

調 查 報 告

壹、案由：教育部對高爾夫運動之定位及願景為何？對於高爾夫運動產業，有無具體輔導措施？是否與時俱進並足以帶動發展？「高爾夫球場管理規則」及「國有非公用財產委託經營實施要點」(下稱委營要點)均屬行政規則，其法律位階是否足夠？據訴，107年5月間修正發布之委營要點，將經營高爾夫球場之訂約與經營權利金大幅提高。其參考依據及合理性？目前國有土地交換機制運作是否順暢？財政部迄未取消對高爾夫球場課徵娛樂稅，是否妥適？均容有深入調查之必要案。

貳、調查意見：

一、高爾夫球場管理規則中，未見促進高爾夫球場發展之具體規範，不利促進高爾夫運動之推廣與相關產業發展。對於涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令，然迄今該管理規則仍僅為行政命令，實有未當，允應儘速研擬提升其法律位階。

(一)查70年前，政府並無專責機關負責管理高爾夫球場，係分別由國防部、經濟部或各地方政府建管單位依權責管理。70年9月30日起教育部始奉行政院指示，發布高爾夫球場管理規則，會同內政部、國防部、財政部、經濟部、農委會、環保署(78年4月起參與審查)等機關，辦理國內高爾夫球場新申請籌設審查業務，並輔導當時既存之高爾夫球場補辦籌設許可。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。然臺灣地區幅員狹小，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。

(二)鑒於高爾夫球場所需用地廣大，涉及土地開發、建築管理、水土保持、生態保育及環境保護等諸多事項，影響深遠，且所涉及人民權利、義務，以及多項政府機關主管之法令，現行88年8月25日發布施行之高爾夫球場管理規則已欠周延，實有修正之必要。體育署乃於107年5月17日召開跨部會會議，復依會議決議再行審酌高爾夫球場管理實務遭遇之法制疑義，研擬國民體育法新增(修正)條文、衝擊影響評估(含問題界定、必要性評估、有效性評估、可能風險及成本效益分析)。自107年6月起會商教育部法制處提供專業審議意見，期使符合法規體制及授權明確性後，體育署於108年8月7日以臺教體署設(三)字第1080027832號函請國防部等中央目的事業主管機關、各相關地方政府、球場業者及相關團體提供修正建議。並於109年3月4日召開研商高爾夫球場管理規則，獲致修正重點如下：

- 1、新增主管機關應函知地方政府轉知申請人限期補正。
- 2、明定高爾夫球場土地、建物經法院拍賣或經債權人依法承受時，其買受人或承受人應於6個月內檢附相關文件，證明其有意願繼續經營。
- 3、新增教育部廢止其籌設許可之5款情節嚴重之態樣。

(三)現行高爾夫球場管理規則與目前研修中的相關內容，都是基於對高爾夫球場的「管理」所訂定的相

關規範，對於促進高爾夫球場的「發展」部分，均未見具體條文規範，自不利據以促進高爾夫運動之推廣與相關產業發展，相關規範允應與時俱進，除了加強管理外，亦應考量納入鼓勵高爾夫球場健全發展的具體條文，俾利促進高爾夫運動產業之蓬勃發展。教育部期待透過高爾夫球場管理規則上開修正後，可與其他目的事業主管機關規範一致及符合實務運作，並有助行政機關有效輔導與管理，然高爾夫球場管理規則僅為行政命令，以此規範高爾夫球場之申請設立及管理，其中包括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，並得通知體育署撤銷其籌設或開放許可等。對於涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令（司法院釋字第443號、第614號、第658號解釋參照），然迄今該管理規則仍僅為行政命令，實有未當，允應儘速研擬提升其法律位階。

二、財政部國有財產署（下稱國產署）邀請教育部體育署（下稱體育署）所召開會議，已獲致體育署基於扶植運動產業政策目的，可就各類運動所需體育場域事項之提供使用事宜，於運動產業發展條例或增訂相關辦法規範之結論，教育部亦表示刻正研訂承租公有土地或國營事業土地作為高爾夫球場使用之相關優惠辦法，教育部允應積極儘速辦理，俾利扶植高爾夫運動產業之政策目的。

（一）財政部108年6月19日修正委營要點第2點第2項規定後，體育署及農委會向該部反映高爾夫球場及休閒

農場相關權利金計收基準過高，建議是否非於主管之法規，而係得於主管之法「令」另就計收基準或優惠予以規定，國產署爰於108年10月14日召開研商委營要點修正事宜會議，邀請農委會、體育署及財政部法制處與會討論，會中法制單位並表達，國產署已就經管之國有非公用財產，本財產管理機關地位，就委託經營案件建置一般、通案權利金收取機制，至於特定產業有無給予獎助或優惠之必要，已涉其他中央目的事業主管機關產業政策與專業事項，如由國產署逕行為之，考量國產署之量能，似有未妥。爰涉及其他中央目的事業主管機關政策與專業事項，對於委託經營作特定事（產）業使用之國有非公用財產，其權利金如有給予優惠之必要者，宜由各該中央目的事業主管機關本於產業政策與專業，於所掌法規妥適訂定為宜。並獲致結論如下：

- 1、國有非公用土地辦理委託經營為提供民間投資所需用地多元方式之一。為配合各目的事業主管機關產業發展需求，委營要點經報財政部同意108年6月19日核定修正。修正後各中央目的事業主管機關於其目的事業主管法規依其產業特性與政策目的，針對國有土地提供使用採委託經營方式辦理者訂定權利金計收基準或優惠規定者，國有非公用財產委託經營將優先適用以利推動產業發展，減輕使用國有土地負擔，增加投資意願。至中央目的事業主管機關須否基於扶植產業或其他政策特殊考量，於其目的事業主管法規訂定符合產業發展之計收基準機制，應由各中央目的事業主管機關依其需求考量。
- 2、休閒農業使用國有非公用土地，農業發展條例第

