

調 查 報 告

壹、案由：據訴：交通部公路總局推動臺 26 線臺東安朔至屏東旭海段公路整體改善計畫，其環境影響評估過程草率，且似有重複投資、浪費公帑之虞，並違背行政院國家永續發展委員會推動之「永續海岸整體發展方案」，涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

交通部公路總局（以下簡稱：公路總局）推動「臺 26 線安朔至港口段公路整體改善計畫」前於 91 年 4 月 4 日經行政院環境保護署（以下簡稱：環保署）審查通過並公告環評審查結論，其中第 5 標至第 6 標已完工，惟該路線第 1~4 標部分，因環境問題甚為敏感，該局為避免影響阿朗壹古道及沿途珍貴自然海岸之原始風貌，改採隧道路廊方案，新增隧道 2 座並調整部分路寬，乃函送「臺 26 線安朔至港口段公路整體改善計畫環境影響評估報告書環境影響差異分析報告」至環保署多次審查後，於 99 年 12 月 1 日環評委員會審查通過；該路段之興建，獲得臺東縣政府、臺東縣達仁鄉、屏東縣牡丹鄉、滿州鄉之支持，然於環評審查期間，屏東縣政府對此開發行為另有意見，且陳訴人與部分環保團體亦主張該路段必須保留自然原始海岸，使得該路段之興建出現支持與反對兩種不同意見，案經本院函請公路總局、行政院農業委員會（以下簡稱：農委會）、內政部、環保署、屏東縣政府、臺東縣政府等機關就相關事項提出說明，且本院於 99 年 12 月 8 日、9 日赴現地履勘後，全案業已調查竣事，茲將調查意見臚述如下：

一、交通部公路總局辦理「臺 26 線安朔至港口段公路整體改善計畫」係依法發包施工，經查尚無違失：

- (一)「臺 26 線安朔至港口段公路整體改善計畫」前經環保署於 91 年 4 月 4 日環評審查通過，交通部乃於 91 年 12 月 2 日以交路字第 0910065288 號函報請行政院於 92 年同意辦理。
- (二)公路總局為加速工程進行，將該計畫分 6 標施工，其中安朔至旭海臺東縣境路段之第 5 標、第 6 標路已完工，另第 1~4 標路部分（安朔至旭海屏東線境路段），因瀕臨險峻海岸線，且未受人為大量開發干擾，環境問題甚為敏感，該局為避免影響阿朗壹古道及沿途珍貴自然海岸之原始風貌，乃將部分較為接近海岸之路段改採隧道路廊方案，新增隧道 2 座並調整部分路寬，並將「臺 26 線安朔至港口段公路整體改善計畫環境影響評估報告書環境影響差異分析報告」於 98 年 3 月 5 日送請環保署審查，歷經專案小組 6 次審查，並 3 次提環評委員會討論後，於 99 年 12 月 1 日第 201 次環評委員會大會通過該環境影響差異分析報告。
- (三)由於該計畫係行政院於 92 年核定辦理，公路總局為該計畫之執行機關，本案環境影響差異分析報告既已獲審查通過，倘經目的事業主管機關（交通部）核發開發許可，該局基於政府機關依法行政立場，必須執行上級機關交付之政策與計劃；綜上，交通部公路總局係依法辦理「臺 26 線安朔至港口段公路整體改善計畫」之發包施工，經查尚無違失。
- 二、環保署辦理「臺 26 線安朔至港口段公路整體改善計畫環境影響評估報告書環境影響差異分析」之審查，曾通知相關機關及屏東縣政府派員出席，並經 6 次專案小組審查、3 次提環評大會討論後有條件通過，其程序並無不妥：
- (一)依據「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會

專案小組初審會議作業要點」第2點規定：「本署環境影響評估審查委員會之委員會議開議前，得就審查環境影響評估個案有關事項組成專案小組召開初審會議。」同要點第4點規定：「本署得邀請相關團體、當地居民及毗鄰之鄉（鎮、市、區）居民或代表就環境影響評估有關事項，列席初審會議陳述意見。」另據「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會審查一般性開發計畫認定基準」第3點規定：「一般性開發計畫由主任委員指派委員一人擔任召集人，召集委員、專家學者五至九人組成小組進行審查。審查結果提報委員會議核定時，僅加以確認，不請開發單位列席簡報及說明。」至於所稱之「一般性開發計畫」按該基準第2點規定係包含：「環境影響差異分析報告」、「環境影響調查報告書」、「環境現況差異分析及對策檢討報告」、「依環境影響評估審查結論要求另行審查之書件」。如是可知，環保署辦理環評審查時，得先召開專案小組審查會，俟專案小組審查通過後再召開環評審查大會確認。其中，專案小組會議得邀請縣市政府、開發單位派員出席，環評審查大會係針對專案小組審查結果進行確認，毋須邀請開發單位、縣市政府參加，合先敘明。

