

壹、案由：據訴：南投縣廬山溫泉地區遭莫拉克颱風侵襲造成災情，致溫泉業者經營困難，相關政府機關未妥適協助；暨有關廬山溫泉地區遷村案，迄未有具體結果等情乙案

貳、調查意見

據訴，南投縣廬山溫泉地區遭莫拉克颱風侵襲造成災情，致溫泉業者經營困難，相關政府機關未妥適協助；暨有關廬山溫泉地區遷村案，迄未有具體結果等情乙案。

為釐清全案事實，本院調查委員於民國（下同）101年12月21日南投縣廬山溫泉地區實地履勘，除聽取相關機關簡報，並現地勘查該地區地層滑動情形，以及前往南投縣福興農場瞭解土地取得及徵收現況；復於102年1月15日約詢行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會（下稱：行政院重建會）、內政部、經濟部、行政院原住民族委員會（下稱：行政院原民會）、交通部、南投縣政府等相關主管人員，再參酌相關機關於約詢查復及補充之書面資料，詳予審閱，業已調查竣事，茲將調查意見臚列如次：

一、南投縣廬山地區地層滑動情形嚴重，於97年即決定遷建，遲至100年9月19日始確定為福興農場，遷建作業嚴重延宕，且有南投縣政府就該區域土地徵收作業以及合法地上物補償之發放進度落後、行政院原住民族委員會未落實核發地上物補償金等缺失，行政院未善盡協調及督導之責，均核有違失。

（一）按災害防救法第1條規定：「為健全災害防救體制，強化災害防救功能，以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全，特制定本法。」莫拉克颱風災後重建特別條例（以下簡稱：莫拉克特別條例）第1條亦揭示：「為安全、有效、迅速推動莫拉克颱風災後重建工作，特制定本條例」準此，災後

重建工作應安全、有效及迅速推動，以保障人民生命財產及國土安全。

- (二)次依「莫拉克颱風災區劃定特定區域說明書」第 8 條略以：「經劃定特定區域，災民如果認為徵收之補償標準太低，或者徵收後會失去原鄉的歸屬，政府會尊重其意願，不會主動徵收災民的土地及地上物；但如果災民主動要求，則依現行相關法令規定辦理。」行政院重建會查復指出，因土地取得過程係尊重災民意願，目前各縣市府相關案件均以協議價購方式辦理，以辦理特定區域土地徵收作業。
- (三)再依行政院重建會第 29 次委員會議暨該會 101 年 4 月 19 日第 41 次工作小組會議通過之特定區域土地徵收通案性補助原則為：（一）特定區域內私有土地及合法地上物徵收補償由內政部營建署賡續辦理，非合法地上物救濟金仍請各地方政府視財力自行衡酌。（二）公有土地及其地上物由各土地管理機關依契約及相關規定，本於權責辦理。合法土地改良物所需經費由各土地管理機關預算內籌應，倘有不足，再報請該會協調由內政部已提列準備預算中支應，至非合法地上物救助金部分，綜合討論結果，歉難同意辦理」據此，私有土地及合法地上物徵收補償由內政部營建署辦理，公有土地及其地上物由各土地管理機關依契約及相關規定本於權責辦理，非合法地上物救濟金則請各地方政府視財力自行衡酌。
- (四)查廬山溫泉地區於 97 年 9 月及 98 年 8 月 8 日分別遭逢辛樂克及莫拉克颱風侵襲，引發土石流及溪水淹沒，致該地區母安山北坡岩體深層滑動，滑動面積達 34 公頃，滑動深度超過 100 公尺，地層滑動情形十分嚴重。惟南投縣政府於 97 年 10 月將「廬山

溫泉風景區復建計畫(草案)」陳報行政院時，行政院即決議重建應尋覓附近地質安全之地點，避開潛在危險區域，規劃完善觀光溫泉特區，惟本遷建案卻遲至 100 年 9 月 19 日始確定為福興農場，顯已違反安全、有效及迅速推動之重建推動原則，遷建作業嚴重延宕。

