



參、

96年政風工作重點特色

反浪費具體成效 「假捐贈，真逃稅」問題之回應

侯崇文－國立臺北大學校長

多數犯罪學家探討的是街頭犯罪（street crime），例如：暴力犯罪，財產犯罪，或不良少年等問題，很少探討經濟犯罪或企業犯罪的，前者是指個人利用其在職務上的位置，為了個人利益，而從事的犯罪活動；後者則涉及企業公司在自由經濟體系下所從事的犯罪活動。然而，研究數量多寡與犯罪嚴重性並無直接關聯。犯罪學家更相信，經濟犯罪無論在數量上或在受害程度上，都遠遠超過傳統街頭犯罪；也因此，學術界與實務界應該認真看待經濟犯罪與企業犯罪的問題，及他們對社會的傷害。

經濟犯罪之研究由美國犯罪學者 Sutherland 率先提出，當時 Sutherland 用的名詞是白領犯罪（white collar crime），乃是指：「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。」Sutherland 也以「辦公套房內的犯罪（crime in the suites）」說明白領犯罪。「假捐贈，真逃稅」的問題是有權力的行政首長，利用其職務所進行的犯罪行為，屬於 Sutherland 白領犯罪所探討的問題。

前不久，臺灣有人批評富有不繳稅，這些富有者擁有社會上多數的財富，但卻只繳 1% 比例的稅。有的人會說，有錢人請專業會計師幫助他們理財，算是節稅，並沒有違法或不對的地方。然而，犯罪學家相信，有身分，有地位的人，從事違法活動者不少，除破壞規範公司商業活動法律外，也涉及許多逃漏稅問題，且其造成之金錢損失可能是一般人所認知的犯罪問題的數倍，值得我們重視。



近來有部份企業界人士，倡議高所得者多付一點稅，這議題與過去政府講求經濟發展而給企業界減稅是完全不同的，深具意義，值得肯定。建立一個和諧與永續的社會是時代新價值，傳統上只強調經濟發展，忽略社會公平與正義，這樣的觀念應該修正，甚至於揚棄。因此，各階級間如何共同努力，促進我們社會走向公平、合理，進而縮小貧富差距，凝聚社會共同情感，是建立永續社會必須要走的方向。

只可惜，社會中還有很多富有的人貪得無厭，有錢還要更有錢，他們勾結地方首長，假捐贈，真逃稅，讓政府蒙受損失，大眾受害，更重要的，讓已經相當不公平的社會，更趨向不公平，自然威脅社會大眾共同情感，也傷害大家向善的意願。今天，法務部看到假捐贈，真逃稅的問題，擔心社會出現對立、衝突，社會秩序面臨挑戰，因而介入，做出處理動作，值得肯定。

◎犯罪本質

「假捐贈，真逃稅」，基本上是政府行政首長或學校等，與企業公司或地方百姓，相互勾結，接受物品捐贈，但卻以少報多，取得捐款文件，涉及逃稅，如此，涉案關係人有政府官員，也有民眾。至於捐贈之物品，由於現行法令規定並未限制物品項目，因此，任何東西皆可做為捐贈品，例如：給居民聽的英文錄音帶，圖書館桌椅，運動器材，老人營養品，甚至於捐靈骨塔，或者公共工程，都是可以的。琳瑯滿目的捐贈項目，自然讓別有居心者有機可乘。

理論上，捐贈物品是用來幫助政府單位強化行政運作，或用來服務民眾，造福鄉里；只是政府首長濫用他們的權力，明知捐贈品沒有太多利用價值，但也接受捐贈；或者明知捐贈者以非常低的成本，卻拿天文數字的發票，做為政府發給捐款之證明。如此，獲利最大者自然是捐贈人，他們用很少的錢換取巨額捐款證明，扣抵稅款。至於各級行政首長也得到政治上的利益，強化樁腳，鞏固政治勢力。有些人甚至於從「假



捐贈，真逃稅」中得到實際金錢的回饋。

「假捐款，真逃稅」，可以是個人行為，也可以是公司行為。捐贈者如果是公司，可以拿公司自己的產品做為捐贈品。依規定，他們必須以成本價格報抵。然而，道高一尺，魔高一丈，一些不肖之徒則以偽造的進貨單，抬高捐贈品價格，低價高報，獲取不法利益。有的則以公司賣不出去的物品捐贈，除幫公司解決存貨問題以外，也可取得捐款證明，再向稅捐機關扣抵所得，一舉數得。

捐贈東西給政府本是好事，很多地方政府沒有太多預算收入，他們需要社會各界幫忙。因此，無論是現金捐款，或是物品捐贈，對政府服務人群，幫助弱勢團體，都有助益。另外，捐贈本身亦具維繫社會情感與維護社會道德之重要意義，任何人有意願來幫助社會都具正面意義，讓犧牲奉獻，服務人群的價值得以彰顯。

當然，假捐贈，真逃稅的問題也可能在一般公益團體出現，如基金會、慈善機構等。捐贈者與公益團體勾結，以少報多，涉及逃稅。另外，也有以自己經營之企業名義捐款給自己設立之基金會，並以各種名目，例如：家人在基金會掛名支薪，將捐款轉給自己人。也有以基金會的錢用於平日交際，或購買日常用品、禮品等，將捐款轉給自己使用，明顯違背了當初基金會設立之宗旨。

◎法人問題本質需正視

一位曾經任職於 California Saving and Loan Commission (這是個管理銀行的機構，類似臺灣的金管會)，曾說過這樣一句話：「搶銀行最好的方式是擁有一個銀行。」可見，現在很多人利用機構、法人，從事不法活動，「假捐贈，真逃稅」便是一個例子，是有人利用組織，法人，從中獲取個人利益，所衍生出來的問題。

這是個法人的時代，公司治理的時代，組織、企業公司已成為社會主體，其角色與地位日愈重要，這是很明顯的，在今日科技與資訊時代，



更是如此，但這卻也是社會日趨失序之根源，很多人利用法人作為犯罪工具，因此，探討「假捐贈，真逃稅」，我們必須瞭解法人與組織的本質，方能找出有效防止問題對策。

法律上，組織、法人被承認為人，具有承擔法律義務和獲得法律權利的能力，如訂立契約、佔有財產、購買公司，但社會對於他們活動的規範遠較自然人為少，而他們所承擔的責任也相對有限，司法單位往往找不到應該負起法律責任的人，也帶來犯罪問題，這樣的事件屢見不鮮，成為資本社會極其凸顯的特色。「假捐贈，真逃稅」的問題，接受捐贈者為組織實體，捐贈者也常是企業經營單位，自然讓別有居心的人有機可乘，因此解決之道仍需從法人活動的規範著手。

◎程序控制的防範

犯罪學上犯罪預防理論強調程序控制 (procedural control) 的概念，這是以管理的方法降低犯罪發生的風險。程序控制乃是讓有動機的犯罪者在得到標的物之前必須經歷更多層次的管制，舉個例子，一個犯罪者想要進入某大樓偷東西，此時，大樓規定所有非住戶者都必須簽名登記，這便是一種程序控制。在「假捐贈，真逃稅」的問題上，如果我們要求捐贈者必須有政府單位公告可接受捐贈的項目，才能捐贈，以減少太浮濫的捐贈，這更是一種程序控制。當然，我們還可以做更多的程序控制，例如，我們規範在捐贈之後，須透過委員會來決定捐贈物品價格，這也是程序控制，絕對可以有效杜絕「假捐贈，真逃稅」事件之發生。

