

調 查 報 告

壹、案由：據年代網際事業股份有限公司、佳年國際開發股份有限公司陳訴：內政部營建署及墾丁國家公園管理處執行「關山生態文化藝術休閒園區BOT案」之招商、評審、議(締)約、核定、協商等作業疑有闕漏，延宕逾4年未有進展，致終止該BOT案之開發，涉有違失等情。

貳、調查意見：

「關山生態文化藝術休閒園區BOT案(下稱關山園區BOT案)」原為依促進民間參與公共建設法(下稱促參法)，分別由墾丁國家公園管理處(下稱墾管處)於民國(下略)91年自辦之「關山綠園生態休閒園區BOT案」，及同年11月底屏東縣政府函文墾管處要求無償撥用該處土地所規劃之「墾丁藝術村BOT案」，二案基地並分別經內政部國家公園計畫委員會(下稱國家公園計畫委員會)第53次及第55次會議同意變更為遊憩區(遊23及遊24)。迄93年4月20日內政部蘇前部長嘉全巡視該部營建署(下稱營建署)時指示該二案合併招商，同年8月9日並經國家公園計畫委員會第60次會議決議「原則同意」在案。墾管處遂於93年10月召開「關山園區BOT案」甄審委員會第1次會議，並成立工作小組。94年10月23日甄審委員會資格審查暨第1次綜合評審會議，選出年代關山園區投資聯盟(嗣經申請設立為佳年國際開發股份有限公司，下稱佳年公司)為最優申請人。迨墾管處與佳年公司議約時發現該公司所提投資計畫書之「文化藝術園區」建蔽率不合墾丁國家公園計畫規定(5%)，為確保投資廠商能依執行投資計畫書興建及營運，遂於契約書增列第24條附帶條款，請墾管處辦理個案變更，惟若個案變更未通過，則由佳年公司依墾丁國家公園第二次通盤檢討計畫修正執行投資計畫書，並以該修正執行投資計畫書經甄審委員會決議並報請內政部核定為契約之生效成就條件。

嗣因墾管處所提送之變更案未能通過國家公園計畫委員會審查，佳年公司遂依契約辦理修正執行投資計畫書，經甄審委員會審查決議「原則通過」，並經墾管處函報營建署轉內政部核定；惟營建署以承商提高生態休閒園區建蔽率，有違公平性原則，而不予核定。佳年公司則認為修正之執行投資計畫書總開發量體維持不變，

並經甄審委員會審查通過，應已符合法律及契約要求，且「契約公平性」應以整體招商文件而論，除非執行投資計畫書有違法之處，否則營建署不應再逾越權限要求該公司更改建蔽率。

案經營建署於98年9月28日及墾管處於同年10月15日分別召開研商會議未獲共識，同年10月27日內政部函請墾管處依契約辦理合意終止契約或可歸責於乙方之事由終止契約，墾管處則分別於98年10月30日、98年12月10日、99年2月10日三次函文佳年公司解約；惟佳年公司認為內政部以本案生態園區不修正為原提建蔽率1.14%而函請墾管處逕為解約，係違反促參法第12條規定等情，致本案延宕迄今未能執行，該公司並質疑本案之招商、評審、議(締)約、核定、協商等作業疑有關漏而陳訴到院。案經本院調查竣事，爰臚列調查意見如下：

一、內政部(營建署)及墾管處分別為國家公園主管機關及主管建築機關應深知國家公園法相關規定，既明知「關山園區BOT案」為「關山綠園生態休閒園區」與「墾丁藝術村」兩案整併，且二基地間相隔10米道路(161號鄉道)，於招商文件之規劃開發原則中未分別將建蔽率明確揭示，且綠覆率之規定亦與國家公園計畫委員會決議不符，均有疏失。

