



原住民族委員會原住民保留地
管理及利用情形



審計部 印

中華民國審計部及其所屬機關民國104年度審計人力計有 729 人(預算員額)，隸屬於監察院，獨立行使審計職權，監督政府及其所屬機關預算之執行，並就其運用資源之經濟性、效率性及效果性進行考核。

審計部及其所屬機關民國103年度審計結果可量化財務效益約 240 億 2 千 5 百萬餘元，平均每花費政府預算 1 元至少可節省政府支出或增加收入 18.55 元。

本專案審計報告揭露原住民族委員會辦理原住民保留地管理及利用情形，計畫執行成效欠佳，相關管理法令亦未臻完備，且缺乏績效管考機制等，影響原住民族群權益，缺失事項經審計部函請行政院督促研謀改善，並報告監察院，原住民族委員會已研提改善措施持續辦理中。

更多有關審計部之資訊，請參閱審計部全球資訊網 (www.audit.gov.tw)



目 錄

壹、總述	1
一、調查原委	1
二、調查範圍	1
三、調查方法及限制	1
四、主要調查發現	2
五、調查意見處理情形	3
貳、專案調查辦理情形	4
一、前言	4
二、調查重點及發現	7
三、調查意見及建議	9
四、監察院調查意見或糾正內容	20
參、行政機關回應情形	20
肆、後續改善及整體效益情形	22
伍、結語	24

圖目錄

圖 1	審計作業流程圖	2
圖 2	原住民族委員會原住民保留地業務宣導海報	7
圖 3	高雄市茂林區原住民保留地一隅	9
圖 4	屏東縣牡丹鄉原住民保留地一隅	12
圖 5	屏東縣獅子鄉原住民保留地遭占用種植果樹	14

表目錄

表 1	原住民保留地各項計畫概況一覽表	5
表 2	原住民保留地各項計畫執行情形及待辦事項一覽表	6
表 3	財團法人無償使用同一地段原住民保留地面積超逾規定一覽表	19
表 4	101 至 103 年原住民族委員會辦理補辦增劃編原住民保留地計畫成果一覽表	22
表 5	101 至 103 年原住民族委員會辦理原住民保留地權利賦予計畫成果一覽表	23
表 6	101 至 103 年原住民保留地租金資訊系統模組使用情形一覽表	23

原住民族委員會原住民保留地 管理及利用情形

壹、總述

一、調查原委

依中華民國憲法增修條文第 10 條第 12 項規定，國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展。另依原住民族委員會組織法第 2 條規定，原住民族委員會(下稱原民會)掌理原住民族土地之調查、規劃、保護、利用、管理等。原民會自民國(下同)88 年接管原住民保留地後，逐年於「原住民族土地開發與管理經營細部實施計畫」下，陸續提出及執行「補辦增劃編原住民保留地實施計畫」、「原住民保留地權利賦予計畫」、「原住民保留地違規利用處理計畫」等相關子計畫，以安定原住民生活，確保其使用原住民保留地之權益。

依審計法第 2 條第 5 款、第 65 條第 2 款及第 67 條第 3 款至第 5 款規定，審計機關職司政府財務效能之考核，辦理各計畫實施進度、收支預算執行經過及其績效之審計，並應注意各計畫已成與未成、經濟與不經濟及其效能之程度。審計部為瞭解原民會辦理原住民保留地管理及利用情形相關計畫成效，爰規劃辦理專案調查，期能發掘問題，促請改善，提升政府施政效能，以善盡審計職責。

二、調查範圍

原民會原住民保留地之管理及利用計畫執行情形與成效，暨原住民保留地提供財團法人租(使)用相關情形。

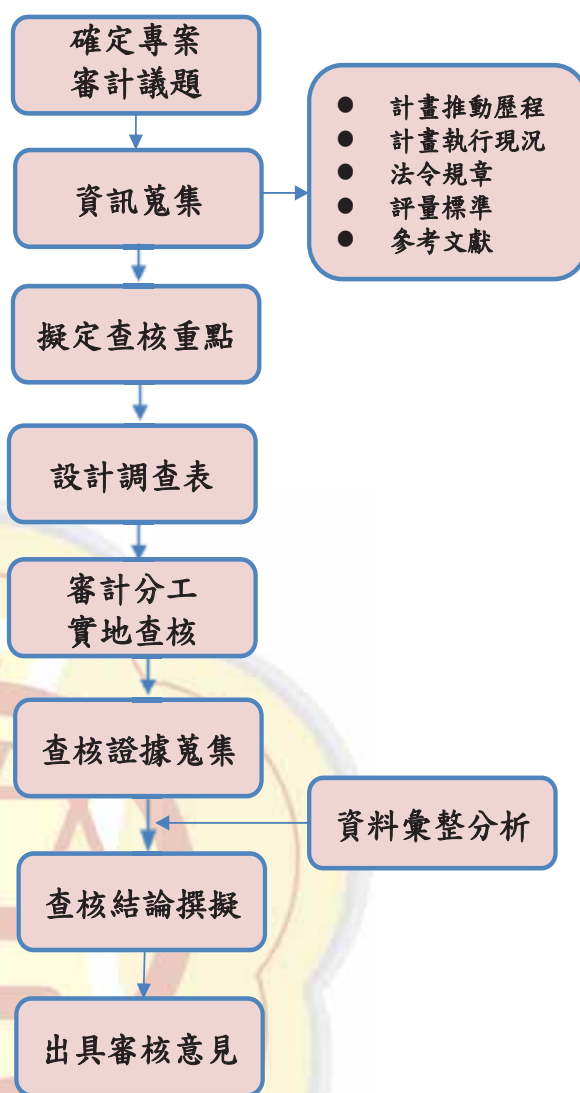
三、調查方法及限制

(一)調查方法

審計部參據國際最高審計機關組織（International Organization of Supreme Audit Institutions，簡稱 INTOSAI）所揭櫫審計機關之價值與效益之一：「對民眾生活產生正面影響之機關」，加強辦理與民生議題相關之績效審計案件。鑑於原住民保留地之管理及利用，攸關原住民權益甚巨，除廣泛蒐集原民會執行計畫目的、範圍、效益等資料外，另以風險導向觀念，慎選高風險、內部控制欠佳事項或案件，運用「規劃矩陣」，配合議題分析方法及腦力激盪法，研析可能潛存之問題，強化事前規劃作業，並依規劃之查核重點，就地辦理專案查核，取得充分、攸關、適切與合理之證據，提出前瞻性建議意見，發揮預警性審計功能。審計部查核原住民保留地管理及利用情形之審計作業流程，如圖 1。

