

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：臺南市政府、臺南市肉品市場股份有限公司。

貳、案由：臺南市肉品市場股份有限公司長期以來毛豬拍賣系統欄位未予控管、帳款收繳作業未分工且無定期輪調制度，又財務稽查與內部審核未臻落實，並怠於建立內部控制監督機制，致該公司員工藉此侵吞公司帳款新臺幣431萬餘元；臺南市政府對該公司財務、會計、出納及帳務等業務未確實稽查，相關督導及管理措施均未確實，又怠於輔導該公司建立內部控制制度，致未能及早遏止弊端發生，以上均有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案係審計部臺南市審計處(下稱臺南市審計處)派員抽查臺南市肉品市場股份有限公司(下稱肉品公司)帳款收繳及管理作業情形，發現該公司承辦人員洪家榮(下稱洪員)涉嫌自民國(下同)100年1月1日起至103年7月31日止，違反公司規定私下收取承銷戶現金，且未將代收現金存入公司金融專戶或將承銷戶繳交支票繳回，反將上開現金與支票予以侵占。經該公司清查發現，其侵占金額高達新臺幣(下同)431萬1,554元。案經本院向臺灣臺南地方法院、法務部調查局臺南市調查處、臺南市政府、臺南市政府政風處及審計部等機關調閱相關卷證資料，復於106年7月3日詢問臺南市政府農業局相關主管人員，並經臺南市政府函復補充說明，肉品公司諸多制度未盡完善，而臺南市政府對該公司監督管理未確實，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、肉品公司長期以來帳款收繳作業未分工，毛豬拍賣系統欄位未予控管、無定期輪調制度，且財務稽查及內部審核未臻落實，復怠於建立內部控制監督機制，肇致該公司事務士洪員利用上開缺失，挪用公款並製作不實報表，侵吞公司款項總計431萬餘元，肇生重大財務弊案，洵有違失

(一)按農產品批發市場管理辦法(下稱管理辦法)第54條第1項規定：「市場應自行訂定財務稽查規定……。」同條第2項第3、4、5、7款規定：「財務稽查應就下列事項為之：三、會計處理之稽查。四、現金出納處理之稽查。五、帳務處理之稽查。七、其他有關財務事項之稽查。」公營農產品批發市場會計制度一致性規定(下稱公營市場會計規定)第295條規定：「內部審核，由會計人員執行之。」第296條規定：「內部審核之範圍：(1)會計審核：憑證、報表、簿籍及有關會計事務處理程序之審核。(2)現金審核：現金、票據、證券等處理手續及保管情形之查核。(3)財務審核：有關各項財務收支數字之勾稽與查核。」第308條規定：「市場之會計憑證關係現金、票據、證券之出納者，非經主辦會計人員或其授權人之簽名或蓋章，不得為出納之執行，對外之收款收據，非經主辦會計人員或其授權人之簽名或蓋章者不生效力。」商業會計法第23條規定：「商業必須設置之會計帳簿，為普通序時帳簿及總分類帳簿。……或必要之特種序時帳簿及各種明細分類帳簿。」內部審核處理準則第2條第1項規定：「本準則所稱內部審核，指經由收支之控制、現金及其他財物處理程序之審核、會計事務之處理及工作成果之查核，以協助各機關發揮內部控制之功能。」第13條規定：「各機關會計人員審核各項業務收

