

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：臺東縣政府

貳、案 由：臺東縣政府未依法督促美麗灣渡假村開發案業者依開發面積辦理環境影響評估，又不當配合業者辦理土地合併及分割作業以規避環評；復未善盡監督及管理責任，致生工程廢棄土任意棄置沙灘，傷害生態環境之違失事件；又於行政訴訟期間，未充分審酌相關事項，仍有條件通過環評審查，肇致行政訴訟屢屢敗訴，相關爭議迄今歷 10 餘年，嚴重斲傷政府形象，洵有不當及違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、美麗灣渡假村開發案面積已達應辦理環境影響評估規模，惟臺東縣政府未依法督促民間業者於開發前先進行環評，又不當配合業者辦理土地合併及分割作業，以規避辦理環境影響評估；又於行政訴訟期間，未充分審酌相關事項，仍有條件通過環評審查，肇致行政訴訟屢屢敗訴，相關爭議迄今歷 10 餘年，嚴重斲傷政府形象，洵有不當及違失：

(一)查臺東縣政府依「促進民間參與公共建設法」(下稱「促參法」)，前於 93 年 12 月 14 日，與美麗灣公司簽訂「徵求民間參與杉原海水浴場委託經營案興建及營運契約」(下稱投資契約)，將該縣卑南鄉杉原海岸加路蘭段 346 及 346-2 地號等兩筆土地以 BOT 方式委由美麗灣公司進行開發。依

臺東縣政府於92年10月8日公告之規劃構想書說明使用政府土地，與93年7月14日公告本案申請須知第2章計畫說明「基地範圍」及本案興建營運契約第1條總則：名詞解釋6.「本基地」等載述，本計畫所使用之土地，坐落臺東縣卑南鄉加路蘭段346及346-2地號，整體開發面積為59,956平方公尺。嗣美麗灣公司於94年2月21日（簽約後兩個月），遂以「因應開發需要」為理由，函請當時臺東縣政府所屬旅遊局（現已更名為城鄉發展處）同意分割該公司實際建築基地。臺東縣政府考量投資契約中並未就交付土地分割或合併予以規範，以「為協助民間參與BOT案順利進行，配合開發需要」理由，於94年3月8日同意辦理土地合併及分割作業，先合併加路蘭段346及346-2地號土地，再分割成同段346及346-4地號土地，將美麗灣旅館主體建物的實際建築基地（即346-4地號土地，面積9,956平方公尺）加以分割，嗣於94年5月2日完成地籍異動登記。因開發面積未達1公頃，經臺東縣環境保護局認定免依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13款規定辦理環境影響評估，嗣臺東縣政府於94年10月7日核發上開346-4地號土地興建旅館之建造執照，美麗灣公司隨即動工興建旅館主體建物。嗣後美麗灣公司以擴建客房數、增加別墅及SPA區和提高投資規模為由，自94年8月起向臺東縣政府申請變更規劃設計及增加開發面積，迄95年9月26日提出申請開發「美麗灣渡假村新建工程」，全部開發範圍包括346及346-4地號土地，面積59,956平方公尺），並提出環境影響說明書送審。

(二)查行政院環境保護署(下稱環保署)前於94年8月10日曾以環署綜字第0940061334號函通知臺東縣政府略以,「有關遊樂區之開發,如含觀光(休閒)飯店、旅(賓)館,則應以整體開發面積依『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13款規定認定應否實施環境影響評估。又依行為時之『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13款規定,觀光(休閒)飯店、旅(賓)館興建或擴建申請開發面積1公頃以上者,應實施環評。」而本案之整體開發面積,依臺東縣政府於92年10月8日公告之規劃構想書說明使用政府土地,與93年7月14日公告本案申請須知第2章計畫說明「基地範圍」及本案興建營運契約第1條總則:名詞解釋6.「本基地」等載述,本計畫所使用之土地,坐落於臺東縣卑南鄉加路蘭段346及346-2地號,整體開發面積為59,956平方公尺,故本案開發面積已逾規定應辦理環評之規模。惟臺東縣政府事先未評估確認本案應否辦理環評,卻配合民間業者將原地段土地346地號(面積1,876平方公尺)及346-2地號(面積58,080平方公尺)先予合併,隨即再分割成346(面積49,959平方公尺)及346-4地號(面積9,997平方公尺)。而民間業者再以面積小於1公頃之346-4地號土地向該府申請核發建造執照,該府未依上開規定以整體開發面積審核,並要求民間業者先行實施環評,再核發建造執照,反而認定該建築基地面積不足1公頃無須環評,並於94年10月7日核發建造執照。綜上顯示,本案開發面積已達應辦理環評規模,惟臺東縣政府非但未依法督促民間業者於開