（二）調查限制

原民會人事異動頻繁，且檔案管理未臻嚴謹，間有提供資料缺漏、錯



誤、遲延等情；另囿於審計人力及查核時間，僅就全國 55 個原住民鄉（鎮、市、區）公所中擇 26 個辦理就地抽查，其餘以書面審核方式調查。

四、主要調查發現

經審計部專案調查及書面審核結果發現，原民會原住民保留地管理

及利用情形有下列情事：

(一)補辦增劃編原住民保留地，完成土地分配予原住民比率偏低，計畫進度嚴重落後。

(二)執行原住民保留地權利賦予，完成所有權移轉者僅 3 成餘，對地方政府未確依計畫執行等缺失疏於控管。

(三)未妥訂原住民保留地違規利用處理之績效衡量指標，實際執行效益未明。

(四)原住民保留地租金收支管理作業，實際執行缺失頻仍。

(五)提供財團法人租(使)用原住民保留地，未善盡主管機關督考職責。

五、調查意見處理情形

審計部專案調查結果發現缺失，經依審計法第 69 條規定，於 102 年 2 月 19 日函請行政院查明妥處，並報告監察院。嗣因行政院未為負責之答復，審計部於 103 年 4 月 2 日依審計法第 20 條第 2 項規定陳報監察院

核辦，監察院立案調查後，於同年 7 月 31 日提出調查報告，指摘原民會補辦增劃編原住民保留地計畫自 96 年起，執行至 103 年已逾 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；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；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及租金收支運用情形，辦理效能偏低等調查意見，並函請行政院督促原民會檢討改進。另審計部書面審核原民會經管國有房地提供財團法人租(使)用情形核有缺失，分別於 102 年 1 月 4 日、2 月 4 日、3 月 29 日、7 月 23 日、9 月 11 日、11 月 4 日、11 月 29 日，函請(催)原民會提供各地方政府實際收取國有房地供非原住民使用之租金等資料，及查處相關人員疏失責任，惟該會均未

就審計部所提各項缺失之問題癥結確實查處，並針對審計部所提意見為負責之答復，審計部於 103 年 2 月 17 日依審計法第 20 條第 2 項規定陳報監察院核辦，經監察院於同年 7 月 3 日提案糾正原民會。

貳、專案調查辦理情形

一、前言

(一)計畫概況

原民會自 88 年間接管原住民保留地後，即逐年編列預算並陸續研提各項原住民保留地政策推動、管理、利用等計畫，以辦理公有土地增劃編為原住民保留地、原住民保留地權利賦予原住民、違規利用原住民保留地之排除等業務。各該計畫概況，如表 1。

(二)計畫辦理情形

審計部於 101 年 10 月至 11 月間，派員赴原民會查核原住民保留地各項計畫辦理情形，

依原民會提供資料，截至 101 年底、101 年 10 月 15 日、101 年 10 月底，各原住民保留地相關計畫或有已進行數年，執行率仍偏低，介於 1 成餘至 3 成餘間；或未管控地方政府實際辦理情形，致執行成效欠明等，如表 2。

(三)計畫待辦事項

依行政院農業委員會水土保持局（下稱水保局）及原民會提供資料，截至 100 年底、101 年 10 月 15 日、101 年 10 月底，各原住民保留地相關計畫，超限利用之原住民保留地面積計 3,130 公頃、尚未辦理會勘作業者計 15,510 公頃、尚未辦理所有權移轉之土地計 20,223 公頃等，均未達成計畫目標，仍待賡續辦理，如表 2。

表 1 原住民保留地各項計畫概況一覽表

計畫名稱	補辦增劃編原住民保留地實施計畫	原住民保留地權利賦予計畫	原住民保留地違規利用處理計畫
計畫內容	政府於 79 至 87 年間辦理增劃編原住民保留地，因部分原住民未及申辦，原民會爰訂定本計畫，自 96 年 1 月至 100 年 12 月重新受理申請增劃編原住民保留地案件，以保障原住民基本生計。	灌輸原住民有關土地法令知識及正確利用土地觀念，輔導其於原住民保留地申請設定耕作權、農育權、地上權等其他權利，並於繼續自行經營或自用滿 5 年後，無償取得土地所有權，以確保其土地權益。	賡續辦理排除原住民保留地超限利用、濫墾、濫建等違規利用及遭非原住民非法占用等情形。
計畫經費概況	96 至 101 年計核定補助地方政府及前財政部國有財產局等相關機關 9 千萬餘元，辦理補辦增劃編原住民保留地事宜。	自 88 年起編列預算補助地方政府辦理原住民保留地權利賦予，96 至 101 年 10 月，計核定補助地方政府 1 億 6 千萬餘元（101 年 11、12 月數據原民會未提供）。	99 至 101 年度計核定補助地方政府 2 千萬餘元，辦理原住民保留地遭超限利用、非法占用之排除等事項。
計畫進度	96 至 100 年度預計辦理公有土地增劃編為原住民保留地 8 千餘公頃，惟未分年訂定預計辦理目標值，各年度預計辦理進度未明。	96 至 101 年度預計辦理原住民保留地他項權利設定、所有權移轉合計 7 萬餘筆、4 萬餘公頃（95 年度以前之資料原民會未提供），惟未訂定計畫整體辦理期限。	99 年預計處理 3,964 公頃；100 年預計處理 3,687 公頃；101 年預計處理 2,828 公頃，惟未訂定計畫整體辦理期限。
完成方法	補助各地方政府辦理公告及宣導、受理原住民申報、現勘調查、土地複丈分割、土地移交及管理機關變更登記、土地分配及輔導設定他項權利等。	補助各地方政府辦理政令宣導、通知申請並受理、審查原住民保留地權利賦予案件、輔導原住民完成他項權利設定及所有權移轉登記等。	補助各地方政府委任律師提起民事訴訟收回土地、勘（清）查及提報尚未解除超限利用之原住民保留地、提報水土保持機關解除超限利用地列管等。
預期成果	增劃編原住民保留地，並分配予原住民，輔導其取得權利，以安定基本生存權及居住權。	健全原住民保留地地籍管理並促進開發利用；早日完成原住民保留地之權利賦予，安定原住民生活。	處理非原住民非法占用原住民保留地情況，改善超限利用現況，減少土石流等天然災害發生。

