

壹、案由：據審計部函報，稽察原住民族委員會辦理原住民保留地管理及利用情形，發現涉有未盡職責及效能過低情事乙案。

貳、調查意見：

本案係緣於審計部派員抽查前行政院原住民族委員會【已於民國（下同）103年3月26日改制為原住民族委員會，下稱原民會】辦理原住民保留地管理及利用情形，經核涉有未盡職責及效能過低情事，爰依審計法第69條規定，以102年2月19日台審部一字第1020000794號函請行政院查明妥處，並督促原民會研謀改善。嗣經行政院秘書長先後以102年7月24日院臺原字第1020041343號函、102年11月15日院臺原字第1020069490號函及103年2月21日院臺原字第1030009595號函轉據原民會函報處理情形，惟審計部覆核認為尚有部分缺失，迄未研擬有效改善措施，爰依審計法第20條第2項規定，以103年4月2日台審部一字第1030002350號函報本院核辦。案經調閱審計部相關卷證、原民會查處情形並參酌本院相關調查報告（103內調0059及103內調0070），業已調查完竣，茲臚列調查意見如次：

一、原民會補辦增劃編原住民保留地計畫自96年起，執行迄今已逾6年，尚有超過半數之面積未完成初步會勘作業，且實際完成分配予原住民之面積偏低，執行成效不彰，允應深入檢討，落實執行，俾加速辦理原住民保留地增劃編作業，保障原住民族土地權利。

（一）按政府為輔導原住民取得原居住使用公有土地之權利，依據「原住民使用原住民保留地以外公有土地增編為原住民保留地會勘處理原則」及「臺灣省山胞原居住使用公有土地劃編山胞保留地要點」等規定，於79至87年間辦理增劃編原住民保留地業務，嗣因時限屆滿仍有部分原住民未能及時申請，原

民會爰擬定「補辦增劃編原住民保留地實施計畫」報經行政院 96 年 1 月 12 日核定辦理，計畫期程原為 96 至 100 年度，惟迄 100 年底，地方政府仍有已受理但尚未進行會勘之案件，原民會爰訂定「101 年度補辦增劃編原住民保留地後續工作計畫」賡續辦理，嗣因原鄉地區資訊不足或族人在外謀生工作，仍有許多族人未能於期限內提出申請，爰報行政院審議，經行政院 101 年 12 月 3 日核定同意申請期限自 100 年底延長至 103 年底，作業期程至 105 年底，先予敘明。

- (二)原民會為辦理公有土地增劃編原住民保留地審查需要，經訂頒公有土地增劃編原住民保留地審查作業規範，依當時該作業規範第 6 點第 1 項規定：「鄉（鎮、市、區）公所受理申請後，應於 1 個月內會同公有土地管理機關及有關機關並通知申請人辦理現地會勘。」及第 11 點¹規定：「辦理公有土地增劃編原住民保留地審查作業程序如下：（一）鄉（鎮、市、區）公所受理申請。（二）鄉（鎮、市、區）公所應於受理 2 個月內邀集相關單位辦理現地會勘及完成審查作業，並將初審結果通知申請人。（三）鄉（鎮、市、區）公所於完成審查後 1 個月內，編造審查清冊函送直轄市、縣政府，由直轄市、縣政府於 15 日內報請本會，轉請各公有土地管理機關同意。（四）公有土地管理機關同意後，由本會函復直轄市或縣政府轉請鄉（鎮、市、區）公所

¹ 非現行條文；現行（103 年 5 月 8 日修正）公有土地增劃編原住民保留地審查作業規範第 11 點規定為：「辦理公有土地增劃編原住民保留地審查作業程序如下：（一）鄉（鎮、市、區）公所受理申請。（二）鄉（鎮、市、區）公所應於受理 2 個月內邀集相關單位辦理現地會勘及完成審查作業，並將初審結果通知申請人。（三）鄉（鎮、市、區）公所於完成審查後 1 個月內，編造審查清冊函送直轄市、縣政府，由直轄市或縣政府於 15 日內報請各公有土地管理機關表示意見，並以副本函送本會。（四）公有土地管理機關表示意見後函復本會，並副知直轄市或縣政府。（五）本會彙整造冊，並陳報行政院核定。」

造冊。(五)鄉(鎮、市、區)公所造冊後層報本會統一彙整，並分年擬具『補辦增劃編原住民保留地工作計畫』陳報行政院核定辦理。」原民會於98、99、100年分3次將彙整清冊陳報行政院核定。