作者也認為，我們可以在捐贈過程中增加管理與監督機制，達到預防犯罪的目的。其方式可由行政單位自行設立管監單位，也可以由機構外設立獨立管監單位，發揮功能。管監單位應就捐贈內容，捐贈程序，以及捐贈價值的認定等問題，訂定規則，而非由首長個人自行認定。而如果捐贈的東西對機構本身沒有任何價值，這時就不應該接受，徒增浪



參、

96 年政風工作重點特色

費。另外，捐贈物品的價值如果達到某個價值，例如一百萬，也需向管監單位或向上一級行政單位報備，並且獲得他們的同意。

目前社會各界對政府機構的捐贈，以現金捐款所引發的弊端最為少，因此政府應該公開鼓勵現金捐款，以替代實體捐贈。就以大學為例，有公司要捐贈上課桌椅給學校，這時學校應該先接受現金，再由學校依據採購程序購置，公開招標，購買桌椅，如此便可以防止以少報多的問題。事實上，這是在臺北大學的作法，提供給各單位參考。

◎結論

不執法是經濟犯罪主要特色，也是問題逐漸出現的主要原因，今日法務部政風單位著手調查，遏止「假捐贈，真逃稅」歪風，是值得讚許，但也應該持之以恆，否則舊態復萌，問題永遠解決不了。

前面說過，預防捐贈詐騙與逃稅最好的方法是訂定明確行政程序規範，讓大家可以遵守，包括：捐贈物品的範圍，價格認定程序，甚至於設立獨立的管理與監督單位等，都要有法的規定。另外，捐贈品價值在百萬以上者應該明訂需由委員會，或報請上一級行政單位同意，如此將可大幅減少弊端與困擾。

爾來，實體捐贈公共工程者有增加趨勢，是個好的現象，尤其油價高漲，物價上揚，公共工程推動相當困難，這種善行更值得獎勵。但是，捐贈公共工程者，動輒數億元，金額龐大，是否有以少報多，逃稅的問題，亦值得政風單位深入瞭解，以追求社會的公平與正義。如有必要，應訂定公共工程捐贈的規範，以防弊端。

人類歷史進入科技與資訊時代之後，雖然地球是平的，但階級卻壁壘日愈分明，形成 M 型社會，分為有錢人與沒有錢的人。過去一向具有社會安定與進步力量的中產階級，已經走向沒落，他們很多人失業，不知哪裡可以再找到工作，可以為這社會做出貢獻。至於沒有錢的人則成為底層赤貧階級，生活中充斥著貧窮，飢餓，犯罪，暴力，心理疾病，



偏見與歧視。現在，富有的人是這時代的主流，帶動時代前進，他們應該為這社會做多一點貢獻，只可惜，在「假捐贈，真逃稅」的問題裡，我們看到富有的人犯罪，從事不法，傷害社會共同情感，威脅社會穩定。

不可否認的，這是新的時代，是個公司治理的時代，組織與企業在這個時代有他們的角色與貢獻。加以許多企業進行併購，整併，強化，組織越來越大，完全掌握市場，影響整個世界。然而，大公司的成長卻帶來許多問題，法人角色被利用，成為犯罪的工具，例如：進行作假帳、假交易，詐騙、逃稅、內線交易等，嚴重破壞社會秩序。相信現在已經是到了應該要認真檢討如何規範公司、法人活動的時候了，我們須要讓他們步入正軌，為社會作更多的貢獻。

犯罪學研究發現，正確的價值觀、信仰，社會化各種良好的自我概念，這才是最佳的犯罪預防策略，只是，「假捐贈，真逃稅」，犯罪關係人，行政首長與捐贈者，通常缺少犯罪的自我概念，不認為他們的行為是違法的，不對的；他們甚至於認為是合理的，可以接受的，不給捐款人好處會有誰想捐贈呢？犯罪的人似乎為自己找出許多合理化的理由。然而，這種錯誤的觀念正逐漸發展，並被很多地方首長接受，且視「假捐贈，真逃稅」為行政作為的一部份，形成次文化，這是很危險的。

無疑的，行動者個人的社會化情況與犯罪行為息息相關，好的社會化可以避免觸法，不好的社會化則助長犯法，因此，任何犯罪預防之努力，如果不從個人價值觀上下手，將會造成事倍功半的不良後果。法務部應該教育社會大眾，提升對於捐款之正確認知，同時也要告訴社會大眾，「假捐贈，真逃稅」是十足犯罪行為，傷害社會大眾，也破壞社會共同信任感，必須杜絕，這都是犯罪預防重要內涵。



參、

96 年政風工作重點特色

反浪費具體成效 漁會會員詐領勞保金防治策略

楊士隆-國立中正大學犯罪防治學系暨研究所教授
方文宗-國立中正大學犯罪防治研究所博士班研究生

一、事實說明

報載漁會近來出具不實「魚貨交易證明書」，向勞保局申請調高會員投保薪資，溢領勞保老人給付方式，吸引各職業工會會員轉而加入漁會，造成工會會員大量流失，嚴重侵蝕勞保資源。漁民的勞保老年給付金額，是以退休前 3 年的平均漁獲交易金額作為計算基準，漁民只要出具魚貨交易證明書，即可申請將投保薪資等級調高，從第 2 級（16,500 元）調高為第 22 級（最高級 42,000 元），以投保 30 年年資計算，獲利可高達百萬元以上。由於「魚貨交易證明書」事實上須有從事捕漁行為，漁會並依捕獲數量開立該證明書。惟對於即將退休漁民，理論上捕漁量要增加，確實有困難，為符合加保規定，漁民便結合漁會人員，分向其他漁民及承銷商收取漁貨交易管理費證明，以獲取「魚貨交易證明書」。

二、法律問題分析

漁會人員對於不實漁貨交易開立證明給漁民，向勞保局詐領老人給付，茲就業務上文書登載不實罪、詐欺罪、背信罪等相關法律分析如下：

（一）業務上文書登載不實罪

漁會法第 2 條規定，漁會為法人，屬民間團體，不是刑法第 10 條公務員，所製作文書即不是公文書。惟漁會人員對於業務上製作文書，如為不實登載，將會影響社會交往或經濟公正性，構成業務上文書登載不實罪。刑法第 215 條「從事業務之人，明



知為不實之事項，而登載於其業務上作成之文書，足以生損害於公眾或他人者，處3年以下有期徒刑、拘役或500元以下罰金」。其構成要件：1、須基於職務上製作文書：如所製作文書係非基於職權而係內部資料整理或是基於私人地位所製作，均非該條所規範文書。2、須對外具備法律效果：仍指文書製作內容須具備對外效力，不實登載必須足生損害公眾或他人，如果登載內容非其業務上有權登載，自無構成本罪。3、主觀上須有直接故意：行為人明知為不實事項，並進而決意登載，主觀心態直接故意為限，行為人若僅具未必故意，則不足以構成該罪。漁會會員為吸引更多會員，主動或配合漁民要求，偽造不實魚貨交易證明給漁民，作為申請投保薪資調高依據，顯然製作職務上文書，該文書可作為申請提高保險依據法律效果，製作人犯罪意圖應屬直接故意，符合刑法第二百十五條業務上文書登載不實罪構成要件該當，應予處罰。

