

調 查 報 告

壹、案由：據訴：墾丁國家公園管理處辦理「變更墾丁國家公園」計畫，未採納該公司提案，逕將坐落屏東縣恆春鎮鵝鑾鼻段 392-14 地號等土地（即帆石地區「停十三」停車場用地），分割為不同使用分區並辦理徵收，嚴重損及權益等情乙案。

貳、調查意見：

據訴，墾丁國家公園管理處（以下簡稱墾管處）辦理「變更墾丁國家公園」計畫，未採納該公司提案，逕將坐落屏東縣恆春鎮鵝鑾鼻段 392-14 地號等土地（即帆石地區「停 13」停車場用地），分割為不同使用分區並辦理徵收，嚴重損及權益等情。案經調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、本案停 13 用地之設置，既經內政部表示有其必要性亦符合適宜性，並經內政部國家公園計畫委員會審議通過，允宜予以尊重；惟該停 13 用地劃設區位，確實造成周遭其餘土地有畸零不整、難以整體利用之情事，其規劃未與地形、地籍有效整合，不無疏漏，殊值檢討。

（一）按「國家公園主管機關為內政部。」、「內政部為選定、變更或廢止國家公園區域或審議國家公園計畫，設置國家公園計畫委員會，委員為無給職。」、「國家公園之設立、廢止及其區域之劃定、變更，由內政部報請行政院核定公告之。」、「國家公園之選定，應先就勘選區域內自然資源與人文資料進行勘查，製成報告，作為國家公園計畫之基本資料。前項自然資源包括…；人文資料應包括…土地

所有權屬及使用現況、…。前二項規定於國家公園之變更或廢止時，準用之。」、「國家公園計畫通盤檢討前應先進行自然及人文資源分析，作為通盤檢討之基礎。」及「國家公園計畫之通盤檢討作業由各該國家公園管理處組成通盤檢討作業小組辦理。」，分為國家公園法第 3 條、第 4 條、第 7 條、該法施行細則第 2 條及國家公園計畫通盤檢討作業要點第 5 點、第 8 點所明文規定。

(二) 墾丁國家公園係屬非都市土地之國家公園區，依據國家公園法第 7 條暨國家公園法施行細則第 3 條規定，由內政部擬定墾丁國家公園計畫報經行政院 71 年 4 月 7 日台(71)內字第 5375 號函核定後，該部以 71 年 8 月 10 日台(71)內營字第 93098 號函公告自 71 年 9 月 1 日生效。嗣後內政部分別以 85 年 3 月 25 日台(85)內營字第 8572386 號函公告「墾丁國家公園計畫(第一次通盤檢討)」案自 85 年 4 月 1 日生效及 93 年 7 月 21 日臺內營字第 09300853451 號函公告「墾丁國家公園計畫(第二次通盤檢討)」案自 93 年 7 月 29 日生效。刻依國家公園法施行細則第 6 條規定進行第三次通盤檢討作業。

(三) 本案屏東縣恆春鎮鵝鑾鼻段 392-14 地號土地，係於 77 年 1 月 5 日分割自同段 392-2 地號土地。原 392-2 地號土地之使用分區及用地類別為風景區農牧用地。該筆土地係由前所有權人吳○○於 71 年 10 月 15 日購自盧○○等二人，並於 76 年設定抵押權予陳○○及潘○○，嗣於 77 年 1 月 5 日配合墾丁國家公園計畫逕為分割為 392-2、392-13、392-14 及 392-17 地號等 4 筆土地。392-2 地號土地於 90 年 2 月 14 日買賣登記予潘○○；392-13 地號土地先於 84 年 8

