

調 查 報 告

壹、案由：據悉，臺東縣杉原棕櫚濱海渡假村開發基地總面積2萬餘坪之國有農牧土地，係東合開發股份有限公司於民國98年向財政部國有財產署申請以委託經營方式承租，簽約金為新臺幣265萬餘元，之後10年，每年僅須支付4萬餘元之權利金，即可蓋渡假村。究該署有無賤租國有土地？環境影響評估有無落實？相關機關與人員有無違失？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

臺東縣都蘭灣杉原棕櫚濱海渡假村開發案開發規模達25.5994公頃，558間房間，為都蘭灣當地最大之旅館開發案¹，其環境影響說明書及開發許可、興辦事業計畫早於民國（下同）91年及93年間審核通過，嗣因停滯多年而再於99年間依規定提出環境現況差異分析及對策檢討報告，經多年審查始於105年間通過。然其因時空環境變遷過大；且該案離海岸不遠，疑有牴觸海岸管理法之虞；復因當地有加路蘭、刺桐、都蘭三個原住民族部落生活空間，涉及原住民族基本法（下稱原基法）第21條有關原住民族諮商同意踐行程序議題；另案內含19筆共7.9153公頃之國有土地（占開發面積30.92%），係本案開發者東合開發股份有限公司（下稱東合公司）於98年向財政部國有財產署（下稱國產署）申請以委託經營方式取得使用權，惟其約定10年之契約期間僅收取權利金新臺幣（下同）309萬8,660元（包括訂約權利金265萬2,200元，及經營權利金每年為4萬4,646元），平均每坪每年租

¹ 按鄰近已建築完成之「美麗灣渡假村新建工程」開發案，其開發規模為5.9956公頃，80間房間。

金僅12.94元，致遭批評賤租國土，均引發外界質疑，本院乃立案調查。

另行政院亦針對本案引發之爭議，於105年7月5日邀集相關部會召開「杉原棕櫚濱海渡假村開發環評爭議案」討論會議，並決議：「一、永續發展是國家政策，所有部會都應負起責任，不應單單依賴環評把關。環境影響評估審查應著重於生態環境之影響，其他涉及專業法令之規定必須由該法令主管機關本於其責辦理，各部會合力分工，方能促進我國永續發展目標之實現。因此，本案正突顯此問題，妥善解決本案的衝突，應有助於調整政府永續發展的政策、法令與運作機制，具體落實永續發展。二、本案後續希望業者檢討開發計畫，縮減本案開發量體，注意景觀生態，並充分尊重原基法的精神與原住民協商，確保開發對原住民權利的照顧等。若不能合理回應上開訴求，鑑於本案爭議大(單一興建量體過大、原住民諮商未完成)，政府基於保護都蘭灣之自然與觀光資源，避免遭受不可回復性之損害，應請財政部檢討本案使用國有土地合併開發之必要性及合理性，研究中止基地內國有土地委託經營契約。……」。

案經本院向行政院、交通部觀光局、國產署、行政院環境保護署(下稱環保署)、內政部營建署、原住民族委員會(下稱原民會)、臺東縣政府及台灣自來水股份有限公司(下稱台灣自來水公司)函詢並調閱卷證資料^{2、3}，復於105年12月19日實地履勘杉原棕櫚濱海渡假村開發

² 行政院105年8月18日院臺交字第1050089286號函、台灣自來水公司105年10月3日台水安字第1050028853號函、國產署105年10月4日台財產署改字第10550004330號函、環保署105年10月5日環署綜字第1050080793號函、營建署105年10月13日營署綜字第1052915949號函、臺東縣政府105年10月28日府觀企字第105214300號函參照、原民會105年11月3日原民土字第1050064521號函、交通部觀光局105年11月8日觀旅字第1055002018號函參照。

³ 含環保署環境影響評估審查委員會審查「杉原棕櫚濱海渡假村整體開發計畫環境現況差異分析及對策檢討報告暨第二次變更內容對照表」歷次專案小組會議及大會紀錄與相關民間團體發言紀錄及書面資料。

基地及聽取相關機關簡報，並假臺東縣卑南鄉富山活動中心與當地民眾及原住民族部落領袖等座談，再於106年1月13日詢問交通部觀光局、國產署、環保署、內政部營建署、原民會、臺東縣政府等機關人員，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、臺東縣都蘭灣「杉原棕櫚濱海渡假村整體開發計畫」於91年及93年間分別通過環境影響說明書及開發許可、興辦事業計畫，嗣因歷經多年未開發，經開發單位再依環境影響評估法第16條之1規定於99年間提出「環境現況差異分析及對策檢討報告暨第二次變更內容對照表」送審，業經環保署環境影響評估審查委員會基於專業審查判斷於105年6月29日通過在案，該案如亦符合其他相關法令及政策，且程序已完備而得進行開發，則環保署等各相關主管機關仍應嚴格監督開發單位依上開報告及審查結論切實執行。另現行制度對通過環境影響評估審查之案件並未設定有效期限，所憑藉之環境現況差異分析之審查通過或駁回等相關機制未臻明確，肇致陳年案件於時空變遷後再繼續開發之適宜性常遭受質疑，環保署應正視並研謀解決對策，以化解爭議：

- (一)按環境影響評估法第5條明定開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估。同法第16條之1⁴規定：「開發單位於通過環境影響說明書或評估書審查，並取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾3年始實施開發行為時，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，送主管機關審查。主管機關未完成審查前，不得實施開發行為。」其立法意旨

⁴ 環境影響評估法第16條之1於91年6月12日增訂，其增訂理由為：「按法規命令如有涉及限制人民之權利或課以義務或規定其他重要事項者，應以法律或法律具體明確授權之法規定之，爰將本法施行細則第42條規定移列為本條。」

為開發行為經環境影響評估審查通過及目的事業主管機關許可後，開發單位未必立刻實施開發行為，為避免開發單位真正實施開發行為時，環境已因時空變化而與實施環境影響評估時不同，無法發揮環境影響評估制度之功能，因此規定開發單位超過一定時間始實施開發行為，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告送審，將環境差異及可能造成之影響再加以考量⁵。次按環境影響評估法施行細則第43條規定：「主管機關審查環境影響說明書或評估書作成之審查結論，內容應涵括綜合評述，其分類如下：一、通過環境影響評估審查。二、有條件通過環境影響評估審查。三、應繼續進行第二階段環境影響評估。四、認定不應開發。五、其他經中央主管機關認定者。」