（二）詐欺罪

刑法第三百三十九條「意圖為自己或第三人不法之所有，以詐術使人將本人或第三人之物交付者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科一千元以下罰金。以前項方法得財產上不法之利益或使第三人得之者，亦同。前二項之未遂犯罰之。」詐欺罪構成要件：1、施用詐術：行為人必須用詐術行為，方有可能構成本罪，若不是詐術，即無構成本罪。2、被騙者陷於錯誤：行為人所使用詐術必須引致被騙者錯誤，若使用方法一般人均不致陷於錯誤，即不立本罪。3、處分財產：被騙者陷於錯誤之後，處分其自己或第三人之財產。4、財產損失：必須造成其本人或第三人財產損失。5、行為人主觀詐欺故意：包含行為人直接故意與間接故意。以偽造魚貨交易證明書犯意，傳遞不正確資訊，



參、

96年政風工作重點特色

向不知情勞保局申請提高投保給付，造成勞保局人員錯誤，核發較高老年給付給漁民，顯然構成刑法第三百三十九詐欺罪。

（三）背信罪

刑法第三百四十二條「為他人處理事務，意圖為自己或第三人不法之利益，或損害本人之利益，而為違背其任務之行為，致生損害於本人之財產或其他利益者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科一千元以下罰金。前項之未遂犯罰之。」本條構成要件：1、須為他人處理事務：須具備為他人處理事務為限，若不合此身分就不構成。2、須違反他人委託：誠實信用為處理他人事務基本要求，處理過程如有濫權或不當，就應負責。3、行為人有違背故意：行為人必須主觀上有背信意圖及犯意，如僅是客觀違背，主觀無犯意即不構成。背信罪的成立前提是為他人處理事務，此事務必須是財產事務，而且是有裁量權限的處理「本人與第三人間的外部事務」。本案漁會人員與漁會會員因保險需要，開立魚貨交易證明書，目的在申請漁民老人給付，與漁民委託漁會人員處理事務有違，不構成刑法第三百四十二條背信罪。

總上所述，漁會人員與漁民基於共同犯罪意圖，偽造魚貨交易證明書，向勞保局申請老人給付金，顯然構成刑法偽造文書及詐欺罪，應併合處罰之。對於詐領不法所得保險金，因所詐得之財物事實上並非屬於犯罪人所有，依刑法第三十八條第三項、第一項第三款之規定，在刑事判決中除有特別規定外，不得諭知宣告沒收。因此，勞保局應依民法侵權行為及不當得利請求權之規定，向當事人請求返還，以符合公平正義原則。

三、給付制度目的與限制

給付行政源自於對人民生存照顧理念，是由社會國家之憲法原則導出，主要係針對人民生存條件及改善上，以保障及生存照料為



要點，依其性質可分為：1、提供基礎設施之行政：以提供人民在文明社會下，應有之基本設施，如道路、學校、醫院等。2、社會行政：指社會安全制度保障之行政，包括社會保險、社會照料及社會濟助等。3、促進行政：係促進個別生活領域結構改善，如補助文化或藝術發展。4、資訊行政：提供足夠資訊以便人民作決定時更容易方便。當前國家資源有限，對於社會上須特別須照顧族群，國家在行政上給予補助或較好福利，但如果過度照顧，亦會排擠其他族群，形成不平等現象，例如大法官會議解釋第四八五號「…鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據；關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。立法機關就上開條例與本解釋意旨未盡相符之部分，應通盤檢討改進」，該號解釋是針對部份軍人及其眷屬過度照顧的國軍老舊眷村改建條例部份規定宣告違憲。

漁民大部分屬於經濟上弱者，國家基於照顧漁民政策，辦理漁民老人給付保險，以保障漁民生活，並在行政上給予諸多方便，例如受理薪資調整案件申請，僅採書面審核，未要求檢附其他證明文件。社會弱勢族群非常多，國家選擇漁民這塊族群，並用較為簡便手續即可辦理漁民勞工保險，惟漁民卻沒有珍惜國家照顧美意，反與漁會人員勾結，共同偽造不實魚貨交易證明書，填報不實薪資所得，以獲取較高老人給付保險金，顯與國家照顧漁民生活目的不符。對於少數不法漁民行為，影響國家施政公正性及資源合理分配，實非全民所樂見。



參、

96年政風工作重點特色

四、防治策略

依據犯罪學「理性選擇」理論，一個人犯罪行為的發生，是考量個人因素（如金錢、報復、心理刺激與娛樂等需求）以及情境因素（目標物受到防護程度以及警察人員抵達的效率性）後，始決定是否冒風險從事犯罪行為。漁民及漁會人員會以偽造文書方式詐取老人給付保險金，是考量金錢需求及控管單位審核鬆散，且無適當監督機制，決定犯罪。本文針對該犯罪特性，提出以下防治策略：

- （一）嚴懲犯罪者：嚴懲犯罪者，使其害怕不敢犯罪，懲罰必須具備以下三要件：1、刑罰迅速性：係指犯罪人犯罪後迅速立即接受刑罰制裁。2、刑罰確定性：犯罪者必遭逮捕與懲罰。3、刑罰嚴厲性：犯罪者依其所犯給予足夠刑罰，以確保刑罰威嚇效果。對於漁民及漁會人員違法者給予嚴厲懲處，包含刑法偽造文書、詐欺罪判刑，及民事不當得利、侵權行為損害賠償，均應以追究，使其不敢再犯，另可使其他欲犯罪者考量犯罪必遭嚴懲，而不願意犯罪，達到嚇阻效果。
- （二）採行情境犯罪預防措施，使犯罪不易達成：犯罪者之所以會犯罪，乃因為犯罪容易、方便。為防止漁民再依偽造文書詐領老人給付保險金，應對於申請時嚴格控管，要求提出適當證明，以防有不實資料，並整合相關部門，交叉比對提出資料，例如漁民提交「魚貨交易證明書」，可與國稅局查證所得是否正確、向海巡署查證漁船出入紀錄等，讓當事人發現犯罪不容易，被逮捕風險高，而不願犯罪。
- （三）重視破窗效應，即時預防：未被妥善處理低層次犯罪，政府單位如能加以管制或懲罰，並給以防堵犯罪漏洞，犯罪將不會再度惡化。漁民與漁會人員利用偽造文書方式詐領老人給付保險金當時，國家若能迅速妥為處理，亦不致有這麼多人陷入犯罪，造成



國家財政損失，當事人也不會因國家要發動追訴，造成心理恐慌，形成另外社會問題，或是浪費司法資源。

(四) 集體監督制衡，防堵不法：給付行政乃國家考量社會經濟弱者，給予適當協助社會福利政策，對於受惠者如有逾越給付行政規範或違法，建議撤銷應有福利、追究責任，並減少或不予補助該族群，以群體力量來監督制衡。

