

# 非營利組織犯罪之實證研究\*

東吳大學法律系教授 林東茂

中央警察大學行政管理系教授 孟維德

## 摘要

台灣地區自民國七〇年代中期解嚴以來，非營利組織急速成長。這代表公民社會結社自主性的展現，也體現了民法「自由捐贈、私法自治」的精神。在非營利組織當中，最為顯見的一部分，即是「財團法人」。財團法人在社會公益與社福慈善這一面，展現了「非政府」的驚人力量，但亦有其困境，此即：主管機關不一、相關管理法規不周延。因此之故，容易被有心人士「假公益之名、行中飽私囊之實」，從事非法行為。此類犯罪行為極可能產生負面的指標意義，嚴重損害社會道德價值體系。

為了探究財團法人的犯罪狀態，本研究除了蒐集相關文獻之外，更進而整理 27 則媒體報導、36 則法院判決書，並針對調查人員進行 8 則深度訪談，藉以增進資訊的完整。歸結此類犯罪發生的根本成因有三個面向：「內部管理面」、「外部規範面」，以及「經營型態」。

關於內部管理，本研究所發現的主要問題包括：一、財團法人的組織管理太集權化；二、經營者在財團法人之外擁有其他的企業，此企業在營運發生財務問題時，連帶影響財團法人的財務狀況；三、財團法人的組織文化有強烈的管理者個人風格；四、成員的向心力不高。關於外部規範，本研究發現的主要問題包括：一、機構內部的管理規範過於自主；二、政府的管制規範寬鬆紛亂；三、社會大眾並不關切財團法人所涉的犯罪。關於經營類型，本研究所發現的主要問題有：一、經營者同時擁有營利事業、寺廟財團法人；二、與政治人物相關的財團法人經營型態，有發生犯罪的可能性；三、財團法人犯罪多為了財物資源或非金錢的資源而發生；四、從財務狀況、成員結構、業務模式三者的特徵，可以預判某一財團法人的犯罪傾向。

最後，本文認為，控制財團法人犯罪的策略，可在三方面努力：其一，減少財團法人的犯罪動機；其二，改變財團法人的不良組織文化；其三，減少財團法人犯罪的發生條件。此外，「提升社會大眾對財團法人的認知與關切」、「財團法人經營倫理的建立」、「以合作代替懲罰手段」、以及「採行綜合性的控管策略」等亦可有效減少財團法人的犯罪。

**關鍵詞：**非營利組織、白領犯罪、犯罪防治。

---

\*本文係行政院國家科學委員會專題研究「非營利組織犯罪影響因素及防治對策之實證研究」之部分研究成果。作者對行政院國家科學委員會所提供的研究協助，特申謝忱。

## 壹、研究背景

民國七〇年代解嚴以來，台灣社會有了政經社文等的顯著變遷。最明顯的變化之一，是在公共部門與私人部門以外，出現了由各式各樣的非營利組織所構成的所謂「第三部門」(the Third Sector)。此類組織直接或間接參與了社會福利、慈善、文化、教育、醫療、環保、宗教、人權倡導、社區發展與公民意識的建構。在公共議題的倡導方面，這類組織也發揮了一定程度的影響力。

根據內政部的調查，民國九十年底台閩地區各級人民團體的數量為：政治團體有政黨94個，全國性政治團體33個；職業團體有中央級230個，地方級3,812個；社會團體有中央級4,059個，地方級11,999個。總計全國有20,227個人民團體。另有人估計，台灣各色各樣的基金會數量約有五千個(官有垣，2000)。不論從非營利組織的性質或數量來觀察，非營利組織已成為影響社會發展的一股重要力量。

近年來雖然非營利組織蓬勃發展，日漸凸顯其在國際及社會援助的重要性(如南亞海嘯與九二一地震的救援活動)，照顧了無數災民的生計，但是，非營利組織有關的偏差及犯罪行為，亦逐漸滋生。

本研究搜尋近兩年的媒體報導(聯合報系、中時報系、自由報系等)，發現約有二十九件傳媒大量報導的非營利組織負面新聞，其中財團法人的案件共有十九件，社團法人相關案件者有十件。就分類而言，財團法人的十九件案件案例中，『文教基金會』竟達十三宗、『慈善基金會』佔了三宗、『醫療基金會』佔一宗、類型未確認者有兩宗(為外人自行創設名號，未經主管機關認可)。社團法人十則案例中，『學術文化團體』佔三宗、『宗教團體』佔兩宗、『社福及慈善團體』佔一宗、『經濟業務團體』佔一宗、未能被確認者佔三宗(以上請參見表一)。本研究更發現，報導中與政治人物有所牽涉之案例佔六件，與宗教牽涉者佔十件(請參見表二)。

表一 近兩年媒體資料有關非營利組織偏差行為報導詳細類型數量統計

	類型	數量
財團法人案件	文教基金會	13
	慈善基金會	3
	醫療基金會	1
	未經主管機關認可	2
	小計	19
社團法人案件	學術文化團體	3
	宗教團體	2
	社福及慈善團體	1
	經濟業務團體	1
	未明	3
	小計	10

資料來源：聯合報系、中時報系、自由報系等

表二 近兩年媒體資料有關非營利組織偏差行為報導  
政治宗教牽涉數量統計

	數量	百分比
與政治人物有關案件	6	20.69%
與宗教有關案件	10	34.48%
其他案件	13	44.83%
合計	29	100%

資料來源：聯合報系、中時報系、自由報系等

從以上案件可發現，非營利組織所涉及的犯罪行為，已為台灣社會帶來新型的治安問題。數量龐大的非營利組織，因主管機關不一，縝密且適當的管制機制尚嫌不足，其所涉及的犯罪活動應潛藏相當數量的犯罪黑數。此外，非營利組織大多出於慈善經營理念或具公共利益屬性，非營利組織的犯罪行為極可能產生負面的指標意義，其成員玩忽職守的行為，極易成為腐蝕道德與破壞法律的惡例，嚴重損害社會道德價值體系。非營利組織所造成的經濟損失，不僅已達驚人的數字，且這些損失尚是此種犯罪最起碼的影響。一般街頭犯罪使受害者產生不便，如身體之侵害，但充其量僅引起社會的一時騷動，而非營利組織的犯罪活動卻傳播不信任感以及更低的公共道德。顯然，針對非營利組織犯罪影響因素及其防治對策的探究，實具重要性與急迫性。

就媒體蒐集資料而言，為何關於財團法人與社團法人被報導之案件數有如此懸殊之比例？令人好奇的是，政治人物與非營利組織之間，是否存有複雜程度的不透明關係？非營利組織與宗教結合的關係，到底又存著何種不為人知的態樣？因此，本研究在參酌國內相關非營利組織研究文獻後，發現「財團法人」本身通常較具有大規模的資產額度，而且組織規模較「社團法人」大得許多。這對於經濟秩序、善良風俗影響甚巨。

本文擬將焦點放在「財團法人」犯罪的實證研究上，並企求達成三項目的：

- 一、分析以了解導致財團法人犯罪的影響因素；
- 二、探求較易涉及犯罪之財團法人組織經營類型；
- 三、探求財團法人之犯罪模式及手段，並擬定以防治對策。

## 貳、文獻探討

### 一、定義

#### (一) 非營利組織

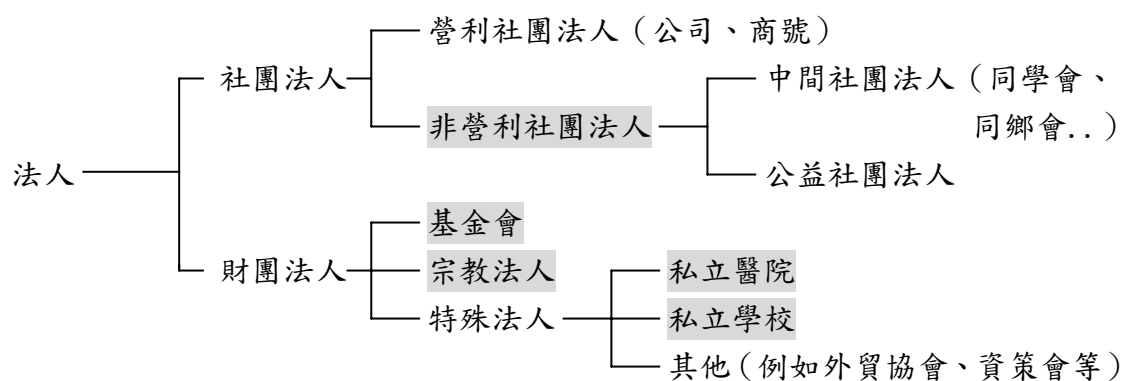
學界對於非營利組織所下的定義，並不一致。官有垣(2000)綜合 Hansmann、Wolf、Salamon 等外國學者對於非營利組織的界定，歸納為：「以公共利益利益為目的，具有民間私人性質，且獨立運作的正式結構，享有稅法上的優惠，然而必須在政府部門法律所規範的權利下運作，運用大眾捐款、自我生產的所得，以

及政府部門的補助款，以遞送組織宗旨範定的任務，使社會上多數人得到幫助。」歸納許士軍（1980:41）、馮燕（1993）、顧忠華、（1997）江明修（1999：26）、陸宛蘋（1999：31）、司徒達賢（1999）及官有垣（2000）等人的觀點，可發現臺灣的『非營利組織』迄今仍無較明確的定義。學說上的種種定義，有些是從經營功能的觀點而下，有些則基於運作特性而下，有些則從組織結構上著眼，另有從法律規範的分類而下定義。

本文兼採各種學說意見，認為所謂的『非營利組織』具有四大特性（運作、經營理念、組織結構、法令規範），每一種特性均可能具有諸多內涵。

- （一）就運作方面而言，非營利組織具有「組織本身或捐助者、贊助者可享免稅優待」、「餘額不分配於私人、內部成員而於公益或組織運作」、「非政府設立或受其掌握」及「慈善及公共服務性質」，其他方面，可能會「自治程度高、吸引成員志願參與」或者是「組織解散後財產歸公」；
- （二）就經營理念而言，非營利組織具有「以公共服務為使命、為大眾謀益」的面向，可能也會有著「為社會提供了形形色色的照顧」、「為大眾的心靈指引方向」、「為消費者保護和環境保育做呼籲」等公益慈善社福面向；
- （三）在組織結構上言，非營利組織與『非政府組織』（NGO）是不同的概念。非營利組織其大致可分為『慈善組織』及『公共服務組織』兩著，並「具正式結構的民間獨立組織」之特性，而至於其所擁有之志工數量有無多寡則是視個別組織狀況而定；
- （四）法令規範方面，台灣地區所謂的非營利組織是指，依民法、人民團體法、各種特別法規及相關宗教法規所設立的『非營利性社團法人』、『一般性財團法人基金會』、『依各種特別法規所設立的財團法人』（但不包括政府捐資成立的財團法人）、『宗教社團法人』、『宗教財團法人』，且向法院辦理登記完成，享有稅法上優惠的組織稱之。另外，也包括依據『寺廟監督條例』登記為寺廟者（官有垣，2000）。

承上所述，本研究所指之非營利組織，其法人中的定位可為「非營利社團法人」、「基金會」；依據『寺廟監督條例』登記為寺廟者、「宗教法人」及「特殊法人」中的私立醫院、私立學校。其狀態呈現如下圖：



## 圖一：我國民法中之法人組織分類

### (二) 財團法人

民法上之法人，依其成立之基礎，可分為社團法人及財團法人。社團法人以社員為成立基礎（人的組織體），依其設立目的又可區分為營利社團法人（如公司）及非營利社團法人，公益社團法人，指以社會上不特定多數人之利益為目的之非營利社團。

財團法人，以捐贈一定之財產為成立基礎，其設立目的在民法上並無明文規定，雖有學者主張將財團區分為公益財團與中間財團，但一般咸認為財團法人在性質上皆屬公益法人，且皆須經過主管機關之許可<sup>1</sup>（王志誠，1996：46）。財團法人之設置，依照司法院1982年7月1日之「密台廳 一 字第一四六七號函釋」，「財團法人係以財產之集合為基礎，屬他律法人；與社團法人係自然法人，有社員大會為其意思機關截然不同。」

總之，法人係為實現特定目的，以捐助財產為基礎，具有權力能力之組織體（張嫦娥，2002：28）。值得注意的是，我國的基金會是屬於財團法人的一種非營利組織，其範圍非常廣泛，有缺乏基金而需要募款、有基金雄厚而不需要募款、有承接政府補助計畫以及進行多項業務、也有只做捐助或獎勵國內並無有關於基金會之法律規定業務等（江明修、陳定銘，1999：32）。從實務觀點而言，基金會被視為財團法人型態，是一種頗為大家接受的事實；但就法律觀點而言，基金會唯有冠上「財團法人」字眼才具有法律地位。例如消費者文教基金會，其實就是財團法人消費者文教基金會，只是一般人常省略「財團法人」頭銜，其組織性質均是財團法人的特性（黃金鳳，1993：10）。

歸納可知，財團法人在我國法之設立要件有（鄭策允，1999）：

- 1、需有特定之公益目的：財團法人係以從事社會公益活動為主要目的，故設立財團需有特定公益目的。
- 2、需有捐助行為：所謂捐助行為係指以設立財團法人為目的，無償提供一定財產之行為。
- 3、需有一定財產：財團法人為財產之集合體，係以一定之財產為基礎之公益法人，故需由設立人捐助一定之財產始能成立。
- 4、訂定捐助章程：設立財團法人，應訂定捐助章程，以作為財團法人之根本原則，其應規定組織及管理方法等。
- 5、需有執行機關：財團法人需由董事，依其特定之公益目的管理捐助財產，並從事公益活動。

### (三) 機構犯罪

德國法中，足以對應英美法中”organizational crime”這個名詞的詞彙應為：”Verbandskriminalität”。本研究將其稱之為「機構犯罪」（organizational

<sup>1</sup>其認為依民法總則施行法第六條及第九條之規定來看，既然基於公益上之要求，而規定民法總則施行前具有財團即以公益為目的之社團之性質而有獨立性財產者，視為法人，且代表人須將章程聲請主管機關審核，以補許可之要件，而主管機關認為其有違背法令或為公益上之必要，亦應命代表人變更章程所載事項，因此應認為民法所稱之財團，係以公益財團為限。

crime)，蔡蕙芳(2000：329)分別將其翻譯成：「組織體犯罪」，在討論某個組織體（法律上較常使用的用語是法人或公司）是否應為其成員的犯罪行為負擔刑事責任。在法律脈絡下的問題意識是，法人是否能與自然人同負刑事責任。因此，「機構犯罪」一詞可以簡化的理解為「法人犯罪」。