(二)查臺東縣都蘭灣「杉原棕櫚濱海渡假村整體開發計畫案」(以下簡稱杉原棕櫚渡假村開發案)開發基地坐落卑南鄉境內都蘭灣地區之省道台11線西側山坡地之富山段287地號等37筆土地，面積約25.5994公頃(含獲准同意委託經營之19筆國有土地，面積共7.9153公頃)，最近海岸側至海岸線距離約160公尺，預定興建房數為558間，為都蘭灣當地最大之旅館開發案。該案於91年及93年間通過環境影響說明書⁶、開發許可⁷及興辦事業計畫⁸後，因歷經多年未進行開發，嗣經開發單位依環境影響評估法第16條之1規定於99年5月14日提出「杉原棕櫚濱海渡假村整體開發計畫環境現況差異分析及對策檢討報告

⁵ 環保署101年11月26日環署綜字第1010107735號函參照。

⁶ 環境影響說明書於90年5月7日送環保署審查，91年1月31日審查通過環境影響說明書，並於同年2月26日公告審查結論，環境影響說明書定稿本嗣經環保署於同年5月13日同意備查。

⁷ 內政部於93年7月29日核發開發許可。

⁸ 交通部觀光局於93年10月4日核准興辦事業計畫。

暨第二次變更內容對照表」⁹(下稱環境現況差異分析報告)，經交通部觀光局於99年5月14日¹⁰轉送環保署審核。案經該署召開7次環境影響評估審查委員會(下稱環評委員會)專案小組審查會議，獲致：「建議審核修正通過」之結論，嗣於104年7月29日提該署環評委員會第288次會議討論，經決議部分事項待釐清後再行審查¹¹，嗣再提經105年6月29日環保署環評委員會第299次會議審議，並決議：

1、本環境現況差異分析及對策檢討報告暨第二次變更內容對照表，依在場17位委員進行表決，10位委員同意¹²，本案審核通過，理由如下：

(1) 經本委員會專業審查判斷，開發單位已就海域生態、陸域生態、地形地質、空氣品質、水質、噪音振動、生態環境、交通、人口及產業、觀光遊憩、景觀美質、文化遺址、原住民傳統生活方式、海域水質、自來水供應計畫、水土保持等環境現況進行調查評估，並與原91年審查通過之環境影響說明書之差異進行檢討分析，就可能造成不良影響之環境項目，提出較佳預防及減輕影響程度之環境保護對策，承諾切實執行，已符合環境影響評估法第16條之1規範之審查目的。

⁹ 因逾3年未實施開發行為，依環境影響評估法第16條之1規定，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告；另因地籍重測縮減開發面積及依據臺東縣政府審定水土保持計畫書內容，加大滯洪池量體及調整位置，以符合安全要求，故合併提出「杉原棕櫚濱海渡假村整體開發計畫環境現況差異分析及對策檢討報告暨第二次變更內容對照表」。

¹⁰ 交通部觀光局99年5月14日關旅字第0990014021號函參照。

¹¹ 該決議為：「為補充內政部海岸管理法相關範圍劃設所涉『開發行為環境影響評估作業準則』第5條及有關計畫等現況資訊，後續是否涉及海岸管理法海岸地區特定區劃定規定尚待釐清，並非本署主管法規之爭點，請本案目的事業主管機關(交通部觀光局)洽內政部釐清海岸管理法規定後，再提本委員會討論。類似案件與中央法規標準法第18條之適用，由本署另洽中央法規標準法主管機關釐清。」

¹² 該屆環評委員會組成包括主任委員即環保署長李應元、副主任委員即環保署副署長詹順貴，以及其他委員19人，全部委員共21人。

(2) 開發單位本次申請變更開發內容符合環境影響評估法第16條暨同法施行細則第37條規定，同意據以變更原環境影響說明書內容。

- 2、請開發單位於105年7月7日前補充資料送該署確認後，於環境影響評估審查會議報告¹³。
- 3、原民會所提本案涉及原基法第21條之適用，基於二者主管機關法令適用之不同……，由原民會本諸權責依法要求開發單位辦理。
- 4、另民眾團體所提「海岸管理法」之適用，該法中央主管機關為內政部……，未來本案倘經內政部認定有該區位之適用時，仍應由開發單位向內政部申請許可，至於環境影響評估審查非屬海岸管理法第25條第2項所定目的事業主管機關之許可，與前開規定並無牴觸。

(三)據環保署表示，由於本案開發單位已於前揭環評委員會第299次會議中說明本案開發許可要件之辦理情形，雖無涉環境影響評估審查決定，但為求審慎，該署仍要求開發單位依上開環評委員會第299次會議決議提送補充資料，嗣開發單位提報資料後，經提105年7月27日環評委員會第300次會議報告確認無誤¹⁴，並決議：「洽悉」。案經環保署於105年8月22

¹³ 應補充資料包括：1. 本案使用公有土地，請補充提供國有財產局（現為國有財產署）土地委託經營契約書。2. 本案使用農牧用地，請補充說明是否適用農業發展條例第10條規定，如適用請提供農業主管機關同意使用文件。3. 請重新向自來水公司函詢是否同意提供自來水及供給量是否足夠，下次會議請自來水公司列席會議說明。4. 本案位於臺灣沿海地區自然環境保護計畫之一般保護區，請補充說明是否符合保護原則。

¹⁴ 開發單位提出85頁補充資料，略以：1. 提出國產署臺東辦事處於98年6月1日與東合公司簽訂之（98）國委專字第0002號「國有非公用財產委託經營契約」；2. 本計畫關於農業用地變更同意之程序與辦理已符合本計畫送審至取得開發許可期間農業發展條例第10條規定；3. 已再次函詢台灣自來水公司第十區管理處，經該處以105年7月6日台水十工字第1050051986號函確認同意供水無虞；4. 本案開發基地位於臺灣沿海地區自然環境保護計畫之一般保護區（定義為可發展地區之條件發展區位），非位屬該計畫之自然保護區（屬限制發展區位），且本案開發內容已依法通過興辦事業計畫、開發許可、水土保持規劃與環境影響評估程序審議，符合公告揭示臺灣沿海地區自然環境保護計畫內容與保護措施原則。

日發給東合公司環評處分函¹⁵，並敘明：「本案經105年6月29日環境影響評估審查委員會第299次會議決議審核通過，並於105年7月27日環境影響評估審查委員會第300次會議確認前次會議審核通過之4項補充資料，決議（一）洽悉。（二）其他民間團體關切事項，請逕向各權責目的事業主管機關反應。」另上開環境現況差異分析報告定稿本，嗣經環保署於105年9月9日同意備查¹⁶。是以，環保署環評委員會既已基於專業審查判斷而認本案符合環境影響評估法第16條之1規範之審查目的，則本案如亦符合其他相關法令及政策，且程序已完備而得進行開發，則環保署等各相關主管機關後續仍應嚴格監督開發單位依前揭審查結論及環境現況差異分析報告定稿本切實執行。

