10.30 到期 ( 合約期限為三年 )					

資料來源：台中市政府



## 二、委託民間拖吊之優點：

民間拖吊最大的優點是，拖吊效率高，發揮了阻嚇違規停車作用。市政府租用民間拖吊車每拖吊汽車一輛五百元，論件計酬，業者自會精算至少拖吊數量若干方能收回成本或獲利。交通大隊曾對民間拖吊車在八十七年合計拖吊汽車 188437 輛、機車 110454 輛，八十八年合計拖吊汽車 171145 輛，機車 28736 輛，八十九年合計拖吊汽車 158322 輛，機車 18159 輛，表示滿意。

## 三、委託民間拖吊之缺點：

在台北市於七十八年間委託民間拖吊業拖吊違規車輛曾發現有下列缺點：

- (一) 部分拖吊車不符規格，設備簡陋，未裝有輔助輪，導致拖吊時發生損害引起不少糾紛。
- (二) 拖吊車輛的經營為商業營利行為，受委託之民間拖吊車係懸掛自用牌照於法不合。
- (三) 違規車輛係併裝車，無輔助輪，若違規車拉上手煞車則無法拖吊，拖吊人員須打開違規車門鎖放下手煞車，此舉駕駛人認為侵害其隱私權。
- (四) 拼裝車後懸系統拖吊時脫落，可能使違規車受損。
- (五) 拖吊車車身輕，拖不動較重車輛，祇選擇較輕車輛拖吊有失公允。
- (六) 另一項令人詬病之執行偏差就是部分民間拖吊公司為了爭取利潤，利用夜間交通秩序緩和時出勤，光找靠近拖吊車保管場之違規車取締拖吊，俾多賺取拖吊費<sup>15</sup>。

---

<sup>15</sup> 行政院研考會編，《行政業務委託民間辦理之可行性及其範圍探討》。台北：研考會，民 80.3，頁 146。

(七)在台中拖吊業者為人所詬病者，乃因趕績效、利潤、倉促拖吊、毀損車輛發生損害賠償問題爭吵不休。另選擇較易拖吊之場所如法院門口或距離違規停車場較近之道路拖吊如太原北路。真正違規停車妨害交通之路段如市中心之平等街、中山路、繼光街等則懶得拖吊，失去整頓交通秩序之意義。

依台中市民對台中市交通滿意度民意調查，頁 19，第九題為根絕違規停車應以何種方式取締較有效果？分析顯示，贊成由公家單位執行拖吊業務者高佔約 47%，將近五成受訪者仍希望由公家單位執行拖吊業務以取締違規。僅有一成二受訪者贊成由民間業者執行拖吊，可見與民眾權益息息相關之取締執行工作，一般還是相信政府單位<sup>16</sup>。

## 陸、公證業務民營化的理論基礎

### 一、定義

公證是指因保護私權，依國家權力證明特定法律行為或其他私權事實之法律制度。具有堅強的證據力與執行力。本質上係非訟事件，屬預防法學範疇，是整個法律體系中重要一環。簡言之，公證制度是為了保全我們交易時重要的證據及預防犯罪的發生，也就是讓權利者的權利容易落實而給予證明事實的一種制度，鑑於公證事件逐年增多，辦公場所擁擠與人力資源不足，每感負荷過重，礙於法令預算編制所限，無法如同私人機構可視業務情況機動調整，實不符經濟效益原則，工作品質難免受其影響。蓋當事人請求辦理公證必須繳納公證費用（投入），透過市場交換過程，希望能獲得快

---

<sup>16</sup> 黃穎倉、林雪花、陳坤發，《台中市民對台中交通滿意度民意調查》。量化研究法期中報告，未出版，民 90.4，頁 19。

速服務與保障權利（產出），基本上亦屬經濟行為，達到邊際效益之目的。環顧世界情勢，當投以嶄新宏觀的視野，站在巨人的肩膀上看世界改變一些不合時宜作風，發自內心，以人民就是我們最大顧客的觀念自勉，因為百姓所要的不再是「大有為」而是「高效能」的政府。於是創新、積極、果斷、適時修正法令，突破解決公證實務瓶頸，審時度勢，朝向公證業務民營化，實為時勢所趨。

## 二、經濟社會的理論基論：

政府市場競爭與能力如何取得均衡，及政策的順利推行與有效運作，常是經濟學者或政治社會學者所共同探討之主題。早期古典經濟學派諸如亞當史密斯（Adam Smith）的國富論<sup>17</sup>，李嘉圖（David Ricardo）馬爾薩斯（Roberet Malthus）所提的價值理論與發展理論。進而發展為個體經濟學與總體經濟學階段。嗣於一九三一年以來凱因斯（Jm Keynes）的需要管理理論，研究各種需要的決定，並且主張使用財政政策與貨幣政策加以影響。晚近由於受到官僚體制，獨裁化、專業化所左右，政府透過納稅發行公債，公營事業收入，控制大部分資源，再以預算擴大政府公共支出。但是政府無法經常以革新方式，真正落實公平的重分配，以至於出現蹣跚、官僚、僵化、缺乏效率，不能因應等弊端。甚至演變為官商勾結、貪污腐化、互謀私利的共生結構體，虛耗民脂民膏難以估計。造成財政赤字年年累積，故為避免壟斷浪費資

---

<sup>17</sup> 亞當史密斯在一七七六年於國富論中宣稱：「對歐洲的每一個偉大的君子而言，出售王室土地都能帶來大筆金錢收入，這些收入可以用來支付公共債務。而當王室土地變成私人財產後，在幾年的時間內，這些土地會大為改觀，並且在栽種方面也會更恰當的使用。」這是自十八世紀，經濟學家就已思考過民營化這一議題，但為此一直爭議不休，因為在某種價構下（例如自然獨佔），經濟理論也可以證明出公共管理會是更有效率的型態。不論觀點為何，經濟學家都同意，一個生產組織之所有權誰屬會對生產效率造成相當大的影響。所有權的不同會對經濟人之行為產生不同誘因，而這又影響經濟人行為之效率。

源，有效率的運用各種資源，遂由自由主義的興起，用民間的力量經營公共事務，如車輛違規拖吊、收垃圾、電信、石油、鐵路等民營化的出現。透過市場藉以減少政府管理，縮小預算規模、平衡財政、紓減政府財政困境、規避權力集中的功能。經濟學者寇斯（Coase）定理，認為沒有交易成本的世界裡，不論財產權如何分配，資源的運用都是會有效率的。而布坎楠（Buchanan）所主張只要交易是在自由意志下完成都是有效率。為此我們是否對於人在政治過程中的行為有一番的省察。「當外部性問題存在時，政府是否非介入不可」的啟示。在思考處理解決社會問題時是否只想到「大有為政府」。如何將「心中之尺」與「市場之尺」的尺度調刻得均衡，而讓公共事務企業如果由民間來做，也許會更有效率。當有助於公平正義制度的建立。從管理層而看，政府機構透過私人管理的技術去改進工作效率或減少開支，對日益膨脹政府組織給予適當的控制，同時參與民間企業的競爭，達到可用成本測量的目的。公證制度現採用雙軌制即由法院或民間公證人辦理之，乃基於此民營化的理念所建構的機制。

# 第三章 公證業務之定位

## 第一節 公證制度之沿革

### 壹、公證制度之起源

公證制度源於古代埃及、希臘及猶太等地所存在之書記（Scribe）制度，由於當時教育並不普及，社會上文盲充斥，民眾從事交易活動時雙方所訂立之契約均委由代書繕寫，並制作文書妥為保存，以免日後文件散失造成舉證之困難<sup>18</sup>。

羅馬時期書記之發展更加完備，後由於速記術之發明及商業發達，書面契約形式漸受重視，終以法律規定若干重要文件之記載須於公務員面前以書面為之。並由其保管。公證一詞（Notary）係自拉丁語（Nota）演變而成，為羅馬時期書記們用以抄錄文書之一種速記符號，使用此種速記符號之書記便稱為 Notarius，公證人 Notarius 之語源即由此而來。在羅馬時期書記依其業務之內容可分為官方書記與民間書記二種類型，前者謂羅馬時期帝國疆域遼闊，橫跨歐、亞、非三洲，為了維持龐大官僚組織運作，須要一個專職文書之記錄，研擬與保存的機構，以充實政府之行政管理能力。（Government administration），於是帝國政府設置了書記處（chanceries）<sup>19</sup>。後者民間之書記，乃指接受一般民眾之委託，制作文書契約，或其他提出於法院之訴訟文書，政府機關之聲請書等。又稱為塔貝利阿尼斯（Tabeliones），是近代公證制度之鼻祖<sup>20</sup>。因其係以製作或認證文件證書為業。

---

<sup>18</sup> 劉初枝，論西德公證人制度，《輔仁法學》。4期，民74.1，頁2。

<sup>19</sup> Jacqueline O'Neal, JD. The Notary: Yesterday, Today, and Tomorrow (Louisiana Notary Association) Search from internet 1998).

<sup>20</sup> 劉鐵錚，《我國公證制度之檢討與改進》。台北：行政院研考會編，民74.7，頁30。

## 貳、公證制度之發展

羅馬帝國淪亡後，公證制度形式上雖不復存在，但是民間之公證活動仍持續維持著。在歐陸方面，當時之封建王國，如法蘭西、德意志、義大利等國仍習用該制。至中世紀法國奉行公證制度最力，初時制作公證書之權屬於裁判官，後改由公證人掌理之<sup>21</sup>。

西元一八 三年二月二十五日法國正式頒布公證人法，為後世稱為最重要之有關立法，該法就公證人之職權，責任，管轄均有詳盡之規定，法國並因此奠定其於公證制度中之領導地位，不僅其他歐陸國家均奉為圭臬，即中南美洲及亞洲甚多國家亦同相繼仿效其制，而使公證制度流行於世。

## 參、我國公證制度之沿革

我國公證制度首見於東北八省特區法院，雖當時法令限於區域之試用，惟推行頗具成效。民國十五年，北京政府曾有公證人法草案之擬訂，嗣因北京政府瓦解，未及頒行。至國民政府統一全國，司法院就原草案酌加修改，終未採用。司法行政部繼擬公證法草案，因其係以法、日等國之立法為本，故公證制度即採自由職業制，司法院則以國民知識淺薄，恐易滋生流弊為由，期期以為不可。終由司法院擬具公證暫行規則草案，由地方法院推事辦理公證事務，暫時不另設公證人。民國二十四年七月三十日司法院將該公證暫行規則公布，翌年四月一日由首都地方法院開始施行試辦，各地方亦相繼加入，民國三十一年三月司法行政部以公證制度確能疏減訟源及減輕人民訟累，乃通飭全國各法院遵

---

<sup>21</sup> 郭柏成，《公證法之理論與實務》。台北：司法行政部印，民 65.6，頁 6。

行，以兩年為全國完成期間<sup>22</sup>。

現行公證法，係司法行政部以公證暫行規則為藍本，酌加修正及補充，更名公證法，由國民政府於民國三十二年三月十一日公布，同年七月一日公布公證費用法，而公證法施行細則於同年十二月二十五日由司法行政部公布，三者均於民國三十三年一月一日施行。綜觀我國公證法自民國三十二年三月三十一日公布，翌年一月一日施行以迄今已達五十餘年，其間雖經民國六十三年一月十五日，六十九年七月四日二度修正，但均為局部技術性之調整，整體架構並無重大改變。邇來，由於工商發達和社會經濟之變遷。國際貿易迅速成長涉外事件文書公證不貲，人民為確保權益請求公證者與日俱增，然而公證業務之品質與效率，則未見相對提高。主要癥結在於我國舊公證制度之公證人係採行公職化，而非民營化。囿於政府機關之經費預算，人員編制無法如同私人企業機動調整，龐大的公證事件由有限的人力資源辦理，誠屬不堪負荷。遂於民國八十四年十二月二十一日經司法院會通過修正草案，函送立法院審議。始於八十八年四月二十一日修正公布，並依公證法第一百五十二條之規定，本法自公布生效後二年施行。即本年四月二十三日為公證新制之施行日期。其基本精神乃引進民間公證人與法院公證人並行的雙軌制最主要之理由為：

- (一) 新制建立之初，一般人恐難立即接受，法院公證人制度不宜遽廢。
- (二) 使人民於使用公證制度時有自由選擇之機會。

但部分立委認為：

---

<sup>22</sup> 同上註，頁 6-7。

- (一) 修正草案既已規定「本法自公布後二年施行」則在此段期間內，從制度之重大變革之適應期來說，在時間上誠已充足。
- (二) 既然仍以完全廢除「法院公證人制度」為最終目標，與其花費雙倍的時間，作兩次的政策宣導與準備工作，倒不如直接改採「民間公證人制度。」
- (三) 若以一般民眾對法院較有信心為由，而認為不應遽然全面改採「民間公證人制度」，其實此和公證處設於民間或法院無關，重要的是監督工作的落實。
- (四) 至於現配置於各地法院公證人之去留問題，亦可在公證法修法時併入考量，以期轉入民間公證人之法源基礎。基上述理由，認為應全面引進拉丁公證制度之「民間公證人制度」是為單軌制之主張，方能順應世界潮流<sup>23</sup>。嗣終極目標為朝向全面民營化，完全由民間經營，法院僅擔任監督者之角色。並配合方便民眾辦理公證的一些措施<sup>24</sup>。

#### 肆、公證事件之管理事項

法院之職權為審判民事、刑事及其他法律規定訴訟事件，並依法管轄非訴訟案件（法院組織法第二條）。在非訴訟事件之領域裡，乃私法上之權利或法律關係，於其變更、發生、消滅非屬法院裁判權範圍之內，而由國家司法機關干預之程序也。狹義的非訴訟事件，指非訴訟事件法所規定各事件，廣義言之，則凡公證法、提存法及法人登記規則等所規定之事件，夫此等事件，論其性質，本為一種行政事務，所以不隸屬於行政官署而隸屬於法

---

<sup>23</sup> 參見立法院院總第九五一號，司法，法制委員會台（87）司法發字第一二六號函，立法委員李文郎等二十五人擬具《公證法修正草案》，之說明。

<sup>24</sup> 民國六十九年審檢分隸後，公證業務由原先的司法行政部劃歸司法院主管。

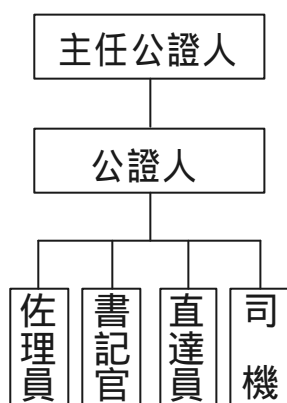


院者，因其對於人民權利之保全，有直接關係，歸於法院管轄，非但較為便利，且較能使當事人之權益快速獲得法律上應有的保障。

現行公證法第一條第一、二項規定：「公證事務由法院或民間公證人辦理之。地方法院及其分院應設公證處，必要時並得於管轄區域內適當處所設公證分處」。其有關的公證事件之管轄事項，係屬司法院民事廳所掌理。

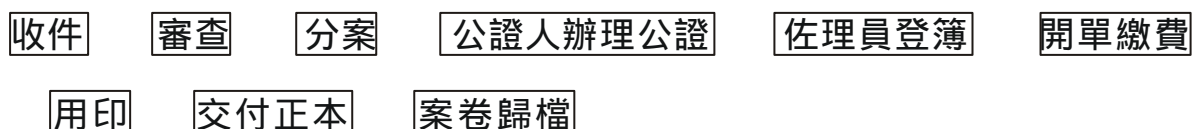
## 第二節 台灣台中地方法院公證處人力資源之運用

壹、公證處人員之職責與組織架構 圖 3-1 如下：



主任公證人處理並監督公證處之行政業務，公證人負責辦理公認證業務，佐理員輔助法院之公證人辦理公證事務，應就具有法院書記官任用資格者遴任之。另調派書記官一位，執達員一位，共同輔助公證人辦理公證業務。司機一位駕駛公務車搭載公證人與佐理員巡迴各分處上班。

其工作流程



## 貳、公證處人力資源之運用

在法院公證業務方面其受理之公、認證案件逐年上升臺灣臺中地方法院公證處受理公、認事件七十年為一三、三九件，八十三年九四六五一件為最高峰，至八十九年稍減為七三、三四件，依其編制公證人七十年起至七十八年止均為三人、七十九年、八十年均為五人、八十一年六人、八十二年至八十七年為七人、八十八年為八人、八十九年為十一人，其在最高峰的八十三年每位公證人每月辦理公、認證件數為一、一二六件。

臺灣臺中地方法院公、認證事件辦結件數暨編制人員一覽表

表 3-1 中華民國七十年至八十九年度

年度	公、認證總件數	編制人員
70	13309	3
71	16038	3
72	17234	3
73	17484	3
74	18460	3
75	20937	3
76	24449	3
77	35943	3
78	36458	3
79	40150	5
80	49411	5
81	57810	6
82	76438	7
83	94651	7
84	94105	7

85	92828	7
86	93728	7
87	84617	7
88	87180	8
89	73304	11

資料來源：臺灣臺中地方法院統計室，自行整理。

其餘之年度每月辦理公、認證案件亦在數百件之譜。詳表 3-1（臺灣臺中地方法院公、認證事件辦結件數暨編制人員一覽表。）此項龐大業務，依現行制度悉由編制員額有限之法院公證人辦理，光蓋章用印就已夠忙碌，當無更多時間詳予審核，工作品質難以維持。

以上受理公（認）證事件，誠屬不貲，突顯公證人員之配置與辦理公證案件數量不成比例，影響公證品質至鉅，鑑於增員編制之受限以及現階段尚未有替代人力支援之際，惟有儘速朝向公證業務全面民營化著手，方是釜底抽薪之計。

### 第三節 公證之範圍、意義及區別

公證之範圍，乃指公證人本於職務得處理公證事務之事項。為此當事人不得就公證範圍以外事項為請求，公證人亦不得逾越公證範圍而予以受理。目前世界各國，無論採行何種公證制度，其法定公證之範圍，大抵均包括法律行為及關於私權之事實二者，其規定之形式，雖有概括規定和例示規定之不同，但綜合而言，其內容不外是指對於涉及私權之法律行為和私權事實而為公證或認證之範圍<sup>25</sup>。

---

<sup>25</sup> 見張滋偉，我國公證制度之研究。碩士論文，海洋大學海洋法律研究所，民 85.6，頁 69。

公證人得執行何種證明行為，每因各國法制之不同，而有所差異。大體而言，有公證一元制與二元制之分。前者公證人僅就文書之作成或形式之真正為證明，例如美國之公證制度除路易斯安納洲外係採行拉丁公證制度外，其餘各州均採用一元制。後者則除證明文書之作成或形式之真正外，尚兼及法律行為或私權事實之證明<sup>26</sup>。

## 壹、公證與認證之意義、區別

### 一、公證與認證之意義

公證，係指因保護私權，依國家之權力，證明特定的法律行為或其他關於私權事實之法律制度。認證，係公證人就請求人請求認證之文書，證明其文書之作成或形式上為真正。申言之，就公證而言，係對公證人在作成公證書時所知覺之當事人的同一性，其意思表示的時地及內容，賦予公證力、證明力。另就認證而言，則係對於公證人在認證時所知覺之簽名人或簽名承認者的同一性及私文書之簽名係由該人所為或承認等事，賦予公證力、證明力，但就有關其書面記載內容之正確性及意思表示之有效成立或簽發之時地等事，則不予證明。

### 二、公證與認證之區別：

#### (一)性質不同

- 1.公證，為公證標的之法律行為或私權事實為公證人所親自接觸。
- 2.認證，公證人所實際接觸者為文書之作成（當事人當

---

<sup>26</sup> 形式上採公證一元制，實質上卻有公證二元制之內涵，例如中國大陸地區之公證制度。依其「公證暫行條例」第二章第四條之規定，公證機關之十四項業務中第一至七項可謂與我國之公證相當，第八、九項則與認證相當，參見陳光中主編，《公證與律師制度》。北京大學出版社，1997.11，頁 18-19。

面簽名或承認為其簽名)或形式之真正(文書繕本或影本之審認),對於文書記載之法律行為或私權事實並不直接接觸<sup>27</sup>。因此請求認證時,應以提出認證之公私文書為必要,至於請求公證,不必然由當事人提出文書,而係直接由公證人制作公證書。

## (二)證據力不同

1.請求公證之法律行為或私權事實既為公證人所親自接觸,則本此所製作之公證書,除有形式證據外(民訴355條1項),更有證明該項法律行為之作成或該項事實存在之實質證據力(最高法院八十六年度台上字第二一四二號判決)。至於認證,公證人並未實際接觸文書記載之法律行為或私權事實,故僅有形式之證據力,而無實質證據力可言。

## (三)代理範圍不同

依公證法第四條之規定,公證或認證之請求除依法律規定或事件性質不得由代理人為之外,均得由代理人為之。但公證之代理,不僅指代理請求公證之行為,亦兼指代理請求人本人之公證標的之法律行為。而認證之代理,除代理請求認證之行為外,僅在自認認證之場合,為本人承認簽名蓋章之傳達機關,而非代理請求人本人之認證標的之法律行為。

## (四)得附強制執行效力不同

依公證法第十三條規定,得載明應逕受強制執行者,僅於公證書。認證書不得載明應逕受強制執行之條款。即

---

<sup>27</sup> 實務上遺囑人提出代筆遺囑請求認證,遺囑人口述遺囑意旨,經代筆人筆記之代筆遺囑書當場與代筆人見證人等在公證人面前於自書之遺囑上簽名,則公證人就請求認證標的之法律行為並非無直接接觸之情形,但因係在認證程序,公證人所證明者,在於文書形式之真正而已。

使記載，亦不生強制執行效力。

(五) 證書製作格式不同

依公證法第一百零六條第一項規定，公證人得在認證之文書上以直接註記之方式為認證，並由公證人簽名及蓋職章或鋼印，以替代認證書之製作。在公證、公證人仍應製作公證書方適法。

(六) 費用收取標準不同

請求認證收取之費用，依公證法第一百二十條之規定，依作成公證書所定之費用額減半收取之。

(七) 辦理時間不同

公證係請求人就有關之法律行為或私權事實當場在公證人面前製作完成，為此其訂約日期必須與公證日期相符，而認證之私文書訂定日期則包括請求認證當日或過去之期日均可。

(八) 偽造罪責情形不同

公證書與認證書，均係由公證人依法製作，屬公文書之性質。但與公證書連綴作為附件之他文書，依法既視為公證書之一部，如加以偽造、變造，應構成刑法第二百一十一條之偽造變造公文書罪。至於連綴於認證書後之私文書，並不因經認證後即具有公文書之性質，如有偽造、變造之情形，係構成刑法第二百十條偽造、變造私文書罪<sup>28</sup>。

### 三、得為公證、認證之範圍及實務運作概況

我國公證法在修改前就公證或認證之範圍係採列舉式，並以一款概括規定補充，但內容不外法律行為及私權事實。列舉方式

---

<sup>28</sup> 鄭雲鵬，《公證法新論》。台北：元照，民 90.5，頁 120-122。

固然有例示作用，但適用上不免發生困擾，例如土地及建築改良物買賣，贈與或交換所有權移轉契約之法律行為，究為修改前公證法第四條第一款所列之債權行為，抑為第四條第二款所列之物權行為？迭引起討論，司法院民事廳之研究意見<sup>29</sup>。認為該等契約其法律行為之性質究為物權或債權行為，非以契約名稱為準，應視契約之具體內容究係買賣、贈與、交換（交易），抑或所有權移轉而定，難以遽而論定其性質，如以前者為內容，即為債權行為；反之，以後者為內容，則屬物權行為，兩者兼而有之，自係債權兼物權之行為。而實務作業上當事人以買賣、贈與等原因之所有權移轉契約多依地政機關公定契約格式作成，因此多認屬修改前公證法第四條第二款之物權行為。非公定契約者，則由各公證人自行判斷引用法條。

（一）依舊公證法第四條之規定，當事人或其他關係人得請求公證人就下列各款法律行為作成公證書或認證書。

- 1.關於買賣、租賃、贈與、借貸、僱傭、承攬、委任、合夥或其他關於債權債務之契約行為。依八十九年全國各地方法院八十九年度辦結公、認證件數計 566,970 件（公證 100,860 件，認證 466,110 件），在公證方面以債占 75,924 件（75%）之比例最高，大多為房屋租賃事件居首位。在認證方面，亦以債之認證 234,633 件占認證總件數（50%）之比例最高，大多為外籍勞工的僱傭契約，以及終止租賃契約等事件。另關於其他的認證（包括切結書、翻譯證明、授權宣誓書、單身證明 等）計 220,328 件（占 47%）之比例居次位<sup>30</sup>。鑑於公證法第十三條第一項第

---

<sup>29</sup> 司法院編印，《公證提存業務聯合督導會報》。提案第十則，民 82.9，頁 29。

<sup>30</sup> 資料來源司法院統計處。

三款之規定，租用或借用建築物或其他工作物，定有期限而於期限屆滿不交還租用物或借用物則不用訴訟得持公證書聲請法院強制執行，庶可減少訟累。而公家機關之房舍依規定借給員工使用亦應公證，避免他日遷讓之麻煩，二者請求公證之案件不貲，另採購法公布施行後各公家機關對投標作業規定較嚴謹，有關委任契約、廠商合作協議契約，公共事業諸如停車場的興建、土地租賃、游泳池委託經營、車輛委託民間拖吊等契約請求公證者日漸增多。

2. 關於所有權、地上權、地役權、永佃權、抵押權、質權、典權、或其他有關物權取得設定喪失及變更之行為 3709 件占 ( 6.5% )，認證為 728 件占 ( 1.5% )，物權行為請求公證之事件相對偏低乃因八十八年七月十五日修正通過的契稅條例刪除第二十八條之規定建物買賣所有權移轉契約不用再至法院辦理公證，逕行至地政事務所辦理移轉登記即可，此類案件相形減少。此點與外國法例對不動產之移轉規定強制公證之情形有別。惟依民法債篇於八十九年四月二十六日修正公布增訂第一百六十六條之一第一項之規定，契約以負擔不動產物權之移轉、設定、或變更之義務為標的者，應由公證人作成公證書。本新增之條文本於八十九年五月五日施行，但因利益團體之運作其施行日改由行政院會同司法院另定之，目前暫時凍結，何時實施乃未定之天。
3. 關於婚姻、認領、收養或其他涉及親屬關係之行為：關於親屬之公證同年度為 18,223 件，占公證件數比例( 18% )，認證 7,069 件占認證件數之比例( 1.5% )，實務上親屬公證中以公證結婚為最大宗因公證結婚



較莊嚴隆重以漸為民眾所採用，其他如認領、委託、監護等亦為常見，民法親屬篇八十九年一月十九日修正公布後，依民法第一千零五十條之規定，「兩願離婚，應以書面為之，有二人以上之證人簽名並應向戶政機關辦理離婚之登記，始生效力。」以及同法第一千零七十九條第四項之規定「收養子女應聲請法院認可」。此法院乃指民事庭法官之裁定而言。為此有關離婚及收養事件鮮少辦理公證。

#### 4.關於遺產處分之行為：

關於遺產繼承之行為以辦理遺囑或繼承財產分割之事件為主，在公證方面案件較少，同年僅 79 件，不成比例。認證同年之件數為 1,445 件，僅占認證件數的 0.3%，案件亦甚少。

#### 5.關於票據之拒絕承兌、拒絕付款、船舶全部或一部之運送契約，保險契約，或其他涉及商事之行為。

本款商事之公證同年僅辦結 14 件，亦不成比例。認證 1,907 件佔認證總件數亦僅 0.4%。由辦理數字顯示民眾利用公、認字似不熱衷，然實際未必。蓋現今甚多商事行為屬涉外事件，因此文書悉以外文或將文件翻譯外文前來認證者為多，而在歸類上將之列為第五條第四款關於涉及私權事實之認證。

在票據方面偶有受理與國外貿易往來之票據拒絕付款證書認證事件，保險契約鮮少辦理，僅保險公司要求要保人變更受益人，應提出經認證之契約，件數亦不多，另公司股東會議或公司股東股份之轉讓契約書之公、認亦曾出現。其餘相關之商事行為，甚為少見，恐因商業習慣所致。

#### 6.關於其他涉及私權之法律行為

其他涉及私權之法律行為，例如夫妻財產制契約之訂立，變更或廢止，繼承之拋棄、捐助行為、遺囑、遺贈、撤銷承認、同意及允許。著作權發明權或其他權利之讓與，債務之免除或抵銷，契約之解除更正或補充，財團法人或社團法人之設立等項均是<sup>31</sup>。實務上受理之件數公證同年度為 2,911 件占公證事件之比例 (0.03%)，認證為 60,499 件占認證比例 (13%)，其中以辦理外勞事件之需求書，招募契約同意書等案件居多<sup>32</sup>。另有關私權之法律行為尚包括意見通知，如對法定代理人之催告 (民法第八條)，對債務人之請求 (民法第一二九條第一項第一款)，對要約之拒絕 (民法第一五五條)、觀念通知、召集社員總會之通知 (民法第五十一條)，授與代理權之通知 (民法第一六九條)，債權讓與之通知 (民法第二九七條)、感情表示：夫妻一方的宥恕 (民法第一五三條)、被繼承人的宥恕 (民法第一一四五條第二項) 等準法律行為均包括在本款之範圍<sup>33</sup>。

## (二) 得為公證、認證之私權事實

依修改前之公證法第五條規定：「當事人或其他關係人得請求就左列各款關於私權事實，作成公證書或認證私權書。」其事項如下：

- (1)關於時效之事實，此又可分為取得時效與消滅時效。
- (2)關於不當專利，無因管理、侵權行為、債務履行或不履行之事實。
- (3)關於不動產相鄰關係、無主物之先占、遺失物之拾

---

<sup>31</sup> 同註 21，頁 79。

<sup>32</sup> 以上八十九年度辦理公認證之收結件數，資料來源係司法院統計室。

<sup>33</sup> 施啟揚，《民法總則》。台北：三民，73.6，頁 194。與同註 25，頁 41。

得、埋藏物之發現、漂流物或沉沒物之拾得、財產共有或占有之事實。

(4)關於其他涉及私權之事實：

關於其他涉及私權之事實種類頗多謹列舉如下：

- a.出生死亡。(民法第六條)
- b.繼承人開始。(民法第一一四七條)
- c.混同。(民法第三四四條)
- d.天然孳息之分離(民法第六九、七 條)
- e.年齡(民法第一二條)
- f.心神喪失(民法第一四條)
- g.生死不明(民法第八條)
- h.某事實之知或不知(民法第八六、八八、九一、九二條)
- i.附合(民法第八一二條)
- j.混合(民法第八一三條)
- k.加工(民法第八一四條)
- l.不法侵害他人致死(民法第一九二條、一九四條)
- m.不法侵害他人之身體或健康(民法第一九三、一九五條)
- n.不法侵害他人的名譽或自由(民法第一九五條)
- o.不法毀損他人之物(民法第一九六條)
- p.住所之設定或遷移
- g.事務所或分事務所之設定或遷移(民法第四八、六一、三一條)
- r.議事之經過情形
- s.物之形狀、數量
- t.間接足以發生物權之事實。例天災、地變及不可抗力等情形是。