在現行民法制度下，僱用人（包括法人）應對受僱人的侵權行為或債務不履行負責，在民法上，承認法人有權利能力、行為能力、侵權行為能力。就大陸法系一般的刑法規範而言，法人不能有自己的的人格表現，其意思決定全經由自然人，法人既不能自主的決定意思，所以不會有刑法要過問的行為，也不成為犯罪主體，因此不能被處罰。

刑法追訴的是個人的犯罪行為，對於法人機構的違法行為多科以行政罰或民事賠償，只有在附屬刑法中的「兩罰制度」承認法人有能力從事犯罪行為（如：公平交易法與水污染防治法），進而法人機構的違規行為遂引出了刑法理論上「組織體犯罪」、「組織體罪責」或「公司犯罪」、「公司罪責」等問題的熱烈討論。

機構犯罪的前提是組織體的犯罪行為，最為人知曉的組織體犯罪行為便是公司的犯罪行為。這類型犯罪的特色在於關係複雜。一方面，這種關係是介於董事會成員、管理階層、執行者之間，另一方面是介在公司與分公司，公司各部門與各地的職務執行輔助機關之間。由於組織體內複雜關係的特色，再加上以個人責任為根基的刑法向來重視個人勝於團體，使得組織體罪責理論成為刑法理論上最為薄弱的一環（蔡蕙芳，2000：329）。因此，發生在錯綜複雜關係與不同期望間的「組織體犯罪」便是本文所希望研究的對象。

另一個與「機構犯罪」(organizational crime)不同，需要被區分的概念是「組織犯罪」(organized crime)。「組織犯罪」所強調的重點是，此類型的犯罪是集團或組織的產物，不同於犯罪的計劃與實施都是個人負責而沒有組織作為奧援的犯罪。

進一步的組織犯罪定義，可以參考林東茂引介1990年德國司法界與警界共同組成的「組織犯罪的刑事追訴」研究小組給「組織犯罪」如下的定義（林東茂，1999）：「組織犯罪是追求利潤或追求權勢的有計畫的犯罪活動；組織犯罪由兩個以上的參加者，長期間或不定期間在下列的狀況下分工合作：1.運用營業或類似商業的結構、2.使用武力或其他足以使人屈服的手段，3.影響政治、公安行政、司法或經濟。」

儘管「機構犯罪」與「組織犯罪」這兩種晚近才在刑事法領域內獲得重視，發展得比較晚的犯罪都借用「組織」概念，但兩者之間卻有以下明顯的區別：在以公司或企業犯罪為典型的組織體犯罪中，「組織」一詞是指為某項特定目的存在，獨立於個別成員的組織。相對照之下，在上述的「組織犯罪」中，雖亦使用「組織」一詞，但該詞是用來指涉以「犯罪為目的」的罪犯們所結合而成的團體，例如，犯罪學上所稱的黑幫或黑社會。很清楚的，此處的「組織」並非法律上的那些與組織成員相互獨立的組織，如公司等。

已廣被承認屬於「有組織的犯罪」的犯罪活動有：麻醉藥品與人口的運輸與

販賣、高利貸、賭博等。這類型的犯罪活動是大規模性質，因此必須具有一定程度的組織化與專門化，非獨立個人所能完成。

我國目前已有「組織犯罪防制條例」來規範有組織的犯罪。「有組織的犯罪」在刑事法上產生的新問題可能不是在刑法總則領域，反而是在刑法分則、刑事政策與犯罪調查之刑事訴訟程序方面（蘇南桓，1997）。這類犯罪類型除了被歸為「有組織的犯罪」外，也可能會落入「經濟犯罪」的範疇之內（林東茂，1999）。典型的例子是黑道組織所從事的高利貸活動（即刑法上之重利罪）。

總之，一般所稱的「組織犯罪」（organized crime），係指具有集團性、常習性及暴力性的犯罪組織（組織犯罪防條例第二條），較與傳統街頭犯罪有關；而「機構犯罪」（organizational crime）是屬於一種白領犯罪，即企業等合法組織體的違法犯罪活動。兩者具有本質上的差異。機構犯罪與常見的個人犯罪相較，其行為動機係為了達成組織目標而非完全為了行為者本身；且機構犯罪的行為主體為組織體，個人僅依其在組織內的任務、角色從事犯罪行為。

## 二、相關研究

儘管財團法人的偏差或犯罪行為增多，但目前國內尚無解釋財團法人相關理論，針對非營利組織犯罪現象的瞭解與探討，只能參考國外暨國內零星的研究資料，所蒐集的重要相關文獻臚列如下：

### （一）J. Braithwaite 的機構犯罪研究

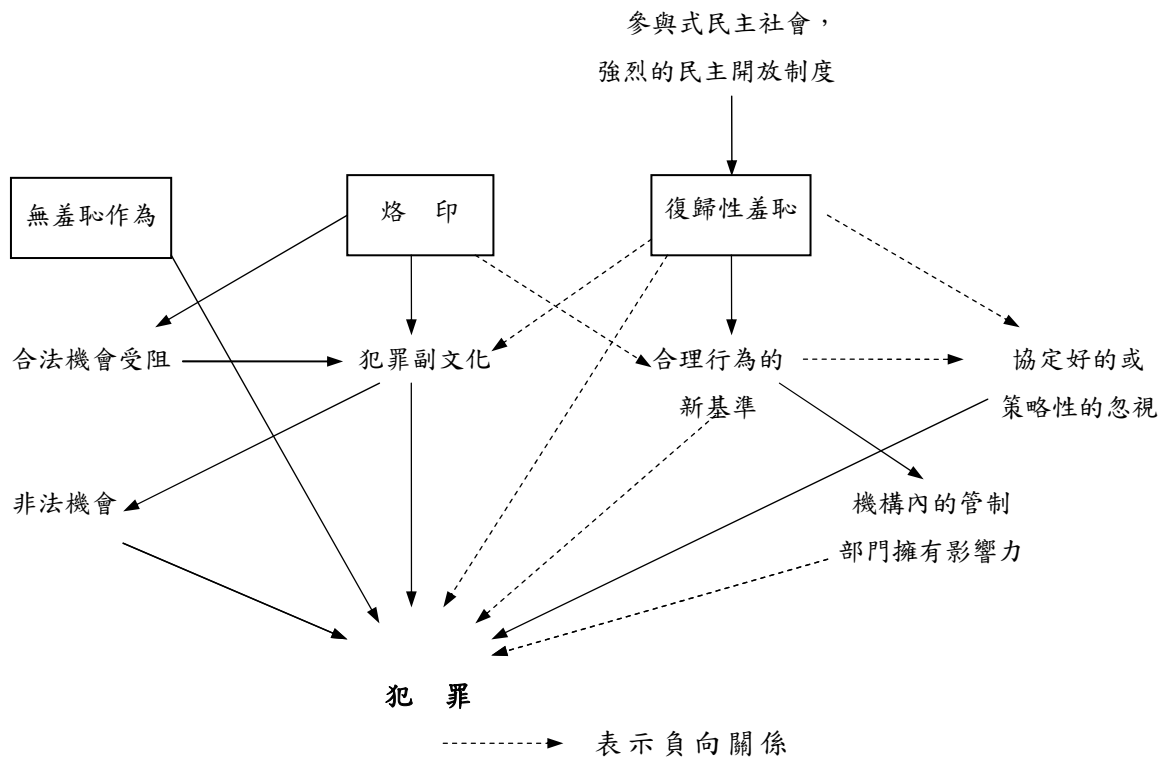
犯罪學者 J. Braithwaite（2001）曾針對機構性犯罪（organizational crime）進行研究，他發現若能夠在機構內、外在環境創造出一種復歸性羞恥（reintegrative shaming）文化，便可以降低機構性犯罪的可能。他認為，羞恥是一種對犯罪行為表達非難的社會過程（social process of expressing disapproval），而這種非難過程是指所有意欲或影響被羞恥者感到悔悟的過程，以及讓其他知道該羞恥作為之人發出譴責的過程。他強調，羞恥的作為是落在一個從高度復歸性羞恥形式到高度烙印形式的連續構面之上；文化是複雜的混合體，所有的文化均包含復歸性及烙印性的羞恥作為。當文化中復歸性的羞恥作為較烙印性的羞恥作為為主流時，此等文化中的犯罪將會較少。他以自己過去的研究發現為根據，提出了十三項命題作為建構機構犯罪理論的根基。這十三項命題的內容臚列如下（孟維德，2001）：

- 1、當某機構或組織達成目標的合法機會遭受阻礙時，那麼機構犯罪較可能發生。
- 2、對機構的行動人員而言，如果達成機構目標的非法機會垂手可得，那麼機構犯罪較可能發生。
- 3、達成機構目標或部門目標的合法機會受阻，將會促使該機構形成副文化。
- 4、當反抗法律的副文化（subcultures of resistance to law）愈強時，機構犯罪愈可能發生。此類副文化將會中立化法律的道德鍵，並傳遞如何創造與把握非法機會、以及掩飾犯罪行為的知識。
- 5、當機構及其上層管理者被烙印為不值得信賴者，將會促進反抗法律副文化

的發展。當機構被視為一個無可救藥的騙徒時，那麼該機構就會愈來愈可能成為一個無可救藥的騙徒。

- 6、只要能夠規避這些缺乏正面效能的烙印作為，並藉由社會大眾、同業界、或政府主管官員對違法個人或機構施予有效的羞恥時，那麼犯罪副文化形成的可能性就會降低。羞恥機構犯罪，比強力禁制它發生、以及強力禁制犯罪副文化形成要來得有效。羞恥機構犯罪，將會促使機構建立合理行為的新基準，並喚醒上層管理者的良知。
- 7、社會大眾對於機構犯罪的羞恥，會因為強烈的民主開放制度而增強其效能。此處所謂強烈的民主開放制度，諸如社會上出現致力於保護人權、環境、消費者、勞工及其他權力的積極團體，以發現事實真相為導向的新聞業，資訊自由法案的建立，社會能夠對檢舉者提供妥善的保護，以及由公開的司法或立法調查委員會對公司違法行為進行謹慎的監督等。
- 8、同業對於機構犯罪所加諸的羞恥，會因為同業彼此作出強而有力的承諾以及本身的自我規範而增強其效能。諸如設立自我管制論壇（self-regulatory forums），針對被判決有罪的特定個人或機構予以強烈抨擊。
- 9、政府主管官員對於機構犯罪所施予的羞恥及非正式控制，會因為以堅定執法為基礎之合作式管制（即違法機構若不與政府主管機關合作，就會遭受主管機關的嚴厲執法）的配合而增強其效能。
- 10、如果主管機關是站在受管制業界與反對該產業人士組織之間時，這種結合堅定執法與強制合作的管制模式較可能發揮效能。
- 11、在命題八中所提及的同業規範，其效能如果是在政府主管機關採取堅定執法且強制合作的模式時將較佳。堅定執法且強制合作的模式將會促進機構及其所屬業界對守法作出承諾，進而自動建立起自我管制。
- 12、在瀰漫反抗法律副文化的機構裏，當機構行動人員的責任因機密性而不得公開，僅靠道德約制，或是當組織溝通中無法傳遞成員違法的訊息，對違法行為形成一種「協定好的或策略性的忽視」（concerted or strategic ignorance）時，犯罪便較可能發生。當組織文化中具有「守法是每個成員責任」的觀念，當組織內充滿「觸角」，或是當組織的責任中心能夠讓每個成員知曉誰或何部門因犯罪而負責時，犯罪發生的可能性便會降低。當組織成員的犯罪行為會被其他成員羞恥時，在某個程度上，犯罪會減少。
- 13、當機構中的專業管制部門（如環境評估、安全維護及內部稽核等部門）擁有影響力（如獲機構高層主管的支持），而且當其他部門主管在組織經營策略上必須依賴於這些部門時，犯罪發生的可能性將降低。





資料來源：摘錄自 Braithwaite, J. 2001, "Conceptualizing Organizational Crime in a World of Plural Cultures." Pp. 17-32 in H. N. Pontell & D. Shichor (Eds.), *Contemporary Issues in Crime and Criminal Justice*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

**圖二 明恥整合模式的機構犯罪理論模型**

綜合上述十三項命題，Braithwaite 建構出圖二的機構犯罪理論模型。從圖一的分析中，我們可以發現該模型對於實際政策頗具指引價值。從巨觀的角度來觀察，該理論認為若能夠在機構內、外在環境創造出一種復歸性羞恥文化，便可以降低機構性犯罪的可能。而在微觀方面，Braithwaite 提出了具體的途徑，他認為透過強烈的民主開放制度、深具恥感的社會大眾、同業界的自我約束、以及以堅定執法為基礎的合作式管制政策，將有助於在機構外部環境中建立復歸性羞恥的文化。而在機構內部環境方面，他則主張透過公開的組織氣氛、成員責任明確、具有實質功能的專業管制部門、以及具有守法觀念的組織文化等途徑，來形成機構內部的復歸性羞恥文化。

### (二) 組織行為犯罪的相關研究

學者 Gross (1998) 將組織定義為：「統合努力以達成集體目標的群體」，如法人即為一組織。同時他更指出：「姑且不談吾人對於機構犯罪的控制，單就吾人對機構犯罪的洞察，就必須要超越以個人為基礎的威嚇及懲罰理論之外。吾人應該探究組織本身以及組織界所創造的現象。」因此，在實證社會學派的觀點下，除非將從事犯罪行為的機構視為一個社會系統 (social system)，否則很難適切地解釋機構犯罪。對於機構犯罪行為，實證社會學者 Finney 與 Lesieur (1982) 做了令人印象深刻的陳述：「欲建立一個機構犯罪的模式，其要件就是必須認知

機構和一個人一樣，犯罪是為了要達成它的某些目標或是解決它的某些問題；此外，機構決定是否犯罪，可說是一種身處有限理性條件下的決策結果。」

對於目標的關切，可說是機構最主要的特徵，機構的目標與機構犯罪有密切的關係。事實上，組織的績效，乃在於組織是否成功地達成其目標。為成功達成目標，每一個組織都會設計一個達成目標的內部社會結構（internal social structure），此等內部社會結構包括內部流程以及由職位或地位關係所形成的層級結構。由於各個組織的內部社會結構不盡相同，各個組織的行為便可能有所差異，學者 Punch（1996）曾表示，某些內部的社會結構通常較會形成組織的緊張狀態，而使組織選擇非法途徑達成目標。不同層面的組織分析有助於了解組織的犯罪行為。以社會心理學的層面來分析，組織可以被視為一個能夠影響個人形成犯罪態度和從事犯罪行為的環境；以結構的層面來分析，組織具有助長犯罪發生的結構特徵與社會過程（如垂直分化與水平分化）；以生態的層面來分析，組織可以被視為具有犯罪傾向之環境的一部份或次級系統。有些組織是具有犯罪強迫性的，有些組織則會引發犯罪（提供促使犯罪發生的條件）。

