

調 查 意 見

據訴，「屏東縣農民教育休閒活動中心」興辦事業計畫，係屏東縣政府所轄潮州鎮農會於民國（下同）79年間擬定，由臺灣省政府農林廳同意補助辦理，並經屏東縣政府核准開發計畫。潮州鎮農會於完成該中心主體建物後，因計畫經費不足，無法繼續辦理開發計畫，導致已竣工之主體建物，閒置荒廢逾十年。嗣潮州鎮農會為償還金融重建基金債務，公開標售屏東縣農民教育休閒活動中心（下亦稱農民中心），由華友聯休憩事業股份有限公司（下稱華友聯公司）繼受取得開發計畫土地、建物所有權，並得依目的事業計畫繼續開發使用系爭土地及建物，屏東縣政府就「屏東縣農民教育休閒活動中心」之開發執行與管理事宜，依法應為目的事業主管機關，詎屏東縣政府就開發計畫執行單位後續建築開發之申請，竟予恣意退件，藉詞推諉目的事業主管機關權責，致開發計畫一再延宕，執行經費持續擴大，開發計畫執行單位蒙受鉅額損失，開發計畫設定公益目的亦無從達成，屏東縣政府暨其所屬公務員，涉有未依法行政、怠惰失職之情云云。案經本院調查竣事，茲臚列調查意見如后：

- 一、屏東縣政府為本案「屏東縣農民教育休閒活動中心」興辦事業計畫目的事業主管機關及建築主管機關，卻未善盡檔案保管之責，佚失開發計畫、設計書圖等相關文件，致無從依法按開發計畫內容審查後續申請案，已屬失職；該府不僅未謀求補救之道，反要求申請人應先確認興辦事業計畫內容，辦理興辦事業計畫變更，迭次率予退件，並將審查之責全部諉於行政院農業委員會，確有嚴重違失
- （一）詢據行政院農業委員會（下稱農委會）表示，依現行非都市土地使用管制規則第30條第4項：「第一項興辦事業計畫除有前二項規定情形外，應報經直轄市或

縣（市）目的事業主管機關之核准。直轄市或縣（市）目的事業主管機關於核准前，應先徵得變更前直轄市或縣（市）目的事業主管機關及有關機關同意。但依規定需向中央目的事業主管機關申請或徵得其同意者，應從其規定辦理。變更後目的事業主管機關為審查興辦事業計畫，得視實際需要，訂定審查作業要點。」農委會曾以 102 年 6 月 19 日農輔字第 1020217909 號函屏東縣政府「本案興辦事業計畫當年不論由貴府或臺灣省政府核定，精省後，依上開規定，本案興辦事業計畫後續應處理之業務事項，均當由貴府接續辦理。爰貴轄『墾丁 H 會館』（屏東縣農民教育休閒活動中心）是否有違反興辦事業計畫之情事，仍應請貴府本目的事業主管機關查處。」釋明本案依現行非都市土地使用管制規則第 30 條第 4 項之規定，並無適用該條但書所指「依規定需向中央目的事業主管機關申請或徵得其同意」之餘地，是於現行法制下，屏東縣政府確為本案目的事業主管機關無疑。

- (二)稽諸本案開發執行歷程可知，本案經臺灣省政府農林廳批示同意辦理後，屏東縣政府嗣以 80 年 8 月 9 日（80）屏府建管字第 1117 號公告核准開發計畫，並將計畫範圍涵蓋土地變更編定為特定目的事業用地，是依現行非都市土地使用管制規則第 14 條第 3 項：「依前條規定申請使用分區變更之土地，其使用管制及開發建築，應依區域計畫擬定機關核發開發許可或開發同意之開發計畫書圖及其許可條件辦理，申請人不得逕依第六條附表一作為開發計畫以外之其他容許使用項目或許可使用細目使用。」屏東縣政府既已核准開發計畫在先，則就「屏東縣農民教育休閒活動中心計畫」後續建築開發之申請，屏東縣政府自應先按其前已核准之開發計畫內容而為審查，殆無略過開發計畫內

