目 錄

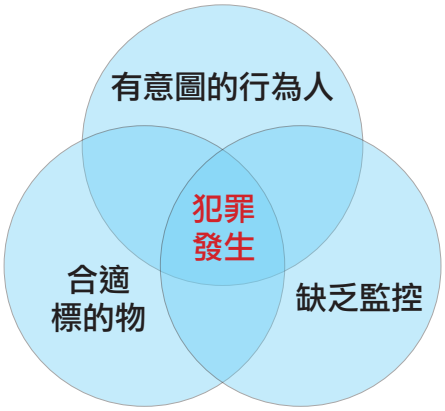
壹、前言 2
貳、常見貪瀆罪類型態樣與分析 4
一、採購類職務 4
二、准駁類職務 10
三、裁罰類職務 15
四、其他類職務 20
參、結論與建議 23

類型化廉政風險因子 --- 以鄉鎮市公所為例

壹 前言

任職鄉鎮市公所的公務人員承辦民政、地政、戶政等業務，接觸人民機會頻繁，對鄉鎮市公所的清廉印象，將直接影響一般人民對政府的信賴感。因此，維持鄉鎮市公所公務人員的廉潔操守，可謂是基層防貪的第一線。

根據研究報告，公務員涉貪瀆案件之職務類型大致可分為四種：採購型、准駁型、裁罰型、其他型。前述公務人員各因職務接觸對象複雜 (採購類)、對主管監督事項具有否准權力 (准駁類)、握有裁處權力 (裁罰類)、或制度上缺乏監控者的其他職務 (例如村里長、幹事等)，易生廉政風險與犯罪機會 [1]。根據日常活動理論 (Routine activity theory) 的模型 [2]，犯罪發生的路徑如下圖：



合適標的物與缺乏監控共同出現的情境，造就行為人的犯罪機會，而公務人員因職務性質各異而面對不同的犯罪機會。茲就此一模型，以

各鄉鎮市公所20年內(民國87年1月1日起至民國107年12月31日止)被起訴及定罪的公務員貪瀆案件為基礎，類型化共同風險因子，俾能作為後續廉政指引作業參考。

---

[1] 孟維德、蔡田木等（2009），以地方政府為型模，建置廉政風險預警機制及具體防制措施，臺北縣政府政風處委託研究案。

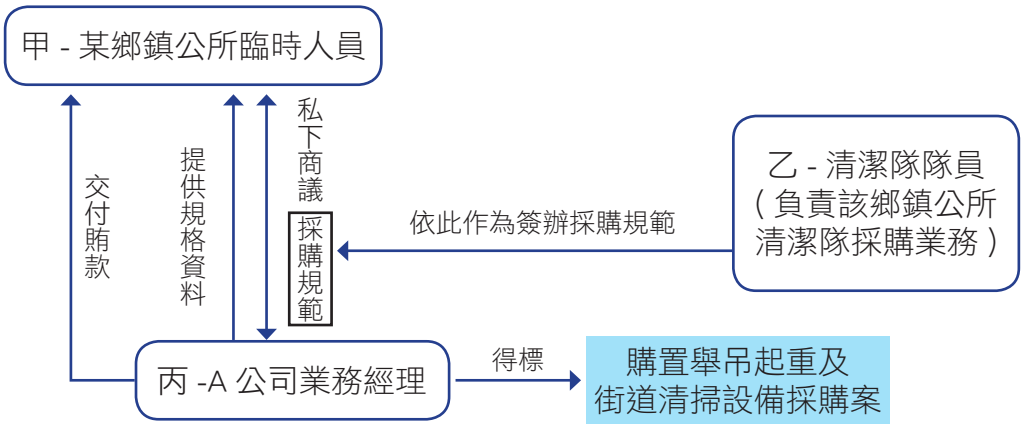
[2] Cohen, L.E. &Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: a routine activity approach. American Sociological Review. 44

貳 常見貪瀆罪類型態樣與分析

一、採購類職務

◎案例一、收受賄賂與特定廠商私下協議招標規範

甲為某鄉鎮公所臨時人員，負責該公所辦理之採購發包業務，於辦理購置「舉吊起重及街道清掃設備採購」時，收受 A 公司業務經理丙之賄賂，由丙提供 A 公司所有之舉吊起重及街道清掃設備規格，私下商議有利 A 公司之採購規範，由不知情之清潔隊員乙據該有利 A 公司之採購規範辦理招標，由於 A 所提供之產品規格符合公所需要因此得標。



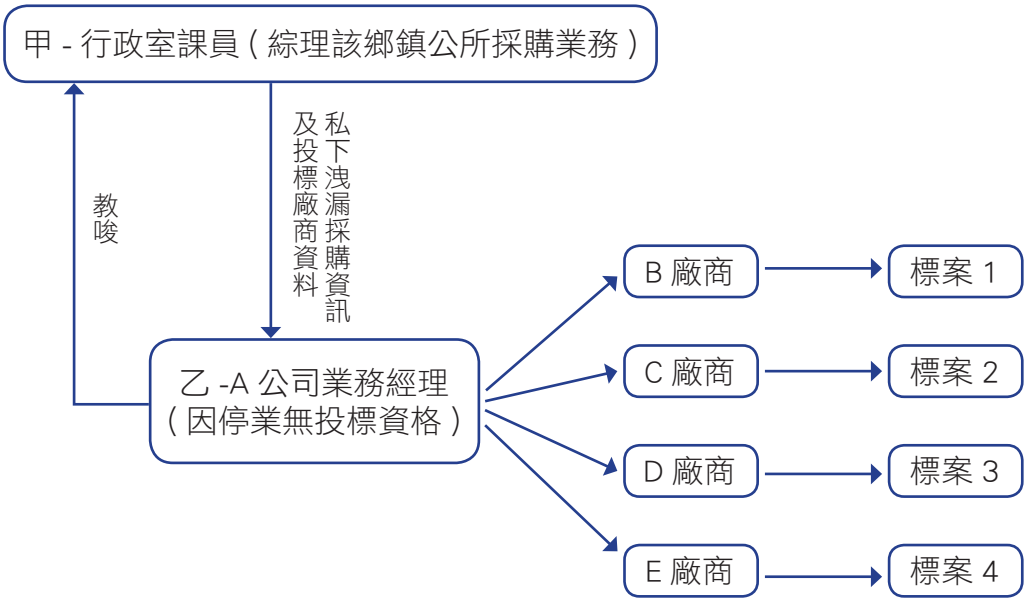
▶ **對應規範**

＊貪汙治罪條例第 4 條第 1 項第 5 款：違背職務受賄罪

＊政府採購法第 34 條：招標文件公告前應予保密

◎案例二、洩漏投標廠商資料及借牌投標

甲為某鄉鎮公所行政室課員，於該公所辦理採購時，收受投標廠商遞送之投件，並將投標廠商名稱、遞送時間登載於登記簿上等業務，嗣後明知政府採購法規定招標時，不得於開標前洩漏底價、領標、投標廠商資料，竟仍受 A 公司之負責人乙之教唆，將其職務所知悉之投標廠商名稱或有無廠商投標之資訊告訴乙。而乙之 A 公司因停業而無投標資格，竟分別向無投標意願之 B、C、D、E 廠商之名義借牌投標，因而順利取得四項採購標案。



