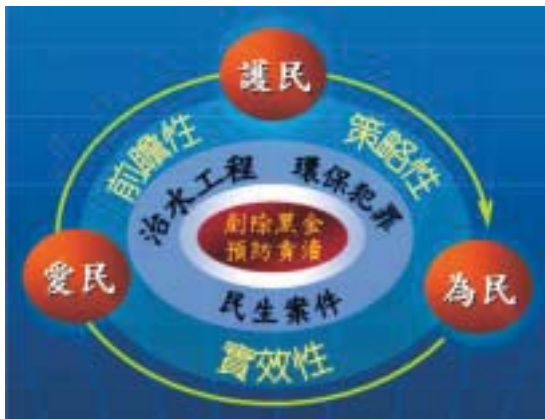


2008 年 雲林地區特殊刑案 偵查與預防策略白皮書



壹、前言

雲林地區計有 20 個鄉鎮市，迄民國 97 年 5 月止，總人口數共 72 萬 5468 人，因屬農業縣市，地方政治長期為派系所掌握，部分黑道、金牛藉由賄選取得公職，在地方上從事、圍標綁標等各類貪瀆案件，「以錢易權、以權易錢」的戲碼層出不窮，加以經濟困窘，少數民衆以黑心食品、民生犯罪案件牟利，危害社會秩序。

本署秉持「剷除黑金」、「預防貪瀆」兩大目標，愛民、護民、為民三大理念，針對雲林地區特殊之治水工程、環保犯罪、民生案件等三大領域，分析犯罪結構，辨識犯罪因果，形塑問題導向的偵查策略。

方略基調定位於「前瞻性」、「策略性」、「實效性」。「前瞻性」方面，掌握本轄特殊犯罪型態可能發展情勢，研採相關策進

作為。「策略性」方面，自實證案例作系統性研究，釐清脈絡，研擬中程偵查與預防之對策。「實效性」則自「宏觀」、「微觀」角度，統合相關戰力，監督行政機關，期能自上游遏止弊端，對於社會治安、民衆福祉提供正面貢獻。

貳、現況分析

一、治水工程弊案

(一) 緒言

雲林縣缺乏水庫，農業用水與沿海養殖大量抽取地下水，終至地層下陷。加上沿海地勢低窪，區域排水設施及維護管理經費不足、河川管理鬆散，區域排水無法提升至保護基準，因此每遇颱風豪雨，淹水的夢魘就不斷上演。中央政府視雲林縣為防汛重點區域，行政院 95 年 3 月提出通過之 8 年 800 億治水預算，雲林縣即可分配到 90 多億治水經費。統計本署自 94 年至 96 年 3 年偵辦之防汛貪瀆案件，質與量均占本署偵辦貪瀆案件之最大比例，其間衍生之弊端，除採購程序之瑕疵、工程品質拙劣之外，還包括民意代表、官員與業者勾串，收取回扣、不正利益等不法情事。其中犯罪所得，更衍生成為地方派系的利益來源，影響之層面已從影響民衆財產生命安全之工程瑕疵，進而與貪污、賄選連結，形成本轄貪瀆案件之特色，自有嚴加查緝之必要。

日新司法 (2008.07)

(二) 94 年至 96 年間起訴之治水防汛工程弊案

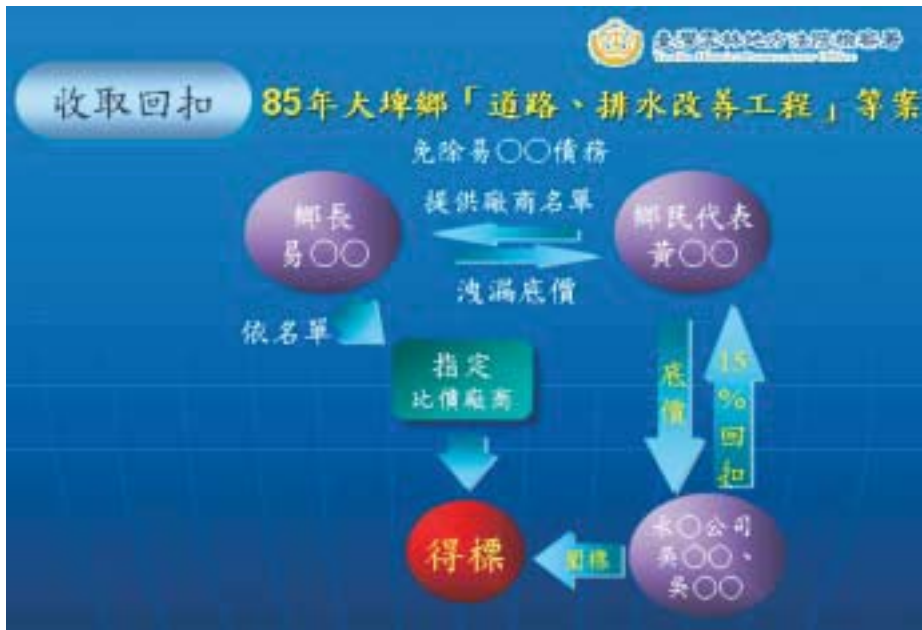
編號	案號	起訴人數	起訴法條	犯罪所得	審判情形
1	93 年發查偵字 113 號等	4	貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 3 款	收取回扣 516 萬餘元	一審判 12 年等
2	92 年偵字 3922 號等	10	貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 3 款等	圖利廠商取得 41592 立方米砂石	廠商一審判 1 年 6 月等
3	96 年偵字 4180 號等	7	貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 3 款等	收取回扣 421 萬餘元	一審審理中
4	94 年發查偵字 113 號等	12	貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 1 款等	盜取 10 萬立方米海砂	一審判 12 年等
5	95 年偵字 6183 號等	20	貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 3 款等	收取回扣 353 萬元等	一審審理中
6	96 偵字 6316 號等	5	貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 3 款等	收取回扣 250 萬元	一審審理中
7	94 偵字 3446 號等	4	貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 3 款等	收取回扣 547 萬餘元	貪污無罪，政府採購法判 3 月確定
8	95 年偵字 3706 號等	6	貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 3 款等	收取回扣 2000 萬元	一審審理中
9	水利會疏濬工程恐涉不法		有違反政府採購法之嫌	切割為 10 萬元以下逕洽廠商採購	經檢舉後偵辦中

(三) 類型分析

1. 假疏濬真盜採



2. 治水工程收取回扣



3. 假公濟私型



(四) 治水工程弊案因素分析

分析上述弊案成因，可分述如下：

1. 制度面

基層公務員對採購程序未臻熟稔，且縱向與橫向工作聯繫未有統一窗口，亦未有聯合專案管理單位加以管理，業務機能失調，增加犯

罪之誘因。

2. 法規面

水患治理特別條例授權由縣市政府負責辦理河川、排水、下水道疏浚、清淤與應急工程，惟並未嚴格監督各縣市議會應通過此類防汛工程作業程序等行政規則，亦乏配套之法



令。以雲林縣為例，迄今仍未針對防汛等重要工程制訂有何標準作業程序，不僅無法建立合理之監督機制，亦使不肖人士有可乘之機。

3. 執行面

於管理人員方面，因業務繁重，聯繫不足，是未能有效執行管理。部分承辦人員更心存僥倖，而怠忽職守，未能確實監工，均或多或少造成弊案之產生。況以，防汛工程預算金額龐大，工程所涉及之利益豐厚，早為有心之少數不肖民意代表及黑道所關注，公務人員因見有利可圖，而沆瀣一氣，同流合污者所在多有，亦是雪上加霜之因。

