

調 查 報 告

壹、案由：據審計部 101 年度中央政府總決算審核報告，大鵬灣國家風景區觀光遊憩重大設施建設，開發進度截至 101 年底，部分設施無法營運而閒置；且資金長期未到位，第一期多數工程無法依既定時程推動；亦未如期達到原計畫由民間投資開發為多功能國際級休閒渡假區之預期效益等情乙案。

貳、調查意見：

據審計部 101 年度中央政府總決算審核報告，「民間參與大鵬灣國家風景區建設 BOT (Build-Operate-Transfer, 興建-營運-移轉) 案」(下稱大鵬灣 BOT 案)開發進度截至民國(下同)101 年底，部分設施無法營運而閒置；且資金長期未到位，第一期多數工程無法依既定時程推動；亦未如期達到原計畫由民間投資開發為多功能國際級休閒渡假區之預期效益等情乙案。案經本院分別向交通部觀光局、財政部、審計部調閱相關卷證，103 年 4 月 24 日赴大鵬灣國家風景區辦理現地履勘並約詢觀光局副局長張錫聰、大鵬灣國家風景區管理處(下稱鵬管處)處長簡慶發等相關人員，業經調查竣事，茲臚陳調查意見如次：

一、依據大鵬灣 BOT 契約書約定，特許公司應於 103 年 10 月 6 日前完成第一期開發投資項目，且第一期開發投資金額至少新台幣 20 億元，經查截至 103 年 1 月特許公司實際到位資金為 19 億 500 萬元，鵬管處仍應依據大鵬灣國際開發股份有限公司所提資金到位表，確實控管該公司之資金準時到位，以確保第一期開發投資金額符合契約書規定：

(一)交通部觀光局為充分發揮大鵬灣地區之遊憩資源

特色，配合政府開放民間參與公共建設（觀光遊憩重大設施）政策，於 89 年 1 月 13 日提報「民間參與大鵬灣國家風景區建設先期規劃書」，經行政院於 89 年 3 月 30 日核定，計畫自 91 年至 99 年共計編列預算新台幣（下同）42 億 1,962 萬餘元，交由該局所屬鵬管處辦理區內底泥浚渫工程、環灣道路工程、環灣道路用地取得，實際執行經費合計 40 億 3,135 萬 7,341 元。

(二)嗣後鵬管處辦理大鵬灣 BOT 案公告招商結果，Rivett Investment Ltd. 為最優申請廠商。嗣經鵬管處於 93 年 11 月 30 日與最優申請廠商成立之特許公司「大鵬灣國際開發股份有限公司（下稱大鵬灣公司）」簽訂「交通部觀光局民間參與大鵬灣國家風景區建設（BOT）開發經營契約書」（下稱大鵬灣 BOT 契約書）。

(三)大鵬灣 BOT 案分為第一期及後期開發，第一期包括遊一區、停一區、青洲遊憩區、遊艇港之水岸遊憩區及遊二區，後期包括遊三區(扣除青洲遊憩區)及公二區。

(四)根據 102 年 9 月版執行計畫書的內容，第一期開發區開發經費大鵬灣公司編列約 22 億 5 千萬元，工程項目包括競速館-環灣單車館、遊艇港碼頭(遊湖船泊靠設施)、輕航機俱樂部(含跑道)工程、遊一區污水工程、第二入口大門、競速區-大地活動區：團體露營區、競速區-大地活動區：團康區、競速區-大地活動區：GO-Kart、競速區-賽車道、水岸遊憩區、主題商店街、文史博物館、主看台、國際觀光旅館 A、國際觀光旅館 B、大飛機觀景台、公共藝術造景、水世界、東側停車場、停一區交轉中心工程、交通轉運中心休息區、遊艇港

區之水岸遊憩區、海洋國際觀光旅館及高爾夫球場，必須於 103 年 10 月 6 日前完工，10 月 7 日開始營運。其中海洋國際觀光旅館因 102 年 6 月修改執行計畫書，修改為另期工程，大鵬灣公司具結承諾依 97 年 7 月(修訂版)遊一區及遊艇港區開發計畫書之財務計畫效益分析內容補繳營收變動權利金及淨利變動權利金。另遊二區高爾夫球場經協調委員會 102 年 9 月 17 日決議，為利大鵬灣 BOT 案整體發展及最大公共利益，於 102 年 9 月 30 日簽定備忘錄終止開發。