組織性的犯罪可以由組織環境中的內在與外在因素來解釋。一些有關的內在變項，諸如機構的大小、機構的財務狀況、機構對於目標的強調程度、透過不同單位或部門所造成的責任擴散、倡導遵從機構利益的組織副文化等均是。就機構的大小而言，有研究發現大型機構如果愈複雜、愈強調公事公辦以及愈集權等，那麼愈有可能從事違法行為；其他也有研究指出，大型機構因擁有較多的資源及專業技術，所以比小型機構較易於遵守法律的規定。有較多的證據似乎支持，財務狀況不良的機構較有可能從事違法行為（Friedrichs, 2004; Grabosky, 2001）。

根據一項針對療養院這項行業（nursing home industry）所作的研究顯示，當機構的獎懲結構較強調獎勵短期的成功而較不注重懲罰長期的失敗時，或是當中層管理者遭受高層人員為追求績效而加諸壓力時，或是當管理者對於自己訂定決策所造成的傷害可以規避責任時，違法行為往往較容易發生（Jenkins & Braithwaite, 1993）。高層管理者傾向把自己心中的期望以「信號」（signal）或暗示的方式來傳達，而不會提出明確的指令叫部屬去從事違法行為；而中層管理者傾向於配合高層管理者所傳達的寓意。總之，中層管理者相信這些內在因素比引導他們工作行為的外在道德價值觀或期望要來得重要（孟維德，2004）。

有許多外在因素與機構犯罪有關，這些外因素諸如經濟環境（如經濟不景氣）、政治環境（如管制法案的立法）、以及該等機構或行業的規範傳統等，在下列這些情況下，機構會有較高的可能性去從事犯罪行為。例如，當達成目標的合法機會被阻絕，而非法機會卻垂手可得時；當社會大眾對非營利組織犯罪較寬容時；當管制的法律微弱或無效時、以及當政治與經濟的環境氣氛強調利潤追求時。雖然在邏輯上，當追求利潤的外在壓力愈大時（如經濟發展不佳，企業捐贈銳減），較可能促使非營利組織從事犯罪行為。

組織所處的生態系統（ecosystem），也是一種非常重要的外在環境。從資源依賴的（resource dependence）觀點分析，在面對外在壓力時，依賴性較高的機構

較可能從事偏差行為，特別是當偏差行為以外的選擇受到限制，以及機構結構會助長偏差行為發生的時候最為明顯。另外則從整個架構中的位置來分析，當機構位於社會控制無法觸及之處時，機構性的犯罪行為往往成為可能。此外，組織聯盟的網路以及網路間所引發的犯罪機會，已經逐漸受到學界及執法機關的重視。

### (三) 權變理論模型

1982年，Henry C. Finney 與 Henry R. Lesieur (Finney & Lesieur, 1982) 在針對『機構犯罪』(Organizational Crime) 的研究中，提出了解釋此種犯罪模式的『權變模型理論』(Contingency Theory)。此實證的理論模型嘗試去整合『文化的』、『社會的』、『社會 - 心理層次的』、『組織的』以及『環境任務的』因素於組織的行為層次中；並且透過機構決策的各種相關因素的匯集，在組織決策呈現的每個階段中詳述產生偏差行為的可能性來做一個系統性與整合性的探討。簡而言之，其整合了『組織犯罪學』與『組織社會學』這兩門學科，並且在此兩者的優點論述加以彙整。

「權變理論模型」的必要組成構念為「認同組織體與自然人個體一樣，具備有限理性的能力，對於達致其目標、解決其問題、或者是在正常決策過程中所產生的偏差方向等，可能會以犯罪的方式來當作解困的手段。」；模型中也包括了其他可能會有的影響因子，如：周遭環境文化的傳導影響、內在及外在績效資源的壓力、內在及外在的社會控制力量、社會大眾對於機構犯罪的反應、以及犯罪企業對於大眾反應而遞歸地影響到從事更進一步偏差違規的可能性。模型中所述**犯罪行為發展的階段有六**，其中每一階段中均有不同影響犯罪決策行為之因子，其內容為：

#### 1、『社會與文化的傳導性』階段

不同的時代與社會的背景深深地影響到特定個體所從事的行為狀態。從一個較廣泛的角度或觀點言之，組織犯罪應該包含了在複雜組織的發展中的社會及歷史因素。不同的價值觀念在現代工業化社會的組織中落腳，間接伴隨著從事犯罪狀態的發生，例如在美國，個體主義、資本主義在社會價值中被加以強調，整體社會被架構出的結構便是以個體、資本主義為藍圖，積極地保障企業的自主經營性，因此組織或企業的犯罪行為被經由訴訟而定讞的機率便低了很多。然而，特殊的社會價值狀態也容易被在資本主義中的公部門，如：政府或經濟性的組織，傳導錯誤的犯罪並令其發生的狀況。參照附圖中的(A欄)，作者的觀點即是試圖以比較地、跨國性的分析機構性犯罪在不同的文化價值、制度驅力、允許或者是被限制的條件情況下比較其發生的可能性。

#### 2、『正常組織中存在的績效重視』階段

此階段在附圖的(B欄)發生。要瞭解機構性犯罪的關鍵之一，便是清楚明白地知曉在正常組織中所擁有之自然性、強制性的目標導向與績效重視觀點。一些組織，可能會比其他組織有著更大的績效導向，因為若普遍地資本主義者的價

值伴隨著現代組織成為其特定目標條件時，其無可避免地會形成對於『營利』的強大驅力，『營利』因此便成為其唯一的運作目標。一些證據也顯示證明，當普遍被認可的營運目標轉換為細密的操作性次目標時，企業的部門間亦然會發展成類似績效導向的機制，因為類似相互依存的營利、組織生存、成長與系統中資源效率性的目標將會因為薪資與員工紅利的縮減、企業股價的下跌及產品市場的縮減因素而使企業績效的壓力越上頂峰。但每個不同環境中的企業組織的違法性並不盡相同，舉往昔的美、俄兩國為例，因為兩國企業組織生存之壓力來源是不一樣的：美國企業運作受到市場機制的現實面影響很大，而俄國的企業組織多由政府控制市場需求。因此在兩國企業的機構性犯罪上，美國較可能市場績效因素而犯行、俄國的企業的可能性便降低許多。

作者的重點在此強調即為，大部分普遍的企業組織皆是採目標導向性質在經營運作的，而越強調目標導向的組織，其機構性犯罪的可能性便大增。但是得注意的是，雖然在組織行為中的自然人個體動機是必要的衡量性因素，但在此所討論的是『組織』中的績效導向及其強調的程度性，而非組織中被雇用之私人個體。

### 3、『組織之操作結構緊張』階段

如附圖中所示之(B)、(C)、(D)三欄，當組織欲達成之績效受到阻礙時，其可能會產生經由訴諸違法解決方式之嚴重緊張狀態。如學者 March 與 Simon 所闡述的一段話「當渴望與達致的程度越不相對稱時，組織中個體衝突的可能性便越大…」此「可能產生利用不適當手法而達致目標」的狀態結果被稱為「結構性的緊張」或者是「情境式的緊張」。為達致目標而創新或創造手段的來源通常都是因為緊張因素，因此在這強調的是，「機構犯罪」是一種訴諸解決組織操作過程發生緊張狀態的創新手段，簡而言之，「組織型態的犯罪」為一種問題解決的形式，雖然其組織決策過程是正常的，但其外在所體現出的狀態可能是違法的，唯有透過包含廣泛性的內在及外在的績效強調因素討論才能呈現此複雜的狀態。

### 4、『社會控制之操作影響性』階段

不啻有多麼強烈的績效驅力及操作上的問題產生，導致企業組織犯罪的情況亦必須端視數種社會控制力的成效。其中一些是外在環境的因素，其不易為企業本身所控制（見圖 F 欄）；其他的則是自組織之中本身產生的控制（見圖 G 欄），就像是內部結構的限制或者是內部員工自身的觀念。這些控制可分為三大類，每一種類皆有更細分的影響因素。

### 5、『偏差決策過程』階段

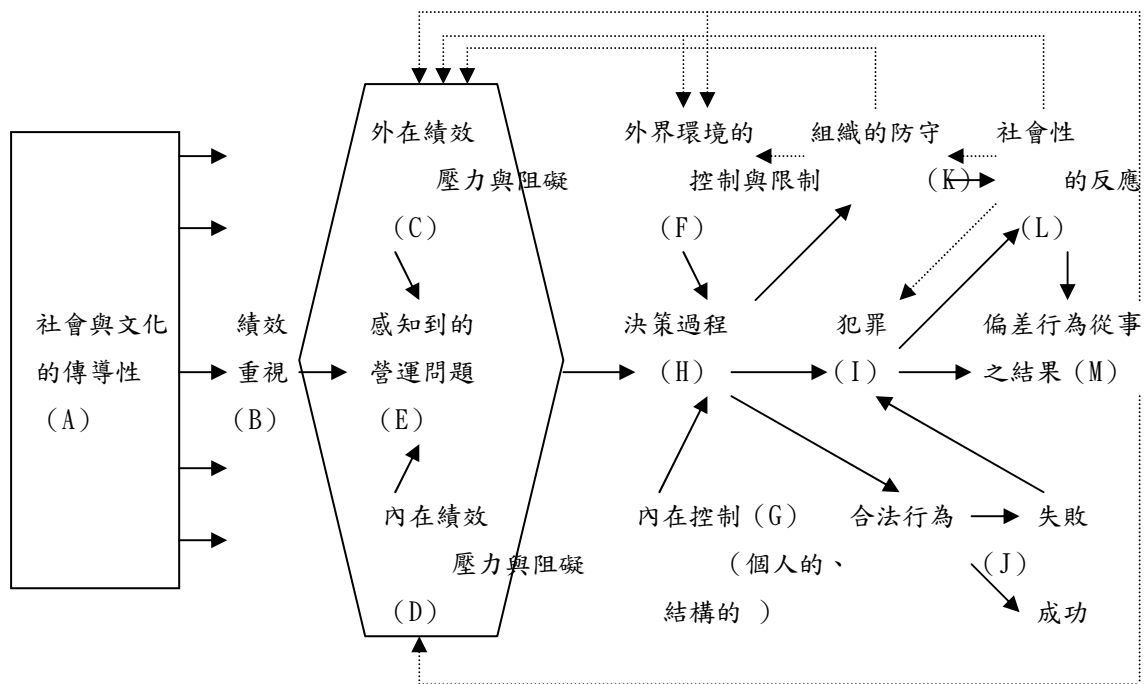
企業或組織的犯罪行為與否需端視複雜的決策制訂過程（圖 H 欄）而定，如前所述，其過程乃是基於經理人為了達致決策的「增值」效果所致。

許多機構性犯罪的發生，乃是基於犯罪行為者的經濟理性從事成本利益分析

判斷而從事犯行，「決策過程」只不過是犯罪性為中受到理性計畫限制的一部份。因此，導致犯罪行為多元目標的因素可有「理性」與「非理性」因素，除了「接收訊息—找尋方案—排定優先順序」的決策因素外，還同時具有被制度性環境因素所影響的因素存在。決策過程中的主觀及不完全理性因素影響尋求解決途徑的適宜性，一般而言，當理想上的合法途徑難以達成時，違法性的手段通常是提供決策者一個感覺上較實務的方式以便於其實行。因此，『遵守法規』似乎變成了在決策過程中最主要的外在限制因素。理想上的決策行為模式應包含在『遵守法規』的層次上，但基於決策過程中所被考量的瑕疵及受限制的因素影響下，違法性的解決方式通常具備「有利的」、「可選擇的」、「受忽略的」的更佳因素考量，因此每每成為組織次文化中的犯罪、高層非理性決策的藉口。到了最後，違法便成為具有「組織一貫信念」下的指標產物，一個違法的決策於是就這麼被制訂了。一般而言，機構性犯罪往往皆是因為決策過程中主觀定義或價值下的偏差所被導入或培養出來的，組織中的犯罪者往往會利用所謂「中立化的技術」在被偏誤的決策階段中進行合理化其犯行，許多的偏差價值皆會在不完美的決策過下中確立。而最重要的是，為何一特定事件會在一組織情況中被當作發動樞紐，而在其他組織卻非如此？誠如圖（I）與圖（J）欄處所示，一些在合法與非法解決途徑選擇中的特定選擇，有一部份必須為視被定義性及非理性決定而做，有些部分是基於決策過程中的理性及衡量決定所致。

## 6、『機構犯罪之遞歸結果』階段

其中包括「社會的反應」（圖 L 欄）、組織的防衛（K 欄）、遞歸性的犯罪從事（M 欄）。此階段的特徵乃為機構性犯罪通常會引起社會大眾的憤慨、新聞工作者的揭發，以及機關的偵察與立法限制。因此對於企業組織來說，弱化的『社會反應』便是對於其犯行提供了更加的揮灑空間；再者，當組織行為或價值與社會反應產生衝突時，組織的防衛便繼之而起。與其說法律規章對於機構犯行有弱點，還倒不如說是社會大眾對於機構犯罪的矛盾價值與資訊無知存在已久。而此資訊無知的狀態起源於犯罪機構欲弱化或推翻外在環境對其控制所致，企業組織會運用許多如政治上的方案、防衛性或保護性的策略、反制社會監控的計畫來從事防衛。因此，企業組織的影響能力與其犯罪現象呈現出一種複雜的關係，越具有影響能力的企業組織可能越有能力從事犯罪行為。但是反言之，越具有影響力的企業公司，其在社會中受到的關注便越大，因此風險便有可能提高。而小型的企業或組織也有可能從事犯行，主要是受到大眾注視的機會低，犯行風險便因此而降低；最後，企業或組織從事犯罪行為後，犯罪本身也變成了一個不安定且難以預測的限制因素。可能是因為許多犯行在事發後需要被掩蓋事實，組織內成員因此對於此項視為機密而有相互噤聲的情況發生，在許多的考量之下，組織會形成「繼續保持犯罪狀態＝有利」的意見，不但可規避許多限制、降低成本考量，之前的犯行更因事後被揭發的不確定性及成員的保密得以延續此項機制，因此可能會循環式的一步步進行更多的違反規定或犯行。



資料來源：Finney, H. and Lesieur, H.R. (1982) "A Contingency Theory of Organizational Crime" in Bacharach, S.B. and Lawler, E. (Eds.) *The Social Psychological Process* (Research in the Sociology of Organizations, 3). Greenwich, CT: Jai Press.

