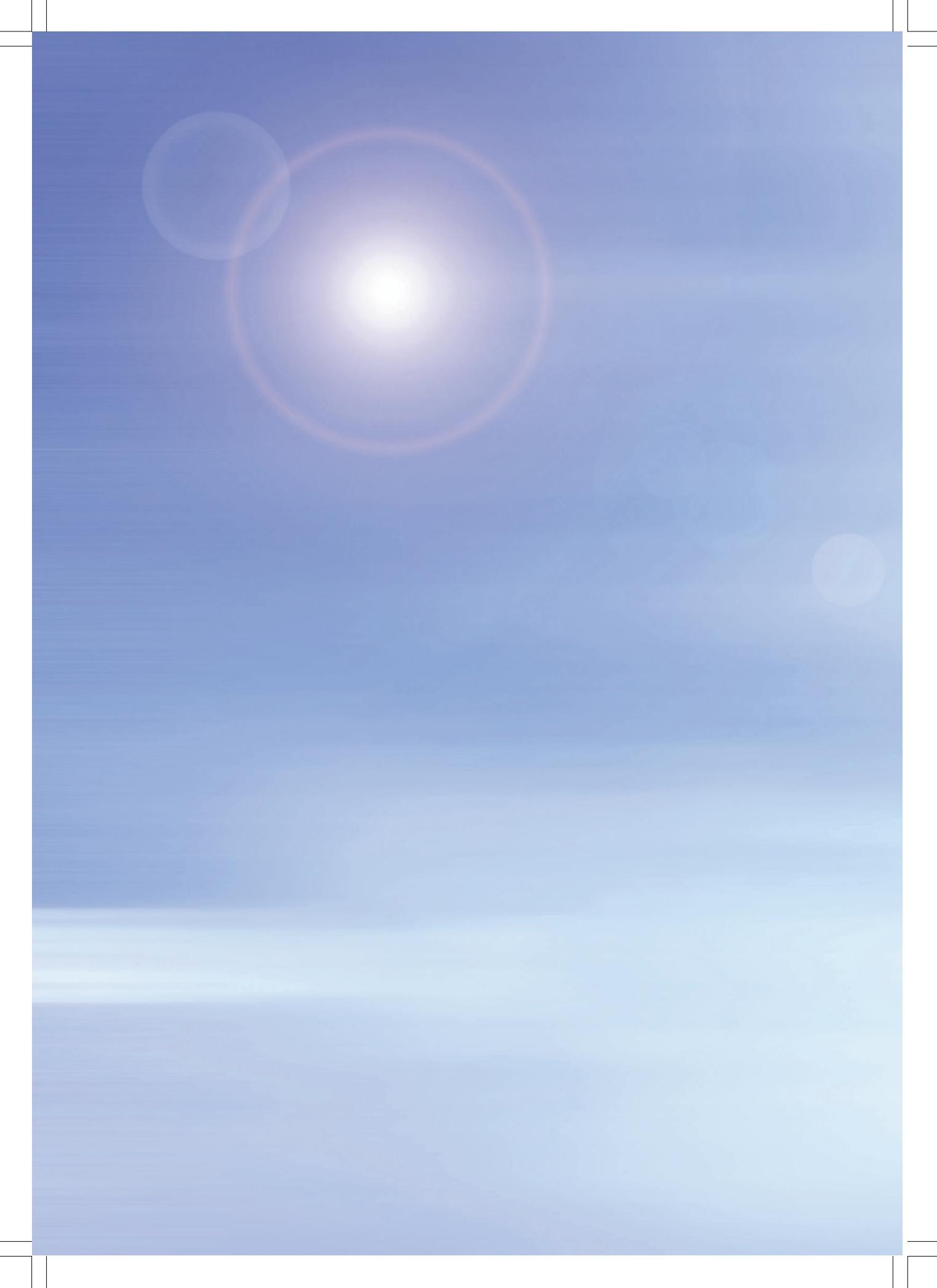


參、

95政風工作重點特色





參、95 年政風工作重點特色

專業、熱忱、負責、關懷、公正 是政風體系核心價值

績效是核心價值具體化，是一種政風志業的付出

從事政風工作，會是你一輩子的驕傲

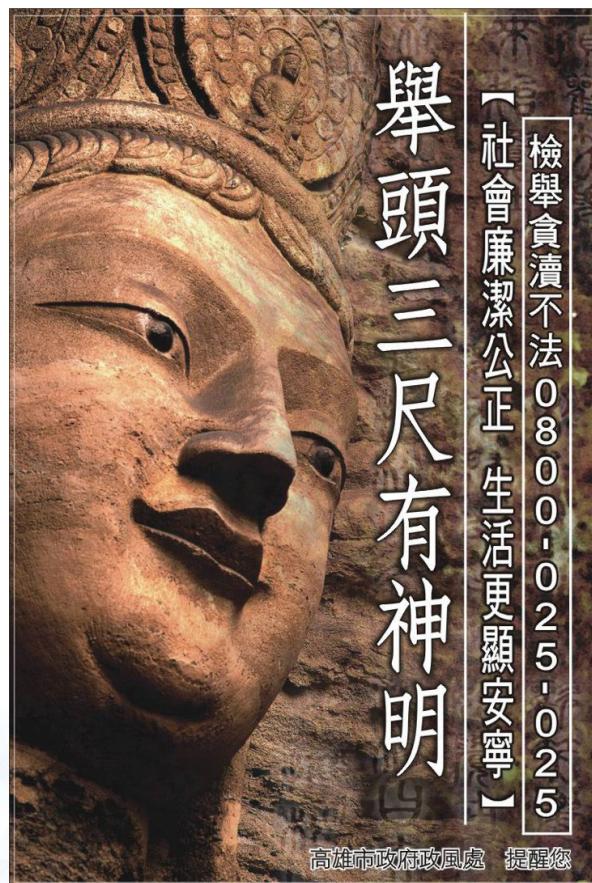
熊熊的烈火，照燦著 95 年臺灣政治的天空，從高捷事件、臺開內線交易、國務機要費及首長特支費等等案件所衍生的貪瀆疑雲，致使各機關人為積弊如野火燎原般，峰火四起，然而政風機構高效能的危機處理能力，保障廣大廉潔自持的公務員，繼續在自己的崗位上戮力為民服務，維持政府廉能的基本運作，亦在現時人民對清明政治的期許中，更顯清新、負責。我全體的政風同仁除從預防角度重塑清廉的政治運作，亦從查處手段重拾人民對政府肅貪的信心，涓涓之心力，所展現的政風工作重點績效，係維持著公務員尊嚴及人民信賴的基石所在。

政風之核心工作可分為兩方面，其一為預防性政風工作，其二為調查性政風事務。在預防性政風工作方面，重點工作包括反浪費、反腐敗及反貪污，藉以提昇政府清廉運作的機制。另在調查性政風事務方面，除強化與前端預防性政風措施之銜接，並針對問題深入調查究責，嚴懲貪瀆不法，以斷絕貪瀆受賄根源，贏得人民的信心，建立及維持一個乾淨、透明的政府，讓人民有「幸福快樂」的感覺。

政風人員將從事政風工作視為一項榮譽，也是遠大的志業。從機關內部易滋弊端的防制、重大貪瀆線索案件的查處，至攸關國計民生的專案清查工作，政風人員所投入的心力及工作的面向，實非外界所能想像地，是政風體系核心價值的具體表現。是以，特選撰數篇「政

府機關易滋弊端業務之研析與防制對策報告」，據以展現預防工作成果，另在「專案清查具體成效」及「重大起訴案件」的重點特色工作，導入專家學者客觀地評析，為機關施政注入一股清流，再基於「預防—查處—預防」循環理念，舉辦「廉政座談會」，從淨化人心的根本做起。

另長久以來，政風人員為充實自我及提升專業技能，四處奔波各訓練場所，每個政風人員始終殷切地期盼，一個凝聚向心力、歸屬感的避風港，讓疲憊的心能獲得心靈及專業上引導，「法務部坪林訓練場」因而誕生籌備中，未來除將是政風人員的「家」，亦是政府清廉指標的廉政園區。再者，政風工作已成為莘莘學子所嚮往的工作之一，特增加「招考資訊」暨「實務訓練方式」之章節介紹，期特優秀的新血加入。





