

彰化縣鹿港鎮公所殯葬管理人員詐取納骨塔位使用費再防貪報告

壹、前言

生、老、病、死是人的一生中無可逃避的，「死得其所」則是人生最終的需求。因此，國人對於人死後的喪葬問題相當重視，認為是送亡者最後一程，也是對亡者所能做的最後一件事；由於隨著時代的變遷、法規之更迭、傳統觀念的改變及所謂殯葬產業的出現，殯葬服務的提供及管理，更是大眾經常關切的課題，然因殯葬業務工作及環境特性肇致人員聘任不易；且服務品質難以提昇，而易造成違法圖利情事之發生，影響民眾對機關整體清廉度之觀感。故如何藉由已發生之弊案痛定思痛，研析法令漏洞以有效預採導正作為，以防止弊案再度發生，將是本所有關人員爾後執行業務時共同努力之方向。

貳、案情概要

一、基本資料

- (一) 涉案被告：彰化縣鹿港鎮公所臨時人員黃○○
- (二) 行政肅貪之機關：彰化縣鹿港鎮公所
- (三) 起訴之檢察機關：臺灣彰化地方法院檢察署
- (四) 相關案號：

1、臺灣彰化地方法院檢察署 102 年度偵字第 5734 號、第 6462 號起訴書。

2、臺灣彰化地方法院 103 年度訴字第 224 號刑事判決。

二、犯罪事實：

黃○○於民國 94 年 6 月 1 日至 99 年 6 月 1 日間，經彰化縣鹿港鎮公所公用事業管理所聘為鹿港鎮公所德利禮儀部業務員，職司鹿港鎮第一公墓納骨塔(鹿港鎮龍舟路 1 號)申請流程說明之負責人員(公墓納骨塔管理員及殯葬業務承辦人員)依彰化縣鹿港鎮殯葬設施管理自治條例之

規定，負責審核申請人之國民身份證、死亡者之死亡證明書或除戶謄本等相關文件後，開立一式二聯之「鹿港鎮第一公墓納骨堂(塔)進堂單」交付申請人，並向民眾說明塔位費用收取標準及存放年限等事宜，乃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員。

黃○○明知應審核申請人所提供之文件確定所需樓層區位而許可進塔後，所開立「鹿港鎮第一公墓納骨堂(塔)進堂單」交付申請人，僅應指引申請人持單前往鹿港鎮中正路531號鹿港鎮立體育館公用事業管理所將上開「鹿港鎮第一公墓納骨堂(塔)進堂單」交付公用事業管理所之管理員王○○作進一步核對無誤後，由王○○開立一式五聯之繳費單交付申請人，再由申請人持繳費單前往鹿港鎮建國路7號鹿港鎮農會繳款，繳款後由申請人將繳款單據繳回公用事業管理所王○○後，再由王○○開立「鹿港鎮第一公墓納骨堂(塔)使用申請書」交付申請人後，由申請人連同繳款收據交付黃○○作為入塔憑證後，黃○○方得交付鑰匙與申請人辦理進堂。

黃○○明知其無代收塔位費用之權限，僅因積欠賭博債務，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之犯意，利用申請人路況不熟、流程不熟且需擇時進堂而時程緊迫無法瞭解入塔流程細節，而得利用自己之解說、審核入堂流程之職務上機會，向申請人詐稱其可代收、代繳塔位費用，使申請人因而陷於錯誤，誤認由黃○○收款為正常程序，將所需之費用交付黃○○得手，黃○○為取信於申請人，再基於偽造公文書之犯意，偽造署押後，持偽造之公文書，向申請人行使之，足生損害於鹿港鎮公所公用事業管理第一公墓納骨塔塔位管理之正確性，黃○○即以上開方法，對47位申請人共詐取新臺幣114萬4,000元之款項得手。

三、涉犯法條、起訴或判決理由

- (一) 臺灣彰化地方法院檢察署起訴書以黃煥文所為，係犯貪污治罪條例第5條第1項第2款之利用職務上機會詐取財物、刑法第211條、第216條行使偽造公文書等罪嫌。被告偽造署押及偽造公文書之行為，均為行使偽造公文書之高度行為所吸收，均不另論罪。所犯利用職務上機會詐取財物罪、行使偽造公文書罪嫌像一行為觸犯2罪名之想像競合犯，請從重論以貪污治罪條例第5條第1項第2款之利用職務上機會詐取財物罪。
- (二) 臺灣彰化地方法院判決則係論以貪污治罪條例第5條第1項第2款之利用職務上機會詐取財物罪(偽造署押及偽造公文書之行為，均為行使偽造公文書之高度行為所吸收，均不另論罪；利用職務上機會詐取財物與行使偽造公文書係以一行為觸犯2罪名之想像競合犯，從重論以貪污治罪條例之利用職務上機會詐取財物罪)，科處有期徒刑2年10月並褫奪公權3年。

