

調 查 報 告

壹、案由：據訴，內政部國家公園署太魯閣國家公園管理處（下稱太管處）疑似圖利特定業者非法設置野地倉儲及提供野地供餐協作，侵擾生態環境；另行政院於108年間宣示開放山林政策，太管處疑為取得相關經費浮濫提案，共興建5處避難山屋，且有諸多規劃失當之處。究實情為何？該處是否善盡管理職責？事涉國家公園環境生態維護及公務人員或機關涉違法失職情事，實有深入調查之必要案。

貳、調查意見：

有關內政部國家公園署（下稱國家公園署）太魯閣國家公園管理處（下稱太管處）疑為爭取經費浮濫提案，未審慎規劃與妥適評估設置地點，即興建5處避難山屋；另疑似圖利特定業者設置野地倉儲並提供野地合作供餐，對生態環境造成干擾。其實情為何？該處是否已善盡管理職責？事涉國家公園環境生態維護及機關是否涉違法或怠失情事，確有深入調查之必要。針對機關是否涉有疏於維護國家公園生態環境之違失，經本院調閱內政部警政署、國家公園署及太管處等機關卷證資料；並於民國（下同）114年6月26日辦理專家學者諮詢會議，邀請詹律師（前行政院環境保護署副署長）、台灣野生動物學會裴理事長、國立政治大學地政學系戴教授，到院提供專業諮詢意見。另鑒於花蓮山區受天候影響，頻發土石流崩塌與堰塞湖潰堤等地質不穩災情，原定實地履勘受前述不可抗力因素影響，延至114年12月3日完成太管處轄管屏風山屋之現地勘查，期間除實地檢視山屋設施，並透過傾聽登山客建言與訪談山友住宿體驗，彙

整使用者實際需求與意見，作為後續調查依據。115年1月15日詢問內政部董次長、國家公園署王署長與太管處劉處長等人，並經同年2月5日機關書面補充資料到院，業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、太管處辦理國家公園山屋整建計畫，於國家公園署通知立案之初期至召開第1次審查會議僅歷時6個月，而該署審查期間僅4個月即予通過並函報行政院，審查程序過於倉促且未臻周詳；其評估程序未辦理專業研析與在地部落之諮詢溝通，選址作業亦因欠缺環境承載量等科學數據支撐，其中畢祿山屋更因發生山椒魚等珍稀物種棲地受損之虞，直至媒體披露後始緊急重新選址，行政程序顯有缺失。該計畫初衷旨在優化登山環境，然執行過程未能跳脫傳統營建思維，亦未能秉持國家公園長期保護自然、原野地景、原生動植物與特殊生態體系之宗旨，審慎評估。急遽擴張山域設施不僅損及自然原野地景，更衍生後續沉重維護管理負擔。鑑此，國家公園署除應對現行計畫之整體效益與必要性進行通盤檢視外，後續規劃務必落實科學評估與在地參與，以維護山林生態之永續與完整。

(一)「國家公園」是指具有國家代表性之自然區域或人文史蹟。自西元1872年美國設立世界上第一座國家公園：黃石國家公園(Yellowstone National Park)起，迄今全球已有超過3,800座國家公園。臺灣於61年完成「國家公園法」公布實施，使得國家公園設立具有法源依據。國家公園設立宗旨，是為了長期保護自然、原野地景、原生動植物、特殊生態體系以及人文史蹟而設置的完整生態系。71年首座國家公園「墾丁國家公園」公告誕生，隨後陸續成立玉山、陽明山、太魯閣、雪霸、金門、東沙環礁、台

江以及澎湖南方四島等共9座國家公園，100年成立國內第一座國家自然公園—壽山國家自然公園，累計面積達75萬475.43公頃¹。

(二)行政院108年10月21日推動「向山致敬」開放山林政策，確立「開放、透明、服務、教育、責任」之五大主軸核心。為配合中央政策，太管處將山屋新（整）建納入「109至112年國家公園中程計畫」。經查國家公園署²當年決策期程：該署於107年4月1日函請各管理處研提計畫後，於半年內（107年10月1日）召開首場審查會；隨後在短短4個月內再密集召開2次研商會議（108年1月7日及28日），旋即於同年4月9日報請行政院審核，並於同年6月21日獲准核定³。

(三)上開山屋討論與選址過程極為迅速，實際選址期僅6個月，審查期僅4個月；對照國家公園內極其敏感的高山生態環境，決策過程更顯得極為匆促。調查資料顯示，山屋整建計畫在初期並未與各登山團體、社會大眾或原住民部落進行充分討論與深度諮商。經諮詢專家學者建議：

