

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：南投縣政府。

貳、案由：南投縣政府辦理「日月潭孔雀園土地觀光遊憩重大設施BOT案」環境影響評估審查，未審慎評估對周遭環境之原住民族文化可能造成之影響，且「邵族傳統領域範圍」與「邵族文化傳承及發展實施計畫」二者有別，及該案回饋措施亦與原住民族基本法第21條規定意旨未符，該府未確實審查環評書件且刻意混淆誤導，確有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於南投縣政府辦理「日月潭孔雀園土地觀光遊憩重大設施BOT案（下稱孔雀園BOT案）」辦理環境影響說明書（下稱孔雀園BOT案環說書）審查作業，於107年6月12日經南投縣環境影響評估審查委員會（下稱環評會）第5次會議決議通過審查在案，其與原住民族基本法（下稱原基法）第21條規範諮商同意之踐行及其程序適法性等疑義。案經調閱南投縣政府、原住民族委員會（下稱原民會）、行政院環境保護署（下稱環保署）、法務部等機關卷證資料，諮詢相關專家學者，及履勘並聽取南投縣政府及本案民間機構（孔雀園觀光股份有限公司，下稱孔雀園公司）簡報，履勘當日再詢問南投縣政府、原民會及環保署等機關人員，復經各機關於本院詢問後陸續補充書面說明及佐證資料，調查發現本案南投縣政府辦理孔雀園BOT案環境影響評估審查，未審慎評估對原住民族文化可能造成之影響，未確實審查環評書件，確有疏失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、按「為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉

以達成環境保護之目的，特制定本法。本法未規定者，適用其他有關法令之規定。」「本法所稱主管機關：在中央為環保署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」「各級主管機關為審查環境影響評估報告有關事項，應設環境影響評估審查委員會……。前項委員會任期2年，其中專家學者不得少於委員會總人數3分之2。目的事業主管機關為開發單位時，目的事業主管機關委員應迴避表決。……縣（市）主管機關所設之委員會，其組織規程，由縣（市）主管機關擬訂，報請權責機關核定後發布之。」「本法專用名詞定義如下：一、開發行為：指依第5條規定之行為。其範圍包括該行為之規劃、進行及完成後之使用。二、環境影響評估：指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。環境影響評估工作包括第1階段、第2階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。」「下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：……六、遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場地之開發。……前項開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機關……定之……。」「開發行為依前條規定應實施環境影響評估者，開發單位於規劃時，應依環境影響評估作業準則，實施第1階段環境影響評估，並作成環境影響說明書。前項環境影響說明書應記載下列事項：一、開發單位之名稱及其營業所或事務所。二、負責人之姓名、住、居所及身分證統一編號。三、環境影響說明書綜合評估者及影響項目撰寫者之簽名。四、開發行為之名稱及開發場

所。五、開發行為之目的及其內容。六、開發行為可能影響範圍之各種相關計畫及環境現況。七、預測開發行為可能引起之環境影響。八、環境保護對策、替代方案。九、執行環境保護工作所需經費。十、預防及減輕開發行為對環境不良影響對策摘要表。」「開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。主管機關應於收到前項環境影響說明書後50日內，作成審查結論公告之，並通知目的事業主管機關及開發單位。但情形特殊者，其審查期限之延長以50日為限。前項審查結論，主管機關認不須進行第2階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會。」「目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。」環境影響評估法（下稱環評法）第1條、第2條、第3條第1項、第2項、第5項、第4條、第5條、第6條、第7條、第14條第1項分別定有明文。

二、次按環評法施行細則第12條第1項、第4項規定：「主管機關之分工依附表一定之。……受理審查中之環境影響評估案件，管轄權有變更者，原管轄主管機關應將案件移送有管轄權之主管機關。但經開發單位及有管轄權主管機關之同意，亦得由原管轄主管機關繼續辦理至完成環境影響說明書審查或評估書認可後，後續監督及變更再移送有管轄權主管機關辦理。」附表一環境影響評估審查及監督主管機關分工表：「開發行為類型：……十九、旅館、觀光旅館之開發。環境影響評估審查及監督主管機關—中央主管機關：位於……國家風景區、……。」另開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準（下稱認定標準）第20

