


市場暨公產管理業務 防貪指引



彰化縣政府政風處
108年11月





目 錄

壹、 前言.....	1
貳、 市場暨公產管理業務違法及缺失案例彙編.....	2
一、 類型名稱：侵占公款.....	2
二、 類型名稱：侵占公款.....	4
三、 類型名稱：詐取財物.....	6
四、 類型名稱：購辦公用物品有舞弊情事.....	8
五、 類型名稱：市場管理疏失.....	11
六、 類型名稱：閒置公共建設.....	13
參、 附表：參考法規.....	15





壹、前言

市場是攸關民生經濟發展，亦是許多民眾賴以維生的市集，臺灣各地的零售市場更是市井小民柴米油鹽醬醋茶與生活交流的重要場域，其營運與民眾息息相關，各鄉鎮公所對於市場攤位之出租、流動攤販之管理，多委由市場管理員、臨時人員辦理，惟各鄉鎮市公所對市場攤位或流動攤販之管理作法有別，規費收取繳納或查核機制未臻完善，監督機制不一，造成時有操守不佳之收費人員挪用侵占，衍生許多民怨甚至法律上問題。

有效的公產管理及活化運用，提供民眾舒適便利的公共建設是一項重要的行政課題，有效的資產管理運用除了可創造各項建設財源，必然也是人民對於有為政府的期待。惟各鄉鎮市民選首長對於公產管理之權力義務認識不清，建設或購置想法各異，好大喜功或作法有別，購買或建設公產不依實際需求執行，又加以監督機制不足，可能形成圖利自己或他人，甚或變成蚊子館，造成許多民怨甚至訴訟纏身。環顧其他縣市之市場暨公產管理弊端亦層出不窮，部分個案甚至經大眾媒體大肆宣傳報載，嚴重影響公務員士氣及機關整體形象，有鑑於此，如何避免再生類似弊案，實為一大課題。

彰化縣政府秉持王惠美縣長「建立廉能政府：不濫用行政資源、不公器私用、依法行政、提高行政效率與行動力」之施政理念，積極研擬市場暨公產管理業務防貪指引手冊，研編常見弊失態樣及因應對策，提供機關市場暨公產管理參考，期能預防同仁誤觸法網，使其安心任事、依法行政，增加民眾對政府機關之信賴，進而提升本縣與各鄉鎮市公所整體廉潔度及施政滿意度。



貳、市場暨公產管理業務違法及缺失案例彙編

一、類型名稱：侵占公款

案例概述

○○鎮公所建設課約僱人員某甲，擔任○○鎮公所流動攤販清潔費收費員，負責向○○鎮公所所轄第一市場、臨時攤販集中場外之流動攤販收取清潔費。某甲知悉○○鎮公所對於流動攤販無法造冊管理，僅能依據其每日收取清潔費所開立收據之存根聯核算總收入繳入公庫，缺乏查核機制，遂心生貪念，數次向前來擺攤之民眾等9人個別收取新臺幣（下同）50元或20元之清潔費，且未開立收據而將清潔費侵占入己，累計侵占9萬7,295元。嗣經民眾向法務部調查局○○縣調查站檢舉而循線查獲。

本案某甲犯刑法業務侵占罪，遭處有期徒刑10月。緩刑4年，並向公庫支付20萬元。

風險評估

- ◆ 公有市場流動攤販數量及擺攤位置均不固定，公所對於公有市場流動攤販無法造冊管理，僅能依據收費員每日收取清潔費所開立收據之存根聯核算總收入繳入公庫，且每日約幾十攤流動攤販，僅由1名收費員收取清潔費，加上單位主管未派員查核收費情形，缺乏查核機制，造成收費員有侵占清潔費之機會。
- ◆ 公所市場收費長期以來皆由同1人擔任，並無落實職務輪調機制，因此，促使收費員有機可圖。



