

調 查 報 告

壹、案由：媒體多次報導不法集團或人士利用鉅額或多張本票詐害得手事件，本票一再被利用作為詐騙、剝削、暴力討債或強取豪奪手段，被害人計其數，該制度之設計遭受批評等情案。

貳、調查意見：

媒體多次報導不法集團或人士利用鉅額或多張本票詐害得手事件，例如：仲介賣淫之經紀公司將逃跑女子押回後逼簽新臺幣(下同)30萬元本票、拐 742 萬殺輔大孤女偽本票續騙遺產、應徵司機被要求簽空白本票沒討回一夕背債 22 億元、討債集團脅迫被害人簽鉅額本票、外勞被迫簽本票遭剝削、長照機構執行長將替代役男載到殯儀館逼簽 300 萬元本票、用詐術騙被害人再持槍威脅簽鉅額本票還債、縣農會改選簽本票綁樁等。顯示本票一再被利用作為詐騙、剝削、暴力討債或強取豪奪手段，被害人計其數，該制度之設計遭受批評，究竟本票制度在執行上有何缺失，司法、警政、勞政等機關有無正視問題之嚴重性並提出有效防制措施，均有查明必要，本案經函詢司法院、金融監督管理委員會(下稱金管會)、勞動部、內政部警政署等機關，諮詢相關專家學者，暨詢問上開機關代表並請各該機關提出書面意見，業經調查竣事，茲將調查意見臚述如下：

一、不法集團或人士利用鉅額或多張本票詐害得手事件頻傳，本票常被利用作為刑事犯罪及重利剝削外籍勞工之工具，警察機關每年破獲涉及本票案件超過 1 千件，嫌疑犯超過 2 千人，涉案類型以放高利貸重利罪最多，詐欺罪次之，尚有恐嚇罪、偽造文書印文罪、

擄人勒贖罪等，另有犯罪黑數存在。內政部警政署及勞動部均長期漠視上開問題之嚴重性，不僅未採取加強查緝、查核、訪視及其他有效因應措施，內政部警政署所作預防詐騙宣導竟未涵蓋遭非法金融業者詐欺或脅迫簽立本票情形，勞動部對於外勞被迫簽立本票貸款問題宣導成效不彰，均有違失。

(一)本票時被利用為詐騙、暴力討債之犯罪工具：

- 1、媒體曾多次報導不法集團或人士利用鉅額或多張本票詐害得手事件，例如；仲介賣淫之經紀公司將逃跑女子押回後逼簽 30 萬元本票、拐 742 萬殺輔大孤女偽本票續騙遺產、應徵司機被要求簽空白本票沒討回一夕背債 22 億元、討債集團脅迫被害人簽鉅額本票、外勞被迫簽本票遭剝削、長照機構執行長將替代役男載到殯儀館逼簽 300 萬元本票、用詐術騙被害人再持槍威脅簽鉅額本票還債、縣農會改選簽本票綁樁等。
- 2、內政部警政署民國(下同)103 年 12 月 29 日警署刑經字第 1030007059 號函及詢問補充書面資料之統計數據顯示，警察機關處理涉及本票案件收結情形，於 101 年度發生件數 1,670 件，破獲數 1,613 件，嫌疑犯 2,414 人；102 年度發生件數 1,572 件，破獲數 1,524 件，嫌疑犯 2,034 人；103 年度發生件數 1,414 件，破獲數 1,382 件，嫌疑犯 2,510 人。刑事警察局局長胡木源(現新北市政府警察局局長)於本院詢問時表示：雖無特別以本票為犯罪工具之金額數據，數據顯示一般係以高利貸放為利用之大宗，惟仍必須承認有犯罪黑數存在等語。可見以本票利用為刑事犯罪工具之情形相當嚴重。

