

# 調查報告

壹、案由：大鵬灣風景特定區計畫自90年通過迄今近20年，其中灣內水域蚵架箱網拆完後也近20年，然而區內除公有地有部分遊憩設施開發外，其他私有土地開發迄今毫無進展，究係何情？有深入調查之必要案。

貳、調查意見：

本案經函請交通部觀光局（下稱觀光局）、屏東縣政府及內政部營建署（下稱營建署）查復到院，嗣於民國（下同）110年1月21日約請觀光局暨所屬大鵬灣國家風景區管理處（下稱鵬管處）、營建署、屏東縣政府、東港鎮公所等業務相關人員到院詢問，復於110年4月16日諮詢專家學者，並於110年8月23日再次詢問觀光局、鵬管處、營建署及屏東縣政府，業已調查竣事。茲將調查意見臚述如下：

- 一、大鵬灣風景特定區自60年代開始倡議，嗣於90年間公告發布實施都市計畫，規劃建設以水活動為主的多功能國際渡假區，發展策略以公有地優先，並藉由公有地開發帶動周邊水域休閒產業，進而促進南部觀光旅遊發展。惟鵬管處93年辦理之「民間參與大鵬灣國家風景區建設（BOT）案」歷時近20年，不惟BOT廠商提前終止契約，私有遊憩區開發進度亦幾近於零。大鵬灣風景特定區為觀光局所轄之國家級風景區，配合大鵬灣開發政策需要，鵬管處於90年間展開灣域蚵架拆遷工作，總計拆除蚵架1萬3千餘座，箱網2千餘組，灣域養殖產業因而沒落，然而其後規劃開發之觀光遊憩產業卻又成效不彰，導致當地漁民20年來生計無著，觀光局及鵬管處均難辭其咎。觀光局既主管全國觀光

事務，並掌理風景特定區之開發與管理等事項，允應本於觀光產業主管權責，協調地方政府積極重擬大鵬灣發展策略，以免延誤觀光產業發展。

- (一)大鵬灣為臺灣西南沿海最大的囊狀潟湖，水域廣闊平靜，氣候怡人，觀光資源豐富。自61年起，屏東縣政府即著手大鵬灣之規劃，嗣於81年觀光局評定大鵬灣為國家級風景特定區，再於86年正式成立鵬管處，並編列預算補助屏東縣政府完成「大鵬灣風景特定區整體發展規劃設計」案，據以研擬「大鵬灣風景特定區觀光發展計畫」，嗣於90年8月28日內政部都市計畫委員會第516次會議審議通過「擬定大鵬灣風景特定區計畫」後，屏東縣政府90年11月2日屏府建都字第179578號公告發布實施。
- (二)大鵬灣風景特定區計畫於90年11月2日公告發布實施，歷經95年11月8日<sup>1</sup>、103年9月20日<sup>2</sup>兩次通盤檢討，再於109年1月20日<sup>3</sup>修正土地使用分區管制要點部分條文內容。該特定區計畫因大鵬灣風景特定區面積達1,409.66公頃（陸域753.44公頃、灣域413.81公頃、海域242.41公頃），基於土地條件、區位、取得難易度、遊憩資源特性、休閒市場考量及開發成本等因素，除採分期分區開發方式進行，以公有地為優先發展，並優先闢建公共設施，以期帶動相關設施興建與吸引民間投資，進而達到全區開發的目標。另外，針對遊憩區及遊艇港區之開發，

---

<sup>1</sup> 屏東縣政府95年11月8日屏府建都字第09502181502號公告發布實施「變更大鵬灣風景特定區計畫（第一次通盤檢討）」。

<sup>2</sup> 屏東縣政府103年9月20日屏府城都字第10328395901號公告屏東縣政府103年9月20日屏府城都字第10328395901號公告發布實施「變更大鵬灣風景特定區計畫（第二次通盤檢討暨配合莫拉克颱風災後重建專案檢討）」。

