國立政治大學勞工研究所

碩士論文

指導教授：張其恆

專門職業證照制度之研究

國立政治大學
National Chengchi University

研究生：葛韻

中華民國 100 年 2 月

摘　要

專門職業人員的執業範疇，與人民之生命、身體、健康、財產或公共利益等重大權益有密切關係，在服務經濟時代高度專業分工的社會，專門職業證照制度在整體社會發展中愈顯得重要，並隨著新興及越多元之職類發展，專門職業證照之需求也越來越多。本研究欲從專門職業證照制度的理論基礎，從最初之專門職業之界定，以及專門職業之證照管制制度，包括背後管制的理由與意涵、政府與專門職業團體之間的關係及對於整體勞動市場的影響，探討專門職業證照的種類與數量持續成長的原因，在專門職業證照的管制制度下對於政府、專門職業人員與人民之間的影響為何，是保障服務品質抑或限制了競爭，並比較國外發展情形，提出國內證照制度之政策建議。

在我國的專門職業證照制度，目前法定之專門職業，憲法明定應由考試院權責其資格考試，但隨著社會分工複雜化與現代社會之發展，越來越多職業欲透過各種方式成為專門職業，出現過度專門化之現象，因此，應符合何種標準始為專門職業，確立專門職業之定義與範圍即為首要任務。再者，我國現行專門職業證照制度偏重政府之考試職能，專門職業之證照考試由考試院掌理，雖然執業時仍應加入專門職業團體，但仍受地方主管機關之管理。在此背景下，政府介入管制之程度較英美國家為深。我國專門職業人員之證照制度偏向資格考試的通過與否，常見情形是考過資格考試就等於確立該專門職業頭銜，但考取時與數十年後之執業水準能否維持一致，則需有持續不斷的訓練考評機制，以落實完整的專門職業證照制度。

National Chengchi University

目 錄

摘要 i
表目錄 iii
圖目錄 iii
第一章 緒論 1
第一節 研究動機與目的 1
第二節 研究方法與步驟 3
第三節 研究範圍與限制 4
第二章 專門職業證照之理論與制度 5
第一節 專門職業之發展 5
第二節 專門職業之自律規範 13
第三節 政府之職業證照管制 24
第四節 專門職業證照制度 29
第三章 主要國家之專門職業證照制度 41
第一節 美國專門職業證照制度 41
第二節 英國之專門職業證照制度 56
第三節 日本之專門職業證照制度 66
第四章 國際專門職業證照制度 79
第一節 歐盟專門職業證照制度之背景 79
第二節 歐盟專門職業證照制度之發展 87
第三節 WTO 架構下專門職業服務自由貿易之背景 95
第四節 WTO 架構下專門職業服務自由貿易之發展 104
第五章 我國專門職業證照制度之比較分析 111
第一節 我國專門職業證照制度之現況 111
第二節 我國專門職業證照制度與國際接軌之現況 131
第三節 比較並檢討我國專門職業證照制度 139
第六章 結論 147
參考書目 151

國立政治大學 National Chengchi University

表目錄

表 1：美國勞工部之專門職業分類架構..... 41
表 2：日本會計師考試階段..... 76
表 3：服務貿易四種供給模式..... 99
表 4：我國專門職業證照之權責單位與適用法規..... 115
表 5：證照檢定之權責單位..... 121
表 6：民間團體自行辦理之證照考試..... 123
表 7：臺灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域服務業特定承諾表及最惠國待遇豁免表(節錄專業服務業部分)： 132
表 8：我加入 WTO 後職業管理法規及專門職業及技術人員考試法規開放情形. 136

圖目錄

圖 1：研究架構..... 3
圖 2：GATS 之規範架構(整理自張國銘，1994：28-45) 97

國立政治大學
National Chengchi University

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

專門職業(profession)與工業社會的發展有著密不可分的關係。西方中古世紀，約有三行業初具今日專門職業的雛形：醫師、律師與神職人員(包括大學教師)。由於中古世紀大學的產生，此三種職業人士所受的教育訓練日漸延長且更趨於完備。因職業的關係互相結集，而形成社會知識分子之特殊團體。到了 18 世紀，這些專業已完全獲得獨立自主的社會地位。19 世紀，新興出許多中產級的行業，如建築師、牙醫師及工程師等。

到了現代社會，隨著工作的複雜性增加，尤其在服務部門，我國專門職業人員之職種亦大幅增加，各類專門職業人員逐年擴增。我國最早在民國 18 年制定考試法，該法施行細則第 1 條後段規定「應領證書之專門職業或技術人員，謂左列各款人員：一、律師會計師。二、農工礦業技師及公營事業技術人員。三、醫師藥師獸醫化驗技士助產士看護士。四、其他法令規定應領證書之人員。」僅明列 8 種專門職業及概括性之技術專業。隨著社會環境的變化，該法發展至今，已將專門職業人員之考試職類獨立出來，並於「專門職業人員及技術人員考試法」內規範，專技人員國家考試納入之職類繁多，涵括法律、醫事、建築、金融保險商業、工程技術、消防設備、不動產、社會工作、交通電信旅遊等項類如後：

1、法律專業：律師、民間公證人、法醫師。

2、醫事專業：(1)醫師：醫師、中醫師、牙醫師；(2)藥師；(3)心理師：臨床心理師、諮商心理師；(4)醫事輔助人員：醫事檢驗師、醫事放射師、護理師、助產師、呼吸治療師、物理治療師、職能治療師、醫事檢驗生、醫事放射生、物理治療生、職能治療生、護士、助產士等；(5)營養師；(6)獸醫：獸醫師、獸醫佐。

3、建築專業：建築師

4、金融保險商業專業：會計師、記帳士、專利師、保險從業人員(保險代理人、保險經紀人、保險公證人)、專責報關人員。

5、工程技術專業：各科技師(土木工程技師、水利工程技師、結構工程技師、大地工程技師、測量技師、環境工程技師、都市計畫技師、機械工程技師、冷凍空調工程技師、造船工程技師、電機工程技師、電子工程技師、資訊技師、航空工程技師、化學工程技師、工業工程技師、工業安全技師、工礦衛生技師、紡織工程技師、食品技師、冶金工程技師、農藝技師、園藝技師、林業技師、畜牧技師、漁撈技師、水產養殖技師、水土保持技師、採礦工程技師、應用地質技師、

礦業安全技師、交通工程技師等 32 科技師）

6、消防設備專業：消防設備師、消防設備士

7、不動產專業：不動產估價師、不動產經紀人、地政士

8、社會工作專業：社會工作師

9、交通電信旅遊專業：(1)引水人；(2)驗船師；(3)航海人員(航行員.輪機員)；(4)船舶電信人員；(5)導遊人員；(6)領隊人員

以上職類是在現行法律規定下所明列之 21 種專門職業以及 32 種專業技師。在近數十年的歷程，須應考通過資格考試之專門職業職類倍增，從此一現象可發現除了與複雜化社會分工、高科技發展帶來的知識深化有關外，還有什麼其他因素影響以上專門職業種類的擴增，以及以何種標準才究竟什麼職業才叫作專門職業，為本文研究之最根本動機。

現代社會分工日漸複雜專精，專業證照代表的是服務品質的保證以及能夠提供令人信任的服務，越是健全的證照制度越能代表走向信任及安定的社會，且專門職業證照制度是以取得執照始能執業之管制，影響人民職業選擇及勞動市場甚鉅，也因此專門職業證照的職類標準界定即顯得重要，必須在確立專門職業之指標性定義後，再來探討在法定專門職業職種擴增現象之背後意義，包括為什麼政府立法通過這些考試法規，明訂欲進入該門職業之從業者必須通過考試始得執業，其立法背後的目的，以及此項法制對於整體社會的影響又是如何，再進一步與西方之專門職業證照制度發展比較，英美國家之專門職業團體在專門職業證照制度中扮演一定角色，政府委由或半授權給民間專業團體辦理專業人員之認證，因專門職業證照制度包涵的環節繁多：包括教育、資格考試、訓練、實習、執業管理等等，專門職業團體之角色亦甚重要。但因我國實行五權憲法之關係，考試權交由考選部負責，專門職業之證照考試亦由考試院掌理，在此背景下，我國專門職業團體是否也具有與西方國家之專門職業團體之功能，以及其獨立自主之社會地位是否有所差異，在比較外國制度之作法以及國際間證照相互承認許可之發展情形後並配合我國國情，企圖為未來專門職業證照制度提出一些建議。

二、研究目的

取得專門職業證照之人員代表在市場交易過程中提供令人信賴的專業知識服務，在服務經濟時代高度專業分工的社會，專門職業證照制度在整體社會發展中愈顯得重要，並隨著新興及越多元之職類發展，專門職業證照之需求也越來越多。本研究欲以專門職業證照制度的理論基礎，從最初之專門職業之界定，到專門職業之證照管制制度，包括背後管制的理由與意涵、政府與專門職業團體之間的關係以及對整體勞動市場的影響之探討，以為下述問題尋求解答。

（一）專門職業證照的種類與數量在勞動市場持續成長的原因、專業證照制度對專門職業人員有無利益，以及專門職業證照制度的實施對社會整體有無效益。

（二）探討專門職業證照制度之內容，並檢視政府、專門職業團體以及人民在

此制度中的關係。

（三）在全球化之浪潮下，各國之專門職業證照制度如何在國際間接軌。

第二節 研究方法與步驟

一、研究方法

（一）文獻研究法：

先由國內外相關的博碩士論文、期刊、學報、工具書及相關參考書籍收集相關文獻，並透過相關單位舉辦之各種研究計畫報告、研討會手冊、會議紀錄來廣泛收集資料，並加以分析、整理、歸納，以探討我國專門職業證照制度及其背後意涵、實施現況與問題以及對勞動市場各方影響，並進一步探討及比較各國證照制度，藉以建構本研究之理論基礎。

（二）比較研究法：

根據學者理論與國際組織對管制政策的標準，對不同國家的證照制度或實踐進行比較研究，找出各國證照制度的特殊規律和普遍規律的方法。從國際組織對管制政策的看法與建議以及各國職業證照制度的實行狀況對照我國制度。

二、研究步驟

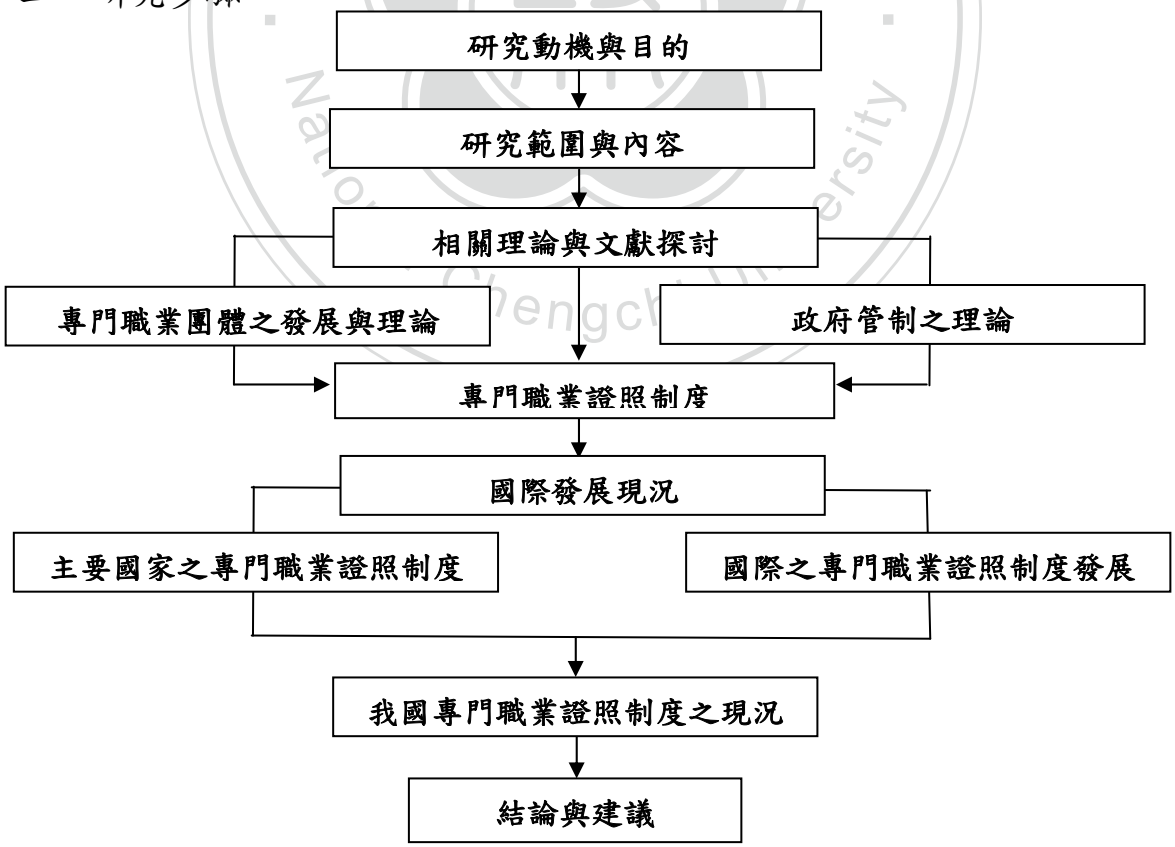

圖 1：研究架構

第三節 研究範圍與限制

一、研究範圍

本研究主題是我國職業證照制度之探討，研究對象以我國考試院專門職業及技術人員為主，不包括行政院勞委會職訓局主管的技能檢定制度及專業團體舉辦之認證考試。

二、研究限制

由於本研究對象僅針對我國專門職業人員，以經考試院辦理的專門職業及技術人員考試認證者為主要對象，並不包括其他專業團體自行籌辦的技術性考試及行政院勞委會職訓局主管的技能檢定制度。故研究結果無法推論和應用到上述幾種人的檢定考試。此為限制之一。

本研究所收集的文獻，礙於研究者本身的能力，僅能參考中英文的文獻資料，未能及於其他非中英語系國家文獻，在國際比較方面仍有遺漏之處，此為限制之二。

國立政治大學 National Chengchi University

第二章 專門職業證照之理論與制度

第一節 專門職業之發展

一、專門職業之發展

（一）專門職業之濫觴

專門職業之發展已有悠久歷史，但是直至中世紀以後，才有成為有組織的職業參加者，獲得正當的地位之發展。在文藝復興時期以後，專門職業化更成為一種蓬勃發展的職業環境，以下將簡述專門職業之發展(張逢沛，1972；132-151)。

專門職業，就 20 世紀半期西方世界所通稱者而言，是從中世紀末以後逐漸發展。其發生的詳確情形，文獻不多。此外，人類在宗教、醫學和法律方面職業活動的記錄，可追溯至上古和文前時代(preliterate times)(A. M. Carr-Saunders and P. A. Wilson, 1933; Roy Lewis and Augus Maude, 1952)。這類早期宗教、醫學和法律方面執業人員都可能是專門職業的前輩。

在文藝復興早期以前，專門職業生活上的職業組織和結構幾乎是不存在的。在古代文明民族中是有專家存在，如祭司、巫醫等。然而，古時代所謂的專家與現代之專門職業人員仍有一段距離，現代的專門職業是從組織及意識型態之上層建築演化發展而來的。在希臘和羅馬時代，律師和醫師的職業特色不在於其培育訓練之過程。羅馬時代的醫師反而比較像奴隸，可說是富有家庭的附屬品。會計師、建築師和工程師同樣是由羅馬的上等階級所僱用。現代專門職業之獨立性、訓練和職業組織之三項特性，並不存在於古代的這些職業(Carr-Saunders and P. A. Wilson, 1933)。

在中世紀時期，許多現在由專門職業人員從事的活動，都是教士的事務。但並不代表教士就是那時期的醫學專門職業人員。寇爾敦(Coulton)說「相信僧侶和托鉢是中世紀的醫師，是天大的錯誤」(G. C. Coulton, 1939: 447)。雖然如此，但是好幾代的知識和學問都是由教會加以保護，教會的勢力大於社會觀念或秩序體系(William Carroll Bark, 1960)。當時的教義是很明確的反對醫學的發展與研究。利姆慈(Reimz)和拉特蘭(Lateran)的兩次宗教會議(1125.1139 年)都對教士的醫學興趣加以阻止。因為當時的宗教精神之一為輕視肉體，認為信仰宗教的人們談論該身體上事是不體面的。至 1163 年，都爾(Tours)宗教會議禁止施行外科手術，只能說教會非常討厭流血。1284 年和 1300 年奈姆斯(Nimes)和貝玉(Bayeux)的前兩次宗教會議，都嚴戒副助祭、副主祭和教士施行外科手術和切開術(Coulton, 1939: 445-446)。也就是說，在古早時期，專門職業的地位並不高，並受到宗教因素的貶抑。

在 12 到 14 世紀間，公會和基爾特組織的興盛發展，開始形成新的職業意識。

但是到了 17 世紀被公認的專門職業還是只有神學、法律和醫學這三項專門職業。

中世紀末，文藝復興時代來臨，大學隨之產生，而其功能之一就是作專門職業人員的訓練中心，宗教團體在整體社會的重要性大為減低。由於大學教育逐漸和宗教分離，專家主義乃隨大學共同發展。專門職業亦開始獲得自由。例如，英國於 1518 年創立倫敦皇家醫學院(the Royal College of Physicians of London)，律師們在 15 世紀就組織四個法學會(Inns of Courts)，而且從開始成立就是非宗教性質。四個法學會事實上既是法律的基爾特，又是法律大學。外科醫師和藥劑師亦都組成了訓練性質的行會。

最早的專門職業化滋長於文藝復興和工業革命期間。基爾特組織(Guild organization)是許多職業走向專門職業化的第一步。外科醫師、藥劑師和公證人，都是以這種方式組織起來。這幾種職業加上醫師及律師都被承認為新類型的公僕。安溫(Unwin)指出，這是一種種團結精神(Corporate Spirit)：「15 世紀末之前，在城市居民各階級之間已經很普遍了。教士…、法律、醫學和教學的專門職業；商人、店主和工匠…是都為了專門職業的基爾特堡壘所保護著(George Unwin, 1908:172)」。到了 18 世紀末，倫敦工商錄三年刊(Trinnial Directory of London)於 1799 年編列出版專門職業類型的職業目錄，包括有律師、辯護士、醫師、外科醫師、藥劑師、化學師和藥材商、牙醫師、光學師、建築師、測量師、拍賣人和會計師(Carr-Saunders and Wilson, 1933: 295-296)。

值得一提的是，美國在殖民時代和獨立之初，教士的角色占有重要地位，其握有知識生活的支配權。教士除了給予精神領導以外，同時是教師、法律的編輯者和書籍的著作人，教士對於一般人的思想，靠著教條和神學，得加以支配(Charles A. Beard and Mary R. Beard, 1954: 146)。

在美國，法律這門專門職業不久就和教士之職相抗衡，法律在最初只是一種非宗教性學問的地位，而其後成為一種卓越的職業，律師也越來越多，並頗具勢力。托克維爾(Tocqueville)認為法律的專門職業已達到貴族階級的比例。認為律師已成為一重要的政治階級，在社會上也是屬於有教養的一群人(Alexis de Tocqueville, 1958:288)。

柏立特(Burritt)認為在殖民時代牧師之職占有主要地位，是因為該專門職業需要高深的教育。但是在獨立戰爭之後，各個大學之授予學位的模式是明顯而確定的，所以其他專門職業方面的畢業生就開始增加(Bailey B. Burritt, 1912:15)。在殖民時代和開國之初，牧師、法律、醫學或此種類型的其他職業，其業務的正式訓練還不是發展專門職業之先決條件。但是在專門職業的發展上，這種訓練模式仍然是開始專門職業趨勢之最早證據。

教士和法律的專門職業勢力之爭，從 1770 年代，經過 19 世紀上半期，一直繼續到南北戰爭。南北戰爭之後，美國社會生活和社會組織的特性發生鉅大改變。分工、專門化、工業化和都市化都壓倒了農業經濟生活方式，同時莊園制(Manoral system)的社會組織觀念亦被摧毀。專門職業人員和專家主義都有迅速的發展，在一個思想即權力的社會，專門職業漸取得非常重要的地位(張逢沛，1972；

132-151)。

(二) 專門職業之發展階段

從以上歷史發展，可以看出專門職業的發展過程。在工業社會之後，分工日漸細密，工作種類日益增加，不僅職業的內涵漸趨複雜，而且由於各行各業的專業化，也使得一個人有志於從事某項職業時，必須接受長時間的專業教育訓練，因而導致教育素養影響社會階層的爭取。

綜觀歷史之發展，有學者開始分析專門職業之發展要素。貝雅(Bloor)與道森(Dawson)認為專門職業的發展不是一簡單過程，而是不同層級的許多人長期下複雜和動態交互作用的結果。如果成員能夠成功地提升專業形象，不僅可以獲得一般大眾的認可，以及高度的自主，同時也可以得到合法執業的政治行動支持。(Geoffrey Bloor and Patrick Dawson, 1994:282)。開普樓 (Caplow)認為職業的專業化有五個過程(Theodore Caplow,1954:139-140)：1.建立有明確成員標準的專業聯盟。2.如果必要的話，改變職業的名稱，使其名額可以獲得專賣權。3.倫理守則的發展。4.得到大眾的支持，維持新職業的界限。5.訓練的發展。

1964 年威倫斯基(Wilensky)在《美國社會學雜誌》(The American Journal of Sociology)上發表了一篇題為「全員專業化(The Professionalization of Everyone?)」的文章，他把職業的專業化發展過程劃分為五個階段，而此一論述在日後亦被廣泛地引述為專門職業化的基本要素，分述如下(Harold L. Wilensky,1964:137-158)。。

(1)全時職業：專業工作的形成，要擁有一定數量、全日制的從業人員，且對工作內容享有自主的管轄權力。

(2)訓練學校:從事該行業的人士,設立培訓從業人員的專門學校與訓練課程。

(3)專業聯盟：成立職業組織或專業學會，以學會力量共同確立職業服務的目標與職業技能的認定。

(4)法律保護聯盟的政治行動：尋求諸如皇家特許或其他形式的法律保護，以立法保障其職業的專屬性，獲取學會證照，達到保障就業市場的獨占性。

(5)正式倫理守則：制定職業道德並發展專業的倫理規範，藉此剔除不合格的從業人員，實現專業的理想。

(三)過度專門職業化

由於近代專門職業化威望的增高，許多職業在 20 世紀都在以有計畫地努力來獲得專門職業的地位。根據許多研究之指標，專門職業人員的數量正在以驚人的加速度增加。不但舊有的專門職業在增加其執業人員數量，而且達到工藝上水準和半專門或專門職業水準的新職業亦產生。此外，許多舊有的職業都在改變其名稱和其一部分表象，努力裝得儼如專門職業。這可由房屋管理員(janitors)變為房屋管理技師(custodial engineers)，烟囪清除人(chimney sweeps)成為除碳技術員(decarbonizers)等事例說明(Nelson N. Foote, 1955:371-380)。

但那些努力達成專門職業化之職業很少能夠如願。舉例來說，美國華盛頓特區近效(馬利蘭州)不動產公司經理的一項實際研究發現，他們希望獲得專門職業

人員的地位，但是缺乏專門職業人員行為的基本要素(張逢沛，1972；132-151)。另一項關於人壽保險推銷員的實際研究發現，他們有計畫地努力成為專門職業人員，其為走向專門職業化所採取的若干步驟，包括有創辦刊物、公布倫理規章，以及發展高度水準的系統訓練。但在訓練水準方面卻有非常顯著的劣功能化(dysfunctionalization)。因訓練課程的目的在使人壽保險人員與少數富有顧客有效連繫。所以實際上受過最高級訓練的人壽保險人員(特許人壽保險人員 chartered life underwriters)都成為坐辦公室人員(desk men)，屬於主管型大過推銷員(Lee Taylor and Roland J. Pellegrin, 1959:110-114)。

二、專門職業之名詞定義

(一)專門職業

西方自從工業革命以後，科技大幅進步，勞動階級急速產生，知識大量地增加。職業互相競爭愈加激烈，各行業為保障其職業的獨占性，也渴望擠入專門職業行列之新興行業，在仿效醫師或律師團體方式下，逐漸也組織專業的團體，希冀走向壟斷性的專業制度，以改善職業的社會地位與獲取較高的經濟收入。但並非任何職業都能如願擠進專門職業之認定，對於何種職業始為專業，長久以來為各方學者討論之重點，對於專門職業最廣泛的定義，是 1970 年英國獨占委員會(Monopolies Commission)所列舉七項準則 (Morris M. Kleiner, 2006：5)：

1、專業勞動者需要特殊技能來提供專業服務。

2、這項技能包含具優良智能與實際訓練。

3、專業勞動者在執行業務時，需要保持高度超然和正直態度來作出判斷。

4、專業勞動者提供的服務與客戶存有直接、個人與信託的關係。

5、專業勞動者具獨特的責任感以維持其職業的競爭力與完整性。

6、專業勞動者須避免某些方法招商引資。

7、專業勞動者的組織不受國家干預並能檢測專業能力和具有自我規範標準的機制。

近代學者又再補充並強調以上定義所遺漏的其他特性。包括專門職業具有獨占性、排外的特徵(Abbott, 1988;Burrage et al.,1990)，享有自主權(Burrage et al.,1990; Crompton, 1987; Eraut, 1994)，控制特定市場(Cervero,1988)，擁有較高的實質報酬與社會地位(Crompton,1987)。但專門職業之定義範圍最被廣為接受者，為 1987 年班佛尼斯特(Benveniste)認為專門職業涵括下列要素(Guy Benveniste,1987:32-34)：

1、應用技術知識之技巧

知識可以提供專業權威之基礎，專業人員因職業所需，擁有平常人所沒有的特定知識與技巧，也因此享有權力。專門職業就是需要高深知識和技能的環境，從業者必須具有專門知能(expertise)，這些知能普遍是靠長期和必需的訓練(在性質上往往是大學)獲得，並有嚴格標準審定成員之資格，維持執業人員的專門知

能水準。

值得一提的是，專家與管理者的權威不同，管理者的權威來自於組織中的職位，而專家的權威是用來處理顧客和組織之關係。專門職業人員的有力權威來自於執業人員在其專門知能之領域內，依所擁有的專門知識指導或決定，例如醫師對於病人的衛生習慣給予指示，或律師就當事人的法律權益給予意見。在這些和其他關於專門職業權威的事例中，顧客對其意見也有接受或拒絕的自由。換言之，專門職業人員的權威屬於特定學科範圍(subject matter specific)，一般人不會指望工程師對於宗教問題表示權威性的意見，或教士對民法等表示專業意見，專門知能的權威只限於一定的知識方面，無法任意轉移到其他領域(張逢沛，1972；132-151)。

基於知識的基礎及專業價值，專業人員依被授與的權威不同，造成不同結果：

A、部分專業人員需要管理者的支持，以維護他們在顧客及其他外在力量面前之權威。

B、部分專業人員挑戰管理者之權威，造成潛在之衝突。

C、專業人員的權威來自於知識，其知識愈和工作有關，專業的權威就愈大。

另外延伸出來的是專門職業環境中自主權，使執業人員得自由地作自己的抉擇。也因此專門職業人員不受局外人之限制。其論點是，假如承認專門知識的特性，那就只有同行才能直正瞭解何種情形足夠對執業人員控制作適當決定，包括職業內部選擇、訓練和控制執業人員的權利，而不是外部的通才，藉此以鞏固並劃分疆界(boundary mantenances)(張逢沛，1972；132-151)。

2、強調教育與訓練

一般而言，專業人員必須經由工作中學習，或作不斷的訓練，來趕上知識的推陳出新。專家使用知識來解決問題，因為知識基礎廣，也較能自主。技術人員使用專門知識，卻無足夠的裁量權，是以其工作多為例行化的工作。

3、對專業能力有正式之測試，且對專業資格之承認有所控制：

專業對於成員資格的認定有控制，這些控制可能會以授與執照或證書的形式展現，有些專業還必須經國家考試認定。

專業對於成員及專業知識的發展和訓練，會有強烈集中之控制。且專業會影響學校、學校也會影響專業，二者保持親密接觸。所有專業會界定他們可接受之典範，學校是此過程之主要參與者，有時學校會將專業往前推動，有時專業會改變學校教育的方向，如果學校離開此領域太遠的話，專業就會取消原來的支持。

4、專業聯盟的存在

專業聯盟的目標在增進福利、地位、被認可的資格及貫徹專業品質。在政府管制專業的行動中，公會扮演著中心的角色，他們是國家發給證明及執照的主要擁護者，但這會導致專業間嚴重的衝突。當不同想法的學派出現，專業會分化，並成立多樣的獨立公會，不可避免地他們會在工作或顧客中有所重覆。

5、有行為及倫理法則：

所有專業都會界定並關心專業的倫理面，良好的專業組織根據倫理及專則來

界定某些行為模式，以保護公眾、顧客及專業聲譽。大部份的倫理守則，都是從顧客—開業者的角度來寫的。倫理規律往往是由專門職業團體公布，這些規律明列對顧客的服務、顧客的權利以及執業人員的權利與義務。總之專業人員要使一般社會大眾相信，他們不會使用其專業的聲望，來達成狹隘的短期利益。

6、服務大眾的責任感和承諾感

專門職業這種「奉獻承諾(commitment)」的特性往往導致利他主義的表現，與個人發展(individual aggrandizement)顯然不同。專門職業人員是致力於其經濟地位，這也是其一部分就業動機。但是他們的奉獻承諾和為他人服務，也是維持並增廣其專門知能方面的知識。

綜言之，專門職業之特徵表現在對專門職業人員的職業控制。這種控制是靠上述因素達成，包括一門獨得之秘的知識，依靠有體系地訓練來維持職業疆界，併具服務和利他動機，以及對於致力於職業知識的深化。也因此，專門職業化的職業環境是被嚴密控制的。

專門職業是一種持續擴張的職業環境，是都市化社會最重要的職業環境之一。這是一種由運思決策人員產生而且亦為其本身產生的職業環境。也是專門致力於創造和服務規範的職業人員的一種環境。

(二)專門職業人員

1、專門職業人員之發展

由於勞動已從田野轉移到工廠，生產方式亦從提供體力轉為創造觀念計畫。自 1820 年後，非農業的職業的發展，遠較農業方面職業快速(Donald J. Bogue, 1959: 478; Lee Taylor and Arthur R. Jones, 1963)。自 1870 年後，白領工作人員更成非農業的職業中發展最快的組類。專門職業人員就是這種發展快速的就業人員的一部分。

自 1870 年代到 1930 年代，專門職業人是放任主義(Laissez-faire)信仰可靠的保護人之一。他們典型是收取費用者(fee-taker)；獨立的企業家(entrepreneur)、醫師和律師均是其例，而牧師和教授則不然。但是企業家的表象並未受到鼓勵，實在說那還是一種禁忌(taboo)。就意識形態來說，專門職業人員是不該以事務家為特徵的。利他主義、服務人群、增進他人福利，都是在專家主義的環境擴張中最主要的考慮。雖然如此，但這種表象仍難免成為相當的定形(stereotype)。牧師、教育、醫學和法律，都是發展最早的專門職業。牧師職務和教育二者實際上都是受領薪水的，而醫學和法律二者則以收取費用者取多。專門職業化的環境從開始就是包括受領薪水和收取費用的兩種結構(張逢沛，1972；132-151)。

專門職業人員之間的均勢是很不安定的，在這個環境當中聲望最高的地位也是不可靠。專門職業人員的地位大概從來沒有高過 20 世紀的美國(Talcot Parsons:1-13; Lee Taylor and Arthur R. Jones. Jr, 1964:12-13)。工業都市化社會錯綜複雜的情形產生更多的專門化，更多獨得之秘的知識，和更多專門職業人員。美國社會高度仰賴專門職業人員之服務。當複雜的社會靠著以科學為憑

藉的物質知識體系發展的時候，業餘者(amateur)就不受人尊重了，而且他往往被人稱為騙子。而過訓練的資格(trained competence)是必需的，而且受人尊重的。實際上，有時工作上的過失，是要由為求正確而僱用專門職業人員的通才負其責任的(Everett Cherrington Hughes,1958: 88-101)。政府、工業和組織方面的決策無不以各類專門職業人員搜羅和準備的資料為根據。專門職業人員在權力結構中居要津的實不多見。因為當他擔任一個有權力的職位時，大概就停止了他專門職業的服務而成為一位行政人員，成為通才(Lee Taylor and Arthur R. Jones,1965:339-348)。

自從 1930 年代不景氣期間產生的社會福利組織成為大勢所趨以來，受領薪水的專門職業人員和新興專門職業人員的數額就在顯著增加。這種趨勢從 1950 年代以來更形加強，從那時起科學的探究和研發，促進了專家和自許的專門職業人員的滋長繁衍。關於專門職業人員團體數量增加的情形，可由美國工程的社團組織來說明。這類組織包括了美國土木工程師協會(1852)、美國礦冶工程師協會(1871)、美國機械工程師協會(1880)、美國電機工程師協會(1884)、美國化學工程師協會(1908)和美國無線電工程師協會(1912)(Ralph J. Smith,1956:35)。美國的高級文官亦曾盡力設法去確定他們的專門職業的地位。雖然他們在從事公職以前，已受過其他的專門職業訓練。但是，他們爭取專門職業化的努力還是不因此而稍減(Reinhard Bendix,1949)。

美國自 1870 年代到現在，專門職業急遽增加，專門職業人員在美國就業人口中所佔比例從 3%到超過 10%以上。專門職業在數量上迅速擴增，其實是利害互見。最初的擴增所帶來的利益，表現在褒獎、社會空間和聲望等形式。但繼續不斷的發展，帶來的是飽和、素質差池、次專門職業人員以及降低專門職業化(deprofessionalization)的反對聲音。雖然專門職業人員的服務顯然都為社會所用。但是專門職業人員的職業完整性(occupational integrity)卻大為減弱。教士的處境尤為艱難。他們在教育上的造詣依然相當高，但許多研究指出，大多數人民認為他們的角色已無多大重要性(Warren Hagstrom, 1957:1-12; Stanley H. Chapman, 1944:202-206; Lewis and Maude, 198-199)。但整體來說，現代的專門職業人員在分工中是一組特殊職類。他們表現出一種同類意識，參加正式組成的職業社團，在理論上把他們的職業看作一種對人類的利他主義之服務(an altruistic service to mankind)；盡力對他們的工作、生活方式、同行等維持一種相當的控制作用(張逢沛，1972；132-151)。

2、專業人員之特徵

專業人員是一群具有專業養成教育和訓練的人，其所表現的工作態度是對專業性事務的相當投注，然對僱用的組織忠誠度較低，對於角色的技能高度奉獻，較具備四海一家的性格特質(葉至誠，2001：26)。也因此，專門職業人員喜歡在工作上作「前輩」和「後輩」(“senior” and “junior”)，而不願有「老闆」和「屬員」的關係(”boss”and “subordinate”relationship)(張逢沛，1972；132-151)。專業人員不僅希望能夠有權力影響組織的決策制定，還希望能夠影響

組織結構本身，他們有獨特的價值體系，且視專業目標為重點，並根據專業的標準與倫理來自我管理，因此他們即使沒有全然相同的認知、價值和經驗，至少在性質上也是類似的(許瓔純，1998：95)。

拉森(Larson)認為專業人員具有基本的專業精神(Larson, 1977: introduction)：

(1)從認知的面向來講：從專業人員在工作上應用知識及技術體系，並掌握這些技術所必備的訓練來看，其專業精神強調的是在制度中有效地處理事務的資源並完成目標。是以一位真正的專業人員會不斷地自我充實，隨時留意新的資訊，學習新的知識及技術，成為一位跟得上時代潮流的專業人員。

(2)從規範的面向來講：專業人員的服務傾向與特殊的倫理規範，為其自我規範的正當化受到社會尊敬的要素。是以一位專業人員應有專業倫理與行為規範的自我約束性，同時具有良心與使命感，設身處地為顧客著想。

(3)從評價的面向來講：專業人員所具有的自主性及社會聲望，使其對本身工作的價值與意義充滿信心，這是一種內在的激勵，專業人員的樂在工作並以工作為目的，使他們願意留在工作崗位多付出心力，不僅為報酬不僅為生活，更重要的是社會服務的使命感及工作滿足感。

今日社會大眾所認定的專業人士，除了享有較高的社會地位與職業聲譽外，其收入亦較一般職業為高。今日專門職業人員(professional)，除接受特定時間的教育與訓練外，所提供的服務內容都是與民眾切身相關的主題，例如醫療服務、法律服務、會計服務、工程服務等。這些專業服務項目都非一般民眾依靠自己本身的知識或能力，可單獨解決。

(三)專門職業證照

專門職業證照是為了確保品質標準之工作，經由政府規定必須具有該等工作證照者才能從事。從業者必須經由國家公正、公平、客觀的評量，通過一定標準檢定始領有證照具從業資格。透過建立專門職業證照制度，可提升從業人員素質，保障顧客權益，因此，專門職業證照制度也是一種經濟活動的控制措施，依政府介入管制程度之寬嚴可分爲三種方式：執照、證書及註冊（Morris M. Kleiner, 2006：18-19)：

1、執照（License)： 是指個人如果想要在某行業中執業，必須從核定的機構獲得執照，要獲得執照不只是一種形式，還必須證明具有某種能力，或是達到某些顯然視爲確認該能力而設計之測驗標準，任何人如果沒有執照便不能執業，無執照而執業者將處以罰鍰或刑罰，是最嚴格的管制形式。

2、證書（Certification)：是指政府機關可以證明個人具有某些技術，但是不能以任何方式防止不具證書的人，使用這些技術來從事該職業，為限制較少的管制方式。

3、註冊(Registration)：是限制最低的管制，指如果個人要參加某種活動，必須將其姓名、地址等資料列在官方登記簿上，在瞭解相關規則並提交費用後，政府機關即允許的措施，此作法並沒有法律條款否定任何人參與活動的權力。

綜上，執照是指從事專業的合法權利，通常是由政府核頒，為最嚴格的職業規定的形式，我國考試院辦理之專門職業人員考試即屬工作必須持有之執照，目前已有二十一項與公共安全有關或足以影響消費大眾個人生命財產安全的職業列入須經國家考試認可始能執業。而註冊和證書則是承認個人具有資格和能力去從事其專業工作，行政院勞委會職訓局辦理之技術士技能檢定以及由各行業團體自行舉辦的證照考試皆屬檢定性質，技能檢定合格並不具有執照意義，也不具管制能力，其代表個人受檢的技術專精程度，以供自我能力開發及雇主擇才參考。

第二節 專門職業之自律規範

一、專門職業團體之發展

(一)歷史沿革

專門職業團體的發展根源可追溯至西歐中古世紀的行業協會，行會又稱為基爾特(guild,亦作 gild)制度，始於公元 9 世紀，到 11 世紀後已相當發達。行會制度是封建經濟關係的產物，它要求實現市場壟斷、同業者必須嚴守技術秘訣，反對自由競爭和自由貿易，同時也是城市商人和手工業者為反抗封建領主剝削和盜匪侵擾，而成立的集體自衛、壟斷某地市場的組織。在這些行會組織內部有嚴格的行規行約，諸如，原料的採購和產品的銷售則由行會統一管理，不加入行會者不得經營或從事該行業，對於招收學徒、勞動時間、生產商品的數量、規格、價格以至使用的工具等也都有嚴格的規範。

有關行會制度的歷史沿革簡述如下：

歐洲的基爾特是為了互助和保護及促進行業的利益而形成的一種協會，也是經濟及社會結構的一個重要部分。中世紀的基爾特通常分為商人行會和手工業行會兩種類型，以及隨後發展的公會(金志霖，1996：28-72)：

1.商人行會(merchant guild)

商人行會為某一城鎮或城市的全體或多數商人的協會，他們從事地方貿易或長途販運，批發或零售，經營各類商品，這些商人協會或行會主要是參與協調和保護其會員的商業活動，在商人協會的組織逐漸嚴密之後，得到城鎮政府的批准和承認，逐漸對本地商業取得了壟斷。12、13 世紀許多城市地區取得自治，行會開始控制所在城鎮的委員會，透過立法管理許多城鎮的全部經濟活動。

2.手工業行會(craft guild)

商人行會出現後不久，手工業行會出現。手工業行會是職業協會，在一個城鎮中，從事同種類手工生產活動的工匠，如鐵匠、木匠等，出於相同生產活動形成特定職業類別，並為維護己身利益組織同業集團。此等行會一方面保障會員營業機會的平等，避免惡性競爭，另一方面則禁止非會員從事產品的製造與販售，並對有意從事相同手工業的人設定嚴格的條件與限制，以保障會員的既得利益(林鐘雄，1987：107)。

手工業行會是一種以學徒制度為基礎，等級分明的團體。學徒訓練(apprenticeship)是手工業行會的基本要素，因為它保證了手工業行會福利所倚賴的操作、傳統及人員的連續性。在這種結構中，會員畫分為師傅(master)、工匠(journeyman)和學徒(apprentice)三種等級。師傅是有公認技能並能收取學徒的公認的手工藝人；學徒是年齡稍大的兒童或少年，由師傅訓練本行業基本技能。師傅為學徒提供膳食、衣服和住處，並給予教育，學徒則為其無償工作作為報酬。學徒做完 5~9 年規定的服務期限後便成為一名工匠，即可以為某一師傅工作而取得勞動報酬的手藝人。工匠能提出具備了技術能力的證據(作品)便可提升至師傅地位，據此可開設自己的作坊並僱用和訓練學徒。手工業行會中的師傅們不僅擁有技術能力而且握有財產及社會地位保障的特定核心集團。

手工業行會的排他性、保守性和壟斷作法以及選擇性入會政策逐漸損壞其經濟效用。學徒制變為幾乎完全世襲性的，師傅為學徒升為工匠或工匠升為師傅設立不可理喻的高標準。手工業行會僅僅為其自身利益服務，壟斷當地交易。對於會威脅會員利益的技術革新也抱持著敵視態度。

直至 18 世紀啟蒙運動，基爾特的權威江河日下，除了宗教改革的影響和政府權力的增強外，新市場的出現和更多的資本來源也嚴重削弱了手工業行會的力量。商人成為資本企業家並形成公司，使商人行會失去其意義。技術革新步伐加大，新的貿易機會打破了手工業行會特對特定行業的控制，於是手工業行會漸趨瓦解。師傅往往變成工頭或企業家，而工匠和學徒則變成按日取得工資的勞動者，因此，擁有巨大財富的資本家、管理良好的公司及其他協會的出現，漸將基爾特排除在經濟動力主流之外。當法國(1791)、羅馬(1807)、西班牙(1840)、英格蘭(1835)、奧地利和德意志(1859~1860)以及義大利(1864)頒布廢除基爾特的命令和法令的時候，基爾特權威的基礎已經早已消失。雖然在印度、中國、日本和伊斯蘭世界，手工業行會繼續盛行至 20 世紀，但它們同樣注定抵擋不住現代西方工業組織的壓力。

3. 同業公會 (livery company)

英國倫敦的各種行業的同業公會，大多由中世紀的基爾特演變而來。20 世紀末期的同業公會大多在 14 到 17 世紀之間由皇室授予特許狀而組成。這些公會在許多方面有顯著的不同，其資產和影響力的範圍也很廣泛。幾乎每一個控制該行業的公會都以名稱表示其行業，大部分與技能業有關。

依慣例，成為公會基本會員的條件為世襲、勞役(當正式會員的學徒)或購買。在中世紀公會權勢達於顛峰的時期，基爾特透過特許狀或法令所賦予的權力來管理會員。包括限制學徒及僱用條件、檢驗貨品的手藝並銷毀不合格的貨品，並以罰金或懲罰作為執行規則的強制。至 16 世紀起，不斷變動的經濟及政治環境使公會逐漸喪失其權力及影響力。多次企圖使中世紀基爾特適應新社會型態的嘗試皆告失敗。

西歐各國的行會組織都曾隨著生產力的不斷提高而改變自身的組織形式，大致經歷了商人行會(guild merchant)，手工業行會(craft guild)和公會(company)

三個階段。

就行會的總體發展趨勢而言，12 世紀下半期和 13 世紀上半期，是商人行會的全盛時期，13 世紀下半期和 14 世紀，則由手工業行會獨攬大權，從 15 世紀起，公會開始進入城市經濟領域，由於經濟發展的不平衡性，同一時期內各地行會的組織形式不盡相同，手工業行會和商人行會，公會和手工業行會在相當長的時期內同時並存，然而就生產力的發展水平而言，手工業行會對商人行會來說，公會對於手工業行會來說，都代表了行會的更高發展階段。

基爾特制度隨著政治、經濟、社會各種制度的改變而趨式微，資本主義興起後，經濟市場中的行職業轉向組成工商業團體的組織型態。美國在 18 世紀建立同業公會(trade association)組織，到了 19 世紀末，類似的組織越來越多，1970 年後同業公會的時代來臨，其在自由企業體系中扮演重要角色，為了產業的共同利益而提供服務。依工商團體組織的性質而分為一般性工商業協會(Trade Association)以及專業性協會(Professional Association)以及綜合性工商業組織(Umbrella Organization)。

(二)專門職業團體之定義與功能

1、專門職業團體之定義

專門職業團體是為從事於有關某一專門行業活動之團體，其會員主要是由此專業之從業人員所組成，其目的則為解決此專業之問題，並促進此專業之發展(鐘漢清，1995：2)。專業團體會先在專業社群中建立一中心點，通常是先有一個合法的基礎，並逐漸擴大組織，例如慢慢從州或地方的聯合到國家的聯合，成為一大型的專業聯盟。他們通常會經由專業期刊、會議、研究的支持、倫理準則的發行以及專業的實務經驗，來形塑專業人員(Mosher,1978:149)。專業團體或聯盟的存在，是為了貫徹增進專業人員福利、維持其地位、被認可的資格及其專業服務品質保證的目標，通常專業團體也會扮演管制專業成員的角色，他們是國家發給證照制度的擁護者(許瓔純，1998：78)。

2、專門職業團體之功能

專門職業團體如同一把保護傘，專門職業人員在傘下運作，提供專業知識與服務，並保有其應有的地位，另一方面，專門職業團體也負起為社會把關的責任、設定認證標準，決定新成員的進入與否，以確保專家的素質，還有訂定價格、倫理典則的維護與違規懲罰的執行，更重要的是，專業團體的言論與研究，反映出專業的定位與走向，使專業領域的發展或管理有依循的方向。

專業團體的首要功能是設立認證標準，由於專門職業人員是代表專業的智慧，因此專業團體也為社會進行把關的工作，以確保專門職業人員之素質。對於認證的設定也是對個人的一種檢驗，聚焦於專門職業人員的個別條件，確認其是否擁有一個專門職業人員所需要具備的知識、技能、態度及價值觀表現。認證的執行通常以考試通過發給執照的形式為之，專業資格的認證標準，也會隨著時空、環境、文化、知識與教育的發展與變遷而有所變通。執照的發給通常是非終身性質，意即個人取得專業證照後，會因違反專業的規定或法律條款的規定，而被臨

時或永久地取消專業資格。舉例而言，醫師、律師、會計師與各項技師屬於終身性的專業執照，但若違反專業團體規範或法律規定，即有可能臨時或終身地取消專業資格，屬於執照可被取消或停止使用的一類(許瓔純，1998：79-81)。

還有一項懲戒功能，是在國家的一般行政及刑事處罰之外，另外對其從業人員賦予參與同業課處不利益。而我國對於專門職業的法規，律師法、醫師法、會計師法建築師法及技師法有懲戒規定，而其中僅有律師懲戒委員會(劉孔中，1999；67)。

專業團體也提供當代有關的專業資訊、在個案研究以及新舊理論的交流空間，使專業的知識不斷更新進化。此外，對於設定研究發展的方向與教育程度的標準，專業團體也都有重要的貢獻。最後專業團體也會塑造出一種社群意識，讓屬於團體的成員，都能對團體間的共同利益有所認知。

(三)專業團體發展之理論

波邦庫(Joseph Paul-Boncour)曾說到，不論古今中外，各專業與職業團體的歷史顯示他們都是自發產生的，並適時的成為行業中的決定性力量。而在專業與職業團體自然形成的背後，有無一套理論依循以及為何能在該行業中佔據決定性力量？以下嘗試透過奧爾森(Mancur Olson)的集體行動的邏輯來解釋。

如果集體行動或團體的目的主要是增進群體共同的利益，也就是提供公共財，但因公共財所具有的非排他性，使得所有的成員都能享受到公共財，無法阻止沒有付出成本者的享用，而人們在理性自利的計算下，便成為不付出成本卻可坐享其成的搭便車者(free rider)。群體中這種理性的計算如果普遍存在，大部分的人經過理性的計算與思考後，他們的最終決定會是選擇搭便車，而不願意負擔提供公共財的成本，依照這樣的推論，所有組織或團體的行動都將失敗，這就是奧爾森(Mancur Olson)所謂之集體行動的困境。

奧爾森(Mancur Olson)在《集體行動的邏輯》一書中，對於大團體無法團結爭取權益的看法，提出大團體的兩個成功的條件。他假定以經濟目標為首的組織，均具備以團體利益為目的之共識，以及理性的成員，能以有效率、效果的方法來完成目標。即得以強制性措施與選擇性誘因來化解集體行動的難題(吳乃德，1989：17)。

1、具有強制性的權威與能力，像是法令的強迫-強制入會

2、副產品理論：

Olson 認為要動員潛在團體進行集體行為，可利用「選擇性誘因」，使理性假設能夠克服搭便車的問題，團體才能提供公共財，所以公共財及政治活動(如遊說團)是選擇性誘因的副產品。

組織提供許多「選擇性誘因(selective incentives)」給會員，以避免他們搭便車。所謂的選擇性誘因，不同於公共財對整個團體成員的一體均霑，它只對加入組織的成員發生作用，也就是說加入組織的成員才能獲得，退出或不加入的人則不能獲得。選擇性誘因可以分為正負兩種：它可以是正向的獎賞成員為團體利益賣命的積極性激勵(inducements)；也可以是負向的懲罰成員分攤行動成本的

強制性措施，正向誘因提供了參與者的利益，而負向的誘因則增加參與者的成本。選擇性誘因也可以是物質的，例如薪水的提高或是組成遊說團去遊說對整體產業有益政策；也可以是精神的，例如賦予成員名譽職位或頭銜，以及社會聲望、他人認同等等(董安琪, 1989: 51)。

就性質而言，選擇性誘因可分為經濟性誘因、社會性誘因，前者例如專業團體對參加者提供種種保險、福利或年資等非集體性利益，有時甚至承擔為成員謀職的責任(Olson,1971:72-76)。除了經濟性誘因，人們還有其他目標，例如特權、尊敬、友誼或種種社會與心理的目標，即使沒有經濟誘因，社會動機還是可能存在。這種社會性誘因就是強調社會壓力及社會動機的重要性，在一具共同利益的團體中，若有人逃避負擔公共財的責任，雖然在金錢上佔到便宜，但在社交上的損失卻可能更嚴重。其他團體成員可以用社會壓力來鼓勵他負起責任，不然可以將化排除於社交圈之外的手段作懲罰。社會地位與被社會接受是個人的非公共財，所以社會獎懲也是選擇性誘因的一種。靠這些選擇性誘因，龐大的團體得以維持(Olson,1971:50)。

Olson 認為大團體要用選擇性誘因來激勵潛在團體，對團體成員提供副產品，而大團體必須具備兩種條件才有能力提供「選擇性誘因」，分別是：(1)強制性的權威或能力；(2)能提供誘因給潛在團體的成員。換句話說，大團體的成功是因其有提供副產品的能力，也就是提供「選擇性誘因的能力」。以政治組織為例，若該組織只有單純的遊說而無其它功能，那該組織就無從提供獎勵或選擇性誘因，只有當組織能另外提供私有財或提供會員社交、娛樂的好處(也就是所謂的副產品)，組織才能提供所謂的選擇性誘因。以美國的農民參加農會為例，其不僅是為了獲得公共財的集體性利益，還為了私有財，例如保險、技術支援與指導等。不論誘因為何，都是為了激勵成員、促進集體行動。Olson 也用這種副產品理論來解釋美國龐大的經濟壓力團體包括工會、農會及專業組織等，是藉著遊說之外的功能獲得成員的支持。

之後學者陸續補充與發展 Olson 的集體行動理論，像是哈定(Russell Hardin)對團體大小加以補充並對基於公益而非自利的團體提出動機分析、經濟學者華格納(Richard Wagner) 則以政治組織者可得到某些選擇性利益的概念，來說明提供選擇性誘因的角色。

