



專案清查具體成效

哄抬藥價所衍生「藥價黑洞」之弊端

專案清查摘要

◎緣起

全民健康保險制度自 84 年 3 月開辦以來，民眾藉由自助互助及風險分擔的方式，獲得了較為完善的醫療照護，然而，面臨醫療費用逐年急遽攀升，健保財務日益困難，健保局為開源所提出之調漲健保費率方案，每每令社會大眾深深質疑：「健保費到底花到哪裡去了？」

然而，健保「藥價黑洞」問題一係指健保局支付醫療院所交付保險對象之藥品費用，與醫療院所實際購買價格間之差距，簡稱藥價差，始終週而復始地為社會大眾所詬病，鑒於健保制度對於國計民生的重大影響，法務部政風司為貫徹部長「反浪費」之理念，指示衛生署政風室執行專案清查工作，深入瞭解「藥價黑洞」之成因，積極發掘藥政弊端。

◎哄抬藥價形成「藥價黑洞」弊端之缺失或態樣

經衛生署政風室於 93 年間組成查處專精小組，針對藥政相關業務進行研析發現，健保局為使每年核定給付予各醫療院所之藥品價格，趨近於藥品市場之利潤，目前係透過每年定期辦理之「藥價調查及價格調整作業」，作為核定藥價之基礎。然而，健保局對於醫療院所及藥品公司申報之資料，並未建立查核機制；部分藥品公司預知健保局各分局查價日期，於查價前預先將藥價提高，並將造假之資料交由醫療院所提供予健保局各分局，以備於藥價調查小組審核時，與其提供之發票存根聯相符；又公、私立醫療院所為謀取「藥價差」之利潤，不惜配合藥品公司將「藥品折讓金額」故意不



申報，俾提高或維持健保藥價，因此健保局、醫療院所、藥品公司所組成之共犯集團，年年詐取全民健保費用，是導致健保財務嚴重虧損瀕臨破產之主因。

◎清查情形

經本案查處專精小組研析藥商稅捐資料、該署各醫院登錄於「藥品物料聯合訂購網」之藥品採購資料及藥商、醫院向健保局申報藥價調查等資料，決定以『發票號碼』作為該三項資料相互勾稽比對之基準，除進一步清查衛生署所屬醫院某月份藥品公司開立予醫院之發票資料，並協調財政部提供前揭藥品公司同月份之銷售資料予以比對，發現藥品公司該月份銷售額逃漏稅合計逾 200 萬元。

前揭清查成果經函送檢調機關偵辦，獲地檢署高度重視，續向財政部財稅資料中心調取 200 餘與署立醫院從事藥品交易之合約廠商進銷項發票資料，共計 85 萬餘筆，經專精小組核對 12 萬餘筆發票，交叉勾稽結果發現確有重大逃漏稅情事。

◎清查成果

本案係結合司法與行政的力量，由地檢署檢察官會同健保局稽核人員與政風人員進行深入查察，冀能降低健保制度未趨完備，所造成之醫療資源鉅額浪費，期能達成以下成果：

- (1) 斷絕藥商賄賂之資源，改變交易文化、增裕國家稅收暨整頓藥品市場，回歸市場正常競爭，淘汰體質不良藥商與消除「幽靈藥品」之產生。
- (2) 澈底消除公私立醫療院所藥品採購折讓：未來健保局藥價調查作業，如能建立向稅捐稽徵機關查證之稽核機制，則所有折讓交易將無所遁形。該隱形價格曝光，將有助於降低健保藥價及回歸市場正常交易。於公立醫院而言，亦能避免因私下個別協議折讓產生之回扣、索賄、受賄等弊端，達成衛生署藥政管理



參、

95 年政風工作重點特色

資訊透明化之終極目標。

(3)大幅縮減藥價差，減低全民健保費用負擔：如能落實健保藥價核定作業，即可大幅節省藥品費用數百億元。



融入機關榮譽、維護員工尊嚴
型塑優質政風、共創廉政大局。

交通部政風處
95 年度政風績優單位



健保藥價黑洞—犯罪學的討論

—專家學者評析

侯崇文—國立臺北大學校長/社會學系、犯罪學研究所教授

全民健保實施了十幾年，提供全國民眾種種醫療服務，明顯改善國民健康水準，這是許多國家所看不到，也做不到的。任何人，只要身體不舒服，就可以到醫院，或找私人診所，看醫生，拿藥，非常方便，也沒有太多使用醫療資源與服務的限制。只是，這個了不起的制度，實施以來，支出急速擴大，造成財政上龐大的赤字，也成為國家發展負擔與阻礙，很多人憂心，全民健保是否會破產，是否能持續下去。

健保醫療支出擴大有許多不同的看法，有的人認為是民眾濫用醫療行為所致，有的人則認為是藥品採購的問題，例如：醫院浮報藥費，或者藥商與醫院、醫生相互勾結，低價高報，詐領藥價差異，造成健保鉅額損失，並由全民買單。

民眾醫療濫用行為屬個人層面的問題，犯罪學者認為這往往來自個人缺少醫療認知，價值觀錯誤，以及不當學習醫療行為的結果，因此，我們可以透過宣導來教育民眾，改變民眾醫療認知與行為，另外，我們更可以設計出一套醫療行為的制度與規範，透過更明確的行政規定，醫療濫用問題便能獲得有效防範。

至於藥品採購則屬犯罪學上白領犯罪探討的議題，基本上，那是為數不多的人，都有非常專業的背景，彼此之間進行秘密交易，而以政府，或社會大眾作為受害對象。犯罪學者 Edwin Sutherland 曾經說過：富有者、有權力者與被人尊敬者，利用其職業上的關係，為個人利益而進行的違法活動，都稱為白領犯罪（white collar crime）。



藥品採購確實是一種白領犯罪，醫生，藥師，或者醫院與藥廠上層人士，利用其崇高的社會經濟地位，被政府賦予某種程度的信賴，介入各種非法活動，例如：涉及偽造，詐騙，這些都違反其職業規範與國家法令，並意圖獲取鉅額不法利益。

藥品採購的弊端，有醫生，有診所，有藥商，以及藥品經銷商參與其中，此外，又有許多政治權力的介入，幫助藥商，或醫院關說，以獲得申請款項，這使得藥價黑洞成為一種集體的，有系統，有組織的犯罪問題，也成為國內醫療界特有的文化，一種很普遍的現象。顯然，藥品黑洞問題複雜，正威脅全民健保的未來，任何關心全民健保前途者，都必須認真正視，儘早積極尋求對策。

犯罪學者指出，白領犯罪通常有兩種型態，其一為：個人的職業犯罪行為（individual occupational criminal behavior）。這乃指醫生或有權力的個人的犯罪行為。醫生自己向健保局虛報不實診療，並申請給付，例如：沒有求診，卻向健保局申請給付。或者，醫師以不實藥品向健保局申請給付，例如：醫生向健保局申報的是 A 品牌藥品，卻給病人 B 品牌藥品，並賺取差價。另外，有些時候，一些有權力的特定人，例如：立法委員，他們向健保局關說，施壓，要求健保局審核藥價，而藥商，或醫院，則以顧問名義，定期給付服務費。當然，藥商會讓這些服務費轉變為公司營運成本，並由國庫承擔損失。

其二則為公司或者組織的犯罪行為（corporate or organizational criminal behavior）。這乃指醫院，藥商，或經銷商，彼此之間形成共犯結構，一起詐騙健保費。其方式很多，舉個例：買兩元的藥，要求藥商開立 10 元發票，以便向健保局申請給付 10 元。另外，藥商則將差價的 8 元，用回饋方式轉至另外帳戶。

還有一種公司犯罪模式，藥廠透過幾個假經銷商，一層層開立發票，拉高藥品價格，以便使醫院能向健保局申請高額給付。然而，藥



廠與醫院或診所實際成交價則遠低於健保給付價，其間差價當然由政府來負擔。

以下作者用簡單的表格說明藥價黑洞問題，其中分為犯罪者與受害者兩類，犯罪者包括：醫生、有權力者、公司組織。至於受害者則包括：社會大眾消費者，公司組織，例如：醫院、藥局或藥商，以及與國家等，希望這樣的分類有助於瞭解藥價黑洞的問題。