資料來源：整理自原民會提供資料。

表 2 原住民保留地各項計畫執行情形及待辦事項一覽表

計畫 名稱	補辦增劃編原住民 保留地實施計畫	原住民保留地 權利賦予計畫	原住民保留地 違規利用處理計畫
執行 情形	96 年至 101 年 10 月 15 日，各地方政府受理補辦增劃編案件計 3 萬餘公頃，已完成會勘 1 萬餘公頃；行政院核定公有土地增劃編為原住民保留地者計 774 公頃，其中完成分配予原住民計 84 公頃。	自 88 年起辦理原住民保留地權利賦予，截至 101 年 10 月底，完成所有權移轉 9 萬餘公頃；設定他項權利 2 萬餘公頃（不含設定他項權利滿 5 年，並已完成所有權移轉之案件）。	99 至 101 年預計處理面積分別為 3,964 公頃、3,687 公頃、2,828 公頃，各該年度執行結果，99 年原民會未統計各地方政府實際辦理情形；100 年各地方政府執行達到「已完成可解除列管前置作業」者計 783 公頃。
待辦 事項	截至 101 年 10 月 15 日，各地方政府仍有已受理擬增劃編原住民保留地，惟尚未辦理會勘作業者計 1 萬餘公頃；行政院核定增劃編為原住民保留地，尚未分配予原住民者計 690 公頃，尚待繼續辦理。	截至 101 年 10 月底，原住民保留地他項權利設定滿 5 年，尚未辦理所有權移轉之土地，計 2 萬餘公頃，又經扣除已移轉所有權、已設定他項權利、已供租(使)用之土地後，尚有可分配原住民保留地 10 萬餘公頃，尚待繼續辦理原住民保留地之權利賦予。	依據行政院農業委員會水土保持局於 101 年 8 月提供列管原住民保留地超限利用面積計 3,130 公頃，尚待賡續辦理排除超限利用、濫墾、濫建等違規利用等作業。

資料來源：整理自原民會提供資料。

二、調查重點及發現

原民會為落實安定原住民生計、確保其土地使用權益等政策目標，自 88 年接管原住民保留地後，陸續編列預算及擬具計畫，辦理公有土地增劃編為原住民保留地、原住民保留地權利賦予原住民、排除原住民保留地違規利用等各項業務，並訂定規範管理原住民保留地租金收支作業，審計部於 101 年 10 至 11 月間派員就原民會原住民保留地管理及利用之整體成效等深入調查，另於 102 年 1 月至 103 年 1 月間，書面審核原民會經管國有房地提供財團法人租(使)用，茲將查核發現分述如次：



圖片來源：擷取自花蓮縣瑞穗鄉公所全球資訊服務網
圖2 原住民族委員會原住民保留地業務宣導海報

(一)補辦增劃編原住民保留地情形

96 至 100 年各地方政府共受理增劃編原住民保留地面積 32,062 公頃，惟執行多年仍有 15,510 公頃(48.38%)未完成會勘作業，影響計畫進度及後續作業之進行，且增劃編後實際分配予原住民之原住民保留地面積僅 84 公頃，占行政院核定數 774 公頃之 10.85%，執行成效不彰；計畫未訂定衡量指標，控管機制未臻完備，對於地方政府年度查填之執行成果欠佳情形，未深入瞭解成因並督促檢討改善，致無法提升執行進度；另原民會未按計畫規範，透過媒體辦理政令宣導及督促地方政府落實執行，致連續以宣導作業未能普及影響計畫整體進度為由，報請行政院同意延長計畫期程。

(二)原住民保留地權利賦予情形

原民會自 88 年起辦理原住民保留地權利賦予計畫，截至 101 年 10 月底，完成原住民保留地所有權移轉之面積 92,652

公頃，僅占總原住民保留地 267,340 公頃之 3 成餘(34.66%)，且未確實核定各地方政府提報之工作計畫，並妥訂年度計畫目標，復未落實辦理實地抽查，對地方政府執行缺失疏於督導，均嚴重影響權利賦予之執行成效，不利輔導原住民取得原住民保留地所有權目標之達成。

(三)國有原住民保留地非法占用清理情形

原民會自 99 年開始執行原住民保留地違規利用處理計畫，雖訂有預計處理超限利用原住民保留地之目標數，惟未確實彙計各地方政府實際辦理情形，或統計項目未盡完整，致計畫執行多年具體成效未明，連帶影響後續執行績效之考核，相關獎懲規定及管考機制形同虛設。

(四)原住民保留地租金管理及運用情形

原民會未控管應收租金之計列，致間有漏收或未清查欠

租等情，財務管理上有重大內部控制缺失；又原民會訂定之租金收益處理要點未盡完備周妥復未落實執行，致租金收支及管理作業欠缺有效嚴密控管；另原民會及地方政府均未掌控租金收支管理或落實派員查核機制，相關管考機制闕如，均有礙原住民保留地租(使)用管理作業及租金收繳運用行政效能之提升，亦無法改進原住民保留地租金收益之管理與運用等。

(五)財團法人租(使)用原住民保留地情形

原民會經管之原住民保留地供宗教財團法人使用，部分財團法人無償使用同一地段原住民保留地之面積超逾規定；部分地方政府將原住民保留地出租予社團法人，且承租人非作為自住房屋使用，面積亦超逾規定；原民會對於原住民保留地無償供財團法人使用情形，未訂定相關督考措施，無法主動查知違規情事等。

三、調查意見及建議

前述各項缺失，其中財團法人租(使)用原住民保留地部分，審計部於 102 年 1 月 4 日函請原民會查處，其餘各項則於同年 2 月 19 日函請行政院查明妥處及研謀改善，並報告監察院。茲分述如次：