以上事件實務上以出生、死亡之事實，請求辦理認證者居多，在公證方面則以銀行保管箱的開啟，機具設備私權事實，依民法債編所為之拍賣，股東會議進程序較常見之請求公證事件。近年來由於國人因貿易留學移民所需具備之學經歷文件，諸如財力證明、畢業證書、服務證明、良民證、體格檢查表、預防注射卡、指紋手印 等文件請求認證亦不貲。

### (三)新修正後公證法得辦理公、認證之範圍。

依本年四月二十三日開始施行之公證法第二條規定：

「公證人因當事人或其他關係人之請求，就法律行為及其他關於私權之事實，有作成公證書或對於私文書予以認證之權限。」公證人對於下列文書，亦得因當事人或其他關係人之請求予以認證：

即(1)：涉及私權事實之公文書原本或正本，經表明係持往境外使用者。

(2)公、私文書之繕本或影本<sup>34</sup>。

---

<sup>34</sup> 修正前公證法第四條及第五條，就公、認證之標的。係採列舉式，並以一款概括規定補充之，但規定內容不外「法律行為」及「私權事實」兩項。為期立法之簡明，爰參考日本公證人法第一條及韓國公證人法第二條之例，將上開二條文合併修正如第一項。又為求用語涵義更加明確，避免不諳法律者誤將「私證書」與「公證書」認係一相對名詞，致生混淆，爰參考民事訴訟法第三百五十八條之規定，將「私證書」一語修正為「私文書」。時至今日，認證之標的，除第一項所指之私文書外，涉及私權事實之公文書原本、正本及公、私文書繕本或影本，因與人民權益關係密切，亦每有請求認證之必要，且國境內外往來頻繁，人民使用此類文書之需求日益增多，為因應此一事實需要，爰參考德、奧兩國將認證範圍擴大至與公共登記簿相符事項出具證明或為影本、繕本與公共登記簿相符認證之例（德國聯邦公證人條例第二十二條之一及奧地利公證法第七十六條、第八十九條之一），增列第二項，明定公證人亦得對涉及私權事實之公文書原本、正本或公、私文書繕本，影本予以認證。惟涉及私權事實之公文書原本或正本，在國內使用者，其本身已有公信力，無庸請求認證，爰參考上述德國聯邦公證人條例第二十二條之一第二項之例，限制該類公文書僅於請求人表明係持往國外，大陸或第三地區（如香港、澳門、以及其他目前非我國統治權所及之地區）使用者，始得請求認證，並以「境外」一語概括上開各地區。此乃居於便民、利民措施所為之修法理由。見司法院印 公證法修正草案總說明暨條文對照表，85.4，頁 27-28。

## 第四節 公證之效力與功能

### 壹、公證之效力

按公證制度旨在保障私權，疏減訟源和便利民眾減輕訟累公證人所制作之公證證書，在法律上必須具備法定的效力，人民的權利方能獲得保障。依公證法第十一條第一項之規定：「公證人作成之文書非具備本法及其他法律所定之要件，不生公證效力。」本項所指「本法及其他法律所定之要件」，應係指公證書之形式要件而言，而非同法第七十條所指「公證不得就違反法令事項及無效之法律行為作成公證書」之實體要件，又同法第十一條第二項規定公證人違反本法不得執行職務之規定所作成之文書，亦不生公證效力，此為明文規定公證書形成效力之要件。所謂公證人違反本法不得執行職務之規定。諸如民間公證人於任命後未踐行公證法第三十二條之事項，經遴任僅辦理文書認證事務之民間公證人而辦理公證事務，民間公證人依本法免職、停職、撤職、停止職務、退職或辭職而解除職務而言。爰將公證書之效力歸類如下：

#### 一、實體法之效力

##### (一) 依法令規定

公證人依法製作之公證書，在實體上之效力，係指有效存在之公證書，可做為實體法上行為之方式或實體法上特別事實之法定證據。依法令明文規定以公證作為法律行為之成立要件，或以之為特別生效要件，以作成公證書方能發生該法令所規定之效果。此種情形在外國立法例甚為普遍，尤其拉丁公證制度國家，對於常見重要之法律行為，均明文規定，須以公證書之存在為其證明，進而於公證法中對較特殊之法律行為的效力方式詳為

規定。實體法常見的情形有：

#### 1.公證遺囑

依民法第一千一百九十一條規定，公證遺囑，應指定二人以上之見證人，在公證人前口述遺囑意旨，由公證人筆記、宣讀、講解，經遺囑人認可後，記明年、月、日，由公證人及遺囑人同行簽名。由此觀之，公證遺囑以公證為其法定方式。

#### 2.經公證之贈與契約

依新增訂民法第四百零八條第二項規定，於經公證之贈與，在贈與物之權利未移轉前，亦不得撤銷贈與。

#### 3.不動產物權變動之契約

依新增訂民法第一六六條之一規定：「契約以負擔不動產物權移轉，設定或變更之義務為標的者，應由公證人作成公證書。未依前項規定公證之契約，如當事人已合意為不動產之移轉。設定或變更而完成登記者，仍為有效<sup>35</sup>。

#### 4.密封遺囑

依民法第一千一百九十二條規定，密封遺囑，應於遺囑上簽名後，將其密封，於封縫處簽名，指定二人以上之見證人，向公證人提出，陳述其為自己之遺囑，如非本人自寫並陳述繕寫人之姓名、住所，由公證人於封面記明該遺囑提出之年、月、日及遺囑人所為之陳述，與遺囑及見證人同行簽名。

#### 5.不動產租賃契約適用買賣不破租賃之規定

依新增訂民法第四百二十五條第二項之規定，未經公證之不動產租賃契約，其期限逾五年或未定期限者，

---

<sup>35</sup>（民法第一百六十六條之一之施行日期，依民法債編施行法第三十六條第二項但書規定，由行政院會同司法院另定之。）

不適用第一項之規定。

#### 6.承攬契約申請法定抵押權之登記

依新修訂民法第五百十三條第三項規定，承攬建築或重大修繕者，得請求就所承攬之報酬額，要求定作人會同設定所承攬不動產之抵押權，如承攬契約已經公證者，視同定作人有會同申辦登記抵押權之意，承攬人得單獨申請登記抵押權。

#### 7.有封緘遺囑之開視

依民法第一千二百十三條第一項之規定，有封緘之遺囑，非在親屬會議當場或法院公證處，不得開視。

#### 8.財產無償使用借貸契約之證明

依所得稅法施行細則第八十八條第一項規定，將財產無償借予他人使用者，應由雙方當事人訂立無償借用契約，經雙方當事人以外之二人證明確係無償借用及法院公證。

#### 9.夫妻財產制契約之登記

依非訟事件法第四十五條第一項規定，夫妻財產制契約之登記，應附具夫妻財產契約書，由契約當事人雙方聲請之。但其契約經公證者，得由一方聲請之。

以上所列遺囑行為與不動產物權變動契約均係要式行為（參見民法第七百六十條），而公證遺囑、密封遺囑及不動產物權變動之契約均以公證為其法定方式，如不照此方式，依民法第七十三條之規定，原則上應屬無效。

### (二)依當事人約定

現行民法採契約自由原則，除要式契約外，當事人得自由約定契約之方式，民法第一六六條規定：「契約當事人約定其契約須用一定方式者，在該方式未完成前，推

定其契約不成立。」是以當事人如約定以公證為契約成立要件時，在未踐行公證程序前，契約推定不成立。惟當事人約定其契約須用一定方式，是以保全契約之證據為目的，非屬契約成立之要件，其意思已明顯者，即無該條規定之適用（參閱最高法院二十八年滬上字第一一號判例）。準此以論，如當事人訂立房屋租賃契約，約定租期並註明：本契約自法院公證日起生效，如其真義係約定租賃契約須經公證，其契約始為成立者，自得公證，惟起租日應依當事人之真意，更正為公證日。若其真義係在保全契約之證據，則其契約既於公證以前已成立生效，自不得公證，僅得認證。實務上辦理此類公證事件時均依此規定辦理<sup>36</sup>。

### (三) 國際效力

公證文書之國際效力，又稱為域外效力，主要係指公證文書之證明力，能否延伸至作成國以外領域，為文書使用國所承認。由於公證文書具有公文書性質，從而探討其國際效力，亦應屬國際法上公文書國際效力之範疇，在一般情形，公證文書往往較其他文書具有更強跨國效力。例如，國人赴國外置產所簽署之買賣合約書（Real estate Purchase Contract）抵押貸款同意書（Mortgage deed）授權書（Power of attorney）等，通常經由公證人認證程序即可為國外文書使用機關所接受，不需再經由繁冗之外交驗證程序，惟亦有例外<sup>37</sup>。蓋因我國並非「外國公文書免除驗證公約」之締約國，故一般仍須

---

<sup>36</sup> 司法院編印，《公證法律問題研究暨文書格式彙編》。台北：司法院，民 78.8，頁 23-24。

<sup>37</sup> 公證書是否須經由外交驗證程序，始發生域外效力，並非絕對端視文書使用國之態度而定，從實際經驗得知，凡持往美加、紐澳等地區，僅經公證即可被接受，而持往中東或東南亞地區，層層驗證程序則無可免除。



經外交驗證方式，於國外使用較不致窒礙難行。又海峽兩岸人民涉及繼承、收養、婚姻、出生、死亡、委託、學歷、定居、扶養、親屬、財產權利、稅務、病歷、經歷及專業證明，等公證文書則依「兩岸公證書使用查證協議」，由財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協議會就兩岸公證文書使用之查證相關規定辦理。

## 二、證據力

按公證人基於法律授與之權限，就當事人間法律行為或私權事實，依法所制作之公證書，在證據方法上屬文書之一種。而因公證書係公證人基於公的權威，本於嚴正中立之立場所作成，同時以公證人實際經驗之內容直接記載待證之法律事實，與當事人之陳述所作成之公證書，相較之下比一般文書顯得更強之證據力<sup>38</sup>。

我國前大理院三年上字第一九八號判例：「公正證書雖應推定有完全證據力，但仍得舉出反證。」同年上字第三六一號判例：「公正證書應以無反證為限，始得推定為真實<sup>39</sup>。為此公證書具有何種證據力，可分二方面探討。

### (一) 形式證據力

文書之形式證據力，是指文書真正成立時所存之證據力，亦即足證其作成人實曾為文書內所載之陳述或報告

---

<sup>38</sup> 關於公證書證據力立法例上有明文規定者，如法國大理院判例，即確認公證書無偽造之紀錄時，有證據力；義大利公證法及土耳其公證法亦明定公證書為具有公正力之文書，在任何法院享有公正力。見齊法驥《我國公證制度》。載於逢甲學報 16 期，民 72.11，頁 219，德國民事訴訟法所謂真實之推定。內容之證據力，不可變動性之證據推定。見藍瀛芳（從德國公證書及其公證人之義務談如何提昇我國公證書之品質）（中）之簡介，司法周刊 229 期，民 74.9，版 2。又中國大陸民事訴訟法（試行）第六十七條規定，經法定程序公證證明之法律行為、法律事實及文書，人民法院應當作為認定事實之根據。見中華民國公證學會，大陸地區公證制度參訪報告，民 84.3，頁 19，陳光中編《公證與律師制度》。第二版，北京大學出版社，民 86.11，頁 121-124。

<sup>39</sup> 郭柏成，《公證法之理論與實務》。台北：司法行政部，民 65.6，頁 104。

即有形式之證據力。法院公證人基於其職務，依法所制作之公證書，係屬公文書（刑法第十條第三項參照），民間公證人依公證法執行公證職務作成文書，亦視為公文書（公證法第三十六條），依民事訴訟法第三百五十五條第一項規定：「文書，依其程式及意旨得認作公文書，推定為真正」，是不論法院公證人或民間公證人，其依法所制作之公證書，具有形式之證據力。法院在判斷形式證據力時，應受此推定之拘束，不得行其自由心證（民事訴訟法第二二二條）。

前項「推定」，係一種證據法則，如他造爭執其非真正者，應提出反證證明之，此處所謂反證，係指得推翻公證書形式真正之事實，例如該公證書係偽造，或製作公證書之公證人有不得執行職務等情形。

至於經認證之私文書，仍為私文書性質，不同於公證文書。惟依民事訴訟法第三五八條規定：「私文書經本人或代理人簽名，蓋章或按指印或有法院或公證人之認證者，推定為真正。」私文書經公證人認證者，亦同樣推定為真正，而得認其有形式證據力。依最高法院二十八年上字第一八號判例意旨，民事訴訟法第三五八條之推定，以私文書內之簽名、蓋章或按指印係本人或其代理人所為，在當事人間已無爭執，或經舉證人證明者，始有其適用。為此經認證之私文書具有形式之證據力應無庸置疑，此乃因公證程序所致，且無庸再舉證證明文書之真正，和未經認證之私文書尚待舉證有別。

## （二）實質證據力

所謂實質之證據力，係指文書記載之內容對於待證事項可產生證明之效果，又稱證明力或證據價值。換言之，文書記載之內容與應證事實有關，且足資證明某項事實

存在者，始為有實質證據力。如僅文書之內容與應證事實有關連性，但證明之程度不足以證明事實之存在者，尚不能認為有完全之實質證據力。

文書之實質證據力如何？應由法院依倫理法則及經驗法則，以自由心證判斷之（民事訴訟法第二二一條第一項）。至於公證書是否具有實質之證據力，學說上向來有否定說與肯定說之見解。按依公證法第八十條之規定：公證人作成公證書，應記載其所聽取之陳述與所見狀況，及其他實際體驗之方法與結果，即所謂實際體驗方法，為公證行為之核心。申言之，公證人基於其自身之知識經驗，將當事人之陳述，親自所見之狀況或其他實際體驗之方法與結果錄取並載於公證書內，當可信當事人有此陳述或信該事項之存在<sup>40</sup>。此觀最高法院二十六年上字第第四六一號，三十年抗字第六二七號判例意旨可明<sup>41</sup>。因此，公證人基於實地體驗方法，記載於公證書內當事人之陳述或親自所見之狀況，應認有實質之證據力。可證明當事人確有此陳述或確有其所見之狀況存在。至於當事人之陳述是否真實，就該所見狀況之事實存在應賦予何種法律效果，則屬別一問題。例如租賃契約公證書所記載公證人親見租金之交付，即可認出租人與承租人有交付租金之事實，但法院根據此事實認定租約非虛偽，則為另一問題，與公證書之實質證據力無關。

---

<sup>40</sup> 同註 28，頁 198-199。

<sup>41</sup> 二十六年上字第四六一號判例謂法院書記官之筆錄，判決書內之事實部分，足證其人在該官吏公吏前，實有如證書所記載內容之陳述。二十年抗字第六二七號判例謂，法院勘驗筆錄，執行筆錄，送達證書，郵局電信局信件或電報回執，公署之鑑定意見書等，其所記載內容或係官吏公吏自己實驗，或為其自己之行為，足證該事項為真實，應認為有證據力。

### 三、執行力

公證具有強制執行之效力，是指公證人所製作的公證書，得不經訴訟程序取得確定判決於滿足一定條件時，債權人即可逕行以該公證書為執行名義，向法院聲請對債務人之財產強制執行（強制執行法第四條第一項第四款規定），例如在金錢借貸公證事件，當事人可為逕受強制執行之約定，即「借用人於借用期限屆滿，未返還借款時，願逕受強制執行」，經公證人載明於公證書中，在借用期限屆滿，借用人未履行清償義務時，貸與人即得以公證書為執行名義，聲請法院查封債務人財產，迅速實現權利。反之，當事人若未踐行公證程序，在債務人無法如期還款之場合，除可依督促程序，聲請發支付命令，較為迅速取得執行名義外<sup>42</sup>。則須由債權人以債務人為被告，提起給付之訴，以獲得勝訴之確定判決，緩不濟急，難達實現債權之目的<sup>43</sup>。公證書之具有執行力，為大陸法系國家公證制度之特色，例如日本民事執行法第二十二條第五款、德國民事訴訟法第七百九十七條第二項、奧地利公證法第三條等規定是、中國大陸公證暫行條例第四條第十項亦採之<sup>44</sup>。

---

<sup>42</sup> 支付命令取得執行名義必須債務人未在法定期間內未聲明異議為前提，否則如債務人提出異議，則支付命令失去效力，視債務人之聲請為起訴或聲請調解。

<sup>43</sup> 吳宜勳，公證審查理論與實務之研究。中正法研所碩士論文，民 88.7，頁 43。

<sup>44</sup> 謹將條文規定錄之於後。

1.日本民事執行法第二十二條第五款：以支付一定數額之金錢，或以給付其他代替物或有價證券之一定數量為目的之請求，由公證人作成公證書，載明債務人願經受強制執行之陳述者。

2.德國民事改訟法第七百九十七條第二項以一定數目之金錢為支付或以一定數量之其他代替物或價值標的之給付，而債務人同意並經受強制執行者。

3.奧地利公證法第三條：公證書具有下列情形之一者，視同法院成立之和解而有執行效力。  
(1)確定作為給付或不作為給付之義務者，惟非屬不動產所有人或共有人遷讓住宅房屋或單獨之部份房屋義務者，不在此限。

(2)除去權利人及義務人之角色，以及作為給付或不作為給付之權利種類、標的、方法、範圍及時間。

(3)有關第一項之債務經和解許可者。

(4)債務人在公證書中或在另一公證書中表示同意該公證書得各立刻執行者。

私權之實現，為防止自立救濟，而由國家以公權力行之，此所謂強制執行程序。債權人藉由強制執行程序以實現其權利，則債權必須取得一種文書，以證明其文書之存在及其範圍，並適於執行，始可據以聲請執行機關實施強制力，此種文書即稱之為執行名義。

依公證法第十三條之規定，當事人請求公證人就下列各款法律行作成之公證書，載明應逕受強制執行者，得依該證事執行之。因此，在我國公證人所製作之公證書如符合第十三條之要件者，即具有執行力，擬就公證書之執行力問題加以探討。

#### (一)有執行力之公證書應具備之要件

##### 1.須為公證人依公證法之規定所制作之公證書

此為公證書具有執行力之形式要件，因此，如為第三人（例如其他公務員或僅辦認證業務之律師等）或冒充公證人之人所制作，以證明債權債務關係之證書，則不生執行效力。所謂依公證法制作之公證書，一方面須具備公證書生效之形式要件外，一方面公證人就私文書之認證所制作之認證書，即使載明逕受強制執行者，亦不生執行效力。

##### 2.得為強制執行之事項：

(1)此為公證書執行力之實質要件。依本法第十三條之規定者：

a 已給付金錢或其他代替物或有價證券之一定數量為標的者。

所謂給付金錢，即以一定金額之貨幣為給付標的

---

4.中國大陸公證暫行條例第四條第十項：對於追償債款、物品的文書，認為無疑義的，在該文書上證明有強制執行的效力。

之債權。所謂其他代替物、指金錢以外得以同種類、品質、數量之物代替者。所謂有價證券，指證券上所載權利之行使或處分，須佔有證券者而言。所謂一定數量，指證書上記載確定之金額或數量，或得確定其金額或數量之標準而言。

b 以給付特定之動產為標的者：

所謂特定之動產，即當事人具體指定之動產（如機器設備）。以給付特定之動產為標的，不管在買賣契約、租賃契約、使用借貸契約，均有適用。

c 租用或借用建築物或其他工作物，定有期限並應於期限屆滿時交還房屋者。其中所謂之工作物，係指房屋以外之其他工作物，例如車庫，有頂蓋而無牆壁之工場，攤位或停車位等。

e 租用或借用土地，約定非供耕作或建築為目的，而於期限屆滿時應交還土地者。

按耕地之租賃或借用涉及保護耕作人之農業政策，建築基地之租賃或借用與土地政策有密切關係，耕作人及建築基地之使用人分別受耕地三七五減租條例，農業發展條例及土地法之保護且其法律關係複雜，故債權人不得事先以公證書方法取得執行名義。惟對於非屬耕地及非屬建築基地之其他一般用途之土地，例如供堆放貨物或停車場之用等，則可任由當事人約定於期限屆滿時交還。

### 3.須載明逕受強制執行

當事人必須有逕受強制執行之意思表示，並經公證人載明，公證書始具有執行力。因此，當事人逕受強制執行之意思表示，可謂公證書之有執行力之基本根源。所謂「逕受」係指不須再經訴訟或支付命令等程序，亦即，債權人債務人就實體上權利關係之實現，

不以經審判之程序者為必要。又依本法施行細則第四十條第二項規定，本法第三十條第一項第一款第二項之給付，未定清償期，而聲請強制執行者，債權人應提出催告之證明。惟此項規定係與執行階段，應予執行法院依法予以審查。

## (二) 公證人就公證書約定逕受強制執行之應注意事項。

### 1. 關於執行事項之記載部分

由於公證書具備上述要件，即有執行力，故關於執行事項之記載，應力求明確，以免將來實施強制執行時發生疑義或無從執行。此包括給付標的、給付期、對待給付、利息或租金、違約金、押租金或保證金、分次履行視為到期或已附條件之給付等記載，均應詳盡明確，必要時公證人得進行實際體驗之審查方法。

### 2. 關於執行公證書之代理問題

按就逕受強制執行承諾之意思表示具有訴訟行為之性質，故如債務人欠缺訴訟能力時，自應有法定代理人為之。在一般代理方面必須提出授權書，附印鑑證明書或經公証機關團體之證明。公司則提出經濟部核發之公司變更登記事項卡代替印鑑證明始具備代理權限。

## (三) 公證書執行之效力

公證書作成後之執行力，原則上祇及於雙方當事人，惟法律為解決紛爭及減少訟累，爰於公証法第十三條第二項規定：「前項公證書，除當事人外，對於公證書作成後，就該法律行為，為當事人之繼受人，及為當事人或其繼受人占有求之標的物者，亦有效力。

債務人、繼受人或占有人，應以第一項之公證書有不得強制執行之事由提起訴訟時，受訴法院得因必要情形，

命停止執行但聲請人陳明願供擔保者，法院應定相當的擔保額，命停止執行。

所謂「當事人」指以自己名義要求作成公證書之人及其對造。法定代理人或代理人係代理當事人請求作成公證書，非自己為當事人，故效力不及之。而連帶保證人如亦為請求人，並有逕受強制執行之約定者，得付載逕對其為強制執行之條款<sup>45</sup>。

所謂「當事人之繼受人」包括一般繼承人及特定繼承人，前者係指被繼承人之權利義務概括的移轉於他人，例如自然死亡、法人消滅之場合。後者指繼承該法律行為之受讓人與言，如依法律行為受讓借貸債權之受讓人或租賃房屋之受讓人<sup>46</sup>。

所謂「為當事人或其繼受人占有請求之標的物者，指請求之標的物為當事人或其繼受人以外之人直接占有，而該當事人或其繼受人仍居於間接占有人之地位而言。例如受任人、保管人、寄受人或基於其他類似之法律關係，對於當事人或其繼受人之物占有者均是，若彼等僅為占有機關、占有人仍為本人，以本人為當事人予以執行即可，無擴張之必要<sup>47</sup>。

## 貳、公證制度之功能

### 一、疏減訟源節省勞費

當事人若因債務糾紛提起訴訟，則須由債權人以債務人為被告，提起給付之訴，以獲得勝訴之確定判決取得執行名義，再聲請法院對債務人之財產強制執行，然而確定判決之取得

---

<sup>45</sup> 同註 36，頁 89。

<sup>46</sup> 林世超、李惠宗，《公認證書狀範例》。台北：五南民 80.11，頁 34。

<sup>47</sup> 同上註，頁 34-35。



因為法院審級制度之設計，往往曠日費時<sup>48</sup>。對債務人權利之實現無法迅速獲得滿足之要求，而公證書如附帶強制執行取得執行名義，一方面可彌補經由訴訟程序造成權利實現遲緩之缺憾，另一方面，亦提供當事人訴訟外紛爭解決，權利實現的選擇，進而減輕法院案件之負擔，提昇裁判之品質。

## 二、保障私權、預防糾紛

當事人在事前，因為已經有作成公證書面的事實存在，往往發揮督促債務人不為無益之爭執或進而自動履行債務之功能，此又稱為「心理壓力之效力」。另一方面，即使當事人自行制作之文書，透過公證制度，由當事人以外之公正機關，對於文書之成立予以公權之保障，使文書之證據力更為加強，交易內容更為明確，此均為公證制度所具有之保障私權預防紛爭之功能。

## 三、保全證據促進程序

公證制度有預防紛爭功能，但縱使竟然發生紛爭，在其解決過程，事前作成之公證制度書面則常可發揮促進程序而助益節省勞費之作用<sup>49</sup>。另一方面，在審判程序中，法官最困難的工作在於事實之認定。蓋審判為事後之審查，法官無法回到

---

<sup>48</sup> 依各級法院辦理期限規則第八十三條規定，民事通常訴訟事件，第一審辦案期限為四個月，第二審為八個月，第三審為四個月；因此案件從起訴到判決確定經歷一年半載乃習以為常，如此對權利之實現往往造成延滯，更導致當事人程序上之不利益。

<sup>49</sup> 通常，訴訟的進行往往要支出相當的勞費，時間和費用。這種現象的發生，是因為受訴訟審判制度本身的內在制約，而有其不得已的原因情由所致。亦即，在審判程序上，為了追求達成發現真實，正確裁判，賦予程序保障，確保訴訟程序之安定及法官之中立性等目的，乃不得承認種種原理原則，而嚴格要求法官及當事人必須遵守，是即所謂「嚴守法定程序之要求」。正因為如此，訴訟的進行就難免要花費相當的勞力、時間及費用；並且，另由種種原因造成訴訟進行的緩慢拖延，也更加重了當事人在循訴訟方式解決紛爭過程的不必要負擔，以致其花費有變本加厲之虞。基於尊重人的尊嚴之原則，平等原則及國民主權原理，國家應負有設立並充實預防紛爭制度之義務，此即消滅人民依法過生活時所可能遭遇的風險(法生活的風險)之義務。以上引自邱聯恭 司法之現代化與程序法。台北，三民，頁 156、157。

事件之最初，而必須依賴當事人之舉證，及調查證據之結果進行審判，判斷過程中，往往產生發現真實與促進程序無法平衡之問題。而公證人在法律行為或私權事實形成當時，以其專業素養、忠實記錄當時狀況，保存證據之新鮮度，足憑為法官認定事實之重要資料，此乃保全證據之功能。

#### 四、加強法制教育功能

民主政治即法治政治，過去五十年間，我國在台灣的政經成就、創造了所謂「經濟奇蹟」確定改善了人民生活。在政治上，也由威權走向民主，實現了國父孫中山先生「主權在民」的理想。但深一層探討國人之法治觀念並未併隨提昇，在一片政府再造聲浪中，欲建立一個創就，彈性，有應變能力的政府，落實政府在造的目標。其中法制教育誠屬重要課題。公證人法學素養較濃厚，可協助當事人或關係人面對未來擬定顧慮周全的生活藍圖或交易行為計劃，創設新的法律關係或法律狀態。公證人作為國民法律生活規劃等，主要理念在於公證人為雙方當事人公平之信託者，有義務為雙方當事人尋求並規劃符合雙方利益之方案。在行使闡明權的同時，探求當事人之真意，說明法律上之效果，使當事人相互折衝、尋求利益之平衡。藉以宣導法律常識提昇法治教育再造之功能。

### 第五節 新公證制度之顧客導向

「顧客導向的政府」是「人民本位」的政府，政府政策的制定應以全民的福祉為依歸。身為公務人員理當掌握時代的脈動與民意趨向，發揮顧客導向精神拓展組織學習能力，調整處事心態，提高行政效率與效能。公證制度係公共政策之一環與人民權利之維護息息相關。新公証法剛於本年四月二十三日施行能否達

到預期目標，乃為各方觀瞻所繫，祇許成功、不許失敗，深信公證新制之全面有效施行，必可使我國預防司法新制邁進一新里程。除上述部分公證實務相關問題之探討外，謹將較具體的與「顧客導向」有關之規定研析如下：

## 一、開放民間公証人與法院公証人併行的雙軌制

(一) 我國公証法第一條第一項規定：「公証事務，由法院或民間之公証人辦理之。」是所謂的公證「雙軌制」司法院為推廣公証制度，以發揮其保障私權，防杜糾紛，疏減訟源及安定社會等功能，並契合國際間立法的趨勢，爰順應國內外專家學者建議增設第一項，兼採法院與民間公証人並行之雙軌制，作體制上之重大變革，將原先專由法院處理開放民間經營，俾使人民對使用公証制度有更充分自由選擇之機會。但在全球熱絡的民營化，各國公證業務大都走向民間辦理。惟獨我國費了十年集思廣義的大幅度修改公証法，既然仍以完全廢除「法院公証人制度」為最終目標，為何不能一氣呵成的改為全面民營化？其中之立法理由何在？值得推敲，因限於篇幅容後專節論述。

### (二) 公證分處之設立

公証法第一條第二項規定：「地方法院及其分院應設公證處」必要時，並得於管轄區域內適當處所設公證分處，台灣台中地方法院依據該條之規定在轄區設有沙鹿、豐原、東勢三個分處，每日指派公証人及佐理員一組巡迴各分處上班，方便當地民眾辦理公証，滿足顧客之需求。

### (三) 民間事務所之設立

依同條第三項規定：「民間之公証人應於所屬之地方法院或其分院管轄區域內、司法院指定之地設事務所。」公證事務既得由民間之公証人辦理，自當有其辦理之事務

所，並應限定其設置事務所於所屬法院管轄區域內由司法院指定之地點營業，以免事務所過於集中轄區某地，致無法達成便民之目的。爰參考日本公証人法第十八條第一項之例，明定民間之公証人應設事務所之地點，俾民眾便於利用，以充分發揮其功能<sup>50</sup>。

## 二、效法企業標竿提昇顧客服務品質

政府再造的「顧客導向」服務理念，則以顧客價值 (customer value) 作為行政措施的重要基礎，直接與顧客互動，蒐集顧客的相關資訊，依據資訊改善行政機關的服務與產品，許多國家政府之再造方案，諸如美國柯林頓總統於一九九三年，發佈第 12862 號行政命令，要求聯邦政府設定「顧客服務標準」並向企業典範看齊，名為「聯邦政府內部革命」(A revolution within the Federal Government) 以及澳洲首督坎培拉 (Canberra Government) 市政府之實踐型文官體系的七項「顧客服務標準」等均以人民就是我們最大的顧客之觀念自勉<sup>51</sup>。公証人直接面對民眾本應基此觀念予以服務，依現行法令相關規定敘述如下：

### (一) 事務管轄問題

管轄，在訴訟或非訟程序上，係指依法律之規定，將一定之訴訟或非訟事件，分配於各法院之標準。在公證行為之管轄，則係指公証人對於某一公証事件得行使公証權力之標準。我修正前公証法對於公証事務之管轄，並無明文規定，造成業務運作之不便與困擾。為便利民眾使用公證之目的，特於新公証法增列第六條：「當事人或其他關係人，除法律另有規定外，得向任何地區之