▶ 對應規範

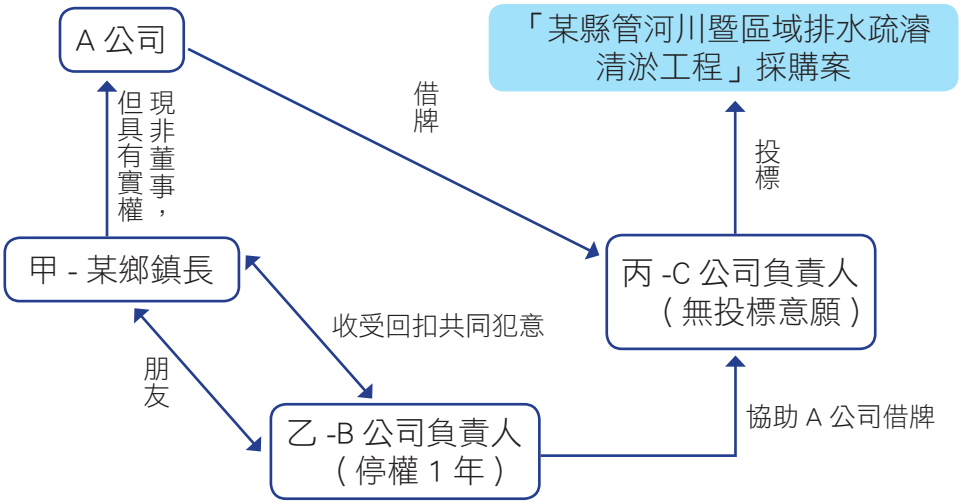
＊刑法第 132 條：洩漏國防以外秘密罪

＊政府採購法第 34 條第 2 項：招標文件公告前應予保密

＊政府採購法第 87 條第 5 項：妨害投標罪

◎案例三：包庇借牌投標及收取回扣

甲為某鄉鎮長，並實際經營 A 公司，對於該公所「某縣管河川暨區域排水疏濬清淤工程」採購案具有主管及監督權限，認為有機可乘，與乙共同基於收受公共工程回扣之犯意聯絡，且乙明知 A 公司不能投標該公所之採購案，如 A 公司得以承作，應係借用他人名義投標，仍與甲共同基於借牌投標之犯意聯絡，由甲於上開採購案開標前之某日，親自撥打電話予 C 公司負責人丙，向無意參與該標案之丙借用 C 公司名義投標，丙應允後，甲遂指示不知情之 A 公司員工向 C 公司接洽借牌投標事宜，甲即請不知情之員工以 C 公司名義投標。甲明知 C 公司係其實際經營之 A 公司所借牌，且其依法應利益迴避而不能決標、驗收、付款，竟於該公所之內部公文呈核時，違反公職人員利益衝突迴避法及政府採購法之規定，准予決標、驗收並付款予 C 公司，嗣後甲、乙均取得賄款及回扣。

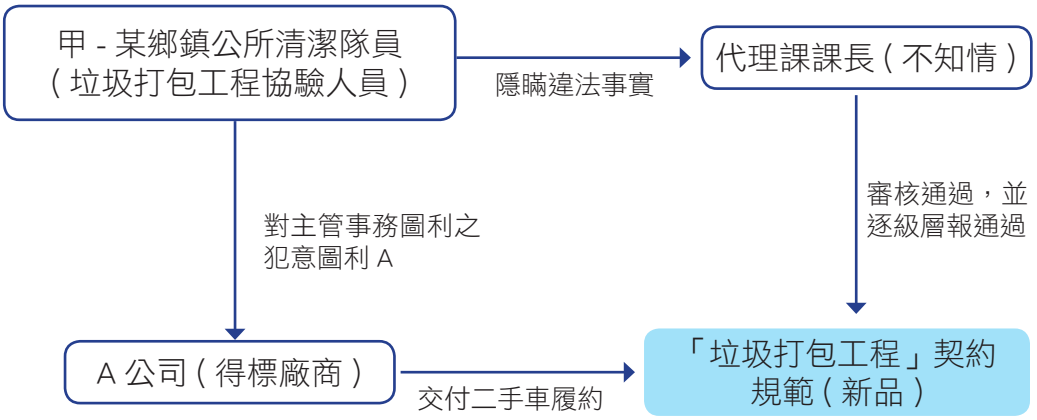


▶ 對應規範

＊利益衝突迴避法第 5、6、9 條
＊政府採購法第 50 條第 1 項第 3 款及第 2 項、第 87 條第 5 項
＊貪汙治罪條例第 4 條第 1 項第 3 款經辦公共工程收取回扣罪
＊貪汙治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款主管事務圖利罪

◎案例四：契約驗收不實圖利廠商

甲為某鄉鎮公所清潔隊員，經指派承辦「垃圾打包工程」採購案且為該採購案驗收之協驗人員，該標案嗣後由 A 公司得標。依契約之驗收規定，該案所須之鑵裝車及吊裝平板車須為「新品」，惟 A 公司竟交付二手車進行履約，顯不符契約規範。甲明知上開情形，竟於 A 公司申報竣工後，於辦理驗收時，基於對主管事務圖利之犯意，刻意對受指派驗收人員之代理建設課課長隱瞞並使其誤認 A 公司符合一切驗收規範，而使甲順利完成驗收。嗣明知 A 公司編制之工程竣工結算書未檢附上開吊裝平板車之來源證明文件，仍予以審核通過，並逐級層報核章通過，以此方式，甲圖得 A 公司免於提供符合契約規範新品之鑵裝車及吊式平板車或免於減價而溢領 145 萬元之不法利益。



▶對應規範

＊政府採購法第 72 條第 1 項

＊貪汙治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款：主管事務圖利罪

◎預警作為：

1. 確實查核履約內容：

   主、協驗人員應落實驗收，對於得標廠商未依規定履行契約，應確依採購法規定程序立即通知廠商改善，並依合約所訂罰則課予責任及處罰，避免廠商存有僥倖心態。

2. 加強稽核查察機制：

   利用監辦、會辦及專案稽核發覺異常跡證，各主管機關應落實審核缺失改善情形，承辦單位宜針對缺失項目擴大清查，以即時導正不法。

3. 落實業務承辦人員之廉政法紀教育：

   為避免同仁不諳法令而誤蹈法網，應加強教育公務員遵守「公務員廉政倫理規範」，對於廠商以任何直接或間接方式輸送之不當利益或招待均應拒絕，且應避免與廠商有任何業務外金錢往來。