<sup>3</sup> 屏東縣政府109年1月20日屏府城都字第10901519801號公告發布實施「變更大鵬灣風景特定區計畫（部分遊憩區為水域運動服務中心用地暨土地使用分區管制要點部分條文內容修正）案」。

為利民間廠商及地主能依自然資源特性、市場需求及財務考量引進合宜之遊憩活動，該計畫採大分區方式劃設8處遊憩區及1處遊艇港區。<sup>4</sup>其中，遊一、遊二、遊三等3處公有遊憩區及遊艇港區，應依促進民間參與公共建設法規定，採民間機構參與公共建設方式辦理開發。至於遊四、遊五、遊六、遊七、遊八等5處私有遊憩區，若為促進土地利用，應由土地權利關係人研擬開發計畫，報經中央觀光主管機關組成「大鵬灣風景特定區開發許可審議委員會」審查通過及核發開發許可文件，始得報請屏東縣政府發照建築或施工。

(三)經查遊艇港區及遊一、遊二、遊三屬於「民間參與大鵬灣國家風景區建設(BOT)案」開發經營範圍，鵬管處雖於93年11月30日與開發商完成簽約開發，惟該契約於109年4月23日經仲裁判斷，非但其法律關係自108年3月13日起不存在外，鵬管處還應返還保證金新臺幣(下同)3億元，後續尚待資產鑑價與資產移轉，重啟招商規劃。上述遊艇港區及遊一、遊二、遊三本為第一期優先發展地區，歷經十餘年開發經營，卻未能帶動相關設施興建與吸引民間投資，針對鵬管處履約未臻周妥，以及灣域水質未能全面符合甲類海域水質標準等情，本院前已立案調查並提案糾正，請參見本院109交調0010調查報告及109交正0002糾正案文。

(四)至於遊四至遊八等5處私有遊憩區，分屬第二期與第三期發展地區，其都市計畫面積合計約345.31公

---

<sup>4</sup> 依上述109年1月20日都市計畫書內容所示，遊艇港區都市計畫面積為39.70公頃；各遊憩區都市計畫面積分別為遊一75.50公頃、遊二52.60公頃、遊三55.38公頃、遊四31.28公頃、遊五81.27公頃、遊六51.27公頃、遊七121.28公頃、遊八60.21公頃，合計528.79公頃(實際面積仍應依實地分割測量面積為準)。

頃，原應由土地權利關係人研擬開發計畫，經審查通過後建築施工。然因民間對於整體投資環境有所疑慮，以及開發強度過低影響開發投資意願等因素（詳後述），迄今仍無申請開發許可審議之案例，私有遊憩區開發進度幾近於零。

- (五)按發展觀光條例第3條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府」第4條第1項規定：「中央主管機關為主管全國觀光事務，設觀光局；其組織，另以法律定之。」第10條第1項規定：「主管機關得視實際情形，會商有關機關，將重要風景或名勝地區，勘定範圍，劃為風景特定區；並得視其性質，專設機構經營管理之。」第11條第3項規定：「風景特定區應按其地區特性及功能，劃分為國家級、直轄市級及縣（市）級。」。次按交通部觀光局組織條例第1條規定：「交通部為發展全國觀光事業，設觀光局。」第2條規定：「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。……」。再按國家風景區管理處組織通則第1條規定：「（第1項）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。（第2項）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。……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。」末按交通部觀光局大鵬灣國家風景區管理處辦事細則第2條規定：「交通部觀光局大鵬灣國家風景區管理處（以下簡稱本處）業務之處理，依本細則規定辦理。」大鵬灣風景特定區為觀光局所轄之國家級風景區，配合大鵬灣風景特定區之劃定，觀光局設置所屬鵬管處負責大鵬灣風景特定區計畫之執行，以及風景區之經營管理，其業務執掌包括觀光資源之調查及規劃，觀光建設之規劃、新建與維護，民間投資經營觀光遊憩之推動，遊憩事業之推動及督導，觀光遊憩活動之規劃與執行等事項。

