

## 調 查 報 告

壹、案由：據審計部104年度中央政府總決算審核報告，有關行政院已訂定花東地區發展條例推動該地區永續發展，惟部分中央主管部會及花蓮、臺東縣政府未妥為編列預算，或部分行動計畫之提報、審查、執行與管考作業未周，影響計畫推動等情案。

貳、調查意見：

為推動花東地區產業發展，維護自然生態景觀，發展多元及文化特色，增進居民福祉等，花東地區發展條例於(民國)100年6月29日經總統令公布施行，依該條例第3條至第5條規定，中央主管機關為行政院，負責協調、審議、監督與指導花東地區建設及發展；縣主管機關為花蓮縣及臺東縣政府依花東地區永續發展策略計畫，擬訂4年1期之綜合發展實施方案，並將各項行動計畫審查結果進行分類，分類原則為建議納入實施方案者，分別歸為A、B、C類，其中A類為中央或地方有對應計畫者，針對各項計畫非自償性經費，由中央及地方依計畫補助原則及相關規定編列經費；B類為中央或地方無對應計畫，但中央可配合擬訂對應之新興計畫者，針對各項計畫非自償性經費，由中央及地方依計畫補助原則及相關規定編列經費；C類為中央或地方無對應計畫且無新興計畫，但中央可配合編列15%以上經費者，針對各項計畫非自償性經費，原則中央與地方負擔至少25%，其中地方至少10%(中央提案計畫者，此部分可由中央負擔)。其餘視花東地區永續發展基金(下稱花東基金)額度補助之，並視個案之特殊性調整。另經評估不符合花東地區永續發展策略計畫且不

具必要性者，建議不納入實施方案歸為 D 類；又計畫內容不夠具體明確，無法評估，須待補充資料再專案評估，亦先不列經費需求，須待補充資料再專案評估者，暫歸為 E 類，合先敘明。據審計部 104 年度中央政府總決算審核報告，有關行政院已訂定花東地區發展條例推動該地區永續發展，惟部分中央主管部會及花蓮、臺東縣政府未妥為編列預算，或部分行動計畫之提報、審查、執行與管考作業未周，影響計畫推動等情案，經函請審計部<sup>1</sup>、花蓮縣政府<sup>2</sup>、臺東縣政府<sup>3</sup>及國家發展委員會(下稱國發會)<sup>4</sup>就相關案情查復說明及提供資料，並請審計部於 105 年 12 月 9 日到院簡報，嗣於 106 年 5 月 11、12 日至花蓮縣履勘同時請花蓮、臺東縣政府主管與相關人員現場座談說明，另於 106 年 6 月 21 日詢問國發會釐清案情疑點，業已調查竣事。有關審計部提出部分中央主管部會及花蓮縣與臺東縣政府未妥為編列預算，或部分行動計畫之提報及審查、執行與管考作業未臻周妥，影響計畫推動情形等意見(總計 150 項計畫)，經該部覆核結果，相關機關已提出改進措施，該部將賡續追蹤其實際執行情形，本案不再贅述。惟本院據花蓮、臺東縣政府反映相關問題及調查結果，茲提出調查意見於后：

- 一、有關第 1 期綜合發展實施方案部分行動計畫執行進度落後情形，花蓮、臺東縣政府實應加強計畫先期評估規劃，並與中央主管部會積極協商，以提出符合地方需求且具體可行計畫，有效改善實際執行進度：

(一)據審計部審核意見發現花蓮縣及臺東縣政府第 1 期

---

1.審計部 105 年 11 月 7 日台審部四字第 1050014660 號函。  
2.花蓮縣政府 106 年 1 月 4 日府行研字第 1050248677 號函。  
3.臺東縣政府 106 年 1 月 10 日府國企字第 1050268963 號函。  
4.國發會 106 年 5 月 17 日發國字第 1060008595 號函。

