

## 調 查 報 告

壹、案由：據訴，豆腐岬國際開發股份有限公司申請開發宜蘭縣蘇澳鎮南安段等 14 筆國有土地，變更原用途欲興建觀光飯店，恐侵害當地自然生態及剝奪民眾親水權益，究政府機關有無依法處理本案？土地利用是否合法？對地方自然景觀永續維護之影響為何？均有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

據訴，豆腐岬國際開發股份有限公司申請開發宜蘭縣蘇澳鎮南安段等 14 筆國有土地，變更原用途欲興建觀光飯店，恐侵害當地自然生態及剝奪民眾親水權益，究政府機關有無依法處理本案？土地利用是否合法？對地方自然景觀永續維護之影響為何？均有深入瞭解之必要乙案。經函請交通部、宜蘭縣政府、財政部國有財產局說明，並於民國（下同）101年9月21日赴現地履勘。茲已完成調查工作並臚列調查意見於後：

一、豆腐岬國際開發股份有限公司申請「豆腐岬海洋樂園、夢幻海都國際大飯店」開發計畫，前於 94 年 12 月 2 日經行政院核定同意適用發展觀光條例第 45 條規定，辦理案內公有土地租用、讓售事宜。惟經交通部觀光局審查發現，該公司現欲變更基地開發內容，取消海洋樂園部分，改為籌設 3 家觀光旅館，其範圍、面積及經營型態皆與原行政院核定計畫不符。鑒此，有關本開發案後續得否取得公有土地、籌設觀光旅館乙節，仍請交通部秉持法治原則及比例原則，衡酌本開發案對公、私益之必要性與適當性，確實依法妥處。

(一)按發展觀光條例第 45 條：「民間機構開發經營觀光遊樂設施、觀光旅館經中央主管機關報請行政院

核定者，其範圍內所需之公有土地得由公產管理機關讓售、出租、設定地上權、聯合開發、委託開發、合作經營、信託或以使用土地權利金或租金出資方式，提供民間機構開發、興建、營運……」規定甚明。經查，有關豆腐岬國際開發股份有限公司（下稱豆腐岬開發公司）申請「豆腐岬海洋樂園、夢幻海都國際大飯店」開發計畫適用發展觀光條例第45條規定，取得案內所需公有土地乙節，前經交通部以94年11月8日交路(一)字第0940012886號函報行政院略以，案系申請單位依該部觀光局（下稱觀光局）93年1月27日就民間機構投資開發之可行推動方式及申辦法令依據函復意見，擇定依發展觀光條例第45條規定，由宜蘭縣政府審查完成後，轉請觀光局核轉交通部報請行政院核定。鑒因本開發案主要位屬「蘇澳港豆腐岬遊憩專業區」（下稱系爭專業區）範圍內，其開發可結合當地周邊遊憩資源，形成觀光遊憩帶，對宜蘭地區及國內旅遊事業之發展均甚有助益；另開發計畫亦經宜蘭縣政府審定，並經觀光局邀集土地相關機關、專家學者研商結果並無反對意見，爰陳請同意適用發展觀光條例第45條規定，並核定案內公有土地之租用、讓售方式等語。

(二)94年12月2日，行政院以院臺文字第0940057640號函核復交通部，所報豆腐岬開發公司申請「豆腐岬海洋樂園、夢幻海都國際大飯店」開發計畫擬適用發展觀光條例第45條規定一案，同意照辦。按該院核定之計畫內容與項目有下：1. 基地範圍：座落南安段○地號等35筆地號，面積2.711989公頃（已劃除林務局保安林土地及系爭專業區範圍內之海域部分）；2. 事業項目及計畫內容：（1）豆

腐岬海洋樂園（事業項目：觀光遊樂業）：A. 入口管理中心、商店街及 SPA 湯屋區；B. 服務中心及大眾 SPA 池；C. 豆腐岬海洋樂園主題館；D. 咖啡、冰品、簡餐區；E. 其他服務設施區：馬車驛站、觀光巴士站、寵物旅館、3D 科技遊戲場；（2）夢幻海都國際大飯店（事業項目：觀光旅館業，係屬觀光遊樂業附設住宿設施）：預計興建 207 間客房之國際觀光旅館；嗣因本開發案部分土地地籍分割及使用面積計算錯誤，經交通部函報辦理計畫範圍變更，總使用面積更正為 2.710767 公頃，並經行政院 95 年 4 月 11 日院臺文字第 0950014442 號函准予備查在案。

