

## 調 查 報 告

壹、案由：行政院體育委員會高爾夫球場經營主體變更之「原則同意備查函」，與行政程序法第 93 條附款之規定尚有未合，卻仍未依本院調查意見及法務部研提意見，提出具體解決方法。而職司審查高爾夫球場經營主體變更之地方政府，亦未就前未完成審核同意程序及土地使用權未經或不確定合法取得部分，辦理實質審核之補救。相關機關漠視法令規定，敷衍搪塞本院監察權之行使，是否涉有怠惰失職之情事，抑或另有其他原因，認有深入瞭解之必要乙案。

## 貳、調查意見：

一、行政院體育委員會對於大溪高爾夫球場經營主體變更之「原則同意備查函」，其行政流程與現行高爾夫球場管理規則未盡相符，所立條件亦與行政程序法第93條附款之規定未洽，雖本院於前調查報告業提出相關意見，行政院迄今尚未督促所屬依本院前調查意見，釐清爭議並提出具體解決方法，應予檢討改進。

(一)按高爾夫球場管理規則第3條規定：「本規則之主管機關：在中央為行政院體育委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府」；同規則第7條：「申請籌設高爾夫球場，應填具球場籌設申請書，並記載左列事項，連同必要附件及圖冊，報請當地直轄市或縣(市)主管機關審查：三、土地權利證明文件(附土地登記簿謄本、租賃契約、使用權同意書或同意合併開發證明書)...前項申請資料經當地直轄市或縣(市)主管機關審查同意後，轉送行政院體育委員會辦理.. 行政院體育委員會於受理前項申請資料後，應就球場之體育設施及活動等事項進行審查，必要時得實地勘查，經審查同意者，許可其籌設，並函知相關機關」同規則第8條規定：「高爾夫球場設立事項之變更：一、球場面積、建築基地面積或球洞數變更者，依前條規定辦理；二、球場配置、球場名稱、經營主體或負責人變更或申請撤回者，報請當地直轄市或縣(市)政府審查轉送行政院體育委員會備查。」是則，有關高爾夫球場之經營主體變更必須先經主管機關直轄市或縣(市)政府審查，轉送中央主管機關行政院體育委員會備查，始符合現行法定程序，合先敘明。

(二)經查，有關行政院體育委員會93年6月14日體委設字第0930010800號函「原則同意備查」之行政過程

，係由國際通商法律事務所於93.01.16陳送申請書之相關資料（含大溪育樂股份有限公司變更登記表、董事及監察人名單、鴻禧公司與大溪公司協議書、大溪公司及鴻禧公司董事會會議記錄、大溪公司及鴻禧公司臨時股東會會議記錄、聲明書及委任書），桃園縣政府以93.01.27府教體字第0930014132號函轉體委會「是否同意變更？」；體委會93.03.18以體委設字第0930005512號函復桃園縣政府，其「鴻禧大溪高爾夫球場」經營主體「鴻禧育樂股份有限公司」變更為「大溪育樂股份有限公司」係屬買賣關係，並轉知球場提供買賣契約相關證明影本、土地使用同意書、球場會員名冊及大溪育樂股份有限公司負責人身分影本函送體委會核辦，並請求對原有球證轉換為大溪公司附擊球權之特別股股份是否保證會員原有權益提出說明；其後桃園縣政府93.03.22府教體字第0930063309號請鴻禧育樂股份有限公司提供買賣契約相關證明影本、土地使用同意書、球場會員名冊及大溪育樂股份有限公司負責人身分影本、並請球場對原有球證轉換為大溪公司附擊球權之特別股股份是否保障會員原有權益提出說明，俾利函轉體委會。國際通商法律事務所93.04.02國際字第03124號補提相關資料（台灣桃園地方法院不動產權利轉移證書、中信銀出具之使用土地同意書、鴻禧公司原有會員名冊、負責人高○尚身分證影本）；桃園縣政府93.04.02府教體字第0930076871號檢送國際通商法律事務所93.04.02提送相關資料至體委會；國際通商法律事務所93.04.27國際字第0487號再次提送相關資料：1. 球場重建計畫（土地、員工保障及原會員權益）2. 大溪公司支付球場員工薪資之證明文件；桃園