圖三：權變理論模型 (Figure Model of Contingency Theory)

#### (四) 國內相關研究

國內在營利公司或非營利組織相關領域上的研究，有孟維德（2002）對於國內公司法人所做的「公司犯罪」研究、李德川（2001）的「利用非營利組織從事非法行為之研究」，以及劉汶福（2003）的「非營利組織犯罪問題之研究—以調查局偵辦之案件為例」。

整理相關研究發現，以探討營利性組織的「公司犯罪研究」明確地指出了政府管制失靈、公司缺乏自我管制、社會大眾對於公司犯罪缺乏足夠的認知與關切、過於機械性的組織結構，以及具低自我控制傾向的經理人員為公司組織的機構犯罪原因。李德川（2001）及劉汶福（2003）的研究則指出，國內非營利組織的經濟犯罪為其對於社會造成嚴重傷害的行為狀態，而且非營利組織其本身性質是不變的，會使非營利組織變質，都是人為的操縱，假借非營利組織名義暗中從事不法行為，危害非營利組織之聲譽。對於一些專以非法詐騙之非營利組織，其中更有部分是申請虛假的空殼非營利組織，只是利用非營利組織之名，來實行詐騙之實，不論政府機關採取公告其名稱、撤銷其申請、請求損害賠償或科處罰金罰鍰等手段，基本上皆無實質上的效果，其結果唯有對非營利組織之實際負責人（有時連負責人亦是人頭）、幕後指使者及協助者，繩之以法。

營利性的公司犯罪實證研究是否能應用在屬於「非營利組織」的財團法人犯罪研究上？本文相信，在相同的社會脈絡下，應該也有相同的機構犯罪影響因

素；但也由於有著「營利」與「非營利」的經營型態差別，所以本文認為，在犯罪狀態上也存有相當不同的成立條件，有如法律規定、組織生存考量、相關涉入者因素等。美中不足的是，相關兩則探討非營利組織犯罪議題的論文，多以外部執法者觀點探討問題之現象及解決對策，較少處及「組織內部管理層面給予犯罪機會」之議題。因此，為了更瞭解「財團法人」的犯罪現狀，實有必要先建立起對於其犯罪行為動機內涵的實證資料庫，再針對其中案例做一逐步的分析，進而更參酌相關研究資料，以期對於「財團法人」內、外部性的管理困境能夠清楚瞭解，最後並擬定治本建議。

### (五) 小結

從上述有關機構犯罪的研究文獻分析中，可以得知緊張論者主張，機構犯罪乃是因為機構達成目標過程中遭受阻礙，繼而形成機構經營者的緊張或挫折狀態，而以犯罪作為調適的方式。Braithwaite 則以「明恥整合論」的觀點來解釋機構犯罪，認為機構的內、外在環境若缺乏復歸性羞恥文化，那麼機構犯罪的發生終將難以避免。對於機構犯罪現象的解釋，除了以上當代盛行的犯罪學理論外，另一部份則是從組織行為理論出發。組織行為論者主張，機構犯罪是由組織或是由不同個人之集合體所實施的，不能與個人單獨行為相比擬，機構的集體決策不等於個體決策的總合。組織會影響組織成員的活動型態，組織甚至會訓練、教導及說服組織成員去從事某些特定的活動（包括犯罪活動）。換言之，組織可以說是一個具有生命的實體。因此，在組織行為論的觀點下，欲對機構犯罪原因進行探究，就應將組織（而非個人）當作是主要的分析單位。基本上，組織行為論並不反對緊張論及理性選擇論等觀點，只是分析的標的是組織而不是個人。組織行為論者發現，機構規模的大小、機構本身的應變能力、財務狀況、經濟狀況、政府的管制政策、組織的複雜性、組織的正式化傾向及集權化等，均可能與機構犯罪的發生有關。

綜合以上文獻的分析及國內相關研究的發現，可以歸納出下列與非營利組織機構犯罪原因密切相關的變項：機構內部的管理規範、政府的管制規範、社會大眾對機構犯罪的關切與容忍度、機構的組織結構（組織的複雜性、正式化以及集權化等）、機構所面臨的競爭壓力、機構本身的財務狀況、成員向心力等。

## 參、研究方法

### 一、文獻探討法

本研究係以實證方式來探究非營利組織中「財團法人」的犯罪問題，在蒐集實證資料之前，先分析與歸納國內、外相關文獻，以做為本研究之理論架構及建構訪談題項的基礎；除此之外，在研究過程中對於有關其他文獻資料的整理、吸收、補充進行，筆者採取「隨時更新」的狀態，以期對於本研究能夠保持最新資訊。

本研究之文獻脈絡可分為兩大部分，第一部份為公共行政界所亟力在討論的

「非營利組織議題」，此議題包含甚廣，有自社會功能面討論、亦有自事業管理面、組織與運作面、歷史發展面上討論等等；第二部分則為犯罪學中對於「機構性犯罪」的討論。筆者在文獻搜尋方面，擬先建立對於當下台灣地區「非營利組織」所面臨到之整體性問題敏感度，因此先藉由檢視進來國家圖書館內之碩博士相關議題論文期刊雜誌來找尋在台灣的非營利組織探討上之所謂「經典級」研究者及學說，在進而瀏覽各學派對於非營利組織各層面之概略法，然後深入針對非營利組織經營面的困境與問題之文獻作一深度之閱讀摘記。

接著更進一步地閱讀國內有關機構性犯罪、白領犯罪、公司犯罪的論文、研究報告、專書等，進而閱讀相關討論非營利組織犯罪面之文獻，可惜的是，現今研究此類議題者並不多，因此，本研究只能在相關有提及之兩篇論文與一本專書做研讀摘記。最後，並藉由相關文獻有提及之外文重要資料進而搜尋及研讀，然後在將學說及相關研究茲以整理釋疑。

## 二、媒體資料分析

為了先作為問題敏感度提升及後續相關資訊蒐集需要，筆者於是蒐集民國九十一年元月一日至九十二年十二月卅一日（2002/1/1-2003/12/31）有關非營利組織偏差犯罪行為之媒體新聞，而所選擇的新聞媒體來源網站有三：聯合資訊網（<http://Udndata.com>）-聯合報系；中網新聞（<http://news.chinatimes.com>）-中時報系；立法院新聞知識管理系統（<http://nplnews.ly.gov.tw/index.jsp>）。

選擇以上三網站之原因為：聯合報系（聯合報、聯合晚報、民生報、經濟日報）與中時報系（中國時報、中時晚報、工商時報）為國內其中主要閱報大報，新聞報導面較為全面詳細，並且皆有自建詳盡資料庫網頁可供檢索；在立法院新聞知識管理系統方面，因為立法院為國內國會議案審議重要機關，因此對於所有媒體資訊、議案資源皆有詳盡之資料以供參閱，故「聯合」與「中時」兩大報系之外的各家媒體報導亦有相當詳盡的檢索資料庫建立（如：自由、中華日報、民眾日報等）。檢索方式為由於為了能篩選出欲得的資料，必須在檢索關鍵詞彙時的組合上能抓住『非營利組織』的主體，亦要能篩選出「犯罪」行為的成分，茲就此兩大主軸進行說明：

- （一）非營利組織：國內非營利組織約略可分為「財團法人」與「社團法人」兩者，就財團法人部分，即有著俗稱的「基金會」和「財團法人」冠名之組織；社團法人部分，有著「協會」、「學會」、「促進會」三大範疇。
- （二）犯罪：「犯罪」為抽象廣大的概念，因此參閱相關非營利組織相關問題之研究後，在搜查檢索中筆者使用了：「詐欺」、「欺騙」、「洗錢」、「貪污」、「不法」、「非法」、「違法」、「逃漏稅」、「侵佔」、「吸金」、「政治獻金」、「弊案」、「偽造文書」等詞彙組合來篩檢出具備犯罪元素的媒體報導。
- （三）檢索方式組合：共計有  $7 \times 14 = 98$  種篩選組合方式
- （四）以每一種組合並在上述各三種媒體資料庫進行檢索，最後得出之內容再進而瀏覽貯存或刪除，以累積案例。



(五) 相同案例而不同報系、時間點報導之系列，再加以分類貯存，若有必要，再往前時間點搜尋先前相關新聞（例如：將時間點拉長至 1999 年來觀察搜尋相同案例先前狀況），最後，累積統計分析完成所有之 27 則案例內容。

### 三、判決書分析

本研究蒐集法院有關非營利組織中「財團法人」犯罪的判決書案件資料，繼而針對具體個案加以剖析，除藉以瞭解刑事司法機構對於非營利組織犯罪的處理模式外，更期擬定適當與有效的防治對策。筆者選擇使用「司法院法學資料檢索系統」（<http://nwjirs.judicial.gov.tw/FJUD/index.htm>）中「判決書查詢項」之資料網站，來蒐集近一年來（九十二年元月一日至九十二年十二月卅一日止）台灣地區有關非營利組織偏差犯罪行為之判決書資訊。

為了能篩選出欲得的資料，必須在檢索關鍵詞彙時的組合上能抓住『財團法人』的主體，亦要能篩選出『犯罪』行為的成分，茲就此兩大主軸進行說明：

- (一) **財團法人**：其有著俗稱的「基金會」、或者是「特別財團法人」。值得注意的是，具有「非營利」性質的基金會其名稱之前皆冠有「財團法人」名稱，但有些「財團法人」，卻不然皆是基金會名號。
- (二) **犯罪**：「犯罪」為抽象廣大的概念，狹義之犯罪乃指違背「刑法」（一般刑法、特別刑法）上載之侵害法益行為。因此參閱相關非營利組織相關問題之研究後，在搜查檢索中筆者將案件限定為「刑事案件」。雖然刑法學界通說不將「法人」列為犯罪主題，但吾人只要在判決書中篩選出「犯罪行為人與其非營利組織有其密切關係」特點即是。其中「密切關係」乃指於行為人在此組織中具有決策之能力、影響集體行為之性質、或者擔任重要職位足以對外代表其組織者。
- (三) **檢索方式**：「判決書查詢資料庫」中，全臺地方法院計有 20 家（台北地院～金門地院）；高等法院計有 6 家（高等法院～福建高等法院金門分院）；最高法院計有 1 家（即為「高等法院」）。在此 27 家法院之刑事案件中，各以代表特定名稱進行檢索：「財團法人」。
- (四) **檢索所得結果**：以上述七種組合在上述各 27 家法院的刑事案件資料庫中進行檢索，並以人工篩選之方式，將最後得出之內容針對『財團法人』與犯罪自然人之『密切關係』再進而瀏覽貯存或刪除，來歸建成列表，最後累積案例並統計所得 36 則。

### 四、訪談法

為期獲得更精細詳實的資料，本研究將抽選並訪談實際偵辦過非營利組織犯罪案件的調查局偵查人員八名，以期獲得更精細詳實的資料。有關本研究訪談的對象及人數，詳如下表。

表三：本研究訪談對象一覽表

編號	年齡	職稱	服務年資
P1	資料保留	組長	資料保留
P2	46	調查員	19年
P3	50	調查員	20年
P4	43	調查員	15年
P5	40	組長	10年
P6	44	組長	14年
P7	36	調查員	9年
P8	36	調查員	7年

本研究的訪談對象，依各相關案例的判決書內容整理出偵辦過相關案子的警調單位。其中發現發現調查局系統對於此類案例有相當程度的接觸，並且在調查局本部（含經濟犯罪防制中心）、北縣調查局工作站及北部機動組中均有相當多實務處理案例，因此就以上單位之實務人員進行訪談；進而在訪談過程中以「滾雪球」的方式來達到訪談對象之標的選擇。所謂的「滾雪球」法，便是先找到一位相關承辦過相關案例的調查局實務人員，然後透過其的認識與瞭解，找到其他也偵辦過相關案例的人員，此「滾雪球」的動作是不停循環的，直到研究中之訪談過程結束了為止。而隨著影視人類學、影視心理學的興起，視聽資料收集越來越受到質化研究的重視。不管是以何種方法收集資料都必須做記錄，本研究訪談內容可能牽涉關於相關代表政府公權力行使之人所回答其職務上之秘密，因此，經由詢問被訪談者對於談話錄音之意願，然後再決定是要以錄音記錄及「手寫快速記錄」並行與否。而本研究之手寫記錄的方式可分為描述記錄(Descriptive notes)、反映記錄(Reflective notes)、觀察記錄(Observational notes)，這些記錄方式是同一次記錄中的不同側面，通常是描述記錄先當下快速撰寫，進而回到研究室進行快速的回憶再寫下反映記錄及觀察記錄。

## 肆、研究發現

### 一、組織困境

#### (一) 財務狀況

分析而言，在媒體及判決書蒐集有關於「財務狀況不佳」之案件資訊中，吾人大致可將其分為因「個人財務狀況不佳」以及「整體組織財務狀況不佳」而犯行兩部分，基於前者因素而導致以財團法人名義犯行之案件來看，其大多都是職務上犯罪類型，因此觀察所得，可說是無直接關係；而以後者因素所導致之犯行，多與以財團法人名義從事、或者是有著直接影響到財團法人所賴以生存的整體經濟秩序，與本研究所謂「財團法人犯罪」有直接相關之處。但總的來說，整體媒體與判決書案件中，財團法人因為資金短缺或基金不足而逾越法律規範範疇之相關性未徵明顯，因此可能儘管「整體組織財務狀況不佳」可能是導致財團法人的

原因，但是單就整體案件比例言，實有對此分析結果有保留之必要。

訪談分析而言，實務偵察人員曾有表示過，對於財團法人的生存言，「捐贈」是其維持組織營運之重要收入之一，但是其收受捐贈金額會隨著時間而每況愈下，因而此類捐贈金額之收入減少，為組織感到財務困窘的可能來源。一般非營利組織管理營運問題最多的是「財務問題」中的「財源籌措」，其中屬財團法人的基金會類型多受困於資金運用部分，因為在財團法人成立時，政府設立了不同基金門檻，許多組織為求容易成立尋找門檻較低的來成立，於是造成第一筆資金就不足又要從事高負擔的服務，從成立後就陷入財源不繼的困境；另資源豐富的組織卻受困於財物操作的問題，又怕用不到政府規定的百分比以上還要被扣稅，所以重心常是在維護「財」而不再提供滿足顧客的服務工作。然就財團法人言，組織收入卻不單是只有「捐贈」一部份，其亦還有諸如舉辦活動、承接相關政府機構研究計畫、以及相關正規業務活動（如：專業認證、醫療、教育等）收入盈餘。就非營利的層面上言，此類有似著收入之組織業務活動是可以被允許的，因為其是為了進行所謂「使命」的達成之過程，並非與擁有營利最大化目標的一般營利公司相同；加上財團法人在我國稅法規定上亦擁有「免稅」之優厚待遇<sup>2</sup>，因此組織業務上所得盈餘是可以更有空間可以合理分配在組織的運作上。

對於財團法人定期呈現於政府主管機關的財務報告部分，受訪者大多表示其為「各憑良心」的結果。許多財團法人機構中內部之財務運作狀況真實性到底如何？受訪者大多對其抱持著保留之態度，但是也有表示財團法人在面臨「財務狀況不良」的窘境時，在運作策略的選擇上多以能力足夠且合法之方式為首要選擇。歸納以上而言，「財務狀況」非是財團法人逾越本分而犯行之主因。

