

澎湖縣湖西鄉公所

108年度殯葬業務防貪指引座談會

會議紀錄

時間：中華民國108年8月21日(星期三)下午15時45分

地點：湖西鄉公所2樓禮堂

主持人：秘書 許○章

紀錄：湖西鄉公所政風室解○

輯

與談人：法務部矯正署澎湖監獄 吳委員○生

澎湖縣政府政風處 許委員○之

出席人員：詳如簽到表

壹、主席致詞：(略)

貳、廉政委員介紹：

吳委員○生 (法務部矯正署澎湖監獄政風室主任)

許委員○之 (澎湖縣政府政風處預防科科长)

參、貪瀆案例介紹及防治措施研討：

政風室主任引言：

政風室今天向大家報告的五個貪瀆案例，是近幾年其它縣市政府或鄉鎮市公所辦理殯葬業務所發生的弊端。因為湖西鄉內的殯葬設施有公墓土葬區及納骨塔，所以報告的案例也以土葬和納骨塔所發生過的真實案例為主。今天會議最主要的目的是透過與會人員進行討論與經驗分享的方式，提出防制措施，防止類似弊端發生，由主席和與談委員做裁示，政風室會列入會議紀錄，再公開在網上。

議題一、未依規定收取納骨塔(堂)使用規費圖利他人案

案例簡述：

○○鄉公所約僱人員甲擔任公墓管理員。依據○○鄉公墓暨納骨堂使用管理自治條例規定，納骨堂之使用，應由申請人攜帶相關文件向鄉公所申請並繳納使用費後，憑證向公墓管理員洽商使用納骨堂。

甲明知民眾使用相關設備，必須依前開規定申請、繳費，竟於乙

向鄉公所申請安置其親人之骨灰罐時，未依該自治條例規定收費，而任由乙將親人骨灰罐無償放置於納骨堂，使乙因而獲得免繳納使用規費之利益。案經檢察官認甲涉犯圖利罪嫌而提起公訴，法院判決有罪確定。

風險評估：

- (一)公墓業務之管理多為基層臨時人員，可能基於人情請託，好意認為便民的心態，即便未收受賄賂，卻不知此等行為即已觸犯圖利罪，對法律認知明顯不足。
- (二)如納骨塔(堂)等殯葬設施登記使用狀況缺乏公開透明資訊，易給予有心人士有上下其手之空間，造成貪瀆風險。

許○章秘書：

本所實務上比較常遇到的問題是申請使用納骨塔位的民眾已經選好位置，但進塔後時又以方位不合、風水不佳等理由要調整塔位，這時就會面臨到要求民眾補繳使用規費的問題，公所這部分原則上仍是依據本鄉自治條例規定的標準收取費用。另外針對納骨塔位的使用狀況，本所均由業管單位會同政風定期進行盤點，近年來都有按照規定辦理。

許○之委員（澎湖縣政府政風處科長）：

目前各政風機構都秉持著廉政署的指示來辦理防貪指引，今年度縣府政風處預計辦理6場次防貪指引，目前湖西鄉公所是第3場，因為湖西鄉轄內有3座生命紀念館，所以規劃由湖西鄉公所針對殯葬業務來辦理防貪指引座談。會特別針對殯葬業務，是因為全台灣發生很多的殯葬違失案例，當然在湖西鄉這邊是比較沒有重大的貪瀆情事，那我們也整理了一些案例，讓大家做參考。

針對剛剛政風室報告的案例，本人在這邊提一個建議，目前針對殯葬業務的行政透明措施，各個地方都做得很完善，本縣也有建置殯葬便民服務網，呼應到政風室剛剛報告的圖利與便民的措施，建議將納骨塔設施的使用狀況上傳到相關的網站，民眾如果有選擇塔位的需要的話，在第一時間就可以在網路上做相關的選擇，也可以減少一些人為操作所造成的風險弊端。我們舉辦的防貪指引座談，主要就是希望提供一些案例讓大家參考，避免誤觸法網造成違失的情形。

議題二、包庇違規擴建墓基面積圖利他人案

案例簡述：

甲負責公墓的巡查業務，職責包含公墓巡查、埋葬位置勘查及確認等業務。乙在父親過世後申請土葬事宜，依照該市公立殯葬設施使用管理辦法，每一墓基面積不得超過16平方公尺，並須依坪數繳納使用規費。乙於繳納規費後，多次私下向管理人甲表示，希望可以在原申請的16平方公尺外增加墓基面積，讓已逝的長輩「可以住得舒服一點」。

