

國立臺東大學公共與文化事務學系
區域政策與發展研究碩士班碩士論文

指導教授：蔡西銘 博士

臺東縣海岸發展探討：
以美麗灣渡假村 BOT 開發案為例

研究生：林俐志 撰

中華民國一〇一年七月

國立臺東大學
學位論文考試委員審定書

系所別：公共與文化事務學系區域政策與發展研究碩士班

本班 林俐志 君

所提之論文 臺東縣海岸發展探討：以美麗灣渡假村 BOT 開發案為例

業經本委員會通過合於 碩士學位論文 條件
 博士學位論文

論文學位考試委員會

陳慶和

(學位考試委員會主席)

李雲其

蔣西毓

(指導教授)

論文學位考試日期：101年 7 月 10 日

國立臺東大學

- 附註：1. 本表一式二份經學位考試委員會簽後，正本送交系所辦公室及註冊組或進修部存查。
2. 本表為日夜學制通用，請依個人學制分送教務處或進修部辦理。

博碩士論文授權書

本授權書所授權之論文為本人在 國立臺東大學 公共與文化事務學系區域政策與發展研究
碩士班 組 一〇〇 學年度第 二 學期取得 碩 士學位之論文。

論文名稱：臺東縣海岸發展探討：以美麗灣渡假村 BOT 開發案為例

本人具有著作財產權之論文全文資料，授權予下列單位：

同意	不同意	單位
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	國家圖書館
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	本人畢業學校圖書館
<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	與本人畢業學校圖書館簽訂合作協議之資料庫業者

得不限地域、時間與次數以微縮、光碟或其他各種數位化方式重製後散布發行或
上載網站，藉由網路傳輸，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下
載或列印。

同意 不同意 本人畢業學校圖書館基於學術傳播之目的，在上述範圍內得再授
權第三人進行資料重製。

本論文為本人向經濟部智慧財產局申請專利(未申請者本條款請不予理會)的附件之一，申請
文號為：_____，請將全文資料延後半年再公開。

公開時程

立即公開	一年後公開	二年後公開	三年後公開
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

上述授權內容均無須訂立讓與及授權契約書。依本授權之發行權為非專屬性發行
權利。依本授權所為之收錄、重製、發行及學術研發利用均為無償。上述同意與
不同意之欄位若未勾選，本人同意視同授權。

指導教授姓名：蔡西甄 (親筆簽名)

研究生簽名：林傑 (親筆正楷)

學 號：9900607 (務必填寫)

日 期：中華民國 101 年 7 月 26 日

1.本授權書(得自 <http://www.lib.nttu.edu.tw/theses/> 下載)請以黑筆撰寫並影印裝訂於書名頁之次頁。

2.依據 91 學年度第一學期一次教務會議決議:研究生畢業論文「至少需授權學校圖書館數位化，並至遲
於三年後上載網路供各界使用及校內瀏覽。」

授權書版本:2008/05/29

謝誌

記得當初在進入區域所時，蔡老闆說過的一席話「選擇臺東大學是正確的，選擇區域所更是正確。」至今我仍相信這段話，慶幸自己能進入區域所就讀。

能繼續進入研究所就讀，首先得感謝家人們的支持和鼓勵，對爸媽的感謝是盡在不言中，常出於疼惜的嘮叨、無怨無悔的付出，陪伴我走過這段求學過程，願這份喜悅與我的家人共享。

也謝謝所上的每一位老師，用豐富的學識及平易近人的態度指導我們。感謝蔡老闆總在百忙中抽空指導我的論文，除了給予我許多寫作上的建議外，還得含辛茹苦的挑出我論文中的錯字。謝謝志龍大仔除了辛苦的授課、當班導師外，還願意與我們一同打屁聊天、破費養我們這群餓鬼。謝謝靳老師、玉芬老師、柯老師等每位老師，用不同專業領域帶領我們學習，站在巨人肩膀上看事物，眼光更廣闊、思維更謹密。也謝謝口試委員陳慶和老師所提供的建議，幫忙補足我論文中所缺乏的部分。

也感謝班上的每一位同學，很開心認識各位。以及柏元、瑞貞、國忠哥、張玲華、仲任及在外縣市一起讀研究所的好友們，都是我在論文寫作中的好戰友，相互的督促及打氣。也感謝慧雲姊、家婕、子涵學長、欣紋學姊、又禾學姊他們在過程中的協助，很開心能與各位共渡研究所生涯。也不忘感謝徐睿的提點、佳沛的引薦、大頭龍的翻譯、曉媛學姊的協助，每位都總是能在關鍵時刻提供重要資料。

最後要感謝每位受訪者的熱心幫忙，沒有各位的協助我無法完成我的碩士論文，由衷的謝謝各位。

臺東縣海岸發展探討： 以美麗灣渡假村 BOT 開發案為例

國立臺東大學公共與文化事務學系
區域政策與發展研究碩士班

研究生：林俐志

摘要

對於缺乏產業基礎的臺東縣，利用東部地區山海景觀、多元族群文化等特色，作為發展觀光產業的根基促進東部地區發展，已經是政府及人民間的共識。而對於財力及人力資源相對較缺乏的臺東縣，利用「促進民間參與公共建設法」，運用民間的經濟資源及專業技術、創意設計等考量來解決各種公共建設問題，即可解決國庫財力之限制也可促進臺東發展，對臺東縣來說似乎是一舉兩得之事。

位於臺東縣富山村沿海地區第一起觀光型 BOT 案「美麗灣渡假村」卻在發展過程中引起長年的民間團體及當地原住民族與臺東縣政府及美麗灣渡假村間的抗爭，因此本研究從美麗灣渡假村案來檢視東部海岸發展所面臨之問題並給予未來臺東縣海岸發展之建議。研究發現：一、臺東海岸區域經濟影響議題：在臺東縣沿海地區上有近十項開發案已通過環境影響評估審查，因此美麗灣渡假村在發展過程中所受之爭議將使地方政府對臺東海岸發展不再只用促參之方式進行發展，將考慮從輔導當地居民、與原住民部落合作，以小型產業、個人產業模式發展。二、生態環境影響議題上：反對民眾擔憂美麗灣渡假村的興建位置，以及若營運後所帶來的觀光客對當地海洋生態將會造成影響；但開發業者已有污水處理系統建置。三、公民參與公共政策議題：贊成開發者期盼在監督之下，大型財團的入駐能提升地方上經濟發展；而反對開發者擔憂自然環境受到影響外，也質疑美麗灣渡假村在開發及環評過程中的正當性。四、族群文化議題：當國家發展建設在多元族群的東部地區發展時，也間接影響當地原住民族原本的傳統文化空間。

關鍵詞：BOT、海岸發展、東部發展、美麗灣渡假村

The Exploration on the Development of Taitung County Coast: The BOT Develop- ment Case on Miramar Resort

Student: Li-Chih Lin

Abstract

A common consensus has been formed by the local government and people that Taitung County, being a wild region lacking of industrial foundation, needs its own characteristics such as natural landscape and multicultural ethnic groups to get forward the tourism and further the whole economic structure. Knowing that financial capability and human resources are relatively insufficient in Taitung County, using the “Private Participation in Infrastructure” in collaboration with civil economic resources, professional techniques and creative design to settle public work issues can simultaneously solve the financial predicament and push ahead the local development.

Nevertheless, the very first sightseeing BOT development case “Miramar Resort,” which is located on the coast at Fu-Shan Village, has caused severe disagreement between local organizations, local aboriginal groups, Taitung County government and Miramar Resort all around the years. In order to solve this dilemma, this paper surveys the problems in the east coast development through the case of Miramar Resort and aims to provide practical suggestion on future development concerning Taitung County coast. This research shows several important factors. First, on the east coast financial issue, nearly ten development cases have been approved after passing environmental certification; thus, the disputes causing in the Miramar Resort will make the government not only encouraging the locals take parts in the development but also considering guiding them to cooperate with aboriginal groups in the forms of small industrial or personal industrial. Second, on the ecological environment issue, local residents doubt that the location of Miramar Resort and the tourists coming after the hotel is running would critically damage the local marine ecology system; however,

the developer has already set up the sewage treatment system to solve this problem. Third, on the citizen participation and public policy issue, the pro-development side expects that the investment of huge syndicate could improve the local economic development while the con-development side not only trembles for the environment but also questions Miramar Resort on the legitimacy during developing and environment certification. Fourth, on the ethnic group culture issue, when the national major construction locates on the multi-ethnic group east region, the traditional culture of local aboriginal groups is indirectly affected.

Key Words: BOT, Coast Development, East Region Development, Miramar Re-

sort



目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 研究範圍	3
第三節 研究方法與流程	3
第二章 文獻回顧	11
第一節 環境政策相關研究	11
第二節 BOT 相關研究	16
第三節 東部地區土地開發計畫及相關研究	21
第三章 美麗灣渡假村開發過程及現況分析	26
第一節 自然環境及人文景觀	26
第二節 美麗灣渡假村案發展過程	32
第四章 美麗灣渡假村 BOT 案所涉及議題與分析	56
第一節 臺東海岸區域經濟影響議題	56
第二節 生態環境影響議題	62
第三節 公民參與公共政策議題	68
第四節 族群文化議題	77
第五章 結論與建議	82
第一節 結論	82
第二節 建議	84



表目錄

表 1-1	受訪對象背景資料表.....	06
表 3-1	富山村近十年人口統計表.....	30
表 3-2	美麗灣渡假村土地使用分區計畫表.....	39
表 3-3	第五次環境影響評估審查委員會審查結論.....	45
表 3-4	原住民族抗議活動歷程表.....	47
表 3-5	臺灣環境保護聯盟訴訟歷程.....	48
表 3-6	美麗灣渡假村 BOT 案事件流程表.....	50
表 4-1	臺東縣海岸開發計畫表.....	57
表 4-2	美麗灣渡假村效益表.....	59



圖目錄

圖 1-1	研究範圍	03
圖 1-2	研究流程圖	10
圖 2-1	推動促參案件之總體經濟影響途徑圖	17
圖 3-1	富山村荊桐部落現況圖一	31
圖 3-2	富山村荊桐部落現況圖二	31
圖 3-3	杉原海水浴場與美麗灣度假村座落位置圖	32
圖 3-4	原杉原海水浴場參考圖一	34
圖 3-5	原杉原海水浴場參考圖二	34
圖 3-6	美麗灣度假村全區配置圖	40
圖 3-7	美麗灣度假村全區配置構想圖	40
圖 4-1	美麗灣度假村現況圖一	62
圖 4-2	美麗灣度假村現況圖二	62
圖 4-3	美麗灣度假村施工期間圖	63
圖 4-4	美麗灣度假村主體建築區位比較圖	65

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

根據行政院 96 年 3 月核定「東部永續發展綱要計畫」，將東部地區定位為永續經濟、永續社會及永續環境為三大主軸，依據創新（Innovation）、示範（Demonstration）、再生（Regeneration）、融合（Cohesion）四大基本精神，分三期由各部會依權責擬定細部實施計畫，再藉由各項計畫方案之落實執行，利用東部地區具有優美壯闊的山海景觀、多元的人文本質、舒緩的生活步調、潔淨的水土資源等特色，促進東部地區永續發展，避免重蹈西部發展覆轍¹。而我們從以臺東縣地區的人文地景現況來觀察，臺東縣確實有著濃厚的原住民族文化產業特色、自然景觀優渥條件為優勢，故發展觀光產業應當是目前東部地區最明確的一條指向，針對這些優勢提出相關的、正確的、有前瞻性的觀光政策，藉此提升、強調東部地區特有的文化、文創產業來活絡臺東地區的觀光產業規模。發展觀光產業是東部地區的趨勢，雖無法帶來龐大的產業脈動，但卻能替東部調繪出東部區域的獨特性。

建築於臺東縣卑南鄉加路蘭段（臺東海岸都蘭灣南端，原杉原灣海水浴場）沙灘海域上的美麗灣渡假村 BOT 案(簡稱美麗灣案)為臺東地區第一起大型 BOT 案，民國九十三年，前臺東縣長徐慶元任內所執行通過的開發案²，可說是臺東縣第一件建築在臺東海岸旁的大規模觀光型建物。也因為美麗灣地點規劃建設於沙灘區域上，建設區位的敏感，因此產生了是否會破壞生態環境問題、開發程序及規範、未來是否能永續經營等疑慮，開啓了反對人士與美麗灣、臺東縣政府的長期爭議。

早在民國九十三年之前，現在的美麗灣建設範圍原先是「杉原灣海水浴場」，屬於國有地，供民眾入海灘內遊玩。民國九十三年後，臺東縣政府考量了增加財政收入以及促進臺東觀光產業的發展，將這片近 6 公頃（5.995 公頃）的杉原灣海水浴場以一個月 3 萬元的租金及 2%的權利金，租給美麗灣渡假村租期 50 年。

¹內政部營建署，2011，樂活城鄉：東部永續發展綱要計畫：

http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=13330:2011-07-26-17-20-14&catid=183:2010-03-03-07-45-29&Itemid=76

²東海岸評論，2011，美麗灣事件與東發條例的支配類型學，何立民：

<http://www.eastcoast.org.tw/?p=1580>

預估縣政府可收取經營權利金、土地租金、所得稅等，總值超過 5 億 2000 萬元³。因財團資金到位，臺東縣政府做為中間代理人，促使美麗灣引進到臺東海岸地區來興建，但在臺東還是存在著反對此建案的聲音，開啓了長期的美麗灣渡假村 BOT 案爭議。

從早期臺東海岸地區的發展面向來看，沿海地區都是遊客及當地臺東居民自由使用其空間，並無大型財團介入興建，只有零星商家就近設點販賣流動性商品；而這些使用空間者進去遊憩時，付門票或者是清潔費即可入內遊憩，管理單位由地方政府或東部海岸國家風景區管理處負責。因此，美麗灣的開發成功與否，將可能改寫當地海岸地區及臺東地區未來開發前景的生態、產業、人文與歷史發展。當以居住在東部地區的居民立場來對美麗灣觀望，總意識到臺灣東部因為地理區位影響導致當地的經濟發展上是落後於西部地區的繁榮、北部地區的高機能生活環境；此外，也憂心政府無長久的政策規劃，將東部的年輕人口留在當地為地方永續的服務或在地就業。而另以觀察者的角度來看地方政府立場，當臺東縣政府要引進觀光遊憩廠商進駐東部地區獨特的海岸線地區來推廣臺東地方特色觀光產業，藉此刺激外來的消費，發揚臺東的觀光遊憩業時，卻也受到當地的部分民眾及原住民族反彈，認為此案是阻礙當地原住民族生存空間、是破壞生態的公敵。

這是臺東縣促進海岸發展的第一起 BOT 案例，是否將會成為帶動臺東觀光產業的一個新契機？它是臺東海岸地區發展的起頭；往後的臺東縣海岸地區還有其他觀光開發案將可能以美麗灣案件一樣比照辦理。本研究將針對此爭議已久的事件深入了解，並對往後的臺東縣海岸觀光發展給予建議，是本研究的目的。

因此，本研究目的如下：

- (一) 了解本案相關開發計畫資料及核准之程序。
- (二) 探討並分析造成長期和當地原住民族或其他的反對者所產生之問題。
- (三) 研擬往後欲在臺東海岸的開發案之建議。

3 環境資源中心，2007 臺灣回顧：臺東美麗灣開發案 杉原海岸不再美麗：

<http://e-info.org.tw/node/28641>

第二節 研究範圍

本研究範圍針對臺東縣卑南鄉原本的杉原海水浴場，面積 5.995 公頃現為美麗灣興建範圍（圖面上紅色區域），以及其南側周遭的海岸阿美族為主的原住民部落-刺桐部落⁴（圖面上黃色區域內）為範圍，如圖 1-1 所示。



圖 1-1 研究範圍，資料來源:Goolge Map 及本研究繪製

第三節 研究方法與流程

一、研究方法

本研究的範圍內，具有臺灣少見的優質海景特色，但卻在興建的過程中存在著許多開發的相關法律上以及環境影響上的爭議性。因此，為深入了解美麗灣案來龍去脈，本研究方法包含文獻資料分析法（如收集相關政策、法律制度、文獻、期刊及媒體等資料）及田野調查法等。

⁴邱翌恬，《臺東刺桐部落生態旅遊產業發展的推動之研究》，臺東大學健康促進與休閒管理研究所碩士論文，1998 年。

(一) 文獻資料分析法

文獻資料分析法是經由「文獻資料」進行研究的方法。此方法作為間接研究方法，在社會研究中被廣泛運用。是因為在某些限度之內，它可以幫助我們了解過去、重建過去，解釋現在，及推測將來。而有助於研究進行、其之所以如此，與該方法的特點有關。以系統而客觀的界定、評鑑、並綜括證明的方法，已確定過去事件的確實性和結論。其主要目的在於洞悉過去、洞察現在、預測將來⁵。

有鑒於此方法，為了瞭解美麗灣案的來龍去脈，本研究將以文獻資料分析法來收集本研究相關開發計畫、核准之程序法令等資料；資料來源可包含國內期刊或論文、相關媒體資料、書籍及網路報導。

(二) 田野調查法—訪談法

面訪是一種面對面、人際溝通的角色情境，在這種情況之下，訪談者透過設計的問題來詢問受訪者⁶。而「訪談」顧名思義就是研究者「尋訪」、「訪問」被研究者並且與其進行交談，是研究者通過口頭談話的方式從被研究者那裏搜集第一手資料的一種研究方法。由於社會科學研究涉及到人的理念、意義建構和語言表達，因此「訪談」便成為社會科學研究中一個十分有用的研究方法⁷。

藉由文獻探討法理解美麗灣案的各個作用者後，本研究也將利用訪談法，設計訪談題綱來訪談研究範圍內的當地原住民族、當地富山村住民、開發業者、政府機關、臺東縣民等，理解各受訪者對此案的看法及意見。訪談的方式可由面談、電話訪談或是電子郵件訪問，依照情況及各訪談者適合方式而定，受訪對象如下：

當地原住民部落(刺桐部落)：刺桐部落是居住在美麗灣附近的原住民部落，

⁵ 研究方法與論文寫作，葉至誠、葉立誠，1999/10/20，商鼎文化出版社

⁶ 最新社會科學研究方法，C. Frankfort-Nachmias David Nachmias 著，2003/3/5，韋伯文化國際出版有限公司。

⁷ 社會科學質的研究，陳向明，2002/2，五南圖書出版股份有限公司。

存在著當地阿美族族群的傳統領域⁸。因此本研究將與當地阿美族原住民進行訪談，訪問對於美麗灣興建之看法。

當地住民：美麗灣所建設之處屬於臺東縣卑南鄉富山村，在富山村中的住民除了有荖桐部落的阿美族原住民外，也有其他非原住民族（大部分為閩南人）。因此訪談他們對於美麗灣興建之看法。

開發業者（德安開發股份有限公司）：起初共同促成美麗灣之財團共有一德安開發股份有限公司、娜路彎大酒店等財團股東贊助，透過訪談來理解財團鎖定東部海岸線之開發理念。

政府機關：與美麗灣開發之相關公部門單位進行訪談。如：中央交通部觀光局的東管處、臺東縣政府、臺東縣環保局等，藉此分析中央及地方政府所引進財團的思維為何。

臺東縣民：對象為生活於臺東縣內的當地居民，藉由訪問不同職業、年齡之當地人士，除了可以瞭解其對美麗灣的看法，也可以比較反對聲浪與贊成聲浪之當地居民的看法。

受訪對象背景資料彙整如表 1-1 所示。

⁸公共電視台，外婆的美麗灣：<http://www.youtube.com/watch?v=xpAjzkrmbY&feature=related>

表 1-1 受訪對象背景資料表

類別	職業	受訪者代號	訪談時間
A(當地住民)	農；富山村荊桐部落原住民 (反反反美麗灣行動聯盟成員)	A1	2 小時
	漁；富山村居民 (杉原漁業保護協會成員)	A2	40 分鐘
B(開發業者)	德安開發股份有限公司 (美麗灣渡假村案承辦)	B1	6 小時
C(政府機關)	台東縣政府農業處	C1	40 分鐘
	台東縣環境保護局	C2	1 小時
D(臺東縣民)	公務員	D1	30 分鐘
	服務業	D2	40 分鐘
	學生	D3	40 分鐘
	學生	D4	40 分鐘

本研究中主要受訪者含括當地住民及原住民部落、政府機關、開發業者、台東縣民四方觀點，將有助於研究者理解四方觀點的各種論述。本研究採田野訪談調查方式，根據研究目的來設定訪談大綱，質性訪談大綱如下：

一、當地原住民部落（荖桐部落）& 當地住民：

1. 荖桐部落何時在這居住的？
2. 早期都是以捕魚維生嗎？
3. 現在這的居民都是以什麼職業為主？
4. 美麗灣是在民國 94 年 10 月 07 日取得建造後動工，請問這時候是否注意到了？
5. 開發建商是否與當地居民進行溝通過或者尋求意見？是贊成或反對？
6. 贊成或反對的理由？
7. 反對的過程當中覺得什麼是最困難的地方？例如，資源協助較少或是過程中有人轉為贊成等？
8. 目前美麗灣已經停止營運且資遣數十名員工，部落中有人在美麗灣工作嗎？是否對地方或部落居民有造成影響？
9. 若美麗灣渡假村停工，對已經完工的建築物之後有什麼想法？
10. 對於往後欲投資的建商或是政府有什麼建議或意見？

二、開發建商（德安開發股份有限公司）：

1. 在美麗灣這案子上主要擔任工作及工作項目是什麼？在美麗灣渡假村案上待了多久的時間？
2. 何時開始想在臺東投資建設的？會選擇在東部海岸做開發的原因看到的是東部什麼樣的特質？
3. 規劃團隊中是否有當地的人或者對在地生活方式進行了解以及尋求意見？
4. 一開始會鎖定目前的美麗灣建築範圍原因？原本是否有其他考量的預定地嗎？

5. 當初在規劃擴大興建範圍時是否有與當地居民及荊桐部落的居民進行溝通過？
6. 發展過程中最困難的是哪一個環節？例如：處理民間團體的抗爭。
7. 開發對於生態可能會造成一定的影響，請問如何把影響程度降到最低？
8. 假如無法繼續興建那是否預想過此棟建築物能做何使用？
9. 對政府或是反對團體有什麼建議，或是對往後欲來臺東投資的財團有什麼建議？

三、政府機關：

1. 何時關閉杉原海水浴場的？
2. 與德安股份有限公司簽約的《杉原海水浴場投資案簡介》並無規劃第二、三期，請問那時候的政府立場是否只是想讓杉原海水浴場的設備更加完善，而並非現在這樣的建築模式呢？
3. 整期開發案是否一開始先環評再動工的話，美麗灣度假村的結局可能將有所不同？
4. 後續在都蘭灣還有很多的建案準備動工，等著美麗灣開先例，縣府對於往後的建案應該如何把關？
5. 政府可曾考慮臺東的觀光發展模式可走向細遊、或慢遊的方式？
6. 開發初期是否與周邊居民進行溝通協調？
7. 最高法院已於民國 101 年 1 月 19 日判決臺東縣政府對美麗灣度假村的環評結論無效，請問未來對美麗灣度假村的走向何想法？
8. 此次案例的經驗後，對之後臺東海岸地區發展有什麼樣的想法或意見呢？或是有對建商及反對團體的想法？

四、臺東縣民：

1. 對於杉原海水浴場的印象？
2. 對美麗灣案的了解程度？
3. 是否贊成現在的美麗灣度假村營運？原因是什麼？

4. 有什麼建議對於以後在臺東海岸的投資案？

二、 研究流程

本研究將分成下列階段分別進行探討。首先確定研究動機及目的，以及設定研究範圍和研究方法。第二階段將對美麗灣案的規劃政策及相關法規、環境影響政策做資料的收集，瞭解美麗灣渡假村的開發程序及行政程序，透過研究範圍周遭的區域做田野調查，訪談臺東縣民、富山村當地居民及原住民族對於美麗灣渡假村興建之看法，並對政府機關、開發業者曾經接觸過美麗灣案的受訪者做訪談，將研究過程中所收集到的一手資料及二手資料後，對此案提出所涉及的各種議題並做分析。最後提出對本研究案例和臺東縣往後的海岸發展提出看法及建議。研究流程如圖 1-2。



