

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察內政部及行政院經濟建設委員會辦理離島建設基金預算執行情形，涉有未盡職責及效能過低情事，報院核辦乙案。

貳、調查意見：

政府為推動離島開發建設，於民國（下同）89年4月5日公布施行「離島建設條例」。依該條例第4條規定，行政院為中央主管機關，應設置離島建設指導委員會（下稱指導委員會），以審議、監督、協調及指導離島建設；另為加速離島建設，依該條例第15條及第16條規定，由中央主管機關（行政院）設置離島建設基金，以支應中央政府編列離島開發建設預算不足款。而指導委員會及離島建設基金管理會（下稱基金管理會）之幕僚作業，目前係由行政院經濟建設委員會（下稱經建會）都市及住宅發展處與該會財務處分別兼辦。頃據審計部函報，謂內政部及經建會辦理離島建設基金預算執行情形，涉有未盡職責及效能過低情事，爰報請本院核辦，案經調查完竣，茲提出意見如次：

一、內政部營建署（下稱營建署）兼辦離島建設基金幕僚作業期間，對於基金補助計畫之審查及管考，未能建置相關機制，致部分補助計畫未符成本效益，且造成補助對象之人文、自然生態及景觀等之破壞，核有失當：

（一）查指導委員會及其下設之工作小組，暨基金管理會之幕僚作業單位，於離島建設基金90年度成立初期，原係由營建署兼辦；該署兼辦至第4年，依行政院指示，於93年9月改由經建會兼辦；嗣經建會兼辦幕僚作業4年後，復於98年2月移回營建

署辦理；惟營建署兼辦不到 8 個月，依行政院 98 年 10 月第 3165 次院會決議，為利整合相關部會意見，再於 98 年 11 月底移回經建會。而營建署或經建會於兼辦指導委員會及指導委員會工作小組，以及基金管理會幕僚作業期間，為利離島建設基金補助計畫之審查及管考等，所建置之相關規範如下表列：

擔任幕僚期間	幕僚單位	建置規範
90.01-93.09	營建署	90.3.16 發布「離島建設基金收支保管及運用辦法」。
93.09-98.02	經建會	1. 94.3.28 通過「離島建設業務檢討及改進方案」。 1. 94.7.20 發布「促進離島永續發展方針」。 2. 94.10.11 通過「離島建設基金投資、融資作業簡則」。 3. 95.5.9 通過「離島建設基金補助計畫執行檢討及考評作業要點」。 4. 96.4.30 完成「離島永續發展規劃暨離島建設基金計畫補助原則」。 5. 96.12.5 通過「離島建設優惠貸款要點」及「離島永續發展貸款要點」。
98.02-98.11	營建署	
98.11-迄今	經建會	

(二)審計部查核離島建設基金歷年度預算執行情形，發現該基金管理運用過程，有諸如：91 年度「蘭嶼鄉-東方輪興建計畫」補助新台幣（下同）300 萬元、92 及 93 年度「馬祖地區海堤整建計畫-辦理南竿津沙村、東莒福正村等海堤整建工程」補助 1 億 2,432 萬餘元、92 及 93 年度「澎湖縣海岸地區環境改善計畫-西台古堡及觀音亭沿岸景觀維護」補助 7,564 萬餘元、92 及 93 年度「蘭嶼鄉朗島漁港擴建工程-興建北防波堤兼碼頭」補助 4,517 萬餘元