## （二）組織結構

一般來說，為了組織決策的便利性，組織結構會傾向較為集權狀態。在此一狀態下，有關於整體組織之決策制定，必然地集中於組織核心人物身上，因此，若是從事諸如犯罪等高風險行為決策，為了不被組織其他成員發現而揭露之故，在此現象之程度上的加深化，應該是極有可能的結果。因此，本研究採自觀察媒體資料及判決書資料中，涉入案件者之職位層級及關係，來判斷違法財團法人組織結構的狀況，是否有著集權化的情況產生。分析的結果發現總共有超過五分之一的比例（如表四），呈現出違法財團法人在組織決策及犯行的勾結上多集中發生在與董事、執行長、或財務長等重要幹部間。這也似乎說明組織的集權化與財團法人犯罪，有著相當密切的關係。組織結構的集權化的內容，又尤以「重要職位」以及「親屬關係的存在」兩者最為明顯特徵。「重要職位」特徵，透露出違法財團法人的決策狀態通常集中於幾位諸如董事長、董事、執行長、財務長、會計出納、負責人等重要職位者身上現象，犯罪其實是很少由全體成員獲知而行動的；再者，「親屬關係的存有」現象，更可謂降低了犯罪被發現風險性，中國有

<sup>2</sup>相關規定，可參照所得稅法第4條13款：「左列各種所得，免納所得稅：教育、文化、公益、慈善機關或團體，符合行政院規定標準者，其本身之所得及其附屬作業組織之所得。」；以及同法第11條第四項：「本法稱教育、文化、公益、慈善機關或團體，係以合於民法總則公益社團及財團之組織，或依其他關係法令，經向主管機關登記或立案成立者為限。」

句俗語：「肥水不落外人田」，應能解釋此一犯罪狀態。

表四：媒體與判決書資料中呈現組織結構集權之比例統計表

項目	媒體報導蒐集	判決書蒐集
呈現結構集權數	5	9
篇幅蒐集總數	27	36
比例	18.5%	25%

資料來源：筆者歸納整理

根據訪談發現，財團法人在設立之初便要有組織章程，是法規上形式化之規定。其功能在於向主管機關報備審核立案之用，因此組織結構的正式化一定是其成立之必備條件，但落實程度也是因組織而異。受訪談者的敘述，似乎也支持了判決書及媒體資料在「組織集權部分」的發現，但也補充了違法財團法人組織層級結構，也並未與正常合法運作的財團法人有任何相異而複雜之處；再者，此處訪談所表示的「成員複雜性」，應該是指所謂的「志願工作者」而言。因為此類非營利的財團法人組織中普遍有所謂的領薪俸之專職人員與不支薪之志願工作者，財團法人為了行政上作業之順利，極有可能在專職人員的資格上做一較詳細的篩選。而志願工作者，極有可能是為著不特定目的而來參與組織活動之社會大眾，其中也不免存在著所謂的「問題志工」；再者，與重要職位者「具有親屬關係」的組織成員，也往往被納入決策核心的範圍之內，進而成為重要職位幹部而勾結犯行。因為利益分配者要將權力集中之故，偏差的財團法人之組織管理型態中大多屬於集權化管理。顯而易見的，犯罪財團法人之組織決策幾乎都是掌握在於少部分人身上，而成員的複雜性其實不會影響其犯罪動機的主要考量因素，但也有受訪者也表示，如果成員組成較於簡單，組織整體的「內化」程度就較為更高，對於已經產生偏差的財團法人而言，也就更為有利違法行為的決策與從事。

### （三）組織決策文化

#### 1、上層個人犯罪行為

在上層個人行為影響上，本研究只採取判決書的資訊樣本作為分析。原因在於媒體報導在個人犯罪影響層面上，有時因案情描述重點不一而無法全面瞭解知悉整體案情之來龍去脈，亦也容易角度報導問題，容易造成對於當事人或嫌疑人的客觀性敘述。因此，為求謹慎客觀之因，在本項目上特以判決書資訊作為分析樣本。在判決書總共 36 筆資料中，筆者分析列出了相關案件在個人決策行為上對於整體組織有著牽涉影響之要件，發現到組織管理者個人行為亦存在下列幾種型態：

- （1）詐騙：利用己身在組織中受人尊敬職務之便，向組織內成員及組織外社會大眾進行不實之宣傳，利用宣傳使人交付財物，進而達到個人私利之收益。
- （2）誘使：乃是犯罪行為人利用告知利益之願景，引起被告知者之期待，進而交付權責或財物資產之行為，此種願景於現實而言多具投機風險性者謂之。

- (3) 指示：在此對象可分「知情員工」及「不知情員工」。所謂「知情員工」，乃是指稱瞭解上層所交付指涉之任務具有違法性質者，但基於組織整體利益以及組織政治關係，而所以不得不從之者謂；「不知情員工」者，乃是指稱不知曉上層者所交付指涉之任務或工作具有違法性質，仍基於本身職權而完成行為，而完成行為之後亦不知曉其已違法之狀態者謂。
- (4) 私下行使：此項可以劃分為兩點，一項則是於前項所討論過「私下不公開與少數幹部之合意勾結行為」；另一項為「行為受到組織防守力量之阻擾，雖然自身知曉行為不正當性，但仍執意以偽造文書、盜竊章印等不實方式去實現之謂者」。後者之案例頗多，多出為組織內部治理上之不合意而所導致之犯行。

訪談分析的部分，發現財團法人犯罪的推手，較多的部分是為個人犯意的帶動。其犯罪原因是因為「資源環境的便利性而產生個人犯罪動機，進而影響或帶動整個組織之非行狀態」。所以說，因為大部份違法的財團法人的行為或決策有著「由上層領導者作決分配」的情況，所以在財團法人組織內部裡亦有著所謂「上對下施壓」的情況產生。一般而言，上層多扮演著「主導基層」的角色，如在「採購部門」便是很明顯的一個例子，中低層人員在機構內部其實還是屬於支領薪水的階級，其若不與上層合作便會遭到「開除」的命運。進一步地，上層者開除不合作員工之後，大多會產生採用私人親信之舉動；但在有些組織中也有不盡然的狀況產生，譬如某些偏差違法的機構是以目的特定獲利為導向來經營，其上對下並不是壓力導向之方式，而是類似「多層次傳銷」的績效方式來吸引成員加入。不同的機構犯罪型態，也會影響著上位管理者的壓力主導角色。以傳銷方式來獲得違法經營之管理方式而言，組織管理者多為「背後運籌帷幄者」以及「分配利益者」角色；而以行政壓力加諸下層部門之管理者角色而言，其多有挾有行政資源以強迫授意下層人員執行非原本組織使命之任務情況，而且此種組織的幹部成員最有可能成為「親信制」的狀態。

因此，在金錢利益方面，帶頭犯罪者多為組織領導者，犯罪者其動機表面上美名是為了整體組織之利益，但所謂的「帶頭者」卻往往坐擁著獲利最高之實。探究此因，「整體組織賦予組織管理者權力過大」此點導致的違法組織管理者行為不易被監督，因此便容易私自以組織之名作出決策，有些尤甚者進而強迫組織成員進行運作而自從中獲取不法之收益。

## 2、組織整體文化影響

根據本研究訪談發現，違法財團法人之內部規範部分是最可以被觀察到的狀態，其可能具有下列狀況：

- (1) 「對內」及「對外」的不同標準規定設立：財團法人機構需要在固定時點間隔受到相關主管機關的查核。因此，對內而言，財團法人的「財務報表呈現」、「活動舉辦成果」等類似績效呈現需要符合審核標準，以便對外主管

機關稽核時，得以獲得通過。於是之故，有些違法組織會偽造不實之「財報」及「活動成果」，這也造成了「如何在現實的成果部分呈現出獲得主管機關認可的成效」之組織內部壓力規範。

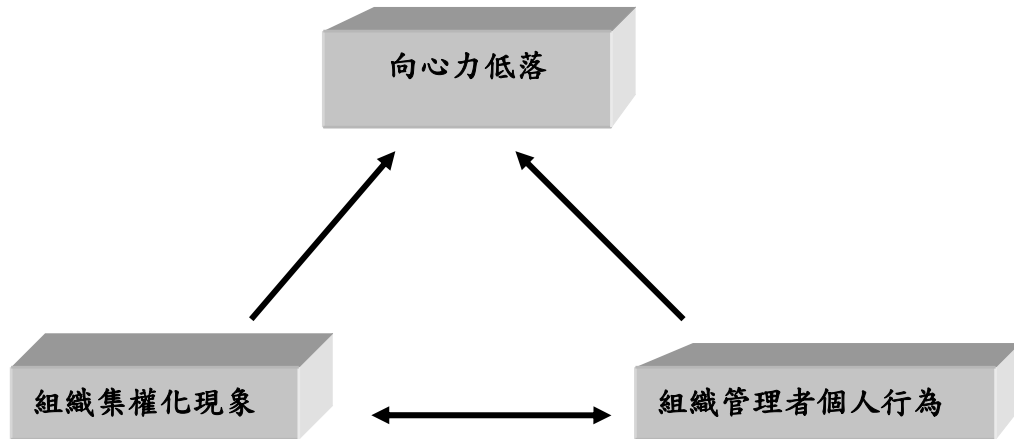
- (2) 組織內部管理及規範是由掌權者之親信在影響主導：所謂的親信，除了在組織中任職之親戚、好友外，最重要的是與此組織營運相關的「事業關係伙伴」，如地方民代、產業者、及近來盛行的「地方文史工作室」等。這些人或團體，主導或影響組織之管理與決策規範，可說是「利益共享、風險共生」下的產物。
- (3) 以目的特定獲利來經營之組織規範型態具有特別性：以「掛羊頭賣狗肉」之績效利益為導向的財團法人而言，此類組織可說是沒有內規的，但其會自訂利益分配辦法（好比業務員）；甚至者不會有書面，因為深怕擁有犯罪證據被執法機關掌握。這部分的內部規範，與有些違法財團法人具有不一樣之特別性，因為其本身便是以「公益團體」作為掩護而行營利之實，因此在營利部分的績效規定，通常不欲所為外人知。
- (4) 為了防止員工與政府執法單位合作，組織會使用壓抑組織成員效果之手段：一般而言，組織為了防止員工與政府執法單位合作，所使用的辦法不外乎為「炒魷魚」的手段；其他部分，其也常運用「人情上的壓力」或「言詞上的恐嚇」來進行面對執法機關稽核時的「串證」行為。在任組織內員工，大多對於組織之非行有著「噤若寒蟬」的效應，因此不會向外界披露組織的行為；但是也有一些並不清楚此行為是逾越法規的員工，因此亦不會檢舉組織；其實有意願與政府合作，檢舉組織者大都是已離職的員工居多。而如在績效利益分配導向之犯罪財團法人組織方面，當然亦會阻止成員與執法單位合作，其之手段也運用到了「再以高利吸引之」方式（通常不合作員工者為獲利不平者）。例外的情形是，在組織中有可能跟政府執法單位合作之成員大多屬於領導層級，因其大多為「不支薪」或「另有其他職業收入」之人，不像基層行政礙於生計而不敢言；換言之，若生活收入全靠此組織供給的員工，便不可能將實話說出與執法單位合作。

整體而言，發生犯罪的財團法人在總監事功能上嚴重不足，進而造成組織整體在自我道德規範方面也缺乏，在影響整個組織文化的現象上會產生「偽報文化」、「組織利益凌駕組織道德」、「掛羊頭賣狗肉」、「利用組織政治手段解決倫理衝突」之現象困境，其中所造成之社會公益損失，實值得吾人注意。

#### （四）組織向心力

自判決書的「集權態樣」及「組織管理者個人行為方式」的兩者分析，本研究發現，普遍在違法財團法人中，整體成員的向心力表現似乎受到「整體組織賦予組織管理者權力過大」因素而有影響，向心力的存有，應在於接近組織權力核心者之關係上；再者，違法財團法人組織管理者對於員工多以「欺騙」、「誘使」、「指示」，或者單就「私自行為」等方式來達成其行為的手段，以整體組織發展

的觀點而言，是非常不利於整體士氣的提振與激勵。根據以上的討論，筆者對於違法財團法人的整體組織成員向心力低落觀察，似乎也得到了相關的證明。以下茲將判決書與媒體資料中，影響違法組織成員的向心力變數簡繪成圖：



圖四：影響違法組織成員的向心力變數圖

相關受訪者有提到，在違法的財團法人中的「組織向心力」狀況，其也亦然「組織財務狀況」，會隨著時間而降低。而且很重要的關鍵，在於組織營運決策都操決在少數個人上。所謂的少數個人，指的所謂在非行財團法人裡對於財務具有主導獲分配權的董事、財務長、執行長、秘書等權力核心人物。違法財團法人組織並非多具有所謂「開放式決策」的整體營運方式，決策主導權會落在所謂「掌握組織實權」之組織管理者。其他受訪者也多有表示違法財團法人組織成員向心力，因為組織營運決策都操決在少數個人上之故，一般看來都不是很好。

反面而言，其實在犯罪的財團法人類型中，亦有存在整體成員向心力程度高者。這類型的組織的經營方式一開始便不是以公益性質為標的，其方式較類似於利用財團法人公益之名，來從事所謂的營利之實。此類組織經營手段以似「傳銷」方式來獲取組織利潤，其不單只是組織管理者利益均占之結果，因為在「獲利高」的利益導向的管理方式誘因下，成員向心力是出奇的高。而此類型態也呈現出著所謂「正犯」及「幫助犯」的型態。

## 二、組織監控

### (一) 政府的規範與財團法人機構犯罪

自判決書內容觀之，許多財團法人其成立發展背景不一，因此在許多狀況下的犯罪行為也甚不易統一歸類畫記，每一財團法人被起訴亦有可能涉及一起以上之犯罪名。茲整理判決書中與財團法人相關的觸法起訴罪名後，本研究發現基於業務上執掌之不法犯意而犯行的「侵佔」、「偽造文書」、「背信」及「詐欺」等罪名佔了最主要的違法行為。其他的罪名方面，濾除一些非直接關連財團法人性質而產生犯罪之特別個案，如違反著作權法、選罷法、護照條例、私運管制品逾公

告額、證券交易法等之後，筆者發現雖然有些具有個案性質，但更是因為財團法人具有所謂「非營利」性質而致連帶產生之犯罪問題者，例如：違反稅捐稽徵法、違反政府採購法之案例，亦是值得吾人必須注意政府規範與其行為之相關問題。

表五：財團法人觸法起訴罪名統計

違反罪名	財團法人涉及件數	比例
貪污治罪條例	3	8%
偽造有價證券	1	2%
違反選罷法	1	2%
偽造文書	7	17%
違反稅捐稽徵法	1	2%
違反著作權法	1	2%
詐欺	5	13%
毀損	2	5%
背信	7	17%
侵佔	12	29%
違反護照條例	1	2%
私運管制品 逾公告額	1	2%
政府採購法	1	2%
證券交易法	1	2%
小計	44	100%

