

第 17 期

中華民國 107 年 06 月



刑事政策與犯罪防治研究專刊

■出版者：法務部司法官學院
 ■發行人：蔡碧玉
 ■主編：吳永達
 ■執行編輯：吳雨潔
 ■編印單位：群鋒企業有限公司

■發行所：法務部司法官學院
 ■地 址：10671 台北市大安區辛亥路3段81號
 ■電 話：(02)2733-1047
 ■傳 真：(02)2377-0171
<http://www.moj.gov.tw/mp302.html>



GPN : 2010503237
 DOI : 10.6460/CPCP



編 者 的 話

為充實更多刑事政策的研究內涵，本刊自 12 期起擴增「國際眺望」與「趨勢傳真」二項專區，本(17)期「國際眺望」，係由本學院研究人員蒐集國際犯罪狀況與刑事政策發展趨勢進行比較分析，主題為「防制民眾濫訴新政策？自日本法制觀我國刑事訴訟有償制度之改革方向」。另外，「趨勢傳真」係由本學院轉載法務部統計處相關之統計分析資料進行報導，本期主題為「廉政案件統計分析」。

在犯罪防治論壇方面，鑑於本學院 106 年度「傑出碩博士犯罪防治研究論文獎」成果豐碩，共有 20 篇優秀論文獲獎。除評審委員建議可進行主題式發表外，在 107 年度第一次「犯罪防治研究發展諮詢會」中，諮詢委員亦建議應多元應用與推廣碩博士論文獲獎作品，以強化獲獎論文之最大邊際效益，並提昇犯罪防治研究整體量能。故本期專刊規劃以「廉政」為主題，邀請相關論文獲獎者撰寫濃縮論文刊登於論壇，期能對我國廉政研究之發展有所啟示。

至於「心情隨筆」單元，因大嫂狠殺小姑的「水泥封屍命案」震驚社會，在媒體推波助瀾下，引起了許多注意與討論，乃邀請中央警察大學犯罪防治系鄧煌發教授，以「放下，如此難嗎？嫂殺小姑水泥封屍案的省思」為題，從心情分享的角度撰寫短文，彰顯本學院對社會安全之關注，並促進學術與社會的多元溝通。

隨著國家政經發展及社會繁榮，犯罪問題未曾止息，且更日趨嚴重、複雜；敬邀對刑事政策、重大犯罪防治、婦幼保護、司法人權與司法科技發展等議題學有專精之賢達，踴躍投稿，共同發揮集體力量，使這個新的犯罪防治研究園地，不斷成長、茁壯，並蘊育出豐碩甜美的工作果實。

Contents

目 錄

編者的話	1
最新訊息	2
犯罪防治論壇	
我國禁止行賄外國公務員法制之探討	3
醫療財團法人之防貪監督機制——以非營利與營利組織間之界線為核心	11
從公司治理觀點探討我國「企業貪瀆」之防制對策	19
海關集體貪瀆犯罪案件特性及其影響因素分析	42
國際眺望	
防制民眾濫訴新政策？自日本法制觀我國刑事訴訟有償制度之改革方向	54
趨勢傳真	
廉政案件統計分析	61
心情隨筆	
放下，如此難嗎？——嫂殺小姑水泥封屍案的省思	67
大事紀要	68
活動剪影	68

為鼓勵各大專院校研究生撰寫刑事政策與犯罪防治相關學術領域之研究論文，促進刑事政策之研究發展量能，本學院辦理第五屆「傑出碩博士犯罪防治研究論文獎」，申請期間為107年9月1日至同年10月1日截止。

而為多元開發法治教育教材，促進人民了解司法以及兼顧犯罪防治推廣工作，本學院並舉辦「社會法律事件簿」微電影創作競賽，投件時間為107年8月1日至同年8月31日截止。

以上兩項競賽歡迎社會各界踴躍參加。

第五屆 傑出碩博士 犯罪防治 研究論文獎

■ 申請期間：

一〇七年九月一日至十月一日

■ 申請資格

教育部認可之國內各大學校院碩博士研究生

■ 獎勵方式

一、特優獎：

碩士研究生 獎金新臺幣三萬元及獎狀乙紙

博士研究生 獎金新臺幣五萬元及獎狀乙紙

二、優等及佳作獎：獎狀乙紙

■ 申請規定及表格

請至本學院犯罪防治研究資料庫網站下載
<http://www.tpi.moj.gov.tw/mp302.html>

■ 連絡電話及 e-mail

(02)2733-1047 分機 1702 曾小姐
cprc@mail.moj.gov.tw



法務部司法官學院




社會法律 事件簿

微電影 創作競賽



獎金

1. 首獎：新臺幣 8 萬元。
2. 優選：新臺幣 4 萬元。
3. 佳作：新臺幣 2 萬元。



收件日期

自 107 年 8 月 1 日起開始收件，
至 8 月 31 日截止收件，
郵戳為憑。



參加辦法

詳情請至「犯罪防治研究資料庫」網站
(<http://www.tpi.moj.gov.tw/mp302.html>) 查詢。





法務部司法官學院

我國禁止行賄外國公務員法制之探討*

DOI: 10.6460/CPCP.201806_(17).01

黃思翰**

摘 要

近年有關禁止行賄外國公務員之議題已受到國際社會重視，尤其當美國政府對於違反海外反貪腐法（Foreign Corrupt Practices Act, FCPA）之執法地域範圍從歐美擴及於亞洲時，我國企業及科技公司應更加重視企業行賄外國公務員之防制以降低相關法律風險。然而，過去我國肅貪政策係以公部門貪腐防制為重心。雖然我國於 2003 年將行賄外國公務員行為刑罰化，惟從防制跨國賄賂犯罪與提升企業競爭力之角度而言，現行法存有許多疑義尚待釐清，並使得我國企業無妥適之法律制度可資遵循。本文旨在探討我國禁止行賄外國公務員規範與實務之相關問題，並嘗試從美國法觀點與實證質性研究分析我國防制行賄外國公務員及企業遵法應有之制度內涵，以及提出立法政策建議，以兼顧打擊跨國行賄與保障企業利益之目的。

關鍵字：行賄、外國公務員、海外反貪腐法、貪腐防制、企業遵法

Reviewing Anti-Bribery Law on Combating Bribery of Foreign Public Officials

Huang, Szu-Han

ABSTRACT

In recent years, anti-bribery of foreign public officials has received high attention by the international community. While the U.S. government expands the enforcement region of the Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) from Europe and America to Asia, the enterprises and technology industries in Taiwan should pay more attention to the prohibition against bribing foreign officials in order to decrease legal risk. In the past, the main regulate focus of the corruption prohibition laws in Taiwan were mainly on the public sector. Although the bribery of foreign officials became criminalized in Taiwan in 2003, from the perspective of implementing the anti-bribery policy and enhancing the competitiveness edge of the enterprises, the laws currently in force leave many problems to be solved, and the enterprises was left no clear rules to comply. For the first part of this article, it will introduce the issues currently existed in the anti-bribery laws in Taiwan. In the second part, this article will consider and provide legislative suggestions that may improve Taiwan's anti-bribery policy from the perspective of U.S. law and on the basis of qualitative research conducted.

Key Words: Bribery, Foreign Officials, FCPA, Enterprises, Compliance Program

* 萬分感謝林志潔教授就本論文給予之悉心指導與協助，而文責由作者自負。

** 國立交通大學科技法律學院法學碩士

壹、前言

隨著跨國行賄的議題逐漸受到國際社會的重視以及近來美國政府就跨國行賄之積極執法，各國應如何因應近年來日漸猖獗的企業海外行賄事件，甚或妥適引進、建立內國的禁止行賄外國公務員法制，實為重要。至今，國際上「聯合國反貪腐公約」（United Nations Convention Against Corruption, UNCAC）和經濟合作暨發展組織（OECD）之「禁止在國際貿易中行賄外國公務員公約」皆已將「行賄外國公職人員或國際公共組織官員」列為法律明文處罰之犯罪，美國、英國、德國及日本之內國法亦有相關禁止行賄外國公務員的規範¹。然而，我國立法初期在處理賄賂犯罪的問題，基本上是以收賄者亦即公務員的觀點來探討，其原因不外乎是因為早期在賄賂事件中，經常是政府官員運用其優勢的職權地位向相對處於弱勢地位的人民進行索賄，使得人民或企業在開展其社會生活或商業活動時，不得不向這些居於高權地位的人送錢或交付餽贈，最終形成所謂的「紅包」文化²。也正因为如此，過去肅貪政策著重在公部門貪腐防制，期待透過遏止收賄進而降低賄賂犯罪的發生可能。惟企業在追求商業利益的同時，也將其握有的龐大資金用於行賄政府官員，而逐漸成為了賄賂犯罪之造意者，行賄範圍更擴展至他國境內。其實，我國貪污治罪條例（以下簡稱「貪治條例」）第11條第三項設有禁止行賄外國公務員行為的規定，但是當時立法僅順應國際上遏止跨國行賄的趨勢，將行賄外國公務員行為刑罰化，並未以行賄方的角度來思考我國就此適合的法律制度。若從

嚴懲貪污、打擊跨國行賄及提升企業競爭力的角度而言，我國目前禁止行賄外國公務員法制應存有相關適用上之疑義，而有必要加以釐清³。以下本文首先將扼要說明我國賄賂犯罪的現況，接著探討我國應完備禁止行賄外國公務員法制之理由，並提出相關立法政策建議。

貳、我國禁止行賄外國公務員法制之立法與實務

一、立法背景

我國行賄外國公務員犯罪係規範於貪治條例第11條第一項至第六項規定，當初立法者係在國際上將行賄外國公務員行為刑罰化的趨勢及臺灣在國際透明組織於2002年公布之21個主要貿易國「行賄指數」之清廉度名列倒數第三名之背景下，參考OECD公約，於貪治條例第11條第三項增設行賄外國公務員罪，明文將行賄外國公務員行為列入處罰，期能達嚇阻我國人民為拓展跨國貿易而不擇手段，並樹立國家清廉形象之立法目的⁴。

二、我國應存在禁止行賄外國公務員法制之理由

我國應否將行賄外國公務員之情況列入刑事犯罪而加以處罰，法理上尚非無疑。蓋行賄外國公務員之行賄對象係外國公務員，與我國政府無涉，難謂侵害所謂人民對我國公務員之信賴性保障與公務員自身廉潔性與公正性之維持。又行賄外國公務員事件多半係發生於他國境內，亦難謂對於我國社會與個人有何直接影響。然近年來國際上有強調反貪

¹ 立法院今（104年5月5日）日三讀審議通過「我國擬加入聯合國反貪腐公約案」及「聯合國反貪腐公約施行法草案」展現我國反貪腐之決心，並與現行全球反貪腐趨勢及國際法制接軌，以有效預防和根除貪腐。參見新聞發布（2014年5月5日），中華民國法務部網站：<https://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=388342&ctNode=27518&mp=001>，最後瀏覽日期：2018年4月8日。United Nations Convention Against Corruption, art.16, Dec. 9, 2003, 2349 U.N.T.S. 依UNCAC第16條規定意旨，所謂行賄外國公務員，係指向外國公職人員或國際組織官員直接或間接行求、期約或交付其本人、其他人員或實體不正當利益，以使該公職人員或該國際官員於職務事項作為或不作為，以獲得或維持與進行國際商務活動有關之商業或其他不正當利益。關於各國之內國法，即美國海外反貪腐法（Foreign Corrupt Practices Act, FCPA；關於禁止行賄規定，請參見15 U.S.C § 78dd-1, 78dd-2 & 78dd-3）、德國反貪腐法（German Anti-Corruption Provisions, 1998；詳細規定請參見German Criminal Code, Section 5, Subsection 14 & Section 334）與英國禁止賄賂法（Bribery Act 2010, Section 6），至日本法則是規範於國內的不正競爭防制法（Unfair Competition Prevention Act, Article 18）。

² 林志潔，反制跨國企業海外行賄——以美國海外反貪腐法為例，聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集，頁2-3。

³ 又我國立法院於2015年5月5日三讀通過「聯合國反貪腐公約施行法」，此除了宣示我國政府正式加入全球肅貪行列，亦彰顯我國政府促使我國法與國際法接軌的決心。依該施行法第8條規定，聯合國反貪腐公約之施行日，應由行政院核定。

與促進國際政治、法律與貿易之交流合作兩者間具有密切關係，即國際上認為遏止貪腐犯罪及強化企業法令遵循是一種降低貿易地之參進市場障礙並避免貪腐對貿易市場之價格機能產生不當影響之必要方式，是國際上期待透過各國法制經驗交流與合作打擊貪腐犯罪，以增進各國對彼此內國法律之認識，同時促進司法互助合作關係之發展與執行⁴。對此，本文以為，在國際貿易與司法合作之體系下，國際社會已相當重視反貪及遏止跨國行賄之執行與交流，若我國對於此國際趨勢及內國禁止行賄外國公務員法制之改革將已置身於事外，恐將不利於我國參與國際外交與司法互助之國家利益。是故，基於國際遏止貪腐之趨勢及考量行賄外國公務員對社會與經

濟所帶來各種負面影響，改革禁止行賄外國公務員法制有其必要，其不但有助於我國企業之廉潔，並提升我國政府形象，亦能促進我國與國際社會間之交往關係，使我國反貪法制與國際接軌，維護我國之外交、司法與經貿等國家利益⁶。

三、實務現況

雖然國際透明組織的行賄指數報告書曾指出我國人民有跨國行賄的行為，惟目前實務上無偵辦行賄外國公務員罪並依該罪起訴的案例，其背後緣由應與行賄外國公務員犯罪具跨國性、隱密性、長期性等特性有密切關連⁷。蓋行賄外國公務員事件往往發生於境外，且秘密進行，加上賄賂犯罪通常並無

⁴ 參見貪污治罪條例法條沿革，立法院法律系統網站：[http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?00323ED8CDBF0000000000000001400000000400FFFFD00^04551092011300^000E4001001](http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?00323ED8CDBF000000000000001400000000400FFFFD00^04551092011300^000E4001001)，最後瀏覽日期：2018年4月8日。參見現行貪污治罪條例第11條第一項至第六項之規定：「對於第二條人員，關於違背職務之行為，行求、期約或交付賄賂或其他不正利益者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以下罰金（第一項）；對於第二條人員，關於不違背職務之行為，行求、期約或交付賄賂或其他不正利益者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣五十萬元以下罰金（第二項）；對於外國、大陸地區、香港或澳門之公務員，就跨區貿易、投資或其他商業活動有關事項，為前二項行為者，依前二項規定處斷（第三項）；不具第二條人員之身分而犯前三項之罪者，亦同（第四項）；犯前四項之罪而自首者，免除其刑；在偵查或審判中自白者，減輕或免除其刑（第五項）；在中華民國領域外犯第一項至第三項之罪者，不問犯罪地之法律有無處罰規定，均依本條例處罰（第六項）。」

⁵ 此見解係根據實證質性研究訪談之結果，受訪者背景：調辦事檢察官，法務部國際及兩岸法律司；訪談時間：2016年5月30日，地點：臺北市。其中受訪者並指出，亞洲太平洋經濟合作會議（APEC）於2009年起所提倡的「經商便利行動計畫」（Ease of Doing Business Action Plan, EoDB）以及於2003年中國北京成立之「反腐執法合作網路」（Anti-Corruption Authorities and Law Enforcement Agencies Network, ACT-NET）即為其例。

⁶ 根據質性訪談之結果，受訪者亦認為打擊貪腐及遏止海外行賄已為聯合國及相關國際反貪或貿易經濟組織所強調的理念與義務，故認同建立禁止海外行賄之法制能促進我國於國際上外交與合作關係之發展。受訪資料同上註。

⁷ 此見解係根據實證質性研究訪談之結果，受訪者背景：檢察官，最高法院檢察署特別偵查組；訪談時間：2016年4月14日，地點：臺北市。關於行賄指數報告書，參見Deborah Hardoon & Finn Heinrich, *Bribe Payers Index 2011*, Transparency Int' l (2011), files.transparency.org/content/download/98/395/2011_BPI_EN.pdf。另我國於1990年代曾爆發之拉法葉艦採購弊案，我國人民涉嫌以新臺幣上百億元之佣金金額行賄法國政府官員，該案雖經多年國際訴訟並於2010年仲裁法庭判決法國應向我國支付總額約新臺幣253億元之佣金、利息與訴訟費用，但是仍有部分相關事實至今仍未明瞭；而國內亦曾有外國企業行賄我國政府官員之醜聞消息，例如2002年源自美國的欣科公司（Syncor Taiwan, Inc.，現在更名為新吉美碩公司）與2014年法國阿爾斯通公司。欣科公司高層涉嫌行賄我國數家公立醫院之醫院主管多年，惟我國法院以收賄者之職務行為非屬公務職務範圍內與檢方舉證違背證據法則等理由，判決數名被以犯收賄罪起訴之被告無罪，至行賄方之欣科公司雖依當時我國法並無論罪，惟美國檢察官以違反FCPA為由起訴之，其並與美國政府達成認罪協商；阿爾斯通公司涉嫌行賄我國處理政府採購事務之政府有關人員，並遭美國檢察官以違反FCPA為由起訴且其與美國政府達成認罪協商，惟我國目前就此案未有明確之調查結果。參見國際商務仲裁的判決（拉法葉案的真相），財團法人台灣大地文教基金會網站：http://www.taiwantt.org.tw/tw/index.php?option=com_content&task=view&id=2161&Itemid=5，最後瀏覽日期：2018年4月8日；一吐冤大頭怨氣！臺灣打贏拉法葉案，2010年5月4日，聯利媒體（TVBS）網站：<http://news.tvbs.com.tw/entry/91296>，最後瀏覽日期：2018年4月8日；臺灣臺北地方法院93年度訴字第22號刑事判決；Syncor Taiwan, INC. Pleads Guilty to Violating the Foreign Corrupt Practices Act, U.S. DEP' T OF JUSTICE (Dec. 10, 2002), https://www.justice.gov/archive/opa/pr/2002/December/02_crm_707.htm; Alstom Pleads Guilty and Agrees to Pay \$772 Million Criminal Penalty to Resolve Foreign Bribery Charges, U.S. Dep' t of Justice (Dec. 22, 2014), <https://www.justice.gov/opa/pr/alstom-pleads-guilty-and-agrees-pay-772-million-criminal-penalty-resolve-foreign-bribery>.

直接明顯的被害人，在這些時空背景限制之下，使得犯罪調查機關不但不易發現違法情事存在，同時在事實調查、蒐集證據方面也遇到許多困難；縱然得以克服前述調查方面的困難，檢察官在舉證方面仍會遇到困難⁸。蓋進入刑事訴訟程序後，在境外所取得的供述證據屬於傳聞，依傳聞法則是否具有證據能力，存有疑問⁹。

檢調機關應如何因應、解決上開問題？若檢調機關欲解決調查困難的問題，首先就是掌握犯罪情資，亦即如何強化境外資訊流通的管道，來取得犯罪情資是問題解決的核心，是以我國法務部國際及兩岸法律司內部應成立打擊跨國行賄犯罪的專責小組，小組內部編制則依區域分工情形而定；同時加強我國境外的聯絡窗口，來促進蒐集情資及調查證據事項的進行¹⁰。此外，目前我國與陸方簽署之海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議（以下簡稱「海峽司法互助協議」）第8條未就司法文書、證據資料與其他書件之格式與證明等事項進一步說明與規定¹¹。故而本文以為，考量現行海峽司法互助協議在取得與認定證據能力方面之規範有所不足，我國政府與陸方在不違反己方與他方司法主權尊重原則之下，應盡可能在海峽司法互助協議中具體明確約定相關涉及判斷證據能力之事項、文件法定程式與相關作

業辦法，並依個案情況適時請求他方採用不同執行取證之方式，來確保取證過程符合正當法律程序。

參、現行法之檢討與建議

一、外國公務員之認定

貪治條例第11條第三項就所謂外國、大陸地區、香港或澳門之公務員並未明定其內涵，若參酌刑法第10條第二項規定，其內涵應指隸屬於外國、大陸地區、香港或澳門之公務員，包括身分公務員、授權公務員及委託公務員三種類型¹²。又其範圍是否包含國有或國營企業內部的人員，甚或包含政府為股東之一或曾接受政府投資之企業內部的人員，殊值探究。惟各國政府體制與運作模式不一，國營事業民營化之狀況也不同，若採取單一判斷標準來界定事業內部人員是否屬行賄對象的範圍，恐生漏洞¹³。故本文以為，有鑑於各國對公務員定義規範之差異與避免僵化適用法律，有關行賄對象之定義規定，應採取以收賄者所屬之企業是否直接或間接受外國政府之實質控制為認定基準之一，且關於此認定基準之考量因素，應可參酌美國司法實務用以判斷企業是否為外國政府之一部的10項因素，作為外國公務員的認定基礎¹⁴。

⁸ 此見解係根據實證質性研究訪談之結果，同上註。

⁹ 同上註。又在我國法下，有關境外取得之供述證據，例如中國公安詢問被告以外之人所製作的筆錄，因係傳聞，應適用傳聞法則。因此，理論上該筆錄非我國法官、檢察官或相關人員所製作，故不能直接適用我國刑事訴訟法第159條之1到第159條之3的規定，而成為例外有證據能力的情形。又關於境外取得之文書並非我國公務員所製作，亦不得直接適用同法第159條之4第一款規定；況且，上開文書也易被認為具有個案性質，能否適用同條第三款規定也會有疑問。就「被告以外之人在外國警察機關警員詢問時所為陳述」之有無證據能力判斷，是否適用我國刑事訴訟法之傳聞例外相關規定，最高法院107年度第1次刑事庭會議決議採取肯定之立場。參見司法院法學資料檢索系統：<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>，最後瀏覽日期：2018年4月8日。

¹⁰ 同上註。其中受訪者指出我國目前調查跨國犯罪之管道與方法，除了司法互助與國際交流合作外，主要是透過法務部調查局與刑事警察局的外派人員來蒐集情資，並將調查結果回報國內有關單位，再由偵查機關進行後續偵辦工作，惟現行調查機制仍有改善的空間；並建議目前所應強化之境外聯絡窗口基本上即為我國法務部國際及兩岸法律司、調查局與內政部警政署刑事局等單位所組成之外派人員，而前述外派人員有稱之為「法律（務）秘書」。

¹¹ 參見海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議第8條規定。

¹² 公務員三種類型之命名，參見甘添貴，刑法新修正公務員之概念。台灣刑事法學主編：刑法總則修正重點之理論與實務。初版。2005；138。另有論者認為，相較於舊法，新修正刑法第10條第二項之意涵聚焦在有關保護或服從之特別義務關係，適用範圍也因此較為限縮。參見林鈺雄，新刑法總則。5版。2016；54。

¹³ 此見解係根據實證質性研究訪談之結果，同註5。

¹⁴ United States v. Aguilar, 783 F. Supp. 2d 1108, 1115 (C.D. Cal. 2011); FCPA GUIDE, *supra* note 14, at 20. 補充而言，UNCAC第2條第b項與OECD公約第1條第四項第a款等規定皆有提到所謂外國公務員，係指掌理或職司外國立法、行政或司法之人，且不論係透過選任或選舉而來者，皆屬之；抑或指為外國政府而行使公權力（public function）之人，並且國營企業（public enterprise）之人亦屬外國公務員之範圍，惟二者均未進一步說明「國營企業」之定義與認定方式。

二、除外要件與阻卻事由

現行貪治條例並未針對行賄外國公務員犯罪規定相關除外不罰條款或阻卻事由，是以本文以為，立法上可仿效美國海外反貪腐法（FCPA），於貪治條例訂定所謂「加速費」除外條款，以及兩種阻卻事由包括「依當地法律為合法」和「合理善意支出」等，以避免對我國企業之貿易活動造成過度干涉¹⁵。於此本文亦以為，應於貪治條例第 11 條第三項規定之犯罪構成要件部分明定排除所謂「加速費」之情形為不法要件，且另於同條規定增訂所謂「依當地法律為合法」和「合理善意支出」等阻卻事由。

三、私部門公益通報與保護

行賄外國公務員犯罪往往具有隱蔽性、複雜性與結構性等特徵，使得於發現不法方面更加困難，尤其在未有充分取得情資之來源、企業亦未主動通報之情形下，若欠缺企業內部之吹哨者所為之舉發通報相關犯罪事實，外界將難以得知存在犯罪行為¹⁶。況且，我國未如同美國在打擊與調查犯罪方面已與許多國家建立合作關係，故對我國政府在追訴行賄外國公務員犯罪而言，在與他國政府共享資源有限性的情況下，如何藉由吹哨者通報行賄事件而發現

不法情事，實為重要¹⁷。惟我國目前欠缺完整對吹哨者保護的法制架構，進而存在檢舉獎金無法促進舉報、保護機制未足提供權益保障的現況¹⁸。因此，本文以為為了有效防制我國企業或人民行賄外國公務員之犯罪行為，我國應建立私部門吹哨者保護法規，其中應將行賄外國公務員犯罪列入通報事由之範圍內，並明定相關通報程序與權利保護措施之規範。又參酌分散立法模式亦將會產生各法規間之規範內容衝突的疑慮之美國法經驗及考量我國目前相關保護規定尚欠整體性考量而無法充分保障吹哨者，我國應採取訂立專法的立法模式¹⁹。惟考量立法實務繁瑣，訂立專法可能緩不濟急，立法者或許應先就現行貪污犯罪之相關吹哨者規範進行修法，以保障吹哨者權益。其中，就通報程序而言，考量目前我國中小企業的雇主與員工間尚未建立充分的信賴關係，若於中小企業設置內部通報機制，其成效令人質疑。故本文以為立法上應以外部通報為主要之通報方式，並且外部通報之對象應包含主管機關與相關之公益團體、立法機關或其他具有監督性質之單位，惟仍應立法要求達到一定程度規模之公司，甚至是其海外子公司或從屬公司限期建置內部通報制度，使母公司或控制公司得及早發現不法行賄並為妥適處理

UNITED NATIONS, *supra* note 1, at art. 2(b); OECD CONVENTION ON COMBATING BRIBERY OF FOREIGN PUBLIC OFFICIALS IN INTERNATIONAL BUSINESS TRANSACTIONS art. 1 (Nov. 21, 1997), http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf. 另外就美國司法實務所採取10項因素之詳細說明，請參見United States v. Aguilar, 783 F. Supp. 2d 1108, 1115 (C.D. Cal. 2011); U.S. Dep't of Justice Criminal Div. & U.S. Sec. & Exch. Comm'n Enft Div., A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act 12 (2012) [hereinafter FCPA Guide], <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2015/01/16/guide.pdf>.

¹⁵ 根據實證質性研究訪談之結果，受訪者指出現行法於適用上存有打擊過廣之疑慮，故有必要參酌我國企業於海外進行貿易之現況，立法明定相關免責規定。同註5、註20。另關於FCPA之加速費除外條款（non-covered payments）與阻卻事由（affirmative defenses）之介紹與說明，請參見林志潔，反制跨國行賄與強化企業法令遵循——以美國海外反貪腐法（FCPA）為例，月旦法學雜誌，第242期，2015年，頁5-25。

¹⁶ OECD, OECD FOREIGN BRIBERY REPORT: AN ANALYSIS OF THE CRIME OF BRIBERY OF FOREIGN PUBLIC OFFICIALS 15 (OECD, first edition, 2014).

¹⁷ 實證質性研究訪談之結果亦同此看法，詳參同註5。再者，依法務部廉政署104年至105年4月政風機構函送貪瀆案件之線索來源統計數據可知，從內控查處取得線索之案件共459件，而源自於外部線索之案件數共358件，其中透過受理檢舉而取得線索案件數共254件，即有近七成之外部線索是來自於民眾檢舉。參見政風機構函送貪瀆線索案件來源統計表，法務部廉政署網站：<http://www.aac.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=36882&CtUnit=10773&BaseDSD=7&mp=289>，最後瀏覽日期：2018年4月8日。

¹⁸ 參見郭大維，沉默未必是金——通報者法制之建構與企業不法行為之規範，台灣法學雜誌，第216期，2013年，頁57；蔡南芳，吹哨人法制之研究——以沙氏法案關於工作權保障之規定為核心，東吳法研論集，第5卷，2009年，頁121-122。

¹⁹ 林志潔、林良榮、張天一、薛景文、陳俊元：私部門公益通報者保護法立法研究。法務部廉政署委託，2013。〈委託研究報告AAC1023008〉。張天一，公益揭露人保護法草案評析，月旦法學雜誌，第233期，2014年，頁281；陳耀祥，政府採購程序中訂定揭弊者保護規範之研究，聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集，第132頁至第135頁。

²⁰。又關於權利保障，亦須包含有關身分保密規範，以及因通報行為而生之民刑事責任（例如違反保密義務、刑法洩漏秘密罪）免除規範，來確實保障吹哨者之權益²¹。

四、企業法令遵循

我國現行有關政府對企業的監理規範，除了散見於各種證券、期貨等法規中之外，尚包括上市上櫃公司治理實務守則。雖然上市上櫃公司治理實務守則非屬強制規定，惟若能在上市上櫃公司治理規範中納入禁止行賄外國公務員規範或由主管機關發布相關建議函令，至少對於有意願致力於防制行賄外國公務員犯罪的企業，提供其一套反制跨國行賄的法令遵循準則，作為企業治理之選項²²。有關企業防制行賄外國公務員制度基本上應包含有關法令遵循與法律查核等內容，以確實評估與管理相關法律風險²³。又企業亦應定期檢討相關風險評估與法令遵循制度之運作與成效，並以書面記載所有執行內容與實際情形，作為日後公司營運或法律訴訟之用²⁴。尤其就我國企業而言，目前中國、東南亞國協為我國企業之主要貿易對象，而中國、東南亞國協的貪腐指數亦相當高²⁵。而近年來中國企業收購歐洲、日本企業之趨勢亦逐漸明顯，我國企業如何在這樣現況下有效運用併購策略以維持競爭優勢，實為重要²⁶。有鑑於此，本文以為我國企業勢必須正視跨國行

賄對企業本身及其交易對象所帶來的法律風險，並著手建立相關遵法機制。

肆、結論

隨著全球反貪腐標準一致化的趨勢，我國法制必須與國際禁止行賄外國公務員法制接軌，進而維持我國企業或商人在全球市場之競爭力或促進他國投資者進入我國市場從事貿易，同時並降低美國積極追訴海外行賄事件所造成之法律風險，故我國禁止行賄外國公務員法制之建立勢在必行。尤其，在我國簽署 UNCAC 後，我國政府更應正視行賄外國公務員犯罪之防制與執法，並且鼓勵企業加強內部反貪腐之法令遵循，始與 UNCAC 打擊賄賂犯罪之宗旨相符。因此，我國應存在禁止行賄外國公務員法制，並著手強化現行制度與規範，以符合罪刑法定原則與刑罰謙抑原則，並促進刑事犯罪的追訴究責，同時鼓勵我國企業強化有關遏止跨國行賄犯罪之防制與監督。

目前我國企業多屬中、小型企業，其中許多是一路從小家族企業逐漸擴大成為上市上櫃公司，惟一般大眾之投資者在有關企業經營方面並無置喙餘地，且公司治理與遵法制度多半未受到重視，以致於少數經營者為謀求己益，易做出損害投資人利益的決策²⁷。除此之外，國內亦有規模較大、兼具外資背景之大型企業，其在企業治理方面或許存在某

²⁰ 此見解係根據實證質性研究訪談之結果，受訪者背景：FCPA律師；訪談時間：2016年3月25日，地點：臺北市。

²¹ 黃宏森：政府採購與揭弊保護：以蕭秋德揭弊案為例。高雄大學政治法律學系主編：公益揭發——職場倫理新趨勢，第260頁至第261頁；黃銘傑：組織內部不法資訊揭露法制之研究。行政院研究發展考核委員會委託研究計畫，2005。（委託研究RDEC-RES-094-004）；程挽華、楊戊龍，「英國、紐西蘭、澳洲（維多利亞省）揭弊保護立法比較」。高雄大學政治法律學系主編：公益揭發——職場倫理新趨勢。第157頁；陳文智，試論『吹哨者保護法制』之引進，全國律師，第11卷第6期，2007，頁81；陳一銘、李智仁，公司治理與公益通報保護法制，萬國法律，第158期，2008，頁107。

²² 此見解係根據實證質性研究訪談之結果，受訪者背景：上市公司法務；訪談時間：2016年4月10日，地點：臺北市。

²³ Mike Koehler, *The Unique Foreign Corrupt Practice Act Compliance Challenges of Doing Business in China*, 25 Wis. Int' l L.J. 397, 414 (2007).

²⁴ *Id.*

²⁵ 參見行政院對民國105年進出口貿易量之說明，行政院對外貿易與投資網站：

http://www.ey.gov.tw/state/News_Content3.aspx?n=1DA8EDDD65ECB8D4&s=8A1DCA5A3BFAD09，最後瀏覽日期：2018年4月8日；See also *Corruption Perceptions Index 2015*, TRANSPARENCY INT' L, <http://www.transparency.org/cpi2015/> (last visited Apr. 8, 2018).

