

## 調 查 報 告

壹、案由：據審計部112年度中央政府總決算審核報告，原住民族委員會管理國有原住民保留地被占用清查及處理情形，疑未落實分年分區清查工作，恐存在未經列管被占用案件黑數；又排除占用疑成效低落，列管被占用錄數、面積逐年攀升；另疑未及時通知占用人繳納使用補償金，恐致政府債權受損等情案。

貳、調查意見：

本案緣於審計部民國（下同）112年度中央政府總決算審核報告指出，原住民族委員會（下稱原民會）管理國有原住民保留地被占用清查及處理情形，涉有未落實分年分區清查工作、排除占用成效低落，以及未及時通知占用人繳納使用補償金等情，經113年10月9日本院內政及族群委員會第6屆第52次會議決議，推派調查。本案經向審計部調卷，嗣於113年12月19日邀請審計部到院簡報查核經過，再於114年1月15日詢問原民會相關業務主管人員，業已調查完畢。茲臚列調查意見如下：

一、據審計部運用圖資套疊方式查核國有原住民保留地未列管被占用情形，經抽查推估後恐有超過三千筆之被占用案件，尚未納入「原住民族土地網際網路土地管理資訊系統」列管，顯示原民會未能有效督導與管控國有原住民保留地占用清查執行工作，造成大量潛在遭占用案件未被列管之管理落差與脫管黑數，核有未當。尤其部分疑涉被占用土地中，位於山坡地範圍者面積高達155.84公頃（占比92.79%）；又位於山崩與地滑地質敏感區面積達18.14公頃（占比10.80%），若未及時處理，恐衍生公共安全風險及國土資源流失

等問題。原民會除應針對問題癥結及其肇因，強化跨部會資訊整合與資訊科技應用，提升資料分析與判識能力外，亦應健全督導考核機制，並研擬具體可行之分區清查與管理策略，協助各鄉（鎮、市、區）公所逐步落實清查任務，俾善盡管理責任，實現原住民保留地保障原住民權益之立法本旨。

- (一)按山坡地保育利用條例第37條規定：「(第1項)山坡地範圍內原住民保留地，除依法不得私有外，應輔導原住民取得承租權或無償取得所有權。(第2項)原住民取得原住民保留地所有權，如有移轉，以原住民為限。……(第6項)原住民保留地之所有權取得資格條件與程序、開發利用與出租、出租衍生收益之管理運用及其他輔導管理相關事項之辦法，由中央原住民族主管機關定之。」次按原住民保留地開發管理辦法第2條規定：「(第1項)本辦法所稱主管機關：在中央為原住民族委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。……(第3項)本辦法之執行機關為鄉(鎮、市、區)公所。」第3條規定：「本辦法所稱原住民保留地，指為保障原住民生計，推行原住民行政所保留之原有山地保留地及經依規定劃編、增編供原住民使用之保留地。」第5條第1項規定：「原住民保留地之土地所有權第一次登記，應由直轄市、縣(市)主管機關囑託登記機關為之；其所有權人為中華民國，管理機關為中央主管機關，並於土地標示部其他登記事項欄註明原住民保留地。」
- (二)依上述規定，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有特定目的與用途之土地；原民會為原住民保留地開發管理業務之中央主管機關，並為國有原住民保留地之管理機關；

各直轄市、縣（市）政府為原住民保留地開發管理業務之地方主管機關，各鄉（鎮、市、區）公所（下稱各公所）則為執行機關。截至113年3月26日止，全國原住民保留地（包括公、私有）共46萬餘筆，面積合計26萬餘公頃，其中屬原民會管理之國有原住民保留地計14萬9,638筆（占比32.27%），面積12萬593公頃（占比45.46%）（詳表1）。

表1、原住民保留地所有權歸屬情形

單位：筆、公頃

| 所有權歸屬類型      | 筆數      | 面積          |
|--------------|---------|-------------|
| 合計           | 463,738 | 265,267.935 |
| 國有（管理機關為原民會） | 149,638 | 120,593.095 |
| 公有（管理機關非原民會） | 19,402  | 3,498.451   |
| 原住民私有        | 286,236 | 131,964.739 |
| 公私共有         | 8,288   | 9,166.877   |
| 其他（註1）       | 174     | 44.773      |

註：1. 「其他」係原民會資訊系統地籍資料不完整之案件。

2. 資料統計時間截至113年3月26日止。

資料來源：審計部查核報告。

（三）原民會為提升各直轄市、縣（市）政府及各公所辦理國有原住民保留地各項業務之行政效能及服務品質，並結合各級地方政府行政資源，共同查處國有原住民保留地遭占用情形，於105年10月21日訂定發布《原住民保留地相關業務標準作業程序》，並於第2點第13款（108年9月6日修正為第11款）及其附件明定《地方政府辦理國有原住民保留地占用處理之標準作業程序》（下稱占用處理標準作業程序），作為各機關辦理相關業務之準據。該會並建置「原住民族土地網際網路土地管理資訊系統」（下稱土管系統），責請各公所依占用處理標準作業程序，於系統內登錄各階段處理情形，作為原民會管