條規定：「旅館或觀光旅館之興建或擴建，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：……七、位於……國家風景區……，申請開發或累積開發面積1公頃以上。……。」又開發行為環境影響評估作業準則（下稱環評作業準則）第17條第2項規定：「開發行為產生之廢（污）水排放至河川、海洋、湖泊、水庫或灌溉、灌排系統者，應評估對該水體水質、水域生態之影響，並納入環境保護對策。」第35條第1項規定：「開發單位應依開發行為基地特性說明開發行為基地及毗鄰受影響地區植物之種類、群落與分布、動物之種類、相對數量及棲息狀況，分析將來因開發對生物數量及棲息地之影響，包括影響範圍及干擾程度等，並針對上述影響提出可行之保護或復育計畫。」第36條規定：「開發單位應評估開發行為在施工與營運期間，對周遭環境之文化資產（含水下文化資產）、文化景觀、人口分布、當地居民生活型態、土地利用型式與限制、社會結構、相關公共設施包括公共給水、電力、電信、瓦斯與排水或污水下水道設施之負荷、產業經濟結構、教育結構等之影響，並對負面影響納入環境保護對策或另覓替代方案。」原基法第21條第1項規定：「政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。」

三、孔雀園BOT案環境影響評估辦理情形及審查決議：

- (一) 依據環保署環評書件查詢系統所載孔雀園BOT案環說書，開發單位為孔雀園公司，目的事業主管機關為南投縣政府觀光處，本案開發單位於106年12月28日繳費後進入實質審查，案係計劃於南投縣魚池鄉日月潭國家風景區東北側興建觀光遊憩設施（含

旅館區地下2層、地上6層之飯店大樓及廣場兼停車場用地) 用地範圍位於日月潭特定區計畫，面積合計1.6087公頃，符合環保署102年9月12日修正發布「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第31條第1項第14款規定，應實施環境影響評估。

(二) 依104年7月3日修正發布環評法施行細則第12條第1項規定，本案送審時環評法主管機關為南投縣政府，該府陸續於106年12月29日、107年4月24日及6月12日召開3次環境影響評估審查委員會議審查，經107年6月12日召開107年環評會第5次會議，決議通過環境影響評估審查。又查本案南投縣政府為促進民間參與公共建設法之主辦機關，參照當日會議紀錄，南投縣政府已依環評法施行細則第5條之一規定，該府機關委員已全數迴避出席會議及表決。南投縣政府續於107年8月14日以府授環綜字第10701806341號公告審查結論在案。

(三) 依孔雀園BOT案環說書於107年6月12日經環評會第5次會議審查通過之會議內容摘要如下：

1、會議決議：

- (1) 經討論，與會委員決議「本案通過環境影響說明書環境影響評估審查」。
- (2) 請開發單位取得開發許可前，需符合相關法規規定，始得開發施工。
- (3) 請將環評委員、相關機關所提之審查意見，修正環說書初稿，函送該府核定。

2、審查意見：

- (1) 李委員：(三) 本案應符合原基法規定。
- (2) 蔡委員：(十) 請積極與邵族溝通，取得可接受的協議，因為2018年6月11日原基法已經劃定

本案開發區為原住民傳統領域，針對此點仍應依原基法規定辦理。

- (3) 溫委員：(五) 針對原住民傳統領域的相關法令要求，建議開發單位仍應本於原基法規定，依法令要求儘速與開發區的原住民進行應有對話，並取得原住民同意本開發案方能進行後續實質開發。
- (4) 南投縣政府原住民族行政局：可請開發單位或縣府發文至魚池鄉公所，請魚池鄉公所發文至伊達邵部落會議主席召開部落會議，若2個月內無召開部落會議，得由魚池鄉公所代為執行召開部落會議（請參酌「諮商取得原住民族部落同意參與辦法」）。