- (六)鵬管處自86年成立後，為促進大鵬灣風景特定區之開發，隨即處理灣域養蚵問題，拆除蚵架、箱網等漁業生產設施外，並闢建環灣道路，開闢濕地公園及環灣自行車道，浚渫航道及潮口工程，開闢濱灣碼頭等公共設施，投入開闢費用合計約53.1億元（各項公共設施開闢情形如表1）。然而風景區之經營管理不單只靠硬體建設，相關配套措施的整合與串聯更甚關鍵，大鵬灣風景特定區計畫自90年發布實施迄今已近20年，不僅公辦BOT廠商不堪營運虧損決定提前終止契約，遊四到遊八等5處私有遊憩區之開發更是毫無進展，鵬管處負責大鵬灣風景特定區計畫之執行與風景區之經營管理，執掌民間投資開發與遊憩事業之推動，卻未能建置完善投資環境與塑造投資誘因，無法帶動地區建設與吸引民間投資，對於私有遊憩區開發困境遲遲無法提出有效因應對策，影響當地觀光產業發展，自難辭其咎；觀光局掌理風景特定區開發及管理等事項，所屬鵬管處未善盡風景特定區經營管理之責，觀光局亦難辭監督不力之咎。

表 1、鵬管處擔任開發主體之各項公共設施開闢情形

| 項次 | 公共設施名稱   | 面積<br>(公頃) | 公設編號                       | 開闢費用<br>(億元) | 完工日期     | 備註                                 |
|----|--|------------|----------------------------|--------------|----------|------------------------------------|
| 1  | 大鵬灣管理處<br>遊客中心                                     | 4          | 機1                         | 1.2          | 94.12.31 | 管理處辦公廳、遊客<br>中心、簡報廳、廁所、<br>停車場、步道等 |
| 2  | 六座濕地公園<br>(紅樹林、大潭、<br>鵬村、林邊大排右<br>岸、林邊大排左<br>岸、崎峰) | 58         | 公2、公6、<br>公7、公8、<br>公9、公10 | 3.6          | 99.7.28  | 人工濕地、步道、欄<br>杆、賞鳥亭等                |
| 3  | 濱灣碼頭   | 3          | 公11                        | 3.6          | 109.1.8  | 泊靠碼頭、護岸、候<br>船服務中心、廁所、<br>廣場、步道等   |
| 4  | 環灣道路   | 43         | 道路用地                       | 40.5         | 100.2.20 | 道路及自行車道等                           |
| 5  | 濱灣停車場  | 2          | 停3、廣1<br>及廣2               | 0.2          | 109.3.24 | 大客車、小客車、機<br>車停車場                  |
| 6  | 大鵬灣灣域浚<br>渌工程                                      | 532        | --                         | 3.5          | 持續       | 大鵬灣灣域浚渌及<br>航道定期浚渌                 |
| 7  | 蚵殼島服務設施  | --         | --                         | 0.5          | 109.6.25 | 泊靠碼頭、觀景平<br>台、服務空間、廁所<br>等         |
| 合計 |  |            |                            | 53.1         |          |                                    |

註：鵬管處於86年11月正式成立，成立後開始處理灣域內蚵架、箱網等漁業設施拆除作業，經會同屏東縣政府實地查估並研訂補償救濟措施，自90年展開灣域蚵架拆遷工作，於92年完成灣域內所有養殖設施物（包含蚵架、箱網等）之清除，總計拆除蚵架13,017座，箱網2,240組，核發拆遷救濟金約6.69億元。

資料來源：觀光局、鵬管處。

(七)綜上所述，大鵬灣風景特定區自60年代開始倡議，嗣於90年間公告發布實施都市計畫，規劃建設以水活動為主的多功能國際渡假區，發展策略以公有地優先，並藉由公有地開發帶動周邊水域休閒產業，進而促進南部觀光旅遊發展。惟鵬管處93年辦理之「民間參與大鵬灣國家風景區建設(BOT)案」歷時近20年，不惟BOT廠商提前終止契約，私有遊憩區開發進度亦幾近於零。大鵬灣風景特定區為觀光局所轄之國家級風景區，