參、弊案發生原因分析

一、弊端態樣

彰化縣鹿港鎮公所公用事業管理所臨時人員黃○○，利用擔任鹿港鎮第一公墓納骨塔管理人員期間之職務上機會，明知其對民眾之職務權限僅為說明流程、引導後續辦理程序，而不包括代收納骨塔位使用費，然對部分申請納骨塔塔位之民眾施以詐術誤導將塔位使用費繳由其代收，進而取得該項財物金錢。究其本案之不法態樣為利用職務上機會詐取財物罪，亦屬殯葬易滋弊端業務所生之貪瀆態樣之一。

二、內部控制漏洞

- (一) 作業流程及業務監督之疏漏產生弊端：

依本所殯葬管理條例之規範作業流程，申請塔位之民眾應至鹿港鎮公所公庫（鹿港鎮農會）進行繳款並持收據辦理進塔程序等，然因民眾對於此等作業流程之不熟悉，使得與民眾最直接接觸之管理人員有漏洞可鑽，而使得民眾誤信；此外，當時本所殯葬業務之承辦人，並未適時進行整理核對檢核，亦肇至公墓納骨塔管理人員存在僥倖心態。

（二）人為因素及僥倖心態：

黃○○為本所聘用之臨時人員，薪資均為領取基本工資（低於2萬元），且本身除有抽菸、嚼檳榔之習慣外，並因賭博積欠賭債，於入不敷出之生活下，為圖私利乃心存僥倖，挺而走險詐取相當於使用規費之公有財物。

三、原因分析

（一）法規面

- 1、我國刑法上公務員規範於刑法第10條第2項，依其規範內涵顯採職務公務員之概念，即係依其所從事之職務是否為公務而為認定之準據。惟此項職務公務員之概念，與相關行政法律規範上對於公務員規定涵義不同，且與一般國民之法律觀念及社會通念亦存有相當差距，以致何人得認其為刑法上之公務員，在認定上，輒生重大爭議，甚難以令人釋疑之情形，更屬所在多有；因而公墓納骨塔管理員（臨時人員）是否屬於刑法上公務員，是否構成貪污罪之主體，即無法明確認定。故亦導致此類人員不知觸犯刑期較重之貪污治罪條例。
- 2、本所針對所管理之公墓、納骨堂訂定有「彰化縣鹿港鎮殯葬設施管理自治條例」，而依據該條例制定公告公墓納骨管理程序（作業流程、作業說明等）。而本所殯

葬設施管理自治條例之內容除總則及附則外，尚制定殯葬設施之設置及經營、殯葬設施之管理及罰則。以設施管理自治條例而言，尚屬完備。惟相關不足處乃未針對殯葬設施管理進行內控機制之設立。

(二) 制度面

- 1、由於一般大眾對殯喪事宜，於傳統忌諱下往往注以奇異眼光，甚以嫌惡、排拒而有迴避態度，導致公墓納骨塔處管理人員注入不易，形成人員流動率偏低，時有久任一職而怠忽職守之情形，甚至發生違法亂紀之情事。
- 2、加上國人因傳統風水、禮俗，對於遷入葬或進塔均有時辰特定之下，即為求快速、便利，於未經瞭解公墓納骨塔之申請流程之下，即信任並委託現場殯葬管理人員，此等認知資訊之落差，亦造就不肖同仁從中牟利甚有藉機索賄之情事。

(三) 執行面

- 1、殯葬業者或民眾主動請託：

本案發生之各申請公墓塔位家屬，除因不瞭解本所申請公墓納骨塔位流程而相信管理人員之說法等部分因素，亦有大部分人為求迅速及方便，而主動將應繳之金額請管理人員全權幫忙，肇致本案管理人員產生風紀問題。

- 2、公墓納骨塔管理人員監督不易：

本鎮殯葬業務雖有承辦單位及專職人員負責是項業務，然因其所在之辦公廳舍並未於本鎮二處納骨塔，故對於負責管理該二處公墓納骨塔之臨時人員無法隨時得知其本身業務執行狀況，亦可能發生違法情事。

- 3、臨時人員本身操守不佳：

臨時人員因薪資較低，且大多學經歷較差，故於生活

狀況或有抽菸、喝酒、賭博等不良習慣下，易導致入不敷出，即可能發生違法情事。

肆、檢討與策進作為

一、內控漏洞之因應措施

(一) 檢討作業監督流程、研訂防弊措施：

本所針對弊案發生原因深入檢討發生原因，適時檢討民眾申辦業務之作業流程，及承辦單位之嚴格管制審核；本所業於101年10月1日召開本所101年第2次廉政會報中，第一案提案討論訂定「彰化縣鹿港鎮公所殯葬業務防弊措施」，會中除討論如何加強避免貪瀆弊案再度發生，並最終經研討議決通過後，確實執行改進。藉此改善加強本所殯葬設施管理等法規制度上內部控制與監督。

