

鎖業法草案

期末報告

(修訂版)

格式化: 字型: 16 點, 粗體, 字型色彩: 黑色

格式化: 字型: 16 點, 粗體, 字型色彩: 黑色

內政部警政署刑事警察局委託研究報告

中華民國 105 年 6 月

(本報告內容及建議, 純屬研究小組意見, 不代表本機關意見)

鎖業法草案

案號：104JIM35

鎖業法草案

期末報告

受委託者：中華警政研究學會

研究主持人：洪文玲教授

協同主持人：章光明教授
張淵崧 助理教授
呂理翔 助理教授
研究助理：謝宜峯 研究生
章惠傑 研究生

內政部警政署刑事警察局委託研究報告

中華民國 105 年 6 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本機關意見)

鎖業法草案

案號：104JIM35

鎖業法草案

內政部警政署刑事警察局委託研究報告(105年)

目 次

圖 次.....	III
表 次.....	V
摘 要.....	VII
第一章、緒論.....	I
第一節、研究動機.....	1
第二節、研究目的.....	2
第三節、名詞解釋.....	3
第二章、文獻探討.....	725
第一節、特種營業管理.....	725
第二節、政策規劃與預評估.....	11119
第三節、各國鎖業管理法制介紹.....	151513
第四節、小結.....	353533
第三章、研究設計與實施.....	393937
第一節、研究架構及流程.....	393937
第二節、研究方法.....	404038
第三節、研究對象.....	424249
第四節、研究工具.....	434344
第四章、焦點團體實證研究分析.....	454543
第一節、鎖業現象面分析.....	454543
第二節、鎖業管理面分析.....	474745
第三節、鎖業法制面分析.....	515149
第四節、小結.....	545459
第五章、研究結論與建議.....	575553
第一節、研究結論.....	575553
第二節、研究建議.....	727067
參考書目.....	757369
附錄一：焦點座談題綱.....	787574
附錄二：第一次焦點座談紀錄.....	807773
附錄三：第二次焦點座談紀錄.....	868379
附錄四：期末報告修正對照表.....	928985

圖次	III
表次	V
摘要	VII
第一章、緒論	1
第一節、研究動機	1
第二節、研究目的	2
第三節、名詞解釋	3
第二章、文獻探討	5
第一節、特種營業管理	5
第二節、政策規劃與預評估	9
第三節、各國鎖業管理法制介紹	13
第四節、小結	33
第三章、研究設計與實施	37
第一節、研究架構及流程	37
第二節、研究方法	38
第三節、研究對象	40
第四節、研究工具	41
第四章、焦點團體實證研究分析	43
第一節、鎖業現象面分析	43
第二節、鎖業管理面分析	45
第三節、鎖業法制面分析	48
第四節、小結	51
第五章、研究結論與建議	53
第一節、研究結論	53
第二節、研究建議	67
參考書目	69
附錄一：焦點座談題綱	72
附錄二：第一次焦點座談紀錄	74
附錄三：第二次焦點座談紀錄	80

圖 次

圖 3-1 本研究架構及流程	393937
----------------------	-------------------

鎖業法草案

表 次

表 2-1 平成 10 年至 14 年侵入盜犯之件數	212149	格式化: 縮排: 凸出: 0.9 字元, 左 0 字元, 第一行: -0.9 字元
表 2-2 平成 15 年至 19 年侵入盜犯之件數	222220	
表 2-3 各國鎖業管理法制之比較彙整表	373735	
表 2-1 平成 10 年至 14 年侵入盜犯之件數	19	
表 2-2 平成 15 年至 19 年侵入盜犯之件數	20	
表 2-3 各國鎖業管理法制之比較彙整表	35	
表 3-1 焦點座談出席人員一覽表	424244	格式化: 縮排: 凸出: 0.9 字元, 左 0 字元, 第一行: -0.9 字元
表 3-2 本研究焦點團體座談題綱	434344	
表 3-1 焦點座談出席人員一覽表	40	
表 3-2 本研究焦點團體座談題綱	41	
表 4-1 近 5 年以開鎖進入方法佔侵入住宅竊盜比例表	474645	格式化: 縮排: 凸出: 0.9 字元, 左 0 字元, 第一行: -0.9 字元
表 5-1 本研究對鎖業法草案之案由及說明評析表	595654	格式化: 左右對齊, 縮排: 左: 0 公分, 第一行: 0 公分
表 5-2 本研究對鎖業法草案之各條文評析表	625957	
表 5-1 本研究對鎖業法草案之案由及說明評析表	54	格式化: 縮排: 左: 0 公分, 凸出: 1 字元, 第一行: -1 字元
表 5-2 本研究對鎖業法草案之各條文評析表	5657	格式化: 縮排: 左: 0 公分, 凸出: 1 字元, 第一行: -1 字元

鎖業法草案

摘 要

開、修、配鎖業攸關人民居家安全及財產保護，是政府應重視之行業，世界各國對於開、修、配鎖業的規範方式均有所差異，因此管理的作為亦有所不同。目前我國對於修配鎖業的執業者並無規定必須擁有特定證照才能營業，僅需按一般營利事業向地方政府辦理營利事業設立登記即可，甚至營業額不大者，無需向地方政府辦理商業登記，僅需向國稅局辦理營業登記即可。由於該行業往往經營規模不大，在日常生活中常見與刻印、遙控器製作或影印服務等營業項目結合，幾乎成為平日街景的一部分與庶民生活緊密融合，或由於此項「平凡而微不足道」的形象，我國對於鎖匙業並無訂定特定的法律規範，僅依一般營業登記的模式管理。惟近年來由於開、配鎖業技術迅速發展，在提供民眾生活高度便利之餘，讓部分違法犯罪分子有可趁之機，因此，部分立法者對此行業提出訂定專法以為規範的構想。惟在制訂專法之前，仍宜從政策分析的角度，透過多元的論證，面對鎖匙業現階段所帶來的社會問題，建構完備的後續管理制度。

本研究蒐羅國外鎖業相關管理現況，運用文獻探討法及比較研究法之靜態資料研析，同時邀集專家學者及相關利益關係人舉辦兩場次的焦點座談會，並進一步評析鎖業法草案的內容，透過靜態資料與動態實證資料的交叉分析發現，鎖業經營屬於單純的行業，無涉於重大公共利益，亦不會造成社會治安之虞。因此，我國政府對於鎖業管理採取自由經濟模式，整體而言，鎖業市場並無失靈的現象，唯鎖業法草案的內容冀望透過政府的力量介入市場，提高鎖業門檻並採取管制性的政策措施，恐造成排擠現存小規模之開、修、配鎖業者，而讓部分獨厚製鎖業者可能不當壟斷市場之情況，進而衍生更多社會問題。進一步觀諸各國情況亦以自由經濟模式為主，政府介入皆因該國市場出現失靈的情況才會採取管制性措施，原則上仍以回歸維持市場機制為主。至於鎖業法草案推動團體基於個案問題所面臨的困境，突顯未來鎖業團體或組織仍需共同建立一套團體規範制度，以符合該行業未來的發展趨勢。

本研究基於上揭研究結論，建議鎖業管理仍宜回歸維持自由市場機制，並由鎖業工會或組織團體共同建立自我職業倫理手則(專業手冊)，供鎖業從業人員連

格式化: 字型色彩: 紅色

關鍵字：鎖業、特種營業、政策規劃、政策預評估

鎖業法草案

第一章、緒論

第一節、研究動機

開、修、配鎖業攸關人民居家安全及財產保護，是政府應重視之行業，世界各國對於開、修、配鎖業的規範方式均有所差異，因此管理的作為亦有所不同。近來年，開、配鎖業技術迅速發展，提供民眾生活高度便利，惟開、配鎖技術人員若缺乏一套健全而有效的管理機制，民眾在享受該行業所帶來的好處之餘，亦讓違法犯罪分子有機可趁，引發社會治安事件，影響人民財產權、居住安全權；但是如果任意規範開、配鎖技術人員，限制人民工作上之權利，依憲法第 23 條及中央法規標準法第 5 條第 2 款規定，應以法律定之；若法律授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確¹，始得據以發布命令；亦影響開、配鎖業工作權，此一般民眾與特定從業人員基本權衝突，如何維持法規價值秩序之內部和諧？

憲法所保障的各種不同基本權之間，常常有時在具體事件中會發生基本權衝突的情形，也就是一個基本權主體在行使其權利時，會影響到另一個基本權主體的基本權利實現。典型事例如政治評論以言論自由之行使為出發點，受評論者卻認為其人格權、名譽權受到侵害的情形，或者如司法院大法官釋字第 689 號解釋所處理的新聞記者（狗仔隊）跟拍與被拍攝者隱私權衝突的情形。本研究計畫所關注、對於開、配鎖業者採取的管制模式與管制密度，亦直接影響到業者的職業選擇自由與執行職業活動之自由，而且開啟、配製鎖鑰之行為可能便利人民居住安全與居住自由之實現，也可能對其造成危害。基本權利之間發生衝突時，就會有兩種看起來對立的憲法要求（對不同基本權的實現要求）同時存在；此時，必然有一方之權利主張必須退讓，方能維持憲法價值秩序的內部和諧。由於憲法所揭示的各種基本權，雖然對於某些基本權有較高的規範密度，如憲法第 8 條的人身自由保障，但憲法上並未賦予沒有特定權利必然優先於其他另外一種權利的抽象位階關係存在，例如作為所有基本權行使憑藉的生命權，其重要性不言而喻，但司法院大法官亦在許多解釋與不受理決議（釋字第 476 號解釋為代表）中強調生命權並非絕對不得剝奪之基本權，毋寧仍應該適用比例原則，檢驗剝奪人民生命

格式化: 字型色彩: 紅色

¹ 此係司法院大法官自釋字第 313 號解釋起始終採取的立場，新近解釋參見：釋字第 568 號、第 658 號、第 710 號、第 730 號以及第 734 號解釋。

之法律與憲法規範是否合致。¹故在發生基本權衝突的情形時，就必須而且也只能透過進一步的價值衡量，來探求超越憲法對個別基本權保護要求的整體價值秩序。就此，立法者應有「優先權限」採取適當之規範與手段，於衡量特定社會行為態樣中相衝突權利的比重後，決定系爭情形中對立基本權利實現的先後（參照大法官釋字第 509 號大法官蘇俊雄協同意見書）。

擁有「優先權限」之立法者，則應依法治國及相關一般法律原則，衡諸政治、社會、文化等各種情狀後做成政策決定，因此開、配鎖業之行為規範及管理機制建構，應有跨機關治理模式之思維；按公共事務管理權限分屬不同機關，因此，政府各機關均有專屬負責之業務，雖然政府各機關依循政府再造的精神，不斷精進各項服務流程，但是在面對多變的社會發展而衍生諸多治理問題的情況下，國家社會問題的解決已非傳統單一機關即能有效治理，跨域合作已成為重要治理模式，惟為落實相關開配鎖業之行為規範及管理機制，並提升鎖業從業人員之素質及專業能力，實有必要針對開配鎖業之現況及整體管理機制做一綜合性的研究，誠為本研究動機。

第二節、研究目的

目前我國對於修配鎖業的執業者並無規定必須擁有特定證照才能營業，僅需按一般營利事業向地方政府辦理營利事業設立登記即可，甚至營業額不大者，無需向地方政府辦理商業登記，僅需向國稅局辦理營業登記即可²。由於鎖匙業往往經營規模不大，在日常生活中常見與刻印、遙控器製作或影印服務等營業項目結合，幾乎成為平日街景的一部分與庶民生活緊密融合，或由於此項「平凡而微不足道」的形象（Banalität），我國對於鎖匙業開、修、配鎖業並無訂定特定的法律規範，僅依一般營業登記的模式管理³。惟近年來由於開、修、配鎖業技術迅速發展，在提供民眾生活高度便利之餘，讓部分違法犯罪分子有可趁之機，因

² 按商業登記係指依商業登記法第 3 條及第 8 條規定：「以營利為目的，以獨資或合夥方式經營之事業」商業登記之申請，由商業負責人向商業所在地之主管機關為之辦理之登記。所以，商業登記係向所在地之直轄市或縣市政府辦理獨資或合夥之商業登記，屬地方政府之職權。營業登記係指依加值型及非加值型營業稅法所辦理之營業人登記；依該法第 6 條規定：「有左列情形之一者，為營業人：一、以營利為目的之公營、私營或公私合營之事業。二、非以營利為目的之事業、機關、團體、組織，有銷售貨物或勞務者。三、外國之事業、機關、團體、組織，在中華民國境內之固定營業場所。」並依據同法第 28 條向主管稽徵機關所辦理之登記。

³ 至於此類營業人可申請免用統一發票與前述營業登記係屬二事。前者係適用加值型及非加值型營業稅法第 32 條第 1 項但書「但營業性質特殊之營業人及小規模營業人，得掣發普通收據，免用統一發票。」而所謂「小規模營業人」係指「規模狹小，交易零星，每月銷售額未達使用統一發票標準之營業人。」（同法施行細則第 9 條），又依據財政部 75 年 7 月 12 日台財稅第 7526254 號函，營業人使用統一發票銷售額標準為平均每月新台幣二十萬元。

此，部分立法者對此行業提出訂定專法以為規範的構想。惟在制訂專法之前，仍宜從政策分析的角度，透過多元的論證，面對鎖匙業現階段所帶來的社會問題，建構完備的後續管理制度。

政策分析學者即曾指出，政策分析可以視為提供備選方案的調查過程(Geva-May, 1997: 91)，政策分析的最終目的是針對社會問題研擬具體可行的解決對策，從這個角度來看，備選方案的研擬將成為政府解決所面臨問題的途徑。為解決開、修、配鎖業目前所面臨的各項問題，本研究之目的如下：

- 一、蒐羅各國開、修、配鎖業之相關法規與制度作為。
- 二、釐清我國開、修、配鎖業目前所面臨的困境與待解決之問題。
- 三、針對「鎖業法草案」之各項內容進行政策可行性評估。
- 四、針業開配鎖業之行為規範及管理機制，研提相關政策建議。

第三節、名詞解釋

一、鎖業

我國現行相關法規並無「鎖業」之用詞，本研究根據「中華民國經濟部公司行號及有限合夥營業項目代碼表檢索系統」查詢，營業項目代碼 JZ99170 名稱為「鎖匙業」，主要營業內容係開鎖、配鎖及修鎖之行業。此為目前政府官方行業定義中，與鎖業一詞最為接近的行業。

另從社團法人台灣鎖業發展協會章程第 7 條所規定之會員資格係以從事「製鎖業」之教育、研究及製造者，因此，該協會所定義之鎖業係指從事製鎖事業之經營者。至於新北市鎖匙業職業工會章程第 6 條所定義之入會資格，係指從事鎖匙製造、理貨運送、裝配修理之經營者。至於立法院第 8 屆第 7 會期第 7 次會議議案關係文書中所提之「鎖業法草案」，該草案第一條明定「為健全開鎖及裝配鎖業之經營輔導與管理，特制定本法」，第 3 條所定義之開鎖與裝配鎖業：指依本法申請許可，專以經營開鎖及裝配鎖為業之公司或商號。

綜上所述，「鎖業」的定義應可分為廣義與狹義的定義，就廣義「鎖業」而言，係指從事製鎖、開鎖、裝配鎖及修鎖等相關經營者；就狹義「鎖業」而言，係指經濟部公司行號項目登記中，以經營開鎖、配鎖及修鎖之鎖匙業謂之。

二、特種營業

所謂「特種營業」之概念，並非法律上用語，而係新聞媒體等輿論或政府歷年來各種政策決議所使用之用詞。通常指基於特定政策目的，而另以行政命令予

以納入輔導、管理之營利性行業。由於何種營業為特種營業，應納入特種營業範圍，因政策之轉變，而迭有更動，因此，所謂特種營業之概念範圍，即隨時空背景之不同而有差異，其用語本身，亦有所不同，例如，「特定營業」、「八大行業」、「特定目的事業」等，即為不同時期所使用之用語(劉宗德等，1997：1)。

根據社會秩序維護法第 18 條規定「經營特種工商業之代表、受雇人員或其他從業人員關於業務上違反本法之行為，得併罰其營業負責人。前項特種工商業，指與社會秩序或善良風俗有關之營業；其範圍，由內政部定之。」另查內政部於中華民國 81 年 6 月 26 日依內政部台內警字第 818157 號公告，特種工商業範圍包括：爆竹煙火業、委託寄售及舊貨業、汽機車修配保管業、公共危險物品及高壓氣體業、旅宿業、理髮業、當舖業、沐浴業、酒家業、酒吧業、特種咖啡茶室業、舞廳業、舞場業、歌廳、戲劇院業、視聽歌唱業、隔間式錄影節目帶播映場業、電動玩具類遊藝場業、按摩業、妓女戶、警械業等。

一般而言，政府對於一般營業的管理採取自由開放的態度，但是如果該營業事涉重大公共利益、有重大治安顧慮之虞或影響國民生命、財產安全之虞者，才會透過法律規定，限制營業者必須符合法律所規定的要件方能執業。就此而言，特種營業係屬特殊的營業事項，國家基於社會公益之須求，才會透過法律加以干涉特種營業事項。因此，對於「特種營業」的定義可謂之係某種行業之經營事涉重大公共利益、重大治安顧慮或影響國民生命財產安全之虞者，立法者透過法律的制定，授權行政機關依據法律規定加以輔導和管理的營利性行業。

三、政策預評估

廣義而言，政策預評估與政策分析(Policy Analysis)相當類似，皆是在政策方案尚未執行前所進行的評估。其目的在該政策或計畫執行前得以修正其計畫內容，使資源得到最適當的分配(吳定，2007b：193)。預評估是在政策執行前所進行的評估。此處所指的「預」，乃因政策結果實際上還未產生，所以預評估是一種帶有預測性質的評估。廣義來說，政策預評估與政策分析相當類似，皆在政策方案尚未執行前所進行的評估。這種預評估可透過事先對政策執行效果的預測來評估政策方案的質量，能夠即時發現政策的某些弊病，進行事前的修正、減少政

策失誤、提高政策質量，使政策收到較好的效果(余致力等，2008：316-317)。傳統上政策評估強調結果的評估，但是近年來，政策領域對於「評估」已從單純的事後檢測變成事前控制的有效的工具，使評估活動貫穿整個政策過程，包括政策的預評估、過程評估及結果評估。

綜上所述，政策預評估係指政府對於某一社會問題與民眾關心的議題，在行政機關認為是政策問題後，提出解決方案，對於該解決方案的規劃過程及內容在尚未執行前所進行的評估工作，謂之為政策預評估。

鎖業法草案

第二章、文獻探討

第一節、特種營業管理

有關人民經營各種營業，由於事關國計民生問題，對人民營業自由難免會有一定的限制，即以法律規定行政機關介入人民經濟活動之要件，又因各種營業性質的不同而有不同程度的管制方式，吾人可從傳統公司法上對營業活動限制的類型作基礎，參酌國內現況，將營業制度分為以下幾類(李惠宗，1990：237-239)。

一、放任制

放任制係指經營各種事業全憑人民自由，法律不設立任何規定，國家完全不予干涉，屬於自由經營主義。乃因此種事業通常規模甚小，與社會利益、公共利益較無直接關係，故國家放任之。如我國商業登記法第4條所規定「商業除第5條規定外，非經商業所在地主管機關登記，不得成立。」其中第5條所列之各款小規模商業，得免依商業登記法申請登記，包括：(1)攤販；(2)家庭農、林、漁、牧業者；(3)家庭手工業者；(4)民宿經營者；(5)每月銷售額未達營業稅起徵點者。即上述這些商業行為皆屬於放任制之營業自由的類型。

二、申報制

申報制或稱報備制，或可稱為單純登記主義，指為某種行業應先向主管機關申請登記，將擬從事之行為事先報予主管機關知悉，始得為之，主管機關經審查申報內容，倘認為不適法，亦得加以禁止或取締，其主要目的在於行政監督，課予該營業經營者申報之義務。嚴格來說，此種申報制並非限制營業之方式，乃因受理申報登記之機關並無核駁之權。

三、準則制

準則制指國家對各種行業預制定一定標準，凡是欲經營業此種行業者，只要符合各該條件即可經營。準則制下所定的各項準則不過是營業的適法要件，故行政機關原則上並無介入之餘地。因此，準則制可說是一種最低度的限制手段，我國一般公司的成立即採準則制。

四、許可制

許可制或稱核准制，指立法者授與行政主管機關就某一行業的設立有准駁之權限。營業的許可通常是就公共秩序有妨害之虞的營業，事先予以一般的禁止，而以許可方式將該禁止解除。其法律上效果，只不過是行政主管機關使受禁止的

營業事實得以經營之意思表示，並非賦予對國家或第三人得主張排他、獨占的經營權。除此之外，以一定資格之取得為執行業務開始之必要條件者，實質上亦屬於許可制。例如：律師、會計師之執行業務、需先取得律師、會計師執照始可執行。而立法上對營業許可制之用語並不一致，有用「許可」、「准許」、「核定」、「核准」等等用字。

五、特許制

特許制係指對於某一特定行業之經營，國家特別制定法律予以組織規劃之制度者。通常行政機關對特許營業有強大的干涉權。立法者授權行政機關以審核的判斷餘地，其准駁皆委諸行政機關判斷，人民無公法上請求權，原則上司法無審查餘地。

一般而言，政府對於一般營業的管理採取自由經營主義，除非該營業涉及重大公共利益、有重大治安顧慮之虞或影響國民生命、財產之安全之虞者，方會透過法律規定，限制營業者必須符合法律所規定的要件方能執業。例如：保全業法第1條即規定，「為健全保全業之發展，確保國民生命、財產之安全，特制定本法」。

此外，特種行業的營業規定，根據1993年3月18日行政院2323次會議暨1996年9月12日行政院第2496次會議院長提示，將視聽歌唱業、理髮業、三溫暖業、舞廳業、舞場業、酒家業、酒吧業、特種咖啡茶室業等八種行業列為影響治安行業並於1997年列入「維護公共安全方案-營利事業管理」，加強檢查公共安全有關設施，以防止意外事故發生。雖然這些特種行業因為治安的顧慮經常是警察機關執行臨檢的場所，但是基於管轄法定原則，這些特種行業目前皆已回歸由商業登記主管機關管理。商業登記主管機關對於這些行業的申請設立的條件皆有特別的規定，若未能符合規定者即無法執業。當然在執業的過程中，若有違反規定者，亦於商業登記法、營業稅法、都市計畫法、區域計畫法、建築法、消防法及兒童及少年福利法等相關法律訂有裁罰之規定。

另依社會秩序維護法第 18 條的規定：「經營特種工商業之代表、受雇人員或其他從業人員關於業務上違反本法之行為，得併罰其營業負責人。前項特種工商業，指與社會秩序或善良風俗有關之營業；其範圍，由內政部定之。」有關特種工商業的範圍，根據內政部於中華民國 81 年 6 月 26 日依內政部台內警字第 818157 號公告，所列種類及範圍如下：

(一)爆竹煙火業：係指製造、販賣爆竹煙火物品之營業。

- (二)委託寄售及舊貨業：係指接受不特定人委託寄售物品或收受舊貨物之營業。
- (三)汽機車修配保管業：指修配或保管汽、機車之營業。
- (四)公共危險物品及高壓氣體業：指製造、運輸、販賣、儲存、分裝公共安全物品及高壓氣體之營業。
- (五)旅宿業：指設有房間、寢具或場所提供不特定人住宿或休息之營業。如旅館、旅舍、客棧、賓館等(不包括觀光旅館)。
- (六)理髮業：指對不特定人提供理髮、洗髮、修面、理容等服務之營業。如理髮店(廳)、觀光理髮、美容院、視聽理容等。
- (七)當舖業：指經營貸款於客戶，取得質權並收取利息之營業。如當舖等。
- (八)沐浴業：指設有冷、熱水池、洗滌、蒸烤等設備，供不特定人沐浴之營業。如浴室、浴池、澡堂、三溫暖等。
- (九)酒家業：指提供場所，備有服務生陪侍，供應酒菜、飲料物、飲食物之營業。
- (十)酒吧業：指對不特定人提供酒類、飲料及僱用服務生陪侍之營利事業。
- (十一)酒吧業：指對不特定人供應飲料及僱用服務生陪侍之營利事業。
- (十二)特種咖啡茶室業：指對不特定人供應飲料及僱用服務生陪侍之營利事業。
- (十三)舞廳業：指提供場所，備有舞伴，供不特定人跳舞之營業。
- (十四)舞場業：指以營利為目的，提供場所，不僱用舞伴，供不特定人跳舞之場所。
- (十五)歌廳、戲劇院業：指經由廣播、電視、電影播映以外之音樂、戲劇、舞蹈、雜藝等演技，公開供人作現場視聽觀賞之營業。如戲劇院、歌廳等。
- (十六)視聽歌唱業：指提供場所及伴唱視聽設備，供人唱歌之營利事業。如KTV等。
- (十七)隔間式錄影節目帶播映場業：指以營利為目的，提供隔間或視聽室，

備置視聽機具，播映錄影節目，供不特定人觀賞之場所。如 MTV 等。

(十八)電動玩具類遊藝場業：指經營電動玩具、小鋼珠(柏青哥)等供不特定人遊樂之營業(不包括球類、標射類)。

(十九)按摩業：指以輕擦、揉捏、指壓、叩打、震顫、曲手、運動、壓迫及其他特殊手技為不特定人服務之營業。

(二十)妓女戶：指提供場所供登記許可之妓女接客者。

(二十一)警械業：指製造、運輸、販賣或陳列警械之營業。

上列各特種工商業，不論登記與否，依其所營業務性質，凡符合各該營業種類與範圍者均屬之。

另從日本為有效規制生活安全產業，以確保住民生活安全，該國警察廳設有生活安全局，掌理網路交易犯罪之預防事項、防犯設備業、保全業之電子系統身分認證事項，以及中古物營業、當舖業務等事項，並由各該都道府縣公安委員會(都道府縣警察之管理機關)或警察廳長官，針對警備業(保全業)之健全發展、當舖業、舊貨業贓物流通之防止與回復損害，與防犯設備關聯業者間之相互聯繫合作(防犯犯罪之社區環境設計)，以及徵信調查業務之適正化等課題，進行健全生活安全產業之發展與運用(呂美嫻，2016：10-11)。該國生活安全產業包括以下營業：(一)保全業(警備業)。(二)當舖業(質屋營業)。(三)舊貨業(古物營業)。(四)偵探業(調查業、徵信業)。(五)風俗營業。(六)債務催收業(債權管理回收業)。(七)武器等製造業。(八)火藥類製造、販賣業。(九)汽車代駛業。(十)網際網路異性介紹業等十種，並從預防犯罪的立場，施以適正化之營業規制(梁添盛，2008：22)。其中對於生活安全產業之規制手法，該國並分別採行許可制、登記制、報備制、認定制、認可制、下命制、禁止制及其他與前述各種手法之配合運用，並輔以確保營業規則之行政實效性手法，達到確保國民生活安全的目標(呂美嫻，2016：10-11)。綜觀日本生活安全產業的規制，其目的無非在市場機制無法透過「看不見的手」(市場機制供需法則)發揮其自律作用時(張世賢、陳恆鈞，2001：25)，乃由行政機關以實定法之行政手法，積極、持續地對國民經濟秩序加以介入，而這些生活安全產業所規制的營業範圍與我國社會秩序維護法第18條之特種工商業所列之種類大致相仿，惟所列之範圍均未包括鎖業在內。

