

調查報告

壹、案由：據訴，臺北市政府環境保護局信義區清潔隊員張慶來，負責該隊加班費申報及零用金核銷業務，卻利用該局內控機制漏洞，長期浮報並侵占加班費，涉有重大違失。

貳、調查意見：

本案臺北市政府環境保護局(下稱臺北市政府環保局)信義區清潔隊員張慶來，負責該隊加班費申報業務，卻利用該局內控機制漏洞，浮報並侵占加班費，歷時6年，浮報金額新台幣(下同)1,946萬7,518元。機關內部控制監督機制包含例行監督、自行評估及內部稽核等三項監督防線，惟該局皆未嚴密執行，致發生浮報詐領加班費之貪瀆弊案。本院經向臺北市政府調閱相關卷證資料，並約詢臺北市政府林○○副秘書長、臺北市政府環保局盧○○副局長、第三科邱○○科長、信義區清潔隊黃○○隊長、會計室蔡○○主任、秘書室李○○股長、人事室郭○○股長，及該府主計處邱○○主任秘書、人事處郭○○專門委員、財政局陳○○專門委員、政風處林○○主任秘書；並約詢行政院主計總處綜合規劃處黃○○處長及行政院人事行政總處組編人力處程○○處長等相關業務主管人員，業經調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、臺北市政府環保局將款項收付之出納業務交由不具出納管理人員身分之外勤業務單位人員辦理，且未依規定監督控管，核有明顯違失。

(一)各縣市政府清潔隊員之管理事項，係由各縣市政府本於權責辦理¹。又據臺北市政府民國(下同)104年4月24日府授環三字第10432643300號函之說明，依行政院環境保護署函示，清潔隊員亦可彈性調派或兼辦內勤工作。參考「中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案」第

¹ 有關清潔隊員之管理，前係以臺灣省政府所訂定之「臺灣省各級清潔機構清潔隊員駕駛技工管理要點」(下稱清潔隊員管理要點)為規範；嗣清潔隊員管理要點已停止適用，有關各縣市政府清潔隊員之管理規定，經原行政院人事行政局邀集環保署、各縣市政府研商，於88年11月15日以88局中字第302680號函各縣市政府，略以：清潔隊員管理要點停止適用後，毋須統一訂定規定，由各縣市政府本於權責自行辦理。

8 點規定略以，各機關學校得視業務需要，加強充實工友、技工知能，除不得執行涉及公權力行使之業務外，得協助辦理未涉職員核心業務及法律責任之業務。

(二)政府為確保公款與公有財物保管安全及健全機關內部財務控管機制，特訂定出納安全手冊，出納管理人員，指實際經管出納事務之人員，出納管理人員超過一人時，應按業務實際狀況，適當分配其工作，並按其職務範圍，詳細規定其職掌及責任。各機關如有分地辦公者，其出納管理單位，得視事實需要，酌派人員，分區管理；但各派出人員，仍受原管理單位之指揮及監督。出納管理人員應負責任如下：經辦收付工作，收付現金、票據、有價證券及其他保管品等，如有錯誤，應查明處理。經辦帳表登記工作，現金出納備查簿、銀行往來帳及各種帳表之記錄，應正確無誤。各機關為加強出納管理，應落實逐級督導，並實施查核。

(三)惟查，張員自 88 年間即接辦加班費業務，依臺北市政府 104 年 4 月 24 日府授環三字第 10432643300 號函復本院，該局於本案案發前並未將該局外勤單位辦理出納相關造冊業務人員納為辦理出納業務人員之範疇，為釐清外勤單位該等人員是否為出納管理手冊所定義之出納管理人員，該局曾函詢該府秘書處釋示，惟該處認定出納管理手冊就此尚無規範、宜由各機關權衡認定，該局乃核定仍應將該等人員按出納人員規定管理，該局於釐清外勤單位該等人員應屬出納人員後，自 102 年 11 月起納入職期輪調，並於 103 年 12 月 31 日實施外勤單位出納事務查核。

(四)依該府 104 年 5 月 4 日府授財務字第 10433717000 號函復本院：「查本案清潔隊加班費列冊申報等業務，屬出納業務項目範圍，惟本府環保局將款項收付之出納業務交由不具出納管理人員身分之外勤業務單位人員辦理，且未依規定監督控管，違反出納管理手冊第 3 點、第 7 點、第 8 點及第 11 點規定。又員工加班之審核係屬機關內部相關主管權責，加班費之核發，實屬機關內部控管