- (五)後期開發區依原契約書中規定大鵬灣公司須於 105 年 4 月 7 日前提送後期開發計畫書，惟依 102 年 9 月 30 日備忘錄調整於 103 年 6 月 30 日前提送，投資金額 23.6 億，預計投資工程項目為水上活動訓練學校、平價旅館、精緻旅館、購物徒步區及公二公園開發，營運日期由 111 年 10 月 7 日提前至 108 年 12 月 31 日開始營運，惟前述工程項目仍須提送開發計畫經大鵬灣風景特定區開發許可審議委員會審查通過，方能確認實際開發項目。
- (六)大鵬灣 BOT 契約書第 7.1.2 條規定：「乙方(大鵬灣公司)得於各開發區內分階段開發經營，但乙方應於 103 年 10 月 6 日前完成承諾投資項目(附件 1.3.2)並開始營運。」及附件 1.3.2 乙方承諾投資項目中，大鵬灣公司承諾本案第一期開發總投資金額至少 20 億元整。
- (七)有關大鵬灣 BOT 案資金到位情形，據鵬管處表示：
1、大鵬灣公司於「大鵬灣國家風景區 BOT 第一期開發計畫環境影響說明書」97 年 4 月 7 通過環評前，不得進行相關工程，是以 94 至 96 年並無工程開發資金需求。

- 2、環評於 97 年 4 月 7 日通過，配合環評結果及 96 年 11 月 1 日備忘錄修正第一期開發執行計畫書，並依契約第 6.2.3 條規定，雙方於 97 年 9 月協商確認計畫書，預定 98 年 1 月開始進行相關工程。然自 2007 年(民國 96 年)起，美國房市崩跌，形成次級房貸風暴，其金融單位面臨鉅額損失，2008 年(民國 97 年)雷曼兄弟倒閉，其後續骨牌效應，造成全球性金融危機，我國金融機構放款態度亦趨保守，大鵬灣公司於 97 年 11 月來函表示與多家金控公司洽談融資事宜，惟因上述經濟情勢，金控公司多信用緊縮，影響融資申請時程。
- 3、行政院公共工程委員會於 98 年 2 月 18 日督導查核本案，針對大鵬灣公司所遭遇之融資問題，會中各查核委員均建議：「大鵬灣公司先以自有資金投入部分建設，先吸引客潮，待有相當營運成果再與銀行洽商融資或吸引其他投資人，將較易達到事半功倍之效。」，大鵬灣公司亦同意以自有資金進行開發，故於最早開工日當時並無融資需求，亦經修正第一期開發執行計畫書後(98 年 9 月版)，約定自 99 年起至 103 年，應於每年 1 月及 7 月資金到位，若未取得融資，則應以自有資金支應。
- 4、大鵬灣公司自 99 年至 100 年 7 月，以自有資金依法定程序向經濟部商業司登記完成增資登記，自有資金計 12.5 億元，含公司設立時實收資本額 5 億，合計 17.5 億元。大鵬灣公司財報顯示股東權益佔總資產比例向來維持約 90% 以上，符合大鵬灣 BOT 契約書 4.1.1.1 條不得低於 30% 之規定。

5、截至 103 年 1 月大鵬灣公司已到位資金共計 19 億 500 萬元整；另依據大鵬灣公司所提資金到位表，於 103 年 1 月 31 日前尚須增資 2 億 2,328 萬 9,000 元整，因尚未如期到位，鵬管處業依契約規定通知該公司已屬「缺失」，並限期該公司於 103 年 5 月 31 日前完成增資作業。

(八)綜上，依據大鵬灣 BOT 契約書約定，特許公司應於 103 年 10 月 6 日前完成第一期開發投資項目，且第一期開發投資金額至少 20 億元，經查截至 103 年 1 月特許公司實際到位資金為 19 億 500 萬元，鵬管處仍應依據大鵬灣國際開發股份有限公司所提資金到位表，確實控管該公司之資金準時到位，以確保第一期開發投資金額符合契約書規定。

二、鵬管處未依大鵬灣 BOT 契約書相關規定，積極督促與協助大鵬灣公司辦理遊二區高爾夫球場環評及興建事項，因該區海域需大量填土造地，致環評作業歷經 6 年餘仍未獲審查通過，且引發履約爭議，最後經協調委員會決議終止開發遊二區高爾夫球場，復據鵬管處表示，大鵬灣公司後續擬將遊二區高爾夫球場原開發預算 8 億 4,907 萬元轉投資於後期開發區工程，惟遊二區高爾夫球場原屬第一期投資之重要項目，不宜併入後期開發投資金額，致第一期及後期投資權責不清，易生混淆或爭議，且上開高爾夫球場預算仍應於第一期契約範疇內，以其他體育活動相關項目替代，以上均允應檢討妥處：

(一)依「大鵬灣 BOT 契約書」第 3.1.2.4 條規定：「甲方應協調政府相關機關儘速開放並許可新設本計畫之高爾夫球場，並將本計畫高爾夫球場納入總量管制範圍」，鵬管處負有協助大鵬灣公司辦理高爾夫球場相關環評及興建之義務，並依第 6.1 條規定：「乙方辦理