4. 強化預防性輪調機制：

   避免人員久任一職，勾結不法業者，衍生圖利特定人等不法情事，應適時採取預防性調整各業務承辦或主管人員之職務輪調，有效降低弊端風險。

5. 推動採購程序透明化措施：

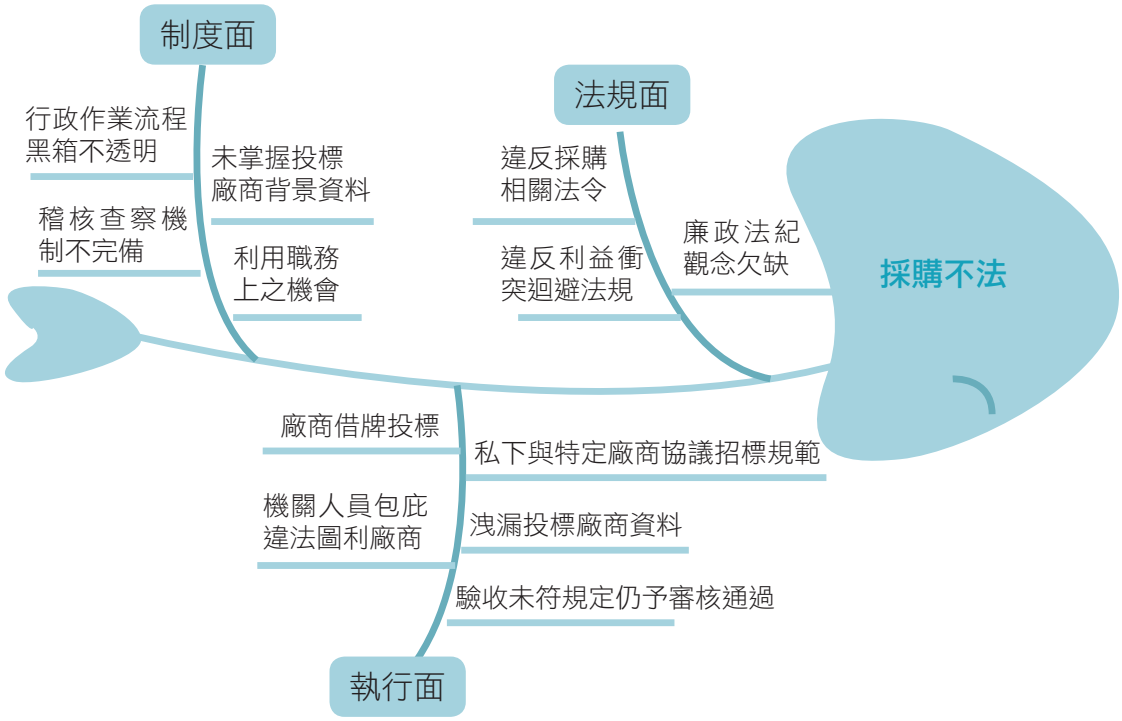
   將機關採購程序公開於機關網頁，引進外部監督力量，強化監督力道。

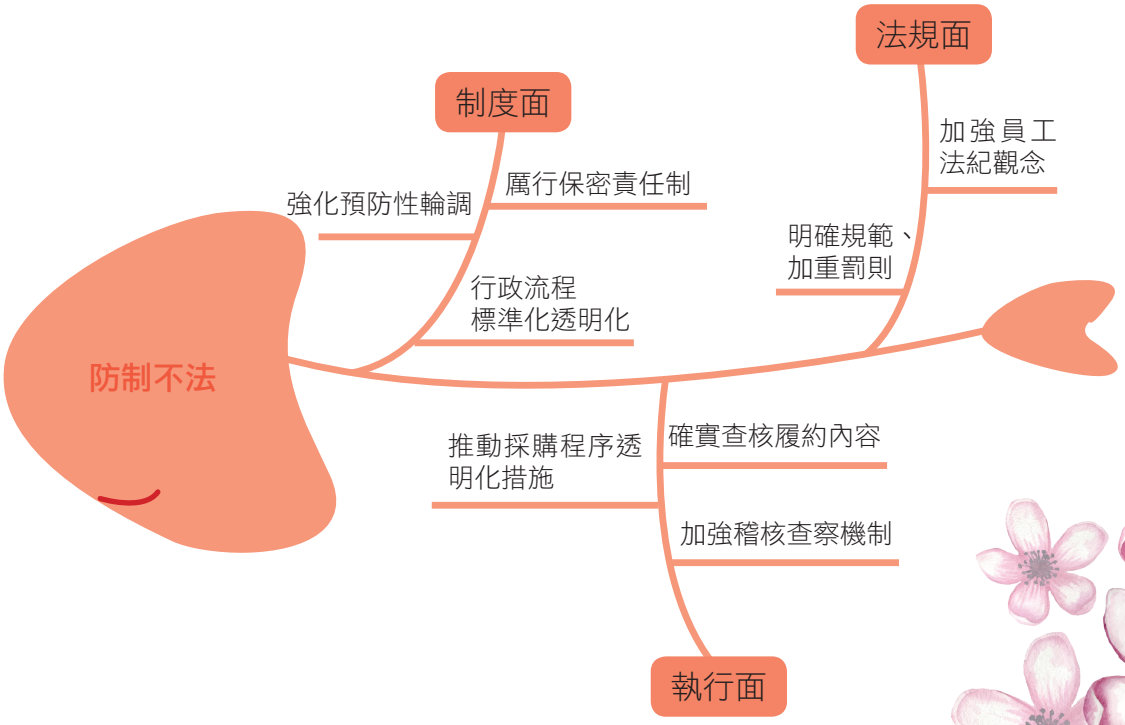
6. 厲行保密責任制度：

   政府採購資訊應以最少人知悉為原則，承辦人員應對相關資料做好保密管制作業，於辦理重大工程招標時，更應訂定專案機密維護措施全程監控，避免發生洩密致生不公平競爭情事。

7. 加強員工法紀觀念：

   建立「採購案件一覽表」分析廠商背景資料：針對得 (投) 標廠商相關資訊進行交叉比對分析，以研判有無借牌或圍標情事，發揮預防機制，採取導正措施及計畫性查處作為。

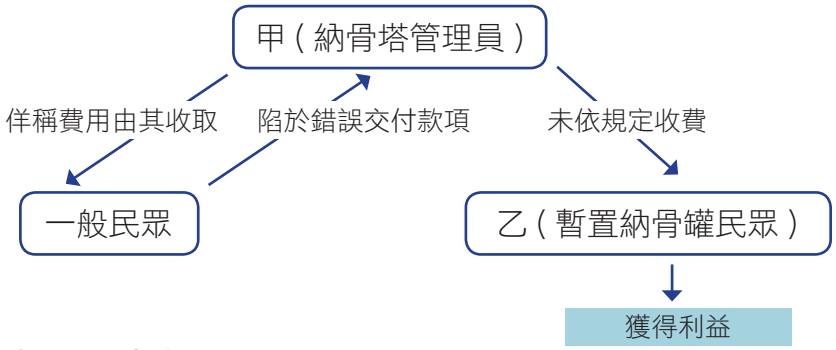

採購不法
制度面
行政作業流程黑箱不透明
稽核查察機制不完備
未掌握投標廠商背景資料
利用職務上之機會
法規面
違反採購相關法令
違反利益衝突迴避法規
廉政法紀觀念欠缺
執行面
廠商借牌投標
機關人員包庇違法圖利廠商
私下與特定廠商協議招標規範
洩漏投標廠商資料
驗收未符規定仍予審核通過


防制不法
法規面
加強員工法紀觀念
明確規範、加重罰則
制度面
厲行保密責任制
強化預防性輪調
行政流程標準化透明化
執行面
推動採購程序透明化措施
確實查核履約內容
加強稽核查察機制

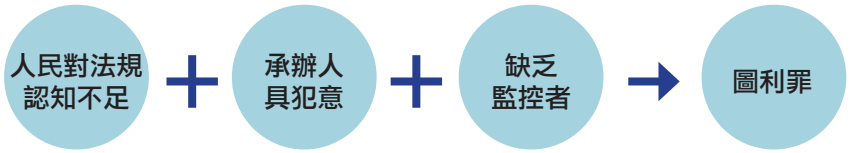
二、准駁類職務

◎案例一、利用職務上機會詐取財物及圖利他人

甲擔任公有納骨塔管理員，負責辦理設施維護等工作，為依法令服務於地方自治團體所屬機關，而具有法定職務權限之公務員。甲基於藉職務上機會詐取財物之犯意，利用人民不諳公墓申請與使用法規，佯稱納骨塔櫃位費用係由其收取，使申請人誤將使用費交予甲，甲則將款項占為己有。另外，甲明知民眾欲辦理納骨塔使用，必須依法規辦理申請與繳費。民眾乙申請暫置親人骨罐，本應按存放期間按月收取相關費用，甲明知上開規定仍基於圖得某乙之不法利益，未依規定收費，任由乙無償暫置而獲得利益。嗣後，甲在有偵查權限之機關尚未發覺其上揭犯行前，主動向地方檢察署檢察官坦承犯行並接受裁判，繳回其犯罪所得。



