

政府機關易滋弊端業務之研析與防制對策報告 環保—以營建廢棄物管理為中心（節錄）

壹、前言

近年來經濟蓬勃發展，公部門推動公共工程建設與民間建築更新，由於營建工程持續進行，致大量的老舊建築物被拆除、改建及增建，使營建廢棄物非法棄置問題逐漸浮現。營建廢棄物的數量，會隨都市蓬勃發展而快速增加，惟可供其處置的空地相對減少，造成國人在生命安全、生活環境及自然資源等方面的危害及影響。

營建廢棄物的產出與流向如未能落實控管，極易滋生跨區域棄置等問題，污染環境與影響生態至鉅，例如媒體時有報導南部某縣某鄉的農地發現來自北部的營建廢棄物和一般事業廢棄物，即屬廢棄物跨區域棄置案例。國內面臨營建廢棄物任意棄置、有害事業廢棄物之非法混入、處置場址不易取得、處理成效不彰、回收處理技術不足及人謀不臧等限制因素，致營建廢棄物任意傾倒所造成環境污染問題，未能澈底有效解決。爰針對現行營建廢棄物管理所面臨問題，就法規、制度及執行等層面，深入研析，期能提出具體可行之改善策略，以兼顧營建廢棄物業務有效管理與發揮防弊措施應有功效。

貳、現況檢討（略）

參、易滋弊端態樣與犯罪手法分析

一、營建廢棄物之認定疑義：

近期有民眾於網路反映：某縣轄市一片土地遭人非法傾倒大量廢棄物，該民眾於國土監測通報網刊登現場照片，案件經轉交該縣環保局，該局以廢棄物性質為營建剩餘土石方，非廢棄物管理範圍，權責機關為營建署與縣市工務機關，拒絕處置之案例。據瞭解縣市類



此情形所在多有，工程主辦機關人員（建設局、工務局、農業局、各鄉鎮市公所工務、建設單位）與環保機關人員（環保局、各鄉鎮市公所清潔隊），多有認定矛盾的問題，遇營建業者任意傾倒須執行取締時，恐將互推責任，致影響行政效率，且遭致民眾詬病，且若為錯誤之認定，或與業者掛勾，刻意模糊，違法裁量，亦恐涉有違法圖利業者之嫌。惟依國內目前營建剩餘土石方夾雜營建廢棄物，相關運作不當被處分而產生認定疑義之情形，多係施工單位或人員常為節省時間、人力或便宜行事，均不願事先進行分類，如被環保稽查單位查獲，常藉口法規定義不清，期能逃避處分。另部分非法棄置建物拆除之磚瓦、混凝土塊，依定義係屬營建剩餘土石方範疇，惟建管或工務單位常因「無法可罰」，多不願出面處理，均推諉稱係環保單位權責，除造成民眾產生機關權責不清，建管、環保單位相互推諉卸責之誤解外，另亦易使不肖公務員藉機勾串業者圖利。

二、營建廢棄物之非法棄置：

- （一）非法業者多以農地、山坡地整地及魚塭擴建整修為由，四周搭建鐵皮圍籬，藉以掩人耳目，或利用夜間朦混棄置，由於地點多處偏僻，增添稽查困難度。
- （二）業者以人頭或不知情第三者身分出面承租土地後，自行雇用（或集團成員自有）貨車、挖土機具進行非法棄置掩埋工作，且組織成員分工精細，常使稽查單位無法及時掌握第一現場，致埋伏稽查常曠日耗時，蒐證不易。
- （三）一般砂石車與大貨車因目標明顯易辨認，實際上較不輕易被使用為違法棄置廢棄物之載運工具，不法業者多利用中小型運輸車輛，該等車輛雖載貨量較低，但利於山間河谷行駛機

動性高，不易察覺。

（四）利用「農地三明治」手法獲取三層暴利，即先開挖砂石、土方，復回填垃圾、廢棄物，最後農地表層覆土綠化後，出租出售或抵押貸款。

（五）未依規定申請許可，擅自提供山坡地之場地，供人傾倒營建廢棄物，違規不當使用山坡地，因而違反廢棄物清理法或山坡地保育利用條例規定。

三、有害事業廢棄物混入營建廢棄物外運，造成環境污染：

自民國94年8月起列管營建工程產生之營建廢棄物後，工地產生之廢棄物皆需進行廢棄物清理流向申報，且須委託合法之清除業者進行清運，當營建廢棄物自場區運出後，業者須申報聯單，亦須進行聯單追蹤並於送至處理場後，在網路上進行確認完成；此外，營建廢棄物含有價資材比例高，一般工區施工過程也較不會產生有害廢棄物，有害廢棄物混入營建廢棄物夾帶外運情形可能性不大。但亦無法排除業者在節省成本，短報及匿報廢棄物種類、數量，並私下委託未具合格民營廢棄物清除處理機構清運，而不肖清運業者將有害事業廢棄物夾帶於營建廢棄物中合併清運處理，致發生污染環境及任意棄置廢棄物案件。

（一）縣外營建廢棄物來源不易控管：

同一縣境內產生之有害事業廢棄物，該縣環保局較易瞭解及控管其清運去處流向，諸如該縣內有那些醫療機構或工廠等事業，其所產生之有害廢棄物，較易掌控，然對於外縣市營建廢棄物之來源及是否夾雜有害廢棄物，則無法有效掌控。不法清運業者利用縣市環保稽查人員跨區稽查不易，將有害事業廢棄物混入營建廢棄物外運，如有縣市環保機關未確實稽查，便提供不肖業者矇混過關，跨區傾倒之機會，藉此賺取可觀不法利潤。



(二) 未對有害事業廢棄物之處理、清運廠商，追蹤流向：

有害廢棄物之處理費用較一般事業廢棄物或營建廢棄物為高，但這些廠商或醫療單位在將其產生有害事業廢棄物交由處理、清運公司處理後，未主動追蹤其處理過程及有害廢棄物流向，致造成不法處理、清運業者有機可乘，將有害事業廢棄物混入營建廢棄物外運，以牟不法暴利。

(三) 不肖處理廠（場）掩護非法清運業者：

非法清除(處理)業者向事業機構承包或向合法業者轉包業務，復勾結不肖廢棄物最終處理（掩埋）場取得不實入場同意書及傾倒完畢證明書，傾倒未經處理之有害事業廢棄物。另廠商利用人頭或以不實文件申請許可為營建廢棄物處理廠（場），公務員對於廠商申請案審查不實，逕以書面審核同意設立，涉及行政疏失。又廠商可能同時勾結地主盜採陸砂，並肆意濫埋有害事業廢棄物後覆土，再以該土地向銀行超貸後，拒付利息違約，獲取多重不法利益。

四、對營建事業廢棄物清理計畫書審查或申報缺失：

- (一) 對營建廢棄物申報內容未能實質審查核對，若廠商以不實內容申報，逕以書面審核同意，恐涉行政疏失。
- (二) 營建業者漏報廢棄物產出量、貯存情形及處理、再利用資料或申報資料不實、異常（含廢棄物產出量、暫存無累加及暫存異常下降等情形）。
- (三) 事業將事業廢棄物處理方式由焚化改以掩埋方式處理，未辦理變更。
- (四) 提送事業廢棄物清理計畫書，異動申請書及事業提報之資料有不足、缺漏，未於期限內補件、修正或提出說明，經數次補件仍未能審查通過，遭致審查機關駁回退件，事業於下次

再送件審查時，未繳納審查費。

- (五) 依廢棄物清理法第31條規定，公告事業係向直轄市、縣市主管機關申報，縣市環保局依法應本權責主動勾稽查核業者申報資料，部分縣市未定期落實檢視勾稽廢棄物管制連線申報資料。
- (六) 環保署事業廢棄物管制資訊網係由事業自行上網所產生廢棄物之委託或共同處理、自行處理、再利用、輸出處理及廠內貯存情形等流向之申報資料，需分別透過清除、處理或再利用機構進行清運確認，如經三方共同造假或產生源事業機構委由清運業者全權處理，似有「以多報少」之可能。

五、對於營建廢棄物處置涉不當裁量或圖利：

- (一) 環保稽查人員裁量權限係就涉及廢棄物清理法相關法令規定進行查核，可能發生濫用裁量情事；開罰標準、罰鍰金額屬稽查單位自由心證，恐遭民眾或業者質疑。另目前因營建施工產生之金屬屑、玻璃碎片、廢塑膠、廢木材等營建廢棄物，目前尚無混雜比例之界定規定（營建剩餘土石方與營建廢棄物混雜未經分類之營建混合物，於管理上歸屬營建廢棄物範疇），恐造成環保稽查人員對營建廢棄物之裁量濫用。
- (二) 因合法棄土場之申設條件相當嚴格，須經繁複之審核程序，設立不易，乃有不肖之鄉鎮市公所公務員與棄土清運業者勾結，同意公有垃圾掩埋場以覆土掩埋垃圾為名，供廠商違法傾倒營建廢棄物，藉機牟利。
- (三) 利用公私有土地，向主管機關申請土地改良填方之工程執照，再交由指定廠商承作，實則收費供人傾倒營建廢棄物，並超載收土牟利。



六、裁罰後續稽催繳款、移送行政執行程序怠惰：

(一) 法令作業不熟悉：

相關行政人員對「稽催繳款、移送行政執行」法令規定之作業程序不熟悉或不瞭解，致造成裁罰後續稽催繳款、移送行政執行程序怠惰情事。

(二) 職務交接未確實：

承辦人員職務異動時，未詳實辦理職務交接，致接任人員不知營建廢棄物裁罰案件後續執行情形，造成裁罰後續稽催繳款、移送行政執行程序怠惰情事。

(三) 民代關說或業者賄賂：

業務承辦人接受民意代表關說或違規業者賄賂，故意不按規定期限或程序執行後續稽催繳款行政作為、移送行政執行程序，讓違規業者有脫產機會，造成日後行政強制執行之困難。

(四) 行為人脫產，代為求償不易：

多數集團性犯罪組織，被依廢棄物清理法第46條第1項第4款、第71條等規定起訴求刑並求償必要費用，常因名下無財產可供執行查扣，或雖有財產不能換價、執行無實益及拍賣無效果等情況下，僅能獲得一張無實質利益之債權憑證，復因地方環保機關未編列相關預算，致無法代為處理並求償下，只得任廢棄物貯放於現場而無法進一步處理。