（三）99 年 1 月 28 日，豆腐岬開發公司向宜蘭縣政府申請「豆腐岬海洋樂園」觀光遊樂業籌設；同年 10 月 7 日，該府邀集有關機關（單位）召開「豆腐岬海洋樂園申請案相關問題釐清及審查權責確認會議」，獲致結論略以，本開發案應請申請單位先向前基隆港務局蘇澳港分局（前基隆港務局已改制為基隆港務分公司，以下仍稱基隆港務局、蘇澳港分局）申請擬開發內容及各建物位置是否符合核定商港計畫用途項目，以及是否符合都市計畫「港埠專用區」使用管制及非都市土地「交通用地」容許使用項目後，再向該府提送「『豆腐岬海洋樂園』觀光遊樂業興辦事業計畫書」審查等語；100 年 11 月 21 日，基隆港務局以基港蘇字第 1000007121 號函復豆腐岬開發公司略以，查本開發案交通用地容許使用細目，已奉交通部 100 年 10 月 27 日交航字第 1000010235 號函核示：「原則同意其允許使用細目得參照都市計畫港埠用地之使用項目包含『發展觀光條例』所列觀光業別及設施，故本開發案之開發

申請符合『遊憩專業區』內非都市土地特定專用區交通用地容許使用。」該公司擬於系爭專業區內申請興建建築物及設施，經查在依蘇澳港港區營運、整體規劃、未來發展等功能定位下，該局原則同意。惟查，豆腐岬開發公司業於 101 年 4 月 25 日去函宜蘭縣政府撤回「豆腐岬海洋樂園觀光遊樂業」籌設申請案（經該府同年 5 月 8 日同意撤回），並另向觀光局提出「豆腐岬海洋樂園大飯店 A 區」、「豆腐岬海洋樂園大飯店 B 區」及「豆腐岬遊艇大飯店」3 家一般觀光旅館籌設申請。

(四) 依據交通部 101 年 9 月 12 日交航(一)字第 1019900099 號函復本院表示略以，觀光局認為本開發案原為海洋樂園及觀光旅館綜合設計，而豆腐岬開發公司現欲變更基地開發內容，取消海洋樂園部分，改為籌設 3 家觀光旅館，鑒於變更後基地範圍、面積及經營型態皆與原行政院核定案不符，該公司無法依前行政院核定函取得基地內國有土地，故亦無後續觀光旅館籌設申請之問題。故該局將函請該公司依審查作業要點規定，重新以新案提出申請等語；另依據財政部國有財產局(下稱國產局)101 年 8 月 9 日台財產局管字第 1010023160 函復本院表示略以，該局臺灣北區辦事處宜蘭分處(下稱宜蘭分處)僅配合依發展觀光條例第 45 條規定出具同意本開發案核准範圍內國有土地供豆腐岬開發公司納入一併審查，倘該公司之申請開發計畫經目的事業主管機關駁回並確定不得進行開發或獲准開發經目的事業主管機關撤銷，宜蘭分處原同意納入一併審查函因失所附麗即失其效力。另本開發案興辦事業計畫需與行政院 94 年 12 月 2 日函核定開發計畫相符，該局始得依發展觀光條例第 45 條辦

理。

(五)綜上，為結合豆腐岬周邊遊憩資源，形成觀光遊憩帶，俾對宜蘭地區及國內旅遊事業之發展有所助益，行政院於94年12月2日核定同意「豆腐岬海洋樂園、夢幻海都國際大飯店」開發計畫適用發展觀光條例第45條規定，取得案內公有土地進行觀光遊樂業與觀光旅館業2合1型態之投資開發。惟據觀光局審查發現，該公司現欲變更基地開發內容，取消海洋樂園部分，改為籌設3家觀光旅館，其範圍、面積及經營型態皆與原行政院核定計畫不符。鑒此，有關本開發案開發內容更改後，是否仍可取得公有土地、籌設觀光旅館乙節，仍請交通部秉持法治原則及比例原則，衡酌本開發案對於公、私益之必要性與適當性，確實依法妥處。