- 1、山屋建設與選址屬專業規劃，需經過細緻調查與分析，但太管處僅以「預算包裹」方式提案，缺乏針對個別山屋專案評估報告。這種「先有預算、後補規畫」的作法，易導致後續執行時與實際需求脫節。
- 2、另查「國家公園法施行細則」第10條規定，生態保護區內之開發計畫應辦理「預先評估環境影響」作業。然據諮詢專家學者指出，太管處在推動山

¹ 國家公園簡介 網址 <https://www.ey.gov.tw/state/4447F4A951A1EC45/dc08391a-c57c-4cf7-af9a-cc0d9e4ebblc>。

² 前身為原內政部營建署國家公園組。

³ 行政院108年6月21日院臺建字第1080017338號函。

屋新建前更未針對個別山屋位置進行環境涵容能力分析或長期人流監測。在欠缺精確數據支持下盲目擴張設施，恐對自然景觀造成不可逆之衝擊，並衍生後續沉重的維管負擔。

- 3、尤其在「奇萊東稜」等傳統荒野屬性極強的路線，太管處一口氣新建3處避難小屋，將導致該區域由原先的進階荒野路線轉為親民導向。這類政策在缺乏生態監測數據支持下，恐誘發遊客人數暴增，進而侵擾原本純淨的高山生態系。
- 4、此外，山屋興建涉及國家公園分區內土地用途之變更，理應先完成「國家公園計畫通盤檢討」或修訂細部計畫後始得編列預算發包，但太管處疑未先完備法制程序，逕自依行政院中程計畫編列預算撥款執行，法制程序完備性令人存疑。

(四)承上，經約詢太管處新建山屋之選址依據，因囿於時效，幾乎設置於該登山步道原宿營地周邊，顯示在缺乏基礎科學調查下匆促選址，其後果已出現多起選址偏差之爭議案例：

- 1、「畢祿山屋」：太管處原計畫於820林道興建畢祿山屋，然該地經研究團隊實地監測，確認為全台灣唯一同時棲息三種山椒魚（含瀕危物種）重要棲地。而此選址瑕疵係經專業研究人員知悉山屋新建採購公告後，經緊急與管理處溝通，太管處才緊急重新選址。此案充分說明太管處在選址初期缺乏嚴謹的生態檢核機制⁴。
- 2、「南湖山屋」：南湖山屋營地周遭亦為南湖山椒魚之重要棲地，然因登山客絡繹不絕，導致土壤被嚴重踩踏壓實，破壞物種棲息空間。此外，舊有廁所位置過於靠近水源地，甚至被指稱設於溪流

⁴ 網址 <https://www.twreporter.org/a/human-interference-on-wildlife-impact>

源頭，造成排泄物與衛生紙污染水源，嚴重威脅環境品質。

- (五)綜上，國家公園署執行「山屋整體改善計畫」雖係配合開放山林政策，然其計畫立案初期程序草率、欠缺嚴謹研議程序。該署允應督導各管理處回歸「國家公園法」之通盤檢討程序，針對相關硬體設施（如山屋）選址進行審慎檢視，且未來計畫形成前，必須落實登山社群實質參與以及原住民部落諮商同意，並輔以環境承載量之科學實證研究作為規劃依據。此外，亦應建立相關監督機制，導正於國家公園內盲目擴張硬體設施之營建傾向，避免成為生態保育沉重負擔，以及確保國家公園符合「生態優先」設立初衷，以維護山林永續。

二、太管處與民間商業團體及高山協作組織簽訂合作備忘錄，然未經公開徵求之行政程序，即逕行擇定特定對象並交付國有財產使用權利，程序顯有瑕疵且有失公允。該商業團體及協作組織雖負擔山屋步道清潔維護、服務山友之責，仍引發外界對於國家公園執法標準不一之質疑，損及公權力威信。國家公園署應即刻針對相關合作樣態，制定統一規範與標準作業程序，以確保行政公開透明，落實山林資源之公平利用。

- (一)太管處為辦理山屋環境維護及緊急救難協助，於112年11月1日與轄內兩家民間商業團體及高山協作組織⁵簽訂合作備忘錄（MOU）。據調查顯示，太管處係採「逕予擇定」方式邀請特定業者洽商簽約，並無制定相關公開評選程序或於官網公告徵求。太管處雖稱此舉非屬政府採購法適用範圍，無須辦理公告，且已要求民間商業團體及高山協作組織負擔協助