肆、形成弊端因素分析：

針對形成營建廢棄物管理弊端的因素分析，就法規面、制度面及執行面等探討分析如下：

一、法規面：

(一) 主管機關對於營建廢棄物未分類前之定性及法規適用爭議：

營建廢棄物（包含營建混合物）屬廢棄物清理法管理範疇，由環保署主管及環保機關執行，營建剩餘土石方處理則屬內政部營建署管轄範圍，機關權限雖有明確分工，惟如土資場收受營建混合物進行分類有違反規定時，仍可依廢棄物清理法給予處分。故在營建廢棄物未分類前，處於模糊地帶，此易造成主管機關、法規不明確與衝突現象之誤解，後續亦易造成主管機關稽查及法院判決時個案認定標準不一，違規業者於刑事訴訟程序中常以其屬營建剩餘土石方或屬營建混合物之再利用範疇，作為卸責之詞，藉以規避行政刑罰。

（二）審查期限未明確規範，易生誤解：

事業廢棄物清理計畫書，環保署規定審查期限為45天，而各地方環保局標準作業流程時間則不一（按環保署已於全國事業廢棄物管制系統（IWMS）新增事業廢棄物清理計畫書審查天數計算查詢功能，以協助各審查機關查詢審查天數，即時進行審查或備查，提高審查或備查效率。）另業者完工申請解除列管，法令卻無明確規定承辦期限。若因環保機關審查作業流程未臻明確，或以較寬鬆的天數為規範，或申請解除列管未明確規範審查期限，易使業者誤以為承辦人員意有所求，衍生誤解與滋生弊端。

（三）環保犯罪案件「先刑罰後行政」，不利稽查：

依廢棄物清理法第64條規定「依本法處罰緩案件，涉及刑事責任者，應分別處罰」，原則上環保案件中行政刑罰案件，可同時函請司法機關偵辦，惟實務上稽查後如一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上之義務規定者，依行政罰法第26條第1項及第2項規定，應採「先刑罰後行政」。換言之，先送司法機關審理，如經不起訴處理或無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判確定者，才由行政機關依環保法規行政裁處。由於司法訴訟程序冗長，俟不起訴處分或無



罪、免訴、不受審理之裁判確定後再行政處分，似已不具時效。

（四）刑度不一，無法有效嚇阻違法業者：

同一造成環境污染行為，依據水污染防治法為3年以下刑度，然廢棄物清理法則是1年以上5年以下之重刑，其刑度差距過大，造成承審法官寧願以輕罪論處。如此對於犯罪集團之常業犯無法有效嚇阻違法棄置事業廢棄物之行為。

（五）裝潢廢棄物缺乏法源依據形成管理缺口：

裝潢修繕廢棄物尚屬一般廢棄物範疇，因缺乏相關管理法令規定，多由民眾委託裝潢業者或清運公司處理，因不須申報，較難確實掌握產生數量與流向。另因清運車輛多為小貨車或土木包工業自有車輛，數量眾多，無法有效管理，故常有工地為節省成本及避免麻煩，委運至不詳場所非法傾倒或棄置。

（六）法規未規範使用營建再生材及回收比率，造成資源浪費：

目前尚無法規明確要求使用再生建材之比例，且未要求營建廢棄物之回收比率，故仍有大量之營建廢棄物直接採廢棄處理，未予妥善分類資源回收，不僅造成環境污染，亦造成自然資源之浪費。

二、制度面：

（一）無法全面掌握產出物數量與流向：

環保署事業廢棄物管制中心雖尚能掌控列管工地廢棄物清理流向，但因現今尚未列管所有工地，或於解除列管後因再施工產出之廢棄物，且現行廢棄物申報係由廠商自行填寫並負清除處理之責任，而地方環保機關受限於人力，無法至現場實地查核勾稽，導致無法全面追蹤及管理營建廢棄物之流向。

（二）對土資場及營建廢棄物再利用業管理制度欠完善：

再利用機構從事營建廢棄物進行再利用，除需符合中央目的事業主

管機關所公告之事業廢棄物再利用種類及管理方式進行再利用外，尚需依廢棄物清理法相關公告規定，檢具再利用檢核表向地方環保機關提出申請，經審查核准後，始得取得再利用機構管制編號，收受營建廢棄物進行再利用。營建廢棄物之清除處理業者，係依「公民營廢棄物清理處理機構許可管理辦法」申請設立，該辦法審核及管理機制較嚴。惟如屬設立土資場，係由營建主管機關為之，並無完整的法律依據為基礎；如業者以再利用身分從事營建廢棄物處理，僅需依內政部公告之事業廢棄物再利用種類及管理方式進行營業即可，設立時無需提出申請許可，該等法規規範，業者投資時設備與流程之要求似嫌寬鬆。致有上開不同權責機關審核寬嚴不一，使管理制度欠完善情事。

（三）營建廢棄物清理流向之橫向聯繫待強化：

自將營造業公告為應檢具事業廢棄物清理計畫書及上網申報廢棄物清理流向之事業後，各縣市環保機關在業者繳交空污費之後，空保課即定期將符合列管資格的名單，移送廢管課進行列管。故縣市環保機關有關權責分工單位對於營建廢棄物管理之橫向聯繫若有不足，將欠缺主動積極處理之機制，致在業務專責人力的配置及行政資源的投入上失衡，造成營建廢棄物清理流向之稽查工作未能落實執行。

（四）建築管理與環境保護單位溝通平台不足：

業者為節省施工成本及縮短列管期限考量，常完成繳交空氣污染防治費後即開始動工營建，一面營建一面申報事業廢棄物清理計畫書，無視於「廢棄物清理法」第31條「審查核准後始得營運」之規定。若建管、工務及環保機關工作平台未發揮整合控管功能，業者將有鑽營管理漏洞而易滋生爭議與圖利之虞。



（五）廢棄物清除業者為謀利益非法營運：

廢棄物清除業者多為低資本、低技術，且常使用人頭戶或同時設立多家公司，一旦案發或停工，立即以他家替補，清除業者勾結盜採或濫採陸砂集團回填廢棄物，再以污染土地超貸後一走了之，隨即隱匿資產，案發後無力回復原狀，形同全民損失。另目前有關處理或清理業者須經環保單位核發清除、處理或清理許可，管制尚稱嚴謹。惟處理或清理業者完成處理後，如有衍生廢棄物，極有可能未依規定上網申報後段三聯單或申報不實，滋生後段處理之廢棄物流向難以管控情形。

（六）部分縣市收容處理場所利用不足：

縣市收容處理場所，因受限於都市計畫法規及地方人士抗議，新建不易，雖目前地方政府核准可兼收容營建混合物進行分類之土資場及營建廢棄物共同清除處理機構等再利用機構，推估應有充裕收容處理容量，惟業者多利用不足，致營建廢棄物大多由砂石棧場與分類處理場收容，而此類中間處理機構之處理費用較高，造成業者處理意願低，且易造成非法棄置情形。此外，部分縣市轄內合法收容場所不足，致非法砂石棧場叢生，衍生無法有效管理的漏洞。

三、執行面：

（一）民意代表關說壓力：

民意代表以為民服務為由，居間關說，甚至向公務單位執法人員施壓，包庇不法業者。由於提供違法棄置營建廢棄物可能涉及巨額不法利益，亦可能產生集團性共犯結構，要有突破性發展，必須司法檢調機關強力偵辦。

（二）收容處理與再利用場所處理技術有待提升：

目前營建混合物中間收容處理廠（場）所所擁有之技術，尚無法生

產直接可作為再生綠建材之原料，大多作為鄰近工地回填、施工便道鋪築及路基底層級配料等低經濟價值之用途，再利用處理技術有待提升。

（三）環保稽查人力不足讓業者有僥倖心理：

在違法營建廢棄物稽查方面，受限於環保稽查人力不足，轄區範圍過於廣大，致使稽查工作係以被動（民眾陳情、檢舉）因應，而無法多點、多面主動查察，造成業者心存僥倖，未依「污染者付費」原則擔負清除處理之責任，衍生違規棄置環保案件。另事業廢棄物應依規定向主管機關上網申報，明確登載廢棄物之流向及其清除、處理機構，以利主管機關追蹤考核。惟相關營建廢棄物經以再利用申報並經目的事業主管機關核准後，其後續流向查核不嚴，藉此逃避環保稽查。

（四）營建廢棄物產量大而混雜，實質審查易生疏漏：

營建業者依據廢棄物清理法第31條填報事業廢棄物清理計畫書後，囿於人力、經費及專業能力不足等因素，對於申報內容、流程無法明確控管及相互勾稽，承辦人員亦無法抽身執行現場實地稽查工作，易生疏漏。

（五）廢棄物清理計畫書審查核准之後續稽查工作不實：

事業廢棄物清理計畫書已朝簡化方式訂定，且搭配網路化填報，及即時要求業者上網申報事業廢棄物清理流向，以有效勾稽稽查管制。營造業之事業廢棄物清理計畫書，其填報內容包括事業基本資料、營運狀況資料（營建工程之類別及施工面積、工程產生土方種類及載運量）、事業廢棄物之清理方式等多項利於管制之資料。惟後續管制追蹤頻率不足或稽查不實，將無法依據業者申報內容勾稽是否確實，易生業者短報、匿報廢棄物數量，不利管制追蹤之情



事。

（六）營建再生材利用市場開發不足：

依統計資料顯示，營建廢棄物作為土石方交換、再填料之利用有限。國外以廢混凝土作為路基填料應用相當廣泛，然而國內尚無再生材料之使用規範及標準；市場上對再利用材料的認識不夠，在信心不足情況下，工程機關不敢貿然使用，導致實際再利用情形並不普遍；至於其他營建廢棄物如磚瓦、玻璃方面亦有同樣情形；廢鋼鐵部分則因回收通路已成形並具經濟誘因，回收再利用情況較為理想。

伍、防弊意見與策進作為

一、加強主管機關聯繫及適時修訂法規：

為解決前述權責機關權限及法規適用滋生疑義問題，宜加強權責機關之聯繫，資訊共享，建立勾稽結果相互比對機制，並得組成聯合查緝小組，以達統籌辦理之效。另工程主管機關應訂定拆除施工程序規範，要求業者於拆除工程應先將可拆除之玻璃類、門窗、木質類……等家具、設施先拆除，避免與磚瓦、混凝土塊混雜，經由建立標準程序，避免滋生認定疑義。此外，工程主管機關於工程審核時，應詳實審核營建混合物部分數量，落實追蹤流向，適時通報環保機關，嚴密查核清理計畫書是否執行，並作為機關核發使用執照之重要依據，以有效整合行政機關力量。

二、建立裝潢廢棄物管理機制：

國內對於裝潢修繕工程尚未建立完善管理機制，囿因主要從事裝潢修繕工程者，以土木包工業者或室內裝修業為主，施工規模小而工期短，其分布範圍相當廣泛普遍，因此如何有效管理家戶裝潢修繕工程所產生之裝修廢棄物，將是營建廢棄物管制中重要的課題。

