

## 調 查 報 告

壹、案由：據審計部 100 年度中央政府總決算審核報告，行政院原住民族委員會辦理邵族文化傳承及發展實施計畫，未覈實控管土地取得進度，且未積極處理土地面積爭議，致計畫所需土地遲未能如期取得，影響計畫執行等情乙案。

## 貳、調查意見：

據審計部 100 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）辦理邵族文化傳承及發展實施計畫（下稱本計畫），未覈實控管土地取得進度，且未積極處理土地面積爭議，致計畫所需土地遲未能如期取得，影響計畫執行等情，案經審計部檢送查核報告、原民會聲復表及相關附件，並於民國（下同）102 年 1 月 16 日請審計部進行簡報，同年 3 月 6、7 日至現場履勘，同年 4 月 29 日約詢原民會主任委員孫大川、南投縣政府代理縣長陳志清，以及行政院與所屬經濟建設委員會（下稱經建會）等相關機關主管人員，業經調查完竣，茲將調查意見臚述如下：

### 一、原民會於擬定本計畫時，未能落實辦理經濟效益評估及研擬完整財務計畫，以及參酌本身資源能力，預先蒐集充分資料，針對需求性、可行性、協調性，進行周詳深入的評估，並就政策面、整合面、資源面等做綜合性考量，訂定切合實際之實施策略、方法及分期實施計畫，致計畫核定已逾 5 年，仍窒礙難行，確有疏失。

（一）按中央政府中程計畫預算編製辦法第 25 條規定：「有關政府公共建設、科技發展及社會發展個案計畫之擬編，應加強財務規劃，對於具自償性者，須列明自償比率；並對所需經費及其成本效益詳加評估。…。」又依行為時公共建設計畫經濟效益評估及財務計畫作業手冊(95 年版)第一篇、參、三、（二）規定：「1. 主辦機關於公共建設計畫先期規劃階段，應參考本作業手冊等辦理經濟效益評估；於綜合規劃階段，亦應參考本作業手冊等研擬周延、完整財務計畫。…。」政府公共建設計畫規劃階段之經

濟效益評估，係以整體社會之觀點，評估計畫對整體國民經濟或社會可產生之效益，又財務計畫評估係以營運之觀點，評估計畫之投資盈餘或虧損，上述 2 項評估作業之良窳，攸關計畫執行成敗，合先敘明。

- (二)本計畫之推動目的，係藉由建立以民族為主體之文化生活復育園區，以達到強化邵族民族意識，確保文化傳承，並建立永續發展及族群自治前景之目標。原民會依行政院 95 年 3 月 2 日核示，按照經建會審議結論：「對邵族生活工作及傳統習俗文化等空間需求與區位，進一步探討分析，請原民會編列相關規劃經費，依據邵族現況及需要，應將日月潭德化社鄰近之『伊達邵』納入復育範圍，另為尊重邵族生活與傳統漁獵習俗，並促進就業，有關復育範圍及具體項目應可再擴及必要之山林土地或水域，請原民會會同相關機關予以研究納入，並邀請邵族代表參與。」審議結論，委託財團法人臺灣大學建築與城鄉研究發展基金會進行細部規劃結果，針對祖靈祭儀重點區（A 區）、文化學習行政中心區（B 區）、生活文化部落發展區（C 區）內邵族生活文化部落區、漁撈文化體驗區（D 區）、農業文化復育區（E 區）、山林生態復育區（F 區）及生活聚落區（G 區）共 7 區進行細部規劃，並於 96 年 11 月 6 日將完成細部規劃之計畫呈送行政院審議，案經該院交據經建會審議提出 9 點意見後，以 97 年 3 月 4 日院臺內字第 0970007459 號函核定，並請原民會照經建會審議結論辦理。計畫總經費為 5 億 5,300 萬元，計畫期程 97 年至 100 年，應屬中長程公共建設個案計畫，惟原民會於計畫擬編過程，並未依上開相關規定，落實辦理經濟效益評估及研擬完整財務計畫

，計畫內容均乏相關經濟效益及財務效益等分析資料，致本計畫執行效益無法得知，計畫可行性存有疑義。

(三)按本計畫經營管理主體之確認，攸關計畫執行期間各項規劃設計之溝通，以及整體計畫完成後各項設施之維護管理，實為本計畫執行成敗之關鍵。原民會於計畫擬定時，係建議以成立「財團法人邵族文化生活復育園區復育與發展基金會」方式辦理，該基金會執行長為具有邵族身分者，並經由該族民族議會推薦與同意之人選，提報董事會同意後聘任。惟上述經營管理計畫，於經建會審議時，考量其主要財源收入仍須依賴政府捐款，建議暫不予以考慮。此外，南投縣政府於歷次會議中均表示，各區工程建設完成後，若要求由該府經營、管理及維護並不恰當，而原民會本身更無人力擔任此項工作，故本計畫核定之初，對未來之經營管理主體，即已因欠缺共識而處於不明之狀態。嗣於計畫執行期間，原民會亦未能積極溝通，尋求妥適之解決方案，延宕至100年10月21日召開本計畫第3次共同工作會報時，始著手討論確認經營管理主體事宜，迄今仍未獲致結論，嚴重影響計畫執行與整體計畫效益評估。