理國有原住民保留地被占用案件之參據。截至112年底止，土管系統列管之國有原住民保留地被占用案件共計1,386錄，合計占用面積達774.62公頃。

(四)惟據審計部113年3月至4月查核發現，原民會未能完整掌握國有原住民保留地使用情形，致國有原住民保留地被占用案件存在相當之脫管黑數：

1、依占用處理標準作業程序之作業流程「1.1公所清查」規定：「一、公所應逐年分區清查轄管國有原住民保留地之使用情形，善盡管理之責任，如有占用情事，應妥為處理。二、擬訂年度清查及占用處理計畫。」「1.2來文或檢舉」規定：「對於他機關來文或民眾檢舉之案件，如有占用情事，應妥為處理。」惟據審計部抽查發現<sup>1</sup>，各公所普遍未依規定擬訂年度清查計畫，未落實分區清查作業，且原民會亦未列管或督促各公所提報計畫及回報分區清查結果。

2、審計部為分析潛在被占用土地數量，運用原民會經管之國有原住民保留地清冊，先排除已設定他項權利、已於土管系統登錄之權利回復申請案件、租約存續中等非屬被占用案件，再篩選出使用地類別為非都市土地中之農牧用地、林業用地、國土保安用地，以及都市計畫範圍內之都市土地後，進而與使用現況屬於「建築利用土地」<sup>2</sup>者，進行圖資套疊分析。經比對後，取得交集面

---

<sup>1</sup> 抽查對象包括：(1)新北市：烏來區公所；(2)桃園市：復興區公所；(3)高雄市：那瑪夏區、茂林區、桃源區等3個區公所；(4)屏東縣：三地門鄉、春日鄉、獅子鄉、瑪家鄉等4個鄉公所；(5)臺東縣：大武鄉、太麻里鄉、臺東市、延平鄉、金峰鄉、海端鄉、達仁鄉、蘭嶼鄉等8個鄉(市)公所。

<sup>2</sup> 依據內政部109至110年國土利用現況調查資料。另依國土利用現況調查辦法附表一「土地利用分級分類系統表(陸域部分)」所載，土地利用分為「農業利用土地」、「森林利用土地」、「建築利用土地」……等9大類，其中「建築利用土地」包括商業、純住宅、混合使用住宅、製造業、倉儲、宗教、殯葬設施等，並排除農業、林業場地儲存活動所使用之土

積100平方公尺以上者，計有土地3,384筆、面積167.95公頃，顯示該等土地未經設定合法使用權利，惟實際上已有建築物，疑涉遭人非法占用，部分案件兼涉違規使用情事，卻均未納入土管系統列管。

- 3、審計部再將前揭圖資套疊發現疑涉遭占用之3,384筆國有原住民保留地清冊，與山坡地範圍及地質敏感區範圍等資料進行勾稽。經比對後，位於山坡地範圍者，計有3,093筆地號（占比91.40%）、面積155.84公頃（占比92.79%）；其中，又有526筆（占比15.54%）、面積18.14公頃（占比10.80%），位於山崩與地滑地質敏感區。
- 4、為查證前揭圖資套疊所發現疑似遭占用之國有原住民保留地使用現況，審計部進一步擇定新北市、桃園市、高雄市、屏東縣及臺東縣等5個市縣，就其中疑似遭占用之國有原住民保留地計111筆、面積14.26公頃，洽請原民會轉知所轄公所協助辦理實地勘查、拍照及回報清查結果。根據清查結果，初步研判確遭占用者計有101筆，約占勘查總筆數111筆之90.99%，占用面積合計13.83公頃，約占勘查總面積14.26公頃之96.99%。參照上述勘查結果，推估恐有超過三千筆之被占用案件，尚未納入土管系統列管<sup>3</sup>。
- 5、在原民會及各公所未能定期且分區全面清查國有原住民保留地使用現況下，現行土管系統納管之被占用案件，來源主要依賴民眾檢舉，或由各

---

地。

<sup>3</sup> 審計部運用圖資套疊發現 3,384 筆國有原住民保留地地號疑涉遭占用，如按現勘清查 111 筆土地即發現 101 筆確遭占用之比率 90.99%計算，推估未列入土管系統列管之被占用國有原住民保留地計 3,079 筆。

公所依原住民保留地超限利用處理計畫查明後轉列為占用案件（註：當超限利用土地屬國有原住民保留地，且占用人非原住民或身分不明時，土管系統會於各公所回報查處結果時，自動轉入「占用及使用補償金」模組，並列管為占用案件），由於資訊來源有限，致應納入土管系統列管案件數顯被低估。