容，逕尋興辦事業計畫內容而為審查之理。

- (三)惟查本案「屏東縣農民教育休閒活動中心計畫」既經屏東縣政府核定開發計畫在案，則就本案後續建築開發之申請，屏東縣政府依法應先按其前已核定之開發計畫內容而為審查，詎屏東縣政府未善盡保管責任，佚失本案開發計畫、設計書圖等相關文件，致本案無法依開發計畫內容審查，屏東縣政府自屬疏失。惟屏東縣政府卻以「相關文件已逾檔案保存期限」為由置辯，本院認為「屏東縣農民教育休閒活動中心計畫」既未完成，屏東縣政府基於主管建築機關權責，本應慮及計畫有重啟執行、而需審查後續建築開發申請之可能，不得任意銷毀相關文檔或任令相關文檔佚失，否則自將造成後續審查之困難，是屏東縣政府前開置辯，尚非可採。
- (四)尤有甚者，屏東縣政府就「屏東縣農民教育休閒活動中心計畫」開發計畫後續建築開發申請之審查，不僅未謀求補救解決之道，卻逕以開發計畫執行單位（即潮州鎮農會、華友聯公司）建築開發申請尚需確認與原興辦事業計畫內容是否相符，要求開發計畫執行單位應向目的事業主管機關辦理興辦事業計畫變更，而興辦事業計畫目的事業主管機關係行政院農委會，並非屏東縣政府云云為由，迭次予以退件處置，致令開發計畫執行單位承擔屏東縣政府未善盡檔案保存責任之不利益，「屏東縣農民教育休閒活動中心計畫」後續建築開發之進行，因此延宕多年，執行單位承受鉅額損失，屏東縣政府違反臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例第4條第1項、非都市土地使用管制規則第14條第3項之規定，違失甚明。
- (五)按前述屏東縣政府主張「屏東縣農民教育休閒活動中心計畫」目的事業主管機關應為行政院農委會云云，

不外係以臺灣省政府農林廳曾以 79 年 11 月 13 日 79 農輔字第 74406 號函核示「原則同意辦理」等語為據，惟查，屏東縣政府與臺灣省政府農林廳，就屏東縣境內農業事務，分屬縣（市）主管機關、省主管機關，二者均有事務管轄權，而觀諸「屏東縣農民教育休閒活動中心計畫」所涉事務內容，似無必由省級主管機關即臺灣省政府農林廳任目的事業主管機關之理。況且，縱認「屏東縣農民教育休閒活動中心」興辦事業計畫目的事業主管機關原為臺灣省政府農林廳，惟於臺灣省政府組織精簡後，依現行法制，屏東縣政府亦應為目的事業主管機關無誤，蓋：

- 1、臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例第4條第1項：「省政府與其所屬機關（構）或學校原執行之職權業務，依其事務性質、地域範圍及興辦能力，除由行政院核定，交由省政府辦理者外，其餘分別調整移轉中央相關機關或本省各縣（市）政府辦理。」是臺灣省政府組織精簡後，原臺灣省政府執行業務，究由中央相關機關或地方各縣（市）政府承受，需視事務性質、地域範圍及機關興辦能力各節而定，而非概由中央機關承受辦理。
- 2、次查「屏東縣農民教育休閒活動中心計畫」第一章「計畫緣起」明載：「…屏東縣是南部縣市中農產佔極重份量的縣治，縣內號稱有八萬農建大軍，輔導農民再教育、學習最新農業技術、病蟲害防制、農產加工運銷、企業經營理念及農作示範教學等，皆有待農民教育中心成立。…為配合墾丁國家公園計畫書之發展，擬以屏東縣之特產設置產品展售中心，以介紹及促銷農產品。…經由潮州鎮農會倡議，聯合各鄉鎮之農會支援，…運用建設經費總共約伍億元，由潮州鎮農會及縣內各級農會，集資二億伍

