

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：臺南市政府。

貳、案由：臺南市政府經濟發展局前局長陳凱凌涉犯貪瀆不法，經臺灣臺南地方法院為有罪判決，上級機關臺南市政府監督不周、內部控制機制失靈，造成機關廉潔聲譽受損；另臺南市政府機關首長宿舍法制及管理作業不周，且辦理程序未符公職人員利益衝突迴避法規定，核有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

臺南市政府經濟發展局(下稱臺南市經發局)局長陳凱凌因涉嫌貪瀆，經臺灣臺南地方檢察署(下稱臺南地檢署)檢察官提起公訴，臺灣臺南地方法院(下稱臺南地院)於112年8月16日判決陳凱凌犯貪污治罪條例「公務員利用職務上機會詐取財物罪」、「公務員假借職務上機會，故意犯詐欺得利罪」、「公務員財產來源不明罪」、刑法「三人以上共同詐欺取財罪」及洗錢防制法「一般洗錢罪」等5罪，合併執行有期徒刑8年，褫奪公權5年(案件繫屬臺灣高等法院臺南分院審理中)。案經臺南市政府檢送「公務員懲戒案件移送書」移送本院審查；另審計部查核臺南市經發局首長宿舍租賃作業發現，陳凱凌核有財務上不法或不忠於職務上之情事，送請本院處理。

本院為查明陳凱凌貪瀆實情及所涉行政違失，先後向臺南地檢署、臺南地院調閱偵查卷及審理卷電子光碟詳核及函請審計部補充說明，並於112年10月2日至法務部矯正署臺南看守所詢問陳凱凌，以釐清其個人違失責任；另為查明陳凱凌是否涉及其他行政違失、臺南市經發局人員違失情節、臺南市政府之監督責任，及臺南市政府於本案發生後有無確實檢討並提出策進作為，向臺

南市政府及該府政風處調閱資料，並於112年10月18日請臺南市政府秘書長方進呈率經發局、秘書處、政風處等機關主管人員至本院接受詢問及於會後補充資料，業已調查竣事。本院除追究陳凱凌之個人違失責任，移付懲戒，經查臺南市政府核有違失且情節嚴重，依法應予糾正，促其注意改善，茲臚列違失之事實與理由如下：

- 一、貪瀆案件之發生，並非僅係個人因素，機關內部控制機制失靈亦為重要原因。陳凱凌於109年1月20日任職臺南市經發局局長前，即向民眾訛稱可利用職權協助得標採購案件，藉機向民眾索賄，顯見陳凱凌品行不佳，臺南市政府於任用陳凱凌為一級機關首長之重要職務前，確未先查察其風評與業者交往情形；陳凱凌就任後，隨即發生首長宿舍租賃案、強勢主導七股科技工業區開發案(下稱七股工業區開發案)及「柳營科技工業區污水處理廠代操作勞務採購案」(下稱柳營污水代操案)等爭議案件，與業者及特定人員過從甚密，經發局基層人員在陳凱凌任內異動頻繁，部分人員因不願意配合違法之事而離職，臺南市政府並非不能察覺陳凱凌違法亂紀、操守嚴重瑕疵，卻直到111年5月初接獲檢舉函始發覺知情，縱使於111年5月底迅速完成調查移送地檢署偵辦，惟遲至112年1月陳凱凌免職後始將其列為機關廉政風險人員，未能及早發現其所為不法情事並即時處理，造成機關廉潔聲譽受損，臺南市政府對陳凱凌顯然有監督不周之情事，核有違失，臺南市經發局主管配合陳凱凌指示違法辦理業務，亦有違失：

- (一)陳凱凌雖係政務職任用，惟其前任職於公務機關與國營事業，尚非不能先行瞭解陳凱凌之風評。惟臺南市政府於任免陳凱凌前，未辦理先期查核工作：
- 1、本案判決書認定犯罪事實：「……陳凱凌即將就任臺南市經發局局長之前，即向民眾訛稱有關於

臺南市經發局轄下之七股科技工業區開發案，可利用局長職權影響得標廠商將土方工程轉包予民眾之公司承攬，或宣稱臺南市經發局轄下其他臺南市綠能產業園區、沙崙智慧綠能科學城及西市場周邊街廓整建工程等標案，陳凱凌亦可利用職權要求得標廠商將部分工程轉包予民眾……」。

- 2、惟本院詢問臺南市政府及該府政風處主管人員，有無先行就陳凱凌風評及與業者交往情形辦理考核(例如向前任職機關瞭解風評等)，均表示未曾辦理，錯失先期掌握個人廉政風險狀況機會。