(五) 加強全民品德教育宣導，重塑犯罪是羞恥行為：當前社會笑貧不笑娼，全民向錢看，忽略品德教育，因此倡導全民品德教育，讓人民認為用不正手段獲取利益是不道德，且羞恥之行為，應受責難，而不願犯罪。

1、參見 <http://news.yam.com/cna/society> 2007 年 09 月 05 日 yam 天空新聞 news；中國時報 2007. 09. 09 社論。

2、參見林山田，刑法各罪論（下）修訂三版，2002 年，214-215 頁。

3、參見林山田，刑法各罪論（上）修訂三版，2002 年，409-417 頁。

4、參見林山田，刑法各罪論（上）修訂三版，2002 年，434-441 頁。

5、林東茂，刑法綜覽，一品文化，93 年 9 月，2-165 頁。

6、參見李震山，行政法導論，三民書局，88 年 10 月再修訂初版，6 頁。

7、蔡德輝、楊士隆，犯罪學，五南出版，2006 年 11 月，370-371 頁。

8、蔡德輝、楊士隆，犯罪學，五南出版，2006 年 11 月，373-374 頁。



參、

96年政風工作重點特色

反浪費具體成效 論「灰渣掩埋場整建工程」弊端之防制

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制研究所副教授

一、貪污犯罪對社會的影響

在現代的政府施政中，貪污犯罪最受人民詬病，其破壞人民對政府的信賴，影響政府的施政效能與威信，甚而助長社會的賄賂風氣與敗壞政治風氣，危害整體社會與國家之安全。整體而言，貪污犯罪影響社會的公平競爭，危害公共安全，影響政府正常運作、助長犯罪的發生，打擊經濟的發展，故我國在刑法明定貪污犯罪之刑罰規定，世界各國對於貪污犯罪亦都採取嚴刑峻罰的刑事政策。

貪污犯罪的危害與其他犯罪類型不同，較感受不到立即性與切身性的被害痛苦，往往使得犯罪者只預期本身的利益獲得，而忽略對於他人或社會的傷害。就被害者的立場而言，公務員利用職務之便，收受廠商的回扣或圖利特定廠商，似乎對民眾沒有危害，但違法收受賄賂或圖利廠商，將導致工程偷工減料，間接影響工程的品質，也影響到大眾之生命財產安全。

貪污犯罪具有循環性，其與政治制度、政治風氣、行政效率、國家經濟、文官制度等，極具相關，並彼此交互作用相互影響，互為循環；同時，貪污犯罪亦具有「傳染作用」，使得貪污行為在政府組織中模仿學習與蔓延。因此，對於整體社會具有重大安全影響，不可輕忽。

貪污犯罪與其他犯罪類型相比較，具有隱密性與高犯罪黑數，令人難以全面性瞭解其真實情況，本文藉由實證研究結果加以說明。根據林筠軒（2007）分析 138 件地方法院判決有罪的貪污犯罪發現，貪污業務



中，土木工程、建築營繕工程等案件有 16 件，占 11.59%；在犯罪動機方面，以因自己貪念而受物慾或金錢誘惑比例最高，占 52.63%，其次為經濟壓力影響占 9.57%，人情請託所致占 8.13%；單筆最高貪污金額為 98,169,892 元，最低貪污金額為 1,100 元，平均每筆貪污金額為 2,767,004 元；單筆最高圖利金額為 56 億元，最低圖利金額為 7,752 元，平均每筆圖利金額為 34,088,024 元；宣判刑期 5 年以上者，占 49.77%，據此可知，貪污罪刑期頗重。

二、灰渣掩埋場整建工程弊端

近年來環境保護問題受到政府與民眾重視，環保署推動「臺灣地區垃圾處理後續計畫」，自民國 92 年至 95 年編列 60 餘億經費，補助地方政府興建與整建衛生掩埋場、復育場等環保設施，但經由環保署「訪視小組」與委託學術調查之「工程施工查核小組」查核結果發現，有某縣市灰渣掩埋工程涉弊端，深入追查，經調閱相關資料比對，發現該項工程，未按設計（圖）施工、偷工減料、監工紀錄不實等，有舞弊圖利之嫌。經蒐證與實地勘察，發現該項工程確有未按圖施工、偷工減料、違法估驗付款及偽造相關報表內容等不法情事，全案移送檢調機關偵辦中。

根據法務部政風司對於「灰渣掩埋場整建工程」弊案調查，貪瀆與違法具有許多不同的型態，綜合歸納為以下分類：

（一）公務人員圖利廠商的作法

- 1、幫助廠商出清存貨、不法圖利廠商。
- 2、指定特殊規格、工法或限定廠商資格條件。
- 3、未落實查核不實監工紀錄，使得監工有機會偽造、變造監工日誌。
- 4、工程主辦單位與承包商合謀，變更設計，增加高單價項目數量。
- 5、工程估驗不實，讓承包廠商不當得利，請領超額工程款。
- 6、縱容包商偷工減料，包庇承商偷工減料，使用未經認可或不合格



參、

96年政風工作重點特色

之建材、設備，或未依設計施工。

7、驗收不實圖利廠商。

（二）承包廠商不法行為

1、廠商以劣質材料充數謀取不法利益，或偷工減料影響工程品質：

例如模板、鋼筋、鋼骨、混凝土等，品質不佳，施工不良；或卵礫石級配逕自改為價格較為便宜的碎石級配，粗砂改為價格較低廉的細砂材料等；排水、污水處理機電設備…等，使用低級材料或品質不良品替代，嚴重影響工程品質。

2、技術顧問公司未做好實地勘測調查、試驗與評估：

於辦理規劃設計時，基於成本考量，未考慮垃圾場場址地質、水文、氣候等因素，確實作好實地勘測調查與試驗、評估等工作，未衡量需求性與可行性，或故意於設計中「技術性」遺漏重要事項，而事後再予補辦或變更設計，造成公帑浪費及紛爭。

3、受委託監造業者，監工紀錄不實，偽造、變造監工日誌中之數量與時間，填寫不實監工日誌表或竣工報告書，圖利承包商。

4、承包商與工程主辦單位合謀，變更設計，增加高單價項目數量。

5、承包商勾結估驗人員，填載不實數量於監工日誌或故意製作不實之工程估驗計價單，不當得利請領超額工程款。

6、勾結公務員驗收為不實驗收，非法圖利。

三、犯罪行為與犯罪學理論關係

在法務部調查「灰渣掩埋場整建工程」弊案中，主要涉嫌犯罪人包括辦理業務的相關公務員與廠商，其中廠商包括：技術顧問公司、承包廠商、受委託監造業者。承辦業務的公務員掌有負責計畫執行、監督、查核之職權，弊端之發生是基於主動配合廠商不法行為，或疏於監督廠商承包之工程執行，致使圖利廠商，令其獲得不法利益。至於犯罪方法包括：訂定特殊規格標、縱容廠商偷工減料、未落實查核、配合變更設