配合大鵬灣開發政策需要，鵬管處於90年間展開灣域蚵架拆遷工作，總計拆除蚵架1萬3千餘座，箱網2千餘組，灣域養殖產業因而沒落，然而其後規劃開發之觀光遊憩產業卻又成效不彰，導致當地漁民20年來生計無著，觀光局及鵬管處均難辭其咎。觀光局既主管全國觀光事務，並掌理風景特定區之開發與管理等事項，允應本於觀光產業主管權責，協調地方政府積極重擬大鵬灣發展策略，以免延誤觀光產業發展。

二、大鵬灣風景特定區南側應以區段徵收或市地重劃方式辦理開發之住宅社區，迄今仍未依都市計畫規定辦竣整體開發。當地居民原世代以捕撈及養殖為業，配合大鵬灣開發政策需要，政府於90年間強制拆除蚵架等漁業生產設施，在地缺乏就業機會，青壯人口外移，當地開發一再停滯。基於地方發展需要，並兼顧民眾財產權益與大鵬灣風景特定區開發效益，屏東縣政府對於該社區整體開發之推動實責無旁貸，誠應迅行檢討評估，主導後續開發作為，以加速公共設施用地取得，改善居民生活環境，健全在地整體發展。

(一)按屏東縣政府90年11月2日屏府建都字第179578號公告發布實施「擬定大鵬灣風景特定區計畫」之規範，位於大鵬灣風景特定區南側之住宅社區，其開發方式，除建築物密集地區（即南平里社區既有聚落部分）劃定為再發展地區，依「再發展地區土地開發管理規定」辦理開發<sup>5</sup>外，其餘之住宅區、商業區（即新社區部分）應以區段徵收方式辦理開發，並由屏東縣政府及觀光局作為開發主體合作開發。

---

<sup>5</sup> 依大鵬灣風景特定區計畫之土地使用分區管制要點規定，該特定區發布實施後，再發展地區既有合法建物仍可維持現況使用，惟未來辦理個別建築開發或整體開發者，應依該特定區土地使用分區管制相關規定辦理。

嗣於95年第一次通盤檢討<sup>6</sup>時，屏東縣政府評估認為區段徵收財務可行性不佳，當地居民對區段徵收多持反對意見，且該府人力及財源困絀，故將新社區之開發方式增列得以市地重劃方式開發，以促進開發可行性。再於98年間<sup>7</sup>，基於屏東縣政府及鵬管處分別因現實資源及主管權責無法開辦，而土地所有權人有意願依法令規定辦理開發的情況下，變更區段徵收或市地重劃部分之開發主體，將其業務回歸得依該等法令之相關規定辦理，以適度導入民間資金投資開發建設。

(二)經查上述應以區段徵收或市地重劃方式辦理整體開發之新住宅社區，前經屏東縣政府於98年11月間同意「屏東縣東港鎮大鵬灣自辦市地重劃區籌備會」成立之申請，復於99年8月間核定重劃範圍及其名稱為「屏東縣東港鎮大鵬灣自辦市地重劃區」，再以100年3月15日屏府地劃字第1000067853號函核准實施大鵬灣自辦市地重劃案。嗣因大鵬灣自辦市地重劃區內部分私有土地所有權人以不實之抵押權設定及買賣原因，向屏東縣東港地政事務所辦理抵押權設定登記及所有權移轉登記，被臺灣屏東地方法院及臺灣高等法院高雄分院判決<sup>8</sup>認犯使公務員登載不實之文書罪。屏東縣政府依據刑事判決結果，扣除判決有罪之虛增人數，重新統計同意重劃之私有土地所有權人數及面積比例，重新計算結果，同意參與重劃之私有土地所有權人數比例未過