(五) 策進

1. 強化檢方偵查能力

(1) 從工程偵查實務中培訓偵查能力

在偵辦工程案件中，必須對工程要有敏銳的嗅覺，而工程隱蔽部份，往往係貪瀆弊案之所在，例如本署偵辦之口湖鄉工程弊案（95年度偵字第6183號、96年度偵字第708號），營造業在擋土牆下之隱蔽部份沒有施作預力混凝土基樁，而卻以木樁替代（預力混凝土基樁造價遠高於木樁，工程主辦單位為圖利被告而容許其未按圖施工），造成減少擋土牆下方土壤承载力，容易造成傾倒破壞及滑動破壞，此部份檢察機關若沒有敏銳嗅覺，是無法得知一般被告不會施作預力混凝土基樁的。

(2) 積極充實工程實務

① 積極參與各項工程實務進修

目前公務員有各種進修管道，亦有不定期舉辦營建工程相關講習，例如人事行政局公務人員終身學習入口網站經常有工程相關進修機會，應鼓勵檢察官積極參與，增進工程知識。

② 培養工程圖說解讀能力

由於檢察官多係法律系畢業，致偵辦工程貪瀆案件時，對工程圖說常無法自行看懂並抓出問題癥結。此時承辦檢察官宜多與協辦之專

組檢察事務官聯繫溝通並詳閱工程圖說，以利偵辦。以本署偵辦口湖鄉弊案為例，被告當庭宣稱其施作集水井工程完全符合規定云云，然經本署專組檢察事務官當庭勘驗工程圖說後發現，被告所施作乃係圖利鄉長私有之漁塢進水口，而非集水井，蓋漁塢進水口之功用係供漁塢進海水用，不具防汛功用；而集水井係供排水渠道匯集後，利用重力落差之原理將該雨水等多餘水量順利排出，且方便清除淤積之泥沙，具有防汛功用，故漁塢進水口與集水井兩者有天壤之別，此時倘無法解讀工程圖說，則案件將無法順利偵破。

(3) 廣納人才、鼓勵交流、提振士氣並舉

廣招特種專長之檢察事務官、定期由法務部統一舉辦偵辦工程弊案心得講習、增加檢舉獎金及辦案獎金，也是可以收取激勵之效及各署間相互吸收工程弊案辦案心得。

2. 預防貪瀆作為

行政機關興利防弊，乃為預防犯罪之前瞻性作法，政風機構應協調行政機關採取下列措施：

(1) 犯罪防範面

① 加強監督控管行政程序

對於縣府編列治水預算，應召集相關專家學者，對於預算編列程序應確實、公開、透明，並就各鄉公所所提列之治水計畫予以控管，成立專責防汛工程小組，配合政風與主計單位之監督角色，防止民意代表、公務員與廠商「共同貪瀆結構體」滋生。

② 辦理防汛工程公務人員適度輪調制度

長期辦理防汛工程之人員，從預防犯罪角度觀之，應視情況實施適度輪調機制，可防範貪瀆弊端。

(2) 有機成長管理面

按所謂「有機成長管理」理論係指以本身現有之結構和資源創新管理，並利用現有人力

或物力創造績效^(註1)，茲運用此理論由政風單位提供相關策略為地方行政機關防弊：

①防汛工程任務導向專案管理

雲林縣政府對於各項防汛工程，僅由業管單位執行，並專案列管進度，尚乏實質有效之管控機制，易滋弊端，應由政風機構協調地方行政機關針對重大防汛工程，視工程經費、人員組織成立任務導向之專案管理專責小組，依據專案管理流程，組織防汛工程專案團隊、規劃最佳方案與階段性目標成本效益、執行管控調整進度，以及驗收考核等措施創新管理^(註2)。此外，防汛過程中，有關防災、生態維護及環境營造維護等均應納入總體管理考量。準此，績效管理(performance management)功能彰顯，活化工程效率，應能避免不法圖利情事發生。

②防汛專案工程人力資源策略(Human Resource Strategy)

防汛計畫中，基於成長管理角度，衡諸治水專案管理計畫，政風機構亦可建請水利局規劃水利專業人員人資策略目標，進行水平業務單位間(例如水利局、地政局、環保局)及垂直單位間(例如水利局與鄉公所)之人力運用，以充分運用閒置人力，確保防汛工程執行力，檢視各

功能間環扣度與策略連結度，抑制工程落後缺失，臻善人力運用之「反浪費」效能。

(3)網式管理面

「網式管理」理論理念，乃為突破直向組織層級，延伸橫向聯繫模式，俾充分整合資源，落實各機關業務聯繫功能^(註3)，是檢察機關、行政機關與全民連結防弊網絡，提出下列組織防弊策略供參：

①採購評選委員評選過程防弊

因雲林縣防汛工程採購多以巨額採購案件為之，前多採最有利標方式^(註4)，依政府採購法成立評選委員會辦理評選作業，該委員會由外聘及內聘委員組成，其中外聘委員遴選條件，是否確為該領域之學者專家，內聘委員是否具備專業學養，其評選委員審核機制明確與否，將影響採購之公平、價格及品質，徵諸目前諸多弊端，結合行政院公共工程委員會與政風機構力量，就評選委員會成員指定人員之風評良窳進行考評與稽核，藉以避免貪瀆情事^(註5)。

②重大防汛工程採購稽核

因治水工程屢見不法弊端，政風機構應發揮「機關採購稽核小組」及「機關工程施工查核小組」機制，針對中央所補助經費之治水工

註1：請參閱，「法務部94年政風主管座談會部長講話摘錄」，民國94年4月，法務部全球資訊網(<http://www.moj.gov.tw>)。

註2：企業管理之專案管理流程為：(1)釐清主要的問題或任務目標；(2)釐清與界定最佳的解決方案；(3)釐清任務與資源需求；(4)準備控制時間進度與資源配置計畫；(5)預估專案成本與準備專案預算；(6)風險分析與建立攸關團體之利害關係；(7)持續監督、控制與溝通；(8)結案管理。請參閱，Project Management, Gary R. Heerkens, 2001, McGraw-Hill Companies。

註3：請參閱，「法務部施政成效暨未來努力方向」，立法院第6屆第5會期司法委員會全體委員會議資料，民國96年7月10日，法務部全球資訊網(<http://www.moj.gov.tw>)，頁51。

註4：雲林縣現今治水大排工程，委託規劃設計階段多屬勞務採購，以最有利標方式為之；至發包工程則以最低標競標型態公開招標。

註5：類此弊端：台北地方法院檢察署偵辦營建署補助「M台灣寬頻管道計畫」弊案，其中評審委員接受不正利益招待，刻意護航廠商，依違反貪污治罪條例起訴在案。請參閱，自由時報電子報(<http://www.libertytimes.com.tw>)，民國96年12月12日報導。





