

調 查 報 告

案由：據審計部 101 年度中央政府總決算審核報告，行政院原住民族委員會執行原住民族部落遷建計畫，間有辦理進度延宕情事乙案。

調查意見：

據審計部 101 年度中央政府總決算審核報告，行政院原住民族委員會（下稱原民會）執行原住民族部落遷建計畫，間有辦理進度延宕情事乙案，經函請原民會查復到院，並於民國（下同）102 年 12 月 13 日約詢原民會副主任委員高揚昇、行政院經濟建設委員會（103 年 1 月 22 日與行政院研究發展考核委員會合併改制為國家發展委員會，下稱經建會）相關主管人員，103 年 1 月 20 日至臺中市和平區松茂及新佳陽部落、1 月 21 日至南投縣仁愛鄉翠巒及瑞岩部落現場履勘，業經調查竣事，茲將調查意見臚述如下：

一、原民會辦理原住民族部落遷建計畫過程，未即時提出說明遷建計畫辦理原則與經建會之認知不同，而經建會亦未考量原住民族文化差異性與居住地理環境位置複雜性，一再主張先擬「整體部落遷建計畫」政策方案，雙方未能充分溝通，意見遲遲無法整合，致該計畫（草案）提出迄今已逾 6 年仍未核定實施，肇致部分部落仍處安全堪慮狀態，危及原住民生命財產安全，難謂允當。

（一）按內政部 93 年 11 月 3 日發布（94 年 6 月 1 日修正）重大災害災民安置及住宅重建原則，依該原則肆、三、長期安置規定：「（一）偏遠地區原住民部落：……
1. 原地重建：房屋毀損戶經評估適宜原地重建或修復者，除已核發災損戶慰助金外，由縣（市）政府會同鄉（鎮、市）公所輔導受災戶個別辦理房地重建。2. 集中遷建：中央窗口為行政院原住民族委員會……，安置對象以原住民為主，地點則以原鄉安全地點為優先，興

建合法、經濟、快速興建之自助型住宅，並就地取材，提供在地民眾就業機會。……(5) 遷建計畫之研提及審核：毀損戶及強制搬遷之危機戶不願承購或承租現有住宅，而有意願整體遷建者，由縣（市）政府研擬具體遷建計畫及所需經費，並協調運用民間捐款興建住宅後，提報縣（市）災害防救會報核定。(6) 遷建計畫之實施：遷建計畫及所需經費核定後，由縣（市）政府或民間團體據以辦理土地使用變更、規劃設計、請照、發包、申請撥款興建、配住等後續作業。……」故依上開原則，有關原住民部落長期安置，可分為原地重建與集中遷建 2 類，其中原地重建事務，應由縣（市）政府負責辦理；集中遷建事務，有關危險區域之勘定及危機戶之認定，選定遷建地點，遷建計畫之研提等先期規劃，均由縣（市）政府主辦，並由縣（市）政將遷建計畫提報縣（市）災害防救會報核定後實施，而原民會則作為中央窗口，並籌編預算。本院為瞭解原住民族生活與居住情形，於 103 年 1 月 20 日至臺中市和平區松茂及新佳陽部落、1 月 21 日至南投縣仁愛鄉翠巒及瑞岩部落勘查，發現原住民各族間生活與文化存有差異性，所居住之位置不同，地理環境相當複雜，合先指明。

(二) 詢據原民會表示：鑒於地方政府囿於財源，以致原住民受災戶(危機戶)住宅原地重建或遷居重建問題久懸未決，爰訂定「原住民族安全家園重建方案」時，將部落遷建計畫納入重點工作項目，並於 96 年 2 月 6 日函請各縣（市）政府提報遷建經費需求概算後陳報行政院。案經行政院 96 年 6 月 1 日核定，同時要求原民會應就部落遷建計畫儘速研擬具體實施計畫。原民會爰擬定「原住民族部落遷建計畫(草案)」期程自 97 年 1 月 1 日至 99 年底止，預計完成 8 處部落遷建以及

18處部落遷建規劃評估，並依評估結果進行後續實質規劃遷建等，預估經費31億餘元。該計畫於97年1月3日陳報行政院，案經行政院交由經建會審議意見略以：「建議原民會先行擬定原住民族部落遷建計畫政策方案：……將遷建之辦理原則(包括：危險部落之認定及公告、居民遷建意願調查、遷建用地選址、遷建部落房地產權及原有部落房地處理等)，併同相關法規依據、執行策略、有關財源及預期效益等，擬定一整體性政策方案，再依此政策方案內容，研擬部落遷建計畫，俟計畫核定後憑辦，以落實個別遷建計畫執行之可行性。」等，行政院即於同年5月13日函請原民會照經建會審議意見辦理。