就修配鎖業的執業者而言，若欲開鎖店不需特定證照，僅需按一般營利事業，至縣、市政府辦理營利事業設立登記即可(亦即申請營業事業登記證)，營業項目根據「中華民國經濟部公司行號及有限合夥營業項目代碼表檢索系統」的營

業項目代碼為JZ99170⁴，即鎖匙業(開鎖、配鎖及修鎖之行業)，不過一般大都是兼營刻印業，營業項目代碼為JZ99160。如果營業額未達每月20萬元，可申請免用統一發票，另依商業登記法第5條第1項第5款規定：「每月銷售額未達營業稅起徵點者，得免依本法申請登記」。根據中華民國95年12月22日財政部台財稅字第09504553860號令修正發布之小規模營業人營業稅起徵點的規定：「買賣業、製造業、手工業……等業別之起徵點為每月銷售額新臺幣8萬元整」。如果鎖匙業之執業人員每月銷售額未達新臺幣8萬元整，則不必辦理上述營利事業登記，直接至國稅局辦理營業登記即可(設籍課稅)。目前市面上的鎖匙、刻印業，大都是申請免用發票⁵。即鎖匙業通常規模甚小，與社會利益及公共利益較無直接關係，因此，現行國家對於鎖匙業係採取自由經營主義的模式。

第二節、政策規劃與預評估

一、政策規劃

政策規劃(planning)是任何政策付諸實現之前不可或缺的步驟。政策規劃除了明定所要完成的政策目標、分配與政策相關的有限資源，以及調度可供運用的人力資源之外，最重要的功能在於可確保政策執行的效果。換言之，良善而完備的規劃過程，已奠定了成功執行的穩定基礎。與社會大眾息息相關之公共政策，在規劃時更應加倍謹慎，因為事關社會民眾福祉，倘若因規劃不佳而導致政策失敗，付出成本的將是全體民眾，而不僅僅是規劃當局而已。

政策規劃所指為何？Jones(1984)認為，「政府規劃係指發展一個計畫、方法和對策，以滿足某種需求，解決某項問題」；Anderson(1979)將其界定為「發展中肯且可接受的行動過程，用以處理公共問題」；Dror(1973)界定計畫為：「為達成目標，藉希欲之手段，對未來採取之行動做決定之準備過程。」吳定(1991)則認為，「政策規劃是政策制定過程中，決定目標、目的與替選方案優先順序的過程，因此，它主要是涉及設計並評估政策替選方案，使該方案(alternative)能夠達成期望的目標或目的；同時，政策設計應設法瞭解政策與執行之方案間的關係」。從上述定義中可看出，規劃是發展行動方案以解決問題的一種「過程」。如同「規劃」(formulation)的英文乃源自於「方案」(formula)一詞，是一動態的過程；也有如「計劃」(planning)是源自於「計畫」(plan)，意計劃出計劃，是一種動態的過程。學者吳定(1991)認為此一過程應包含以下幾項要點：

⁴ 按經濟部商業司有關營業項目代碼之編碼最末一碼「0」代表自由經營之行業。

⁵ 資料來源：一般鎖匙業者所提供的口述資料。

- (一)政策規劃是為了解決經由政策分析人員明確認定的政策問題，而非未經認定的公共問題。
- (二)從事政策規劃時，必須採取系統科學的方法來蒐集資料，如問卷法、訪問法、觀察法等，廣泛地蒐集資料來源與備選方案。
- (三)備選方案應是目標取向的，意即備選方案必須要能夠解決問題才得以成立。
- (四)備選方案應以變革為取向，意即備選方案必須要能夠解決問題、改善現狀才得以成立。
- (五)規劃的過程就是選擇取向的過程，任何一項活動都是在從事選擇。
- (六)規劃過程原則是理性的，應於客觀與科學的考量下做決定，並且應將個人的主觀降到最低。
- (七)政策規劃的活動通常是經由集體互動的方式完成。
- (八)政策規劃是一項動態過程，從問題界定、備選方案設計到評估比較等，其中任何一個環節均可能會隨時發生變化，所以考慮的重點與作法也應該隨時加以調整。

由上述定義可知，規劃被視為一種設計與選擇公共行動的理性過程，主要目的便是達成所欲追求的目標。根據學者 Mayer(1985)指出，大部分的規劃都含有以下特定(丘昌泰，2000)：

(一)目標取向(goal orientation)

規劃最明顯的特色即在於目標取向；而決策為了達到未來期望的情境與狀態，所進行的任何活動皆屬於規劃。因此，目標取向通常是「未來主義」，也就是強調未來將如何做，而並非對於過去的描述。

(二)變遷取向(change orientation)

規劃的目的在於設立一些行動(actions)或干預手段(interventions)，主要目的是企圖改變現有的狀態，以達成所追求的目標。

(三)選擇的呈現(expression of choice)

選擇的行為對於公共政策制定的重要性，可由兩項原因看出：第一，公部門(public sector)總是追求多重的目標(goals)，而許多目標又是相衝突的，因此，規劃的用意便是在協助選擇最佳或可接受的備選方案；第二，因為政府的資源有限，不可能執行所有方案，即使是由理性規劃模式所提供的利益較大的方案也並非皆可被接納，這表示決策者必須在有限的資源之下，妥善處理許多競爭性的需

求(demands)，最終仍必須做出選擇，因此，規劃的另一項特性，便是選擇的呈呈。

(四)理性(rationality)

規劃的另一項特徵是理性，意指在規劃之初設定了許多標準以作為最後決定的基礎；當選擇的結果和設立的標準符合一致時，即稱為理性。

(五)集體性(collective basis)

政策規劃並非單一決策者就可以完成，所謂集體性是指許多不同的團體有意採取一致性的行動之意，這表示政策規劃是需要透過群體的力量，共同參與、群策群力，以產生集體行動的共識。

政策規劃很難由一個人或是某一個單位進行全權的處理與規劃，在規劃過程中，通常會因為政策的性質、發生時間及國家制度不同的關係，而導致在同一時間內會有許多不同規劃單位先後介入，彼此相互競爭，並提出政策方案。學者林水波、張世賢(1991)與 Dye(2002)提出了參與政策規劃的執行者大致可分為以下四種：

(一)行政機關

行政機關具有實務經驗的人與專業人員，具備處理複雜、專精問題的能力。現行行政機關已成為政策規劃的主要發源地。

(二)立法機關

立法機關人員有時也參與政策的規劃。例如：美國的空氣污染防治、老人福利、交通運輸、能源儲備等，政策國會議員就是主要的政策規劃者，其他尚包括國會中的內部職員與單位。

(三)研究機構

在美國，研究機構包括布魯金斯研究所(Brooking Institution)、美國企業研究所(American Enterprise Institute)、蘭德公司(Rand Corporation)等，這些研究機構幾乎等於政府本身的延伸。我國目前有一些特定的基金會亦從事類似研究，提供政府政策的參考。

此外，大學的研究工作，雖不若前述專門的研究機構直接地從事政策規劃工作，但是卻能提供相關且重要的專業知識；其方式是政府的有關部門與大學訂定契約，要求大學提供政策規劃有關的專業知識，政府有關部門也會相對地給予研究設備與經費或獎助等。

(四)利益團體

利益團體(interest group)，便指由一群具有共同態度、信念、利益者所組成，採取各種方式，向其他人、其他團體及政府機關組織提出其主張或要求，以達其共同目標或目的的組合體(吳定，2010：122-127)。社會上代表各種利益的團體，常會介入政策規劃的過程中施展壓力，伸張他們的觀點。吳定(1991)認為，臺灣利益團體與行政部門的互動關係大致上是協調多於衝突。利益團體大致會採取情報交換關係、參與規劃的關係及協力執行的關係等管道以影響行政部門的政策規劃。

鎖業法草案的提出，係鎖業發展協會之利益團體，一方面進行政策方案的擴散與說服的工作，另一方面，則是推動方案通過立法，讓規劃好的政策透過正式立法，以獲得民眾的支持。然而在政策合法化的前提必須有良好的政策規劃，換言之，鎖業法草案提出前之政策規劃是否符合上述政策規劃的過程與特性，是鎖業政策專法提出前所必須考量的問題。此外，鎖業法提出前之各項政策規劃是否符合多數利益關係人(stakeholders)的期待，亦為該法案是否能夠順利通過的核心關鍵。

二、政策預評估

政策預評估是在政策執行前所進行的評估。所謂的「預」仍因政策結果實際上還未產生，所以預評估是一種帶有預測性質的評估。廣義來說，政策預評估與政策分析相當類似，皆是政策方案尚未執行前所進行的評估。這種預評估可以透過事前對政策執行效果的預測來評估政策方案的質量，能夠即時發現政策的某些弊病，進行事前的修正、減少政策失誤、提高政策的質量，使政策收到較好的效果。一般而言，政策預評估分為規劃評估及可行性評估兩大類(李允泰、丘昌泰，1999：243)。

(一)規劃評估

規劃評估是就某一社會問題與民眾關心之議題，在行政機關認定為政策問題後，提出解決方案，對該解決方案的規劃與內容在尚未執行前所進行的評估。其中評估人員所關心的重點包括：

1. 政策方案所涵蓋的標的問題與標的群體的範圍和分布。
2. 擬訂的政策方案內容是否與預期目標一致?是否有任何理論基礎來支援此一方案內容?成功執行的機率如何?
3. 預估成本及預期獲得的效益(benefits)與效能(effectiveness)。

(二)可行性評估

可行性評估是指對於某項計劃或政策之進行是否有必要與是否可行的評估，主要是在回答有關政策形成與執行的相關問題。可行性評估的理論來自美國華盛頓「都市計畫研究中心」(The Urban Institute)從事評估美國聯邦政府政策的評估研究人員。他們發現有些專案是無法進行的，於是便對評估的障礙進行了研究。他們認為，高質量評估工作的第一步是分析評估的前提條件。Joseph S. Wholly 及其合作者將此一步驟稱為「可行性評估」，並認為可行性評估乃基於三大理由：1.由於決策者、管理人員和政策利害關係人的抗拒或不合作態度，使政策方案的評估相當困難；2.評估結果往往不被決策者作為修正政策方案的依據；3.倘若某項政策方案在執行過程已有偏失，待執行完成後再進行評估，對現有政策的修正並無助益；因此，應於結果評估之前進行，如此方可先建立全面性結果評估的基礎，同時在效用上也可探究政策方案的執行現況及初步結果是否符合政策原先設計與運作模式，若有偏差，則決策者可依據可行性評估的結果進行修正。

可行性評估的目的在於創造一種適於評估工作的環境，使人們就公共政策本身的性質及其目標達成共識，以便簡化評估設計；如此，評估者就會在設計評估與組織評估問題時受益匪淺。可行性評估的結果，在於確定方案執行責任的歸屬，以加強行政功能的發揮，避免政策執行完畢後，因為過程複雜，責任不易釐清，不但無法增進政策方案的執行效率，同時也使政府的公權力受到傷害。吳定指出(2007a：119-122)，可行性評估必須考量到政治可行性、經濟可欲行、行政可行性、法律可行性、技術可行性、時間可行性及環境可行性等。

鎖業法草案在政策合法化之前，必須針對此項政策進行政策的規劃與可行性的評估，以避免政策規劃缺乏週延的思慮而草率要求行政機關執行，造成後續政策執行的諸多難解問題，影響政府施政的效能，此即鎖業法案之相關政策預評估的重要性。

第三節、各國鎖業管理法制介紹

一、美國

美國是一個標準的分權國家，其政府體制大致分為三個層級：聯邦、州及地方。對於「鎖匠業」(locksmith)在聯邦政府層級並無針對此行業訂定專屬統一的法規，因此，有關鎖業相關法規，各州及地方政府規定亦有很大的差異。

根據美國鎖匠協會(Associated Locksmiths of America, ALOA)的官方網站的

資料⁶，美國前日有 15 個州、1 個城市及 2 個郡等⁷，訂有鎖業照證的相關法規，以規範鎖業從業人員必須具備執照的規定，以下列舉幾個城市介紹之。

(一)阿拉巴馬州

阿拉巴馬州將鎖匠列入警報系統安裝的法規之中，該項法規係由阿拉巴馬州電子安全執照協會所訂定。這些電子安全執照協會的成員是由州政府或阿拉巴馬州參議會所任命，該協會的成員每三位之中有一位是鎖匠。該協會負有以下之權利與義務：發行與鎖匠相關的執業證照、維持鎖匠的質量，定期舉辦鎖匠證照的考試、對於執照過期者撤銷執照或終止營業、列舉不被鎖匠法所規範之例外公司、頒布行政程序法規以履行該協會的義務。整體而言，阿拉巴馬州的鎖匠法係從商業證照的制度著手，並委由電子安全執照協會辦理，將鎖匠業列入電子安全執照的規範之中，州政府係採委託市場經濟的力量規範鎖匠業。

(二)加州

加州鎖匠業的相關規定係規定於商業和專業法規中之鎖業規定專章，該法規規定執業的鎖匠人員必須擁有註冊在案的鎖匠證照方能執業，而且該法規明確臚列下列行為者犯有輕罪：(1)假裝持有法規所定之證照，實際上卻沒有者；(2)假裝受僱於擁有本法規所規定之證照，實際上卻沒有者；(3)擁有法規所規定之證照的徽章、身份卡、商業卡，但實際上卻沒有者；(4)在沒有證照的情況下使用能代表此擁有證照者使用的文件或任何電子文件；(5)以擁有證照為廣告介紹自己，但實際上卻沒有證照；(6)與觸犯法規的人同謀行為者。

對於鎖業的執業人員而言，必須在其執業的場所明顯處公開展示證照，持有證照的人或工作夥伴或公司人員，在任何從事從鎖匠工作的場合，無論是不是在執業場所，都應該攜帶商業和專業法規規定之編號 Section6980.23 所發行的隨身 ID 卡、Section12811 所發行的駕照或 Section13000 所發行的 ID 卡，而且每一個從事任何需要鎖匠證照的工作人員，都應該展示自己隨身的 ID 卡。擁有證照的鎖匠或其屬下不可在其證照註冊地區以外的地區執業。任何鎖匠所發行的廣告必須包含其公司名稱、地址、電話、證照編號，且必須與當初登記的資料相同。

根據該法規 446.6 和 446.8 的處罰規定，擁有證照的執業人員負有接受檢查工作內容的義務。鎖匠執業人員必須保留兩~~兩~~2 年內的每一項工作內容，而且在營

⁶ 參照：美國鎖匠協會官方網頁，<http://www.aloa.org/about/about-aloa.html>，瀏覽日期：2016.3.1

⁷ 訂有規範的州及地方政府包括：阿拉巴馬州、加州、康乃迪克州、伊利諾州、路易斯安那州、馬里蘭州、內布拉斯加州、內華達州、新紐澤西州、北卡羅來納州、奧克拉荷馬州、奧瑞岡州、田納西州、德州、維吉尼亞州、紐約市、布爾斯堡郡及邁阿密戴德郡等。

業時間接受商業主管機關或保安官員的檢查。

(三)伊利諾州

伊利諾州將鎖匠業規範在「私家偵探、私人警報器、私人安全和鎖匠法」(Private Detective, Private Alarm, Private Security and Locksmith Act)之中，該法明確規範武裝的受雇員、私人偵探、私人警報承包商或機構、鎖匠及私人偵探事務所必須擁有證照才能執業，而證照係由專業證照部門(Department of Professional Regulation)的委員會所發給。其範圍對象係單純指開鎖、配鎖、複製鎖之鎖匠，並不包括警察機關或政府機關因執行公務之行為者、硬體設備零售商、汽車警報商、建造商(裝潢或房屋建造)、鎖製造商、維修工人等。該法規範從事鎖匠職業者必須符合下列條件：年齡滿 21 歲、至少 10 年無犯罪紀錄、非無業遊民、無飲酒成癮或吸毒、無被軍隊以不光彩原因開除的紀錄、通過相關機構舉辦的考試、證明有能力自主生活者。鎖匠在執業者必須隨身攜帶相關證明文件，同時必須紀錄每一位客戶之名字、地址、工作內容等資料。對於不法執業者，證照發行單位有權利停止證照的使用效力。伊利諾州的制度係從商業管制的角度著手，並由證照管理機關負責各項執業的行為監督。

(四)馬里蘭州

馬里蘭州之製鎖業的證照主管機關為該州「勞工、證照及法規局(Department of Labor, Licensing and Regulation)」的「勞工及產業處(Division of Labor and Industry)」。鎖匠業之證照事業主管機關為該州「勞工、證照及法規局(Department of Labor, Licensing and Regulation)」的「職業與專業證照處(Division of Occupational and Professional Licensing)」有關從業人員資格限制，年齡應 19 歲以上，且先至勞工、證照及法規局進行指紋存檔和提交犯罪紀錄證明，有犯罪紀錄者未必自動排除取得證照，此意味著有犯罪紀錄者，州政府官員有裁量權決定核發證照與否，此項規定的優點是避免單位受到對有犯罪紀錄者歧視的批評。

(五)德州

德州之製鎖業的證照事業主管機關為「德州勞工資源委員會(Texas Workforce Commission)」。鎖匠業之證照的事業主管機關為該州「公共安全部(Department of Public Safety)」的「私人保全局(Private Security Bureau)」有關從業人員資格限制部分，必須年滿 18 歲，未曾觸犯輕罪(~~六~~6 個月以下有期徒刑)另申請者必須無精神耗弱、藥物或酒精成癮問題，且不能是不榮譽退伍者。

二、德國

德國「開鎖業」(Schlüsseldienst bzw. Notöffnungsdienst)主要適用的法規範為商業法(Gewerbeordnung)⁸。根據基本法第74條第1項第11款，國家對商業(Gewerbe)的規範屬於聯邦與各邦的競合立法事項，各邦僅能在聯邦未制定法律行使其立法權時，始得自行制定法律規範⁹。商業法為聯邦行使立法權的成果，因此對於商業活動之管理全德國適用一致的規定，由於聯邦法令原則上由各邦執行，各邦應如同執行自己制定的法律一樣執行商業法¹⁰。

由於人民的營業自由受憲法保障，原則上有自由選擇行業與執業方式的自由，商業法只能在維護公益的必要範圍內予以限制。該法對各種行業的管制要求可分為四種，強度最高為「禁止經營」(Gewerbeuntersagung)¹¹，強度次高的是須經主管機關發給「營業許可」之行業(erlaubnispflichtiges Gewerbe)，強度最低為單純「商業登記」(Gewerbeanzeige)，介於須經許可與單純商業登記間的管制類型是「有監督需求之行業」(überwachungsbedürftige Gewerbe)¹²。實務上，由各邦境內的鄉鎮市政府(Gemeide)中所設的秩序局(Ordnungsamt)或商業局(Gewerbeamt)執行商業登記業務，在部分的邦(如巴伐利亞、漢堡)亦得於各地的工商業公會(Industrie- und Handelskammer, IHK)或商業公會(Handelskammer)辦理登記。至於營業許可則視營業項目所涉及的行政領域由不同的管轄機關核發。

在商業法中，開鎖業歸類為「有監督需求之行業」¹³。從事此種行業雖然不需要申請核發營業許可，但在開鎖業者依據第14條辦理商業登記或變更登記後，主管機關—亦即受理登記機關—應立即(unverzüglich)審核經營者的可靠性(Zuverlässigkeit)¹⁴，相對的，經營者須盡速將「聯邦中央刑事註冊紀錄」

⁸ 最初制定於1869年；現行商業法係於1999年全文修正公布，最新一次修正於2015年7月，參見：BGBl. I S. 1114。

⁹ 基本法第72條第1項「於競合立法權之事項，各邦僅於聯邦未制定法律行使其立法權時，且於範圍內，始有立法權。」

¹⁰ 基本法第83條：「除基本法另有規定或許可外，各邦應以執行聯邦法律為其本身職務。」

¹¹ 如依商業法第35條，營業人如欠缺可靠性，主管機關得禁止部分或全部之營業。

¹² 依據商業法第38條第1項第1句，屬於此種具有監督需要的營業包括：「1. 專門為了交易回收物品而經營之事業買賣下述商品：a)高價值之消費性商品，特別是娛樂性電子產品、電腦、光學產品、照相機、錄影機、地毯、獸毛與皮製衣物，b)動力車輛與腳踏車，c)貴金屬、貴金屬之合金以及由貴金屬或貴金屬之合金製成之產品，d)寶石、珍珠以及珠寶首飾，e)不屬於c)目的舊五金；2.財產狀態與個人事務相關資訊之提供(徵信社、偵探社)；3.婚姻、伴侶關係或友誼關係的媒介；4.經營旅行社以及住宿仲介；5.銷售及裝設建築物安全設施，包含開鎖服務；6.與行竊有關的專門開鎖工具之製造與銷售」

¹³ 參見前註商業法第38條第1項第1句第5款。

¹⁴ 「可靠性」係指經營者能確保以合秩序(ordnungsgemäß)的方式經營該行業；參照商業法第35條第2項意旨。在德國實務上，經營者可能被認為欠缺可靠性的情形，例如其曾犯有與商

(Bundeszentralregister) 開立之「無刑事犯罪證明」(Führungszeugnis) 以及「中央商業註冊紀錄」(Gewerbezentralregister) 有關該營業人之資料，送至主管機關，如營業人未送交上述證明資料，主管機關得依職權調閱¹⁵。除此之外，營業人應無償提供監督所需要的書面資料或為口頭陳述¹⁶，主管機關指派之人員得於通常營業時間進入營業人的營業場所或營業使用之不動產，要求後者提供營業資料且得檢視該資料，以利監督之進行。如為防止公共安全或秩序的急迫危險，亦得於非通常營業時間執行前述調查任務¹⁷。

然而，開鎖業雖然受國家強度較高的管制，不過前述檢查營業場所或檢視營業資料，較不適用於開鎖業。在德國（一如我國），開鎖業受人詬病之處在於業者常利用民眾意外且急迫需協助的情況索取不合理之報酬，以致雇請鎖匠的風險與不確定性大增¹⁸。對於這一點，「歐洲安全與鑰匙專業事務協會」(interkey, Fachverband Europäischer Sicherheits- und Schlüsselfachgeschäfte e. V.)¹⁹ Ralf Margout 在新聞採訪中表示，這個現象要歸咎於目前開鎖業欠缺明確的專業形象 (Berufsbild)，而且法令對從事此行業的能力或資格沒有任何要求，「任何人都可以當鎖匠」²⁰。不過，在 1987 年 8 月 1 日以前，「鎖鑰製造者」(Schloss- und Schlüsselmacher) 仍是一項需要接受職業訓練才能從事的職業 (Ausbildungsberuf)，此類職業為傳統上適用「學徒制」(Lehrling) 的領域，在 1970 年代以後，適用「職業教育法」(Berufbildungsgesetz) 與手工業法 (Handwerksordnung) 而受國家法律的規制予承認 (Anerkennung)，其職業地位也因此受到保障²¹。1987 年 8 月 1 日起修正生效的手工業法不再有此行業，而改為承認「專業領域為儀器與精密機械科技的工業機械人員」

業經營有關之犯罪（如詐欺、逃漏稅）、欠繳稅捐或社會福利費用、鉅額負債或曾參與或幫助違法性交易、吸食毒品等。

¹⁵ 商業法第 38 條第 1 項第 1 句後段與第 2、3 句。

¹⁶ 商業法第 29 條第 1 項。

¹⁷ 商業法第 29 條第 2 項；同條第 3 項並保障經營者的拒絕證言權。

¹⁸ M. Schleufe, Einen Schlüsseldienst darf jeder betreiben, Zeit Online, 23. Okt. 2013, abrufbar unter: <http://www.zeit.de/karriere/beruf/2013-10/beruf-schluesseeldienst> (Besuch: 5. Sept. 2015)

¹⁹ 該協會並非職業公會，僅是一般私法性質社團法人，其設立宗旨與活動項目，可參見：<https://www.interkey.de>（最後瀏覽日：2015 年 9 月 6 日）

²⁰ 同前註。

²¹ 參見職業教育法第 4 條並結合適用同法第 5 條；每一種「應受職業教育訓練之職業」均依據職業教育法第 5 條頒定「教育訓練規則」(Ausbildungsordnung)，該規則之目的是養成受訓者對該職業之專業能力，並依此規則教授專業技能、職業方法與社會技能，該規則亦規定受訓者必須達到最低要求以及檢定考試的實施方式，使全德國各地的職業訓練都能使受訓者擁有相同或相近的職業能力，無論對雇主或勞工都有助於提升信賴與透明；參見：Kathrin Urban, Europäischer Ausbildungsmarkt, Hamburg: 2010, S. 30.

(Industriemechaniker/in der Fachrichtung Geräte- und Feinwerktechnik)²²。因此固然擁有此項「後繼職業」(Nachfolgeberuf)之職業訓練與證照，有助於進入經營開鎖業，但此項要求並非法令規定之必須要件，事實上由於此項職業教育項目的變革，目前並無針對開鎖業開設的任何制度性訓練學程，也無法取得學位或證照，但是因為民眾日常生活上對於開鎖業者的高度需求，以及此行業本身相對高的技術門檻，開鎖業營業者大多須參與由坊間私人教授的課程學習技術後始可開業。

Ralf Margout 即指出，從日常生活的角度觀察開鎖業，社會大眾此行業的需求與日俱增且需求內容越來越多元，除了傳統配置鑰匙、緊急狀況時開門鎖、車鎖以外，亦延伸到維修、裝配各類型鎖鑰器具以及提供整體保全防盜系統的資訊或架設，從業人員需要的技術與知識廣泛且有高度精確度要求，相對於此，開鎖業目前欠缺制度性的教育訓練體系的現況，勢必難以配合現實之需求，亦將難以確保此行業的專業性與可靠性。²³目前德國開鎖業者成立有兩個「專業技術協會」(Fachverband)：interkey (自 1964 年成立至今) 以及德國聯邦保全技術協會 (Bundesverband Sicherungstechnik Deutschland，簡稱 BSD)。業者並無法律上的義務加入上述協會，但實務上 (尤其在廣告宣傳上) 常可見業者主動標示其為上述協會之成員，顯然是其技術與可信度的象徵，另一方面這類自由參加的行業協會也辦理許多促進共同利益的事務，例如各種技術資訊的提供交流、會員資訊的整理與搜尋平台之建立、法律爭議之諮詢等。換言之，當國家並未以法令介入規範其職業行使的主觀或客觀要件，而僅就職業行使方式採取較高密度的監督時，德國開鎖業者透過團體的力量—取向於團體認可的可信度、社會輿論、業界名聲、消費者評價，防範其職業活動造成其他人民自由、財產的侵害或風險，雖然並無國家強制力作為後盾，亦屬於行業自治自律有效實現。

三、日本

(一)、立法事實

日本近些年來，侵入盜犯的件數逐年增加，住宅性能的重要項目之一「防盜性能」，開始受到重視。惟實際上，並未有相關法的義務和公眾的方針²⁴。根據

²² 參見德國「聯邦就業服務總局」(Bundesagentur für Arbeit)對「鎖鑰製造者」行業的說明 (Tätigkeitsbeschreibung von Schloss- und Schlüsselmacher/Schloss- und Schlüsselmacherin vom 23.02.2007)，網址為 <http://berufenet.arbeitsagentur.de/berufe/docroot/r1/blobs/pdf/archiv/2291.pdf> (最後瀏覽日：2015 年 9 月 6 日)

²³ Schleufe, a.a.O. (Fn. 18).

