

# 調 查 報 告

壹、案由：據審計部107年度中央政府總決算審核報告，交通部觀光局暨所屬大鵬灣國家風景區管理處辦理大鵬灣BOT案，履約管理未臻周妥等情案。

貳、調查意見：

本案經調閱審計部、交通部觀光局（下稱觀光局）暨所屬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、聽取簡報及詢問有關人員，嗣就待釐清事項再行函詢環保署、觀光局及屏東縣政府，已調查完畢，茲臚列調查意見如下：

- 一、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，且應返還新臺幣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、已營運項目功虧一簣，鵬管處雖免於開發商所提新臺幣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。」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<sup>1</sup>),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<sup>2</sup>(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

---

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> 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。

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3億7,500萬元、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<sup>3</sup>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：

- 1、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。
- 2、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。

---

<sup>3</sup> 根據大鵬灣BOT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。

(2) 仲裁庭斟酌本件雙方當事人違約可歸責之程度<sup>4</sup>，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)。

3、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<sup>5</sup>。

(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。

(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沉積有機懸浮固體、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<sup>6</sup>。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

---

<sup>4</sup> 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。

<sup>5</sup> 參照大鵬灣BOT案仲裁判斷書P469-472。

<sup>6</sup> 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)。

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<sup>7</sup>）、「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<sup>8</sup>。此情與本院

---

<sup>7</sup> 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://f1.u-car.com.tw/f1-newsdetail.asp?newsid=3050>，109年6月4日檢索）

<sup>8</sup> 參照大鵬灣BOT案仲裁判斷書P455。

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。

二、交通部觀光局所屬大鵬灣國家風景區管理處未完成污水截流系統興建，雖已設置6處人工溼地以接納及處理區外污廢水，惟自96年迄今已歷10餘載，污水處理效果不如預期，灣域水質未能全面符合甲類海域水質標準，乃不爭事實，復以臨近市鎮之生活污水與養殖廢水排入灣區之影響，欲以鵬管處一己之力尚難改善灣域水質，確屬常情。行政院賴前院長深知水質之於大鵬灣觀光開發重要性，於106年責成交通部觀光局組成「大鵬灣永續觀光發展平台專案」，國家發展

委員會亦以專案平台會議，積極促成跨部會協調，該局允應持續會同行政院環境保護署及屏東縣政府等權責單位分進合擊，以收綜效

- (一)按大鵬灣BOT契約第3.1.1.7條規定：「甲方於98年1月1日前，應設置可將本計畫範圍外廢水導入人工濕地之污水截流系統」。次按「大鵬灣國家風景區BOT案開發計畫」環境影響說明書定稿本(97年3月，下稱大鵬灣BOT案環說書)6.1.3水質改善計畫：「一、人工濕地規劃：……規劃6處地點作為人工濕地場址，以接納及處理其附近所截流之污排水……。二、區外截流系統工程規劃：大鵬灣內水域之污染源計有養殖、畜牧、市鎮、農業迴歸水等區內外廢(污)水，為有效改善灣內水域水質，故鵬管處委託萬鼎工程服務股份有限公司辦理『大鵬灣風景特定區區外截流系統綜合規劃』案，藉由區外截流系統工程規劃，研擬區外分流截流系統及污水處理方案及相關配套措施，以有效將區外水路之廢(污)水予以截流及處理後，再放流入大鵬灣水域。可有效改善大鵬灣域水質，提高遊憩功能。區外截流系統由開發單位(鵬管處)承諾完成。」是「截流系統」係依萬鼎工程服務股份有限公司(下稱萬鼎公司)規劃施作，且與人工濕地並列，至為明確。
- (二)經查，鵬管處於96年1月2日及96年10月3日<sup>9</sup>進行環評審查時，鵬管處就環評委員對范光龍審查意見：「為改善灣內海水水質，開發單位規劃了4次改善方案，應都可行，請說明到底要同時執行那幾個方案？」鵬管處說明：「……綜合言之，鵬管處為改善大鵬灣灣域內海域環境現況，將同時執行大鵬灣