(一)補辦增劃編原住民保留地進度嚴重落後，且完成土地分配之比率偏低；對地方政府執行情形，缺乏完善控管機制及建立績效衡量指標，管考作業未臻周妥



圖片來源：專案調查小組實地拍攝

圖 3 高雄市茂林區原住民保留地一隅

1. 前臺灣省政府依「原住民使用原住民保留地以外公有土地增劃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」規定，於 79 至 87 年間辦理增劃編原住民保留地業務，嗣因部分原住民未及時申請，原民會為使其有再申請機會，經行政院核定「補辦增劃編原住民保留地實施計畫」(下稱補辦增劃編原住民保留地計畫)，於 96 至 100 年補助地方政府及前財政部國有財產局(102 年 1 月 1 日改制為財政部國有財產署)，辦理公告及宣導、受理原住民申報、鄉(鎮、市、區)公所調查、洽商土地管理機關同意、土地分配及輔導原住民取得土地權利等，惟迄 100 年底，地方政府仍有已受理而尚未進行會勘之案件，原民會爰另訂「101 年度補辦增劃編原住民保留地後續工作計畫」賡續辦理。截至 101 年底，計核定補助 9,519 萬餘元。

2. 原民會為辦理公有土地增劃編原住民保留地審查需要，於 96 年 1 月 31 日訂定「公有土地增劃編原住民保留地審查作業規

範」(下稱增劃編原住民保留地審查規範)，依該作業規範第 6 點第 1 項及第 11 點規定，鄉(鎮、市、區)公所受理申請後，應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，完成審查作業編造清冊報請原民會轉請各公有土地管理機關同意後，由各公所造冊層報原民會彙整，陳報行政院核定辦理。原民會於 98 至 100 年彙整清冊陳報行政院核定增劃編原住民保留地面積 774 公頃。

3. 前臺灣省政府於 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 8,711 公頃，惟執行多年，迄 101 年 10 月底，仍有 341 公頃(3.91%)未完成管理機關變更及進行後續分配土地作業，影響原住民權益。又原民會 96 年起賡續辦理補辦增劃編原住民保留地計畫，執行結果，經彙整各地方政府填

報截至 101 年 10 月 15 日之「96-100 年度補辦增劃編執行成果表」，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 32,062 公頃，尚有 15,510 公頃(48.38%)未完成會勘作業，其中甚有嘉義縣阿里山鄉公所於 96 年受理案件全數未辦理會勘(面積 334 公頃)，執行進度確有延宕；另依「101 年處理以前年度(98-100 年度)已奉行政院核定案件後續工作情形表」，行政院核定增劃編原住民保留地面積 774 公頃，截至 101 年 10 月 15 日，完成土地分配予原住民之面積僅 84 公頃(10.85%)，地方政府未積極會勘原住民保留地，已影響後續作業之進行，致計畫執行進度嚴重落後，原住民保留地分配予原住民之成果有限。

4. 依補辦增劃編原住民保留地計畫壹、三、(一)補辦增劃編原住民保留地之理由，係 79 至 87

年間辦理增劃編原住民保留地業務，因政令宣導未能普及等，而須補辦增劃編原住民保留地；該計畫陸、一，亦規範縣政府及鄉（鎮、市）公所須辦理公告宣導，原民會每年編列預算透過電視台及廣播電台做密集政令宣導等。查原民會並未依計畫透過電視、廣播等媒體辦理增劃編原住民保留地之政令宣導，且對於各地方政府 96 至 100 年是否辦理政令宣導及實際情形，均無所知。按原民會鑑於計畫執行進度嚴重落後，未能如期完成補辦增劃編原住民保留地作業，爰於 100 年 5 月 13 日再以政令宣導未能普及等相同理由，報請行政院延長受理期限至 103 年底，作業期程至 105 年底，原民會及地方政府之宣導作業不力，致計畫期程一再延長。

5. 另依補辦增劃編原住民保留地計畫柒規範，為儘速處理各協辦機關與執行單位共同面臨之

執行課題，並控管各年度實施進度，應分別成立中央與縣工作會報，且定期舉行。查原民會雖每年 10、11 月間舉辦補辦增劃編原住民保留地實施計畫工作會報，惟年度進行中，則無任何管控機制，且由該計畫執行嚴重延宕之情況，亦顯示工作會報未能有效發揮功能。復依補辦增劃編原住民保留地計畫伍及陸載列，該計畫實施概估面積計 8,991 公頃，工作項目包含受理申請至輔導原住民取得土地權利等 12 項。惟查原民會未依上開工作項目及實施面積等，妥訂各年度預計完成之筆數及面積等績效衡量指標予以管理，導致無法掌握進度，並評估計畫執行成效。

- (二)執行原住民保留地權利賦予計畫，完成所有權移轉者僅 3 成餘，對地方政府未確依計畫執行等缺失疏於控管，績效評估復欠周妥



圖片來源：專案調查小組實地拍攝

圖4 屏東縣牡丹鄉原住民保留地一隅

1. 原民會為促進原住民原有自住房屋基地、早期已開墾完竣並自行耕作或已完成造林之原住民保留地的合理利用，自 88 年起編列預算，並於 93 年起逐年提具「原住民保留地權利賦予計畫」，補助地方政府宣導政令、僱用協辦原住民保留地地政業務管理臨時人員、輔導原住民設定他項權利（耕作權、農育權及地上權），最終取得所有權等，截至 101 年底，計編列預算 3 億 5,887 萬餘元。
2. 依原住民保留地開發管理辦法第 7 條及第 17 條第 1 項規定，機關應輔導原住民於原住民保留地設定他項權利，並於繼續自行經營或自用滿 5 年後，取得所有權。經查截至 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 92,652 公頃(34.66%)，設定他項權利 27,611 公頃(10.33%)，又他項權利設定滿 5 年，惟尚未辦理所有權移轉之土地，計 20,223 公頃(其中近 7 成已逾 10 年)，占已設定他項權利土地面積之 73.24%；另經扣除已移轉所有權、已設定他項權利、已供租(使)用之土地後，尚待分配土地 102,926 公頃(38.50%)。按原民會自 88 年起辦理原住民保留地權利賦予，迄已 10 餘年，惟僅 3 成餘之面積完成所有權移轉，且尚有近 4 成之待分配原住民保留地，未輔導設定他項權利，權利賦予政策之執行成效不彰。
3. 次查原民會為使各地方政府辦理權利賦予業務有所遵循，另於 88 年 6 月 30 日訂定「原住

