

高爾夫球場整頓情形說帖

發文機關：行政院

發文字號：行政院 84.03.14. 臺(84)教字第09209號函

發文日期：民國84年3月14日

壹、前言

國內早期之高爾夫球場，政府並無專責機關負責，而係分別由國防部、經濟部或各地方縣(市)政府建管單位依權責負責管理。迄至民國70年9月30日起教育部始奉行政院指示，依據新發布之「高爾夫球場管理規則」規定，會同內政部、國防部、財政部、經濟部、行政院農業委員會、行政院環境保護署(78年4月起參與審查)等機關，辦理國內高爾夫球場新申請設立審查業務，並輔導當時既存之高爾夫球場補辦設立許可。迄目前為止已核准籌設之高爾夫球場，含依規定補辦設立許可之球場，累計有82家。惟因當時高爾夫球場之興建涉及土地開發利用及球場使用農業用地之比例等限制，球場業者於申請時多未能將不符農業土地使用比例規定之土地納入球場申請範圍內，而球場於核准籌設後迭有造成超挖或違規使用土地之情形，以致未能符合「高爾夫球場管理規則」開放使用之規定。

行政院連院長到職後有感於大多數高爾夫球場未能取得開放許可即逕行違規使用等情事頗多，已嚴重影響山坡地保育利用、水土保持及環境保護等，乃於82年10月21日第2353次院會指示，由教育部會同內政部、農委會、環保署及相關部會，於1年內切實整頓國內已核准籌設與正開發中之球場，並依規定嚴格管理。另對於高爾夫球場管理之相關法令，如有不合時宜或窒礙難行之處，應加以檢討修正改善。

教育部並於82年10月28日成立高爾夫球場專案小組，建立球場個案相關資料，積極清查違規事項，以輔導球場業者依規定改正。為有效管理高爾夫球場並研修「高爾夫球場管理規則」，明確劃分各有關機關權責，俾利各機關就其主管球場事項加強稽查，另鑑於現行管理規則之法令位階太低且無罰責，就違規開放使用之球場，雖經相關目的事業主管機關，依其法令予以取締，仍未能收到預期之效果，為有效管理高爾夫球場極積進行「高爾夫球場管理條例」之擬定，經行政院院會通過後已送立法院審議。

貳、教育貳部目前處理情形

一、整頓高爾夫球場：

教育部79年1月1日起已暫停受理高爾夫球場新籌設申請案，目前經核准籌設之82家球場，尚有40餘家仍在開發中，而據各縣(市)政府查報未經核准已開放使用之球場有38家。教育部自82年10月28日成立高爾夫球場專案小組迄今，整頓處理事項重點請要如下：

- (一) 針對由縣(市)政府查報未經核准已開放用之38家球場，於82年12月3日及83年1月28日分批依規定予以警告並限期提出開放申請，且要求各縣(市)政府應依權責繼續加強取締。
- (二) 邀集中央及地方各相關機關開會研討整頓方式並協調審查球場開放使用案，核准「空○○泉崗體育活動○高爾夫球場」、「台○縣高爾夫俱樂部球場」、「海○○營高爾夫球場」、「台○高爾夫球場」、「台○○政府員工高爾夫研習會球場」、「台中縣豐○高爾夫俱樂部球場」、「永○高爾夫球場」、「關西玉○花園高爾夫球場」、「新○水高爾夫球場」、及「南投縣松○嶺高爾夫球場」等10家球場開放使用(包含已核准開放用之「霧○高爾夫球場」、「桃○高爾夫球場」、「觀○山高爾夫球場」、「東○棕招湖高爾夫球場」四家球場，目前經審查核

准開放使用之球場計14家)。

- (三) 目前仍由中央各目的事業主管機關審查中之球場尚有28家，因涉及土地開發、建築管理、水土保持、環境保護、國有土地等之計劃利用及各相關機關之審查權責，程序繁複非短時間能完成，致迄今尚未核准開放使用。
- (四) 依新修正發布之「高爾夫球場管理規則」規定，函送內政部等中央各目的事業主管機關審查球場開放使用。
- (五) 警告違規球場業者限期改正者，計15家。
- (六) 撤銷「東○高爾夫球場」、「長○汶水高爾夫球場」及「維○利亞高爾夫球場」3家。
- (七) 召開「處理高爾夫球場協調會議」。