資料來源：筆者歸納整理

而至於媒體報導之犯罪行為部分，有些涉及報導之傳聞真實性與現實偵辦進度性，因此本研究將此部分歸納成「疑似」違反罪名以列表顯示（表 5-5）。其中可被觀察到的部分，疑似「侵佔」、「詐欺」、「背信」及「偽造文書」部分為主要觸法罪名，顯示出與判決書整理內容有相似之處；而其中亦有與判決書有相異之處，便是「違反洗錢防治條例」與「違反政治獻金法」類型，其兩者為相關於財團法人性質而連帶產生的犯罪，因此也需特別注意此類違法情事。以財團法人「違反洗錢防治條例」的狀況而言，財團法人與一般法人組織、自然人等相同具有處理大筆資金流動的性質與能力，這也隱含了犯罪嫌疑人亦有可能利用財團法人來進行漂白其因犯罪而所得之大筆資金，復因財團法人具有公益性質，因此亦有可能難以被發現此類洗錢行為，對於社會經濟秩序而言，實有極大的侵害，因此在此類的報導上，文字著墨通常是聳動異常；再者，以涉嫌「違反政治獻金法」案例而言，財團法人組織在選舉期間被藉以作為政治獻金捐助的掩人耳目之管道被報導，這不僅凸顯了現行「政治獻金法」規範尚有著一定程度的缺失，也顯示出財團法人逾越行使自身使命的範疇而淪為政治工具的現象嚴重性，政府規範於



此顯現出相當薄弱的控制力。

表六：媒體資料中各案例疑似違反罪名

疑似違反罪名	媒體資料		
	財團法人	社團法人	比例
偽造有價證券	1	0	3%
偽造文書	3	1	12%
稅捐稽徵法	1	1	6%
詐欺	4	4	24%
背信	3	0	9%
侵佔	9	3	35%
洗錢防治條例	3	0	9%
政治獻金法	0	1	3%
小計	24	10	100%

資料來源：筆者歸納整理

根據訪談發現，受訪者皆表示政府對於財團法人的規範其實是很寬鬆的。其於財團法人而言其監控作用並不大，其只能在補助資源而進行審核時才能有節制約束財團法人的效果在。管制的部分，只有在組織申請成立及年度財報、活動成果呈現之「書面審核」而已。因此，「政府規範過於嚴厲」並不是造成財團法人對其敵意而鋌而走險之因，反倒是政府的規範過於寬鬆，加上只有民法的規定而無成立特別法之財務監控規範，因此更會產生偏差組織鑽營漏洞之產生；再者，復以執法面而言，強力監督及行政上的管理並非是一廂情願的，其亦牽涉到許多相關法規整合、重新制定之問題在相關監督法規的制定上，其實也面臨著所謂「整合性」的問題。在有著「雙軌制」的財團法人管理現實面上，如何在法規的制定層面上不再是「頭痛醫頭、腳痛醫腳」的治標方式，其實也是值得思考之處；最後，強制「捐贈透明化」機制不足，是受訪者中幾乎一致肯定的問題。大部分受訪者認為，相關主管機關應對於相關非營利組織的受贈缺乏監督機制，是造成財團法人一些犯罪的機會來源，這些機會可能使一些已有偏差趨向的財團法人形成「幫助他人逃漏稅捐」、「資金不實挪動」等情形發生，因此受訪者也建議對於如財團法人的非營利組織，應有如現在上市公司（股份有限公司）、上櫃公司事業之監督機制來進行管理，以收透明、杜絕不法之效。但是因為政府規範在公益性質財團法人上所展現的「自主自治性」，是不同於營利組織的嚴格規範性。在此原則之下，經營者最主要有所堅持其自身行為與組織使命之符合度，當然，若是其不遵循規定而經營，主其事者之因素還是會大於規範繁簡度。

## （二）財團法人內部的自我規範與抑制機構違法行為

根據之前關於組織管理結構、組織文化及政府課與規範監督部分的分析，顯示出違法財團法人在內部自我規範部分實有不足之處，其亦也是影響組織偏差最大之因素。自調查人員觀點而言，內控的力量一定大於政府給予規定的強力課

予，因為政府多少會因為服務移轉到政府直接控制的範圍之外，而產生管理上的焦慮，結果加諸受託單位的條件與規定就日漸增多。在此條件之下，政府會一再變更契約內容，試圖加強對機構的監督，進而使得伴隨而來的服務內容、方式、契約規範訂定以及政府種種監督與管理作為等限制。這些雖是不得不然的「必要之惡」，但是，法院與主管機關事權未能統一、對財團法人的監督管理法令、審查執行標準寬嚴不一，而且各類主管機關之間的橫向聯繫也不足也造成了許多法規上有些輕重不均的漏洞等，也使違法者有機可趁。

因此，組織內部規範的建立，實有必要依賴組織管理者之自覺自發，對於財團法人而言，最重要的便是董事會與管理者需共同發現問題、互相商定議程並共同解決問題的程度。因為董事會的會議是以目標為取向，會隨著環境而改變，所以管理重點在於董事會成員的認知參與和行動層面。在內部規範的建立上，除了將其提升自董事會議的層級，實有必要以組織全員の觀點，加強財團法人內部的自我監督能力。但是自先前的判決書資料分析中可知，台灣地區財團法人的治理型態偏向於「董事長主導的董事會」，因而可能在「財務來源的穩定與否」、「董事會的組成結構」等因素上，有著影響董事會之角色功能發揮的程度。

總言之，受訪者皆表示因外在政府規範面寬鬆之故，所以規範型塑財團法人經營方向的便是內規。在此前提之下，內控力量一定甚於外控，最主要的內控應該為「組織文化」，即是「組織使命與經濟利益產生衝突競合之規範」，內部若有強力的道德規範會使組織的營運更好。而現今財團法人組織規範章程由其自訂，董事會與監事間並無強立法原作為章程定制依據，所以大部分的內部規範都其實是「各憑良心」的結果。進而來說，財團法人的內部監控其實就是來自於掌權者的主導，但在此狀態之下亦容易因人為的操控而偏離營運常軌。因此，財團法人的內控和外控相等重要，一般的財團法人通常無自己的內規設置，因此還是得課以外規的特別法規範，如：會計師要被賦予如同國稅局般查核帳冊的認證權力等規定設置。

### （三）社會大眾的關切程度對於與財團法人機構犯罪

社會大眾對於財團法人犯罪應大多屬於比較冷淡的，因為在社會大眾的感覺中，通常對於直接侵害到本身法益的犯罪有著強烈感受。原因在於諸如強盜、殺人、竊盜、強制性交等罪行，對於每個社會大眾而言，都有可能成為潛在受害者，而這些犯罪所侵犯的，便是人民價值觀中對於自身最重要之法益者，諸如：私有財產權、生命權、身體上的權力與尊嚴等。當前社會蓬勃發展的各種非營利組織，雖然說代表著「公民權」的自主性呈現，但實然也造成了社會大眾對其之認知不清，進而對於其違法行為的關注度便降低。進而探討其中原因，在未強制公開活動與財務資訊、未規定應公開之內容、未規定報告編製準則，導致各組織編製報告不能忠實表達實際情況或相互比較、以及相關之最高權力機構未予以重視等層面下，財團法人等非營利組織對外透明度不高亦是造成了此類犯罪被漠視的主因；反面而言，提升社會大眾對其關注便能減少違法情事嗎？根據訪談所得，代表人民進行關注的傳媒報導會造成社會大眾對於財團法人等公益團體的不信

任，進而也會影響其運作，故關切程度是會影響的。但對於以本身設立而行偏差之實的財團法人而言，其實社會大眾的關注也有可能是有限的，原因在於其本身便不是以公益使命為行為理念，因此再多的關注也僅有可能使其收斂行為的現實，而可能無法達制完全抵銷其不法的念頭與動機。

總言之，財團法人機構犯罪的本質大多屬於經濟犯罪範疇，其受害者並非如傳統暴力犯罪般有特定之多數人，其反而是侵害社會不特定人法益之表徵。具體而言，其干擾的不是單單社會民眾之經濟財產，而是國家整體經濟能力之損害。有些詐欺性質之財團法人犯罪，對於沒有危害到人民親身財產安全者不會受到大眾注意，雖然透過媒體報導似有監控的影響力，但是，此類引起的迴響有限，通常過一段時間內就會冷卻被淡忘。本研究同意傳媒的報導會造成社會大眾對於財團法人等公益團體的不信任對於此類案件的成長會有影響的負向抑制效果存在，但是社會大眾對於財團法人犯罪的注意性不若傳統暴力犯罪那麼直接，因此也亟待國家刑罰權的強制發動才能抑止此類侵害整體社會法益的白領犯罪產生。

### 三、財團法人犯罪與經營狀態

要清楚界定何種類型財團法人較易偏差觸法其實不是一件容易客觀的事。每一個組織的犯罪環境及原因皆不太相同，進而加上每一個財團法人有其獨特之成立生存背景。因此在判決書及媒體蒐集資料上做統計（表七）後發現，雖然說偏差類型以文教基金會及社福慈善基金會較占多數，但是分別其犯罪環境及動機、起訴罪名接較不相近（表八、表九）。囿限於於原始資料之故，因此很難以客觀地判斷實務上所區分的財團法人類型裡何者較易涉及偏差範疇。於是本研究在參閱相關學術文獻著作之後，採行了相關探討運作問題之「政治性現象」、「與營利組織並存及經營者相同之現象」及「與宗教結合之現象」三者，來作為本研究分析可能偏差類型之發現。

表七：觸法財團法人之組織類型統計

組織類型	媒體資料		判決書資料	
	數量	比例	數量	比例
文教基金會	13	68.4%	6	18.3%
社福慈善基金會	3	15.8%	12	33.3%
醫療基金會	1	5.3%	2	5.6%
青少年服務	0	0%	1	2.8%
工商發展	0	0%	3	8.3%
交通觀光	0	0%	1	2.8%
未明	0	0%	11	31%
未經主管機關認可	2	10.5%	0	0%
小計	19	100%	36	100%

資料來源：筆者歸納整理

表八：文教基金會判決書資料涉案犯罪類型

名稱	起訴罪名
財團法人○○樓文教基金會	智慧財產權爭議（自訴案件）
財團法人○○大學文教基金會	詐欺取財
財團法人施○○文教基金會	違反證券交易法、業務侵佔
財團法人安○文教基金會	違反公職人員選舉罷免法
財團法人光○文教基金會	毀棄損壞
財團法人天主教光○文教基金會	背信

資料來源：筆者歸納整理

表九：社福慈善基金會判決書資料涉案犯罪類型

名稱	起訴罪名
財團法人伊○社福基金會	詐欺取財
財團法人基隆市○○福利促進協會	偽造文書、詐欺取財
財團法人中華民國私立慈○社福慈善事業基金會	背信
財團法人○○山社福慈善事業基金會	私運管制物品進口逾公告數額
財團法人臺灣省私立菩○仁愛之家	違反政府採購法
財團法人南投縣伽○終身關懷社會福利基金會 （兩起）	公益侵佔、侵佔
財團法人南投縣私立憫○教養院	公益侵佔
財團法人許○○慈善基金會	背信、詐欺
財團法人台南縣私立新○社福慈善事業基金會	偽造有價證券
北縣私立○錄社福慈善事業基金會	涉及公務員貪污
財團法人雙○福利基金會	偽造文書

資料來源：筆者歸納整理

#### （一）經營者同擁有財團法人與營利組織的狀態

根據判決書及媒體資料分析後發現，犯罪人無論是在財團法人及營利公司中，均有左右決策的職位，如：董事長、負責人等；再者，違法之原因係均為營利公司財務週轉不靈，以致有影響本身之員工發薪、上櫃、或者是股價之情事。不過，值得注意的是，在本研究判決書中所蒐集的案例分析，提供了吾人一項重要訊息，營利公司或者企業的財務狀況是有可能造成組織管理者企圖以財團法人的方式解決問題的因素。承前幾節的討論，因為財團法人不若營利公司般被規定強制公開組織資訊，又極為容易被有心人士以集權方式一手掌握，所以財團法人在此類經營狀態的犯罪中，往往扮演的大部分是工具性之角色。

經由訪談發現，欲瞭解「經營者同擁有財團法人與營利組織的狀態」是否影響財團法人機構犯罪之相關性，在於釐清「循環運用免稅規定方式」及「經營者非法挪用財團法人資金」之兩種的犯罪態樣。「循環運用免稅規定方式」凸顯了問題嚴重性之冰山一角，以相同之行為方式，經營者可以進而從事為他人避稅、以財團法人為洗錢中樞或目的機構進行洗錢犯罪，進而連帶影響到「經營者非法挪用或掏空財團法人資金」之可能。雖然說，財團法人能以「業外收入方式」來獲得違法之資源收入、破壞各種法益，但是營利組織與財團法人相存或者相互掩護的狀態已可以說是當下極為嚴重的犯罪問題。

## (二) 結合宗教因素之財團法人

經由本研究蒐集相關媒體報導及判決書資料後發現（詳見表十），在媒體報導部分，有著相當大的比率（約三分之一）是在報導有關於非營利組織與宗教結合後的相關偏差案件，雖然，其中有著一些未經證實或調查的傳聞報導，但是也證明社會大眾對於結合宗教類型之非營利組織有著相當大的依賴與支持；而在判決書中有關於財團法人之起訴資料中，也顯示了也有著將近四分之一的案件類型與宗教相關連，其中不乏有寺廟組織與基金會成立的態樣（詳見表十一）。

表十：與宗教相關涉及偏差組織之資料來源數量統計

	數量	百分比
相關媒體報導非營利組織偏差資料	9	31% (9/29)
判決書中財團法人起訴資料	10	28% (10/36)

資料來源：筆者歸納整理

表十一：與宗教相關財團法人判決書資料涉案犯罪類型

名稱	起訴罪名
財團法人○○市光○佛教事業基金會	偽造業務上執掌之文書 逃漏稅捐之概括犯意聯絡
財團法人中華○○○路德會	毀損案件
財團法人○○教○○佈道會	背信、侵占
財團法人臺北市○○宮	員工侵占對於業務上所持有之物。
財團法人中華福○○○○會	背信等
財團法人新竹縣五峰○○會	背信
財團法人臺北市○○寺	登載不實文書、公益侵佔
財團法人臺中縣大甲○○宮	員工偽造文書
財團法人中華福○○○○會所屬地方教會 --新營○○堂	侵占
財團法人○○堂	業務侵占