程案件涉及民衆檢舉、民意代表關切，加強採購稽核有無違反採購法令及實施工程查核以確保防汛工程施工品質，防範不當浪費情事。

③檢、調、政風共同建構治水防弊網絡

針對雲林縣治水防汛工程弊案，建置資料庫，政風機構提供機關內部易滋弊端之工程項目，調查站蒐集弊案涉案資金與人脈網絡，由本署統籌成立相關防汛工程貪瀆弊案資料庫，以期有效遏止類似弊案，防範於未然。

④地方防汛決策與作業程序應法制化

經濟部水利署雖針對易淹水地區水患治理計畫工程設計及經費管考制訂相關作業注意事項，惟地方防汛工程與應急工程之決策程序未見周延，作業程序欠缺明確，是以，地方政府宜訂定「各地方政府水患治理工程決策暨作業標準」，俾利明確遵循。

二、農田水利會潛在性問題分析

(一) 農田水利會資金預算來源

雲林農田水利會資金預算來源有兩種：

1. 自籌款
2. 政府補助：
 - (1) 「易淹水地區水患治理計畫」特別預算 (8 年 800 億)
 - (2) 工程補助預算
 - (3) 會費補助款。

(二) 農田水利會經費支出態樣

以雲林農田水利會為例，其經費支付工程款態樣一共有三種：

1. 「易淹水地區水患治理計畫」特別預算 (8 年 800 億)

經濟部補助 8 年 800 億、內政部補助 60 億作雨水下水道、農委會補助 300 億 (其中 55 億給農田水利會執行農田排水項目、245 億給水土保持局執行坡地水土保持)。「易淹水地區水患治理計畫」分三階段執行，雲林農田水利會第一階段有 6.5 億共 18 個工程，目前正在執行中，採購金額均非小額採購，均須上網公開招標。

2. 工程補助預算

農委會依加強農田水利設施更新改善工程補助款，每年編列預算補助雲林農田水利會，從 91 年補助 3.36 億、92 年補助 5.11 億、93 年補助 3.33 億、94 年補助 5.49 億、95 年補助 5.14 億到 96 年補助 7.51 億。工程補助預算均為專案補助，均非小額採購，亦均上網公開招標。

3. 會費補助款

依農田水利會組織通則，每年由政府補助農田水利會會員會費共 22 億多，依照面積分配給 15 個水利會，其中雲林農田水利會獲得從 91 年、92 年、93 年均為補助 3.96 億會費、到 94 年至 96 年每年補助 4.28 億會費。會費補助款用於人事及業務費用，其中業務費用包含渠道維

【雲林農田水利會 91 年至 96 年之財源總表】

項目	91 年	92 年	93 年	94 年	95 年	96 年
自籌款	1.50 億	0.29 億	1.01 億	0.86 億	0.28 億	未結算
會費補助款	3.96 億	3.96 億	3.96 億	4.28 億	4.28 億	4.28 億
工程補助款	3.36 億	5.11 億	3.33 億	5.49 億	5.14 億	7.51 億
8 年 800 億 【易淹水地區水患治理計畫】分 3 階段執行	第 1 階段 95、96 年 6.71 億，有 18 個工程標正在執行辦理中。		第 2 階段 97、98、99 年，共 6 億		第 3 階段 100、101、102 年尚未概估	

護及疏濬，每年約支出 1.54 億，此部份為各水利會經常性業務範疇，屬自治事項，僅需依內控機制辦理，業務費用於工程完畢後，不須報水利處核銷，僅需由上級機關農委會及審計部做形式上一年一次定期業務檢查，且為期僅一天。

(三) 檢討

1. 性質為公法人體制，欠缺監督機制

農田水利會依照農田水利會組織通則，為公法人，但其性質則與正式之行政機關有異，其內部人員之擢昇任用，亦與一般公務人員任用不同，是該水利會處於定位灰色地帶，其上級機關對之亦難加以督導，因此水利會內部組織運作外界無從得知，在擁有龐大財源，幾乎無監督機制下，易與選舉掛鉤，形成地方派系，謀取私利。

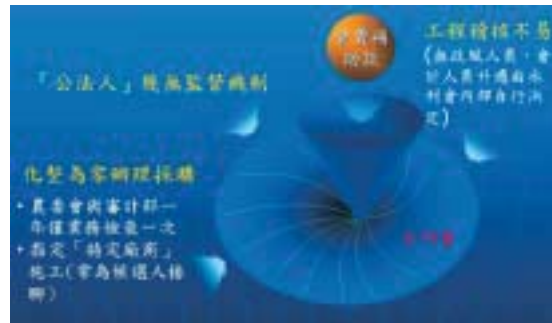
2. 化整為零辦理採購，易生弊端

由於政府採購法規定 10 萬元以下之小額採購可逕洽廠商採購，不需公開招標，故水利會針對小額採購之工程設計、發包、施工與驗收，均以內部行政作業規範之（雲林農田水利會中小給排水維護工作行政作業規範），至多僅需由上級機關農委會及審計部做形式上一年一次定期業務檢查，且為期僅一天，檢查其是否形式上符合行政程序。加上上級單位監管不周，在水利會有龐大財源，工程發包金額由各水利會依自己實際需求辦理招標情況，倘將 100 萬元公告金額以上之年度工程採購割裂適用為小額採購而未經由上級機關即農委會核准，易生弊端，規避政府採購法之適用及相關單位之監督。

3. 黑箱作業，工程稽核不易

目前水利會擁有龐大之上億巨額採購資

金，依據政府採購法第 12 條規定，機關辦理查核金額以上採購之開標、比價、議價、決標及驗收時，應於規定期限內，檢送相關文件報請上級機關派員監辦；政府採購法第 13 條規定，機關辦公告金額以上採購之開標、比價、議價、決標及驗收，除有特殊情形者外，應由其主(會)計及有關單位會同監辦；縱有未達公告金額採購之監辦，依其屬中央或地方，仍須由主管機關、直轄市或縣(市)政府另定辦法規範之；政府採購法第 111 條之規定，機關辦理巨額採購，應於使用期間內，逐年向主管機關提報使用情形及其效益分析。主管機關並得派員查核之。然水利會無政風人員進行採購稽核^(註 6)、且會計人員亦由水利會內部自行招考任用，升遷由水利會內部自行決定，不易發揮會計審核功能，易造成弊端。



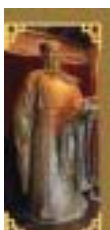
(四) 策進

1. 設立工程監督委員會

政府採購法第 70 條第 3 項規定，中央及直轄市、縣(市)政府應成立工程施工查核小組，定期查核所屬(轄)機關工程品質及進度等事宜；政府採購法第 108 條規定，中央及直轄市、縣(市)政府應成立採購稽核小組，稽核監督採購事宜。現水利處雖已有成立工程施工查核小組，農委會有成立採購稽核小組，然對於水利會之小額採購均無監督機制。故建請農委會設

註 6：水利會至多僅設有類似政風室性質之輔導室，惟其人員之任用仍係以聯合會招考後任用，而非一般政風人員以高普考等國家考試後由銓敘部銓敘任用。





立工程監督委員會，由該委員會及相關監督單位定期作小額採購之監督與稽核。

2. 上級機關應確實稽核分批辦理採購是否合法

政府採購法第 14 條規定，機關不得意圖規避本法之適用，分批辦理公告金額以上之採購。其有分批辦理之必要，並經上級機關核准者，應依其總金額核計採購金額，分別按公告金額或查核金額以上之規定辦理。故建請上級機關應確實稽核，水利會辦理之年度工程採購案件分批採購，是否合法。