支，應注意下列事項：一、業務單位每日收受之現金、票據及證券，有無於每日終了時，連同填製現金及票券日報表繳送出納管理單位簽收入帳，並通知主（會）計單位。二、業務單位編製各項業務之收支日報表，所列現金收付金額是否與當日現金日報或銀行結單核對調節相符。」第18條第3款、第5款規定：「各機關會計人員審核帳簿，應注意下列事項：……三、現金出納登記簿是否每日記載及結總，其內容是否與相關原始憑證相符。五、各種明細帳是否均能按時登記，並與總分類帳有關統制科目核對是否相符。」出納管理手冊第4點規定：「出納管理人員每6年至少職務或工作輪換1次，並貫徹休假代理制度。」臺南市政府101年10月24日訂定之「臺南市政府及所屬機關強化內部控制實施方案」（下稱內控實施方案）第3點第1項規定：「本方案以本府及所屬各機關（構）為實施對象。」第5點第4款第2目及第3目規定：「（四）各機關：2、由副首長以上人員擔任召集人，指內內部各單位主管組成內部控制小組，或由機關首長指定相關單位共同推動內部控制，應辦理下列事項：（1）辦理內部控制作業教育訓練。（2）檢討強化現有內部控制作業。（3）整合檢討個別性業務內部控制作業。（4）參採各權責單位所訂內部控制制度共通性作業範例，並審視個別性業務之風險性及重要性，訂定合宜之內部控制制度及內部稽核作業規定，其中各機關（構）及學校應報送上級機關備查。3、規劃及執行自行評估作業。」

（二）查洪員於98年1月28日起擔任肉品公司安南場事務士，經辦毛豬拍賣作業之承銷人往來明細表登載與列印、收（催）款項及製作收款日報表等出納及帳

務管理業務，其自100年1月1日起至103年7月31日止，以下表1之操作手法，私自代收承銷戶現金及支票，並填製不實相關報表，侵占肉品公司帳款。迨至103年7月間，因該公司主計課經查核發現有部分應收帳款未收且超出保證金甚多，電請洪員積極催收。至同年7月26日收到7月22日承銷人往來明細表，發現收款情形均未改善，經陳報該公司總經理後訂於同年7月31日召開應收帳款檢討會，要求洪員及其他員工成立收款小組，並向承銷戶催繳，至此洪員認已無法掩飾其侵占事實，遂於同年8月4至6日不假離職。經該公司清查發現，洪員侵占金額高達431萬1,554元。

表1 洪員侵吞公款操作手法彙整

操作手法	摘要說明
洪員私自代收承銷人繳款現金，予以侵吞，並偽造報表掩蓋侵吞事實。	洪員未依規定且未經公司同意 ¹ ，私下接受承銷人現金繳款代存該公司農會帳戶，惟其未實際存於該公司帳戶，而係藉機侵吞收取之現金。其於不影響帳戶存款餘額情況下，僅於承銷人往來明細表「今繳納」欄登錄，透過竄改上開明細表欄位「前欠」及「今繳納」數字，挪用承銷人所繳付之購豬款項。
洪員私自代收承銷人繳款支票，予以兌現花用。	洪員代收部分承銷人交付之多張空白支票、客票，其復未如數交付該公司出納點收轉銀行代收，因支票未填抬頭且未禁止背書轉讓及劃線，導致洪員私自竊占進行兌現花用。
洪員利用毛豬拍賣管理	洪員利用毛豬拍賣管理系統未對收款員電

¹ 依該公司毛豬承銷貨款繳款辦法第3條，該公司實施「櫃檯無現金交易」，帳款收繳方式有農會專戶代扣、金融轉帳及支票3種，未開放現金交易。

操作手法	摘要說明
系統未對收款員所操作欄位予以管制，且對於承銷商空號亦未鎖檔管制，運用空號掩蓋侵吞款項之事實。	腦權限加以管制(操作欄位)，且對於承銷商空號並未鎖檔管制，致其可利用職務捏造實際不存在之承銷空號，藉以調整各承銷號應收帳款明細及餘額。又肉品公司於103年7月23日因麥德姆颶風休市，洪員卻鍵入當日有應收帳款，藉以掩蓋其侵吞公款之事實。