- (五)次查有關廬山溫泉特定區域私有地及合法地上物補償費第 1 批及第 2 批分別由內政部營建署於 100 年 12 月 20 日、102 年 1 月 4 日核撥，惟第 3 批資料則尚待作業中，本案既已於 97 年即決議遷建，迄今已逾 4 年期間，土地徵收及相關補償作業仍進行中，進度明顯落後。且據內政部亦指出：目前除南投縣政府外，其餘五縣市政府多已完成特定區域土地協議價購經費請撥作業，南投縣政府針對補償金發放確實比較慢等語，益見該徵收作業落後之缺失。
- (六)再查特定區域土地徵收通案性補助原則，公有土地及其地上物由各土地管理機關依契約及相關規定，各土地管理機關應本於權責辦理。南投縣廬山溫泉地區經查計有天廬大飯店等 3 家合法承租行政院原民會之公有土地，並訂有契約，卻未領有補償金，詢據行政院重建會表示：此部分有會議紀錄，由該會發函請原民會考量，由原民會主責，倘有不足，則請內政部相關費用中協調相通等語。然行政院原民會未依前開補助原則落實執行，致該地區有天廬大飯店等合法承租之業者迄今仍未獲補償，肇致契約期限終止被迫辦理歇業，嚴重影響民眾權益，益見行政院重建會未督導行政院原民會落實核發補償金之缺失。
- (七)又查內政部查復指出：本案屬行政院列管重大案件。行政院重建會亦具體指出：「廬山溫泉區遷建」

及「溫泉區產業重建」之目的事業主管機關分屬內政部及交通部觀光局權理，南投縣政府負責推動本案等語，是以，行政院及所屬重建會應予以指揮督導及列管。南投縣廬山地區遷建作業嚴重延宕，且該區土地徵收作業以及特定區域合法地上物補償之發放進度落後，行政院難辭督導不周之責。且有關列管機關之爭議，行政院遲至行政院經建會於 102 年 1 月 2 日召開「研商院交議，內政部轉陳南投縣政府函送『南投埔里福興農場旅館區開發計畫（廬山溫泉易地遷建）』開發建設實施計畫案相關事宜」會議，始指示本案於開發計畫階段之相關作業進度由內政部督導列管。足徵行政院及所屬重建會未善盡協調及督導之責。

二、就南投縣廬山溫泉地區遷建案，行政院重建會無整合機制亦無追蹤後續辦理情形，並就莫拉克風災重建措施有關非合法地上物救濟金發放之決議，未能考量地方政府是否窒礙難行，核有不當

- (一)按莫拉克特別條例第 4 條前段規定：「為推動災後重建工作，由行政院設置莫拉克颱風災後重建推動委員會，負責重建事項之協調、審核、決策、推動及監督。」指出行政院重建會負責重建事項之協調、審核、決策、推動及監督工作。
- (二)次依行政院重建會會議決議之特定區域土地徵收通案性補助原則，私有土地及合法地上物徵收補償由內政部營建署辦理，非合法地上物救濟金則請各地方政府視財力自行衡酌，詳如前述。
- (三)查南投縣廬山溫泉地區經行政院於 98 年 12 月 31 日公告修正「莫拉克颱風災區範圍」屬災區範圍，有莫拉克特別條例之適用。且本案屬行政院列管重大案件，涉及都市計畫法、建築法、地政法規、國