二、研修「高爾夫球場管理規則」：

「高爾夫球場管理規則」係於民國70年9月30日發布施行，嗣於75年7月28日修正第5條，其間由於我國社會及經濟的變化、國民生活水準的提高以及國人對休閒活動的迫切需求等因素，高爾夫運動漸趨普及，球場數量亦日漸增加。然台灣地區幅員狹小，土地資源有限，高爾夫球場所需用地廣大，涉及土地利用、水土保持及環境保護等諸多問題，影響深遠，頗為國人所關切，咸認現行管理規則已欠周延，應予修正。教育部乃遵照連院長重禮水土保持、環境保護及水資源利用之指示，多次邀集相關機關討論「高爾夫球場管理規則」，並召開多次公聽會，由專案小組就球場各主管機關之權責及分工等事項研修後陳報行政院，嗣奉核定教育部已於83年6月6日發布施行。新修正之「高爾夫球場管理規則」除明定球場之主管教育行政機關及權責外，因球場之開發與營運，涉及國土規劃利用、國防軍事安全、水利電力設施、水土保持及環境保護等相關事項，爰增列球場之中央及地方各目的事業主管機關及權責，亦規定高爾夫球場之申請流程區分為：申請籌設、申請開發、申請開放使用等3階段。而為重視對環境之影響；管理規則亦明定球場不許可其籌設之事項如下：

- (一) 影響軍事設施或國防安全者。
- (二) 妨礙區域計畫、都市計畫或依法編定之使用地所不允許變更編定者。
- (三) 妨礙自然文化景觀、古蹟、生態平衡、水土保持、河川管理或水利設施功能者。
- (四) 位於重要水庫集水區或自來水水源之水質、水量保護區域者。
- (五) 申請位置座落於生動植物重要棲息環境、國有林自然保護區；非都市土地特定農業區、森林區、各種使用區之國有林事業區林地、保安林地及試驗用林地；山坡地保育區範圍內平均坡度百分之30以上者。

另為提升球場品質及避免無限制的開發亦規定球場總面積不得少於30公頃及最大以不超過120公頃為限。並要求各相關機關應就其權責派員加強檢查球場。

三、擬定「高爾夫球場管理條例」：

現行「高爾夫球場管理規則」涉及內政部、國防部、財政部、經濟部、行政院農業委員會、行政院環境保護署等機關主管之多項法令及影響人民之權利，限於行政命令之位階，執行上遭謂甚多困難，鑑於球場違規情事日漸增多並為澈底解決高爾夫球場管理上缺失，建立球場完整之制度，教育部奉行政院指示，積極研擬「高爾夫球場管理條例」草案，經由教育部高爾夫球場專案小組多次開會研擬條例草案，並邀請相關機關代表、學者、專家、環保團體及球場業者等，就條例草案舉辦多次公聽會，交換意見擬定後，業於83年6月30日報行政院審查，並經討論修正通過，於83年11月23日送請立法院審議中，條例草案立法重點如下：

- (一) 明定高爾夫球場之主管機關暨各目的事業主管機關及權責。

- (二) 明定高爾夫球場之開發及營運應重視對環境之影響，並以整體規劃分區開發為原則，及不許可籌設之情事。
- (三) 基於球場安全之考量並為符合標準，提升球場品質及避免無限制的開發，規定高爾夫球場總面積之最低標準及上限。
- (四) 明定高爾夫球場籌設之審查程序及審查標準。
- (五) 明定高爾夫球場申請開放使用程序及應檢附之文件。
- (六) 明定各級主管機關及各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球場，如有未符合規定者，應依有關規定處理。(七) 明定高爾夫球場違反規定者，球場負責人應負之刑事責任，如致生公共危險者，最高可處 6 月以上 5 年以上有期徒刑，得併科新臺幣 60 萬元以上 300 萬元以下罰金，以加強管理。
- (八) 明定高爾夫球場違規開放使用之處罰規定及處罰之權責機關。除令其限期停止開放使用外，處新臺幣 10 萬元以上 30 萬元以下之罰鍰，並得按日連續處罰至停止開放使用為止。

