

新北市新莊區公所

「里基層工作經費單據不實核銷案」再防貪報告

壹、前言

里基層工作經費緣起於民國 87 年間，當時係規劃每月給予各里新臺幣（下同）5 萬元作為該里轄內社區清潔、路燈照明、溝渠疏通、守望相助等四大項目使用，直至近期又增加公共服務，其目的冀希改善里內居家環境品質，以提升居民福祉，達到蕪新市容、各里亮麗之目的。當時政策一出，即受到各里里長的好評，認為里內雜草叢生、水溝惡臭是造成環境髒亂的主因；而路燈不亮、肖小橫行則是治安敗壞的主因，而藉由該筆款項除改善住家環境品質，亦可收立竿見影之效。

但隨著時代的更迭，制度之執行與原始立意產生落差，而發生以不實單據辦理核銷之情形，甚至為規避里基層工作經費實施項目一覽表等相關規範，將原有應陳報計畫之施作項目轉換為 1 萬元以下施作，藉由各里檢據核銷之方式，以不實單據逕行核銷，進而規避驗收。新莊區 00 里里長陳 00 涉及「利用職務上機會詐取財物及行使登載不實公文書」等罪嫌，案經臺灣新北地方法院檢察署（下稱新北地檢署）於 103 年 12 月 12 日偵結提起公訴。

貳、案情概要

一、基本資料

（一）本案相關人員姓名、服務機關及職稱

新北市新莊區 00 里里長陳 00（下稱陳員），負責辦理該里公務，包含里基層工作經費之請領、執行與驗收，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。

(二)行政肅貪機關

新北市新莊區公所。

(三)起訴檢察機關

臺灣新北地方法院檢察署。

(四)相關案號

1. 臺灣新北地方法院檢察署檢察官 103 年 12 月 12 日 103 年度偵字第 0000 號起訴書。
2. 臺灣新北地方法院 104 年 5 月 26 日 104 年度訴字第 00 號判決書。

二、犯罪事實

- (一)陳員於 96 年 4 月至 101 年 12 月間辦理該里基層工作經費實施項目之僱工清掃環境公務時，明知依據臺北縣（現改制為新北市）政府補助村里基層工作經費實施項目一覽表之社區清潔項目中實施細目第 3 點「僱工清掃環境、除草」，係由村里長自行僱工，並檢附施工前、中、後三對比照片，及由里長自行製作僱工印領清冊，即可向本所請款核銷，並代為發放現金工資與受僱工人。
- (二)詎其竟意圖為自己不法之所有，基於利用職務上之機會詐取財物及明知為不實之事項登載於職務上所掌公文書之犯意，藉陸續僱用不知情里民莊 00、曹梁 00、蔡 00、王 00、張 00（已歿）、林 00、許 00、楊 00 等人擔任僱工清掃里內環境之機會，明知莊 00 等 8 人受僱打掃里內環境所領取之薪資係按月計算，自 96 年 4 月起至 99 年 12 月止每人每月實領新臺幣（下同）4,000 元，而自 100 年 1 月起至同年 12 月止每人每月實領 5,000 元，藉莊 00 等人不諳里長實際請領里基層工作經費之撥用流程及經費使用限制，以便利請款為由，事先取得莊 00 等人之印章與用印授權，再接續於其新北市新莊區 00 里 00 街住處兼服務處，將不實金額填載於「新北市新莊

區 00 里里基層工作經費支用核銷單」、「僱工印領清冊」上，再持莊 00 等人之印章在每月薪資印領清冊上用印，並檢附「打掃前、中、後照片」等資料後，持向公所請領僱工薪資以行使，使不知情之民政課承辦人及主計等行政人員陷於錯誤，依陳員所請撥付僱工打掃經費至新北市新莊區農會之里辦公處公款帳戶內，足以生損害於公所管理里基層工作經費核撥之正確性。

(三)陳員復向不知情之里幹事取得授權之公款帳戶取款憑條，憑以領出撥付之各筆款項，事後僅分別支付莊 00 等人不實款項，96 年 4 月至 12 月詐領 9 萬元、97 年 13 萬 6,000 元、98 年間 14 萬元、99 年 11 萬、100 年間 12 萬 3,000 元，從而先後詐得差額款項共計 59 萬 9,000 元。

(四)案經臺灣新北地方法院檢察署於 103 年 12 月 12 日，以涉犯貪污治罪條例之「利用職務上之機會詐取財物罪」以及刑法「行使登載不實之公文書」等罪提起公訴(103 年度偵字第 0000 號起訴書)；另經臺灣新北地方法院於 104 年 5 月 26 日依上開起訴意旨為一審判決，執行有期徒刑 3 年 8 月，褫奪公權 2 年，已繳交犯罪所得計 59 萬 9,000 元應發還公所(104 年度訴字第 00 號判決書)。全案目前經被告上訴，現繫屬於臺灣高等法院審理中。