（五）詢據原民會表示略以：

- 1、國有原住民保留地幅員廣闊，執行相關業務人力有限，難以每年逐筆勘查各土地現況使用情形。將加強宣導地方政府及各公所妥善運用土管系統既有地籍圖資及跨部會圖資資訊，掌握國有原住民保留地使用現況，並透過教育訓練及年終會議安排相關課程，以協助各公所逐年分區清查轄管國有原住民保留地之使用情形。
- 2、針對審計部運用跨部會圖資勾稽比對發現國有原住民保留地似遭建築物占用之高風險案件（共計3,384筆土地，面積約167.95公頃），已函請地方政府督同公所查明妥處並填報土管系統。截至113年12月20日，公所已完成登錄2,073筆，另有84筆查無占用情事建議解除列管，尚餘1,227筆未登錄，已列為114年度工作計畫，預計於年度內完成清查與資料建置。
- 3、刻正研擬「115年度國有原住民保留地占用清查及處理計畫」，將於上位整體計畫明定年度目標值、實施方法及管考措施，並運用資訊科技圖資輔助勘查及督導，以提升地方執行效能。

（六）原民會於105年訂定發布占用處理標準作業程序，明定各公所應擬具年度清查及占用處理計畫，並逐年分區清查轄內國有原住民保留地使用情形，期能掌

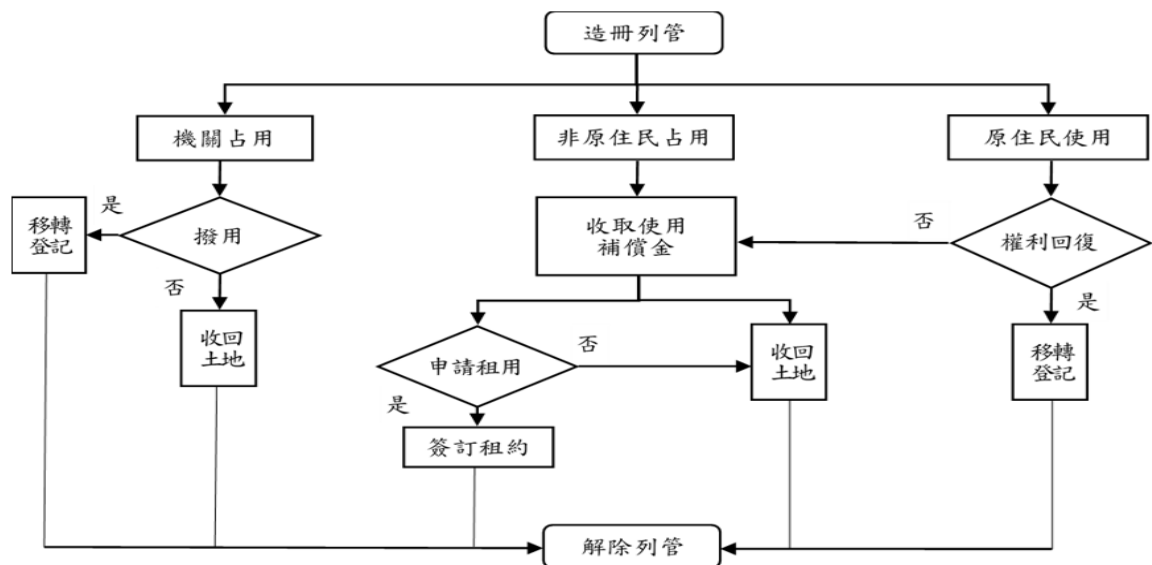
握整體使用全貌，完整納管被占用案件。然而，截至113年3月底，上開作業程序已施行逾8年，實務運作上卻因人力資源有限、原住民保留地幅員遼闊及巡管不易等限制，致各公所普遍未能落實清查作業，原民會亦未有效督導與管控執行情形。加以現行土管系統納管被占用案件之資訊來源有限，造成大量潛在遭占用案件未被列管之管理落差。尤其部分疑遭占用土地位處山坡地與地質敏感區，若未及時處理，恐衍生公共安全風險及國土資源流失等問題。針對審計部揭露疑涉遭占用之國有原住民保留地，原民會雖已責請地方政府查明並登入土管系統，惟截至113年12月20日，尚有1,227筆疑似遭占用案件未完成清查及登錄，相關案件仍需持續追蹤與納管，以周全管理資訊。

- (七)綜上，據審計部運用圖資套疊方式查核國有原住民保留地未列管被占用情形，經抽查推估後恐有超過3千筆之被占用案件，尚未納入土管系統列管，顯示原民會未能有效督導與管控國有原住民保留地占用清查執行工作，造成大量潛在遭占用案件未被該會土管系統列管之管理落差與脫管黑數，核有未當。尤其部分疑涉被占用土地中，位於山坡地範圍者面積高達155.84公頃（占比92.79%）；又位於山崩與地滑地質敏感區面積達18.14公頃（占比10.80%），若未及時處理，恐衍生公共安全風險及國土資源流失等問題。原民會除應針對問題癥結及其肇因，強化跨部會資訊整合與資訊科技應用，提升資料分析與判識能力外，亦應健全督導考核機制，並研擬具體可行之分區清查與管理策略，協助各公所逐步落實清查任務，俾善盡管理責任，實現原住民保留地保障原住民權益之立法本旨。