本計畫作業時，依相關法規須擬具相關文件提送主管機關審查時(如環境影響評估作業、都市設計等)，應將相關文件一份送交甲方，並於審查結束後將審查結果及核定內容資料送交甲方存參」、第 6.3.1 條規定：「乙方應依本契約第 6.2 條『執行計畫書』各投資項目主要興建時程所定之開工日期前開工，並於工程開工七日前通知甲方」、第 6.3.2 條第 1 項規定：「乙方應依本契約第 6.2 條『執行計畫書』之主要興建時程所定之完工日期前完工。如因可歸責於乙方之事由至完工遲延時，不得要求延長開發經營期間」，及第 16.2.1 條第 1 款規定：「乙方如有缺失時，甲方得要求乙方限期改善，並以書面載明下列事項，通知乙方：1. 缺失之具體事實。」，鵬管處亦負有督促該公司儘速辦理高爾夫球場相關環評之責，以使該公司得確實依執行計畫書所定時程興建高爾夫球場。

(二)原預定提供大鵬灣公司開發遊二區高爾夫球場之計畫總面積為 76 公頃，其中灣域面積約為 20 公頃，水深約 2-3 公尺；依據「大鵬灣國家風景區 BOT 遊二區開發計畫環境影響說明書(102 年 1 月 31 日修正本)」第 7.25 頁 7.1.4「地形、地質與土壤」內容，「本計畫總面積為 76 公頃，預計球場區填方面積為 68.4 公頃，球場區平均高程為+2.13M；建物區填方面積為 7.6 公頃，球場區平均高程為+3.0M，估計總需土方量約為 232 萬立方公尺。」，其中鵬管處依據「大鵬灣國家風景區 BOT 開發計畫環境影響說明書」規定辦理灣域疏浚作業並將浚渫底泥 40 萬立方公尺填於遊二區；另依據第 7-26 頁表 7.1.4-1 計畫區土方需求彙整表，「填方區現地高程」為-1.5 公尺。

(三)鵬管處於 95 年 1 月 26 日核定之「大鵬灣第一期執

行計畫書」所列遊二區高爾夫球場預定於 97 年 6 月動工興建、100 年 1 月完工（註：98 年 9 月版的執行計畫書調整預定完工時程為 103 年 6 月）。大鵬灣公司嗣於 95 年 6 月 22 日檢送「大鵬灣 BOT 環說書」予行政院環境保護署（下稱環保署）審查，案經環保署於 95 年 9 月 13 日召開「大鵬灣 BOT 環說書」專案小組初審會議，作成本計畫需以整體計畫重新送審，至於遊二區（高爾夫球場）部分另案辦理環境影響說明書等結論。是以，高爾夫球場應另案辦理環評，鵬管處與大鵬灣公司於 95 年 9 月 13 日即已知悉，惟鵬管處卻未積極督促該公司儘速辦理，嗣大鵬灣公司延宕 1 年餘，始於 97 年 3 月 12 日提送高爾夫球場籌設申請書予屏東縣政府函轉目的事業主管機關行政院體育委員會（下稱體委會），案經體委會於 97 年 12 月 19 日會勘後，於 98 年 3 月 25 日體委設字第 0980006862 號函請該公司修正籌設申請書內容，並俟高爾夫球場完成面積由 64.12 公頃增加為 76.02 公頃之都市計畫土地變更作業，送請屏東縣政府審查後再提報體委會辦理後續環評作業，距 97 年 6 月預定動工興建日僅剩 3 個月。

（四）又本案高爾夫球場開發，涉及之單位包括開發單位大鵬灣公司、目的事業主管機關體委會、環境影響評估法（下稱環評法）主管機關環保署及建造執照主管機關屏東縣政府等，鵬管處依上開契約書第 3.1.2.4 條規定，負有「協調政府相關機關儘速開放並許可新設本計畫之高爾夫球場」之責。對此，鵬管處說明略以：

- 1、有關契約第 3.1.2.4 條協助「新設高爾夫球場之開放」，業奉行政院 95 年 11 月 7 日院臺文字第 0950049040 號函復「關於大鵬灣國家風景區取得設

置高爾夫球場一節，原則同意，並請依相關規定辦理。」鵬管處已協助將本案高爾夫球場納入總量管制範圍。其後之實質開發，大鵬灣公司依相關開發法令進行規劃與申請許可或核准。

