

調 查 報 告

壹、案由：據悉，屏東縣潮州鎮鎮長周品全涉犯貪污治罪條例等罪，業據臺灣屏東地方檢察署起訴等情案。

貳、調查意見：

案經向臺灣屏東地方檢察署(下稱**屏東地檢署**)、屏東縣政府、內政部、法務部廉政署調取相關案卷審閱，並於民國(下同)115年3月17日詢問屏東縣潮州鎮(下稱**潮州鎮**)鎮長周品全，全案業調查竣事，調查意見臚陳如下：

- 一、潮州鎮鎮長周品全，濫用其對該鎮公所清潔隊員人事進用及核定權限，不法收取賄款，作為多起清潔隊員人事進用案之對價，總計收受賄賂達新臺幣(下同)390萬元，嚴重敗壞法紀及損害政府廉潔形象，違失情節重大：

- (一)按鎮長適用公務員服務法；其行為有違法、廢弛職務或其他失職情事者，準用政務人員之懲戒規定，地方制度法第84條定有明文。又公務員服務法第6條規定：「公務員應公正無私、誠信清廉、謹慎勤勉，不得有損害公務員名譽及政府信譽之行為」、第7條規定：「公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益……」(註：原分別規定於該法第5條、第6條；111年6月22日公布修正，法條文字雖略有調整，然實質內涵相同，非屬法律變更，爰依一般法律適用原則，逕行適用修正後之現行公務員服務法)；另公務員廉政倫理規範第4點前段規定：「公務員不得要求、期約或收受與其職務有利害關係者餽贈財物」，所謂「與其職務有利害關係」，依該倫理規範第2點第2款規定，係指個人、法人、團體或其他單位與本機關(構)或其所屬機關(構)間，正在尋求、進行或已訂立承攬、買賣或其他契約關係(第2目)，或其他因本機關(構)業務之決定、執行或不執行，將遭受有利或不利之影響者(第3目)。

(二)查本案被調查人周品全係潮州鎮第18、19屆鎮長，任期自107年12月25日起至115年12月24日止。周品全擔任該職務期間，依地方制度法第57條規定，對外代表該鎮，綜理鎮政，乃公務員服務法第2條第1項規定，受有俸給之文職公務員，本應誠正清廉，謹慎勤勉，依據法令執行職務，詎其竟濫用鎮長身分及職權，而有下列違法失職行為：

1、於108年錄取鄭○仁為清潔隊員，並獲取50萬元之賄款：

(1)潮州鎮民代表會代表王○貞為使其子鄭○仁擔任公職，於108年3月27日前之某日，獲知周品全業指示潮州鎮公所辦理清潔隊員甄選之際，親自向周品全表示：「為感謝鎮長給我兒子回鄉服務的機會，我有個心意會直接拿給你太太」，作為內定鄭○仁為清潔隊員之對價，周品全即基於對於職務上之行為收受賄賂之犯意應允之。

(2)同年7月8日，潮州鎮公所正式公告「108年度清潔隊員甄選」簡章；鄭○仁報名後，周品全果以鎮長職權，於同年7月19日核定鄭○仁錄取；嗣鄭○仁於同年8月1日報到就職。王○貞則於鄭○仁公告錄取後之某日，與周品全之妻石○玲相約碰面，將裝有50萬元現金之水果禮盒，交由不知情之石○玲轉交周品全收受之。

2、收受賄款70萬元，而於108年錄取楊○欽為清潔隊員：

(1)楊○泉為讓其子楊○欽擔任潮州鎮公所清潔隊員，於108年7月8日前某日，透由友人陳○財利用某喜宴場合向周品全請託；周品全嗣乃指

示其親信即該公所約聘人員陳○源(後於109年5月1日改任為機要課員)代其與陳○財、楊○泉聯繫會商後，合意以70萬元為錄取楊○欽之對價。楊○泉遂於108年7月8日前之某日下午，將現金70萬元交予陳○財，再輾轉經由陳○源轉交周品全收受之。