三、明定再利用及再生建材使用比例：

修法規定營建廢棄物回收再利用及再生建材使用比例，並規劃相關政策工具及配套措施，如訂定獎勵辦法、擴大營建廢棄物再利用市場等，有效提昇廠商意願，達成營建廢棄物減量之目標。中央主管機關之營建或廢棄物資訊系統，除藉以掌握營建廢棄物之產區、種類、數量與流向等相關資訊，供作政策推行參考外，似可提供相關資訊或統計資料，供各機關、業者及民眾諮詢或查詢。

四、評估推動跨縣市聯合管理機制：

部分縣市反映轄內並無營建廢棄物處理場，業者申報廢棄物處理場所在鄰近縣市轄區，需申報遞送三聯單，而收受之處理場亦需配合確認點選接收該遞送三聯單。申報廢棄物貯存在鄰近縣市轄區，其必須先向貯存場所在地環保局申請核准後，再向其所在地環保局辦理事業廢棄物清理計畫書變更，經審查核准後，始得將該營建廢棄物清運至鄰近縣市之廠外貯存地點貯存，且清除前仍需上網申報廠外貯存遞送三聯單，而收受之貯存場亦需配合確認點選接收該遞送三聯單，以供進行勾稽。惟清運中途裝卸非屬申報許可之廢棄物則可能造成勾稽死角，故建立營建廢棄物的橫向運送及管理機制實為必要，另縣市環保局如有必要進行跨區稽查，應可協調環保署環境督察總隊協同辦理。

五、加強環保與工務機關橫向聯繫：

據瞭解部分縣市營造業者向工務機關申請各項執照後即可施工，並未強制須先至環保機關繳交空污費，故有業者未向環保機關申請也未提報清理計畫書，故環保機關與工務機關之間，必須建立嚴密橫向聯繫管道，俾相互配合勾稽，防杜弊端發生。

六、有效規劃營建廢棄物分類處理容量：



部分縣市合法處理廠為數甚少，不足以處理轄區內產生之營建廢棄物，故目的事業主管機關應積極鼓勵民間投資設置營建廢棄物處理場，以因應日益龐大的營建廢棄物。另縣市主管機關應制定妥適之營建廢棄物資源處理場設置及管理自治條例，進而輔導業者（包括非法經營者）設置符合申報處理量之營建混合物分類設施，以確保業者妥善進行分類與回收。又政府有關單位辦理之填海造陸工程，應於規劃或設計階段一併研擬設置分類機具設備，處理收納營建廢棄物，以根本解決營建廢棄物去處問題。此外，得在非永久性大型建築工程，建立臨時回收專案計畫，待工期完成即可撤除，並加強處理及清運業者中間處理過程之掌控。

七、加強查核分類場進場資料：

邇來迭有民營營建廢棄物分類場開立不實之進場證明文件，致造成非法棄置營建廢棄物情事發生，建議應加速修法，增設分類設施及遠端監控系統。另查核廢棄物進場資料時，加強控管管制聯單之時效及合理數量，如有未申請管制聯單民眾進場時，應檢附行照、駕照及清除許可證等資料影本備文辦理；若遇聯單編號數量與申請人預計進場廢棄物數量不相當，應加強審核、有效管控。

八、對相關業者上網申報數量加強實地查核，落實申報正確性：

現行營建廢棄物從產生階段、清運階段、中間處理階段到回收再利用階段，均受到完整管控。為確實掌握營建廢棄物產量，除對管制公告列管之營造業者上網申報及查核工地現場產出情形外，對於轄內供貯存、堆置營建廢棄物之土資場或相關業者，亦應就場區進場數量與上網申報數量作比對勾稽，防堵營建廢棄物非法濫倒及逕行場外轉運的可能，並建立完整查核處罰標準，使落實網路申報的正確性。

九、研議實施保證金制度：

營建廢棄物產出前，即根據事先提報營建廢棄物以估計可回收資源之數量，向營造業者課徵押金，並於工程完工後進行查核作業，倘達成資源回收要求者，則退還押金，若未達成部分，則扣留其押金，以促使廢棄物產生者妥善處理廢棄物，惟實施保證金制度宜有法律之授權。

十、運用無線射頻辨識系統：

鑑於網路申報制度及GPS流向追蹤制度（營建廢棄物清運機具應裝置GPS係自97年11月1日起實施，屆時應得以更即時有效掌握營建廢棄物流向）所面臨之一些問題難以克服，目前已可經由RFID (Radio Frequency Identification)技術將電子標籤埋入於營建廢棄物中，即可有效追蹤營建廢棄物之來源，而毋須針對每部清運車輛實施稽查，以避免業者人工申報所產生之錯誤、造假問題。

陸、結語：（略）



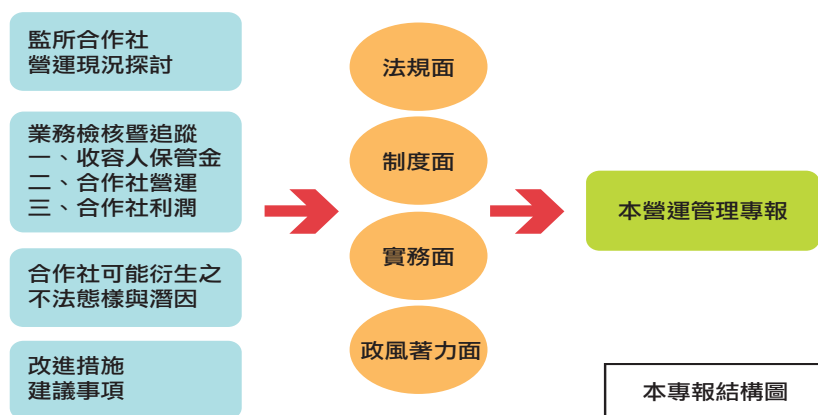
政府機關易滋弊端業務之研析與防制對策報告 矯正—法務部所屬矯正機關員工消費合作社營運管理（節錄）

壹、前言

法務部所屬矯正機關（以下簡稱監所）乃為實現國家刑罰權，依據各項監所法規執行刑罰，並限制、剝奪人民自由及權利之處所，其中含括採購物品之自由。故監所為滿足收容人自備飲食、被服、用具等需求，爰依合作社法第3-1條規定，委由監所員工消費合作社（以下簡稱監所合作社）代辦收容人日常生活用品之供應事項，故各監所合作社設立宗旨實有別於一般合作社。

無可諱言，監所合作社屢受各方指摘或詬病，論者表示，監所合作社代辦收容人購物業務，與獨占事業無異，其物品之供給及需求間，明顯不相對稱，容易引發壟斷、暴利、品質低落等弊端。揆諸各該議論有是有非，然本諸「有者改之」的態度，近年法務部採行若干重大改革，諸如規範收容人每日消費不得逾新台幣（以下同）200元、代辦手續費不得逾25%等，避免盈餘分配無度，以阻斷亂源。

前開革新措施推行後，確使監所合作社業務及形象為之一新，惟其社務千頭萬緒，仍不乏可資改善之空間，政風司乃基於興利及防弊之前題，以辦理收容人保管金及合作社整體營運、進貨暨利潤、茶葉採購銷售等四項相關專案稽核為經；以探討經理部門、採購作業及流程、廠商供應流程、收容人購物作業流程等四大易滋弊端面向為緯，彙編為本專報，並就現行監所合作社法規、制度、實務運作等領域，提出改進建言，以提供相關單位參考，期對健全監所合作社業務有所助益。



貳、監所合作社營運現況探討（略）

參、監所合作社業務檢核暨追蹤（略）

肆、監所合作社可能衍生之不法態樣與潛因

監所合作社經法務部多年監督暨矯正機關戮力配合，其營運管理業有長足進步，惟不可諱言，收容人甚或一般民眾仍有不良觀感。茲謹由實務進一步分析監所合作社業務，可能發生之不法態樣暨其潛在因素如下（摘錄）：

一、合作社經理部門方面

- （一）以假單據套利
- （二）侵占（挪用）帳款
- （三）貨品盤存不實
- （四）提前盈餘分配
- （五）販售未報准物品
- （六）規避消費金額限制
- （七）進用私人
- （八）售價高於市價

二、採購作業及流程方面

- （一）廠商聯合壟斷



(二) 廠商借牌投標、陪標，影響採購公平性

(三) 專業能力欠缺或驗收不實

三、廠商供應方面

(一) 供應仿冒或劣質商品

(二) 逃漏稅捐

(三) 贈品及折價品私下朋分或入帳不實

(四) 夾帶違禁品

(五) 供應違反產品標示暨消保法貨品

四、收容人購物作業流程方面

(一) 收容人申購物品之購物三聯單審核不實

(二) 預先扣款致帳物不符

(三) 合作社業務之場舍主管人員、雜役竄改購物三聯單

(四) 購物異常

(五) 分配消費額度或荐銷特定物品

綜上，監所合作社因具有高度封閉性，是除前開可能衍生之不法態樣外，恐仍有諸多未經發現之「黑數」存在，惟各項不法態樣之本質仍以「利益」及「行政便利」為其立基點，故各實務單位或視察人員若就「利基點」深入察究，自可查察防弊。

伍、改進措施及建議事項

前揭各種監所合作社業務可能發生之不法態樣，雖其背後隱藏諸多不同潛因，惟仍不脫利益糾葛及行政不作為兩大主因，故論其針砭之道，仍以建全法規暨執行制度，從而促使合作社經營透明化為要。謹就相關改進措施建議如下：

一、法規面部分

(一) 建立監所合作社特有法規

現行監所合作社營運所遵循之法規乃合作社法暨其子法，惟此類法規係適用各類型合作社，對監所合作社而言，僅屬指導大綱，並非全盤適用。另部分限制接見家屬購買金額或寄入保管金額等規定，其效力及於收容人家屬，係屬非直接對外發生法規範效力之一般規定，似宜以行政規則訂之。甚或整合現行各項監所合作社相關計畫或函示，建立專屬行政規則，頒行所屬機關一體適用。

（二）彙整編訂監所合作社法規及函示

監所合作社經營或管理規定，法務部經常性以函示頒行所屬機關知照，惟行政函示隨時間、案由、修訂、增補等因素，致有前後不易對照、體系紊亂或散失等情形，建議彙編成冊並頒行之，則便於所屬機關參考。

二、制度面或實務運作面部分

（一）合作社經理部門方面

1. 建立確實有效之貨品管理機制

（1）條碼庫存系統

監所合作社貨物進出規模，雖然不若市面量販店(家樂福Carrefour、大潤發RT-Mart)，惟收容人數較多之監所合作社，其貨物進出規模，與一般便利商(如7-11、統一…)相較，亦不遑多讓。故宜建立電腦庫存系統，採條碼管制機制，迅速、正確控管每日貨物流量、庫存等資訊，以滿足收容人需求，並減少貨物囤積空間及成本。