發前未辦理環評；甚且配合民間業者辦理土地合併及再分割作業，規避環評，核有違失。

- (三)本案因開發前未辦理環評，環保團體於96年5月間以本案未經通過環評審查即行動工，函請該府應依「環境影響評估法」（下稱「環評法」）第22條規定，對美麗灣公司裁罰及命其立即停工未果，遂於96年7月向高雄高等行政法院提起行政訴訟，即「應環評而未環評公民訴訟案」，其聲明略以，「被告（臺東縣政府）應命參加人停止在坐落臺東縣卑南鄉加路蘭段346-4地號土地上之一切開發施作工程行為。」經高雄高等行政法院97年1月23日96年度訴字第647號判決臺東縣政府及美麗灣公司敗訴，主文略以，臺東縣政府應命美麗灣公司停止坐落在臺東縣卑南鄉加路蘭段346-4地號土地上之一切開發施作工程行為。臺東縣政府嗣於97年2月25日提起上訴，案經最高行政法院於99年4月22日以原審法院未能釐清該府於建造執照註記免實施環評之行政行為性質為何；該註記未撤銷前如何排除該府所為公權力行為之效力；如受害人民或公益團體主張主管機關疏於執行向行政法院提起訴訟，其類型如何；原訴未聲明或列為請求事項，可否逕行否認本案開發行為係不必辦理環評之行政行為，進而認係違反「環評法」第22條規定，而諭知停止施作；等理由，將原判決廢棄，發回高雄高等行政法院。案經高雄高等行政法院於99年9月7日判決，認為本案將土地分割，意圖規避環境評估，至為明顯，其已取得相關執照及許可，依「行政程序法」第119條第3款規定，其信賴不值得保護，環保團體請求判令該府應命美麗灣公司停止

一切開發施作工程行為，為有理由。其後臺東縣政府再提起上訴，最終經最高行政法院於101年9月20日以101年度裁字第1888號裁定，駁回臺東縣政府提起之上訴，本案判決定讞。

(四)查上開行政訴訟期間，環保署於96年7月9日以環署綜字第0960049484A號函說明三：「……『美麗灣渡假村新建工程』旅館設施，屬臺東縣政府辦理『杉原海水浴場經營案投資執行計畫書』內容，……整體開發面積約5.9公頃，應辦理環境影響評估。……」該府乃於同年10月1日邀請行政院公共工程委員會（下稱工程會）、環保署召開「杉原海水浴場BOT案美麗灣渡假村新建工程環境影響評估中央與地方協商會議」。會議結論略以，「由目的事業主管機關命美麗灣公司停止加路蘭段346、346-4地號土地上之開發行為，並補辦環評。」嗣經該府環評審查委員會於97年6月15日第5次審查會議作成「有條件通過環評」之結論，並於同年7月22日以府環水字第0976101385B號公告之。惟環保團體不服上開環評審查會結論，向環保署提起訴願主張環評無效，遭該署訴願駁回後，環保團體遂於98年1月17日再向高雄高等行政法院提起「撤銷環評審查結論」之行政訴訟。經高雄高等行政法院於98年8月10日判決，將訴願決定及原處分均予撤銷，由臺東縣政府另為適法之處分。該府不服，於98年9月8日提起上訴，最高行政法院於101年1月19日以101年度判字第55號判決，撤銷本案審查結論定讞。嗣美麗灣公司重提本案環境影響說明書，臺東縣政府則重啟環評審查程序，於101年12月22日第7次審查會議中經決議「有條件通

過」。惟環保團體不服，再針對該次審查結論提起行政訴訟，迄105年3月31日再經最高行政法院判決「撤銷環評審查結論」定讞。審諸上情，凸顯臺東縣政府於行政訴訟期間未充分審酌相關事項，本於行政機關職責謹守法律程序，仍有條件通過環評，肇致行政訴訟屢屢敗訴，相關爭議迄今歷10餘年，損及政府形象，洵有不當及違失。

二、美麗灣渡假村開發期間，臺東縣政府未善盡監督及管理責任，致發生工程廢棄土任意棄置沙灘，傷害生態環境之違失事件；復未能依契約規定督促民間業者有效維持海水浴場原有開放時間及水域遊憩服務水準，致影響民眾及遊客之親水需求，核有違失：

(一)依「促參法」第52條第1項規定：「民間機構於興建或營運期間，如有施工進度嚴重落後、工程品質重大違失、經營不善或其他重大情事發生，主辦機關依投資契約得為下列處理……」。同法施行細則第48條規定：「本法第五十二條第一項所稱施工進度嚴重落後，指未於投資契約所定之期限內完成工程，或建設進行中，依客觀事實顯無法於投資契約所訂期限內完成工程者；所稱工程品質重大違失，指工程違反法令或違反投資契約之工程品質規定，……」。而有關工程品質之監督方面，同法第11條及其施行細則第23條規定，各主辦機關與民間機構簽訂投資契約時，得擁有查核權，並依個案特性記載稽核及工程控管條款。及依行為時「促進民間參與公共建設案件列管及考核作業要點」第9點第1項規定：「為確保促參案件興建階段工程進度與品質，主辦機關