藥價黑洞違法類型分析表

犯罪者 受害對象	醫生	有權力的人	公司組織（醫院、藥商或經銷商）
個人（社會大眾消費者）	專業人員對其客戶不當的醫療行為，例如：給次級藥品、偽藥、仿製藥。	造成健保費用節節高昇。	用不安全或不佳的藥品，導致病情無法改善，甚至於惡化，或者死亡。
公司組織（醫院、藥局或藥商）、國家	虛報不實的診療，涉及詐欺；浮報醫療費用。	收取不當服務費，並轉嫁給政府。	虛報不實，詐欺、收回扣、不當給付，以及壟斷藥品價格，造成藥商彼此之間不公平的競爭。

犯罪測量是犯罪學者經常討論的問題，也就是犯罪活動多寡的問題。這裡，我們自然也想要瞭解，「到底藥價黑洞真實的犯罪活動有多少？」「藥價黑洞的嚴重性程度如何？」很遺憾，相關資料並不多，健保局官方有公告醫事處份統計，最多者為虛報藥品費，賺取藥品差價，或者虛報藥事服務費等，也都是小診所的違規活動，每年約有 1 千多件。至於醫院收取回扣，藥廠透過多層次假經銷商，抬高藥品價格，這些重大的違法、違規活動，同時也是造成健保危機的主要問題，到底嚴重性程度如何？這仍舊是個迷。

理論上，任何犯罪活動都應該要進入行政或司法處理系統，如果沒有，就稱為犯罪黑數（dark figure of crime）。依據官方的資料



，我們好像沒有太多的違法違規紀錄，也就是說，統計上，我們藥價黑洞是不太嚴重的，臺灣沒有太大的藥價黑洞問題。

的確，我們發現，主管機關的健保局遇有討論藥價黑洞問題時，也只有聽到他們提出警告、聲明，說他們關心這問題，說他們已成立專案調查小組，正在進行調查，而且，如果發現違法，他們一定會依法辦理。不過，不管從報章雜誌，或者一般民眾的認知，很多人相信：藥價黑洞是真實的存在，是臺灣醫界非常普遍的事情。果如此，臺灣藥價黑洞犯罪黑數一定很高，國庫的損失金額自然不小，健保局有責任要進行犯罪嚴重性程度的研究，以瞭解犯罪黑數狀況，並進行長期追蹤，掌握問題狀況。

犯罪學家強調，白領犯罪有許多特色，首先，違法者都是高階人士，且很少被抓。其次，白領犯罪最為普遍的犯罪型式有：偽造書面資料、商業賄賂、公務員貪瀆、不良商品販售、逃漏稅，這些我們稱之為合法詐財（legitimate rackets）。另外，白領犯罪所造成的財產損失遠大於一般刑事犯罪，也破壞人與人之間的關係，並削弱社會道德水準。

我們相信，上述白領犯罪的特色亦同樣出現在我國醫藥黑洞問題上，我們應視醫藥黑洞為實質的犯罪行為，有明顯的犯罪意圖，也違反國家法律，更有實質的直接受害人與間接受害人，而其所造成的傷害也大於一般偷、搶的街頭犯罪（criminals in the streets）。因此，我們建議，健保局應該要有藥價黑洞的犯罪學瞭解的概念，有系統的蒐集，分析，評估這類問題本質，以及受害人與受害金額，掌握問題的發展趨向，才能讓社會各界體認醫藥黑洞問題的嚴重性，不再因為大家對醫藥黑洞的神秘感，而讓問題持續惡化下去。

造成醫藥黑洞的問題來源甚多，其中，醫生在我國的社會地位崇高是主因，加以，醫療的專業性，沒有太多人了解醫學與藥品，也沒



有太多人敢「挑戰」醫師的權威，或懷疑醫生的醫療行為，這讓社會監督與控制系統出現困難，也使有心人士有機可乘。

犯罪學者在探討白領犯罪時，特別指出，許多白領犯罪，最後都會藉一些理由來合理化他們的犯罪行為，例如：「又沒有任何人受害」；「一些受人尊敬的人也都一樣，大家都在做，這是很平常的」；「抓他們的權威機關比他們還要貪瀆、惡質」；「自始自終我們並沒有犯罪的意圖」，或者，「法令本身更是問題，國家現行的法令根本是行不通的」。也就是說，犯罪者通常有一套合理化的技巧（techniques of neutralization），並將這套技巧轉變成日常生活的語言，成為他們態度與價值觀的一部分。我們相信，藥價黑洞違法，違規的人，也使用一套他們自己的語言，來合理化他們的犯罪行為，並幫助他們走向犯罪與違法。

有些人會說，藥價黑洞是臺灣醫界的次文化，是一種普遍存在的事實，包括：醫生，藥商，都習得這次文化，也認同這次文化。犯罪學者強調，次文化往往與個人的規範理念與社會總體價值相互衝突，然而，次文化卻係經由這類偏差觀念的族群互動的結果，更發展成為個體犯罪行為的主要驅力。

社會學理論告訴我們，次文化是人類社會適應的產物，藥價黑洞次文化也是，是醫生，藥商，尋求自己生存方式的結果，只有用這種違法，違規的方式，藥商藥品才能賣出，也只有這樣，醫生才能與別人競爭。但是，這樣的想法是錯誤的，次文化不應成為藥價黑洞的藉口，認為積習成俗，問題很敏感，牽一髮而動全身，整個醫界都會被牽連，一大堆的人會有問題。我們應該回歸到自由市場的機制，讓供需決定價值，讓藥品品質決定是否會遭到淘汰的命運。

為藥價黑洞的次文化辯護是錯誤的，負面次文化會造成對醫生的形象與聲望的傷害，也衝擊社會大眾對醫生的信賴，以及醫生與病人



參、

95 年政風工作重點特色

之間的關係，因此，我們認為，藥價黑洞次文化必須修正，或者完全的消除，讓我們能用正面的態度來看醫學界。

我們可以透過組織內部更為明確的操作規範，導正藥價黑洞次文化，尤其運用當代 e 化科技，呈現透明的醫師醫療行為，以及藥品真正進貨情形，讓原有負面的，神秘的文化轉變成為正面的，公開的文化，讓國家健保體系運作趨向於合理。

犯罪學者皆知，犯罪預防遠比打擊犯罪來得重要，舉個例子，臺灣過去機車竊盜問題嚴重，但後來，由於警方採用犯罪預防策略，在機車車身上烙印，避免變造，借屍還魂，這策略讓機車竊盜大量減少。據此，如果我們多做些預防犯罪的工作，自然我們可以避免許多犯罪與違法事件的發生，也可以減少許多不必要的損失與傷害，尤其，藥價黑洞這類白領犯罪，打擊犯罪本不易，沒有多大成績，也因此，我們經常看到調查局幹員大動作搜索醫院，但卻查無所獲，無功而返。另外，有些時候，行政主管拿出了魄力，大力打擊，但也往往查不到違法的直接證據，只能道德勸說，要求醫院將請領的藥品費退回。如果是較大型的醫院，主管機關又擔心嚴厲的處罰帶來患者之不便，往往也是不了了之。總而言之，面對藥價黑洞問題，預防犯罪比執法更為重要。

最近國內犯罪學界掀起一陣「環境空間設計」旋風，成為犯罪預防的主流。「環境空間設計」的觀念是以犯罪學古典學派思想為基礎，強調人是理性的動物，人有自由意志，犯罪則是個人功利考慮的產物。因此，只要我們設計出一套讓犯罪嫌疑犯必須為他們的行為付出代價，或者讓犯罪者知道有社會監控的力量出現，這時，有動機的犯罪者會在理性評估之下放棄犯罪念頭。相信藥價黑洞問題可以引進這個犯罪學概念，規劃各種「環境空間設計」的犯罪預防策略，避免藥品黑洞問題出現，舉個例子，如果我們要求每家醫院告訴患者藥品的