之事項，應依出納管理手冊第 53 點至第 55 點規定落實執行查核督導控管事項。」

(五) 綜上，張員自 88 年間即接辦加班費業務，臺北市政府環保局將款項收付之出納業務交由不具出納管理人員身分之外勤業務單位人員辦理，且未依出納管理手冊之規定監督控管，自本案案發後，始辦理職期輪調及出納事務查核，核有明顯違失。

二、本案除執行單位之主管未落實例行監督外，臺北市政府環保局辦理清潔隊加班費之審核作業，係以影本資料為之，便宜行事，致既有審核機制未能發揮功能，核有重大違失。

(一) 依會計法第 97 條：「內部審核之實施，兼採書面審核與實地抽查方式，並應規定分層負責，劃分辦理之範圍。」依行政院訂定之「各機關員工待遇給與相關事項預算執行之權責分工表」規定略以，針對加班費項目，人事單位負責審核加班有無事先核准，以及審核加班時數、時薪之合法性及正確性；會計單位負責審核是否經權責單位核簽(章)；業務單位負責管制員工加班之必要性及加班時數是否符合規定。又依「臺北市政府及所屬各機關員工出差加班注意事項補充規定」第 1 點：「為確實執行本府所屬各機關員工加班事項，……，茲就各機關內單位主管、人事單位、會計單位所負權責補充規定如下：(一) 單位主管：負責單位內所屬員工加班事項之事先指派，並負審核員工加班事項之全責。(二) 人事單位：負責登錄並管制員工加班時數事項。(三) 會計單位：負責有關員工加班經費預算控制事項及審核員工加班金額事宜。」

(二) 本案因各外勤隊送臺北市政府環保局各業管單位(第三科、人事室及會計室)審核之書面資料為「影本」，致未發現加班請示簿及出勤紀錄等原始憑證係經變造。依臺北市政府 104 年 2 月 12 日府主會決字第 10430139100 號函復本院，略以：臺北市政府環保局相關外勤單位加班費之申報於此案案發前僅需檢附加班請示簿及點名表

「影本」而非「正本」，該涉案清潔隊員乃有機會利用此作業上漏洞，收集正本先予影印後竄改影本資料再予複印，致臺北市政府環保局審核人員誤信此資料為真、亦無從先予預警。

- (三)依臺北市政府約詢說明，略以：臺北市政府及所屬各機關員工出差加班注意事項補充規定對於申領加班費之證明文件應送正本或影本審核，尚無規定。再依該府約詢補充說明，略以：查行政院訂定之「各機關員工待遇給與相關事項預算執行之權責分工表」，憑證之正本與影本是否相符，並無明定應由會計單位、人事單位或業務單位審核；且該府及所屬各機關員工出差加班注意事項及其補充規定，針對憑證之正本與影本是否相符應由何單位負審核之責一節亦無規定。惟該府環保局加班費相關憑證審核流程中，區清潔隊及第三科位居起始環節，或有就正本與影本是否相符一事自源頭即多加留意之必要；本案案發後該府環保局除已懲處第三科及信義區清潔隊歷任單位主管，並將送審之加班費相關憑證改為一律使用正本，以杜絕審核人員陷於錯誤之可能。
- (四)惟按本案以影本送審核，並無相關合法依據，各相關審核單位便宜行事，同意各區隊以影本資料送其審核，應就各該審核事項擔負全責；若各審核單位認為影本資料並不足以佐證「加班時數及時薪之合法性及正確性」、「是否經權責單位核簽(章)」等相關依規定應審核事項，即不應同意各區隊以影本資料送其審核。臺北市政府環保局負責審核之第三科、人事室及會計室等各審核單位，憑相關規定未能確定針對憑證之正本與影本是否相符應由何單位負審核之責，查張員於96年2月起至102年4月間之各月均有浮報詐領情事，6年間均無任一單位主動確認影本與正本是否相符，而於未能確認影本與正本是否相符之情況下進行審核，事發後又自稱陷於錯誤，實未善盡審核之責。
- (五)綜上，本案除執行單位之主管未落實例行監督外，臺北市政府環保局業務單位、人事及會計單位辦理加班費之