- (2) 同年7月8日，潮州鎮公所正式公告「108年度清潔隊員甄選」簡章；楊○欽報名後，周品全果以鎮長職權，於同年7月19日核定楊○欽錄取；嗣楊○欽於同年8月1日報到就職。

3、收受賄款80萬元，而於109年錄取林○霖為清潔隊員：

- (1) 陳○升及陳○○信為讓其女婿林○霖擔任潮州鎮公所清潔隊員，於109年3月3日前某日向周品全請託；周品全乃指示陳○源前往陳○升及陳○○信住家，由陳○源告知陳○升及陳○○信報名清潔隊員所需資料，並在藥櫃上手寫「80」，以向陳○升、陳○○信索賄80萬元，作為錄取林○霖之對價，經陳○升、陳○○信共同商討後，應允之。陳○升遂於同年6月11日前之某日晚上，將80萬元現金交予陳○源，再由陳○源轉交周品全收受之。

- (2) 同年6月11日，潮州鎮公所正式公告「109年度清潔隊員甄選」簡章；林○霖報名後，周品全果以鎮長職權，於同年7月2日核定林○霖錄取；嗣林○霖於同年8月11日報到就職。

4、收受賄款30萬元，而於110年錄取林○辛為清潔隊員：

- (1) 林○順為讓其子林○辛獲取穩定工作，於110年

7月7日前某日，在某婚喪喜慶場合向周品全請託公職職缺予林○辛；周品全應允後，於之後某日指示陳○源至林○順住家，告知林○順有一清潔隊員職缺，並轉達須有所回饋等語，林○順乃當場表示願以30萬元為對價。嗣陳○源經向周品全回報，並獲周品全默允後，即利用送交清潔隊員甄選報名表等資料至林○順住家之機會，告知林○順已獲周品全同意上開賄款金額。林○順遂於數日後之某日中午，將30萬元現金交予陳○源，再由陳○源轉交周品全收受之。

- (2) 同年6月23日，潮州鎮公所正式公告「110年度清潔隊員甄選」簡章；林○辛報名後，周品全果以鎮長職權，於同年8月2日核定林○辛錄取；嗣林○辛於同年8月10日報到就職。

5、收受賄款50萬元(嗣退回15萬元)，而於111年錄取林○妍為清潔隊員：

- (1) 林○順為讓其女林○妍有穩定工作，於111年4月1日前某日，透由黃○秀聯繫與周品全交好之陳○貴向周品全請託公職職缺予林○妍，嗣經周品全應允給予清潔隊員職缺，惟要求50萬元之對價。林○順遂於111年3月17日至同年4月1日期間之某日，將50萬元現金交予黃○秀，再輾轉經由陳○貴轉交周品全收受之。
- (2) 同年2月24日，潮州鎮公所正式公告「111年度清潔隊員甄選」簡章；林○妍報名後，周品全果以鎮長職權，於同年3月21日核定林○妍錄取；嗣林○妍於同年8月10日報到就職。
- (3) 惟之後周品全因聽聞有調查清潔隊員買官之風

聲，擔憂賄款金額過高，金流易遭查緝，遂指示陳○源退回部分賄款予林○順，陳○源乃於同年8月10日後之某日，透過陳○貴、黃○秀聯繫林○順至陳○貴住家旁之車庫見面，將當日向陳○貴商借之15萬元現金，當場退回予林○順。