(三)惟嗣後原民會僅於97年11月17日另擬「原住民族部落遷建先期計畫(草案)」¹陳報行政院，該計畫雖經行政院同年12月8日原則同意，並要求該會參照經建會等有關機關意見，儘速研議擬定整體部落遷建政策方案及整體部落遷建計畫。原民會於行政院同意先期計畫後，雖內部簽核將儘速委託規劃「原住民族部落遷建方案」，俾據以擬定「整體部落遷建計畫」，惟98年1月至99年11月期間，仍僅以辦理原住民族部落遷建先期計畫為執行策略。99年11月8日復另擬「原住民族部落遷建前置作業計畫(草案)」²陳報行政院，案經行政院於秘書長於同年12月13日核復原民會照經建會審議意見：「該前置計畫(草案)僅就部分部落辦理安全評估前置作業，仍未依行政院97年12月8日函意旨研提整體部落遷建計畫，請原民會儘速研

¹ 零星補助部分地方政府辦理部落遷建之建築用地開發公共工程及部落原地安全堪慮評估暨建議可行方案評估等事項(預估經費8,300萬元、預計期程自計畫核定日起至98年6月底止)。

² 辦理原住民族部落危險區域安全評估、遷居地安全評估、用地取得、興辦事業計畫及公共設施等，計畫預估經費1億8,000萬元，計畫期程自計畫核定日起至101年12月底止。

提報核，而 99 年度經費須俟計畫經行政院核定後始得動支」辦理。

(四)惟原民會仍未依上述經建會歷次審議意見辦理，至 100 年 11 月 22 日仍僅就個案部落遷建計畫³，陳請行政院同意於 100 年度「原住民族部落遷建計畫」預算項下動支，嗣經行政院秘書長 101 年 1 月 3 日核復照經建會綜整意見，依 100 年度政府公共建設計畫審議決議，俟整體部落遷建計畫核定後始得動支，並請該會儘速完成及檢討相關延宕提報責任。其後，原民會為推動先期計畫，爰於 101 年 5 月 14 日委由中興工程顧問股份有限公司（下稱中興公司）辦理部分部落⁴之不安全原住民族部落遷建先期作業規劃、現況分析及遷住需求調查、遷居地安全評估以及協助擬具部落遷建先期計畫(草案)報行政院等事項。

(五)又原民會為辦理臺中市政府函報「臺中市和平區梨山里新佳陽及松茂部落遷建實施計畫」事宜，於 101 年 10 月 24 日函請行政院同意動支 101 年度預算，案經行政院交付經建會審議，仍以整體部落遷建計畫尚未經核定，依「101 年度政府重大公共建設計畫先期作業審議結果建議事項分辨表」，101 年度經費須俟該計畫核定後始得動支，並請原民會儘速研擬整體部落遷建計畫，報行政院核定後據以實施，及檢討計畫提報延宕相關責任，行政院秘書長於同年 12 月 17 日核復原民會照經建會意見辦理。

(六)原民會為辦理原住民族地區部落後續遷建計畫，雖另於 101 年 11 月 22 日依上述中興公司調查結果，將「

³ 南投縣政府函報「南投鄉仁愛鄉發祥村瑞岩部落 32 戶擴建計畫」初步規劃及可行性評估方案。

⁴ 以經建會 99 年度委託國立成功大學辦理「非莫拉克颱風災區環境敏感地區聚落安全評估」總結評估報告，所提出之 35 處不安全之原住民族部落，及部分地方政府提出不安全之原住民部落為工作範圍。

原住民族部落遷建先期計畫延續計畫(草案)」陳報行政院，案經行政院交付經建會審議結果，仍以該延續計畫係辦理宜蘭縣、新竹縣、臺中市、南投縣、花蓮縣等 9 處有潛在危害之部落遷建先期規劃，考量計畫執行地區、工作項目與前期「原住民族部落遷建先期計畫」多所重複，建請原民會予以釐清，於後續整體部落遷建計畫中，補充說明前期計畫及現行相關計畫之執行成效，未同意該延續計畫，並請原民會儘速研擬整體部落遷建計畫報核。行政院秘書長於 102 年 2 月 7 日核復原民會依照經建會綜整意見辦理。嗣原民會針對經建會 101 年度屆期計畫評核，提出說明略以：「本計畫案因配合政策調整執行，屬於退場計畫，本會目前已就整體遷建計畫方案，調整計畫方案內容，預計 102 年 12 月調整完成本計畫方案各項審查及行政作業後，報請行政院審議」，惟迄今原民會仍未提出相關具體作為。