(二)陳凱凌於109年1月20日甫就任臺南市經發局長職位，即違法要求簽辦經費支應及辦理首長宿舍租賃採購作業，臺南市經發局陸續發生違法或違常情事，惟臺南市政府直至111年5月接獲檢舉函後，始察覺陳凱凌疑涉不法，核其過程，臺南市政府並非不能知悉，顯然有監督不周，未盡督導所屬機關責任；臺南市經發局主管配合陳凱凌指示違法辦理業務，亦有違失：

- 1、陳凱凌任職後即以市府公有宿舍不符需求為由，指示秘書室簽辦經費支應及首長宿舍租賃採購作業，秘書室於109年1月30日以局簽方式擬簽請市府同意，卻遭陳凱凌退簽，自認局長核定即可，至109年6月22日首長宿舍租賃採購案決標前，秘書室、會計室及政風室均於公文會辦或綜簽表示有違規定，惟陳凱凌不予理會逕自核決。應由市府職權核定首長宿舍租賃採購案，卻由經發局局長越俎代庖，市府應能注意到陳凱凌違常情形。
- 2、陳凱凌違法指示屬員、濫用裁量或怠惰辦理七股工業區開發案及柳營污水代操案，經向臺南市政府調閱經發局人事異動紀錄發現，經發局在陳凱

凌任期內人員異動頻仍，任意將主管降調非主管職務，或將承辦人員職務短期內更迭，臺南市政府祕書長於接受本院詢問時表示：「經發局同仁在陳凱凌任職期間真的很辛苦，有些同仁是因為不願意做違法之事離開，確實這段期間同仁異動頻繁，陳凱凌也時常調動同仁，造成同仁負擔」。公務人員為國家最為重要資產，陳凱凌之作為紊亂文官體系，經發局同仁士氣低落，而臺南市政府對所屬機關人員離職率異常上升本即應瞭解原因，從經發局不正常之人事異動紀錄，應能注意到經發局內部異常情事。

- 3、110年柳營科技工業區污水處理廠代操廠商履約品質不佳，臺南市環保局於111年2月24日至柳科園區稽查，發現110年8月至111年2月間計有20日超過許可核准最大量，違反水污染防治法第19條規定，臺南市政府於111年5月9日召開由副祕書長主持「柳營科技工業區暨環保園區違反水污染防治法協調會」，決定違規事實明確，裁罰27萬元。臺南市政府知悉柳營污水代操案履約發生狀況，以及臺南市經發局未要求廠商每日定期抄表致生排放量超標之事實，惟仍未善盡監督責任瞭解事件發生之根本原因，錯失及早內部糾正之機會。
- 4、本案111年5月2日匿名民眾向臺南市政府及議會寄送檢舉函後，臺南市政府於111年5月12日簽准市長同意後由政風處展開行政調查，嗣於111年6月9日完成行政調查報告，發現多件案件疑涉不法(部分尚在偵辦階段)，經市長同意後於111年6月14日移送臺南地檢署。臺南市政府行政調查過程尚無外界所指拖延或包庇情事，惟臺南市政府經行政調查後發現陳凱凌多件案件疑涉不法，顯

見臺南市政府並未於平時落實監督：另陳凱凌利用七股工業區開發案等名義向民眾索賄2年餘，臺南市政府係直至檢調實施搜索並羈押陳凱凌後，始知陳凱凌索賄情事。陳凱凌為臺南市政府一級機關之首長，身居高位，動見觀瞻，所作所為均為市民所關注，臺南市政府本應對所屬機關首長強化平時考核機制，卻未能落實監督，致陳凱凌為所欲為，難謂無違失。

(三)臺南市經發局政風及主計人員於陳凱凌任職時期，尚難謂無注意機關違法、違常情事之內控職責；惟於首長宿舍租賃案，政風及主計人員未即時循一條鞭體系向上級主計及政風單位反映，難謂克盡己職；另政風人員不知陳凱凌自行核定首長宿舍租賃案之行為，業已違反所職掌之公職人員利益衝突迴避法，專業職能尚待加強：

1、政風及主計人員本於法令，應對所配屬之機關獨立行使職權，遇機關人員貪瀆或職務上不法情事，應密切掌握及依法處置，並向上級政風及主計單位報告：

(1) 廉政人員守則第3點：「廉政人員應不畏任何勢力，全力打擊貪腐……」、第5點：「廉政人員應依據法令執行職務，恪遵正當法律程序，以超然獨立之立場，維護廉潔與效能及第6點：「廉政人員應負責盡職，興利除弊，掌握機關廉政風險，採取預警作為」、政風機構執行行政調查作業要點第18點：「行政調查結果……認涉有貪污治罪條例或刑法瀆職罪章之虞者，涉及機關（構）首長、與機關（構）首長有密切關係或有洩漏案情之虞者，得不簽報該管機關（構）首長，逕循政風體系層報」，規範政風人員積極任事及報告義務。