內容，藥品的作用，以及數量，讓每位患者都成為可能的監督者，這樣便可防制虛報藥品的問題。當然，為了避免民眾欠缺藥品常識，我們可以在地方衛生局設立服務單位，接受民眾藥品正確與否之詢問，這也可以產生對於藥價黑洞監督的力量。

再者，科技必定是今日犯罪預防利器，近來警方偵破許多重大犯罪案件，都歸功於通訊科技與科學鑑識之運用。因此，我們絕對可以利用科技與科學鑑識，讓棘手的藥價黑洞問題迎刃而解。在此特別建議，健保局成立工作小組，稱之為「通訊科技組」，「藥品鑑識組」，與刑事警察局合作，建立網路報案系統、上線監察系統，或研發各種藥品管制機制，強化打擊犯罪與預防犯罪的功能。我們也建議，健保局必須要著手醫療 e 化的工程，要求所有醫院、診所，都要利用健保局電腦，上線動態申報患者的醫療活動，醫生的診療行為，以及處方行為，如此，健保單位便可以充分掌握任何可疑藥價黑洞問題的出現。

本文強調藥價黑洞是個實實在在的犯罪問題，有明顯的犯罪動機，也有直接的受害對象。再者，藥價黑洞對國家財務的損失遠大於一般刑事犯罪，正在傷害全民健保發展，也傷害國家經濟發展，因此，我們必須認真面對，找出問題來源與解決的策略。本文同時建議，行政主管應該引用犯罪學研究的方法與犯罪學理論概念，瞭解問題，並建立各種犯罪預防機制，其中，運用當代通訊科技預防犯罪是一個非常可行的方向。



專案清查具體成效 處理環保廢棄物所形成之弊端

專案清查摘要

◎緣起

雖然環境保護問題幾為全民所共識，然龐大利益下所衍生的「犯罪成因」、「犯罪態樣」與「犯罪防治對策」，卻鮮少受到關注。環境保護機關在政府各部門中，雖非「熱門衙門」，但因其涉及利益龐大，從事環保職務人員若無法秉持清廉公正的操守，很容易與業者合作，利用職務之便進行各種違法行為，間接地也對環境造成嚴重的破壞。國內自 95 年元月起嚴格實施垃圾強制分類政策，然而近年來中央及地方機關卻陸續傳出環保業務弊端，尤以垃圾、醫療事業廢棄物處理等相關環保違失，其影響環境品質、國民健康及民眾權益頗鉅。法務部政風司近年來將全臺垃圾及醫療事業廢棄物形成之環保弊端，列為查處重點工作項目，並於 94 年 5 月開始要求各縣市政府政風室執行專案清查工作。

◎全臺垃圾及醫療事業廢棄物形成環保弊端之缺失或態樣

一般而言從事環保工作者主要是以政府環保機關的正式職員，以及未經國家考試之約、聘僱及技工、工友、臨時人員所組成之環保團隊，後者因未經正式公務人員考試晉用，仍多以「請託關說」方式進入環保局，一般而言，教育程度較低、素質良莠不齊、多數人並非熱衷該項職務，成員可能「上至博士程度，下至小學尚未畢業」均有，加上工作壓力大，理念整合不易，法治觀念、法律素養亦參差不齊，難免偶爾利用職務之便，產生違法行為。

此外，環保機關工作與服務的特殊性，使其必須經常周旋於外在環境保護業者、議員民代之間，此類以「情」為重，以「人」為



本的地方文化特性，致使環境保護業務推動倍感吃力。每年覬覦十數倍於環保預算市場的黑、白兩道業者，不在少數。據法務部政風司清查之案例及相關學術研究發現之環境保護職務類型與犯罪態樣可劃分為：

- 一、環境影響評估職務之集團勾結。
- 二、環境檢驗管理黃牛。
- 三、環境保護稽查職務之請託關說與收賄。
- 四、環境保護證照審查之許可與職務圖利。
- 五、清潔人員陋規陋習結黨營私。
- 六、垃圾焚化暨掩埋廠場營運管理與職務圖利。
- 七、環保專案（計畫）委辦職務之利益輸送。
- 八、基金管理職務補助款分贓。

◎清查情形

環保從業人員利用職務之便，從事犯罪行為的後果，不僅影響其個人、家庭以及服務單位之名譽，更重要的是可能危害到自然環境，以及民眾之身心健康，且其犯罪所造成的嚴重後果，往往是長期、隱匿、難以回復的，

根據法務部政風司統計，自 91 年 1 月至 94 年 12 月止，共發現 9 個縣市及 32 個鄉鎮市公所公務人員涉嫌貪瀆不法，函送檢調機關偵辦之貪瀆線索共 72 案，所涉貪瀆金額計達新臺幣 16 億 218 萬 915 4 元。

◎後續興利及改善作為

由於環保職務犯罪常因被害者不明確，加上受損的多非個人法益，民眾感受到威脅與覺醒的速度較慢，此雖意味著公權力的向下沉淪，然主事當局常因顧及涉嫌個案經濟困頓、謀生能力低下，加以地方民代議員請託關說，為保持多方角力與利益均衡考量下，常



參、

95年政風工作重點特色

身陷其中而有意加以掩飾或避免遭拖累而不願承認其存在，但諱疾忌醫的結果，每每導致偏差違法不斷滋長。然而行政肅貪只是治標之法，要以有限的法律與監督機制來約束無窮的環保偏差行政現象，不只是隔靴搔癢，更是力有未逮。由於垃圾及事業醫療廢棄物處理之相關弊案，其犯罪手法及過程隱蔽性高查察不易，加以環境保護之推動除賴以健全的環境保護組織體系外，其業務推動之成敗則維繫於執法人員素質之良莠。部分不肖公務員以合法掩護非法，勾結民意代表、民間清理業者及黑道，共組集團性犯罪，以牟取暴利，法務部政風司除持續督導縣市政府政風機構辦理清查事宜有效打擊不法貪瀆犯罪外，並要求縣市政府政風機構針對前揭弊端情事，改進作業流程，採取相關防弊作為，以協助維護環境品質及國民健康。



處理環保廢棄物弊端防制之探討

—專家學者評析

許春金-國立臺北大學犯罪學研究所教授
周文勇-中央警察大學犯罪防治學系副教授

環境保護是全球關注的議題，也是世界各國所追求的目標，各國早已制訂環境保護的立法，保障生態環境的安全。我國亦在憲法增修條文第十條第二項規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，此外，關於公害污染的防治，也制定廢棄物清理法、水污染防治法、空氣污染防治法、毒性化學物質管理法等，以落實推展環保工作之進行，維護生活環境的安全，資源永續利用。

我國行政院環保署係在民國 76 年 8 月成立，污染源管制工作為其施政方針，為凝聚各級環保機關之稽查人力，與提升執行成效，組成「重大污染源列管稽查小組」，針對重大污染管制計畫之執行，進行審議及協調。民國 81 年 6 月成立任務編組之「行政院環境保護署稽查督察總隊」，分別在北中南設立環境督察大隊，其任務職掌包括：地方環保稽查業務成效督導考核、縣市之間環保事務協調、重大污染管制稽查複查、專案性污染管制計畫與環境影響評估開發計畫。

根據廢棄物清理法第二條規定，廢棄物分為一般廢棄物與事業廢棄物二類。

一般廢棄物係指垃圾、糞尿、動物屍體或其他非事業機構所產生足以污染環境衛生之固體或液體廢棄物。事業廢棄物又可分為有害與一般事業廢棄物二種，有害事業廢棄物是由事業所產生具有毒性、危險性，或其濃度或數量足以影響健康或污染環境之廢棄物；而一般事業廢棄物則指由事業所產生有害事業廢棄物以外廢棄物。