二、據108至112年度中央政府各機關經管國有公用被占用不動產處理情形，原民會與同時期經管國有公用被占用土地面積前5大部會相較，僅原民會經管面積逐年攀升，顯示其所轄國有原住民保留地被占用案件之處理成效不彰，占用情形未獲有效遏止，且結案進度遲滯，管理已呈失衡趨勢。囿於原民會所轄國有原住民保留地被占用案件之列管錄數與面積逐年攀升，所涉土地價值龐鉅，且多為久懸未決之陳年積案，顯示該會對於占用案件之督導管理與查處成效低落，核有未當。該會雖已提出相關改善措施，期藉由制度完善與資源投入提升管理效能，惟實務執行成效尚待追蹤觀察。原民會允應與地方政府共同研議具體改善措施，包括推動原住民保留地權利回復及管理利用條例、研修原住民保留地租金收益處理要點，明確相關單位權責及籌編必要人力與經費資源，以提升處理能量並建構有效之追蹤與管考機制，防止占用情形持續惡化，進而確保原住民族土地權益與國土資源永續利用。

- (一)查占用處理標準作業程序「伍、作業內容」所附之流程圖及流程說明規定，地方政府於辦理國有原住民保留地被占用案件時，應造冊列管，將相關資料登錄於土管系統，並依占用人身分類別，區分為3種類型，分別執行對應之處理流程及步驟。其中，若屬機關占用（包括政府機關、公立學校、非公司組織之公營事業）者，應函請占用機關儘速辦理撥用或騰空返還；若為非原住民占用者，則依民法第179條不當得利規定，向占用人追溯收取占用期間之使用補償金，並視情形輔導其依法申請承租，或收回土地；若為原住民使用者，優先輔導其申請權利回復，如經審查不符合權利回復條件，則向其收

取使用補償金，並為後續適法之處理（其處理流程如下圖所示）。



地方政府辦理國有原住民保留地占用處理流程圖

資料來源：審計部查核報告。

(二)次查，原民會為掌握並管控國有原住民保留地被占用案件之查處情形，於土管系統「占用及使用補償金」模組下設置「占用管理」子模組，供各公所逐案登載被占用土地標示、占用人類別、占用情形及結案與否等資訊。各市縣政府並依年度產製「國有公用被占用處理情形明細表」函報原民會，該會統整後，逐年函報財政部國有財產署彙編「中央政府各機關經管國有公用被占用不動產處理情形」。

(三)根據108至112年度中央政府各機關經管國有公用被占用不動產處理情形，原民會所轄國有原住民保留地被占用案件之處理成效不彰，占用情形未獲有效遏止，且結案進度遲滯，管理已呈失衡趨勢。相關資料分析說明如下：

1、原民會就所轄國有原住民保留地被占用案件，從108年底列管943錄、408.99公頃，至112年底累

計達1,386錄、774.62公頃，5年內增加443錄、365.63公頃。除各年度新增列管錄數均超過結案錄數外，以面積計算之年度結案率僅介於0.24%至15.25%之間，結案率亦偏低且逐年下滑。以112年為例，新增占用面積達203.25公頃，卻僅結案1.84公頃，新增與結案面積相差110倍（詳見表2）。

- 2、與同時期經管國有公用被占用土地面積前5大之部會相較，農業部、教育部、國防部、交通部等4個部會於108至112年間，被占用面積均逐年下降，降幅分別為48.58%、46.05%、32.44%、24.61%；僅原民會經管之國有原住民保留地反而增加達89.40%（詳見表3）。
- 3、從占用期間來看，截至112年底，占用期間已逾5年以上之案件，共計956錄、475.96公頃，約占整體案件數8成，估計土地總價值逾新臺幣（下同）5億6,300萬元；其中占用超過30年者，更有287筆、221.64公頃，占總面積比率達37.39%，顯示多數案件為陳年積案，久懸未決（詳見表4）。
- 4、綜合上述分析，顯示原民會所轄國有原住民保留地被占用案件之處理成效不彰，占用情形未獲有效遏止，且結案進度遲滯，管理已呈失衡趨勢。尤其與其他部會相較，占用面積不減反增，且結案率逐年下滑，反映地方實務執行已遭遇窒礙，導致查處作業延宕，案件積壓日益嚴重。此情形若未及時改善，不僅原住民族土地權益難以保障，更恐引發社會爭議與民怨，影響政府施政公信力。原民會應儘速與地方政府共同檢討問題癥結及成因，研議具體改善措施，強化查處效率，避免被占用案件持續惡化。

表2、國有原住民保留地被占用案件處理結案情形

單位：錄、公頃、%

| 年度  | 截至上年底<br>未結案數 |        | 本年新增<br>被占用數 |        | 本年處理<br>結案數 |       | 截至本年底<br>未結案數 |        | 結案率  |       |
|-----|---------------|--------|--------------|--------|-------------|-------|---------------|--------|------|-------|
|     | 錄數            | 面積     | 錄數           | 面積     | 錄數          | 面積    | 錄數            | 面積     | 錄數   | 面積    |
| 108 | 886           | 428.39 | 127          | 31.32  | 70          | 50.72 | 943           | 408.99 | 6.91 | 11.03 |
| 109 | 943           | 408.99 | 214          | 187.97 | 96          | 91.05 | 1,061         | 505.91 | 8.30 | 15.25 |
| 110 | 1,061         | 505.91 | 113          | 41.86  | 19          | 16.25 | 1,155         | 531.53 | 1.62 | 2.97  |
| 111 | 1,155         | 531.46 | 205          | 107.03 | 106         | 59.72 | 1,254         | 578.78 | 7.79 | 9.35  |
| 112 | (註1) 1,247    | 573.20 | 160          | 203.25 | 21          | 1.84  | 1,386         | 774.62 | 1.49 | 0.24  |