（2）確實盤點物品

在尚未建立電腦庫存系統管制前，各監所合作社仍應落實每月月底，由輪值理、監事會同合作社司庫定期盤點工作，期使需求與庫存不致失衡，並達物帳相符要求。其次，每月輪值理、監事亦得不定期抽盤，以督促司庫人員善盡管理之責。



（3）販售品項抽查

合作社販售品項均需事先報准，非核准之物品自不得販售。惟在實務上，仍有少部分監所銷售未經報准物品情事。故宜由輪值理、監事或政風人員不定期抽查驗，避免不肖人員私自進貨銷售。

2.落實盈餘分配制度

（1）依法辦理合作社盈餘分配

合作社法24條規定，盈餘應於年度終結後提經社員大會決議後再行分配，不得以任何明目(禮券、提貨單等)提前分配。任何假藉名義，發放社員百貨公司提貨券或禮券等方式，應予以杜絕。

（2）落實監督機制

依法務部規定，各監所合作社每年1月、7月應陳報合作社損益表、資產負債表、盈餘分配表、販售明細表、麵包、電池、礦泉水詳細販售明細表等。由前開資料中，可初步解讀各監所合作社業務正常與否，若異常者，業務督導或視察人員應予糾正。

3.落實複查監督制度

（1）消費金額分級審查

法務部96年度合作社業務評鑑中，仍發現部分監所合作社未落實購買金額審核制度，此情形除易因過度消費，造成場舍物品囤積腐敗，影響健康外，收容人可能以物質資助其附和份子，致引發戒護管理危機之虞，務必消弭，以免貽患。

（2）抽驗三聯單

落實每月由輪值理、監事抽驗收容人購物三聯單，以確認收容人申請、場舍主管審核、合作社代辦、扣款等作業程序是否完備。另應與總務科保管股電腦帳冊、收容人手摺簿、場舍保管手摺簿相互勾稽，三者一致，方屬正確無誤。

（3）市價抽複查

監所合作社成立宗旨，係在服務而非營利，故為避免合作社售價高於市價，除輪值理、監事每月應定期至坊間訪價，並提理、監事會議報告外。另宜有複查機制，由其他人交叉複查，以避免造假。若訪得售價高於市價，應立即調降，以免遭收容人或其家屬物議，並引發社會負面觀感。

4.建立公正的用人制度

（1）公開遴選

監所合作社因故需外聘專職人員時，避免由社員私下延攬、推荐，應將任用資格公告周知，採比照機關遴選職務代理人等公開方式辦理，除可減少爭議外，亦可因而提昇人員素質。

（2）建立考核暨汰除制度

監所合作社專職人員宜比照公務員平常暨年度考核制度，由經理、理事主席逐級考核，避免進用後因循苟且或徇私圖利。遇人員生活異常或風評不良，有風紀虞慮者，即予以解雇，以免日久玩生，發生弊病。

5.公益金獎助貧困收容人子女教育費用

現行監所合作社盈餘，其公益金提撥比例為盈餘之20%，其中10%供收容人生活補助費，另10%支用有關收容人之公益事項，故僅及於在監收容人醫療或日用品等，若能藉此獎補助貧困收容人子女學費，應能提昇公益金支用層次，並資安定囚情。

（二）採購作業及流程方面

1.採購程序制度化

（1）準用政府採購程序

政府採購法自88年施行以來，對於採購應以維護公共利益及公平合



理原則之實務建構，已有充分且完整之規制，因此監所合作社貨品採購作業，準用政府採購法辦理，對於促使監所合作社採購業務依公平、公開之採購程序，提升專業採購效率與功能，確保採購品質等有其正面的價值，故除準用本法辦理貨品採購，充分公開採購資訊、召集三家以上廠商辦理比、議價外，應將招標文件、審標暨投標資料等招標作業紀錄彙整成冊，以便查考。

（2）招標前置稽核

監所合作社貨品之採購，因受限於戒護安全特性，部分貨品(如電池號數、電器用品等)有其特別規定，因此在招標前置期間，各採購品項清單、規格等資料，應提交理、監事會議審核，避免經辦人員將特定項目抽出切割，或衍生規格綁標等弊端。其次，對於採購物品底價的訂定，亦應有充分及完整的訪價作為基礎。

2.追求公正、公開、合理之採購作業與效益

（1）採購資訊多元揭露

為防杜廠商聯合壟斷、圍標、搓圓仔湯或惡意棄標情事，合作社採購資訊應充分公開，除例行之網頁、門首公告外，宜去函各商業公會，廣邀廠商競標，藉由資訊充分揭露，防範具連鎖關係之廠商進行包辦或壟斷合作社供應事項。

（2）大宗物品逐步採聯合採購模式辦理

監所合作社電池採購業於93年改採聯合採購方式辦理，獲具良好成效。餘部分如電器用品等因監所特性致規格特殊之貨品，抑或如沐洗衣物或用品、飲料等大宗物品，建議逐步參採電池聯合採購方式辦理，以收物美價廉、利歸收容人之效果。

（3）改良茶葉採購作業模式或販售茶包

茶葉採購因產地、品質等尚欠缺規格準據，致價格高低落差、品質

良莠不齊，甚有調包勾串情事。為防杜未然，合作社理監事宜退出評選，將茶樣密封編號，由茶商代表沖泡，並由平日購買茶葉數量較多之收容人代表擔任評選。另者，每次採購定額茶葉，俟數量即將告罄，再辦理下次採購招標，以保持每批採購茶葉品質之一致性，有效防範調包或勾串之情事。甚者，乃改販售茶包，以杜可能之弊端。

(4) 避免販售不知名產品

部分「監所牌」產品，未於坊間流通，純係為監所收容人量身打造，其品質堪慮，復有壟斷之嫌，故宜明文禁止。

3.落實驗收機制

(1) 確實驗收

監所合作社進貨，除查驗有無違禁品外，品質、新鮮度乃係首要重點(尤其水果類)，故不應任由採購人員驗收，宜由輪值理、監事或由其他指定人員會驗、複驗，以期進貨之品質合乎要求。

(2) 檢核送貨廠商資料

廠商交貨時，應詳細查驗送貨廠商營業資料，以排除借牌投標廠商提供劣質貨品，從而使合作社與廠商間權利或義務之履行得以確認。

4.培訓採購人員

合作社主要採購人員以經理及採購主管為主，渠等係兼職人員，並非久任斯職，故對採購業務並非高度熟諳，恐僅止於蕭規曹隨之傳承，故若定期辦理合作社業務講習，應能有效提昇合作社採購及各項業務品質。

(三) 廠商供應之貨品方面

1.建立貨品查驗制度



(1) 貨品不定期抽樣送檢

為防範不肖廠商供應仿冒或劣質商品，對部分不易由產品外觀辨識真偽之貨品（如洗髮或沐浴用品等），契約中宜載明得標廠商負出具原廠證明或其他足資證明進貨來源文件之義務，以初步過濾偽劣商品。另者，宜不定期抽樣，送請原生產廠商或公正化驗單位檢驗，以鑑定貨品真偽。

(2) 茶葉產地證明暨農藥殘留檢驗

監所合作社在尚未全面販售茶包之前，應正視目前劣質進口茶充斥坊間之情形，建議於招標公告中明定檢附茶葉產地證明，並針對得標茶葉，建立農藥殘留檢驗機制，另於採購契約明定相關罰則，以收實效。

(3) 落實查察違禁品

對於合作社所進貨品，應依「淨化戒護區方案」規定嚴予查驗，除於「車檢站」檢查外，輪值理、監事得會同司庫人員複驗，以防夾藏違禁物品。

(4) 嚴格執行契約暨法律規範

為防杜廠商提供偽劣貨品，合作社除於契約中明訂相關罰則外，對於提供偽劣質、過期、走私、仿冒品或夾帶違禁品等不法廠商應落實執行，若違反相關法律者，應依法移送偵查，以警效尤。

2.主動舉發逃漏稅捐廠商

依規定營業人每月供貨額在20萬元以上者，需開立統一發票，若供貨廠商仍使用「免用統一發票收據」，此顯有逃漏稅捐之嫌，合作社宜主動向稅捐機關舉發，以維護稅捐制度及公平性。

3.落實管理贈品及折價品

廠商促銷之贈品或折價品，應一律列帳，用於社員並定期提理、監

事會審查，輪值理、監事並應納入檢查範圍。另者，折價品亦可併入主體物品販售，以降低成本。

（四）收容人購物作業流程

1.落實三聯單審核制度

（1）分級確實審核

三聯單係依購買金額分級審核，雖極為繁瑣，惟職司之場舍主管、科員等，應自行審查，不得由雜役代為核章。

（2）防杜竄改三聯單

場舍主管審核三聯單，應責令填單人於空白處劃線，或自行加蓋「以下空白」章戳，以防範工場福利員、合作社雜役於完成購物程序後竄改舞弊。

（3）彙編備查

購物程序完成後，申請購物三聯單各聯應分由場舍單位主管、合作社、總務科保管金承辦單位等，確認無誤收存保管，定期彙整，並依時間編製成冊備查。

2.抽驗三聯單

輪值理、監事應定期至各場舍抽驗購物三聯單，查驗物品項目有無以英文字母或數字替代，購物三聯單申購、領貨，有無簽名不符、指紋不符或指紋模糊不易辨識、漏簽名捺指紋等情形，及有無強制消費或欺凌受迫等異常消費情形。

3.查核扣款程序

輪值理、監事應定期至各場舍查驗收容人之保管金分戶卡登載與購物三聯單是否相符，各處保管之手摺(收容人手摺簿、場舍主管保管手摺簿、總務科保管金處之電腦帳冊等三者)登載與是否一致相符，務必使收容人與合作社之間的購物(申購、領物)暨扣款程序(扣



款、結帳)作業正常、帳物相符。

(五) 合作社帳務稽核

1. 確立保管金收入流程

收容人保管金，除收容人新收攜入外，另親友郵寄、接見寄入或他機關轉入等途，各收受單位不同，如部分監所將郵寄匯票交由戒護科內勤收受、親友接見寄入交由接見室人員代收、他機關轉入則交由保管金承辦人代收等，此易衍生帳務紊亂情事。故除詳實點收並於登載後送交總務科出納人員簽收入帳、製據、彙表陳核、存入銀行(每日)，以防發生弊情外，代收款、保管款二科目之收支及保管情形，政風、會計單位宜不定期檢查，以防杜承辦人員私自挪用或墊借。

