

學甲區公所農地農用經辦業務廉政防貪指引手冊

112年9月政風室

壹、前言：

政府為照顧農民，每年因應氣候及天然災害的發生，為減輕農民災害之損失，行政院農業委員會（已升格為農業部）依據農業天然災害救助辦法相關規定，辦理現金救助、補助或低利貸款。同時為求迅速發放，農業天然災害救助金，授權縣市政府複查即予核定，因此勘災認定工作對基層公務人員實為一大負擔，且勘災受限地形地物影響，容易衍生認定上之爭議。鑑於農業局補助業務態樣多元且繁雜，為推動農業補助業務透明化，強化機關風險管理，讓補助效益最大化，增進社會公益，另因本年度檢舉農地非法使用案例之故，本室蒐集司法實務上發生違法或爭議案例，先期分析潛存廉政風險並研提因應對策，另邀集相關業務同仁，透過座談凝聚防貪共識，策進預防作為，是以本室特別選取有關農地農用遭檢舉不當使用案例，予以深入討論發生原因及防治方法，以增進行政透明降低廉政風險目標，作為本所 112 年廉政防貪指引之主題。

貳、未落實災損實地勘查，違法補助農民案例：

一、犯罪事實

莫拉克颱風造成某縣農業災害，經行政院農業委員會（下稱農委會）列為辦理農業天然災害現金救助地區，甲為某縣鎮公所農業課課長，辦理農業天然災害現金救助申請及受害率核定作業，負責受理及審核農民現金救助發放之申請業務。依據農業天然災害救助辦法第 12 條第 1 項第 2 款及農業天然災害救助

作業注意事項第 5 點規定，公所派員實地勘查後，認定各項農作物受害比率達 20% 以上者，即符合災害救助之條件，依救助額度予以救助；受害率未達 20% 者不予救助。

甲於勘查受災戶之災損情形時，因逾風災後 1 個月，已難判斷受害率是否達 20% 以上；竟基於對於主管事務圖利及行使公務員登載不實文書之犯意，明知農民於災後補行種植種苗、施肥、施藥等「復耕」成本，不等同於農作物實際損失，不得作為農作物實際災損之認定依據，仍自行設計受災戶之「莫拉克颱風農業災害現金救助切結書」以切結書為形式上之依據，將受害率調整至 20% 以上，並彙整製作「莫拉克風災農產業現金救助統計表」呈報縣政府及農委會發放災害救助金，致使難以判斷受害率確定已達 20% 以上之農戶各領取相當比例之救助金。

二、法院判決及懲戒情形

本案經雲林地檢署檢察官認為甲具公務員身分並涉犯貪污治罪條例第 4 條之罪嫌提起公訴，嗣經臺灣雲林地方法院認定甲犯貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款對主管或監督事務圖利罪，經法院判處有期徒刑 5 年 6 月，褫奪公權 6 年。

三、違法補助之廉政風險分析：

農業天然災害損失補助類型繁多，除了未實際勘查造成違法補助外，本室歸納出以下廉政風險，作為預防對策與評估犯罪的有效方法。

（一）心存僥倖便宜措施

當事人心存僥倖，僅以受害農民切結書為主，而判斷受害率是否達百分之 20 以上者，係以現場勘查為準，並非以受災戶之意見陳述作為認定依據，便宜

行事結果，而誤蹈法網。

(二) 部分人員法治及道德意識低落

部分公務員因錯誤的觀念或受外在因素影響引發偏差行為，在主觀欠慮或不諳法令之情況之下，未能廉潔自持乃致犯罪。

(三) 承辦人未落實審核，致機關誤判予以補助

甲為業務承辦主管對於農業天然災害現金申請案具有審核准駁之權，卻未依相關救助申請程序辦理該項業務，違法認定救助標準，逕以受災戶自行切結受害情況之切結書取代實地勘查，作成不實之受害率認定，從而圖利相關農民，損害機關補助政策之美意。