民保留地所有權移轉登記作業要點」(下稱所有權移轉要點)，依該要點第 4 點規定，各鄉(鎮、市、區)公所於每年 12 月底前將應辦理所有權移轉之筆數、面積提報原民會核定。嗣抽查 101 年地方政府提報情形，計有新北市烏來區等 17 個鄉(鎮、市、區)公所，未確依上開規定提報，惟原民會未要求補正即自行認定，併同其他地方政府提報筆數予以加總，逕作為 101 年預計辦理總筆數，又無視各地方政府所提報面積尚有錯漏，逕予加總作為預計辦理總面積，且未將各鄉(鎮、市、區)公所截至 101 年 10 月底可分配土地 102,926 公頃，納入預計辦理計畫，致近 6 年(96 至 101 年)核定辦理他項權利設定計 19,398 公頃，僅占可分配土地 18.85%，核有偏低，整體目標值之訂定顯欠妥適，亦顯示原民會核定

各地方政府工作計畫流於形式，相關規定形同具文。

4. 又依所有權移轉要點第 5 點、第 6 點及第 8 點規定，各鄉(鎮、市、區)公所應按年完成土地全面分段校對地籍、動態調查；對於他項權利人死亡，應通知繼承人限期辦理繼承登記；對於他項權利設定滿 5 年，符合辦理所有權移轉條件之案件，以書面通知權利人申請；如實際辦理有歸責於鄉(鎮、市、區)公所之事由，應追究責任嚴予議處，辦理績效卓越應報准獎勵等。各鄉(鎮、市、區)公所辦理上開事項，經審計部所屬各地方審計處、室抽查結果，計有宜蘭縣大同鄉等 27 個公所未盡依前揭規定辦理，致影響權利賦予業務執行成效，惟 96 年至 101 年 8 月期間，除前桃園縣復興鄉公所於 97 年申誠 1 人次(南投縣仁愛鄉、臺東縣成功鎮及

宜蘭縣大同鄉，則於 99 年及 100 年間，分別記功 3 人次、嘉獎 5 人次及記功 3 人次)，未見其他議處情形，各地方政府顯未落實課責機制。

5. 另依原住民保留地權利賦予計畫拾壹規定，原民會不定期派員督導及抽查計畫之辦理績效，列入考核成績計算等。查原民會彙整 96 至 101 年 10 月底執行成果，其中 96 至 100 年底之所有權移轉面積，呈逐年下降趨勢，截至 101 年 10 月底，完成所有權移轉者僅約 3 成 5，計畫執行成效不彰。惟原民會對於各地方政府執行情形之督導，歷來僅於舉辦之土地業務年終檢討會，邀集各地方政府人員作業務簡報，未曾就該等公所辦理原住民保留地權利賦予情形，落實督導抽查，無法即時發現執行缺失督促檢討改善，對於計畫執行成果之提升，實屬有限。

(三)未妥訂原住民保留地違規利用處理之績效衡量指標，復未彙整各地方政府辦理情形，實際執行效益未明



圖片來源：專案調查小組實地拍攝

圖 5 屏東縣獅子鄉原住民保留地遭占用種植果樹

1. 原民會為排除原住民保留地遭非法占用，經前行政院經濟建設委員會(103年1月22日改制為國家發展委員會)核定於 97、98 年辦理「國土保育範圍內現有超限利用、濫墾、濫建限期拆除、廢耕執行計畫」及「違法濫墾、濫建地區鼓勵人民配合返還林地拆除濫墾、濫建執行計畫」，嗣訂定「原住民保留地違規利用處理計畫」，自 99 年起補助地方政府辦理前開 2 項計畫尚待繼續執行事項，包括後續委任律師提起民事訴訟收回土地、勘(清)查及提報尚未解除超限利用之原住民保

留地、提報水土保持機關解除超限利用地列管、於原住民保留地管理資訊系統更新登錄資料等，99 至 101 年計核定補助經費 2,100 萬餘元。

2. 按原民會係於每年 8 月份，函請水保局提供原住民保留地超限利用地清冊，轉知各地方政府依原住民保留地違規利用處理計畫伍規定計畫執行步驟，就上開清冊分類整理，另就新增超限利用地、濫墾、濫建情形進行清查，並按使用人身分別及使用權屬態樣（原住民未申辦設定登記或租用者；非原住民非法占用者；原住民已取得所有權、已設定他項權利登記、合法租用者；占用人無法確定者等 4 種）依規定處理後，至原住民保留地管理資訊系統土地利用子系統更新登錄資料，如已無超限利用及違規利用情形，則造冊陳報市縣政府核轉行政院農業委員會解除超限利用列管。

3. 經查水保局於 99 至 101 年提供

原住民保留地超限利用地清冊列示，超限利用面積分別為 3,318 公頃、4,208 公頃、3,130 公頃，原民會預計處理面積分別為 3,964 公頃（119.47%）、3,687 公頃（87.62%）、2,828 公頃（90.35%），實際執行結果，99 年原民會未統計各地方政府實際辦理情形，101 年則尚未完成統計。至 100 年執行情形，達到「已完成可解除列管前置作業」者計 783 公頃，執行率僅 21.24%；查上開面積，係彙整計畫所列 4 種超限利用態樣中之「原住民未申辦設定登記或租用」及「非法占用」2 種，餘 2 種態樣之執行情形則闕如，致無法獲知整體計畫執行結果是否已達目標。又該計畫之目的係為解除原住民保留地超限利用，惟 100 年部分地方政府未依原民會要求填報原住民保留地違規利用處理計畫執行成果表之「水土保持局核定同意解除列管數」，且原民會亦未要求補正，而僅列管各地

方政府辦理至「已完成可解除列管前置作業」階段，致水保局實際同意解除數據欠明。按原民會並非山坡地保育及水土保持業務之主管機關，未具掌握超限利用案件來源及核定解除列管之職權，卻未自行控管地方政府實際辦理情形，或積極協商主管機關研擬因應措施，致計畫執行成效未明。

4. 原民會於原住民保留地違規利用處理計畫肆、工作計畫目標列有預計辦理之「筆數」及「面積」，惟僅以筆數之執行率作為指標，尚難呈現整體執行成果；又雖訂有每年度預計收回及改正回復造林 100 公頃，惟未能說明目標值訂定之依據及每年度目標值均相同之緣由，指標訂定過程核欠周延；且雖分年訂定計畫目標數，惟 99 至 100 年卻未統計各地方政府實際收回及改正回復造林之辦理成果，致計畫執行成效欠明。