月 3 日買賣登記予潘○○，再於 96 年 1 月 25 日買賣登記予艾○○○○股份有限公司；392-14 地號土地先於 84 年 8 月 3 日買賣登記予潘○○，再於 88 年 1 月 28 日買賣登記予盤○○○股份有限公司；392-17 地號土地先於 77 年 12 月 10 日買賣予潘○○及陳○○，陳○○再於 79 年 8 月 6 日將其持分買賣登記予潘○○，嗣後潘○○再於 96 年 1 月 8 日將整筆土地買賣登記予艾○○○○股份有限公司。該 4 筆土地之使用分區、用地類別、登記面積及所有權屬，詳如下表：

單位：公頃

地號	使用分區	用地類別	登記面積	所有權人
392-2	一般管制區	農業用地	0.1110	潘○○
392-13	一般管制區	道路用地	0.0078	艾○○○○股份有限公司
392-14	遊憩區	停車場用地	0.4737	盤○○○股份有限公司
392-17	一般管制區	鄉村建築用地	0.1304	艾○○○○股份有限公司
合計			0.7229	

(四) 本案土地前地主吳○○先生於墾管處 79 年開始辦理墾丁國家公園計畫第一次通盤檢討時，即提案建議將其所有之原停 13 用地變更為鄉村建築用地，而將對面國有鄉建用地變更為停車場，然未獲當時內政部國家公園計畫委員會採納。嗣於該計畫第二次、第三次通盤檢討時，本案陳訴人亦多次建議將鵝鑾鼻段 392-2、392-3、392-10、392-12 地號土地由一般管制區農業用地變更為遊憩區停車場用地；392-14 地號由遊憩區停車場用地變更為一般管制區鄉村建築用地；或是在符合興闢停車場及污水處

理設施實際需求，並且不改變停車場用地、農業用地及鄉村建築用地等三種用地各別面積之前提下，檢討變更其所有土地之使用類別，惟仍經內政部國家公園計畫委員會審議決議不予變更。

(五)綜整墾管處及內政部國家公園計畫委員會不同意陳訴人申請變更用地類別之理由，略以：

- 1、鵝鑾鼻段 392-14 地號土地原地主吳○○於 76 年設定抵押權予陳○○及潘○○時，因其均非自耕農，依當時法令不具備承受農地之資格，但私下已買賣，並以設定抵押權方式擔保其債權及債務，其購買土地時已知該土地為停車場用地。
- 2、墾管處前於 93 年 5 月 10 日舉辦「停 13」用地徵收案之公聽會，與會人員表示，該處應依計畫儘速完成停車場闢建，以確保船帆石海水浴場遊客停車安全及帶動地區觀光發展。
- 3、陳訴人提案變更為鄉村建築用地，惟未符合通盤檢討審議時之鄉村建築用地變更原則。且第二次通盤檢討已招外界質疑該案有圖利財團、失信於民之語。
- 4、陳訴人曾提捐贈土地作為停車場，以交換「停 13」用地變更為鄉村建築用地，惟該捐出土地之位置劃設及遊客使用角度，皆未較原計畫區位、動線、空間格局更為恰當，且由船帆石區域發展來看，該區域不缺旅宿設施，停車場需求較為殷切。
- 5、墾管處計畫於停車場用地規劃地下污水處理設施，以同時解決停車需求及污水污染環境問題。
- 6、本案如同意變更調整，將產生將已辦理徵收土地部分撤銷徵收變更為鄉村建築用地，易遭外界質疑有不公、圖利等情事；須重新檢討污水處理設施、停車場變更規劃設計及施工等營運成本面向

之衝擊；影響鄰地景觀視線；應否繳交適當回饋金等問題。

(六)又詢據內政部及墾管處分別表示，71年發布墾丁國家公園計畫時該停車場用地即已劃設。當時係考量附近為船帆石著名景點，有旅客拍照及停留需求，且規劃設置地點為4-2計畫道路及台26線交口處，故有必要性亦符合適宜性；陳情人所有土地雖然面積未增加，但區位調整至省道邊因土地大量增值，並未有任何回饋措施，且影響鄰地視覺景觀，易遭外界質疑嚴重圖利業者，故認有斟酌之必要。又100年1月27日內政部國家公園計畫委員會第7次專案小組會議決議略以：「審酌目前國家公園公共設施用地之變更未訂有明確回饋機制，案經墾管處說明應否繳交適當回饋金…等問題後，本案不予採納。」