---

<sup>50</sup> 司法院印，《公証法修正草案總說明暨條文對照表》。台北司法院，民 84.4，頁 26。

<sup>51</sup> 江岷欽，顧客導向的服務理念，《人力發展月刊》。72 期，民 89.1，頁 23-24。

公証人請求作成公證書或認證文書。」所謂法律另有規定，如票據法分一百零六條關於拒絕證書之制作是。此乃力求便民與普及公證業務自不得有地區之限制。為貫徹此項原則，避免實務上滋生應否準用非訟事件法或民事訴訟法有關管轄規定之疑義，爰增設本條之規定，以示公證事務無土地管轄之限制俾方便民眾處理公證。

## (二) 公證人執行職務之區域

公證事務雖無管轄之限制。但公證人執行職務時，仍應受公証法第七條及第八條之限制。

1. 依第七條第一項規定：「公証人應以所屬之地方法院或其分院之管轄區域為執行職務之區域。但有急迫情形或依事件之性質有至管轄區域外執行職務之必要者，不在此限。」此乃為和乎世界潮流與配合公証雙軌制之建立，並期法院及民間公証人執行職務區域趨於一致，所新增之條文。依日本公証人法第十七條，韓國公証人法第十六條，義大利公証法第三條，德國聯邦公証人條例第十一條第一項，西班牙公証法第八條及比利時公証法第五條，均有相同之規定，爰增設本條第一項之規定，明定公証人原則上應以所屬之地方法院或其分院之管轄區域為執行職務之區域，以免逾越區域而為不當之競爭致生流弊。又為兼顧急迫情形或依事件性質有至管轄區域外執行職務之必要者，例如立遺囑人病危 等情形，亦宜許公証人於管轄區域外執行職務，故兼採德國聯邦公証人條例第十一條第二項例，於本項增例但書之列外規定<sup>52</sup>。

2. 明確規定辦理公証之處所

---

<sup>52</sup> 同註 50，頁 39-40。

依公証法第八條一項之規定：「辦理公証事務應於法院公証處或民間之公証人事務所為之。但法令另有規定或因文件之性質，在法院公証處或民間之公証人事務所執行職務不適當或有其他必要情形者，不在此限。」如台中市政府所屬各市場其攤位之出租公證動輒數千件，為避免法院公證處過分擁擠，並考量商人日間做生意之問題，每年均定期至各市場辦公室辦理租賃契約公證是。

同條第二項亦規定：「辦理公証事務之時間，依一般法令之規定。但必要時，得於法令所定時間外為之。」蓋辦理公共事務之場所公証法第一條第三項已有原則規定，本條係配合「民間之公証人事務所」而修訂增例。惟事實上，如法令另有規定或因事件之性質，須在公證處或民間之公証人事務所以外之處所執行職務者，例如：私權事實之公證，有時須親赴現場體驗，監獄、看守所之在押被告、受刑人因特殊原因請求至現場辦理公證結婚、公司股東會議之公證、銀行保管箱啟封、立遺囑人病危，宜至病榻前辦理公證遺囑等事項，均係基於人民之需要必須於事務所外執行職務，理當有具體明確之規定。而法院公證處於星期例假日辦理公證結婚者乃依上述規定在法令所定辦公時間之外舉行者。

### (三) 異議制度之設立

顧客申訴制度在歐美先進國家均有週延之申訴處理程序，如澳洲首督坎培拉市政府所訂的顧客服務標準。民眾洽公處所必須建立「正式法定之申訴處理程序」，是項處理程序之標準，不得低於政府所頒布之「申訴處理之最佳實務標準。」(The Best Practice Complaint

Handling Standards) 此為直接服務於「民眾洽公處所及內部服務待輸處所」之公務人員重要服務標準之一<sup>53</sup>。

公證制度作為預防司法之一環，對於司法現代化所應具備之基本要素。在公證制度方面自不能例外，基於「有權利即有救濟」之法理，與程序保障之理念，為保障民眾接近公證制度、便於利用公證制度之機會與權利，當請求人因公証人違法或不當之決定而遭受損害時，自應賦予當事人有提出異議之機會，以謀求救濟。依公証法第十六條之規定：「請求人或利害關係人，認為公証人辦理公証事務有違法或不當者，得提出異議。公証人如認異議為有理由時，應於三日內為適當之處置；如認為無理由時，應附具意見書，於三日內送交所屬之地方法院或其分院，法院應於五日內裁定之。」其所謂違法係指公証人處理公証事務有違反法律或命令之情形而言；所謂不當係指公証人處理公証事務雖未違法，但有不正當之情形，至於如何之情況下為不當，應依具體案件判斷之，例如公証人有迴避之原因而不迴避者，核定公証標的之金額或價額過高或計算標準有誤等均為適例。請求人當可據以提起異議以資救濟。

#### (四) 擴大認證標的範圍

修正前之公証法對於認證之標的，僅侷限於私文書之認證，為因應國內境外往來日益頻繁之實際需要，司法院爰參考德、奧公証法規將認證之範圍擴大至與公共登記簿相符事項出具之證明，或為影本、繕本、與公共登記簿相符得請求認證之例，增列公証人對於涉及私權事實之公文書原本或正本，經表示持往境外使用者，及公、

---

<sup>53</sup> 同註 51，頁 25。

私文書之繕本或影本均得予以認證之規定，即擴大認證標的範圍及於公文書<sup>54</sup>。

(五) 增訂公証文書有數頁時，表示為連續之方法

為求事實上之便利及因應涉外公証事件外國人多無印章等情形之需要，爰將公証文書有數頁者表示，其為連續之方法，除保留原公証法由公証人請求人或其代理人等於每頁騎縫處蓋章或按指印之規定外，增列「或以其他方法表示其為連續」，俾公証文書之連續，亦得以簽名、簡式簽名，(如僅簽外文姓名之首一字母)或以緞帶裝訂、火漆打印等方法表示之。以方便當事人處理公証。另有關公証文書記載年、月、日字號及其他數目應一律用大寫數字之規定，亦予以簡化，僅限於「公証之本旨」記載年、月、日及其他數目，表示同一內容者，其第一次出現時，以及作成公、認證書年、月、日之記載，始應以文字大寫(即用大寫數字)，其他之記載，則得以簡體數目字或阿拉伯數字書寫，不必概以文字大寫。此為防止變造兼公証作業之便捷所為具體規定。藉以提高行政效率<sup>55</sup>。

(六) 採行直接註記認證方式

為簡化認證手續，因應國內外往來日益頻繁之實際需要，我國引進歐美各國公証人直接認證之便捷方式，明定公証人得在認證文書上以直接註記之方式為認證，僅記載認證書字號，依規定為認證之意旨及認證之年、月、日等項，由其簽名並蓋職章或鋼印。且規定上述方式為簽名真正之認證者如請求書或認證之文書上已有

---

<sup>54</sup> 公証法第二條第二項及第一百零二條第二項、第三項規定。

<sup>55</sup> 公証法第八十二條第二項、第一百零七條、第八十四條第四項、第八十五條及第一百零五條第三項參照。



第一百零五條第二項所定事項之記載者，得予省略<sup>56</sup>。

(七) 建立遺囑公認證集中保存制度，以利查閱。

遺囑之記載多為遺囑人最後意思表示之重要事項，涉及人民財產或身分上之權利關係。鑑於遺囑人屬因罹患重病、人事已高或出國搭乘飛機，恐有不測，為避免日後家內紛爭，特立遺囑，以及身體器官捐贈等因素，請求辦理遺囑公、認證事件，逐漸增多。考慮近年來國人因各地交通便捷，常有暫離住、居所，旅行在外之情形，而遺囑之請求公認證地點，並不限於請求人住所地，為便利其繼受人或利害關係人查詢遺囑之有無，爰修正增訂公証人應於作成遺囑公、認證書之日起十日內制作繕本一份，送交全國公証人工會聯合會保存，以便利上述人等查閱<sup>57</sup>。

(八) 候補公証人之設立

為普及公證、並顧及交通不便地區人民請求公証之便，我國引進日本公証人法第八條之例，得依有關民間之公証人遴任辦法之規定，遴認相當於司法人員人事條例第二十三條第一項第五款所定具有學識經驗並有一定職等及年資之優秀司法行政人員、書記官或公證佐理員為候補公証人，候補期間為三年，為鼓勵其負責盡職，並規定候補期滿，成績優良者，得遴任為民間之公証人，且候補公証人執行公証職務其權限，準有關於民間公証人之規定，免遭誤解，以杜爭議<sup>58</sup>。

---

<sup>56</sup> 公証法第一百零五條規定，指公証人辦理認證時，其認證書應依第八十一條第三款第四款、第六款、及第七款之規定，詳實記載請求人、代理人、第三人、通譯或見證人之人別資料及事由而言。

<sup>57</sup> 參照公証法第九十八條第二項。

<sup>58</sup> 參照公証法第二十七條規定暨司法院印，公証法修正草案總說明暨條文對照表。台北、司法院，頁 71-72。

### (九) 實施行政單一窗口化作業

根據國據經濟合作與發展組織（OECD）之公共管理部門（public management：PUMA）對於單一窗口的定義：係指民眾可以從單一窗口得到多種（multiple）或者整合（integrated）的服務。在英文則以 one-stop customer service 表達<sup>59</sup>。

就顧客導向的服務而言，民眾與政府接觸的第一印象，往往來自公務電話的溝通與櫃檯業務的洽談；亦即，公務電話與櫃檯業務是政府形象管理的初階，坎培拉市政府為提高行政服務品質，特別訂定「公務電話最佳實務標準」與「公務櫃檯最佳實務標準如附錄二」以供公務人員參考使用<sup>60</sup>。

全國行政單一窗口化運動是我國推動政府為民服務再造之重要核心工作。行政院於民國八十五年十二月開始推動，期間經歷近程與中程階段，並且於八十九年六月底將完成遠程階段。司法院為實現司法為民的理念，落實便民，禮民的司法政策，實現以民為主體的全民司法，通令各法院全面實施單一窗口聯合服務中心。台灣台中地方法院依照指示成立「聯合服務中心及各項便民措施」即基於明亮、溫馨、平易近人之理念，將原本分散於各個辦公室窗口及櫃檯單位即登記，收文、收狀、收費（包括公証繳費）出納，發給証人旅費、售狀、影印及訴訟輔導，全部集中一處，並全面採開放空間低櫃之設計，使洽公之民眾，可免於到處奔波，於一處即可

---

<sup>59</sup> 王國明、陳啟光，對我國推動單一窗口運動之幾點看法，《研考雙月刊》。24卷，4期，民89.8，頁71。

<sup>60</sup> 江岷欽，政府再造與顧客導向的服務理念，《國立中央圖書館台灣分館館刊》。6卷，1期，民89.9，頁10。同註51，頁25-29。

全部辦好，且與承辦人員平起平坐，達到便民、禮民之目的。公證處亦將傳統較官僚式的櫃檯拆除，改為低櫃檯並置有坐椅 Face to Face 的面對民眾，使當事人有被尊重的感覺，且將原公證佐理員之辦公室遷移、緊臨聯合服務中心旁，俾形成一貫作業。

台灣台中地方法院聯合服務中心便民服務措施如附錄一所示：

另為提供人民更便捷的服務品質，依台灣高等法院本年八月十六日（九十）院賓文速字一一九六四號函之指示，自九月一日起午休時間（中午十二時至下午一時三十分）開放單一窗口聯合服務中心，指派相關人員受理民眾申辦事務。公證處亦配合作業每日中午指派公證人與佐理員一組輪值辦理公、認證事務。深獲好評。

綜上所陳，顧客導向的服務理念，係在調整行政人員的互動方式，以顧客導向的方式處理行政業務，強調公共組織對顧客的負責，藉以提高行政體系對外在環境的敏感度以及回應性。進而拉近公務員與人民之距離，使民眾不致於有排斥抗拒之心理。用以裨益業務順利運作。

## 第六節 各國公證制度概況

目前世界主要法律體系，大致可區分為英美法系、大陸法系及社會法系三種類型公證制度，世界各國大都以公證人為主要核心，就其任命資格、職務權限、地位功能及公證書之效力等彼此即存有相當大的差異，一般咸以上公證人分類，有拉丁公證制度（又稱羅馬公證制度）、英美法系公證制度以及公職化公證制度（即公務員身分）三種。僅將其內容簡述如下：

## 壹、拉丁公證制度

採行此制度的國家，公證人雖為自由業，惟具有準公職員身分之公證制度，大多數的歐陸國家（如德國、法國、荷蘭、比利時、奧地利、瑞士、義大利、西班牙等）及拉丁美洲各國、日本、韓國等。這些國家不僅對法的概念有其一致性，且都是有民法典之成文法國家<sup>61</sup>。

歐洲絕大多數國家的公證制度，均繼受自羅馬公證制度，故羅馬公證制度又稱為拉丁公證制度。採行此制度的國家，其實踐之程度，雖不盡相同，惟承認公證人具有「官方性質職位」( officier public ) 則一，亦即公證人雖為自由業，但其行為規範須受官方嚴格管制，其不僅有固定之執行區域，且人數亦受有限制，其所作公證書深受拉丁法諺「經公證之文字即是法律」之影響，其效力，不僅具「公信力」，且具有強大「證據力」，因此公證人被認為「準公務員」，其所制作之公證書亦屬「公文書」之一種<sup>62</sup>。

## 貳、英美法系公證制度

美國與英國同為採用普遍法 ( Common Law ) 之國家，英美德法系的公證人原則上在執行其公證業務時，係以私人地位為之，其地位與一般証人同。公證人係屬絕對的自由業。雖然有些法律行為以文書作成始得成立，但因此等文書之制作並不受嚴峻法則所規範，因此公證人並不享有特殊之地位<sup>63</sup>。由於公證人不制作有關法律行為之公證書其所認證之私文書並無執行力。

## 參、公職化公證制度

---

<sup>61</sup> 藍瀛芳，從比較公證人制度談如何提生國內證人地位。載於《公證法律問題研究暨文書格式彙稿》。台北司法院，民 78.8，頁 283。

<sup>62</sup> 司法院編印，歐洲公證制度訪問報告。台北：司法院，民 79.6，頁 8-9。

<sup>63</sup> 藍瀛芳，國際拉丁公證協會及拉丁公證書之國際效力。台北：司法院，民 71.5，頁 2。

實行此制度的國家包括丹麥等北歐國家。中國大陸其主要特色乃公証人為公務員，我國就公証制度修改為法院公証人與民間公証人並行之雙軌制。在法院公証人部分係屬公務員，而民間公証人部分則為準公務人身分。公証人所制作之公証書具有公文書性質，有強大證據力，但執行力則視各國公証法不同，如丹麥則無執行力之規定。由於各國法律制度、政治環境、社會背景等皆有極大差異，因此雖同為公職化公証制度，惟其公証法理未必相近，毋寧說是較接近拉丁公証制度<sup>64</sup>。

中國大陸於一九八一年四月十三日所頒佈公証暫行條例，第六條規定：「公証受司法行政機關領導。公証處之間沒有隸屬關係。」公証人之任命則由直轄市、縣、市人民政府依照幹部管理的有關規定任免。（公証暫行條例第七條第三項）且公証費用之收取由各公証處自行負責，統收統支。此又傾向介於公務員與自由業之間。

## 肆、各國公証制度簡介

### 一、英國：

#### （一）公証人之類型及任命

英國公証人為自由業，可分為在倫敦地區執業公証人與在英國其他地區執業之公証人，前者其資格之取得，除須大學畢業（不限法律科系）外，尚需經三個階段之學習及訓練，合格後可經由高等法院法官所組成之特別法庭（Court of frcalty）報由坎特布里（canterburg）大主教任命之<sup>65</sup>。此係在倫敦地區執業之公証人所應具

---

<sup>64</sup> 同註 25，頁 13。

<sup>65</sup> 三個階段，即第一階段學習本國法（包括契約法、土地法、羅馬法、繼承法、國際私法、公証法及船舶法等），期間二年，第二階段學習二種或二種以上之外國語文，在此三種外國語

備之資格。至於倫敦以外地區執業之公証人 (General Notaries), 其任用資格, 一般須大學畢業, 在專業公証人或專業公証人之事務律師 (Solicitor) 處充當五年學徒, 並經公會法庭法官 (高等法院法官兼任) 確認具執行業務之能力, 即得以公証人之身分執行業務。英國傳統上之公證業務除非涉外事件外, 均由事務律師 (俗稱小律師) 擔任。

## (二) 公証人職務權限

英國公証人之職務權限以涉外事務居多, 包括多種商務契約證書之作成及認證, 海外使用之報告文書與轉讓確認書之制作、國際貿易上各種證書、報告與契約之制作、不動產移轉契約與登記等。公證人所制作之公証文書僅證明力強於一般私文書而已, 在法律上並無執行力, 當事人對之有爭執時, 仍應向法院起訴, 由法律判決。公証人於公証前須調查屬實, 始可為之, 若有不實情事, 公証人對利害關係人必須負損害賠償責任, 因此, 英國公証人每年須向公証人協會申請換發執照, 並繳納相當數額之保險費, 由協會向保險公司投保職業責任險, 以備其執業致當事人遭受損害時, 當事人可因保險公司之理賠而獲得賠償<sup>66</sup>。

英國公証人係屬自由業, 故無退休制度。既為自由職業, 猶如律師, 收入依其業務之多寡而定, 公証人公費就公証收費標準訂有最低之限制。

---

文中, 歐洲各國語文必占其一, 期間亦為二年, 第三階段學習外國法, 並須住該外國法國家, 期間為一年。

<sup>66</sup> 同註 61, 頁 70。

## 二、美國

### (一) 沿革及現況

美國早期移民者大多來自英國，公証制度亦繼受英國之傳統，但發展至今已呈現不同之風格、特色。美國獨立建國後，制定之聯邦憲法，對於公証行為並無明文規定，而保留由各州決定是否制定公証法律來規範公証行為之運作。

一般而言，影響各州制定公証法之因素為州本身之商業利益和事業需要，例如在有外國船舶使用海灣或港口之州，通常賦予公証人認證海事報告之權限。

此外居民所來自國家之不同，亦影響該州制定公証法之方向，例如北美十三州居民大部分來自英國，其公証法之制定則傾向尊循英國之法律和習慣。而路易斯安那州之居民大部分來自法國及西班牙，因此，該州制定之公証法即富有濃厚的拉丁公証法之色彩<sup>67</sup>。另美國雖為不成文法國家，但美國公証人組織陣容堅強，其全美公証人協會（National Notary Association）之會員約二百五十萬人，並有國際會員，我國亦參與該會員組織，每年均推舉代表在各州舉行研討會。該會為促進及提昇民眾之福祉，簡化並改進現有公證習慣、法則以及統一各州公證制度之立法，乃於一九八四年完成模範文書認證法（Model notary Law）之草擬工作，成為各州日後制定公證法之主要參考依據。

### (二) 公證制度之特色

---

<sup>67</sup> Raymord C. Rothman, "NotaryPublic Practice & Glossary," PP.2-5,1978.

美國公證制度，一言蔽之，全屬文書之認證，其公証人亦均為自由業，受各州法律之規定辦理認證文書事務。

### 1.公証人任用資格.

目前全美約有四百二十萬名之公証人，公証人幾乎遍及美國各階層，舉凡公司行號、銀行、醫院、西藥房、學校、律師事務所等均有公証人分佈。任用人員並無限制。美國除路易斯安那州繼受法國公証人制度外，其他各州有關公証人資格條件與公証內容大同小異。總括來說，成年的美國公民（通常為十八歲）與州民在某州居住一定期間無犯罪前科、品行端正，均可向州政府申請後，取得公証人之印章，以使對他人制作之文書加以「公證」。由其資格條件觀察，美國的「公証人」並非正式受過法律教育之「法律人」（Lawyer）。加以其所「公證」的只是證明文件制作之身分實在，以及文書上之簽名為真正，可見其公證書與拉丁公証人須就自己執行公證書迥然不同，也因其非「法律人」，也就無從擔保公證書內之正當性與適法性<sup>68</sup>。

### 2.公証人之職權

美國公証人之主要職務只限於文書之認證及執行主持宣誓。所謂認證係指公証人證明當事人文件上簽名屬實之一種公証行為，對文件內容是否合法，則無調查之權限。至於宣誓，又可分為口頭宣誓（Oaths）和書面宣誓（Affidavit）兩種，均係由宣誓人在公証人面前確認誓言內容之真實<sup>69</sup>。

---

<sup>68</sup> 同註 36，頁 279。

<sup>69</sup> 同註 67，pp.15，23-24。



### 三、德國

#### (一) 沿革與現況

德國公證制度主要規範有公證法及聯邦公証人條例兩種法典。依其傳統，公証行為乃係公証人將當事人生活上之法律行為或法律事實形諸於書面，及作成公證書，以達到預防司法之目的，公証人既非官署之行政人員，亦非法院之司法人員，而係一種獨立於政府機關之外，具有類似自由業性質之公職人員。執行職務具有獨立性，且公証人並非任何一造當事人之代理人，係兩造公正之信託者，對於具體案件，在特定情形有迴避規定之適用<sup>70</sup>。

#### (二) 公証人之任用資格

德國公証人資格之取得，須依聯邦公証人第五、六、六之一、七條之規定，由司法部依實際需要任命，須具有德國國籍，且依德國法官得任法官者，方得被選任為公証人。公証人為終身職專責執行職務。另有兼職律師公証人與公証人律師，部分之公職公証人三種。都有其應具備之任用條件。

#### (三) 公証人之權限

依德國公証法及聯邦公証人條例規定，公証人得執行之職務權限，不僅包括意思表示之公證，並兼及遺囑公証、事實過程之公證（如集會決議、摸彩開獎等）、金錢有價證券貴重物品之保管及交付第三人、簽字畫押和繕本認證、代宣誓之具結、商業登記簿或其他類似登記簿之證明，並得發給有執行力之正本。公証人之職務範圍以職業處所所在地之區法院地域為準，而職務轄區則

---

<sup>70</sup> 德國公証法第三條，見司法院編印，《各國公証法規彙編》。台北：司法院，民 81.12，頁 102。

以所在地之邦高等法院之轄區為準。公証人必須加入職業責任保險以及如違反對他人之職務義務應負賠償責任之規定<sup>71</sup>。

## 四、法國

### (一) 沿革與現況

法國之公證制度亦源於羅馬法係之公証人制度。十六世紀末法王亨利四世，更進一步受與公証人國璽，使「公証人成為國璽的持有者」，公証人所制作並蓋有此國璽之文書即具有公文書之地位，不但有證據力，還有執行力。

法國公証人係自由業，必須在政府指定之地點執掌。違反此義務之公証人，視為自動離職，司法部長於聽取法院意見後，得建議政府替換之。（法國公証法第四條），具有「定額條款」之保障。公証人仍維持昔日崇高之地位。法國公証人因自由業的關係，因而有關公證事務所發生的風險其負責任須完全由公証人自己承擔，在職務的執行上，須依當事人的意願與資訊制作公證書，可是基於特殊身分，制度對此風險與責任以及執行職務的要求也另有相應的監督管理措施。

### (二) 公証人執行職務範圍

法國公証人經依法甄選實習獲得司法部任命後，即可執行公証人職務。其應公証之法律行為在一般民事法律均有明文規定，大約有可分為二類。第一類主要係以其重要性為依據，包括婚姻契約、生前贈與、收養、非婚生

---

<sup>71</sup> 同上註，頁 163-166。

子女認養、有關股份有限公司之認購等。第二類是指須有公告始能生效之法律行為，包括一切不動產交易事項、物權行為等。此外，其他行為當事人可選擇以公證書或以認證書為之<sup>72</sup>。從而見諸法國公証人之職務，即令人連想到其不但是法律的專業人士，有自由業之性質亦具有公職人員的地位。基於此雙重的地位，使其在為當事人提供法律服務時可以發揮雙重的作用：其以法律顧問的地位為當事人制作公證書時，須事前就其事實的內容詳加推演與分析，而且就所制作的事件能使當事人間事後不致有爭議的發生。

### (三) 公証人之報酬

法國公証人有管轄區的存在與「名額（限制）條款」（*numerus clausus*）的保障，但無法使用其有壟斷公證業務的可能。因為公證人是由當事人選任，當事人係依自己之喜好來選擇公証人。每位當事人可以由自己選任的公証人來參與公證。換言之公証費係按件依官定報酬計算，不因公証人的增加而改變，這即是公証法上所建立的「以費率擔保（當事人）平等」的原則<sup>73</sup>。

## 五、丹麥

### (一) 公證制度之沿革

公証人源自羅馬，盛行於拉丁國家，傳至中歐，在德、奧兩個發揚光大，而丹麥因距離拉丁國家甚為遙遠，又未受德、奧之影響，故迄無拉丁國家通行之公証人制度，惟一般國民仍有公證之必要，因此，遂由公設之公

---

<sup>72</sup> 同註 11，頁 14。

<sup>73</sup> 藍瀛芳，授課講義，從外國的公証人制度談公証人的社會功能。以法國公証人制度為敘述內容，頁 2。（未出版）。

證人，職司公證業務，並配置於地方法院。

(二) 公證人與政府之關係

公證人為公務員，並為法院內之編制人員，駐外人員在國外代表丹麥為公證人。

(三) 公證人之社團組織

- 1.公證人即為公務員，自無社團組織。
- 2.全國僅於哥本哈根地方法院內設有公証人處，其餘各地方法院均未設專業公證人，而由各該地法官兼行公證人職務。其種類為專業公證人及由法官兼辦公證業務之兼業公證人。

(四) 公證人之資格任命及待遇

1.公證人之資格

公證人須修習大學法律系六年，畢業後，通過與司法官之相同考試，再實習公證人實務幾年，遇公證人出缺時，始得聲請任職。

2.公證人之任命

公證人由司法部長任命後，再經國王追認之。

3.公證人之待遇

公證人係公務員，自應領取公務員之薪水，其承辦之案件，雖亦收取手續費，惟所收取之手續費均應繳納國庫。

(五) 公證之職務與權限

- 1.遺產管理暨處分遺囑之公證。
- 2.一般證書之認證。
- 3.畢業證書之公證。
- 4.銀行保管箱開箱之公證。
- 5.公證人不負責保管現金、文書或證件。

(六) 公證之義務與責任

公證人為公務員，應依法執行職務，如發生損害，由國家賠償當事人之損害，惟公證人本身則負行政責任。

(七) 公證之監督

公證人應受法院院長及司法部長之監督。

(八) 公證文書之效力

公證文書無法院判決書之確定力與執行力<sup>74</sup>。

## 六、日本

(一) 沿革

日本於明治四十一年（西元一九〇八年）採德國立法例，制定現行公證人，賦予公證人相當大的權限，公證人制作之公認證書具有堅強的證據力，並得附帶強制執行。我國公證法大都仿效日本公證人法而制定。

(二) 公證人之任用資格

日本公證由法務部長任命之，並指定所屬之法務局或地方法院為其執行業務之區域，（日本公證人法第十一條規定。）其遴任之資格必須具有日本國籍之成年人，經一定考試合格後，至公証人役場實地學習六個月以上<sup>75</sup>。但如具有法官、檢察官或律師資格或有多年法務學識經驗經公証人審查會選考者，則不必經考試實地學習。實際派任公証人之任用大部分都從法官、檢察官或律師中選任，絕少以考試方式錄用。

日本公證人不受國家俸給，並非國家公務員法之公務員，但就其執行職務具有行使國家公權力之性質而言，仍屬廣義之公務員身分。此外日本對公証人之員額，亦採拉丁公證國家之定數條款，由法務大臣依各地區人口

---

<sup>74</sup> 同註 62，頁 114-116。

<sup>75</sup> 司法院編印，《各國公證法規彙編》。台北：司法院，民 81.12，頁 7。

成長與經濟成長之狀況而酌定其名額。俾維公証品質，避免公証人間惡性競爭。

### (三) 公証人之職務權限

依日本公証人法第一條之規定「公証人或其他關係人之請求，就法律行為及其他關於私權之事實，有做成公証書，或對於私證書予以認證，並依商法第一百六十七條及其準用規定對於章程予以認證之權限。其所制作之公証書亦得依民事執行法之規定，就特定債務名義之公証書亦可賦予執行力。此與我國強制執行法第四條第一項第四款規定相符。

## 七、大韓民國

### (一) 沿革與現況

韓國公證制度，係在日本人的統治之下學習德意法系而制定，於一九一三年三月十七日制訂第十三號朝鮮公證法令，也於同年五月一日才開始有正式公證人制度。現行的公證人法是於一九六一年九月二十三日依法律第七二三號制訂公布實行，主要內容係以朝鮮公證令與日本公證人法為依據，與舊法之規定並無太大差距，僅就監督機關由朝鮮公證令中之法院，改為現行公證人法中之檢察廳。之後，又在西元一九七一年十二月三十一日法律二二五四號之「簡易程序處理民事紛爭事件特別法」中引入律師兼任公證人制度，形成韓國公證制度之一大特色。

### (二) 公證人之任命資格及報酬

韓國公證人之釋義，係由公証擔當機關公開地以最強的證明，最少的費用來預防在國民的法律生活上產生的民事糾紛犯罪，是可以迅速、簡便行使權利的一種良好制度。

## 1.公証人之任命資格

### (1) 任命公証人：

擔任及處理公証事務的公証人是由法務部長官任命，公証人必須是韓國的國民，並具有推事、檢察官或律師之資格（公証人法第十二條）並有一些消極的禁止任用規定，法務部長官所任命之公務員，依「公証員額及身分保證規則」之規定，並受「定額條款」之限制。

### (2) 法務法人、公証認可聯合法律事務所：

律師可依律師法第三十條、第三十一條之規定，召集一定人數之律師而設立法務法人並取得法務部長官之許可，以法人之名義執行公証人之職務。又依據律師法第四十八條之二、第四十八條之三之規定，招集一定人數之律師可設立聯合法律事務所，取得法務部長官之許可，即可以聯合法律事務所之名義執行公証人職務。此與西德的律師係單獨負責公證認可工作及處理公証業務不同。蓋韓國法務法人或聯合法律事務所公證並非是由每位律師單獨處理公證業務，而是由法務法人或聯合法律事務所執行公證業務，而律師只是其中的組成份子而已。

### (3) 公務員對公証業務的執行

根據民法附則第三條規定，確定日期可以由公証人以外的法院書記官為之，此外，法院書記官亦可執行破產財產之查封，參與破產財產價額評價工作，參與整理公司財產價額評估工作等公證業務工作。另法官亦可制作拒絕證書的相關規定。在地方檢察廳之管轄區域內，無公證人或公證人不能執行其職務時，法務部長得命地方檢察廳之檢察官或地方法院登記所所長於該管轄區內執行公證人之職務。

(4) 個人法人執行公證事務：

除了公證人、法務法人、公證聯合法律事務所或是檢察官、登記所所長、法院書記官或是執行官來執行公證事務以外，還有一個是由個人法人來執行公證事務的特例。此即韓國信託法第三條第二項之規定，在標示股份或是公司債等財產時，是由發行人來進行此公示財產之公證事務。

