



警政貪瀆犯罪型態及其防治策略

馬躍中*

摘要

警察職務相當繁雜，依警察法第九條：「警察依法行使左列職權：一、發佈警察命令。二、違警處分。三、協助偵查犯罪。四、執行搜索、扣押、拘提及逮捕。五、行政執行。六、使用警械。七、有關警察業務之保安、正俗、交通、衛生、消防、救災、營業建築、市容整理、戶口查察、外事處理等事項。八、其他應執行法令事項。」因此，常與民眾的利益相衝突，致其職務涉及貪瀆犯罪有一定的比例。本文先從宏觀的角度切入貪瀆犯罪，再整理出警政貪瀆犯罪型態，同時，也分析具體個案，希望從中找到防治策略。歸究其主因，主要是專業人員對於法律倫理的疏離，並非法律不備或專業不足，回歸法理倫理思考，建立適當的法律倫理，訂定合理的規範或行為準則乃當務之急，現行貪瀆犯罪之刑事立法趨勢，走向嚴懲化的思考，貪瀆案件仍層出不窮，或許，回歸公務員倫理思考，才能達到有效防制貪瀆犯罪。

關鍵詞：警政貪瀆、圖利、公務員倫理、行賄、受賄

Crime of Corruption in Police Department - patterns and prevention strategies -

Yueh-Chung Ma*

ABSTRACT

Police duties are quite complicated, according to the article 9 Police Act: The police exercise the following duties according to applicable laws: 1. Release of police order. 2. Penalty for violating a police order. 3. Assistance in crime investigation. 4. Perform searches, seizure, and arrest with a warrant and arrests. 5. Administrative enforcement. 6. Use of police weapon. 7. Public order maintenance, vice control, traffic, disease control, fire service affairs, disaster rescue, special business, illegal construction business establishments, clamping down on environment polluters and illegal vendors, household visitation, and foreign affairs that require involvement of the police. 8. Other matters enforceable according to applicable laws. Therefore, their duties are often in conflict with the interests of the people, causing their certain proportion of involvement in the corruption crimes. This paper begins with a macro point discussion in the corruption offense, then sort out the corruption police crime patterns, and analysis of specific cases, hoping to find a prevention strategy. The main cause of their corruption is primarily their alienation of professional ethics, not a legal or professional deficiency. Our priority is to return to the legal ethical thinking, to establish appropriate legal ethics, to set appropriate standards or codes of conduct is a priority. Current legislation seeks to give the corruption crime

* 作者為德國杜賓根大學法學博士、國立中正大學犯罪防治學系副教授。

* Doctor in Law, Tuebingen University; Associate Professor of Department and Graduate Institute of Criminology, National Chung-Cheng University (Address correspondence to Ma, Yueh-Chung, No.168, Sec. 1, University Rd., Min-Hsiung Township, Chia-yi County 621, Taiwan (R.O.C.) E-mail: yuehchung.ma@gmail.com)



criminal a harsher punishment, but the corruption cases are still emerging. Perhaps, we should return to ethical thinking of civil servants in order to achieve effective prevention and control the corruption crimes.

Key words: Corruption in Police Department, gain benefits, ethic of civil servant, offer bribes, accept bribes

壹、問題提出

貪瀆犯罪除了公務員於國內執行職務過程中涉及侵佔及賄賂等傳統的行為類型外，近年來隨著國際貿易的交流頻繁與規模擴大，跨國性的貪瀆犯罪日趨嚴重，不僅破壞相關國家公務員執行職務的公正形象，並危及正常國際經貿秩序。同時因金融自由化及商品多樣化，貪瀆所得洗錢行為的嚴密化及組織化，更增添司法程序沒收或追徵貪瀆所得的困難。2003年10月31日聯合國大會為因應公務員貪瀆行為跨國性的趨勢，有效建立國際間共同合作防制公務員貪瀆及回復追償貪瀆所得等機制，決議通過「防制貪瀆國際連合條約」。

現行貪瀆犯罪之刑事立法主要規定在刑法第121條之「不違背職務之賄賂罪」、刑法第122條之「違背職務之賄賂罪」、刑法第129條之「違法徵收與抑留剋扣罪」及刑法第131條之「圖利罪」，另外針對公務員貪瀆犯罪有「貪污治罪條例」之刑事立法，然而在「特別法優先適用普通法」之原則下，現行刑法針對貪瀆犯罪之規定無適用之餘地。整體而言，公務員職務犯罪的類型中，可區分為「貪污行為」與「瀆職行為」二種主要類型，前者屬於「違背職務之創設利益行為」；後者屬於「單純違背職務之侵害行為」¹。「貪污行為」又可區分為：(1)創設外來之不正當利益行為，如要求、期約或收受賄賂或其它不正利益之行為；

(2)創設向外不正當利益行為，如圖利行為²。

警察相較其它公務員，業務繁重³，影響層面大多與民眾利害相關，接觸民眾最廣⁴，自然會從本身職務上衍生出相關犯罪行為的機會大於其它公務員。我們可以從官方的統計資料可以看出，過去三年（2011-2013年）警政貪瀆占有所有公務員貪瀆案件約12%（表1）。

表1 警政貪瀆移送案件⁵

	貪污	刑法	其它	合計（警政 / 所有公務員） （百分比）
2013年	35	4	1	40/328（約12%）
2012年	21	3	0	24/220（約11%）
2011年	23	11	1	35/304（約12%）
總計	79	18	2	99/852（約12%）

製表：馬躍中

此外，從2010年發生高院法官的貪瀆事件，加上部分司法案件的判決之法律見解，引起了爭議，而有所謂「白玫瑰」抗議活動，使得司法威信嚴重受到質疑。2012年前消防署長黃季敏貪污⁶、2014年桃園縣副縣長葉世文「合宜住宅案」，引發企業行賄的風暴⁷，歸究其主因，主要是專業人員對於法律倫理的疏離，並非法律不備或專業不足，回歸法理倫理思考，建立適當的法律倫理，訂定合理的規範或行為準則乃當務之急，現行貪瀆犯罪之刑事立法趨勢，走向

¹ 參閱余振華，刑法瀆職罪章與貪污治罪條例合併規定之檢討，法令月刊，第59卷第6期，2008年6月，頁28。

² 柯耀程，貪污治罪條例在適用上之評估與檢討—貪污治罪條例與刑法相關規定之適用與競合，月旦法學雜誌，第94期，2004年3月，頁55。

³ 依警察法第2條：「警察任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利。」；警察法施行細則第2條：「本法第二條規定之警察任務，區分如左：一、依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害為警察之主要任務。二、依法促進人民福利為警察之輔助任務。」；警察法第9條：「警察依法行使左列職權：一、發佈警察命令。二、違警處分。三、協助偵查犯罪。四、執行搜索、扣押、拘提及逮捕。五、行政執行。六、使用警械。七、有關警察業務之保安、正俗、交通、衛生、消防、救災、營業建築、市容整理、戶口查察、外事處理等事項。八、其他應執行法令事項。」

⁶ 過去來講，包括：例如協助行政機關稽查人員安全維護、協助查緝禁菸場所、協助查緝爆竹煙火、協助民間企業舉辦活動之安全秩序維護、協助空氣污染防治等，以不協助為原則，上述業務，警政署於2015年4月2日通報各直轄市、縣（市）政府警察局，以不協助為原則，讓警察回歸交通和治安。參閱內政部警政署，最新消息：警政署減化警察協辦業務20項，減輕員警工作負荷，網頁：<http://www.npa.gov.tw/NPA/Gip/wSite/ct?xItem=74509&ctNode=11435>。（查閱日期：2015年6月15日）

⁷ 2003年至2009年擔任消防署署長，於2002至2006年間在「UH1H直昇機監控派遣監控系統」等九項採購案，收賄一千九百廿四萬元，2012年被馬政府查獲遭收押。參考網址：<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/611136>。（查閱日期：2014年12月5日）



嚴懲化的思考，貪瀆案件仍層出不窮，或許，回歸公務員倫理思考，才能達到有效防制貪瀆犯罪。

貳、貪瀆犯罪保護法益及其倫理規範

一、公務員倫理與法律

倫理 (ethics) 是針對社會行為之道德判斷，因為道德判斷的直接對象是行為，本質為一種具有規範性的「應然」問題。規範性的道德判斷，包括道德義務的判斷和道德價值的判斷，前者涉及一個行為的對與錯、應該或不應該的判斷；後者則是有關人、動機、企圖、品格之好壞的判斷⁸。倫理判斷性質是規範性，乃對於人的行為具有「規定和約束的功能」，亦即，法律乃對法律專業行為之道德判斷，亦即對法律專業行為具有規定和約束的功能，此種規範性的本質性徵，與一般倫理規範無不同，此即法律倫理應屬倫理架構一環之基本認知。雖然一般倫理不具備強制性，但從拘束社會行為之功能言之，與法律所具有之功能，別無二致。就法律規範而言，法律規範之要件評價社會行為之法律效果；就倫理規範言之，則以倫理準據判斷社會行為之道德價值；就法律倫理規範言之，則以法律專業倫理規範準據判斷法律專行為之道德價值。

法律倫理 (legal ethics) 之起源可以源自美國 1908 年由美國法曹協會 (American Bar Association) 訂定〈專業倫理規則〉 (The Canons of Professional Ethics)，1924 年亦起草〈司法倫理準則〉 (Canons of Judicial Ethics)，1972 訂定〈司法行為準則〉 (Code of Judicial Conduct)，並由美國司法會議訂定相關司法倫理規範⁹。法律專業倫理之制定，應由專業團體本於專業職能之公共服務精神及專業行為之不義行為進行反思加以制定。所以，法律專業倫理具有實踐及實用的本質。其次，針對其內容大體可分為懲戒性規範及期待性規範，前者效為具體；後者多為抽象，我國律師倫理規範第二章至第六章屬前者；前言及第一章屬後者，檢察官守則第 8 條至 20 條屬前者；第 1 條至第 9 條及第 21 條屬後者。

必須強調的是，法律倫理規範之內容，不但是對

法律專業行為之倫理準據，其內涵異於一般倫理外，法律專業倫理規範對於法律專業具有法律或準法律之拘束力，如律師倫理規範是依律師法第 15 條第 2 項授權律師公會全國聯合會訂定，為法規命令，具有一定之拘束力。

二、公務員倫理之內涵

任何職業都有其職業倫理，醫師的職業倫理是救助病患；會計師之職業倫理為提供正確的財務報表以供客戶評估未來之經營管理策略及方法。而公務員廉政倫理規範¹⁰是公務員倫理中最具代表性的規範。在第一條即說明：「行政院為使所屬公務員執行職務，廉潔自持、公正無私及依法行政，並提升政府之清廉形象，特訂定本規範。」從公務員犯罪之保護法益有：(一)不可收買性；(二)不可侵犯性；以及(三)信賴保護說¹¹。不論採何種保護法益之論點，均與公務員倫理規範有密不可分的關連性。

然而，公務員在執行職務時，其工作內容即在處理利益衝突之問題，此一利益衝突可能是當事人雙方之利益衝突，也有可能是公務員本身的利益衝突。故在工作時，常處於各種利益衝突中擔任調和及平衡的角色。若有特別向於某一利益之立場，即可能造成不公平之結果。在調和及平衡各種利益時，不但要有專業素養，更經常需要自身道德良心的判斷，若無特別學習，則有可能在利益衝突中迷失自我，因此，公務員倫理是當前須顧及之重要課題。雖然不能要求所有的公務員均具備高尚的道德操守，至少能提供一些標準、規範，使其了解如何遵守並達成國家賦予之任務。

三、具體之規範

(一) 公務員之地位

1. 公務員服務法
2. 公務員懲戒法
3. 公務員服務守則¹²

(二) 公務員之考核

1. 法官評鑑辦法

⁸ 王寶輝，法律倫理法理分析，刊：法律倫理，台北律師公會主編，五南，2011 年 5 月，頁 8 以下。

⁹ 王寶輝，前揭文，頁 15 以下。

¹⁰ 公務員廉政倫理規範自 2008 年 8 月 1 日公布生效，並於 2010 年 7 月 30 日修正。

¹¹ 曾淑瑜，刑法分則實例演習－國家、社會法益之保護，三民書局，2009 年 2 月，頁 11。

¹² 2010 年 3 月 17 日制定「公務員服務守則」。該守則之附則規定「法官、檢察官……職務性質特殊人員，得由各該主管機關增訂其應遵守之服務專則，報請銓敘部備查。」

2. 司法院所屬各級法院法官考績評定參考要點
3. 司法院暨所屬各機人員獎懲案件處理要點
4. 司法院暨所屬各機人員平時考核實施要點
5. 各級法院辦案期限實施要點
6. 檢察官評鑑辦法
7. 法務部檢察官審議委員會設置要點

(三) 公務員基礎倫理準則及私人行為規範

1. 公務員廉政倫理規範
2. 法官守則
3. 法官社交及理財自律事項
4. 各級法院法官自律委員會實施要點
5. 法院調解委員會
6. 檢察官守則
7. 檢察官參與飲宴應酬及從事商業投資應行注意事項
8. 警察人員服務守則¹³

(四) 司法人員 – 法官法之立法¹⁴

法官代表國家獨立行使職權，地位崇高、責任重大，與一般公務員有異，與國家之關係為法官特別任用關係。惟我國關於法官制度之立法例，除憲法第八十條及第八十一條之規定外，分別散見於法院組織法、司法人員人事條例、司法院組織法、行政法院組織法、公務員懲戒委員會組織法、公務人員任用法、公務人員俸給法、公務人員考績法、公務員服務法、公務人員退休法、公務員懲戒法、公務人員撫卹法等法規，並無統一適用之法典，而將法官與一般公務員同視，未能彰顯憲法規定法官職掌審判獨立之精神。為彰顯法官審判職務之獨立特質，特研議擬定法官有關事項之專法「法官法」，期建立健全之法官制度，維護司法審判獨立，以確保國民接受公正審判之權利¹⁵。

而有關法官之倫理規範主要規定在法官法第三章「法官之司法倫理與監督」，其具體規範如下：

1. 法官職務執行之基本原則

法官應依據憲法及法律，本於良心，超然、獨立、公正審判，不受任何干涉。法官應遵守法官倫理

規範，其內容由司法院徵詢全國法官代表意見定之。（第十三條）

2. 法官之宣誓及誓詞

法官於就職時應依法宣誓，其誓詞如下：「余誓以至誠，接受國家任命，恪遵憲法及法律之規定，秉持超然獨立之精神，公正廉明，勤奮謹慎，執行法官職務，如違誓言，願受最嚴厲之制裁。謹誓。」（第十四條）

3. 參政之禁止

法官於任職期間不得參加政黨、政治團體及其活動，任職前已參加政黨、政治團體者，應退出之。法官參與各項公職人員選舉，應於各該公職人員任期屆滿一年以前，或參與重行選舉、補選及總統解散立法院後辦理之立法委員選舉，應於辦理登記前，辭去其職務或依法退休、資遣。法官違反前項規定者，不得登記為公職人員選舉之候選人。」（第十五條）

4. 兼職之禁止

法官不得兼任下列職務或業務：一、中央或地方各級民意代表。二、公務員服務法規所規定公務員不得兼任之職務。三、司法機關以外其他機關之法規、訴願審議委員會委員或公務人員保障暨培訓委員會委員。四、各級私立學校董事、監察人或其他負責人。五、其他足以影響法官獨立審判或與其職業倫理、職位尊嚴不相容之職務或業務。（第十六條）

5. 兼職之限制

法官兼任前條以外其他職務者，應經其任職機關同意；司法院大法官、各級法院院長及機關首長應經司法院同意。（第十七條）

6. 維護法官尊嚴及嚴守職務秘密之義務

法官不得為有損其職位尊嚴或職務信任之行為，並應嚴守職務上之秘密。前項守密之義務，於離職後仍應遵守。（第十八條）

7. 獨立審判權

法官於其獨立審判不受影響之限度內，受職務監督。職務監督包括制止法官違法行使職權、糾正法官

¹³ 內政部 98 年 12 月 31 日台內人字第 0980242051 號函核定。例如：該守則第十三點：「警察人員不與治安願慮人口，特種工商業、風紀誘因場所或其他非法行業之業者、代表人、受雇人不當接觸。」

¹⁴ 2010 年 6 月 14 日法官法完成立法，新法針對全國一千七百名法官的身分權利、獨立審判空間，以及各種福利待遇予以法制化；更重要的是，也引進法官評鑑委員會及職務法庭等設計，確立法官的懲戒辦法及退場機制；未來不適任法官最重可被免職，並喪失公務員任用資格。參閱，「法官法三讀 設評鑑委員會 嚴審恐龍法官」，網址：<http://news.chinatimes.com/focus/50108949/112011061500072.html>；法官法完整立法內容可參考司法院網址：<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=68718&flag=1®i=1&key=&MuchInfo=&courtid=>（查閱日期：2011 年 6 月 21 日）

¹⁵ 參見法官法草案總說明。



不當言行及督促法官依法迅速執行職務。法官認職務監督危及其審判獨立時，得請求職務法庭撤銷之。（第十九條）

（五）警察人員廉政倫理規範

1. 警察機關資訊安全實施規定¹⁶
2. 警察人員不得經營商業或投機事業規定事項¹⁷
3. 警察人員年節贈受財物、飲宴應酬規定及加強防處措施要點¹⁸
4. 警察人員非因公不得涉足不妥當場所懲罰原則¹⁹
5. 警察人員參與賭博財物處分原則²⁰
6. 警察人員婚喪壽慶節約規定²¹
7. 警察人員與人發生不正常感情交往處理要點²²
8. 警察人員與特定對象接觸交往規定²³
9. 警察人員駕車安全考核實施要點²⁴

四、小結

本文認為法律倫理不宜法律明文規定，其理由有二：

其一，以法律型態規範，反而會限制其規範性效果。法律倫理的上位概念除了法律基本的公平正義核心精神外，主要源自於憲法之人民權利義務及自由之各項規範。然「法律」與「倫理」應與區分，過多的刑罰介入則會造成社會的高度緊張。內心調整之倫理道德不宜由外在強制性的法律明文規範，否則會造成法律與倫理不分，倫理降格化之危險，以迴避為例，

原本為倫理要求，今法普遍明文之結果，雖達成法律之目的，其結果為：只要法未限制的，就可以不迴避的尷尬情況，繼而造成「凡是法未明文禁止者，即可為之」的道德降格或淪喪之處境。我國類似隱藏性規範相當多，特別是集中於行政法規及其子法規，是否要一併納入值得深思。

其二，從規範的拘束性及實效性的觀點，若干公務員倫理規範雖無法的拘束力，完全存在於遵守者之意識，若主動遵守相關規範，當然具有事實上之拘束力，也就有實效性。法律是禁止、限制人行動之工具，公務員身為人民公僕，該職業有其倫理意識，更以該倫理意識作為限制所屬團體內部適切活動之自主制約；而法律限制該團體之活動，恐有限制研究自由之虞，應審慎為之。

參、現行貪瀆犯罪之問題點

一、公務員定義迭起爭議

由於公務員定義的不夠明確，因此立法者在刑法修正時，透過類型化的方式，希望具體呈現公務員的內涵，藉以劃定公務員刑事處罰的範圍。就現行刑法上的公務員，依據刑法第 10 條第 2 項，可區分為「身分公務員」、「授權公務員」與「委託公務員」三種類型²⁵。在此分類下，原則上已將醫生、護士等從事醫療行為者，以及教師、公營事業員工等，單純從事私經濟行為或與公行政任務無關者，排除在刑法的公務

¹⁶ 2005 年 6 月 14 日警署資字第 0940076252 號函修正。其立法目的：內政部警政署（以下簡稱本署）為促進各警察機關制訂資訊安全政策，建立資訊管理制度，採行適當必要之資訊安全措施，確保資訊蒐集、處理、傳送、儲存及流通之安全，特訂定本規定。

¹⁷ 1997 年 5 月 14 日警署督字第 40518 號函訂定。其立法目的：為整飭風紀維護官箴，防杜利用職權營私舞弊，並貫徹公務員服務法禁止經營商業及適度規範投資行為之立法意旨，特訂定本規定事項。

¹⁸ 2005 年 12 月 20 日警政督字第 81836 號函訂定，其立法目的：防處員警接受不當之餽贈及邀宴，藉以革除陋習，端正政風，提昇警察公正清廉形象。

¹⁹ 2000 年 7 月 24 日內政部警政署（89）警署督字第 117879 號函，其立法目的：重申警察人員非因公涉足不妥當場所，致生重大事故，有損警察聲譽及形象。

²⁰ 2003 年 4 月 23 日警署人字第 0920053107 號函修正。

²¹ 1989 年 3 月 18 日警署督五字第 01814 號函訂定，其立法目的：警察人員婚喪壽慶，以邀請至親好友為限，不得利用職務濫發請柬、訃聞、通知，變相斂財及違反公序良俗。

²² 2000 年 4 月 2 日內政部警政署警署人字第 0990068028 號函修正（原名稱：警察人員與人發生不正常感情交往處理原則）其立法目的：為端正警察風紀，建立警察優良形象，嚴禁警察人員與人發生不正常感情交往等違紀行為，特訂定本要點。

²³ 2000 年 7 月 12 日內政部警政署警署督字第 0990110141 號函訂頒，其立法目的：內政部警政署為使各級警察人員維護榮譽，嚴守紀律，避免不當接觸交往，特訂定本規定。

²⁴ 2004 年 2 月 10 日警署交字第 0930028014 號函修正，其立法目的：內政部警政署（以下簡稱本署）為確保警察人員駕車安全，維護執法公信，建立優良形象，特訂定本要點。本要點未規定者，適用其他相關規定。