6、111年錄取陳○華為清潔隊員，並獲取60萬元之賄款：

- (1) 王○貞於110年11月4日前之某日，獲周品全告知潮州鎮公所即將辦理清潔隊員甄選，適王○貞知悉其外甥陳○華長期無穩定工作，遂洽詢陳○華有無意願擔任清潔隊員，經陳○華同意後，王○貞於某次公務行程巧遇周品全時，向周品全表示：「陳○華是我侄子(應為外甥)，我會再添一點心意」。
- (2) 111年2月24日，潮州鎮公所正式公告「111年度清潔隊員甄選」簡章；惟陳○華獲悉上開甄選公告訊息後，擔憂報名所繳交之「警察刑事紀錄證明」(即俗稱之良民證)，載明其於107年間遭臺灣屏東地方法院判決有罪之紀錄，恐無法報名成功，乃委請王○貞向周品全協調將該次清潔隊員甄選原預定之6個錄取名額，挪移1個至111年下半年辦理之第2次清潔隊員甄選案中；周品全同意後，遂於該次清潔隊員甄選案，僅核定錄取5名隊員。
- (3) 其後，潮州鎮公所於111年6月24日再次公告「111年度清潔隊員甄選」簡章(即第2次清潔隊員甄選)，陳○華報名後，周品全果以鎮長職權，於同年7月14日核定陳○華錄取；嗣陳○

華於同年7月18日報到就職。王○貞則於陳○華報到後某日，與周品全之妻石○玲相約碰面，將裝有60萬元現金之水果禮盒，交由石○玲轉交周品全收受之。

7、114年錄取陳○玲為清潔隊員，並獲取50萬元之賄款：

- (1) 周品全於114年農曆年前之某日，告知王○貞即將釋出清潔隊員職缺，王○貞擔憂其外甥女陳○玲未有穩定工作，經探詢陳○玲有意願擔任清潔隊員，並同意以50萬元賄賂換取清潔隊員職缺後，即由王○貞向周品全表示：「留一個缺給陳○玲，會準備一個小小心意」。
- (2) 同年2月27日，潮州鎮公所正式公告「114年度清潔隊員甄選」簡章；陳○玲報名後，周品全果以鎮長職權，於同年3月26日核定陳○玲錄取；嗣陳○玲於同年4月1日報到就職。王○貞則於陳○玲報到後翌(2)日，與周品全之妻石○玲相約於該日16時碰面，將裝有50萬元現金之水果禮盒，交由石○玲轉交周品全收受之。
- (三) 上開不法情節，屏東地檢署經以114年度偵字第10751、12776、12777、12778、12780、12781、15712、16169、16170、16171號偵查後，業於114年11月25日以違反貪污治罪條例等規定，將周品全提起公訴，嗣周品全於115年3月17日應本院詢問時，就前揭不法情節，亦已坦承不諱，並陳述：「7件案件都是民意代表來請託安排，幫忙之後，我們鄉下地方習慣上會包個紅包；我最後悔的地方是沒有拒絕收受該餽贈」等語，此有本案起訴書、本院詢問周品全筆錄等事證在卷足憑。是本案被調查人周品

全濫用其鎮長身分及職權，向民眾收取賄款，作為錄取該鎮清潔隊員對價，先後7件共計收受賄賂達390萬元(含嗣後退回之15萬元)等違失情節，事證已臻明確。

(四)綜上所述，本案被調查人周品全於擔任潮州鎮鎮長期間，濫用其對該鎮公所清潔隊員人事進用及核定權限，不法收取賄款，作為多起清潔隊員人事進用案之對價，總計收受賄賂達390萬元，核已違反公務員服務法第6條、第7條，及公務員廉政倫理規範第4點等規定，事證明確；其行為不僅有玷官箴，並損害政府廉潔形象及導致民眾喪失對公務員執行職務公正性之信賴，嚴重破壞政府信譽，違失情節實屬重大。

二、屏東縣近10年間各鄉(鎮、市)長因執行清潔隊員招募事項，而遭檢察機關以涉犯貪污罪嫌起訴之人數多達6人，屏東縣政府作為縣內各鄉(鎮、市)辦理自治事項之適法性監督機關，允應務實檢討並精進相關制度與監督機制，例如訂定框架性規範，內容包含公開招考、利益迴避、違法取得清潔隊員職位之汰除與外部評審委員參與等確保公平性之機制，並妥善行使法律所賦予之自治監督權限，俾有效杜絕弊端：