等計畫，執行事後經指導委員會或工作小組檢討，認為或無必要，或有造成當地人文、自然生態及景觀破壞之現象。按上開工程計畫之執行，均係 90～93 年度營建署兼辦幕僚作業期間所審定，於該段期間裏，營建署僅建置有「離島建設基金收支保管及運用辦法」，而與基金補助計畫之規劃、審議、執行、考核等攸關之「促進離島永續發展方針」、「離島永續發展規劃暨離島建設基金計畫補助原則」、「離島建設基金補助計畫執行檢討及考評作業要點」等，則均遲至經建會兼辦幕僚工作時始予建立，由於欠缺上列補助計畫之審查準據與管考機制，乃導致上開部分補助計畫有未符成本效益，且造成補助對象之人文、自然生態及景觀破壞等情事。雖營建署於本院約詢時稱，審查與管考乃各主管部會之權責，該署僅係彙整各主管部會審議結果，提報基金管理會決議後執行。果若如是，則幕僚工作只具經費分配與撥款之角色，當有失其應協助指導委員會或基金管理會發揮審議、監督、協調及指導離島建設職掌之功能；且徵諸其後各項審查與管考機制建置後，計畫補助未符效益或破壞景觀等缺失已鮮再發生，經費保留情況也獲得改善，可證營建署所稱純屬卸責之詞，不足採信。該署於兼辦指導委員會及該會工作小組，以及基金管理會幕僚作業期間，對於基金補助計畫之審查與管考，未能建置相關機制，確有失當。

二、離島建設基金對於離島建設之補助，不宜為統一之補助重點規劃，行政院允宜考量各離島發展之差異性，因地制宜：

(一)離島建設條例第 5 條規範之離島建設，包括：基礎建設、產業建設、教育建設、文化建設、交通建設

、醫療建設、觀光建設、警政建設、社會福利建設等，亦即包括有多項軟、硬體建設。據經建會於本院約詢時表示，指導委員會及離島建設基金運作等相關業務，自 93 年 9 月由內政部移交經建會辦理後，該會經審視過往離島建設工作之實際執行成效，並二度邀集學者專家召開永續離島建設懇談會，一致認為未來離島建設應促進離島居民之福祉，並朝永續發展方向推動，採更為整體性、系統性方式規劃建設，以避免不當開發造成自然、人文生態破壞，爰先後制定「促進離島永續發展方針」及「離島永續發展規劃暨離島建設基金計畫補助原則」，做為推動離島建設發展及基金計畫補助之指導；依據該方針及原則內容，有關離島建設基金之補助係以軟、硬體並重，並以離島實際發展所需之方向進行。

(二)據本院函請離島各縣(市)政府與其所屬鄉鎮，就離島建設基金執行以來之績效與缺失提出的說明，及與離島各鄉鎮座談之所聞，多有「離島建設計畫自第 2 期以後，即以補助軟體為主，讓地方亟待解決之問題無法獲得改善。」、「中央辦理離島建設幕僚業務，由營建署回歸到經建會後，計畫的範疇內容也偏重為文化、生態、環保、節能減碳等軟體建設，…無法真正照顧到偏遠離島居民的基本生活需求，…因理想與現實環境差異甚大，實際執行成效堪虞。」等語，本院實地勘查離島建設基金執行情形，亦發現諸如：台東縣蘭嶼鄉之多數馬路未平整與排水溝排水不良、澎湖縣望安鄉馬路無排水溝或無路燈及路燈不亮等硬體建設嚴重不足，實無法與基礎、交通建設已不亞於台灣本島縣鄉之金門縣、馬公市等，得以提升文化軟體建設為發展主軸

之狀況相比擬，職是之故，離島建設補助原則似不宜一體適用於各離島鄉鎮，行政院嗣後允宜考量按各離島發展程度之不同，因地制宜，以免造成與實需脫節，期能落實照顧偏遠離島地區民眾的基本生活需求。