有財產法、溫泉法、原住民保留地等相關法規，非南投縣政府可獨立執行完成。行政院於 97 年 11 月 10 日與 98 年 1 月 7 日會議，均具體指示請內政部召集相關部會協助南投縣政府提出務實可行對策，行政院重建會亦曾赴南投縣廬山溫泉地區實地監督及召開會議，並就廬山溫泉遷建案做成多項決議並指示內政部等相關機關之應辦事項，以積極協助南投縣政府，惟詢據南投縣政府陳稱：希望福興農場開發土地審定儘速通過，拜託時效快一點，並請求中央協助尚待整合之各項事項（包括：加速開發文件審議作業、請經濟部協助協調臺糖公司以領回土地補償金方式，俾利財務之可行，以及建請權責單位協助盡快檢討辦理劃定為保護區及河川區之土地徵收及地上物補償等）。據上，行政院重建會未能協調重建事項之各項協調工作，無整合機制亦無追蹤相關機關之後續辦理情形，顯有疏失。

(四)次查行政院重建會決議，非合法地上物救濟金請各地方政府視財力自行衡酌。然本案經南投縣政府預估廬山溫泉地區合法及非法建物拆除經費概算計新臺幣（下同）98,059,200 元。廬山溫泉地區土地徵收補償費及地上物查估經費（非合法地上物查估金額計 40 億餘元；非合法救濟金部分經該府核定查估金額 50% 計價，約需 20 億餘元）金額龐大。而南投縣政府依縣市政府財力分級表屬第 4 級，詢據該府約詢時陳稱：該府因莫拉克風災募得 1 億 9 千多萬的善款等語，財政實屬困難，顯見行政院重建會對前開措施之決議並未能考量地方政府是否窒礙難行。

三、南投縣廬山地區遭逢風災已造成地質環境不穩定，並於 97 年即決定遷建，惟該地區於 99 年 1 月仍新增 1

家旅館業者，交通部及南投縣政府均核有違失

- (一)按發展觀光條例第3條規定：「本條例所稱主管機關在中央為交通部，在縣(市)為縣(市)政府」旅館業管理規則第2-1條規定：「觀光旅館業之籌設、變更……與監督管理事項，除在直轄市之一般觀光旅館業，得由交通部委辦直轄市政府執行外，其餘由交通部委任交通部觀光局執行之。」同管理規則第4條及第5條規定，經營觀光旅館業應依法辦妥公司或商業登記外，向地方主管機關申請登記，領取登記證及專用標識後，始得營業。又，按溫泉法第18條第1項規定：「以溫泉作為觀光休閒遊憩目的之溫泉使用事業，應將溫泉送經中央觀光主管機關認可之機關(構)、團體檢驗合格，並向直轄市、縣(市)觀光主管機關申請發給溫泉標章後，始得營業。」溫泉標章申請使用辦法第7條規定，以溫泉作為觀光休閒遊憩目的之溫泉使用事業，應將溫泉送經中央觀光主管機關認可之機關(構)、團體檢驗合格，並向直轄市、縣(市)觀光主管機關申請發給溫泉標章後，始得營業。準此，廬山溫泉業者應分別向交通部觀光局及南投縣政府取得觀光旅館籌設許可、營業執照、觀光旅館業專用標識及溫泉標章等。
- (二)查南投縣廬山溫泉地區遭逢風災已造成地質環境不穩定，於97年決定遷建，行政院並於98年5月26日召開「研商南投縣政府所報『南投縣廬山溫泉區復建計畫』草案暨『廬山溫泉區自然災害重置計畫』草案等相關事宜會議，會議紀錄已敘明請南投縣政府本於主管機關權責積極推動辦理，並多與民間業者溝通，避免業者再次投資，造成更大投資風險及民怨等語，惟查自98年8月莫拉克風災後仍新增

「新蜜月館大飯店」業者 1 家，經南投縣政府於 99 年 1 月 8 日核發予其旅館業登記證(編號：089)，交通部觀光局、南投縣政府均坦承不諱。

(三)綜上，南投縣廬山地區遭逢風災已造成地質環境不穩定，並於 97 年即決定遷建，交通部及南投縣政府允應共同加強辦理該地區業者輔導，並持續推動遷建，以避免造成業者再度投資致權益受損，於 99 年 1 月仍新增 1 家旅館業者，交通部及南投縣政府均核有違失。