(101 至 104 年)綜合發展實施方案，須由中央主管 12 個部會、花蓮縣及臺東縣政府與花東地區永續發展基金等單位編列預算辦理之 127 項行動計畫，截至 104 年度止，累計編列預算為新台幣(下同)738 億餘元，累計實際執行數 604 億餘元，預算執行率達 81.88%，其中經費來源為中央公務預算之累計實際執行數 577 億元，預算執行率 81.90%；地方公務預算累計實際執行數 3 億餘元，預算執行率 77.84%；花東地區永續發展基金累計實際執行數 5 億餘元，預算執行率僅 48.76%。又上開 127 項行動計畫，預算執行率未達 80% 者計有「養生休閒及人才東移推動計畫」等 37 項行動計畫，主要係部分計畫尚在進行可行性評估審查，或因設計圖說規劃尚在審查中，或因多次流標，或得標廠商發生財務困難，或變更設計，或受颱風影響，或尚未取得土地，或尚在辦理驗收及結案作業，或作業遲延至年底始完成發包作業等，影響計畫執行進度所致。另上開預算執行率未達 80% 之 37 項行動計畫中，由地方政府主辦，中央、地方公務預算及花東地區永續發展基金共同編列預算辦理之 C 類行動計畫即有 26 項，占上開 37 項行動計畫之 70.27%，又其中 15 項 C 類行動計畫預算執行率未及 50%，顯示由中央、地方公務預算及花東地區永續發展基金編列預算辦理之行動計畫進度落後情形相當嚴重。

(二)據行政院答復情形：針對花東地區永續發展基金補助計畫(C 類計畫)，行政院花東地區發展推動小組已多次督促地方政府應積極提升執行效能，包括：請地方政府積極推動執行計畫，並落實管考機制，即時掌握計畫執行狀況確實檢討落後原因及研提因應對策，必

要時，得提請推動小組協調處理；請主管部會隨時掌握所管計畫之執行情形，主動發掘潛在問題，儘早協助地方政府解決；跨機關之困難問題，得提請推動小組協調處理。另國發會亦函請各主管部會，針對花東地區永續發展基金補助計畫評核結果，依以往計畫執行情形，視需要自行訂定獎懲規定，以利計畫之落實與推動。針對所提預算執行率未達 80%之 37 項行動計畫，已請內政部、交通部、原住民族委員會、國發會、行政院農業委員會(下稱農委會)、財政部、衛生福利部(下稱衛福部)、經濟部、教育部及行政院環境保護署分別說明。其中針對花東地區永續發展基金補助之 26 項計畫(C 類計畫)，國發會後續將持續督促各中央主管部會，協助地方政府落實推動花東地區永續發展基金補助計畫。

(三)經本院調查發現，部分行動計畫預算執行率未達 80% 之原因為：部分計畫核定期程較晚、變更，影響預算執行率；部分計畫依法定程序辦理，前置作業耗時較久；部分計畫實際支出費用低於原預估經費；部分計畫因變更設計、氣候不佳、流標等因素，行政流程、採購辦理期程延宕；部分計畫因地方政府規劃欠周延、資料正確性及完整性不足，影響後續審查及補正程序；部分計畫因土地尚未取得等情事。是以，花蓮、臺東縣政府實應加強計畫先期評估規劃，並與中央主管部會積極協商，以提出符合地方需求且具體可行計畫，有效改善實際執行進度。