(一)按國家公園法(61年6月13日公布)第3條：「國家公園主管機關為內政部。」第4條：「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……。」第8條：「本法有關主要名詞釋義如左：……二、國家公園計畫：係指供國家公園整個區域之保護、利用及開發等管理上所需之綜合性計畫。三、國家公園事業：係指依據國家公園計畫所決定，而為便利育樂、觀光及保護公園資源而興設之事業。……」及第11條：「

國家公園事業，由內政部依據國家公園計畫決定之。」「前項事業，由國家公園主管機關執行；必要時，得由地方政府或公營事業機構或公私團體經國家公園主管機關核准，在國家公園管理處監督下投資經營。」同法施行細則(72年6月2日修正)第3條：「依本法第7條規定報請設立國家公園，應擬具國家公園計畫及圖……。」第4條：「國家公園計畫經報請行政院核定後，由內政部公告之，並分別通知有關機關及發交當地地方政府及鄉鎮市公所公開展示。」第5條：「國家公園計畫實施後，在國家公園區域內，已核定之開發計畫或建設計畫、都市計畫及非都市土地使用編定，應協調配合國家公園計畫修訂。」及第6條第2項：「依本法第7條變更國家公園計畫，準用第3條及第4條之規定。」除明定內政部為國家公園主管機關、國家公園管理處之職責，並明示國家公園計畫之拘束力。另按建築法第2條：「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。」「……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」及內政部85年2月9日(85)法內營字第8507942號函(要旨：國家公園計畫範圍內之各項建築行為由國家公園管理處主管)，內政部係中央主管建築機關，墾管處則為墾丁國家公園範圍內之主管建築機關。

(二)「關山園區BOT案」基地概況：

- 1、生態休閒園區：位於南側，經內政部國家公園計畫委員會第53次會議同意變更為「遊憩區」(遊23，其建蔽率不超過5%、建築高度不超過11公尺)，並經行政院以92年12月29日院台內字第0920068654號函核定(遊23)個案變更計畫書，內政部

以93年1月13日台內營字第0930081561號公告「墾丁國家公園計畫分區使用(遊23)個案變更計畫書」，並自93年1月19日起生效。基地範圍包括恆春鎮龍泉水段第372-1、372-2、624、625-11、626、625、373-1、624-1、625-12號等9筆地號土地，面積合計69.66公頃。

- 2、藝術園區：位於北側，經內政部國家公園計畫委員會第55次會議同意變更為「遊憩區」(遊24，其建蔽率為5%、綠覆率70%以上)，並經行政院以93年4月8日院台內字第0930016935號函核定(遊24)個案變更計畫書。基地範圍包括恆春鎮龍泉水段第377-1、372、377-24、366-1地號等4筆地號土地，面積計14.18公頃。(註：此處並未說明「綠覆率」之定義，惟「綠覆率」一般係指綠地面積占基地面積之比率。)
- 3、由投資計畫書「第五章 整體規劃設計暨興建計畫」可知，「關山生態文化藝術園區」為「關山綠園生態休閒園區」與「墾丁藝術村」兩案整併，兩塊基地間相隔10米道路(鄉161號道路)，目前已變更為遊23與遊24。

(三)「關山園區BOT案」招商文件「第一部分 申請須知」之「第一部分 總說明 1.1.1 三、聲明事項(一)」明定：「本『申請須知』未訂定事項，悉依『促參法』及其相關法規、『國家公園法』、『墾丁國家公園計畫書』及相關法規辦理。」及「1.3.3 一、基本規範」亦明定：「申請人於自擬投資計畫書……時，除須依照『墾丁國家公園計畫書』，並參據本案先期計畫書及相關法律所規定之事項外，悉依本案興建營運契約之規範執行。」另招商文件申請須知「1.3.3 一、基本規範」對於規劃開發原則