---

<sup>6</sup> 屏東縣政府95年11月8日屏府建都字第09502181502號公告發布實施「變更大鵬灣風景特定區計畫（第一次通盤檢討）」。

<sup>7</sup> 屏東縣政府98年10月20日屏府建都住字第09802322112號公告「變更大鵬灣風景特定區計畫(事業及財務計畫之開發主體專案通盤檢討)案」。

<sup>8</sup> 參見臺灣屏東地方法院103年度自字第1號、第6號刑事判決，以及臺灣高等法院高雄分院105年度上易字第143號、第144號刑事判決。



半數，不符平均地權條例規定之法定核准要件，屏東縣政府爰以106年8月21日屏府地劃字第10628324002號函撤銷該府100年3月15日屏府地劃字第1000067853號函，並定大鵬灣自辦市地重劃會於106年11月30日解散之。

(三)惟除上述偽造文書虛增人數之爭議外，相關爭議事件亦時有所聞，例如該地區公有土地長期遭人占用，衍生地上物強制拆遷，以及無權占用者因不具土地相關權利，無法參與市地重劃，無權主張重劃後分配土地；再者，該自辦市地重劃計畫書預估重劃負擔比率高達70.65%，意即土地所有權人重劃後配回土地僅約三成，與一般實務案例迥異<sup>9</sup>，影響土地所有權人權益甚鉅；另外，區內公有土地面積逾33公頃，超過全區土地總面積（約55.89公頃）半數以上，卻由私人主導自辦市地重劃，類此疑義多年來未獲妥善處理，導致民眾反彈，質疑民間重劃公司違法圈地，危害現居民眾權益，而要求改以公辦市地重劃方式進行開發。

(四)大鵬灣自辦市地重劃區位於大鵬灣南側之東港鎮南平里及林邊鄉崎峰村範圍內，其南北兩側分別緊鄰海域及灣域，當地居民原世代以捕撈及養殖為業，惟配合大鵬灣開發政策需要，政府強制拆除蚵架等漁業生產設施，遷移傳統養殖產業，然而政府強制拆遷後，既無安置計畫，也無輔導轉型之規劃，在

---

<sup>9</sup> 以屏東縣所轄為例，潮州鎮明德自辦市地重劃區重劃負擔比率約59.06%、東港鎮日新自辦市地重劃區重劃負擔比率約57.50%、內埔鄉光明自辦市地重劃區重劃負擔比率約47.61%、東港鎮新信公三自辦市地重劃區重劃負擔比率約59.60%、東港鎮大東和自辦市地重劃區重劃負擔比率約34.74%、東港鎮東帝自辦市地重劃區重劃負擔比率約36.12%、恆春鎮僑勇自辦市地重劃區重劃負擔比率約39.95%、新園鄉南龍自辦市地重劃區重劃負擔比率約35.53%、新園鄉義仁自辦市地重劃區重劃負擔比率約53.34%。資料來源：屏東縣政府地政處全球資訊網，<https://www.pthg.gov.tw/plantpp/cp.aspx?n=A96DE2FC031FD95A&s=75E1D80B953423C6>。

地缺乏就業機會，居民只能依靠補償費度日，青壯人口嚴重外移。如今20年過去，當地開發一再停滯，列入共同負擔之公共設施用地，包括國小用地、國中用地、道路用地、停車場用地、公兒用地、公園用地、廣場及人行廣場用地，面積共21.76公頃（不含機關用地約0.17公頃），因市地重劃尚未辦理，迄今均未開闢，不僅無法有效利用土地資源，造成私有土地開發受限，對於大鵬灣整體景觀之形塑亦造成影響。