二、國發會雖已於 103 年起於公共建設先期計畫匡列政策引導型預算據以支應，以解決現行中央部會編列配合款籌措問題，惟仍有部分部會未及匡列預算，致發生無法配

合撥付 C 類計畫中央應負擔之 15% 之情形，該會允應督促中央各部會預先與花蓮、臺東縣政府聯繫了解地方需求，及時匡列預算支應，以利計畫推行：

(一) 據花蓮、臺東縣政府反映綜合發展實施方案提案爭取 C 類計畫所面對之問題如后：

1、部分計畫中央部會或囿於提案排擠其內部預算或年度預算已編列等因素，致無法配合撥付 C 類計畫中央應負擔之 15%，因此需請地方政府自籌財源辦理，因而排擠地方政府縣庫其他預算，例如花蓮縣政府建設處提出「花蓮縣建築執照書圖及地籍套繪圖數化建置作業計畫」經評估所需經費約為 3,400 萬元，內政部營建署於 101 年提出「建築管理智慧化服務計畫」，惟未編列補助各縣市政府之預算，該計畫執行需由地方政府自行籌措預算，該府於 102 年發文向該署函詢得否補助，依該署 102 年 10 月 23 日函復因該署經費有限，相關預算已規劃辦理事項，尚無餘裕可補助該府，爰請該府自行籌措財源辦理；復因該府財源籌措亦有困難，故該府報請中央暫時將該計畫於第 1 期計畫中撤案，經該署 105 年 6 月 22 日函同意備查；該府預計於 107 年再次向該署申請該案補助款，並分期 2 年、3 年完成計畫案。另警察局「社區重要路口錄影監視系統建置計畫」係因中央主管機關(內政部警政署)未能同意撥付花東基金補助計畫(C 類計畫)中應負擔之 15% 經費，且該案建置屬治安需求並無自償性經費，與花東地區發展條例精神不符，予以撤案，並以常態性編列於一般性補助款項辦理。

2、第 2 期綜合發展實施方案，更有變形的 A2+C 類(基

金 45%、中央 45%、地方 10%)及 A3+C 類(基金 50%、地方 50%)，A2+C 類不僅需報部會競爭型計畫，且最後核定經費不等於原匡列經費，部會或因經費對應而刪減該年核定經費，或因預算對應問題徒增過多的行政流程等待經費核定，致計畫無法發揮預期效應或期程嚴重落後；而 A3+C 類無形中更加劇地方政府自籌配合款之困難，排擠原預算。例如臺東縣政府第 2 期 A2+C 類之計畫「揮灑山歌海舞-打造新臺東美術館亮點計畫」，因「文化部推動博物館與地方文化館發展計畫」縣配合款需 20%，而花東基金計畫「揮灑山歌海舞—打造臺東美學新亮點」配合款為 10%，故文化部綜合規劃司表示需函請國發會調整花東基金縣配合款 83 萬 2,500 元(約為全年度經費 11.11%)，以配合「文化部推動博物館與地方文化館發展計畫」縣配合款，國發會已於 105 年 9 月 1 日回復，臺東縣政府文化處於 9 月 6 日函送文化部綜合規劃司修正經費之計畫，業經文化部 105 年 10 月 11 日文綜字第 1053027945 號函核定。上開計畫於年度核定經費不等於匡列經費，又每年須循部會競爭機制時程徒增行政作業流程。再例如：臺東縣政府第 2 期 A2+C 類之計畫「友善通行環境計畫」，營建署 105 年 8 月 30 日營署道字第 1050053679 號函：「旨案計畫內容本署目前並無適合之建設計畫能納入補助，惟為配合行政院推動『花東第 2 期(105-108)綜合發展實施方案』協助花東地區相關道路建設，本署已於 105 年 7 月 25 日檢送『生活圈道路交通系統建設計畫』修正計畫 1 份報院核定，俟行

政院函復同意後再行發函通知貴府辦理後續事宜。」該案經行政院 105 年 11 月 2 日函示同意將該計畫納入「生活圈道路交通系統建設計畫」辦理，後續依相關行政程序報行政院修正計畫，致 105 年計畫無法推行。又如臺東縣政府第 2 期 A3+C 類之計畫「消防車輛充實及汰換計畫」核定經費 1.17 億(基金 50%、地方 50%)，因地方配合款過高，為考量該府財政能力後，再報行政院修正計畫縮減規模為 9,900 萬元。該計畫主管部會無相對應之經費，地方配合款負擔比率過高，經數月之協調方能定案。

(二)經本院詢問國發會說明略以，依花東地區發展條例第 12 條規定，推動綜合發展實施方案及相關產業發展事項，由中央政府逐年編列預算支應或寬列預算補助之。行政院核定之「花東地區永續發展策略計畫」，基金運用係以「公務為主，基金為輔」為原則。有關 A2+C、A3+C 等計畫形式，主要係考量原應由主管部會或地方政府預算支應之計畫，如消防廳舍整建及消防車輛汰購等計畫，依行政院主計總處規定已納入一般性補助款指定辦理施政項目，因考量部會或地方政府預算不足，爰由花東基金予以協助。若建議就 C 類計畫核定，非以 A2+C/A3+C 等計畫形式，原則同意回歸原本 A2/A3 計畫形式辦理。另依「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」第 9 條規定略以，中央應依前條規定之財力級次給予不同補助比率，且最高補助比率不得超過 90%。花東基金係依前開規定辦理。為解決現行部會編列配合款籌措問題，該會自 103 年起已於公共建設先期計畫匡列政策引導型預算據以支應