審核作業，係以影本資料為之，致既有審核機制未能發揮功能，核有重大違失。

三、臺北市政府環保局 96 年至 101 年內控評核作業，漏未針對清潔隊加班費之審核、帳簿保存、職能分工及人員輪調等內控制度及執行情形加以檢核，致該局內部各單位雖歷年均依規定辦理內部控制制度自行檢查，惟均未能檢核發現相關內控缺失，核有違失。

(一)依行政院訂定之「內部控制制度設計原則」，各機關應落實整體層級與作業層級自行評估內部控制制度設計及執行之有效程度；依「臺北市政府稽查所屬各機關實施內部控制成效作業原則」規定：該府各機關應落實內部控制制度之執行，每年應至少自行檢查 1 次內部控制制度有效性，作成書面紀錄建檔備查。機關首長並應督導其內部控制制度之實施。各一級機關應由機關首長或副首長召集業務及會計單位組成專案小組，訂定查核規範，每年定期或不定期派員查核所屬機關內部控制運作情況，作成書面紀錄建檔備查。又依「臺北市政府各機關研訂內部控制制度一致原則」，各機關內部控制制度應定期就制度面之有效性及遵行性進行檢討考核。爰依上開規定，各機關應辦理自行評估內控有效性。

(二)復參考行政院 102 年 5 月 20 日訂定之「各機關內部控制制度自行評估原則」，於「各機關內部控制制度整體層級有效性判斷參考項目」訂有判斷項目「1.3.1 機關內部高風險業務是否有明確職能分工及制衡機制？」及「1.4.1 機關執行重要或高風險業務人員是否皆已依內外規定進行職務輪調？」，依行政院主計總處約詢書面說明，各機關得依業務屬性或管理需要增減調整適用之判斷項目，又鑑於地方政府及中央政府組織規模仍有差異，地方政府除針對控制作業之有效性進行評估外，另可參考上開判斷項目，並研議評估內部控制其他 4 項組成要素(包括：控制環境、風險評估、資訊與溝通及監督)之有效性。

(三)查臺北市政府環保局 96 年至 102 年每年均辦理自行檢查

內部控制制度有效性。依該府 104 年 2 月 12 日府主會決字第 10430139100 號函復本院，該局內部各單位辦理內部控制制度自行評估作業及流程如下：

- 1、該局內各單位自行檢討內控之有效性後增（修）訂內部控制制度及查核表。
- 2、召開「內部控制專案小組會議」。
- 3、進行內部控制交互查核。
- 4、彙整內部控制交互查核結果，修正內部控制制度並建檔。

(四)惟查，臺北市政府環保局自行檢查實施內部控制查核表「受查單位-『會計室』」之「查核項目-『預算審核-單位預算部分』」訂有「加班費之支出，是否依府頒『臺北市各機關單位預算執行要點』相關規定切實辦理」項目，96 年至 98 年所填答之實施情形均為「是」。按臺北市各機關單位預算執行要點第 20 點第 1 款規定：「員工待遇、福利、獎金、加班費、值班費、國內外出差旅費、兼職費、上下班交通費及其他給與事項，應由機關內各相關權責單位依照行政院訂頒之『各機關員工待遇給與相關事項預算執行之權責分工表』及臺北市屬各機關員工上下班交通費預算執行之權責分工表嚴格審核，並依行政院及本府所訂相關支給規定覈實辦理。」惟該局辦理加班費之審核作業，未確實依行政院訂定之「各機關員工待遇給與相關事項預算執行之權責分工表」嚴格審核，已如前述；該局復未於辦理自行檢查內控有效性時，切實依上開查核項目所述，檢視該局以影本資料進行清潔隊加班費審核之作法，是否有礙審核功能之發揮，並改進相關內控流程缺失，洵有失當。

(五)再查，依 96 年至 101 年各年之臺北市政府環保局自行檢查實施內部控制查核表，均未包含清潔隊加班費申領流程在內；而該查核表中，該局會計室針對查核項目「內部控制管理責任」之「制度與內規是否周延」乙項，96 年至 101 年所填答之實施情形均為「是」，顯未針對清潔隊加班費作業流程考量在內。則有關臺北市政府環保

局 96 年至 101 年究是否針對清潔隊加班費之審核、帳簿保存、職能分工及人員輪調等內控制度及執行情形加以檢核，及相關評核結果，依該府 104 年 4 月 24 日府授環三字第 10432643300 號函說明：