²⁶ 參見中國企業正大舉併購歐洲及日本企業之策略評析（2016年6月14日），國家實驗研究所科技政策研究與資訊中心網站：<http://iknow.stpi.narl.org.tw/post/Read.aspx?PostID=12502>，最後瀏覽日期：2018年4月8日。

²⁷ 李華驊、鄭佳綾，公司的品格：22個案例，了解公司治理和上市櫃公司的財務陷阱。初版。2014；13。

種程度的架構與編制，然而，其在考量跨國投資與企業佈局方面的各種貿易因素時，勢必仍須面對、處理所謂貿易「潛規則」（即行賄外國政府官員是取得商業優勢的重要條件）的問題，尤其對於有與中國或開發中國家間存在貿易往來關係的企業而言，更為如此。是故，我國政府與企業經營者應更加重視禁止跨國貪腐法制之建立與執行，才能在全球化下避免跨國營運企業之法律風險，並健全企業誠信經營，強化反制貪腐之國際理念。

參考文獻

中文書籍

李華驊、鄭佳綾（2015）。《公司的品格：22 個案例，了解公司治理和上市櫃公司的財務陷阱》。臺北：先覺出版。

林鈺雄（2016）。《新刑法總則》。臺北：元照出版。

中文期刊

林志潔（2015 年 7 月），〈反制跨國行賄與強化企業法令遵循——以美國海外反貪腐法（FCPA）為例〉。《月旦法學雜誌》。242，5-25。

陳一銘、李智仁（2008 年 4 月）。〈公司治理與公益通報保護機制〉。《萬國法律》。158，106-122。

郭大維（2013 年 1 月）。〈沉默未必是金——通報者法制之建構與企業不法行為之規範〉。《台灣法學雜誌》。216，46-60。

張天一（2014年10月）。〈「公益揭露人保護法草案」評析〉。《月旦法學雜誌》。233，275-281。

陳文智（2007年6月）。〈試論「吹哨者保護法制」之引進〉。《全國律師》。11-6，81-96。

蔡南芳（2009 年 12 月）。〈吹哨人法制之研究——以沙氏法案關於工作權保障之規定為核心〉。《東吳法研論集》。5，95-127。

中文論文集

甘添貴（2005）。台灣刑事法學（主編），《刑法總則修正重點之理論與實務》。臺北：元照出版。

林志潔（2015）。法務部廉政署（主編），《聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集》。臺北：法務部廉政署出版。

陳耀祥（2015）。法務部廉政署出版（主編），《聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集》。臺北：法務部廉政署出版。

程挽華、楊戊龍（2010）。高雄大學政治法律學系（主編），《公益揭弊——職場倫理新趨勢》。臺北：巨流出版。

黃宏森（2010）。高雄大學政治法律學系（主編），
《公益揭弊——職場倫理新趨勢》。臺北：巨流
出版。

其他中文參考文獻

聯利媒體（TVBS）（2010年5月4日）。〈一吐冤
大頭怨氣！臺灣打贏拉法葉案〉。取自
<http://news.tvbs.com.tw/entry/91296>。

國家實驗研究所科技政策研究與資訊中心（2016 年 6 月 14 日）。〈中國企業正大舉併購歐洲及日本企業之策略評析〉。取自 <http://iknow.stpi.narl.org.tw/post/Read.aspx?PostID=12502>。

行政院（2017年3月30日）。〈行政院對民國105年進出口貿易量之說明〉。取自 http://www.ey.gov.tw/state/News_Content3.aspx?n=1DA8EDD65ECB8D4&s=8A1DCA5A3BFAD09C。

林志潔、林良榮、張天一、薛景文、陳俊元
(2013)。〈私部門公益通報者保護法立法研究〉。臺北：法務部廉政署委託（委託研究報告 AAC1023008）。

政風機構函送貪瀆線索案件來源統計表，法務部廉政署網站：<http://www.aac.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=36882&CtUnit=10773&BaseDSD=7&mp=289>（最後點閱時間：2018 年 4 月 8 日）。

財團法人台灣大地文教基金會（2010年5月10日）。〈國際商務仲裁的判決（拉法葉案的真相）〉。取自 http://www.taiwantt.org.tw/tw/index.php?option=com_content&task=view&id=2161&Itemid=5。

立法院法律系統。〈貪污治罪條例法條沿革〉。取自 <http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?00323ED8CDBF00000000000000000000001400000000400FFFFD00^04551092011300^000E4001001>。

黃銘傑（2005）。〈組織內部不法資訊揭露法制之

研究〉。臺北：行政院研究發展考核委員會委託（委託研究報告 AAC1023008）。

中華民國法務部（2014年5月5日）。〈新聞發布〉。
取自 <https://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=388342&ctNode=27518&mp=001>。

英文書籍

OECD(2014), *FOREIGN BRIBERY REPORT: AN ANALYSIS OF THE CRIME OF BRIBERY OF FOREIGN PUBLIC OFFICIALS*. Paris, France: OECD.

英文期刊

Koehler, Mike(2007), *The Unique Foreign Corrupt Practice Act Compliance Challenges of Doing Business in China*, Wis. Int' l L.J., 25, 397.

其他英文參考文獻

U.S. Dep' t of Justice (Dec. 22, 2014). *Alstom Pleads Guilty and Agrees to Pay \$772 Million Criminal Penalty to Resolve Foreign Bribery Charges*, <https://www.justice.gov/opa/pr/alstom-pleads-guilty-and-agrees-pay-772-million-criminal-penalty-resolve-foreign-bribery>.

Caldwell, Leslie R.. (Nov. 17, 2015). *Remarks at American Conference Institute's 32nd Annual International Conference on Foreign Corrupt Practices Act*, <https://www.justice.gov/opa/speech/assistant-attorney-general-leslie-r-caldwell-delivers-remarks-american-conference>.

Transparency Int' l (Feb. 1, 2016). *Corruption Perceptions Index 2015*, <http://www.transparency.org/cpi2015/>.

Hardoon, Deborah & Finn Heinrich (Nov. 1, 2011), *Bribe Payers Index 2011*, files.transparency.org/content/download/98/395/2011_BPI_EN.pdf.

U.S. Dep' t of Justice (Jan. 12, 2017). *Related Enforcement Actions*, <http://www.justice.gov/criminal-fraud/related-enforcement-actions>.

U.S. Dep' t of Justice (Dec. 10, 2002). *Syncor Taiwan, INC. Pleads Guilty to Violating the Foreign Corrupt Practices Act*, https://www.justice.gov/archive/opa/pr/2002/December/02_crm_707.htm.

[pr/2002/December/02_crm_707.htm](https://www.justice.gov/archive/opa/pr/2002/December/02_crm_707.htm).

U.S. Dep' t of Justice Criminal Div. & U.S. Sec. & Exch. Comm' n Enf' t Div. (2012). *A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act*, <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2015/01/16/guide.pdf>.

U.S. Dep' t of Justice Criminal Div. (2016), *The Fraud Section's Foreign Corrupt Practices Act Enforcement Plan and Guidance*, <https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/838416/download>.

Yates, Sally Quillian (Sept. 10, 2015), *Remarks at New York University School of Law Announcing New Policy on Individual Liability in Matters of Corporate Wrongdoing*, <http://www.justice.gov/opa/speech/deputy-attorney-general-sally-quillian-yates-delivers-remarks-new-york-university-school>.

花錢買罪受

有事就花錢？ 花錢就有事！



送錢的人不再沒事

民眾洽辦任何公務，不必也不能送紅包（賄賂或其他不正利益）；如果因為一時糊塗而賄賂了公務員，只要勇於自首或在檢察官偵查、法官審判中自白，就有可能獲得檢察官依法為不起訴處分、緩起訴處分或法官判處免刑、減輕刑責的機會。

法務部
Ministry of Justice

重大犯罪檢舉專線：0800-024099

醫療財團法人之防貪監督機制—— 以非營利與營利組織間之界線為核心

DOI: 10.6460/CPCP.201806_(17).02

胡雅雯*

摘 要

我國醫療法第 46 條規定，醫療財團法人之年度醫療收入盈餘，至少應有百分之二十以上用於醫療研究發展以及社會服務事項，可知其係為一非營利組織，盈餘使用應以公益及醫療服務目的為限，不得有圖利私人之行為發生。然而，近年來，許多大型醫療財團法人卻接連爆發財報黑幕與關係人交易等利益輸送疑慮。對此般掌控龐大醫療資源，並具廣泛社會影響力的醫療財團法人，現行法上，卻始終缺乏相應密度的法規予以制衡，主管機關之外部監督亦有失能之虞。

外部監督機制的不足，亦將弱化內部監督機制的自律誘因。公益性的非營利組織極可能會淪為關係人生財之工具，醫療貪腐問題相應而生。醫療財團法人防貪監督機制若無法發揮效能，其所造成的影響層面，除了醫療資源的浪費，更可能導致醫療服務品質的降低，進而危害病患安全與我國公民之健康。

是故，本文首先將針對我國醫療財團法人之貪腐問題，分析其內外部監督機制是否能有效防止弊端；並藉由訪談醫療實務領域人士，對現況下之貪瀆不法行為與防貪監督機制之運作進行實證研究。本文亦將輔以比較美國非營利醫療機構之治理實務與法規概況，希冀能對我國醫療財團法人防貪監督機制之建立，提出未來之立法建議。

關鍵字：醫療財團法人、貪腐、非營利組織治理、私人圖利、關係人交易

Preventing Corruption in Medical Foundations — Focusing on the Relationships Between Nonprofit and For-Profit Organizations

Ya-Wen Hu

ABSTRACT

According to Article 46 of Medical Care Act, medical care corporate shall allot at least twenty percent of the annual medical care income for medical research and development as well as community services. As a nonprofit organization, medical care corporate is committed to serving the public benefit, and its net earning shall not inure to the benefit of any individual.

Recently, however, many medical care corporates were involved in fraudulent financial reporting, improper self-dealing and related party transactions scandals. The core issue remains that medical care corporates possess large amounts of medical resources and tremendous social impact, yet the government takes a comparatively loose regulatory approach.

The corruption in healthcare sector results in medical waste, affecting the performance of the healthcare system and the quality of medical care. Without establishing an effective external supervision mechanism, the incentives for medical care corporates to exert self-control would certainly be reduced. Consequently,

* 國立交通大學科技法律研究所碩士

nonprofit organization may operate for the benefit of related parties and against public interest.

By comparing the governance of nonprofit healthcare organizations in the United States, this thesis aims to analyze the legal nature of medical care corporate, and the effectiveness of internal and external supervision mechanisms to prevent corruption in medical care corporates. Moreover, in order to integrate practice with theory, this thesis also conducts empirical research by interviewing professionals in the healthcare industry to examine the corruption issues in medical care corporates more comprehensively. Through the research in theory and in practice, this thesis would like to provide useful and practical suggestions for future law amending to establish sound anti-corruption supervision mechanism in medical care corporates.

Keywords: Medical Care Corporate, Corruption, Nonprofit Organization Governance, Private Inurement, Related Party Transaction

壹、前言

醫療財團法人係由捐助人捐助一定財產設立而成，依醫療法第46條規定，其年度醫療收入盈餘至少應有百分之二十以上用於社會服務事項，可知其乃屬非營利事業，具有公益性質。然而，近年來，許多大型醫療財團法人卻接連爆發以盈餘收購企業股票、進行關係人交易、財報黑幕重重等問題，「公益」醫院彷彿成為企業「私利」輸送的過橋，社會對此質疑聲浪不斷，然現行法的相關規範卻付之闕如。

是故，本文首先將針對我國醫療財團法人之貪腐問題，分析現行法所建置之內外部監督機制是否完足，並檢視其中可能產生的規範漏洞。其次，將藉由實證研究深入討論醫療財團法人內部的不當利益輸送問題，並輔以比較美國非營利醫療機構之監督法規及實務現況，希冀能對我國醫療財團法人防貪監督機制之建立提出未來之立法建議。

貳、我國醫療財團法人之防貪監督機制

一、成立現況及適用法規概述

於我國，醫院的設立及擴充並非得無限上綱，而是必須依照各區域之民眾醫療需求情形以及人口

數量，嚴格控管醫療資源的分配¹。大型的醫療財團法人，例如長庚、佛教慈濟或國泰等醫療財團法人，其每年盈餘數額，現今早已遠遠超過一般公司企業，對於公民健康及納稅人權益影響甚鉅²。其並橫跨全國各地建立各醫療層級之醫院，一定程度地排擠到其他非醫療財團法人之醫院體系的設立，形成醫療資源分配的傾斜。故無論是自公民健康的影響性、醫療服務提供的質與量、醫療項目預算及健保補助數額，或是醫療資源有限性的角度言之，現狀下，醫療財團法人無疑是我國醫療體系中的巨人。

檢視目前我國相關規範，針對醫療財團法人之法規制度相當紊亂，各主管部門間亦未對此有協調配合之機制。實務上，民法總則之設立及監督規定幾乎不被使用，醫療法作為特別法，係現下醫療財團法人最主要依循之法規。然而，醫療法本身亦有規範不足的問題，其中尤以董事會之提名選任與財報審核制度為最大的漏洞。又，醫療法並未針對醫療貪腐行為設有刑責規定，故醫療財團法人若發生背信、侵占或詐欺等不法行為，仍係回歸普通刑法處理。且因醫療財團法人非屬公立醫療機構，故亦被完全排除於政府採購法、刑法瀆職罪章、貪污治罪條例等以刑法上公務員為規範主體之條文適用範

¹ 依據醫療法第88條第1項：「中央主管機關為促進醫療資源均衡發展，統籌規劃現有公私立醫療機構及人力合理分布，得劃分醫療區域，建立分級醫療制度，訂定醫療網計畫。」。故針對醫療資源的供給及服務提供量，我國係採一類似「總量管制」的作法，與一般市場經濟的前提並不相同。

² 依據衛生福利部（下稱衛福部）公告之各醫療財團法人財務報告，於105年度備查之年度財務報告中，長庚醫療財團法人的期末淨值約為3,840億元，為所有醫療財團法人中的第一名，幾乎占我國所有醫療財團法人淨值的五分之三；佛教慈濟醫療財團法人次之，其期末淨值約為329億元；排行第三名的是醫療財團法人徐元智先生醫藥基金會所屬的亞東醫院，約為250億元。參見醫療財團法人歷年財務報表，衛生福利部醫事司網站：

<http://dep.mohw.gov.tw/DOMA/cp-3175-15984-106.html>（最後點閱時間：2018年4月14日）。

圍以外，相應法制顯有不足。更遑論其組織內所經手之利益數額，與公益性的非營利組織外觀，於法制尚未完備之前提下，幾乎是貪腐犯罪孳生之最佳溫床。

二、董事選任及財報審核機制之不足

針對現行法密度不足且分散之問題，本文認為尤以董事提名選任機制及財報審核機制之缺漏最為嚴重。首先，醫療財團法人董事之提名及選任，目前係由醫療財團法人董事選任辦法予以規範。而該辦法之內容，僅係對於醫療財團法人董事任期屆滿未完成改選³，或是董事出缺未補任時⁴，中央主管機關得為其選任董事之相關規定。可想而知的情況是，醫療財團法人成立當時，原捐助人即可決定第一任的董事會成員組成，而往後每一任的董事會成員，皆係由前一任期之董事會成員進行提名及推選；儘管每屆需更換三分之一的董事⁵，仍然得以「跨屆擔任」或是於特定利益關係群體中提名及推選董事成員的方式，延續原本董事之影響力。換言之，原捐助人或企業可以輕易地掌控，並持續把持醫療財團法人唯一的經營決策機關——董事會。

於資訊揭露方面，醫療法中僅規定，醫療法人應於年度終了五個月內，向中央主管機關（即衛福部）申報經董事會通過及監察人承認之年度財務報告⁶。而醫療財團法人對於衛福部所出具之財務報告審查意見，會以書面進行回覆；若衛福部認為醫療財團法人所為之書面回覆內容仍未盡完足，可能會再出具第二次的審查意見，要求該醫療財團法人予以補充說明，以供備查。通常此種由衛福部專家審查會所為之財務報告審查，會進行一至二次，並且皆是以書面指導之方式進行函件上的往來⁷。至於是否有醫療財團法人因財務報告編製不符規定而「審

查不通過」，並遭衛福部開處罰鍰之情形，因相關處罰內容及消息並未上網公開，故無法獲得此部分之研究資料。然若以本文電詢衛福部醫事司之答覆為準，其表示此類資料尚未公開，而就現有資料內容顯示，醫療財團法人因財務報告不合規而受罰，此種情形係非常早期才曾發生，近年來並無任何開處罰鍰之案例。

具體而言，以長庚醫療財團法人為例，其 102 年度之財務報告審查意見中⁸，衛福部詢問台灣化學纖維公司、台灣塑膠工業公司及南亞塑膠工業公司等公司，是否有派人選任長庚醫療財團法人之董事，並要求應依法記載其是否具有實質影響力。長庚醫療財團法人對此表示皆無派人選任，且對這些公司之經營、人事及財務等各方面皆無影響力。於其 99 年度之財務報告中，衛福部要求揭露與關係人進貨之交易價格，長庚醫療財團法人所為之補列內容，係與關係人間購買材料之進貨「總金額」，並無呈現相關交易項目明細，僅於財務報告中附註說明其進貨之交易價格皆係「依照一般採購條件辦理」⁹。

由上述之審查實例中可知，衛福部所進行的審查，顯然僅是一個書面的行政指導性質。而醫療法針對財務報告不合規所規定的罰則，是一萬元以上，十萬元以下的罰鍰¹⁰，對於一些大型的醫療財團法人而言，僅是其資產的杯水車薪，並無法達到制裁的威嚇效果，實際監督成效顯然存疑。又財務報告的審查，抑或是財務報告中貪腐弊端的發掘，需要的不僅是專業的審查人員，還必須具備足夠的審查人力與完善建立的機制。現下的監理機制顯然缺乏制度面的配合，不僅造成監督成效的不彰，更一定程度地產生投入資源的浪費。職是之故，本文認為，於主管機關監理與法制狀態之完善上，醫療財團法人貪腐問題之治理顯有加強進程之必要。

³ 醫療財團法人董事選任辦法第2條。

⁴ 醫療財團法人董事選任辦法第3條。

⁵ 醫療法第43條第3項。

⁶ 醫療法第34條第2項。

⁷ 參見醫療財團法人歷年財務報表，前揭註2。

⁸ 同前註。

⁹ 同前註。

¹⁰ 醫療法第113條第1項。

參、美國法上非營利醫療機構之防貪監督機制

一、租稅優惠規定及行政制裁措施

美國法上，醫療機構採取非營利之組織方式，其所能獲得的最大優惠之一，即是取得聯邦法及州法上所得稅、營業稅及財產稅等相關稅收的免稅資格¹¹。依據美國國內稅收法第 501(c)(3) 條，非營利組織之設立及營運，須專門(exclusively)致力於法條中所列舉的公益目的，並且不得將盈餘使用於使任何股東或個人受益¹²。無論是進行交易行為、簽訂與醫事人員之契約，或是進行其他經濟活動，非營利醫療機構之組織營運及董事會治理上，皆必須非常謹慎地檢視是否符合相關法規要求，否則即可能喪失相關租稅優惠之資格¹³。

美國國會並於 1996 年增訂「中間制裁(intermediate sanction)」¹⁴規定。該法條規定，若非營利組織中，發生了一個不合理的交易行為，稅務機關可以對與組織進行該交易行為之「不適任的個人」，徵收特別稅¹⁵。所謂的「不合理的交易行為」，係指該非營利組織與不適任的個人間，進行了一個利益失衡的交易，使該不適任個人的經濟上獲益，不合理地超出了非營利組織於此交易中的獲

益程度¹⁶。至於所謂「不適任的個人」，則是指任何對該非營利組織具有實質影響力之人，無論其是否於該組織中任職¹⁷。故，其主體範圍包括了組織之內部人，例如董事或高層管理職；或是內部人之親屬，以及其所控制之其他營利或非營利組織等¹⁸。

二、聯邦政府機關之偵查權限及實務

於聯邦醫療詐欺及濫用案件的偵辦實務中，有三項重要的法律手段。首先為美國聯邦司法部的刑事起訴，其次是聯邦政府為獲得損害賠償而提出的民事訴訟或行政聽證程序，最後，是決定該相對人得否繼續參加聯邦醫療保險或醫療補助計畫的行政程序¹⁹。根據 2016 年度之聯邦醫療詐欺合作報告書統計²⁰，於前一總結年度，共計有 3,635 位自然人及法人遭到主管機關排除參與(exclusion)醫療保險、醫療補助或其他聯邦健康保險計畫²¹。藉由採取此種除權的行政措施，醫療詐欺或濫用之個人或企業，將不得繼續參與醫療保險及補助計畫。此種措施不僅是一種對醫療服務提供者的懲戒手段，亦可一定程度上地維持醫療體系內部運作的廉潔性。而除了訴諸法律追訴手段，美國法上亦授權行政機關可採取其他較為彈性之方式處理醫療詐欺案件。例如，主

¹¹ DEAN M. HARRIS, CONTEMPORARY ISSUES IN HEALTHCARE LAW AND ETHICS 50 (2d ed. 2003).

¹² I. R. C. § 501(c)(3); 吳德華，美國非營利組織課稅制度之探討—以內地稅法 § 501(c)(3)組織為例，高大法學論叢，第9卷第2期，頁192（2014）。

¹³ HARRIS, *supra* note 11, at 50.

¹⁴ 26 U.S.C. § 4958.

¹⁵ *Id.* 針對不合理的交易行為，該不適任的個人被徵收的特別稅數額，即其所獲得「過度利益(excess benefit)」的百分之二十五；若非營利組織中的經理人，明知地(knowingly)參與了不合理的交易行為，該經理人亦將以過度利益的百分之十，作為其特別稅課徵數額。又若未於規定期間內補正，亦即，未將所獲得的過度利益歸還予非營利組織，該不適任的個人得再被課徵百分之兩百的特別稅，以作為第二階段的處罰。

¹⁶ 26 U.S.C. § 4958(c)(1)(A).

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Disqualified Persons*, INTERNAL REVENUE SERVS.,

<https://www.irs.gov/charities-non-profits/private-foundations/disqualified-persons> (last visited Apr. 14, 2018).

¹⁹ Hanna Lundqvist et al., *Health Care Fraud*, 49 AM. CRIM. L. REV. 863, 868 (2012). 聯邦醫療詐欺犯罪之監督與偵辦，主要係由以下幾個聯邦政府機關所共同合作：美國聯邦司法部(the Department of Justice, DOJ)、美國衛生及公共服務部(the Department of Health & Human Services, HHS)底下的聯邦醫療保險與醫療補助服務中心(the Centers for Medicare and Medicaid Services, CMS)及監察長辦公室(the Office of Inspector General, OIG)，各州之相關機關亦會協助案件的調查及偵辦。

²⁰ DEP' T OF HEALTH & HUMAN SERVS. & DEP' T OF JUSTICE, HEALTH CARE FRAUD & ABUSE CONTROL PROGRAM ANN. REP. FOR FISCAL YEAR 2016 (2017), available at <https://oig.hhs.gov/publications/docs/hcfac/FY2016-hcfac.pdf> [hereinafter FISCAL YEAR 2016].

²¹ 42 U.S.C. § 1128; 42 U.S.C. § 1156.

管機關被授權可向故意為不實申報²²、參與收受賄賂或回扣²³等法條中明文之不法行為的醫療服務提供者求取民事處罰（civil monetary penalties, CMPs）。而涉案的個人或企業通常會同意支付大筆損害賠償金，和行政機關達成和解協議，以換取撤銷不法指控，以及免除後續可能的行政制裁措施²⁴。

三、財務資訊揭露要求

依照現行聯邦法律規定，除了特定組織類型毋須申報外²⁵，其他符合免稅優惠的非營利組織，皆須依其收入情形及資產規模的大小，申報不同類型的財務報表，而這也是其獲得免稅資格的要求之一²⁶。其中對於財務資訊揭露要求最詳盡，也最重要的就是 990 報表。其申報的資訊要求包括組織的重要活動及管理情形、收支狀況、重要人員名單和津貼、重要契約及捐贈資訊、以及跟董事有關的金融交易記錄等²⁷，且依法須提供最近三年之申報資料給予資訊索取者²⁸。

非營利組織若未依規定申報（包括未申報、未完整申報規定的資訊，或申報資訊不正確等三種情

況²⁹），直至其補正申報為止，若年度總收入為一百萬美元以下，美國國稅局得對之處以 20 美元的日額罰金，處罰總額不得超過 10,000 美元或該年度總收入的百分之五；若總收入達到或超過一百萬美元，得對之處以 100 美元的日額罰金，處罰總額上限為 50,000 美元³⁰。而若連續三個申報年度皆未依規定申報，則將從第三個年度的申報截止日起，喪失聯邦法下的租稅優惠資格³¹。

肆、實證研究—以訪談觀察

一、質性訪談研究方法

為補充目前公開資訊之不足，本文選擇採用質性研究方法中的訪談研究方法，對我國醫療財團法人貪腐問題進行更深入之分析。受訪者一共有四位，分屬不同醫療體系下的醫療機構成員與管理職人員。藉此，本文除希望對醫療貪腐問題獲得更全面之觀察，另一方面，亦得對管理高層之實務運作、內部反貪措施之實施狀況，與可能產生之監督制度弊端，進行更深入及詳實的實證分析。受訪者相關背景資料如下：

表 1 受訪者資料表

編號	受訪者背景	訪談時間
P1	私人醫院醫師，曾任醫院高階管理職及採購委員會委員	2017.3.20
P2	醫療財團法人醫院主任醫師	2017.3.23
P3	公立醫院主任醫師	2017.3.24
P4	醫療財團法人稽核室主任	2017.4.19

²² 42 U.S.C. § 1320a-7a(a)(1)(A), (B).

²³ 42 U.S.C. § 1320a-7a(a)(7).

²⁴ FISCAL YEAR 2016, *supra* note 20, at 37.

²⁵ 26 U.S.C. § 6033(3).

²⁶ 26 U.S.C. § 6033.

²⁷ Internal Revenue Service, *Form 990, Return of Organization Exempt From Income Tax*, <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/f990.pdf>.

²⁸ 26 U.S.C. § 6104(d).

²⁹ INTERNAL REVENUE SERVS., COMPLIANCE GUIDE FOR 501(C)(3) PUBLIC CHARITIES 13 (2014), *available at* <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p4221pc.pdf>.

³⁰ 26 U.S.C. § 6652(c).

³¹ 26 U.S.C. § 6033(j).

二、質性訪談結果及分析

（一）董事會實質主導經營事務

四位訪談對象皆提到，董事會對於醫療財團法人所屬醫院的經營事務具有非常大的決定權。P1認為，院長雖然是醫院的負責人，然其須向董事會報告醫院事務及經營狀況，故其角色更像是一高階經理人。且重大的經營決策、人事選任，或是較大金額的採購案件，仍然是由董事會決定，或是必須經過其核決同意；而非董事會或核心的關係人，甚難知悉醫院營運的內部重要資訊。P4亦表示，重要的人事選任，或是一定金額以上之採購案，皆須由董事會、稽核部門與提出採購需求之單位，共同參與議價。

P1與P2並指出，醫療財團法人董事會多是以企業營利的思維經營醫院，故往往將醫院營利的多寡，凌駕於醫療專業與病人權益的考量，與醫療財團法人的公益性質及非營利組織的宗旨常係背道而馳。

而P1與P3皆提到，目前醫療財團法人的董事提名選任機制，係造成貪腐弊端孳生的核心因素之一。實務運作上，董事的提名選任程序，更像是一種形式上的過場。該如何選、要選誰，早已由原本的董事會成員先行協調與安排。此般的董事提名選任制度，加上以營利為宗旨的思維，實質掌控醫療財團法人的經營，不僅造成萬年董事會的問題，更產生不當利益輸送的制度上漏洞。

（二）財報揭露制度未達監督實效

於財報揭露制度的健全性與透明度的評價上，P1質疑，主管機關的核備與審查意見的出具形同過水，並無法對醫療財團法人的財務達到監督實效。P3則表示，醫療財團法人的財務報告並無法反應出實際的盈餘分配情形。雖然每年的盈餘數目龐大，實際盈餘使用的資訊卻是相當匱乏。故其認為，這些財務報告，只是「看不出有什麼問題」，而非「沒有問題」。

（三）內部監督困難且慣於壓案

於醫療領域，監督貪腐問題的困難重重。高度專業性的門檻是其一，醫療體系文化的問題，又是其一。首先，並非只要具有「醫療」專業，即代表具有稽核能力。事實上，不同科別的醫事人員，很

難對彼此進行監督。第二，醫療體系中，同儕制約相當困難。一方面，醫事人員間慣於「彼此留面子」，極少會對其他人所提出的採購案提出質疑。另一方面，能夠提出採購需求的設備、儀器或藥品，形式上皆已獲得主管機關的核可，此亦降低了醫事同儕間監督的動力與力度。

P2與P3亦提到，一旦醫院內部發生收回扣、賄賂等貪腐行為，往往是以開除行為人的方式，於內部私下解決，而非尋求法律途徑。此是導因於醫療體系慣於內部壓案、講「人情世故」。因而，遭到開除的行為人，仍然可以繼續到其他醫療機構執業；而相關的貪腐資訊，也僅醫院的核心高層人員才會瞭解。

（四）關係人交易資訊揭露不足

P1、P2與P3皆指出，醫療財團法人與關係人或關係企業的交易中，可能涉及利益輸送問題。董事會若將醫療財團法人所屬醫院，認為是原捐助人關係企業中的一環，並將之納入企業財團的整體經營規畫中，不難想像，其著眼點將是該企業財團的營利考量，而非所屬醫院的利益。因故，P1與P2認為，醫院可能會以不合理的價格購買關係企業的產品，或者進行其他的利益輸送行為，而外人亦難以瞭解其中詳情。P3則表示，的確見聞過醫療財團法人所經營之機構，採購與進行交易的對象，皆是原捐助人之關係企業。對於醫療財團法人進行關係人交易的普遍程度，提出值得重視的佐證。

伍、建議

一、內部監督機制的重塑

於我國，醫療財團法人所獲財力與對社會公益之影響性，完全不亞於、甚至是遠高於一般公開發行公司對投資人之權益影響；近期爆發之長庚急診事件，更顯露出一間大型醫療財團法人內部的結構性問題，可以輕易地於台灣社會中引發嚴重的連鎖效應，醫療服務體系與公民社會更需因此承擔龐大的外部成本。然而，公開發行公司有證券交易法作為特別法規範，對於資訊揭露及董事會治理皆有更具體且細緻的監管規範，得對內部之掏空或財報不實等行為，處以三年以上，十年以下之有期徒刑，

並得併科一千萬元以上，二億元以下之高額罰金³²。而對納稅人權益影響更為巨大的醫療財團法人，卻仍係採取與一般人相同之監管標準與制裁力度，此處明顯有違反比例原則之虞。

因故，本文認為，除了得於醫療法或未來之財團法人法中，仿照證券交易法之財報揭露制度、董事會治理規範以及相關刑事規定進行修訂外，亦可採酌美國法上以取消租稅優惠、對不當交易行為課徵特別稅或開處罰鍰作為行政制裁手段；並參考 990 系列報表之制度，對醫療財團法人涉及關係人交易，或可能悖於公益目的之行為，要求配合揭露資訊。此外，刑罰的壓力，亦可促進醫療財團法人主動完善內控制度，並建立符合公益要求之法遵制度。美國法上之聯邦量刑準則，依照不同犯罪行為人或組織之犯罪情事，訂有細緻之刑度範圍計算基準³³。其中，組織是否建立內部防弊措施，以及是否提供內部吹哨者保障機制，亦是作為評價其刑度範圍之考量因素之一³⁴。而此種藉由降低刑度之誘因，鼓勵組織自我監督的作法，不僅可提高醫療財團法人自我監督之意願，降低外部監管成本，同時並可一定程度解決吹哨者保障不足之問題，使主管機關及司法部門能更有效地掌握內部不法情事，進一步利於後續的刑事追訴與偵辦，應可作為我國未來修訂法規之參考。

二、強化主管機關之監督效能

監管密度的提高，亦意味著主管機關須支應更多的資源與專業人力去進行監督。若僅是法制上的改革，而忽略主管機關將面臨的監督門檻與實務困境，強壓人力與資源嚴重不足的行政部門去監管規模大其數十倍、或數百倍以上的醫療財團法人，無法避免地，僅會出現毫無意義的形式上過水審查，甚至徒增醫療財團法人自身管理上的困擾。

就此，本文認為，首先係主管機關須提供更與時俱進及細密的法遵指導，予醫療財團法人明確且

具體的指引方針；其次，亦須強化前述吹哨者之舉報與保障制度，以「自己監督自己」的方式，將監管成本由公部門，轉移並內部化至具有龐大財物與專業人力的醫療財團法人組織本身；最後，一定程度地依賴第三方的監督機構進行評鑑，亦是目前須考慮的作法。藉由授權第三方的公正機構進行評鑑，主管機關僅需對該委外評鑑機構進行監督與審查，進而降低公部門本身須承擔的監管成本；甚至可提高相關評鑑程序之規費，再用以充實行政機關本身的人力與資源。

陸、結論

建立醫療財團法人防貪監督機制之困難點在於，醫療的高度專業性，使得監督的門檻極高。而醫療領域的文化，更使其形成一個封閉的體系。即使貪腐行為發生，基於人情世故的考量，亦常是選擇私自於組織內部壓下消息，或以開除、調職的方式，取代司法救濟的「明算帳」。又，低密度的現行法規體系，使醫療財團法人的董事會極易被原捐助人及關係企業長期把持，甚至成為集權化管理的一言堂。此外，主管機關的審查機制亦缺乏威嚇實效，書面的行政指導措施以及低額度的罰鍰，顯不足以抗衡具有龐大財、物資源的醫療巨人。綜上，醫療財團法人的內部監督機制形同失能，而外部監督壓力的不足，又再度弱化了內部監督的動機與誘因。

就此，本文認為除應加強法規的周延與細緻化之外，衛福部等主管機關的監管力度與監管實效性，亦須予以提升。衛福部作為醫療事務的主管機關，不僅應於制度上支持其專業人力的培養與提供，更應重視審查部門的獨立性，避免醫醫相護的問題成為防貪監督機制上的漏洞。

美國法上的非營利醫療機構治理及相關行政制裁手段，亦得作為我國立法實務上的參考。聯邦法上的公益標準檢驗，除可避免私人圖利行為及貪腐犯罪的發生，更進一步確保了公益宗旨的真實及延

³² 參見證券交易法第171條第1項。

³³ 林志潔，貪污犯罪檢舉人之保護與獎勵——以廣義的貪污共犯為核心，月旦法學雜誌，第203期，頁153（2012）。

³⁴ U.S. SENTENCING GUIDELINES MANUAL § 8B2.1(B) (2016).