2.公證人之報酬

上述任命之公證人與法務法人，公證認可聯合法律事務所執行公證人之職務，雖然具有公務員之身分，但是並非直接由國家支給薪水，而是收取手續費以手續費來維持事務所之基本支出費用，結餘後之部分才為公證人之收入，此點與律師以及公認會計師類似。但手續費不能自由任意收取，手續費因規定方法之不同而有收取之差異，這些均須嚴格規定。此部分是嚴格的受到法務部長官以及管轄地方檢察廳的監督。

(三) 公證人職務之行使

韓國公證人執行業務範圍除在實體法有明示之規定外，簡特法中並規定得就支票公證並附載強制執行之條款。另在法人登記應檢附之議事錄，亦須經公證人認證始得受理。此外，關於法律行為或私權行為之事實而作成之私文書，諸如立書人之署名或捺印的文書。各種契約書、委任狀、受頒證書、招請狀、有關滯留期間延長的保證書、船長的海難報告書等私證書，此等經公證人認證過的私證書推定為真正成立，公開受到強力保護。

## 八、中國大陸

(一) 沿革

中國大陸於一九八二年四月十三日所制之<sup>17</sup>公證暫行條



例』以作為其公證制度的基本法源，公證人係劃歸司法行政機關領導管理。「公證暫行條例」制定時間乃是中國大陸剛實施改革開放之際，其內容存在著諸多不合現代公證制度精神之規定，且實施至今已有相當時間並未加以修訂。無法與目前蓬勃發展的對外貿易、經濟、社會狀況相配合，而在保障人民權利上未能完全發揮其應有之功能。

惟中國大陸已經注意到此情況，目前正草擬的公證法及其相關配套法令，以因應其日益進步的經濟、社會情勢。<sup>76</sup>

## (二) 公證機關之設置

依「公證暫行條例」第三條之規定：「公證處是國家公證機關」同法第六條規定：「公證處受司法行政機關領導，公證處之間沒有隸屬關係。」

由此可知，中國大陸其公證處乃是政府機關之一部分，受司法行政機關之領導，並非獨立機構。

大陸公證處之設置，依公證暫行條例第五條之規定，直轄市縣（自治縣）設立公證處。經省、自治區、直轄市司法行政機關批准，市轄區亦可設立公證處。一九九二年九月十日於「司法部關於設立省、自治區公證處有關事宜的通知」中，《關於公證工作改革的意見》又稱：根據需要增設省（自治區）公證處、地、州（盟）公證處、特別地區公證處。其設立省（自治區）公證處須報司法部批准。設立地、州（盟）、特別地區公證處，則報省（自治區）司法廳批准，並報司法部備查即可。至於該省、自治

---

<sup>76</sup> 鄭閔中，中國大陸公證制制之研究 兼論兩岸公證書使用查證協議。中國文化大學中國大陸研究所，碩士論文，民 86.6，頁 2。

區公證處的業務範圍，則由其司法廳與該公證處所在之市司法局，就公證業務管轄問題，進行協商後確定<sup>77</sup>。

事實上，中國大陸之公證處，目前正進行著將公證處改制為「事業單位」的體制改革試點工作，已經逐漸擺脫其國家機關的性質，而由其本身自負盈虧。目前已有相當比例之公證處改制為「事業單位」，而其他未轉變完成者，亦有按事業單位化模式在管理。因此不僅係省、自治區之公證處，連原本直轄市、縣、市所設立者，亦將成為「事業單位」<sup>78</sup>。

### (三)公證員之任命與行使職權限

1.依公證暫行條例第八條之規定任命為公務員。另司法部於一九九二年五月規定，公證員的授予必須符合具有法律大專畢業且在公證處實習一年期滿，並經全國資格統考合格任命。<sup>79</sup>

#### 2.公證員之職務權限

依公證暫行條例第四條之規定，大陸公證業務計有以下十四種。

- (1)證明合同（契約）委託、遺囑。
- (2)證明繼承權。
- (3)證明財產贈與、分割。
- (4)證明收養關係。
- (5)證明親屬關係。
- (6)證明身份、學歷、經歷。

---

<sup>77</sup> 陳光中著《公證與律師制度》。北京出版社：民 80.94，頁 1-42。楊仁壽、蔡江松、林淑美、李天佑、未德琳、林朝凱等著，大陸地區公證制度參訪報告。收錄於中國大陸法制研究第六輯，台北：司法院秘書處，民 85.6，頁 386。

<sup>78</sup> 同註 76，頁 16。引頁 中國司法行政年鑑 一九九七全冊，北京，法律出版社，一九九八，1，頁 21。

<sup>79</sup> 中華民國公證學會，大陸地區公證制度參訪報告。台北：民 84.3，頁 4。

- (7)證明出生、婚姻狀況、生存、死亡。
- (8)證明文件上之簽名、印鑒屬實。
- (9)證明文件的副本、節本、譯本、影印本與原本相符。
- (10)對於退償債款、物品的文書，認為無疑義的，在該文書上證明有強制執行效力。
- (11)保全證據。
- (12)保管遺囑或其他文件。
- (13)代當事人起草申請公證的文書。
- (14)根據當事人的申請和國際慣例處理其他公證事務。

大陸公證處公證員在辦理公證業務並非單獨行使職權，此與臺灣地區的公證人獨立作業不同。蓋大陸公證處係行使「國家」證明權之機關，代表「國家」統一行使公證證明「權限」，而公證員係由「國家」授權在「公證處」依法辦理公證事務之人員。故大陸公證員所制作之「公證書」草稿，須經公證處主任或副主任「審批」，由助理人員繕打後，蓋用公證處戳記，始生公證之效力。

#### (四) 公證處的經費管理問題

大陸地區公證費之收費標準與我方之收費標準不同，我方係司法院依公證法第五章公證費用（公證法第一八至一二九條之規定）製作公證費用標準表供由法院公證人與民間公證人遵行收取。法院公證人所收取之公證費依規定繳庫，民間公證人則自負盈虧。大陸方面，於一九八四年十月，依司法部、財政部以（84）司發公字第五一三號文件發出聯合通知。規定公證處的主管部對公證處的收支應採單獨核算。凡是規定上交司法行政機關的部分，只要用於彌補司法業務經費不足，不得用於增加機關人員的福利金和獎金。凡是規定留給公證處的收

入，除用於補充業務方面的開支外，可視收入之多少，提起一定比例之數額用以獎勵公證人員，以調動廣大公證人員的積極性。這一規定體現了在經費管理方面尊重公證處獨立性的精神，有利於充分發揮公證機關和公證人員的工作積極性<sup>80</sup>。

至於收費之標準則依司法部於一九九七年三月三日所頒發「公證服務費管理辦法」之規定收取<sup>81</sup>。

#### (五) 委託公證人

中國大陸八十年代對公證處之設置係採取所謂的「併合主義」，即隸屬於司法行政機關，雖然偏遠地區法院例外地可辦理公證事務，但並未如同英、美、拉丁公證國家以及我臺灣地區所採行之「民間候補公證人」制度。其公證員乃是國家行政機之公證員，當不得於公證處之外，自行為民眾辦理公證事務。即所謂的「公職化公證制度」。

為解決香港居民回內地處理民事、經濟法律事務所需公證證明問題。從一九八一年開始，司法部經商中央有關主管部門同意，建立了委託公證人制度，即由司法部考核後委託部分香港律師作為委託公證人，負責出具有關公證文書，如公司資訊狀況、公司章程、委託代簽經濟合同的授權委託書、公司納稅情況、銀行擔保等證明，以及在大陸人民法院訴訟、仲裁機關仲裁時所需的各種證明文件。上開文件經司法部在香港設立的中國法律服務(香港)有限公司審核並加章轉遞後，送回內地使用。

---

<sup>80</sup> 同註 77，陳光中著，頁 51。

<sup>81</sup> 計價費用依司法部於一九九八年五月六日以三十價費(1998)814 號所頒發之「關於調整公證服務費標準的通知」處理。

隨著香港與大陸間民事、經濟和其他交往的不斷增多，各類公證事務也日益增加。截至一九九五年十月底為止，司法部共委託了貳佰零柒位名香港律師作為中國委託公證人<sup>82</sup>。

該項委託公證人制度之規定依據為中國大陸於一九九五年二月二十二日司法部分第三十四號發布之《中國委託公證人（香港）管理辦法》。此乃肇因香港與大陸間各項經濟、社會關係的發展已相當的密切而複雜。實非司法部臨時發佈之各項有關的簡略辦法或通知等所完全規範。必須另定管理辦法做為遵循之依據。

綦上所述，各國公證制度均具有其特色與優、缺點，詳如下表（3-2）。

各國公證制度一覽表

類 別 國 名	特 色	優 點	缺 點
1. 拉丁公證制度： 包括德國、法國、荷蘭、比利時、奧地利、瑞士、義大利、西班牙、日本、韓國及拉丁美洲各國。	採行此制度的國家公證人均為自由業，其實踐之程度，雖不盡相同，惟承認公證人具有「官方性質職位」則一致，並均受有定額條款之限制。公證人之地位崇高，不領公家薪俸，自負盈虧。	其所作成公證書深受拉丁法諺「經公證之文字即是法律」之影響，具有公信力和堅強之證據力。可加入拉丁公證人協會之會員。	公證人係屬「準公務員」之身份，其所制作之公證書亦屬公文書之一種，並受定額條款與地區之限制，其人數不如英美法系之公證人普遍，民眾辦理公證較為不方便。

<sup>82</sup> 參見《掌中寶》系列叢書《常用公證法律法規》。大陸人民法院出版社：2000.12，頁378。司法部，關於涉港公證文書效力問題的通知。1996.2.18 司發通（1996）026號。暨同上註頁1277-1278。司法部，關於再委託二十三位香港律師辦理公證事務改變出證方式的通知，一九九一·七一·十二司交通字（1997）170號。

<p>2. 英美法系公證制度： 實行此制的國家為美國與英國。</p>	<p>英美法系的公證人係屬絕對的自由業，在執行其公證業務時原則上係以私人地位為之，其所制作之認證書係屬私文書之一種。自行收取費用。</p>	<p>英國公證人資格之取得較美國嚴謹，傳統上之公證業務，除非涉外事件外，均由事務律師（俗稱小律師）擔任，人民辦公證較為便捷。美國公證人之任用甚為寬鬆、人數眾多，方便民眾辦公證。亦可加入拉丁公證人協會之會員。</p>	<p>英美法系之公證人尤以美國因資格之取得較容易，素質參差不齊。其所認證之文書係屬私文書之性質，故無執行力。</p>
<p>3. 公職化公證制度： 包括丹麥等北歐國家、中國大陸與我國法院公證人是。</p>	<p>採取此制度之國家公證人均為公務員，其任用資格必須經國家考試及格任用。領取國家薪水。我國現採行法院公證人與民間公證並行之雙軌制。中國大陸部分法院亦採行統收統支，逐漸走向民營化。</p>	<p>公證人所制作之公證書具有堅強之公信力與證據力，並得為強制執行之名義。惟丹麥並無執行力，此為例外。</p>	<p>公職化之公證人大都集中在法院辦公，民眾欲辦理公證往返勞頓費時。又因未具備民間公證人身分，不得加入拉丁公證人協會之會員</p>

資料來源：本研究自行整理。

## 第七節 我國民間公證人制度

### 壹、引進民間公證人之理由

#### 一、為合乎世界公證業務民營化之潮流

觀諸大陸拉丁法系國家如德、奧、法、比、日以及英、美、法系國家之英、美諸國其公證人均存在於民間，不置於法院。而我國在三十、四十年代，民間具有法律常識或實務驗者實在難覓，以迄近年均由司法機關職司其責。但經多年來整個社會結構的轉變，經濟的發展，國內外交流密切，民眾為確保債權愈來愈

樂意利用公證。有必要引進國外公證自由業之制度，視各地區案件數，設立民間公證人，俾滿足民眾之需求。

## 二、法院公證員額不足，辦公場所狹窄不堪負荷。

由於工商業發達，人際關係複雜，有關民事法律行為或私權事實請求辦理公證者與日俱增。就全國公證及認證事件辦結的總件數而言，七十年為十六萬三千一百八十五件，編制人員三十六人至八十四年已增為六十一萬四千六百七十九件，八十五年六十二萬三千三百八十八件，八十六年六十四萬二千九百一十二件，八十七年六十三萬二千八百八十八件，八十八年六十六萬零三百九十七件，八十九年五十六萬六千九百七十件，十多年間成長了三倍，但相較於法院公證人之編制八十四年五十八人，八十五年五十六人，八十六年六十四人，八十七年六十四人，八十八年七十二人，八十九年八十二人。詳如表 3-3（員額編制常因受訓、服役原因無法補實），其中尚包括主任級的人員，可見每位公證人之負擔非常沉重，又因大量的公、認證案件。湧進法院公證處辦公場所不夠寬敞，難以容納眾多的當事人，辦公環境不佳，人手不足，影響公證員品質至鉅。

臺灣各地方法院公、認證事件辦結件數暨編制人員一覽表

表 3-3 中華民國七十年至八十九年度

年度	公、認證總件數	編制人員
70	163185	36
71	199033	38
72	194015	36
73	198525	39
74	207993	39
75	229797	41

76	266397	43
77	316873	38
78	309783	42
79	309438	48
80	347693	48
81	374702	52
82	459878	59
83	537009	58
84	614679	58
85	623388	56
86	642912	64
87	630288	64
88	660397	72
89	566970	82

資料來源：司法院統計處，自行整理。

鑑於公證員額確實欠缺，公證案件較少的離島地區如金門、澎湖，根本就派不出公證人，都由法官兼辦。且公證人必須經公務人員考試及格進用，無法大量增員就公證業務之需求又是如此龐大，實無法因應將來的需要。故司法院公證法研究會自民國七十八年成立後，邀集學者、專家蒐集國外資料派員出國參訪，定期開會，再三反覆思考，決定引進民間公證人制度。俾與歐美先進國家之公證制度並駕其驅。用以滿足民眾的需要與公證業務的順利運作，並提昇公認證之品質。

## 貳、民間公證人之性質

民間公證人必須經司法院依法遴任，此項遴任之性質，係屬



單方之行政處分<sup>83</sup>。與一般自由業者，如律師，經考試及格取得執業資格，有所不同。

### 參、民間公證人之定位

依新公證法第二十四條第一項規定：「民間之公證人為司法院依本法遴任，從事第二條所定公證事務之人員。其所定之公證事務，係指基於當事人或其他關係人之請求，就法律行為及其他關於私權之事實，作成公證書或私文書予以認證而言。」又民間公證人，由於自行收取報酬不受國家俸給，故有關公務人員人事法律之規定，於民間公證人不適用<sup>84</sup>。（公證法第二十四條第二項，但就其所執行為公共事務而言，顯係依法令從事公務之人員（即刑法第十條第二項所稱之最廣義公務員）<sup>85</sup>。

因此，民間之公證人依本法執行公證職務作成之文書，視為公文書。（公證法第三十六條）故其定位係介於自由職業者與公務員之間。

### 肆、民間公證人之遴任及事務所之設立

一、民間公證人為司法院依法所遴任，必須具有中華民國之國籍，且為具有法律專門素養者，與英美法系公證人之資格，僅具普通學識者不同。司法院並依公證法第三十條之規定訂定「民間公證人遴選、研習及任免辦法」予以執行。其遴任

---

<sup>83</sup> 民間之公證人，依公證法第三十一條規定之文義觀之，係由司法院遴任並指定所屬，其性質亦屬單方之行政處分。

<sup>84</sup> 所謂有關公務人員人事法律之規定，例如：公務人員之任用、考績、俸給、撫卹、退休、服務、保險、懲戒等相關法律，均不在適用之列，以示民間之公證人與一般公務人員有別。

<sup>85</sup> 除刑法第十條第二項之規定外，尚有國家賠償法第二條第一項之規定。準此以解，民間之公證人如有符合刑法分則以公務員為構成要件之身分時，亦成立該當之犯罪。其執行職務致他人之權利受損害時，亦產生國家賠償責任。

之標準自應有一定資格之限制，茲就遴任資格分述如下。

#### (一) 積極資格

依公證法第二十五條規定，民間之公證人，應就已成年之中華民國國民具有下列資格之一者遴任之：

1. 經民間之公證人考試及格者<sup>86</sup>。
2. 曾任法官、檢察官，經銓述合格者。
3. 曾任公設辯護人，經銓述合格者。
4. 曾任法院之公證人，經銓敘合格者，或曾任民間之公證人者。
5. 經高等考試律師考試及格，並執行律師業務三年以上者。

#### (二) 消極資格

依公證法第二十六條規定，有下列情事之一者，不得遴任為民間公證人。

1. 年滿七十歲者。
2. 曾受一年有期徒刑以上刑之裁判確定者。但因過失犯罪者，不在此限。
3. 褫奪公權，尚未復權者。
4. 曾任公務員而受撤職處分，其停止任用期間尚未屆滿者。
5. 曾依公證法免職或撤職處分者（公證法第三十三條、第三十四條、第五十五條）
6. 受律師法所定除名處分者（律師法第四十四條）
7. 受破產之宣告，尚未復權者。
8. 受禁治產之宣告，尚未撤銷者。

---

<sup>86</sup> 依憲法第八十六條規定，有關公證人員任用資格及專門職業與技術人員就業資格，應經考試院依法考選之，則民間公證人考試之性質似較傾向於後者。又本法採雙軌制，則法院之公證人與民間之公證人既均執行相同職務，將來是否採行考選合一制，亦應加以考慮。

## 9.因身體或精神障礙致不能勝任職務者。

### 二、民間公證人事務所之設立

民間之公證人應於所屬之地方法院或其他分院管轄區域內，司法院指定之地設事務所，因此，民間之公證人係所屬於其事務所所在地之地方法院或其分院，並由司法院指定之。（公證法第三十一條）。但不得限制其人數<sup>87</sup>。

依此規定司法院僅有指定事務所所在地之權，但因定額條款之刪除，司法院此項指定權將不具實質上意義，惟如在民間公證人總人數不限制之解釋下，司法院在指定時，非不得考量各別區域人數之均衡。

### 伍、民間公證人之研習訓練

公證業務具有高度之專門性與技術性，公證人在執行職務前自應經過研習訓練，並踐行一定之事項<sup>88</sup>。依公證法第二十九條之規定，民間之公證人於執行職務前應經相當期間之研習。但具有同法第二十五條第二款或第四款（即曾任法官、檢察官、法院之公證人經銓敘合格者或曾任民間之公證人）者，不在此限。依司法院所頒「民間公證人之遴任，研習任免辦法之規定」民間公證人之研習分為職前研習及在職研習。職前研習又可分為基礎訓

---

<sup>87</sup> 司法院原所提出之公證法修正草案第三十六條亦採定數原則。（Numerus clausus），主要理由在於避免公證人間之惡性競爭，以維公證之品質，此乃引進日本公證人法第十條第二項，德國聯邦行政條例第四條等所為之修正，規定各地方法院或其分院管轄區域內民間公證人人數及設聯合事務所之許可事項，由司法院斟酌當地情形定之。但立法院審查時認為，民間之公證人宜由司法院在遴任時嚴加把關，發生問題時自有公會發揮其制裁力量。故除嚴格把關外，不宜再對民間之公證人數額加以限制，至於民間之公證人設置聯合事務所之許可事項建議司法院訂在該法之實行細則中，因此將定數條款刪除。

<sup>88</sup> 公證人執行職務前必須經過研習訓練，為拉丁國家之特色，蓋拉丁公證國家之公證人均為法律專家，並注重公證品質且責任甚重。故不僅在任命前應經訓練，在職期間亦應參加研習。諸如德國聯邦條例第六條第二項、奧地利公證法第六條、日本公證人法第十二條均有經考試而任命為公證人之研習規定。

練及實務訓練兩種。前者由司法院司法人員研習所自行辦理，期間為四十小時。後者實務訓練之機構由司法人員研習所委託地方法院、地區公證人公會或民間公證人辦理其時間在民間公證人考試及格者為四個月。公設辯護人銓敘合格者及高考律師及格並執業三年以上者為二個月，及依公證法第三十七條第一項但書規定僅辦理文書認證事務者為一個月。但曾執行律師業務五年以上本得縮減為一星期。如基礎訓練、實務訓練成績均合格由司法人員研習所發給合格證書並陳報司法院。

至於在職研習，依同辦法第二十二條規定，地區公證人公會每年或間年應舉辦公證人在職研習，每次研習時間至少三小時，至多不超過一週。主辦單位不以民間公證人所屬公會為限，如參加律師公會、學術機構、國際組織或境外公證人組織、機構所辦至少三小時之與公證相關之法律研討會或講習，亦可計入規定應研習之次數。

## 陸、民間公證人之離職或停職之處置

民間公證人之離職依公證法之規定其原因有免職、退職、撤職、自請辭職等。至於停職，僅是暫時停止執行職務，與離職不同。民間公證人如有離職或停職之情形，其後續事務自應加以妥當處置。其方法有：

### 一、有關文書物件之封存

依公證法第四十三條規定，民間之公證人死亡、免職、撤職或因其他事由離職（如退職，自請辭職是）者，所屬地方法院或其分院認為必要時，得指派人員將其事務所之有關文書、物件封存，以免因遺失，遭致不測之損害，封存前，民間公證人應依規定處理相關之文書程序，報請所屬法院備查。

## 二、繼任與兼任人之指定

為免公證業務停頓，民間之公證人死亡、免職、撤銷或因其他事由離職者，司法院應再遴任繼任人繼任其職務。在繼任人未就職前，所屬之地方法院或其分院得指定管轄區域內其他民間之公證人兼任其職務（公證法第四十五條第一項）兼任人兼任之職務，在繼任人就職時，所屬之地方法院或其分院應解除其兼任，自屬當然。

## 三、移交

民間之公證人之繼任人或兼任人指定後，應即辦理移交手續。依公證法第四十六條之規定，民間公證人免職、撤職或因其他事由離職時，應與其繼任人或兼任人辦理有關文書、物件之移交。其繼任人或兼任人應予接收。又民間公證人因死亡或其他事由不能辦理移交者，其繼任人或兼任人應會同所屬之地方法院或其分院指定之人員接收文書、物件。

綦上所述有關兼任、繼任及移交之規定，似為定數條款之配套措施，此觀之公證法第四十九條規定：「民間之公證人死亡、免職、撤職或因其他事由離職，並因名額調整而無繼任人者，司法院得命將有關文書、物件移交，於同一地方法院或其分院管轄區域內，其他民間之公證人。」其中『因名額調整』之規定可明。但依修正後之公證法第三十一條規定，民間公證人之人數不得限制，則前述有關兼任、繼任及移交之規定之實益何在，不無疑<sup>89</sup>。

蓋民間之公證人之人數既不受限制，其事務所之設置亦從本法第一條第三項之規定由司法院指定之地設事務所。則

---

<sup>89</sup> 在採定數原則之場合，公證人之員額係由主管機關參酌當地之人口成長及經濟發展狀況定之，故在某一地區之公證人員額係固定之情形下某一公證人死亡或發生離職、停職之原因時，為免因此公證人之人數減少，導致公證業務停頓，故有繼任或兼任問題。

民間公證人死亡、免職、撤職或其他事由離職時，應無繼任或兼任之問題，其事務所當然應即撤銷，至於事務所有關之文書、物件經封存後，交由所屬之地方法院或其分院指定管轄區域內其他民間之公證人處理之。在停職或停止職務之兼任，是否有其必要性，亦與上述說明同。惟依司法院訂定之民間公證人交接規則總說明：「惟慮及將來或仍有指定繼任人或兼任人必要情形，爰依本法第四十六條第四項規定，訂定本規則，以備不時之需」云云，再依同規則第二條第二項規定意旨，是否指定繼任人或兼任人取決於所屬法院之職權裁量，似可解決一部分本法立法缺失之問題<sup>90</sup>。

## 柒、民間公證人之監督

民間公證人係依法執行國家公權力之一，就其身分與工作性質而言，其執行職務之公證性，與人民對其之信賴，至關重要，故應受主管機關之監督。

### 一、監督機關

依公證法第五十一條第一項之規定，民間之公證人之監督由司法院行之。此乃因民間之公證人係由司法院所遴任，故以司法院為最高監督機關，又民間之公證人有其所屬之地方法院或其分院，為便於就近監督，其所屬之高等法院，地方法院或其分院亦得為監督機關（同條第二項）<sup>91</sup>。

---

<sup>90</sup> 同註 11，頁 66-67。

<sup>91</sup> 司法院為建立明確之監督系統，爰參考日本公證人法第七十四條第一項，韓國公證人法第七十八條及奧地利公證法第一百五十五條第一項前段之例，明定司法院為民間公證人最高監督機關。

另民間之公證人均由司法院指定其所屬之地方法院及其分院，各有所屬之職務轄區。為便於就近監督，引進日本公證人法第七十四條第二項及奧地利公證法第一百五十三條第一項後段之例增列第二項，規定前項監督得由所屬之高等法院、地方法院或其分院為之。又上述監督系統，應有周詳而具體之監督規範，惟事涉繁瑣細節，不宜於公證法逐為規定，

## 二、監督方法

監督機關對民間公證人之監督方法其規定如下：

- (一) 得定期檢查民間公證人保管之文書、物件（公證法第五十二條）
- (二) 得對民間之公證人為下列行為（公證法第五十三條）
  1. 關於職務上之事項，得發命令促其注意。
  2. 對有與其職位不相稱之行為（例如其職務內外之行為有損於其品行、地位、聲望而與職位身分不相稱者），加以警告。但警告前，應通知該公證人得為申辯又民間公證人有下列行為之一者，監督機關得依法懲戒或付懲戒：
    - (1) 允諾他人假藉其名義執行職務
    - (2) 以不正當方法招攬業務
    - (3) 以公證人名義為保證人
    - (4) 違背法令，公證人規範或公會章程、要求、期約或收受規定外之任何名義酬金。
    - (5) 為開業、遷移或公證業務範圍以外之廣告。
    - (6) 受讓請求人間之權利。
    - (7) 以自己與他人名義，刊登跡近招搖或恐嚇之啟事。
    - (8) 無故出入不正當場所或為不正當之往還應酬<sup>92</sup>。（民間公證人監督為法第十二條。）

---

授權司法院另以辦法訂定之，俾資依循。同理，司法院公證法修正草案總說明 頁 108-109。

<sup>92</sup> 民間之公證人為司法院遴任從事公證事務之人（公證法第二十四條第一項），是其職務上之事項自屬監督機關行使監督權之範圍，又其職務內外之行為如有損其品性、地位、聲望而與職位身分不相稱者，足以影公證之公信力。為防杜漸落實監督制度。避免侵害民眾權益，確保公證之品質。乃引進日本公證人法第七十六條，韓國公證人法第七十九條之例，並參照德國聯邦公證人條例第九十四條規定之意旨，增訂五十三條之規定。同上註頁 110-111。

## 捌、民間公證人之強制責任保險

為擔保民間之公證人將來執行職務時，因故意或過失，侵害他人權利之損害賠償責任。各國無不採取一定之擔保制度，例如美國各洲所採之 Notary Public Bond 或 Notary Error Omissions Insurance。<sup>93</sup>或日本所採之擔保金<sup>94</sup>。新修正後之公證法，對於民間之公證人損害賠償責任之擔保，係參考德國聯邦公證人條例第十九條之一及奧地利公證法第二十二條之立法例，採行強制責任保險制度，除規定民間公證人於任命後，非參加責任保險不得執職務。（公證法第三十二條）外，並應使其於執行職務期間維持保險契約繼續有效，以確保當事人權益，乃引進德、奧二國立法例訂立責任保險制度<sup>95</sup>。

---

<sup>93</sup> 為確保公證人因執行職務之故意或過失而侵害他人之損害賠償責任之履行，有採行 Notary Public Bond 或 Notary Errors Omissions Insurance 之制度。Notary Public Bond 係一種保證書，即公證人在就任前應先簽署保證書，由公證人與保險公司和州政府成立保證契約。擔保在一定金額範圍內對於因公務人不當執行職務而遭致損害之人，負損害賠償責任。Notary Errors Omissions Insurance 則係一種保險制度，以上見 Raymond C. Rothman, Notary Public Practices & Glossary, pp-54-56.