- 2、契約第 3.1.2.3 條第 1 項所定協調相關主管機關增加遊二區使用面積乙節，鵬管處已於變更大鵬灣風景特定區第一次通盤檢討中提案，經內政部 94 年 12 月 15 日內授營都字第 0940087649 號函送「都市計畫委員會第 622 會議紀錄」附表三（准照公開展覽草案通過）編號第 5 案專案小組審查意見略以「本案因涉及開發規模合理性及環境衝擊，建議本案暫予保留，另案請 BOT 廠商研提整體開發計畫，……，再交由專案小組就土地使用計畫及環評審查結論（含高爾夫球場政策環評及開發行為環評兩部分）等議題繼續審查。」，故鵬管處業已辦理都市計畫變更作業，並經屏東縣政府都市計畫委員會決議俟環境影響評估通過再發布都市計畫變更，是以有關是否辦理都市計畫變更、都市計畫變更通過時程及其是否涉及變更遊二區之分區使用項目等，仍將依大鵬灣公司遊二區環境影響評估審查結論為憑。
- 3、依相關法令，對於都市計畫變更、環評作業及高爾夫球場籌設許可申請並無明文規定三者間之申請程序，大鵬灣公司自可向體委會提出籌設許可申請。依實務，申請結果視各委員會及主管機關審查決議。有關契約第 3.1.2.3 條協助遊二區土地之調整及都市計畫變更事宜，鵬管處業於 97 年 6 月 4 日召開「大鵬灣風景特定區遊二區範圍界定研商會議」，以協助並確認遊二區之土地範圍，另有關都市計畫變更事宜，亦由鵬管處於

94 年變更大鵬灣風景特定區計畫(第一次通盤檢討)案中經都市計畫委員會議結論，於環評通過後再續審都市計畫變更，而體委會亦函文表示提出完成都市計畫變更後辦理之。惟因本案係促參法 BOT 案，對於是否須由鵬管處轉送申請文件，經大鵬灣公司 98 年 12 月 BOT 工作協調會議表示，體委會 98 年 3 月 25 日體委設字第 0980006862 號函文與環保署 94 年 6 月 14 日環署綜字第 0940041528 號、內政部 94 年 12 月 15 日內授營都字第 0940087649 號似有衝突，鵬管處遂於 99 年 1 月 26 日協助邀集相關單位，召開「研商大鵬灣國家風景區申設高爾夫球場開發程序界面整合會議」，且經會議明確各單位間之權責及程序作業順序，以利大鵬灣公司辦理遊二區環評之程序有所依循。

- (五)惟查，鵬管處於本計畫督導過程，依上開契約書第 3.1.2.4 條規定，負有協助儘速開放並許可新設高爾夫球場之責，該處卻未先行釐清體委會、環保署、內政部等機關就新設高爾夫球場辦理環說書等行政作業之優先順序，復未與前開機關儘速溝通確認申請文件之代表人，迨至歷經 2 年 6 個月(95 年 9 月至 98 年 3 月)後，申設期間(98 年 3 月)發生體委會、環保署、內政部之函釋疑義(衝突)等情事。且大鵬灣公司於辦理本案高爾夫球場相關環評作業時，依上開契約書第 6.1 條規定，擬具相關文件提送主管機關審查時，皆副知鵬管處，相關主管機關相關函文亦均副知該處，該公司辦理本案相關環評作業所遭遇之困難，包括相關單位間作業程序之衝突等，鵬管處應早可得知，然鵬管處卻遲至 99 年 1 月 26 日始邀集相關單位，召開前揭開發程序界面整合

會議，距環保署 95 年 9 月 13 日初審要求高爾夫球場以另案辦理環評，已延宕 3 年餘，然環評工作仍未有進展。

(六)復查，鵬管處雖自 98 年 9 月份起之工作協調會，要求大鵬灣公司提送高爾夫球場環說書等，惟該公司仍未提送，該處卻未依契約書第 16.2.1 條第 1 款規定要求大鵬灣公司限期研提高爾夫球場環說書，迨至 99 年 7 月 7 日始通知大鵬灣公司提送，該公司再延宕至 99 年 12 月 20 日始函送高爾夫球場環說書予體委會審查，嗣因衍生該環說書究竟係由鵬管處或大鵬灣公司送審之爭議，大鵬灣公司於 100 年 3 月 14 日函請鵬管處送體委會轉環保署審查，100 年 3 月 28 日始由鵬管處將環說書函請體委會核轉環保署審查，環保署於 100 年 5 月函請大鵬灣公司於 100 年 8 月 31 日前依說明段意見補正後，再提送審查；大鵬灣公司再依審查結論於 101 年 2 月提送補正版環說書至環保署，期間再經環保署審查應再補正相關調查資料，截至 102 年 2 月 27 日環保署專案小組第 2 次初審會議結論，本案補正未符規定，依環境影響評估法第 13 條之 1 規定由該署函請目的事業主管機關，駁回開發行為許可之申請，並經環境影響評估審查委員會 102 年 4 月 2 日第 233 次會議確認，距環保署 95 年 9 月 13 日初審要求本計畫高爾夫球場另案辦理環境影響說明書，已 6 年餘，環評仍未通過。

(七)針對「高爾夫球場環評作業歷經 6 年餘，仍未獲審查通過」部分，據鵬管處申復說明略以：

- 1、大鵬灣公司為實質開發單位，應由大鵬灣公司擬具環境影響說明書圖，經環保署專案小組進行審查，並限期依審查委員意見提送修正報告。鵬管處亦於相關公文及工作協調會議提醒大鵬灣公司