對應規範

- ◆ 刑法第 336 條第 2 項業務侵占罪。

叮嚀事項

- ◆ **強化內部控制措施**：不定期由主辦單位辦理督導查核，且單據報表稽核應留紀錄備查，並透過訪談攤商瞭解環境清潔費收取情形，若有異常或不適任等情事，立即陳報首長並副知政風室，俾利採取預警作為。
- ◆ **落實職務輪調，加強人員平時考核**：選任收費員宜先掌握其生活操守廉潔狀況，不定期現場督導，以瞭解其服勤狀況，並適時調整職務。
- ◆ **增購科技監控設備，嚇阻投機取巧心態**：建議可增購隨身微型攝影機，規範收費員每日工作時間全程錄影，下班後將當日影像檔留存主管單位備查，主管單位並每月查核收取情形，以防杜類似違法情事再發生。
- ◆ **評估流動攤販收費之適法性及暫停收取之可能性**：依據台灣省攤販管理規則第 10 條略以，都市重要地區(段)、觀光地區、市場周圍，重要交通道路等處所及飲食攤販，不得發給流動攤販許可證，因此，宜審慎評估流動攤販適法性及是否暫停收費，嗣後針對非法攤販部分，則積極協同警察單位取締善用採購彈性機制。



二、類型名稱：侵占公款

案例概述

○○鎮之公有零售市場管理員某甲，平時負責管理與維護市場秩序、環境衛生、公共安全等，以及向市場攤鋪位承租戶催繳租金及清潔費、取締違規攤販等相關業務。

有關市場攤鋪位承租戶之租金、違約金和清潔費，原則上應由市場管理員負責開立「○○鎮公所公有零售市場攤鋪位租金及清潔費繳款書」1式4聯，全交由繳款人自行依限向指定之○○鎮農會公庫繳納，其中第1聯由繳款人收執以為收據，第2、3聯交由○○鎮公所（第2聯由財政課核對後銷號，第3聯由公有零售市場核對後留存），第4聯則由○○農會留存備查。又市場管理員不得直接向攤鋪位承租戶收取租金及清潔費，惟市場辦公處同仁基於服務承租戶之立場，而有代收及代繳之慣例。

某甲因母親就醫之醫療費用龐大、其子投資股票虧損，積欠鉅額債務等，急需用錢，於是將承租戶委由其代繳之市場租金、違約金，擅自予以挪用以清償前開債款，另將承租戶所持來之1式4聯繳款書之第1聯上，加蓋自行刻製之「租金收訖專用章」圓形章，並在租金繳納銷號清冊上核章，以此方法共獲取租金33萬3,768元、違約金43萬6,300元，合計78萬68元。

本案某甲涉犯刑法侵占罪，遭判有期徒刑。



風險評估

- ◆ 承租戶貪圖方便，未親自前往農會繳納租金，而依循慣例，委託承辦人代為繳納，衍生貪瀆風險。
- ◆ 不論核算金額、出具繳款書並催繳租金等費用之事務，全由市場管理員負責，於行政慣例上，公所財政課均未至市場管理室抽查，且市場管理員亦製有租金繳納銷號清冊，持有公所發給之銷號章，外觀上使攤鋪承租戶認為已完成繳款。

對應規範

- ◆ 刑法第 335 條第 1 項侵占罪。

叮嚀事項

- ◆ **加強辦理廉政教育訓練：**建議將「廉潔觀念」納入各項員工教育訓練重點，並於機關內部舉辦政風法治講習活動，蒐集相關貪瀆判刑案例及廉政故事等法紀教育資料提供同仁參考，灌輸知法守紀觀念。
- ◆ **落實同仁平時考核：**單位主管落實屬員平時考核，深入瞭解同仁平日在外生活及人際交往情形，遇有違紀癥候之人員，加強實施輔導、告誡等積極防制作為，導正偏差觀念，機先防處。
- ◆ **定期、不定期辦理業務稽核：**由業管單位自主稽核或與相關單位人員共同辦理業務稽核，即時發掘業務闕漏及貪瀆弊端，並研提具體興革建議，降低貪瀆風險。
- ◆ **避免人員經手財物：**透過雙方契約約定，每個月以自