四、惟查，南投縣政府辦理孔雀園BOT案環評審查未盡詳實，已有環保署訴願審議委員會於108年1月11日訴願決定書¹，決定撤銷南投縣政府107年8月14日府授環綜字第10701806341號公告孔雀園BOT案環說書審查結論等內容，足資佐證，摘要如下：

- (一) 按環評作業準則第36條規定要求開發單位製作環說書時，應就開發行為在施工及營運期間對於「周遭環境」之文化、景觀、居民生活、社會、公共設施、經濟及教育等面向可能產生的影響進行評估，且應於環說書應記載之環境保護對策部分，對於評估的負面影響進行說明，或另行選擇替代方案。是以，本條規定應評估的事項係開發行為對於周遭環境可能造成之影響，並就可能造成之負面影響提出因應對策，以減輕對於環境可能造成之危害或影響，發揮環評制度的功能。

¹ 南投縣政府查復，本案民間機構（孔雀園觀光股份有限公司）已於108年3月21日向臺北高等行政法院提起行政訴訟。

- (二)依原處分一、(一)、5部分之說明，原處分機關（即南投縣政府，下同）認為本件開發案非位於原住民保留地，且原民會107年6月11日公告邵族原住民土地及部落範圍土地，經評估本案開發並未對當地眾多居民之遷移、權益或少數民族之傳統生活方式造成顯著不利之影響，而通過本件開發案之環境影響評估審查。原處分機關答辯書固說明，其106年12月29日環評會議中，環評委員要求開發單位補充原住民社會文化問題，納入環評報告分析項目，開發單位於107年4月24日環評會議中回復，並修正環說書第7章第10節，以套疊方式認定開發行為非位於「邵族文化傳承及發展實施計畫」與「傳統領域土地調查成果報告」範圍，且施工動線及未來聯絡道均以臺21線現行道路為主要通道，而認為開發行為未影響邵族傳統文化領域範圍（環說書定稿本第7章第10節，頁7-74參照）。惟依作業準則第36條規定，開發單位應就開發行為對於「周遭環境」之影響進行評估，且其評估範圍不限於「基地內」，方屬適法。本件開發行為原環說書中以套疊方式認定開發行為非位於「邵族文化傳承及發展實施計畫」與「傳統領域土地調查成果報告」範圍，而認為開發行為未影響邵族傳統文化領域範圍，此已與作業準則第36條規定應就開發行為對於「周遭環境」之影響進行評估之要求不符。
- (三)另原民會業於107年6月11日公告劃設邵族原住民族土地及部落範圍土地，是原處分機關環評會於107年6月12日審查會議時應已明確知悉本件開發基地位於原民會公告劃設之邵族原住民族土地或部落範圍（見原處分公告事項一、(一)、5之結論說明），原處分機關環評會即應以作成審查結論時

之事實為準，審查環說書之記載是否符合作業準則第36條規定，始得以提供正確之事實及完整的資訊供原處分機關環評會審查，以作成環評審查結論。查系爭開發案環說書定稿本第7章評估開發行為對周遭已劃定為邵族原住民族土地或部落範圍可能造成影響之部分，僅說明「未來仍將依相關法令辦理並持續溝通」，並未就開發行為對於周遭環境之原住民文化可能造成之影響進行評估並為相關記載；又第8章環境保護對策及替代方案說明之具體回饋計畫，內容亦僅說明開發單位對於原住民提出之具體回饋計畫，包括：建立資源媒合與募資平台、提供邵族表演者表演機會、提供教育獎學金、學童理財教育服務、免費就讀大學機會、推展「兒少社區陪伴紮根計劃」、協助創業、優先採購當地食材、提供在地文化活動空間等（環說書定稿本第8章第12節，頁8-20以下參照），其內容並非就開發行為可能對周遭環境造成之負面影響提出因應對策，以減輕對於環境可能造成之危害或影響。況查，原處分作成前，邵族部落會議曾於105年2月26日以不同意票57票，同意票0票，反對本案；且於107年6月12日決議通過環評當日，仍表示諸多反對意見（見原處分機關107年6月12日環評會會議紀錄，頁7以下），原處分機關就當地邵族居民前述意願倘遽認其並未對渠等之傳統生活方式等造成影響，顯屬對重要事實情節未予查明。因此本件開發行為環說書之記載不符合作業準則第36條規定，該環說書之記載既無法提供正確之事實及完整的資訊供原處分機關環評會審查，原處分機關通過環評審查結論之判斷即有出於錯誤之事實認定或不完全之資訊之違法情形。綜上，原處分機關所為公告