(七)按國家公園計畫之形成，具有高度之專業性，且內政部設有國家公園計畫委員會作為審議機制，該委員會之委員，包括各界專家與學者，因此，對於該委員會之專業判斷或計畫裁量，除非有明顯之裁量失當外，本院允宜予以尊重，先予敘明。惟按國家公園計畫範圍內土地所有權人對其所有土地得以利用之程度，須受國家公園法及其相關法令規定之限制（參照國家公園法第14條至第20條規定），亦即土地所有權人對其財產權行使範圍，包括土地使用、收益與處分，端視法律所賦予之權利範圍而定，換言之，國家公園計畫所規定之事項，即界定、規範其財產權的範圍。此外，為解決可能產生之外部性爭議，或避免私人藉由開發、變更或更新獲取土地暴利，並遏止土地投機炒作行為，落實受益者負擔原則，以達社會公平之目標，我國實務上常

運用回饋制度以為手段。再按行政行為有多種同樣能達到目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者為之；而行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。行政程序法第 7 條第 2 款及第 9 條均有明定。查本案鵝鑾鼻段 392-14 地號土地，係分割自同段 392-2 地號土地。原 392-2 地號土地面積達 0.7229 公頃，嗣後配合墾丁國家計畫於 71 年間公告生效，於 77 年 1 月 5 日逕為分割為 392-2、392-13、392-14 及 392-17 地號等 4 筆土地，並分受不同之使用管制。然該 4 筆土地因停車場用地（即停 13）居於其中，確實造成其餘 3 筆土地有狹長、畸零不整、難以整體利用之情事。詢據墾管處亦自承，有造成陳訴人土地畸零的問題發生。本案停 13 用地劃設區位當時未能妥適審酌是否侵害人民財產權益以及是否有其他選擇之可能，致造成周遭其餘土地畸零狹小無法利用，而形成人民與社會資源之浪費，有違行政程序之基本原則。

- (八)再參照「農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法」第 2 條規定略以：「依本條例第十二條規定應繳交回饋金者，除依第三條及第四條規定辦理者外，其回饋金之繳交基準如下：一、國家公園範圍內農業用地變更為非農業使用者，以變更編定面積與獲准變更編定當期公告土地現值乘積百分之十五為計算基準。…。」，國家公園範圍內之農業用地如變更為非農業使用者，其回饋金額尚非無明確之計算標準。是以墾管處或內政部若認為陳情人所有土地，如因區位調整或用地類別變更，致其土地利益有所增值、或將影響鄰地視覺景觀，允宜訂定明確之變更審議原則及回饋計算標準，俾供民眾有所依

循，而非以目前未訂有明確回饋機制，作為不予採納變更之理由，併予敘明。

(九)綜上所述，本案停 13 用地之設置，既經內政部表示有其必要性亦符合適宜性，並經內政部國家公園計畫委員會審議通過，本院予以尊重；惟該停 13 用地劃設區位，確實造成周遭其餘土地有畸零不整、難以整體利用之情事，該規劃未與地形、地籍有效整合，不無疏漏，殊值檢討。

二、墾丁國家公園管理處辦理徵收停 13 用地面積，未能遵照自 71 年間公告生效及經通盤檢討之墾丁國家公園計畫書辦理，其面積差異超過 50%，遠高於該處所自承之合理誤差範圍，內政部身為國家公園主管機關未盡督導及審查之責，顯有疏誤。

