

快樂為民服務

—興利圖利與風險評量

亞洲大學講座教授
逢甲大學講座教授
施茂林

壹、水溝風波

一、在偏遠處花費800萬元建水溝

—方便居民排水

—依圖利罪判刑

—關鍵因素

二、鎮長興建水溝排水洩洪

—有鎮長女兒土地受惠

—被訴圖利判決無罪

—為何不成立圖利罪



三、一條水溝分段招標

- 工程二千萬元
- 切成21標
- 限制性招標
- 水溝中間凹陷，排水不暢
- 表面合法，實質違法

四、溝渠加蓋，三個月水流不通

- 民眾檢舉
- 深入調查，挖開水溝
- 原形畢露
- 如何驗收



貳、風險與評量事例

一、蚊子館

1.零售市場

2.海豚館

3.游泳池

4.吊橋

5.殘障館

6.納骨塔



二、鄉鎮捐贈土地

1.各界節稅捐地

2.每土地回饋捐贈公告地價5%

3.全台最多土地鄉公所，約20平方公里，多於本身13.78平方公里

4.標售1026筆土地，共73億元

5.查辦弊端

6.鄉長、秘書、課長及買主依圖利罪判12年、10年、9年、8年等

7.鄉長、秘書彈劾



三、一例一休

- 1.勞資交相指責，雙輸局面
- 2.外界多方批判
- 3.首長說：未料到公親變事主
- 4.彰顯未做風險評估



四、公投併選舉投票之評量

1. 是否曾評量公投各議題之效應？
2. 是否曾評量需對各議題予以回應？
3. 是否曾評量如何有效解說？
4. 是否曾評量選民圈選時對各議題之瞭解程度？
5. 是否曾評量圈選時需花費多少時間？
6. 是否曾評量公投投票有無影響選舉投票？
7. 是否曾評量相互影響開票時間？
8. 是否曾評量屆時如何有效因應？
9. 是否曾評量不宜同一場所辦理2種投票行為？
10. 是否曾評量發生延宕時如何補救？



五、蔬菜價格升降之調控

1. 主管機關評量供需互動

- 供應面

- 需求面

2. 主管機關評測市場需求變化

- 多年來需求動態

- 當前有無節日、天然災禍之變化

- 評估未來之需求量

3. 主管機關掌握現有生產實況

- 履歷

- 契作

- 產銷合作

- 農會

- 訪談、勘查



參、公務法律風險意識觀測

一、從嚴規範

(一) 法令與公務處理

- (1) 水土保持規範嚴格規定
- (2) 水汙染之取締處罰從嚴限制
- (3) 海關放行之行政規範
- (4) 防關說於會稿時先簽死不合法令

(二) 契約從嚴規定

- (1) 工程單位植栽支撐樹木高度
- (2) 公營銀行廳舍門首長寬度
- (3) 挖管線限制特定機具
- (4) 工期限縮以逼廠商盡力施作
- (5) 違約扣款條件嚴格