仟萬元，中央及省政府縣政府補助七千餘萬元，…此『中心』位於臺灣海岸觀光線，其設置之農民教育活動休閒中心及農產品展售中心，可配合本縣及墾丁國家公園之觀光事業。」等語，可知「屏東縣農民教育休閒活動中心計畫」之目的，在於輔導屏東縣內農民，發展屏東縣農業、觀光業，促銷屏東縣農特產品等，而計畫擬定者為屏東縣政府所轄潮州鎮農會，並有屏東縣內各級農會參與，即計畫經費來源籌措自屏東縣內者（含農會自行籌措及縣政府補助），更逾計畫預定經費總額半數，均足認「屏東縣農民教育休閒活動中心計畫」所涉事務性質，僅與屏東縣農業與觀光業之推廣、發展、輔導有涉，並非具有全國一致性，而需委由省級主管機關或中央主管機關統一辦理，以協調、權衡二以上地區利益分配或衝突之情形，此觀諸本計畫所涉地域範圍僅限屏東縣內，並無跨越二個以上縣（市）行政區乙節自明，是縱認臺灣省政府為本興辦事業計畫原核准機關，惟依前揭臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例第4條第1項規定揭示標準，於精省後，「屏東縣農民教育休閒活動中心計畫」目的事業主管機關應轉由屏東縣政府任之無疑。

- 3、再者，區域計畫法第6條：「區域計畫之擬定機關如左：一、跨越兩個省（市）行政區以上之區域計畫，由中央主管機關擬定。二、跨越兩個縣（市）行政區以上之區域計畫，由中央主管機關擬定。三、跨越兩個鄉、鎮（市）行政區以上之區域計畫，由縣主管機關擬定。」非都市土地使用管制規則第13條第1項：「非都市土地開發需辦理土地使用分區變更者，其申請人應依相關審議規範之規定製作開發計畫書圖及檢具有關文件，並依下列程序，向直

轄市或縣（市）政府辦理：一、申請開發許可…」、同法第 14 條第 1、2 項：「直轄市或縣（市）政府依前條規定受理申請後，應查核開發計畫書圖及基本資料，並視開發計畫之使用性質，徵詢相關單位意見後，提出具體初審意見，併同申請案之相關書圖，送請各該區域計畫擬定機關，提報其區域計畫委員會，依各該區域計畫內容與相關審議作業規範及建築法令之規定審議。前項申請案經區域計畫委員會審議同意後，由區域計畫擬定機關核發開發許可予申請人，並通知土地所在地直轄市或縣（市）政府。」、同法第 30 條：「辦理非都市土地變更編定時，申請人應擬具興辦事業計畫。前項興辦事業計畫如有第 11 條或第 12 條需辦理使用分區變更之情形者，應依第三章規定之程序及審議結果辦理。」依上揭區域計畫法、非都市土地使用管制規則規定可知，倘「屏東縣農民教育休閒活動中心計畫」循現行法制申請開發許可、辦理使用土地之使用分區變更編定，其興辦事業計畫、開發計畫等，均應由屏東縣政府加以審查，並由其作成核准開發與否之處分，亦即，就現行區域計畫法、非都市土地使用管制規則之規定而言，「屏東縣農民教育休閒活動中心」興辦事業計畫目的事業主管機關，應為屏東縣政府，而非行政院農委會。

- 4、且稽諸農會法第 3 條：「農會之主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」、農業發展條例第 2 條：「本條例所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」，屏東縣政府本為潮州鎮農會之縣（市）主管機關，更負有發展縣內農業之行政任務，是屏

東縣政府就所轄潮州鎮農會業務之推廣、發展與執行，本有基於主管機關之地位，予以監督、協助之義務，以利農業事務之推行，就此以觀，「屏東縣農民教育休閒活動中心」興辦事業計畫目的事業主管機關，於臺灣省政府組織精簡後，轉由屏東縣政府任之，與屏東縣政府所負行政任務有相符，要無任何不當。