三、對於申請離島建設基金補助之計畫，行政院允當注意評估計畫之執行人力及用地取得等因素，是否妥適規劃且切實可行，並做為准駁補助之重要參據，俾免經費保留過鉅：

(一)按審計部查核離島建設基金歷年度執行情形，發現該基金 97 年度以前補助計畫計有 114 項未執行完成，核定保留續用經費 7 億 7,377 萬餘元，占補助經費 14 億 1,418 萬餘元之 54.76%；而據行政院函復該部之說明，略謂自 95 年 5 月經工作小組第 34 次會議通過後訂定「離島建設基金補助計畫執行檢討及考評作業要點」，業加強督導補助計畫之執行，故 95、96 及 97 各年度整體預算之執行率分別達 67%、78% 及 70%，較 94 年度 62% 已有提升。惟據本院調查，離島建設基金 98 年度核定補助離島開發建設計畫（含個別補助計畫，但不含非中央管考之小型基層建設計畫案件）為 217 項，補助經費 11 億 4,261 萬 7 千元，惟當年度辦理保留之經費為 7 億 6,651 萬 1 千元（未含 98 年度以前之經費），經費保留比率 67.08%，顯見經費執行之管考成效仍非良好。

(二)經詢據經建會說明，98 年度預算執行率偏低，主要係因規劃、設計、審查等前置作業未及時完成、物價上漲致招標流標及部分工程辦理變更，各主辦縣政府需辦理納入追加預算及經民意機關審議等程序較長，以及工程未能順利發包致與原計畫期程有

落差等因素所致。而依本院實地赴離島座談所知，保留款過多係執行人力嚴重不足（如澎湖縣暨所轄鄉市公所土木建築技術人員之員額為 13 人，缺額卻高達 12 人；又如台東縣蘭嶼鄉因規劃、執行人力欠缺，需由台東縣政府派員支援）、用地取得困難及離島交通不便、廠商履標成本過高等為主要因素，嗣後行政院允宜針對癥結所在，對於計畫之補助涉及人力及土地等因素者，注意評估該等因素是否妥適規劃且切實可行，並做為准駁補助之重要參據，俾免經費保留過鉅。

四、行政院就已停止辦理之小型基層建設補助計畫，應審慎研析其利弊得失，並考量整體管考與運用彈性間之衡平，以肆應離島之需求：

(一)94 年 7 月 29 日指導委員會第 32 次工作小組會議決議，有關離島建設基金補助各離島辦理小型基層建設計畫，在每一年度總經費 1.5 億元及每項計畫不超過 50 萬元之原則下，依離島各鄉鎮人口及中央統籌分配稅款等比例，分配經費辦理。上開會議並決議該等小型基層建設計畫由離島鄉鎮公所執行，縣政府負責計畫審查及督導考核；故對於各鄉鎮經費分配方式、計畫提報、審查及核定程序等，係由各縣政府負責辦理，由縣政府依均衡原則，協商確立各鄉鎮補助額度後，經由各鄉鎮研擬計畫、提案申請，並由縣政府主導審查、核定工作。惟詢據經建會說明，自 100 年度起，離島各縣之地方建設，業回歸一般補助計畫申請程序，上揭小型基層建設補助計畫將不再辦理，以利建立整體審查及管考機制。

(二)據本院赴各離島座談獲得之反映，小型基層建設計畫之補助，對於各離島鄉鎮村落的小型基礎建設，

如道路改善、區域排水、港灣設施建設充實改善、基礎設備（例如增加圖書館藏書、充實資訊數位設備及網路建置）等，有甚大助益，甚至建議應將每項計畫 50 萬元提高至 100 萬元之額度。另依據經建會統計之資料顯示，自 95 年度辦理小型基層建設計畫補助迄 98 年度止，該等計畫經費占補助各離島經費之比率平均約為 13%，比率最高之澎湖縣，平均更高達約 20%；如將之停止辦理，對於各離島鄉鎮村落之建設勢必會有影響，雖經建會表示爾後該等需求尚可依一般建設計畫申請程序辦理補助，然對於離島而言，一般建設計畫冗長之審查及核定程序，將不具有小型基層建設計畫之運用時效與彈性，故行政院允宜審慎研析其停辦後之利弊得失，並考量整體管考與運用彈性間之衡平，以肆應離島之需求。