還有一點是專業組織對強制力的深度依賴。許多專業團體，如律師公會、醫師公會等組織，早就把其興起指向強制入會制。事實上專業組織普遍也有採用強迫制的傾向。德朗西(Delancey)曾提到「專門職業有組織基爾特的傾向」(Frances Priscilla Delancey, 1938:140)。類似的看法很多，柯伊也說「專業組織的策略有一特色，即傾向於追求基爾特系統之形式或實質。」(V. O. Key,1958:136)。格蘭特(Grant)則指稱基爾特制度是「捲土重來，其目標與中古時期一模一樣」(J. A. C. Grant,1942:136)。除了古老而深奧的行業，如神學、醫學和法學，另外如殯葬業、理髮業、美容業、化妝業、水電業、眼鏡業，及其他想成為專業的團體都採用基爾特的形式，用副產品理論來看，這種傾向很明顯，正如格蘭特所言，

強迫入會制一直是基爾特的「首要規則」。律師公會就是採用強迫制之自律性基爾特組織中的典型。美國許多州議會規定執業律師必須加入本州的律師公會(M. Louise Rutherford,1937:32-34)。

總而言之，現代基爾特越來越像「小政府」(miniature governments)。他們擁有「一切政府通常所有的權力」(Grant,1942: 324)。國家賦予專業團體管理會員(有時甚至包括顧客)的權威，他們可以懲戒任何不遵守其所訂之「倫理的」(ethical)標準的會員，不論這些標準是為方便或為必要。因此即使法律不規定必須入會，專業從業的個人知道入會對他的好處是大於壞處的。

以美國醫藥業為例。戈壽(Garceau)對美國醫藥協會(American Medical Association, AMA)的研究中。認為組織用以吸收會員的利器，與其說是各種形式的強制力，不如說它是提供給會員的非集體利益(即選擇性誘因)，戈壽說「社會上有一種東西是醫生們少不了的，任何人想要開業，都不能沒有瀆職抗辯(malpractice defense)。」意即，當醫生開業，若他失去醫藥協會的會員身分，就再也無法得到其他醫生在瀆職訴訟中為他作證的機會，也不能參加任何保險。另一項美國醫藥協會以及其他全國性或地方性醫藥組織的吸引力，來自其所發表的專業刊物。美國醫藥協會出版的《美國醫藥協會會刊》，及其他許多專業刊物。這些出版物便產生一種「對醫生們有形的魅力」；也是「組織的主要搖錢樹」，因為可從刊物所登載的藥品廣告中大賺一筆。協會舉辦的研討會及分支機構與書刊一樣，提供醫生們所需的技術資訊，因而會員所繳的會費，可以在教育上直接回收(Oliver Garceau, 1941: 95-103)。

簡言之，美國醫藥協會具有行業公會的功能，可提供會員及潛在會員多項選擇性，與非集體性的利益：例如提供瀆職辯護的支持，發行會員所需要的醫學期刊，以及舉辦同時帶有政治意味與教育意義的研討會等等，構成入會的吸引力(Melvin Lurie,1962:274)。美國醫藥協會以微妙的強制手法，加上非集體性的利益來爭取會員。如果它僅只是一個遊說團體，將不會有執行的強制力，也不會有非集體利益可提供。這個團體及其隸屬的地方團體所擁有的可觀政治力量，正是其非政治活動的副產品。

二、專門職業團體之自律規範

(一)專門職業自治(professional autonomy)

在一個自由民主的社會中，原本便有許多大大小小的獨立而自主的力量存在著，政府在實踐上也把許多決策的權力，下放到社會上的許多團體之中。在經濟的決策中，政府允許各種公司、工廠及其他各種不同的商業機構，依市場的規律而制定各自的政策，政府只不過是總其成，加以協調及解決其間的矛盾。不同的團體如專業性團體，都各自擁有極大的自主權，去發展他們的道德及價值觀念，或定出有關職業的道德標準；政府本身並無一套道德政策，也不會把自己所規定的道德法律，強加在整個社會的人身上。

「職業自治」是國家管理權下放的典型例子，此種情形可以德國法制為例證。德國自中世紀以降，各行業存有所謂的「行會」(Gilde) 扮演相當重要的角色，各該行會都享有大幅的職業自治權，舉凡執業資格的設定、取得、執業守則、行規、共同利益的維護、紛爭的調處及會員的懲戒（取消執業資格），皆由各該行會自行負責，國家不予介入。此等行會之後演變成各種「職業公會」。德國現行法已承認職業自治，將涉及職業管制的行政業務交由各行會自行負責，從國家事務領域分權出去，並賦予該行會公法人的資格，承認其在自治範圍內從事公權力的行使，會員對其有服從的義務且採強制入會制度(許宗力，2000：29)。此種公法人的制度旨意，在於國家將其對於特定職業從業人員的管理權（特別是懲戒權）下放給該職業的自治團體，此亦為「強制入會」具有憲法上正當性的理由所在（李建良：2002)。而我國現有的各類職業公會或同業公會，雖與德國大體相仿，亦採強制入會制度，且具有法人資格，但具有的自治權限仍有限，特別是欠缺對公會成員的懲戒權。

專門職業自主是一位專門職業人員有了豐富的專業知能，必須能夠獨立自由的運用其知能，才能發揮其所學，不受國家之干涉。若是處處受制於他人的干涉或壓抑，則專業知能很難展現出來。試想，一位醫生開處方，若要處處經過許可，則大家不可能肯定「醫師」是一項專業。專門職業自主肯認專業人員具有作決定的能力，但所作決定必須顧及其可能產生的影響，例如：依醫師專業能力所作的專業判斷和決定，其結果是否影響到病患的健康發展以及其他層面，這些影響作用是否符合專業倫理規範？假如沒有進行這些專業的決定，可能就不會涉及到專業倫理的問題。因此，專業自主和專業倫理的關係，猶如「自由」與「自律」關係一樣，是相當密切的。

(二)專門職業倫理(Professional Ethics)

1、意義

倫理與道德常被交替使用，也常被視為同義字；從語源學觀點，倫理(ethics)源於希臘文「ethos」，係二個意思組合而成，一為風俗(custom)，乃係公共所守，一為品格(character)，乃係個人所守；另說以倫理為人的特性(character)、本質(nature)或性情(disposition)，主要在區別正確或錯誤、善與惡的行為，故倫理和生活方式，行為的規則或道德守則的研究有密切的關係(蕭武桐，2001：7)。道德(morals)源於拉丁文「moralis」，包括習慣(habit)和風俗(customs)，故倫理與道德包含主觀之良心動機內在道德，亦充滿客觀方面有關風俗習慣等外部道德表現(陳顧遠，1982：22-48)。近人認為倫理與道德各有所指，道德是「任何由特殊原因所產生的(倫理)原則(any specific set of principles)」，而倫理意指「一般道德問題的有系統的評論(the systemic reflection on morals in general)」(嚴久元，1988：1)。

英國學者 Beazley 對倫理與道德提出新的看法：「倫理是約束我們行動的原則，道德是倫理的實踐(ethics are the principles that govern our actions, and morality is the practices of ethics)」，其視倫理為學識(倫理)是知道接

下來要做什麼，技能(道德)是知道如何做，美德就是去做(Wisdom is knowing what to do next, skill is knowing how to do it, and virtue is doing it.)(John M. Beazley, 1985:163-168)。

另外亦有學者認為，道德是倫理的次級部份(sub-species)，倫理是透過檢驗及反省後之正確行為，而道德是立即的風俗觀念之正確行為，所以倫理在我們日常生活中之範圍比道德還大(蕭武桐，2001：14-17)。

對專門職業組織而言，倫理規範具有相當程度的重要性，不僅是專業的指標，也指引了組織成員的行為，使之有所遵循，倫理規範在專業組織中的發展，常有數個核心目標，如擴大專業領域內的學習，協助專業組織謀求更高程度的認同，達成更高層次的專業行為及工作表現等，以取得一般民眾、同業、政府與服務對象眼中合法性的地位。

專門職業自主如果缺了專門職業倫理，很容易導致專門職業人員為所欲為，沒有顧及到行為背後可能產生的影響，就整個社會或專業發展而言，是相當危險的。專門職業人員須遵守並落實倫理規範或行為準則，若有違反，雖未至違反民、刑法之情事，仍會受到專門職業組織之懲戒，以示警戒，以期待矯正其偏差行為。

專門職業倫理是專門職業團體在執行其專業相關業務時，所應遵守的行為準則(Standards of Conduct)，要求從事此一行業的人員共同遵守。因此，通常以專業倫理守則(Code of Ethics)的形式呈現，用以規範和約束所屬人員與同業或社會之間的互動關係，由此可以看出專業倫理有兩個層面：一是偏重專業內部的問題，一是偏重專業與社會之間的關係。其目的在於確保專業的服務水準、增進社會福祉並贏得大眾的信賴，以建立該專業在社會中的威望。在美國社會的認知上，所謂的專業人員，基本上必須具備專業的知識、專業的訓練、專業的技能、專業的道德規範，尤其必須具備「服務重於報酬」的信念，進而使其專業形象受到社會普遍的信任與仰望(林鐵雄，2006：3)。在我國如「律師倫理規範」、「醫師倫理規範」等，以及會計師的「職業道德公報」等，都是較為具體的專業社群自律規範。

專門職業倫理規範，其重要性顯現在以下三點(Cooper, 1990:143)：

A.專業倫理規範雖然是專業組織對成員的規範，但卻是專業生活的一部分，標舉出專業理想，展現專業的崇高價值。

B.專業倫理規範更適合於典型的專業情況，提供特殊化及個別化專業所適合的行為模式。

C.專業倫理規範提供深化專業組織價值的機制，使成員融入專業社群，將成員和組織甚至公共利益相結合。

當然專業倫理規範也有其缺失，例如其內容常含糊不清而減低了實際運作的可能性，有的專業組係因為保護主義而頒布專業倫理規範，難以確保成員完全遵守等(戴楊健，1996：161)。

2、構成要素

專門職業倫理是一套系統性的行為規範，其所規範的行為與專業服務密切相

關。廣義而言，專門職業倫理是探討專業環境下，專業的倫理價值、行為規範、專業服務的目的、專業人員與客戶的關係、專業服務對社會大眾造成的影響。佛依林屈(T. J. Froeh)針對專業倫理提出三角模式，代表大多數倫理問題的三種面向，此模式是一個三角形，三角的頂角分別是自我(self)、組織(organization)及環境(environment)，三者之間彼此有互動關係(葉至誠，2001：147-154)：

「自我」在倫理問題中，必須要對道德難題作出抉擇與行動。在專業環境下，專業人員所要面對的專業倫理來自兩方面：一方面是與僱用機構的關係，包括與雇主的關係及對機構政策服從的程度(自我與機構的關係)。另方面則為社會環境下，專業人員與客戶的關係(自我與環境關係)。前者最大問題在於專業人員與機構利益產生衝突時，涉及公私的專業倫理問題，後者則為如何維持彼此的信託關係及對客戶應盡的義務等。

「組織」是透過人的運作，在追求組織生存與社會公益兩大目標下，維繫機構的政策或營運的目標而顯現出來。組織的自主性是透過行政運作，產生機構的政策或營運的目標顯現出來。組織的自主性一旦產生，將與員工個人的自主產生不同程度的緊張度。此緊張度完全視員工對組織批判的程度來決定。員工對於組織的批評若是有助於組織的生存與發展，則此張力是正面的；反之，嚴苛、非理性且不正確的指責，將削弱組織的生存，此張力是負面的效果。

「環境」是指相關的道德規範，包括普遍性的道德標準，與角色相關的倫理規範。普遍性道德規範存在文化之中，深深影響到人類日常思想與行為。這些思想內容包括人與大自然的關係、社會倫理道德及社會責任等。由於專業人員是社會一分子，因此應該遵守社會大眾共同遵循的普遍性道德規範；此外因從事某行業，所以也該遵守該行業有的專業倫理，惟在社會大環境下，大眾遵循的普遍性道德規範，也會與專業人員的專業道德規範產生衝突。例如，醫生有時為了使病人願意接受醫療照顧，有時會連哄帶騙，類似以欺騙手段，達到專業服務的宗旨，乃合乎專業倫理的行為，但卻違反一般社會倫理中誠信的原則。

綜上，個人身處不同環境，扮演著不同的社會角色，面對倫理問題時，除分辨自己的倫理價值觀外，也要考慮來自組織倫理與大環境社會倫理規範的要求。

3、達成途徑

專門職業倫理之達成途徑，可分別透過在制度面、文化面及教育面等幾個方向來建構(許瓔純，1998：45)

A.制度面：從制度上來講，專業倫理的建構涉及法律條文的訂定以及政府政策的方向，由於法律條文具有約束行為的作用，縱使對專業倫理不熟悉，人們也可以清楚地從法律條文中得知那些行為符合專業倫理，那些行為不被接受。建立規範的目的，在於提供一個有秩序的社群，使成員們的行動能符合典型。認為若我們相信開發國的社會系統，對人類的美好生活有幫助，那麼我們應該為專家的運作方式感到欣慰，同時，也應繼續推動專業化(Kultgn,1988:9)。

B.教育面：專業倫理的建構，透過教育，形成模式或制度，最後造就為文化的一部分。倫理是透過不斷訓練的模式而來，就像是專業人員、顧客與雇主三者

的互動關係，也是需要長期學習與相互教育而得來。因此，倫理教育應透過每個人道德的確立，才能建立良好的社會風氣(Lilla,1981:12-15)。

然現今專業教育很少談及公共奉獻及責任問題，是以根本的解決之道，還是從教育訓練方面著手，不僅應使人文通識教育成為專業教育的一環，還應使每位專業人員自我期許「讓自己的專業蘊藏道德的意涵」(Mosher,1982:575)。

C.文化面：當社會行之久遠的慣例形成文化的一部分時，環境中會充滿潛移默化的功能，當專業倫理變成專業人員文化的一部分時，每位專家也都會儘可能的將工作做得專業且具品質，這也是透過文化建立專業倫理的功能。

(三)專門職業倫理守則(Code of Ethics)

倫理守則是由專業團體，依據專業精神與專業道德所訂立的書面文件。倫理守則的內容為原則性的專業規範，文字清晰簡短具鼓勵性。法蘭克(M.Frankel)認為倫理守則可以分成三種形式：第一種是屬於鼓勵性(aspirational)的倫理守則，揭示一種崇高的道德理想，鼓勵大家去努力遵循。第二是教育性(educational)的倫理守則，對道德的標準是採基本的方式，作解釋性的敘述。第三種是取締性(regulatory)的倫理守則，對應遵守的規範有詳細的敘述，並對違反者有一定的執法。專業倫理守則，基本上是有以下幾項功能(葉至誠，2001：147-154)：

1、鼓勵目的：鼓勵專業人員的服務行為能符合專業道德規範。

2、提醒目的：提醒專業人員能意識到工作中倫理的問題。

3、規範目的：提供機構制定機構倫理政策或行為操守的參考。

4、建議目的：提供專業人員對複雜的專業倫理問題決策時，建議性的參考。

5、告知功能：隨時提醒顧客與專業人員，專業服務中該為與不該為的基本原則。

6、指引功能：專業人員從事專業服務時，若面臨服務的道德難題(特別是關於利益衝突的道德問題)，專業倫理守則可以提供參考與指引。

7、宣示功能：學會公開宣示專業倫理守則，使大眾明瞭專業服務的宗旨與精神。

8、象徵功能：專業倫理守則顯示專業對社會的責任，有助於專業化形象的提升及會員對於自身角色的認同。

9、契約功能：專業倫理守則等於是專業向社會大眾簽屬的一份服務契約書，保證專業服務的品質與責任。因此，專業倫理守則有助於專業信譽提升及贏取公眾的信賴。

10、形象功能：專業倫理守則有助於專業免受大眾對專業的偏見與誤解。

11、預防功能：專業倫理守則是所有專業人員應共同遵守的道德規範。因此，藉由引發個人道德良心與同儕的道德譴責力量，有助於預防專業人員不道德行為的產生。

12、保護功能：專業倫理守則可作為拒絕顧客不合理服務要求的擋箭牌。

13、裁決功能：對於專業人員之間，或專業人員與顧客之間的爭端，專業倫理守則可作為裁判的依據。換言之，當爭端發生時，專業倫理守則可提供一個較

客觀的原則性處理基礎。

專業倫理守則產生的方式，有三種不同的途徑：第一種是根據傳統重要的歷史文件整理而成；第二種是根據權威人士的規定；第三種是由學會的委員會共同制定完成公布。美國科學促進學會(American Association for the Advancement of Science, AAAS)曾提出 15 項發展與制定專業倫理守則的建議，分別是：

1、應該有計畫且積極推廣專業倫理的活動，使會員成為有道德感的專業人員，並協助解決專業的衝突，以使會員在專業域上能扮演成功的專業角色。

2、應該找出專業的倫理基本規範與共享的倫理價值，將專業倫理規範與價值中，具備「善」的本質顯示出來。學會除應闡明倫理價值的「善」，對於專業工作的重要性外，也應藉由會議及專著不斷闡釋其意義，並鼓勵會員討論與宣揚。

3、應該區分倫理原則(principle)與規則(rule)的差別。當專業人員執行專業服務中，若在應用專業倫理的原則上產生衝突時，學會可採取訂定規則方式(亦即倫理守則)解決紛爭。行為規則除了作為專業人員行為抉擇的參考外，另方面可作為會員行為的共同標準，以防堵濫用倫理原則當作失職行為的藉口。

4、應該制定專業行為的規則(即倫理守則)。此規則應易於為會員及顧客所理解，同時會員應該有機會認識且熟知學會的行為規則，並向社會大眾宣傳專業行為規則的內涵。萬一產生服務衝突時，行為規則方可作為雙方面溝通的基礎。

5、.除應制定專業倫理守則外，還應設立申訴處理管道。在必要時應該對非專業行為提出道德譴責或行動，以向社會大眾展現學會對道德的重視。

6、當專業服務在保障社會大眾健康或安全議題上，與任職機關政策產生衝突時，應該對此提出處理的規則或方式。提供必要的諮詢與指引，甚至於必要的法律或財務的協助。

7、應該公正客觀地正視專業內外部，由個人或群體所引發非專業行為的嚴重主張。同時應制定政策，以對類似事件採取必要的蒐證工作，作為未來裁決事件或強制性行動的依據。

8、應該定期審視會員服務工作，其中重要的道德價值觀。由於價值常隨社會變化而迅速改變。應定期確認社會的新發展趨勢與潛在的衝突。學會專業期刊或會訊，應鼓勵會員隨時注意倫理相關的議題，或個人實際發生的個案。

9、應針對學會專業倫理的現況，定期出版調查報告。報告內容應該包括學會倫理活動的資訊、從事活動的會員動態、申訴案件的處理或倫理難題解答等。

10、應舉辦專業倫理活動，以提醒會員注意道德與紀律的底線。為促進倫理活動進行，應在各委員會設置一位負責人，負責宣導專業倫理。

11、應該讓公私單位的顧客代表，有機會表達他們對會員的關心。學會應為此建立具體可行意見交換管道，例如在年會會議中設一公開討論的園地。而採用證照制度的學會，可邀請社會大眾當代表，協助審核證照委員會成員的資格。

12、面對多重組織價值觀的差異，當造成倫理選擇的難題，應隨時代進步，持續關注會員工作環境中，矛盾衝突的倫理難題。

13、對於僱用專業會員從事專業服務的機構，應設有內部的正式溝通管道，

以解決因專業人員與管理人員道德價值不同，所衍生的意見或觀點的衝突。

14、推動的事務常受內外在環境力量，與當代潮流、歷史潮流的影響。針對不同學會的研究比較，將有助於瞭解社會變動與外在環境活動的改變。

15、針對專業倫理研究上，應該提出評估與測量的方式。如此不但可以增進對專業倫理理論與實務的研究，且可產生改善專業績效的新方式。

由於倫理守則內容的敘述過於簡要而籠統，當應用於解決實際的專業倫理問題時，常面臨應用上的困難。專業倫理守則有其先天上的缺失，但仍不應該忽略其積極性的意義。例如專業倫理守則可明示專業應該要注意或遵守的倫理規範；同時也可被用於專業教育過程，作為專業人員養成教育的專業倫理教材。有助於增未來就業上工作倫理的養成。因此，倫理守則是一份極佳的教育材料。此外，專業倫理守則也有助於解決利益衝突的問題。因專業倫理守則提示專業人員在決策時，不應忘記專業的服務價值、扮演的角色，及對社會大眾的責任等。因而從事專業工作時，即使個人的價值觀並不認同某些觀點，但基於專業的要求，他應該做出對專業最有利的決定，尤其在今日專業服務日趨複雜化之下，專業如何建立其專業形象與向大眾溝通專業的內涵，已是今日專業努力推廣的議題。因而使會社會大眾瞭解專業的服務精神是絕對必要的。倫理守則不但標榜專業的精神，亦能加強社會大眾對專業的信任。

第三節 政府之職業證照管制

關於管制的定義非常多，其中以雷根（Reagan）對管制的定義最全面：「管制是指政府透過一系列行政管理過程（通常由特別指定的管制機構來執行），要求或禁止個人和機構大部分的私人活動與私人行為（但有時是公共活動與行為）(Michael D. Reagan, 1987: 17)」。管制也是指政府對於所管轄的經濟秩序或社會生活安全所必要的干預過程，政府通常為了防止經濟權力的濫用、排除對健康與安全的威脅、企業對管制的需求、社會及政治等考量因素而採取管制政策，就管制者與被管制者的互動型態，大抵可分為下列三種模式(丘昌泰，2000：26-27)。

1、公益模式：以經濟學家皮古(A.C.Pigou)的福利經濟理論為基礎，基於經濟學之自然獨占理論(the Theory of Monopoly)，探討如何以最低的公共管制成本使社會福利最大化。管制者通常扮演公益代理人的角色，經由管制行動可以達到保障公共利益的目標。

2、俘虜模式：在政策系統中，管制政策反映了某些強勢團體的特定利益，管制活動只能保護某些特定產業的自我利益，而非公共利益，管制行動只是一場管制者與被管制者相互妥協議價的管制賽局(Regulation game)，他們經常形成管制綜合體（the Regulatory triad)，並針對某些特定的管制進行交易。

3、競租模式：McChesney(1989:226-227)認為，被管制者基於自利動機，必然設法影響管制者，以制定有利於己的管制政策。基此，管制政策本身可以創「租金」，被管制者乃成為「競租者（rent-seeker）」。所以管制具有「替代」私人企

業聯盟(Cartelization)的作用，透過政府的管制規定，聯盟內的產業一方面可以防止新的進入者，另一方面強制行聯盟內企業的協議，如限定產量或限定價格。

為了避免勞動市場遭受少數的控制，政府有責任出面干預維持市場的正常運作，也是政府職業證照管制的基本理由：

一、市場失靈(market failure)

政府以公共政策干預公眾生活的主要理由之一，在於市場機制存在的一些難以改善的缺失。競爭市場的刺激力量，通常帶來價格、數量和品質的最佳組合。在特定情況下，市場力量並不會產生出預期達到理想的結果。當這種扭曲(失真)存在時，稱之為「市場失靈」(張世賢、陳恆鈞，1997：24-50)。鑑於市場失靈或公平、穩定之目的，政府有理由介入市場，但不表示政府的介入一定功大於過。相反的，政府的公共政策，即使是民主程序，也可能製造更多的問題（張清溪等，2000：222）。

以下對於專門職業中具有潛在市場失靈的三種類型作出討論，並檢視對潛在的市場失靈問題的各種反應(Carolyn Cox and Susan Foster,1990:2-32)：

（一）專門職業人員服務品質的不對稱資訊(inadequate information)

因為顧客（民眾）不瞭解生產者實際成本、不瞭解產品成分，或因為成本考量，沒有能力或時間查證，就形成顧客與生產者之間的不對稱資訊。這也是政府管制的主要理由(張世賢、陳恆鈞，1997：24-50)。當交易的一方擁有另一方所不知道的資訊，即產生資訊不對稱的問題。資訊不對稱的「資訊」可概分為兩類：

1.藏匿的特性(hidden characteristics)：即交易之一方知道其本身的某些特質，另一方想要知道卻無法獲知。在交易之前，往往衍生惡性選擇(adverse selection)的問題。進行交易時，會導致資訊較少的一方，在選擇擁有資訊的一方的交易對象時，做出了惡性選擇，選擇了較差的交易對象。如何解決惡性選擇的問題？常見辦法是擁有資訊較少的人，會利用一些可觀察的指標，來推測藏匿的特性。這種觀察的指標稱之為「信號(signal)」，並依此「篩選(screening)」。

2. 藏匿的行為(hidden actions)：即一方的某種影響交易成果的行為，另一方無法直接觀察到。發生在交易後，容易衍生道德危機(moral hazard)問題。擁有資訊的一方可能會做出陷對方於不利的行為之現象，謂之道德危機[1]。解決方式除了加強監督外，必須設計適當的「誘因(incentives)」督促避免之。例如，勞動市場中，有些工作「按件計酬」比固定薪資更能促使員工努力工作（張清溪等，2000：348-349）。由上述資訊不對稱衍生惡性選擇和道德危機的問題，一般情形下，資訊較少的一方，會設法由擁有資訊一方的行為或特性中，獲得參考資訊，

[1] 道德危機問題，也是經濟學的「當代理論」(即當事人/代理人理論; principal-agent theory)所探討的核心問題。所謂當事人，乃指經濟事務利害產生的實際承受者(如股東、病人、顧客等)，他通常會雇用另一經濟單位—其代理人，為其從事實際工作(如公司經理、醫生、製造商)。當事人和代理人之間，由於目標並不一致，且當事人並不一定能直接監督代理人的行為，因此道德危機問題的發生在所難免。

幫助決策時之判斷。

專門職業市場失靈的潛在根源之一，是專門職業人員素質的不對稱資訊，意即顧客比銷售者更不容易判斷所接受的服務品質，因而造成失靈現象。甚至在顧客購買後的服務品質也不受衡量。例如，敗訴者無法確定是因為該案本身缺乏正當法律依據，還是因為其律師專業能力不足而敗訴。若顧客不願意為平常水準之上的專業服務素質付出代價時，則為刺激專門職業人員提供服務品質惡化的潛在因子。因為顧客無法察覺高於水準及一般水準的服務程度有何不同。因此，若專門職業人員提供高水準服務，但不能獲得相對收益，加上顧客難以察覺其中有何不同時，該市場則可能充斥者低品質服務。在此限制下，是為市場對「高」品質服務的專門職業市場失靈。

（二）外部性(externalities)

市場失靈的另一種類型，事實上就是外溢效果。當生產的成本與利益都不是由生產者負擔與享受時，外部性就會產生。這些外部的成本與利益都不是生產之初所能估計的，意即人們的經濟行為有一部份的利益不能歸自己享受，或有部份成本不必自行負擔。若行為中創造了當事人得不到而為他人所享受的利益，為外部經濟；若產生了當事人不必負責任而他人被迫負擔的成本，即外部不經濟。外部經濟與外部不經濟合稱為外部性(張清溪等，2000：352-358)。

發生在專門職業人員或顧客的外部性，就是沒有考慮到對於不是直接參與該交易的「第三方(third parties)」所造成的影響。例如，顧客對於輕微的病情傾向選擇較低資歷、較低價格的醫師治療。然而，能力不足的醫師不能診斷出可能帶有接觸傳染原的疾病，因此造成流行病的蔓延。在其他建築師和工程師的市場也存在外部性情形，若規劃欠佳將對於公共衛生安全的潛在影響是非常大的，例如傾塌的橋樑或摩天大樓。顧客或企業公司沒有考慮到他們所選擇的品質對他人的影響程度，若選擇不當，即可能對當初作出購買決策之外的第三方（一般大眾）造成傷害。

（三）專門職業的雙重角色：專業的診斷者與治療者

第三種市場失靈類型發生在專門職業人員同時執行「診斷」和「治療」兩種工作。在這些情境下，專門職業人員對需要治療的問題，有可能會誇大其辭，遠超過實際需要的治療的程度。下列情形將使此類型的市場失靈問題更嚴重(Dranove,1988;Carolyn Cox and Susan Foster,1990:9-15)：

1、有第三者付費者時(third party payer)。在這種情境下，若治療的規定太過度，會使顧客作決定的動機下降，因為過度的治療可能會對顧客造成傷害或負擔。

2、專業服務在技術上具複雜性及顧客的非常態性消費。在這些情況，除了大公司，普通的顧客，往往是「一次性消費(one-shot)」的購買者(Deborah L. Rhode, 1999:144)。人民對這種一次性消費缺少相關資訊，一般顧客不太有機會去學習認識是否過度診斷治療的相關知識跟技巧，欠缺對專門職業服務品質或價格應有的基本認知，也不太可能花費高額的搜尋成本在短時間內挑選夠格的專門職業人員。

因為專門職業人員的服務在市場具有上述特質。例如在健康醫療市場，具有第三者付費(例如健保局)，服務在技術上具複雜性，普通顧客也不會頻繁地消費醫療服務的特性。

在其他研究中也發現這一類的市場失靈在汽車或電視修理等其他職業中也都相同。根據 1979 年美國聯邦貿易委員會經濟局(FTC’s Bureau of Economics)的報告：

「只要診斷和治療是一起進行的(綁在一起的一組服務)，就沒有辦法得知所付的修理費是否真的實際需要。電視不能看的原因可能是 2 塊錢的轉換器燒掉或是 200 元的映像管故障，但修理人員若堅稱是後者的原因，那麼顧客也無從選擇，因此，發生不必要修理的情形並不令人意外。」

這種類型的市場失靈比另外兩類型要更複雜。若在市場上有明顯的競爭、顧客也能在之中細查，那麼這種過當診療的情形就不會發生。例如，當專門職業人員在做完診斷之後，會向客戶爭取下一次機會，以求能與其客戶進入「治療」關係。像是提供免費評估或檢測服務來主動對客戶釋出善意。若顧客能在決定是否接受（購買）治療之前，獲取各方專門職業人員的意見，那麼過當診療的問題就會減輕。根據一項對顧客調查和診斷與治療的分離可能的經驗性研究，Plott and Wilde 發現市場的競爭力量，有效地減少專門職業人員過當診療的動機，而沒有提供適當治療建議的賣方則會受到低銷量的處罰。

依專門職業人員市場的特性，難以明確地將診斷與治療分割開來。有時對於複雜的診斷或顧客檢查成本過高，要將這二項分隔開來實際上並無效益，此情形也常見於健康醫療領域。有時在外科檢查後必須立刻手術的情形，在這種情境中分離診斷與治療是不可行的。

二、職業證照管制的公共利益與職業利益

在這部分回顧政府管制理論，其中兩個最常被討論的原因：管制的公共利益理論和攫取理論，並檢視兩者與市場失靈的關係(Carolyn Cox and Susan Foster,1990:15-26)。

（一）人民大眾對管制的需求：公共利益理論(public interest theory)

公共利益理論認為無管制下的市場會出現市場失靈，而追求社會效率的政府會把市場失靈計算進去並且會透過管制來保護大眾，以糾正在市場失靈下出現的資源配置的低效率和分配的不公正，彌補市場缺陷。當要申請進入時，政府會審查新進入者，以確保顧客可以從優良的銷售者手中，買到較優品質的產品，這些管制降低了市場失靈及外部性，使新廠商提供的產品或服務，達到一個最低的水準，所以公共利益理論是認為嚴格的進入管制與社會優越的結果相關(Djankov. S, 2002:1-37)。

這一理論假定政府管制是從公共利益出發制訂管制政策。也是站在人民大眾立場要求管制的理論，例如，為了保證高品質的醫療服務，人民大眾認為健康醫

療專門職業人員應具有義務教育和規定經驗。決策者為回應選民的壓力可能制定相關法案，使公眾因高品質的醫療服務而受益。

但是因為搭便車(free-rider)的問題，一般大眾不能要求符合他們最佳利益的管制。因他們通常很少購買專門職業人員的服務，顧客個人對於選擇符合其最佳利益的決定，及探尋專門職業的相關資訊都需要很高的學習成本，同樣地，採取立法的行動成本也是很高的。另一方面，關於制定法律帶來的正面影響，並不只會影響單一個人，而是會影響其他大部分人，這與前述討論的搭便車問題相似，會使個人承擔推動立法成本的動機降低，卻反而鼓勵他們等待他人來立法並坐享其成，以搭便車方式受惠。此外，若購買專門職業服務對個人來說是相對的非頻繁性消費，尋求立法管制的利益並不高。因此，一般大眾很少會主動要求職業管制，但決策者仍會回應一般大眾的要求。管制的公共利益理論主張，從政者會為減輕市場失靈的問題，並採取能達到公共最大利益。據此，一個仁慈善意的政府會為人民作出最佳的管制。

但因為政府管制的公共利益理論過於理想化，導致這一理論遭受到許多批評。研究職業管制的學者羅坦伯格(S. Rottenberg)即提到「執照的運行機制遠超出所服務的公共利益，通常這只是從業者提高薪資的手段，而不是基於保障公民權益的目的」。對於公共利益理論的最大批評認為專門職業人員的私利動機才是職業管制背後的最主要力量，即利益團體對管制政策的一種控制或俘虜。

（二）專門職業團體對管制的需求：攫取理論(capture theory)

學者史蒂格勒(Stigler)認為政府管制政策的形成，主要是產業利益團體動員的結果，而政府管制措施更是按產業的利益來規劃與運作(G.Stigler,1971:3)。他認為現實中的政府並不是以公共利益最大化為目標，政府官員與利益團體的利益相關，在這種情況下，政府所採取的管制措施會考慮利益團體的要求，像是設定進入限制（如：入行門檻）的要求，進入管制可以減少競爭者，並增加其自身的利益。較嚴格的管制可以提升市場進入障礙，並導致較大的市場力量，獲取較高的利益 (Djankov, S, 2002:1-37)。

雖然各種管制政策、法律規章在檯面上是公允的，實際上是某些特殊利益團體的利益，是一種討價還價的結果，只不過披上了公共利益的外衣而已。這樣的政府是被利益團體虜獲的政府。這個理論認為利益團體將直接影響管制政策。管制雖然不能說毫無效益，但是效益並不顯著。

攫取理論對於職業管制來說，就是專門職業人員試圖保護他們免受競爭，同時因此提高其收入。專門職業人員通常耗費可觀的資源，企圖去說服政府和立法者相關的管制對公共有益。因為限制進入的管制將減少專門職業人員的供給、提高市場價格並使專門職業人員收入增加。

專門職業人員不像顧客受搭便車問題的影響而降低要求管制的動機，因其所從事的職業直接受管制影響，專門職業人員比起大部分顧客有更大誘因去瞭解，也更有能力去動員來要求管制。因此，對於專門職業人員來說，管制背後的動員成本較一般顧客來得低。比起不常使用服務的顧客，此類行動為專門職業人員帶

來的利益也較高，因為薪資來自於專門職業工作的個人，受管制的影響也較一般顧客來得大。

例如在醫學專門職業的一項經驗性研究，有學者發現醫師是執照立法的背後推手，並認為「執照立法是醫生組織為了限制進入以及伴隨著對現職醫療從業者的回饋，而利用政治體系的結果。」因為專門職業組織積極尋求管制的主張，也說明管制政策通常對受管制的職業有利。

這項利益可能對專門職業的成員帶來較高收入。研究人員已經注意到證照提高收入的影響和它的相關限制。例如又有學者發現加拿大的執照相關限制增加專門職業人員的收入水準 26.9%。因此，大部分要求職業管制的都是專門職業人員，因為他們是與管制產出最有利害關係者(Carolyn Cox and Susan Foster,1990:18-19)。

一般人民和專門職業人員皆有要求管制的動機。在職業管制背後人民大眾較不具推動力，可能是因為搭便車的問題和不常購買專業服務。另一方面，專門職業人員慣常地要求管制，不管這是起因於執照帶來的提高收入效果或是關心公益，美國的執照法是為典型代表。最近有許多研究建議，管制導致專門職業人員的更高收入，不完全與公共利益最大化的說法一致。因此，決策者或許對於人民大眾的需求及專門職業人員尋求個人收益，做出兩方回應。

第四節 專門職業證照制度

一、專門職業證照法制發展

在 17 世紀中期，美國最先管制的職業是專業的醫療行為。最早的與執照相關法律是 1639 年美國殖民地維吉尼亞州管制醫生的收費(the fees charged)。十年後，美國麻薩諸塞州的議會通過第一個管理外科醫生、助產士、內科醫師和其他等醫療服務品質的法律。在 1700 年晚期和 1800 年，也陸續頒布許多要求州政府對內外科醫師發給執照特許之法律(Hollkings,1997:Morris M. Kleiner, 2006:39)。

19 世紀中期，時值內戰，因而撤銷許多法律和醫療的管制規定。在解除管制的期間，導致後來的兩種正負影響，因為醫療學校的增設，從而增加醫師數量的正面影響，但同時卻也帶來庸醫行為猖獗以及醫療照護品質惡化的負面作用(Gross,1984:Morris M. Kleiner, 2006:39)。

在 19 世紀後期，州政府再次開始通過醫療法，由州政府管制機構執行管制。第一部現代醫療法案於 1873 和 1905 年在德州通過。有 39 州都對醫師管制，規定必須領有執照。第一部護士法也於 1903 及 1926 年由 40 州通過，將護士納入執照管制之下。在 1990 年代，管制變得相當普遍，為數眾多的職業變為受管制的專門職業。然而在 1990 年代後期，開始有對於管制激增的緩和傾向，甚至有些職業解除管制。儘管如此，州政府面對提議的新職業管制，仍應謹慎仔細地評估檢視，

維持最適管制（Mickie S. Rops,2004:8-11）。

1860 年至 1960 年間專門職業化運動(professionalizaion)興起，除了傳統意義的專門職業，增加許多新興的專門職業種類，許多後起的職業，如技師、社會工作師等，以專業分工所產生的市場誘因以及大學教育制度為基礎，透過同業集體的力量，以既有的醫師、律師等專門職業為倣效對象，紛紛建立新進人員的專業養成、資格衡鑑等職業管理制度，以提昇其職業地位及執業水準。相對應於工會組織的式微，在 1960 年至 1980 年間，美國專門職業人員人數倍增，代表各種專門職業人員的利益團體數量，則呈現 3 倍的成長(Brint,1994:Morris M. Kleiner, 2006:39)。

二、制度內容

專門職業證照制度，是政府或職業團體，以國家法律或職業團體之自治規範，對欲從事特定職業之人與特定職業之從業人員，對其職業選擇自由與營業自由作出干預或限制，前者是指進入行業自由的限制，主要是證照的取得；後者則是在入行後，對於投資自由、生產自由、價格自由以及結束自由等，例如執業處所之選擇或營業組織之型態等都有詳細規定，若有嚴重違反規定之情形，則採取取消資格或撤銷證照之懲罰。以上制度限制之程度則以憲法上對基本權限制之認許為度，尤其須考量公共利益以及限制之有效性與限制之必要性(釋字 514 號)。

在職業證照的許多文獻中，多偏重在如何取得證照與考試制度之研究，但除了探討證照資格的取得，尚應包涵證照資格的管理與終止，才是完備的證照體制。因此，專門職業證照體系應涵蓋資格的取得、市場的准入到執業的限制(涉及證照資格的維持或終止)三項，以下將分項說明之：

(一)職業資格

職業管制下的證照制度，就是政府或專業機構，經一定的程序及標準，對某一領域之知識與技能施予檢定，合格者頒予證照，作為專業能力證明和執業資格憑證的歷程(曾文政，2002)。透過建立職業證照，提升從業人員素質，保障顧客權益，因此，職業證照制度也是一種經濟活動的控制措施，並依資格程度之不同限制可分爲三種形式:1、執照，2、證書，3、註冊(Morris M. Kleiner, 2006:18-19)。以上三種職業證照乃是指對某一職業從業資格的一種認定，藉此認定持照者具有從事某特定工作所需的技術能力或專業知能，甚而可作為特定工作職業的憑證(蕭錫錡，1990)。換言之，職業證照是為了確保品質標準之工作，經由法律規定必須具有該等工作證照者才能從事。從業者必須經由公正、公平、客觀的評量，通過一定的標準的檢定始領有證照。

專門職業人員執業通常規定必須領有證照，代表從事專業的合法權利，通常是由法律規定，具有法律基礎，它允許個人可以從事某些特定的專門職業，目的在防止不適任者任職，保護大眾權益(Trow, 1987)。對於專門職業人員，執業的首要條件就是取得職業資格，要取得職業資格之前，亦須符合法規所明定之積極

與消極之資格規定，積極資格包括國籍、年齡、教育程度、經歷等；消極資格則為非有犯罪前科、精神疾病等列舉規定，符合以上條件，始得參與證照考試，取得職業資格，這也是現前專門職業人員的普遍規定。

總而言之，職業資格是從事某種活動應具備的基本條件，也是從事某種職業活動的能力、條件和身分。職業資格是依照國家或國家授權給特定職業團體，所制定的職業技能標準或任職資格條件，並藉由通過政府認定的考核鑒定機構，對勞動者的技能水準或職業資格進行客觀公正、科學規範的評價和鑒定，對合格者授予相應的職業資格證書。但是在取得證照、具備職業資格之後，可選擇進入市場執業，或僅保有資格而不入業，雖然大部分人在取得職業資格後仍會選擇進入市場執業，這就進入到下一步市場准入的環節。

(二)市場准入

所謂市場准入，即從業者進入勞動市場的管制，是勞務進入市場許可。為控制特定專門職業的人數，供需不致失衡，而限制進入人數的就業管理。可在一開始進入教育階段就進行人數的管制、藉由證照考試的合格人數(合格率)的控制，以及申請註冊或加入專門職業組織的准否來控管。

雖然從教育階段進行管理並非普遍的控制方式，但在醫療教育方面則常見，例如在美國必須持有執照才可執行醫療業務，要獲得執照的條件之一必須是核可學校的畢業生。美國醫療學會的醫學教育和醫院委員會(Council on Medical Education and Hospitals)可以核可醫學院。醫學院如果想要長駐在核可學校的名單內，就必須達到委員會的標準。當委員會認為醫學院招生過多或應減少學生人數時，各醫學院也會在下次招生配合調整。因此要有效管制專門職業人數，可從專業學校的入學門檻與執照管制的方式達成，使專門職業可從兩面限制進入。最明顯的方式是拒絕許多申請者。不明顯但顯得重要的方式則是設定入學許可和執照核發的標準，使得困難的進入門檻可以排除部分想嘗試入學的人。另外也要求執業者從核可學校畢業的規定，是管制進入專門職業的重要來源。該專業一直都是使用這種管制來限制人數(藍科正、黃美齡，1993)。

另外控制職業進入人數的方式，還可藉由考試的合格率高低來反應該職業的供需情況。例如，當職業供給過剩時，美國管制委員會(regulation board)會調高考試及格分數或額外增加通過標準(例如拉長具一定年限的經驗或實習期間)來減少新進人數 (Maurizi, 1974:407)，間接調整進入就業的人口。

最後一種是透過申請註冊或加入專門職業組織作為市場准入的方式，例如臺灣醫師法就規定必須附有「經考試及格的醫師證書」並「加入在地醫師公會」始可申請開業執照後始得執業。

(三) 執業限制

由於專門職業人員業務活動面甚廣，因此不能不為相當之限制，職業自治團體對營業自由權可依法律或命令之授權加以限制，這種限制營業之執行(Business practice restrictions)主要是針對廣告、訂價及企業結構型態等規定，包括不

得以不正當方法招攬業務、營業名稱的限制、複合式的分支事務所或營業處的經營限制，禁止與其他專業人員聯合執業、限定執業的區域範圍(例如醫療專門職業人員)以及營利機構僱用專門職業人員的限制人數或其他費用安排等。如果違反營業限制規則，則可能受到留用察看、訓誡、臨時停業、暫停執業，甚至取消執照資格等懲戒，而使得證照資格被中止或被撤銷。另外，為確保證照品質之一定水準，在取得證照後執業，還須受定期訓練或考核，通過始具持照之繼續資格，亦是為一種證照的更新制度。

對每一位專門職業從業者來說，他應具有從事某一職業應有的技能水準(職業資格)，又應與他人或組織有勞動關係(進入就業市場)。職業資格與就業市場准入的管理，使每位勞動者能在確定的工作環境中從事符合自己身份的活動中並領取報酬(金難，1996)。職業資格管制是對從業人員的水準管理或品質管制，用來保證社會上各門職業的運作水準。而就業市場准入管制，包括聘僱用、開業等形式給予就業機會，也就是對從業人員的使用人數控制，用以配合市場供需情形。最後限制營業之執行，避免有不適當的商業行為出現，保護顧客及平衡市場經濟秩序。以上三種管理缺一不可，職業資格如同進入就業市場的入場券，如果沒有職業資格作先導，就業管制就失去了依據。因此，職業資格管理也是就業市場准入的前提。

職業證照制度的運作，除了從證照資格的取得、進入市場，到進入市場後的執業管理，若違反執業規則或職業道德規範，將面臨中止或撤銷證照資格的處罰。在此三項環節中，除了職業團體自治角色之外，還有政府對職業證照的管理角色，兩者依不同時地扮演不同的輕重程度。一般而言，承襲歷史因素，歐美對於職業的管制仍與行會制度相似，民間職業團體的發達，政府給予相當大的自治權，專門職業團體負責註冊之管理、訓練資格證書之認證、職業規範與倫理規範之訂定與遵守、適任性之監督或對違反規範者作出懲戒等多種職能，也能決定持照人的資格限制與相關標準、控制該勞動市場的投入人數，幾乎主宰職業證照管制的運作，自治權力範圍大。

三、制度功能

職業管制的目的主要在於維持社會秩序及增進公共利益，為避免自由競爭可能發生市場失靈的問題，政府因此干預，對專門職業實行管制，並藉由專門職業組織之自治，確保專門職業人員的水準，排除不適任者，以提供具品質的服務，保障社會大眾與顧客的利益。

職業證照制度的功能，分如下述(蕭錫錡,1994)：1、建立正確的職業觀念，使國人更能對專業尊重。2、確保工作品質，提昇職業服務水準。3、儲備專業人力，作為業界聘僱人員的參考依據。4、評鑑職業訓練與職業教育成效，作為改進職業教育與職業訓練的參考依據。5、激勵從業人員及業界對技能水準提昇的重視。這種職業管制制度的推動，不僅增進個人的工作知能與保障工作機會和權益，

提高社會地位；對業界而言，可鑑定與儲備所需的人力，確保技術水準和專業知能；對國家社會而言，更可藉以衡量國家的專業教育與訓練成效，提昇人力素質，維護大眾的利益與安全。

取得證照資格者，代表的是維護公共安全、生命財產的角色，專門職業證照代表的是一種公信力，也是知識經濟時代專門職業人員執業的最重要基礎，專門職業人員例如律師或會計師，乃因其所代表的公正性與公信力始能在國家法律與顧客之間具超然獨立之地位，也是專門職業人員證照的重要內涵之一。

四、制度反省

（一）三角關係

1.政府與專門職業團體的關係

職業證照的管制除了討論政府的干預，還有制度中專門職業團體的角色，即公權力的管制與專門職業團體的自治，兩者間的關係影響整體職業證照制度的內容與走向。

專門職業團體可視為一種經濟性的利益團體，關心的是成員的經濟利益，並團結該階級或組織的力量，嘗試透過影響政府決策來保障自身利益，便以遊說政府或國會議員的方式，使其支持他們所認同的法案或政策來左右政府決策。甚至參與國家選舉，例如角逐立法機關的議席，以增加利益團體在政治上的權力及影響力，以便討價還價。這亦可從攫取理論(capture theory)的描述得到印證，因生產群體(專門職業團體)比消費群體(一般大眾)更能團結集中，為保護生產群體的特殊利益，相較之下分佈廣泛且多樣性的消費群體，不容易體認其利益的重要性，也缺乏措施抵制生產群體的壓力。於是生產群體所組成的職業團體說服立法者，藉由立法給予團體本身執法權力的正當性。

然而，政府的法律規定與專門職業團體具正當性的自治規範，卻抑制了個人的職業選擇自由，以及限制顧客的最適選擇，這三者之間的關係界限如何拿捏也決定著職業證照管制制度的發展內容。

2.人民的角色

專門職業證照管制制度建立在國家政府與專門職業團體相互拉鋸的妥協結果，專門職業證照制度的內容或走向可以說是國家管制權力與專門職業組織自治兩股力量的平衡。但是制度的另一要角：人民大眾，包括廣大的顧客，以及抱著從事專門職業志願的未來求職者，其選擇自由就在現實下犧牲。雖然說政府是人民的權益與公共福祉的代表，但在政客作出決策或國會制定法案時，卻往往被其他利益或壓力瓜分掉對人民的權益考量。然而為何人民的聲音消失，依 Olson 的集體行動邏輯，這種沒有遊說能力，不製造壓力之無組織團體，即廣大分散的個人，雖然是國家裡最大的團體，卻沒有一個足夠與生產者壟斷組織相抗衡的力量，這些屬於被遺忘的團體，也是沈默的受害者(Olson,1971:169)。

然而在個人自由與職業管制的之界限應如何取捨？以下嘗試從個人與顧客之

選擇自由與來討論：

(1)對個人的職業選擇自由來說：

A.未來打算進入某專門職業工作者：為保障執業者的服務水準以及維持整體公共福祉安全，而有設立專門職業進入障礙之必要，包括教育程度、實習經驗、考試合格等規定，不能否認應有合理的限制幫忙把關，這也是管制的正面功能而有存在的必要。但如果在這些限制中出現不必要與不公平的規定，也沒有代表這些個人的發聲團體，加上政府或專門職業團體是單方性地、獨斷地作出這些「限制」，個人無置喙餘地，都使得單獨分散的個人放棄進入專門職業的打算，這種情況最常出現在貧窮者與少數族群身上，如果能對具資質者給予提拔或補助措施，或許能讓每個人在職業場域中適得其所。

B.已取得職業資格者：擁有職業資格，代表握有進入專門職業執業的門票，但可依照個人意願決定是否進入該專業中工作，對此部分並不強制一定要從業，並未限制個人的選擇自由，雖然在現實上，大部分具資格者還是會選擇進入專門職業。

(2)對顧客的選擇自由而言：在專門職業團體與顧客大眾之間，顧客的選擇自由因為管制規定間接受到限制，縱使有損於經濟利益，但在整體公共福祉考量下，還是有承認管制規定的必要。但這並不代表限制可以無限上綱。最重要的是要專門職業團體發揮自律規範，不濫用限制規定同時保有專業品質，即不得作出過分的限制要求，例如擴大專門職業人員的執照業務範圍，卻擴大過度，涵蓋非專門職業人員亦可執行的業務，從經濟角度分析則有損於整體經濟利益。

總而言之，政府維護公共利益、專門職業組織的自治規範與個人自由之間的界限應如何取捨，除了可以看出政府與專門職業團體之間的互相角力，視兩者力量孰輕孰重，並以各自利益為優先考量，影響職業證照制度的管制程度、範圍及內容，個人自由並非首要。一般大眾就像被遺忘的團體，似乎也只能概括承受所制定的職業證照法規，這也是眾多文獻中最常被抨擊的一點。

（二）對專門職業證照管制之批評

承上所述，以下就政府為維護公共利益進行干預以及職業團體所訂定的自律規範，對個人自由(包括職業選擇與身為顧客的選擇自由)的影響作出討論(Adam B.Summers, 2007: 23-30)：

1、個人選擇工作自由受限，設立進入障礙雖然並不會完全喪失該自由，但對高度限制的障礙就可能讓人自動退出。

職業執照法規有時被認為是妨害的行為，因為它違反我們最珍貴但也最常被遺忘的公民權—當個人選擇職業時不受專斷或無理的政府干預，不受政府阻撓地靠自己能力生存與隨自由意志來選擇職業，或自由選擇服務的交易對象。這與生存自相關。換句話說，若我們有不可剝奪的生存權，那麼我們也一定有使用我們的勞動力以維持生活的權利。

每個人都有權去追求其選擇的職業，不受政府的阻礙。而職業執照法規侵犯

了這項自由。現今許多大量的執照法規都是輕蔑工作自由的證據。在 1905-1937 年，美國最高法院Lochner Era，曾一再多次地制止州政府企圖違反此權利。

職業執照最大的悲劇在於阻礙許多具能力的個人獲得他想要的工作。要符合職業管制的規定，對許多人來說很困難，因為要花費許多成本，也因此被排除在該勞動市場之外。職業執照的實行因此減少就業量，並拒絕同等技能之勞動者提升生活的企圖、排除他們進入想要從事的專門職業。於是，對於執照法規所樹立或維持的經濟障礙，有要求消除並應促進就業機會和企業家精神的聲音。