(三)惟經審計部查核發現，略以：

- 1、政府於79至87年間辦理增劃編原住民保留地業務，並經行政院核定增劃編原住民保留地合計8,711公頃，惟陸續執行10餘年，迄101年10月底止，尚有341公頃(3.91%)未完成管理機關變更及後續分配土地作業，影響原住民權益。
- 2、原民會賡續辦理補辦增劃編原住民保留地計畫，至101年10月15日止，各地方政府受理民眾申請補辦增劃編原住民保留地案件之總面積計32,062公頃，尚有15,510公頃待辦理會勘，占總受理面積高達48.38%，亦即將近半數面積均未完成初步之會勘作業。
- 3、行政院於98至100年間核定增劃編原住民保留地面積計774公頃，截至101年10月15日止，完成土地分配予原住民之面積僅84公頃，占行政院核定數之10.85%，顯示地方政府未積極辦理原住民保留地會勘，致計畫執行進度嚴重落後，原住民保留地分配予原住民成果有限。

(四)原民會則聲復略以：

- 1、行政院79、81、84年核定增劃編原住民保留地，當時係由前臺灣省政府民政廳辦理增劃編原住民保留地業務，相關法令主管機關為內政部。直到行政院96年4月25日院臺建字第0960013991號令修正發布施行原住民保留地開發管理辦法部分條文，該會方成為該辦法所稱之中央主管機關，似不宜將部分早期增劃編案件迄今尚未完成

管理機關變更，歸責由該會概括承受其結果。

- 2、自 96 年受理補辦增劃編原住民保留地以來，截至 102 年 10 月止，全國總計受理 34,000 筆，已會勘 25,000 筆，會勘完成率約 73%，已達成補辦增劃編原住民保留地實施計畫所訂 102 年度會勘完成率需達 70%之目標數。
- 3、有關報奉行政院核定補辦增劃編為原住民保留地面積約 774 公頃，因土地多屬部分使用情形，尚須請地政機關進行地籍調查，辦理控制測量及戶地測量等作業後，始得辦理管理機關變更登記及註記原住民保留地後移交原民會，續依山坡地保育利用條例第 37 條及原住民保留地開發管理辦法規定辦理土地權利分配事宜；再者，行政院核定補辦增劃編原住民保留地案件中，其中屬林班地面積計有 215 公頃，因涉及解除林班地、劃入山坡地範圍、辦理土地可利用限度查定、補註使用地類別等相關工作，除牽涉諸多權責機關外，處理作業及溝通協調亦需相當時間，致土地分配進度較落後。為簡化流程，業於 100 年 4 月 29 日與行政院農業委員會水土保持局（下稱水保局）達成共識，增劃編原住民保留地由水保局逕向行政院農業委員會林務局（下稱林務局）洽詢林班地解編或保安林解除之土地清冊，及原民會提供劃入山坡地範圍土地清冊後，由水保局逕依權責公告劃入山坡地範圍等，以縮短作業時間，原民會並將專案列管該類案件，加強追蹤督促地方政府後續土地分配情形，俾加速工作執行。

(五)惟查原民會自 96 年 4 月 25 日原住民保留地開發管理辦法修正後，已成為該辦法之中央主管機關，迄

今已超過 7 年，縱經行政院核定增劃編為原住民保留地，礙於仍需辦理土地分割、林班地解除、林木調查、劃入山坡度範圍及土地可利用限度查定等因素，且均需配合相關機關時程及人力辦理，及實際辦理土地分配作業時，公所遭遇相關困難等因素，導致現行作業成效不彰。據此，原住民保留地增劃編作業既牽涉諸多權責機關，除簡化處理作業外，各機關間如何整合分工，以加速辦理增劃編原住民保留地，保障原住民族土地權利，殊值檢討。

- (六) 綜上，補辦增劃編原住民保留地計畫自 96 年起，執行迄今已逾 6 年，尚有超過半數之面積未完成初步會勘作業，且實際完成分配予原住民之面積偏低，執行成效不彰，允應深入檢討，落實執行，俾加速辦理原住民保留地增劃編作業，保障原住民族土地權利。

二、原民會對於原住民保留地權利賦予計畫，尚有超過半數之原住民保留地未能完成所有權移轉或設定耕作權、農育權、地上權等登記，執行績效偏低，顯有督導不力之處，應即時督促檢討改善。

- (一) 查原住民保留地開發管理辦法第 7 條及第 17 條第 1 項分別規定：「機關應會同有關機關輔導原住民設定原住民保留地之耕作權、地上權及取得承租權、所有權。」、「依本辦法取得之耕作權或地上權登記後繼續自行經營或自用滿 5 年，經查明屬實者，由中央主管機關會同耕作權人或地上權人，向當地登記機關申請辦理所有權移轉登記」。
- (二) 惟經審計部查核發現：截至 101 年 10 月底，原住民保留地面積計 267,340 公頃，其中完成所有權移轉者計 92,652 公頃，占原住民保留地之 34.66%；設