(三) 公務從嚴思維

(1) 法定要件外特別要求

— 重劃

(2) 驗收契約約定外之新增要求

(3) 自作自受

— 不便民策施



二、沿襲舊制舊例處理公務

(一) 事例

(1) 中小學校長便當抽成風波

①台中縣市 ②桃園縣 ③新北市等

(2) 將影片交福利社出售分與員工

(3) 將研究風景資訊交福利社印售朋分利
得一 旅遊局



(二) 灰色地帶之款項

(1) 一般機關

- ① 破案獎金、加菜金
- ② 警友會提供公關費、經費
- ③ 民眾提供設備、車輛
- ④ 民眾捐款充當辦案經費
- ⑤ 年終摸彩品
- ⑥ 收捐款成立基金會



(2) 校園

- ① 課後輔導費用
- ② 教材處理費
- ③ 受託辦活動結餘
- ④ 補習藝文、游泳
- ⑤ 家長會之運用
- ⑥ 校友會之支用
- ⑦ 福利社之花用



(3) 檢討

- ① 無興利之心
- ② 守舊從舊沿舊例
→ 反而有問題
- ③ 檢視舊例合法性
→ 避免陷入圖利困境
- ④ 建立合法合適之作業規範
 - 合宜
 - 可行



肆、圖民與便民之分際

一、圖利罪

(一) 需有圖利之故意

— 誤認非故意

— 過失不在內

(二) 需明知違背法令

→ 「法令」包括法律、法律授權之法規命令、職權命令、自治條例、自治規則、委辦規則等，對多數不特定人民就一般事項所作對外發生法律效果之規定。

→ 與執行職務所應遵循或行使裁量有直接關係



(三) 需為自己或他人圖取私人不法利益

- 「利益」，係指一切足以使其本人或其他第三人(包括自然人及法人)之財產增加經濟價值
- 也包括現實財物及其他一切財產利益(含有形、無形之財產利益，消極與積極之財產利益)

(四) 需有圖利行為

- 圖利之公務行為

(五) 需自己或他人獲得不法利益

- 得到不法利益
- 圖利國庫，不犯罪
- 涉及國賠與行政責任



二、便民之內涵

- (一) 無為自己或他人圖取不法利益之故意
- (二) 本於其職務在法令許可之範圍內為之
- (三) 僅係在手續程序上給予他人方便
- (四) 他人所獲得者，並非不法利益



三、圖利與便民之區別

處理公務行為	執行法令	公務員主觀意思	行為結果	行為之責任
法令之遵行情形	依據法令	無使第三人圖得不法利益之意思	使他人得到合法利益	便民
	違背法令	故意使第三人圖得不法利益	使他人獲得不法利益	犯圖利罪
		過失使第三人圖得不法利益	使第三人得到利益	不成立圖利罪(有行政責任)


四、圖利罪之型態

- (一) 對於主管或監督之事務，直接或間接圖利
- (二) 對於非主管或監督之事務，利用職權機會或身分圖利



五、圖利案例

(一) 一般行政類

- (1) 對於申請書為不實之審核記載，再轉為與同事憑之收費發照，圖利申請人。
 - (2) 單位主管利用職務之便利，命其部屬代為經營商業牟利。
 - (3) 主管派遣親信至其監督機關掛名領取津貼、薪津、朋分花用。
 - (4) 安排其子至縣政府工作，因其子未就任，偽造其子之簽到簽退以保留該職位。
 - (5) 如約完成訓練課程，而簽准發予全部訓練費。
- 

- (6) 利用公務車檢修機會，將私人自用車一併送修，連同報之請款。
- (7) 對於非主辦之業務，利用申請人催尋辦理之機會，接受招待及付帳圖利。
- (8) 關說申購國有土地，並約定事成後給予四十萬元謝酬。
- (9) 出納人員將公款存入自己帳戶生息自用。
- (10) 將納得代扣所得稅款公庫支票存入自己帳戶生息、圖利自己。



(二) 審核申請類

- (1) 對於不合規定之申請案，違法准許，使申請人得不法利益。
- (2) 為使申請人得以申請承租(購)，竟在勘察紀錄表上不實記載土地上建物存在，使申請人得以承租(購)公有土地。
- (3) 未依規定加收承租戶違約金，並批示免徵收，圖利承租戶。
- (4) 對於不合規定之申請戶，竟違反法令同意其承租河川公地使用。
- (5) 將不具備攤位分配資格人之人登載於名冊上，呈報鎮公所，圖利攤販。



(三) 申請補助(償)費類

- (1) 對於偽造之補助款申請書，未加審查即予核章，圖利他人。
- (2) 未依規定，違法補助申請人。
- (3) 高估或虛估補償費用，以圖利受補償戶。
- (4) 未依規定，違法減免相關之費用。
- (5) 於掌管文書登載不實，圖利建戶溢領補助費。
- (6) 明知未受颱風災害損失，而於清冊上為不實記載，報請慰問金核銷。
- (7) 明知地主搶種作物，不依規定剔除，發與補償費用。
- (8) 明知農機行冒用人頭，仍報請鄉公所核發補助款。