---

<sup>9</sup> 環說書專案小組初審會議及第4次初審會議。



風景特定區區外截流系統工程、大鵬灣域航道浚渫工程及人工溼地規劃等三項措施，以有效改善大鵬灣灣內水質。」就環評委員張長義教授審查意見：「一、濕地減污只是大鵬灣水質改善作為遊憩活動用水之配套措施之一部分，應有其他配套，包括第二潮流口以及抽外海淨水以加速水質循環；濕地減污應有量化說明。」鵬管處表示：「在大鵬灣灣域水質改善措施方面，鵬管處在大鵬灣域現正規劃執行大鵬灣風景特定區區外截流系統工程、大鵬灣域航道浚渫工程及人工濕地規劃等多項水質改善措施的執行，可有效改善灣域內水質現況。」（此有環說書附14-84頁及附14-313頁審查會議紀錄可稽）。顯示，鵬管處明確知悉「區外截流系統工程」與「人工濕地」為不同工程方法，且將同時執行以改善灣域水質。

(三) 惟查：

- 1、本院於109年1月2日及3日赴大鵬灣履勘，詢及觀光局暨所屬鵬管處有關區外廢水截流系統工程辦理情形，獲復<sup>10</sup>略以：「93年7月乙方投標時已明確知悉本案『污水處理系統』係採『人工濕地』方式……。計畫區東側及西側之區外晴天污水截流至人工濕地進行淨化……。廢水截流系統：大潭濕地<sup>11</sup>等6座人工濕地。」並說明本案93年就「區外污水截流系統」事項，議約內容如下。鵬管處一再執言人工濕地即為污水截流設施，難謂符實。

鵬管處與大鵬灣公司合	大鵬灣公司93年議約時	鵬管處議約時對大鵬灣
------------	-------------	------------

<sup>10</sup> 本院109年1月2日及3日履勘觀光局提交之簡報資料第16頁至19頁。

<sup>11</sup> 另5座人工濕地：林邊大排右岸濕地、鵬村濕地、林邊大排左岸濕地、崎峰濕地、紅樹林溼地生態公園（原嘉蓮濕地）

意之契約內容	未獲鵬管處同意之內容	公司回應之意見
雙方合意於第3.1.1.7條約定「甲方於98年1月1日前，應設置可將本計畫範圍外廢水導入人工濕地之污水截流系統，如污水處理效果不如預期，甲乙雙方同意另尋其他替代解決方案」	甲方於96年1月1日交付土地前，應於環灣道路設置可將廢水導入「污二區污水處理廠」或「人工濕地之污水截流系統」。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 不同意於96年1月1日交付土地前完成設置。</li> <li>2. 不同意依據萬鼎成果報告中「確定方案報告」之「截流幹線工程」，於環灣道路設置可將廢水導入人工濕地之污水截流系統。且依萬鼎公司報告第4-10頁所載各方案之比較，設計時程均無法配合環灣道路施工時程。</li> <li>3. 不同意於環灣道路設置可將廢水導入污二區污水處理廠。</li> </ol>

2、鵬管處93年所稱「截流幹線工程……依萬鼎公司報告第4-10頁所載各方案之比較，設計時程均無法配合環灣道路施工時程。」顯與該處於96年查復環說書審查委員「將同步進行人工濕地與區外截流系統工程」自相矛盾。

3、又查大鵬灣國家風景區建設歷程可知，環灣道路自92年2月開始分段施工，歷時8年，迄至100年完成環灣道路全線12.23公里。本院曾詢及：「為利灣域水質達到甲類海域水質標準，本案區外污廢水，未來是否可藉由貫串全區之環灣道路箱涵收集後，經處理再排放？」鵬管處表示：「查環灣道路箱涵容量尚不足以容納區外所有排水，需就大鵬灣及周邊區域以整體排水系統方式規劃建置，才有將區外污廢水全部收集之可能。」可見鵬管處於鵬灣道路工程期程內，因未能整合截流