(一)按清潔隊員之人事管理事項原由臺灣省政府訂定之「臺灣省各級清潔機構清潔隊員駕駛技工管理要點」加以規範，於該要點因省虛級化而停止適用後，原行政院人事行政局(現已改制為行政院人事行政總處)於88年10月18日召開研商「臺灣省政府自民國88年7月1日起停止適用之行政規定(含要點、須知、注意事項等)屬人事管理部分有無另行規定必要」，並獲致結論略以：有關上開要點停止適用後，

毋需統一訂定規定，由地方政府本於權責自行辦理¹。

- (二)嗣立法院於112年5月9日制定通過環境部組織法，並作成附帶決議，其內容略以：因上開要點廢止導致各地方政府訂定各別管理辦法，造成全國清潔隊員之相關進用、管理、考核、勞動條件、福利等等並無一致標準。為確保全國清潔隊員的勞動條件及權益，主管機關應就有關清潔人員之進用、薪給、考核、退休、撫卹、資遣、保險、福利、其他權益保障及人事管理事項加以明定，並報請中央主管機關備查，以完善本法通過後之配套措施。
- (三)環境部於112年12月27日以環部管字第1127124052號函送立法院關於上開附帶決議之辦理情形，其要旨略以：依地方制度法規定，衛生及環境保護事項係屬自治事項，而依廢棄物清理法規定，執行機關為地方環境保護局及鄉(鎮、市)公所。關於清潔隊員之僱用係屬地方自治事項，目前各執行機關係依勞動基準法進用清潔隊員，為實質雇主，清潔隊員之薪資由執行機關自行訂定，如由中央訂定一致性規定，將涉及地方政府財務管理事務，該部將審慎研議其可行性。
- (四)是於現行法規體系及實際運作下，清潔隊員之進用被劃歸為地方自治團體之自治事項，而屏東縣政府就本院函詢是否就清潔人員之進用方式訂有一致性基準、有無就各鄉(鎮、市)辦理清潔人員進用行為之合法性進行審查、是否訂有事後定期抽查等監督機制，亦回復以各鄉鎮市公所為地方自治團體，

¹ 立法院第11屆第1會期第4次會議議案關係文書參照。

依法就清潔人員之進用標準及甄選方式，具有一定之自治權限，非屬縣府得以逕行介入或逕予規範之事項等語。

(五)惟實施地方自治非謂地方自治團體得逸脫於法規範之外，而使國家整體法秩序遭到破壞。為維護地方自治團體相關行為之合法性以及確保國家整體利益，國家或上級地方自治團體非不得對下級地方自治團體進行自治監督，僅因尊重地方自治團體就自治事項之自主權限，其監督範圍則限於適法性而不及於合目的性(司法院釋字第498、553號解釋意旨參照)。

(六)依地方制度法所賦予縣政府之自治監督權限，屏東縣政府對於各鄉(鎮、市)辦理清潔隊員進用涉有違法情事時，所得採取之監督手段包含：

- 1、依地方制度法第75條第6項規定，於鄉(鎮、市)公所辦理清潔隊員進用相關事項違背憲法、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。又清潔隊員之進用縱係依據勞動基準法為之，仍屬國家為達成清除廢棄物之公益目的，而採取以私法手段履行公行政任務之行政私法行為，此等行為自仍應受適法性之自治監督。
- 2、如鄉(鎮、市)公所就清潔隊員進用相關事項訂有自治規則，依地方制度法第27條第3項之規定，應於發布後函報縣政府備查，縣政府亦可於此時進行事後監督。倘該自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例牴觸者，依同法第30條第4項規定即由縣政府予以函告無效。

3、縣政府亦得就清潔隊員進用相關事項，訂定框架性之規範作為各鄉(鎮、市)公所遵循之依據。

(1) 按廢棄物清理法第4條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」第5條第1項規定：「本法所稱執行機關，為直轄市政府環境保護局、縣(市)環境保護局及鄉(鎮、市)公所。」是廢棄物之清除及處理雖屬鄉(鎮、市)之自治事項，然其係居於執行機關之地位，負責設立專責單位辦理一般廢棄物之回收及清除工作。而縣政府則仍屬廢棄物清理相關事項之主管機關，上述立法院附帶決議所要求明定清潔人員進用事項之主管機關，自包含縣(市)政府在內。