註：1. 原111年底未結案數為1,254錄，經原民會於112年釐正為1,247錄。

2. 截至本年底未結案數=截至上年底未結案數+本年新增被占用數-本年處理結案數。

3. 土地結案率=本年處理結案數/(截至上年底未結案數+本年新增被占用數)。

資料來源：審計部查核報告。

表3、國有公用被占用土地面積增減趨勢－中央部會前5名

單位：平方公尺、%

| 部會別 | 108 年底     | 109 年底     | 110 年底     | 111 年底     | 112 年底     | 112 年底較 108 年底<br>增減幅度 |        |
|-----|------------|------------|------------|------------|------------|------------------------|--------|
|     |            |            |            |            |            | 面積                     | %      |
| 農業部 | 35,318,803 | 26,470,941 | 22,765,201 | 19,730,213 | 18,161,805 | -17,156,998            | -48.58 |
| 原民會 | 4,089,926  | 5,059,143  | 5,315,335  | 5,787,865  | 7,746,208  | 3,656,282              | 89.40  |
| 教育部 | 2,576,439  | 2,270,000  | 2,168,132  | 2,016,729  | 1,389,995  | -1,186,444             | -46.05 |
| 國防部 | 1,627,176  | 1,456,369  | 1,337,377  | 1,266,522  | 1,099,288  | -527,888               | -32.44 |
| 交通部 | 510,547    | 483,842    | 440,341    | 396,786    | 384,908    | -125,639               | -24.61 |

註：本表係按截至112年底被占用土地面積由大至小排序。

資料來源：審計部查核報告。

表4、國有原住民保留地被占用情形統計—按被占用期間

單位：錄、公頃、%、元

| 被占用期間<br>(註1) | 錄數    | 被占用面積  |        | 被占用土地價值<br>(註2) |
|---------------|-------|--------|--------|-----------------|
|               |       | 公頃     | 比率     |                 |
| 合計            | 1,246 | 592.80 | 100.00 | 709,636,754     |
| 30年以上         | 287   | 221.64 | 37.39  | 242,567,020     |
| 25年以上，未滿30年   | 107   | 37.68  | 6.36   | 83,493,115      |
| 20年以上，未滿25年   | 35    | 12.18  | 2.05   | 8,208,119       |
| 15年以上，未滿20年   | 289   | 85.82  | 14.48  | 73,734,613      |
| 10年以上，未滿15年   | 86    | 69.50  | 11.72  | 67,515,156      |
| 5年以上，未滿10年    | 152   | 49.12  | 8.29   | 87,486,954      |
| 未滿5年          | 290   | 116.84 | 19.71  | 146,631,777     |

註：1. 以土管系統登載占用開始日期計算至112年底。

2. 土管系統計算被占用土地價值之公式為全筆帳面價值×被占用面積/全筆面積；土地帳面價值以公告現值計算。

3. 另有140錄尚待釐正未列入計算，故合計僅1,246錄。

4. 資料時間統計截至112年12月31日止。

資料來源：審計部查核報告。

(四)原民會對於所轄國有原住民保留地被占用案件查處成效低落等情，提出說明並研謀改善措施略以：

- 1、原民會為全國26萬餘公頃原住民保留地之中央主管機關，惟編制內辦理土地相關業務人力僅20餘人，且無直屬轄下機關。相較於農業部（管理面積約165萬公頃，配置人力逾2,300人，並設有直屬機關）等其他公產管理機關，人力資源明顯不足，故依相關法規授權委託各公所為執行機關辦理相關事務。
- 2、鑒於地方政府人力不足，原民會自87年起補助僱用「原住民保留地地政業務管理臨時人員」（俗稱土登人員），協助辦理原住民保留地相關業務。惟實務執行上，仍因機關偏遠或需處理高度專業與複雜土地事務，以致人員更迭頻繁，面臨

經驗傳承不易、業務交接斷層、專業知能不足、或職缺無人應聘等問題。

3、每年年底皆辦理各項業務推動情形之審查作業，其中針對占用業務，除瞭解當年度執行筆數、完成率及落後原因外，亦於年終會議中檢討執行情形，並指導因應對策。惟因各公所辦理原住民族土地業務範疇廣泛，承辦業務之正式人員平均僅約1至3人，行政量能有限；且占用案件較具複雜性或爭議性，需耗時調查與處理，加以承辦人員更迭頻繁，對占用處理措施熟悉度不足，致使整體執行進度遲滯。