四、南投縣廬山溫泉地區遷建至福興農場案究為「產業重建」或「一般開發」案定位不明，致產生中央目的事業主管機關及適法性之爭議，行政院重建會允謀檢討改進：

(一)按莫拉克特別條例第 4 條指出行政院重建會負責重建事項之協調、審核、決策、推動及監督工作，已如前述。

(二)惟前開遷建案存有以下爭議，亟待協調解決：

1、遷建案定位不明，致中央目的事業主管機關究為內政部或交通部觀光局：

(1)按土地徵收條例第 2 條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府」；次按溫泉法第 2 條第 2、3 項規定略以：「有關溫泉之觀光發展業務，由中央觀光主管機關會商中央主管機關辦理；有關溫泉區劃設之土地、建築、環境保護、水土保持、衛生、農業、文化、原住民及其他業務，由中央觀光主管機關會商各目的事業中央主管機關辦理」，據上，如屬一般土地徵收開發案，主管機關為內政部，如屬溫泉區觀光之產業發展，主管機關為交通部觀光

局主責督導管理。

- (2) 查據內政部表示，該部係奉行政院蔡前政務委員勳雄指示協助南投縣政府辦理評估遷建地點之安全性、土地取得與土地變更作業程序等，行政院並未指定廬山溫泉區遷建案之中央管考機關，該部僅為協助機關，復表示廬山溫泉區遷建不論為溫泉區觀光產業重建或旅館區開發，其性質屬觀光產業重建應無疑義，該部並非觀光產業重建之中央主管機關。惟據交通部觀光局 101 年 6 月 27 日觀技字第 1010018093 號函復南投縣政府指出：「本案實為因應莫拉克颱風重創廬山溫泉區所辦理之遷建安置計畫，本局非該項之目的事業主管機關」。據上，內政部及交通部觀光局均認非本案之主管機關。
- (3) 又據行政院重建會指稱：本案關鍵議題在於土地開發計畫，「廬山溫泉區遷建」及「溫泉區產業重建」之目的事業主管機關分屬內政部及交通部觀光局權理，南投縣政府負責推動本案。究本案中央目的事業主管機關為內政部抑或交通部觀光局，存有爭議。
- 2、廬山溫泉地區遷建案究有無莫拉克颱風災後重建特別條例之適用，存有適法性之爭議

- (1) 按莫拉克特別條例第 3 條規定：「本條例所定災區，指因莫拉克颱風受創地區，其範圍由行政院公告之。」同條例第 20 條第 1 至 3 項規定略以：「災區重建應尊重該地區人民、社區（部落）組織、文化及生活方式（第 1 項）。中央政府、直轄市政府、縣（市）政府得就災區安全堪虞或違法濫建之土地，經與原住居者諮商取得共識，得劃定特定區域，限制居住或限期強

制遷居、遷村，且應予符合前項之適當安置（第 2 項）。為安置災民興建房屋及前項被限制居住或強制遷居、遷村、安置所需之土地，得徵收或申請撥用。取得公有土地後之處理，不受國有財產法第 28 條、土地法第 25 條及地方公產管理法規之限制。政府如已依第 7 條規定負擔貸款餘額者，於辦理徵收時，徵收價額應扣除該貸款餘額（第 3 項）。」是以，經劃定特定區域為莫拉克受創地區後，政府應尊重其文化及生活方式，並予以災區原住居者為適當之安置。

