

調 查 意 見

壹、案 由：新竹縣北埔鄉公所自105年2月起，率予剋扣外坪村、水磱村之村長事務補助費，僅核發新臺幣(下同)3,000元，其餘提列42,000元作為村辦公費須檢據核銷，與其他村之村長事務補助費全數撥付至村長個人帳戶之處理方式不一致等情案。

新竹縣北埔鄉公所自民國(下同)105年2月起，率予剋扣外坪村、水磱村之村長事務補助費，僅核發新臺幣(下同)3,000元，其餘提列42,000元作為村辦公費須檢據核銷，與其他村之村長事務補助費全數撥付至村長個人帳戶之處理方式不一致等情案，經調閱內政部、新竹縣政府等機關卷證資料，並於同年10月30日詢問新竹縣政府、內政部民政司等機關主管人員，嗣新竹縣政府於同年11月28日將該縣北埔鄉鄉長姜良明指示鄉公所核發水磱村、外坪村村長事務補助費，違反村(里)長事務補助費相關規定及其行政作為與行政程序法未盡相符，核有公務員懲戒法第2條違法情事，移請本院審查，復為釐清事實，於同年12月19日詢問新竹縣北埔鄉鄉長姜良明在案，業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、新竹縣北埔鄉鄉長姜良明自105年2月起，將該鄉外坪、水磱2村村長事務補助費中提列鉅額村辦公費，違反新竹縣政府及內政部函釋，其他7村則依前開函釋辦理，不但無正當理由為差別待遇且無所辯試辦法令依據。106年8月23日後，其復要求該2村實施全數檢據核銷方式核撥村長事務補助費，顯與內政部相關函釋及其他7村作法不同，其長期置法令於不顧而為差別待遇，核有重大違失。

(一)按行政程序法第4條規定：「行政行為應受法律及一

般法律原則之拘束。」第6條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」第7條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」第10條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」第43條規定：「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」地方民意代表費用支給及村(里)長事務補助費補助條例(下稱補助條例)第7條第1、2項規定：「村(里)長由鄉(鎮、市、區)公所編列村(里)長事務補助費，每村(里)每月45,000元。前項事務補助費，係指文具費、郵電費、水電費及其他因公支出之費用。」內政部89年7月7日台(89)內中民字第8973651號函略以：「村(里)長事務補助費得由地方政府提列一定比例為村(里)辦公費。」內政部89年8月28日台89內中民字第8906433號函及前行政院主計處(現行政院主計總處)91年5月31日處實二字第091003901號函略以：「有關補助條例公布施行後，村(里)長事務補助費仍由村(里)長具領不必檢據，至由村(里)長事務補助費提列之村(里)長辦公費，其使用仍應依規定檢據核銷；村(里)長事務補助費中除提列村(里)辦公費外，因可由村(里)長具領無需檢據，自得採存入村(里)長個人帳戶方式辦理，至村(里)辦公費部分，則可由村(里)幹事具領或直接匯入村(里)辦公處於金融機構設立之專戶，並應於支用時檢據核銷。」

新竹縣政府91年11月28日府民行字第0910124132號函縣轄各鄉鎮市公所：「有關新竹縣村(里)長事務補助費自92年開始全數發予村(里)長，村(里)辦公費應於『村(里)長事務補助費』額度內自行調整支付，不得於年度預算再編列村(里)辦公相關費用。」

(二)查北埔鄉鄉長姜良明，自105年1月19日起至106年8月31日止，對該鄉外坪、水磘2村之村長事務補助費，以無故提列鉅額村長辦公費方式核撥，然對其他7個村之村長事務補助費，則依內政部、前行政院主計處及新竹縣政府相關函釋辦理，顯無正當理由而為差別待遇。其雖於105年3月29日陳明理由，惟目的與手段間欠缺正當合理關聯，未向該2村長說明且逾必要程度，核屬濫用裁量權，任令該鄉村長事務補助費核發方式不一：

1、查北埔鄉公所105年1月19日該公所主管會議紀錄載明主席裁示：「二、請研議試辦水磘村及外坪村村長事務費撥入村辦公處。」嗣該公所民政課就105年度2月份村長事務補助費如何核撥案，簽載：「奉鈞長105年1月25日口頭指示，本年度2月份之村長事務補助費，需提列部分為村(里)辦公費。惟本年度2月份各各村長事務費補助費應提列多少作為村(里)辦公費及核撥方式，職未敢擅專，簽請鈞長核示，俾憑為辦。」北埔鄉鄉長姜良明於同年月27日批示：「一、外坪村村長楊○國先試辦2個月。二、水磘村村長林○隆部分優先長期辦理。三、補助事務費3,000元整，剩餘42,000元提列村辦公費。」足徵姜良民於該簽及前開主管會議中均未說明何以該鄉僅水磘村、外坪村提列村辦公費及何以提列金額為