2. 建立帳目勾稽制度

(1) 各部門帳目獨立

現行各監所合作社，依服務對象區分員工部、門市部(服務對象為接見親友)、委辦部(服務對象為機關收容人)等部門，各部門均應獨立帳目，故其會計憑證、簿冊及財務報表等亦應各自獨立，不得有相互流入(出)或充抵情事。

(2) 落實內部帳務稽核

確實依「健全合作社及收容人伙食採購計畫」加強合作社貨品及帳務之稽核。即由監事，會同合作社會計人員，定期盤存及不定期抽盤庫存貨品，並將盤存結果設簿登記，提報監事會，如盤存結果發現不正常之誤差時，應查明原因即時糾正，如涉及不法，並應追究相關人員責任。另者，由合作社監事，每月會同機關會計人員、總務單位，查核收容人存摺與登帳卡及保管金帳冊是否相符，加蓋驗訖章，如發現不符，應即查明原因並更正，如涉及不法，並應追究

相關人員責任。

(3) 加強銀行帳務對帳勾稽

87年00看守所出納池00挪用合作社公款及收容人保管金1240餘萬元，至今仍未歸案。揆其舞弊得逞主要原因，乃未依規定與銀行對帳。故對國庫或公庫銀行按月送達機關之對帳單，會計單位收文後轉交總務科出納前，應詳加逐筆核對，若與帳面結存金額不符，出納人員應編製差額解釋表，送由會計人員加以複核。必要時宜不定期赴銀行對帳，以杜絕弊端。

三、政風機構著力與執行面部分

按監所合作社係為服務社員及代辦收容人物品而設立，雖非法定機關，惟其辦事人員多由機關同仁兼任，兩者關係密切、榮辱與共。是故，監所政風人員自不能對合作社業務有所輕忽或漠視，宜基於服務暨興利角度，主動關心、積極瞭解暨參與，期使營運正常，有效防範弊病之發生。茲謹就監所政風人員，可以對本機關合作社戮力的部分臚列如下，以供參考：

(一) 制度面部分

1.訂(修)定相關防弊措施

現行各監所政風單位，對機關各項易滋弊端業務，業已根據機關特性，協調機關各相關單位，推動並訂定防弊措施，合作社業務亦是其中之一；惟合作社營運現況與時俱進，並非一成不變，政風機構應深入瞭解本機關合作社經營情形，並針對合作社之人事、經費、採購、驗收、代辦、帳務、盈餘分配等事項，適時協調相關單位修訂防弊措施，並據以落實執行。

2.協助建立標準化作業程序

監所合作社從貨品招標採購，以至帳務營運等事項，其作業程序及



相關規定甚為繁複，各機關或各承辦人之作法亦可能不盡相同，故政風機構可協調本機關合作社，依據機關業務特性，而建立一套標準作業程序，以使合作社新進人員或業務更替之際，亦能延續其正常運作的作業標準，而不致於發生弊病。

3.評估風險並協調建構內部稽核制度

協調機關總務、戒護、會計及合作社等單位，建立收容人購物三聯單、保管金帳戶、存貨盤點等業務稽核機制。建議基本稽核事項如下：

- (1) 查核收容人之購物三聯單是否親自簽名捺印？
- (2) 查核收容人之保管金分戶卡登載與購物三聯單是否相符？
- (3) 各手摺登載與總務科保管金帳冊是否相符？
- (4) 收容人消費是否異常或急遽增加現象？
- (5) 盤點存貨數量、金額是否過高，造成不經濟情形？

(二) 執行與實踐部分

1.積極參與合作社業務運作

合作社監事職務乃監督合作社業務之正常營運，與政風室業務性質類似，政風人員宜積極參與競選，若未獲選監事者，仍可建議首長指派列席合作社每月理、監事會議，惟不得支領出席費及其他類似津貼方為合宜。政風人員唯有深入瞭解合作社業務運作情形，方能有效防範未然。

2.落實品德考核事項

法務部為落實各監所職員監督考核，強化獄政改革效果，特於85年核頒「監院所職員監督考核計畫」乙種，指示各級主管對其所屬，依分層負責規定，落實督導考核責任。兼辦合作社業務之同仁，亦應比照前開計畫辦理，加強所屬工作勤惰、品操考核，遇有貪瀆傾

向、跡象疑慮之人、事，立即處理，以維護機關清廉形象。

3.建立合作社投標廠商資料，以過濾異常

政風室對合作社廠商，宜比照機關採購案件，建立相關採購資料，並予以分析及比對，從中發現重大異常關聯廠商或聯合壟斷、陪標、圍標情事。此除作為該機關參考外，並彙整陳報上一級政風單位，以提昇該資料之價值及運用層面。

4.協同相關單位稽查合作社業務

政風人員積極參與合作社業務運作，除擔任合作社監事或列席合作社每月理、監事會議外，另可依機關易滋弊端業務防弊措施內容，協同機關會計、總務或合作社輪值理監事等，就合作社營運相關業務，如收容人購物三聯單、物品分類、購物金額、販售品項、售價及帳務等辦理稽查，並適時提出改進建議，以供參考。

5.加強政風法令宣導，提倡同仁正當休閒活動

機關同仁執行業務發生偏頗，或確係故意舞弊不法，惟亦可能係法令規定不熟悉所致，故政風人員平時即可選擇與合作社業務或風紀有關之法規、函示及案例宣導，以敦促同仁依法行政、知法守法。另提倡藝文、球類、體育等正當休閒活動，引導同仁正確價值觀念與生活態度，亦是正本清源之作法。

6.實施問卷及訪查，並鼓勵檢舉不法

設計問卷事項，調(訪)查與本機關合作社業務往來之供貨廠商、本機關出監(所)人、收容人或其家屬等，探查有關合作社人事、業務之興革意見，參考改進。另再輔以鼓勵檢舉不法作為，並針對民眾檢舉不法或稽查業務發現之不當情事進行瞭解，依情節簽處或簽請改善，如涉及違法情事，則移送司法偵辦，以維護機關良好形象。

陸、結語（略）



行政院國軍退除役官兵輔導委員會 97年「農林機構合作經營及土地管理作業」專案稽核（節錄）

壹、前言：

本會為擴大安置榮民能量，改善退除役官兵生活，有效利用各會屬農、林機構暨現有資源，對會管土地實施多元化經營，開發觀光、休閒遊憩事業，並藉以提昇國民遊憩與生活品質。由於921大地震後為配合國土復育政策，並維護本會所轄國有土地合法與正當使用，避免發生不當（法）情事；特從法規面、制度面、作業面，實地訪查本會各農林機構經管之土地委外招標與管理作業，就行政運作提供改進建言與正確反饋資訊，觸動內控機制，發揮興利防弊之目的。

貳、現況檢討：（略）

參、業務稽核發現之缺失或所衍生之問題：

彙整本次「農林機構合作經營及土地管理作業」專案稽核所見缺失亟待檢討事項，綜述如次：

一、法令規定方面：

（一）租金較低影響公證意願：

本會「農場辦理合作或委託經營管理作業規定」，土地完成招標作業後，農場與合營案廠商辦理簽約時，應同時辦理公證及點交手續，並由合營案廠商簽名具結。惟實務上各農林機構囿於人力及地理環境因素，簽約時多未能如期完成公證及點交。且部分委合營案件，因面積狹小，致每年之權利金未達萬元，廠商欠缺公證意願。

（二）人力不足未能落實訪查：

本會規定土地承辦人員應每月定期或不定期實施土地巡查，並每季

對委託或合作經營廠商實施訪查一次，惟實務上農場面積遼闊，且委託與合營廠商分佈亦廣，就現有人力難依規定執行訪查。

二、業務執行方面：

（一）採購招標仍有作業疏失：

本會所屬農林機構對於委託與合營案件悉依政府採購法相關規定辦理，惟仍查有下列缺失：

- 1、委合營招標作業，其後續擴充事項未載明於招標文件，不符規定；另投標須知有關收款方式、查驗辦法、違約處理均僅載明「參照契約規定」，屬採購行為錯誤態樣。
- 2、合約書租賃地號誤植。
- 3、委託經營招標，部分契約面積查與土地清冊登載面積不符，查係該場於招標時，逕將標案地號內不能使用面積扣除（如溝渠、道路等）所致。惟就土地之完整性，招標作業仍應以地號所載面積為主，無法利用之面積應於委外合營招標文件內敘明即可。

（二）財產登錄增加作業負荷：

查本會規定農場每季應將完成簽約公證之合營案，繕製合營案件一覽表，並要求土地承辦人於農場甲式財產卡及土地清冊中註記使用現況。惟本會為使財產管理更具效益，業已建置「財產管理系統」，現各農場均已上線登錄，惟相關管理規定未配合修正，徒增作業程序。

（三）訪查佐證資料未能建立：

查有農場因配合組織精簡，人力大幅減少，致未能依規定全面性每季訪查合作經營廠商（戶），僅以抽訪方式實施訪查，實務與法規顯有出入。另土地管理巡查作業，雖依計畫每月巡查一次，惟巡查記錄對違反合約事項以及占用案件，未建立照片資料以資佐證。



（四）土地管理欠缺積極作為：

- 1、查有○○農場早期配住場員居住之農莊，其週邊水田為配住場員占用耕種情事，惟承辦人員未能積極收回或採取委合營措施，然以「俟配員本人及其配偶死亡後即可收回處理」為由消極應對。且○○榮民醫院旁新生段土地，被占用種植蔬菜及小販擺攤使用，亦以「該土地將撥予市公所作為活動中心使用」為由，未採積極行政作為。
- 2、○○農場早期漏管土地366筆，經歷年清理已釐清332筆並完成移交公路總局，惟尚有34筆仍未完成清理。
- 3、○○處舊辦公室目前閒置未用，經至現地勘查發現，廁所內仍有懸掛衣服，浴室放置瓦斯桶、熱水器，而為退休員工使用情形。
- 4、○○農場所轄壽豐鄉○○段○○號土地，因合營戶權利金未繳，業經農場終止合約，惟現場勘查，發現該地段為民眾加蓋鐵皮屋居住，面積達30平方公尺之情事。
- 5、○○農場土地清冊漏列內埔鄉○○段土地一筆。

（五）合作經營種植未符合約：

本會農林機構對於委託及合作經營項目，悉依事業目的檢討後，依採購程序與廠商（民眾）議訂合作契約，其經營項目或種植內容有所規範，惟現地勘查發現仍有委營人未依合約內容種植農產物情形。

（六）現況核與清冊內容不符：

土地清冊為執行巡（訪）查之重要參據資料，惟現地抽查仍發現：被占用土地業已陳報本會解除列管在案，惟土地清冊資料仍未更正，或登載委託經營土地面積與實際委託經營面積有明顯出入情事（未扣除既設道路、溝渠等無法使用面積），易被占用與衍生後