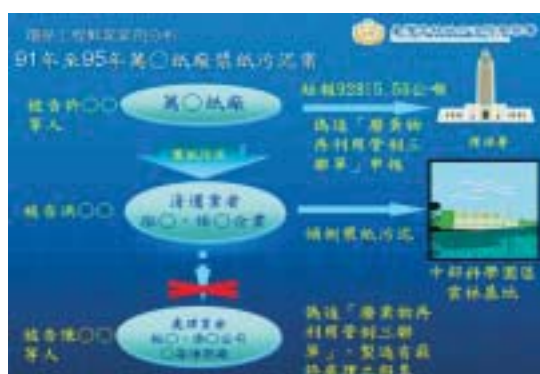
3. 落實機關稽核業務

鑑於水利會目前無政風人員進行採購稽核，且雖設有會計人員，惟會計人員亦由水利會內部自行招考任用，升遷由水利會內部決定，不易發揮會計審核功能，在設立工程監督委員會後，建請農委會政風人員參與監督，以舉發不法情事，且上級機關、審計、主計機關應定期或不定期確實稽核，縱水利會所辦理之工程有所謂自籌款部份，然其餘部分仍屬公款，依比例仍應受監督稽核。

三、環保工程弊案

(一) 案例

雲林地區近 5 年內查獲之重大環保案件多與廢棄物處理清運有關，嚴重影響環境生態，危害縣民生命健康，部分案件並有公務員貪瀆，嚴重影響政府威信，茲臚列於下：



編號	案名/案號	查獲成果	終結情形
1	90 年林內鄉垃圾焚化爐 BOO 案(93 年偵字 2536 號等)	縣長張○○等人圖利達○公司約 12 億元	起訴 10 人，張○○一審判 14 年，二審無罪，上訴中
2	91 至 95 年萬○紙廠漿紙污泥案(95 年偵字 2958 號等)	短報漿紙污泥 92815 公噸，傾倒污泥 6130 公噸	起訴 9 人，萬○紙廠許○○一審判 6 月，上訴中
3	94 年口湖、水林鄉垃圾掩埋場案(94 年偵字 1487 號等)	口湖鄉長王○○等人圖利地主陳○○共 1300 萬元	起訴 7 人，審理中
4	96 年天○莊遊樂場舊址盜探暨傾倒廢棄物案(96 年偵字 2721 號)	盜挖 11553 立方公尺土方，不法獲利 231 萬元	起訴 1 人，審理中



(二) 檢討

1. 污染源難以查緝

各種污染因子彼此互相交雜，判斷不易，且不法業者多隱匿犯行，難以查緝。

2. 環保專業知識不足

檢、警、調機關均缺乏具備環保專業知識之人員，須仰賴環保機關之協助配合。

3. 環保機關各自為政，稽查不易

現行「有害事業廢棄物」上網申報制度，業者「以多報少」至為嚴重，不法業者利用各級環保單位各自為政且不易稽核之缺失，而短報廢棄物數量。

4. 土方偷天換日，以少報多

土方流向，應係偵辦重點，業者往往以合法掩護非法，假借申報少量土方至土資場之名義，行竊取土方之實，將遠多於申報數量之土方私自外運販售，並向其他事業單位收取廢棄物處理費後，將廢棄物運至工區掩埋以填補私自外運之土方凹洞，最後再蓋上一層薄土掩飾。

5. 工程單位僅形式書面審查，無實質現場查核

本署偵辦二崙鄉公所工程弊案（95 年度偵字第 6156 號、96 年度偵字第 352、707 號）中發現，有關營造業將土方上網申報數量之部份，常有報假情形，往往進入土資場的土方數量遠少於申報數量，此部份卻無任何可以實際查核的權責單位，至多僅有縣市政府及工程主

辦機關可上網做形式上之勾稽查核數量，卻無法做實地查核，因此常生此流弊。

6. 立法疏漏，宜儘速彌補

本署偵辦台糖某複數決標採購弊案時（本署 95 年度偵字第 2671、2695、2981、3202、3355、4425 號），發現一個問題，即依照行政院公共工程委員會八十八年九月十八日（八八）工程企字第八八一三四五二號函示，政府採購機關辦理複數決標，其採公開招標分項決標者之開標原則略以：(1) 招標文件未規定各項投標文件應分項裝封及於大外標封標示投標項次者，有三家以上廠商投標，應即開標。(2) 招標文件規定各項投標文件應分項裝封及於大外標封標示投標項次者，個別項目應有三家以上廠商投標，方得就該項開標。

因此，招標機關即可從中舞弊圖利，以公開招標為例，原則上須有三家以上合格廠商投標方可以開標，然若該採購案有三種項目，例如 A 地委託種植甘蔗、B 地委託種植柳丁、C 地委託種植西瓜，原則上各委託種植之勞力採購標的均須有三家以上合格廠商投標，亦即 A、B、C 三地採購均各須有三家以上廠商投標（例如分別為甲、乙、丙廠商），方得開標；然若招標機關採用招標文件未規定各項投標文件應分項裝封及於大外標封標示投標項次者，則僅需 A、B、C 三地採購各需一家廠商投標，加總起來有三家廠商即可開標（即甲廠商投標 A 地採購案、乙廠商投標 B 地採購案、丙廠商投標 C 地採購案），造成容易圍標及不符合公開招標三家廠商投標精神之情形，故此部分似有立法補強之必要。

(三) 策進

1. 強化環保犯罪偵查能力

舉辦環保訓練及研討會，經由案例研討彼此交流、傳承辦案經驗。

2. 重大環保犯罪案件由專責小組偵辦





由幹練檢察官召集各類環保與財經專長人員組成「打擊環保犯罪」專責小組，統一指揮偵辦。

3. 檢、警、調結合行政機關加強查緝

環保犯罪涉及層面龐雜、專業性高、須仰賴行政機關協助。故應建立因應重大環保犯罪之機制，於行政機關設立對口單位，使檢、警、調機關於查悉環保犯罪之第一時間，即可依據因應機制，找到配合之行政機關人員，迅即查緝。

4. 獎勵民衆檢舉環保犯罪

環保署雖有^(註7)「獎勵民衆舉發污染案件實施要點」獎勵檢舉，唯該要點之獎金僅 1000 元至 20 萬元，相較於重大環保犯罪動輒數百萬元、甚至上億元之不法利益，實不成比例，而民衆多因怕麻煩而不願檢舉，是應仿效臺中市政府做法舉環保犯罪

環保署雖有，改按處罰實收金額 30% 至 40% 之比例核發獎金^(註8)，以激勵民衆勇於檢舉

不法，從而減少環保犯罪之發生。

四、民生案件

(一) 黑心食品—斃死豬

1. 緒言

豬隻在出生、生長至上市屠宰過程中，可能因飼養管理不善，或傳染性疾病，或運輸急迫等因素而造成死亡，統稱為「斃死豬」，惟因養豬戶不願負擔化製斃死豬之費用，隨意棄置斃死豬隻，任由私宰業者撿拾，甚或將斃死豬隻出售與私宰業者作不法使用，助長私宰業者將斃死豬肉混充正常肉品銷售，危害國民健康甚深。又本轄畜牧業發達，全國一年生產約 900 萬頭豬隻，本轄境內飼養之豬隻即占 130 萬頭，以平均死亡率 3 成計算，每日即有 1000 頭以上豬隻死亡，因而販售斃死豬之犯行頻傳，為遏止此一不法，本署將查察販售斃死豬之民生犯罪案件列為重點工作。