<sup>94</sup> 日本之身元保證金，係指為擔保公證人將來應負擔之損害賠償債務，及公證人與國家基於特別關係所生之費用（例如懲戒罰之罰鍰），而向國家繳納金錢或公債證券之制度。依日本公證法第十九條第一項規定，公證人應自收受任命證書之日起十五日內向其所屬法務局或地方法務局繳納身元保證金。

<sup>95</sup> 依德國聯邦公證人條例第十九條之一規定，公證人為預備因其職務行為而導致之賠償責任危險，應保職業責任險，在其被任期間內，並應持續要保該責任險。該保險契約應與國家監督保險公司之機構所核准之一般保險要件相符，以便保險之範圍包括可能產生對公證人賠償請求權之每一件義務違反行為。每一保險文件之最近保險金額為五十萬馬克。保險人對在一保險年度內致生之所有損害賠償金額得限制在最低保險金額之雙倍以下。該保險契約並應加付保證人有對於保險契約之開始、結束、終止以及任何足以影響所定保險利益之變更，立即通知邦司法部及公證人公會之責。保險契約內得約定，在處理單一職務行為對所造成之所有職務義務違反，不論此係由公證人或其助手行為，視為一個保險事件。保險人與被保險人所作最高可自付最低保證金額百分之之一之合意約定是合法的保險契約法（Gesetz über den Versicherungsvertrag）中第一百五十八條之三第二項所規定之所屬機關為邦司法部。

因經濟情況變動，為確保受害者能充分之保護，有其必要時，聯邦法務部有權，經聯邦參議院同意，制定法規，另定本條第一項之職務違反保險之最低保險金額。

奧地利公證法第二十二條規定：公證人及公證人代理人在執行業務前，基於公證人公會理事會之要求，均有義務提出證明，為應付其因執行業務所生損害之賠償請求，已向國內賠償人投保責任保險。



並依公路法第六十五條第一項及民用航空法第七十二條第二項暨現行汽車責任保險以「每一保險事故」為基準之例，於公證法六十七條第二項規定每一保險事故保險金額之最低標準，授權司法院得隨情勢需要另以命令訂定之，以適應不同時空之變遷。惟為避免保險人賠償金額過高，故於同項增列但書，規定保險人對最高賠償金額得加限制之範圍，以資兼顧。

為切實符合上開強制責任保險之目的乃於同條第三項規定：「保險人於第一項保險契約停止、終止、解除或民間之公證人遲延繳納保險費或有其他足以影響保險契約效力情形時，應即通知所屬地方法院或其分院及地區公證人公會，俾資因應。此乃因民間之公證人執行公證業務，多涉及保護不特定第三人之利益問題，此時如有前述情況發生，民間之公證人所屬地方法院或其分院得命民間公證人另外洽覓保險人承保或對民間公證人提付懲戒，以防止可能危險之發生。

## 玖、民間公證人之責任

民間公證人之法律上責任，包括民事責任、刑事責任、懲戒責任。謹分析如下：

### 一、懲戒責任

#### (一) 懲戒之事由及移送

民間之公證人代表國家行使公證權力，如有違反法紀或有不當之行為，自應加以懲罰，此即為民間公證人之懲戒。由於民間公證人身份定位之特殊。係介於自由職業與公務員之間，故有關民間公證人之懲戒，自不適用公

---

執行業務期間並應繼續維持該保險之有效存在，於公證人公會理事會要求時，即提出證明。保險金額之最低限額為二十萬西元。

務員懲戒法之規定，而公證法設特別之規定。依同第五十四條之規定公證人違反該條所列舉規定之行為者，應付懲戒或得付懲戒者，由高等法院或其分院依職權移送民間之公證懲戒委員會審議。地方法或其分院認其轄內民間之公證人有應付懲戒之事由者，得報請高等法院或其分院審查移送民間之公證人懲戒委員會審議。地區公證人公證公會認其會員有應付懲戒之事由者，得經會員大會或理事、監事聯席會議之決議，送請民間公證人懲戒委員會審議。（公證法第五十八條規定）。

### (二)懲戒之機關及組成

民間公證人之懲戒機關，為民間公證人懲戒委員會（公證法第五十六條）其組成依本法第五十七條規定，乃由高等法院或其分院法官四人及民間之公證人三人組織之民間之公證人懲戒覆審委員會由最高法院法官五人及民間公證人四人組織之。

### (三)懲戒處分

民間之公證人，因違反規定移送懲戒經懲戒委員會之審議，議決程序，如認為應予懲戒處分者，得為下列之

- 1.申誡
- 2.罰鍰一萬五千元以上十五萬元以下。依本法所為罰鍰處分之議決，得為強制執行名義。
- 3.停職二月以上二年以下。
- 4.撤職。

## 二、刑事責任

民間公證人之刑事責任主要為偽造文書、洩密等罪責，又民間之公證人亦符合刑法公務員之定義，故有關公務員為犯罪

主體之規定，於民間公證人亦適用之<sup>96</sup>。

### 三、民事責任

#### (一) 民事賠償責任之要件

民事上損害賠償責任之發生原因，不外係基於侵權行為、債務不履行、契約或法律之特別規定者。此處民間之公證人之賠償責任僅指侵權行為之損害賠償責任而言。按一般侵權行為依民法第一百八十四條規定：「因故意或過失，不法侵害他人權利者，負損害賠償責任故意以背於善良風俗之方法，加損害於他人者亦同。違反保護他人之法律，致生損害於他人者，負賠償責任。但能證明其行為無過失者，不在此限。」此為法律上請求權之基礎。民間之公證人具有準公務員之身分，其執行公認證職務，與人民之權利有密切關係，如因故意或過失違反職務上之義務致他人權利受損害者，負賠償責任。其因過失者，以被害人不能依他項方法受賠償時為限，負其責任」(公證法第六十八條第一項規定)，此條明示其應賠償責任之要件，係參考德國公證人條例第十九條第一項及我國民法第一百八十六條第一項公務員侵權行為責任所增訂。

民間公證人之代理人，因代理行為違反職務上義務致他人受損害之賠償責任，亦準用之<sup>97</sup>。

#### (二) 國家賠償之要件

民間之公證人不受國家俸給，自行收取法定報酬，且須

---

<sup>96</sup> 依刑法第三百十六條規定，公證人或其業務上佐理人或曾任此等職務之人無故洩漏因業務知悉或持有之他人秘密者，構成該條之洩漏業務上知悉他人秘密罪，民間公證人係準公務員之性質如違反上述規定亦應負刑事責任。

<sup>97</sup> 現行保險法第三十一條規定，保險人對於因要保或被保險人之受雇人，或其所有之物或動物所致之損害，應負賠償責任，則民間公證人之代理人，助理人或其他使用人之行為所致之損害，保險人亦應負損害賠償責任。

參加責任保險，與一般公務員有所不同，其因違反職務上之義務致他人權利蒙受損害時，固不應有國家負完全賠償責任。惟民間之公證人既係由司法院遴任從事公證事務，作成之文書視為公文書，為充分保障當事人之權益，於被害人不能依公證法第六十八條第一項受賠償，或不能依前條或第一百四十五條規定所定之雙重責任保險或其他方法（例如民間之公證人所僱助理人或其他使用人應賠償責任，而該助理人、使用人另參加責任保險之類）獲得足額補償時，自應由國家適時介入，負擔補足賠償之責，爰採有條件國家賠償原則。其賠償義務機關為該民間公證人所屬之地方法院或其分院<sup>98</sup>。

## 拾、公證業務民營化深度訪談意旨

為有效瞭解公證業務民營化的走向，曾於九十年九月十日至九月十六日訪問七位曾至法院辦理公證的社會人士（參見附錄三），綜合意見分述如下：

- 一、法院公證處硬體設備不足、公證人與佐理員辦公場所分開，未能集中辦公，較為不便。
- 二、未設立停車場致使前來洽公的民眾無停車位可使用，民間公證人依規定分散各地區均能選擇停車方便之場所設立事務所。
- 三、公證結婚禮堂因牽涉場所裝潢問題，居於費用考量非民間公證人所能負荷。
- 四、法院公證人員服務態度方面尚稱滿意，惟民間公證人可視公證案件數量之多寡增減工作人員，盡量滿足民眾的需求富有

---

<sup>98</sup> 同註 50，頁 138-140。

彈性，揮灑空間較大。此點法院公證人則遜色不貲。

五、現行之公證雙軌制，民眾對法院公證人信心程度較高，但此乃過度階段，嗣經宣導建立制度選擇民間公證人辦理公證較為便捷，不用集中至法院造成擁擠，並認為可改善服務品質與提升效率等因素，加上為迎合世界潮流，公證業務走向單軌制，即全面民營化是可預期。（參見附錄四）

## 第八節 兩岸公證業務委託機構

### 壹、背景

政府再造革新，已經成為世界各國之趨勢，但在推動政府再造的過程中都應該衡量自己國家的各種文化、政治、社會及經濟背景，以及所有主客觀的條件，選擇最能對症下藥的再造策略，進而達成再造的最終目標，也就是提供民眾更快、更好、更符合需求的服務。也惟有如此，才能重建一個「負責」有「效能」與「應變力」的政府<sup>99</sup>。兩岸關係在蔣總統經國時代本著「不接觸」、「不談判」、「不妥協」之三不原則，此時，政府的兩岸政策有關人民私權的保障與服務方面鮮少著墨。大都加強國防安全與經濟建設方面。但由於時空背景不同，兩岸人民因政治、歷史因素造成數十年的隔離，已因自民國七十六年政府逐步開放兩岸人民相互交流而獲得冰釋。從此以降，因為婚姻、繼承遺產、認養子女以及居留等兩岸民間交流往來所衍生的法律事務不斷的增加是必然的趨勢。而這些事務衍生的法律關係均以文書加以表達。為此，如何保障人民之權益與提升行政率乃是一項重要課題。基此，驗證兩岸間往來文書之真偽即占有相當重要地位。兩岸民間交流之初，中國大陸所制作文書在臺灣使用，則存有：（一）兩岸

---

<sup>99</sup> 魏啟林，《政府再造運動》。台北：研考會，民 89.2，頁 220。

處於分治狀態，中國大陸為我政府治權所不及，且雙方並未建立溝通管道，因此文書真偽查證不易。(二)兩岸法制不同，且中國大陸幅員遼闊、機關單位眾多、文書制作之效力如何難以判斷。若我方受理文書之法院或主管機關從嚴認定，則可能造成民眾不便；惟若內容有疑義而仍從寬認定，以求便民，則將可能損害真正權利人之權益<sup>100</sup>。(三)中國大陸始終不承認我方政府存在，因此我方政府所制作文書在大陸上並不發生任何效力，如此更使兩岸人民文書往來，權利之主張造成相當障礙。因此為便利兩岸文書的流通使用，並確保文書的正確性，有必要建立制度化的文書查驗管道與程序。

## 貳、連繫主體與查驗標的

### 一、連繫之主體

#### (一)海峽交流基金會（以下簡稱海基會）

##### 1.海基會設立之權源

我方最初有關文書之驗證工作，係由紅十字會所擔任，但事實上其受理認證中國大陸文件，是以死亡證明為主要範圍，且是戶政單位主動要求予以協助者為限實不敷實際所需<sup>101</sup>。因此政府於八十年四月九日成立民間性質之「海基會」，委託其處理兩岸交流過程中所衍生涉及公權力之中介事項，而民間機構性質的海基會，之以得行使公權力，乃係基於兩岸政府互不接觸之原則以及公共事務得委託民間經營之原理，由陸委會與海基會之間所簽訂之「委託契約」此項「行

---

<sup>100</sup> 謝福源，驗證大陸地區文書之探討。收錄於中國大陸法制研究（第八輯），台北；司法院，民87.6，頁312。

<sup>101</sup> 鄭閔中，中國大陸公證制度之研究 兼論兩岸公證書使用查證協議。碩士論文，文化大學中國大陸研究所，民88.6，頁189。

政契約」性質，委託並授權海基會就其規定之特定事項，代表我方政府行使公權力<sup>102</sup>。故海基會成為「行政受託人」，得就委託事項行使公權力，委託處理有關之中介事務。

## 2. 授權處理業務之權限。

海基會在委託契約中以文書驗證為最重要之事項，包括大陸地區人民身分證明文件或委託書等驗證共二十八項。而海基會鑒於文書驗證的急迫性，乃於當年五月下旬開始受理查證案件，由於兩岸間未能相互提供可資辨認文書真偽的方法，因此海基會便以個案函查方式，向大陸各公證處行文查證。但因文件往來曠日費時，效果不彰，導致不少困擾<sup>103</sup>。基於客觀環境之實際需要，海基會與海協會和中國公證員協會經過相當長期之商談，兩岸終於八十二年四月二十九日之新加坡辜汪會談中簽訂「兩岸公證書使用查證協議」，作為兩岸文書驗證工作取得法源依據。並於同年五月二十九日正式生效，海基會依該協議中被賦予處理權限之事項有下列數種：1. 公證書之驗證；2. 寄送公證書副本；3. 查證事宜之轉送；4. 其他須查證文書之個案協商與協助 5. 協議其他事項之協商。

## (二) 大陸公證員協會

### 1. 大陸公證員協會之性質

大陸公證員協會乃是由各公證處與公證人員所組織成立之社會團體，屬於公證員的自律性行業管理組

---

<sup>102</sup> 依學者見解，行政院大陸委員會與財團法人海峽交流基金會所簽訂之委託契約，由於內容涉及管轄權或機關權限之行使，性質上當然為行政契約之一種。吳庚，《行政法之理論與實務》。台北；三民，民 85，頁 388 參照。暨中央法規標準法第五條第一項第三、四項，行政程序法第二條第三項參照。

<sup>103</sup> 同註 100，頁 313。

織。又分為省、自治區、直轄市之地方公證員協會與全國性之中國公證員協會。公證員協會僅屬於民間性質之自律性行業管理組織，並不具有公權力。但因兩岸所簽訂之「兩岸公證書使用查證協議」賦予其就關於寄送公證書副本及查證事宜有與我方之海基會進行連繫之權限，亦即為該協議之連繫主體。（參見附錄二）因此，在此權限範圍「具有行政受託人」之性質。

## 2.大陸公證員協會在兩岸文書驗證工作中所被賦予之權限有：

(1)寄送、轉送公證書副本。即公證員協會應在收到大陸公證處所寄之公證書副本後，應予登記並在三日內寄往海基會。海峽兩岸公證書使用查證協議實施辦法（以下稱同辦法）第四條。若係收到海基會寄來在大陸使用之公證書副本，應進行登記並根據公證書用途轉寄公證書使用部門（同辦法第五條）。

(2)查證函之轉送：寄送與查證結果之答覆、轉送。公證員協會收到海基會之查證函後。應轉送出證之公證處進行查證；而公證處經查證結果亦應報與公證員協會，由其答覆海基會（同辦法第六條）。

### (3)費用之結算、收付

中國大陸於公證處辦理有關寄送公證書副本之公證事項，應按照法定標準加收公證書副本費、郵寄費、手續費。而該費用由公證處統一向當事人收取後，再分別與地方公證員協會和中國公證員協會結算。（同辦法第十二條第一款）

## (三) 海協會

海協會為中國大陸所成立以作為我方海基會之對口單



位。但在兩岸文書驗證過程中。其並不實際負責公證書副本之寄送、驗證與查證連繫工作。而係由公證員協會處理之。其僅負責就協議之其他相關事宜與我方之海基會進行連繫工作<sup>104</sup>。

## 二、查驗標的

所謂查驗之標的，是指當事人所提出依該協議規定得由雙方指定之機構進行查驗，以確認具真實、合法性之文書而言。其查驗之標的有以下三種：

### (一) 公證書

有關公證書之寄送係包括認證書在內，但並非所有之公證書均可適用「兩岸公證書使用查證協議」。依該協議第二條第一項之規定乃係指涉及繼承、收養、婚姻、出生、死亡、委託、學歷、定居、扶養親屬及財產證明與事項。並以與臺灣地區和大陸地區人民有關者為限（法院處理「兩岸公證書使用查證協議」應行注意事項第四條第一項）。因此與繼承有關之親屬關係公證書及與婚姻有關之單身證明公證書和結婚公證書等均包括在內即可解釋「涉及」範圍內，實務上此類文書寄送驗證之案件不貲。又依該協議第二條第二項之規定：雙方得根據公證書使用需要。另行商定增、減寄送公證書副本種類。而雙方又基於八十三年十一月「南京會談」時商定。並自八十四年二月一日起生效實施就有關涉及稅務、病歷、經歷與專業證明之公證書，亦得作為「兩岸公證書使用查證協議」所定之驗證、查證程序之客體<sup>105</sup>。

此外基於近年來兩岸貿易往來之實際需要。查驗之

---

<sup>104</sup> 同上註，頁 315。

<sup>105</sup>（見兩岸公證書使用查證協議關於增加寄送公證書副本種類事宜。）

標的中之「財產權利」公證書亦擴及至「產製品證明文件」之公證書。即增加大陸地區產製之農藥、動物用物品、飼料及飼料添加物、肥料、人用藥品、醫療器材、一般化妝品（眼線及睫毛膏）、含藥化粧品、食品添加物、水產品、錠狀膠囊狀食品、特殊營養食品、環境衛生用藥等物品之產品許可製售證明文件、涉及授權文書、製造工廠等資料、標籤及說明書、水產霍亂弧菌陰性證明或投藥殺菌證明、成份證明文件、產品檢驗證明文件之公證書。（行政院大陸委員會八十六年六月二十四日(86)陸法字第八六八八號函）

## (二)其他文書

依查證協議第五條之規定：「雙方同意就公證書以外之文書查證事宜進行個案協商並予協助」。此乃上述涉及十四種類之證明事項外所為之例外規定，諸如在兩岸民眾往來中，最常見之邀請函、聘書等，於八十三年十一月之「南京會談」兩岸再度重申得提供個案協助<sup>106</sup>。

## (三)強制驗證

依兩岸人民關係條例（以下簡稱同條例）及其施行細則（以下簡稱同細則）。有關強制驗證之事項有：

- 1.聲請法院認可裁定收養大陸地區人民為養子女時，應提出經海基會驗證收養之事實，否則法院應不予認可。（同條例第六十五條第一項第三款。）
- 2.大陸地區法定受益人依同條例第二十六條之一第一項規定，法定受益人申請保險給付者，應檢具經海基會驗證之法定受益人身分證明文件及親屬關係證明書（同細則第二十五條之二第一項第四款）

---

<sup>106</sup> 同註 100，頁 314。

- 3.大陸地區遺族依同條例第二十六條之一第一項規定申請一次撫恤金者，應檢具經海基會驗證之大陸地區遺族身分證明文件及撫卹遺族親屬關係證明書。(同細則第二十五條第一項第五款)
- 4.大陸地區遺族依同條例第二十六條之一第一項規定申請餘額退伍金或一次撫慰金者，應檢具經海基會驗證之大陸地區遺族或合法遺囑指定人身分證明文件及親屬關係證明書(同細則第二十五條之四第一項第五款。)
- 5.依同條例第二十六條之一規定得申請領受各項給付之申請人所立之委託書、死亡證明書、死亡證明文件或遺囑等，應經海基會驗證。(同細則第二十五條之五第一項第四款)
- 6.大陸地區人民依本條例第六十六條規定繼承臺灣地區人民之遺產者，向法院所繼承之表示時，所提符合身分之證明文件應經海基會驗證。(同細則第四十三條第三項。)
- 7.依同條例第五十四條之一規定：「依同條例第七十四條規定聲請法院裁定認可之民事確定裁判，民事仲裁判斷，應經海基會驗證，(同細則第五十四條之一)。

以上七項文書之驗證係屬強制性規定，此外任意規定得依當事人之自由意志而決定是否申請驗證。惟值得注意的是，若公證書係屬於公證遺囑事件時，除請求人以言詞或書面聲明願意公開或公證遺囑作成後死亡者外，應依公證法第九十八條第一項之規定辦理，而不得寄送公證書副本。(同應行注意事項第四條第八項)

### 三、查證之事由

法院或行政機關就當事人所提出已經「驗證」過之公證書，認為其內容有疑義，或其他情形認為必要時，得各自請求海基會或公證員協會向對方出具該公證書之公證處查證。以免損害當事人權益。因此依兩岸公證書使用查證協議第三條第一項之規定若經驗證公證書具有下列事由時，兩岸雙方應相互查證：

- 1.違反公證機關有關受理範圍規定者。
- 2.同一事項在不同公證機關公證者。
- 3.公證書內容與戶籍資料或其他檔案資料記載不符者。
- 4.公證書內容自相矛盾者。
- 5.公證書文字、印鑑模糊不清，或有塗改、擦拭等可疑痕跡者。
- 6.有其他不同證據資料者。
- 7.其他需要查證事項者。

#### 四、驗證之效力

兩岸由於政治情勢使然，實無法依外交認證方式來處理對方之公證書，基此，雙方簽訂「兩岸公證書使用查證協議」，指定特定之機構來處理兩岸間之文書驗證工作，以便利民眾在兩岸交流往來有關的權益能獲得保障。依臺灣地區與大陸地區人民關係條例第七條之規定：「在大陸地區製作之文書，經行政院設立或指定之機構或委託之民間團體驗證者，推定為真正。」由此可知，當事人對於上述得請求驗證之十四種事項其公證書，必須經過海基會之驗證後始得推定為真正。亦即在未有反證之前，該公證書仍具有形式上之證據力。足證其作成人實曾為公證書內所記載之陳述或報告<sup>107</sup>。

---

<sup>107</sup> 楊建華，《民事證訟法要論》。臺北：三民，民 86.2，頁 278。

故得做為法院或行政機關認定事實之依據。

至於該推定為真正之公證書，其是否具有實質上證據力，即其所載之內容是否足以證明待證事實，則應由法院或主管機關審度實際情況自行認定之。必須文書之內容與待證事實有關，且屬可信者，方有實質上之證據力。（同條例實行細則第八條第一、二項）。若法院或主管機關對於公證書有疑義或認為必要時，得以個案委託海基會查證。內政部八十六年十月十三日台（86）內地字第八六八八四八八號函

<sup>108</sup>。

### 參、實際執行上之問題

「兩岸公證書使用查證協議」自八十二年五月二十九日生效實施迄今，已歷八年有餘，其所建立之公證書驗證和查證制度於兩岸間民眾權益之保障與權利之主張有著相當大之貢獻。但因為兩岸間之公證制度不同，互信基礎不足，造成了在實際執行上發現若干問題，例如：1.大陸地區出具之公證書迭有偽造或內容不實者；2.有杜撰親屬關係公證書以冒領遺產者；3.大陸地區公證員協會時有來函撤銷業經海基會驗證並辦理相關手續之公證書者；其中有無勾串之情事，實待深究，如有不肖人士存有不法目的之案件，即應予以防制<sup>109</sup>。

茲將實際執行產生之各項問題臚列如下：

#### 一、大陸公證處拒絕為當事人辦理公證書。

海基會曾接獲民眾陳情向大陸公證處申辦涉及繼承之公證書時，有公證處人員利用職權要當事人交付高額公證費用或

---

<sup>108</sup> 同註 100，頁 201。

<sup>109</sup> 海基會認證公證書補充規定。陸委員 85.6.6（85）陸法字第八五 六一五九號函。

應委託特定之臺灣代理人代辦，否則不予出證<sup>110</sup>。

- 二、公證書副本寄送函時有漏載寄送之公證書副本字號，或寄送函載有寄送之公證書字號，但未隨函寄送公證書副本。
- 三、屬於公證書副本寄送範圍者，時有未寄送或遲延寄送或者已寄送但事後要求退還情形，依協議雙方應將涉及繼承等十四種證明事項副本寄予對方核驗。但在實務上常有當事人持公證書正本向海基會申請驗證時，公證書副本尚未寄達，致無法進行核驗。此時除個案應當事人請求函催外，海基會對於當事人已申請驗證，而副本於一個月內尚未寄達者，亦均主動列冊向大陸公證員協會催寄副本<sup>111</sup>。此外，亦有公證書副本已寄達，但公證員協會卻來函要求退還公證書副本。而未載明理由之情形，造成海基會後續辦理之困擾。

大陸地區公證員協會對於前述催寄公證書副本，可能以下列三種理由拒絕寄送：1.系爭公證書並非該公證處所出具而係偽造。此種情形又以偽造福建地區親屬關係公證書，企圖用以申請來臺探親、居留，及定居者最為普遍。2.系爭公證書非屬協議範圍。此種情形亦以福建地區公證處所出具用以申請來臺探親、居留及定居之親屬關係居多 3.系爭公證書並非在臺地區使用。例如係持往他國或僅限於大陸地區使用，亦即並非涉臺公證書。對此案件海基會原則上將函告當事人重新辦理符合規定之涉臺公證書，再另案申請驗<sup>112</sup>。

#### 四、公證書形式要件之問題

由於海基會核對公證書正副本之方式進行核驗。惟因公證書

---

<sup>110</sup> 同註 100，頁 326。

<sup>111</sup> 同上註，頁 325。

<sup>112</sup> 同上註，頁 327。

製作過程疏失而產生下列形式要件問題。

- (一) 欠缺公證處鈐印：公證書正、副本上所蓋之公證處鈐印常有不清楚或甚至缺漏等情形。
- (二) 正、副本公證處鈐印不同：或兩者蓋章顏色不同，原則上兩者應均為紅色章，但有正本蓋黑色章者。
- (三) 欠缺公證員簽名式：公證書正、副本所蓋之公證員簽名章常有不清楚或甚至缺漏等情形。
- (四) 正、副本公證員不同：公證書正本與副本上所蓋之公證員有不一致；或公證員相同，但簽名章形式不同者；亦有正本以毛筆簽名並非蓋章簽名等情形。
- (五) 公證書正本之附件其上之蓋章或簽名模糊不清致無法辨識或有缺漏等情形；證明鋼印屬實，但附件上並無鋼印者。
- (六) 正、副本公證處名稱不一致。
- (七) 正、副本公證書之名號不一致。
- (八) 正、副本公證日期不一致。
- (九) 正、副本未蓋鋼印<sup>113</sup>。

對於上述公證書形式要件之問題。應先確定核驗之客體即公證書正本與據以核驗之標準即公證書副本，均應具備公證書之法定要件，因此，若公證書欠缺形式要件者，依其瑕疵類別分由當事人持往發證公證處補正或由海基會函請大陸公證員協會查明補正。

## 五、公證書正本與副本內容不符

大陸公證處製作公證書副本時，並非與正本同時製作或將正

---

<sup>113</sup> 同上註，頁 328。

本予以影印而係再另行製作，故容易導致公證書正本與副本兩者內容之差異。較常見者有下列數種：

- (一) 公證書內容有誤須增、刪、修改更正時，常有未蓋校對章之情形，致正本與副本不符者。
- (二) 正本與副本之附件格式不同；如正本之委託書格式為臺灣地區法院司法狀紙格式，惟副本則係大陸地區公證書格式。或正本之委託書為手寫副本為打字。
- (三) 結婚公證書正本附件為男方所持之結婚證，副本則為女方所持之結婚證。
- (四) 貼有照片之公證書常有照片脫落或正、副本之照片不符或其中之一未貼有照片等情形。
- (五) 公證書正本另附有證明本文所未記載之其他附件且加蓋公證處鋼印，而副本則無該附件或兩者不一致。且系爭附件之證明效力如何，無從判斷。

對此公證書內容不一致之情形。海基會常面臨「據實核驗」或「便民措施」之兩難抉擇，蓋海基會驗證後所發之證明係記載「本件公證書正本經核對與 公證員協會寄交之 號公證書副本相符」。且經驗證之公證書依兩岸人民關係條例第七條之規定，推定為真正。因此若海基會對於公證書內容不一致者，仍發給證明，則顯然違背前開證明單之表述，且亦可能導致主管機關或法院在採認其效力或實質證明力時，發生困擾<sup>114</sup>。

對此海基會實務上之處理。係採取仍就特定正、副本不符之情形予以發證，但同時以「加註方式」將不符之處明確記載於證明之上，以方便受理公證書之主管機關或法院認定參考。

## 六、公證書內容矛盾

---

<sup>114</sup> 同上註，頁 330-331。



在實例上曾有公證書正、副本內容一致。但公證內容卻相互矛盾之情形發生，例如親屬關係公證書中所載之弟弟年齡較哥哥為長；或委託公證書中所載之委託日期晚於公證日期等。

實務上，海基會就其實質內容之正確性應發揮審查之功能，對於內容明顯錯誤或矛盾者均拒絕核發證明。

## 七、偽造、變造公文書

在實務上曾發現有下列偽造、變造公證書之情事。

- (一)當事人申請驗證，惟副本遲未寄達。海基會乃函催公證協會盡速寄送，經回覆系爭公證書並非該公證處所出具而是當事人所偽造。而此項又以偽造福建省公證處之親屬關係公證書，用以申請來臺探親、探病者最為普遍。而對此海基會亦均函請大陸公證員協會查明覆告以維護公證書之公信力，但大陸方面有時未能積極配合<sup>115</sup>。
- (二)當事人擅自在公證書正本上塗改內容；或增刪記載；或黏貼照片或附件。海基會即視其情節拒發證明，若確定公證書係變造者，則使據以函覆主管機關並檢附出具證明書之正、副本內容影印供參考。若有犯罪情事者依法移請司法機關偵辦<sup>116</sup>。

## 八、公證書出現不同版本

在實務上曾出現多起有關遺產繼承之公證書有不同版本之現象，此類案件大多是榮民遺產之主管機關退撫會或其所屬榮家函請海基會查證。由於繼承人與代理人不同，因此形成雙胞胎案或三胞胎案。而查證結果往往是其中之一被撤銷公證

---

<sup>115</sup> 同上註，頁 335。

<sup>116</sup> 同上註，頁 336。

書。亦有大陸公證員協會主動函告撤銷繼承之相關公證書者，惟冒領者已取得遺產，海基會於接獲此通知後，立即函告相關法院、退撫會、留守署等主管機關及文書驗證申請人，大部分之法院於接獲函告後，均將原來准予備查之表示繼承通知予以撤銷，但亦曾有某法院不予撤銷之案例<sup>117</sup>。

九、查證作業答覆期限較長，函復率較低，又查證理由偶未詳述，導致我方參辦困難。對於我方請求查證公證書內容，例如繼承雙包案等，大部分大陸公證員協會之查覆結果，往往只是簡單之寥寥數語，例如某號公證書材料充足，內容真實，合法有效；另某號公證書因當事人提供之材料有誤，已撤銷。至於何處有誤，為何有誤等則無從得悉。對於此種查證結果，若主管機關有進一步了解其詳細原因之必要時，海基會將依據囑託再度去函請求查告詳細具體內容<sup>118</sup>。

#### 十、公證書事後撤銷、更正之問題

由於大陸公證處本身及其同級或上一級之司法行政機關對於已出具之公證書，若發現有違法錯誤時，得依職權自行撤銷之。因此曾發生大陸公證處所出具之公證書經我方海基會予以驗證後，但因具有違法或錯誤之處而為大陸公證處或其司法行政機關所自行撤銷，造成當事人已經確定之法律關係遭到事後撤銷，影響兩岸民眾甚大。

又有大陸公證處對於其所出具之公證書坦承錯誤，而另出具一份公證書對原公證書中錯誤予以更正或補充。海基會之做法，為求單純化對方錯誤之公證書仍以撤銷另出正確公證書較不易滋生疑義<sup>119</sup>。

---

<sup>117</sup> 同上註，頁 338-339。

<sup>118</sup> 同上註，頁 341。

<sup>119</sup> 同上註，頁 341-342。

## 十一、公證書以外其他文書之查證大陸方面未能配合

關於非屬於大陸地區各公證處出具之文書，依「兩岸公證使用查證協議」第五條規定：「雙方同意就公證書以外之文書查證事宜進行個案協商並予協助」，但事實上大陸公證員協會對於我方海基會就該其他文書之協助查證請求大都不予理會。

## 十二、有特定組織為詐領遺產出具內容虛假之公證書，經我方驗證後持向退撫會或其他行政機關領取遺產，造成國庫或真正繼承人之損失。

海基會受理申請驗證時，曾發現某位代理人所持大批特定省份繼承相關之公證書均指定其為代理人，究其內容，委託人之簽名筆跡似均由少數人統一代簽。而海基會函請查證結果，竟獲告此係歷史因素及大陸人民水平不高所致，並撤銷其中部份公證書<sup>120</sup>。

綜上所陳，實務上，海基會受理申請驗證時所發現之諸種問題，為保護雙方人民之權益，誠有賴於彼此相互配合溝通，因此，交換協議履行之經驗與平時業務連繫便是保持驗證管道通暢之不二法門。若遇有窒礙難行之處請由海基會與大陸海協會協商解決。或透過參訪交流過程由我方公證協會與大陸公證員協會於會議中提出改進之道，俾兩岸文書驗證工作臻至完美之境。

## 肆、兩岸公證文書實際運作情況

政府自民國七十六年逐步開放兩岸人民相互交流以來，因為婚姻，繼承遺產、認養子女以及居留等兩岸民間交流往來所衍生的法律事務不斷增加，為保障人民權益，驗證兩岸間往來文書之

---

<sup>120</sup> 同註 102，頁 339。

真偽，建立制度化的文書查證管道與程序。我方由陸委會與海基會之間簽訂之「委託契約」。海基會成為「行政受託人」，得就委託事項行使公權力，委託處理有關之中介事務。依八十二年四月二十九日之新加坡辜汪會談中簽訂「兩岸公證書使用查證協議」作為兩岸文書驗證工作取得法源依據，自八十二年六月至九十年九日止海基會辦理文書驗證統計由當事人申請者為三五、七九件，大陸寄送副本四八、九五五件，完成驗證三一六、一三一件。(詳如表三之四)另同期間海基會辦理臺灣地區公證認書副本寄送大陸地區公證員協會總計為二四五、一四件(詳如表三之五)。由該表數字顯示兩岸人民之交流甚為熱絡。海基會為確保人民之權益，已扮演中介之功能。具有相當大的貢獻。唯美中不足者乃兩岸在交往之過程於實際執行上發現若干問題。例如：1.大陸地區出具之公證書迭有偽造或內容不實者。2.有杜撰親屬關係公證書以冒領遺產者，3.大陸地區公證員協會時有來函撤銷業經海基會驗證並辦理相關手續之公證書者。其所發現之諸種問題，為保護雙方人民之權益必須彼此相互配合溝通。克服一切困難予以解決。俾使兩岸文書寄送、驗證工作具體落實，發揮應有功能。

