

調 查 意 見

中華民國全民福利促進總會暨相關人民團體代表，於100年9月10日至本院陳情。主要訴求為：老人喪葬互助是民間盛行之弱勢族群照顧機制，係透過合法成立之老人互助協會辦理老人喪葬互助金業務，參加者多為社會福利照顧不到或保險公司不願接受的高齡老人，期以透過此互助機制，使他們能有尊嚴的入土為安，且相關互助組織在中部地區約有四十萬人，全台約有上百萬人參加的組織，喪葬互助金額動輒數千萬，陳請政府應該立法將其導入正軌，接受相關主管單位的輔導與監督，而非任其自由發展，致使不肖之徒有介入的空間；另檢警調單位疑受到心懷不軌人士的利用，接獲案件時詎未確實訊問，動輒羈押負責人、扣押資料、凍結財產，影響互助會之營運，而法院多以認定該組織未違反銀行法、保險法、公平交易法、人民團體法等行為而宣告無罪，大量浪費司法資源，更形成嚴重的民怨。

本院認為老人互助協會如係合法成立，辦理老人喪葬互助行之有年，詎檢調單位未確實訊問，逕行羈押並凍結資金，影響互助會之營運，又相關單位未善盡積極輔導之責，均涉有違失等情乙案，爰申請自動調查。

案經民國（下同）100年10月7日詢問內政部社會司黃碧霞司長、法務部檢察司宋國業司長、行政院金融監督管理委員會（下稱：金管會）保險局黃天牧局長等相關主管及承辦人員，並提供相關卷證詳予審閱，復於100年11月18日諮詢靜宜大學法律學系林教授宇光、東海大學政治系郭教授應哲、國立臺北大學法律學系江教授朝國及淡江大學保險學系廖教授述源，業已調查竣事，茲臚列調查意見如后：

一、內政部長長期忽視社會團體辦理老人喪葬互助行為及

其所衍生之問題，未落實對是類團體之監督管理，且既知問題嚴重性卻消極因應，肇致發生不法人士利用老人互助團體從事違法行為或運作管理紊亂，帳目不清產生糾紛，致會員權益受損，核有疏失：

- (一)按憲法第 155 條：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟。」復按人民團體法第 3 條前段規定：「本法所稱主管機關：在中央及省為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」是以，內政部應對老人生活及後續喪葬處理提供協助，該部亦為人民團體辦理老人喪葬互助業務之主管機關。
- (二)次按人民團體法第 34 條第 1 項之規定：「人民團體應每年編造預算、決算報告，提經會員（會員代表）大會通過，並報主管機關核備。」社會團體財務處理辦法第 33 條規定：「社會團體之財務查核分為定期查核及臨時查核，由監事會為之，主管機關得視實際需要抽查之。」又，人民團體法第 58 條第 1 項規定：「人民團體有違反法令、章程或妨害公益情事者，主管機關得予警告、撤銷其決議、停止其業務之一部或全部，並限期令其改善。」內政部得對社會團體之相關團體財務實施審查，於審查團體所報財務書表時，倘發現財務狀況有異常可進行抽查，如有違失情事，該部得依法予以處分。
- (三)查內政部查復資料顯示，國內截至 100 年 6 月底止，經各級政府核准立案之人民團體總計達 4 萬 1,834 個，經該部清查辦理老人喪葬互助業務僅有 17 個¹

¹團體名稱有「互助」二字或章程訂有互助或相類似業務者有 14 個，以團體於工作計畫(報告)載明辦理往生互助業務，計 2 個；收支預(決)算表之會計科目疑似辦理往生互助業務，計 1 個；工作報告、工作計畫未載明辦理往生互助業務，但疑似有辦理是類互助業務(會員急難