2、專斷的從業規定，侷限顧客的最適選擇

不論是政府或專門職業團體，對於職業中的從業者，如何準確地訂出必要的要求規定，達到從業者應具備的水準又能保護公共安全。又是誰能決定什麼標準才是對每個人「最好」的？這是執照允許單一標準下獨斷的本質。當政府作出品質標準與其他執照決策時，這些決策不可避免地受政客與專門職業團體組成的壓力團體所操控，而不是出自顧客需求。

假如在沒有這些獨斷規定、沒有執照的自由市場，顧客需求就可經由他們交易的對象、對產品與服務願意付出的價格中所顯露出來。如果有人受到品質欠佳的服務或劣等的產品，他可尋求其他交易對象直到他滿意為止。提供最好服務與品質或是最低價格(就是滿足顧客需求)的公司，將吸引大部分顧客並能成功經營。但如果訂出獨斷的要求規定，就像 Walter Williams 所認為「要求較高的執照規定將使顧客愈加貧窮」。舉例來說，若執照法規在汽車市場與勞動市場的邏輯相同，「如果只有興趣生產高品質汽車，只允許生產勞斯萊斯等級的車子，那麼將有許多人直接用兩條腿代步了！因為較低品質的車子的存在則是其他人理想的選擇之一」。

顧客與生產者同樣的有不同偏好與不同風險容忍度。政府的標準可能對部分人來說是好的，但對只有滿足少數要求者是不好的。部分顧客可能想要以較低價格換取較低品質的產品與服務，而非那些在執照法規准許之下的。執照法規因此對於想要購買低於標準的生產者的產品或服務的顧客造成損失。

3、職業管制規定對貧窮與少數族群的雙重痛擊

職業執照法規傷害的人正是意圖「保護」的。職業管制規定相當地傷害貧窮與少數族群，因為這些族群比起其他人口，普遍來說，工作經驗較少和就業機會較低。職業管制法規讓他們更難以獲得特定工作或開啟他們自己的事業，他們較難依照他們的工作在經濟階梯爬升。

再加上因為執照的減少競爭和較高的交易成本，迫使他們付出較高價格來換取產品和服務。因為窮人收入比中高階層的收入低，這些專業服務產品的花費在他們可自由使用的收入中占相當大部分。所以他們是最需要經濟機會但也最無法跳脫管制的鐵箍，能進入職業管道的機會低，另外也因為購買服務的花費過高，受執照管制規定的危害也最深。

綜上所述，在自由民主的政體中，存在著民間的力量去牽制政府的活動，或平衡與監察政府的權力。政府的政策或法規的干預，以及專門職業團體的自治，

兩者關係如何界定，可視相互制衡力量的大小而定，由前述的歷史發展與理論可得知職業團體常利用政治途徑成為利益團體，遊說立法者通過有利於職業從業者的法案，或進入行政高層提出相關的政策方案，使其握有職業市場的決定權。當然每個國家都有不同的處事方法，要決定應在何種狀況下才作干預，或干預的行動應達到何種程度等，並無絕對的準則。因此，有些社會較強調調節經濟的活動，也有些社會對某些職業管制較為嚴格。像是在歐美國家的職業管制制度倚重專門職業團體功能，在亞洲則較偏重政府角色。

不過對於政府職業證照管制的批評，當屬佛利曼(M.Friedman)在資本主義與自由《Capitalism and Freedom》一書中對證照制度的批判最為嚴厲，主張應解除管制。他不僅認為用來限制人數的方法以及核發證照所要求的條件(決定獲得執照的考量因素不一定與專業能力相關)與證照制度所想要確保的品質，不一定會有關係。也強調職業證照制度對於職業資格規定(例如限定必須修習過相關科系或是在該地居住滿一定期限)，在某程度上的確是侵犯到個人依照自己抉擇來從事工作的自由(M.Friedman,1993)。

其認為職業證照制度無法提升專門職業的實際業務之能力水準。以醫療業為例，如果醫療業務僅限於持有執照人士才可執業，便要對該業務範圍加以定義，然而許多只有持照醫師才能做的事，其實由中低階技術人員或熟練人員就可以做得很好。醫療業務涵蓋範圍有越來越大之趨勢，包括原本可由技術人員就做得很好的項目之範圍，若持照醫師將可觀的一部分時間花在那些其他人可以做得很好的業務上，反而造成醫療量的大量減少(M.Friedman,1993)。

職業證照制度是限制進入的核心，對於想要進入執業者的阻礙，以及想購買(低於水準)服務卻無法購買，而被剝奪服務的大眾而言，都有著相當顯著的社會成本。因此Friedman認為將執照作為執業的必要條件的規定應消除。雖然Friedman主張放棄證照制度，但是其他學者並不贊同這項觀點，葛爾紅(Walter Gellhorn)認為證照仍具正面功能，儘管核發證照執行得太過火，也可透過改革過程來限制證照措施的過度濫用。

(三)失場失靈仍無法透過政府干預而獲得解決

雖然專門職業人員服務品質的不對稱資訊常是政府職業管制的正當理由，但外部性和專門職業人員作為診療雙重角色的問題，也成為造成市場失靈的潛在原因。政府為避免市場失靈始介入干預，建立專門職業證照制度，但除了管制的手段之外，還可透過各種正式和非正式的市場反應改善市場失靈(Carolyn Cox and Susan Foster,1990:2-32)：

1、降低資訊不對稱(市場失靈)的方式：

專門職業人員素質的不對稱資訊，表示潛在的市場失靈並可能導致社會福利損失。但是正式與非正式市場的反應，降低了由專門職業人員素質的不對稱資訊所導致的市場失靈。

首先，利用司法權來維持市場秩序並保障社會大眾的權益。若專門職業人員

粗心疏忽或無法勝任所提供之服務，造成對其他人傷害時，在這傷害部分得以尋求法律解決。所以專門職業人員會提供更高品質的服務以避免爭訟的可能性。

再者，藉由市場力量，例如品質保證的市場回應，也可減輕因資訊不對稱造成的市場失靈問題，像是除蟻服務，保證在一定期間後能讓完全消除家裡的蟻害，這項保證服務對顧客來說就是高品質的信號。另外，在作出品質保證上，專門職業人員的名聲好壞對於顧客來說等於服務品質的一種「信號」。名聲通常伴隨著顧客對產品的評價而形成，顧客可從各方評估品質，像是個人從自身經驗、親朋好友、其他專門職業人員、廣告宣傳或商品名稱中得知專業人員的名聲如何。延伸名聲的範圍，包括品質評價的有力信號，和從業者努力保護名聲不受損。因此，顧客就能得到更多資訊，也降低市場失靈的情形發生。

當顧客不能在購買服務之前先評價服務品質時，若名聲好壞是品質良莠的象徵，市場就會維持高品質的情況。夏畢洛(Shapiro)指出在公司建立名聲期間，即使提供高品質，但因為顧客對其品質有不確定感，相對地只願意付出較低價格。在公司建立名聲之後，顧客願為高品質而付出較高價格，這一部分價差也反應從業者樹立名聲的成本。因此，雖然部分的市場扭曲是起因於持續的不完整資訊，但當專業人員建立高品質的名聲時，就可以緩和品質惡化的問題。

最後，外界提供的資訊，也可減少市場失靈問題。現今顧客可輕易獲得大量關於品質好壞等相關資訊，製造者也認清品質資訊的需求性，並提供給願意付費的顧客，像是顧客報告等公開刊物，也告知顧客諸多關於服務品質的資訊，並佐以證據壓制市場失靈。

總結來說，許多正式和非正式的市場反應有助於減輕以資訊為基礎的市場失靈。但是否會發生品質下滑的可能性，應視顧客在服務品質上握有的資訊是否比提供者少，以及市場的正式和非正式反應而定，若可改善資訊效率，促進資訊流通，就能避免服務水準下滑。

2、降低外部性(市場失靈)的方式：

降低此種市場失靈的方式，包括法律規定和名聲信譽，均具有遏止提供低品質的威懾作用。法律規定例如侵權行為法規定僱用建築師和工程師的雇主，對於因設計瑕疵所造成的傷害，連帶負有法律責任，藉此促使雇主選擇高品質的專門職業者。此外，利用名聲信譽(市場力量)的影響亦可改善負外部性，例如潛在投資者(公司股東)會觀望公司是否聘用高聲譽的會計事務所，來決定是否要購買更多公司股票。有鑑於公司因為顧客（或投資者）而對高品質的重視，獨立會計師事務所也有更大誘因來僱用名譽良好的會計師。因此，法律規定和名聲信譽，皆可減輕潛在的外部性市場失靈。

3、減輕過當診療(市場失靈)的方式：

第一，利用市場機制，名聲信譽的評價對顧客來說像是一個信號。個人可從個人經驗、親朋好友中得知某些有過當診療名聲的專門職業人員。雖然而顧客有時會濫用、毀謗和散播評價，但大部分資訊，還是可以讓其他顧客警覺這些名聲不佳的專門職業人員。拉佛(Leffer)說明『從親身經驗和他人經歷，從對健康醫

療重要性的公開研究，以及從「非必要」的調查報告中，病人對於自我利益專門職業人員的勸告中學到減少其信賴』。再者，可建立第二意見之機制來避免，例如勞工健康計劃規定勞工對非緊急情況手術應獲得第二意見的參考，也是另一種降低市場失靈的市場力量。當勞工沒有足夠的動機去決定是否手術被第二方證明為正當時，已有醫療保險的勞工會採取行動。因此，要求第二意見的規定也許會寫入契約內來防範可能的過當診療。

專門職業提供的服務也有市場失靈的傾向，但即使發生市場失靈，也不意味著政府管制是理想的補救措施。市場的正式和非正式反應，像是名聲信譽和法律訴訟的威脅，皆可緩和市場失靈的帶來的影響。縱使市場扭曲持續存在，執照管制也並不是一個絕對有效的解決方式。執照雖然以提高專業人員的品質為目的，但實際上不一定如此。即使執照能提升專業人員的品質，顧客所接受的平均服務水準卻可能降低，而使顧客轉向低成本的服務或根本不尋求服務(故意忽視對服務需求)，如此，選擇較低限制性管制機制像是證書，或許能以低成本達到理想的服務水準產出。

(四)其他選擇

專門職業化運動的過度擴張，每種職業都可以是專業，越來越多職業尋求政府管制，但如果領有執照始能執業的專門職業種類大增，這種證照社會真的能增進社會整體福祉嗎？若要確保專門職業人員服務符合一定的品質水準，而認為管制行為是必要的，其實在執照以外的其他選擇，也能達到提高品質的收益與降低成本。以下提出幾個建議方案(Cox and Foster,1990)。

1、多元證書 (Certification)

最普遍的替代執照的選擇之一是證書。在證書之下，准予在特定職業中工作，但正式的能力證書是提供給那些渴望的人並符合必要的標準。這些標準與執照的規定相似。然而在執照的規定下，只有那些符合要求的個人才准許執業工作。證書對於無證書的專門職業人員並不妨礙其工作。在 1980 年，美國 50 州以上有 65 種受證書的職業。此類有證明的專門職業人員，在部分州政府包括圖書館員、救護車隨行服務員、公共衛生員和社工師。

相對於執照，證書最大的好處是讓顧客有更多選擇的自由。個人可選擇價格較低但沒有證書的專業人員，或是價格較高的但具證書專業人員。Friedman 提到「如果是以不知道如何去判斷一個好的從業人員的論點，所需要的是將相關資料公開並能讓人得悉。若我們已完全知情，卻仍要找沒有證書的人，那就是我們自己的事了。」

另外，如果我們允許證書納入整體職業證照制度之下，也可能會提升顧客實際上接受到的服務品質。例如顧客可能選擇一家沒有證書的合法助理，但價位較低的合法診所就診。另外一個證書的好處是，專門職業的自由進入將會刺激競爭。在這個較少限制的情境下，很可能顯現形式的創新。

證書或許比執照有較大彈性，例如執照可能會要求個人執行任何會計的服務

都要領有執照。政府單位對於可能有外部性問題發生的情況，得要求個人使用具備證書的專門職業人員；對於沒有外部性發生的情況，則允許個人使用具備或不具備證書的專門職業人員。因為在專門職業人員履行眾多服務中，不全都具有市場失靈的特性，像是會計師，工作內容包含許多服務，但只有部分服務具有外部性的特性。

2、專門職業團體角色之強化

(1)監管產出品質

為避免因為強制的進入規定而造成模糊不清的品質，決策者可能會選擇實施專門職業人員服務產出的監管系統，此系統在於建立一套能力標準，監控專門職業人員、確保其遵守規範，並處罰違反規範者。在減輕市場失靈方面，監管系統的服務產出比執照或證書來得更有效用。當可提高專門職業人員的服務品質時，證書和執照無法絕對抑制治療過當的動機或部分欺騙行為。而服務產出監控系統對於過當治療或欺瞞行為者的處罰，能降低專門職業人員去從事這種不良行為之動機。服務產出監控也可以一同應用在執照、證書與註冊上。另外在減少詐欺的行為上，產出服務的監控也比執照或自由放任主義的方式來得有效。

然而，有效的服務產出監控，視該監管系統管理者的地位與能做的程度。這個體系相較於執照和證書，本身亦有其限制。由專門職業人員組成的監管小組，監視其他專門職業人員的工作表現。假如此制度倚賴顧客對不端行為所提出的申訴，也只有那些顧客舉發的弊病才會被報導出來。此外，對於部分專門職業人員的監視是無用的。例如，監控者很難對醫療急救服務的專科醫生的工作表現作出監管。要評價醫療照護的品質，監管人員可能會直接觀察專科醫生所提供的服務。若專科醫生知道他受到觀察，可能會改變他的行為並提供較好的服務品質，否則不然。因此，服務產出的監管在此情形下並不是有效用的。

(2)由第三方提供品質資訊

團體或協會等組織代表專門職業，提供給顧客關於專門職業人員服務品質的公正資訊。例如獨立診斷中心也能減輕過度治療的問題。此項關鍵優勢在於減少可能有偏見的組織提供的資訊，因為顧客會自己去評鑑其資訊價值。若顧客的品味多變，能判斷不正確的品質評價，所公開的資訊對顧客是受用的，因此這也是可實行的政策選擇。

3、其他資訊的選擇

(1)註冊

註冊登記的制度，不像執照或證書，並不要求專門職業人員必須達到特定要求(例如教育程度或工作經驗)才能執業。個人想要進入的職業只須向相關主管機關填寫其姓名或其他要求的基本資料。

當只有註冊時或許不能保證高水準的品質，但當主管機關有權撤銷註冊登記時，此種威脅足以促使專門職業人員提供高品質服務。回歸本質來說，這是一個自由進入與強制排出的制度。主管機關有權以從業品質等理由來撤銷專門職業人員的註冊登記，像是嚴重違反紀律或顧客的申訴，都是主管機關撤銷的理由。主

管機關或許也希望將註冊登記與監管專門職業人員服務品質兩者結合，但是就註冊而言，其最大的缺點在於任何專門職業人員在被禁止或撤銷前會有至少一次的違規行為，因此在多數案例中，抽檢專門職業人員的服務品質仍是能保證高品質的方法之一。這個制度對於結合執照和證書是有吸引力的，因為它提供顧客的消費品質。雖然在這制度下將提高行政管理和監管成本，但仍低於執照或證書所花費的成本。

(2)強制公開資訊

要求公開相關資訊是另一項有助於顧客判斷專門職業人員品質的方法。例如公開一日照護提供者的過往紀錄(有無犯罪等不良紀錄)，可以提供給需要者有用的資訊。雖然強制公開的政策選擇可能衍生行政管理及執行等成本，但這些成本可能低於執照政策下所衍生的成本，若顧客能以公開的資訊來查明專門職業人員的品質，強制公開的成本就顯得較低，執照或證書制度聯合的成本可能比公開的成本來得高。相反地，若是技術混合的服務，顧客不能從公開的資訊中判斷專門職業人員的品質，則強制公開的方式並非對顧客的最佳方式。

若決定要提升服務品質，執照只是政策選擇的其中之一，當最普遍的政策選擇是證書時，也存在著其他選擇並也行使過，決策者對於限制較少的選擇方案也應有所認識，同時比較專門職業人員執照帶來的可能成本與收益。另外，決策者或許希望結合兩種或更多種政策選擇，例如，註冊和監控產出品質兩種制度在某些案例中是最理想的應對方式。當品質不正確評價的成本低，執照結合兩種或限制較少的選擇或許能適當地保護顧客。然而任何政策選項都應該評量是否適當，例如衡量在提高品質的可能性和重要性與加諸於顧客負擔之成本，除了政策選擇對價格與服務可得性的效果之外，執行與行政管理的成本也應該被考量進去。

National Chengchi University

第三章　主要國家之專門職業證照制度

第一節　美國專門職業證照制度

美國的職業執照很普遍。目前超過 1000 種職業受到證照管制(David P. Biancok, 1996:viii)。對於取得證照資格的條件，即使是同一職業也隨各州也有不同規定，像是符合教育程度或訓練課程要求，在認可的學校內完成學位、見習期滿或有相關領域的工作經歷、考試及格。同時也有最低年齡限制、居住地、公民身分等要求。

美國對職業證照管制程度最深者當屬加州，計有 177 個職業須領有執照。其次是康乃迪克州(Connecticut)、緬因州(Maine)、新罕布夏州(New Hampshire)、阿肯色州(Arkansas)。平均領有執照的職位就有 92 種。17 州更有 100 種以上須發給執照之職業。只有密蘇里州(Missouri)的執照種類(共 41 種)少於 50 種(Adam B. Summers, 2007:10)。須領有執照職業的勞動人口比例也持續增加，從 1950 年 4.5% 成長到今日的 20% (Kleiner, 2006:12)。

根據美國勞工部勞動統計局職業前景手冊(Occupational Outlook Handbook)之專門職業與相關職業(Professional and related occupations)資料：

各項職業證照的取得及管理隨各州之規定各有不同，以下僅列出美國勞工部大項目之專門職業分類架構，共計 15 大職類 98 餘種領照職業：

表 1：美國勞工部之專門職業分類架構

職類	職業名稱
電腦和數學職業 Computer and mathematical occupations	精算師 Actuaries
	電腦程式設計師 Computer programmers
	電腦工程師, 資料管理師 Computer scientists and database administrators
	電腦軟體工程師 Computer software engineers
	電腦支援和系統管理師 Computer support specialists and systems administrators
	電腦統分析師 Computer systems analysts
	數學師 Mathematicians
	作業研究分析師 Operations research analysts
	統計師 Statisticians
建築師、土地測量師和製圖師 Architects, surveyors, and cartographers	建築師(除景觀和船舶之外)Architects, except landscape and naval
	景觀建築師 Landscape architects
	土地測量人員、製圖員、航空測量人員以及測量技術

	人員 Surveyors, cartographers, photogrammetrists, and surveying technicians
工程師 Engineers	
製圖和工程技術人員 Drafters and engineering technicians	製圖員 Drafters
	工程技術人員 Engineering technicians
生活科學人員 Life scientists	農業和食品科學人員 Agricultural and food scientists
	生物科學人員 Biological scientists
	自然源保護科學和森林管理人員 Conservation scientists and foresters
	醫療科學人員 Medical scientists
物理科學人員 Physical scientists	大氣科學人員 Atmospheric scientists
	化學與材料科學研究人員 Chemists and materials scientists
	環境科學及水文研究人員 Environmental scientists and hydrologists
	地球科學研究人員 Geoscientists
	物理及天文研究人員 Physicists and astronomers
社會科學及相關職業 Social scientists and related occupations	經濟研究人員 Economists
	市場調查研究人員 Market and survey researchers
	心理研究人員 Psychologists
	都市規劃人員 Urban and regional planners
	社會科學研究人員 Social scientists, other
	科學技術人員 Science technicians
社群與社會服務職業 Community and social services occupations	諮商師 Counselors
	健康醫療教育人員 Health educators
	緩刑執行及矯正人員 Probational officers and correctional treatment specialists
	社會及人類服務助理 Social and human service assistants
	社會工作師 Social workers
法律職業 Legal occupations	法院速記員 Court reporters
	法官、地方法官和其他法務人員 Judges, magistrates, and other judicial workers
	律師 Lawyers

	律師助理及法律助理 Paralegals and legal assistants
教育、訓練、圖書館及博物館職業 Education, training, library, and museum occupations	檔案管理員、博物館館長及博物館技術人員 Archivists, curators, and museum technicians
	協商指導人員 Instructional coordinators
	圖書館管理員 Librarians
	圖書館技術人員 Library technicians
	教師助理 Teacher assistants
	教師—成人識字及補救與自我成長教育 Teachers—adult literacy and remedial education
	教師—高等教育 Teachers—postsecondary
	教師—育幼院、幼稚園、小學、中學和高中 Teachers—preschool, kindergarten, elementary, middle, and secondary
	教師- 自我培育成長教育 Teachers—self-enrichment education
	教師—特殊教育 Teachers—special education
藝術和設計 Art and design occupations	藝術家和相關工作者 Artists and related workers
	商業和產業設計師 Commercial and industrial designers
	時尚設計師 Fashion designers
	花藝設計師 Floral designers
	平面造型設計師 Graphic designers
	室內設計師 Interior designers
演員和表演者、運動和相關職業 Entertainers and performers, sports and related occupations	演員、生產者和導演 Actors, producers, and directors
	運動員、教練、裁判和相關工作者 Athletes, coaches, umpires, and related workers
	舞蹈家和編舞家 Dancers and choreographers
	音樂家、歌手和相關工作者 Musicians, singers, and related workers
媒體和通訊相關職業 Media and communications-related occupations	廣播員 Announcers
	廣播員、音響工程技術人員和無線電報務員 Broadcast and sound engineering technicians and radio operators
	口譯員和翻譯 Interpreters and translators
	消息分析家、記者和通訊記者 News analysts,

	reporters, and correspondents
	攝影師 Photographers
	公共關係專家 Public relations specialists
	電視、錄影和電影攝影機操作者和編輯 Television, video, and motion picture camera operators and editors
	作家和編輯 Writers and editors
健康診斷和治療職業 Health diagnosing and treating occupations	聲音管理師 Audiologists
	脊椎按摩療法師 Chiropractors
	牙科醫師 Dentists
	飲食學家和營養師 Dietitians and nutritionists
	職能治療師 Occupational therapists
	驗光師 Optometrists
	藥師 Pharmacists
	物理治療師 Physical therapists
	醫師助理 Physician assistants
	內科醫師與外科醫師 Physicians and surgeons
	足部治療師 Podiatrists
	放射治療師 Radiation therapists
	休養治療學家 Recreational therapists
	註冊護士 Registered nurses
	呼吸治療師 Respiratory therapists
	語言病理學家 Speech-language pathologists
	獸醫 Veterinarians
健康技術員和技術人員 Health technologists and technicians	體育教練 Athletic trainers
	心血管的技術專家 Cardiovascular technologists and technicians
	臨床實驗室技術專家和技術人員 Clinical laboratory technologists and technicians
	牙科保健員 Dental hygienists
	診斷醫學超音波造影人員 Diagnostic medical sonographers
	急救醫療技術人員和醫務輔助人員 Emergency medical technicians and paramedics
	領照實務和領照看護 Licensed practical and licensed vocational nurses
	醫學記錄和健康資訊人員 Medical records and

	health information technicians
	核子醫療技術專家 Nuclear medicine technologists
	職業健康與安全專家和技術人員 Occupational health and safety specialists and technicians
	配鏡師 Opticians, dispensing
	配藥技術人員 Pharmacy technicians
	放射技術專家和技術人員 Radiologic technologists and technicians
	外科技術專家 Surgical technologists
	獸醫技術專家和技術人員 Veterinary technologists and technicians

（資料來源：美國勞工部勞動統計處 http://www.bls.gov/oco/oco1002.htm）

對於納入證照制度之專門職業範圍，各州情形也有所差異，以紐約州為例，其納入專門職業者主要為註冊公共會計師；建築師；專業工程師；經檢定室內設計師；土地測量師；景觀建築師；醫療方面有—醫師、醫師助理、專科醫師助理；脊椎按摩療法師；醫學物理師—包括之專門領域有診斷放射物理、醫學衛生物理、醫學核子物理、治療放射物理或放射腫瘤物理；牙科—牙科醫生、牙齒麻醉/鎮靜員、牙科保健員、經檢定牙科助手；藥師；心理師；心理衛生開業者—創造性藝術療法師、婚姻與家庭療法師、精神健康顧問、精神分析師；聽語師；經檢定速記員；臨床實驗室技術—臨床實驗室技師及細胞技師、臨床實驗室技術人員；飲食營養—經檢定飲食師、經檢定營養師或經檢定飲食營養師；針灸師；按摩療法師；助產士；護理—註冊專業護理師、有照具經驗護士、專科護理師；職業療法—職業療法師、職業療法師助手；物理治療—物理治療師、物理治療師助理；呼吸治療—呼吸治療師、呼吸治療技術人員；足部醫療師；獸醫—獸醫師、獸醫技術人員；眼睛配鏡師；驗光師；經檢定運動訓練師；社會工作—有照碩士社會工作師、有照臨床社會工作師；公證人等，再加上由州最高法院主管之律師，聯邦專利及商標局主管之專利師與專利代理人(李清香等，2006：76；美國紐約州教育部專門職業局(Office of the Profession, New York State)網站)。

美國大部分州將所有專門職業與技術人員，以及有特別管理需求之行業，統一納入州政府內之證照管理部(Department of Licensing and Regulation)管理，證照管理部針對各專門職業分別設有各自之註冊委員會(Registration Board)，如醫師、律師、會計師、建築師與工程師等註冊委員會，其組織成員大多為該專門職業界極有聲譽或地位之註冊執業人員，政府人員僅占少數，並由州內該專門職業公會或相關學會提名，再由州長任命產生。

美國對於專門職業與技術人員之管制理念主要是同儕審查(peer review)，由執業之專門職業與技術人員來主導註冊委員會，委員會經由舉辦考試，評估專業經驗及執行法規等權力來管理專門職業人員，因註冊委員會之職掌及組成均規定於州法中，具法定地位，屬政府機關之一部分，而非民間機構，但依其委員之組

成來看，似乎卻又具有「半官方」機構之性質。註冊委員會之權責大致如下：1.審核專門職業人員考試資格、舉辦考試、核發執照。2.管理專門職業人員之執業、仲裁糾紛與懲戒。3.修訂法規。4.其他相關業務，如作為州長之專業顧問，與其他專門職業之協調等(林明珠，2006：430)。

美國聯邦政府規定從事醫事人員、律師、會計師、建築師、各類工程師等典型專門職業者，因其專業與人民之生命、財產、健康與安全福祉關係重大，均應領有證照始得執業，但這些證照之核發為各州政府權限，並非聯邦政府之管轄權限，是否納入州政府管理，依各州情形而有不同規定，其證照核發條件也不盡相同。近年許多職業因全國性專技人員考試團體所組成而漸有一致之發展。此外，由於社會分工日趨專業化，許多行業亦組成專業團體推動證照制度。

對於上述美國證照制度之概況，其中政府對職業執照管制持續增長的趨勢，有學者認為是因為政府與官僚的惰性而導致過多的法律和管制，但很少會有解除管制的法律。雖然科技和實務持續發展更新，卻很少有再次檢視執照要求規定是否不合時宜，或只是再添新法制來管理。因此，越來越多的受證職業持續增加(Adam B. Summers,2007:4-6)。

因為政客和專門職業團體要求政府介入管制的動機強烈，職業執照法規數量增長並不令人意外。有時政客想展現他們做的事情能提高公共安全，所以他們支持管制，想要確保參與者能受到適當訓練並具備資格(但政府的管制是否能達到這目標是另一回事)。除了政客和官僚，領有執照的行業也會為其利益組織起來遊說，理由通常也是為了公益，但其實是為了立法後的利益。當他們獲得政府制定或增加的法規管制時，同時也會要免除他們自身需符合新規定，以增加其他人進入執業的成本。這也將減少競爭者並增加自身利益。但不管誰在推動更多的職業執照，事實就是越來越難自由地工作，反而必須通過繁複的政府管制規定。

因美國受證職業非常多，以下僅舉二種傳統意義上的專門職業：律師和會計師為例，說明如何取得專門職業資格、進入專門職業內的管理，以及在此制度運行中職業團體與政府的角色。

一、律師

(一) 職業團體

18 世紀，從英國移入美洲的律師為減少不稱職現象和制止惡性競爭之降低收費，組成公會試圖提升律師形象並控制律師資格的准予，逐漸形成他們在商業和政治中的特有地位。美國獨立後，律師已是美國司法制度中不可或缺的一部分。1875 年，康涅狄格州成立第一個州律師公會，1878 年美國律師公會(American Bar Association, ABA)在紐約成立，到 1890 年全美已有 20 個州和地方成了律師公會，共有 159 個律師組織。這些律師組織成立的目的和 18 世紀相似，主要是改善和批准職業資格標準，改善執業風氣，增進律師間友誼等。到了 20 世紀，各州都有自己的律師組織(廖湖中，2001：31)。

組織發強盛的原因：

美國承襲英國法律傳統，其中重要一點就是，法官由資深律師選任。各地的律師公會，法官也是會員，法官和律師都是所謂的「lawyer」。

法官以「固有權主義」加強律師組織的發展。「固有權主義」指各州司法機關，依照州憲的分權原則，有權規範關於司法權運作的事項，包括律師業的管理。美國律師公會成立後，該會推動的許多活動都受到各州司法機關的支持，例如律師的教育水準、職業倫理規則的制定及發布。

從英美法上傳統以及州憲分權原則，致使律師組織的強盛。因為律師的管理由司法機關負責，代表立法與行政機關不得任意插手，加上律師和法官同是一家人，無異成為不受民意影響，或是無法對其干預的團體。所以各州司法機關大多律師考試、懲戒、執業規則等交由各州律師公會執行，可說是美國的固有權主義導致律師業的高度自律（張長樹，1991：12-13）。

美國律師組織依不同劃分標準區包括不同類型：全國性的和地方性，以及自願性與非自願性的律師組織。舉例來說，美國律師公會就是全國性、自願性質的律師公會，是跨州的在全國範圍內接受會員的律師團體，可依自身意願自由加入，而各州律師公會則為地方性、非自願性的律師組織，即限定於某一特定地域範圍(州)而組成，且強制該州律師必須加入。由於美國律師公會是一種自願組織，因而它與州和地方律師公會的關係並不是領導與被領導的關係，而是平等的關係。在對律師的組織與管理上，主要是以州律師公會單位進行自治性管理。美國律師公會沒有具體的管理職能，州的律師公會是具體的管理者(廖湖中，2001：46)。律師公會的任務它還監督律師執行《律師守則》，受理公民對律師的控告。惟律師公會沒有權力對律師直接作出懲戒、停止執業或開除律師資格的處分，這些權力由州法院行使。

美國律師組織的職能在於提供專業性與獨立性之服務，一是制定《律師守則》，對律師進行道德和紀律教育；二是組織律師進修和研究法律，並發展和促進法學教育及促進法律改革；三是對社會進行律師宣傳教育。為會員謀取福利，並提供協助使律師執行維護個人尊嚴之法律。

律師公會與國家機關之間的關係，是為一種司法監督模式。對律師的管理是通過律師公會和法院的共同運作來實現，律師公會與司法機關之間是一種分工合作、相互制約的關係。這種行業管理與司法監督模式主要源於英國法院管理律師的傳統，在這樣的系統下，州政府將授予律師執照和規範律師業的權責，委任給該州的律師公會。美國各州採用以上二種機構的其中之一種來監督律師業，在美國某些州，負責監督律師業的機構是州政府機構（例如，州的最高法院），其他州採用複合式的自我規範方式取得某州律師執照的律師，必須加入該州的律師公會，才能在該州執業(林利芝，2001：120)。無論是州律師公會，還是州司法機關，都不能單獨決定對某個律師資格的授予或對某個違紀律師的處罰。

（二）資格取得

在美國欲執行律師業務者，必須通過律師考試(Bar Examination)，方能取得

律師之資格。美國之律師資格以州為單位轄區，沒有全國通用的律師執照。律師考試也由各州自己辦理，考取了也只有在該州有效。如在他州無執照而越州執業，為無執照執業(unauthorized practice)，屬刑法上之犯罪行為。因此，在一個州取得律師資格，並不等於可以在其它州亦具律師資格，如想在別州執業必須重新取得資格，通常是通過該州之律師考試。

但有不少州之間互相簽定互惠協定，規定如律師在當事人之州執業一定年限(例如至少五年)，即可不經考試取得另一州之律師資格。又考試及格並非當然取得律師資格，還要審查其背景人品及舉行面試(梁基恩，2001：62)。

美國為聯邦國家，聯邦政府對於律師執業資格，並無統一規定，惟美國律師公會（The American Bar Association）訂定有律師執業資格之取得標準，而為各州所採行，凡申請為律師者，必須符合其所訂標準，其標準如下(謝連參，1985：335-339；考選部，1986：203-214；林利芝，2001：105-128)：

應考資格：

1、須經合格之法學院畢業

從法學院畢業是成為律師唯一實際途徑，雖然美國有七個州仍然容許某種形式的法律事務所見習來完成法學教育，但現在已經很少使用這種方式。1878 年美國律師公會開始為建立法學院一致化的法學教育，以符合成為律師之必備條件，展開長期宣傳活動。美國 50 個州裡有 43 個州的州政府要求律師執照考試應試者，必須從美國律師公會認可的法學院畢業才能參加律師執照考試。這項要求並不因為美國律師公會是一個不具政府權力的私人組織而不受重視。

2、無法定不良品行紀錄者

3、須經律師考試及格者

美國律師公會曾建議採行全國性之律師考試，以齊水準，避免各自為政，寬嚴不一之流弊，但迄至今日，仍由各州自定其律師資格取得之法律。

以上三項標準為律師資格之應考標準，另律師公會亦提出律師資格之特准標準。律師資格之特准，即美國少數州規定，凡符合其所定之條件者，特准其取得律師資格，不必再經律師考試，此項特准之資格下述三種：

1、州立大學法律學院畢業者。威斯康辛州(Wisconsin)，密西西比州(Mississippi)，路易士安那州(Louisiana)，蒙他拿州(Montana)，西佛吉尼亞州(West Virginia)，佛羅里達州(Florida)，南卡羅萊納州(South Carolina)等特准州立大學法學院畢業生，繳驗畢業證書即可取得律師資格，執行律師業務。

2、曾在外國或他州執行律師職務，而經認許者，即不必再經律師考試，即可執行律師職務，但亦有十餘州規定外州之律師須參加該州之考試。若是外國人欲至美國取得律師資格，須先於美國律師公會認可之法學院，依各州規定修習一定之學分，同時在其本國已接受完法律教育，方得參加當地之律師資格考試。

3、在美國某些州，如果該律師已經在其他州執業超過特定年數(通常為五到七年)，則不必參加且通過該州的律師執照考試，便可以取得該州律師執照考試來執行法律業務。

一般而言，美國各州各有其獨特之考試規則及「律師考試委員會」(Board of Bar Examiners)。凡有關考試事宜，如律師考試之舉行、品行(Moral Character)之調查及錄取與否之決定，均由該委員會扮演實際上的主要角色。此種委員會通常係由律師考試委員(Bar Examiner)五至六名所組成，其人選則由各州最高法院指派，通常是本州具有權威的法官或律師。此外，在全國又有所謂「全國律師考試委員會(National Conference of Bar Examiners, N.C.B.E.)」，為美國律師考試之全國性組織。各州律師考試委員會，均可透過該組織就有關舉辦考試之各種問題，尤其是命題、評分、考試結果等事項互為聯繫，交換資訊。待考試通過後，再由考試委員會發給律師資格證書。證書大多為永久性質，但亦有些州規定該州執業律師必須在某段時間內接受相當時數之法律繼續教育，才可以延續他的執業執照。如所有加州執業律師，每三年要接受二十五小時的法律繼續教育，才可以延續他的執業執照(美國律師公會(American Bar Association)網站)。

美國各州對於律師資格之取得規定，大多採行美國律師公會所規定之標準，但美國各州大都以考試作為律師資格之取捨標準，茲將各州律師考試所訂之考試程序略述如下(林宜男，2003：87-98)：。

1、報名登記：報名者須向各州律師考試局請領登記表，填寫年齡、居住期間、學歷、書記或實習工作，及品行端正等證件，並繳納登記費申請登記。此種報名手續，通常須在考試前辦理完竣，但也有少數州規定報考者，應於三年前登記；又如加州(California)規定，參加律師考試者，應於進入法學院三個月後辦理報名登記。

2、考試時間：各州律師考試通常每年舉行二次。

3、考試次數：應考人報考次數，各州規定不同，有的並無限制(35 州)， 有的只許考 2 次(2 州)，有的准許考 3 次(11 州)，有的可考 4 次(2 州)，有的可考五次(3 州)，有的可考 6 次(1 州)。設有一定限制者，如歷經規定次數仍不及格，此後即喪失報考資格。

4、考試方式：考試之形式通常以筆試為主，其方式有應用問答題、論文題、測驗題或三者併用，各州均不一致。如佛蒙特州(Vermont) 因應試者非常少，故無筆試僅以口試行之。

5、考試科目：各州律師考試科目出入甚多，最少為 8 科，最多為 36 科，普通以 15 至 20 科最為普遍。各州律師考試約有 80%以上試題，包含了憲法、契約法、侵權行為法、刑法、不動產法、證據法、公司法、衡平法、代理法、票據法、動產法、遺囑法等基本科目。考試之形式與法學院之考試相同，多自本州之最終審法院實際案件取材，少以教科書之問題為考試主軸。

6、及格率：應考人之及格率，每州皆不相同，各州寬嚴不一，寬者可達 95%，嚴者亦有百分之 50-60%(如加州、紐約州)。

這也是美國證照制度具有特色的地方：大量選取律師，使學生一畢業立刻能取得資格，不會長期準備考試，至於是否能長期執行律師業務，則決定於市場的自然淘汰。

（三）執業管理

1、執業型式

美國律師開業執照的核准與頒發，是由各州掌握的。一個律師只許在一個州開業，只有極少數律師被允許在一個以上的州開業。各州法律關於申請開業律師資格條件的規定有所不同，但一般都要求申請人必須具有良好的道德品質，至少受過兩年專業法律教育，或者是法律院校的畢業生，並必須通過州的律師考試且成績合格。

美國律師開業有三種形式。其一是個人開業，大約有三分之一以上的人屬於這種情況。個人經營的律師事務所是一個受理全部案件，遇到重大或特殊案件，可以委託專家。其二是聯合經營事務所。這些事務所，共同僱用辦事員，但在財務上是各自相互區分的，每個律師向其各自的委託人負責。其三、合夥經營律師事務所。參加這類律師事務所的律師也佔三分之一以上。這種事務所通常由 4 至 5 名律師組成，多的可以達到百人以上。另外，在必要時還僱用其他律師和一般工作人員。這些律師事務所業務範圍廣泛，一般有國際性質。

2、行為規範

美國律師公會發佈三套倫理規範：1908 年「倫理箴言(Canons of Ethics)」、1969 年「職業責任規則(Code of Professional Responsibility)」以及 1983 年「職業行為示範規則 (Model Rules of Professional Conduct)」，因為「倫理箴言」的內容與往後社會發展狀況落差太大，其功用多在提升律師的專業化形像;「職業責任規則」則揭示二個重點，其一是律師在自由民主社會中扮演著執行「維護個人尊嚴的法律」之重要功能，律師須充分瞭解自身對於社會價值的作用，才能圓滿達成他們的任務；其二是提供一個最低標準的行為原則，律師必須在社會大眾的信任與尊敬的動力驅策下，努力向最高道德標準邁進，但之後經過多次修改，為回應社會大眾要求改造律師業的呼聲，之後再次完成「職業行為示範規則」的通過。雖然不斷修改，但是大眾對律師形象仍不滿意，學者也抱持懷疑的態度(張長樹，1991：16-17)。

最後通過的「職業行為示範規則」的重要內容包括十二項規範：律師是法律工作者、律師應為當事人處理事務、律師應當對其工作負責、律師之行為應當合法、律師應加強其專業能力、律師應為公眾服務之典範、律師應意其法律義務、律師應避免責任衝突、律師應當自律、律師有不公開當事人秘密之義務、律師應遵守職業行為規則、律師應瞭解律師與法制的關係。以上內容為提供全國性的法規指標，作為各州制定法規的範本。

3、懲戒

為使律師遵守其專業倫理規範，需有必要的懲戒以維護律師的公眾形象。美國律師的違法行為一般分為四類：(1)違反律師對當事人義務的行為，例如律師洩露當事人的秘密。(2)違反社會義務的行為，對公眾社會的最基本義務就是個人誠實，所以當律師有誣告、欺騙等不誠實行為都是禁止之行為。(3)違反法律義務的行為，律師須在法律限定的範圍內活動，不得製作或使用偽證或作出不實陳述。

(4)違反其職業義務的行為，例如以不正當方法招攬業務、在其他州不允許從業的情況下從事法律事務等。

根據美國律師公會的懲戒標準規定，懲戒程度從重到輕主要有六種類型：取消律師資格、暫停執業、臨時即停執業、公開訓誡、不公開訓誡、留用察看等。

由於美國是複數法域國家，各州自成一法域，所以美國的律師法規帶有很強的地方色彩，至今沒有全國統一的律師法，所以對律師的規範，主要依靠各州的律師公會和法院的監督和懲戒(廖湖中，2001：46)。美國的律師組織是律師公會，聯邦有聯邦的律師公會(成立於 1878 年)，在大多數州，參加律師公會是自願的，律師有選擇加入或不加入的自由，而在個別州(如加州)，加入律師公會是強制性的。律師公會的任務有三：一是制定《律師守則》，對律師進行道德和紀律教育；二是組織律師進修和研究法律；三是對社會進行法律宣傳教育。律師公會對於投訴之案件，若認為律師所犯錯誤嚴重，可向法院提起紀律制裁的訴訟，律師公會沒有權力對律師直接作出懲戒、停止執業或開除律師資格的處分，這些權力由州法院行使。這一點和英國是不同的。

(四)專業律師認證制度

近年來，律師錄取人數大幅增加，執業人數遽增，為確保人民接受法律服務之品質，提升專門職業人員之信譽，砥礪同道鑽研與專業能力，鼓勵同業間之良性競爭，乃有律師專業認證制度之倡議。

專業律師認證制度，以美國加州律師公會（the State Bar of California）之推行為其濫觴。1994 年 8 月 27 日加州律師公會理事會（Board of Governors）曾通過「加州律師公會認證專業律師規則」(the rules governing the State Bar of California program for certifying legal specialist)，以作為專業律師認證制度執行之依據。根據前述規則，加州律師公會進一步設立「法律專業認證委員會」(Board of Legal Specialization)，統籌辦理專業律師認證制度(李家慶，2002：25-28)。凡加州律師公會會員，由「法律專業認證委員會」(或其他由加州律師公會承認具有類似認證制度之組織）審查經認證者，在加州執行該特定領域業務時得以「專業律師」(certified specialist）自居或宣傳。換言之，必須通過筆試，在相關領域具備豐富之實務經驗，完成必備的在職教育課程，並且由辦理相關案件之同業及法官評定核可，始可被認證為加州專業律師。

二、會計師

美國會計師或美國註冊會計師或美國執業會計師(CPA(USA))，均為美國會計財務專業的統稱，美國會計師可以算是世界會計財務專業的始祖之一。美國紐約州從 1896 年開始，便以考試的方式來註冊會計師。隨著社會的專業需求，越來越多的州郡立法要求以通過考試的方式取得會計師資格。儘管各州的法律不盡相同，但在三個方面卻顯示了高度的統一，即明確註冊會計師(CPA)頭銜、建立註冊會計師考試制度和禁止他人使用註冊會計師頭銜。換言之，美國註冊會計師

(Certified Public Accountant)或 CPA 之英文簡稱在美國是受到法律保護，任何非持有美國註冊會計師資格者在美國自稱 CPA 者，即屬違法。

但隨著州際商業活動的增加，分州考試的弊端日益彰顯。各州考試的內容、標準相異，進而成為註冊會計師跨州執業之障礙。從 1917 年開始，美國會計師公會(American Institute of Certified Public Accountants, AICPA)籌組第一次全國性會計師考試(Uniform CPA Examination)，直至 1952 年美國各州全部採納 AICPA 考試，使全國統考名符其實，成為各州核發會計師執照的評量工具，不僅方便註冊會計師的跨州執業，亦提高了註冊會計師的公眾形象。

美國會計師的合格率約在 20-30%之間，每年通過考試者大致有二到三萬名，且美國會計師考試有保留通過科目三年之規定，相對地也提高獲得會計師資格的容易度。要獲得美國會計師執照和證照，每州對工作經驗與學歷等規定各有不同。以加州為例，通過會計師考試之後，需有 500 小時特定的工作經驗始發給執照和證書，有些州需要更長的時間，有些州甚至不需要工作經驗(陳依蘋，1995；102)。

目前全美國總共有 30 萬名美國註冊會計師在全球各地的執業會計師事務所、金融投資界或在工商產業界服務，美國註冊會計師可說是世界上規模最大和最為國際化的法定會計師專業資格之一。

(一)主要組織

美國註冊會計師行業監管體制包含了州與聯邦兩個層次的複雜結構，其中較為重要的監管機構包括：行業自律組織-美國註冊會計師公會，法定管理組織-各州會計委員會，政府機構-美國證券交易委員會，以及安隆事件之後新出現的非政府獨立監管機構-會計監督委員會(吳當傑，2005：125-126)。

1、美國註冊會計師公會(American Institute of Certified Public Accountants, AICPA)

美國註冊會計師公會(AICPA)是美國註冊會計師行業最早出現的行業組織，其歷史可以追溯到 1886 年，迄今已發展超過 100 多年的歷程。美國註冊會計師公會目前在美國註冊會計師行業乃至國際註冊會計師界發揮著重要的作用。

美國註冊會計師公會的主要職能包括：參與制定會計準則和指南，制定審計準則和職業道德規範，舉辦全國註冊會計師考試，進行同業評鑑，開展持續進修教育，對違規者實施懲戒等。美國註冊會計師公會的監管對象包括所有個人會員所從事的各種業務，並於 70 年代之後亦將會計師事務所納入了監管範圍。

2、各州的註冊會計師公會

美國各州都擁有自己的註冊會計師職業組織—州註冊會計師公會。與 AICPA 功能類似，各州註冊會計師公會是州註冊會計師的自律組織，對會員進行自律監管和服務。州公會的基本職能包括：推動制定有關本州的註冊會計師行業的相關法規;與 AICPA 合作，負責本州會計師事務所的同業互查 ; 開展後續教育和培訓;實施行業懲罰和紀律措施等。州註冊會計師公會有一個獨到之處在於，它們十分重視為占會員近半數的非執業會員的服務，這類會員大多在公司、政府部門擔任職務，許多州公會都設有 CFO 培訓中心，為非執業會員提供最新的知識培訓。

與美國聯邦體制相對應，州註冊會計師公會依照本州公會的章程，獨立行使職能，並不是 AICPA 的分會，與 AICPA 之間不存在上下級隸屬關係。AICPA 對各州公會的工作給予一定的指導，並相互合作、協助。在美國，註冊會計師往往自願加入兩個以上的註冊會計師公會，其中之一是 AICPA，另一個則是執業所在州的註冊會計師公會。

3、各州會計委員會

由於美國是聯邦體制和早先已形成的律師、醫師等行業管理模式的影響，各州之間的立法和行政又相互獨立，互不相容，美國注協沒法仿效英國，由公會頒佈通行全國的執業會計師的註冊證書，而是在 20 世紀初期開始，各州根據本州獨立的立法權，相繼頒佈了本州的法律，設立會計委員會，負責本州註冊會計師行業的註冊。州會計委員會在性質上屬於法律授權組織，即法定組織; 其運轉經費來源於從註冊會計師和事務所依法收取的註冊費等費用，而不需要納稅人負擔。州會計委員會的組成由州會計師法予以規定，其成員多由州長任命，一般 1/2 或 2/3 以上為執業註冊會計師。州會計委員會的主要職責是註冊會計師的註冊，該註冊在州當地才有效。

4、美國證券交易委員會

在美國聯邦政府一級，並沒有專門的政府部門主管註冊會計師行業。與註冊會計師行業有著密切關係的機構主要是美國證券交易委員會(SEC)。美國證券交易委員會成立於 1934 年，負責 1933 年的《證券法》和 1934 的《證券交易法》的實施，監管美國證券市場，因而對從事證券市場審計業務的註冊會計師和事務所有著很大影響，但並不對註冊會計師行業進行日常監管。但對證券市場案件的調查處理包括相關的註冊會計師，有權暫時或永久地禁止註冊會計師從事證券市場相關業務。

5、會計監督委員會

安隆公司等財務弊案爆發之後，美國國會於 2002 年 7 月頒布了沙氏法案(Sarbanes-Oxley Act of 2002)，設立了會計監督委員會(PCAOB)，負責證券市場審計業務監管，它可以對證券市場審計案件進行特別調查，由美國證券交易委員會對會計監督委員會進行監督。因安隆風暴的影響，沙氏法案強化會計師獨立性及會計師的管理，象徵美國會計師管理從自律走向他律，受此影響，國際先進國家也開始對會計師管理制度著手調整。

從以上說明可知在美國會計師的職業管理發展，從 70 年代以來，美國國會對會計職業的立法經歷了兩次大的立法調整：1984 年頒布的《統一會計師法案》，統一原有的民間自律體制和聯邦制中分散在各州的會計職業管理的規範，既確立了法律授權州政府內設的「州會計委員會(public accounting committee)」實施行業監管的模式，也確立了行業公會自律的法律地位；《2002 年沙氏法案》則在證券市場財務資訊披露的監管方面，授權另一個非政府性質的「會計監督委員會」，對會計師事務所從事公眾公司審計的有關監管職能，並確立了美國證監會(SEC)對其行政監督的法律地位。

(二)資格取得

1、考試

註冊會計師資格的授予、考試合格的決定等，均屬各州會計審查會的職權範圍。申請參加註冊會計師資格考試的條件各州不同；註冊會計師資格登記條件亦隨各州而異。儘管條件有差異，但概括起來，註冊會計師資格登記條件大致為：(1)通過全國統一註冊會計師考試；(2)達到法定年齡；(3)在該州居住滿一定期限(有些州無此條件)；(4)具有品格道德良好；(5)部分州要求具市民權。

通過全國統一的註冊會計師考試(the uniform CPA examination)是各州都要求具備的條件。參加註冊會計師資格考試的要求為：(1)要持有會計本科或本科以上學歷，但各州對考生在大學期間或工作後所學的與會計、經濟專業有關課程有不同規定。(2)須有 2 年以上在會計師事務所工作的經驗(這一條件各州要求不同，如馬里蘭州無此要求)。

註冊會計師資格考試是在各州政府的領導下進行的，主辦單位是各州的會計師委員會（Board of Accountancy)，此一委員會是各州政府單位的一部分，負責會計師的考選、發照、法律規範等事宜，委員須經州長提名，交州參議院同意後任命。各州的委員會成 員大部分為專業會計師出身，但也有部份委員是代表公益的社會人士出任。州會 計師委員會負責各州會計師考試的一切行政事務，但考題則由美國會計師公會(AICPA)統一出題及評分，故稱為統一會計師考試(Uniform CPA Examination)（周國華，1997：39-40)。考試及格後才能申請註冊會計師資格登記。

AICPA 有常設的考選處（Examinations Division)，由處長（Director）指揮專業職員負責擬題、評分等相關事宜；此外，另設有非專職的典試委員會(Board of Examiners)，成員來自會計師界、產業界、政府部門、學術界，負責審議考選處所擬定的試題草案及解答，亦可自行擬題加入題庫。根據作業流程，AICPA 的每一份考題均經四次討論修正，其錯誤率低，考題涵面廣，且保密極佳，故雖為民間機關出題，卻被全美各州採用做為考選會計師之試題。

有關美國會計師考試制度概述如下(李啟華，2001；周國華，1997：39-46；)：

(1)考試日期

美國會計師考試每年舉辦兩次，考試日期分別為 5 月及 11 月的第一個星期之星期三和星期四，應考人可依據自己的需求，規劃應試。

(2)應考資格

美國的會計師考試由各州的會計師委員會主辦，統一由 AICPA 舉行，惟各州的會計師法(Accountancy Law)對應考資格的規定並不一致。但一般都在學歷、經歷等項目上有所規範。大致上而言，大部分的州在年齡方面為不規定或規定須年滿 18 歲。在應試者身分而言，不到 10%的州規定須具有國民身份，而有不到 40%的州規定要具有居民的規定，有一些移民風氣較盛的州之規定就比較寬鬆，如加州的情形就是如此。