，既先敘明本案係「開發為生態休閒園區、藝術園區兩大分區」，惟其前段僅明示「生態休閒園區之主要設施淨建蔽率須為5%以下」，後段卻又說明「整體園區(含生態休閒園區、藝術園區)之綠覆率須於40%以上」，竟略而不提「藝術園區」之建蔽率，僅管墾丁國家公園計畫書業明定藝術園區(遊24)之建蔽率亦為5%，惟查，該「規劃開發原則」整段文辭，確易造成投資廠商之誤解。

(四)另國家公園計畫委員會第55次會議決議業明白揭示藝術園區(遊24)之建蔽率為5%、綠覆率70%以上，並經行政院核定在案，國家公園計畫委員會第58次會議另說明「有關綠覆率40%係指林地覆蓋，並非草地。本案範圍內若屬坡度超過5%之山坡地，則應有50%之林地覆蓋」。嗣後墾丁國家公園計畫書雖未明定綠覆率，然查「國家公園計畫委員會」係依國家公園法規定為審議國家公園計畫所設置，其決議當具一定效力，「關山園區BOT案」招商文件僅說明「整體園區(含生態休閒園區、藝術園區)之綠覆率須於40%以上」，顯與國家公園計畫委員會第55次及第58次會議決議不盡相合，恐增日後執行上之困擾。

(五)「關山園區BOT案」招商文件係經甄審委員會審查並由墾管處函報內政部，經內政部以93年11月30日台內營字第0930087537號函復「原則同意」在案。經查本案甄審委員會係由當時之營建署署長召集，甄審委員成員除學者專家外，並包括營建署國家公園組組長、墾管處處長及副處長等，係國家公園主管機關相關首長，應深知國家公園法相關規定，既明知「關山園區BOT案」為「關山綠園生態休閒園區」與「墾丁藝術村」兩案整併，且二基地間相

隔10米道路(161號鄉道)，於招商文件之規劃開發原則中不僅未分別明示建蔽率，且綠覆率之規定亦與國家公園計畫委員會決議不符，均有疏失。

二、墾管處所成立之工作小組成員因無建管人員參與，致未能先行審查核算投資計畫書是否符合相關規定；又營建署及墾管處均係甄審委員成員，於甄審時亦未要求投標廠商檢討建蔽率、綠覆率、容許使用項目及建築物高度限制等，即逕予評選，迨至議約階段，始察覺最優申請人之投資計畫書所提藝術園區建蔽率不合墾丁國家公園計畫書規定，亦有疏失。

(一)按「關山園區BOT案」招商文件「第三部分 評審辦法」「3.2.1 投資計畫書內容」至少應包括「四、興建計畫，包括如下：(一)土地使用分區計畫。…(三)建築及景觀配置計畫。(四)動線系統計畫。(五)交通及環境影響分析。(六)公共設施、保育區興闢及維護管理計畫。」另「3.2.2 投資計畫書給分標準」，如「表3 綜合評審之評審標準」所示，「評審項目」「2.開發事業計畫」配分權重占40%，其審查重點即包括「興建計畫(含綠建築、生態工法)」等，且按「3.2.4 評定方法」規定：「投資計畫書評分權重占總權重90%，權利金權重占總權重10%」。

(二)「關山園區BOT案」於93年12月13日至94年3月7日辦理第1次公告招標，因無廠商提出申請而流標；經修正招標文件後，於94年8月1日至9月30日辦理第2次公告招標，計有年代關山園區投資聯盟(即佳年公司)及立德關山生態園區渡假投資聯盟(下稱立德聯盟)二家廠商投標。同年10月23日經甄審委員會資格審查暨第1次綜合評審會議，選出佳年公司為最優申請人，立德聯盟為次優申請人。