本案例風險因子分析如下：



▶ 對應規範

＊貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 1、2、5 款

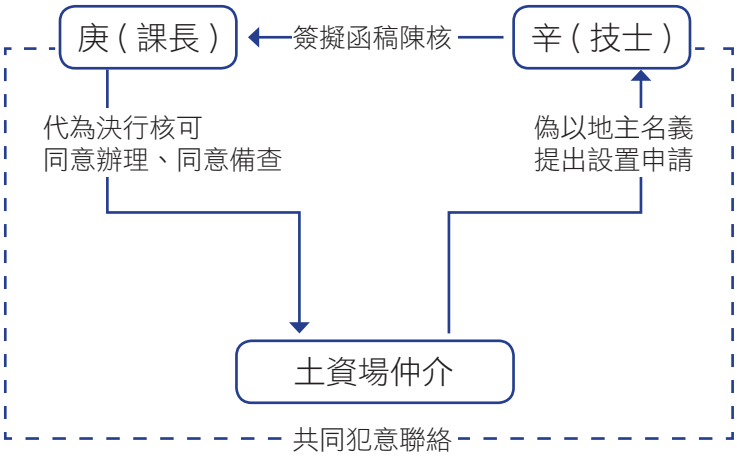
◎案例二、基於對主管事務間接圖其他私人不法利益

庚與辛二人任職於某鄉鎮公所建設課，負責該鄉鎮有關工商管理、土木工程、建築工程、路燈管理、水利、公用事業、建築管理等公務之擬辦、審核或核定，為依法令服務於地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限之人。

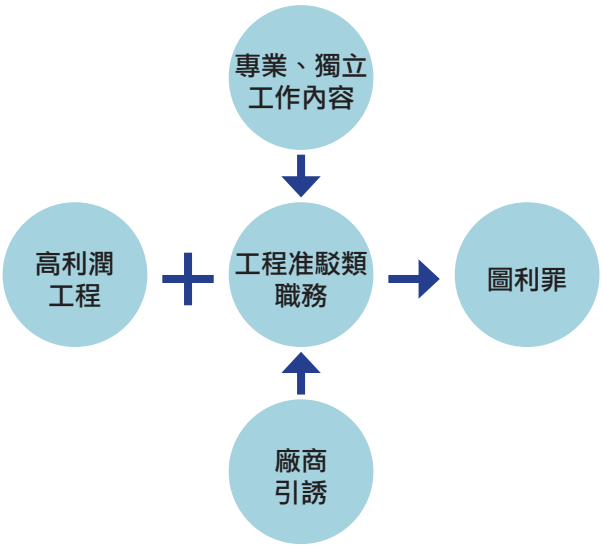
惟縣政府並未授權轄內鄉鎮公所審查發設置土資場許可及督導查核堆置或處理完成之相關管制程序，鄉鎮公所不得就此類申請案件逕自核發設置許可或相關管制程序之證明文件。又一般營建工程之進行，承包廠商須先覓妥堆置土方之場所，並取得同意入場堆置之文件，否則不得開工；且於土方完成堆置後，須另有已完成堆置之證明，主管機關始得准許廠商申報工程基礎版勘驗、放樣，故前述文件對於營建業者、棄土清運業者之利益影響重大，具有交易價值，市場上多有仲介、掮客為業者代辦取得前述文件，藉以牟利。

據此，庚與辛二人對核發轄內土資場申請案件實無核准權限，卻共同基於對主管事務間接圖其他私人不法利益之概括犯意聯絡，違背法令受理由仲介業者偽以地主名義提出申請山坡地收受工程剩餘土之土資場設置案件時，先由辛簽擬內容為「經查屬實，本所同意辦理」等語之函稿，交由庚批示核可，再以「代為決行」方式核准發文，違背法令逕予核發設置許可。

嗣後，業者以受理前揭核准案件已填土完成為由，申請核發完工證明案件時，由辛簽擬內容為「經查屬實，本所同意備查」等語之函稿，交庚批示核可，再以「代為決行」方式核准發文，違背法令逕予核發填埋完成之證明文件。前述同意辦理函及同意備查函，皆由辛自行遞交業者收執，業者將同意函交付委請渠等代辦之仲介業者、棄土清運業者或中間人，而得以自委託人處順利取得代辦費，使土資場仲介業者獲得不法利益。