- (七)復據原民會表示：經建會建議遷建計畫之辦理原則，與「重大災害災民安置及住宅重建原則」內容大致相近，而後者明訂原民會為原住民族部落集中遷建之中央窗口。又經建會之建議係採「由上而下」推動，該會考量整體性遷建政策方案涉及經費計算基礎及財務規劃，宜「由下而上」由地方政府就遷建個案完成先期規劃，經統整遷建戶數及所需經費，再會商有關機關討論財源籌措方式，才有助於做成可行之政策方案。該會鑒於地方政府囿於財源，無力研提個案遷建計畫，故研訂「原住民族部落遷建先期計畫」，擬補助地方政府先完成遷建先期計畫，再辦理遷建計畫，因該先期計畫業奉行政院同意在案，乃認行政院係請該會先完成各部落遷建先期計畫後，再根據各部落遷建先期規劃成果，儘速研擬「整體部落遷建計畫」報院

核定後據以實施。惟該會嗣後於 99 年 11 月 8 日、101 年 10 月 24 日及 101 年 11 月 22 日 3 次陳報之後續計畫，均經行政院核復依「原住民族部落遷建計畫（草案）」經建會審議意見，先行研擬整體遷建方案，與該會上開認知確有落差。惟該會始終未與經建會進一步溝通，加以澄清。

(八)綜上，原民會辦理原住民族部落遷建計畫過程，因就該計畫之辦理原則與經建會認知不同，復因行政院同意該會所報「原住民族部落遷建先期計畫」，遽認行政院對於經建會之審議意見並不堅持，該會乃朝先完成各部落遷建先期計畫後，再根據各部落遷建先期規劃成果，研擬「整體部落遷建計畫」報院核定方式進行，故遲未積極研擬具體可行之整體性部落遷建政策方案，造成後續陳報之各項有關計畫均遭行政院退回之結果，該會未即時提出說明認知之差異，加以經建會未考量原住民族文化差異性與居住地理環境位置複雜性，一再主張須先擬定「整體部落遷建計畫」政策方案，雙方未能充分溝通，意見遲遲無法整合，致該計畫(草案)提出迄今已逾 6 年仍未核定實施，肇致部分部落仍處安全堪慮狀態，危及原住民生命財產安全，難謂允當。

二、原民會未恪遵預(概)算編製規定，審慎考量計畫執行能力，覈實編列計畫預算，致年度預算執行率偏低，影響政府資源統籌分配運用；復未依經建會審議意見，於中長程個案計畫未核定前，先行動支預算，核屬不當。

(一)按中央政府中程計畫預算編製辦法第 26 條規定：「各主管機關應參酌已核定個案計畫之情形，在其獲配各年度歲出概算額度範圍內，配合擬達成之年度施政目標，本零基預算精神，重行檢討各項新興或延續性計畫，並排列優先順序後，依各年度總預算編製作業規

定，編製歲出概算，函報行政院。」依經建會所訂 97 至 101 年度「政府重大公共建設計畫先期作業編擬手冊」計畫編報原則之規定略以：執行機關應考量保留款及執行能力，覈實編列經費。

(二)「原住民族部落遷建計畫」97 至 101 年度預(概)算之編列，均須依各年度「政府重大公共建設計畫先期作業編擬手冊」規定，辦理先期作業審議。據審計部查核結果，行政院 96 年 10 月 17 日函送之「97 年度政府公共建設計畫先期作業審議結果(公務預算)建議事項分辦表」有關經建會就該計畫⁵之審議意見，係載明「97 年度經費須俟實施計畫報核後始得動支」，又經建會 97 年 4 月 7 日就該計畫之審議意見，係建議原民會先行擬定一整體性政策方案，再依此方案研擬部落遷建計畫，俟計畫核定後再據以執行，以落實個別遷建計畫執行之可行性。惟原民會於辦理該計畫 98 年度先期作業時(97 年 2 至 7 月期間)，未衡酌整體部落遷建方案及遷建計畫尚未經行政院核定，審慎考量計畫執行能力，即編列 98 年度預(概)算 1 億 7,910 萬元⁶，致經建會就該計畫 98 年度政府公共建設計畫先期作業審議意見，仍表示「98 年度經費須俟執行計畫奉院核後始得動支」，肇致 98 年度所編列預算，因整體部落遷建計畫未經行政院核定而無法動支。