²⁵ 蔡墩銘，刑法總論，三民，2011 年 9 月，頁 34-35；林山田，刑法通論（上），自版，2008 年 1 月，頁 160-161；甘添貴、謝庭晃，捷徑刑法總論，瑞興，2006 年 6 月，頁 24-28；張麗卿，刑法總則理論與運用，五南，2011 年 9 月，頁 61-62；余振華，刑法總論，三民，2011 年 8 月，頁 53-58；陳子平，刑法總論，元照，2008 年 9 月，頁 75-78；林鈺雄，新刑法總則，元照，2009 年 9 月，頁 53-55；林書楷，刑法總論，五南，2010 年 3 月，頁 41-43。

員概念之外。

(一)身分公務員

刑法第 10 條第 2 項第 1 款前段規定：「依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限。」學說稱此為身分公務員。此類公務員的身分，多由國家考試或依法銓敘合格、派用、聘用、僱用或依選舉而生²⁶。關於本款的制定，修法理由謂：「縱服務於國家或地方自治團體所屬機關…未負有前開特別保護義務及服從義務，即不應認為其為刑法上的公務員。²⁷」由此可知，本款的制定，乃從公務員的保護、服從義務出發，認為行為人既屬組織法上的一員，法律即賦予相關義務，藉此突顯公務員的公益特徵²⁸。

值得注意的是，有論者認為刑法第 10 條第 2 項第 1 款前段關於公務員的概念，不若傳統上「身分公務員」具有公法上忠誠及勤務關係，亦非「職務公務員」以是否從事公共事務為主，應屬於「機關公務員」或「組織公務員」²⁹。然而，本文認為，實定法對身分公務員的設計，就現行實務判斷而言，較無困難。只要行為人依法規服務於國家或地方機關，而法規內有職務權限的規範，即屬身分公務員。

以最高法院 98 年度台上字第 7191 號判決為例，其謂：「所謂身分公務員，其對涉及公權力行使之公共事務，及其他法令所賦與雖與公權力無關，但仍屬其職務範圍內所應為或得為之事務，皆負有特別保護義務及服從義務，所為自均屬公務員職務上之行為。」因此，只要是在法規範圍內的公職務範圍，皆屬公務員職務上的行為。該判決援引地方自治法，說明村、里長屬於刑法規制下的身分公務員，「各村、里辦公處係由各鄉、鎮、縣轄市及區所設，受各鄉、鎮、縣轄市及區之指揮監督，村、里長自屬依法服務於地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限之公務員。」村、里長屬於公務員地位，主要來自法規範賦

予的法定職務權限。

(二)授權公務員

1. 法有明文

前述「其他」之人員，本來不具有刑法上公務員之身分，為何將其涵蓋於刑法公務員之範疇內？蓋因法令特別規定將公共事務處理之權限，直接交由該特定團體之成員為之，而使其享有法定之職務權限。例如，水利法第 12 條：「主管關得視地方區域之需要，核准設立農田水利會，秉承政府推行農田灌溉事業（第 1 項）；前項農田水利會為公法人，其組織通則另定之。」農田水利會組織通則第 23 條：「農田水利會之會長及各專任職員，視同刑法上之公務員，不得兼任其他公職。」

2. 公權力行使

惟縱有法令特別規定將公共事務處理之權限，授權特定團體之成員為之，並非即視同刑法上之公務員，倘其公共事務處理之權限，僅屬於私經濟之行為事務者，既與國家公權力之行使無關，國家法秩序仍無高度要求其服從及保護之特別義務，自不能是為刑法上之公務員。因此，倘法令特別規定將公共事務處理之權限，授權特定團體之成員為之，需其所處理之公共事務與國家統治權之作用有關者，因涉及國家公權力之行使，國家法秩序始有高度要求其服從及保護之特別義務，且於此際使得是其為刑法上之公務員。因其處理有關公權力性質之公共事務來自於法令之授權，故一般將其名為「授權公務員」。

此種類型之公務員，係採職務公務員之概念，胥以其所執行之職務為準，是其具體之職務行為是否屬於行使國家統治權作用之公共事務，而決定其是否為刑法上之公務員。例如，司法院釋字第 462 號解釋認為，各大學院、系（所）教師評審委員會關於教師升等評審之權限，係屬法律在特定範圍內授予公權力之行使，其對教師升等通過與否之決定，與教育部學術

²⁶ 相關判決可以參考：最高法院 100 年度台上字第 3491 號判決：「學說上所稱之身分公務員，其著重在其服務於行使公權力之國家或地方自治團體所屬機關之身分…此類公務員之任用，或依考試，或經選舉，或經聘用、僱用，均在所不論，只須有法令之任用依據即可。」

²⁷ 有學者認為，刑法針對公務員而設立的各種犯罪成立或加重要件，乃是社會對公務員依法公正執行具有高度的期待與要求，表現在刑法領域及各種作為或不作為義務。因此與其說特別的服從義務，倒不如說公務員有「特別的法義務」。參照，吳耀宗，評析刑法新修正之公務員概念，警大法學論集第 11 期，2006 年 3 月，頁 252。

²⁸ 余振華，註 1 書，頁 55。

²⁹ 該論者認為本法「身分公務員」應係參考日本 1961 年刑法草案及 1995 年新刑法公務員的規定而來。其亦認為，身分公務員制定的理由，除了不充分外，更有違紀律罰與刑罰的區分。蓋紀律罰本質上是一種管教保護措施，若以保護、服從義務當作是身分公務員的立法理由，則忽略紀律處罰並非單純基於公務員的行為，更是基於人格。參照，林雍昇，新刑法公務員概念與範圍的再商榷，臺灣法學雜誌第 102 期，2008 年 1 月，頁 200-201。



審議委員會對教師升等資格所為之最後審定，於教師之資格等身分上之權益有重大影響。因此，該教評委員會，在解釋上即可認為屬於刑法第 10 條第 2 項第 1 款後段之授權公務員類型。因此，本款後段所謂公共事務，在解釋上需為具有公權利性質之事務，始克當之。服務於公營事業機構、公立學校及公立醫院之人員，如依法令負有處理有關公權利性質公共事務之權限者，即得是為刑法上之公務員，亦即屬於「授權公務員」。

授權公務員，又稱職務公務員，規定於刑法第 10 條第 2 項第 1 款後段：「其他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者。」就立法體例而言，授權公務員規定於身分公務員後，解釋上應指非身分公務員之外，方有該款公務員適格。其次，該款公務員需從事「公共事務」，同時具備「法定職務權限」³⁰。據此可知，職務公務員所為，是國家依法規範，將公共事務處理的權限交由特定團體成員，使該人享有法定職務權限，「公共事務」的內涵即屬重要判斷基準³¹。

所謂公共事務，一般係指與多數人民有關的事項。然而，行政機關履行行政任務時，有行為形式選擇的自由，例如行政私法、行政營利、行政輔助等，但均不影響該任務具備行政目的性質。因此，判斷是否為「公共事務」時，必須更細緻的思考。雖然公共事務的處理，必要時會以私法行為的態樣呈現³²，然而公共事務具有達到公行政任務的特殊目的，此與純粹私人間的交易並不相同。因此，即便行為外觀與私法行為一致，仍為公共事務的概念。

公共事務的判斷，主要可從對內性與對外性二個面向。所謂對內性，是指國家對於被授權者是否具備上下關係的支配權限；所謂對外性，則是行為對公眾涉及的照料義務。整體而言，當國家與被授權者間具有密切的監督支配關係，而人民對被授權者的行為客觀上存有實質依賴性與順從性，此時被授權者所為的事務即屬公共事務。

以最高法院 100 年度台上字第 3519 號判決為例，涉及發放消費券之人是否為公務員的問題。判決謂：

「上訴人固係台中縣大里市崇光國小人事主任，且發放消費券及相關工作人員津貼等事項，亦非國小人事主任之法定職務權限，但其既受台中縣大里市公所依法委託，擔任消費券第四一五發放所主任管理員，即屬受地方自治團體所屬機關依法授權，從事負責分配督導管理員職務等與授權辦理發放消費券有關公共事務職務之授權公務員。」該判決認為，發放消費券雖非國小人事主任的法定職務權限，但辦理發放消費券具公共事務的特質，且行為人受自治團體的授權，因此行為人在發放消費券的事務上，屬於刑法上的公務員。

其實，就授權發放消費券的性質而言，可從對內性與對外性來判斷是否屬於公共事務。首先，以對內性的角度觀察，地方自治團體可以命令並支配發放消費券之人，在一定的規則下進行消費券的發放，兩者間具備上下監督與支配的關係，符合對內性的要求。其次，從對外性的角度觀察，人民服從發放消費券的行為，且該發放行為可展現國家對人民的生活照料義務，而符合對外性的要求。最後，在符合對外性與對內性的要求下，授權發放消費券是公共事務應無疑義。

(三) 委託公務員

除了身分公務員與授權公務員外，關於私人成立公務員的類型，刑法亦有規範。依據刑法第 10 條第 2 項 2 款「受國家、地方自治團體所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務者」，屬於委託公務員。與授權公務員相似之處在於，委託公務員從事的事務須為「公共事務」，特別之處在於公共事務的處理，依法須由國家或地方自治團體所屬機關的委託。此外，該委託方式應依行政程序法第 16 條第 2 項的規定，將委託事項及法規依據公告於政府公報或新聞紙上³³。

實務判斷委託公務員，重點皆放在受委託行使公權力之人，該行使的公權力是否本屬機關所擁有。倘若屬於機關本身的權力範圍，行為人行使公權力自得論以委託公務員，反之則否。以最高法院 99 年度台上字第 6570 號判決為例，有關機關鑑定，得否視為

³⁰ 張麗卿，註 25 書，頁 61。

³¹ 陳子平，註 25 書，頁 77。

³² 行政法上概念的區分，就是私經濟行政中的行政私法行為，主要是指行政機關直接以私法手段達成行政任務，如水電供應、建售國宅等。參照：吳庚，行政法之理論與實用，三民，2000 年 9 月，頁 12-14；李惠宗，行政法要義，元照，2010 年 9 月，頁 7-8。

³³ 甘添貴、謝庭晃，註 25 書，頁 27-28；張麗卿，註 25 書，頁 62。

檢察官公權力的行使，而屬委託公務員的類型。該判決謂：「刑事訴訟法所規定之『鑑定』乃法定證據方法之一，非屬檢察官或法官之法定權能，…因此刑事訴訟法乃於鑑定章節就其選任及進行鑑定之程序為規定，以供選任及進行鑑定之依憑，並非將屬檢察官或法官原有之鑑定權能，委託他人行使。…受選任之鑑定人並未因此而取得檢察官、法官調查證據或其他職務之權限。」據此，實務認為檢察官的職權並不包含鑑定，因此受鑑定委託的私人或團體，非屬刑法上的委託公務員³⁴。

其他關於委託公務員的案例，如最高法院 100 年度台上字第 2783 號判決謂：「本件中山地政事務所與被告簽立之委託契約，係委託其規劃、設計、監造標的為該市中山地政大樓之新建工程，…包括政府採購法及上訴意旨所列關於政府機關營繕及採購之法規，復均未列為合約之內容，自難認中山地政事務所所有將公務上之權力事項予以授權或委託。」由該判決可以得知，即便行為人與地政事務所簽訂委託契約，但從相關法規觀察，地政機關非將公共事務委託行為人辦理，因此行為人非屬刑法上的委託公務員。

又在約聘僱人員的案例中，實務亦對行為人是否屬於公務員，作出認定。如最高法院 100 年度台上字第 5093 號判決，其謂「鍾震洋係約僱人員，雖非『身分公務員』，惟其係上開聯合查報小組成員，負責舞廳、酒家、護膚店等八種行業（俗稱八大行業）等之稽查業務及臨時交辦事項工作，…係台中縣政府依法僱用，擔任維護公共安全方案工作，並受指派為聯合查報小組之成員，參與前揭稽查業務，屬公權力之行使，既係受地方自治團體所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關公共安全事務之國家公權力職務之行使，當屬『委託公務員』」。因此，即便行為人僅具約僱身分，但若受委託從事如稽查等維護公共安全的工作，仍屬國家機關將行使公務的權限移轉給私人行使，屬於委託公務員的性質。

二、現行法的疑慮

就現行刑法的公務員種類而言，在身分公務員與委託公務員，於實務上認定較無疑義。身分公務員是以「法令」作為主要認定的基礎，只要行為人依法令

而服務於國家或地方機關，通常皆因法律規定而具備相關的權限，而認定為公務員。委託公務員的基本精神則著重在「依法委託」，即國家或地方機關，透過行政程序法委託的程序與方式，將公權力交由私人行使，即可將私人視為公務員。因此，在個案上法院僅需判斷是否踐行委託程序，即可認定行為人是否屬於公務員。

然而，在授權公務員的認定中，實務易生困擾。困擾的癥結點就是，如何認定刑法第 10 條第 2 項第 1 款後段的「公共事務」。對此，修正理由稱「依政府採購法規定之各公立學校、公營事業之承辦、監辦採購等人員，均屬本款後段之其他依法令從事於公共事務而具有法定職務權限之人員。」因此，除了列舉的農田水利會會長及專任職員外，尚包括依政府採購法擔任承辦與監辦採購的人員（包含公營事業、公立醫院、公立學校等）。透過立法理由的說明可知，所謂「公共事務」應指「依政府採購法承辦與監辦」的事項，而實務判決也與立法理由持相同的看法。

三、圖利與便民界線不明

（一）圖利罪之內涵與定位

公務員圖利罪主要規定在貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款與第 5 款。其中第 6 條第 1 項第 4 款對於主管監督事務圖利罪之構成要件規定：「對於主管或監督之事務，明知違背法令，直接或間接圖利自己或其他私人不法利益，因而獲得利益者。」，而第 6 條第 1 項第 5 款利用職權機會身分圖利罪之構成要件為：「對於非主管或監督之事務，明知違背法令，利用職權機會或身分圖自己或其它私人不法利益，因而獲得利益者。」雖然我國刑法第 131 條第 1 項第 1 項亦有針對公務員圖利加以規定，然因其構成要件與貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款完全相同，基於特別法優先於普通法適用之法理，刑法第 131 條第 1 項已被架空，在實務運作中不具任何意義。

對主管監督事務圖利罪相對於刑法中其他瀆職罪章之規定乃概括規定與個別規定之補充關係。此外，學說上認為對於主管監督事務圖利罪乃公務員違背人民之委託，危害人民之利益，故本質上乃一種特殊的背信類型。倘若廢除對主管監督事務圖利罪之規定，

³⁴ 有論者認為，刑法第 10 條第 2 項第 2 款關於委託公務員的概念，應與行政法上權限移轉概念脫勾處理。亦即，私人是否列為對外名義人而無對外被授以法定執行任務並非重點，重點在於從刑法分則中各犯罪類型，掌握個案公務員的意義。參照：黃榮堅，從個別刑法公務員概念看政府採購法中的公務員身分，月旦法學第 172 期，2009 年 9 月，頁 298-299。



同樣之行為仍可適用刑法第 342 條背信罪論處，並依刑法 134 條加重其刑至二分之一。實務上亦認為：「公務員關於職務上之行為，有時雖亦足以構成背信罪，然以不合於瀆職罪之構成要件為限，如其犯罪行已足成立瀆職罪名，即不能以其違背職務而認為構成背信罪。」所以，倘若公務員對於主管之事務，意圖為自己或第三人不法之利益，或損害其服務機關之利益而為違背其職務之行為，致生損害於服務機關之利益者，即便不符合貪污治罪條例或其他瀆職罪特別規定之構成要件，不能成立貪污或瀆職罪名，仍可論以背信罪。另外，刑法第 131 條在 2001 年 11 月 7 日修正，加上「因而獲得利益者」此要件而成為結果犯，且將此等罪名之未遂犯處罰規定刪除。然而公務員圖利罪若為背信罪之特別規定，在刪除公務員圖利罪未遂犯之處罰後，由於背信罪仍然有處罰未遂之規定，同樣的行為仍可成立背信罪的未遂犯，並依刑法 134 條加重其刑至二分之一，觀諸其修法理由謂：「修正圖利罪為結果犯，係使本罪構成要件明確化，並促使公務員勇於便民，如仍保留未遂犯之處罰，將無法達成預期目標。」上述說法乃成為空談。

(二) 圖利和便民的區別

圖利和便民之區辨，有時在實務運作人造成困擾，以致於從事公務時，誤觸法網。本文現就二者之區別論述如下：1. 依法行政的角度觀之：合法的圖利就是便民，因刑法第 21 條第 1 項：依法令之行為，不罰。何謂依法行政？消極層面而言是不抵觸法律；積極層面而言，係依法律意旨，實現法律規範目的。（法律保留）。其次，就圖利罪的構成要件：1. 需有圖利之故意；2. 需為自己或他人圖取利益；3. 需有圖利之行為；4. 所圖為不法行為。至於便民的要件：1. 無為自己或他人圖取不法利益之故意；2. 本其職務在法令許可之範圍內為之；3. 僅係在手續或程序上給予他人方便；4. 他人所獲得者，並非不法利益。例如：賑災時，主動為其圖表申請係便民行為，相對的，不合條件或受害輕微予以救濟，即為圖利。進一步而言，環保人員，發現工廠老舊，提供資料改善，係便民；故意不取締乃為圖利。

四、貪瀆案件定罪率偏低

2000 年 8 月間，政府為了打擊貪腐，除各地檢署外，分別在台北、台中、台南及高雄等地成立「查緝黑金行動中心」暨「特偵組」，負責偵辦黑金案件，積極進行全面之掃除黑金行動。時至今日，八年下來確實偵辦不少大案，尤其是高階公務員涉嫌貪污受到偵辦之新聞在過去常可在報章媒體上看得到，顯示法務部及檢察機關積極肅貪之決心。然而，偵辦的一些指標性大案後來被判無罪者亦不在少數。從 2007 年 7 月到 2008 年 5 月止，貪瀆案件之定罪率僅有 55.7%，而圖利罪定罪率更低至 33.2%³⁵。此種現象引起各界的批評，有些案件再經當事人政治指控，再經媒體大肆報導，檢察官之形象更是嚴重受到打擊。歸究其原因除了貪瀆案件證明上的困難外，圖利罪的構成要件，在 2001 年修法前並非明確，世界各國幾乎未見此一罪名³⁶，修法後，適用上似乎仍存在不少爭議，關於圖利罪之爭議將於本文肆說明之。

五、罪刑不相當

貪污治罪條例的刑度相當重，若為第 4 條之「重度貪污行為」要處以無期徒刑或十年以上有期徒刑，該刑度比刑法 271 條第 1 項「殺人既遂罪」還重。過重的刑度將使從事審判之司法人員在適用法律時難以下判決。例如貪污治罪條例第 4 條第 1 款規定，公務員竊取公有財務，刑責為無期徒刑或十年以上有期徒刑，得併科新台幣一億元以下罰金，如該公務員竊取財物價值很輕，即便是新台幣五萬元以下，亦僅得依該條例第 12 條減輕其刑，也就是說，只要該財物超過五萬元以上就要面臨十年以上重刑的伺候。假若行為人不具公務員身份，依刑法第 320 條之規定，卻只僅處五年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金，由此可知，公務員貪污治罪條例之嚴苛。或許在立法之初，基於違法亂紀的公務員，掏空國家資產，要施以嚴刑峻罰，卻沒想到一時心生貪念之人亦會觸法。因為貪污治罪條例過重，使得刑法第 59 條被浮濫運用，造成法官不得不以此方法來導正失衡的法律³⁷。

六、構成要件不明確

構成要件明確性原則亦是罪刑法定主義下發展出的重要原則。我們可以在貪污治罪條例中發現許多不

³⁵ 參閱江惠民，談公務員圖利罪之實務運用，檢察新論，第 5 期，2009 年 2 月，頁 169。

³⁶ 參閱李茂生，新修公務員圖利罪芻議，月旦法學雜誌，第 91 期，2002 年 12 月，頁 160-176。

³⁷ 參閱紀致光，貪污治罪條例侵佔罪與刑法業務侵佔罪之判決分析，犯罪與刑事司法研究，第 9 期，頁 77。

明確的構成要件，例如該條例第4條第1項第2款之「藉勢或藉端勒索、勒徵、強占或強募財物者。」關於「藉勢」、「藉端勒索」均非法律用語；另外，該條例第4條第1項第3款後半段：「其它舞弊情事」；第6條第4條第1項第2款：「從中舞弊者」等，除無法於文字中清楚理解何謂「舞弊」之正確意涵外，亦因該不確定法律用語過於籠統廣泛，致受規範者可能無法預見其法律效果，而未能確保法律能預先告知於受規範者之功能，且倘經司法審查，易產生認定上之歧異，顯有違反「法律明確性」之意涵³⁸。

七、浪費訴訟資源

如上所述，貪污治罪條例所定法定刑過高，在實務運作上，法院往往未依原立法精神將行為人科以較高之法定刑，反而在輕判之餘進一步引用刑法第59條作為減刑依據，在使用各項減刑後仍為低度量刑³⁹。因此，在多數法院輕度量刑之際，已經面臨貪污治罪條例無法發揮實際上的效果。況且，由於貪污治罪條例過高的法定刑，在檢察機關將被告求處重刑之後，被告往往必須投入更多之訴訟精力與時間，以謀求判決之正確性與公平性，結果導致訴訟資源因冗長之程序而浪費虛擲⁴⁰，另外，也可能因為同樣的犯罪類型，卻在司法實務上因不同的見解而造成判決的歧異，不但是社會難以接受，更使被告因為多次的發回更審，在二、三審之間「流浪」而纏訟三十年之久⁴¹。

肆、相關案例分析 – 以警政貪瀆為中心

一、警政貪瀆的類型

貪瀆犯罪雖然非警察人員特有之犯罪，然而警察若陷入貪瀆犯罪必然會引起大眾的注意，本文試從媒體報導、司法判決或其它政府出版品找出近年來貪瀆犯罪的類型，作為未來防制警政貪瀆犯罪的參考。基本上，警察貪瀆的類型有二大類，其一與警察權行使有關；另一種類型與警察的行政權有關⁴²：