- (五)再查，營建署鑒於該地區重劃負擔比例過高等情，已於大鵬灣風景特定區計畫第三次通盤檢討公開展覽之都市計畫草案中，將市地重劃範圍內屬於公有之公共設施用地（停三、廣一及公兒二）剔除整體開發範圍，以降低公共設施負擔比例。調整後，總面積為44.86公頃，列入共同負擔之公共設施用地面積為10.75公頃，扣除原公有道路河川及未登記抵充面積約2.24公頃，公共設施負擔比例為19.97%，重劃負擔比例可望由70.65%降至45%以下，以增加市地重劃之可行性。
- (六)大鵬灣風景特定區南側非屬既有聚落之住宅社區，自90年「擬定大鵬灣風景特定區計畫」規定應以區段徵收方式辦理開發，雖於95年第一次通盤檢討增列得以市地重劃方式開發，惟迄今仍無法依都市計畫規定辦理整體開發，已延宕將近20年，成效不彰。考量當地民眾質疑民間重劃公司違法圈地，要求改以公辦市地重劃方式進行開發之聲浪不斷，以及都市計畫草案已研擬調降重劃負擔比例，藉此增加市地重劃之可行性，基於地方發展需要，並兼顧民眾財產權益與大鵬灣風景特定區開發效益，屏東縣政府對於該社區整體開發之推動實責無旁貸，誠應迅

行檢討評估，主導後續開發作為，以加速公共設施用地取得，改善居民生活環境，健全在地整體發展。

三、現行大鵬灣風景特定區計畫暨其土地使用分區管制要點，原為配合多功能國際渡假區之發展構想，規定遊四至遊八等5處私有遊憩區採低密度開發，既公辦BOT廠商已提前終止契約後，允應重新檢視各遊憩區開發課題，以促進民間投資意願。

(一)查大鵬灣風景特定區計畫係於90年11月2日公告發布實施，該都市計畫當時針對遊四至遊八等5處私有遊憩區，規定應採細部計畫方式辦理，土地權利關係人為促進其土地利用，得研擬整體開發計畫，報經「大鵬灣風景特定區開發許可審議委員會」審查通過後，依都市計畫法第24條規定自行擬定細部計畫，由屏東縣政府函送內政部依都市計畫法定程序辦理，此外並規定遊憩區申請開發基地不得小於5公頃。至於開發強度部分，當時雖然規定建蔽率不得大於30%，容積率不得大於90%，但又附帶規定整體開發計畫應配置公園、綠地、廣場、停車場、環保設施、道路、水域等服務設施用地，其面積不得低於開發總面積之50%且不得計入法定空地，以及遊憩區應以提供遊憩設施為主，有關住宿、餐飲、購物等遊憩附屬設施不得單獨開發設置，其總樓地板面積不得超過總開發面積20%等但書條件。

(二)其後歷經95年11月8日、103年9月20日兩次通盤檢討後，修訂私有遊憩區開發免擬定細部計畫，改為應提出開發許可計畫經審查通過後，始得發照建築或施工，又刪除開發基地最小規模5公頃之規定，並將旅遊住宿、餐飲及購物等設施之開發面積比例修正為「總樓地板面積不得超過總開發面積25%」。再於

109年1月20日修正土地使用分區管制要點部分條文內容，將遊憩區開發強度修訂為建蔽率不得大於15%，容積率不得大於45%，同時配合就「旅遊住宿、餐飲及購物比例上限」及「建蔽率、容積率及地下開發率」增加開發時程獎勵及時程限制，以鼓勵民間加速開發。

(三) 針對大鵬灣風景特定區計畫內遊四至遊八等5處私有遊憩區，尚無人申請開發等情，鵬管處、屏東縣政府及東港鎮公所分析後，咸認為係因土地使用分區管制要點規定之開發強度過低，容許使用項目限制過嚴，造成開發條件誘因不足，影響民間投資意願所致。東港鎮公所進一步表示，近20年來，大鵬灣風景特定區計畫之土地使用分區管制要點均規定，遊憩區之建蔽率不得大於30%、容積率不得大於90%，但是因為土地使用分區管制要點又規定，區內開放空間、防災設施等配置不得少於申請開發許可總面積之50%，實際上就是將建蔽率限制在15%，亦即開發範圍有85%土地不得建築。至109年1月修正之土地使用分區管制要點，明為「鼓勵民間加速開發」，但修正後規定「建蔽率不得大於15%、容積率不得大於45%」，同樣直接影響營收坪效，造成建設成本增加，影響投資效益與意願。另外，遊憩區的容許使用項目採正面表列12項；另又規定「旅遊住宿、餐飲及購物等設施不得單獨開發設置，其總樓地板面積不得超過總開發面積25%」，雖然給予5年的獎勵時程，但仍未符合開發業者期待，無法激勵開發業者投資等語。