(二)本案環保署舉辦環境影響差異分析審查共召開專案小組審查會6次，提環評大會審查3次，合計審查9次，其情形分別說明如下：

- 1、98年3月23日環署綜字第0980023072號開會通知單邀請鄭委員福田、陳委員鎮東、游委員繁結、范委員光龍、黃委員乾全、林委員鎮洋、張教授長義、李教授培芬、郭教授瓊瑩、交通部、交通部運輸研究所、行政院農業委員會漁業署、行政

院農業委員會水土保持局、行政院農業委員會特有生物研究保育中心、經濟部中央地質調查所、內政部營建署、國立文化資產保存研究中心籌備處、台東縣政府、屏東縣政府、臺東縣環境保護局、屏東縣政府環境保護局、臺東縣達仁鄉公所、屏東縣牡丹鄉公所、交通部公路總局於98年4月3日上午9時00分召開專案小組第1次審查會。

2、98年6月23日環署綜字第0980053042號開會通知單邀請鄭委員福田、陳委員鎮東、游委員繁結、范委員光龍、黃委員乾全、林委員鎮洋、張教授長義、李教授培芬、郭教授瓊瑩、交通部、交通部運輸研究所、行政院農業委員會漁業署、行政院農業委員會水土保持局、行政院農業委員會特有生物研究保育中心、經濟部中央地質調查所、內政部營建署、國立文化資產保存研究中心籌備處、台東縣政府、屏東縣政府、臺東縣環境保護局、屏東縣政府環境保護局、臺東縣達仁鄉公所、屏東縣牡丹鄉公所、交通部公路總局於98年7月6日上午9時0分召開專案小組第2次審查會。

3、環保署於98年9月21日召開第184次環評委員會議，該次會議為審查報告事項2案，核備事項5案（包含本案），討論事項1案，計邀請沈主任委員世宏、邱副主任委員文彥、魏委員國彥、黃委員萬翔、陳委員正宏、胡委員興華、陳委員振川、陳委員鎮東、李委員錦地、鄭委員福田、林委員鎮洋、李委員育明、吳委員再益、李委員俊璋、凌委員永健、劉委員益昌、李委員培芬、蔣委員本基、李委員素馨、陳委員莉、洪委員振發、交通部觀光局、苗栗縣政府、台灣農林股份有限公司等出席，會中行政院農業委員會特有生物研究

保育中心提出意見略以：「請開發單位根據實際調查資料，詳細列出所選擇之目標物種，並補充每個物種之補償面積、補償經費、施行辦法及維護管理等必要內容」，該次環評會因採納其意見，乃決議：「本案退回專案小組，並請生態專長委員及行政院農業委員會特有生物研究保育中心與會討論。」

- 4、98年11月25日環署綜字第0980107347號開會通知單邀請鄭委員福田、陳委員鎮東、林委員鎮洋、陳委員莉、洪委員振發、陳副研究員光祖、張教授長義、交通部、交通部運輸研究所、行政院農業委員會漁業署、行政院農業委員會水土保持局、行政院農業委員會特有生物研究保育中心、行政院文化建設委員會文化資產總管理處籌備處、經濟部中央地質調查所、內政部營建署、台東縣政府、屏東縣政府、臺東縣環境保護局、屏東縣政府環境保護局、臺東縣達仁鄉公所、屏東縣牡丹鄉公所、交通部公路總局於98年12月8日上午9時0分召開專案小組第3次審查會。
- 5、環保署99年3月10日召開第190次環評委員會議，該次會議為審查核備事項7案（包含本案），討論事項7案，計邀請沈主任委員世宏、邱副主任委員文彥、魏委員國彥、黃委員萬翔、陳委員正宏、胡委員興華、陳委員振川、陳委員鎮東、李委員錦地、鄭委員福田、林委員鎮洋、李委員育明、吳委員再益、李委員俊璋、凌委員永健、劉委員益昌、李委員培芬、蔣委員本基、李委員素馨、陳委員莉、洪委員振發、經濟部、交通部、經濟部工業局、高雄市政府、臺中縣政府、臺北市政府、臺北縣政府、雲林縣政府、桃園縣政府、臺

中市政府、台灣中油股份有限公司、台灣電力股份有限公司、交通部臺灣鐵路管理局、交通部鐵路改建工程局、交通部公路總局第一區養護工程處、台灣塑膠工業股份有限公司、台塑石化股份有限公司、台塑合成橡膠股份有限公司、台塑旭彈性纖維股份有限公司、台塑重工股份有限公司、南亞塑膠工業股份有限公司、南中石化工業股份有限公司、台灣化學纖維股份有限公司、麥寮汽電股份有限公司、台灣醋酸股份有限公司、中塑油品股份有限公司、高雄市政府捷運工程局等參加，會中因參採民眾投書意見，乃決議：「本案退回專案小組再審，就阿朗壹古道及自然環境衝擊再予討論」。