3、依警察機關受(處)理涉及本票詐害之案件類型統計，101 年度破獲 1,613 件中，涉及詐欺罪占 171 件、涉偽造文書印文罪 10 件、涉恐嚇罪 45 件、涉擄人勒贖 1 件，涉高利貸放(重利罪)1,166 件，其他 220 件；102 年度破獲 1,524 件中，涉及詐欺罪占 237 件、涉偽造文書印文罪 14 件、涉恐嚇罪 47 件、涉高利貸放(重利罪)1,032 件，其他 194 件；103 年度破獲 1,382 件中，涉及詐欺罪占 247 件、涉偽造文書印文罪 9 件、涉恐嚇罪 35 件、涉高利貸放(重利罪)938 件，其他 153 件。由上開數據可見涉及本票犯罪類型中，主要為重利罪即以地下錢莊高利貸放之工具，次以詐欺罪為多，並兼有作為擄人勒贖、恐嚇罪，及偽造文書印文罪等牽連犯行之工具使用。

(二)本票時被利用為重利盤剝外籍勞工之工具：

- 1、媒體報導，台灣國際勞工協會與民進黨立委林淑芬於 102 年 8 月 12 日在立法院召開記者會指稱：菲律賓 3 名漁工搭機前被迫簽本票，向當地一家公司借款約 6 萬多元，入境後每月繳 8 千元，連續繳 10 個月，還被扣膳宿費、健保費等，每月實領 6,224 元，再加上利息、違約金等不合理的費用，已達十幾萬元，若還不出來，法院可強制執行，代為討債。台、菲政府放任仲介公司剝削勞工，將非法超收之仲介費用透過國外仲介、貸款公司及國內收帳公司，以本票形式處理，台灣收帳公司只要付 500 元，就能讓法院強制執行命令，對外勞的薪資強制扣款等語。
- 2、勞動部 103 年 12 月 31 日勞動發管字第 1039800838 號函查復本院亦稱：外籍勞工簽署本

票情形大致為：外籍勞工係因無力負擔國外仲介費、機票費及辦理文件等來臺工作費用，透過國外融資借款公司辦理借貸，以支付上開費用，並簽立本票作為擔保，倘外籍勞工逾期未償還相關借貸費用，則由收款公司以其所簽立之本票向我國法院聲請本票強制執行裁定等語。

(三)內政部警政署及勞動部採取之有關措施：

- 1、內政部警政署刑事警察局督飭各警察局針對新型態詐欺案件手法(如假冒公務機關、假網路賣家、假解除 ATM 分期付款等)提供防範之道，101 年度辦理宣導 6,227 場次、102 年度 4,824 場次、103 年度 4,861 場次。此外，內政部警政署自 102 年起，要求各縣市警察局辦理「預防高利貸放犯罪宣導」，102 年辦理治安座談會 1,599 場次、電視電臺 628 件及其他活動宣導 555 件；103 年度辦理治安座談會 1,091 場次，電視電臺 395 件及其他活動宣導 499 件，期能降低相關犯罪被害之或然率，惟就相關宣導活動並無強制力，均由民眾自願性參與，且未涵蓋遭非法金融業者詐欺或脅迫簽立本票等情。
- 2、依就業服務法第 5 條第 2 項第 3 款規定，雇主招募或僱用員工，不得扣留求職人或員工財物或收取保證金。雇主違反上揭規定者，依該法第 67 條規定處 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰。勞動部於 103 年 12 月 31 日勞動發管字第 1039800838 號函查復本院稱：其已要求各外籍勞工來源國明確釐清「規費」及「仲介費」，建議仲介費(指外籍勞工交付外籍勞工來源國仲介公司之費用)以不超過我國勞動基準法所定基本工資之 1 個月薪資為

限，並協調各來源國明確訂定外籍勞工來臺工作相關費用之項目及金額標準。又外籍勞工來臺工作前，簽署本票有無被迫係發生在外國，雖非我國相關法令可得介入處理，惟基於保護外籍勞工來臺工作權益，勞動部將規劃於「外籍勞工在臺工作權益宣導短片」，納入簽署文件時之提醒事項，提醒想來臺灣工作之外國朋友應多審慎注意，降低為來臺工作而發生可能被剝削情事；又為避免外籍勞工因簽署不明費用之本票，而有不當之債務約束，勞動部已於「外籍勞工在臺工作須知」向外籍勞工宣導，不要隨意簽署不完全了解內容的任何文件(如本票或借據)、不要隨意聽信他人要求到銀行辦理借款手續等，並於外籍勞工入境時發送等語。惟勞動部勞動力發展署副署長蔡孟良於本院詢問時稱：對於外勞於境外遭逼簽本票之情形，如非屬仲介行為人，該部有關行政作為實難有效解決，復因行為地在國外，辦理宣導亦難有成效，多數僅能以訪視方式事後補救，難生遏止效果等語。