2. 案例 (表一)

表一

編號	案名/案號	查獲成果	終結情形
1	89 年至 94 年間王○○私宰集團案(94 年發查偵字 49 號)	斃死豬 193 頭、肉塊 13080 公斤	起訴 11 人，王○○判 4 年 6 月
2	94 年至 96 年間陳○○、陳○○私宰集團案(96 年偵 1031 號)	斃死豬肉 2 萬 6000 餘公斤	起訴 18 人，陳○○、陳○○均判 5 年
3	87 至 94 年間陳○○私宰斃死豬案(94 年偵 1406 號)	斃死豬屠體 10 隻	起訴 1 人，陳○○判 1 年
4	94 至 95 年間李○○私宰集團案(95 年偵 1740 號)	斃死豬肉 3400 餘公斤	起訴 3 人，李○○判 8 月
5	95 年間林○○私宰集團案(95 年偵 2272 號)	斃死豬屠體 200 公斤	起訴 3 人，林○○判 1 年 4 月
6	94 至 96 年間王○○私宰斃死牛集團案(96 年偵 5010 號等)	斃死牛屠體 500 餘公斤	起訴 6 人，審理中

註 7：參照 <http://w3.epa.gov.tw/epalaw/docfile/113060.doc>

註 8：「臺中市民眾檢舉違反廢棄物清理事業案件獎勵辦法」，參照 <http://jirs.judicial.gov.tw/change/200707/50973.html>

3. 檢討

(1) 養豬戶短視與貪念

養豬戶於豬隻死亡時，須負擔「焚化處理費用」，養豬戶為節省成本，隨意棄置斃死豬隻，間接促成了違法收取斃死豬之私宰戶的存在；部分養豬戶甚至與不法的私宰業者合作，將較大之斃死豬隻出售與該等業者作不法使用。斃死豬因此未能依正規管道銷燬，反以各種加工品的面貌流入市面。

(2) 斃死豬回收管制出現漏洞

依農委會相關規定，斃死豬需由「化製場」指派「集運業者」前往簽約之養豬戶收集，並開給「三聯單」，載明豬隻明細，再送往「化製場」焚化。惟「養豬戶」、「集運業者」多私心自用，而「化製場」又基於「事不關己」之心態，遂造成「集運業者不開三聯單、養豬戶不拿三聯單、化製場不管三聯單」之亂象，導致斃死豬之流向無法確實獲得管控。

(3) 相關法令有所缺失

- ① 養豬戶將斃死豬任意棄置於牧場外，雖可構成廢棄物清理法第 46 條第 1 項第 2 款之罪，惟以往多依畜牧法第 53 條處以六萬元以上三十萬元以下罰鍰，難收嚇阻效果，目前經本署檢察官首先以廢棄物清理法起訴後，法院已漸能接受此一見解。
- ② 違法私宰斃死豬供人食用情節重大者，構成違反畜牧法之罪，惟其法定最重本刑僅有期徒刑 3 年以下，另違法清運、私宰斃死豬，應成立廢棄物清理法第 46 條第 1 項第 4 款之罪，惟偵審單位多以畜牧法偵查、審判，致私宰斃死豬者有恃無恐。
- ③ 購買斃死豬之食品加工業者，雖構成畜牧法、食品衛生管理法之罪，惟其

最重刑度均為 3 年以下有期徒刑，失之過輕。另業者雖可能觸犯刑度較重之詐欺罪，惟下游業者多半辯稱：「不知為斃死豬肉」，黑心食品加工業者往往得以因此順利脫免刑責。

(4) 各自為政、查緝成效不彰

斃死豬流入市面之問題，其權責單位範圍甚廣，卻僅「農委會防檢局」及「縣市農業局」較為重視，至環保、衛生單位則自認並非業管，而警政單位則因「案件績效太低」而惰於查察。

(5) 法院量刑過輕

違法私宰斃死豬供人食用或留用之案件，大多判處得易科罰金或緩刑等「不用入監」的刑度，實難收嚇阻之效。

4. 策進

(1) 提高相關法規刑度及罰則，並沒收犯罪所得

建請提高畜牧法、食品衛生管理法之刑度與罰則，以期有效遏止私宰斃死豬之歪風。又對於此類販賣黑心食品所得之財物，允宜援引刑法第 38 條第 3 項、第 1 項第 3 款聲請法院宣告沒收。於偵查、審判階段，並宜依照刑事訴訟法第 133 條第 1 項之規定加以扣押。亦宜比照貪污治罪條例，增訂追徵或追繳此類犯罪衍生所得之規定。

(2) 整合相關查緝單位

各縣市政府針對斃死豬所組成的「聯合查緝小組」，較不重視「是否能夠定罪、擴大追查上下游業者」等偵查核心，且其對於拒絕受檢之當事人，僅得科以行政罰鍰，查緝成效有限。而司法單位自行偵辦，每因對行政事項掌握度不夠，而事倍功半。是應建立刑事偵辦與行政查緝之合作模式，利用行政機關對屠宰業務、豬肉市價、斃死豬管制、非法留用等事項之熟稔，彌補司法機關此方面知識之不足，亦





可透過檢察署整合相關查緝單位，增加查緝人力，逕行搜索，保全犯罪事證，以期有效查緝。

(3) 究辦棄置斃死豬之養豬戶、落實三聯單管制流程

督促各地環保、農業單位嚴格整飭、裁罰養豬戶任意將斃死豬丟棄在牧場外之行為，必可有效遏止斃死豬非法外流之情形。此外，現行以三聯單控管豬隻流向之制度形同虛設，如能針對斃死豬合法處理終點之「化製場」，立法追究渠等未負考核、通報異常之責任，亦可防堵此部分之缺失，掌控斃死豬之流向。

(4) 改革集運業

依現況，集運業者清運斃死豬，僅能向化製場支領每公斤 1 至 0.7 元不等之費用，縱使每天辛苦收集 500 公斤之斃死豬，亦僅能領取 350 至 500 元微薄之對價，根本入不敷出，卻仍不乏願意從事該行業者，追究原因，係因集運車業者得以合法掩護非法，載運斃死豬予不法業者牟利，斧底抽薪之計，應將清運斃死豬業務，改由各鄉鎮公所清潔隊接手，除可充實鄉鎮公所財政外，亦將有效杜絕清運過程中非法留用斃死豬之情事。

(5) 加強教育宣導

檢舉違法私宰斃死豬，可獲得農委會獎金 50 萬元，相當於檢舉賄選之獎金額度，但檢舉似乎不夠踴躍，有必要酌予提高並加強宣導。此外，養豬戶貪圖一時小利，容任斃死豬外流，結果斃死豬流入市面，造成供給量增加，反而「稀釋」合法豬肉之售價，況每有斃死豬