(一)按「國家公園主管機關為內政部。」、「內政部為選定、變更或廢止國家公園區域或審議國家公園計畫，設置國家公園計畫委員會，委員為無給職。」、「國家公園之設立、廢止及其區域之劃定、變更，由內政部報請行政院核定公告之。」及「國家公園計畫之通盤檢討作業由各該國家公園管理處組成通盤檢討作業小組辦理。」，分為國家公園法第 3 條、第 4 條、第 7 條及國家公園計畫通盤檢討作業要點第 8 點所明文規定。次按「為實施土地徵收，促進土地利用，增進公共利益，保障私人財產，特制定本條例。土地徵收，依本條例之規定…」、「申請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關。」土地徵收條例第 1 條、第 13 條定有明文，又該條所

規定之徵收計畫書，應依同法施行細則第 17 條第 1 項規定記載所定相關事項，包括其第 2 款所規定之徵收面積。因此，徵收計畫書所載徵收面積應是將來中央主管機關核准徵收土地之範圍，亦為直轄市或縣（市）主管機關於接到中央主管機關通知核准徵收案時，所應公告之範圍。

(二)查墾丁國家公園計畫係經行政院 71 年 4 月 7 日台（71）內字第 5375 號函核定，內政部以 71 年 8 月 10 日台（71）內營字第 93098 號函公告自 71 年 9 月 1 日生效。嗣後內政部分別以 85 年 3 月 25 日台（85）內營字第 8572386 號函公告「墾丁國家公園計畫（第一次通盤檢討）」案自 85 年 4 月 1 日生效及 93 年 7 月 21 日臺內營字第 09300853451 號函公告「墾丁國家公園計畫（第二次通盤檢討）」案自 93 年 7 月 29 日生效。刻依國家公園法施行細則第 6 條規定進行第三次通盤檢討作業。經檢視歷年計畫書，其於「遊憩區利用設施面積表」均載明「停 13 用地面積為 0.31 公頃」，於備註欄並敘明「位於遊 18（船帆石）內」。迄至內政部刻正審議之墾丁國家公園計畫（第三次通盤檢討）計畫書（草案）第 5-58 頁之「遊憩區利用設施面積表」（續一）亦載明「停 13 用地面積為 0.31 公頃」等字，足見依計畫書所載所需之停 13 用地面積為 0.31 公頃，並為將來辦理土地徵收之範圍，而縱有誤差，亦應在合理的誤差範圍之內。

(三)又查墾管處擬定停 13 用地徵收土地計畫書，報請內政部提經該部土地徵收審議委員會第 246 次會議決議通過，並以 99 年 11 月 4 日台內地字第 0990222013 號函准予徵收鵝鑾鼻段 392-14 地號土地，並一併徵收其土地改良物。屏東縣政府嗣依該

部函自 99 年 11 月 11 日起至同年 12 月 11 日止公告徵收 30 日，並以該府 99 年 11 月 10 日屏府地權字第 09902723833 號函通知本案陳訴人。惟其擬定、核准及公告徵收土地面積皆為 0.4737 公頃。

(四) 針對計畫書所載面積 0.31 公頃與徵收面積 0.4737 公頃不符乙節，據內政部國家公園計畫委員會第 93 次會議決議：「請營建署儘速督導墾管處確定面積，並研提後續處理方式。」。惟據墾管處查復稱，歷年計畫書皆為 0.31 公頃，而 1/5000 計畫圖釘樁結果為 0.4737 公頃（鵝鑾鼻段 392-14 地號），亦未曾調整過。故計畫實施應以核定計畫圖進行釘樁後實地分割測量為準。而計畫書面積為 0.31 公頃，經檢討為歷年未依釘樁成果逕為分割面積校正所致。再訊據墾管處仍堅稱，計畫面積僅係參考，應以實地分割測量面積為準。惟墾管處及內政部亦自承，一般合理誤差範圍是正負 5%，兩者是有差異等語。