三、本案判決法條

貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 2 款「利用職務上之機會詐取財物罪」、刑法第 213 條「公文書不實登載罪」及刑法第 216 條「行使偽造變造或登載不實之文書罪」等罪。

參、弊端發生原因分析

一、弊端態樣

本案陳員施行上揭犯罪行為時，係為依法令服務於地方自治團體所屬機關，具有法定職務權限之公務員，而陳員竟意圖為自己不法所有，利用其請領相關費用之職務上機會，將登載不實之資料交由不知情之里幹事轉陳本所核銷請領，致承辦之公務員陷於錯誤核撥相關經費，涉犯貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 2 款「利用職務上機會詐取財物罪」、刑法第 213 條「公文書不實登載罪」及第 216 條「行使偽造變造或登載不實之文書罪」等數罪。

二、弊端原因

(一)法規面

1. 按「臺北縣鄉鎮市村里基層工作經費」之設立本意，係針對社區清潔、路燈照明、溝渠疏通及守望相助等四大業務（因應本府升格直轄市，業已修正為「新北市政府里基層工作經費」，並新增「公共服務」項目），補助村里每月 5 萬元，依村里之實際需要，妥善運用以改善鄰里建設，彌補預算上之不足，俾使里長得視里內於上開業務相關需求之急緩情形，靈活運用以適時回應里（市）民需求。
2. 惟隨著多次選舉人事更迭，該基層工作經費之使用，逐漸偏離設立之本意；復因歷年市府權管機關對該工作經費實施細目表，數次更改，且漸有將明確規範之內容項次放寬，遇有疑義或超出實施細目各項次以外之需求，亦未能予以明確之釋示，僅提示各公所得依里辦公處之實際需求，自行核定辦理。對於實際執行之漏洞及盲點，皆未能適時進行修正，遂降低法令規定之嚴密性，為可能構成弊端潛在性之原因。

(二)制度面

1. 依地方制度法第 59 條第 1 項及新北市各區公所組織規程第 12 條第 1 項規定略以：里長受區長之指揮監督，辦理里公務及

交辦事項，然因里長係由各里里民依法選出且多為連選連任，其現實面多深具地方民意基礎，亦與監督市府之市議員有良好互動，對於職務之執行具有相當之獨立性，故本府之相關權管機關基於尊重里長為落實市府政策之重要環節，以及代表多數里民之意見，往往對於各里之要求，最後以彈性方式處理，並要求公所予以適度配合。

2. 雖前揭情形尚未涉有明顯違背法令之處，然相關承辦人員因囿於上級機關指示之壓力及法律知識之欠缺，常誤踩紅線而不自知。倘公所或市府之相關制度，又無嚴密之查核及監控機制，則恐令同仁陷於違法之危險下，此亦為本弊端發生之潛在主因。

(三)執行面

1. 查里基層工作經費原計有「社區清潔」、「路燈照明」、「溝渠疏通」及「守望相助」等四大業務，後又新增「公共服務」一項。自本府升格後，市民對於本府服務品質及工作效率之要求，亦相對提高，爰各里里長為能迅速因應里民需求，常須動支該項基層工作經費，因此件數與日俱增，業務量亦日益繁重。
2. 又里長係為與民眾間就各級機關相關政令推行及宣導之橋樑及平臺，而里幹事則為承公所指揮協助里長之執行者，兩者間於職務上實有密切合作之必要；爰此，部分里幹事基於實務上兩者間須建立良好之互動及信任關係，以及因案件繁重等考量，致未能嚴密查核部分里長送陳之核銷案件，終衍生弊端情事。

肆、再防貪作為

一、修訂法令規章，管控機關里基層工作經費之核銷

(一)再防貪措施簡述

政風室為防範里基層工作經費之不實核銷，遂於 100 年 10 月 20 日簽陳機關首長核准訂定「新北市新莊區公所各里里基層工作經費核銷案審查作業要點」，共計 11 點；後 103 年因發生本案，故該室主動邀集會計室及秘書室（法制人員）著手檢討及修訂相關不合時宜或適用上漏洞之條文，以強化公所內控機制，修正條文於 103 年 7 月 31 日函發公所各單位遵照辦理外，並函報新北市政府民政局於 103 年 8 月 7 日同意備查在案。

（二）執行成果

1. 訂定核銷作業期限及定期管考機制：

鑒於實際執行面因顧及部分里長未於規定期限內檢附完整資料而延宕核銷，延宕結果造成補正困難，影響里幹事及相關單位書面審查之成效，爰就里長彙整里基層工作經費之期程及里幹事完成案件核銷之期程，一俾納入規範，加強管考。