- 6、99年4月27日環署綜字第0990033557號開會通知單邀請鄭委員福田、陳委員鎮東、林委員鎮洋、陳委員莉、洪委員振發、劉委員益昌、陳副研究員光祖、張教授長義、交通部、交通部運輸研究所、行政院農業委員會漁業署、行政院農業委員會水土保持局、行政院農業委員會特有生物研究保育中心、行政院文化建設委員會文化資產總管理處籌備處、經濟部中央地質調查所、內政部營建署、台東縣政府、屏東縣政府、臺東縣環境保護局、屏東縣政府環境保護局、臺東縣達仁鄉公所、屏東縣牡丹鄉公所、交通部公路總局於99年05月12日下午3時0分召開專案小組第4次審查會。
- 7、99年6月15日環署綜字第0990053817號開會通知單邀請鄭委員福田、陳委員鎮東、林委員鎮洋、陳委員莉、洪委員振發、劉委員益昌、陳副研究員光祖、張教授長義、交通部、交通部運輸研究

所、行政院農業委員會漁業署、行政院農業委員會水土保持局、行政院農業委員會特有生物研究保育中心、行政院文化建設委員會文化資產總管理處籌備處、經濟部中央地質調查所、內政部營建署、台東縣政府、屏東縣政府、臺東縣環境保護局、屏東縣政府環境保護局、臺東縣達仁鄉公所、屏東縣牡丹鄉公所、交通部公路總局於99年06月22日上午9時0分召開專案小組第5次審查會。

8、99年8月23日環署綜字第0990074038號開會通知單邀請鄭委員福田、陳委員鎮東、林委員鎮洋、陳委員莉、洪委員振發、劉委員益昌、陳副研究員光祖、張教授長義、交通部、交通部運輸研究所、行政院農業委員會漁業署、行政院農業委員會水土保持局、行政院農業委員會特有生物研究保育中心、行政院文化建設委員會文化資產總管理處籌備處、經濟部中央地質調查所、內政部營建署、台東縣政府、屏東縣政府、臺東縣環境保護局、屏東縣政府環境保護局、臺東縣達仁鄉公所、屏東縣牡丹鄉公所、交通部公路總局於99年09月01日上午12時0分召開專案小組第6次審查會。

9、環保署於99年12月1日召開第201次環評委員會大會，該次會議為審查報告事項3案、核備事項3案（包含本案）、討論事項6案，計邀請沈主任委員世宏、邱副主任委員文彥、魏委員國彥、黃委員萬翔、陳委員正宏、胡委員興華、陳委員振川、陳委員鎮東、李委員錦地、鄭委員福田、林委員鎮洋、李委員育明、吳委員再益、李委員俊璋、凌委員永健、劉委員益昌、李委員培芬、蔣委員

本基、李委員素馨、陳委員莉、洪委員振發、交通部觀光局、經濟部、經濟部能源局、澎湖縣政府、金門縣政府、苗栗縣政府、桃園縣政府、新竹縣政府、澎湖灣開發建設股份有限公司、台灣中油股份有限公司油品行銷事業部、龍威風力發電股份有限公司、經濟部水利署、台灣電力股份有限公司、科學工業園區管理局等出席，會中將屏東縣政府99年11月4日函送該府於99年10月25日邀集國內地質、海洋生態背景學者等辦理阿朗壹古道實地現勘紀錄1份，提供審查委員會參考，並決議：「本環境影響差異分析報告審核修正通過」，該決議另要求開發單位應依下列意見補充修正，送該署核備：

- (1) 應以東部海岸養灘作為剩餘土石方處理方案，並修正相關內容。
- (2) 開發單位應於施工前，再確認生態保育措施、文化資產保護計畫與人工養灘計畫之可行性，並提送本署轉送行政院農業委員會、臺東縣政府、屏東縣政府及經濟部水利署等機關提供意見，納入後續辦理。
- (3) 應針對「台 26 線安朔至旭海新拓建道路 0K+000-6K+930 地質調查報告」再釐清及說明本案變更範圍是否位於地形陡峻、地質結構不良、活動斷層、易崩塌滑動等地質敏感地帶。另道路邊坡穩定之處理與維護，應依水土保持技術規範辦理。
- (4) 本案道路設計應以穿越性車流之功能規劃，沿途不得設置可供車輛使用人遊玩停留之設施。
- (5) 施工期間開發單位應成立監督委員會，對於本變更案範圍內道路施工安全、湧水、生態、景