- (四)綜上，媒體曾多次報導不法集團或人士利用鉅額或多張本票詐害得手事件，警察機關每年破獲涉及本票案件超過1千件，嫌疑犯超過2千人，涉案類型以放高利貸重利罪最多，詐欺罪次之，尚有恐嚇罪、偽造文書印文罪、擄人勒贖罪等，另有犯罪黑數存在，可見以本票利用為刑事犯罪工具之情形相當嚴重，本票也常被作為重利剝削外籍勞工之工具。內政部警政署不僅未針對上開嚴重問題加強查緝及提出有效因應對策，其所作預防詐騙宣導竟未涵蓋遭非法金融業者詐欺或脅迫簽立本票情形；勞動部

長期漠視本票被利用於重利剝削外籍勞工問題，宣導成效不彰，亦未加強進行查核、訪視並研擬有效防制對策，均有違失。

二、票據法第 123 條之本票准許強制執行制度係於 49 年修法時所增訂，其立法目的係鑑於簽發遠期支票造成空頭支票氾濫，故加強本票之索償性。然此立法例為我國獨創而為世界各國所無，且支票刑罰制度業於 76 年廢除，空頭支票氾濫問題已不存在，上開立法目的已失其存在基礎，在實務運作上本票又常被利用作為刑事犯罪及剝削外勞之工具，學界迭有應將本票准許強制執行制度廢除之呼聲。金管會自 93 年成立迄今已逾十年，為票據法之主管機關，卻長期漠視本票強制執行制度過分偏袒惡意執票人、本票常被利用作為刑事犯罪及剝削外勞之工具等問題，對於學界主張該制度應予廢除之意見置若罔聞，從未深入檢討該制度之優劣得失及研擬修法對策，誠有不當，允應檢討改進。

(一)查金管會於 93 年間成立，金管會組織法第 2 條第 1 項規定：「本會主管金融市場及金融服務業之發展、監督、管理及檢查業務。同條第 2 項前段規定：「前項所稱金融市場包括銀行市場、票券市場、證券市場、期貨及金融衍生商品市場、保險市場及其清算系統等」。依同法第 3 條第 2 款規定，該會掌理金融法令之擬訂、修正及廢止。因此，金管會為票據法之主管機關，掌理票據法之擬訂、修正及廢止。

(二)票據法第 123 條規定：「執票人向本票發票人行使追索權時，得聲請法院裁定後強制執行。」該條文係於 49 年 3 月 31 日修正公布，施行迄今業已五十

餘年。金管會 103 年 12 月 26 日金管銀法字第 10300348440 號函查復本院稱：立法背景係鑑於空頭支票之氾濫，多因簽發遠期支票，到期調度不及所致，故藉由立法加強本票之索償性，使本票執票人得利用便捷之非訟程序以達到求償目的，並鼓勵本票之流通。

(三)惟查，票據法第 123 條時遭學界批評，相關文獻資料如后：

- 1、楊與齡大法官認為：本票得聲請強制執行的規定，意在加強本票的獲償性及加重發票人的責任，使人樂於接受，以利本票的流通及防止空頭支票的泛濫。然本票能否流通，決於發票人的信用。本票能否獲償，決於發票人有無財產。現在，社會風氣敗壞，經濟發展失當，債務人常偽造債權，隱匿財產，詐欺倒閉，使債權人無從索償，依現行法律，執行名義的取得，有一定的程序，常非一朝一夕所能得，簽發本票，頃刻完成，立即具有執行名義。法院明知其偽亦須執行不誤，則債務人於債權人尚未取得或已取得執行名義時，串通親友，開發鉅額本票乙紙或數紙，可搶先請求法院執行或聲請參加分配，將財產藏匿淨盡，使真正債權人飽受訟累，一無所得，安能加強本票之獲償性¹。
- 2、曾世雄、曾陳明汝及曾宛如等教授認為：各國票據法之立法例，並無本票不獲付款得經由裁定程序，以裁定為執行名義而強制執行者。本票係票據中之一種，本票不獲付款，其性質，與匯票不獲兌付或支票不獲付款並無不同。票據法單獨規