遺。

（七）閒置房舍未予監督管理：

○○處管轄之土地，因配合都市計畫，預將部分土地提供建設「○○生物醫學科技園區」使用，目前仍由該處管理。該處為增加收益避免閒置，乃將該土地與房舍出租民間業者使用。惟至現地勘查發現，○○廣告公司於租賃之房舍頂樓建置鴿舍；並提供建築物乙幢，做為服務處所使用；且占用未租賃之空地放置貨櫃二只。另○○環保公司暫租該處空地放置機具，惟仍發現該公司將工程廢棄物堆置場內，環境髒亂。

（八）盜採砂石案件仍未根絕：

本會農場經管土地遼闊且擁有砂石資源，惟該等農場囿於人力與設備不足，常發生盜採砂石情事，尤其○○農場所屬吉安鄉○○段39.2公頃土地，被附近砂石廠長期盜採砂石，農場人員基於人身安全，未能採積極查察措施，案雖協請轄區警政單位協處，惟仍無法有效解決。

（九）長期占用處理難度較高：

○○農場所轄○○鄉榮華段土地5筆，面積約3.7頃，經民眾近40年之長期占用，目前住戶約42戶，儼然形成聚落，已非該場能力所能處理。

三、內控機制方面：

（一）被占土地仍需廢續清理：

1、查監察院列管本會轄管被占用未處理結案土地計77筆，面積10.39864公頃。審計部另為瞭解國有土地被占用情形，函請本會全面清查，嗣經農林機構清查函報本會被占用土地89筆，面積11.65368公頃。（如表6）



2、經查本會業管所列會屬農林機構被占耕、占用之土地共有799筆，面積69.299餘公頃。其中，屬於占耕者640筆，面積46.8餘公頃；占建159筆，面積22.49餘公頃，業循司法程序處理。在被占用之土地中，以○○農場被占用565筆，面積30.423餘公頃最多，其次為○○農場被占用132筆，面積13.123餘公頃。（如表7）

3、另經核對本會土地利用分類一覽表，仍有○○農場被占用土地面積41.742公頃，未登錄於業管土地清查及處理統計表。且就○○農場統計資料顯示，該場列管土地未被占用，惟至現地抽訪，仍發現嘉義○○段1445-463、465地號，遭人種植破布子、香蕉等作物。1445-594地號建地，已經整理種植樹木，顯有使用跡象。

（二）閒置土地未擬運用計畫：

查本會各農林機構閒置之土地計有554餘公頃，其中以○○農場閒置土地397餘公頃最多，另抽查農場對閒置之土地尚無運用計畫。○○農場新營市舊部土地乙批，面積0.48357公頃，經二次招標未能決標，目前閒置。

（三）放領土地資料登載不符：

本會為擴大榮民照顧，前將開發之農地，依「開發農地放領辦法」放領給進墾滿十年且志願繼續從事農產之現耕場員。截至92年1月該辦法廢止，共放領4,052人，放領面積4,044.7公頃。尚有35人因資格不符未予放領，在未放領者中，仍有部分場員因故提起訴訟，顯示，相關放領資料之留存甚為重要，惟本案稽核仍發現因為承辦人員異動，致農場登載放領人數及面積核與本會業管登載內容不符。

（四）權利租金繳納時有延遲：

查有會屬農林機構對於權利金、分益金或租金之催收作業，未依

表6 本會農林機構被占用土地待處理統計表（資料時間：97.07月）

單位：公頃

區分 單位	監察院列管		審計部函文重新清查		比較		原因
	筆數	面積	筆數	面積	筆數	面積	
○○農場	0	0	3	0.670420	3	0.670420	清查新增，經循司法途徑處理，拆屋還地
○○農場	71	8.140435	72	7.627763	1	-0.512672	土地重測與分割，面積調整
○○○農場	1	0.200000	1	0.200000	0	0	已催繳使用補償費
○○農場	0	0	9	1.420800	9	1.420800	清查新增，已循司法途徑處理
○○農場	5	2.058200	4	1.734700	-1	-0.32349	土地重測與分割，面積調整
總 計	77	10.39864	89	11.65368	12	1.255054	

表7 本會農林機構被占用待處理土地統計表（資料時間：97.07月）

區分 單位	占 耕		占 建		小 計	
	筆數	面積	筆數	面積	筆數	面積
○○農場	0	0	2	0.034200	2	0.034200
○○農場	132	13.123715	0	0	132	13.123715
○○○農場	13	3.106400	2	0.004600	15	3.111000
○○農場	0	0	63	16.380300	63	16.380300
○○農場	473	24.344772	92	6.078674	565	30.423446
○○農場	0	0	0	0	0	0
○○農場	22	6.226754	0	0	22	6.226754
○○農場	0	0	0	0	0	0
○○處	0	0	0	0	0	0
總 計	640	46.801641	159	22.497774	799	69.299415



本會作業規定於繳交期限前一個月，通知廠商（個人）按時繳納，並副知會計及出納單位等情，以致權利金與租金時有遲延繳納，案雖經各農場催收並加計利息，亦徒增催收作業困擾。

（五）占用建物處理頻增困擾：

1、○○農場轄管宜蘭縣蘇澳鎮○○段，巡查發現被占建無主廟舍一間，占地約3平方公尺，農場豎立告示牌，敘明土地屬國有財產，該場請廟舍所有權人洽辦租用似有不妥，勢必造成日後收回拆除之困擾。

2、○○農場張○○女士（墾員葉○○遺眷），未依本會繼耕辦法辦理繼耕，且不願交回超耕土地約3.8公頃，張員原提訴願遭審議駁回，現為拖延收回時間，繼以管理機關變更，當事人不適格為由，再度提出行政訴訟。

（六）調解違規使用同意居住：

查有○○農場原技術合作商黃○○先生，於民國86年間未經農場同意擅自於技術合作土地旁興建農舍一棟，（2層樓鐵皮鋼骨-橫跨○○段5、5-1、17等3個地號）面積0.0266公頃，水塔面積0.006公頃及花台面積0.0022公頃，94年底合約到期後，未交回仍由其配偶黃○○女士居住使用。經農場委請律師提出民事訴訟，97年5月10日由臺灣臺中地方法院豐原簡易庭調解成立，黃員願將農舍及周邊設施拆除，土地返還農場。惟案後農場再與黃員協調簽具切結，拋棄農舍及周邊設施交由場部全權處理，由其配偶以繳交清潔費方式與農場簽立使用契約繼續居住。另本案農場未向使用人收取歷年使用補償費，有違公有土地被占用處理原則。

（七）垃圾轉運影響環境衛生：

查○○農場前於91年間無償提供○○段土地予鄉公所，做為該地

區臨時垃圾接駁點間資源回收站，並請鄉公所確依廢棄物清理法相關規定辦理及簽訂借用期間契約，約定於借用結束時，負責恢復原狀在案。惟查農場現有垃圾亦倒置於案內土地上，目前鄉公所因垃圾清運轉運委外計畫，自97年初起迄今，未能如期發包，現地垃圾幾近滿載，影響環境衛生甚鉅。

（八）同意無償使用易生弊端：

查○○農場管轄○○段352、353地號土地，目前為○○園藝合作社做為集貨場使用，據該場陳述係早期以口頭同意方式，無償提供○○園藝合作社使用；該場為收回土地逕協調該合作社簽立切結書同意無償使用至民國99年乙節，迄未向本會核備。

陸、近五年本會土地管理爭議案件列舉：

查本會近五年執行土地管理相關爭議案件共53件次。其中，以「檢控」較多占24案、其次依序為「陳情」16案、「移送法辦」11案、「檢調警函查」2案。茲摘報如下：

（一）李○○先生以從事農墾為由與○○農場簽訂合作經營契約，案經查獲該員未依合約規定從事農墾，並涉及盜採砂石移送法辦，案於94年3月29日經臺灣高等法院高雄分院民事判決李○○等賠償所受損害143萬5632元，並不得上訴。

（二）金○○女士以從事養殖生產為由與○○農場簽訂合營契約，惟金員未依合約規定從事養殖涉及盜採砂石，案經查獲移送法辦，於94年12月23日經臺灣高雄地方法院民事判決賠償所受損害638萬0400元，惟金員無不動產，僅獲得債權憑證。

（三）○○農場場員伍○○涉及雙重身份以詐騙手段放領配耕土地，案經執行假處分扣押放領土地，並於95年5月19日經高雄地方法院完成強制執行。95年12月29日經高雄地方法院判決伍員應返還放



領土地。伍員不服判決並提起上訴經駁回，於97年2月19日收回放領土地，辦理土地移轉登記。

（四）○○農場於82年9月間接獲○○縣民陳情，略以：民國40年間國民政府來台，將其土地占為使用，後安置退役榮民耕種，民國78年間起辦理農地放領給本場場員，導致權益受損，應給予補償。渠等於民國40年間為此開墾農地案陳情，但未獲下文。本案年代已久無舊案可查且渠等亦無法提出具體證明文件，致本案迄無處理結果。

（五）○○農場墾員葉○○原配耕土地共計2.015公頃，早期葉員超耕約3.8公頃，雖經多次協調葉員仍不願繳回超耕土地。葉員亡故後，遺眷張○○女士未依本會「各農場有眷場員亡故後，其遺眷申辦繼耕作業要點」辦理繼耕，且不願交回超耕之3.8公頃○○溪保護帶土地。案經臺中地方法院及臺中高等法院審理，該場獲判勝訴，於97年6月30日進行強制執行工作。

（六）○○農場委營合作商孫○○先生向民意代表陳情，希望依原訂合約繼續執行至民國101年12月31日止。惟為配合國土復育政策，本會高山農場迄民國96年底即不再委託經營，本案已辦理強制執行。

柒、防弊意見及建議事項：

一、法令制度方面：

（一）修訂不合時宜法規：

查本會「農場辦理合作或委託經營管理作業規定」，要求各農林機構完成委（合）營招標作業後，應於簽約時辦理公證及點交手續。惟實務上各農場囿於人力不足與地理環境因素，難以依規定同時辦理公證與點交，宜請業管部門酌予修訂作業程序，較符實需。

（二）研擬招標範本作業：

各農林機構土地管理人員異動頻繁，且土地委（合）營作業仍需依據政府採購法辦理，惟政府採購相關法規甚多，稍有不慎即可能導致違失與爭議，為嚴密本會各農林機構土地委（合）營招標作業，宜請業管部門研擬「投標須知」、「採購合約」、「租賃契約」等範本，供各農林機構參考，俾節約作業時間，以避免違失。