二、政府為促進地方繁榮、發展觀光事業，乃劃設「蘇澳港豆腐岬遊憩專業區」，積極推動民間投資開發方案；惟另一方面，豆腐岬海域係臺灣主要造礁珊瑚生長區，海洋生態珍奇、豐富，且其海灣向為民眾觀光休憩及晨泳戲水場域，具有「全民共享」、「無排他性」的公共財特性。為避免開發觀光事業導致當地生態環境破壞以及影響公眾通行親水權益等疑慮，交通部與宜蘭縣政府於審理相關申請案件時，除應確實依法行政外，允宜充分溝通協調，正視公眾權益及環境保育，以降低開發影響衝擊，俾能進一步兼顧在地生態、生活及產業之永續發展。

(一)為配合蘇澳地區發展觀光事業及促進地方繁榮，提供民眾更完善、安全的遊憩環境，蘇澳港分局按各港每5年滾動檢討之「臺灣地區整體國際港埠發展規劃」，於「蘇澳港整體規劃第1次通盤檢討」（嗣更名為「蘇澳港整體規劃及未來發展計畫（91年

至 95 年) 」) 規劃階段，以能滿足開發海域遊憩所需且不影響商港正常營運為主要考量，在自行興建營運豆腐岬海域遊憩區可能性低、不更動蘇澳港商港區域範圍、不辦理國有土地有償撥用之原則下，依商港法規定，規劃將蘇澳港商港區域範圍內之豆腐岬海域劃定為遊憩專業區，其海域部分界定於漁港南、北內堤間以內之水域；陸域部分界定於蘇澳港商港區範圍內，並以公有土地範圍為原則。

(二)91 年 7 月 3 日，行政院原則同意劃設系爭專業區；92 年 1 月 17 日，交通部請觀光局研議系爭專業區由民間機構投資開發之可行性；同年 3 月及 8 月，該局召開 2 次會議，就該案申辦之法令依據、地權、地用及興辦事業等開發重要事項，研提意見，供民間申請單位參考；93 年 1 月 27 日，觀光局就豆腐岬開發公司所提本開發案規劃構想，依該局前揭 2 次會議及配合內政部 92 年 9 月召開之會議提供可行推動方式供該公司參考，並請其擇定開發計畫送審之法令依據，依規備具文件送宜蘭縣政府審查；93 年 4 月 7 日、5 月 5 日，宜蘭縣政府針對豆腐岬開發公司所提開發計畫召開 2 次審查會議，結論略以，本開發案簽請該縣縣長核示後，依發展觀光條例送觀光局審查；同年 6 月 16 日，宜蘭縣政府以府旅觀字第 0930074188 號函送審定後之「夢幻海都國際大飯店、豆腐岬海洋公園」（94 年 10 月 11 日申請更名為「豆腐岬海洋樂園、夢幻海都國際大飯店」）開發計畫書請觀光局轉陳行政院核定（敘明請准依發展觀光條例 45 條規定辦理）；同年 8 月 11 日、10 月 20 日及 94 年 8 月 10 日，觀光局邀集土地管理機關及專家學者，就計畫內容辦理現勘及諮商會議（討論重點為「兼顧觀光發展與維持海

岸公共通行、親水權及維護珊瑚礁生態環境」等議題），並獲致結論略以，本開發案開發計畫既經宜蘭縣政府審定，觀光局邀集相關機關研商結果並無反對意見，爰擬陳報行政院同意適用發展觀光條例第 45 條規定核定協助取得公有土地等語；嗣於 94 年 12 月 2 日，行政院以院臺文字第 0940057640 號函核復交通部，所報豆腐岬開發公司申請「豆腐岬海洋樂園、夢幻海都國際大飯店」開發計畫擬適用發展觀光條例第 45 條規定一案，同意照辦，並請協調相關機關協助辦理後續土地取得及開發事宜。