資料來源：本報告彙整。

(三)據該公司檢討，上開弊案肇因於下列流程之漏洞：

- 1、肉品公司由洪員1人身兼帳款收款、入帳及催款業務，同時辦理出納及帳務管理之業務，而覆核人員僅就收款日報表之「今總計」與銀行臨時對帳單上銀行存款結餘數是否相符，未檢視各類憑證或明細(如農會收款明細)。另據審計部103年財務收支抽查指出，該公司未設置承銷人應收帳款明細帳，逕以業務單位提供之承銷人往來明細表作為明細項目依據，致收款日報表明細之正確性與對帳單無從勾稽，亦即會計帳與業務單位紀錄無控管勾稽功能。
- 2、主計單位未接觸業務單位使用之毛豬拍賣系統，對於報表欄位與承銷號設定管制等不知情，當初拍賣系統程式設計思考欠周全，導致收款員可自行修改「承銷人往來明細表」所有交易欄位(尤其是「前欠」、「今繳納」欄位)。而對承銷號設置未管制，致收款員可建立不存在之承銷空號，藉以調整各承銷號應收帳款明細及餘額。
- 3、洪員自98年1月28日起擔任肉品市場毛豬收款業務迄曠職於103年8月6日遭終止勞動契約止(期間長達5年餘)，該公司僅出納人員須依出納管理

手冊每6年輪換，對收款人員則無相關規定。

(四)據上可知，肉品公司過往均由收款員自行辦理帳款收款、催款並辦理入帳業務，收款與帳務處理未予分工，而該公司主計人員則未依照公營市場會計規定第296條、第308條及內部審核處理準則第18條第3款，詳予檢視各類憑證或明細(如農會收款明細)，並由主辦或授權人員就會計憑證簽名或蓋章，僅就收款日報表之「今總計」與銀行臨時對帳單上銀行存款結餘數是否相符。復未依商業會計法第23條及內部審核處理準則第18條第5款設置應收帳款明細帳簿，及依內部審核處理準則第3條對公司收支及會計事務處理程序確實審核，故未能發現該公司帳款收(繳)作業程序存有漏洞，無法立即防範以阻絕弊端，監督機制闕如，致使洪員在無人勾稽覆核其業務辦理結果之正確性，操控收款日報表及承銷人往來明細表中各承銷號之繳納金額及應收帳款餘額。此外，該公司又未依管理辦法第54條規定，對會計處理、現金出納、帳務處理等進行稽查²，因而未能發現洪員製作之收款日報表、承銷人往來明細表與事實不符。

(五)次查，據肉品公司查復³，於洪員侵占公款前，該公司並未建立內部控制制度。遲至本案發生後，該公司始於104年11月12日建立內部控制制度，並將收款員之業務調整如下表2。足徵該公司早於101年10月24日已知臺南市政府頒布內控實施方案，卻始終怠於執行，因而未發現收款員身兼收款、催收與帳務管理業務、收款員可修改毛豬拍賣系統報表所有欄位及收款員可建立不存在之承銷空號等風險。此

² 據該公司查復，僅每年針對出納保管之現金、票據等至少進行監督盤點或抽查1次。

³ 臺南市政府 106 年 5 月 31 日府農畜字第 1060547334 號函。

外，本案發生前，僅該公司出納人員須依出納管理手冊每6年輪換，對收款人員則無輪調(換)相關規定，該公司於建立內部控制制度後，收款人員改為每2年輪調，詳如下表3。益徵該公司因未及早實施內部控制制度，致洪員可利用職務之便及上開缺失侵吞公款，期間長達3年7個月，核有怠失。

表2 肉品公司收款員建立內部控制前後業務比較

時間	收款	催款
98年1月28日至 103年8月6日	收款員(收支票及確認扣款或匯款金額、入系統、開立收款單、製作收款報表、人工製作未繳明細表、電話催收)	
104年至105年9月底	收款員(收支票及確認扣款或匯款金額、開立收款單、人工製作收款日報表)	核算員(入系統、核對支票和收款單、核對收款相關報表與各項憑證、系統產生未繳明細表、電話催收)
105年10月迄今 該公司實施無鈔化交易制度(取消收取現金及支票)	帳務員(收取繳款單據及確認扣款或匯款金額、開立收款單、人工製作收款日報表)	核算員(入系統、核對收款相關報表與各項憑證、系統產生未繳明細表、電話催收)

資料來源：肉品公司

表3 肉品公司收款員於內部控制制度建立前後輪調規定

	輪調情形
建立前	出納管理手冊第4點規定，僅出納管理人員每6年至少職務或工作輪換一次。(不包括洪員)
建立後	「總務課出納每6年及業務課櫃台收、付款員每2年定期輪調」