，復據該部陳稱：今年 5 月已清查 29 個團體，有 14 個團體請其提送財務報告，並已有 11 個團體回覆，3 個團體尚未寄達，1 個無回覆。……團體的回覆資料將再一步檢視財務報告等語，顯見該部對是類團體毫無所悉。且據本案陳訴人所提及本院諮詢專家學者指出，老人喪葬互助團體預估計約 100 多個團體，牽涉會員人數也將近 60 多萬，與該部所提團體數差距極大，顯見該部截至本院調查後，始針對是類團體進行瞭解，實未掌握相關團體辦理老人喪葬互助之情形及現況，更遑論對團體辦理老人喪葬互助業務之監督指導。

(四)次查據金管會表示：老人喪葬互助模式容易發生有人藉由成立老人喪葬互助會非法吸收會員，或被他人利用瀕臨死亡之人作為人頭參加互助會，造成會員死亡率非常高之道德危險，在找不到新會員加入之情形下，剩下仍生存之會員，將成為倒會的受害者，進而引發許多社會問題。另，經營者之財務收支不透明，亦可能致會員權益受損而引發糾紛。專家學者亦指出：老人互助金收入相當可觀，有部份人士以投機行為，成立協會後，甚至要向海外拓展，更嚴重的有黑道涉入的問題等語。顯見長期以來老人互助型態已有所不同，近期亦已有內政部及金管會等移檢調機關調查案例產生，亦有因利益糾紛、惡性競爭及無故倒會致會員權益受損等情事，已層出不窮。

(五)再據內政部指出：有關往生互助會，民國 70 多年即有成立，這幾年也陸續有許多案例被檢舉，惟金額龐大到某種程度，亦擔心理事長的管理資金的問題

云云。至於老人是否每月投入 1、2 千元到終老，此為一個問題，該部也會擔心，已同意立案的團體我們會掌握他們的狀況，至於新成立的團體，對本部而言，管理也擔心等語，且該部復稱：自 97 年 8 月起，針對辦理是類業務團體之申請案，如所訂章程內容涉有互助業務，且有違反社會公益之虞者，均不予許可。是以，該部既知團體辦理老人喪葬互助所衍生之問題嚴重性，並未積極查核，且以消極態度及被動不予許可之方式因應，忽視人民團體辦理老人喪葬互助行為及其所衍生之問題。

(六)又查人民團體於辦理老人喪葬互助業務，如有違失情事，內政部得依法予以處分，內政部查復亦稱：對於依法設立之社會團體，辦理互助之業務，互助金額動輒數千萬，致引起不肖份子假借設立團體辦理互助業務名義，對外做出違法之行為，……團體如有違反章程規定，變相為互助會之作為，該部將依人民團體法第 58 條之規定，予以處分。惟經查該部目前針對全國性社會團體辦理是類喪葬互助金業務，尚無有因違反人民團體法第 58 條規定，予以處分，由此益見該部並未落實對是類團體之監督管理。

(七)綜上，內政部長長期忽視人民團體辦理老人喪葬互助行為及其所衍生之問題，未落實對是類團體之監督管理，且既知問題嚴重性卻消極因應，肇致發生不法人士利用團體從事違法行為或運作管理紊亂，帳目不清產生糾紛，致會員權益受損，核有疏失。

二、老人互助會辦理喪葬之互助行為存在已久，參加會員眾多，互助金額動輒數千萬元，容易衍生許多社會問題，內政部應正視老人權益及老人喪葬互助團體之問題，邀請相關機關共同研擬是類團體互助會員間之