參、中央各相關機關配合整頓措施

一、內政部（營建署）為配合整頓高爾夫球場，除依權責查核申請開放使用之球場，是否依原核定計畫開挖外；另為防止現已核准籌設於水源保護區之球場，對於水源、水質之污染，於 83 年 1 月 14 日訂頒「水源保護區高爾夫球場開發督導實施計畫」，自 83 年 2 月 28 日至 3 月 26 日赴球場現地督導，並逐項檢查各項開發行為是否依核准計畫或相關法令規定執行，經初步督導結果，綜合球場缺失如下：

- (一) 縣（市）政府核准之開發許可部份與內政部或省府核准之土地使用計畫不符。
- (二) 縣（市）政府未依規定核發開發許可、建築許可等。
- (三) 縣（市）政府未依法於土地變更為遊憩用地前，即核發會館建築物建照執照、使用執照。
- (四) 開發許可、建築許可文件不齊全。
- (五) 球場臨時會館及賣店未依建築法等規定申請建照執照及使用執照。
- (六) 施工中之球場臨時排水、防災設施不足。

有關督導缺失及改進意見，內政部（營建署）將本於權責函請地方政府及球場等相關單位確實改進並限期完成外，亦將擇期複查。同時基於高爾夫球場之違規超挖情形比比皆是，對於爾後申請開發之高爾夫球場，宜採總量管制措施，以維護開發地區環境品質，避免影響水土保持，並提供國民多元化之休閒活動。另對於球場超挖、夾雜國有土地情形者，應依有關規定辦理。

二、財政部（國有財產局）：

- (一) 各高爾夫球場有無夾雜或間用國有土地，業經國有財產局所屬各地區辦事處派員實地勘查完畢，截至民國 84 年 1 月底止，在已核准籌設之 82 家以及已撤銷籌設許可之淡水濱○、長○二家高爾夫球場中，有 73 家球場範圍內，發現夾雜國有土地（含未登記地）。該等國有土地多為地形狹長或零星分散，合計 617 筆、面積約 19 4.1710 公頃，占各球場核准籌設之面積比例不大。其中部份球場或尚未開發、或雖已開發惟國有土地仍為原來之使用狀態（如溝、道、荒蕪地等）、或已承租。經統計，該 73 家球場中有 29 家球場夾雜國有土地，但尚無占用情事；其餘 44 家球場有占用國有土地之嫌，共 395 筆、面積約 88.3779 公頃。
- (二) 關於高爾夫球場之管理，中央主管機關為教育部，而開發高爾夫球場若有妨害水土保持、不當使用農藥等環保問題，則由各權責機關依相關法令予以處理。國有財產局各地區辦事處已通知各球場業者如確需使用球場夾雜之國有土地，應依「

山坡地開發範圍內國有土地合併開發案件處理要點」規定，向該局各地區辦事處申請核發「同意合併開發證明書」，其有占用者應於83年5月底前申請並繳交占用期間使用補償金。國有財產局所發給之「同意合併開發證明書」，僅提供申請人向主管機關申請山坡地合併相鄰私有土地開發之用，至於該等土地可否准許開發仍應由主管發機依有關法令本於職權核處。倘經教育部核准變更球場籌設範圍，並於取得地方政府主管建築機關核發之開發許可後，得向國有財產局各地區辦事處申請專案讓售。如未經獲准變更球場籌設範圍或獲准開發時，國有財產局各地區辦事處仍應依上述同要點第7點之規定，應即通知申請人解除同意合併開發契約。