有毒廢棄物的非法傾倒對於環境的傷害至鉅，禍遺子孫，同時也



會威脅人體的生命與健康。美國曾經發生公司環境犯罪案件，胡克化學公司案（Hook Chemical Case）是相當著名的非法傾倒有毒廢棄物犯罪案件。1942 年至 1953 年之間，這家公司非法傾倒 27,000 噸致癌化學廢棄物至河流，造成日後附近居民罹患癌症、婦女流產、血液疾病、皮膚受化學物質燒傷等嚴重問題，迫使當地學校關閉，房子拆毀，超過一千戶家庭被迫搬家（Rosenbaum, 1991）。近年來國內也曾發生重大的有毒廢棄物非法傾倒案件，民國 94 年彰濱工業區一家工廠銅污泥滲入地下水，銅含量超過標準值十倍；民國 95 年石門水庫集水區遭致棄置廢土，其中含有戴奧辛及金屬物質，危害水庫用水安全。

在國內違反水污染防治法、空氣污染防治法、廢棄物清理法與毒性化學物質管理法的「公害污染」中，皆以違反廢棄物清理法之案件為多，民國 91 年有 340 件，民國 92 年有 198 件，民國 93 年有 164 件，民國 94 年則為 163 件。違反廢棄物清理的案件經常出現在媒體報導中，例如任意掩埋傾倒垃圾、傾倒醫療廢棄物、傾倒廢土污泥、非法傾倒有毒溶劑等等。無論是有毒或一般廢棄物的非法傾倒與處理，都會造成對環境的傷害和對國人健康的不良影響。

大部分的廢棄物清理法違法者都是個人的犯罪行為居多數，但其中也包括公司犯罪類型，最值得注意。因為企業的違法常是持續性作為，且數量龐大、問題嚴重。楊宗翰(2006)調查違反廢棄物清理法在監服刑的 98 名受刑人，分析其職業別結果發現：勞工 48 名（48.98%）、無業 15 名（15.31%）、駕駛 14 名（14.29%）、農業 8 名（8.16%）、服務業 8 名（8.16%），其中更包括企業經營者 5 名（5.10%）。

此外，組織犯罪團體介入垃圾處理行業，以合法掩護非法手段，賺取暴利，更是值得社會注意。組織犯罪涉入垃圾處理行業，早在1967年美國總統執法與司法行政委員會的專案報告中即發現，美國義裔黑手黨從事垃圾回收處理業。1970年代，化學製品不斷增加，毒性廢棄



物也快速成長，化學公司也在尋求棄置廢棄物的取代方法，無論是合法燃燒、生物性處理、化學分解方法，都是麻煩而費錢的方法。數量龐大的污水及老舊的處理技術，使得一般的民眾意識到有害化學廢棄物傾倒將造成社會傷害。組織犯罪藉此掌握機會，開始涉入有害的毒性廢棄物處理，以作為其事業的發展（Block & Scarpitti, 1985）。

國內犯罪學研究也發現，犯罪幫派團體從事環境污染的環保工作，或成立公司非法經營。孟維德（2003）分析 162 件組織犯罪案件移送書檔案發現，國內組織犯罪有涉入環境污染的犯罪案件；林金宏（2005）研究分析臺中市幫派發現，有些幫派以成立合法公司以掩護其暴力、恐嚇之犯罪，包括成立環保公司。蔡德輝、黃富源、周文勇（2006）訪談 30 名在監服刑的組織犯罪者發現，其中有人承認組織犯罪者開設砂石環保場，違法提供他人傾倒廢土，謀取暴利。這些國內的實證資料足以證明，國內犯罪團體已涉入環保事業的利益爭奪，並以合法掩護非法的犯罪手法進行，值得社會密切關注。

法務部（政風司）近幾年已注意到廢棄物清理工作所發生之弊端，並將全省垃圾及醫療事業廢棄物形成之貪污瀆職弊端，列為查處重點工作項目，從民國 94 年 5 月開始要求各縣市政府政風室執行專案清查工作。根據政風司對於全省垃圾及醫療事業廢棄物處理所造成環保弊端之態樣，綜合歸納為以下的型態：

- 1、辦理垃圾車採購涉嫌洩露底價、圍標、綁標。
- 2、浮報垃圾車維修費用。
- 3、辦理垃圾掩埋場興建工程涉嫌違法變更設計、綁標、圍標。
- 4、於行水區違法設置臨時垃圾衛生掩埋場。
- 5、垃圾轉運站管制人員涉嫌收賄，准許民間業者違法載運事業廢棄物入場傾倒。
- 6、清潔隊員私下替民間業者載運處理事業廢棄物，以謀取不當利益。



- 7、清潔隊員以「清潔隊慰問金」的名義，按月向民間商家索賄。
- 8、清潔隊員盜賣所收取之資源回收物。
- 9、環保局違法核發許可證。
- 10、執行相關環保稽查取締業務，涉嫌包庇業者。

根據政風司統計，自民國 91 年 1 至 94 年 12 月止，共發現 9 個縣市及 32 個鄉鎮市公所公務人員涉嫌貪瀆不法，函送檢調機關偵辦之貪瀆線索共 72 案，所涉貪瀆金額計達 16 億 218 萬 9154 元，問題可謂嚴重，非法獲益或圖利金額也令人震驚。因此，如何有效防制這類貪瀆犯罪之發生，實為當務之急。政風司在調查了解這些案件也發現，垃圾及事業醫療廢棄物處理之弊案，其犯罪手法及過程隱蔽性高，查察不易，造成部分不肖公務員以合法掩護非法，勾結民意代表、民間清理業者及黑道，共組集團性犯罪，以謀取暴利，令人擔心。

防治犯罪行為之發生，或許從犯罪學理論思考，可以提供我們一些有效的作法。預防個人犯罪的途徑可以經由個人控制、社會控制與環境的機會控制，以有效控制與預防。

個人的自我控制牽涉個體的理性選擇，犯罪人在實施犯罪行為之前，可能會透過犯罪實施的難易度、獲利的評估與被捕風險的考量，不過這些理性的思考與選擇基本上也僅止於有限度的理性。而個人自我控制愈高者，犯罪可能性則愈低。此外，個人自我控制的能力也是影響犯罪的重要因素。另外，社會控制則是藉由個人與社會團體之間的附著，以避免個人犯罪行為的產生；此外，對於法律的信念、從事當休閒活動與努力追求個人的教育與事業，均對於個人犯罪行為具有抑制效果（許春金，2006）。因此，如何讓公務員認知犯罪是不符成本的行為，平常注意自我控制的能力，了解與重視法律的規範，提升守法的意願，追求工作的成就感，認同工作的價值，這些作法在犯罪學的理論及實證研究上均指出，確實都能有效控制個人犯罪行為之發



生。

最近的犯罪學理論發展，著重在以犯罪機會說明犯罪事件之發生，並以降低犯罪機會作為犯罪預防的思考。這些具代表性的重要理論包括：日常活動理論與情境犯罪理論。日常活動理論認為犯罪事件必須有三項因素聚集才會發生：合適標的物（容易被偷竊的財物或侵犯的對象）、有能力之監控者不在場（警察不在、督導者不在）及有動機及能力的犯罪者在場（想要犯罪者）（許春金，2006）。從環境犯罪的貪瀆案件分析，合適的標的物是從廠商身上獲得之利益，有犯罪動機與能力者為執行環保業務勤務的公務員，而監控者則是工作督導者。因此如果公務員具有不法動機，而利用工作之隱密性，利用督導者不會出現的機會，違法圖利廠商，或協助其非法傾倒廢棄物，則將容易發生公務員之貪瀆行為。林筠軒（2007）研究分析貪污犯罪發現，缺乏監督機制是貪污犯罪的重要特徵，研究結論支持犯罪機會影響貪污犯罪之發生。

另外，情境犯罪理論認為情境的改變將可有效降低犯罪發生的機率（許春金，2007），其所提倡的預防策略，對於預防公務人員的貪瀆行為亦有所啟示，例如：增加犯罪的阻力、增加犯罪的風險、減少犯罪的誘因、減少犯罪的刺激與移除犯罪的藉口等。形成犯罪行為難以實施的共識，增加公務人員犯罪被發現的風險，降低犯罪的刺激與誘因，都是有效的預防犯罪的思考及作法。