42,000元之事證。

- 2、嗣水磔村村長函請該鄉公所說明發放方式何以與其他村不同，並經媒體報導，新竹縣政府爰於105年3月23日召開「新竹縣北埔鄉村長事務補助費核撥事宜研議會」，會議中新竹縣政府民政處已說明，有關村長事務補助費核撥事宜，內政部89年7月7日台(89)內中民字第8973651號函、89年8月28日台89內中民字第8906433號函、行政院主計處(現為行政院主計總處)91年5月31日處實二字第091003901號函及該府91年11月28日府民行字第0910124132號函均為有效函釋，請北埔鄉公所依前開函釋辦理，惟姜良明以村長事務費並非村長薪資，應全數檢據核銷為予以拒絕，其雖於會議中指明該2村為該鄉人口數成長最高與最低，惟未說明人口數與提列村辦公費之關聯。
- 3、嗣北埔鄉公所以105年3月29日北鄉民字第1053000707號函，請內政部針對村(里)長事務補助費撥付疑義釋示，該函略以：「補助條例未發布實施前，村(里)長事務補助費使用均須檢據核銷，而條例發布施行後，村(里)事務補助費中除提列村(里)辦公費外，因可由村(里)具領無需檢據，自得採存入村(里)長個人帳戶方式辦理，然村(里)長事務費無檢據核銷，如何管控因公之用，且長期各村(里)長已認定事務費為其薪津，已無確實因公之用，顯有違法且浪費公帑，故本鄉共有9村，本所決定由村民人口正成長數最高(+6.33%)且村長配合度高之外坪村及村民人民數負成長數(-1.21%)且村長配合度最差，態度傲慢並與社區分派，又不參與公所活動之水磔村，先行辦理提列一定比例為村(里)辦公費，如成效

良好將全鄉各村比照辦理，是否有違法令，惠請鈞部併同釋示，俾憑為辦。」至此，姜良明始敘明擇定水磘、外坪村提列村辦公費事由，惟未向該2村村長說明其為此決定之事證及理由。然查，村長事務補助費提列村辦公費與否，並非用以獎勵或刺激村民人口數增減，而係支應村辦公處執行公務購置辦公用品等，足徵村長事務補助費中提列村辦公費與否及其數額，與該村人口數間並無正當合理之關聯。又內政部前以92年10月1日內授中民字第0920007696號函示略以：「村(里)長事務補助費係由鄉(鎮、市、區)公所編列預算支應，惟並未規定村(里)長無法與公所配合而影響政令之推動時，不予核撥該事務補助費，本案自應依上開規定辦理。」故北埔鄉鄉長姜良明尚不得以該2村村長配合度差、態度傲慢、不參與公所活動等因素，作為考量依據。另據內政部與新竹縣政府查復，新竹縣除橫山鄉提列2,000元村辦公費外，其他縣(市)村辦公費均提列5,000元以下，詎姜良明指示水磘、外坪村提列42,000元村辦公費，不但超出該縣各村數額，更超出全國368鄉(鎮、市)平均值甚鉅。再者，姜良明並未提出該2村提列42,000元村辦公費之客觀事證與必要，反早於105年1月27日簽呈中指示辦理，足徵前開北埔鄉公所105年3月29日北鄉民字第1053000707號函請內政部函釋其試辦是否違法俾憑為辦，並非真實。其既認倘村長事務補助費非檢據核銷，屬違法浪費公帑，卻容認該鄉水磘、外坪以外7村，以其所認違法方式核撥，足徵其前後矛盾，在在顯示其指示水磘、外坪村提列42,000元村辦公費無事證基礎且逾

越必要性，違反上述內政部、前行政院主計處、新竹縣政府等函示及行政程序法第4、6、7、10條與第43條規定。

(三)內政部取消村長事務補助費中提列一定比例為村(里)辦公費後，北埔鄉鄉長姜良明仍針對外坪及水磔2村之村長事務補助費，要求以全數檢據核銷方式核撥，不但牴觸相關函示意旨，仍屬無正當理由而恣意為差別待遇