(四) 建築管理及地政類

- (1) 都市計畫課技佐，於其妻在申請建照時，央求承辦人員將申請案件交其審查，而違法核准。
- (2) 負責建築執照之審核人員對於違反超高限制規定之大樓，同意發照，使之增加樓板面積。
- (3) 明知建築商未核准之建築圖施工，竟違法核發使用執照。
- (4) 介紹營造廠給包商，抽取介紹費。



- (5) 明知非現農耕地，不得申請建造自用農舍，竟圖利予以核准。
- (6) 違法核准變更地目，使地主得不法利益。
- (7) 地政測量人員施測時，故意測量錯誤，致某地主土地面積增加。
- (8) 承辦地籍人員，私自製作藍晒圖交與友人，使友人節省申請謄本費用。



(五) 稅務類

- (1) 民眾申退稅僅發還部分稅款，而將剩餘款圖利自己。
- (2) 對於申請退稅案所送，不實之進貨發票，查核不實，准予退稅。
- (3) 對交查漏稅案故意延坐令違規人逾課罰期間，而得以免罰。
- (4) 列印財產歸戶資料出售圖利。



- (5) 收取財務罰緩滯納稅款後，挪用周轉生息。
- (6) 免除對廠商稅捐之查核。
- (7) 未依規定，同意減免相關稅捐。
- (8) 對於查獲逃漏稅之案件，不依章行事，
強調曲解，而為違法之處哩，使之免罰。



(六) 警政類

- (1) 將查獲之電動賭博機具IC版掉包，圖利商人。
- (2) 利用職權機會，列印個人素行、車輛車籍資料洩漏與他人，而予圖利。
- (3) 擅將查扣之電玩發還業者，毀棄違警事件檢查紀錄表。
- (4) 藉刑警身分出面擺平贓車案，圖取利益。



- (5) 對非主管之取締色情理髮店業務，利用警察身份以顧問名義圖利。
- (6) 製作不實筆錄呈報，並將原有筆錄毀棄，使該人免受罰緩。
- (7) 刑警利用身分為債務人催討債務，收取報酬。
- (8) 承辦警察受人之託，乘機盜換財物而受報酬。
- (9) 查獲交通違規案件，同意改開較輕處罰規定罰單，使違規人減少罰款。



(七) 教育類

- (1) 利用辦理學校營養午餐及採購公物機會挪用公款圖利。
- (2) 校長負督合作社之責，並未兼任該社工作，違法領取工作津貼。
- (3) 校長擅自發調查表，調查學生所需工具用品，在予購入合作社出售，賺取其中差額利潤。
- (4) 利用由出納先付款再補憑證之機會，指示出納會計登載於收支簿上，再憑已領得支票金額圖利自己。
- (5) 教師兼出納組長，將學生課業輔導費存入自己帳戶生息圖利自己。



(八) 環保類

- (1) 明知未申請環境評估認可竟未命其停止開發，容其繼續開發。
- (2) 發現開發行為未依環境評估之內容執行，竟與包容而未科處罰緩。
- (3) 查覺在防制區內有汙染空氣之行為，情節重大，乃違法不予取締，勒令其停止，使其繼續生產。
- (4) 稽查人員查覺工廠排放廢水，竟違法不予告發，使之得以免罰。



- (5) 對於易發生噪音之設施，明知不合標準，仍違法准許，圖利廠商。
- (6) 承辦環境檢驗鑑定業務，明知不合格條件，仍違反規定予以同意。
- (7) 清潔隊長收取隊員變賣廢物所得價款，未依規定核撥，擅自非法分配與少數員工本人。
- (8) 清潔隊員向當地里民收取每月一百元之清潔費圖利。