(四)又本計畫B區土地之取得與利用，亦為計畫是否得以順利推動之核心問題，原民會於規劃時，原建議編列預算以「有償撥用取得」方式辦理，惟經建會審議時，雖仍同意循有償撥用程序辦理，但建議改採依公告現值覓等值之國有非公用土地「相互交換」，並請原民會與南投縣政府協商辦理，各目的事業主管機關協助提供實施範圍內外適當之國公有土地，並請財政部國有財產局協助交換撥用作業。此

一方案於計畫擬定之初並未事先評估其可行性，致計畫執行後，面臨原民會並無日月潭周邊土地可供交換，而南投縣政府選定之交換標的，又屬其他各目的事業主管機關管有者（如：日管處、臺電公司、林務局），或有預定使用計畫及用途，或因邵族族人異議之困境，歷經 6 次變更交換標的，召開 16 次會議進行協調，仍未能達成協議。

- (五)原民會鑒於 B 區土地取得問題延宕多時，雖於 100 年 8 月 30 日、101 年 4 月 26 日陳請行政院召開跨部會協商會議進行協調，惟行政院仍指示由該會邀集相關機關協商確定，併入計畫檢討修正後再行報院。該會即於 101 年 5 月 29 日邀集相關機關召開協商會議，會中南投縣政府表示 B 區土地仍維持由該府自行開發，不再提供本計畫使用，惟有關機關表示南投縣政府選定之部分交換標的可共同合作開發或爭議已獲得解決，爰作成會議決議，請南投縣政府再審慎衡酌是否仍有協商空間，如仍維持不再配合提供辦理交換，請就計畫其他各區之後續處理意見函復原民會，以擬具後續處理意見報請行政院核示。南投縣政府嗣於 101 年 8 月 8 及 16 日函復本計畫 B 區土地仍維持不繼續推動換地，其餘部分分區（如：E 區農業文化復育區、F 區山林生態復育區）亦擬不繼續推動。原民會再於同年 9 月 19 日召開本計畫推動小組第 4 次會議，請南投縣政府審慎思考邵族文化對於日月潭整體發展之意義，是否仍有辦理交換之空間請再商酌，惟延宕迄今仍無定論。
- (六)綜上，原民會於擬定本計畫時，未能落實辦理經濟效益評估及研擬完整財務計畫，以及參酌本身資源能力，預先蒐集充分資料，針對需求性、可行性、協調性，進行周詳深入的評估，並就政策面、整合

面、資源面等做綜合性考量，訂定切合實際之實施策略、方法及分期實施計畫，致計畫核定已逾 5 年，仍窒礙難行，確有疏失。

二、原民會於本計畫核定後，未能覈實控管土地取得進度，造成計畫所需各區土地均無法如期取得，相關工程建設因此延宕無法開始施作，亦有疏失。

(一)依本計畫第 10 章、壹、一、計畫時程規定，本計畫 A 區(祖靈祭儀重點區)所需土地，預計於 98 年底前取得；C 區(生活文化部落發展區)及 D 區(漁撈文化體驗區)所需土地，預計 99 年底前取得；又依本計畫 98 年度、99 年度公共建設先期作業所附作業計畫書略以：本計畫預計 98 年度完成計畫範圍界勘及標定作業，並於 99 年度辦理 E 區(農業文化復育區)及 F 區(山林生態復育區)之建設，惟實際執行結果，除上述本計畫 B 區歷經近 3 年餘協調，尚未完成土地交換事宜外，其餘各區土地迄今亦未完成取得程序。

(二)詢據原民會表示，本計畫報奉行政院 97 年 3 月 4 日核定後，該會即於 97 年 7 月 14 日函請南投縣政府將計畫全區範圍界址測量納入辦理，另為協助各區計畫用地範圍界勘，亦邀集相關單位及南投縣政府召開多次會議及現勘，以弭爭議。惟因計畫面積遼闊，埔里地政事務所人力不足，原民會雖多次發函催促並納入會議列管，惟計畫全區範圍界址測量作業仍有所延誤，致無法依計畫原定期程完成地上物查估及土地移轉相關作業。目前計畫各分區界勘測量作業大致完成，南投縣政府刻正辦理委外細部規劃設計中，至部分分區測量成果退請南投縣政府修正尚未提送部分，將持續督促該府儘速辦理。