確實依委員意見修正及按時提送。其環評審查結果有造成無法按契約第 7.1.2 條於 103 年 10 月 6 日前完成開發之問題，則視環評結論，並依有無可歸責大鵬灣公司之因素，再依據契約相關規定程序辦理。

- 2、依據契約第 16.1 條缺失規定，「除本契約第 16.3 條所列情形外，乙方行為如有不符本契約之規定者，均屬缺失。」。缺失之處理依契約第 16.2 條辦理。有關環評作業，契約並未明定期限，且 98 年 9 月未提送環說書審查申請，尚難構成第 16.1 條及 16.2.1 條之缺失，且大鵬灣公司自 100 年 3 月 14 日提送環說書並由環保署於 100 年 5 月 14 日開始審查，認定上係屬環保署依相關規定進行審查及同意其補正階段，爰無涉及本案契約第 16 章有關缺失、違約相關規定。然後續若經其環評作業結果有因可歸責大鵬灣公司致無法如期 103 年 10 月 6 日完成開發及營運之因素，鵬管處當以契約第 16.3 條規定處理。

- (八)惟大鵬灣公司依上開契約書第 6.1 條規定，負有及時辦理高爾夫球場環評及將相關申請審查文件副知鵬管處，並確實依同契約書第 6.3.1 條及第 6.3.2 條第 1 項規定，按照執行計畫書所定時程準時興建高爾夫球場之責，若該公司違反前揭規定，鵬管處自有權依同契約書第 16 章有關缺失、違約相關規定督促大鵬灣公司限期改善。且依鵬管處 102 年 12 月 18 日所提出「辦理遊二區高爾夫球場環境影響說明書歷程責任歸屬研析」之資料，亦自承可歸責於大鵬灣公司辦理遊二區高爾夫球場環境影響說明書之補正期程長高達 4 年 9 月，然鵬管處雖多次於工作協調會或相關公文提醒該公司確實依委員意見修正及按時提

送環說書圖，卻未依同契約書第 16 章有關缺失、違約相關規定督促大鵬灣公司確實依委員意見修正及按時提送環說書圖，導致該公司歷經 6 年多辦理環評，最後卻遭環保署以「本案環說書於多年製作均未能深入土方、灌溉水及各單位意見之陳述，未於期限內補正或補正未符主管機關規定」為由，而函請目的事業主管機關（體委會）駁回開發行為許可之申請，甚至引發遊二區高爾夫球場履約爭議，最後經本契約所設置之協調委員會於 102 年 9 月 17 日 102 年度第 4 次協調委員會會議(有關遊二區履約爭議事宜第 2 次會議)決議「遊二區高爾夫球場終止開發」。

(九)遊二區「高爾夫球場」原開發預算為 8 億 4,907 萬元整，經大鵬灣 BOT 案協調委員會決議終止開發後，據鵬管處表示，大鵬灣公司後續擬將遊二區高爾夫球場原開發預算 8 億 4,907 萬元轉投資於後期開發區工程，惟遊二區高爾夫球場原屬第一期投資之重要項目，不宜併入後期開發投資金額，致第一期及後期投資權責不清，易生混淆或爭議，且上開高爾夫球場預算仍應於第一期契約範疇內，以其他體育活動相關項目替代。

(十)綜上，鵬管處未依大鵬灣 BOT 契約書相關規定，積極督促與協助大鵬灣公司辦理遊二區高爾夫球場環評及興建事項，因該區海域需大量填土造地，致環評作業歷經 6 年餘仍未獲審查通過，且引發履約爭議，最後經協調委員會決議終止開發遊二區高爾夫球場，復據鵬管處表示，大鵬灣公司後續擬將遊二區高爾夫球場原開發預算 8 億 4,907 萬元轉投資於後期開發區工程，惟遊二區高爾夫球場原屬第一期投資之重要項目，不宜併入後期開發投資金額，致第一期及後期投資權責不清，易生混淆或爭議，且上開高爾夫球場預算仍

應於第一期契約範疇內，以其他體育活動相關項目替代，以上均允應檢討妥處。

三、鵬管處於每月審查工作進度表或至現場勘查時，未依 BOT 契約書等相關規定，督促大鵬灣公司就開發區內之原空軍基地本部連歷史建築於改建前應確認其再利用計畫是否已獲屏東縣政府核准，該公司於再利用計畫尚未獲核准情況下，即逕行施工，肇致本部連歷史建築再利用作為文史博物館修繕完工後，迄今仍無法取得使用許可，閒置近 3 年，顯有未當：

