

壹、案由：據審計部函報：稽查內政部營建署城鄉發展分署辦理「民間參與花蓮縣鳳林休閒渡假園區觀光遊憩開發計畫」，涉有未盡職責及效能過低情事乙案。

貳、調查意見：

內政部營建署城鄉發展分署（下稱城鄉分署）為配合行政院民國（下同）86年6月核定之「促進東部地區產業發展計畫」，與達成「促進民間參與公共建設」之政策，將興築花蓮縣馬鞍山溪萬榮堤防所產生之新生地，規劃為鳳林休閒度假園區，期能提供民間投資興建大型度假基地，以促進旅遊相關產業發展，乃於91年12月31日陳報「民間參與花蓮縣鳳林休閒度假園區觀光遊憩開發計畫」（下稱鳳林開發計畫）之先期計畫，經行政院核定執行，該分署遂於93年5月27日辦理第1期招商公告，由馬太鞍國際開發股份有限公司（下稱馬太鞍公司）為最優申請人得標，並於94年6月27日完成簽約。據審計部函報，該部稽查城鄉分署辦理鳳林開發計畫，涉有未盡職責及效能過低情事，爰報請本院處理，案經核批調查，並經調查完竣，茲提出意見如次：

一、鳳林開發計畫第1期招商，變更原奉核定之先期計畫開發內容，卻未循規定程序報請權責機關同意即予辦理，行政作業顯有瑕疵：

- （一）依89年10月19日發布、93年11月11日廢止之「民間參與公共建設案件協調及列管作業要點」（下稱民參建設作業要點）第2點規定略以：「主辦機關依促參法辦理之民間參與公共建設案件為協調及列管之範圍，並區分如下：（一）依『行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法』應報請行政院核定，且經核示以民間參與方式辦理之公共建設計畫案件。…」而78年訂定、97年底廢止之「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」第19條規定：「（各機關之中長程個案計畫）之修正及廢止，應依原核定之程序辦理。」城鄉分署於91年12月間陳報鳳林開發計畫之先期計畫書予內政部，該部鑒

於該計畫有關造地費用涉及中央政府預算，爰依上揭民參建設作業要點第2點第1目規定，核轉先期計畫書報請行政院審查，並經行政院於92年4月間核復同意。

- (二)查鳳林開發計畫陳報行政院核定之先期計畫，其第1期開發面積僅115公頃，且高爾夫球場並非第1期招商開發之項目，開發期程則為2年；惟城鄉分署卻藉行政院核示「招商內容，請與潛在投資者充分溝通後，擬定招商策略，再行釋出公告」之原則，經與投資者協調後擬定之第1期招商內容，修正開發面積為232公頃，並將高爾夫球場納入開發項目，期程亦延長為18年（首期12年、後期6年），已大幅變動行政院原核定之先期計畫內容，該分署於簽請辦理第1期招商公告時，卻未依「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」規定，循原核定程序報請行政院同意，而援引「促進民間參與公共建設案件列管及考核作業要點」（93年11月11日制定，替代原民參建設作業要點）第6點：「主辦機關辦理促參案件之核定程序，涉及中央政府預算者，實施前應將建設計畫與相關補貼利息及投資建設方案，報請行政院核定；未涉及中央政府預算者，得依權責由主辦機關自行核定。」有關「新興」促參案件核定程序之規定，認為變更內容未涉中央政府預算調整，而逕簽請內政部同意即予辦理，行政作業顯有瑕疵。

- 二、城鄉分署將未經確定許可籌設之高爾夫球場列為第1期招商項目；招商申請須知復引用非定案之用水方案做為資源使用規範；加之地上權與聯外道路遲未設定或交付；在在顯示先期規劃評估之草率失當，肇致民間開發機構日後要求解約之口實，有損政府誠信，確

屬未妥：

- (一)依行政院核定鳳林開發計畫之先期計畫書，有關高爾夫球場籌設之原則係「目前東部高爾夫球場總量管制尚未開放，此不確定因素為未來招商之隱憂，因此在第1期招商開發暫不考慮納入，而在球場開放後將由新生地開發局（即後來之城鄉分署）立即申請總量分配，以確保後期招商之利基」。按城鄉分署經與投資者協調擬將高爾夫球場納入開發項目後，於92年5月14日函請行政院體育委員會（下稱體委會），要求公告開放高爾夫球場之設置，體委會93年2月13日雖就高爾夫球場開放事宜，復以：「高爾夫球場申請籌設之相關法令問題尚待解決」，惟城鄉分署卻仍在93年5月27日第1期招商之申請須知中，將高爾夫球場納為招商開發項目。
- (二)又鳳林開發計畫之景觀用水，雖經花蓮縣政府89年12月29日府工水字第141165號函，同意交通部觀光局花東縱谷管理處（下稱花東縱管處）辦理之鳳林遊憩區引用1CMS水權量，公告並註明水源與下游土地（如鳳林綜合開發區等）共用；惟經濟部水利署91年5月28日「研商花蓮馬鞍攔河堰工程推動相關事宜會議」之決議，係「內政部營建署新生地開發局計畫開發約六百公頃鳳林休閒渡假園區部分之用水，請該局參考經濟部水利署花蓮馬鞍攔河堰工程規劃檢討相關資料，針對用水量及用水時程再詳細評估，以最經濟方式自行研提可行方案。」而城鄉分署第1期招商申請須知之「資源使用規範」，卻引用花東縱管處於上開會議中之發言片段：「三期開發完成後，所申請1CMS水權量，於本區使用後再接到新開局之休閒渡假園區內使

