

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：交通部觀光局。

貳、案由：交通部觀光局所屬大鵬灣國家風景區管理處辦理大鵬灣BOT案因未完成契約約定之污水截流系統等可歸責之違約事實，遭開發公司依據契約規定通知自108年3月13日起終止契約，並經109年4月23日仲裁判斷核屬有據，且應返還3億元保證金，顯示政府各單位協力施政不足，斲喪公權力形象，占地百餘公頃之第一期開發區未竟全功、已營運項目功虧一簣，鵬管處雖免於開發商所提24億元損害賠償，然後續爭訟曠日廢時，尚有土地返還、營運資產鑑價及移轉事宜待解決，實則為雙輸局面，終不利整體觀光發展，洵有失當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案經調閱交通部觀光局（下稱觀光局）、觀光局大鵬灣國家風景區管理處（下稱鵬管處）、行政院環境保護署（下稱環保署）、屏東縣政府、經濟部水利署及大鵬灣國際開發股份有限公司（下稱大鵬灣公司）等機關、公司卷證資料，並於民國（下同）109年1月2日及1月3日赴大鵬灣國家風景區履勘、聽取簡報並詢問有關人員，嗣就待釐清事項再行函詢環保署、觀光局及屏東縣政府發現鵬管處辦理大鵬灣BOT案過程，因可歸責之違約事由，遭大鵬灣公司提出終止契約主張，並經仲裁判斷確認大鵬灣BOT契約之法律關係自108年3月13日起不存在，占地百餘公頃之第一期開發區未竟全功，成效不彰，洵有失當，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

交通部觀光局所屬大鵬灣國家風景區管理處辦理大鵬灣BOT案因未完成契約約定之污水截流系統、未能有效排除第三人非法占用後期開發土地及擅自興建地上物設施，暨未拆除灣域內非法設施物、蚵架及箱網等可歸責之違約事實，遭開發商依據契約規定通知自108年3月13日起終止契約，並經109年4月23日仲裁判斷核屬有據，且應返還3億元保證金，顯示政府各單位協力施政不足，斲喪公權力形象，占地百餘公頃之第一期開發區未竟全功、已營運項目形同閒置，鵬管處雖免於開發商所提24億元損害賠償，然後續爭訟曠日廢時，尚有土地返還、營運資產鑑價及移轉事宜待解決，實則為雙輸局面，終不利大鵬灣國家風景區整體觀光發展，鵬管處於執行具有高度公私夥伴合作特色之BOT案，態度顛預，成效不彰，洵有失當

- 一、按交通部觀光局組織條例第1條及第2條規定：「交通部為發展全國觀光事業，設觀光局。本局掌理左列事項：……七、觀光地區名勝、古蹟之維護，及風景特定區之開發、管理事項。……。」同條例第11條規定：「本局辦事細則，由局擬訂，呈請交通部核定之。」交通部觀光局辦事細則第6條規定：「本局技術組職掌如左：……四、風景特定區之規劃、建設經營、管理之督導事項。五、觀光地區規劃、建設、經營、管理之輔導及公共設施興建之配合事項。……」第11條規定：「本局局長綜理局務，其權責如左：……三、各組、室業務之監督指揮及考核。……」次按國家風景區管理處組織通則第1條規定：「國家風景區管理處（以下簡稱管理處），按各國家級風景區之劃定，依本通則之規定，分別設置之。管理處隸屬交通部觀光局。」第2條規定：「管理處掌理國家級風景區左列事項：一、觀光資源之調查、規劃、開發、保育及特有

生態、地質、景觀與水域資源之維護事項。二、風景區計畫之執行、公共設施之興建與維修事項。三、觀光、住宿、遊樂、公共設施及山地、水域遊憩活動之管理與鼓勵公民營事業機構投資興建經營事項。四、各項建設之協調及建築物申請建築執照之協助審查事項。五、環境衛生之維護及污染防治事項。六、旅遊秩序、安全之維護及管理事項。七、旅遊服務及解說事項。八、觀光遊憩活動之推廣事項。九、對外交通之聯繫配合事項。十、其他有關風景區經營管理事項。」

二、經查觀光局於81年依「發展觀光條例」評鑑大鵬灣為「國家級風景特定區」，於85年公告經營管理範圍，以及86年11月成立鵬管處，積極推動大鵬灣風景特定區之規劃開發。鵬管處依「促進民間參與公共建設法」辦理之「民間參與大鵬灣國家風景區建設BOT（興建-經營-移轉）案」（下稱大鵬灣BOT案），公告招商結果，Rivett Investment Ltd. 為最優申請廠商，依據該公司於93年7月提出大鵬灣BOT案投資計畫書，預期投資新臺幣（下同）81.4億元，開發總面積達257公頃，預期效益為營運期可創造至少2,000個就業機會，及增加政府每年1.5億元以上稅收。嗣鵬管處於93年11月30日與最優申請廠商成立之特許公司大鵬灣公司簽訂開發經營契約（下稱大鵬灣BOT契約），特許期程區分為興建期（第一期：93年11月至101年12月；後期：102年1月至109年12月¹），及營運期（101年12月至145年12月），並依綜合評選甄審會議決議，於取得