4、該會進一步提出相關改善措施，包括：

- (1) 研訂年度占用清查及處理計畫：訂定明確之清查處理程序與分工，擬具占用處理優先順序，並制定全國整體目標及各公所分年目標，促使公所依轄區情勢或個案情形訂定每年處理筆數，並定期函報年度占用案件處理結案分析表，由縣市政府彙整函報該會，作為業務考核依據。
- (2) 研擬原住民保留地權利回復及管理利用條例（草案）：針對國有原住民保留地被占用案件之處理，於第30條明定由縣市政府及公所辦理排除占用及收回土地，以明確相關單位權責，化解公所執行排除占用之爭議。
- (3) 研修原住民保留地租金收益處理要點：明確規範租金收益統籌運用於原住民保留地管理事務（含占用業務）。另為提升原住民保留地占用業務之管理效能，該會將依據各公所提報之年度占用清查及處理計畫內容（包括清查清冊、預定處理筆數、工作經費、人力需求等事

項) 籌編並提供必要人力及經費資源，協助公所辦理占用清查、列管與處理作業。

(4) 增列土管系統填報欄位：增修「占用人身分類別」及「被占用土地屬性」等欄位，以利各公所依占用情形分類妥處，並得據以篩選高風險案件，例如地質敏感區、災害潛勢區、違反水保及國土保安等區域，排定優先處理順序。

(五) 綜上所述，據108至112年度中央政府各機關經管國有公用被占用不動產處理情形，原民會與同時期經管國有公用被占用土地面積前5大部會相較，僅原民會經管面積逐年攀升，顯示其所轄國有原住民保留地被占用案件之處理成效不彰，占用情形未獲有效遏止，且結案進度遲滯，管理已呈失衡趨勢。囿於原民會所轄國有原住民保留地被占用案件之列管錄數與面積逐年攀升，所涉土地價值龐鉅，且多為久懸未決之陳年積案，顯示該會對於占用案件之督導管理與查處成效低落，核有未當。該會雖已提出相關改善措施，期藉由制度完善與資源投入提升管理效能，惟實務執行成效尚待追蹤觀察。原民會允應與地方政府共同研議具體改善措施，包括推動原住民保留地權利回復及管理利用條例、研修原住民保留地租金收益處理要點，明確相關單位權責及籌編必要人力與經費資源，以提升處理能量並建構有效之追蹤與管考機制，防止占用情形持續惡化，進而確保原住民族土地權益與國土資源永續利用。

三、原民會雖已就國有原住民保留地被占用案件訂定相關處理規範，要求應依法收取使用補償金並解繳國庫，惟實務執行上因配套作業不周、土管系統欠缺異常警示功能，且未建立有效督導機制，致超過半數之

列管案件未及時通知占用人繳納，政府債權未獲妥適保全，恐已受損；另部分使用補償金收取後長期滯存於公所，據審計部抽查發現，截至112年底止有新竹縣關西鎮公所及尖石鄉公所、宜蘭縣南澳鄉公所、南投縣信義鄉公所、屏東縣瑪家鄉公所、花蓮縣吉安鄉公所等6個公所，已收取使用補償金合計約137萬餘元，卻未依規定解繳國庫，滯存於鄉（鎮）庫內，衍生財務及現金管理風險，財務處置洵有疏失，均有未當。原民會雖已研擬多項改善措施，惟多屬初步規劃，仍應依時程確實推動，俾建立完善之管理與督導機制，通盤掌握使用補償金收繳情形，促使地方政府落實執行，以提升國有原住民保留地占用案件整體管理成效。

- (一)按各機關經管國有公用被占用不動產處理原則第6點規定：「國有公用不動產被占用，管理機關應依民法第179條不當得利規定，向占用者追溯收取占用期間之使用補償金，除有民法第129條規定之時效中斷事由外，自通知日前1月起往前追收最長5年及往後收取至騰空返還日……。」第7點規定：「占用期間使用補償金，除第9點規定情形或法令另有規定外，按占用情形參照國有非公用不動產被占用處理要點第7點附表基準計收；或不分占用情形均按該附表項次一基準計收。」<sup>4</sup>第8點規定：「占用者未於繳納期限內繳交使用補償金者，管理機關應依民法第229條及第233條規定，請求其支付自繳納期限屆滿後至實際繳交之日依法定利率計算之遲延

---

<sup>4</sup> 依國有非公用不動產使用補償金計收基準表之項次一規定，占用情形為房地或基地使用者，土地每年以當期土地申報地價總額乘以5%計收；同表項次二規定，占用情形為農作、畜牧、養殖及造林使用者，每年按當地地方政府公告當期正產物單價乘以正產物收穫總量乘以250‰計收。

利息。……」第9點規定：「管理機關就使用補償金及遲延利息，已取得確定判決、支付命令裁定確定證明書、債權憑證或其他與確定判決同一效力之執行名義者，應照數追收，不適用第6點至第8點相關規定。」