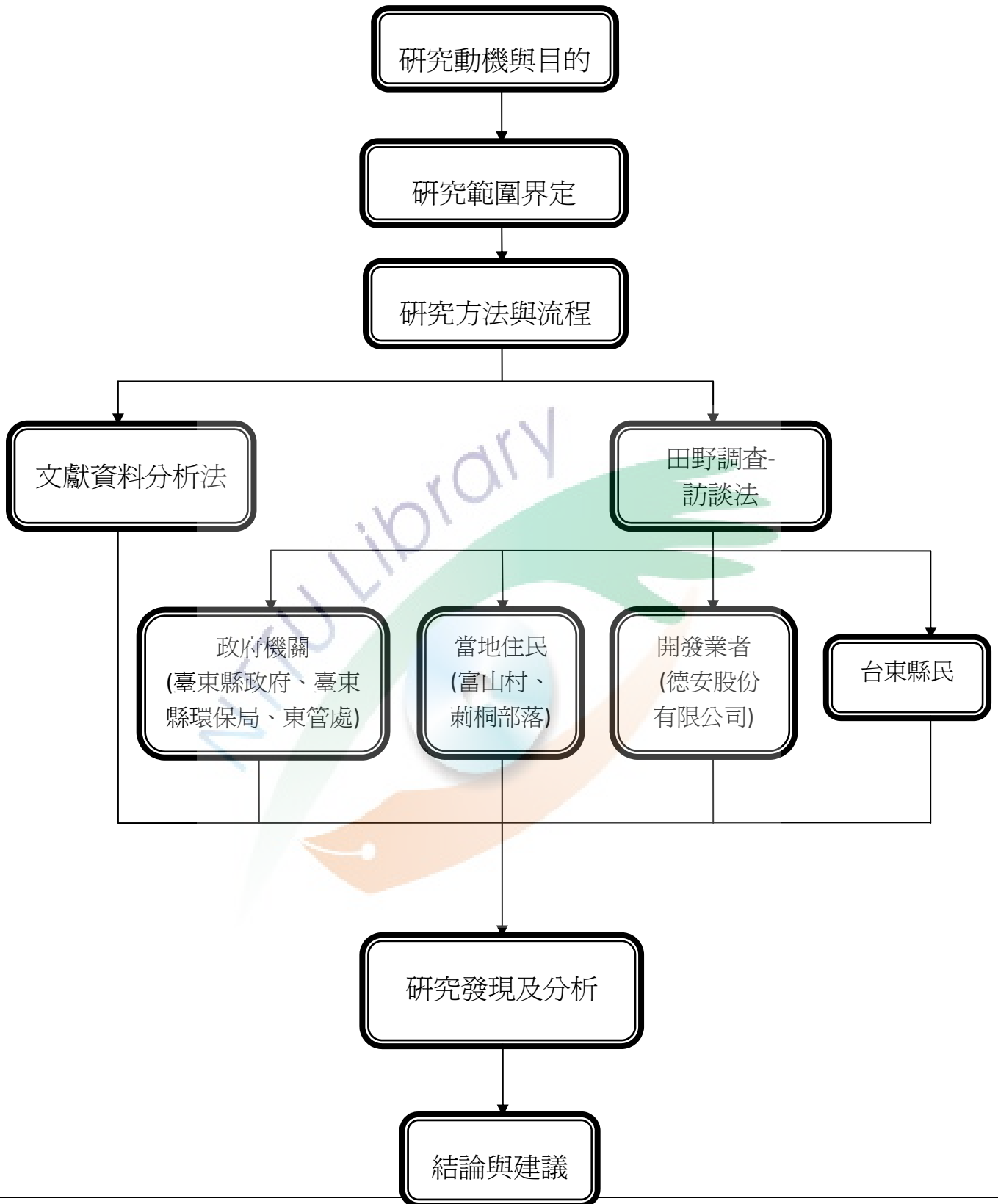


圖 1-2 研究流程圖

第二章 文獻回顧

文獻回顧將分環境政策相關研究、BOT 相關研究及東部地區土地開發計畫及相關研究三部分進行。

第一節 環境政策相關研究

由於本研究案例涉及環境開發議題，因此先對我國環境相關現行法規及國內相關研究進行釐清及探討。

一、環境影響評估法

「環境影響評估」一詞，是從英文「Environmental Impact Assessment」翻譯而來。在全球環保意識抬頭，民眾環保概念增高，國內也開始不斷增加環保議題，因此許多重大開發案多半都會涉及敏感的環保問題。政府為顧及國內重大開發所造成對環境之衝擊影響，在民國 83 年 12 月 30 日發布「環境影響評估法」、民國 91 年 12 月 11 日公布「環境基本法」，來把關重大開發案對環境影響之審核。依據行政院環境保護署環境影響評估法訂立：「為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的，特制定此法。」而所謂的環境影響評估意指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍多方面考量，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。環境影響評估工作包括第一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。若未能通過審查者，不允開發⁹。

之後也陸續公布「環境影響評估法施行細則」、「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」、「開發行為環境影響評估作業準則」、「政府政策環境影響評估作業辦法」、「應實施環境影響評估之政策細項」、「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程」、「軍事秘密及緊急性國防工程環境影響評估作業辦法」等子法及公告¹⁰，強化國內環境影響評估法律結構，也反映出環境議題逐年備受社會及政府單位的重視。

⁹ 行政院環境保護署，中華民國環保法規資料中心：<http://law.epa.gov.tw/zh-tw/laws/eia.html>

¹⁰ 環保法規查詢系統：

<http://ivy5.epa.gov.tw/epalaw/search/LordiDispFull.aspx?ltype=03&lname=1330>

楊宜潔（2010）¹¹整理出我國在環境影響評估法立法與修訂歷程：我國在民國 72 年 7 月時，當時主辦環評制度之衛生署已提出相關制度的草案，但受到經建會之建議修改後再提出。之後隨著衛生署環境保護局之升格行政院環境保護署，於民國 76 年 8 月向行政院提出《環境影響評估草案》。爾後報請行政院核准轉送至立法院；因此在民國 80 年由立法院內政司法經濟委員會聯席審查，在民國 84 年三讀通過，發布「環境影響評估法」。

二、環境影響評估法評估流程

江星仁（2010）¹²國內目前之環境影響評估作業流程由目的事業主管機關轉送環境影響說明書或評估書至環保署，由審查委員會依「環境影響評估法施行細則」、「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」、「開發行為環境影響評估作業準則」、「環保署環境影響評估審查委員會組織規程」、「環境影響評估書件審查收費辦法」、「環保署環境影響評估審查委員會專案小組初審作業要點」、「環保署環境影響評估書件定稿或補正事項確認作業要點」等法令規定審查。主管機關應於收到目的事業主管機關轉送之環境影響說明書後五十日內，作成審查結論公告，並通知目的事業主管機關及開發單位。如審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估。開發單位並應將環境影響說明書分送有關機關、將環境影響說明書於開發場所附近適當地點陳列或揭示，並舉行公開說明會，如果有關機關或當地居民對開發單位之說明有意見時應以書面向開發單位提出。主管機關應於公開說明會後邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表界定評估範疇，開發單位應參酌主管機關、目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及當地居民所提意見，編製環境影響評估報告書初稿，向目的事業主管機關提出，再舉行公聽會，彙整送交主管機關。

¹¹ 楊宜潔，《環境影響評估制度比較研究與個案探討》，國立台北大學自然資源與環境管理研究所碩士論文，2010 年。

¹² 江星仁，《環境影響評估之綠建築議題探討與建議》，國立台北大學自然資源與環境管理研究所碩士論文，2010 年。

三、國內對環境影響評估法相關文獻探討

蔡志揚(2010)¹³點出了下列發布「環境影響評估法」在實務運作上的問題。包含「開發行為規避環境影響評估法」、「環境影響評估未能完整呈現開發行為對環境影響的所有面向」、「司法介入具高度專業判斷餘地的環評審查」、「第一階段與第二階段環評機制之區隔」等，分述如下。

「開發行為規避環境影響評估法」：

以美麗灣案為例，財團取得卑南鄉加路蘭段沙灘海域上土地，其全案實際開發面積為達六公頃。依照行政院環境保護署於民國 98 年 12 月 2 日所公布的「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」中第 31 條第 13 款第 5 目之規定，開發一公頃以上者，應實施環境影響評估程序。但美麗灣公司先行分割出 0.9997 公頃地號土地申請建照，先規避環境影響評估程序；再補送其餘約五公頃基地之環境影響說明書提供環境影響評估委員審查。

此案例為實務操作環境影響評估法流程上漏洞，為避免開發行為規避環境影響評估，應訂定相關規範。

「環境影響評估未能完整呈現開發行為對環境影響的所有面向」：

臺灣電力公司於 95 年奉行政院核定，推動「深澳電廠更新擴建計畫」案為例。亦即擴建深澳火力發電廠，在「蕃仔澳灣」興建距離基隆國立海洋科技博物館僅約 600 公尺的卸煤碼頭。當時台電的環境影響評估說明書中對生態影響問題避重就輕，以致環評委員未能明瞭開發案對於環境真正造成衝擊之處，認定無庸進入第二階段環評，造成爭議。

此案涉及爭議點，在於環境影響評估說明書常為開發廠商隱惡揚善之嫌，致環評審查內容失真，因此環境影響評估如何汲取多元資訊或審查機制應否藉公民參與制度發現被掩蓋隱藏之事項。

「司法介入具高度專業判斷餘地的環評審查」：

¹³ 蔡志揚，《我國環境影響評估實務之檢討與制度建議》，2010/12，技師期刊 57「環境影響評估與環保專題」，頁 51-58。

「中部科學工業園區第三期發展區」為例。此案經行政院環保署先後召開專案小組初審會議，決議有條件通過環境影響評估審查。但此案的后里地方農民提出訴願及行政訴訟後，台北高等行政法院判決認定所引進光電產品工業廢水毒性強，且環境影響說明書中審查結論也顯示此案將對環境及居民之健康有顯著健康風險問題，環評委員中具有健康風險評估專業能力者僅一人，雖於歷次審查會議提出質疑並請開發單位補充說明。然而開發單位未提出健康風險評估，並認為對國民健康無影響，毋庸進行第二階段環境影響評估並有條件通過環評。依據不充足之資訊而作成有條件通過環境影響評估，構成行政機關係基於錯誤之事實認定或錯誤之資訊所作成行政處分為由，判決予以撤銷。最高行政法院於民國 99 年 1 月 21 日駁回環保署之上訴。成為環評審查結論遭法院判決撤銷確定之首例案件。

該環評審查結論出於健康風險評估不足情形下所作成，為違法之行政處分而予以撤銷，並經最高行政法院駁回環保署之上訴確定。鑑於司法判決撤銷環評審查結論，造成已經或正在開發之案件，以及社會與經濟衝擊影響，就環評專業應享有之判斷餘地如何通過司法審查、司法審查密度之寬嚴等層面問題，實有深入探討、類型化研究分析之必要。

「第一階段與第二階段環評機制之區隔」：

人民對於可能影響環境之開發行為應有參與之權利。而我國環境影響評估法在製作環境影響說明書前，並未有民眾參與規定，加以環評審查會議之資訊公開不足，因此於環評審查階段，雖有允許民眾及團體旁聽甚至表示意見之規定，但仍有相當比例之案例，在地居民及關心之團體，因欠缺資訊而無緣參與。直至環境影響評估審查第一階段通過後，始有第 7 條第 3 項舉行公開說明會之規定，卻由於舉行方式未有明文規定，地方居民仍未必知悉。若環境影響評估於第一階段即通過審查，民眾時常至審查結論公告後，才得知有此一開發行為，甚至是行將動工之際才獲悉。

經本研究實察《環境影響評估施行細則》第十五條之一規定：「開發單位向主管機關繳交審查費後，主管機關應將該環境影響說明書或評估書初稿公開於網際網路，徵詢相關機關、團體或人民意見。」意指民眾在政府機關與開發單位準備舉行環評審查會議之前，民眾可由網路等資訊收集管道下載相關案件的環境影響評估說明書，以便了解開發資訊。

高原平、游千慧（2005）¹⁴在我國環境抗爭的議題不斷，現今環評制度上仍有不週全之處，如開發單位球員兼裁判的進行環評、環評委員的遴選雖對外公開徵選，但決定權仍在主管機關、環評資訊無法透明部分提出建議資訊透明化之建議；表示環評制度中的精神之一就是資訊的公開，是以真正落實資訊公開的原則非常重要，資訊公開是民眾參與的核心之一，開發單位一開始就公開所有的資訊減少民眾的疑慮不安，增加民眾的信任感，之後的溝通協調就較不易產生杯葛的現象。

楊宜潔（2010）¹⁵對於第一階段與第二階段環評機制之評論提出，目前我國針對環境影響評估作業規範，第一階段較為寬鬆，第二階段中所需的時程較久，涉及之主管機關較多等情形，應視實務運作情形加以調整。在兩階段環評作業之規範，應予調整促使兩者間差異性減少，或者可考慮更改其運作方式。

廖麗敏、陳銘薰、徐世榮（2011）¹⁶發現我國環評機制利用「有條件通過環評審查」通過比率與歐美相較下也較高。透過環境影響說明書及評估報告書的製作成果深入分析，凸顯環境風險低估的重要課題。以環保署網站為基礎建立了計 13 年之資料庫評定為有負面影響程度者為 61%；但是，在實施解決對策之後，有負面影響程度者降低為 33%；而且最為嚴重之程度皆僅是「輕微負面影響」環境風險恐有低估之虞，而這可能也就是絕大多數的說明書 85.9%及評估書 94.2%都是以「有條件通過審查」通過的主要原因，與歐美先進國家的比較，我國環境影響評估的通過比率較高，這或許表示了我國環境風險的評估可能出現了低估的現象，而這或許也可以用來解釋我國環境抗爭仍然不斷的原因之一。

四、小結

即使國內政策因應世界環境意識潮流及國內開發環境把關，但環境影響評估法在國內執行上仍然存在著許多缺失，也引發國內許多涉及環境影響評估法的訴訟案日漸增多，因此在實務上仍應有探討的面向。

¹⁴高原平、游千慧，《當前環境影響評估法相關問題之研析》，2005年，土地問題研究季刊四卷二期，頁25-34。

¹⁵楊宜潔，《環境影響評估制度比較研究與個案探討》，國立台北大學自然資源與環境管理研究所碩士論文，2010年。

¹⁶廖麗敏、陳銘薰、徐世榮，《環境風險評估通過比率的比較研究—以環境影響說明書及評估報告書為例》，2011年，臺灣土地研究第十四卷第一期，頁91-113。

第二節 BOT 相關研究

由於本研究案例為 BOT 政策下的產物，因此第二部分將理解 BOT 意義，再從中探究促進民間參與公共建設法之立法意義。最後再利用文獻探討國內 BOT 政策之優缺點。

一、BOT 之意義

BOT 為「興建 Build、經營 Operate、移轉 Transfer」。指政府主管機關藉由發包競標方式讓財團參與投資公共建設計畫，對該投資建設設施於協議期間內進行投資、建設、營運，等協議期間期滿後將移轉給政府，由政府收回經營及維護之權力。而法律之依據來源為民國 89 年 2 月 9 日公布的「促進民間參與公共建設法」，民間機構參與公共建設屬公用事業者，得參照規劃、興建、營運及財務等成本支出、營運及附屬事業收入、營運年限、權利金之支付、物價指數水準，於投資申請案財務計畫內擬訂營運費率標準、調整時機及方式¹⁷。政府不但可分散計畫風險又可藉由財團的資金及經營效率來促進土地達到地盡其利之目的，而財團可經由低廉價格取得開發所需土地，自行規劃營運獲得利益。

二、促進民間參與公共建設法

《促進民間參與公共建設法》(簡稱促參法)。於民國89年2月9日立法通過。促參法第一條便指出立法之目的：「為提升公共服務水準，加速社會經濟發展，促進民間參與公共建設，特制定本法。」由政府與民間合作，透過民間的經濟資源及專業技術、創意設計等考量來解決民間各種公共建設問題及提高公共服務的水準，有效的利用公有資產（如避免土地浪費閒置及增加權益金收益）亦可解決國庫財力之限制，減少財政負擔同時還可創造稅收、製造就業機會，對總體經濟有充份之影響（可參圖2-1）。

¹⁷ 行政院公共工程委員會，主管法規查詢系統：
<http://lawweb.pcc.gov.tw/LawContentDetails.aspx?id=FL003721&KeyWordHL=&StyleType=1>

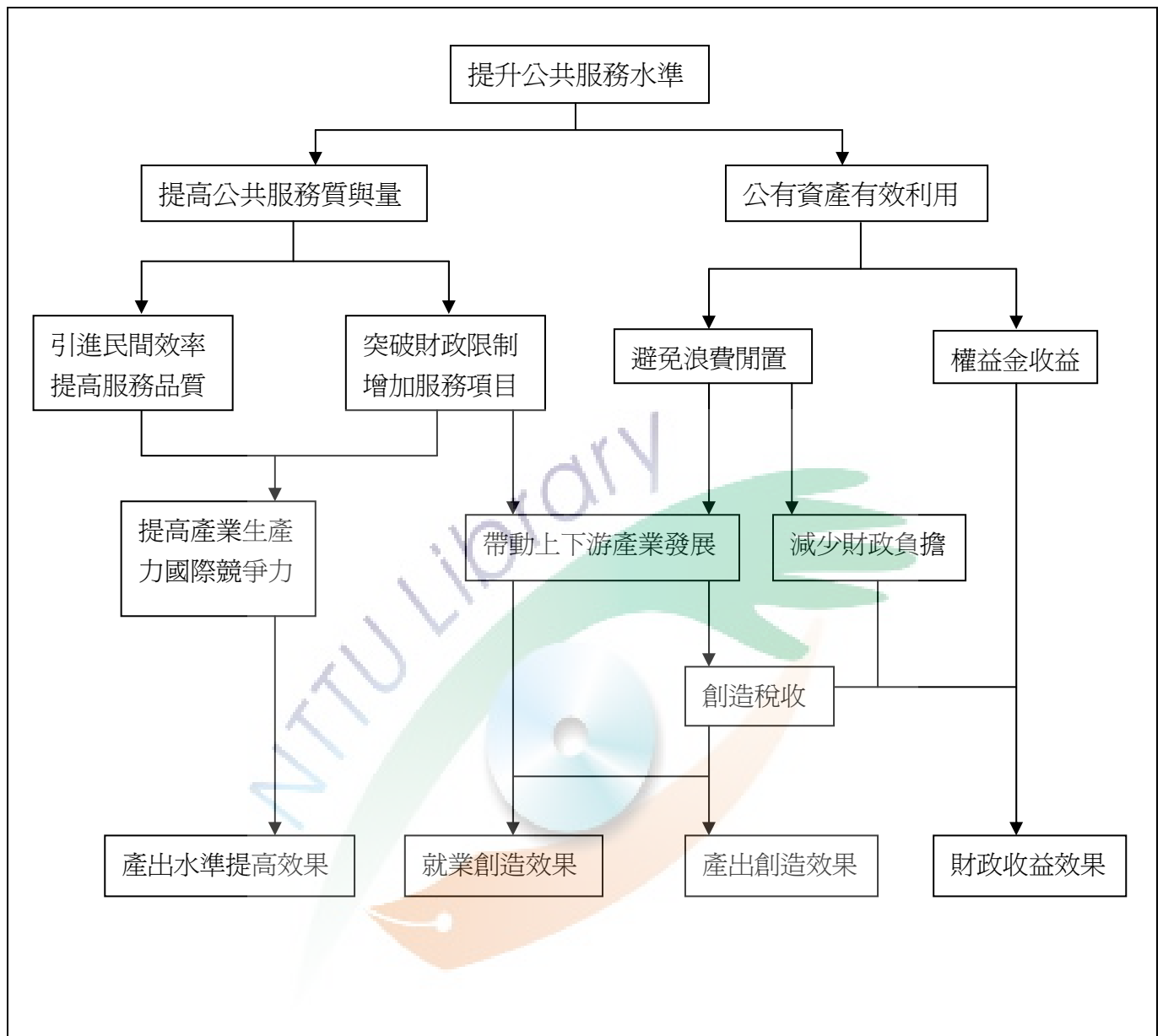


圖2-1 推動促參案件之總體經濟影響途徑¹⁸

¹⁸顏君琳，《民間參與公共建設政府接管的研究》，國立交通大學，工學院工程技術與管理學程，2007年。

一、 民間參與之適用範圍與方式¹⁹

根據《促進民間參與公共建設法》第三條所訂立：「本法所稱公共建設，指下列供公眾使用或促進公共利益之建設：一、交通建設及共同管道。二、環境污染防治設施。三、污水下水道、自來水及水利設施。四、衛生醫療設施。五、社會及勞工福利設施。六、文教設施。七、觀光遊憩重大設施。八、電業設施及公用氣體燃料設施。九、運動設施。十、公園綠地設施。十一、重大工業、商業及科技設施。十二、新市鎮開發。十三、農業設施。本法所稱重大公共建設，指性質重要且在一定規模以上之公共建設；其範圍，由主管機關會商內政部、財政部及中央目的事業主管機關定之。」等十三種之民眾參與公共建設時所適用之範圍。而適用之方式則依照第八條所規定民間參與公共建設適用的方式分爲七種，分述如下：

- (一) 由民間機構投資興建並爲營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府，常稱之BOT²⁰（Build Operate Transfer）。
- (二) 由民間機構投資新建完成後，政府無償取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府，常稱之BTO²¹（Build Transfer Operate）。
- (三) 由民間機構投資新建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府，常稱之BTO²²（Build Transfer Operate）。
- (四) 由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並爲營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府，常稱之ROT²³（Rehabilitate Operate Transfer）。
- (五) 由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府，常稱之OT²⁴。
- (六) 爲配合國家政策，由民間機構投資新建，擁有所有權，並自爲營運或委

¹⁹參考《促進民間參與公共建設法》。

²⁰興建-經營-移轉。

²¹興建-移轉-經營。

²²興建-移轉-經營。

²³租用-營運-移轉。

²⁴營運-移轉。

託第三人營運。常稱之BOO²⁵ (Build Own Operate)。

(七) 其他經主管機關核定之方式。

三、國內對 BOT 相關文獻探討

陳明吉等(2004)²⁶從大鵬灣國家風景區投資評估結論，BOT 案具有龐大金額、高投資風險、投資案存續期間長等因素，其投資標的物皆自有其獨特性，多無前例可依循，各國標準不一，難以客觀衡量。而先期規畫成功與否對於特許公司的影響相當大，一但決定投資案時，將承擔成敗之責任。

李永展(2006)²⁷從國土永續發展面向思考 BOT 誕生原因以及提出公有財私有化之危機。以公部門而言，在財務吃緊的情況下，推動公共建設以帶動整體產業發展；而民間企業方面，以國營事業單位為例，或因過去的生產業以為經濟利益，或因技術的進步，土地可做高度而有效率的使用，使得許多土地得以移作他用。若土地權由國營事業單位自行開發使用，資金及風險的壓力將過於沉重；若閒置不做開發使用，又須負擔鉅額的持有成本；國營事業單位或許會將土地出售，土地未來開發便無法掌握。乍看下，政府似乎不需投入大筆經費便可使民眾有更多可用的公共空間，還可收取權利金。但仔細探究也顯出了「公共財私有化」危機。一旦公共財私有化後將成為昂貴的商品，企業必須在年限之內設法逐年攤還投資成本，因此提高價格以便在期間內達到回收目的。民眾將額外付出大筆金額才能使用這些公共財，有失環境正義之原則。

陳旺好(2007)²⁸解釋特許權之意義，即政府與特許公司於特許合約協商過程中，雙方協議由政府給予特許公司特許權利。此權利通常包括 BOT 計劃之投資權、土地開發權、興建權、營運權、獨占權、附屬設施之開發經營權以及其他優惠之獎勵措施，BOT 計劃乃引進民間資金興建、營運建設，以減輕政府之財政負擔，特許權之授與特許公司所影響的社會層面頗大，而特許權的內容與民間之投資意願有相當密切之關係。

王世寧(2009)²⁹政府交由財團建設營運權力稱特許權；經由競標承包建

²⁵興建-營運-擁有。

²⁶陳明吉、蘇培魁、羅榮恆，《BOT 計畫投資時點選擇之價值評估-以大鵬灣國家風景區為例》，2004 年，中山管理評論第 12 第四期，頁 825-853。

²⁷李永展，《從國土永續發展解讀 BOT》，2006 年，營建知訊 281 期，頁 4-7。

²⁸陳旺好，《我國特許合約 BOT 法律屬性與爭議處理制度之研究》，國立海洋大學海洋法律研究所碩士論文，2007 年。

²⁹王世寧，《交通建設 BOT 計畫之特許年期與權利金談判模式》，國立交通大學交通運輸研究所，碩士論文，2009 年。

設公司稱特許公司，而簽約所達成之協議期間為特許期間。BOT 計畫之權利金與特許年期為設籍 BOT 計畫特許契約的重要談判議題，決定適當的權利金與特許年期是避免特許公司獲得暴利或補貼特許公司財務缺口的機制。

汪明生、曾玉祥（2011）³⁰研究指出，以治理結構之觀點言；地方推動 BOT 之政策涉及三部門，如市場、特許公司及政府。交易成本對 BOT 模式治理績效之影響上，推動 BOT 之政策選擇以醫院、停車場、靈骨塔、渡假旅館、遊樂區、勞工住宅、焚化爐等，此方案有較高績效，且此方案之交易成本較低。

四、小結

政府租用給財團，於特許期間年滿後收回營運。看似雙方得益的方案在近年來被善於利用，常聽到國內出現 BOT 或者公共建設民營化的方案；例如民國 84 年墾丁大灣夏都酒店³¹ BOT 案、民國 97 年大鵬灣國家風景區 BOT 開發案³²以及民國 100 年的澎湖隘門沙灘 BOT 案³³等。在雙方得益的情況下也透露出國有土地私有化之危機，一旦公共財私有化便容易使得公共財變成昂貴的商品。因為財團必須在特許期間內回收投資、建設及維護成本，且通常計畫期間長、財團較沒有政府承擔風險的能力，因此在這段期間內財團必將經營策略以高價格方式進行，民眾在使用上將付出比國營時更高的代價而迫使無法使用 BOT 案下的產物。