2. 明確規範核銷作業之查核義務：

為避免產生利用形式審查機制漏洞之情形，提高案件審查之正確性，在書面（形式）審查階段對於案件內容之真實性有疑義時（如：里辦公處附具原始憑證之公司或商號，與核銷案件之施作工項，在營業項目上有疑義），須善盡查核注意，俾及早通報政風室處理貪瀆不法。

3. 強化檢調及廉政機關偵查作為之通報機制：

因通知約談或強制處分程序之發動具有急迫性，如不及於事前踐行簽報與知會程序者，仍應於知悉時先以口頭通報政風室，以便掌握及瞭解相關情資，並規定於約談或處分執行後補行簽報與知會程序。

二、加強法令宣導，強化里長及里幹事法治觀念

（一）再防貪措施簡述

104年8月13日辦理該所「104年度廉政教育講習」，並敦聘臺灣新北地方法院檢察署劉文瀚檢察官講授「公務員申領小額款項、圖利與便民及貪瀆案例說明」。

(二)執行成果

1. 本次參加人員包含公所主管或業務內容涉及民眾申請案件准駁、採購承辦人員及非編制人員外，為強化本次講習效益，特又邀集新莊區鄰近公務單位，如戶政事務所、地政事務所、衛生所、清潔隊及里長一同參訓，以增進里長及同仁瞭解貪污治罪條例等相關法令，提升法治素養。
2. 為提高里長參訓出席率，政風室特於104年7月27日第3次里長里幹事業務聯繫會報，向在場里長宣達本次講習活動目的及意義，經宣達後，該廉政宣講場次共有95人參加，而參訓之里長計有21人，宣導成效良好。

三、召開廉政會報，檢討本案發生原因及提出策進作為

(一)再防貪措施簡述

本區先後已有2任里長因「里基層工作經費」涉貪而遭起訴或判刑之案例，究其原因乃係現行法令政策為便利里長能即時推行里務，而僅做原則性範圍之規定，相對給予里長極大之裁量權限，復因事後欠缺嚴謹之複查或實地查訪作為，倘遇有不法人士想從中牟利，於某種程度上，即可輕易達成，且不易被發掘，故有利用公所廉政會報此一機關首長及各單位主管在場之場合，進行擴大報告及宣導。

(二)執行成果

於104年10月28日召開之該所「104年度廉政會報暨機關維護會報」中，由政風室就「里長涉訟案件分析與策進」進行專題報告，將該區發生之前述案件以案例方式加以宣導，冀藉由具體發生之實際案例，讓經辦此業務之相關課室主管，日後能更謹慎嚴格審核，避免是類案件再度發生。

四、強化基層里幹事督導責任及精進行政流程

(一)再防貪措施簡述

各里里長對於此類僱用人員案件擁有彈性之選擇權，防範不易，而業務對口之里幹事與里長往來較為密切，亦較為熟習有關之業務流程，有賴里幹事多負擔督促及審查之責；另將零散之「各里環境清潔維護僱工」與「里基層工作費」之採購案合併招標或採用共同供應契約，增加採購程序效能並減少弊端之發生。

(二)執行成果

1. 里幹事強化書面審核及督導：

本諸行政督導責任，由民政課責請里幹事於下里服務時應善盡相關職責，除協助里長處理公務外，並能站在區公所督導之立場，將可能發生錯誤之態樣，詳實傳遞予里長瞭解。

2. 環境清潔維護僱工改採公開招標方式辦理：

公所於 102 年起陸續統一辦理各里環境清潔維護僱工，採「公開招標」、「最低標」得標方式辦理；該區共計有 84 里，102 年履約標的計有 19 里，103 年有 37 里，104 年為 72 里，已逐年增加中。

3. 里基層工作費多採統一招標作業：

「村里基層工作經費實施項目一覽表」中，除僱工清掃環境統一由本所辦理招標外，各里廣播系統裝設暨維修工程、小型鄰戶公佈欄、守望相助隊員保險、守望相助隊聯誼活動及水溝清理疏通案等亦比照統一辦理招標；滅火器、環境消毒、電器部分，則利用共同供應契約辦理採購。

伍、結語

本府村里基層工作經費之設置，係以整體社區建設為施作考量，其主要目的在於解決里內急切需要之事項。惟本案之發生，係因

該涉案里長利用制度上可能之漏洞，謀一己之私，進而毀壞此一經費設置之美意。

希冀藉由本研析檢討，對於弊案之肇生原因及後續再防貪策進作為，提出建議之改進方向，期能協助里長及里幹事等相關業務人員，有所依循，進而提升渠等廉能意識，藉由「防貪、肅貪、再防貪」手段，達成形塑「乾淨政府、誠信社會、透明台灣、廉潔家園」之目標。