（四）至於外界所關注之環評審查議題，茲據環保署表示：

1、海域生態監控部分：

- （1）已減少用水量，由743噸/日減為416.9噸/日。
- （2）營運期間生活污水經處理後應全數回收再利用不排放，不致對海域環境生態造成影響。
- （3）施工及營運期間增加地下水監測、陸域、海域生態（亞潮帶、潮間帶）監測項目，包含動（植）物性浮游生物、底棲生物、魚類（仔稚魚）及珊瑚類等，並長期建立陸域及海域環境生態資料。
- （4）環境監測作業之執行，應委託經環保署認可之環境檢驗測定機構或委託學術機構辦理，其監測結果公布於開發單位網站上。受委託之環境檢驗測定機構於執行環境檢測前，應上網申報

¹⁵ 環保署105年8月22日環署綜字第1050067913號函參照。

¹⁶ 環保署105年9月9日環署綜字第1050073424號函參照。

預定執行環境檢測計畫內容，後續相關環境檢測數據品質之監督與管理，由環保署環境檢驗所負責督導。

- (5) 依96年8月2日公告「海洋生態評估技術規範」規定，經認定應實施環境影響評估之開發行為，其環境影響說明書、評估書之製作，如涉及海洋生態議題，依本技術規範辦理。本案經環保署環評委員會專案小組第6次審查會議要求更新海域及陸域生態調查資料，經開發單位於103年4月21日、7月16日至7月18日間進行海域生態調查，建立現況背景資料，並與91年通過環境影響說明書之差異進行檢討分析，就可能造成不良影響之環境項目，提出較佳預防及減輕影響程度之環境保護對策，並承諾切實執行，符合環境影響評估法第16條之1規範之審查目的。
- (6) 本案後續開發及營運過程，經例行性環境監測如發現有破壞海域環境生態情形，或威脅海域環境生態之虞，主管機關得依環境影響評估法第18規定，命開發單位定期提出環境影響調查報告書或因應對策。如有違反規定，依環境影響評估法第23條第1項第2款規定，處30萬元以上150萬元以下罰鍰，並限期改善，逾期未改善者，得按日連續處罰，情節重大者，依環境影響評估法第23條第2項規定，得由主管機關轉請目的事業主管機關命其停止實施開發行為。必要時，主管機關得逕命其停止實施開發行為，其不遵行者，處負責人3年以下有期徒刑或拘役，得併科30萬元以下罰金。開發單位已確認並瞭解上開規定(開發單位前已提出履行環境

影響評估責任承諾書)。

2、文化遺址部分¹⁷：

(1) 本案基地南、北兩處史前遺物密集區，開發單位已依臺東縣政府101年11月27日審查通過之「臺東縣杉原棕櫚濱海渡假村整體開發計畫案基地範圍史前文化遺址調查報告」結論，修正調整建築物配置位置，將建築物退縮至緩衝區外，該署環境督察總隊亦邀請該署環評委員及臺東縣政府（文化處）赴現場勘查確認已避開遺址密集區。

(2) 後續施工期間，由主管機關臺東縣政府依據「文化遺址保存法」及「遺址監管保護辦法」規定，進行考古遺址監看。又施工期間如發現珍貴遺物，應立即停工並採取必要保護措施，開發單位均已瞭解相關規定。

3、地質部分：

本案基地並非位於地質法所公告之地質敏感區範圍，另參考經濟部中央地質調查所於該署環評委員會第299次會議之意見，目前地質法並未限定特定地質條件（包含利吉層）之開發，然應依地質調查結果，針對開發行為進行配置及設計¹⁸。

¹⁷ 據本案環境現況差異分析報告（第5-60至第5-63頁）所載，本案並未列為文化資產保存法指定之古蹟、遺址、文化景觀保存區範圍；又開發者前委託國立臺灣史前文化博物館助理研究員於98年7月完成並經臺東縣政府於101年11月27日函復審查通過之（修正後）「臺東縣杉原棕櫚濱海渡假村整體開發計畫案基地範圍史前文化遺址調查報告」所載，該報告依循歷次調查對基地內遺址重要性的判斷，將基地內的遺址判定為非重要性遺址的等級，調查者認為本案基地開發雖然造成遺址的直接影響，但在文化資產保存的議題上並不致於產生重大的影響。另據臺東縣政府接受本院詢問時表示，本遺址非指定公告之法定考古遺址，為廣意的疑以遺址。

¹⁸ 本案於內政部93核發開發許可時已附帶要求開發者就經濟部中央地質調查所92年11月4日經地工字第09200279160號函等有關地質之承諾部分（長期監測、邊坡穩定分析等），應於核發雜項執照及建造執照前完成並取得經濟部中央地質調查所審查同意文件後再據以進行雜項執照及建造執照之核發事宜。該案業經經濟部中央地質調查所以98年6月10日經地工字第

4、用水部分：

- (1) 本案已減低用水量(743噸/日→416.9噸/日)，且台灣自來水公司代表於該署環評委員會第300次會議表示：「原則同意供水無虞」。
- (2) 為輸送本開發案之用水，需辦理增設加壓設備及管線改善，經開發單位於105年7月5日繳交2,500萬元工程保證金後，台灣自來水公司第十區管理處乃函復東合公司：「同意供水且供水無虞」¹⁹。

5、至本案所涉原基法及海岸管理法部分，應回歸各該主管機關(即原民會及內政部)依權責處理。

- (五)另本案早於91年間通過環境影響說明書迄今已逾10餘年，而據環保署²⁰表示：「目前環境影響評估法並未規定已通過審查環境影響評估報告書或說明書之有效期限，僅能針對符合上述環境影響評估法第16條之1條件之相關開發案予以審查『環境現況差異分析及對策檢討報告』，其目的係比對原通過之環評與目前環境現況進行比較，並因應環境現況之改變提出環保對策之檢討，而非要求開發單位重新撰寫環境影響說明書或評估書進行審查」、「該署正進行環境影響評估法檢討修正，未來將考量納入環評書件之有效期限；又有關遲未通過環境現況差異分析報告案件，是否應建立環境影響說明書或評估書有效期限，涉及人民權益保障，該署目前正進行環境影響評估法相關法令檢討修正，未來考量將『有效期限』或『退場機制』納入規範，惟二者將來需待社