契約型式、專業財務管理及相關督管機制，將其導入正軌，以保障民眾權益。

- (一)按憲法第 155 條、人民團體法第 3 條及同法第 34 條第 1 項之規定，內政部應提供老人喪葬扶助及負督管人民團體之責，並得對團體之財務實施審查及抽查，已如前述。
- (二)查詢據內政部陳稱：有些社團會自訂會員住院、往生等，會包紅包，當然是會員間互助的行為，有些社團大到 1 萬 3 千多人，根本無法進入理監事會，其保障到何程度，擔心額度大到無法管，……部分業者利用老人年邁功能漸差，有業者設 20 人往生為上限，但設定上限之資訊不夠明確，致部分不肖份子利用，……影響老人會聲譽等語，且據諮詢專家學者亦稱：近年來老人互助金常有因利益糾紛、惡性競爭及無故倒會致會員權益受損等層出不窮等語，已如前述。足見老人互助會辦理喪葬之互助行為參加會員眾多，互助金額動輒數千萬元，確實容易衍生許多問題，亟待管理。
- (三)次查內政部稱：該部雖屬社會團體之主管機關，主管內容乃團體之會務運作，至團體之業務係屬目的事業主管機關之權責，惟有關團體辦理老人喪葬互助金業務，目前尚無法定目的事業主管機關云云。另金管會稱：人民團體或非保險業之公司組織，因其並非依保險法第 137 條第 1 項規定經該會許可設立之保險業，該會亦非上述團體或組織之目的事業主管機關，爰無管理權限。究何為老人喪葬互助金業務之目的事業主管機關，前述機關顯然無共識，尚無任何機關督管。
- (四)再查據內政部稱：該部有關認定是否屬於類似保險，並非該部所得擅專。金管會則稱：至於上述團體

或組織從事老人喪葬互助金業務之管理，並非該會權責等語。據此顯見相關機關亦欠缺相關專業知能，亟待協調。

- (五)有鑑於老人互助會辦理喪葬之互助行為存在已久，參加會員眾多，互助金額動輒數千萬元，容易非法吸收會員，或被他人利用瀕臨死亡之人作為人頭參加互助會，造成會員死亡率非常高之道德危險，或有經營者之財務收支不透明等情，進而引發許多社會問題，內政部應正視老人權益及老人喪葬互助金之問題，邀請相關機關共同研擬是類團體互助會員間之契約型式、專業財務管理及相關督管機制，將其導入正軌，以保障民眾權益。

三、有關從事老人喪葬互助金之目的事業主管機關之爭議，行政院允宜邀集內政部、金管會等相關業務主管機關研議，並建立跨機關聯繫機制，審慎檢視是類案件之案情，謹慎處理移送檢調單位案件，以避免損害團體及民眾權益

- (一)按人民團體法第 3 條規定：「本法所稱主管機關：在中央及省為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。但其目的事業應受各該事業主管機關之指導、監督。」次按金管會保險局處務規程第 7 條第 7 款：「市場管理組掌理事項：七、未經本會核准銷售保單及類似保險案件之處理。」又，督導各級人民團體實施辦法第 14 條規定：「人民團體辦理之業務或活動，涉有收費或公開招生、授課、售票、捐募、義賣或其他類似情形者，應依有關法令規定，報請各該目的事業主管機關立案或核准後辦理。其財務收支，事後並應公開徵信。」是以，內政部為主管人民團體，金管會主管類似保險案件處理，惟針對於人民團體辦理之業務或活動

之收費行為，尚無明定何為目的事業主管機關。

(二)查內政部稱：有關團體辦理老人喪葬互助金業務，目前尚無法定目的事業主管機關云云。另金管會稱：該會亦非上述團體或組織之目的事業主管機關，爰無管理權限。究何為老人喪葬互助金業務之目的事業主管機關，前述機關顯然並無共識。

(三)次查有關現行聯繫機制乙節，內政部稱：如遇團體辦理是類業務，因涉及民間金融流通、類似保險或存放款(生前付互助金，往生領取互助金)等，均依據社會團體許可立案作業規定第11點，均會商金融之目的事業主管機關，即行政院金融監督管理委員會審查，並按審查意見辦理等語。金管會則表示：就遇有人民團體新設，其章程或業務範圍涉有非保險業兼營類似保險業務疑慮時，均提具相關研析意見供其主管機關內政部參考；另人民陳情案件如涉有非保險業兼營類似保險業務疑慮時，亦依法移請司法機關續為調查等語，由此益見前述機關就各自情形自行認定是否移送檢察機關或業管機關，彼此尚無協調溝通聯繫機制。