政府機關易滋弊端業務之研析與防制對策報告

關務（節錄）

壹、前言（略）

貳、現況檢討（略）

參、貪瀆弊端發生之態樣與犯罪手法分析

一、貪瀆不法之態樣

(一)進口貨物查驗

- 1、驗貨員未依規定查驗，予以縱放。
- 2、驗貨員查驗時，發現來貨與報單申報不符(如虛報重量、數量情事，超過配額，貨證不符或夾藏管制品)，而不予簽報。
- 3、驗貨員查驗時，僅查驗申報相符貨物，對申報不符者，故意避開查驗。
- 4、驗貨員對倉庫驗放、邊驗邊放貨物，與業者事先勾結，未查驗即予以縱放。
- 5、驗貨員以取樣為藉口，超額取樣，侵吞為私有，或與報關行人員勾串，遂行貨樣調包，謀取不法利益。

(二)進口貨物估價

- 1、分估關員自我擴張行政裁量權，對未決案件准予放行。
- 2、分估關員於辦理報單核估時，未依規定辦理准證核銷作業，故意作不實簽註，圖利廠商。
- 3、分估關員以假藉查價、稅則疑義、產地證明、送鑑定或通關申報案件之文件不足等理由，藉故延壓刁難，趁機索取不法利益。
- 4、分估關員對進口貨物高價低報、產證存疑、貨證不符(如未



檢附許可進可文件之來貨)等案件，未依規定詳實審核而准予放行。

(三)進口郵包查驗

- 1、驗貨員濫用行政裁量權，對未附發票資料或申報數量、貨名籠統之郵包，未詳細查驗核估，即予以縱放。
- 2、進口郵包如涉及管制品、違禁品或需檢附有關單位核准輸入許可等文件，查驗關員未依規定辦理即予縱放。
- 3、郵包查驗、估價均由同一人辦理，無法達到勾稽、制衡作用，易生不法縱放。

(四)機邊貨物通關

- 1、驗貨員查驗機邊驗放貨物時，對貨上無標記(籤)未要求補貼，或未確實核對來貨標記及號碼，逕予放行，致讓業者以虛報貨名、數(重)方式，逃避管制、逃漏關稅。
- 2、機邊驗放案件查驗、估價均由同一人辦理，無法達到勾稽、制衡作用，易生弊端。

(五)快遞貨物通關

- 1、快遞貨物大多為商業文件或簡單貨樣，講求快速通關，採免驗通關方式比率甚高，且依現行規定，漏稅額在 5 千元以下，僅需補稅不必受罰，形成業者以化整為零方式，逃漏關稅，或以夾藏方式，逃避管制。
- 2、由於班機飛航時間及各國間時差關係，快遞貨物均於深夜時段通關，主管及機動隊複驗機會相對降低，且查驗、估價均由同一人辦理，易生縱放走私情事。

(六)入境旅客行李檢查通關

現行旅客通關採紅綠線通關，大多數旅客均由綠線檯(免申報檯)快速通關，海關僅對旅客行色異常，攜帶行李超



量，或相關單位情資通報者施以檢查，餘均免予檢查放行；但此種便民措施竟被不肖關員與不法旅客或單幫客利用，對特定行李或攜入未申報之管制品、違禁品、商銷物品或需繳驗輸入許可證物品或超量應稅物品，故意不實施檢查，或以多報少，規避課稅，趁機勾串舞弊。

(七)出口貨物查驗

驗貨員查驗出口貨物發現貨證不符、沖退稅案件等查驗不實；或夾雜違禁品、仿冒品等，如夾藏贓機、汽車之不法情事，未予詳細查驗即予以放行。

(八)保稅查核作業

- 1、保稅工廠查核關員利用稽核帳冊、庫存用量清表之職權，藉機索取變相之「誤餐費」、「車馬費」等陋規。
- 2、保稅工廠查核關員對於保稅工廠之下腳廢料，故意從寬審核，藉機索取不法利益。

(九)駐庫(棧)監管作業

- 1、駐庫關員未依規定監管，藉倉庫業者實施自主管理為由，以消極不作為方式，致使不法私梟遂行倉間掉包走私不法情事。
- 2、駐貨櫃場管制站關員，利用職權勾結私梟縱放貨櫃走私出站。

二、犯罪手法分析

(一)利用職權索賄縱放

進口貨物通關過程從查驗至分估計稅，皆與關稅核課有關，報單所申報文件與貨證是否相符，甚或查驗速度快慢、開驗箱數等，均可能影響進口貨品商機及品質，關員自我擴張行政裁量權，利用其職權向報關人(貨主)索賄，而給予通關便利或違法縱放。

(二)集體舞弊



由於通關流程從收單、估價、核稅、放行，甚至貨櫃押運、稽查、進儲倉庫等過程，非個人獨力可以完成，且環環相扣，一旦發生貪瀆弊案，往往形成集體舞弊案件。

(三)利用自動化通關作業之漏洞犯罪

海關為簡化進出口貨物通關流程，縮短貨物通關時間，防制因人為操控所生之弊端，實施貨物通關自動化作業，雖可加速通關及避免人為操縱之優點，但仍有執行面之弱點，易為不肖者利用而與關員勾結，產生貪瀆弊案。

肆、形成貪瀆弊端之因素分析

一、法規面之因素

(一)內部控制不確實

海關為使貨物通關更快速，並節省海關人力，業已實施貨棧業者自主管理制度多年，但實施以來，已發生多起進口貨櫃經向海關報關後，未經查驗即被提領出站情事，另亦發現倉儲業者核發不實進儲同意書，協助未取得關稅配額之廠商將進口冷凍貨櫃貨物進站儲存，致使其逃避海關課徵配額外稅款百餘萬元等案例，海關稽查機制及貨棧業者自主管理制度顯已出現漏洞。

(二)違法進口經貿管制物品

政府為保護國內產業經濟，規定進口管制項目貨品，須取得主管機關核准進口之文件，致無法取得輸入許可證明之不肖業者，往往以虛報貨名或產地方式，勾結關員矇混走私。自中國加入 WTO 後，許多大陸貨品仍屬管制進口，該類貨品一經海關查獲，不但貨物遭沒入、罰鍰並可能觸犯懲治走私條例，對貨主權益影響甚大，貨主為求本身利益，常不計手段，利誘關員滋生弊端。



(三)通關法令繁瑣

關務作業法令常隨著經貿政策變動，受其他機關委託代辦事項又多，以致法令規定多如牛毛，且相關法令規章實務作業上亦非海關本身所能主導迅速修訂，致少數不肖關員藉機鑽營法令漏洞、曲解規定，以謀取私利。海關業務職掌除查緝走私及稽徵關稅及業務外，尚受其他主管機關委託，辦理貿易及外匯管制作業，依目前相關法規之規定，應憑檢驗、檢疫、同意、許可等文件始可放行者，其主管機關多達三十餘個之多，因其管制項目時常變更或有配額限制，如福杉、蒜頭、花崗岩、農藥原體、菸酒等物品，其他調製之農產品因有一定比例限制，現場查驗不易，送外化驗又無立即明確答案，對海關形成困擾。

二、制度面之因素

(一)中間媒介形成共生結構

按關務法令制度及通關程序繁瑣非一般商民所能完全熟知，報關行、貨棧等中間業者瞭解港區生態，對通關實務作業熟稔，商民往往將報關業務委由報關行辦理，由於業者間競爭激烈，報關人員素質良莠不齊，且與關員互動密切，故不肖報關業者衍生媒介或親身勾串關員，走私不法；甚至假借海關名義收取額外費用，而敗壞海關風紀。

(二)碼頭現場作業機制衍生勾串或伺機藏匿私貨之機

依「報關業設置管理辦法」、「海關管理貨櫃集散站辦法」及「進出口貨物查驗注意事項」規定，報關人、開箱(搬運)工人、櫃場機具應配合驗貨員查驗，但開箱(搬運)工人受僱聽命於報關人(貨主)，查驗時配合報關人伺機藏匿櫃內私貨，不聽驗貨員指揮，或與驗貨員勾串共謀走私。