表 3-4 海基會辦理文書驗證統計表  
(自協議生效實施以來)

期間	當事人申請	大陸寄送副本	完成驗證
82年6~12月	12,133件	18,409件	8,416件
83年	36,625件	50,510件	32,996件
84年	41,953件	55,298件	37,741件
85年	48,176件	66,704件	41,890件
86年	39,331件	57,088件	37,758件
87年	36,300件	53,845件	34,633件
88年	43,500件	59,438件	40,896件
89年	50,526件	66,829件	42,932件
90年1~9月	42,165件	52,834件	38,865件
總計	350,709件	480,955件	316,130件

資料來源：海峽交流基金會

表 3-5 寄送大陸地區公證員協會統計表  
海基會辦理臺灣地區公認證書副本  
(自協議生效實施以來)

期間	統計數
82 年 6 12 月	8,338 件
83 年	14,089 件
84 年	14,131 件
85 年	17,158 件
86 年	22,050 件
87 年	29,137 件
88 年	38,587 件
89 年	52,408 件
90 年 1 9 月	49,116 件
總計	245,014 件

資料來源：海峽交流基金會



## 第四章 研究結論與建議

### 第一節 研究結論

二十一世紀即將寫入歷史，政府組織對新世紀的社會經濟，政治發展以及科技變遷的影響，將日益顯著。自一九八〇年代以來，許多國家（包括美國、英國、加拿大、日本、紐西蘭、澳洲、新加坡等），都在全力推動政府再造工作，希望引進民營企業的經營理念來提升公共部門的效能與效率，以增強國家的競爭力。面對全球性的政府再造潮流，臺灣也已體認到政府再造的重要性和急迫性，急起直追，積極推動政府再造工作，依國內外學者間對於政府各種制度之建議，他山之石希冀能為當政者所採納，並付諸實現。經由比較各國公證制度其所採行的自由業已行之久遠，並已建立完善的制度，為滿足民眾之需求，我國公證業務民營化乃時勢所趨。茲分述如下：

#### 壹、民營化政策的論述

##### 一、政府再造中民營化的顧客導向

政府再造工作係從全方位的角度，作大幅度的改革，涉及層面包括組織、法制及人力服務再造，促使公營事業民營化，裨益增加產能，獎勵民間參與公共建設，及政府業務委託民間辦理，以調整政府角色。活絡人力資源運用，同時將服務行銷理念導入政府，以提升公務效能和品質。在民營化的過程理應以人民就是我們最大的顧客之觀念自許，參照澳洲首都坎培拉（canberra）市政府（Australian Capital Government）將其機關組織簡稱為「實踐型文官體系（ACT public service）顯示其服務理念中的「行動導向意涵」。方為顧客導向之真諦，其顧客的服務標準如（附錄五）所載。

## 二、民營化並非萬靈丹

政府為提升公營事業的經營效率，減輕財政包袱，解除政府的不必要管制，使事業能本企業化原則有效經營，發揮市場機能在兼顧員工的合法權益的前提下全力推動公營事業民營化。另政府自辦業務受到法規的束縛呈現效率不彰，因而將適合委託民間辦理的公共事務，像體育場地、停車場地、違規車輛拖吊、醫療院所等，以公辦民營之方式交由民間經營，此等民營化政策之所以受到支持之原因，大致可歸納為三種層次：1.在經濟層面：主要是強調效率與選擇，主張分散式的競爭可以提高效率，降低成本、增加服務的多樣性、滿足消費者不同福利偏好與自由選擇的慾望，帶給社會更好的結果；2.在社會層面：重視社會成員的自主參考，認為只有人民才能夠瞭解人民真正的福利需求與服務供給，福利社會的構築需要透過民間團體自願性的福利服務合作與參與；3.在政治層面：則不但目睹到政府的行政獨裁與不當干預，也觀察到公部門過度的福利負載所導致的財政失衡與福利行政效率不彰，因而主張福利服務的市場分攤。（林國明）1998。

然而，民營化並非全然利多，仍舊有許多缺失存在，且所謂市場的優點也並不全然浮現，例如雖然政府契約外包之後可節省一些服務成本支出，但商業性服務機構在「利潤」的前提下，絕不可能以低於成本的價格提供服務，如違規車輛委託拖吊業選擇較寬大的馬路拖吊均是以利潤取向。其結果不是縮減服務項目，就是降低服務品質，甚至以裁員，改革員工結構的方式造成失業率的提升，連帶所及反而增加了社會安全的支出，對於總體財政之影響未必是福。

再者，即便是服務外包，責任卻仍然留在政府。為行使監督職責政府仍需要編制預算、招募人力、成立另一套有效



的監督機制以嚴格控管外包的服務運作；而且政府的此項監督作業也往往又需要受制於上一級政治人物或民意代表的政治監督，形成政治的干預。如此雖然服務的成本節省了，但行政費用與政治成本卻升高了，相較之下，未必有助於政府總支出成本的控制與節約<sup>121</sup>。

另詹中原教授在其所著「民營化政策」公共行政理論與實務之分析，第九十三至九十九頁亦提出反對民營化者所經常強調的十項論點即：

1. 生產力之經濟效率 實際上是透過降低品質與大量利用「半時性勞工 ( part-time workers )」所得到，
2. 公共責任與社會主義 所謂效率是經由犧牲弱勢團體如貧困者、殘障者、教育程度較弱者在社會中原本獲得資源分配之比例而完成，缺乏公平正義原則。
3. 第三黨政府 政府部門原本由議會政治或選舉功能所監督的政治責任，可以因為民營化政策而得以完全規避。
4. 「規避巧取」效用 民間部門對於較具經濟效益的公共事務，則取巧規避，而只執行較有利潤的事項；而不易執行的項目，則仍是交由政府部門完成。例如前述拖吊業者，不願意去拖吊寬大馬路上之違規車輛。
5. 競租行為 公用事業如果出售，由於社會大眾或承購預期民營化之經營效率能夠提昇，則會出現「現售價值」與「預期價值」之間的差價。如中華電信部分員工的提前出售股票是，此種競租行為本身並沒有創造出任何經濟效益。成為一種社會資源浪費。
6. 特權與貪污 Starr 認為民營化可能因自利的包商或代理人貪污或假公濟私，反而阻斷公民公平參與的權利。

---

<sup>121</sup> 廖俊松，民營化之外——福利國家民營化的省思。空大行政學報第九期，民 88.6，頁 68。

( starr1987: 124-138 )

7. 決策過程公開化 在民主制度下，民眾有權利要求政府部門將財貨及服務生產決策過程公開化。但當民營化後，私部門的決策程序，就社會大眾資訊獲得的角度分析，則多是黑箱作業。對公共利益的決定過程就更加沒有保障。
8. 社區服務與民眾責任 民營化後，政府雖可節省支付成本，間接減輕人民的稅賦負擔，但社會中的社區合作意識也因而降低，所形成的無形損失，將遠大於成本的節省的經濟效用。
9. 道德危機 「委託人、代理人」( principal-agent ) 之間因資訊不足選擇出現扭曲，若委託者選擇較差之代理人，這些均會助長受委託人輕忽道德感（賄賂及金錢勾結）而形成道德危機。( Kettle, 1990 )
10. 監督與控制。  
政府部門事務在一經民營化之後，若干關係（尤其是『替代』類型，如簽約外包）則無法繼續維持政府部門所應有之監督、評估、使用的技術及訓練）。失去監督及控制的知識，則原本之委託者（Pricipal）反而任受託者（agent）予取予求（ cory, 1988:69-80 )

除了上述十項民營化可能的問題之外，在決定民營化之後的政策執行階段，也會出現下列障礙。

1. 員工補償的成本可說是民營化最大的成本，由於民營化後，閒置員工會遭到解雇，也因此會引起部分員工的反對。而對員工的補償，也往往因數額龐大，籌措來源有困難，而成為政府的一大負擔。
2. 民營化可能造成利益之移轉，既得利益者不願釋出利益，利益團體成為反對民營化的一大阻力。

- 3.原有公部門生產器具之成本及處置。
- 4.民意機構影響力隨民營化降低，亦成為政策執行階段民意代表願意支持之心理障礙。

以上所述民營化之限制與缺失，值得做為深思，畢竟各種政策之施行不可能十全十美，更因其中滲雜多種人為因素而致使原先具有創意的制度變形。有關公共選擇學派所強調「自利行為動機」皆會極大化個人的利益（包括公私部門），此行為能使市場達到均衡，但也會使官僚體系的建立的公共目的無法達成。並因提供「供應」財貨及服務物質誘因，而忽視人類行為精神價值作用。且強調個人自利的結果其動機常會犧牲公利。為此，政府在開放民營化之前應仔細規劃，透過法規限制不公平之競爭，另外成立監督委員會，專業並長期監督以避免因自利犧牲公益。而政府部門將直接的生產角色，轉換成遊戲規則的制定及監督者角色。我們在討論民營化時於強調物質金錢的效率性，同時更應突顯公利及公共責任。並應重視法規保障弱勢團體的生存權利，並提高公民的參與。

## 貳、公證制度

我國因工商業發達，經濟突飛猛進，社會結構變遷，早年因人口自鄉村湧向都市，貿易由國內擴展到國外，人與人之間互動頻仍，為確保私權，有關雙方之法律行為或私權事實請求公證者日漸增多。為此公證制度益形重要。公證業務除因時代潮流的轉變，其制度本身應予變革外職司公證職務的公證人必須本著行政革新的理念，在觀念、態度及做法上亦應有所調適、盡心盡力為人民服務，俾發揮保障私權、疏減訟源之功能。

- 一、公證制度由早期古代埃及、希臘、羅馬帝國之演進，至西元一八 三年間法國正式公布公證人法，為後世稱為最重要之

有關法典，該法就公證人之職權、責任，管轄均有詳盡之規定，為現今完整公證制度之濫觴。我國鑑於公證制度確能疏減訟源及減輕人民訟累，原司法行政部以民國二十四年七月三十以公證暫行規則為藍本，酌加修正及補充，更名公證法，由國民政府於民國三十二年三月二十一日公布施行。辦理有關涉及私權法律行為或私權事實之公認證業務。而公證與認證在法律上則有 1.性質的不同。2.證據力不同。3.代理範圍不同。4.得附強制執行效力不同。5.證書制作格式不同。6.費用收取標準不同。7.辦理時間不同。8.偽造罪責情形不同。等之區別。公證之範圍依現行新修正後之公證法將原舊法所採用之例舉式改為概況之規定。即依第二條之規定：「公證人因當事人或其他關係人之請求，就法律行為及其他關於私權之事實，有作成公證書或對於私文書予以認證之權限。」在公證效力方面：規定於實體法之效力者，諸如 1.公證遺囑 2.經公證之贈與契約。3.不動產物權契約。4.密封遺囑。5.不動產租賃契約適用買賣不破租賃規定。6.承攬契約申請法定抵押權之登記 7.有封緘遺囑之開視。8.財產使用契約之證明 9.夫妻財產制契約之登記等。此外並有當事人所約定之效力，與發生國際上之效力，另經公證過之文書在法律上具有堅強的證據力，並得依法附帶強制執行，取得執行名義之執行力。而公證書之功能為：1.疏減訟源節省勞費。2.保障私權、預防糾紛。3.保全證據、促進程序。4.加強法制教育功能。是一種良好的制度。

二、隨著工商業發達，社會結構變遷和國際化腳步的快速成長，民眾請求辦理公（認）證事件者激增。新公證制度為保障維護人民的權益，與方便人民辦理公證。立有諸種顧客導向的規定，其中以開放民間公證人與法院公證人並行的雙軌制。此為迎合世界潮流在體制上做重大之變革。並為便民起見在

法院管轄區域適當處所均設有各分處。且當事人或其他關係人除法律另有規定外亦得向任何地區之公證人請求作成公證書或認證文書。此乃力求便民與普及公證業務，不得有土地管轄之限制。公證人原則上應以所屬之地方法院或其分院之管轄區域為執行職務之區域。但有急迫情形或依案件之性質亦得至管轄區域外執行職務。此均係便民之具體措施。另公證人亦可在法定處所或法定時間外辦理公、認字事務亦屬創舉。至於請求人認為公證人辦理公證違法或不當時得依法提出異議。若遭受損害得請求損害賠償以茲救濟，避免公證人有濫權行為，以保障其權益。且公證人於處理公、認證業務可採直接註記方式認證，遺囑公、認證集中保存制度及文書記載之方式 等均是往人民權益與方便措施著想。法院目前所實施的行政單一窗口化作業，與中午輪值接續上班之規定，均為實現以人民為主體的全民司法、落實便民、禮民的司法政策。真正達到行政革政的要求。

### 三、現今世界公證制度只要可分為三大類：

(一) 拉丁公證制度：公證人為自由業，但具有準公務員之身分，大都數的歐陸國家及拉丁美洲各國、日本、韓國等均採行此制。公證人雖為自由業，惟其行為規範受官方嚴格限制，其不僅有固定之執行區域，並有定額條款之限制。公證人資格取得之規定甚為嚴格，地位崇高，不亞於律師、法官或檢察官。謹將實行此制之國家其公證人之性質略述如下：

1. 德國：德國公證制度規範有公證法及聯邦公證人條例兩種法典。公證人即非官署之行政人員，亦非法院司法人員，而係一種獨立於政府機關之外，具有類似自由業性質之公務人員。
2. 法國：法國公證人係自由業，必須在政府指定之地點

執業，並有定額條款之限制。公證人仍維持昔日崇高地位。法國公證人因自由業的關係，因而有關公證事務所發生的風險其責任係完全由公證人自己承擔，制度對此風險與責任以及執行職務之要求也另有相應的監督管理措施。

- 3.日本：日本公證人由法務部長任命之，不受國家俸給，並非國家公務員法之公務員，但就其執行職務具有行使國家權力之性質而言，仍屬廣義之公務員，亦採拉丁國家之定數條款，由法務大臣依各地區人口成長及經濟成長狀況酌定其名額。
- 4.大韓民國：擔任及處理公證事務的公證人是由法務部長官任命，公證人必須韓國人，並具有推事、檢查官或律師資格。另有法務法人之設置其經法務部長官之許可，以法人之名義執行公證人職務。韓國公證人雖然具有公務員之身分，但是並非由國家給薪水，依規定自行收取自負盈虧。

## (二)英、美公證制度

美國與英國同為採用普通法（Common Law）之國家，英美法系的公證人原則上在執行其公證業務時，係以私人地位為之，其地位與一般證人同。公證人係屬絕對的自由業。公證人並無特殊地位，因不制作公證書其所認證之私文書並無執行力。英國傳統上之公證業務除非涉外事件外，均由事務律師（俗稱小律師）擔任。美國公證人之取得甚為寬鬆，受各州政府之規範。除路易斯安那洲因其居民大部分來自法國、西班牙，其所制定之公證法富有濃厚的拉丁色彩外，全屬文書之認證。即公證人僅證明當事人文件上簽名屬實之一公證行為，對文件內容是否合法則無調查認定之權限。

### (三) 公職化公證制度

實行此制的國家有丹麥等北歐國家、中國大陸，其主要特色乃公證人係為公務員，受領公家俸給。我國新公證制度修改為法院公證人與民間公證人並行的雙軌制。前者係為公務員後者為準公務員身分，受主管機關嚴格之監督，在外行使職務。自行收取公證費用。謹將實行公職化公證制度的國家其公證業務之性質略述如下：

丹麥：丹麥公證人經由司法部長任命，再經國王追認後配置各地方法院辦理公證業務，係公務員，所以收取之公證費用應繳庫。公證人係領取公家薪水。其所公證之文書並無執行力。公證人受法院及司法部長之監督。

中國大陸：中國大陸之公證處受司法行政機關領導，是政府機關之一部分，並非獨立機構。公證處是國家公證機關。事實上，中國大陸之公證處，目前正進行著將公證處改制「為事業單位」的體制改革試點工作，已經逐漸擺脫其國家機關的性質，由其本身自負盈虧與我國公證制度已開放民間公證人執業，對兩岸民間公證業務之交流具有催化作用。另公證員因係國家行政機關之公務員，當不得於公證處之外，自行為民眾辦理公證事務，為解決香港居民回內地辦理民事，經濟法律事務所需公證證明問題，建立委託公證人制度，即由司法部考核後委託部分香港律師作為委託公證人，負責出具有關之公證文書。

### 四、我國民間公證人制度

我國公證人五十多年來均設置各地方於法院、司法院為最高監督主管機關。但因社會結構之改變，經濟發達，國內外貿易頻仍，為方便民眾辦理公證。遂於民國八十八年四月二十一日將公

證法第一條修改為：「公證事務，由法院或民間公證人辦理之，」走向公證雙軌制，其法源係依憲法增修條文第三條第一項第三款之規定：「國家機關之職權，設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。各機關之組織編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。」以及中央法規標準法第五條第一項第三款之規定：「關於國家各機關之組織者，應以法律定之。」從九十年四月二十三日新公證法正式施後，民間公證人之地位即已確立。依公證法第二十四條之規定「民間之公證人為司法院依本法遴任，從事第二條所定公證事務之人員。」與法院公證人並行之雙軌制。

#### (一) 評估公證雙軌制之理由

1. 基於程序選擇之法理：憲法承認人民是主權者，人民在憲法基本權，如財產權、自由權應受保障，至於用何方式保障人民有自己決定的自由，因此雙軌制現階段為給人民有選擇機會，比較能迫使公證人改善服務品質。
2. 競爭原理：從國民主權、財產權、自由權的保障觀之，無論是土地代書、法院公證人、民間公證人或律師制度，皆是為國民而存在的，因此只要那一個行業無法滿足人民的需要，人民皆可將其廢除，沒有為保障某種行業的生存而犧牲國民的權利<sup>122</sup>。
3. 司法院在修改公證法之提案中，係用民間公證人與法院公證人並行之雙軌制，其所持之理由為(1)考量為一般民眾對法院較有信心，若遽全面改採「民間公證人制度」恐一時之間民眾難以接受。(2)使人民於使

---

<sup>122</sup> 邱聯恭，立法院公報。第八十七卷第八期，委員會紀錄，民 87.3.，頁 69。



用公證制度時有自由選擇之機會。

目前的公證雙軌制既有上述設立之理由。惟按現在英、美、法系以及德、奧、法、比、日、韓等歐美先進國家都採用「民間公證人制度」，其公證人存於民間，不配置於法院。並考量我國公證人現有員額嚴重不足公、認字數件日漸增加，人員不敷運用。辦公場所擁擠，難免影響公、認證之品質。以及一般人民對「上法院」早有心理上之排拒，且由於公、認證手續流程未以簡化，導致人民至公證處辦理公、認事務常常得大排長龍，浪費時間，造成不便。為此，未來走向全面民營化乃時勢所趨。

## (二) 公證新制高品質的專業服務精神

公證新制的目的，在以高素質的公證人，為當事人提供高品質的專業的服務，作成周詳嚴謹的公認證文書，消除一切可能引起紛爭的因素，發揮預防司法功能，達到疏減訟源之目的。參考歐陸各國公證人之養成教育均有嚴謹之規定，以及為避免惡性競爭設有定額條款之限制，適當的監督機制，與其他必要的配套措施。保證提供高品質的公證人服務精神。為此，我公證法第二十五條乃有關於民間公證人積極資格之規定。以提高公證人素質。並設有下列機制。

1. 周詳的監督機制：依公證法第五十一條、第五十二條、第五十三條、第五十四條、第五十五條之規定，立有監督機關行使監督權之方法，範圍以及民間公證人違反相關規定應付懲戒之事由，俾事先之預防與事後之處分，有此周詳的監督與懲戒機制，足以促使民間之公證人善盡職責，提高服務品質。
2. 有效的排劣條款：公證法第二十六條規定，有該條各

款所列消極資格之一者，不得遴任為民間公證人，第三十三條並規定，民間之公證人於任命後，有該條各款所列情事之一者應予免職。有此二法條之規定，足以排除劣質公證人之存在，亦有助於服務品質之提高。

3. 強制的責任保險：公證法第三十二條第三款，設有強制責任保險之規定，並三十四條規定 未依本法規定繳納強制責任保險費者，得予免職。促使公證人善盡職責，俾以保障民眾權益。
4. 損害賠償責任：依公證法第六十八條規定：「民間公證人因故意違反職務上之義務，致他人之權利受有損害者，負賠償責任。其因過失者，以被害人不能依他項法受賠償時為限，負其責任」。同條第四項規定，國家對於故意或重大過失之公證人有求償權。此均可促使民間公證人辦理公、認業務時不得有違法或過失行為，以免侵害請求人之權益，否則必須負損害賠償責任。蓋「民間公證人」乃依法委託行使公權力之「行政受託人」，此與商品檢驗主管機關將有關檢驗之技術工作，委託有關業務之私人團體代為實施（商品檢驗法第二十六條一項）；中央勞工行機關將工廠檢查事務委託工廠檢查員辦理（參閱工廠檢查法第三條）等均是行政受託人。依行政程序法第二條第三項規定：「受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關」該等受託團體執行職務之人或受委託之個人，於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民之自由或權利者，亦當有救濟之途。故國家賠償法第四條第一項規定：「受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。」以便被害人就其所受之損害，得依國家賠償法直接向有關機關請求賠償。同條第二項規定：「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託之團體或個有求償權。」因而，民間公證人係屬行政受託人之身份，如於行使公權力因故意或過失不法侵害請求人之權利時，依法應負損害賠償之責任。

5. 加強在職進修：公證法第二十九條規定，民間之公證人，除於執行職務前，應經相當期間之研習外，於執行職務期間內，得視業務之需要，令其參加研習。同法第三十二條第二款規定。民間之公證人非加入公證人公會，不得執行職務，而同法第一百三十條明定，公證人公會，以謀求公證理論與實務之研究發展，砥礪會員品德，執行民間之公證人之研究有關事項為宗旨，可見舉辦公證人的進修研習事項，乃為公證人公會重要任務之一。公證人如能不斷參加進修研習、吸收新知、增進學養，對於服務品質，自必大有裨益。
6. 定額條款被刪之補救：司法院送請立法院審議的公證法修正草案第三十六條原文為「各地方法院或其分院管轄區域內民間之公證人人數及設置聯合事務所之許可事項，由司法院斟酌當地情形定之」。其立法理由說明謂：「為普及公證、便利民眾，以充分發揮其功能，應避免民間公證人之惡性競爭，滋生流弊，各地方法院管轄區域內之民間公證人人數，自應依各該區域人口分布與經濟發展等情形而酌定其名額，以維公證之品質。爰採拉丁公證國家遵循「定數（定額）」

條款」(Numerus clauses)之原則，並參考日本公證人法第十條第二項，韓國公證人法第二十條第二項及德國聯邦公證人條例第四條之例，增設本條，授權主管機關司法院得斟酌各地方法院轄區域之實際情形，而定其名額。」惟新法因受利益團體壓力，將原草案「定額條款」刪除，並於三十條增列「不得限制其人數」之但規定。惟定額條款係拉丁公證制度之重要支柱，其目的在維持公證之品質，並避免公證人間的惡性競爭，影響此一制度之健全發展，甚至導致其全面惡質化。我公證法既係參考拉丁公證國家之立法例而來，依其立法目的或法律體系而為解釋，亦不應解為民間公證人之人數，不問社會是否需要，可以無限制增加。又依公證法第一條第三項明定「民間之公證人應於所屬之地方法院或其分院管轄區域內，司法院指定之地設事務所」就此與第三十一條前段所定，司法院應指定其所屬之地方法院或其分院，合併以觀，應認為公證法已授權司法院，得斟酌各地方法院或其分院管轄區域內公證事務之繁簡及實際需要，指定其得在該區域內設事務所之公證人數目。此為體系解釋或目的解釋之當然結論<sup>123</sup>。

7. 專業公證之原則：公證事務專業化亦為拉丁公證制度特色之一。新法因受律師團體壓力之影響，開放律師均可聲請遴任為辦理兼任認證之公證人，其因地理環境或特殊需要，尚可許其兼任全職之公證人，辦理一切公證事務。但律師與公證人之角色功能衝突，此乃破壞新制公證人事務專業化之設計，司法院可依各地

---

<sup>123</sup> 張特生，公證新制的基本精神——新制成敗的關鍵。台北：司法週刊，第一四五期，第三版，民90.8。

實際需要而為遴任。並指定其事務所之地，不必依聲請全予遴任。以維專業公證制度之精神。

## 第二節 建議

基於上述研究結論所發現之問題，本研究從政府再造思維出發，提出公證業務民營化建議，以供參考。

### 壹、續推動全面公證業務民營化

#### 一、法院公證人與民間公證人並行之雙軌制施行期間不宜過久：

就公證法採用雙軌制之理由無非謂新制建立之初，恐民眾難以接受。且可使人民於使用公證制度時有自由選擇之機會。惟按八十八年四月二十一日修正後之公證法第一百五十二條已規定「本法自公布後二年施行」，這期間一般人已漸瞭解，且本年四月二十三日新制開始實施後，司法院首次遴任之民間公證人已在九月一日開始掛牌營業，人民已有所認知，從制度之重大變革之適應期來說。在時間上，應已足夠。既然司法政策係以完全廢除「法院公證人制度」為最終目標，過渡性質的「雙軌制」則不宜過久。若以一般民眾對法院較有信心為由，而認為不應遽全面改採「民間公證人制度」理應從民間公證人資格之遴任嚴格把關，以落實監督工作，提昇民間公證人之地位與信譽，即能產生信心。另公證人乃公證機關之核心，公證人處理公證事務之基本原則和職責自應一致，所制作公證文書之效力均相同，自不必再就其地位而有民間公證人與法院公證人之分。徒增管理、監督、懲戒上之複雜而形成資源浪費。為此公證人雙軌制其過渡期間不可漫漫無期，應在短期間內有所變革。

## 二、全面採行拉丁公證人自由業制度：

觀諸英、美、法系之公證人純屬自由業，不具有公務員身分。大陸法系國家，如德、奧、法、比、日諸國，其公證人存在民間，不置於法院。而我國因在三十、四十年代，民間具有法律專業常識或實務經驗者實在難尋，故由司法機關負起此一責任。但隨著工商業發達，社會結構變遷和國際化腳步的快速成長，公證數量與日俱增。法院公證人編制不足以應付龐大的公、（認）證事件，現行之公證人雙軌制亦屬過渡階段。為因應世界各國大都走向公證人自由業之制，司法院宜加速司法鬆綁之腳步，合乎世界潮流，走向全面民營化的公證人單軌制。蓋世界各國之公證人，除任命方式略有不同外，概均採自由職業制，即由公證人自設事務所，向囑託辦理公證事務之人，收取定額之費用。即使由公務員辦理公證事務者，亦僅限於無自由業存在之鄉下。鑑於公證人之重要，國際組織 國際拉丁公證協會，僅承認非官方且為自由業之公證人為其會員，受限於我國公證人乃為公務員身分，且非完全自由業者，無法加入國際公證人組織團體，故影響我國公證文書在國際流通之效力，對公證事務之現代化與國際化及公證法學之研究，殊有妨礙。另法院公證人均係公務員，按月領取固定薪俸，職等升遷管道無法暢通，難以滋生激勵作用。對於處理公、認證事務效率之提昇不若民間公證人之事實已突顯出來。此乃公證事務具有相當程度的公益性與時效性，且人民請求辦理公證之事件逐漸增多，故公證人如未能熱忱主動、積極提供服務，即會嚴重影響業務之推展。此與法院通常較保守被動有關。民間公證人又因利潤取向，熱忱肯切服務，揮灑空間較大，故改採公證人自由業制度誠屬時勢所趨、刻不容緩。

### 三、建請採行拉丁國家「定數（額）條款」( Numerus clausus ) 規定俾符合法制：

依現行公證法第三十一條規定，民間之公證人由司法院遴任之，並指定所屬之地方法院或其分院。但不得限制其人數。鑑於「定數（額）條款」係拉丁公證制度之基本精神，均嚴格遵循，由主管機關依各地區人口成長與經濟發展情形而酌定其名額，其目的在避免公證人間之惡性競爭，以維公證之品質。如日本公證人法第十條第二項，德國聯邦公證人條例第四條等。司法院原提案第三十六條亦採定數原則，但因受壓力團體之影響。而將民間公證人之人數由司法院斟酌當地情形定之之規定予以刪除，修改為不得限制人數。但公證法第四十三條至五十條有關民間公證人因死亡、免職、撤職或離職之兼任、繼任及移交規定以及第四十二條代理規定，均係屬定額條款之配套措施。此觀第四十九條「因名額調整」之規定可明。如民間公證人之人數不得限制，則前述之規定已無實益。且依公證法第一條第三項之規定。則民間公證人死亡、免職、撤職或其他事由離職時，應無繼任或兼任之問題，其事務所當然應即撤銷。在採公證人定數原則之場合，公證人之員額係由主管機關參酌當地之人口成長及經濟發展狀況定之。故在某一區之公證人員額係固定之情形下，某一公證人死亡或發生離職、停職之原因時，為免因此公證人之人數減少，導致公證業務停頓，故有繼任或兼任之問題。基此，就公證法第三十一條後段「但不得限制其人數之規定」已無定額條款之限制，上述繼任、兼任、代理之配套規定已失去意義，形同具文，應予以明定司法院得限制其人數俾符合法制。

#### 四、加強民間公證人之監督：

民間之公證人係依法執行國家公證權力之人，就其身分與工作性質而，其執行職務之公正性，與人民對其信賴，至關重要。對於民間公證人有關職務上之事項，其所保管之文書物件應確實定期檢查，如發現有違法情事，監督機關應視其情節嚴加警告或發命令促其注意，以及依法懲處或付懲戒。以避免草率行事有損聲譽，期建立良好信譽，俾使民眾產生信心，發揮公證制度之功能。

#### 五、擴大公證之標的：

在歐洲拉丁法系的公證制度大都於實體法上規定那些法律行為須有公證人的介入才能發生效力。如法國的民法與商法上皆對那些法律行為須經公證才能生效定有明文。我國實體法上亦有相同規定如民法債編於八十八年四月二十一日總統令修正公布，於八十九年五月五日施行，其中於民法（下同）第一六六條之一第一項明定：「契約以負擔不動產物權之移轉、設定或變更之義務為標的者，應由公證人作成公證書」（本條施行日期由司法院會同法務部另訂期日實施）同法第四二五條規定：「出租人於租賃物交付後，承租人占有中，縱將其所有權讓與第三人，其租賃契約對受讓人仍繼續存在。前項規定，於未經公證之不動產租賃契約，其期限逾五年或未定期限者，不適用之。」同法五一三條第三項規定：「前二項有關承攬人得就承攬關係報酬額之抵押權登記，如承攬契約已經公證者，承攬人得單獨申請之。」

