

調 查 報 告

壹、案由：據報載：墾丁悠活麗緻渡假村未經環評違法營運 14 年，不僅破壞環境生態，更危及民眾安全與權益；而內政部營建署墾丁國家公園管理處 102 年 4 月 8 日才向行政院環境保護署送出環境影響說明書，該署赫然發現該渡假村未經環評。又該渡假村投資之「牡丹灣 Villa」亦涉違規營業。相關權責機關有無違失等情，均有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

本案為調查報載墾丁悠活麗緻渡假村（下稱悠活渡假村）未經環評違法營運 14 年，除破壞附近環境生態，並危及民眾安全與權益，而內政部營建署墾丁國家公園管理處（下稱墾管處）迄民國（下同）102 年 4 月間才向行政院環境保護署（下稱環保署）送出環境影響說明書，經該署發現該渡假村未經環評違規營業；又該渡假村投資之「牡丹灣 Villa」亦涉違規營業等情。經本院函請環保署、內政部所屬營建署及墾管處、屏東縣政府提供相關說明及卷證資料，並經各機關簡報說明、履勘，續約詢環保署、內政部營建署暨墾管處及屏東縣政府等相關機關業務主管及承辦人，業經調查完竣，茲就所涉行政違失臚列如後：

一、屏東縣政府及內政部容任悠活渡假村自 84 年間以集合住宅申請興建，88 年完工後即以旅館營業使用，遲至 102 年間始依環境影響評估法辦理環境影響評估，未經環評程序違法營運逾 14 年以上，實怠忽職責，核有嚴重違失：

（一）按開發行為應否辦理環境影響評估之判定，應依環境影響評估法（下稱環評法）第 5 條授權訂定之「開發

行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」(下稱環評認定標準)為斷。環評認定標準係於84年10月間始訂定發布施行，集合住宅部分規定於第25條第1項第1款：「新社區(含國民、勞工住宅)興建或擴建，位於國家公園，應實施環境影響評估。」86年8月間修正於同條增定第2項：「申請開發面積未滿1公頃或未滿1百住戶或未滿5百人居住，經主管機關及目的事業主管機關同意者，得免實施環境影響評估。」另據該署84年12月11日環署綜字第66306號函釋，新社區興建，係指開發行為以社區型式申請興建，依當時相關法令可包括國民住宅社區、勞工住宅社區及非都市土地山坡地住宅社區，另據下水道法施行細則第4條規定，新開發社區係指經主管機關認定之社區及合於下列情形之一者：1.可容納5百人以上居住或總計興建1百住戶以上者。2.依山坡地有關法規規定於山坡地從事開發建築者。又據環評認定標準(89.11.01修正)第31條第1項第13款規定：「觀光(休閒)飯店、旅(賓)館位於國家公園、申請開發面積1公頃以上，應實施環境影響評估。」另據環評法施行細則第12條規定：「本法所稱主管機關，依目的事業主管機關核定或審議開發行為之層級定之。」先予敘明。

- (二)查悠活公司經營之悠活渡假村位處墾丁國家公園範圍內，該國家公園之建築主管機關原為屏東縣政府，由該府辦理墾丁國家公園計畫範圍內核發建造執照及使用執照，核發程序係經墾管處審核符合其規定後，始由屏東縣政府發照。嗣內政部為統一墾丁國家公園區域內之建管事權，以91年3月22日台內營字第0910082497號函示，自91年7月1日後新申請案件由墾管處辦理。而悠活渡假村所屬建築

物共分為 6 區，其核發過程主要分為二批次，其第 1 批次係為第 1 區、第 2 區、第 5 區，分別於 84 年間提出申請，屏東縣政府依序於 84 年 5 月至 6 月間核發建造執照。據前開環評認定標準，悠活渡假村第 1 批建築開發行為建造執照申請係於環評認定標準發布施行前，尚無須辦理環境影響評估；第 2 批次建築物為第 3 區、第 4 區、第 6 區，均於 85 年間提出申請，屏東縣政府於 86 年 9 月間核發第 2 批次建造執照，全區建築物則分別於 87 至 88 年間取得屏東縣政府核發建築物使用執照，作為集合住宅使用，總計面積達 14,622.67 平方公尺。前開核發建築執照程序中，據屏東縣政府 102 年 9 月 18 日屏府觀發字第 10228597600 號函查復稱：「依據墾管處 86 年 5 月 21 日營墾工字第 3569 號函，同意辦理第 4 區、第 5 區、第 6 區基地興建集合住宅，視同免辦理環評。」惟查墾管處 86 年 5 月 21 日函示，係依據該處 86 年 4 月 23 日(86)營墾工字第 2904 號函中說明二、環境說明書及水土保持計畫書經審查後原則同意。又據內政部營建署 102 年 10 月 18 日營署園字第 1020068967 號函查復略以：「墾管處 86 年 5 月 21 日(86)營墾工字第 3569 號函復同意辦理第 4 區、第 5 區、第 6 區基地興建集合住宅，未涉及認定免辦理環評事項，亦非墾管處權責…。當時辦理建築執照會同審查所稱環境說明書件，尚非屬環評法所稱之環評書件。」

(三)續查，據內政部營建署 102 年 10 月 18 日營署園字第 1020068967 號函查復：「依據水土保持局公告山坡地範圍，屏東縣恆春鎮龍泉水段為公告山坡地範圍。」即悠活渡假村集合住宅建築物全區均屬山坡地範圍，屏東縣政府建設局前以 86 年 8 月 25 日八

十屏建管字第 1775 號、第 1776 號公告略以，依據山坡地開發建築管理辦法第 14 條及山坡地開發面積在 10 公頃以下核發開發許可應行注意事項第 3 項規定辦理，同意恆春鎮龍泉水○○-○地號(悠活渡假村第 4 區)、○○-○、○○-○、○○○等 3 筆地號(悠活渡假村第 6 區)山坡地開發建築許可案，依其公告內容，足證悠活渡假村建築物屬山坡地從事開發建築行為。