三、執行面之因素

(一) 通關無紙化漏洞

通關自動化實施後，伴隨無紙化作業之推動，對有關貨物拆卸、進儲及放行等之各種准單，海關均以電腦訊息傳送，不再發給書面文件，故對貨櫃進行拆櫃進倉或散裝貨輪進行卸貨作業，駐庫關員或碼頭巡緝關員，如未能確實掌握動態或以消極不作為方式，不進行監視，加以倉儲裝卸又委辦民營，極易發生掉包走私情事（如發生多起報關業者冒用優良廠商名義進口貨物，達到電腦核定為 C1(免審免驗)或 C2(應審免驗)通關方式之目的藉以逃避海關查驗以逃漏進口關稅走私不法）。

(二) 海運通關電腦系統瑕疵

由於轄區內各碼頭貨櫃集散站及內陸貨櫃集散站所使用之貨控系統電腦，與進出口業務單位所使用之海運通關系統分屬不同之作業系統，以致業務單位於審核進口放行貨物資料有異動時，駐站關員通常未能獲得相關訊息，無法及時攔阻貨櫃出站。

伍、防弊意見與策進作為

一、從法規面探討

(一) 加強應驗報單之管制

對報關逾期不申請查驗者應訂定罰則，在法令未增訂罰則前，由海關主動強制查驗加強應驗報單之控管。

(二) 改善各碼頭貨櫃集散站與進出口業務單位之訊息落差

建議修改相關電腦程式，使各碼頭貨櫃集散站所使用之貨控系統放行訊息畫面，可接收進出口業務單位使用之海運通關系統進口貨物「放行附帶條件」之訊息，以防杜縱放弊



端。

(三)增訂報關人及貨櫃倉棧業者不配合查驗之罰則

有關進出口貨物納稅義務人或其委託之報關人及貨櫃倉棧業者應配合海關執行查驗事項，並增訂其違反配合義務之罰則，以遏止其等不配合查驗反伺機藏匿私貨之弊端。

(四)加強宣導修訂之法規並即時更新海關工作手冊

針對加入 WTO 後，海關因應變革而修訂之各項法規應即彙整更新並列入海關工作手冊，以供承辦關員明確依循，並利用各種管道向業者加強宣導說明，減少通關障礙。

(五)檢討簡化法令及作業程序，強化便民服務措施

- 1、加強各項新措施及作業程序，合理鬆綁法令，以強化便民服務措施：辦理關務興革方面之法規修定計有「快遞貨物通關辦法」、「海關管理貨櫃集散站辦法」等共計 17 種。
- 2、關稅總局業已成立法令鬆綁研討小組，持續辦理研修簡化通關法令之作業：辦理關稅稽徵方面之法規修訂有「海關進口稅則」、「報關業者申請降低貨物抽驗比例作業規定」、「進出口貨物彙總清關作業要點」等共計 11 種；在保退稅業務方面，修訂「外銷品沖退原料稅辦法」、「保稅倉庫設立及管理辦法」等計 9 種。
- 3、對於可公開業務及相關之通關法令或規定等項目透過網路加強宣導，使一般民眾及業者易於獲得更多通關之相關資訊。

二、從制度面探討

(一)加強報關等業者之管理

加強對報關業者、倉棧業者、船公司暨貨櫃司機之管理，及針對高危險群報關行加強查核，對假借海關名義詐欺案件，應從嚴處分，以汰劣存優，維護海關清廉形象：



- 1、加強查核高危險群報關行，對報關業者假借海關名義詐欺案件依法查處，並依「報關業設置管理辦法」議處，且將具體案例提供各關稅局參考，交換經驗，以加強管理報關業者。
- 2、加強報關業者之帳簿單據查核，以防巧立名目收費情事。
- 3、加強促請報關公會約束其會員及其從業人員違規行為。
- 4、落實對倉棧自主管理業者之輔導及稽核，並要求業者如於例假日辦理進出口倉作業時，應將准單等文件資料送交海關，由值勤關員不定時前往抽核並查對貨物。

(二) 落實職期輪調制度

落實執行關務人員職期輪調制度，以防止敏感單位之關員久任同一職位而滋生弊端。

(三) 擴大單一窗口服務項目

由資深課長級以上主管輪流擔任單一窗口服務工作，專責處理商民申請案件，並擴大服務項目，以促進作業透明化，有效建立機關與商民之溝通管道。

(四) 建置連線作業線上審核許可文件

實務上經常發現業者檢附偽造或變造之產證、許可證等通關文件供核，而海關並無鑑識真偽能力，為防杜進口人或報關人持偽變造之不實簽審文件，以及分估關員循私舞弊機會，各相關簽審機關所簽發之簽審許可文件以連線作業方式供由海關進行線上審核，降低分估人員違紀之風險：

- 1、建置空運網際網路報關系統及報關業跨關區報關系統，使報關方式多元化，便利商民報關。
- 2、繼續加強已建立之各種服務窗口及服務檯功能，此外配合政府建置簽審通關服務窗口，積極與其他簽審機關研議建置簽審通關服務窗口，期使海關及其他簽審機關之進出口簽審文



件以電腦連線及訊息傳輸方式完成簽證手續。

- 3、持續推動「簽審文件無紙化」作業，防杜進口人或報關業者持偽變造之不實簽審文件，增加海關審核風險，海關推動與相關簽審機關建立電腦連線系，各相關簽審機關所簽發之簽審文件應利用線上傳輸，由海關進行線上審核。
- 4、關稅總局設置「驗貨制度改進小組」，研議驗貨責任歸屬明確化，防杜驗貨關員舞弊空間，簡化查驗方式為簡易查驗及詳細查驗，驗貨主管及督導人員應落實內部稽核及連帶責任制度，有效督考所屬依法行政，落實查驗責任歸屬機制。另亦應加強各關稅局間業務橫向之連繫，統一各關稅局之查驗標準及制度。

(五)利用網際網路推行通關作業透明化政策

為使商民瞭解通關流程、作業進度等相關資訊，並能於關稅總局暨所屬各關稅局之網站內下載取得公開之最新資訊或表單等各項資料，利用網際網路提供各項行政資訊：

- 1、利用各種管道，加強宣導通關作業，加強通關作業透明化，使業者瞭解，免除誤會，減少其通關障礙。另應加強與有關公會團體溝通聯繫，與新聞媒體交流互動，供應有關通關法令簡便摺頁，俾使一般民眾及業者更易獲得更多關相關資訊。
- 2、加強宣導並推廣稅則預先審核制度，使報關之商民於貨物進口通關時減少與關員因稅則歸列之歧見而生爭執。

三、從執行面探討

(一)實施風險管理制度

蒐集通關資料，對於廠商、報關行、貨物等實施守法評估，並分析及評估其風險程度，採取適當之控管措施，降低優良正常廠商貨物之查驗比率，集中人力應付高危險群廠商



，以提昇查緝績效。

(二)持續改善相關通關資訊軟、硬體設備

- 1、實施自動化通關作業後，資訊業務量驟增，過去原設計電腦容量已不敷使用，而且機具設備老舊，易造成資料壅塞導致通關線上作業停滯，影響貨物通關速度。應逐年編列預算實行全面電子化作業，持續改善相關通關資訊軟、硬體設備，以配合工作需求，並達到現代化的目標。
- 2、充實電腦設備，購置個人資料管理手機，供驗貨員及查緝關員可隨時利用電腦自動化查詢系統查緝可疑貨物。
- 3、利用高科技檢查設備(如大型貨櫃 X 光檢查儀、測距儀)輔助人力查驗，加強查緝不法，以提昇查驗效能。