本案例風險因子分析如下：



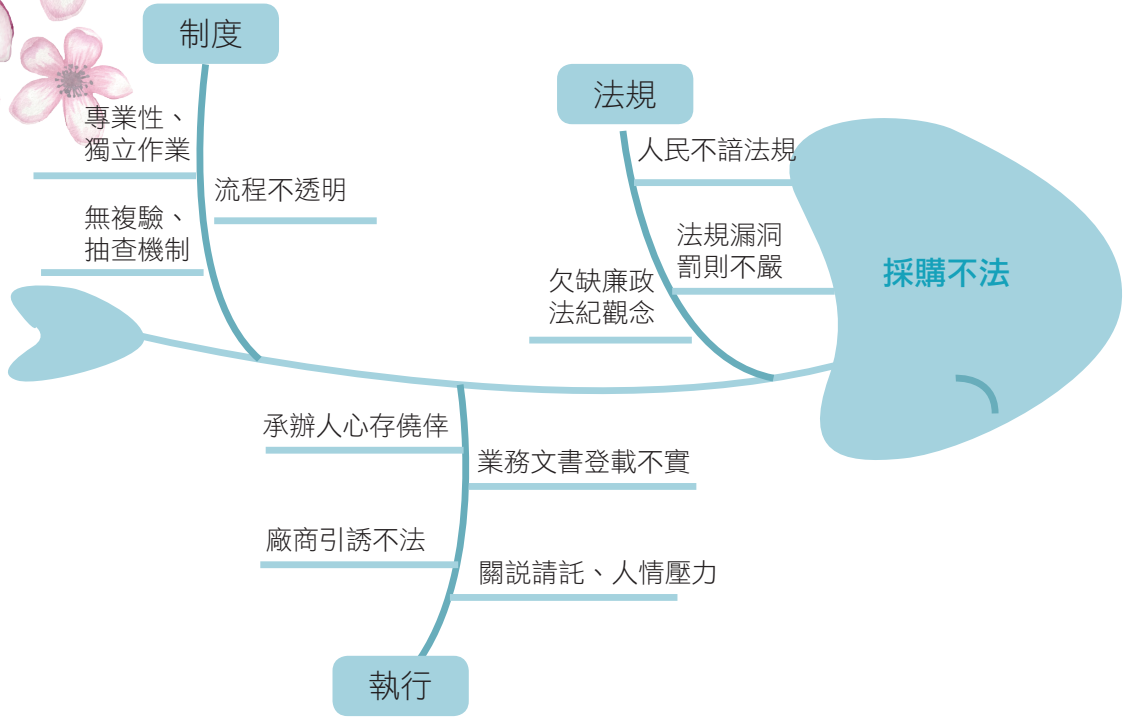
▶對應規範

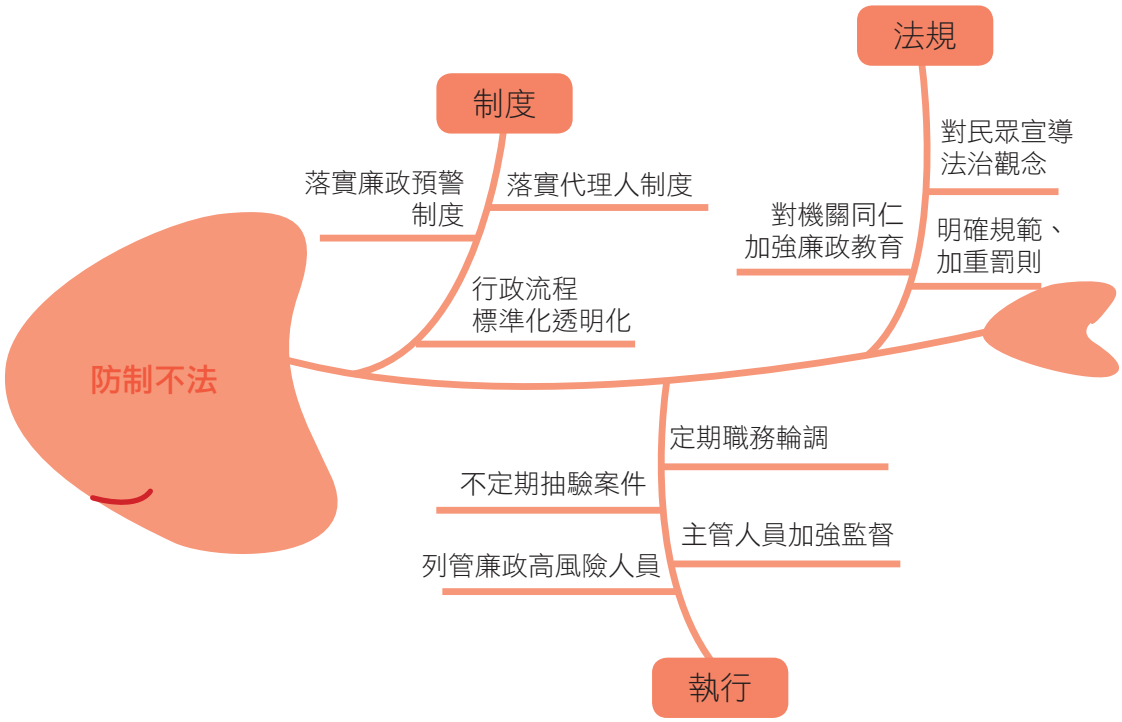
＊貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款：主管事務圖利罪

＊刑法第 213 條：公務員登載文書不實罪

◎預警作為：

1. 公務人員應注意人民所申請案件是否屬於自身職務範圍管轄，如無受理之權限，應告知民眾並轉交權責單位受理。
2. 承辦工程文件准駁業務之人員，易成為不肖廠商引誘犯罪對象。如遇廠商私下邀約飲宴應酬，應嚴守分際，以免瓜田李下之嫌；若廠商意圖賄賂，應嚴正拒絕並通報政風人員。
3. 長期承辦同一業務之公務人員，容易與廠商熟識而勾結或因此受到人情壓力，以便民為名目行圖利之事實。應落實定期職務輪調，或健全複驗、抽查機制以減少弊端。
4. 具專業性或獨立准駁事項，應盡量保持程序標準化與透明化，並使民眾容易查詢案件進度及退件原因，減少黑箱作業。
5. 如遇民眾對承辦業務法規及相關程序未盡了解或有錯誤認識，承辦人員應提供詳細解說並協助辦理，不應利用資訊不對等的機會欺瞞或便宜行事。若民眾請託關說希望加速審核或提前辦理時程，應於職務權限內秉公處理，不得另收取聯單費用。

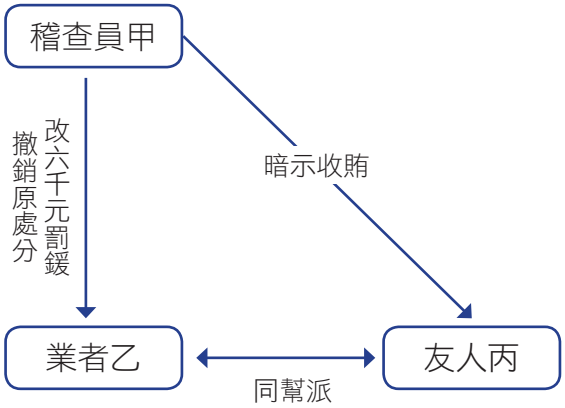

採購不法
制度
專業性、獨立作業
流程不透明
無複驗、抽查機制
法規
人民不諳法規
法規漏洞罰則不嚴
欠缺廉政法紀觀念
執行
承辦人心存僥倖
業務文書登載不實
廠商引誘不法
關說請託、人情壓力


防制不法
制度
落實廉政預警制度
落實代理人制度
行政流程標準化透明化
法規
對民眾宣導法治觀念
對機關同仁加強廉政教育
明確規範、加重罰則
執行
定期職務輪調
不定期抽驗案件
主管人員加強監督
列管廉政高風險人員

三、裁罰類職務：

◎案例一：利用裁罰權圖利

甲擔任某鄉鎮公所清潔隊環保稽查員，查獲乙違法堆置大量營建廢棄物，且未持有營運執照即在現場進行操作分類篩選，並依廢棄物清理法處以新臺幣（下同）6 萬元罰鍰。惟甲因得知乙欲請人關説將罰鍰降低，竟以電話聯繫乙之友人丙，暗示可以處理罰鍰，但需分配利益。依行政程序法之規定，原處分並無撤銷之事由，惟甲竟基於圖利乙之犯意以原處分違法為由撤銷並通知乙陳述意見。又甲於接獲上開陳述意見書後，明知與事實不符，竟以上開內容查證屬實為由，製作公文簽呈，改處以 6 千元罰鍰，以此方式直接圖利乙。

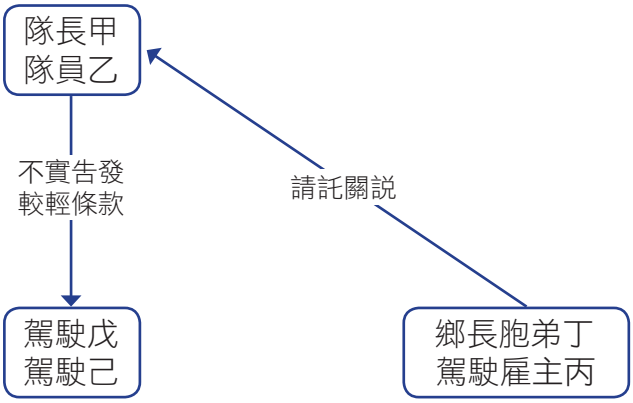


▶ **對應規範**

＊貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款：主管事務圖利罪
＊刑法第 213 條：公務員登載不實罪
＊廢棄物清理法第 41 條第 1 項：未經許可處理廢棄物

◎案例二：憚於關説而圖利

甲為某鄉鎮公所清潔隊隊長，乙為隊員，某日派出所員警攔檢曳引車，並通知清潔隊到場處理。甲到場拍照後，遂請駕駛戊、己提出證明文件，惟其 2 人並未攜帶，甲便告以本件應依法裁罰 6 萬元，並請乙開立告發單。嗣後，該鄉鎮長胞弟丁及雇主丙前來關心，丁竟關説不要告發較重之條款，裁罰較輕之條款即可。甲、乙明知戊、己未持有證明文件，亦無污染地面之事實，竟因丁關説，而捨棄原告發單改以罰則較輕之條款，以此方式直接圖利戊、己。