(一) 因警察權行使而產生的貪瀆行為

依警察法第九條：「警察依法行使左列職權：一、發佈警察命令。二、違警處分。三、協助偵查犯罪。四、執行搜索、扣押、拘提及逮捕。五、行政執行。六、使用警械。七、有關警察業務之保安、正俗、交通、衛生、消防、救災、營業建築、市容整理、戶口查察、外事處理等事項。八、其他應執行法令事項。」因此，屬於警察權行使的相關職權包括：違警處分、協助偵查犯罪及相關強制處分等等，近年來，警政貪瀆的案例如下：

1. 因其職務衍生出之受賄行為

例如：利用核發相關執照，或實施例行性盤查時收受現金或禮品等；免費或以顯不相當之對價租（借）用當事人提供之住處、車輛等物品；接受當事人至有女陪侍之場所飲宴或性招待；於年節期間接受當事人、業者招待出國旅遊或高級禮品⁴³。

2. 因其職務衍生之瀆職行為

未依規定作業，違法減少裁罰數額。（交通罰單最多）、向電玩⁴⁴、砂石、賭場及特種行業經營者⁴⁵通風報信⁴⁶。

司法實務判決上，警察就所查獲的毒品交易⁴⁷、賭博⁴⁸、走私現行犯⁴⁹，收受賄賂不予追訴。

3. 因其職務衍生之圖利行為

³⁸ 參閱余振華註1文，頁31。

³⁹ 參閱紀致光註37文，頁77。

⁴⁰ 參閱余振華註1文，頁31。

⁴¹ 例如第一銀行押匯案，銀行承辦人經檢察官以圖利罪等罪嫌起訴後，歷經近三十年後始無罪定讞。參閱江惠民註35文。

⁴² 此種分類乃參考：蔡敦銘，警察貪瀆問題之研究，台大法學論叢，第12卷第1期，1982年12月，頁4以下。附帶一提，過去針對警察貪瀆的法學論文，僅有蔡敦銘教授，至今已33年的論述，甚為可惜，希望本文能帶動相關警政貪瀆的法學研究。

⁴³ 吳家慶，「餽贈與貪污」之案例與研析。引自：pa.cpu.edu.tw/ezfiles/9/1009/attach/29/pta_1124_6910088_81500.ppt（查閱日期：2015年6月15日）

⁴⁴ 如99年度台上字第2749號判決。

⁴⁵ 100年度台上字第1299號判決，對於身為派出所警員而收受色情指壓店經營者賄賂，對於非自己警勤區之色情指壓店不加取締查報的被告，原審認為被告對非自己警勤區之事務，特別依照警察勤務條例11條有關臨檢規定，未授權警察人員不顧時間地點任意臨檢取締犯罪，因此被告並無對非自己警勤區之色情行業查報之職務權限。

⁴⁶ 吳家慶，「餽贈與貪污」之案例與研析。引自：pa.cpu.edu.tw/ezfiles/9/1009/attach/29/pta_1124_6910088_81500.ppt（查閱日期：2015年6月15日）

⁴⁷ 例如：85年度台上字第5713號判決參照。

⁴⁸ 例如：90年度台上字第911號判決、100年度台上字第3552號判決參照。

⁴⁹ 例如：88年度台上字第3637號判決參照。



測速照相違規抽單。與特種行業業者、職棒簽賭、六合彩簽賭等不法業者，以實際出、插乾股或以借貸款項抵充股權之方式合夥經營得利⁵⁰。

(二) 因警察的行政權行使而產生的貪瀆行為

警察利用其行政權行使，行為態樣與一般公務人員貪瀆相似，但有一般公務所無之特色，分述如下：

1. 違法行使行政裁量權。

不同職務之公務員在法定職務行使範圍內，可能被賦予相當裁量權，例如各行政機關執行職務依據「裁罰基準」（有稱為統一裁罰基準，目的在使裁量權行使有公平性）裁量之原則，係依據依行政罰法第 18 條規定，在法定範圍裁量時應審酌：違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響與因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資歷等因素，酌量減輕。但應敘明加重或減輕之理由。且需在法定範圍內裁量，如故意違法裁量使民眾獲得不法利益，即屬於圖利。例如，警察輕微交通事件裁罰：依據行政罰法第 19 條第 1 項之規定「違反行政法上義務應受法定最高額新臺幣三千元以下罰鍰之處罰，其情節輕微，認以不處罰為適當者，得免予處罰」，依法務部 94 年 9 月 28 日法律決字第 0940037246 號函指「因行政罰法係規範行政罰裁罰之統一性、綜合性法典，對於違反行政法上義務應受法定罰鍰最高額新臺幣 3,000 元以下罰鍰之處罰，其情節輕微，認以不處罰為適當者，允宜授權行政機關按具體情況妥適審酌後，免予處罰，並得改以糾正或勸導措施，以發揮導正效果。準此，違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第 12 條第 1 項各款係主管機關得斟酌具體個案情況，免予處罰，惟各主管機關得就違反行政法上義務行為之情節輕微訂定裁量基準，作為下級機關或屬官認定情節是否輕微之基準」。另交通部 98 年 10 月 12 日交路字第 0980052684 號函示，依道路交通管理處罰條例第 8 條第 1 項第 2 款規定，違反該條例第 69 條至第 84 條之行為，由警察機關處罰之，本案處罰（警察）機關對於權管違反旨揭規定案件之處罰，本權責援依行政罰法第 19 條規定衡酌，應無適法之疑義。至於各警察機關執行交通任務之「交通

勤務警察」，對於輕微之交通違規行為實施勸導，仍應依「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」第 12 條規定辦理。公務員處理公務時，如存不良意圖，在決定或執行某行政事務時，將法律、規章擺一邊，或置長官職務上合法命令於不顧，而依己意故意維護當事人，使他人得利，則顯然涉及「圖利」。因此，我們應可斷言，真正之「便民」，就是「依法行政」，一切公務之處理與決定，都須依照法律規定、行政規章，或是長官職務上合法命令執行，人民自然而然從中獲得應有之合法利益。

依據行政程序法第 159 條：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。行政規則包括下列各款之規定：一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準」之規定，就行政機關訂頒行使裁量權準據之裁量基準有明文規定。

而行政機關為行使法律所授與裁量權，在遵循法律授權目的及範圍內，必須實踐具體個案正義，惟顧及法律適用一致性及符合平等原則，乃依據前述規定，訂定行政規則之行政裁量準則，作為下級機關行使裁量權之基準，既能實踐具體個案正義，又能實踐行政之平等原則。

另外，司法判決上可以發現，警察收受賄賂為使行賄者能夠詐領車禍保險理賠而偽造虛偽之車禍紀錄⁵¹。

2. 辦理採購時圖利自己或廠商

例如花蓮縣消防局副局長林○億涉嫌包庇業者，讓其順利取得緊急避難包採購案，還指定特定廠商⁵²；南投縣消防局救助器材、救護耗材、義消等志工制服等採購案，疑洩漏招標訊息、綁標、驗收不實，涉嫌圖利勝瀚公司陳姓女負責人，總金額約 300 餘萬元⁵³；黃○敏在 2003 年底以防制 SARS 疫情名義，迅速通過採購五十八輛負壓

⁵⁰ 吳家慶，「餽贈與貪污」之案例與研析。引自：pa.cpu.edu.tw/ezfiles/9/1009/attach/29/pta_1124_6910088_81500.ppt（查閱日期：2015 年 6 月 15 日）

⁵¹ 例如：96 年度台上字第 4290 號判決參照。

⁵² <http://udn.com/news/story/2/777371-%E8%8A%B1%E8%93%AE%E6%B6%88%E9%98%B2%E5%B1%80%E6%8E%A1%E8%B3%BC%E6%A1%88%E5%81%B5%E7%B5%90-4%E4%BA%BA%E9%81%AD%E8%B5%B7%E8%A8%B4>（查閱日期：2015 年 6 月 15 日）

⁵³ <http://news.ltn.com.tw/news/society/paper/853415>（查閱日期：2015 年 6 月 15 日）

隔離車預算，但世界各國找不到負壓隔離車，因此採購福斯貨車改裝，隔離病患和醫護人員。當時得標的公司負責人據說政商關係良好，才得以順利得標。每輛負壓隔離車報價兩百五十六萬三千元，消防署一口氣採購五十八輛，總價達一億四千八百六十五萬四千元⁵⁴。

二、案例分析

(一) 案例一：假車禍真詐財

1. 案例事實⁵⁵

A 係任職於高雄市政府警察局小港分局小港派出所之警員，與 B 係從事汽車保險理賠代辦之工作。C 因酒醉不慎墜落地面致脊髓受傷恐受有半身不遂殘廢之虞，旋由 D 開車載至高雄市立小港醫院（下稱小港醫院）急救，D 因 C 家境困苦，為替 C 張羅大筆醫療費用，共同基於意圖為自己不法所有之詐欺取財犯意，謀議以假車禍之方式詐領車禍理賠保險金，言明事成後各朋分理賠金。謀議既定，B、D 二人即開車前往高雄市政府警察局小港分局小港派出所找 A 協助，於途中車上即商討由 D 充當車禍肇事人，並由 B 出面接洽高雄市政府警察局小港分局小港派出所員警 A，委請 A 協助辦理不實假車禍備案紀錄及申請核發道路交通事故證明書。而 A 明知張添貴並非車禍事件受害人，亦無任何車禍現場，其並未到場處理車禍事故，且知悉該假車禍備案及申請核發道路交通事故證明書之目的，係為詐領車禍理賠保險金，A 竟違背職務而與 BD 共同基於行使公文書登載不實、行使使公務員登載不實文書，及與共同意圖為自己不法所有之詐欺取財等牽連犯意聯絡及行為分擔，僅根據 B 所交付載有「肇事時間、地點、肇事車牌號碼、肇事人姓名、被害人姓名」等不實之「C 假車禍案當事人等資料」紙條一紙，擬在小港派出所員警職務上所掌之工作紀錄簿上辦理不實假車禍備案紀錄，得憑以向東○產物保險股份有限公司詐領三百萬元車禍保險理賠金。

2. 適用法條

貪污治罪條例第四條第一項第五款：有下列行為之一者，處無期徒刑或十年以上有期徒刑，得併科新台幣一億元以下罰金：對於違背職務之行為，要求、期約或收受賄賂或其他不正利益者。

3. 牽涉之公務員倫理規範

- (1) 宣誓條例第六條第二款「不妄費公帑，不濫用人員，不營私舞弊，不受授賄賂」。
- (2) 公務員服務法第六條「公務員不得假藉權力，以圖本身或他人之利益」、第十七條「公務員執行職務時，遇有涉及本身或其家族之利害事件，應行迴避」。
- (3) 公職人員利益衝突迴避法第七條「公職人員不得假藉職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益」。

4. 分析

貪污治罪條例對於公務員要求、期約、收受賄賂或其他不正利益行為之處罰，分為「對於職務上之行為」與「對於違背職務之行為」二種情形；前者係指公務員以其職務範圍內所應為或得為之行為，作為收受賄賂或其他不正利益之對價；例如檢察官或法官對於依法本應起訴或論罪科刑之案件，因收受被害人之賄賂或其他不正利益，而予以起訴或論罪科刑；或立法委員就某項有利於國計民生之法案，因收受賄賂或其他不正利益，而積極推動或投票贊成該法案完成立法或修法程序等是。後者則指公務員因收受賄賂或其他不正利益，而故意違背其職務上所應忠誠踐履之責任或義務，積極為其職務上所不應為之行為，或消極不履行其職務上所應為之行為而言。例如檢察官或法官對於依法本應起訴或論罪科刑之案件，因收受被告之賄賂或其他不正利益而故意對被告為不起訴處分或判決被告無罪，或因收受賄賂或其他不正利益而故意遲延不結案等。是故，針對公務員受賄罪之類型，不論是「不違背職務」或「違背職務」均須該公務員受賄須「職務行為」為前提，主要原因在於行貪污治罪條例第四條第一項第五款之違背職務收受賄賂罪，須以所收受之賄賂，與違背職務之行為有相當對價關係，始能成立。

(二) 案例二：職務行為認定之難題

1. 案例事實

新北市殯葬業者為免搶生意衍生糾紛，共同協議先到先贏，規定沿襲至今。板橋德○生命禮儀公司負責人林○哲與舅舅吳○斌為了搶快，透過白手套，打點消防局與警察局，約定勤務中心人員只要接獲民眾報案，在通報分局時，也通知葬儀社人員到場處理。

⁵⁴ <http://paper.udn.com/udnpaper/PID0001/222590/web/#3L-3950292L>（查閱日期：2015年6月15日）

⁵⁵ 本案改編 96 年度台上字第 4290 號判決。



業者事後都會包紅包給警消人員。案經民眾檢舉，檢調監控半年，2011年4月搜索林、吳住處，兩人坦承送禮或招待警員飲宴，並給提供消息的警員一萬五千元到兩萬元酬庸，共計有十一人涉案。偵查期間有十人坦承收錢，但檢方表示，通報業者並收紅包，難認違反「職務上收受賄賂」罪嫌。而圖利罪部分，檢方則認為並無法令規定不得將意外死亡事件告知殯葬業者，因此不構成圖利罪⁵⁶。

2. 所犯法條

貪污治罪條例第六條第一項第五款之圖利罪⁵⁷。

3. 牽涉之公務員倫理規範

(1) 宣誓條例第六條第二款「不妄費公帑，不濫用人員，不營私舞弊，不受授賄賂」。

公務員服務法第六條「公務員不得假藉權力，以圖本身或他人之利益」、第十七條「公務員執行職務時，遇有涉及本身或其家族之利害事件，應行迴避」。

(2) 公職人員利益衝突迴避法第七條「公職人員不得假藉職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益」。

(一) 主要爭點

1. 員警將「意外死亡事件告知殯葬業者」是否為「職務行為」？

在最近最高法院就公務員職務權限為肯定判斷的

裁判中，可發現基本上只要事務為公務員所屬機關所掌，同時公務員也現實承辦或者進行該事務時，公務員就該事務即會被認為具備職務權限。

舉例而言，最近的最高法院判決中，例如(1)警察就所查獲的毒品交易⁵⁸、賭博⁵⁹、走私現行犯⁶⁰，收受賄賂不予追訴，或者收受賄賂為使行賄者能詐領車禍保險理賠而偽造虛偽之車禍紀錄⁶¹、(2)稅捐稽徵處的稅務員收受賄賂，就承辦之案件所發現漏稅行為不予追查⁶²、(3)負責稽查違法變更建築物用途的工務局幫工程司，收受賄賂對於已查獲違規變更改用途為理容院之理髮廳不予取締⁶³、(4)法官承審案件時收受賄賂，對所承審案件做出無罪⁶⁴或有罪⁶⁵判決、(5)監理站負責駕照考試的主考官收受賄賂，於監考時提示答案或提醒考生應注意之處⁶⁶、(6)承辦各項執照申請或登記的公務員，對所承辦事項收受賄賂，加速審核過程⁶⁷、或讓使用偽造文書的申請通過⁶⁸、或單純對依法應通過審核的申請給予通過⁶⁹、(7)(1990年的舊刑事訴訟法時代)檢察官就所承辦案件收受賄賂讓原受羈押之被告具保停止羈押⁷⁰、(8)負責在土地徵收補償時查估土地與土地上改良物應補償金額之公務員收受賄賂，明知所承辦查估業務之土地上作物為土地使用人搶種，仍為不實核定⁷¹、(9)承辦招標案件之公務員收受賄賂，將應祕密之資訊洩漏給廠商⁷²或者發現有圍標情事仍予以開標、決標⁷³、(10)調查局之調查

⁵⁶ 參閱：中時電子報，11警消收殯葬業紅包，不算貪汙，2011年11月2日，網址：

<https://tw.news.yahoo.com/11%E8%AD%A6%E6%B6%88%E6%94%B6%E6%AE%AF%E8%91%AC%E6%A5%AD%E7%B4%85%E5%8C%85-%E4%B8%8D%E7%AE%97%E8%B2%AA%E6%B1%99-213000108.html>

⁵⁷ 貪污治罪條例第六條第一項第五款：「對於非主管或監督之事務，明知違背法律、法律授權之法規命令、職權命令、自治條例、自治規則、委辦規則或其他對多數不特定人民就一般事項所作對外發生法律效果之規定，利用職權機會或身分圖自己或其他私人不法利益，因而獲得利益者。」

⁵⁸ 例如：85年度台上字第5713號判決參照。

⁵⁹ 例如：90年度台上字第911號判決、100年度台上字第3552號判決參照。

⁶⁰ 例如：88年度台上字第3637號判決參照。

⁶¹ 例如：96年度台上字第4290號判決參照。

⁶² 例如：90年度台上字第873號判決、95年度台上字第1028號判決、100年度台上字第3761號判決參照。

⁶³ 例如：103年度台上字第1297號判決參照。

⁶⁴ 例如：99年度台上字第5312號判決、102年度台上字第4200號判決參照。

⁶⁵ 例如：96年度台上字第921號判決參照。

⁶⁶ 例如：88年度台上字第3779號判決、102年度台上字第78號判決參照。

⁶⁷ 例如：86年度台上字第3696號判決、95年度台上字第5092號判決參照。

⁶⁸ 例如：92年度台上字第4780號判決、97年度台上字第6251號判決、102年度台上字第930號判決參照。

⁶⁹ 例如：95年度台上字第5902號判決參照。

⁷⁰ 例如：103年度台上字第3371號判決參照。

⁷¹ 例如：96年度台上字第3128號判決參照。

⁷² 例如：101年度台上字第5625號判決參照。

⁷³ 例如：99年度台上字第4135號判決、101年度台上字第2976號判決參照。

員就所承辦偵查案件，事先洩漏搜索消息給被告⁷⁴、(11)地方民意代表與地主期約賄賂，促請市公所補列漏編之土地徵收預算後，又參與預算審議使預算通過⁷⁵等。上述事例中，事務性質本身為公務員依其所屬之機關可以處理，並且已經受理進行，基本上職務權限的認定較無問題。

交通事故係該分局所屬交通隊所職掌之業務，該承辦員警亦承辦該案件，自屬業務行為無誤。

2. 是否為圖利行為

本案檢察官認為警察並沒有「明知違背法令」。因為並無法令規定不得將意外死亡事件告知殯葬業者。

本案顯然對於「假藉職務上之權力」之認定採取相當嚴格的認定。從公務員倫理之本質或刑法法益之保護目的—公務員執行職務，廉潔自持、公正無私及依法行政，並提升政府之清廉形象—有所違背。

三、小結

警政貪瀆之類型，或因組織體的固有文化而與其他類型的公務員有所差異。警察貪瀆乃係基於其職務所實施之犯罪，而警察之職務係在執法與維持社會秩序，其所實施的貪瀆行為因與所從事之執法行為相反，故大多數的警察貪瀆犯罪不敢明目張膽。在文獻上，可以看到，警察貪瀆的特徵有：溫和性、隱密性、智能性、連續性、集體性以及相似性⁷⁶。

其次，不論是從事公務之警務人員，或是偵辦貪瀆案件之檢察官，顯然未從貪瀆犯罪所保護的法益認定「明知違背法令」之要件。本文認為，關於公務員「明知違背法令」之要件，應符合公務員廉政倫理規範第一條即說明：「行政院為使所屬公務員執行職務，廉潔自持、公正無私及依法行政，並提升政府之清廉形象，特訂定本規範。」其次，依警察人員年節贈受財物、飲宴應酬規定及加強防處措施要點，其立

法目的：防處員警接受不當之餽贈及邀宴，藉以革除陋習，端正政風，提昇警察公正清廉形象。此外，從公務員犯罪之保護法益有之不可收買性觀之，收受職務外之報酬。

伍、結論與建議

一、結論

為了有效打擊貪瀆犯罪，貪瀆犯罪之立法採取嚴懲化的趨勢，然而，這幾年貪瀆犯罪仍層出不窮，在成效上，除了可以看到貪瀆犯罪定罪率偏低，在立法政策上，2009 年 4 月 3 日增訂貪污治罪條例 6-1 條，2011 年歷經二次修正⁷⁷，姑且不論「公務員財產來源不明罪」嚴重違反「法治國刑法」及刑事訴訟法上「正當法律程序」之原則，成效仍有待觀察。

貪瀆案件定罪率之成因或因構成要件不明確；或因貪瀆手法日新月異，修法的速度或構成要件很難完全涵攝。有效防治貪瀆犯罪仍有賴培養公務人員正當之職業倫理，匡正人格，才是治本之道⁷⁸。

二、建議

(一) 制定《揭弊者保護法》

貪瀆犯罪的特徵在於其犯行隱密性、行為人皆為社會精英之白領犯罪、其內部組織嚴密以及職務行為之專業性。許多內部不法，外界無法得知，集體貪污瀆職者，不但排斥不願涉入者，甚至以抹黑栽贓方式將清白的人攆走。而對於組織不法有檢舉改革決心的揭露者，如果能受到法律適當的保護，就有動機和勇氣將不滿的念頭化為檢舉的行動，因此，有識之士莫不希望政府能盡速研擬制定《揭弊者保護法》。二〇〇二年十二月，國際社會最大的新聞，就是三位女性揭弊者照片，成為《時代雜誌》封面，她們並被選為年度風雲人物，不但獲得輿論讚揚其揭弊勇氣，更表彰其對社會有重大貢獻。她們願意挺身而出揭弊，

⁷⁴ 例如：101 年度台上字第 4612 號判決參照。

⁷⁵ 例如：94 年度台上字第 2979 號判決參照。本件判決之簡介，另可參照：蔡銘書，前揭註 20，頁 91。另外，95 年度台上字第 4205 號判決也可認為是此一類型的案例。在此判決中，被告甲身為新竹縣議會議長，因知悉環保署公佈之鼓勵民間興建營運垃圾焚化廠方案，須經新竹縣議會通過始能執行，以此為由，向申請設立焚化廠之 A 公司董事長乙表示議會有議員反對，應交付 200 萬元賄賂，以便 A 公司所提焚化廠計畫書可以在甲主持之議會通過。於反對議員在選舉中未當選後，A 公司所提計畫書即於新竹縣議會審議通過。但最後因不符法令，未能通過，甲也因乙之追討，返還賄款。最高法院認為新竹縣議會雖是合議制，但被告以議長身份，藉由主持會議機會向 A 公司索賄，其收受賄賂與職務上行為顯然有對價關係。