二、屏東縣政府未依目的事業主管機關權責，訂定屏東縣農民教育休閒活動中心之管理、經營辦法，致該中心妾身不明，屢受外界質疑其營運之合法性，洵有怠失

(一)潮州鎮農會為落實政府福利照顧政策，結合休閒住宿、教育娛樂與農產促銷等功能而籌劃興建農民中心，並獲得當時之屏東縣長施孟雄及縣內各農會之支持。嗣後，農民中心分別於 79 年將其座落土地之地目變更為特定目的事業用地；於 80 年經屏東縣政府審查通過水土保持計畫、環境影響說明書及交通、電力、排水等各項要求；並於 88 年取得屏東縣政府建設局核發之使用執照。但潮州鎮農會不堪負荷開發之費用及信用部之虧損，農民中心之興辦事業計畫即中斷執行。光毅公司於 99 年 5 月 26 日向潮州鎮農會承租農民中心及其基地與週遭土地（即古道段 1-87、1-11、1-12、1-14、1-16 地號土地）並委由華友聯公司經營管理農民中心。

(二)按「非以營利為目的且供特定對象住宿之場所，由各該目的事業主管機關就其安全、經營等事項訂定辦法管理之。」發展觀光條例第 24 條第 3 項定有明文；其立法意旨亦明確揭示：「因目前有許多非營利事業單位，基於特定目的提供住宿場所者，如廟宇之香客大樓、教師會館、國軍英雄館、警光山莊、勞工之友及救國團青年活動中心等，宜由其目的事業主管機關就

其安全、經營等事項另訂辦法加以管理，以維護住宿安全。」故非營利事業單位如基於特定目的提供住宿場所者，其目的事業主管機關應就該場所之安全、經營等事項，訂定管理、經營辦法，始為適法。要如：國防部就國軍英雄館住宿場所之安全及經營管理事項，訂定「國軍服務作業單位及國軍英雄館管理辦法」；行政院國軍退除役官兵輔導委員會就其所屬農林機構提供住宿之服務，訂定「農林機構住宿設施經營管理及安全維護要點」，此均屬目的事業主管機關就其所轄基於特定目的提供住宿場所之單位，訂定管理、經營辦法之明例。

(三)況且依農委會 102 年 6 月 19 日農輔字第 1020217909 號函所載：「…貴轄『墾丁 H 會館』（屏東縣農民教育活動中心）是否有違反興辦事業計畫之情事，仍應請貴府本目的事業主管機關查處…至於是否依發展觀光條例第 24 條第 3 項規定訂定管理辦法一節，請貴府本旨揭建築物之目的事業主管機關權責，考量是否參照貴府 102 年 3 月 14 日發布之『屏東縣文化會館管理辦法』辦理」等語可知，屏東縣政府係農民中心之目的事業主管機關，應本於其權責，訂定農民中心之管理辦法，並得參照屏東縣政府之「屏東縣文化會館管理辦法」。農民中心既係為落實政府福利照顧政策、提供休閒住宿、教育娛樂與農產促銷等服務，並於政府、農會等機關支持下所興建，亦已經屏東縣政府審查通過水土保持計畫及各項要求，農委會亦就屏東縣政府為農民中心之目的事業主管機關乙節闡釋明確，屏東縣政府自應就農民中心提供住宿場所之安全、經營等事項，訂定管理、經營辦法，責無旁貸。

(四)惟屏東縣政府卻懈怠失職、推諉塞責，迄未就農民中心訂定任何管理、經營辦法，亦未輔導華友聯休憩公

司就農民中心之經營、管理及確保農民中心得提供完善、安全之服務，使華友聯公司經營、管理農民中心時，無明確標準可資依循，並屢受外界質疑農民中心提供住宿服務之合法性（包括屏東縣政府水利處處長謝勝信亦公開對外聲稱該農民中心不合法），此實肇因於屏東縣政府輕忽相關經營、管理辦法之急迫性及重要性，遲未訂定相關管理、經營辦法之故，亦與發展觀光條例第 24 條第 3 項之立法意旨有違，洵有怠失。