²⁴ 參照：日本松本建築金物店網頁，<http://www.mazken.jp/lands/houritu.htm>，瀏覽日期：105

日本警察廳統計，日本平成 14（2002）年的侵入盜犯的件數，侵入竊盜件數達 33 萬 8294 件（其中住宅部分 18 萬 9336 件）、侵入強盜的件數達 2436 件（其中住宅部分 797 件）。特別是以住宅為對象之侵入犯罪，侵入竊盜即顯著增加，自平成 13 年至 14 年，1 年間就增加 17%。而侵入強盜除了住宅以外，以店舖為中心的被害也擴大著，在 5 年間即增加將近 2 倍²⁵。再者，犯罪行為人的手法精湛，不僅惡劣且逮捕率亦偏低²⁶。

表 2-1 平成 10 年至 14 年侵入盜犯之件數

年次 區分	10 年	11 年	12 年	13 年	14 年
侵入竊盜（件） （含住宅）	237,703 （123,863）	260,981 （134,492）	296,486 （154,074）	303,698 （161,883）	338,294 （189,336）
侵入強盜（件） （含住宅）	1,314 （418）	1,649 （625）	1,786 （654）	2,335 （711）	2,436 （797）

資料來源：日本平成 15 年警察白書。

對於有效抑制犯罪的發生，除警察的努力外，尚須仰賴全體國民、有關機關及團體，共同防止犯罪的發生，同時對於抑制犯罪發生有關之機關或民間團體，亦納入防犯體系²⁷，如「日本鎖業安全性聯合工會」及由警察廳、國土交通省、經濟產業省、民間團體組成之「官民聯合會議」²⁸。除此之外，內閣委員會便以警察等為主體，制定「持有特殊開鎖用具禁止法」，於平成 15（2003）年 6 月 4 日法律第 65 號公布，同年 9 月施行。至於持有「特殊開鎖用具禁止法施行規則」，於平成 15（2003）年 8 月 1 日國家公安委員會規則第 12 號公布，同年 9 月施行、「持有特殊開鎖用具禁止法施行令」，則於平成 15（2003）年 8 月 1 日政令第 355 號公布，同年 9 月施行。該法於日本施行後五年內，侵入盜犯有明顯逐年下降之趨勢。

年 1 月 30 日。

²⁵ 日本平成 15 年警察白書。

²⁶ 參照：セキュリティショップ「キーセンターアキモト」網頁，<http://keycenter-a.com/yougo/picking.html>，瀏覽日期：105 年 1 月 30 日。

²⁷ 參照日本平成 15 年警察白書。

²⁸ 參照：日本住まいる防犯 110 番網頁，https://www.npa.go.jp/safetylife/seianki26/theme_b/b_c_1.html，瀏覽日期：105 年 4 月 10 日。

表 2-2 平成 15 年至 19 年侵入盜犯之件數

年次 區分	15 年	16 年	17 年	18 年	19 年
侵入竊盜（件）	333,233	290,595	244,776	205,463	175,728
侵入強盜（件）	2,865	2,776	2,205	1,896	1,700

資料來源：日本平成 20 年警察白書。

(二)日本鎖業相關管理規範

1.鍵師之管理

(1)鍵師之養成

鎖匠在日本稱為「鍵師」或「錠前師」。「鍵師」一詞，英語以「lock-smith（洛克-史密斯）」稱之，而「smith」係指「職人」而言。「商業教育聯盟」從平成元（1989）年，即開始教育指導使之成為配鎖業者，平成 9（1997）年成立「日本鍵師協會」，開始正式的鍵師資格制度。因此，無論是想成為配鎖業者或就業之職人，必須於日本鍵師協會培訓機構，進行為期七天的訓練課程，其課程內容包括鎖的構造及機械裝置等基礎知識、製作複製鑰匙、各類開鎖訓練（如房屋鎖、大門鎖、保險箱鎖、金庫鎖、卡片（磁石）鎖、車子鎖等）及營業方法等²⁹，再經過半年或一年實地經驗的累積，才可以獨立開業³⁰。

(2)鍵師資格之取得

日本鍵師雖然沒有官方的證書，但須參加「商業教育聯盟・日本鍵師協會」所舉辦之鍵師技能檢定測驗，取得民間的資格，始能從事該職業。受測資格分為一、二級，測驗內容有筆試及術科。二級鍵師技能測驗，每年舉行 2 次，必須年滿 18 歲以上，原則上須具有日本國籍且沒有前科，始得受測。但外國人經由該協會確認保證人等存在之情形，則例外可以受測。至於一級鍵師技能測驗，每 3 年舉行一次，必須持有二級鍵師資格者，始得受測。另外，還有專業鍵師，除須具備全般專業知識，處理開鎖技術外，尚須講授相關技術，並經由該協會特別認定。通過測驗後，須於該協會登錄鍵師商標，並作成證明書，有效期限為 2 年。

²⁹ 參照：日本商業教育聯盟・日本鍵師協會網頁，<http://www.kagishi.com/kagishi/>，瀏覽日期：105 年 2 月 13 日。

³⁰ 參照：日本 13 歳のハローワークマップ網頁，http://www.13hw.com/jobcontent/03_05_02.html，瀏覽日期：105 年 2 月 13 日。

惟實際上未經資格認定，而在鎖業舖工作擁有技術的鍵師也不在少數。其認定資格，係由持有一級鍵師資格者中認定之³¹。

2. 鎖業之申請營業程序及營業型態

鎖業大多是獨自一人或夫婦共同經營。於開業的同時，並不需要向警察局申請或許可，但是一般都會向當地警察機關報備，因為偶爾會接受警方委託，亦可避免在進行開鎖工作時被警方誤抓³²。

車輛、金庫或家裡的鑰匙遺失，而外出為客人開鎖或製作新鑰匙，外出費用和技術費用為鍵師的主要收入來源，且由於顧客的需要，24 小時營業並不稀奇。又為安全起見，亦有安裝安全性高的圓筒鎖或加裝補助鎖等工作項目³³。惟此傳統之經營模式已呈現飽和狀態，沒有多大的收入。³⁴

3. 安全性之領域範圍擴大至民間團體

即廣泛地將安全性領域加以運用，而為專家的知識和技術開闢另一條出路，並從高度化之犯罪手法尋求所需要的防盜對策³⁵。然對於抑制犯罪的發生，完全只有警察的努力是有限的，須仰賴國民、社區、有關機關及團體，始能完成此重大之任務。惟近些年社會的犯罪抑制功能下降，為了抑制犯罪的發生，成為了一件非常嚴峻的事。因此，警察依此形勢，即推動每一個國民、有關機關及團體，自主性的防止犯罪行動，同時對於犯罪之發生與影響社會、經濟結構深遠，而有助於抑制犯罪發生之機構，亦納入「防犯體系」³⁶。例如：

(1) 全國性之「日本鎖業安全性聯合工會」組織團體³⁷

① 設立

隨著近年犯罪大規模化、兇惡化，安全措施變得重要的同時，也提高了鎖經營的社會任務。而「日本鎖業安全性聯合工會」，即於平成 10（1998）年 12

³¹ 參照：日本 [BrushUP 学び](http://www.brush-up.jp/guide/646.html) 網頁，<http://www.brush-up.jp/guide/646.html>，瀏覽日期：105 年 2 月 13 日；<http://www.kagishi.com/examination/kagishi2/>，瀏覽日期：105 年 2 月 13 日。

³² 參照：日本 13 歳のハローワークマップ網頁，http://www.13hw.com/jobcontent/03_05_02.html，瀏覽日期：105 年 2 月 13 日。

³³ 參照：日本 13 歳のハローワークマップ網頁，http://www.13hw.com/jobcontent/03_05_02.html，瀏覽日期：105 年 2 月 13 日。

³⁴ 參照：日本 [BrushUP 学び](http://www.brush-up.jp/guide/646.html) 網頁，<http://www.brush-up.jp/guide/646.html>，瀏覽日期：105 年 2 月 13 日。

³⁵ 參照：日本 [BrushUP 学び](http://www.brush-up.jp/guide/646.html) 網頁，<http://www.brush-up.jp/guide/646.html>，瀏覽日期：105 年 2 月 13 日。

³⁶ 參照日本平成 15 年警察白書。

³⁷ 參照：日本ロックセキュリティ協同組合網頁，<http://www.jalose.org/union/president/>，瀏覽日期：105 年 2 月 13 日。

月受到內閣總理大臣認可，為國內唯一的鎖經營業的全國性組織。

②成立宗旨

該工會為提升知識、技術、服務等，實施講習會、研討會，以謀求更高層次的水平。並透過會員分別響應，在地區方面緊密地促進自主的經濟活動，並以謀求其經濟性地位的提升，貢獻社會秩序之維持且有助於國民的安全為目的。又該工會不僅在啟發國民的防犯意識，而且對於防盜性能較高的產品，特別是經由警察廳、國土交通省、經濟產業省與建物部品關係團體構成的「官民聯合會議」上，而認可之 CP 鎖的普遍性，以及推展重要的使命。

③倫理講習會

為了養成從事鎖經營業者，具有該業必要的倫理感，一年舉辦數次倫理講習，培養其職業倫理、知識及技能等，而對該工會會員進行教育。

(2)「官民聯合會議」³⁸

①設置

在建築物的設備方面，為謀求侵入犯罪之防止，而設計防禦性之設備。平成 14（2002）年 11 月 25 日，警察廳與國土交通省、經濟產業省及建物部品關係之民間團體，共同設置「高防盜性能建物部品的開發及各相關團體官民聯合會議」。

②各建物部品（零件）試驗

官民聯合會議，根據目前侵入犯罪的手法，重新檢討關於防止侵入建物的各種部品基準，自平成 15（2003）年 10 月開始實施建物部品的防盜性能試驗。其測試結果，被評定有「侵入之前需要 5 分鐘以上的時間」等一定之防盜性能建物部品³⁹，共 15 個種類，公布登載於「高防盜性能建物部品目錄」者，計有 2,300 個品目。至平成 28（2016）年 2 月為止共有 17 個種類 3,288 個品目。雖然如此，官民聯合會議關於建物部品防盜的有效性，係被大多數國民所理解的，而且更多普及的住宅方案，仍持續在討論。

③「官民聯合會議」構成團體

- A. 警察廳：生活安全局生活安全企畫課、刑事局搜查第一課。
- B. 國土交通省：住宅局住宅生產課。
- C. 經濟產業省：製造局住宅產業窯業建材課。

³⁸ 參照：日本住まいの防犯 110 番網頁，

https://www.npa.go.jp/safetylife/seianki26/theme_b/b_c_1.html，瀏覽日期：105 年 4 月 10 日。

³⁹ 此為日本「指定房屋鎖」之防盜性能標示事項之一，參日本「持有特殊開鎖用具禁止法」第 7 條。

D. 民間團體：平板玻璃協會、日本窗戶膠卷貼紙工業會、一般社團法人日本百葉門協會、一般社團法人日本窗框協會、一般社團法人全國警備業協會、公益社團法人日本防犯設備協會、日本鎖工業會、公益財團法人全國防犯協會聯合會、一般財團法人 Better Living、一般社團法人日本建設業連合會、一般社團法人住宅生產團體連合會、公益社團法人日本建築士會連合會、公益社團法人日本建築家協會、一般社團法人日本建築士事務所協會連合會、一般社團法人日本損害保險協會、一般社團法人日本 DIY 協會。

(三)日本鎖業相關管理規範

為使侵入犯罪防患於未然，於平成 15（2003）年 6 月制定「持有特殊開鎖用具禁止法」，使警察在執行巡邏或盤查任務時，強化了基於法律取締的力量⁴⁰。而有關「持有特殊開鎖用具禁止法」、「持有特殊開鎖用具禁止法施行規則」及「持有特殊開鎖用具禁止法施行令」之主管機關為警察廳生活安全局，茲就其相關法令規範分述如下：

1. 名詞定義⁴¹

- (1) 房屋鎖：指供住宅及其他建築物出入口門扇上鎖之用為目的而製造的鎖。
- (2) 特殊開鎖用具：特殊開鎖（使用細長的金屬插入圓筒狀而開啟鎖局之用具）用具（即不使用鑰匙且不破壞鎖，而使圓筒狀的鎖可以旋轉之器具）及其他專門進行特殊開鎖的器具（即不依原本使用開鎖之方法，而打開被鎖上狀態的鎖，以下同。），而用以開啟房屋鎖者，依政令定之。
- (3) 指定侵入工具：以螺絲起子、鐵撬及其他工具（特殊開鎖用具除外），而作為用以破壞房屋鎖、建物之出入口或破壞房屋窗戶所提供使用之大型物品，依政令定之。
- (4) 特定侵入行為：以特殊開鎖用具或指定侵入工具（以下稱「特殊開鎖用具等」），而為侵入建築物的行為。

特殊開鎖用具，「持有特殊開鎖用具禁止法施行令」第 1 條揭示如下：「1、特殊開鎖用具（法第 2 條第 2 款所規定之特殊開鎖用具稱之）。2、旋轉破壞圓筒（係特定型式的房屋鎖強制插入圓筒狀而使其旋轉，加以破壞之器具）。3、擴大鑽孔頭（係安裝於鑽孔機上使用的圓筒狀鋸子）的圓筒用軸（係特定型式的房屋

⁴⁰ 參照：日本住まいる防犯 110 番網頁，https://www.npa.go.jp/safety/life/seianki26/theme_b/b_a_1.html，瀏覽日期：105 年 4 月 10 日。

⁴¹ 參照日本持有特殊開鎖用具禁止法第 2 條參照。

鎖插入圓筒專用的軸心)。⁴、轉動旋轉鈕(係從設置於房屋門外側的房屋鎖，插入該房屋鎖旋轉鈕(使門的開關鈕轉，以下同。)而使之轉動之器具)。」

指定侵入工具，「持有特殊開鎖用具禁止法施行令」第2條揭示如下：「1、符合下列之一者，為螺絲起子：(1)尖端的部分須為扁平的，且寬為0.5公分以上。(2)長度(能安裝專用的把柄，其安裝把柄時之長度)須為15公分以上。2、符合下列之一者，為鐵撬：(1)該作用之部分，任一寬度須為2公分以上。(2)長度須24公分以上。3、鑽孔機(限附屬於鑽孔機直徑1公分以上的刃)。」

2.禁止持有特殊開鎖用具及攜帶指定侵入工具

(1)除有業務上或其他正當理由之情形者外，不得持有特殊開鎖用具⁴²。

(2)除有業務上或其他正當理由之情形者外，不得隱匿攜帶指定侵入工具⁴³。

3.特定侵入行為防止對策之推動

(1)房屋鎖等防盜性能之提升與對策

①國家及地方公共團體，必須致力於講究房屋鎖、建物之出入口或窗戶及其有關零件(以下稱「房屋鎖等」)防盜性能之提升(即為防止特定侵入行為必要之性能，以下同)，及謀求有關特定侵入行為防止之啟發、知識普及以及其他特定侵入行為之防止措施與對策。⁴⁴

②房屋鎖之製造或進口業者，必須致力於該製造或進口房屋鎖等防盜性能之提升。國家公安委員會，為使從事房屋鎖等之製造或進口業者，提升該製造或進口房屋鎖等之防盜性能，對於有意接受援助申請之業者，認該申請適當時，應為房屋鎖等相關特定侵入行為手法信息之提供、建議、指導及其他必要之援助⁴⁵。

(2)防盜性能之標示

國家公安委員會，為謀求房屋鎖之內部(包含其零件，以下同)防盜性能之提升，就特別必要之事項，以政令定之(以下稱「指定房屋鎖」)。各指定房屋鎖之種類，依下揭事項規定並標明之：1.房屋鎖之製造業或進口業者(以下稱「製造業者」)，應標明關於指定房屋鎖防盜性能之事項。2.製造業者等，於標示之方法及其他防盜性能標示時，其應遵守之事項。⁴⁶

指定房屋鎖，依「持有特殊開鎖用具禁止法施行令」第3條規定，為下列揭示

⁴² 參照日本持有特殊開鎖用具禁止法第3條參照。

⁴³ 參照日本持有特殊開鎖用具禁止法第4條參照。

⁴⁴ 參照日本持有特殊開鎖用具禁止法第5條參照。

⁴⁵ 參照日本持有特殊開鎖用具禁止法第6條參照。

⁴⁶ 參照日本持有特殊開鎖用具禁止法第7條參照。

之物品：「1.圓筒狀鎖。2.圓筒。3.旋轉鈕。」

(3)有關勸告及命令之表示⁴⁷

國家公安委員會認為製造業者等，未依前條之規定為標明有關指定房屋鎖防盜性能之標示時，對於該製造業者等，就其與製造或進口有關之指定房屋鎖，得勸告其應遵從有關標示防盜性能之意旨。

國家公安委員會對於依前項規定接受勸告之製造業者等，無正當理由且未對該勸告採取處置措施之時，而使用特殊開鎖用具等，進行該指定房屋鎖之特殊開鎖，根據其行使之手法，認恐有經常發生侵入建築物時，對於該製造業者等，得命令應依其勸告而採取處置措施。

(4)緊急時之處置措施

因特定房屋鎖之特性，作為利用特殊開鎖之手法，國家公安委員會認為恐而造成建築物侵入急速增加之情形，為求防止該侵入而認有緊急之必要時，在必要限度內得對該房屋鎖之製造或進口業者，可勸告其為求防止侵入建築物，應針對該房屋鎖之改善及其他手法，而採取必要處置措施之意旨。國家公安委員會於前項之規定，而為勸告之情形，其應接受勸告之業者，無正當理由不服從該勸告時，得公布其不服從勸告之要旨⁴⁸。

(5)經營鎖業者之責務

房屋鎖的販賣、安裝及經營特殊開鎖行業者（以下稱「經營鎖業者」），必須對房屋鎖之買受人，正確說明該房屋鎖的防盜性能，同時依顧客之委託，配合進行建物特殊開鎖時，須確認該顧客之姓名及住所⁴⁹。

(6)對經營鎖業團體之援助

國家公安委員會及都道府縣公安委員會，對於經營鎖業團體，為求防止特定侵入之行為，須致力實行必要之建議指導及其他援助⁵⁰。

有關援助之申請，「持有特殊開鎖用具禁止法施行規則」第1條規定：「持有特殊開鎖用具禁止法（以下稱「法」。）第6條第2項之申請（以下稱「申請」。），須依附錄樣式一的援助申請書提出。

⁴⁷ 參照日本持有特殊開鎖用具禁止法第8條參照。

⁴⁸ 參照日本持有特殊開鎖用具禁止法第9條參照。

⁴⁹ 參照日本持有特殊開鎖用具禁止法第10條參照。

⁵⁰ 參照日本持有特殊開鎖用具禁止法第11條參照。

前項援助申請書，須附上下列揭示之書類：「1.申請者為個人之情形時，須附住民票複本。2.申請者為法人之情形時，須附登記事項證明書。3.須附上目前所從事之事業概要說明書。」

而同施行規則第2條規定，國家公安委員會於接受申請之情形，認該申請適當時，依該申請之內容，採取下列揭示援助之處置措施：

「國家公安委員會於接受申請之情形，認該申請適當時，依該申請之內容，採取下列揭示援助之處置措施。1.提供申請者製造或進口房屋鎖、建物之出入口、窗戶或此等零件（以下稱「房屋鎖等」），與特定侵入行為之手法有關之情報。2.依據建築物被侵入犯罪之相關統計，而須為特定侵入行為發生狀況分析結果之指導。3.其他申請者為提升其製造或進口房屋鎖等之防盜性能，須認定為適當而進行援助。國家公安委員會對於受到該援助之人，採取前項援助之處置措施時，該受援助之人對於該援助，可要求所採取處置措施之相關報告或資料之提出。國家公安委員會對於受到該援助之人，採取第1項第1款所揭示援助之處置措施時，除前項規定外，亦得依該款之規定要求提出信息管理之狀況相關報告或資料。」

至於對經營鎖業團體之援助，同施行規則第3條規定如下：「法第11條之援助，係對於房屋鎖之販賣、安裝及特殊開鎖營業者（以下稱「經營鎖業者」。）之組織團體（以下稱「經營鎖業團體」。），如在二以上之都道府縣區域進行事業者，由國家公安委員會對該經營鎖業之團體行使援助。除此之外，對該經營鎖業者團體進行事業者，係由管轄都道府縣區域之都道府縣公安委員會，分別行使援助。」

國家公安委員會及都道府縣公安委員會，為求特定侵入行為之防止而認有必要時，可採取下列揭示援助之處置措施：1.經營鎖業之團體係由經營鎖業者組成，對於販賣房屋鎖之買受人，為正確說明該房屋鎖之防盜性能，於必要之限度內須提供有關房屋鎖特定侵入行為手法之情報。2.經營鎖業者組織而成之該經營鎖業團體，由該經營鎖業之團體規定其特定侵入行為防止之相關事項內容為內部規範，為使該內部規範適當運用，須為建議及指導，相關必要之事項。3.違反法第10條規定之經營鎖業者，對於所涉及之事件係有認識之情形時，關於該事件除須指導外，且為防止同樣之事件再發生，亦須講授教導其必要的處置措施。4.經營鎖業之團體對於符合該團體組織之經營鎖業者，須舉辦講習會及其他會議，並派遣職員作為講師，以有助於防止特定侵入之行為。5.為求防止其他特定之侵

入行為，而進行適當之援助。前條第 2 項之規定，國家公安委員會或都道府縣公安委員會，於採取前項援助之處置措施時，準用之。」

4. 報告及進入檢查⁵¹

國家公安委員會，於第 8 條（有關勸告及命令之表示）規定施行必要之限度，能對於製造業者等，命其報告與指定房屋鎖相關業務之狀況，或警察廳之職員能進入製造業者等之事務所、工廠或倉庫，檢查指定房屋鎖、帳簿及其他之物件。

國家公安委員會，於第 9 條（緊急時之處置措施）規定施行必要之限度，能對於製造業者等，命其報告房屋鎖相關之業務狀況。惟依規定進入檢查之職員，必須攜帶表示其身分之證明文件，向相關人員出示。且進入檢查之權限，不得解釋為係犯罪偵查。

5. 罰則

(1)明知無業務上或其他正當之理由持有，而販賣或提供特殊開鎖用具者，處 2 年以下有期徒刑或科或併科 100 萬日圓以下罰金⁵²。

(2)違反第 3 條（禁止持有特殊開鎖用具）或第 4 條（禁止攜帶指定侵入工具）之規定者，處 1 年以下有期徒刑或 50 萬日圓以下罰金⁵³。另日本輕犯罪法第 1 條第 3 款規定，該當於下列各款情形之一者，處拘留或科料：為侵入他人住宅或建築物，無正當理由而隱藏攜帶備用鑰匙、鑿子、切割玻璃或其他相同性質之器具者⁵⁴。

(3)違反依第 8 條第 2 項規定之命令者，處 100 萬日圓以下罰金⁵⁵。

(4)未依第 12 條第 1 項之規定報告或為虛偽之報告，或拒絕、妨礙或規避依同項規定之檢查者，或未依第 12 條第 2 項之規定報告或為虛偽之報告者，處 30 萬日圓以下罰金⁵⁶。

(5)法人之代表人或法人、自然人之代理人、使用人或其他從業人員，關於其法人或自然人之業務，有第 15 條、第 17 條或前條之違反行為時，除處罰行為人以外，亦對於該法人或自然人，各科以本條之罰金刑⁵⁷。

⁵¹ 參照日本持有特殊開鎖用具禁止法第 12 條參照。

⁵² 持有特殊開鎖用具禁止法第 15 條參照。

⁵³ 持有特殊開鎖用具禁止法第 16 條參照。

⁵⁴ 輕犯罪法第 1 條第 3 号：左の各号の一に該当する者は、これを拘留又は科料に処する。三 正当な理由がなくて合かぎ、のみ、ガラス切りその他他人の邸宅又は建物に侵入するのに使用されるような器具を隠して携帯していた者。

⁵⁵ 持有特殊開鎖用具禁止法第 17 條參照。

⁵⁶ 持有特殊開鎖用具禁止法第 18 條參照。

⁵⁷ 持有特殊開鎖用具禁止法第 19 條參照。

四、大陸

近年來大陸地區開鎖行業發展迅速，為廣大群眾救急解難提供了便利。但是不容忽視的問題在於一些地區開鎖經營單位過於浮濫，開鎖技術人員失去管理與控制，開鎖服務的廣告隨處可見，危及廣大人民群眾的生命財產安全。大陸公安部和國家工商行政管理總局曾對此聯合發出通知，要求查處、取締存在違法違規經營問題的開鎖經營單位，進一步加強開鎖行業管理。公安機關將對開鎖單位經營者和開鎖技術人員建檔立庫，掌握詳細資訊，納入電腦管理。通知要求，各級公安機關、工商行政管理部門對未經工商行政管理機關等有關部門批准，擅自設立開鎖經營單位、從事開鎖經營活動或無照經營、超範圍經營的，要堅決依法取締；對開鎖經營單位及從業人員的違法行為，公安機關要依法予以查處；構成犯罪的，要依法追究刑事責任；對公民涉及開鎖經營單位的投訴，工商行政管理部門要及時受理、迅速調查。通知指出，工商行政管理部門、公安機關要督促開鎖經營單位建立健全有關規章制度，強化對開鎖技術人員的管理和法制教育，完善提供開鎖服務的操作規程。要規範對開鎖技術培訓班的管理，防止開鎖技術流散社會並查處虛假違法廣告。通知強調，各級公安機關、工商行政管理部門要加強資訊溝通，實現資源共用，開展有針對性的聯合行動，對開鎖經營單位經營活動進行執法檢查⁵⁸。