系爭開發案審查結論之處分，既屬違法，爰將原處分撤銷，以符法旨。

- 五、再者，南投縣政府查復，本案第3次環評審查會議紀錄第7頁略以，「【旁聽團體及民眾意見】邵族民族議會議長巴努.嘎巴暮暮<毛隆昌>先生發言（逐字記錄）：「……第二、原民會在107年6月11日發文字號原民土字第10700378892號，原民會首次對原住民的公告……」，承上，會議中各審查委員及與會代表均已充分瞭解相關資訊；且環說書(定稿本)第7-75頁亦已將原民會公告邵族原住民土地或部落範圍土地劃設範圍圖納入。惟查南投縣政府所指本案環說書(定稿本)第7-75頁圖說實為「邵族文化傳承及發展實施計畫各項分區位置圖」。而據原民會查復，依據原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法（下稱劃設辦法）第3條第2款規定：「原住民族傳統領域土地：指經依本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。」，該「邵族文化傳承及發展實施計畫」之規劃目的，係為重建邵族文化及振興民族意識為主要目標，而規劃設置計畫範圍作為邵族文化生活復育園區，二者定義或目的顯有不同，逕以其範圍認定為邵族傳統領域範圍，尚有不妥，亦於法無據。是以，邵族原住民土地或部落範圍土地劃設範圍既經原民會公告在案，南投縣政府縱對該劃設範圍有所爭執，但該府於斯時卻未能詳查「邵族文化傳承及發展實施計畫各項分區位置圖」實有別與「邵族傳統領域範圍」，甚至混為一談，殊不足取。甚且南投縣政府於查復本院時表示：「原民會於91年至95年公告原住民族傳統領域土地調查成果報告，其中91、93、94年報告並無確切劃設傳統領域

範圍……95年報告P. 9至P. 11內容提及邵族伊達邵部落目前配合『文化復育園區計畫』進行傳統領域的調查，惟邵族自主調查之邵族傳統領域示意圖……，圖面模糊且無明確標示，無法套圖，故無法判定該調查成果位置與本案之關係。……本案環說書援引及比對行政院2008年3月通過核定『邵族文化生活復育園區』實施計畫所劃之範圍，以較新的圖資判定本案土地未與邵族原住民族傳統領域土地重疊（詳環說書P. 7-74至P. 7-77）。」但卻於環保署訴願答辯書中稱「開發單位於107年4月24日環評會議中回復，並修正環說書第7章第10節，以套疊方式認定開發行為非位於『邵族文化傳承及發展實施計畫』與『傳統領域土地調查成果報告』範圍」。足見南投縣政府於上開答辯書及查復本院內容顯有不同，益證該府未確實審查環評書件，再刻意混淆誤導，實有未當。

六、續以，南投縣政府表示：「已訂定『南投縣政府促進民間參與觀光遊憩公共建設回饋金編列及運用要點』本案針對邵族具體回饋措施²，尚符合原基法第21條：『……前2項營利所得，應提撥一定比例納入原住民族綜合發展基金，作為回饋或補償經費。』之立法意旨。」等云云。然回饋措施與原基法第21條規定洵屬有別，原基法第21條第3項規定所謂應提撥一定比例納入原住民族綜合發展基金，作為回饋或補償經費。」其中所謂「營利所得」，係指具有以營利為目的之本質，所謂回饋或補償經費，須納入原住民族綜合發展