³⁰汪明生、曾玉祥，《地方建設 BOT 治理模式之績效研究：治理結構之觀點》，2011 年，公共行政學報第三十八期，頁 49-73。

³¹ 環境資訊中心，2007/2/26，夏都拆除墾丁圍籬墾丁大灣全面開放：

<http://e-info.org.tw/node/19947>

³² 大鵬灣國家風景區－恆春半島旅遊入口網，2008/12/16，大鵬灣 BOT 開發計畫 98~100 年施工階段環境監測計畫：<http://www.dbnsa.gov.tw/pda/Article.aspx?Lang=1&SNo=04001915>

³³ 中國時報，2011/11/01，湖隘門沙灘 BOT 案民眾反對，李宗祐/台北報導：

<http://life.chinatimes.com/2009Cti/Channel/Life/life-article/0,5047,11051801+112011110100059,00.html>

第三節 東部地區土地開發計畫及相關研究

近年來東部地區發展政策頻出，如東部永續發展綱要計畫及臺東縣景觀自治條例草案等，因此對於臺東縣地區土地開發相關計畫與政策資料的收集與對於開發政策評論進行探討。

一、東部永續發展綱要計畫³⁴

「東部永續發展綱要計畫」是於民國 95 年 3 月由行政院經濟建設委員會所研擬完成，並於 95 年 12 月 11 日第 1276 次委員會議討論，獲致結論。此計畫主要目標分為：

- (一) 發展利基型產業
善用自然資源與特色，發展東部地區具競爭優勢與價值創新的特色產業，創造就業機會及提昇競爭力。
- (二) 營造東臺灣特色之新鄉村社區
根據東部觀光資源、原住民文化、農牧產業等特色、營造產業與生活結合之新鄉村社區。
- (三) 妥善保護東部豐富自然資源
優先劃設限制發展地區，與建立土地資源系統、妥善保護及利用東部豐富自然資源。
- (四) 強化花東發展核心機能
打造花蓮市與台東市為臺灣健康生活城市規劃典範。
- (五) 落實綠色運輸及人本環境
營造人本交通環境，強化鐵路人、貨運輸功能及複合式運輸服務，建立東部舒適、低污染、尊重人性的高品質生活環境。

計畫期程總計由民國 96 年至 104 年計 9 年，並分三期擬定細部計畫推動辦理，第一期由 96~98 年，第二期由 99~101 年，第三期由 102~104 年。其發展模式依據東部地區之空間環境、城鄉結構與產業發展等條件，針對東部地區之整體空間規劃，並提出「三心二軸雙環」及「優質生活產業帶」兩種模式。

- (一) 「三心二軸雙環」均衡發展模式

³⁴參考行政院經濟建設委員會《東部永續綱要計畫》，2005/0320。

北以花蓮市為中心之大花蓮地區、南以台東市為中心之大台東地區為帶領。雙心間規劃以玉里、成功為次核心強化區域整體發展。透過「二軸」花東縱谷軸帶及海岸軸帶，「雙環」花東山海北環及山海南環之發展，同步引動花東各區塊進行不同主題的發展。

(二)「優質生活產業帶」發展模式

「優質生活城市」的概念，在二個發展廊帶上建構整合交通、娛樂、工作以及居住的生活產業帶。

而在「東部永續發展綱要計畫」中所列的「未來發展方向」與本研究密切相關的有其二：一、國際級觀光渡假村：利用東部具備優質環境，以及大面積之國公有土地，引進國際觀光業者投資，開發高品質之國際級觀光渡假村，內容包括國際級觀光旅館區、國際會議中心、優質住宅區、高品質公共服務設施等。二、原住民特色的文化旅遊：有別於上海有新天地，香港有蘭桂坊，盼將花蓮與台東市區打造為原住民文化為主導的生活特區，其中可包括有原住民歌手為主的 PUB，各個生活藝術家的文化空間，有規劃的美食街，原住民祭儀活動展演，加上手工藝購物區。其次，以原住民或南島特色文化為主題整合生態旅遊與休閒度假概念，發展具獨特性之原住民文化觀光旅遊型態，亦具備國際觀光潛力。

二、花東地區發展條例

「花東地區發展條例」於民國 100 年 6 月 13 日立法院通過，由行政院逐年編列預算，十年編入四百億預算提供花東地區永續發展基金³⁵。於民國 100 年 6 月 29 日總統令制定公布，全文十三條條例。在條例中指出，為推動花東地區(花蓮縣、臺東縣)產業發展，維護自然生態景觀、發展多元文化特色、提升生活環境品質、增進居民福祉等目標特別制定。且中央主管機關須訂定花東地區永續發展策略計畫，其計畫內容包含方案目標及實施範圍、觀光及文化建設、原住民族群生活條件及環境之改善、生態環境保護、基礎建設、產業發展、交通建設、醫療建設、社會福利建設、災害防治、治安維護、河川整治、教育設施、分年實施計畫及執行分工、分年財務計畫及經費來源、其他相關發展事項。並於每四年檢討一次；進行協調、審議、監督與指導花蓮縣、臺東縣兩地區建設及發展。花東地區發展條例前身為東部發展條例³⁶，但宜蘭也屬於東部，經由國、民兩黨協商後，盼本法僅以花東為主體，因此名稱更名「花東地區發展條例」。

³⁵環境資訊中心，2011/6/14，立院三讀／花東永續基金 10 年 400 億：

<http://e-info.org.tw/node/67743>

³⁶ 全國法規資料庫，2011：

戴興盛³⁷（2011）對尚未更名前的東部發展條例提出對經濟、環境、原住民族發展的三大議題做批判。從經濟層面來看，此條例偏重扶助「重大建設投資計畫」，而此發展模式之主力將以企業財團為主軸，這樣的設計與政府的發展觀念有關，認為唯有大型財團才能執行「國際級」的產業發展，而社區及個人自主產業將不被視為主流發展對象；而此概念將會使臺灣及東部社會貧富差距、城鄉差距繼續擴大。在環境層面，以現今大環境下以永續發展為目標，東部地區也應遵循此未來性的發展要領。開發案可能將涉及內政部營建署以及縣市政府所劃定的環境敏感區，產生重大破壞、違反永續之疑慮。第三，有違反原住民族基本法精神，違背原住民族基本法二十一條³⁸的規定，在原住民族地區從事開發、資源利用，必須取得原住民族的同意。開發時忽略原住民族同意以及參與權力，將導致原住民族土地與生存權的加速流失。

施聖文³⁹（2011）提出雖然東部地區以無菸煙囪的觀光旅遊業來發展作為經濟命脈，但觀光湧入的人潮也將帶來環境爭議。在環境倫理意識日益升高的臺灣，對於土地的思維應該從資本的市場邏輯隨著環保意識提升。政府所推動的觀光產業將把 87.5%的國有土地做為利益交換的籌碼，思考東部發展之轉型同時卻還是陷入了資本與技術的框架之中。

廖本全⁴⁰（2011）點出了東部發展條例這種地域性發展條例可能促使國土遭到蠶食鯨吞的兩大危機。第一，地權危機：花東地區 87.5%的公有土地不僅是當代的公共資產也涉及原住民部落傳統領域，此條例將公有土地私有化、財團化與建設化恐製造花東地區更大的地權爭議。第二，地用危機：條例瓦解國土使用的治理機制，有違國土計畫法對國土資源脆弱與重要的國土保育以及海岸資源地區

http://law.moj.gov.tw/News/news_detail.aspx?id=73453&k1=%E5%88%B6%E5%AE%9A%E8%8A%B1%E6%9D%B1%E5%9C%B0%E5%8D%80%E7%99%BC%E5%B1%95%E6%A2%9D%E4%B E%8B&k2=&k3

³⁷ 戴興盛，《東部發展條例公民版：永續花東的主張》，2011/07，生態臺灣第三十二期，頁 16-17。

³⁸ 原住民族基本法第 21 條：「政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮詢並取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益。政府或法令限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意。前二項營利所得，應提撥一定比例納入原住民族綜合發展基金，作為回饋或補償經費。」資料來源：行政院原住民族委員會，主管法規查詢系統：

<http://law.apc.gov.tw/LawContentDetails.aspx?pid=FL034022&KeyWordHL=&StyleType=1>

³⁹ 施聖文，《東發條例發展了什麼：從環境倫理到國家暴力》，2011/07，生態臺灣第三十二期，頁 26-27。

⁴⁰ 東海岸評論，2011/02/20，【「東部發展條例」專題】以發展為名－區域性發展條例危機。

嚴格限制並管制其發展之定位；讓都市與非都市土地使用變更審議權限下放地方政府，使中央主管機關權責下降。

三、2015 願景台東發展策略規劃⁴¹

《2015 願景台東發展策略規劃》為台東縣政府為了避免台東與西部發展重蹈覆轍，盼跳脫出西部的發展模式走出自己的特色、永續發展，進而擬定此規劃。進行整體規劃，並整合現有各項建設計畫，如城鄉風貌、東部永續、離島建設、新農業運動、部落建設、觀光旅遊、文化休閒等，落實執行各項計畫方案，以達成臺東永續發展之目標。主要計畫目的如下：

- (一) 規劃臺東縣總體發展願景、目標及策略方案，以做為臺東縣政府邁向永續發展之施政藍圖。
- (二) 協助臺東縣政府爭取中央資源及凝聚地方有關永續發展願景的共識。
- (三) 奠定台東縣「與國際接軌」的城鄉風貌建設藍圖基礎及落實機制。

透過《2015 願景台東發展策略規劃》之目的所見，欲期盼將台東地區可打造成的永續發展方向可以「全球養生休閒度假縣」為未來的願景定位，並以「樂活首都年假聖地」、「美學立縣藝術大縣」、「健康城市永續發展」為三大發展主軸方向。並且在觀光目標上追求「高品質、高消費、永續發展」，而非西部模式的「人多、低消費、低品質」的發展模式。

四、臺東縣景觀自治條例草案

民國 100 年 10 月 5 日，臺東縣政府宣布將擬定「臺東縣景觀自治條例草案」。此法依循內政部營建署所擬「景觀法草案」精神、以「花東發展條例」為母法依據。臺東縣政府預定在民國 101 年將送至臺東縣議會審查。

「景觀法草案」精神，乃政府部門加強景觀之保育、經營、管理及維護；鼓勵社區民眾主動參與景觀改善工作、建立景觀維護與改善之穩定財源、加強景觀之改善、維護與處罰等所訂立。內政部預計未來將以計畫管制及實質改善的方式雙管齊下，由地方政府擬訂「景觀綱要計畫」及「景觀計畫」，作為推動景觀規劃、保育、管理及維護等管制之依據。對於景觀遭受破壞或有被破壞之虞，而有進行改善之必要者，則由地方政府或中央目的事業主管機關訂定景觀改善計畫，對於重點景觀地區內達一定規模以上之重大開發或設施，主管單位必須要求其進

⁴¹ 參考臺東縣政府《2015 願景台東發展策略計畫》。

行先期規劃時，應就景觀相關事項與地方政府主管機關諮詢協商，並循都市設計審議程序審查通過後，才可以開始建築使用或施工、設置，以確保景觀品質⁴²。

民國 100 年 6 月 29 日所通過的「花東發展條例」為「臺東縣景觀自治條例草案」的母法依據。依照花東發展條例第七條規定：「為維護及營造花東地區特色之城鄉景觀，縣主管機構得擬訂建築景觀管制及獎勵措施，整體提升地區建築美感及文化特色」。授權給臺東縣、花蓮縣兩縣自身管控景觀訂定。

而在條例程序中，首先界定範圍、列出重點景觀區；例如規範東海岸哪些是重點景觀區，或部分重點景觀區需改善。第二是將劃定需改善之重點景觀區。例如臺東知本觀光區，規範公園綠地、商家如何做改善，維護自然景觀。

目前東海岸未被規劃為保育目的的「國家公園」，而是被列為觀光目的的「國家風景區」，因此有所謂觀光相關的各類開發，其開發計畫由東部海岸國家風景區管理處所核定，地方政府只能以環境影響評估法與建築法做開發上的審查⁴³。



⁴²內政部營建署，2011/04/11，內政部通過「景觀法」草案賦予環境景觀改善的法源依據未來可對破壞景觀者罰鍰或巨型廣告物收取「景觀影響費」：
http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=12262:2011-04-11-14-21-37&catid=93&Itemid=54

⁴³哇！我們的臺東，2011/11，臺東推動「景觀自治條例」，第 236 期，景觀自治條例專區。

第三章 美麗灣渡假村開發過程及現況分析

美麗灣案可追溯至民國 93 年從臺東縣政府與美麗灣簽訂 BOT 契約那年開始。財團外力的進入改變了杉原海水浴場的原本型態，讓東海岸地區不再是單單海上遊憩的方式，同時也規畫旅館區、渡假村提供給民眾住宿。而許多財團也早在美麗灣進駐之前就預計以這樣的方式在臺東沿海地區做規劃營運，但卻遲遲未動工。美麗灣開發的過程、營運的成敗對臺東沿海地區其他的開發案將可能給其他欲進駐的財團做為參考標的，決定是否投資臺東。

而本章將先對本研究範圍美麗灣渡假村所建設之處－卑南鄉的杉原海岸，及富山村與當地原住民族阿美族部落－荖桐部落，做資料收集。透過資料收集方法可先對當地的自然地理條件、人文環境景觀進行了解。接下來再對美麗灣渡假村 BOT 案事件的發展經過、來龍去脈及反對團體的資料進行彙整，了解此案。並盼利用此事件的資料收集，從中理解整個開發的過程，盼能有助於往後臺東都蘭灣海岸發展應注意之處。

第一節 自然環境及人文景觀

一、自然環境

美麗灣渡假村的地理位置是位於卑南鄉的富山村。卑南鄉處臺東縣的中西部（東經 121 度，北緯 23.3 度）也就是花東縱谷平原的南端，面積 412.6871 平方公里，屬於中央山脈及海岸山脈之間的夾地，全鄉面積的百分之六十是坡地，其餘為丘陵、高台、盆地等地形。卑南鄉東臨太平洋與臺東市，西倚中央山脈與延平鄉及屏東縣相接，南以知本溪毗連金峰鄉及太麻里鄉，北接東河鄉及鹿野鄉，東南面臨太平洋，均以天然山脈毗連為界。

整體氣候資料採用中央氣象局臺東氣象站近二十年的監測資料（1981~2010）資料如下⁴⁴：

（一）溫度及相對濕度

由於台東地區大致屬於熱帶氣候區，全年溫差不大，年平均溫度約 24.5℃，

⁴⁴參考，美麗灣渡假村股份有限公司，《美麗灣渡假村新建工程》環境影響評估說明書，2011 年，頁 6.2.1-6.6.6。

月平均溫度以一月份 19.5°C 最低，最高溫度為七月 28.9°C 最高。年平均相對濕度約 74.1%，以十二月 69.3% 最低，以六月 77.7% 最高。

(二) 風向及風速

受花東縱谷地形影響，全年盛行風向為北北西風及西北風。風速方面，除颱風來襲外，平日風速不強，年平均風速僅 1.8m/sec，各月平均介於 1.6~2.1m/sec 之間。值得注意的是，東部山區春夏期間因為局部氣壓變化影響，偶有焚風及落山風。焚風吹來之時氣溫遽升可達 45°C 以上，吹過後相對溫差亦可達 20~30°C，對植物生存影響頗大。

(三) 地形、地勢⁴⁵

卑南鄉屬中央山脈及海岸山脈之間的夾地，故無名溪多，平原地少，丘陵起伏或隆起高台、盆地、河川短促，主流易移，地勢西北側較高，呈向東南傾斜。而研究範圍內的地貌沿 11 號省道西側是低海拔丘陵地形，臨東側為高約 10 公尺之海峽地形，地勢優美高低起伏有緻與海岸景觀連成一氣。

(四) 海岸景觀

北赤道洋流經菲律賓東北海面後，大部分往北流，即為黑潮，為水溫在 26°C~27°C 之間的暖流，主流由臺灣島東部海面流至日本琉球群島。本研究範圍的杉原海岸因屬沿海地帶，受到黑潮影響，冬季溫度較同緯度的西部地區為高，海水色彩因海溝深淺產生不同彩度與明度地變化。珊瑚礁石灰岩，係由具有碳酸鹽骨架或殼體之生物，如珊瑚、石枝藻等，以其成群的骨架或殼體為基礎，慢慢形成碳酸鹽石礁。沙灘以白細沙與礁岩為主要構成元素。

二、生態環境

(一) 陸域植物生態景觀⁴⁶

在富山村當地的陸域植物生態上，以人工植栽之綠竹及麻竹、人工植栽的椰子林、人工植栽的木麻黃防風林、銀合歡人造林等總類。喬木以椰子樹、木麻黃、雜木林、小葉欖仁為多，灌木則以九重葛無主，分布於台 11 縣道兩側，並有住

⁴⁵ 邱翌恬，《臺東荊桐部落生態旅遊產業發展的推動之研究》，國立臺東大學健康促進與休閒管理研究所，碩士論文，2008。

⁴⁶ 蔡怡俊，《杉原海岸生態景觀保育規劃之研究》，國立臺東大學健康促進與休閒管理研究所，碩士論文，2008。

家旁進行小面積植栽，如辣椒、絲瓜、芋、蔥等短期蔬菜。因 60 年代國際香茅價格極佳，當地農民紛紛改植創高價值的農業，導致原始林消失殆盡，現有植栽均為人工種植，多數為公路拓寬後植栽，公路東側進行植栽計畫時並未考慮海岸空間視覺景觀，以致喬木高度過高影響觀覽者對海岸的視覺感官。

（二）海域生態景觀⁴⁷

在卑南鄉都蘭灣的海域生態方面，近兩公里的礁石海岸，潮間帶長達數百公尺，海洋生物種類繁多，分述如下：

1. 魚類：本區海域之潮間帶魚類有 23 科 49 種，出現最多為隆頭餘科 11 種及雀鯛科 9 種，並以稻示天竺鯛、飾銜蝦虎、紋身蛙位、條文蛙鮨、綠刺尾雕、梭地豆娘魚、灰刻齒雀鯛等。
2. 珊瑚：杉原沿岸富有豐富的珊瑚礁生態，估計有 150 種到 200 種珊瑚種類，且在距岸 50 公尺處，發現完整的珊瑚區，珊瑚涵蓋率達 70%，向外沿伸即為軟珊瑚區。而在西元 2008 年是十年一次的國際珊瑚年，選擇在都蘭灣作為珊瑚總體檢首站，凸顯此區域珊瑚群礁之多樣性。

三、人文景觀

（一）歷史沿革

卑南地名源自卑南語 Puma，其意為「尊稱」，是為紀念一百八十多年前卑南族大頭目「鼻那來」(Pinara)。傳說中鼻那來聰明蓋世，有漢人血統，除了建立部落典章與納稅制度，又控制附近各大族，發展迅速統治臺東縱谷，使卑南成為近代奇。荷蘭人稱之為「卑媽拉」(Pimala)，漢人則簡稱為「卑南」而沿用迄今⁴⁸。現有賓朗、美農、初鹿、明峰、嘉豐、太平、泰安、利嘉、東興、溫泉、富源、利吉、富山 13 村。而富山村之村名是民國 59 年 2 月 1 日由富岡村所析出，冠以富字，命名富山⁴⁹。

（二）富山村現況介紹

富山村於卑南鄉 13 村中的一村，地域區分為漁場、大肚、荊桐、杉原、郡界

⁴⁷張文祥，《臺東縣都蘭灣發展生態旅遊組織建構之研究》，國立臺東大學健康促進與休閒管理研究所，碩士論文，2008。

⁴⁸臺東縣卑南鄉公所，<http://www.beinan.gov.tw>

⁴⁹ 國立臺灣師範大學地理系，《臺灣地名辭書 卷三 臺東縣》臺灣省文獻委員會，1977/11，頁 216-217。

等。全村土地面積約十二平方公里，東臨太平洋，西與富源村為界，南接臺東市富岡里，北迄東河鄉都蘭村⁵⁰。當地住民主要經濟來源是從事捕魚、務農或是到臺東市區工作為主。

本地漢人大多來自彰化、台南、屏東、恆春等地，富山村可說是外來移民所構成的社區。由於土地貧瘠，靠海又臨山，早期多數住民與台糖簽約種植製作甘蔗，遇到漁汛期則至海邊撈捕虱目魚苗賣給西部養殖場貼補家用，直至養殖業發展出虱目魚淡水孵化技術，當地魚苗捕撈業才日漸沒落。而臺東糖廠也因結束榨糖部門，失去製作機會的農民只好到外地工作⁵¹。在美麗灣案中富山村的大部分居民表態贊成美麗灣進駐當地開發，也有當地居民至美麗灣應徵房務工作。當地就業機會狀況不佳的富山村，可能是居民贊成美麗灣案開發的主因之一。

截至民國 101 年 4 月的卑南鄉總人口數為 17952 人。而本研究範圍內所屬的富山村人口數為 637 人，屬於一個原、漢混居的一個村，平地原住民佔 209 人，山地原住民佔 6 人⁵²，剩下人口組成大部分為漢人為主。富山村之人口是屬卑南鄉 13 村中，人口數第三低，且近年來人口數也逐年遞減，如下表 3-1。

⁵⁰ 卑南鄉公所，<http://www.beinan.gov.tw/>

⁵¹ 靳菱菱，《生態觀光中的族群文化競爭：以臺東富山漁場及蘭嶼禁漁區為例》，國立臺東大學區域政策與發展研究所，第一屆發展研究年會會議論文，2009/11。

⁵² 臺東縣卑南鄉戶政事務所：<http://www.peina-house.gov.tw/>

年度(民國)	鄰數	總人口數			
		戶數	合計數	男生數	女生數
93	17	256	755	408	347
94	17	250	725	390	335
95	17	244	710	387	323
96	17	245	700	381	319
97	17	248	699	382	317
98	17	253	666	369	297
99	17	251	662	362	300
101 年 4 月	17	250	637	343	294

資料來源：臺東縣卑南鄉戶政事務所及本研究自行整理。

(三) 荊桐部落現況介紹 (Fudafulagun)

荊桐部落是位於臺東縣卑南鄉富山村中的一個阿美族部落，行政區名為「富山聚落」，但部落的族人仍以「荊桐部落」自稱(部落現況可參考圖 3-2、圖 3-3)，族語為 Fudafulagun。屬於馬蘭阿美族的一支。在傳統組織方面，由於是阿美族部落，因此仍然保有年齡階級組織，並且在每年七月也會舉行豐年祭 (ilisin) 活動，豐年祭的活動計畫名稱及場地名稱，也是沿用荊桐部落之名⁵³。在富山村中的阿美族以荊桐部落為最多，其他族人也有分布在漁場、大肚、杉原、郡界等地。

「早期這裡是沒有部落，荊桐部落大概是在日治時期的時候慢慢形成的，部落的人來自各個地方，有的居民原本在日治時期住在都蘭、都歷、加路蘭、馬蘭或是初鹿的煙草街、屏東旭海也有，遷移的原因有的是為了躲轟炸而往南遷，有的遷移的原因都是隨著土地耕地而居。沿路都有住過，譬如住在杉原或是住在荊桐部落山上。」⁵⁴

目前部落土地多為原住民保留地，土地所有權為國有財產局或是臺東縣政府⁵⁵。當地的經濟現況，部落中青壯年人口大部分都外移到西、北部就業置產，因此現在實際居住的居民以四十年次至六十年次出生的人口居多，年齡較長。留在

⁵³林光義，《原住民觀光與傳統文化的交錯：以臺東阿美族荊桐部落為例》，國立臺東大學南島文化研究所碩士論文，2010 年。

⁵⁴受訪者 A1

⁵⁵荊桐部落分享傳統領域調查－部落現況：<http://www.slideshare.net/scifisam/ss-5576311>

部落內的戶數約不到三十戶，部落實際人口數約五十人至七十人，且從事農務耕作及打零工、建築工、鐵工等為主要經濟來源，閒暇之餘會到近海內捕魚。

「現在住在部落裡的阿美族人平常都到山上去工作啊，種菜什麼的，有的部落婦女會去幫忙別人用荖葉，一天可以賺一千塊、一千多塊錢。有時候沒有工作的時候就會去海邊採集、山上採集，但是捕魚不是主要的經濟來源，主要是在是務農或是打零工為主。部落的年輕人都還在外面（指北部及西部），我們這的年輕人都跟大家都差不多，在北部生活，在那邊置產。」⁵⁶



荊桐部落是屬於反對美麗灣案的主要聲音，近年因「富山禁漁區」及「美麗灣渡假村案」等事件受到關注，經由媒體的報導漸漸為外界所知。與富山村其他居民不同，是當地主要的反對聲音。當地居民成立《反反反美麗灣》的反抗美麗灣興建的團體，認為美麗灣渡假村的興建及營運不但會把海灘私有化給財團，同時也侵犯到原住民族的傳統領域，多次透過媒體以及發起抗議活動表達反對意見。