定他項權利者計 27,611 公頃，占 10.33%；又他項權利設定滿 5 年，惟尚未辦理所有權移轉者，計 20,223 公頃，占已設定他項權利土地面積之 73.24%，且其中近 7 成土地他項權利設定甚已逾 10 年；另經扣除已移轉所有權、已設定他項權利、已出租使用之土地後，尚有可分配土地 102,926 公頃，占全部原住民保留地面積之 38.50%。惟已完成所有權移轉之面積僅 3 成有餘，且尚有近 4 成之待分配原住民保留地，未輔導原住民設定他項權利，權利賦予計畫執行成效不彰。

(三)另查，本院之前調查「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保留地排除占用作業，處理成效涉有不彰乙案」（案號：103 內調 0059），亦提出調查意見略以：截至 103 年 3 月 18 日止，臺灣地區經編定之原住民保留地計 260,375.59 公頃，其中已由原住民完成所有權移轉登記或他項權利設定登記之面積分別為 93,693.98 公頃（35.95%）及 29,571.81 公頃（11.36%），惟其餘尚未完成登記者高達 137,109.80（占總面積之 52.66%），顯與原住民保留地劃設目的存有極大落差，既不利管理且恐因此易遭占用，更有妨礙原住民生計保障之虞。

(四)原民會則聲復略以：

1、有關原住民保留地尚有 102,926 公頃未完成權利賦予部分（指扣除已移轉所有權、已設定他項權利及已出租使用後所剩餘之土地），查原住民保留地位屬水庫集水區、自然保留區、水源水質水量保護區面積合計 90,763 公頃，該等特殊分區之土地於辦理權利賦予前，應考量國土保安、自然生態資源等；另位屬公共設施用地面積計

20,106 公頃不得分配，故原住民保留地扣除已有使用人之土地後，不全然為得予分配之土地。

2、依原住民保留地開發管理辦法第 2 條規定，有關公有原住民保留地各項管理行政作業，執行機關為鄉（鎮、市、區）公所；另依原住民保留地各種用地申請案授權事項及申請作業須知規定，有關原住民保留地耕作權、農育權、地上權之設定，所有權之取得及租約核定，分別係直轄市、縣市政府及鄉（鎮、市、區）公所之權責。原民會本於中央主管機關立場，提供法令疑義解釋，並給予經費補助，因原住民保留地之管理輔導業務面向及涉及層面廣泛，原民會及各縣、鄉業務承辦人員於人力有限情形下，勉力執行各項計畫及行政管理業務，尚無疏忽情事。

(五) 惟查原住民保留地係政府為保障原住民生計及推行原住民行政所劃設具特定目的、用途之土地，政府自 88 年起編列預算，輔導原住民設定耕作權、農育權及地上權，並取得所有權等。然至 101 年 10 月底止，已由原住民完成所有權移轉登記（占 34.66%）或他項權利設定登記（占 10.33%）者，合計占原住民保留地之 44.99%；即使至 103 年 3 月 18 日止，已由原住民完成所有權移轉登記（占 35.95%）或他項權利設定登記（占 11.36%）者，合計亦僅占原住民保留地之 47.31%，均未超過五成，顯見權利賦予計畫之執行成效不彰，實為不爭之事實。

(六) 次查原民會為使各地方政府辦理權利賦予業務有所遵循，除擬具權利賦予計畫，並另訂定原住民保留地所有權移轉登記作業要點，規範相關實施方法及作業流程。依該所有權移轉要點規定如有歸責於鄉（鎮、市、區）公所之事由時，應追究責任嚴予議

處，辦理績效卓越應報准獎勵等。另依權利賦予計畫拾壹規定略以：原民會係依業務執行成果考核計畫之辦理績效，並不定期派員督導及抽查，列入考核成績計算。是以，原民會對於地方政府辦理原住民保留地權利賦予計畫業務執行情形，允負有認真督導之責。應依上開規定落實督導抽查，除對於執行缺失，即時督促檢討改善外，並提升執行成果。