(三)經查，佳年公司所提之投資計畫書「第五章 整體規劃設計暨興建計畫」對於「基地區位與範圍」說明略以：「『關山生態文化藝術園區』為『關山綠園生態休閒園區』與『墾丁藝術村』兩案整併，兩塊基地間相隔10米道路……，目前已變更為遊23與遊24」、「園區由鄉161道所分隔之西北側基地，占地約為14公頃，其主題設為本園區之藝術園區」、「南區之園區則約有68公頃，其主題設為本園區之生態休閒園區」，對於「空間內容與空間量」則說明「本規劃整體建蔽率約為3.41%，容積率為4.67%」、「藝術園區建築面積約19,970平方公尺，樓地板面積約21,970平方公尺；文化休閒園區建築面積約7,740平方公尺，樓地板面積約15,990平方公尺。」至於另一廠商立德聯盟所提之投資計畫書，由其「興建計劃」之「成本估算及控制計畫」概算可得，生態休閒園區之樓地板面積約48,725平方公尺、藝術園區之樓地板面積約17,013平方公尺，並無相關建蔽率檢討資料。

(四)「關山園區BOT案」招商文件「申請須知」規定，廠商所擬之投資計畫書須依促參法、國家公園法、墾丁國家公園計畫書等相關法規辦理。惟查，墾管處為協助本案甄審委員會辦理與評審有關作業，而於93年10月20日所成立之工作小組，其成員除承辦課(企劃經理課)課長及承辦技士外，僅包括秘書室、會計室及政風室人員，並無建管人員(在當時應屬工務課)參與，致未能先行審查核算廠商所提投資計畫書是否符合國家公園法相關規定；又本案資格審查暨第1次綜合評審會議係由當時之營建署署長召集，出席之甄審委員並包括營建署國家公園組組長、墾管處處長、副處長等，皆係國家公園主管

機關及主管建築機關之首長，對於建築法規中「建築基地為道路分隔者，不視為同一宗土地」乙節（建築技術規則建築設計施工編第1條第1項第1款後段）應知之甚詳，亦未要求投標廠商依國家公園法相關規定檢討建蔽率、綠覆率、容許使用項目及建築物高度限制等，即逕予評選，迨至議約階段，始察覺最優申請人之投資計畫書所提藝術園區建蔽率不合墾丁國家公園計畫書規定，亦有疏失。

三、營建署單以承商提高生態休閒園區建蔽率即認其有違公平性原則，似失之偏頗，惟該修正執行投資計畫書業與原規劃差異甚大，是否確實符合招商文件、契約內容及國家公園設置宗旨等規定，內政部係國家公園主管機關，自有裁量餘地；另本案因契約生效要件無法成就處於懸而未定狀態，惟本案自簽約迄今業延宕4年餘，投資廠商亦已投入相當人力、物力，營建署驟然要求墾管處辦理終止合約，恐將致訴訟，該署實應審慎妥為處置。

（一）「關山園區BOT案」資格審查暨第1次綜合評審會議評選出年代公司為最優申請人後，於議約時發現藝術園區建蔽率不合墾丁國家公園計畫書規定，雙方遂於94年11月29日第1次議約會議決議於契約書最後增列附帶條款，經同年12月18日甄審委員會審議契約草案會議結論：「同意增列第24條附帶條款，以解決目前之困境」，墾管處則於同年12月23日簽報該處處長、營建署國家公園組組長、營建署署長及內政部部長層決核可。

（二）「關山園區BOT案」契約書（94年12月31日簽定）「第24條 附帶條款」規定略以：

1、(24.1)有關本案基地容許使用項目、建蔽率問題，因不可歸責於甲乙雙方，且因無法於議約期

內及簽訂本契約同時獲得解決；雙方同意本附帶條款之約定，若與本契約任一條文有所牴觸時，其效力概以第24條為優先適用、解釋。

2、(24.2)為確保乙方能依「執行投資計畫書」興建及營運，甲方應依法定程序辦理「墾丁國家公園計畫個案變更」。……倘若本案個案變更未通過，則甲方同意乙方依墾丁國家公園第二次通盤檢討計畫修正「執行投資計畫書」，經本案甄審委員會決議，並報請內政部核定後實施。