- 1、內政部106年7月11日台內民字第1061101337號函略以：「現行各村(里)辦公處實際支出及提列情形不一，為免爭議，有關『村(里)長事務補助費得由地方政府提列一定比例為村(里)辦公費』之決議，自即日起不再援引，至於依法應由村(里)長事務補助費支應之費用，如村(里)長未支付，可由地方政府自次月之事務補助費中覈實扣抵，以回歸事務補助費之立法意旨。」即村(里)長事務補助費不再事先提列一定比例之村(里)辦公費，而改以次月覈實扣抵支應依法付費用。
- 2、新竹縣政府將前揭函轉各鄉，惟北埔鄉則以北埔鄉公所106年8月23日北鄉民字第1063001180號函通知全鄉略以：「水磔及外坪2村村長事務補助費自105年2月提撥村辦公費試辦檢據核銷，因內政部106年7月11日函示不再援用村辦公費，全數為事務補助費，故續行試辦檢據核銷，其檢據核銷方式則比照鄰長為民服務作業費核銷方式辦理，……」足徵姜良明仍僅針對水磔及外坪村，且係要求該2村全數檢據核銷，核與前揭內政部、前行政院主計處及新竹縣政府相關釋示仍有不符，其固以裁量權置辯，然縱屬無誤，行政裁量亦非毫無範圍，行政程序法第10條規定，行使

裁量權不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的；行政訴訟法第4條第2項明定，逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。姜良明在無法律依據及事證基礎下，以與村長事務補助費、辦公費立法目的無關之村民人口多寡、村長配合度高低作為其決定是否提列村辦公費、檢據核銷考量，顯係以不合法令目的之因素而為差別待遇，核有重大違失。

(四)綜上，北埔鄉鄉長姜良明早自105年1月19日就該鄉村長事務補助費核撥方式，僅針對外坪、水礫2村作差別待遇，而未附具正當理由，遲至同年3月29日始具明理由，然該2村人口成長多寡、配合度高低等與提列村辦公費之關聯為何，均付之闕如，又其對於幕僚及新竹縣政府提供相關法令意見，均置若罔聞。內政部取消村長事務補助費中提列一定比例為村(里)辦公費後，其復指示2村之村長事務補助費均須檢據核銷，牴觸內政部、前行政院主計處及新竹縣政府相關函釋，未附具理由並與其他7村作法不同，顯屬恣意裁量而為差別待遇，違反行政程序法第4、6、7、10及第43條規定，肇致該2村村長自105年2月迄今未具村長事務補助費，核有重大違失。

二、新竹縣政府未本自治監督機關權責，妥思積極有效之解決作為，本案發生迄今，除與北埔鄉公所進行溝通與協調、多次函請該公所變更作為、邀請雙方協商及函請內政部釋疑外，並無其他具體解決問題之作為，遲至本院受理北埔鄉水礫村村長陳情進行調查，並請該府就本案辦理情形到院說明後，始以該鄉鄉長違失移送本院審查，肇致本案延宕多時懸而未決，行政效能不彰，洵有未當。

(一)按地方制度法第20條第2款第1目規定：「下列各款為鄉(鎮、市)自治事項：……二、關於財政事項如下：(一)鄉(鎮、市)財務收支及管理。……」第56條第1項前段規定：「縣(市)政府置縣(市)長一人，對外代表該縣(市)，綜理(市)政，並指導監督所轄鄉(鎮、市)自治。」第61條第3項規定：「村(里)長，為無給職，由鄉(鎮、市、區)公所編列村(里)長事務補助費，其補助項目及標準，以法律定之。」第75條第6項規定：「鄉(鎮、市)公所辦理自治事項違背憲法、法律、中央法規或縣規章者，由縣政府予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。」補助條例第7條規定：「村(里)長由鄉公所編列村(里)長事務補助費，每村(里)每月45,000元。」新竹縣政府組織自治條例第2條規定：「新竹縣政府依法辦理自治事項，執行中央機關委辦事項，並監督鄉(鎮、市)自治。」是以，村(里)長事務補助費及村(里)辦公費提列事宜，屬鄉(鎮、市)自治事項，該項業務之自治主體為鄉(鎮、市)，而縣政府則為其自治監督機關，對於轄屬鄉(鎮、市)自治事項應本自治監督機關權責積極協助與指導。