(一)依大鵬灣 BOT 契約書第 6.3.2 條第 2 款規定：「乙方應定期檢討並每月提送予甲方工作進度表，如未能符合原定計畫時程時，應同時以書面敘明事實、理由、對主要興建時程進度之影響及補救措施（包括趕工計畫或調整時程計畫），送經甲方存參後，據以辦理。」及第 6.4.1 條前段規定：「甲方或其指定之第三人得隨時請求乙方提供乙方及其轉投資公司之分包廠商之相關文件、資料及圖說，並至現場勘查及詢問有關人員，乙方不得拒絕。」另行政院文化建設委員會 95 年 1 月 12 日修正發布之「古蹟歷史建築及聚落修復或再利用採購辦法」第 2 條規定略以：本辦法所稱古蹟、歷史建築及聚落修復或再利用之採購，準用古蹟修復及再利用辦法第 3 條至第 6 條規定。及該會 94 年 12 月 30 日訂定之「古蹟修復及再利用辦法」第 3 條第 1 項第 1 款及第 8 款規定：「前條第一款修復或再利用計畫，包括下列事項：一、文獻史料之蒐集。八、按比例之平面、立面、剖面、大樣等必要現況測繪及圖說製作。」

(二)惟查，屏東縣政府於 96 年 6 月 28 日召開第一類文化資產審議委員會第 7 次會議，決議通過「大鵬營區日治時期軍事設施及建物—本部連、莊敬樓、舊餐廳(2

棟)、中正樓、彈藥庫(2座)」登錄為屏東縣歷史建築。其中，本部連歷史建築再利用作為文史博物館部分，其開工日為99年9月，大鵬灣公司雖於98年8月13日向屏東縣政府文化處提報本部連歷史建築再利用計畫報告書，然該公司於未確認屏東縣政府是否核准該再利用計畫，即逕行施工，迨100年5月完工後，經屏東縣政府文化處要求，該公司始再度於101年10月4日向屏東縣政府文化處就該再利用計畫提報補充及修正資料。而鵬管處雖申復其於96年7月及97年5月至8月每月工作協調會中有提醒大鵬灣公司針對歷史建物提出再利用計畫，另於101年3月起每月工作協調會列管歷史建築再利用計畫辦理進度，然卻於每月審查工作進度表或至現場勘查時，未依上開契約書第6.3.2條第2款及第6.4.1條前段規定，積極督促該公司於改建前確認該再利用計畫書是否已經核准，致本部連歷史建築再利用作為文史博物館修繕完工後，迄今仍無法取得使用許可。

(三)綜上，鵬管處於每月審查工作進度表或至現場勘查時，未依BOT契約書等相關規定，督促大鵬灣公司就開發區內之本部連歷史建築於改建前應確認其再利用計畫是否已獲屏東縣政府核准，該公司於再利用計畫尚未獲核准情況下，即逕行施工，肇致本部連歷史建築再利用作為文史博物館修繕完工後，迄今仍無法取得使用許可，閒置近3年，顯有未當。

四、鵬管處依大鵬灣BOT契約書相關規定，應於每月審查工作進度表或至現場勘查相關文件、資料及圖說，卻未能發現特許公司使用未經核定之土方作為辦理賽車場北堤填土噪音防制工程之回填土，衍生必須辦理環境差異分析，影響賽車場營運時程，且對賽車場尚未完成噪音污染防制之違法營業行為，無法

採取有效因應對策，幾經媒體負面報導，影響政府形象，均有未當：

- (一)依大鵬灣 BOT 契約書第 6.3.2 條第 2 款規定：「乙方應定期檢討並每月提送予甲方工作進度表，如未能符合原定計畫時程時，應同時以書面敘明事實、理由、對主要興建時程進度之影響及補救措施（包括趕工計畫或調整時程計畫），送經甲方存參後，據以辦理。」、第 6.4.1 條前段規定：「甲方或其指定之第三人得隨時請求乙方提供乙方及其轉投資公司之分包廠商之相關文件、資料及圖說，並至現場勘查及詢問有關人員，乙方不得拒絕。」、第 16.3 第 4 款有關違約事由之規定：「依法令或本契約規定，乙方應得甲方許可、核准或同意始可從事之行為而未得甲方許可、核准或同意，情節重大者。」及第 16.4.2 條第 1 款有關違約處理之規定：「按乙方違約之情節按日計收懲罰性違約金 2 萬元至 50 萬元至乙方完成改善，但不得逾 30 日，甲方並得逕於履約保證金中扣抵。」
- (二)查「大鵬灣 BOT 案」遊一區賽車場主賽道及主看臺，係於 100 年 10 月完工，惟大鵬灣公司尚未完成賽車場北側土堤及南看臺噪音污染等防制措施，嗣經行政院環保署環境督察總隊於 101 年 2 月 22 日以環署督字第 1010015334 號函說明略以：賽車場應於各項污染防制措施完成後，方可進行試營運或營運，如有必要提前營運時，應擬訂檢討相關防制對策及影響程度，依法辦理變更；及賽車場北側土堤所使用之土方來源及數量，請提出清單及證明文件等情。本案鵬管處依據契約書第 6.3.2 條第 2 款及第 6.4.1 條前段規定，於每月審查工作進度表或至現場勘查相關文件、資料及圖