- (2) 查南投縣廬山溫泉地區遷建案於 97 年遭逢辛樂克颱風災後規劃進行，該地區復於 98 年 8 月遭逢莫拉克颱風之重創，並經經濟部依莫拉克特別條例於 99 年 5 月 12 日公告該溫泉地區特定區域範圍，行政院於 98 年 12 月 31 日公告修正「莫拉克颱風災區範圍」，含南投縣仁愛鄉等 175 鄉鎮，廬山地區座落在仁愛鄉轄內，屬災區範圍，有莫拉克特別條例之適用。然行政院重建會 99 年 3 月 13 日訪視災區重建進度通報會議，以及該會 99 年 5 月 25 日行政院莫拉克颱風災區劃定特定區域專案小組第 10 次會議決議明確指出：有關廬山地區溫泉旅館產業重置，無法適用莫拉克特別條例法源。內政部及行政院法規會並認定莫拉克特別條例第 20 條第 3 項之規定，係為安置災民興建房屋所需之土地，得徵收或申請撥用，其主要目的係以安置災民興建房屋之目的為限，而產業重置非屬莫拉克特別條例所定之安置目的，將該區產業重建案之適用排除在外。

(3)次查行政院重建會係依莫拉克特別條例第4條設立，以推動災後重建工作，詢據該會表示：莫拉克特別條例針對部落社區及住民協助安置，對產業遷建所需土地則無依據等語，具體指出產業重建無莫拉克特別條例適用，而行政院重建會於100年3月16日召開第34次工作小組會議對遷建案做成會議決議：「春陽案不符開發要件，應予排除；至福興農場案如確認未能協調解決，宜儘速另覓其他適當地點加速進行」，以及行政院經建會於102年1月2日召開本案協調會，主席結論以「本案涉及產業重建業務部分請莫拉克風災重建推動委員會持續關注、加速辦理。」均顯示有關廬山地區溫泉旅館產業重置及土地取得等，雖無法適用莫拉克特別條例法源，卻由行政院重建會負責產業重建之協調督促辦理，不無爭議。再者，南投縣政府並指稱：97年辛樂克颱風、98年莫拉克颱風接連重創該縣廬山溫泉區，兩颱風有其關連性，行政院重建會決議有關廬山溫泉旅館產業重置無法適用莫拉克特別條例法源，相當殘忍加以切割等語，益見本案存有適法性及法令適用範圍等之爭議。

(三)綜上，南投縣廬山溫泉地區遷建至福興農場案究為「產業重建」或「一般開發」案定位不明，致產生中央目的事業主管機關及適法性之爭議，行政院重建會允謀檢討改進。

五、行政院重建會、中央各相關機關及南投縣政府雖透過多元管道讓民眾掌握重建工作訊息並適時回應其需求，惟就南投縣廬山溫泉地區居民及業者對於政府重建工作之期待與疑慮，卻未能及時且充分溝通、說明

**與澄清，致引起民眾之質疑與誤解，致陳情不斷，宜
檢討改進**

- (一)查行政院重建會查復表示，中央及地方政府在辦理重建業務過程當中，訊息流通管道多元而暢通，除透過舉辦業務座談會、說明會或召開專案會議、網站宣導、媒體專訪等方式，讓民眾掌握政府重建工作相關訊息，更透過重建報、編撰重建系列出版品、新聞稿的撰擬、重建紀錄影片、DVD 的播製，赴重建區舉辦巡迴說明會，讓民眾有知的權利，瞭解政府重建施政作為。南投縣政府亦表示，針對廬山溫泉區「復建宜朝移地遷建再發展、原地加強管制」之方向，於辦理「變更廬山風景特定區計畫（第二次通盤檢討）」作業時，已於歷次說明會時向當地居民及業者充分說明。本案調查委員赴該區實地履勘時，經濟部則指出：每年均至廬山溫泉地區與業者及交通部觀光局，瞭解需求及遷建方案可行性，均有積極與業者溝通等語。
- (二)惟查行政院重建會 99 年至 101 年止計 22 件陳情案件，南投縣政府歷年受理廬山溫泉地區陳情案件計 12 件，均為該地區之土地徵收查估、補償及遷村案之陳情意見，而廬山溫泉地區當地業者及居民，亦不斷透過中央、地方民意代表及媒體，向 馬總統、行政院、本院及各相關機關陳情，表達對廢止溫泉區產生疑慮及不滿，且該地區業經評估已無法再以工程方式整治，部分業者卻仍存有要求整治母安山北坡之意見（詳見 101 年 6 月 16 日自由時報 A14 版），顯見行政院重建會及相關機關雖透過多元管道讓民眾掌握重建工作訊息並適時回應其需求，惟就南投縣廬山溫泉地區居民及業者對於政府重建工作之疑慮與期待，卻未獲及時且充分溝通、說明與