(二) 追償鹿港鎮公所所受財物損失：

本案黃員詐取公墓納骨堂塔位行為總計造成鹿港鎮公所新臺幣114萬4,000元之損失，惟黃員本身經濟狀況不佳，本所乃令其先行償還本所部分金額，其餘分月攤還至本所公庫，迄104年6月份止，已返還本所新臺幣60萬6,000元。

二、強化預防機制

(一) 加強專案稽核及個案查察，並及時導正缺失：

依據本縣鹿港鎮公所殯葬業務防弊措施，針對殯葬易滋弊端業務辦理專案之業務稽核，加強個案之查核；總計該公所政風室於102至104年迄今，針對第一、第五公墓納骨塔共辦理5次「殯葬業務抽查」(上半年各一次)，針對申請人進行電話訪查，並會同業務承辦人員或主管配合實施書面、實地檢查，經發現缺失情形責由業管單位改善，以達預警之功效。

(二) 加強廉政、反貪宣導：

公務機關同仁因薪資固定無額外收入，故易受外界誘惑或不明法規而誤蹈法網，因之，政風室除利用各種集會、機會，加強宣導相關廉政肅貪案例，並業以每月蒐集相關防貪資訊編撰政風法令月刊，除 email 提供全體同仁研閱外，並掛置機關網頁供民眾瀏覽，除提昇同仁知法守法之觀念，並加強對民眾之反貪宣導。此外，本所政風室並辦理各種社會參與宣導活動

(2012、2013、2014 鹿港慶端陽廉政宣導；2013 鹿港冬遊季廉政宣導活動；102、103 年校園反貪廉政宣導) 鼓勵民眾勇於檢舉不法，以提昇機關廉能風氣。

(三) 鼓勵檢舉貪瀆不法：

機關內如存有貪瀆不法情事，不但影響機關風氣與整體形象，甚至連累其他同仁，為維護機關之純潔，發掘潛在問題，不僅員工有檢舉貪瀆不法的責任，且民眾亦應予於舉發不法情事。按行政院為鼓勵檢舉，頒行「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」，對檢舉人依情節最高可獲檢舉獎金一千萬元之獎勵，及絕對保護檢舉人之安全與身分保密，本所乃透過各種管道，加強宣導，使民眾及員工能發揮道德勇氣，勇於檢舉貪瀆不法，以達到弊絕風清之良好行政風氣。於此，本室並要求殯葬承辦單位於本鎮各公墓納骨堂外，加掛公告讓使用民眾知悉於何種狀況下要如何舉發等檢舉事項，而承辦單位業以依據政風室之指示辦理之。

(四) 辦理廉政法治教育宣導：

許多公務從業人員常無法分辨圖利與便民之分際而誤觸法網，故本室每年均適時邀請專家或學者到本所進行圖利與便民之區別等之相關廉政議題教育訓練，使本所員工能知法守法，以免誤觸法網。

本室於本案自發覺移送迄今，已於 101 年 11 月 7 日辦

理「公務員廉政法規暨倫理規範」、102年6月6日辦理「廉政倫理規範暨防貪教育訓練」、103年9月11日辦理103年度「圖利與便民」、104年5月7日辦理104年「廉政法紀教育訓練」相關廉政法紀教育訓練宣導。

(五) 適時辦理廉政民意問卷調查、訪查以瞭解弊失：

於年度內依政風工作計畫辦理廉政民意問卷調查；並針對民眾異議、陳情、民代關切、媒體報導及上級交查等案件，適時辦理政風訪查，以瞭解業務缺失所在並及時預警導正，有效協助機關興利、防弊。

本室業於102及103年度簽陳委由畢肯市場研究股份有限公司辦理本所廉政民意問卷調查；此外，於102年、103年、104年共進行5次「殯葬業務抽查」時，均一併針對使用本鎮納骨堂者抽樣進行殯葬設施政風工作訪查。

(六) 透明化措施

本所殯葬設施承辦單位依據「彰化縣鹿港鎮公所殯葬業務防弊措施」規範之作業流程透明化部份，將公墓納骨堂使用申請及管理程序等說明文件，置於彰化縣鹿港鎮公所全球資訊網-便民服務-業務申辦區，供民眾上網瀏覽知悉；此外，承辦單位亦於本鎮第一、地五公墓納骨堂新增相關使用規定之看板，供欲使用之民眾於現場即可得知相關作業規定及收費標準等。另依本所政風室之要求，新增不法情事狀與檢舉管道等相關公告，使民眾知悉以端正本所廉政風氣。

伍、結語

殯葬業務長久以來因民俗風情等因素，素為易滋弊端業務之一，故機關內發生此類之貪瀆弊案，對於涉及弊案當事人及公所機關均屬傷害，故政風單位如何在導正違法行為前題下，

機先防範並處理可能發生之違法弊端於無形，實屬當務之急。且藉此契機，深入探究弊端原因及找出漏洞，提出具體有效改進作為，以弭補疏漏，並讓機關其他同仁引以為鑑，記取慘痛教訓，不致重蹈覆轍，應是本所全體同仁必須努力之目標，藉以提昇本所廉能政風。