⁵⁶ 受訪者 A1

第二節 美麗灣渡假村案發展過程

此節將介紹從杉原海水浴場轉變成美麗灣渡假村的過程，敘述與美麗灣案相關聯的當地富山村居民（含荊桐部落）、美麗灣渡假村、臺東縣政府三方關聯性。可先從圖 3-3 看出美麗灣渡假村的座落位置（原杉原海水浴場）。

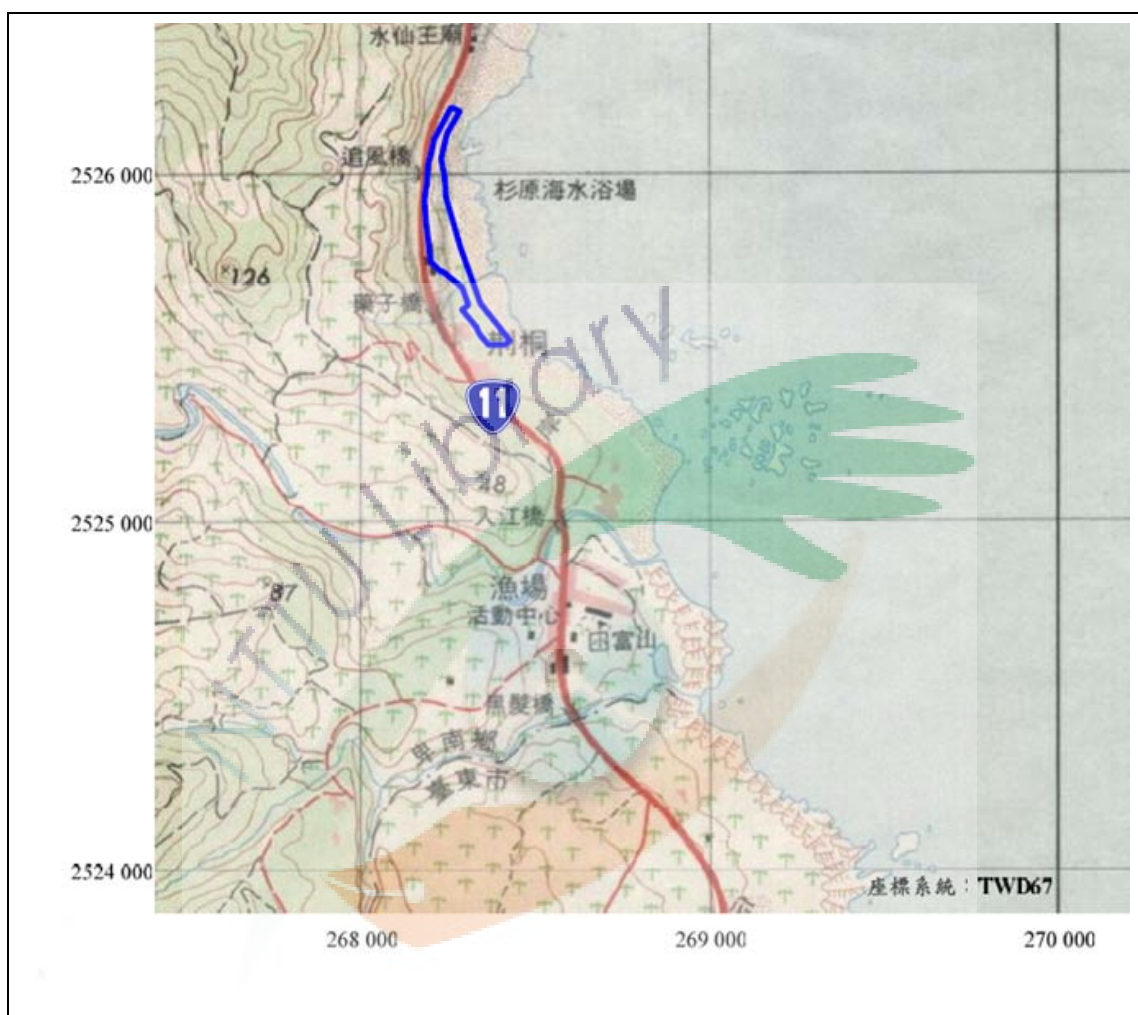


圖 3-3 杉原海水浴場與美麗灣渡假村座落位置圖

說明:藍色範圍為美麗灣渡假村預計興建範圍

資料來源:美麗灣渡假村基地新建工程環境影響評估說明書，頁 4-1-2 及本研究繪製。

一、美麗灣渡假村前身—杉原海水浴場

美麗灣渡假村所建設腹地之前身為杉原海水浴場（可參圖片 3-5、圖片 3-6 所示）。所位之處在臺東縣卑南鄉富山村加路蘭段的 11 號省道 158K 旁。是臺東縣境內唯一的海水浴場，杉原海水浴場為東部海岸僅有的白沙灘，海灘呈微弧形，海水清澈平靜，沙質細緻，海灘長達一點五公里，且南北兩端有珊瑚礁分佈。

杉原海水浴場從民國 76 年 5 月 15 日開放營運，經臺灣省政府教育廳核准所興設，由臺東縣政府為經營管理單位，直到民國 79 年 5 月 1 日才由臺東縣政府委託交通部觀光局東部海岸國家風景管理處經營⁵⁷，直到民國 93 年才由臺東縣政府收回杉原海水浴場，以 BOT 方式租給美麗灣渡假村。

在美麗灣渡假村尚未興建以前的每年五月到九月底開放，以收取門票及清潔費供民眾入內遊憩，也曾多次舉辦大型帆船競賽活動，在地許多臺東人對於杉原海水浴場都有不錯的印象及回憶，時常在杉原海水浴場開放期間帶家人或朋友入內遊玩，因此對於目前美麗灣渡假村的閒置狀況都處於負面的印象，在訪談臺東縣民時受訪者都能描述對於在杉原海水浴場時期的旅遊回憶以及當時的盛況，對於海水浴場的再度開放也是抱持期待。

「在美麗灣渡假村蓋之前那裏很漂亮啊，平常下午會帶小孩子去那裏玩水，不一定是假日才會去，有時候下班或孩子下課就過去，玩個半小時或一小時就回來了，吼，小孩子很愛去那裏。但是我們不一定會從海水浴場進去啦，因為要門票，在海水浴場旁邊的海岸也可以玩水，那裏也是很多人。雖然門票錢不太貴好像幾十塊、二十塊吧，有點忘記了，反正不是很貴就是了。但暑假有朋友從外地來的就會帶他們去從海水浴場那進去，有救生員、盥洗室阿等等一些設施比較安全也方便。朋友都很喜歡那裏。現在的話就沒再去了，海水浴場都拆掉了，那裏也沒人管理也沒有盥洗室或一些公共設施或救生員，不會帶朋友去了，不安全也不方便啦，頂多開車時候經過會帶朋友看一下，現在去旁邊的廟那裏餵魚（指富山禁漁區）或是去金樽喝咖啡看海。」⁵⁸

「那裏很讚很漂亮，是我小時候的回憶！而且我覺得那裏比墾丁的海岸還漂亮，海灘的沙子好像和墾丁的不太一樣耶，是白色的那種。夏天的時候爸媽常常帶我們去，很多人很熱鬧。現在的話怎麼去？好像也沒人在那游泳玩水了吧？是有聽說很多人會在那附近衝浪，而且好像也很多外國人愛來這裡衝浪，但是我不太喜歡現在這樣，希望政府趕快再經營海水浴場，這樣應該會有更多人來玩。」

59

⁵⁷ 臺東環境保護聯盟，美麗灣渡假村破壞杉原海灣大事紀：
<http://taitung-place.blogspot.com/search/label/%E7%BE%8E%E9%BA%97%E7%81%A3%E6%B8%A1%E5%81%87%E6%9D%91%E5%A4%A7%E4%BA%8B%E7%B4%80>

⁵⁸ 受訪者 D1

⁵⁹ 受訪者 D2

	
<p>圖片 3-4 原杉原海水浴場參考圖一</p>	<p>圖片 3-5 原杉原海水浴場參考圖二</p>
<p>說明:杉原海水浴場設施圖,在海岸邊設立盥洗室提供民眾使用。照片來源:交通部觀光局</p>	<p>說明:杉原海水浴場設施圖,在海岸邊設立露臺,而前方的沙灘處為遊客戲水地區。照片來源:臺灣店家快搜網</p>

二、杉原海水浴場轉變美麗灣渡假村之過程

(一) 德安股份有限公司申請投資之過程

民國 92 年 7 月 16 日，由德安開發股份有限公司依據促進民間參與公共建設法第 46 條：「民間自行規劃申請參與公共建設者，應擬具相關土地使用計畫、興建計畫、營運計畫、財務計畫、金融機構融資意願書及其他法令規定文件，向主辦機關提出申請。主辦機關對於前項之申請案件，應於一定期限內核定之。民間依第一項規定自行規劃申請參與公共建設，經主辦機關審核通過後，應按規定時間籌辦，並依主辦機關核定之土地使用計畫，取得土地所有權或使用權，並與主辦機關簽訂投資契約後，始得依法興建、營運。民間自行規劃之申請案件未獲審核通過，或未依前項規定取得土地所有權或使用權時，主辦機關得基於公共利益之考量及相關法令之規定，將該計畫依第四十二條規定公告徵求民間投資或由政府自行興建、營運」⁶⁰。向臺東縣政府提出位於臺東縣卑南鄉加路蘭地段 0346-0000 及 0346-0002 地號的杉原海水浴場的投資經營之申請，開發面積合計 59,956 平方公尺，以 BOT 的方式投資經營。

「美麗灣這塊地主要是臺東縣政府的地，那我們從行政程序上是走促參法四十六條的那個民間提案。當然因為我們有這塊地，所以我們也做了政策公告，就

⁶⁰ 行政院公共工程委員會，促進民間參與公共建設法：
<http://lawweb.pcc.gov.tw/LawContentDetails.aspx?id=FL003721&KeyWordHL=&StyleType=1>

是我們有這塊地希望民間投資，那民間就是用促參四十六條來提，由他們擬定構想書然後我們來審核。」⁶¹

根據二手資料的收集以及對縣政府訪談的資料收集上，美麗灣渡假村來臺東杉原海水浴場的發展，有來自於臺東縣政府的邀約，欲吸引廠商進駐經營杉原海水浴場，並由德安公司提出投資計畫。

「開發案的引進，據美麗灣業者的說法，來自臺東縣政府主動邀約：我們（美麗灣業者）原本是參與臺東知本那個投標案，但被對手劍湖山打敗了。美麗灣開發公司的母公司，德安集團董事長黃春發說：當時的縣長徐慶元，就邀請我們說你要不要來看看我這邊，這裡二十幾年前開闢了海水浴場」⁶²

（二） 臺東縣政府審查過程

臺東縣政府於民國 92 年 11 月 27 日初步審查會議後，在民國 93 年 07 月 13 日編定《徵求民間參與杉原海水浴場投資經營案申請須知》，民國 93 年 09 月 13 日臺東縣政府評定德安開發股份有限公司為投資案之最優申請人。雙方於民國 93 年 12 月 14 日簽訂「徵求民間參與杉原海水浴場經營案興建暨營運契約」以設定地上權 50 年期間之方式，來維護經營管理杉原海水浴場，由德安開發股份有限公司建設營運現在的美麗灣渡假村，營運期間五十年屆滿後美麗灣渡假村再將所有權移轉給予臺東縣政府，而德安開發股份有限公司須支付開發權利金新台幣 500 萬元以及從美麗灣渡假村營運開始日起，每年應繳納營業總收入 2% 之營運權利金⁶³及每個月支付三萬元土地租金。

「當初我們跟臺東縣政府簽約的時候，預估營運額一年約三億元，所以臺東縣政府預估可以收的營運權利金大概有六百萬，這還不包含每個月要繳交的土地租金等。而網路上說的臺東縣政府以每個月三萬元租金賤賣國有土地給財團，並非事實。地租依促參法有明確規定，須依照土地公告現值來計算，然而，從簽約 93 年到現在基地的公告現值已經漲好幾倍了。」⁶⁴

⁶¹受訪者 C1

⁶²劉致昕，《臺灣海岸浩劫》縣府護航謀殺臺東唯一沙灘，2012/1/9，商業週刊，頁 100-104。

⁶³高雄高等行政法院裁判書：96 年度訴字第 647 號，2007。

⁶⁴受訪者 B1

臺東縣政府未與德安股份有限公司簽約時的加路蘭段 0346-0000、加路蘭段 0346-0002，的公告地價為 350 元；到了 92 年加路蘭段 0346-0000、加路蘭段 0346-0002 的公告地價為 1300 元，而與德安股份有限公司簽約之後的民國 93 年至 95 年，公告現值為 1500 元⁶⁵。

三、美麗灣渡假村興建過程

美麗灣渡假村於民國 94 年 10 月 07 日取得臺東縣政府所核發地號 0346-0004 土地興建旅館之建築執照後，德安公司開始施工，並於民國 96 年 3 月 31 日興建完成現在的美麗灣渡假村地上五層及地下一層的主體建築物，建築高度為 21.6 公尺，總樓地板面積為 18095.66 平方公尺⁶⁶。

(一) 增設旅館區之規劃過程

在民國 92 年 07 月 16 日德安開發股份有限公司申請「杉原海水浴場投資經營案」時，計畫中包含主題餐飲區與海水浴場此時尚未規劃旅館區。是到民國 93 年 01 月 30 日德安開發股份有限公司函請臺東縣政府：「本案原未規劃旅館區，現為響應政府政策，將擴大投資規模，增加旅館之規劃。為使規劃內容能盡善盡美，請將再審核會議排定在三月中旬，俾有充裕的時間準備提案內容。」⁶⁷提出擴大投資規模，要求增加旅館之規劃。

「我們當時是想解決來東部遊玩的旅客「住」的問題，希望遊客來到東部旅遊、例如來到杉原海水浴場旅遊，可以停留過夜，所以提出興建旅館計劃。而臺東縣政府同意本案旅館房間數上限為八十間，基地全部 6 公頃計算之容積率由法定 120%降為 30%、而建蔽率則由法定 40%降為 10%。所以，現在現場所看到興建完成的旅館，我們並沒有蓋超過，都控制在臺東縣政府的規定範圍內。」⁶⁸

而臺東縣政府也在民國 93 年 02 月 09 日回函「貴公司自行規畫申請杉原海水浴場投資案，來函申請在審核會議延後乙案，請依說明辦理」、「本府原則配合貴公司建議時程，並請貴公司在民國 93 年 03 月 05 日前，依照促參法第四十六條第一項規定提送相關修正後文件，以利召開再審核會議。」同意配合德安 93 字第 301007 號函所提出的審核會議延後。民國 93 年 07 月 13 日臺東縣政府編訂

⁶⁵土地現值公告現值資料來源：臺東縣政府地政處公告土地現值查詢系統。

⁶⁶參考府城建字第 0947005050 號之建造執照。

⁶⁷臺東縣政府函，府旅企字第 0923029213 號函。

⁶⁸受訪者 B1

「徵求民間參與杉原海水浴場投資經營案申請須知」同意可經營旅館，最高房間數為八十間的規定，建蔽率 10%，容積率 30%的規定。

「在他們第一次的構想書是沒有包含飯店設施，但是其實我們政策公告也並沒有排除說他不准做旅館，畢竟遊憩用地本來就沒有規定說不能做旅館嘛。然後後來他們在審核的過程當中因為促參四十六條她也有好幾道程序嘛，那他們在進行的過程當中在第二次他們就提出來說希望也可以在裡面容納旅館這樣子。只是說我們對於他開發的強度是有要求，從原本的公告裡面就有要求。在當初投標須知裡就有要求了，全區的那個建蔽率，是以總面積來算，因為那塊地將近六公頃嘛，從總面積來算建蔽率到 10%、容積率到 30%、公告房間數上限是八十間。」⁶⁹

民國 94 年 02 月 21 日，德安公司以因應開發之需要，函請臺東縣旅遊局(現為臺東縣政府城鄉發展處)先行合併地號 346、346-2 之土地後再分割成現存之地號 346、346-4 土地。民國 94 年 03 月 08 日臺東縣政府同意依照美麗灣所提出進行辦理，先行合併地號 346、346-2 之土地，再分割成現存之地號 346、346-4(地號 346-4 土地即為現在興建地美麗灣渡假村之土地，面積 9997 平方公尺)土地⁷⁰。民國 94 年 08 月德安公司向臺東縣政府提出申請地號 346-4 土地興建一般旅館建照及水土保持計畫，準備興建飯店之程序。在同年的 10 月 07 日臺東縣政府核發地號 346-4 土地興建旅館之建築執照，之後德安公司便開始施工，建造現在的美麗灣渡假村，同時間也委託弘益生態有限公司(對自然生態環境服務的環境工作者所組成的公司，受理業務包含：生態資源調查、水陸域動植物生態等各項自然界中之生物資源、環境影響評估、生態環境監測、生態相關圖書出版品、編撰生物研究儀器研發⁷¹。)做有關陸域生態之調查以及潮間帶生態調查。

(二) 提出第二期 Villa 及第三期旅館區擴建計畫之過程

民國 94 年 12 月 12 日，美麗灣渡假村提出變更投資執行計畫書，除了原核定的旅館區外另新增第二期 Villa、三期旅館區。由於擴建面積超越一公頃，依環境

⁶⁹受訪者 C1

⁷⁰346、346-4 地號已於民國 98 年辦理地籍地號變更，變更後為：卑南鄉富山段 459 地號。
資料來源：台東縣地政事務所

⁷¹弘益生態有限公司 <http://1202131376219.tw66.com.tw/>

影響評估法子法「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第 31 條 13 款第 5 目明定「觀光（休閒）飯店、旅（賓）館興建或擴建，位於山坡地，申請開發面積一公頃以上者，應實施環境影響評估。」於是在民國 95 年 9 月 8 日美麗灣渡假村便向臺東縣政府提出環境影響說明書。民國 95 年 9 月 26 日美麗灣渡假村向臺東縣政府申請「美麗灣渡假村新建工程」，增加開發範圍，包含 346 及 346-4 地號土地，並檢具環境影響說明書送審。而根據美麗灣受訪者表示，美麗灣渡假村所擴建是因當初德安公司預計把美麗灣渡假村交付給國際連鎖飯店經營管理顧問《Holiday Inn》來經營規劃美麗灣渡假村，經《Holiday Inn》檢討建物的造型、平面、遊憩、交通等雜項工作物內容後所提出之意見，希望德安集團能將美麗灣渡假村擴大營運規模，將客房數目從原本的八十間拓展至三百間才能達到營運效益及國際水準。

「在九十三年簽完契約以後，我們就開始依照契約內容開始申請相關建築執照，建照核准後才動工興建。同時我們也思考本案興建完成後有關後續營運的部分。而本案規劃為渡假村，渡假村與都會型飯店的經營型態是不一樣的。所以，在九十四、九十五年當時，我們請國際知名團隊《Holiday Inn 假日酒店集團》來協助規劃並期望透過他們來負責專業經營。《Holiday Inn》在國際上所經營的飯店及渡假村有三千多間，透過《Holiday Inn》的國際訂房系統，遊客們可以多一個台灣臺東的旅遊地點選擇，而不會只在台北、日月潭或墾丁停留，也更可以透過他們提供國際的服務水準。就基地條件而言，當初我們也請德安航空以直升機帶著他們進行現勘，他們覺得基地條件很好。且我們支付了十六萬美金（約台幣五百多萬）請他們協助規劃設計，並期望透過他們來負責專業經營。就《Holiday Inn》的看法，基地環境並沒有問題，且因為本案的消費目標客群主要定位為歐美遊客，交通方面臺東有機場且本案離台東市區的距離也不會太遠。而且，渡假村若由國際知名連鎖飯店來經營，更有機會吸引遊客前來，而不會受到交通條件太大的限制。但《Holiday Inn》同時認為，依我們原規劃內容並不足以達到經營規模效益的。為了能讓渡假村達到國際水準及經營規模效益，《Holiday Inn》希望本案的客房數能擴大到兩百多間甚至到三百間的條件。也因為這原因，我們依他們的建議提出擴大計畫，也因為擴大計畫含原核准的部分已達到應進行環評的標準，所以我們也主動提送環評審查。但是，目前《Holiday Inn》已放棄經營本案的計畫，因為，本案歷經數次環評審查後，原二、三期的擴建都已取消。」⁷²

⁷²受訪者 B1

因規畫範圍擴大所以辦理變更程序，向臺東縣政府提出變更，預計再增加第二期 Villa(別墅區)、三期旅館區以及其他的配置，扣除景觀區 23076(m²)及海灘區 11200(m²)後還有 25680(m²)的建築物預計興建面積，包含旅客服務區 9700 (m²)、旅館區 5400 (m²)、別墅區 4600 (m²)、庭園遊憩區 5800 (m²)、環保設施區 180 (m²)，如表 3-2、圖 3-7、圖 3-8。

表 3-2 美麗灣渡假村土地使用分區計畫表

分區	面積(m ²)	百分比(%)	法定建蔽率/容積率	規劃設施內容
旅客服務區	9700	16.18	40%/120%	入口處、售票亭、景觀庭園、停車場
旅館區	5400	9.01		精緻渡假旅館(大廳、大堂酒吧、賣店、中西餐廳、會議室、運動酒吧、健身房)
別墅區	4600	7.67		SPA 區、獨立式住房
庭園遊憩區	5800	9.67		景觀泳池、人旱水景池、淺水戲水區、精緻庭園、水中吧台
環保設施區	180	0.30		汙水處理設施
觀景區	23076	38.49		草坪活動設施、賞景步道、休閒座椅
海灘區	11200	18.68		天然沙灘、戲水區運動區
合計	59956	100.00		——

資料來源:美麗灣渡假村基地新建工程環境影響評估說明書，頁 5-2-4 及本研究整理

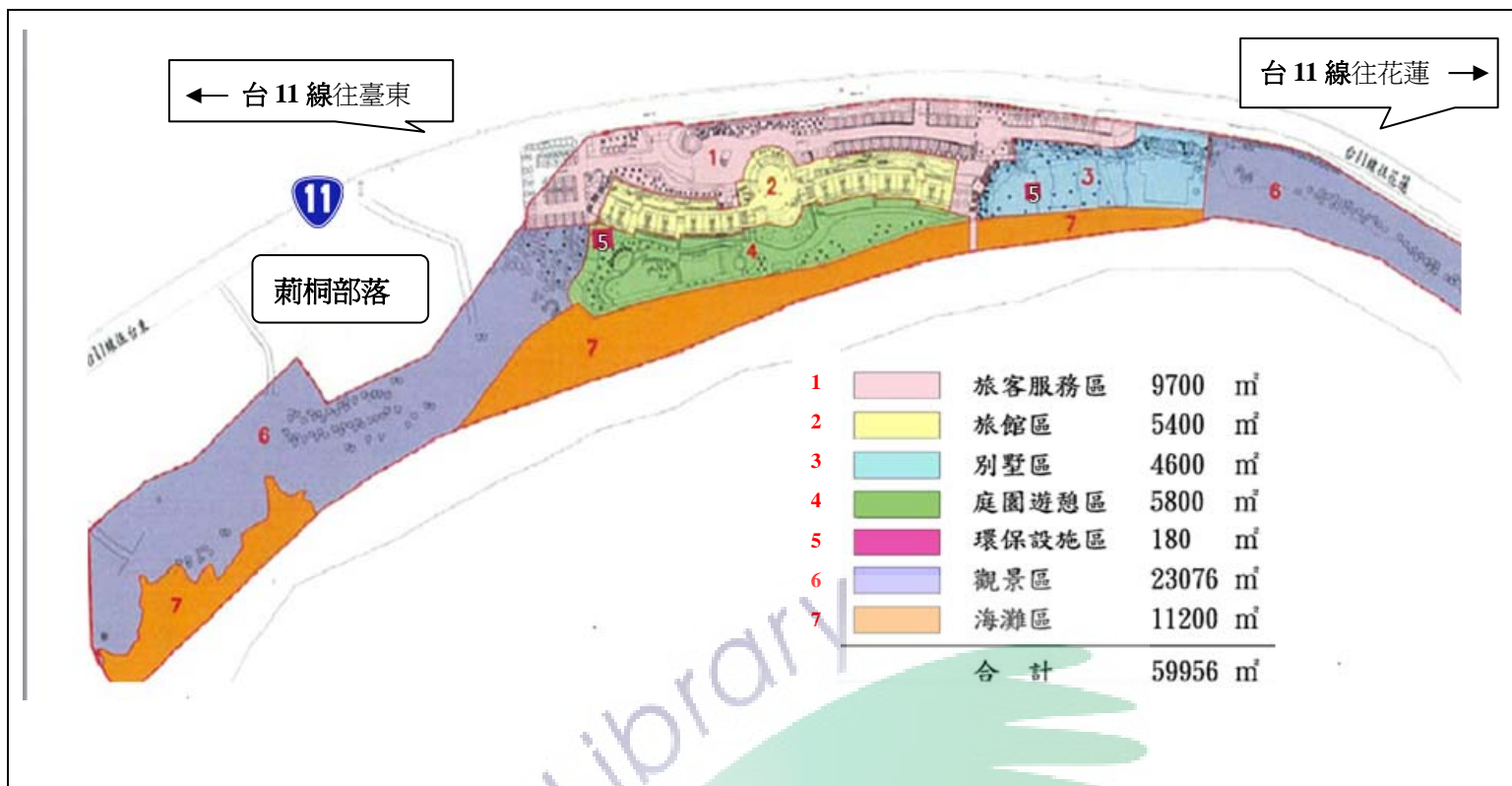


圖 3-6 美麗灣渡假村全區配置圖

資料來源:美麗灣渡假村基地新建工程環境影響評估說明書，頁 5-2-7 及本研究繪製。



圖 7.3.1-1 建築外觀模擬圖

圖 3-7 美麗灣渡假村全區配置構想圖

資料來源:美麗灣渡假村基地新建工程環境影響評估說明書，頁 7-3-1。

四、 美麗灣渡假村環境影響評估之過程

美麗灣渡假村從民國 96 年 01 月 12 日的第 1 次環評審查會議、民國 96 年 08 月 21 日第 2 次、民國 96 年 12 月 03 日第 3 次、民國 97 年 04 月 02 日第 4 次，到民國 97 年 06 月 15 日的有條件通過環境影響評估審查，總共經歷第 5 次環評審查會議。但民國 101 年 01 月 19 日最高行政法院判決環評審查會議結論無效定讞。