(三)又原民會嗣後辦理該計畫 99 至 101 年度先期作業時，仍未審慎考量計畫執行能力，分別編列 6,000 萬元、6,000 萬元、3,000 萬元，致經建會審議該等年度先期作業意見，均要求各年度預算須俟該計畫核定後始得動支，肇致該計畫 99 至 101 年度預算亦因整體部落遷建計畫尚未經行政院核定，年度預算實際支用率分別

⁵ 97 年度先期作業編列於「國土復育策略方案暨行動計畫-行政院原住民族委員會」項下。

⁶ 98 年度先期作業編列於「國土保育計畫-行政院原住民族委員會」項下。

僅 40.85%、0%、7%。該計畫迄今仍未經行政院核定，原民會未依上述審議意見辦理，即分別於 99、101 年度預算，先行動支 2,451 萬餘元、210 萬元，補助南投縣政府、屏東縣政府及臺東縣政府辦理部落遷建相關費用。嗣後原民會雖查復上開年度結餘款均高於該計畫各年度所編列經費，惟未經核定即先行動支，仍與規定不符。

- (四) 綜上，原民會未恪遵預(概)算編製規定，審慎考量計畫執行能力，覈實編列計畫預算，致年度預算執行率偏低，影響政府資源統籌分配運用；復未依經建會審議意見，於中長程個案計畫未核定前，先行動支預算，核屬不當。

三、原民會未依「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」規定，就計畫型補助款訂定管考規定，有效掌握補助計畫執行情形，並就計畫執行進度嚴重落後者，適時提出管考意見，督促其確實檢討改進，均有疏失。

- (一) 依「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」第 15 條第 1 項規定：「中央政府各主管機關應就本機關與所屬機關計畫型補助款之執行，訂定共同性或個別計畫之管考規定；其管考內容及方式如下：一、明定補助計畫之辦理期程及完成期限。二、訂定補助計畫執行之查核點及管考週期，並定期進行書面或實地查核。三、前款查核項目，包括計畫執行進度、整體經費與補助款支用情形、受補助之直轄市、縣(市)政府內部控管機制及計畫執行效益等。」同辦法第 19 條規定：「中央對直轄市、縣(市)政府補助款之撥付及執行，除應依各年度中央政府各機關單位預算執行要點有關規定辦理外，計畫型補助款並依下列原則處理：…。二、各項計畫經費執行結果如有賸餘，其賸餘應按中央補助比率繳回國庫。但補助款賸餘未超過新

臺幣十萬元時，該受補助之直轄市、縣（市）政府得免予繳回。…」。

(二)查本計畫係屬計畫型補助案，惟原民會於計畫執行情形，未依上述規定，針對本計畫型補助款之執行，訂定共同性或個別計畫之管考規定，致該計畫執行期間，該會均未就補助計畫之執行進度及補助款支用情形等事項辦理查核，據以有效掌握補助計畫執行情形，肇致部分補助計畫(如補助南投縣政府辦理「南投縣仁愛鄉翠華村翠巒部落原居地安全勘虞評估暨建議可行方案評估計畫」，契約履約期限為99年12月，迄102年5月底止，已逾2年5個月，仍在辦理可行性評估報告修正中)，執行進度嚴重落後，未適時提出管考意見，據以督促受補助機關檢討改進，影響計畫執行成效；又部分補助計畫已結案2至3年餘，惟執行賸餘經費，受補助地方政府仍未依上述規定，依補助比率繳回原民會，俾辦理後續繳回國庫事宜。據原民會查復表示，該會後續相關計畫之推動，將確實訂定相關管考規定，以落實追蹤考核各補助計畫執行情形；補助新竹縣、高雄市、屏東縣、台東縣、南投縣等之原住民族部落遷建計畫，均已辦結在案，該地方政府執行賸餘款業已繳庫；自97年起已請受補助之地方政府本權責完成原住民族部落危險區域、危機戶勘定及尋找擬遷居地等遷建計畫事宜，惟地方政府未積極完成，致影響整體部落遷建計畫進程及預算執行。