¹ 大鵬灣公司於103年6月30日提出大鵬灣BOT案後期開發區（遊三及公二）申請書暨開發計畫書，經鵬管處於104年9月25日開發許可審議委員會確認並同意核發開發許可。嗣大鵬灣公司於105年3月23日提出大鵬灣BOT案後期開發區執行計畫書，經鵬管處於106年5月17日同意備查

興建營運權後，承諾至101年12月31日前第一期開發總投資金額至少20億元²(嗣後因環境影響評估作業審查延遲通過等因素，第一期開發時程修正為103年10月7日前完成；許可期間調整至147年10月6日止)，開發投資項目至少包括「文史博物館」、「國際觀光旅館(房間數至少100間)」、「遊艇港區之水岸遊憩區」、「交通轉運中心(停一區)」及「18洞高爾夫球場、會館及附屬設施」並開始營運。

三、「2019臺灣燈會」(舉辦期間108年2月19日至3月3日)首度移師至屏東縣舉行，於大鵬灣國家風景區揭開序幕、點亮主燈。然於活動過後，大鵬灣公司隨即於108年3月13日主張終止契約，並於108年6月6日就「確認大鵬灣BOT契約法律關係自108年3月13日起不存在、鵬管處應返還履約保證金及開發保證金3億7,500萬、鵬管處應給付大鵬灣公司損害賠償24億元、後期開發土地維護管理費548萬餘元」等事項³提交仲裁，鵬管處於同年6月12日收受催告書、7月24日雙方(大鵬灣公司為聲請人，鵬管處為相對人)仲裁人共推主任仲裁人，成立仲裁庭，迄至109年4月6日止，共計辦理10次詢問會議，並於109年4月23日作成仲裁判斷略以：

(一)確認兩造間「交通部觀光局民間參與大鵬灣國家風景區建設開發經營契約」之法律關係自108年3月13日零時起不存在，理由基於以下可責性之違約事

² 第一期開發區截至103年5月31日止，大鵬灣公司累計投資金額為20億3,054萬餘元，已符合第一期承諾投資20億元之要求，開發項目包含文史博物館、國際觀光旅館、遊艇港區之水岸遊憩區、交通轉運中心等，並於103年10月7日前完工營運。本部連歷史建物再利用(作為文史博物館)經屏東縣政府於103年8月20日核發歷史建物使用許可，大鵬灣公司於同日提出文史博物館之營運計畫書，營運方向為文物展覽、導覽解說及戶外輕食空間之營運，鵬管處並於同年10月13日同意備查大鵬灣BOT案第一期全面營運計畫書。

³ 根據本案仲裁判斷書記載，大鵬灣公司於108年6月6日、108年9月19日及109年3月17日提出仲裁變更聲明。在此以109年3月17日仲裁變更暨撤回部分聲明為準。

實：

- 1、大鵬灣公司確已依約完成相關缺失催告程序。
- 2、鵬管處未完成本計畫範圍外之污水截流系統。
- 3、鵬管處未以嚴格手段排除灣域內非法設施物、蚵架及箱網。
- 4、鵬管處未能排除第三人非法占用後期開發土地及擅自興建地上物設施。

(二)鵬管處應給付履約保證金及開發保證金共計3億元：

- 1、按大鵬灣BOT契約第17.3.4條規定：「因可歸責於甲方事由而終止契約之效力：甲方應返還乙方履約保證金之全部」，鵬管處既有前述可歸責之違約事實，則大鵬灣公司依契約規定請求返還遭沒收之保證金，於約尚非無據。
- 2、仲裁庭斟酌本件雙方當事人違約可歸責之程度⁴，認為應由大鵬灣公司負擔具體比例20%之責任，其餘由鵬管處負擔80%為適當(3.75億元*80%=3億元)。

(三)大鵬灣公司損害賠償24億元之請求，難認有理，應予駁回

- 1、鵬管處之違約行為與大鵬灣公司發生之損害並無因果關係⁵。
- 2、仲裁庭對於此項關於損害賠償請求不予准許之審酌，當然並未包含系爭契約營運資產之折舊在內，此部分涉及系爭BOT案之資產移轉價額問題，乃本件仲裁範疇外之課題應程序駁回，則屬當然。

⁴ 考量鵬管處於99年完成6處人工濕地之污水截流系統，在主觀上認其此項應辦事項已經完成，大鵬灣公司迄106年7月15日始發函請求改善此部分缺失，將近7年時間任由其自身損害擴大等情，雖尚不構成權利失效已如前述，惟應認其與有過失。