動扣款、轉帳方式，抑或委託農會人員前至市場現場收取租金及清潔費，杜絕貪瀆風險。

三、類型名稱：詐取財物

案例概述

○○鎮於 101 年間採購油電混合動力車為公務車，公所為節省油費，乃將該車改撥作為鎮長用車，交由鎮長某甲保管持有，並為該車申辦台灣中油股份有限公司車隊卡，某甲之後將公務車停放在其住處或服務處。而公務車輛以供公務使用為限，不得有公務車私用情形，惟某甲仍由其配偶某乙（亦為公務員）駕駛公務車搭載其上、下班，並持車隊卡至中油公司加油，油料費用則由○○鎮公所核銷，某乙由此獲得私用公務車油料之不法利益。而某甲因指揮、監督公所所屬員工及機關，有防止公務車遭人私用之義務，且其為公務車之實際保管持有人，卻未加制止或防止，使某乙可私用公務車上、下班而詐得不法利益，經法院認定係以消極不作為方式參與犯罪。

本案某甲及某乙涉犯刑法公務員假藉職務上之機會詐欺得利罪，遭判有期徒刑。

風險評估

- ◆ 少數民選首長法紀觀念薄弱，誤以為公務車為福利措施，致有濫用行政資源之情形。
- ◆ 車輛管控制度不健全，抑或礙於對象為機關首長，致



使公務車停放於機關首長住處並用於上、下班之私務卻無人制止。

對應規範

- ◆ 刑法第 339 條普通詐欺罪。
- ◆ 刑法第 134 條公務員犯罪加重處罰。

叮嚀事項

- ◆ **加強辦理廉政宣導**：於廉政會報或主管會議等公開場合，適時向機關首長及同仁宣導相關案例，灌輸知法守紀觀念，敦促同仁依法行政。
- ◆ **嚴謹車輛管控制度**：公務車輛集中調派，用車人員應填具申請單，確實登載派車日期、事由及里程數等，使用完畢應停放指定場所，並禁止非公務派車時間出車。主管單位應落實審核，經常抽查車輛派遣及管理情形，以加強車輛管理人員之監督責任。
- ◆ **修訂規管措施**：為避免車輛管理適法性不明，建議訂定機關公務車輛使用管理注意事項及公務車輛「油料費計算額度標準表」，使同仁有所依循。



四、類型名稱：購辦公用物品有舞弊情事

案例概述

○○鎮因舊有垃圾場使用已屆飽和，經鎮公所公開徵求垃圾場用地，尋得轄內兩處土地為垃圾衛生掩埋場用地，鎮長某甲即召集秘書某乙、公所主管、鎮代表會主席、副主席等數人組成購地委員會，與土地所有權人討論購地事宜，其中 A 土地所有權人出具同意書，同意以每公頃 1,500 萬元之價格讓售○○鎮公所，並同意負擔按土地公告現值所計算之土地增值稅，但因○○鎮公所編列之預算遭○○鎮民代表會議決「保留」，因而將購地計畫暫予擱置。

嗣後，秘書某乙與其友人為投資房地產，遂合資購買 A 土地，並推由友人出面向土地所有權人達成以每臺甲（即 0.96992 公頃）1,300 萬元價格購買土地，並移轉登記於友人名下。

鎮長某甲知悉上情，卻仍於隔年指定秘書某乙擔任購地小組召集人，由公所單位主管組成垃圾場購地小組，經購地小組多次開會討論，除秘書某乙外，其他購地小組人員大部分反對以與市價顯不相當之高價，即反對以每公頃即 1.03102 臺甲（不含土地增值稅）2,700 萬元之價格，購買 A 土地。秘書某乙見大部分購地小組委員均反對購買，因其為土地投資者之一，具有利害關係，仍未迴避，於會議時提議，將購地問題改由上級機關○○縣政府決定，購地小組其他委員雖不表贊同，惟在召集人某乙堅持下勉強同意，但均表示需將土地價格過高之問題報知縣政府。



惟鎮長某甲為幫助某乙順利獲取不當利益，雖在呈報公文主旨欄未表明土地價格偏高，仍照常核稿判行，致○○縣政府誤認鎮公所已通過以每公頃 6,172 萬元（含土地增值稅）之不合理高價購買 A 土地充作垃圾場用地，而准予核備。本件因購地案交易過程異常，監察院介入調查，發現弊端重重，涉嫌利益輸送，於是函請法務部偵辦。

本案某甲與某乙涉犯貪污治罪條例共同購辦公用物品，有舞弊情事，遭判有期徒刑，並褫奪公權。

風險評估

- ◆ 本案秘書某乙因擔任購地委員會成員而掌握購地相關資訊，並利用預算未通過期間購買土地成為地主，嗣後於會議亦未自行迴避，從中獲取鉅額利益，不僅造成國庫損失，更損及民眾對政府之信賴。
- ◆ 官商勾結之犯罪態樣極具隱密性，在查察上有其難度，惟此犯罪態樣造成之損害往往最嚴重。