⁷⁶ 蔡敦銘，註 42 文，頁 4 以下。

⁷⁷ 一直到 2012 年林益世貪瀆案成為第一件構成財產來源不明罪之個案。

⁷⁸ 採同樣看法，如孟維德，白領犯罪，五南，2008 年 2 月，頁 224。



是因為美國於一八六三年，即已制定內部組織不法揭露者保護法。以所謂吹哨者（whistleblower）訴訟，鼓勵內部人基於公益維護目的，舉發政府機關內部不法行為，並肯定內部告發行為與社會道德、組織倫理上的正當性。

（二）強化國際司法互助

2000 年 12 月聯合國通過了「反貪污公約（United Nation Conventions against Corruption）」強調國際合作，針對貪污的預防、貪污犯罪所得之追蹤、凍結、沒收，乃至於資產返還事項有明確的規範⁷⁹。要防治貪瀆犯罪，最有效的方法就是，降低其犯罪的誘因，亦即有效剝奪其犯罪所得，現今的貪瀆犯罪，不如過去，將其犯罪的所得藏匿於國內，受到全球化的影響，快速的金融交易往來更有助於行為人將貪污犯罪所得藏匿於國外⁸⁰，如何有效的進行跨國性的國際合作併同防止貪瀆所得隱匿於國外，是我國未來應面對的課題。

（三）通盤檢討貪污治罪條例和洗錢防制法有關剝奪非法所得之規定

如上所述，強化洗錢防制法之效能，應可有效降低貪瀆犯罪，然而，我國的洗錢刑法相較於國際公約，仍顯狹隘，立法技術上亦不夠科學。蓋犯罪行為之態樣本隨社會經濟之發展、科學技術之演進，而逐漸變化，法律條文應求簡化、抽象，唯有透過司法實務的具體操作，再將法律用詞之涵攝範圍界定。洗錢立法，應在符合國際規範和在傳統刑法解釋上取得平衡點，應符合國際公約的解釋為前提，也就是說，在解釋洗錢刑法構成要件時，須符合洗錢指令專門用語（Terminologie）、符合洗錢指令之體系（Systematik）以及符合洗錢公約之目的（Teleologie）的解釋。針對現行藏匿貪污所得之規定（貪污治罪條例第 15 條）與洗錢防制法第 2 條第 1 項第 1 款為重覆規定，應予刪除；其次，洗錢防制法應在符合國際規範下作修正，應與贓物罪的關係加以釐清，由於貪污所得性質上不應視為贓物，為自己洗錢，不應視為不罰之後行為；最後，在洗錢行為證明相當困難的前題下，或許我們可以思考輕率過失（Leichtfertigkeit）的立法的可行性。

（四）提高公務員待遇

長久以來，在立法政策上均強調一般預防功能，長久下來，似乎成效有限，或許可以考慮比照新加坡提高公務員待遇，新加坡公務員的待遇甚至不比大型績優民營企業差。在這樣高的待遇下，不但貪瀆的誘惑大為減少，貪瀆的機會成本也大為提高。貪瀆所得的利益相對於其既有的高收入與高地位顯得有限，而貪瀆的後果導致身敗名裂、喪失原有令人羨慕的收入、地位不在話下，更要受人民唾棄，並蒙受牢獄之災。這樣的成本對新加坡政府官員而言，成為不可承受之重，因而在政治上的抗壓效果就自然產生。



⁷⁹ 黃元冠，全球化對檢察官司法互助之衝擊與展望，檢察新論，第 4 期，2008 年 7 月，頁 43。

⁸⁰ 參閱馬躍中，從刑法全球化的觀點思考我國洗錢之刑事立法－以法人犯罪與資助恐怖主義的立法為例－，公務員犯罪之學術研討會，台灣刑事法學會、高雄大學財經法律系主辦，2009 年 3 月 20 日，頁 1 以下。



東西方貪腐型態與防制策略之比較研究

陳慈幸¹

摘要

公務員貪腐問題是目前國際社會一個矚目犯罪問題之一，公務員位於國家要位，若發生貪腐現象，對國家社會進步將成為嚴重之窒礙。本文主要針對東西方國家貪腐狀況及防治策略進行探討，且特別著重於貪腐類型上進行比較文化之聚焦，並以文獻探討方式，試圖探討以下問題：其一、東西方國家貪腐成因與類型，其二、東西方貪腐防制策略之探討。本研究之結論，主要希冀以比較研究之方式，篩選出東西方國家當中較為值得我國實務借鏡之策略。

關鍵詞：貪腐、賄賂罪、公務員

A Comparison of Corruption and Anti-corruption Measures in the East and West

Cathy, Tzu-Hsing Chen*

ABSTRACT

Corruption is a critical issue worldwide. Indeed, corruption amongst public servants constitutes a major hindrance to national development. In this paper I examine corruption in both Asian and Western nations, and compare the cultural factors which have a bearing on this phenomenon. Using document analysis, I categorize the most prevalent types of corruption, examine their underlying causes, and discuss the strategies employed for combatting them. In the conclusion I identify which anti-corruption strategies being employed overseas would also be suitable for application in Taiwan.

Key words: Corruption, Bribery, Public Servants

一、前言

貪腐是近年來國際社會當中重大犯罪問題之一，如何有效防制貪腐，亦是目前世界各國國家政策之一大重點指標。對於貪腐現象之探討，本文需就本議題之聚焦，亦即：「東西方國家之界定與擇選」與「貪腐之定義」幾個關鍵文彙進行說明。

其一、東西方國家之界定與擇選

一般來說，許多民眾對於貪腐之觀感與認知，主要以本國與本國鄰近國家之狀況為主，亦即一般民眾較易以本國狀況，特別較易以媒體報導狀況為主觀概念進行貪腐指標評斷。例如我國各大媒體如爭相報導某一政治人物貪腐情形，民眾就容易蓋然性產生我國貪腐問題嚴重之論斷。然而，以較為客觀之世界透明組織對於全球貪腐指標實證統計當中可查知，世界

¹ 日本中央大學法學博士、國立中正大學犯罪防治學系教授、司法官學院講座。
聯絡：crmthc@ccu.edu.tw。

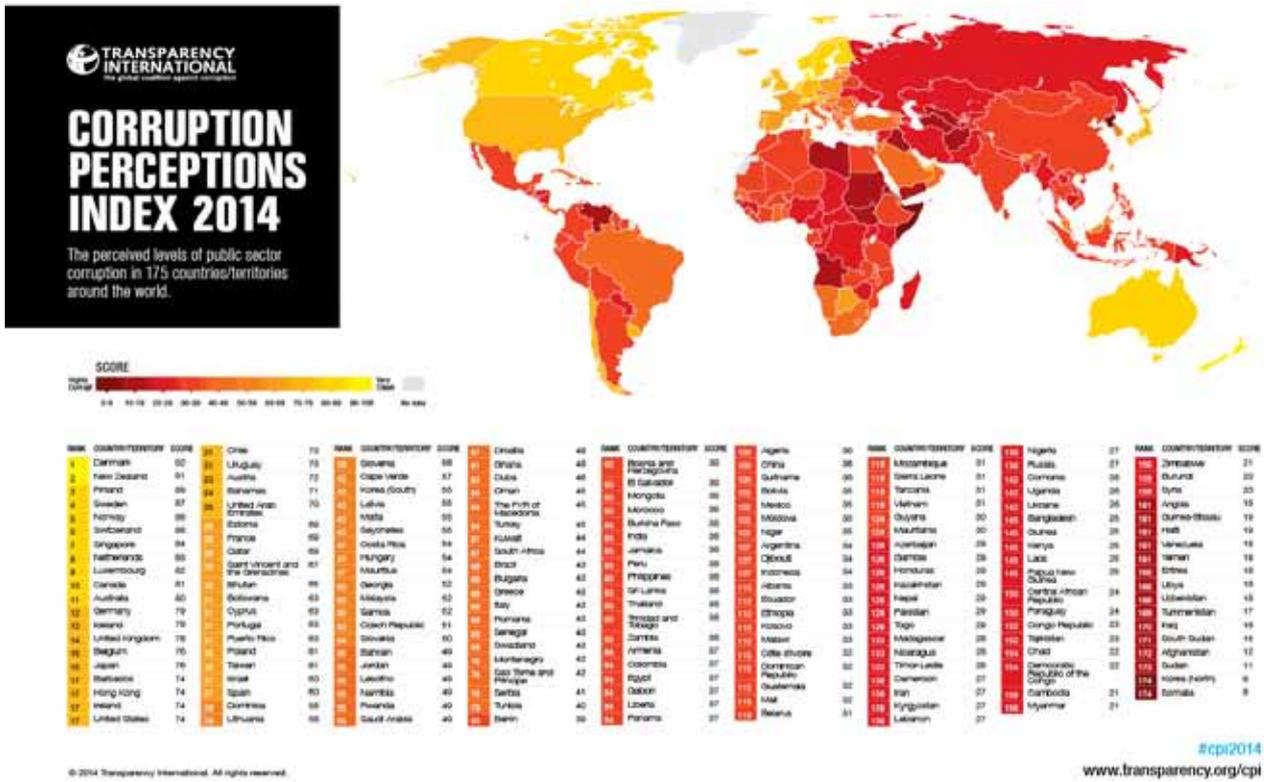
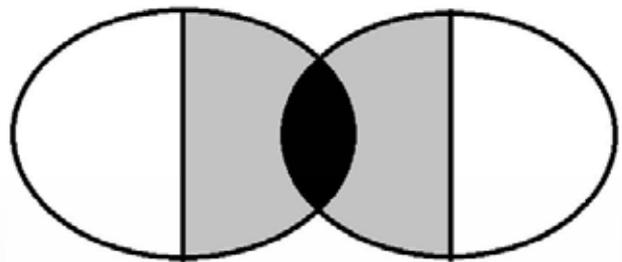


圖 1 Corruption Perceptions Index 2014: Results²

各國當中貪腐問題排名指數不一，惟從圖 1 可清楚得知，亞洲與大洋洲國家當中，除了澳洲、紐西蘭、日本、我國、韓國以外，全體清廉指數呈現不佳之情形，北美、北歐，普遍清廉指數呈現較佳之狀況。

本文就上述世界透明組織實證統計界定東西方國家之範圍，東方國家則以亞洲國家、西方國家則以美洲、歐洲、大洋洲國家進行劃分，從該份之實證統計當中可清楚確知，東西方國家根據排名結果可得知東方國家普遍清廉指數較西方國家為低。就問題之釐清，本文擬將擇選清廉指數較高國家，分東西方國家進行地區性探討，東方國家中以我國、日本、新加坡等國進行原因性探討，西方國家則選擇丹麥、紐西蘭、加拿大、美國進行探討。附帶說明的是，亞洲國家與地區當中香港清廉指數較高，因網站資料取得方便，故本文僅簡要論述，除此之外，目前亞洲國家當中貪腐問題於國際上較為矚目之大陸、南韓亦一併探討之。



圖說：

- (一) 二個圓圈部分代表民眾與社會菁英或公職人員兩類不同的群體，對貪污行為的判斷；
- (二) 白色部分代表兩群體均認為非貪污的行為，但是在不同的社會裡卻可能被視為貪腐行為；
- (三) 灰色部分代表某一群體認為此行為需給予懲罰的貪污行為，而另外一方持不同的看法；
- (四) 黑色部分及代表兩群體一致認為應給予嚴懲的貪污行為。

圖 2 Heidenheimer 區分民眾與菁英對貪腐的不同認知圖³

² 2014 年全球清廉指標：http://www.transparency.org/cpi2014/results，2015 年 5 月 6 日造訪。

³ Heidenheimer, A.J. (Ed.) (1978). Political Corruption: Cases in Comparative Analysis. New Brunswick: Transaction. 轉引自：彭立志、張裕衢，華人四地貪腐程度之比較 - 以「貪腐成因」為分析途徑，公共行政學報，第 24 期，2007 年 9 月，頁 109。

其二、貪腐之定義

認為「貪腐」是一個廣義性之名詞，主要泛指公職人員於職務上進行非法收取利益、涉足不當場所或與其職務有利害關係之相關人員不當接觸之行為，其性質主要以道德為規範。

對於如何構成貪腐行為，事實上會依據各國法規規定與各種印證主觀之實證統計進行探討，例如前述圖 1 之國際透明組織以及圖 2 之民眾與社會菁英對貪腐問題，即有不同之認知指標。

前者二圖主要為非官方統計與學理針對貪腐認知理論圖，從圖 2 之理論構成圖當中可查知民眾與社會菁英或公職人員所認知之「應給予嚴懲之貪污行為」基本上是屬於較為少數，然從前述定義當中，「兩群體均認為非貪污的行為，但是在不同的社會裡卻可能被視為貪腐行為」以及「某一群體認為此行為需給予懲罰的貪污行為，而另外一方持不同的看法」佔有比較大幅度而言，足見對於「貪腐」之概念，仍有相當程度之不一致，故此，需針對何謂構成貪腐進行說明。

承前述，對於「貪腐」之定義，各國所規定大致會因其國土民情而有不同，故對於構成貪腐之要件，各國之法律要件皆有所不同。一般而言，一個國家對於「貪腐」之定義，可從「貪腐」防制策略相關組織與防制規定而窺知。以我國為例，「貪腐」防制策略

相關組織與防制規定，以公務員廉政倫理規範與刑法、公務人員申報等相關法，其配合防制貪腐機關，亦即有廉政署為首配合各組織編列與政風單位（參圖 3），與各地檢調單位。

筆者認為，貪腐防制相關法律規定即為最狹義與最基本之定義，一般先進國家當中，部分皆有公務員廉政倫理規定，例如我國與日本，此種廉政倫理規定主要是以道德基準配合法律違法行為進行規範。以我國公務員廉政倫理規範當中而言，其中有連結刑法相關規定之違犯規定，例如受贈財物、飲宴應酬、請託關說等外，尚包括較為廣義性之道德概念，例如 2000 年 7 月公務員廉政倫理規範又增定「公務員除因公務需要需報請長官同意，或有其他正當理由者外，不得涉足不妥當之場所」（公務員廉政倫理規範第 8 條第一項）以及「公務員不得與其職務有利害關係之相關人員為不當接觸」（公務員廉政倫理規範第 8 條第二項）等之規定。需說明的是，貪腐之構成要件當中，涵蓋多數道德瑕疵之要件，主要是因公職人員，相對於社會中其他職業種類，被要求更高之道德與倫理與來自民眾之相當程度之期待性，故公職人員若有非法行為或道德瑕疵之行為，較易受到社會上高度譴責。

承前述，貪腐問題因富涵高度道德基準，故定義上將受到一國當中文官文化與民風相當重要之影響，故其是否構成「貪腐」，於各國當中皆有些許不同之狀況，例如「收取與職務有利害關係人之不正當款項或接受招待等之情形」者，部分國家成立貪污，然卻有部分國家認為是理所當然之狀況，此可參考以下文獻：「…印度與東南亞國家而言，公務員接受證照申請人之贈禮，被認為是理所當然的，這是因為提供服務而收取費用，是符合他們的同儕、家族和朋友間行為規範的，然而，根據西方的標準，這是貪污的行為…⁵」然而，許多亞洲先進國家，例如我國、日本、韓國，自古受到儒家民風與文化禮儀深厚影響，特別著重年節個人婚喪喜慶禮儀文化，故於我國與日本、韓國等國情當中，如何兼顧禮儀又能夠防制公職人員不當收取利益之行為，此於公務員廉政倫理規範當中即明訂公職人員社交與餽贈收禮之標準，此即是我國公務員廉政倫理標準當中除了明訂公務員之貪腐構成之違犯要件外，亦對公務員社交禮儀之道德規範

廉 政 署 組 織 圖

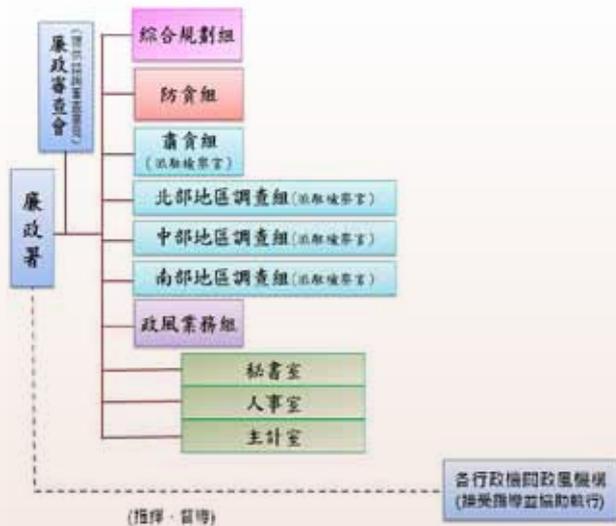


圖 3 廉政署組織圖⁴

⁴ 參廉政署組織圖，<http://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=372474&CtNode=36433&mp=289>，2015 年 5 月 2 日造訪。

⁵ 彭立忠、張裕衢（2007 年 9 月），華人四地貪腐程度之比較 - 以「貪腐成因」為分析途徑，公共行政學報，第 24 期，頁 106。

表 1 地方法院檢察署貪瀆案件起訴情形 (2003-2014 年)⁷

年別	全般刑事案件起訴件數	貪瀆案件起訴件數			起訴人數全般刑事案件	貪瀆案件起訴人數			
		計	貪污治罪條例	瀆職罪		計	貪瀆起訴人口率	貪污治罪條例	瀆職罪
2003	113,004	591	561	30	136,258	1,101	4.9	1,065	36
2004	118,851	357	339	18	139,454	756	3.3	728	28
2005	134,624	465	445	20	158,817	1,092	4.8	1,056	36
2006	158,889	512	485	27	189,943	1,330	5.8	1,274	56
2007	188,422	529	491	38	221,486	1,331	5.8	1,267	64
2008	199,374	512	468	44	231,813	1,467	6.4	1,393	74
2009	187,179	438	400	38	216,540	1,179	5.1	1,118	61
2010	187,424	354	310	44	218,443	887	3.8	830	57
2011	182,051	354	317	37	211,783	814	3.5	755	59
2012	176,379	407	380	27	203,760	943	4.1	897	46
2013	180,508	356	320	36	208,262	929	4.0	875	54
2014	145,353	330	299	31	164,819	1,073	4.6	1,017	56

說明：

- (1) 貪瀆起訴人口率 = 貪瀆起訴人數 / 期中人口數 * 100,000。
 (2) 期中人口數 = (期末人口數 + 上期期末人口數) / 2。

規定甚詳，此可參照我國公務員廉政倫理規範當中之社交標準之定義，例如正常社交標準指一般人社交往來，市價不超過新台幣三千元者。但同一年度來自同一來源收贈財物以新台幣一萬元為限（公務員廉政倫理規範第 2 條第三項），除此之外，並訂有公職人員於偶發而無影響特定權利義務之虞者時，則得受贈之，例如屬公務禮儀：長官之獎勵、救助或慰問等（公務員廉政倫理規範第 4 條第一、二項），除此之外尚有規定受贈財物於五百元以下以及對於機構內多數人為餽贈時，市價總額為一千元以下（公務員廉政倫理規範第 4 條第三項），以及訂婚、結婚、傷病等情形受贈財務不得超過正常社交禮俗標準（公務員廉政倫理規範第 4 條第四項）等具體與非具體之規定外，對於公務員遇有受贈財物之情事時之程序處理規定，例如排除與其職務有利害關係者之餽贈等（公務員廉政倫理規範第 5 條）。我國公務員廉政倫理規範之立法承襲，主要來自於美國倫理改革法、第 12674 號命令，以及日本國家公務員倫理法、國務大臣、副大臣暨大臣政務官規範以及新加坡行為與紀律、部長行為準則等立法例⁶再加以符合我國民情文化進行修

訂。

筆者認為，前述非官方統計與實際官方統計之相互比較與對照結果下，可客觀呈現一國貪腐之情況。例如於前述非透明組織之統計下，我國得到 61 分（參圖 1），處中間偏上之成效，此再對照我國近年法務部統計之結果，近十二年來因刑法瀆職罪與貪污治罪條例起訴之件數筆者統計為 5,205 件，每年至多不超過 600 件，而在 2014 年起訴件數最少為 330 件，2004 年起訴人數最少為 756 人；從前述非官方與官方統計之對照下，仍可確知大致世界各國貪腐政策之客觀狀況，故非官方統計仍屬可採；並可參照由表 1 資料當中之「貪瀆案件起訴件數」以及「貪瀆案件起訴人數」繪製之折線圖（參圖 4），可明顯了解我國貪瀆案件起訴件數有逐年下降之趨勢，而貪瀆案件起訴人數則顯示近五年大致皆未超過 1,000 人次，僅有 2014 年超過一些，可謂我國進行積極防制貪腐，於政策上已獲得一定之效果，故非官方統計之清廉指數仍有相當程度之採信度。

然而，雖我國目前防治貪腐成效已獲得初步成效，然公務人員貪腐案件仍無法深刻杜絕，從此可得

⁶ 參法務部，簡介公務員廉政倫理規範，<https://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=127782&ctNode=23585&mp=001>，2015 年 5 月 1 日造訪。

⁷ 法務部，法務統計月報，2014 年 9 月，表 105. 地方法院檢察署貪瀆案件起訴情形，http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWEB/book/Book_Detail.aspx?book_id=100，2015 年 6 月 15 日造訪。