甲心想公墓使用率不高，擴建之墓基應不致影響其他人權益，故向乙私下表示，只要乙額外多付1萬元，作為清理舊有墓基的費用，其就會當作沒有看見。在乙給付金錢後，甲即以消極不作為的態度，放任乙將墓基擴大為24平方公尺，甲消極未依法舉報，讓乙獲得增加墓基使用面積8平方公尺的不法利益，被法院以圖利罪判刑。

風險評估：

- (一)管理不善：墓政管理人員明知公墓有申請核准面積及法定墓基面積上限，卻消極未依法舉報，對於職務範圍內所掌事務未善盡管理之責。
- (二)公墓巡查查報具取締性質，對於未經國家考試及格或對法令認知稍嫌不足者，易在外界引誘或關說壓力下作出違法裁量。
- (三)管理人員久任一職，便宜行事：管理人員久任容易利用熟悉殯葬業務辦理程序而便宜行事，衍生鑽法令漏洞之僥倖心態，從中圖利或包庇違規。

許○章秘書：

關於第二個議題，土葬區涉及到墓政管理，大多數的村幹事可能比較不瞭解，有接觸過的承辦人會比較瞭解。本鄉的自治條例對土葬墓基的管理是以使用坪數來區分，區分為4坪、6坪、8坪，雖然殯葬管理法規是朝向限縮面積的趨勢，本所目前還是按照過往制定的標準在執行，因為要在修正的話，民眾可能會不適應。

本人在此分享親身遭遇的案例，也不是說公墓管理員有心圖利，案情大概是公墓管理員受理申請使用墓基的時候，沒有實際去丈量，將原本只能使用4坪的墓基讓民眾用於做8坪的墓基，結果民眾實際施作開挖的時候，侵犯到旁邊的墓基界址。後來我們實際去丈量，才發現原本只能使用4坪的墓基，卻同意民眾使用8坪的面積，但是民眾已經下葬了，又不可能要求他再起掘，所以後來我們還是以使用8坪的標準來收取規費，這是本人實際遇到的案例。

至於說刻意放寬墓基使用面積的違失情形，以目前來說，本所都有按照各墓區的標準進行界址，應該是比較不會有刻意圖利他人的情形。

許○之委員：

本人在這邊提供一點小小的建議，在包庇違規擴建使用墓基這類型的圖利案件中，可以建立一個類似驗收的制度，可以比較明確的去執行，透過要求申請的民眾檢附相關的照片，或由相關人員去進行一個事後的稽核，以有效避免違失情形的發生。

議題三、配合廠商浮報遷葬起掘數量涉犯圖利案

案例簡述：

甲、乙分別於某市公所負責公墓遷葬工程之前置作業、規劃、監工及執行，渠等知悉市公所與A公司簽訂第二公墓遷葬工程合約預估尚未遷葬墳墓僅840座，惟A公司並未依合約內容施作，而係將先前挖掘出無主骨骸分散重新組合拍照，以浮報方式虛增挖掘墳墓、遺骸數量方式計價。

甲因與A公司負責人丙原即舊識，甲代A公司擬具申請延長工期申請書，並由甲、乙製作結算明細表，浮報挖掘「無名氏」墳墓、遺骸之數量報請結計工資，於辦理驗收後，由該所公庫存款帳下支付工程款，以此方式圖利A公司，使其獲得不法利益百餘萬元。案經檢察官認甲、乙均涉犯圖利罪嫌而提起公訴。

風險評估：

- (一)國內傳統公墓範圍極廣，長期缺乏規劃管理，且地處偏遠、民眾忌諱，且違法濫葬情形嚴重，導致墓基數量清查不易。
- (二)公墓管理人員編制較少，往往一人身兼多處公墓之巡墓管理工作，機關通常監督管理不易或主管不在現場，致長期擔任此一工作且當場具有決定權之管理人員有違法裁量圖利他人之機會。
- (三)起掘前未事先探勘並拍照存證，或要求申請人提供佐證資料以瞭解欲起掘之數量，易受申請人欺瞞而增加經費支出。

許○章秘書：

第三個議題是有關於墳墓起掘的部分，這部分會涉及到起掘補助的問題。那鄉公所對於補助的立場，是基於一個代為申請的角色，將民眾的申請函轉到縣政府，由縣政府決定是否核發補助，公所負責的部分是協助巡查、審核的業務。多年來鄉公所也沒有大規模遷葬