⁵ 「○○○○企業社」及「○○○○企業社」。

山屋、生態廁所與週邊步道清潔維護義務云云。然經民眾陳情與諮詢專家意見，特定業者疑似長期將山屋作為營業據點，囤積睡袋、帳篷等生財物資，藉由提供「輕裝上陣」服務，不當獲取競爭優勢，嚴重衝擊恪守規範之協作團體。太管處透過簽訂備忘錄之舉，易遭質疑係將「非法行為合法化」，涉有與特定業者過從甚密、選擇性執法之嫌。而山屋為國有資源，太管處與之簽定合作備忘錄，表面上係協請商業團體協助清潔維護之責，然實際賦予業者於指定地點放置生財器具之權力。此舉將山屋設施（國有財產）使用權，在未經公開徵求情況下，逕自交付特定對象，不僅導致產業競爭失衡，更易引發外界有私相授受與利益交換之質疑。太管處未落實行政公開透明，其程序顯有瑕疵。

(二)承上，太管處管理山屋逕自與商業協作團體合作，確有規避公開程序、易造成民眾對於太管處執法不一與廉政風險管控不力之印象。為改進上開現象，經約詢內政部與國家公園署，承諾未來將請各國家公園管理處停止「逕予擇定」作法，研議涉及山屋空間借用與協助清潔維護之協議，須透過官網及多元管道公開公告，以公平、公正、公開程序，徵詢合格民間商業團體及高山協作組織共同參與，並明訂「查核與退場機制」，嚴實執行野地違規倉儲之取締，藉此消除不公平競爭情事，並降低人為活動對生態保護區之干擾。

(三)另鑒於國家公園地處偏遠，廉政監管不易，倘主管人員久任其職，易生資源壟斷、利益輸送之風險，恐生廉政監督漏洞。經進一步詢問國家公園署獲復：

- 1、國家公園地處偏遠，日前僅依原「內政部營建署國家公園管理處處長職務輪調實施要點」辦理各

所屬機關首長、副首長等之職務輪調，迄今尚未建立所屬機關中階主管（如薦任第9職等人員）之定期輪調制度。

- 2、該署刻正規劃訂定「內政部國家公園署國家公園管理處職務輪調實施要點」，擴大將科長（薦任第9職等）以上主管人員納入適用範圍，明定其任期年限、輪調原則、作業程序及例外情形，以兼顧業務延續性與人力活化之需求。

（四）綜上所述，針對民間商業團體及高山協作組織等多元合作樣態，國家公園署亟應制定全國統一之行政規範與標準作業程序，供各國家公園管理處共同遵循，確保行政裁量基準一致並落實程序公開透明。而國家公園地理位置偏遠且環境特殊，為避免中階主管久任其職，衍生弊端，該署刻正研議建立中階主管定期輪調制度，應予肯定。然法制空窗期間，該署仍應積極透過廉政機制以防止公共資源遭特定對象壟斷或衍生圖利風險，並透過建立透明之作業流程，不僅能杜絕長期任事可能衍生之利益共生現象，更能建構廉能治理體制，達成自然山林永續保護與行政公開透明之雙重目標。

三、太魯閣國家公園原住民族地區資源共同管理機制程序現況多採取「先定案、後提報」之模式，易使共管機制執行淪為行政背書之工具。復且太管處忽視傳統領域之歷史脈絡，未能落實「原住民族基本法（下稱原基法）」之諮商同意權與夥伴關係，所轄山屋管理與步道維護未能優先徵詢在地部落意見，逕自擇定外來商業團體，均有未當。爰國家公園署對於與原民共管精神須有深刻認識，並應強化國家公園原民共管會議實質職權，始能落實共存共榮之精神。