計、工程估驗驗收不實圖利廠商。另一方面，廠商（技術顧問公司、承包廠商、受委託監造業者）基於不法獲利之動機，在工程設計、執行與驗收的各階段中，不實浮報虛報價格，偷工減料，違法變更設計，偽造工作日誌、製造不實估驗、勾結公務員驗收為不實之驗收。

從犯罪學理論的觀點來分析本類型犯罪，古典犯罪理論認為犯罪行為的發生是因為：個人的自由意志、理性選擇與功利的人性觀所使然，亦即人性是趨樂避苦，個人的行為是經過利弊得失思考之後的一種選擇。當個人考慮犯罪的利益大於付出的成本，其可能選擇犯罪的途徑。當然，犯罪人在實施犯罪行為之前，也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。以本理論分析「灰渣掩埋場整建工程」的相關犯罪者，其決定採取犯罪途徑的原因可能是：犯罪所得高，風險低不可能被逮捕，值得一試。如果犯罪者具有如此之認知，那麼讓犯罪人事先瞭解刑罰的嚴峻，政府的落實查核制度，應該有助於提升高度犯罪風險性的認知，與犯罪成本大於犯罪利益的想法。

此外，社會控制理論強調法律信念與事業追求的社會鍵，個人的社會鍵愈強，愈有助於抑制犯罪。宣導法律規範，提升守法的意願，追求工作的成就感，認同工作的價值，強化社會鍵的作法在犯罪學的理論及實證研究上均證實，確實都能有效預防個人犯罪行為。

降低犯罪機會以預防犯罪發生的思考，是犯罪學理論的另一種思考，日常活動理論是為一項代表。該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）。從貪污犯罪案件分析，合適的標的物是從公共工程獲得之利益，有犯罪動機與能力者為執行業務公務員與相關承包廠商，而監控者則是公共工程業務督導者。就本類型犯罪說明，廠商與承



參、

96 年政風工作重點特色

辦工程之公務員具有不法動機，而利用工作督導者的審查疏忽，配合廠商違法施工，圖利廠商，將發生公務員之貪污行為，造成公共工程的品質受損，危害社會大眾安全。健全監督機制，提升監督效能，落實監督工作，將能有效降低犯罪案件的發生。

基於以上所述之犯罪學理論觀點，預防工程弊案首先必須建立查處弊案之機制與提昇督導效能，提高犯罪者之風險。此外，法律規定的了解與認同守法觀念，將有助於個人遵守法律的意願。最後，由法務部所調查的弊案發現，廠商的違法行為，只要政府相關業務承辦的公務員發揮監督廠商的功能，不與之為惡，主管人員落實督導部屬，犯罪之機會將能有效降低。

四、防制策略建議

環境保護是我國的重要施政目標，憲法增修條文第 10 條第 2 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」，對於公害污染防治，政府也制定相關法律：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。「灰渣掩埋場整建工程」弊端對於國內環境保護工作嚴重影響，並引發防制公共工程貪污弊端的重視。依據法務部政風司調查本類犯罪案件的結果與發現，本文試從犯罪學的觀點提出以下防制作法以供參考：

（一）中央機關

1、成立聯合查處業務專精小組

針對個別案件，中央主管機關政風機構防處垃圾掩埋工程弊端，必須與地方主管政風機構合作，依權責調閱相關資料，掌握工作方向與進度，蒐集相關事證資料。

2、訪視各縣市工程計畫執行進度

委託學術單位進行工程品質查核，定期進行實地查核，業務單位、會計單位與政風室並成立「訪視小組」，對受補助縣市鄉



鎮進行工程計畫執行進度訪視，針對執行缺失與困難提供協助解決。

3、整合中央與地方相關資料

中央機構僅有權責部分資料，地方機構也只有所屬權責部分資料，唯有彙整地方機關辦理補助工程款簽辦相關資料，始能了解呈現整個案件的全貌。

4、進行現場勘察

工程進行未按圖施工、偷工減料、偽造報表、違法估驗與驗收等不法情事，除以公文查明外，並應實地勘察，以確實落實監督。

（二）地方機關

1、地方政風機構與中央政機構合作

對於弊案查處，為能迅速釐清案情，必須中央與地方主管機關政風機構的通力合作方能竟其功，因此，案情涉及地方機關人員時，有賴地方主管機關政風機構對涉嫌對象動態的掌握與資料的適時提供。

2、縣市政府強化審查功能

工程弊案的發生，大都是縣市政府工程稽核小組，審查與稽核工作流於形式所造成，因此強化公共工程審查與稽核，將有效提升對於不法者的督導與監控，防範於未然。

3、訂定作業流程

完整的作業流程，有助於工作過程透明化，有利於進行督導工作執行，能預防弊端之發生。對於工作執行不利或顯有疏失之單位，應要求檢討改進作業流程，以落實執行工作。

4、實施多層督導

上級業務主管、主官實施日常的業務督導，地方機關政風人員



參、

96年政風工作重點特色

擔任第三層督導，中央政風機構為第四層督導。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。

5、進行現場勘察

對於稽核中發現有弊端之嫌與中央機構交辦查核之案件，應進行工程現場勘察，以確實查明並報核。

6、進行法律宣導

進行在職訓練的法律課程，以使承辦工程人員增加法律素養，或可輔以相關工程犯罪案例之說明，以降低個人犯罪的動機。

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。

林山田、林東茂、林燦璋（2007），犯罪學，三民書局。

許春金（2006），人本犯罪學，三民書局。

許春金（2007），犯罪學，三民書局。



反浪費具體成效

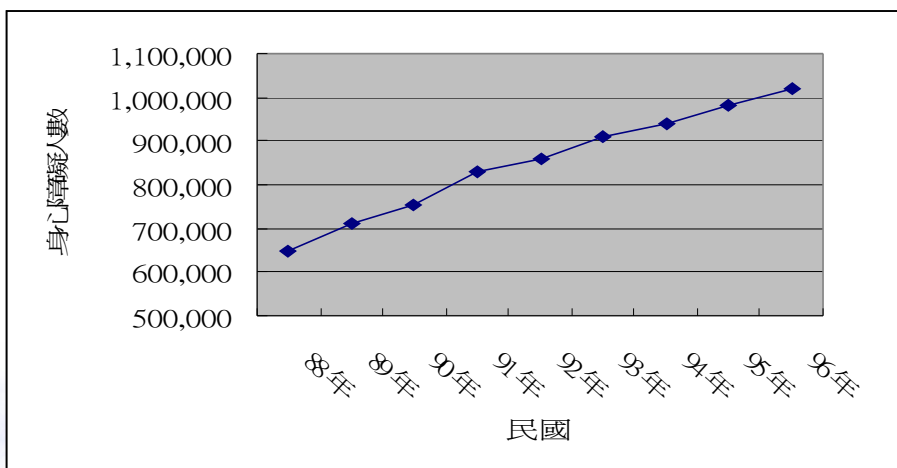
偷國家的錢？詐領身心障礙生活補助分析

周懷嫻-國立臺北大學犯罪學研究所教授

張耀中-澳洲國家大學法規政策研究中心博士生

一、前言

為照顧身心障礙者之生活，我國於民國 69 年與 70 年相繼公布「殘障福利法」及其施行細則，奠定我國推展身心障礙福利之基礎；86 年復將法案修正名稱為「身心障礙者保護法」，而自 96 年 6 月 5 日經立法院三讀修正通過「身心障礙者保護法」，並更名為「身心障礙者權益保障法」，透過明訂身心障礙者之醫療、教育、就業等等之福利以及措施的權責機關，以保護身心障礙之合法權益與人格。如圖 1 所示，根據內政部之統計，民國 88 年起我國身心障礙之人數呈現顯著上升的趨勢，從 88 年的 648,852 人，增加到 96 年的 1,020,760 人，正式突破一百萬人；而身心障礙人數佔總人口比率，亦從民國 88 年不到 3% (2.94%) 之情況，增加到民國 96 年的 4.45% (註 1)。由此可見，在政府的大力推廣下，有越來越多身心障礙者開始享受到其應有之權益與福利。



