

調 查 意 見

臺東縣政府經管之杉原海水浴場，位於東部海岸國家風景區內，坐落臺東縣卑南鄉加路蘭段346及346-2地號，面積合計59,956平方公尺。該府於93年12月14日與美麗灣渡假村股份有限公司（下稱美麗灣公司）簽訂「徵求民間參與杉原海水浴場經營案興建暨營運契約」，約定由美麗灣公司依投資執行計畫書議訂內容以BOT方式進行開發，特許年限50年，開發權利金500萬元，營運權利金為乙方自營運開始日起每年應繳納營業總收入百分之二之營運權利金予甲方。計畫將原有之杉原海水浴場透過環境規劃，導入精緻飯店、餐飲、海水浴場等設施，其開發內容包含73間客房之旅館、SPA健身中心、休閒景觀餐廳及海水浴場等，以加速臺東地區經濟發展，並達到提升當地觀光遊憩水準與服務品質的目標，預期可創造120人的就業機會及增加3.66億元的政府收入。本計畫預定於94年9月15日動工，96年6月11日前開始營運。嗣因開發前未依法實施環境影響評估，遭環保團體陳情抗議，並提起行政訴訟，衍生環評爭議致停工迄今。案經本院調取相關卷證審閱，並於105年11月21日、22日前往臺東縣分別與臺東縣政府、當地居民、部落代表、環保團體、專家學者及美麗灣公司代表舉行座談會，聽取各方意見及看法，全案業調查竣事，茲將調查意見臚陳如下：

- 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先辦理環評；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

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。

規定本於主辦機關職責，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。

- 三、美麗灣渡假村自93年開發迄今已逾10餘年，因開發初期未確實踐行環評程序衍生多件行政訴訟案件，導致特許期限50年之BOT合約，目前處於暫停狀態，不僅未能達成原本發展臺東縣觀光及繁榮地方經濟之計畫目標，甚且業者花費鉅資興建之旅館主建物長期閒置，恐有淪為危樓之虞，實非當地民眾之福，為避免繼續虛耗社會、政府資源及造成業者巨額投資之浪費，臺東縣政府允宜與業者共同審酌相關法令規定，妥謀後續執行方向：

- (一)查臺東縣政府於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經營案興建暨營運契約」，約定由美麗灣公司依投資執行計畫書議訂內容以BOT方式進行開發，特許年限50年，開發權利金500萬元，營運權利金為乙方自營運開始日起每年應繳納營業總收入百分之二之營運權利金予甲方。計畫將原有之杉原海水浴場透過環境規劃，導入精緻飯店、餐飲、海水浴場等設施，達到提升當地觀光遊憩水準與服務品質，預期可創造120人的就業機會及增加3.66億元的政府收入（詳如前述）。
- (二)查本案整體開發面積為59,956平方公尺，已逾規定應辦理環評之規模，惟該府事先未評估確認應否辦理環評，卻配合民間業者將原地段土地346地號及346-2地號先予合併後再分割成346（面積49,959平方公尺）及346-4地號（面積9,997平方公尺）。而民間機構再以面積小於1公頃之346-4地號土地向該府申請核發建造執照並動工興建。因未經通過環評審查即行動工，引發環保團體提起行政訴訟，該府亦不斷提起上訴，迄105年3月31日最高行政法院判決定讞，臺東縣政府所公告之本案環評審查結論均遭撤銷，工程亦停工迄今。
- (三)另查，本案第5次環評審查結論於101年1月19日經最高行政法院判決撤銷定讞後，環保聯盟認為依環評法第14條規定：「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。……」前揭臺東縣政府核發之99年8月11日府城建字第A0997002105號建照執照及同年9月21日核發之府城建字第C0997002602號之使用執照應為無效，美

麗灣公司已完成之旅館主建物屬違章建築，應予拆除，乃向內政部提起訴願，請求確認前揭建照執照及使用執照無效，並請求限期拆除旅館主建物，經內政部102年4月25日台內訴字第1020146534號訴願決定不受理。環保聯盟不服，乃提起行政訴訟。嗣經高雄高等行政法院以102年度訴字第252號判決，臺東縣政府核發之前揭建造執照及使用執照無效，拆除建物之訴駁回。臺東縣政府及美麗灣公司不服判決，再提起上訴，經最高行政法院105年度判字第543號判決：「原判決除確定部分外廢棄」，拆除旅館主建物之訴駁回確定，至於臺東縣政府核發之前揭建造執照及使用執照是否無效，發回高雄高等行政法院再詳加審酌。

- (四)對於本院詢及本案工程後續履約執行方向及是否繼續開發一節，臺東縣政府復以，本案BOT合約仍屬有效，美麗灣公司尚無提送後續開發之相關申請，如欲續行開發，仍須依規定提送環評審查程序，目前雙方處於協議合約暫停執行狀態。該府表示，本案工程如欲繼續進行，除涉及「環境影響評估法」(下稱「環評法」)外，尚涉及104年12月16日修正公布之「原住民族基本法」(下稱「原基法」)第21條規定：「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。」本開發案固然是在「原基法」公布施行前，惟如擬營運則視為新案成立，仍須經過當地部落的諮商同意。惟該會迄今仍未訂定原住民族土地或部落周邊一定範圍內的公有土地劃設辦法，致該府無法確認傳統領域及應與那個部落進行諮商方具法律效