63條第3項，針對休閒農業區土地之使用，由中央機關訂定辦法予以特別規範，農委會基於扶植產業或其他政策特殊考量，本於上述規定授權，應可比（參）照有機農業優惠辦法，於休閒農業輔導管理辦法增訂公有土地提供使用計收基準或優惠規定。建議農委會考量循有機農業案例辦理。

- 3、至高爾夫球場使用國有非公用土地，依運動產業發展條例第8條規定，得採取適當輔導或獎勵措施事項，得訂定辦法規範。倘體育署基於扶植運動產業政策目的，建議可就各類運動所需體育場域事項之提供使用事宜，於該條例或增訂相關辦法規範。

（二）按體育運動政策白皮書於102年6月25日公布，以健康國民、卓越競技、活力臺灣為願景。依據白皮書之願景與施政主軸，高爾夫運動定位與願景為：扎根基層，建置選、訓、賽、輔、獎體系，打造我國選手於國際舞台發光發熱；運動參與，活絡高爾夫球場，促進高爾夫運動產業發展。為達成上開願景，教育部對高爾夫運動之政策，包括以體育教育扎根基層，施以競技培訓作業，提升國際賽會成績；輔導業餘選手邁入職業化，爭取奧運資格；推廣高爾夫運動成為全民休閒活動，厚植產業發展能量；輔導特定體育團體及縣市地方政府積極申辦國際賽事，提升運動熱度，活絡周邊產業鏈；健全高爾夫球場管理，優質運動環境等，並提出補助基層學校成立代表隊、社團、設置簡易練習場地、充實器材及教師與教練增能講習；補助中華民國高爾夫協會辦理年度工作計畫及具潛力運動選手計畫，並針對國際綜合性重大賽會，專案訂定培訓計畫；補

助全國性非特定體育團體辦理交流聯誼活動賽事；訂定國際體育交流活動推動及補助作業辦法，舉辦國際賽事活動；依高爾夫球場管理規則，持續輔導球場完成合法化程序等具體計畫。因我國尚未有政府投資興建之高爾夫球場，爰高爾夫運動之推廣、競賽及選手培訓等，均須仰賴民間高爾夫球場之支持與協助，自不待言。基於上開促進高爾夫運動產業發展之願景，為達成扶植高爾夫運動產業之政策目的，教育部表示刻正研訂承租公有土地或國營事業土地作為高爾夫球場使用之相關優惠辦法，明文規範高爾夫球場業者承租公有土地或國營事業土地時，如作高爾夫球場使用之租金優惠，及應檢附之證明文件等；因涉及國財署主管法令，將擇期邀請該署及中華民國高爾夫球場事業協進會（下稱協進會）研商討論。

(三)綜上，國產署於108年10月14日邀請體育署召開研商委營要點修正事宜會議時，已做出「高爾夫球場使用國有非公用土地，依運動產業發展條例第8條規定，得採取適當輔導或獎勵措施事項，得訂定辦法規範。倘體育署基於扶植運動產業政策目的，建議可就各類運動所需體育場域事項之提供使用事宜，於該條例或增訂相關辦法規範」之會議結論，教育部亦表示刻正研訂承租公有土地或國營事業土地作為高爾夫球場使用之相關優惠辦法，明文規範高爾夫球場業者承租公有土地或國營事業土地時，如作高爾夫球場使用之租金優惠，及應檢附之證明文件等，教育部允應積極儘速辦理，俾利扶植高爾夫運動產業之政策目的。

三、國產署於簽辦內政部106年10月16日來函時，雖稱內政部之建議意見擬留供日後研修相關租金計收規定

時參考，惟該署於107年5月1日再度修正委營要點時，仍逕以當期土地公告現值為計算訂約權利金之基準、以當期之土地申報地價為計算經營權利金之基準，且未慎重考量各縣市政府不斷調高地價的趨勢，即將經營權利金之計收，大幅調漲至5倍，又規定申報地價如有調整，經營權利金將再配合調整，肇致引發爭議，相關作為，核有未當，殊應檢討。

(一)查內政部於106年10月16日以台內地字第1061306786號函，函請行政院中央各部會、各直轄市、縣（市）政府，盤點檢討所管之現行土地租金或權利金計收相關規定，自行建置土地租金或權利金計收標準或機制，該函中之說明略以：

- 1、為精進不動產價稅制度，該部與財政部成立「房地評價及稅制研商平台」，並於106年9月12日召開第2次會議。本次會議報告事項一「科學工業園區、工業區及加工出口區等工業用地管理機關建立合理租金機制」議題處理情形，會議主席裁示(二)「合理調整公告地價為內政部既定政策方向，請內政部函科技部等中央部會及各直轄市、縣（市）政府盤點租金計算相關規定，就政策目的需要，自行建構財產出租或地上權租金收取標準與制度，並與公告地價脫鉤，避免影響或牽制公告地價合理反映市場價格之政策方向。」
- 2、依平均地權條例規定，公告地價每2年重新規定1次，作為課徵地價稅之參考依據。各直轄市、縣（市）政府依現行規定，調查市場買賣案例或收益實例價格，經地價評議委員會評議後，於1月1日公告。查估結果係依調查情形，衡量各項影響地價因素，參考過去2年土地市價變動幅度，反映

市場地價動態，並綜合考量地方財政需求、民眾稅賦負擔、社會經濟狀況等因素進行最後決定，以適度合理反映市場交易價格變動情形。

- 3、惟有許多單位逕採用公告地價作為土地租金或權利金之計算標準，其與公告地價法定課稅目的顯不相同，以致衍生公告地價調整時，租金或權利金變動造成不便與困擾。故建請考量貴管土地出租或設定地上權之政策目的或實際需要，另行建構土地租金或權利金計收標準機制，並與公告地價脫鉤，以避免二者互為影響及牽制。另建議可適時委託不動產估價師對租金或權利金進行估價，以兼顧貴管土地之收益及承租人之權益。