內外流案件發生，均對國產豬肉之市價及形象造成重大衝擊，且我國早已經脫離貧困國家之列，卻仍有類此黑心商品橫流，部分不肖業者道德淪喪之程度，實令人嘆息，如何導正「凡事向錢看」之錯誤價值觀，有賴國民道德之重整。

(6) 提高警調單位偵辦民生案件之積分並增設查緝獎金

私宰或購買斃死豬，所涉罪名僅係畜牧法、食品衛生管理法、廢棄物清理法、詐欺等罪名，於警調單位之辦案績效上積分不高，缺少查察誘因。建請提高相關警調人員偵辦此類案件之考評積分並增設查緝獎金，以利相關案件偵辦。

(7) 促請法院速審嚴懲

函請或呼籲法院針對攸關民生之重大犯罪，能在偵查中支持羈押。另外，審判時，亦請在法定刑期中，從重量刑，以儆效尤，俾確保全體國民之健康與安全。

(二) 公共設施與能源竊案

1. 水閘門竊案

(1) 緒言

本轄於 95 年至 96 年 11 月共發生 19 件、34 片水閘門失竊案，其發生地點及件數詳如下表所示，失竊地點以臨近沿海地區低窪處最易失竊，尤其縣府列管中、大排因經費欠缺，水閘門被竊後，無法立即修護，易造成人民生命財產安全嚴重危害。

【水閘門竊案發生地點統計表】

中央列管 或縣管	中央 列管	縣 管							
		地點	水林鄉	台西鄉	大埤鄉	虎尾鎮	北港鎮	斗六市	四湖鄉
發生件數	9	5	3	3	2	2	2	1	1

【電纜線竊案數量排序表】

順 序	1	2	3	4	5
地 點	東勢鄉	麥寮鄉	四湖鄉	台西鄉	崙背鄉
失竊數量	49324 公尺	46789 公尺	39624 公尺	37779 公尺	30421 公尺



【水閘門竊案斑點圖】

2. 策進

(1)設置專責查察檢察官並定期開會檢討

為求達成迅速有效追緝水閘門竊盜案之目標，本署指派李文潔檢察官專責偵辦此類案件，並負責定期召開防制水閘門竊盜檢討會，邀集轄內各分局偵查隊長，交換情資及偵辦心得，目前正積極偵辦中。

(2)列管銷贓管道

責成轄內各分局，造冊列管易收購水閘門之資源回收場、舊貨業及廢五金業者，並應每月會同環保局、建設局、台電公司人員對於資源回收場、舊貨商、廢五金業者實施稽查，告誡不可違法回收水閘門，並請確實依規定執行買賣登記。於發生水閘門竊案後，亦應派員至可疑回收商處理伏跟監。

(3)檢修監視錄影設備

協調各鄉鎮市公所及農田水利會，促其定期檢修該管水門附近監視錄影設備，以期於水門遭竊時，有助緝盜。

2. 電纜線竊案

(1)緒言

雲林縣為農漁業縣市，不問農田灌溉或是養殖業用水，均有賴電力帶動馬達取水，竊盜集團竊取台電公司電纜線，造成農作物、魚蝦等水產因斷電而死亡，嚴重影響農漁民生計及台電公司權益。茲列示 96 年度電纜線竊案之失竊地點及數量如下表，經分析發現，電纜線發生地區以沿海鄉鎮偏僻地區最易失竊，臨近山區鄉鎮失竊長度大幅降低。



【電纜線竊案分佈圖】

(2)重大案例 (表二)

(3)策進

依柯恩 (Cohen)^(註9) 和費爾遜 (Felson) 於 1979 年所提出的日常活動理論，探究電纜線竊案發生的成因，該理論認為犯罪事件要發生必須要有動機、標的物和監控三者有互動作用，一個因素的出現會干擾、鼓動另一因素的作用。當合適的標的物、無能的監控者^(註10) 及

註 9：柯恩 (Cohen) 和費爾遜 (Felson) 為美國著名犯罪學者，於 1979 年提出日常活動理論(routine activity theory)。

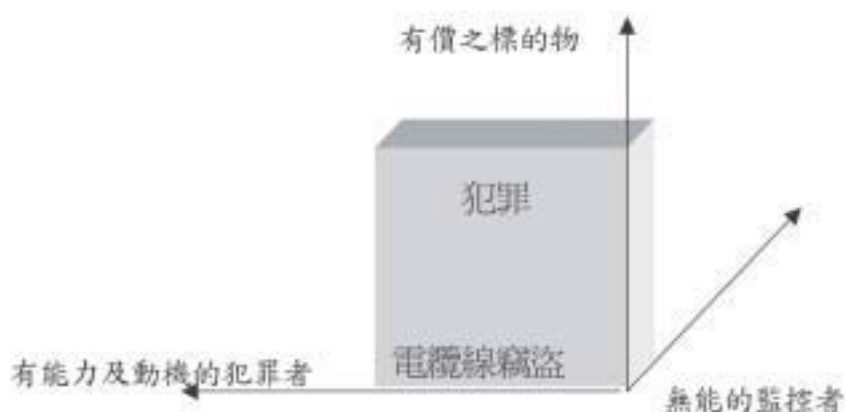
註 10：無能的監控者：泛指足以遏止犯罪發生監控力之欠缺，如電纜線竊盜發生常因深夜時段地點偏僻，竊賊犯罪時，警察人員及台電巡邏維護人員或民眾未在场，且銅線價值不凡，容易發生盜剪情事，電纜線如加強烙印或以價值低的鋁線代替價值高的銅線，強化管控，可大幅降低發生率。



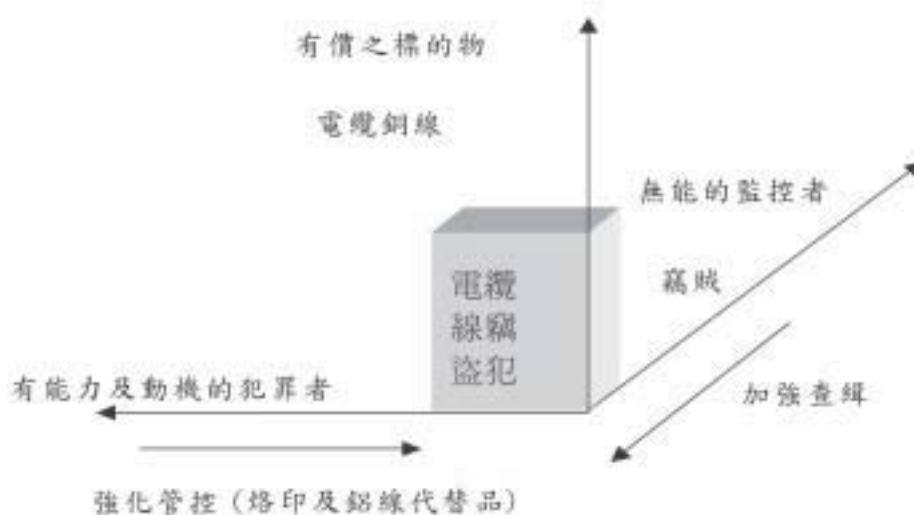
表二

編號	案名/案號	查獲成果	終結情形
1	94 年度偵字第 3618 號劉○○等人竊盜電纜線集團案	電纜線 997 公尺	起訴 4 人，劉○○判刑 1 年 7 月
2	95 年度偵字第 2906 號被告吳○○等人竊盜電纜線案	電纜線、裸銅線逾 8534 公斤	起訴 8 人，吳○○判刑 1 年 10 月
3	95 年度偵字第 708 號林○○銷、收贓集團案(吳○○餘黨)	電纜線外皮 1020 公斤 (換算電纜線約 3474 公斤)	起訴 4 人，林○○判刑 4 年
4	95 年度偵字第 5807 號羅○○竊盜電纜線集團案(吳○○餘黨)	裸硬銅線 1258 公斤	起訴 10 人，羅○○判刑 2 年