續。而於行政制裁層面，無論是參考美國法上免除稅賦優惠的作法，或是於健保補助制度上進行操作，這些制度設計的核心概念，皆是要讓主管機關具備一個有效的威嚇手段，以作為外部監督機制的後盾。如此，醫療財團法人的防貪監督機制，才能夠真正地「啟動」。

參考文獻

中文文獻

一、期刊論文

吳德華，美國非營利組織課稅制度之探討——以內地稅法 § 501(c)(3) 組織為例，*高大法學論叢*，第 9 卷第 2 期，頁 177-232（2014）。

林志潔，貪污犯罪檢舉人之保護與獎勵——以廣義的貪污共犯為核心，*月旦法學雜誌*，第 203 期，頁 136-166（2012）。

二、其他中文參考文獻

醫療財團法人歷年財務報表，衛生福利部醫事司網站：<http://dep.mohw.gov.tw/DOMA/cp-3175-15984-106.html>（最後點閱時間：2018 年 4 月 14 日）。

英文文獻

一、英文書籍

HARRIS, DEAN M., *CONTEMPORARY ISSUES IN HEALTHCARE LAW AND ETHICS* (2d ed. 2003).

INTERNAL REVENUE SERVS., *COMPLIANCE GUIDE FOR 501(C)(3) PUBLIC CHARITIES* (2014), available at <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p4221pc.pdf>.

二、英文期刊

Lundqvist, Hanna et al., *Health Care Fraud*, 49 AM. CRIM. L. REV. 863 (2012).

三、其他英文參考文獻

DEP' T OF HEALTH & HUMAN SERVS. & DEP' T OF JUSTICE, *HEALTH CARE FRAUD & ABUSE CONTROL PROGRAM ANN. REP. FOR FISCAL YEAR 2016* (2017), available at <https://oig.hhs.gov/publications/docs/hcfac/FY2016-hcfac.pdf>.

Disqualified Persons, INTERNAL REVENUE SERVS., <https://www.irs.gov/charities-non-profits/private-foundations/disqualified-persons> (last visited Apr.

14, 2018).

Internal Revenue Service, *Form 990, Return of Organization Exempt From Income Tax*, <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/f990.pdf>.

從公司治理觀點探討我國「企業貪瀆」之防制對策

DOI: 10.6460/CPCP.201806_(17).03

張傑程 *

摘 要

本文係以公司治理之觀點來探討「企業貪瀆」的防制對策，藉由法務部調查局所調查偵辦之「企業貪瀆」案例中，找出有無共同的公司治理缺失，分析、歸納導致「企業貪瀆」發生之成因，進而瞭解目前我國「企業貪瀆」防制機制的功能與問題，為我國「企業貪瀆」的防制對策提出實質建議。

本文認為，導致「企業貪瀆」發生之公司治理缺失計有：「經營權與所有權未分離」、「缺乏『遵守法則』意識及制度」、「董監事會功能不彰，獨立董事無法發揮制度作用，監察人權責不明確」、「財務主管無法發揮專業功能，會計師欠缺獨立性」、「缺乏完善採購執行及有效稽核制度」、「欠缺對交叉持股及關係企業之監督管理機制」、「資訊揭露不實或資訊落差」及「缺乏營業秘密保護內控機制」等八項內部治理缺失，以及「委託書收購制度無法發揮應有之監控作用」與「公權力監控失能」等二項外部治理缺失，關鍵因素則在於企業內部訊息之掌握，無效的資訊揭露內控，可能會強化內部人取得資訊之優勢，造成「資訊落差」，增加公司內部人從事「企業貪瀆」行為之誘因及舞弊獲利之機會。

本文提出以下的結論與建議：（1）修改公司法、證券交易法等相關法令；（2）利用政策工具提供誘因，獎勵企業設立「企業治理規範」，加強反「企業貪瀆」宣導教育；（3）建立企業評比認證機制；（4）強化資訊控管 - 設置「資訊長」或「資訊秘書」；（5）制定「企業賄賂防制法」及（6）強化企業營業秘密保護內控機制等。

關鍵字：公司治理、企業貪瀆、資訊揭露、資訊落差

Enterprise Corruption Prevention Strategies in Taiwan: The Corporate Governance Perspective

Chieh-Cheng, Chang

ABSTRACT

This study explores the businesses against corruption from the perspective of corporate governance. Through the literature case study and inductive analysis, particularly the study of "corporate corruption" cases investigated by the Corporate Corruption Curbing Section of Economic Crime Prevention Center, Bureau of Investigation, Ministry of Justice, this study finds out whether there are common corporate governance deficiencies, and analyzes and summarizes the causes of the occurrence of "corporate corruption" to understand the functions and issues of current "corporate corruption" control mechanism of Taiwan for providing substantive recommendations for the "corporate corruption" prevention measures.

The study found that there are eight internal governance defects: "no separation of management rights and ownership", "lack of the awareness and system to 'comply with the regulations'", "inadequate functions

* 國立高雄大學高階法律與管理碩士

of the board of directors, inability of independent directors to deliver functions of the system and unclear rights and responsibilities of supervisors”, “lack of a sound procurement and effective audit system”, “lack of supervision mechanism for cross-shareholding and affiliates”, “false disclosure of information or information gap” and “lack of business confidentiality protection internal control mechanism, and three external governance defects: “inability of power of attorney acquisition system to play a proper monitoring role” and “inability of weak corporate shareholders to deliver the necessary functions of governance” which led to “corporate corruption”. The key factor lies in the grasping of internal information of the enterprise that the ineffective disclosure of internal control may strengthen the advantage of the insider's information and cause “information gap”, which provides incentives to the insiders of the enterprise to be engaged in corporate corruption and their chance of profiting from the embezzlement.

This study proposes the conclusions and suggestions as flows: (1) amend related laws such as the Company Law and Securities and Exchange Act; (2) use policy tools to provide incentives to reward enterprises for establishing "corporate governance norms" and strengthening the anti-"business corruption" education; (3) establish a corporate appraisal mechanism; (4) Strengthen the control of information – set up an "information chief" or "information secretary"; (5) implement the provisions of the United Nations Convention against Corruption in various laws and regulations; (6) enact the "Corporate Bribery Prevention Law" and (7) strengthen the business secret protection internal control mechanism.

Key words: corporate governance, corporate corruption, information disclosure, information gap

壹、前言

我國長久以來實務及學術上大多偏重於公部門廉政制度強化的研究，政府對於肅貪工作的重點也多置於公部門，甚少從「企業貪瀆」與公司治理間之關連及其對於整體、完善廉政制度建構之影響進行探討。公司治理的缺失、資訊取得的落差、法規面、實務面等防制上的漏洞及人心的貪婪等因素，與「企業貪瀆」弊案迭起不無關連，例如我國於 2000 年間爆發的「前中興銀行董事長王○雲、台鳳公司負責人黃○宏等涉嫌超貸、背信等案」（下稱「台鳳案」）、2001 年間爆發的「安峰金屬公司負責人吳○美等涉嫌掏空公司資產等案」、2002 年間爆發的「台積電公司經理劉某涉嫌洩漏營業秘密案」、2004 年間爆發的「博達公司負責人葉○菲等涉嫌違反證券交易法案」（下稱「博達案」）、「皇統科技公司負責人李○葵等涉嫌違反證券法案」（下稱「皇統案」）、2006 年間爆發的「中信金控副董事長辜○諒涉嫌不法案」、2007 年間爆發的「力霸集團創辦人王○曾等掏空公司資產案」、2013 年間爆發的「第一金投信經理人許○政等人涉嫌收賄案」、「宏達電工業設計部副總經理兼首席設計師簡○霖涉嫌違反營業秘密法及向廠商收取回扣案」、2014 年間爆發的「宏

碁公司公關處長汪○雄涉嫌內線交易案」、「鴻海科技集團表面組裝技術委員會副主委廖○成等人涉嫌收取回扣案」、2015 年間爆發的「台塑公司前總經理林○榮涉嫌收取回扣案」、2016 年間爆發的「南港輪胎前副總經理胡○垵等涉嫌收取回扣案」、「樂陸科技負責人許○龍等涉嫌違反證交法案」（下稱「樂陸案」）、2017 年間爆發的「永豐金控董事長何○川等涉嫌不法案」（下稱「永豐金控案」）等，均是典型「企業貪瀆」之案件，犯罪金額動輒數億元以上，非但影響公司之營運及股東、關係人等之權益，破壞整體金融秩序，造成社會重大經濟損失甚鉅，且對於國家的治理及清廉形象亦大受影響，舉世皆然。

法務部調查局（下稱調查局）經濟犯罪防制處企業肅貪科自 2014 年 7 月 16 日成立以來，截至 2016 年之統計資料顯示，雖計移送 249 案、1,006 人，查獲總犯罪金額高達 820 億 8,217 萬餘元（法務部調查局 2016 年 11 月 24 日新聞稿），惟對比 2014 年及 2015 年之統計數據如表 1，無論在案件數、移送犯罪嫌疑人數及犯罪金額等方面均有增加之趨勢，顯見目前之防制作為仍有缺漏，無法減緩「企業貪瀆」之發生。

表 1 2014、2015 年「企業貪瀆」統計數據

類別	犯罪類型	案件數		嫌疑人		犯罪金額（萬元）	
		2014	2015	2014	2015	2014	2015
股市犯罪	詐偽募集或發	3	12	6	95	11,227	504,408
	實財報	6	6	37	70	275,751	1,121,572
	法併購	0	0	0	0	0	0
	違法私募	4	0	16	0	19,633	0
	違約交割	0	2	0	4	0	12,148
	異常交易操縱股價	18	21	46	113	54,117	231,633
	內線交	15	7	66	14	36,075	3,626
	非常規交	6	11	38	39	136,742	580,519
	特別背信、侵占	29	9	154	37	215,516	2,309,281
金融貪瀆 犯罪	融機構人員背信	1	0	7	0	8,085	0
	收受不當利益	0	0	0	0	0	0
	違法放貸	0	0	0	0	0	0
掏空公司 資產犯罪	業務侵占	31	17	54	66	149,766	110,956
	企業背信	4	16	5	37	5,743	141,439
	妨害營業秘密犯罪	3	16	8	38	57,566	349,031

（資料來源：法務部調查局 103 年度及 104 年度經濟犯罪防控工作年報，頁 80 及頁 102）

因此，本文主要即就調查局所臚列「股市犯罪」、「金融貪瀆犯罪」、「掏空公司資產犯罪」及「妨害營業秘密犯罪」等四類屬於「企業貪瀆」之案件中，參考報章媒體報導、相關研究報告及法院判決等資料，篩選其中四例於 2014 年後由該局偵辦、較具社會矚目性、符合「企業貪瀆」犯罪特徵、至少已經緩起訴或法院一審判決認定有罪之案例（另「金融貪瀆犯罪」因暫時找無同時具備該些要件之案例，故以 2000 年間爆發的「台鳳案」為研究對象），探討其與公司治理缺失間有無關連，進而找出導致「企業貪瀆」之成因，以利建構防制機制。

貳、公司治理理論架構

一、公司治理之定義

現代公司治理（Corporate Governance）理論

的源頭或可追溯至美國哈佛大學 Adolf A. Berle 及 Gardiner C. Means 教授於 1932 年所共同發表的「現代股份有限公司與私有財產權」（The Modern Corporation and Private Property）一書（黃銘傑，2006），其概念乃源於現代股份有限公司隨著市場經濟發展及國際化、自由化政策，使得公司組織規模越趨龐大、股東人數眾多、股權分散、所有權與經營權分離，形成集團企業、跨國企業後，股權結構日趨複雜，衍生許多有關公司組織運作、公司經營者與利害關係人間之權利義務、資訊不對稱、經營績效評估與盈餘分配等諸多有關公司治理的問題。如何透過內、外部監控機制與法律規範，對經營者及組織權力做明確的規範及處置，以提高決策效率與營運績效，並導入激勵、制衡與監督等機制，使組織能健全運作，便顯得十分重要（陳貴端，

2005)。然而從亞洲國家於1997年底爆發金融風暴，經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, 簡稱 OECD）於1999年底正式公布公司治理原則及美國於2001年間爆發安隆（Enron）公司及世界通訊（WorldCom）等弊案醜聞之後，各國才逐漸體認到公司治理的重要性，更掀起關於公司治理相關議題之討論與研究熱潮。

公司治理有多重涵義，國內外眾多學者或組織對於其定義亦提出各種不同論點，本文參考 OECD 於1999年6月正式公佈之公司治理原則、財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會（2001）、學者王玉珍（2002）及陳志龍（2017）對「公司治理」一詞之見解，認為公司治理應分別從法律、經濟、財務等面向加以定義：依法律觀點，公司治理之功能主要是於所有權與經營權分離的組織型態下，透過法律的制衡與管控制度的設置，健全組織運作，防止經營弊端的發生；而從經濟觀點，公司治理意指一切能令公司經濟價值最大化目標之制度，追求股東、債權人與員工三者間報酬之最大化；倘依財務觀點，公司治理則係指資金的提供者，為保障自身利益，要求公司管理者當局能以最佳方式運用其資金，並賺得最大之報酬。

二、G20/OECD 公司治理之原則

經濟合作暨發展組織於1998年邀請其會員國代表與國際組織的專家學者，開始草擬 OECD 公 司 治 理 原 則（OECD Principles of Corporate Governance），並於1999年底正式公佈供會員與非會員國參考，一直以來均是各國政策制定者、投資者、公司以及其他利益相關人士關注的國際基準。該原則於2004年間曾經第一次的修訂，2014、2015年又經第二次的修訂，並於2015年7月8日獲得 OECD 理事會審議通過，又於同年11月16日提交 G20 財政部長會議審議通過，成為最新的「G20/OECD Principles of Corporate Governance」，限於篇幅不一贅述，請參閱 OECD 二十國集團/經合組織公司治理原則（2016）。

三、World Bank 公司治理之架構

相對於 OECD 著重從公司內部觀點提出公司治理架構，世界銀行（World Bank）則依公司內、外部機能之分類及其與各相關當事人間之關連性，提出以下公司治理之架構：

（一）內部治理機制

內部治理是強調透過公司內部組織機關，包括意思決定機關、業務執行機關和監察機關彼此間的互相制衡，達到監控的目的；以我國公司法規定為例，即分別指股東會、董事會和監察人。而內部監控之途徑乃將公司內部組織間有關公司決策、經營、監督之權限做一合理且公平之分配，可以說是組織權限的分配和制衡（楊凱吉，2007）。而此部份的設計多受到法律層面的規範，主要是來自於公司法及證券交易法（下稱證交法）等。其制度設計是以經營者為核心，透過規範制度之設計，要求公司建立內部自我控制與自我稽核、自我評估之機制，使公司能提昇營運績效，確保財務資訊報導之可信度，以及相關法規之遵循（林仁光，2004）。

（二）外部治理機制

所謂外部治理，係一種非正式的制度安排，即公司出資者（股東和債權人）通過市場體制對公司及經營者（或控制者）的制衡及監督機制。包括產品及要素市場的競爭、經理市場的競爭、融資結構、股權進出控制權爭奪、併購及敵意收購等，這些機制分別透過政府法規、市場價格機制，通過產品/要素市場、金融市場、資本市場、人力資源市場之運作發生作用，對公司治理結構及運作模式產生影響（陳貴端，2005）。另有學者認為，相對於內部治理而言，外部治理主要係針對資訊不對稱問題，希冀藉由市場機制、企業併購、政府介入等外部壓力，迫使經營者放棄私利，追求公司利益，令經營者沒有誘因去做出道德危險的行為，同時也為公司經營者提供外在的激勵和約束（蔡昌憲，2015）。

參、企業貪瀆

一、「貪瀆」之定義及內涵演變

貪瀆（或稱「貪腐」、「貪污」，corruption）是一項歷史久遠、全球普及的社會病態行為，也是社會科學各學門長期關注與研討的重要課題。然而，

正如同許多其他社會科學詞彙一樣，學者們對「貪瀆」的定義並無一致的共識，國際透明組織將貪腐定義為：「濫用受託之權力謀取私利」(The misuse of entrusted power for private benefit)；學者克利葛德 (Robert Klitgaard) 進一步描述貪腐的公式為：貪腐 (corruption)= 獨占權力 (monopoly)+ 裁量過大 (discretion)- 課責監督 (accountability)，並指出不論是公共或私人的業務，甚至是非營利的行為，任何組織或個人若對某項財物、服務或利益擁有壟斷的能力，並且可以自由地裁量誰能得到這項財物、服務或利益的多寡，若此支配者卻無課責顧慮，貪污就會發生 (黃建國，2015)。我國法制以往並未使用「貪腐」或「貪瀆」一詞，聯合國反貪腐公約及我國嗣後據以制定的聯合國反貪腐公約施行法中，亦未定義何謂「貪腐」或「貪瀆」。而與「貪腐」概念較相近的法律用詞有「貪汙」或「瀆職」，就字面意義解釋，「貪汙」係指貪求財物，亦即以不法之手段，期能獲取財物之意；而「瀆職」即係有虧職守，致國家人民產生損害之謂，延伸至刑法上瀆職規定，其定義是指國家機關公務員於履行職責或行使職權的過程中，怠忽職守、濫用職權或徇私舞弊，致使

國家和人民的利益遭受重大損失的行為 (許福生，2015)。兩者雖表面上定義不同，惟均屬一定權限的公務員，利用其地位或職權，濫用公權力所實施的職務上犯罪。就普遍認知，「貪瀆」一般都是以公部門職務的觀點出發，是公務員為謀私利而濫權之行為，也是建立在與公部門職務或人員有關的基礎上。換言之，對私部門領域所存在的貪腐現象，只因行為人身分不同，以往似乎未受到應有之重視。

根據法務部統計資訊網 2016 年廉政統計資料，從 2011 年起到 2015 年間，我國因貪瀆案件被起訴者共有 6,211 人，一般民眾涉案累計人數，2011 年有 506 人，占該年度總數 47.6%；到 2015 年，民眾涉案累計人數增加到 561 人，占該年度總數亦增加至 51.8% (如下表 2)。上述民眾除受委託行使公權力之準公務員外，多係企業主及其員工涉及貪污共犯、行賄罪，嚴重混淆政商分際，敗壞官箴，顯示企業涉入貪污案有上升的現象，私部門領域所存在的貪腐現象亦日益嚴重，而這還不包括企業本身內部及企業間的詐欺、背信和侵占等行為的統計數據在內，實際上私營企業所隱涵的犯罪黑數將可能更甚於此，是值得持續關注的部分。

表 2 地方法院檢察署偵辦列管貪瀆案件起訴情形統計表

項目別	起訴件數	起訴人數						起訴案件不法利益金額
		民意代表	高層簡任人員	中層薦任人員	基層委任人員	普通民眾	總計	
2009 年 7 月至 12 月	268	9	39	118	209	359	734	104,659
2010 年	394	40	80	177	297	615	1,209	63,322
2011 年	375	48	62	197	250	506	1,063	46,629
2012 年	441	28	88	278	281	444	1,119	53,086
2013 年	400	50	90	289	308	562	1,299	61,756
2014 年	476	42	79	285	439	803	1,648	103,209
2015 年	368	35	54	204	228	561	1,082	43,054

(資料來源：法務部統計資訊網廉政統計資料)

二、「企業貪瀆」之定義

隨著二十世紀末在「政府再造」風潮的影響下，政府業務大量地民營化與簽約外包，使得民間企業受政府委託執行公權力的情況日益普遍，公權力不再只是由人民委託賦予政府官員，而有可能是經由政府官員手中再度委託至民間企業。因此，「貪污」不再只侷限於指涉政府官員濫用職權而已，它還涵蓋了任何人濫用職權以獲取不當利益的行為。現今國際間愈來愈多研究指出，「企業貪腐問題更是政府良善治理的一大課題。如果政府只關注在邁向廉能上，而忽略與放任外在私部門與公民社會的貪腐情事，這在反貪上是不易有任何成效」（邱靖竑，2009）。

因此，所謂「企業貪瀆」，雖然目前我國法制上並無明確的定義，惟依上述概念做衍伸，本文認為應可泛指企業負責人、職員或利害關係人，為謀取私利，濫用其本身所負之權責，或利用行使企業職務之便，以不法手段侵害企業資產或股東權益之行為。

三、公司治理與「企業貪瀆」之關連

綜合上述「企業貪瀆」意涵，除政商勾結涉及公部門行、收賄罪外，其餘所觸犯刑法或其他相關法規罪章，皆與私部門不法行為有關。是以，「企業貪瀆」所涉及的層面將更深、更廣，是會抑制企業精神，而藉賄賂所獲得之高利潤，更會轉向公部門尋求更多不法利益或特權，進一步也會阻礙企業的正常發展。同時根據國外實證案例研究顯示，每當知名企業爆發弊案，公司治理的重要性及改革內容，即會引起社會各界的重視及討論，伴隨而來的，往往是對公司經營者監督機制的強化與責任的加重，例如美國 2001 年陸續爆發安隆案（the Enron Scandal）、

環球電訊（Global Crossing）、世界通訊（WorldCom）等弊案後，促發該國國會於 2002 年間通過著名的「沙賓法案」（Sarbanes Oxley Act）；乃至於我國於 2004 年起陸續爆發「博達案」及「皇統案」等「企業貪瀆」弊案後，亦導致我國證交法、銀行法等有關公司治理之法令相繼進行修正（陳俊仁，2005）。

另「聯合國反貪腐公約」（United Nations Convention against Corruption）於 2003 年 10 月 31 日由聯合國大會通過，並於 2005 年 12 月 14 日生效。該公約目的在指導各締約國政府制定反貪腐法規制度和政策，其中有關於私部門貪腐防制之相關規定，分別規定在第 12 條、第 21 條及第 22 條等，其意旨主要敦促各締約國應依其國家法律之基本原則採取一切可能之措施，防止涉及私部門之貪腐，加強私部門之會計及審計標準；促進制定各種旨在維護相關民營企業操守標準及程序，包括正確、誠實及妥善從事商業活動和所有相關之職業活動，並防止利益衝突之行為守則；確保民營企業依其結構及規模實行有助於預防與發現貪腐之充分內部審計控制，確保此種民營企業帳冊和必要之財務報表均能符合適當之審計及核發執照程序；同時為了預防貪腐，各締約國均應依其國家關於帳冊和紀錄保存、財務報表揭露及會計和審計標準之法規採取必要的措施等，實際上皆與 OECD 公司治理原則之內涵有關，可見欲研究「企業貪瀆」之成因及防制對策，實應從公司治理之角度著手。

四、「企業貪瀆」之犯罪類型及案例分析

根據調查局副局長林玲蘭於 2014 年 7 月 25 日在該局擴大工作會報中所提出「打擊企業貪瀆之具體作法」簡報資料，該局經濟犯罪防制處具體臚列屬於「企業貪瀆」之犯罪類型，如下表 3 所示，包含：

表 3 「企業貪瀆」案件類型

類別	犯罪類型	主要涉犯法條
股市犯罪	詐偽募集或發	證券交易法第 20 條第 1 項及第 171 條第 1 項第 1 款等
	不實財報	證券交易法第 20 條第 2 項及第 174 條第 1 項、第 2 項等

	不法併購	證券交易法第 43 條之 1 第 2 項、第 3 項及第 43 條之 5 第 2 項、第 3 項等
	違法私募	證券交易法第 43 條之 6 第 1 項及第 175 條第 1 項等
	違約交割	證券交易法第 155 條第 1 項第 1 款及第 171 條第 1 項第 1 款等
	異常交易操縱股價	證券交易法第 155 條第 1 項第 3 ～ 7 款及第 171 條第 1 項第 1 款等
	內線交易	證券交易法第 157 條之 1 及第 171 條第 1 項第 1 款等
	非常規交易	證券交易法第 171 條第 1 項第 2 款等
	特別背信、侵占	證券交易法第 171 條第 1 項第 3 款等
金融貪瀆犯罪	指金融機構負責人、經理人或職員違法放貸、背信或收受不當利益案件	如銀行法第 125 條之 2、第 127 條及第 127 條之 1，金融控股公司法第 57 條、第 58 條第 1 項及第 59 條，票券金融管理法第 58 條、第 60 條第 1 項及第 62 條，信託業法第 48 條之 1，信用合作社法第 38 條、第 38 條之 2 及第 39 條第 1 項，保險法第 168 條之 2，農業金融法第 39 條、第 43 條及第 44 條第 1 項等
掏空公司資產犯罪	指企業內部人員違背職務涉犯刑法背信罪或業務侵占罪案件	刑法第 342 條第 1 項及第 336 條第 2 項等
妨害營業秘密犯罪		營業秘密法第 13 條之 1 及第 13 條之 2 等

（資料來源：法務部調查局經濟犯罪防制處 2014 年 7 月 25 日「打擊企業貪瀆之具體作法」書面簡報資料）

（一）股市犯罪 - 非常規交易、美化財報 - 以「宇辰公司董事長王○璟等涉嫌違反證券交易法案」（下稱「王○璟等涉嫌不法案」）為例

1. 案情概要：

宇辰光電股份有限公司（下稱宇辰公司）係經申請核准於財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心買賣股票之興櫃公司，為證交所稱之發行人（業於 2013 年 4 月 23 日終止公開發行），王○璟係宇辰公司董事長，負責綜理宇辰公司所有事務之決策及調度；江○敏則係王○璟之配偶，擔任宇辰公司執行副總經理，負責宇辰公司財務、會計部門之事務。

王○璟及江○敏分別為宇辰公司之董事及經理人，均係受宇辰公司全體股東委任，代表全體股東實際經營與執行宇辰公司事務之人，負有妥善為宇辰公司處理事務、為全體股東謀求最大利益之義務，竟自 2010 年 7 月起至 2011 年 12 月間止，共同基於以非常規交易方式使宇辰公司為不利益交易、意圖

損害宇辰公司、意圖為自己不法利益而違背職務所託背信、業務文書登載不實、意圖為宇辰公司不法所有詐欺第一商業銀行、於依法申報公告之財務報告為虛偽記載、洗錢等之單一接續犯意，而與騰泰企業股份有限公司及宇詮企業股份有限公司之實際負責人鄭○燦，宇詮公司登記負責人之蔡○華，友賀工程股份有限公司負責人楊○明，睿明科技股份有限公司負責人及在貝里斯（Belize）設立登記之 D&C TECHNOLOGY Co., Ltd. 之實際負責人丁○泰，D&C 公司員工並為登記負責人之吳○偉等人，共同為：非常規交易方式使宇辰公司為不利益交易及背信，意圖為自己利益以虛假交易對宇辰公司為特別背信，意圖損害宇辰公司利益以虛假交易對宇辰公司為背信，填製不實會計憑證及業務文書登載不實，對第一銀行詐欺及收受回扣等犯行（臺北地檢署 102 年度偵字第 6053、16079 號）。

2. 犯罪成因：

(1) 貪瀆舞弊的起因主要為「誘因 (incentives) 或壓力 (pressures)」、「機會 (Opportunity)」與「自我合理化 (Rationalization)」三要素組成，這是國外學者 Cressey 在 1960 年首先提出的一個假說，因其有三個項目，之後演變成相當著名的舞弊三角理論 (Fraud Triangle) (林志峰，2016)，如缺少了上述任何一項要素都不會形成「企業貪瀆」。就本案例而言，分析如次：

A. 誘因或壓力要素：

指的是「企業貪瀆」者之行為動機，也就是舞弊可獲得之利益。王○璟及江○敏等人均為宇辰公司主要高階幹部，每年薪資加分紅高達數百萬元，經濟狀況大多良好，但仍無法抗拒金錢誘惑，從事犯罪行為，顯示出人性貪婪的一面。

B. 機會要素：

指進行「企業貪瀆」後，不被發現或能逃避懲罰之時機，也就是舞弊之成本。王○璟及江○敏等人握有宇辰公司經營、採購決策大權，掌控採購流程，透過共犯結構相互護航，或依職務權勢要求下屬配合，創造出舞弊之機會，亦認為收受回扣之事不會被發現。

C. 自我合理化要素：

即「企業貪瀆」者必須找到某個理由，使「企業貪瀆」行為與其本人的道德觀念、行為準則相吻合，無論這一解釋本身是否真正合理。偵辦初期，王○璟及江○敏等人多承認確實有收賄廠商回扣，惟多辯稱沒有違背職務及造成宇辰公司之損失，或為廠商自願給付，收受之回扣應由供應商自行吸收等云云，藉此自我合理化違法行為。

(2) 經營權與所有權未分離

根據證交所資料顯示，王○璟及江○敏在從事不法行為之 2010 年 7 月當時，分別擁有宇辰公司 130,060 股及 836,704 股，合計持有股份為該公司最大自然人股東，同時又分別擔任公司董事長及副總經理等要職，負責綜理宇辰公司所有事務之決策及調度和財務、會計部門之事務，因經營地位相對穩固，在公司內部內控

機能不彰之情況下，容易使公司之所有者及經營者利用其支配權利，從中謀取私利，侵害其他股東之權益。

(3) 缺乏遵守法則 (Compliance Manual) 制度及意識

「遵守法則」意指公司本身為防止其經營者或員工從事違反法令規定之行為，導致公司財產及名譽受損，從而制訂出一套內部的行為準則，要求經營者或員工於為特定行為時，必須確實遵守該當準則規範 (黃銘傑，2006)。本案宇辰公司內部控制鬆散，缺乏監督、稽核制度，由於王○璟及江○敏本身即為經營者，掌握公司經營、決策之權，縱使多有違公司內部規定準則，員工亦不敢違抗，導致王○璟及江○敏亦能食髓知味，多次有恃無恐地指示員工或往來廠商填載不實會計憑證、製造虛假不實之交易紀錄，甚至向廠商索取回扣。

(4) 董、監事會功能不彰

宇辰公司董事會成員除王○璟及江○敏夫婦外，唯二法人股東風山國際股份有限公司及旭崴光電股份有限公司之負責人均為江○敏，董、監事會實際上均由王○璟及江○敏所操控，難以預期有辦法發揮監督功能。

(5) 財務主管及簽核會計師無法發揮專業功能

本案江○敏本身即負責宇辰公司之財務及會計部門之事務，掌控公司內部財物請購、憑證製作、經費動支核銷等大權；加上簽核會計師亦為公司所聘請，相關查核資料亦由公司或配合廠商所提供，如有意從事不法行為，刻意造假不實，財務部門員工實難發揮道德勇氣揪舉不法，外部會計師亦難發揮其專業稽核功能。

(6) 資訊揭露息不實

健全的證券交易市場其前提要件之一，乃是資訊的完整性與正確性，投資人於擁有完整且正確的資訊下，方能做出正確的投資決斷，將資金投入最需要的地方，促進資金運用的效率化 (黃銘傑，2006)。美國亦有實證研究指出，財務資訊之內控制度的有效性，與內線交易獲利間，二者具有重要關聯性 (Hollis, 2011)。

蓋無效的財報資訊內控，可能會強化內部人取得資訊之優勢及內線交易獲利之誘因，提高內線交易活動之發生（蔡昌憲，2015）。本案王○環及江○敏均明知宇辰公司未直接向機器設備原製造廠商購買機器，刻意以需增墊高價格之不合營業常規交易之方式，指示公司內部財務職員將不實之交易金額登載帳冊，嗣並據以製作財務報告，致影響宇辰公司財務報告之真實性及一般正當投資人之投資判斷。

（二）股市犯罪 - 非常規交易及特別背信 - 以「鴻海科技集團副總經理暨 SMT 技委會總幹事廖○城等涉嫌不法案」（下稱「廖○城等涉嫌不法案」）為例

1. 案情概要：

緣廖○城自 2005 年 2 月 1 日起擔任股票上市鴻海精密工業（股）公司（下稱鴻海公司）副總經理兼任 SMT（表面組裝）技委會總幹事，負責機器設備、備品、耗材之採購、維修及設備資源調度、採購價格維護操作等業務；鄧○賢於 2005 年 5 月 14 日擔任鴻海公司經理專任 SMT 技委會副總幹事，負責設備、備品及耗材統購；蔡○志於 2010 年間擔任鴻海公司經理專任 SMT 技委會副總幹事，負責臺北研發中心及實驗室；陳○釧於 2005 年間擔任鴻海公司副理兼任創新數位系統產品事業群（下稱：iDSBG 事業群）分會總幹事，2010 年間擔任鴻海公司資深副理兼任 iDSBG 執行幹事；游○安於 2006 年間擔任鴻海公司經理，2009 年間擔任數位產品事業群執行幹事。渠等主導整體 SMT 技委會業務運作及鉅額採購事宜，竟基於為自己及第三人不法利益所有之犯意，透過白手套郝○光與 SMT 技委會之供應商通謀協議，於採購、請購及驗收的環節中向供應商索賄，牟取個人不法利益合計達 1 億 8,261 萬 4,674 元，更為取得前揭不法回扣，從事虛偽新增供應商採購較高價設備、購置未經核准較高單價且不符需求之機具、降低收取組裝費、購置劣質爐具、虛增售價等背信於鴻海公司之行為，致生鴻海公司重大損害達 1 億 9,533 萬 3,102 元（新北地方法院檢察署 103 年度偵字第 2611、8054、10093 號）。