（三）律定收益憑辦公證：

為維護本會土地權屬，本會要求委（合）營土地完成招標作業後，應辦理公證手續，惟委合營土地多為放領後之零星土地，其面積與租金多屬小額。辦理公證必須支付公證費用，致承租戶對公證意願不高（標的物在20萬元以下，公證費為1500元）；惟辦理公證手續可確保本會土地管理權益。故宜請業管部門指導各農場整合小面積土地，統一委託或合作經營；並審酌訂定權利金（租金）額度或採對保方式等，以利會屬機構據以辦理。

（四）彈性律定訪查頻率：

查本會「農場辦理合作或委託經營管理作業規定」，要求各農場土地承辦人應每季對合營廠商實施訪查一次；場長或副場長亦應每年最少現勘合營案二次。惟本會配合組織再造農場人力大幅減少，且農場幅員遼闊，難以普遍性實施全面訪查，宜請業管部門衡酌採抽訪方式實施。

二、業務執行方面：

（一）充實資訊提昇管理：

本會各農林機構管轄土地遼闊，且有關土地巡查與清理工作繁瑣，無法依土地管理作業規定每季逐筆巡查，以致清查效率不佳，宜請業管部門統一檢討，增加電腦設備，充實繪圖軟體、建立土地



管理系統，衛星定位等科技設備，俾落實土地管理工作。

（二）績效評核完善履約：

查本會「各遊憩區經營管理原則」明訂各遊憩區委託（外）經營之觀光業務，應依「促進民間參與公共建設法」及委託經營契約執行。為確實評核各遊憩區經營績效，本會宜建立績效評核辦法，藉以考核經營廠商履約管理情形，並據以做為續約與否之重要參考。

（三）策訂巡查管理計畫：

為避免土地發生漏管與被占用情事，各農場應落實土地巡查工作，並擬訂經管土地巡查總表，循序輪次巡查，以期土地遭人占用時能及早處理。另應積極配合土地清查工作，對轄管土地逐筆建檔納管，凡可與民間合作或委託經營之土地，應依擬定之經營項目，公開辦理招標尋求合作對象。並依本會「農場辦理合作或委託經營管理作業規定」，對委（合）營案件，定期實施訪查並拍照逐案建檔作成紀錄。

（四）依法辦理占用收回：

為善盡土地管理之責與增加農場收益，各農場對於被占用之土地應列冊管理，並設定收回期程報會管制，本會對於各機構陳報之收回期限，亦應追蹤管制，對於不願繳回之占用戶（民眾）則依法律程序辦理收回，以彰顯本會依法行政之立場。

（五）市場行情合理底價：

各農場辦理轄管土地委（合）營招標作業，其底價之訂定，應確實參考鄰近地區市場行情、地區環境、經營項目、作物產值等因素訂定底價，避免因底價訂定未符行情流標或造成圖利特定廠商情事發生。

（六）辦理講習增進專業：

本會農場土地管理人員多係約聘僱人員，由於農場為自負盈虧單位，故各農場均嚴格管控進用員工，另土地與財產管理相關法規龐雜，致渠等業務量大，且新進人員不諳相關法規，人員異動頻繁。為使本會土地與財產管理符合法規，應定期辦理相關講習訓練，充實業務承辦人員專業素養。

（七）積極管理防範危安：

積極管理可以有效防止占用與危安情事發生，查本會現有土地被占用面積多達53餘公頃，案雖多年累積而成，惟承辦人員仍應秉持積極態度辦理收回，另對於暫無使用計畫之閒置處所，宜設置阻隔設施，避免被占用或遊民闖入發生危安事件。

（八）依法行政妥適處理：

○○農場轄管之○○鄉土地，民眾長期占用案，因已形成聚落處理不易，顯見土地管理初期的巡查與處理甚為重要，該場基於土地管理人立場，仍應依法定行政程序採取收回措施。惟本案占用戶數達42戶，農場處理困難，為使本案不致久懸，宜請業管處協助處理。

（九）移交國產減輕責任：

本會各農林機構因人員精簡，部分單位轄管之土地遼闊，實難妥善土地管理與清查工作，為避免國有不動產遭受侵占與活化閒置土地，宜請各機構全面清查，對於無法利用之不動產，應協調國有財產局接管，以減輕管理負擔。

（十）活化運用閒置土地：

本會管轄土地遼闊，由於農業生產為高勞力、低收入之行業，故民眾普遍不願投入生產，惟當今國人追求健康，講究無污染之生機飲食或為響應政府節能減碳及考量地球暖化效應，宜請業管處指導



各農場活化土地資源，覓商開闢生機農業專屬園區或實施生態造林、亞熱帶物種中心之開發。

三、內控機制方面：

（一）按時催繳合營租金：

本會「農場辦理合作或委託經營管理作業規定」，各農場應於權利金或分益金繳交期限前一個月，函知合營廠商按時繳納，並副知農場會計室及出納單位。另各農場於契約中應請廠商將權利金直接電匯入農場帳戶，或交農場出納單位收帳，不得由承辦人代收，以避免人為作業疏失。

（二）督導廠商依約經營：

本會部分農場轄管土地擁有豐富之砂石資源，就發生之案例顯示，仍有部分合作經營場商藉由農墾、養殖之名行盜採砂石之實，故各農場應加強查核工作，要求合營廠商（戶）依契約規定用途經營使用，凡發現違反契約情事，應即依法行政，打擊不法。

（三）補辦公證維護權益：

○○農場同意○○園藝合作社，簽立切結使用至99年案，宜請該場補辦公證手續。另○○農場無償提供土地供鄉公所做為垃圾清運轉運案，亦應協調地方政府妥採阻隔設施，以免影響環境衛生與觀瞻，並確保本會權益。

（四）依法追繳使用補償：

各機關經管國有公用被占用不動產處理原則第四點規定「各機關經管國有公用被占用不動產，除被中央機關占用者外，應依民法不當得利規定，向占用人追收歷年使用補償金。」，本會對於被占用土地，應依規定向占用人追繳近五年使用補償金。

捌、結論：（略）

臺北市府警察局 交通違規掣單暨獎勵金核銷作業正本專案稽核 (節錄)

壹、前言

交通安全與人民生活息息相關，據統計，臺北市之汽機車數量，由40年前的42萬輛，攀升至今日的177萬輛，可見市民對交通工具之需求和依賴與日俱增。

本局職司本市公共秩序安全，其中為改善本市交通狀況，建立交通秩序及強化交通服務，並採行「選擇性重點執法」（如：取締酒後駕車、汽機車分流等）。在執法過程中，因攸關市民、車主及道路用路人之權益，故在行政決策上，經常招致民眾關切；在實務運作上，又常因警察人員取締各項交通違規認定標準不一，且「違規抽單、變更取締法條」等行為時有所聞，並藉由執行各項交通違規取締、舉發等「大執法」之行為，領取「交通違規績效獎勵金」，致屢生民怨且可能衍生風紀弊端。

為深入瞭解本局執行取締各項交通違規業務之現況暨獎勵金核發作業，遂針對是項業務辦理專案稽核，藉此檢視警察處理違反道路交通管理處罰條例相關法規業務之得失及官警之風紀操守、行政效率等作業流程，以及實務運作方面有無尚欠完備或疏漏之處，並廣蒐民情反映意見，從中分析評估可能妨礙興利或貪瀆不法之因素與態樣，找出問題癥結與提出興革建議，俾提供主管機關作為業務改進之參考，以提昇興利行政。

貳、現況描述（略）

參、稽核方法及稽核重點簡述



一、稽核方法

調用市府政風同仁，並採分組方式，針對本局95、96年之交通取締、舉發作業流程、獎勵金點數計算、獎勵金請領、核銷、違款專戶收繳情況等，以動態檢視抽調查核方式，執行閱卷、檢視各項取締交通違規等作業流程及交通違規獎勵金申領、核銷作業情形，並至委外廠商實地瞭解交通違規通知單委外建檔流程。

二、稽核重點

- (一) 檢視違規專戶收繳、入庫狀況，比對民眾入案款項及有否民眾溢繳或其它情事，另是否依規定上繳市庫等作業流程。
- (二) 是否依規定請領及核銷交通違規獎勵金？如何計算獎勵金點數金額、電腦入案資料是否齊全等。
- (三) 違規舉發單缺漏單號有無逐月統計？掣單單號有無逐案列管？掣單有否依程序規定撤銷等。
- (四) 執行取締交通違規項目適用法條是否符合規定？有無以單製單、在所製單、違規掣單等行為。
- (五) 檢視各項違規後續催收、公示送達、移送強制執行等是否訂定標準作業流程。
- (六) 檢視現行取締各項交通違規入案流程是否訂定內控查核等機制。

肆、檢討分析

一、問卷訪查所發掘之情形（略）

二、稽核所見之缺失

(一) 分局交通分隊、派出所稽核部分

- 1. 存根聯未依規定妥為保存。
- 2. 所申領之單據存根缺漏號或跳號舉發。

- 3.舉發車號或行為人證號、引用法條等欄位有塗改情形，未加蓋職名章或簽名。
- 4.舉發單號註銷時點疑義。
- 5.舉發單之舉發時間與受稽核人員執勤時段不相符。
- 6.舉發單之舉發時間、車號、舉發法條等欄位未依規定加蓋章戳。

（二）分局請領清冊部分

- 1.支領獎勵金金額違反「處理道路交通安全人員獎勵金支領要點」及「臺北市政府警察局處理道路交通安全人員支領獎勵金實施要點」規定。
- 2.督導人員未於請領清冊上蓋請領章。

（三）獎勵金分配部分

目前作業方式為將年度預算均分成12個月份，以每個月均分之金額乘以直接執行人員之分配比例，再除以當月全部點數，據以計算出每點核發金額，再依照個人舉發點數核發獎勵金；直接取締人員依實際開單核算之點數計算，共同作業人員則按比例分配，並將前月份剩餘未領取之金額累加到下一個月份再共同分配，因此其金額並非完全反映點數，核發方式亦無相關法令規定。

伍、建議改善事項

一、問卷訪查部分

（一）加強拒受請託、關說之守法觀念，並適時表揚廉能人員

經訪查發現仍有員警聽聞遭受請託、關說掣（抽）單等情事，而96年9月間亦有部分員警因涉嫌抽取交通違規測速相片被移送，另經查亦有部分員警有受託事實，仍依法舉發交通違規，可見交通執法者遇有請託、關說掣（抽）單情事，如能秉持依法行政、公正之心態，不予違規民眾請託關說之機會，必能灌輸民眾相對守法之觀



念，久而久之就能減少此灰色空間及舞弊情形。另主管亦可適時表揚拒絕請託、關說之人員，以收見賢思齊及獎勵廉能之效。

（二）加強交通違規舉發相關業務措施之宣導

經訪查員警不知「e化資訊平臺」可供查詢缺漏單號控管機制，且不瞭解獎勵金之計算方式者占大多數，由此可見員警對本身業務可供利用之工具及自身之權益多不甚瞭解，相關措施有再多做宣導之空間，以強化員警之認知，促進相關業務之推動。