(四)原住民保留地租金收支相關規定有欠完備，無法掌控原住民

保留地租(使)用概況及租金運用情形

1. 原民會依據原住民保留地開發管理辦法第 30 條規定，於 92 年 11 月 19 日訂定原住民保留地租金收益處理要點（下稱租金收益處理要點），以加強開拓鄉（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。經檢視該要點規範內容發現，部分規定及運作機制有欠周妥；且原民會與地方政府亦核有未依該要點落實執行情事，肇致原住民保留地租金收支及管理運用作業，歷年來未能有效嚴密管理，詳如下述：

- (1)該要點第 3 點規定，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。惟查原民會未就用地清查次數或頻率、運用資訊建立租金管理系統、租金查收課責機制等控制重點，妥為明確規範，致地方政府間有平時未

落實清查工作、租金徵收資料欠缺正確完整、未積極追繳欠租、部分租約逾限仍未完成續約、租金計算錯誤等缺失。

(2)該要點第8點及第4點第2項規定，公所應於每年9月底前，依租金收益款實存數，編擬動用計畫層報原民會核准後列入年度預算執行，因故未能在年度內執行者，應於年度結束前繳還專戶。惟查原民會未規範動用計畫完成報准程序之期限，亦未對列入執行之年度妥為明確定義，致計畫執行期程及完成期限欠明，復未要求設立專戶時應陳報核備，致間有動用計畫於年度將屆始報經核定（例如：嘉義縣阿里山鄉公所101年計畫遲於同年12月始經核定；前桃園縣復興鄉公所96年計畫遲於97年1月始經核定）、地方政府實際動支年度與原民會核准計畫所屬年度未一致，不利經費結算控管、未依規定設立專戶保管、動支賸餘款項未依限繳還專戶等缺失。

(3)該要點第4點及第5點規定，原住民保留地租金收入非經報准不得動支，並訂有動支範圍、提撥項目及費用標準等。查原民會未要求地方政府提報計畫實際執行結果及經費支出明細，無法據以覆核地方政府是否確依規定及核准計畫支用，欠缺勾核機制，致間有實際動支數額超逾核准計畫、動支項目未符合規定等缺失。

(4)該要點第9點規定，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7點亦規定，公所應於每月結束5日內填造繳庫報告表層報原民會備查等。惟查原民會未就直轄市、縣（市）政府辦理查核工作之課責機制妥為釐訂，亦未就執行機關陳報之表報及業務執行結果，妥訂考核作業，相關監督管考機制闕如，致間有公所之租金收繳作業缺失頻仍，惟部分地方政府未依規定落實派員查核，未能

及早督促檢討改進、未依規定時限層報繳庫報告表等缺失。

2. 審計部為通盤瞭解各縣鄉（鎮、市、區）公所原住民保留地租金實際收支及餘額明細，於99年12月15日函請原民會提供89至99年各公所相關資料及說明相關監督控管情形，迄101年11月21日，原民會仍未能提出完整與正確之資料，且據原民會就各公所查填之數據與前陳報之繳庫報告表核對結果，12市縣40個公所中，計有20個公所資料不符，顯示原民會及各地方政府平時對於租金收支均疏於管控。

3. 原民會迄審計部99年12月開始調查各公所租金收支情形，始函請各地方政府查報原住民保留地相關租金明細，並遲於100年11月21日、101年5月3日及10月23日始分別赴屏東縣、臺東縣及花蓮縣實地查核，顯示原民會平時未落實原住民保留地租金管理業務之監督考核，核與租金收益處理要

點第9點，原民會應不定期派員查核之規定欠合。復查原民會雖赴屏東縣、臺東縣及花蓮縣辦理實地稽查，卻未針對租金計算之正確性、應收租金計收之完整性及動用計畫實際支用內容是否符合核准計畫與相關規定等事項予以查核，致租金實際收繳及處理情形仍無法確知，其中稽查屏東縣及臺東縣結果，核未做成正式紀錄，亦未簽陳首長核閱，並函請地方政府檢討改進，實地稽查效果實屬有限。

4. 原民會建置之土地管理資訊系統未臻健全，無法完整呈現租金收支、累計未收、繳還專戶金額及專戶餘額等租金收繳處理之全貌；又因多數地方政府未確實利用該系統處理租金計收及管理作業，系統內建資料未臻完整等，爰原民會另以人工方式設計調查表辦理書面調查。惟查原民會調查結果與土地管理資訊系統報表及審計部書面調查結果等數據，未為一

致，亦無法勾稽核對，原民會對租金相關資料之正確性及完整性，仍無法確認（以 100 年實際租金收入為例，原民會人工調查結果、土地管理資訊系統報表與審計部書面調查結果等數據分別為 3,771 萬餘元、340 萬餘元、6,913 萬餘元）；又原民會僅調查 89 至 100 年資料，未再接續控管 101 年以後資料，行政作為有欠積極。

(五)經管之原住民保留地提供財團法人租(使)用，未盡主管機關管理督考等職責

1. 依原住民保留地開發管理辦法第 14 條規定及相關函釋，原住民因興辦宗教建築設施，經申請核准後，得無償使用原住民保留地面積不得超過 0.3 公頃，超過部分應計收租金等。截至 101 年 10 月底，原民會經管原住民保留地，計有 274 筆供宗教財團法人使用，面積 22.13 公頃，占原住民保留地總面積 26 萬餘公頃之 0.008%。
2. 原民會經管之原住民保留地提

供財團法人租（使）用情形，經審計部查核發現，部分財團法人無償使用同一地段原住民保留地之面積超逾 0.3 公頃（如表 3）；部分地方政府將原住民保留

表 3 財團法人無償使用同一地段原住民保留地面積超逾規定一覽表

財團法人名稱	縣市	鄉鎮	地段	使用面積
財團法人天主教台北教區	宜蘭	南澳	南澳一段	0.3859
財團法人私立天主教弘道仁愛之家	宜蘭	南澳	南澳一段	0.5167
基督長老教會原住民教會	臺東	海端	海端	0.3058
財團法人天主教會台中教區原住民教區總鐸區	南投	仁愛	過坑	0.41
財團法人台灣基督長老教會	南投	信義	羅娜	0.462
			青雲	0.39

資料來源：整理自原民會提供資料

地出租予社團法人，且承租人非作為自住房屋使用，面積亦超逾規定；原民會對於原住民保留地無償供財團法人使用情形，未訂定相關督考措施，無法主動查知違規情事等未盡主管機關職責。