環保廢棄物的犯罪是屬於環境犯罪之一種，也被稱為綠色犯罪，如果執行環保工作之公務人員不能落實執行工作，而有貪瀆行為，甚至與業者、民代、幫派勾結，違法失職，謀取不法利益，將是社會之不幸，也將嚴重影響我國環境保護工作推展效果。依據犯罪學的理論來思考環保犯罪中公務員貪瀆犯罪的預防，作者認為有以下的做法可以參考：



1、提升廢棄物清理人員的挑選標準：

由於個人自我控制能力愈高，犯罪的可能性愈低，因此，在廢棄物清理人員的挑選時，如能選擇吃苦耐勞、性情穩定、有毅力及熱忱者進入該行業，應可減少許多弊端。

2、實施廢棄物清理人員的家庭式管理以強化個人與團體的附著：

有關機關重視廢棄物清理人員的家庭生活，改善其休閒生活環境，建立彼此的瞭解與認識，尤其著重個人工作對社會的貢獻性與價值之認知提升，並強化個人與機關之間的正向連結關係與強度。亦即使從事環保工作之公務員能深刻體認，環保工作對於社會之貢獻，並且瞭解政府機關是支持其個人的工作，並能提供資源與協助，以達成環保任務之完成。

3、增強法律的信念：

對法律的正確認知將有助於個人守法的意願與作為，增加在職訓練的法律課程訓練，以使環保人員增加法律素養，更可輔以過去之環保相關犯罪案例之分析，以降低個人犯罪的誘因。

4、各級單位訂定作業流程：

完整的作業流程，可以透明化系統性的工作過程，有利於督導工作之順利執行，有效預防弊端之發生。

5、督導改善工作執行不利單位之作業流程：

對於工作執行不利或顯有疏失之單位，要求檢討改進作業流程，以落實執行工作。

6、實施多層督導網：

除由其上級業務主管、主官實施日常的業務督導外，地方政風人員則擔任第三層督導網，中央政風稽查總隊則成為第四層督導網。藉由業務之例行督導與政風人員之專業督導，並實施專案督導，以降低弊端發生機會。



7、媒體與全民督導：

透過媒體的發掘，民眾的檢舉、陳情，達到社會監督的效果。鼓勵民眾檢舉社區中不法環保弊端，對提供具體證據破案者，給予獎金獎賞，提升犯罪者的風險。

◎參考文獻

林筠軒（2007），臺灣貪污犯罪形成模式之初探性研究，元智大學資訊社會研究所碩士論文。

林金宏（2005），地方幫派與地方派系互動之研究，東海大學公共事務研究所碩士論文。

孟維德（2003），警察預警式策略與警務資料分析—以組織犯罪滲透合法行業預測分析為例，中央警察大學學報 40 期，頁 1-28。

許春金（2006），人本犯罪學，三民書局。

許春金（2007），犯罪學，三民書局。

楊宗翰（2006），變中的法律與社會——從法律社會學看臺灣環境保護刑罰規範之演進，國立臺北大學犯罪學研究所碩士論文。

蔡德輝、黃富源、周文勇（2006），我國組織犯罪次文化與警察機關防制對策，刑事警察局委託研究報告。

Block, A. A. & Scarpitti, F. R. (1985). *Poisoning for Profit: The Mafia and Toxic Waste in America*. New York: William Morrow.

Rosenbaum, W. A. (1991). *Environmental Politics and Policy*. Washington, DC: Congressional Quarterly.



專案清查具體成效

補助地方睦鄰或回饋經費所衍生之弊端

專案清查摘要

◎緣起

近年來，社區居民意識逐漸抬頭，政府機關與國營事業機構為使業務能夠順利推展，與社區維持良好的互動，避免民怨發生，「敦親睦鄰」便成為重要的課題。其中，最常見的係對於機關所在地之縣市政府、鄉鎮公所、村里辦公室、學校、法人團體或鄰近社區民眾，就涉及地方教育文化、急難救助、低收入戶生活扶助、老人及殘障福利及其他公益需求，提供實質上的睦鄰或回饋經費之補助，期能達到地方和諧、共存共榮之景象。

然而，鑒於近年來中央及地方機關陸續傳出政府補助案執行發生弊端，法務部為督促各級政風機構主動瞭解各機關執行「補助業務」之辦理情形，旋於95年進行清查中央機關91年12月至94年12月3年間辦理補助業務是否涉有不法。

◎補助地方睦鄰或回饋經費所衍生弊端之缺失或態樣

1、審核補助階段：

- (1) 補助案係基於承辦人個人私誼或主管交辦，於申請手續未完備情況，即逕予核准補助。
- (2) 承辦人員辦理補助案件核定之金額，未依規定層級核准。
- (3) 遭地方有力人士或民意代表關切壓力，承辦單位逾越規定辦理補助。
- (4) 未落實審核補助案件內容，如活動計畫書內故意未填寫活動地點，俟報銷時，才填具活動成果報告，補助金額過當。
- (5) 審核補助標準不一，造成類似案件由不同或同一機關申請時



，補助金額差距過大。

- (6) 受補助單位未依規定程序申請，游走法律邊緣，承辦人員審核不實，疑有「串通」詐領補助經費之嫌。
- (7) 對補助單位未考核其效益，即按以往申請補助所列數額撥給，易造成經費使用之浪費及不公情事發生。

2、受補助機關執行階段：

- (1) 申請補助辦理活動經費獲准後，未依補助用途支用或以形式化程序變更計畫。
- (2) 同一時間以數個社區為名，辦理單一活動，各社區再分別以相同人員簽名之憑證據以申請經費。
- (3) 利用接受政府機關補助之機會徇私圖利樁腳或親友。

3、受補助機關申請核銷階段：

- (1) 申請補助活動經費，取具不合規定之發票、收據核銷，如未實際辦理活動，或未依原協助計畫目的執行，以其他活動照片充數，虛報、浮報詐領補助經費。
- (2) 承辦人員不熟諳核銷作業規定，如核銷補助經費時，僅形式上要求資料完整，未注意所提送資料之合理性及正確性，致發生錯誤違失。
- (3) 受補助單位故意將核銷時間延遲，造成審核人員無法仔細核對其活動所附照片有無與其他活動雷同情事，以遂其重複申領補助款目的。

◎清查情形

經清查結果，發現計有 9 個政府機關提列 37 個補助個案涉有弊端，如以弊端之態樣分予以分析：計有職務期約不法利益 2 案、驗收不實 3 案、未依補助目的使用 3 案、背信侵占 3 案、浮編、浮報費用 8 案、偽造文書 6 案、補助對象審核不實 5 案、未依契約期限



履行 3 案及其他 4 案；此外，如以各該案件現階段查處分類，計有政風機構查處中 9 案、移送檢調機關偵辦 10 案、起訴 6 案、機關行政處理 10 案，以及存查 2 案，合計前揭 37 個補助個案總金額達新臺幣 9 億 1,100 餘萬元。

◎後續興利及改善作為

有關政府機關補助款的執行面，政風單位雖無法像在政府採購案中扮演監辦角色，法務部仍督促各級政風機構就政府補助案執行所發生之弊端主動查處外，更應本「預防重於查處」原則，預先採取下列防制作為：

1、促進機關補助資訊公開化、透明化：

建議機關將補助資訊公開於機關網站，目前已有僑委會、經濟部工業局等機關主動將「各機關公款補助團體私人情形季報表」之行政資訊公開於網路。

2、建議機關訂定補助案之督導考核規定：

依「審計機關審核團體私人領受公款補助辦法」第 9 條規定「審計機關審核各團體或私人領受公款補助款項，如發現有違背法令或與指定用途不符或未依計畫有效運用者，應通知主管機關予以糾正、追繳或提出改善意見」。因此政風單位可配合會計單位，協調建立機關補助案的稽核機制。