2. 犯罪成因：

（1）本案廖○城等人多為鴻海科技集團內中高階幹部，每年薪資高達千萬元或數百萬元，經濟狀況大多良好，但仍無法抗拒金錢誘惑，從事犯罪行為，顯示出人性貪婪的一面。又廖○城等人握有 SMT 採購大權，掌控採購流程，知悉鴻海內部控制不彰及內部信息不對稱之情況，透過共犯結構相互護航，創造出舞弊之機會，認為收受回扣之事不會被發現。另在偵辦初期，廖○城等人多承認確實有收賄廠商回扣，惟多辯稱沒有違背職務及造成鴻海科技集團損失，收受之回扣係由供應商自行吸收（林志峰，2016），藉此進行自我合理化解釋，完全符合上述舞弊三角理論之要素。

（2）缺乏「遵守法則」制度及意識

鴻海科技集團是全球 3C（電腦、通訊、消費性電子）代工領域規模最大的國際集團，集團旗下公司不僅於臺灣等多國證券交易所掛牌交易，更囊括當前臺灣最大的企業、大中華地區最大出口商、富比士及財富全球五百大企業，及全球 3C 代工服務領域龍頭等頭銜。集團訂有公司治理實務守則、誠信經營守則、防範內線交易作業程序及舞弊行為檢舉辦法等內規，亦設有內部稽核專責單位，惟廖○城等人身為鴻海科技集團內中高階幹部，卻仍無視於公司內部規定及防弊措施，顯見渠等法治意識有待加強。

（3）缺乏完善採購執行及稽核制度

完善採購制度應包含需求建議、執行、驗收及稽核等流程，且為避免人謀不臧，應分由不同部門或人員負責，以減少上下其手之機會。本案廖○城擔任鴻海公司副總經理兼任 SMT 技委會總幹事，負責機器設備、備品、耗材之採購、維修及設備資源調度、採購價格維護操作等業務，與負責設備、備品及耗材統購的經理鄧○賢相互勾結，由於渠等同時具有請購建議權、採購核准權及驗收權等有關採購實權，造成公司採購程序實際上係由同夥人把持，下游供應商囿於集團龐大採購商機，亦只能配合以提高報價之方式隱含所需支付之回扣，或者供

應劣質品以彌補回扣成本。

(4) 資訊落差

本案德○公司、友○公司、昇○公司及恩○邁科技公司之所以願意支付回扣給廖○城、鄧○賢、陳○釧、游○安等人，除渠等具有供應商資格建議、審核及採購權限外，主要在於渠等能夠事先知悉採購需求、規範、數量、價格等內部關鍵資訊，與其他競爭廠商間因訊息不對等及落差，增加採購得標優勢。

(三) 金融貪瀆犯罪 - 以「台鳳案」為例

1. 案情概要：

中興銀行總經理王○仁及審查部科長莊○達於1997年辦理駿達建設公司貸款22億元案，明知駿達公司自償能力薄弱，仍違背事實在該行授信案件報核表作有利核撥貸款之簽証，使該銀行常務董事會決議核貸，嗣駿達公司無法償還債款，乃由黃○宏另設宏華投資公司承受貸款，王○仁等明知宏華公司與黃○宏屬同一關係人不得轉貸，乃刻意護航通過核貸，致該筆貸款發生延滯，損失達7億餘元。

台鳳集團總裁黃○宏自1998年7月起，因炒作台鳳公司股價失利，亟需資金挹注，在財務總管陳○義協助下，串同中興商業銀行董事長王○雲、總經理王○仁、天母分行經理吳○雲、蘆洲分行經理李○興等人，故違放款審查作業規定，交叉使用員工、家屬及營運不善公司充當自然人及法人人頭戶，連續以「立即貸」（即當日黃○宏申請，當日撥款）、「先撥款，後補件」、「借新還舊」及「分散借款，集中使用」等手法，前後向中興商業銀行天母、蘆洲分行貸得款項高達70億3,818萬6,000元，1999年10月起陸續屆期後，即未再繳付本息，嚴重損害中興商業銀行全體股東權益。

2. 犯罪成因：

(1) 經營權與所有權未分離

在「企業貪瀆」有關掏空、超貸的弊案中，大股東通常都是始作俑者，而且也多控制金融機構之營運，而基層員工礙於上司淫威，配合違法成了幫兇。本案中興銀行與黃○宏的借貸關係可追溯到1997年4月，當時中興銀行天母分行成立，經理吳○雲為求增加業績，透過台

鳳監察人胡○明的介紹，由黃○宏以台鳳公司及其關係企業的股票做為擔保品，或是以台鳳土地為抵押設定；自士林官邸案開始，一直到1998年10月31日為止，天母分行對台鳳「同一關係人」的授信總餘額已經高達54億7,000多萬元。如此巨額的資金，仍不足以支應黃○宏個人及台鳳集團的資金缺口。而借貸數額之大，不但沒讓黃○宏就此停手，反而讓他有恃無恐，而王○雲惟恐債權不保，竟任由黃○宏予取予求，與黃○宏、陳○義、王○仁、吳○雲及李○興等共謀以台鳳員工、家屬及不知情人頭或法人戶，以2萬元到4萬元不等酬勞，運用這些人頭分散申貸，規避銀行辦理同一關係人授信不得超過上一會計年度決算後淨值40%規定。自1998年12月起，從中興銀行天母及蘆洲兩分行，無擔保品就借了70億3,818萬6,000元，且自1999年10月起，就未再繳納本息。自此，黃○宏一旦出現大額資金缺口或是銀行不願配合放款時，都直接找王○雲洽商。由於金額過大，當時中興銀行常務董事王清連、張平沼、李錫祿都曾反對如此讓黃宗宏應急，但王○雲竟仍不顧董、監事的反對，仗其擁有並得控制中興銀行絕大比例股份，同時掌握銀行營運及人事大權，執意逕行指示吳○雲在未辦徵信手續，也沒有取得總行批覆的情況下撥款，嚴重破壞金融秩序

(2) 缺乏「遵守法則」制度及意識

本案中興銀行承做台鳳集團授信案，其中多筆貸款疑似未經過常董會通過，由王○雲直接授意要求天母分行及蘆洲分行經理於一天內完成撥款。另黃○宏從1998年起陸續以個人和台鳳集團各關係企業名義，向中興銀行辦理百餘筆土地擔保、股票質借和信用貸款，申貸人大部分是台鳳集團關係企業或疑用人頭，其中天母分行所核貸部分貸款金額已經超過分行貸款額度的權限，但承辦行員卻未依規定程序審查，而且對於借款人評估清償能力和抵押貸款的擔保品，也有徵信不實的嫌疑，顯見中興銀行上下完全無視公司內部授信、徵信及審核程序。

（3）放款風險過度集中集團關聯戶

案發後中央存保公司進駐中興銀行清理不良資產後發現，在王○雲擔任董事長期間，該行不但放款品質不佳，且放款對象集中在集團關聯戶，其中光是曾經發生過經營困境之大型集團戶放款包括○鳳集團等 42 家企業集團關聯戶授信金額合計即超逾 500 餘億元，案發後幾乎均已停止還本繳息，授信風險如此集中，為造成該行鉅額虧損的另一主要原因。

（4）外部監控機制失能

根據當時財政部一份業務檢查報告顯示，財政部早在 1999 年 2 月金融檢查時，即發現中興銀行對台鳳集團分散借款、集中使用的弊端，卻延遲到 2000 年總統大選後的 4 月，才發動具體整頓行動。財政部明知問題所在，卻對於中興銀行的弊端，視而不見，並縱容中興銀經營階層進一步於 2000 年 3 月間，下條子趁銀行沒人上班的深夜，到銀行金庫搬錢，違法授信給關係人，掏空銀行資產，財政部或更高決策官員，應負最大的責任（曾寶璐，2000）。其實在弊案爆發之前，中興銀行已經有一段時間放款數不正常激增，存款數不足，資金缺口都是以同業之間拆款來彌補，這種異常情況金檢單位不可能不知情，因為銀行每天都要將存款報表上報主管機關。

（四）掏空公司資產犯罪 - 以「秀傳醫療集團負責人黃○和等涉嫌背信案」（下稱「黃○和等涉嫌不法案」）為例

1. 案情概要：

黃○和係秀傳醫療體系（旗下包括：秀傳社團醫療法人秀傳紀念醫院，下稱：秀傳本院；秀傳醫療財團法人彰濱秀傳紀念醫院，下稱：彰濱秀傳）之總裁，對於秀傳醫療體系之集團重要決策以及各醫院重要業務均具有實際指揮、影響之權限。黃○和同時係秀傳本院、彰濱秀傳之董事長，業務上有為秀傳本院、彰濱秀傳忠實執行職務之義務。黃○媛為黃○和之長女，擔任秀傳醫療體系之營運長、秀傳本院之董事，業務上有為秀傳本院、彰濱秀傳忠實執行職務之義務。黃○婷為黃○和之三女，擔

任秀傳本院之監察人、秀傳醫療體系財務處（該財務處設置於秀傳本院之財務處，其中針對各醫療院所有不同承辦人負責不同財務業務）處長，業務上有為秀傳本院、彰濱秀傳忠實執行職務之義務。胡○美為秀傳醫療體系財務處之副處長，平日襄助黃意婷處理秀傳醫療體系及秀傳本院之財務業務。

依據全民健康保險法第 42 條第 1 項、第 46 條第 1 項之規定，藥品之給付項目及支付標準由衛生福利部全民健康保險署（下稱健保署）訂定，並有依照市場情形調整價格之權限。而各藥商與藥品經銷商為避免健保署核減藥價，通常交易模式均以較高之藥品單價開立銷售發票，再配合醫療院所開立折讓單、提供指定捐贈金額予醫療院所等方式，作為與醫療院所間實際藥價之議價及磋商。秀傳醫療體系旗下醫院亦不例外，於 2010 年 4 月以前，均透過各大藥商或藥品經銷商直接供給藥品，並依據實際議價結果讓各醫療院所取得對等之折讓或捐贈利益。

黃○和、黃○媛、黃○婷、胡○美等人明知上情，且各自在業務上受秀傳本院、彰濱秀傳所託，對於秀傳本院、彰濱秀傳具有忠實執行職務之義務，不應濫用渠等之職務地位損害原應歸屬於秀傳本院、彰濱秀傳之經濟利益，竟圖謀該等鉅額之議價折讓空間，而共同基於意圖為自己不法利益之犯意聯絡，於 2010 年 3 月 5 日先以不知情之陳○丞為名義負責人，另成立健活有限公司（下稱健活公司，所有業務均在秀傳本院財務處辦理）後，由健活公司負責整合秀傳本院、彰濱秀傳之藥品採購，進而調整相關交易安排，將原本由秀傳本院、彰濱秀傳所享有之折讓利潤空間移轉至健活公司。渠等將原先藥商或藥品經銷商直接銷售藥品予秀傳本院、彰濱秀傳之銷貨流程，更改為先將該等藥品銷售予健活公司，並仍對健活公司提供相當之藥品折讓；再由健活公司將該等藥品轉手出售予秀傳本院、彰濱秀傳，惟此時之銷貨價格，則已經過黃○和等人授權胡○美指示之價格設定，調整墊高 5% 至 80% 不等。以藥品「Aprovel 150MG filmcoated tablets」為例，彰濱秀傳原得以平均每單位 8.1 元之價格，向臺灣大昌華嘉股份有限公司購買，卻在加入健活公司之交易安排後，改以平均每單位 12.47 元之價格向健活公司購買；

彰濱秀傳購買後，若有將該等藥物給予病患之情形，則可依平均每單位 16.2 元之核定藥價申請健保給付。原本彰濱秀傳可以賺取之 8.1 元差價利潤（16.2-8.1），在加入健活公司之交易安排後，僅能賺取 3.73 元（16.2-12.47），剩下之 4.37 元利潤（12.47-8.1）則由健活公司賺取。透過另設健活公司取得藥商及藥品經銷商原先對秀傳本院、彰濱秀傳所提供之折讓後，總計自 2010 年間起至 2014 年間止，黃○和、黃○媛、黃○婷、胡○美以上開方式共造成秀傳本院、彰濱秀傳 3 億 5,160 萬 2,404 元折讓利益之損害；該等利益則均存入健活公司合作金庫新生分行之帳戶內。嗣黃○和等人再指示醫院財務處出納人員，以薪資、分紅、交際費及私人借款等名義，自該健活公司帳戶按月提領現金 230 餘萬元不等之金額，分成數筆 20 萬元及 25 萬元款項，分別存入黃○媛、黃○婷及不知情之黃○和配偶、子女帳戶內，或以轉帳數百萬元至數千萬元不等之金額存入該等帳戶內，黃○和、黃○媛及黃○婷藉此方式獲取不法所得共為 3 億 1,840 萬元。

黃○和、黃○媛、黃○婷、胡○美為遂行上開背信犯行，另基於以明知為不實之事項，而填製會計憑證、記入帳冊及行使業務上登載不實文書之犯意聯絡，於 2010 年間起至 2014 年間，由黃○婷、胡○美指示秀傳醫療體系財務處人員開立不實發票併將不實交易事項記入健活公司、秀傳本院或彰濱秀傳之帳冊；以陳○丞等不知情之人員充為健活公司員工，向財政部臺北國稅局、勞動部勞工保險局及健保署申報薪資，併將此不實事項記入健活公司帳冊；向健保署申報不實藥價資訊；製作不實金錢借貸契約，並將此不實事項記入健活公司帳冊（彰化地檢署 105 年度偵續一字第 3 號緩起訴處分書）。

2. 犯罪成因：

（1）經營權與所有權未分離

秀傳醫療體系前身係於 1973 年 5 月 1 日由黃○和於彰化市光復路創立「黃明和外科醫院」，後因病患需求日增，又於 1980 年 9 月在彰化市中山路一段另興建新院營運，並以黃○和尊翁黃秀傳先生之名，命名為「秀傳紀念醫院」，並由黃○和擔任院長，因規模日漸擴大，逐漸

發展成今日具綜合醫院、醫療中心、公益組織、資訊科技事業、教育文化產業等之集合體，並已將事業觸角深入大陸地區。因秀傳醫療體系係由黃○和一手創立，其亦身兼集團總裁，對於秀傳醫療體系之集團重要決策以及各醫院重要業務均具有實際指揮、影響之權限，加以集團重要職務均由其女兒出任，在此所有權與經營權未分離之情況下，易使從中舞弊之誘因、機會等道德風險增高。

（2）缺乏「遵守法則」制度及意識

秀傳醫療體系雖設有營運中心，綜理各院間採購、財務、醫務管理、專案、稽核等各項行政醫療業務，同時在該中心底下亦設有稽核室，負責內部監督有關採購、財務等業務之執行，是否違反法令或集團內部規定。惟因營運長係由黃○和長女黃○媛擔任，集團又係其家族事業，為拓展集團版圖及規模，增加營收，容易自我合理化脫法行為，「遵守法則」之意識較低。

（3）缺乏完善採購及稽核制度

同前所述，秀傳醫療體系之採購程序，原則上均掌握在集團所有者家族成員當中，不易受監督。

（4）資訊落差

採購程序主事者享有資訊優勢，得知健保署藥價補助相關資訊、藥商報價資料及銷貨流程等，同時掌握集團內部採購決策，為能從中謀利，得以利用此一資訊優勢，以另創設關係企業之方式，重新挪移、分配差價利益。

（5）董、監事會功能不彰

本案黃○和係秀傳醫療體系之總裁，同時係秀傳本院、彰濱秀傳之董事長，其長女黃○媛係秀傳本院之董事，三女黃○婷係秀傳本院之監察人，身兼秀傳醫療體系財務處處長，董、監事會成員實際上均為其家族成員，實難期待發揮監督功能。

（6）欠缺對交叉持股及關係企業之監督管理機制

本案黃○和、黃○媛、黃○婷、胡○美等人另成立之健活公司，實際上係屬秀傳醫療體系之從屬公司，當時該公司實際辦公處所及業務之

執行，實際上均在秀傳本院財務處為之，針對此類實際上由各醫療集團出資成立、或佔有多數股份、為分配集團利益之關係企業，對外部人或其他關係人而言，由於其具有隱密性，不易從形式上得知其與集團之關聯，目前法令上似乎仍欠缺有效之揭示及監督管理機制。

（五）妨害營業秘密犯罪 - 以「大連化工高雄大社廠部長陳○儀等涉嫌違反營業秘密法案」（下稱「陳○儀涉嫌不法案」）為例

1. 案情概要：

陳○儀自 1989 年 6 月 21 日起至 2014 年 6 月 26 日止在大連化學工業股份有限公司之高雄大社廠歷任主辦工程師、課長、副部長、部長等職，負責乙烯 醋酸乙烯共聚物乳膠（簡稱 VAE 乳膠）生產銷售之計劃排程、執行、管理、異常處理，現場環境及操作設備之管理、改善，建廠專案計劃之建立、管控、檢討，工程、原物料之購置及供應商評估等業務，而知悉或持有生產 VAE 乳膠之 PIPING & INSTRUMENT DIAGRAM（簡稱 PID 圖、P&ID 圖）、PROCESS FLOW DIAGRAM（簡稱 PFD 圖）、設備清單、槽體及閥門規格、原物料規格、生產數據等依據大連公司文書資料管理辦法第 5.1.2 分別定義為 PID 電子媒體資料、專案及整廠性設計套裝、製程標準配方單、生產日誌、工作指導書等生產 VAE 乳膠之方法、技術、製程、配方。

緣於 2014 年 5 月上旬之前，陳○儀經原在大連公司、嗣至雲南博駿化工有限公司子公司雲南正邦科技有限公司任職總經理之朱○章招募，於同月中旬允諾擔任正邦公司欲在雲南昆明海口工業園區新區亦生產 VAE 乳膠所建設之年產 12 萬噸環保型膠黏劑建設項目（下稱海口廠房）擔任博駿公司之建廠總工程師，並約定將於廠房建置完成後擔任正邦公司海口廠房之廠長，負責管理 VAE 乳膠製程，於產線順利運轉後並得以分派一定比例之盈餘。

陳○儀明知自己所知悉或持有之前揭資訊，曾任職大連公司為副總經理之朱○章、曾任職大連公司助理工程師之張○宗因職務而知悉或持有之設備圖面、設備及閥門規格，曾參與大連公司 VAE 乳膠產線設備製作工作之鴻鈞機電工程股份有限公司羅

○彬、儀徵鴻鈞化學機械有限公司不詳人員所知悉或持有之設備圖面及規格，曾參與大連公司 VAE 乳膠產線管線配置工作之鴻鳴機械工程股份有限公司張○塘所知悉或持有大連公司之管線配置資訊等大連公司生產 VAE 乳膠方法、技術、製程、配方等資料，並非一般業界所知悉，且具實際之經濟價值，並業經大連公司以合約、資訊安全系統等方式採取合理保密措施，俱屬大連公司之營業秘密；且陳○儀、朱○章、張○宗依大連公司工作規則、文書資料管理辦法、P&ID 管理作業程序書之規定具有保密義務，不得未經核准而無故重製、攜出、提供閱覽；羅○彬、張○塘等人亦不得未經大連公司授權提供予他人使用；亦明知記載前揭營業秘密之設備、PFD、PID 圖面之圖形著作，記載原單位、技術資料之語文著作，俱係由大連公司員工依其等參與 VAE 乳膠製程之科學技術所創作，由大連公司享有著作財產權，未經同意或授權，不得擅自重製、改作，竟仍基於為正邦公司海口廠房之建設規劃，意圖在大陸地區使用及為自己與第三人不法利益，自 2014 年 5 月上旬起，接續為洩漏、非法重製、未經授權使用或改作大連公司前揭營業秘密，侵害其著作權等之行為（高雄地檢署 104 年度偵字第 17403 號）。

2. 犯罪成因：

（1）減少建廠時程及成本

本案博駿、正邦公司為能於雲南昆明海口工業園區新區新建亦生產 VAE 乳膠之廠房，涉嫌以高薪挖角利誘及許以擔任新廠廠長職位等方式，促使大連公司大社廠部長陳○儀所接續為洩漏、非法重製、未經授權使用或改作大連公司前揭生產 VAE 乳膠之 PID 圖、P&ID 圖、PFD 圖、設備清單、槽體及閥門規格、原物料規格、生產數據流程圖、反應器設備圖面及反應時間、配方比較資訊等有關生產 VAE 乳膠所需之方法、技術、製程、配方等營業秘密資料，將可大幅減少自行研發、生產、建廠所需之時程及所需耗費之經費；長遠來看，由於博駿、正邦公司建廠完成後，將成為大連公司之市場競爭者，此舉亦能因此降低成本、搶進市場。

（2）高額之獲利

就陳○儀而言，其貪圖博駿、正邦公司所給予高額之利誘及以後將能轉至新廠擔任廠長之職位等誘因，利用其在大連公司內能夠知悉、持有、掌握前揭營業秘密資料之機會，充分利用此一優勢，從中謀取不法利益。

（3）大連公司缺乏營業秘密保護內控機制

大連公司內部雖訂有工作規則、文書資料管理辦法及 P&ID 管理作業程序等有關保密規定，惟對於公司管理階層、員工及下游廠商所知悉或持有關於公司營業秘密資料之管理鬆散，竟使陳○儀得以使用個人外接 USB 裝置連接大連公司公發筆電之方式非法重製，顯見該公司資安、資料重製複核授權及確認程序等均有漏洞，致使有心人士有機可趁。

肆、「企業貪瀆」案例分析發現

一、公司治理機制之缺漏

從前述「企業貪瀆」案例研究及歸納分析結果發現，本文認為，公司內部資訊流通的控管，即如何採取必要措施防免資訊的不當取得、使（流）用，不單是對於內線交易之規範相當重要，就積極面而言，要使公司治理之內部治理機制有效發揮的前提，進而防制「企業貪瀆」案件發生，關鍵在於如何避免資訊落差（information disparity），將公司內部資訊得合法、適度、正確地分享予各董、監事、獨立董事、審計委員會及外部監督者，使內部治理機制與外部治理機制得以相互配合，減少誘發公司經營管理階層自利之誘因及機會，將可避免「尋租行為」（rent seeking behavior）發生之風險，減少舞弊行為發生之可能。

在「尋租行為」理論中，人們為了獲取超額利潤或是獨占利益，就會以合法方式掩護，或是以非法的手段，例如關說、行賄等方式以獲取佔有經濟租（Rent）的特權，進而從中獲利。貪腐和賄賂可視為一體之兩面，存在因果循環關係，因為公司經營管理階層因執行公司營運、經濟行為而產生經濟租，利害關係人或廠商為了獲取經濟租會企圖向公司經營管理階層行賄；而從經濟租中獲利的兩方既得利益者，為了持續謀求此經濟租，經營管理階層會企圖增加自身決策優勢，進一步建立新的經濟租制度，

藉以擴大經濟租規模；利害關係人或廠商則為了維持競爭優勢及利益，亦將持續配合舞弊、行賄，因此實難斷絕貪腐與賄賂的發生（彭晃煒，2013 年）。

同時，在討論公司治理之眾多規範方法中，建立公司之內部控制與內部稽核制度，將是以經營者誠信為核心，透過規範制度之設計，要求公司建立起內部自我控制與自我稽核、自我評估之機制，以達到公司治理目的，即是為避免上述「尋租行為」之發生，此亦是前述案例治理缺失中「遵守法則」制度及意識、完善採購執行及有效稽核制度、營業秘密保護內控機制等之規範意旨。

（一）內部治理機制之缺漏

1. 經營權及所有權未分離

根據 2016 年資誠 PwC 臺灣家族企業調查報告亦指出，臺灣家族企業引進專業化治理制度的比率不高，有百分之 58 選擇將經營權與所有權都交給下一代，高於全球平均的百分之 39；再看「王○璟等涉嫌不法案」、「王○雲等涉嫌不法案」及「黃○和等涉嫌不法案」亦復如是，董、監事會成員多由家族人員出任，公司的經營權亦由所有人掌握，經營權及所有權不分，毫無監督可言。在此集中股權結構下，因為經營地位安定，致使僅對公司負有有限財產責任的經營者，可能肆無忌憚地濫用支配權，享受公司全體資產利益，進而增大個人私益（黃銘傑，2006）。

2. 缺乏「遵守法則」制度及意識

在一個企業中，法規遵循可說是公司治理的根本及圭臬，本文在前述「王○璟等涉嫌不法」、「廖○城等涉嫌不法案」、「王○雲等涉嫌不法案」及「黃○和等涉嫌不法案」中，均發現公司的負責人或經營者本身並未遵守一定的行為準則，致該些準則規範形同虛設。

3. 董、監事會功能不彰，獨立董事無法發揮制度作用，監察人權責不明確

一般認為獨立董事制度之作用如下：（1）提昇經營績效，創造公司利潤與價值；（2）汰換不適任之經營者；（3）對違法經營或利益衝突交易等道德危險之監督，維護公司及股東利益（劉連煜等，2013）。但事實上，獨立董事制度與公司經營績效

之提升、不適任經營者之汰換、乃至於避免公司內之舞弊等目標間欠缺關連性之實例所在多有，例如我國近來爆發之「樂陞案」、「永豐金控案」等案例，學、經歷如此豐富的董事會或獨立董事卻欠缺應有之警覺性與調查能力，可證獨立董監事制度並非杜絕經濟犯罪的萬靈丹。

另我國公司法上監察人權限的設計，雖列舉：應監督公司業務之執行，並得隨時調查公司業務及財務狀況，查核簿冊文件，並得請求董事會或經理人提出報告（公司法第 218 條第 1 項）；得列席董事會陳述意見，董事會或董事執行業務有違反法令、章程或股東會決議之行為者，監察人應即通知董事會或董事停止其行為（公司法第 218 條之 2）；對於董事會編造提出股東會之各種表冊，應予查核，並報告意見於股東會（公司法第 219 條第 1 項）等，並有監察人執行職務違反法令、章程或怠忽職務，致公司受有損害者，對公司負賠償責任之規定（公司法第 224 條），惟由於公司法對於監察人之身分並無專業性限制，加上我國企業家族色彩濃厚，董、監事會往往由家族成員把持，甚或透過交叉持股形成家族集團；又因監察人與董事採分別選舉，監察人當選與否每受制於大股東，甚至與董事有親戚關係；且法人股東可以派任數位代表，同時當選董、監事等緣故，致監察制度功能不彰，監察人實際上根本無法超然、獨立行使監察權。故有學者認為，我國的獨立董事制度及監察人制度，乃係以維護董事經營制度之「平行配套制度」，即「花瓶制度」，其並非站在「以股東利益為核心」的「監督制度」。因而，此亦為臺灣財經法制無法發揮預防董事經營階層掏空公司行為之原因（陳志龍，2017）。

4. 財務主管無法發揮專業功能，會計師欠缺獨立性

公司實施內部控制制度，整體而言係為有效控制、管理公司之營運，提升營運績效，能為股東謀求最大之經濟利益。其中，相當重要之工作，即是有效掌握公司之財務狀況，並將財務資訊即時而正確充分地傳達給股東、投資人及其他利害關係人，同時亦提供作為公司經營決策之參考。然而從前述「王○環等涉嫌不法案」及「王○雲等涉嫌不法案」

等案例中可見，宇辰公司及中興銀行內控如此重大缺失，之前「博達案」亦復如是，公司財務長或會計人員或都能了解其中弊端，可是無力改變現實，或者囿於公司負責人之權勢，為保住職位不得不配合。再者，會計師雖非公司內部人員，對於公司財務資料之查核理應具有相關專業，然因其實際上是由公司聘僱，領公司費用，是否能確保獨立性，不無疑問。

5. 缺乏完善採購執行及有效稽核制度

企業採購係透過「採購經辦」、「供貨廠商」、「企業體」三方交互作用始得完成。換言之，企業採購行為之買賣過程係由階段行為組成：首先，企業採購須經授權為之，其形式上雖為購買，但未經授權核准前，採購人員無從下訂；其次，企業採購須以企業名義為之，不得以自己名義為企業辦理採購；第三，完整企業採購的參與者通常包含「使用者」、「採購者」、「驗收者」等人。再從採購流程來看，一般約可概略分為：規範開立、詢價招標、開標議價、呈核決標、交貨驗收、申請付款等步驟，各步驟牽涉之參與採購行為者各有不同，例如：「規範開立」可能係由公司使用部門或需求單位提出，「詢價招標」、「開標議價」則係由採購經辦部門負責，「呈核決標」階段則係由採購經理人或企業負責人決定，「交貨驗收」階段則又回到原先提出採購需求之使用部門，最後才由會計部門負責「申請付款」作業。

然而，對於規模較大之企業，整個採購過程之參與者可能包含前述各類人員，只要該等人員與採購作業有直接或間接關係，即使頭銜並非「採購」，只要是對採購結果有決定權者，對於其間之「不合常規」便有因果關係，換言之即會「致生企業之不利益」。以「廖○城等涉嫌不法案」為例，陳○偉身分為「採購經辦」，可能涉及違法階段則有詢價招標、開標議價等階段，究其違法行為為正式詢價前，先以「會外賽」提前向廠商查訪價格，待掌握競標者之虛實後，再行公開招標；待正式公開招標時，不過是依照預演之腳本行事，實際上，請購案早已綁標、圍標妥適。

6. 欠缺對交叉持股及關係企業之監督管理機制 交叉持股是關係企業之重大複雜問題，亦是集

團化公司最常用為操控公司支配權力之方式。惟此種持股模式不僅使管理階層易於壟斷公司董、監事之控制安排，且亦不當虛增公司營運及資本，使企業更易於誇張公司規模，給予惡意的董、監事從中炒作、掏空、利益輸送之機會；或以小搏大，以極少股權掌控一個大企業，然後交叉持股，將資金轉來轉去，導致風險叢生。

在「黃○和等涉嫌不法案」中，黃○和即以設立健活公司之方式，從中操控、分配健保藥價及廠商折讓利益。近來爆發的「永豐金控案」亦與複雜的「裙帶關係」、「關係人交易」等因素有關，企業甚至以設立海外紙上公司之方式，以複雜之海外轉投資等手法，掏空公司資產並隱匿不法所得，增加追查困難。

7. 資訊揭露不實

關於我國公司之資訊揭露，其主要法源依據為證交法之規定，公開資訊之內容可分為：定期資訊公開及不定期資訊公開。前者依證交法第36條之規定，包括年報、半年報、第一、第三季報、每月營運報告等；後者包括證交法第30條、第36條第2項、第36條之1及其他主管機關所訂定之處理準則，包括重大偶發訊息、公開說明書、取得或處分資產、公開收購等事項。若未依前開規定公告申報或其申報有虛偽、隱匿之情事，除發行人依證交法第20條第3項，負有民事損害賠償責任外，其他義務人亦應依證交法第178條、第171條及第174條之規定負刑事責任與行政責任。

然而從上述案例及「樂陞案」看來，企業採購人員通常得以掌握關鍵資訊，又獨立董事與身兼控制股東之經理人間存在著資訊不對稱（information asymmetries）此一現實上的限制，由於控制股東掌握公司資訊，倘若其有意隱匿並操縱資訊，董事會根本難以偵測出故意的詐欺行為，可證資訊的掌握及其內容，可說是引發「企業貪瀆」關鍵的誘因。

8. 缺乏營業秘密保護內控機制

營業秘密等智財權為公司永續經營之命脈，若遭洩漏將對公司造成鉅大之損失。然而由於科技的行動化、雲端化，創造出許多新興資訊服務型態，各類雲端儲存服務因應而生，網路及通訊軟體的發達

使得聯繫更趨簡便化，加上現在人隨身碟、手機及通訊軟體在身，彈指間企業機密資訊外洩均非難事。在「陳○儀涉嫌不法案」中，陳○儀得以輕易地將其所知悉或持有有關大連公司之營業秘密以非法重製之方式儲存於其私人之隨身碟及筆記型電腦中，顯見大連公司對於營業秘密之稽核管控、加密措施、授權存取層級設定及同步複核制度均有缺漏。

（二）外部治理機制之缺漏

1. 委託書收購制度無法發揮應有之監控作用

在學理上，當管理者決策不當或是運用資源以滿足其自利行為，而導致公司價值下降時，有意接管公司者直接可透過公司股票（direct offer）或委託書（proxy）之收購，入主並控制董事會，迫使現有之管理者下台。換言之，在委託書制度下，上市公司少數股東可經由委託書授與，達成在股東會進行意思表示之效果，或經由委託書之徵求，在股東會上推動意見形成，對公司經營階層造成壓力，發揮所謂外部監督功能。