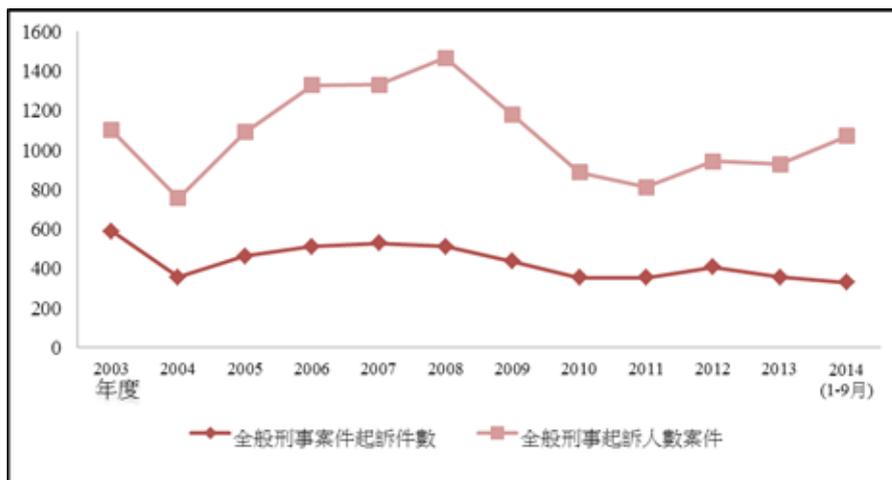


圖 4 地方法院檢察署貪瀆案件起訴件數及人數情形折線圖 (2003-2014 年)⁸

知，我國雖近年於貪腐防制組織與法規、防制策略即使較為完善，仍無法真正使貪腐案件減為最低，此亦突顯出本議題之重要性與研究之深切性。為使我國公職人員貪腐狀況更為改善，本文將藉由東西方國家貪腐型態與防制策略之介紹，藉以文獻探討方式進行比較性研究，承此，本研究之聚焦主要有下，其一、東西方國家貪腐成因與類型、其二、東西方國家貪腐防制策略之探究。希冀本研究之結果，能賦予我國貪腐防制策略進行更深之思考並提供我國實務之借鏡。

二、東西方貪腐成因與型態

一般而言，貪腐首重利益不正當之獲取行為，為形成此行為，文獻當中指出影響貪腐發生之原因可分有三大條件，其所謂之「機會條件」、「動機條件」與「低風險條件」三項，其主要意義在於誘發貪腐首要「機會」機會掌握後，若行為者之「動機要件」滿足後，即評估是否有風險，若此時為低風險時，即構成貪腐行為⁹，然筆者觀測前述文獻當中所解釋之三大要件，其實有犯罪學著名之「Routine Activity Theory」理論（又稱：日常活動理論）可以得證，「Routine Activity Theory」理論之理論要點為美國學者 Lawrence Cohen（科恩）和 Marcus Felson（費生）

於 1979 年提出，此論點主要發表於美國社會科學期刊 (American Sociological Review)，其論點，主要整合於 Life Style（生活形態）理論當中，犯罪被害人之 Life Style（生活形態）導致了犯罪被害之發生外，其亦特別強調犯罪人之 Life Style（生活形態）也導致了犯罪之發生，並提出犯罪的發生其實是反映出以下三個變項的互動關係，分別是合適的標的物 (Suitable Targets)、缺乏有能力的監控者 (Absence of Capable Guardian) 及有動機的犯罪者 (Motivated Offender)¹⁰，其公式如圖 5。

根據筆者查閱日本文獻與科恩等人之文獻，可發現此理論有幾個重要之狀況需要學習者注意：

重點一、科恩等人發現，犯罪在日常生活當中，隨時可發生，然而，若犯罪被害人隨意將皮包等財物任意放置，極易導致犯罪之發生，因此，科恩等人特別在 1947 年至 1974 年進行了長期性 Life Style（生活形態）與犯罪率關係之實證研究，結果發現 1960 年代後 Life Style（生活形態）之變化主要在於『青少年人口增加』、『可隨身攜帶小型家電製品普及』與『雙薪家庭增加傳統家族構成

⁸ 周家陽，公務人員貪瀆案件統計分析，法務部，2013 年 7 月，http://l.facebook.com/lsr.php?u=http%3A%2F%2Fwww.rjtd.moj.gov.tw%2FRJSDWEB%2Fcommon%2FWebListFile.ashx%3Flist_id%3D867&ext=1430551605&hash=AckZ_CWwNq-7CLqP5mxKRWeJZ5jOgTRg5RTSYAUK70ZXf0w，2015 年 5 月 2 日造訪。

⁹ 彭立忠、張裕衢 (2007)，華人四地貪腐程度之比較 - 以「貪腐成因」為分析途徑，公共行政學報，第 24 期，頁 109。

¹⁰ 張平吾 (1993)，被害者學概論，三民書局，頁 105。並參照 Lawrence E. Cohen and Marcus Felson, Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach, American Sociological Review, vol.44, 1979, pp588。轉引自陳慈幸，犯罪被害與鑑識，新學林書局，2010 年，頁 157-158。



崩解』…等幾點原因，而導致犯罪率增加。

重點二、Life Style 理論傾向重視被害人之 Life Style (生活形態)，而日常活動理論，主要同時重視犯罪人與被害人日常生活之共同部分，亦即，本理論主要強調犯罪之發生主要在於犯罪人與被害人之間之相互關係，簡言之，就是加害人與被害人之間產生交集。

重點三、此理論之結論強調了防止犯罪之發生，市民應改善 life style，也就是從『不要夜間外出』、「不穿金戴銀」與「商店應安裝監視器」等三點做起…。¹²

承前述日常活動理論 (Routine Activity) 之理論重點主要著重於加害人與被害人之間之生活形態之交互關



圖 5 日常活動理論結構圖¹¹

係，以貪腐案件對照此理論解釋，貪腐者與給予貪腐機會者 (例如行賄者) 於此理論構成當中該當為加害人地位，而國家與民眾則為被害人地位，亦即，國家若是對於文官教育之訓練之不完善、公職人員對自我工作內容無榮譽感與違反倫理之警戒心，以及民眾與社會文化呈現對於貪腐文化認知之偏差，即使有防治法規等要件存在或無視防治法規之加乘下，貪腐相關案件之防制是無法收得最佳成效。

以下則針對東西方貪腐案件型態進行分析，國內實證研究文獻指出，貪腐行為若是界定為貪污犯罪時，其類型主要以「竊取或侵佔公有財物」、「利用職務機會詐取財務」以及「行賄行為」為前三個最多之犯罪類型¹³，筆者認為，貪腐行為是一種廣義性道德操守偏差之行為，除前述三種犯罪類型較為明確外，尚有「不正利益」之行為於先進國家當中，如我國亦列為貪腐行為，例如積存紅利點數等行為¹⁴。何謂「不正利益」，依據目前實務上概括之定義，一般行賄等賄賂行為主要是有形之利益交付，除有形性利益交付之賄賂行為外，尚有所謂之不正利益之交付，不正利益則是不限有形、無形利益之交付¹⁵。

參閱前述圖 1 當中全球清廉指數結果可得知，東方國家，亦即亞洲國家相較於西方國家而言，於清廉指數上呈現較為不佳，東方國家當中清廉指數較為高者，主要是日本、新加坡、香港等地。關於日本、新加坡與香港為何於清廉指數呈現較高，將於本文後述進行說明。然而，需說明的是，雖日本現今清廉指數較高，惟實際上日本戰後歷史上亦經歷了數次重大元首與首長級貪污案重創日本政治形象，其中最具代表官員賄賂政治案件有「1948 年昭和電工事件¹⁶」、「1954 年造船疑獄事件¹⁷」、「1976 年ロッキード (洛克希德) 事件¹⁸」、「1988 年リクルート (里庫路得) 事件¹⁹」等。ロッキード事件 (洛克希德事件) 是美

¹¹ 作者根據以下文獻從新繪製，Lawrence E. Cohen and Marcus Felson(1979), Social Change and Crime Rate Trends : A Routine Activity Approach, American Sociological Review, vol.44, pp588。

¹² Lawrence E. Cohen and Marcus Felson, Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach, American Sociological Review, vol.44,1979, p588。宮澤浩一等人，犯罪被害人支援の基礎，東京法令，2000 年，頁 54-55。

¹³ 胡佳吟，公務員貪汙犯罪影響因素之研究，犯罪與刑事司法研究，第四期，頁 41。

¹⁴ 此可參考：「…使用會員卡採購公物，『私吞』累積紅利點數，吃了飯驗收就放水，或是浮報價額等，都算是不正利益…。」2013 年 5 月 9 日新聞，<http://m.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20130509/178903/>，2015 年 5 月 7 日造訪。

¹⁵ 請參考以下說明：「『賄賂』是指金錢或可以金錢計算的有形財物。可以計算包括新臺幣、美鈔、日圓、支票、金、銀、鑽戒、菸酒、食品、人參、補品等，這些都是「賄賂」。何謂「不正利益」？就是除了「賄賂」以外，凡是一切足以滿足人的需要、滿足人的慾望，有形或無形的利益都已包括在內，範圍相當廣。譬如說，欠人家十萬元，利用職務上的機會幫他的忙，使得十萬元的債務可以免除；甚至召妓作樂為其打通關節；或以代其親友謀職，做為幫助的報酬，這些都是不正的利益，範圍相當的廣泛。公務員收受賄賂或不正利益，只要與職務有關就會構成賄賂罪。…」此部分參考：淺談賄賂與圖利罪，http://homepage.vghtpe.gov.tw/~ged/lefta/a1_005.htm，2015 年 5 月 5 日造訪。

商飛機公司為販售自家飛機向海外政治人物行賄，日本政治高層甚至是首相田中角榮亦捲入行賄醜聞，成為日本政治史上最為嚴重且矚目之貪腐案件。然而，本文後續亦有說明，日本自 1999 年國家公務員倫理法制訂後，貪腐案件減少許多，2014 年日本警察廳所出版的「平成 25 年（2013 年）の犯罪情勢」（中譯：2013 年犯罪情況）當中指出日本在政治及行政上之不正案件（不包括選舉違法違規行為）之逮捕總件數為 38 件，比前一年度減少 7 件²⁰，此可參考表 2：

相對於日本，我國與南韓亦發生國家政治高層（元首）重大貪污案件，較為嚴重且具有代表性之案

件則為陳水扁前總統所涉及之二次金改貪污案定讞案²²，政治領袖涉入貪污、洗錢案件對於我國政治廉潔形象重創。又，南韓國家元首貪污案件則有前總統全斗煥²³、前總統盧泰愚²⁴，前總統金泳三²⁵與前總統金大中²⁶等則為本人收賄或家人收賄。南韓多位國家元首貪污案件重創南韓於全球清廉指數之排名，即使南韓近年來經濟狀況已是亞洲國家當中位居前位，然國家元首貪污案件背景下錯綜複雜之政商關係，使得南韓於亞洲國家當中，無法獲得清廉指數前位國家，然而，南韓於近年已成立相關防治策略，此部分於後續進行說明之。

表 2 日本政治、行政不正事件逮捕件數（2004-2013 年）²¹

類別	年別	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	增減	
												件數	率 (%)
行賄、受賄		72	65	74	47	50	38	41	36	31	25	-6	-19.4
有關公共的契約的拍賣 投標妨害、非法協議		11	17	42	26	27	14	12	15	13	11	-2	-15.4
違反「調停獲利 處罰方法」		0	1	2	0	0	0	0	1	1	1	0	0.0
違反「政治資金 管理法」		0	1	1	0	0	0	2	4	0	1	1	-
合計		83	84	119	73	77	52	55	56	45	38	-7	-15.6

¹⁶ 「…昭和電工公司為獲 30 億政府貸款，向首相等官僚行賄 7000 萬日元的事件，導致以蘆田均為首相的社會黨、民主黨、國民協同黨三黨聯合內閣倒臺。…」，詳細中譯可參考 http://tc.wangchao.net.cn/baike/detail_611802.html，2015 年 5 月 5 日造訪。

¹⁷ 「…造船疑獄事件是發生於二次世界大戰後，造船業者為使國會「遠洋船舶修造利息補給法（外航船建造利子補給法）」通過，進而向首相吉田茂及其親信行賄。1954 年 1 月事件爆發，政商界及許多官僚皆被逮捕，內閣解散首相下臺…」，<http://www.weblio.jp/content/%E9%80%A0%E8%88%B9%E7%96%91%E7%8D%84>，2015 年 5 月 5 日造訪。

¹⁸ 原文：「ロッキード事件は、アメリカの航空機製造大手のロッキード社による、主に同社の旅客機の受注をめぐって 1976 年（昭和 51 年）2 月に明るみに出た世界的な大規模汚職事件。この事件では日本やアメリカ、オランダ、ヨルダン、メキシコなど多くの国々の政財界を巻き込んだが、本項では、「総理の犯罪」の異名で知られる日本での汚職事件について詳細に述べる。なお、肩書きはいずれも当時のものとする。」，簡述中譯：「…洛克希德貪腐事件乃起因於美國飛機製造商洛克希德公司，為客機訂單向首相田中角榮及相關政治要角高額行賄，為 1976 年全球矚目之大型貪腐案件。除日本以外，仍有數國政府捲入本案，如美國、荷蘭、約旦等。…」，昭和 62 年（あ）第 1351 号判決。

¹⁹ 「……日本房地產公司里庫路得會長向政府官員等重要人士贈與子公司里庫路得柯斯摩司未上市股票……」，<http://matome.naver.jp/odai/2136035953115014801>，2015 年 5 月 5 日造訪。

²⁰ 平成 25 年の犯罪情勢，<https://www.npa.go.jp/toukei/seianki/h25hanzaizyousei.pdf#search=%27%E6%B1%9A%E8%81%B7%E7%8A%AF%E7%BD%AA%E7%B5%B1%E8%A8%88%27>，頁 56，2015 年 5 月 5 日造訪。

²¹ 平成 25 年の犯罪情勢，<https://www.npa.go.jp/toukei/seianki/h25hanzaizyousei.pdf#search=%27%E6%B1%9A%E8%81%B7%E7%8A%AF%E7%BD%AA%E7%B5%B1%E8%A8%88%27>，頁 56，2015 年 5 月 5 日造訪。

²² 參最高法院刑 101 臺上 6482 判決。

²³ 參美韓聯手 追回全鬥煥 2870 萬美元不法所得，2015 年 3 月 6 日世界民報，<http://www.worldpeoplenews.com/news/2/2015-03/71046>，2015 年 5 月 5 日造訪。

²⁴ 參韓國總統盧泰愚貪汙被捕新聞，2012 年 11 月 17 日香港成報，http://www.singpao.com/zt/cwkl/201211/t20121117_402293.html，2015 年 5 月 6 日造訪。

²⁵ 參金泳三：卸任後因兒子偷稅背負罵名，http://www.hnds.gov.cn/hnmh/ssxc/qxnjy/mrys/content_465567.html，2015 年 5 月 9 日造訪。

²⁶ 參金大中三個兒子兩個腐敗獲刑，2009 年 8 月 18 日網易新聞，<http://news.163.com/09/0818/16/5H0STD7K0001121M.html>，2015 年 5 月 9 日造訪。



亞洲國家當中與日本位居清廉指數前位者，尚有香港。香港於 1974 年成立廉政公署，故於貪腐取締上早有成效，相較於香港，近年大陸嚴格取締貪污並實施多樣取締政策，此使得多數首長及高級官員貪污案紛紛浮上檯面，成為亞洲國家當中取締貪腐情況相當積極之國家之一，就以 2014 年最新統計，近年中國積極防制貪腐案件，於 2014 年之統計官員貪污案件受偵查之件數主要有 8222 件，賄賂 5 萬元以上、挪用公款超過 10 萬之大型案件佔有八成²⁷，顯示大陸貪腐情形呈現犯罪利益集中於較為高額之狀況；於本年度（2015）之最新報導，中國全國檢察機關反貪部門於 2013 年 1 月至 2014 年 12 月間，共查辦發生在群眾身邊損害群眾利益貪污賄賂犯罪案件 35,804 件，48,632 人，涉案總金額達到 132.2 億元²⁸。然而，此些取締之結果仍未使得大陸於全球廉政指數取得更高之成果。

新加坡為亞洲高度發展的國家之一，於 2013 年透明國際組織清廉指數排名第五的國家，且也是在亞太經濟體當中自 1995 年以來，穩坐亞洲最清廉國家之座。新加坡專責重大貪污案件偵辦起訴之機構為

貪污調查局（Corrupt Practices Investigation Bureau, 簡稱：CPIB），負責受理調查貪腐犯罪，在其最新 2013 年調查報告（Corrupt Practices Investigation Bureau Report 2013）中顯示，在 2013 年貪污調查局所接獲來自信件、傳真、專線電話以及網路的檢舉案量共計 792 件，相對於 2012 年減少 12.6 的百分比²⁹（參圖 6）。在 792 件檢舉當中，經過 CPIB 的檢舉評估委員會（CPIB's Complaints Evaluation Committee）篩選後，啟動偵查則餘有 152 件，比起 2012 年啟動偵查之 179 件較為減少，可能的原因在於檢舉總案件數相對較少以及缺乏足夠的啟動偵查要件。而在這些偵查案件當中的貪腐類型則以私人機構（Private Sector）為最多（84%），政府部門次之（10%）以及法定委員會最少（6%），總計 175 人被判定違反貪污防治法（Prevention of Corruption Act, 83.5%）、刑法（Penal Code, 13.1%）以及其他法律（3.4%）之罪³⁰。

相對於東方國家，西方國家當中北歐、紐澳、北美則是貪腐案件較為少數之地區，這些地區縱然仍有少數貪腐案件發生，惟清廉指數於世界調查結果來看是相對較高的國家。清廉指數排行第一的國家是丹

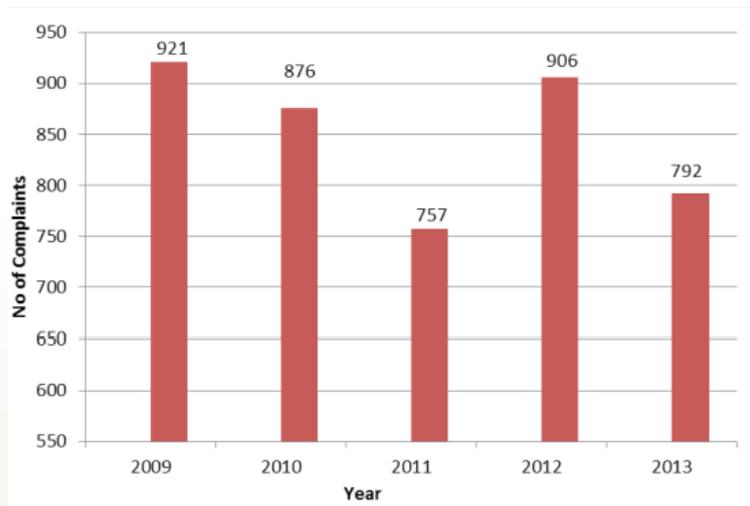


圖 6 2009-2013 年新加坡貪污調查局接獲貪腐檢舉案量³¹

²⁷ 參中國首季逾萬官員因貪污賄賂被查，<http://www.nanzao.com/tc/national/14c315adb7a2d5d/zhong-guo-shou-ji-yu-wan-guan-yuan-yin-tan-wu-hui-lu-bei-cha>，2014 年 5 月 15 日南早中文，2015 年 5 月 5 日造訪。

²⁸ 參全國檢察機關兩年查辦損害群眾利益貪污賄賂犯罪案件 3.5 萬餘件，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2015-02/18/content_2820694.htm，新華社報導，2015 年 5 月 5 日造訪。

²⁹ Corrupt Practices Investigation Bureau (2014), Corrupt Practices Investigation Bureau Report 2013, website: <https://www.cpiib.gov.sg/sites/default/files/publication-documents/CPIB%20Annual%20Report%202013.pdf>, pp. 4. Visited on 2015/06/01.

³⁰ Corrupt Practices Investigation Bureau (2014), Corrupt Practices Investigation Bureau Report 2013, website: <https://www.cpiib.gov.sg/sites/default/files/publication-documents/CPIB%20Annual%20Report%202013.pdf>, pp. 5-7. Visited on 2015/06/01.

³¹ Corrupt Practices Investigation Bureau (2014), Corrupt Practices Investigation Bureau Report 2013, website: <https://www.cpiib.gov.sg/sites/default/files/publication-documents/CPIB%20Annual%20Report%202013.pdf>, pp. 4. Visited on 2015/06/01.

麥、第二則是紐西蘭皆是相當值得借鏡探討的國家，此二國家亦正可為歐洲及大洋洲之代表；北美地區代表性國家則以清廉排名第十的加拿大進行討論；此外，清廉指數排名十七的美國在於貪瀆案件類型及防制上亦相當多元且縝密，因又是我國公務員廉政倫理規範之承襲國之一，可作為對照併同探討，以下，則以此四國進一步探討西方國家貪瀆之成因及型態。

丹麥之清廉指數排名第一，其清廉之緣起可細述該國之歷史，於筆者所蒐集之文獻當中，特別提到丹麥係屬世界上君主政體最古老的國家之一，在其悠久的歷史當中有許多的關鍵因素，進而奠基其國家建設與領土地理位置：「…在中古世紀，丹麥同鄰近北歐國家，如挪威、瑞典，形成複合的聯盟國家（Kalmar Union, 1397-1523），在當時是全歐洲領土範疇最大的國家，爾後經拿破崙戰爭，以及與普魯士和奧地利軍隊的爭鬥逐漸削弱，演變成一個歐洲的小國至今。回溯至 1660 年以後的丹麥國王，為了剷除前朝勢力以鞏固王權，故削弱皇室貴族在國家行政與軍隊上的權力、徵收其土地與財產，營造王權至上的地位專制確立，國王的政府改組，所有任命罷免的權力集中於國王，中央行政分流為軍事和民用的組織部門，19 世

紀初，僅有 10% 的王室僕人是貴族背景，非貴族出身的公僕對於國王有著更高的忠誠。丹麥之政治清廉位居世界第一，其因源自 19 世紀的丹麥因為法國同盟國涉入拿破崙戰爭，導致國家巨大損失，在 1813 年丹麥面臨破產，陷入經濟危機，這樣的惡況一直持續到 1830 年。在這段時間有相對大量的特定區域、地方以及中央行政之公務官員因貪汙遭受起訴，此些貪汙案大部分屬於『公款挪用』，依據當時國家通貨膨脹及社會活動力降低的情況，可推測導致貪汙的原因是來自於公僕工資減少，在此情況下，官員會向其公務單位之公款借錢，倘若無法償還者則被視為貪汙罪³²」從前述可查知，丹麥過往貪汙犯罪之原因主要是公務人員薪資過低且構成貪汙罪之門檻亦較低。近年，丹麥為改善公務人員薪資過低之情形，則進行彈性調薪制度，藉以提高薪資改善貪腐之狀況³³。

貪腐議題與經濟貿易息息相關，在 Business Anti-Corruption Portal 國際網站當中對於各國的貪腐狀況皆有登錄相關資訊，筆者自該網站中彙整目前丹麥的貪瀆類型及現狀加以闡述：

其一、丹麥的司法系統受人民信賴為最廉潔的機構，獨立且公正的司法，並貫徹任何產權

³² JENSEN, M. F. (2014). THE QUESTION OF HOW DENMARK GOT TO BE DENMARK-ESTABLISHING RULE OF LAW AND FIGHTING CORRUPTION IN THE STATE OF DENMARK 1660-1900. QOG Working Paper Series. Pp. 3-21.