¹參見楊與齡，關於修正票據法之意見，法令月刊第 10 卷第 8 期，1959 年 8 月，頁 14。

定本票得裁定強制執行，對匯票及支票則無相同之規定。票據法所以單獨規定本票得裁定強制執行，本意在於加強本票之功能，以抵制交易上偏好使用支票，造成空頭支票泛濫之社會亂象。惟本票功能之增加，是否可以導正偏好使用支票之風氣，是否因此減少空頭支票，誠屬可疑。尤其在支票刑罰廢除之後，此一疑慮當更增加²。

- 3、施文森教授認為：票據上權利僅為票據所要表彰之金錢債權，債權為對人之請求權，對於債權之實現賦予物權之效果或人身執行之效果，均非近代法理思想所能接受，對於本票不從強化票據債信加以規範，而竟假借強制執行制度以期增強本票功能，此舉混淆債權與物權在法理上之分際，使票據債權擔保物權化，亦偏離票據制度設計之常規³。

(四)本院諮請專家學者到院提供意見，相關諮詢意見多認為應廢除票據法第 123 條規定：

- 1、中國文化大學法律學系梁宇賢教授認為：

- (1)票據法第 123 條規定係於 49 年加進來的，主因為遠期支票的開立，造成空頭支票泛濫，因此有人提議強化本票的效用，以減少空頭支票。對工商界的資金活絡來說，本票是很好的支付與信用工具，尤其臺灣很多買賣是不訂契約，都只開本票來交易。世界各國絕對沒有票據法第 123 條這樣的立法例，但各國對於支票或票據這種類似的支付工具，也都用很簡略的判決程序，仍有一定的法律程序，日本的也是在

²參見曾世雄、曾陳明汝、曾宛如合著，票據法論，1998 年 5 月，頁 271。

³參見施文森，票據法論-兼析聯合國國際票據公約，三民書局，2005 年 9 月，頁 238。

訴訟上比較簡易，但並沒有不經判決直接就裁定之情形。

- (2) 個人見解應就票據法第 123 條採行廢止及訂定落日條款，也許訂 3 年的期間，不宜一下廢止，但是可以朝向廢除的制度進行。至於以後本票方面怎麼如何速審速結，可以考量簡易程序或比較快速程序等方式處理，與世界各國的立法例去接軌。

2、國立中正大學財經法律學系王志誠教授認為：

- (1) 票據法第 123 條的確是世界各國都沒有的立法例，49 年修正的原因就是為了簡便，如果現在要廢掉就要考量工商界的使用狀況及對銀行的信用市場影響多大。目前詐騙是以信用卡為工具占更多數，那是否要廢掉信用卡呢？在修改票據法第 123 條的立場上，似不宜以詐騙為理由，因為這個理由恐怕沒有說服力。
- (2) 個人立場主張可以廢掉票據法第 123 條，但是在未來審核票據的方式，可能要用比較便捷的程序，不然法院負荷將會過重。可考慮修改民事訴訟法，例如針對這種非常簡易的票據程序，像日本的民事訴訟法有特別規定。另一種是修改非訟事件法，要求要裁定前要通知發票人。目前就是沒有通知相對人，才造成這種情形。最好的立法方式我建議是廢掉票據法第 123 條，並配合修改民事訴訟法及非訟事件法，將來就走民事訴訟法。另一個情況不廢票據法第 123 條，求其次的就是只修改非訟事件法，以通知相對人答辯，有反對表示後即轉入通常訴訟程序。

3、銘傳大學法律學系李開遠主任認為：

從學理上來看，票據法上有三條條文，第 141 條、123 條，128 條第 2 項，是有問題的，支票刑責已經沒有了，但是目前還是把支票當信用工具在用，這就是支票當初有刑責所造成。目前最迫切的是票據法第 123 條，為了要回歸到原來票據的功能，個人是建議廢掉，甚至不認為要落日條款，應予盡快廢止。