(一) 第一次申請環境影響評估審查

德安公司接受《Holiday Inn》所提出對美麗灣渡假村的規畫設計構想，變更原訂計畫內容。欲在地號 346 土地上進行擴建，增加第二期 Villa(別墅區)、第三期旅館區以及其他的配置。由於開發面積超過環境影響評估法之規定，因此美麗灣渡假村於民國 95 年 9 月 8 日向臺東縣政府環保局提出環境影響說明書。民國 95 年 9 月 26 日向臺東縣政府申請「美麗灣渡假村新建工程」，增加開發範圍，包含 346 及 346-4 地號土地，並檢具環境影響說明書送審。民國 96 年 01 月 12 日臺東縣政府舉辦美麗灣渡假村案的第 1 次環境影響評估審查會議，並且由環評委員第 1 次至實地勘查。實地勘查時，環評委員並對美麗灣渡假村提出「目前在送環評階段，為何現場卻已開始動工興建？」質疑，因此第 1 次環境影響評估審查會之議決議為：「補正後再審查」，於民國 96 年 03 月 29 日環境影響評估委員會函臺東縣政府陳述意見。且在民國 96 年 04 月 09 日臺東縣政府對美麗灣渡假村在地號 346 土地上有「堆置機具、土石、建築材料」等情形，故依環境影響評估法第 22 條規定，就開發超過 1 公頃範圍部分裁處三十萬元罰鍰，並命其未經核准開發之土地上應停止實施一切開發行為。而在美麗灣內部也曾出現對於變更規劃內容、建築物座落位置也出現不同的聲音。

「我們是 95 年的九月主動送環評，96 年一月開會，那時候的有一位環評委員在現場勘查的時候提出『為什麼現正在送環評，但是結構體已經蓋好的疑問』，當時，我們有跟委員解釋，因原開發計畫縣政府認定開發範圍未達標準而不用實施環評。

對於擴建的二、三期計畫，原本我也沒有很支持，因為，既然簽約前就已經規劃確定的內容，就應該堅持去執行，沒必要變動。政府只能依法行政，若提出的擴建計畫有超過規定標準的部份，政府並不會同意。而且當初如果沒有擴建計畫，或許，現在我們早就開幕營運了。」⁷³

⁷³受訪者 B1

環保局單位也曾勸說美麗灣渡假村興建動作可以暫緩，等環評結果公布後再繼續動工，避免屆時在環境影響評估過程中受到撤銷，將得不償失。

「當初環保局也和美麗灣提過，叫他們不要急著去蓋啦，等環評結果後再來動嘛，但是他們不願意啊，那就是跟他們說，那你們就必須要承擔那個風險啊，萬一環評被撤銷的話你投下去的錢不就賠得更多？但他們也有想過啦內部也有很多聲音，但後來他們的結論是要去承擔後果。」⁷⁴

而臺東縣政府對於他們提送變更計畫的態度主要是表示將依法行政，在美麗灣他們變更計畫的範圍內依照法令及合約的規範下進行部分的許可，其餘開發風險的部分業者必須自己去衡量承擔。

「對於他開發的房間數有很多的法律去規範它，你要不要做環評本來就是有環保單位的去做審核嘛，你的建築行為就是要按照建築法。那其實美麗灣案對於他的建設區位或擴建他自己公司內部也有很多爭議啊，他們裡面的人員也有因為這些案子所以離開的，就是對於基地啊、主要建築要落在哪裡。那縣府對於這塊部分是會有規範的法律去審查，再來這個是業者的投資風險，他們要去承擔。」⁷⁵

美麗灣提出第 1 次環境影響評估審查會議上便已經出現環保團體對美麗灣興建抗議聲音，「美麗灣 BOT 案、杉原海灣 BOT 案」逐漸被媒體報導，讓美麗灣案的環評案原本隸屬地方單位臺東縣政府及環保局所審查，中央行政院環保署也主動發文給臺東縣政府索取資料調查此案，民國 96 年 05 月 18 日向臺東縣政府函請調查美麗灣渡假村環境影響評估案（環署縱字第 0960036335 號函），索取申請內容、施工範圍、審查過程及其他事項等資料。臺東縣政府也於民國 96 年 06 月 28 日第一次回函及民國 96 年 07 月 05 日第二次臺東縣政府回函行政院環境保護署索取美麗灣渡假村之資料。之後在民國 96 年 07 月 09 日行政院環境保護署函請臺東縣政府必須對美麗灣渡假村所有開發面積約 5.9 公頃之土地進行環境影響評估。民國 96 年 07 月 16 日美麗灣渡假村檢送新建工程環境影響評估說明書第 1 次修訂本給臺東縣政府，美麗灣渡假村持續興建中；民國 96 年 08 月 06 日，由行政院環保署再函臺東縣政府要求命令業者停工，美麗灣渡假村直到民國 96 年 09 月 26 日對 346-4 地號土地停工。美麗灣渡假村送審的環境影響評估說明

⁷⁴受訪者 C2

⁷⁵受訪者 C1

書在前 4 次的環境影響評估審查會議的決議皆為「補正後再審查」，直到第 5 次審查才以「有條件通過」環評審查。

美麗灣渡假村現場所興建完成的建築物中，除了主體建築物及停車場外，還有已完成興建的游泳池部分。以目前整體興建面積來看，若加上游泳池之面積有超過一公頃之疑慮。但經研究後發現，美麗灣渡假村起初對於所申請興建一公頃土地內只列入主體建築與停車場，對於游泳池之興建動作是於民國 97 年 6 月 15 日臺東縣政府做出「有條件通過」環評審查結論後，才做游泳池的興建動作。

「關於游泳池部分，如果一開始申請包含游泳池就超過一公頃，那當然不行阿，對不對。原本申請一公頃的時候並沒有做游泳池的規畫，那後來為什麼會一直強調說我們 95 年主動申請環評，申請環評是為了要擴大整個我們的開發範圍，申請的是用整個六公頃去申請，核准的也是用六公頃的去核准，所以後來經過縣政府的環評核准內容，跟當初申請所核准的內容當然不太一樣，是我們主動申請環評後獲得核准，我們才去做的（游泳池的興建部分）。所以一開始申請的部分確實都是在核准的範圍內，後來我們主動申請環評，然後縣政府也核准了，我們才去做的。」⁷⁶

（二） 第二次至第五次環境影響評估審查

第 1 次至第 4 次的環境影響評估審查會皆以審查結論認定補正後在審查。第 2 次環境影響評估審查會議在民國 96 年 08 月 21 日由臺東縣政府舉辦，並於上午進行第 2 次現場勘查。民國 96 年 11 月 16 日美麗灣渡假村提送環境影響說明書第 2 次修正本予臺東縣政府審查。第 3 次環境影響評估審查會議在民國 96 年 12 月 03 日，民國 96 年 12 月 28 日美麗灣渡假村舉辦第 2 次公開說明會。民國 97 年 01 月 21 日美麗灣渡假村函送臺東縣政府第 3 次環境影響評估說明書修正本。

民國 97 年 03 月 11 日環評委員於美麗灣渡假村新建工程開發基地進行第 3 次現場勘查、民國 97 年 04 月 02 日臺東縣政府舉辦美麗灣渡假村案的第 4 次環境影響評估審查會議、民國 97 年 05 月 06 日美麗灣渡假村函送臺東縣政府第 4 次環境影響評估說明書修正本。最後，民國 97 年 06 月 15 日臺東縣政府舉辦美麗灣渡假村案的第 5 次環境影響評估審查會議。民國 97 年 07 月 22 日由臺東縣政

⁷⁶受訪者 B1

府公告「美麗灣渡假村新建工程環境影響說明書」環水字第 0976101385B 號「有條件通過審查」結論，如表 3-3。

此時，反抗美麗灣興建團體臺灣環境保護聯盟，對「有條件通過環評」的審查結論表示不贊成而向行政院環保署訴願。

（三） 美麗灣渡假村重新送審環境影響評估說明書審查

從民國 96 年起，反對團體便對臺東縣政府及美麗灣渡假村提出檢舉及行政訴訟，直到民國 101 年 1 月 19 日才由最高行政法院 101 年判字第 55 號判決臺東縣政府對美麗灣渡假村所做的環評審查結論（民國 97 年 06 月 15 日的有條件通過審查結論）須撤銷。因此，美麗灣渡假村便重新送審環境影響評估說明書，並於民國 101 年 6 月 2 日由臺東縣政府舉辦重新送審環境影響評估審查。



表 3-3 第五次環境影響評估審查委員會審查結論

一、本案有條件通過環境影響評估，開發單位應依下列事項辦理：

(一) 應於開發或營運前依環境影響說明書內容及審查結論，訂定施工環境保護執行計畫，並記載執行環境保護工作所需經費；如委託施工，應納入委託之工程契約書。該計畫或契約書，開發單位於施工前應送本府備查。

(二) 應訂定施工及營運環境監測計畫包括連續監測項目及其它一般項目，其結果應定時送本府審核。

(三) 本計畫如經許可，開發單位應於開發或營運前，依環境影響評估法第七條第三項規定，至當地舉行公開說明會。

(四) 開發場址現況請目的事業主管機關依相關法令規定處理；開發單位取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾三年始實施開發行為時，應提出環境現況差異分析及對策摘要報告送本府審查，本府未完成審查前，不得實施開發行為。

(五) 依環境影響評估法第十六條，本案通過之環境影響說明書，非經主管機關及目的事業主管機關核准，不得變更原申請內容。

(六) 以二期最左棟 Villa 之左下角至高潮線距離，沿高潮線依上述之等距離內，不應有設施。

(七) 臺東漆樹及海芒果等植物及對人體有敏感性或有毒物作物不得栽種。

(八) 落實協助鄰近居民提昇社會經濟地位之計畫（如：僱用、優先採用植作產品等）。

(九) 有關海域生態監測應提專案追蹤。

(十) 本次審查會委員所提意見應納入修正報告並送委員確認。

二、如有不服本處分，得於公告本處分之次日起 30 日內，備具訴願書並檢附本處分，經由本府向行政院環境保護署提起訴願。

資料來源：受訪者臺東縣環保局 A 提供及本研究製作

五、美麗灣案的主要反對團體及抗議原因

美麗灣案中可分為兩大主要反對聲音，一是當地富山村的原住民部落荖桐部落，當地族人所發起的《反反反美麗灣行動聯盟》⁷⁷反對團體。二是外力團體《臺灣環境保護聯盟》⁷⁸臺東分會（簡稱環保團體），是舉發美麗灣渡假村的主要團體，同時也質疑臺東縣政府對美麗灣渡假村的包庇而提告。

兩個民間團體反對美麗灣渡假村的主要原因可分成：

1. 生態環境：認為美麗灣渡假村的主體建築物距離海平面太近，因此對於建築位置有疑慮，以及美麗灣渡假村興建期間對沙灘所造成的破壞。此外，也擔心營運期間將可能對周圍內的海洋造成汙染。
2. 族群文化：建築基地的附近有著原住民族阿美族荖桐部落，擔心財團的進駐後將對當地文化造成衝擊及文化流失，也認為開發行為將影響原住民族的傳統領域，曾舉辦多次的抗議活動⁷⁹，如表 3-4 所示。
3. 開發程序：質疑美麗灣渡假村有「先動工，後環評」的規避行為。因此《臺灣環境保護聯盟》對臺東縣政府提起檢舉並且告發，如表 3-5 所示。

⁷⁷ 《反反反美麗灣行動聯盟》的成員組成並非只限於當地反對興建美麗灣渡假村地阿美族人。聯盟透過網路及媒體做媒介，讓美麗灣案更廣受注意，也透過向立法委員、學者的陳情讓美麗灣案受到政府及學界的關注，而形成出當地一股主要的反對聲音。

⁷⁸ 「臺灣環境保護聯盟」以結合關心臺灣環境人士、推展環境保護運動、維護臺灣生態為宗旨，在一九八七年十一月一日成立。目前環保聯盟全國有一千多位會員，十三個分會及學術委員會。參考網址：http://www.tepu.org.tw/?page_id=7

⁷⁹ 參考「荖桐部落格」整理。<http://fulafulak.blogspot.com/2011/11/bot-2003.html>

表 3-4 原住民族抗議活動歷程表

民國 96 年 05 月 31 日	當地原住民向媒體公共電視陳情，以搶救杉原海灣為主題，邀請立法委員廖國棟、富岡部落李太平頭目、慈濟大學鴻義章教授（當地阿美族人）、東管處及臺東縣政府座談。
民國 97 年 06 月 21 日	阿美族人向立法委員陳情，並將向監察院檢舉。
民國 97 年 06 月 27 日	阿美族人舉辦守護傳統海域第一次籌備會。
民國 97 年 07 月 03 日	阿美族人舉辦守護傳統海域第二次籌備會。
民國 97 年 07 月 24 日	富山社區發展協會與阿美族建設協會發起阿美族海洋文化會議暨聯合 pakelang 記者會。
民國 97 年 08 月 01 日	都蘭灣阿美族自然海權宣示祭儀暨主權論述會議。
民國 100 年 07 月 02 日	於杉原海灘「百人肉身圍籬」集體藝術行動。
民國 100 年 07 月 10 日	「千人牽手吼海洋～不要告別東海岸夏日晚會」。
民國 100 年 10 月 05 日	發起「保護東海岸，救救臺灣的天堂」聲明。
資料來源：荊桐部落格及本研究整理	

表 3-5 臺灣環境保護聯盟訴訟歷程

民國 96 年 04 月 29 日	臺灣環境保護聯盟臺東分會在立法院舉發臺東縣政府，並向行政院環境保護署、交通部觀光局及內政部營建署發函檢舉臺東縣政府。
民國 96 年 05 月 10 日	臺灣環境保護聯盟臺東分會向高雄高等行政法院提出假處分案。
民國 96 年 08 月 15 日	臺灣環境保護聯盟臺東分會至臺東地檢署提出補訴，控告臺東縣政府縣長鄭麗貞等人，並控告美麗灣渡假村負責人黃春發以工程廢棄物破壞海灘環境。
民國 97 年 07 月 30 日	臺灣環境保護聯盟臺東分會等 8 人向環保署提起訴願。
民國 97 年 09 月 11 日	卑南鄉富山社區發展協會、都蘭部落、臺東環盟、臺灣環盟、蠻野心足協會等人向監察委員檢舉。
民國 97 年 12 月 23 日	臺灣環境保護聯盟臺東分會告發臺東縣府環評無效案。
民國 98 年 03 月 30 日	高雄高等行政法院要求美麗灣渡假村應獨立參加訴訟案件。
民國 98 年 08 月 10 日	高雄高等行政法院判決臺東縣政府敗訴。
民國 98 年 08 月	臺東縣政府及美麗灣渡假村提起上訴。
民國 98 年 10 月 27 日	臺灣環境保護聯盟臺東分會等 7 人向高雄高等行政法院提起行政訴訟答辯狀。
民國 99 年 01 月 25 日	臺東縣政府向最高行政法院提起訴訟。
民國 99 年 04 月 22 日	最高行政法院判決原判決廢棄，發回高雄高等行政法院。
民國 99 年 09 月 07 日	高等行政法院更一審判決臺東縣政府敗訴。
民國 99 年 09 月 21 日	臺東縣政府向最高行政法院提起上訴。
民國 101 年 01 月 19 日	最高行政法院判決臺東縣政府上訴駁回。
資料來源：美麗灣案法院判決書「96,訴,647」、「98,訴,47」、「99,判,403」、「101,判,55」，環境保護聯盟臺東分會、訪談資料等彙整。	

六、小結

美麗灣案經由民國 101 年 01 月 19 日最高行政法院判決駁回臺東縣政府的上訴，判定美麗灣案的第五次環境影響評估審查結論為無效定讞，應停工。綜合美麗灣案所有相關流程及活動、法院訴訟判決後，綜整如表 3-6。



表 3-6 美麗灣渡假村 BOT 案事件流程表

時間	事件	備註
民國 76 年 05 月 15 日	「杉原海水浴場」核准開放	
民國 79 年 05 月 01 日	臺東縣政府將「杉原海水浴場」委託東管處經營管理	民眾入內遊憩以購票方式入場
民國 92 年 07 月 16 日	德安開發股份有限公司申請「投資經營杉原海水浴場」	德安 92 字第 07006 號函
民國 92 年 11 月 27 日	臺東縣政府初步審查民間自行規劃申請「杉原海水浴場投資經營案」會議	府旅企字第 0923029213 號函
民國 93 年 01 月 30 日	德安開發股份有限公司提出擴大投資規模，增加旅館之規劃，要求延後審查會議，預計在三月中旬進行審核。	德安 93 字第 301007 號函
民國 93 年 02 月 09 日	臺東縣政府回函，同意配合德安 93 字第 301007 號函所提出的審核會議延後。	府旅企字第 0930009020 號
民國 93 年 07 月 13 日	臺東縣政府編「徵求民間參與杉原海水浴場投資經營案申請須知」	
民國 93 年 09 月 13 日	臺東縣政府評定德安開發股份有限公司(簡稱德安公司)為投資案之最優申請人，並成立特許公司	1.德安公司即為美麗灣渡假村的開發業主。 2.府旅企字第 0933030626 號函。
民國 93 年 12 月 14 日	臺東縣政府與德安公司簽訂「徵求民間參與杉原海水浴場投資經營案興建暨營運契約」	設定地上權五十年，並由德安公司支付開發權利金台幣 500 萬元以及自營運開始日起每年繳納營業總收入 2%之營運權利金
民國 94 年 02 月 21 日	德安公司以因開發之需要，函請臺東縣旅遊局(原臺東縣政府城鄉發展處)先行合併地號 346、346-2 之土地，再分割成現存之地號 346、346-4 土地	1.地號 346-4 土地即為興建飯店之土地，土地面積 9997 平方公尺。 2.(94)灣字第 09402001 號函
民國 94 年 03 月 08 日	臺東縣政府同意辦理先行合併地號 346、346-2 之土地，再分割成現存之地號 346、346-4 土地	府旅企字第 0940015147 號函
民國 94 年 08 月	德安公司向臺東縣政府提出申請地號 346-4 土地興建一般旅館建照及水土保持計畫	
民國 94 年 10 月 07 日	臺東縣政府核發地號 346-4 土地興建旅館之建造執照，德安公司隨即開始施工，建造現在的美	府城建字第 0947005050 號建造執照

	麗灣渡假村	
民國 94 年 10 月 28 日 ~31 日	弘益公司做有關陸域生態之調查(秋季)以及潮間帶生態調查	1.德安公司所提供之環境影響說明書中的生態調查報告。 2.陸域調查第 1 次 3.潮間帶生態調查第 1 次
民國 94 年 11 月 30 日 ~12 月 3 日	弘益公司做有關生態之調查(冬季)以及潮間帶生態調查	1.陸域調查第 2 次 2.潮間帶生態調查第 2 次
民國 94 年 12 月 12 日	提出變更投資執行計畫書,除了原核定的旅館區外另新增第二期 Villa、三期旅館區,擴建面積超越一公頃	日灣字第 09412001 號函
民國 95 年 9 月 8 日	美麗灣渡假村向臺東縣政府提出環境影響說明書	
民國 95 年 9 月 26 日	美麗灣渡假村向臺東縣政府申請「美麗灣渡假村新建工程」,增加開發範圍,包含 346 及 346-4 地號土地,並檢具環境影響說明書送審	346 及 346-4 地號土地面積合計 59956 平方公尺
民國 96 年 01 月 12 日	臺東縣政府舉辦美麗灣渡假村案的第 1 次環境影響評估審查會議,並且由環評委員第 1 次至實地勘查。決議:補正後再審查	環境影響評估審查委員會發現美麗灣渡假村在尚未開放的 346 地號之土地上已有開發行為
民國 96 年 01 月 31 日	德安公司的環境影響評估顧問公司-晨鑫工程顧問有限公司委託弘益公司在基地周圍進行海域生態調查(冬季),以及潮間帶調查	1.海域調查第 1 次 2.潮間帶生態調查第 3 次
民國 96 年 03 月 02 日	弘益公司在基地周圍進行海域生態調查(春季)以及潮間帶調查	1.海域調查第 2 次 2.潮間帶生態調查第 4 次
民國 96 年 03 月 29 日	環境影響評估委員會函臺東縣政府陳述意見	府環一字第 0966100392 號函
民國 96 年 03 月 31 日	美麗灣渡假村結構體完成、完成地上 5 層及地下 1 層之結構體工程	
民國 96 年 04 月 09 日	臺東縣政府對美麗灣渡假村裁處新台幣三十萬元之罰鍰並命其停止實施開發行為	府環一字第 0966100425 號函
民國 96 年 04 月 29 日	臺灣環境保護聯盟臺東分會在立法院舉發臺東縣政府,並向行政院環境保護署、交通部觀光局及內政部營建署發函檢舉臺東縣政府	透過立法委員進行舉發。隨後環保聯盟於五月份每個週末下午辦理懷念杉原海水浴場活動

民國 96 年 05 月 03 日	臺東縣政府再通知對美麗灣渡假村停止開發行為	府旅企字第 0963014140 號函
民國 96 年 05 月 10 日	臺灣環境保護聯盟臺東分會向高雄高等行政法院提出假處分案	
民國 96 年 05 月 11 日	臺灣環境保護聯盟臺東分會發函通知臺東縣政府，要求美麗灣渡假村停工拆除	環盟總字 960026 函通
民國 96 年 05 月 15 日	美麗灣渡假村將棄置沙灘的工程廢土清除	
民國 96 年 05 月 18 日	行政院環境保護署向臺東縣政府函請調查美麗灣渡假村環境影響評估案，索取申請內容、施工範圍、審查過程及其他事項等資料	環署縱字第 0960036335 號函
民國 96 年 05 月 31 日	當地原住民向公共電視陳情，以搶救杉原海灣為主題，邀請立法委員廖國棟、富岡部落李太平頭目、慈濟大學馮義章教授（當地阿美族人）、東管處及臺東縣政府座談	
民國 96 年 06 月 27 日	臺灣環境保護聯盟臺東分會向臺東地方檢察署控告羅文政、賴旻炫、鄭麗貞等涉嫌圖利、被告黃春發涉嫌竊盜、違反廢棄物清理法等罪	
民國 96 年 06 月 28 日	第一次臺東縣政府回函行政院環境保護署環署縱字第 0960036335 號函索取美麗灣渡假村之資料	府環一字第 096100910 號函
民國 96 年 07 月 05 日	第二次臺東縣政府回函行政院環境保護署環署縱字第 0960036335 號函索取美麗灣渡假村之資料	府環一字第 0966100936 號函
民國 96 年 07 月 09 日	行政院環境保護署函請臺東縣政府必須對美麗灣渡假村所有開發面積約 5.9 公頃進行環境影響評估	環署縱字第 0960049484 號函
民國 96 年 07 月 16 日	美麗灣渡假村檢送新建工程環境影響評估說明書第 1 次修訂本給臺東縣政府	(96)灣字第 09607010 號函
民國 96 年 07 月 26 日	臺東縣政府發文函請各大專院校及相關單位，推薦環境影響審查委員之人選	
民國 96 年 07 月 30 日	行政院環境工程委員會召開「徵求民間參與杉原海水浴場投資經營案」美麗灣渡假村新建工程環評實施會議疑義協調會議	原定於民國 96 年 07 月 27 日，臨時取消
民國 96 年 08 月 01 日	臺灣環境保護聯盟臺東分會向立法院檢舉業者偷埋廢棄土	
民國 96 年 08 月 02 日	美麗灣渡假村股東之一，那魯灣飯店董事長林炎煌向媒體表達撤資，以示對環保團體的抗議	
民國 96 年 08 月 06 日	行政院環保署再函臺東縣政府要求命業者停工	