說時，未能發現該公司使用未經核定之土方（1 萬 5 千立方公尺）作為辦理賽車場北堤填土噪音防制工程之回填土，違反環說書第 8.1.2. 四、（十一）節：「本計畫第一期開發以浚渫底泥作為 BOT 第一期開發填方使用，不從區外運土。」規定，並及時妥處，致該公司須另委請環評顧問辦理分析與依環評法提出變更資料，及設置南看臺噪音防制措施，兼以該公司基於市場需求評估，擬變更南看臺設置為空心磚等，均影響賽車場噪音防制工程申請變更時程。又本案鵬管處雖於 101 年 9 月 21 日函轉環說書變更內容對照表予環保署，並於 101 年 11 月 1 日經行政院環保署專案小組有條件通過變更在案，於 102 年 2 月 4 日行政院環境保護署環境影響評估審查委員會第 299 次會議決議備查（102 年 2 月 26 日環署綜字第 1020016740 號函）。惟該公司於尚未完成噪音污染防制措施且未獲環保署審查通過變更案之前，自 100 年 12 月 18 日至 101 年 10 月 21 日期間，已違法開放該賽車場辦理 11 次活動，鵬管處僅於前 9 次活動依契約書第 16.4.2 條第 1 項第 1 款規定，每日處以最低懲罰性違約金 2 萬元，第 10 次及第 11 次活動，始逐次提高處罰金額為 4 萬及 6 萬元，共計罰款 64 萬元，惟與每日所收場地租用費約 13 萬至 45 萬元（尚未計門票收入）相較，未具懲罰及嚇阻效果，該處對於廠商違法開放賽車場營業，亦未研謀有效制止方案，幾經媒體刊載，如：臺灣新生報於 101 年 8 月 25 日報導大鵬灣賽車場，沒有通過環保署噪音防制許可，無法取得營業執照，卻違法營業；及 TVBS 電視臺於 101 年 11 月 20 日揭露本 BOT 案水世界空有滑水道，海洋國際觀光旅館還沒動工，多次舉

辦活動的賽車場根本不能營運，大鵬灣開發嚴重落後等負面報導，影響政府形象。

(三)針對「賽車場違法營業，懲罰金額是否過低」部分，據鵬管處申復說明略以：

- 1、本項賽車場違法舉辦活動涉及懲罰性違約金部分，因大鵬灣公司未提報營運計畫，相關違反契約規定係以臨時活動企劃未提報鵬管處同意而予以懲處，且因無相關營運計畫書送經該處審核，其收取場地租金費用之額度亦無從知悉，而鵬管處為就 BOT 廠商違反契約規定涉及懲罰性違約金之計收標準有所依循，於 101 年 10 月 3 日訂定「交通部觀光局大鵬灣國家風景區管理處執行『民間參與大鵬灣國家風景區開發(BOT)』案懲罰性違約金計收基準」，活動類懲罰性違約金計算基準於臨時活動企劃未提報甲方同意，第 1 次至第 9 次以每日 2 萬元整為基礎，第 10 次(含)以後每次累加 2 萬元整計算，惟鵬管處得視實際違約情節輕重，酌予減輕或提高計算基礎。工程類違約罰款計算基準，於未依「執行計畫書」興建時程(含規劃設計、動工、完工、取得使用執照及營運日期)進行，且已進入執行契約第 16.4.2 條第 1 款規定，計算基準以每日 5 萬元整並採按日計罰方式計算，惟鵬管處得視實際違約情節輕重，酌予減輕或提高計算基礎。
- 2、大鵬灣公司之履約若經通知構成本案契約第 16.4.1 條「違約」之規定，鵬管處即依據本案契約第 12.3 條之規定「乙方發生本契約違約情事時，甲方應將乙方違約內容、改善期限或甲方認定之適當方式，以書面通知乙方之融資機構及保證人。」辦理，並列入年度營運績效評估之「契

約執行狀況」績效考評依據；依據鵬管處 102 年 6 月 17 日觀鵬企字第 1020100173 號函送 102 年 5 月 29 日辦理「民間參與大鵬灣國家風景區建設 (BOT)開發經營案 101 年度營運績效評估」，大鵬灣公司 101 年度營運績效經評估結果為不合格。所以無論懲罰性金額多少，均具有一定程度之懲罰及嚇阻效果，對其整體營運績效之影響更為深遠。

- 3、截至 102 年 5 月計罰至第 21 次活動，懲罰性違約金為每日 26 萬元，合計懲罰性違約金共 488 萬元，後續大鵬灣賽車場並於 102 年 8 月 1 日正式開始營運。