4、國立臺北大學法律學系杜怡靜副教授：

票據法應是保護善意執票人，但在票據法第 123 條卻沒有體現出來，它不分善惡意都一概保護，又各國都沒有票據法第 123 條的存在，亦未因為沒有這種條文而阻礙票據流通。實體面上，因應票據上的無因性與外觀原則，所以法院都是形式審查。日本民事訴訟程序上有一個特別的訴訟程序規定，就是讓訴訟速結，但是例外情形有言詞辯論，所以有形式與實質審查融合的概念，可資參考

5、萬國法律事務所黃虹霞律師認為：

(1)當初票據刑法要廢掉時，個人就主張要廢止票據法第 123 條。剛剛提到的陳情案件，比較多屬脅迫、詐騙，和偽造、變造不一樣，但都是透過票據法第 123 條為工具。個人的看法是直接廢止票據法第 123 條，本票和借據仍不同在本票有無因性，如果票據法第 123 條廢止，個人覺得本票不見得一定會因此式微，本票還是有其功能。

(2)在法院實務上面，抗告是沒有用的，法院裁定

都不通知，發票人都是收到裁定才知道，就算主張偽造，法官也不會理會仍駁回其抗告，因為不審查實體，也不開庭。又本票還是可以發支付命令，無須再賦予票據法第 123 條的規定。以個人辦案的實務經驗，十多億的本票，拿到裁定以後不需要確定證明，馬上可以聲請強制執行，如果有人惡意，馬上可以讓一間公司倒閉，因為所有財產、資金都可能被查封。一接到裁定馬上要提起確認原因關係不存在之訴，但因為是票據涉訟，被法院認為是簡易庭來判。就算確認之訴提起，但財產被損害或被強制執行的風險還在，這是很不公平的地方。因為還要馬上起訴，甚至馬上通知各主要財產所在地法院，結果還是有被執行的風險。

6、台北律師公會代表金延華律師認為：

本票本身也可作為融通工具，因為本票依票據法第 123 條有利於銀行收受，有助於資金融通的速度。這是提供另一方面的思考。是不是未來在聲請本票裁定，應該要提出一定的證明文件，例如銀行匯款的水單，足資釋明本票的原因，可能就足以讓法院判斷。可不可能在程序上將其賦予一定的保護、程序，使惡意使用人無法再利用，正當使用人得享其便利。當然這是在不廢止票據法第 123 條的立場下，予以適度修正的想法。

(五)對於票據法第 123 條規定是否有修法必要，相關機關均持開放態度：

1、金管會查復本院意見略以：票據法第 123 條之修正必要性與影響評估，涉及票據實務及司法程序，如有必要，該會可適時召集相關單位及學者

專家研商。

- 2、司法院民事廳廳長陳駿壁於本院詢問時表示：本票裁定強制執行事件乃緣於票據法第 123 條規定，非訟事件法第 195 條是配合票據法第 123 條而來的，此制度是否修正或廢除，司法院尊重主管機關的意見。如果廢除，回歸一般制度，利用支付命令或調解亦可解決。

(六)據上，49 年修正之票據法第 123 條規定，執票人向本票發票人行使追索權時得聲請法院裁定後強制執行，其立法背景係鑑於簽發遠期支票造成空頭支票氾濫，故加強本票之索償性，使本票執票人得利用便捷之非訟程序以達到求償目的，並進而鼓勵本票之流通。然此立法例為我國獨創而為世界各國所無，且票據法之支票刑罰制度業於 76 年廢除，空頭支票氾濫問題已不存在，本票准許強制執行制度之立法目的已失其存在基礎，在實務運作上，本票又常被利用作為刑事犯罪及剝削外勞之工具，學界意見多認為應將本票准許強制執行制度廢除。金管會自 93 年成立迄今已逾十年，為票據法之主管機關，卻長期漠視本票強制執行制度過分偏袒惡意執票人、本票常被利用作為刑事犯罪及剝削外勞之工具等問題，對於學界主張該制度應予廢除之意見置若罔聞，從未深入檢討此制度之優劣得失並研擬修法對策，誠有不當，允應檢討改進。

調查委員：高鳳仙