民國 96 年 08 月 15 日	臺灣環境保護聯盟臺東分會至臺東地檢署提出補訴，控告臺東縣政府縣長鄭麗貞等人，並控告美麗灣渡假村負責人黃春發以工程廢棄物持續破壞海灘自然環境	
民國 96 年 08 月 16 日	業者聯合臺東縣議長與媒體指控臺東縣環保聯盟造假	
民國 96 年 08 月 21 日	臺東縣政府舉辦美麗灣渡假村案的第 2 次環境影響評估審查會議，並在上午進行第 2 次現場勘查	
民國 96 年 08 月 28 日	臺東縣政府工業策進會和美麗灣渡假村開發業者到臺東大學向人民抗議 ⁸⁰ ，喊「假臺東人滾出臺東」之口號	
民國 96 年 09 月 26 日~29 日	弘益公司做第 3 次有關陸域生態之調查(秋季)以及潮間帶調查，並且對 346-4 地號土地停工	1.陸域調查第 3 次 2.潮間帶生態調查第 5 次
民國 96 年 09 月 27 日	弘益公司在基地周圍進行海域生態調查(冬季)	海域調查第 3 次
民國 96 年 10 月 01 日	「美麗灣渡假村新建工程環境影響評估」中央與地方協調會議	
民國 96 年 10 月 23 日	臺東縣政府旅遊局(原臺東縣政府城鄉發展處)函予美麗灣渡假村停工之陳述意見書	
民國 96 年 11 月 16 日	美麗灣渡假村提送環境影響說明書第 2 次修正本予臺東縣政府審查	
民國 96 年 11 月 26 日	臺東縣政府通知各單位訂於 12 月 03 日召開美麗灣渡假村案的第 3 次環境影響評估審查會議	
民國 96 年 12 月 03 日	臺東縣政府舉辦美麗灣渡假村案的第 3 次環境影響評估審查會議	
民國 96 年 12 月 28 日	美麗灣渡假村舉辦第 2 次公開說明會	於荊桐聚會所舉辦
民國 96 年 12 月 31 日	弘益公司在基地周圍進行珊瑚礁生態調查(冬季)	依據環境審查委員意見所增加的調查內容
民國 97 年 01 月 17 日	臺灣環境保護聯盟臺東分會陳情環評委員名單不合環評法	
民國 97 年 01 月 20 日	臺灣環境保護聯盟臺東分會舉行搶救杉原海灣街頭大遊行	
民國 97 年 01 月 21 日	美麗灣渡假村函送臺東縣政府第 3 次環境影響評估說明書修正本	
民國 97 年 01 月 23 日	高雄高等行政法院一審判決臺東縣政府敗訴	判決美麗灣渡假村停止 364-4 地號土地上之開發行為，並判臺東縣政

		府須給付臺灣環境保護聯盟新台幣六萬元之律師費
民國 97 年 03 月 11 日	環評委員於美麗灣渡假村新建工程開發基地進行第 3 次現場勘查	
民國 97 年 04 月 02 日	臺東縣政府舉辦美麗灣渡假村案的第 4 次環境影響評估審查會議	
民國 97 年 05 月 06 日	美麗灣渡假村函送臺東縣政府第 4 次環境影響評估說明書修正本	(97)灣字第 09704010 號函
民國 97 年 06 月 15 日	臺東縣政府舉辦美麗灣渡假村案的第 5 次環境影響評估審查會議	結論為美麗灣渡假村有條件通過環評
民國 97 年 06 月 21 日	阿美族人向立法委員陳情，並將向監察院檢舉	
民國 97 年 06 月 27 日	阿美族人舉辦守護傳統海域第一次籌備會	
民國 97 年 07 月 03 日	阿美族人舉辦守護傳統海域第二次籌備會	
民國 97 年 07 月 22 日	1.臺東縣政府公告「美麗灣渡假村新建工程環境影響說明書」審查結論 2.臺灣環境保護聯盟向行政院環保署訴願民國 97 年 6 月 15 日的有條件通過環評	府環水字第 0976101385B 號公告
民國 97 年 07 月 23 日	臺東縣政府函予美麗灣渡假村所提之環境影響說明書定稿本予各環評委員確認	
民國 97 年 07 月 24 日	富山社區發展協會與阿美族建設協會發起阿美族海洋文化會議暨聯合 pakelang 記者會	
民國 97 年 07 月 30 日	臺灣環境保護聯盟臺東分會等 8 人向環保署提起訴願	
民國 97 年 08 月 01 日	都蘭灣阿美族自然海權宣示祭儀暨主權論述會議	
民國 97 年 08 月 20 日	臺東縣政府雙掛號請環評委員確認	
民國 97 年 09 月 11 日	卑南鄉富山社區發展協會林金蒂理事長、賴進龍總幹事、林淑玲小姐及王秋月小姐、都蘭部落余忠國老師、臺東環盟劉焜錫召集人、臺灣環盟李卓翰秘書長、蠻野心足協會陳柏舟律師、陳瑩立法委員服務處林坤賢先生向監察委員檢舉	
民國 97 年 12 月 19 日	1.行政院環境保護署駁回臺灣環境保護聯盟之訴願 2.監察院回函予環保團體暫停調查	環署訴字第 0970089974 號
民國 97 年 12 月 23 日	臺灣環境保護聯盟臺東分會告發臺東縣府環評無效案	
民國 98 年 03 月 27 日	高雄高等行政法院有關美麗灣渡假村環評無效	

	案第一次開庭	
民國 98 年 03 月 30 日	高雄高等行政法院要求美麗灣渡假村應獨立參加訴訟案件	98 年度訴字第 47 號
民國 98 年 08 月 10 日	高雄高等行政法院判決臺東縣政府敗訴	98 年度訴字第 47 號
民國 98 年 08 月	臺東縣政府及美麗灣渡假村提起上訴	98 年度訴字第 47 號
民國 98 年 10 月 27 日	臺灣環境保護聯盟臺東分會等 7 人向高雄高等行政法院提起行政訴訟答辯狀。	
民國 99 年 01 月 25 日	臺東縣政府向最高行政法院提起訴訟	
民國 99 年 04 月 12 日	環保署前來了解美麗灣案現況，並至場址進行勘查	
民國 99 年 04 月 22 日	最高行政法院判決原判決廢棄，發回高雄高等行政法院	99 年度判字第 403 號
民國 99 年 07 月 21 日	美麗灣渡假村向臺東縣政府申請建造執照	
民國 99 年 08 月 11 日	臺東縣政府核發建造執照	城鄉發展處城鄉管理科 府城建字第 0997002105 號
民國 99 年 09 月 07 日	高等行政法院更一審判決臺東縣政府敗訴	99 年度訴更一字第 8 號
民國 99 年 09 月 21 日	1.臺東縣政府向最高行政法院提起上訴 2.臺東縣政府核發美麗灣渡假村主體建築使用執照	
民國 99 年 12 月 10 日	臺灣環境保護聯盟臺東分會與都蘭灣阿美族族人(聲請人)認為違法動工，提出停止執行聲請	
民國 100 年 07 月 02 日	杉原海灘「百人肉身圍籬」集體藝術行動	
民國 100 年 07 月 10 日	「千人牽手吼海洋～不要告別東海岸夏日晚會」	
民國 100 年 10 月 05 日	發起「保護東海岸，救救臺灣的天堂」聲明	
民國 101 年 01 月 19 日	最高行政法院判決臺東縣政府上訴駁回	
民國 101 年 06 月 02 日	臺東縣政府舉辦美麗灣渡假村案重送環評後的第 1 次環境影響評估審查會議	
資料來源：美麗灣案法院判決書「96,訴,647」、「98,訴,47」、「99,判,403」、 聯盟臺東分會、荊桐部落格、訪談資料等彙整。		「101,判,55」，環境保護

第四章 美麗灣渡假村 BOT 案所涉及議題與分析

承第三章所述美麗灣案開發流程後，研究發現此案在臺東海岸的開發上所涉及的四大議題，包含臺東海岸區域經濟影響、生態環境影響、公民參與公共政策及族群文化等具爭議性議題，分述討論如下。

第一節 臺東海岸區域經濟影響議題

地區的開發種類有許多方式，如：商業、製造加工、農業、住宅或是休閒遊憩觀光等，而東部海岸的開發正屬於遊憩觀光的產業發展，從經濟觀點來看，當某一地區投入的資源，在當地可以從觀光旅遊產業創造獲得的收益高於其他經濟活動時，此地區發展觀光旅遊產業時是較具有內部優勢⁸¹，而觀光旅遊產業的開發可帶動當地的效益包含：相關產業發展及就業機會、增加政府的稅收、提供居民更多遊憩空間選擇、社區美化、更多的基礎公共設施之投入，以及有更多的食衣住行服務的選擇。

目前臺東縣海岸線上的觀光型渡假村除美麗灣渡假村外，尚有：杉原遊艇港(18.5 公頃)、臺東渡假村(16.4499 公頃)、杉原渡假旅館—娜魯灣大酒店(10.171213 公頃)、臺東都蘭灣黃金海休閒渡假村(11.3208 公頃)、臺東縣成功鎮滿地富遊樂區(10.51 公頃)、杉原棕櫚濱海渡假村(26.1605 公頃)、都蘭鼻遊憩區整體開發計畫(30.218678 公頃)、寶盛水族生態遊樂區(12.708 公頃)、旭塔觀光飯店(9.0158 公頃)等各興建計畫預計開發(表 4-1)，並且都已「有條件」通過環評審查，而除了美麗灣渡假村外，其餘開發案的環境影響評估審查機關皆由中央環保署做審查，其中又以最早通過環評審查的開發案「臺東渡假村」為首，於民國 88 年 6 月 11 日有條件通過。

臺東縣政府以一個月 3 萬元的租金及 2% 的權利金，租期 50 年的條件給於財團進入投資，地方政府發展政策在於將推展臺東海岸線的觀光產業，讓臺東地區原只有銷售知本溫泉、初鹿、鹿野等地，轉向推銷臺東的沙灘、海岸、陽光。不論是美麗灣或往後的渡假飯店，開始向海岸邊建設。美麗灣渡假村因與縣政府簽訂契約之約定期間內必須動工，但也是臺東海岸開發案中先行動工的案例，因此興建過程以及營運結果，將使往後的開發業者決定對臺東海岸地區的投資內容。

表 4-1 臺東縣海岸開發計畫表

開發計畫名稱	開發單位	公告日期	開發計畫類別	開發基地面積	環評審查結論	環評機關
杉原遊艇港	交通部觀光局 東部海岸國家 風景區管理處	86/04/16	遊樂區	18.5 公頃	有條件通過環 境影響評估	環保署
臺東渡假村	統合開發股份 有限公司	88/06/11	遊樂區	16.4499 公頃	有條件通過環 境影響評估	環保署
杉原渡假旅館	娜路灣大酒店 股份有限公司	88/09/02	觀光(休閒) 飯店、旅(賓) 館	10.171213 公頃	有條件通過環 境影響評估	環保署
臺東都蘭灣黃 金海休閒渡假 村	黃金海育樂事 業股份有限公 司	89/03/16	遊樂區	11.3208 公頃	有條件通過環 境影響評估	環保署
臺東縣成功鎮 滿地富遊樂區	滿地富國際開 發股份有限公 司	91/01/10	遊樂區	10.51 公頃	有條件通過環 境影響評估	環保署
杉原棕櫚濱海 渡假村	東合開發股份 有限公司	91/02/26	遊樂區	26.1605 公頃	有條件通過環 境影響評估	環保署
都蘭鼻遊憩區 整體開發計畫	交通部觀光局 東部海岸國家 風景區管理處	91/06/06	遊樂區	30.218678 公頃	有條件通過環 境影響評估	環保署
美麗灣渡假村 基地新建工程	美麗灣渡假村 股份有限公司	97/07/22	觀光(休閒) 飯店、旅(賓) 館	5.9956 公頃	有條件通過環 境影響評估	臺東縣 環保局
寶盛水族生態 遊樂區	寶盛海洋牧場 開發股份有限 公司	98/08/12	遊樂區	12.708 公頃	有條件通過環 境影響評估	環保署
旭塔觀光飯店	柏菲特企業有 限公司	99/08/19	觀光(休閒) 飯店、旅(賓) 館	9.0158 公頃	有條件通過 環境影響評估	環保署
資料來源：行政院環境保護署及本研究彙整						

而從美麗灣渡假村提出的對臺東影響的經濟效益分析（表 4-2），美麗灣渡假村帶來的經濟效益非局限於遊客所帶來的觀光財，從員工招募、食材、日常用品的訂購到室內內部維修、建築材料的使用等等，將是為臺東地區帶來附加效益，其他觀光型商品也可帶動當地產業鏈。美麗灣渡假村內部所提供的就業機會主要分為直接就業機會及間接就業機會。直接就業機會：正職工作機會及臨時工作機會。間接就業機會：清潔、保全業務係可採委外方式；此外因活動衍生的交通運輸、廣告行銷、餐飲、產品生產製作…等。在美麗灣的主體建築物剛起造時，荊桐部落的部分居民也曾參與興建工作。

「在美麗灣早期在蓋水泥的時候，我們部落的人有的也曾去那裏工作過，有些族人建築經驗的會去那工作。」⁸²

但美麗灣開放應徵的管理階層職位有學歷上的限制，對於富山村、荊桐部落居民目前青壯年人口普遍外移，目前當地的居民學歷普遍無法達到標準，因此就業選擇局限於基層人員的工作階層，服務性的工作為主。但當地富山村部分民眾還是贊成美麗灣渡假村的引進，期盼杉原海岸能以東部獨特之景觀發展屏東墾丁的觀光模式。認為美麗灣渡假村或是其他飯店的興起，對於臺東經濟都有連帶效應，不論是在鄰近景點做生意，或是政府能規劃在富山禁漁區的管理人員的編制，對當地來講都是工作機會。

「美麗灣營業的話帶來的遊客又不一定會住飯店。有可能會住這附近，其實我們很希望這能夠像墾丁一樣，但不用像他們一樣這麼熱鬧，這裡可以發展不一樣的特色，像這裡生態的部分都比墾丁那好多了。我們就可以經營個民宿或是來這看生態，就可以帶動我們這裡的經濟，不要說有十個全部都來，只要一百個有五個來這就是人潮了。且對臺東這裡會有連帶效應，我賺你的錢後再去你那裏吃麵，金錢就會活絡，要是有遊客來隨便搞個吃的都賺。而且人潮來了或許會有更多人來禁漁區餵魚，政府就可以規劃更多的管理人員來這維護管理，對當地來說這又是一種的就業機會，向恆春一樣有國家公園警察啦、救生員、解說員等等。但美麗灣都被擋在那後面的開發案也都別談了。」⁸³

表 4-2 美麗灣渡假村效益

一、在地人才培育	1.安排員工教育訓練課程及講座。 2.提供建教合作、實習觀摩場所。 3.舉辦各種主題活動營、體驗營。
二、使用在地經濟作物	優先使用地方特產及規劃設計配合當地元素 (1)食材：例如池上米、釋迦、金針…等。 (2)各項用品、備品、贈品：搭配在地特色產品使用，如：使用木雕煙灰缸或是贈送給渡假中心遊客的當地特色禮品等。 (3)販售當地工藝品及農產等：如原住民的手工藝品、編織品、雕刻品等。 (4)需用食材及紀念品向當地廠商採購占 2/3 數量以上。 (5)環境規劃上應取材於地方原有之風景文物特色。 (6)優先運用當地藝術品裝飾。庭園景觀造景優先選用本地原生植物栽種。
三、結合在地觀光組織	共同舉辦各種主題的認識杉原體驗營或是講座課程。 (1)響應臺東縣政府所舉辦的各項觀光活動如：知本溫泉季、南島文化節、卑南釋迦節…等。 (2)協助配合活動或人力贊助、活動場地提供、聯合行銷宣傳、提供本渡假中心內遊客相關資訊、配套優惠活動或整體行程設計等。 (3)提供開發範圍外北側的『杉原護漁協會』，於渡假村經營期間下列協助： A.配合杉原護漁團體每月的例會，免費提供場地及茶水服務。 B.提供文宣及行銷人員，協助製作對外廣告文宣物並協助推廣生態教育活動。 C.未來將與護漁團體共同維護沙灘清潔，每月定期舉辦淨灘活動，帶領遊客、住宿旅客及當地居民，推廣環境保護的教育工作。
四、社會及經濟效益	社會效益 (1)發展具觀光性之產業，達成東部地區產業目標。 (2)提升觀光遊憩水準與服務品質。 (3)提升知名度與能見度。 (4)提升整體生活品質。 經濟效益 (1)直接就業機會：正職工作機會及臨時工作機會。 (2)間接就業機會：部份工作如：清潔、保全業務係可採委外方式；此外因活動衍生的交通運輸、廣告行銷、餐飲、產品生產製作…等。對於當地居民將優先招募聘雇之。除主管外，優先提供臺東縣民、卑南鄉民及富山村民占員工數 2/3 以上的聘雇機會。
資料來源：美麗灣渡假村基地新建工程環境影響評估說明書	

臺東縣政府清楚地方上的觀光產業發展必須利用在地的自然資源，盼能結合

臺東地區的特殊水域環境及多元文化，用不同於其他地區的觀光特色來帶動經濟流動。

「在都蘭灣周邊案子的那些廠商大多是比美麗灣還早進來，都是八十幾年都進來了。這些案子都已經一二十年了從購地、進行規劃然後調查然後到現在，都不是新案子。希望我們在臺東的投資是適合臺東的，雖然一樣是開發飯店，但也許可以有不同的做法。也許我們這邊的飯店是可以更生態、更多一點與文化的結合，跟這裡生態體驗結合。美麗灣來講，飯店不是主要的啊，主要是這裡的水域環境，水域遊憩吸引人，因為整個東部來講沒有一個水域遊憩的這個場所，像在臺東這邊的經營來講他勢必就是要符合臺東這邊的條件。尤其是以現在來講主要還是要靠 FIT⁸⁴的客人，你才可以去提高你營運的收益。像很多香港的客人還滿喜歡臺東的旅遊環境，就是來到臺東一定要能夠體驗一下當地的這個特色，那不然你到其他任何城市都可以啊。」⁸⁵

經由美麗灣案後，政府對於臺東縣海岸區域發展模式可能將有所改變，從引進財團的方式轉向與協助當地部落發展，而對於是什麼樣的發展模式，部落內部也凝聚共識之中。

「東管處三仙台旅館區、六福開發簽約的那個 BOT，興建前面的那個作業也很長，也還沒有進入到起造的部分，他們的進度比較慢些。都蘭鼻本來也是要做 BOT 的一塊基地，但是有原住民傳統領域的爭議，所以都蘭的居民都反對 BOT 的開發所以這些案子大概也都不會再走 BOT 了。那塊大概都是跟部落合作，但是他們要怎麼跟部落合作？要怎麼發展他們部落自己也還在凝聚共識…政府單位就是跟他們多談幾次嘛，溝通啊，因為那其實是東部可以發展的滿好的一塊基地啊，但之後大概是不會再找財團了…。目前腹案是地方需要什麼樣的公共設施，那就是配合地方的需要提供給他們然後就是他們怎麼樣的自主營運。」⁸⁶

美麗灣渡假村在民國 100 年辦理 3 次的徵才，錄取 150 名員工。但民國 101 年 1 月 19 日經由最高行政法院判決環評結論無效應停工後，也造成原本定於民國 101 年 4 月試營運的美麗灣渡假村 150 名員工失業。因此也有部分員工表示環保與經濟須兼顧⁸⁷。

一、 小結

檢視臺東縣政府對海岸地區發展的立意，早期臺東縣政府便很清楚臺東地區的經濟狀況及產業上的弱勢，利用 BOT 方式原有的杉原海水浴場的改建，藉由民間企業的資源來提高當地營業品質，並陸陸續續為擴大推廣臺東海岸獨特的海岸景觀而引進近十項的開發案。立意之良善的理念，卻因 BOT 的開發經驗不足，導致發展過程困難重重，在往後的臺東海岸區域發展就將不只用促參之方式來觀光事業，必須更重視與在地的溝通妥協。

另外以富山村地區來看，不論是原住民族或非原住民族，當地經濟狀況都處於欠佳情況，而臺東縣政府財政能力是否允以負擔輔導部落經營民宿？或是發展小型渡假村？資金來源、需要設立補助金、輔導部落發展課程規畫將會是臺東海岸發展上思考議題。



第二節 生態環境影響議題

近年來「永續發展」議題被熱切關注，面對開發之土地總是觀切是否符合永續發展之理念。而美麗灣渡假村主要受爭議理由之一，是認為一個經營在海岸旁的渡假村該如何處理對環境上的副作用？面對自然環境的不可回復性，在特許期間年滿五十年過後，是否能達到「永續發展」目的。

一、 建築位置坐落地點

環保團體以日本海嘯為借鏡，在近年來全球氣候變遷下所造就出的極端氣候，顧慮建築在海岸旁的美麗灣渡假村將會受其影響（圖 4-1、圖 4-2），且臺東地區是颱風來臨時必經路徑，可能因而侵襲建築物，或是海平面上升而毀壞美麗灣的主體建築（圖 4-3）。



圖 4-1 美麗灣渡假村現況圖一



圖 4-2 美麗灣渡假村現況圖二

照片來源：本研究，拍攝時間 2012/4/4

「日本海嘯給我們一個很大的啟示，就是海邊不宜人居，尤其是我們的太平洋沿岸的，海嘯是可以超過十公尺的。美麗灣渡假村，離海平面一點點的地方，在沙灘上很顯然是不適當的，過去有好幾次都有海浪打到美麗灣這一帶的資料，過去東管處是把它做海水浴場，但他只適合做海水浴場，而不是做飯店。」⁸⁸



圖 4-3 美麗灣渡假村施工期間圖

說明：美麗灣渡假村於民國 96 年柯羅莎颱風後大浪打進飯店一樓，沙地上殘留水痕。此圖為美麗灣渡假村主體建築物前方游泳池設施尚未建設時所攝。

照片來源：臺灣環境資訊協會

美麗灣渡假村對於此部分則是認為建築的區位和氣候影響已有做過環境分析，除非面臨極端氣候，否則較不擔心像颱風如此常態性的氣候影響，可參（圖 4-4）：

「如果是因為我蓋在海邊，所以颱風來的時候我一定會怎麼樣，我覺得這不是基於客觀事實的說法。全世界有很多旅館不只蓋在海邊，也有很多案例是直接蓋在海上的。雖然氣候條件可能不一樣，可是我認為，是否適合興建，應該考量的是客觀事實的根據。根據我的了解，在基地以南的富岡漁港及以北的成功，就實際觀測到的波浪和潮位，和本案所處灣內環境的差異性就很大。依照成大水工

所在環說書中進行的暴潮分析，雖然我們未來實際營運期間不到 50 年，但仍以 100 年復現期距來分析。當最高的天文潮位發生時，同時遇到最強的直撲強颱風時，在 100 年的復限期距下，所造成暴潮設計水位為+2.15m。我們依此進行設計，規劃高程為+5.50(m)，即可以確保相關工程設施不受颱風暴潮溢淹侵害。有關颱風波浪問題，對我們來說，考量最重要的是遊客安全，因為我們必須對旅客安全負責。未來沒有人能保證一定不會發生（極端氣候），但是假設發生，整個台北幾乎都會受到影響，以同樣的標準檢視，全台灣幾乎百分之九十以上人口都沒辦法居住，所以，我認為要求標準應該要有一致性才合理。」⁸⁹





圖 4-4 美麗灣渡假村主體建築區位比較圖

說明：上圖為舊有杉原海水浴場，下圖黃色範圍內為現在美麗灣的主體建築範圍

資料來源：美麗灣渡假村官方網⁹⁰及本研究繪製

二、營運後對範圍內海域的影響

除此外，未來在營運過程中所排放出的汙水將可能危及杉原海岸及海底中的珊瑚提早白化也是被受注目的議題。

「一些有良心的人員跟我們環保團體反映，我們去勘查我們看完之後，實在是覺得這樣下去的話，我們的東海岸我們的都蘭灣的珊瑚礁生態整個外面的景觀可能不會比知本地區好，海底景觀可能珊瑚遲早白化。」⁹¹

「在美麗灣他們的環說書報告中也有提到杉原海岸周邊的史前遺址包含新石器時代富山文化及麒麟文化的杉原遺址，富山第一遺址(富山文化)與第二遺址(含富山文化、麒麟文化等)。更依照中央研究院生態多樣中心於民國 97 年 8 月 10 日發表的「臺東杉原灣海洋生態與生物多樣性調查報告書」所載，其記錄到 104 種石珊瑚、10 種軟珊瑚、5 種水螅珊瑚，總共 119 種，孕育豐富的魚蝦貝類等生態及漁業經濟資源。」⁹²

而美麗灣渡假村對汙水處理的對策是，在未來營運期間的五十年所可能會排放出廢水，將引進「三級薄膜處理」的廢水處理系統，避免海域直接受到污水的衝擊及避免有污水管放入灣中，三級薄膜處理系統可將污水處理至回收使用、灌溉植物。