我國「公開發行公司出席股東會使用委託書規則」（下稱委託書規則）最近一次修正係在2015年，綜觀歷年修法，其就委託書徵求人資格、得代理股數限制等相關規定，限制愈趨嚴格。現行委託書規則第5條第1項規定之徵求人資格如下：「委託書徵求人，除第六條規定外，應為持有公司已發行股份五萬股以上之股東。但股東會有選舉董事或監察人議案，徵求人應為截至該次股東會停止過戶日，依股東名簿記載或存放於證券集中保管事業之證明文件，持有該公司已發行股份符合下列條件之一者……。」再者，依現行委託書規則第20條規定之代理股數限制如下：「徵求人除本規則另有規定外，其代理之股數不得超過公司已發行股份總數之百分之三。」然而，若分析我國上市公司資本來源及自然人股東持股面額，可發現多數小股東想藉由徵求委託書的方式當選董事或監察人，於我國現制下無異於緣木求魚。總而言之，上開規定將使公司內為數眾多的小股東，難以藉由公開徵求委託書以制裁（或訓誡）公司派董監事，相反的卻使公司派董監事得利用委託書永保權位，為所欲為，從而使股東會監督董事執行公司業務的功能，受到莫大的減損。

2. 公權力監控失能

本來如以公司為營利法人，基於私法自治原則，公權力實無需過度干涉公司之營運，然鑑於晚近大型集團企業、跨國公司規模越趨龐大，對於投資大眾、關係人及從業人員之生計、社會交易安全之保護、公益維持及國家整體經濟秩序之發展，其影響至深且鉅，已不能全仰賴公司自治，而有加強公權力監控之必要。再者，如以股份有限公司型態向社會大眾吸取游資，則股東所關心者為公司之經營績效、如何分紅、分享股利等訊息，此將影響投資意願，以此市場監控之方式，看似對於公司能否自市場上取得經營所需之資金具有舉足輕重之影響力，然如前所述，由於我國證券交易市場散戶投資者眾，且一般欠缺專業分析能力，僅能追逐內部消息或媒體報導以為進出市場之依據，此時市場監控力量即相形見绌，而難期待其發揮監控功能，散戶投資者往往亦是弊案發生後來不及跳船，受牽連影響之受害者。因此，投資市場遊戲規則及秩序的建立、維持及仲裁，仍需公權力的介入、導正。

在「王○雲等涉嫌不法案」中，財政部早於金融檢查時即發現中興銀行內部徵信、放款之缺失，卻囿於政治壓力、當時王○雲、黃○宏之影響力等

因素，未能即時以行政或司法手段介入，避免損害擴大並能即時追究相關犯罪嫌疑人之罪責，削弱公權力監督對於舞弊案件發生之壓制能力，同時影響民眾對於公權力之信賴。

二、公司治理原則之違背

承上，就現代公司發展的軌跡以尋，要求一般股東積極介入公司之經營已非可能，從而即需面對經營者與所有者間利益衝突所衍生之「代理問題」，而為解決此一問題之治理模式應立足在防弊與興利兩大目的主軸下，其所採取之作為雖得視各公司之規模、組織文化及其他主觀、客觀因素考量而為因應，但仍有其基本原則應予遵循。

經過上述案例研究、歸納分析後，本文找出導致「企業貪瀆」發生之八項內部治理缺漏及二項外部治理缺漏，接下來參諸 G20/OECD 所確立之六大公司治理原則，分析該些治理缺漏悖離哪些公司治理原則，彙整如下表 4 及 5，企圖找出貫穿「企業貪瀆」案件發生的主要成因，如此方能對症下藥，研提防制對策。

（一）內部治理缺漏與公司治理原則的悖離

表 4 內部治理缺失違反公司治理原則對應表

項次	內部治理之缺漏	違反 G20/OECD 哪些公司治理原則
1	經營權及所有權未分離	1. 確保有效公司治理框架的基礎：明確劃分管理機構的責任，以便更好為公眾利益服務。 2. 信息披露與透明度：關於主要股權和董事會成員的信息，包括其任職資格、選任流程、擔任其他公司董事職務的情況，以及董事會對其獨立性的議定等，均應披露。 3. 董事會責任：監督和管理管理階層、董事會成員和股東間的潛在利益衝突，包括濫用公司資產、濫用關係人交易等。
2	缺乏「遵守法則」制度及意識	確保有效公司治理框架的基礎：影響公司治理實踐的法律的和監管的要求均應符合法治原則，並且是透明和可執行的。
3	董、監事會功能不彰，獨立董事無法發揮制度作用，監察人權責不明確	1. 確保有效公司治理框架的基礎：應保證監督、監管和執行部門有適當的權力、正直的操守和充足的資源，以專業、客觀的態度履行職責，做出即時、透明、解釋充分的裁定。 2. 董事會責任：公司治理架構應確保董事會對於公司的戰略指導和對管理階層的有效監督，確保董事會對公司和股東的問責制。

4	財務主管無法發揮專業功能，會計師欠缺獨立性	信息披露透明度：應根據高質量會計、財務和非財務報告標準，編制並披露信息。年度審計應由獨立、稱職和有任職資格的審計師按照高質量的審查標準編制，以向董事會和股東提供外部的客觀保證，即財務報告在所有重要方面均公允地陳述了公司的財務狀況和績效。
5	缺乏完善採購執行及有效稽核制度	1. 確保有效公司治理框架的基礎：影響公司治理實踐的法律的和監管的要求均應符合法治原則，並且是透明和可執行的。應保證監督、監管和執行部門有適當的權力、正直的操守和充足的資源，以專業、客觀的態度履行職責，做出即時、透明、解釋充分的裁定。 2. 利益相關者在公司治理中之作用：在利益相關者參與公司治理程序的情況下，他們應該有權定期及時地獲得相關的、充分的、可靠的信息。利益相關者應能向董事會及主管政府機構自由地表達他們對於違法或不符合職業道德行為的關注，他們的各項權利不應由於他們的此種表達而受影響。
6	欠缺對交叉持股及關係企業之監督管理機制	1. 股東權利和公平待遇以及關鍵所有權功能：關聯交易的批准和執行，應當以確保對利益衝突進行適當的管理，並保護公司及其股東的利益方式進行。 2. 利益相關者在公司治理中之作用：利益相關者應能向董事會及主管政府機構自由地表達他們對於違法或不符合職業道德行為的關注，他們的各項權利不應由於他們的此種表達而受影響。 3. 信息披露與透明度：關聯交易。
7	資訊揭露不實或資訊落差	1. 確保有效公司治理框架的基礎：應保證監督、監管和執行部門有適當的權力、正直的操守和充足的資源，以專業、客觀的態度履行職責，做出即時、透明、解釋充分的裁定。 2. 機構投資者、證券交易所和其他中介機構：內線交易和市場操縱應當予以禁止，適當的規則應當予以執行。 3. 信息披露與透明度。
8	缺乏營業秘密保護內控機制	確保有效公司治理框架的基礎：影響公司治理實踐的法律和監管的要求均應符合法治原則，並且是透明和可執行的。

（二）外部治理缺漏與公司治理原則的悖離

表 5 外部治理缺失違反公司治理原則對應表

項次	外部治理之缺漏	違反 G20/OECD 哪些公司治理原則
1	委託書收購制度無法發揮應有之監控作用	股東權利和公平待遇以及關鍵所有權功能：應允許公司控制權市場以有效和透明的方式進行。
2	公權力監控失能	確保有效公司治理框架的基礎：明確劃分管理機構的責任，以便更好為公眾利益服務；證券交易所的監管應為有效的公司治理提供支持；應保證監督、監管和執行部門有適當的權力、正直的操守和充足的資源，以專業、客觀的態度履行職責，做出及時、透明、解釋充分的裁定。

伍、結論與建議

一、結論

在經濟日趨全球化的今日，對往昔並未注意公司治理的國家而言，發展公司治理的主要理由，即為對此全球化趨勢的因應。由於資本市場的全球化及網路資訊的發達，國際「熱錢」可以選擇投資的市場及標的增多，而公司治理的良窳，往往成為最佳吸引與留住國外投資者的主要理由之一。其所以如此，乃由於投資者為追求獲利，皆會將資金投入於有良好公司治理制度國家之資本市場中；若該國家並未重視公司治理，或公司治理之成效不若其他國家，則不僅國外投資將撤出，轉而投資有較佳公司治理制度國家之公司，也將使得本國投資者將其原本欲投資之資金，轉而投資其他有較佳公司治理制度國家之公司；如此，於此雙重損失之下，國家的經濟將遭受重大影響。職是之故，近年來各國未不致力於良好公司治理制度之建立，以期於這場全球化資金的爭奪戰中勝出（陳俊仁，2005）。

近年來國內外「企業貪瀆」弊案頻傳，此對公司股東、員工、債權人，乃至於往來之關係人、甚或是投資大眾，都造成巨大的衝擊與影響。而根據以往的研究資料顯示，公司治理之良窳，確實與「企業貪瀆」防制成效息息相關。學者有舉新加坡為例，認為該國私部門反貪腐成效卓著，主要歸因於企業治理與資訊透明化規範能夠有效落實（胡龍騰等，2010）。如何強化公司治理機制，防止「企業貪瀆」弊案一而再的發生，實為學術界、實務界與政府所應關注的重大課題。

本文從過往發生「企業貪瀆」案例分析後，歸納出導致「企業貪瀆」發生之八項內部治理缺失及二項外部治理缺失。除此之外，本文進而發現，在不同案例之發生原因中，多有共通性之缺失，其中主要關鍵在於企業內部訊息之掌握。有關資訊揭露之內控制度的有效性與內線交易獲利或其他「企業貪瀆」舞弊案件間二者具有重要關聯性。蓋無效的資訊揭露內控，可能會強化內部人取得資訊之優勢及舞弊獲利之機會，增加公司內部人（含經理人及董事等）從事「企業貪瀆」行為之誘因，故有效資訊揭露內控制度，將能弱化內部人取得資訊之優勢及減少「企

業貪瀆」行為之機會（蔡昌憲，2015）。

二、建議

（一）政府利用政策工具提供誘因，獎勵企業設立「企業治理規範」，加強反「企業貪瀆」宣導教育

企業可參照當前國際組織出版的企業反賄賂訓練教材，編印符合我國國情及企業環境的「商業廉潔輔導手冊」或「中小企業誠信經營手冊」，政府或可利用可執行之政策工具適當提供誘因，獎勵企業設立「企業治理規範」，建立企業內控、反貪具體機制；同時由主管機關或執法機關加強針對私部門進行反「企業貪瀆」宣導教育或座談，以強化私部門之廉潔觀念，強化內部人員「遵守法則」的意識，以達公、私協力反貪之目標。

（二）建立企業評比認證機制

為使企業能夠認知和重視反貪的重要性，公部門應考量建立企業評比之認證機制，透過政府、企業、專家學者及第三部門組成評鑑小組實施評鑑之方式，就上述「企業治理規範」準則、企業誠信及倫理、內控（稽）制度、資訊揭露透明及正確程度、員工「遵守法則」制度及意識、教育訓練、主管檢視自我決策並監督部屬行為、回饋社會行為（即社會責任）及獎勵糾舉不法等面向進行評量，對於評鑑為績優的企業，提供租稅獎勵或得優先承攬政府採購標案等誘因；針對因企業負責人或職員故意或內控疏失所造成之「企業貪瀆」弊案，除對行為人科予刑罰之外，對於企業本身亦因科予適當程度之行政處分，最重甚至可撤銷公司登記，俾利企業反貪政策的推動。

（三）強化資訊控管-設置「資訊長」或「資訊秘書」

有資訊才有監督。本文發現，資訊的掌握及其內容，實為引發「企業貪瀆」重要的關鍵誘因之一，故如何有效進行資訊控管，即為防制上重要之作為，例如：在公司內部之舉報程序上增設若干之作法，或確保公司之內稽部門可以直接向董事會通報管理階層的不當行為，建立讓董事獨立獲取足夠且正確資訊之多重管道，以達成有效的決策及監督。此部份建議可設置如「資訊長」或「資訊秘書」之職位，專責掌控、管理公司內部經營決策、採購等資訊能

夠即時、正確地公開、分送給各相關權責單位或董、監事會等，以確保資訊免於被特定人壟斷。

再就知情權以及請求協助等董事資訊請求權之內涵，在未如同監察人依公司法第 218 條第 2 項、第 219 條第 2 項的明文授予下，主管機關應先於公司內部自律規範之參考範例中將「資訊請求權」明確化，例如：於董事會議事規範、審計委員會組織規程、獨立董事之職責範疇規則、監察人之職權範疇規則，或上市上櫃公司治理實務守則中訂定，董事（含獨立董事）為執行職務需要，得請求公司提出業務及財務狀況之相關報告簿冊文件，並得委託律師、會計師審核之。

（四）制定「企業賄賂防制法」

1. 增列企業負責人及員工單純收受不當利益之刑責，且不以違背職務行為及公司受損為要件：

在我國目前賄賂罪僅限於公務員或仲裁人，企業若發生舞弊、經營階層或員工涉嫌收取賄賂或回扣等情事，通常只能以較為概括的背信罪（刑法第 342 條或證交法第 171 條第 1 項第 3 款、第 2 項）來追訴，規範方向有別且強度稍嫌不足。即便證明收取賄賂或回扣，要成立背信罪，仍需證明該行為因此致生企業財產遭受損害，而這些案件被告抗辯的往往就是：收取回扣但得標價格並未高於市價或公司並未因此造成損害等云云，故即使員工收錢且事證確鑿，若無法證明因此造成公司何項具體損害，也不構成犯罪；相反地在香港及美國，皆訂有「商業賄賂罪」，只要員工收受廠商不當利益，即可定罪，無需企業舉證損失，我國應可仿照此項法例。

又背信罪保護的主要還是「個人財產法益」，而非公平、廉潔的採購行為或競爭市場的交易秩序。引進「商業賄賂罪」，既可以維護競爭市場的交易秩序，讓企業成本和商品價格回歸公平、正常的市場機制，而非操縱於中飽私囊的經營階層或採購經手者，因採購回扣而墊高的企業成本，最後也會反映在終端商品價格而「回饋」給消費者；亦可有效抑止貪瀆誘因，達到杜絕貪腐文化和維護市場交易秩序的目的。

2. 仿照「財 來源不明罪」，規定收賄企業主或員工應自證財產來源合法，未能證明者，視為犯罪

所得，予以追繳：

企業賄賂防制法草案雖已有「商業賄賂罪」之規定，但對於犯罪員工其個人或家庭財產與收入縱使顯不相當，顯為犯罪所得者，仍需由檢察官舉證其為犯罪所得。實務上卻常因無法舉證故難以追回，無異縱容犯罪者得以非法據有犯罪所得。為防上述弊端，建議擴及職務犯罪的企業員工本人及其配偶、未成年子女在犯罪前後三年內取得之可疑財物，課予該收賄員工證明其財產來源合法之義務，未能證明者即視為犯罪所得，予以追繳。

3. 增訂「不當處分財產歸回制」，追回案發前後不當處分的財產：

對於職務犯罪的員工，往往會在案發前後以假離婚、移轉財產至人頭戶等脫產行為緊急處分其財產，造成即使定罪，卻追不回受損財產的窘況，對公司及眾多股東和利害關係人，顯失公平。建議仿我國貪污治罪條例規定，企業得聲請法院撤銷犯罪員工本人及其配偶、未成年子女，在犯罪前、後三年內的不當的財產處分行為。

4. 引入財務會計鑑識制度

目前會計師公會全國聯合會下設有鑑識會計委員會，在實務訴訟上逐漸被重視，證交法中例如第 20 條財報不實、第 174 條的憑證不實或是商業會計法第 71 條，可以透過會計鑑識制度去定調有無適用。故本文建議將來在「企業賄賂防制法」制定過程中，特別是財報不實、非常規交易、背信、特別背信等方面，可將會計師公會全國聯合會之會計鑑識制度常態化，只要牽涉到該些類型之「企業貪瀆」案件均應適用。

5. 建立吹哨者（whistleblower）法制

所謂「吹哨者」，通常係指察覺組織內部不法情事之人，主動舉發該不法行為，如同警察發現有罪案發生時會吹哨子的動作，以引起同僚及公眾的注意，提醒社會大眾此處發生危險（郭大維，2013）。就企業而言，即是指揭露企業弊端之人，至於「吹哨者」之身分，凡有機會接觸到公司內部資訊並察覺不法者，皆有成為「吹哨者」之可能。企業內部不法情事如能在其尚未惡化至危害公司利益、股東權益等公眾利益之前，予以揭露而防範事故於萌芽

之際；或於案發後透過「吹哨者」提供之相關資訊，使得行政或司法機關得以迅速、正確地止血、追究相關責任，將有助於預防或制止不法情事之發生或擴大，縱使發生後亦能有效地究責，彌補損失，避免事後追證困難之情事發生。

惟因「吹哨者」與其所揭發之企業間通常存在某種類型的法律關係，就企業內部之機密或重要資訊，大多負有保密義務；亦可能因其舉發行為而遭企業解雇、排擠、威脅等報復性對待，必須承擔相當程度之人身安全、財產上損失等風險，凡此種種均會影響到知悉企業內部不法情事之人舉報的意願（郭大維，2013）。故本文認為實有必要透過立法的方式，建構一套完整的「吹哨者」法制，一方面鼓勵知悉企業內部不法情事之人勇於揭露，對其身分確實予以保密；另一方面亦提供「吹哨者」原工作保障、必要的民、刑事免責和保護措施及相當的獎勵等誘因及保護，方能徹底發揮其功能。

（五）相關法令修訂

1. 修訂公司法

本文建議，公司法修正應朝下列幾個方向：

- （1）廢除監察人制度：有鑑於監察人實際效能不彰，與董事職權及角色容易混淆，故應往「單軌制」方向改革，由審計委員會取代監察人。
- （2）獨立董事制度：多元監督機制，只有在不同監督機制間既競爭又合作的態勢下，整體公司治理方得以健全發展，而不是將獨立董事視為萬靈丹。獨立董事者之功能並不在於其業務經營手腕，而在於如何以客觀、公正、不偏不剖的態度與專業知識，監督公司內部董事之經營行為，防範後者濫用權限、舞弊等道德危險行為發生；並評估其經營績效，以作報酬評定及人選更迭的依據。因此，職司監控的獨立董事，其法律責任之生，應在於監督義務的懈怠，以有別於負責業務經營之內部董事，其法律責任在於經營時各種忠實、注意義務違反的情事，故兩者的責任規範內容應有所區別（黃銘傑，2006）。若使獨立董事於善盡注意義務及忠誠義務後能免除一定的責任，一則較為公平，一則也能使獨立董事較有意願參與公司治理，對

於獨立董事制度之推動較能產生正面之效果（林仁光，2004）。另一方面，設置審計委員會之公司組織的獨立董事地位和職權亦應明確化，不應給予經營和監督同時存在之職權，而僅負決策和經營之責（劉連煜，2010）。另學者有研究認為，獨立董事能否有效監督，取決於是否有時間全新投入該項工作、經營階層是否能即時提供完整正確的訊息及是否有足夠之專業知識等因素（劉連煜等，2013），建立讓董事能獨立即時獲取正確所需資訊的多重管道，以達成有效的監督及決策，如強化公司內部舉報及設立「資訊長」、「資訊秘書」等專責資訊控管，公司法相關條文均應作相對應之修訂。

- （3）董事席次應按股權比例產生，不能讓一個大股東，僅掌有 10% 的股權，就讓他掌控整個公司。
- （4）獨立董事及審計委員會的知情權及資訊請求權明文化：讓獨立董事及審計委員會委員擁有如公司法第 218 條、第 219 條的知情權及資訊請求權，並提高公司法第 218 條第 3 項內部人有妨礙監督者情事之罰則。
- （5）強化公司民主化原則為能符合公司治理之原則，除應加強董、監事與會計師的獨立性以外，更應進一步加強公司的民主化原則，改善公司法對股東權及委託書收購等所施加的限制，加強對股東權的保護；除此之外，前述加強資訊揭露，消弭資訊落差，亦屬公司民主化原則之一。
- （6）改變薪酬責任制度：建議專業經理人的薪酬可分為固定年薪、津貼、可變報酬（如績效或紅利）及虛擬股票（Phantom stock）等四個部分；其中虛擬股票的做法，就是明訂一單位虛擬股票等於多少單位公司的股票，專業經理人每隔一段期間可選擇依照虛擬股票的市值將其兌換成現金，但該筆現金的百分之 50 又必須再投資公司的虛擬股票，如此可避免公司所有人擔心股權被稀釋的問題，又可將專業經理人的薪酬與公司的經營績效緊緊的綁在一起；同時明訂若公司故意侵權或破產，賠償責任將由公司資產、負責人及專業經理人連帶負責，亦可避免貪腐情事發生。

2. 修訂證交法

獨立董事之責任應在於確保經由董事會建立的內控機制、稽核制度及其他運作、監督之體制完備及其正常運作，故為增加獨立董事在董事會中之影響力，應修改證交法第14條之2的規定，獨立董事至少要有三名，所佔比例不得少於董事席次三分之一，因如果獨立董事在董事會中之比例過小，對於公司治理也無法發揮很大的監督作用。另選擇採取獨立董事之公司，亦應強制同時設置審計委員會，負責審議：公司內部控制制度，執行內部控制制度有效性之考核，訂定或修正公司取得或處分資產、從事衍生性商品交易、資金貸與他人、為他人背書或提供保證之重大財務業務行為之處理程序，涉及董事自身利害關係之事項，簽證會計師之委任、解任或報酬，財務、會計或內部稽核主管之任免，年度財務報告及半年度財務報告等其他公司或主管機關規定之重大事項（證交法第15條之5第1項）；讓審計委員會擁有決定權，使其得以直接控制內部稽核及外部會計師，增強渠等獨立性及增加獲取內部資訊之管道，有助於發揮監督功能。

（六）強化企業營業秘密保護內控機制之建構

建議做法為：

1. 加強人員管理及員工資安、保密宣導訓練：

針對公司內部管理、業務及資訊等不同部門性質，應定期辦理資訊安全教育訓練及宣導，加強員工對資訊安全及保密認知；對任職資訊相關工作者，亦應建立安全評估機制，業務主管亦應負責督導所屬員工的資訊作業安全及保密作為，防範不法於未然。

2. 建立實體及環境安全管理計畫

關於重要設備安置、周邊環境及人員進出管制等，應有具體的安全管理計畫與措施；又如高度機密的營業秘密，其存取、領用或閱覽等，更應有完備的管控計畫與措施；另對於員工私人手機及儲存設備的使用方式，亦應加以規範。

3. 電腦系統使用權限分級安全管理及存取安全控制

員工複製及使用企業所有之文件資料或軟體，應依法規或契約規定辦理，亦應依其位階、主管業務不同訂有分級存取、使用權限及複式稽核等管理

機制，採行必要的事前預防及保護措施。

另亦需訂定系統分級存取政策及授權規定，並以書面、電子或其他方式，告知主管、員工及使用者所有之權限及責任，系統亦應以密碼等方式執行控管及警示；對於休（離）職人員，應即取消各項資訊的授權，並列入員工休（離）職手續的必要項目；人員職務調整及調動，應依系統存取授權規定辦理權限調整，並應建立註冊管理制度，加強使用者通行密碼管理等。

4. 競業禁止及員工保密契約之管理

在擬雇用來自競爭對手企業員工時，應先詢明其與前企業有無簽立競業禁止約定，如有簽立，應考慮雇用的價值性與衝突性；如未簽立，則在其擬任工作安排上，應先迴避與前工作性質相近或重疊性過高之職務。另於新進員工時，要求簽立競業禁止及保密切結書，或於聘僱契約加上保證不侵權條款，明確提醒不應將原企業相關營業秘密外洩；又企業在與客戶或供應商接觸或其研發團隊成員和外部人士洽談時，亦應簽立保密契約，非經授權不得任意使用，同時亦應完整保存其維護內部營業秘密之紀錄，俾利追蹤或於主張權利時所需（梁翔欣，2015）。

5. 制訂電子郵件的稽核政策

若發現員工有利用通訊軟體將企業資訊寄至免費信箱、競爭對手，或是郵件中挾帶工程圖檔案、專案代號或編號、個資等情事，均應先通過郵件管理系統或主管的稽核確認後再放行；另以信件傳送附檔，可利用連結代替傳統信件副檔之方式，收信後需點取連結、確認身分及密碼，方能解開附加檔案，俾便管理。

6. 建立資訊安全事件緊急處理通報機制

在發生資訊安全事件時，應依標準處理程序，立即向有關單位通報，並立即採取適當反應措施，即時聯繫檢調單位協助調查。

（七）其他：

應強化調查局等執法機關之能量，如積極整備相關訓練、研習、教育宣導、資訊查詢系統及通報機制等，加強專業人才的培訓，增進偵辦「企業貪瀆」案件所需專業知識及蒐證技能；並給予所需之人力、財力、物力等資源，方能充實防弊能量。

參考文獻

一、中文部分：

- (一) 邱靖竝(2009 年)，貪腐防制處方：政策工具觀，文官制度季刊(頁 201)。
- (二) 林仁光(2004 年 3 月)，論經營者誠信、內部控制、內部稽核制度與公司治理，月旦法學 106 期(頁 39～55)。
- (三) 林志峰(2016 年)，集團性企業掏空舞弊探討與研析 - 以鴻海科技集團案為例，法務部調查局。
- (四) 郭大維(2013 年 1 月)，沉默未必是金 - 吹哨者法制之建構與企業不法行為之防範，台灣法學雜誌 216 期(頁 46～60)。
- (五) 陳志龍(2011 年 8 月)，集團化公司鉅型經濟犯罪，月旦法學雜誌 195 期(頁 64～78)。
- (六) 陳志龍(2017 年 3 月)，集團化公司治理與財經犯罪預防，臺大出版中心。
- (七) 陳俊仁(2005 年 7 月)，論公司治理的發展趨勢，律師雜誌 310 期(頁 38～49)。
- (八) 陳貴端(2005 年 7 月)，公司治理經濟法律制度之探討 - 以公司內部治理結構及組織運作為中心，律師雜誌 310 期(頁 18～35)。
- (九) 高德儀(2006 年 7 月)，從公司治理角度探討我國經濟犯罪之防制對策 - 以博達科技事件為例，國立台灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文。
- (十) 梁翔欣(2015 年)，查處違反《營業秘密法》案件問題與對策 - 以宸鴻光電前員工黃○龍等涉嫌不法案為例，法務部調查局。
- (十一) 許福生(2015 年 12 月)，聯合國反貪腐公約與我國反貪腐刑事政策之思維，元照出版有限公司。
- (十二) 黃建國(2015 年 6 月)，「從全球反貪腐趨勢，探討我國推動企業反貪腐現況與策進之研究」，逢甲大學經營管理碩士在職專班碩士論文。
- (十三) 彭晃峻(2013 年 6 月)，貪腐、公司治理與政治經濟之關係：全球誇國實證，國立臺北商業技術學院國際商務研究所碩士論文。
- (十四) 黃銘傑(2006 年 9 月)，公司治理與企業金融法制之挑戰與興革，元照出版有限公司。
- (十五) 曾寶璐(2000 年 6 月)，「中興銀弊案水落石出，王玉雲如何一手遮天？」商業周刊第 657 期(頁 56～60)。
- (十六) 楊凱吉(2007 年 1 月)，安隆案對公司治理法制之影響 - 以特殊目的個體為中心，國立東華大學財經法律研究所碩士論文。
- (十七) 蔡昌憲(2015 年 6 月)，省思公司治理下之內部監督機制 - 以獨立資訊管道的強化為核心，政大法學評論第 141 期(頁 197～268)。
- (十八) 劉連煜(2010 年 4 月)，現行上市上櫃公司獨立董事制度之檢討暨改進方案，政大法學評論 114 期(頁 53～156)。
- (十九) 劉連煜、杜怡靜、林郁馨、陳肇鴻(2013 年 7 月)，選任獨立董事與公司治理，元照出版有限公司。

二、英文部分：

Angel Gurría (2016), OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250574-zh> (2017/4/30)

三、網路資料

- (一) 夏傳位(2002 年 3 月)，中興銀行沉淪記，金融業工會聯合總會網站，<http://www.bankunions.org.tw/?q=node/814>
- (二) 胡龍騰等(2010 年)，我國廉政發展應如何落實「聯合國反腐敗公約」
<http://www.ethics.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=209066&ctNode=12069&mp=189>
- (三) OECD(2016), 二十國集團 / 經合組織公司治理原則，OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250574-zh> (2017/4/30)

四、其他

- (一) 法務部調查局 2014 年 7 月 25 日擴大工作會報經濟犯罪防制處「打擊企業貪瀆之具體作法」書面報告資料。
- (二) 法務部調查局 2014 年 12 月 24 日「當前偵辦企業肅貪面臨法律適用困境」問題探討與防制研討會紀錄。

海關集體貪瀆犯罪案件特性及其影響因素分析

DOI: 10.6460/CPCP.201806_(17).04

莊越雯*

摘要

本文從探討海關集體貪瀆相關犯罪文獻理論基礎後，分析近年海運關區之集體貪瀆案，涉案人員2人以上，且犯罪歷程涉及海關人員核心通關業務之有罪判決個案，探究海關集體貪瀆之特性及其影響因素，以犯罪預防之角度，提出防制海關集體貪瀆之具體策略及建議。

本研究以「內容分析法」及「個案研究法」，研究結果發現海關集體貪瀆犯罪具有(1)隱密性與犯罪黑數高、(2)放射性與共犯結構化、(3)律則化與制度化及(4)刑事訴追費時且困難等特性，歸納其影響因素：(1)個人因素：包含性別及年齡、偏差素行、職位高低等。(2)環境因素：包含業務環境、組織封閉、職務陋規等。(3)機會因素：包含行政裁量、業者誘惑等。(4)監督因素：包含機關內控、主管督考等。

本研究建議從情境犯罪預防概念，以加強機關內控機制、建構廉政風紀通報網絡、建立標準作業程序、落實職務輪調及扎根廉政倫理法紀觀念等措施，機先防處海關集體貪瀆案件。

關鍵字：海關、貪污治罪條例、白領犯罪、集體貪瀆、貪瀆

Analysis of the influential factors and characteristics of the collective corruption in customs

Yueh-Wen Chuang

ABSTRACT

This study first discusses basic theories of crime in collective corruption of customs and analyzes the process of convicted cases which two or more people were involved in Customs clearance procedure, then makes thorough inquiry of the influential factors and characteristics of the collective corruption in customs officials.

The methods of this research are mainly based on "Content Analysis" and "Case Study", we found that collective corruption crimes has characteristics included (1) Privacy and High dark figure of crime. (2) Infectious and Systematic. (3) Nomothetic and Institutionalized. (4) Time-consuming and difficulties of criminal prosecution.

To sum up, the influential factors are (1) Personal reasons, such as gender, age, deviation of behavior, and official rank and grade. (2) Environmental factors, such as business environment, closed organizational system, and bad rituals in customs. (3) Opportunity factors, such as administrative discretion, the temptation of unscrupulous vendor. (4) Supervision factors, such as internal control and supervisor assessments.

To prevent customs collective corruption, this study suggests the concept of "Situational Crime prevention". It is to enhance internal control system, fortify Anti-corruption network, set up standard operation procedure, implement job rotation, and to promote Anti-corruption education

Key Words: customs、Anti-Corruption Act、white-collar crime、collective corruption、corruption.

* 莊越雯，國立政治大學公共行政學系畢業，國立臺北大學犯罪學研究所碩士，現職為財政部關務署基隆關政風室股長。本篇摘要論文指導教授國立臺北大學特聘教授許春金，口試委員許春金、中央警察大學外事警察學系教授孟維德、中央警察大學犯罪防治學系教授兼所長、系主任蔡田木。論文出版年：2017年。

壹、前言

民國 102 年檢察官偵結起訴高雄海關集體貪瀆案，其中涉案 9 名關員，於 107 年 2 月間經最高法院判決有罪確定後，公務員懲戒委員會認定 9 人長期收賄，不法金額高達數百萬，重創公務員清廉形象，予以撤職。該 9 人於公懲會審理時，均不否認收受業者致贈款項，但辯稱此舉係存在已久沿襲多年的「陋規」，由前手移交下來，其並未利用職權主動索賄，亦未因此而包庇、指示或干預下屬違背職務等不法情事，且該陋規款項是用於「公費支用」，不是作為個人私用¹。其涉案人數眾多、犯罪所得龐大，有別於一般行政機關，備受社會大眾關注。

職掌國家邊境管制之海關貪腐時有所聞。國際透明組織 (Transparency International, TI) 在 2013 年全球貪腐印象指數 (Global Corruption Barometer 2013) 調查中，有 15% 的受訪者表示在過去 1 年內曾賄賂海關人員。另在世界銀行 (World Bank) 的企業調查 (Enterprise Survey) 報告中，亦有幾乎 15% 的受訪者提出，為了獲得進口許可而送禮給海關人員²。海關的工作性質使海關人員處於貪腐弱勢，政府授權海關人員對貨物通關、稅率高低具有一定的裁量權及通關專業法令訊息的獨佔權，且課責及監督困難。此外，海關人員直接面對進出口人及中間業者，高稅率及複雜的通關法令提供強大的動機使進出口人試圖降低關稅及加速通關程序，影響海關人員的決定³。

世界關務組織 (World Customs Organization, WCO) 認為，海關係經濟實體的管制機構，在打擊走私及促進合法貿易上，均占有極重要地位，其貪污

腐敗將破壞社會正常運作，並使海關功能瓦解。因此，WCO 將「防治貪污」(Anti-corruption) 視為海關的重要工作，列為現代化改革重要一環，並探討解決問題的關鍵因素，致力提升海關的廉潔標準⁴。

鑒於國際上已越來越重視海關貪腐及防治議題，本文爰蒐集相關文獻資料，探討海關特殊工作環境及與集體貪瀆犯罪之關係，再以「內容分析法」及「個案分析法」，分析我國近年海運關區涉及海關人員核心業務，且涉案人員 2 人以上之集體貪瀆案件，於地方法院一審有罪判決 (兼及上訴審判決) 計 2 案，及監察院調查報告，探究涉案業者及公務員間之犯罪歷程，歸納綜整海關集體貪瀆犯罪⁵ 特性及影響因素，期能以犯罪預防之角度，提出適合海關業務環境之廉政策略與建議。

貳、相關文獻探討

一、海關人員核心業務及環境風險

海關 (Customs) 依 WCO 之定義，係負責關務法規之執行、稅捐之收取、貨物進口、出口運送或儲存，以及其他有關法規等執行之政府機關。進口貨物通關之步驟包括收單、查驗、分類估價及徵稅放行。海關實施貨物通關自動化，利用電腦資訊系統透過連線作業方式，以電子資料傳輸取代書面文件遞送。業者可以電腦連線或書面報關，申報之報單經海關電腦專家系統依據輸入資料之風險因素等級篩選後，核定通關方式 (C1、C2、C3)，再依所核通關方式完成貨物查驗、分類估價作業。納稅義務人繳納海關核估之稅費後，始能提領貨物⁶。

¹ 陳志賢(2018年4月6日)。收賄辯稱陋規 高雄海關9關員遭撤職。中國時報電子報。

² Sofia Wickberg(2013). *Literature review on corruption in cross-border business*. U4 Expert Answer, 391.