(二)惟查，財政部於收到內政部上開106年10月16日的公文後，國產署所簽辦公文的擬辦中雖為：「本案尚無本署應辦事項，內政部之建議意見擬留供日後研修相關租金計收規定時參考，文陳閱後存查。」惟國產署於107年5月1日再度修正委營要點時，對於所經管之土地租金或權利金計收相關規定，並未依上開內政部函文要求，自行建置土地租金或權利金計收標準或機制，以避免影響或牽制前開地價合理反映市場價格之政策方向，仍逕以當期土地公告現值為計算訂約權利金之基準、以當期之土地申報地價為計算經營權利金之基準，訂約權利金雖由核准委託經營土地當期公告現值之5%乘以委託經營年數，略降改為核准委託經營土地當期公告現值之4%乘以委託經營年數，然將經營權利金之計收，由按核准當時土地申報地價年息1%計收，升至5%，漲了5倍，且申報地價有調整者，經營權利金將再配合調整，於各縣市政府不斷調高地價的趨勢下，終引發高爾夫球相關業者持續

之反彈與陳情。

- (三)因近幾年各地房地交易價格大幅上漲，各直轄市、縣(市)105年之公告地價普遍較102年調漲，全國平均調漲甚至高達30.54%。公告地價(公告土地現值)之法定用途係作為課稅參考，然因有許多單位逕採公告地價(公告土地現值)作為租金或權利金計算基礎，其與法定目的顯不相同，以致衍生公告地價(公告土地現值)調整時，租金或權利金變動造成後續問題。故內政部乃函請行政院中央各部會及各直轄市、縣(市)政府盤點檢討所管現行土地租金或權利金計收相關規定，並依業務需要建置計收標準及機制，與前開地價脫鉤，使公告地價及公告土地現值回歸其原本目的，避免影響或牽制前開地價合理反映市場價格之政策方向，並可同時兼顧土地收益及承租人之權利，其立意甚佳。依內政部提供之資料，各單位之土地租金或權利金計收相關規定，已逐漸紛紛朝與公告地價減少連動或直接脫鉤等方式辦理，例如科技部、經濟部加工出口處、台灣糖業股份有限公司、臺北市政府等，均已朝減少與公告地價(公告土地現值)連動之方向辦理，教育部則另訂標準，以積極配合內政部將公告地價(公告土地現值)單純回歸其法定用途係作為課稅參考之政策方向；然國產署於簽辦內政部上開106年10月16日來函時，雖稱內政部之建議意見擬留供日後研修相關租金計收規定時參考，惟該署於107年5月1日再度修正委營要點時，仍逕以當期土地公告現值為計算訂約權利金之基準、以當期之土地申報地價為計算經營權利金之基準，且未慎重考量各縣市政府不斷調高地價的趨勢，即將經營權利金之計收，

大幅調漲至5倍，又規定申報地價如有調整，經營權利金將再配合調整，肇致引發爭議，相關作為，核有未當，殊應檢討。又委營要點係國產署辦理國有非公用財產委託經營業務之重要依據，攸關國庫收入與受託經營者權利義務，歷年來除高爾夫球場業者外，溫泉開發業、休閒渡假村及土石碎解洗選場等相關業者等，均曾反映開發負擔過重，影響其開發意願等問題，基於對於涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令之精神（司法院釋字第443號、第614號、第658號解釋參照），委營要點應有法律明確之授權為宜。

四、國有非公用不動產與他人所有不動產辦理交換，應秉持是否符合國有非公用不動產交換辦法（下稱交換辦法）所規定之「區位條件」（第6條）、「提高利用價值」（第2條）及「價值相等」（第9條）之原則，儘速辦理，俾能減少民怨，以求雙贏。

（一）按「本法第52條之1第3項所稱提高利用價值，指下列情形之一：一、國有土地之地形狹長或零星分散，經交換後可集中坵塊，作更有效之規劃利用者。二、國有土地與他人所有之土地夾雜，或地籍線曲折不整，經交換後地形較方整，作更有效之規劃利用者。三、可建築使用之國有土地，未達建築基地最小面積，致無法單獨建築使用，經交換後可單獨建築使用，或可併同毗鄰國有土地建築使用者。四、可建築使用之國有土地，已達建築基地最小面積，經交換後作更有效之規劃利用者。五、國有土地及地上建築改良物與他人共有，經交換後作更有效之規劃利用者。六、國有土地及地上建築改良物

經交換後，可併同毗鄰國有土地及地上建築改良物使用者。七、中央機關為公務或公共需要，國有不動產經交換後，作更有效之規劃利用者。八、其他交換後可作更有效之規劃利用者。」、「國有不動產與他人所有不動產辦理交換之區位範圍，應符合下列規定之一：一、均屬於都市計畫範圍內，且位於同一或毗鄰之街廓或位於同一重劃區。二、均屬於都市計畫範圍外，為同一使用分區及使用地類別，且位於同一或毗鄰之地段範圍內；或屬於都市計畫範圍外之國有不動產，與位於同一或毗鄰鄉（鎮、市、區）內，可供單獨建築使用之他人所有土地。三、經各該目的事業主管機關核准開發許可之整體開發案，其開發範圍內之國有土地，與該範圍內或毗鄰或同一鄉（鎮、市、區）內可供單獨建築使用之他人所有土地。」及「國有不動產與他人所有不動產辦理交換，應以價值相等為原則。」分別為交換辦法第2條、第6條及第9條第1項所明定。國產署審查作業係先審查是否符合第2條「提高利用價值」各款情形之一，再審查第6條規定之區位範圍條件，並依第9條規定之價值相等原則辦理不動產之交換。故A公司申請以私有土地與國產署經管之國有土地辦理交換案，如符合交換辦法第2條「提高利用價值」之規定，則因私有土地與國有土地均屬於都市計畫範圍內，且位於同一或毗鄰之街廓，自應依照上開交換辦法第6條第1款審查區位範圍條件是否符合規定，合先敘明。