3、參與機關補助案件內控機制，實施專案稽核，並針對異常個案實施政風訪查：

政風單位基於預防貪瀆不法職責，於簽報首長核可取得「機關公款補助團體私人情形季報表」，將其轉換為機關補助資訊，定期綜整研析以瞭解其執行有無異常，並協調、配合會計單位建立機關補助案的稽核機制。

依據審計部 88 年 6 月 24 日臺審部法字第 880037 號令修正



發布之「審計機關審核團體私人領受公款補助辦法」第 4 條，各主管機關撥付補助款，應依預算覈實辦理，並按季將補助之事項、對象、數額及撥款情形，通知審計機關。政風單位於簽報首長核可後取得「各機關公款補助團體私人情形季報表」之相關資訊，定期研析補助案之執行有無異常，並針對異常個案實施政風訪查。

4、落實「中央政府各機關對民間團體及個人補（捐）助預算執行應注意事項」相關規定：

亦即，各機關對民間團體及個人之補（捐）助，應納入作業規範內或於補（捐）助契約中訂定。

另為健全機關補助制度，有效防杜流弊及節省公帑，法務部要求各級政風機構應就本機關各項補助款案件辦理專案稽核，並就發現缺失弊端研提改善因應作為，俾發揮興利防弊成效。



參、

95 年政風工作重點特色

補助地方睦鄰或回饋經費所衍生之弊端

— 專家學者評析

謝立功-中央警察大學教授
臺灣透明組織常務理事/中華民國乾淨選舉促進會秘書長

廉政是理念還是口號？

「廉能政府」本應是現代國家存在必須提供給人民的最基本條件，曾幾何時這竟成為流於口水的「政治口號」、竟成為難以兌現的「政見」與不切實際的「理想」。隨著時代演變的各種新型態貪污方式，政府若再拿不出解決辦法，將嚴重打擊人民對國家的信心與向心，更令人民傷心與痛心。

問題背景分析

政府施政有時不免會影響若干民眾權益，在希望人民「犧牲小我，完成大我」之同時，為表示誠意給與相關民眾適度之回饋與補償，而有所謂「敦親睦鄰」之作法，其本意或許也算是減少民怨、顧及人情之常之正面思考。然而經政風機構專案稽核清查發現，計有 9 個政府機關提列 37 個補助個案涉有弊端，其補助總金額竟達新臺幣 9 億 1,100 餘萬元。如以弊端之態樣分析：計有職務期約不法利益 2 案、驗收不實 3 案、未依補助目的使用 3 案、背信侵占 3 案、浮編、浮報費用 8 案、偽造文書 6 案、補助對象審核不實 5 案、未依契約期限履行 3 案及其他 4 案。換言之，良法美意可能使得政府公務員，成為被不法之徒利用作為騙取國家財產之工具，公務員也可能在民意代表或其他有力人士的壓力下，竟成為貪污的幫助犯甚至是共同正犯，使得該制度成為孕育新類型貪污犯罪的溫床。

補助地方的敦親睦鄰款項或回饋經費，依規定可使用在「教育文化」、「急難救助」、「低收入戶生活扶助」、「老人及殘障福利」



等項目。受補（捐）助單位如為地方政府及公立學校，依法應納入其預算並依政府採購法等相關規定辦理。接受補助之單位，應確實依核定項目辦理，必要時得派員抽查；如經查核補助款項之支用有違背法令或未依原申請計畫運用者，應促其改正，停止協助或追繳。然每年編列之上述龐大款項究竟用至何處，有無應補助卻不知申請補助之真正弱勢族群，承辦人員應否主動提醒，有無狀況類似補助標準卻不一之不公平情形，有無根本不符申請條件卻隨意核准情形，有無重複申請一案多報情形，有無未依申請補助用途使用經費卻能核銷情形，有無申請案獲准後任意變更計畫情形，有無任何形式合法實質違法或明顯浪費現象等，均值得持續觀察。此外，以往發放敦親睦鄰回饋金較多的政府機關（例如環保署）、國營事業（例如中油臺電），應仔細檢討整個作業流程，從中發掘可能之弊端。據聞，有些地方曾一窩蜂架設監視器，事後卻未善加維護保養，其效果則不得不令人存疑，也有里長拿回饋金購買電視機、電器等用品，但單價明顯高於市價許多，最後被退件情形。甚至連手機通話費、油資等都以回饋金來支付。因此，從嚴審核應有其必要性。

建議

依現行規定前述補助款或回饋經費，係使用在「教育文化」、「急難救助」、「低收入戶生活扶助」、「老人及殘障福利」等範圍。然個人以為除「急難救助」較具急迫性且可展現對在地之特別關懷外，其他「教育文化」、「低收入戶生活扶助」、「老人及殘障福利」可分別在教育、內政等相關部會常態性預算中主動編列，而教育更須慎重規劃，不穩定、不確定的個案申請，豈是長遠之計。中央部會或國營事業可與地方政府、當地居民，事先協商擬定短中長程之補助或回饋規劃，經費補助情形可公告經過公評，更能昭信大眾。若僅靠講人情、講關係，不正是貪腐另一種潛在根源。



政風單位雖然強調「預防重於查處」原則，但也必須注重「預防兼顧查處」此一概念。建議政風單位與主計會計單位協調共同研擬建立補助案的稽核機制，其中包括補助案的申請、審核、執行、核銷等四個階段的完整監督機制。若發現不法應即刻查辦失職人員，涉及刑責者（尤其是有民代涉案者）應與檢調機關研商後續偵辦事宜，事後查處之配合極為重要，即時偵辦重大不法案件所產生的嚇阻作用與激發民眾踴躍檢舉的鼓勵作用，更將是減少類似弊案的關鍵之一。

其次在論及補助資訊之公開化、透明化部分，除國際透明組織（Transparency International，簡稱 TI）向來即強調行政程序之公開透明外，聯合國反貪腐公約第九條有關公共採購和公共財政管理規定，亦提及各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則採取必要步驟，建立對預防腐敗特別有效的以透明度、競爭和按客觀標準決定為基礎的適當的採購制度，以及各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則採取適當措施，促進公共財政管理的透明度和問責制。參酌聯合國反貪腐公約相關條文之精神，除了建立前述補助案的內控稽核機制外，申請補助資訊更應公開透明，配合行政流程之簡化，讓全民共同來監督，此種同時透過內部與外部的監控機制，應能相當程度的減少公務員貪瀆之機會。

再者，申請補助地方的敦親睦鄰款項或回饋經費，經常係透過各級民意代表運作，因此以往有民代可能自上述款項中「抽成」之諸多傳聞，甚至有人認為那根本就是民代巧立名目，自公庫獲取私人利益之變相貪污行為，而官員為求日後推展工作順利，也樂於大作人情，當然民代與官員有可能是彼此套招騙取公款後朋分花用，又更有花大錢選舉所以當選後當然會 A 公款的解讀，如果這是所謂的「敦親睦鄰」，我想那是病態的，相信鄰居可能也不會快樂。前述補助地方睦鄰或回饋經費所衍生弊端之各種犯罪行為，看似與一般人民無關，其



實浪費納稅人血汗錢對民眾權益當然有影響，且應屬於當前臺灣人民最痛惡的「黑金犯罪」（註 1）類型之一。近幾年，由於媒體的大量報導，民眾極為不恥金錢與權力不當結合、相互轉換，即所謂的「金權政治」，尤其當政治成為利益交換的工具，「權」與「錢」公然赤裸裸的互易，關切與要求懲處「金權犯罪」（註 2）之聲自然隨之而起，相關單位應掌握民氣可用，研商改革之道。

正本清源之再思考

掌握變的貪污形態與調整不變的貪污心態

貪汙態樣與時俱進，貪污方式不斷在變，其原因在於貪婪之心、不滿足之心永遠不變。制度上設計諸多防弊措施，僅能治其標，最終總是有漏洞可鑽，道德與品格的教育，澈底改變想貪的邪念，方能治其本。培養具備專業條件與國際競爭力的國民，固然是我們的教育目標，但除此之外高尚的品操亦極為重要，這應當是強化教育內涵時應深思的問題。