應與民間機構協議訂定興建階段之進度與品質控管機制，明定於投資契約並落實執行；…」又依工程會 93 年 6 月 14 日 (93) 工程技字第 09300230310 號函揭示，各主辦機關於辦理促參案件時應秉持現行公共工程查核原則，辦理必要之品質及安全查核事宜。

(二)查本案於 93 年 12 月 14 日簽約後，臺東縣政府未能依上開相關規定積極監督民間業者之履約情形，致本案興建期間，美麗灣公司於 95 年及 96 年間 4 次違反「水土保持法」規定，受到行政處分¹。96 年 1 月間本案環評委員至現場勘查發現，美麗灣公司未經核准於核定開發範圍外之土地堆置土石、機具及建築材料，既有沙灘受到嚴重破壞，已施工之區域明顯大於 1 公頃，惟該府均毫無所悉，當媒體多次報導揭發美麗灣公司於施工過程，將工程廢棄土就近棄置於沙灘，並以細沙覆蓋，傷害生態環境等重大違失事件後，該府始於 96 年 5 月間日依「促參法施行細則」第 39 條第 4 項規定，委託財團法人台灣經濟研究院協助執行有關興建期及營運初期契約之履約監督、提供有關工程品質管制及進度掌控等監督及管理事項。顯示本案興建期間，該府未能依上開規定本

¹臺東縣政府 95 年 6 月 27 日府農土字第 0953019024 號函，處美麗灣公司以 6 萬元罰鍰，違法事實及適用法令：95 年 6 月 12 日現地查核發現未依核定之水土保持計畫實施水土保持之處理及維護，違反「水土保持法」第 23 條第 1 項規定。

臺東縣政府 95 年 11 月 2 日府農土字第 0953033833 號函，處美麗灣公司以 6 萬元罰鍰。違法事實及適用法令：95 年 10 月 24 日現地查核發現未依核定之水土保持計畫實施水土保持之處理及維護，違反「水土保持法」第 23 條第 1 項規定。

臺東縣政府 96 年 1 月 30 日府農土字第 0963003257 號函，處美麗灣公司以 12 萬元罰鍰。違法事實及適用法令：96 年 1 月 18 日現地查核發現未依核定之水土保持計畫實施水土保持之處理及維護，違反「水土保持法」第 23 條第 1 項規定。

臺東縣政府 96 年 5 月 17 日府農土字第 0963015681 號函，處美麗灣公司以 6 萬元罰鍰。違法事實及適用法令：96 年 4 月 25 日現地查核發現未依核定之水土保持計畫實施水土保持之處理及維護，違反「水土保持法」第 23 條第 1 項規定。

於主辦機關職責，善盡監督及管理責任，致發生重大違失事件。

- (三)杉原海水浴場係臺東縣唯一之海水浴場，根據交通部觀光局東部海岸國家風景區管理處統計，79至93年間杉原海水浴場遊客人數，平均每年約有3萬7千餘人次。依本案申請須知4.3及興建營運契約第2.3條規定，民間業者於興建期間及依法營運前，應有效維持杉原海水浴場原有水域遊憩服務水準，開放時間為每年5月1日至9月30日。惟查美麗灣公司於94年2月間，以考量公共安全及實際工程進度為由，要求縮短海水浴場開放時間，經該府同意94年海水浴場開放時間縮短1個月。嗣後該府再同意95年度不開放海水浴場，並由美麗灣公司以贊助觀光活動費及認養基地周邊環境作為替代方案。迄至96年5月經本案履約監督管理會報決議要求，該公司始於同年7月15日重新開放海水浴場。顯示臺東縣政府未能督促美麗灣公司誠信履約，有效維持杉原海水浴場原有開放時間及水域遊憩服務水準，甚至同意其不開放海水浴場，影響民眾及遊客之親水需求，核有違失。

綜上所述，臺東縣政府未依法督促美麗灣渡假村開發案業者依開發面積辦理環境影響評估，又不當配合業者辦理土地合併及分割作業以規避環評；復未善盡監督及管理責任，致生工程廢棄土任意棄置沙灘，傷害生態環境之違失事件；又於行政訴訟期間，未充分審酌相關事項，仍有條件通過環評審查，肇致行政訴訟屢屢敗訴，相關爭議迄今歷 10 年餘，嚴重斲傷政府形象等，均有不當及違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：陳小紅、林雅鋒

中 華 民 國 106 年 02 月 日