(二)惟查，A公司於109年2月13日向國產署北區分署桃園辦事處（下稱桃園辦事處）申請以位於桃園市○○區○○段B小段○○○-○○地號等7筆部分私有土地，交換同段C小段○○-○地號43筆國有土

地（亦為保護區土地），桃園辦事處於同年3月16日以台財產北桃二字第10936013280號函駁回，該函文說明三中表示：「查貴公司109年2月13日申請書內附件所提之交換方案，擬交換之標的均為保護區，難認有交換辦法第2條所列之提高利用價值情形。爰此，本案倘貴公司有交換之需，請提供可建築使用之建築用地或其它適宜之標的另案辦理」。A公司爰向本院陳訴桃園辦事處刁難，本件國有土地位於都市計畫保護區範圍內且非整體開發案，應適用交換辦法第6條第1款之規定，且無使用分區限制，桃園辦事處卻錯誤引用第3款，且違法限制要以私有建地交換等情。

（三）關於前述A公司申請以私有土地與國產署經營之國有土地辦理交換案，財政部於本院詢問後以書面說明桃園辦事處於109年5月7日邀集A公司溝通說明，略以：

1、A公司說明重點如下：

- （1）原欲申請交換私有土地標的誤繕，其中○○○-○○地號非申請交換標的。另○○○地號刻辦理共有物分割，分割後將納入交換標的。
- （2）欲交換私有土地昔作遊樂設施園區使用，業經開發且地形平整，具利用價值。
- （3）欲交換私有土地旁之通道係私設道路，非供公眾通行，現以護欄阻隔，欲交換私有土地形狀係依該私設道路分布來劃分，倘國產署欲交換更方整土地，可配合調整。
- （4）欲交換私有土地北側臨40米計畫道路，惟現況尚未拓寬，出入至現有道路仍需經過私設道路，於計畫道路拓寬完成前願提供通道無償通行。

- (5) 欲交換私有土地有水泥建物、水池等設施，地上物領有建造執照，倘有需求可拆除。
- (6) 該公司僅就欲交換之國有土地委託不動產估價師辦理估價，私有土地係查詢附近地區實價登錄成交資料，原申請交換時未檢附估價報告書。

2、桃園辦事處向 A 公司說明如下：

- (1) 桃園辦事處109年3月16日函之說明，係請該公司提供建築用地或其他適宜之標的另案辦理，非謂僅得以建築用地申請交換。當日並說明交換辦法相關規定及審查內容，研討欲交換私有土地與交換辦法規定是否符合，另提供相關規定書面資料供參。
- (2) 請 A 公司重行檢討並擇定合適交換標的後提出申請，並可就擬交換私有土地檢具相關資料（如：估價報告書、建造執照等），俾供審辦參考。

3、俟 A 公司重行檢討並擇定合適交換標的後，由桃園辦事處依交換辦法等相關規定審辦。

- (四)經核，國有非公用不動產與他人所有不動產辦理交換，應秉持是否符合交換辦法所規定之「區位條件」（第6條）、「提高利用價值」（第2條）及「價值相等」（第9條）之原則，儘速辦理，俾能減少民怨，以求雙贏；然以桃園辦事處上開駁回 A 公司土地交換申請案為例，不無檢討餘地。桃園辦事處於駁回該公司申請案之公文中，雖有表示所提之交換方案，難認有交換辦法第2條所列之提高利用價值情形，卻又說明本案倘該公司有交換之需，請提供可建築使用之建築用地或其它適宜之標的另案辦理，而引發該公司：「本件國有土地位於都市計畫

保護區範圍內且非整體開發案，應適用交換辦法第6條第1款之規定，且無使用分區限制；桃園辦事處卻錯誤引用第3款，且違法限制要以私有建地交換」之質疑，桃園辦事處上開回函中之「請提供可建築使用之建築用地」等字句，顯欠妥適，應予檢討。

五、行政院106年3月即已指示規劃推動既有與新建高爾夫球場整體產業加值及活化轉型，會同相關部會提出精進措施等，教育部身為中央主管機關責無旁貸，其他各相關主管機關亦應重視，共同配合。基於促進高爾夫球運動產業發展，行政院允應整合跨部會之意見，務實檢討相關法令，俾契合高爾夫球產業發展之實需。

(一)因高爾夫球場所需用地廣大，涉及土地開發、建築管理、水土保持、生態保育、環境保護等相關課題，早年因部分業者不諳法令，致有超挖與超限利用等情形，為輔導業者依法令規定早日完成開發使用，爰當時對於高爾夫球場興建觀光旅館等觀光遊憩設施，不予開放。行政院為切實整頓國內已核准籌設及開發中之球場，並依規定嚴格管理，於84年3月14日核定「高爾夫球場整頓情形說帖」，訂定處理原則，當時國內球場准予籌設有82家，經歷年來之整頓後，球場持續不斷減少，於91年剩下70家、101年剩下64家，迄109年5月僅剩59家，球場數量大幅減少。體育署於104年間辦理第3次5年通盤檢討，並據以製作「高爾夫球場設置之政策環境影響評估-第3次5年通盤檢討報告書」，行政院於106年3月30日以院臺教字第1060003363號函核復略以：考量環境涵容能力，請持續檢討各區域高爾夫球場規劃數量合理性，並管制球場數量設置上限。另近年高爾夫球場數量已趨穩定，請規劃推動既有與新建