圖一 歷年身心障礙人數



參、

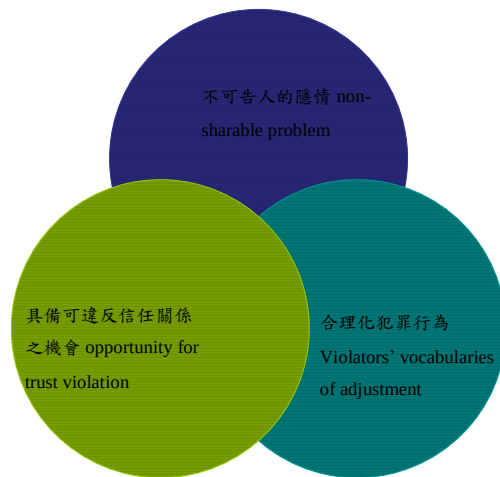
96 年政風工作重點特色

然而，從近年來媒體與警政單位所發佈之新聞不難看到許多案件利用這種社會福利制度漏洞，獲得不法利益之案件。例如「社福黃牛」，係犯罪人透過與醫院醫師合作，偽造不實殘障證明，詐領身心障礙生活補助（註2）。如何避免社會福利遭到民眾濫用、詐領，而影響到國家財政甚或損及有真正需要者之權益，是政府需要重視之課題。過去幾十年社福詐欺，一直非執法重點，理由包括（一）我國過去尚未進入福利國家，相關福利津貼不多，不具誘因；（二）政府財政情況較好與社會經濟興盛時，政府與民眾對於福利詐欺案件的容忍力較高；（三）加害人通常是貧苦或弱勢民眾，民眾與執法人員同情心高。但時至今日，臺灣的社會制度、經濟狀況，均與過去不同，故爾來檢警調單位與政風單位也開始積極介入調查，設法遏止此種詐欺案件的盛行。因為執法較過去嚴格，故發生案件也有上升的趨勢。

本文將以美國犯罪學者 Donald Cressey 於 1973 年「Other People's Money: A Study in the Social Psychology of Embezzlement」一書中針對詐欺犯罪所提出之理論為基礎（註3），配合實務案例分析與法務部政風司所調查資料，分析我國詐領身心障礙者生活補助之形成，並進一步提出預防措施。

二、Donald Cressey 關於詐欺犯罪之理論簡述

Donald Cressey 針對詐欺犯罪所提出之理論，主要根據他的訪談心得分析而來。他訪談了一些利用職務之便，違反公司對其信任，竊取公司財務或進行對自己有利（例如提高聲望）行為者，分析他們的動機，最後以社會心理學的角度，歸納出如圖二之詐欺犯罪發生三要素。



圖二、Donald Cressey 提出之詐欺犯罪發生三要素

如圖二所示，Cressey 認為詐欺犯罪之發生，通常具備下列三個要素：（一）不可告人的隱情（non-sharable problem）；（二）具備可違反信任關係之機會（opportunity for trust violation）；（三）合理化犯罪行為（Violators' vocabularies of adjustment）。

所謂「不可告人的隱情」，大多數係指經濟上的困難，另外亦可能源自於犯罪者希望藉此提高自己的聲望或獲取利益而來。Cressey 強調犯罪者之所以違反他人（註 4）對其之信任，乃因為其認知到透過此種行為的進行，可以解決或減緩其心中「不可告人之隱情」所帶來之困擾或提高其聲望，或賺取利益。譬如：詐領身心障礙福利補助者，不論是參與之民眾、仲介、醫生或官員，通常均為了賺取利益。對於經濟情況較差的民眾，利益是一大誘因殊可理解；但對於並非社會弱勢的仲介、醫生、官員而言，為何鋌而走險呢？Cressey 認為這些人社會經濟地位高，薪資亦不低，但可能有「不可告人之隱情」，自認遭遇到巨大經濟壓力，故願意相互配合，牟取不法利益。

犯罪者是否有具有機會得以進行詐欺犯罪，亦即犯罪者是否有 Cressey 所提之第二要素「具違反信任關係的機會」，也是 Cressey 認



參、

96年政風工作重點特色

為詐欺犯罪是否得以進行之重點。Cressey 認為這些位居相當職位之人士，因為職業所致，平常早已知道制度中有哪些漏洞可以鑽研。當其經濟不虞匱乏，未有想藉此提高自己聲望時，往往這些居相當位階而被信任之人不會輕易違反其被授予之信任關係；惟有在其突然間發生經濟上之困難（例如賭博或是家庭變故等）時，或是經過理性的思考（rationalization）後，認為違反此一信任關係所得之利益，大於不違反時所產生之利益，這些人才有可能冒著違反他人對他的信任從事犯罪行為。以醫生為例，醫生之專業不可能不瞭解身心障礙之臨床特徵，也瞭解部分特徵難以以表面症狀判斷，其專業甚至可以提供偽裝身心障礙者之「諮詢」，加上政府基於對醫生專業之信任，賦予其開立身心障礙證明之權利，且高度信任其專業證明書，並據以核發身心障礙補助金。醫生因為專業受到社會、政府之信任，才有「違法信任」之機會，也才可能發生詐領福利金行為。社會裡的其他專業因為沒有這樣的機會，也無法利用類似機會，從中牟利。類似的情況，也適用於掌管社會福利金審核、發放的政府官員上。

Cressey 提到，具有違反信任關係之機會的詐欺犯罪人，不論是基於何種「不可告人之隱情」而違反他人對其之信任，該犯罪人均會合理化自己的不法行為，認為其所從事之行為並不嚴重或不可歸責於他，而且不同於一般犯罪行為的合理化乃出現在犯罪後之情況，福利詐欺犯的合理化，會在行為發生前便已經存在。申言之，根據 Cressey 的訪談發現，大部分違背他人信任所從事的犯罪行為者，會認為其本質上不是犯罪者（non-essential criminal），且所從事的行為並非不合理或是單純可歸咎於他本人的。他們把這些行為，歸因為大環境造成，而其行為沒有傷害到其他人，充其量只可以稱為「非道德之行為」（immoral behaviour），與竊盜犯、搶劫犯等根本無法相提並論。