09800028110號函稱：「本案已依本所92年11月4日經地工字第09200279160號函意見辦理，本所無意見。」

¹⁹ 另據台灣自來水公司105年10月3日函復本院亦指稱，當地供水狀況正常，且水源充裕。

²⁰ 環保署105年10月5日環署綜字第1050080793號函參照。

會各界取得共識後，再持續推動相關修法工作。」復據環保署相關人員於接受本院詢問時表示：「環評法第16條之1是以目的事業主管機關開發許可逾3年後進行審查。……法條制度本身有缺點是沒有退場機制，因而一再補件審查的情形。……其他還有很多類似案件亦有相關情形，當地一定有正反二意見，本案經多次審查後表決通過……這樣的爭議於環評審查中，對與會人員及程序上均無效率與不恰當」、「環評法16條之1原係以目的事業主管機關核發開發許可為始點，修法重點為改為以通過環評5年(為期限)，另外，送審案件如與環境現況差異太大，可廢止原環評結論。」足證現行環境影響評估制度中，對於陳年舊案重新依法提出現況差異分析之程序，多有爭議；又因環境改變甚大時，造成審查程序反覆補件，但卻未予明定退場機制或其他通過與否之要件，造成社會紛擾不斷並延宕審查程序，對於開發單位及各相關利害關係人均有未洽。環保署既已承諾對此進行法規研修等作為，應廣泛考量歷來迄今個案及社會關注事項，並審慎考量行政程序法中明訂之行政行為應受信賴保護及一般法律原則之規範，研謀對策以化解爭端。

(六)綜上，臺東縣都蘭灣杉原棕櫚渡假村開發案於91年及93年間分別通過環境影響說明書及開發許可、興辦事業計畫，因歷經多年未開發，開發單位再依環境影響評估法第16條之1規定於99年間提出環境現況差異分析報告送審，業經環保署環評委員會基於專業審查判斷於105年6月29日通過在案，該案如亦符合其他相關法令及政策，且程序已完備而得進行開發，則環保署等各相關主管機關仍應嚴格監督開發單位依上開報告及審查結論切實執行。另現行制

度對通過環境影響評估審查之案件並未設定有效期限，所憑藉之環境現況差異分析之審查通過或駁回等相關機制未臻明確，肇致陳年案件於時空變遷後再繼續開發之適宜性常遭受質疑，環保署應正視並研謀解決對策，以化解爭議。

二、臺東縣政府於本件杉原棕櫚渡假村開發案「環境現況差異分析及對策檢討報告」經環保署於105年6月29日完成審查前，即先於101年10月9日同意開發單位水土保持開工，致使開發單位進場整地施工，核與環境影響評估法第16條之1有關「主管機關未完成審查前，不得實施開發行為」之規定不符，顯見該府內部相關單位間之協調聯繫確有待改進：

- (一)按環境影響評估法第16條之1規定：「開發單位於通過環境影響說明書或評估書審查，並取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾3年始實施開發行為時，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，送主管機關審查。主管機關未完成審查前，不得實施開發行為。」
- (二)本件杉原棕櫚渡假村開發案水土保持計畫經臺東縣政府於97年4月14日核定，環境現況差異分析報告則係99間送審，迄105年6月29日始經環保署環評委員會第299次會議審查通過，期間經7次專案小組審查（時間分別為99年6月17日、99年9月17日、99年12月13日、100年12月21日、102年5月31日、102年12月6日、104年3月5日），臺東縣政府為本案專案小組列席機關，並分別於專案小組第5次會議（該府原住民族行政處）、專案小組第6次會議（臺東縣政府觀光旅遊處）、專案小組第7次會議（臺東縣政府文化處、環境保護局）提出書面意見。
- (三)續以，臺東縣政府於100年10月3日即核發「臺東縣

杉原棕櫚濱海渡假村整體開發工程水土保持計畫書」之水土保持施工許可證予東合公司，再於101年10月9日同意東合公司申報開工之備查，又據臺東縣政府於接受本院詢問前查復資料表示，依103年12月25日修正前之水土保持計畫審核監督辦法第22條及23條規定，水土保持義務人應於開工前，豎立開發範圍界樁，以紅色界樁標示開挖整地範圍及於工地明顯位置豎立施工標示牌，並向主管機關報備。另應檢附文件²¹，向主管機關申領核發水土保持施工許可證後，始得施工，而本案依水土保持義務人檢具之文件，尚符合上開法令之規定；且環境影響評估程序與水土保持計畫之許可，分屬「環境影響評估法」與「水土保持法」兩不同法規所為之行政處分，在實務運作上，各有專業審查範疇，尚無需與水土保持計畫審查主管機關協調事項云云。

(四)惟查，本案開發單位於獲臺東縣政府水土保持主管機關核發水土保持施工許可證後申報開工，並進行部分整地行為，嗣經環保署102年5月29日辦理本案環境影響評估監督時發現，並於同年12月25日以違反環境影響評估法規定，裁處開發單位45萬元罰鍰。然前述環境影響評估法第16條之1規定內容甚明，臺東縣政府為本案環境現況差異分析報告之審查階段列席機關，並為地方主管機關，對於開發案之實質開發過程內容理應知悉，卻未能善盡把關之職責，致生開發業者違法施工情事，甚至於本院詢問時仍稱：「環評與水保法間之關連，係水土保持計畫核定以前，為水土保持計畫須待環評通過後方可……，至於業者進場施作時，就依監督辦法來施

²¹包括：一、目的事業主管機關核准開發或利用許可文件。二、水土保持計畫核定本。三、繳納水土保持保證金證明文件。四、承辦監造之技師證書、執業執照及監造契約影本。

作，環差非屬應具備文件，故依規定執行」等云云，顯然無視環境影響評估法之規定，洵非可採，且突顯該府各機關各行其是，亦肇生對開發單位監督及行政行為一致性之疑慮，該府之作為難謂允洽。

(五)綜上，臺東縣政府於本案環境現況差異分析報告經環保署於105年6月29日完成審查前，即先於101年10月9日同意開發單位水土保持開工，致使開發單位進場整地施工，尚與環境影響評估法第16條之1有關「主管機關未完成審查前，不得實施開發行為」之規定不符，顯見該府各局處間協調聯繫實有待改進。

三、財政部國有財產署北區分署臺東辦事處於98年6月1日與東合公司簽訂公用財產委託經營契約，將產價評定合計1億5,901萬8,000元之本案杉原棕櫚渡假村開發範圍內坐落臺東縣卑南鄉富山段○○○地號等19筆國有土地(面積7.9152公頃)委託該公司經營，惟其依行為時「國有非公用財產委託經營實施要點」之規定，約定10年之契約期間僅收取權利金309萬8,660元(包括訂約權利金為265萬2,200元，及經營權利金每年為4萬4,646元)，平均每坪每年租金僅12.942元，致遭外界批評賤租國土，顯見國有土地委託經營之權利金計收制度，亟待檢討：