壹、本署專欄



【圖一 電纜線竊盜日常活動理論示意圖】



【圖二 電纜線竊盜日常活動理論示意圖(預防作為)】

日新司法 (2008.07)

具有能力及動機之犯罪者三項條件聚合時（如圖一），犯罪行為越可能發生，如果針對其中某項條件採取防治作為，則可降低犯罪（如圖二）。針對電纜線竊案，本署於是採取如下查緝作為：

①設置專責查察檢察官積極強力偵辦

按有效、迅速的追緝是遏止犯罪的最大利器。對於重大竊盜、銷贓集團之專業分工、加工、銷贓管道及網絡，須費心佈線監控偵辦才能掌握所有積極事證，將集團成員一舉成擒。

是本署針對此類案件，特別指派本署檢察官專責查察，並運用檢察事務官協助偵辦勾稽竊盜犯罪集團網絡，目前已有績效。茲將本署專責小組查獲案件統計如下表。

②聲請羈押有常習性與集團性之犯案者，遏止累犯

從電纜線被竊長度與時程分析，當集團性首謀份子被警方逮捕到案，並羈押獲准後，短期內電纜線被竊剪的長度即大幅下降，其下降情形詳如下圖所示。例如 95 年 1 月份查獲林○

【本署電纜線竊盜專責小組查獲案件統計表】

編號	案號	被告人數	查獲日期	查獲數量	終結情形
1	93 年偵字 4226 號	1	93.9.24	電纜線 1 捆	起訴 1 人
2	94 年偵字 3614 號	1	94.8.22	電纜線 150 公尺	羈押並起訴 1 人
3	95 年偵字 708 號	4	95.1.28	電纜線外皮 1020 公斤(長度約 17556 公尺重約 3474 公斤)	起訴 4 人
4	95 年偵字 1517 號	1	95.3.15	100.4 公斤	起訴 1 人
5	95 年偵字 2906 等 4 案號	8	95.3.15	電纜線 8534 公斤	羈押 2 人，起訴 8 人，
6	95 年偵字 2146 號等 3 案	3	95.4.24 95.6.1 95.6.5	電纜線 2.2 公斤	起訴 1 人
7	95 年偵字 2882 號	1	95.6.6	電纜線 125 公斤	起訴 1 人
8	95 年偵字 4703 號等 2 案	1	95.9.18 95.11.13	電纜線 500 公斤(市價 10 萬元)	起訴 1 人
9	95 年偵字 3520 號	1	95.6.5	電纜線 5.6 公尺	起訴 1 人
10	95 年偵字 4404 號	2	95.8.28	電纜線 10 公斤	起訴 2 人
11	95 年偵字 4372 號等 3 案	2	95.9.1 95.9.18 95.10.13	電纜線 7.2 公斤	起訴 2 人
12	95 年偵字 5807 號	10	95.11.24	電纜線 1258 公斤	起訴 10 人
13	95 年偵字 5980 號	1	95.9	電纜線 70 公斤	起訴 1 人
14	95 年偵字 373 等 2 案	1	95.10.21	電纜線 4 公斤	起訴 1 人
15	96 年偵字 2344 等 2 案	1	96.6.14	電纜線 8 公斤	起訴 1 人
16	96 年偵字 6267 號	9	96.11.29	電纜線 2300 公斤	羈押 9 人，全案尚偵辦中





○電纜線集團份子後，當月電纜線失竊長度從 327323 公尺大幅下降至 2 月份 210014 公尺，95 年 3 月份偵破蔡○○收購電纜線贓物案，當月電纜線失竊長度從 236569 公尺大幅下降至 4 月份 161453 公尺，95 年 6 月偵破吳○○電纜線竊盜集團份子後，當月電纜線從 77282 公尺大幅下降至 7 月份 32494 公尺，是對於此類案件，本署均援引刑事訴訟法第 101 條之規定，以有事實足認被告有反覆實施同一犯罪之虞，向法院聲請羈押。

③加強監控吸食毒品者，阻斷竊盜、搶奪、強盜動機

分析近二年來偵破之重大電纜線竊盜集團 39 名被告，發現其中 19 名具有毒品前科，比例甚高，故責成本轄各分局，針對轄內毒品前科犯，定期訪談約制。

④協調警方指派轄區員警埋伏監控轄內資源回收場、舊貨場及廢五金業者

責成本轄各分局列管易收購電纜線、馬達、水溝蓋及鋼筋之資源回收場、舊貨業及廢五金業者，必要時並派員埋伏監控，此外，協調各分局每月派員會同環保局、建設局、台電公司人員，對於上述資源回收場、舊貨商、廢五金業者實施稽查，告誡不可違法回收台電電纜線、馬達、水溝蓋、水閘門，並請確實依規

定執行買賣登記。

⑤責成警方加強監視、巡邏

建請鄉鎮市公所於竊案頻傳之地區、路段加設監錄系統，並責成各分局動員轄內之村里巡守隊加強巡邏，以期有效遏止竊案。

⑥強化檢舉民生犯罪之宣導

利用各種集會場合強力宣導，並製作預防電纜線失竊宣傳海報，於轄內公眾易出入場所及電纜線易失竊地點張貼，協請民眾如發現有盜剪電纜或其他竊盜情事，應立即通報檢警單位處理。

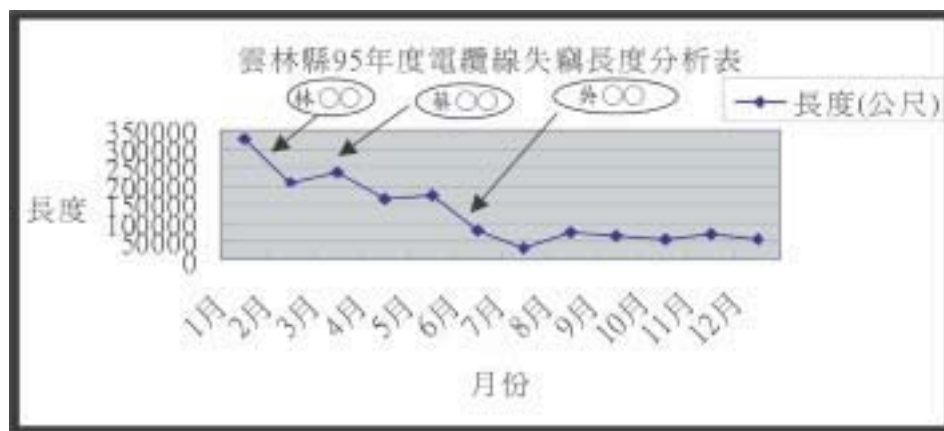
⑦每月治安會報及民生竊盜專案定期檢討辦理成效

責成各分局遴選對轄內勤務執行實務，深具經驗人員，組成「肅竊專責組」，針對竊盜集團份子嚴加查緝偵辦外，並於每月治安會報、民生竊盜專案中定期檢討成效。

3. 竊電案

(1)緒言

經台電公司統計，本轄 95 年度短收之電費（即輸出之電力與實收之電費比較）高達 1 億多元，嚴重影響國庫之收入，又本轄查獲之竊電犯罪案件，近年來有集團化之趨勢，竊電集團多以水電業從業人員為主，對外招攬廠商或民戶付費，以安裝「省電」設備為名，行破壞