詐欺犯罪的發生 Cressey 引用 Sutherland 所提之「差別接觸理論」



(Differential Association Theory)，進一步說明白領犯罪者為何會違反信任而進行犯罪行為。根據「差別接觸理論」之觀點，犯罪者學習到犯罪類型與手法的機會，與其學習到守法的機會相等；其之所以進行犯罪，乃因為其接觸到有利於犯罪的認知大於守法的部分。將之用以解釋白領犯罪時，Cressey 認為這些白詐欺犯罪人通常在其職位上工作多年，有可能接觸到違反信任之人以及守法之人。當這些人接觸到違反信任之人的機會多於遵守規定之人的機會時，其可能違反信任的機會也越大。

Cressey 提出之預防詐欺犯罪的方法是教育民眾，讓民眾認知到此種行為即屬於犯罪行為，亦即減弱其犯罪合理化的心理機制。除了教育外，Cressey 還提到應避免上述因素結合，亦即透過其他機制的建立，避免具有違反信任關係之機會者，在突然發生「不可告人之隱情」時，或是發現其違反之利益大於遵守之利益時，違反他人對其之信任關係而從事犯罪行為。

三、詐領身心障礙生活補助之手法分析

近兩三年，檢警調政風人員偵辦的詐領身心障礙補助金案件中，多半為常業之仲介或有組織之仲介公司（亦即所謂的「社福黃牛」）與醫生合作，利用「人頭身心障礙戶」、「不知情之弱勢民眾」、或「知情之弱勢民眾」，共同詐領補助金。以 2004 年報紙報導案件為例，「檢警昨天破獲以廖 00 為首的詐騙集團，涉嫌利用「人頭槍手」受檢，勾結軍醫院不肖人員，偽造不實殘障診斷證明，冒領殘障手冊、詐領殘障福利補助與保險給付；檢警也懷疑他們另偽造不實診斷證明，供有心人申請免役、停役、代役用途，擴大偵辦中。」（資料來源：自由電子報，<http://www.libertytimes.com.tw/2004/new/oct/14/today-p11.htm>）、「國內抽佣代辦社會救助詐取相關福利補助金之「社福黃牛」詐騙集團日益猖獗，以抽取高額不法之代辦佣金，致使弱勢之貧困民眾權益嚴重遭受到



參、

96年政風工作重點特色

剝削，非但使身心障礙者未能完全獲得政府依身心障礙者保護法所提供之福利服務外，並已侵害身心障礙者合法權益，形同弱勢族群吸血鬼；更甚者，「社福黃牛詐騙集團」為了牟利，更利用部份醫師，疑似亂開精神用藥，將正常人當作精神病患治療，嚴重危害社會福利之資源分配及治安。」（資料來源：刑事警察局，網址：http://www.cib.gov.tw/news/news01_2.aspx?no=1758）

從上述新聞案例以及法務部政風司所調查之資料可以發現，目前常見之詐領身心障礙生活補助之手法，以社福黃牛勾結不肖之醫療人員，透過「人頭槍手」，或是慫恿貧困之民眾配合的方式，以賺取補助款或高額的代辦費用的案件居多。此種共謀的犯罪結構，雖於 Cressey 於其書中描述之利用職位，透過違反信任關係而進行之個人犯罪不完全相同，但仍有許多相似點。以下，本文即試圖以 Cressey 對於詐欺犯罪形成之三大因素，描繪國內身心障礙補助詐領之過程。

（一）不可告人之隱情

依據我國「身心障礙者生活托育養護費用補助辦法」（下稱「補助辦法」）之規定，惟有列冊之低收入戶之身心障礙者，或是中低收入戶之身心障礙者，始符合「補助辦法」之補助身份以申請補助。換言之，為能符合「補助辦法」對於身心障礙者家庭收入之資格限制，如何找到具有符合「補助辦法」中所規定之中低收入，或是低收入戶的民眾，為此組織犯罪是否得以進行的重要要素。

如上述案例所示，「社福黃牛」會先尋覓合適的中低收入戶或是低收入戶，說服他們配合進行詐領福利金。而對於這些低收入戶或中低收入戶而言，他們只要配合到「社福黃牛」指定的醫院找指定的醫生進行檢查，並配合「社福黃牛」之指示提出申請，便能逐月領取到福利金。對於這些有「不可告人的隱情」者來說，



透過這樣的方式增加他們的收入，解決或舒緩經濟上的壓力，其配合的意願本來就會較其他人為高；且在「社福黃牛」的教導與指示下，並經常接觸「社福黃牛」的情況下，這些低收入戶或中低收入戶得以學習到犯罪之定義與手法，接觸到有利於犯罪的認知大於守法的認知，根據「差別接觸理論」，其配合從事詐領福利金的機會便會更加提高。

（二）具違反信任關係的犯罪機會

具違反信任關係的機會指的是犯罪人是否具有相當身份的問題。對上述低收入戶或中低收入戶而言，他們即使想要從事詐騙，由於他們無合格的醫生身份，並無法開立身心障礙的證明。因此，「社福黃牛」尚必須尋找具備有開立身心障礙之醫生證明的資格醫生，加入組織犯罪的行列。從上述的案例與法務部政風司的調查發現，補助金詐騙的案件，其申請時所出示的醫生證明，多是由特定幾個醫生所開立，顯示此種行為並非是醫界的常態，卻集中在特定的醫生或醫療場所。

從 Cressey 的理論可以推論，這少部分的醫生之所以願意違背其醫師倫理，為這些非身心障礙之人士開立虛假的身心障礙證明，可能是因為其在經濟上有困難，經營不善，生意不佳，或者是想要提高自己的知名度，以增加醫院、診所或個人的收入。利用這樣的機會，這些醫生除了可以增加自己的門診量以外，尚可以抽取額外的佣金。多重利益的誘惑下，加上「社福黃牛」的鼓勵下以及醫生自我的理性評估下，少部分醫生最後選擇從事違反信任關係之行為。

然值得注意的事，此行為之所以可以持續進行，還必須要有政府人員（例如村里幹事或是相關審核單位）的配合。此處的配合，不一定需要有積極的配合作為，消極的不查證也是導致詐騙行為延續的重要因素。根據法務部政風司的調查，目前政府人員



參、

96年政風工作重點特色

對於身心障礙資格的審查，多僅止於書面審查，而未實地到申請人家中加以瞭解，或是調查醫生開立身心障礙證明是否有虛假的狀況。其實，本文以為，政府行政人員的消極不查證，不見得代表政府行政人員的怠惰。在過去，行政人員可能基於對醫療機構與醫生的信任，相信診斷證明之開出，一定是經過審慎檢驗，並且是真實的。然從這些案例看來，這樣的信任關係是否可以繼續存在，值得有關單位思考與檢討。

（三）合理化犯罪行為

根據 Cressey 之理論，對於犯罪之合理化為詐欺犯罪的重要特徵之一，而在補助金詐領之情況，本文認為，「社福黃牛」在合理化犯罪行為時扮演極重要的角色。申言之，當「社福黃牛」在說服中低收入戶或低收入戶之非身心殘障人士加入成為犯罪集團之成員時，其必先讓這些中低收入戶或低收入戶產生這不是犯罪的認知，譬如「這是政府欠你們的」、「這是政府本來就該做的」、「政府補助金本來就給的不夠」、「這是小事，就算被抓到，也沒關係」，或是「大家都在領，不領白不領」的心態。