- (四) 惟查，第 2 批次建築物於 85 年間即提出水土保持計畫、開發計畫等申請文件，並屬山坡地建築開發行為，則符合環保署 84 年 12 月 11 日函釋所稱之新社區，又以環評認定標準(86.8.13 修正)規定須經主管機關及目的事業主管機關同意者，始得免實施環境影響評估。然據內政部營建署查復稱，同意辦理基地興建集合住宅，未涉及認定免辦理環評事項。據此，屏東縣政府於 91 年 7 月 1 日前為墾丁國家公園範圍內建築開發行為主管機關，並依山坡地開發建築管理辦法相關規定公告悠活渡假村部分建築物之開發許可，則為環評法認定之主管機關與目的事業主管機關，尚無違誤，依第 2 批建築物於 85 年間提出申請時之法令，屏東縣政府理應要求須依環評法規定辦理，卻毫無作為，並於本院調查時辯稱第 2 批次建築係經墾管處同意視同免環評，及約詢後以 102 年 10 月 17 日屏府觀發字第 10271430400 號函查復稱，本案非屬依山坡地有關法規規定於山坡地從事開發建築案件等語，洵屬無據，實有怠失。惟依下水道法施行細則(75.7.14 發布)第 4 條中明定新開發社區包括山坡地從事開發建築者，已於 86 年 7 月 16 日修正刪除該規定，故以建造執照核准日期(86.9.22)視之，該批建築物於下水道法施行細則修正

後已非屬新社區之範疇，則符合環保署 102 年 5 月 6 日研商會議紀錄結論所稱依中央法規標準法第 18 條「從新從優之規定」，可免實施環境影響評估。

- (五)再查，悠活渡假村集合住宅建築物於 88 年間完工開幕時即全區（1 區-6 區）以招募會員、販售會員證之方式經營。據屏東縣政府查復，前於 89 年 4 月間查獲悠活公司以集合住宅經營渡假俱樂部，復據交通部觀光局 89 年 12 月 21 日觀賓 89 字第 29499 號函說明略以：「有關以會員制名義提供住宿設施應如何定位及管理問題…，墾丁悠活渡假村提供之住宿設施，在實質上已具旅館之功能與特性，應視為旅館並納入旅館業管理。」然悠活渡假村所屬土地均位屬墾丁國家公園內一般管制區鄉村建築用地，依當時國家公園相關法令規定，尚未能做一般旅館使用。續據內政部 102 年 7 月 10 日內授營園字第 1020807482 號函查復略以，一般管制區鄉村建築用地增列容許設置旅館，始於墾丁國家公園計畫第 2 次通盤檢討，依據 91 年 12 月 10 日內政部國家公園計畫委員會第 50 次會議結論，墾管處將「墾丁國家公園一般管制區鄉村建築用地容許設置旅館審核原則」提報內政部並經核定後，墾管處據以公告國家公園內一般管制區鄉村建築用地增列容許設置旅館，自 92 年 7 月 22 日起至 93 年 7 月 21 日止試辦 1 年，並自 92 年 7 月 22 日起開始受理既有旅館（未合法者）申請「容許設置旅館」，並依前開會議結論於試辦 1 年屆滿後，墾管處於內政部國家公園計畫委員會第 60 次會議中提出檢討報告，並經決議改成常態性受理申請設置，故「墾丁國家公園計畫保護利用管制原則」於 93 年 7 月 21 日修正第 26 條，明定「墾丁國家公園計畫分區、用地容許使用項目表」

，鄉村建築用地始容許作為一般旅館使用。

(六)據墾管處 102 年 6 月 4 日墾企字第 1022901830 號函查復資料顯示，悠活渡假村於 92 年 7 月間（即前述試辦期間）申請第 1 區、第 2 區建築物容許設置旅館，墾管處於 92 年 9 月 15 日以營墾企字第 0922902446 號函同意所請，但要求應經相關檢查及許可後始得營業；屏東縣政府續於 92 年 9 月 22 日屏府建觀字第 0920162551 號函復，依交通部觀光局函示該渡假村應納入旅館業管理，使用執照變更乙節請墾管處本於權責核辦。墾管處於 95 年 7 月 4 日核發營墾使（變更）字第 078、079 號使用執照，變更悠活渡假村第 1 區、第 2 區使用執照為一般旅館使用，並復稱悠活公司於 92 年及 95 年間僅提出第 1、2 區鄉村建築用地設置旅館審查，其基地面積僅 0.44 公頃，未達 1 公頃以上應辦理環境影響評估的標準。

(七)續上，悠活渡假村申請第 1、2 區旅館設立登記，則係於取得上述旅館用途之使用執照後，於 95 年 8 月 18 日依據發展觀光條例第 24 條、旅館業管理規則第 4 條規定，向屏東縣政府辦理旅館設立登記，當時墾管處多次函復屏東縣政府（95 年 9 月 6 日營墾企字第 0950005898 號、95 年 9 月 28 日營墾企字 0950006546 號、95 年 10 月 16 日營墾企字第 0950007162 號）略以，該處核發之營墾使（變更）字第 078、079 號執照，其範圍僅包含龍泉水段○○-○等 6 筆土地，其地上合計 161 個單位房間，悠活公司目前實際營業範圍（即第 1 區至第 6 區），與本次申請旅館設立登記範圍（即第 1、2 區）不符，請該府本於權責卓處。惟該府仍於 95 年 10 月 20 日以屏府建觀字第 0950207626 號函核發第 091 號旅館業登記證，核准範圍 161 間房間，並請業者依核准範圍營運。本院調查時屏東縣政府以