大陸各地方政府為因應開鎖業所引發的治安問題，配合中央政府所發布的通知亦採取不同程度的回應策略，大致上可以區分為三種層次。第一種係單純由工商管理局負責開鎖業的經營登記作業，而且當地開鎖業的執業行為對於治安並未造成影響；第二種為地方公安機關單純針對開鎖業訂定治安管理规定(濟南市開鎖業治安管理规定)；第三種為地方公安機關將開鎖業納入特種行業，並針對開鎖業訂定治安管理规定(哈爾濱市開鎖業治安管理规定)。以下擬針對第二種之「濟南市開鎖業治安管理规定」及第三種之「哈爾濱市開鎖業治安管理规定」之重點摘錄如下。

(一)濟南市開鎖業治安管理规定⁵⁹

1.經營開鎖業的條件

從事開鎖經營活動，除應該依法具備經營條件外，還應符合下列規定：(1)有合法、固定、安全之經營場所；(2)有健全的治安管理制度；(3)安裝治安執行

⁵⁸ 參照：華夏經緯綜合新聞：<http://big5.huaxia.com/xw/zh/2007/00609756.html>，瀏覽日期：105年3月2日。

⁵⁹ 資料來源：參照濟南市公安局於2012年4月12日發布之「濟南市開鎖業治安管理规定」。

資訊系統，具備必要的圖像、身份證件採集及上傳設備；(4)其它應該具備的治安安全條件。

2.經營開鎖業的登記程序

開鎖企業應自領取工商營業執照之日起 5 個工作日內到所屬縣（市）、區公安局進行登記備案，並提交下列資料（原件審驗退回，影本及其它材料留存二份）。(1)工商營業執照正本、副本原件及影本；(2)法定代表人簡歷、無故意違法犯罪記錄證明、身份證原件、影本及近期二寸免冠照片；(3)從業人員的身份證原件和影本及近期二寸免冠照片、無故意違法犯罪記錄證明、人力資源和社會保障部門頒發的鎖具修理職業資格證書原件和影本；(4)經營場所的所有權（使用權）證明和所在地地理位置示意圖；(5)《開鎖企業和個體工商戶登記備案表》。開鎖企業在辦理登記備案時，其從業人員應到公安機關進行指紋、掌紋採集。

縣(市)、區公安機關對符合條件的開鎖企業發放統一製作的《開鎖企業登記備案證》，並建立完善的開鎖企業治安基礎檔案及開鎖業從業人員資料庫。開鎖企業停業、歇業，變更名稱、經營場所、法定代表人的，應該在工商行政管理機關變更後 5 日內到原登記公安機關辦理備案變更登記。開鎖企業的法定代表人或經營負責人在登記備案時與公安機關簽訂《治安管理責任書》，明確法定代表人 and 經營負責人共同承擔本單位的治安責任。

3.執行開鎖服務應遵守之規定

開鎖從業人員提供開鎖服務時，應填寫《受理開鎖業務登記表》，詳細填寫委託開鎖人身份資訊、聯繫方式，委託開鎖的時間、地點、原因等內容，由委託開鎖人與開鎖從業人員共同簽字確認。

開鎖從業人員應對委託開鎖人提供的委託開啟鎖閉物擁有所有權或使用權證明材料進行核實，確認證明材料真實、齊全，予以妥善保存，對不能帶走的證明材料應拍照留存。

開啟住戶鎖具時，應查驗登記委託開鎖人有效身份證件，查驗房屋產權證或有效的房屋租賃協議等相關證明材料。開啟機動車鎖具時，應查驗登記委託開鎖人有效身份證件，查驗行駛證登記資訊。開啟金融機構、機關企事業單位鎖具，應查驗登記委託開鎖單位申請人有效身份證件，查驗單位保衛部門出具的證明，並在委託單位保衛人員現場監督下開啟鎖具。

對委託開鎖人無法證明對鎖閉物擁有所有權或使用權的，應該拒絕；委託開鎖人執意要求開啟鎖具的，應該請求公安民警到場。緊急情況下，可由委託開鎖人邀請物業（社區）管理人員或居（村）民委員會人員到場後先行開啟鎖具，開啟後，必須立即查驗相關證明文件。

4.應立即向公安機關報告之情況的規定

對以下可疑情況，開鎖從業人員應該立即報告公安機關：(1)委託開鎖人不能證明對閉鎖物擁有所有權或使用權，在通知民警到場的情況下放棄開鎖請求的；(2)拒絕提供有效身份證件或提供偽造證件的；(3)緊急情況現場存在疑點，且申請人拒絕邀請物業（社區）管理人員或居（村）民委員會人員到場的；(4)鎖具開啟後，申請人無法提供相關證明文件者；(5)請求開啟的鎖具或鎖具周邊有撬壓等破壞痕跡，或委託開啟的車輛發動機號、車架號有挫改痕跡的；(6)一人請求開多把鎖或一人多次要求開鎖的；(7)將保險櫃移離至原存放地以外地點開啟的；(8)脅迫開鎖從業人員開鎖的；(9)存在其它可疑情況的。

5.開鎖企業平時應遵守之規定

開鎖企業應建立開鎖資料檔案，及時錄入開鎖服務資訊，妥善保存《受理開鎖業務登記表》及相關證明材料，通過治安執行資訊系統上傳。並應遵守以下規定：(1)不得雇用未獲得職業資格證書的人員從事開鎖業務；(2)建立開鎖工具集中保管制度，不得向備案開鎖企業以外的企業和個人出售、出租開鎖工具，不得私自傳授開鎖技術；(3)及時向公安機關報告開鎖從業人員的可疑情況；(4)教育、監督開鎖從業人員不得洩漏委託開鎖人的身份資訊和財產資訊。

6.公安機關對開鎖企業之日常治安管理內容

對於開鎖企業所實行之名錄管理制度，公安機關應向公眾服務平臺及媒體公佈已備案開鎖服務企業名錄，引導委託開鎖人選擇已列入開鎖服務企業名錄的企業提供開鎖服務；勸導公眾服務平臺和媒體不為未經備案企業提供廣告宣傳服務。

公安機關應定期對開鎖企業負責人和從業人員開展法制培訓教育，並對開鎖企業日常治安管理的內容包括：(1)開鎖企業有無《營業執照》、開鎖從業人員有無職業資格證書，是否及時辦理登記備案、變更，實際經營地址與核准地址是否相符；(2)是否對委託開鎖人的身份證資訊、委託開啟的鎖閉物的所有權（使用權）有效證明資料和開鎖原因，開鎖從業人員的身份資訊、開鎖時間，開鎖地點等每次受理情況進行詳細登記並及時錄入治安執行資訊系統；(3)各項安全管理制度的落實情況；(4)發現可疑情況是否及時報告公安機關等。

7.公安機關對開鎖企業之施以檢查的規定

公安機關對開鎖企業進行檢查時，必須有兩名以上民警參加，同時填寫《治安檢查登記表》，並將檢查情況及處理意見交被檢查人簽字。對在登記備案

審查及日常治安管理中，發現開鎖企業違法經營的，應及時通報同級工商行政管理部門依法予以處罰。對於不按規定進行登記備案（變更），不執行受理開鎖登記、查驗規定，私自雇用無職業資格證書人員從事鎖具開啟，不報告可疑情況，從事違法活動的，依照法律、法規規定給予處罰；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

8.開鎖企業協助破案予以表彰規定

對於嚴格執行本規範，協助公安機關查獲違法犯罪分子，做出顯著成績開鎖企業和從業人員，公安機關應及時給予表彰或者獎勵。

(二)哈爾濱市開鎖業治安管理規定⁶⁰

1.明定開鎖業之治理管理機關

本規定由市公安局負責組織實施，並對實施情況進行監督檢查。市公安局治安管理机构承擔開鎖業治安管理的日常工作。區、縣（市）公安局負責轄區內開鎖業的治安管理工作。

2.開鎖業之營業條件

從事開鎖業經營活動，應該依法取得營業執照，並在核准的範圍內從事開鎖經營活動。開鎖業經營者應該自領取營業執照之日起 15 日內，依法向所在地公安機關申請辦理《特種行業許可證》。未取得營業執照和《特種行業許可證》，不得從事開鎖業經營活動。從事開鎖業經營，應該具備下列治安安全條件：(1)有合法、固定的經營場所和必要的經營設施；(2)有與從事鎖具開啟規模相適應的開鎖技術從業人員；(3)有治安管理制度及相應的管理措施。另利用修開鎖技術實施違法犯罪活動受過刑事處罰的人員，不得從事、開辦開鎖業經營活動。

開鎖業者申請辦理《特種行業許可證》，應該向所在地公安機關提出申請，並提交下列文件，並填寫《開鎖業從業人員登記表》：(1)營業執照及影本；(2)合法、固定經營場所、設施證明材料；(3)從業人員居民身份證及影本；(4)設備工具照片；(5)從業人員戶籍所在地公安派出所出具的從業人員是否受過刑事處罰的證明文件。另開鎖業的《特種行業許可證》實行年度審驗制度。開鎖業經營者變更名稱、佈局、設施、經營場所、法定代表人或者負責人，或者停業、轉業的，應該到原發證公安機關辦理《特種行業許可證》變更、註銷手續。

3.公安機關對開鎖業者的監督管理規定

公安機關在核發《特種行業許可證》時，應該提取開鎖從業人員的指紋、掌

⁶⁰ 資料來源：參照 2011 年 12 月 1 日公布之「哈爾濱市開鎖治安管理規定」。

紋等資訊，並為從事開鎖業務的從業人員發放統一印製註明其姓名、年齡、單位名稱、單位位址、聯繫電話、工作編號並貼有本人照片的《開鎖服務上崗證》。

《開鎖服務上崗證》丟失或者從業人員情況變更的，應該及時報告所在地公安機關。開鎖業經營者所在地公安機關，應該對開鎖業經營者、從業人員進行治安管理業務培訓，建立開鎖業經營者及其從業人員治安管理檔案，建立開鎖業電腦資源庫和網路平臺，所在地公安派出所負責治安監督管理。

4.開鎖業者提供服務之規範

開鎖業經營者應該在經營場所醒目位置懸掛《特種行業許可證》和監督電話號碼。單位和個人需要開鎖的，可以撥打開鎖應急服務熱線，由開鎖業電腦資源系統根據求助人需要就近隨機確定一個開鎖業經營者。開鎖業經營者接到開鎖業電腦資源系統指令後，應該立即指派開鎖從業人員提供開鎖服務。開鎖從業人員提供開鎖服務應該向開鎖求助出示本人身份證、公安機關治安管理部门統一印製或者監製的《開鎖派工通知單》，並佩帶《開鎖服務上崗證》。

開鎖從業人員為單位和個人提供開鎖服務，開鎖從業人員、求助單位和個人應該到轄區公安派出所登記。開鎖從業人員為個人房門提供開鎖服務，應該查驗求助人的居民身份證等有效身份證件，並登記保存。開鎖時應該有鄰居、社區或者物業管理單位工作人員在場。求助人不提供本人居民身份證等有效身份證件或者開鎖時鄰居、社區或者物業管理單位工作人員不能在場的，應該由求助提供擔保人，開鎖從業人員應該詳細審驗擔保人的有效身份證件，並在《受理開鎖業務登記簿》中詳細註明；不能提供擔保人的，應該在轄區公安派出所民警的監督下實施開鎖。開鎖從業人員為單位提供開鎖服務的，應該查驗求助單位的法人營業執照及加蓋公章的法人代表委託書，並登記保存。

開鎖從業人員為求助開鎖各類機動車鎖的，應該查驗登記求助人的居民身份證、行車證、駕駛證等有效證件。求助人不提供居民身份證、行車證、駕駛證等有效證件的，應該在轄區公安派出所民警的監督下實施開鎖，並在開鎖後查驗。開鎖從業人員應該做好開鎖全過程的記錄，現場開鎖服務完成後，開鎖從業人員、開鎖求助應該在《受理開鎖業務登記簿》上簽字；單位求助的需加蓋單位公章；開鎖服務記錄單應該註明開鎖從業人員、當事人、見證人等的基本資訊和聯繫方式，開鎖的時間、詳細地址以及房屋或者車輛等物品的牌號、特徵等基本情況，經簽字確認並保存一年以上。

《受理開鎖業務登記簿》一式三份，開鎖業經營單位和求助各留存一份，

一份按月報市公安機關治安機構備案。開鎖業經營者及其從業人員，應該對委託人的身份和財產資訊予以保密。進行開鎖技術培訓，應該將接受培訓人員名單報送市公安機關治安機構備案；任何單位和個人不得擅自傳授開鎖技術。任何單位和個人不得擅自出售、出借開鎖技術資料和開鎖技術工具。

5.開鎖業者違反規定之罰則

開鎖業者未取得營業執照或者超越經營範圍從事鎖具修理活動的，由工商行政管理部門依法處理。對於違反該市鎖業治安管理規定者，該法分別定有相關處罰規定，並由公安機關依照各條款之規定對開鎖業者處罰，處罰內容包括責令限期改正、沒收違法所得、收繳違法行為所使用之工具、罰款等。

第四節、小結

鎖業的經營是否應該制訂專法加以管制經營開鎖及裝配鎖業之公司或商號的營業行為，事涉國家對於該等營業活動是否涉及重大公共利益、重大治安顧慮或影響國民生命財產之虞者，若符合管制需求者，立法者無待人民之請求，權衡社會情況自當透過立法規範，以體現特種營業管理之實踐。若該等行業之經營事涉重大治安或有違社會秩序及善良風俗之情況需求者，行政機關無待於立法機關的立法即主動透過行政法規或行政職權規定該等行業之經營管理。從過去行政院將八種行業列為影響治安行業，並列入「維護公共安全方案-營利事業管理」即為顯例；而社會秩序維護法第 18 條亦訂有特種工商業之管理規定，亦為行政機關基於治安需求，將這些行業之經營列入治安維護管理的行業之中。然而目前我國從過去至今所列之特種營業之管理類別均未將「鎖業」納列其中，顯示開鎖業之經營行為對於我國社會並未產生治安衝擊之嚴重問題，因此，我國對於鎖業經營仍採取自由經濟的營業模式。

鎖業法草案的提出，係鎖業發展協會之利益團體，對於鎖業經營現況所面臨的問題，藉由政策方案的擴散與說服的工作，推動方案期能透過專法的訂定，以達成問題解決的目標，但是該草案在立法院的審查過程中，最終因問題意識無法取得共識暫緩審查，將擇期再審⁶¹；另在臉書社群網站上亦有「反對鎖業法草案暨台灣鎖店生存權論壇」之社群多達 504 家業者反對鎖業法草案的訂定，顯示鎖業法在合法化之前的政策規劃階段，對於政策問題似未符合政策規劃過程中所應具備之特性，包括：確認政策問題、科學方法的運用、備選方案的選擇、理性溝

⁶¹ 參照：立法院第 8 屆第 7 會期內政委員會第 26 次全體委員會議紀錄。

通與集體性的參與等。此外，對於鎖業法草案的提出亦未經由政策預評估以預估該項法案可預期獲得的效益與效能，以及訂定專法後的各項可行性評估，自然在審查法案過程中，出現意見分歧的窘境。

誠如鎖業法草案之審議過程中的會議紀錄言及國外已有諸多國家針該行業訂定專法加以規範，就此而言，外國立法例或可提供我國值得參考之處。就美國而言，美國對於鎖匠業在聯邦政府層級並無訂定專屬統一的法規，端視地方政府對於該項行業管理的需求，而採取不同的管理措施。基本上該國對於鎖匠業係秉持自由市場的競爭模式，惟仍有部分州或地方政府基於社會現況的實際需求，透過不同的制度建立以達到有效管理的目的。本研究所列舉之各州的規定具有共通之處，大致皆規定鎖匠執業者必須擁有證照，無不良之素行，同時必須遵守執業的相關規定。不同之處在於主管機關或法規，大致可以歸納為三類：(1)政府委託民間協會辦理；(2)政府的商業登記機關主管；(3)政府的公共安全部門主管。

德國開鎖業主要規範於商業法之中，該國將開鎖業歸類為「有監督需求之行業」，雖然從事此行業不需要申請營業許可，但是根據商業法第 14 條規定，主管機關商業局應立即審核經營者的可靠性，而且主管機關依職權負有監督及調查之權。

日本鎖匠雖沒有官方的認證，但是須參加「商業教育聯盟・日本鍵師協會」所舉辦之鍵師技能檢定測驗，取得民間的資格者，始能從事該項職業。近年來基於社會安全的需求，日本鎖業安全性合作工會受到內閣總理大臣認可，負起該國鎖業知識、技術及服務等綜理工作。另該國警察廳生活安全局配合國家公安委員會訂有「持有特殊開鎖用具禁止法」、「持有特殊開鎖用具禁止法施行規則」及「持有特殊開鎖用具禁止法施行令」以規範經營鎖業者的執業義務。

大陸地區近年來鎖業發展迅速，開鎖技術人員缺乏管理與控制，大陸公安部和國家工商行政管理總局對此發表聲明，要求各地方政府加強開鎖行業之管理，地方政府根據地方實際社會治安的需求，遂發展出三種層次的管理制度。第一種係單純由工商管理局負責開鎖業的經營登記作業，而且當地開鎖業的執業行為對於治安並未造成影響；第二種為濟南市開鎖業治安管理规定，地方公安機關並未來開鎖納入特種行業管理，僅制訂獨立的規範加以管理；第三種為哈爾濱市開鎖業治安管理规定，此一類型係將開鎖業納入特種行業之中，並制訂專門的規定加以管理，而且該法對於違反規定者，亦訂有相對較嚴的處罰規定。

從各國鎖業管理的相關規定可知，各國對於鎖業的經營，原則上以取自由經

營主義的模式為主，惟在鎖業經營的過程中，若有重大治安顧慮之虞並對國民生命及財產的安全產生影響者，在社會大眾支持下，該國或地區便會依此進一步訂定相關專責的管理範圍，以符合社會的期待。就此觀之，我國是否需訂定鎖業專法，仍需從全觀式(holistic view)的思維，採取系統科學的方法，廣泛地蒐集資料，針對我國目前開鎖業所面臨之問題，藉由政策規劃以設計替選方案，發展可行的行動方案以解決開鎖業的問題。

表 2-3 各國鎖業管理法制之比較彙整表

項目/州別	主管機關/法規	證照制度	素行規定	執業規定
阿拉巴馬	電子安全執照協會所訂之警報系統安全法規	證照制度	無特別規定	履行該協會規定的義務
加州	商業和專業法中之鎖業專章	證照制度	有規定	有規定
伊利諾州	私家偵探、私人警報器、私人安全和鎖匠法	證照制度	有規定	有規定
馬里蘭州	勞工、證照及法規局	證照制度	有規定	無特別規定
德州	製鎖：德州勞工資源委員會 鎖匠：公共安全部的私人保全局	證照制度	有規定	無特別規定
德國	商業法	無	須申請「刑事犯罪證明」	無特別規定
日本	日本鍵師協會 日本鎖業安全性合作工會	無官方認證、但須參加商業教育聯盟・日本鍵師協會的技能檢定	必須沒有前科才能參加檢定測驗	警察廳生活安全局訂「持有特殊開鎖用具禁止法」、「持有特殊開鎖用具禁止法施行規則」及「持有特殊開鎖用具禁止法施行令」以規範經營鎖業者的義務。
大陸濟南市	公安機關	無	有規定	規定於「濟南市鎖業治安管理规定」
大陸哈爾濱市	公安機關	無，但必須申請「特種行業許可證」	有規定	規定於「哈爾濱市鎖業治安管理规定」

鎖業法草案

第三章、研究設計與實施

第一節、研究架構及流程

本研究根據第二章相關文獻探討後，分別從現象面、管理面及法制面著手建構本研究之架構如下圖：

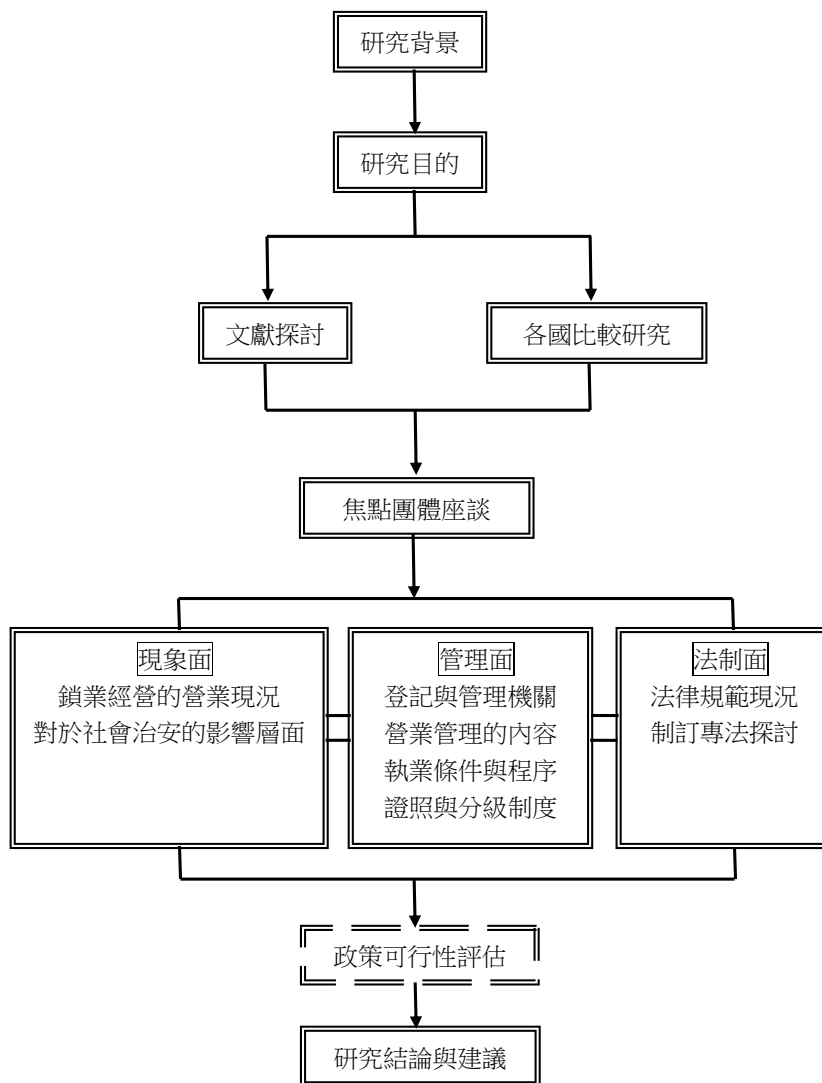


圖 3-1 本研究架構及流程

第二節、研究方法

本研究因議題之需求，採下列之研究方法：

一、文獻探討法

文獻探討法亦稱為「資料分析法」(data analysis)，可節省大量經費，並看出事件的發展趨勢，經由文獻對研究主題的界定、樣本的選擇，可獲得概括性的原理，以達到增加研究領域的新知。有關文獻資料蒐集與探討，係蒐集開配鎖業之相關文獻，以了解我國開配鎖業之行業管理現況、相關法令規範及面臨課題等，並參考外國相關制度及規範內容，結合我國國情及實務現況需求，同時運用政策評估方法，以探究開配鎖業之未來適宜的管理機制。

二、比較研究法

比較研究法之焦點在於不同單位間之相似與相異性，而「比較是瞭解和覺察訊息主動的動作」(Warwick and Osherson, 1973：7)，比較研究者解釋不同案件類型的相似和相異性，試圖找出他們的歧異。從上個世紀中葉起，「功能性的法比較方法」(Funktionale Rechtsvergleichung)成為「比較法學」之主流，其研究重心不再侷限於分析歸納外國法規範的概念體系、探尋法源，而是從社會問題(亦即規制需求)出發，著眼於比較不同的法律制度處理相類似問題時、各自所採取的作法與其規制的成果(Effekte)，藉此首先正確掌握各該法律制度面對的利益衝突情境—觀察對象不僅是應然的規範目標，更須將相關事實背景、社經關係與文化脈絡一併納入⁶²。其次，法制度作為利益衝突的解答，法比較方法重視在其中呈現的利益衡量，更精確言之：盡可能實現最大利益(Optimierung)的成果。第三，功能性法比較研究也有助於研究者及規範適用者更深入了解本國的內涵，一方面能為本國法制提供更具說服力的理論根據，另一方面，或能從外國法制中找到對自身問題更恰當的解決辦法。⁶³簡言之，法規範的功能以及其背後蘊含的問題意識，使法比較研究方法可以中立、對等地處理本國法與外國法，可謂為法

⁶² 在此意義下，法比較亦含有「文化比較」(Kulturvergleichung)的成分，參見：Wahl, Verfassungsvergleichung als Kulturvergleichung, in: ders., Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung, 2003, S. 96 ff.; Schuppert, Verfassung und Verfassungsstaatlichkeit, in: Huber/Brenner/Möstl (Hg.), FS Badura, 2004, S. 538 f.

⁶³ 對於「功能性法比較研究」精要的評介，參見：Zweigert/Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts, 3. Aufl., 1996, S. 33 ff.；新近之文獻，參見 Gebauer, Rechtsvergleichung, in: Kube/Mellinghoff/Morgenthaler u. a. (Hg.), FS P. Kirchhof, Bd. 1, 2013, § 39, Rn. 17 ff.

比較方法之「比較基礎」(tertium comparationis)。⁶⁴

就開配鎖業之相關制度及規範內容而程，各國基於實務現況的需求，配合國情的差異，分別發展出不同的制度規範，然而更重要者在於觀察這些制度規範，是否確實能夠提該國開配鎖業的有效管理，並符合該國社會的需求。因此，本研究將蒐羅外國開配鎖業之相關制度及規範內容，透過比較研究法，以了解各國之間管理制度的差異，結合我國國情及實務現況，供作有司未來建構更完善之管理機關參考建議。

三、焦點團體座談法

Krueger (1986) 把焦點團體訪談 (focus group interviews) 稱為「將探討焦點環繞在單一論題，進行有組織的團體式討論」。焦點團體訪談的目的，在於塑造一種坦誠的、常態的會談，以更深入探討研究的主題。吳淑瓊 (1992) 則提及，焦點團體是一種蒐集民眾對某些研究主題的認知、態度、與行為的研究方法。

焦點團體訪談是藉由團體互動的方式討論，針對某些特定主題進行深入訪談，以擷取參與者對某些主題的看法、態度、與經驗這類內隱性的知識，如：資訊知識 (李仁芳、賴建男、賴威龍，1997)。吳淑瓊 (1992) 指出焦點團體法訪談最大的功能是能蒐集探索性的資料，在研究的每一個階段，均可發揮功能。周雅容 (1997) 則指出焦點團體法的特色，在於明確的善用團體中成員互動過程，來促使成員們表達他們個人豐富的經驗及想法。換句話說，是藉由團體互動過程來刺激思考及想法，使成員能在不同意見交流激盪下，多層面表達各種與研究議題相關的經驗、情感、態度及看法。

在受訪者的特性上，以參與者、人口變項、以及社會文化特徵有關的因素，來選擇同質的研究對象 (Stewart and Shamdasani, 1990)。一個焦點團體內的成員最好能具有相同職業、社會階層、教育水準、年齡、或家庭特性等，因相同特質與生活型態的人才會有話講，才能無拘無束的發言、互相討論 (吳淑瓊，1992)。

焦點團體訪談的目的，在於塑造一種坦誠的、常態的會談，以更深入探討研究的主題。它是藉由團體互動的方式討論，針對某些特定主題進行深入訪談，以擷取參與者對某些主題的看法、態度、與經驗這類內隱性的知識，其特色在於明確的善用團體中成員互動過程，來促使成員們表達他們個人豐富的經驗及想法。換句話說，是藉由團體互動過程來刺激思考及想法，使成員能在不同意見交流激

⁶⁴ Gebauer, a. a. O. (Fn. 63), Rn. 17; vgl. Tschentscher, Dialektische Rechtsvergleichung - Zur Methode der Komparistik im öffentlichen Recht, JZ 2007, 807 (811).