(九) 醫藥衛生類

- (1) 食品業申請不合標準，仍予核發使其順利辦妥營利事業登記。
- (2) 封存違法嫌疑食品，因友人關說，私自銷毀，使之免罰。
- (3) 對於申請輸入之化妝品，並未依法提出相關文件，仍准其輸入。
- (4) 對於不合規定申請製造或輸出之藥物，仍違法核准，圖利申請人。



- (5) 查獲違規之藥房，未於陳報，使之得予免罰。
- (6) 發現劣藥，竟准其更換，逃避處罰，圖利未繳費之友人。
- (7) 發現違規醫療廣告係友人所刊登，仍私自撕燬相關文件，未依法處罰。



伍、從興利視野提升服務效能

一、興利之正解

(一)非私人得利

(二)非少數人獲利

(三)非特定人得利

(四)應為大眾利益、至少多數人利益

(五)核心思維為公共利益，以公眾為念

(六)公利至上



二、欠缺興利觀念之效應

(一)保護自我為念

(二)容易推諉

(三)不願為人民解決問題

(四)本位主義

(五)採取消極性或防禦性作為



陸、假借興利之名、行圖利之實

一、案例

(一) 中南部鄉鎮公所採購案

(二) 古蹟翻修大量補助案

(三) 修建水溝利於疏散案

(四) 都市計畫擴大區域案

(五) 以擴大合格廠商名，方便其媳承包設計案



二、欠缺興利之公務文化觀

(一) 再三請示上級機關

- 上級很不以為然
- 函復請本於職權妥為處理
- 一來一往，二個月已去
- 其實是怠忽職責
- 有無法律責任



(二) 法律規定外另加附款

- 法律所無
- 要件所無
- 罰鍰 + 關務 + 交保

(三) 拖延時限

- 遲遲不處理、不決斷
- 技術性牽制
- 畏事不負責
- 心術奇特



(四) 本位主義彌漫

- 不配合
- 不分擔
- 欠集體合作

(五) 公務員自找麻煩

- 先後會稿簽註不同意見
- 相鄰二段工程作不同標準驗收
- 五年五億元委託同一廣告商



柒、社會檢驗公務行為之標準

一、 是否符合必要性原則

(一) 綁資格

(二) 綁規格

(三) 綁材料

(四) 指定物件

(五) 購入器物設備閒置不用



二、 是否符合一致性原則

(一) 監工標準

(二) 驗收要求

(三) 工期扣減

(四) 逾期罰款

(五) 輔助標準

(六) 審核時速

(七) 核准結果



三、形式合法，實質違法

- (一) 分散採購
- (二) 找來三家廠商比價
- (三) 招待公告張貼後即撕下

四、是否符合合理性原則

- (一) 購買價格
- (二) 指定廠牌
- (三) 金額寬列
- (四) 分段發包
- (五) 工程得標對象
- (六) 核准速度



捌、實現興利服務之職責

一、為民興利，開創新猷效能

(一)福祉思維，興利第一

—管子：為民興利除害，正民之德

—王安石：舉先王之政，以興利除弊

—民之所欲，長在我心

—謀福利第一，創福祉為先

(二)主動積極，勇於任事

1.變革保守被動心態

2.摒氣消極作為

3.主動自動，為民興利



(三)招商興利，實心任事

- 1.促進民間參與公共建設法
- 2.獎勵民間參與交通建設條例
- 3.產業創新條例
- 4.文化創意產業發展法
- 5.公共造產獎勵及管理辦法
- 6.市地重劃辦法
- 7.其他



(四)法規鬆綁，利己便民

- 1.減少強制性法規
- 2.去除自我受限法令
- 3.減縮管制目的性規範
- 4.放寬管制性規範
- 5.縮小影響工商活動規範
- 6.自治法規靈活實用

(五)公門好修行

- 一法令內便民
- 一法規下利民
- 一裁量中益民



玖、結語

一、公門好修行

- 存好心做好事
- 正而正確行事

二、培養法律風險意識

- 預測
- 評量
- 遲讓
- 防阻

三、興利公務態度

- 解決民眾問題
- 追求效率
- 提升效能