102年9月18日屏府觀發字第10228597600號函查復稱：「本府准駁旅館業登記案件申請之行政處分，係依據相關機關之先前階段行為及會審意見所作成，並應受法律及一般法律原則之拘束。況且旅館業管理規則第4條，僅規定旅館業登記所須檢附之相關文件資料供核，並無附加其他審查條件，且悠活渡假村所申請之旅館業設立登記案已具備得經營之實質要件，本府核准登記並無違誤。」另，悠活渡假村於96年12月間申請第3至6區建築物容許設置旅館，墾管處於97年函請環保署釋示應否實施環境影響評估，該署以97年12月5日環署綜字第0970096311號函復略以：「本案申請設立旅館應依環評認定標準規定認定應否實施環評。」墾管處即認為係屬旅館使用範圍之擴大，依環評認定標準第31條第1項第14款規定，即以97年12月16日墾企字第0970008976號函要求悠活公司應全面施作環評。嗣該處於99年間再次函詢環保署略以，有關一般管制區鄉村建築用地上之原作住宅使用的建築物，擬改建或修建作旅館使用（使用執照用途變更—住宅變更為旅館），是否須辦理環境影響評估，環保署再以99年9月6日環署綜字第0990078476號函復略以：「本案基地位在墾丁國家公園計畫範圍內，原作住宅使用的建築物，擬改建或修建作旅館使用。本案應以開發單位向目的事業主管機關所提計畫內容，依申請時之『環評認定標準』第31條第1項第14款規定認定其應否實施環境影響評估。」綜觀悠活渡假村開發行為，其自始即全區實質供作旅館經營使用，且經營主體均屬同一公司，本院實地履勘悠活渡假村時，現場可見其使用者、出入口及區內營運均無實體區隔，而該渡假村全區面積已逾1公

項，依環評法第4條第1項第1款：「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。」及環評認定標準（89.11.01修正）規定，應實施環境影響評估。墾管處及屏東縣政府漠視悠活渡假村自始即已實質全區經營旅館之存在事實，容任其切割申請旅館業登記證，以規避辦理環境影響評估，實怠忽職責，核有未當。

(八)又以，墾管處於二次函請環保署釋示結論均應辦理環境影響評估，惟悠活公司遲至102年4月1日始依環評法第7條第1項檢送悠活渡假村開發計畫環境影響說明書予墾管處，自97年墾管處要求悠活公司應全面施做環評，迄102年該公司送件止，已逾5年。復據內政部營建署102年9月30日營署園字1020062777號函查復稱：「97年墾管處依環保署函示函請悠活公司據以辦理環評，業者多次至處說明無人願做本案之環境影響評估說明書，可否以國家公園法之預先評估環境影響作審查。惟墾管處不予同意。悠活公司曾於101年5月21日委託○○○建築師事務所辦理『墾丁國家公園一般管制區鄉村建築用地設置旅館許可申請』之『開發計畫暨預先評估環境影響說明書』，本處函復應依規定實施環境影響評估作業。」等語，惟墾管處身為墾丁國家公園管理機關，卻未予追蹤要求致延宕環評作為，有悖國家公園法第1條揭示國家公園範圍內應以保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟為重之立法意旨，該處未思積極保育及管制作為，肇致悠活渡假村長期未經環評違法經營，洵非允當，核有違失。

(九)綜上，屏東縣政府及內政部容任悠活渡假村自84年間以集合住宅申請興建，88年完工後即以旅館營業使用，遲至102年間始依環評法辦理環境影響評

估，未經環評程序違法營運逾 14 年以上，實怠忽職責，核有嚴重違失。

二、環保署、內政部、屏東縣政府就悠活渡假村未經環評違規營運等情認事用法不一，且環境影響評估法對於國家公園範圍內開發行為之審核層級規範不明，肇致旨揭案件發生後相互推諉主管機關權責且未積極研謀良策妥處，衍生爭議並延宕環評審查作為，除有違行政一體原則，並損及政府公信力，均有違失：

(一)按「行政旨在執行法律，處理公共事務，形成社會生活，追求全民福祉，進而實現國家目的，雖因任務繁雜、多元，而須分設不同部門，使依不同專業配置不同任務，分別執行，惟設官分職目的絕不在各自為政，而是著眼於分工合作，蓋行政必須有整體之考量，無論如何分工，最終仍須歸屬最高行政首長統籌指揮監督，方能促進合作，提昇效能，並使具有一體性之國家有效運作，此即所謂行政一體原則。」此係司法院大法官議決釋字第 613 號解釋理由書中業已載明，先予敘明。

(二)查悠活公司於 102 年 4 月 1 日依環評法第 7 條相關規定，檢送「悠活渡假村開發計畫環境影響說明書」予墾管處，嗣墾管處依國家公園法開發行為主管機關為內政部（中央），並以該處為國家公園計畫之目的事業主管機關，依環評法第 7 條規定，以 102 年 4 月 9 日墾企字第 1020002372 號函轉前開環境影響說明書予環保署，該署始發現該渡假村未經環評違法營運情事，嗣於同年 5 月 6 日邀集內政部營建署暨墾管處、屏東縣政府暨所屬機關以及該署相關業務單位召開研商協商會議，於同年 5 月 8 日以環署綜字第 1020038223 號書函檢送研商會議結論，包括：

：（一）悠活渡假村計畫區內建築物作為住宅使用

，符合環評法相關規定，無須實施環境影響評估。

(二) 悠活渡假村以計畫區全區違規做為旅館營運使用，開發單位刻意切割，規避環評，依據環評法第 14 條第 1 項：「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。」因此第 1 區及第 2 區之旅館業登記證，自始無效。(三) 本案開發單位規劃申請「一般旅館」(旅館業)之許可，依發展觀光條例規定，「一般旅館」(旅館業)之目的事業主管機關為直轄市、縣(市)政府，本案應由屏東縣政府受理環境影響說明書，並依環評法規定辦理處分事宜。(四) 墾管處應註銷原核可開發單位第 1 區及第 2 區變更作為旅館之使用執照。屏東縣政府應註銷悠活渡假村第 1 區及第 2 區之旅館業登記證。