(二)次按占用處理標準作業程序之作業流程「8.非原住民占用」規定：「占有人未具原住民身分或不確定占用人身分，應先收取使用補償金，並為適法之處理。」「9.收使用補償金」規定：「一、依民法第179條不當得利規定，向占用者追溯收取占用期間之使用補償金。……三、使用補償金應逕匯原住民族委員會之國庫帳戶，解繳國庫。」「13.原住民使用」規定：「使用人如具原住民身分，優先輔導權利回復。」「14.權利回復」規定：「審查、核定結果：一、符合者，移轉登記。二、不符合者，收取使用補償金，並後續輔導租用或收回土地。」是以，若占用人不具原住民身分、身分不明，或雖為原住民但不符合權利回復條件者，地方政府（實務上係由所轄公所執行）均應收取使用補償金，並解繳原民會國庫帳戶。

(三)惟據審計部查核發現，各公所執行國有原住民保留地占用案件查處時，存有未依規定通知收繳使用補償金，以及已收取卻滯存鄉（鎮）庫未解繳國庫等違失情形，分別說明如下：

1、截至112年底止，土管系統列管國有原住民保留地被占用案件計1,386錄，扣除尚待釐正之140錄、屬於機關占用或認定為原住民使用者暫免收取使用補償金之26錄、已判決確定者214錄及訴訟中者175錄後，尚有831錄應依規定通知收繳使用補償金。然112年度各公所實際完成開單通知

者，僅115錄；其餘716錄（占整體列管案件1,386錄約51.66%）並未通知繳納，處置作為明顯消極。

2、在前述716錄未通知案件中，公所從未通知占用人繳納使用補償金者（土管系統註記為「未通知收取」）即達419錄；其中，占用期間超過5年者（占用起始日早於108年1月1日），更有225錄。參照民法第126條請求權消滅時效之規定，其債權恐已受損，倘後續未再採取適當保全措施，國庫損失風險將持續擴大。

3、此外，審計部抽查亦發現，截至112年底止，新竹縣關西鎮公所等6個公所（見表5），已收取使用補償金合計約137萬餘元，卻未依規定解繳國庫，滯存於鄉（鎮）庫內，財務處置洵有疏失。原民會對於各公所收繳使用補償金未能及時繳納國庫等情，未建立有效管控措施，衍生現金管理風險，相關管理作為洵有疏漏。

表5、截至112年底公所已收取使用補償金滯存鄉（鎮）庫餘額

單位：元

| 鄉（鎮）公所   | 留存鄉（鎮）庫餘額 |
|----------|-----------|
| 合 計      | 1,372,579 |
| 新竹縣關西鎮公所 | 5,670     |
| 新竹縣尖石鄉公所 | 1,804     |
| 宜蘭縣南澳鄉公所 | 265,609   |
| 南投縣信義鄉公所 | 554,671   |
| 屏東縣瑪家鄉公所 | 541,687   |
| 花蓮縣吉安鄉公所 | 3,138     |

註：資料時間統計截至113年2月29日止。

資料來源：審計部查核報告。

（四）再查，原民會為管理國有原住民保留地被占用案件之使用補償金收取情形，雖於土管系統「占用及使用補償金」模組下建置相關登錄功能，包括於「占

用管理」子模組設置填報欄位，供各公所逐案登錄使用補償金收取情形；及於「使用補償金」子模組中，設置開單及收繳管理功能，協助各公所開立繳納通知單，並於占用人完成繳納後登載繳款日期。然而，該模組主要著重於資料登載之行政輔助性質，對於占用情形持續存在卻未及時開單通知繳納之案件，缺乏異常警示或主動提醒等機制，無法發揮預警或督導功能。另對於已進入司法程序之占用案件，系統亦未設置完整填報欄位，難以即時掌握個案訴訟進度與判決結果，不利於針對判決勝訴案件，管控不當得利追繳作業。

- (五) 詢據原民會表示，已針對列管占用案件未及時通知收繳使用補償金等情，研擬多項改善措施，包括：滯存鄉（鎮）庫之使用補償金均已繳回國庫；已判決確定計214錄之使用補償金，尚有部分案件未完成繳回，仍持續追蹤，並擬定期召開列管案件工作會議，強化地方機關之進度報告與督導機制；同時研擬《收取國有原住民保留地使用補償金及解繳國庫之作業說明（草案）》，具體規範開單收取使用補償金及繳回國庫之作業流程與期限，並納入占用處理標準作業程序，以及年度計畫進行督導，完備管控程序。另為提升資訊系統的積極功能，刻正研議增修土管系統，業已召開工作會議，提出增加「尚未收取使用補償金」查詢條件之需求，以利快速篩選未繳納案件清單。後續將進一步針對尚未收取使用補償金、已收取但尚未繳庫、不當得利收繳情形等各類欄位，研議列管方式。