幹線與道路施工於同一施工介面，而今無法容納區外排水，尚須另行規劃改善，實屬憾事。

- (四)另按環保署97年2月20日環署綜字第0970013800C號公告大鵬灣BOT案環境影響評估審查結論略以，「說明一、本案有條件通過環境影響評估審查，開發單位應依下列事項辦理：(一)本計畫承諾設置3處水質自動連續監測站，其中任何測站如有1個月內出現3次日平均值超出甲類海域水質標準時，開發單位應於2個月內主動提出監測報告及水質改善計畫，送主管機關核備。」鵬管處依環說書承諾設置3處連續監測站(長期即時監測站)<sup>12</sup>，連續測站結果，該2個項目數值均符合規定，未被環保署要求提改善計畫。復依據環說書第八章環境監測計畫，鵬管處另於大鵬灣灣域內定點監測站10點(定時監測站)，以瞭解大鵬灣灣內水質狀況，自103年7月大鵬灣第1期開發計畫開始共營運進行監測，監測頻率為每季1次，委託國立中山大學及南臺灣環境科技股份有限公司(環署環檢字第050號)進行水質調查工作，作成「大鵬灣灣域水質改善規劃書」(108.1)記載：「由107年灣內水質監測結果可知，各水質項目除部分測站之溶氧量及總磷超過甲類海域水質標準外，其餘測值均可符合甲類海域水質標準，其中就總磷而言，為區域性現象」、「由歷年監測資料可知，大鵬灣灣域水質受到雨水沖刷陸域土壤、家庭廢水及農牧廢水中耗氧性污染物質之傾注，經由逕流匯流進入溝渠，再進入灣內水體。而灣域水質中生化需氧量、大腸桿菌群及磷濃度偏高

---

<sup>12</sup> 依據監測計畫執行8項連續監測項目，依環說書承諾監測之水質項目為：溫度、氧化還原指數、酸鹼度、溶氧、比電導度、鹽度、濁度、葉綠素，其中酸鹼度及溶氧2項目與甲類水質之項目相同。

之現象，推估亦與周邊河川及大排之排水有關。另酸鹼度測值偶有偏高之情形，應與灣域內浮游藻類行光合作用導致水中酸鹼度濃度增加。目前營運期間已採廢污水100%回收再利用，並無廢(污)水排入灣域之情形，目前灣域水質狀況應與區外河川及溝渠排水影響有關<sup>13</sup>。」是大鵬灣灣域水質未能全面符合甲類海域水質標準，乃屬明確。此現象亦與大鵬灣BOT案環說書第六章-二、灣內水質<sup>14</sup>所述「總磷測值在91年4次分析中則有多數測站測值有高於甲類海域水質標準之情況，推測可能是經由區外排水路之匯集排入所致在蚵架拆除後，即92年之監測結果中，溶氧亦皆符合水質標準，但生化需氧量及大腸桿菌則有超出甲類海域海洋環境品質標準之現象，顯示目前灣內水質有受到家庭污水及家庭畜養雞、豬廢水污染之虞」相符。是以，大鵬灣區外排水之於水質改善確有其必要性。

(五)行政院賴前院長深知大鵬灣水域水質乃發展藍色經濟之根本基礎，遂於106年責成觀光局組成「大鵬灣永續觀光發展平台專案」，由該局作為窗口，邀集中央相關單位（依業務權責屬性邀請內政部營建署、經濟部水利署、國家發展委員會、交通部航港

---

<sup>13</sup>該水質改善規劃報告書P8-P10記載：(1) 107年區外排水路水質調查：為瞭解未經截流之區外排水路現況，鵬管處於107年8月7日於牛埔溪分洪口及林邊大排進行污染物濃度監測及流量調查，另於107年8月16日於牛埔溪疏洪橋及大鵬灣三孔橋(大鵬灣域內)進行污染物濃度監測。2次檢測結果區外排水氨氮濃度介於0.93~1.44mg/L，已超過海域環境分類及海洋環境品質標準(甲類)【0.3 mg/L】、總磷濃度介於0.452~1.41 mg/L，已超過海域環境分類及海洋環境品質標準(甲類)【0.05 mg/L】。大鵬灣域內三孔橋測站氨氮濃度為0.18mg/L，可符合海域環境分類及海洋環境品質標準(甲類)【0.3 mg/L】、總磷濃度0.265 mg/L，已超過海域環境分類及海洋環境品質標準(甲類)【0.05 mg/L】。(2) 區外牛埔溪污染源調查：由於屏東縣政府環境保護局107年8月2日屏環水字第10732942100 號函說明資料，大鵬灣周圍5公里內畜牧業共10家，總計8,998頭，另並無列管大鵬灣水產養殖業。鵬管處於107年9月進行牛埔溪流現場調查，於大鵬灣周圍牛埔溪流尚存在14家營運中畜牧業及魚塢，另由空照圖亦可發現大鵬灣周圍遍佈魚塢，這些都是大鵬灣灣域水質潛在污染源。