(三) 又查，據上開會議結論，各與會機關對其結論認定不一，對其環評審查之目的事業主管機關、第 1 區及第 2 區旅館是否合法等，均各自表述、莫衷一是，依各機關函示內容分列如下：

1、屏東縣政府以 102 年 5 月 13 日屏府觀發字第 10213845100 號函，就前開研商會議紀錄提出意見略以，對於悠活渡假村第 1 區及第 2 區之旅館許可是否有效，因未全盤考量事實及徵詢交通部觀光局意見，貿然推斷開發單位刻意切割規避環評，欠缺周延，未便表同意；受理審查作為是否係依環評法施行細則第 12 條規定，由上級機關委託下級機關，請明確敘明；註銷原核可開發單位旅館業登記證乙節，俟墾管處辦理回復使用執照原用途後，再憑辦理。

2、內政部以 102 年 5 月 21 日內授營園字第

1020197880 號函，就本案目的事業主管機關提出意見略以，目的事業主管機關應視各該目的事業所由成立之專業法規之管轄權規定而定，依環評認定標準分別將「國家公園」及「目的事業」列為不同主管機關，已足肯認二者明顯有別。該部並非本案開發計畫之目的事業主管機關，亦非環評法主管機關。該部營建署則以 102 年 9 月 30 日營署園字第 1020062777 號函提出意見略以，本案第 1 區及第 2 區旅館之設置申請案係墾管處依據國家公園法、墾丁國家公園計畫、建築法、發展觀光條例暨旅館業管理規則等規定辦理審查完竣，且行政程序法第 8 條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴」。綜上，內政部認為，本案全區逾 1 公頃，但業者因故只申請將第 1、2 區變更為旅館使用(面積約 0.44 公頃)，且經合法程序向屏東縣政府取得旅館經營許可，該 2 區目前作為旅館使用，在未違反建築法、發展觀光條例前提下，尚屬合法經營，應無疑義。

- 3、環保署以 102 年 5 月 28 日環署綜字第 1020042411 號函墾管處表示，依發展觀光條例規定，本案目的事業主管機關為屏東縣政府，環境影響說明書函請屏東縣政府(觀光傳播處)轉送屏東縣政府(環境保護局)審查。又該署 102 年 7 月 19 日環署綜字第 1020062026 號函示有關召開研商觀光旅館業、旅館業及觀光遊樂業之環評目的事業主管機關及主管機關分工事宜會議結論略以，旅館業環評書件由開發單位送直轄市、縣(市)政府之觀光旅遊的目的事業主管機關，轉送直轄市、縣(市)政府的環保主管機關進行審查。

(四)續查，就前開機關間爭議事項，據行政院南部聯合服務中心 102 年 5 月 29 日院臺南服字第 10201362440 號函，由行政院楊政務委員秋興於悠活渡假村現場視導會議結論略以：(一)有關悠活渡假村擴大營業或違規使用部分，請屏東縣政府及墾管處依法查處。至於取得旅館經營登記部分，請屏東縣政府依法，權衡信賴保護及公益性，本於權責核處。(二)未來本案如以全區作為旅館營運，應加速完成法定程序：1. 請屏東縣政府儘速辦理後續環評工作；2. 完成環評之後續旅館審核、建築物使照變更審查、旅館登記請屏東縣政府及墾管處積極核處。(三)本案因各主管機關就業管法令適用之見解不同，經過一段時間討論、磨合，已漸有共識。期待各機關不論中央或地方積極合作，顧及當地民眾生計，共創三贏，亦期盼悠活能肩負企業社會責任，與地方共生共榮。續於 102 年 7 月 10 日再次主持「悠活渡假村案相關事宜研商會議」，結論略以：「未來環保署將以『開發行為所由成立之專業法規』做為認定目的事業主管機關之依據，…」顯見，本案自 102 年 4 月發生迄今，遲至 102 年 7 月並經行政院楊政務委員○○召開二次會議，環評目的事業主管機關及審議機關爭議始獲釐清，由屏東縣政府受理悠活渡假村開發計畫環境影響說明書審查作業，並於 102 年 8 月 8 日辦理第 1 次環評審查作業，核有延宕環評審查作為之情。

(五)再查，悠活渡假村後續處分作為部分，環保署認為依前揭 102 年 5 月 6 日會議結論，應就本案開發單位違反環評法第 7 條規定部分予以處分，並請屏東縣政府考量依行政罰法追繳業者違法之不法利得。並以 102 年 5 月 13 日環署督字第 1020039593 號函

送不法利得之估算結果予屏東縣政府環境保護局參酌辦理在案。該署並回覆本院略以，本案是否得依行政程序法或其他相關法規規定，權衡信賴保護及公益性，確認屏東縣政府所核發之旅館業登記證係屬有效，應由該旅館業登記證之原處分機關（即屏東縣政府）引用相關法令依據說明。另屏東縣政府於102年9月18日屏府觀發字第10228597600號函復稱：「本案將視環評結果確認對當地環境之影響程度，研議依行政罰法裁罰並追繳不法利得。」並於本院約詢時復稱：「不法利得尚難適用，應可以行政罰法第18條進行加重處分，並於環評後確定影響後才能計算。」等語。按行政旨在執行法律，處理公共事務，然就同一違規案件而論，竟因不同機關處理而有不同行政作為，徒生爭議，且有各自為政之慮，亦有違行政一體原則。

（六）綜上，環保署、內政部、屏東縣政府就悠活渡假村未經環評違規營運等情認事用法不一，且環評法對於國家公園範圍內開發行為之審核層級規範不明，肇致旨揭案件發生後相互推諉主管機關權責且未積極研謀良策妥處，衍生爭議並延宕環評審查作為，除有違行政一體原則，並損及政府公信力，均有違失。