(三)改善執行查驗之作業流程

- 1、明訂驗貨員對於同一報單申報多項貨物之案件，查驗時應切實依批示之驗箱(件)數及查驗重點或注意事項查驗，並將已開驗箱號註記於裝箱單上。
- 2、查緝關員查獲不符或發覺可疑案件，除應即以電腦 IB23 註記外，並繕寫「關員發現實到貨物與艙單不符案件通報單」電傳緝案處理組或稽查組，如屬已報關案件應另傳通關單位，以阻卻報備。
- 3、稽查單位夜間或星期例假日櫃檯值勤關員接受商民報備時，應註記收受報備書時間及註明有無檢附國外發貨人證明文件。
- 4、嚴禁假手報關人員取樣或遞送及保管報單資料。

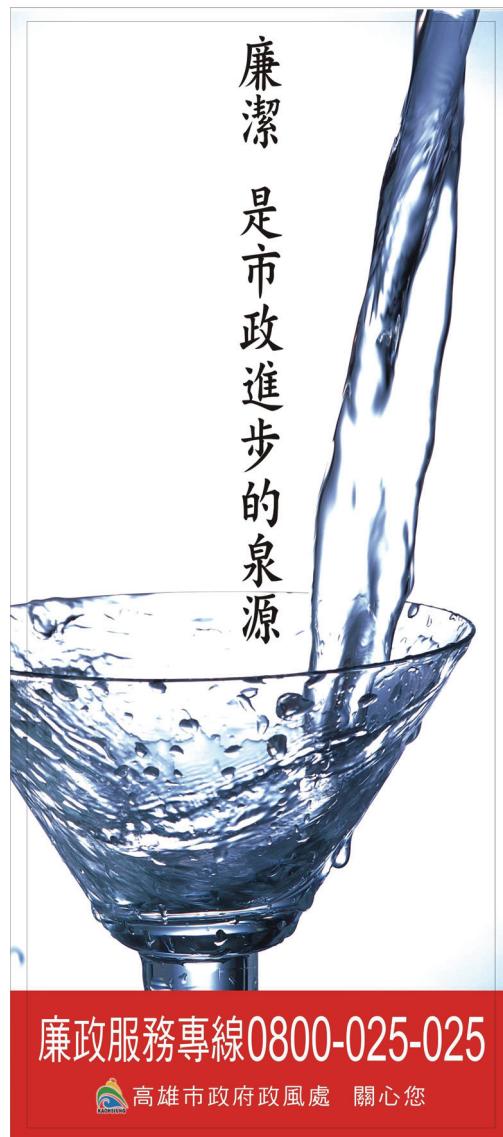
陸、建議事項

- 一、加強關務政令宣導活動。
- 二、強化自主管理稽核機制。
- 三、提升關員查緝走私能力。



- 四、落實執行事後稽核機制。
- 五、強化完稅價格審查功能。
- 六、宣導優良廠商善用查對系統。
- 七、加強機關員工在職訓練。

柒、結語（略）





政府機關易滋弊端業務之研析與防制對策報告

稅務（節錄）

中華民國法務部 95 年政風工作年報

壹、前言

我國現行租稅制度，依財政收支劃分法的規定，分為國稅和地方稅兩大類，國稅屬於中央政府可支用的稅款（計 9 種：所得稅、遺產及贈與稅、營業稅、貨物稅、煙酒稅、證券交易稅、期貨交易稅、關稅、礦區稅），現由財政部五區國稅局稽徵；地方稅是屬地方政府可支用的稅款（計 8 種：房屋稅、土地增值稅、地價稅、契稅、娛樂稅、使用牌照稅、印花稅、田賦），則由各地方稅捐稽徵處稽徵。

貳、現況檢討（略）

參、貪瀆弊端發生之態樣與犯罪手法分析

一、貪瀆弊端態樣

（一）稽徵作業各階段

1、審查部分

- (1)查核不實，對應函查之憑證未予函查，應剔除項目未予剔除，據以索賄。
- (2)利用查帳機會自行或透過中間業者向納稅義務人收取千分之一至千分之二之查帳規費，或年節索取陋規。
- (3)曲解法令適用對納稅人有利之見解並進而從中牟利。
- (4)人工選案查核以特殊因素規避查核，圖利特定對象，再從中獲利。
- (5)違章案件故意不移罰，從中獲利。
- (6)拖延查審期間，使案件逾核課期限，以行為罰取代漏稅罰，謀取不法利益。

2、資料部分



- (1)預留收件編號，使親友之案件得以規避逾期申報罰責。
- (2)運用他人之密碼和通行碼，透過全國財稅網路查詢特定人士之稅籍、所得、財產資料並交付或洩露予他人從中牟利。
- (3)利用電腦檔線上更改作為，使核定稅額減少或變為退稅，圖利納稅義務人。

3、徵收部分

- (1)自行或勾結中間業者侵佔納稅義務人之退稅款。
- (2)以代繳名義擅自向納稅義務人收取稅款，再以登打錯誤為由更改欠稅異常清冊之資料內容。
- (3)以更正程序代替複查程序，免除納稅人逾期應繳之罰款、利息，藉更正之名而得以重新發單，規避稅負從中牟利。

4、退稅部分

- (1)營業稅服務區無從由進項憑證審核其異常狀況，形成即時審查之死角。冒退稅款之營業人十之八九均採媒體申報，規避營業稅服務區即時審核，待運用電腦交查產生異常或營業稅資料庫進行查核，營業人已取得冒退稅款。
- (2)虛設行號以集團方式作業，針對稅捐單位查核方式並配合資金流程安排，且成員遍布全國各縣市，呈網狀交叉方式互相掩護情事，其查核之難度高，突破不易。
- (3)辦理退稅案件時，冒領、侵吞或塗改退稅金額。

(二)各稅貪瀆弊端態樣（略）

- (三)洩漏或偷賣稅籍資料稅捐機關掌管民眾大量之稅籍資料，攸關市民權益甚大，且由於這些稅籍資料包含納稅人基本資料、財產狀況、納稅額等個人隱私資料，皆為徵信業者所需之重要商業情報。

(四)代理記帳業者從中舞弊污染稅風：侵占稅款、假藉稅務人員



名義需索、勾串稅務人員牟取不法利益。

二、犯罪手法分析

- (一)利用職務之機會刁難需索。
- (二)規避稅務法令規定從寬認定圖利他人。
- (三)明知違章、漏稅隱匿不予舉發從中牟利。
- (四)故意積壓案件造成無法徵收。
- (五)偽變造文書資料，圖利特定當事人。
- (六)利用系統漏洞規避派案管制造成吃案，藉機向廠商索取不法利益。

肆、形成貪瀆弊端之因素分析

- 一、法規面之因素：現行稅務法令及相關解釋函令繁雜、法令不合時宜、租稅減免法令過多、未區別違章情節一律重罰。
- 二、制度面之因素：人力短绌難以實施輪調、民意代表施壓、裁量空間過大、監督制度不夠完善、中間業者無法有效管理、認事用法不一。
- 三、執行面之因素：受中間業者利益引誘、利用作業漏洞、作業疏漏、稅務員債信不佳、中間業者欠缺職業道德及法治觀念、畏懼暴力威脅。

伍、防弊意見與策進作為

一、落實內部管理機制

- (一)嚴格管制案件處理流程，建立追蹤考核制度。
- (二)落實案件逐級複核及定期抽查機制。
- (三)加強業務稽核作業。
- (四)建立員工異常狀況通報制度。

二、整合資訊系統

欠稅清理及保全作業讓清理者或管理者能更有效運用資

料，以資料庫方式來建立資料查詢處理及連結，資料庫之設計如有欠稅人基本資料、欠稅資料、送達紀錄、禁止處分、限制出境及擔保品等資料表；欠稅清理資料庫則以納稅義務人基本資料表為核心，納稅義務人統一編號及欠稅之管理代號為索引，連結其他資料。透過資料庫使用，舉凡欠稅之送達、保全情形、擔保品及移送情形皆可經由資料庫建立關聯而得以分享資料。

三、嚴格管制稅籍資料使用

落實執行「資通安全政策」之要求，指定專人負責管制系統密碼，並由資訊室建立查詢異常紀錄檔，定期統計列印報表供業務單位主管參考；對於納稅義務人財產及稅籍資料網路使用者之申請、異動、註銷、密碼配賦及線上作業使用情形等加強管制，以維護作業安全及資料正確性，防範洩漏納稅義務人財產及稅籍資料。