(四)近年來從事老人喪葬互助團體已衍生章程、互助金、團體會務及財務管理之相關問題，實務上亦已發生民眾遭違法吸金及權益受損等情事，有關從事老人喪葬互助金之目的事業主管機關之爭議，行政院允宜邀集內政部、金管會等相關業務主管機關研議，並建立跨機關聯繫機制，審慎檢視是類案件之案情，謹慎處理移送檢調單位案件，以避免損害團體及民眾權益。

四、檢察機關在進行查扣、凍結資金及羈押等程序時，應更加嚴謹，法務部允宜彙整老人喪葬互助會之相關判例，提供所屬參考，以避免影響老人喪葬互助會之運

作及民眾權益之情事發生

- (一)按刑事訴訟法第 133 條定有明文：「可為證據或得沒收之物，得扣押之。對於應扣押物之所有人、持有人或保管人，得命其提出或交付」又檢察機關實施搜索扣押應行注意事項第 3 點規定，檢察官實施扣押，應嚴格遵守偵查不公開規定，並依比例原則，擇其適當方法，務期於損害最小、影響最少之情形下，審慎執行之。另法務部前於 88 年 8 月 7 日以 (88)法檢字第 2907 號函請各檢察機關於執行搜索、扣押時，務必注意個別案件之妥當性、必要性及合目的性；復於 97 年 3 月 12 日以法檢字第 0970800861 號函請各檢察機關應積極妥適查扣被告之犯罪所得，查扣財產時並應遵守正當法律程序，考量比例原則後，審慎為之。
- (二)查法務部查復稱：因人民團體或公司辦理「老人喪葬互助金」之相關案件，被告所涉罪名可能包括刑法之詐欺、侵占、偽造文書等，及違反保險法第 167 條第 1 項之非保險業經營保險或類似保險罪、違反公平交易法第 35 條第 2 項之非法為多層次傳銷等罪嫌等語，顯見老人喪葬互助金業務可能觸法之行為樣態多樣，雖法務部表示：檢察機關辦理類似案件，於偵查過程中如因查扣資金不當，導致相關民眾或團體權利受損，得視是否符合國家賠償法所定要件，依該法請求國家賠償，以資救濟；又被告於受羈押後，經檢察官為不起訴處分，或經起訴後由法院為無罪判決確定，若符合刑事補償法所規定條件，得依該法規定請求國家補償等語，惟事實已嚴重影響團體運作及參與民眾之權益，如請求國家補償已緩不濟急，檢察機關允應謹慎為之。
- (三)次查據本院諮詢專家學者表示：經蒐集相關法院判

決，其中花蓮、台東、花蓮高分院、板橋地院等，對於類此情形都判有罪，其他如高等法院及臺中地區的法院，包括台中高分院之見解，認為沒有違反保險法之類似保險等相關規定，且目前相關老人會判決，現傾向如地檢署認為有罪起訴，但法院都認為無罪等語。由此觀之，實務上並無一致性做法。法務部查復亦指出：目前該部並未就此類案件予以統計，尚無此類案件之受理、起訴或判決確定等統計資料等語。是以，司法機關於處理類此案件尚無統一見解及統一做法，最高法院目前無案例無見解，高等法院大部分都判無違反相關法令。法務部允宜彙整是類相關判例，提供所屬參考，以減少誤判情形，降低損害合法運作之團體及參與民眾之權益。

- (四) 綜上，檢察機關在進行查扣、凍結資金及羈押等程序時，應更加嚴謹，法務部允宜彙整老人喪葬互助會之相關判例，提供所屬參考，以避免影響老人喪葬互助會之運作及民眾權益之情事發生。

調查委員：葛永光