三、屏東縣政府及內政部所屬墾管處歷年來針對悠活渡假村之稽查頻率及裁罰強度顯有不足，且怠於稽查裁罰及執行強制改善，肇致無法有效遏止業者持續違法經營行為，任令違法情事長期存在，核有違失；內政部為國家公園法主管機關，未予監督，亦有怠失：

（一）按建築法第2條規定：「主管建築機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。在第3條規定之地區，如以特設之管理機

關為主管建築機關者，應經內政部之核定。」查內政部為統一墾丁國家公園區域內之建管事權等由，於91年3月22日以台內營字第0910082497號函示略以，自91年7月1日後墾丁國家公園區域內新建建築申請案件由墾管處辦理，故墾丁國家公園範圍之建築主管機關於91年7月1日前後，分別為屏東縣政府及墾管處；續依本法第73條第2項、第77條、第91條分別明定：「建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或有第9條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照」、「建築物所有權人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全。直轄市、縣(市)(局)主管建築機關得隨時派員檢查其有關公共安全與公共衛生之構造與設備。供公眾使用之建築物，應由建築物所有權人、使用人定期委託中央主管建築機關認可之專業機構或人員檢查簽證，其檢查簽證結果應向當地主管建築機關申報」、「有左列情形之一者，處建築物所有權人、使用人、機械遊樂設施之經營者新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續而繼續使用者，得連續處罰，並限期停止其使用。必要時，並停止供水供電、封閉或命其於期限內自行拆除，恢復原狀或強制拆除：一、違反第73條第2項規定，未經核准變更使用擅自使用建築物者。四、未依第77條第3項、第4項規定辦理建築物公共安全檢查簽證或申報者。」另依國家公園法第3條、第5條、第13條、第14條訂有：「國家公園主管機關為內政部」、「國家公園設管理處，其組織通則另定之」、「國家公園區域內禁止左列行為

：…五、於樹木、岩石及標示牌加刻文字或圖形。
…八、其他經國家公園主管機關禁止之行為」、「
一般管制區或遊憩區內，經國家公園管理處之許可
，得為左列行為：一、公私建築物或道路、橋樑之
建設或拆除。…四、土地之開墾或變更使用。…八
、廣告、招牌或其類似物之設置」；又依發展觀光
條例第 3 條、第 37 條、第 54 條規定：「本條例所
稱之主管機關…在縣(市)為縣市政府」、「主管機
關對觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業或
民宿經營者之經營管理、營業設施，得實施定期或
不定期檢查」、「觀光旅館業、旅館業、旅行業、
觀光遊樂業或民宿經營者，經主管機關依第 37 條第
1 項檢查結果有不合規定者，除依相關法令辦理外
，並令限期改善，屆期仍未改善者，處新臺幣(下同
)3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰；情節重大者，並得
定期停止其營業之一部或全部；經受停止營業處分
仍繼續營業者，廢止其營業執照或登記證。」旅館
業管理規則第 3 條第 1 項：「主管機關對旅館業之
經營管理、營業設施，得實施定期或不定期檢查。
」據此，屏東縣政府為悠活渡假村之建築主管機關
(91 年 7 月 1 日前)、旅館業主管機關；內政部所屬墾管
處為悠活渡假村之建築主管機關(91 年 7 月 1 日後)、墾
丁國家公園主管機關，並依前開法令具有檢查、限
期改善及裁處等權責，合先敘明。

(二)據屏東縣政府 102 年 6 月 17 日屏府觀發字第
10214828600 號函及 102 年 9 月 18 日屏府觀發字第
10228597600 號函查復，悠活渡假村自完工取得集
合住宅建築物使用執照後，該府自 89 年 4 月 13 日
即查獲悠活渡假村以集合住宅經營渡假俱樂部，並
交通部觀光局於 89 年 12 月 21 日觀賓 89 字第 29499

號函復渡假俱樂部是為旅館業，應予納管，續納入公安稽查。故該府於 89 年起至 102 年 8 月 7 日止辦理相關公安檢查，歷年來計有營業項目不符、未依法核准設置旅館、未辦理公安申報、建築物違規使用、旅館業擴大營業等違法事項，分別依違反商業登記法、建築法、旅館業管理規則、發展觀光條例等情僅裁罰 10 次，裁罰金額僅為 29 萬元。該府查復稱發展觀光條例裁罰標準於 93 年 7 月 8 日始公布施行，於該裁罰標準施行前無觀光法規裁罰之適用，故以違反建築法未辦理公安申報進行裁處，並於本院約詢時答復：「旅館業分無照營業及違規營業，以 95 年前無照營業以及 95 年後違規營業部分，共處分 4 次。89 年時無照營業裁罰 1 萬元，公安檢查部分未辦理公安申報，裁罰 6 萬元；當時因裁罰標準於 93 年才公布，故以建築法進行，另稽查不下 10 次。93 年 7 月裁罰標準公布後，均宣導為主，95 年違反發展觀光條例時，全國只有 8 個縣市進行裁罰，本府於 95 年時即執行。」惟查依交通部觀光局 89 年 12 月 21 日函示，悠活渡假村應視為旅館並納入旅館業管理，當時該渡假村即已分別違反商業登記法、建築法、發展觀光條例、旅館業管理規則等，惟該府歷年來針對違規稽查僅 10 次，裁罰金額僅為 29 萬元，又以發展觀光條例於 90 年 11 月 14 日修正公布第 55 條第 3 項已明定：「未依本條例領取營業執照而經營觀光旅館業務、旅館業務、旅行業務或觀光遊樂業務者，處新臺幣 9 萬元以上 45 萬元以下罰鍰，並禁止其營業。」顯見該條例已就未領有營業執照之處分規定，縱因同條例裁罰標準於 93 年 7 月 8 日公布施行，然其違法事證已臻明確，理應可由發展觀光條例第 55 條第 3 項予以裁罰，並禁