，部會後續可於公共建設預算項下配合研提計畫辦理，其預算額度視部會提報需求而定，該會將優先匡列。經查目前已有內政部及農委會於公共建設預算項下研提「原住民及花東離島地區殯葬設施改善計畫(107至110年度)」、「花東地區有機農業發展計畫」在案。

(三)據上，國發會雖已於103年起於公共建設先期計畫匡列政策引導型預算據以支應，以解決現行部會編列配合款籌措問題，惟仍有部分中央部會未及匡列預算，致發生無法配合撥付C類計畫中央應負擔之15%之情形，該會允應督促中央各部會預先與花蓮、臺東縣政府聯繫、溝通，先行了解地方需求，及時匡列預算支應，以利計畫推行。

三、國發會允應考量中央主管部會及地方政府得及時納入編列年度預算之時間點，妥為安排委員會議召開期程，並審酌規範中央主管機關全期工作計畫書細部審查之期限及經費核撥原則妥適性，俾使中央主管部會及地方政府配合掌握預算編列與計畫執行期程：

(一)據花蓮、臺東縣政府說明有關各年度滾動修正計畫，目前行政院花東地區發展推動小組會議以半年受理滾動修正提案為原則或係採不定期召開，尚無明定多久期間召開並審定各項地方政府提案計畫，以每年6月底前滾動修正為例，歷經部會初審、等待委員會召開到行政院核定為C類計畫約需3-4個月不等，該年度計畫已無法展開，按國發會所訂流程，自地方政府陳報計畫至行政院核定，其期程原則為11周，惟實際執行尚未能於期間內核定完成，例如花蓮縣政府於105年12月30日陳報行政院，至106年5月23日止



(約 19 周)，依行政院函該府有關行政院花東地區發展推動小組第 14 次委員會議紀錄，尚待後續行政院核定函；另臺東縣政府於 105 年 6 月 27 日陳報行政院，至 106 年 2 月 2 日行政院核定，歷經約 7 個月。

(二)詢據國發會說明，有關花蓮縣政府 105 年 12 月 30 日陳報行政院，至 106 年 5 月 23 日行政院函該府有關行政院花東地區發展推動小組第 14 次委員會議紀錄(約 19 周)一節，係因配合政府目前刻正推動「前瞻基礎建設計畫」，該計畫主要係打造未來 30 年國家發展需要的基礎建設，優先納入配合區域聯合治理的跨縣市建設，以及過去投入不足、發展相對落後地區的重要基礎設施，藉以促進地方整體發展。爰有關花蓮縣政府所陳報之計畫，係俟「前瞻基礎建設計畫」有初步成果後，再行召開委員會會議，以利資源有效整合運用。有關臺東縣政府 105 年 6 月 27 日陳報行政院，至 106 年 2 月 2 日行政院核定，歷經約 7 個月一節，查行政院花東地區發展推動小組係於 105 年 11 月 8 日召開審查會，後續核定作業係屬行政院權責，該會均遵照行政院核定時間據以辦理相關事宜。惟揆諸上開相關核定作業實際執行情形，確實未按國發會所訂流程，於期間內核定完成，顯有未妥。

(三)復據花蓮、臺東縣政府反映有關全期工作計畫書細部審查部分，國發會為簡化審查作業流程，依 106 年 5 月 9 日第 14 次委員會議決議，未來低於 5,000 萬元之全期工作計畫書授權地方政府核定，至於 5,000 萬元以上之計畫，仍需送中央主管機關核定，方得核撥經費；惟尚無規定地方政府於提出全期工作計畫書後，中央主管機關須於多久期限內完成審查，地方政府