「美麗灣花費很高成本引進三級薄膜的汙水處理系統，但如果限制當地只能發展民宿，單一民宿如何負擔高昂的汙水處理設施費用？就一樣 80 間客房而言，具備完善汙水處理設施的旅館及規模較小之個別民宿，其對環境衝擊不會比較大。」⁹³

臺東縣政府則是希望經濟與生態保護能夠並重，從事適度的開發推銷東海岸，扶持臺東地區的經濟弱勢。

「所以東海岸的發展…當然現在大家對環保要求是越來越高的 環保的意識也都很有覺醒，但是這樣的一個產業是不是真的對環境是絕對負面?而沒有任何好處?我覺得其實是可以再去探討的。環保團體也不是很多人…我們在幾個開會的場合我們聽到的是說，他們就是不希望東海岸開發，他們是說啊你要住就住臺東市就好了啊那裏最好就是保留原始的風貌就好，但是你還是要考慮到當地居民的生計嘛，他們的居住權和生存權。所以我覺得用那種事不關己的態度來講別人都可以不用固肚子自己吃得飽就好…。因為臺東真的還是很多弱勢的人啊，臺東

居民平均的收益真的不高啊，所以我們就是可以討論怎樣做會更好。」⁹⁴

三、 小結

永續發展是建構在經濟發展、社會保護及環境正義的三大基礎之上，永續發展已從國際議題落到在地實踐，各國深刻體驗到地方政府是永續發展理念的重要實踐者，推動永續發展的成果與地方政府承諾與積極行動有高度相關⁹⁵。經濟與環境是否真為衝突互不相輔？地方政府該因應美麗灣渡假村的帶來大量觀光客對環境衝擊，遊客所使用後的廢水是必將往海洋中排放，而美麗灣利用三級薄膜汗水處理系統處理出的回收再利用水可用來灌溉植物，但是否每天都有如此眾多的植物灌溉量也令人省思。反之，假如臺東海岸未來發展不往大型旅館進駐的觀光路線，改以輔導當地居民及部落發展小型的民宿、渡假村，地方政府又該如何協助經濟狀況不佳的當地居民？又是否有解決廢水之能力？

以美麗灣渡假村所規劃的八十間房間數，使用三級薄膜的汗水處理系統，而若是以民間分配設立八十間的民宿房間、小型渡假村，民間將如何處理營業期間所排放之廢水？當地廢水倘若還是排入海洋，造就的環境污染後果也必須受到重視。地方政府也必須訂立開發額度之上限，處理民宿業者製造之污染的管理責任，因此對於未來臺東海岸之開發若必須落實環境之永續，必須訂立更嚴謹之法令，例如「臺東縣景觀自治條例」之推動，界定範圍、列出重點景觀區；規範東海岸哪些是重點景觀區、何處地區是不允開發，設定開發界線以維護自然景觀及海洋生態的保育。

第三節 公民參與公共政策議題

美麗灣案的發展涉及的議題甚廣，BOT 案的開發又常會影響地方的運作，不論經濟、環境或是文化問題，因此公民參與公共政策時的積極性更彰顯它的重要，此節將列出反對團體所提出美麗灣案在開發過程中的質疑，以及贊成者之訴求。

一、 行政程序上疑慮

環保團體所提出的質疑為，民國九十六年臺東縣政府將地目變更，將土地分割使得美麗灣渡假村的主建物面積低於 1 公頃，而免依環境影響評估法令（法令限定 1 公頃以上土地之使用，須進行環境影響評估、裁定）下進行環評，以及此案建造過程，例如開發面積的變更、主建物建造地點、開發前後及開發中對環境造成的傷害提出告訴，並且不定期的舉行宣導與當地住民共同反對，牽制美麗灣開發案進度。

另外也對美麗灣渡假村的開發行政程序也抱「為什麼環評未通過主體建築物就已經蓋好？」的質疑，因此提起行政訴訟，認為臺東縣政府對美麗灣渡假村已經有既定立場，因此控告臺東縣政府及美麗灣渡假村。

「美麗灣那個地方被臺東縣政府公告為山坡地，那山坡地在法令規定你要蓋這種旅館超過一公頃必須實施環評，那他分割出 9997 平方公尺以為不用環評那臺東縣政府也配合天衣無縫，那這樣取巧呢可以趕快把我的旅館蓋起來。政府和業者如果可以從這個例子去想到去反省說，現在是一個高度競爭的社會，政府強調行政效率什麼都是一昧求快，那開發單位也一樣，把成本、時間成本、規劃都越快越好只求獲利，表面上已經蓋好了，可是實際上不能營運啊，這樣的效率是好的效率和決策嗎？應該重要的是我的行政、決策過程中要有充分的溝通，那在取得最大的共識之下，再去做決策，那之後的執行才能暢通。」⁹⁶

「這是一個非常簡單的法律問題，大家都對土地都有愛只是愛的方式不一樣，這個法律問題這麼簡單但是大家怎麼還糾纏八年？美麗灣公司和縣政府的

BOT 合約也明講他要依法辦理土地，結果美麗灣他自己偷雞摸狗，那縣政府也同意切切切，主體建築快蓋好了才送環評，為了一二期的這些別墅，施工的過程各位手上資料都有，五萬立方土堆在沙灘上，汙染海洋，這案子完全違法完全汙染，但縣政府依然包庇，這案子有什麼好談的呢？浪費這麼多的社會成本，縣政府還一直支持，套好招，結合土地我打不贏我就罰款，重新霸造。東海岸七個開發案，每個都說汙水零排放，包括美麗灣，汙水全部拿來澆灌澆花，澆了以後呢，還是流到海洋，等同於海洋放流，依照海洋法，汙水是不可以海洋放流的，可是我們的環評都是用這種模式在欺騙社會。」⁹⁷

對開發行政程序上，臺東縣政府是認為在法律的規範之下政府單位依法行政去處理美麗灣的申請，「先合併後分割」並無抵觸法律，依法美麗灣渡假村是有權利去申請，地方政府無法阻擋，但是無法申請的部分縣政府也無法給予更多。

「至於媒體說縣府配合他們合併土地後分割，在法令上也沒有規定說他們不能這樣做。但像是他第三期提出的計畫完全沒有被通過啊，他環境影響評估過了，但是實際上它實際做的不會這麼多，因為他們給縣府這邊的計畫並沒有被承認這麼多。例如你房間數的上限就是八十間，就不會再被承認更多。」⁹⁸

「後來他們在九十五年十二月的時候，提出擴大投資規模，他們希望這個投資資本可以達到九億，同時還興建什麼渡假型的別墅。那這部份我們縣政府是沒有同意的。按照促參的相關規定裡面，有提到一個部分是說「得就部分開發啦」，那時候是認定說可以部份來開發，後來發現連公共工程委員會都很明確的說明以後，他認為說是要以整體來講，不是說你沙灘不必用沒有建設，就可以免辦。那我們就按照上級指示來辦理。」⁹⁹

而美麗灣渡假村對開發程序上的流程也是認為在當初的法令規範下他們是有權利去這麼做的，在接受《Holiday Inn》建議後擴建二、三期便主動申請環評，無規避環評的理由，對於投資的廠商來說不必冒風險去遊走法律邊緣。

「當時主管機關，及專業的環工技師都表示，應否實施環評依據法令是看申請開發的面積有多少而定。有超過標準就要做環評，沒超過就不用申請環評。而重點在於，申請開發的範圍多少，就只能在申請範圍內進行開發行為。沒有申請開發的部份，當然就不能有開發施工的行為。依照環評法，不管是 0.1 或 0.9 公

頃，只要『申請開發面積』未超過標準（1公頃），當然不需要環評，但之後，若有擴建的部分，就必須包含原來已申請的部分整體判斷，不可能有獨立切割的規避可能。所以，我們本來只申請開發 0.9 公頃，後因提出擴大計畫才會在九十五年九月主動送審環評。對廠商而言，投資不怕虧本，最怕的是投資的不確定因素太高。」¹⁰⁰

二、環評過程爭議

環保團體提出臺東縣政府所邀請的環境影響評估會的評審委員，其專業背景屬於環境工程的較多，主張：「環境影響評估審查委員會組織不合法之情形，不僅未依規定力求各領域委員人數之均衡，亦有應迴避而未迴避之情事，故環評審查結論應予以撤銷：1.上訴人臺東縣政府自製之圈選名單，林宗曾、高志明、林銳敏、黃益助、陳瑞仁、周志儒、廖秋榮等 7 位委員，上載專長並未有關於人文、生態等領域之專長，俱為污染防治之環工領域，尤其對照夏黎明教授（專長：人文地理、區域研究）、被上訴人劉炯錫教授（專長：生態學、森林學、動物學、原住民生態學）等人之專長顯涉生物及人文社會等領域，卻未被勾選，上訴人臺東縣政府重複圈選環工領域之委員，乃至為灼然之事實，難謂符合各領域均衡之意旨，甚至有忽略人文、生態領域，致有實質審查之違法。」¹⁰¹

「在前前任縣長徐慶元縣長在卸任前夕 BOT 案給美麗灣渡假村，後來賴順賢代理縣長在任內把 5.9 公頃原來是應該要做環評的然後切割一個 0.99 公頃出來，然後說她沒有超過一公頃所以免做環評就直接發建造，施工到一個程度，主體建築都已經蓋出來了，他想說他第二期會超過一公頃所以他才來做環評，這是很明顯的違失。環評委員裁決要停工要罰款，縣政府也接受了，罰三十萬。他一直都不願意讓他停工，繼續蓋。這時候一些有良心的人員才跟我們環保團體反映，我們去勘查我們看完之後，實在是覺得這樣下去的話，我們的東海岸我們的都蘭灣的珊瑚礁生態整個外面的景觀可能不會比知本地區好，水下景觀可能珊瑚遲早白化，所以我們忍無可忍就站出來。後來法院還是裁決要求他停工，不過他（臺東縣政府）也很快的，這些環評委員不配合嘛，我就把他換掉，下一波環評委員總算要配合了吧？我們告訴這些環評委員，不要把你的清譽陪葬在少數幾個政客上面，環評委員總共 15 個委員，縣政府就佔了 5 位，那這 10 個專家學者裡面沒有社會沒有人文也沒有自然，全部都是環工，然後給他通過，怎麼可以不按照程

序？海洋調查有海洋調查的，陸域調查有陸域調查的，廢棄土應該怎麼清理都有他一個程序，怎麼可以說我用表決就通過？那這樣還是不合法，所以我們就去跟環保署沈世宏署長陳情，很可惜他給我們駁回。也跟監察院陳情，他們也駁回他們說進入法律當中他們不管了，環保團體對縣政府的控告呢，勝訴，他環評無效，不過過了一個多月呢我們鄺縣長也上訴，這一任的縣長呢，他不管法院的判決即停工令，他也不管一審縣政府敗訴他以一個新任縣長繼續協助，給他使用執照目前正在裝修飯店當中，這些明的暗的漂白水家庭廢水排到都蘭灣去，他地底下的珊瑚你想他承受的了嗎？他是一個灣他不是一個黑潮帶的走的地方，也感謝阿美族都蘭灣部落聯盟的相挺，這就是他們捕魚的地方他們要還我自然主權。」¹⁰²

「環評不是只有環境生態而已，包含社會、經濟、文化，不曉得為什麼環評會裡面沒有一個委員懂在地文化的人。荊桐部落已經是瀕臨凋零的文化資產，我想臺東不是適合這種大型的開發案的發展模式。」¹⁰³

「美麗灣的環說書裡面完全沒有提到荊桐部落，忽略在地人的聲音。用卑劣的方式讓我們的族人感情分化、文化分化、傳統文化封閉且快速分裂，有誰知道原住民弱勢的原因嗎？不就是中華民國進來嗎？全世界都知道用回饋機制對待貧窮地區是不可行的，包括核廢料（指達仁鄉核廢料）的東西都是全世界斥責的東西。」¹⁰⁴

而臺東縣政府於民國 101 年 06 月 02 日舉辦美麗灣渡假村案重送環評後的第 1 次環境影響評估審查會議。會議中臺東縣政府的回應內容對於美麗灣案的開發恐有既定立場。

「當然在過程當中我們希望這個案能夠獲得通過，獲得大家的認同，所以你們提出的相關的看法，或者相關的這個計畫，包括回饋，我想既然在這個時間點，未來在營運的時候不見得只是我們在監督，相關的人員，我們公部門大家也都會換。不過我想我們在民國九十三年，九十三年十二月十四號簽約的時候，當時所訂的契約，相關定的營運契約，我想跟你們今天提出來的的很多回饋條件應該是不太一樣，當時的回饋條件應該是非常侷限的，你們現在提的回饋條件以過去來講應該是增加了很多，我希望你們未來在營運的時候能夠跟政府在做契約上的補充條款，開放對村民的回饋是多少？是村民進去都免費呢？還是臺東縣民都免費？或者對當地住民工作的保障比例是多少？這應該都是要量化；或者環境的怎

麼處理這些也要量化的。可能在九十三年契約上可能不見得有啦，過去是前任政府簽約的，但不管怎樣縣政府是延續的，當時訂的契約可能對縣政府對當地來講可能是不公平的，現在你們提出來的就可能要符合大家社會的期待，希望在後續的條款裡面可以被修正。」¹⁰⁵

三、 贊成的聲音

贊成者主要期盼美麗灣渡假村能給予臺東地區經濟上的發展、創造就業市場，同時也希望政府單位能夠盡到環境監督的責任。

「我是支持，如果我們可以把環境做得很好的話呢，為何我們不讓他過？我們是尊重事實，不要對立，如果美麗灣把所有的程序都送上去按照法律這樣子走的話呢，我們應該沒有理由去反抗他，但我擔心的是，我是原住民，我支持這個開發案，我也擔心所有的海岸線淪陷，所以我也支持副縣長所說的景觀自治條例請相關單位趕快推動這個臺東縣景觀自治條例。」¹⁰⁶

「我是臺東人，我覺得臺東人並不可憐，不論是原住民或普通人，我在觀光行業從事了十五年，剛畢業的時候為了要留在臺東工作，所以我從高雄到台北我選擇從飯店最基層的員工開始做，原因是我希望有一天可以回來臺東，原因是我知道臺東只有觀光業可以生存。在民國九十二年的時候，SARS的時候，臺東有一個投資案就是美麗灣渡假村，當時我很高興，那時候我們都在放無薪假，所有的行業包含觀光業及航空業最糟糕，當時我還很敬佩的，這時候竟然還有人敢到臺東來投資，所以我們都很努力的累積資源希望有一天可以回到臺東來上班，因為臺東沒有製造業，曾經我也到民宿業者去工作，但是沒有勞保沒有健保沒有退休金，但是我沒有錢，我無法開民宿，我沒有創作能力我無法唱歌不會木雕，這些東西我希望有企業來投資創造我們一個平台，我只能做一個行政作業的人員，這是我的訴求。如果美麗灣他有違法，希望縣府可以做到監督的責任，如果這環評有幸過關了，業者要給予最大的承諾，讓民眾和縣府能夠盡到監督。」¹⁰⁷

「我覺得臺東觀光也很重要，美麗灣如果做好可以帶動三四百人以上的就業機會，這是很好的，但是為什麼淪到別人詬病？造成大家這麼不滿和情緒化，為什麼這開發案會有這麼多反對的聲音，我是希望政府可以用更嚴謹的態度。像是環評會上有些反對的朋友帶一些文件進來就被擋在外面，我是覺得不必要，他又不是帶什麼危險物品進來，民主時代了，這些資料信者恆信不信者恆不信嘛，這小事情嘛，不要造成大家的情緒化就好了嘛，所以我是覺得公務人員做事情應該

更多角化、多元化來思考一下，不要造成老百姓的一些抗爭與不滿。」¹⁰⁸

美麗灣渡假村的員工表示美麗灣渡假村對於環境保護已有著手進行，也對美麗灣渡假村未來營運在處理海洋環境的保護上有信心。

「我支持美麗灣，我要感謝支持的朋友，因為可能我們感情比較好所以就被汙讟說有收好處還是怎麼樣，甚至說縣政府有收好處，但希望說我們都是秉持著公平守法的再處理，我是美麗灣的員工，我是從台北到臺東來的，我一直很想搬到臺東，但一直找不到恰當的工作機會，直到看到美麗灣有在招募員工後很高興，那來之前有沒有懷疑？老實說，有，有一點，那進來了以後呢我看到的真相是業主也非常的有誠意，也很努力地在跟在地做溝通，可是遺憾的是，我們都想要去達成一個平衡，但是很遺憾的是我們都很難去做一個理性的溝通，相信剛剛大家也都看到了什麼叫做很難達到理性的溝通，我很希望能夠達到一個共生共榮的局面這樣子，希望大家可以放下一些無謂的成見來做溝通，也希望能夠親自地去瞭解事實的真相，不要只聽信一些一面之詞，可以親自的過來了解一下。」¹⁰⁹

「我是美麗灣的員工，也是當地的居民，以我個人而言呢，我是為了照顧老人家才搬回來的，但是我在臺東一直找不到一份穩定有保障的工作，我住在富山村二十二年，我做的工作都是一些臨時的工作、沒有勞健保的工作，根本連最基本的保障都沒有更別談穩定，我覺得美麗灣在我們村莊投資替我們帶來希望，如今美麗灣停工了，也讓我們失去了希望失去了工作，之後一直很難找到一份穩定的工作，要申請失業補助但也因為資格不符無法申請，希望我們的孩子回來的時候也能夠有一個穩定保障的工作。」¹¹⁰

當地的富山村村長表示贊成美麗灣渡假村到當地投資，協助改善當地經濟狀況。而杉原漁業保護協會主委也表示同意，並希望在地經濟與海洋生態能夠兼顧並行。

「富山村居民，絕大多數是支持美麗灣到本地開發，我們也支持臺東縣政府促進臺東觀光提升經濟的政策，我尊重反對人的意見，我富山村也有極少數的人在裡面，但我富山村的居民絕大數是贊成此案的，因為富山村是偏遠經濟又不好的地區，希望美麗灣的開發案呢可以造就我們更多的就業機會，藉由周邊效應來造就我們的就業機會。還有告訴各位，破壞我們杉原灣的最大原因是因為自然的力量，每當下雨的時候呢，汙泥全部沖到太平洋裡面去，這是唯一破壞杉原海域的兇手。」¹¹¹

「全臺灣全臺東保育做的最好的點，就在杉原。每一個人說環保講的都滿厲害的，可是事實上你們有沒有自己做過？十八年的時間，在我們心裡，包括協會及我們的居民，我們都希望一個有遊客又有環境的家，不是像你們這樣子講，有些滿年輕的，他們不曉得我們當地的痛苦，原本杉原的地方總共有兩百多艘竹筏，有兩百多戶，現在剩下三十幾戶，為什麼？因為科技發達漁民失業，所以我們在十八年前我就做保育，為什麼要做保育？我是自發性做的喔，反而我們會跳出來支持美麗灣，美麗灣不會比我笨，把廢水大便都排到海裡。希望其他不是在地的居民能夠替我們想一下，在地的苦你們永遠不知道。」¹¹²

對美麗灣渡假村現況的開放，也有受訪者認為當下的美麗灣既已成形，那就讓它營運，以免屆時可能發生由全民買單，造成社會資源的浪費。

「我覺得現在的美麗灣變成是一種觀感的問題，就是說如果一開始他還沒有興建時你問我贊不贊成蓋在現在的地方，我會反對，因為它真的離海太近了。但是現在如果你問我贊不贊成它開放營運，我就會說贊成，因為它都已經蓋好了，你說要打掉還是拆掉？還是有可能就變成像臺東垃圾焚化爐一樣全民買單、變蚊子館，感覺就是很浪費，不讓他營運感覺就是會更慘。」¹¹³

四、 反對的聲音

反對者主要訴求的是美麗灣的開發並未考慮在地的原住民文化，且對於財團帶領地方經濟的信任程度不佳。

「第一點就是說不管做什麼程序和法令都是要被尊重的，當我聽到政府在說依法行政這四個字的時候，背後通通都有鬼，這個案子就是違建、違法，為什麼可以再舉辦這樣子的環評呢？到底根據什麼？這樣做下去不就錯上加錯嗎？第二個環評會就是球員兼裁判，為什麼不是讓更多的專業進來？讓大家都有共識。第三個就是就業機會的問題，大家去看看有哪一個財團可以帶領地方，有怎樣的經濟發展，去看一下西部，哪一個財團不是帶汙染進去，到最後健康和生命受到危害的都是當地的居民，我出生於虎尾，我們鄰近的台塑就是一個最大的汙染，他當初怎麼樣承諾的那現在怎麼樣？美麗灣雖然沒有石化，可是他在興建當中破壞就已經造成了，那未來呢？第四個，美麗灣說要保護環境，那跟台塑說要保護環境是有什麼不一樣？每一個財團都說要保護環境，破壞十分保護一分這樣是在

保護環境嗎？」¹¹⁴

外地民眾認為當地原住民族文化是臺東地區的一大人文特色，而臺東縣政府與美麗灣渡假村尚未顧慮到在地文化的保存以及未考慮原住民族之觀感。

「在還沒有美麗灣的時候我就已經來到臺東了，我選擇留在臺東，愛這個地方是因為覺得這地方有其他地方所沒有的，大家會來這個地方不是因為有大飯店不是因為有什麼，而是因為有這些人，和這些不同的文化，請問在地的官員，其實你們都沒有認真地去了解原住民的文化，就像你們不知道阿美族的名字是什麼、卑南族的名字是什麼，你們沒有真正的活在這個土地上，我們要的是自然的生活。」¹¹⁵

「美麗灣憑什麼剝奪我小時候在那個地方游泳、撿野菜（原住民語），在這裡我要說這是感受的問題！你們忽略了我們原住民的感受！我請問如果今天美麗灣給你們通過，之後的東海岸開發是不是都如同泡製！」¹¹⁶

也有民眾針對美麗灣渡假村的不合法性提出質疑，對於興建動作有就地合法之疑慮。

「如果美麗灣一開始就開放且接受環評，就不會有今天這樣子的結果，例如你考試作弊被抓了，就算考了九十分考試還是歸零，我接受把房子拆了重新接受環評啊，不是說把房子蓋好了就在這房子上面重新去發展而已。」¹¹⁷

「如果這程序是合法的，那他早就營運了，我們還會恭喜他。但就是因為他不合法嘛，不合法二審定讞上訴被駁回，為什麼還可以重啟環評？理由在哪裡？建築法規你違建就是拆，拆完再蓋啊。」¹¹⁸

五、小結

目前美麗灣渡假村所興建的五層樓主建物，興建的位置在普遍臺灣民眾的環境認知及建築法律常識背景下容易令人質疑，因此地方政府更必須落實控管之責

任。當開發案投資開發時，政府該檢視清楚或是明定契約內容來規範開發單位的整體開發區域，且對於法令的解釋更加一致性，避免引起「先動工、後環評」的質疑。再從參與觀察民國 101 年 06 月 02 日舉辦美麗灣渡假村案重送環評後的第 1 次環境影響評估審查會議上，臺東縣政府相關單位所發表演論之發現，臺東縣政府對於目前情況之立場恐有傾向美麗灣渡假村能早日營業之疑慮，對美麗灣渡假村往後發展恐已有預設目標，環境影響評估審查會議之目的變成在於與在地居民、反對團體等達成共識，恐有失環境影響評估審查會議之目的。

另外就實際觀察來看，贊成的民眾的訴求主要是「經濟」及「就業」，多數是富山村居民、杉原漁業保護協會及美麗灣渡假村員工，少數非既得利益者的一般民眾實際行動表示贊成，且多數贊成者擔心臺東經濟狀況及工作保障，期盼能經濟發展也能兼顧環境保護。而反對者主要訴求是開發應該兼顧「文化」及「環境」，在開發的同時必須考量如何對原住民文化及環境做保存、維護。

另發現，贊成開發民眾會常以「反對的人為少數」來討論反對者，但實質參與的研究後發現，實際力行參與美麗灣議題的民眾，多數是與開發案具有直接的關聯性與既得利益之考量（例如：荖桐部落、富山村居民、美麗灣渡假村員工），又以反對者群眾（荖桐部落、環保聯盟）的人數普遍較為眾多，也有反對者則是在網路社群上申援，表達反對。但不排除其他沒實質參與議題的民眾對美麗灣案的看法為何？且若表達「贊成」可能會被歸類成「不顧及臺東海岸」、「破壞環境」而不願表態。因此，實難預測贊成者多還是反對者多。

第四節 族群文化議題

一、原住民傳統領域受到影響

荖桐部落所反對主要原因之一是美麗灣渡假村所預計開發第二期 Villa(別墅區)、三期旅館區興建範圍若營業之後將會影響當地阿美族的傳統領域(荖桐部落每一年都將會在沙灘上進行原住民傳統海祭儀式)¹¹⁹，同時也擔心到美麗灣渡假村所排放的污染會影響海域。近年來原住民族對傳統領域意識的高漲，也常舉辦《還我傳統領域》的抗議活動，以及對早期政府還有不滿的情緒，顧慮美麗灣渡假村與往後欲開發案、BOT 案將會剝奪原住民族傳統領域及生活文化。