三、屏東縣政府違反行政程序法，抵觸管轄法定原則、依法行政原則，濫用行政指導，均有違失

（一）行政程序法第 4 條：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」是謂「依法行政原則」，乃行政機關採取行政作為首應遵循之基本原則，又依法行政原則內涵有二：「法律優位原則」與「法律保留原則」，前者要求行政機關之行政作為須受現行有效之法律拘束，不得採取違反法律之措施，亦稱「消極之依法行政原則」，後者要求特定行政作為之採取，須有法律明文授權始得為之，即積極要求行政行為作成之法律依據，亦稱「積極之依法行政原則」。

（二）行政程序法第 11 條第 1 項：「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之」，同條第 5 項：「管轄權非依法規不得設定或變更。」是謂「管轄法定原則」，行政機關就其有管轄權之行政事務，除有採取行政作為之權利外，更有予以執行之義務，是不論係行政機關就其無管轄權之事務，逾越權限，積極採取行政行為，抑或就其有管轄權之事務，消極迴避，拒不履行其行政義務，皆屬抵觸「管轄法定原則」，又行政事務管轄權既需以法規始得設定、變更，是若行政機關違反管轄法定原則，迴避或任意創設管轄權

，自亦與「依法行政原則」、「法律優位原則」、「法律保留原則」有悖。

(三)準此，屏東縣政府稱依臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例，「屏東縣農民教育休閒活動中心計畫」目的事業主管機關，現應由行政院農業委員會承受云云，並非可採。是以，「屏東縣農民教育休閒活動中心計畫」後續建築開發申請，縱或有確認是否合於興辦事業計畫內容之必要，亦應由屏東縣政府本於目的事業主管機關權責，逕為妥處，而非諉由行政院農委會認定，屏東縣政府就本案目的事業主管機關爭議，於「屏東縣農民教育休閒活動中心計畫」重啟執行之初，容或有疑，惟中央主管機關即行政院農業委員會，業已多次行文屏東縣政府，告知屏東縣政府乃「屏東縣農民教育休閒活動中心計畫」之目的事業主管機關，屏東縣政府實無從諉為不知，是屏東縣政府就本案後續建築開發申請，仍以「應先洽目的事業主管機關（即行政院農業委員會）確認」為由，概予退件處置，自與行政程序法第 11 條第 1、5 項管轄法定原則未符，更與「法律優位原則」有悖。另屏東縣政府迭以行政院農業委員會始為目的事業主管機關為由退件，亦有未經法律明文規定，逕自創設管轄權，而抵觸「法律保留原則」之違法，屏東縣政府處置違反管轄法定原則、牴觸依法行政原則，核屬違法不當。

(四)又依行政程序法第 165 條：「本法所稱行政指導，謂行政機關在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為之行為。」又同法第 166 條第 1 項：「行政機關為行政指導時，應注意有關法規規定之目的，不得濫用。」承上，「行政指導」既與行政處分、行政契約等，

皆屬行政機關為達成行政目的所得採取之行為手段，自應同受依法行政原則等基本法律原則之拘束，不得抵觸現行有效之法規範，且因行政指導性質上仍屬非正式行政行為，潛藏遭行政機關濫用之危險，相對人就行政指導，復無法如行政處分一般，以訴願、行政訴訟等方式謀求救濟，是為確保行政機關與人民間法律關係之明確性，避免人民權利實質上已遭行政機關以行政指導侵害，卻無從依法定途徑救濟之情形，行政機關採取行政指導，自應審慎為之，倘法律已明文規定行政機關應採取正式行政行為時，行政機關更不得規避而以行政指導替代之。

(五)惟查本案目的事業主管機關爭議，自屏東縣政府 100 年 4 月 26 日作成第一次退件處置時，即已存在，迄今已逾 3 年，屏東縣政府本於主管建築機關權責，未思儘速釐清機關間權限爭議，俾使申請人（即本案執行單位潮州鎮農會、光毅公司等）有所遵循，竟濫用行政指導指導執行單位逾 3 年之久，致相對人申請作成包含核准水土保持計劃、展延建照期間及核發建照執造在內等之行政處分，遲遲無法取得，復無從以訴願、行政訴訟等途徑，請求上級機關為實質審查，循求救濟，相對人之權利顯因屏東縣政府歷次行政指導，受有重大不利益，屏東縣政府自有濫用行政指導之違法。