縣政府93.05.04府教體字第0930063309號檢送國際通商法律事務所93.04.02提送相關資料至體委會；體委會93.06.07體委設字第0930009937號請桃園縣政府轉知球場，有關鄭○平先生所持之125張會員球證並未列入會員名冊；桃園縣政府93.06.07以府教體字第0930063309號要求鴻禧育樂股份有限公司說明「鄭○平先生所持125張會員球證未列入會員名冊之原因」。鴻禧育樂股份有限公司93.06.07以正本送體委會與桃園縣政府說明「鄭○平先生所持125張會員球證為非屬會員名冊範圍內之第三人持有之其他球證，係屬第三人與鴻禧公司、負責人張○政董事長間之金錢借貸關係質押之副擔保品，與球場正式會員之性質完全不同」；體委會最後93.06.14以體委設字第0930010800號函復桃園縣政府同意備查，並副知大溪公司：「基於消費者保護法保障消費者權利之規定，建請依下列原則辦理移轉事宜1. 大溪育樂股份有限公司應儘速取得球場土地所有權並完成產權登記。2. 鴻禧育樂股份有限公司及大溪育樂股份有限公司應共同保障球場會員權益，因經營主體變更對會員承諾事項應切實遵守。3. 大溪育樂股份有限公司於招募會員時，該契約內容應參酌本會發佈之高爾夫球場（公司經營型）（會員經營型）招募會員定型化契約書範本內容相關規定辦理。」大溪育樂有限公司93.06.15逕赴體委會辦理換証手續，報請當地直轄市或縣（市）政府審查轉送行政院體育委員會備查。

(三) 惟按行政程序法第93條規定：「行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限，始得為之。前項所稱

之附款如下：一、期限。二、條件。三、負擔。四、保留行政處分之廢止權。五、保留負擔之事後附加或變更。」前揭同意備查函以消費者保護法作為該處分附款是否符合行政程序法規定，並非無疑；又前揭行政院體育委員會93年6月14日體委設字第0930010800號函「原則同意備查」之行政過程，與高爾夫球場管理規則雖有未盡相符之處，業經本院前調查與法務部研提相關意見，如何兼顧依法行政與法律安定性，行政院迄未妥尋適宜方法，尚有未洽。

(四)綜上，行政院體育委員會對於大溪高爾夫球場經營主體變更之「原則同意備查函」，其行政流程與現行高爾夫球場管理規則未盡相符，所立條件亦與行政程序法第93條附款之規定未洽，雖本院於前調查報告業提出相關意見，行政院迄今尚未督促所屬依本院前調查意見，釐清爭議並提出具體解決方法，應予檢討改進。

二、行政院應督促所屬行政院體育委員會，宜詳實管考主管機關桃園縣政府確依高爾夫球管理規則第10條之規定定期或不定期檢查系爭球場，在兼顧依法行政與信賴保護原則下，促其能符合各相關法令規定，另對於大溪高爾夫球場之土地使用權是否存有「未經或不確定合法取得」部分，亦應切實查核，以符法制。

(一)按高爾夫球場管理規則第10條規定：「各級主管機關及目的事業主管機關得就其權責範圍派員定期或不定期檢查高爾夫球場。如有未符合相關法令或擅自開放使用者，各該機關應依有關法令規定逕行核處。情節嚴重者，並得通知行政院體育委員會撤銷其籌設或開放許可。」此為各級主管機關基於公法上保護規範理論，所應盡之行政監督義務，合先

敘明。

- (二)復按區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」復按非都市土地使用管制規則第2條規定：「非都市土地得劃定為特定農業、一般農業、工業、鄉村、森林、山坡地保育、風景、國家公園、河川、特定專用等使用分區。」同規則第3條：「非都市土地依其使用分區之性質，編定為甲種建築、乙種建築、丙種建築、丁種建築、農牧、林業、養殖、鹽業、礦業、窯業、交通、水利、遊憩、古蹟保存、生態保護、國土保安、墳墓、特定目的事業等使用地。」同規則第4條：「非都市土地之使用，除國家公園區內土地，由國家公園主管機關依法管制外，按其編定使用地之類別，依本規則規定管制之。」同規則第5條：「非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣（市）政府管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣（市）政府處理。鄉（鎮、市、區）公所辦理前項檢查，應指定人員負責辦理。直轄市或縣（市）政府為處理第一項違反土地使用管制之案件，應成立聯合取締小組定期查處。前項直轄市或縣（市）聯合取締小組得請目的事業主管機關定期檢查是否依原核定計畫使用。」故有關非都市土地之使用應依前揭使用分區限制為利用，違反土地使用管制之案件，主管機關應成立聯合取締小組依