- (三) 截至民國84年1月31日止，前述有夾雜國有土地之73家球場，共有54家球場依「山坡地開發範圍內國有土地合併開發案件處理要點」規定，向國有財產局各地區辦事處申請核發同意合併開發國有土地證明書，其經審核符合規定者，有台○國際等30家球場已取得同意合併開發證明書，其餘球場之申請案尚在審核中。
- (四) 國有財產局於完成高爾夫球場夾雜國有土地清查後，已將占用國有土地之資料，提供法務部調查局。並配合板橋、花蓮、桃園、宜蘭、新竹、台中、台南、高雄等地方法院檢察署之偵辦需要，提供高爾夫球場占用國有土地案件資料，以偵辦其竊占刑責。

三、經濟部：

協助審查球場用水之水權證明文件及查核球場有無重複礦區暨土石區，並依「水利法」規定要求縣（市）政府（水利單位）督導球場申辦水利建造物之建造、改造或拆除事項。

四、法務部：

為偵辦高爾夫球場涉嫌占用國有土地等之情形，法務部已指示調查局及各地方法院檢察署，儘速偵辦此類弊案，絕不護短，並且對非法問用國有土地的球場，事後雖向政府購買所竊占的土地，也不生免責之效果，仍應依法追訴。根據統計，截至84年2月底止，全省檢察機關正式起訴之球場，計有「全○高爾夫球場」、「保○名人高爾夫球場」、「宜蘭縣礁○高爾夫球場」、「大○山高爾夫球場」、「大○立高爾夫球場」、「長○高爾夫球場」、「鴻○太○高爾夫球場」、「台○高爾夫球場」、「台○國際高爾夫球場」、「霧○高爾夫球場」、「高雄縣信○高爾夫球場」等11家。

五、行政院農委會：

- (一) 農委會一向極重視高爾夫球場水土保持，為加強對其水土保持之管理，並協助球場做好水土保持處理與維護，減少對山坡地水土資源及生態環境的負面影響，已於81年3月成立「高爾夫球場水土保持及農地利用稽查小組」，實地稽查，至83年度止已稽查完竣，共計85次。稽查結果凡發現有違反「山坡地保育利用條例」及其施行細則等相關法令者，立即函請省政府及縣（市）政府依法勒令該球場停止新的開挖整地行為，並加強督導改善與列管追蹤檢查。
- (二) 農委會另配合行政院於82年8月7日核定之「維護公共安全方案」，已將施工中之高爾夫球場列為山坡地大型開發利用個案，定期檢查其水土保持計畫；迄83年10月底止，計已依違反「森林法」或「山坡地保育利用條例」事由，對28家球場共處罰89次，罰鍰金額2,964,000元。
- (三) 農委會於83年2月至6月間委請台灣省政府林務局農林航空測量所，應用航測照片判釋高爾夫球場開發面積，並赴現場查對結果，現有球場共計93家，包括；教育部核准籌設球場共82家（其中未動工或剛動工22家），教育部已撤銷球場共7

家，未向教育部申請籌設球場共 3家（包括大屯、幼獅、澄清湖等球場）。其中共有30家球場使用土地面積超過籌設許可所載面積。

- (四) 農委會為協助解決高爾夫球場業者安全使用農藥，經委由相關試驗研究機構進行調查研究，再經審慎審議篩選出19種安全、有效之防治藥劑，已於83年 7月提供國內各球場參考，其目的在促使高爾夫業者安全使用農藥，防止污染自然環境，確保大眾安全。上述技術方法，計有草皮病害防治方法 7種、害蟲防治方法 5種及雜草防治方法 7種。
- (五) 為落實使用農藥之管理，達到分工合作之目的，農委會、環保署及教育部已獲致共識，於83年 6月發布之「高爾夫球場管理規則」，已將農藥使用納入管理。環保署亦已依「水污染防治法」及「飲用水管理條例」等相關規定，加強追蹤與管理涉及農藥使用事項。
- (六) 農委會為配合高爾夫球場籌設之審查，前曾分別以78年 1月10日農林字第 7154150號函訂「高爾夫球場申請設立與土地變更編定、農地使用配合規定」及80年 6月 4日農林字第0030259A號函訂「高爾夫球場使用農業用地審查要點」，以為辦理審查之依據。嗣因有關高爾夫球場使用農業用地之原則及要點，於行政院83年 5月17日台83教字第 17428號函核定之「高爾夫球場管理規則」中已有明文規定，故上述之相關規定已於83年 6月16日停止適用。