盪下，多層面表達各種與研究議題相關的經驗、情感、態度及看法。

不同屬性的利害關係人（stakeholders）積極參與重大公共議題的處理過程，已逐漸成為時代的潮流。據此，本研究將邀請精熟本研究議題之行政機關、相關團體代表及專家學者，舉辦兩場次各十人次之焦點團體座談會(focus group)，廣徵意見，尋求深度的資訊、經驗及多元觀點，以補靜態文件資料之不足，並厚實研究的深度。經歸納分析後，針對開配鎖業之管理機制進行政策評估，供作政府決策之參考。

第三節、研究對象

本研究實證研究方法係採取焦點團體座談法，在對象的選取上以精熟本研究議題之專家學者、行政機關及相關執業團代表等，共計舉辦兩場次之焦點團體座談會(focus group)，相關出席人員如下表 3-1 所示：

表 3-1 焦點座談出席人員一覽表

第一場		第二場	
編號	代表屬性	編號	代表屬性
A1	詹鎮榮(學者)	B1	林明昕(學者)
A2	鄭善印(學者)	B2	陳正根(學者)
A3	陳鏡華(實務專家)	B3	許福生(學者)
A4	陳俊宏(學者)	B4	台灣鎖業發展協會秘書長(業者)
A5	臺北市政府警察局刑事警察大隊(警察機關)	B5	周慶東(學者)
A6	新北市政府警察局刑事警察大隊(警察機關)	B6	桃園縣鎖匙業職業工會(業者)
A7	台灣鎖業發展協會秘書 1(業者)	B7	高雄市鎖匠業職業工會(業者)
A8	台灣鎖業發展協會秘書 2(業者)	B8	高雄市政府警察局刑事警察大隊(警察機關)
A9	中華民國保全商業同業公會全國聯合會(業者)	B9	經濟部商業司(行政機關)
A10	內政部警政署刑事警察局(警察機關)	B10	內政部警政署刑事警察局(警察機關)
A11	台中王會理事長鎖匠職業工會(業者)		-----

A12	經濟部代表商業司(行政機關)		-----
-----	----------------	--	-------

第四節、研究工具

本研究之焦點團體座談，分別針對鎖業的現象面、管理面及法制面舉辦兩場次的焦點團體座談會，焦點團體座談會的研究工具如表 3-2 所示。

表 3-2 本研究焦點團體座談題綱

面向	問題
現象面	一、現行開、配鎖業營業型態如何？鎖業與鎖技是否有所不同？ 兩者應否加以區分？ 二、營業方式為何？與民眾交易的過程為何？ 三、對社會治安可能發生哪些影響？
管理面	一、現行開、配鎖業執業登記與營業管理是由政府那些機關辦理？ 二、管理內容為何？ 三、執業登記的程序為何？ 四、執業人員的資格與條件為何？ 五、執業人員應否採取證照制度及分級制度？
法制面	一、目前開、配鎖業的法律規範有那些？ 二、我國是否需要針對該行業訂定專法？規範內容應包括那些？

鎖業法草案

第四章、焦點團體實證研究分析

由於本研究議題在量化資料的蒐集上有所限制，因此採取質化的焦點團體座談法，以蒐集實證的資料，由於目前實務狀況對於是否訂立鎖業專法存在支持與反對之兩極化看法，支持者係提出草案之台灣鎖業發展協會，至於反對者係反鎖業者聯盟，兩造對於制定專法看法分歧，為求周延，本研究特邀集相關專家學者、實務工作者、行政機關及警察機關代表等出席焦點座談，以徵實務現況，以下本章擬針對實證研究分析說明之。

格式化: 字型色彩: 紅色

格式化: 字型色彩: 紅色

第一節、鎖業現象面分析

壹、鎖業營業型態係以狹義的鎖匙業為主

根據焦點座談出席業者的意見可知，目前鎖業實際上可以分為兩種，一種是從事不同類別之鎖的製作者，另一種係實際從事開鎖、修、配鎖及修鎖之店面營業者；製鎖業者主要銷售的對象以下游廠商或店家經營者為主，該類業者與民眾接觸較少，而以店面經營為主之開鎖、修、配鎖及修鎖的業者為實際與民眾從事鎖業交易的業者。

按照經濟部的編碼叫鎖匙業，…就是實際上在店面執業的業者。(A12)

所以鎖業…，包括配鎖業、賣鎖及修配鎖的人啦。(B3)

這個問題實際是想要用這個法來匡我們配鎖的業者，就是各位在街上看到開配鎖的店家。(A6)

開鎖的都是店面的執業者，製鎖業者是沒有的(A8)

製鎖的應該不是問題，主要是各位在街上看到的開鎖或是配鎖的業者(A7)

貳、鎖業營業方式單純

鎖業經營者之營業方式主要係以勞務及門檻不高的開鎖、修鎖及配鎖的工作內容為主，其執行工作的地區分為兩類，第一類的地點係應顧客之需求，至顧客指定之地點執行開鎖、修鎖或配鎖的工作；第二類的地點係鎖業經營者的執業店面，其主要工作內容以販售鎖匙或複製鑰匙為主。由於鎖業經營的利潤不高，在實務上，經營鎖業之業者會同時經營執業門檻不高的刻印業，以增加所得收入。

實務上的鎖店都是規模較小或營業額未達稅捐的起徵點的業者，這些都是不

用申請商業登記的(A6)

主要的鎖店大部分都是開鎖的，同時也會經營刻印章，實在是利潤太少了，所以都會兩個一起申請。(A7)

在技術方面，製造的部分跟鎖匠才有技術問題，中間的批發跟銷售沒有技術問題，所以真正的技術在於製造商，製造商要製鎖，所以一定有這技術，不然自己都不會開的鎖別人怎麼會開，甚於一般的鎖，大部分的執業人員都應該會開的(B7)

製鎖的部分應該還好吧，主要是在店家經營的鎖業，客人一般都是來店裡買鎖或是打要匙，如果是到客人家的話是幫忙開鎖或是配新的鎖(B6)

參、鎖業對社會治安尚未產生影響

我國對於開鎖、配鎖等鎖業行為採取自由開放之態度，因此依目前我國社會情況分析，大部分鎖業營業人員之經營規模甚小，與社會利益及公共利益尚未產生直接關係。另外，根據警方在實務上之經驗及數據統計分析調查，目前鮮少鎖業營業人員本身親自去從事犯罪行為而成為侵入住宅之犯罪者，大部分犯罪者皆以直接破壞或毀越門窗之手段侵害他人生命或財產法益。

本研究根據內政部警政署刑事警察局提供之犯罪統計資料，進一步彙整近 5 年侵入住宅竊盜案件中的犯罪手法，以「直接開鎖」進入者約佔總體侵入住宅竊盜的比例約百分之 5 左右(表 4-1)。然而就現有統計資料並無法確認此類人員是否以從事開、修、配鎖為業，但是從出席焦點座談之鎖業從業人員的意見表述可知，擁有開鎖技術執業中的業者去從事侵入住宅竊盜行為的成本效益過低，真正的執業人員為了商業的聲譽，不可能從事犯罪行為，因此，開、修、配鎖業對於社會治安並未造成重大影響。

透過開鎖或換鎖技術行為達成侵入住宅目的之行為，就目前警察機關的犯罪統計資料的型態分析，並無此種情形。

臺北市的現況，根據調查轄內登記有案的鎖匠總共有 200 多位，……。對於治安面層面的調查，根據我們素行的調查，目前還沒有利用開鎖或換鎖來從事犯罪行為。(A5)

其實把鎖業法制化後，對我們兩造應該是要有彼此的保障，……現行鎖業的從業人員大部分是弱勢族群，各縣市有些可能是在現實影響的層次，後續也可能不會通過考試。另外，目前還沒遇到過相關的犯罪行為，

格式化: 字型色彩: 紅色

格式化: 字型色彩: 紅色

格式化: 字型色彩: 紅色

格式化: 字型色彩: 紅色

格式化: 字型色彩: 紅色

格式化: 字型色彩: 紅色

格式化: 字型色彩: 紅色

格式化: 字型: (英文)Times New Roman, 字型色彩: 紅色

格式化: 字型: (英文)Times New Roman, 字型色彩: 紅色

格式化: 字型: (英文)Times New Roman, 字型色彩: 紅色

格式化: 字型: (英文)Times New Roman

格式化: 字型: (英文)Times New Roman

格式化: 字型: (英文)Times New Roman

格式化: 字型: (英文)Times New Roman

格式化: 字型色彩: 紅色

格式化: 字型色彩: 紅色

格式化: 左右對齊, 縮排: 左 0 字元, 第一行: 2 字元, 右 0 字元, 行距: 固定行高 22 點, 段落遺留字串控制

因為大部分都以破壞方式，而不會以開鎖行為開鎖。(A6)

全台灣鎖店，大概七成的人沒有認真在經營，營業額本來就不高，而營業額不高的原因可能是技術不純熟或服務態度不佳。(A11)

在非正式訪談中，鎖匙業人員說在他們根本不需要去犯罪，因為成本效益實在太低。(A12)

法律責任不會有太大問題，除非是基於幫助犯的故意去做，不然不會有事，因為你只是單純去開，但如果是幫助犯或從犯的故意，或是有重大過失才可能有法律責任，應該要個案認定……(B1)

大陸因為鎖業去違法或鎖業被變成幫助犯等狀況實在太普遍，其他國家為什麼一直逐漸警察分權化，包含台灣已經發展到這樣的民主階段，我們過去跟刑大請示過，鎖匙業的執業人員在這領域違法或涉及違法的狀況並不嚴重。(B5)

實務上是算住宅竊盜，嫌疑人本身從事鎖匠的幾乎是沒有，因為如果是慣竊，他的開鎖技術搞不好比鎖匠還好。(B8)

鎖業協會關心的不是高階的鎖，最基層才是重點，這些你們提到很多個案，但是這個案是不是有影響到整個重大社會公共利益或是社會治安？這是要去鎖定的焦點，才能進入我們要討論的焦點，因為高階智慧型的鎖，坦白講，這些廠商都是信譽良好，不會隨便去生產。(B9)

很多鎖業同仁講說自身自律性很高，既然都有相當自律性，有無必要再訂個法管這些人？(B9)

表 4-14 近 5 年以開鎖進入方法佔侵入住宅竊盜比例表

年度	100 年	101 年	102 年	103 年	104 年	105 年 1-4 月
總件數	2958	3078	2293	1854	1881	656
開鎖進入數	153	164	120	91	108	36
比例值	5%	5%	5%	5%	6%	5%

資料來源：本研究整理自刑事警察局紀錄科提供之資料

格式化: 字型: 非粗體, 字型色彩: 紅色

第二節、鎖業管理面分析

壹、鎖業之管理並無主管機關

我國目前對於營業額規模較小之鎖業營利事業，保持無需向地方政府辦理營利事業登記之態度，而僅需向國稅局辦理營業登記即可，其他修、配鎖業的執業人員並無規定必須擁有特定證照才能營業，僅需按照一般營利事業向地方政府辦理營利事業設立登記即可執業。在全國法規規範的行業類別中並無開、修、配鎖

業類別，而按照經濟部的編碼叫鎖匙業，有些沒有經過地方政府的工商管理局登記，有些直接向國稅局申請免開統一發票，因此分成很多種類別，而鎖匙業之相關業務及特定事項並無目的事業主管機關專責管理，目前僅依一般營業登記之模式管理。

雖然我們協會成立時間很短，但在這很短時間內發現包括主管機關都不太重視，我們只需有個主管機關來告訴該怎麼做，但我們找不到目的主管機關。我們基本上覺得主管機關這部份很需要，因為包括要去申請很多事項，但都沒主管機關……(A8)

……在全國法規規範的行業類別中沒有鎖業，於是去找經濟部，他說我們的營業項目是在鎖業製造，但那是營業的事項，在法規裡面並無這項，去詢問要如何新增及其他手續，但沒有主管機關根本無法進行。(A8) 美容科、汽修科、法律、甚至餐飲都有學術單位去做認證，唯獨鎖匠技術沒有科系來做認證，未來鎖匠要做認證的單位是誰？……(A11)

我們的工作就在一線之間，像微信社請我們幫忙開鎖，也是在法律邊緣，我們也會考慮要不要接，這是我們常面對到的問題。所以一直很希望有一些法來管理，但到目前為止，在國內一直沒有單位在管理。(A11) 按照經濟部的編碼叫鎖匙業，不用有發票，有些沒有經過地方政府的工商管理局登記，有些直接向國稅局申請免開統一發票，所以分很多種類別，……立場是採取自由經濟模式。(A12)

……我們在還沒走立法過程之前，就希望從行政院立方案，指派給營利事業主管機關，定相關規則後，可以請勞動部辦理相關的國家化證照，但後來都不了了之。(B4)

…相關的規範或是鎖匠的分級制度，國家沒有相關單位來做，這部份我們各地組織可以協助認證…(B4)

…行業需要有相關管理，不一定要有主管機關，但這個行業若對社會有重大影響，則勢必要有主管機關(B9)

貳、鎖業之經營按自由經濟市場模式運作

我國目前對於修、配鎖業者之立場是採取自由經濟模式，修、配鎖之執業人員並無特別規定須擁有特定證照或需取得特定資格才可營業，若有鎖業執業人員須執行營業行為，僅需按照一般營利事業向地方政府辦理營利事業設立登記即可，甚至營業額不大者，無需向地方政府辦理營利事業登記，僅需向國稅局辦理營業登記即可。惟若需立法管制鎖業執業人員，則在資格限制及條件通過方面即須詳加衡量審慎思考，在立法上須考量有無其他手段作更妥適管理，亦即在營業

自由及保護法益間如何取得平衡以符比例原則。

……我也提醒團隊要注意大法官釋字 584 號，584 號關於曾有犯罪確定不得擔任計程車司機，雖然被宣告合憲，但大法官也做警告性判決，目的是否相符及有無其他手段作更妥適管理，不無商榷餘地(A1)

……如果市場登入是採登記制，主管機關事後的營業管制就很重要，雖然前方有犯罪前科我讓你進來，但在職業執行上沒有任何問題，這個就要注意，但曾經違規不只一次，這在外國法是很嚴重的，可能會撤照或廢止營業許可…(A1)

…有五年以上或三年以上執業者，就給予認定，但基本上，我們認為要有道德觀的課程，……未來新成立或開業者就要從技術層面跟道德觀念去完全接受上課、考核，才可以得到國家執照、證照(A11)

…開鎖是一門技術，這技術基本上要有個考核的機制，可以透過分級，五年以上的鎖匠就直接認證為技術士，未來在建築部分，建築工會負責認定結構，鎖跟安全防盜的部分就由鎖技師來負責(A11)

按照經濟部的編碼叫鎖匙業，不用有發票，有些沒有經過地方政府的工商管理局登記，有些直接向國稅局申請免開統一發票，所以分很多種類別，經濟部商業司科長有提到這部分，他們的立場是採取自由經濟模式(A12)

規範鎖匠會有個問題，假定跟鎖有關的人都受到規範，即會影響其生存及工作權…(B1)

…草案 17 條，賦予鎖技師義務，如果檢警機關處理相關業務有需要的話，鎖技師要到場，這種訂定的相當詳細，這會影響到相關人權、業者的權利等，依現在的情況來講，將來都有憲法問題(B2)

…按照經濟部商業司相關規定對鎖匙業是採取自由主義……(B9)

參、鎖業之經營未來可朝分級證照制度及分級制度規劃設計

我國目前各行各業為了提升行業的素質及服務品質，分別會針對特殊技能之需求，透過不同途徑建構證照分級制度。目前國內現有各類證照分級非常多元，從語言類、電腦資訊網路類、生產製造類到電子電機類等，大致可以分為 23 類數百種證照等級類別⁶⁵，提供職場就業人才甄選或執業條件的資格審查。考諸各類證照係由發照單位建置證照制度，按其發照單位的類別，大致可以分為四種發照單位：第一種係由考試院所舉辦之專門技術人員考試及格所核發之考試及格證書或發給執照；第二種係由業務主管機關所舉辦之證照考試及考者發給照證並具

格式化: 字型色彩: 紅色

格式化: 字型色彩: 紅色

⁶⁵ 參照 104 教育網，網址：<http://learn.104.com.tw/>，瀏覽日期，105 年 6 月 15 日

格式化: 字型色彩: 黑色

有執業的資格；第三種係由勞動部勞動發展署技能檢定中心統一舉辦之各類技術檢定，合格者取得從事該項職業所需技能之證照；第四種係由各行業之同業工會、職業協會或組織自辦舉行之證照考試，合格者發給證書供作執業依據，以提供該行業的服務品質。

格式化: 字型色彩: 紅色

按實證資料分析可知，採取證照制度規範從事營業活動之鎖業人員的資格及營業活動，可提升鎖業執業人員之服務品質，而且對於社會大眾而言，亦能提供實質保障。透過證照制度規範鎖業營業，可提升人民對於鎖業人員之信賴程度，並以分級制度專業分工化鎖業人員之業務範圍，不僅保障其工作權並提升鎖業人員之素質。未來開、修、配鎖業可以參考美國鎖匠協會(Associated Locksmiths of America, ALOA)及中國香港特區鎖業協會的做法，建構鎖業整套教育訓練、認證、檢測及倫理規範等制度，透過鎖業工會或組織建立證照制度，必要時可以結合勞動部勞動發展署技能檢定中心舉辦分級技術檢定另外，鎖業證照之實行，對於開鎖、配鎖業者的技術、能力及鎖業業者之品德及誠信皆需要管控，此部分宜參照大法官釋字 584 號解釋文，對於前科及素行不良等宜評估事實情狀後針對其程度分別加以控制，以提開、修、配鎖業的服務品質。

格式化: 字型: (英文)Times New Roman, 字型色彩: 紅色

格式化: 字型: (英文)Times New Roman

格式化: 字型色彩: 紅色

格式化: 字型色彩: 紅色

格式化: 字型色彩: 紅色

在立法政策上就可以思考，我們鎖業的規範要到何種強度跟密，……，在擬辦的草案上可看到是採傳統要先有證照才能取得職業資格，我們也可在世界各國裡面看到，有些國家把鎖業當成單純的營業活動，德國的法治立場亦是如此，有人翻譯工商管理法或營業法，是營業活動的一環，但是跟人的身家安全有關，所以進入不用事先證照，但是在營業登記時，不是稅法裡面的登記，而是像目的事業主管機關做資料登記，主管機關會審查可信賴性，這個草案其實有可信賴性的規範，所以鎖業本身不反對採較高密度的分級證照規範，…(A1)

…將來要考什麼樣的執照，是道德問題較嚴重(A7)

…鎖匠在開鎖因技術品質等級不同，有些鎖沒做好就需消費者多來兩、三趟，因為不只開鎖是技術，包刮複製鎖跟用機器製造鎖也是技術。(A8)

……有五年以上或三年以上執業者，就給予認定，但基本上，我們認為要有道德觀的課程，像要修滿幾個小時，才要給他認可，我相信這反彈聲會比較小。未來新成立或開業者就要從技術層面跟道德觀念去完全接受上課、考核，才可以得到國家執照、證照。(A11)

……開鎖是一門技術，這技術基本上要有個考核的機制，可以透過分級，五年以上的鎖匠就直接認證為技術士，未來在建築部分，建築工會

負責認定結構，鎖跟安全防盜的部分就由鎖技師來負責。(A11)

……假定要選擇證照制度，我認為不要把證照變成入門門檻，而是說有證照跟沒有證照，在賺錢上有不同標準，這樣也能保障一般人，例如身心障礙的可以從事一些簡單工作，但不能去弄一些特殊的鎖，除非有證照，這樣子的話可能比較不會受到挑戰，也比較容易去實施。(B1)

希望未來不管是自聘還是其他，都要有證照，現在保全業法的方向是這樣，這裡面就有消極資格，消極資格包括業者跟保全從業人員到底要不要一致，現在草案是一致……(B3)

我覺得證照可能是比較好的制度，你去開配鎖要有證照制度，證照的話就由工會來負責，……。至於高精密方面的，像保全業法、建築法跟消防法有規範的，就由這些來規範，這是草案比較著重的，我比較建議的走證照制，……如果法律制定而無法執行，這個法律一定是空的，所以我建議要跟現象面一起瞭解，然後走證照制度。(B3)

…早期有先評鑑過一次，跟現在大學一樣以通過或不通過的方式，我常跟建議他們用一顆星、兩顆星、三顆星、四顆星、五顆星來評鑑，假設將來捷運或機場保全，就要五顆星，不然現在都逆向競標，將來有個證照才不會去隨便敲詐(B3)

因為這行業跟治安或生命財產有相當大的關係，所以證照有沒有必要國家化？我們一直希望能有國家化的證照，如果有國家化證照，各縣市工會有能力去辦理。……(B4)

……就鎖業的證照有兩個部分是需要管控，第一個就開鎖或配鎖業者的技術跟能力，另一個就是品行跟可信賴度，這是證照要控制的兩個方向，就品行跟可信賴度部分要回到 584 號大法官解釋，是否有前科、素行不良等控制。(B9)

第三節、鎖業法制面分析

壹、我國並無鎖業之法律規範

透過法律約束特定行業係對高度危險性質之行業或工作才有必要性，亦即鎖業之經營是否應制訂專法加以管制開鎖及配鎖業之公司或商號的營業行為，事涉國家對於該等營業活動是否涉及重大公共利益、重大治安顧慮或影響國民生命財產之虞。若該等行業之經營事涉重大治安或有違社會秩序及善良風俗之情況需求者，行政機關無待於立法機關的立法即主動透過行政法規或行政職權規定該等行業之經營管理。惟鎖業從業人員對於居住權侵害之比例並非甚高，亦即對於社會危害之風險尚無達到一定之程度，因此，在現階段尚無需透過法律加以規範之必要性。另外，依目前社會氛圍觀之，若訂定專法後亦可能無法有效發揮效果且易

導致從業人員之高度反彈，恐未蒙其利，先受其害。

…鎖業法有沒有規範的必要性，在一個營業行為的經濟監督面向上，有多層次的密度，有的是完全鬆綁，自有商業登記法、公司法、營利事業登記法等稅法，本身因公司或營業的等級而不同，針對市場的進入跟營業的項目都列為規定，我們國家顯然對鎖業是這個態度，目前為止是沒有法規範的。(A1)

…技術人員要有哪些紀律，社會秩序維護法有規定沒有正當理由持有開配鎖工具，這條現階段要如何應用在所講的慣例及衍生相關管理做法，這是否可行?(B4)

貳、鎖業管理規範密度之爭議

鎖業管理之手段，究應以何種方式為佳，相關單位之意見尚有分歧。有主張訂立專法以為管制者，如鎖業發展協會提出鎖業法草案，其主要目的是為了維護治安、防止危害及大眾之生命財產法益之保護。另外，對於鎖業實務工作者而言，鎖業法草案的提出，係鎖業發展協會之利益團體，對於鎖業經營現況所面臨的問題，期望藉由政策方案的擴散與說服的工作，推動方案期能透過專法的訂定制定鎖業法。藉由立法之模式，爾後在執行相關行政業務時皆能依法辦理，以保障鎖業之品質及順利推動發展，並確保鎖業工作人員之工作權益，使其於執行開鎖、配鎖等營利行為時能獲得充分保障，進而免於無謂糾紛。

實務上的鎖店都是規模較小或營業額未達稅捐，大部分都以免申請商業登記，很多隱藏在相關性質中。若要請對方提示相關文件，就要把鎖業法制化，讓人有所遵循，否則沒依循的必要性。(A6)

…所以我們希望成立證照制度或鎖業法的原因就是盡量減少紛爭…(A7)

當初要推鎖業立法，主要是基於大眾生命財產的安全，剛提到的都是關於人身財產安全還有個人權益問題，…(A8)

我們一直希望有法規來管理鎖界，因為我們已經遇到很多狀況，譬如父親買房給小孩，…，後來因子女間為爭取財產，…，父親要回來拿東西時，鎖已換掉，而我們去打開，就會被子女提告，因為房子所有權是小孩的，這樣我們要上法院(A11)

……我們的工作就在一線之間，像微信社請我們幫忙開鎖，這也是在法律邊緣，……，這是我們常面對到的問題，所以一直很希望有一些法來管理(A11)

……如果立法部分有規定授予他人服務時，應出示證件，這樣消費者也

比較能接受，……，請他出示證件，他們會有防備，還有派遣委任書有個格式可以請消費者填，裡面也有價格的爭議，……，這部分有立法管理的話，對我們從事者是很有幫助，這樣大家也會比較願意去支持(A11) 我們比較在意的是要如何保障鎖匠第一線去開鎖的安全性，希望他們的權益被保障，目前為止，我們找不到相關的行為，譬如說要去開鎖前要報備，但不知要向誰報備，要做甚麼的行為才能免除將來要面對的法律責任…(B4)

…目的就是保護鎖匠執業的權利跟安全，其次就是保護民眾生命跟財產安全，這我們的兩個目標(B4)

亦有學者從經濟監督及規範效果的角度出發，主張由立法機關增訂條文，作為框架式的立法的依據，再授權主管機關用辦法做較細膩的規範。

……似乎有必要加以規範，在立法政策上就可以思考，我們鎖業的規範要到何種強度跟密度，以經濟監督層面來看，有兩個層次，第一個層次是市場進入的規範，第二個層次是營業行為的規範…(A1)

……目前鎖業管制問題較大的應是營業活動，誠如剛剛所說，營業活動透過法規範讓鎖業跟一般民眾有個依據，什麼情況能開？什麼情況不能開？例如草案裡面提到職業登記部門等，這個部分如果要加以規範，就非得要立法不可，因為涉及到鎖業的營業自由跟人財產權的問題…(A1)

……鎖業找不到法律層次上的母法，所以這部分還是得透過立法部分來制定，至於制定的精細程度，可能還要思考，可以透過框架的制定，再授權主管機關用辦法做較細膩的規範……(A1)