恐將難以掌握辦理期程。又有關部會經費核撥情形不一，例如：教育部體育署(臺東縣 105-108 年推動面山學校實施計畫)分二期撥款，第 1 期為部會收到國發會經費後，通知臺東縣政府請款，核撥 60%，第 2 期款為計畫執行率達 70% 以上時核撥 40%；國發會(105-108 年臺東縣跨域整合輔導總顧問計畫)分二期撥款，第 1 期為當年發包權責發生時核撥 50%，第 2 期為檢送期末報告時核撥 50%；衛福部(105-108 年大武鄉衛生所暨南迴線緊急醫療照護品質提升計畫)分四期撥款，每季按收支估計表分配數請領該季經費，故一年分為 4 次請撥，造成地方政府部分計畫因經費未到位而執行率較差。

- (四)國發會就部會撥款進度及審查期限說明：為簡化審查作業流程，行政院花東地區發展推動小組已將低於 5,000 萬元之全期工作計畫書授權地方政府核定，5,000 萬元以上之全期工作計畫書由中央主管部會核定。全期工作計畫書經核定後，除地方政府要求修正計畫外，後續年度不再額外辦理計畫內容之審查。每年度視計畫執行進度覈實撥款。針對計畫書審查期限，以「臺東縣尼伯特風災後續復原重建總體規劃專案」為例，該專案經行政院 106 年 1 月 23 日原則同意在案，行政院並核復「建築景觀再造計畫」等 5 項未經主管部會確認修正之行動計畫，請臺東縣政府儘速辦理並循程序報請行政院核定。惟查該府始於 106 年 5 月 11 日陳報「建築景觀再造計畫」，顯見其期程仍取決於該府。對於是否應明定中央主管機關全期工作計畫書細部審查之期限一節，若地方政府儘速提出，並確實依部會審查意見修正完成，部會即可儘速核定

，反之若地方政府提報時間晚，或未確實依部會意見修正完成，則影響其審查時程，期間長短仍取決於地方政府所提計畫內容而定。有關基金經費撥付部分，該會每年年初即函請各中央目的事業主管機關依據各項計畫執行進度，覈實提出當年度花東基金需求申請。至各部會撥付予地方政府，則須依預算法等相關規定，視計畫執行進度覈實撥款。因考量花東基金補助計畫涉及部門多，至少含括花東地區發展條例所列觀光及文化、原住民族群生活條件及環境之改善、生態環境保護、基礎建設、產業發展、交通建設、醫療建設、社會福利建設、災害防治、治安維護、河川整治及教育設施等 12 部門，基於各部門執行方式各有不同，其核撥方式仍由各部會訂之為宜，且須依預算法等相關規定，視計畫執行進度覈實撥款。經查部分計畫經費執行率較差，其原因並非全來自撥款方式，以花東第 2 期(105-108 年)綜合發展實施方案中 105 年度花東基金補助計畫為例，該實施方案經行政院 104 年 11 月 2 日核定在案，惟迄 105 年底，花蓮縣政府仍有「花蓮縣尊重動物生命計畫」等 14 項計畫，臺東縣政府仍有「古色紅磚戀書香 - 翻轉圖書館新未來計畫」等 14 項計畫，花東基金 105 年度決算數為 0，經檢視未執行原因，主要係該府未能依原計畫進度辦理所致。有關綜合發展實施方案預算編列部分，花東基金 107 年度已核定補助地方政府辦理第 3 期綜合發展實施方案，該會將配合要求地方政府於 108 年年初即提送草案，並於該年 6 月前將審查結果回復行政院，俾利地方政府編列次一年度預算。

(五)基上，國發會允應考量中央主管部會及地方政府得及

時納入編列年度預算之時間點，妥為安排委員會議召開期程，並審酌規範中央主管機關全期工作計畫書細部審查之期限及經費核撥原則妥適性，俾使中央主管部會及地方政府配合掌握預算編列與計畫執行期程。