四、加強中間業者管理

- (一) 加強對會計師或記帳業者資料之蒐集與建檔工作，查察其受委託辦理之稅務案件有無異常。
- (二) 針對與會計師或記帳業者交往密切之稅務員，嚴密風紀查察，瞭解其承辦之稅務案件有無異常。
- (三) 加強與業界之互動關係，舉辦政談會聆聽與會業者心聲，瞭解會計師或記帳業者需要，透過面對面直接溝通之方式，解決稅務窒礙難行之處，提供彼此良性互動之管道。
- (四) 加強與會計師公會、土地專業代理人公會及稅務會計記帳代理業職業工會之聯繫，舉辦租稅法令講習會，並轉知會員相關稅法解釋函、令，函發相關公（工）會。

五、確實釐正稅籍及通報資料之管制與抽查



稅籍資料為課稅基礎，其正確與否不僅攸關民眾權益與課稅之正當性，且可防堵品操不良之稅務人員擅自篡改稅籍資料圖利特定對象之弊端，故應確實釐正、管制各稅稅籍資料，以落實防弊機制及實質課稅原則。

六、檢討修正不合時宜法令

(一) 復查制度設立之目的，在於強化稅捐機關自我省察機制，有其存在之必要性，如復查委員會功能發揮，將可減少人民提起訴願、行政訴訟之機會。復查委員會之組成係依照財政部函頒之「稅捐稽徵機關復查委員會組織規程」規定，作為稅捐稽徵上特有的救濟程序；所依據之「稅捐稽徵機關復查委員會組織規程」自民國 62 年 12 月 31 日財政部訂定發布以來，最近一次修正係在 67 年 10 月 6 日，諸多規定已不合時宜；例如該規程第 2 條第 1 項復查委員組成規定，成員由首長或副首長兼任主任委員、有關單位主管及首長指定有關人員 3 人至 9 人組成復查委員會，委員會須有 3 分之 2 以上委員出席，出席委員過半數決議方可作成決議。其中第 3 款由「機關首長指定有關人員 3 至 9 人」，所謂「有關人員」並不包含學者專家在內，實務上各稅捐機關之復查委員，亦皆由機關內同仁擔任，易因同僚、首長壓力，而無法公正判斷。茲謹建議修正如下：

- 1、建議復查委員會開會時，避免由審核單位主導會議進行，復查委員之各項擬處意見與決議不同之意見，應明確記載於書面或會議紀錄備查，以明責任。
- 2、為落實訴願前置主義之精神，建議修訂稅捐稽徵機關復查委員會組織規程，參考訴願法第 52 條規定，組成人員以具有法制專長者為原則，並遴聘專家、學者擔任復查委員。

(二) 現行土地稅法第 39 條第 2 項規定，依都市計畫法指定之公共



設施保留地尚未被徵收前之移轉，免徵土地增值稅。又同法施行細則第 42 條第 2 項規定，分別共有土地分割後，各人所取得之土地價值與其分割前應有部分價值相等者，免徵土地增值稅；其價值減少者，就其減少部分課徵土地增值稅。準此，公共設施保留地及土地分割價值相等者，在移轉時可免徵土地增值稅。是以許多專業人員公然大肆廣告招攬顧客，提供公共設施保留地，供有意賣土地的納稅人，作為逃漏土地增值稅的工具，以賺取佣金，俟完成逃漏稅後，再將公共設施保留地過戶回原所有權人。建議修正土地稅法第 5 條及同法施行細則第 42 條規定，明確界定不相鄰土地之共有物分割，屬於土地交換性質，應列入課徵土地增值稅之範疇，以防杜逃漏。

(三)現行重劃後及區段徵收領回抵價地後第一次移轉土地，其土地增值稅減徵 40% 之規定，因無期間限制，造成重劃後長期持有再移轉之土地，享受減徵優惠者除因參與重劃而產生漲價部分，並涵蓋非因參與重劃而產生之增值。建議修正土地稅法第 39 條及第 39 條之 1，是類案件應明定重劃後或領回抵價地後之一定期間內第一次移轉，或逾上述一定期間後移轉者僅予就該持有期間之增值部分適用減徵規定，超過期間之漲價部分不適用之。

(四)重購自用住宅用地退還已納土地增值稅之案件，現行規定僅列管 5 年，且其出售及重購之自用住宅均不以一處為限，亦無次數限制，土地所有權人得藉不斷換屋方式規避稅賦，此舉不但嚴重侵蝕稅基，並增加稽徵機關列管查核業務之負擔；此外，此類案件並未規範申請退稅之期間，亦造成稽徵業務之困擾。
建議：

1、比照自用住宅用地稅率課徵土地增值稅之規定以每人一生一次



為限。

2、申請期間應明確規範以資遵循。

七、各稅防弊意見

(一)營業稅

- 1、業務量化之管制，就每一位服務區人員手中承辦之案件，包括各項專案查核，查核通報應處理之課稅資料，均應逐件登記，統一分發，完成案件作「銷號」，未完成件數逾數日發「催辦單」，最後每月做一次追蹤報告及檢討成果報告表，防止長期積壓或業務繁忙而漏未建檔，另辦理專案查核工作或配合他機關辦理專案業務需出差(外出)時，服務區人員應填具出差單或填寫外出登記簿，做為爾後業務工作之佐證。
- 2、落實稅籍清查事後之抽核工作，本項抽核工作之立意甚佳，其為兼顧營業人租稅之公平性，及防杜服務區人員有無因疏忽而落實營業人之稅籍設立或小店戶已具規模未使用發票或各種可能之弊端發生。
- 3、對設立登記或變更登記案件，應由服務區人員赴營業場所訪查，並訪談負責人確實核對身分，並應加強全國虛設行號之查察，避免發生虛設行號情事，對於異常之設立登記案件，加強勾稽、抽查，防範查證不實情事。
- 4、對被檢舉多次短漏開發票商號，服務區人員屢查無具體違章事證者，提請查緝小組另行查核，防杜逃漏及徇私包庇等弊端，而財稅資料中心交查之進銷項異常案件，嚴格要求承辦人於分案交查當日，即發出調查函，防止包庇通知營業人自動補繳、報，規避處罰，並由主管定期抽查辦理情形，防止查核不實情弊。
- 5、加強查緝虛設行號：



- (1)建立稅籍登記審查制度，對於營業人申請設立登記案件，注意查詢負責人戶籍資料有無異常，負責人及股東有無被列管，其開設資金來源、經營情形及員工狀況，對於統一發票之申購，注意查核有無暴增情事；對於營業人申請遷入登記案件，遷入前營業稅最近 3 期申報之加值率低於同業利潤標準毛利率，是否為其他稽徵機關調查中之涉嫌虛設行號或他案調查案件等，如是則予列管並通報。
- (2)建立營業人之事務所、記帳業者及營業稅申報代理人名錄資料庫，彙整涉嫌虛設行號之記帳業者及營業稅申報代理人資料庫供查核參考，並通報對該事務所代理之案件嚴加審查。
- (3)承辦人員應落實「營業稅稅籍申辦及備忘事項」暨「統一發票管制售票登記」之電腦登錄，即時掌握「虛設行號」之動態或異常。對疑似虛設行號之對象，遇有遷移（變更登記）他所或其他區局時，確實「通報」。
- (4)對於購買發票未申報或僅辦理營業額申報而未繳納營業稅之營業人，即管制發票之購買或停售，派員現場訪查及派案調查核；對於欠稅部分，即依稅捐稽徵法第 24 條規定辦理保全。
- (5)落實退稅分級審查制度，對於退稅應詳查之營業人，查核其進、銷項交易之物流、金流情形，以遏止虛報進項稅額或將應稅貨物申報零稅率之逃漏稅情形。
- (6)充分利用營業稅申報資料庫查稅系統，由於虛設行號已發展為高智慧型之集團式、多層次、多階段式的犯罪，故利用「電腦」連線方式，全面查核勾稽，當可收事半功倍之效。
- (7)加強落實主管抽核作業，避免造成基層稅務員行政裁量權過大，及查核檔案保管作業，在承辦人員調動時，稅籍資料亦