……如果要確保鎖業的權益，無論立法在怎麼困難，一個框架規範還是有必要，總比現在任憑個人的職業倫理還來的好；至於細部規範，我覺得立法技術上都可以談…(A1)

……主管機關的問題，這其實就是立法的用意，目前就是因為沒有立法，所以主管機關不明，當立法後，一定會有主管機關…(A1)

……在什麼情況下風險是由人民來負擔？在什麼情況下開鎖後的民事至乃刑事是由鎖業來負擔？我覺得這在鎖業法裡面應該要有所規範，簡單來講會跟人民的職業自由有關，如果要納入規範確實需要法規範的依據才能有法律保留原則適用的餘地(A1)

然亦有學者及實務機關認為，衡諸司法及社會安全現狀，尚無有訂立專法之必要性，且若無完善之配套，亦將衝擊市場現行之經營型態，造成人民財產權、工作權等基本人權受到影響。

規範鎖匠會有個問題，…。假定鎖匠都要拿證照，這會引起相當大的抗議，因已相當影響他人執業的自由，…而大部分原則開放，但如果牽涉到特殊的鎖、特殊的鑰匙或是特殊的人，才要列入管制，用點狀式的管道來影響治安上等情形，(B1)

如果任何人都可開鎖，這就是違法的鎖業，就是讓人民選擇較安全但較繁複或比較簡單但一般型的方法。(B1)

管制的範圍不宜太浮濫，要跟治安比較有疑慮的才需要我們立法來管制，如果沒有就不需要立法，讓業者自己來處理就好(B2)

…草案的條文滿多，這種專法在現在違憲審查的密度非常高，所以風險也高(B2)

針對鎖業法，要不要立專法，我們人比較不去思考(A4)

…我是贊成要管理，但是立法不一定專法，…(A4)

第四節、小結

我國對於經營鎖業之相關業者是否應該訂定專法加以規範該類營業者之經營行為，本研究透過實證研究之焦點座談方法邀集專家學者及相關利害人關係者參與討論，期能透過議題聚焦之討論，藉由彼此的論辨，釐清適切的政策規劃方向。

從鎖業經營的實務現象可知，該行業大致可以區分為製造鎖匙的業者，以及經營實體店面之開、修、配和販售鎖的業者。鎖業法草案的訂定係以店面經營的業者為主要訴求，而該行業的進入門檻並不高，而且經營規模甚小，營業額尚未達財政部國稅局營業稅每月銷售額達新臺幣8萬元起徵點，因此，無需辦理營利事業登記，僅直接向國稅局辦理營業登記(設籍課稅)，申請免用統一發票即可。業者在經營店面時，由於利潤微薄，併同經營刻印業為目前實務上普遍的現象，而且執業人員為了維持商譽，通常都會謹言慎行，鮮有鎖匠藉機侵人民眾住宅行竊，造成社會治安之虞的情形。

從鎖業的管理而言，政府對於該行業的經營採取自由經濟市場的模式，並未設置主管機關，對於執業者亦未設有特定證照或需取得特定資格的條件，鎖業法草案推動團體所提之鎖業執業者缺乏管理，對於治安社會造成危害之虞的論述，間有落差，因此，政府對於該類行業所採行的管理模式符合市場及社會的期待；另為提升鎖業從業人員的服務品質或從業人員的商譽，透過工會或協會自發行的建構證照制度及分級制度是值得參考的思維。

綜觀鎖業法草案的提出可以看出，推動團體冀望透過該法律以規範執業者的各項執業行為，但是從實務現況及管理作為顯示，鎖業之經營並未對國家社會造成重大公共益或治安顧慮之衝突，似無急迫立法之需求性。然鎖業規範制度似有其必要性，就規範的層次而言，透過立法乃政府最後管制手段，因此，實宜從業者所組成之工會或組織的內部規範著手，推動不同層級的證照制度，採取階段性的目標導向，運用服務品質及品牌概念形象，自我轉換職業形象，同時翻轉國人對於鎖匙行業的觀念，更符可大多數鎖業執業者的需求。

格式化: 縮排: 第一行: 0 字元

鎖業法草案

第五章、研究結論與建議

本章茲就研究發現歸納結論及後續建議如下。

第一節、研究結論

一、鎖業經營單純無涉重大公共利益與社會治安之虞

「鎖」是一般住宅建物出入管控的重要器具，就實體而言，擁有「鎖」器之掌控者自有掌控住宅建物之出入的能力，但是就實務而言，執業人員的品格素質更形重要，畢竟「鎖」器之使用係掌握於使用者的意念。我國鎖業經營者擁有相當程度的職業倫理，雖然擁有開啟門鎖的能力，但是基於職業道德及維持生計的需求，業者自律甚高，自能遵循職業常規，維持鎖匙行業的聲譽，維護客戶的權益，提供最佳的服務，其執業的過程中，並未損及社會的重大公共利益，亦未對社會治安造成顧慮，相對而言，鎖業人員對於人民或社會於緊急需求時，能供提供及時有效的開鎖、修鎖或配鎖等服務。

二、我國鎖業管理採自由經濟模式

我國鎖業管理採自由經濟模式

政府對於一般營業的管理採取自由經營主義，除非該管營業涉及重大公共利益，對社會造成重大治安顧慮之虞或影響國民生命、財產安全之虞者，形成市場失靈之情形，政府才會運用管制性措施之政策工具，透過法律規定，限制營業者必須符合法律所規定之要件方能執業。目前鎖業尚未發生損及社會重大公共利益之情事，亦未對社會治安造成顧慮，故我國政府對於鎖業尚無任何執業條件之限制。由於鎖業的規模甚小，與社會利益、公共利益較無直接關係，而且每月銷售額未達營業稅起徵點，係屬商業登記法第 5 條規定得免依商業登記法申請登記。因此，鎖業的經營全憑人民自由意志，法律未設立任何規定，對於此行業的管理，我國係採自由經濟模式。

相反地，如在市場未發生失靈之現況下，政府過早運用高度管制性措施介入鎖業市場，提高行業經營及從業人員執業之門檻，恐造成排擠現存小規模之開、修、配鎖業者，而造成部分獨厚製鎖業者可能不當壟斷市場之情況，致生違反自由經濟與人權保障之疑慮。

三、鎖業法草案規範模式抵觸比例原則

比例原則雖然緣起於警察法以及行政法領域，一如德國聯邦憲法法院裁判在基本法施行初期開始，即多次強調基於法治國原則以及基本權保護之精神，比例原則是所有公權力活動不容忽略的基本憲法要求⁶⁶，我國大法官從民國 50 年代起即開始適用憲法第 23 條以及「必要性」之概念，進行公益與個人基本權限制之間的權衡⁶⁷，強調公權力對人民權利限制以符合「必要性」與「相當性」為前提。至釋字第 476 號及第 544 號解釋⁶⁸，大法官明確地援引學理見解，除將比例原則建構於憲法第 23 條中，並進一步分析三階段審查步驟為：「目的正當性、手段必要性、限制妥當性」等三項下位原則⁶⁹。此三項原則之內涵可參見行政程序法第 7 條的規定內容：「一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」。

依照比例原則的規範內涵觀察鎖業法草案之內容，將發現其難以符合比例原則而有違憲之虞。鎖業法草案對於開、修、配鎖業者訂定執業的資格條件、應經考試及格、開業必須得主管機關許可、停業與復業均須經主管機關審核同意、執業時必須製作紀錄、主管機關得隨時進行業務查核等管理措施，並有相應的處罰規定，均屬對人民工作權與職業自由的限制，而背後的公益目標為保護人民居住安全以及財產權利，防止具備開、配鎖專業知識者從事犯罪行為。此項目地固然正當，而且想像上加強管理開、配鎖從業人員，亦有助於降低犯罪發生的機會，在各種可能達成此項公益目標的手段中，上述管理行為相較於完全禁止而由國家公權力機關為之，或須經國家特許始得營業，也屬於侵害較小的手段，換言之，鎖業法草案應可認為符合比例原則的第一項與第二項子原則。但是，依照本研究查訪與座談所得之資訊，現實中侵入住宅與竊取財物的犯罪行為，大多以直接破壞門窗、鎖具或安全監控設備的方式為之，運用開、配鎖工具及技術開啟鎖具的情形甚為少見⁷⁰。因此可見實務上對於以鎖業法進行管理達成維護治安的需求並不高。相對於此，鎖業法卻對從業人員進行相當高密度的管控與課責。兩相比較

⁶⁶ 參見以下代表性裁判：BVerfGE 19, 342/348 f.; 61, 126/134; 69, 1/35; 76, 1/50; 76, 256/359; 77, 306/334; 80, 109/120。

⁶⁷ 如民國 53 年間做成的釋字第 105 號，民國 67 年間做成的釋字第 154 號解釋。

⁶⁸ 類此見解之大法官解釋仍有許多，於此僅舉釋字第 551 號、第 594 號、第 602 號大法官解釋。

⁶⁹ 公法學理通說對此三原則使用之概念名稱則為「適當性原則」、「必要性原則」（最小侵害性原則）、「狹義比例原則」（衡量性原則）。

⁷⁰ 況且就犯罪實施而言，開鎖所需時間可能較多，恐更增加失風遭逮捕的機率。

格式化: 縮排: 第一行: 2 字元

格式化: 字型: 非粗體

格式化: 字型: Times New Roman

格式化: 字型: Times New Roman

格式化: 字型: Times New Roman

格式化: 字型: Times New Roman

格式化: 字型: Times New Roman, 非粗體

格式化: 字型: Times New Roman

格式化: 字型: Times New Roman, 非粗體

格式化: 字型: Times New Roman

格式化: 字型: Times New Roman, 非粗體

格式化: 字型: Times New Roman

格式化: 字型: Times New Roman

格式化: 字型: Times New Roman

格式化: 字型: Times New Roman

格式化: 字型: Times New Roman

格式化: 字型: Times New Roman, 非粗體

格式化: 字型: Times New Roman

格式化: 字型: Times New Roman, 非粗體

格式化: 字型: Times New Roman

格式化: 縮排: 左: 0 公分, 凸出: 1.42 字元, 第一行: -1.42 字元

格式化: 縮排: 左: 0 公分, 凸出: 1.42 字元, 第一行: -1.42 字元

下，鎖業法草案擬達成之目的與造成的權利限制之間明顯有輕重失衡的情形，即抵觸「限制妥當性」原則（狹義比例原則）。

格式化: 字型: 非粗體

四三、鎖業法草案缺乏完整的政策規劃

鎖業法草案的提出，係該法案的推動者對於鎖業經營現況所面臨的問題，藉由政策方案的擴散及說服的工作，推動方案期能透過專法的訂定，以達成問題解決的目標。然而實證資料顯示，相關利害關係人對於該法的訂定存有諸多質疑之處，甚至反對聲浪未曾停歇，細觀法案內容與實務問題存有落差，即鎖業法草案在規劃之初，對於問題意識未能有效加以澄清，政策問題似乎未符合政策規劃過程中所應具備的問題確認、科學方法的運用、備選方案的選擇、理性溝通與集體參與等特性，自難獲得眾多利害關係人的認同，在缺乏完善之政策規劃作業下，出現意見分歧的窘境自難避免。

本研究針對該草案之案由、說明及各條文評析回應如表 5-1 及表 5-2。

格式化: 字型: Times New Roman

表 5- 114 本研究對鎖業法草案之案由及說明評析表

鎖業法草案 ²⁴	本研究計畫之評析與回應
案由：本院委員林岱樺、劉建國等 19 人，鑑於開鎖、配鎖行為直接影響人民居住財產安全，亦為治安重要因素之一，全世界先進國家如歐、美、日、澳、加等國早有立法規範，鄰近之香港及中國亦同，惟台灣迄今仍無相關專法規範。本於鎖業、鎖匠之規範管理良窳與人民居住安全及社會治安息息相關，故應進一步立法規範，明定主管機關，並落實相關開配鎖業者之行為規範及管理機制，進一步提升鎖業相關從業人員之素質、專業能力、執業行規，並且規範其資格、認證、技能、行為規範及相關管理制度，以落實保障人民居住財產安全，並強化鎖業行業整體服務品質及行業競爭力，爰提出「鎖業法草案」。是否有當，敬請公決。	1.開、修、配鎖行為對人民居住權與財產安全保障，固然極為重要，但各國法令制度對此類行為的規範立場與指導原則均不相同，規範密度亦有顯著差異（參見表2-3）。是以僅以其他國家已立有專法規範，因此我國亦應立法規範，恐有過於倉促草率之虞。 2.其次，案由中亦指出本法之立法目標：建構與落實開配鎖業者之行為規範及管理機制，以落實保障人民財產安全，並強化鎖業行業整體服務品質及行業競爭力，惟草案建構之制度以及條文內容之評析，於此不贅。

格式化: 字型: (英文)Times New Roman

格式化: 字型: (英文)Times New Roman

格式化: 字型: (英文)Times New Roman

²⁴—立法院第8屆第7會期第7次會議議案關係文書，院總第2015號委員提案第17588號，委17頁以下。

說明：一、明定立法目的及規範範圍，以及主管機關、用詞定義。（第一條、第二條、第三條） 二、鎖業從業人員之業務具備強行進入私人住居所之技能及行為，與人民之家宅權、居住安全自由息息相關，乃其行業管理及執業規範應有明確主管機關及法律依據，始屬妥當。 三、另就從業人員之執業資格、行業規範之規定亦同時涉及人民工作自由權利之限制，故應以法律明文規範，始符法律保留原則。 四、未就新法實施後，為規範原有從業人員之工作權益，除有消極資格情形如犯有暴力犯罪或竊盜前科者等等情況不得執業者（第七條）外，其餘原有之從業人員未取得執照，於兩年內仍得從事相關業務之落日條款（第四條），減少對現有從業人員之衝擊，兼顧公共利益與個人工作權益保障之兩平，並以法律明確規定，以利受規範者得以預見及遵守。 五、明定經營開鎖及裝配所業者應具備之條件，以及地方主管機關之設立許可應記載事項。（第五條、第六條） 六、明定許可證毀損、遺失及相關歇業、解散或廢止之處理程序，確保執業許可之公信力及正確性；以及執業許可之變動應向地方主管機關申請變更登記；執業者停業、復業之申報義務；應將設立許可證書、執業人員姓名及執業範圍公告於營業場所，以利消費者辨識。（第八條、第九條、第十條、第十一條）	對於本草案立法說明，本研究計畫綜合評析見解如下，惟並非一一對應左列說明之分點，合先敘明： 1.觀察本法草案建構之開、修、配鎖業管理制度，可發現其擬採取與專門技術職業人員相當的高密度管制模式¹，包括鎖技師（士）之證照制度、經營鎖業需取得主管機關許可、停業與復業均須經主管機關審核同意、執業時必須製作紀錄、主管機關得隨時進行業務查核等，並有相應的處罰規定。 2.開、修、配鎖行業與人民財產居住權利以及社會治安之間的密切關聯，是人類社會的常態，但是如本草案所採取的高密度規範構想，在前述法制比較的介紹中，除了日本並無其他國家採取，因此草案的立場抉擇本身就有值得質疑與需要進一步論證的必要。 3.在我國民眾的一般生活習慣中，開、修、配鎖服務是典型的社區型行業，平常就在街頭巷尾可見，常常伴隨刻印、鐘錶修理等業務，服務收費往往不高、業者經營規模也不大。若本草案完成立法，改採高規範密度的管制模式，民眾將無法享有方便低廉的開、修、配鎖服務，勢必在緊張忙碌的現代生活中，對民眾生活造成重大衝擊。 4.對於目前開、修、配鎖服務從業人員而言，高規範密度的管制模式也將對其職業自由（工作權；憲法第15條參照）造成嚴重之限制。在憲法基本權學理上，取得證照、申請許可後始得從事某項工作，屬於「職業選擇自由」的主觀限制，依照司法院大法官解釋見解（釋字第649號參照），法律必須基於維護重大公益之必要才能採取此種限制。對於鎖業法草案，亦須判斷我國目前開、修、配鎖實務是否有重大公益受到威脅而有必要採取此種管制模
--	---

七、規範執業之業務管理事項，包括執行開鎖與裝配鎖業務，應備業務登記簿，記載相關重要事項；開鎖與裝配鎖業之營業規範；鎖業從業人員之受查核義務，賦予主管機關依法查核之權力；明定複製他人之鎖匙應有書面同意；明定鎖技師（士）因執業發現有治安疑慮時之通報義務以及協力義務及相關權利。（第十二條、第十三條、第十四條、第十五條、第十六條、第十七條） 八、訂定違反本法或本法授權制定之法令所生之裁罰。（第十八條至第二十七條）	式。 5.依照前述整理之各方面實務代表意見，雖然開、修、配鎖業務執行中偶爾發生爭議，例如委託人並非真正權利人，以致業者須面對民刑事訴訟，或在沒有法令規範的情況下，是否應配合警政檢察機關開啟門鎖進入刑事現場等。這些爭議固然都涉及人民重要的基本權利，但目前透過市場供需機制、行業自律以及業者憑藉自身知識經驗的理性判斷，糾紛並非時常發生，從業人員亦有相當的職業敏感度避免可能糾紛的發生，因此是否有必要使用公權力作為後盾之國家法律，進行高密度的管理，應有值得商榷之處。 6.另一方面，若採取高規範密度的管制模式，亦可能產生的負面影響，亦是立法時應予以衡量的因素。一者，目前隨處可見的社區型開、修、配鎖業者，恐怕有相當比例沒有能力或欠缺意願參與國家考試取得證照，這些業者勢必轉入地下、「非法」執業，且在民眾取向生活便利、費用低廉的服務，「地下」開、修、配鎖業者仍將有一定市場而難以單純透過立法即可禁止，此後必然將造成主管機關須動用大量人力與行政資源查緝不法，但恐怕成效有限。其二，在鎖鑰、鎖具用途廣泛、種類繁多，製鎖技術日新月異的今日，成為鎖技師（士）所應或必須具備的專業知識及技能，勢必難以認定，也因此難以有公平合理的檢驗考試程序，甚至可能產生製鎖業挾其技術設備之優勢，壟斷開、修、配鎖業市場之情形，而不再是一個自由競爭的市場。 7.綜上所述，在開、修、配鎖業仍能透過市場競爭、行業自律維持正常運作，亦即並無市場失靈的情況，鎖業法的立法方向應捨棄高規範密度的管制模式，而改以輔導、鼓勵為主軸的補充式管制模式，以維護開、修、配鎖業從業者之職業自由（工作權），並落實行業自律原則，一方面從
--	--

業者提高專業技能、服務精神與執行業務之謹慎理性態度，爭取民眾之信賴，另一方面透過市場機能對開、修、配鎖業從業者進行篩選淘汰。

表 5- 222 本研究對鎖業法草案之各條文評析表

條文	條文說明	本研究計畫對個別條文之回應
第一章 法 例	明定立法目的、主管機關、名詞定義，作為本法解釋適用之共通原則。	
第一條 為健全開鎖及裝配鎖業之經營輔導與管理，特制定本法。本法未規定者，依其他相關法律之規定。	明定立法目的及規範範圍，明確規範目的並作為本法體系解釋或目的解釋之依據。	對於開、修、配鎖業是否必須立法實施更高密度之管制，已於前文有所說明，在此不贅。另外，綜觀本法草案文字，大部分為管制、課予義務以及義務違反時課責之規定，如何實施經營輔導，卻未有相關規定，立法目的與具體條文之間的落差，亦為本法草案必須留意之處。
第二條 本法所稱主管機關：在中央為內政部；在地方為直轄市政府或縣（市）政府。	規定主管機關，明定中央主管機關為內政部，地方主管機關為直轄市、縣（市）政府，俾使本法之執行、監督有明確之管理機關。	由於本研究建議對開、修、配鎖業採取低密度、鼓勵輔導與補充式的規範，而非以維護社會治安、防範弊端為立法方向，因此建議本法主管機關應為經濟部。另外，業者與民眾就開、修、配鎖業務所發生之爭議，應循消費者保護，必要時以司法訴訟解決，併此敘明。
第三條 本法用詞定義如下： 一、開鎖與裝配鎖業：指依本法申請許可，專以經營開鎖及裝配鎖為業之公司或商號。 二、鎖技師（士）：指依本法申請許可，具備開鎖及裝配鎖專業技術之人員。	闡明本法用語定義。	參照前述意見，本研究並不贊成採取高規範密度的管制模式，因此經營開、修、配鎖業需經主管許可（而非單純商業登記），且以具備專業證照之鎖技師（士）為限，始能執行此業務與申請開業許可，本研究認為並無必要，應維持回歸行業自律以及尊重市場競爭機制。

第五章、研究結論與建議

三、鎖業負責人： 指依公司法或商業登記法規定，專以經營開鎖及裝配鎖為業之公司或商號之負責人。		
第二章 登記管理	本章規範相關管理登記事宜	
第四條 本法施行後，依法開業或領有執業執照者，可於二年內取得鎖技師（士）合格證書，仍得充任鎖技師（士）。	本法規範之目的重在納管，所核發之證照以具備相關基本技能認證為原則，而非以淘汰或管制執業人數為目的，唯本法施行前，如已循商業登記或已取得執業執照者，於本法實施後，未取得相關證照前，將受本法規定之限制而影響原有工作權利，故針對原有執業人員明定兩年之落日條款，於此期間內儘量協助取得合格證照，以求保障其既有權利及公共利益所需之兩平。	本研究認為並無實施鎖技師（士）專業證照制度之必要，且遽然實施恐將導致相關職業活動轉入地下，不僅主管機關查緝取締困難，亦將更難以實現社會大眾權益之保障。詳盡之論點參閱前述針對立法說明以及第三條之評析見解。
第五條 經營開鎖及裝配鎖業應檢附申請書及鎖技師（士）合格證書，向地方主管機關申請設立。 前項鎖技師（士）合格證書之種類、級別、辦理方式、證書核發、收費標準及其他事項之管理辦法，由中央主管機關訂	本條明定經營開鎖及裝配鎖業者應具備之條件，相關證書之核發、管理、類別等規範授權由中央主管機關訂定。除取得合格證書外，其執業之設立許可應向地方主管機關申請。	本研究見解，參閱前述針對立法說明以及第三、四條之評析見解。 就草案第五條之內容而言，經營開、修、配鎖之人民應檢附鎖技證照申請，但是究竟是申請經營者本身必須具備此資格，或者只需要有其經營之鎖業公司商號雇用之人具備資格即可，從第一項文字內容觀之，難以明確掌握其意義。一方面，草案第七條規定「鎖技師（士）合格證書經撤銷或廢止者」不得擔任鎖業負責人，且如擬邏輯一貫地達成本法管制目的，應以第一種解釋結論

之。		為宜，但若再參照草案第三條、第六條、第十一條、第十四條文字，負責人與鎖技師（士）可分屬不同兩人，負責人似無本身即為鎖技師（士）之必要。是以，草案條文規範之明確性，亦有加強之必要。
第六條 申請開鎖及裝配鎖業登記經核可者，由地方主管機關發給設立許可證書。 前項證書應記載事項如下： 一、負責人姓名、性別、身分證明文件字號。 二、負責人出生年、月、日。 三、執業方式與服務規範。 四、執業機構名稱及所在地。 五、鎖技師（士）合格證書字號。 六、執業範圍。 七、核發年、月、日及字號。	本條明定地方主管機關之設立許可應記載事項。	評析見解同前。
第七條 有下列情事之一者，不得擔任鎖技師（士）或鎖業負責人，其已充任者，當然解任，並由當地主管機關廢止其登記： 一、曾犯組織犯罪防制條例規定之罪，經有罪判決確定者。 二、曾犯貪污治罪條例、洗錢防制法規定之罪、竊盜罪、搶奪罪、強盜罪、擄人勒	因鎖業相關從業人員之業務直接觸及他人之門鎖資訊，而有排除門鎖功能，進入他人住居所之能力，直接影響住居、財產之安全，為確保消費者住居、財產安全，確保社會治安之必要，並增進鎖業從業者之職業信賴，針對其從業者，宜參酌其他立法例（如道路交通管理處罰條例就營業小客車之執	在消極事由部分，本研究認為「檢肅流氓條例」已於九十八年一月廢止，距今已超過五年，因此以「依檢肅流氓條例經裁定感訓處分確定，尚未執行、執行未畢或執行完畢未滿五年者。」作為排除要件，並不妥適。 其次，「鎖技師（士）合格證書經撤銷或廢止」的原因眾多，一概排除擔任鎖技師（士）或鎖業負責人之資格，且不區別當事人主觀上是否可歸責，恐有過於粗略之虞。

第五章、研究結論與建議

贖罪、贓物罪、詐欺罪、背信罪、侵占罪或重利罪，經有罪判決確定，尚未執行、執行未畢或執行完畢未滿五年者。 三、依檢肅流氓條例經裁定感訓處分確定，尚未執行、執行未畢或執行完畢未滿五年者。 四、鎖技師（士）合格證書經撤銷或廢止者。	業登記限制）立法明定其消極資格。	
第八條 許可證如有毀損或遺失時，應於十五日內報請當地主管機關換發或補發。當鎖業解散、歇業前或廢止許可後，應將許可證報請當地主管機關辦理註銷。	本條明定許可證毀損、遺失及相關歇業、解散或廢止之處理程序，確保執業許可之公信力及正確性。	
第九條 開鎖與裝配鎖業開業後擬變更下列事項，應向地方主管機關申請變更許可： 一、公司或商號名稱。 二、鎖業負責人。 三、營業所在地。 四、資本額。	本條明定執業許可之變動應向地方主管機關申請變更登記，以確保執業許可登記之正確性。	
第十條 開鎖與裝配鎖業停業一個月以上時，應檢附停業申請書，報請當地主管機	為避免地方主管機關管理上之疏漏，本條明定執業者停業、復業之申報義務。	本條規定明顯參照「商業登記法」第十七條，然而該條第一項另有「已依加值型及非加值型營業稅法規定申報者」不需申請停業，以及同條第二項有關最長停業期間之規