**四、國發會允應主動出面協調地方政府與中央部會，減少中央政府政策之規劃與地方需求間之歧異，提高計畫提案成功機率，以達到花東地區發展條例立法及花東基金設立宗旨：**

(一)對於綜合發展實施方案有關新興計畫爭取 C 類計畫，認為若干計畫被核定為 E 類，或是後續仍無法轉 C 類，臺東縣政府認為原因如下：

- 1、中央主管機關無相關對應計畫及額外補助經費者，例如優化防災軟實力子計畫 4、5、6、7「災害防治與電子車隊管理系統整合計畫」、「強化災害防救專用資訊系統整合計畫」、「強化救災人員山難救援能力計畫」、「救災人員水域救援訓練計畫」及提升防救災設施子計畫 4「消防車輛汰換計畫」等撤案。
- 2、部會補助經費不足，改由地方政府自籌辦理者，例如優化城鄉環境衛生子計畫 4「環境美容維護計畫」，依環保署函復所需該署補助經費為 1,944 萬元，環保署並無相對補助經費，經與環保署多次協商溝通未果而撤案。另強化在地農產通路子計畫 1「臺東友善小農平台及網路農場推廣執行計畫」，中央不核定，由該府直接編列預算辦理。
- 3、無法確定中央主管機關，提報修正計畫未獲明確回應者，例如拓展 3D 運動觀光子計畫 2「左岸乘風

破浪計畫」因中央主管機關一直無法確定，修正計畫過程困難，多次提報修正計畫均未獲明確回應。另建構綠色交通之心子計畫 1「臺東市區貼心自行車使用環境示範計畫」，因中央主管機關一直無法確定，修正計畫過程困難，未獲明確回應。

(二)詢據國發會說明如下：

- 1、優化防災軟實力子計畫 4、6、7 等內政部已有相對應計畫，經 101 年 11 月 26 日行政院花東地區發展推動小組第 3 次委員會議審定為 A2 類，復經臺東縣政府自行與主管機關協調取得共識改列 E 類。
- 2、優化防災軟實力子計畫 5 查內政部已有相對應計畫「防救災雲端計畫」，經 101 年 11 月 26 日行政院花東地區發展推動小組第 3 次委員會議審定為 A2 類，復經臺東縣政府自行與主管機關協調取得共識改列 E 類。案經該府提出滾動檢討後，行政院 104 年 6 月 1 日院臺綜字第 1040027020A 號函業同意核列為 C 類，經費 7,946 萬元，其中由花東基金支應 5,958 萬元。
- 3、提升防救災設施子計畫 4 屬中央對直轄市及縣市政府一般性補助款指定辦理項目，經行政院 102 年 6 月 18 日院臺經字第 1020029378 號函請臺東縣政府依一般性補助款規定分年編列預算支應。另該府因考量一般性補助款額度有限，經提出計畫滾動檢討後，行政院 106 年 6 月 5 日院臺內字第 1060017014 號函業同意核列經費 9,900 萬元，其中由花東基金支應 4,950 萬元(A3+C 類)。
- 4、優化城鄉環境衛生子計畫 4、強化在地農產通路子

計畫 1 等因計畫內容不夠具體明確，須待補充資料再專案評估，經行政院 102 年 6 月 18 日院臺經字第 1020029378 號函核列為 E 類。

5、拓展 3D 運動觀光子計畫 2 由教育部主管，交通部協辦；建構綠色交通之心子計畫 1 可透過教育部與內政部提出申請。

(三)惟依國發會說明相關計畫內容經主管部會審查確實未盡完備或不符政策推動方向。然而其中有關花蓮、臺東縣政府提案不符政策推動方向者，是否係因政策推動方向擬定之初，未向地方政府徵詢意見及積極溝通，造成政策推動方向不符地方實際需求。是以，該會允應主動出面協調地方政府與中央部會，減少中央政府政策之規劃與地方需求間之歧異，提高計畫提案成功機率，達到花東地區發展條例立法及花東基金設立宗旨。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見一，分別函請花蓮縣政府、臺東縣政府確實檢討改善見復。
- 二、抄調查意見二、三、四，函請國家發展委員會參處見復。
- 三、影附調查意見，函請審計部參考。

調查委員：蔡培村

陳慶財

章仁香