以上所述三種法律行為，係民法債編增訂強制公證之規定，可以公證新制相輔相成，期能切實推行，必可發揮預防司法功能，減少訟累，造福人民，並可增加民間公證人之業務。惟新公證法仍對公證之標的均僅限於法律行為或私權事



實，對於公法上行為或實事即不得成為公證標的，於實務上徒生爭議，甚至引起不便民之指責。例如私法人設廠用地、申請環境評估時，依環境評估法規定舉辦說明會，其行為之性質，究係私法或公法上行為或事實，而可否受理其公證之請求。按公法與私法之區分為大陸法系司法二元主義下之產物，英美法系採一元主義，無論公法或私法上爭議均由普通法院管轄，但其法院組織之運作並不遜於大陸法系國家，可見公法和私法的區分並非絕對必要，因此，公證之客體是否限於私法上法律行為或事實，即值得研究。目前公證業務已開放民間之公證人執業，應予擴大公證案源，司法監督機關對此項議題宜解釋不論公法或私法行為，凡有必要由公證人基於職務上中立地位予以證明者，應該都可成為公證的對象，而不應僅限於私法行為事實。

#### 六、逕行強制執行之範圍，應考慮再作適度之擴張：

私人間有關財產之爭執，如經法院判決確定，即可因此取得執行名義，由法院進行強制執程序，以公權力介入，保障實現私人應有之權利，藉以疏減訟源。惟依新公證法第十三條之規定得應逕受強制執行之事項，其範圍仍嫌過狹，宜針對各別情形再予擴大。雖然在該條第三款將原第十一條第三款租用或借用房屋，修改為租用或借用建築物或其他工作物，得約定逕受強制執行，僅解決以往房屋以外其他工作物，如停車位、攤位等適用上之疑義，並未擴大強制執行之範圍。

實則法律行為種類繁多，對於得逕受強制執行之範圍宜再擴大，始能更發揮疏減訟源之效果，例如房屋租賃契約而言，僅能約定承租人如不按期給付租金，或於租期屆滿不交還租賃標的物時應逕受強制執行之約定，惟對於承租人遲延給付租金達二月以上時，出租人依民法第四四 條第二項規

定得終止租約，此際若承租人不願搬遷時，出租人即無法依原公證書聲請強制執行，須另行起訴請求返還，公證避免訟爭之實益即無從發揮。再就公證法第十三條第四款而言，租用或借用土地，限於非供耕作或建築為目的，始得逕受強制執行之約定，惟租用他人之土地，最主要利用型態即為建築房屋（實務上此類事件以租用土地興建幼稚園或養老院最多），且依土地法第一、二條規定承租人得請求出租人協同為地上權設立登記，然出租人多半不願為地上權之登記，因此，現實交易上往往雙方約由承租人出資興建，並以出租人為起造人，租期屆滿後，地上建物即歸出租人所有，然實務上認為此項約定不符法律規定，而不得為逕受強制執行之約定，如此大大減損請求公證之實益。為保障私權、疏減訟源，鼓勵民眾利用公證，宜建請修法如租地建屋，約定期滿建築物歸出租人所有時，解釋上出租之標的物包括土地及房屋，而得約定逕受強制執行，以杜爭端。

#### 七、公證業務事件的一元化：

我國原有公證制度，公證文書定為公證人作成的公證書及認證的私證書，均採用民國初期，日本的「公證人法」相關重要條文，依日本公證人法第一條規定：「公證人因當事人或其他關係人之請求，就法律行為及他關於私權之事實，有作成公證書，或對於私證書予以認證，並依商法第一百六十七條及其準用規定對於章程予以認證之權限。係採二元化主義」另依我公證法第二條第一項規定：「公證人因當事人或其他關係人之請求，就法律行為及其他關於私權之事實，有作成公證書或對於私文書予以認證之權限。」乃爰採公證業務二元化主義。現大陸地區已改只用公證，而我方經由海基會寄往大陸地區的有關涉及繼承、收養、婚姻、出生、死亡、委託、學歷、定居、扶養親屬及財產權利證明公證書副本，

大多數為認證文書，因未能一致，將使人不能理解公證書與認證書的分別，易生困擾。蓋公證之對象，係法律行為及私權事實，惟主管公證事務之機關則依公證法第八十條之規定：「公證人作成公證書，應記載其所聽取之陳述與所見之狀況，及其他實際體驗之方法與結果。」要求各地法院公證人不得就已完成之法律行為或過去已發生之私權事實，予以公證。其理由不外此種行為或事實即非於公證人面前所為或其所親見。自無法予以公證，且如得為之，即形同承認公證人亦得調查證據，而此一行為即侵及法院司法審判權之虞。但甚多明定可付諸公證之私權事實，實際上均屬過去，例如遺失物之拾得，埋藏物之發現，其請求公證時，自均屬過去之事實，雖非公證人所親見，公證人仍非不得本於其所以對該事件有此確信之「體驗」予以作成公證書。且徵諸公證法施行細則第五十二條亦賦予公證人詢問請求人、繼受人、利害關係或其代理人，認有必要或經受詢問人聲請時，應由佐理員或助理人作成筆錄之規定，而此即與審判上之調查證據程序頗為相近，並無侵及司法判權之行為。建請最高主管監督機關似可廣泛蒐集歐洲拉丁法系以及英、美法系各先進國家之實例從事深入分析比較，期朝向公證業務事件一元化，俾使我國公證制度能更向前邁進。

#### 八、公證業務全面民營化後法院公證人權益應予保障。

公共事務委託民間經營如因機關被裁撤時，員工之權益必須獲得保障，以免影響士氣。按依公務人員保障法第七條第二項之規定：「公務人員之身分應予保障，非依法律不得剝奪。基於身分之請求權，其保障亦同。」另依同法第九條第一項之規定：「公務人員因機關裁撤，組織變更或業務緊縮時，除法律另有規定從其規定外，其具有考試及格或銓敘合格之留用人員，應由上級機關或承受其業務之機關辦理轉任或派

任，必要時先予輔導、訓練。」基此，我國公證制度在不久的將來由現行的公證人「雙軌制」，走向全面民營化即「單軌制」並將公證處裁撤後有關法院公證人如無意願擔任民間公證人時對其權益，出路問題建請主管機關妥為因應安排，其做法約略為能退休者鼓勵退休或依法辦理資遣。以及法院組織法修改後，轉任同職等的司法事務官。俾其公務人員之身分能獲得保障。同時參照美國聯邦政府人力精簡制度中受裁員者在生效日後所享有的諸多相同權利，包括轉任權、受通知權、訴願權、轉變協助權、支領資遣費、行使退休權等法規制度，可供司法主管機關制定一套公平合理的程序與制度，避免過度侵害員工權益。

九、兩岸公證書委託寄送查驗過程中實際執行上所發生之問題，應設法力求改善解決，並避免再次出現弊端。

建請透過海基會與海協會協商解決。或者經由我方公證人協會與大陸公證員協會定期舉行研討會，提出建議事項加強彼此交流，尤以嗣後雙方如走向公證業務民營化更屬迫切。俾保障人民權益。

# 附錄一

## 台灣台中地方法院聯合服務中心及各項便民服務措施

### 壹、前言、實現司法為民的理念

司法院為實現司法為民的理念，落實便民、禮民的司法政策，實現以人民為主體的全民司法，通令各法院全面實施單一窗口聯合服務中心。

本院遵奉指示，即基於明亮、溫馨、平易近人之理念，將原本分散於各個辦公室窗口及櫃台的本院登記、收文、收狀、收費、出納、發給證人旅費、售狀、影印及訴訟輔導櫃台，全部集中於一處，並全面採開放空間低櫃台之設計，使洽公之民眾，可免於到處奔波，於一處即可全部辦好，且可承辦人員平起平坐，達到便民、禮民之目的。

### 貳、硬體設備

#### 明亮、溫馨、平易近人的聯合服務中心

本院聯合服務中心，係就本院原有之法警室及刑事第八、九、十法庭之隔間牆壁予以拆除改裝。

基於明亮之理念，除了設置明亮的照明設備外，將辦公室後面之水泥牆壁之上半部改裝為透明玻璃窗，並將辦公室面對庭園之牆壁，全部改裝為落地式透明玻璃窗，以使身處辦公室內的民眾，有明亮的感覺。

基於溫馨之理念，聯合服務中心辦公室內，設置了書寫桌椅、書狀範例、紅色印泥、原子筆、老花眼鏡等，供民眾繕寫書

狀之用，也備置飲水機、衛生紙杯供民眾飲用。為了使民眾對法院有溫馨及有藝術的感覺，我們利用辦公室內之牆壁及牆柱，懸掛同仁之攝影作品，也將辦公室內的牆柱加以美化，設計為藝術品的展出櫃，敦請名家定期提供作品展出，讓民眾於辦公務時，也可欣賞藝術作品。為了營造柔和的氣氛，我們將落地透明玻璃前的庭園重新綠化，植栽多種的綠色植物，使民眾在洽辦公務之際不但可以欣賞藝術作品，也可以欣賞經過綠化的園地。

基於平易近人的理念，我們將全部櫃台的高度設計為七十公分，並在櫃台前備置民眾使用之坐椅，使前來洽辦公務之民眾，坐下來與承辦人員平起平坐的處理公務。為了民眾洽辦公務時不必排隊，我們依服務類別設置三部取票機，供需要洽公之民眾依服務類別抽取服務順序號次牌，依序服務。為了使需要等待服務的民眾不必站著等候，在服務區設置二座大型的沙發，讓民眾坐著等待。

三部取票的功能分別為，1 號取票機服務訴訟輔導。2 號取票機服務一般收文、收狀，服務的項目包括民事訴狀、除權判決狀、拍賣抵押物狀、強制執行狀、繳納強制執行案款、刑事訴狀、繳納刑事保證金等。3 號取票機服務項目區分為 1.公證繳費、支付命令、本票裁定、公示催告，2.保全程序、假扣押、假處分強制執行及民事強制執行參與分配事件。基於資訊電腦化的理念，聯合服務中心設置一部觸摸式民眾查詢系統電腦，該部電腦提供法院業務簡介、主文公告、法拍屋、開庭庭期、辦公室位置標示及訴訟須知等項服務，只要以手指輕輕的觸摸，就能顯示出所欲查詢的資訊。

基於宣傳法律常識是我們的責任，我們提供了二十多種的法律常識簡介，放置於聯合服務中心，供需要參閱的民眾隨時取

閱，以達宣傳法律普及法律常識之目的。

為了民眾通訊之便利，聯合服務中心內設有二部國際長途公用電話，供洽公民眾使用。

## 參、聯合服務中心的為民服務

為了讓民眾有井然有序的感覺，我們將聯合服務中心劃分分訴訟輔導區、服務區、繕寫區等三區。

### 一、訴訟輔導區

訴訟輔導區有五個櫃台，1 號櫃台負責售狀、影印，有關訴訟書狀、公、認證請求書、夫妻分別財產制登記聲請書、提存書等民眾來法院洽辦公務所應使用之聲請書等，均由 1 號櫃台負責銷售並為民眾服務影印文件。

2、3、4、5 號四個櫃台為訴訟輔導櫃台，民眾進入聯合服務中心後，如有所需要服務或需要查詢服務或詢問有關民刑訴訟、非訟事件之訴訟程序的法律問題，均可向訴訟輔導櫃台，要求服務。

為使有次序的服務，請要求服務的民眾，先自 2 號櫃台的 1 號取票機抽取服務順序號次牌，再由服務人員依順序服務。

#### (一) 訴訟輔導服務項目

訴訟輔導服務輔導之事項涉及訴訟或非訟事件者，以關於程序方面者為限，與實體訴訟或實體法律關係有關之事項，不在服務輔導範圍之列。其服務項目如下：

1. 輔導有關訴訟、少年保護、強制執行、調解、公證、提存、法人登記、夫妻財產制契約登記及其他非訟事件等進行之手續。
2. 輔導上訴、聲請檢察官上訴、抗告、聲請再審之手續。

- 3.輔導繳納訴訟費、執行費、公證費。
- 4.輔導報到、遞狀及聲請定期或延展期日等。
- 5.答復有關民刑事訴訟及非訟事件程序之詢問。
- 6.答復當事人有關裁判主文及案件進行情形之詢問。
- 7.輔導辦理具保、責付、撤銷羈押、撤銷通緝及撤銷收容手續
- 8.輔導辦理發還領取提存款、刑事保證金、贓證物款及其他依法應辦退庫發還款項。
- 9.輔導請領判書類正本、裁判確定證明書、調解不成立證明書及其他應送達或發還之文書。
- 10.輔導閱覽卷宗書簿。
- 11.洽辦法律扶助。
- 12.輔導或代為撰繕書狀。
- 13.代售司法狀紙。
- 14.宣導法律常識。
- 15.設置意見箱及處理相關事宜。
- 16.其他便民服務事項。

## (二) 訴訟輔導服務方法

### 1. 口頭詢問

民眾對於民刑事訴訟或非訟事件，訴訟程序上之法律問題，如有不明瞭者，得到場或以電話向訴訟輔導人員詢問。訴訟輔導人員對民眾之詢問事項，除認為關係重大、內容繁雜、尚待查明、須詳加研究或轉請承辦人員答復或有關公務員職務上應保守之秘密或其他不應解答之事項，而告知不了解答之理由外，應立即以言詞答復。訴訟輔導人員於答復前，得要求詢問人提出相關之資料或身分證明文件。

### 2. 書面詢問



民眾以書面請求詢問，可直接將書面送交訴訟輔導科，訴訟輔導科備有詢問解答單，供民眾請求解答詢問使用。到場詢問者，應填妥詢問解答單由服務人員送由承辦人員填復之；郵寄詢問者，應寫明姓名、住居所，即可郵寄解答。前項口頭解答之不解答事項之情形，於書面詢問時亦同。

服務處對於各項詢問之解答，僅供詢問人之參考，不發生任何法律上之拘束力及影響力，有關具體案件，仍應以受理該具體訴訟事件之法院所為之裁判為準。

### 3. 訴訟輔導法律扶助

有關具體實體事實之法律問題，可向台中律師公會平民法律服務中心詢問，服務時間為每星期一至星期五下午二時三十分起，並於當日下午二時起受理登記，辦理登記時應親自攜帶國民身份證等證明文件及有關資料，又該會只受理當面詢問，不接受電話詢問。

民刑事訴訟案件之當事人有由律師出庭代理或辯護之必要，而顯無資力負擔律師酬金者，得請求訴訟輔導科商請律師公會指派律師予以法律扶助。

## 二、服務區

服務區設置有十五個櫃台，依序分別辦理發給證人旅費、登記、一般收文、收狀、收費、保全程序、民事強制執行參與分配、公證繳費、非訟事件收狀、出納等業務。

### (一) 發給證人旅費

刑事案件證人於作證完畢，法官當庭發給旅費領據，證人填妥後，請逕向 6 號櫃台領取證人旅費。

### (二) 法人暨夫妻財產制登記

法人登記、法人印鑑證明、夫妻財產制登記等，由 6 號櫃台辦理。

### (三)一般收文、收狀、繳費

一般民事事件或強制執行事件之當事人於遞狀前只要先備妥所需之郵票，於遞狀前先到比號櫃台之 2 號取票機抽取服務順序號次牌，依號次牌之順序，在 8、9、11 號櫃台遞狀，服務人員當場計算所需繳納費用之數額，開給繳費聯單，即在代理國庫之 10 號櫃台繳納費用及案款；至於不必繳納費用之當事人，即依服務號次，由服務人員收文、收狀。

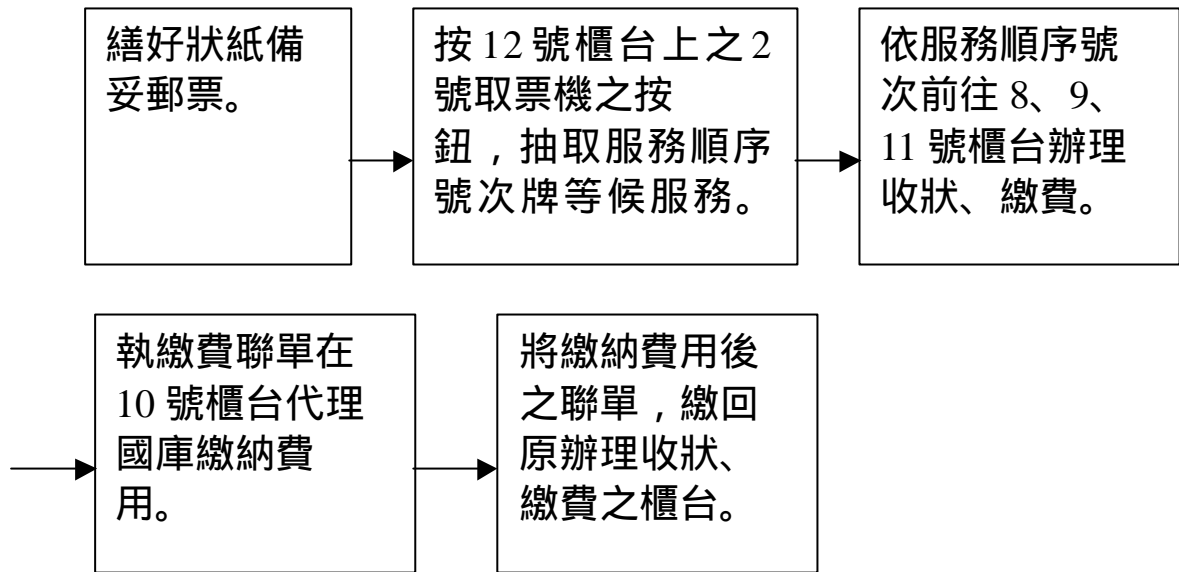
### (四)一般收文、收狀、繳費櫃臺服務範圍

民事起訴狀、民事準備書狀、民事答辯狀、陳報狀、民事上訴狀、民事抗告狀、除權判決狀、拍賣抵押物裁定狀、撤銷假扣押、假處分裁定、變更提存物裁定、聲請命令限期起訴等（民事保全程序裁定、保全程序強制執行、民事強制執行參與分配以外之其他書狀）。

民事強制執行狀、繳納民事強制執行投標金、繳納民事強制執行案款。

刑事自訴狀、刑事答辯狀、刑事上訴狀、刑事抗告狀等、繳納刑事保證金。

### 一般收文、收狀、繳費流程表



#### (五)保存程序、參與分配

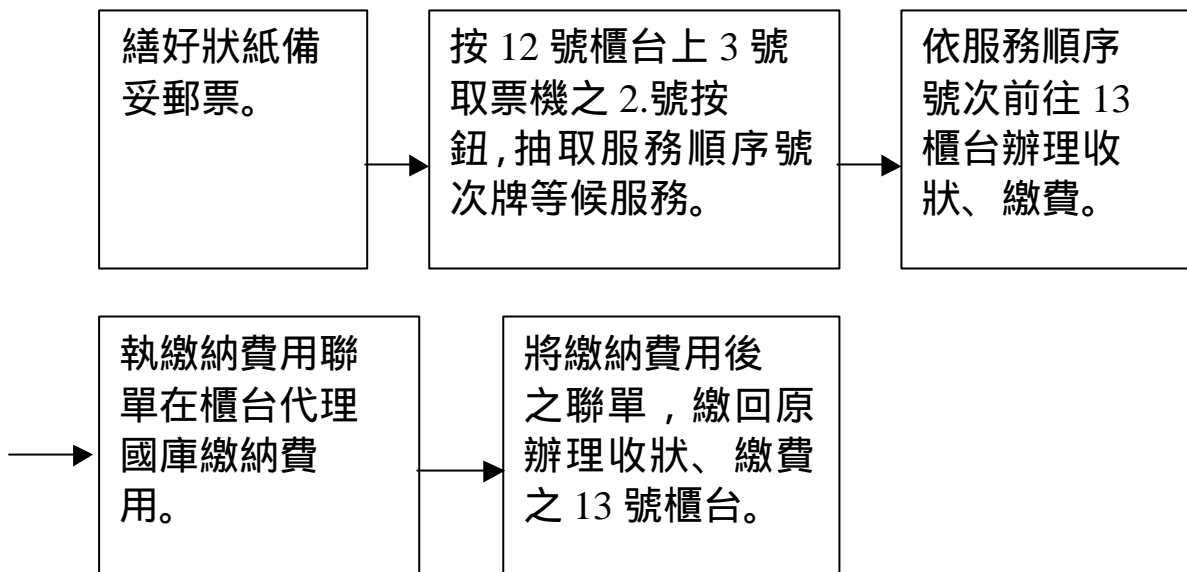
民事保全程序、假扣押、假處分強制執行參與分配事件，請先備妥郵票，在 12 號櫃台上之 3 號取票機抽取 2. 號（保全程序、參與分配）按鈕之服務順序號次牌，依順序由 13 號櫃台開給繳費聯單後，同在櫃台之代理國庫繳納費用。

#### (六)保全程序、參與分配櫃台服務範圍

民事假扣押裁定、民事假處分裁定、假扣押強制執行、假處分強制執行。

民事強制執行參與分配。

### 保全程序、參與分配流程表



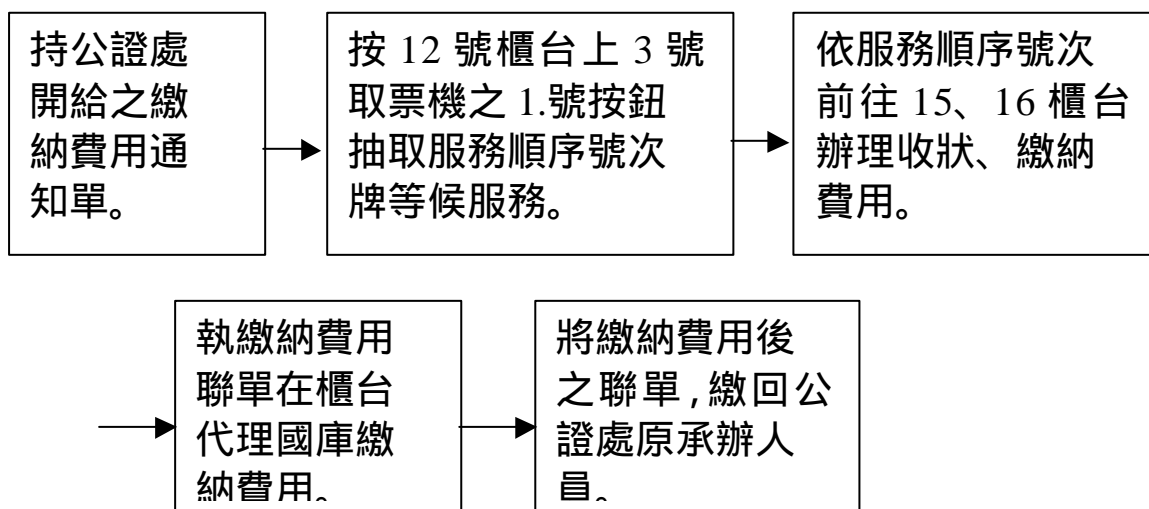
#### (七)公證繳費

民眾辦理公、認證，於在公證佐理員室洽辦後，持繳費單據到 12 號櫃台上之 3 號取票機抽取 1.號(公證繳費、非訟) 按鈕之服務順序號次牌，由 15、16 號櫃台開給繳費聯單後，同在櫃台之代理國庫繳納。

#### (八)公證繳費櫃台服務範圍

公證、認證繳費

#### 公證、認證繳費流程表



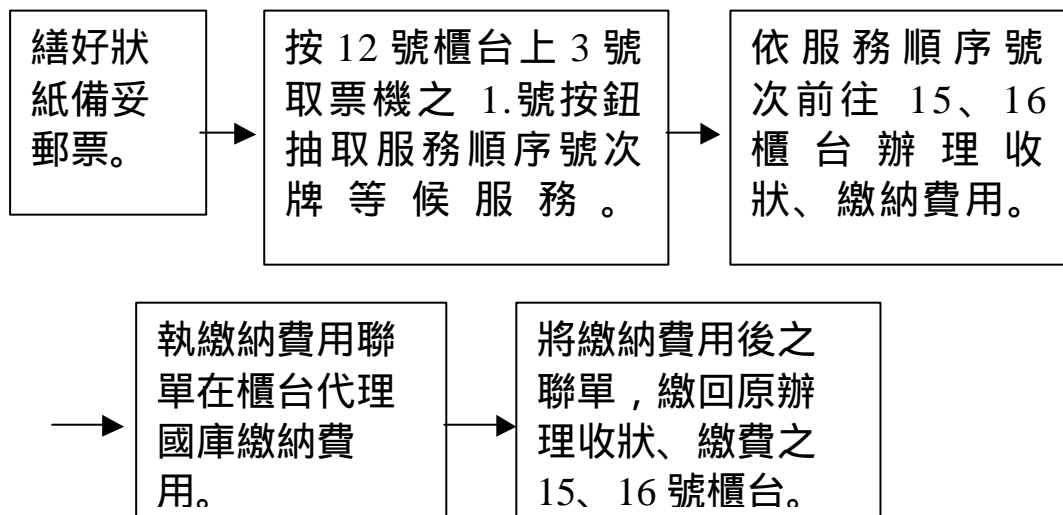
### (九)非訟事件

支付命令、本票裁定、公示催告事件，請備妥郵票，在 12 號櫃台之 3 號取票機抽取 1. 號（公證繳費、非訟）按鈕的服務順序號次牌，依順序由 15、16 號櫃台負責服務，由服務人員開給繳費聯單，同在櫃台服務之代理國庫繳納費用，辦理遞狀手續。

### (十)非訟事件櫃台服務範圍

支付命令、本票准許強制執行裁定、聲請公示催告。

支付命令、本票裁定、公示催告流程表



### (十一)出納

發還提存款、領取提存款、發給執行案款籌出納業務，由 19 號櫃台之服務人員負責服務。

## 三、書寫區

訴訟輔導區及服務區內，均備置有民眾書寫桌椅，桌上均備置書狀範例、原子筆、印泥、方可白、老花眼鏡等繕狀文具，書狀範例計有一百三十多種，所備置之書狀範例，均係有關

民刑事訴訟程序及非訟事件者，識字的民眾均可依照該範例自行繕寫。如有不解其意義的，可隨時與訴訟輔導人員研究。

#### 肆、落實便民、禮民服務

為落實便民、禮民的司法政策，實現以人民為主體的全民司法，本院盡心的規劃聯合服務中心的辦公室，使民眾進入聯合服務中心，即有明亮、溫馨、平易近人的親切感；本院用心的設計，快速、流暢的遞狀、繳費流程，為的是要讓民眾在溫馨、親切的辦公環境中迅速洽辦公務。本院服務同仁也深切的體會司法為民的理念，在服務民眾的流程中，均能盡心的為民眾服務。

為了讓繳納費用的民眾能快速而且不必再行排隊繳納費用，我們與代理國庫臺灣銀行協調，請其加派人員，與本院服務人員配對，坐在本院收狀人員之隔桌，讓民眾可以迅速的繳納費用。

為了讓民眾不必往還地下室一樓供銷部購買司法狀紙、公、認證書、提存書等書類及影印文件，我們協調員工消費合作社，請其加派人員，在聯合服務中心 1 號櫃台為民眾服務。

時代在進步，我們的服務觀念也隨著時代在進步，為了增加服務的陣容，我們特聘本院退休同仁及熱心公益的社會人士前來本院擔任志願服務工作人員，為民眾服務。本院也特聘東海大學、逢甲大學法律學系的在學學生前來本院擔任訴訟輔導員，為民眾服務民刑事訴訟或非訟事件之訴訟程序的法律問題。

訴訟輔導範例，現在已備有一百三十多種民刑事訴訟程序及非訟事件的聲請狀範例，也備置多種辦理聲請的流程表，供需要繕狀的當事人參考。我們不會以此為滿足，隨時在檢討或增加範

例，以求為民眾做最便利的服務。

我們不是只重視聯合服務中心的設備與服務，對於法院整體便民、禮民服務，均盡全心全力的在努力，為了讓民眾進入法院不必問就知道，應該往那個方向走，就可以前往所要洽辦公務的辦公室或開庭的法庭，在適當的地點設置了許多辦公室及法庭的指引指標。為了讓開庭的當事人瞭解現在開庭的案件次別，以免時時的注意現在開庭的庭次，在法庭門外，均設置有號次燈。

我們不在固守著以往在固定的坐位等待民眾前來詢問的服務方式，本院特聘的志願服務工作人員，亦不坐在志工服務站，而在聯合服務中心內、外主動的為民眾服務，負責聯合服務中心的主管人員，也已經走出了他的坐位，在聯合服務中心內走動，隨時主動為民眾服務。我們不曾固守現在的服務方法和成果，會隨時檢討改進，以求為民做最親切、最妥速的服務。我們誠摯的希望，民眾隨時反應提供意見，共同為實現以人民為主體的全民司法而努力。





## 附錄二

### 兩岸公證書使用查證協議

民國八十二年五月二十四日  
行政院台八十二秘字第一五九九二號函  
司法院（八二）台廳司三字第 九一八一號函  
考試院（八二）考台祕議字第一六六六號函

財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會、中國公證員協會，就兩岸公證書使用查證事宜，經協商達成以下協議：

#### 一、聯繫主體

- (一)關於寄送公證書副本及查證事宜，雙方分別以財團法人海峽交流基金會與中國公證員協會或有關省、自治區、直轄市公證員協會相互聯繫。
- (二)本協議其他相關事宜，由財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會聯繫。

#### 二、寄送公證書副本

- (一)雙方同意相互寄送涉及繼承、收養、婚姻、出生、死亡、委託、學歷、定居、扶養親屬及財產權利證明公證書副本。
- (二)雙方得根據公證書使用需要，另行商定增、減寄送公證書副本種類。

#### 三、公證書查證

##### (一)查證事由

公證書有下列情形之一，雙方應相互協助查證：

- 1.違反公證機關有關受理範圍規定；

- 2.同一事項在不同公證機關公證；
- 3.公證書內容與戶籍資料或其他檔案資料記載不符；
- 4.公證書內容自相矛盾；
- 5.公證書文字，印鑑模糊不清，或有塗改、擦拭等可疑痕跡；
- 6.有其他不同證據資料；
- 7.其需要查明事項。