³ McLinden Gerard(2005). Integrity in Customs, *Customs Modernization Handbook*. World Bank, 67-89.

⁴ 鄭湘怡(2015)。廉政—世界關務組織對海關的重要要求。今日海關，77，42-45。

⁵ 本文所指集體貪瀆犯罪係指2人以上，且犯罪歷程涉及不同業務職掌之公務員，共同違反刑法瀆職罪章及貪污治罪條例規定之犯罪。

⁶ 李茂(2009)。兩岸海關實務。臺北市。

趙繼祖(2014)。海關實務。臺北市。

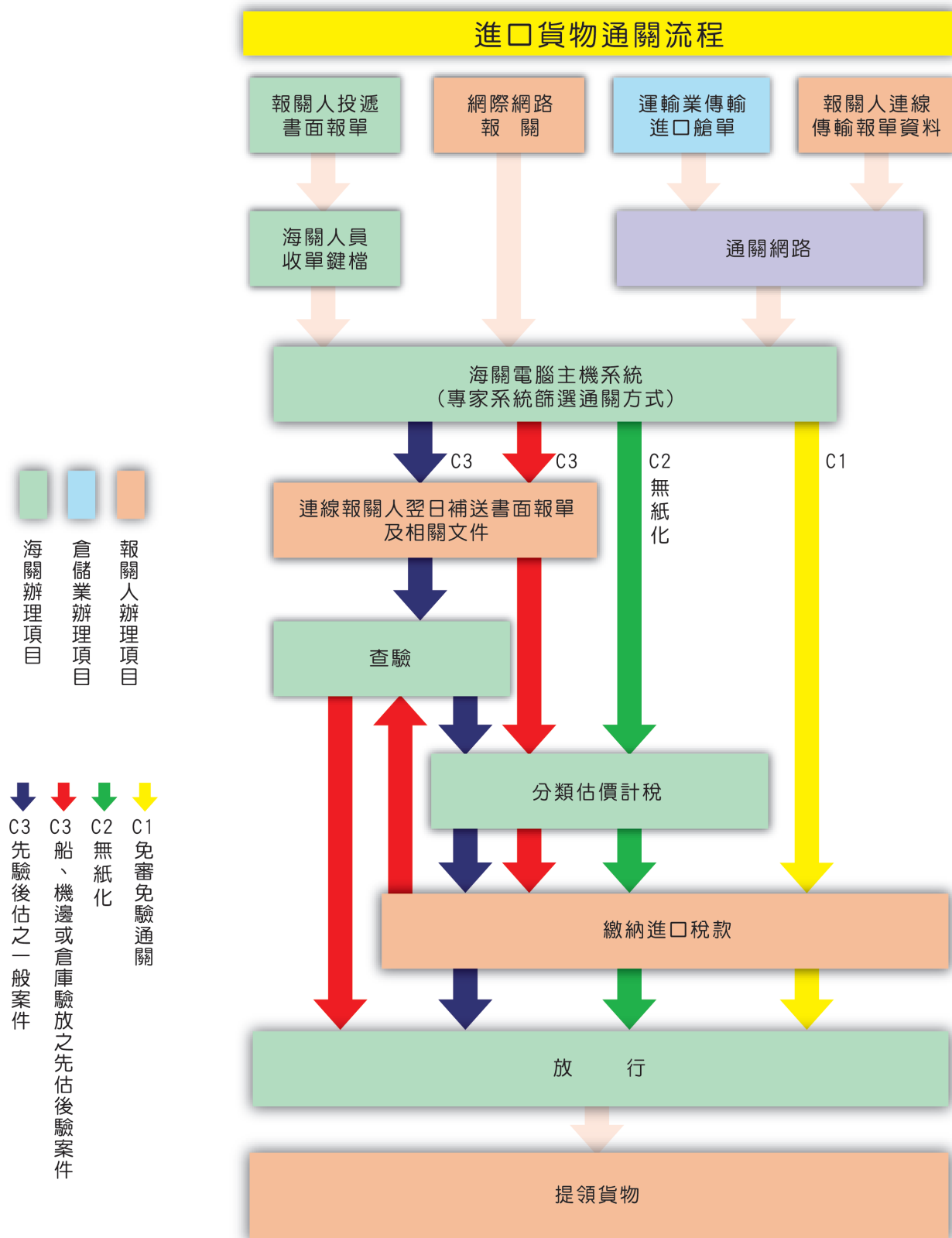


圖 1 進口貨物通關流程圖

資料來源：105 年關務年報 (網址：

https://web.customs.gov.tw/News_eBook.aspx?n=C8FA6F4B7857D5D2&sms=CACBC2AC5A76D993、下載時間：2018 年 4 月 9 日)

通關方式經海關專家系統篩選為 C3M(人工查驗)者，由驗貨關員會同報關業者或進口人查驗，查核報單申報之貨物名稱、牌名、規格、品質、貨號、型號、產地、數量及重量等與實際所到貨物是否相符，以及有無逃避限制及管制、侵犯智慧財產權、挾帶槍械、子彈、毒品等違禁品，並能提供分類估價之參考依據。然實務上，貨物查驗關員因產地認定及標示爭議遭司法追訴時有所聞，亦常遇有查獲違規不符情事，關說即接踵而至，讓貨物查驗人員應接不暇。甚有少數不良報關業者假借查驗關員名義，以「通關費用」名目向貨主收取「驗關費」、「茶水費」及「車馬費」等陋習，衍生風紀事件⁷。

分類估價係指稅則分類及價格核估，實務上合稱分估。進口貨物歸為何項稅號，關係著該貨物應課徵多少關稅，有無管制或有條件准許、應施檢疫

或檢驗⁸。辦理稅則分類、驗貨、估價業務之關務人員須具備專業知識，方能在最短時間內核定正確稅則稅率，完成徵稅通關任務。由於關員執行進出口貨物之查驗、稅則分類、價格核定及代貿易簽審機關執行進出口貿易管制業務，攸關相關業者利益，且貿易實務變化迅速，相關法規亦經常修正，稍有疏失，便極易發生爭訟案件⁹。

統計 2016 年，海關約有 72% 之人力從事徵稅及查緝相關業務¹⁰。在通關實務上，「驗貨」及「分估」業務向為海關主要核心工作，於進出口貨物通關過程中，肩負第一線查緝、課徵關稅及其他機關委託代徵稅款與把關防範任務，其中貨物查驗、產地認定、稅則簽審及貿易管制問題引發之爭議，亦是海關貨物查驗與分類估價人員的最大風險所在¹¹。

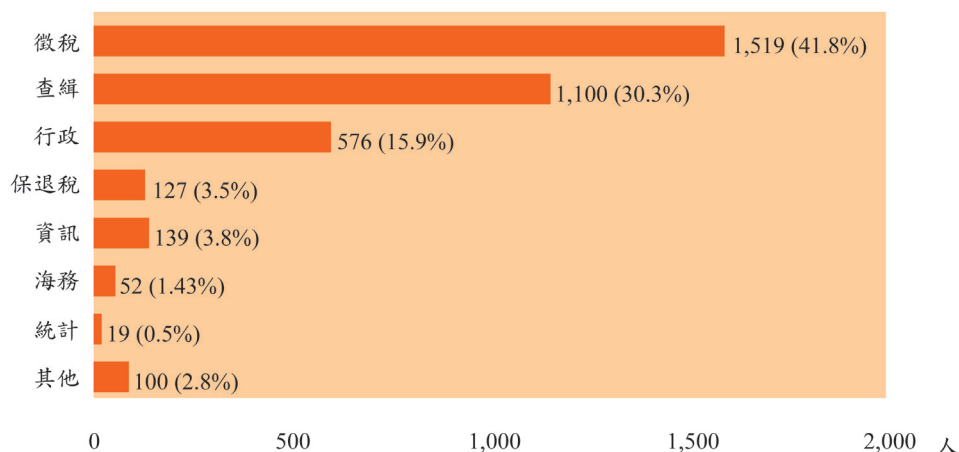


圖 2 2016 年海關業務人力配置圖

資料來源：105 年關務年報 (網址：

https://web.customs.gov.tw/News_eBook.aspx?n=C8FA6F4B7857D5D2&sms=CACBC2AC5A76D993、下載時間：2018 年 4 月 9 日)

⁷ 參閱高丁財(2011)於高雄關(改制前)成立66周年特刊所撰專文。

⁸ 我國目前係採用世界關務組之制定之「國際商品統一分類制度」(The Harmonized Commodity Description and Coding System，簡稱HS)為基礎，編撰「中華民國海關進口稅則及進出口貨品分類表合訂本」(Customs Import Tariff and Classification of Import & Export Commodities of the Republic of China)，並經立法院通過、總統公布，屬法律文件。目前使用版本為2017年實施之HS2017年版，該分類表將貨物分為21類、97章(其中第77章為空章，國際同意保留該章，以備日後作為編入新產品之用；第98章係我國自行增列，列明我國實施配額關稅之貨品名稱及其數量、稅率)、1,222節(4位碼)及5,387目(6位碼)。

⁹ 陳長庚(2007)。*關務人員師徒關係對生涯發展影響之研究*。(碩士論文，銘傳大學公共事務研究所)。取自臺灣碩博士論文知識加值系統。(系統編號095MCU05636075)

¹⁰ 財政部關務署(2016)。105年關務年報。臺北市：財政部關務署。

¹¹ 蔡宗哲(2012)。*海關貨物查驗與分類估價人員之風險評估*。(碩士論文，國立高雄海洋科技大學航運管理研究所)。取自臺灣碩博士論文知識加值系統。(系統編號100NKIMT301015)

初任驗貨、分估等人員之訓練採見習制度，見習單位應指派業務經驗之資深人員專責指導。因有許多驗估工作上的實務經驗，必須藉助資歷經驗豐富的驗估前輩與資績較淺的驗估人員的互動傳承此類知識，受師徒制關係影響最深¹²。此外，新進人員亦須仰賴資深人員指導、帶領始能逐步勝任，久而久之便形成海關人員間「師徒兄弟」的特殊倫理與公私情誼。

有研究者以半結構式的深度訪談方式¹³，探討關務人員師徒關係類型、運作方式及對其生涯發展之影響。研究發現師徒關係對心理社會及角色模範之影響明顯，新進人員因有資深關員帶領、教導及經驗傳承，心理較為踏實。資深人員的經驗，以及他在組織裡的地位及影響力，除能幫助個人學習技能外，亦能幫助資淺者安穩的生存於組織中，進而保護資淺者，甚可能有助資淺者獲得職位晉升的功能。

二、犯罪理論及相關研究於海關集體貪瀆案件之應用

（一）差別接觸理論

差別接觸理論是最早用以解釋包含貪污犯罪之白領犯罪 (white-collar crime) 概念，Sutherland (1939) 認為白領犯罪行為之犯罪動機、犯罪技巧及合理化的態度，係透過與親密團體的互動學習而來¹⁴。貪污犯罪者利用其職權機會所為之犯罪行為，不僅是透過官僚體系的學習與模仿，由於行為人會受到組織或團體文化的影響，故若機關中已存有貪污的現象或積習已久的陋規，則新加入組織之成員會因受到組織文化的影響，自願學習或被迫接受貪污犯罪文化，而造成集體犯罪現象¹⁵。海關進出口通關作業分工細緻，規章繁複多元，執行職務所需之查緝技巧，端賴資深關員業務經驗指導，造就海關特殊之師徒倫理，對新進人員具有相當影響力。故

新進人員倘個人意志不堅，便可能受海關積習已久之快單費、茶水費等陋規文化影響，集體淪陷。

（二）新機會理論

新機會理論由日常活動理論、理性選擇理論及犯罪型態理論構成，強調「吸引人的機會」容易誘人犯罪。犯罪機會的內涵，係指犯罪者感覺從事犯罪行為被舉發的可能性，以及犯罪者覺得違法行為的價值如何。一旦犯罪行為舉發的可能性很低，且違法者認為犯罪行為很有價值，此種情形對於當事者而言，便是一個良好的犯罪機會¹⁶。有學者歸納貪污的成因之一為機會條件，指國家透過法規或制度，介入資源的分配或管制，使得公務員的裁量權擴大，產生貪腐的機會¹⁷。海關把守國家邊境大門，對於貨物通關具有一定之裁量權，倘缺乏課責及監督機制，便容易產生貪瀆的機會。而進出口業者及報關業者等中間業者受走私、漏稅等龐大利益誘惑，為避免海關查緝遭受不利益處分，亦有較強之行賄誘因。

（三）中立化理論

中立化 (neutralization)、合理化 (rationalization) 及解釋 (accounts)，在白領犯罪的過程中扮演很重要的角色¹⁸。中立化理論認為，犯罪者會使用合理化技巧，不僅為自己違法的動機找尋合理化之藉口，並且尋求個人為什麼從事犯罪的適切理由。大多數的白領犯罪者並非全然藐視法律和傳統行為規範的典型「惡徒」，反而傾向接受大部分的法律及傳統規範，且對於傳統犯罪者的行為也經常表示反對。而他們會成為違法者是因為經常運用「具動機的語彙」 (vocabulary of motives)，如藉口、正當化及否認等。海關集體貪瀆案之涉案人員即在「此為慣例，從以前到現在都是這樣」、「大家都一樣，錢拿了也沒關係」等合理化技術下，縱然內心震撼、掙扎，但未明確拒絕業者賄款，以致誤蹈法網。

¹² 高丁財(2013)。海關驗估人員對進口貨物通關速度之影響—以高雄關為例。(碩士論文，國立中山大學高階公共政策研究所)。取自臺灣碩博士論文知識加值系統。(系統編號101NSYS0054001)

¹³ 陳長庚(2007)。關務人員師徒關係對生涯發展影響之研究。(碩士論文，銘傳大學公共事務研究所)。取自臺灣碩博士論文知識加值系統。(系統編號095MCU05636075)

¹⁴ 許春金(2014)。犯罪學。臺北市：三民書局。

¹⁵ 宋筱元(1988)。貪污—概念的分析及其所造成的影響。警政學報，14，331-348。

¹⁶ 孟維德(2016)。白領犯罪。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。

¹⁷ 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，24，103-135。

¹⁸ 同註16。

參、海關集體貪瀆犯罪案件概述

一、改制前 A 關¹⁹ 集體包庇進口成衣等業者走私貪瀆案

(一) 涉案人數：

1. 公務員：25 人。
2. 進出口業者：15 人。
3. 報關業者：7 人。

(二) 所犯法條：

貪污治罪條例第 4 條²⁰、第 6 條²¹ 及第 11 條²²。

(三) 判決字號：

臺灣桃園地方法院 101 年 9 月 4 日、102 年 5 月 6 日 95 訴字 1618 號、臺灣高等法院 103 年 6 月 17

日 102 上訴字第 603 號、最高法院 104 年 9 月 10 日 104 台上字第 2706 號及臺灣高等法院 105 年 4 月 26 日 104 重上更(一)字第 26 號。

(四) 犯罪事實概述：

緣 91 年至 93 年間，政府為保護國內產業及國安政策考量，除委外加工外，禁止自大陸地區進口成衣，進口成衣之產地為海關當時查核之重點項目。成衣進出口業者為圖矇混進口未開放之大陸地區成衣，並虛增紡織品出口實績，以便向中華民國紡織業拓展會詐得紡織品出口配額之不法利益以圖轉售獲利²³，並同時利用加值型與非加值型營業稅法（90 年 7 月 9 日修正前名為營業稅法）第 7 條、第 39 條第 1 項第 1 款之因外銷貨物為零營業稅，於貨物出

¹⁹ 因行政院組織改造，自 102 年 1 月 1 日起更名為財政部關務署 A 關，本案犯罪事實發生於改制前，故以改制前稱。

²⁰ 貪污治罪條例第 4 條

有下列行為之一者，處無期徒刑或 10 年以上有期徒刑，得併科新臺幣 1 億元以下罰金：

- 一、竊取或侵占公用或公有器材、財物者。
- 二、藉勢或藉端勒索、勒徵、強占或強募財物者。
- 三、建築或經辦公用工程或購辦公用器材、物品，浮報價額、數量、收取回扣或有其他舞弊情事者。
- 四、以公用運輸工具裝運違禁物品或漏稅物品者。
- 五、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。

前項第 1 款至第 4 款之未遂犯罰之。

²¹ 貪污治罪條例第 6 條

有下列行為之一，處 5 年以上有期徒刑，得併科新臺幣 3 千萬元以下罰金：

- 一、意圖得利，扣留不發職務上應發之財物者。
- 二、募集款項或徵用土地、財物，從中舞弊者。
- 三、竊取或侵占職務上持有之非公用私有器材、財物者。
- 四、對於主管或監督之事務，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，直接或間接圖自己或其他私人不法利益，因而獲得利益者。
- 五、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。

前項第 1 款至第 3 款之未遂犯罰之。

²² 貪污治罪條例第 11 條

對於第 2 條人員，關於違背職務之行為，行求、期約或交付賄賂或其他不正利益者，處 1 年以上 7 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 3 百萬元以下罰金。

對於第 2 條人員，關於不違背職務之行為，行求、期約或交付賄賂或其他不正利益者，處 3 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 50 萬元以下罰金。

對於外國、大陸地區、香港或澳門之公務員，就跨區貿易、投資或其他商業活動有關事項，為前二項行為者，依前二項規定處斷。

不具第 2 條人員之身分而犯前三項之罪者，亦同。

犯前四項之罪而自首者，免除其刑；在偵查或審判中自白者，減輕或免除其刑。

在中華民國領域外犯第 1 項至第 3 項之罪者，不問犯罪地之法律有無處罰規定，均依本條例處罰。

²³ 以假出口方式虛增紡織品出口實績，對出口配額之分配較為有利，且配額可以轉讓、作為市場上交易標的，係法律上之利益，當時甚有配額仲介商之行業存在。

口後可進而向財政部各國稅局請求退還進口原料時溢付之營業稅之「外銷退稅」規定，藉以詐取外銷貨物營業稅退稅款。

基此，成衣業者以成衣原料、半成品委外加工名義從事假出口，透過報關業者，先製作內容不實之報單等報關文件，申請通關報驗，在出口成衣時，以菜底櫃等方式虛增成衣數量與重量。嗣於復運進口時則以大陸產製之成衣混充，以香港等其他產地標示矇混大陸地區成衣闖關進口。在進出口通關時，以「跑樣」²⁴、「CY(Container Yard)併櫃出口」²⁵及「CFS(Container Freight Station)倉間散裝」²⁶方式，透過現場報關人員擔任白手套，行賄改制前 A 關驗貨、分估人員，配合為不實查驗、分估後放行。

二、改制前 B 關²⁷ 集體收受報關業者賄賂案

(一) 涉案人數：

- 1、公務員：32 人。
- 2、進出口業者：3 人。
- 3、報關業者：9 人。

(二) 所犯法條：

貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 3 款²⁸ 及第 11 條第 2 項、第 4 項、第 5 項²⁹。

(三) 判決字號：

臺灣高雄地方法院 103 年 9 月 2 日 102 訴字第 630 號、102 訴字第 926 號、103 年訴字第 452 號；104 年 10 月 30 日 103 訴字第 371 號、104 訴字第 207 號、104 訴字第 247 號；103 年 10 月 1 日、103

年 11 月 28 日 103 訴字第 120 號、103 訴字第 464 號。臺灣高等法院高雄分院 105 年 2 月 17 日 103 上訴字第 1140 號、103 上訴字第 1141 號；106 年 2 月 22 日 104 上訴字第 1020 號、104 上訴字第 1021 號、104 上訴字第 1022 號；104 年 8 月 31 日 103 上訴字第 1033 號、103 上訴字第 1034 號、104 上訴字第 11 號。最高法院 106 年 2 月 23 日 106 台上字第 16 號。

(四) 監察院調查報告案號：

103 財調 0086。

(五) 犯罪事實概述：

海關驗貨關員依關稅法、海關緝私條例、進出口貨物查驗準則及進出口貨物查驗注意事項等規定，對未經向海關申報而運輸貨物進出國境或偷漏關稅等非法行為，均負有查緝之責。又海關機動查緝關員之法定職掌，包含就已卸貨(櫃)後未報關前之貨(櫃)，篩選進口艙單進行開箱(櫃)抽核，或就進口通關貨物，依據情資通報屬高風險貨物、高風險進口商者，有會驗及複驗等職權。

因此，進口磅品、冷凍水產、雜貨櫃、廢電纜電線等業者為求快速通關，並避免查緝，透過報關業者現場報關人員擔任白手套，自 94 年起行賄海關驗貨關員及機動巡查隊隊員，配合為不實查驗及不予抽核後放行³⁰。監察院調查報告指出，改制前 B 關驗貨及機動巡查等單位對於業者報運進口之貨櫃不依規定查驗、抽核或複驗，涉嫌長期收受報關業者「茶水費」、「快單費」、「涼水錢」等賄賂，經檢察官起訴之涉案人員達 43 人，涉案人數之多、

²⁴ 即將瑕疵、次級品之織片、庫存布等次貨或廢布料虛偽充作委外加工布料裝入貨櫃中，僅於貨櫃前排或櫃口處排放正貨，查驗時，則預與查驗關員相互配合，在櫃口處預留樣布，另準備正確樣布置於樣袋中並自行加封後交回，以供查驗關員完成核樣手續。

²⁵ 即利用多張出口報單使用同一貨櫃出口，惟在出口報單上故意未填載貨櫃號碼之手法，藉以浮報貨物重量。

²⁶ 即將散裝之次級品、庫存布或舊成衣裝箱後運至貨櫃場倉間報運出口，並於出口報單上虛偽申報貨物為成衣或織片，且每張報單浮報重量 3 倍至 10 餘倍不等，藉此浮報貨物件數、重量。

²⁷ 因行政院組織改造，自 102 年 1 月 1 日起更名為財政部關務署 B 關，本案犯罪事實發生於改制前，故以改制前稱。

²⁸ 貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 3 款

有下列行為之一者，處 7 年以上有期徒刑，得併科新臺幣 6 千萬元以下罰金：

三、對於職務上之行為，要求、期約或收受賄賂或其他不正利益者。

²⁹ 同註 17。

³⁰ 另有經濟部標準檢驗局公務員 3 人涉案，均以貪污治罪條例之不違背職務收受賄賂罪判決在案(臺灣高雄地方法院 103 年 8 月 6 日 103 訴字第 120 號、臺灣高等法院高雄分院 104 年 8 月 31 日 103 上訴字第 1033 號、1034 號及 104 上訴字第 11 號；最高法院 106 年 2 月 23 日 106 台上字第 16 號判決)。

牽連單位之廣，為歷年所僅見，違失情節重大。

肆、海關集體貪瀆犯罪案件特性及影響因素

一、海關集體貪瀆犯罪案件特性

(一) 隱密性與犯罪黑數高

貪污犯罪通常是在極為隱密之場所進行，故少有行為人與其相對人以外之第三人可舉發其犯行。再者，貪污即使受到舉發，展開刑事訴追，但常因

犯罪交易過程中，犯罪行為人極為小心謹慎，難以掌握其犯罪證據³¹。海關因查驗、查緝之工作地點，如貨櫃場、碼頭等地處偏遠，人煙稀少，具有相當隱密性。在 B 關案中，報關業者即在貨櫃場查驗區隱蔽處，將賄款置於涉案人員隨身攜帶之工具袋內，或與涉案人員私下相約於下班後在自用車內交付賄款，蒐證不易。另統計部分涉案人員繳回之犯罪所得，逾法院認定金額³²，亦具有高犯罪黑數之特性。

表 1 B 關案判決認定犯罪所得及繳回金額比較表
(104 上訴字第 1020 號、1021 號、1022 號)

編號	職稱 (職等 ³³)	犯罪所得 (新臺幣)	繳回金額	罪名
1	A 分局驗貨股長 -1(薦任第 9 職等)	154,200	275,954	不違背職務收受賄賂罪
2	A 分局驗貨股長 -2(薦任第 8 職等)	364,800	651,733	不違背職務收受賄賂罪
3	A 分局驗貨辦事員 -3(委任第 5 職等)	403,850	543,050	不違背職務收受賄賂罪
4	A 分局驗貨課員 -4(薦任第 6 職等)	321,900	429,900	不違背職務收受賄賂罪
5	A 分局驗貨稽核 -5(薦任第 8 職等)	92,700	123,800	不違背職務收受賄賂罪
6	A 分局驗貨辦事員 -6(委任第 4 職等)	186,100	263,400	不違背職務收受賄賂罪
7	A 分局驗貨秘書 -7(薦任第 8 職等)	159,500	209,300	不違背職務收受賄賂罪
8	A 分局驗貨編審 -8(薦任第 8 職等)	391,100	2,000,000	不違背職務收受賄賂罪
9	A 分局驗貨辦事員 -9(委任第 4 職等)	51,200	79,850	不違背職務收受賄賂罪
10	A 分局驗貨辦事員 -10(委任第 4 職等)	60,100	71,150	不違背職務收受賄賂罪
11	A 分局驗貨專員 -11(薦任第 8 職等)	12,000	35,950	不違背職務收受賄賂罪
12	A 分局驗貨辦事員 -12(委任第 5 職等)	42,000	98,000	不違背職務收受賄賂罪

表 2 B 關案判決認定犯罪所得及繳回金額比較表
(103 上訴字第 1140 號、1141 號)

³¹ 林山田(2001)。論權貴犯罪—黨政商勾結的結構性犯罪。台灣本土法學雜誌，18，1-21。

³² 高雄地方法院103訴字第371號、104訴字第207號、104訴字第247號及臺灣高等法院高雄分院103上訴字第1140號、103上訴字第1141號、104上訴字第1020號、1021號、1022號。

³³ 所列官等、職等參據行政院公報資訊網刊登財政部103年8月11日台財人字第10300633490號令公布B關編制表。

編號	職稱(職等)	犯罪所得 (新臺幣)	繳回金額	罪名
1	機動巡查隊分隊長 -1(薦任第 8 職等)	194,873	578,780	不違背職務收受賄賂罪
2	機動巡查隊分隊長 -2(薦任第 8 職等)	510,900 (上訴部分)	1,799,221	不違背職務收受賄賂罪
3	機動巡查隊編審 -3(薦任第 9 職等)	264,998	249,854	不違背職務收受賄賂罪
4	機動巡查隊編審 -4(薦任第 8 職等)	120,041	63,000	不違背職務收受賄賂罪
5	機動巡查隊編審 -5(薦任第 8 職等)	335,625	-	不違背職務收受賄賂罪
6	機動巡查隊課員 -6(薦任第 7 職等)	399,039	-	不違背職務收受賄賂罪
7	機動巡查隊分隊長 -7(薦任第 8 職等)	742,101	-	不違背職務收受賄賂罪
8	機動巡查隊課員 -8(薦任第 7 職等)	1,207,987	-	不違背職務收受賄賂罪
9	機動巡查隊分隊長 -9(薦任第 8 職等)	470,159	-	不違背職務收受賄賂罪
10	A 分局稽查股長 -10(薦任第 8 職等)	5,250	-	不違背職務收受賄賂罪
11	A 分局稽查辦事員 -11(薦任第 5 職等)	18,750	-	不違背職務收受賄賂罪

(二) 放射性與共犯結構化

只要政府單位中的少數公務員，長期貪污收賄未被舉發，該貪污行為往往也會誘使同單位其他公務人員仿效，此現象亦可理解為貪污犯罪的「放射性」，貪污犯罪基於放射效應，進而形成分工細膩的共犯結構³⁴。在 A 關案中，進出口業者不僅透過報關業者行賄執掌驗貨業務之公務員，亦因案關報單申報內容是否涉及違法，分估人員不難察覺，而亦須行賄分估人員。而涉案分估員在得知驗貨員收賄違法放行後，因覺有利可圖，遂行仿效，進而形成共犯結構，集體包庇成衣集團遂行走私。另為避免事跡敗露，本文分析之 2 個案，亦均有負責複驗驗畢貨櫃之機動巡查隊分隊長、隊員涉案。

(三) 律則化與制度化

在結構貪污之組織環境中，貪污變成了律則化與制度化，違法犯紀者以內部實務合理化型態，歸責於集體共犯的罪咎 (collective guilt)(G. E. Caiden, 1990)，並受到組織的保護，而守法者反而受到壓迫³⁵。在 B 關案中，新進人員初次遭遇業者行賄時，縱覺不妥，惟詢問主管表示「此為慣例，因為查驗貨櫃時要搬運貨品很辛苦，加上櫃內悶熱，所以業者會給我們的補貼，從以前到現在都是這樣」且「大家都一樣，錢拿了也沒關係」，「作法一致大家較好做事」，請其配合，遂迫於人情壓力收受賄款。監察院調查報告亦指出，「檢調表示，偵辦 B 關案以來，發現收賄風氣當道，新進員工如果不一起淪陷，就會被視為眼中釘，遭到集體排擠或是要求轉調其他單位」。

³⁴ 張麗卿(2011)。臺灣貪污犯罪實況與法律適用之疑難。法學新論，28，1-24。

³⁵ 林鍾沂(2011)。行政學。臺北市：三民書局。

(四) 刑事訴追費時且困難

影響犯罪人計算犯罪風險之因素，尚包括該行為可能被偵查之機率，及該行為被偵辦而遭致懲罰的輕重。由於貪污犯罪的隱密性，加上關務業務專業、環境特殊，涉案人員具有一定裁量權，且涉案

人數多、犯罪情節複雜，提高刑事訴追與定罪之難度。本文分析之 2 個案，其犯罪事實發生至判決定讞歷時約 10 年，縱然涉案人員在起訴後，均已停職，惟刑事訴追費時，使有意違法犯紀者抱持觀望心態，心存僥倖，難免有損刑罰之嚇阻效力。

二、海關集體貪瀆犯罪案件之影響因素

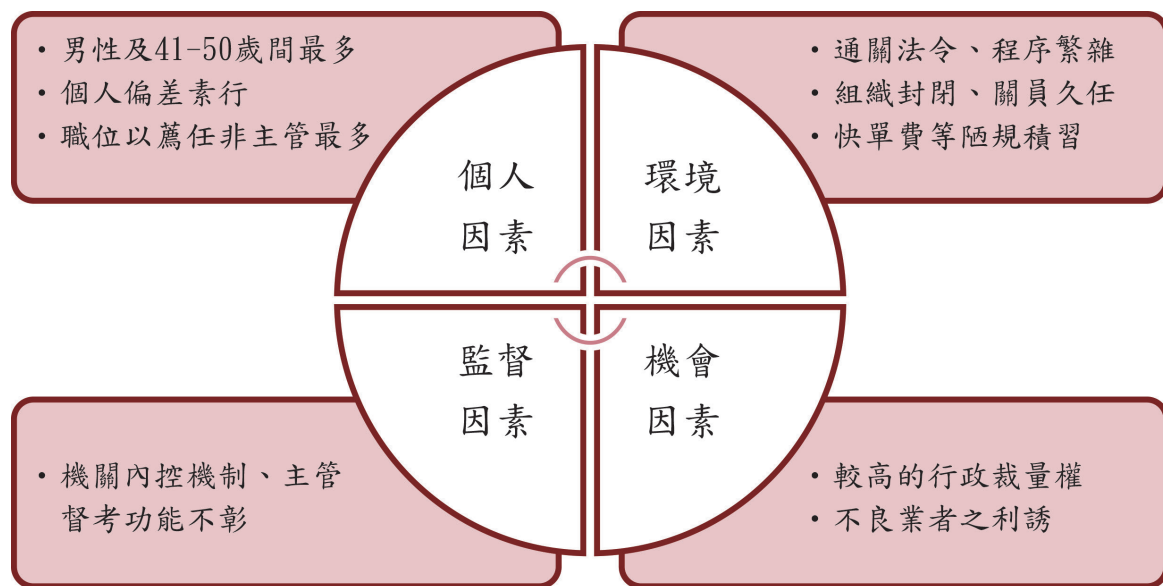


圖 3 影響海關集體貪瀆犯罪案件因素圖

(一) 個人因素：性別及年齡、偏差素行、職位高低

1. 性別及年齡：統計本文分析 2 個案之涉案人員計 57 人，均為男性，其年齡以 41-50 歲（計 24 人）最多，其次為 51-60 歲（計 22 人）。

表 3 涉案人員年齡分佈統計表

年齡 (以犯罪時間估算)	21-30 歲	31-40 歲	41-50 歲	51-60 歲	61 歲以上	總計
人數	1	9	24	22	1	57

2. 職位高低：統計 57 名涉案人員之官等職位³⁶，薦任非主管計 33 人為最多，委任及薦任主管均分別計有 12 人。其中薦任主管中，有 1 名為 9 等課長，餘均為 8 等股長或分隊長。監察院針對 B 關案之報調查報告中指出，涉案人員職等以中階薦任人員為主，平均服務年資達 24 年 6 個月，具有資深久任之特性。