應交接清楚。

- (8) 加強注意對於營業人有短、漏報者函查日（即發文日）前，承辦人有無通知營業人自動補報、補繳免除裁罰情事。

(二) 營利事業所得稅

- 1、落實案件稽核，審查單位審查完竣之案件，依據稽核科所訂選核標準予以選案覆核，每月由稽核科彙整重大調整案件彙整表中，針對可歸責案件研析是否有異常情事。
- 2、為確實發掘審查案件，可歸責於原查或複核人員之疏誤，以保障納稅人及廠商應有之權益，排定輪審之評議委員初審部分，應確實審核及表示意見，最後提至評議會議中，才能真實決議責任歸屬，有效發掘出重大疏誤案件。
- 3、針對特定人、事、物，訂定訪查目標，採取實地訪查方式，透過面對面以及稅務問題溝通作法，較能獲得納稅人真實的反映意見，亦能從中發掘出貪瀆不法線索資料，據以查察辦理。
- 4、對於擴大書審實施要點、擴大書審純益率標準及營利事業各業所得額、同業利潤標準等之增修訂，應廣增各方面意見，以期能符合社會經濟狀況暨達成簡化稽徵作業目的，如此必能從稽徵查核作業過程中，漸次減緩貪瀆之誘因。
- 5、依據「公務人員服務法」、「稅務人員獎懲標準表」、「國稅稽徵業務防弊措施」等相關規定，辦理員工之配偶及二親等內親屬(含血親、姻親)，如有從事與稅務業務有關之會計師或稅務會計記帳代理業務等清查登記作業，俾利列管查察，有效掌控，以落實利益迴避制度。

(三) 遺產及贈與稅

- 1、健全課稅資料建檔作業，儘可能達到正確及迅速之要求：現



行遺贈稅課稅資料因釐正及異動時間較長，現階段地政資料已全面電腦化，可縮短釐正資料之時差，因此必須善用已建檔之課稅資料及「個人財產資料變動分析系統」，提供重要納稅義務人族群資料，以能有效選案調查。

- 2、重大案件擴大參與層面，發揮集體運作之牽制效果：針對較巨額案件或辦理期限較長案情複雜之案件，應組成專案查核小組加強查察，各級主管人員更應適時介入抽查瞭解，並經由集體參與使案件之審查透明公開化，以化解不必要之阻力，監督單位並適時予以監督查核。
- 3、積極蒐集土地三角移轉資料(稅捐處通報)、未上市公司股權移轉資料(電腦檔產出抽查)、未成年人存款涉及贈與資料(銀行通報或函請提供)等，列為專案查核對象。
- 4、目前遺贈稅案件絕大多數均透過代理人辦理申請，因代理人良莠不齊，為杜絕違法事件發生，應加強蒐集專業代理人素行資料並加強政令宣導及觀念溝通，如發現不法，即移送法辦。

(四)財產稅

1、房屋稅

- (1)加強抽查清查紀錄，防止偽造清查紀錄或紀錄不實之情況。
- (2)加強複核房屋稅稅籍資料釐正工作，並追蹤稽查，防止稅務人員從中舞弊，以圖私人不法之利益。
- (3)房屋稅稅籍清查作業，現場勘查違建房屋方法及認定標準，建立標準作業程序俾利執行，另加強承辦同仁之實務訓練，針對抽查缺失辦理講習，以統一認定標準及掌握清查重點。

2、地價稅

- (1)針對同一縣市擁有大批土地之地主及適用自用住宅用地稅率



課徵地價稅之紀錄，加強地價稅課稅資料審核，防止承辦人員因疏失或圖利申請人之意圖，可能未依規定據實查詢，或對查詢結果故意隱瞞不填註，即逕予送件，事後若被發現再謊稱當時電腦資料確有設籍或無營業，若又遇資料曾更正，則本處電腦無法回查當時情形，便會形成防弊之漏洞。

(2)為能迅速釐正稅籍資料，除電作登錄人員有權限可異動電腦稅籍資料檔外，承辦人員亦有異動之權限，造成承辦人員可能利用其異動權限，擅自更改電腦檔資料，如面積、地價、適用稅率種類等，導致核課稅額不正確，圖利特定對象，以牟取私人不法之利益，因此加強抽查稅務主機查詢件數統計表，並加重主管審核責任，防止弊端產生。

3、土地增值稅

(1)對依據土地稅法第 35 條規定，申請重購退稅之案件，為防止逾期申請案件勾串承辦人員變更申請書之申請日期，使符合適用條件，並達到退稅目的，宜加強查核收件簿截止日期並註記，防止竄改。

(2)加強與地方政府農業單位之聯繫，防止農地變更使用後，未據實核課土地增值稅，造成稅收流失。

(五)娛樂稅

1、隨時抽核「查定課徵稅額核定表」或「娛樂稅查定及訪查案件處理表」，對表內所登載之平均消費額、機器臺數或座位數、營業時數、營業成數等數據加以抽算，尤其對較不易有客觀判斷標準之「營業成數」應詳細予以勾稽抽核，以防止承辦人員與營業人勾串逃漏稅捐之貪瀆弊端發生。

2、落實實地調查並防止調查情資洩漏，以致營業人掌握實地調查之日期，得以事先將機器設備或座位予以移除、減少，製



造營業規模狹小假想，或營業人事先與承辦人員協調溝通，挑選營業狀況較清淡之日期實地調查，以取得較低之平均消費額或營業成數數據等，此皆為協助逃漏稅捐之不法行為。

陸、建議事項

- 一、補足稅務稽徵人力。
- 二、推動代理記帳人員踴躍報考記帳士資格。
- 三、提升單一櫃臺功能及服務品質。
- 四、利用網際網路擴大服務項目及功能。
- 五、促進行政資訊公開化及行政程序標準化。
- 六、落實執行業務稽核控管功能。
- 七、貫徹實施職期輪調。
- 八、明訂稅務人員倫理規範。

柒、結語（略）



政府機關易滋弊端業務之研析與防制對策報告 衛生醫療（節錄）

中華民國法務部 95 年政風工作年報

壹、前言（略）

貳、現況檢討

政府衛生醫療業務部門現階段所面臨的主要風險，包括以下幾個面向：委託與補（捐）助研究案、流感疫苗與抗病毒藥劑採購、疫情防治、健保個人資料、藥價差（俗稱藥價黑洞）、藥品聯合採購與利益團體、健保稽核與醫院管理等。

參、貪瀆弊端發生之態樣與犯罪手法分析

一、委託與補（捐）助研究案：

推動各項業務仰賴補（捐）助，預算自行運用的比例甚低，預算結構異常。

(一)徵選及審查過程不符公開、公平及公正原則。

(二)計畫之執行內容重複，或未依限繳交成果報告、經費審查核銷不實，研發成果未妥為追蹤運用。

(三)長期補助或委託財團法人辦理相關業務，管理鬆散，難以有效監督。

二、流感疫苗與抗病毒藥劑採購數量與價格偏高。

三、疫情防治：防疫物資的採購程序釐訂欠周，疑有資源浪費與不經濟支出情事。

四、健保個人資料外洩。

五、不合理藥價差（俗稱藥價黑洞）：

(一)藥價政策引發黑箱作業疑慮。

(二)藥商浮開發票協助醫院申報健保藥價給付。

(三)浮報藥費（以低價藥報高價藥）賺取藥價差。



六、門前藥局詐領健保費用。

七、藥品聯合採購效益不彰：

- (一) 訂定同等品，形同指定廠商。
- (二) 運用民意代表遊說推介。
- (三) 藥商實際成本取得不易難以核減藥價給付基準。
- (四) 採購品項過多，無法有效撙節醫療成本。