資料來源：肉品公司

(六)綜上，臺南市審計處早於101年度臺南市地方總決算審核報告中提出「肉品公司交易授權、帳款收繳及財產管理情形未盡完善，亟待研謀改善」之審核意

見⁴，惟肉品公司始終未澈底檢討改善其內部審核及財務作業流程，該公司長期以來帳款收繳作業未分工，毛豬拍賣系統欄位未予控管、無定期輪調制度，財務稽查及內部審核未臻落實，復怠於建立內部控制監督機制，肇致洪員利用上開漏洞，自100年1月至103年7月底侵吞公司款項總計431萬餘元⁵，爆發重大財務弊案，洵有違失。

二、臺南市政府未確實依法對肉品公司財務、會計、出納及帳務等業務確實稽查，復怠於輔導該公司建立內部控制制度及修正毛豬拍賣系統電腦軟體之漏洞，致未能及早遏止弊端發生，相關督導及管理措施均未確實，肇生該公司員工侵吞公款之重大弊案，核有違失

(一)按農產品批發市場管理辦法(下稱管理辦法)第54條第1項規定：「市場應自行訂定財務稽查規定；當地主管機關應對市場財務進行定期或不定期稽查。市場不得規避、妨礙或拒絕。」第56條規定：「主管機關應定期及不定期派員輔導、考核、檢查市場之經營管理，分別予以獎勵或督促改進。」臺南市政府於89年5月29日函頒「臺南市政府暨所屬各機關學校健全財務秩序與強化內部控制作業要點」(下稱內控要點)⁶請該府所屬各機關學校等(含肉品公司)切實執行。復於101年10月24日訂定「臺南市政府及所屬機關強化內部控制實施方案」(下稱內控

⁴ 引自審計部網站公告資料-101年臺南市地方總決算審核報告
<https://www.audit.gov.tw/files/15-1000-1229,c183-1.php>

⁵ 本案發生後，該公司就主管督導業務不周、業務職掌未明確分配，對作業人員管理不善，致使帳務混亂、部分承辦人員未落實對保、未確實核對帳款及對於收款業務未確實執行所分派職務等情，核予相關人員記大過不等之處分。業務課長吳○○記大過1次；主計課助理員李○○記過2次；主計課長陳○○、業務課助理員徐○○及總務課助理員陳○○等3人各記過1次；總務課長陳○○、業務課助理員王○○及業務課技術士賴○○等3人各申誡1次。

⁶ 臺南市政府89年5月29日89南市主決字第216278號函。

實施方案)⁷，第5點第5款第4目、第7目規定：「本方案推動策略及分工(五)各主管機關：…… 4、督導所屬訂定內部控制制度及內部控制監督作業相關規定。7、彙整本機關及所屬下列辦理情形，提報該府：(1)檢討現有內部控制(含內部稽核)作業，所發現之重大缺失及督導改善情形。(2)落實執行內部控制(含內部稽核)作業情形。」

(二)據肉品公司查復⁸，於洪員侵占公款前，該公司並未建立內部控制制度，臺南市政府亦未對該公司建立內部控制及內部稽核運作情形進行稽核，該公司係於本案發生後，至104年11月12日始經該府核定內部控制制度⁹。其次，肉品公司每月將會計月報表送臺南市政府審閱¹⁰，惟該府對該公司財務、現金出納、會計、帳務處理等節，並無進行定期或不定期稽查等語。以上足徵，臺南市政府怠於依管理辦法對市場財務進行定期或不定期稽查，並怠於考核、檢查市場之經營管理，且未落實其所函頒之內控要點與內控實施方案，督導所屬之肉品公司訂定內部控制制度及內部控制監督作業相關規定。另據該公司查復，本案發生前，當時毛豬拍賣系統未設計權限及欄位管控功能，直至104年初完成轉換為微軟作業系統後，始增加權限管控及欄位鎖定功能，確實達成資料處理系統化，避免人工報表製作缺失。