³⁶ 所列官等、職等參據行政院公報資訊網刊登財政部 103 年 8 月 11 日台財人字第 10300633490 號令公布編制表。

表 4 涉案人員官等職位分配統計表

官等職位	委任	薦任非主管	薦任主管	總計
人數	12	33	12	57

3. 偏差素行：涉案人員與業者不當接觸或飲宴應酬等偏差素行，使心懷不軌之業者有可乘之機。本文分析之 2 個案中，涉案人員有多人熟識轄管報關人員，與報關人員往來密切，業者遂藉與涉案人員打麻將、吃飯之機會，交付賄款。亦有涉案人員與熟識之同僚及報關業者，共同接受業者不當招待。

（二）環境因素：組織封閉、業務環境、職務陋規

貪污犯罪者彼此間的信任度提高，風險便相對較低，提升貪污犯罪的機率³⁷。海關人員係經由公務人員特種考試關務人員考試錄取，特考特用，人力晉用遷調管道單一，組織相對封閉，關員從進關到退休動輒 30 至 40 年，自然而然形成利害休戚之緊密關係。又因通關業務之專業性高，新進之驗貨、分估及查緝相關業務關員，須藉助資歷經驗豐富之關員帶領傳承，形成對新進人員頗具影響力之師徒倫理情誼。

再者，因通關法令及程序繁雜，為一般商民陌生之領域，進出口人多委託報關業者報關，而報關業者為加速通關，加上過去通關環境不佳，遂形成交付海關「快單費」、「茶水費」及「涼水錢」等陋規。同時亦因通關業務分工細緻，業者倘欲以不法手段通關，往往須分別打點負責不同通關階段權責之公務員，肇致集體貪瀆案件。

（三）機會因素：行政裁量、業者誘惑

有研究發現，貪污犯罪原因在機會因素方面，貪污者的廠商誘惑顯著較高³⁸。海關稽徵關稅、查緝走私，各項貨物查驗、產地認定、稅則簽審及貿易管制等作業規範龐雜，對於貨物通關具有相當裁量權及法令訊息獨佔權。而走私、漏稅利益龐大，部分報關業等中間業者為求生存，或與同業競爭，以提供快單費、涼水錢或飲宴應酬等方式經營特權人脈，甚曾涉入行賄案件，倘個人意志不堅，便容易誤蹈法網。

（四）監督因素：機關內控、主管督考

監察院在 B 關案之調查意見指出，本案除第一線之驗貨分估關員涉案外，負責審核之股長、課長及第二線抽核、複驗之機動巡查隊亦長期集體收賄，顯示海關之內控機制功能盡失。而相關主管人員均長年服務於海關，對單位內部行之有年之「總務」、「公積金」，及加班便當、送往迎來、聚餐等經費來源，自應加以瞭解，不可能毫無風聞，卻均未察覺或依規定通報處理，顯未善盡考核監督之責。故除要求廉政單位（政風、督察系統）發揮功能外，並應強化主管人員風紀督考之決心，以改善組織文化。

伍、結論與建議

海關位居國家邊境管制要角，進出口通關之作業階段分工細緻，規章繁複多元，具有專業、分工之特殊性，業者倘欲以不法手段加速通關或遂行走私、偷漏稅額，往往須分別打通關節，故而涉及通關程序之貪瀆犯罪，多是由一群分別職掌核心通關業務等權責之公務員相互配合，實有其業務環境之特殊性，為集體貪瀆犯罪之關鍵。

犯罪學者 Clarke 等人根據「理性選擇理論」，發展出「情境犯罪預防」(Situational Crime Prevention) 策略，認為可在不改變個人人格特性或社會結構之前提下，情境的改變會降低犯罪發生的機率，透過設計、操縱和管理可能發生犯罪的環境，增加犯罪風險、減少犯罪機會及報酬，提出「增加犯罪阻力」、「增加犯罪風險」、「減少犯罪誘因」、「減少犯罪

³⁷ Porta Della, D., and A. Vannucci. (Eds.). 2006. A Typology of Corrupt Networks. Burlington, VT: Ashgate.

³⁸ 蔡田木(2014)。公務人員貪污犯罪原因及其防制策略之研究。刑事政策與犯罪研究論文集，17，111-138。

刺激」及「移除犯罪藉口」等五項預防策，以預防犯罪發生。本文綜合上述分析結果，以情境犯罪預防之概念為基礎，就海關業務環境提出防制海關集體貪瀆之具體策略及建議：

一、增加犯罪阻力：加強機關內控機制

海關機動巡查業務之職掌設計，為海關風險內控機制之一。然本文分析 2 個案中之涉案人員，機動巡查關員均名列其中，顯示內控機制缺漏為犯罪的原因之一。故而應運用風險管理概念，對內加強機關各項內部業務稽核、管控措施，邀請外部專家學者進行廉政評鑑；對外落實報關業者管理機制，籲請守法自律等，以加強機關內控機制，增加犯罪阻力，維護優質的通關環境。

二、增加犯罪風險：建構廉政風紀通報網絡

本文分析之 2 個案中，涉案人員層級達課長、股長及分隊長等主管職務，有損主管監督考核所屬之重要功能。基此，除籲各級主管應以身作則外，並應注意單位內部有無潛存之風險因子，掌握屬員業務狀況，及有無與有職務上利害關係之業者為不當接觸情事，倘遇有請託關說、受贈財物、飲宴應酬等廉政倫理事件，應依規定登錄，建構課責各級主管之廉政風紀通報網絡，強化監控，以增加犯罪風險。

三、減少犯罪誘因：建立標準作業程序

關務風紀案件之發生肇因於進出口貨物走私、漏稅利益龐大，而海關人員對於貨物通關的裁量權及通關專業法令訊息的獨佔權，使進出口業者或報關業者等中間業者有設法巧取規避查緝之空間。是宜就海關人員核心業務，包含驗貨、分估，及機動巡查等工作項目，建立標準作業程序，並持續推動通關自動化、透明化，提供檢視行政作為及事後稽核之軌跡³⁹，以減少貪瀆犯罪誘因，遏止不法。

四、減少犯罪刺激：落實職務輪調

本文分析之 2 個案中，部分涉案人員因熟識轄管報關人員，使業者有機可乘。為避免關員資深久任，與業者過從甚密，並有兼顧人才育成、勞逸調配及職務歷練等積極目的，應落實關務人員職期輪調制度，即時調整風險人員職務，降低「師徒兄弟」之同儕壓力，減少犯罪刺激。

五、移除犯罪藉口：扎根廉政倫理法紀觀念

海關在英制時期即有「外班求財，內班求官」之說法，加上過去通關環境不佳，逐漸形成請託關說、贈受財物、飲宴應酬等陋規文化。惟隨著時空環境轉變，適逢海關近年陸續大量進用新進人員，尤應從新進人員養成訓練即建立正確法紀觀念及廉政素養，扎根機關整體防貪、反貪之廉政基礎，避免合理化犯罪動機，以移除犯罪藉口。

³⁹ 鄭湘怡(2016)。透明：促進海關通關便捷與課責。今日海關，80，21-25。

防制民眾濫訴新政策？ 自日本法制觀我國刑事訴訟有償制度之改革方向

DOI: 10.6460/CPCP.201806_(17).05

助理研究員 蔡宜家

壹、前言－自我國防制民眾濫訴之近期觀點出發

刑事濫訴議題，雖在學術論文間較少論及，然而在民間媒體報導與政府政策中，則斷續可見該項詞語與相關爭議，例如 2002 年，司法院曾於司法改革座談會後說明，已決議針對民眾濫訴問題研擬局部、漸進式的訴訟有償制度；¹又如 2017 年，有以檢察官職務經驗分享基於特定罪名產生的濫訴案件，在訴訟程序合法且免費的前提下，造成檢警辦理重點案件時間遭受限制、被告對案件恐懼不安等結果。²此後在司法改革國是會議中，則經委員提及，有鑑於當前司法程序曠日廢時，且往往難以解決紛爭，因此建議強化訴訟外紛爭解決機制，並檢討濫訴原因，擬定相應政策，³其中就防免刑事濫訴部分，經法務部回應，計畫參酌德國、日本法制，朝「有條件的刑事訴訟有償制」方向著手規劃，同時檢討其他相關法律規範。⁴目前情況，則在法務部發布之「司法改革首次半年進度報告」中，發現法務部將此議題聚焦於刑事訴訟之不起訴處分確定時，應否對告訴人或告發人酌收相關訴訟費用之問題，惟尚以需蒐集外國立法例與實證研究成果為由，將研議完成期限延至 2019 年。⁵

至此，就刑事訴訟程序之民眾濫訴問題，雖係於 2017 年因應司法改革國是會議後，成為政府改革重點之一，然而包含民眾濫訴議題與以刑事有償制

度作為防制民眾濫訴之策略，於早期如 2002 年至近期如 2017 年，皆受到了司法院、法務部與實務界人士等的關注與推廣，因此對實務而言，民眾濫訴議題並非新穎，且藉由向告訴人、告發人收取訴訟費用以達防免濫訴的刑事訴訟有償制度，更為政府機關過去與近期所欲研擬之規範。只是，此處所產生的疑問，包含實務上對於「刑事濫訴」的定義為何，以及刑事訴訟有償制度能否達成防免刑事濫訴的目的，可能是政府機關推動刑事訴訟有償制度前，應當優先思考的議題，以避免在制度規範客體、目的關聯性不明確的情形下，導致法律規範無法有效執行，甚至不當限制人民訴訟權的結果。就此，有鑑於近期法務部擬以德國、日本為制度參考方向進行規劃，本文便先以外國法制－日本刑事訴訟法為起點，藉法規文義與制度演變角度，概要論述以日本之告訴人、告發人或聲請人（下稱告訴人等）訴訟費用制度為主軸之刑事訴訟費用制度的要件與規範目的，並以上述研究結果，彰顯我國欲推行之刑事訴訟有償制度所引發的前述問題，進而試圖點出未來建議採行之制度研究方向。

貳、日本法規概覽－告訴人等刑事訴訟費用制度

現行日本制度，係在刑事訴訟法第 181 條至第 188 條間，規範了包含被告、告訴人、告發人與聲請

¹ 司法院，司法院九十一年度邀請資訊界參與司法改革座談會建議事項本院辦理情形表，<https://www.judicial.gov.tw/aboutus/aboutus05/aboutus05-20.asp>，最後瀏覽日期：2018年4月30日。

² 林達，司改之我見：靠濫訴月入十萬 地檢署成專屬討債公司，鏡週刊，2017年3月13日，<https://www.mirrormedia.mg/story/20170310web001/>。林達，林達觀點：慘遭濫訴的560位司機血淚 能否換來一個司法改革，風傳媒，2017年3月6日，<http://www.storm.mg/article/230212>

³ 總統府司法改革國是會議成果報告，總統府司法改革國是會議，2017年9月8日，頁102、124，<https://justice.president.gov.tw/newinfo/117>。

⁴ 立法院第9屆第4會期司法及法制委員會第6次全體委員會議議事錄，立法院，2017年11月14日，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=10775&pid=163404>。曾韋禎，濫訴擬開罰 刑事收費 民事罰金加倍，自由時報，2017年10月19日，<http://news.ltn.com.tw/news/society/paper/1144580>

⁵ 法務部，司法改革首次半年進度報告，2018年2月12日，頁79，<https://www.moj.gov.tw/cp-696-99800-35f02-8005.html>

人等的刑事訴訟費用制度，而和我國以防制民眾濫訴為主之刑事訴訟有償策略相呼應者，為日本刑事訴訟法第 183 條之告訴人費用負擔要件；第 186 條至第 187 條之 2 中，法院因應公訴、裁判終結程序與否而為之訴訟費用裁定；以及第 500 條免除訴訟費用之聲請要件。另一方面，就訴訟費用範圍，則有「刑事訴訟費用等相關法律（下稱刑訴費用法）」（刑事訴訟費用等に関する法律）第 2 條以及「綜合法律支援法」（綜合法律支援法）第 39 條第 2 項等條文加以規範。對此，本文將以告訴人訴訟費用負擔要件與程序，以及訴訟費用負擔範圍為概念區分，簡要論述上開相關法律規定後，初步點出本文爭點。

一、告訴人訴訟費用負擔要件與程序

首先，依據刑事訴訟法第 183 條第 1 項規定，「因告訴、告發或聲請而經提起公訴案件，被告受無罪或免訴判決之情形，告訴人、告發人或聲請人有故意或重大過失時，得使上開人負擔訴訟費用」；同條第 2 項則規定，「就告訴、告發或聲請之案件而未提起公訴之情形，告訴人、告發人或聲請人有故意或重大過失時，與前項同」。⁶大抵而言，訴訟費用的負擔原則在於，致生訴訟費用結果有可歸責之人，應使其負擔訴訟費用；而如可歸責對象為檢察官，則應由國家負擔訴訟費用之責。因此，倘若被告於審理過程所生之訴訟費用，是基於告訴、告發或聲請人的不法或有責原因所致，尤其如告訴人等在認知被告將受無罪或免訴判決的情況下，或有可得認知，或重大過失之事由，為告訴、告發或聲請，致使現實上產生無罪或免訴判決的結果時，則為了防止濫行告訴，由該等告訴人負擔訴訟費用，較為妥當。⁷其中，此類訴訟費用負擔又可區分為以下兩種情狀：

1. 無罪或免訴情狀下的費用負擔：

(1) 此處所涉及的要件，首先為提起公訴和告訴、告發、聲請間的因果關係，亦即告訴等的存在與內容，對於檢察官提起公訴之決定產生了重大影響，且不論該公訴本身是否無效或誤為受理；另外，在告訴不可分原則下，對犯罪事實之一部提起告訴，效力及於全部（客觀不可分原則），以及對共犯之其中一人提起告訴，對其他共犯亦生效力（主觀不可分原則）之情況，也適用於本項之因果關係；⁸接著，所謂無罪或免訴判決，包含經過上訴審與再審後生無罪或免訴判決之情形，同時訴訟費用範圍則包含一審後、確定判決時的所有訴訟費用；最後，告訴人等需對於被告將受無罪或免訴判決之情狀為認識，此包含故意或未必故意要件，或是有輕易認知之情狀卻仍有嚴重未注意之重大過失情形。⁹

(2) 不過，檢察官提起公訴時，並非以告訴人等提起告訴、告發或聲請為主要原因，而是自多元角度偵查後，審慎決定提起公訴與否，因此判斷故意或重大過失上，通常會將警察、檢察官的過失情狀競合衡量，然而實務中，多係在偵查人員發生過失時，才會產生具故意或重大過失告訴人等無法免責的結果，因此實際上，本項規定除非出現上述較極端之情形，否則多難有適用的空間。¹⁰

2. 不起訴情狀下的費用負擔：

(1) 此處之訴訟費用，係以因應犯罪嫌疑人之公設辯護制度所生的公設辯護費用為主軸，亦即基於告訴人、告發人或聲請人責任致生公設辯護費用時，即使案件未經提起公訴，仍應使告訴人等負擔訴訟費用。¹¹本項之適用要件，係以經告訴、告發或聲請案件經不起訴處分為前提，且在此前提下，即使曾生撤回告訴結果，也因提起告訴情狀已存在過，而仍為本項適用範疇。¹²又因提起告訴非等同提起公訴，故判斷上並未以提起告訴本身作為不法性及有

⁶ 翻譯結果節錄自朱學瑛、張弘昌、劉河山、蔡甄漪 (2016)，日本刑事訴訟法暨刑事訴訟規則，頁38。

⁷ 川端博 (2012)，刑事訴訟法講義，頁503。後藤昭、白取祐司，新・コンメンタール刑事訴訟法，2版，頁391。

⁸ 後藤昭、白取祐司，同前註，頁391。伊藤榮樹等 (1997)，注釈刑事訴訟法第二卷，頁477-478。

⁹ 後藤昭、白取祐司，同前註，頁391-392。

¹⁰ 河上和雄等 (2010)，大コンメンタール刑事訴訟法第三卷，2版，頁464。伊藤榮樹等，同註8，頁478-479。

¹¹ 後藤昭、白取祐司，同註7，頁392。

¹² 此係因撤回告訴為法定不起訴事由之一，如以不起訴處分時存在告訴為前提，將會產生此類案件於涉及因故意或重大過失致生刑事程式費用之費用負擔責任無法被歸類於本條的遺憾。詳如同前註，頁392。

責性的衡量基準，進而，當作成緩起訴處分時，由於性質非謂已提起公訴或確定不提起公訴，因此並不列入本項之適用範圍，亦即，本項係以檢察官作成不起訴處分為規範要件之一。¹³

(2) 不過，於判斷上產生困難之處，為對於告訴人等之故意或重大過失的衡量基準，雖然本項之故意，是指在認知犯罪嫌疑人會被論不起訴處分下提起告訴；本項之重大過失，是指相當容易認知犯罪嫌疑人會被論不起訴處分，卻在嚴重不注意下提起告訴、告發或聲請之情狀，但由於存有緩起訴處分項目，以及檢察官是在廣泛偵查權限下做成處分，因此即使是犯罪嫌疑人，本身也難能認知其必將被論以緩起訴處分，基此現象，本項於實務中，也幾乎難能判斷告訴人等的故意、重大過失要件。¹⁴

在依據前兩項要件判斷告訴人等應負擔訴訟費用後，如係以判決終結訴訟程序者，依同法第 186 條規定，應由法院依職權裁定訴訟費用；如非以判決終結訴訟程序，則依同法第 187 條規定，應由最終之案件繫屬法院為職權裁定；而如係未提起公訴者，便依同法第 187 條之 2 規定，於檢察官聲請後由法院裁定，前述裁定皆得為即時抗告。¹⁵ 又，依據同法第 500 條第 1 項規定，包含告訴人等在內之命負擔訴訟費用之人，如因貧困無法繳納，得依法院所定規則，就訴訟費用之全部或一部，聲請免除裁判之執行。¹⁶ 此處，原則係以被命負擔訴訟費用的本人為基準，進行其資力與訴訟費用額度間的衡量，法院也會初步以本人的生活情狀、資產有無、就業狀況、勞動能力、家庭狀況、社會信用等要件作為判斷標的。¹⁷

二、訴訟費用負擔範圍

另一方面，和訴訟費用負擔相關者，尚有訴訟費用之範圍界定問題。此處主以刑訴費用法和綜合法律

支援法為規範重點，其中依刑訴費用法第 2 條規定與綜合法律支援法第 39 條第 2 項規定，所涉訴訟費用項目包含：因審判期日或審判準備而出庭，或在審判期日或審判準備程序中接受調查之證人等的旅費、出席與住宿費；在審判期日或審判準備時對命其鑑定、通譯或翻譯的鑑定人、通譯或翻譯人應支給或償還之全部鑑定費、通譯費或翻譯費；以及，對因案件指定之公設辯護人依契約範圍，應支給之全部旅費、出席費、住宿費與報酬。¹⁸ 上開法規，尤其刑訴費用法，是在 1971 年時，基於當時訴訟費用範圍之相關法規，多存有規範未完備的情況，且多有仰賴實務慣例作為解釋依據之情形，因此為能整備刑事訴訟費用相關法制，使訴訟費用範圍得以明確、對證人等的給付項目得以充實，進而確保制度之妥適執行下所增訂，同時亦為日本判斷刑事訴訟費用範圍的重要法源依據。¹⁹

三、本文初步探討爭點

綜合上述可發現，日本就刑事訴訟費用，規範對象包含被告與告訴人、告發人與聲請人，且係以對於該個人的可歸責程度為基準，由法院裁定應負擔訴訟費用的主體，因而我國較為重視之刑事訴訟有償制度，於日本制度而言，係以告訴人、告發人與聲請人為主體，將相關規範納為整體刑事訴訟費用制度的一部分，同時是以可歸責性為主要判斷標準。進而，以前述要旨為重心，日本對於告訴人等的刑事訴訟費用制度，於程序上可區分為提起公訴或不起訴處分和告訴、告發或聲請間的因果關係，以及當判斷具有前述因果關係後，告訴人等是否具有故意或重大過失要件，而若告訴人等經法院裁定應為刑事訴訟費用負擔，則需另依刑訴費法與綜合法律支援法等規定，界定應負擔之證人、鑑定人、通譯、翻譯人或公設辯護人等的多項法定費用，其後還另

¹³ 同前註，頁392-393。

¹⁴ 同前註，頁393。

¹⁵ 朱學瑛等，同註6，頁39。

¹⁶ 同前註，頁119。

¹⁷ 河上和雄等 (2010)，大コンメンタール刑事訴訟法第十卷，2版，頁443-444。

¹⁸ 就訴訟費用範圍之相關實務見解與爭議，可再參閱河上和雄等，同註10，頁417-430。蔡宜家，日本刑事訴訟費用制度一文獻導覽，法務部司法官學院犯罪防治研究資料庫，2018年3月30日，

<https://www.tpi.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=507382&ctNode=46161&mp=302>

¹⁹ 石川弘、內田恒久、吉丸真 (1971)，刑事訴訟費用に関する法律の解説（一），法曹時報，第23卷，第7期，頁55-56。

於刑事訴訟法規範了告訴人等得為即時抗告或聲請免除費用執行之救濟制度。

至此，於現行制度中，本文得藉法規、註釋書等資源，理解制度之規範主體與規範要件，然而對我國之欲以訴訟有償制度達防免濫訴的目的而言，目前脈絡尚無法釐清日本之告訴人等刑事訴訟費用負擔制度和防免濫訴間的關聯程度，因而尚需藉由對此制度的法制演變過程，理解日本此類制度之規範動機與目的後，方能適洽評析我國藉刑事有償制度防免濫訴之議題。因此，本文於下節將以過去制度中，對於刑事訴訟費用制度的目的議論、告訴人等訴訟費用制度的規範變遷等為主要面向，以探究上述問題。

參、自日本法制演變觀告訴人訴訟費用制度目的

日本刑事訴訟費用制度，最初起源於 1880 年的治罪法，當時尚未出現告訴人等的刑事訴訟費用負擔規範，而是以：受刑之宣告者負擔訴訟費用、獲無罪或免訴判決者由國庫負擔訴訟費用、自訴則由敗訴者負擔訴訟費用等作為原則，且在立法旨趣中，此種費用負擔並非刑罰，而是對因訴訟而受害之人給付的特別民事賠償。²⁰ 至於告訴人等的刑事訴訟費用負擔制度，則是在 1922 年大正刑事訴訟法內增訂，當時的大正刑事訴訟法中，首度將訴訟費用制度獨立列為一章，並於第 239 條增訂告訴人等基於故意或重大過失提起告訴，檢察官因而提起公訴卻獲無罪或免訴判決之訴訟費用負擔規定；以及在第 240 條增訂告訴人等就告訴乃論罪為撤回時之訴訟費用負擔規範。²¹ 此兩個條文中，立法理由針對前者，係以訴訟結果可歸責於告訴人等為由，認為由其負擔刑事訴訟費用較為適當；對於後者，則是因告訴乃論罪係以提起告訴為前提，如事後撤回將致使訴訟消滅，故其中所生訴訟費用應由告訴人等給付較為妥當，惟當時尚未就訴訟費

用負擔的法律性質進行相關探討，也難能知悉將條文要件限縮於故意、重大過失情狀的理由，因而被認為是在受 1877 年德意志帝國刑事訴訟法（ライヒ刑事訴訟法）影響下繼受而來的規定。²² 值得一提的是，前述所論第 239 條規定對比現行刑事訴訟法第 183 條第 1 項規定，除了缺少以聲請人為主體之要件外，條文文義幾乎相同，可謂日本現行刑事訴訟法，於告訴人等在提起公訴後獲無罪或免訴判決結果時，應依法定要件負擔訴訟費用之規定，原則是承繼了大正刑事訴訟法規範。²³

接著時至 1948 年（適用至今）的刑事訴訟法，在第 237 條第 1 項已明文得撤回告訴的規定下，原本使撤回告訴之人應負擔刑事訴訟費用的大正刑事訴訟法第 240 條規定，已經決議刪除，同時也將前段所論之大正刑事訴訟法第 239 條規定，於告訴人、告發人外增加聲請人為規範主體，並在不影響法律要件下，僅就文字方面調整為和現行制度相同的法條文義。²⁴ 最後，就現行法第 183 條第 2 項之不起訴處分下的訴訟費用負擔規定，係於 2004 年之「刑事訴訟法等之部分修正法律案」中，因應裁判員參與刑事審判制度之法律提案，須尋求以充實、迅速化刑事審判的刑事司法改革所致，而由於其中改革方法之一係針對犯罪嫌疑人引進公設辯護人制度等的公設辯護人制度盤整，包含設立選任要件、選任程序、選任效力、解任、費用負擔等相關規定，因此為了使和犯罪嫌疑人階段之訴訟費用相關的條文更形完善，便決議增訂包含第 181 條第 4 項之犯罪嫌疑人刑事訴訟費用負擔規定，以及第 183 條第 2 項之告訴人等在未提起公訴下的刑事訴訟費用負擔要件。²⁵

至此可發現，日本之告訴人等刑事訴訟費用負擔制度，雖係以繼受德意志帝國刑事訴訟法為主軸，但繼受當時，自文獻紀錄中尚無法得知選擇訂立相關條文要件的具體理由，僅能自當時立法理由中，

²⁰ 黑澤睦 (2013)，告訴權の濫用的行使と訴訟費用の負担，法律論叢，第85卷，第6期，頁226-227。

²¹ 同前註，頁228。

²² 同前註，頁229-230。

²³ 同前註，頁231。

²⁴ 同前註，頁231-232。

²⁵ 同前註，頁233-234。第百五十九回国会一衆議院一法務委員會議録，日本法令所引，頁1-2，2004年4月2日，<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/159/0004/15904020004009.pdf>

得知制度面係以可歸責性為基礎，判斷應由國庫、被告或告訴人等為刑事訴訟費用負擔主體，尤其就告訴人等的訴訟費用負擔制度，係自立法當初，以幾未變更文義的方式延續至今，即使於2004年增訂未提起公訴階段的告訴人等訴訟費用負擔制度，也因僅是在使公設辯護人制度更為完備的前提下，依據當前制度模式為條文增訂而已，就法制歷史角度而言，本質上仍不脫離以可歸責性為目的之告訴人等刑事訴訟費用負擔制度。

肆、以日本制度目的檢視我國防制濫訴之政策規畫

在彙整日本之告訴人等刑事訴訟費用負擔制度後，回歸本文問題：究竟我國以刑事訴訟有償制度達防制民眾濫訴的主張，能否藉由日本制度觀察來論證可行性？對此，本文將先試著定位我國刑事程序之「民眾濫訴」情狀與可對應的日本學術名詞：告訴權濫用（告訴權の濫用／濫告訴），接著再以日本法制與制度目的等角度，初探我國以刑事訴訟有償制度達防制民眾濫訴目的下，所產生的可能爭議與問題。

一、所謂「民眾濫訴」的定義？

在我國，所謂濫訴，尤其以人民提起告訴為主軸的「民眾濫訴」為何，目前學理上尚無明確的定義，實務上主要仍係以實務案例或相關統計數據作為防制濫訴的背景資訊。具體事例，如本文前言所論的實務界投書中，便是闡述特定人以著作權法規、刑法妨害名譽罪章或詐欺罪章向多人提起告訴，不僅案件多被論以不起訴處分，還使檢察機關與檢察

官變相成為「討債公司」、「打手」的情形；²⁶或者是在2017年司法改革國是會議當中，司法院報告時以告訴、告發案件中偏高比率的不起訴處分數據為由，認為係因民眾濫行告訴或告發，造成司法資源浪費的結果；²⁷同時法務部報告則以各地檢察署新收案件逐年增加、不起訴處分案件數佔據不少偵查能量等緣由，認為應設法減少偵查資源負荷與當事人不當利用司法程序之情形。²⁸

據此，似乎無論是以實務案例還是統計數據為論理依據，多是將不起訴處分結果歸結於民眾濫訴情狀，然而其中需要思考的是，以不起訴處分案件量多寡作為民眾濫訴嚴重程度之推論，是否可能已將不起訴處分案件直接連結於民眾濫訴現象？若是如此，則論理上恐會將刑事訴訟法第252條中，所有欠缺訴訟條件或處置條件的項目，²⁹皆推定具有民眾濫訴現象，不僅可能會形成無論理依據的推斷，也因為不起訴處分乃檢察官偵查後依職權所為之結果，所以倘若憑事後不起訴之案件數增減回推民眾濫訴因素的話，則案件為濫訴與否，便僅以檢察機關就案件偵查結果來決定，而不顧告訴人或告發人的行為與動機，導致依此脈絡形成的防制民眾濫訴目的與相應制度變更結果，存有不當限制人民訴訟權的可能。³⁰鑑此，本文認為，在推動刑事訴訟有償制度前，應先處理何謂「民眾濫訴」此一根本定義，以及該定義的相應衡量要件。此處，日本在學理上存有告訴權濫用一詞，並將其區分為告訴權濫用之作為與不作為，尤其在作為一項，尚區分為廣義濫用與狹義濫用，前者係指不違法但違背形式要件之情形，如和案件無法律關係之第三人提起告訴等；後者則係指形式合法、實質違背法律意旨

²⁶ 林達，同註2。

²⁷ 司法院，訴訟費用合理化與濫訴防杜，總統府司法改革國是會議，頁2-3，<https://justice.president.gov.tw/meeting/53>，最後瀏覽日期：2018年5月3日。

²⁸ 法務部，訴訟費用合理化與濫訴防杜，總統府司法改革國是會議，頁1-3，<https://justice.president.gov.tw/meeting/53>，最後瀏覽日期：2018年5月3日。

²⁹ 林俊益(2016)，刑事訴訟法概論（下），頁72。

³⁰ 以不起訴處分數據多寡論述民眾濫訴現象的推論問題，可再以日本統計數據中的不起訴處分情狀加以說明。如前所述，日本係於2004年（平成16年）增訂對於因告訴人等故意或重大過失下提起告訴，致使不起訴處分之刑事訴訟費用負擔規定。然如觀察日本於2017年（平成29年）犯罪白書之歷年不起訴處分數據趨勢的話，則會發現，日本歷年不起訴處分率自1991年（平成3年）至2017年，雖然數據結果坐落在1.6%至5.9%之間，低於我國數據結果，但是日本係在1991年至1999年（平成11年）呈現下降趨勢；而自2002年（平成12年）以後，則呈現較大幅度增長趨勢，即使在2004年增訂前述規定，也未能減緩其數據增長結果，甚至可懷疑數據增減和本條制度間的關聯性。此外，倘若結合本文前述內容中，

之情況，如為有利於民事紛爭解決或報復而就不被認定為犯罪的事實，本於妄想提起虛偽告訴等等，此或可作為我國定義民眾濫訴現象的概念參考。³¹

二、藉刑事訴訟有償制度防制濫訴之合適性初探

退萬步言，假如我國針對民眾濫訴現象做出定義與範圍，那麼下一階段問題即為：刑事訴訟有償制度，能否有效達到防制濫訴的成果？對此，本文擬以前述日本法制與演變結果為主軸，初步評析制度之合適性。

首先，在日本現行之告訴人等刑事訴訟費用負擔制度中，主要區分為因告訴等而提起公訴但獲無罪或免訴判決，且告訴人等具故意或重大過失；以及因告訴等而未提起公訴，且告訴人等具故意或重大過失之刑事訴訟費用負擔要件。接著，上述規範於制度演變脈絡中，和對被告的刑事訴訟費用負擔制度同為訴訟費用規範之一部，同自大正刑事訴訟法時期後，承繼德意志帝國刑事訴訟法脈絡，以可歸責性作為刑事訴訟費用負擔之衡量原則，亦即訴訟結果可歸責於被告者，由被告負擔訴訟費用；可歸責於告訴人等者，由告訴人等負擔訴訟費用；對前二者皆無可歸責事由時，則由國庫負擔訴訟費用。在此之後，即使經過數次法規變更，仍不脫離前述之可歸責性判斷標準。綜合而觀，日本之告訴人等刑事訴訟費用負擔制度，應和被告之刑事訴訟費用負擔制度一同觀察，方能彰顯前者制度背後所強調的可歸責性質，同時，亦應留意現行制度中，針對告訴、告發或聲請和提起公訴或不起訴處分間的因果關係；以及告訴人、告發人或聲請人之故意或重大過失情狀，因在實務上難以判斷，以至於制度本身較少被運用的情狀。