八、以不實診察項目詐領健保給付。

九、健保稽核查察不實，未能有效追繳溢付款。

十、醫院內部管理不當：

- (一) 醫師收受紅包。
- (二) 醫師收受藥商回扣或變相接受經費贊助。
- (三) 醫師開立不實診斷證明。
- (四) 醫療業務委外經營管理：
 - 1、缺乏公平競爭、圖利特定廠商。
 - 2、不當引用招商法規，有規避政府採購法之嫌。
 - 3、未落實履約管理。
 - 4、缺乏成效評估。
 - 5、管理不善影響整體醫療滿意度。

肆、形成貪瀆弊端之因素分析

一、法規面因素：

- (一) 醫療專業法規裁量空間過大，審查與稽核困難。
- (二) 特別預算制度缺乏持續有效之監督機制。

二、制度面因素：

- (一) 委託研究與補助界定模糊，研究風氣不良，成效不彰。
- (二) 對於編列預算捐助成立之財團法人缺乏積極有效之監督與評量機制。



(三)醫療資源錯置，形成藥價黑洞：

- 1、健保核價原則造成的藥價差。
- 2、醫院採購藥品供應商競價造成的藥價差。
- 3、醫療院所申報不實造成的藥價黑洞。
- 4、醫療給付採「論量計酬」制。
- 5、政治力介入造成的藥價黑洞。

(四)健保局支付診所釋出處方費造成醫、藥不分的門前藥局。

(五)政府補助款減少，影響公立醫院收入。

(六)醫師升等制度影響藥商採取贊助訓練經費方式促銷藥品。

三、執行面因素：

- (一)流感疫苗議價對象侷限特定廠商，降價不易、採購過剩。
- (二)未落實健保資訊安全維護，洩漏被保險人個人資料。
- (三)外部監督不足，醫師以不實診察項目申報詐領健保給付。
- (四)隨機抽樣之事後書面審查，無法即時發掘異常案件。
- (五)醫院內部控管不實，稽查功能不彰。

伍、防弊意見與策進作為

一、結合機關內部審核與外部審計監督機制，並辦理補助款業務稽核，促進資訊透明化，以確保資源有效運用：

(一)就補助政府機關、社會或學術團體（含學校、研究機構、學者專家）案件，擇定較具代表性或有疑義者，針對申領補助之對象、計畫、經費額度等審核過程及計畫執行、撥款條件、支用限制、核銷憑證等作業程序是否合乎規定，進行專案稽核，同時協調業務或會計單位建立稽核或管考機制，俾有效防杜流弊及節省公帑。另衛生署業經決議轉飭所屬有關補捐助案件之評審作業參照政府採購法所定程序辦理，以利稽核。

(二)委辦(補助)案件之監督管理不宜過度著重於機關與研究機構之關係，委託(補助)單位並非以買方立場要求賣方服務，亦非以監督者之立場要求被監督者完成使命，委託(補助)者與受委託(補助)者應屬「顧客與契約者」之關係，對於研究品質控管，應強化學研界之自律機制；鑑於完整的資訊公開有助於外部控制，可使受補助者同時扮演監督者之角色，落實辦理委託研究與補捐助案件作業程序透明化，以發揮嚇阻效果。

二、釐清財團法人屬性，建立評鑑制度及研訂管理要點，防止浪費或無效率之情形發生：

「依公法設立或行政授權成立、賦有公法行政之目的」的財團法人，於「財團法人法」（草案）完成立法前，其定位混淆不清，如申請藥品查驗登記係由衛生署醫藥品查驗中心就案件的准駁進行實質認定，衛生署藥政處僅作核發許可證之程序簽核，若侵害人民權利，受害人得否申請國家賠償？而其所屬成員，是否有成立瀆職、偽造公文書等罪的可能？不無疑問。準此，宜建立財團法人評鑑制度，或透過國會監督，研訂適用於所有財團法人首長及各級職員俸給制度（按：衛生署業已擬訂「行政院衛生署捐助成立的財團法人管理要點草案，該要點包括衛生署捐助成立的財團法人從業人員支給原則」，如因政策需提高待遇以吸引特殊專才，亦應有明確規範與標準，不宜漫無限制）。

三、檢討修正流感疫苗採購作業程序，簡化藥品許可證核發流程，推動疫苗自製，將免費流感疫苗回歸公務預算，俾符法制：

(一)藥廠生產流感疫苗利潤微薄，且國際間未協調相關認證與試驗程序，須承擔緊急情況下使用安全性不明疫苗的責任，如能鬆



綁法規，進而開放市場，推動「流感疫苗自製建廠計畫」，以因應全世界產能不足。採購程序援引「外國廠商參與非條約協定採購處理辦法」改採國際標，依價格高低排定個別議價程序，並就疫苗使用效益進行縝密的科學評估，使採購需求量能確實估算。另配合全球性流防治策略，抗病毒藥物的使用首重觀念與時機，為避免廣泛使用產生病毒抗藥性，有關該項藥品的採購、製造與儲備需求量，尤應審慎估算，避免浪費。

(二) 流感大流行的準備與防治、預防接種方針與政策的擬定係由衛生署傳染病防治諮詢委員會研議，疾病管制局負責幕僚作業及辦理統籌採購，由於流感疫苗與抗病毒藥物採購所涉利益規模甚大，其諮詢委員與該局業務主管人員對於疫苗接種對象、數量及廠商的標價與底價的核定具有絕對影響力，如同時為該公司關係人、或擔任工作與該公司董監事及經理人有親屬關係，出現影響獨立性的因素，依政府採購法第 15 條第 4 項規定意旨，廠商不得參與該採購案。另為避免利益輸送，宜增訂「衛生署傳染病防治諮詢委員會設置要點」有關利益迴避規定。

四、藉由 SARS 補助款專案稽核推動「反浪費」清查，使後續防治工作回歸傳染病防治法處理：

(一) 全面清查疾病管制局於 SARS 期間以特別預算補助各醫院增建之負壓隔離病房相關工程整建及所購置之儀器與衛材等之保管、使用及維護情形，針對稽核結果有關結算與財產管理層面進行分析，並請會計單位加強財務監督。

(二) 特別預算之執行，須視手段與目的是否相符，以免假借名目消化預算，並應繼續加強辦理財產管理稽核，確認權責單位將相關工程設施與財物納入財產管理，非經核准不得任意減損或變更用途。另傳染病防治法業於 93 年 1 月 20 日修正，SARS 亦已



列屬第一類法定傳染病，後續 SARS 的防治工作應逐步回歸傳染病防治法處理。禽流感與 SARS 均為感染呼吸系統的疾病，所需器材與設備相同，相關防治預算的編列，理應於政府年度預算中做評估，並基於衛生專業決策提具合理的預算需求，避免恣意援引「緊急危難」事由，爭取不合理的特別預算編列。

五、建立健保資訊系統作業處理流程控管機制，全面加強人員管理，以發揮資訊內部稽核成效：

除加強員工法紀與資通安全教育訓練外，就醫療資料而言，不同敏感程度的疾病，應給予不同程度的隱私保護，資訊系統安控權限依據資料性質是否屬重要機密，分採集中與分散管理。資料的查詢與運用均留有紀錄，針對保險對象資料查詢與列印相關功能的使用紀錄（Log File）列為資訊稽核重點，並採應用程式加以有效控管及儲存，定期檢測公開資料對個人隱私的危害與風險，俾釐清責任歸屬，有效監控使用者的異常行為。以立法委員陳○○等人洩漏某市長參選人病例資料案為例，經查證非由健保局洩漏。

六、落實全民健保藥價調查，消弭藥價黑洞：

(一)釐清全民健康保險法第 49 條規定「藥品及計價藥材依成本給付」的意涵，成本係複雜的概念，不易明確估計，「藥價黑洞」觀念本身亦相當模糊與不夠精確。藥品成本未透明化，僅透過藥價調查，能否確實掌握藥品的實際成本，不無疑問，故藥價的訂定應考量藥廠（商）研發、製造、原料、銷售、行銷等成本與醫療院所藥品儲存、運送、耗損等管理費用及議價能力，而不應以藥商的成本或醫院的進貨價格核價。