(五) 按國家公園計畫一經公告確定，即發生規範之效力。除法律另有規定外，各級政府所為土地之使用或徵收，自應符合已確定之國家公園計畫，若為增進公共利益之需要，固得徵收國家公園範圍內之土地，惟因涉及對人民財產權之剝奪，應嚴守法定徵收土地之要件、踐行其程序，並遵照國家公園計畫之相關規定。本案經行政院 71 年 4 月 7 日台（71）內字第 5375 號函核定，經內政部以 71 年 8 月 10 日台（71）內營字第 93098 號函公告自 71 年 9 月 1 日生效，以及其後內政部先後公告之「墾丁國家公園計畫（第一次通盤檢討）」、「墾丁國家公園計畫（第二次通盤檢討）」案計畫書，包括刻正審議之墾丁國家公園計畫（第三次通盤檢討）計畫書（

草案)，均載明「停 13 用地面積為 0.31 公頃」，則各級政府據此所為土地之徵收亦應在用地面積 0.31 公頃之範圍內。再查，在第三次通盤檢討之計畫書（草案）第 5-61 頁該表底下，雖加列「註 2：本表分區面積僅供參考，以實際計畫之訂樁測量分割為準。」等字，惟其意應係指表列分區面積如與釘樁測量有誤差時，以釘樁測量者為準。然而，本案停 13 用地計畫書面積與徵收面積差異卻超過 50% 以上，顯然高於墾管處所自承之合理誤差範圍，並嚴重侵害人民之財產權。惟墾管處竟稱計畫書所載面積為「僅供參考」，既漠視已公告生效之計畫書具有法規範效力，有違依法行政原則，更無視上開面積之差異已超過 50% 以上，侵害人民權益。內政部身為國家公園主管機關，未能克盡督導之責，洵有疏失。內政部應儘速依內政部國家公園計畫委員會第 93 次會議決議，督同墾管處並依計畫書面積，研提妥適處理方式補救，以確保人民財產權益。

三、墾管處應周詳考量本案停車場用地淡、旺季及平常日與例假日之停車供需情形，於經營管理上預為建立相關配套措施，以避免淪為蚊子停車場，而有閒置、浪費公帑之情事。

- (一) 據墾管處查復稱，停 13 計畫已規劃完成多年，能實際解決區域交通問題，以提供安全、舒適的旅遊環境；依 98 年 12 月「98 年度墾丁國家公園委託辦理恆春半島交通系統整合規劃」報告（下稱 98 年交通報告），船帆石地區停車現況分析（p2-46，表 2.3-18 各景點連續假日季旺季假日路邊停車場供需比），連續假日 8 時至 19 時，船帆石路邊停

車場之最大供需比 3.12、汽車停車位需求 187 輛、大型車 5 輛；另該處分於 99 年 6 月 19 日及 99 年 8 月 1 日下午 5 時至 6 時，再次於現場調查停車現況，實際發生之停車數 215 輛，遠高於停車位供給量；而船帆石環境並無任一停車場完成開闢，亦無大範圍公有空地可供停車使用，該區現況遊客發展已造成沿路並排停車之交通安全問題，確實有依計畫儘速完成開闢之必要。

- (二)惟查墾丁國家公園平常日與例假日交通型態不同，每遇假日車流明顯增加，是以現有之停車空間平時尚敷使用，假日旅客較多時，則顯不敷使用，為墾丁國家公園計畫（第三次通盤檢討）計畫書（草案）（第 2-45、4-7 頁）所自承。次據墾管處 98 年交通報告，其亦提及「然對照旺季假日之調查結果，除少數地區（如南灣、墾丁大街）於少數時段仍呈現供給不足的狀況外，大多數區域之停車供給均敷需求，顯示停車問題僅發生於連續假日期間。」，因此，該計畫初步建議 6 項停車管理策略，以改善特定期間內之非重現性停車問題。
- (三)是以，墾管處應周詳考量本案停車場用地淡、旺季及平常日與例假日之停車供需情形，於經營管理上預為建立相關配套措施，以避免淪為蚊子停車場，而有閒置、浪費公帑之情事。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，函請行政院轉飭內政部督同墾丁國家公園管理處確實檢討改進見復。
- 二、調查意見一至三，函復本案陳訴人。