法查處。

- (三)本院於前調查意見針對前揭同意備查函有關「大溪育樂股份有限公司應儘速取得球場土地所有權並完成產權登記」部分委婉表達：「實則，土地所有權之取得，並非絕對必要，誠如諮詢意見所述『合法使用權即可』，惟如球場使用之土地使用權未經或不確定合法取得，則主管機關是否得以『原則同意備查』逕為發生確定法律效果之附款的行政處分，即非無商榷之餘地，應請行政院督同體委會妥為釐清。」本院為此於本（101）年7月5日約詢行政院相關主管及承辦人員，並事先提供約詢問題要求對於「1. 大溪球場78年5月4日核准設立，又於84年5月24日同意開放使用，其核定球場面積101.3111公頃，計27洞。目前該球場實際使用面積為何？（併請檢附近二年林務局農林航測所航空照片、空照圖暨相關地籍資料）；目前球場實際使用範圍各所有權歸屬為何？大溪球場經營者，有無取得相關使用權，其使用範圍與相關法令是否合致？」請行政院提出說明。行政院參考體委會說明書面回復稱，：「鴻禧大溪高爾夫球場（原大溪高爾夫球場）係教育部於78年5月4日以台（78）體字第20246號函核准設立，面積101.8781公頃（計27洞），嗣經內政部於78年11月23日以台（78）內營字第745565號函核定『鴻禧大溪高爾夫球場』開發計畫案，球場面積調整修正為101.3111公頃，球場業者復依前揭核定計畫申請變更球場面積，經教育部於82年6月17日以台（82）體字第032956號函同意變更，並於84年5月24日以台（84）體字第24036號函同意開放使用，面積101.3111公頃（27洞）。大溪公司嗣就該球場基地測量與地籍核對後，發現高爾夫球場原

核准開發範圍與實際使用範圍不一致，且與鴻禧山莊開發案基地有部分重疊使用，爰提出調整球場面積為98.9409公頃之申請，體委會於98年9月15日邀請內政部營建署、內政部地政司等中央目的事業主管機關及桃園縣政府辦理現地會勘，並作成結論以：『本案原則同意大溪高爾夫球場刪除與鴻禧山莊重疊之A、B二區及納入位於鴻禧山莊範圍之C區，惟請大溪育樂股份有限公司先依規定辦理鴻禧山莊開發計畫變更後，再檢送大溪高爾夫球場土地清冊、登記謄本及使用同意書等資料報本會據以辦理球場面積變更事宜。』，又該球場於99年間遭財政部國有財產局清查發現占用國有土地，經體委會99年7月8日、100年6月20日2度召開研商『高爾夫球場占用國有土地處理事宜』會議，責成業者併同變更球場面積作業辦理補正作業，本案刻由桃園縣政府受理審核中(因體委會無該球場近二年林務局農林航測所航空照片、空照圖。有關目前球場申請實際使用面積之土地清冊、地籍謄本等資料，尚由桃園縣政府受理中)」等語。

- (四)本院因該院查核尚未完備，再於101年7月20日函請行政院體育委員會就下列事項說明並提供相關資料：「1. 大溪球場78年5月4日核准設立，又於84年5月24日同意開放使用，其核定球場面積101.3111公頃，計27洞。當時開放時相關核准設立與同意開放使用全卷(含核准當時農林航測所航空照片、空照圖套圖暨相關地籍資料) 2. 行政院體育委員會93年6月14日體委設字第0930010800號函暨核准申請附件全卷及變更主體當時農林航測所航空照片、空照圖套圖暨相關地籍資料。目前該球場實際使用面積為何？(併請檢附林務局農林航測所航空照片、



空照圖暨相關地籍資料)；3. 球場實際使用範圍各所有權歸屬為何？大溪球場經營者，有無取得相關合法使用權，其使用範圍與相關法令是否合致？」行政院體委會遲於101年10月5日以體委社字第1010039211號查復，其中第二點與第三點除與前揭所示行政院書面回復相同外，並增補第四點略以：「為釐清旨揭球場目前實際使用面積，本會101年7月30日以體委設字第1010032107號函請大溪育樂股份有限公司提出具體說明，依據該公司說明以：球場原核准面積為101.31111公頃，原核准地號計228筆土地，經地籍分割後，土地筆數增為272筆，本次擬新增桃園縣三層段坑底小段186地號等116筆土地，面積16.07848公頃，擬刪除桃園縣三層段坑底小段670地號等45筆土地(為其中7筆為部分刪除)，擬變更後球場面積為100.80862公頃，仍為27洞。有關大溪育樂股份有限公司申請變更所屬『大溪高爾夫球場』面積乙案，刻由桃園縣政府審理中。」云云。前揭體委會雖於該函中檢附大溪高爾夫球場變更開發計畫土地清冊彙整表與農委會林務局航測所100年12月系爭球場虎豹坑之航照圖，然對於實際使用面積竟然僅函請大溪育樂股份有限公司說明，重申前調爾爾，實為可議。縱係如此，本院細查來函相關附件，發見有關「變更開發土地清冊」中之部分土地為農牧用地、林業用地、交通用地與水利用地等，業與依前揭區域計畫法所定非都市土地使用管制規則(附表一)各種使用地容許使用項目及許可使用細目表所定範圍，未盡相符，顯與原訂開發許可範圍有所差異；復就該會僅提航照圖，仍未就是否存有「未經或不確定合法取得」部分詳實說明。惟就此項查核，主管機關僅需就系