⁵ 參照判斷書P469-472。

四、依據「交通部觀光局組織條例」及「國家風景區管理處組織通則」規定，觀光局負有督導鵬管處就風景特定區經營管理之責，鵬管處負有各項建設之協調及維護國家級風景區水域資源之法定職權。而大鵬灣域水質長年來經盤點認為潛在污染源包括1. 鵬管處經管區域內：早期開放予當地居民水產養殖所沈積有機懸浮固體、2. 鵬管處經管區域外（屏東縣政府轄管範圍）：林邊大排周邊生活污水與養殖業廢水、牛埔溪上游地區畜牧場、南平社區民生污水等可能影響水質因素⁶。然本案自93年11月30日簽約至108年3月13日大鵬灣公司通知終止契約，污水截流系統爭議、屢有民眾非法占用灣域公有地及漁撈設備未能排除、灣域水質終未改善至符合「海域環境分類及海洋環境品質標準」之甲類海域海洋環境品質標準（下稱甲類海域水質標準）等情形，可證政府各單位協力施政不足。另有關大鵬灣BOT契約營運資產之折舊因涉及資產移轉價額，仲裁庭認該事項屬仲裁範疇之外，於程序駁回。顯示大鵬灣第一期開發區域尚有土地返還、資產鑑價及移轉事宜待釐清。然而於釐清前，已興建營運之「國際賽車場」（國內唯一FIA認證⁷）、「東方度假酒店」、「卡丁車場」、「大鵬灣文史館」、「水岸遊憩區及旅客服務中心」、「輕航機活動區」、「大飛機景觀台」及相關公共設施與空間，均無法對外開放，形同閒置設施，實屬憾事，觀光局允應督飭所屬澈底檢討改進。

五、本案大鵬灣為國家級風景特定區，鵬管處依「促進民間參與公共建設法」以BOT方式促進開發建設，契約

⁶ 本院109年1月2日及3日履勘屏東縣政府及觀光局提交簡報、鵬管處大鵬灣灣域水質改善規劃書(108年1月)。

⁷ 據報載，臺中麗寶賽車場賽道修正圖已獲FIA審核通過，刻正續辦施工中。(資料出處：<https://fl.u-car.com.tw/fl-newsdetail.asp?newsid=3050>，109年6月4日檢索)

性質上應屬公私夥伴關係，而非處於相互對立，或者類似「承攬人」與「定作人」之監督管制關係加以定位，此亦「促進民間參與公共建設法」第12條第2項規定所揭示「反映主辦機關與民間機構平等合作之夥伴理念，並營造雙贏投資條件」之精神。惟查據本案仲裁判斷書顯示，仲裁庭於審理過程發現，鵬管處對於大鵬灣公司依契約約定函告特定且具體之違約事實，如認仍有不明確之處，應本於積極合作態度瞭解並釐清爭議，而非消極期待大鵬灣公司鉅細靡遺詳述應改善之事實與標準，且鵬管處對於本案契約條文之解讀多採取相對嚴苛而限縮之解釋，因而未被仲裁庭採納⁸。此情與本院歷次調取鵬管處卷證資料情形相符，鵬管處屢次未能針對本院所詢事項確實答復在先，經通知補正後又以提供履約爭議文件將致仲裁失利、公文簽辦多日仍以流程不完備、範圍不明確等說詞拖延回復。以上顯示鵬管處態度顛預，且於執行具有高度公私夥伴合作特色之BOT案，成效不彰，洵有不當。

六、綜上，觀光局所屬鵬管處辦理大鵬灣BOT案因未完成契約約定之污水截流系統、未能有效排除第三人非法占用後期開發土地及擅自興建地上物設施，暨未拆除灣域內非法設施物、蚵架及箱網等可歸責之違約事實，遭開發公司依據契約規定通知自108年3月13日起終止契約，並經109年4月23日仲裁判斷核屬有據，且應返還3億元保證金，顯示政府各單位協力施政不足，斷喪公權力形象，占地百餘公頃之第一期開發區未竟全功、已營運項目形同閒置，鵬管處雖免於開發商所提24億元損害賠償，然後續爭訟曠日廢時，尚有土地

⁸ 參照本案仲裁判斷書P455。

返還、營運資產鑑價及移轉事宜待解決，實則為雙輸局面，終不利大鵬灣國家風景區整體觀光發展，鵬管處於執行具有高度公私夥伴合作特色之BOT案，態度顛預，成效不彰，洵有失當。

據上論結，交通部觀光局所屬大鵬灣國家風景區管理處辦理大鵬灣BOT案因未完成契約約定之污水截流系統等可歸責之違約事實，遭開發公司依據契約規定通知自108年3月13日起終止契約，並經109年4月23日仲裁判斷核屬有據，且應返還3億元保證金，顯示政府各單位協力施政不足，斲喪公權力形象，占地百餘公頃之第一期開發區未竟全功、已營運項目功虧一簣，鵬管處雖免於開發商所提24億元損害賠償，然後續爭訟曠日廢時，尚有土地返還、營運資產鑑價及移轉事宜待解決，實則為雙輸局面，終不利整體觀光發展，洵有失當，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。