而在醫生的部分，開立假診斷證明以供中低收入戶或低收入戶申請補助者亦可能會認為，他並不是在從事一項「犯罪」行為，甚或可能認為自己在從事「公益」行為。因為他的協助，使得貧困的家庭有了部分補助。相較於其他竊盜搶劫之行為，他的行為僅可以算是違反醫生倫理之「不道德」之行為，而不置於構成「犯罪」。且這些請領的弱勢民眾處境堪憐，自己的作為也算是幫助他們，「做好事」。

然不論是「社福黃牛」所提出之合理化言辭，或是醫生所認為之合理化言辭，均出現於犯罪行為發生之前，此與 Cressey 所提之合理化的行為會出現在犯罪發生前，而不是在犯罪發生後才



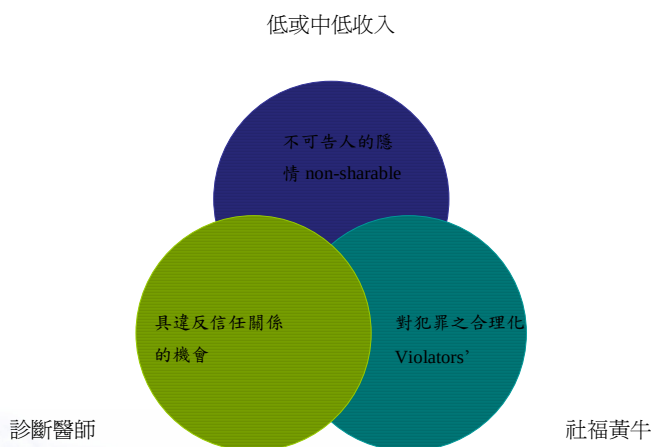
出現兩相符合。

四、減少詐領身心障礙補助案件之建議

(一) 建立代辦人、開立證明醫生、醫療院所之資料庫，強化抽查

透過 Cressey 的詐欺犯罪理論分析我國身心障礙補助金詐領之情況，我們發現不見得一定要具違反信任機會的人，只要有「不可告人之隱情」時犯罪也可能發生。透過犯罪集團的結合，也可以使這樣的行為出現。如圖三所示，當「社福黃牛」有辦法找到願意加入犯罪集團之低收入戶或中低收入戶時，並且找到願意配合開立假診斷證明文件的醫生時，詐領情況即有可能會發生。換言之，若「社福黃牛」越活躍，則此類型的詐騙案件則可能越多且越嚴重。

因此，本文第一個建議是相關主管機關應對於「常業的代辦人」或疑似「社福黃牛者」進行名單列管，同時，應該有系統的建立開立身心障礙證明之醫生、醫療院所資料庫，分析後抽查或普查出現率較高者之申請案件，並進行複查。



圖三、Donald Cressey 之理論與身心障礙補助詐騙對應圖



參、

96年政風工作重點特色

（二）強化複查機制

其次，由於詐領案件的發生，相關單位應重新思考是否僅針對送審案件進行書面審查。如前所述，過去政府行政人員可能基於對醫療院所以及醫生的信任，對於申請人所呈送之書面資料，往往不進行實質之審查，而僅進行書面資料之審查。然在身心障礙補助詐領案件頻傳的今日，或可說是醫生與政府行政人員之間的信任遭到破壞的今日，相關單位應負起積極審核的責任，倘若承辦人員有人力不足的情況時，亦應透過不同醫療院所、醫生交叉複查的方式，以增加犯罪集團犯罪之風險。

（三）宣導「福利詐欺也是一種犯罪行為」的觀念，增加民眾恥感，減少藉口或自我合理化

再者，除了健全審核機制以外，主管機關應積極對大眾宣導，讓社會大眾均可以瞭解此種詐騙行為為嚴重之犯罪行為，而非屬「社福黃牛」或是大眾可能認為的「非道德行為」之錯誤認知。此外，主管機關應對於法院針對此種社福詐騙案件所做成之判決結果加以宣導，讓民眾與醫生可以瞭解到其配合進行詐領福利金後，可能受到的處罰為何。

社會福利的建立，是為了保障弱勢的團體得以安穩的生活，而無須擔心匱乏。對於利用濫用此福利制度者，政府除應追回其所獲得之不當利益外，更應告知民眾其造成之社會不公的結果，同時，詐領身心障礙補助金的行為，本質上等同於竊取國家的錢，嚴重的損害了國家利益以及其他民眾之福祉。

有鑑於詐領福利金的案例增多，英國政府在每個街頭、電視、報紙張貼「NO IFS, NO BUTS. Benefit fraud is a theft, stealing, and crime.」的標語，就是要警示民眾勿合理化自己的行為，因為詐欺福利金是沒有「但是、可是…」的藉口，它就



是一種竊盜，也是犯罪行為，傷害了社會裡的每一個人。這種宣導無非就是透過罪惡感機制，增加民眾的羞恥心，去除其自我說服之合理化過程。

（四）鼓勵民眾舉報疑似詐領身心障礙福利補助金個案，減少犯罪機會

詐領身心障礙福利補助者，通常並非真正的身心障礙者或未達嚴重程度者，他們通常會正常而自由的進行平常活動。因為政府偵察、調查人力有限，無法全天、長期監控這些詐領者，因此，要有效的嚇阻這一類犯罪，鼓勵鄰居、民眾舉報、照相或錄影存證詐領者的日常活動，應該也會是一種有效的策略，美國、英國目前面臨的福利金詐欺案件遽增，基本也採取了這樣的策略，大力鼓勵鄰居舉報，以降低犯罪可趁之機，這種策略也能達成一定的監督效果。

註釋

註 1 資料來源：九十六年第六週內政統計通報，網址 http://www.moi.gov.tw/files/news_file/m_39483_5887268518.doc。最後造訪日期：2008/5/23。

註 2 依據我國之「身心障礙者權益保障法」第 71 條規定，直轄市、縣（市）主管機關對轄區內之身心障礙者，應依需求評估結果，提供生活、日間照顧、醫療費用、輔助用具等等之費用補助，並不得有設籍時間之限制。而根據民國 96 年 1 月 2 日修正公布之「身心障礙者生活托育養護費用補助辦法」第 7 條規定，列冊低收入戶之極重度、重度、中度身心障礙者每人每月核發新臺幣 7000 元，列冊低收入戶之輕度障礙者每人每月核發新臺幣 4000 元；列冊中低收入戶之極重度、重度、中度身心障礙者每人每月核發 4000 元，輕度障礙者 3000 元。

註 3 礙於篇幅限制，關於 Donald Cressey 之理論與內容，請參見關於 Donald R. Cressey (1973) *Other People's Money: A Study in the Social Psychology of Embezzlement*. Montclair, New Jersey: Patterson Smith.

註 4 此處所謂之他人，包含政府或是企業等單位。



參、

96 年政風工作重點特色



中央研究院政風室 莊孟姬