球場整體產業加值及活化轉型，會同相關部會提出精進措施。又體育署107年度委託辦理訪視高爾夫球計畫，經以北、中、南、東地區分層抽樣調查10家球場發現，高爾夫球場擊球人數已逐年減少，為利高爾夫球產業發展與永續，開放高爾夫球場土地多元使用以拓展其客源，復對照前開高爾夫球場逐年不斷減少情形，顯示行政院106年3月要求體育署規劃推動既有與新建球場整體產業加值及活化轉型，會同相關部會提出精進措施，確有其必要，目前相關法令實應儘速鬆綁，俾符高爾夫球產業之實際發展需求。

(二)本院舉行座談會時，協進會表示目前國內8成之高爾夫球場已處於虧損狀態中，107年5月修正之委營要點更使部分高爾夫球場面臨經營危機而相當激憤，爰基於高爾夫球運動產業之永續發展，對於委託經營、開發及土地交換及高爾夫球場用地之獎勵優惠與放寬限制等，提出諸多建議及意見，茲摘錄彙整如次：

- 1、高爾夫球場土地之增值，係因私人開發者投資大量資金進行開發所產生，並非政府之開發作為，土地增值的貢獻者為高爾夫球場業者，並非政府。如今，反因土地公告現值的調漲，使得經營者必需付出更多的權利金，對於土地貢獻越多反受到更重的懲罰，顯然不合理及不公平。
- 2、依據委營要點第5條及第11條規定，開發計畫未經目的事業主管機關核准之訂約權利金可適用1.3%，若開發計畫經目的事業主管機關核准之訂約權利金反而須適用較高之4%，顯不合理。目的事業主管機關考量施政需要、業務推動以及公共利益，認定有提供使用必要之規定，必須同時具

備「施政需要」、「業務推動」以及「公共利益」等3個條件，過於嚴苛。

- 3、交換辦法第6條條文中之「可供單獨建築使用之他人所有土地」，僅限於「都市內住、商、工土地及非都市甲、乙、丙、丁種建築用地」，過於嚴苛，「可個案認定」則易滋爭議；又其第11項第3款「經各該目的事業主管機關核准開發許可之整體開發案」，可交換之國有土地條件竟比第2款「未經各該目的事業主管機關核准開發許可之整體開發案」更為嚴格，極不合理。
- 4、高爾夫球場之用地，應屬國產法第47條第3款之「其他非興建房屋之事業」，將國有非公用不動產由國產署以委託、合作或信託方式由高爾夫球場業者予以依法改良利用；已開發完成經營中之高爾夫球場用地，得依據國產法第42條第1項之規定由業者承租。國有非公用財產委託經營契約，雖名為委託經營(無名契約)，其性質顯然屬於租地使用之契約，其法律性質應屬租賃之性質，自應適用民法及土地法關於租賃之規定。
- 5、主管機關應援引運動產業發展條例第8條第1項第13款及第2項之規定，訂定「承租公有或國營事業土地作為高爾夫球場用地使用獎勵優惠辦法」。
- 6、非都市土地使用管制規則第6條附表1「遊憩用地」各許可細目之附帶條件「高爾夫球場除外」規定，均不利於高爾夫球場之多角化經營。另，建議高爾夫球場管理規則增列招待所、安養機構、露營野餐設施、餐廳；並建議將內政部之非都市土地開發審議作業規範中，高爾夫球場專篇修改會館建築基地面積規定，以維繫高爾夫球場

經營之動力。

(三)針對高爾夫球場產業所面臨之問題與困境，教育部研提短、中、長程之輔導措施，茲分述如下：

1、短程：

(1) 認定高爾夫球場列為「體育運動類」，建請相關部會研議廢止娛樂稅

〈1〉娛樂稅之納稅義務人為出價娛樂之人，而非球場業者，鑒於現行稅法獨對同屬運動種類之高爾夫球場課徵娛樂稅，實有檢討空間。

〈2〉近年我國選手在高爾夫運動賽事中屢獲佳績，從事高爾夫運動人口逐年增加，高爾夫已為體育重點發展項目，球場亦配合政府培育潛力及優秀選手。基於政府一體立場，請財政部考量高爾夫為運動本質，廢止娛樂稅。

(2) 高爾夫球場設置之政策環境影響評估-第4次5年通盤檢討

鑒於時空、物化環境、生態環境、社會、經濟條件轉變，並反應環境與經營管理策略之變遷，全國及區域之高爾夫總量以區域環境涵容能力為考量，於109年啟動委託辦理第4次5年通盤檢討，將於110年報送行政院。

(3) 彙編「申請高爾夫球場參考手冊」

為建立球場標準作業流程、蒐整輔導高爾夫球場業務常見問題之Q&A，辦理彙編「申請高爾夫球場參考手冊」，期完成後提供業者及行政機關參考。

2、中程：

(1) 研修高爾夫球場管理規則

〈1〉規劃修正重點如下：

《1》新增主管機關應函知地方政府轉知申請

人限期補正。

《2》明定高爾夫球場土地、建物經法院拍賣或經債權人依法承受時，其買受人或承受人應於6個月內檢附相關文件，證明其有意願繼續經營。

《3》新增教育部廢止其籌設許可之5款情節嚴重之態樣。

〈2〉高爾夫球場管理規則修正後，將與其他目的事業主管機關規範一致及符合實務運作，以利行政機關有效輔導與管理。

(2) 修正國民體育法，增加管理規則之授權依據

目前已完成修正國民體育法第44條之2增訂高爾夫球場之授權法源，並於108年完成草案預告，賡續依相關作業程序辦理，期以建構完整之法制基礎。

(3) 研議高爾夫球場承租國有地優惠辦法

〈1〉為利研擬相關法規之修訂，體育署已請協進會提出相關佐證數據，以及政策可行性、修法必要性等資訊，俾為後續立法作業之參據。

〈2〉研訂承租公有土地或國營事業土地作為高爾夫球場使用之相關優惠辦法，明文規範高爾夫球場業者承租公有土地或國營事業土地時，如作高爾夫球場使用之租金優惠，及應檢附之證明文件等。