<sup>14</sup> 參見大鵬灣BOT案環說書第6-41至6-50頁。

局及原行政院海岸巡防署等)、鵬管處、屏東縣政府及大鵬灣公司等共同擔任平台成員於107年1月11日、5月8日、8月14日、11月5日及11月15日召開專案平台會議。國家發展委員會亦於107年5月24日、107年7月23日及108年1月8日召開「推動以大鵬灣為核心之海洋經濟發展策略」專案平台會議。前開會議中，多次針對「灣域污染源及水質改善」討論，歷次會議盤點出「牛埔溪分洪道、牛埔溪上游畜牧業、南平社區、林邊大排及大鵬灣周邊魚塭」等可能污染源。其中，國發會107年7月23日會議明確提及「3、有關灣域水質檢測部分，請環保署協助鵬管處整合相關檢測方法及資料，俾提高檢測結果之公信力，以及提出整體解決方向」；108年1月8日會議，與會單位行政院農業委員會（漁業署）對於「鵬管處辦理之檢測水質數值顯示……水測牛埔溪上游畜牧業影響較低，林邊大排及大鵬灣周邊魚塭影響較大」結論提出質疑，因而自106年專案平台會議辦理迄今，除屏東縣政府已提出「東港南平社區民生污水處理規劃案」申請經濟部「全國水環境改善計畫」補助規劃設計經費外，灣域水質問題仍在「灣域水質污染源之盤點與評估」階段，尚待觀光局主政、環保署及屏東縣政府協力，以提出正確、完整之改善解決對策<sup>15</sup>。

(六)有關「養殖廢水進入大鵬灣灣域者，說明整體排水系統及水質情形」，詢據屏東縣政府表示，「本區域內個別養殖魚塭均未達檢附廢污水處理計畫之面積」、「截至今日，本縣尚無養殖設施容許使用申請案，其養殖面積需檢附廢、污水處理計畫，爰本府

---

<sup>15</sup> 查據觀光局109年2月15日履勘後補充資料顯示，鵬管處已委外進行「大鵬灣域周邊排水路污染源調查計畫」。

並未訂排放水質標準，亦未對魚塭辦理排放水抽檢。」並進一步說明「另養殖事業以養殖設施容許使用同意為合法養殖之憑證，容許使用同意不設期限，即申辦合格後永久有效，又養殖用地及都市計畫農業區養殖魚塭免申請容許使用同意即可辦理養殖，而養殖漁業登記證為獎勵及補助之依據，並非合法養殖之憑證，大鵬灣都市計畫內土地又有得為原來使用之情形，故僅能臚列查察屬實的違規養殖案件，無法提供正確違法養殖戶數。」至於「牛埔溪疏洪工程完工(101年12月)啟用後，有無量測過疏洪道溢流水水質」情形，該府則表示「該工程係為解決地區淹水所設置，且平時水不經本疏洪道流入大鵬灣，故尚無量測溢流水質資料。」對於「上游畜牧場之廢污水排入、廢水處理措施及水質稽查情形」，該府說明「大鵬灣上游9家畜牧場飼養豬隻皆為20頭以上(109年統計為9,999頭豬)。經查該9場畜牧場皆依水污染防治法第14條規定，取得水污染排放許可證。目前畜牧業者皆採3段式廢水處理，其中有4場畜牧場在輔導下已通過『資源化利用』(可減少廢水排入水體)。本府於107年至108年完成稽查輔導13場次，針對水質狀況不良之畜牧場進行稽查採樣(2場)，其中成發畜牧場(107年11月採樣)未符合放流水標準，已依違反水污染防治法第7條規定進行裁罰。」顯示東港鎮及林邊鄉養殖漁業之規模因個別養殖魚塭均未達檢附廢污水處理計畫之規範面積，未能監控排水進入水利設施，因而排放水水質情形仍存有不確定性，屬亟需掌握之潛在污染源。牛埔溪分洪道則未曾量測水質資料。而大鵬灣上游9家畜牧場飼養將近1萬餘豬隻，雖皆依法取得水污染排放許可證，仍有稽查後發現