六、行政院環境保護署：

環保署為加強高爾夫球場整頓工作及落實環境影響評估審查結論，已訂定「高爾夫球場稽查考核計畫」，責成所屬相關環保單位據以查核球場環境影響評估承諾執行情形，並配合教育部審查球場開放使用，對於未經環境影響評估審查之球場，要求業者補提「環境管理計畫」納入環保列管追蹤。

肆、目前所面臨之問題

一、球場超挖及先行占用國有土地：

有關高爾夫球場之籌設及管理，依現行規定除教育部主管之「高爾夫球場管理規則」外，尚涉及內政部、國防部、財政部、經濟部、行政院農業委員會、行政院環境保護署等機關主管之多項法令及權責。且因早期高爾夫球場之籌設受下列球場農業用地使用之比例限制：

- (一) 經濟部72年 5月 3日經72農字第 16889號函規定，申請高爾夫球場之土地若位於非都市土地一般農業區、山坡地保育區已編定之農牧用地或都市計畫保護區、未實施區域計畫地區之田、旱地目土地者，為有效維護農地資源，宜比照限制建地擴展執行辦法等之規定，不得使用 1至12等則田、旱地目土地、旱地目土地應為球場使用範圍內之零星土地，且面積以不超過該球場申請用地面積的百分之十為限。
- (二) 行政院農業委員會78年 1月10日78農林字第 7154150號函規定，高爾夫球場使用山坡地保育區之農牧用地不得超過設置面積百分之50，但其中田地目土地不得超過百分之10；一般農業區之農物用地，不得超過總設置面積百分之10。以及球場範圍內夾雜有國有土地，因此球場業者於申請籌設時多不能將未符規定之私有土地及國有土地納入球場申請範圍內（球場中空或挑空），而球場於核准籌設後迭有造成違規超挖使用土地之情形。

二、未核准已開放使用：

高爾夫球場興建完工後，無法取得開放使用之原因：

- (一) 球場超挖。

(二) 球場範圍內夾雜國有土地。

(三) 法令變更無法取得縣(市)政府核發之建築使用執照、雜項使用執照。

由於上述原因，目前經縣(市)政府查報未准核已開放使用之38家球場，由教育部依規定予以警告並要求限期提出開放使用申請，經審查核准同意開放使用之球場，僅有「空○○泉崗體育活動中心高爾夫球場」、「台○縣高爾夫俱樂部球場」、「海○○營高爾夫球場」、「台○高爾夫球場」、「台○○政府員工高爾夫研習會球場」、「台中縣豐○爾夫俱樂部球場」、「永○高爾夫球場」、「關西玉○花園高爾夫球場」、「新○水高爾夫球場」、「南投縣松○嶺高爾夫球場」等10家，其餘仍有28家球場尚未取得開放使用，茲依球場設立之時間及違規原因分析如下：

(一) 70年 9月「高爾夫球場管理規則」發布施行前已存在之老球場(計 9家)：

1. 「台○高爾夫俱樂部球場」、「彰○高爾夫股份有限公司彰化球場」、「林○高爾夫球場」、「花○高爾夫球場」一涉嫌占用國有土地。
2. 「北投國○高爾夫俱樂部球場」一涉嫌超挖。
3. 「長○高爾夫俱樂部球場」一涉嫌占用國有土地及超挖。
4. 「新○縣高爾夫俱樂部股份有限公司球場」、「嘉○高爾夫球場」一無法取得縣(市)政府核發之建築使用照、雜項使用照。
5. 「台○高爾夫俱樂部球場」一球場土地使用權與台北縣政府訴訟中。