- (2) 會計法第99條：「各機關主辦會計人員，對於不合法之會計程序或會計文書，應使之更正；不更正者，應拒絕之，並報告該機關主管長官。前項不合法之行為，由於該機關主管長官之命令者，應以書面聲明異議；如不接受時，應報告該機關之主管上級機關長官與其主辦會計人員或主計機關。不為前二項之異議及報告時，關於不合法行為之責任，主辦會計人員應連帶負之」；主計人員服務守則並規定，主計人員應以廉潔守分自持，並本獨立超然精神、公正熱誠態度，辦理歲計、會計及統計業務，以發揮精確、效率之主計功能，主計人員除政府採購法所賦予監辦責任外，另按內部審核處理準則，主計人員負有預算審核、收支審核與會計審核之責任。
- (3) 臺南市各機關未達公告金額採購監辦辦法第7條準用機關主會計及有關單位會同監辦採購辦法第4條第2項：「……監辦人員發現該等事項有違反法令情形者，仍得提出意見」及第7條第2項「辦理採購之主持人或主驗人不接受監辦人員所提意見者，應納入紀錄，報機關首長或其授權人員決定之……」，規範採購業務監辦單位（政風、主計人員）之報告責任。
- (4) 另依貪污治罪條例第14條：「辦理會計……、政風人員，因執行職務，明知貪污有據之人員，不為舉發者，處一年以上七年以下有期徒刑」。
- (5) 綜上，政風、主計人員本於法令，應對所配屬之機關獨立行使職權，注意機關人員不法或違常情事，並向上級陳報。另於機關辦理採購過程，善盡監辦之責，對於採購案件認為有違法情事，應即於採購紀錄或會辦簽呈上表達異議，

機關首長或採購案主持人如拒絕接受或忽視異議之情形，有循隸屬之一條鞭體系向上級政風及主計單位報告義務。

- 2、經查陳凱凌109年1月到任至111年5月檢舉函寄送至臺南市政府前，臺南市經發局政風室向上級臺南市政府政風處函報機關人員疑涉不法之政風資料共計16次，其中9次為陳凱凌疑涉不法之情資，資料來源包括主計人員就採購監辦過程發現疑似違常向政風單位報告情事。前開政風資料由臺南市政府政風處審核後，個案陳報法務部廉政署參處或列案彙報存參，尚難認為政風及主計人員未盡法定職責；然而，政風人員未能發現陳凱凌利用七股工業區開發案等名義向民眾索賄，仍有待改進之處，法務部廉政署應強化政風人員之貪瀆情資蒐報能力。
- 3、惟查「109年度臺南市政府經濟發展局首長宿舍租賃案」財務採購案(下稱首長宿舍租賃案)，政風及主計人員已於採購監辦過程注意到異常情事，並於會辦公文過程向陳凱凌提出會議意見，雖然遭陳凱凌無視及否決，固然陳凱凌應自負違失行為責任，惟政風及主計人員未於109年6月22日決標後立即循一條鞭體系向上級政風及主計單位報告，難謂克盡己職，應予檢討改進；另政風人員不知陳凱凌自行核定首長宿舍租賃案業已違反所職掌之公職人員利益衝突迴避法，未於會辦公文表示意見，專業職能尚有應予加強之處：
 - (1) 查首長宿舍租賃案簽辦公文及辦理採購過程，陳凱凌於109年1月30日指示秘書室簽辦安平區首長宿舍租賃採購案及經費時，會計室於109年2月13日提出應會辦市府單位意見，陳凱凌忽視

並為核定；109年6月20日陳凱凌擬改租中西區房舍而指示秘書室重簽首長宿舍租賃採購案及經費時，會計室及政風室於109年6月22日上午均再次提出會辦市府單位意見，陳凱凌再次忽視並為核定；惟109年6月22日晚間陳凱凌於局務會議時，秘書室承辦人將「109年度臺南市政府經濟發展局首長宿舍租賃案」財務採購案之採購文件簽呈依序請政風室主任陳○○和會計室主任周○○核章時，渠等均未表示意見並核章，並與秘書室人員辦理開標、議價及決標之採購監辦作業，會後均未及時循一條鞭體系陳報上級政風及主計單位。