(二)就符合優良藥品製造規範，同成分、同含量、同規格、同劑型之產品，訂定藥品單一支付價格，防範醫療院所以低價藥品申



報高價藥品費用；另建議籌組藥價差稽核專案小組，集中人力統合辦理藥價機動性分析，針對醫療院所藥品申報資料檔案進行交叉比對，即時處理藥品市場異常交易情形，如發現醫院有大幅度換藥行為，即要求提出具體理由，對於高藥價差之藥品，則以專案機動調查方式調整藥價，以確保醫藥交易環境正常化。

- (三) 加速醫療單位與廠商間之藥品交易資訊透明化，擬訂藥品交易定型化契約，並修法科予藥商申報交易資料之義務，增訂不實申報資料之行政及刑事責任；配合總額給付推動健保法第 49 條醫藥分帳制度，訂定藥費總額，回歸醫療專業分工，避免藥價政策淪為人為操縱，以抑制藥品給付不合理成長。
- (四) 透過公立醫院政風單位橫向聯繫，加強蒐集分析比較藥品與其他產業採購市場折讓比率差異，提供業管單位據以辦理藥價調查，藉以作為審議健保藥價支付費用標準的參考，並就歷次辦理藥價調查與價格調整作業進行專案清查，藉由內部稽核落實異常交易品項查察，以先期發掘詐欺、偽造文書等不法線索，促使醫院用藥合理化。

七、推動藥費與藥事服務費獨立總額，回歸藥局設置常態：

- (一) 衛生署訂定「藥局設置作業注意事項」提高門前藥局設置成本，取消門診處方交付的診察費差額、調高基層診所自聘藥事人員藥事服務費，以減少處方箋回流誘因。健保局 94 年公告「診所不合理處方釋出型態不予支付指標」與「辦理藥局獨資經營切結書認證作業」，仍有半數以上醫師出資經營的藥局辦理藥師獨資經營的認證，使得此一公證模式失效，遂與檢察機關聯合呼籲辦理獨資認證不實藥局限時撤銷作業，健保局在制定政策時，如未經系統性確實分析，自無法處理民眾此等自利行為。



。根本解決之道應以民眾利益為中心，提高藥事服務品質，建立藥事服務費總額管理制度，使藥事人員的專業服務得以充分發揮。

(二)健保局依據健保法第 47 條規定，於民國 87 年起開始實施醫療給付總額預算制度，所謂總額預算制度是指政府相關部門、醫療機構及被保險對象代表針對醫療服務以協商方式訂定年度預算，以涵蓋該部門一年內所提供之醫療服務的費用，目前健保共有牙醫門診、中醫門診、醫院門、住診及西醫基層門診四大總額，藥費及藥事服務費則包含在四大總額之中。所謂藥事服務費總額，係藥事公會為爭取合理藥事服務費及訂定合理調劑量，建議中央衛生主管機關及健保局在現行總額制度中將藥品費用、藥事服務費獨立為一項總額，由醫、藥界共同組成管理委員會管理，進行處方審核及申報工作，以控制藥品費用成長、提高用藥品質及增加藥師進行判斷性服務，改善藥界之經營環境。

(三)藥事服務費總額管理制度（或自主管理），係提昇藥事品質之重要配套措施。社區藥局為醫療體系之一環，西醫基層藥事服務費設立總額或自主管理方案，搭配社區藥局評鑑結果，依藥局藥事服務品質優劣，採分級支付，帶動以藥事品質為導向之服務，加上合理調劑量之措施，預期可獲得民眾之肯定。

八、民眾就醫診察資料透明化：

我國全民健康保險為社會保險之一種，在醫療院所執行醫師具有高度專業及裁量之情形下，建議將診察內容明確的公開，讓民眾有明確之資訊，瞭解所有之醫療行為與費用支出情形，建立透明化之醫療支出，同時監督其合理性與正當性。依照市場機制，任何商業行為皆建立在權利與義務相對之模式下，



始能權責相符的運作，也唯有在立足點平等之情況下，才能要求民眾節省醫療資源，降低醫療浪費，同時監督醫療支出有無不法或不當情事。

九、訂定健保稽核標準作業程序及裁量基準，避免稽查人員濫用裁量：

- (一)為有效遏止詐領健保醫療給付案件，積極促請業管單位訂定「全民健康保險法第 72 條規定違法案件函送偵辦注意事項」，建立違規案件裁量基準，避免行政裁量權過大，導致稽查人員有索賄放水的機會。
- (二)為能事先減少非必需的醫療，健保局宜適當評估擴大事先審查項目，加強實地訪查，以彰顯醫療費用審查效果。且為全面掌控醫療院所或醫師申報醫療費用狀況之全貌，應積極強化檔案分析技術，並藉由健保稽核與追扣溢付款業務稽核，協調業務單位建立內部審查流程控管機制。

十、建立藥品聯標競標及藥商評鑑機制，由健保局統一採購藥品：

- (一)檢討降低採購品項，對於聯標藥品品項作適當分組，讓不同廠牌但在療效上可相互取代之同組藥品彼此競價，擇一使用，以避免藥品品項過多，俾減少庫儲，提高周轉率，有效節制成本。
- (二)建請衛生主管機關仿醫院評鑑對國內或外資藥廠進行查廠，將評鑑結果作為醫院藥品投標廠商資格審查的參考依據，促使藥廠良性競爭。另統合各參與醫院原有採購人力，就供應商進行資料蒐集分析，俾利於保障採購品質與確保廠商供應藥品的能力。
- (三)目前各醫院對於健保給付用藥均以契約單價再與藥商議定折讓數（折扣）或回饋，折讓數越大則利潤越高，各醫院亦將其與藥商議定之折讓數視為機密，以免引來中央健保局之關注，而



此種作法外界認有虛偽不實欺瞞中央健保局之嫌，然事實上，藥品確實存有相當大之利潤空間，欲解決藥價黑洞問題，可由健保局統一採購後，由各醫療院所依據實際需求向得標藥商進貨，由健保局給付藥價，以杜絕醫療院所獲取差價之機會。

十一、推動醫院定期診斷書抽核制度，及強化醫療業務委外全程監督功能：

- (一)針對醫師開立診斷證明書除加強異常個案查察之外，應推動診斷書定期抽核制度，從實質與行政雙向審核，一方面防止弊端的發生，機先發掘異常線索，另一方面透過其他醫師介入進行診斷書與病歷的客觀審質審查，藉以提升醫療品質。
- (二)民間參與公立醫院的各項營運業務，無論以採購法或促參法模式辦理，應從案件的規劃、招商過程及履約管理等階段，強化監督功能，防範圖利或疏於監督，變相降低契約供應品質情事，保障民眾就醫權益。

十二、繼續辦理政風訪查，強化醫事人員倫理規範：

- (一)為掌握可能影響醫師開立處方的因素及動機，針對醫院藥品採購對醫師藥品選擇權的影響、健保制度與醫療機構對選擇藥品所設的限制、醫師與藥商業務人員關係辦理專案政風訪查，以藥商的管理階層與業務人員為主要訪查對象，積極發掘不法線索。
- (二)醫學界開始追求營收後，管理式醫療極力將利潤分享壓低，因而改寫了固有的行醫方式－多花時間瞭解病人，以同理心與病患建立關係。醫師為何成為保健食品公司的業務代表或藥廠的推銷員？為何貪圖紅包而引介病患參加危險的實驗？收入偏低是主要原因；但更深層的原因是醫師於失去自主權，及管理式醫療所導致的墮落，醫師置身壓力下，須在道德與經濟收入間



做選擇。衛生署雖於 95 年 8 月公布「醫師與廠商間關係手則」，期能透過相互監督嚴格檢視不正當行為；惟政府推行各項政策以提高醫師專業知識、提升醫療品質的同時，亦應留意這些政策在執行上是否過度依賴量化指標，反而擴大藥商促銷活動的影響範圍，讓醫師面臨更多非專業誘因，對醫師的處方品質產生負面的影響。

陸、建議事項

- 一、健保醫、藥費用支出合理化。
- 二、教育民眾正確使用健保資源。
- 三、加強向社會大眾說明調整健保部分負擔及健保費率的必要性。

柒、結語（略）