四、監察院調查意見或糾正內容

原民會辦理原住民保留地之管理及利用計畫執行情形與成效，暨原住民保留地提供財團法人租(使)用相關情形，經審計部專案調查及書面審核結果，發現有前述未盡職責及效能過低情事，經依法報告監察院，案經監察院調查後，認為原民會確有違失與未當之處，提出調查意見，函請行政院督促原民會檢討改進(原住民保留地之管理及利用情形)，或依監察法第 24 條規定提案糾正，移送行政院轉飭原民會確實檢討改善【原住民保留地提供財團法人租(使)用情形】，其調查意見或糾正內容略以：

- (一)原民會補辦增劃編原住民保留地計畫自 96 年起，執行已逾 6 年，尚有超過半數面積未完成初步會勘作業，且實際完成分配予原住民面積偏低，執行成效不彰，允應深入檢討，落實執行，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。

- (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。

- (四)原民會為原住民保留地之中央主管機關，負有管理、綜整原住民保留地法令及釋疑之責，詎督考機制闕如，致地方政府辦理原住民保留地租(使)用引據法令及租金核算方式莫衷一是，迄未能釐清經管原住民保留地收益實情，甚至發生(租)使用土地非屬得為建築使用土地及租約期限逾期案件數量眾多等情，業損及國庫權益，原民會顯未善盡主管機關之責，核有嚴重違失。

參、行政機關回應情形

原民會原住民保留地利用及管理，經監察院立案調查後，於 103 年 7 月 3 日就原住民保留地提供財團法人租(使)用缺失情形，提案糾正原民會，並於同年 7 月 31 日就原

住民保留地之管理及利用情形，公告調查報告；該院於同年 10 月 15 日函請行政院督促原民會檢討改進，行政院於同年 12 月 9 日將原民會辦理情形函復監察院，茲將原民會研擬之改進措施，摘述如次：

一、已修正原住民保留地相關行政規則，縮短增劃編原住民保留地之作業程序

原民會已與水保局達成共識，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洽詢林班地解編或保安林解除之土地清冊，再由原民會提供劃入山坡地範圍土地清冊後，由水保局依權責劃入山坡地範圍，以縮短作業時間；原民會另修正原住民保留地相關行政規則，縮短增劃編原住民保留地之作業程序，加速辦理進度；又原民會增加補助地方政府辦理原住民保留地複丈分割經費，並洽內政部等機關同意耕地之專案核准分割，以增加原住民保留地權利賦予原住民之面積。

二、已加強人員教育訓練，及強化土地資訊系統功能

原民會已採取加強原民會

及地方政府承辦人教育訓練，並強化土地資訊系統功能，以控管執行進度；另成立專案小組解決地方政府執行上之疑義及困難，並將依規定落實以書面通知權利人申請之制度等，以加速原住民保留地權利賦予進度。

三、已積極督導地方政府加速原住民保留地清查作業

原民會持續推動原住民保留地違規利用處理計畫，並積極督導地方政府加速原住民保留地清查作業，俾有效逐年降低原住民保留地超限利用。

四、藉由資訊系統，加強控管原住民保留地租金收支作業

原民會業強制要求地方政府承辦人於線上資訊系統登載原住民保留地租(使)用情形，藉由資訊系統控管原住民保留地租金收支，103 年並辦理 12 場現地業務查核，以輔導地方政府加強控管原住民保留地租金收支管理。

五、業函請地方政府就超逾規定面

積部分收取租金，並將建置原住民保留地租金模組，以建立督導考評措施

原民會業函請有關縣市政府就財團法人無償使用同一地段面積超逾規定部分，應計收租金；另原民會建置土地管理資訊系統-租金模組，並要求地方政府重新清查現有土地出租情況，以避免財團法人逾法定租(使)用原住民保留地面積而未計收租金情事發生；另原民會業邀集與原住民保留地業務相關之部會代表及專家學者，審查不合時宜之函釋規定，以供全國辦理原住民保留地業務人員參考；並將要求地方政府就原住民保留地執行缺失，限期回復改善結果等，以建立督導考核機制。

肆、後續改善及整體效益情形

本案行政院於 103 年 12 月 9 日將原民會之改善情形函復監察院，經監察院 104 年 3 月 5 日內政及少數民族委員會第 5 屆第 8 次會議決議，同意結案，並請行政院督促原

民會確依所定計畫及改善措施積極辦理；另據審計部追蹤原民會研擬改善措施執行結果，已略具改善成效，茲摘述如次：

一、完成補辦增劃編原住民保留地面積已逐步增加

據原民會統計，102 至 103 年補辦增劃編原住民保留地之受理案件、完成會勘、公產機關同意等面積，均較 101 年增加(如表 4)。另為免原住民地區

表 4 101 至 103 年原住民族委員會辦理補辦增劃編原住民保留地計畫成果一覽表

單位：公頃

項目 \ 年度	101	102	103
受理案件	333	4,573	12,000
完成會勘	116	538	3,104
公產機關同意	175	256	396

資料來源：整理自原民會提供資料

位處偏鄉，資訊取得不易致漏未申請，已積極下鄉辦理說明會，並持續運用廣播等媒體宣導，以改善計畫執行成效。

二、原住民保留地所有權完成移轉登記之面積，已略有改善

據原民會統計，102 年原住民保留地權利賦予之所有權移轉登記及他項權利設定登記之面積，較 101 年已略有改善(如

表 5)，至剩餘原住民保留地權

**表 5 101 至 103 年原住民族委員會辦理
原住民保留地權利賦予計畫成果
一覽表**

單位：公頃

項目 \ 年度	101	102	103
所有權移轉登記	1,581	1,914	1,528
他項權利設定登記	1,058	1,178	945

資料來源：整理自原民會提供資料

利賦予案件，多屬設定面積超額或有使用糾紛等具有爭議之案件，原民會將持續依據擬定之改善措施輔導地方政府辦理權利賦予作業，以提升執行成效。

三、超限利用之原住民保留地解除列管情形已有初步成效

原民會自 97 年開始，執行國土保育範圍內現有超限利用、濫墾、濫建限期拆除、廢耕執行計畫等原住民保留地排除占用相關計畫，據原民會統計，截至 102 年底，解除列管原住民保留地達 5,540 筆計 3,383 餘公頃，解除列管比率 52%，尚具成效，另原民會就臺中、南投、屏東、臺東等超限利用情形嚴重地區，已持續配合排除占用相關