³³ 此部分可參閱：「…一、薪酬的結構國家部員工的薪酬結構，包括了「基本薪」（Basic Pay）、「主要加給」（Central Allowances）、「職務加給」（Functions-related allowances）、「個人能力加給」（Qualifications-related allowances）、「一次性酬勞金」（One-off Payment）和「績效薪俸」（Performance-related Pay）。依圖所示，僅單一或少數俸階的「基本薪」和一些「共同加給」（central allowances），係由核心的商議程序中所同意，其他各種加給或給與，則是各機關各自商議程序中所同意。

茲將由各機關各自商議程序所同意的加給或給與，簡介如下：

1. 「能力資格加給」（Qualifications-related allowances）：

通常運用在受僱者的專業及個人資格能力，任務執行的品質，或是基於與勞動市場上其他相當職位取得平衡，以有利於甄補或留住人才。這種類型的加給給與，已被視為薪酬的固定內涵。

2. 「職務加給」（Functions-related allowances）：

這種加給係因職務上特別的職掌，亦即因執行特定職權所發給。一般來說，這種類型加給的發給非屬常態性，而限於行使特定職權的職務，但也有可能成為薪酬的固定內涵。

3. 「一次性酬勞金」（One-off payment）：

特別努力執行某特定事務而有成效時發給的酬勞金。

4. 「績效薪酬」（Performance-related pay）：

達成協約所定之績效薪酬在質量上預先設定的指標而發給的薪酬，這項薪酬並可依個人或團體的績效發給。

二、首長及主管的薪酬制度

從 1995 年起，已對內閣各部所屬「執行公署」署長（directors general）採用「績效薪酬契約」（performance pay contracts），以在績效表現和薪資所得間建立明顯的關連性。其後，簽訂「績效薪酬契約」（performance pay contracts）也擴及適用在其他管理階層人員。因此，建立各部所屬「執行公署」首長（directors general）和其他主管等管理人員之「績效薪酬計畫」（performance-related pay schemes），是丹麥國家部門於 1998 年推動薪酬制度改革後，另一個重要的發展。

1999 年時，丹麥中央政府為主管人員新增了「管理人員薪酬協約」（managerial pay agreement），使得適用在首長或主管的薪酬制度更具有彈性。例如，「一次性酬勞金」（One-off payment）和固定發給或偶爾發給的各種加給（permanent and temporary allowances），可經由分別和各個首長或主管商議決定。…」丹麥公務人員制度簡介，國政報告，2011 年 5 月 4 日，<http://www.npf.org.tw/post/2/9126>，2015 年 6 月 20 日造訪。



的強制執行，不受賄賂影響³⁴；

其二、警察機關也受到民眾相當大的青睞，而政府亦有一套有效機制來調查和懲罰警察權力濫用和貪腐事件，因此警察單位也被丹麥人民視為最不腐敗的機構之一³⁵；

其三、在公共服務領域的律法、管理和會計制度是透明且符合國際標準的，官僚程序亦簡化且受人民監督，在相關行政證照，如各式許可證、執照、報表的發給上不接受賄賂關說³⁶；

其四、丹麥的稅收以及土地行政管理機關幾乎未發生貪腐或濫用職權的情形，丹麥稅務評估法案（The Danish Tax Assessment Act）並特別規定支付給國外公務員以及國營企業員工的賄款及加速用支付（Facilitation Payments）不列入減稅，此外稅務部會公布企業納稅紀錄以增加企業的透明度，使公眾得以監督³⁷；

其五、在海關行政上，貪腐從來不是丹麥邊境的一個問題，根據 2014 年全球促進貿易報告（The Global Enabling Trade Report 2014）顯示，丹麥海關管理的透明度以及效率相當高³⁸。在進出口貿易上最棘手的因素當中「邊境貪腐（Corruption at foreign borders）」的指數皆是最低，亦即

影響最小³⁹；而在「邊境管理的效率和透明度（Efficiency and transparency of border administration）」項目在報告評析中的 138 個國家當中排行第 9 名（第一名為新加坡）⁴⁰，皆有優秀的表現。

其六、在公共採購的項目當中，則顯示了相較其他稍微較高的貪腐可能性，有些企業認為在公開招標時，有些公務人員會有所偏袒，雖然法律訂有公平且透明的採購流程，但統一的採購規範則是較為欠缺的。⁴¹」

再以加拿大而言，加拿大雖在前揭提及之統計資料顯示貪腐程度最低，為最低之第二名地位，惟根據近期的國際商業報導顯示：加拿大的國際企業與國家官員掛鉤而生之貪瀆事件則是該國當中相對較為嚴重的問題⁴²。此外，甚早已有研究者討論加拿大政府早於 1988 年頒布《外國公職人員貪污條例》（Corruption of Foreign Public Officials Act，簡稱：CFPOA），以全力打擊大型國暨貿易之貪污案件⁴³。若要細窺加拿大對於貪瀆行為之規定，則可從刑法典之規定當中得知，此部分又分為國內及國外之規定：

「其一、無論是主動或被動的受賄、收取回扣或關說、勒索敲詐以及濫用職權等的貪腐行為，皆為犯罪需受刑罰約束。

其二、針對外國人或於國外所犯之貪腐案件之規

³⁴ Business Anti-Corruption Portal(2015), Denmark Country Profile. Website: <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/denmark/judicial-system.aspx>. Visited on 2014.6.17.

³⁵ Business Anti-Corruption Portal(2015), Denmark Country Profile. Website: <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/denmark/police.aspx>. Visited on 2014.6.17.

³⁶ Business Anti-Corruption Portal(2015), Denmark Country Profile. Website: <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/denmark/public-services.aspx>. Visited on 2014.6.17.

³⁷ Business Anti-Corruption Portal(2015), Denmark Country Profile. Website: <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/denmark/land-administration.aspx>、<http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/denmark/tax-administration.aspx>. Visited on 2014.6.17.

³⁸ Business Anti-Corruption Portal(2015), Denmark Country Profile. Website: <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/denmark/customs-administration.aspx>. Visited on 2014.6.17.

³⁹ World Economic Forum(2015), The Global Enabling Trade Report 2014. Website: <http://www.weforum.org/reports/global-enabling-trade-report-2014>, pp. 114. Visited on 2014.6.17.

⁴⁰ World Economic Forum(2015), The Global Enabling Trade Report 2014. Website: <http://www.weforum.org/reports/global-enabling-trade-report-2014>, pp. 115. Visited on 2014.6.17.

⁴¹ Business Anti-Corruption Portal(2015), Denmark Country Profile. Website: <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/denmark/judicial-system.aspx>. Visited on 2014.6.17.

⁴² Trace Matrix Bribery Index: Canada 2nd-Least Corrupt Country In The World, http://www.huffingtonpost.ca/2014/11/11/most-corrupt-countries-least-corrupt_n_6140324.html, visited on 2015/5/10.

⁴³ 文世昌（2013.05.21），從香港廉政風暴看加拿大反貪趨勢，<http://yp.worldjournal.com/bookmark/22650062-%E5%BE%9E%E9%A6%99%E6%B8%AF%E5%BB%89%E6%94%BF%E9%A2%A8%E6%9A%B4-%E7%9C%8B%E5%8A%A0%E6%8B%BF%E5%A4%A7%E5%8F%8D%E8%B2%AA%E8%B6%A8%E5%8B%A2>，2015 年 5 月 10 日造訪。

定，則係以前述之 CFPOA 規範。⁴⁴」

於紐西蘭之狀況而言，紐西蘭曾為英國殖民地，於政經、語言以及法制上多數繼承英國作法，於防制貪腐之機構設置上也類同於英國。以英國來說，從資料上顯示英國執法及檢控並非由單一機構負責，而是分散責任於各機構：「英國沒有一個職能集中的國家警隊，因此，英格蘭及威爾斯的 43 支地方警隊，以及蘇格蘭的地方警隊，均各自在管轄範圍就貪污指控進行調查。此外，嚴重欺詐案辦公室（Serious Fraud Office）亦擁有調查權力。對檢察官而言，貪污案件可能由皇家檢控署（The Crown Prosecution Service）、嚴重欺詐案辦公室（兼具調查及檢控職能）、甚或稅務及海關檢控辦公室（Revenue and Customs Prosecutions Office）處理⁴⁵」相同地，紐西蘭原亦無一個專責反貪的機構，然於 1990 年則成立專責處理嚴重或複雜詐欺案件的詐欺重案辦公室（Serious Fraud

Office）⁴⁶，並通過詐欺重案辦公室法案（Serious Fraud Office Act 1990），該辦公室主要處理複雜或嚴重的詐欺調查和起訴，收獲的犯罪指控和檢舉或經過辦公室之檢測情報單位進行評估，若並非符合辦公室調查的標準，會轉介到合適的執法機構或發回原呈報機構進行處理。為投資者及廣大民眾的利益，該辦公室有一系列的機制針對高等級的詐欺案件進行嚴密的監控、調查和起訴，使之接受法律制裁。辦公室處理之優先案件有四大類型：多受害者之投資詐騙、專業人士之信任詐欺（如律師）、賄賂與腐敗問題、任何顯著損害紐西蘭的公平自由的金融市場以及零腐敗聲譽的案件。而圖 7 則是該機構公開宣導、政策、績效以及接受民眾檢舉及查詢相關資訊的網頁。

上述皆為清廉指數較高之西方國家對於貪腐型態之狀況，因上述國家當中貪腐行為相當少數，則以偏向本文下一段之防治政策進行合併式之探討，我國對



圖 7 紐西蘭詐欺重案辦公室（Serious Fraud Office）官方網站⁴⁷

⁴⁴ Business Anti-Corruption Portal (2015), Canada Country Profile, <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/the-americas/canada/snapshot.aspx>. Visited on 2015.06.17.

⁴⁵ Martin Polaine (2009), 英國的反貪機制及策略, 香港廉政建設研究中心開幕禮暨研討會, 頁 123-131, 網址：http://www.cacs.icac.hk/tc/events/files/CACS_chi_P123-131.pdf, 2015 年 5 月 7 日造訪。

⁴⁶ 可參考 David Bradshaw, 紐西蘭反貪透視, 網站：<http://www.icac.org.hk/news/issue31big5/button2.htm>, 2015 年 5 月 7 日造訪。

⁴⁷ 參紐西蘭嚴重詐欺辦公室（Serious Fraud Office），<https://www.sfo.govt.nz/>，2015 年 5 月 9 日造訪。

⁴⁸ SLAPP 案件又稱「透過訴訟手段使公民噤聲」，意指由企業公司或公私部門對於反對或抗議的民眾、公民團體採取法律訴訟，以達到寒蟬效應或透過高額、冗長的法律程序使被告賠償或認錯的案件類型。最常見的典型是妨害名譽（參：https://www.law.cornell.edu/wex/slapp_suit, 2015 年 6 月 21 日造訪），例如美國伊利諾州 Westfield Partners, Ltd 是一家房地產開發公司因開發案控告當地反對興建的居民（參：<http://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/740/523/1952185/>, 2015 年 6 月 21 日造訪）。除美國以外的其他案例有助於更瞭解此類型的案件，例如我國近年有名的台塑控中興大學莊秉潔教授之學術成果妨害台塑旗下公司名譽一案（參：<http://www.nchu.edu.tw/news-detail.php?id=25002>, 2015 年 6 月 21 日造訪）；日本著名的沖繩標的の村事件，沖繩高江民眾反對於該地興建美軍停機坪，組成自救會進行抵抗運動，至建設現場靜坐抗議，阻擋施工，參與村民則被日本政府以「妨礙交通」罪名起訴（參：<http://www.insight-post.tw/kikumon/20140821/8925>, 2015 年 6 月 21 日造訪）。此類 SLAPP 案件可能涉及公私部門之賄賂及利益交換等貪腐因素，並使用公權力或企業勢力對抗公民之貪腐情形。



於美國狀況相當關注，以下特針對美國貪腐狀況進行探討。

於美國，主要貪腐案件之來源有國會議員 (Congressmen)、聯邦高級官員 (High federal officials)、州高級官員 (High state officials)、法官 (Judges)、美國國稅局及其他聯邦執法官 (I.R.S. and Other Federal Agents)、公職人員 (Public Officials)、檢察機關不正行為 (Prosecutorial misconduct)、背信案件 (Breach of trust cases)、針對公眾參與的策略性訴訟 (Strategic Lawsuits Against Public Participation, SLAPPs)⁴⁸、權利請求及違反第一修正案之訴願案件 (Petitions for redress of grievances & First Amendment violations)⁴⁹ 以及其他行政、司法之濫權案件⁵⁰。舉例而言，2015 年四月甫爆發之美國參議員 Robert Menendez 涉嫌收賄事件遭聯邦檢察官起訴⁵¹，此則屬國會議員貪腐案件之典型案例。

於探討「貪腐」之議題時，我國較聚焦在政府官員及公職人員在職場上收受賄賂的行為，並隨之探討賄賂後所影響之面向，包括國家經貿及各項發展當中可能發生之官商勾結、權力濫用、掩飾犯罪行為、以及公眾危害，然於以上列舉之國家當中，筆者發現清廉指數較高之歐美等國於官員與國內外企業間的互動上投入相當之注目與規範，貪腐的類型以及成因更加擴張至國際觀點來統合討論與防範。

三、東西方國家貪腐防制概說

此部分主要依據本文標題，分為東方與西方國家進行論述，首先針對東方國家進行說明，東方國家之論述當中，因我國資料收集方便，故排除我國，並針對清廉指數較高之日本、新加坡、香港進行說明，需說明的是，香港因資料蒐集之便利，故一併為精簡說明，此外，因韓國 2015 年新通過貪腐防治法規，此部分一併說明之。

觀測亞洲對於貪腐防制之策略，例如前述全球清廉指數獲得前位之日本、香港，香港主要以中央廉政主管機構廉政署配合法令進行防制，然而，我國廉政相關法規與機構主要承襲國家中有一部分來自於日本法制，以下特於日本防制貪腐之政策說明之。

前述已論，日本於二次世界大戰後國內政壇發生數次首相等高階官員重大貪污事件後，國內開啟積極改革之聲，承此，日本於 1999 年制訂之國家公務員倫理法⁵²，於此法之架構下設置公務員倫理審查委員會 (參圖 8)，從此開啟日本廉政倫理之指針與貪腐防制政策。

日本國家公務員倫理法主要是以總則 (第一



圖 8 日本國家公務員倫理委員會⁵⁴

⁴⁹ 即人民或團體受公部門不當、不合法之行政裁定、稅收審查、不合理的行政程序、量刑以及任何違反美國憲法第一修正案索保障之人權 (宗教信仰自由、言論自由、新聞自由、集會自由、請願權利等) 所造成的侵犯情形，皆可提出請願訴訟。

⁵⁰ 參 LIST OF PUBLIC CORRUPTION CASES, http://www.patriotnetwork.info/public_corruption.htm, 2015 年 5 月 9 日造訪。

⁵¹ 「...新澤西州大陪審團確定梅嫩德茲接受了佛羅裡達州眼科醫生所羅門·邁爾根 (Salomon Melgen) 的禮物，並以動用參議員權力作為回報，滿足邁爾根在財務和個人方面的利益。美國司法部表示，梅嫩德茲接受了邁爾根價值 100 萬美元的豪華禮物和競選獻金，在處理邁爾根價值數千萬美元的醫療賬單糾紛問題上施加影響。」參美國國會參議員貪污被起訴，2015 年 4 月 2 日美國之聲報導，<http://m.voacantonese.com/a/cantonese-10500386-us-corruption-sotvo-0402-2015-ry/2703813.html>, 2015 年 5 月 7 日造訪；參 Menendez claims innocence after indictment, 2015 年 4 月 2 日 CNN 報導，<http://edition.cnn.com/2015/04/01/politics/robert-menendez-corruption-charges/>, 2015 年 5 月 7 日造訪。

⁵² 平成十一年八月十三日法律第二百二十九號。

章)、國家公務員倫理章程(第二章)、個人資產報告與公開(第三章)、國家公務員倫理審查會(第四章)與倫理監督官(第五章),雜則(第六章)與附則等組成,此與我國公務員廉政倫理規範相較,日本規定較為詳細與統一化,例如日本公務員資產報告與公開相關規定制訂於國家公務員倫理法,我國則是於監察院所掌管之陽光法案⁵³,雖我國廉政署與日本相同有設置國家公務員倫理委員會之類似機構(我國為中央廉政委員),然而,日本則於內閣下與各下級機構設置倫理監督官,實施廉政政策之實施。

若論日本倫理監督官,需從日本公務員倫理審查會之業務說明之,根據上圖9、10,再參考日本國家公務員倫理法中可得知,日本為防制貪腐,於內閣設置人事院進行貪腐懲戒之業務,其下則設置國家公務員倫理委員會,其主要工作為:

- 其一、倫理章程之制訂與給予修正廢除之相關意見。
- 其二、關於國家公務員遵守倫理之調查研究、企劃。



圖9 日本公務員倫理委員會會長與委員⁵⁵



圖10 日本公務員倫理委員會所掌業務⁵⁶

- 其三、企劃與調整國家公務員遵守倫理之研習。
- 其四、各類報告書之審查。
- 其五、違反倫理法時之懲戒處分之基準之制訂或變更。
- 其六、有違反倫理法之虞時之調查、實施懲戒之程序與懲戒處分之認定。
- 其七、各府省之指導、建言與要求必要之措施等等。⁵⁷

國家公務員倫理審查會主要是較為高階之機構,日本國內各地政府首長得經過國家公務員倫理審查會之同意,於各地設置公務員倫理訓令(國家公務員倫理法第5條第一項第三款),此外,內閣下之各機關以及各下級機構並設置倫理監督官一人,除指導各機構職員遵守倫理規範外,並依據國家公務員審查會之指示,於各部門建立完善之倫理規範(國家公務員倫理法第39條)。

從前述可得知日本廉政相關政策主要是國家公務員倫理法為主要綱領進行整合,除此之外,關於刑事法相關處罰有:刑法上有瀆職罪(汚職の罪)相關罪章進行防制外,以及針對參議員、眾議員、地方議員等較為首長級之公務員設置之「公職にある者等のあつせん行為による利得等の処罰に関する法律」(中譯:公職人員不正利益斡旋處罰法,類似於我國貪污治罪條例)等進行對應。

除日本之外,我國公務員廉政相關法規尚承襲於新加坡,以下特針對新加坡之防治狀況進行探究,新加坡對於其在貪腐防治的策略上採取四大支柱:(1)有效的反貪腐法律(The Effective Anti-Corruption Law)、(2)獨立審判(Independent Adjudication)、(3)有效率且敏感的公共管理(An efficient & Responsive Public Administration)、(4)有效的執法(Effective Enforcement)⁵⁸,在有效率且確實的步驟之下執行對貪腐案件的審查、偵查以及起訴,無論是高級官員或是一般公司高層皆比照辦理,秉持國家零腐敗的目標為執法核心。

南韓於近年接連幾起總統貪污案件後,為有效

⁵³ 參監察院陽光法案主題網, <http://sunshine.cy.gov.tw/GipOpenWeb/wSite/mp?mp=2>, 2015年5月7日造訪。

⁵⁴ 參日本公務員倫理委員會公式網頁, <http://www.jinji.go.jp/rinri/>, 2015年5月7日造訪。

⁵⁵ 參日本公務員倫理委員會公式網頁, <http://www.jinji.go.jp/rinri/gaiyou/sinsakai.htm>, 2015年5月7日造訪。

⁵⁶ 參日本公務員倫理委員會公式網頁, <http://www.jinji.go.jp/rinri/gaiyou/syosyojimu.htm>, 2015年5月7日造訪。

⁵⁷ 參日本公務員倫理委員會公式網頁, <http://www.jinji.go.jp/rinri/gaiyou/sinsakai.htm>, 2015年5月7日造訪。

⁵⁸ Corrupt Practices Investigation Bureau (2014), Corrupt Practices Investigation Bureau Report 2013, website: <https://www.cpiib.gov.sg/sites/default/files/publication-documents/CPIB%20Annual%20Report%202013.pdf>, pp. 3. Visited on 2015/06/01.