(一)按國有財產法第13條規定，財政部視國有財產實際情況之需要，得委託地方政府或適當機構代為管理或經營。次按財政部98年1月7日修正發布之「國有非公用財產委託經營實施要點」(下稱國有財產委營要點)第5點第1項規定：「國有非公用財產委託經營，應由委託機關以公開招標方式為之。但符合下列各款情形之一者，得由委託機關專案委託特定受託人經營：(一)配合中央目的事業主管機關政策需要或各級政府建設需要，經各該主管機關核定者，

得委託主管機關核定之對象經營。(二)獲准整體開發者，得委託主管機關審查結果許可開發、籌設或設置之對象經營。……。」同要點第12點及第13點並針對委託經營權利金之計收規定略以²²：

- 1、訂約權利金—專案核准者，以「核准委託經營土地當期公告現值百分之一乘以委託經營年數」之1.3倍收取之。
- 2、經營權利金—建築用地、非建築用地分別按核准當時申報地價6%、1%計收，每年收取一次。

²² 第12點(訂約權利金):「(第1項)訂約權利金之數額，按下列標準計收:(一)公開招標者，以核准委託經營土地當期公告現值百分之一乘以委託經營年數，加計委託經營之建築物、雜項工作物、設備於委託經營期間之折舊總額，作為訂約權利金底價，並以實際得標金額收取之。(二)專案核准者，以前款底價計算標準之一·三倍收取之。(第2項)前項第1款之土地屬未登記者，其訂約權利金底價依毗鄰使用性質相同之土地當期公告現值最高者之標準計算。(第3項)第1項第1款所定建築物、雜項工作物、設備於委託經營期間之折舊總額，按下列方式計算：委託經營期間之折舊總額=現值×年折舊率×委託經營年數。但委託經營年數大於剩餘耐用年數時，以剩餘耐用年數計算之。(第4項)前項建築物、雜項工作物、設備計算折舊總額之現值，為第13點第1項第2款及第3款規定之課稅現值、帳面淨值或依國有財產計價方式評定之價格。(第5項)經公開招標而未能標脫之案件，得將訂約權利金底價逕行減一至二成計算，再予招標。(第6項)委託經營期間超過4年者，其訂約權利金得分期繳交，應於簽約前繳交四成以上，餘額加計百分之十後，以6個月為一期，分六期平均攤繳，以契約始期之月起算每第6個月月底前向委託機關繳交；受託人居期未繳交，經委託機關限期催繳仍不繳交時，委託機關得再限期受託人將未到期之訂約權利金一併提前繳交。」、第13點(經營權利金):「(第1項)經營權利金按下列標準計收:(一)建築用地，及非建築用地作為建築物、雜項工作物之基地者，按核准當時之土地申報地價年息百分之六計收；其餘土地按核准當時申報地價年息百分之一計收；屬未登記土地者，得依照毗鄰使用性質相同之土地申報地價最高者之標準計收。(二)建築物按核准當時之課稅現值年息百分之十計收；其無課稅現值者，依建築物重建價格減除折舊後餘額之年息百分之十計收。(三)雜項工作物、設備按核准當時委託機關帳面淨值年息百分之十計收；其無帳面淨值者，依國有財產計價方式評定之價格年息百分之十計收。(第2項)前項所稱建築用地，包括下列土地:(一)都市計畫商業區、住宅區、工業區土地或非都市土地經編定為甲、乙、丙、丁種建築用地。(二)公共設施用地中，屬加油站、市場或醫療衛生用地者。(三)都市土地劃定為特定專用區或非都市土地編定為特定目的事業用地，其容許供建築使用者。(四)委託經營財產供作土石方資源堆置場、土石堆置、儲運、土石碎解洗選場及相關設施使用者。(第3項)第1項所稱非建築用地作為建築物、雜項工作物之基地者，其基地面積以建築物、雜項工作物之垂直投影面積計算。(第4項)第1項經營權利金每年度收取一次，除屬訂約當年度部分應由受託人於訂約時一併繳交外，其餘各年度，委託機關應於年度開始一個月內限期受託人繳交。(第5項)委託經營土地原屬非建築用地經變更為建築用地，或原屬未建築使用之非建築用地，新提供作為建築物、雜項工作物之基地者，應自變更或取得建造執照、雜項執照之日起，改按申報地價年息百分之六計收經營權利金。(第6項)委託經營土地原屬建築用地經變更為非建築用地，或原作為建築物、雜項工作物之非建築用地，經拆除地上物者，應自受託人通知委託機關勘查確定，地上無建築物及雜項工作物之日起，或依受託人檢具相關證明文件認定之拆除日起，改按申報地價年息百分之一計收經營權利金。」

(二)查東合公司為響應政府鼓勵民間產業東移及興建觀光遊憩設施政策，乃規劃開發本案杉原棕櫚渡假村，並經前行政院經濟建設委員會於87年11月4日同意列入「促進東部地區產業計畫」中推動，該案嗣獲行政院於89年5月15日同意專案合併開發基地範圍內之卑南鄉富山段○○○地號等19筆國有土地(面積7.9152公頃，地籍圖重測前為加路蘭段291地號等13筆土地)，再經改制前財政部國有財產局臺灣北區辦事處臺東分處(現為國產署北區分署臺東辦事處，下稱國產署臺東辦事處)於90年2月19日核發國有非公用山坡地同意開發證明書在案。嗣93年7月29日內政部核准本案之許可開發後，東合公司進一步申請專案讓售上開國有土地，案經財政部於95年4月11日同意，並由國產署臺東辦事處於95年間評定本案土地產價為1億5,901萬8,000元，遞經國產署國有財產估價委員會95年12月26日第448次委員會議評定通過在案²³。惟東合公司嗣因認土地售價過高，乃改依國有財產委營要點規定申請以委託經營方式辦理，經國產署臺東辦事處同意辦理並於98年6月1日與東合公司簽訂(98)國委專字第0002號「國有非公用財產委託經營契約」(下稱本案委營契約)，委託經營期間自98年6月1日至108年5月31日止，計10年。

(三)惟依上開98年1月7日修正發布之國有財產委營要點第12點及第13點有關委託經營權利金計收規定計算，本案19筆國有土地約定10年之契約期間僅收取權利金309萬8,660元(包括訂約權利金為265萬2,200元，及經營權利金每年為4萬4,646元)，平均

²³ 經國產署臺東辦事處查訪結果，本案土地鄰近土地市場正常交易價格為2,000元/m²，嗣該分處再於97年間查訪結果，鄰近土地市場正常交易價格為3,900元/m²。