〈3〉賡續研議於運動產業發展條例是否可納入「承租國有地優惠辦法」之授權條文，尋求調降高爾夫球場業者使用國有地保證金、權利金之解決對策。

3、長程：擬定高爾夫球場管理條例

高爾夫球場所涉層面廣大，研訂高爾夫球場

管理條例(草案)雖有立法難度，但其優勢在於可周延訂定相關機制，澈底解決高爾夫球場實際遭遇困難，有利於高爾夫運動發展，爰教育部將研訂專法列為長期輔導措施，建構完整之法制基礎，以助高爾夫球運動之健全發展。

- (四)全世界高爾夫球場統計，在107年底，全世界共有38,864座高爾夫球場，台灣球場數僅60座，占不到千分之2。全球249個國家當中有209個國家有高爾夫球場。根據108年統計，全球有534個球場正在籌建之中。其中149個在亞洲，佔了全球的三分之一。而其中86個在規劃之中，63個建造之中。103至107年之間則有414座新建球場，新興球場之中，65%是度假型的球場，包含旅館及多項休閒設施網球、游泳池健身中心、水療，甚至於射箭、自行車道等等綜合度假中心。度假型球場的激增，最大的訴求就是增進觀光人潮。泰國就是高爾夫觀光大國，在全世界的高爾夫觀光客流量居全世界第二，僅次於西班牙。東南亞各國急起直追，越南、馬來西亞，高爾夫球場大量興建，就是為了提昇觀光產業。另據以色列旅遊網站，目前只有一座標準的18洞球場，旅遊部宣布將耗資2億美元以15年建造16個球場，評估投資高球場帶來酒店入住率會增加20%，赴該國旅遊的遊客花費將從1,000美元增加到2,000美元。交通部觀光局亦表示美國紐約州、加拿大及越南等地，或藉由基層高爾夫扎根促使運動普及化，以帶動國民旅遊，或由民間企業投資建設高規格球場，以收費較其他國家低廉之費用，吸引世界各地旅客前往消費，以越南為例，甚至聘請澳洲高爾夫球職業名將雷格諾曼（Greg Norman）為2018-2021年越南旅遊大使，透過其於高爾夫球界

之影響力，大力將越南之高爾夫球場推廣至國際；此外，對於推廣高爾夫球順道於國內遊遊之行程部分，可結合客庄文化元素之浪漫台三線、原民部落元素之幸福台九線、自然與美食元素之陽光北回歸線；或者結合都會景點、購物商圈、寺廟古蹟、歷史建物、觀光工廠為主軸之城市觀光景點行程，抑或結合國家風景區、國家公園、國家農場、森林遊樂區為主軸之地景觀光景點行程。

- (五)經核，針對高爾夫球場產業所面臨之問題與困境，包括娛樂稅課徵、球場業者不諳申請流程及所涉法令導致業者補正進度緩慢，球場多元經營項目之鬆綁、國有土地委託經營權利金過高等，為協助推動高爾夫球場解決上開問題與困境，教育部雖已研提前開短、中、長程之輔導措施，惟其涉及財政部及內政部等機關，亟待行政院整合跨部會之意見，倘能順利依教育部之規劃逐步落實，即符合行政院上開106年3月所提規劃推動既有與新建球場整體產業加值及活化轉型，會同相關部會提出精進措施之指示，並可望逐漸解決高爾夫球場產業所共同面臨之部分問題與困境。此外，政府如能將高爾夫球場推廣至國際，吸引世界各地球友來我國打球並順遊國內相關景點，除可提振高爾夫球場產業發展外，更可進一步成為帶動國內觀光產業之契機，惟教育部於接受本院詢問時僅表示，會同交通部結合中央及地方單位建立平臺，整合推動臺灣觀光，帶動產業發展；並請協進會彙整各地球場之主要聯絡窗口，由教育部協助發函提供予各縣市政府，俾利後續推動地方特色運動觀光遊程等。綜觀教育部上開相關輔導措施及相關說明，對於協助高爾夫球場產業結合觀光旅遊部分似有不足，未見參考國外成功

將高爾夫球場結合休閒觀光案例，將我國打造成為高爾夫觀光大國之雄心，頗為可惜。高爾夫球場數量已由最高之83家持續減少，目前剩下59家球場，教育部既已將活絡高爾夫球場，促進高爾夫運動產業發展等列為施政之願景，自應採取更積極之態度，俾加速達成上開願景。

六、時至今日，高爾夫球已發展成各重要國際賽會中之運動競技項目，教育部並已推動相關計畫，於校園中推廣高爾夫球運動，以期待我國選手可於未來國際賽會中延續過去優異之成績；然財政部卻仍將高爾夫球場視為提供娛樂設施供人娛樂者而課徵娛樂稅，顯不合時宜，行政院允應基於政府一體，儘速研議、檢討。

(一)協進會向本院陳訴，財政部對高爾夫球場依娛樂業課稅，影響高爾夫球運動發展且降低民眾參與該運動意願，建請廢除，以利擴大產業興利，其說明略以：

- 1、當初高爾夫球運動課徵娛樂稅，或有其背景因素，惟現今時空環境丕變，高爾夫球運動之年齡層逐步下降且參與人數持續增加；再者，經濟部於87年1月1日修訂之「公司行號營業項目標準分類」，即已將高爾夫球場列入體育運動業，且教育部體育署自105年起推動高爾夫校園扎根計畫，於學校成立社團或代表隊。因此，行政機關似不宜墨守成規，忽略社會環境改變所導致之稅捐不合理現象。
- 2、查本院於93年4月間，即對於財政部漠視經濟部已將高爾夫球場改列為體育運動業之體育場館業，迄未配合修正法令見解，仍將從事高爾夫球運動者視為課徵娛樂稅對象，有違政府一體原則等情，公告糾正財政部在案；而陳情人近年來亦