(一)依據原基法第22條及原住民族地區資源共同管理辦法，國家公園應與在地原住民建立資源共同管理機制⁶，以達成共存共榮之目標。然經調查發現，太管處雖然設有「原住民族地區資源共同管理會議(下稱原民共管會議)」，但實務運作上，重大開發案件往往缺乏實質諮商過程。以本案調查山屋整建計畫為例，如前述過程，各國家公園管理處自接獲計畫立案通知至國家公園署召開首場審查會，全程僅歷時半年。然於此作業期間，針對山屋選址及興建規模等關鍵決策，卻未於計畫初始階段納入原民共管會議進行實質諮商與對話，程序完備性恐有欠缺。據諮詢專家學者指出，現行原民共管會議機制流於形式，僅侷限於「聽取報告」與「事後備查」，致使會議常被外界質疑具「過水」與「背書」之嫌，亦即在決策末端才納入原民共管會議。專家學者指出，國家公園署常於完成地點選定、設計定案及預算編列後，始將計畫提報原民共管會議。此種「先定案、後提報」之模式，使得原民共管會議成員無法針對山屋是否符合部落文化、侵擾傳統聖山聖域、具備在地經營可行性等問題，具有實質性之參與，遑論進而表示部落意見。此舉不僅削弱了原民共管會議的諮商功能，並與原基法關於「知情、同意、參與」之夥伴關係與實質參與精神相悖，使得原民共管會議淪為完成行政程序之工具。

(二)對此，國家公園署回覆，其主張山屋係於國有土地興建，具備「國有財產」性質，故管理機關擁有完整之經營管理權。然該署以山屋座落位置「非屬部落周邊範圍」為由，實質上否定了傳統領域之空間存在。此種侷限於土地所有權之論點，顯然忽視原

⁶ 國家公園區域內原住民族地區資源共同管理會設置基準。

住民族對其傳統領域之精神連結與法律保障，與現行多元治理之趨勢不符。另高山地區自古即為原住民族之傳統領域，原住民族在此活動已有千載歷史。雖因歷史變遷背景，日治時期強迫遷徙與國民政府時期之土地劃分，使該等土地在法理上轉為國有財產，但原住民對其傳統領域的文化連結與權利主張並不因此消失。且調查發現，國家公園署推動「開放山林、向山致敬」政策過程，未能展現對此一原住民族歷史脈絡之理解。專家學者指出，原住民對當地氣候、地理及生態的「山林知識」（如避開坍塌地、尊重神聖區域）能大幅提升山屋配置安全性與可行性。然該署對於山屋選址，卻未向在地部落諮商，將山屋視為純粹硬體設施開發，忽視原基法第21條關於「政府在原住民族土地內從事土地開發、資源利用，應諮商並取得原住民族或部落同意」之法定程序。

（三）高山協作組織與山屋委託管理，本應成為在地原住民族就業與生態旅遊發展之關鍵契機。然太管處現行之合作備忘錄簽訂程序，未經原民共管會議之審議與推薦，僅由機關「逕予擇定」，程序透明度嚴重不足。進一步分析該商業團體及高山協作組織之背景發現：

- 1、商業團體負責人及其成員多非具有原住民身分，卻因簽訂合作備忘錄取得進入生態保護區之權力，引發外界對「圖利特定商業團體」之負面觀感。
- 2、高山協作團體負責人雖具原住民族身分，惟經查為布農族，而非當地太魯閣族，疑有排擠在地部落主導權及參與機會。

經諮詢專家學者強調，國家公園應借鑒其他機

關輔導在地部落案例，將山域資源與服務所衍生之利益留存部落。此舉不僅能落實原基法資源共享精神，亦能從根本上消弭長期以來「外來團體壟斷當地資源」之爭議，達成經濟扶植弱勢與自然資源保護之雙重目標。

- (四)綜上所述，國家公園署辦理山屋整建與後續管理計畫時，對於原民共管會議機制之運作顯有失當，導致「開放山林」政策美意演變為行政機關與在地部落之權利衝突。太管處長期採取「先定案、後提報」之決策模式，使原民共管會議淪為行政背書之工具，且其行政思維過於狹隘，僅將高山山屋視為特定產權之「國有財產」，刻意忽視傳統領域之歷史脈絡與原基法第21條之諮商同意權。此外，山屋步道維護清潔與管理，未優先徵詢太魯閣族等在地部落，逕自擇定商業團體與外來高山協作，排擠在地原住民族參與契機並潛藏利益壟斷風險。爰此，國家公園署應即督促各國家公園管理處修訂原民共管會議設置基準，確保計畫於形成初始即納入參與程序。同時，亦應參考他機關之成功經驗，積極輔導在地部落，落實山林共存共榮之夥伴關係。

參、處理辦法：

一、調查意見一至三，函請內政部國家公園署檢討改進見復。

二、調查意見，函復陳訴人。

三、調查報告之案由、調查意見、處理辦法(不含附表)及簡報檔於個資隱匿後，上網公布。

調查委員：田秋堃

浦忠成