(2) 另按地方制度法第21條規定：「地方自治事項涉及跨直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)區域時，由各該地方自治團體協商辦理；必要時，由共同上級業務主管機關協調各相關地方自治團體共同辦理或指定其中一地方自治團體限期辦理。」廢棄物清理法第5條第4項則規定：「一般廢棄物之回收、清除、處理，在直轄市由直轄市政府環境保護局為之；在省轄市由省轄市環境保護局為之；在縣由鄉(鎮、市)公所負責回收、清除，由縣環境保護局負責處理，必要時，縣得委託鄉(鎮、市)公所執行處理工作。」可知廢棄物之清除及處理係屬涉及一鄉(鎮、市)以上之事務，由縣政府就相關共通事項訂定規範仍符合地方自治之事物本質。

(3) 據此，如屏東縣政府僅就清潔隊員進用之相關

事項訂定框架性規範，內容包含公開招考、利益迴避、違法取得清潔隊員職位之汰除與外部評審委員參與等確保公平性之機制，作為各鄉(鎮、市)自訂甄選簡章及辦理甄選之依據，而不涉及鄉(鎮、市)就清潔隊員進用之人事決定權與財政自主權者，當無侵害鄉(鎮、市)自治權限之疑慮。就此亦可參照澎湖縣政府所訂定之「澎湖縣各級清潔機構清潔人員進用及管理要點」以及新竹縣政府訂頒之「新竹縣各鄉鎮市公所清潔人員進用徵選原則」各該縣所轄之鄉(鎮、市)即參照該等規範訂定甄選簡章，以資辦理清潔隊員之進用。

(4) 觀諸屏東縣各鄉鎮市所訂定之清潔隊員甄選簡章或要點，部分有未規範利益迴避要求者，另有部分未規範違法獲取職務之汰除機制，遑論外部評審委員參與機制更付之闕如，甚者尚有未訂定甄選簡章或要點之情形，無從確保甄選程序最基本之公平與公正，亟待上級自治監督機關發揮監督功能，主動擔負完備清潔隊員進用相關機制之責任。

(七) 查屏東縣於近10年間，即發生6起²鄉(鎮、市)長因辦理清潔隊員招募事項，而遭檢察機關以涉犯貪污罪嫌起訴之事件，顯見各鄉(鎮、市)就此等事項之執行有發生嚴重違法情事之虞。而法律規定自治監督之精神亦在於矯正地方自治惡質化之現實需要，

² 依屏東縣政府115年3月13日屏府政查字第1150068448號函復本院之資料，該縣近10年間，鄉(鎮、市)長因辦理清潔隊員招募收賄，致遭檢察機關起訴者共計7人，包含崁頂鄉前鄉長林光華、枋山鄉前鄉長洪啟能、枋寮鄉前鄉長陳亞麟、枋寮鄉前鄉長盧文信、竹田鄉前鄉長吳振中、竹田鄉鄉長前傅民雄以及潮州鎮鎮長周品全。惟其中枋寮鄉前鄉長陳亞麟部分，經本院查詢起訴書犯罪事實並未涉及清潔隊員招募受賄，故予剔除。

當自律機制有所不足時，即需倚賴他律機制加以介入。屏東縣政府現已規劃包含推動清潔隊甄選行政透明專區、強化不適任清潔隊人員之汰除機制，以及加強清潔隊員法紀教育訓練等措施，惟就運用法律所訂自治監督手段部分仍有不足，允應儘速審視相關制度，建立有效之監督機制，妥善行使法律所賦予之自治監督權限，以有效杜絕弊端。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，已提案彈劾(業於115年5月11日審查通過)。
- 二、調查意見二，函請屏東縣政府檢討改善見復。
- 三、調查報告之案由、調查意見及處理辦法，隱匿個資後，上網公布。

調查委員：蔡崇義、陳景峻、郭文東