▶對應規範

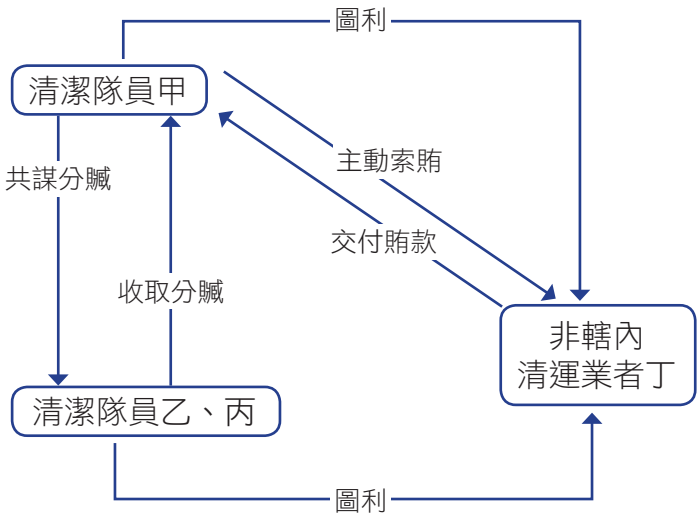
＊貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款：主管事務圖利罪

＊刑法第 213 條：公務員登載不實罪

＊刑法第 216 條：行使偽造變造或登載不實之文書

◎案例三：公務員利用職務機會收賄

甲、乙、丙係某鄉鎮公所清潔隊隊員，甲因職務關係而結識丁。甲明知非轄內之廢棄物禁止進場，惟甲因金錢壓力因素，主動向丁表示，以每輛車交付新臺幣（下同）1 萬 2 千元之代價，可供其將不符合標準之廢棄物傾倒垃圾掩埋場。甲與丁談定後，再向乙、丙提議並共謀分擔工作。嗣後，丁以每車 1 萬 2 千元之金額交付予甲，作為傾倒廢棄物代價。甲再將收受款項，發放每輛車 4 千元或 6 千元現金予乙、丙。