在教育程度上，雖然美國各州對會計師應考資格之規定不大相同，卻有一個

共同趨勢，即提高應考人學歷到研究所程度。自 1970 年代開始，AICPA 即致力推動「150 學分」計畫，即提高應考資格到修畢 150 個大學專業學分(約研究所程度)。在 2001 年的會計師考試中大約有 70%的州實行這項規定，這項規定的支持者認為這種規定可以提升考試的首次錄取率及審計品質。

另 AICPA「150 學分」計畫規定應考人須修畢 150 個學分，具下列條件之一：A.大學會計系畢業；B.商學碩士畢業且修畢指定會計學分（24 個大學學分或 15 研究所學分）；C.大學商學院畢業且修畢 24 個會計學分及 24 個其他商學學分；D.大學或碩士畢業，修畢 24 個大三、大四或研究所會計學分及 24 個商學學分。

(3)考試科目

考試科目方面美國會計師考試只考專業科目 4 科，而不考所謂的普通科目，其考試科目及內容如下：商事法及專業責任（Business Law and Professional Responsibilities, LPR）、審計學（Auditing, AUDIT）、會計與報告－稅務、管理及政府與非營利組織（Accounting and Reporting - Taxation, Managerial, and Governmental and Not-for-Profit Organizations, ARE）、財務會計與報告（Financial Accounting and Reporting, FARE）

另美國會計師考試題目的命題，由 AICPA 統一從題庫中選取一定難度配分的題目，以維持不同考試年度的公平性，不會導致不同年度的題目困難度不一之不公平現象。

(4)錄取標準

在錄取標準方面，美國是採用科別及格制，但是其所要求的及格分數為 75 分，可能是因為考試題型不同的關係，其及格分數較我國為高。而保留資格方面各州的規定不盡相同，有些州規定 1 科通過就可以保留，有些則是要求要有 2 科通過才可以保留，但在保留年限方面都是三年。且在不及格科目也有所限制，大部分的州規定不及格科目須達 50 分，其他通過科目才可以保留。美國會計師考試的錄取率位於 20%-30%之間，較我國為高。

(5)專業工作資歷

美國各州對取得會計師證書（certificate or license）的規定並不相同，大部分州規定在統一會計師考試各科目及格後，須取得若干年專業工作資歷，此外，尚須參加並通過「專業道德測驗（Professional Ethics Examination)」，才能向州會計師委員會申請會計師證書。由於美國各州的規定差異甚大，故在某些州已具會計師（CPA）資格者，到另一州不一定有資格。

2、註冊

在美國，各州都有州會計師法，對在該州執業的註冊會計師的註冊做了規定。基本上只要具備一定的專業教育背景與一定年限的工作經驗，並通過註冊會計師考試後，可註冊成為會計師。向州會計委員會申請註冊，但註冊賴以通過的考試、後續教育、職業道德行為等條件的監督，基本上是依賴於公會(吳當傑，2005:126)。

(三)執業管理

1、職業行為規範(Code of Professional Conduct)

最早關於職業道德的規定出現在 1906 年美國註冊會計師公會的「其他」章節中。1917 年 4 月通過職業道德的八項準則。到 1937 年 AICPA 已建立起 12 項職業道德準則，對獨立、客觀、公正，對客戶的責任及對同業的責任、業務承攬等有關行業職業道德的內容，作出了非常具體的規定和解釋。AICPA 的職業道德準則由三部分內容組成：(1)職業道德概念，主要確立一些基本的職業道德理念，不具有強制實施的效力。(2)行為準則，是註冊會計師必須遵守的具體道德規範。(3)行為準則釋義，對行為準則作補充說明。後來又增加了職業道德裁決，為一些具體的行為準則提供實施範例，美國註冊會計師公會設置職業道德執行委員會，負責監督會員的職業道德行為(吳當傑，2005：127)。

2、持續進修

1900 年美國只有 250 名註冊會計師，而現在僅 AICPA 的會員就達 30 萬之眾，使得註冊會計師後續教育的重要性日益突出。1959 年 AICPA 成立繼續職業教育部，職業教育逐漸成為公會的重要職能。1971 年 AICPA 通過決議，敦促各州註冊會計師公會要求執業註冊會計師必須接受繼續教育，一般要求每年的後續教育不能低於 40 小時，並作為重新註冊的必備條件。美國註冊會計師公會也要求會員應持續進修，作為對會員的自律管理規定，進修時數也與州會計委員會的規定大體相同。因此，完成規定時間的後續教育，既滿足州會計委員會的要求，又符合公會的規定。到 1987 年已有 48 個州確立此種硬性規定。1990 年 AICPA 要求其所有會員必須在三年內完成 120 時數的後續教育。在具體操作中，各州會計委員會並不自己舉辦持續進修課程，而是認可美國註冊會計師公會和州註冊會計師公會舉辦的持續進修紀錄(吳當傑，2005：126-127)。

3、懲戒

根據各州法律，州會計委員會對註冊會計師的業務活動擁有檢查職能，即對註冊會計師的投訴、舉發進行調查處理。由於州會計事務委員頒發註冊會計師執業證書，因此，執業註冊會計師如果嚴重違反州會計事務委員會制定的行為準則，將被吊銷執業證書。

美國註冊會計師公會對其會員的業務活動進行自律監管，對違反職業道德者予以懲戒。並加入公會組織的同業評鑑計畫，在規定時間內接受同業評鑑，以作為註冊和重新註冊的前提。1977 年會計師事務所成立管理部，是美國註冊會計師公會實施行業自律過程中最為重要的步驟之一。會計師事務所管理部對其團體會員—會計師事務所，透過以下措施來落實監管：一是要求會員嚴格遵守會員管理條例；二是會員每 3 年接受一次強制性的同業互查，主要檢查遵守會員條例和落實內部品質控制措施的情況；三是對於從事證券業務的會員，由品質控制調查委員會(The Quality Control Inquiry Committee)藉由調查予以監督(吳當傑，2005：127)。

第二節 英國之專門職業證照制度

英國社會專業化的程度相當高，許多行業多有其專業證照團體。傳統意義下之專門職業人員如律師、會計師、醫師、建築師等，都必須領有執照始能執業。英國對傳統意義上的專門職業，因與人民福祉關係緊密，故在立法上規範必須由特定法人來管理其註冊登錄、學位或其他教育訓練、訓練資格證書之認證、訂定職業倫理規範、監督懲戒，以及持續發展專業等工作。例如醫療法(Medical Act 1983)，即規範授權總醫療理事會(General Medical Council, GMC)負有保護、提昇與維持公眾健康安全之重責，因此醫療理事會權責擬定醫師教育水準、管理醫師註冊登錄、訂定執業與倫理規範、監督並懲戒不適任醫師等任務(參考 General Medical Council 網站)。除醫師之外，舉凡醫事類專業人員，也須經註冊或領有執業證照。其他像律師、建築師等也有強制的法律規範作為執業依據。也許多專業人員，如資訊業專業人員，非法律上強制需經註冊或領有證照或成為專業團體會員才可以執業(巫義政，2005：96)。

英國證照制度許多專業，在申請證照時，除了學歷資格之外，並不完全需要另行的考試，此與英國教育制度有關，在職業教育中，證照的核發常連結於學校教育或三明治式教育體制，即在大學四年的課程中，除了三年的學士課程，在大學二年級之後會排入實習課程，即須有一年工作經驗的修業規定(巫義政，2006：101)，為其證照制度之特色之一。

依英國職業生涯資料庫之資料顯示，英國證照種類多達 680 種，分為 24 大類，分別為管理，商業和辦公室工作(Administration, Business and Office Work)48 種、建築與營造業(Building and Construction)62 種職類、電腦與資訊技術業(Computers and IT)18 種職類、工程業(Engineering)64 種職類、醫療保健業(Healthcare)81 種職類、法律服務業(Legal and Political Services)22 種職類、財政金融服務業(Financial Services) 34 種職類、製造和生產業(Manufacturing and Production)75 種職類、廣告行銷業(Marketing and Advertising)17 種職類、媒體出版業(Media, Print and Publishing)39 種職類、表演藝術業(Performing Arts)22 種職類、個人服務業(Personal and Other Services, including Hair and Beauty)24 種職類、零售和顧客服務業(Retail Sales and Customer Services)32 種職類、科學與統計業(Science, Mathematics and Statistics)41 種職類、安全與軍隊(Security and Armed Forces)31 種職類、社會工作與顧問服務業(Social Work and Counselling Services)27 種職類、運輸及後勤業(Transport and Logistics)47 種職類、環境、動物與植物業(Environment, Animals and Plants) 40 種職類、語言及文化業(Languages, Information and Culture) 18 種職類、休閒、運動與觀光業(Leisure, Sport and Tourism)32 種職類(參見英國職業生涯資料庫網站)。

英國為全球最早工業化國家，因分工細密故發展出高度專業化人員。該國對於傳統上與人民福祉關係緊密之專業，均立法規範須由特定法人來管理其註冊、學位或其他教育、訓練資格證書之認證、職業倫理規範之訂定及遵守之監督，以及其持續專業發展等工作。傳統上認為專技人員者如建築師、律師等也如醫師一

般在立法上有其根據，有許多專業則非法律上強制需經註冊或領有證照或成為專業團體之會員才可以執業，惟該等證照為業界公認者，如工程師、資訊業專業人員等均是。其專業證照團體亦相當多，例如醫師、律師、會計師、建築師等專業人員，具有執業證照為各職業執業之前提要件，故持有證照者可在就業市場中具競爭優勢。英國職業認證機制發達，最近興起之「人力資本投資(Investors in People, IIP)」驗證制度更是全球首見，其源起於英國面臨歐市整合(1990)之際，為提昇英國競爭力而建立的制度，為世界上第一個且唯一的人力品質驗證標準，並能適合於各行各業及各式規模的組織。IIP 驗證制度是以組織投資員工，以提昇其營運績效的實務經驗為基礎，旨於鼓勵組織將員工視為能完成目標並持續不斷提昇卓越績效之鑰，證明了以全國性的驗證架構來推行人力發展，確實有助於明顯改善英國的經濟狀況(汪雅康，2005：321)。

隨著現代化的發展，證照職類日益增加，如前所述，英國專業證照種類繁多，且民間法人團體發展成熟，幾乎由民間法人團體包辦證照發給、職業管理等職責，具濃厚的自治與自律特徵，在此背景下，職業團體要如何管理執照的取得與撤銷、執業期間的規範與整體職業的發展，以下將聚焦於特定職業：律師與會計師，探討其職業證照與管理情形。

一、律師

英國是實行律師二元制的國家。由於歷史因素，原來的大律師是訴訟當事人的朋友，協助當事人進行訴訟，後來逐漸取得法院的承認，作為適宜的辯護人。小律師則由幾種職業合併而成：1.普通法訴訟代理人，由王座法庭的法官任命監督，有權代理當事人從事某種形式上的訴訟行為。2.在中世紀衡平法院漸趨重要的時期，法院承認訴訟代理人的需要。這些訴訟代理人通常會申請提前審理審件，所以亦稱之申請人(solicitors)。3.教會法院另有一種訴訟代理人，稱之代管人(proctor)。16 世紀後，大律師的階級自覺日益加深，拒絕訴訟代理人與其共同參加法學會，認為訴訟代理人不應享受他們的特權。加上當時教會法院日益衰落，使代管人趨於沒落。於是申請人和普通法訴訟代理人便合併為小律師。在被拒絕參與法學會後，便在 1973 年組織職業團體作為其集會場所，成為今日的法律社(law society)。是以律師分為大律師(Barrister)與小律師(Solicitor) 兩類，此種業務分流制也是其他國家所沒有的。原則上，大律師是在專有制定判例職權的法官面前，辦理言詞辯論的訴訟程序，此外一切法律事件都由小律師承辦，因此大律師又稱出庭律師，小律師又稱事務律師(尤英夫，1985：87-102)。以下分別對英國大律師與小律師，在律師資格的取得以及律師執業的職業管理作出說明(尤英夫，1985：87-102；楊鐵軍，2002)。

(一)大律師，或稱出庭律師(Barrister)

1、職業團體

律師職業的中央管轄單位為法學會暨律師參議會(the Senate of the Inns of

Court and the Bar)，由四個法學會代表及其他大律師選出之代表組成，負責訂定所有律師業相關事項之一般政策。其中由大律師選出的代表同時也構成律師業評議會，或稱大律師公會(the Bar Council)，在權力與功能上為一自治團體，不受參議會指揮，其主要功能在維持律師業之水準、榮譽與獨立。增進、保存與改進律師業之服務並實現正義的一切事項。四個法學會具有部分律師公會的職責與功能。

2、資格取得

大律師具有名譽公職性質，其取得資格規定甚嚴。欲成為大律師的人都必須進入四個法學會(Inns of Court)中之一所學習。這四個法學會(律師學院)為林肯法學會(Lincoln’s Inn)、內院法學會(the Inner Temple)、中院法學會(the Middle Temple)、格勒法學會(Gray’s Inn)。要進入四個法學會的申請者資格，分為二類，一為已須取得大學法律學位者，二為取得非法律學位，而是其他學位者，則必須先經一年的法律專業培訓，並通過主要科目的考試。另外，申請者還必須提供能證明自己品格良好的書面證明(尤英夫，1985：87)。

進入四大學院後的課程包括學術階段與職業訓練階段，前者能使未來的大律師具主要而基本的法律知識。後者的職業訓練階段，是為期一年的課程，包括職業訓練(vocational training)、實務訓練(practical training)以及大律師考試(the Bar Examination)。考試分為兩階段，第一次考試共考 11 科，分別是契約法、侵權行為法、刑法、土地法、憲法、行政法、法律制度、英國法制史、衡平法、信託法、公司法。第二次考試也分必考科目及選考科目，必考科目有普通法與刑法論文、衡平法和特別法論文、民、刑事訴訟程序及證據法，選考科目則是從以下的科目中任選 3 科為作選考科目，但是日後要在英國開業的律師，則必選考科目是租稅法，選考科目為租稅法、親屬法、土地租借關係法、買賣及分期付款購買法、地方自治以及城市規劃、不動產轉讓實務、國際私法、國際貿易法、國際公法、羅馬財產法(陳寶權、蘇醒、莊家輝，1995：36-39)。

在完成學術階段與職業訓練，參加法學會內一定的餐會次數(dining terms)，最後簽署成為大律師的入會誓言，在無人提出異議的情形下便可准許加入，法學會會授予申請人出庭律師資格。在獲得資格後，還必須在大律師事務所充任見習大律師(Pupillage)一年，由具經驗的大律師指導。見習大律師的主要任務是協助指導律師從事業務活動，並從中學習職業技能。在實習的最初 6 個月內，見習大律師不能接受事務律師的委聘辦理業務，從第 7 個月開始方可接案受聘。

四大法律學院主要著重大律師的職業課程，側重事務方面的訓練，其教學方式與大學法學教育方式截然不同。

3、執業管理：

(1)業務範圍

大律師有權在上議院、上訴法院、刑事高等法院、巡迴法院等上級法院執行律師職務，專辦理言詞辯論的訴訟程序，但不能直接與當事人接觸，只能以小律師為中介，間接為當事人服務。大律師的主要工作內容為衡平法工作(Chancery)

與普通法工作(Common Law)，前者包括信託、移轉過戶、遺囑、公司法與財產、稅收等；後者包括其餘部分，如契約法、侵權行為法、刑法與親屬法等。

大律師不能同時兼任小律師，亦不得從事其他有害其專業獨立或名譽之職業。執業時，不可以廣告方式招搖業務，不能因種族、信仰、政治等因素拒絕接受聘請，不得有損傷大律師名譽之行為，以及遵守其他倫理行為規範。

(2)紀律懲戒

英國沒有系統的律師法典，有關律師制度的各項規定散見於憲法性文件、習慣法及其他單行法規中。此外，律師公會的「律師組織章程」雖不是法律規範，但起到規範作用。

對大律師懲戒係由法官決議，經法學會同意依據參議會的規則進行，參議會選出代表組織懲戒法庭(Disciplinary Tribunal)來調查審理大律師不當的執業行為。如認定有不當行為，懲戒法庭將予以除名、停止執行業務、申誡、命令支付或放棄律師公費等。

(二)小律師，或稱事務律師(Solicitor)

1、職業團體

律師公會(the Law Society)是小律師的職業團體，也是事務律師的領導管理機關。該公會成立於 1825 年，由上訴法院的檔案長領導，它自設學校，負責事務律師的培養、教育工作，並根據法律有權制定規則來管理小律師：不論小律師是否為會員，均應受其拘束。律師公會職權涵蓋甚廣，例如授予事務律師資格、頒發事務律師行業執照、對事務律師進行獎懲、制訂事務律師酬金、掌握全國事務律師名單、告知會員新通過的法律或正在審議中的法案，或對於法案以後可能發生的問題給予立法者意見；也有設立風紀委員會來維護小律師的風紀。

2、資格取得

依 1974 年的小律師法(the Solicitors Act)，律師公會評議會(the Council of the Law Society)制定資格規則(Qualifying Regulations)，規定欲成為小律師者，須註冊為律師公會的學生，再經學術與實務的訓練。依申請人持有的學位不同，取得小律師資格的程序和條件亦有所差異。大致而言，取得小律師的基本條件為：1、英國公民，性別、民族不限；2、年滿 21 歲；3、須經法律協會按照《資格規則》(Qualifying Regulations)吸收為法律協會的學生，當中須經六年，包括三年取得法律學位，一年法律事務課程並通過實務考試與二年事務所實習。

事務律師的考試是在修課期間舉行，分兩階段實施，第一次考試的科目有：憲法、行政法、契約法、侵權行為法、刑法、土地法、以及英國法律制度；但如果在大學法律系中以取得該科目合格的成績，可以免考。第二次的考試科目分為必考科目和選修科目兩種，必考科目有：不動產轉讓、會計、租稅法、衡平法、繼承法、商事法、公司法、契約法等 7 門科目，選考科目有親屬法、地方自治法、治安審判關係法等 3 門科目，任選一科考試(陳寶權、蘇醒、莊家輝，1995：36-39)。

具備以上資格及完成實習後，即可向律師公會繳交登錄費，登錄小律師名冊。另外在執行職務前尚須繳納額外執照費、印花費等費用。

在英國無論是成為一名事務律師還是出庭律師，都必須通過基本要求、資格考試和實習這三關。此外，為了提高業務水平和適應形式的發展，事務律師協會和出庭律師協會都對已經執業的律師有深造要求。

3、執業管理

(1)業務範圍

小律師執行業務之範圍廣泛，包括提供法律意見、辦理工商登記與產權過戶、遺囑撰擬、宣誓書與各種契約、處理稅務等。由小律師業務範圍甚廣，因此小律師多少專長於某種範圍，由很多小律師合夥的事務所往往分工專精。

(2)紀律懲戒

律師公會本身訂有許多執行業務應遵守的規範，如有違反即被制裁。例如不得同時代理利害可能相反之兩方當事人、保管當事人款項應與自己的帳目有別等等。另有獨立於律師公會的懲戒法庭(Solictors Disciplinary Tribunal)，有權調查及懲戒小律師之違紀犯法行為，最重處分是予以除名，撤銷小律師資格。

從以上的敘述可知，英國律師業實行高度自治，對於大律師和小律師之分流，也各自有大律師公會和小律師公會分別對其進行律師培訓、資格授予、頒發執照等管理。這種二元制律師制度，也是業務分流制度，有利於大律師從純粹專業角度公正的承辦法律事務，因不與當事人接觸，所提供之意見也較客觀，專責在辯護與訴訟程序，也較能維護當事人利益。

二、會計師

英國是註冊會計師職業的發源地。1845 年，英國《公司法》規定，公司的帳目應當由會計師審計，這標誌著註冊會計師的產生。一百多年來，隨著英國社會經濟的發展，英國註冊會計師行業也得到長足的發展。由於歷史的原因，目前英國註冊會計師行業共有六個行業協會組織，分別是英格蘭及威爾斯特許會計師協會(ICAEW)、蘇格蘭特許會計師協會(ICAS)、特許公認會計師協會(ACCA)、國際會計師協會(AIA)、特許管理會計師協會(CIMA)、特許公共財務及會計協會(CIPFA)。這六個團體中，前四個團體(ICAEW、ICAS、ACCA、AIA)所授與的證照都是「會計師」，也就是一般國家辦理財務及稅務簽證業務的會計師，只是其證照的簡稱不同。具有法定專業地位的會計師資格，由四個不同團體以不同的方式辦理考訓及授證，且在英國境內(含英格蘭、威爾斯、蘇格蘭、北愛爾蘭)均具執業資格，這種多元化的授證管道，使四個團體在競爭中促成了會計師專業的蓬勃發展(周國華，1998)。

(一)資格取得

對於如何取得會計師資格，英國六大會計師職業團體對於辦理會計相關專業證照考訓各有不同規定，以下將簡述包括對會員的註冊資格、實務訓練、考試規定(周國華，1998)：

1、英格蘭及威爾斯特許會計師協會(The Institute of Chartered

Accountants in England and Wales, ICAEW)

英格蘭及威爾斯特許會計師協會(以下簡稱 ICAEW)，成立於西元 1880 年，是英國乃至全歐洲最大的會計專業團體。擁有 ICAEW 會員資格者所使用的代號為 ACA 或 FCA(如同美國以 CPA 作為會計師的簡稱)。其考訓制度如下：

(1)註冊資格：須年滿 18 歲，並通過英國 GCE(General Certificate of Education)學習成就測驗中的高階水準(Advanced Level)(相當於高中畢業程度)始得註冊。事實上，ICAEW 學員的平均素質頗高，根據統計，約 95%的學員具有大學畢業文憑，其中 20%是會計科系畢業。

(2)實務訓練:依畢業學歷接受 3-4 年不等的實務訓練(大學 3 年,高中 4 年)。接受訓練的機構包含會計師事務所、產業界、政府機關，但多數學員是在會計師事務所接受訓練。訓練的內容除了實務操作外，還包括應考內容的講授。

(3)考試規定：ICAEW 的專業考試分為基礎測驗(Foundation Education Examination)、中級測驗(Intermediate Examination)、最後測驗(Final Examination)三個階段，必須通過前一測驗才能參加下一階段測驗，其中最後測驗必須目前是參加實務訓練的最後一年、或已完成實務訓練者才能參加。完成實務訓練並通過最後測驗，即取得 ICAEW 正式會員資格。

(4)境外考訓規定：具有外國大學畢業文憑的人士，只要取得經 ICAEW 授權機構的訓練合約，亦可成為學員。目前歐洲共同市場各國、賽普路斯、馬爾他、馬來西亞、新加坡等國都有經 ICAEW 授權的訓練機構，訓練的標準與英國境內相同，且考試的內容也與在英國境內一致。

2、蘇格蘭特許會計師協會(The Institute of Chartered Accountants of Scotland, ICAS)

於西元 1854 年取得英國皇家特許狀(Royal Charter)的蘇格蘭特許會計師協會(以下簡稱 ICAS)，是世界上成立最早的會計師專業組織。目前擁有會員 60%是分佈在蘇格蘭地區，其餘會員則散佈英國其餘地區及海外各地。其考訓制度如下：

(1)註冊資格：申請註冊成為 ICAS 的學員，必須擁有大學畢業的文憑。

(2)實務訓練：必須與訓練機構簽訂三年的訓練合約，但訓練的內容僅限於實務操作。

(3)考試規定：ICAS 的考試也分為三個階段：能力測驗(Level One-The Test of Competence)、專業技巧測驗(Level Two-The Test of Professional Skills)、專業智能測驗(Level Three-The Test of Professional Expertise)

(4)境外考訓規定：雖然成立最早，但 ICAS 並未跨出國際化的步伐，目前僅能在英國境內參加 ICAS 的考試及訓練。

3、特許公認會計師協會(The Association of Chartered Certified Accountants, ACCA)

特許公認會計師協會(以下簡稱 ACCA)創立於西元 1904 年，依據英國《公司法》的相關規定，ACCA 會員被授權從事審計、投資顧問和破產執行等方面的工作，其資格也已經得到歐盟立法以及許多國家公司法的承認，加上其國際化的考訓制

度，其學員總人數比其他會計專業團體高出許多。目前 ACCA 為歐洲會計專家協會(FEE)、亞太會計師聯合會(CAPA)和加勒比特許會計師協會(ICAC)等會計組織的成員，也是國際會計準則委員會(IASC)的創始成員和國際會計師聯合會(IFAC)的成員。ACCA 國際化的考訓制度，除英國外，尚有一百三十多個國家可同步辦理 ACCA 的考試，且部分考試科目可申請以應試地點所在國家之相關規定為考試內容，也因此，使得 ACCA 學員人數直線上升。擁有 ACCA 資格的會員，即以 ACCA 為其專業資格代號。其考訓制度如下：

(1)註冊資格：申請註冊成為 ACCA 學員的最低標準，需年滿 18 歲，並具有相當於高中畢業的程度。此外，ACCA 另設有年長學生註冊制度(Mature Student Entry Route，簡稱 MSER)，讓未具備學歷資格，但年滿 21 歲的人士，亦可申請成為 ACCA 的學員，許多英國以外的考生即以此方式取得學員資格。以 MSER 方式取得資格的學員，需先參加並通過基礎測驗才能從 MSER 學員轉為一般學員。

(2)實務訓練：學員需接受至少三年的實務訓練。與 ICAEW 或 ICAS 不同的是，ACCA 的學員可在不同的機構接受不同的訓練，且 ACCA 鼓勵學員以此種方式取得實務資歷，以獲得較寬廣的視野。ACCA 以 45 種能力指標(Competence Elements)來衡量學員的實務訓練成果，至少要符合 15 種指標才算完成實務訓練。

(3)考試規定：ACCA 考試分為基礎階段(Foundation Stage)、證照階段(Certificate Stage)、專業階段(Professional Stage)三個階段，以上的三階段考試，學員自註冊後的第一次考試起算，需在十年內通過全部考試。

(4)境外考訓規定：除了在一百三十多個國家同步辦理考試，也允許學員在任何一個國家接受訓練，而且可隨時轉換訓練機構及地點。此外，ACCA 也與世界上許多國家之大學合辦針對 ACCA 考試的專業課程。ACCA 也與許多國家的會計專業團體辦理聯合考試計劃(Joint Examination Schemes)，考生只要加考所在國的規定科目，即可同時取得 ACCA 及該國的會計師資格。

4、國際會計師協會(The Association of International Accountants, AIA)

國際會計師協會(以下簡稱 AIA)成立於 1928 年，原本是以促進國際會計發展為宗旨的團體，但在近年來積極轉型，建立了專業證照的考訓制度，於 1989 年獲得英國法律的承認，賦予其會員從事簽證業務的資格。擁有 AIA 會員資格者，以 AAIA 或 FAIA 為其專業代號。其考訓制度如下：

(1)註冊資格：申請註冊成為 AIA 學員的最低標準，需年滿 18 歲，且高中畢業程度。此外，AIA 也設有年長學員計畫(Mature Student Scheme)，規定不具學歷資格者，只要年滿 21 歲，且具有至少三年的會計工作經驗，即可申請成為學員。

(2)實務訓練：AIA 規定其學員需接受至少三年的實務訓練，此項實務訓練可在全球各地的會計師事務所、產業界或政府部門完成，且容許學員自由轉換訓練機構。

(3)考試規定：AIA 考試分三個階段：基礎階段(Foundation Level)、專業第一階段(Professional Level Ⅰ)、專業第二階段(Professional Level Ⅱ)，學員可根據自己的學歷條件申請豁免某些科目。考試採循序漸進的方式，通過某一組

考試全部科目後，才能參加下一組考試。每一階段也有在一定年限內通過考試的限制。

(4)境外考訓規定：AIA 在名稱上即是一個強調國際化的組織，不但接受學員在英國境外接受實務訓練，也在全球各地設有考試中心。

5、特許管理會計師協會(The Chartered Institute of Management Accountants, CIMA)

特許管理會計師協會(以下簡稱 CIMA)成立於 1919 年，目前會員遍佈全球七十多個國家，是個相當國際化的組織。CIMA 將其會員定位為管理會計及財務管理的專家，以管理會計師(Chartered Management Accountant, CMA)作為其會員代號，其考訓制度如下：

(1)註冊資格：須具有相當於高中畢業的程度。不具學歷資格者，只要年滿 25 歲，且具有足夠的會計實務經驗，亦可申請成為年長學員(mature students)。

(2)實務訓練：須接受至少三年的實務訓練，且訓練內容為企業實務領域。實務訓練須從註冊開始直到通過全部考試後的五年內取得，否則即註銷資格。此外，CIMA 也容許學員轉換訓練機構。

(3)考試規定：CIMA 考試分為四個階段，考試採循序漸進方式，通過前一階段，才能考下一階段。

(4)境外考訓規定：CIMA 接受學員在英國境外接受實務訓練，並在全球 120 個城市設有考試中心。

6、特許公共財務及會計協會(The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, CIPFA)

特許公共財務及會計協會(以下簡稱 CIPFA)成立於西元 1885 年。CIPFA 將其會員定位為政府及非營利機構的財務及會計專家，以政府財務會計師(Chartered Public Finance Accountant, CPFA)為其會員代號。其考訓制度如下：

(1)註冊資格：申請註冊成為 CIPFA 學員的最低標準，需具高中畢業的程度。此外，CIPFA 設有兩種年長學員制度：Mature Entrant，不具學歷資格者，只要年滿 21 歲，且具有至少三年的相關工作經驗，即可申請成為學員，與一般學員一樣須從後述的基礎階段開始參加授課及考試；Senior Entrant，年滿 25 歲，且具有至少五年的相關工作經驗者，可自後述的專業第一階段開始參加授課及考試。

(2)實務訓練：CIPFA 規定學員須取得四百個工作天的政府或非營利機構實務經驗。

(3)授課及考試：CIPFA 的學員須依規定參加四個階段的授課與考試：基礎階段(Foundation)、專業第一階段(Professional 1) 、專業第二階段(Professional 2) 、專業第三階段(Professional 3)，通過考試者才能繼續下一階段課程。

(4)境外考訓規定：近年來 CIPFA 也開始進行國際化的工作，其中較有成效的是與某些國家的專業團體合辦考試授證計劃。

從上述可知，目前英國會計師的培訓考試是由六大會計職業團體分別組織進行。各會計職業團體對考試資格要求、實務見習、考試內容等規定大同小異。所

以在英國要取得會計師資格，除了須參加職業團體，並要通過安排的培訓與規定的考試課程，合格後才能向各職業團體申請註冊成為會計師。

(二)執業管理

英國註冊會計師職業自產生以後，一直保持著由會計師職業團體實施自律化管理的歷史傳統，英國會計職業團體自治範圍廣泛，政府介入程度有限。在取得會計師資格、進入會計業的領域後，仍須遵守會計師職業團體制定的行為準則與道德規範，並受其監督。所以會計職業團體的管理職責主要涵蓋：培訓考試、資格的註冊管理、制定行為準則與道德規範、監督執業品質等面向。

因會計師職業團體權能甚廣，在 20 世紀 80 年代末和 90 年代初，英國曾發生過一系列公司財務醜聞，為避免職業團體的聯合壟斷以及類似安隆事件的發生，亦發展出一套對會計行業的監管與自律體系，是為政府監管、行業自律與獨立監管，分述如下(中國會計視野，2004)：

1、政府對會計職業團體的監督。根據 1989 年英國《公司法》第 53 條第(1—B)款規定：英國貿工部（the Department of Trade and Industry, DTI）通過制定標準或辦法指導、監督會計職業團體的工作。英國貿工部是監管會計事務的最高政府機構，主要負責對各會計職業團體和會計基金會的工作進行定期考核、指導與監督。其具體監管職責主要是：(1)職業團體實施檢查時，派觀察員隨同參加，以瞭解、考核檢查人員的現場工作情況。(2)貿工部向國會報告時，要求各職業團體提供有關資訊和資料等。(3)定期召開各職業團體或基金會參加的會議，溝通、瞭解有關工作情況。(4)職業團體每年向貿工部提交對外公開的執業檢查情況年度報告，內容包括特許會計師的數量、業務品質檢查及結果等，貿工部據此審查其實施行業監管工作的有效性，對那些沒有盡責的職業團體，貿工部將對其溝通指導，情節嚴重的提交法院，追究其責任，直至取消其特許業務管理的資格。

2、會計職業團體的行業自律：英國會計職業團體的行業監管，分為事前檢查和事後檢查，對會計師或會計事務所進行監督、檢查和管理。事前檢查是一種事前主動的對會計事務所執業情況作出經常性、系統性的檢查，並對該事務所的執業品質作出綜合評價。目的在於協助、教導會計事務所保障執業品質並防範執業風險。事後檢查是當有人對會員或事務所提出檢舉時，包括劣質服務、有違職業規範的不端行為和過失的投訴，例如有不必要延誤之情形、提供不準確或不完整的資訊、沒有回電或回信、未按要求執行、影響行業形象、不執行協會的指令、工作品質差、違反協會制定的職業道德準則等等，這些職業團體會針對具體投訴事項進行檢查和處理。若涉及司法程序的個案，職業團體則會等司法部分作出裁決後再視情況處理。另外，在實際工作中，事前檢查和事後檢查分別由會計職業團體設立的調查委員會負責執行，將檢查結果交由會計職業團體的紀律委員會和懲戒委員會，由其決定懲戒結果，依違規程度而有嚴重警告、罰款、取消會員資格等處罰。

3、獨立監管方面。為因應國內提出要建立會計職業的獨立監管架構之呼聲。在 2001 年，會計職業團體發起成立了會計基金會(The Accountancy Foundation)。

基金會及其下設機構的成員，大部分由非審計界人士組成。為一獨立監管機構。該組織負責對會計師行業的業務品質和違規執業行為進行監督和處罰。下設審計實務委員會、職業道德準則委員會、調查和懲戒委員會，另設評議委員會負責監督檢查前三個委員會和六個會計職業團體的工作。

（1）審計實務委員會（Auditing Practices Board, APB）和道德準則委員會（Ethics Standards Board, ESB）分別負責審計準則的制定和評議各會計職業團體制定的職業道德準則。

（2）調查與紀律委員會（Investigation and Discipline Board, IDB）主要負責對涉及特許會計師違背公眾利益問題的調查和處理。這類調查可能是會計團體諮詢委員會提出的，也可以由基金會自行決定。經調查發現事務所確實存在問題的，一般會提交到有關會計職業團體自行處理，而不會與其聯合處理。為避免行業的自我保護，該委員會的主要成員由非審計界人士擔任。

（3）評議委員會（Review Board, RE）主要負責監督 APB、ESB 和 IDB 的工作，也負責監督和檢查各會計職業團體的工作，內容涉及資格認證和註冊、職業培訓、後續教育和執業監管的有效性、事務所內部控制等。但它對會計職業團體不具備法定約束力和強制措施，如發現某些工作有待改進的話，通常以公開的方式向其提出建設性意見。同樣的，有關職業團體也會以公開的方式回饋資訊。

從上述兩種職業的證照管制制度中，可看出英國的行業自律，職業團體為獨立性高的管理體制。專門職業人員的證照(資格)取得，在獲得教育學位後，須再進入由專門職業團體組成的培育學院內，進入另一階段的基礎教育與實務訓練，通過考試、實習期滿後才能申請註冊取得資格。執業時也須遵守職業團體制定的行為準則與道德規範，若不遵守仍有可能被撤照喪失資格。所以從職業進入、工作到離開，都在職業團體的管理下，政府則站在監督角色，介入程度有限。此種體制的特點在於適應能力強，可隨著社會環境變動作出改變與調整，例如英國發生的公司財務醜聞，亦發展出一套監管體系，避免未來可能發生的財務危機。

第三節　日本之專門職業證照制度

職業證照在日本的發展蓬勃，隨經濟與科技的進步，各種職業的專業知識與技術隨之高度發展，各種專門職業及技術人員的國家資格制度，也因社會的需要而逐步建立，至今日本規劃國家資格的證照詳細，依類別與職種細分至不同部門內負責，也發展幾乎各業無不需要的證照制度。

依據1999年日本政府的統計，日本依據法令而建立的資格制度為280種;2000年所鼓勵民間技能審查專業認證制度有 26 種，認證之業別為 173 種，總計在1999-2000 年間，該國國家證照與委由民間辦理之證照計達 450 餘種之多(日本總務廳，2000；轉引自巫義政，2006；91)。

各種證照管理所根據的法令，在國家專業資格制度大部分為法律、政令(內閣令)或省令(部會命令)；民間技能審查專業認定制度則大部分為告示。在國家專業

資格制度中，資格的審查事務約有四成委託給民間團體；在民間技能審查事業認定制度中，由各省廳主管的公益法人實施認證者約有八成。國家專業資格制度以及職業認證多數都是以規定一定的實務經驗與學歷等，作為應考資格或受講習資格。並以考試、訓練講習及考試，或單純訓練講習為其發證條件(日本總務廳，2000；轉引自巫義政，2006；91)。從辦理的主管省廳別以及負責的專業證照類別與職種來看，(1)國家專業資格制度設置在各省廳中者，以厚生勞動省(醫療、藥事、健康、福祉、勞動安全、衛生，以及社會工作等專業相關者)的職業資格為多，占全部的一半；(2)另負責農業、林業、獸醫、家畜、水產等專業由農林水產省所職掌，(3)有關專利、計量、資訊處理技術、能源設備管理操作、等專業人員之考試交由經濟產業省負責，(4)由金融廳職責會計師的考試，(5)法務省職掌法官(判事)、檢查官(檢事)與律師(辯護士)，以及土地房屋調查人員、司法書士及簡裁訴訟代理能力認定審查等考試，(6)有關建築、測量、施工管理、不動產鑑定、海陸空交通、觀光旅遊、氣象等專業的國家資格證照則由國土交通省辦理，(7)文部科學省職管對象為技師(技術士)，其認證職別最多，且多交由社團法人日本技術士會負責辦理分科技師之考試，其交由民間技能審查專業認定制度的職業數，約占全部認證職別的六成(巫義政，2006；101)。

整體來說，日本的國家考試並非集中於某一機關來統一管轄，而是依照職種的性質，由不同的相關部會來實施，甚至委託民間法人來代為辦理，例如，在建築師資格取得方面，一級建築士必須得到國土交通大臣的認定，二級建築士則由都道府縣知事來認定，而兩者皆由各指定的考試機關來代為辦理國家考試相關事宜(林宜男，2003：214)。換言之，日本的國家資格證照依專業類別各自劃分至相關的行政部門(省或廳)負責，各行政部門(省或廳)可自行辦理、與他機關合辦，或委託法人、都道府縣辦理考試。

但由於各職種的資格專職人員所能執行的業務範圍不同，因此對於資格取得的要求程度也因而有所差異，而實施考試的內容及次數也不盡相同。例如，司法考試包括法官、檢察官及律師的資格取得需要通過二次考試程序，而公認會計士的資格取得則必須通過三次考試程序，第一次考試的焦點大都置於一般學力及教養的判定上，受試者並沒有特別考試資格的限制(不限國籍、學歷、年齡及性別)，第二次考試則注重專門知識，而公認會計士考試方面，在參與第三次考試之前，必須要有一年以上的實務補習（即必須修習 400 小時日本公認會計士協會所開辦的實務補習課程）以及二年以上的實際業務操作。而以下將擇日本律師(辯護士)、會計師兩種專門職業證照制度作概述。

一、律師

（一）法制沿革

日本在 1868 年明治維新之前，並無現代意義之律師存在。亦無明確的訴訟代理人制度。1872 年(明治 5 年)，日本開始往現代司法制度方向改革，以法國法制

為藍圖，同年公布「司法職務定制」，承認民事訴訟代理制度，而有現代律師（日稱辯護士，下仍稱律師）、公證人、司法代書前身之代言人、證書人、代書人之設置。不過當時之代言人或代書士並無資格限制，任何人都可充當，也因此導致同業間的惡性競爭，社會地位並不高(鄭傑夫，2001：3)。但其後隨著社會發展，日本律師法制從最早的代言人規則時期，到 1893 制定公布辯護士法，並在 1933 年以及在第二次世界大戰後 1947 年的二次修正，成為符合新憲法精神的辯護士法，律師體制也因此大抵確定。

日本律師法制粗分為四段時期，依其法規內容與修改重點分述如下(鄭傑夫，2001：3-7)：

1、代言人規則時期

日本於 1872 年公布之「司法職務定制」，雖然開始有代言人之規定，不過並未規定其資格，在意識到代言人應予職業化並置於政府監督之必要性，乃於 1876 年(明治 9 年)制定「代言人規則」，代言人改採執照制，並將訴訟代理人之代書人、代言人之區別廢止，「代言人規則」主要內容為：

(1)代言人經地方行政官員審查合格，並由司法大臣發給執照予以公布後，始得充任。

(2)取得代言人執照者，應於司法省及其執行職務之裁判所（法院）備置之代言人名簿登錄，代言人之住居所限於登錄裁判所所在區域內。

(3)執照有限期限為一年，期滿後繼續執行職務者，應再度取得執照，並繳納高額執照費用。

(4)代言人權限受大幅限制。

後因社會高度需要及部分代言人為了私利私欲等原因，認有 1880 年(明治十三年)將「代言人規則」全面修正，加強對代言人之嚴格之監督，其修正特點：

A.代言人資格取得，由地方官員審查制改為考試制度，其考試機關為司法省，而非地方行政機關。

B.廢止審級別及裁判所別之代言人資格限制，即取得執照之代言人得在全國各地裁判所執行職務。

C.在各地方裁判所設立代言人公會（組合），代言人均應加入公會，代言人公會有規律代言人之權限，但由國家機關之檢事（相當於我國之檢察官）監督，違反公會取締規則者，公會有向檢事告發之義務。

D.代言人之職務為依法律規定於民事訴訟受原告或被告委任於法庭中代言。

2、明治 26 年辯護士法時期

1893 年(明治 26 年)3 月 3 日日本政府制定公布辯護士法，其特色為：

(1)律師限於通常裁判所或特別裁判所始得依法執行職務，至於訴訟外之其他法律事務如鑑定、仲裁、訴外和解、作成契約書等則非其得執行之職務。

(2)刪除地區及審級之執業限制，但在大審院執行職務者，須經律師登錄三年後始得為之。

(3)取消執照制度，改採登錄制度。律師須依司法大臣所定「辯護士試驗（考

試）規則」考試及格者，始得於律師名簿登錄而取得律師資格，但有判事（相當於我國之法官）、檢事（檢察官）資格或帝國大學法學部（法律系）畢業者，得免除考試。

(4)降低登錄費用。

(5)強制加入所屬裁判所設立之辯護士會（即律師公會）。

(6)對律師之監督，由以往之檢事移由地方裁判所檢事局之檢事正（相當於我國地方法院檢察署檢察長），登錄手續須經由檢事局向司法大臣申請。

3、昭和 8 年辯護士法

1933 年(昭和 8 年)，辯護士法再度修正，與 1983 年之辯護士法比較，該法修正之特色為：

(1)律師除受當事人、關係人委任或或受官廳選任在裁判所為訴訟行為外，並得執行裁判所以外之其他一般法律事務。

(2)女性得具律師資格。

(3)採用候補律師制度，通過律師考試後，須經過類似判事（法官）、檢事（檢察官）之實務研習始取得律師資格。

(4)律師公會法人化，對律師公會之監督，由檢事正改為司法大臣。

(5)有外國律師資格之人，得從事有關外國人及外國法之法律事務。

(6)於司法省置備律師名簿，關於請求登錄之手續，應經由該律師所欲加入之律師公會向司法大臣為之。

(7)禁止律師設置雙重事務所。

(8)明文規定律師有保持秘密之權利。

4、新辯護士法時期

第二次世界大戰後，日本於司法省設置「辯護士法改正準備委員會」，就辯護士法作成修正案向國會提出，於在 1949 年(昭和 24 年)6 月 10 日通過符合新憲法之新辯護士法。新法與舊法主要差異點為：

(1)明文規定律師之使命及職責。

(2)律師公會不受行政機關監督，自裁判所、檢察廳獨立，擁有高度自治權。

(3)強制律師加入日本辯護士連合會（下稱日辯連），由日辯連管理關於律師登錄及律師名簿等事務，並賦與各地律師公會及日辯連對於律師懲戒之權限。

(4)原則上應經司法研修生研修完畢，始能取得律師資格。

（二）資格取得

1、律師之積極資格

依日本辯護士法之規定，成為國內律師，應具備下列積極資格之一：

(1)司法研修生研修完畢者（辯護士法第四條）

關於律師之資格，日本現行法官、檢查官與律師之考試為統一考試，在考試合格後，還需進入司法研修所，至少研修一年六個月，並經考試合格後，始謂研修完畢，才能取得律師資格。

另須於律師事務所研習實務一年六個月(無報酬)，始能取得律師資格。

(2)視為司法研修生研修完畢者

在現行辯護士法制定前已具有律師資格者，以其取得資格當時，視為司法研修生研修完畢（辯護士法第 81 條）。

辯護士法開始施行日時為候補律師，經由一年六個月以上實務研修者，視為司法研修生研修完畢（辯護士法第 82 條）。

(3)律師資格特例（辯護士法第 5 條）：

在職之最高裁判所裁判官，以及取得司法研修生資格後，擔任簡易裁判所法官、檢察官、裁判所調查官、裁判所事務官、法務事務官、司法研修所、裁判所書記官研修所及法務總合研究所教官、眾議院或參議院法制局參事及內閣法制局參事官五年以上者。

在學校教育法所定大學學部（學系）、專攻科及大學院（相當於我國大學之研究所）擔任法律學教授及助教授職務五年以上者。

擔任上開職務二項以上者，其在職年數合併計算，但第二款所揭職務限於取得司法修習生資格以後之在職年數。

2、律師之消極資格

該當於辯護士法第六條所定律師消極資格要件者，縱然具有前述積極資格，仍不得申請登錄為律師，已登錄者，如有下列第 1 款、第 3 款至第 5 款事由者，其登錄當然撤銷：

(1)受禁錮（監禁）以上刑之處分者：禁錮以上刑之處分包括禁錮、懲役、及死刑，只要受禁錮以上刑之處分確定，其律師資格同時喪失。

(2)受彈核裁判所罷免裁判者下級裁判所之裁判官如有職務懈怠或非行時，得由參、眾兩院議員組成之彈劾裁判所為罷免之裁判（日本憲法第 78 條、第 64 條、裁判官彈劾法第 2 條），受罷免宣告裁判之裁判官即無辯護士資格。

(3)曾因執行特定職業受懲戒處分者律師及外國法事務所律師被除名者（辯護士法第 57 條第 4 款、關於外國律師處理法律事務特別措置法第 52 條第 4 款）、辯理士被禁止執行業務者（辯理士法第 18 條第 4 款）、公認會計士登錄被撤銷者（公認會計士法第 29 條第 3 款）、稅理士被禁止執行業務者（稅理士法第 44 條第 3 款）、公務員被免職者（國家公務員法第 82 條、地方公務員法第 29 條），自受處分之日起三年內無律師資格，三年經過後，律師資格固然回復，但若申請重新登錄，依辯護士法第 12 條第 1 項第 2 款規定，律師公會仍得拒絕向日辯連轉呈登錄之請求（進達拒絕）。

(4)禁治產或準禁治產者：日本法律上之無行為能力人，當然不具律師資格。

(5)受破產宣告尚未復權者：律師執行職務以受委任人信賴為基礎，律師受破產宣告時，不但喪失對於屬於破產財團之管理處分權，且對外喪失信用，擔保其公正執行職務自有相當困難，因而受破產宣告尚未復權者，應無為律師之資格。

日本律師資格取得困難，要取得律師資格必須於法科大學畢業後通過國家統一組織的司法考試，若沒有完成法科大學院課程者，只要通過預備考試合格，仍可參加司法考試。然後到最高裁判所設立的司法研修所實習，並通過考試，合格

者可自由選擇法官、檢察官、律師職業。選擇律師職業者獲得律師資格成為實習律師，實習律師要在經過 5 年以上在司法機關和政府或法院工作經歷才可以正式取得律師資格，取得律師資格的律師將在法律事務所執業。

（三）執業管理

1、登錄

律師應於日辯連備置之律師名簿登錄並加入律師公會（辯護士法第 8 條、第 9 條），

2、行為規範

日本於現行辯護士法第 1 條明文規定律師以擁護基本人權，實現社會正義為其使命。此項宣示性之規定，實為律師最根本之義務，亦即律師於執行職務之際，應以擁護基本人權，實現社會正義為基本原則。為達成此項使命，同法第一條即規定律師三個行動目標，即誠實執行職務、維護社會秩序、改善法律制度。

律師個別執行職務之際，其權利義務分別依民、刑事訴訟法及其他法律之規定，而律師依辯護士法以擁護基本人權，實現社會正義為其基本使命，為達成其使命，同法更規定律師遂行其職務之基本權利義務：

(1)事務所設置義務

律師之法律事務所應設於所屬律師公會區域內（辯護士法第 1 條第 2 項），並受所屬律師公會及日辯連之指導、聯絡、監督，該指導、聯絡、監督之實施（辯護士法第 31 條第 1 項、第 45 條第 2 項）。

(2)遵守章程義務

律師為所屬律師公會及日辯連之會員，當然有遵守所屬律師公會及日辯連之章程之義務（辯護士法第 22 條），所應遵守之章程不僅是形式上之章程，即使依據章程所制定之下位規範如會規或規則等亦有遵守之義務，違反章程或依章程所制定之會規或規則時，構成懲戒之事由（同法第 56 條）。

(3)保持秘密之權利及義務

律師或曾為律師者，就其職務上所得知之秘密有保持之權利及義務，但其他法律另有規定者，不在此限（辯護士法第 23 條）。律師保持秘密之權利義務，也是辯護士法第 1 條誠實義務之實現。

(4)執行委囑事項義務

律師非有正當理由，不得拒絕受任及中途放棄公務機關依法令指定職務，亦不得辭任所屬律師公會或日辯連依章程或會規所指定職務（辯護士法第 24 條）。此項規定乃在顯現律師之公共性格。

(5)兼職之限制

律師業之本旨係以國民之立場實行其職責，為公正且誠實遂行其職務，應與權力之行使保持距離；同時為了防止因兼職而對遂行律師事務發生障害。於是在辯護士法第 30 條明定，除列舉之特定職務外，律師不得兼行有報酬之公職。

(6)營業之限制

為保持律師之品位及信用，律師如未得所屬律師公會之許可，不得經營以營

利為目的之業務或成為經營該業務人之受僱人，亦不得成為以營利為目的法人之執行業務社員、董事或受僱人（辯護士法第 30 條第 3 項）。違反本條規定，未經律師公會事前許可而就任股份有限公司董事等情形，應受懲戒。

(7)污職行為之禁止

律師不得自其受任事件之對造收受或要求或期約與受任事件相關之利益（辯護士法第 26 條），違反本條規定者，處三年以下懲役（同法第 76 條）。禁止污職行為之立法趣旨乃鑑於律師係以擁護基本人權與實現社會正義為其使命，為擔保其執行職務之公正及誠實性而為之規定。

(8)拒絕受委任之通知義務

除辯護士法第 24 條所定公務機關指定之職務或日辯連、律師公會指定之職務外，律師對一般事件並無應受委任之義務，違反本條規定，可成為懲戒之理由。

以上摘要辯護士法中對律師的行為規範，此外，日本律師十分重視職業道德規範，日辨連於 1990 年通過「律師倫理」規章來補充辯護士法之不足，隨著律師活動領域的擴展，及為了展示律師自律準則及該規範得完善與切實地運用，日辨連認為有擴充律師自治之必要，於 2004 年通過作為會規的《律師執業基本規範》。規訂與當事人之間的關係，及其他律師、組織內律師、案件的對方當事人、共同事務所、律師法人與裁判間的關係，與律師協會之間的關係，與行政機關之間的關係，同時也明定律師應該遵守的紀律。

3、懲戒（亦是資格取得的監督）

律師以擁護基本人權，實現社會正義為其使命，並基於其使命，應誠實執行職務，維護社會秩序及改善法律制度，若律師之行為違反辯護士法或章程規定或害及律師公會秩序、信用，或律師為有失品位之非行時，不但無從實現律師之使命，且不能獲得國民對於律師之信任，因而有對律師充分監督之必要，而對律師監督之有效方法乃是懲戒制度，換言之，即藉懲戒制度適當之運用，促使律師盡其職務，實現使命，維持國民對律師之信賴。