(四)惟鵬管處為大鵬灣國家風景區之主管機關，亦為本案業主，對於大鵬灣之各項觀光建設應積極參與及協助推動，並確實依上開契約書第 16.3 第 4 款及第 16.4.2 條第 1 款規定，調查實際違約情節輕重，於第 16.4.2 條第 1 款所定「按乙方違約之情節按日計收懲罰性違約金 2 萬元至 50 萬元至乙方完成改善」之範圍內，課以適當之違約金，以杜絕轄區內辦理違法賽事。然如前述，大鵬灣公司自 100 年 12 月 18 日至 101 年 10 月 21 日不到 1 年的期間，已違法開放該賽車場辦理高達 11 次的活動，而鵬管處於前 9 次活動卻僅每日處以最低懲罰性違約金 2 萬元，第 10 次及第 11 次活動始逐次提高為 4 萬及 6 萬元之處罰金額，顯然疏未考量該公司明知此為違法賽事卻仍辦理多次、該公司因辦理違法賽事可得之利潤，以及每次課以該公司違約金時，該公司先前構成違約之次數等實際違約情節輕重之因素，確實依契約書第 16.4.2 條第 1 款規定，課以適當之違約金，以致未能及時有效制止大鵬灣公司

繼續辦理多次違法賽事，尚欠妥適。

- (五)綜上，交通部觀光局大鵬灣國家風景區管理處依大鵬灣 BOT 約書第 6.3.2 條第 2 款及第 6.4.1 條前段規定，於每月審查工作進度表或至現場勘查相關文件、資料及圖說時，未能發現特許公司使用未經核定之土方作為辦理賽車場北堤填土噪音防制工程之回填土，衍生必須辦理環境差異分析，影響賽車場營運時程，且對賽車場尚未完成噪音污染防治之違法營業行為，無法採取有效因應對策，幾經媒體負面報導，影響政府形象，均有未當。

五、依據大鵬灣 BOT 契約書約定，特許公司應於 103 年 6 月 30 日前提出後期開發區之後期開發計畫書，且投資金額至少 23.6 億元，鵬管處應依契約相關約定，確實控管該公司準時提送後期開發計畫書及執行計畫書，以確認實際開發項目，並確保後期各項工程依執行計畫書既定時程推動，俾後期開發區於 108 年 12 月 31 日前開始營運：

- (一)有關後期開發區依大鵬灣 BOT 契約書第 2.4 條規定略以：有下列任一之情事發生者，視為大鵬灣公司無條件放棄後期開發之權利：「…未於民國一〇三年七月一日前，提送後期開發計畫書予甲方者；或 3. 乙方所提送之後期開發計畫書，乙方未於民國一〇三年十二月三十一日前獲審查通過者。…」，惟 96 年 11 月 1 日經鵬管處與大鵬灣公司簽訂 2007-11-1 備忘錄「基於環境影響評估審查未通過，致影響興建開發時程，依本契約第 15.1.2 條、第 15.3.2 條第 3 款及第 4 款之規定，調整本案契約開發經營期間，以自 96 年 1 月 1 日起算至行政院環境保護署環境影響評估審查委員會審議通過

並核定本案之日止，再加計六個月之實質開發前置作業所需時程定之」，調整大鵬灣公司如未於105年4月7日前提送後期開發計畫書，或未於民國105年10月6日前獲審查通過者，無條件放棄後期開發之權利。

- (二) 本案嗣經102年9月17日協調委員會決議，大鵬灣公司原訂應於105年4月7日前提送後期開發計畫書，提前於103年6月30日前提出後期開發區之開發計畫書，開發計畫書審議通過之日起6個月內提出執行計畫書，營運日期由111年10月7日提前至108年12月31日前開始營運。
- (三) 後期開發區預計投資工程項目為遊三區水上活動訓練學校、平價旅館、精緻旅館、購物徒步區及公二區公園開發，惟前述工程項目仍須提送開發計畫書經大鵬灣風景特定區開發許可審議委員會審查通過，方能確認實際開發項目，另經雙方確認執行計畫書後，始能確認各工程項目之期程及經費。
- (四) 綜上，依據大鵬灣BOT契約書約定，特許公司應於103年6月30日前提出後期開發區之後期開發計畫書，且投資金額至少23.6億元，鵬管處應依契約相關約定，確實控管該公司準時提送後期開發計畫書及執行計畫書，以確認實際開發項目，並確保後期各項工程依執行計畫書既定時程推動，俾後期開發區於108年12月31日前開始營運。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請交通部觀光局督飭所屬確實檢討見復。
- 二、調查意見，函復審計部。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：洪德旋

陳永祥

中 華 民 國 103 年 6 月 17 日
附件：本院102年10月18日院台調壹字第1020800379號函
暨相關卷宗。