「距離沙灘不到五十公尺的部分有珊瑚及貝類，是供養阿美族人的東西。對原住民來講比較不公平的是，他們在早期沒有辦理土地登記，那就很難說這土地是你的，可是我的媽媽、阿嬤他們從很早就生活在這塊地區。因為這個開發案讓我的部落開始有一些不同的聲音和未來，譬如說在我爸爸媽媽那個年代畢竟沒有碰到這麼大的開發案，但我們這代成長茁壯然後我們有這些知識，我們選擇我們的生活方式，我覺得這開發案會帶來給部落的衝擊是我爸媽那年代他們沒有灌輸我們太多說土地的事情，原住民長期遭受中華民國的這種…他們沒有太多的灌輸，但我們發現很多不公平的事情像是美麗灣渡假村的事情啊，可能很多是土地早就被剝奪了這件事情，一直到連這個地方都要被 BOT 出去的事情的時候，對我們的衝擊很大，因為那是族人長期忍受的東西，土地被掠奪的事情沒有停過是中華民國用政權的方式來侵害你，現在是變成財團來侵害你的生活，所以對於傳統領域的公告要盡早公告出來，這樣不只是原住民族的損失，對於漢人閩南人的權益也會損失，所以部落地圖的繪製對我們來說是很重要。」¹²⁰

二、 文化流失及景觀上視覺衝突

對於目前處於年輕人口外流、文化流失的荊桐部落，擔心美麗灣的進駐會使當地部落文化被觀光化，加速下一代迷失自我原住民文化。以及在外來觀光客流入時看待美麗灣度假村的豪華型態與荊桐部落的傳統型態的視覺衝突。

「我有時候都會懷疑我覺得部落本身沒有把部落的文化、失去的文化找回來...。就像公部門一直說好我幫你們把聚會所用的漂漂亮亮的、我們要發展我們的部落產業，可是實際上的是我們不會先得到利益但是我們卻會先受害，因為我們先把我們的文化觀光化了、商品化了，可是我們本來就很不穩固的文化就...我們可能會失去自己很多。我覺得那個機制不是我們所能掌控的，即便是那時候的杉原海水浴場或是到現在的美麗灣 BOT 案，我們也只能看到政府要求美麗灣度假村給這個地方就業機會而已啊，可是他沒有跟你說我讓你來主導這一塊，他不會這樣子做，他們還是在他們私領域的範圍內，可是去到那邊我們自己都會流失，忘記我們自己是誰，因為那些都是沒有尊嚴的工作，我們反而會一直去處理說，喔那裏來了好多觀光客他來到了我的部落，觀光客的眼光怎麼來看這個部落？這邊這麼豪華而我們這邊這麼的...我們的孩子就要一直去處理別人對他們的眼光，會想我們是不是要跟他們一樣要有很好的資本生活？你的孩子看了之後她長大了他還是會跑掉，但是反而是你回歸到你原來的地方，好好去想我們的文化是什麼你的根在哪裡，我們畢竟就是真的跟人家不一樣，如果你對於你的文化沒有認同土地沒有認同你說在丟多少的錢進來，或是說給我多少的利益，這只會讓我們的文化加速流失，給我工作機會我們就會生活得很好，這不是我們要的。」¹²¹

三、 工作環境不適合當地原住民

對於美麗灣度假村若開幕營運會為地方帶來觀光收入或者可進入美麗灣度假村內工作的想法，部落認為這樣的工作方式並不適合居住在當地的原住民，也違背他們本身生活習慣及天性。而年輕人大部分又長期工作於西北部且置產，要因為美麗灣度假村所帶來的就業機會回流不容易。但在荊桐部落中也是有表示贊成美麗灣興建的居民，大部分都是父母，希望自己的子女能夠就留在臺東工作。

「我覺得這跟我們原住民的天性也有關係，老人家他們也不想要被拘束、被綁住，覺得採荖葉一天可以賺一千多塊，但是在美麗灣一天才八百還要看別人臉色，也是希望能夠自由一點。反對的人還是少數，部落裡面也是有支持的聲音，大部分是爸爸媽媽，希望小孩子以後能夠留在當地工作。而年輕人都在那裏買房買車了（指西部北部），要他們放棄台北的高薪生活回來臺東其實也很不容易，在這邊工作頂多一萬八到兩萬（指美麗灣），夫妻兩人才四萬多，在台北的房貸車貸都入不敷出嘛。我覺得要他們放棄北部的生活回來，為了美麗灣渡假村回來嘛...我覺得很困難。除非臺東的經濟狀況跟北部的一樣才可能放棄北部的生活吧。」¹²²

對於美麗灣渡假村是否能成爲當地就業機會，反對美麗灣的部落居民似乎並沒有很關切，原因是在於即使美麗灣渡假村的營運及徵才當地居民的學歷普遍皆不符合美麗灣所提出的要求，即使入內工作也是從事基層的房務或是清潔工作。

「當初村長也有跟美麗灣的經理講過工作問題，那經理也講得很清楚，他說我們當然會給地方就業機會，但是也請各位看看自己的學經歷，就是說如果你們要進來那當然也可以啊，但你夠不夠資格，在說明會上也講了很清楚，大家第一次拿到他們的徵才的時候，那時候第一次徵才是在這裡的活動中心嘛，就村長拿DM給部落的人的時候，他沒有講一句話，可是部落的人看完也沒有講一句話，就是你根本進不了那個門檻嘛，最低的學經歷都是要專科以上。」¹²³

居民除了不期盼美麗灣的進駐所帶來的工作機會，也不認爲能改變當地原住民的生活，反倒懷疑這樣複製國內 BOT 形式的開發方式是否適合當地發展。當初杉原海水域的營運，部落的族人也未因此棄農從商，多數是自願性的前往維護杉原海水浴場環境，因此對從公部門營運變爲私部門營運的轉型，抱持不信任的態度。

「杉原海水浴場剛在這裡蓋的時候，他們(政府)也是會請外面的人去他們那裏設攤位啊、賣東西啊什麼的，可是我們這邊的人從來沒有去那邊設過攤位、賣過東西耶，比較多的是去那邊撿垃圾，你說在一個公部門的機制你都不得其門而入的時候，然後現在有一個是這麼大的一個私人財團他要 BOT 你說他會留多少東西給你？也覺得大家對於開發案來了而我們也可以做部落解說，我覺得很多事情

都太一廂情願。我們會覺得理所當然，譬如說有觀光客來我們這消費，我們東西就一定賣得出去然後我們就真的衣食無缺這樣？我覺得這整個循環不見的都成功，我覺得外面的經驗在這個地方不一定就可以成功被複製，就好比杉原之前在做護魚區的時候他們就開始有一些民宿業者在此蓋民宿有小小的手工藝品店也有餐廳我覺得杉原那裏的作法很好，但是問題是杉原的做法是不是能夠複製到每一個東海岸？譬如我們都成立一個護魚區我們就可以有一些群聚效應就有商家進駐就有一些手工藝品店的成立，這些都能被複製的嗎？」¹²⁴

德安公司起初與臺東縣政府簽約促參案前，也曾接觸過荊桐部落，當時當地部落居民對於原本杉原海水浴場要開發美麗灣渡假村時並非所有原住民表示反對美麗灣渡假村的興建，荊桐部落的反對行動是在第 5 次環評會議上，這時美麗灣才知道當地的原住民對美麗灣的興建也有所反對。

「當地原住民並非都反對開發案或者都很強調原住民議題（侵占傳統領域），依農委會林務局的空照圖所呈現的，最早期在當地的住民不多。本案簽約的時候有接觸過林淑玲的阿嬤，但並沒有接觸林淑玲他們，因為當時（93 年底）林淑玲¹²⁵並不是住在那裏。96 年第一次遇到林金蒂¹²⁶和林淑玲，透過當地居民的介紹，因為他們當時要成立富山發展協會。雖然那時環保團體已經在抗議，但那時候林淑玲他們並沒有在抗議團體裡面。後來知道他們反對的時候，大概是在 97 年五月的時候，最後一次環評會的時候才看到他們在抗議團體裡面。96 年三月，劉炯錫他們開始有抗議的聲音出來，到 96 年底的抗議動作越來越大，這時候林淑玲還沒有抗議，因為我們還有一起開會，那時候我以為他們只是地方的居民而且我們溝通也沒出現問題。」¹²⁷

在德安公司與臺東縣政府簽約的民國 94 年也並沒有提出將興建第二期 Villa(別墅區)、三期旅館區的規劃內容，因此荊桐部落的反抗原因之一可能因為美麗灣渡假村更改興建計畫中所擴建的土地涉及到荊桐部落的土地，而部落中的土地之所有權又大多數為國有財產局以及臺東縣政府的國有土地，因而發起抗議。

「那時候接觸的原因是因為縣政府依促參案時契約規定，要進行土地點交的動作。為了釐清管理責任，在 94 年一月，那時發現 BOT 範圍內有侵占的問題，

一個在北側一個在南側，南側就是林淑玲阿嬤在那時候有侵占到一百多坪的土地是縣政府的土地，但當時德安的立場是不一定要用到這南側及北側的土地，但是對縣政府的要求是必須承諾現在的點交狀態對於之後我們在交還土地時也是現在的點交狀態。」¹²⁸

四、小結

原住民族基本法中的傳統領域究竟該如何劃定範圍也成爲焦點，而原住民族傳統領域的劃定及如何落實原住民族基本法一直也是近年來重要的討論課題，依據原住民族基本法第 20 條「政府承認原住民族土地及自然資源權利。政府爲辦理原住民族土地之調查及處理，應設置原住民族土地調查及處理委員會；其組織及相關事務，另以法律定之。原住民族或原住民所有、使用之土地、海域，其回復、取得、處分、計畫、管理及利用等事項，另以法律定之。」、第 21 條「政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮詢並取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益。政府或法令限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意。」及第 22 條中「政府於原住民族地區劃設國家公園、國家級風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理機關時，應徵得當地原住民族同意，並與原住民族建立共同管理機制；其辦法，由中央目的事業主管機關會同中央原住民族主管機關定之。」。原住民族傳統領域土地劃定至今還是存在許多討論空間，若再無明確劃定範圍前，東部的開發案將可能持續原住民族的反對聲浪。

臺東縣發展觀光政策與區域內原住民文化之間的衝突問題在於，國家建設發展在原住民族生存空間內進行開發。例如美麗灣在杉原海岸上的開發，杉原海岸還保留著當地文化祭典（例如阿美族杉原海岸上的海祭），政府推廣大型渡假村進駐時所帶來的觀光客、商家對當地傳統文化及生活可能造成觀感上的差異，進而造成傳統文化觀光化。居住在美麗灣渡假村鄰近的荊桐部落，是美麗灣案所影響主要衝擊對象，地方政府與財團若欲發展觀光，除了須考量當地住民的認同，並尋求妥協，這樣在未來規劃便可結合地方人文特色來發展觀光產業，也符合現代發展之趨勢。

第五章 結論與建議

第一節 結論

本研究從美麗灣渡假村整體發展流程之描述，收集本案相關開發計畫資料及核准之程序後，針對美麗灣渡假村案所涉及議題與分析得到下列結論：

一、臺東海岸區域經濟影響方面

臺東縣政府清楚臺東地區的經濟狀況及產業上的弱勢，利用 BOT 方式將原有的杉原海水浴場的改建及簽下 BOT 案，又鄰近海岸區域之開發計畫皆已通過環境影響評估審查，盼能藉由民間企業的資源來提高當地營業品質，但許多財團在面對臺東海岸地區的開發還是秉持著觀望的狀態，大多數都未興建，因此發展上仍未見明顯起色。而美麗灣渡假村的源起可說是地區海岸發展一個指標性發展，可讓往後其他開發案投資者以此為鑑，也可能限制住發展強度。

二、生態環境影響方面

美麗灣渡假村若營運，對自然的維護將是往後臺東海岸發展的重要考察對象，以臺東縣政府所限制美麗灣渡假村房間數上限為八十間、渡假村使用三級薄膜的汗水處理系統，來處理營業所排放廢水。而往後臺東海岸發展上不論是大型渡假村、飯店或民宿，當地所排放之廢水也將排入海洋，因此所造就的海洋環境汙染、珊瑚礁白化等後果也必須受到地方政府重視。

三、公民參與公共政策方面

從美麗灣渡假村整個開發流程來看，民國 94 年 10 月 07 日與德安股份有限公司簽訂 BOT 契約到民國 97 年 06 月 15 日第五次環境影響評估審查通過，原本尚未規劃旅館區到提出預計發展國際型的渡假村，地方政府雖秉持著依法辦理之理念，但在面對促參案的招商經驗略顯不足，環評法之規定未滿一公頃範圍內可免進行環境影響評估，但也由於美麗灣渡假村建設區域過於敏感並且在鄰近具有原住民部落，都尚未被列入東部海岸發展過程的思維，在未進行限制及了解下，

歷經五次環評審查便以有條件通過環評審查做開發動作，而導致一連串的反抗聲浪。

而參與此案的民眾主要訴求是「改善經濟」及「創造就業」，且多數是富山村居民、杉原漁業保護協會及美麗灣渡假村員工，較少觀察到非既得利益者的一般民眾贊成，但也不表示其他未表態之臺東縣民都是持反對立場。贊成者期盼開發案能考慮臺東經濟狀況及工作保障，在經濟發展同時也能兼顧環境保護，而反對者主要訴求是開發應該兼顧「在地文化」及「自然環境」，在美麗灣的開發案上並未考量如何對原住民文化做保存，且質疑開發商能對自然環境永續的維護。

四、族群文化方面

臺東縣發展海岸過程與區域內原住民之間的衝突問題在於，國家建設發展涉及影響原住民族傳統的生存空間，居住在美麗灣渡假村鄰近的荖桐部落原住民，是美麗灣案受影響之主要衝擊對象，往後政府若推廣臺東沿海區域大型渡假村進駐時，所帶來的觀光客、商家對當地傳統文化及生活可能造成觀感上的差異，而造成傳統文化觀光化。

第二節 建議

針對美麗灣渡假村所涉及的議題分析後所得到之結論，本研究將從經濟層面、社會層面、環境層面、制度層面等四大層面給予建議。

一、經濟層面

透過此事件發現在推促臺東海岸發展之同時，突顯出地方政府除了對於環境法律上的認知必須更加明確，以及如何在引進外來資金、資源下，帶來觀光人潮，帶動地方區域經濟，並保護當地居民與在地文化之權利，維護當地原有自然景象下做居中協調的工作，讓公共使用空間，外來資金與當地居民達到三方的考量。財團的入駐會替地區帶來一定的連帶經濟效益，此案中美麗灣渡假村所提供的經濟效益及社會效益來看，提供一定的就業機會給予在地居民，以及引用台東地區的工作團隊及在地食材等，倘若確實執行，實為可參。

而在未來地方政府與投資者也可將在地人口年齡結構納入提供就業機會上之考量，由於目前在地年輕人口外移情況明顯，因此可考慮納入具體的工作總量、內容及配套措施給予在地大學、高中，能更確實的施行建教合作方案。

二、社會層面

美麗灣案的開發立足在多元族群的臺東須發揮在地自然景觀及傳統的原住民文化，和先進的觀光產業發展將同步重視，顧及當地文化保存上的問題時就須與當地保持良善的溝通，若未思考保存在地文化、自然環境影響的海岸發展建案，即使成功的促使美麗灣渡假村營運，往後的發展之路也會顛簸。在同一個環境中，觀光客與在地居民形成了兩個區域性，彷彿天涯與海角；五星級的商業型態文化對上在地傳統原住民文化衝突，顯得格格不入；當地政府在發展時缺乏與當地的協調、共識。因此，當地政府的角色顯得重要，應該建立明確的開發政策配套制度盡可能滿足各方利益，並消彌衝突者的對立。因此以臺東自然環境現況與社會人文環境來看，利用自然生態、活用地方上產業、及歷史文化來發展，可以用社區營造的概念省思，與原住民族共存創造知名度，也可以增加當地居民對發展上的認同感。

三、環境層面

位處交通地理區位較不卓越的東部地區務必是往觀光型態事業發展，觀光產業開發時難免會對周遭環境、人文歷史造成影響，無可厚非；政府之角色在於如何從中做協調，把經濟發展、環境保護、社會人文三者中取得平衡點是未來發展的重要擬定方向。以民國 100 年 10 月 5 日臺東縣政府所擬定的「臺東縣景觀自治條例（草案）」之宣布，訂立臺東區域之開發規範，對於範圍作界定，明訂何處為重點景觀區、部分重點景觀區以及需改善之重點景觀區等，訂立出相較中央機關更為嚴謹之條例，限制開發總量，避免重蹈覆轍與臺灣其他過度開發的觀光景點，而對環境負荷之影響，在適當的經濟發展同時也能維護臺東海岸區域之環境景觀。

四、制度層面

東部地區發展觀光是既定的目標，但是面對多元的文化及環境開發上取得土地的平衡點該如何界定？臺東縣政府與美麗灣渡假村間開發過程、核准興建過程之合法性也有跡可循，但卻引起紛爭，必然也存在制度上的之缺失，此案共歷經五次的環境影評估審查，最終以有條件通過，因此審查單位是否加強環評審查，落實不允許開發之結論，避免低估開發對環境影響之風險。除了必須客觀的檢視此案的合法性外，當開發案投資開發時，政府對於法令的解釋也必須更為清楚外，且政府若對於地方發展已既定立場，是否必須更加強化與在地之溝通協調，此案最大的爭議點之一在於政府、開發商與當地居民彼此間的溝通協調不足及開發商在變更 BOT 契約內容時地方政府對於此案之走向也存在立場，讓立意良善的 BOT 計畫與地方政府都蒙受社會的批判，也可能是因為臺東在將觀光發展政策導向的同時卻又缺乏招商經驗，地方政府是否應增加相關人力以應付這類開發案。

在臺東的海岸發展上，會衝擊到部分的群眾，因此對此事件的建議為地方政府在規劃地域性的開發時，發展應同時納入周邊民族的文化，並確立原住民族傳統文化領域，可保障多元族群及維護原住民族傳統文化，並避免因發展而造成多元文化之流失。又 BOT 案如何在經濟發展、環境保護、社會人文的三方重視下前進，將是促進臺東縣海岸經濟發展的重要課題。在眾多族群群聚的臺東縣，如何讓觀光的發展納入原住民文化，在預計發展的東海岸中所居住的原住民族該如何

溝通協調、限制的海岸範圍內不允許開發，達成共識，研擬一套適合臺東海岸發展的政策限制及開發總量，避免自然景觀與在地文化因經濟發展遭受衝擊，地方政府若把海岸地區定位成觀光行銷景點，必須擬定更加嚴謹之法令來規範海岸區域的開發內容。



參考文獻

一、期刊

方偉達、趙家緯(2008)，《產業與政策環境影響評估之評析》，土地問題研究季刊第 7 卷 4 期，頁 43-55。

李永展(2006)，《從國土永續發展解讀 BOT》，營建知訊，第 281 期，頁 4-7。

汪明生、曾玉祥(2011)，《地方建設 BOT 治理模式之績效研究：治理結構之觀點》，公共行政學報第三十八期，頁 49-73。

施聖文(2011)，《東發條例發展了什麼：從環境倫理到國家暴力》，生態臺灣，第 32 期，頁 26-27。

高源平、游千慧(2005)，《當前環境影響評估法相關問題之研析》，土地問題研究季刊第 4 卷第 2 期，頁 25-34。

高俊雄(1995)，《觀光旅遊地區經營開發之規畫推動》，觀光研究學報，第一卷第三期，頁 29-43。

陳明吉、蘇培魁、羅榮恆(2004)，《BOT 計畫投資時點選擇之價值評估-以大鵬灣國家風景區為例》，中山管理評論，第 12 卷第 6 期，頁 825-853。

靳菱菱(2009)，《生態觀光中的族群文化競爭：以臺東富山漁場及蘭嶼禁漁區為例》，國立臺東大學區域政策與發展研究所，第一屆發展研究年會會議論文。

廖麗敏、陳銘薰、徐世榮(2011)，《環境風險評估通過比率的比較研究—以環境影響說明書及評估報告書為例》，臺灣土地研究，第 14 卷第 1 期，頁 91-113。

蔡志揚(2010)，《我國環境影響評估實務之檢討與制度建議》，技師期刊，第 57 期，頁 51-58。

戴興盛 (2011)，《東部發展條例公民版：永續花東的主張》，生態臺灣，第 32 期，頁 16-17。

二、論文

王世寧(2009)，《交通建設 BOT 計畫之特許年期與權利金談判模式》，國立交通大學交通運輸研究所，碩士論文。

江星仁(2010)，《環境影響評估之綠建築議題探討與建議》，國立台北大學自然資源與環境管理研究所，碩士論文。

- 林光義(2010)，《原住民觀光與傳統文化的交錯：以臺東阿美族荖桐部落為例》，國立臺東大學南島文化研究所，碩士論文。
- 邱翌恬(1998)，《臺東荖桐部落生態旅遊產業發展的推動之研究》，臺東大學健康促進與休閒管理研究所，碩士論文。
- 陳旺好(2007)，《我國特許合約 BOT 法律屬性與爭議處理制度之研究》，國立海洋大學海洋法律研究所，碩士論文。
- 張文祥(2008)，《臺東縣都蘭灣發展生態旅遊組織建構之研究》，國立臺東大學健康促進與休閒管理研究所，碩士論文。
- 楊宜潔(2010)，《環境影響評估制度比較研究與個案探討》，國立台北大學自然資源與環境管理研究所，碩士論文。
- 蔡宜俊(2008)，《杉原海岸生態景觀保育規劃之研究》，國立臺東大學健康促進與休閒管理研究所，碩士論文。

三、網路資源

- 大鵬灣國家風景區－恆春半島旅遊入口網，<http://www.dbnsa.gov.tw/pda/> (查詢日期：2011.11.12)
- 中時電子報，<http://news.chinatimes.com/> (查詢日期：2011.11.14)
- 內政部營建署，<http://www.cpami.gov.tw/> (查詢日期：2011.10.11)
- 公共電視台，<http://www.pts.org.tw/> (查詢日期：2011.10.25)
- 行政院公共工程委員會，<http://www.pcc.gov.tw/> (查詢日期：2011.11.10)
- 行政院公共工程委員會，促進民間參與公共建設法施行細則
<http://www.pcc.gov.tw/>(查詢日期：2012.05.10)
- 行政院原住民族委員會，<http://www.apc.gov.tw/portal/> (查詢日期：2011.11.21)
- 行政院環境保護署，<http://www.epa.gov.tw/> (查詢日期：2011.10.28)
- 弘益生態有限公司，<http://1202131376219.tw66.com.tw/>(查詢日期：2012.05.07)
- 東海岸評論，<http://www.eastcoast.org.tw/> (查詢日期：2011.10.14)
- 荖桐部落分享傳統領域調查，<http://www.slideshare.net/scifisam/ss-5576311>(查詢日期：2012.04.27)
- 臺東環境保護聯盟-劉炯錫老師，《出賣美麗灣》受訪影片演說：
<http://www.youtube.com/watch?v=LnS6U4NYZK4>(查詢日期：2012.04.27)

臺東縣卑南鄉公所，<http://www.beinan.gov.tw>(查詢日期：2012.05.09)

臺東環境保護聯盟，美麗灣渡假村破壞杉原海灣大事紀，
<http://taitung-place.blogspot.com/search/label/美麗灣渡假村大事紀> (查詢日期：2012.05.15)

環境資源中心，<http://e-info.org.tw/> (查詢日期：2011.10.15)

四、報紙及週刊

臺東縣政府，《突破美麗灣困境創造雙贏》，哇！我們的臺東，2011/9 第 234 期，招商啓動專輯。

臺東縣政府，《臺東推動景觀自治條例》，哇！我們的臺東，2011/11 第 236 期，景觀自治條例專輯。

劉致昕，《臺灣海岸浩劫-縣府護航謀殺臺東唯一沙灘》，商業週刊，2012/1/9，頁 100-104。

羅紹平，《美麗灣 150 人失業籲環保要理性》，民國 101 年 2 月 17 日 星期五，聯合報，B 板高雄屏東臺東 | 運動。

五、演講及座談會

楊玉玫/東部海岸國家風景區管理處計畫課課長，《東部海岸開發的策略與面臨的問題》，2012/5/5，地點：臺東大學綜合教學大樓 C306 教室。

詹順貴，《東部環境議題座談會》，2012/4/21，地點：臺東大學一樓演藝廳。

臺東縣政府，《美麗灣渡假村基地新建工程環境影響評估說明會》，2012/06/02
地點：臺東縣政府。

六、其他

美麗灣渡假村基地新建工程環境影響評估說明書

高雄高等行政法院裁判書：96 年度訴字第 647 號，裁判日期 98/03/30。

高雄高等行政法院裁判書：96 年度訴字第 47 號，裁判日期 98/08/10。

最高行政法院判決書：99 年度判字第 403 號，裁判日期 99/04/22。

最高行政法院判決書：101 年度判字第 55 號，裁判日期 101/01/19。

詹順貴，《杉原海岸落難記－美麗灣渡假村旅館開發案解析》，東部環境議題座談會資料，2012/4/18。