作業，以利後續排除占用作業。

四、地方政府線上登載原住民保留地租金情形已稍有改善

原民會為達原住民保留地租金資訊化，即時瞭解原住民保留地租(使)用狀況及租金收繳情形，於 101 年建置土地管理資訊系統-租金模組，供地方政府登錄原住民保留地租金等資料。據原民會統計，102 至 103 年地方政府登載之原住民保留地租金業務管理等資料量，較 101 年有增加趨勢(如表 6)，原民會將研議簡化登載流

**表 6 101 至 103 年原住民保留地租金資
訊系統模組使用情形一覽表**

單位：筆

項目 \ 年度	101	102	103
租(使)用管理	5,080	8,855	7,962
租金業務管理	1,057	4,136	7,391

資料來源：整理自原民會提供資料

程，並持續辦理教育訓練等，要求地方政府將原住民保留地租金等資料全數登載完畢，以利控管。

五、部分地方政府已釐清原住民保留地承租人身分並收取補償金，原住民保留地管理相關規

定及解釋亦彙編完成

宜蘭縣南澳鄉公所經管原住民保留地供財團法人使用詳情，經釐清結果，財團法人天主教台北教區之負責人非原住民，依法不得無償租用原住民保留地，宜蘭縣南澳鄉公所已收取 5 年補償金，至其他地方政府，刻正清查財團法人無償租用原住民保留地，並將就超過 0.3 公頃部分計收租金；原民會已完成土地管理資訊系統-租金模組建置作業，地方政府線上運用系統登載及控管原住民保留地租(使)用之筆數，較以往年度已有增加；另原民會業完成「原住民保留地管理行政相關規定暨解釋彙編」，並分送相關機關，提供業務承辦人員參考，以增進行政效能；又原民會藉實地訪查地方政府執行原住民保留地業務狀況時，請地方政府確實定期辦理查核，並就查核發現缺失，限期 15 日將改善結果函報原民會，如經催辦 2 次仍未辦理，將函請地方政府查處失職人員等。

伍、結語

INTOSAI 於西元 1977 年利瑪宣言(Lima Declaration)指出，政府審計為任何管理制度下不可或缺的一環，審計本身並非最終目的，而是為了及早發現違反法令規定，及財務管理未具經濟、效率、效果性等情事，俾利及時督促採取改正行動、促使相關人員負責、督促研謀預防措施，或至少降低發生的可能性。

本案原民會辦理原住民保留地管理及利用等業務，因現行制度規章仍有闕漏，復未能積極掌控地方政府執行結果，致未能發揮預期效益等情事，經審計部查核揭露，並依審計法第 20 條第 2 項規定陳報監察院核辦，原民會已具體回應與改善，為積極辦理原住民保留地之增劃編、權利賦予、排除占用作業，並有效控管原住民保留地租金收繳實況，已協調相關主管機關改善作業流程、辦理業務檢討會議以瞭解地方政府執行困難、積極運用資訊化模組管控地方政府租金收繳等，且已獲致一定成效。綜觀全案，原民會辦理原住民保留地相關作業，涉及原住民族權利甚巨，應訂定追

蹤列管機制，要求落實執行；另爾後在持續辦理相關業務時，亦應協調其他有關主管機關，俾利政策順利執行等，本案後續仍有賴原民會依研擬之改進措施繼續落實執行，以維護原住民族權益。

審計機關當持續追蹤本案辦理成效，另對於政府其他重要施政工作，亦持續扮演監督(oversight)、洞察(insight)及前瞻(foresight)的治理角色，促請行政機關建立透明與確保課責之機制，暨針對計畫之經濟、效率及效果性，提出建議意見，以協助行政機關聚焦於未來的挑戰，並秉持「獨立、廉正、專業、創新」之核心價值，實踐優質審計服務，創造最大審計價值，提升政府施政績效，促進政府廉能政治，實現審計機關成為對社會大眾生活產生正面影響機關之目標。

審計部專案審計報告

原住民族委員會原住民保留地管理及利用情形

編 者：審計部

發行人：林慶隆

查核團隊：審計部第一廳李順保、周琮怡、張敏玲、榮邦欣、劉亭均

出版者：審計部

地 址：臺北市杭州北路 1 號

電 話：(02)2397-1366

網 址：<http://www.audit.gov.tw>

印刷者：萬達打字印刷有限公司

地 址：台北市新生南路 3 段 84-1 號 2F

電 話：(02)2363-9367

經銷處：五南文化廣場

地 址：臺中市中山路 6 號

電 話：(04)2226-0330

國家書店松江門市

地 址：臺北市松江路 209 號 1 樓

電 話：(02)2518-0207

出版年月：中華民國 104 年 12 月初版

定 價：新臺幣 100 元整

GPN：1010403452

ISBN：978-986-04-7729-0

著作權管理訊息：

著作權人：審計部

*欲利用本書或部分內容者，須徵求著作權人同意或書面授權

回饋單

您好：

審計部為持續提升審計工作之價值與效益，誠摯地邀請您填寫這份回饋單，讓我們瞭解您對本專案審計報告的想法與建議。填寫完後，請傳真至 02-23977889。您所填寫的資料不會對外公開，請安心作答。

- 報告名稱：NAO-104 -27 原住民族委員會原住民保留地管理及利用情形
- 性別：☐男 ☐女
- 您的身分：☐公部門(☐行政機關☐立法機關☐監察院☐審計機關) ☐媒體工作者
☐私部門 ☐學術單位 ☐一般民眾 ☐其他：_____
- 從何處取得此份報告：☐審計機關或人員贈閱 ☐審計部全球資訊網 ☐圖書館
☐書店 ☐其他：_____

1. 您覺得此份報告是否具有價值：☐是 ☐否

2. 您覺得此份報告對您幫助最大的地方是：

3. 您覺得此份報告可以再增加或減少哪些內容，使其更具可讀性：

4. 您認識對此份報告可能有興趣的人（請提供電子郵件信箱）：

5. 其它建議：

審計機關之使命、願景及核心價值

使命(Mission)

善盡審計職責 發揮監察功能

願景(Vision)

實踐優質審計服務 創造最大審計價值

提升政府施政績效 促進政府廉能政治

核心價值(Core Value)





獨立・廉正・專業・創新



ISBN 978-986-04-7729-0



9 789860 477290

GPN：1010403452

定價：新臺幣100元

NAO-104-27