的專案，大概都是澎管處附近或是隘門第九公墓才有比較大規模的遷葬。

至於進行查估和實際土葬的數量，往往數量會有不一致的現象，是因為過往的年代有的墳墓是採用合葬的方式，有的民眾基於風水的考量，會將數個、甚至十數個祖先的骨骸集中起來合葬，所以可能產生查估和實際數量不一致的現象。至於說要怎麼去防弊，鄉公所可能也沒那麼多人力去應付民眾申請起掘的案件，如果說民眾一旦申請起掘，公所就要派人到現場監工的話，這可能會有人力調度的困難。

許○之委員：

針對上述案例，其實今年廉政署就有對全國的殯葬業務進行專案清查，對某些項目進行一些針對性的清查或稽核。其實也是因為近年來全台灣殯葬業務涉及貪瀆的案例較多，有一些經辦殯葬廠商，或是相關單位的人員會利用殯葬業務的特殊性，進行一些貪瀆不法的犯罪，長期以來會給社會大眾比較負面的印象。所以針對殯葬業務，我們政風單位，以及相關的稽核單位都會會同業務單位去執行一些清查稽核的工作，如果有相關的情資，也會實施全面性的查核，避免相關的違失情形。

四、侵占納骨塔(堂)使用規費案

案例簡述：

甲於某殯葬管理所負責受理民眾使用殯葬設施之申請、審核及收取使用規費並製作收據交予申請人等業務。依該機關訂定之作業規範，每日下班前應繳交當日所收繳規費，規費繳交時，按科目別，將當日所開立第二聯、第三聯收據及規費明細表第二聯、現金及收據存本，交出納人員點收及核對無誤後方可離所。

105年12月間該機關出納人員於製作「各項收入憑證暨經收款項日報表」時發現部分規費單據不連號，經清查為甲私自將公款攜出未解繳。甲於事發後坦承因投資失利，為週轉資金，私自攜出公款予以挪用。案經檢察官偵查後提起公訴。

風險評估：

- (一)疏於法令認識：通常基層殯葬業務服務人員係以技工、臨時人員為主，法紀觀念可能較為薄弱，且殯葬業務承辦人員係面對骨灰(骸)、墓地等環境，工作環境係為較陰暗的地方，非一般人願意選擇的業務，而造成部分人員久任進而怠忽

工作，甚至產生違法亂紀情事。

- (二)規費點交作業未臻嚴謹：本案發生主因係未定期比對入塔與繳庫費用，未及時審視各項收入憑證，致不諳法令或有心人士有機可趁，攜出現金挪作私用。
- (三)單位主管未盡督導責任：對於同仁作業異常、平日生活或上班出現異常狀況未及時發現，亦未能及時勸導糾正，適時為預防措施。

許秘書○章：

使用規費這個部分，早期鄉公所的作法是管理人員開立收據，然後請民眾自行前往農會公庫繳納，後來為了便民，另外有些生命紀念館位置在湖西鄉西區，要繳費比較不方便，所以基於便民的因素要求管理員代收代繳。基本上，本所的管理人員操守都算良好，當天代收的規費，當天就應該要繳庫了，本所應該是比較不會發生侵吞公款的事件。至於說管理人員將收據送進公所後，承辦人還會再核對確認金額，課長每個禮拜也都會核對報表確認金額有無錯誤，目前鄉公所的作法是這樣。

許委員○之：

針對以上的案例，剛剛秘書也有提到一些便民的部分，藉這個場合順便宣導一下，政風處預計在今年9月19日辦理「圖利與便民」講習，會邀請檢察長來做一個「圖利與便民」的說明，讓大家無論是在殯葬業務，還是其他的業務，能夠更加瞭解如何區分「圖利與便民」的環節，在為民服務的時候也儘量避免涉及侵占或是圖利這樣的違法狀況，更能確實掌握應有的分際，歡迎大家有需要的話都可以來參與這場講習。

議題五、經辦殯葬設施工程涉洩密及圖利他人案

案例簡述：

公務員甲及主管乙辦理殯葬設施工程採購案，遭檢舉疑有將工程採購案底價或評選委員名單洩漏給投標廠商丙知悉，造成採購程序不公，違反政府採購法及刑法等相關規定，另疑有收受廠商好處，因而產生對價關係，恐違反貪污治罪條例等規定。

風險評估：

- (一)採購程序未做好保密措施：採購案底價或採購評選委員名單於簽核時未做好保密措施(未確實彌封或未妥善保存)，導致採購案底價或評選委員名單外洩，建議各主管應加強

保密措施，避免採購應保密資料外洩。

- (二) 保密觀念不足：某些不肖廠商會於開標或評選前，假借與採購承辦人或主管討論標案之機會，試探性詢問相關採購資訊，部分同仁因法治觀念不足或疏未注意，洩漏相關資訊給廠商，因而觸犯刑法洩密罪或貪污治罪條例等規定。
- (三) 不實登載：實務上曾發生少數公務員竄改採購評選會議紀錄內容，或未將評選委員意見寫入，導致評選結果與事實不符，疑有公文書登載不實及圖利特定廠商之嫌。