力。又本案海岸倘若涉及重要海岸景觀、最接近海岸第一條濱海道路向海之陸域地區、其他經中央主管機關指定之地區、海岸保護區等4項區位，則應依「海岸管理法」第25條規定，一級海岸保護區以外海岸地區特定區位，從事一定規模以上的開發利用，工程建設、建築或使用性質特殊者，申請人應檢具海岸管理利用說明書申請專案主管機關許可。前項申請未經主管機關許可前，各目的事業主管機關不得為開發、工程行為之許可。須視未來劃設結果而定，並於整體海岸管理計畫、海岸保護計畫劃定公告之等語。顯見本案BOT合約如欲繼續執行，涉及「環評法」、「原基法」及「海岸管理法」等相關規定。

- (五)至當地居民、部落代表及環保團體代表對美麗灣開發案之意見及看法，經本院於105年11月22日於富山村活動中心舉行座談會時獲悉，與會當地居民發言大多希望美麗灣公司能營運：「要顧環境也要顧肚子，我們欠缺的就是就業機會還有發展，保育不是掛在嘴上」、「希望美麗灣能營運，提供小孩就業機會，讓年輕人能回來，否則富山村現在留下來的都是老人，有一天可能就滅村了」、「我們這裡堅持20幾年，因為這裡是我們的故鄉，我們不用其他人來代表我們當地人說話，『人在做，天在看』，要怎樣做才對，要做什麼，要對後代子孫交代，所以請所有反對的不要為反對而反對」。並表示美麗灣公司進駐後10餘年來當地海域環境維護有目共睹：「所謂的美麗沙灘，當初是什麼樣子？都是廢棄針頭！『美麗灣』整理環境我們在當地都看得很清楚，為什麼還不讓人家照顧這個環境？只要達成一個平衡點相信都是共同受益」、「開發對環境的破壞

一定有，在設法降到最低的情況下，支持美麗灣公司在當地居民的監督下去營運」、「我們沒有反對！是財團沒有按照政府的規定，然後就這樣一年過一年，是誰的錯？我們要釐清這個真相，有錢可以賺為什麼不要？現在能怎麼辦？就是依法辦理，我們期待它開發，但是請按照政府的規定」、「0.9公頃可以營業，你就讓他營業啊！50年的BOT合約到目前為止都是合法的，那你就讓他營業，讓村民有工作機會，我們村民都很歡迎，至於要怎麼處理，就是依法辦理」。「現在最擔心的一件事情，如果說美麗灣真的全部打掉，可能我們保育區的東西也差不多要完蛋了」、「若拆掉更可能造成二次污染，因拆下的混凝土等必然影響附近已復育成功的漁類生態及海洋生態。」然出席之環保團體專家學者則表示，環保團體沒有反對臺東發展，但是反對違法亂紀的發展，臺灣必須依法行政：「美麗灣從一開始就刻意規避『環評法』，才會走到今天的地步！」、「如果都像本案劃設0.9996公頃規避，這樣『環評法』形同虛設，到處都可以這樣搞」、「從法院的判決裡面，已經都非常清楚地說明，縣府就是違規，整個過程中不斷包庇業者，應該環評而沒有環評」、「根據現有的法律，這個環評無效，甚至是違建的建物應該要怎麼辦？縣府在整個過程中到底做了什麼違法的事情？」「如果當時縣府不要這樣放任違規責任，後面的問題就早已經止血，業者可能早就已經弄好了。」當地反對美麗灣之民眾則表示：「在完全欠缺環評結論合法性基礎下，美麗灣渡假飯店之建築物卻龐然聳立於遭受破壞之沙灘上，行政機關恣意濫用其行政權限，造成龐大司法資源之浪費，也造成土地環境無法抹滅的傷害，更

可能造成美麗灣巨額投資之損失。」

(六)衡諸實情，本案自90年間規劃開發迄今，歷經三任臺東縣縣長，均冀為臺東縣的發展勾劃美麗藍圖，惟推動迄今竟演變成經濟發展與環境保護難以兼顧且衝突案例，當地居民及環保團體各有堅持，卻又無濟於現存問題的解決，即不僅未能達成原本發展臺東縣觀光發展及繁榮地方經濟之計畫目標，甚且業者已花費鉅資興建之旅館長期間置於杉原沙灘，恐有淪為危樓之虞，姑不論業者巨額投資之損失，實亦非當地民眾之福。對有興趣/意願參與地方開發的業者言，本案更具特殊指標意義，即無論開發初衷如何單純/崇高，國內環評機制之繁瑣、歷程之漫長，恐已澆熄了官方與民間建設桑梓之熱忱。據悉，目前臺東縣政府與業者對於本案後續之可能作為包括：BOT合約協議繼續暫停執行、尋求新開發商投資者後重啟環評程序、或由臺東縣政府議價買回等，然衡諸臺東縣每年總預算約近140億，且年年出現短絀，若循議價購回途徑解決眼前紛爭，顯非其財力所能負擔。而做為一BOT案，臺東縣政府允宜與業者共同審酌相關法令規定，妥謀後續執行方向，以免繼續虛耗社會、政府資源暨業者看不到盡頭巨額投資的損失。

調查委員：陳小紅、林雅鋒