(三)綜上所述，原民會於本計畫核定後，未能覈實控管

土地取得進度，造成計畫所需各區土地均無法如期取得，相關工程建設因此延宕無法開始施作，亦有疏失。

三、原民會未審慎考量以往年度經費執行、用地取得等攸關計畫執行能力事項，致所編年度預算遠超出機關執行能力，影響預算執行與政府資源統籌分配運用，亦有未當。

(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。」又依行為時經建會所訂 98 年度、99 年度、100 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)經建會審議本計畫時，認為 97 年度主要工作為成立推動小組及籌備處、或若干先期規劃等工作，其相關經費於原民會 97 年度預算額度內自行支應。自 98 年度起請原民會研提詳細經費計算資料，循預算程序提政府重大公共建設計畫先期作業報核，並於行政院核定該會中程歲出概算額度範圍內編列。原民會爰依上開經建會審議意見，自 98 至 100 年度分別編列預算 8,610 萬元、7,700 萬元、1 億 9,300 萬元，惟各年度預算實際支用數分別為 0 元、125 萬元、232 萬餘元(截至 100 年 11 月底止)，預算支用率分別僅為 0%、1.62%、1.21%，預算支用率明顯偏低。

(三)詢據原民會表示，本計畫辦理期間，發現計畫內容

實際執行過程，面臨計畫所需土地尚未交換取得、撥用遭土地管理機關不予同意、各分區範圍未標定、都市計畫變更未進行、各單位權責分工有爭議、計畫期程延長需研議、經營管理機關尚未確定、98年度預算配合莫拉克風災重建政策經費移緩濟急及100年度預算遭立法院全數凍結近半年無法動支等諸多問題，因計畫B區係負責本計畫各區完成建設後之後續管理營運及推動文化復育工作之用，該區預算經費（2.3億）占整體計畫總經費（5.53億）比例達41.59%之多，且計畫後續之經營管理機關尚無法確定，為免計畫各區施作完成後無法營運，故計畫各區僅於規劃設計等前置作業階段，尚未進入實質工程發包作業，致各項工程施作未能確實於原定計畫期程內執行，年度預算執行率偏低。

(四)由上可知，原民會未依預(概)算編製規定，審慎考量以往年度經費執行、用地取得等攸關計畫執行能力事項，致執行期間所編年度預算遠超出機關執行能力，影響預算執行與政府資源統籌分配運用，亦有未當。

四、原民會於計畫無法如期完成後，未迅速檢討執行缺失，積極尋求相關機關取得共識，依規定辦理計畫修正，實有不當，允宜儘速就本計畫經營管理主體、開發範圍、財務計畫、執行期程、事權分工、經濟效益等相關議題，與相關機關進行研商，研提務實可行之修正計畫，以避免計畫持續延宕或重蹈覆轍。

(一)按行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點(97年11月18日訂定，98年1月1日生效)第11點第2款規定：「各機關之中長程個案計畫，有下列情形之一者，應予修正：……(二)因執行進度嚴重落後或無具體成效，致原計畫無法如期完成。……



」本計畫原定辦理之計畫期程為 97 至 100 年度，計畫執行過程因土地未能如期取得等因素，相關工程建設均未辦理，致執行進度嚴重落後，原預計於 100 年底止完成開園經營之目標，顯無法如期達成，惟原民會迄今仍未依上述規定辦理計畫修正。

(二) 詢據原民會表示，該會主任委員孫大川於 101 年 11 月 23 日與政務委員林政則共同拜會縣長李朝卿商談推動本計畫相關事宜，因南投縣政府堅持不再辦理土地交換，爰初步獲得共識，採取南投縣政府將原計畫 B 區內容項目納入該府原 BOT 規劃構想之折衷作法，南投縣政府於完成計畫各區建設後，朝 OT 方式委託民間機構統籌管理維護，而計畫各區則供邵族族人進行文化復育發展實質參與使用。本計畫將於 102 年度依照上開共識，請南投縣政府整併現階段之計畫各區規劃測設成果，覈實檢視評估計畫各區之可行性，並就計畫各區涉及都市計畫變更、水土保持、環境影響評估等前置作業併行處理，並待計畫後續採 OT 營運管理模式及邵族實質參與與回饋機制等事項研議確定，計畫整體辦理經濟效益評估，研擬周延財務計畫，重新估算計畫期程及所需經費後，再將修正計畫提報行政院核定後據以辦理，屆時預定在 2 至 3 年時間應可建設完成。

(三) 據此，原民會於計畫無法如期完成後，未迅速檢討執行缺失，積極尋求相關機關取得共識，依規定辦理計畫修正，實有不當，允宜儘速就本計畫經營管理主體、開發範圍、財務計畫、執行期程、事權分工、經濟效益等相關議題，與相關機關進行研商，研提務實可行之修正計畫，以避免計畫持續延宕或重蹈覆轍。

調查委員：劉玉山

林鉅銀