(二)查內政部過往對於事務補助費及村(里)辦公費之意涵、核撥方式、核銷程序等規定均已函送直轄市及縣(市)政府查照在案，相關函文摘要如下：

- 1、內政部於89年6月15日召開「研商村(里)長相關費用涉及『地方民意代表費用支給及村(里)長事務補助費補助條例』適用疑義及民選地方行政首長退職、給恤、考核等問題」會議，邀集審計部、行政院主計處、各直轄市及縣(市)政府等機關研商，其中討論提案(一)決議：村(里)長事務補助費得由地方政府提列一定比例為村(里)辦公

費，該會議紀錄業以89年7月7日台(89)內中民字第8973651號函送審計部、行政院主計處、各直轄市及縣(市)政府等機關查照。

- 2、就事務補助費及村(里)辦公費核撥方式及核銷程序，內政部89年8月28日台89內中民字第8906433號函略以，補助條例公布施行後，村(里)長事務補助費仍由村(里)長具領不必檢據，至由村(里)長事務補助費提列之村(里)辦公費，其使用仍應依規定檢據核銷。又審計部90年3月8日函詢內政部有關補助條例公布施行後，村(里)長事務補助費應否檢據核銷疑義一事，經該部同年5月11日邀請該部及有關機關共同研商獲致結論以，村(里)長事務補助費仍依照往例以印領清冊或村(里)長掣據具領、核銷，該會議紀錄經內政部以90年5月23日台(90)內中民字第9081820號函送審計部並副知行政院主計處、各直轄市及縣(市)政府查照。
- 3、又內政部91年6月19日台內中民字第0910005430號函及前行政院主計處91年5月31日處實二字第091003901號函略以，村(里)長事務補助費中除提列村(里)辦公費外，因可由村(里)長具領無需檢據，自得採存入村(里)長個人帳戶方式辦理，至村(里)辦公費部分，則可由村(里)幹事具領或直接匯入村(里)辦公處於金融機構設立之專戶，並應於支用時檢據核銷，年度終了時，如有節餘款項應予繳庫；又上述款項於具領、支用核銷或節餘款項繳庫時，皆應依有關規定造具記帳憑證及記帳。
- 4、另內政部對各鄉鎮市公所以村(里)長無法與公所配合而影響政令推動，得否不予核撥事務補助

費事宜，以92年10月1日內授中民字第0920007696號函示：「村(里)長事務補助費係由鄉(鎮、市、區)公所編列預算支應，惟並未規定村(里)長無法與公所配合而影響政令之推動時，不予核撥該事務補助費，本案自應依上開規定辦理。」

- (三)次查新竹縣就該縣各鄉鎮市公所屢有反應村(里)長事務補助費核銷問題，曾召開會議與相關單位及各公所代表研商後作成決議，並以91年11月28日府民行字第0910124132號函縣轄各鄉、鎮、市公所略以，村(里)長事務補助費45,000元全數撥入村長帳戶。且該縣截至104年底，全縣僅橫山鄉公所自行與該鄉之村長協調另行統一提列2,000元至村辦公處帳戶。故新竹縣政府對於轄屬北埔鄉公所，自105年2月起僅針對外坪村、水礫村村長事務補助費核發3,000元，其餘42,000元提列作為村辦公費須檢據核銷之作法，應知顯與該縣其他鄉公所之作法欠缺一致衡平性。又該府民政處長、自治行政科科長於同年3月23日，在北埔鄉公所召開村長事務補助費核撥事宜研議會進行協調，會中明確告知北埔鄉鄉長姜良明，對該2村村長事務補助費所為屬差別待遇，行政措失不可差別待遇選擇性辦理、大法官解釋也一直要求整個行政行為上禁止恣意、差別待遇情事……等語，有該次協調會會議紀錄可稽，足徵該府已知北埔鄉公所之決定屬差別待遇，欠缺一致衡平性與平等原則不符。
- (四)倘各鄉鎮市公所認村(里)長無法與公所配合而影響政令推動，得否不予核撥事務補助費事宜，內政部業以92年10月1日內授中民字第0920007696號函示在案，惟新竹縣政府仍於105年4月13日府民行字第