(四) 承辦人容易迫於人情壓力，放寬審查標準

行政院農業委員會為辦理農業生產因天然災害受損之救助作業，協助農民儘速恢復生產，前依「農業發展條例」第 60 條第 2 項規定訂定「農業天然災害救助辦法」，以辦理農業天然災害救助，因專案補助有時限壓力，且風災受害範圍過大，承辦人迫於現實及人情壓力而放寬其審查標準，而產生違法後果。

(五) 少數申請人有獲取不法利益之投機心態

災害救助之金額固非農作物因受災害而損失之實際價值，但該救助制度長年來，恐已養成大多數農民認為有天災即有救助之謬誤，甚有農民產生投機心態，未達實際災損比例亦提出申請，進而從中獲取不法利益。

(六) 公所員工未區辨圖利與便民分際

公所員工多為基層人員，法治觀念相對薄弱，對於公務員廉政倫理規範、公務倫理及各類法令規定可

能處於一知半解的情形；由於錯誤的法律認知，誤以為自身未獲得利益即可給予民眾方便，未瞭解違法給予民眾利益係屬圖利行為。

(七) 人力短缺 且缺乏覆核機制

各機關人力短缺，再以機關各種業務繁雜，因此約僱人員及臨時人員已成為各公務機關之重要人力，倘缺乏主管或其他正式人員覆核程序，亦難以即時察覺有無異常。

參、 廉政防貪指引-農地容許審核為例

會以此為案例係民眾一再重複檢舉案件，認為本所核發農業容許同意書違反法令規定等情，經本室查證被檢舉之地主事後有違規使用之嫌，故本室會同查證之時，亦為相關業務承辦之預警建議，避免類似狀況一再發生，而影響民眾對於本所核發相關容許同意書之誤解，作為辦理此項業務之防貪廉政指引。

(一) 加強審查人員之專業知識及傳承

加強審查人員之專業知識，例如：不同的工作方案考量監測目標區的面積大小、需求影像解析度、資料的急迫性、拍攝天候與拍攝影像的技術的選擇具與感測等因素，對於審查農業經營計畫內容之合理性及農業設施與農業經營之必要性，本於專業詳實審核。此外，對於新進同仁或臨時人員（包含職務代理人、短期專案約僱人員），主管應協調分配業務或要求經驗傳承，才不會發生個案審核標準不一，甚至嚴重便宜行事的現象。

(二) 落實內部控制制度

不應僅流於形式，單位主管就所屬承辦人員所受理

之陳情或檢舉案件進行核對，透過抽查方式，及時查明有無漏未處理情事，避免造成同一檢舉案件一再重複發生；另外，由公所提供容許使用之農業設施及其坐落之農地資料，於農地管理資訊系統造冊列管，配合市府農業設施容許使用抽查作業。

(三) 勘查時確實拍照、攝影記錄，以為佐證

運用電子影像作為勘查之佐證資料，避免事後發生爭議時，卻無相關事證可資證明；另承辦人可於勘查表上載明實地勘查狀況 如：勘查時點並未發現違建或農地挪作他用，故無法認定不符規定等狀況，事後若有爭議，較能知悉勘查情形。

(四) 註明日期

有關農業用地容許作農業設施，因有農地面積 40%之最大限制規定，審核前必須會同地政機關現地丈量等相關作業程序，因此個案應註明申請日期、審核日期及通過日期，俾利發生爭議時事後查證，追蹤辦理過程。

(五) 行政透明準則（一致性判斷標準）

農地農用或農地容許審查作業應依相關作業規定辦理，不宜逕依民眾申請資料符合形式要件即予以通過，應依限辦理勘查作業，就不符情形確實做成紀錄，且相關判斷標準應具一致性，避免造成同一違失情況而有不同判斷結果。

(六) 重點管理對策

農業設施容許使用申請完成後，公所至遲於半年定期追蹤，加強新申請案件之查報作業，發現設施之施作有違反規定時，即要求申請人改善，未能改善者撤消其使用許可，避免違規事實成立後無法改善，造成一再重複檢舉情事。

(七) 查核生產標準

設置綠能設施之農地，依公布架設綠能設施農地上的農作物年產量標準，查核耕作的作物年產量不能低於年報統計過去3年產量均值的7成，畜禽產業也依規定一定面積的飼養數量(漁業亦然)；未達生產標準，不僅申設不予准許，已取得申設容許亦可撤銷資格。