許委員○之：

補充說明一下有關於洩密的部分，以本人在縣府監辦採購案件的經驗，發覺目前採購案件最常見的違失其實就是洩密，很多洩密的行為人都不是故意的，都是不小心的。有時候像是預算案還沒經過議會審議通過，那採購案就還不能宣布決標。但很多承辦人會誤認為說廠商的報價已經低於底價了，就把底價公開也上網公告了，這樣的行為還是會構成洩密罪，因為案件還沒有決標，底價仍然在應該保密的階段。這樣的行為在以前是會移送地檢署偵辦，但是因為後來發生過太多類似的情事，政風處這邊都是加強宣導，做一些法紀教育的宣導，因為後來檢察官也都傾向如果不是故意洩密的話就簽結，也都請政風單位再加強宣導，避免像是預算還沒審議通過、或是採購案件符合保留決標的情形，依採購法的規定在還沒決標之前，底價都不能洩漏，請大家再多加留意相關法規的規定。還有有一些像是人事調動、涉及其他公務機密或是個人資料的部分，可能都會有洩密的問題，在這邊也跟大家分享一下。

肆、臨時動議：(無)

伍、會議結論：

許秘書○章：

接下來請吳主任對於上述議題進行總結。

吳○生委員(法務部矯正署澎湖監獄政風室主任)：

許秘書、許科長、解主任，還有在座鄉公所的各位同仁，大家午安。臺南市政府在前幾年開始推行所謂的「廉政細工」，由政風單位將曾經發生過的貪瀆案例，予以彙整後透過討論，研討應該採取什麼樣的預防措施。因為大家不敢保證說這個貪瀆事件發生了，以後就不會再發生類似的事件，今天鄉公所召開的防貪指引座談會，其實跟臺南市政府推行「廉政細工」的目的也是大同小異。我記得馬公市公所之前也舉辦過一場廉政細工座談會，當時我還在澎湖地檢署服務，

馬公市公所是邀請詹主任檢察官擔任委員參與討論，針對村里長文康活動的補助費用的議題進行探討。

我們都知道，越基層的行政機關，越沒有人願意承辦殯葬業務，因為現在政府的終極目標，就是鼓勵民眾撿骨、遷葬、進塔。殯葬業務是服務活人、也服務死者，是一體兩面的。往生者的家屬總是希望說安葬之後能帶來好的風水，保佑一家大小平安順遂，該升官的升官，該賺大錢的賺大錢。如果動不動就要求、鼓勵家屬遷葬、撿骨、進塔，民眾都會跟你拼命，覺得說不要來破壞風水，不然連家裡的一隻狗生病了，帳都算到你頭上。我的一位親戚在前幾年退休了，之前在馬公市公所承辦殯葬業務，邀請家屬來參加遷葬會議時，家屬們情緒都很激動甚至拍桌大罵，讓我那位親戚實在受不了，想盡辦法找機會調職，因為實在吃力不討好。

剛剛政風室解主任簡單地提到圖利與便民的區別，許秘書剛剛也提到說收取規費的業務，本來是請民眾自行前往農會繳納，為了便民起見，所以鄉公所才讓管理員來代收代繳，這是便民。鄉公所的出發點是善意的，是為了便民，不要讓老百姓為了繳一筆款項舟車勞頓，所以用便民的方式代收代繳。但是沒有錢的時候不會出問題，常常都是錢的問題在作怪，人一旦拿到了錢，就可能起心動念，所以便民的結果，造成承辦人員得以經手那些款項，有上下其手的機會。難道是以小人之心度君子之腹嗎？有許多侵占公款的案例都是這樣的情況。如果不讓承辦人有接觸、經手這些款項的機會，就會降低上下其手的空間。

本人已經有 36 年的公務生涯，澎湖縣的公務機關我大概都經歷過。之前在地檢署服務，看到一些犯罪人被起訴、判決，送到監獄去執行的時候，就知道有些人是因為一時的迷失，心中的那把尺沒有拿捏好，都想賭一把。又例如說現在政府抓酒駕抓得這麼嚴格，還是很常有酒駕事件，他們為什麼願意嘗試，都是想說不會這麼倒楣，我都鑽進小巷弄裡，避免走大路。但警察也知道這樣的心態，就會在出入口設伏等待。本人在這裡想跟大家分享的是，那種僥倖、投機取巧的心態，本人 36 年的公務生涯也碰過大大小小的貪瀆案例，有些當事人的情形，我們都願意幫他講話，包括被調查局約談的當事人，陪同他們去調查局的時候，我們都還跟調查員說這個人並不是壞人，願意幫他找一些相關的佐證，偏偏就是因為有了讓他上下其手的機會。