辯護士法採律師自治原則，對律師之懲戒權移歸自治團體之律師公會及日辯連，由律師公會及日辯連行使對於律師之懲戒權。

(1)懲戒之事由

律師若違反辯護士法或違反所屬律師公會或日辯連章程，作出有害所屬律師公會秩序、信用等行為，不問是否為職務行為而有失品位之非行者，應受懲戒（辯護士法第 56 條）。

所謂違反辯護士法，係指違反辯護士法中所規定律師應遵守之義務而言，主要是指違反同法第四章第 20 條至第 30 條（第 23 條之 2 除外）及第 73 條規定。此外，違反所屬律師公會章程，主要是指章程中的「關於辯護士道德及其他會員綱紀保持規定」及「關於會費之規定」，以及其他任意記載事項之違反，均構成懲戒事由。違反日辯連章程乃為日辯連章程第二章「辯護士道德」之規定，違反其規定，固為違反章程之行為，同時也構成有失品位之非行，為懲戒事由。所謂有害所屬律師公會之秩序、信用，乃指律師公會之對內及對外關係因該律師之行為

而致秩序混亂或信用受毀損而言，何種情形相當於有害所屬律師公會秩序、信用應依個別事例為實質價值判斷。有失品位之非行，乃指律師不僅是違反職務上義務為有失品位，其私生活行為有失品位者，亦為懲戒事由。

(2)懲戒之種類

律師懲戒之種類分為戒告、停止執行業務二年、退會命令、除名四種。

A.戒告

戒告乃對被懲戒人確認其非行責任，要求反省警戒不要再犯之懲戒處分，是懲戒種類中最輕之處分，受戒告處分者，對其律師之資格、身分全無影響，其律師活動亦未受任何限制，但自受戒告處分通知時起三年內喪失日辯連會長之被選舉權（日辯連會長選舉規程 14 條 1 款)。

B.停止執行業務

停止執行業務乃命被懲戒人在一定期間內不得為律師業務，受該懲戒處分之律師於該期間內不得為律師之一切職務行為，惟其律師資格及身分並未喪失。

被停止執行業務之辯護士，不但喪失日辯連會長之被選舉資格，而且亦喪失選舉權（日辯連會長選舉規程 12 條 2 款)。

C.退會命令

退會命令乃由被懲戒人所屬律師公會單方面使其退會之處分，受退會處分之律師，如無特別停止執行效力之裁定，自受告知退會處分之日起當然自所屬律師公會退會，喪失律師之身分。

受退會命令者，如無特別停止執行效力之裁定時，即不得為律師或法律事務所之記載或標示；不得為以營利為目的之法律相談或其他法律事務之標示或記載；當然亦不得為以報酬為目的之法律事務業務或斡旋介紹，其法律事務所應予關閉；不得使用有律師頭銜之名片等。

受退會命令之律師，僅喪失其律師身分，而未喪失其律師資格，在法律上可在其他律師公會重新登錄，但因以前有受懲戒處分之事實，其他律師公會須特別審查請求登錄者是否適合執行職務，若認為不適任，得拒絕接受登錄。

D.除名

除名乃懲戒處分種類中最重處分，為對被懲戒律師之身分作單方剝奪之處分，如無特別停止效力執行之裁定，則自受告知之日起三年內喪失律師資格，在此期間內不得請求再登錄。期間過後，雖得再申請登錄，但因有以前受懲戒處分之事實，受聲請登錄之律師公會，須特別審查請求登錄者是否適任，並有權拒絕請求登錄者。

在自治原則下，日本現行律師懲戒制度包括下列特色：

（1）是否對律師實施懲戒，有關懲戒之實質判斷委諸律師公會之懲戒委員會，而懲戒委員會雖為律師公會設置機關，獨立於律師公會之其他機關，律師公會應受懲戒委員會決議之拘束。

（2）懲戒委員會之委員除律師外，並包括法官、檢察官及其他具有學識經驗者，以期公正判斷。

（3）將律師公會懲戒權之發動置於全體國民監督之下，任何人均得請求律師公會發動其懲戒權，並使請求懲戒人對律師公會不為懲戒之處分向日辯連聲明異議之機會。

（4）受懲戒之律師不服懲戒處分時，得向東京高等裁判所提起訴訟以為司法救濟，而使懲戒處分適當與否由司法機關為最終判斷。

(四)專業團體

1、律師公會

現行辯護士法下之律師公會，係以律師為構成員所組織，遂行關於對律師指導、聯絡、監督事務之公法人，律師公會具有以下自治權：由律師公會施行律師資格考試；由律師公會施行律師實務之研習；律師資格之付與及登錄由律師公會行之；對律師之監督及懲戒由律師公會行之；強制加入律師公會(第二東京辯護士會，轉引自鄭傑夫)。

於第二次世界大戰後，日本於制定辯護士法，律師公會取得完全自治權：律師公會不受行政機關監督，脫出裁判所（法院)、檢察官獨立。律師有設置全國性律師團體即日本辯護士連合會（日辯連）之義務，律師及律師公會為日辯連當然會員。律師資格審查及懲戒，由所屬律師公會及日辯連行之。

2、律師公會之總會

律師公會之總會，為律師公會之最高意思決定機關，依現行辯護士法規定，律師公會總會分為定期總會及臨時總會，惟無論何種會議之召集及決議，本於律師自治權，均不受行政機關、法院及檢察官之監督，但應受日辯連之指導及監督。

3、日本辨護士（律師）連合會

現行辯護士法採用律師自治原則，對於律師之監督權及其登錄、懲戒權限均賦予律師公會，而於律師公會之上，依據辯護士法設立由全國律師及律師公會所組織之「日本辯護士連合會」(日辯連）之自治機關，因而日辯連係必設團體，並具有法人人格，且鑒於律師之使命及職務，根據辨護士法規定，日辨連的任務係以為保持其品位，意圖改善律師事務，遂行關於對律師及律師公會指導、連絡及監督事務為目的。

日辯連與地方律師公會同樣，都是獨立於政府機關並自行規範律師行為的自治性團體。日辯連及地方律師公會的主要的自治權包括以下幾點：根據律師法規定，日辯連有權就其組織和運營自行規定會則（章程)、會規。 日辯連以及地方律師協會有權對律師予以懲戒處分。 日辯連以及地方律師協會有權自行對申請成為會員者予以審查。

律師實行完全的行業自治，在全國有日本辨護士連合會，進行律師資格審查、監督律師行為、懲戒違法律師、指導律師工作、會同最高法院向國會提出意見。此外他們還從事維護人權的活動。在地方有律師公會，是一個法人組織。日常工作是審查律師資格、指導律師開展業務、對律師活動進行直接監督。

二、會計師

(一)制度沿革

日本最早之會計師團體，成立於 1907 年。1927 年計理師法公佈實施，會計師之專業團體略具雛型。第二之世界大戰之後，財閥解體，日本為重建經濟制度，乃推行有價證券之民主化，當時社會所要求之配合措施，即是確立證券交易市場有關機構之體制、公開企業財務資訊並確保其真實性。一般認為欲確保企業財務報表之真實可靠，應由具有高度專門知識的會計師來加以查核簽證，乃引進英、美制度，於 1948 年公布實施會計師法，並廢止原須之計理師法，正式建立現代的會計師制度。其後復於 1966 年修改會計師法，規定日本會計師公會為特殊法人，以強化對會員之指導；同時為充實查核簽證業之組織體制，創設「監查法人」制度(財政部證券管理委員會，1985)。

1951 年 7 月證券交易法修正，規定證券上市公司之財務報表，須由會計師查核簽證，以昭公信，會計師之服務功能因此大幅擴展。1974 年日本商法修正，規定資本額達十億日圓以上之公司，其財務報表應由會計師查核簽證。1981 年商法再度修正，規定資本額達五億日圓以上或負債額達二百億日圓以上之公司，其財務報表應經會計師查核簽證。日本會計師公會亦全力配合這些規定之實施(財政部證券管理委員會，1985)。

目前日本之會計師，可分為「會計師」與「會計師補」二種，二者之取得資格各有不同，會計師補除不得辦理財務報表之查核簽證業務外，其餘所得承辦業務均與會計師相同。

日本對於會計師之管理監督係採中央集權制，由大藏省(相當於我國之財政部)負責，大藏省設置「會計師審議委員會」主其事，管理會計師制度有關之重要事項，舉辦會計師考試，並主管會計師、會計師補，外國會計師及監查法人之懲戒處分與其調查、審議事項。會計師審議委員會由十名以下委員組成，委員由大藏大臣(財政部長)自有關行政機關之職員及對會計師業務有充分瞭解之人員任命之，主任委員由委員互選，委員之任期二年。會計師審議委員會之庶務工作，由大藏省證券局負責(財政部證券管理委員會，1985)。

至於會計師或會計師補之執業登錄，則由會計師公會依照會計師法及大藏省之命令規定，負責執行。依日本會計師法之規定，申請登錄時，應填具申請書，並檢附會計師或會計師補及格證明書。登錄事項如有變更，應即申請變更登錄，會計師公會應備置會計師名簿、會計師補名簿及外國會計師名簿。至於登錄之手續、註銷登錄、會計師名簿、會計師補名簿及其他有關登錄之必要細則，由大藏省以命令訂定，交由會計師公會執行之。

(二)資格取得

日本會計師須通過會計師考試及格始取得資格，會計師考試由大藏省會計師審議委員會負責擔任出題及評分工作，其所任用的考試委員於考試完成時即行解任。

日本會計師考試分為三個階段：第一次考試、第二次考試及第三次考試。各次考試須依次通過，方能取得會計師資格。第二次考試及格者，則可取得會計師

補之資格。各次考試在日本亦屬及格率極低之考試之一。各階段考試情形如下表：

表 2：日本會計師考試階段

	第一次考試	第二次考試	第三次考試
目的	判斷是否具有第二次考試之一般學歷	判斷是否具有會計師補所必要之專門學識。	鑑定有無具備會計師所需的高深應用能力
應考資格	無特別限制	第一次考試合格考。 大學畢業或具有同等學歷者。	通過第二次考試而有一年以上實務訓練，且有兩年以上的審計實務經驗者。
考試科目	國文、數學、論文	商法(海商、票據部分除外)。經濟學。經營學(工商管理)。會計學(含財務報表分析、簿記、成本會計及審計學)	財務簽證實務。 財務分析實務。 會計實務。 稅務實務。 論文。
考試方式	筆試	筆試	筆試合格後口試
免試條件	大學畢業或具同等學歷者。 高等考試檢定考試、司法考試第一次或不動產鑑定師考試第一次考試及格者。	擔任大學教授或副教授，講授商學有關科目三年以上，或有商學博士學位者，得免試會計學及經營學。 擔任大學教授或副教授，講授經濟學有關科目三年以上，或有經濟學博士學位者，得免試經濟學 擔任大學教授或副教授，講授法律學有關科目三年以上，或有法律學博士學位者，得免試商法。 不動產鑑定師考試第二次考試及格者，得免試經濟學。	無
次數	每年一次(3月)	每年一次(7月)	每年兩次(5月及11月)

資料來源：日本會計師法規及會計師公會

在國外取得相當於會計師之資格，且具有日本法令有關會計之相當知識者，經大藏省承認其資格後，經會計師公會登錄於外國會計師名簿，亦得執行會計師業務。此項資格之承認，得採用考試或檢覈方式，由會計師審議委員會執行之。

(三)執業管理

1、同業自律

日本會計師公會為確保會計師之服務水準及自律行為，於 1969 年訂頒「行為

規則(或稱職業道德規範)」。會計師公會之章程明文規定，會員應嚴格遵守「行為規則」，如有違反者，依章程規定處罰。公會依法亦得受理會員或當事人及其他關係人之請求，調停會員有關業務之糾紛(財政部證券管理委員會，1985)。

此外，日本會計師界雖未實施「同業評鑑」或類似之制度，但大藏省及會計師公會為嚴格監督會員之查核工作，避免惡性競爭情形，特規定凡辦理財務報表之查核工作完竣，應依下列規定辦理：查核上市公司者，應連同查核報告，向大藏省提出「監查概要書(期中財務表查核工作報告書)」敍明被查公司名稱、所屬期間、負責查核人員姓名、實地查核地點及時間、查帳公費數額、應收帳款函證情形、存貨實施盤點情形及查核過程所發現的重大事項等。此項報告書副本應送日本會計師公會備查(財政部證券管理委員會，1985)。

依照商法規定應受會計師查核之事業，會計師於完成查核工作後，亦須向日本會計師公會申報「商法監查實施報告書(商法查核工作報告書)」，其內容與前述報告書雷同(財政部證券管理委員會，1985)。

上述各類查核工作報告書送至公會後，由專人建檔分析，如發現收取公費偏低、查核工作簡陋等異常情事，會再進一步調查，以間接督促各執業會計師應保持一定之查核水準，確保會計師整體之信譽。而大藏省於受理「監查概要書」與「中間監查概要書」後，亦可對會計師之查核工作作初步評估，如有異常方進一步追查，減少覆核每一查核案件之人力。

2、持續進修

日本並未實施強制性會計師持續進修制度，一般透過以下二種方式，由會計師自由參加，作實質上之進修或訓練(財政部證券管理委員會，1985)：

(1)由會計師公會主辦

日本會計師公會經常舉辦研討會或演講會，並出版有關刊物，如「日本會計師會訊」等，提供會計師公會之新政策、規章修訂、稅務法規之重大變更、國際會計準則及美國財務會計準則公報之訂頒，以及管理顧問服務之發展等有關消息。以協助會員取得最之會計、審計、稅務、商法及管理等學科之知識，並瞭解會計師行業之最近發展。公會亦經常針對最新的課題，此項研討會雖非強制性質，但大部分的會員均會參加。

(2)由會計師事務所自行辦理

會計師事務所提供之訓練課程有內部演講及在職訓練。各事務所之訓練課程大同小異，實施方式包括新進人員訓練、年度訓練、專題演講及在職訓練等。

大體而言，日本之會計師界，當無美國那種強烈重視會計師應時時進修，以保持高度執業能力之概念。

(四)專業團體

日本會計師公會(Japanese Institute of Certified Public Accountants, JICPA)係日本唯一的會計師團體，依照會計師法規定成立。該會創立於 1949 年，原為自由參加之團體；自 1966 年起，凡欲執行業務之會計師，均須依法強制入會。公會依法可對其會員作指導、聯繫及嚴格的監督，以保持會計師的專業水準，並

而促進會計師的發展。

另為強化會計師的自律體制，日本會計師法亦授權會計師公會辦理會計師及會計師補之登錄管理事宜。公會設有各種專務委員會，研究有關會計、審計、企業管理、稅務等理論與實務，提出改進方案；同時亦舉辦講習及研討會，提升會計師專業素質。

會計師公會所屬各種事務委員會之委員，均由執業會計師自願無給擔任。每一委員會下會就各種研究主題之需要，再分設分組委員會。委員會之主任委員由會計師公會理事長指定，並設有執行長一人，有關之庶務工作則由會計師公會之職員負責處理。

由於日本近年來在世界經濟舞台上，扮演極為活躍的角色，日本會計師公會也配合致力於國際性的會計師活動。日本會計師公會除為國際會計標準委員會(International Accounting Standards Committee)及國際會計師聯合會(International Federation of Accountants)之理事國外，亦為亞太會計師聯合會(Confederation of Asian and Pacific Accountants)執行委員會之一員，具有舉足輕重的力量。

國立政治大學
National Chengchi University

第四章　國際專門職業證照制度

第一節　歐盟專門職業證照制度之背景

在歐盟逐漸統合的過程發展中，已逐漸開放自由的專門職業人員遷徙。歐洲聯盟早期是以特別或以專案來處理專門職業人員遷徙的問題，到後期發展成一般的普遍性，因專業人員自由遷徙伴隨著資格認證的制度，近期議題乃著重在人員流動後的職業管理問題，即如何取得資格與相互認證。故本節先描述歐洲聯盟早期對於自由遷徙的發展脈絡，並於下節討論職業資格的相互認證等就業管理議題。

一、人員自由流動的由來

歐洲經過第二次世界大戰後，經濟區域主義或經濟統合之風盛行，歐洲國家決定團結起來，以能在國際舞台上占有一席之地，於是在 1957 年成立「歐洲經濟共同體條約（Treaty establishing the European Community）2」，即「羅馬條約（Rome Treaty）」。歐洲經濟共同體條約的規定，目的在建立一個共同市場，而要建立共同市場，除了去除會員國相互間的關稅和訂定共同的對外關稅外，最重要的是使生產要素能夠完全的自由流通，人員的自由流通便是其中之一。

歐洲經濟共同體第 2 條規定，共同體應建立一共同市場並逐步協調各會員國之經濟政策，以促進整個共同體內經濟活動之和諧發展、持續而平衡之經濟擴張、日益增進之社會安定、生活水準之提高以及會員國間日益密切之關係。可見共同體的首要任務之一是建立共同市場。而共同市場是要使生產要素完全自由流通。對此，歐洲經濟共同體第 3 條亦明白規定了共同體的活動。其中第 C 款規定廢除會員國間有關人員、勞務及資金自由流通之障礙。第 8A 條規定內部市場為一無疆界之區域，境內貨品、人員、勞務和資金可以自由流通。另外，條約中第 9-37 條規定了貨品的自由流通；第 48-51 條規定勞工之自由流通；第 52-58 條為設立權之自由；第 59-66 條則規定提供勞務之自由；第 67-73 條規定資金之自由流通(劉茂福，1993：16-17)。這也是在經濟統合中，要達成生產要素完全自由流通的條件以完成共同市場，並促進人民的生活水準並使整個社會得以和諧發展之目的，乃是人員自由流通之理念由來。

二、人員自由流通的內涵

歐洲經濟共同體條約中，第 48-66 條分別規定勞工的自由遷徙和提供勞務的自由。這些是在貨物自由流通和資金自由流通之外，達成共同體目標、建立共同

[2]成立歐洲共同體條約於 1957 年 3 月 25 日，由法國、西德、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡六國共同簽署，於 1958 年生效。

市場的基礎。共同體會員國之間，由於貨物自由流通的保證，貨物可以不受限制地出會員國，其間財政上的交易則受到資金和支付自由流通的保障。在人員自由流通方面，應該使與從事經濟活動有關的共同市場居民，能夠自由地在其自己所選擇的地方工作(劉茂福，1993：17-19)。

根據歐洲經濟共同體條約中的規定其施行措施，會員國的國民可以自由地從本國出境並進入其他會員國之國境，也可自由地依其意志在另一會員國國內從事工作、執業並提供勞務，並且可以該國境內居住。其在該會員國內結束其工作時，也有繼續居留於該會員國境內之權利。同時，各會員國只有在公共秩序、公共安全和公眾健康的考量下，才可以對會員國之國民欲取得這些權利時，採取保留態度。此外，基於平等不歧視的原則，該國民除了在這些權利的取得上，與該國國民一樣，均可享有相同待遇，亦得在稅務和社會上享有受優惠的權利。

人員自由流通，不論是在經濟或是社會和政治等層面上，都具有重要意義。條約中對自由遷徙的規定，藉由勞工的自由流動可以使生產場所被充分使用，並因此增加所獲之財富，亦對於會員國在經濟的統合上有所貢獻。另一方面，由於在工作條件上的相關規定，使流動勞工所從事工作的會員國內享有平等待遇之權利，藉此，流動勞工可以持續地加入工作提供國的勞動市場，同時，流動勞工也會追求工作環境和生活條件的改善，也就是除了在職業領域內求平等地位外，也追求在社會上和一般政治領域內的結合地位，以促進會員國間更緊密的關係。

在共同體法中有關勞工遷徙自由條款的適用對象，共同體法中所謂的勞工，可從歐洲經濟共同體第 48 條有關勞工的自由流通規定，以及 EEC/1612/68 號指令中看出。

根據歐洲經濟共同體條約第 48 條的規定，在不危害公共秩序、公共安全與公共衛生的前提下，歐洲人在歐洲經濟共同體（European Economic Community, EEC）的範圍內可自由遷徙，並且包括勞工(labour)、專門職業人員(professionals and persons)的自由遷徙(林宜男，2003：31-37)。按照「歐洲經濟共同體條約」第 48 條規定，自由遷徙不僅只包含移動自由而已，也包含保障追求所提供職位之權利，並且在終止工作後繼續居留在該會員國之權利，此涵蓋有關於工作、報酬或特別工作條件上之不平等待遇的排除，意即應廢除任何會員國的勞工或專門職業人員，在僱用、報酬和其他勞動條件方面，以國籍為由之差別待遇。並根據 1968 條 10 月 15 日之 EEC/1612/68 號指令第 1 條 1 項之規定，任何會員國之國民，不論其住地為何，有權在另一會員國境內工作，以及在第 7 條 2 項中亦明白規定共同體公和各國國民一樣，享有社會和稅務上相同之優惠(劉茂福，1993：49)。

根據 1974 年兩個重要的判例（the Reyner case 與 Van Binsbergen case），專職人員有權利自由遷徙，並得以在歐洲經濟共同體內提供專業服務。在過渡時期，歐洲經濟共同體賦予自由遷徙的勞務者自由提供服務的權利，廢止因國籍而產生的歧視。但實際上，當地的職業團體不一定會接受自由遷徙的專門職業技術人員申請工作，甚至都不一定賦予法律地位，而且有國籍上的歧視。歐洲經濟共同體為了解決專門職業技術人員實際所遭遇的問題，在法律上，要求會員國對每

一個會員國進行職業認證、提供訓練，使其融入當地等等。就本質上而言，早期歐洲經濟共同體，係以專案局部的方式，處理專門職業技術人員的遷徙問題，後來才發展成普遍性的一般問題。若以前者的專案處理方式，需要直接獲得當地政府之同意；一般普遍性的問題則在於如何取得專門職業技術人員的認證。

歐盟在統合的發展上，從自由遷徙進入到相互認證階段，此過程中最早涉及的專業項目是「開業醫生」問題。1973 年，歐洲經濟共同體拜訪參加共同市場內部標準醫師委員會的開業醫師，公開討論醫師職業認證與訓練的問題。1975 年，執委會提出兩項決議案解決醫師自由執業的問題。

一是透過官方對一般醫學職業進行相互認證，須發特別的憑證，並直接對認證的醫師職業類別列出細目。易言之，就是要求成立職業組織的認證（如英國的一般醫學理事會 The General Medical Council)，讓自由遷徙人員可自由提供服務。

二是透過直接認證，一些大規模及綜合性的醫療訓練機構，接受歐洲經濟共同體所制定的共同檢定標準，其中一例是決定在每個會員國內成立「醫療訓練顧問委員會」(Advisory Committee on Medical Training)，或成立「公共衛生資深官員委員會」(Committee of Senior Officials in Public Health)，使不同會員國的醫療訓練都納入管理。1985 至 1987 年間開始進行專業職業技術人員項目的討論，在 1987 年建立了會員國的相互認證系統。

1988 年起，部長理事會同意建立一般部門的專職認證單位，以供認證申請，申請者必須提出最近三年的大學訓練或同等文件的證明，如律師、會計師、工程師、教師、檢察官等。同時，專門職業技術人員必須參加專門職業團體，而該專門職業團體在其他國家必須取得相互認證，假如原國家的訓練期不夠長時，則必須同意接受外來專門職業技術補訓，或提供額外時間的專業工作經驗證明，假如訓練內容不夠充分時，可以要求工作者參加考試或接受實際督導。

三、歐洲經濟共同體條約對人員自由流動的規範內容

歐洲經濟共同體條約第 48 條規定勞工在遷徙自由時所應享有的權利。此條第 2 項規定禁止因國籍之不同而有僱用、報酬或其他工作條件上之差別待遇。第 3 項第 A 款為有關接受業已提供之僱用機會之規定。第 3 項第 B 款之規定則是為追求第 A 款之目的，勞工可在會員國境內自由移動。第 3 項第 C 款則為有關勞工在該工作會員國內的居留權利。而在隨後發布的指令規定中則補充第 48 條的內容，整合指令與條約之規定內容，共同體勞工遷徙自由的內容大致包括(劉茂福，1993：54-72)：

(一)出入境之權利

EEC/1612/68 號指令第 1 條規定，任何會員國之國民，不論其居住地方為何，有權追求工作。為了在另一會員國境內從事工作，依 68/360/EEC 號指令中第 3 條 1 項規定，該會員國應給予 EEC/1612/68 號指令內所規定的人員入該國領域內之權

利，並且只要出示身分證或護照即可，無須特別填寫其他手續，即可進入其他會員國之領域工作。另外，在 68/360/EEC 號指令中的第 2 條 1 項也規定，會員國應給多予 EEC/1612/68 號指令所規定的人員離開其母國之權利，以便使其達成在其他會員國內工作之目的，且會員國亦不可要求當事人出示出境簽證或任何相關之文件(第 2 條 4 項)。

(二)工作之權利

在 EEC/1612/68 號指令第 1-6 條中，說明一會員國之國民有權在另一會員國內工作的規定。規則中規定，任何會員國之國民，不論其居住地，只要依照提供該工作之會員國對於其本國國民所制定的工作法規，就有權在其國內工作，並有權追求此項工作。並在工作的同時，有權和該會員國之國民享有相同之優先權(第 1 條 2 項)。同時，在另一會員國內的任何會員國之國民和任何追求工作者，可以更換他們申請工作和所得到的工作，也可以簽訂並執行一項契約而不受到差別待遇(第 2 條)。由此可知，共同體之公民可以出於自己的意願來追求工作，同時，也可以和該會員國國民一樣享有該國勞動機關給予的協助(第 5 條)。

另外，此規則第 3 條規定，禁止對其他會員國的國民在申請工作和工作的取得上有所限制。第 4 條更進一步禁止對其他會員國之國民如對待外國人一樣，在企業、活動或區域之部門(branch of activity or region)內採取有關工作數量和份量上的限額規定。也就是說，一會員國之國民在從事工作時，應與該工作提供國之國民一樣在工作取得的機會上均等。而不把他們歸類於外國人之地位。

對於歐洲經濟共同體條約第 48 條第 2 項有關在僱用、報酬和工作條件上禁止因國籍之不同而出現差別待遇之規定，EEC/1612/68 號指令第 7-9 條之規定對此繼續加以擴充解釋。也就是除了條約第 48 條第 2 項所言的禁止差別待遇外，在解僱、職業上的復職和再僱用等，也應包括在禁止差別待遇之規定內(第 7 條 1 項)。同時，一會員國之國民也應和工作提供國之國民一樣，享有社會上和稅務上之利益(第 7 條 2 項)，也可享受有關進入職業學校或再訓練中心接受訓練之優惠。此外，在工會權利的利用、工廠利益代表以及住所的取得上，也應禁止差別待遇之存在。

由此可知，一會員國之國民在另一會員國內從事一項工作的資格和條件，與該會員國之國民幾乎享有完全的平等待遇，這使得共同體會員國之國民在該會員國內從事工作更顯容易且更有保障。

(三)居留之權利

根據歐洲經濟共同體條約第 48 條第 3 項 C 款之規定，一勞工在經僱用之後，如為繼續受僱之目的，在工作提供國內遵照有關勞工僱用上之行政及立法規定後，可在該會員國境內居留。這是共同體對於居留權所作的最直接規定。

(四)社會上之權利

為使流動勞工得以享有充分的遷徙自由權，就必須廣泛地使其與會員國之國內勞工一樣，擁有相同的社會地位。EEC/1612/68 號指令第 7 條 1 項規定，流動勞工和國內之勞工一樣，可以享有社會上和稅務上之利益。而依照歐洲經濟共同體條約第 51 條規定，歐洲經濟共同體理事會(EEC Commission)實施勞工之自由流

通，可在社會方面採取必要措施，並應該使移入勞工及其受益人獲得一定保證，即為了取得並維持受益權資格之目的以及為了計算這些利益之目的，所有經過有關國家國內法律認定之工作時期，其工作期間均合併計算，意即建立泛歐洲共同體的社會保險需求之相互認制度。

若流動勞工經由交換而到另一會員國，卻因此而導致工作時間/年資之喪失或是因為各國國家社會保險制度的差異，而不能或在受限制下的得到給付時，那麼，他的利益就會受到損害。因此，條約第 51 條的規定以及以此為基礎所制定之規則應予以遵守和施行。

在 1957 年所簽署的煤鋼共同體（European Coal and Steel Community, ECSC）條約中，亦曾規定：在能確知勞務人員確實對社會安全有貢獻的情況下，當他要遷徙到其他會員國時，他可以繼續享有自己的權利。自 1959 年以來，由於歐洲煤鋼共同體憲章（ECSC Convention）的規定，可適用於所有的勞務人員，因此，遷徙的勞務人員可比照當地勞務人員所享有的待遇，在其受僱期間，保險措施亦在會員國之間得到相互認證，是故勞務人員的社會安全權能繼續生效。

對此，理事會於 1958 年制定 EEC/1048/71 號指令，針對流動勞工的社會安全作出規定，目的在於給予共同體勞工的社會安全救助。原則上，共同體的流動勞工與國內國民一樣，在社會安全上可享有相同的權利和應盡的義務。並管理協調各國之政策方案，使此由一國家制度轉移至另一國制度的情形能加容易便利。

一般來說，流動勞工不能同時在另一個或多個國家內享有相同的社會救助。共同體之勞工若居住於其它會員國內，可以享有該社會安全制度方案下有關病、懷孕、殘障、老年、工作意外傷害、職業疾病或死亡、失業以及家庭之救助金。因根據 EEC/1048/71 號指令第 10 條之規定，這些特定的救助金，在所有會員國內可以被視為共同體救助金，因此可以移轉，亦即，不因受益勞工居住地之改變而受影響。

此外，共同體各會員有其各自的社會救助評斷標準，各國也發展不同的社會安全制度。因此在不同的制度下，繳付保險和救助花費方式也有所不同。通常，一國的社會救助金可給予住在共同體內任何地方之人。然而申請的原則和程序，則根據所包含之方案有所不同。職業保險金可以輸出，但須由居住國家來規定處理之方式。失業救助金則不可輸出，失業者不可為獲得較高之救助金額而由一國移往另一國。因此，受實質居住條款規定影響。但是，若失業者是授權於共同體內之任何地方尋找工作且期限不超過三個月的話，那麼他可繼續獲得授權國所給予之救助金(Commission of the European Communities, 1988: 13)。

另外，共同體流動勞工也有權與國內國民一樣享有同等之待遇。他們可以享受居住國家的救助，如老年保險收入。流動勞工也有權受益於職業訓練等方案，並在住居方面亦獲得相同的公共當局所給予之補助，而勞工子女在教育、職業訓練和學徒課程方面，都與國內國民之子女相同，享有相同的權利。

整體說來，1961 年至 1964 年之間，人員自由遷徙的政策出現明顯的進展：所有的共同體會員國，開始一視同仁地對待其他會員國公民，讓其他會員國的公

民在本國享有平等的公民權、社會安全、賦稅、並可參加民間團體及工會的選舉，享有同工同酬。遷徙的勞務人員的家人亦可前往依親，並獲得適度的通融。1968年起，各會員國大力支持上述政策，至1995年，執委會也延伸解釋「平等對待」的條件。例如工作者可享有投票的權利、可攜帶妻子、未成年的子女，此外，前往依親的家人並不泛指祖父母、父母、子女等家庭成員，而是包括特別需要依賴勞務遷徙人員維生的家人，這些家人可以一起與勞務人員進行遷徙。

在1985年至1992年間，歐洲經濟共同體同內部高度關切內部市場(Internal Market)的賦稅問題，經過長期討論，決議提高大部分的個人所得稅，而且在「歐洲聯盟條約(Treaty on European Union)，又稱馬斯垂克條約(Maastricht Treaty)3」中，賦予公民各種權利。隨著時間的發展，個人在遷徙自由權利上擁有更多的優惠，如遷徙者所應負擔的稅率會隨著遷徙者所在國家的不同而浮動，各會員國政府則必須要能接受鄰國稅率的變動。在於經濟整合上，個人的重要性日漸得到重視，歐盟賦予法律上平等的地位。

四、不受歧視原則

最後，在以上權利須服膺於不受歧視原則下執行(劉茂福，1993：72-76)。

不受歧視之原則是歐洲經濟共同體創始條約的基本精神之一。條約的某些條款明確規定必須實行平等不歧視原則。而歐洲法院更通過一些判決將平等不歧視的精神確定為共同體法的一項一般原則(章鴻康，1991：122-124)。歐洲經濟共同體條約第7條規定，在本條約之適用範圍內，並在不損及本條約所稱之特別規定的前提下，應禁止任何根據國籍所作之歧視。而理事會應根據執委會之建議，制訂禁止任何此類歧視之規則。而歐洲經濟共同體條約第48條第2項更在勞工之遷徙方面有所闡示：在自由流通情形下，廢除任何因會員國勞工國籍之不同而發生於僱用、報酬以其它工作條件上之差別待遇。此規定使上述第7條有關歧視禁令之規定更為具體化。條約第48條第2項的規定。除了指出應禁止表面上由於國籍問題所生之歧視外，也應禁止隱藏的不平等待遇。雖然這些隱藏的不平等待遇並不直接因國籍問題而產生，但事實上卻和使其它會員國國民不易取得工作機會的情形一樣，會產生相同的歧視結果，所以必須加以禁止。

在此，所謂的平等待遇指的是不僅僅給予一會員國之國民與國內國民一樣享有相同待遇之權利而已。相反地，在運用這些權利的同時，也應禁止因對其它的共同體公民所採取的措施，而使得國內之國民遭到不利的情事發生。此種「反歧視(reverse discrimination)」的情形可能在當國內國民和共同體其它會員國國民一樣以類似之方式便用遷徙自由權利的時候出現(Wenceslas de Lobkowixz, 1989: 519-530；轉引自劉茂福，1993：75)。

---

[3] 1992年2月7日，歐洲聯盟（European Union）十五個會員國簽訂「歐洲聯盟條約」，同時，歐洲經濟共同體（EEC）改稱為歐洲共同體（European Community，簡稱EC），逐步推動商品、勞務、人員、資金自由流動。對統一貨幣作成重大決定，包括實施時程、五大經濟條件標準，確立了明確的時間表及其實施步驟。1993年，歐洲聯盟條約11月1日生效。

另外，EEC/1612/68 號指令中第 7-9 條亦規定會員國除了在給予外國人工作權利時，可以制定課稅制度之規定外，另一會員國之國民在其他會員國內的工作情況。應與該當地國之國民一樣，適用相同的規定。而且其它會員國的國民在另一會員國內找尋工作時，該當地國之勞工當局應給予會員國之國民與其本國國民一樣的協助和待遇。此規則也規定，除了在工作條件方面禁止存有差別待遇之外，在一般的生活條件如社會和課稅上的優惠，進入職業學校和再訓練中心接受訓練，工會權利的利用、工廠利益代表權以及住所之取得等方面，也都禁止存有差別待遇。

五、反對的聲音

限制共同體勞工遷徙自由的理由主要包括公共秩序、安全和健康(劉茂福，1993：77-76)

共同體在公共秩序的考量下可以限制勞工的遷徙自由權利，意即，會員國基於國家公共秩序、公共安全和公眾健康之理由。可以合法地限制勞工的遷徙自由。根據歐洲經濟共同體條約第 48 條第 3 項規定，勞工之自由移動以及根據此項所得之權利，可以在公共秩序、安全和公眾健康理由下被加以限制，但不可損及條約第 48 條第 2 項所規定的平等待遇原則。

然而，因公共秩序、安全和公眾健康之理由而限制勞工遷徙自由的但書規定，在個別情況內之適用造成很多的困難。基本上，對於公眾健康的保護，其效力範圍有明確的規定。64/221/EEC 號指令的附錄中列舉了一些可能危害公眾健康或公共安全的疾病。因此，可以明確的依規定來限制遷徙自由(例如吸毒者或精神異常嚴重者等)。

但在公共秩序和公共安全方面，情形則不同，由於各國歷史之不同所發展出來的社會、法律、文化和世界觀的價值判斷也就有所不同。因此，各會員國在定義公共秩序和公共安全概念時，也就有所差異，這造成了很多困擾。一般說來，國家的任務之一是維護國內公共安全，並決定危害公共安全和秩序的程度。但如果聽任會員國以公共秩序和安全之理由，採取限制時，那麼遷徙自由的本質將有可能被剝奪。所以，共同體法內公共秩序的概念須以共同體的觀點來加以解釋。歐洲法院的判決(Van Duyn v. Home Office, Case 41/47 Van Duyn,1974 E.C.R.)亦贊同此種看法，指出歐洲經濟共同體條約第 48 條第 3 項所規定的保留但書之範圍，不可以不經共同體機構的查核就任由會員國單方面來決定。所以歐洲法院認可國家的有權當局在歐洲經濟共同體條約所言之界限內有判斷的空間。理事會於 1964 年 2 月 25 日的 64/221/EEC 號指令中規定：1. 不應以公共秩序和安全之理由限制經濟目的之事務；2.在公共秩序或安全措施中，僅當事者之個人行為具有決定之性質；3.刑法上的判決，不可單獨且立即成為採取公共秩序和安全措施之理由(Kayk Hailbronner, 1978: 860)。

六、歐洲人員流動自由的發展歷程

歐洲經濟共同體條約第 48 條規定，勞工的自由流通要在過渡時期結束前完成。事實上，歐洲經濟共同體的六個創始國家在這方面於 1968 年 7 月即已達成。在歐洲經濟共同體中，勞動者的自由流通，大致上可略分為三個階段(Simmonds, 1972: 307-309)。

第一階段：理事會在 1961 年做出的 EEC/15/61 號指令為依據，在 1961 年 9 月至 1964 年 5 月間，欲至其他會員國工作之勞務者，必須獲有該會員國所核發的許可，始可進入該會員國之境內，在工作一年後，才可對相同工作提出更新許可，經過三年後，勞務者才可對限定中的其他工作提出許可申請。意即國內之工作機會應優先給國內勞務者申請，其他會員國勞務者次之，非會員國勞務者最後。

第二階段：1964 年 5 月至 1968 年 6 月間施行，放寬申請工作許可的條件，人員之自由遷徙更加速進行，外國勞務人員在工作二年後，可以和該國國民一樣，在申請工作上享有相同優惠，並可以在歐洲經濟共同體內自由遷徙。但若在特定區域或貿易區內出現人力過剩時，則必須停留在該區十五天，會員國在此期間得將工作機會保留給該國國民申請。不過，會員國仍必須慎用此項保護條款（safeguard clause)。同樣地，歐洲經濟共同體內的勞務人員將比非歐洲經濟共同體的勞務人員保有工作優先權。

第三階段：在 1968 年 7 月，自由遷徙的範圍已確立，勞務人員自由流通之情形成為事實，基本上，歐洲經濟共同體會員國的勞務人員有優先取得工作許可證之權，也就是共同市場（Common Market）內部勞務人員之遷徙，可以就業之理由獲得五年的居留許可證，同時在年限到期時自動更新。歐洲經濟共同體的勞務人員要比非歐洲經濟共同體的勞務人員有優先的工作權。新加入歐洲經濟共同體的會員國，對於歐洲經濟共同體人員自由遷徙的規定必須比照辦理。因此，1973 年加入的英國、愛爾蘭及丹麥三國，曾有長達十五年的過渡期，來調整人員自由遷徙政策。

1986 年，歐洲共同體再次擴大，西班牙及葡萄牙成為會員國，並簽署單一歐洲法(Single European Act SEA)，並於 1987 年 7 月 1 日生效，其決議推動排除所有共同體內部障礙，並於 1992 年 12 月 31 日前完成單一市場。在單一歐洲法中，歐洲內部市場已取消國界的限制，充分提昇個人自由遷徙的機會。

1997 年 7 月，歐洲聯盟為了擴大東進，由歐盟所有會員國的領袖們簽署「阿姆斯特丹條約(The Treaty of Amsterdam)」，其主要目標有四：

1、將著重職業僱用和會員國的人民權益；

2、排除商品、勞務、資金、人員流動殘餘的障礙，並加強安全、外交關係；

3、強化歐洲在國際上的地位；

4、歐盟的組織機構發揮更大的效能，並放眼在廣化的課題上，再擴增會員國。

在這之中，針對勞務人員的自由遷徙，阿姆斯特丹條約修訂歐洲共同體條約摘錄如下：

1、阿姆斯特丹條約修訂歐洲共同體條約第 39 條(勞務人員自由遷徙)：

(1) 在共同體內，應保障勞務人員的自由遷徙。

(2) 勞務人員自由遷徙，應包括就業、工資、與其他的工作條件之保障，應廢除會員國勞務人員以國籍為依據的所有差別待遇。

(3) 除基於公共秩序、安全、與公共衛生合法正當的限制外，勞務人員自由遷徙應賦予以下權利：

(a) 得應徵實際存在的職位；

(b) 為應徵工作，可在會員國的領土範圍內自由遷徙；

(c) 在一會員國內居留時，以其所在會員國內適用於其本國勞動法規定從事職業；

(d) 在職業結束後，在一會員國內繼續居留，並由執委會以施行規章規定繼續居留的條件。

(4) 本條規定不適用於擔任公共行政工作。

2、阿姆斯特丹條約修訂歐洲共同體條約第 40 條(建立自由遷徙的措施)：

理事會應依據歐洲共同體法第 251 條之程序，且在經濟暨社會委員會之聽證後，以準則或規章，採取必要的措施，以期建立在第 39 條意義下的勞務人員自由遷徙，特別是：

(1) 藉以保障在個別會員國對職業管理的緊密合作；

(2) 藉以消除因會員國的本國法規或先前在會員國之間的協定，其中會阻礙勞務人員自由遷徙的行政手續與行政實務、以及工作任職後應遵守的期限；

(3) 藉以消除所有在會員國國內或先前在會員國間協定的法規、對於來自其他會員國的勞務人員在自由選擇工作上，不同於對本國勞務人員條件的期限與其他差別限制；

(4) 在勞動市場建立適當的程序，以凝聚及平衡供需，排除對生活水準的危害、以及在個別領域和產業就業的危害條件。

根據歐洲人權憲章(European Convention on Human Rights)，所有的會員國應確實執行共同政策，而且應特別強調國與國之間的合作。此外，歐洲聯盟採用兩種共同立場的作法，以促進自由遷徙。其一是在共同外交與安全政策(Common Foreign and Security Policy)上，以議定書特案處理，另一是以國際法規範之。至於非歐盟體系的第三國欲獲得簽證進入歐盟，根據歐洲聯盟條約，應取決於歐洲聯盟執委會與議會的決定。

第二節　歐盟專門職業證照制度之發展

歐盟的專門職業認許制度，是以受法規管制的專門職業(regulated professions)為範圍(即如無特定專門職業資格，不得執業)，如果地主國對當事人原來從事專門職業並無法規管制，當事人可以自由開業，不需要申請專門職業資格的認許(黃慶章，2007：202)。歐盟早期的專門職業證照的相互認證許可，是

以整體的調和一致化(comprehensive harmonization)作為各會員教育及訓練制度的基礎原則，就專門職業經驗(通常 3-6 年)及專門職業文憑(diplomas)進行認證許可。由於此類作法太過繁複，遂改採新一套的相互認可機制，稱為認證許可的一般體系(general system of recognition)，不再通盤調和各種取得專門職業執業資格的學經歷條件，只要是歐盟會員國之國民，在任一個會員國中完成所有專業教育及訓練課程後，完整取得某一專門職業的執業資格，欲至另一會員國從事同一職業，而且該職業為地主國(host country)訂有法規管制的專門職業，可向地主國提出申請，並由地主國權責機關進行個案審議並作出決定(EC, 2001；考選部，2006：1)。

就專門職業服務業(professional services)而言，認證許可的內涵主要分為學歷(資格條件)、執業資格二個層面；廣義的認許包括單方自主認許，但一般係將認許限定在相互認許的意義上，以相等原則(principle of equivalence)為基礎，如果地主國的規章目標可以由當事人母國(home country)規章所滿足，地主國應接受當事人母國規章具有相等效果；如果地主國的規章目標有一部分未能滿足，諸如建築師欠缺有關地震威力的當地知識，或二國對於設立額外的認許條件，即補償措施(compensatory measures)；另一種情況是：如果兩國或多國之間專業養成教育已經趨於完全一致，則可能自動認許(automatic recognition)，無須再檢視申請人的資格條件(黃慶章，2007：202)。

換言之，不論是商品或服務業，相互認許的基本概念是，各會員國根據不同法規管制措施所生產的商品或服務業，只要在其母國未損害顧客的健康，未對自然及人文環境造成無法挽回的傷害，能夠在不完整及不對稱資訊中保護從事經濟活動之人員，即均能且必須有進入所有會員國市場的權利。

一、資格認許制度沿革

歐盟建立內部(共同)市場的基礎是取消商品、人員、服務及資本的貿易障礙，使其能在內部市場內自由移動。實現自由移動的途徑分為三種(Pelkmans,2003；轉引自黃慶章，2007：205)：

1.自由化(liberalization)，在歐盟條約中，進入各國市場是具強制力的「權利」，各會員國僅能在條約明定例外授權的情況下，才能對自由移動設限。

2. 調和一致化(harmonization)，當必須透過法規管制才能克服市場失靈時，調和一致各國調整市場失靈的法律，使跨境貿易不受障礙。

3.相互認許，基於各會員國在安全、健康、環境及顧客保護等事項上存有相等的法規目標，即使各國達成目標的方法國技術規格不一致，仍須在目標相等的前提下，准許另一會員會的合法商品或服務進入國內市場。

早在 1992 年的「成立歐洲共同體條約(Treaty establishing the European Community, 簡稱 EC 條約)」第 57 條第 1 項就出現「相互認許(mutual

recognition)[4]」的概念，至 1957 年「成立歐洲經濟共同體條約(Treaty establishing the European Economic Community, 簡稱 EEC 條約)第 2 部「共同體的基礎」第 3 編「人員、服務及資本的自由移動」第 2 章「設立據點的權利」第 57 條第 1 項明文規定「為使人民更容易從事及執行自營者之活動，理事會應訂定關於相互認許之文憑、證書及其他正式資格證明文件的各種指令[5]」，為對相互認許之明確規定，後來在 1997 年的「成立歐洲共同體條約(Treaty establishing the European Community, 簡稱 EC(97)條約)」第 47 條第 1 項亦有類似規定。以下就相互認許指令之發展沿革作一簡述(黃慶章，2007：202)：

(一) 過渡性指令(transitory Directives)

雖然當時使用「相互認許」之概念，但由於歐洲經濟共同體服務業自由化發展緩慢，對於商品自由移動，仍採經濟政策調和一致化的作法以建立共同市場。

依據 EEC 第 100 條規定：「對於直接影響共同市場成立及運作的各會員國法律、規章及行政規則，應發布各種指令加以調和一致化。」，歐洲經濟共同體執行委員會及其他歐洲機構採行傳統途徑，並在 1960 與 1970 年代，歐洲經濟共同體理事會通過各種「垂直指令(vertical directives)」，由上而下的形式界定各種產品的技術或性質特徵、職業訓練課程的內容或時間長短等。此一「舊途徑(old approach)」亦擴展及於提供服務自由及設立據點權利的領域上，特別是受法規管制的專門職業。

首先，過渡性指令，按歐洲經濟共同體條約第 54 條規定，在過渡到共同市場之第 1 階段中，理事會應訂定廢除設立據點、自由提供服務既有限制的一般計劃(general programme)，並據以發布相關指令。1960 年代，歐洲經濟共同體為了促進工商業與手工藝等技職人員的流動及在其他會員國設置據點，針對此類活動所須具備之一般商業或專業知識等技職資格(vocational qualifications)，規範各會員國如何在過渡期間採認其「工作年資」(不是正規專業養成教育)，並據以認定其執業資格。這些指令均規定：「各國法規關於執行本活動之規定獲得協調並執行後，本執令之相關規定即不再適用[6]」。

---

[4] In order to make it easier for persons to take up and pursue activities as self-employed persons, the Council shall, acting in accordance with the procedure referred to in Article 189b, issue directives for the mutual recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications.

[5] In order to facilitate the engagement in and exercise of non-wage-earning activities, the Council, on a proposal of the Commission and after the Assembly has been consulted, shall, in the course of the first stage by means of a unanimous vote and subsequently by means of a qualified majority vote, act by issuing directives regarding mutual recognition of diplomas, certificates and other qualifications.