止其營業。就擴大營業部分於 95 年 11 月 7 日及 101 年 7 月 26 日分別裁罰，該期間毫無其他作為，又於 102 年 5 月 6 日發現擴大營業之情形未予改善，以情節重大並違反發展觀光條例第 37 條、第 54 條裁罰，顯見該府以「無觀光法規裁罰之適用」、「95 年違反發展觀光條例時，全國只有 8 個縣市進行裁罰，本府於 95 年時即執行」等語，純係辯解之詞，實不足採，屏東縣政府疏於監督，顯有違失。

- (三)另據墾管處 102 年 8 月 16 日墾企字第 1022902794 號函復資料，該處自 87 年起至 102 年間，歷年針對悠活渡假村違反國家公園法、建築法等情僅裁罰 9 次，裁罰金額僅為 11 萬 8,800 元。且悠活公司自 92~102 年均依建築法規定向墾管處申報公共安全檢查，並依建築物公共安全檢查簽證及申報辦法第 4 條第 3 項附表 2（建築物公共安全檢查簽證項目表）備註欄第 1 點及第 7 條規定略以：「辦理建築物公共安全檢查之各檢查項目，應按實際現況用途檢查簽證及申報」，及悠活渡假村所申報「建築物防火避難設施與設備安全檢查申報書」申報建築物概要現況用途類組，於稽查認定及申報內容均為旅館。又針對本院於 102 年 8 月 9 日履勘會議提及國家公園法得否連續處罰一節，墾管處復稱違規行為辦理告發、處分，依該處 98 年因海洋傳奇開發股份有限公司違反國家公園法訴願決定書（98 年 9 月 30 日台內訴字第 0980159683 號）內容有得否連續處罰之疑義。惟查墾管處身為墾丁國家公園主管機關，對園區內各事業機構作為理應知之甚詳，且至遲於屏東縣政府 92 年 9 月 22 日屏府觀字第 0920162551 號函墾管處已指明依交通部觀光局函示悠活渡假村應視為旅館並納入旅館管理在案，則悠活渡假村作為旅館業經營

，違規經營之情甚明。該處以前開訴願決定書中數獨立行為得否連續處罰仍有疑義予以辯解，然該訴願決定書已指明：「查報舉發行為乃屬有權機關於行政處分作成前之證據事實調查認定程序，查報舉發之次數自不得作為違反行政法上義務作為之次數認定標準，…系爭 11 件處分書一次通知送達訴願人，就不可分之違規經營狀態切割分別處罰，認事用法顯有違誤。」該案件訴願決定書內涵與悠活渡假村經營事項違規情事不同，不可一概而論，且墾管處自 91 年 7 月 1 日取得建管權後，依其申報資料均已明載悠活渡假村為旅館使用，惟僅有 102 年 5 月 9 日以未經核准變更擅自使用建築物（旅館）進行裁罰，墾管處怠於作為至為明確，內政部為國家公園法主管機關，亦有疏於監督之責。

(四)屏東縣政府及墾管處歷年來依商業登記法、建築法、發展觀光條例及國家公園法等裁罰悠活渡假村，其總金額竟僅為 40 萬 8,800 元（屏東縣政府裁罰 29 萬元、墾管處裁罰 11 萬 8,800 元），然以悠活渡假村第 3~6 區違法經營之房間數計 254 間、房間價格 4,180 元計算（悠活渡假村網站房間價 4,180 元起），若全數營業則每日違規營運獲利可高達百萬以上，顯然屏東縣政府及墾管處對違規行為之裁罰作為，無法有效遏止非法，且與業者所獲利益顯不符比例原則，有違行政程序法第 7 條第 1 項第 1 款規定，且依前述裁處內容，屏東縣政府及墾管處怠於作為，彰彰明甚。

(五)綜上，屏東縣政府及墾管處分屬發展觀光條例主管機關、墾丁國家公園主管機關及建築主管機關，惟歷年來針對悠活渡假村之稽查頻率及裁罰強度顯有不足，且怠於稽查裁罰及執行強制改善，肇致無法有效遏止業者持續違法經營行為，任令違法情事長

期存在，核有違失；內政部為國家公園法主管機關，未予監督，亦有怠失。

四、屏東縣政府就悠活渡假村各項環境保護許可文件疏於審查，肇致未能達到環境影響評估事前預防之目的；屏東縣政府及環保署就環保稽查暨環境影響評估查核作為未臻嚴謹周延，致未能查明該渡假村違規使用及刻意切割開發面積規避環境影響評估行為，均有違失；環保署應責成所屬環境督察總隊、各地方政府及各目的事業主管機關落實審核責任及執行稽查作為，並就申報管控機制建立多方查證機制，避免類似行為重複發生，以落實環境保護之目標：

(一)依廢棄物清理法（下稱廢清法）第 31 條第 1 項第 1 款規定，指定公告一定規模之事業，應檢具事業廢棄物清理計畫書（以下簡稱廢清書）送直轄市、縣（市）主管機關或中央機關委託之機關審查核准後，始得營運。另依水污染防治法（下稱水污法）第 13 條第 1 項規定，事業於設立或變更前，應先檢具水污染防治措施計畫及相關文件，送直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查核准；並依同法第 14 條規定，事業排放廢（污）水於地面水體者，應向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關申請，相關事業並須依廢清法及水污法相關規定應定期進行申報，先予敘明。

(二)查悠活渡假村係屬廢清法及水污法所定義管轄之事業，均應申請相關許可並受其管制，並洵據屏東縣政府 102 年 9 月 18 日屏府觀發字第 10228597600 號函查復，悠活渡假村於 88 年 12 月 15 日向該府提出水污法排放許可證之申請，於 89 年 3 月 3 日核發許可，並後續變更、展延及配合法規修正申請換證，分別於 92 年 2 月 17 日、94 年 1 月 21 日、97 年