(二) 70年 9月以後依管理規則規定申請籌設之新球場(19家)：

1. 「桃園縣統○高爾夫球場」、「大○山高爾夫球場」、「永○高爾夫球場」、「南○高爾夫球場」、涉嫌占用國有土地。2. 「東○高爾夫球場」、「高雄縣信○高爾夫球場」一涉嫌超挖。
3. 「台○高爾夫球場」、「揚○高爾夫球場」、「宜蘭縣礁○高爾夫球場」、「南○高爾夫球場峰」、「第○高爾夫球場」、「南○高爾夫球場」、「鴻○大溪高爾夫球場」、「北○高爾夫球場」、「楊○高爾夫球場」、「東○高爾夫球場」、「幸○高爾夫球場」、「保○名人高爾夫球場」一涉嫌占用國有土地及超挖。
4. 「台○高爾夫球場」一內政部營建署複查結果開發範圍移位。伍、對違規球場之處理原則

目前核准籌設高爾夫球場所涉及違規之情事大致為：

- 一、未依核准範圍開發(超挖)。
- 二、先行占用夾雜於球場範圍內之國有土地。
- 三、違規開放使用。
- 四、水土保持及環境保護不良等缺失。

而國內高爾夫球場依其設立之時間，可區分為70年 9月「高爾夫球場管理規則」發佈施行前已存在之老球場，及70年 9月以後依管理規則規定，申請籌設之新球場兩類。針對目前高爾夫球場之缺失，教育部除已依規定予以警告並要求球場業者限期改正外，有關球場超挖之補正及範圍內狹雜國有土地之合併開發申請，因屬球場面積之變更，涉及土地開發、環保、水土保持等相關目的事業主管機之權責，申請補正及審查之程序繁複，且須各目的事業主管機關配合，非短時間內能改正完畢。另對於70年 9月「高爾夫球場管理規則」發布施行前已存在之老球場，基於法律不溯既往原則，皆要求依現行規定標準補辦有關更正手續後始准開放使用，亦失允當。鑑於目前球場之缺失及實際之困難所在，為輔導球場納入正常之管理，經決定處理原則如下：

- 一、70年 9月「高爾夫球場管理規則」發布施行前已存在且經教育部核准補辦許可而尚未核准開放使用之 9家老球場，原則由教育部先同意開放使用，惟各球場於管理規則施行後始發生之違規情事仍應限期補辦相關手續依法處理。
- 二、管理規則施行後申請籌設之19家新球場，依各別違規況，分別洽商目的事業主管機關後，可改正及補辦手續者，應訂定改正及補辦手續之時限，時限屆滿仍未改正或補辦手續者，撤銷其籌設許可。
- 三、高爾夫球場之管理因涉及中央相關部會及地方政府等各主管機關之多項法令及權責，為繼續高爾夫球場之整頓工作，今後各主管機關仍應積極辦理下列事項：
 - (一) 各權責機關對於高爾夫球場，平時應加強嚴格之檢查，如發現有違規之情形並應依法令予以處罰，其情節嚴重經處罰無效者，由各該機關協調教育部撤銷其籌設成開放許可。
 - (二) 各權責機關對於審查高爾夫球場查開放使用之申請案件應儘速處理，輔導業者符合規定，並辦理補正程序。
 - (三) 球場未依原核准範圍開發(超挖)者，由縣(市)政府依主管權責予以處罰，其超挖之土地如能符合「高爾夫球場管理規則」之規定，要求球場業者依球場實際開發範圍(含與球場經不可分離之水土保持設施用地)限期依規定提出申請球場面積變更，納入管理，愈期未申請者，撤銷其籌設許可。涉及超挖之球場，應就其超挖之「林地」，恢復造林。
 - (四) 對於目前開發中之高爾夫球場，教育部、農委會及各相關機關應加強水土保持之稽查，避免山坡地水土流失及水源、水質之污染，以維護環境品質。
 - (五) 有關球場之違法事項，各地之檢察機關及縣(市)政府應繼續依法查處。
 - (六) 積極協調立法院優先審議完成「高爾夫球場管理條例」，以加強球場管理之功能。