- 1、有關原始憑證之審核，臺北市政府環保局 96 年至 101 年自行檢查實施內部控制查核表，並未將以影本送該局審核之妥適性列入檢核項目，自 102 年起始將「區清潔隊須檢附加班請示單及到、退紀錄正本」列入內部控制之控制重點。
- 2、有關帳簿保存、職能分工，該局 96 年至 101 年外勤單位內部控制實施查核表並無加班費查核項目，惟 102 年修正列入「差勤管理及加班費二項業務是否同屬一位承辦人」及「點名冊、加班請示單、簽到退簿是否依規定保存 5 年」等項。
- 3、有關人員遷調，該局於 103 年起推動各外勤單位依「臺北市政府暨所屬各機關學校公務人員遷調實施要點」辦理出納相關造冊人員職期輪調，彙整人員名單後報府核備。
- 4、該局會計室為該局幕僚單位，而各項內控流程之擬(修)定，有效性之檢討、交互查核等，均由該局內各單位針對業務特性分工辦理，並組成專案小組開會研討，再由該局會計室綜合前項檢討考核情形，始於「制度與內規是否周延」此一查核項目填答。

(六)依上開說明，本案發生前，臺北市政府環保局內控評核作業，均漏未針對清潔隊加班費之審核、帳簿保存、職能分工及人員輪調等內控制度及執行情形加以檢核，致臺北市政府環保局內部各單位雖於 96 年至 101 年均依規定辦理內部控制制度自行檢查，惟均未能發現本案之重大內控缺失，核有違失。

四、臺北市政府環保局發生外勤單位職工利用職務及內部控制漏洞浮報及詐領加班費之貪瀆弊案，臺北市政府應引以為鑑，全面清查所屬各機關、各類經費之申請、審核及撥付作業有無類同情事，以資借鏡，並收亡羊補牢之效。

(一)依行政院訂定之「內部控制制度設計原則」，各機關應針對已發生內部控制設計缺失之業務項目，立即修正應有之控制重點。依行政院訂定之「內部控制制度設計作業規範」，以前年度已發生內部控制缺失並檢討完成改善之作業項目，除執行面之缺失，應落實執行外，應即時納入內部控制制度。本案臺北市政府環保局修正控制重點情形如下：

1、本案案發前，臺北市政府環保局清潔隊加班費之申請、審核及撥付

臺北市政府環保局清潔隊員加班費之審核流程，係外勤隊分隊每月底將點名紀錄表及加班請示單送至外勤隊區隊審核，分別由區隊差勤承辦人、加班費承辦人核對後，由區隊加班費承辦人製作加班費印領清冊，連同點名紀錄表及加班請示單「影本」送環保局審查，由環保局第三科審核加班事由，送至環保局人事室核對時數及時薪，再送環保局會計室審核金額加總及控管額度，送經局長核定後，填製付款憑單送臺北市政府財政局支付科撥款，加班費款項匯入各外勤單位之薪資轉帳專戶後，再由各外勤隊區隊加班費承辦人製作轉帳明細表紙本及電子檔，紙本經該承辦人簽章及區隊長確認核章後，由承辦人送至台北富邦商業銀行劃帳發薪。

2、事發後臺北市政府環保局自 102 年 6 月 5 日起修正加班費審核機制，各外勤單位申請加班費時，應檢附加班請示簿及點名紀錄表「正本」，連同加班費印領清冊、銀行薪資轉帳明細表紙本及電子檔等資料送臺北市政府環保局審查後，統一由該局秘書室將加班費匯入同仁個人帳戶，並取消各外勤單位薪資轉帳專戶。又依臺北市政府 102 年 5 月 22 日府政二字第 10230575400 號函臺北市政府環保局：「因貴局信義區清潔隊人員發生涉嫌詐領加班費案，請清查 101 年 10 月至 102 年 3 月各清潔隊之加班費申請有無類似情事報府。」該局爰於 102 年 7 月間，前往各區清潔隊抽查加班費印領

清冊及薪資轉帳明細表，尚未發現異常情事²。該局於103年6月再至各區清潔隊查核加班費請領作業是否確依修正後之加班費請領程序及審核機制辦理，查核結果皆依修正後之程序辦理，無發現詐領及貪瀆之情形。