3月6日、102年4月29日核發水污染防治許可證，依其許可證所載其事業別均為「餐飲業」，惟查申請資料表中主計處行業別代碼載明為「短期住宿服務業」，且依其許可核准內容於已載明客房使用。另就廢清法部分，悠活渡假村申請廢清書自92年9月16日核准列管在案後，共辦理4次變更，依所載內容其公告事業別係屬廢(污)水排放量100CMD(立方公尺/日)以上之事業，營運狀況資料亦已載明客房數415間。續據環保署查復略以，水污法事業之分類及定義不一定與主計總處行業標準分類相同，悠活渡假村經營內容包含餐飲及住宿，故其水污許可之填寫事業分類應包含517「餐飲業」及518「觀光旅館(飯店)」，主計總處行業別代碼應包括5510「短期住宿服務業」及5690「其他餐飲業」，本案屏東縣政府所核發之水污染防治許可證，於水污法事業分類及定義雖漏載518「觀光旅館(飯店)」，但對實質管制內容並無影響。顯見屏東縣政府於環境保護許可文件審查時，無視該實質內容均已載明旅館使用，且許可文件漏載行業別甚明，又該許可文件均係由該府環境保護局審查，然卻未查明，顯疏於審查之責。

- (三)另，屏東縣政府及環保署分別依據上述許可內容，進行環保法規稽查，依環保署查復稱，環境保護稽查業務係由地方環保單位負責執行其轄內列管案件之各項環境稽查，該署則督導地方並執行及抽、複查。環保署歷年分別於93年6月7日、93年8月3日、96年4月25日、96年7月3日及97年3月20日，針對悠活渡假村之各項許可內容辦理環境督察，其中93年8月3日查有放流水水質超過放流水水質標準，該署依違反水污法予以告發並移由屏東

縣政府裁處。另據屏東縣政府 102 年 9 月 18 日屏府觀發字第 10228597600 號函查復，歷年環保稽查計 37 次，環保陳情稽查案件受理 10 件，前揭稽查共裁處 5 件，分別為 93 年違反水污法第 7 條、第 18 條暨廢清法 36 條規定；95 年間違反水污法第 7 條規定及 97 年經墾管處舉報違反廢清法第 27 條規定，101 年違反廢清法第 36 條規定等語。

(四)又查，悠活渡假村即屬前述環保法令列管事業，則須依環保署所建置之環境保護許可管理資訊系統(下稱 EMS 系統)、依水污法及廢清法相關規定以網路傳輸方式，分別向該署設置之事業廢棄物申報及管理資訊系統(IWR&MS)、「水污染源管制資料庫管理系統」申報相關資料，並由各地方環保機關進行審查及勾稽。並據環保署查復，各級環境保護稽查執法人員稽查督察前利用 EMS 系統就各污染類別許可系統，查詢資料並將各類許可內容勾稽比對，屏東縣政府受理「水污染防治許可證」申請時，悠活公司在勾選「是否屬應實施環境影響評估者」欄位勾選為「否」。然依據環評認定標準判定是否應實施環境影響評估，除考量開發行為「類別」外，必須審酌其「規模」及研判開發行為所在「區位」，均須向相關機關洽詢方可得知，故於現場稽查時無法以目視判定。目前 EMS 系統並未記載環評認定標準所需考量的各項內容，督察稽查人員無從查核是否屬應實施環評而未實施環評的案件。

(五)續查，墾管處分別於 97 年及 99 年兩度函詢環保署，就該轄範圍內申請設置旅館，其個案(悠活渡假村)及通案應否實施環境影響評估。據環保署答復，兩案均經回復在案，屬已簽結並回復案件，並無應繼續追蹤之規定，且並非每個函詢應否實施環評之案

件均會進行開發或依原函詢內容開發，而該署於此項業務無法投注大量之人力進行追蹤。而本案非屬環評法第 18 條所稱應追蹤、監督之已審查通過環評書件案。又稱各項開發計畫申請案，尚未依環評法第 7 條規定由目的事業主管機關轉送書件至環評主管機關審查前，其若有違法開發或營運行為，應由目的事業主管機關依其業管法令逕處，悠活渡假村案現場違規事項之處理，目的事業法規、建築管理、國家公園管理等第一線目的事業主管機關應本於權責追蹤、稽查等語。

(六) 惟悠活渡假村申請環保許可申請文件資料均已明載其使用目的（如房間數），餐飲業及旅館業之經營行為模式、廢（污）水、廢棄物產生量等均顯有差異，屏東縣政府進行文件審查時未詳予審查即核發許可文件；又該區位屬墾丁國家公園範圍內並從事旅館經營行為至為明確，環保署及屏東縣政府歷年多次執行環保稽查業務，督察稽查人員竟未能查明該渡假村之規模及區位已達應實施環境影響評估之規模，縱使於稽查時未能立即確認，然事後經由查核其許可文件申請資料，亦可及時確認，並採取適當對應之行政作為；雖稽查業務由地方環保主管機關負責執行，環保署受限人力資源僅能進行抽、複查，然該署依相關法令設置之申報網站資料，僅由業者自行勾選「是否屬應實施環境影響評估者」，卻未能相互勾稽以比對發現，稽核功能顯有不足。

(七) 綜上，屏東縣政府就悠活渡假村各項環保許可文件疏於審查，肇致未能達到環境影響評估事前預防之目的；屏東縣政府及環保署就環保稽查作為未臻嚴謹周延，致未能查明該渡假村違規使用及刻意切割開發面積規避環境影響評估行為，均有怠失；環保

署應責成所屬環境督察總隊、各地方政府及各目的事業主管機關落實審核責任及執行稽查作為，並就環境保護申報管控機制建立多方查證機制，避免類似行為重複發生，以落實環境保護之目標。