四、屏東縣政府應以本案為鑑，加強該府法治教育，使公務員依法行政、勇於任事

(一)本案「屏東縣農民教育休閒活動中心」計畫於 79 年間李登輝總統在任時即擬定，迄今已逾 24 年，期間因經費不足，計畫執行宣告中斷，99 年底計畫重啟執行後，當年相關公文檔案，卻因主管機關保存不力而佚失，孳生權責單位審查後續建築開發申請之困難，復有

臺灣省政府組織精簡，業務移交由行政院農委會或屏東縣政府承繼辦理，行政機關間有所爭議，惟「屏東縣農民教育休閒活動中心計畫」執行之初，業已投入5億元經費，完成主體建築物乙棟，相關單位就既已完建之部分，本應加以維護管理，善加利用，避免已投入之鉅額成本，白白浪費，卻放任活動中心主體建物閒置荒廢逾10年，顯有未當。

(二)現「屏東縣農民教育休閒活動中心計畫」重啟執行，建物、土地均得重新加以利用，且承繼之開發計畫執行單位，實質上也協助原執行單位潮州鎮農會償還金融重建基金債務，付出鉅額成本，是就避免浪費資源，活化「蚊子館」，維護承繼執行單位權益，促使本案相關土地、建物得以妥適開發利用，增加經濟效益，以發展屏東縣農業、觀光產業等角度觀之，相關單位就「屏東縣農民教育休閒活動中心計畫」之後續執行，自應本於其權責，依法監督、審查、協助，方屬妥適，而非推諉卸責，消極不作為也。況且，當今氣候變遷加劇，時有暴雨驟降之情事，我國夏季又經常受颱風侵襲，而「屏東縣農民教育休閒活動中心」主體建物及週遭土地，直接緊鄰省道台26線，若有主體建物毀損、道路路基流失、擋土牆崩壞或其他水土保持等安全設施不堪使用之情事，不啻係對省道台26線運輸功能及相關用路人生命身體安全之直接危險，就此以觀，相關權責單位更應採取積極作為，協助執行單位改善、補強、維護相關安全設施，始為正辦，否則，若對人民生命、身體、財產等安全造成損害，縱對相關單位及所屬公務員追究相關行政、法律責任，亦無從回復人民之損害。

(三)行政法之傳統功能在防止權力濫用，以保護人民之自由與權利；而在進入福利國家、給付行政時代，國家

之機能則不能侷限於「秩序之擔保者」，更應積極提供各種給付，以善盡生存給養之責任。是以，政府行政不能再固守消極保守之角色，而應發揮行政權之積極功能，始能達成福利國家增進全體國民生活向上、福祉提昇與社會經濟文化良性發展之使命。然徒法不足以自行，行政任務之達成，除有賴於健全之機關組織與充分之財物資源外，最重要者需要有一群有良知、有紀律、有企圖心、有專業知識、有民主法治理念之公務人員，也就是有專業智識並勇於任事之公務員。我國公務員服務法明文要求公務員應：「忠心努力，依法律命令所定執行其職務」（第 1 條）、「執行職務不得畏難規避、互相推諉或無故稽延」（第 7 條），其義即在此。

(四)惜乎，長期以來，或因法律智識有所不足、或為「避嫌自清」、或由於其他因素，公務人員常有藉故規避、推諉或稽延之現象；或濫用「行政指導」，實則造成相當於規避、推諉或稽延之結果。類此之「行政不作為」，均與公務員之忠心敬業義務有所違背，不符依法行政原則，無以達成所負照料與扶助國民生活與發展之行政任務，甚且阻礙社會經濟文化之正常發展，本席臨去職之際，特此指明，用期惕礪屏東縣政府。

調查委員：錢林慧君

中 華 民 國 103 年 7 月 日