用。」載以「交通部觀光局花東縱谷管理處承諾，『鳳林遊憩區所申請之 1CMS 水權，將接至鳳林休閒渡假園區使用』，…」，核其所載不僅扭曲上開發言片段，更非會議之決議事項。

(三)馬太鞍公司於內政部 98 年 2 月 19 日召開之「『民間參與花蓮縣鳳林休閒渡假園區觀光遊憩開發計畫案』不可抗力及除外情事認定協議會議」中，基於高爾夫球場之籌設許可已近 4 年遲未核發，業遠超出合理期待及可忍受之風險；及招商申請須知載明「鳳林遊憩區所申請之 1CMS 水權，將接至新開局之鳳林休閒渡假園區使用」之承諾，卻均尚未完成開發等為由，要求合意終止契約，並退還該公司履約保證金 5 千萬元及開發權利金 487 萬元。城鄉分署在考量另仍有地上物處理及計畫西側聯外道路未交付等問題，存有履約不確定之風險後，於 99 年 1 月 21 日與馬太鞍公司達成終止合約之協議。

(四)查城鄉分署在開放政策不明朗之情況下，將高爾夫球場納入招商內容，使得後續高爾夫球場因申設受阻，嚴重影響民間機構開發意願；復引用非定案之用水方案做為資源使用規範；且原允諾應設定之地上權及聯外道路交付等，又因環保、農地占用等因素而遲未完成；在在顯示城鄉分署招商規劃之先期評估有欠周妥，終成為民間開發機構要求解約之口實，雖依該分署與馬太鞍公司之終止合約協議，政府已收取之開發權利金 487 萬元與土地租金約 234 萬元無須退還，原交付開發之土地亦已收回，因此並未額外增加政府之負擔，但於開發過程中所投入之公私部門人力、物力，業皆付諸流水，不僅原訂回收造地費用、創造就業人數及增加觀光旅遊人數等計畫目標無法達成，更損及民間機構對政府之信

賴，實有未當。

三、鳳林開發計畫第 1 期招商文件所訂開發權利金收取方式，既經甄審會議決議通過，且較先期計畫原擬方案為佳，應尚合宜：

(一)按鳳林開發計畫第 1 期招商所列開發權利金收取方式，係依內政部 93 年 3 月 18 日召開「整合關山綠園 BOT 案及花蓮鳳林 BOT 案招商條件及辦理期程會議」之決議：「開發權利金：不得低於投資計畫書之財務計畫所列 50 年內，前 10 年平均營業額之 20%」辦理。查馬太鞍公司於其財務計畫中，將前 10 年之營運額預估趨向保守，而於營運第 11 年以後之預估營業額則遽增 10 倍以上，有減少開發權利金繳納之意圖，嗣經 93 年 11 月 26 日「花蓮縣鳳林休閒渡假園區 BOT 開發案」第 5 次甄審會議提出疑義，並經馬太鞍公司承諾以營運前 10 年營收提撥 2% 做為地方回饋金後，獲甄審會議決議通過，其說明且列入紀錄，成為契約文件應履行之一部分。

(二)依據「民間參與公共建設甄審委員會組織及評審辦法」第 3 條規定，訂定或審定申請案件之評審項目與甄審標準等，為甄審會之主要任務。上揭開發權利金以開發完成後預估前 10 年平均營業額之 20% 為下限來收取，雖民間廠商預估第 11 年起之營業額較前 10 年高達 10 倍以上，對於此等可能低估前 10 年營業額，藉以少繳開發權利金之不合理作法，既經負有權責之甄審會提出質疑並議決通過，責成開發廠商以提供地方回饋金方式彌補，且此等修正作法已較先期計畫「公共設施規範，由投資者帶資興建，在經營權利金的設定為 1.5%~2%（無開發權利金）」之方案為佳，在已顧及政府權益之情況下，應尚合宜。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二函請內政部轉飭所屬切實改進見復。
- 二、調查意見函復審計部。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。