乾淨選舉

在分析貪污的成因時，絕不可忽視政治人物透過不乾淨的選舉，尤其是靠買票賄選手段當選者，上任後極可能利用其政治權力爭取各種補助款、承包政府工程、為特種行業護航甚至與犯罪集團掛勾，因而獲得龐大不法利益，此乃黑金政治的根源，也是國家不安、社會動亂之源，權與錢不正常交易的惡性循環，讓人民對民主政治失去信心，其中固然也有制度缺失的因素，但人民缺乏法治觀念、短視健忘，恐亦是讓政客予取予求的重要原因。因此淨化選舉風氣，倡導民主法治教育，提升公民素養，方能增進社會福祉，促進政治清明。換言之，反貪預防機制必須再往前推至建立「乾淨選舉」之文化，才是真正解決問題之根源。淨化選舉、掃除黑金，將是臺灣要選擇「向上提升」，或是繼續「向下沈淪」的關鍵。



參、

95年政風工作重點特色

註釋

註 1 「黑金犯罪」尚無法律上明確之定義，恐僅能籠統稱之為與黑道、貪污、賄選有關之犯罪。然而，「黑金犯罪」究竟應該是又「黑」、又「金」，或者「黑」、「金」兩者有其一即可，應有討論之空間。若依法務部「掃除黑金行動方案」之重點，僅鎖定在肅貪、掃黑、查賄三個方向，因此官方版之「黑金犯罪」應當是「黑」、「金」兩者具備其一即可。「黑」的解釋應該是民眾一般概念上的黑道、黑社會、組織犯罪；「金」的部分似乎強調的是公務人員貪污拿錢、公職候選人買票送錢，然而民眾行賄於公務人員、賣票於公職候選人，也都是應該譴責與處罰的。

註 2 「金錢」與「權力」不當結合，危害民眾的犯罪行為，可稱之為「金權犯罪」。若是企業結合公務員的金錢與權力交易的貪腐犯罪，其危害性更是難以估計，或許可稱之為白金犯罪。



專案清查具體成效 地方機關建置錄影監視系統所形成之弊端

專案清查摘要

◎緣起

民國 85 年曾相繼發生多起重大治安案件，如彭婉如、劉邦友及白曉燕等命案，因此行政院於 85 年 12 月召開全國治安會議，在犯罪預防方面的決議中，提出「積極推行社區守望相助」及「普遍推廣家戶聯防及警報連線系統」等 2 項建議。內政部依據上述決議，於 87 年 3 月 12 日頒布「建立全國社區治安維護體系－守望相助再出發推行方案」，其中涉及輔導裝設保全設施部分，名列 2 項積極推廣輔導項目：1、商店住戶保全設施就「家戶聯防」、「警民連線系統」及「錄影監視系統」等，輔導民眾視實際需要擇一種或數種裝設。2、重要處所監視系統－選擇定重要公共場所、路口及交通要衢，裝設錄影監視系統。全國各縣（市）政府即依據該推行方案訂定實施計畫，積極設置錄影監視系統。

錄影監視系統（Closed Circuit Television System）乃針對公共場所或公眾得出入場所錄影、攝影之錄影監視設備，是一種設計用來監控環境或活動的視覺監視技術。在以維護治安為目的之錄影監視系統中，有由縣市政府或警察機關設置及維修者；亦有由村、里裝設及維修者。縣市政府或警察機關之設置、維修經費皆來自地方政府預算，而村、里之設置、維修經費則來自地方政府補助款、回饋金，或由村里長自行出資。

法務部政風司近年來曾針對各縣（市）政府建置錄影監視系統等採購案件，就投標廠商、得標廠商、得標金額及標比等資料進行綜合分析比對，發現各機關辦理相關採購案過程，潛存諸多缺失。



為進一步瞭解各機關辦理前揭採購案，有無公務人員勾串共謀不贓情事，爰於 94 年下半年通函全國各縣市政府政風機構，就所轄機關是項採購案件進行全面性專案清查。

◎地方機關建置錄影監視系統形成弊端之缺失或態樣

- 1、地方採購單位之主管與承辦人員為圖利特定廠商，利用承辦建置錄影監視系統採購案之機會，不當限制廠商資格，且與特定廠商勾結進行圍、綁標及洩漏底價等不法情事。
- 2、地方民意機關首長利用監督地方預算執行之機會，勾串採購單位之主管與承辦人員，配合編列建置錄影監視系統之預算，並由特定廠商借牌籌組圍標集團，經虛偽之評選過程訂定特殊規格，再輔以偷工減料、驗收不實等手法圖利廠商。
- 3、地方採購單位之主管與特定廠商勾結，於預算款項尚未核撥前，即簽請由該廠商施作錄影監視系統，惟並未要求廠商在估價單中註明品牌、型號規格等項目，任由廠商提供次級品或瑕疵品充數，導致多項錄影監視設備於使用數月後即發生無法使用之情形。
- 4、地方採購單位向特定廠商收取回扣，事先洩露擔任錄影監視系統採購案之評審委員名單予該廠商，使該廠商得以事先向評審委員關說行賄，因而順利得標。
- 5、擔任錄影監視系統採購案之主驗人員，於驗收現場查驗廠商實際交貨之訊號纜線，係與合約規格不符，惟仍予驗收通過。

◎清查情形

本次專案清查計歷時半年，經由各縣市政府政風機構之全面清查，動員逾千人次之訪查、調卷及現場勘驗，陸續發現有全國 10 縣市之部分鄉鎮（市）辦理之錄影監視系統採購案，常出現不當分割辦理採購、限制廠商資格、廠商圍標及驗收不實等諸多違法態樣，



明顯有官商勾結情形，且已觸犯政府採購法圍標情節及貪污治罪條例圖利與收取回扣罪等相關規定。

本次專案清查期間內，立法委員亦曾質詢住家附近監視系統之問題，媒體並以大篇幅報導監視器標案所涉及之弊端，經由各縣市政府政風機構大規模執行本次專案清查，業已函送檢調機關偵辦者已有 11 案，層級並包含地方民意機關首長、副首長，圖利金額總計高達 2,436 萬餘元。

◎後續興利及改善作為

法務部針對各縣市正辦理或即將辦理的錄影監視系統採購案，責請政風機構於各機關中，依據政府採購法發揮防弊功能，並協調業務承辦單位改進作業流程與採取相關防弊作為。此外，政風機構配合業務稽核作為，持續清查可能潛存之貪瀆弊端，對於可能之犯罪與違法態樣加強查察列管，以防範不法於機先，而對有事實證明涉及貪瀆弊案者，則依法移送相關司法檢調機關處理。



參、

95 年政風工作重點特色

地方機關建置錄影監視系統所形成之弊端

— 專家學者評析

簡建章-中央警察大學國境警察學系專任教官

壹、序言

法務部政風司責成各地方政府政風機構專案清查所轄地方機關建置監視或錄影系統採購弊案，業已函送檢調機關偵辦者已有 11 案，圖利金額總計高達 2,436 萬餘元，肅貪成果，相當顯著，值得喝采。但從反向思考，在一片反貪肅貪聲浪中，對於政府機關仍然潛藏諸多貪瀆弊端，國際透明組織公布的 2006 年全球貪腐印象調查，臺灣排名第三十四，亦比去年跌了二名，我們不禁要問，到底問題的徵結何在？近年來廉政工作正面臨改革的轉捩點，如何從各種面向，將人類此種最原始的劣根性，作一合理的控制，自是一個值得重視並應予嚴肅面對的議題。

貳、清查所見之弊端

政府各項採購依其作業流程，從規劃設計、預算編列、發包訂約、履約管理、施工監造、估驗計價、品質控管、驗收結算及保固維修等，各階段可能出現的弊失型態與手法，法務部政風司早已有提出警示，並提出若干因應及防制意見（詳可參考法務部 90 年 1 月 15 日法九十政字第 034347 號函檢送「機關辦理工程採購案件可能發生之弊失型態與因應作法調查（研析）專報」）。本次專案清查，就各地方機關建置監視或錄影系統等採購案件，依法務部政風司所提出之檢討，至少提出了五大弊端（詳可參考地方機關建置監視或錄影系統所形成之弊端專案清查績效成果報告）。事實上此五大弊端，是各項採購作業，普遍存在的問題，並不是建置監視或錄影系統採購案件所獨有，本文於此不再詳述。以下僅就本次清查所見弊端，略作補充，以突顯