【羈押與電纜失竊長度消長分析圖】

電表之實，涉案之廠商及民戶為數甚多，為避免該等集團坐大，實有嚴加查緝之必要。

(2) 案例與成果：

本縣竊電情況極為猖獗，本署特指派檢察官指揮環保警察隊全力查緝，成果豐碩。



【台電公司感謝本署葉建成檢察官偵破
褚○○竊電案致贈之感謝狀】

(3) 策進

① 嚴懲竊電集團成員

竊電案件之法定刑度不高，且台電稽查人員稽查用電戶部份，多與之和解，而未移送司法機關，致使竊電行為猖獗，是查緝此類案件時，如係屬集團性質者，應將共犯同步一併查緝，使法院瞭解渠等之惡性，予以羈押。於起訴求刑時，除敦請法院從重量刑，並應聲請令其強制工作，以儆效尤。

② 強化與台電公司之聯繫

竊電案件，受害最深者為台電公司，可協助解析竊電裝置者，亦為台電公司，是本署已與台電公司密切聯繫，除遇有案件發生時，請其提供專業協助，於平時亦請其發現用電量異常用戶時，可主動通報本署及警方，勿與用戶私下和解，以期殲滅隱身於單一用戶後之竊電集團。

③ 促請台電公司恢復檢舉獎金並加強宣導

台電公司原針對檢舉竊電案件者，給予獎金，惟該規定已於 94 年 4 月 15 日取消，因而造成民眾檢舉意願低落，應促請台電公司儘速恢復檢舉獎金制度，以鼓勵檢舉。又民眾對「省電」與「竊電」之分野時有混淆，為避免民眾遭竊電集團蒙蔽，助長竊電案件發生，本署擬促請台電公司多加宣傳上述觀念。

參、檢討

一、司法、行政機關間橫向聯繫不足

檢、警、調等司法機關與行政機關間各行其是，分散力量，缺乏橫向聯繫，無法發揮統合戰力，甚且相互牽制，抵銷力量，無法發揮統合戰力。

【本署查緝竊電案件成果表】

編號	案名/案號	查獲成果	備註
1	96 年偵字 5012 號褚○○竊電集團案	查獲 38 家廠商涉案，竊電度數 123818559 度，追償電費 117056520 元	羈押 4 人，偵辦中
2	96 年偵字 5552 等號王○○竊電案	查獲 10 餘戶涉案，竊電度數 148959 度，追償電費 595333 元	起訴 1 人，判刑 6 月
3	96 年偵字 6160 號林○○竊電案	被告自白共 50 餘戶涉案，已知竊電度數 566343 度，追償電費 1991631 元，尚有 37 戶清查中	羈押 1 人，偵辦中



二、偵查機關專業智能有待提升

現代犯罪型態日新月異，犯罪手法更是不斷翻新，司法警調機關面對諸如黑心商品、環保犯罪、民生犯罪、治水貪污等新型態之犯罪類型，相關專業知能，略顯不足，亟待提昇。

三、偵蒐能力、辦案品質有待強化

偵查機關長期囿於主客觀條件欠缺，辦案品質常遭質疑，連帶影響人民對司法機關之信賴。因此，強化偵查能量，提高辦案品質，迺當務之急。

四、行政人員法治觀念及敬業精神有待提升

部分行政機關之業務承辦人員，法治觀念薄弱，對於首長或民代之不法要求，或姑息養奸或勾結舞弊。少數職司查緝、防腐之人員，如環保、衛生等稽查小組、主計、政風人員，或基於人情包袱或不良習氣，無法發揮防腐機制，導致貪腐指數居高不下。

五、行政機關防弊尚待加強

如農田水利會使用國家資源卻無健全防弊機制。主計、會計單位亦未能發揮稽核效果。上游弊案不絕，檢察官自疲於奔命。

六、檢舉、查緝獎金有待提高

新型態之犯罪，常有法輕情重者，警調辦案積分有限，缺少查察誘因。為鼓勵民衆與公務員積極參與，有必要提高各項誘因。

七、法院量刑輕縱，影響偵查成效

部分法官未能體會犯罪危害與社會損失之比例，習慣以最低刑度作為量刑基準，導致犯罪者衡量所得遠勝制裁下，鋌而走險。

肆、策進

一、建立策略優勢、情境犯罪預防

本署期能掌握策略高度，防弊、除惡雙管齊下，有效偵查犯罪外，並結合政風、行政機關，防範未然，斷絕犯罪者惡念。

二、強化團隊，精緻偵查

破案是遏止犯罪根本之道，各項重大犯罪集團，俱有專業分工及網絡，須縝密佈建方能掌握事證。設置專責查察檢察官，建構堅實的辦案團隊，精進偵查技巧，為本署不斷努力之目標。

三、結合行政專業，提高偵查智能

司法機關對於治水工程、民生犯罪、環保犯罪等之犯罪態樣、專業屬性、稽核機制、鑑定領域多所隔閡，結合行政專業，提高偵查智能是本署努力的方向。

四、有效統合資源，建立刑事偵辦、行政查緝之聯合作業模式

對於特殊案件，本署將朝有效統合警、調、政風機構，監督行政機關，建立刑事偵辦、行政查緝之聯合作業模式，偵辦諸如「治水掃黑」等各項結構性犯罪。

五、強化行政稽核系統的聯繫與運用

有效結合政風、主計、審計、公共工程、稅務人員等，共同監督行政機關，應係未來預防貪瀆努力的主要方向。

六、加強法治教育，構築全面治安網絡

黑金、民生犯罪危害社會，為維護整體秩序，加強反犯罪宣傳與教育，發揮民衆守望相助力量，協調警方於治安重點地區、路段加設監錄系統，構築全面治安網絡。

七、綜覈名實、獎懲相符

新型態之犯罪，常有法輕情重者，警調單位積分有限，缺少查察誘因。建請內政部、法務部提高相關警調人員偵辦此類案件之考評積分並增設查緝、檢舉獎金，以利相關案件偵辦。

八、籲請法院妥適量刑

檢察官於起訴時，應妥適具體求刑，並籲請法院審判，確保偵審結果能凝聚司法與國民之一體感。

伍、結論

檢察官兼有「法律守護者」、「公益代表人」之雙重性格。「偵查犯罪」固為天職，「柔性司法」保障弱勢、「預防性司法」興利

除弊，亦責無旁貸。當前社會對檢察機關寄望甚殷，本署全體同仁深感任重道遠，以公義之心，秉持團隊合作，縝密規劃，強化組織、充實設備、積極偵查、預防犯罪等作為，全力以赴，期不負國人付託。



本署旌功獎 包公紫砂泥塑像 正面、側面
康木祥大師贊助設計 林進賢老師敬塑