觀及文化資產等議題進行監督。其成員應含民間團體及專家學者，相關調查及監測資料應公布於網站上供大眾參閱，以達資訊公開。

(6) 本案路線附近之生態景觀及地形地貌變化，應建立為期 10 年、每 2 年 1 次之航測資料，施工前應先完成一次航測作業，並於施工前進行由海看陸之視覺景觀模擬分析，採取減低視覺衝擊之措施。

(7) 本環境影響差異分析報告定稿備查後，變更部分始得施工。

(三) 綜上，環保署辦理「臺 26 線安朔至港口段公路整體改善計畫環境影響評估報告書環境影響差異分析」之審查，曾通知開發單位及屏東縣政府派員出席，並經 6 次專案小組審查、3 次提環評大會討論後有條件通過，其程序並無不妥。

三、本案環境影響差異分析報告經環保署審查通過，屏東縣政府則先後提出保留意見及替代方案，行政院宜妥為衡酌雙方意見，以實現經濟與環保之雙贏。

(一) 本案環境影響評估報告書環境影響差異分析報告，雖經環保署於 99 年 12 月 1 日召開第 201 次環評委員會審查通過，臺東縣政府即於 99 年 12 月 3 日以府工土字第 0993048675 號函向本院表達「殷切盼望能早日完工通車」之立場，惟本案在生態保育、維持自然海岸比率、地質安全等層面，屏東縣政府尚提出諸多建議事項或活絡當地產業經濟之替代方案分別說明如下：

1、屏東縣政府 99 年 11 月 4 日屏府農林字第 0990270543 號函環保署指出：

(1) 阿朗壹古道海岸地帶地處偏遠，現今仍保有原始自然地景及生態景觀，當地具高自然度的侵

蝕型海岸地形、輕度變質岩之沈積構造、海蝕崖與碟灘等特殊罕見自然地景，極具保存價值。

(2) 本府 99 年 10 月 25 日邀集國內地質、海洋生態背景學者等辦理阿朗壹古道實地現勘評估該地區保存價值，作成會勘記錄報告，建請貴署將本府會勘記錄報告納入臺 26 線(安朔-旭海段)公路新(拓)建工程環境影響評估參考。

2、屏東縣政府 99 年 11 月 4 日屏府農林字第 0990270543 號函檢送予環保署之「阿朗壹古道實地現勘紀錄報告」提出 3 項結論如下：

(1) 需要保育的是「海岸地帶」，不僅止於海濱礫灘地帶。

(2) 本段海岸最大的特色就是極高的自然度，一旦開路，無論路線如何，自然度無可避免地將因為「工程活動」與「持續的公路營運」造成的「易達性」提高而降低。

(3) 本段海岸地景的價值幾乎全部寄託於「高自然度」，也就是自然度是其他價值的基礎，其他價值甚至包括生態環境、歷史文化價值。海岸地帶的自然度降低，地景價值就幾乎等同於北段的南迴公路沿線了。

3、屏東縣政府另於 99 年 12 月 6 日以屏府農林字第 0990299301 號函環保署指出：

(1) 有關「台 26 線安朔至旭海新(拓)建工程」開發案環評，本府基於維護地方資產及尊重地方民意，請貴署增加辦理現勘及公聽會納入環評，環評結果暫緩公告。

(2) 台 26 線安朔-旭海段開發案部分位於本縣轄牡丹鄉境內，該路段規劃經過本縣具有自然地景

價值及地方人文歷史意義之阿朗壹古道，本縣認為該開發案將破壞本縣特有之珍貴自然地景生態及人文資產。

(3) 本開發案自規劃以來，不斷有地方人士向本府表達有關生態破壞之疑慮及變更路線之訴求，本府並於 99 年 10 月與國內地質、海洋生態學者、地方環保人士進行實地現勘，學者對該路段地基在海浪侵蝕下之穩定性提出疑慮，本府亦認為該開發案確實對地方之永續發展有重大衝擊，應納入考量地方民眾之福祉及意願，請貴署環評納入辦理地方公聽會，發揮環境影響評估功能，使生態及社會經濟之衝擊評估更為完備。

4、本院於 99 年 12 月 9 日至旭海漁港履勘時，屏東縣曹縣長到現場向鄉民做說明表示略以：「…不能將牡丹鄉旭海村所有發展的希望放在一條路的打通，會造成很大的失望…可以藉 農村再生條例 的經費，發展旭海村的特色…」。

(二) 綜上論結，本案環境影響差異分析報告經環保署於 99 年 12 月 1 日召開第 201 次環評委員會審查通過，屏東縣政府則先後提出保留意見及替代方案，行政院宜妥為衡酌雙方意見，以實現經濟與環保之雙贏。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二函送交通部公路總局參酌。
- 二、調查意見一至三函送屏東縣政府參酌。
- 三、調查意見三函請行政院參酌見復。
- 四、調查意見一至三函復陳訴人
- 五、檢附調查報告送請交通及採購、財政及經濟委員會聯席會處理。