(二)惟查：

- 1、有關臺北市政府所屬各單位、各類經費有無類同本案以「影本」送內部審核之情形，依臺北市政府104年4月24日府授環三字第10432643300號函復本院：因機關預算執行、憑證送審、內部審核等為各機關之權責，該府主計處未就該府所屬各單位、各類經費有無以「影本」送內部審核情形予以清查。爰依上開函復，該府就此並未予清查。
- 2、有關該府所屬各單位，是否尚有如臺北市政府環保局出納承辦人力及業務未集中辦理之情形，依該府104年4月24日府授環三字第10432643300號函復，截至目前為止，該府財政局辦理該府各機關財務收支查核業務，尚未發現與本案類似之情形。惟有關該府所屬各單位，是否尚有將款項收付之出納業務交由不具出納管理人員身分之人員辦理，且未依規定監督控管之情形，應再予清查。

(三)綜上，臺北市政府環保局於案發後已針對發生內部控制設計缺失之業務項目，立即修正應有之控制重點，惟相關更正後之作業流程、審核程序等內控措施，仍應落實執行，避免流於形式。又為預防類似弊端重複發生，相關清查作業不應僅以臺北市政府環保局為限；臺北市政府應全面就所屬各機關、各類經費之申請、審核及撥付作業，清查有無類同情事，比照本案檢討修正內部控制漏洞。

² 該局於102年7月間前往各區清潔隊查核，係請外勤區隊預先備妥100年1月至102年5月間相關書面資料及電子檔，經每隊各抽查2個月之加班費「印領清冊」及「代收薪資轉帳明細表」進行核對，尚無發現不法情形。惟直屬隊、北投區隊、內湖區隊有少部分加班請示單或點名紀錄表保存缺漏。除巡查員、領班有加班時數較高之情形外，尚有極少部分為自願加班，其加班費也有偏高情形，惟均符合勞動基準法規定。

五、臺北市政府所屬機關除臺北市政府環保局外亦多有外部單位存在，且各外部單位亦不乏有類似該局外勤單位個別保有之薪資轉帳專戶，由指定人員代領轉發。臺北市政府允宜再個別檢視該等專戶之內部控制機制，或比照該局檢討取消相關專戶。

- (一)依臺北市政府環保局政風室就本案編撰之檢討專報，略以，本件弊案發生原因，係張員負責製作加班費印領清冊，編彙加班費帳冊送該局審核，復又負責製作「代收薪資轉帳明細表」，違反「管錢不管帳」之業務分離原則，造成「自行申領，自己入款」之弊端。
- (二)事發後臺北市政府環保局自 102 年 6 月 5 日起取消各外勤單位薪資轉帳專戶，並修正加班費審核機制，各外勤單位申請加班費時，應檢附加班請示簿及點名紀錄表「正本」，連同加班費印領清冊、銀行薪資轉帳明細表紙本及電子檔等資料送臺北市政府環保局審查後，統一由該局秘書室將加班費匯入同仁個人帳戶。
- (三)查依臺北市市庫自治條例第 4 條：「市政府及所屬各機關學校、市營事業機構（以下簡稱各機關）現金、票據、證券之出納、保管、移轉及財產契據等之保管事務，均委由市庫代理銀行辦理；除法律另有規定者外，未經財政局同意，不得自行辦理或委由其他金融機構辦理。」又依該條例第 18 條：「財政局辦理各機關支付，應……簽發市庫支票或以存帳方式，直接付予受款人。但下列各款情形，不在此限：一、……。二、各機關對於所屬員工薪資或其他給與之支出，以劃帳方式撥入各該員工開立之存款帳戶或付予各該機關指定人員代領轉發。」爰臺北市政府環保局各外勤單位原本所個別保有之專屬薪資轉帳專戶係符合上開但書規定。
- (四)又依臺北市政府 104 年 5 月 4 日府授財務字第 10433717000 號函復本院，有關員工薪資存款係屬私人存款，其帳戶之設立涉及員工個人權益，目前各機關均依臺北市市庫集中支付作業程序第 22 點規定，自行委託金融機構以劃帳方式辦理給付員工之薪俸、津貼、獎金。

各機關應列入內部控制查核項目自行定期辦理查核。
(五)綜上，臺北市政府所屬機關除臺北市政府環保局外亦多有外部單位存在，且各外部單位亦不乏有類似該局外勤單位個別保有之薪資轉帳專戶，由指定人員代領轉發。臺北市政府允宜再檢視該等專戶之內部控制機制，或再檢討取消相關專戶。

調查委員：李月德

江綺雯

中 華 民 國 104 年 6 月 3 日