爭球場許可核准面積與最新航照判釋面積相互比較，配合相關地籍清冊即可得知，其困難所在實不得而知。足見相關主管機關平日並未掌握系爭球場之實際使用面積，復於本院調查期間，猶未切實查核，自有不當之處。

- (五)綜上，行政院應督促所屬行政院體育委員會，宜詳實管考主管機關桃園縣政府確依高爾夫球管理規則第10條之規定定期或不定期檢查系爭球場，在兼顧依法行政與信賴保護原則下，促其能符合各相關法令規定，另對於大溪高爾夫球場之土地使用權是否存有「未經或不確定合法取得」部分，亦應切實查核，以符法制。

三、現行高爾夫球場管理規則與中央法規標準法第5條規定之法律保留原則之意旨兩歧，涉有行政程序法第一百七十四條之一規定失效疑義，允宜謀求補救之道，加速回歸法制面，始為正辦。

- (一)按中央法規標準法第5條規定：「左列事項應以法律定之：一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。二、關於人民之權利、義務者。三、關於國家各機關之組織者。四、其他重要事項之應以法律定之者」同法第6條規定：「應以法律規定之事項，不得以命令定之」，即為法律保留原則之具體表現。復按行政程序法第174條之1規定：「本法施行前，行政機關依中央法規標準法第七條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後二年內，以法律規定或以法律明列其授權依據後修正或訂定；逾期失效。」同法第175條規定：「本法自中華民國九十年一月一日施行。」是則，若違反法律保留原則之相關行政命令，依法應於92年1月1日失效，合先敘明。

(二)據行政院書面函復本院約詢問題稱，依中央法規標準法第3條規定，高爾夫球場管理規則定名為「規則」，即性質上即屬於命令，而其未經法律授權，則應屬職權命令。按規則第7條第5項、第10條、第11條第2款，關於撤銷籌設許可、開放許可之規定（其用詞固為「撤銷」，惟其內涵有可能包含「廢止」情形），涉及人民重大財產權之限制或剝奪，為中央法規標準法第5條應以法律規定事項，自有法律保留原則之適用，復按依法務部90年6月1日法90律字第015045號函，於行政程序法施行後，各機關依中央法規標準法第7條訂定之職權命令，倘不違反法律保留原則者，並非法所不許，容可保留等語。

(三)惟就除前項規定外高爾夫球場籌設許可之核發涉及土地開發、建築管理、水土保持、生態保育及環境保護諸多事項，影響深遠，允宜由法律或法律具體授權之法規命令規範之等語。<sup>1</sup>顯見行政院亦自承現行高爾夫球場管理規則與依法行政原則未盡相符，若按首揭規定，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後二年內失效者，則高爾夫球場管理規則之部分條文早於92年1月1日起即不生效力，則必造成適用該項規則之重大爭議，然行政院迄今並未督導行政院體育委員會儘速完成立法，顯有不當。

(四)綜上，現行高爾夫球場管理規則與中央法規標準法

---

<sup>1</sup>例如：本規則第7條第5項、第10條、第11條第2款，關於撤銷籌設許可、開放許可之規定（其用詞固為「撤銷」，惟其內涵有可能包含「廢止」情形），涉及人民重大財產權之限制或剝奪，自有法律保留原則之適用。而本院為提升管理規則至法律位階，以符法律保留原則之要求，於90年間曾將「高爾夫球場管理條例」草案函請立法院審議，惟屆期不續審後，由本院體委會研議，迄未完成立法。

第5條規定之法律保留原則之意旨兩歧，涉有行政程序法第一百七十四條之一規定失效疑義，允宜謀求補救之道，加速回歸法制面，始為正辦。

調查委員：洪德旋