未符合放流水標準情形。以上均待屏東縣政府積極協力合作，方能改善排水路水質，俾使大鵬灣灣域水質逐年淨化。

(七)綜上，觀光局所屬鵬管處未完成污水截流系統興建，雖已設置6處人工溼地以接納及處理區外污廢水，惟自96年迄今已歷10餘載，污水處理效果不如預期，灣域水質未能全面符合甲類海域水質標準，乃不爭事實，復以臨近市鎮之生活污水與養殖廢水排入灣區之影響，欲以鵬管處一己之力尚難改善灣域水質，確屬常情。行政院賴前院長深知水質之於大鵬灣觀光開發重要性，於106年責成觀光局組成「大鵬灣永續觀光發展平台專案」，國家發展委員會亦以專案平台會議，積極促成跨部會協力，該局允應持續會同環保署及屏東縣政府等權責單位分進合擊，以收綜效。

三、交通部觀光局所屬大鵬灣國家風景區管理處於96年與開發商簽訂備忘錄，明知應於105年10月完成後期開發區交地作業，就事關民眾生計需求、排除不易之漁撈設備處置時間本屬充裕，該處卻至105年7月始陸續公告限期搬遷，後因民眾異議而排除未果、或排除後又遭重複占用等可歸責鵬管處之違約事實，開發商至107年4月仍拒絕配合土地交付，衍生重新調整施工及營運期程爭端。該處終於108年邀集海洋委員會海巡署及屏東縣政府等權責機關訂定聯合巡查作業原則，允應以史為鑑，落實巡查，以盡經管之責

(一)按大鵬灣BOT契約第3.1.1.1條（本計畫用地及設施之取得，並交付乙方使用）規定：「甲方（鵬管處）應依本契約第5.4條約定交付土地及設施予乙方（大鵬灣公司）使用……。」第3.1.1.3條（第三人非法占用之排除）規定：「本契約土地及設施交

付前，由甲方負責維護管理之責，並排除第三人之非法占用及設置物。」第5.4.1.5條（後期開發土地）規定，鵬管處至遲應於104年1月1日前完成後期開發土地交付。

(二)經查，鵬管處早於86年11月成立，對於所經管之大鵬灣區灣域，應知後期開發區（公二區及遊三區）有民眾漁撈設備（管筏、浮球、漁具等）占用情形，且因有生計需求而遷移排除不易。惟該處97年10月制定「委託民間經營遊憩區定期營運巡查計畫」<sup>16</sup>、97年12月22日則與屏東縣警察局東港分局共同訂定「大鵬灣國家風景區共同巡查管理聯繫會議實施要件」<sup>17</sup>、98年12月23日與屏東縣政府、屏東縣警察局東港分局決議成立聯合查緝小組<sup>18</sup>，均成效有限，迄至105年期間仍有民眾於大鵬灣水域從事相關捕撈作業，作業之漁具、管筏及相關設施占用沿岸公有土地情形。

(三)本案後期開發區交地作業，因環境影響評估作業審查延遲通過（97年4月7日通過），該處與大鵬灣公司於96年11月間簽訂備忘錄將時程由104年1月1日前調整延至105年10月6日前完成，對於排除非法占用應有充足時間與相關人員妥為溝通協調，俾降低執行阻礙。惟鵬管處自105年6月起始與民意代表或相關人員溝通協調遷移漁撈設備，雖於屆期前2度（105年7月7日及7月28日）公告限期搬遷非法占用之漁撈設備，仍因民眾有異議而未進行拆運清除作業，而無法如期完成土地交付，且與大鵬灣公司協