[6] 目前各種相關的過渡性指令，包括

(1)64/222/EEC(訂定關於批發商貿易及商業、工業及小型手工業仲介活動的過渡措施)

(2)64/427/EEC(訂定關於部分製造業及生產工業自營者活動的過渡措施)

(3) 68/364/EEC(訂定關於零售貿易自營者活動的過渡措施)

(4) 68/336/EEC(訂定關於食品製造及酒類工業自營者活動的過渡措施)

(5) 68/368/EEC(訂定關於餐廳、飲食店、酒館及其他飲酒及用餐地點：旅館、民宿、宿營及其他寄宿地點人事服務部門自營者活動的過渡措施)

(6) 70/523/EEC(訂定關於媒礦批發貿易自營者活動及媒礦貿易仲介活動的過渡措施)

(7) 75/368/EEC(規範促進關於各種製造及生產活動有效運用設立據點自由及提供服務自由的方法

至於其他專門職業服務方面，直到 1970 年代中期為止，對於這項 EEC 條約第 57 條第 1 項規定的主流解釋，與商品市場一樣，認為相互認許必須奠基於文憑的相等性，而且相等性意謂相似性(similarity)，意即，文憑相互認許的前提在於各種專門職業培訓標準進行廣泛深入的調和一致化。

在專門職業人員資格的相互認許領域，在長期醞釀後，一個特殊 EC 機構(CEDEFOP)開始一系列且詳盡地界定各種資格條件，作為相互認許的基礎。在 1969-1970 年間，執行委員會會同各會員國代表草擬了關於 20 個專門職業的廣泛提案，包括藥師、醫師、牙醫師、技師、建築師、會計師、律師、獸醫人員、助產士、配鏡師(opticians)、護士。對於每一個專門職業，EEC 草擬的提案中均設定了極精密的培訓條件，包括學位授予機構開設課程的最低時數等量化條件，要求每天會員國必須遵守。一旦符合這些條件，相互認許將授予在地主國享有母國原核發文憑所准許之所有專門職業活動的完全且無條件進場權利(access)(Nicolaïdis, 2005)。

(二) 部門性指令(Sectoral Directives)

1970 年中期，第二種典範取代了前述的量化調和一致，改以質化調和一致作為相互認許的基礎。意即文憑的相等性不再取決於彼此的相似性，而係奠基於相當性(comparability)，因此，質的調和一致化，除了界定必須的學習時間長度外，也訂出課程內容的廣泛指導原則。在質化調和一致原則下訂定的部門性指令(sectoral directives)，設有專門職業資格「自動認許(automatic recognition)」機制，主要涵蓋衛生部門，並及於建築師；部門性指令涵蓋 7 種專門職業：醫師、護士、牙醫師、助產士、獸醫、藥師及建築師，共計 12 種指令，如下所列。

1. 93/16/EEC：促進醫師的自由移動及其文憑、證書及其他正式資格證明文件的相互認許。

2. 77/452/EEC：關於負責一般照護的護士其文憑、證書及其他正式資格證明文件的相互認許，包括促進有效運用設立據點權利及提供服務自由的方法。

3. 77/453/EEC：關於各種法律、規章及行政行為有關負責一般照護的護士活動之規定。

4. 78/686/EEC：關於牙醫執業人員文憑、證書及其他正式資格證明文件的相互認許，包促進有效運用設立據點權利及提供服自由的方法。

5. 78/687/EEC：關於整合各種法律、規章及行政行為有關牙醫執業者活動之規定。

6. 78/1026/EEC：關於獸醫文憑、證書及其他正式資格證明文件的相互認許，

的過渡措施)

(8) 75/369/EEC(規範促進關於巡迴表演活動有效運用設立據點自由及提供服務自由的方法，及其他活動的過渡措施)

(9) 82/470/EEC(規範促進運輸及旅遊機構附帶服務的自營者活動及貯藏業及庫藏業活動有效運用設立據點自由及提供服務自由的方法)

(10) 82/489/EEC(訂定促進理髮業設立據點自由及提供服務自由的方法)

以上過渡性指令已整合在 1999 年 6 月 7 日的第 3 個一般體系指令 1999/42/EC 之中。

包括促進有效運用設立據點權利及提供服務自由的方法。

7. 78/1027/EEC：關於助產士文憑、證書及其他正式資格證明文件的相互認許，包括促進有效運用設立據點權利及提供服務自由的方法。

8. 80/154/EEC：關於助產士文憑、證書及其他正式資格證明文件的相互認許，包括促進有效運用設立據點權利及提供服務自由的方法。

9. 80/155/EEC：關於整合各種法律、規章及行政行為有關助產士活動之規定。

10. 85/432/EEC：關於整合各種法律、規章及行政行為有關藥學領域活動之規定。

11.85/433/EEC：關於藥學文憑、證書及其他正式資格證明文件的相互認許，包括促進有效運用設立據點權利及提供服務自由的方法。

12.85/384/EEC：規範建築業文憑、證書及其他正式資格證明文件的相互認許，包括促進有效運用設立據點權利及提供服務自由的方法。

部門性指令的特色是統一規範歐盟各會員國對該部門專門職業的養成教育或培訓制度，在此調和一致標準下，得「自動認許」其他會員國的專門職業資格。在此基礎上，1970 年代中期確實通過了一系列關於醫療及準醫療專門職業的相互認許指令，但技師、會計師、律師等其他部門性指令則因各方意見不一陷入僵持狀態。因此，就當時歐盟區域中實際執業的將近 150 種專門職業而言，在最初 20 年中，只有少數獲得自由化。

總而言之，在各種部門性指令中，以最小限度的訓練調和一致化為基礎，對資格「自動認許」；但面對社會及科技不斷快速發展，部門性指令所規範的訓練基本條件卻缺乏彈性。

（三）一般體系指令(General System Directives)

1.發展沿革

專門職業服務業之相互認許原則從商品市場的相互認許發展而來。1998 年 10 月 22 日，歐洲法院在 Foie gras 判例中，正式肯認相互認許原則並將之定位為共同體法律體系的基礎原則(Court of Justice, 1998)。

在相互認許成為一項立法原則後，1985 年理事會決定採行技術調和一致化及標準化的「新途徑(new approach)」，其首要原則即是將法規籌制指施的調和一致化工作，侷限在共同體市場中各種產品必須符合的「必要條件」(European Commission, 2000)，即僅限於健康康、安全、環境及顧客保護等事項，才進行調和一致化，訂定最低標準。

新的法規管制策略，使得共同體內各國的商品管制法規必須完全遵循自由移動原則。亦即，按照歐洲經濟共同體條約，原則上不能以技術規範限制商品的自由移動(第 30 條)，除非具有保護顧客及環境、保護健康安全等正當理由(第 36 條)；而在後者之例外限制情況下，原則上應適用相互認許原則，在一個會員國合法生產及銷售的商品，必須准許其自由進入其他會員國，這有賴每一會員國認同其他會員國法規管制指施具有相等性；萬一各種法規管制措施採取的方法或其目

標差異太大，無法相互認許時，就由執行委員會研提調和一致化的措施，但此為最低目標的新途徑調和一致化，達成目標的技術規格及標準授權由專業團體或各會員國自行研訂。

根據 Atkins(1996)之研究，歐盟內部貿易中，79%的產品會受到法規管制措施的影響，其中 33%係透過舊途徑的詳細調和一致化取消其貿易障礙，17%以新途徑調和一致化，28%則依賴法規相互認許取消障礙；至於法規未管制的 21%部分，19%均無明顯的貿易障礙，僅 2%是私人團體、商業公會、保險團體所訂定的技術障礙，或不具約束力的政府保護顧客指導原則或建議。

在自由移動服務方面，也逐漸出現類似於商品方面的判例，雖然約晚 10 年。其中，在專門職業服務方面面，歷經將近 20 年的長期談判後，學到的教訓已十分清楚;如果想要得到快速的進展，必須要揚棄過去盛行的部門性途徑，重新設計能夠一次廣泛清理的自由化措施，而不觸及個別特定專門職業的複雜性。1984 年，歐洲各國元首呼籲引進「一套確保大學文憑相等性的一般體系(general system)，以促成共同體內部的有效自由設立據點」。此項呼籲後來被稱為專門職業服務業自由化的水平途徑(horizontal approach)，並嵌進 1989 年起陸續訂定的各種一般體系指令之中。此途徑並不為多數專門職業團體所歡迎，在先前幾回合諮商過程中，這些團體強烈主張應該照顧它們的特殊需求及在個別法律架構下的特性(Nicolaïdis, 2005；黃慶章，2007：202)。

2.內容

一般體系共有三種指令，包括如下(EC, 2001: 14，轉引自考選部，2006)：

(1) Council Directive 89/48/EEC：規範完成 3 年以上專業教育及訓練後授予之高等教育文憑認許的一般體系。

(2) Council Directive 92/51/EEC：補充 89/48/EEC 規範教育及訓練認許的第 2 套一般體系。

(3) European Parliament and Council Directive 1999/42/EC：建立有關自由化及過渡性措施之各種指令所涵蓋專業活動資格認許機制，並補充規範資格認許一般體系。

以上三種指令原則適用於針對資格條件進行規範的所有專門職業(包括律師的資格認許)。不過，受法規管制的專門職業，應優先適用部門性指令或過渡性指令，不在這二種指令適用範圍者，才適用一般體系。

適用一般體系指令時，只要是歐盟會員國之國民，在任一個會員國中完成所有專業教育及訓練課程後，完整取得某一專門職業的執業資格，欲至另一會員國從事同一職業，而且該職業為地主國訂有法規管制的專門職業，可向地主國提出申請，並由地主國權責機關進行個案審議(European Commission, 2001)。

在正常情況下，如果當事人在母國已經取得執行特定專門職業的資格，向地主國申請認許他們的資格條件以便執行相同的專門職業的話，其專門職業資格都會被認許。不過，在地主國作決定之前，該國權責機關會衡量當事人在母國接受的專業教育及訓練，是否符合地主國所要求的水準，並應考量當事人取得執業資

格後的訓練或專業經歷可否彌補原有條件之不足。如果發現雙方在時間長短或內容上有重大差異、地主國得就認許設定額外的條件，但此種額外條件僅能以下列三種方式設定(EC, 2001)：

(1) 要求當事人提出在母國執行該專門職業的經歷證明(如果專業養成教育成訓練時間低於地主國規定時間一年以上，通常採此一方式)。

(2) 要求當事人須先主國擔任見習人員一定期間(an adaptation period)。

(3) 要求當事人通過地主國的能力測驗(an aptitude test)(採見習或測驗方式，通常是因為當事人專業養成教育或訓練之內容與地主國之規定有重大差異，或因兩國同一專門職業執業範圍不同)。原則上，在見習或測驗二者之間，可由當事人自行選擇。

在一般體系下的專門職業認許，原則上不能要求當事人接受語言測驗(language examination)，但地主國可以要求當事人須具備基於執行該專門職業所必要之該國語言相關知識；對於語言的要求，不能超過執業所必要的範圍。同時，不論是那一種受法規管制的專門職業，申請表件均係以地主國之官方語言處理；地主國可以要求當事人送審的證明文件須先以其官方語言翻譯，甚至要求須透過其所採認之翻譯人員負責翻譯。而且，如果認許的額外條件是實施能力測驗的話，也很可能是以地主國官方語言進行。

專門職業資格獲得認許後，當事人即可依適用於地主國國民的相同法律、法規及行政規則執業，例如：可能要先向職業管理機關(構)登錄、或提出專業責任保險證明文件、或提出善良品行或聲譽且未被宣告破產之證明。但如果地主國決定要求當事人提出經歷證明，或接受見習或測驗，或如果決定拒絕當事人的申請案，權責機關均必須詳列理由，當事人並得依地主國之申訴程序向法院或仲裁機關提出申訴。

由於一般體系下的專門職業資格須經地主國就申請個案進行審議，因此，一般體系並未提供「自動認許」機制。反之，部門性指令之特色是統一規範歐盟各會員國對該部門專門職業的養成教育或培訓制度，在此調和一致標準下，自動認許其他會員國的專門職業資格。據此原則，單一歐洲的建構就不太需要法制調和一致化，也不以共同的統一規範取代各國法令制度，新途徑最大的特色即在於尊重不同國家的法規制度，各國可以用自己的方法保護公共利益(Kostoris Padoa Schioppa, 2002；轉引自考選部，1997：208)。

二、新的單一指令

2001 年 5 月 14 日歐洲議會及理事會訂定 2001/19/EC 指令，同時修正一般體系二個指令、部門性指令 12 個指令後，認為專門職業資格認許指令數量過多，一般人很難研讀，要求執行委員會將既有各種指令進行整合。歷經徵詢意見等法制作業程序後，歐盟議會(European Parliament)及歐盟理事會(Council of the European Union)於 2005 年 9 月 7 日制定的 2005/36/EC(規範專門職業資格認許)

單一指令，將 15 個認許指令(包括 3 個一般體系指令、12 個部門性指令)進行整合，2007 年生效後，原來的一般體系指令、部門性指令均將同時廢止。

新的單一指令，除前言外，計分六編(通則、自由提供服務、設立據點的自由、執業的詳細規範、行政合作及執行責任、其他規定)，共 65 條條文、7 項附件(1.愛爾蘭及英國專門職業公會組織清單、2.具特殊結構之教育課程清單、3.受管制之教育及訓練清單、4.各類別專業經驗之相關活動、5.以整合最低訓練條件為基礎的認許、6.建築師認許之即有權利、7.主管機關得要求申請人提出之文件及資格證明)。

2005/36/EC(規範專門職業資格認許)單一指令，除了整合既有的一般體系指令、部門性指令外，另一主要特色是將受法規管制的專門職業之執業方式區分為二種(EU, 2006)：

(一) 臨時性及偶發性的提供服務(provide services on a temporary and occasional basis)：可以不經申請資格認許，直接以原有專門職業之職銜在另一會員國提供服務，但地主國仍舊可以基於職業管理之需求，要求當事人登錄或提出相關文件。

(二) 在其他會員國長期設立服務據點(permanent establishment in another Member State)：對於專門職業人員欲在另一會員國內設立據點，持續執行某項專門職業活動者，包含三種認許方式：

1.認許專門職業資格的一般體系(本指令第 I 章) (General system for the recognition of professional qualifications)：

所有專門職業，只要不適用另外二種認許的特定法規(specific rules of recognition)者，即適用於此一般體系。一般體系是以相互認許的原則(the principle of mutual recognition)為基礎，如果遷移者(the migrant)所受之訓練與地主國所要求之訓練二者存在著實質的差異時，並不排除適用補償性措施(compensatory measures)；補償性措施可能採取的形式，為一定期間的見習，或為一項能力測驗，除特別情形外，補償性措施應由遷移者自行選擇採取之形式。

2.以專業經驗為資格證明的自動認許體系(本指令第 II 章) (system of automatic recognition of qualifications attested by professional experience)：

即原來過渡性指令所規範的認許制度，本指令列舉的工業、手工藝及商業活動，應依規定之不同情況(包括 3 類部門：1.紡織工業、化學工業等，包括石油工業、印刷、製造工業、營造等；2.交通設備製造、以及運輸、郵政、電信、影視等相關活動；3.餐廳、旅館及其他個人、社區、休閒服務活動)，以專業經驗作為資格條件予以自動認許。

3.特定專門職業資格的自動認許制度(本指令第 III 章)(System of automatic recognition of qualifications for specific professions)：

即原先部門性指令規範的認許制度，此種自動認許是以協調最低訓練條件為基礎，自動認許各會員國的訓練資格，涵蓋下列 8 種專門職業：醫師(doctors)、

負責一般照護的護士(nurses responsible for general care)、牙科實作人員(dental practitioners)、專業牙科實作人員(specialised dental practitioners)、獸醫(veterinary surgeons)、助產士(midwives)、藥師(pharmacists)及建築師(architects)。

經認許後，專門職業人員可以使用原有職銜，以及其附帶的簡稱，也可以使用地主國的專門職業職銜(第 54 條、第 52 條)。但如果地主國是由專業團體或組織負責管制該項專門職業的話(指愛爾蘭及英國)，被認許的專門職業人員必須先成為該組織或團體的會員，才能使用地主國的職銜(第 52 條)。

新的單一指令對於各種專門職業資格的相互認許程序也酌作修正。個人申請案應檢附相關文件及證照向地主國權責機關提出，包括良好品行或聲譽、身心健康證明、財務狀況等(第 50 條)。權責機關應在 1 個月內確認收到申請案，並列出應補驗之文件；自申請案齊備之日起，權責機關應於 3 個月內作出決定。如果決定拒絕該項申請，權責機關應提具理由；對於遭到拒絕的申請案，或對逾期延宕決定，可向各國法院提出訴訟(第 51 條)。

至於語言知識，各會員國可以要求遷移者須具備執業所必要之語言知識，但相關規定應符合比例原則；對於語言能力的評量必須與專門職業資格認許有所區隔，且必須在完成認許之後才能夠進行。

2007 年實施的 2005/36/EC 指令，改革重點是對臨時提供服務者直接採認其資格；換言之，只要不是成立服務據點，不管是受僱於另一會員國的專門職業公司，或其他各種型態的臨時性服務，均不再會有障礙。

第三節　WTO 架構下專門職業服務自由貿易之背景

本節旨在瞭解 WTO 體系下，服務貿易總協定(GATS)對於專業服務(professional services)的相關規定。一般而言，服務貿易具有不可見與不可儲存之特性，且各種服務業均受到政府之干涉，尤其對民生具有重大影響之服務業如運輸、電信等，更是容易受到政府管制；此外，因服務業之跨國貿易並無法課予關稅，而多半以配額或是其他規範管制服務業之市場進入，亦為服務貿易與貨品貿易之不同。隨著科技進步、部分政府機能民營化之風潮，可供跨國貿易之服務種類大幅增加，也促使世界各國以多邊協商的方式，訂定服務貿易之規範。

專業服務是服務貿易總協定(GATS)下商業服務中之一種，包括法律、會計、審計、簿記、租稅、建築、工程、綜合工程、都市規畫及景觀建築、醫療及牙醫、獸醫、助產士、護士、物理治療師提供之服務及其他等十一種專業服務。而服務貿易總協定對於專門職業服務在國際之間的自由化貿易，也有作出詳細規定，對於實現專業服務貿易自由化之途徑，包括傳統與新的方式，傳統的方式分有增加承諾項目、提高承諾程度，以及新途徑下鼓勵專業資格之相互認許以及力求國內管制原則一致化，以達到專門職業服務跨國貿易或交流之目的。

一、服務貿易總協定

1993 年 12 月 15 日世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）在烏拉圭進行多邊談判，達成服務貿易總協定（General Agreement on Trade in Services, GATS)，協定服務貿易原則上應符合最惠國待遇原則，各相關法規應符合透明化及公平性之要求，惟如屬區域性經濟整合協定或基於公共道德或國防安全等事務，則可排除服務貿易總協定之適用。會員在本協定下承諾開放之服務業市場，依最惠國待遇對所有會員開放，不得加以互惠條件或其他限制。

（一）GATS 之規範架構

GATS 共分為三個部分(張國銘，1994：28-45)：

1、一般多邊架構協定：分 6 章共 32 條條文，包括 29 條條文暨 3 條增修條文：第 3 條之 1、第 51 條之 1、第 14 條之 1。第 1 章為規範適用範圍與定義、第二章一般義務、第三章特定承諾、第四章漸進式自由化、第五、六章制度條款及最終條款適用範圍。

2、附件、部長決議：含八個附件（Annex)，共分為：免除適用最惠國待遇之附件、在協定下提供服務之自然人移動附件、金融服務附件、金融服務附件二、電信附件、空運服務附件、基本電信談判附件、海運服務附件。其中程序與技術上具有暫時性質的部份，另外以部長決議行之，包括：GATS 制度性協議之決議、GATS 某些爭端解決程序之決議、關於第 14 條第 6 款之決議、基本電信談判之決議、金融服務業決議、有關專門職業服務業之決議、自然人移動之決議與海運服務業之決議。

3、特定承諾表：由 144 個會員（member）承諾，包括市場進入、國民待遇及額外承諾之開放項目等。各國依據 GATS 第 16 條至第 21 條的規定，針對某些服務業以表列方式提出開放市場與符合國民待遇的承諾。

國立政治大學 National Chengchi University

圖 2：GATS 之規範架構(整理自張國銘，1994：28-45)

（二）GATS之定義與適用範圍

對「服務」的定義，基本上是相對於有形貨品的貿易而言，指不具有可儲存性、不可見、不具可觸摸性，且通常涉及服務生產者與服務顧客之間的緊密互動。GATS第1條第3項b款將之定義為「除實行政府公權力以外所有部門之服務」，即包括各行各業所提供的服務，但排除「執行政府功能而提供之服務」外的各項服務。關於「服務」之範圍，根據GATS第1條第1項，「本協定適用於所有會員採取之措施，其將影響服務貿易者」。目前各會員除列「服務部門別分類清單」(Services Sectoral Classification List, MTN.GNS/W/120)之外，並搭配聯合國所訂定之「中央產品分類系統」(Central Product Classification System, CPC)，以做為定義服務類型之標準。

服務貿易總協定（GATS）中第1條第2項規定，服務貿易總協定所稱服務貿易有四種模式，分述如下（靖心慈，2005；盧素蓮，1997）：

1、跨國提供服務（cross-border supply）：

自一會員境內向其他會員境內提供服務，僅有服務本身跨國界，服務提供者以及顧客並未移動。換言之，這些服務的供給者透過境外提供服務，並未出現於其所提供服務之會員國境內。此類服務貿易大都藉電信通訊、運輸、郵寄等國際運輸方式提供服務，及包含在出口貨品內的服務（即藉由實體媒介如電腦磁片或圖畫等提供服務）等。其型態無異於傳統的國際貿易概念。

2、國外消費（consumption supply，又稱境外消費）：

此種提供服務之模式常被視為「顧客的移動」，在一會員境內對其他會員之顧客提供服務；通常由顧客本身進行跨國移動，而由服務提供者在原國境內提供服務，例如：出國遊學、旅遊服務。不過亦有顧客本身並不移動，而是只有顧客的財產移動、或其財產位於國外以接受服務，例如在國外修護船舶等均屬此類。

無論服務供給模式為何，本協定下之義務與承諾係直接與服務或服務供給者的待遇有關；與服務之顧客有關者，僅限於受到影響之其他會員之服務或服務供給者。一會員僅能對其顧客在其司法管轄權以外地區發生的活動實施限制措施，但對於其他會員之顧客則無權加以限制。

3、商業據點呈現（commercial presence）：

由一會員之服務提供者，以設立商業據點之方式在其他會員境內提供服務；接受服務的顧客並不移動，而是顧客接受服務提供者在地主國提供服務。此一模式所涵蓋的不僅是嚴格的法律上法人之設立，亦包括具有其中部分相同特徵之法律實體。因此除了外國企業的直接投資外，尚涵蓋合資企業、合夥企業、獨資企業、代表處與分支機構等其他具有法律意義上的合法服務。

4、自然人呈現（presence of natural persons）：

由會員之服務提供者，以自然人呈現的方式在其他會員境內提供服務，即服務供給者與受僱於服務供給者之自然人，此與第三種所提供的服務型態相通，接受服務的顧客都不移動，並接受在地主國的服務提供者所提供的服務。然而，提供此種服務的包括本身即為服務供給者之自然人與受僱於服務供給者之自然人。

如律師前往他國提供法律服務者。

因此，服務貿易四種不同的供給模式，可依據服務供給者所在地與顧客的原居地，以及提供服務時所在地之類型及程度，作出以下區分如下表：

表 3：服務貿易四種供給模式

供給者所在地	模式(Modes of supply)	其他準則
服務供給者不在會員境內	(供給模式一) 跨國提供服務	由其他會員境內，向該會員境內提供服務
	(供給模式二) 國外消費	在某一會員境外提供之服務，在其他會員境內對該另一會員之顧客提供服務
服務供給者在會員境內	(供給模式三) 商業據點呈現	服務供給者經由商業據點至某一會員境內提供服務
	(供給模式四) 自然人呈現	服務供給者以自然人形式，至某一會員境內提供服務

資料來源：GATS 特定承諾填寫準則，第 26 點(轉引自行政院經濟建設委員會，2001：44)

在不同的服務業別中，四種提供模式所佔之比例亦不同，一般來說，模式三為最主要之服務提供方式，模式四則相對而言較罕見。這四種供給模式之間，當實務上服務交易需要使用一種以上之供給模式時，則只有在各個供給模式皆獲承諾之情況下，此一交易始在保障範圍之內。

(三) GATS 之內容

為實現服務自由化，在上述四種服務供給模式下，服務貿易總協定下有關專門職業暨技術人員的一般性義務有以下幾項：最惠國待遇、透明化原則、相互承認，以及屬於特定承諾者則有：國民待遇原則、市場開放原則，以及漸進式自由化原則等，分述如下(林宜男，2003：7-17)：

1、一般性義務：

(1) 最惠國待遇

最惠國待遇條款可謂 GATT 以來的帝王條款，其目的為避免及減少雙邊或多邊協定中優待某些國家所造成的歧視。依此確保國際貿易自由化過程中，各國能在公平的環境下競爭，以達成貿易增長的目的。依據 GATS 第 2 條第 1 項的規定：「關於本協定所涵蓋的任何措施，會員國應立即且無條件地對來自其他會員國之服務或服務提供者，提供不低於該會員國給予其他國家相同服務或服務供給者之待遇。」

因此在 GATS 下最惠國待遇之適用，無論加入的國家是以雙邊、或複邊談判、或自動提供方式採行之，必須無條件地擴及其他所有會員。而會員對於其他會員或者是非會員的最優惠待遇，其他會員也得應享有之。

比較 GATS 下最惠國待遇與 GATT 的差異，主要在於相關豁免適用。會員國若欲對於特定服務業免除最惠國待遇的適用，則可依據豁免第 2 條適用附件，選填「最惠國待遇免除適用表」。

此類最惠國待遇適用之豁免，成為會員談判的籌碼，即使用開放本身市場作為誘因，促使其他國家同時開放市場。

(2) 透明化原則

在服務貿易中，會員的國內法令規章，不但複雜同時受到政府高度化管制，可說是限制服務貿易流動的最大阻礙。法令的透明化，不但避免了會員製造非明顯的技術障礙，同時也積極地使得其他會員國能夠取得相關服務業貿易規定之資訊，增加其進入市場之機會。因此，GATS 第 3 條明定：「法規措施的透明化，必須藉由立即通知、定期通知、經請求通知，而達到公開化的目標。」。對於相關服務貿易的法律、相關規章，會員有義務每年至少一次通知服務貿易理事會。同時會員也有義務，對於其他會員所要求的資訊予以回應。在 WTO 正式成立兩年內，各會員也建立查詢窗口（enquiry point)，以因應其他會員的請求。

關於排除技術性貿易障礙的國內規範，GATS 第 6 條規定：「就會員已經做成承諾的部門之國內規章，該會員應確保影響服務貿易所有一般性的措施，以合理、客觀且公正的方式實施。」就與取得專業服務相關規定來說，第 6 條第 4 項也強調：為確保關於資格要件與資格取得程序、技術標準及證書不至於構成服務貿易的不必要障礙，服務貿易理事會應透過所設立的機構，發展必要之規範，以達到：1、必須基於客觀且透明的標準。2、必須不至於超過確保服務品質的程度。3、在證書要件，其要求不應成為對服務供應限制。

除第 6 條對於技術性貿易障礙的規範外，WTO 於烏拉圭回合所作成的專業服務決議（Decision on Professional Services）對於專業服務的相關規範也作出進一步確認，不但成為專業資格、證書的規範，也成為日後多邊談判的基礎，供各國遵守已經承諾之事項。另一方面，專業服務工作小組（Working Party on Professional Services, WPPS）的成立，也成為重要的協議基礎。其目的在於：1、建立多邊規範，確保國內管理規則符合客觀及透明化的標準；2、與相關國際組織合作，並採用國際標準；3、建立非拘束性（non-binding）的部門相互承認協定或協議準則，並選定會計服務部門為優先處理項目。目前經服務貿易理事會採認的包括：「會計部門相互承認協定或協議準則」(Guideline for mutual recognition agreements or arrangements in the accountancy sector）以及「會計部門國內規則規範」(Disciplines on domestic regulation for the accountancy sector)。

(3) 認許(recognition)

各國對於服務業所設定的標準及品質的要求上，常有不同；此乃因各國的經濟社會發展情形不同。會員的相關主管機關，基於對他國服務、教育、專業等考量，對於外國人證書、職業資格的承認上亦有不同。GATS 第 7 條第 1 項規定：「為使服務業者符合該會員國所要求之所有或部份應具備之許可、核照或檢定之標準或要件，並符合第 3 項之規定，會員國對在特定國家取得之學位、經歷、資格或執照證書得予以認許。此項認許得透過一致化或其他方式達成，或依據與相關國家之協定(agreement)或協議(arrangement)，或單方自主地給予等方式達成。」

對於專業服務的相互認證，GATS 雖非強制但已給予相當鼓勵之態度，承認他國所核發之專業服務執照。實務上，對於他國專業服務資格的相互認定可分為兩種型態：一種是單方面的承認，在沒有兩國間雙方協定下，對於他國教育機構所核發的證書，以及所發給的專業服務執照之承認。另一種是基於彼此的雙邊協定，承認在雙方兩國取得專業服務資格，以利於雙方專業服務人員相互流動。

由於兩個或以上的會員所簽訂的雙方協定，或是一會員給予他國的片面承認，相對地對於其他的國家亦造成實質性的歧視效果。為了提供日後加強合作的機會，以防止出現另一種歧視，GATS 第 7 條第 2 項規定：「會員若係第 1 項所稱協定之當事國，不論該協定(議)為現存或在將來訂定，該會員應提供其他有興趣之會員適當機會，以諮商談判的方式加入此一協定(議)或相當之協定(議)。若會員是單方自主之方式提供承認者，該國應提供適當之機會予以其他會員，以證明在該其他會員所獲得之教育、經驗、許可或證書，或其所符合之要件，宜被承認。」

不同於第 2 條所定義的最惠國待遇，第 7 條的規定在於調和會員間相異的教育、訓練目的、許可以及其他相關考慮的政策目標。只要雙方能夠提供適當的機會，並且以談判方式或說服對方彼此的教育、經驗、許可等要件相近。於政策許可的範圍內開放相互認證，可說是互蒙其利。

2、特定承諾

GATS 下的特定承諾與一般義務中的最惠國待遇有別。在 WTO 體系之原則下必須一律開放，恪遵最惠國待遇與國民待遇原則；在 GATS 下，不同於 WTO 的「原則開放，例外保留」。雖然會員對於所有服務部門需遵循第 2 章之一般義務原則；然對於第 3 章關於市場開放及國民待遇，只有在「特定承諾表」內的表列項目，會員得依據所承諾的事項盡其義務。雖然 WTO 會員不必對於所有的貿易服務事項作出承諾，不過每個會員都必須提出自己的特定承諾表。對於新加入 WTO 的會員，提出一份特定承諾表也是必需的正式文件。

承諾表依據第 20 條第 1 項的規定必須載明：1、市場開放的內容、限制及條件；2、國民待遇之條件及資格；3、關於額外承諾之採行；4、執行承諾的時間表；與 5、承諾生效日期。特定承諾表為求明晰簡潔，以兩大部分呈現。第一部份是水平承諾，載明一般事項（共同措施、承諾表的先決條件、保留異動之權利與一般服務共同適用之規定)，為各類服務所涉及的共同措施提出承諾。第二部分則是個別服務項目之特定承諾，為各項服務項目分別適用的限制與承諾作以下的表列：

特定承諾表共分為四個欄位：第一欄採用正面表列的方式，對於未列舉於本欄位的服務業項目，會員並沒有開放的義務。第二欄是市場通路部分，採負面表列。若會員已經於第一欄明示某項服務業開放有市場限制，則必須於第二欄有所顯示，並得就服務貿易的四種型態（跨國供應、國外消費、設立商業據點、自然人移動）註明其所限制的內容。第三欄位是國民待遇之限制，採負面表列。對於第一欄已經表列的行業，若有國民待遇的限制必須如第二欄一樣註明於四種服務貿易型態。額外承諾則可彈性採取正面表列或負面表列，然基本上以正面表列為多。

值得注意的是在第二、三欄—市場通路與國民待遇之限制的部分，若均無限制措施的記載（意指當事國並無違反第十六條市場開放之義務與第十七條市場通路之原則）則應填入「無限制」(None)。若目前採行非符合第十六條、第十七條規定的當事國，而不願記載限制的措施，則記載不予承諾（unbounded)。

因此，承諾表可檢視會員國的開放程度：原則上，共同措施中所限制禁止內容愈多者，開放程度愈低，而承諾表上表列的行業愈多者，若非列出而不作承諾者，則開放的誠意越高。從承諾表的文字中，依承諾程度的高低則分為：無限制（None)的完全開放、限制的具體內容(limitations)、技術上不可行(Unbound)、除共同措施另有規定外，其餘不作承諾（unbound except as indicated in all sector）以及不予承諾的（unbound)(蔡英文、張新平，1995：6-7)。

在 1994 年烏拉圭回合談判結束後，共計有 52 國對於各種專業服務，就會計、審計租稅等專業服務提出承諾。就比例上而言，包括了 OECD 全體的會員國以及 28 個開發中國家，已涵蓋了全球專業服務市場規模的九成以上。在營造工程業裡有 39 國對工程專業服務作出承諾，而有 34 國對於營建服務作出承諾。

(1) 國民待遇

國民待遇原則與最惠國待遇均為 GATT 的重要基礎，兩者互為表裡。兩者之目的均在於確保服務貿易不因為歧視性障礙而受羈絆。而不同之處在於，最惠國待遇之目的在於確保會員提供服務的業者在於服務進口國，不會劣於他國同樣服務的業者；國民待遇則保障會員的服務貿易業者，在服務進口國的待遇不會低於其國內服務業者。

就專業服務之相關規定，體現於 GATS 第 17 條第 1 項：「承諾表上所列之項目，及表上所陳述之要件與資格，就有關影響服務供給之所有措施，會員給予其他會員之服務及服務供給者，不得低於給予本國相同服務或服務供給者之待遇。」而以上國民待遇的適用，僅只於會員原本於特定承諾表上之項目為限。

於 GATS 而言，國民待遇原則對於載列於承諾表上的服務業項目，會員給予其他會員之服務待遇，不可低於給予本國人相同服務之待遇。所謂的平等，並非僅是形式上的平等，也涵蓋實質上的平等，以便於外國人也有相同機會與本國人競爭。依據第 17 條第 2、3 項，國民待遇的適用事項包括了所有影響服務供給採取措施。因此，國內外同類服務若無影響同類服務效果，即使表面上採取差異性措施，只要實質上沒有影響到服務供給，仍不算違反。相反地，即使實施相同的措施，卻造成了本國業者實質上的歧視，便違反了 GATS 的規定。

例如，在專業服務資格考試中規定，應考者必須在本國居住滿若干期限，方可應試。此看似中性的規定，是否對於較難符合條件的外國人來說不易符合，反而造成了違反國民待遇之規定？實務上，似有彈性與探討空間。然而此原則的適用屬於選擇性適用，若未於承諾表上明示開放，則無適用與否的問題。

(2) 市場開放原則

GATS 第 16 條第 1 採取正面列舉方式，對市場進入規範特定承諾表（Schedule of Specific Commitments)，各會員於其承諾表中對於特定服務業別與服務提供

之模式，應保證給與其他會員該等服務業或服務提供者不亞於承諾表所記載之待遇。

當會員於特定承諾表中記載某特定服務業別時，GATS 即禁止會員對於該項服務業採取以下限制市場進入之措施：(1)對於服務提供者數量之限制；(2)對於服務貿易或資產總價值之限制；(3)對於服務總提供數量或是輸出數量之限制；(4)對於自然人僱用人數之限制；(5)對於特定法律型態或是創投之要求或限制；(6)對於外資投資之限制。

3、漸進式自由化

在考量到各會員國經濟發展的異質性下，對於開發中國家的經濟自由化無法一蹴可及，遂透過承諾或談判方式漸進地達到自由化，以漸進的方式來達成 GATS 的目標。在 GATS 的前言裡，對於發展中國家當時所極力抗拒的服務業貿易談判加入了:「充分尊重會員在整體及個別服務上之國家政策與發展程度」。在第 4 條第 2 款也強調:「鑒於低度開發國家之特殊經濟情況，以及貿易與財政之需求，對其接受特定承諾所面臨的重大困難，給予特別考量。」

因此，第 19 條規定「依照開發中會員發展情形，給予較大彈性」及「尊重會員國國內之政策目標以及個別會員整體與個別部門的發展程度」。對個別開發中國家會員應給予適當之彈性，以使其得以開放較少之服務部門，將較少之交易類型自由化，配合其發展情況以逐步擴展市場通路。

以上的規定是針對開發中國家的特殊情勢，而給予較長時間的緩衝以開放服務貿易市場。在實務上，則是開發中國家在承諾表上對於不欲開放的類型未列入承諾表中，而留待日後進一步談判其他服務貿易類型的開放。此舉為開發中國家提供了一種安全閥的緩衝機制，卻也是 GATS 下非強制性的一個缺點。

二、服務貿易的障礙

GATT 建立以來，各國努力於貨物貿易的障礙移除。然而，隨著服務貿易在數量上與日俱增，以及各國逐漸地體認到服務本身成為貿易客體的適格性後，關注的焦點則逐漸地轉移向限制服務貿易自由流通的因素上。對於服務貿易障礙，可簡要分為以下幾種(林宜男，2003：7-17)：

（一）直接且明顯的歧視性障礙

例如：法律明文禁止外國業者於本國執行服務業務，或在本國設立相關公司的分公司等。

（二）間接但明顯的歧視性障礙

雖然法律未明文訂立歧視性限制，然而使用其他的方式，例如限制工作許可、入境管制等，使得外國的服務業者無法進入該國提供專業服務。

（三）直接但表面上中性的歧視性障礙

對於有自然獨占的服務業與具有獨占性的國營企業，不僅本國競爭者的進入市場極為困難，對於外國的業者亦不得其門而入。

（四）間接但表面上中性的歧視性障礙

此等障礙多由於國內規章所致，例如：對於外國的證書執照不予認證，對於外國人取得職業服務的資格多所限制；或外國業者必須花費大量成本，方得於地主國進行服務業務，均屬此等障礙。

第四節　WTO 架構下專門職業服務自由貿易之發展

依據 GATS W/120 對於專業服務業之分類，目前 GATS 專業服務之項目分為 11 個大項目與 39 個次項目(臺灣經濟研究院網站，2008)：

1、法律服務(legal services)：

(1)各種法律之諮詢與出庭：A.刑事法律之諮詢與出庭；B.其他法律訴訟之諮詢與出庭；(2)準司法機關法律訴訟之諮詢與出庭；(3)法律文件及證明之撰寫；(4)其他法律諮詢及資訊之供給。

2、會計、審計及簿計服務(accounting auditing and bookkeeping services)：

(1)會計及審計服務；(2)財務審計服務；(3)會計核閱服務；(4)財務報表編製服務；(5)其他會計服務；(6)簿記服務，但租稅申報服務除外。

3、稅務服務(taxation services)：

(1)企業租稅之規畫和諮詢服務；(2)企業租稅申報書之編製與核閱服務；(3)個人租稅製與規畫服務；(4)其他租稅服務。

4、建築服務(architectural services)：

(1)諮詢及規畫；(2)設計服務；(3)契約行政管理服務；(4)建築設計及契約行政管理綜合性服務；(5)其他建築服務。

5、工程服務(engineering services)：

(1)諮詢及顧問工程服務；(2)基礎施工及建物結構工程設計服務；(3)建物機械及電機安置工程設計服務；(4)公共工程營建工程設計服務；(5)其他地方沒有分類的技術設計服務；(6)在施工及安置階段的工程技術服務；(7)其他工程技術服務。

6、綜合工程服務(integrated engineering services)：

(1)基礎運輸統包專案之整體工程技術服務；(2)供水及下水道設備統包專案之整體工程技術及專案管理服務；(3)製造統包專案施工之整體工程技術服務；(4)其他統包專案之整體工程技術服務。

7、都市規畫及景觀建築服務(urban planning and landscape architectural services)：(1)都市規畫服務；(2)景觀建築服務。

8、醫療及牙醫服務(medical and dental services)：

(1)一般醫療服務；(2)特殊醫療服務；(3)牙醫服務。

9、獸醫服務(veterinary services)：

(1)寵物之獸醫服務；(2)其他之獸醫服務。

10、助產士、護士、物理治療師及醫療防護之服務(services provided by midwives, nurses, physiotherapists and para-medical personnel)。

11、其他(other)。

一、專業服務業資格認許

(一) 專業資格相互認許協定特性及成立條件

依據GATS第6條第6項規定，與專業性服務有關之行業已提出承諾時，會員應提供適當程序，以驗證其他會員專業人員之能力。另GATS第7條規定，各會員得對在特定國家取得之學位、經歷、資格或證照予以認許。而認許之依據為相互間之協定或協議或單方之給與(國際間以協定締結之方式較為常見)(方秀雀，2006：374-378)。總之，協定之目的是在不影響地主國對專業服務之原有規範下，提供外國專業人士進入本國市場之管道與機會，經由專業資格相互承認之方式，允許符合一定條件之外國專業人士，取得在地主國同類專業資格，視同地主國專業人士，受相同之規範。

一般而言，認許之成立有以下條件(方秀雀，2006：374-378)：

1、申請者須取得在其母國之執業資格；

2、允許執行之專業業務在母國與地主國間有當程度之共通性；

3、地主國之主管機關可採取考試等補償性措施，以彌補二國在執業範圍、教育要求或其他資格之實質差異。

(二)會計部門國內規則規範

有關專業人員資格條件，證照條件各國不盡相同，不免影響專業服務供給者之「市場進入(market access)」，甚至構成貿易障礙。目前國際間之相互認許以對「學位」、「經歷」予以認許者居多，僅少數對「執業」亦予認許。至簽訂相互認許協定之國家，又以語言相同、文化關聯、經濟發展程度類似者居多。另在相互認許協定的部門別方面，因會計、建築、工程服務等三項服務之國際性及統一性最高，故以此三服務為內容之相互認許協定亦最多。

依GATS第7條，各會員得對在特定國家取得之學位、經歷、資格或證照予以認許，各國對專業人員之資格及執業標準大多訂有種種限制，此限制往往無意間成為服務貿易之障礙，因此第6條第4項規定為確保有關資格條件、程序、技術標準及發照條件等措施，不致成為服務貿易之障礙，應制定必要之規範，第6條6項規定，與專業服務有關之行業已提出承諾時，會員應提供適當之程序以驗證其他會員專業人員之能力。

為落實上述規定，GATS服務貿易理事會遂議決擇定一項專業服務作為起步。由於會計部門之國際性、區域性準則業已確立，且業有亦有意願於WTO架構下進行多邊討論，因此GATS「有關專業服務之部長決議」中，乃決定設立專業服務工作小組(Working Party on Professional Services, WPPS[7])，並優先就會計部門

[7] WPPS為國內規章工作小組(Working Party on Domestic Regulation, WPDR)之前身。WPDR於1999

資格認許設立準則。專業服務工作小組(WPPS)於 1997 年擬定「會計部門相互認許協定之準則(WTO,S/L/38,1997)」並於 1997 年 5 月 28 日經服務貿易理事會採認通過(張新平，1989：67-88)。

專業服務工作小組(WPPS)依 1995 年 4 月部長有關專業服務之決議(Ministerial Decision on Professional Services)而成立，WPDR 的工作目標就是根據 GATS 第 6 條第 4 項規定，發展得以確保資格條件與程序、發照條件與程序、技術標準不會構成服務貿易不必要障礙之任何必要規範；同時涵蓋 WPPS 根據 GATS 第 6 條規定之任務，對已經提供特定承諾之專業服務有關之行業部門，會員應提供適當的程序，以驗證其他會員專業人員之能力(靖心慈，2004)。

WPPS 以會計服務之工作優先進行，專業服務工作小組於 1998 年完成「會計部門內規章準則(S/L/64)」」之制定，該準則並於同年 12 月 24 日經 WTO 服務貿易理事會(Council for Trade in Services)採認通過。

會計部門國內規則規範(Disciplines on domestic regulation for the accountancy sector)共涵蓋八大項目：

1、目標

確保各會員影響會計服務貿易之國內規則，符合 GATS 第 6 條第 4 項之規定，以增進會計服務之貿易。

2、一般性規定

規定會員有關發照之條件與程序不得用以做為會計服務貿易之障礙。因此，除為達成保護顧客、維護服務品質、專業能力及專業完整性等正當目的所必要者外，應確保不致對貿易活動產生限制。

3、透明化：讓大眾得知主管機關之名稱及地址，並得知：

(1)說明須符合特定技術標準之活動與專業名稱之資訊

(2)取得證照或專業資格之條件與程序；技術標準之資訊；特殊專業人員或組織獲准執業之確認。

(3)將為正當目的所採行國內措施之理由，應要求通知其他會員。

(4)在採行顯著影響會計服務貿易之措施前，提供評論之機會。

4、證照條件

(1)證照核發條件應明確、客觀，且讓大眾知悉。

(2)居住要求應考慮採用對貿易較少限制之方。

(3)若成為專業組織之會員為必要條件，其成為會員之條件應合理；若成為專業組織之會員為申請執照之必要條件，其成為會員後一定期間始得提出申請之期間應降至最低。

(4)除為達成正當目的外，應確保組織名稱之使用不受限制。

年 4 月 26 日由服務貿易理事會決議(S/L/70)成立，取代原有之專業服務工作小組。國內規章工作小組之工作目標係根據 GATS 第 6 條 4 項規定，研議相關規範，俾得以確保「資格要件」、「資格程序」、「核照要件」、「核照程序」、「技術標準」等五種措施，不致成為服務貿易中之障礙，其工作目標亦涵蓋原指派給專業服務工作小組之任務。

(5)對專業損害賠償保險，應將外國申請者所有現存之保險範圍納入考慮。

(6)主管機關收取之費用應反映管理成本。

5、發照程序

(1)發照程序應明確、客觀，且讓大眾知悉。

(2)申請程序及所需文件，除為確保申請者符合資格條件所需者外，不可形成額外負擔。

(3)應於收件後之合理期間內(六個月為原則)，將審查結果通知申請人。

(4)未獲通過之案件，應依要求將原因通知申請人。

(5)獲准發照者，應依所訂條件立即生效。

6、資格條件

(1)確保主管機關在同等之教育、經驗及考試等條件基礎上，考慮在其他會員所取得之資格。

(2)考試範圍及資格條件應以與所准許活動有關者為限。

7、資格程序

(1)對申請者在其他會員所取得資格進行驗證時，應在合理期限內完成。

(2)考試應定期舉行，一年至少一次為原則，且應開放給所有合格的申請者。

(3)居住要求未列在其服務業承諾表者，不得做為參與考試之條件。

8、技術標準

確保有關技術標準所採取之措施，皆僅為了達成正當目標，有爭議時應參考相關國際組織之國際標準。

「會計部門相互認許協定之準則」是以歐體之建議案為藍圖之成果，其目的在於建立清單，包括相互認許協定之模式與涵蓋之項目，以及談判之程序等規定，便欲進行相互認許談判之會員，得以順利進行談判，達成雙邊相互認許之協定，並使雙方以外之第三者得循一定模式，談判加入相互認許協定。

二、專業服務貿易自由化的實現途徑

專業服務貿易自由化的實現途徑，包括傳統方式：增加專業服務承諾項目、提高專業服務承諾程度，以及新趨勢：鼓勵專業資格之相互認許、力求國內管制原則之一致化，以下就新舊途徑分別說明之(張新平，1989：67-88)。

(一) 傳統方式

1、增加專業服務承諾項目

為促進專業服務自由化，應於承諾表上增加其專業服務承諾之項目。在 114 個 WTO 會員中，總計 71 個會員國在專業服務 11 個大項目中提出特定承諾。以「承諾之會員而言」，已開發國家會員，大抵在專業服務方面具有比較利益，因此承諾之項目較多。相對地，開發中國家會員承諾之項目較少。至於若干低度開發國家，因其本國之專業服務付之闕如，並無保護之必要，反而採取非常開放之態度。以「承諾之項目」而言，提出承諾最多者為建築、工程服務及會計服務（張新平，

2001)。主要因為此三項服務，已有完整之國際及區域性規定，業者亦較較有意願於多邊架構下進行自由化談判，服務貿易理事會順利定訂「會計部門相互認許協定之準則」及「會計部門國內管制原則」也有推波助瀾之效。

專業服務承諾之次項目，就 WTO 會員中，共計 71 個會員國在 39 個專業服務次項目中提出特定承諾。開發中國家之會員國多數不作承諾,尤以低度開發國家為最，大多因為國內專業服務尚需扶植，或國內尚無此類服務業，無須保護。

在新回合談判涉及之專業服務項目，原則上不會排除任何項目之討論，但談判重點除一般性的專業服務外，將集中在法律、會計、建築及工程服務項目，是為 WTO 會員較有自由化之談判議題。

2、提高專業服務承諾程度

傳統上，專業服務貿易自由化的第二途徑是提高專業服務承諾程度，其又涵蓋「提高四種供給方式之承諾程度」與「消除市場開放及國民待遇限制」。

服務之四種供給方式，原則上彼此獨立。因此實務上，倘服務貿易需要使用一種以上之供給方式時，則只有在各有關的供給方式皆獲承諾之情況下，此一貿易的開放承諾始受到保障。例如，某會員雖已經由電信或郵遞提供之會計服務，作成承諾，但該承諾並未擴及至會計師以自然人身分入境服務。如欲涵蓋後者之情況，則必須在「自然人之呈現」方式上，另作承諾。因實務上四種供給方式相互關聯運作，縱使承諾一項供給方式，但卻可能因對其他方式不予承諾開放，使得專業人員仍無法在跨國提供服務。基於現實上供給方式的關聯性，並考量保護本國顧客、可行性以及目標與措施符合比例原則，應承諾一種以上的供給方式，即提高專業服務供給方式之承諾程度，達到專業服務貿易之自由化。

GATS 亦規定所有會員均須就其服務業之市場開放，提出服務業承諾表，經相互諮商定案後，成為各會員應履行之義務，有論者認為若干承諾表上市場開放與國民待遇之限制，仍因於錯誤的填表方式，應注意或直接修改 GATS 特定承諾表之填寫準則，避免填表方式錯誤致使承諾表之內容與實際情形有所出入[8]，但欲消除市場開放及國民待遇限制，最根本者莫過於力求自由化之改革。

(二) 新趨勢

專業服務自由化途徑，除前述傳統之二種方式外，尚發展出兩項新趨勢—鼓勵專業資格之相互認許與力求國內管制原則之一致化。

1、鼓勵專業資格之相互認許

服務貿易相互認許之歷史，可追溯至 1889 年蒙特維多公約(the Convention of Montovideo,1889)，由阿根廷、玻利維亞、哥倫比亞及厄瓜多諸國簽定之公約，相互認許之概念已漸成形。至 1957 年羅馬條約第 57 條 1 項對服務供給者、資格之相互認許規定：「為便利以自我僱用(self-employed)身分提供服務之行為，理事會…應訂定有關證書、結業證書及其他正式資格證明之相互認許指令。」服務貿易之相互認許，自 1960 年代開始蓬勃發展，其內容、方式則頗多歧異。

[8]關於表格填寫技術可參張新平，加入 WTO 與開放外國專技人員政策之研究，行政院經建會，1998.06

GATS 涉及專門職業服務業自由化議題的條文，除了第 6 條「國內規章」外，尚有 2 條重要條文，除了第 7 條第 1 項對「認許」的規定，以及第 5 條的「經濟整合」(黃慶章，2006：9-10)。

GATS 第 6 條「國內規章」(Domestic Regulation)第 6 項規定：「與專業性服務有關之行業已被提出特定承諾時，會員應提供適當程序，以驗證其他會員專業人員之能力。[9]」

依第 7 條「認許」(Recognition)，特別是其第 1 項規定，即 WTO 會員得簽署相互認許協定(Mutual Recognition Agreement)，對在特定國家取得之學位、經歷、資格、執照或證書予以認許(Recognition)。基本上，這項規定有其現實上的考慮：既然各會員彼此間存在太多的法規制度差異性，要達成認許協議的話，雙邊(bilaterally)或複邊(plurilaterally)的諮商或談判，會較多邊(multilaterally)諮商或談判來得容易；如果要求認許應自動擴及所有其他 WTO 會員，可能會抑制，而非助長雙邊或複邊相互認許協議(Mutual Recognition Agreements, MRAs)諮商或談判的進行。因此，第 7 條容許會員違反 GATS 第 2 條的最惠國待遇原則(the MFN requirement)，也就是說，第 7 條容許會員僅對特定 WTO 會員進行認許，而不及於其他會員(黃慶章，2006：7)。

不過，第 7 條第 2 項同時也對這項自由設定了若干限制，同條第 4 項進一步規定：「各會員於諮商 MRAs 前，應儘早通知服務貿易理事會，以提供適當機會予其他會員，俾於進入實質階段前，表達其參與此項諮商之興趣。」。此外，對第 3 者更具保障作用的是同條第 3 項規定：「會員於給予認許時，不得使適用於服務提供者之許可、核照或檢定等之標準或要件，在各國間造成差別待遇或造成服務貿易之隱藏性限制。」整體而言，第 7 條儘可能在(1)雙邊及複邊協議的現實需要，(2)兼顧最惠國待遇原則等二方之間求取平衡，並要求參與協議之會員，應提供協議外之其他會員參與的機會。不過，第 7 條除了第 3 項限制不得形成差別待遇，以及第 4 項要求資訊透明外，本條規定仍舊保留各會員享有自行決定認許方式的極大空間。

其次，另一個涉及專門職業服務業自由化的 GATS 條文，是第 5 條「經濟整合」(Economic Integration)，目前甚多認許機制是包含在區域貿易協定(Regional Trade Agreements, RTAs)或自由貿易協定(Free Trade Agreements, FTAs)之中。透過在區域貿易協定設立的認許機制，不需依第 7 條第 4 項規定向服務貿易理事會報告，因此，未參加在區域貿易協定的會員無法知悉其他會員是否簽署或正在諮商 MRA，當然也就沒有機會聲請加入。

至於簽署 MRAs 的主體，也不以政府為限。就專門職業服務業而言，通常受到國內規章的規範或管制，這種職業管理涉及相當複雜的事務；若干國家採聯邦體

[9] "In sectors where specific commitments regarding professional services are undertaken, each Member shall provide for adequate procedures to verify the competence of professionals of any other Member."
本報告引用之服務貿易總協定(GATS)條文，中文部分，參見經濟部國際貿易局(2004)。英文部分，參見 WTO(1994)。

制，由聯邦所屬的各邦或各州實際負責管理專門職業；也有若干國家由政府立法，實際的管理事項係交由民間專業團體自律(self-regulation)；自律團體可能依法設立，並在法律中明定由政府授予自律團體相關權利及自主性(黃慶章，2006：7-12)。因此，簽署 MRAs 的主體，可能是國與國，可能是法律授權的政府機關與另一國家的政府機關，可能是專業團體與另一國的專業團體，也可能是這三種主體的不同組合。

2、力求國內管制原則之一致化

國內管制係指政府管理其國內事務所採取之措施。國內管制的部分措施常造成服務貿易扭曲、增加服務供給者額外成本、限制顧客選擇自由，並削弱該項服務及國家競爭力，固然均係不爭之事實，但國內管制仍為國家發展其政策目標所不得不採行之措施。因此為了保護顧客、確保服務品質、專業資格及專業完整性，各國大都對服務之供給採取管制措施。

GATS 對國內管制亦採肯定態度。於其前言中開宗明義地闡述，為達成各國政策目標，會員有權對其境內服務之供給，予以管制並採用新法規。且由於現行各會員有關服務管理法規的發展程度參差不齊，開發中會員對於此項權利之行使，尤有特殊需要。

鑒於專業服務貿易自由化之障礙，不僅包括市場開放、國民待遇在四種供給方式上之限制，還涉及不合理之國內管制，因此國內管制之革新必須與市場開放、國民待遇之談判並駕齊趨，專業服務貿易之自由化始可奏效。因相互認許係以相當為其前提要件，為促使相當要件之存在，必須使各國國內管制趨向一致或完全相同。由於執政者多握有管制主權，因此「國內管制規範之完全相同」，並非良策，可行之計為「國內管制原則之一致化」。

國立政治大學 National Chengchi University

第五章 我國專門職業證照制度之比較分析

第一節　我國專門職業證照制度之現況

一、專門職業證照考試法制沿革

我國專門職業證照考試之立法沿革可分為四階段(周秀端，2006：199)：

（一）民國 18 年至 31 年期間，與公務人員考試統合立法為「考試法」

民國 18 年 8 月 1 日國民政府制定公布「考試法」，其中第 2 條規定「凡候選及任命之人員及應領證書之專門職業或技術人員，均須經中央考試，定其資格。」在此期間，專門職業及技術人員考試並未單獨立法，至於專門職業或技術人員考試之種類及其界定，則於該法施行細則第 1 條後段規定「應領證書之專門職業或技術人員，謂左列各款人員：一、律師會計師。二、農工礦業技師及公營事業技術人員。三、醫師藥師獸醫化驗技士助產士看護士。四、其他法令規定應領證書之人員」。