- (2) 周○○主任於本院112年10月18日詢問時表示：「陳凱凌在局務會議結束後，要求我們留下來處理這個案件，陳凱凌已經請廠商(劉姓房東的授權代理人)到會議室等待開標。……我們是被陳凱凌局長趕鴨子上架的」，並於會後書面補充有關為何在109年6月22日18點59分採購簽呈未表示意見原因：「會計室前於本局秘書室109年2月13日簽租賃局長房舍需求時，即書面提出應依臺南市政府宿舍借用及管理要點辦理，本案建請依第四點呈報市府核准，惟業管科(秘書室)於綜簽六(二)已明確表明『本案係指首長宿舍，非第四條職務宿舍之規範範疇』，不適用第四點專案報市府核准之規定，並經局長於109年2月21日核准在案」、「6月22日上午10點57分變更地點(由安平區變更為中西區)簽，會計室會簽意見：『重申……仍建請秘書室應依相關規定辦理，並會辦本府相關權責單位……』，係再次提醒秘書室本權責依規定辦理。經後會政風室(同會計室意見)，且奉局長

簽准在案，變更地點係屬秘書室權責，會計室敬表尊重」、「至於採購簽辦案，就採購事項會計室不再簽注意見，經費採購案係因業經機關首長109年2月21日及6月22日核准，即進入採購程序，會計室、政風室皆係幕僚單位，本採購簽辦案先會政風室（無意見），18點59分加會會計室，前經秘書室表明非屬職務宿舍，且奉首長核准在案，會計室敬表尊重，由秘書室本權責辦理後續採購事宜」。

- (3) 政風室主任陳○○書面向本院陳述：「……就本案是否涉及不法部分：本案於109年2月份簽辦租賃案時，會計室即於第3點表示需經報（市長）准才得以租賃房屋之方式建置職務宿舍，惟業務單位（秘書室）於綜簽六之（二）表示略以：本案係指首長宿舍，非第四條職務宿舍之規範範疇。因本案乃見解之不同，尚難判斷是否即涉及違法，故本室並無將此採購案陳報政風處移請司法機關偵辦」。
- (4) 惟政風及主計人員本即應獨立為適法性判斷，既已認知上開採購案已由違反臺南市政府宿舍借用及管理要點疑慮，並且陳凱凌獨斷不予回應會辦意見即逕自核決，縱使109年6月22日迫於情勢而不出具反對意見逕行核章，仍應於會後立即循一條鞭體系向上級報告，故本案政風及主計人員尚難謂克盡己責。
- (5) 另依公職人員利益衝突迴避法第6條、第12條及法務部103年10月17日法廉字第10305037860號函釋，陳凱凌僭越臺南市政府職務權限，逕自核定辦理首長宿舍租賃採購案及經費支出，直接使自己獲取首長宿舍租金及租賃相關費用之財產上利益，違反公職人員利益衝突迴避法

甚明，惟臺南市經發局政風室卻未於會辦公文表示意見，亦無循政風體系向臺南市政府政風處報告及移送本院裁罰。公職人員利益衝突迴避法為政風單位主管法規，政風人員卻不知陳凱凌已違反該法規定，專業職能尚有應予加強之處。

(四)臺南市政府於111年5月初接獲檢舉函後，該府政風處隨即啟動行政調查，並於同(5)月底簽陳市長同意後，將涉有刑事不法疑慮之調查結果移送臺南地檢署偵查。惟查，臺南市政府政風處遲至112年1月9日始將陳凱凌向市長提列為機關廉政風險人員，此時陳凱凌已經羈押解職，提列已失意義。且陳凱凌為政務官任命，不受文官體系考績或平時考核管控，仰賴任命者直接監督，政風處遲至112年1月9日始提列陳凱凌為機關廉政風險人員，未能及時提醒市長注意陳凱凌之廉政風險，及預警法務部廉政署為相對應處置作為，有失法務部廉政署「機關廉政風險人員提列作業原則」所示政風單位應協助機關首長有效掌控機關廉政風險因子，預擬防制因應作為之職責。

(五)綜上，貪瀆案件之發生，並非僅係個人因素，機關內部控制機制失靈亦為重要原因。陳凱凌於109年1月20日任職臺南市經發局局長前，即向民眾訛稱可利用職權協助得標採購案件，藉機向民眾索賄，顯見陳凱凌品行不佳，臺南市政府於任用陳凱凌為一級機關首長之重要職務前，確未先查察其風評與業者交往情形；陳凱凌就任後，隨即發生首長宿舍租賃案、強勢主導七股工業區開發案及柳營污水代操案等爭議案件，與業者及特定人員過從甚密，經發局基層人員在陳凱凌任內異動頻繁，部分人員因不願意配合違法之事而離職，臺南市政府並非不能察