我常常說，我們公務員領了國家的俸祿，如果還有一些為非作歹的念頭，那實在是很糟糕。本人於 100 年至 102 年間在縣府政風處服務，那段期間在澎湖的菊島福園就發生過問題，涉案人還是澎湖縣某個知名人物的親戚，就是因為他跟禮儀公司有許多接觸的機會，

而且這個人平常生活又不太正常，常常賭博輸錢，乾脆從平常經手的款項下手，想賭一個機會。賭博如果這麼容易致富，那我們何必辛辛苦苦的來上班，還要面對民眾對你發脾氣、跟你大小聲。所以這都是一個僥倖的心態造成的，剛剛提到的涉案人後來也被判刑入監。今天政風室解主任蒐集的這五個案例，都是環環相扣的。一個違法犯紀的案件，往往都不是只有單一的環節出問題，都是涉及到很多層面。

舉辦「廉政細工」的目的很簡單，就是要透過一些曾經發生過的案例，綜合起來研究發生弊端的原因，發現癥結所在，然後對症下藥，採取預防補救的措施，希望類似的案件不要再發生，這就是終極的目的。

所以我總結今天跟大家分享的案例，很簡單，我們公務人員就是要依法行政，在法律規範允許的範圍內我們都可以做，法律所不允許的，我們就不要去做。我們做了不該做的事情，就會受到什麼樣的處罰，會付出什麼代價。我們奉公守法，拒絕餽贈，如果有人請託關說，我們就去政風單位做一個登錄，是在保障自己免於受到一些風險的威脅。中秋節快到了，最近我也在澎湖監獄向監所管理員進行宣導，我對他們說，如果你連自己都保護不了，還怎麼去保護家人、親戚朋友呢？如果你自己不依法行政，讓自己常常陷於一個可能發生違失弊端的風險氛圍裡面，你一定會為自己帶來壓力。不要有「頭過身就過」的心態，凡走過必留下痕跡，不要輕忽檢警調的辦案能力。而且往往你認為你最好的朋友，在你面前熱情的擁抱你，在你背後無情的傷害你。你只要做了不對的事，就一定會有人知道，人在做天在看，所以不要有僥倖的心理。終極的目的，我們就是要依法行政，才能夠保護自己，讓自己不要陷在犯罪的風險裡面，這樣你和家人相處起來也可以輕輕鬆鬆、快快樂樂。如果做了非法的事，整天提心吊膽，回家時吃不下飯、睡不著覺。這樣的個人異常行為，影響的不只是自己，也會影響到周遭的親戚朋友，更可能導致整個家庭因此失控。

我再過3年多就要退休了，總結我多年來的心得，我只是在我的公職崗位上面，好好地盡我的本分，把工作做好。上級交代什麼工作，我就完成什麼工作。上面要五毛，你就給五毛，不要自作主張的給一塊。對民眾也是一樣，人家希望你給什麼東西，你就給他什麼東西，不要莫名其妙的惹禍上身，這樣子你的公職生涯就可以平平安安、快快樂樂的過日子。未來不管你是提前退休、還是屆齡退休，未來的人生還很長，如果你奉公守法、依法行政，往後回首自己的公務生涯階段，就可以問心無愧。政風單位舉辦防貪指引的功能就在這邊，呼籲大家依法行政。承辦殯葬業務的時候，你給人家一個好處，也是在法令許可的範圍內。法令所不允許的，你就是照本宣科，照法定程

序、SOP 來完成，縱使有一些行政違失，只要你沒有不法的念頭，我相信相關單位都願意給你一個補償的機會。政風人員是基於風險控管的概念，去採取一些補救、預防的措施，沒有入人於罪的想法，政風人員是在大家做把關的動作，提供各位必要的服務。以上的想法跟各位分享，謝謝。

許秘書○章：

感謝吳主任的分享。除了剛剛那五個議題，其實還有一個收受紅包的議題，在各縣市也很常見。有些民眾基於傳統禮數，管理員去幫他開櫃位，他就包個小紅包，金額不大，這些情況我們也向管理員宣導，無論如何都應該拒收，不要去收人家給的這些金錢。

今天的座談會就到這裡結束，謝謝大家。

陸、散會：(下午 16 時 30 分)