每坪每年租金僅12.94元，與前揭評定高達1億5,901萬8,000元之產價，實不成比例(年租金率僅0.19%)，致遭外界批評賤租國土，確有制度面之缺失。

(四)案經本院檢視上開98年1月7日修正發布之國有財產委營要點規定，發現其係以公告現值(訂約權利金)及申報地價(每年經營權利金)為權利金計算基礎，實務上已有偏離市場行情之虞²⁴；且訂約權利金以當期公告現值1.3%為計算基準，亦屬過低(101年4月16日已修正按5%計算)；又每年經營權利金均以訂約起始年之申報地價為計算基準，未能隨年度申報地價之變動而調整(103年10月1日已修正應按各年申報地價調整)等，均為本案權利金過低之重要原因，況本案所採行者為專案委託經營，既非以公開招標方式為之，因缺乏市場競爭機制，故其權利金之計收機制更應審慎研訂，以免損害國產權益。次查國有財產委營要點有關權利金計收之規定，雖經國產署陸續修正如前述，然以本案為例，如於105年訂約，並依據修正後之現行國有財產委營要點規定計收權利金，則10年權利金總計僅2,132萬9,426元，仍有偏低之虞，顯見現行國有財產委營要點有關權利金之計算方式，仍有進一步通盤檢討之必要。另據國產署相關人引據國有財產委營要點第13點第5項指稱，本案於取得建造等執照後，其經營權利將全數改按建築用地標準計收(即申報地價之6%)，將可有效提高權利之金額等語，然按目前申報地價過度偏低情形，已如前述查，此舉似仍無法有效解決總權利金偏低情形，併此敘明。

²⁴ 據國產署引據內政部網站「105年公告地價及公告土地現值調整情形」資料指稱，全國105年公告土地現值及公告地價分別占一般正常交易價格比例約91%、21%；臺東縣105年公告現值及公告地價分別占一般正常交易價格比例約90%、15%。

四、本件杉原棕櫚渡假村開發案因位屬行政院前核定「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」中「花東沿海保護區計畫」所劃設之「一般保護區」，以及區域計畫指定之景觀道路（省道台11線）兩側1公里範圍內，而於將來或有可能公告為海岸管理法所定之「二級海岸保護區」及「重要海岸景觀區」範圍，惟因該等區位之劃設及保護計畫之擬定尚未完成，致本案無法依海岸管理法及「一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法」審查許可。值此立法與執行之空窗期間之際，內政部仍應基於海岸管理法立法宗旨並本諸該法中央主管職責，妥為因應並密切監控，以消弭各界疑慮：

（一）按104年2月4日制定公布之海岸管理法第25條規定，在一級海岸保護區²⁵以外之海岸地區特定區位內，從事一定規模以上之開發利用等，應申請許可²⁶，同法第26條第1項並定有相關審查條件²⁷。次按內政部105年2月1日發布之「一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法」第2條第1項規定：「本法第25條第1項所稱特定區位，指海岸管理須特別關注之下列地區。但屬既有合法港埠之現有防波堤外廓內者，不在此限：一、近岸海域。二、潮間帶。三、海岸保護區。四、海岸防護區。五、重要海岸景觀

²⁵ 依海岸管理法第12條第2項前段規定：「一級海岸保護區應禁止改變其資源條件之使用。」故一級海岸保護區之開發利用，尚不生申請許可之問題。

²⁶ 海岸管理法第25條規定：「（第1項）在一級海岸保護區以外之海岸地區特定區位內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者，申請人應檢具海岸利用管理說明書，申請中央主管機關許可。（第2項）前項申請，未經中央主管機關許可前，各目的事業主管機關不得為開發、工程行為之許可。（第3項）第1項特定區位、一定規模以上或性質特殊適用範圍與海岸利用管理說明書之書圖格式內容、申請程序、期限、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

²⁷ 海岸管理法第26條規定：「（第1項）依前條第1項規定申請許可案件，經中央主管機關審查符合下列條件者，始得許可：一、符合整體海岸管理計畫利用原則。二、符合海岸保護計畫、海岸防護計畫管制事項。三、保障公共通行或具替代措施。四、對海岸生態環境衝擊採取避免或減輕之有效措施。五、因開發需使用自然海岸或填海造地時，應以最小需用為原則，並於開發區內或鄰近海岸之適當區位，採取彌補或復育所造成生態環境損失之有效措施。（第2項）前項許可條件及其他相關事項之規則，由中央主管機關定之。」

區。六、最接近海岸第一條濱海道路向海之陸域地區。七、其他經中央主管機關指定之地區。」

(二)查內政部為辦理海岸管理法相關事項，業依該法第5條、第8條及第9條規定，於104年8月4日公告「海岸地區範圍」，並於105年12月5日將「整體海岸管理計畫」(草案)報經行政院於106年2月3日核定²⁸，嗣經內政部於同年2月6日公告實施²⁹。據內政部營建署105年10月13日函復本院指稱，本案杉原棕櫚渡假村開發範圍屬該部104年8月4日公告「海岸地區」範圍之「濱海陸地」範圍，因位屬行政院前核定「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」中「花東沿海保護區計畫」所劃設之「一般保護區」範圍，將來可能劃設為海岸管理法之「二級海岸保護區」範圍；又本案開發範圍位於區域計畫指定之景觀道路(省道台11線)兩側1公里範圍內，將來可能公告為海岸管理法之「重要海岸景觀區」範圍；嗣該署相關人員到院受詢時，再指稱本案開發基地將來是否列入「二級海岸保護區」及「重要海岸景觀區」，仍有待調查評估及會商有關機關³⁰，並依將來正式公告之結果而定，故本案尚無上開海岸管理法第25條及「一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法」適用，即無

²⁸ 行政院106年2月3日院臺建字第1060002429號函參照。

²⁹ 內政部106年2月6日台內營字第1060801072號公告參照。

³⁰ 據營建署相關人員於106年1月13日到院受詢時再指稱：1. 「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」之「沿海一般保護區」部分〔屬「整體海岸管理計畫」(草案)第2階段海岸保護區劃設時程〕，因範圍廣大且保護標的多不明確或已消失，建議進行資源調查確認標的及範圍後，再列為潛力地區依循程序劃設保護區。本案基地雖屬「花東沿海保護區」之一般保護區，惟尚非屬海岸管理法之「海岸保護區」。未來則將俟資源調查確認保護標的及範圍後，再評估是否納入。2. 依「整體海岸管理計畫」(草案)規定，重要海岸景觀區之「景觀道路」，有明確景觀標的者，得納入本計畫一併公告(第1階段)；景觀標的須再確認者，由該部會商有關機關後，另案劃定公告(第2階段)，案經該部以105年11月17日內授營綜字第1050814894號函請相關部會及各直轄市、縣(市)政府表示意見，經查交通部觀光局(東部海岸國家風景區管理處)及臺東縣政府，均建議將台11線(本案開發基地鄰近台11線)列為第2階段。故本案基地是否納入「景觀道路」範疇，仍須俟會商結果而定。