- (六) 綜上所述，原民會雖已就國有原住民保留地被占用案件訂定相關處理規範，要求應依法收取使用補償金並解繳國庫，惟實務執行上因配套作業不周、土

管系統欠缺異常警示功能，且未建立有效督導機制，致超過半數之列管案件未及時通知占用人繳納，政府債權未獲妥適保全，恐已受損；另部分使用補償金收取後長期滯存於公所，據審計部抽查發現，截至112年底止有新竹縣關西鎮公所及尖石鄉公所、宜蘭縣南澳鄉公所、南投縣信義鄉公所、屏東縣瑪家鄉公所、花蓮縣吉安鄉公所等6個公所，已收取使用補償金合計約137萬餘元，卻未依規定解繳國庫，滯存於鄉（鎮）庫內，衍生財務及現金管理風險，財務處置洵有疏失，均有未當。原民會雖已研擬多項改善措施，惟多屬初步規劃，仍應依時程確實推動，俾建立完善之管理與督導機制，通盤掌握使用補償金收繳情形，促使地方政府落實執行，以提升國有原住民保留地占用案件整體管理成效。

四、原住民族土地對族群發展、文化傳承及社會穩定具有關鍵性意義，攸關其生存權、發展權及文化權之實現。為落實原住民族基本法所揭示之原住民族土地及自然資源權利保障，原民會應以更積極、務實的態度面對原住民保留地管理問題，除儘速推動相關專法，提升政策法制基礎，同時檢討現行組織規模與人力配置，強化中央統籌治理能量與地方執行機制，建構完善土地管理體系，以提升政策執行效率，確保原住民族土地權益之實質保障。

（一）原住民族土地係原住民族經濟生計的基礎，承載族群的歷史記憶、文化實踐與集體認同，攸關其生存權、發展權及文化權的具體實現，為族群權利保障的核心課題。依原住民族基本法第2條第5款規定，原住民族土地區分為傳統領域與原住民保留地兩

類。前者屬於原住民族集體所有，並與部落領域密切相關<sup>5</sup>；後者則係政府為保障原住民生計及推動行政措施所劃設之土地。然而，長年以來，原住民保留地管理問題叢生，非法占用、非原住民交易、設定抵押等爭議層出不窮，反映現行體制亟需重整，對於原住民保留地之管理應有更積極、務實的作法。

(二)按原住民族基本法（94年2月5日制定公布）第20條第1項及第3項規定：「政府承認原住民族土地及自然資源權利。」「原住民族或原住民所有、使用之土地、海域，其回復、取得、處分、計畫、管理及利用等事項，另以法律定之。」該法已明確揭示政府對原住民族土地權利之承認與保障，並賦予制定土地專法之義務。原民會雖自95年起即先後提出原住民族土地及海域法草案及原住民族保留地管理利用條例草案，惟歷經20年，相關法案仍未完成立法，現行管理原住民保留地之規範仍停留在依據山坡地保育利用條例第37條所訂定之原住民保留地開發管理辦法，該辦法僅屬行政命令，法制位階偏低，難以作為保障土地權利的實體法律依據。原民會固於113年10月11日預告原住民保留地權利回復及管理利用條例草案，企圖提升法制位階，並將原住民保留地管理體系、部落土地回復、公共利用土地法源導入、原鄉建地不足等重要議題納入規範。惟後續仍須凝聚立法共識，加速完成程序，以回應社會與地方之實際需求。

---

<sup>5</sup> 傳統領域部分，原民會已依據原住民族基本法第21條第4項規定，於106年2月14日公告《原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法》，該辦法定義「原住民族傳統領域土地」是指經依該辦法所定程序劃定之原住民族傳統祭儀、祖靈聖地、部落及其獵區與墾耕或其他依原住民族文化、傳統習慣等特徵可得確定其範圍之公有土地。

(三)再按原住民族委員會組織法前於103年1月29日經總統制定公布，並由行政院以103年3月21日院授發社字第1031300342號令定自103年3月26日施行。其後，原民會於103年4月1日訂定發布原住民族委員會處務規程，並設置「土地管理處」，統籌原住民族傳統領域及原住民保留地相關業務之調查、管理及處理。然而原民會作為中央主管機關，配置辦理土地業務人力僅約20餘人，卻須負責全國逾12萬公頃國有原住民保留地之管理，轄下亦無直屬機關可就近執行業務。相較財政部國有財產署所管國有非公用土地面積約22萬公頃，轄下設3個分署及15個辦事處，配置人力達1,900餘人，原民會在組織規模及人力配置方面明顯不足，致使實務上國有原住民保留地之管理高度仰賴地方政府協助，惟地方政府對於原住民保留地業務之理解與重視程度不一，進而影響違占案件清查、列管與排除等作業執行效能。

(四)綜上所述，原住民族土地對族群發展、文化傳承及社會穩定具有關鍵性意義，攸關其生存權、發展權及文化權之實現。為落實原住民族基本法所揭示之原住民族土地及自然資源權利保障，原民會應以更積極、務實的態度面對原住民保留地管理問題，除儘速推動相關專法，提升政策法制基礎，同時檢討現行組織規模與人力配置，強化中央統籌治理能量與地方執行機制，建構完善土地管理體系，以提升政策執行效率，確保原住民族土地權益之實質保障。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，提案糾正原住民族委員會。
- 二、調查意見四，函請行政院督促原住民族委員會確實檢討改進見復。
- 三、調查意見，函復審計部。
- 四、調查報告之案由、調查意見、處理辦法及簡報檔，於個資隱匿後，上網公布。

調查委員：浦忠成

葉大華

林文程