- (八)至為避免類似悠活案違規先行開發事項，環保署於102年9月18日增定「行政院環境保護署辦理環境影響評估法第22條規定之分工標準作業程序」，詳定各種可能違規情形之樣態、稽查處分的時機、分工等標準作業程序，以達成開發案有效的監督及控管，則應予以落實執行，併此敘明。

五、屏東縣政府針對悠活公司經營之牡丹灣 Villa 民宿，未能有效稽查以遏阻其違法經營行為，任令業者屢次擴大營業、占用國有土地及擅自開發等，其違規所獲利益與裁處作為不符比例原則，顯疏於職責，核有怠失：

- (一)依據發展觀光條例第25條、第37條、第55條第2項分別明定：「民宿經營者，應向地方主管機關申請登記，領取登記證及專用標識後，始得經營」、「主管機關對觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業或民宿經營者之經營管理、營業設施，得實施定期或不定期檢查」、「有下列情形之一者，處新臺幣1萬元以上5萬元以下罰鍰：三、觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業或民宿經營者，違反依本條例所發布之命令。」另民宿管理辦法第3條、第4條、第27條、第33條定有：「本辦法所稱民宿，指利用自用住宅空閒房間…，提供旅客鄉野生活之住宿處所」、「民宿之主管機關，在中央為交通部，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府」、「民宿經營者不得有下列之行為：

五、擅自擴大經營規模」、「主管機關得派員，攜帶身分證明文件，進入民宿場所進行訪查。前項訪查，得於對民宿定期或不定期檢查時實施。」據此，地方主管機關負有民宿經營許可核發、管理及稽查之責，先予敘明。

(二)據屏東縣政府查復，悠活公司於屏東縣牡丹鄉牡丹灣段○○-○地號所投資經營牡丹灣 Villa 民宿(下稱牡丹灣 Villa)，係於 93 年 10 月間依山坡地建築管理辦法提出興建房屋(農舍)申請，該府依農業發展條例、農地興建農舍辦法及實施區域計畫地區建築管理辦法等規定審查後，以 93 年 12 月間核發建造執照、94 年 5 月間核發建築物(農舍)使用執照。續於 95 年 4 月間依據民宿管理辦法以農舍申請民宿登記，經該府審查後依民宿管理辦法於 95 年 4 月間核發「牡丹灣民宿」民宿登記證，核准房間數為 4 間。屏東縣政府表示，農舍建築物內其餘房間用途屬民宿主人之權責，如未供做客房使用，並不違反民宿管理辦法之規範，而本案申請民宿登記之當時，申請文件及紀錄內容並未額外記載申請客房以外之 10 間房間使用現況及用途。

(三)另查，牡丹灣 Villa 自 95 年 4 月間取得民宿登記證對外營業後，屏東縣政府歷年針對該民宿違法情事，分別依違反發展觀光條例及民宿管理辦法(擅自擴大營業處所)裁處 13 萬元罰鍰，違反水土保持法(擅自開發周遭土地)裁處 6 萬元罰鍰、違反區域計畫法部分(占用國有地及擴大營業)裁處 12 萬元罰鍰等。續據該府復稱因該縣地理轄區南北狹長，多屬偏遠地區鄉鎮，旅宿業多集中於墾丁及小琉球地區，其家數眾多，該府觀光業管單位因業務繁雜且稽查人力不足，針對民宿違法擴大經營規模之檢查及管理輔導工

作實有困難，經查對於旅宿業之查核率並不高，95年至100年間並無相關稽查資料。又於本院約詢時自承：「本縣觀光產業興起，多集中在恆春半島，在觀光發展上，採取定期或不定期稽查，並以有公安疑慮、消費糾紛者優先稽查，其他則列為平時性的稽查作為。」惟牡丹灣 Villa 係由悠活公司所投資興建，且民宿登記證載示4間房間，卻於建築執照申請時高達10間房間，足見其經營目的已與民宿管理辦法所稱利用自用住宅空間房間提供住宿處所之規定有所不同，縱稱「農舍建築物內其餘房間用途屬民宿主人之權責，如未供做客房使用，並不違反民宿管理辦法之規範」，然屏東縣政府身為地方主管機關理應對其作為及目的知之甚詳，且其取得民宿登記證後即擴大營業使用，據該民宿網站資料顯示，其單一房間定價介於1萬3,200元至2萬9,700元間，若以其平均房價2萬元、違規擴大經營房間數10間計算，每日違法獲利金額即高達20萬元；然屏東縣政府自95年起至102年共7年期間止，其裁罰金額竟僅為31萬元，其對違規行為之裁罰作為顯無法有效遏止非法，裁罰金額與業者所獲利益亦顯不符比例原則，有違行政程序法第7條第1項第1款規定，又以業務繁雜且稽查人力不足等由為其歷年疏於稽查之情飾辯，實有未當。

(四) 綜上，牡丹灣 Villa 自始即由悠活公司所投資經營，自取得民宿登記證後屢次違規擴大營業，且有占用周遭國有土地及違反水土保持法擅自開發使用情事，屏東縣政府理應瞭解轄內民宿經營現況及違規情事，然卻辯稱該府人力不足及轄區廣大，旅宿業稽查對象以有公安疑慮、消費糾紛者優先等語，惟查民宿管理辦法第33條明定主管機關得派員對民

宿定期或不定期檢查，而自 95 年迄今該府稽查僅有 5 次，主動稽查者亦僅有 3 次，歷次裁罰金額僅 31 萬元，與違規行為所獲利益不符比例原則，尤以 96 年至 100 年間對該民宿竟無任何稽查作為，肇致無法有效遏阻其恣意擴大經營及違規開發使用情事，容任違法行為長期存在，顯疏於職責，核有怠失。

調查委員：程仁宏

葉耀鵬

馬以工

中 華 民 國 1 0 2 年 1 2 月 4 日