澄清，以消弭業者及民眾之疑慮與誤解。

六、南投縣廬山溫泉地區遷建至福興農場案執行進度嚴重延宕，相關機關就該地區之業者及居民，允宜研提遷建配套輔導方案，以維護其權益

- (一)按災害防救法第 1 條及莫拉克特別條例第 1 條均揭示，重建工作應安全、有效、迅速推動，以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全；災害防救法第 36 條規定略以：「為實施災後復原重建，各級政府應依權責實施下列事項，並鼓勵民間團體及企業協助辦理：……五、……災區民眾之安置及災區秩序之維持。六、衛生醫療、防疫及心理輔導。…十六、受災民眾之就業服務及產業重建。……。前項所定復原重建事項，各級政府應依權責列入各該災害防救計畫。……。」準此，政府之重建工作除應安全、有效、迅速推動外，在災害復原重建期間，應提供妥適安置措施及必要協助，使其於復原重建期間得以維持正常居家生活，以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全。
- (二)查南投縣廬山溫泉地區地層滑動情形十分嚴重，南投縣政府辦理「變更廬山風景特定區計畫(第二次通盤檢討)」，於 100 年 8 月 5 日完成都市計畫變更，除保留必要之公共設施與機關用地外皆已因應河川治理法線，變更為河川區及保護區，該府並辦理變更南投縣溫泉管理計畫公告廢止廬山溫泉區作業，惟該計畫經於公開說明會後各方意見與人民陳情意見不斷，並經南投縣議會 101 年 6 月 7 日第 17 屆第 5 次定期會臨時動議 4 號提案暫緩廢止廬山溫泉管理計畫，該計畫由南投縣政府於 102 年 1 月 8 日函送交通部觀光局辦理審核作業中。
- (三)惟據南投縣政府觀光處執行廬山地區旅館業及民宿

聯合稽查作業結果指出，目前該縣廬山地區旅館業及民宿現行仍營業中者共計 20 家(包含 2 家合法民宿、1 家合法旅館業及 17 家非法旅館業)。現行廬山地區配合遷建期間之協助措施，據經濟部、交通部均表示：有關廬山溫泉區屬都市計畫地區，已依行政院政策指示辦理遷建，無須研提溫泉輔導方案等語。行政院原民會於本院實地履勘時，對該地區究有多少原住民戶數、人數及從業員工人數毫無所知，行政院重建會亦表示莫拉克風災特別條例處理的事係劃定特定區域內之災民安置及特定區域區段徵收，對該地區之產業重置則著力較少等語，均顯示前述機關於遷建案作業期間對該地區未提供相關協助。

- (四)再者，廬山地區業已劃定為保護區及河川區，原有合法建築物不得再作原來之使用。惟先前領有登記證之民宿及旅館業者，均係依據旅館業管理規則第 4 條第 2 項規定申請設立登記在案，南投縣政府查復指出：該府觀光處雖已研議擬廢止該等旅館業及民宿之登記證，惟因其係既有建築物，目前尚使用中，建議宜先將其建築物酌予救濟後，再行廢止其登記證，以維其生計等語。是以，基於信賴保護原則，各相關機關允宜研提遷建配套輔導方案，俾減輕損害，以保障該地區民眾權益。

調查委員：余騰芳