關 審 核；復 業 前，亦同。		定，本草案並未納入，是否因此適用草案第一條屬於「本法未規定者，依其他相關法律之規定」之情形，並不明確。
第十一條 開鎖與 裝配鎖業應於營 業場所之明顯 處，將下列事項 揭示： 一、設立許可證 書。 二、鎖業負責人及 鎖技師（士）之 姓名。 三、執業範圍。	為使消費者明確 知悉執業者之合 法執業資格，故明 定應將設立許可 證書、執業人員姓 名及執業範圍公 告於營業場所，以 利消費者辨識。	
第三章 營業管理	本章規範執業之 業務管理事項	本章（第十二條至第十六條）之規定， 本研究建議應由法律指示納入業者自律規 範，例如職業團體或工會章程之規定，透過 行業自律的方式促進業者自發性地遵守，並 藉此提升消費者對鎖業人員之信賴，主管機 關亦可採取鼓勵、獎助、表揚方式，協助建 立行業自律倫理規範，而減少強制性公權力 的實施，維護市場自由與競爭機制。
第十二條 開鎖與 裝配鎖業執行業 務，應備業務登 記簿，記載技術 服務事項與所在 地、委託人姓名 或名稱與地址、 辦理情形及期間 之詳細紀錄。 前項紀錄應保 存五年，並依個人 資料保護法辦理。	本條明定執行開 鎖與裝配鎖業 務，應備業務登記 簿，記載相關重要 事項，如技術服務 事項與所在地、委 託人姓名或名稱 與地址、辦理情形 及期間之詳細紀 錄。並明定紀錄應 保存之合理年 限，以利日後主管 機關查核管理所 需。	
第十三條 開鎖與 裝配鎖業不得有 下列行為： 一、容許他人借用 其名義執行業務 或招攬業務。	本條明定開鎖與 裝配鎖業之營業 規範，以強化執業 信賴並確保社會 治安所需。	

第五章、研究結論與建議

二、違反或廢弛其業務應盡之義務。 三、執行業務時，違反與業務有關之法令。 四、無正當理由，洩漏因業務所知悉或持有他人之秘密。 五、執行業務時，收受不法之利益，或以不正當方法招攬業務。 前項第四款規定，於停止執行業務後，亦適用之。		
第十四條 中央主管機關及地方主管機關得辦理業務查核，鎖業負責人與鎖技師（士）不得拒絕或規避。並應配合說明或提供相關資料。	本條明定鎖業從業人員之受查核義務，賦予主管機關依法查核之權力，確保本法之規範效果。	
第十五條 鎖技師（士）未經開鎖或裝配鎖委託人之書面同意，不得複製其所委託之鑰匙。	複製他人之鎖匙直接影響該他人之住居安全，應謹慎為之，故本條明定應有書面同意，以利管理並杜絕爭議。	
第十六條 鎖技師（士）接受委託執行業務發現可疑時，應主動報告附近之警察機關處理。	本條明定鎖技師（士）因執業發現有治安疑慮時之通報義務，協力治安之維護。	
第十七條 鎖技師（士）接獲檢警機關通知前往處理開鎖相關業務	檢警機關基於偵辦刑案或逮捕、搜索之必要而有需要鎖技師（士）等	由於草案對於鎖業人員協助公權力機關執行時如遭遇意外傷亡的給付標準與給付財源，均未有明確規定，建議可採取類似

時，非情形特殊者，不得拒絕。 檢警機關通知鎖技師（士）處理開鎖相關業務時，應提供與檢警人員相同之安全防護措施，並給付必要之費用，若有意外或傷亡者，比照公務人員因公傷亡辦理。	專業人員之協力，乃明定其協力義務及相關權利，以杜絕爭議。	現行「警察消防海巡移民空勤人員及協勤民力安全金」制度，使鎖業人員協助處理公務時得無後顧之憂，義務與權益間關係相當。 <u>檢警機關與開、配鎖業者間的具體法律關係定性，以及事故發生時，補償或賠償之請求權基礎，參見後述本研究計畫之「研究建議四」處。</u> ⁴⁴
第四章 罰 則	本章訂定違反本法或本法授權制定之法令所生之裁罰。	本研究建議採取低規範密度的管理模式，已如前述，因此本章有關罰則之規定，應無存在之必要。
第十八條 鎖業負責人及鎖技師（士）違犯第五條第一項規定	本條明定未依本法取得證書及申請設立許可之法律效果。	
者，除命令停止營業外，並處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，若繼續營業者，得連續處罰。		
第十九條 鎖業負責人及鎖技師（士）違反第八條至第十一條規定者，處新臺幣五千元以上二萬元以下罰鍰，並通知限期改善；屆期仍未完成改善者，按次連續處罰，必要時，並得命其停業或廢止其許可。	本條明定違反本法相關登記管理規定之罰則。	
第二十條 鎖業負責人及鎖技師（士）違反第十	本條明定違反本法設置登記簿冊、記載事項及保	

第五章、研究結論與建議

二條規定者，處新臺幣三千元以上一萬元以下罰鍰，並通知限期改善；屆期仍未完成改善者，按次連續處罰。	存規定之罰則。	
第二十一條 鎖業負責人及鎖技師（士）違反第十三條規定者，除命令停止營業外，並處新臺幣五萬元以上二十萬元以下罰鍰。	本條明定違反本法有關執業規範之罰則。	
第二十二條 鎖業負責人及鎖技師（士）違反第十四條至第十七條規定者，處新臺幣一萬元以上三萬元以下罰鍰，並通知限期改善；屆期仍未完成改善者，按次連續處罰。	本條明定違反本法有關執業規範之罰則。	
第二十三條 非鎖業負責人及鎖技師（士），不得販賣開鎖工具相關器械，違反規定者，處新臺幣二萬元以上二十萬元以下罰鍰。	為落實開鎖行為之管理，確保社會治安之需要，相關開鎖工具販賣亦應限於鎖業或鎖技師（士）之相關專業人員，俾能落實管理。	
第五章 附 則		
第二十四條 中央主管機關或地方主管機關得針對鎖業負責人及鎖技師（士）具社會重大貢獻者，給予公開表揚。	為鼓勵鎖業相關從業人員積極協力社會治安之促進，故明定主管機關得以獎勵方式公開表揚。	
第二十五條 核	本法相關證照費	

發、換發及補發鎖業之許可證費用，其費額，由中央主管機關定之。	用之收取宜有法律依據，故明定授權中央主管機關定之。	
第二十六條 本法所規定之各種書表格式，由中央主管機關定之。	本法相關申請、管理、變更之書表因涉及申請、管理、變更登記等技術性、細節性事項，故明定授權由中央主管機關定之。	
第二十七條 本法施行日及相關配套措施，由行政院定之。	為使本法施行所需之相關授權命令或行政規則能配合同實施，以全其效，故明定本法施行日由行政院定之。	

資料來源：本研究

五四、各國制度經驗植基於社會發展系絡

各國對於鎖業的經營，原則上以採取自由經營主義的模式為主，惟在鎖業經營的過程中，若有重大治安顧慮之虞並對國民生命及財產的安全產生影響者，在社會大眾支持下，該國或地區便會依此進一步訂定相關專責的管理範圍，以符合社會的期待，整體而言，各國對於鎖業管理制度係植基於該國社會發展系絡，因此會發展出不同的制度。

（一）美國

美國是一個高度分權的國家，對於鎖匠業的管理，在聯邦層級並無訂定專屬統一的法規，端視地方政府對於該項行業管理的需求，而採取不同的管理措施。在資本主義強調自由經濟市場的驅導下，美國對於鎖匠業亦遵循自由市場的競爭模式，惟部分地方政府基於社會情況的實際需求，亦會透過不同制度的建立以達到有效管理的目的。在考量鎖匠業的工作權及社會公益的衡平原則下，該國針對鎖匠訂有證照的制度及相關執業應遵守的規定，然而這些規定並非統一由聯邦政府所訂定，而係各州地方政府基於社會情況的需求，分別由政府委託民間協會辦理或政府的商業登記主管機關或公共安全部門負責。

（二）德國

第五章、研究結論與建議

德國在商業法中對於開鎖業有相關的規範，該國將開鎖業歸類為「有監督需求之行業」，雖然從事此行業不需要申請營業許可，但是根據商業法第 14 條規定，主管機關商業局應立即審核經營者的可靠性，而且主管機關依職權負有監督及調查之權。雖然德國並未以法令介入規範其職業行使的主觀或客觀要件，而僅就職業行使方式採取訂有較高密度的監督的規定，但是德國開鎖業者透過團體的力量，藉由團體認可的可信度、社會輿論、業界名聲及消費者評價等方式，以防範其職業活動造成其他人民自由、財產的侵害或風險，雖然並無國家強制力作為後盾，卻能有效透過自治自律的途徑，提供鎖匠業的執業水準。

（三）日本

日本鎖匠雖沒有官方的認證，但是須參加「商業教育聯盟・日本鍵師協會」所舉辦之鍵師技能檢定測驗，取得民間的資格者，始能從事該項職業。近年來基於社會安全的需求，日本鎖業安全性合作工會受到內閣總理大臣認可，負起該國鎖業知識、技術及服務等綜理工作。另該國警察廳生活安全局配合國家公安委員會訂有「持有特殊開鎖用具禁止法」、「持有特殊開鎖用具禁止法施行規則」及「持有特殊開鎖用具禁止法施行令」以規範經營鎖業者的執業義務。整體而言，日本鎖業團體本身具有良好的組織性，發展一套認可制度並獲得政府的認可，協助政府綜理鎖業領域的相關工作，為補民間自律規範的不足，國家公安委員會亦訂有執業義務的規定，可謂民間與政府齊力治理的模式。

（四）大陸

大陸地區近年來隨著經濟快速的發展，因為經濟發展而衍生諸多治安問題，其中鎖匠執業人員的素質良莠不齊的現象，對部分城市的社會治安已造成影響，因此，大陸公安部和國家工商行政管理總局對此發表聲明，要求各地方政府加強開鎖行業之管理，地方政府根據地方實際社會治安的需求，遂發展出三種層次的管理制度。第一種係開鎖業執業行為對於治安未造成影響者，係單純由工商管理局負責經營登記作業；第二種由地方公安機關訂定獨立的規範加以管理，但並未納入特種行業管理；第三種係將開鎖業納入特種行業之中，並制訂專門的規定加以管理，而且該法對於違反規定者，亦訂有相對較嚴的處罰規定。

六、建構完善規範制度為未來必然趨勢

政府對於人民經營各種營業透過法律規定行政機關介入人民經濟活動的要件，要皆以該項營業活動的屬性對於社會的公共利益、國民生計或重大治安的影響程度而有所差異。若鎖業的經營活動事涉重大公共利益、重大治安顧慮或影響

國民生命財產之虞者，立法者無待人民之請求，權衡社會情況自當透過立法規範，以體現特種營業管理之實踐；若該等行業之經營事涉重大治安或有違社會秩序及善良風俗之情況需求者，行政機關無待於立法機關的立法即主動透過行政法規或行政職權規定該等行業之經營管理。鎖業法草案推動團體列舉執業活動所面臨之個案困境，非屬社會一般情況，對於社會亦未造成重大公共利益的影響，因此，實未達政府透過立法介入之急迫性，惟若欲提升該職業之聲譽與品質，透過鎖業團體或組織共律行為，發展一套鎖業可行的自律規範制度，實有助於提升行業形象，強化鎖業人員的素質，此為未來必然之趨勢。

第二節、研究建議

依據前揭各項研究發現，茲提出相關建議如下：

建議一

鎖業管理宜回歸維持自由市場機制

我國鎖業的經營全憑人民自由意志，在法律上並未設有任何行業進入門檻的規定，政府管理係採取自由經濟模式，而且開、修、配鎖的實際交易行為亦尊重消費者需求，由顧客自由選擇，鎖業市場的實際運作，尚未發生損及社會重大公共利益之情事，亦未造成社會治安的顧慮。整體鎖業市場並未發生市場失靈的現象，亦未符合政府採取管理性措施的必要條件，若按鎖業法草案的規範內容，由政府提早運用高度管制性措施介入鎖業市場，提高行業經營及從業人員執業的門檻，恐造成排擠現存數量龐大之小規模的開、修、配鎖業者，而獨厚讓部分少數製鎖業者不當壟斷市場的傾斜現象，致生違反自由市場經濟的原則，亦會引發更多社會問題。因此，鎖業管理仍宜回歸維持自由競爭的市場機制，維持目前現況，以符相關利害關係人的期待。

建議二

鎖業工會或組織應自我提升職業倫理

鎖業法草案推動團體強調鎖業之職業倫理的重要性，而且在該草案有關營業規範中亦列舉強化執業信賴之倫理規範。按職業倫理是以群體形式存在為基礎，其產生或形成係屬於該項職業的倫理，並藉以規範和約束其從業者。職業倫理以職業需求和職業邏輯為依據，它必須依賴該項職業共同體的力量方能推動，此乃職業倫理不同於社會道德之處。本研究考諸國外經驗，皆由鎖業相關職業團體共識性的律定專業操守、倫理守則或專業守則，以供鎖業之執業人員遵守，共同提

格式化: 字型色彩: 紅色

格式化: 字型色彩: 紅色

格式化: 字型色彩: 紅色

升鎖業的職業形象。例如：美國鎖匠協會(Associated Locksmiths of America, ALOA)及中國香港特區鎖業協會，均透過協會的自律訂定專業或倫理守則(Code of Ethics)供執業者遵循，甚至其他行業諸如保險業、產險業、會計業及新聞媒體等皆透過職業團體訂定自律守則相關規範，以約束執業人員的倫理行為，提升職業形象。

格式化: 字型色彩: 紅色

因此，徵諸研究結果，宜由鎖業工會或組織，藉由職業團體之群體意識，建立鎖業團體的共同職業自律守則之類似公約，以建立鎖業的專業形象。

建議三

政府宜扮演獎輔助與獎助與倡議監管者的角色

鎖業的經營管理雖然以回歸維持自由市場機制為宜，但是在鎖業市場的經營過程中，仍有鎖業法草案推動團體所提之個案問題，除了透過鎖業工會或組織提升職業倫理及職業形象外，政府亦應扮演獎輔助與倡議監管的角色，輔助與獎助角色，畢竟自由市場經濟若能順利平穩的發展，亦為國家社會之福，否則最終發生市場失靈現象時，政府亦難辭其咎。因此，政府宜針對鎖業工會或組織團體之職業倫理扮演先進理念倡導者的角色，同時對於鎖業市場亦應隨時注意其發展實況，避免鎖業市場發生獨占、寡占或資訊不對稱之市場失靈的現象。此外，當鎖業工會或組織團體透過自律規範約束職業倫理，以提升鎖業的專業形象時，政府亦可扮演協助者或輔助者的角色，運用該等團體所創設的機制，協助推動辦理職業訓練、認證或評鑑等獎勵機制，以盡政府治理之責。

格式化: 字型色彩: 紅色

建議四

政府應提供鎖業協勤人員權益受損之救助機制

企業的經營無非在創造經濟效益和賺取利潤，也是就透過經濟行為以追求自身利潤的最大化。然而企業亦隸屬於社會組織環境的一員，因此，任何企業公司必須同時考量社會的整體利益和社會的長遠發展，並自覺擔起相應的社會責任。因此，誠如鎖業法草案的內容及推動團體所言，鎖業從業人員基於社會公益之需求，必要時會協助警察機關開鎖，然而在缺乏合理權益保障下，經常造成協助人員的困擾。基此，政府宜考量在類似義警、義勇消防及民力安全濟助金的相關規範中，增列鎖業從業人員協助警察執勤時，造成意外傷亡或死亡時，核予濟助的規定。

進一步而言，本研究建議可區分檢警機關與開、配鎖業者事前締結勞務契約，由後者接受前者指示開啟鎖具，以利其職權行使的情況，以及基於臨時性、急迫性開鎖需求，適用即時強制規定課予開、配鎖業者作為義務的情形。於此兩

類情形，開、配鎖業者均屬行政機關執行公權力時的行政助手，但法律關係的公私法關係定性、強制程度均不相同。基於憲法比例原則要求，高權強制力的發動應認為補充手段，限於有急迫必要的情況，例如原約定的業者無法到達或者鎖具使用特殊技術者，始得動用。

因此在通常情況，開配鎖業者協助檢警機關執行職務發生損害時，應該依據契約法理請求賠償或補償，主管機關應指示檢警機關訂定相關契約條款，或協助輔導開、配鎖業職業團體訂定契約範本，於個別業者與檢警機關締約時，加入契約中，給付標準則可參照前述協勤民力制度。在行政機關發動即時強制的情況，則應適用行政補償法理或國家賠償法規定，對協助行使職務之業者進行補償或賠償。

格式化: 縮排: 第一行: 2 字元

參考書目

中文文獻

- 丘昌泰，2000，《公共政策：基礎篇》，台北：巨流。
- 余致力、毛壽龍、陳敦源、郭昱瑩合著，2008，《公共政策》，台北：智勝文化事業股份有限公司。
- 吳定，1991，《公共行政評叢》，台北：順達。
- 吳定，2006，《公共政策辭典》，台北：五南圖書。
- 吳定，2007a，《公共政策》，台北：國立空中大學。
- 吳定，2007b，《政策執行與評估》，台北：國立空中大學。
- 吳定，2010，〈公共政策的決策模型〉，收錄於《政策與管理》，章光明等合著，桃園：中央警察大學，頁104-127。
- 吳淑瓊，1992，〈焦點團體研究法〉，《研考雙月刊》，第16卷第1期，臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 呂美嫻，2016，《生活安全產業規制手法之研究》，中央警察大學警察政策研究所博士論文，未出版。
- 李允傑、丘昌泰，1999，《政策執行與評估》，台北：國立空中大學。
- 李惠宗，1990，〈論營業許可基準的司法審查-兼論我國憲法上營業自由之限制〉，《經社法制論叢》，第5期，頁237-239。
- 林水波、張世賢，1991，《公共政策》，三版，台北：五南圖書。
- 張世賢、陳恆鈞，2001，《公共政策-政府與市場的觀點》，商鼎文化。
- 梁添盛，2008，《生活安全產業之概念及範圍》，作者自印。
- 劉宗德、李建良、洪文玲，1997，《特種娛樂營業管理制度之比較研究》，行政院研究發展考核委員會委託研究。

英文文獻

- Anderson, J. E., 1979, *Public Policy-Making*, 2nd ed., N. Y.: Holt, Rinehart and Winston.
- Dror, Y., 1973, "The Planning Process: A Facet Design," In Andreas Faludie(ed.), *A Reader in Planning Theory*, N. Y.: Pergamon Press.
- Dye, T. R., 2002, *Understanding Public Policy*, 10th ed., Englewood Cliffs: N.J.: Prentice-Hall.
- Geva-May, Iris., 1997, *An Operation Approach to Policy Analysis: The Craft*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Jones, C. O., 1984, *An Introduction to the Study of Public Policy*, 3rd ed., Monterey: Brook/Cole Publishing Company.

鎖業法草案

Mayer, R. R., 1985, *Policy and Program Planning: A Development Perspective*,
Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall.

Warwick, D. P & Osherson, S., 1973, *Comparative Research Methods*, Prentice-Hall.

← 格式化: 縮排: 左: 0 公分, 第一行: 0 字元

参考書目

附錄一：焦點座談題綱

「鎖業法草案」委託研究焦點座談題綱

壹、背景

開、配鎖業攸關人民居家安全及財產保護，是政府應重視的行業，近年來，由於開、配鎖業技術迅速發展，為民眾高度的便利性，惟開、配鎖技術人員若缺乏一套健全而有效的管理制度，民眾在享受該行業所帶來的好處之餘，亦讓違法犯罪分子有可趁之機，引發社會治安事件，影響人民財產權及居住安全。對此，有部分立法者倡議訂定「鎖業法」以規範開、配鎖技術人員，限制該等工作上的權利。然而依憲法第 23 條及中央法規標準法第 5 條第 2 款規定，該等限制人民工作上的權限，應以法律定之，若法律授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍，亦應具體明確，始得據以發布命令。

循此，我國開、配鎖業目前是否有一套良善的管理制度，其實務運作現況存在那些待解決之問題，未來如何建構一套符合我國國情與社會需求的開、配鎖制度，誠為本次焦點座談的核心，尚祈各位出席人員惠賜卓見。

貳、討論題綱

一、現象面

1. 現行開、配鎖業營業型態如何？鎖業與鎖技是否有所不同？兩者應否加以區分？
2. 營業方式為何？與民眾交易的過程為何？
3. 對社會治安可能發生哪些影響？

二、管理面

1. 現行開、配鎖業執業登記與營業管理是由政府那些機關辦理？
2. 管理內容為何？
3. 執業登記的程序為何？
4. 執業人員的資格與條件為何？
5. 執業人員應否採取證照制度及分級制度？

三、法制面

1. 目前開、配鎖業的法律規範有那些？
2. 我國是否需要針對該行業訂定專法？規範內容應包括那些？

附錄一

附錄二：第一次焦點座談紀錄

焦點座談紀錄(1)

座談日期：105 年 3 月 3 日

出席人員：國立政治大學教授(A1)、中央警察大學教授(A2)、實務專家陳先生(A3)、臺灣警察專科學校行政科主任(A4)、臺北市政府警察局代表(A5)、新北市政府警察局代表(A6)、蕭姓業者(A7)、周姓業者(A8)、保全商業同業公會理事長(A9)、內政部警政署刑事警察局代表(A10)、台中工會理事長(A11)、經濟部代表(A12)

研究人員：洪文玲教授、章光明教授、張淵崧助理教授、呂理翔助理教授

紀錄人：謝宜峯研究助理

訪談內容摘要：

壹、現象面

A1：回到鎖業法有沒有規範的必要性，在一個營業行為的經濟監督面向上，有多層次的密度，有的是完全鬆綁，自有商業登記法、公司法、營利事業登記法等稅法，本身因公司或營業的等級而不同，針對市場的進入跟營業的項目都列為規定，我們國家顯然對鎖業是這個態度，目前為止是沒有法規範的。

A5：臺北市的現況，根據調查轄內登記有案的鎖匠總共有 200 多位，他們有幾個意見，第一個，希望能維持向商管主管機關來登記營運即可，如果是未達六萬元，就直接向國稅局辦理登記直接課稅，如果營業所得未達二十萬元還可以申請免組織的開領統一發票，他們認為草案的罰則太重，另外也希望將殘障人員納入輔助機制。對於治安面的調查，根據我們素行的調查，目前還沒有利用開鎖或換鎖來從事犯罪行為。

A6：現行鎖業的從業人員大部分是弱勢族群，各縣市有些可能是在現實影響的層次，後續也可能不會通過考試。目前還沒遇到過相關的犯罪行為，因為大部分都以破壞方式，而不會以開鎖行為開鎖。

A6：實務上的鎖店都是規模較小或營業額未達稅捐的起爭點，大部分都以免申請商業登記，很多隱藏在相關性質中。要請對方提示相關文件，就要把鎖業法制化，讓人有所遵循，否則沒依循的必要性。

A7：開鎖在實務上發生過太多糾紛，舉例而言，曾經因為有長輩往生，請我去開金庫，到現場時只有一個人，這種情況下我應不應該將金庫打開？正常程序應該是全部的人都在現場才能將金庫打開，因為如果財產被一個人拿走就

附錄二

會造成糾紛，所以我們希望成立證照制度或鎖業法的原因就是盡量減少紛爭避免類似情況發生，以保障鎖業工作人員。

- A7：從技術層面來講，鎖店的技術沒有太大問題，至於將來要考什麼樣的執照，是道德問題較嚴重，譬如說，客人來鎖店要開車鎖，我們鎖店行使多年，照理要看行照，但有些人不看行照就直接開鎖，這是道德問題。
- A7：大家應該都有開鎖跟換鎖的經驗，但現在鎖界 40%的人到現場會說這個鎖不能開或是要全部換掉。主要的鎖店大部分用開鎖方式，但小間鎖店，幾乎用破壞的方式開鎖。
- A7：現在門的防火時效要兩個小時，包刮鎖、材料跟鎖件零件，這些東西要燒到兩個小時才能達到防火認證，電子鎖沒有一個可以達到標準。現在只要被人報新裝潢而沒登記，建管處就會要求換有防火時效的門。
- A8：雖然我們協會成立時間很短，但在這很短時間內發現包括主管機關都不太重視，我們只需有個主管機關來告訴該怎麼做，但我們找不到目的主管機關。我們基本上覺得主管機關這部份很需要，因為包括要去申請很多事項，但都沒主管機關，所以實際上這個領域，是大家需要的，但大家都輕忽。
- A8：在技術方面，製造跟鎖匠才有技術問題，中間的批發跟銷售沒有技術問題，所以真正的技術在於製造商，製造商要製鎖，所以一定有這技術，不然自己都不會開的鎖別人怎麼會開。
- A8：我們一開始就沒有要走立法，只是想找出窗口，包括我們要做 MIT 形象，我們想先教育大家對這個鎖的品質，但我們還是暫不納入考慮，為甚麼？因為找不到資料根據查證，台灣製造鎖外銷是非常有名的，包刮 LV 鎖是我們台灣製造的，所以台灣鎖的品質已經到相當程度，可是基層根本跟不上，我們現在只想有個溝通管道；第二件事情，在全國法規規範的行業類別中沒有鎖業，於是去找經濟部，他說我們的營業項目是在鎖業製造，但那是營業的事項，在法規裡面並無這項，去詢問要如何新增及其他手續，但沒有主管機關根本無法進行。
- A8：我們協會鎖匠大概有三千多家，是網路上搜尋到的，網路上沒有搜尋到的，可能是一倍，所以我們簡單的評估大概四到五千家，但大概只有幾百家是真正有登記。
- A8：去年我們拜訪澎湖地區、花蓮地區和台東地區，在花蓮地區發現幾個狀況，鎖匠在開鎖因技術品質等級不同，有些鎖沒做好就需消費者多來兩、三趟，因為不只開鎖是技術，包刮複製鎖跟用機器製造鎖也是技術。
- A11：美容科、汽修科、法律、甚至餐飲都有學術單位去做認證，唯獨鎖匠技術沒有科系來做認證，未來鎖匠要做認證的單位是誰？只有職訓局，可是職訓局也沒有這些人才。
- A11：我們的工作就在一線之間，像徵信社請我們幫忙開鎖，也是在法律邊緣，我們也會考慮要不要接，這是我們常面對到的問題。所以一直很希望有一些法來管理，但到目前為止，在國內一直沒有單位在管理。

A11：全台灣鎖店，大概七成的人沒有認真在經營，營業額本來就不高，而營業額不高的原因可能是技術不純熟或服務態度不佳。

A12：按照經濟部的編碼叫鎖匙業，不用有發票，有些沒有經過地方政府的工商管理局登記，有些直接向國稅局申請免開統一發票，所以分很多種類別，經濟部商業司科長有提到這部分，他們的立場是採取自由經濟模式。

貳、管理面

A1：剛剛聽實務界協會跟工會的高見，似乎有必要加以規範，在立法政策上就可以思考，我們鎖業的規範要到何種強度跟密度，以經濟監督層面來看，有兩個層次，第一個層次是市場進入的規範，第二個層次是營業行為的規範，已市場進入的部分，在擬辦的草案上可看到是採傳統要先有證照才能取得職業資格，我們也可在世界各國裡面看到，有些國家把鎖業當成單純的營業活動，德國的法治立場亦是如此，有人翻譯工商管理法或營業法，是營業活動的一環，但是跟人的身家安全有關，所以進入不用事先證照，但是在營業登記時，不是稅法裡面的登記，而是像目的事業主管機關做資料登記，主管機關會審查可信賴性，這個草案其實有可信賴性的規範，所以鎖業本身不反對採較高密度的分級證照規範，當有共識，就可採取，但短期還不能達成。