資料來源：筆者歸納整理

再者，經由分析發現，寺廟財團法人的案件類型非行數量遠高於「宗教類型基金會」。這些寺廟財團法人的案件類型大多數者涉及侵害到財產上的擁有權，因此多涉及詐欺、侵佔、背信等財產犯罪類型。值得吾人注意的是，其所侵害的，往往不只是支持其之堅定信仰者，亦有與組織業務上來往的交易者；並且此種組織極易被其所擁有員工進行業務上之犯罪，如財團法人○○市○○宮、財團法人○○縣大甲○○宮兩案例便是如此。分析寺廟財團法人的非行問題如此嚴重之因，一來因為國人對於宗教信仰有著相大密不可分的依賴感，因此也造成了相關非行組織趁隙而鑽營漏洞而獲取不法。在早期淳樸的臺灣，寺廟或教會是一個村落的精神支柱和象徵，村民奉獻多是出於誠心的感謝神明在生活或收成的庇佑，神明是被敬畏的，隨著物質生活進步、科技發達，宗教的神秘色彩被沖淡，漸漸變成填補心靈空虛和減少內疚的心理治療，捐獻多是為了自我安慰神明會保佑有捐錢積功德的人，信徒不在乎捐的錢入了誰的口袋，因為捐錢只是一種形式。因此，若連宗教也成了一種心理上的利益交換，就不難想像許多寺廟委員會以神明之名行吸金之實；再者，此種組織內成員事務通常為相同信仰者即可參與，因此成員素質極為不穩定，亦也造成了從中獲取非法利益的情況產生。

受訪者有表示，宗教結合財團法人的犯罪問題亦是「為了組織的生存」。組織可資運用資源便越多，越容易發生偏差。但值得注意的是，有些經營完善而且組織較大者，通常會謹守本分而透明財務；反言之，倒是有些結合財團法人的小型宗教團體，因其數量多而難以受到大眾監督，因此在原初的理想與現實執行面有所落差，有些尤甚者，其成立之動機為「把財團法人當作宣傳，而把信眾當作客戶」的情形亦在所多有。受訪者普遍表達出一個共同看法，那就是財團法人犯罪結合宗教是獲利效果最好的，而其組織的「內化」情形也是最嚴重者。帶有宗教性質之財團法人者也必須仰賴上層管理者之公益主動性，若上層管理者有心運作，可能會是從事侵害到社會或個人法益犯罪的關鍵點；再者，與宗教相關之財團法人之犯罪行為更是很難去客觀認定的，在「信仰自由性」的前提下，定義所謂客觀的「犯罪行為」並不容易。其中最為明顯的案例為台灣高等法院合議庭於民國九十二年一月二十八日之二審宣判中，以憲法保障宗教自由等理由將原本以「常業詐欺罪」宣判的被告者均改判無罪之「宋○○顯像學會」一案。於是之故，這些有關於宗教的財團法人犯罪行為，大多都以較容易客觀認定不法事實之背信、侵佔兩罪起訴，但在詐欺部分，因在供養收入部分是信者恆信之故，故會圍限於「信仰自由」的立論檢證點上而不能客觀偵辦或判決，其需視個案而作偵察分析；最後，根據訪談者之看法，結合宗教運作之財團法人所擁有的偏差性，「主其事者因素」佔了一個很大的部分，因為雖然大部分宗教有著引導人心、鼓勵向善的原初本意，只是這種準則影響主事者決策行為的可能性，還是不盡然的。因為如果主其事者如果某種機會事件而急需用錢，復又在許多正當管道無法達致之時，此種非正式規範影響力佔有的部分，又會相信是相當低的。

### （三）與政治人物之相關性

本研究指稱之「政治人物」，曾以「政治授命」之方式取得擔任職務者而言，

在其中並包含了「政務官」及「事務官」之範圍人稱。於此所觀察政治人物涉入財團法人運作之相關性之所指，一是除了指其為除了本身職務具有政治性外，並另擔任非營利組織中的重要領導角色（如：理事、監事、董事會長等）之人而言；二為重要之職務具有政治性質之人，於不特定之財團法人從事違法行為網絡中，所具有與犯罪事實相關角色者。根據本研究蒐集相關媒體資料與判決書資料分析後發現，近一年來與政治人物相關之財團法人犯罪在媒體資料中約佔了18%、在判決書資料中佔的比例約為2.7%。（表十二）

表十二：財團法人犯罪與政治人物之相關統計

	媒體資料（總 27 件）	判決書資料（總 36 件）
	財團法人	財團法人
數量	6	1
比例	22%	2.7%

資料來源：筆者歸納整理

根據以上媒體及判決書資訊，本研究發現，並非與政治人物相關財團法人者皆會涉及違法情事。只不過在社會大眾對此種類型的財團法人檢驗度上都抱持著相當嚴格的態度，因此在相關報導中也無形地透露出此項訊息。進而在分析媒體及判決書資訊後，本研究發現到所謂與違法財團法人有所牽涉之政治人物，通常利用相關業務上之便利性而從事具有利益輸送性之情事，例如擔任董事長、或與董事長等執行者有相當密切關係之人等；其方式除了利用選舉時機進行資源（人或物）的取得之外，還利用財團法人相關業務處理進行財務的侵佔、背信、洗錢、或者是組織利益的不實爭取等。最後，值得注意的是，為何相關新聞媒體報導與判決書內容上呈現那麼顯著不同差異？筆者認為，除了新聞具有所謂的「傳聞性」之外，此種財團法人犯罪因為牽涉到政治人物，因此也無疑義地影響相關當事人之政治前途。姑且不論其中實情為何，但可預見的是，與案件相關的證據及消息將有可能會盡量以「無罪化」抹拭，復因「證據法則」是在實際偵辦及進入刑事司法程序中的必須要件，故相關進入刑事司法程序案例者，也實屬少數。

根據本研究對於此議題所進行訪談的分析發現，受訪者對於財團法人的犯罪行為與政治人物的涉入相關性，必須要自兩個層次說明，第一，經營者結合政治人物，以利於組織業務活動的從事。第二，經營者本身便是政治人物。就第一項「經營者結合政治人物，以利於組織業務活動的從事」而言，就之前討論之可知，違法的財團法人大都是牽涉「商業作為」。但是在商業作為裡，政治人物也扮演了許多重要的角色，諸如「民代」、「里長」等基層自治幹部，其會與地方公益性的財團法人結合形成類似「生態網絡」的利益關係。這種現象的發生，不難可知雖然財團法人所從事之業務屬於公益性質者，但是其也會牽涉到地方上的經濟活動。在公益活動的背後，其實也隱含著所謂相關利益的問題，諸如相關業者的承攬、地方仕紳者的曝光度等都是值得注意的問題；就第二項「經營者本身便是政治人物」而言，訪談中也有發現受訪者也有提到所謂「政治人物」成立財團法人之可能行為，指出其若一般是為了社會資源、資產等來成為組織經營運作本錢

者，就可能會有犯罪行為的產生。其根本之原因，便是在於財團法人的募款較政治人物個人更為方便，「資源多」這項有利因素便是財團法人與政治人物結合的原因之一。在此狀態之下，政商關係的擁有，使其在推動有關自身權益方面的活動行為有著某種程度上的利多因素在。再者，以政治人物擔服財團法人重要職務而言，在相關的不法上可能是會有的，但是這也牽涉到本身犯罪證據掩飾的問題，此類案件往往在訴訟、判決中因為證據不足而撤銷、無罪者在所多有。

#### 四、財團法人偏差行為態樣

##### (一) 犯罪背景

財團法人組織在社會環境上究竟存有何種特殊性，才會讓組織管理者個人如此在不受監督的狀態下從事違法行為？經由各項資料分析後發現，下列幾個背景面向的存在，似乎可以解釋此原因：

- 1、資源的獲取方面：財團法人本身便擁有一定的資產金額，進而在監督面上無法完全有效制衡掌權者（董事長、董事、執行長、財務長等）之行為，因此，利用組織支出及個人私自收益兩者方面難以有效控管。尤其以財團法人亦有對政府申請補助款、收受民間贈與款項之資格，因此資源的獲取上可說是來源廣泛，若有其身不正之組織組織管理者，便有可能進行中飽私囊之實。以上此類犯罪情形通常涉有被以「侵佔」、「背信」起訴之案件居多。
- 2、為他人提供免稅之特殊資格：依據相關法規規定，捐贈予諸如財團法人等非營利組織者，可獲得減免稅額之待遇。但有些財團法人者因出於對於金錢上之不法覬覦、個人交情之便、或是集團內營利企業需要等因素，進而提供不實之收據給予其逃避捐贈之機會。更有甚者，利用其中收據金額所記載而打折收取手續費用，以變相的營收手法獲取個人或組織利益。此類犯罪情形，通常涉及「違反稅捐稽徵法」而被起訴之案件居多。
- 3、組織本身業務處理狀態：財團法人內部擁有著自身相關業務的處理自主性，相關者譬如文教基金會對於圖書出版、文教活動的舉辦等。本身的業務處理因容易受到組織管理者因素而可能擁有偏差的決策及執行狀況出現，總括而言多是為了業務上之利益而牽涉違法地帶；另一種狀況而言，有些財團法人違法的原因並不是想獲利，而是想要利用乃指「活動、資金」等項目資源來拉攏人脈關係關係，最明顯的例子即有候選人利用基金會上層之名義來行干擾公正選舉之實。

當然，亦有少數財團法人是為了本其組織成立之宗旨而有不小心觸法的例外，如判決書蒐集案例「台中地院 92 年度訴字 717 號判決書」中的財團法人○○山社會福利慈善事業基金會，有關於其違反「私運管制物品進口逾公告數額」案例。

##### (二) 犯罪手段

綜合判決書、媒體新聞與訪談發現，財團法人非行手法大致可分為下列幾者：

- 1、巧立名目、開立假收據報帳：有些企業與財團法人往來過於密切，例如財團法人祇向原公司或關係企業採購，捐出去的錢就流回企業來；而有些更是有



著「財團法人養了大批公關人員卻都在做企業的業務，根本就是企業的子公司」的現象存在。

- 2、在籌畫成立前的接受募款挪為他用：財團法人成立之後，依據相關法規規定其「會計憑證至少要保存五年」，因此，有不少的不肖財團法人機構在成立後將籌畫成立前的接受募款挪為他用，憑藉著無強制規定保留會計憑證的缺口，造成了許多私吞於個人囊中的現象。
- 3、販賣可為他人合法節稅的單據：有些非行財團法人將可為他人合法節稅的單據視為「有價證券」，行販賣之實。這也就是利用賣收據給企業或個人來獲取私利，使得政府對該公司稅收減少。其所侵害的是「國家財政」，其不法行為只要開立一張收據便可值幾十萬至上百萬的價格，所以造成社會國家的損失是相當大的，但是普羅大眾卻都沒有感覺因此有受到傷害。而對於購買收據之人，其只要花5%~20%不等的金額卻可以拿到全額的收據稅額便可從中獲得逃避稅捐之利，也不覺得有受害之嫌；至於組織方面，只要「主其事者不叫，基金會就算少收入實際贈額也不會喊痛。」的情形也在所多有。因此，若此類販售金額沒有很高的時候，國家財政部門便很難發現得到此類犯罪行為，復因無統一主管機關監督及其可自行開立收據，就算國家知道稅收有減損，但也是無從查起。
- 4、洗錢消化違法所得：非行之財團法人有部分是先以非營利、免稅之名實際從事營利行為，再將資金納入組織帳戶，接著主其事者再以洗錢的手法匯入人頭帳戶，再行消化；當然亦有財團法人淪為專門洗錢的管道機構的現象產生，這也是說，財團法人會成為專門處理非法資金的機構，內容通常有「購買不動產，再出售炒作股票」、「作假帳活動支出」、「巧立名目」、「電匯境外帳戶再回流」、「支付員工高薪」等手法。
- 5、利用資源來拉攏政商關係：有些違法的財團法人資金充沛，所以從事犯罪行為自然也不會是以金錢利益為導向。其運作的流程大部分是「以作公益之名→提昇名望→結合相關業者人事拓展資源→以作為選舉或是增加社會地位名聲之用」。與此違法組織營運相關的「事業關係伙伴」，如地方民代、產業者、及近來盛行的「地方文史工作室」等，都會擁有著相關「互益」影響效應。
- 6、以業務上之不實手法進行金錢的取得：所謂「不實之手法」，其中可能包含著詐欺、侵佔、背信的犯罪行為。觀諸判決書及媒體資料蒐集部分，許多犯罪者及犯意同夥人利用財團法人集權化、資訊不公開化特性，透過偽造不實文書等方式，企圖以「五鬼搬運」之手法進行業務上之資源侵佔。

### (三) 犯罪特徵

自判決書、媒體資料及訪談中作一總分析而言，財團法人的犯罪罪屬於一種「白領犯罪」，所以這種犯罪特質都是行為者覺得「沒有他人受害」、「沒有犯罪」等合理化自己的犯罪行為，這也在非營利組織的犯罪階段中顯現出來。其具有「行為隱密性」，除了「詐騙」類型的案子可以用個案來偵查外，其違法情事接須知內情之人主動提供線索才有可能發現。而本研究亦也發現，除了「詐騙」案例類

型外，財團法人的犯罪特徵顯露其實可以自「組織的財務狀況」、「組織成員結構」及「業務往來的模式」三方面來查檢。

組織財務狀況而言，可自「機構近來財務狀況的良莠」、「組織成立或金額援助之來源是否具有單一性」、「近來在組織或成員帳戶裡是否有大筆不正常資金流動」之三點來探究。機構近來的財務報表及公開徵信可作為判斷是否近來此一組織在財務狀況上有無運作困難；另外，財團法人之成立與維持營運之方式是否直接受庇於單一營利事業保護之下也是值得注意的一點，此種特徵下的財團法人越有可能淪為母公司組織逃漏稅捐、資金漂白、挪用款項掏空之工具；最後，大筆不正常資金流動方面，可作為財團法人是否有從事洗錢交易之嫌疑判準。

組織成員結構方面，「成員彼此間的隸屬關係」及「組織之管理狀態」是最為明顯可觀察到的特徵。根據本研究發現，成員彼此間隸屬關係越不單純，如：家庭成員之親屬關係、以黨政或營利事業幹部為運作班底等現象，便會升高偏差危險性；再者，經營管理狀態也是值得關注的重點，財團法人若越是集權化管理、決策資訊流通管制越是嚴密，便會升高上位領導者行為的自主性和隱蔽性，此對於應是資訊共享、並以公益為導向的財團法人而言，提高了可能逾越規範的隱憂。業務往來模式而言，其關係到「組織所獲得業務收入之來源及方式」及「事業關係伙伴的影響性」兩特徵。自「業務收入之來源及方式」可觀察到財團法人是否在繁雜的業務收入中顯露出從事違法的訊息，以販賣收據或憑證的違法機構而言，組織的實際收入，必與實際金額會有很大之出入，其他諸如成為營利母公司違法工具之機構而言，機構業務往來必有營利母公司之獨佔性；至於「事業關係伙伴的影響性」，可以作為查證審視在財團法人從事業務活動時是否會具有「獨厚」其中相關事業之特徵。本研究發現，事業關係伙伴與財團法人往來互動的關係其實並不若吾人想像的單純，其中之利益糾葛，也往往成為影響財團法人犯罪的原因。