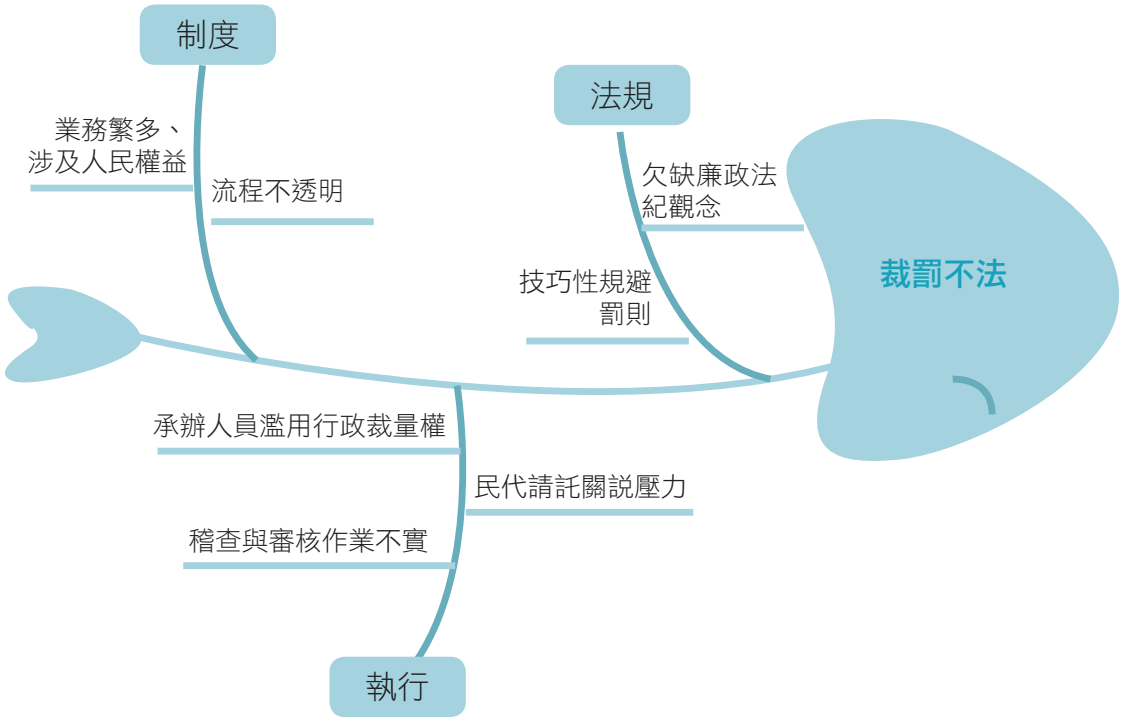
▶對應規範

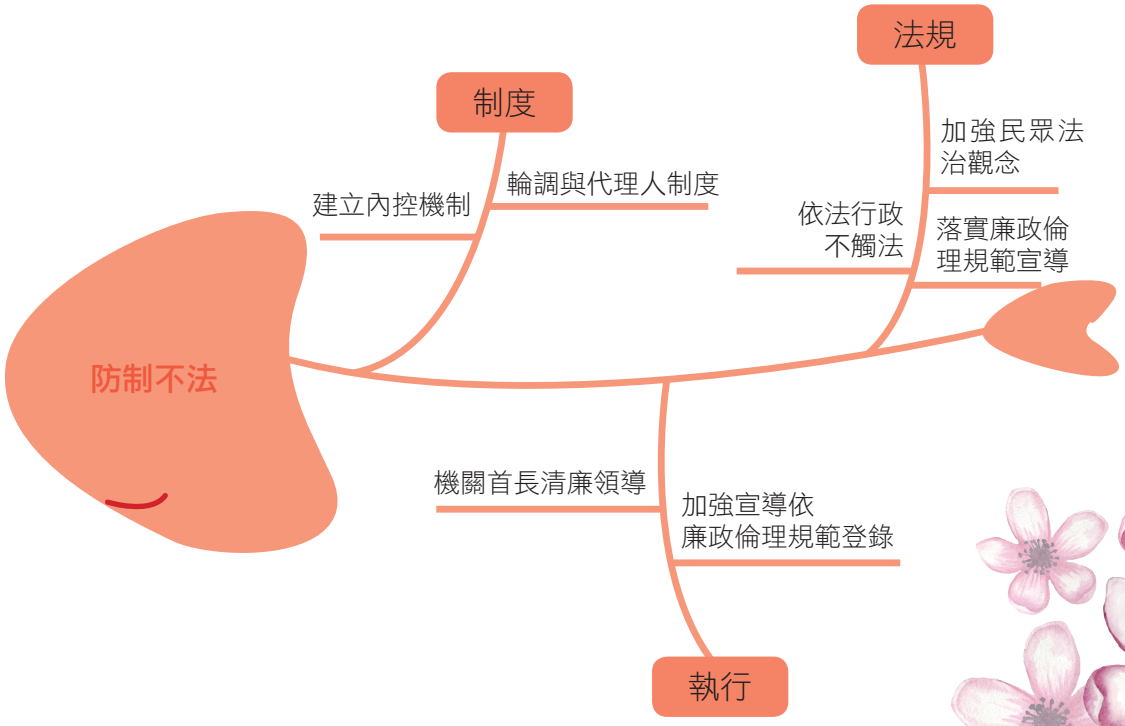
＊貪污治罪條例第 4 條公務員共同犯貪污治罪條例之違背職務收受賄賂罪

＊廢棄物清理法第 46 條第 1 項第 4 款：非法清理廢棄物罪

◎預警作為：

1. 裁罰事項經常會遭遇請託、關説、上級壓力，如遇請託關説，應遵守相關規定於三日內向所屬機關政風機構登錄；未設置政風機構者，應向兼辦政風業務人員或首長指定之人員登錄。
2. 公務人員應堅守依法行政立場、謹守分際，不得違反法律、利用主管職務機會主動索賄並圖利他人。
3. 建立內控機制，裁罰應有憑據、採證確實完整，主管人員核章時應確實審核，以免淪為橡皮圖章。
4. 避免人員久任一職，勾結不法業者，落實職期輪調與代理人制度，有效降低弊端風險。
5. 落實廉政倫理規範宣導，以降低廉政風險。
6. 教育民眾勿循請託關説等方式追求私益，並提供民眾檢舉資訊及揭發違法行為之管道。
7. 單位是否清廉之關鍵取決於主管之決心，身為主管應以身作則，帶動單位整體廉潔形象與施政效能。

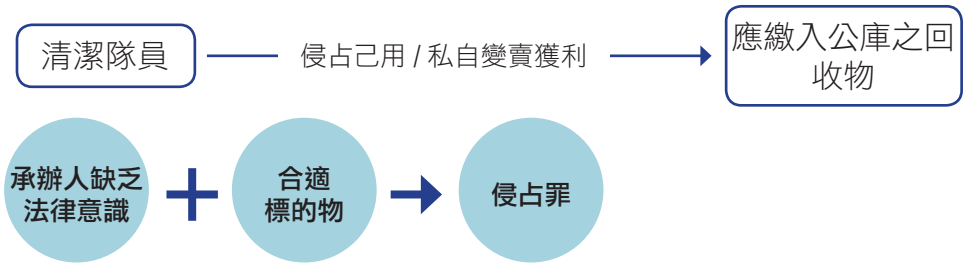

裁罰不法
制度
業務繁多、涉及人民權益
流程不透明
法規
欠缺廉政法紀觀念
技巧性規避罰則
執行
承辦人員濫用行政裁量權
民代請託關說壓力
稽查與審核作業不實


防制不法
制度
建立內控機制
輪調與代理人制度
法規
加強民眾法治觀念
依法行政不觸法
落實廉政倫理規範宣導
執行
機關首長清廉領導
加強宣導依廉政倫理規範登錄

四、其他類型業務：

◎案例一、利用職務上機會侵占非公用財物

1. 丙為任職於鄉鎮公所之清潔隊員，具有廢棄物清運與資源回收之職務權限，為依法令服務於地方自治團體所屬機關，而具有法定職務權限之公務員。依該鄉鎮資源回收變賣所得款項保管使用要點之規定，清潔隊執行資源回收職務後，所收運有價值之資源回收物須先載至資源回收場，變賣資源回收物所得款項應繳入公庫。丙意圖為自己不法之所有，基於侵占職務上非公用財物之犯意，將執行職務所回收之 2 支金屬管自資源回收車取下載回住所，而未繳回該清潔隊資源回收場，以侵占作為個人使用。
2. 丁為任職於鄉鎮公所之清潔隊員，清潔隊具有稽查轄區、執行廢棄物清運與資源回收之職務權限，屬依法令服務於地方自治團體所屬機關，而具有法定職務權限之公務員。丁明知應經該所清潔隊長簽准後，始得清運廢棄物至民間資源回收場變賣。該所清潔隊隊長指示丁將廢鐵載運至該所資源回收場堆放，丁基於侵占職務上持有非公用財物之犯意，將所載運之廢鐵侵占入己用後，逕自載運至民間資源回收場變賣，因而獲利。

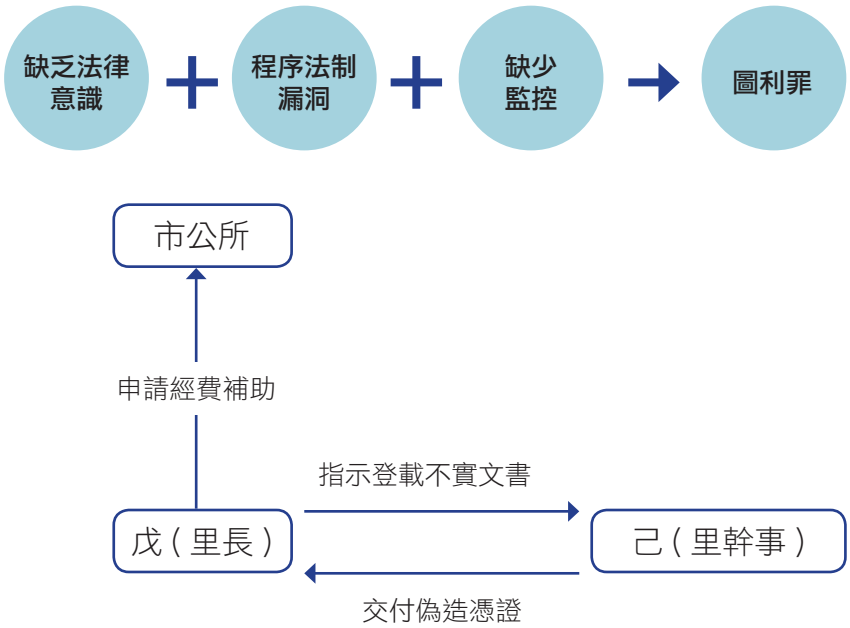


▶ **對應規範**

＊貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 3 款

◎案例二、登載不實文書，利用職務上機會詐取財物

戊擔任里長，為辦理里民文康活動，命里幹事己預製參加人員名單，向鄉鎮公所借支費用。俟活動結束後，里幹事己明知轄內有多名鄰長並未參加文康活動，亦未推派眷屬代表參加，與里長戊共同基於登載不實文書進而行使犯意聯絡，由己在公所會計憑證黏貼單【預借（付）經費轉正單】上之用途說明欄內，不實登載轉正經費，並偽造轄內鄰長參加名單及相關憑證，以里長戊名義出具，足生損害於各該文書憑供核銷及稽核補助款執行之正確性。



▶對應規範

＊刑法第 213 條：公務員登載不實罪
＊刑法第 216 條：行使偽造變造或登載不實之文書罪

◎預警作為：

1. 村里長、幹事職務或約聘僱人員，經常因為對自身具公務人員身分缺乏認識，承辦業務時便宜行事，誤以為便民服務其實圖利私人，因而誤蹈法網。宜加強該類公務人員對自身執行公務的法紀概念，以免心存僥倖而觸法。
2. 鄉鎮公所、村里組織結構扁平，缺乏主管監督機制，容易予有心承辦人員可乘之機詐取私利，應增加此類機關外在監督機制，以減少公器私用之弊端。