A1：我覺得市場進入不用急著去處理，目前鎖業管制問題較大的應是營業活動，誠如剛剛所說，營業活動透過法規範讓鎖業跟一般民眾有個依據，什麼情況能開？什麼情況不能開？例如草案裡面提到職業登記部門等，這個部分如果要加以規範，就非得要立法不可，因為涉及到鎖業的營業自由跟人財產權的問題，至於是採道交條例以母法來授權子法還是採法令方式，因為計程車業道交條例已經有兩條，所以可透過授權，問題是鎖業找不到法律層次上的母法，所以這部分還是得透過立法部分來制定；至於制定的精細程度，可能還要思考，可以透過框架的制定，再授權主管機關用辦法做較細膩的規範，所以大概第一個層次就分兩個部分，職業進入部分可以不用那麼急，我覺得是比較急需的是職業活動方式，我知道這不好定訂，因會影響到鎖業業者的權益，但如果要確保鎖業的權益，無論立法在怎麼困難，一個框架規範還是有必要，總比現在任憑個人的職業倫理還來的好；至於細部規範，我覺得立法技術上都可以談，剛剛諸位先進一直提到主管機關的問題，這其實就是立法的用意，目前就是因為沒有立法，所以主管機關不明，當立法後，一定會有主管機關，尤其是行業別經濟監督的法制，其實是經濟部或內政部都可以再討論，就看要如何去看待鎖業的行業別。

A1：在市場進入後，目前草案有比照道交條例 37 條的規範，我也提醒團隊要注意大法官釋字 584 號，584 號關於曾有犯罪確定不得擔任計程車司機，雖然被宣告合憲，但大法官也做警告性判決，目的是否相符及有無其他手段作更妥適管理，不無商榷餘地，但計程車是密閉空間，危險性更高，鎖業危險性其實沒有這麼高，例如，是不是曾有犯罪前科就非得汰除不可？如果市場

附錄二

登入是採登記制，主管機關事後的營業管制就很重要，雖然前方有犯罪前科我讓你進來，但在職業執行上沒有任何問題，這個就要注意，但曾經違規不只一次，這在外國法是很嚴重的，可能會撤照或廢止營業許可，所以是要前端就排除，還是後段再做高密度管制，這也是可以思考；至於裡面的活動，這其實是個風險分配的立法，也就是對於開鎖後的爭執，在什麼情況下風險是由人民來負擔？在什麼情況下開鎖後的民事至乃刑事是由鎖業來負擔？我覺得這在鎖業法裡面應該要有所規範，簡單來講，這會跟人民的職業自由有關，如果要納入規範確實需要法規範的依據才能有法律保留原則適用的餘地。

- A7：如果嚴格執行的話，對很多心術不正的鎖匠，應該是有很大的嚇阻效用，可以避免剛提的糾紛。
- A8：當初要推鎖業立法，主要是基於大眾生命財產的安全，剛提到的都是關於人身財產安全還有個人權益問題，這是至關重要的問題，但台灣對這件事情是很漠視的，雖然我們成立時間很短，但在這很短時間內發現包括主管機關都不太重視，所以覺得有必要去做規劃跟推動，我們一開始並非主導要推動立法，我們只需有個主管機關來告訴該怎麼做，但他們說找目的主管機關，但我們找不到，所以我們才會想說用立法的方式解決問題，對於協會來說，不一定要用甚麼方式，我們把蒐集的有限資料提供給政府，讓政府多一些訊息去執行，這是我們當初單純的意念，我們基本上覺得主管機關這部份很需要，因為包括要去申請很多事項，但都沒主管機關，所以實際上這個領域，是大家都需要，但大家都輕忽，所以才希望能推動立法。
- A11：我們鎖界也有良莠不齊，去非合法性的工作，因為我們的工作就在一線之間，像徵信社請我們幫忙開鎖，這也是在法律邊緣，我們也會考慮要不要接，這是我們常面對到的問題，所以一直很希望有一些法來管理。
- A11：以台南公聽會來講，就是希望保持現狀，還有種情形是，很多執業者的心態不平衡，認為沒人夠格可以幫他認證考試，但有些不見得反對，有五年以上或三年以上執業者，就給予認定，但基本上，我們認為要有道德觀的課程，像要修滿幾個小時，才要給他認可，我相信這反彈聲會比較小。未來新成立或開業者就要從技術層面跟道德觀念去完全接受上課、考核，才可以得到國家執照、證照。
- A11：我們去推動法案的立場是希望政府能明文規定當委託鎖匠做服務時，要出示證件，今天如果立法部分有規定授予他人服務時，應出示證件，這樣消費者也比較能接受，不然就會像剛剛蕭先生所提，請他出示證件，他們會有防備，但我們只是看一下，還有派遣委任書有個格式可以請消費者填，裡面也有價格的爭議，電話會先講好價格，但到現場消費者又會議價，這部分有立法管理的話，對我們從事者是很有幫助，這樣大家也會比較願意去支持。
- A11：以兩個角度來看，保全雖然關係住戶安全，但也有可能監守自盜，所以保全的管理辦法是一定要做的，相對的鎖匠，我們認為也要有管理辦法。另外

在技術層面上，真正的小偷只會破壞，但開鎖是一門技術，這技術基本上要有個考核的機制，可以透過分級，五年以上的鎖匠就直接認證為技術士，未來在建築部分，建築工會負責認定結構，鎖跟安全防盜的部分就由鎖技師來負責。

A3：立法院草案限制整個開鎖業技術人員，其實要看開鎖業執業的人員，學會這些技術是否會影響到人民的權利，比如，草案前頭提到期會侵入人民的居住權利，甚至會幫助竊嫌開鎖，或開錯鎖的情況。剛剛老師也講到，是要設在前面還是事後監督，比如，登記之前要先有幾個證照，之後才能做營登，還是在登記後，再做審查。

A3：我們鎖業法的規定，變成是政府對鎖業從業人員充滿高度危險性，就必須去規範業者管理，但我覺得法律訂定後，鎖業可能不需要嚴密的法來規範，訂出來後對同業的基層同仁未必是良性，如果今天研究認定技術人員對人民的住宅權侵害並不高，是不是可以不要訂到如此程度。

A4：針對鎖業法，要不要成立專法我個人比較不去思考，舉個例子，以前在臺北市交通大隊有管過計程車，計程車分成兩條法律，分別放在處罰條例 36、37 條，36 條是有關管理授權訂定法規命令，就是計程車職業登記的管理辦法，37 條是資格限制，有哪些前科就不能去考，或是在營業期中犯罪行，在一審判決確定以後都要被撤銷，這是證照的部分，牽涉到一個最重要的問題是我們剛剛在談的主管機關，96 年主要是警察機關的交通大隊在做，但現在是交通局在接受計程車考照，不管是誰做一定要有一個主管機關，第一個是接受報理跟審核資格，考照的部分要去講習，講習完會在你的機關列駕駛人資料庫，這個資料庫放在警政署駕駛人管理人資料庫，可以透過系統去查相關資料，包括個資、證照的起始、證照有沒有效，事中也要做定期查驗跟異動申報，定期查驗早期每半年一次，異動申報為住居所或營業所異動都要申報，警察機關還會不定期做安行專案，檢查執業登記證有沒有效。

A4：從這些管理面來看當然跟警察機關有關，因為屬於密閉空間，所以涉及到社會大眾的安全。鎖業基本上跟竊盜比較有關，早期也有鎖匠因為怕身家安全而不願意開，所以這部分要管理的話，我是覺得不錯，但是重點是誰來管理？這個是比較重要決的，從草案觀察，我覺得還是會由警察機關管理；如果是資格限制，這個業是屬於比較寬的範圍，資格可以在細部一點，可參考 36、37 條；還可參考當舖業者，但如果採當舖業者管理模式，可能就要由警察機關管，這些模式都可以來參考；需不需要定一個專法？其實這也可以附屬在相關的法令裡面，像計程車管理的方法。

A5：我舉個實務上的例子，持搜索票執行搜索時，我可能要通知鎖匠、里長還有警勤區的同仁，共同執行搜索，當下寫搜後筆錄，這都可以證明鎖匠的合法性，這種情況是基於公益，有很多人都可以證明合法。

A6：其實把鎖業法制化後，對我們兩造應該是要有彼此的保障，誠如剛剛提到是否規範的強度要如警察主管的保全業法、當舖業法？現行鎖業的從業人員

附錄二

大部分是弱勢族群，各縣市有些可能是在現實影響的層次，後續也可能不會通過考試。另外，目前還沒遇到過相關的犯罪行為，因為大部分都以破壞方式，而不會以開鎖行為開鎖。

A12：鎖業的定義非常重要，分成廣義跟狹義的，廣義是從前面的製鎖到的開鎖跟配鎖，狹義部分分成製鎖業跟鎖匙業。第一個問題，反對方反對的原因是甚麼？這是個很重要的關鍵，按照反鎖業聯盟提出的原因為何？第二個，鎖業提出 MIT 認證是屬於製鎖方面，但鎖匙業法是規範鎖匙業，這是個很重要的關鍵，因此，鎖匙業的人會有不同看法，更重要的是，鎖匙業執業人員的犯罪率有多高？在非正式訪談中，鎖匙業人員說在他們根本不需要去犯罪，因為成本效益實在太低。

參、法制面

A1：現在有很多課予業者身分認證的義務，其實是強人所難，而且真實性也很難把關，萬一是假證件，登入的還是假證件，行政罰法也沒那麼嚴苛，如果違反的行為人拒絕確認出示身分，也只是攜同製警察機關做確認。

A1：可先試行以表格填寫，透過規範的背書讓類似情勢發生時，風險責任就可移轉給那個人，當然有時候填錯就無法找到當事人，通常有爭議是填正確資料的人，但其共同共有人或父母會有意見，至少爭議發生時可以確保鎖匠，但如填假資料，就要另想他法。

A3：在日本，是對特殊的開鎖工具跟器具做管制，管制目的主要是因為這些器具很容易去打開門鎖。在大陸，並沒有專法來管制，是採取先受訓合格，有證明之後，還要做營業登記，是由工商部門管理，登記之後，在工會裡面會訂定自律守則，自律守則裡面也規定很多，例如，要求這些鎖匠到現場開鎖必須主動出示職業登記證，也要求客戶填寫開鎖服務紀錄表，要求開鎖的人可以請他出示相關證件，這些守則要求不得為那些無法出示相關證件的消費者開鎖，例如，填寫身分證，結果不是自己的身分證，這種情況下，當然不能幫他開鎖，另外也要求不得對郵政、保險箱做開鎖，必要時可會同相關單位，例如警方或公安單位來協助開鎖，這樣就比較符合安全性的相關規範。

A5：台灣的警察到場後，只能保障鎖匠人身安全，甚至讓鎖匠無法開鎖，跟現在實務相同，例如，徵信社跟老婆在現場，警察到現場後也只能叫你敲門。

A12：反鎖業聯盟也有提，我跟他們說明行業需要有相關管理，不一定要有主管機關，但這個行業若對社會有重大影響，則勢必要有主管機關。

附錄三：第二次焦點座談紀錄

焦點座談紀錄(2)

座談日期：105 年 3 月 4 日

出席人員：國立台灣大學副教授(B1)、國立高雄大學副教授(B2)、中央警察大學教授(B3)、侯姓業者(B4)、中央警察大學副教授(B5)、桃園縣鎖匙業職業工會代表(B6)、高雄市鎖匙業職業工會代表(B7)、高雄市政府警察局刑事警察大隊代表(B8)、經濟部商業司代表(B9)、內政部警政署刑事警察局代表(B10)

研究人員：洪文玲教授、章光明教授、張淵崧助理教授、呂理翔助理教授

紀錄人：謝宜峯研究助理

訪談內容摘要：

壹、現象面

- B3：很多營業額度根本連登記都沒登記，所以鎖業法，包括配鎖業跟鎖業的負責人，大概在台灣八成以上都規範不到，例如我家附近有好幾個去雜貨店就可去配鎖，有配鎖的還不一定可以開鎖，配鎖的要開鎖還真的不容易。
- B4：技術人員要有哪些紀律，社會秩序維護法有規定沒有正當理由持有開配鎖工具，這條現階段要如何應用在所講的慣例及衍生相關管理做法，這是否可行？
- B4：一個鎖可開所有門是一種系統的裝置，假設中央警察大學發生有一隻鑰匙可以打開全部的門，這種就要被列管，要有管理機制，生產開鎖的工具大部分都是製鎖公司做的，通常都可買到，所以現在要當小偷的門檻並不高。
- B4：鎖也屬於建築五金類，但是不同的生產方式，製成都不一樣，所以不會被認定為同一個行業，為甚麼會覺得門跟鎖會一起買？因為綁鎖的規格跟台灣國家標準鎖要一起燒，所以實務上要經過認證門跟鎖就要一起燒。
- B4：某一年把鎖匠放到精工業裡的鍛造業，這是屬於物理鎖，現在電子鎖這套系統其實牽扯到公安，在建造的時候要跟鎖業聯絡，他會幫你設計，這個設計就有專利法跟商標法的問題。
- B4：相關建築物或是在校園醫院，都有一套這樣的系統，像前面的大鑰匙，這是不可複製的，要複製的話就幾乎要整個換掉，動輒數十萬，因為這裡面都有判決，所以在管理的時候，這鎖式計畫必須交給行政機關。
- B6：管理員叫我去跟消費者打招呼，心裡想說沒問題因為他們是認識的，結果開鎖以後，回來接到法院的傳票，還跑到台南去開庭兩次，因為消費者跟管

理員有糾紛。

貳、管理面

B3：希望未來不管是自聘還是其他，都要有證照，現在保全業法的方向是這樣，這裡面就有消極資格，消極資格包括業者跟保全從業人員到底要不要一致，現在草案是一致，我們也就這個問題討論很久，我們認為業者不需嚴格，因為他不是在第一線，這是我們現在的現象面，所以將來這研究報告的結案，希望可以建立我們台灣對這個鎖，核心部分當然是治安，跟人的生命財產有關，但是鎖的現象面，包括進入這個行，因為我常跑監獄，所以我知道鑰匙如果掉的話，就整個都要換，而且物的管控是很嚴格的。所以，第一個，建議說鎖業，包括從傳統到現在的智慧型，還有包括業者跟我們的鎖技師，包括我們現在登記多少，都要去深入瞭解，因為這個現象面不瞭解，將來規範出來的法會是空的。

B3：我覺得證照可能是比較好的制度，你去開配鎖要有證照制度，證照的話就由工會來負責，可是很多人都沒有登記，我預測大概台灣大概八九成可能都沒登記，一個月要賺六萬沒那麼容易。至於高精密方面的，像保全業法、建築法跟消防法有規範的，就由這些來規範，這是草案比較著重的，我比較建議的走證照制，因為如果像這樣子壓力會很大，像保全業，你就要審核，那他們甚麼時候能過來？警察做得到嗎？規範下去就要執行，萬一牽涉到罰則？如果法律制定而無法執行，這個法律一定是空的，所以我建議要跟現象面一起瞭解，然後走證照制度。

B4：我們有跟其他國家例行性的交流，大部分國家都沒有設立專法，這樣機關一定會有相當程度的主掌，他們會去建構管理機制，譬如說鎖匠開業就要去登記或是去行政機關報備，如果只是拿鎖去開，就會有人報案，因為不知道你是否為鎖匠，警察就會去逮捕，這些理念上的慣例跟機制，如何與警政單位達成較好的合作方式，目的就是保護鎖匠執業的權利跟安全，其次就是保護民眾生命跟財產安全，這我們的兩個目標。

B4：因為這行業跟治安或生命財產有相當大的關係，所以證照有沒有必要國家化？我們一直希望能有國家化的證照，如果有國家化證照，各縣市工會有能力去辦理。我們在還沒走立法過程之前，就希望從行政院立方案，指派給營利事業主管機關，定相關規則後，可以請勞動部辦理相關的國家化證照，但後來都不了了之。

B4：我們比較在意的是要如何保障鎖匠第一線去開鎖的安全性，希望他們的權益被保障，目前為止，我們找不到相關的行為，譬如說要去開鎖前要報備，但不知要向誰報備，要做甚麼的行為才能免除將來要面對的法律責任，這是我們比較擔心的。

參、法制面

- B1：規範鎖匠會有個問題，假定跟鎖有關的人都受到規範，即會影響其生存及工作權，比如配鑰匙是最常碰到，很少一家店只是在配鑰匙，大多會跟時鐘一起賣，或是刻印章的小店舖裡會一起販賣。假定鎖匠都要拿證照，這會引起相當大的抗議，因已相當影響他人執業的自由，剛剛提到一些特殊的鎖或是特殊技術，是否管制的方向可朝向非全面性的業及非全面性的人，而大部分原則開放，但如果牽涉到特殊的鎖、特殊的鑰匙或是特殊的人，才要列入管制，用點狀式的管道來影響治安上等情形，而非全面性，先從此方向，縱使是影響層面較小，但專業的人也受到保障，即是會接觸到此類東西的人才需管制，比如說要持有證照或跟警察機關申請之類，這樣就可受到保護；在一般性方面，像研究室鑰匙，幾乎每隻都可以打開其它門，這沒有太大影響就不需管制，但如果有老師在研究室有金條等，他可以配特殊鎖，要配的人或鎖的管理就要嚴格律定，就是讓民眾有選擇空間也使有技術的人獲得特殊保障，如此管制的密度比較低也較點狀，引起的反彈會較輕，就是從某些特殊的鎖回溯至相關的人跟相關的業才受管制。
- B1：就憲法的觀點，一定會涉及到職業自由，使用證照，無論是限制能力還是品行，都會涉及到主觀職業選擇自由，這個位階常會被挑戰，如果是針對特殊的開鎖或特殊的鎖業製造、販賣或設計，這是需要被管制，而非人本身被管制，這樣就不會是職業選擇自由的問題，就會是職業行使自由的限制，職業行使自由限制，大法官在違憲審查會採較低度審查，讓立法者去決定，有些甚至在法律保留上也不用高度審查，這樣較容易從這部分慢慢開始，假定要選擇證照制度，我認為不要把證照變成入門門檻，而是說有證照跟沒有證照，在賺錢上有不同標準，這樣也能保障一般人，例如身心障礙的可以從事一些簡單工作，但不能去弄一些特殊的鎖，除非有證照，這樣子的話可能比較不會受到挑戰，也比較容易去實施。
- B1：我覺得法律責任不會有太大問題，除非是基於幫助犯的故意去做，不然不會有事，因為你只是單純去開，但如果是幫助犯或從犯的故意，或是有重大過失才可能有法律責任，應該要個案認定，如果設計為要先經過許可，而又沒去做就會有問題。
- B2：這種專法現在違憲審查的密度非常高，所以風險也高，一旦訂定通過後，申請釋憲可能性都很大，譬如說，這個草案 17 條，賦予鎖技師義務，如果檢警機關處理相關業務有需要的話，鎖技師要到場，這種訂定的相當詳細，這會影響到相關人權、業者的權利等，依現在的情況來講，將來都有憲法問題。德國聯邦憲法的審查密度太高，所以德國還是以證照為主而專法少，如果牽涉到基本人權，馬上就會上法院。
- B2：我建議，就是剛剛有提到社秩法有相關的規定，老師剛剛在序言有講過如果現在去管制，反而會加深鴻溝，因為剛剛理事長有提到鎖業是個自由競爭的市場，按照經濟部商業司相關規定對鎖匙業也是採取自由主義，刑事局同仁也特地強調說，開鎖技術入門不難，現在用這麼多證照，反而是跟這個市

附錄三

場背道而馳，回過頭來，去管制這個市場會造成職業領域的人對專法訂定有很大的抗拒感，就台灣現況很多這種狀況發生，才會引起多人反彈，警察職權行使法或警察法相關法規裡有沒有授權這個法律，社秩法也是不錯，這個方向的話，如果將來有問題，那我們馬上就修正，而不用到大法官或國會。

- B5：大陸因為鎖業去違法或鎖業被變成幫助犯等狀況實在太普遍，其他國家為什麼一直逐漸警察分權化，包含台灣已經發展到這樣的民主階段，我們過去跟刑大請示過，鎖匙業的執業人員在這領域違法或涉及違法的狀況並不嚴重。
- B8：實務上是算住宅竊盜，嫌疑人本身從事鎖匠的幾乎是沒有，因為如果是慣竊，他的開鎖技術搞不好比鎖匠還好。
- B9：現在重點是，鎖業協會關心的不是高階的鎖，最基層才是重點，這些你們提到很多個案，但是這個案是不是有影響到整個重大社會公共利益或是社會治安？這是要去鎖定的焦點，才能進入我們要討論的焦點，因為高階智慧型的鎖，坦白講，這些廠商都是信譽良好，不會隨便去生產。
- B9：各位老師，我有想法就鎖業的證照有兩個部分是需要管控，第一個就開鎖或配鎖業者的技術跟能力，另一個就是品行跟可信賴度，這是證照要控制的兩個方向，就品行跟可信賴度部分要回到 584 號大法官解釋，是否有前科、素行不良等控制。我比較在意的是前面的問題，因為我們現在的鎖沒有標準化跟規模化，所以如何認定來申請證照的人確實有開鎖能力，需要通過多少考試？需要開多少或配多少鎖？在鎖硬體沒有規格化或國家標準化的情況下，會產生各說各話的情況。
- B9：剛剛重點是這個法想規範人，所以才特地提到品操素行，根據我私底下了解，很多鎖業同仁講說自身自律性很高，既然都有相當自律性，有無必要再訂個法管這些人？
- B9：如果現在去管制，反而會加深鴻溝，按照經濟部商業司相關規定對鎖匙業是採取自由主義，刑事局同仁也特地強調說，開鎖技術入門不難，現在用這麼多證照，反而是跟這個市場背道而馳。去管制這個市場會造成職業領域的人對專法訂定有很大的抗拒感，就台灣現況很多這種狀況發生，才會引起多人反彈，想走制度、證照、品牌都可以，但重點這個領域的職業人員有沒有辦法建構這個品牌的象徵性。
- B10：鎖業法的草案如果是為居家安全，即是財產保護的問題，因為剛有提到鎖業法就是要管人跟鎖兩種，如果管人，其實我有在派出所當過所長，像之前在東港的派出所時，小偷就從高雄就偷台機車騎到東港，沒油就丟路邊，然後再偷另外一部騎到豪宅，也是不到五分鐘，就開門進去豪宅搜括所有財物走人，其實竊嫌也才 17、18 歲而已，所以開鎖這個行為很容易就可以完成，像在做筆錄時，我問他怎麼開的？他回答說挖一挖轉久就會，所以用證照來管理人會有個問題，就是採取證照分級制度後，對於住宅竊案或是汽機車發生

的竊案是否會降低，因為現在很輕易就可學會，在網路上就有教學如何開鎖、或是有萬能鎖之類。

B1：我認為有些可讓人民自己選擇，所以剛剛提到一般研究室沒在放特別東西就用一般鎖，要如何配都很方便，但如果研究室有特別的儀器之類的，就要特別管制，自己可以選擇比較複雜的鎖，如此這鑰匙就看要去哪配，不是任何人都可來開鎖，如果任何人都可開鎖，這就是違法的鎖業，就是讓人民選擇較安全但較繁複或比較簡單但一般型的方法。

B5：鎖匠如果不遵守，可能會就會成立過失犯，例如內部公會有規定必需要諮詢或有照會義務，沒有去做而造成損失，鎖匠就要負責，所以透過這些機制不是只有單純違反一個點，而是整個法的系統，這是從法令及實務技術方面，可以注意的事項。

B10：從鎖的方面去管制，就會比較容易防制竊案的發生，像現在手機有序號，通常會請你拿原廠機盒，有序號後，如果有破案件把手機找回來，就會知道這個序號是原本的人，所以從鎖的方面去管理，效果可能會比較好。

附錄三

附錄四：期末報告修正對照表

「鎖業法草案」期末報告修正對照表

項次	審查意見	修正情形
<u>1</u>	研究結論指出：我國目前鎖業之經營，並未對國家社會造成重大公共利益或治安顧慮之衝突，似無急迫立法之需求性。就此，在資訊方便取得之前提下，建議或可於研究報告中增而官方或非官方之相關犯罪或社會秩序違反之統計資料，以增加說服力。	本研究已配合修正補充於 <u>46-47 頁</u> 。
<u>2</u>	在支持自由經濟市場模式之鎖業管理命題下，研究報告指出兩項重要建議其一，加強工會或協會之自律功能，可訂定業界倫理規範，並且建構民間證照制度。其二，政府應扮演輔導及獎勵角色，促進鎖業發展。就此兩項結論，於研究報告中似乎著墨較少。若研究團隊認為此屬重大之研究發現與建議，則或許可增補其結論得出之主要論據，以前後呼應。	本研究已配合修正補充說明於 <u>479-4850 頁</u> 及 <u>6770-6871 頁</u> 。
<u>3</u>	以比例原則檢視似有必要，尤其是適當性(手段有用性)原則。	本研究已配合補充於結論部分，獨立列為一點；惟本研究認為鎖業法係違反比例原則中「限制妥當性原則」(狹義比例原則)，應更符合學理與實務現況。 <u>理翔</u>
<u>4</u>	基本權衝突理論尚屬簡略。	本研究已配合補充於 <u>1 頁</u> <u>理翔</u>
<u>5</u>	第 <u>1 頁</u> 論及各基本權之間無優先性問題是否有當？	本研究已配合補充於 <u>1-2 頁</u> <u>理翔</u>
<u>6</u>	結論中提及業界自律，唯自律與自治關係密切，僅及其一，稍嫌簡略。	本研究已配合補充於 <u>6871 頁</u> 。
<u>7</u>	第 <u>53 頁</u> 「獨厚製鎖業者不當壟斷市場之情況」請在斟酌用詞。	本研究已配合修正於摘要、 <u>545 頁</u> 及 <u>6870 頁</u> 。
<u>8</u>	第 <u>67 頁</u> 「回歸」自由市場機制用詞建議修正	本研究已配合修正於 <u>58 頁</u> 、 <u>6770 頁</u> 及 <u>6871 頁</u> 。
<u>9</u>	有關自律的部分，建議舉幾個例子置入報	本研究已補充於 <u>49-4850 頁</u>

格式化表格

	<u>告中供參考。</u>	<u>及 671 頁。</u>
<u>10</u>	<u>政府除了獎助外，是否還有其他角色供參。</u>	<u>本研究已補充於 6871 頁。</u>
<u>11</u>	<u>政策建議不立專法，是否有其他替代政策方案。</u>	<u>本研究已補充於 7168 頁。</u>
<u>12</u>	<u>焦點座談正反意見的部分，建議在實證分析前補充說明支持與反對團體的背景。</u>	<u>本研究已補充於 453 頁。</u>