#### (二) 拒絕事由

未敘明查證事由，或公證書上另加蓋有其他證明印章者，接受查證一方得附加理由拒絕該項查證。

#### (三) 答覆期限

接受查證一方，應於收受查證函之日起三十日內答覆。

#### (四) 查證費用

提出查證一方應向接受查證一方支付適當費用。

查證費用標準及支付方式由雙方另行商定。

### 四、文書格式

寄送公證副本、查證與答覆，應經雙方協商使用適當文書格式。

### 五、其他文書

雙方同意就公證書以外的文書查證事宜進行個案協商並予協助。

### 六、協議履行、變更與終止

雙方應遵守協議。

協議變更或終止，應經雙方協商同意。

### 七、爭議解決

因適用本協議所生爭議，雙方應儘速協商解決。

#### 八、未盡事宜

本協議如有未盡事宜，雙方得以適當方式另行商定。

#### 九、簽署生效

本協議自雙方簽署之日起三十日後生效實施。

本協議於四月廿九日簽署，一式四份，雙方各執兩份。



## 附錄三

### 海峽兩岸公證書使用查證協議實施辦法

一九九三年五月十一日

中華人民共和國司法部關於印發《海峽兩岸公證書使用查證協議實施辦法》的通知

#### 第一條

為履行《兩岸公證書使用查證協議》，制定本實施辦法。

#### 第二條

凡與海峽交流基金會（以下簡稱海基會）連繫寄送公證書副本和查證公證書，由中國公證書員協會或省、自治區、直轄市公證書員協會（或公證書員協會籌備組，以下同）進行，任何個人、公證書處或省以下公證書員協會不得向海基會寄送公證書副本或答覆查證事項。

各公證書員協會應有專人負責登記、查收公證書副本、答覆查證函、結算費用和統計分析資料等工作。

#### 第三條

根據協議的約定，應寄送的公證書副本包括：

- 1.用於繼承的親屬關係公證書、委託公證書，以及根據案情需要辦理的出生、死亡、婚姻等公證書；
- 2.收養、婚姻、出生、死亡、學歷、委託書公證書；
- 3.用於大陸居民赴台灣定居，或台灣居民赴大陸定居的親屬關係、婚姻、出生等公證書；
- 4.用於減免所得稅而辦理的扶養親屬公證書證明，包括親屬關

係、謀生能力、病殘、成年在學公證書、繳納保險費或繳納醫藥費公證書；

- 5.財產權利證明公證書，指公民、法人或其他組織所享有的財產權利公證證明，包括物權、債權、繼承權有形財產和專利、著作或商標等無形財產權。

#### 第四條

發往台灣屬於協議約定相互寄送副本範圍的公證書應辦理一份副本（該副本須使用公證書專用水印紙，無須黏貼公證書封面和封底，不須加蓋副本章），由經辦公證處在送達公證書的同日將副本逕寄省（區、市）公證員協會。公證員協會在收到公證書副本後，應登記並在三日內寄往海峽交流基金會法律服務處。

#### 第五條

各公證員協會收到海基會寄來的在大陸使用的公證書副本，應進行登記並根據公證書用途轉寄公證書使用部門。

#### 第六條

海基會的查證函寄到中國公證員協會的，中國公證員協會應當在三日內轉出的公證處或地、市司法局公證管理科，同時抄送公證處所在的省（區、市）公證員協會。公證處或公證管理科在收到查證函後，應當在十日內將查證結果報中國公證員協會，同時抄報省（區、市）公證員協會。由中國公證員協會答覆海基會。

海基會的查證函直接寄給有關省（區、市）公證員協會的，（區、市）公證員協會應當在三日內轉出證的公證處或地、市司法局公證管理科。公證處或公證管理科收到查證請求後應當在十日內將查證結果報省（區、市）公證員協會。對於查證屬實的公證書，由省（區、市）公證員協會登記後直接答覆海基會；凡是

有問題的公證書，省（區、市）公證員協會應當將情況報告中國公證員協會，經同意後由省（區、市）公證員協會答覆海基會。

公證處不能在規定時間答覆的應說明原因，無正當理由超過期限的，應承擔延誤時間造成的損失責任。

#### 第七條

對海基會要求查證的公證書，必須符合協議第三條第一項所約定的事由，凡不是該七種情形之一的不予查證。對第七種「其他需要察明事項」，須報中國公證員協會同意後再轉公證處查證。對此項轉辦時限可放寬至五日。

查證事由不是協議第三條第一項約定的七種情況之一的，應將情況報中國公證員協會後，退回海基會。

#### 第八條

海基會的查證函未寫明查證事由，或在要求查證的公證書上加其他證明印章的，報告中國公證員協會後寫明拒絕理由退回海基會。

#### 第九條

海基會將查證函直接寄到公證處，或通過當事人、其他單位轉交的，公證處不予答覆。同時應將情況報告中國公證員協會和省（區、市）公證員協會，由中國公證員協會統一向海基會交涉。

#### 第十條

公證書使用部門需要向台灣出證機關進行查證的，應將需要查證的公證書複印件寄往所在的省（區、市）公證員協會或中國公證員協會，並說明要求查證事由。公證員協會審查認為符合協議第三條第一項規定的情形的，應登記並出具查證函轉寄海基

會。海基會答覆後，應將查證結果即轉公證書使用部門。

寄送查證函時，不得在公證書副本上加蓋任何其他印章。

### 第十一條

公證書副本寄送函、查證函和查證回函必須依照附件文書格式的要求書寫。

### 第十二條

辦理寄送副本的公證事項，應按附件所列標準加收公證書副本費、郵寄費、手續費。由公證處統一向當事人收取，再分別與省（區、市）公證員協會和中國公證員協會結算。

根據協會第三條第四項的約定，提出查證公證書一方應向接受查證一方支付適當費用。公證員協會和公證處或公證管理科應將海基會的每一項查證所需費用，按照附件所列標準逐一記帳。在公證處或公證管理科上報查證情況時，應同時將該項查證是否進行了實際調查、應收調查費一併上報，以便統一結算，並按照規定比例分配。

寄送公證書副本費用的收入、支出和查證費用的支出和收入須單獨做帳、單獨結算、出具收據，不得與公證費收據相混，不得列為公證費收入。

凡要求海基會查證台灣出具的公證書的，依據附件所列的費用標準向海基會支付。所需費用由公證員協會向提出查證的單位或當事人收取。

### 第十三條

本實施辦法所規定的時限應自收到公證書副本或查證函之日起計算，不包括郵局寄送時間。



#### 第十四條

本實施辦法自一九九三年五月二十九日起施行。



# 附錄四

## 公證業務民營化深度訪談

為了有效瞭解曾至法院辦理公證的社會人士對公證業務民營化趨勢、前景的看法與目前執行所面臨的問題，改進建議事項進行深入探討、分析。另為使本研究內容更清楚展現訪談資料且能維護個人隱私，故將受訪者以符號代表，詳如下表：受訪人員標示表。

S1	男	仲介公司負責人	35 分鐘
S2	男	仲介公司負責人	35 分鐘
S3	女	翻譯社負責人	25 分鐘
S4	男	翻譯社負責人	30 分鐘
S5	女	餐飲業負責人	25 分鐘
S6	男	大里市公所職員	30 分鐘
S7	男	台中市政府職員	35 分鐘
合計			7 人

### 公證業務民營化之看法

本節計訪談七位社會人士深度訪談內容如下：

受訪者：S1 S7

受訪地點：各受訪者之事務所或辦公室

受訪時間：2001 年 9 月 10 日至 9 月 16 日

#### 1 - 1 便民措施方面的看法

1 - 1 - 1 認為公證佐理員辦公室與公證人室分開確實造成不便。

S2

1 - 1 - 2 民眾等候公證之休息區陳設報紙、飲水機之服務，堪稱

週到。S1

- 1 - 1 - 3 公證結婚禮堂設備富有優雅喜氣韻味。S3
- 1 - 1 - 4 辦理公證場所與繳費不在同一處甚為不便。S5
- 1 - 1 - 5 民眾至法院洽公未設立停車場造成不便民。S4
- 1 - 1 - 6 公證佐理員辦公場所較狹窄者。S7
- 1 - 1 - 7 辦理公證書例稿範例供民眾參閱感到滿意。S6

#### 便民措施方面的看法

結論
<ul style="list-style-type: none"><li>1. 公證人室與公證佐理員應集中辦公。</li><li>2. 民眾等候洽公之休息區服務設施獲得肯定。</li><li>3. 公證結婚禮堂之裝潢佈置甚為稱讚。</li><li>4. 辦理公證與繳費不在同一處所民眾迭有怨言。</li><li>5. 法院未設立停車場民眾認為不便民。</li><li>6. 公證佐理員辦公場所較擁擠應予改善。</li><li>7. 公證處張貼佈告欄之各類公證範例甚為便民。</li></ul>



1 - 2 公證佐理員與公證人服務態度方面。

- 1 - 2 - 1 對公證佐理員答詢事項堪稱滿意。S4
- 1 - 2 - 2 公證佐理員其人手認為不足者。S3
- 1 - 2 - 3 公證佐理員辦理行政業務認為尚快速者。S2
- 1 - 2 - 4 公證處分案人員輔導民眾裝訂書類，深獲好評。S6
- 1 - 2 - 5 公證佐理員於交付正本尚稱快速者。S5
- 1 - 2 - 6 公證人辦理公證認為應予補正均能詳以告知。S7
- 1 - 2 - 7 公證人許可假日辦理公證結婚，服務新人獲得肯定。S1

#### 公證佐理員與公證人服務態度方面

結論
<ul style="list-style-type: none"><li>1. 民眾詢問事項答詢內容尚滿意。</li><li>2. 公證佐理員人手應予擴大編制。</li><li>3. 公證佐理員行政業務之處理尚稱快速。</li></ul>

4. 分案人員輔導民眾獲得肯定。
5. 公證佐理員交付正本尚稱決速。
6. 公證人辦理公證對法律問題能詳於解說。
7. 例假日辦理公證結婚獲得肯定。

#### 1 - 3 公證業務開放民營之看法

- 1 - 3 - 1 已於九十年四月二十三日施行的公證業務雙軌制認為期間不宜過長，為迎合世界潮流，公證業務宜走向單軌制，即全面民營化。S3
- 1 - 3 - 2 公證業務民營化因不必集中至法院公證處辦理認為較為便捷。S1
- 1 - 3 - 3 公證業務民營化民眾信賴程度不高。S2
- 1 - 3 - 4 公證制度改為法院與民間共同辦理後人民就有選擇機會。S4
- 1 - 3 - 5 公證業務民營化辦公環境會獲得大幅度改善，因為人民不必集中至法院辦理。S6
- 1 - 3 - 6 公證業務民營化服務品質與效率會提昇。S7
- 1 - 3 - 7 民間公證人辦理公證結婚因場所禮堂不如法院公證處寬敞。S5

#### 公證業開放民營之看法

##### 結論

1. 公證雙軌制係過度階段時間不宜過長為合乎世界潮流公證制度應走向全面民營化。
2. 民眾選擇民間公證人辦理較為便捷
3. 民眾對民間公證人信心程度不高
4. 公證雙軌制人民就有選擇機會
5. 開放民間公證人辦公環境將可獲得改善
6. 公證業務民營化其服務品質與效率會提昇
7. 由於房屋租金昂貴民間公證結婚禮堂不如法院公證結婚禮堂寬敞是可預料



## 附錄五

表一 顧客服務標準

舉凡民眾洽公之處 ( public contact areas ) 以及內部服務傳輸之處所 ( internal service delivery areas ), 均須展現下列重要之服務標準 :

- 壹、瞭解標的顧客所在。服務於民眾洽公處所之公務人員，必須充分瞭解相關業務之標的顧客特性及其需求。
- 貳、善待顧客之公務員。服務於民眾洽公處所之全體公務人員，必須導行政府所頒佈之「顧客服務之實務準則」( the Customer Service Code of Practice )
- 參、顧客為主之洽公處所。民眾洽公之處所，必須符合下列要求：
  - 一、保持清潔、舒適及宜人的環境。
  - 二、方便全體標的顧客，包括無障礙通道 ( disabled access ) 之設置以及方便顧客之辦公時段 ( customer friendly opening Hours ) 等。
  - 三、儘量為顧客設想，依據顧客之價值觀，整合各項顧客導向之措施，例如顧客座椅之設計以及必要文具之準備等。
  - 四、提供清晰易懂之標示、說明、表格及洽公之相關資訊，包括告知顧客表達滿意度之管道。
  - 五、在顯著的地方，陳列「全心服務宣言」( Commitment To Service Statement, CTS ) 以及工作績效標的。
- 肆、周延之申訴處理程序。民眾洽公處所必須建立「正式法定之申訴處理程序」，是項處理程序之標準，不得低於政府所頒佈之「申訴處理之最佳實務標準」( the Best Practice

Complaint Handling Standards )

伍、「顧客價值」導向之績效之評量與標的。民眾洽公之處所必須符合下列之績效相關要求：

一、建構合理之績效評量方法及標的，其標準不得低於政府頒佈之四項重要「顧客優先順及價值」。

二、確實依據績效目標，進行績效評量。

三、適度整合組織設定「績效目標與評量」與個人提出之「全心服務宣言」。

陸、電話及櫃台應對技巧。民眾洽公處所必須建立「正式法定之電話及櫃台技巧」，其標準不得低於政府頒佈之「電話及櫃台最佳實務標準」( the Best Practice Telephone and Counter Standards )

柒、永續改善。民眾洽公處所必須不斷尋找顧客導向之機會，俾利改善服務之傳輸。

備註：民眾洽公處所，係指澳州首都所在地之政府與在地社區民眾直接互動之場所，其範圍包括：圖書館、澳州首都所在地政府提供服務之單位、公務機關之櫃台、監理所、公立醫院、公營運輸系統、公立學校等。

資料來源：Australian Capital Territory Government, 1997, ACT Public Service: Customer Service Standard, Canberra, Australia.節錄江岷欽，顧客導向的服務理念，表二至表六。

## 表二 顧客服務之實務準則

舉凡直接服務於「民眾洽公處所及內部服務傳輸處所」之公務人員，均應展現下列重要之服務標準：

壹、注意顧客之需求。此項服務標準之措施有五：

一、經常為顧客設想解決問題之道。



二、在法定範圍之內，儘量採取「准予作為之途徑」( can do approach )，協助顧客達成目標。

三、經常為顧客提供多元之備選方案及協助。

四、事先預期顧客之需求，並進一步實際了解，注意其後續變化。

五、密切追蹤顧客之需求。

貳、維持「顧客導向」之外觀。此項服務標準之措施有六：

一、經常保持衣著整齊，以親切之儀容面對顧客。

二、所佩戴之名牌必須清晰易辨。

三、儘量穿著機關制服。

四、面對顧客，必須維持正面形象，包括親切之肢體語言及姿態。

五、經常以積極之態度對待顧客。

六、採用機關組織別系統，並清楚展示。

參、展現「顧客導向」之人格屬性。公務人員應當展現下列重要之顧客服務屬性：

一、親切愉悅、禮貌助人。

二、善用同理心,瞭解顧客之需求。

三、耐心、可靠、可信。

四、強化「積極面對顧客」之態度。

五、廉潔自持、信任顧客、尊重對方。

六、效忠機關。

七、高度注意標的顧客之言行。

肆、專業之技巧與知能。公務人員應展現下列重要之顧客服務技巧與知能：

一、充分熟悉本機關之服務項目及產品內容。

二、兼備清晰正確之口語技巧與文書技能。

三、具有「傾聽顧客意見」之能力。

- 四、以正確而嚴謹之方式，處理行政程序。
- 五、負責協助顧客處理難題。
- 六、充分配合團隊之工作環境。
- 七、絕對尊重業相關資訊之機密性。
- 八、遵守「政府部門管理法」( the Public Sector Management Act 1994 ) 所規定之行政論理義務及要求。

資料來源：Australian Capital Territory Government, 1997, ACT Public Service: Customer Service Standard, Canberra, Australia.

### 表三 公務電話最佳實務標準

舉凡民眾洽公處所以及內部之服務傳輸處所，必須實施下列主要之公務電話標準：

壹、操作要領。公務電話使用要領，應當包括：

- 一、熟悉機關電話之操作。
- 二、確實了解電話轉接及等候之操作，俾為顧客服務。
- 三、經常備妥紙筆以利記載對方交辦事宜。
- 四、倘若長時間離開工作崗位，應商請同事代接電話或裝置語言留言系統。
- 五、轉接公務電話時，應先告知受話者(1)來電者姓名，以及(2)來電之目的。
- 六、單位同仁之異動，應通知機關之電話服務中心，以利電話之轉接。

貳、迅速接聽。公務電話應當迅速接聽，最好在單位所設定的聲響內（例如三聲）回應，包括代接不在崗位之同仁電話。

參、語調親切。接聽電話時面帶微笑，並以親切語調回答；公務人員必須體認：個人的聲音及語調，係代表全體組織之形象。

肆、禮貌應對。公務組織應當針對電話應對之基本技巧，擬訂制式之書面說明書，以供全體成員參考使用。例如，接聽電話可用下列方式作為起始：

- 一、您早 / 您好（問候之作用）
- 二、（稱呼本單位），您好。（認證之作用）
- 三、（稱呼自己名字），您好。（介紹之作用）
- 四、請問需要我們服務嗎？（協助之作用）

伍、仔細聆聽。仔細聆聽對方電話時，應當注意三項要點：

- 一、確認對方身分，並尊稱對方姓名。
- 二、專心注意對方之談話內容。
- 三、切勿妄下斷語或中途搶話。

陸、付諸行動。聽對方的訊息，即應付諸下列行動，展現服務誠意：

- 一、告知對方本單位協助對方之方式及行動。
- 二、經常為顧客設想積極解決問題之道。
- 三、儘量提供多項備選方案以協助顧客。

柒、致謝告別。通話完畢之前，應傳達下列致謝之意，以留下良好印象：

- 一、公務組織應針對電話之結束禮儀，擬訂制式之書面說明書，以供全體成員參使用，俾利營造顧客導向之氣氛。
- 二、通話完畢之結語，務求禮貌周到，例如：
  - （一）請問您是否需要他項服務？（結束前用語）
  - （二）謝謝您。（正的結束）

捌、後續追蹤。通話完畢之後，務必採取後續之行動以協助顧客。

資料來源：Australian Capital Territory Government, 1997, ACT Public Service: Customer Service Standard, Canberra, Australia.

## 表四 公務櫃台最佳實務標準

舉凡民眾洽公處所以及內部之服務傳輸處所，均應實施下列之重要櫃台作業標準：

### 壹、顧客管理。

- 一、台之標示務求顧客導向，清晰易懂，內容包括(1)等候所需之時間，(2)辦公時間，(3)申訴方法，以及(4)其他替代措施。
- 二、以團隊途徑提供顧客服務。
- 三、以附加價值之方式，教育求助之顧客，包括告知顧客其他替代之選擇。
- 四、展現前瞻式之顧客管理技能。
- 五、公務表格及文件務求顧客導向，簡明易懂。
- 六、民眾洽公地方之空間設計，應多為顧客設想。

### 貳、迅速服務。

- 一、儘其可能在「績效標準」及「標的顧客服務標準」規定之時間內提供服務。
- 二、倘若讓顧客久候，櫃台服務人員應當致歉。
- 三、倘若洽公民眾過多，櫃台服務人員必須立刻呈報上級主管處理。

### 參、接待顧客。

- 一、依著力求整潔，招呼顧客務必迅速。
- 二、以正面積極之形象接待顧客，包括親切之肢體語言及姿態。
- 三、以正面積極之態度面對顧客。
- 四、以微笑及親切之語調接待顧客，因為個人的言行係代表整體之組織。
- 五、擬訂顧客導向之書面歡迎詞，以供全體人員參考使用。

例如，櫃台服務人員可以下列方式招呼洽公民眾：

- (1)您好 / 您早（表示歡迎之意）
- (2)您需要何種協助？（表示協助之意）

#### 肆、聆聽顧客

- 一、確認顧客之需求。
- 二、專注顧客表達之內容。
- 三、切勿妄下斷語或中途搶話。

#### 伍、付諸行動

- 一、以專業的方式服務顧客。
- 二、經常為顧客設想積極解決問題之道。
- 三、儘量提供多項備選方案以協助顧客。

#### 陸、致謝道別。

- 一、針對櫃台作業，擬訂顧客導向之道別詞語，以供全體人員參考使用。例如：
  - (1)請問您是否需要他項服務？（結束前用語）
  - (2)謝謝您。（正面的結束）

柒、後續追蹤。櫃台作業結束後，務必採取後續之行動以協助顧客。

資料來源：Australian Capital Territory Government, 1997, ACT Public Service: Customer Service Standard, Canberra, Australia.

最後，政府組織必須針對民眾的抱怨以及申訴，予以妥善的處理。從系統途徑的觀點而言，「民眾的抱怨」屬於「負向反饋」（negative feedback），能夠作為行政系統調整作業方向重要依據；易言之，民眾的抱怨是政府機構改善行政品質，落實顧客導向服務的最佳資訊。坎培拉市政府為提高行政服務品質，特別訂定「申訴處理最佳實務標準」，以供公務人員參考使用（詳如表五所示）。

## 表五 申訴處理最佳實務標準

舉凡民眾洽公處所以及內部服務傳輸處所，必須訂定正式有效之申訴處理程序不得低於下列各項依據「澳洲文官體系申訴處理標準」( the Australian Standard for Complaints Handling ) 所建構之要件：

壹、堅持目標。申訴處理之政策及相關手續、流程及權責等事項，均須以書面形式見諸文字。公務禮系團隊之所有層級，務必謹守是項目標。

貳、及時回應。申訴處理以「行政效率」及「尊重顧客」為原則。公務機關服務傳輸之處所，必須訂定明確之績效標準，包括申訴處理各階段所需之合理時間。公務機關處理申訴案件時必須：

一、告知當事人處理案件之時程。

二、給予相關之資訊，包括當事人與案件承辦人之互動細節。

三、持續告知當事人處理案件之進度。

參、開放便利。申訴處理程序必須符合下列之要求：

一、告知當事人有關申訴處理之簡明資訊，包括申訴提出之方法、申訴受理之單位、以及申訴受理之人員。

二、確保申訴處理程序之相關資訊得以充分公告、流通，廣為顧客及行政人員所瞭解。

三、申訴處理之機制，務求顧客導向、具有彈性、及簡單明瞭，以符合全體顧客之共同需求。

四、務必告知顧客，申訴案件係以嚴謹之方式處理，必要時得設法讓顧客充分信任。

五、針對行動不便或有特殊需要之顧客，給予特殊之安排。

肆、資源充足。申訴處理必須配置足夠之資源，包括充分之專業訓練及行政支援，以確保申訴之處理能夠兼備「行政效率」以及「尊重顧客導向」之特質。

伍、追蹤考核。申訴處理之程序，必須注意下列之事項：

一、確保申訴案件之審理及其結果，均有適當而週延之文件記錄。

二、至少每十二個月評估乙次，俾利改善顧客及公務組織之處理結果。

三、依據明細之績效標準（包括申訴內容及結果之分析），予以適當之追蹤與記錄。

陸、永續改善。申訴處理之程序，應與公務組織服務傳輸處所內部之改善機制相互聯結，俾利確實提昇服務之品質。

資料來源：Australian Capital Territory Government, 1997, ACT Public Service:

Customer Service Standard, Canberra, Australia





# 參考書目

## 壹、中文部份

### 一、書籍

- 司法院編印，《公證法律問題研究暨文書格式彙編》。台北：司法院，民 78。
- \_\_\_\_\_，《歐洲公證制度訪問報告》。台北：司法院，民 79。
- \_\_\_\_\_，《公證法研究修正資料彙編(三)》。台北：司法院，民 81.6。
- \_\_\_\_\_，《公證提存業務聯合督導會報》。台北：司法院，民 82.9。
- \_\_\_\_\_，《各國公證法規彙編》。台北：司法院，民 82.12。
- \_\_\_\_\_，《民事法令釋示彙編》。台北：司法院，民 83.6。
- \_\_\_\_\_，《公證法律問題研究(一)》。台北：司法院，民 83.6。
- \_\_\_\_\_，《公證法修正草案總說明暨條文對照表》。台北：司法院，民 84.4。
- \_\_\_\_\_，《司法院八十九年度邀請各界參與司法改革座談會所提建言暨處理意見彙編》。台北：司法院，民 89。
- 江岷欽、劉坤億，《企業型政府》。台北：智勝，民 88。
- 江岷欽、林鐘沂，《公共組織理論》。台北縣：空大，民 84。
- 江明修，《政府組織再造》。未出版。
- 江大樹、呂育誠與陳志瑋，Donald E. Klinger and John Nalbandian 原著，《人事行政新論》。台北：韋伯，民 90。
- 江岷欽，《組織分析》。台北：五南，民 82。
- 呂丁旺，《法院組織法》。台北：三民，民 85。
- 吳庚，《行政法之理論與實務》。台北：三民，民 85.8。
- 呂喬松，《公證法釋論》。台北：三民，民 76.6。

林世超、李惠宗，《公、認證書狀範例》。台北：五南，民 83.4。  
施啟揚，《民法總則》。台北：三民，73.6。  
柯三吉，《跨向二十一世紀公共行政新典範》，台灣經驗的個案分析（上）。台北：時英，民 87。  
梁光余，《博物館組織概論》。台中：舜程，民 90。  
陳光中，《公證與律師制度》。北京大學出版社，民 86.11。  
郭桓成，《公證法之理論與實務》。台北：司法行政部印，民 65.6。  
詹中原，《民營化政策 - 公共行政理論與實務之分析》。台北：五南，民 83。  
行政院研考會編，《行政業務委託民間辦理之可行性及其範圍探討》。台北：研考會，民 80。  
楊仁壽、蔡江松、林淑美、李天佑、宋德琳、林朝凱等著，《大陸地區公證制度參訪報告》。台北：司法院秘書處，民 85.6。  
劉鐵錚，《我國公證制度之檢討與改進》。台北：行政院研考會編，民 74.7。  
劉春堂，《國家賠償法》。台北：三民，民 83.1。  
鄭雲鵬，《公證法新論》。台北：元照，民 90.5。  
魏啟林，《政府再造運動》。台中：晨星，民 89 2。

## 二、期刊

王國明、陳啟光，對我國推動單一窗口運動之幾點看法，《研雙月刊》，第 24 卷，第 4 期，民 89.8，頁 71。  
江岷欽，論組織結構之精簡，《人事月刊》，第 16 卷，第六期，民 82.9，頁 21-29。  
\_\_\_\_\_，顧客導向的服務理念，《人力發展月刊》，第 72 期，民 89.1，頁 23-24。  
\_\_\_\_\_，政府再造與顧客導向的服務理念，《國立中央圖書館台灣分館刊》，第 6 卷，第 1 期，民 89.9，頁 10。

- 李惠明， 民營化與公務人員權利保障 ，《考銓季刊》，第 24 期，民 89.10，頁 37-38。
- 余致力、黃朝盟， 公共管理者領導與管理知能之內涵探討 ，《人事月刊》，第 28 卷，第 3 期，頁 54-56。
- 范祥偉， 政府機關員額管理策略之研究 ，《人力發展月刊》，第 47 期，民 86.6，頁 14-31。
- 林忠正， 台灣地區公營事業民營化的考量與檢討 ，《中國論壇 357》，民 79，頁 7-15。
- 孫健忠， 私有化與社會服務：執行面的理念探討 ，《人力及社會科學叢刊》，第 4 期，民 80.4，頁 197-230。
- 孫本初、劉坤億、范祥偉， 紐、澳、美、英四國政府再造經驗對我國的啟示 ，《空中學報》，第 24 期，89.10，頁 18-19。
- 孫本初， 英、美政府再造經驗對我國的啟示 ，《人事月刊》，第 30 卷，第 2 期，頁 13。
- 黃俊英， 企業精神與政府再造 - 提升政府效能和效率的途徑 ，《立法院院聞》，第 28 卷，第 3 期，民 88.3，頁 24-25。
- 張特生， 公證新制的基本精神 - 新制成敗的關鍵 ，台北：《司法周刊》，第 1045 期，第 3 版，民 90.8。
- 張淑芬、江明修、倪達仁， 我國公營事業民營化政策之評估：公共行政的觀點 ，《經社法制論叢》，第 13 期，民 83，頁 123-124。
- 劉初枝， 論西德公證人制度 ，《輔仁法學》，第 4 期，民 74.1，頁 2。
- 藍瀛芳， 國際拉丁公證協會及拉丁公證書之國際效力 ，《台北司法行政部》，民 71.5，頁 2。
- 謝福源， 驗證大陸地區文書之探討 ，收錄於中國大陸法制研究（第八輯），台北：司法院，民 87.6，頁 312-341。
- 魏啟林， 建構人力及服務再造的願景 ，《研考雙月刊》，第 122

卷，第3期，民87.11，頁18-27。

魏啟林，顧客導向，《人事月刊》，第27卷，第4期，民89.1，頁20-22。

蘇彩足，各國行政革新策略及措施比較分析，《行政院研究發展考核委員會》，民87，頁2-12。

鐘起岱，從政府再造來看政策執行管理之變革，《空大行政學報》，第10期，民89.6，頁114。

### 三、報紙

《中國時報》，民90.8.27，頭版。

《自由時報》，民90.8.27，頭版。

《聯合報》，民90.8.27，頭版。

《中國時報》，民90.6.6，2版。

《自由時報》，民89.12.1，3版。

《自由時報》，民90.7.1，3版。

### 四、文件

立法院院總第九五一號司法、法制委員會台(87)司法發字第一二六號函，立法委員李文郎等二十五人擬具 公證法正草案之說明。

中華民國公證學會，大陸地區公證制度參訪報告，台北：民84.3  
大陸司法部，關於涉港公證文書效力問題的通知，1996.2.18，  
司發通(1996)026號。

\_\_\_\_\_，關於再委託二十三香港律師辦理公證事務改變  
出證方式的通知，1991.11.12，司公通字(1991)170號。

海基會，認證公證書補充規定，陸委員85.6.6(85)陸法字第八五  
六一五九號函。

## 五、論文

吳宜勳， 公證審查理論與實務之研究 ，碩士論文，中正大學法律學研究所，民 88.7，頁 168。

陳開瑄， 我國行政機關人事機構組織與功能之研究 ，碩士論文，政治大學政治研究所，民 77.6，頁 1-17。

陳瓊莉， 人力資源規劃與政府組織員額精減之研究 - 以高雄市政府為例 ，碩士論文，中興大學公共行政及政策研究所，民 83.6，頁 27。

張滋偉， 我國公證制度之研究 ，碩士論文，海洋大學海洋法律研究所，民 85.6，頁 69。

鄭閔中， 中國大陸公證制度之研究 - 兼論兩岸公證書使用查證協議 ，碩士論文，中國文化大學中國大陸研究所，民 88.6，頁 189。

譚宗保， 中央政府機關組織法制變革之研究 ，碩士論文，台灣大學政治研究所，民 87.6，頁 1-78。

## 貳、西文部分

### ( 1 ) Books

Baler, R. J, *Adminstrative Theory and Public Administration*.  
London:Hutchinson University Library,1984.

Neal, Jacqueline O J. D, *The Notary: Yesteraay, Today, and Tomorrow* (Louisianand Notary Association) Search from internet  
1997。

Quinn, Robert E, Sue R. Faerman, Michael P. Thompson,and  
Michael R. Mc Grath.*Becoming A Master manager Competency Framework*. USA: John Wiley & Sons, inc, 1996.

Rothman, Raymmond C. *Notary Public Practice & Glossary*.  
National Notary Association. Canoga Park: California. 1978.

Sharp, E. B., *Urban Pulitics and Administration*. New York:  
Longman, 1993.