（三）請託關說事件之登錄

經訪查結果顯示，員警若發現有抽單或遭受違法指示抽單狀況時，普遍向警局督察單位檢舉者居多，另建議員警遇有請託關說情事亦可填寫「請託關說事件紀錄表」知會本局政風室，或利用本局政風室檢舉信箱、檢舉電話及電子信箱等資訊來檢舉貪瀆不法之情事。

二、稽核所見之缺失部分

（一）建立違規相片（底片）與罰單間之控管機制

公務員未依法行政，影響所及不僅可能觸犯圖利或偽造文書等罪責外，更有違社會公平正義原則，嚴重影響政府機關廉潔形象，因此執行員警不可不慎。

交通違規舉發裁罰作業有其一定之程序，例如車輛違規被測速照相，於沖洗出照片後，再審核是否符合違規事實，據媒體報導，發生於96年9月間之高雄地區交警違紀抽掉交通罰單案，據檢警調查，涉案的官警接到民代、同學、前後期學長學弟的關說，告知違規地點、拍照時間及車牌號碼等，要求抽掉測速照相器拍到之違規照片，違規車主因而不會收到告發單，免於受罰，因此在照片沖洗後尚未開單前之期間，就有被抽單的風險；一旦經電腦建檔入案，

紅單較不易被抽掉，因此如能將底片與罰單連結加以控管，應可減少抽單之情事。

（二）舉發單據存根聯之控管應更嚴謹

依據「臺北市府警察局執行舉發、處理違反道路管理事件督考計畫」第9點第（3）項規定「員警舉發通知單（含掌電舉發）使用完畢後，整本存根聯應即繳回，業務承辦人檢視無缺漏單號後，登記編號，統一保存。」惟經查所稽核之單據中，包括違規單、逕舉單及掌電等均有缺漏單號之情形，因此其實際執行情況似過於鬆散，建請各相關承辦人確實依前揭規定辦理，惟有員警反映因駐地空間有限，大量存根聯之保管有其困難之處，亦可再做檢討。

（三）加強對執勤員警之相關法治教育

依據「臺北市府警察局執行舉發、處理違反道路管理事件督考計畫」第1點及第2點分別規定「當場攔停舉發內容錯漏，有下列情形之一，並由各單位自行查核發現者，每件註記劣蹟二次…」、「逕行舉發案件有下列情形之一，其以手寫方式者，每件註記劣蹟參次…」，其所列舉之情形包括「駕駛人或行為人出生日期、身分證號未填或填寫不全或錯誤者、違規時間、地點未填寫或填寫不明確者、被通知人舉發錯誤者、違規事實欄填記不明確者」等等，該督考計畫訂定極為詳細，惟經查仍有交通違規單之塗改（其類型包括行為人身分證號、違規時間、行為人《駕駛人》姓名、變更引用法條、塗改地址、車號及違規事實等）情形，究其原因可能是對相關法條規定認知不夠熟悉或是筆誤；另直接執行違規舉發之員警，站在第一線，其面對交通違規之民眾，不免會遇到一些要求更改違規事實之情形，以減少荷包之損失，此時員警所秉持之依法行政心態更顯重要，且公務員未依法行政，影響所及不僅可



能觸犯圖利或偽造文書等罪責外，更有違社會公平正義原則，嚴重影響政府機關廉潔形象，因此相關法治教育、執行勤務時可能面對之情形及其因應之道等，建請定期或不定期適時宣導及教育。

（四）員警舉發交通違規，填製單據應力求正確，減少註銷情形，若遇註銷時，亦應嚴格審查

依本局交通違規裁罰作業標準作業程序中規定，得簽報註銷之情形包括：（1）違規人之姓名、身分證字號或出生日期未填寫或填寫錯誤，且無法補正者。（2）違規日期、地點未填寫或填寫錯誤，且無法補正者。（3）違規事實明顯錯誤者。（4）逾越執行期限者。（5）違規人已死亡者。（6）違規人義務之履行經證明為不可能者。（7）有其他事實得證明舉發錯誤，且無法補正者。以上種種類型，考慮員警於舉發時可能會有錯漏無法補正之情事，致無法入案，而員警於填製舉發單時，亦應小心謹慎，減少事後補正，甚至無法補正之情事。

另依據「臺北市警察局長執行舉發、處理違反道路管理事件督考計畫」第9點規定「員警於填製舉發通知單時，若有錯漏情形作廢，應敘明事實理由，報請直接上級主管（分局長、大隊長、隊長）註銷；未依規定報准註銷，私自藏匿、銷毀或無故未移送缺漏單號，經查核發現者，每件申誡壹次」，此亦為考量舉發通知單之製發難免會有錯漏之情形，因此可敘明事由報請註銷，其立意甚佳；惟若所敘明之事由過於浮濫，（如前揭（7）有其他事實得證明舉發錯誤，且無法補正者）難免會給予投機者可乘之機，亦可能衍生為各項交通違規罰單事後抽單之情形。

例如經查00分局00派出所1B393723、1B393727、1B393746、1B393747逕行舉發單舉發時間為96年4月間，但註銷時間皆為96年

10月3日，顯有可能係為因應本次業務稽核才予以註銷，另逕舉單註銷理由包括底片曝光、車主駛離及現場改開紅單等，以上種種註銷理由，其所附之證明是否齊全，及其審核之標準為何，宜更明確訂定，以建立更完善之控管機制。

（五）舉發單據之填製（含核章）宜統一規定

經查部分員警所開立之違規單整本（50張）全無單位主管或整本（50張）全無警員職名章及舉發單位章戳，或僅有警員職名章或舉發單位章戳等情形。可能是部分員警認為存根聯不需加蓋章戳，此亦反映出各個員警作法不一，因此建請統一作業標準，使執勤員警有所遵循。

（六）確實依相關規定請領獎勵金

依據「處理道路交通安全人員獎勵金支領要點」第6點規定「直轄市、縣（市）政府、交通部公路局及內政部警政署所屬機關之實際支領對象、支領獎勵金標準等事項之詳細支領規定，由直轄市、縣（市）政府、交通部公路局及內政部警政署分別定之」，本局爰依前揭規定訂定「臺北市警察處理道路交通安全人員支領獎勵金實施要點」，其中第3點即規定「獎勵金每月應依下列規定分配支領」，而其中第（2）項即規定「勤務執行機關35%『其中主管以40%為限』」，第5點規定「支領獎勵金人員每月所支領獎勵金，其最高額以不超過其本人一個月薪資10%為限」，另第6點第（2）項規定「同一月份請假超過20日者，當月份不發給獎勵金；10日以上未滿20日者，獎勵金減半發給」，以上之規定，其原意即在使獎勵金之分配方式能夠力求公平化、公開化及透明化。惟在實際稽核過程中發現，仍有部分單位未確實依前揭相關規定執行，此凸顯規定形同具文，及獎勵金之分配未具公平化、公開化及透明



化。

（七）請領清冊之審核應更嚴謹

獎勵金之撥款及核銷，依一般常理判斷，應依規定繕製請領清冊，並由各請領人員於清冊上加蓋私章後，據以由各單位依規定發放，惟仍有部分單位未於請領清冊上加蓋私章，其程序上顯有瑕疵，且該清冊均有其保存年限留待以後抽查之需，其承辦及審核上應更嚴謹。

（八）每月核發獎勵金之金額計算應明確規定

依據「道路交通違規罰鍰收入分配及運用辦法」第5條規定「直轄市、縣（市）政府或處罰機關分配之罰鍰收入，提撥作為處理道路交通安全人員獎勵金部分，應以6%為上限」。其經費來源為每年編列預算辦理，而如何公平的將整年之預算分配予每個月份、獎勵金之金額如何完全反映點數等，目前均無相關規定。因此為求公平化、公開化及透明化，宜訂定相關規定，使有權請領獎勵金人員充分瞭解，亦能使業務承辦人有所遵循。

陸、興革建議

一、各項舉發單存根聯之保存方式可再檢討修正

依據「臺北市政府警察局執行舉發、處理違反道路交通管理事件督考計畫」第9點第（2）款規定「員警舉發通知單（含掌電舉發）使用完畢後，整本存根聯應即繳回，業務承辦人檢視無缺漏單號後，登記編號，統一保存；未依上述規定辦理，經查核發現，始交出整本存根聯者，予以劣蹟註記三次；無法交出者，該員警予以申誡壹次；業務承辦人未依規定管理者，予以申誡壹次」，惟經訪查，目前仍有部分執勤員警將存根聯自行保存，其理由係為遇有申訴案件時，才能快速瞭解案件之情況，另有員警反映辦公室場所空

間有限，要保留大量的存根聯實有困難，上述情形建請再尋求檢討改善之方法，例如員警可保留存根聯至法定申訴期後，再繳回予業務承辦人，另存根聯如以掃描方式電腦建檔保存，在人力上是否可行等。

二、獎勵金支領之計算可再檢討修正

依據「臺北市警察處理道路交通安全人員支領獎勵金實施要點」第3點規定「獎勵金每月應依下列規定分配支領」即直接執行人員占72%，共同作業有關人員則占28%，而共同作業人員中，依據前揭要點三、（二）、3規定「會計、秘書、出納之分配比例」，又復於要點三、（二）、5規定「秘書、主計、出納等協辦單位有關作業人員之分配比例」，另依第五點規定「支領獎勵金人員每月所支領獎勵金，其最高額以不超過其本人一個月薪資10%為限。但同一事由已支領其他工作獎勵金者，應由當事人擇一支領」，惟經查直接執行人員亦可能同時兼具共同作業人員之身分，而該要點共同作業人員中，秘書、主計（會計）、出納等人員均規定兩項，則其是否為同一事由，又獎勵金是否擇一支領，宜做更明確之規定，使業務承辦人有所遵循。

三、「選擇性重點執法」之迷思

一般認為「選擇性重點執法」可以藉由特定違規取締的方式達到教育宣導的目的，但是卻容易讓民眾有「為什麼上個星期就可以，今天卻不行」的「昨是而今非」錯覺，因此不會認為自己錯了，而只是運氣不好而已，故有學者建議警力的分配與調度可以更科學化的方式，透過對過去肇事或違規資料的統計分析，歸納出需要加強執法的地點與時間，再輔以科學儀器的舉證，提高民眾見警率或違規被取締率，這種「常態性執法」才能落實民眾對交通法規的遵



守，而非以開罰單為主的執法觀念¹。

柒、結語（略）

1 引述自「中華民國運輸協會」交通評論文章「對交通執法之看法」（作者：張新立先生、陳賓權先生）