防治貪腐，國會於 2015 年 3 月 3 日表決通過反腐新法案「金英蘭法（全名：關於禁止接受不正當請託和財物的法律制定案）」進行表決，2016 年 9 月起「金英蘭法」正式生效，以該法規範：「…公職人員及其配偶若收受超過 100 萬韓元（臺幣約 3 萬）的財物，不管該行為是否與其職務有關，將受刑事處罰，媒體人員及私立學校教職員及私立學校所屬財團理事長、理事、配偶亦在適用對象內，適用人數約 360 萬人。⁵⁹」足見韓國在打擊貪腐採取更加嚴格的態度進行防守。

以上為東方國家防制貪腐之狀況，以下就西方國家，以丹麥、紐西蘭、加拿大等被評定為貪腐程度較低國家為借鏡，再以我國公務員廉政倫理規範承襲國之美國之防制策略，就該些國家對於貪腐案件之防制重點如何著眼進行討論。

承前所述，丹麥之清廉政治奠基自其君主專制之政體，唯才是用，避免貴族晉用始獲得臣心。而在內部體制強調科層制度之分明，以建立強大的政經體制。丹麥獲得全世界清廉國家頭銜並非浪得虛名，但其來有自，且筆者認為於多年來政體努力發展，公務員之「人」的質地和其對於國家的「忠誠」在在顯示出防制貪腐之高度成效。

其次，紐西蘭除簽署關於外國公職人員在國際商業交易的經合組織公約（OECD Convention on Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions），以及聯合國反貪腐賄賂公約（the UN Convention Against Corruption）。此兩個公約要求成員國實施強有力的措施，打擊賄賂和腐敗。為維持其清廉之政經體制，除對官員以法律規範嚴格的刑責（最高有期徒刑 14 年），並且可追溯與該國貪污案件當中另一國家的受賄官員。並匯結證券市場法以及民事制裁等相關法律規範公私部門之間的內幕交易及操縱市場等行為⁶⁰。紐西蘭亦是朝向國際化以及公私部門全面防堵貪腐情形之趨勢。

承前述加拿大的貪瀆類型相應抵制之法律刑罰規定，則有以下：⁶¹

- 其一、在加拿大境內犯貪汙罪之最高刑期為五年以下有期徒刑；
- 其二、倘若涉及海外行賄，則最高刑期可判處 14 年以下有期徒刑；
- 其三、且若貪腐案件當中再涉及賄賂法官或執法人員則再加重其刑；
- 其四、另，對於公司或個人貪腐案件之罰金無上限。「加速用付款」在 CFPOA 上則是被禁止的。

此外，為全面防堵貪瀆使其無所遁形，資料顯示：加拿大也在《犯罪所得以及恐怖分子融資法》（The Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, PCMLTFA）訂有洗錢犯罪之相關規定。同時，公職人員也被要求披露其金融資產和利益衝突調節之資料（並非全盤公布），是所有公部門僱員必須遵守的準則，也是公務人員基本的價值觀和道德感⁶²。

筆者搜尋近期報導發現：「加拿大首都渥太華政府，正開始準備更強硬的反腐敗制度，依據規定甚至可涵蓋針對加拿大企業在海外犯罪判處罪刑。加拿大通信主管公共工程和政府服務部部長（communications director for Public Works and Government Services Minister）歐文女士（Ms. Irwin）承諾該部將會設立一特別委員會，並在行業團體以及獨力之倫理審查專家的協助之下，作為一個特別審查機構⁶³。在審查機構的運作之下，加強監督以避免不當的利益交換。在 2015 年 2 月埃森蘭萬靈（SNC-Lavalin Group Inc.）及其二合作夥伴企業因刑事詐欺罪（Criminal Fraud, 380(1)(a) of the Criminal Code.）以及賄賂罪（Bribery, section 3(1)(b) of the CFPOA）被定罪，公司涉案主管面臨 14 年最高刑期以及高額的罰金⁶⁴，此外針對挖掘工業，包括礦產及天然氣的

⁵⁹ 參南韓力打貪汙 反腐法案《金英蘭法》通過，2015 年 3 月 3 日自由時報，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breaking-news/1246208>，2015 年 5 月 10 日造訪。

⁶⁰ Ministry of Justice(2015). Bribery and corruption: Saying no to bribery and corruption: <http://www.justice.govt.nz/publications/global-publications/b/publication/bribery-and-corruption-saying-no>. Visited on 2015/6/10.

⁶¹ Business Anti-Corruption Portal(2015), Canada Country Profile-Legislation: <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/the-americas/canada/legislation.aspx>. Visited on 2015/06/21.

⁶² Business Anti-Corruption Portal(2015), Canada Country Profile: <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/the-americas/canada/legislation.aspx>, visited on 2015/06/01.

⁶³ BARRIE MCKENNA (2015.1.27), Ottawa working to modify strict anti-corruption rules, <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/ottawa-working-to-modify-strict-anti-corruption-rules/article22661799/>, visited on 2015/5/10.

公司，於 2014 年開始制定《採掘業透明措施法案》(Extractive Sector Transparency Measures Act)⁶⁵，規定相關業者在特定利益款項應披露以示透明合法，這些措施，更加顯示了加拿大防腐的決心與實際作為。筆者認為，加拿大因其在世界之經濟地位顯赫，側重的貪汙防制面向則是以全球化、重視國際商業活動與公部門涉賄防堵為主要防貪腐戰線。

最後，於美國方面，美國聯邦調查局 (The FBI) 於其公式網頁上列舉歷年來破獲之貪腐案件，公開民眾審閱⁶⁶。以美國調查局所分類進行偵查之貪腐類型可分有以下議題：各州及地方政府之貪腐 (State/Local Corruption)、邊境貪腐 (Border Corruption)、災難詐欺 (Disaster Fraud)、外國貪腐 (Foreign Corruption)、經濟刺激之貪腐與詐欺 (Economic Stimulus Fraud/Corruption)、選舉犯罪 (Election Crimes) 以及國際合作貪腐 (International Contract Corruption)⁶⁷。對於美國而言，貪腐是對於國家聯邦之一種背信行為，危害國家安全、公眾信心以及稅收，屬 FBI 最重要的刑事調查重點。貪腐最常見的犯罪行為是賄賂，也有敲詐勒索、收取回扣、洗錢，以及電信、郵件、銀行與稅務的詐欺行為，美國聯邦調查局特別又針對「邊界貪腐」以及「貪官利用自然災害或經濟危機轉移政府援助資金並中飽私囊」，此二者為調查重點中之更重要的打擊目標。而此些情形可見於立法機構，法院，市政廳，執法部門，學校和分區委員會，各級政府 (包括規範選舉和運輸)，甚至公司與政府有業務往來的機構等，美國聯邦調查局在此國家貪腐調查當中有獨特的地位，除了透過各州民眾檢舉之幫助 (可參圖 11)，合法使用先進的調查工具和秘密行動如臥底之方法，並有法院授權之電子監視，讓調查局可掌握賄賂金錢流動以及幕後黑手非法交易等之足夠證據，將罪犯送進監獄⁶⁸。前述之「邊界貪腐」主要是指邊界官員收受賄賂讓含有大規模殺傷性武器或非法物品之運輸工具進入美國本土；以及「貪官利用自然災害或經濟危機轉移政府援助資

Report Corruption Now
Submit an Online Tip
Call our Local Corruption Hotlines

- Katrina Fraud: (800) CALL-FBI	- New York, NY: (212) 384-1000
- Birmingham, AL: (877) 628-2533	- Norfolk, VA: (844) FIGHTPC
- Boston, MA: (844) NOBRIBE	- Omaha, NE: (402) 492-8688
- Columbia, SC: (803) 551-4200	- Philadelphia, PA: (855) FBI-TIPS
- Denver, CO: (888) 232-3270	- Pittsburgh, PA: (412) 432-4122
- Indianapolis, IN: (317) 845-4812	- Portland, OR: (503) 460-8585
- Jacksonville, FL: (888) 722-1225	- Puerto Rico: (877) FBI-SJPR
- Kansas City, MO: (855) KCPCTIP	- Richmond, VA: (804) 627-4597
- Knoxville, TN: (888) 678-6720	- Sacramento, CA: (855) 466-7243
- Little Rock, AR: (501) 221-8200	- San Diego, CA: (877) NO-BRIBE
- Los Angeles: (855) 5 BRIBES	- San Fran., CA: (800) 378-5991
- New Haven, CT: (800) CALL-FBI	- Springfield, IL: (877) U-TIP-OFF
- New Orleans, LA: (504) 816-3000	- U.S. Virgin Islds: (340) 774-9296
	- More Local FBI Offices

圖 11 美國聯邦調查局網頁公告各州民眾檢舉貪腐事件之聯絡方式⁶⁹

金並中飽私囊」近期則有因擅自使用聯邦政府發給颶風卡崔娜 (Hurricane Katrina) 之援助金之新奧爾良市 (New Orleans City) 議員之貪腐案件經聯邦檢察官調查起訴後並於 2012 年 7 月 18 日認罪⁷⁰。美國之聯邦及各州體系幅員遼闊之廣大，又在國際上佔有相當重要之政經地位，其貪腐案件類型之多元與案量非少之狀態，實為理所當然，但在於打擊貪腐之決心上，美國聯邦調查局及司法檢察體系對於偵查過程當中之支持，並結合民眾檢舉，防制策略上可謂不遺餘力。

四、結論

貪腐行為對於國家政策之推動上，是一個巨大之阻礙，觀之前述東西方各國貪腐型態之發生，特別於國家元首與首長級貪腐事件除社會觀感不佳外，亦會使得民眾對於國家行政失去信心。我國雖於近年針對貪腐防制進行多項策略，甚而承襲先進國規定設置廉政署、各機構再設政風單位，於廉政法規與政策上公務員廉政倫理規範與監察院陽光法案，再配合刑法瀆職罪章、貪污治罪條例等，然近年貪腐案件仍是無法杜絕，甚至近年我國發生元首與民意代表多次貪腐案

⁶⁴ LEGAL POST (February 19, 2015). SNC-Lavalin charges reveal the teeth in Canada's new anti-bribery law. Visited on 2015/06/09.

⁶⁵ 此法案繼承歐盟的《會計和透明度指令》(Transparency and Accounting Directives) 之精神，參「加拿大將推出採掘業透明措施法案」，<http://news.315.com.cn/20141106/100151203.html>，2015 年 6 月 10 日造訪。

⁶⁶ The FBI: Public Corruption, <http://www.fbi.gov/news/stories/story-index/public-corruption>, visited on 2015/5/10.

⁶⁷ The FBI: Public Corruption, <http://www.fbi.gov/about-us/investigate/corruption>, visited on 2015/5/10.

⁶⁸ The FBI: Public Corruption, http://www.fbi.gov/news/stories/2010/march/corruption_032610, visited on 2015/5/10.

⁶⁹ The FBI: Public Corruption, <http://www.fbi.gov/about-us/investigate/corruption>, visited on 2015/5/10.

⁷⁰ New Orleans City Councilman Pleads Guilty to Conspiracy, <http://www.fbi.gov/neworleans/press-releases/2012/new-orleans-city-councilman-pleads-guilty-to-conspiracy>, visited on 2015/5/10.



件，使得我國取締貪腐政策成效仍受影響。

雖我國廉政相關規定承襲於日本、新加坡、美國等國並依照本國之民情加以修訂，然根據文內多次文獻比對與調查結果發現，我國廉政各級單位確實於貪腐防制政策上盡力甚多，惟部分政商關係糾結、不正利益如何防制，仍是大哉問，在政府多元化防貪政策下，貪腐事件依然無法杜絕。為期策進，本文分析了東西方國家貪腐型態與防制策略後，發現可在我國防制貪腐政策之體系已臻完整，甚於亞洲國家當中位居前位的條件下，於整體架構上，再朝向以下各點進行修正：

其一、防堵不正利益之產生

雖於前述已說明，我國對於不正利益，例如積存紅利納為私有之部分於實務上是禁止的，然而，諸多公務員（或於教育機構任職之公務人員）於申請差旅之狀況，若公務體系無法預借款項時，多半以個人先行墊付差旅費用之狀況為多，此時，若可依據日本經驗，以公務機構代為購票，即可減少此種狀況發生。

其二、公務人員相關法令適用範圍之適度擴張

我國近年總統與首長級公務員貪污事件除撼搖貪腐政策之實施成效外，亦對於我國國際形象承受相當程度之負面影響，此部分我國或可參考南韓於 2015 年 3 月 3 日國會表決通過 2016 年 9 月起正式實施之反腐新法案「金英蘭法（全名：關於禁止接受不正當請託和財物的法律制定案）」，並以該法規範：「…公職人員及其配偶若收受超過 100 萬韓元（新臺幣約 3 萬元）的財物，不管該行為是否與其職務有關，將受刑事處罰，媒體人員及私立學校教職員及私立學校所屬財團理事長、理事、配偶亦在適用對象內，適用人數約 360 萬人。⁷¹」雖筆者不贊成過度之嚴格立法規定，然我國貪污規定主要針對公務人員進行防制，或可思考將南韓立法當中受刑事處罰之規定適用於媒體人員及私立學校教職員及私立學校所屬財團理事長、理事、配偶等部分擴張於我國法規上，不集中於公務人員之處罰上。

其三、人才適用及待遇相關規定

科層體制之精神乃係透過分層負責使繁多的工作

得以應運完成，維持高效率且高效能之成效，並且避免推諉卸責或是影響他人工作評斷的制度。在臺灣的行政體制亦如是，然而臺灣普遍薪資較低，包括公務員（含授權公務員，如：教授），相對於其他國家有所不足，又加上臺灣普遍送禮文化盛行，在公務來往之間將造成許多錢財上的漏洞以及有心人士的趁虛而入。我國公務員品質甚高，然體制文化的團體取向，由人深根的情義糾結較複雜，導致許多公務員在工作上受賄賂的壓力較多也較難依循合法流程。此部分或可仿照前述丹麥人才適用方式，於人事方面的風氣養成以及晉級、升遷、待遇的規定上應更加公平與完善。

貪腐，因涉及到文化、社會與民風，一般而言要完全杜絕，是一件相當困難之事，惟良好之法規與政策可將貪腐狀態減至最低，我國目前貪腐政策體制大致完善與成效良好，此主要歸功於廉政與政風、警檢人員之努力，期待我國貪腐防制政策可參考國外較為良善政策，配合我國民風加以適度之修正，使得無法完全杜絕之貪腐問題減至最低。

2015 法律智王
犯罪預防及法治教育 四格漫畫徵件活動

徵件期間：自即日起9/15止

參賽組別
參賽組別：共分五組，以100學年之在學學年為準。
1. 國小低年級組（一、二年級）
2. 國小中年級組（三、四年級）
3. 國小高年級組（五、六年級）
4. 國中組
5. 高中組

徵件規格
以圖畫紙四開(39 × 54 公分)，格式以四格漫畫為準。

投稿辦法
於報名截止日前將海選作品與報名表(請於下載)郵寄或親送至「臺北市松山區光復北路112號2樓 博誠集團公關與行銷有限公司」。
聯絡電話：(02) 2781-7968#31

獎勵辦法
每組前三名各一名，佳作各八名，多元文化特別獎各一名。
其他頒獎典禮另「more」法說光，請洽。

主辦單位：博誠集團
協辦單位：博誠集團
協辦單位：博誠集團

一起來當智王！

⁷¹ 參南韓力打貪污反腐法案《金英蘭法》通過，2015年3月3日自由時報，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breaking-news/1246208>，2015年5月10日造訪。



「解鈴仍需繫鈴人，戒毒要靠吸毒者」 ——戒毒成功最重要的關鍵人物仍是吸毒者本人

蔡田木：中央警察大學犯罪防治學系教授兼通識教育中心主任

毒品犯罪問題係我國各級政府相當重視的治安問題，尤其是近日來接連發生警察人員在緝毒時與毒犯發生槍戰、女大學生酒後吸毒死亡、孫子吸毒後殺害祖父母等重大治安事件，再再顯示當前毒品犯罪情勢日趨嚴峻。根據內政部警政署刑事警察局在 2014 年的統計，毒品危害防制條例修正後第三級、第四級毒品裁罰案件逐年遞增，尤其是第三級毒品部分，從 2010 年 8,474 人次、2011 年 11,704 人次、2012 年 18,342 人次至 2013 年已達 26,820 人次，呈現快速成長，其中大都屬三級毒品之 k 他命；另外，衛生福利部食品藥物管理署針對歷年藥物濫用分析發現，藥物濫用相關致死案件自 2004 年的 199 件，增至 2013 年的 286 件，其中 k 他命致死案件從 2009 年的 44 件，增加至 2013 年的 62 件。另外，根據國家發展委員會委託許春金、陳玉書、蔡田木等 (2014) 之調查發現，在毒品危害防制條例於 2009 年修訂後，第三級毒品的案件的發生數量有了明顯上升的現象，從 2010 年的 8,474 件至 2013 年的 26,820 件。受裁罰人數也從 2010 年的 8,756 人到 2013 年的 28,460 人；另外，罰鍰的繳交情形則逐年降低，繳交的比率從 2010 年的 50.19% 降到 2013 年的 22.57%，由此可見目前毒品處遇政策的刑罰威嚇效果有限，毒品使用人口不減反增，我國毒品政策已到不得不改弦易轍的階段了。

再從性別的角度觀察，法務部 2014 年委託蔡田木、賴擁連研究發現，女性藥物濫用者首次因毒品而犯罪之年齡主要集中在 30 歲以前，女性首次用毒年齡顯著低於男性，20 歲以下女性為 17.6%，男性僅為 14.1%。女性再累犯比例 (91.9%) 顯著高於於男性 (90.0%)。在用藥族群中，女性罹患精神疾病比例 (12.5%) 顯著高於於男性 (4.4%)；女性家人有藥物濫用之比例 (17.5%) 顯著高於於男性 (5.3%)。綜合歸納行為人特性發現，女性用藥者大多缺乏家庭支持、微弱的學校依附、心理狀態較差、交往對象複

雜、接觸八大行業者多、金錢價值觀薄弱、工作狀況不穩定、被害、偏差行為經驗因藥物濫用類型而有差異。另外，施用藥物行為之特性則包括：取得毒品的管道 (機會) 難以防範、從「好奇」變成「習慣」，混合使用的現象很普遍，施用後嚴重影響社會關係及身心健康。影響女性藥物濫用的原因多元且複雜，近因包括因偏差友伴、提神、解酒、舒壓、伴侶使用，遠因包括家庭功能失調、學校功能不彰、霸凌或被害經驗。

目前我國毒品政策防制效果薄弱，各級毒品累再犯比例逐年遞增，施用或持有第三級、第四級毒品之裁罰與講習制度，行之多年，效果有限，許春金、陳玉書、蔡田木等 (2014) 之調查發現原因包括：政策與規範效果不彰，行政裁罰與罰鍰運作機制出現問題，執行成效仍有很大進步空間，包括：罰鍰繳交、講習到課比率逐年下降；對於累犯束手無策；罰鍰威嚇強度不足；教育講習強制力、執行力不足；罰鍰受罰對象可能非當事人，對於受處分當事人效果有限；怠金裁處未落實，加遽行政裁罰效果之惡化；部分施用對象無法強制執行，影響行政裁罰效果。

從藥物濫用防制政策與網絡合作狀況發現：避免用藥可從個人意志、家人支持和斷絕毒友著手；應適當修改毒品危害防制條例處罰、檢討目前各級毒品懲罰及勒戒成效。蔡田木、賴擁連 (2014) 針對英國、加拿大、澳大利亞與美國女性藥物濫用者政策與處遇方面的文獻探討後發現，各國家於女性藥物濫用者的政策與處遇作為處遇措施包括：機構性處遇內容的階段化與多樣化、機構性處遇與社區性處遇的無縫接軌、懷孕與育兒藥癮者的特殊化處遇模式、提供低門檻服務與外展服務，相關政策應可提供相關單位參考。

毒品犯罪問題日趨嚴重、毒品使用多元且複雜，防制策略應擴及預防、查緝、法令修正、機構內處遇、機構外處遇以及網絡合作等六大層面，其中預防



層面應：強化反毒宣導內容與方式，運用媒體宣導使用毒品造成的身體傷害；依年齡及危險族群設計合適的預防策略，落實分級宣導與預防；實現「紫錐花運動」精神，落實「反毒、健康、愛人愛己」政策；加強危險族群之篩檢與輔導。查緝層面應：確實且密集查緝高風險場所；協助旅館與飯店業者設立「無毒場所」商標；臨檢時落實女性用藥者的查察工作；警察機關應注意吸毒熱點的流動趨向。法令修正層面應：增加第三、四級毒品懲罰手段、修改講習內容；賦予各縣市毒品危害防制中心法制化地位；整合觀察勒戒與戒治療程，簡化藥癮者的保安處分；讓女性藥癮者在戒治所中可以學習技藝。機構內處遇應：由專業人士介入輔導、安置其子女；重新建立觀察勒戒及強制戒治之評估機制；增加個案管理師之職權、減少行政業務；針對藥癮的管教人員應定期講習，提升戒治教化專業職能；戒治所的第三階段社會適應期應該真正

落實社會適應，遠離毒友及用毒伴侶的情感依附或暴力控制；應針對即將出獄者強化戒毒意志力的訓練，運用親密關係需求，強化家庭、伴侶支持系統。機構外處遇應：拓展治療性社區及中途之家之設置；建立全方位的社區性女性藥癮戒治者持續性照護方案；透過社會資源降低官方色彩，增加個案參與意願；針對家庭失能、目前失學之少女用藥者成立庇護中心。網絡合作層面應：建立資訊共享平台；提供誘因鼓勵雇主聘僱藥癮者投入就業行列。

解鈴仍需繫鈴人，戒毒成功最重要的關鍵人物仍是吸毒者本人，有了政府機關的協助、社會的支助、家人的支持，最重要的還是藥癮者本人要有戒毒的意志力、抗拒藥癮的決心、遠離毒友的毅力，最後才能成功戒毒、復歸社會。