² 南投縣政府查復，孔雀園BOT案民間機構提出回饋計畫如下：1、邵族嘉惠方案：分為「商請慈善團體協助回饋」以及「邵族文化推廣」；商請慈善團體協助回饋方案包括「提供邵族學童獎助學金」、「提供公益生名額予青年自立學生免費就讀大學」、「協助當地社區推展兒少社區陪伴扎根計畫」、「提供邵族學童理財教育服務」、「推廣信扶專案，協助邵族原住民創業」；邵族文化推廣方案包括「旅館內部保留原住民商品販賣空間」、「洽談邵族表演團體於旅館內表演，行銷邵族文化」等。2、基地周邊樹木認養……。3、道路拓寬與維護……。4、優先開放南投縣大學生建教合作與企業實習機會……。

基金，並依原住民族綜合發展基金收支保管及運用辦法等相關規定辦理。而「南投縣政府促進民間參與觀光遊憩公共建設回饋金編列及運用要點」係依據促參法規定之回饋政策，營運權利金非營利所得，依回饋要點提撥規定比例納入「南投縣原住民族綜合發展基金」，又中央原住民族綜合發展基金與地方原住民族綜合發展基金不同，爰回饋措施與原基法第21條規定之立法意旨尚未相符，此有原民會查復資料可稽。甚且，回饋措施更不可與原基法第21條第1項諮商同意相提並論，亦非就開發行為可能對周遭環境造成之負面影響提出因應對策，南投縣政府率爾認定孔雀園BOT案民間機構所提回饋措施符合原基法規定，且輕忽其對原住民文化可能造成之影響，確有不當。

- 七、再以，南投縣政府於本院履勘時簡報、查復資料略以：「臺灣是多元種族與文化的社會，該府完全尊重其維繫民族傳統、延續民族精神信仰之神聖不可侵性。南投縣魚池鄉人口數為15,868人，計有13村，而原民會核定伊達邵部落日月村人口數294人，若屬少數人決議三分之二魚池鄉之建設發展，實為漠視其他族群之福祉，亦違反比例原則。故此，建議邵族原住民族於劃設傳統領域範圍時，應以部落生活區（伊達邵碼頭街廓）地理位置較密切之周圍劃設範圍，而非大筆隨意圈入大規模屬平地人村落之範圍。」、「由少數人支配全區公有地開發使用諮商同意權，對佔多數的人福祉完全忽視亦屬嚴重違反行政程序法平等及比例原則」等云云，該府以人口比例宣示開發案件的必要性，顯然漠視公民與政治權利國際公約、聯合國原住民族權利宣言、原基法所揭櫫之民族自決、族群共存共榮之法規及精神，而本院已有前案（調查案號：107內調0025）指出南投縣政府辦理孔雀園BOT案時「未

及時提出有效對策，導致坐失溝通協調之先機」等，及至此時，該府仍未切實檢討因應，實有怠失。另如原民會於107年2月6日召開107年度第1次原住民族土地劃設商議小組會議中相關委員發言內容：「……另提醒邵族的代表，劃設範圍或權利行使上如有涉及其他部落、鄉鎮、村落的時候，盡量以協商的方式跟其他利害關係人討論，共同參與，以平和的方式完成劃設作業。資源的失去跟權利的喪失，國家當然要負最大的責任，但某種程度來說，國家、政府是中性的，我們在批判政府或公部門當中，可以作戰略的調整，學習與公部門合作，共同努力。有關孔雀園BOT的開發案，建議重新省視現在觀光的发展所強調的在地主義，與環境的保存跟維護，應該可以找到另類的發展模式，現在旅遊的人數逐年遞減，將來飯店的開發對於地方的人文、環境、自然的永續發展，可以再作思考，從目前的局面來看這是三方面皆輸的情況，對於邵族、縣府及廠商都不是贏家，假設這個案子能作某種程度的調整，也許有機會創造三贏。」等語，南投縣政府於謀求地方共同發展之際，允宜審視考量。

綜上所述，南投縣政府辦理孔雀園BOT案環境影響評估審查作業，確有疏失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：瓦歷斯·貝林

高涌誠

中 華 民 國 1 0 8 年 8 月 7 日