（二）民國 31 年至 37 年期間，成為獨立法規

民國 31 年 9 月 24 日國民政府公布「專門職業及技術人員考試法」，其中規定「專門職業及技術人員考試，依本法行之，但法律另有規定者依其規定。」、「本法所稱專門職業及技術人員，謂左列依法應領證書之人員：一、律師會計師。二、農業技師工業技師礦業技師。三、醫師藥師牙醫師獸醫師助產士護士藥劑士。四、河海航行員引水人員民用航空人員。五、其他依法應領證書之專門職業及技術人員。」此期間每年均舉行專技考試 1 至 2 次。

（三）民國 37 至 75 年期間，納入考試法中成為專章

民國 37 年制定新考試法，將原專門職業及技術人員考試法相關規定併入考試法，列為專章。原專門職業及技術人員考試法於該年 12 月 25 日廢止。

（四）民國 75 年迄今，回復成為獨立法規

75 年 1 月 3 日通過專門職業人員及技術人員考試法。將原考試法分為「公務人員考試法」與「專門職業人員及技術人員考試法」兩法併行之制度。專門業人員及技術人員考試法在施行後，歷經 84、88、89 年修正，逐次改進運作環節之缺失，成為現行之考試法規。

二、我國專門職業人員之定義

現代社會多元發展，加上知識持續不斷創新進步，職業知識隨之深化，同時科技化現代化之倍速發展，新興行業亦隨之應運而生，也越來越多的「專業」誕生。目前，專門職業人員考試制度係以職業管理法律(規)為前提，如職業管理法

律規定某一行業之執業資格，明定應經考試及格，考選部自當配合辦理考試。在專門職業人員考試應由考試院辦理的憲法架構下，無法將每一自稱專業的新興行業均納入國家考試辦理，因此在制定職業管理法律(規)之前，確立何種職業始謂專門職業即有釐清之必要。

（一）專門職業及技術人員之定義沿革

按專門職業及技術人員考試係民國以後的產物，在此之前，並未納入管理，自無所謂的考試定其資格。民國 18 年 8 月 1 日公布之考試法首見「依法應領證書之專門職業或技術人員」一詞，嗣其細則發布，將之界定為：1.律師、會計師。2.農工礦業技師及公營事業技術人員。3.醫師、藥師、獸醫、化驗技士、助產士、看護士。4.其他法令規定應領證書之人員。實際上，對於何謂專門職業及(或)技術人員並無具體之定義，嗣後專門職業及技術人員考試法雖經數次修訂，仍維持這種沒有明確定義，僅由其細則作考試範圍界定的情形；至民國 88 年 12 月 29 日專門職業及技術人員考試法修正公布，其第 2 條始見專門職業及技術人員概括之定義。在此之前，僅於民國 23 年 11 月第一屆全國考銓會議考選類議程 13 案考試院交議之專門職業或技術人員考試辦法之提案背景中提及：「…專門職業或技術人員之考試，於人民之生命財產、社會之安寧所關甚鉅，亟應持續規劃舉行，以完成考試院之職責。」(考試院考銓叢書指導委員會，1983)，初見專門職業人員職業關係人民之生命財產、社會安寧之論述。

民國 83 年 6 月 17 日大法官釋字第 352 號解釋之解釋理由書載以：「土地登記涉及人民財產權益，其以代理當事人申辦土地登記為職業者，須具備相關之專業知識與經驗，始能勝任，是故土地登記專業代理人係屬專門職業。」，係對於憲法 86 條第 2 款規定作了定義性的闡述。隨後，87 年 2 月 26 日考試院第九屆第 70 次會議決議：職業主管機自行辦理或委由民間團體辦理涉及專門職業及技術人員執業資格或證照之考試及訓練，依專門職業及技術人員考試法施行細則第 2 條第 8 款之規定，以「依法規」、「應領證書」、「專門職業及技術人員」為三項檢視之指標。其中「依法規」係以職管理法律及法律授權訂定之法規命令為限，排除職權命令與機關之內規；「應領證書」之規定，係指「職業證書」或「執業證照」而言；至於「專門職業及技術人員」屬性之界定，參照司法院釋字第 352 號解釋之理由書，即「涉及人民財產權益」、「須具備相關之專業知識與經驗始能勝任」之行業，即屬專門職業(李清香等，2006：67)。民國 87 年 5 月 8 日大法官釋字第 453 號解釋復與專門職業及技術人員之範疇有關，於其解釋理由書中指出：「專門職業及技術人員為具備經由現代教育或訓練之培養過程獲得特殊學識或技能，而其所從事之業務，與公共利益或人民之生命、身體、財產等權利有密切關係者而言。」對於專門職業及技術人員之定義有更為明晰之闡述。

（二）專門職業及技術人員定義之現行討論

憲法第 86 條第 2 款所指之專門職業及技術人員，其定義即經大法官釋字第 352 號及第 453 號解釋理由書闡明，則其具體之定義應綜合憲法第 86 條第 2 款、專門職業及技術人員考試法及前開兩號大法官解釋說明。考選部於 85 年 12 月就

此召開研討，對於憲法第 86 條第 2 款有關專門職業及技術人員執業資格應經考試院依法考選銓定之規定作出討論，曾綜合其意見(考選部，1998)：

1.專門職業及技術人員考試之範圍，宜以依法律或經法律授權訂定之行政命令，已明文規定應經考試及格領有證書始能執業之人員；或有專屬之職業管理法律，明確規範其執業資格應以考試銓定之人員為限，不宜僅依行政命令之規定，即將其納入專門職業人員考試範圍。

2.如要將目前職業主管機關自行辦理或委由民間團體辦理涉及專技執業資格或證照之考試及訓練，納入專門職業人員考試範圍，考選部宜先考量本身之能力及相關之設備資源是否足以負荷，以及收回自辦，是否會比職業主管機關或民間團體辦理更為理想。

3.如該項職業在法制上須經由國家考試以銓定其執業資格，亦宜採委託或授權方式，由職業主管機關或民間團體辦理。

4.納入專門職業人員考試之專門職業人員，宜以下列之特性為限：

(1)該項職業具有高度之專業性或技術性

(2)對人民生命安全有直接重大影響者

(3)對社會安全有直接重大影響者。

5.目前職業主管機關自行辦理或委由民間團體辦理涉及專技執業資格或證照之考試及訓練，宜尊重職業主管機關意見，信任人民團體，如職業主管機關管理得當，該職業團體自律良好，則無需納入國家考試。

6.除憲法第 86 條第 2 項規定專門職業及技術人員執業資格應經考試院依法考選銓定為必要條件外，亦涉憲法第 15 條人民之工作權應予保障及職業選擇自由之規定。因此，考量某項職業應否以考試定其執業資格時，宜併予考量是否會侵害前述憲法對於人民自由權利保障之精神。

民國 88 年 12 月 29 日修正之現行專門職業及技術人員考試法第 2 條對於專門職業人員規範定義，僅規定「本法所稱專門職業及技術人員，係指依法規應經考試及格領有證書始能執業之人員」，性質上仍不脫過去規定於細則概括規定之範疇，對於專門職業人員之釐清並無助益。

民國 93 年 4 月 23 日考選部也曾就專門職業及技術人員定義提出研究報告，其結論建議專門職業及技術人員之定義，或可作為檢視考選部辦理之國家證照考試之妥適性之參考，其如下(考選部研究報告，2004)：「專門職業及技術人員係指具備經由現代教育或訓練之培養過程獲得特殊學識或技能，而其所從事之業務，涉及獨立的專業判斷，與公共利益或人民之生命、身體、財產等權利有密切關係，經立法機關制定職業管理法律或以法律授權主管機關訂定職業管理法規命令，規定應經考試及格，始能依職業管理程序取得執業資格，並組織職業團體，依執業範圍、行為規範之管理規定執行業務者。」，依此定義，「專門職業及技術人員」具有 5 項特點：

1.執業行為涉及獨立的專業判斷，必須具備經由現代教育或訓練之培養過程獲得之專業知識及技能。

2.必須有法律基於所從事之業務與公共利益或人民之生命、身體、財產等權利有密切關係，而對人民工作權設定資格之限制。

3.依法應經考試及格。

4.設有完整之職業管理制度。

5.有健全與自律性之職業組織。

其中前 3 項條件為判斷一行業是否足以成為專門職業及技術人員之要件。後 2 項條件為該行業管理上所必要之措施。

專門職業及技術人員係一不確定之概念，因各國社經結構及發展程度不同而異，並隨各國社會進展、時代變化，範圍也隨之更易。參考前述美國、日本及英國等先進國家發展情形，宣稱本身為專門職業之行業將隨社會的進展不斷膨脹，因不能否認在現代社會，每一行業從業人員都需有一定的專業知識或技能，但在我國專門職業人員考試由單一的機關來辦理之體制下，要一一納入勢所不能。

我國對專門職業之明確定義為何，雖然大法官解釋也作出指標性之闡述，根據司法院大法官會議釋字第 352 號與 453 號解釋理由書中提到需具備經由現代教育或訓練之培養過程獲得的特殊學識或技能，其所從事之業務與公共利益或人民之生命、身體、財產等權利有密切關係者之行業，為專門職業。但此定義仍偏屬抽象和不確定之法律概念，但不能否認，現行社會分工之複雜化及發展快速，每種職業有其專精並在社會中相互影響，難謂全然無涉及公益或私益，此社會發展趨勢也帶出定義專門職業的急迫性與重要性，現行實務之專門職業人員亦非以現法所規定之專門職業人員職類為限。若因社會環境之迅速發展，擴大專門職業的認定，將每一個職業都設置專門職業認證，那亦將面臨新的專業混淆觀念問題。於是我國學者再以職業團體自治原則限縮，若專門職業人員具有自治能力之公會，同業能參與對不當行為之監督與處罰，而不以國家公權力之介入為優先考量，為專門職業(劉孔中，1999：69)。因此，若依以上標準檢視新興職類，宜長時間作體系調查，以嚴格審慎之態度認定，不可不慎。

三、我國目前證照考試概況

我國目前各種證照考試除了已納入專門職業及技術人員考試範圍,由考選部辦理之國家考試外，亦有由各職業主管機關自行辦理或委由其他機關或民間團體辦理之證照考試(測驗、檢定、甄試)，以及由民間團體自行辦理之證照考試。另外，職業主管機關現正草擬職業管理法案或已在立法院審議新增之專技人員種類，亦值得併予納入瞭解。茲分別概述如後(李清香等，2006：68-75)：

(一) 納入考試院舉辦之專技人員國家考試

現行納入專技人員國家考試之職類繁多，包括法律、醫事、建築、金融保險商業、工程技術、消防設備、不動產、社會工作、交通電信旅遊等分類如後：

1、法律專業：律師、民間公證人、法醫師。

2、醫事專業：(1)醫師：醫師、中醫師、牙醫師；(2)藥師；(3)心理師：臨

床心理師、諮商心理師；(4)醫事輔助人員：醫事檢驗師、醫事放射師、護理師、助產師、呼吸治療師、物理治療師、職能治療師、醫事檢驗生、醫事放射生、物理治療生、職能治療生、護士、助產士等；(5)營養師；(6)獸醫：獸醫師、獸醫佐。

3、建築專業：建築師

4、金融保險商業專業：會計師、記帳士、專利師、保險從業人員(保險代理人、保險經紀人、保險公證人)、專責報關人員。

5、工程技術專業：各科技師(土木工程技師、水利工程技師、結構工程技師、大地工程技師、測量技師、環境工程技師、都市計畫技師、機械工程技師、冷凍空調工程技師、造船工程技師、電機工程技師、電子工程技師、資訊技師、航空工程技師、化學工程技師、工業工程技師、工業安全技師、工礦衛生技師、紡織工程技師、食品技師、冶金工程技師、農藝技師、園藝技師、林業技師、畜牧技師、漁撈技師、水產養殖技師、水土保持技師、採礦工程技師、應用地質技師、礦業安全技師、交通工程技師等 32 科技師)

6、消防設備專業：消防設備師、消防設備士

7、不動產專業：不動產估價師、不動產經紀人、地政士

8、社會工作專業：社會工作師

9、交通電信旅遊專業：(1)引水人；(2)驗船師；(3)航海人員(航行員.輪機員)；(4)船舶電信人員；(5)導遊人員；(6)領隊人員

表 4：我國專門職業證照之權責單位與適用法規

專業別	職類	考試機關	考試法規
		職業主管機關	職業管理法規
法律專業	律師	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員高等考試律師考試規則
		法務部及所地地方法院檢察署	律師法
	民間公證人	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員高等考試民間之公證人考試規則
		中央社會行政主管機關	公證法
	法醫師	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員高等考試法醫師考試規則

國立政治大學 National Chengchi University

		法務部	法醫師法
醫事專業	醫師	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員高等暨普通考試醫事人員考試規則 專門職業及技術人員高等考試法醫師考試規則
		在中央為衛生署，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府	醫師法
	中醫師	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員高等考試中醫師考試規則 專門職業及技術人員特種考試中醫師考試規則
		在中央為衛生署，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府	醫師法
	牙醫師	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則 專門職業及技術人員高等暨普通考試醫事人員考試規則
		在中央為衛生署，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府	醫師法
	藥師	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員高等暨普通考試醫事人員考試規則
		在中央為衛生署，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府	藥師法
	營養師	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則

國立政治大學 National Chengchi University

			專門職業及技術人員高等考試營養師考試規則
		行政院衛生署	營養師法
	護理師	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員高等暨普通考試醫事人員考試規則
		在中央為衛生署，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府	護理人員法
	護士	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員高等暨普通考試醫事人員考試規則
		在中央為衛生署，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府	護理人員法
	助產師 助產士	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員高等暨普通考試醫事人員考試規則
		在中央為衛生署，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府	助產師法
	醫事檢驗師	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員高等暨普通考試醫事人員考試規則
		在中央為衛生署，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府	醫事檢驗師法
	醫事放射師	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員高等暨普通考試醫事人員考試規則
		行政院衛生署	醫事放射師法
	物理治療師	考選部	專門職業及技術人員考試法及

國立政治大學 National Chengchi University

	物理治療生		施行細則 專門職業及技術人員高等暨普通考試醫事人員考試規則
		行政院衛生署	物理治療師法
	職能治療師 職能治療生	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員高等暨普通考試醫事人員考試規則
		行政院衛生署	職能治療師法
	臨床心理師 諮商心理師	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員高等考試心理師考試規則
		在中央為衛生署，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府	心理師法
	呼吸治療師	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員高等考試呼吸治療師考試規則
		在中央為衛生署，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府	呼吸治療師法
	獸醫師 獸醫佐	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員高等暨普通考試獸醫人員考試規則
		在中央為行政院農業委員會，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府	獸醫師法
建築專業	建築師	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員高等考試建築師考試規則
		在中央為內政部，在直轄市為工務局，在縣(市)為工務局或建設局	建築師法

國立政治大學 National Chengchi University

金融保險商業專業	會計師	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員高等考試會計師考試規則
		行政院金融監督管理委員會	會計師法
	專利師	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員高等考試專利師考試規則
			專利師法
	記帳士	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員普通考試記帳士考試規則
			記帳士法
	保險從業人員 保險代理人 保險經紀人 保險公證人	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員普通考試保險從業人員考試規則
		財政部	保險法 保險代理人經紀人公證人管理規則
	專責報關人員	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員普通考試專責報關人員考試規則
			關稅法 報關業設置管理辦法
工程技術專業	32 科技師	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員高等考試技師考試規則
		行政院公共工程委員會	技師法
消防設	消防設備師 消防設備士	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員高等暨普

國立政治大學 National Chengchi University

備專業			通考試消防設備人員考試規則
		在中央為行政院公共工程委員會，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府	消防法 消防設備師及消防設備士管理辦法
不動產專業	不動產估價師	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員高等考試不動產估價師考試規則
		在中央為內政部，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府	不動產估價師法
	不動產經紀人	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員普通考試不動產經紀人考試規則
		在中央為內政部，在直轄市為直轄市政府地政處，在縣(市)為縣(市)政府	不動產經紀業管理條例
	地政士	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員普通考試地政士考試規則
		在中央為內政部，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府	地政士法
社會工作專業	社會工作師	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員高等考試社會工作師考試規則
		內政部社會司	社會工作師法
交通電信旅遊	引水人	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員高等考試引水人考試規則
		交通部	引水法 引水人管理規則

國立政治大學 National Chengchi University

專業	驗船師	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員特種考試驗船師考試規則
		交通部	船舶法 驗船管理機構辦法
	航海人員 船舶電信人員	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員特種考試航海人員考試規則
		交通部	船員法
	導遊人員 領隊人員	考選部	專門職業及技術人員考試法及施行細則 專門職業及技術人員普通考試導遊人員考試規則 專門職業及技術人員普通考試領隊人員考試規則
		在中央為交通部，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府	發展觀光條例 導遊人員管理規則 領隊人員管理規則

資料來源：考選部專題研究報告彙編及各類專門職業及技術人員相關法規

（二）各職業主管機關自行辦理或委由其他機關或民間團體辦理之證照考試

近年來部分行政機關因應社會變遷，於各種行業管理法規中規定特定行業之從業人員應經資格考驗、測驗、甄試審查、或資格認定等，合格者發給證照。由於為免與由考試院辦理之專技人員考試混淆，這些證照資格之實施多避用「考試」一詞，為其特徵。目前證照檢定之權責單位如下表：

表 5：證照檢定之權責單位

主管機關	證照名稱	自辦/委辦
行政院勞工委員會	技術士技能檢定	中央主管機關(直轄市協辦)
	職業訓練師(訓練師、副訓練師、助理訓練師)	中央主管機關(直轄市協辦)
	就業服務專業人員	中央主管機關自行、委託或認可之講習、測驗
行政院衛生署	初級救護技術員	授權經中央衛生主管機關認可之機構辦理
	中級救護技術員	
	高級救護技術員	

	專科醫師	中央衛生主管機關辦理甄審(得委託專科醫學會初審)
	專科護理師	中央衛生主管機關辦理甄審
行政院體育委員會	運動傷害防護員	委託相關機關學校團體辦理，目前委託臺灣運動傷害防護學會
	救生員(游泳池、開放水域)	委託專責單位辦理
行政院原子能委員會	核子反應器運轉人員(運轉員、高級運轉員)	經營者報請主管機關之指定機構辦理測驗
	放射性物質生產設施運轉人員	主管機關
	高強度輻射設施運轉人員	由設施經營者報請主管機關辦理測驗
	輻射防護人員(輻射防護師、輻射防護師員)	主管機關
	非醫用放射性物質及可發生游離輻射設備高級操作執照	主管機關
行政院環境保護署	空氣污染防制專責人員(甲、乙級)	委託臺灣大學慶齡工業中心等11所大學相關科系所
	事業廢水處理專責人員(甲、乙級)	委託臺灣大學慶齡工業中心等11所大學相關科系所
	毒性化學物質專業技術管理人員(甲、乙級)	委託財團法人臺灣產業服務基金會、東海大學環科系、財團法人成大研究發展基金會
	廢棄物清除技術員、廢棄物處理技術員(甲、乙、丙級)	委託臺灣大學慶齡工業中心等12所大學相關科系所
	汽機車排放控制系統及惰轉狀態檢查人員	委託台北科技大學車輛系、工研院機械所、中興大學機械所
	柴油車排放煙度儀器檢查人員	委託財團法人車輛研究測試中心
	空氣污染物目測檢查人員	委託成大、興大環工所
	公私場所排放空氣污染物儀器檢查人員	委託工研院能源資源所
	機動車輛噪音檢查人員	委託工研院能源資源所
	環境用藥製造業專業技術人員	委託台北市病媒公會、成大環境醫學研究所
	環境用藥販賣業專業技術人員	委託台北市病媒公會、成大環境醫學研究所
	病媒防治業專業技術人員	委託台北市病媒公會、成大環境醫學研究所
經濟部	電匠(甲種、乙種)	各縣市政府聯合考驗委員會

	計量技術人員(計量技術師、計量技術士)	度量衡專責機構
	自來水事業技術人員(甲、乙、丙級)	經濟部或其委託之機關
	氣體燃料導管裝管技工	經濟部
	自來水承裝技工	經濟部
	地下水鑿井技工	水利署或委託辦理之機關
	資訊專業人員能力鑑定(ITC)	經濟部主辦，財團法人資訊工業策進會制定規範，財團法人中華民國電腦技能基金會執行考試
	製造業電子化人才能力鑑定(EEC)	經濟部工業局主辦，財團法人資訊工業策進會規劃承辦，財團法人中華民國電腦技能基金會執行考試
交通部	民營汽車駕駛人訓練機構班主任	中央及直轄市公路主管機關得設立訓練機構並接受委託辦理考驗及檢定
	汽車駕駛教練	
	汽車駕駛講師	
	道路交通法規講師	
	汽車檢驗員	交通部或委託直轄市公路主管機關辦理
	汽車駕駛考驗員	
	航空人員(航空器駕駛員、飛航機械員、航空器維修廠所維修員、航空器簽派員、飛航管制員、飛航教師、教師駕駛員)	交通部民航局
	航行員適任證書 輪機員適任證書 擔任助理級航行與輪機當值之乙級船員適任證書 全球海上遇險及安全系統無線電操作員適任證書	一、二等之船副、管輪應先經國家考試及格並領有證書，其餘船員之職務晉升，除參加晉升訓練與交通部委託國內船員訓練機構之適任性評估，通過後交通部發給證書

資料來源：李清香等，考選部專題研究報告彙編，2006

（三）民間團體自行辦理之證照考試

隨著工商社會經濟及資訊業之發展，民間團體也自行辦理甚多的證照考試，尤其金融、保險、企業風險、內部稽及資訊技能方面，近年來如雨後春筍般地出現。其方式有國由內相關團體自行辦理證照之考試核發，或引進國際性之證照者。此類證照種類詳見下列表格：

表 6：民間團體自行辦理之證照考試

類別	證照名稱	辦理單位

精算	壽險、產險保險精人員 財務會計準則公報第 18 號精算人員	中華民國精算師學會
保險業	初階人身保險業務員	中華民國人壽商業同業公會
	中級人身保險業務員	
	投資型保險業務員	財團法人保險事業發展中心
	人壽保險管理人員	中華民國人壽保險管理學會
	產物保險核保暨理賠人員	中華民國產物保險核保學會
	產險業務員	產險公會
風險管理	個人風險管理師	中華民國風險管理學會
	企業風險管理師	
銀行業	銀行內部控制	臺灣金融研訓院
	信託業務人員	
	理財規劃人員	
	初階外匯人員	
	銀行初階授信人員	
	銀行進階授信人員	
	理財規劃師(certified financial planner,CFP)	臺灣理顧問認證協會
證券期貨	證券商業務員	中華民國證券暨期貨發展基金會
	證券商高級業務員	
	證券投資分析人員	
	投信投顧業務員	
	期貨商業務員	
	期貨交易分析人員	
	債券人員	
	股務人員	
	票券商業務員	
內部稽核	國際內部稽核師與國際內部稽核協會合作，依「國際內部稽核協會內部稽核師考試合約」辦理內部稽核師(CIA)考試	中華民國內部稽核協會
	國際內控自評師(CCSA)	
	國際金融業務稽核師(CFSA)	
	國際政府機關稽核師(CGAP)	
資訊技能	TQC 企業人才技能認證(專業知識、電腦技能領域)	財團法人電腦技能基金會
	國際電腦認證(ICDL)	
	微軟認證桌面支援技術員(MCDST)	MicroSoft

國立政治大學 National Chengchi University

	微軟認證系統管理員(MCSA) 微軟認證系統工程師(MCSE) 微軟認證資料庫管理員(MCDBA) 微軟認證講師(MCT) 微軟認證應用程式開發工程師(MCAD) 微軟認證解決方案開發工程師(MCSD) 微軟辦公套裝軟體專家(MOS)	
	CCNA(Cisco Certified Network Associate) CCNP(Cisco Certified Network Professional) CCIE CCDA	Cisco
	Java J2EE. Java SCJP Java SCWCD. Java SCJD Java SWBCD	Sun
	Oracle Certified Professional(OCP)DBA	Oracle
	IBM AS 400 系統專家認證	IBM
	LPIC(Linux Professional Institute Certification)	Linux

資料來源：李清香等，考選部專題研究報告彙編，2006

四、我國律師、會計師之證照制度

因我國受證職業種類眾多，以下僅舉二種傳統意義上的專門職業：律師和會計師為例，說明如何取得專門職業資格、進入專門職業內的管理，以及在此制度運行中職業團體與政策的角色。

(一)律師

律師必須為專科以上法律相關科系畢業，通過律師高考取得資格後，參加法務部司法官訓練所的律師職前訓練，結訓後向法院登錄並加入公會，方可執業(林宜男，2003：158-162)。

1、考試

民國 90 年 4 月 3 日，92 年 6 月 3 日修正發布之「專門職業及技術人員高等考試律師考試規則」(以下簡稱律師考試規則)，規範律師考試之辦理次數、應考資格、應試科目、考試方式、及格方式等事宜。

(1)辦理次數：每年舉辦一次。

(2)應考資格：中華民國國民有應考試服公職之權利，但必須具有一定之資格條件，始得報考國家考試。應考資格分積極資格與消極資格，前者包括學經歷資格條件及特定之條件(如體格)，後者概採列舉規定，凡具有規定情事，均不得應考(考試院，2001)。

律師考試之消極資格，依律師考試規則第 4 條規定，包括

A.曾受一年有期徒刑以上刑之裁判確定，並依其罪名足認其已喪失執行律師之信譽，經律師懲戒委員會懲戒除名者。但受緩刑之宣告，緩刑期滿而未經撤銷或因過失犯罪者，不在此限。

B.其他曾受本法所定除名處分者。

C.曾任公務人員而受撤職處分，其停止任用期間尚未屆滿，或現任公務人員而受休職、停職處分，其休職、停職期間尚未屆滿者。

D.經教學醫院證明有精神障礙或其他心智缺陷，致不能勝任律師職務者。

E.受破產之宣告，尚未復權者。

F.受禁治產宣告，尚未撤銷者。

有前項第 1、2 款情事，其已充律師者，撤銷其律師資格。

有第 1 項第 3、4、5、6 款情事，其已充任律師者，停止其執行職務。

至於積極資格部分，依律師考試規則第 5 條規定，分下列 4 款：

A.本科系，凡公私立專科以上學校或經教育部承認之國外專科以上學校法律、法學、司法、財經法律、政治法律科、系、組、所畢業者。

B.相當系科，凡公私立專科以上學校或經教育部承認之國外專科以上學校相當科、系、組、所畢業，並曾修習民法、商事法、公司法、海商法、票據法、保險法、民事訴訟法、非訟事件法、仲裁法、公證法、強制執行法、破產法、國際私法、刑法、少年事件處理法、刑事訴訟法、證據法、行政法、證券交易法、土地法、租稅法、公平交易法、智慧財產權法、著作權法、專利法、商標法、顧客保護法、社會福利法、勞工法或勞動法、環境法、國際公法、國際貿易法、英美契約法、英美侵權行為法、法理學、法學方法等學科至少 7 科，每學科至多採計 3 學分，合計 20 學分以上，其中須包括民法、刑法、民事訴訟法、刑事訴訟法，有證明文件者。

C.低一等級考試及格者，即普通考試或相當於普通考試之特種考試法院書記官考試及格後任法院書記官擔任審判紀錄、財務、民事執行職務或檢察署書記官擔任偵查紀錄或行政執行署、處擔任行政執行職務四年以上，有證明文件者。

D.高等檢定考試法務相當類科及格者。

(3)應試科目

普通科目－國文(作文與測驗)、中華民國憲法 2 科。

專業科目－民法、民事訴訟法、刑法、刑事訴訟法、行政法與強制執行法、商事法與國際私法等 6 科。

(4)應試科目之減免：

依律師考試規則第 7 條規定，曾任法官、檢察官者或曾任公設辯護人六年以上者，得檢具相關證明文件，向考選部提出全部科目免試之申請。若應考人符合前開減免應試科目條件，申請全部科目免試或部分科目免試者，其案件之審議，由考選部設律師考試審議委員會辦理。審議結果經核定准予部分科目免試者，列考民法、民事訴訟法、刑法、刑事訴訟法等 4 科，通知申請人，依規定參加本考

試；經核定准予全部科目免試者，由考選部報請考試院發給考試及格證書。

另第 6 條並規定，具有下列資格條件之一，得申請部分科目免試：

A.具有第 5 條第 1 款資格，曾任公私立專科以上學校或經教育部承認之國外專科以上學校之第 5 條第 1 款所列科、系、組、所專任助理教授五年、副教授三年或教授二年，講授民法、刑法、民事訴訟法、刑事訴訟法、強制執行法、破產法、國際私法、商事法、行政法等學科中之科目，合計三年以上，有證明文件者。

B.具有第 5 條第 1 款之資格或經軍法官考試及格，並曾任相當於薦任職軍法官六年以上者。

(5)考試方式：筆試。

(6)及格方式：

以錄取全程到考人數 8%足額錄取，惟應考人如有 1 科缺考或有 1 科成績為零分者，不予錄取。

2、外國人報考規定

目前外國人報考律師規定，依律師考試規則第 21 條規定，如該外國人具有該規則第 5 條第 1 款、第 2 款資格之一或第 6 條第 1 款規定之資格，且無第 4 條各款情事之一，得參加本考試或申請部分科目免試。亦即其消極資格與積極資格條件均與我國人民相同。

3、執業

通過律師高考取得律師資格者，領有考試及格證書後，尚無法立即執業，必須先參加法務部司法官訓練所主辦的律師職前訓練半年，訓練課程包含基礎訓練 1 個月和實務訓練 5 個月(律師職前訓練規則第 5 條)，結訓後方得在法院聲請登錄、加入公會，並在律師事務所開始執業。

(1) 法律依據

民國 91 年 1 月 30 日修正公布之「律師法」第 3 條規定：「中華民國人民經律師考試及格並經訓練合格者，得充律師」；第 5 條「經律師考試及格者，得請領律師證書」；第 7 條「律師得向各級法院聲請登錄。律師應完成職前訓練，方得登錄。」

(2)執業範圍

依律師法第 20 條第 1 項及第 2 項規定計有二項，第 1 項為受當事人之委託或法院之指定，得辦理法律事務。第 2 項為得辦理商標、工商登記、土地登記及其他依法得代理之事務。事業範疇相當廣泛。

律師大部分係自行開業，依據法務部檢查科表示，目前律師領照約 10,117 人，但律師領照後未必會實際執業，故實際執業人數無法統計；但依據考選部統計，國內律師目前錄取的累計人數約 7,101 人(考選部，2007)。

律師資格考之錄取率由過去一年僅十餘人，增加為目前每年約有 300~400 人，臺灣法律事務所激烈競爭儼然形成。雖然律師人數增加，導致競爭加劇，目前臺灣的法律事務所多屬小型，以訴訟性質為主，然而法律事務所的業務市場也在時代變動下逐漸發展出新空間；過去事務所處理的多半是民、刑訴訟案件，近來隨著環保意識抬頭、科技產業發展蓬勃，有關環保公害、科技、保險、智慧財

產權、企業併購、涉外案件之法律問題逐漸增加，需要各領域之法律專業人才，開啟另一塊新領域的法律市場，專業性及國際性之大型事務所開始增加。

由於臺灣早年國家考試錄取率低，使得法律系學生的就業出路一直是眾人關注焦點。近年來，政府、法界及學界也針對法學教育制度做了許多討論和規劃，總統府人權委員會、立法院、教育部即針對法學教育改革提出「法律專業學院」新制，希望透過法律專業學院來解決現有的法學教育問題，並從民國 100 年開始改變律師考試科目及方式。

此制度主要是希望將各大學法律系改為以學院為單位的「專業學院」新學制。專業學院是類似美國的學士後法律學院，專門招收大學畢業生，於碩士階段修讀非學術取向、跨單一系所的實務統整課程，培養可符合專業組織要求的專業人才，並與考照、就業結合在一起。此外教育部亦規劃，專業學院初期採「雙軌」運作，也就是一個學院除了開設專業學院的班級，還應保留現有學術取向的班級，雙軌並行，未來再慢慢獨立為完全的專業學院。

(二)會計師

1、考試

民國 90 年 4 月 3 日訂定、92 年 4 月 29 日修正發布之「專門職業及技術人 員高等考試會計師考試規則」(以下簡稱會計師考試規則)，規範會計師考試之辦理次數、應考資格、應試科目、考試方式、及格方式等事宜。

(1)辦理次數：

每年舉行一次，原則於每年九月間舉行。

(2)應考資格：區分為消極資格與積極資格

消極資格，依會計師考試規則第 4 條規定，應考人有專技人員考試法第 8 條第 1 項各款情事之一或會計師法第 4 條第 1 項各款情事之一者(背叛中華民國經判決確定；曾受一年有期徒刑以上刑之宣告；受禁治產宣告尚未撤銷；受破產宣告尚未復權；經公立醫院證明有精神病者；曾任公務員而受撤職處分，其停止任用期間尚未屆滿者；受會計師法所定除名處分)，均不得應考。

至積極資格部分，依會計師考試規則第 5 條規定如下：

A.本系科畢業者(公立或立案之私立專科以上學校或經教育部承認之國外專科以上學校會計科、系、組、所畢業，領有畢業證書者)。

B.相當科系所畢業者(公立或立案之私立專科以上學校或經教育部承認之國外專科以上學校相當科、系、組、所畢業，領有畢業證書，曾修習初等會計學或會計學(一)或工業會計、中級會計學或會計學；(二)高等會計學或會計學；(三)成本會計或管理會計、審計學或高等審計學、稅務會計、政府會計、會計實務、會計師業務研究、非營利事業會計、財務報表分析、財務管理或財務經濟學、財政學、經濟學、民法概要、商事法、證券交易法或證券法規、稅務法規或租稅法規、資料處理或電子資料處理或電子計算機概論或計算機程式與應用或電腦應用、電腦審計、會計資訊系統、統計學、職業道德規範、公司法、商業會計法、管理學(概論)或企業管理(概論)或企業政策或組織與管理、管理資訊系統、銀行

會計、會計制度、會計師法等學科至少 7 科，合計 20 學分以上，每學科至多採計 3 學分，有證明文件者。自中華民國 93 年 7 月起，其中須包括中級會計學或會計學、成本會計或管理會計、審計學或高等審計學。

C.普通考試會計審計人員考試及格，並曾任有關職務滿四年，有證明文件者。

D.高等檢定考試相當類科及格者。應考人不分本國人或外國人，凡無上述列舉消極條款情事，且符合積極條款任一款規定，均可報考。

(3)應試科目

會計師考試科目計 8 科，包括：

普通科目「國文(包括作文與測驗)」、「中華民國憲法」兩科；

專業科目「中級會計學(包括財務會計準則公報與財務報表分析)」、「高等會計學(包括非營利事業會計與政府會計)」、「成本會計與管理會計」、「審計學(包括審計準則公報與職業道德規範)」、「公司法、證券交易法與商業會計法」、「稅務法規(包括所得稅法、加值型及非加值型營業稅法、土地稅法、稅捐稽徵法、遺產及贈與稅法)」8 科。

(4)應試科目之減免：

會計師考試之應試科目減免數目，分別依申請者所具之資歷而有應試 5 科、3 科之情形，但無全部科目免試規定，至部分科目免試，依其條件不同，其得減免之科目數亦有所不同。

(5)考試方式：筆試。

(6)及格方式：採科別及格制，指各類科各應試科目之成績，以各滿 60 分為及格，部分科目及格者准予保留三年；其未及格之科目，於連續三年內得繼續補考之，期限屆滿仍有部分科目未及格者，全部科目應重新應試。

2、外國人報考會計師考試規定

目前外國人報考會計師規定，依會計師考試規則第 20 條規定，如該外國人具有本規則第 5 條第 1 款、第 2 款或第 6 條第 2 款、第 3 款之 1，且無第 4 條各款情事之一，得參加本考試或申請部分科目免試。亦即其消極資格與積極資格條件均與我國人民相同。

若外國人領有會計師證書，經考選部認可，可以申請部分科目免試，經核准者予以筆試「審計學」、「公司法、證券交易法與商業會計法」與「稅務法規」4 科，承認外國會計師證書之效力。其考試方式並均與中華民國人民相同。

3、執業

經會計師考試及格，領有考試及格證書後，尚無法即以執業，應在公私立機構擔任會計職務，或於會計事務所擔任助理人員二年以上，始得登錄並加入會計師公會後，開始執行會計師業務。

(1)法律依據

民國 91 年 5 月 29 日修正公布之「會計師法」第 3 條第 1 項規定：「中華民國人民經會計師考試及格，取得會計師證書者，得充會計師」；第 5 條「經會計師考試及格者，得請領會計師證書」；第 7 條第 1、2 項「會計師應向省(市)主管機關

申請登錄，方得開業。會計師應在公私立機構擔任會計職務，或在會計事務所擔任助理人員二年以上，方得登錄」；第 27 條「會計師登錄後，非加入會計師公會，不得執行業務；會計師公會不得拒絕其加入」。

(2)執業範圍

會計師主要工作內容可分為審計、稅務服務、管理諮詢服務，審計係指企業財務報表查帳簽證，稅務服務包括稅負計算、申報及稅務規劃服務，管理諮詢則是協助企業之會計資訊系統建構、存貨控制、財務規劃等。

會計師之執業範疇，依會計師法第 15 條規定，計有下列六項：

A.受當事人之委託或受政府機關之指定，辦理關於會計之設計、管理、稽核、調查、整理、清算、鑑定、財務分析或資產估價等事項。

B.承辦財務報告之查核、簽證。

C.充任檢查人、清算人、破產管理人、遺囑執行人或其他信託人。

D.充任稅務案件之代理人。

E.充任工商登記或商標註冊及其有關事件之代理人。

F.代辦其他與會計有關之事項。

會計師是一個高度重視「信譽」的行業，其工作內容等於是替企業的財務報表簽證，具有高度的風險性。自美國安隆(Enron)案之後，會計師對於風險管理的警覺性已提高，而熟悉相關法律、了解客戶公司的營運與流程、保持對財務資訊的敏感度正是會計師規避風險的基本原則。

會計師是一項超然獨立的專門性職業，主要提供企業財務報表及稅務簽證、會計制度規劃設計等相關服務。會計師主要工作內容可分為審計、稅務服務、管理諮詢服務，審計一般通稱查帳，企業之財務報表必須經過會計師查帳簽證後才得以為外界所信任；稅務服務包括稅負之計算、申報及稅務規劃服務；管理諮詢則是協助會計資訊系統建構、存貨控制、財務規劃等。

會計師是競爭激烈、具有挑戰性及責任風險的職業，美國會計師學會(American Institute of Certified Public Accountants；AICPA)提出會計師必備的核心能力包括會計及審計準則、行政及分析能力、商業諮商能力、廣泛的商業知識，同時必須充分了解客戶的商業及作業流程，具備溝通與談判能力，隨時在職學習，了解並管理審計風險，嚴守約定期限，具責任感，運用科技提升效率、減低查核風險；尤需具備查核能力，能依據準則設計查核程序並評估查核結果。在會計師審計、稅務兩大工作領域中，累積工作經驗遠比學歷來得重要，除了高階專業人員外，會計師事務所多以進用新人，再加以教育訓練、培養為主。

除了國內的會計師執照外，取得國際性的相關證照亦是提昇自身價值與競爭力的途徑，管理會計師(Certified Management Accountant；CMA)、會計師(Certified Public Accountant；CPA)、內部稽核師(Certified Internal Auditor；CIA)被並稱為財會領域的國際三大證照。管理會計師(CMA)是由國際管理會計學會建立的專業證照，中華策略管理會計學會於民國 96 年起，開始舉辦中文之管理會計師認證測驗，通過者頒發專業管理會計師證照(Professional

Management Accountant；簡稱 PMA)，持照者代表其精通於分析企業財務資訊及營運狀況，能規劃企業組織之發展並擅長財務管理(中華策略管理會計學會,2007)。內部稽核師(CIA)是由美國內部稽核協會於民國 63 年建立的專業證照，國內則由中華民國內部稽核協會主辦，民國 87 年開始與美國內部稽核協會(IIA)合作，共同辦理國際 CIA 考試，通過考試則可同時取得國際 CIA 與中華民國內部稽核師執照，應考資格是大學畢業，一年舉辦兩次(5 月及 11 月)，由美國統一命題再翻譯成中文(中華民國內部稽核協會,2007)；在國內內部稽核日漸受到重視及相關法規也確立內部稽核專業性的同時，內部稽核師證照的取得將有助於升遷與轉職。另外，一些未在臺灣當地舉辦的證照考試也可以強化或證明會計師的特定專業能力，如財務管理師(Certified in Financial Management，CFM)、財務分析師(Chartered Financial Analyst，CFA)、資訊系統審計師(Certified Information Systems Auditor，CISA) 、舞弊查核師(Certified Fraud Examiner，CFE) 、政府財務管理師(Certified Government Financial Manager，CGFM)等。

第二節 我國專門職業證照制度與國際接軌之現況

隨全球化時代來臨，證照資格的取得也面臨到國際間認可的問題，我國也開始陸續參與相關的國際專業組織，例如 WTO、APEC 建築師等，欲將專門職業人員之教育、考試、訓練及管理與國際接軌。以下就 GATS 之特定承諾表內容與國內相關法規之修訂與因應措施作出說明(方秀雀，2006；368-372)：

一、服務承諾表之承諾內容

世界貿易組織之宗旨為追求全球經貿自由化，因此要求所有會員應透過各種裁判開放市場，且相關法令措施須符合世界貿易組織所訂規範。世界貿易組織規範範圍，包括農、工產品貿易、服務業貿易、智慧財產權保護以及政府採購等。

專業服務是 GATS 商業服務中之一種，包括法律、會計、審計、簿記、租稅、建築、工程、綜合工程、都市規畫及景觀建築、醫療及牙醫、獸醫、助產士、護士、物理治療師提供之服務及其他等十一種專業服務。

而在 GATS 下的特定承諾與一般義務中的最惠國待遇不同。在世界貿易組織體系下必須一律開放，恪遵最惠國待遇與國民待遇原則；在 GATS 下，不同於世界貿易組織的「原則開放，例外保留」。雖然會員對於所有服務部門需遵循第二編之一般義務原則；然對於第三編關於市場開放及國民待遇，只有在「特定承諾表」內的表列項目，會員依據所承諾的事項盡義務。雖然世界貿易組織會員不必對於所有的貿易服務事項作出承諾，不過每個會員都必須提出自己的特定承諾表（方秀雀，2006；368-372)。

以下僅就我國專門服務業之承諾情形作說明(國際貿易局網站，2008)：

表 7：臺灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域服務業特定承諾表及最惠國待遇豁免表(節錄專業服務業部分)：

提供服務之型態：(1) 跨國提供服務　(2) 國外消費　(3) 商業據點呈現　(4) 自然人呈現			
行業或次行業別	市場開放之限制	國民待遇之限制	附加承諾
貳、特定行業承諾			
一、商業服務業			
A．專業服務業 (a) 法律服務業 (861**) i. 由「外國法事務律師」提供之法律服務 －外國法事務律師獨立執行其原資格國法或國際法 －有關婚姻、親子或繼承事件當事人一造為中華臺北人民或遺產在中華臺北境內之個案，外國法事務律師須與中華臺北律師合作或取得其提供之書面意見始得為之。	(1) 無限制。 (2) 無限制。 (3) 限由已以獨資或合夥方式設立法律事務所之自然人提供(外國法事務律師須表明其取得律師資格之國籍)。 合夥(透明化註釋：依據中華臺北法律，「合夥」事業並非法人。)人限於取得「外國法事務律師」之自然人。 (4)除水平承諾所列者外，不予承諾。	(1) 無限制。 (2) 無限制。 (3) 事務所之名稱須表明「外國法事務律師」(取得中華臺北之外國法事務律師資格後，須加入在中華臺北法律事務所所在地之律師公會)。 (4) 除水平承諾所列者外，不予承諾。	(3) (a)中華臺北將依下列條件許可「外國法事務律師」: i. 服務提供者在其原資格國為合格律師；且 ii. 服務提供者在其原資格國以律師身份執業五年以上。但外國律師曾受中華臺北律師聘僱為助理或顧問，或曾在其他國家或地區執行其母國法者，其受僱或執業期間，以二年為限，得計入所須之五年執業經驗中。 iii. 中華臺北加入ＷＴＯ以前，已依中華臺北「律師聘僱外國人許可及管理辦法」受僱於中華臺北律師擔任助理或顧問之外國律師，申請時受僱滿二年者得申請成為「外國法事務律師」。 (b)加入ＷＴＯ時，中華臺北將准許「外國法事務律師」僱用中華臺北律師或與中華臺北
ii. 外國法助理或顧問 －協助中華臺北律師或外國法事務律師，但不得以助理或顧問本身名義從事訴訟或提供其他法律服務	(1) 無限制。 (2) 無限制。 (3) 限由自然人提供。 (4)除水平承諾所列者外，不予承諾。	(1) 無限制。 (2) 無限制。 (3) 無限制。 (4) 除水平承諾所列者外，不予承諾。	

提供服務之型態：(1) 跨國提供服務　(2) 國外消費　(3) 商業據點呈現　(4) 自然人呈現			
行業或次行業別	市場開放之限制	國民待遇之限制	附加承諾
			律師合夥。 (c)外國人於大學法律相關科系畢業，或至少有二年法律相關工作經驗，或通過任何國家律師考試者，得受僱於中華臺北律師或外國法事務律師擔任助理或顧問工作。
(b) 會計、審計及簿記服務業 (862) i. 會計師 (862**)	(1) 除中華臺北會計師簽證相關服務限由中華臺北會計師提供外，無限制。 (2) 除中華臺北會計師簽證相關服務限由中華臺北會計師提供外，無限制。 (3) 限由已設立非公司型態之事務所之自然人提供服務。 (4)除水平承諾所列者外，不予承諾。	(1) 無限制。 (2) 無限制。 (3) 無限制。 (4) 除水平承諾所列者外，不予承諾。	
ii. 其他(會計師除外)(862**)	(1) 無限制。 (2) 無限制。 (3) 無限制。 (4)除水平承諾所列者外，不予承諾。	(1) 無限制。 (2) 無限制。 (3) 無限制。 (4) 除水平承諾所列者外，不予承諾。	
(c) 租稅服務業 (863) i. 所得稅簽證服務業 (863**)	(1) 除中華臺北所得稅簽證相關服務限由中華臺北稅務代理人提供外，無限制。 (2) 除中華臺北所得稅簽證相關服務限由中華臺北稅務代理人提供外，無限制。 (3) 限由已設立非公司型態之事務所之自然人提供服務。 (4)除水平承諾所列者外，不予承諾。	(1) 無限制。 (2) 無限制。 (3) 無限制。 (4) 除水平承諾所列者外，不予承諾。	

提供服務之型態：(1) 跨國提供服務　(2) 國外消費　(3) 商業據點呈現　(4) 自然人呈現			
行業或次行業別	市場開放之限制	國民待遇之限制	附加承諾
ii.租稅服務業(由稅務代理人提供之所得稅簽證服務除外)(863**)	(1) 無限制。 (2) 無限制。 (3) 無限制。 (4)除水平承諾所列者外，不予承諾。	(1) 無限制。 (2) 無限制。 (3) 無限制。 (4) 除水平承諾所列者外，不予承諾。	
(d)(e)(f)(g) 建築(8671)、工程(8672)、綜合工程(8673)及都市規劃與景觀建築(8674)服務業			
i.建築師	(1) 除中華臺北建築師簽證相關服務限由中華臺北建築師提供外，無限制。 (2) 除中華臺北建築簽師證相關服務限由中華臺北建築師提供外，無限制。 (3) 限由已設立非公司型態之事務所之自然人提供服務。 (4)除水平承諾所列者外，不予承諾。此外，在中華臺北設立之建築師事務所得僱用建築、土木及相關工程技術之外國技術人員。	(1) 無限制。 (2) 無限制。 (3) 無限制。 (4) 除水平承諾所列者外，不予承諾。	
ii.專業技師	(1) 除中華臺北專業技師簽證相關服務限由中華臺北技師提供外，無限制。 (2) 除中華臺北專業技師簽證相關服務限由中華臺北技師提供外，無限制。 (3) 限由已設立非公司型態之事務所之自然人提供服務。	(1) 無限制。 (2) 無限制。 (3) 無限制。 (4) 除水平承諾所列者外，不予承諾。	

國立政治大學 National Chengchi University

提供服務之型態：(1) 跨國提供服務　(2) 國外消費　(3) 商業據點呈現　(4) 自然人呈現			
行業或次行業別	市場開放之限制	國民待遇之限制	附加承諾
	(4)除水平承諾所列者外，不予承諾。		
iii.其他（建築師及專業技師簽證服務除外）	(1) 無限制。 (2) 無限制。 (3) 無限制。 (4)除水平承諾所列者外，不予承諾。	(1) 無限制。 (2) 無限制。 (3) 無限制。 (4) 除水平承諾所列者外，不予承諾。	
(i) 獸醫服務業 (932)	(1) 除開處方、診斷及診察相關業務須由取得執業許可之中華臺北獸醫師提供外，無限制。 (2) 無限制。 (3) (a)限由已設立非公司型態之獸醫診所之自然人提供服務。 (b) 獸醫佐須具備下列證明文件之一： i.擔任獸醫助理四年以上； ii.從事獸醫相關業務五年以上。 (4)除水平承諾所列者外，不予承諾。	(1) 無限制。 (2) 無限制。 (3) 無限制。 (4) 除水平承諾所列者外，不予承諾。	

資料來源：經濟部國際貿易局,2001

國立政治大學 National Chengchi University

根據我國向 WTO 提出之特定承諾表(WTO，2002; 臺灣 WTO 中心，2004)，我國在專門職業服務業中提出特定承諾的行業，包括下列六項，依服務貿易總協定之規定，必須開放讓其他 WTO 會員之國民參加各該專門職業及技術人員考試，以驗證其執業能力(黃慶章，2007：198-200)：

（一）法律服務業：1、允許取得我國律師資格之外國人，以獨資或合夥方式設立事務所提供服務；2、允許取得外國法事務律師資格者，以獨資或合夥方式設立事務所提供國際法及其母國法之服務，並得僱用我國律師或與我國律師合夥設立事務所；3、具一定資格之外國人，得以助理或顧問身份，受僱於我國律師或外國法事務律師。

（二）會計、審計及簿記服務業：1、除涉及會計簽證業務外，開放「跨國提供服務」及「國外消費」；2、取得我國會計師資格者得以獨資或與其他會計師聯合執業方式執業；3、開放審計（部分審計業務需會計師簽證）及簿記服務業。

（三）租稅服務業：除所得稅簽證業務限由取得我國租稅代理人資格者辦理外，其他服務均予開放。

（四）建築服務業：除建築簽證業務限由取得我國建築師資格者辦理外，其他服務均予開放。

（五）技師服務業：除技師簽證業務限由取得我國技師資格者辦理外，其他服務均予開放。

（六）獸醫服務業：允許取得我國獸醫師及獸醫佐資格者，設立獸醫診所提供服務。

二、相關專業法規修訂

(一)專門職業及技術人員考試法規之修訂

相關專業法規修正情形如下表：

表 8:我加入 WTO 後職業管理法規及專門職業及技術人員考試法規開放情形

1、配合承諾於職業管理法規之開放者
律師法(45)、會計師法(第 47 條)、記帳士法(第 36 條) 、建築師法(第 54 條) 、技師法(第 46 條) 、獸醫師法(第 54 條) 、不動產估價師法(第 43 條)、不動產經濟業管理條例(第 38 條) 、發展觀光產業條例(第 32 條) 、保險代理人管理規則(第 5 條及第 6 章) 、保險經紀人管理規則(第 5 條及第 6 章) 、保險公證人管理規則法(第 5 條及第 6 章)
2、未列入承諾範圍，本於職業管理開放
心理師法(第 60 條)、呼吸治療師法(第 39 條)、醫師法(第 41-3 條)、營養師法(第 55 條)、助產人法(第 59 條)
3、列入承諾範圍於專門職業及技術人員考試法規開放
地政士法
4、歷史考量之開放專門職業及技術人員考試法規