五、原應由中央各部會公務預算編列離島建設之經費，不宜因有離島建設基金之設置，而將之排除於公務預算，行政院允宜督促各部會避免是類情事發生：

(一)依離島建設條例第 15 條規定，離島開發建設由中央政府編列預算專款支應，若有不足，由離島建設基金補足之。故而離島建設所需經費，係按離島建設方案之各項建設項目性質（如：基礎建設、教育建設…等），由中央政府主管各該建設項目之部會，分別編列公務預算支應，公務預算編列不足款項，方由離島建設基金補助。而據離島縣鄉反映，原應由中央各部會公務預算編列離島建設補助之經費，各部會常以已有離島建設基金為由，而迭有將離島一般建設所需經費之補助排除於公務預算外之情事，實有違離島建設條例規定之精神。

(二)為因應上述反映情況，經建會業建議行政院主計處

於「中央及地方政府預算籌編原則」中，明訂各中央主管機關對於地方建設補助不得排除離島地區，且應優予考量，以確保離島建設能整體性、系統性地循序推動。99年11月16日行政院吳敦義院長主持之指導委員會第11次會議，亦決議離島各縣第三期（100~103年）綜合建設實施方案中，如屬中央公務預算補助部分，各該中央主管部會於年度預算審議時，應考量預算額度及以往計畫執行情形優予補助。行政院允宜貫徹上揭預算籌編原則與決議，於審查中央各部會所編列離島建設經費時，積極督責各部會避免是類情事發生，以確保離島各項建設之補助，不致因離島建設基金之建置而遭致萎縮。

六、中央政府編列預算撥補離島建設基金，業於99年度撥補完竣，為使基金能持續支援離島建設之經費需求，行政院允應妥為規劃基金之後續財源：

（一）離島建設條例第16條第1項規定，為加速離島建設，中央主管機關應設置離島建設基金，基金總額不得低於300億元。查離島建設基金由90年度起，由中央政府分10年編列預算撥補，該項預算業已於99年度編列完竣，為利基金之持續循環運用，據經建會表示，業經99年10月8日基金管理會第25次會議通過：「將研議開發離島公有土地或閒置軍事營區土地，以透過活化公有土地及發展離島建設方式，增加基金收入。」

（二）依據離島建設基金收支保管及運用辦法第4條規定，離島建設基金之來源包括：中央政府分10年編列預算或指定財源撥入、縣（市）主管機關編列預算撥入、基金孳息、人民或團體之捐助、觀光博弈業特許費及其他收入。上開經建會研議「開發離島

公有土地或閒置軍事營區等收入」，尚非目前法定離島建設基金收入之來源，且土地之取得運用牽涉多個部會間之協調與法令之限制，並非短期內可以獲致，而詢據經建會表示，100 年度基金之運用財源，係使用過去年度之結餘款及投、融資計畫的預算保留款，觀察基金歷年度每年平均約 20 餘億元之支用，加之投、融資業務亦將於 100 年度恢復辦理，該等結餘或保留款項當無法支應基金之中、長期需求，鑒於各離島對於離島建設基金之補助仍屬殷切，行政院允宜積極規劃爾後穩定之基金財源，並修改相關法令規範，俾持續基金之運作。

離島與台灣本島，不論是生活方式或產業發展，都有顯著不同，自有財源比率較低之離島縣市，非常需要中央政府給予預算及政策上的支持，是以離島建設基金的成立，對各離島之建設幫助甚大，本案調查後，發現大部分的離島建設，尚稱良好。

除了上述調查意見外，離島各縣市政府與其所屬的鄉鎮，就離島建設基金執行所提出之建議，擬一併函送行政院及其中央幕僚機關參考。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請行政院確實檢討辦理見復。【附錄 2】及【附錄 3】並檢送該院及經建會參考。
- 二、調查意見函復審計部。
- 三、【附錄 3】檢送本院監察業務處分送各相關委員會或巡察組，供做中央巡察或地方巡察之追蹤及參考。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會、內政及少數民族委員會聯席會議處理。