(七)另從原民會復稱，原住民保留地位屬水庫集水區、自然保留區、水源水質水量保護區面積合計 90,763 公頃等語，顯見原住民保留地之範圍與上開保護地區多有重疊，致使原住民於原住民保留地從事居住、生產、農作等土地利用行為時，不僅須受原住民保留地開發管理辦法之規範外，同時亦受國家公園法、森林法、水土保持法及山坡地保育利用條例等相關法規之限制。原民會亦自承，該等特殊分區之土地於辦理權利賦予前，應考量國土保安、自然生態資源等，若此，則將與原住民土地資源利用，以及原住民保留地係政府為保障原住民生計及推行原住民行政所劃設之政策目的產生競合。基此，對於類此依法設立或劃定之特殊使用分區，與原住民保留地範圍重疊，對於原住民保留地賦予計畫肇生影響者，中央主管機關尤負有妥為檢討因應處理之責，俾兼顧國土保育與原住民生計。

(八)綜上，原民會辦理原住民保留地權利賦予計畫，既有超過半數之原住民保留地迄未能完成所有權移轉或設定耕作權、農育權、地上權等登記，執行績效偏低，該會顯有督導不力之處，應即時督促檢討改善。

三、原民會迄今未能全面掌握原住民保留地租金實際收

繳資料，辦理效能偏低，允應持續督促地方政府及轄管公所落實執行原住民保留地租金收益處理要點，儘速掌握出租使用概況及租金收支運用情形，並加強監督管考，妥擬具體改善措施。

- (一)按原住民保留地開發管理辦法第 5 條第 1 項規定略以：原住民保留地之所有權人為中華民國，管理機關為中央主管機關（原民會）、第 30 條規定略以：原住民保留地之租金，由當地直轄市或鄉（鎮、市、區）公庫代收，作為原住民保留地管理及經濟建設之用，其租金之管理及運用計畫，由中央主管機關定之。原民會依上開規定，訂定原住民保留地租金收益處理要點，該要點第 4 點第 1 項規定略以：鄉（鎮、市、區）公所原住民保留地租金收入，均應解繳鄉（鎮、市、區）庫，並設立專戶保管，非經報准不得動支，先予敘明。
- (二)又原民會訂定上開租金收益處理要點，係為加強開拓鄉（鎮、市、區）建設財源及改進原住民保留地租金收益之管理及運用。依該要點規定略以：公所應藉原住民保留地用地清查結果，建立正確資料作為收繳租金之依據，並應負租金之查收與追蹤責任（第 3 點）、原住民保留地租金收入非經報准不得動支（第 4 點第 1 項）。另該要點亦規定略以：直轄市或縣（市）政府應隨時派員查核原住民保留地之收繳與處理，原民會亦將不定期派員查核（第 9 點）、公所收繳原住民保留地租金收益，應於每月結束 5 日內填造繳庫報告表層報備查（第 7 點）。
- (三)惟查，迄審計部抽查日（101 年 11 月 21 日）止，原民會對於各公所原住民保留地租金實際收支、餘額明細，以及對原住民保留地租金之相關監督控管機制，卻未能提出完整與正確之數據資料。甚且，

迄審計部 103 年 4 月 2 日函報本院止，原民會仍未能全面掌握租金實際收繳資料，尚待地方政府查復，仍未完成清查工作，原民會核未善盡主管機關權責，且辦理效能偏低。

(四)據原民會聲復表示略以：

- 1、有關契約之事實認定、審查文件及簽訂租賃契約均由地方政府依職權辦理。地方政府自應負租金之查收與追蹤責任，以盡土地督管(縣市政府)、執行(公所)原住民保留地之責。又其租金之收益情形，依該租金收益處理要點第 7 點規定，公所收繳原住民保留地租金收益，應於每月結束 5 日內填造繳庫報告表，層報原民會備查。另查租金收繳作業方式各公所不盡相同，早期已各自委託開發租金系統，或以人工作業方式處理，並未與原住民保留地網際網路土地管理資訊系統整合，未來如需與該系統整合，尚需重新研議處理為妥。
- 2、部分租金資料(94 年以前)經地方政府復以資料久遠尚須查證，或經查復仍有缺漏或錯誤，加以人員更替頻繁，未能即時提供。故原民會於 102 年 5 月 8 日召開會議，要求地方政府需至原民會土地管理資訊系統之租金模組登載租金資料，以瞭解租金收益情形，並於 102 年 8-12 月全面清查縣市政府租金資料，該會亦將持續督促地方政府儘速完成，並提送相關資料。
- 3、原民會近年為改善地方政府對於租金之管理，除請各直轄市、縣(市)政府隨時派員查核外，亦辦理全國租金會議、各種法令講習、業務教育訓練、研習活動、或親至 12 縣實地查核及年終業務檢討會議等。

(五)綜上，原民會迄今未能全面掌握原住民保留地租金實際收繳資料，辦理效能偏低，允應持續督促地方政府及轄管公所落實執行原住民保留地租金收益處理要點，並加強監督管考，妥擬具體改善措施。

調查委員：陳健民