須申請特定區位許可等語。

- (三)惟查「為維繫自然系統、確保自然海岸零損失、因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續發展，特制定本法。」為海岸管理法第1條開宗明義所揭示，本案杉原棕櫚渡假村開發範圍雖尚未依法定程序確認其是否屬「二級海岸保護區」及「重要海岸景觀區」之範圍，致暫無法依海岸管理法及「一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法」審查其開發利用之許可，然值此立法與執行之空窗期間之際，內政部仍應基於海岸管理法立法宗旨並本諸該法中央主管職責，妥為因應並密切監控本案後續發展，以消弭各界疑慮。

- 五、中央原住民族事務主管機關原民會雖於102年3月將我國原住民族傳統領域調查成果登載於該會全球資訊網站並通函各地方政府等有關機關周知，惟攸關其劃定作業之相關法規前因遲未完成法制作業，致該通案調查成果及認定程序遭受質疑。鑑於蔡總統業於105年8月1日(原住民族日)代表政府向原住民族道歉，並提出原基法歷來並未獲政府機關普遍重視之缺失，且宣示政府將開始劃設、公告原住民族傳統領域土地，原民會嗣已於106年2月14日發布「原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法」，則行政院允應積極督促原民會依該辦法完成劃設及公告作業，以供各界依循；至原民會於該劃設作業完成前，先依上開調查成果將本案杉原棕櫚渡假村開發基地認定為加路蘭及都蘭部落傳統領域範圍，據此要求開發者踐行原住民族基本法第21條有關原住民族諮商同意程序，因案涉個案事實認定問題，該會對於類此具重大爭議之案件，仍應本

於上開劃設辦法之規定意旨，將調查過程及所依據之客觀事實及認定標準，詳予對外說明，以資周妥：

- (一)按土地為原住民族自我認同及生存之重要要素，故憲法增修條文第10條第12項即明定：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。」次按西元2007年9月13日聯合國大會通過之《聯合國原住民族權利宣言》第26條亦揭示：「原住民族對他們歷來擁有、占有或以其方式使用或獲得的土地、領土和資源擁有權利，原住民族有權擁有、使用、開發或控制因他們歷來擁有或其他的歷來占有使用而持有之土地、領土和資源，以及他們以其他方式獲得的土地、領土和資源。各國應在法律上承認和保護這些土地、領土和資源。這種承認應充分尊重有關原住民族的習俗、傳統和土地所有權制度。」該宣言第32條第2項更進一步主張：「各國在批准任何影響到原住民族土地或領土和其他資源的專案，特別是開發、利用或開採礦物、水或其他資源的項目前，應本著誠意，通過有關的原住民族自己的代表機構，與原住民族協商和合作，徵得他們的自由知情同意。」而我國亦先94年2月5日制定公布原基法，並於第21條第1項明定：「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。」此即所謂「原住民族諮商同意權」。至該條文所稱「部落」、「原住民族土地」，依本法第2條第4款及第5款規定：「部落：係指原住民

於原住民族地區一定區域內，依其傳統規範共同生活結合而成之團體，經中央原住民族主管機關核定者。」、「原住民族土地：係指原住民族傳統領域土地及既有原住民保留地。」另為界定上開原基法第21條第1項所涉土地範圍並規範諮商同意權之行使方式，該法第21條再於104年6月24日增訂第4項規定：「前3項有關原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地之劃設、諮商及取得原住民族或部落之同意或參與方式、受限制所生損失之補償辦法，由中央原住民族主管機關另定之。」惟上開攸關劃定作業之辦法因遲至106年2月14日始完成法制程序，致影響相關劃設作業，乃致使原住民族諮商同意程序之踐行遭受質疑。

(二)次按蔡總統鑑於原住民族之權益長期受到侵害，前於105年8月1日(原住民族日)代表政府向原住民族道歉，總統除指出我國雖有相當先進的原基法，惟並未獲政府機關普遍重視之外，更特別宣示政府將開始劃設、公告原住民族傳統領域土地，並會加快腳步，將原住民族最重視的「原住民族自治法」、「原住民族土地及海域法」、「原住民族語言發展法」等法案，送請立法院審議，先予敘明。

(三)本案經據原民會表示，該會自91年起即委託國立臺灣大學及中國地理學會等專業學術研究團隊調查原住民族傳統領域範圍並作成調查成果報告，嗣於102年3月將91年至95年傳統領域調查成果公開於該會全球資訊網站上，並通函各地方政府等有關機關周知，該調查結果之公信力尚無疑慮³¹，且實務上已有

³¹ 按原民會另提出最高法院102年度台上字第847號刑事判決、最高法院98年度台上字第7210號刑事判決(違反森林法)及臺灣高等法院98年度上更(一)字第565號刑事判決(均係違反森林法案件)，指稱該會所提出之傳統領域範圍，均獲上開判決採認。

開發者據該調查成果踐行原住民族諮商同意程序之前例可循³²，惟為杜爭議，該會除已依原基法第20條第3項提出「原住民族土地及海域法」(草案)報經行政院函請立法院審議外，該會亦已依原基法第21條第4項規定，將「原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法」(草案)函報行政院核定(按該辦法嗣已於106年2月14日發布)，據以作為未來確認及劃設原住民族傳統領域程序性與通案性之準則。至於本案杉原棕櫚渡假村開發範圍，經查確位於該會前傳統領域94年調查成果之加路蘭部落及都蘭部落傳統領域範圍內，且本案雖於91年及93年間已通過環境影響說明書及開發許可、興辦事業計畫，惟因歷經多年未進行開發，嗣經開發單位依環境影響評估法第16條之1規定，於99年間提出環境現況差異分析及對策檢討報告送主管機關審查在案，基於上述，本案自應依94年公布施行之原基法第21條第1項規定，踐行原住民族土地諮商同意程序等語。

- (四)查原民會雖依據委外調查結果將本案杉原棕櫚渡假村開發基地認定為加路蘭及都蘭部落傳統領域範圍，據以主張本案應踐行諮商同意程序，然本案原住民族傳統領域之範圍，除應儘速完成劃設作業之外，於依上開辦法完成劃設作業前，因涉個案事實認定問題，該會對於類此具重大爭議之案件，仍應本於上開劃設辦法之規定意旨，將調查過程及所依據之客觀事實及認定標準，詳予對外說明，以資周妥。至於開發者於本院105年12月19日履勘時所提出有關本案關係部落遲未確定、部落會議不易召開等