(三)綜上，原民會未依「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」規定，就計畫型補助款訂定管考規定，有效掌握補助計畫執行情形，並就計畫執行進度嚴重落後者，適時提出管考意見，督促其確實檢討改進，均有疏失。

四、原住民族部落安全防治及遷住事項，涉及跨域整合，原

民會欲整合各部會之重建資源，恐力有未逮；為因應大規模災害，中央政府允宜考量常設專責統籌規劃調度災害防救能量之相關執行機關可行性，積極整合現有災防體系，以利於複合災害的應變與管理。

- (一)按原住民族基本法第 25 條規定：「政府應建立原住民族地區天然災害防護及善後制度，並劃設天然災害防護優先區，保障原住民族生命財產安全。」復依行政院原住民族委員會組織條例第 1 條規定，原民會主管全國原住民族事務。同條例第 7 條規定：「經濟及公共建設處掌理下列事項：一、原住民產業、經濟、住宅部落與社區生活環境設施改善之規劃、協調、輔導及審議事項。…。七、原住民部落安全防治及遷住之規劃、協調及輔導事項。…」依上開法律規定，原民會係全國原住民族事務主管機關，並主掌原住民部落安全防治及遷住之規劃、協調及輔導業務。
- (二)依內政部發布重大災害災民安置及住宅重建原則，有關原住民部落長期安置，本應由縣（市）政府負責辦理；其中集中遷建事務，則由原民會作為中央窗口，並籌編預算。該會鑒於地方政府囿於財源，以致原住民受災戶（危機戶）住宅原地重建或遷居重建問題久懸未決，爰依上開原住民族基本法規定，本於權責訂定「原住民族安全家園重建方案」，並將部落遷建計畫納入重點工作項目，經陳報行政院核定。惟按重建方案之目標有：部落聯外道路、部落內道路及產業道路改善、河川整治、山坡地及野溪整治、居住安全堪虞整治、部落遷建計畫、公共設施災後復建等，工作內容更涵括土地取得、財務方案、文化傳承、人文產業、交通水利、衛生醫療、社會福利、生計維持、基礎設施、減災防災工程等面向，皆屬跨域整合範疇，涉及交通部、經濟部（水利署）、內政部、農委會（水

保局、林務局) 主管業務，該會對於原住民族事務雖責無旁貸，惟欲整合各部會之重建資源，協同戮力推動，以積極保障人民生命財產安全，恐力有未逮。

(三) 又按災害防救法第 3 條第 1 項規定：「各種災害之預防、應變及復原重建，以下列機關為中央災害防救業務主管機關：一、風災、震災、火災、爆炸災害：內政部。二、水災、旱災、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災：經濟部。三、寒害、土石流災害、森林火災：行政院農業委員會。四、空難、海難、陸上交通事故：交通部。五、毒性化學物質災害：行政院環境保護署。六、其他災害：依法律規定或由中央災害防救會報指定之中央災害防救業務主管機關。」對於各種災害之預防、應變及復原重建之業務，訂有中央主管機關，並於同條第 2 項規定其主管災害防救業務之權責如下：

- 1、中央及直轄市、縣(市)政府與公共事業執行災害防救工作等相關事項之指揮、督導及協調。
- 2、災害防救業務計畫訂定與修正之研擬及執行。
- 3、災害防救工作之支援、處理。
- 4、非屬地方行政轄區之災害防救相關業務之執行、協調，及違反本法案件之處理。
- 5、災害區域涉及海域、跨越二以上直轄市、縣(市)行政區，或災情重大且直轄市、縣(市)政府無法因應時之協調及處理。

(四) 近年來隨全球氣候環境變遷，世界各地均發生各種不同類型的災害，災害的規模、影響與損失屢創新高，臺灣地區受到氣候變遷的影響災害的規模與頻率也將持續增高。為具備因應大規模災害的處理能力，事前應有充分的規劃，災害的應變工作需要各部門跨領域的整合與上下不同層級的民眾與行政單位的合作，方

能提升整體防災、減災及救災效能，減低災害可能的威脅與損失。據此，於中央政府組織改造時，允宜考量常設專責統籌規劃調度災害防救能量之相關執行機關可行性，積極整合現有災防體系，以利於複合災害的應變與管理。

調查委員：馬以工

林鉅銀

劉玉山