對應規範

- ◆ 貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 3 款。

叮嚀事項

- ◆ **加強辦理廉政宣導：**於廉政會報或主管會議等公開場合，適時向機關首長及同仁宣導相關案例，灌輸知法守紀觀念，敦促同仁依法行政。





- ◆ **推動社會參與作為：**結合各項大型活動進行社會宣導，以提升民眾整體廉能概念，並暢通檢舉管道，鼓勵民眾檢舉違法事項，創造貪污零容忍之環境。
- ◆ **阻斷圖利構成要件：**同仁承辦業務遇有法律上疑慮，建議向政風室諮詢或報備，辦理業務涉及本人或關係人利益，應落實迴避義務。
- ◆ **落實訪查市價程序：**辦理各項採購，應踐行訪查市價、估價等評估程序，並落實可行性評估及成本效益分析。



五、類型名稱：市場管理疏失

案例概述

○○市審計處於 103 及 104 年間查核發現，○○市政府管理新興臨時攤販集中場，未積極處理攤商違法改造承租建物內部隔間或加蓋違建，多次函請攤商改善或查報拆除，並無具體成效，嚴重影響公共安全，且攤商營業項目違反零售市場管理自治條例及契約規定，未能有效維護清潔衛生，致環境髒亂、易生病源，未依法妥處，核未善盡管理機關職責；另對於○○商場占用市有地長達 10 年，違章建築持續營運使用影響公共安全，迄無建造執照及使用執照申請許可，亦未將該市場營業之攤商納管，任由攤商占用未能簽約合法承租土地，經○○市審計處於 105 年 6 月 17 日依審計法第 69 條規定陳報監察院，嗣經該院立案調查並於 106 年 7 月 5 日糾正○○市政府。

此外，○○縣審計室抽查○○鎮公所 105 年度財務收支及決算，發現該市場自 105 年起轉盈為虧，且攤位承租人有未自行經營，並逕自張貼轉租單等情，經政風室至現場查看，發現 A 區（外圍臨馬路區域）轉租情形嚴重，顯見租金過低致部分承租人長年違反租賃契約牟利，且該公所迄今未積極作為顯有怠惰。另政風室調閱每年房屋稅、地價稅繳納文書，發現部分建物 3 至 5 層樓皆非公所建造，卻長年由公所繳納房屋稅費用，恐有使私人獲不法利益之虞。



風險評估

- ◆ 市場違規使用未積極依規定妥處，非法攤販占據可能影響合法攤商權益，使合法攤販不願繼續承租，致部分市場空攤率居高不下，逐漸喪失市場營運機能及造成國庫虧損。
- ◆ 攤商違章建築恐有影響公共安全之虞，如有失火或造成人民財產、身體上之損害，可能有國家賠償問題，甚至有轉向公務員求償之可能，此外，其所增加之賦稅如由機關負擔，將使私人獲得不法利益。

對應規範

- ◆ 零售市場管理自治條例。

叮嚀事項

- ◆ **追繳不法所得**：針對承租攤位違規增建，房屋稅及地價稅仍由公所負擔部分，因涉及不當得利，請主管單位確實辦理清查並追繳不法所得。
- ◆ **適時調整租金**：建議適時召開租金調整會議，參考鄰近租金市場行情及實際使用需求，重新劃分區域調整租金權重，鼓勵合法攤商進駐。
- ◆ **完善員工福利待遇**：建議業務面的獎懲，針對績優同仁給予多一些獎勵部分，或由機關首長親自於公開會議場合表揚，以激勵同仁工作效能。
- ◆ **加強輔導店家**：針對店家違建部分，輔導其完成申請使用執照、室內裝修等部分，使其轉為合法，以減少觸犯公共危險罪等相關公安問題。