³² 如「東埔活動中心增建、改建、修建、營運及移轉案」(經部落會議決議同意開發)、「阿里山拉拉吾雅遠雄悅來飯店開發案」(經部落會議決議同意開發)、「日月潭向山旅館BOT案」(經部落會議決議不同意開發，目前進行環評審查結論訴訟中)等。

踐行原住民族土地諮商同意程序所遭遇之困難，中央原住民族主管機關原民會亦應積極妥處及協助。

(五)末按原基法第34條第1項規定：「主管機關應於本法施行後3年內，依本法之原則修正、制定或廢止相關法令。」查原基法於94年2月5日公布施行迄今已歷10餘年，惟原民會依該法第20條第3項³³報經行政院三度函送立法院之「原住民族土地及海域法」(草案)³⁴，仍迄未完成審議，顯與上開相關規定有違，行政院允應協調及督促有關機關儘速完成法制作業，據以落實原基法保障原住民族權益之宗旨，並符合蔡總統105年8月1日之政策宣示。

(六)另有關民眾陳訴原民會自行委外進行傳統領域相關研究，未見該會踐行原基法第21條有關原住民族諮商同意權程序一節，據原民會表示，原基法第21條並非規定所有土地開發、資源利用、生態保育及學術研究均需踐行諮商同意程序，必須視其行為態樣及規模而定，此據「諮商取得原住民族部落同意參與辦法」之附表業有明定，亦即原則上只有對原住民族有影響之大型開發、嫌惡性設施，或是有其他對當地原住民族有不良影響之虞的行為，才有踐行諮商同意程序之考量，其他對於原住民族土地及自然資源權利無侵害之虞、或是促進原住民族土地利用、增進自然資源保育，或改善原住民族生活環境的建設或開發，尚無需踐行諮商同意程序。是以原民會委託學術單位進行之傳統領域調查研究，係為凝聚部落居民之共識與認同、部落社會組織之重塑

³³ 原基法第20條第3項規定：「原住民族或原住民所有、使用之土地、海域，其回復、取得、處分、計畫、管理及利用等事項，另以法律定之。」

³⁴ 「原住民族土地及海域法」(草案)前經行政院於104年7月17日第2度函送立法院審議中，惟第8屆立法院已屆期不續審，嗣行政院業再於105年2月1日函送立法院審議。

及傳統知識之傳承，藉由該調查研究、個案分析、部落訪談及傳統領域範圍繪製整合傳統領域土地範圍進而推動及解決原住民族傳統領域土地長期以來遭受實質流失之問題，並未對原住民族土地及自然資源權亦有侵害之虞，爰傳統領域調查尚不生需踐行原基法第21條規定程序之疑義。另以該會辦理之「東埔活動中心增建、改建、修建、營運及移轉案」為例，該會亦有確實踐行諮商同意程序，並經南投縣信義鄉東埔部落於103年8月17日召開部落會議決議同意辦理等語，併此敘明。

六、鑑於本件杉原棕櫚渡假村開發案所引發之環境保護與觀光發展之爭議，行政院既已政策決定進行東部地區整體觀光發展之政策環評，以作為東海岸風景區各開發案之上位政策指導及審查依據，則該院允應督促交通部等有關機關積極辦理，以兼顧環境保護與觀光發展：

- (一)按環境影響評估法第26條規定：「有影響環境之虞之政府政策，其環境影響評估之有關作業，由中央主管機關另定之。」又發展觀光條例第6條第2項亦規定：「為維持觀光地區、風景特定區與自然人文生態景觀區之環境品質，得視需要導入成長管理機制，規範適當之遊客量、遊憩行為與許可開發強度，納入經營管理計畫。」
- (二)據交通部觀光局表示，該局東部海岸國家風景區管理處曾於104年12月提出「都蘭地區觀光永續發展評估案」，推估當地於目標年(112年)國定假日(尖峰日)房間需求數為851間，而現有合法總房間數145間；倘結合其他磯崎、石梯秀姑巒及成功三仙台等觀光遊憩系統，則目標年國定假日(尖峰日)房間需

求數為9,423間，惟現有合法房間數為1,202間，計畫中預計興建房間數為1,968間，爰該等地區仍有興建旅館房間之需求等語。然查目前都蘭灣籌設中之本案杉原棕櫚渡假村（558間）及娜路灣濱海大酒店（300間）、都蘭灣黃金海休閒渡假村（500間）³⁵，連同當地現有合法房間數（145間）已高達1,503間，顯超過上開都蘭灣地區預估851間之需求數，從而交通部觀光局將磯崎、石梯秀姑巒及成功三仙台等系統房間需求數與都蘭灣地區一併納入評估，而認為該等地區整體之現有合法房間數為（1,202間）及預計興建房間數（1,968間）合計僅3,170間，遠低於整體需求數之9,423間之論點，是否會使都蘭灣地區因此承擔過多東部海岸整體旅館需求？是否將超過都蘭灣當地環境容受力？均有待交通部觀光局及環保署進一步釐清。

（三）次查行政院針對本案引發之爭議，業於105年7月5日召開「杉原棕櫚濱海渡假村開發環評爭議案」討論會議決議：「責成交通部（觀光局）導入永續發展觀光之理念，啟動觀光環境承載分析，及生態保育機制，並儘速提出東部地區整體觀光發展之政策環評（包括土地使用、建築管理、景觀管理、觀光資源承載量管制等），以作為東海岸風景區各開發案之上位政策指導及審查依據。」且環保署亦於105年10月5日函復本院指稱，該署建議交通部觀光局儘速提出東

³⁵ 據環保署函復本院說明，都蘭灣附近經該署環境影響評估審查通過之開發行為共7案（原規劃旅館房間數為2,376間），除本案杉原棕櫚渡假村（558間）及娜路灣濱海大酒店（300間）、都蘭灣黃金海休閒渡假村（500間）外，其餘開發案業經廢止環境影響說明書。另當地「美麗灣渡假村開發案」（已興建完成，房間數為80間），因環境影響評估主管機關為臺東縣政府，故不在上述統計範圍（該案之環評審查結論遭民眾以環評利害關係人之身分提起行政訴訟，經高雄高等行政法院103年10月28日102年訴字第228號行政判決撤銷訴願決定及原環評審查結論，嗣臺東縣政府不服，經提起上訴，遞經最高行政法院105年3月31日105年判字第123號行政判決上訴駁回在案）。

部地區整體觀光發展之政策環評(包括土地使用、建築管理、景觀管理、觀光資源承載量管制等)，並結合發展觀光條例第6條第2項之規定，使得發展觀光與環境保護得以兼籌並顧，是以行政院允應督促交通部等有關機關積極辦理，以兼顧環境保護與觀光發展。

調查委員：仇 桂 美

王 美 玉

章 仁 香

中 華 民 國 1 0 6 年 3 月 8 日