藥師、護理師、護士、醫事檢驗師、醫事檢驗生

資料來源：相關職業管理法規及專門職業及技術人員考試法規

開放外國人報考之職業管理法規者計有 12 種以上，而地政士無外國人報考規定，因不動產業務在承諾範圍，乃於專門職業及技術人員考試法施行細則增列報考規定。另外藥師、護理師、護士、醫事檢驗師、醫事檢驗生並未列入承諾範圍，其職業法(藥師法、護理人員法、醫事檢驗師法)亦未明文規定外國人得以報考及執業。但因為上列人員在我國入會前即准外國人報考，故納入專門職業及技術人員考試法施行細則第 2 條規範。

以下為既未提出承諾亦未開放之考試法規下之專門職業人員(方秀雀，2006；378-382)：1.公證法：民間之公證人、2.醫事放射師法：醫事放射師、醫事放射生、3.物理治療師法：物理治療師、物理治療生、4.職能治療師法：職能治療師、職能治療生、5.社會工作師法：社會工作師、6.引水法(引水人管理規則)：引水人、7.船員法：航海人員、船舶電信人員、8.驗船監督辦法：驗船師、9.關稅法(報關業設置管理辦法)：專責報關人員、10.消防法(消防設備及消防設備士管理辦法)：消防設備師、消防設備士。其中 6-9 屬海運服務，對於境內航行、海上工作人員，我國均不開放。

（二）職業管理法規配合修訂情形

為配合承諾表內容，除如前述建築師法及會計師法係最早配合於入會前予以修正外，大多數職業管理法規均陸續配合修正，其修訂情形區分為下列二種(方秀雀，2006；378-382)：

1.配合承諾表承諾範圍修訂開放：包括律師法、會計師法、建築師法、技師法、獸醫師法、不動產經紀業管理條例、不動產估價師法、發展觀光條例、記帳士法、保險代理人管理規則、保險經紀人管理規則、保險公證人管理規則。

2.未列入承諾範圍，本於職業管理開放：包括心理師法、呼吸治療師法、醫師法、營養師法(原法規定外國人不得報考，至 93 年已增列報考規定)、助產人員(92 年增列外國人得報考規定)。

三、專業服務業考試認許現況

現行專門職業服務業因應國際化之接軌措施可分為以下幾點，分述如下(方秀雀，2006；378-382；黃慶章，2007：198-200)：

（一）設置考試審議委員會辦理減科目申請

專門職業及技術人員考試法第 16 條規定：「具有與專門職業及技術人員考試相當之資歷者，應專門職業及技術人員考試，得視其不同資歷，減免應試科目。前項減免應試科目之標準，由考選部報請考試院定之」同法施行細則第 12 條規定考選部得設各種專門職業人員考試審議委員會，辦理申請減免應試科目案件之審議事項。按有關審議委員會之設置，係依各種專門職業人員考試規則是否列有減免應試科目條件而定，如該考試規則定有減免應試科目事項，依規定應設置該項考試審議委員會。

現行各種專門職業人員高、普、初等考試規則及特種考試規則，均依專門職業及技術人員考試法第 14 條、第 15 條之授權及配合專業證照之發展及需求加以擬訂，計有律師考試規則、會計師考試規則等 15 種高普及特種考試法規，同時因應各該考試規減免應試科目情形，設置律師等 13 個考試審議委員會。

（二）外國學歷認許

專門職業及技術人員考試法第 9 條規定，具有公私立專校或教育部承認之國外專校以上相當科系畢業者可以報考專門職業人員高等考試。因此，不論本國人或外國人，所持學歷如為教育部所採認之學位，亦可報考專門職業人員高考相關類科考試。

（三）外國專業證照認許

現行專門職業人員考試以外國政府證書申請部分科目免試之類科，僅會計師、建築師、各科技師及社會工作師四種。其專業證照之認許與前述學歷之認許規定相同，如會計師考試規則、建築師考試規則、技師考試規則、社會工作師考試規則均規定，須驗證其發證時所依據之法規抄本及應試時所具學歷、經歷證件。如證書之取得係經由考試及格，應繳驗考試成績單或及格通知書；如證書之取得僅以學歷或學歷、經歷者，並應繳驗在學全部成績單或學分證明或經歷證件。此外外國人所繳驗之外國政府證書暨中文譯本，應經職業主管機關認可。

就以上我國認許外國專門職業人員之學歷、專業證照或證書之現況而言，係屬廣義認許中之單方自主認許，而非國與國之間的相互認許。至於認許的內涵(方秀雀，2006；368-372)，第一是外國學歷資格：外國人具有經教育部承認之國外學校相關系科畢業資格，換言之符合教育部訂頒之國外學歷查證認定作業要點規定的外國學歷，即可報考目前開放外國人應考的 27 種考試類科；第二種認許內涵是執業資格，領有外國會計師、建築師、技師等 3 類證書者，得申請減應試科目；取得外國法事務律師資格之外國人，可以獨資或合夥方式設立事務所執行原資格國之法律或該國採行之國際法事務。至於相互認許，我國專門職業服務業目前尚未與其他國家簽訂任何協定。

目前國際專門職業資格相互認許的協定，多附屬於區域或自由貿易協定之中，如歐盟、美自由貿易協定(FTA)、北美自由貿易協定(NAFTA)及澳紐緊密經濟關係貿易協定(ANZCERTA)(方秀雀，2006：368-372)。我國近年來在亞太經合作會議(APEC)的區域貿易協定架構下，爭取加入技師與建築師的區域性專業組織，在 2005 年成為亞太建築師的創始會員經濟體，並加入亞太工程師組織，亞太建築師註冊標準包括四項(黃慶章，2007：12)：1.教育基準部分，必須至少接受四年大學正規教育，主修學科為建築學。2.於母國經濟體註冊/核照為建築師之前，應有最少二年的實習年資。3.在母國經濟體完成建築師註冊/核照程序。4.首次完成建築師註冊/核照後，具備至少七年的專業實務經驗；其中至少三年的經驗必須包括獨自承擔具備中度複雜性的設計、文件和合約管理的專業職責，或以建築師身份與其他建築師合作，負責複雜建築的設計、文件和/或合約管理等層面的專業職責；必須維持專業能力。另一方面，我國亞太工程師之資格條件計有五

項(黃慶章，2007：26)：1.符合「中華工程教育學會」認證之工程學歷或具認可之工程學歷。2.獨立執業能力。3.七年以上包含二年負責重大工程之工作經歷。4.持續專業發展。5.遵守工程師倫理規範。

基本上，加入亞太工程師和亞太建築師組織，只是談洽資格相互認許的起步，以亞太工程師為例，目前僅有日本與澳洲簽署了二國執業技師相互認許協議，申請條件第 1 項即為申請人須取得母國亞太工程師資格(黃慶章，2007：12)，還必須與其他經濟體洽談專門職業資格相互認許協定。

第三節 比較並檢討我國專門職業證照制度

綜觀各國職業證照制度，先進國家之專門職業證照制度發展已至一定程度，再根據全球化浪潮下在國際間證照相互接軌之發展，檢視我國專門職業證照制度現況：

一、專門職業證照制度之比較

綜觀各國職業證照制度，雖然美國各州政府授權委外的程度各不相同，各州也有各自不同的證照核發條件，但證照制度採半政府半民間之形式運行，州政府成立以專門職業組織成員之委員會，授權其辦理證照考試或註冊等相關業務，監管機制亦同，由專門職業團體訂定執業規則或倫理規範，並經政府確定處分，避免專門職業組織自治權責過大，造成為提高自身利益而提高門檻、形成該職業壟斷之弊端。此外，專門職業團體也在專業教育之認可及其進修、訓練、研究、發展方面具關鍵地位，已有美國研究發現職業公會對專業服務之發展深具影響力，專業服務要增加競爭力，職業公會之健全與發展扮演相當重要角色。

美國不管是任何專業領域，通常都有教育認證單位對大學教育學程進行認證，以確保高等教育之品質，教育認證不屬強制性，且認證單位均為非政府機關之民間機構，認證單位只對自願接受認證之大專教育學程進行評估認證，但認證結果對一般大眾及學子均極具參考性與公信力，各專業之註冊委員會亦都充分相信證認學程之教育品質。概觀美國專門職業人員執業資格之取得，雖然各州對專門職業人員之管理法規內容均不大相同，但不管在哪一州欲取得專門職業人員之資格以登錄領得執照，幾乎都遵循 3E 的基本條件，即教育(Education)、考試(Examination)、經驗(Experience)，始得執業(林明珠，2006：432)。對於外國人欲在美國參加專門業人員考試的規定，則交由各州考試委員會對其教育水準、工作資歷等作出評估來決是否允許其參加考試。

英國之民間專門職業團體發展成熟，該國專門職業證照制度大致是由政府授權給專門職業團體執行，負責註冊之管理、訓練資格證書之認證、職業規範與倫理規範之訂定與遵守、適任性之監督或對違反規範者作出懲戒等等，自治權力範圍大。

相對於亞洲國家如日本或我國，專門職業證照制度則較偏重於國家政府之

角色，民間專門職業團體的職能不大，政府包辦大部分的專業資格考試，決定考科範圍與合格標準、核發證照、監管懲戒等功能。國家政府角色大於專門職業自治的角色。

二、專門職業證照制度之檢討

政府的管制有大有小、可深可淺，若須由政府介入管制者，也要以「限制人民自由程度最小者」為優先選擇的方法。如果確有事前管制之必要，只要可以「結合全體共同意願，約束個體行為」的集體公約方式為之，就盡量不用國家公權力強制外力介入，而由私人自訂公約自我規範(張清溪，1995)。參酌國外制度，民間專業團體的行業自治，包括辦理證照資格的考試，且資格考試及格不代表即進入該專門職業執業，尚有一連串的關卡或規範待克服或遵循，此取決於自身努力與自制。故政府之資格管制(考試)並非絕對之關卡，或能否繼續在市場執業之關鍵。

（一）證照制度之問題核心

現有文獻針對專門職業證照制度的考試環節有許多的研究討論，其研究範圍多以政府之權責單位為界，例如專門職業人員之資格考試僅侷限在專門職業及技術人員考試法下之職類，以及是否將新興職業之資格考試納入考試院辦理之討論，除了應跳脫考試院所轄之法定專門職業，同時也應考量有實無名，未經法律認定但實際上為專門職業者，另外，整個專門職業證照制度不應僅著重於「考試」，雖然通過資格考試只是證照制度之一環，並非最關鍵之關卡，不代表通過考試即取得證照。完整的證照制度應為教育、資格考試、訓練、實習、在職進修、定期考評、進修考試等環節之結合與連貫，才是達到證照制度維持專門職業人員之專業素質並保障社會安全的最初目的。

以英國為例，在通過資格考試後，尚須接受專門職業團體內部之數階段課程，待準專門職業人員克服通過，例如有一定期間的實務訓練課程、或經內部所設立的學院畢業，以及實習年限等等關卡，經長達數年的培訓期合格後，始獲得註冊頭銜，且執業後仍遵循專門職業團體所訂之規範。例如英國之會計師，特許會計師分成三階段進行，應考人第一次須通基礎考試，之後再通過二次專門實務考試後，始得領有應考合格通知書。

我國專門職業證照應著重在如何確保專門職業人員素質水準，要落實此目標，即應建立完整的證照體系，在通過資格考試之後，仍須接受一連串地訓練進階課程，例如專業學術課程、實務訓練課程，並再次經考核及格，始具正式資格，其後還可能需實習數年，合格後甚至需經其他專門職業人員推薦，始能正式執業。例如英國律師公會內部自設學院，通過資格考試者，仍須進入該學院完成內部訓練與外部實習且考核及核，始得執業，而該公會之學院課程隨時配合社會脈動與職業環境而變化，為非常實務性之培訓。在專門職業團體之引導下，在此階段幾乎都花上數年之訓練見習期間，若無法完成所有階段，則不得註冊資格頭銜。

專門職業證照體系的建立與完備，專門職業團體與政府二者角色關係亦為

重要。以美國為例，美國大部分州將所有專門職業與技術人員，以及有特別管理需求之行業，統一納入州政府內之證照管理部(Department of Licensing and Regulation)管理，證照管理部針對各專門職業分別設有各自之註冊委員會(Registration Board)，如醫師、律師、會計師、建築師與工程師等註冊委員會，其組織成員大多為該專門職業界極有聲譽或地位之註冊執業人員，政府人員僅占少數，並由州內該專門職業公會或相關學會提名，再由州長任命產生。

美國對於專門職業與技術人員之管制理念主要是同儕審查(peer review)，由執業之專門職業與技術人員來主導註冊委員會，委員會經由舉辦考試，評估專業經驗及執行法規等權力來管理專門職業人員，因註冊委員會之職掌及組成均規定於州法中，具法定地位，屬政府機關，而非民間機構，但依其委員之組成來看，似乎卻又具有「半官方」機構之性質。委員會之支出(包括職業薪資)不由州政府編列預算支應，而係由舉辦考試所收取之報名費、申請或更換執照之費用等收入來支應。註冊委員會之權責如下：1.審核專門職業人員考試資格、舉辦考試、核發執照。2.管理專門職業人員之執業、仲裁糾紛與懲戒。3.修訂法規。4.其他相關業務，如作為州長之專業顧問，與其他專門職業之協調等(林明珠，2006：430)。

美國專門職業證照制度中，政府與專門職業團體相互佔有重要角色，是一種分工合作、相互制約的關係。例如美國之會計師，考試辦理機制分由各州會計師公會及會計師委員會辦理，會計師公會統一出題及評分，州委員會負責考試之行政事務(林宜男，2003)。此項分權化作法，皆與我國由一獨立機關統一規範辦理有所不同。

雖然有許多應由政府辦理考試或下放民間團體之討論，但在我國證照制度只著重資格考試環節，尚未健全發達之時，考試權責之討論並無太大實益，首應建立證照完整之體系，才是問題之所在。

證照體系可由政府與民間團體共同監督管理，兩方權責應取得平衡。但目前國內各專門職業團體之自治權能尚止於若干組織較健全化之公會，例如醫師公會、律師公會與會計師公會等，建議政府機關可先委任授權專門職業團體代辦人員教育訓練等相關事宜，逐漸地將權力下放。雖然短期內，無法完全交由專門職業團體權責，但長期而言可朝此方面發展，健全專門職業團體之自治能力，有助於建立政府與專門職業團體相互監督運作之證照體系，將政府權責事項下放，逐漸降低介入管制程度。

（二）與國際專門職業證照制度接軌之調整

面對全球經濟之自由化潮流，我國必須逐步對外開放專門職業人員服務市場，由於專門職業人員之服務市場開放方式，多以於國際性或區域性經貿組織架構下簽訂相互認許協定為主，而國際間專門職業人員資格於相互認許制度上的基本要求，為學歷、經歷與資格方面能有一同樣標準以達到同等性的承認。為藉由相互認許等機制協助我專門職業人員邁入國際。專業認證制度，必須從地方性朝向國際性方向作努力，因此整體性檢視我國專門職業人員認證制度與國際接軌之發展方向，為當前重要課題。因我國專門職業人員認證制度面臨國際接軌問題，

需要研究調整之環節很多，參酌國外法制、國際標準與執行情況，以及我國經濟社會發展情勢，進行以下分析檢討與提出調整建議(李清香等，2006：145；考選部，2006；林明珠，2006：402-409；林宜男，2003：157)。

1、養成教育

世界先進國家在專門職業人員養成教育上，有一共同趨勢，即提高應考人學歷到研究所程度，其「專業學院」多屬學士後之專業訓練學程，以就業為導向，且多搭配有專業證照制度。例如美國法學教育設計於學士後之專業訓練課程，以就業為導向。例如美國法學教育設計於學士後之研究所階段，有三種不同的法律學位，分別為：1、JD.(Juris Doctor)：修業期間為三年，是培養美國律師之搖籃，畢業生也多從事法律實務；2、L.M(Master of Laws)：修業期間為一年，只要修滿 20 多個學分後即可畢業，不用寫論文，主要是根據學生生涯發展而設計；3、J.S.D(Doctor of Juristic Science)：類似其他學科的博士學位，屬於研究型的學位。另外，美國大多數州政府規定，必須從美國律師公會認可之法學院畢業，才能參加律師執照考試。外國人欲參加美國律師考試，除在本國已接受完法律教育外，須先於美國律師公會所認可之法學院，依各州規定修習一定之學分。

目前我國專門職業人員高考之基本應考資格，其學歷多為專科以上校相當科、系、所畢業者，在世界先進國家專門職業人員養成教育多提高至研究所程度之趨勢下。未來恐難達到其他國家專門職業人員養成教育同等性的承認。

依上所述，教育部曾研擬參考世界先進國家專業學院制度，加強培育國際化專業人才，以法律、商學(管理)、建築三大領域先行試辦，其定位以碩士學位為主，強調實務訓練、教學與研究並重。為提升專門職業人員知識領域及實務能力，由此觀之，我國政府欲將專業教育訓練提前至資格考試前實行。

由於專業學院制度之推動，涉及未來專業證照認證機制之規劃等配套措施，我國似應檢討現行各項專門職業人員應考資格之學歷要求，是否能達到其他先進國家同等性的標準，並審慎研究是否應調整專門職業人員考試制度，提升應考資格之教育程度(林明珠，2006：402-409)。

但必須考量的是，若因專業學院之推動而提高應考資格標準，可能造成教育資源浪費之問題。參酌國外法制精神，通過資格考試僅是入門之門檻，而非最終關卡。專業學院制度乃是排在取得資格門票後的下一階段，亦排除本科系畢業卻志不在此者或未能通過資格考試者。

另有學者建議若能對專業學院訓練課程及訓練成效作先期的認證，有足夠客觀證據可以評估其確能有效提升專門職業人員知識領域及實務能力，具國際競爭力，則似可師法德國及法國採行專業學院教育自行認證之體制，亦即專業學院畢業認證，加上一定期間之工作經歷即可免試取得專門職業人員資格(林明珠，2006：402-409)。

2、實習計畫

我國除醫師、心理師、呼吸治療師、營養師等少數專門職業人員養成教育有實習計畫外，其他專技養成教育多無實習計畫，至於是否應增列實習計畫，因

各校發展特色有別，且會計、法律、工程或建築系畢業生並非只有會計師、律師、技師或建築師一途可走，故原則上雖宜由各校依設系理念、系科競爭力、特色、條件、資源及教育目標規劃決定，不必然要與專業考試等同處理。惟因國內大學教育多著重理論與課程之傳授，而實習可將理論融入實務應用，將學校理論教育導向實際的業務，以獲得最綜合的經驗並發展專業判斷力，這也是發展為專門職業人員的一個最重要的階段。而世界先進國家專門職業人員之養成教育亦多非常重視實習發展計劃，因此，為符合世界潮流，並提昇專門職業人員之執業水準，以利與國際接軌，未來我國會計師、律師、技師或建築師等專門職業人員之養成教育，似可用與一般會計、法律、工程或建築教育作區隔，針就專門職業人員養成教育部分，增列實習計畫。

3、實務經驗

世界先進國家的專門職業人員考試針對「實務經驗」均有嚴格要求，就歐盟國家而言，專門職業人員應資格考試及格後，需再接受長達一年甚或二年半之實習過程，始得正式執行業務；美、日等國亦將具一定期間之實務經驗列為專門職業人員應考資格條件。然衡諸我國現階段之規範，專門職業人員考試只要該科系或相關科系大學院校畢業，無須實務經驗即可參加考試；取得及格證書後只要形式上完成規定職前訓練即可執業，相較於國外制度，我國專門職業人員考試前缺乏實務訓練，獲得執業資格前也難以獲得足夠實務經驗，而資格考試亦多偏重理論，因此，對於剛取得執業資格之專門職業人員，其實務訓練和專業經驗普遍不足，未來若要與其他國家洽簽相互認許協定，此一缺陷勢將成為主要障礙。

為提升專門職業人員執業水準，以利與國際接軌，增列一定期間之實務經驗作為應考資格條件，應有其必要性。目前僅律師法、會計師法、技師法及建築師法訂有執業前工作經驗年資之規定，其他專門職業及技術人員考試則多以實習或實務經驗者得減免應試科目。為貫徹實務訓練之執行，對於實務經驗的認證過程，除了 1.應延長職前訓練期間，並 2.落實對實務經驗採認的監督機制，除了目前以「工作證明」或「勞健保」紀錄即行採認的制度之外，應參考各國相關規範，同時 3.建立淘汰制度，擬訂評估標準與程序，並建立監督機制並記錄實務訓練之成效，或 4.在政府監督下，授權相關專業團體或機構辦理，以確立我國專門職業人員執業前實務能力的養成。

4、考試制度

由於美國專門職業人員考試制度頗為健全，就其律師與會計師考試可借鏡之處摘列如下：

律師：

美國專業律師資格之取得，是先經律師考試後，取得律師資格，從事或處理專業法律案件相當年限，並經在職教育通過專業筆試，並提出專業資格證明人證明其能力才授予專業律師執業資格。美國律師執照考試，是由各州最高法院任命的考試委員會組成的律師考試委員會負責主持，考試委員一般是該州極具權威性的法官或律師，應考人必須是由美國律師公會認可之法學院畢業，考試內容包

括聯邦法律和州法律。考試及格並非當然取得律師資格，某些州還要審查應考人背景人品並舉行面試。

美國多數州律師執照考試，其中一部分為客觀性的選擇題，統一測驗法學院共同法律科目；另一部分為測驗該州法律的申論題(essay questions)，試題多自各州之最終審法院實際案例取材，很少以教科書之內容命題，另某些州為更精確地測驗出應考人的法律實務勝任能力，多不再偏重測驗應考者的法律知識，而更強化法律實務之測驗(performance test)，要求應考人撰寫備忘錄、訴訟的結辯，或證人證詞的大綱等。

我國律師執照考試，應試科目之試題題型，除國文採申論式與測驗式之混合式試題外，其餘應試科目均採申論式試題。試題內容多為教科書內容之理論性題目，建議可參酌美國制度，擴大實例命題範例，或測驗訴狀、存證信函、答辯書等法律書狀之撰寫能力。

會計師：

美國會計師考試雖由各州委員會個別辦理，負責各州會計師考試的一切行政事務，但統一由美國會計師公會出題、評分及制定及格標準，州委員會負責考試之行政事務，此點與我國由一獨立機關統一辦理有所不同。。美國會計師公會雖為民間機構，但有專職的常設考選處負責擬題及評分等相關事宜，並廣納命題，題型多樣化且富彈性，包括測驗、是非、申論題等，再者，美國會計師考試中，相當注重實例命題，因此甚能廣度測驗出應考人之會計專業知能；此外，另設有非專職的典試委員會(Board of Examiners)，成員來自會計師界、產業界、政府部門、學術界，負責審議考選處所擬定的試題草案及解答，亦可自行擬題加入題庫。因會計師公會的每一份考題均經多次討論修正，考題錯誤率低、涵蓋面廣，故雖為民間團體出題，卻被全美各州採用做為考選會計師之試題。

我國會計師考試係採取臨時命題的方式，無法如同美國制度，可以從題庫中選取一定難度配分的題目來命題，以維持不同考試年度的公平性，因此導致不同年度的題目困難度不一之不公平現象。又關於閱卷，雖有閱卷規則，但閱卷以單閱為原則，同一科別之同一科目有委員二人以上者，始得視科目性質採分題評閱或平行兩閱，其嚴謹度尚不及於美國制度，可借鏡美國制度檢討改進。

另外，觀察國外制度，建議我國可建立專科專業制度。以律師為例，在社會日漸重視經法學及法律顧問之情況，法律服務走向高度分科化、深度專精化，在歐美之律師資格規範中，除一般共通性之律師資格考試外，其皆建立有專業律師制度，如美國加州中有「專業律師認證制度」；因此，為配合現今法律分殊化的專業發展趨勢，建議我國亦可朝建立專業律師制度發展。換言之，考選機關僅須考選將來執業所具備基本知識、技術及能力即可，經律師考試及格者，僅能取得一般律師資格，待其執行業務若干年後，並對某一特殊專業如勞工、財經、智財、科技等法律領域具有專長，經在職專業訓練期滿，通過由中華民國律師公會全國聯合會、司法院、法務部、法律學者，共同組成之委員會甄審後，核發專業律師證書，期能提昇律師之專業地位。

最後，在資格考試的錄取率方面亦值得討論。國家考試之目的，應是考選出具備專業能力之專門職業人員，以保護社會大眾之權益，而非限制人民選擇職業之自由權利，甚或保障專專門職業人員之就業市場，美國或歐盟制度最值得借鏡之處在於大量選取專專門職業人員，使多數學生畢業後多能取得資格，無需耗費青春長期準備考試。至於是否能長期執業，則取決於市場競爭機制之淘汰或調節。目前我國專專門職業人員考試與國外相較錄取率較低，造成教育資源浪費或個人生涯虛度，畢業後多為取得資格而長期準備考試，亦無暇努力提升自身之競爭力，故應可適度提升錄取率以改善此缺失。

5、持續專業訓練

持續專業訓練係世界先進國家專門職業人員管理之期同趨勢，目前我國醫師、會計師、技師都已有持續專業訓練制度，而律師及建築師則迄無持續專業訓練制度，為期律師及建築師之專業知能與時俱進，不斷地充實新觀念新技能，應盡快建置此機制。另為維護專門職業人員素質，可規定每年必須修習相當時數之專業繼續教育課程，才能繼續領有執業證照。

又我國醫師、會計師、技師等職業法規，雖已規定每年應有一定時數持續專業訓練之基本要求，惟與其他先進國家之規定或通行之國際標準比較，我國規定持續教育時數顯然較少。為有效落實持續教育訓練制度，可增加持續教育時數，強化訓練外，並可參考會計師國際聯盟於 2004 年 5 月所發布的國際會計師教育準則第 7 號之相關規定，制訂嚴格監控執行(monitoring and enforcement)與後續衡量與驗證機制(measurement and verification)，避免此訓練制度流於形式，喪失原本目的，以期達到符合國際標準之專業水準和品質。

6、執業證書更新制度

執業證書更新已為專門職業人員證照管理所必然。目前醫師、醫事放 射師、醫事檢驗師、心理師、呼吸治療師等醫事人員，行政院衛生署均訂定執業登記及繼續教育辦法，規定上列人員執業，應每六年接受醫學課程、醫學倫理、醫療相關法規、醫療品質等繼續教育課程一定積分，經審查符合規定，發給證明文件，併同其他文件換發執業執照。但其他職類例如律師、會計師等專門職業人員之執業資格係屬終生有效性之執照，然在這瞬息萬變，日新月異的科技化時代下，應可參酌歐美國家「繼續再教育」制度，其規定專門職業人員執業一段時期後，必須於主管機關認可之機關(構)或團體學校，再接受一定時數之繼續教育課程內容後，始得申請換證繼續執業。換言之可藉此作法，建立起一套完善之律師執業證書更新制度，使其在證書期限屆滿前，依規定定期換證，俾使專門職業人員專業知能與時俱進。

針證照管理，有論者提出執照採取有效期限的方式可作為國內制度改良的參考(吳再益，2006：43)，但國內情形來說，歷年專門職業人員的及格率甚低，約在 10%以下，若有效期限一到，重新考試認證易對專門職業人員的執業市場造成不安定的疑慮，此外，不同的專門職業類別，其知識與技術變動的幅度與速度依性質有很大差別，故有效期滿的處理方式也應有所不同。或是以點數評量的方

式作為期滿重新考照的變通，即結合在各該行業工作資歷(包括從業、發表演說或授課、在專業期刊發表論文等)、職前與在職教育訓練資歷的綜合點數評量，在有效期限內累計達到一定點數即可免試申請證照更新(許志仁，2006：80-81)。

7、外國人來台執業之認證

依主要先進國家之經驗，若各國對某專業資格取得之教育或訓練要求列於同一層級，其相互認許較為單純，若在不同層級，則地主國有權利以考試、測驗、實習期間(adaptation period)等補償措施來彌平二國間專業資格之差異。若各國對專業訓練時間長度不同，一般以母國執業經驗為補償措施；若各國對專業訓練之實質內容或結構不同，則以能力測驗或實習期間為補償措施。

而根據 WTO 採認之「會計部門相互認許協定或安排指導方針」規定，地主國對認許可採補償措施。當認為有必要提供額外要求，以確保服務品質時，相互認許協定應敘明在何種情形下得採用執行該等要求，例如欠缺對地主國資格要求，或對當地法律、措施、標準及法規之知識等，而該等知識對於在地主國執業係屬重要。又當額外要求視為必需時，相互認許協定應敘明細節，例如考試、能力性向測驗、在地主國或母國進行額外實習、實務訓練、考試使用之語文等。

目前我國未與外國有簽訂相互認許協定，外國人欲至我國執業，規定應參加我國專門職業人員考試，取得考試及格資格，再申請執業證照。依據專門職業及技術人員考試法第 24 條規定:「外國人申請在中華民國執行專門職業及技術人員業務者，應依本法考試及格，領有執業證書並經主管機關許可。但其他法律另有規定者，不在此限。」而依各專門職業人員考試規則規定，應考人僅具學歷條件者，應考全部科目；學歷條件外另具實務經驗者，依其條件之不同，給予減免應試科目。

National Chengchi University

第六章　結論

知識成為現代社會的重要生產因素之一是知識經濟時代的特徵之一，隨著知識的創新，透過技術面與服務面的創新，生產力也隨之提高。因專門職業是以專業知識為基礎之職業，知識經濟這股潮流也促使專門職業的擴大發展，包括專門職業知識的深化以及專門職業種類增加。

專門職業證照制度的完備在社會體制中占有重要角色。公益理論者認為，為避免市場失靈，政府會透過證照機制來保護大眾，以糾正在市場失靈下出現的資源配置的低效率和分配的不公正，彌補市場缺陷所以證照具有專門職業人員品質的保證性質，透過證照機制來保障社會安全及人民權益。相反地，依攫取理論者之描述，因為生產群體比消費群體更能團結集中，為保護生產群體的特殊利益，相較之下，分佈廣泛且多樣性的消費群體，不易體認其利益的重要性，也缺乏措施抵制生產群體的壓力。於是生產群體所組成的專門職業團體說服立法者，藉由立法給予團體本身執法權力的正當性，為保護自身利益並減少競爭者，證照之建立成為必然發展情勢。當然，專門職業證照的制度不能只討論政府的干預，還有專門職業組織的角色，公權力的管制與專門職業組織的自治，兩者間的關係也影響整體專門職業證照制度之運作與走向。

以下就本文對專門職業證照制度對於如何界定專門職業、政府與專門職業團體之角色輕重以及完整的證照制度作出總結及建議：

一、專門職業不限於法律規定之種類

專門職業在現代社會也是一種持續擴張的職業環境，1930 年代起，關於過度專門職業化的憂慮即已日益增加。因為有許多職業將專門職業之頭銜加諸於頭上，但事實上該職業並沒有取得專門職業地位。

由於我國實行五權憲法，考試院除可獨立行使考試權之外，並依憲法第 86 條規定之專門職業及技術人員執業資格，由考試院依法考選銓定之。在憲法規定下，考試院主掌專門職業人員之資格取得考試。此種由政府介入之管制原意在於避免外部性或資訊不對稱的問題，故我國幾乎由中央政府主導決定誰能擠進專門職業人員之行列。雖然憲法已明文規定，舉凡各項專門職業人員考試皆由考試院全責辦理。但隨著社會分工複雜化，職業型態多變，專門職業不再僅止於傳統意義之律師、會計師、醫師、建築師等職業，法律下所界定之專門職業種類早已不能涵蓋現行專門職業之發展。

因社會分工化及複雜化，國內對專門職業人員尚未有明確之定義，除了傳統典型的專門職業人員外，隨著環境變遷，尚衍生許多新興專門職業。因社會環境變遷迅速，無法及時且鉅細靡遺地列出每一項專門職業，是為專門職業為一不確定之概念，因此僅能訂出一套標準來檢視是否具有專門職業之特質。

綜合學者對專門職業之認定標準，應包括 1、應用技術知識之技巧。2、強

調教育與訓練。3、對專業能力有正式之測試，且對專業資格之承認有所控制。4、專業聯盟的存在。5、有行為及倫理法則等要素。

因此，專門職業人員的種類應不僅止於考試院下負責之職類，考試院下轄之職種考試是法律規定之專門職業，但仍有許多專門職業，或分佈於其他部會之下或民間團體負責其資格考試。專門職業會隨著外在環境的變遷調整，專門職業之範圍應不止於專門職業及技術人員考試法下所列舉之數種職類而已。

也因此必須思考的是，在憲法明文下，各項專門職業人員考試須由考試院辦理，歸屬於政府部門權責，但是隨著知識經濟與全球化的時代來臨，政府作為專門職業的認證機構，能否隨社會環境及職業環境之發展，趕上隨著時代進步迅速增長的專業種類與專業深度，或許仍無法與專門職業團體相比，同時，政府勢必無法消化日益膨脹之專門職業種類考試。

二、加重專門職業團體的自治管理角色

隨專業知識的深化及複雜化，政府在專門職業證照制度中扮演的角色，除考量政府證照管制之成本，還有基於專門知識之特性，即專門職業之自主權，包括職業內部選擇、訓練和控制執業人員的權利。因此，政府在專門職業證照制度的運作上，應扮演授權與監督之角色，由專門職業團體自治證照制度之各項環節。

職業證照制度的運作，除了職業團體之自治外，還有政府對職業證照之管理，兩者依不同時地扮演不同角色。例如英國是由專業團體辦理考試，美國則由各州政府辦理考試，以及日本是由國家辦理考試，或主管機關委託相關測驗機關辦理。

因專門職業之自主特性，即專門職業人員得自由地作自己的抉擇，不受局外人之限制，因只有同行才能真正瞭解何種情形對專門職業人員作適當的控制，建議政府與專門職業團體多加強互動，參考歐美專門職業證照模式，將考試權力委由民間辦理，下放政府管制權力，可先以教育培訓等權責委由專門職業團體，培養專門職業團體自治能力，在政府權能下放專門職業團體負責之同時，政府可扮演監督角色，避免專門職業團體因擁有自治權形成壟斷壁壘。

三、改善專門職業證照制度

全球化下的現代社會，專門職業人員逐漸面對全球同職類之專業人員競爭，其中證照的相互認許及國際接軌措施日顯重要。與他國相較，我國證照制度研究多偏向證照資格考試之環節，對此已有許多研究如何改良考試制度以提昇合格人員資質之討論，其研究範圍亦以政府權責單位為界，例如專門職業人員之資格考試僅侷限在專門職業及技術人員考試法下之職類，以及是否將新興職業之資格考試納入考試院辦理之討論。但專門職業尚為一不確定概念，除了目前法律所定於考試院所轄之專門職業考試職種外，同時也應考量有實無名，未經法律認定但實際上為專門職業者。

完整的專門職業證照制度不應僅著重於「考試」，通過考試不代表即取得證照，要提升專門職業人員之品質程度，通過資格考試只是證照制度之一環，並非最關鍵之關卡，完整的證照制度應結合連貫教育、資格考試、訓練、實習、在職進修、進修考試等環節，才是達到證照制度維持專門職業人員之專業素質並保障社會安全的最初目的。

以下參酌先進國家之專門職業證照制度，作為我國專門職業人員之證照制度未來政策之建議：

（一）持續專業訓練制度

持續專業訓練係世界先進國家專門職業人員之管理趨勢，目前我國專門職業人員之專業訓練制度，與其他先進國家之規定或通行之國際標準相較，訓練期過短或持續教育時數過少。為使專門職業人員之專業知能與時俱進，應不斷地充實新觀念新技能，未來除參考先進國家之規定或國際標準，改進專門職業人員職前訓練之內容並延長其訓練實習期間，並應經實習訓練考評及格，作為取得證照之條件之一，以及增加持續教育時數，強化相關訓練，藉以強化專職人員職前訓練功能，並可參考會計師國際聯盟於 2004 年 5 月所發布的國際會計師教育準則第 7 號之相關規定，制訂嚴格監控執行(monitoring and enforcement)與後續衡量與驗證機制(measurement and verification)，避免此訓練制度流於形式，喪失原本目的，以期達到符合國際標準之專業水準和品質。

（二）建立專門職業人員證書定期更新制度

配合知識經濟時代技術進步，社會環境變遷，各種技術執照建議採取有效期限，以利持照人不斷吸收新知，體會實際經驗，推動執業繼續教育，保持知識與技術現代化。執業證書更新已為專門職業人員證照管理所必然。

目前我國醫師、醫事放射師、醫事檢驗師、心理師、呼吸治療師等醫事人員，行政院衛生署已訂定執業登記及繼續教育辦法，規定上列人員執業，應每六年接受醫學課程等繼續教育課程達一定積分，發給證明文件，併同其他文件換發執業執照。但其他職類例如律師、會計師等專門職業人員之執業資格係屬終生有效性之執照。

參酌歐美國家「繼續再教育」制度，專門職業人員執業一段時期後，必須於主管機關認可之機關（構）或團體學校，再接受一定時數之繼續教育課程內容後，始得申請換證繼續執業。換言之可藉此作法，建立起一套完善之專門職業執業證書更新制度，使其在證書期限屆滿前，依規定定期換證，才能使專門職業人員專業知能與時俱進。或是以點數評量的方式作為期滿重新考照的變通，即結合在各該行業工作資歷(包括從業、發表演說或授課、在專業期刊發表論文等)、職前與在職教育訓練資歷的綜合點數評量，在有效期限內累計達到一定點數即可免試申請證照更新作為替代方式。

（三）建立專科專業制度

社會發展日漸專精，專門職業走向高度分科化、深度專精化，在專門職業人員之資格規範中，除一般共通性之資格考試外，得建立專門職業分科制度。以

律師為例，美國加州中有「專業律師認證制度」，即為配合現今法律分殊化的專業發展趨勢。權責考選之機關或專業團體僅須考選將來執業所具備基本知識、技術及能力即可，經律師考試及格者，僅能取得一般律師資格，待其執行業務若干年後，並對某一特殊專業如勞工、財經、科技等法律領域具有專長，經在職專業訓練期滿，通過專業之委員會甄審，核發專業律師證書，以提昇其專業地位。

（四）國際接軌措施

我國與他國職業證照之認證，需視雙方國家是否簽署互惠認證協定。我國目前仍為單方認證，欲走向雙方認證，應思量目前我國取得證照之專門職業人員之執業品質、素質要求是否與對方國家相當，又因認證過程牽涉到兩國間之專門職業名稱是否相同，如果名稱相同則需對其教育及訓練相互比較。如教育及訓練時間要求不同時，則得以其原籍國之工作經驗做為補償措施；若專業訓練內容不同時，則以能力測驗或延長實習期間做為補償措施，確保其服務品質。由於實務上之專技人員所包含種類甚多，應配合涉外經貿機關於國際規範下之承諾情形，審慎思量對其專技人員是否予以開放，並與外國政府談判結果行之。

往後，對於外國人來台執行專門職業，應先就我國於服務業入會承諾表中予以承諾部份來考量開放「專門職業及技術人員考試法施行細則」後七款部份；至於未於承諾表中承諾的專技人員部份，則可做為日後與其他會員國協商談判之籌碼，在大環境尚未有新發展之前，不宜全面開放外國人應試。

考試及認證開放措施，依據我國入會特定承諾表及各行業職業市場之需求辦理，施以適當教育與訓練之補償措施；即便開放外國人士得至我國就業，則亦需以工作權、居留權、公民權等措施予以適當之控管。歐盟對於開放職業考試或認證對象，係以其友邦及前殖民地國人民為主，我國可採行相同措施，藉以加強我國與友邦之情誼。

（五）舉辦證照論壇或研討會，促進國際交流並吸收國外經驗

為配合知識經濟時代所產生之全球化趨勢，定期舉辦各種證照之國際論壇，以交換心得、資訊及經驗，並加強證照專業人員之交流。

參考書目

壹、中文部分（按筆劃順序排列）

一、書籍

尤英夫（1985），《中外律師制度》，台北：中央文物供印社。

丘昌泰（2000），《公共政策》，台北，巨流出版。

考試院考銓叢書指導委員會主編(1983)，《中華民國考選制度》，考試院考銓叢書，台北：正中書局。

林鐘雄，(1987)，《歐洲經濟發展史》，台北：三民書局。

林利芝譯，William Burnham 著（2001），《英美法導論》，台北：元照出版社。

金志霖（1996），《英國行會史》，上海 ： 上海社科出版。

張世賢、陳恆鈞（1997），《公共政策—政府與市場觀點》，台北：商鼎文化出版社。

張國銘（1994），《服務業貿易之國際規範 ：GATS 概論》，台北：財政部金融局。

張清溪等（2000），《經濟學-理論與實務》，台北：翰蘆圖書出版有限公司。

張逢沛譯，Lee Taylor 著（1972），《職業社會學》台北：五南出版社。

張新平（1996），《世界貿易組織下之服務貿易》，台北：月旦法學出版。

陳寶權等（1995），《中外律師制度比較研究》，北京：法律出版社。

陳顧遠（1982），《陳顧遠法律論文集（上）》，台北：聯經出版社。

章鴻康（1991），《歐洲共同體法概論》，台北：遠流出版社。

經濟部國際貿易局（2003），《烏拉圭回合多邊貿易談判協定》，經濟部國際貿易局。

葉至誠（2001），《職業社會學》，台北：五南出版社。

董安琪譯，Mancur Olson 著（1989），《集體行動的邏輯》，台北：遠流出版社。

蕭武桐（2001），《公務倫理》，台北：智勝文化。

藍科正、黃美齡譯，Milton Friedman 著 （1993），《資本主義與自由》，台北：萬象圖書。

嚴久元（1988），《當代醫事倫理學》，台北：橘井文化。

二、期刊

考選部（1986），《美國考選制度》，台北，考選部，頁 203-214

吳再益、顏佑銘（2005），〈專技人員與國家競爭力〉，《國家菁英季刊》，第 1 卷第 2 期。

巫義政（2005），〈國內各項證照考試由考選部辦理之妥適性探討〉，《國家菁英季刊》，第 1 卷第 4 期，頁 90-105。

周國華（1997），〈了解他國所長　改革更上層樓--中美兩國會計師考試制度比較〉，《會計研究月刊》，第 136 期。
周國華（1998）〈英國會計相關專業證照考試一覽〉，《會計研究月刊》，150 期。
金難（1996），〈對在我國建立職業資格製度的構想〉《社會學研究》，第 5 期
梁基恩（2001），〈漫談美國法與律師〉，《律師通訊》，第 144 期，頁 62。
許宗力（2000），〈國家機關的法人化〉，《月旦法學》，第 57 期，頁 29。
陳依蘋（1995），〈會計人進階之道（六）—美國會計師考試〉，《會計師研究月刊》，第 106 期，頁 102。
黃慶章（2007），〈歐盟專門職業資格相互認許之沿革與發展〉，《考銓》，第五十期，頁 198-211。
靖心慈（2005），〈在 WTO 自然人移動承諾對國內勞動市場之影響〉，《就業安全半年刊》，第 4 卷第 2 期。
劉孔中（1999），〈專門職業服務解除管制及其競爭規範之研究〉，《律師雜誌》，241 期，頁 66-93。
蕭錫錡（1990），〈如何倡導重視技術價值，落實技術士職業證照制度〉，《就業與訓練》，第 8 卷第 6 期，頁 17-20

三、論文

李家慶（2002），〈律師之在職進修與專業訓練〉，《法學教育改革學術研討會論文集》，國立台大法律學院台大法學基金會。
李啟華（2001），《新舊會計師考試制度比較之分析性研究》，國立台北大學會計學系碩士論文。
張長樹（1991），《反托拉斯法對律師業的衝擊 ： 以美國反托拉斯法的發展為重心》，國立國立政治大學法律研究所碩士論文
許瓔純（1998），《公共行政專業主義之研究》，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
曾文政（2002）《國民小學校長證照制度之研究》，國立台北師範學院國民教育研究所碩士論文
廖湖中（2002），《中美律師專業倫理規範制度之比較研究》，私立文化大學美國研究所碩士論文
劉茂福（1993），《歐洲共同體人員自由流通 ： 受雇人遷徙自由之研究》，私立淡江大學歐洲研究所碩士論文。
戴楊健（1996），《行政倫理守則之研究》，國立政治大學公共行政研究所碩士論文
謝連參（1985），《我國專門職業及技術人員考試制度之研究》，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
鐘漢清（1995），《臺灣地區醫師、律師與圖書館員專業化程度之比較研究》，

四、文件報告

李建良（2002），〈機關法人化之基礎理論〉，《政府機關(構)法人化研討會》，行政院研究發展考核委員會。

方秀雀（2006），《我國加入 WTO 後專技人員考試如何因應》，考選部專題研究報告彙編。

考試院（2001），《專門職業及技人員考試法新制說明手冊》，考試院。

考選部（1998），〈「專門職業及技術人員」考試範圍有關事宜會議紀錄〉，《職業主管機關辦理涉及專門職業及技術人員執業資格考試案專輯》，考選部。

吳當傑（2005），〈會計師職業管理制度之研究—後安隆時代會計師管理制度之變革〉，《會計師之教育、考試、訓練、職業管理制度與國際接軌研討會》，考選部。

李清香、巫義政、周秀端（2006），〈國內各項證照考試由考選部辦理之妥適性研究〉，《考選部專題研究報告彙編》，考選部。

周秀端（2006），〈專門職業及技術人員考試法之檢討〉，《考選部專題研究報告彙編》，考選部。

林宜男（2003），《我國參加 WTO 後專門職業及技術人員考試制度因應之研究》，考試院研究發展委員會。

林明珠（2006），〈建構與國際接軌之專技人員認證制度〉，《考選部專題研究報告彙編》，考選部。

林鐵雄（2006），《專業倫理漫談》，技術報告 ST95：義守大學土木工程學系。

張新平（2001），《加入 WTO 與開放外國專技人員政策之研究》，行政院經濟建設委員會。

黃慶章（2006），《我國專門職業資格之國際相互認許—出席亞太建築師第 2 次中央議會經過與展望》，考選部。

蔡金拋（1985），〈會計師管理制度與實務考察報告〉，《財政部證券管理委員會公務出國報告》，財政部證券管理委員會。

蔡英文、張新平（1995），《服務業貿易總協定與我國承諾表之談判與後續問題之研究》，經建會委託專案。

鄭傑夫（2001），《日本律師制度之研究》，行政院及所屬各機關出國報告。

五、網路資料

中國會計視野，英國註冊會計師行業管理情況
http://www.esnai.com/career/showdoc.asp?NewsID=14139&page=5&uchecked=

美國律師公會 http://www.abanet.org/
美國會計師公會
http://www.nasba.org/nasbaweb/NASBAWeb.nsf/WPHP?OpenForm
英國職業生涯資料庫網站
http://www.connexions-direct.com/jobs4u/index.cfm?pid=2
英國醫療理事會 http://www.gmc-uk.org/
國際貿易局網站 http://www.trade.gov.tw/
楊鐵軍，觀英國、日本律師業現狀，論我國律師制度的未來
http://lawsky.org/detail.asp?id=1692

貳、外文部份

（I）Books

A. M. Carr-Saunders and P. A. Wilson.（1933）The Professions, London: Oxford University Press, 1933, pp.296-296

Adam B. Summers.（2007）Occupational Licensing: Ranking the States and Exploring Alternatives. Policy Study, LA, CA: Reason Foundation

Bailey B. Burritt.（1912）Professional Distribution of College and University Graduates, Washington, D. C : U.S. Bureau of Education Bulletin NO.19.1912, p.15

Beazley JM.（1985） A circle and eight happiness， Am J Obstet Gynecol 152, pp.163-168

Commission of the European Communities.（1988）A Guide to Working in a Europe without Frontiers., Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, p.13

David P. Biancok.（1996）Professional and Occupational Licensing Directory, Detroit: Gale Research Inc. p. viii.

Derrick Wyatt.（1987）Aland Dashwood, The Substantive Law of the EEC, London: Sweet&Mazwell, pp.177-178

Everett Cherrington Hughes.（1958） Men and Their Work, Glencoe: The Free Press, pp.88-101

Frances Priscilla Delancey.（1938） The Licensing of Professions in West Virginia, Chicage: Foundation Press, p.140

G. C. Coulton.（1939）Medieval Panorama, Cambridge: The University Press.

Geoffrey Bloor and Patrick Dawson.(1994) Understanding Professional Culture in

國立政治大學 National Chengchi University

Organizational Context Organization Studies, 15, p.282.
George Unwin.（1908） The Guilds and Companies of London, London: Methuen and Co.
Guy Benveniste.（1987） Professionalizing the organization : reducing bureaucracy to enhance effectiveness, San Francisco, Calif. : Jossey-Bass, 1987.pp.32-34
Hagen Lichtenberg.（1986）Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft=rechtliche und soziale Probleme, in Hagen Lichtenberg（Herg.）, Sozialpolitik in der EG. Baden, p.143
K. R. Simmonds.（1972） Immigration Control and the Free Movement of Labour: A Problem of Harmonization, International and Comparative Law Quarterly, Vol.21, pp.307-309
Kayk Hailbronner.（1978）Die Freizügigkeit im Spannungsfeld zwischen Staatsräson und europäischem Gemeinschaftsrecht, Die Öffentliche Verwaltung, Heft 23, p.860
Larson, Magali Sarfatti.（1977） The rise of professionalism: A sociological analysis, University of California Press
Lee Taylor and Arthur R. Jones. Jr,（1964） Rural Life and Urbanized Society, New York: Oxford University Press, pp.12-13
Mancur Olson.（1971）The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Harvard University, pp.1-2
Melvin Lurie.（1962）Professors, Physicians and Unionism, AAUP Bulletin, XLVIII, p.274
Michael D. Reagan.（1987） Regulation: The Politics of Policy, Boston: Little Brown, p.17.
Morris M. Kleiner.（2006）. Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restricting Competition? Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
Oliver Garceau.（1941）The Political Life of the American Medical Association, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, pp. 95-103
Ralph J. Smith.（1956） Engineering as a Profession, New York:Mc Graw-Hill Book Company, p.35
Roy Lewis and Augus Maude.（1952）Prfoessional Pelple, Lodon: Phoenix House Ltd
Talcot Parsons. (1939) The Professions and Social Structure , Social Forces, Vol. 17, No. 4, pp. 457-467
Theodore Caplow.(1954) The Sociology of Work, University of Minnesota Press. P.139-140
V. O. Key.（1958）Politics, Parties and Pressure Groups, 4th ed., New York: Crowell, p.136
Wenceslas de Lobkowixz.（1989）Ein europäisches Kommunalwahlrecht für alle

EG-Bürger, Die Őffentliche Verwaltung, Heft 12, pp.519-530

（Ⅱ）Periodicals

Alex Maurizi.（1974）.” Occupational Licensing and the Public Interest” , The Journal of Political Economy, Vol. 82, No. 2, Part 1, pp. 399-413.

Alexis de Tocqueville.(1958) Democracy in America, New York: Vintage Books, NO.1, p.288

Djankov. S. etal.（2002）The Regulation of Entry, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 177（7）, pp.1-37

Donald J. Bogue.（1959） The Population of the United States, New York: The Free Press,1959, pp.478

HaroldL.Wilensky（1964）” The Professionalization of Everyone?” The American Journal of Sociology. Vol.70 No.2, 1964.pp.137-158

J. A. C. Grant.（1942） “The Gild Returns to America” , Journal of Politics, IV, p.136

Lee Taylor and Arthur R. Jones.（1965）Professionals and Specialists in Agribusiness: An Analysis of Social Organization and Power, Sociologia Rurallis, Vol.5 No.4, pp.339-348

Lee Taylor and Roland J. Pellegrin.(1959) ”Professionalization:Its Functions and Dysfunctions for the Life Insurance Occupation” Social Forces, Vol.38, 1959, pp.110-114

M. Louise Rutherford.（1937）The Influence of the American Bar Association Public Opinion and Legislation, Philadelphia, pp.32-34

Nelson N. Foote, “The Professionalization of Labor in Detroit”, The American Journal of Sociology, Vol.58.1955, pp.371-380

Roy Lewis; Angus Maude. (1954) Professional People in England, Harvard Law Review, Vol.68, No.1, pp. 198-199

Stanley H. Chapman,（1944） The Minister:Porfessional Man of the Church, Social Forces, Vol.23,pp.202-206;

Warren Hagstrom,（1957） The Protestaut Clergy as a Profession, Berkeley Publications in Social Institutions, NO.34,pp.1-12;

（Ⅲ）Conference Papers

Carolyn Cox and Susan Foster.（1990）. The Cost and Benefits of Occupational Regulation. Federal Trade Commission Bureau of Economics Staff Report

Mickie S. Rops（2004）White Paper on Occupational Regulation, pp.7-11