「網路霸凌」行為如何管制

王皇玉：國立臺灣大學法律系教授

楊姓藝人因「網路霸凌」而自殺，社會大眾乃至立法委員頓時出現了各種想要管制「網路霸凌」行為的聲音，甚至出現了以刑法懲罰網路霸凌者的訴求。然而，何謂「網路霸凌」？刑法真的沒有處罰「網路霸凌」行為嗎？在「網路霸凌」出現之前，過去教育部為了防制「校園霸凌」行為，曾於民國 101 年 7 月制定「校園霸凌防制準則」，該準則第 3 條將「霸凌」定義如下：「指個人或集體持續以言語、文字、圖畫、符號、肢體動作或其他方式，直接或間接對他人為貶抑、排擠、欺負、騷擾或戲弄等行為，使他人處於具有敵意或不友善之校園學習環境，或難以抗拒，產生精神上、生理上或財產上之損害，或影響正常學習活動之進行」。此一「霸凌」之定義，主要適用於一個相對封閉之環境，且環境中之人不能自由地選擇脫離或離開該等環境，例如校園，或是適用於人際互動關係或權勢關係不對等之環境，例如軍隊。在此等環境中，一個人倘若長期暴露在霸凌者的言語或行動的

欺負、騷擾、排擠下，或是處於封閉的人為敵意環境中，即便身體沒有受到傷害，心理或精神上之折磨，亦足以摧毀一個人的人格。因此，教育部針對校園此等封閉型環境制定出「校園霸凌防制準則」，藉由建立輔導、教育、檢舉、通報、救濟等措施，使學生享有免於恐懼而學習的環境，對於個人自由之保護與人格之開展而言，有其意義。

然而，「網路霸凌」不同於「校園霸凌」。網路世界中，固然也會存在個人或集體持續以言語、文字、圖畫、符號或其他方式，直接或間接對他人為貶抑、排擠、欺負、騷擾等行為。然而，相較於校園霸凌，網路世界不是一個封閉型環境，網路使用者並非不能自由地脫離或離開網路環境；此外，網路霸凌是隔著電腦以言詞、圖片或影像表達為其特徵，不像校園霸凌是面對面的近身接觸；再者，網路使用者彼此之間是處於關係對等情境，不像校園霸凌有明顯的關係、權勢不對等，或強勢、弱勢關係，因此，要將網路霸



凌行為如同校園霸凌行為一般，作相同密度的法律管制或介入，實屬不當亦不可能。

但網路上的霸凌行為，真的無法可管嗎？網路霸凌之方式，多是以手機、簡訊或社群網站散布言論、圖畫、影片方式為之。然而一個人在網路上發表言論、圖畫、影片，通常屬於言論自由的範疇，即便媒體或社會大眾集中式地關切某些議題，因而形成對議題當事人的壓力或貶抑，仍應將此視為言論自由的一環，不應任意以法律禁止之。當楊姓藝人因網路霸凌而自殺的新聞出現，眾多自願性成為公眾人物的名人，例如阿帕契事件的當事人李倩蓉或競選台北市長失利的候選人連勝文，紛紛以網路霸凌被害人姿，控訴自己遭到霸凌，此等控訴倘若可以凌駕人們的言論自由，並以任何法律形式要求人民噤聲，則這樣的法律將會是一種侵害人民言論自由的違憲法律。因為實在難以想像與容忍以立法方式禁止人們在網路上評論政治人物或公眾人物，或是立法只准人們在網路上給他人正面評價，不能給予負面評價。

然而，言論自由並非可以無限上綱的權利，倘若網路霸凌的方式，是以散布他人不雅照、不實謠言，或是以文字辱罵侮辱，甚或恐嚇、起底、人肉搜索，只要侵害到他人自由、名譽或隱私秘密等法益，仍應加以限制之，而此等限制，在現行刑法中就有現成的條文可以因應。例如網路上散布他人不雅照、不實

謠言、以文字辱罵侮辱等行為，可以用公然侮辱罪或加重誹謗罪加以處罰；網路言論涉及使人心生畏怖的恐嚇行為，可以用刑法恐嚇危害安全罪處罰；起底或人肉搜索，如果涉及侵害隱私秘密，可用洩密罪或違反個資法處罰。換言之，網路世界並非法外世界，網路使用者也並非真的可以為所欲為地霸凌他人而不受處罰。現行刑法其實一直有效地對於網路使用者進行規範，並無處罰上的漏洞，只是刑法條文中不是使用「霸凌」兩個字來規範，而是將定義抽象而模糊的「霸凌」行為，以更精準的罪名，例如公然侮辱罪、誹謗罪、恐嚇罪、洩密罪、違反個資法等，加以規範。而且此等刑法上的規範，不管網路使用者是以「實名」或「匿名」方式進行侵害他人法益行為，全都一體適用，並非匿名者就無法可管。因此有人主張只要實施「網路實名」制，就可遏止網路霸凌，實是抓錯處方下錯藥。

網路上的匿名霸凌，就如同社會生活中的匿名黑函一樣，網路上的言論，就如同紙本報紙或雜誌的言論一樣，只是傳播的媒介方式不同。如果現行刑法規定對於網路使用者的違法行為並無處罰上的漏洞，而立法者也無法具體、清楚地描述出還有什麼應該處罰而未處罰的行為，則實無需特別針對「網路」而制定額外的禁止網路霸凌之規範。

全球女童/少女被害保護機制的在地化

周愷嫻：國立臺北大學犯罪學研究所特聘教授

2015年五月至六月間臺灣發生兩件令人遺憾的犯罪事件，分別是新竹地區14歲少女在網咖被擄走殺害、台北地區8歲女童遭割喉死亡，兩案相隔不到一個月，引發社會極大的哀傷、憤怒、恐慌。事實上，臺灣每年未滿18歲被殺害的女童及少女不到20人，多數為家人所為。女童或少女遭受暴力殺害事件

數字，比起其他國家不算高¹。女童與少女比例最高的被害類型，反而是妨害性自主案件²。若以全部刑案而言，12歲以下女童犯罪被害每年約1,000-1,200人，12至未滿18歲少女約4,000人，換言之，未滿18歲女性人口被害機率小於十萬分之50³。

雖然臺灣女童/少女被害機率與全球相比偏低，

¹ 102年中華民國刑事案統計(2014)。臺北：內政部警政署刑事局編印。頁42-49及頁346。

² 102年中華民國刑事案統計(2014)。臺北：內政部警政署刑事局編印。頁42-49及頁346。

³ 102年中華民國刑事案統計(2014)。臺北：內政部警政署刑事局編印。頁42-49及頁346。



但是因為保護兒童/少年本為每個國家責無旁貸之事，即使是僅有數十件或數百件，也需要找到適當的原因與防制方法。

臺灣跟全球女童/少年受害、犯罪情況類似的方地方，或許不是數字，而是誰是可能的加害人或在哪些地方比較容易受害。根據聯合國的報告，全球超過百萬的女童或少年，每天在不同場合遭受肢體、精神、性暴力，最常發生的場合是家庭、學校、社區、照養機構、刑事司法機構⁴。聯合國的統計也顯示，有些國家賣淫或吸毒的女童及少女中，80-90%曾經在家中被各種性或其他暴力傷害過⁵。以臺灣今年兩件個案來看，一件發生於網咖與公園，一件發生於校園內。前者加害人是認識者，後者是陌生人。這與全球女童/少女被害場合、對象、類型差距不大。

社會在譴責犯罪人或同情被害女童/少女之際，或許也可以思考另一個女童/少女犯罪人的問題。臺灣每年女童觸法人數大約是 200 人，少女觸法者約 1,700 人，這些加害女童/少女，通常也曾經是被害人，亦即女童開始轉化為「犯罪人」、「問題少女」之前，通常已經歷了各種成人的剝削、脅迫與控制，這些成人無非是兩種人：年紀較大的男友與女童家人。這些飽受創傷的女童，逃家、流連在外或依附在年紀相仿或較長的朋友圈中，終究淪為娼妓、吸毒、販毒或竊盜。多數被害女童/少女終究會轉化為刑事司法體系中「加害人」。因為她們的雙重弱勢身份：兒童與女性，導致她們不僅因為年齡可能更容易成為虞犯，也因為性別的角色期待（如性道德、言行舉止、服裝禮儀等），讓她們處於比男童更為弱勢的地位。更遺憾的，與同齡人相比，被害或加害女童/少女也容於死於非命，成為早凋的茉莉。

聯合國也指出很多國家，因為兒童少年保護之醫療、社會福利、家庭支持不足，只好透過刑事司法制度去「保護」女童，但是刑事司法制度的「懲罰」本質，很難完全替代「保護」機制。

聯合國 2014 年 10 月通過「United Nations Model Strategies and Practical Measures on the Elimination of Violence against Children in the field of Crime Prevention

and Criminal Justice」(以下簡稱 Model Strategies)⁶目的是期待各會員國政府能以一切方法防止兒童/少年受害。本法案規範了兩大重點：一則是兒童/少年的犯罪預防，一則是強調各會員國需在刑事司法制度中設置兒童保護特別機制。這個法案涉及的政府部門包括刑事司法體系、兒少保護機制、社會福利、醫療、教育部門等，企圖建立一套完整的保護機制。

從臺灣的觀點來看聯合國的 Model Strategies，或可產生一個疑問，亦即法案規定各會員國需傾政府之力，建立保護兒童少年不受任何形式的暴力、剝削、迫害、脅迫的機制，但卻獨獨在清單上漏了「家庭」這個比例甚大的加害來源⁷？

究其底蘊，本文認為基於文化與宗教差異，歐美社會認為兒童是屬於上帝的與其自己的，父母僅為執行國家交付照護兒童的機構，是一種強制的責任，一旦父母無法妥善執行這項責任，國家將會懲罰父母並收回這項親權，且一旦父母照護兒童至法定成年後，即非父母所屬，相關法律責任亦一併消失，回歸個人自己，因此「家庭」這個單位，對歐美社會而言，是一個需受國家監督、「有限責任」的社會制度。但是我國傳統文化上，卻認為父母照護兒童是一種「與生俱來的義務」，與國家無關。家庭對兒童（甚至成年子女）的「義務」，早已深化為一種「文化制約」、不得不然的無限責任制，若家庭未能負起這樣的義務，遭致的社會道德與內心譴責、遠遠高於法律規定。相對地，社會給予家庭這個「私領域」的權限也非常寬廣，父母除非顯為違法，國家無法強制收回這項親權，也盡量採取不干預家庭管教兒童的各種作為。即使我們模仿了歐美國家建立了如兒童少年權益保護或福利等一類的法案，對於不適任、無能、失能家庭，甚至傷害兒童的家庭，在道德與執行面上，社會、政府與專業人士仍有回歸家庭仍為最佳保護兒童的手段思維。因為抽掉了國家委託親權的機制，在這種全面的照護下，兒童自然成為父母的財產。

職是之故，以基督教精神立國的歐美社會，國家可以透過社會福利、醫療、經濟等機制監督家庭是否負起兒童保護之責，家庭對兒童照護是一種法律責

⁴ 請參閱聯合國「對兒童施暴的全球報告」(2007)http://www.unicef.org/lac/full_text%283%29.pdf (讀取時間 2015 年 6 月 10 日)

⁵ 請參閱聯合國「對兒童施暴的全球報告」(2007)http://www.unicef.org/lac/full_text%283%29.pdf (讀取時間 2015 年 6 月 10 日)

⁶ 請參閱聯合國該法案全文 (2014) https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_23/Draft_Resolutions/E-CN15-2014-L12-Rev1/E-CN15-2014-L12-Rev1_E.pdf (讀取時間 2015 年 6 月 8 日)

⁷ 根據中華民國刑案統計，歷年強制性交、對幼性交案件六成發生在家宅內。(參閱 102 年中華民國刑案統計。臺北：內政部警政署刑事警察局。)



任，但是在我國，家庭對照護兒童更是一種道德義務，國家居於被動、消極與不鼓勵干預家庭生活的角色，自成一個獨立、有生命的社會制度。

聯合國的 Model Strategies 內各項保護兒童 / 少年的措施，到了臺灣，可能還需要課予家庭、成人保護兒童 / 少年更多的法律責任，尤其是女童 / 少女。例如：家庭對未成年子女的管教照護，需有可受公評的公共空間；家庭照護子女應採取「有限義務」制度；年長或成年人與女童的不當交往或侵害，除科以適當刑罰外，也需給予公眾譴責；此外，特別容易受害、高風險、不幸女童 / 少女，因為容易進入社福或司法

體系，保護措施必須採用更嚴格、高標準（如：限制人身自由、侵犯隱私、搜身、身體接觸等）。

各種犯罪被害人與加害人中，因為年齡與性別因素，使得女童 / 少女成為最為弱勢的一群，這個架構全球適用。但在臺灣，還有第三個座標，那就是「兒童是家庭與成年人的財產」。換言之，那些無緣長駐人生萬紫千紅的小小茉莉，其實多半都是早凋在自家的花園裡，更勝於路人無情的採摘踐踏。三個座標，框架出臺灣女童 / 少女被害防護機制，需有比之聯合國 Model Strategies 更為立體、獨特的設計。

龔重安殺人事件的省思

謝文彥：中央警察大學犯罪防治學系副教授、推廣教育訓練中心主任

龔重安殺人事件的發生

今(2015)年5月29日下午16時20分在臺北市文化國小的隨機殺人事件，引發社會大眾高度關注。28歲失業中的嫌犯龔重安翻越文化國小校園後門圍牆，至四樓女廁所，以水果刀對8歲女童割頸2刀，造成女童不治。這一件由一位人際疏離、工作不穩定、沒有目標與價值感，又遭遇現實高壓力的男人，侵入其17年前的母校，針對一個落單且毫無防衛力的陌生女童，以割喉方式進行殺害的事件，必然造成民眾難以理解與高度不安。難以理解的是，何以龔嫌會對一個毫無關係亦無恩怨的幼童下手？不安的是，何以任何人在公共場所都可能無緣無故的被殺害？社會上到底還有多少類似鄭捷或是龔重安等隨機殺害別人的人？

台北市長柯文哲於案發當晚召開緊急會議，表示將重建校園安全、並檢討警察進校園的相關議題。許多家長為了小孩安全，親自接送小孩上下學；各學校及警察機關也立即強化校園安全的防護措施。事件一週內(6月5日)，正巧法務部執行了王俊欽等6名死刑犯的槍決，而大多數民眾也在此案件所帶來的恐懼與憤怒之情緒下，強烈表達出反對廢死之主張。

事件的原因分析

民眾納悶的是，何以龔嫌會對一個毫無關係亦無恩怨的幼童下手？至今我們只能從有限的報導資料來觀察，並立即採取可以防範的必要措施，讓此類案件成為一個可以理解、又可控制的事件。

從遠因來看，龔嫌早期與家庭缺乏良好的關係與互動，或許就是造成殘暴無情心態的起點，長期得不到肯定而產生自卑心理，讓他與家人的關係疏離，內向不善言辭的他又難以和同學建立一定程度的情感，使得他經常退縮到孤立、防衛、上網咖、及幻想的世界中。他的哥哥曾說：「弟弟以前很正常，只是不太和別人互動，五年前突然離家，今年過年短暫出現，卻又無聲無息斷絕聯絡。」這麼一個孤獨生活型態，使得他內在的心理壓力找不到宣洩的出口，外界的關心與支持也進不了他的世界，只得長期獨自承擔面對，當他難以面對現實生活時，或許就常轉進幻想之中，並以幻想取代人際交往，而這又讓他不斷的進入退縮與自卑的惡性循環之中。

從近因來看，我相信這一位感受不到家庭溫暖、得不到社會支持，覺得工作沒有前途、生活沒有保障、且又找不到人生目標的龔嫌，一定也花了不少力



氣很想從現實生活中找到意義與價值，以免被空虛與無價值感所吞沒，但是無能力感及工作不順利卻讓他難以在現實生活中以適當的方法獲得，於是興起了敵對社會方式的幻想，例如其公司同事所描述龔嫌曾講過的話：「鄭捷的任務已經結束，現在輪到我了」，或是「如果沒有被羈押或交保，會想辦法再來法院，還會犯案或到艋舺公園當遊民」，企圖為自己找到可以繼續活下去的明天。

龔嫌自述他擁有幻聽，他自述 2 年多前開始有聲音對他說話，最早是「你真沒用，大家都在笑你！」後來這種聲音越來越多，像：「某某瞧不起你」、「某某對你很不爽」，自覺快被逼瘋。這些都是幻聽嗎？我不認為，我覺得他應該只是充滿幻想而已。因為當一個人經常退縮到非現實的幻想來取代真實的人際交往時，此種幻想會被培養，越來越多、越來越嚴重，甚至難以區分出幻想或真實、虛擬或現實。

最後，我所思考的是：到底什麼因素是壓垮駱駝的最後一根稻草？除了內在充滿幻想外，龔嫌應該還有一些難以處理的立即性壓力，包括其自己所供稱因為找不到工作想洩憤才會殺人的失業或工作不順利的問題，以及去年八月至今被銀行催繳 12 萬元卡債的壓力。

缺乏任何社會支持、又生活無任何希望，再加上面對需馬上處理但又無法排除的立即性壓力，使得他的幻想越來越嚴重。對他而言，或許幻想可讓他轉變為實際的殺害行為，也可讓情緒得以紓解或解放、可合理化其行為的管道了，也就是說，幻想後，代之而取的就是正式的殺害行為。

預防此類案件之道

未來我們該如何預防此類案件再次的產生呢？我覺得應回歸到理性客觀的分析上，能對個案掌握及建立更豐富且正確的資料，才能作出更精確的分析與診斷，也才能以理性的與有效的方法來面對，當研究調查的資料顯示出殺害陌生小孩的案件不到整體小孩被殺事件的 10%，且很多是類的兇手對自己早就沒有生存希望時，你就會發現，其實預防此類案件的措施與校園圍牆的高低無關，亦與死刑是否存廢無關。預防可從下面幾方面著手：

首先，學校可做的是加強管理、監控與警覺反應訓練：學校強化學校門口與校園環境管理，可讓潛在歹徒在侵入時增加風險的考量，而高度的警覺性也能讓學校去注意任何一個行為怪異者出現而前往處理。

其次，為了減低模仿效應的產生，警方可強化網路上發表類似攻擊言論的辨識與監控，例如日本秋葉原無差別殺人事件發生後，警察立即開發一種可以迅速發現網上犯罪預告的技術，並在發現類似模仿言論後立即逮捕處理。

第三，強化國民心理健康才是問題基本解決之道：心理健康在良好的家庭關係與人際互動中所建構出來的；相反的，心理不健康則常是不良親子關係或脆弱家庭連結的結果。為了減低心理不健康者的產生，政府機構或社會團體可強化親職教育，並衡情提供高風險家庭必要的協助。學校也可強化辨識與協助受虐、情緒管控困難、人際溝通困難的學生，提供適當的訓練與協助。

最後，強化社會政策作為：提供青少年穩定的就業訓練與機會，讓他們在工作上發揮所長、找到希望。此外，醫療衛生機構對於精神障礙者、憂鬱症患者、高自殺風險者應多提供醫療協助與社會支持，以減低自殺或殺人的可能性。

全國法規資料庫 競賽活動
即將於 8月20日 正式開跑!

歡迎國高中職教師、學生、家長踴躍參加~
好禮獎不完，總獎額超過60萬，還有機會抽中 Apple Watch、智慧型手機、平板電腦等大獎囉~
詳情請見活動網站 <https://compete.law.moj.gov.tw>

活動一、法規知識王網路公開競賽(104年8月20日至104年10月31日)
參加對象：與中華民國國籍之在學國中、高中職及五年制專科學校一、二、三年級學生及其家長。
競賽方式：1.分三組進行競賽，各組別皆採網路初賽及現場決賽兩階段進行。
2.獎勵競賽分3類共30題作答，採是非、選擇題方式。
獎勵辦法：競賽總獎金超過25萬，另增設「參賽月月抽」、「1+1親子參賽」、「FB分享」、「填問卷、拿好禮」等加碼抽大獎活動，獎項豐富，等你来拿囉~

活動二、全國法規資料庫創意教學競賽(104年8月20日至104年10月8日)
參賽資格：與中華民國國籍之全國公私立國中、高中職及五年制專科學校現職教師(含代課教師、實習老師)。
教學設計主題：「反毒」與「網路成癮學生的輔導」等2大類法治教育主題為範圍。
參賽方式：請先至活動網站 <https://compete.law.moj.gov.tw> 進行線上報名並完成後續條件。
獎勵辦法：競賽總獎金超過17萬，前三名獲獎學校獲贈獎匾乙座。
收件地點：10558台北市八德路三段2號3樓 綜合推廣組收

主辦單位：法務部 教育部 協辦單位：台北市電腦公會
協辦單位：廉政署 財團法人法律服務協會 財團法人中華民國電腦技能基金會 活動贊助



大事紀要

104.04.02	· 發行本學院第四期「犯罪防治研究專刊」
104.04.09	· 發表「解鈴仍需繫鈴人，戒毒要靠吸毒者」--- 戒毒成功最重要的關鍵人物仍是吸毒者本人」短評
104.04.15	· 召開「103 年犯罪狀況及其分析」委託研究案工作協調會
104.05.14	· 發表「網路霸凌行為如何管制」短評
104.05.22	· 協助教育部審查「防制學生藥物濫用國小補充教材」
104.05.27	· 進行「103 年犯罪狀況及其分析」委託研究案期中報告審查
104.06.02	· 在全國反毒會議學術研討會中發表「毒品再犯風險與醫療需求分流處置評量工具之研究」論文
104.06.10	· 參訪法務部法醫研究所
104.06.12	· 參訪戒毒中途之家—基督教晨曦會
104.06.15	· 發表「全球女童 / 少女 被害保護機制的在地化」短評
104.06.22	· 發表「龔重安殺人事件的省思」短評
104.06.24	· 進行「大數據運用在親密關係暴力犯罪防治分析之探討」委託研究案期中報告審查
104.06.25	· 進行「103 年犯罪狀況及其分析」委託研究案焦點座談會
104.07.01	· 召開 104 年度第 1 次「犯罪防治研究發展諮詢會」會議



諮詢發展會議



研究審查會



參訪機構



論文發表會