(四) 大鵬灣深具觀光資源，政府對於區內觀光事業發展寄予厚望，期能建設成為國際性水域活動休閒度假基地，開發成為國際級觀光據點，在此願景之下，

大鵬灣風景特定區計畫即以引進國際級的開發業者作為規劃構想，希用公有地帶動私有地開發，透過大分區、大街廓、低強度、限制使用項目等管制策略，促使有意願投資之業者整合小地主後自提開發計畫。然而大鵬灣風景特定區自90年發布實施都市計畫迄今已將近20年，不僅公有遊憩區招商營運失利，私有遊憩區開發更是毫無進展，遊客人次甚至逐年下降<sup>10</sup>，顯然原先的願景與構想已不符實際。尤其，遊憩區之建蔽率不得大於15%、容積率不得大於45%，其建蔽率僅堪比一般都市計畫內公園、兒童遊樂場等公共設施用地之建蔽率<sup>11</sup>，其可開發強度甚至比非都市土地之遊憩用地還低<sup>12</sup>；而且，縱使私有遊憩區之地主有意願進行開發，除需申請開發許可，耗時費力外，住宿、餐飲及購物等設施亦不得單獨開發設置，與在地偏好迥異，均影響土地權利關係人投資意願，導致私有遊憩區開發裹足不前，影響觀光事業發展。

(五)綜上所述，現行大鵬灣風景特定區計畫暨其土地使用分區管制要點對於遊四至遊八等5處私有遊憩區，雖已刪除開發基地最小規模需達5公頃及需擬定細部計畫之規定，並增加開發時程等獎勵規定，惟現行計畫仍規定私有遊憩區之開發需先申請開發許可，且建蔽率不得大於15%，容積率不得大於45%，復限制住宿、餐飲及購物等設施不得單獨開發

---

<sup>10</sup> 據觀光局統計，大鵬灣遊憩區之遊客人次，自103年的65萬餘人，到104年64萬餘人，105年51萬餘人，106年47萬餘人，107年40萬餘人，逐年下降，直到108年因臺灣燈會之故，遊客人數上升至1,400萬餘人，然而燈會過後，109年（1月到10月）遊客人數又回至51萬餘人。

<sup>11</sup> 參照都市計畫法臺灣省施行細則第36條規定：「公共設施用地建蔽率不得超過下列規定：一、公園、兒童遊樂場：有頂蓋之建築物，用地面積在5公頃以下者，建蔽率不得超過15%；用地面積超過5公頃者，其超過部分之建蔽率不得超過12%。……」

<sup>12</sup> 依非都市土地使用管制規則第9條第1項第7款規定，遊憩用地之建蔽率不得超過40%、容積率不得超過120%。

設置，其總樓地板面積不得超過總開發面積25%，造成開發強度過低，容許使用項目限制過嚴，開發條件誘因不足，影響民間投資意願。然而現行大鵬灣風景特定區計畫暨其土地使用分區管制要點，原為配合多功能國際渡假區之發展構想，規定遊四至遊八等5處私有遊憩區採低密度開發，既公辦BOT廠商已提前終止契約後，允應重新檢視開發課題，以促進民間投資意願。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、三，函請交通部督促所屬確實檢討改進見復。
- 二、調查意見三，函請內政部督促所屬確實檢討改進見復。
- 三、調查意見二，函請屏東縣政府確實檢討改進見復。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、內政及族群委員會聯席會議處理。

調查委員：施錦芳

林盛豐