至此可發現，日本告訴人等刑事訴訟費用負擔制度，並未以防制民眾濫訴（或日本學理所稱之告訴權濫用）作為制度之根本規範目的。而之所以會出現告訴權濫用爭議，一方面是在近期因告訴案件導致的起訴率偏低，且無相當（或無）犯罪嫌疑的案件量增多之下，產生源自偵查人員之濫行告訴、告發現象等相當負面的評價；³² 一方面則是近期學理於告訴人等刑事訴訟費用負擔制度中，增添了原制度目的所未彰顯的防制告訴權濫用目的，包含認為此制度是為了防止不構成誣告行為的濫行告訴、間接防止虛偽告訴或接近虛偽告訴之濫行告訴，或認為有對告訴濫用行為之事前防制、事後對應的雙重意義等等。³³ 不過對於後者論述，值得注意的是，部分較早期的刑事訴訟法文獻於告訴人等刑事訴訟費用論述中，並未將近期所論防制告訴權濫用的旨趣編列其中，而是和被告之刑事訴訟費用規範並列，呈現訴訟費用之可歸責性意旨，或僅是明列條文，或僅說明要件判斷方式與判例而已。³⁴

因此，綜合本文所蒐集之文獻資料而觀，日本告訴人等刑事訴訟費用負擔制度係自原本的可歸責性意旨，漸進產生具體化為防制告訴權濫用的旨趣。從而，制度目的的具體化或性質變更並無對錯之別，只是對我國制度規畫而言需要注意的是，在告訴人等刑事訴訟費用負擔制度中設立防制告訴權濫用的旨趣，不僅可能被認為是尚處於日本近期學者對於該制度的「期待」，也因該制度於實務上難以判斷與運用，所以學理間尚未發現具體資料或實證研究得證此制度對於防制告訴權濫用目的之執行成效。事實上，即使近期學理上認為應為此制度具體化防制告訴權濫用目的，部分學者仍提及制度中的因果

刑事訴訟費用負擔制度於實務上難以運用之結果的話，則不起訴處分數據增幅和告訴權濫用間是否有所關聯，便更具爭議。詳如平成29年版犯罪白書－被疑事件の処理，http://hakusyo1.moj.go.jp/jp/64/nfm/n64_2_2_2_3_0.html，最後瀏覽日期：2018年5月7日。

³¹ 黑澤睦 (2011)，いわゆる告訴權の濫用とその法の対応論序説，載於：明治大学法学部創立百三十周年記念論文集，頁171-172、186。

³² 黑澤睦 (2003)，告訴權の歴史的発展と現代的意義，法学研究論集，第18期，頁10。

³³ 如同註31，頁178。河上和雄等，同註10，頁463-464。伊藤栄樹等，同註8，頁477。後藤昭、白取祐司，同註7，頁391。

³⁴ 如平場安治等 (1977)，注解刑事訴訟法上卷－改訂増補，頁519-520。団藤重光 (1963)，法律実務講座刑事編第二卷－総則 (2)，頁394-395、405-406。青柳文雄 (1976)，刑事訴訟法通論下卷，5版，頁667-669。高田卓爾 (1981)，刑事訴訟法改訂版，頁291-294。高窪喜八郎、久礼田益喜 (1964)，学説判例総覧－刑事訴訟法 (上)，5版，379-380。

關係以及故意、重大過失等要件，係為了避免告訴權產生萎縮結果，或是因提起公訴、不起訴處分並不以告訴、告發或聲請為主要衡量依據，而需在本制度要件上為偏於嚴格的判斷。³⁵ 故綜合前述，有鑑於日本之告訴人等刑事訴訟費用負擔制度，被賦予防制告訴權濫用目的的同時，因防免民眾訴訟權受到不當限制，以及審慎判斷可歸責對象等要素，致使制度於實務上難以運用，也欠缺相應實證研究成果等執行結果，我國對於民眾濫訴議題，於參酌日本制度經驗下，本文認為以刑事訴訟有償制度作為防止濫訴的相應解決途徑，似非妥適。

伍、代結語－防制民眾濫訴？挹注偵查人力資源？

民眾濫訴議題，在2017年司法改革國是會議中，成為焦點議題之一，而司法院、法務部與實務人員則分別以不起訴處分統計數據或其他民眾濫訴事例，說明民眾濫訴現象之改進必要性，並以包含刑事訴訟有償制度在內的司法改革建議事項，作為後續制度研擬主題之一。對此，本文發現，相關論述與研究成果多以民眾濫訴現象造成之負面結果為論述基礎，因而難能知悉制度改革目的－民眾濫訴的定義與範圍為何；以及當確認此一現象之定位後，是否能藉由刑事訴訟有償制度達到解決問題的效果。因此，在發現法務部擬以德國、日本制度為研究資料參考時，本文便以日本刑事訴訟法訴訟費用一章中的「告訴人等刑事訴訟費用負擔」制度之要件與沿革為分析重點，試著自日本法角度觀看我國制度推行的可能爭議。

在進行日本制度與法制沿革分析後發現，告訴人等刑事訴訟費用負擔制度係在以被告為主之刑事訴訟費用負擔脈絡下為增訂，並由告訴人、告發人與聲請人；同被告與國庫為訴訟費用可歸責性的判斷對象，因此最初制度設計，係以訴訟當事人與關係人的可歸責性作為法規意旨，直至近期，方於告

訴權濫用現象的批判下，學理上開始將本項制度之告訴人等責任，具體化為告訴權濫用，並將其作為制度目的，且漸進將制度中的因果關係、故意或重大過失要件，解釋為在防制告訴權濫用下，避免民眾訴訟權受到不當限制的規範結果，於此同時，也評析此項制度於實務上的稀少運用情狀與判斷困難程度。至此，回歸本文主旨，我國如欲推行刑事訴訟有償制度作為防制濫訴的政策方向，首應釐清所謂「民眾濫訴」的定義與範圍，以避免僅依不起訴處分之偵查結果評斷濫訴現象，形成不當限制人民訴訟權的相應制度；接著，如確認前述現象定位，則以日本法制的角度而觀，有鑑於日本制度並非以防免濫訴為規劃目的，且缺乏相應實證研究成果，以及實務上產生判斷困難、少有成功適用案例等情形，本文認為我國為防制民眾濫訴，擬以刑事訴訟有償制度作為解決此項議題之政策選項，其效果可能有所侷限，且可能衍生更多法制與執行面的疑義，³⁷ 不得不慎！

另一方面，本文認為我國當前之民眾濫訴議題中，應思考者不應只是「防免」濫訴問題，而是應如何增進偵查人力與資源，以因應人民提起告訴或告發的需求問題，同時依據本文近期研究成果發現，偵查機關在人力與資源不足的情況下，導致案件偵查的執行品質受到壓縮，也是民眾所關注的焦點問題。³⁶ 其實，司法院與法務部於司法改革國是會議提出的統計數據研究結果，係屬一體兩面，既可被認定為案件來源者－民眾，所產生的濫訴議題，也可被認定為現行偵查人力與資源，難以因應龐大訴訟案件的問題，如此，在防制民眾濫訴尚未尋得具體定位，適用刑事訴訟有償制度亦有諸多問題存在的前提下，本文認為，或許焦點應以如何增加偵查階段之人力與資源為主軸，以達成保障民眾訴訟權利與減少偵查機關負擔的雙贏局面。

³⁵ 同註20，頁211-213。河上和雄等，同註10，頁463-464。

³⁶ 詳如蔡宜家(2018)，民眾對檢察機關司法滿意度與社會安全感受度之調查研究－以臺北市、新北市為例，頁33-34。

³⁷ 例如，需考量應負擔訴訟費用之人於不履行負擔義務時，後續之求償程序所造成的執行成本，是否會高於制度實益，以致無法達成抑制濫訴，反增加法院或檢察署行政負擔等結果。詳如蔡宜家，同註18。

【專題分析】廉政案件統計分析

法務部廉政署於 100 年 7 月 20 日成立，職掌「反貪」、「防貪」及「肅貪」任務，結合檢察、調查、政風及其他政府機關力量，共同打擊貪腐。為瞭解廉政署成立至今案件辦理情形，爰就近 6 年(100 年 7 月 20 日至 106 年，以下同)之相關資料進行分析。

一、近 6 年新收廉立案件計 1 萬 1,651 件，情資來源以民眾檢舉者(占 58.1%)最多，惟件數大幅減少，而來自政風機構者(占 31.5%)，所占比率則明顯上升。

近 6 年新收廉立案件¹計 1 萬 1,651 件，情資來

源以民眾檢舉 6,771 件(占 58.1%)最多，其次為政風機構 3,673 件(占 31.5%)。觀察各年變化，100 年至 102 年新收廉立案件皆超過 2,000 件，爾後逐年減至 106 年 939 件，係因廉政署成立初期，民眾檢舉案件大量湧入，後經廉政署調查並答覆，近年非關廉政署職掌事項逐漸減少，106 年民眾檢舉件數 154 件(占 16.4%)；而政風機構因廉政署成立後，擬定各種標準作業流程，執行專案清查、稽核，案件數由 100 年僅占一成一，升至 104 年起超過五成，106 年達 62.1%，顯示各政風機構積極主動查報，遏阻貪腐。(詳表 1、圖 1)

表 1 廉政署新收廉立案件情資來源

項目別	總計	自首	民眾檢舉	主動發掘	政風機構	其他機關
件數(件)						
100 年 7 月 20 日 -106 年	11,651	372	6,771	396	3,673	439
100 年 7 月 20 日 -12 月	2,204	21	1,905	9	244	25
101 年	2,302	51	1,971	24	200	56
102 年	2,177	49	1,275	51	729	73
103 年	1,744	80	852	42	692	78
104 年	1,205	44	363	82	657	59
105 年	1,080	86	251	101	568	74
106 年	939	41	154	87	583	74
比率(%)						
100 年 7 月 20 日 -106 年	100.0	3.2	58.1	3.4	31.5	3.8
100 年 7 月 20 日 -12 月	100.0	1.0	86.4	0.4	11.1	1.1
101 年	100.0	2.2	85.6	1.0	8.7	2.4
102 年	100.0	2.3	58.6	2.3	33.5	3.4
103 年	100.0	4.6	48.9	2.4	39.7	4.5
104 年	100.0	3.7	30.1	6.8	54.5	4.9
105 年	100.0	8.0	23.2	9.4	52.6	6.9
106 年	100.0	4.4	16.4	9.3	62.1	7.9

¹ 廉立案件：新收貪瀆及相關犯罪情資經立案審查之案件。

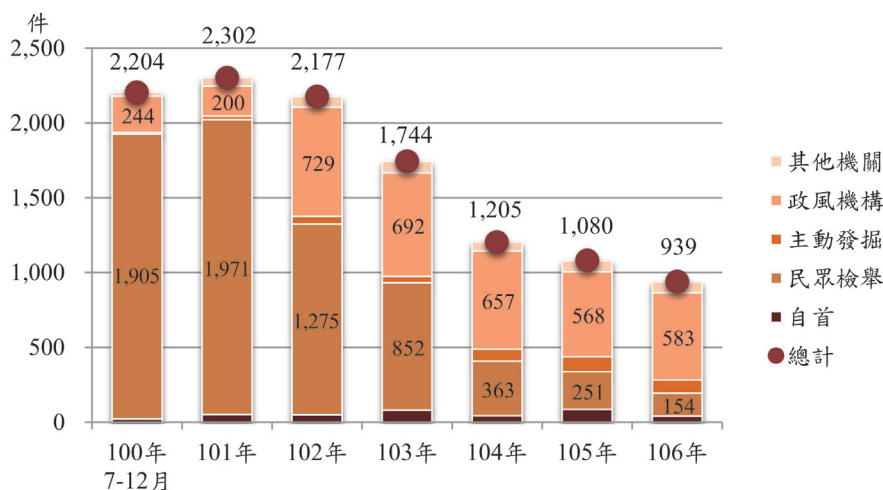


圖1 廉政署新收廉立案件件數－按情資來源分

二、近6年廉立案件計終結1萬1,573件，其中有具體貪瀆情資改分廉查案件者3,105件占26.8%。

廉立案件經廉政署情資審查小組會議審查後，如有具體貪瀆情資者則改分廉查案件，並發交廉政署肅貪組或各地區調查組廉政官承辦，若非貪瀆情資，則移權責機關或該署其他組室參處或改列存查參考資料。自100年7月至106年止，廉立案件審查終結1萬1,573件，其中3,105件（占26.8%）有具體貪瀆情資，改分廉查案件繼續辦理。（詳表2）

觀察各年廉立案件終結情形，有具體貪瀆情資改分廉查案件者各年件數變化不大，惟因整體廉立案件終結件數呈下降趨勢，因此改分廉查案件比率由100年7月至12月之16.3%，逐年上升至106年之45.8%；另終結情形為函轉地檢署者所占比率亦呈

上升趨勢，由100年7月至12月之0.8%，上升至106年為35.7%；終結情形為存查參考者件數及所占比率則下降，101年（含）以前件數皆超過1,000件，所占比率大於四成五排名第一，至106年件數僅141件（占14.0%）。（詳圖2）

三、近6年有具體貪瀆情資改分廉查案件之情資來源主要為政風機構計1,513件。

有具體貪瀆情資改分廉查案件3,105件中，情資來源以政風機構1,513件最多，占來自政風機構終結件數3,652件之41.4%；其次為民眾檢舉596件，僅占來自民眾檢舉終結件數6,734件之8.9%；至於廉查案件情資來源為主動發掘（374件）、其他機關函報（315件）及自首者（307件）件數則較少。（詳表2）

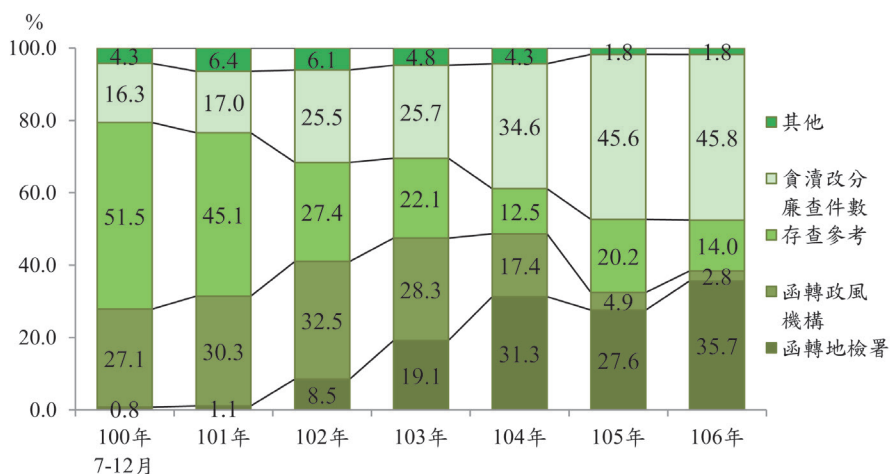


圖2 廉政署廉立案件終結情形結構

表 2 廉政署廉立案件終結情形

單位：件、%

項 目 別		總 計 A	函地 檢 轉署	函政 府 機 轉關	函政 風 機 轉構	函司 法 警 察 機 轉關	函業 轉務 地聯 區繫 政中 風心	移其 請他 廉組 政室 署參 處考	存 查 參 考	有改 分具 體廉 貪查 瀆情 資案 件件	比 率 B/A×100
總計		11,573	1,602	191	2,744	202	10	137	3,582	3,105	26.8
年 月 別	100 年 7 月 20 日 -12 月	2,043	16	36	553	51	-	-	1,053	334	16.3
	101 年	2,300	25	86	698	62	-	-	1,038	391	17.0
	102 年	2,155	183	52	701	32	6	41	590	550	25.5
	103 年	1,760	337	13	498	20	3	48	389	452	25.7
	104 年	1,227	384	2	213	21	-	30	153	424	34.6
	105 年	1,081	298	1	53	9	1	8	218	493	45.6
	106 年	1,007	359	1	28	7	-	10	141	461	45.8
情 資 來 源 別	自 首	365	31	1	1	-	-	15	10	307	84.1
	民 眾 檢 舉	6,734	172	180	2,313	168	7	67	3,231	596	8.9
	主 動 發 掘	393	1	-	10	-	-	2	6	374	95.2
	政 風 機 構	3,652	1,373	8	385	30	3	39	301	1,513	41.4
	其 他 機 關	429	25	2	35	4	-	14	34	315	73.4

四、近 6 年廉查案件審查終結 2,632 件，其中貪瀆案件 575 件，占 21.8%。

廉查案件經廉政署肅貪組或各地區調查組廉政官承辦後，送廉政署派駐檢察官審查，若認涉嫌貪瀆則移送地檢署，若非貪瀆相關之犯罪則移（函）送地檢署或司法警察機關，犯罪嫌疑不足則改列資料

參考。自 100 年 7 月至 106 年止，廉查案件審查終結計 2,632 件，其中貪瀆案件移送地檢署 575 件，占 21.8%；非貪瀆案件移（函）送地檢署或司法警察機關 525 件，占 19.9%；改列資料參考者 1,532 件，占 58.2%。（詳表 3）

表 3 廉政署廉查案件終結情形

單位：件、%

項 目 別	總 計 A	貪 污 送 地 檢 署 B	比 率 B/A×100	非 貪 污 案 件 C	或 司 法 警 察 機 關 送 地 檢 署 C/A×100	犯 改 罪 列 嫌 資 料 不 足 參 考 D	比 率 D/A×100
100 年 7 月 20 日 -106 年	2,632	575	21.8	525	19.9	1,532	58.2
100 年 7 月 20 日 -12 月	43	13	30.2	10	23.3	20	46.5
101 年	308	59	19.2	46	14.9	203	65.9
102 年	371	95	25.6	72	19.4	204	55.0
103 年	541	97	17.9	96	17.7	348	64.3
104 年	408	83	20.3	75	18.4	250	61.3
105 年	425	111	26.1	91	21.4	223	52.5
106 年	536	117	21.8	135	25.2	284	53.0

五、近 6 年廉查案件審查終結涉嫌貪瀆移送地檢署者計 1,612 人，其中民眾占 52.4%、公務人員占 46.9%、民意代表占 0.7%。

近 6 年廉查案件審查終結，涉嫌貪瀆移送地檢署者計 1,612 人，其中民意代表 12 人 (占 0.7%)、高層 (簡任) 公務人員 55 人 (占 3.4%)、中層 (薦任) 公務人員 322 人 (占 20.0%)、基層 (委任) 公務人員

379 人 (占 23.5%)、民眾 844 人 (占 52.4%)。公務人員²合計 756 人 (占 46.9%)，其中男性 639 人 (占 84.5%)，女性 117 人 (占 15.5%)；依銓敘部統計，106 年底全國公務人員中，男性占 57.9%，女性占 42.1%，顯示廉政署辦理案件中，女性公務人員涉嫌貪瀆比率較低。(詳表 4、圖 3、表 5)

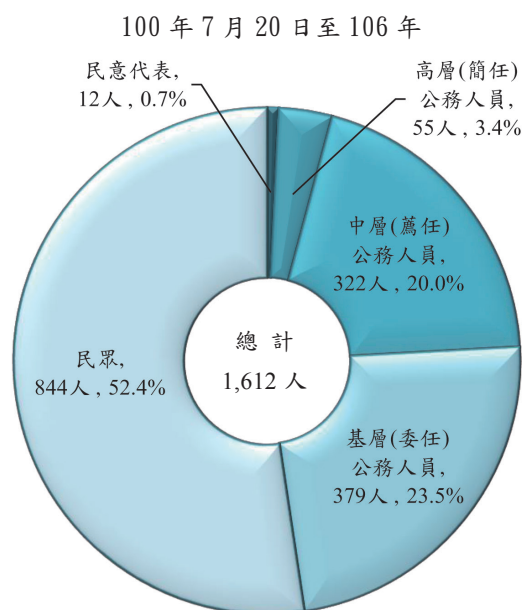


圖 3 廉政署辦理廉查案件終結涉嫌貪瀆移送地檢署人員結構

² 公務人員：指高層(簡任)人員、中層(薦任)人員及基層(委任)人員，包含民選首長，但不包含民意代表。

表 4 廉政署辦理廉查案件終結涉嫌貪瀆移送地檢署人員

單位：人

項 目 別	總 計	民 意 代 表	公 務 人 員			民 眾
			高 層 (簡 任) 員	中 層 (薦 任) 員	基 層 (委 任) 員	
100 年 7 月 20 日 -106 年	1,612	12	55	322	379	844
100 年 7 月 20 日 -12 月	13	-	2	7	3	1
101 年	195	-	9	36	49	101
102 年	358	2	14	62	76	204
103 年	296	1	6	40	89	160
104 年	224	1	6	60	62	95
105 年	321	2	7	66	57	189
106 年	205	6	11	51	43	94

說明：公務人員包含民選首長。

表 5 廉政署辦理廉查案件終結涉嫌貪瀆移送地檢署公務人員性別

單位：人、%

項目別	總計			高層（簡任）人員			中層（薦任）人員			基層（委任）人員		
	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女
100 年 7 月 20 日 -106 年	756	639	117	55	54	1	322	280	42	379	305	74
結構比	100.0	84.5	15.5	100.0	98.2	1.8	100.0	87.0	13.0	100.0	80.5	19.5
100 年 7 月 20 日 -12 月	12	9	3	2	2	-	7	5	2	3	2	1
101 年	94	80	14	9	9	-	36	30	6	49	41	8
102 年	152	126	26	14	13	1	62	53	9	76	60	16
103 年	135	113	22	6	6	-	40	37	3	89	70	19
104 年	128	103	25	6	6	-	60	51	9	62	46	16
105 年	130	120	10	7	7	-	66	62	4	57	51	6
106 年	105	88	17	11	11	-	51	42	9	43	35	8

說明：本表包含民選首長，不含民意代表人數。

六、104 年至 106 年廉立案件與廉查案件之涉案類別均以營建類最多。

為統一各機關貪瀆案件之資料建置及分類標準，法務部於 103 年 9 月 1 日函頒「法務部辦理貪瀆案件涉案類別及特殊註記歸類原則」，並自 104 年 1 月（資料時間）依新訂原則開始統計。分析廉政署 104 年至 106 年案件之涉案類別，廉立案件新收件數 3,224 件中，以營建類 444 件最多，國營事業類 275

件次之，行政事務類 241 件第三；其中情資來源為政風機構之 1,808 件，則以營建類 257 件最多，國營事業類 198 件次之，教育類 144 件第三。（詳表 6）

廉立案件終結件數 3,315 件中，以營建類 390 件最多，國營事業類 300 件次之，行政事務類 245 件第三；其中終結情形為有具體貪瀆情資改分廉查案件之 1,378 件，則以營建類 169 件最多，行政事務類 136 件次之，民戶役地政類 126 件第三。（詳表 6）

廉查案件終結件數 1,369 件中，以營建類 161 件最多，行政事務類 131 件次之，民戶役地政類 117 件第三；其中終結情形為貪瀆案件移送地檢署之 311

件，亦以營建類 40 件最多，行政事務類 33 件次之，民戶役地政類 25 件第三。(詳表 6)

表 6 廉政署案件涉案類別
104 年至 106 年

單位：件

項 目 別	廉 新 立 收 案 件 件 數	民 眾 檢 舉	政 風 機 構	廉 終 立 結 案 件 件 數	函 轉 地 檢 署	有 具 體 貪 瀆 情 資 改 分 廉 查 案 件	廉 終 查 結 案 件 件 數	貪 移 瀆 送 案 地 件 檢 署
總 計	3,224	768	1,808	3,315	1,041	1,378	1,369	311
關 務	63	9	51	65	14	33	38	2
運 輸 觀 光 氣 象	121	13	77	121	27	65	56	9
司 法	122	82	29	136	17	23	28	8
法 務	144	95	27	146	11	46	40	8
警 政	221	108	55	222	42	89	85	21
消 防	56	11	29	49	12	23	38	14
營 建	444	105	257	390	103	169	161	40
民 戶 役 地 政	228	48	134	227	47	126	117	25
移 民 與 海 岸 巡 防	55	9	32	54	11	37	35	14
環 保	126	17	83	119	37	62	64	19
衛 生 醫 療	155	28	90	161	53	72	72	16
社 會 福 利	59	3	50	67	39	19	13	3
教 育	209	28	144	210	80	76	89	15
農 林 漁 牧	93	10	63	93	35	44	36	9
河 川 及 砂 石 管 理	52	17	24	55	15	29	33	10
軍 方 事 務	59	25	22	61	10	33	29	9
國 營 事 業	275	30	198	300	151	90	94	14
行 政 事 務	241	36	137	245	73	136	131	33
其 他	488	94	297	576	253	202	207	42

說明：103 年 9 月 1 日法務部函頒「法務部辦理貪瀆案件涉案類別及特殊註記歸類原則」，並自 104 年 1 月(資料時間)依新訂原則開始統計；惟本表僅摘錄涉案類別之主要項目，其餘資料較少項目歸入「其他」。

綜上所述，近 6 年新收廉立案件計 1 萬 1,651 件，情資來源以民眾檢舉者(占 58.1%)最多，惟件數大幅減少，而來自政風機構者(占 31.5%)，則明顯增加。廉立案件計終結 1 萬 1,573 件，其中有具體貪瀆情資改分廉查案件者占 26.8%，其情資來源主要為政風機構計 1,513 件。近 6 年廉查案件審查終結 2,632 件，其中貪瀆案件移送地檢署 575 件，占 21.8%；移送涉

嫌貪瀆人員計 1,612 人，其中民眾占 52.4%、公務人員占 46.9%。

廉政署除精緻偵查貪瀆案件及協助政府機關完備內控機制外，並注重反貪腐措施及社會參與的推動，建立民眾的反貪意識，期使我國成為更清廉、更具競爭力的國家。

放下，如此難嗎？ ---- 嫂殺小姑水泥封屍案的省思

DOI: 10.6460/CPCP.201806_(17).06

中央警察大學犯罪防治系教授 鄧煌發

楔子

印尼籍大嫂嫁到臺灣將滿 40 年了，生下的兩位姪女也都已嫁為人婦；目前除在新竹科學園區當清潔工外，最難得的是，她依然願意待在鄉下陪伴高齡 88 歲的老母。如此尋常一般構得上「美滿」的生活，並不是自始至終注定了的，其實也是經過一番大風大浪考驗的……

禍不單行的人倫慘案

2018 年 3 月 16 日，新北市新莊區傳出駭人聽聞的大嫂狠殺小姑的水泥封屍命案；死者是 37 歲葉女，被自己的親大嫂張女殺害並以水泥澆灌屍首藏匿在葉女房中，而死者親兄弟均聲稱不知情，直到葉女的老闆驚覺有異報警處理，才讓這起聳人聽聞命案曝光。

無獨有偶地，就在嫂殺姑並以水泥封屍案發生後 1 週，亦即 3 月 23 日在嘉義縣民雄鄉再度發生領有精障手冊的 40 歲賴姓男子，在家中持刀刺殺 45 歲的胞姊 11 刀之後，還割下頭顱丟在水桶內的人倫慘案。

前述兩案的最大相同點在於同處屋簷下的親人，在積存長久的芥蒂，非但在未能得到適時緩解下，彼此仇恨愈積愈深，巧遇某一導火事件催促，人倫慘案於焉爆發。

改變外境從改變心境開始

一直以打零工過活卻不時仍須仰賴父母濟助的大哥，在印尼籍的堂嫂牽線下，才締結了這段異國婚姻。因為生活習性的大不同，大嫂經常利用夜闌人靜之時，整理、刷洗廚房，讓睡在廚房隔壁的父母不堪其擾，軟硬勸說也都無效，大嫂依然故我，過著與其他家人迥異的生活。久而久之，一個完整的家自然形成兩國，我們一國（大國），大嫂一國（小國）。某個晚上，大家在一起看電視，因受不了大嫂嘮叨碎念，遂把門關上，不料她竟以重約 2 公斤的石頭重擊大門，應聲破個大洞，差點擊中在嬰兒車上的 2 歲姪子；此時，年輕力壯的我打開大門追一路狂叫了 30 公尺的大嫂，接著把她摺倒，左手揪捺住她，準備以右手毆打她時，隨後跟上的父親大聲喝止道：「煌發！你不能打她！他是妳大嫂！」這是我大二時發生的事，而這幕也一

直持續縈繞在我腦海中，至今仍無法褪去。

感恩已逝去已 15 年的父親，在那事件上給我的「當頭棒喝」，讓我沒變成嚴重逆倫的人。約莫 8 年前大年夜前，家人都在團圓飯忙碌之餘，從沒好臉色的大嫂也在搬桌椅，我偷偷塞了 2,000 元壓歲錢給她，說感謝她一直在照顧母親；沒料到她當場痛哭流涕，劈哩叭啦說了一堆話，大意是推說不用給她錢，照顧母親本來就是她應該做的……。原本我們之間幾乎沒什麼話講的冷凍關係，自那時起得到緩解，如今她態度有了極大轉變，非但尊重我，也能聽進我的建議，更讓我驚訝的是，她對我媽越來越好……。

把「如果」化成真……

看到媒體對嫂殺小姑並以水泥封屍案的報導，我試著針對此人倫慘案，做出幾個假設性的命題：

- （一）如果當初兇嫌張女沒有離婚；
- （二）如果張女離婚後沒再婚；
- （三）如果張女不是再嫁至葉家；
- （四）如果張女尊敬再婚後的婆婆；
- （五）如果葉媽媽待媳婦如己生女兒；
- （六）如果葉大哥居間調處婆媳關係；
- （七）如果被害人葉女尊敬大嫂；
- （八）如果張女尊重小姑葉女；
- （九）如果葉小弟尊敬大嫂；
- （十）如果張女早搬出去住；
- （十一）如果葉小弟沒搬出去住；
- （十二）如果被害人葉女早些成家；
- （十三）如果被害人葉女不在外工作；
- （十四）如果被害人葉女搬出去住；
- （十五）如果鄰居經常到葉家串門子；
- （十六）如果社區里鄰長關切葉家大小事；……

結語

俗諺：「千金難買早知道」；或許上頭的「如果」成真，相信整個事件演變到最後，應該不至於以如此令人驚悚方式告一段落；此外，讓我更擔憂的是，這些活著的家人，還有蔓延出去的親朋好友，必然會有難以磨滅的傷痛待緩解；兇嫌的落網不意味著問題的結束，反而是其他更多、更雜、負向的問題的開始！

時間	內容
107.02.27	「105 年犯罪狀況及其分析—2016 犯罪趨勢關鍵報告」專書，獲國家圖書館評選為政府優質出版品
107.03.02	邀請慈濟「鐵窗外誠與情」團隊於實踐大學辦理「防毒大講堂」反毒教育系列演講
107.03.07	邀請基督教晨曦會於黎明技術學院辦理「防毒大講堂」反毒教育系列演講
107.03.08	以「犯罪問題與對策」為題，接受教育廣播電台「生活 In Design」節目專訪
107.03.16	督導辦理「成年犯罪人社區處遇效能之研究」委外研究案第 1 場焦點座談
107.03.21	督導辦理「成年犯罪人社區處遇效能之研究」委外研究案第 2 場焦點座談
107.03.22	發行本學院第 16 期「刑事政策與犯罪防治研究專刊」
107.04.11	邀請「趕路的雁全人關懷協會」於德明財經科技大學辦理「防毒大講堂」反毒教育系列演講
107.04.13	督導辦理「新興毒品趨勢調查與防治對策之研究」委外研究案專家焦點座談
107.04.17	辦理「建構臺灣社區預防毒品施用家庭技巧訓練方案實施指南之研究」自體研究案專家焦點座談
107.04.18	邀請「趕路的雁全人關懷協會」於世新大學辦理「防毒大講堂」反毒教育系列演講
107.04.24	辦理 107 年增聘研究人員甄選
107.04.26	辦理「106 年犯罪狀況及其分析—2017 犯罪趨勢關鍵報告」自體研究案工作協調會
107.04.30 -05.01	與中正大學及臺灣刑事法學會合辦「第 9 屆兩岸刑事法制學術研討會」，並發表「再犯率與前科率之區辨：以施用毒品罪為例」論文
107.05.03	應銘傳大學邀請，擔任「青少年藥物濫用預防與輔導」專家講座
107.05.07	辦理建立犯罪防治研究大數據資料庫工作協調會
107.05.09	邀請慈濟「鐵窗外誠與情」團隊於聖約翰科技大學辦理「防毒大講堂」反毒教育系列演講
107.05.10	邀請慈濟「鐵窗外誠與情」團隊於政治大學辦理「防毒大講堂」反毒教育系列演講
107.05.21	邀請慈濟「鐵窗外誠與情」團隊於陽明大學辦理「防毒大講堂」反毒教育系列演講
107.05..21	辦理「成年犯罪人社區處遇效能之研究」與「新興毒品趨勢調查與防治對策之研究」2 項委外研究案中報告審查
107.05.31	邀請基督教晨曦會於臺北城市科技大學辦理「防毒大講堂」反毒教育系列演講

活動
剪影

辦理「犯罪狀況分析自體研究案工作協調會」



辦理「防毒大講堂」反毒教育系列演講

與中正大學共同主辦
「第九屆兩岸刑事法制學術研討會」