(八) 書面教示記載

於核發容許同意書之公文記載下列文字:請確實依據容許使用核准項目用途使用，若有不符合容許使用用途持續違規者，本所可依據農業設施審查辦法地32條規定，為廢止該地農業容許同意書之處分。

(九) 經審查不合格者應落實以書面通知

承辦人就農地農用現況勘查不合格者 應落實以書面通知申請人，內容應敘明不合格土地之地段號、不合格情形、限期改善及限期申請異議復查，以避免影響當事人之權益。

(十) 評估風險人員、落實職務輪調制度

單位主管加強落實屬員之品德考核，一旦發現有不宜情事者，即迅速辦理業務調動，以避免可能發生之弊端。亦即主管須負起屬員生活態樣及交往關係掌握，應嚴禁其接受廠商不當之飲宴招待，掌握其工作進度及日常生活動態，並關懷其個人生活、家庭與經濟狀況，藉由日常之督考關心，機先掌握違常情事，以降低廉政風險之發生。

肆、政風室主動服務事項

(一) 強化承辦同仁之法律觀念及廉潔精神

將「廉潔觀念」納入各項員工教育訓練重點，加強

宣導「公務員廉政倫理規範」、「採購人員倫理準則」、「公職人員利益衝突迴避法」等相關廉政法令，及「刑法」、「貪污治罪條例」等刑事責任法規，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。



- (二) 協助檢視業務流程，對於潛在風險行為提出建議建立標準透明之審核機制，以健全之制度減少風險發生可能性。針對相關作業規定及內外部稽核等事宜辦理宣導，綜整違失不法案例，供業管單位參考運用，並利用各式會議場合，舉辦不法案例研討之訓練，增加同仁對於法律之認識，例如貪污治罪條例圖利罪之構成要件及其與便民之不同。
- (三) 定期與課室主管交流，請其對於所屬表現予以評估因人員久任一職易發生倦怠現象或因循行事而失去創新改革動力，適時調整職務，避免同仁長時間執行特定業務，如發現有違法失職之虞，應於通報機關首長後立即處置。課室主管對屬員經辦業務、生活狀況及品德操守應深入考核，發現異常或行為偏

差者，即時以「員工風紀異常狀況通報表」通報處理，加重主管對屬員考核責任。

(四) 廉政會議討論

本案將提列廉政會報討論，將相關本所農地農用及農地容許方式做成廉政防貪指引，並公布於本所清廉共同監督專區。農建課課於實務層面及專業方面，亦可就相關案例提供意見共同討論，讓本所相關業務執行順利，承辦人不用擔心日後可能遭到刑責之追究。

(五) 改正公務員之心態問題

如遇個案民意代表關切甚至關說時，建議同仁對於類此審核案件，可以諮詢本室做成廉政倫理規範事件（關切事件）書面紀錄，以完備保障程序。

伍、結論

一般社會大眾之所以對公務員有如此高的道德標準，並非係公務員造成的損害特別嚴重之故，而是因公務員的言行舉止，均攸關政府機關形象，故在法律上也針對公務員犯罪有特別加重的規定。文中案例所述的甲係屬執行法定職務的授權公務員，因一時便宜行事，導致觸犯貪污治罪條例而被起訴判刑，可謂得不償失。因此，政風室提醒業務課平時應加強預防機制及同仁法紀教育，以建立依法行政之觀念，並宣導相關實務懲處案例，以達警惕之效。

綜觀貪瀆案例之發生，乃業務執行時不遵守相關程序，或缺乏法律認知及風險意識等，而又無內部或外部之稽核機制提前遏止，一旦發生後除影響當事人外，更損及機關形象，因此，在本所農地農用業務管理層面，本室依據臺南市政府政風處之指示，對於可能發生之問題及

弊端提出討論，並將結論及建議事項公告上網，做成該項業務廉政防貪指引，從而促進行政透明，並減少貪瀆不法案例在本所發生之機會。