3、(24.3)若甲方需乙方修正「執行投資計畫書」內容時，本契約之生效成就條件為甲乙雙方同意至上開附帶條款所述乙方依墾丁國家公園第二次通盤檢討修正之執行投資計畫書，經甄審委員會決議並報請內政部核定後，始生效力；並以甲方書面通知乙方執行投資計畫書已經核定之書面通知之日期為本契約之正式生效日。

(三)墾管處於95年1月24日提送變更建蔽率及建築高度案至國家公園計畫委員會審議，惟未獲通過。佳年公司遂依約辦理修正執行投資計畫書，並經甄審委員會97年1月18日投資計畫書第2次審查會議決議「原則通過」，墾管處則於同年3月3日檢陳該執行投資計畫書第2次修正版函報營建署轉內政部核定，惟營建署以承商提出生態休閒園區建蔽率由1.14%變更為3.19%之要求，有違公平性原則，而不予核定，其理由如下：

- 1、國家公園內低密度之生態開發為招商文件評比項目之一，承商設計生態休閒園區建蔽率1.14%既為評比內容之一，自不得任意擴大開發密度。
- 2、承商欲將藝術園區超出建蔽率5%之建築及樓地板面積挪用至生態休閒園區之旅館部分，惟若生

態休閒園區內住宿樓地板面積由12,900平方公尺增加為24,050平方公尺，不僅旅客人數，噪音、污水及垃圾量均明顯增加，對環境衝擊明顯有所差距，亦與原先規劃差異甚大。

- 3、執行投資計畫書不符建蔽率5%者，僅有藝術園區部分，故執行投資計畫書之修正應限於藝術園區，不得恣意變更既有生態休閒園區部分。

年代公司則認為本案契約增列之第24條附帶條款並未明文規定生態休閒園區需維持原計畫之建蔽率，如要求將生態園區建蔽率維持與原計畫相同之1.14%，將導致「計畫內部投資報酬率(IRR)」呈趨負值，與原審核通過之執行計畫書有嚴重落差，反不符合公平合理與誠實信用原則。

- (四)經查，本案契約附帶條款24.1條業明示該附帶條款係因「基地容許使用項目、建蔽率問題」無法於議約時獲得解決而訂定，惟經檢視比較年代公司原提投資計畫書與96年4月30日修正之執行投資計畫書，其配置方式、規劃分區計畫、分期分區發展計畫等均有大幅度變動，與原規劃差異甚大，且投資計畫書審查會議中甄審委員及營建署等對於修正執行投資計畫書「修正後樓地板面積大幅增加」、「污染及環境衝擊」、「住宿設施之質量與開發目的與使用強度恐與生態保育及環境教育之國家公園設置宗旨不符」等亦多有疑慮。

- (五)綜上，年代公司所提修正執行投資計畫書將生態園區建蔽率提高為3.19%，尚符墾丁國家公園計畫書(5%)之規定，且投資計畫書評審項目之審查重點除「興建計畫」外，尚包括「營運計畫、經營管理計畫、財務計畫」等項目，並非單只「建蔽率」一項而已。故營建署單以承商提高生態休閒園區建蔽率

即認其有違公平性原則，似失之偏頗，惟該修正執行投資計畫書業與原規劃差異甚大，是否確實符合招商文件、契約內容及國家公園設置宗旨等規定，內政部係國家公園主管機關，自有裁量餘地；另依契約24.3條「契約之生效成就條件」並未規定廠商修正執行投資計畫書及報請內政部核定之條件及期間，倘廠商一再函報內政部核定而內政部堅持不予核定，契約生效要件無法成就，將致本案處於懸而未定之狀態，惟本案自94年12月31日簽約迄今業延宕4年餘，投資廠商亦已投入相當人力、物力，營建署驟然要求墾管處辦理終止合約，恐將致訴訟一途，該署實應審慎妥為處置。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，提案糾正內政部。
- 二、調查意見三，函請內政部確實檢討改進見復。
- 三、調查意見一至三，函復本案陳訴人。

。