六、類型名稱：閒置公共建設

案例概述

監察院糾正○○鄉公所未確實辦理並審查「○○縣○○鄉產業發展推廣中心籌建計畫」之可行性評估及成本效益分析，即率爾審定以新台幣 4 千萬元興建，肇致該產業中心驗收合格後，設施閒置逾 4 年半；又該鄉公所辦理本案工程之發包，工程總價預計為 4,879 萬餘元，未有相對法定預算經費支應，亦未考量本案計畫財源，以超出原核定之法定預算辦理工程發包，在增加經費無法籌措及上級補助計畫結案時間緊迫下，工程迭經修正變更，致該產業中心一度無內部裝潢及空調設備，每年尚須支付 20 餘萬元管理費，委外經營管理及標租招標計 35 次，均因無人投標而流標，監察院認該鄉公所顯有違失，相關主管機關亦難辭監督不周之咎，爰依法提案糾正。

風險評估

- ◆ 少數縣市長為展現施政成果，於上任後大興土木，惟事先未盡完整評估，建築未符合實際需求，而淪為「蚊子館」，白白浪費公帑，並導致地方政府財政惡化。
- ◆ 工程採購未考量計畫財源，致預算經費不足，遂恣意挪用公所代收款支應，違反預算法第 25 條規定：「政府不得於預算所定外，動用公款、處分公有財物或為投資之行為。…」及基金專款專用原則之規定。
- ◆ 公產管理、營運狀況不佳，缺乏活化措施，使設施閒



置多年，可能造成環境髒亂、易生病源，並成為治安死角。

對應規範

- ◆ 預算法第 25 條。

叮嚀事項

- ◆ **採購案確實辦理可行性評估及成本效益分析**：對相關重大施政計畫，確實依中央及地方政府預算籌編原則、直轄市及縣（市）地方總預算編製要點，辦理可行性評估及成本效益分析，妥為規劃財源籌措及資金運用，以降低後續計畫推動之執行及營運管理風險，補助機關並應盡審查之責。
- ◆ **進行全面清查**：主管機關全面盤點所轄閒置公共設施，以瞭解問題所在，並列管追蹤。
- ◆ **推動實質性活化**：針對不同公共設施特性及實際需求，規劃活化方式，例如：對於弱勢團體、社會團體承租給予租金優惠，抑或鼓勵企業認養等，結合外部力量積極活化閒置設施。
- ◆ **辦理教育訓練**：邀請專家學者提供專業建議，或他縣市分享成功案例，提供活化經驗供承辦人學習運用。此外，縣市首長應改變思維，審慎規劃政策，依法行政。
- ◆ **彈性運用民間參與**：興建公共建設，建議透過民間興建營運後轉移模式（簡稱 BOT），利用民間企業較有彈性、創新的特色，使設施得以長久營運，減少閒置設施的產生。



參、附表：參考法規

一、貪污治罪條例

第 4 條

有下列行為之一者，處無期徒刑或十年以上有期徒刑，得併科新台幣一億元以下罰金：

- 一、竊取或侵占公用或公有器材、財物者。
- 二、藉勢或藉端勒索、勒徵、強占或強募財物者。
- 三、建築或經辦公用工程或購辦公用器材、物品，浮報價額、數量、收取回扣或有其他舞弊情事者。
- 四、以公用運輸工具裝運違禁物品或漏稅物品者。
- 五、對於違背職務之行為，要求、期約或收受賄賂或其他不正利益者。

前項第一款至第四款之未遂犯罰之。

二、中華民國刑法

第 134 條

公務員假借職務上之權力、機會或方法，以故意犯本章以外各罪者，加重其刑至二分之一。但因公務員之身分已特別規定其刑者，不在此限。

第 335 條

意圖為自己或第三人不法之所有，而侵占自己持有他人之物者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科一千元以下罰金。

前項之未遂犯罰之。

第 336 條

對於公務上或因公益所持有之物，犯前條第一項之罪者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科五千元以下罰金。



對於業務上所持有之物，犯前條第一項之罪者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科三千元以下罰金。

前二項之未遂犯罰之。

第 339 條

意圖為自己或第三人不法之所有，以詐術使人將本人或第三人之物交付者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科五十萬元以下罰金。

以前項方法得財產上不法之利益或使第三人得之者，亦同。

前二項之未遂犯罰之。

三、預算法

第 25 條

政府不得於預算所定外，動用公款、處分公有財物或為投資之行為。違背前項規定之支出，應依民法無因管理或侵權行為之規定請求返還。