覺陳凱凌違法亂紀、操守嚴重瑕疵，卻直到111年5月初接獲檢舉函始發覺知情，縱使於111年5月底迅速完成調查移送地檢署偵辦，惟遲至112年1月陳凱凌免職後始將其列為機關廉政風險人員，未能及早發現其所為不法情事並即時處理，造成機關廉潔聲譽受損，臺南市政府對陳凱凌顯然有監督不周之情事，臺南市經發局主管配合陳凱凌指示違法辦理業務，亦有違失。

二、臺南市政府已備有多間公有宿舍(官舍)供機關首長借用，惟卻疏於維護，致使各機關至民間租賃房舍作為首長宿舍，造成官舍閒置及額外租金支出等浪費。另「臺南市政府宿舍借用及管理要點」法制體例及規範不周致生本案爭議。尤為甚者，除經發局外，同時期尚有水利局、交通局、環境保護局等機關首長未入住官舍，而經簽准市府同意向民間租賃房舍作為首長宿舍使用，均有未遵循公職人員利益衝突迴避法程序辦理之情事，核有疏失。

(一)陳凱凌於109年1月至臺南市經發局任職後，曾至臺南市政府所有之官舍瞭解，認為屋況不佳，不堪入住，爰指示秘書處簽辦首長宿舍租賃案；另查除經發局外，同時期尚有水利局、交通局、環境保護局等機關首長未入住官舍，而經簽准市府同意向民間租賃房舍作為首長宿舍使用。然而，按臺南市政府宿舍借用及管理要點準用宿舍管理手冊第3點及中央機關首長宿舍管理要點第3點規定，首長宿舍建置應以官舍為原則，無官舍可供借用時，方得簽陳向民間租賃。臺南市政府已備有多間官舍供機關首長借用，惟卻疏於維護，致使各機關至民間租賃房舍作為首長宿舍，造成官舍閒置及額外租金支出等浪費，亦不符合前揭「無官舍可供借用時」之規定。

(二)另臺南市政府宿舍借用及管理要點幾乎係沿用行政

院之宿舍管理手冊，並於第1點規定「適用」行政院訂定之宿舍管理手冊外，法制用語顯然錯誤，造成本案爭議，且該要點均未考量到地方政府因地制宜情形，應通盤檢討該要點之規定。

(三)另查前揭臺南市政府水利局、交通局、環境保護局向市府簽辦同意首長宿舍租賃案之簽呈發現，依法務部103年10月17日法廉字第10305037860號函釋意旨：「公職人員如在職務權限內，有權對特定個案為……判斷後同意向上陳核等行為，均屬具有裁量權，在執行職務遇有涉及本人或其關係人利益衝突時，即應依法迴避」，各機關簽辦上開簽呈，機關首長應依公職人員利益衝突迴避法第6條第1項規定自行迴避，由他人代替機關同意並核章後再向市府簽呈。上開簽呈雖因嗣後市府同意，尚得認為已依同法第6條第2項向上級機關為通知後，上級機關依第8條認為無須迴避，而補正第6條第1項自行迴避瑕疵，尚可認為未達裁罰程度，惟其流程仍係違反公職人員利益衝突迴避法第6條第1項規定，且若市府事後不為同意，則無補正瑕疵，有依同法第16條裁罰之疑慮。

(四)綜上，臺南市政府已備有多間公有宿舍(官舍)供機關首長借用，惟卻疏於維護，致使各機關至民間租賃房舍作為首長宿舍，造成官舍閒置及額外租金支出等浪費。另「臺南市政府宿舍借用及管理要點」法制體例及規範不周致生本案爭議。尤為甚者，除經發局外，同時期尚有水利局、交通局、環境保護局等機關首長未入住官舍，而經簽准市府同意向民間租賃房舍作為首長宿舍使用，均有未遵循公職人員利益衝突迴避法程序辦理之情事，核有疏失。

綜上所述，臺南市政府經濟發展局前局長陳凱凌涉犯貪瀆不法，經臺灣臺南地方法院為有罪判決，上級機關臺南市政府監督不周、內部控制機制失靈，造成機關廉潔聲譽受損；另臺南市政府機關首長宿舍法制及管理作業不周，且辦理程序未符公職人員利益衝突迴避法規定，核有重大違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院轉飭臺南市政府確實檢討改善見復（政風及主計人員部分，分別由法務部廉政署及行政院主計總處督促所屬檢討改善見復）。

提案委員：蔡崇義

林國明

王麗珍

中 華 民 國 112 年 12 月 6 日