多次向財政部請願，建請重啟檢討取消高爾夫娛樂稅，惟均未獲正面回應，顯然罔顧本院之糾正意旨，相關行政官員涉有怠惰之嫌，應予彈劾。

- 3、鄰近之南韓為活絡國內經濟，頒布擴大內需政策，計畫提振運動消費，包括推廣高爾夫球成為大眾化運動，現南韓國內有450餘座球場，在平民消費運動蔚為風潮下，產出2千餘位優秀選手，在國際賽事中常有優異表現。反觀國內高爾夫運動，仍被政府視為「娛樂」行為，對高爾夫球友持續課徵娛樂稅，實對於提升高爾夫運動風氣為一大傷害。
- 4、請本院以鼓勵高爾夫球運動發展之角度，敦請行政機關檢討廢除對高爾夫球場課徵娛樂稅，以利擴大高爾夫球運動參與及產業興利，並促進國家經濟發展；況且高爾夫球可作為體育外交，作為與外賓交流之管道，政府不應打壓。

(二)教育部對於高爾夫球場課徵娛樂稅之看法及意見

- 1、依據經濟部87年修訂「公司行號營業項目標準分類」，高爾夫球場、撞球場、保齡球館列為J8「體育運動業」。
- 2、體育署為整合民間資源提升運動風氣與技術水準，除積極協調經濟部將高爾夫球場、撞球場、保齡球館等列為運動場館業外，並自87年9月1日起迄今，多次建請財政部修正課徵娛樂稅事宜。
- 3、近年我國選手在高爾夫運動賽事中屢獲佳績，從事高爾夫運動人口逐年增加，高爾夫已為體育重點發展項目，球場亦配合政府培育潛力及優秀選手。基於政府一體，教育部於109年4月15日函請財政部考量高爾夫為運動本質，廢止娛樂稅。

(三)復查，鑑於2009年國際奧林匹克委員會第121次全會

上，已將高爾夫項目納入2016年里約奧運及2020年東京奧運的正式比賽項目，且亞洲運動會（下稱亞運）、亞洲青年運動會（下稱亞青運）和青年奧運會也均已將高爾夫列為正式比賽項目，基於高爾夫運動已受到國際各重要運動賽事之重視，列為正式運動比賽項目，雖然以往我國在歷年成績尚稱優異（如2013亞青運男子金牌、2014青年奧運女子銀牌及2014仁川亞運2金1銅），但為延續成果，並面對未來挑戰，教育部體認到擴大基層培訓之重要，為達成提升國際賽會成績之政策，爰自105年起推動「基層高爾夫扎根計畫」，推廣學校成立高爾夫代表隊及運動社團與配合推廣之高爾夫球場，以及規劃辦理分區推廣高爾夫賽事及全國菁英賽事等工作，以擴大基層扎根之廣度，期待可建立選才、訓練、競賽、輔導以及獎勵等配套規劃的扎根機制，優化青少年高爾夫運動人才發展的基礎，亦符合提供學生多元運動選擇之意旨¹。換言之，高爾夫球運動已成為我國體育重點發展項目之一，教育部除於學校成立社團或代表隊，希望增加高爾夫運動人口鼓勵運動與從中培育潛力及優秀選手外，亦請高爾夫球場配合政府上開計畫協助學校辦理推廣高爾夫球運動，以及配合辦理高爾夫相關賽事等工作。經濟部87年修訂「公司行號營業項目標準分類」，將高爾夫球場列為體育運動業後，基於政府一體考量，教育部多次建請財政部修正對高爾夫球場課徵娛樂稅之規定，以利整合民間資源，以提升國內高爾夫球運動風氣與技術水準，惟財政部迄未修正對高爾夫球場課徵娛樂稅之規定。

¹ 摘錄自「基層高爾夫扎根計畫」相關內容，資料來源：體育署網站：網址：<https://www.sa.gov.tw/wSite/public/Attachment/f1468806393770.pdf>。

(四)財政部對於高爾夫球場迄今仍課徵娛樂稅之相關說明，略以：

- 1、60年7月30日修正公布筵席及娛樂稅法第2條將「高爾夫球」列為課稅範圍。該修法案於立法院財政委員會審查時，張委員志智、潘委員衍興、李委員公權、周委員樹聲等人均認為，高爾夫球在本質上來講，是一種運動，但同時也是娛樂，在運動之中也有娛樂性質，財政委員會決議除行政院版之撞球外，增訂保齡球及高爾夫球。
- 2、69年因廢止筵席稅而另制定娛樂稅法，69年6月29日修正公布娛樂稅法及全文18條，將第2條「高爾夫球」修正為「高爾夫球場」。
- 3、96年立法院羅委員志明等33人、王委員幸男等31人、李委員全教等38人提案修正娛樂稅法，建議刪除撞球場、保齡球館、高爾夫球場之課稅項目，於該院財政委員會審查時，陳委員志彬、黃委員偉哲等人認為，高爾夫球場土地無法做好水土保持，增加政府防洪治山經費、高爾夫球場稅率由各縣市自行決定以符合地方自治精神及恐影響地方財政等由，經朝野協商決議仍維持高爾夫球場之課稅項目。
- 4、娛樂稅法第2條第1項規定，娛樂稅就該項各款所列娛樂場所、娛樂設施或娛樂活動所收票價或收費額徵收之；其中第6款規定，高爾夫球場及其他提供娛樂設施供人娛樂者屬課徵對象。
- 5、高爾夫球雖具體育性質，惟仍兼具娛樂性質，且球場須使用廣大土地資源，外界時有易破壞水土保持及消耗環境資源之議，且消費金額通常較其他應稅之娛樂項目高，課徵娛樂稅有其正當性，目前日本、菲律賓、美國馬里蘭州對高爾夫球場