(三)對上開各節，臺南市政府分別以下列事由辯稱：

1、肉品公司安南場與善化場於101年7月始合併，須待人員與組織整併之後，該府農業局才有辦法逐

⁷ 臺南市政府 101 年 10 月 24 日府主決決字第 1010897247 號函訂定。

⁸ 臺南市政府 106 年 5 月 31 日府農畜字第 1060547334 號函。

⁹ 臺南市政府農業局 104 年 11 月 12 日南市農畜字第 1041054618 號函。

¹⁰ 肉品公司係依據縣(市)附屬單位預算執行作業手冊第 32 條規定，每月編製會計月報，陳送主管機關查核備查。

步針對原安南場發現之各種問題逐一做處理……101年訂定內控實施方案，請各局處處理，各局處做好之後，再請全部附屬機關比照辦理。

2、該府每年1至2次不定時查核該公司現場拍賣收款作業是否正常，因查核結果正常，未做成書面紀錄云云。又該府農業局會計室人員曾於101年10月31日赴該公司查對會計憑證、帳簿、報告之保管情形，提出報表未保存完整、會計憑證置放地上未妥善保存等缺失，函請肉品公司積極改善¹¹。

3、臺南市審計處曾多次查核發現肉品公司安南場諸多缺失並函請該府改善共查出21件缺失，現均已改善結案云云¹²。

4、該公司於98年辦理之「新增毛豬拍賣資料管理作業系統」採購案時發生弊端，嗣該公司與原廠商解約後，始另辦理更新系統，故遲至104年初才完成轉換云云。

(四)然查，該府既先後於89年5月29日及101年10月24日函頒內控要點及內控實施方案，本應積極輔導肉品公司建立內部控制制度並落實執行，詎該府迨本案發生，造成嚴重財務弊端後，始積極輔導該公司建立落實，遲至104年11月12日始完成，足見臺南市政府對轄屬肉品公司未積極輔導建立內部控制制度，致未能及時有效遏止弊端發生。另查，該府於99年12月25日縣(市)合併，及肉品公司安南場及善

¹¹ 臺南市政府農業局 101 年 11 月 5 日南市農技字第 1010936128 號函。

¹² 綜整 21 件缺失係：人員薪資溢領、董事會未定期召開、設施使用管理不當、營業設備未依規定報損、加勤(班)費支領標準不一、工作獎金不當發放、豬隻拍賣作業不當、員工意外保險內容及額度逾董事會決議、工程採購、招標及驗收不當……等。上開缺失該府已請肉品公司改善，另該府農業局業就其中第 1 至第 12 案進行調查。

化場於101年7月間合併等節，均無從免除該府怠於督導之責，該府農業局固曾於101年間提出肉品公司報表未保存完整、會計憑證置放地上等缺失，然未曾就該公司之會計處理、現金出納及帳務處理等財務事項進行定期及不定期之稽查，對於肉品公司現場拍賣收款作業，該府竟以結果正常而未作成紀錄云云，該府究有無辦理查核？以及是否確實辦理？均不無疑義。再者，該府已應臺南市審計處查出21件缺失對肉品公司進行督導並已結案云云。查該府係應臺南市審計處查核肉品公司發現諸多缺失後，始據以進行調查並督導肉品公司改善，並非該府依據管理辦法所定稽查、檢查、考核等所主動發現之缺失，顯示該府罔顧管理辦法所定業務督導，致未及時發現該公司內部管理諸多漏洞及毛豬拍賣管理系統未管制收款員操作欄位及權限，致未積極協助該公司解決或防範弊端，又該府上開督導後，竟於103年7月仍發生洪員侵占公款之重大弊案，更凸顯該府未確實監督及管理。

(五)綜上，臺南市政府未確實依法對肉品公司財務、會計、出納及帳務等業務進行稽查，復怠於輔導該公司建立內部控制制度及修正毛豬拍賣系統電腦軟體之漏洞，致未能及早遏止弊端發生，相關督導及管理措施均未確實，肇生該公司員工侵吞公款之重大弊案，核有違失。