問題意識所在。

一、知法犯法腐蝕同僚

公務員幾乎都是經過甄選，始得進入公務體系服務，對於經辦事務所涉法令亦多有一程度的瞭解與掌握。再者，為了防弊，相關事務法令於制定之初，本身亦有若干防弊機制。至於，事後制裁機制之貪污治罪條例，亦幾乎網羅可能的不法行為類型，刑責亦較一般犯罪高出許多。政府三令五申，公務員不可能不知依法行政的根本道理，更不可能不知道案發後所應揹負的刑責。本次清查所見，之所以發生弊端，正如以往所見，仍是知法犯法所致，何以公務職務倫理如此淪喪，值得省思。

二、首長摒除異己玩法弄權

本次清查地方機關建置監視或錄影系統採購弊案，光桃園地檢署即起訴中壢市長、觀音鄉長及新屋鄉長三人，涉案部屬更多達十餘人，其中中壢市長更將未能配合辦理的承辦人員調職，如此首長帶頭違法，部屬迎合承辦，形成共犯結構，令人髮指。臺灣人民在成長經驗中，對於政府首長站在講臺上訓斥責備人民不守法，強調要加重處罰以強制人民養成守法習慣，並非鮮見。曾幾何時，人民才發現，這些站在臺上致詞的首長高官，才是讓人民揹負不守法罪名的最大元凶。法制建設如此崩潰，孰令致之。

參、防制策略

對任何一個國家而言，貪腐都是一個難以根絕的存在現象。國際組織對我國貪腐情況的評比，認為僅屬中度廉潔國家。顯見我國貪腐問題並非積重難返，法務部近年來亦積極投入反貪促廉之工作，並在機構建置與相關措施方面，尋求更進一步的突破與創新，相信持續執行，應可將貪腐控制在最小的範圍。本文在此無意、亦不可能將任可能的治理機制與作為，一一呈現，只是認為貪腐是一種隱匿性的活動



，如有適當的揭露機制，或許可以打破其隱密特性，抵制掩飾蔓延。

一、建立保護揭弊公務員之制度

目前我國現行法制，對於公務員貪瀆不法之揭露，似乎僅有貪污治罪條例授權訂定的「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」，以給予獎金方式鼓勵檢舉一種，近來更大力推動我爆料廉政檢舉專線。但此一制度設計，似仍以一般民眾為主要訴求對象，且以單純鼓勵為揭發行為主，對於內部告發行為及揭弊公務員之保護，實難能否認其有功能不彰之嫌。

事實上，絕大多數的公務員都具備有一定程度的羞恥心與道德觀，當其發現組織不法時，如無足夠之誘因機制與管道，可供渠通報此等不法情事，難免被迫同流合污，如果不顧一切，對外揭露組織不法情事，亦可能遭致同儕排擠，或被迫調職，工作、生活意義盡喪，甚至不得不選擇離開該組織。然而組織成員最了解組織運作及弊端所在，是以弊端揭發被認為是防制組織不法行為的有效防線之一。建立保護揭弊公務員制度，即在透過公權力積極協助保護揭弊公務員，以對抗政府在人事行政領域內的報復性行為（報復性人事處分，並不以對公務員權益有重大影響的人事處分為限，舉凡任命、升遷、不利處分或其他紀律或矯正處分、工作指派、調職或重新指派職務、復職、恢復權利、再僱用、績效考評、關於俸給、福利、獎勵之決定、或關於得合理預期能導致任命、升遷、績效考評、或其他以上所定其他作為之教育、訓練之決定、命令為精神醫學檢測之決定、其他職責、責任、或工作條件之重大改變等人事作為等包括在內），以確保其個人在組織內部的生存及工作意義。

近幾年來，我國積極推動資訊公開制度，如能將其規範觸角衍生至對組織內部不法行為之對外告發上，相信對於抑制組織內部不法行為之發生，以及促進政府體制之健全運作，自有其一定之功效



。其次，組織內部不法揭露法制，國外已有相當時程的發展經驗，如能先透過對美日英等國相關法制（例如美國 Whistleblower Protection Act of 1989、英國 Public Interest Disclosure Act of 1998、日本 2004 年之公益通報人保護法）之分析比較研究，自可歸納出我國法制設計可行之建置方向與內容，值得一試。

二、改正證人刑事免責制度設計之瑕疵

所謂證人刑事免責制度，主要是指國家為消滅證人主張不自證己罪權所造成之證據障礙之制度。具體言之，即是國家在無法獲得相當之犯罪證據時，以免除刑事訴追或免除刑事責任為手段，消除不自證己罪特權，而強制令其供述足以證明他人犯罪事實之證言之制度。新聞傳播媒體為求其傳神，即以「窩裡反條款」名之。相對於事前的揭弊，檢警實際偵辦公務員貪瀆案件，運用證人保護法第十四條所謂的「窩裡反條款」，與相關共犯交換證詞，吾人並不陌生。

免責制度之所以能夠使共犯供出重要的犯罪事證或其他共犯，其最大因素，也是免責制度之根本要素，在於其所犯之罪將會因此而獲得國家不予追訴之保證。然而證人保護法第十四條，或是規定「減輕或免除其刑」，或是規定「得為不起訴處分」，並未見有「不起訴」之保證，如此欠缺豁免效果保障之規定，自然降低本條適用之機率。本次專案清查經檢察官偵辦者，固然亦運用了此一制度，但依起訴書記載可知，同案相關共犯之犯罪事證，主要並非依據其供述而得，檢察官運用意旨，僅在誘使被告因為刑罰上的緩和而願意自首或自白，以提高偵查效率，此舉顯然已偏離免責制度之目的，更混淆自首、自白之制度功能。今後，如果要將證人刑事免責制度，視為偵辦公務員貪瀆犯罪之利器，使檢察官能主動藉以策動共犯願意作證，提供重要的犯罪事證，重新構築真正合理可行的免



責制度，勢在必行。

肆、附論

監視器的設置，就如雙刃之刀，我國政府以監視器防制犯罪或達成其他多種多樣目的情況，已極普遍，在此面向上已展現其正面效用，然而其引發之諸種爭議及對法律秩序的衝擊，亦日漸浮上檯面，其中尤其以資料隱私權所受之影響可稱最大。

國家在公共場所設置監視器，既然有雙刃性功能，表示其仍有正面功效，無須全面加以排斥，但針對可能的負面影響之防止，就須靠完善的立法規範，而且該規範須經得起法治國原則的檢驗，從目的、要件、程序，皆需慎重考量，並注意相關基本權利的保障與公益維護間之衡平。其次，我們必須先精確探討在公共場所普設監視器的合憲性要件，才進而考慮進行後續的設置事宜。萬不可如本案清查標的，短線的認為需要就做，等到發現問題再由以後的人去解決，司法院大法官釋字第六〇三號解釋之殷鑒不遠，值得借鏡。

伍、結語

公義是政府的目的，也是公民社會的目的。但公務員貪污腐化違反正義，似乎如影隨形的存在於政府體系之中。為了澄清吏治，政府設計了諸多內控及外控的機制，但仍未見立竿見影之效。此正顯示吾人仍應虛心檢討評估相關措施的可行性及有效性。本文若干分析與建議，或係微不足道，但仍認為公務員內部揭弊，並輔以窩裡反措施，似是反貪肅貪短線操作的有效策略，值得一試。至於附論所提監視器設置之雙刃性功能，固然與反貪肅貪並無直接之關連性，但是我國以人權立國自許，對於設置監視器可能侵害人權之負面影響，自亦不可忽視，一併再予敘明。