仍有類似稅課。

- 6、協進會楊副理事長所提有關高爾夫產業是沒有污染的綠色產業、下游居民從未有土石流事件、員工從未有農藥中毒事件等節，財政部尊重其意見。
- 7、娛樂稅係特種性質之銷售稅，納稅義務人為出價娛樂之人，業者為代徵人並未負擔娛樂稅，倘取消高爾夫球課徵娛樂稅，業者是否反映於銷售價格使消費者受益，尚難評估，恐引發以租稅補貼業者之議。又高爾夫球場之消費與現行屬課徵娛樂稅之電影觀賞、餐廳附設卡拉OK、表演活動、娃娃機、遊園導覽車等相較，其消費金額較高，倘不課徵娛樂稅，恐予社會大眾課稅不公之觀感。
- 8、按娛樂稅法第6條規定，各縣市政府得視地方實際情形，在同法第5條規定之法定稅率範圍內，分別規定各娛樂項目之娛樂稅徵收率，提經其民意機關通過，報請或層轉財政部核備。目前高爾夫球場法定稅率上限20%，各縣市政府均從低訂定徵收率(1%~10%，多數訂為5%)，已較法定稅率上限20%為低。娛樂稅為地方稅，稅收100%歸屬徵起之鄉(鎮、市)，以107年為例，全年稅收約17.7億元，其中高爾夫球場全年稅收約3.5億元，為鄉(鎮、市)主要財源之一，娛樂稅之課徵允宜尊重地方自治精神。
- 9、娛樂稅之徵收，始於31年，69年因廢止筵席稅而另制定娛樂稅法，其立法意旨為裨益地方財政、彌補財政不足，及推行節約生活，對奢侈性質之娛樂課稅以改善社會風氣，兼具財政及社會目標。隨著時代變遷、人民財富增加及娛樂活動多

元化，現階段娛樂稅之課稅項目或許不具備改善社會風氣的目的，仍有裨益地方及彌補財政不足的功能。目前並無取消對高爾夫球場課徵娛樂稅之具體規劃。

(五)經核：

- 1、揆財政部前開說明，其認為高爾夫球雖具體育性質，惟仍兼具娛樂性質，係引據60年立法院審查法案時之相關發言紀錄，距今已長達近半個世紀之久，完全無視經濟部早於87年即已將高爾夫球場重新歸為體育運動業之項下，以及教育部鑑於近年來國際各重要體育賽會已紛紛將高爾夫列為正式比賽項目，而積極推動包括上開「基層高爾夫扎根計畫」以優化青少年高爾夫運動人才發展並提供學生多元運動選擇之努力。以60年立法院審查法案時之相關發言紀錄，據以持續認定高爾夫球雖屬體育但仍兼具娛樂性質，難以服人。
- 2、由31年4月24日所訂定之筵席及娛樂稅法第2條：「筵席及娛樂稅，應按價徵收，其稅率如左。一、筵席不得超過原價百之十。二、凡以營利為目的之電影、戲劇、書場、球房、及其他娛樂場所，不得超過原價百之三十。」之規定可知，筵席及娛樂稅法乃係針對筵席及娛樂場所，推行飲食與娛樂活動之適度節制。嗣於69年廢止筵席及娛樂稅法而另制定娛樂稅法時，於當時之時空環境背景下，將撞球場、保齡球館、高爾夫球場視為提供娛樂設施供人娛樂者，而課徵娛樂稅；96年5月23日因考量撞球及保齡球等運動項目為國際重要賽事之重點奪牌項目等因素，而修正娛樂稅第2條規定，將撞球及保齡球等運動項目刪除，而以獨留高爾夫球場將其視為提供娛樂設施

供人娛樂者，財政部當時所持之理由包括高爾夫球場須使用廣大土地且消費金額較高；倘免徵將影響地方財源；外國稅制上，亦有類似課稅等。時至今日，高爾夫球係屬運動項目，已無疑義，財政部亦無法提出具體資料反駁協進會：「高爾夫產業係綠色產業、球場下游地區未發生土石流、球場員工未發生農藥中毒」等說明而予以尊重，仍以高爾夫球場須使用廣大土地且消費金額較高等為由，而將高爾夫球場視為提供娛樂設施供人娛樂者，顯已不合時宜；此外，財政部雖坦承隨著時代變遷、人民財富增加及娛樂活動多元化，現階段娛樂稅之課稅項目或許不具備改善社會風氣的目的，然若仍以免徵高爾夫球場將影響地方財源為由，而對於不合理之稅制遲遲不做修正及調整，勢難讓高爾夫球場及從事高爾夫球運動者信服。

- 3、時至今日，高爾夫球已發展成各重要國際賽會中之運動競技項目，教育部並已推動相關計畫，於校園中推廣高爾夫球運動，以期待我國選手可於未來國際賽會中延續過去優異之成績；然財政部卻仍將高爾夫球場視為提供娛樂設施供人娛樂者而課徵娛樂稅，顯不合時宜，行政院允應基於政府一體，儘速研議、檢討。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，函請教育部檢討見復。
- 二、調查意見二，函請財政部參處。
- 三、調查意見三至四，函請財政部檢討見復。
- 四、調查意見五、六，函請行政院檢討見復。
- 五、調查意見一至三、五至六，函復陳訴人中華民國高爾夫球場事業協進會；調查意見四，函復陳訴人A股份有限公司。

調查委員：方萬富

陳慶財

李月德