三、肉品公司本應秉持「綜覈名實、信賞必罰」原則，對洪員利用職務侵占公司款項肇生重大損害而違反工作規則予以懲戒，詎該公司漠視其違失行為且未依工作規則辦理，僅以其「無正當理由無故曠職3日」為由終止勞動契約，未落實追究行政責任，核有違失

(一)按肉品公司工作規則(下稱工作規則)第3條第3款及

第7款規定：「本公司員工應遵守下列規定：三、應謹慎勤勉、誠實廉潔，不可有奢侈、放蕩、冶遊、賭博及其他損害公司權益之行為。七、不得利用職權收受饋，或為自己或他人圖利。」第9條第1項第3款、第4款規定：「員工有下列情形之一者，本公司得不經預告終止勞動契約：三、違反勞動契約情節重大者。四、無正當理由連續曠職3日，或一個月內曠職6日。」第40條第1款及第3款規定：「員工有下列情形之一者，應報人事審議小組核定後予以懲戒：一、利用職權營私舞弊，或挪用公款公物者。三、不依規定處理公務，致生損害於本公司者。」

(二)查洪員自100年1月1日起至103年7月31日止，違反肉品公司規定私下收取承銷戶現金，卻未將代收現金存入該公司金融專戶，亦未將承銷戶繳交支票繳回肉品公司，反將上開現金與支票予以侵占，並修改承銷人往來明細表以掩飾其犯行，已如前述。肉品公司嗣於103年8月9日召開103年度第1次人事審議小組會議，該次會議依據工作規則第19條規定：「……逾30分未簽到、打卡，又未請假者，以曠職論。」及第9條第1項第4款規定：「無正當理由連續曠職3日，本公司得不經預告終止勞動契約。」決議將洪員予以終止勞動契約在案。

(三)惟查，工作規則第3條第3款明定公司員工應謹慎勤勉、誠實廉潔，不可有其他損害公司權益之行為，同條第7款明定不得利用職權為自己或他人圖利，洪員違失行為顯然違反前開規定。該公司固係考量召開人事審議小組會議時，洪員之刑事、民事案件尚未結案，然基於人員獎懲本應「綜覈名實、信賞必罰」，且當時該公司已確定係洪員侵占公款而致公司重大損害，自應就其重大違失行為，依工作規

則第40條第1款及第3款予以懲戒，以儆效尤，復依工作規則第9條第1項第3款，以洪員「違反勞動契約情節重大」而終止勞動契約。豈料該公司捨此不為，僅以「無正當理由連續曠職3日」為由終止洪員勞動契約，漠視其重大違失行為，且未確實依據工作規則辦理。

- (四)綜上，肉品公司本應秉持「綜覈名實、信賞必罰」原則對洪員重大違失行為，以其違反工作規則第40條第1款及第3款「利用職權挪用公款」、「不依規定處理公務，致生損害於公司」予以懲戒，並依同規則第9條第1項第3款，以洪員「違反勞動契約情節重大」而終止勞動契約。詎該公司僅以「無正當理由無故曠職3日」終止其勞動契約，漠視其利用職權侵占公司款項肇生重大損害，未落實追究行政責任，核有違失。

綜上所述，肉品公司長期以來帳款收繳作業未分工，毛豬拍賣系統欄位未予控管、無定期輪調制度，財務稽查及內部審核未臻落實，復怠於建立內部控制監督機制，肇致洪員利用上開漏洞侵吞公司款項高達431萬餘元之重大財務弊案。又該公司本應秉持「綜覈名實、信賞必罰」對洪員重大違失行為，依該公司工作規則予以懲戒，詎該公司僅以「無正當理由無故曠職3日」終止其勞動契約，漠視其侵占公司款項肇生重大損害，未落實追究行政責任，均有違失。而臺南市政府怠於輔導該公司建立內部控制制度及修正毛豬拍賣系統電腦軟體漏洞，復未確實依法對肉品公司財務、會計、出納及帳務等業務進行稽查，致未能及早遏止弊端發生，相關督導及管理措施均未確實，核有違失，爰依監察法第24條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：章仁香

仇桂美

中 華 民 國 1 0 6 年 1 0 月 1 1 日