1050345545號函請內政部釋疑北埔鄉公所以村民人口成長、村長配合度、村長態度、派系、不參與公所活動等因素，作為公所逕行提列一定比例為村(里)辦公費之依據及提列比例等節，內政部則於同年4月22日台內民字第1050411757號函以該府係為地方度法第56條所定鄉(鎮、市)自治監督機關，請該府參酌行政程序法第4條、第6條、第7條、第10條有關行政行為及裁量權行使原則及司法院相關解釋(如釋字第553、593、666、694、696號等解釋理由書)，具體瞭解個案妥處。且據內政部表示，該部為協助新竹縣政府妥處本案，期間除該部承辦人多次致電該府承辦人，就案情進行瞭解並就條例規定提供意見外，亦對於該府及該縣北埔鄉公所來函所詢問題地方政府提列村(里)辦公費之裁量權等相關疑義，本於權責予以函知¹，以期盡力協助該府妥適解決本案爭議。

(五)再查，本案爭議多時，新竹縣政府除曾於105年3月23日召開會議協調外，另多次函請該鄉公所依規定變更作為²及於106年5月4日請鄉長及村長雙方至該府協商，惟均未出席。復以考量水磘、外坪村長當事人於105年7月6日向臺北高等行政法院提告，在內政部無法明確解釋下，從而依司法判決審認，較為妥適。甚以本案為全國通例亦為首例，內政部應當依司法院大法官第1171次會議議事錄、大法官解釋第407號意旨，針對補助條例漏洞予以明確解

¹ 內政部105年4月12日台內民字第1050411757號函、105年4月22日台內民字第1050029125號函、106年2月23日台內民字第1060013897號函、106年5月16日台內民字第1050417152號函、106年5月23日台內民字第1050418623號函及106年7月11日台內民字第1061101337號函。

² 新竹縣政府105年4月28日府民行字第1050057005號函、105年5月18日府民行字第1050062933號函、105年6月2日府民行字第1050354961號函、105年7月18日府民行字第1050093905號函。

釋，而不宜由地方政府來解釋中央法令，對地方自治事項應較有明確遵循依據……等由，迄未對本案為積極之處理。對於內政部前開函示，該府猶認該部始終未明確解釋而無從據以辦理。遲至本院受理水礫村村長陳情立案進行調查，於106年10月31日請該府就本案到院說明後，該府始依地方制度法第56條規定，以其為鄉(鎮、市)自治監督機關，針對北埔鄉公所應依行政程序法、內政部相關函釋及該府91年11月28日府民行字第0910124132號函辦理，該公所均置之不理，106年8月後甚至作成「外坪、水礫村村長事務補助費，全數續行試辦檢據核銷」之處分，明顯違反前開函示與規定，以同年11月28日府民行字第1060168513號函，將北埔鄉鄉長違失事證移送本院。且該函載明：村(里)辦公費用途及目的為村(里)辦公處所需文具費、郵電費、水電費及其他村(里)長因公務購置之辦公用品等推行政令之費用，而非可作為地方政府推動政務之費用或首長可任意得以與村辦公費性質不相干之理由調整金額大小達成懲罰村長之目的。北埔鄉鄉長以不相關之動機任意擴大運用裁量權，堅持以未符提列目的之理由及手段將裁量權作為懲罰村長之工具，未遵守即使地方政府得提列但亦不得有違原有目的之原則，所提列42,000元作為村辦公費之金額亦不符行政慣例及全臺灣之先例……等語，亦證該府明知鄉長所為違反相關規定，詎該府竟未本權責並適時處理，顯有未當。

(六)綜上，內政部過往對於事務補助費及村(里)辦公費之意涵、核撥方式、核銷程序均已函送直轄市及縣(市)政府查照在案，且對於新竹縣政府及該縣北埔鄉公所來函所詢地方政府提列村(里)辦公費之裁

量權等相關疑義，業已明示村(里)長事務補助費為地方政治自治事項，請新竹縣政府本於權責處理，則新竹縣政府本得依地方制度法對於北埔鄉公所為適法性監督，如該鄉公所判斷有恣意濫用或其他違法情事，該府非不得依法撤銷或變更。詎該府猶認內政部函示始終未明確解釋或正在訴訟中而無從據以辦理，對北埔鄉公所僅對外坪村、水磘村所為差別待遇，未能本自治監督機關權責，妥思積極有效之解決作為，本案發生迄今，該府除與該鄉公所進行溝通與協調、函請北埔鄉公所變更作為、邀請雙方協商未果外，並無其他具體解決問題之作為，肇致本案延宕多時懸而未決，行政效能不彰，洵有未當。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見一，已另案處理。
- 二、調查意見二，函請新竹縣政府確實檢討改進見復。
- 三、調查意見函復陳訴人。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。

調查委員：仇桂美委員、江明蒼委員