---

<sup>16</sup> 針對違反風景特定區管理規則第14條規定，禁止水產養殖事件以及竊占相對人管有之土地等違法行為，進行查報及處理。

<sup>17</sup> 針對「養殖及採捕魚、貝類（電魚、潛水）」之違法行為，執行巡查取締機制。

<sup>18</sup> 就未申領娛樂漁業經營執照之業者，提供漁筏於大鵬灣域搭載遊客經營水域遊憩休閒活動之非法行為，實施抽查取締。



調用地交付作業期程時，疏未注意開發經營契約第3.1.1.3條規定，於土地及設施交付屆期前，負有維護管理並排除第三人非法占用之責，僅憑105年3月14日、9月9日2次現勘及討論會議結論（按：內容係鵬管處持續辦理清空及遷移作業，雙方依契約期限完成地上權設定），即認定大鵬灣公司同意漁撈設備不構成遲延交地及設定地上權不可抗力推諉理由<sup>19</sup>，並於屆期後排除占用前，以該公司未配合土地交付，耗時近4個月請其改善或地上權設定契約用印<sup>20</sup>，嗣該公司於106年2月22日發函拒絕配合辦理土地交付及設定地上權事宜。

（四）然查，鵬管處106年2月10日公告限期搬遷非法占用之漁撈設備，仍因遭遇民眾陳抗而未於同年3月2日進行吊運作業，嗣經同年6月3日再次公告，於同年6月6日起透過公權力開始進行管筏搬遷吊離作業，至同年11月24日會勘確認已完成管筏占用排除，並於同年12月21日函請大鵬灣公司辦理地上權設定事宜，惟該處於交地前未落實維護管理作為，復又再度發生管筏復駛至原開發範圍占用情事，大鵬灣公司因而於107年4月18日拒絕配合辦理土地交付，嗣因雙方針對變更開發範圍與開發期程調整事宜進行協商，及後期開發區範圍將作為「2019臺灣燈會」交通接駁及轉運場域空間等因素，致後續開發期程延宕，雙方需重新協商調整後期發包施工及營運期間。有關大鵬灣灣域長年以來存有非法漁撈設備占用之因應作為，詢據鵬管處表示：「……

---

<sup>19</sup> 大鵬灣BOT案仲裁判斷書P. 462-463記載：「『有礙水上活動及航行安全』之解釋，則涉及聲請人（按：大鵬灣公司）於實際營運上，無論是水上活動或航行所需之水域空間之合理管理條件。……因系爭約定並未建立任何客觀檢驗或檢視標準，自應由規劃辦理活動一方（即聲請人）之主觀營運需求，方能認定相對人是否違約。」

<sup>20</sup> 105年10月11日至106年1月10日缺失改善、106年2月8日地上權設定契約用印。

4. 訂定聯合巡檢(邏)機制：於108年1月17日邀集屏東縣政府、海洋委員會海巡署南部分署、屏東縣警察局共同研訂『大鵬灣風景區灣域聯合巡查作業原則』，並訂定巡查機制、5. 『強化灣域巡查量能』：由4名保全人力專責灣域巡查作業，並會同海巡人員進行灣域聯合巡查作業。至108年10月止共勸離航道內管筏43艘次、開立6張勸導單。」鵬管處允應持續主導並落實灣域巡查措施，以防占用亂象再現。

(五)綜上，觀光局所屬鵬管處於96年與開發商簽訂備忘錄，明知應於105年10月完成後期開發區交地作業，就事關民眾生計需求、排除不易之漁撈設備處置時間本屬充裕，該處卻至105年7月始陸續公告限期搬遷，後因民眾異議而排除未果、或排除後又遭重複占用等可歸責鵬管處之違約事實，開發商至107年4月仍拒絕配合土地交付，衍生重新調整施工及營運期程爭端。該處終於108年邀集海洋委員會海巡署及屏東縣政府等權責機關訂定聯合巡查作業原則，允應以史為鑑，落實巡查，以盡經管之責。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正交通部觀光局。
- 二、調查意見二至三，函請行政院督飭所屬確實檢討改進見復。
- 三、檢附調查意見，函復審計部。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、財政及經濟委員會、內政及族群委員會聯席會議處理。