參 結論與建議

一、綜合上述案例，進行廉政風險因子分析：

1. 職務面的風險：

(1) 具有專業性或獨立作業之職務，隱密性高而不易被察覺有異。

(2) 准駁高利潤工程之承辦人，易成為廠商引誘犯罪的對象。

(3) 採購承辦人因業務性質，需要經常與廠商接觸往來，除了難以避免人情壓力，若在個人有經濟壓力的情境之下，更容易與廠商勾結圖利。

(4) 裁罰類職務對人民握有一定裁量權力，容易成為請託關說、不法賄賂的對象，同時容易逾越分際而濫權瀆職。

2. 制度面的風險：

(1) 鄉鎮公所組織較為扁平，缺少層層把關機制，承辦人因便宜行事而觸法。

(2) 一般民眾不清楚行政權責劃分與法定程序，予有心人士可乘之機。

(3) 特定行政程序缺乏標準化透明機制，民眾常誤認賄賂可加速程序進行，若承辦人無法把持，難以杜絕紅包文化。

3. 監控面的風險

(1) 基層公務人員對應恪守義務及應遵守法規範認知不足，自我監控不佳，違法而不自知。

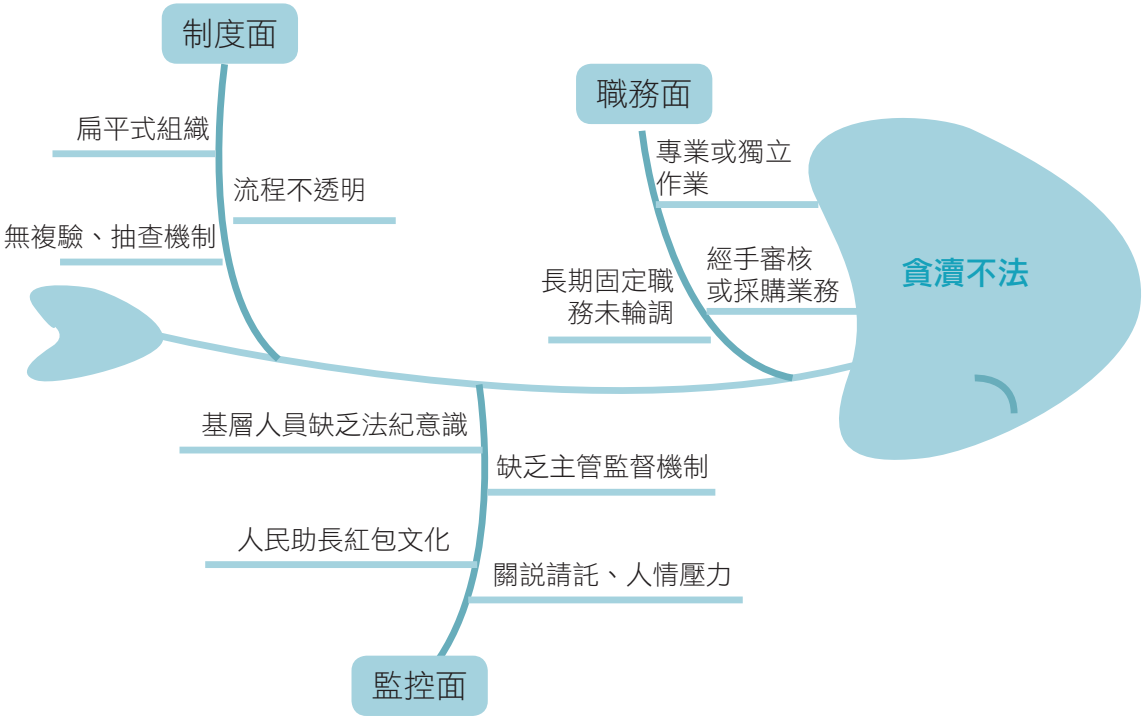
(2) 村里長、幹事等職務缺少對廉政法規的認識，亦缺少主管監督的機制。

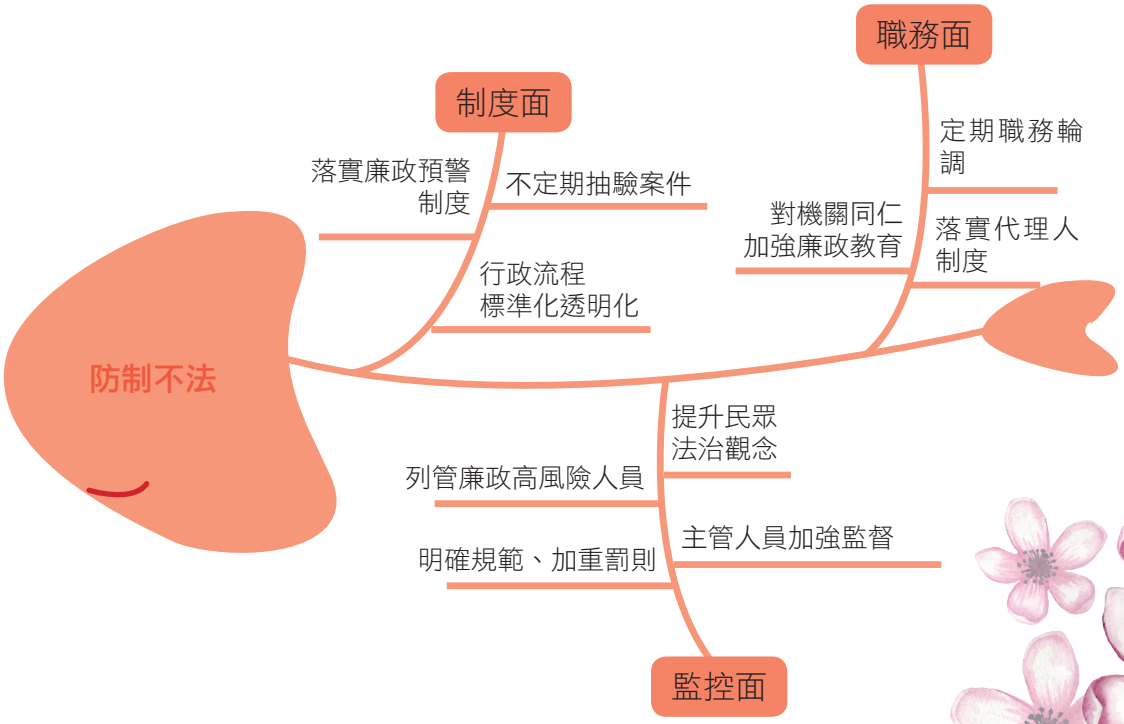
(3) 裁罰類職務承辦人經常獨立作業，較缺少監控機制。

二、建議防制策略

1. **定期進行職務輪調，避免特定專業與獨立作業職務人員長期把持准駁權限，成為廠商引誘的對象。**
2. **定期或不定期抽查與稽核高風險業務案件，健全抽驗與複查機制。**
3. **擴大對基層公務人員及約聘僱人員進行法紀與廉政教育，提升其對公務人員身分及相對應責任之認知，減少因便宜行事造成之行政疏失或圖利事件。**
4. **對民眾進行廉政宣導，增進對行政法規與程序之了解，鼓勵民眾參與監督，**

   並減少關說請託事件，杜絕紅包文化。
5. **加強政風人員監督功能，建置廉政風險預警通報機制，監管高廉政風險職務人員。並鼓勵機關內同仁若有違法疑慮，應主動諮詢政風人員。**


貪瀆不法
制度面
扁平式組織
流程不透明
無複驗、抽查機制
職務面
專業或獨立作業
經手審核或採購業務
長期固定職務未輪調
監控面
基層人員缺乏法紀意識
缺乏主管監督機制
人民助長紅包文化
關說請託、人情壓力


防制不法
制度面
落實廉政預警制度
不定期抽驗案件
行政流程標準化透明化
職務面
定期職務輪調
對機關同仁加強廉政教育
落實代理人制度
監控面
提升民眾法治觀念
列管廉政高風險人員
主管人員加強監督
明確規範、加重罰則

筆記欄