(三)惟查，宜蘭縣政府於 99 年 7 月 30 日召開「豆腐岬開發公司申辦『豆腐岬海洋樂園』興辦事業計畫審查小組」第 1 次審查會時，曾針對本開發案可能對環境之衝擊及公共利益問題專列議題討論，內容略以：

- 1、本開發案基地毗鄰豆腐岬海域，為臺灣主要造礁珊瑚生長區，海洋生態珍奇、豐富。本開發案一旦啟動，其開發間、開發後之污水排放行為（尤其是來自廁所、廚餘污水等富含「氮營養鹽」更是主要致命因素之一），恐對海域生態環境及現有珊瑚礁群造成環境衝擊。
- 2、本開發案基地內現有豆腐岬停車場區域，曾於 94 年間受「海棠颱風」侵襲，嚴重受創，區內停車場、平台、海堤邊坡損壞嚴重，顯然本區域具有潛在不確定性風險。
- 3、豆腐岬海灣為遊客及附近居民晨泳、戲水、休憩、觀景的地方，具有相當程度的公共性與公益性。
- 4、本開發案包括原蘇澳鎮公所建設之豆腐岬遊憩區，該遊憩區弧形小灣底部海灘目前是遊客及附

近居民晨泳、戲水、休憩觀景的地方，擔心未來會變相成為開發公司之私人海灘，限制民眾之親水權。

5、建築量體過於龐大嚴重衝擊海岸景觀。

(四)詢據宜蘭縣政府表示，本開發案豆腐岬開發公司雖已主動撤回原向該府申請之「豆腐岬海洋樂園觀光遊樂業」籌設案，惟據悉另於101年1月間向觀光局提送「豆腐岬海洋樂園大飯店」觀光旅館業之籌設申請。期間適接獲人民「反對豆腐岬興建旅館」陳情案，該府遂於同年2月10日以府旅規字第1010020878號函將前述本開發案可能對環境之衝擊及公共利益問題等5項專列議題併同人民陳情意見，函請該局做為審查「豆腐岬海洋樂園大飯店」觀光旅館籌設申請案之審議參考；惟依據交通部101年9月12日交航(一)字第1019900099號函復本院表示略以，豆腐岬開發公司於94年9月所送之「豆腐岬海洋樂園、夢幻海都國際大飯店」開發計畫書內容，為維護生態環境，訂有資源保育方針及珊瑚礁保護計畫。又有關本開發案後續若欲開發3家觀光旅館，觀光局將請該公司就本開發案未來是否需辦理環評部分，備齊相關說明及文件送行政院環保署進行認定；再查本開發案並未將相關公地出售與民間業者，且豆腐岬海域並未劃入開發範圍，況依商港法第36條規定，商港區內不得養殖及採捕水產動、植物。是豆腐岬豐富、珍奇、獨特之自然生態當仍屬全民資產，仍由全民共享，對民眾權益當無影響等語。

(五)綜上，政府為促進地方繁榮、發展觀光事業，乃劃設系爭專業區，積極推動民間投資開發方案。然而，豆腐岬海域係臺灣主要造礁珊瑚生長區，海洋生

態珍奇、豐富，且其海灣向為民眾觀光休憩及晨泳戲水場域，具有「全民共享」、「無排他性」的公共財特性。也因如此，當地居民質疑相關開發行為可能導致生態環境破壞、影響通行親水權益之聲浪不斷，加上中央與地方政府對本開發案造成環境保護及公眾權益之影響認知顯有落差，導致地方長期存在紛爭。有鑒於此，交通部與宜蘭縣政府於審理相關開發申請案件時，除應確實依法行政外，允宜充分溝通協調，正視公眾權益及環境保育，以降低開發影響衝擊、消彌相關疑慮紛爭，俾能進一步兼顧在地生態、生活及產業之永續發展。

處理辦法：

- 一、調查意見一，函請交通部檢討改進見復。
- 二、調查意見二，函請交通部及宜蘭縣政府檢討改進見復。
- 三、調查意見函復陳訴人。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、內政及少數民族委員會、財政及經濟委員會聯席會議處理。

調查委員：黃煌雄

中 華 民 國 101 年 10 月 3 日

附件：本院 101 年 6 月 13 日院台調壹字第 1010800207 號函暨相關案卷壹宗。