## 伍、結論與建議

### 一、歸納研究發現

根據質化訪談與文獻資料的分析結果，本研究將財團法人的影響因素及重要研究發現歸納如下：

#### (一) 財團法人犯罪屬於「機構犯罪」的型態

縱而觀之本研究相關案例，雖說組織管理者個人因素在財團法人犯罪中佔有重要之影響性。但是財團法人不法的從事，也必須透過組織內部違反倫理的副文化增強、傳遞。違反倫理的副文化，不僅本身便隱涵於組織中，進而透過管理階層的散發而形成一股非行的觀念。透過組織文化的影響，通常在組織的環境中上層管理者具有著所謂「主導者」的角色，下層行政人員或者是利益共生者，不管是出於無奈、同意、或是無知的狀態，自然也成為犯罪幫助犯。

#### (二) 影響財團法人機構造成違法的營運困境因素

1、組織本身財務狀況不良並非是影響主因，經營者在財團法人之外所另擁有的

企業營運發生財務問題而連帶影響財團法人，使其成為周轉資金的來源，進而拖垮整個財團法人財務狀況產生。

- 2、偏差的財團法人之組織管理型態中大多屬於集權化管理，組織的集權化與財團法人犯罪，有著相當密切的關係。組織結構的集權化的內容，又尤以「重要職位者之互相合意」以及「親屬關係存在」兩者，為影響財團法人犯罪之明顯要件。
- 3、上位犯罪者對於組織的影響性反映在組織決策文化上，組織管理者個人行為存在下列幾種型態：詐騙、誘使、指示、私下行使。一般而言，上層多扮演著「主導基層」的角色。帶頭犯罪者多為組織領導者，往往坐擁著獲利最高之實，其並大多有著「為了找到理由藉口，進而一手主導整個組織而便宜行事」的控制狀況產生。
- 4、向心力的分佈受到集權管理及經營方式所影響。組織成員因與組織管理者有遠、進、親、疏之別，故「接近決策核心者」較其他階層成員具有向心凝聚力及忠誠度，但是整體而言，違法財團法人的整體組織成員向心力，受到「集權態樣」及「組織管理者個人行為方式」的兩者因素而有所不是很好。

### **(三) 財團法人機構監控面的影響因素**

- 1、「組織管理者之違背經營倫理因素」大於「政府相關規範的疏漏」。組織管理者之守法性，便成為財團法人犯罪議題中之一項重要課題。各機關目前所訂對財團法人之管理辦法均為職權法規以及監管機關採雙軌制，形成所謂「於法無據」及「權責不一」之情形。因此，政府在監督財團法人的相關法規上有著程度上疏漏，是行為者造成在業務上得以有機會犯行之原因。
- 2、財團法人的內部監控其實就是來自於掌權者的主導，掌權者因素之對於偏差組織之內部規範有一定影響。欲形塑良好的組織內規，重點為組織管理者之自我約束道德觀。
- 3、社會大眾對此類犯罪關心程度有現實困難性，國人普遍對於財團法人犯罪認知不足，給了犯罪者可以鑽營漏洞、逃避眾矢的空間。

### **(四) 財團法人相關經營狀態的風險**

- 1、營利組織與財團法人相存或者相互掩護的狀態是當下極為嚴重的問題，因此「經營者同時擁有營利事業」的狀態帶有犯罪可能發生性。
- 2、寺廟財團法人的案件類型非行數量遠高於「宗教類型基金會」，其所侵害的，往往不只是支持其之堅定信仰者，亦有與組織業務上來往的交易者。
- 3、財團法人的募款較政治人物個人更為方便，「資源多」這項有利因素便是財團法人與政治人物結合的原因之一。在此狀態之下，政商關係的擁有，使其在推動有關自身權益方面的活動行為有著某種程度上的利多因素在。

## **二、財團法人犯罪控制對策建議**

根據五年來持續針對台灣非營利組織營運績效進行評估的「喜馬拉雅研究發展基金會」指出，台灣非營利組織，以基金會形式的財團法人有三千零一十四家。其中，願意以誠信原則提供徵信、揭露營運資訊供社會大眾檢驗的，大概只有三

百家基金會，約只占十分之一(2003-07-29 中時晚報/焦點話題)。因此，在自主性與規範性兩者間，本研究認為除了政府繼續秉持私法自治的精神、與財團法人進行良性學習互動外，還必須要對相關議題科以規範，行所謂「執罰從嚴、管理從寬」的政策。最近正在進行草案修正的「財團法人法<sup>3</sup>」有謂要求主管機關介入權限之明文化、加強董事監察人責任及董事會運作規範、財團法人之禁止及限制事項、基金會的財報必須有會計師認證制並定期公開等事項，也是本研究認為在相關立法處為相當急迫的設置。不過，財團法人的監督，應該是「興利重於防弊」，所以在治本之道更應該為「統一財團法人組織監督的主管機關」、「目的事業主管機關依其專業法令實施監督管理」、及「落實專業管理與公眾監督」問題，除了尊重財團法人之獨立性外，還亦得專業分工、統一管理以收興利之效。

財團法人犯罪對吾人社會所可能造成的損害極為嚴重(經濟安定、道德價值觀等)，實凸顯了有效控制策略的重要性與必要性。為了兼顧管制執行的效率與效果，並期兼顧私法自治精神，本研究認為控制策略的內涵應包含三方面：

- 1、設法去除或減少從事財團法人犯罪之動機；
- 2、設法改變助長財團法人犯罪發生的不良組織文化；
- 3、設法減少提供財團法人犯罪機會的條件。

進而根據 Zack (2003) 在針對美國本土「非營利組織詐欺及濫權行為」的研究一書中，對於其實施綜合控管策略提出所謂的「綜合性控管策略三角模型」。內容便是將焦點集中於非營利組織之「財務控制」、「非財務系統設計」及「整體組織管理行為態樣設計」三者。其中的「財務控制」項目，除了精確現狀的組織財報、資產的檢查、服從法規體制及組織資源使用效率性外，更包含了組織收益支出記錄、薪資處理、組織基金狀況等會計性之平衡；至於「非財務系統設計」，其重點在於機構人力資源管理政策措施、資訊分享平台設計、成員工作環境之保障及組織溝通管道系統暢通；最後，「整體組織管理行為態樣」重點在於設計組織成為「有機式」的管理結構，而非單純「上對下」之機械式結構，以確保非營利組織再贊助者、管理者及員工間能相互檢視，降低實施不法的機會。

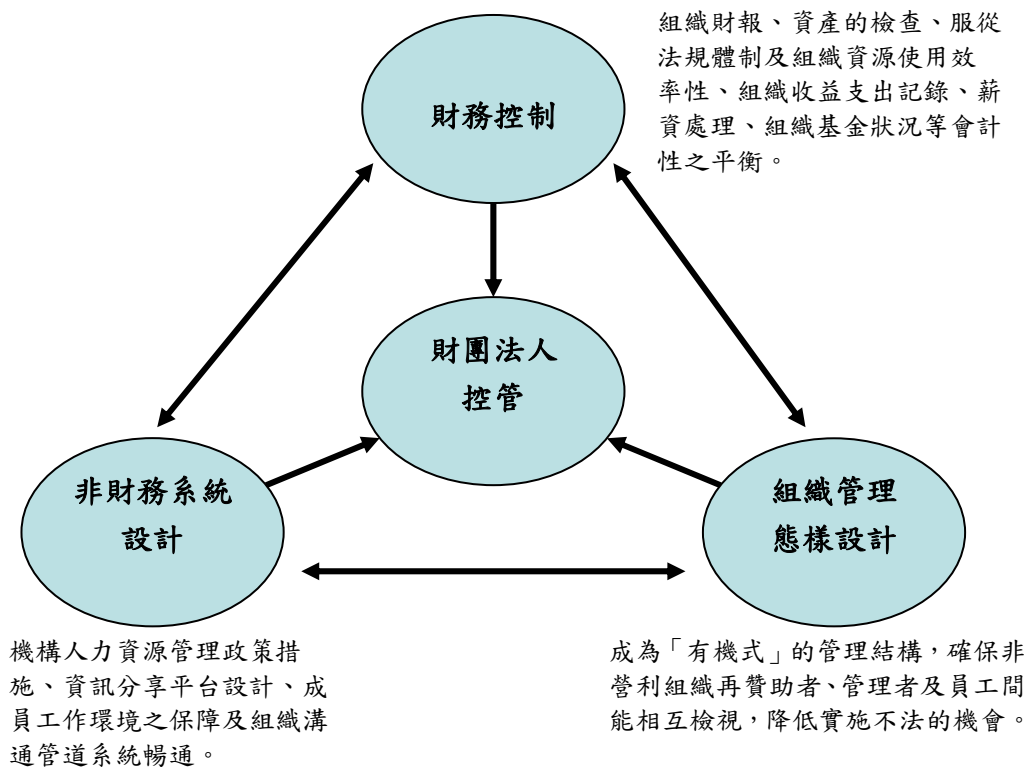
必須要去釐清的是，「非財務系統設計」及「整體組織管理行為態樣設計」兩者看似有重疊之處，其實非然。「非財務系統設計」著重在於人力資源管理政策與方式範圍上，其包含了組織中如何進行人才的獲取、維護、激勵，以及運用與發展的全部管理過程與活動；「整體組織管理行為態樣設計」，則是管理者選擇和管理各種組織結構與文化的面向及要素，其中便也包含控制達成組織目標過程中所需活動之過程。組織結構與組織文化是兩個讓組織達成目標的手段，組織設計則是用來指導如何選擇結構與文化。在設計過程中，管理者必須平衡來自組織內外兩方面的考量，並佐以參照組織所肩負之「使命」，如此之適度平衡才能確保組織長期生存與正當營運。

最後，本研究認為對於當前國內財團法人機構之控管監督，實有必要朝此方

---

<sup>3</sup>財團法人法(草案)網址下載：<http://mojlaw.moj.gov.tw/ShowScript.asp?id=2288>

向進行。除了提升相關主管機關監督管理能力及財團法人機構自主性外，另一方面，為使檢察官及法官能夠對財團法人犯罪者進行有效的追溯與審理，也提供了檢察官及法官擁有較多的資源。



資料來源：Zack, M. (2003). *Fraud and Abuse in Nonprofit Organizations: A Guide to Prevention and Detection*. Hoboken, NJ: John Wiley & Son.

圖五：財團法人綜合性控管策略三角模型

## 參考文獻

- 王志誠 (1996)，論公益信託 — 信託法第八章之評析，*法律評論*，六十三卷四一六期，頁 46。
- 司徒達賢 (1999)，*非營利組織的經營管理*，台北市：天下遠見。
- 江明修 (1994)，*非營利組織領導行為之研究*，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，民國 83 年 5 月。
- 江銘修、陳定銘 (1999)，*我國基金會之問題與健全之道*，*中國行政評論*，第八卷第三期，頁 23-72。
- 李德川 (2001)，*利用非營利組織從事非法行為之研究*，南華大學非營利事業管

- 理研究所碩士論文，民國九十年六月。
- 林山田、林東茂、林燦璋（2002），**犯罪學**，台北：三民書局。
- 林東茂（1999），德國的組織犯罪及其法律上的對抗措施，收錄於**危險犯與經濟刑法**，台北：五南圖書。
- 孟維德（2001），**白領犯罪－現象、理論與對策**，台北：亞太圖書。
- 孟維德（2004），**公司犯罪－問題與對策**，台北：五南圖書。
- 官有垣（2000），非營利組織在台灣：社團法人與財團法人基金會之現況分析，**第二屆兩岸公共事務跨世紀研討會論文集**。
- 張嫦娥（2002），非營利組織監督與管理問題之探討－以經濟部受理之經濟事務財團法人為例，**今日會計**，第八十七期，頁 26-46。
- 許士軍（1970），非營利事件行銷，**國立政治大學學報**，頁 41。
- 陳志龍（1998），財經行政與財經犯罪，收錄於**憲法體制與法治行政－城仲模教授六秩華誕祝壽論文集**，第三冊，行政法各論，一九九八年八月初版。
- 陸宛蘋（1999），非營利組織之定義與角色，**社區發展季刊**，第八十五期，頁 30-32。
- 馮 燕（1993），非營利組織的社會角色：兼論理念，**文教基金會研討會論文集**，台北：教育部社教司。
- 黃金鳳（1993），**民間團體參與社會教育政策執行研究－以全國性財團法人文教基金會為例**，國立中興大學公共政策研究所碩士論文，民國八十二年六月。
- 劉汶福（2003），**非營利組織犯罪問題之研究－以調查局偵辦之案件為例**，南華大學非營利事業管理研究所碩士論文，民國九十二年六月。
- 蔡蕙芳（2000），組織體犯罪與組織體罪責－美國刑法上組織體罪責理論的介紹與評析，**逢甲人文社會學報**，第一期，頁 325-356。
- 鄭策允（1999），**公益信託制度之研究**，輔仁大學法律研究所碩士論文，民國八十八年六月。
- 蘇南桓（1997），**組織犯罪條例之實用權益**，台北：永然文化。
- 顧忠華（1997），非營利組織的社會責任與發展趨勢，收入於司徒達賢等著**非營利組織經營管理研修粹要**，台北：洪建全基金會。
- Braithwaite, J. (2001). "Conceptualizing Organizational Crime in a World of Plural Cultures." Pp.17-32 in H. N. Pontell & D. Shichor (Eds.), *Contemporary Issues in Crime and Criminal Justice*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Finney, H. C., & Lesieur, H. R. (1982). "A Contingency Theory of Organizational Crime." Pp. 255-299 in S. B. Bacharach (Ed.), *Research in the Sociology of Organizations*. Volume 1. Greenwich, CT: JAI Press.
- Friedrichs, D. O. (2004). *Trusted Criminals: White Collar Crime in Contemporary*

*Society*. Belmont, CA: Thomson & Wadsworth.

Grabosky, P. (2001), "The System of Corporate Crime Control." Pp. 137-154 in H. N. Pontell & D. Shichor (Eds.), *Contemporary Issues in Crime and Criminal Justice*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Jenkins, A., & Braithwaite, J. (1993). "Profits, Pressure, and Corporate Law-breaking." *Crime, Law and Social Change* 20:329-351. Punch (1996)

Zack, M. (2003). *Fraud and Abuse in Nonprofit Organizations: A Guide to Prevention And Detection*. Hoboken, NJ: John Wiley & Son.