

調 查 報 告

壹、案由：據訴：彰化縣農會 96 年間申請「彰農高爾夫球場」雜項執照，彰化縣政府延宕迄今仍未依法核發，涉有違失。

貳、調查意見：

本案陳訴人即「彰化縣農會」，初於民國（下同）79 年上旬，為該會所有、屬非都市土地山坡地保育區，位於彰化縣大村鄉埤子頭段○○、○○-○○、○○-○○地號及黃厝段犁頭厝小段○○-○、○○-○、○○-○地號等共 6 筆土地，合計面積約 85 公頃，申請設立「高爾夫球場」。

「高爾夫球場」設立，首應擬具經營計畫，向高爾夫球場中央目的事業主管機關申請取得「籌設許可」，其次向非都市土地所在之區域計畫擬定機關申請核發土地「開發許可」，依序再由所在縣市政府核發「雜項執照」並配合辦理「使用分區及使用地變更」及後續之「建築相關執照」，嗣經完成上開程序，取得高爾夫球場中央目的事業主管機關核准「開放使用」後，方可對外正式營運。

本案陳訴人即申請人為申辦「高爾夫球場『籌設』許可」，依當時應適用之「高爾夫球場管理規則」，由彰化縣政府受理申請書件，層轉前台灣省政府教育廳會同相關單位初審後，函轉當時高爾夫球場中央目的事業主管機關即教育部（87 年後，移由行政院體育委員會負責），於 79 年 7 月 24 日辦理會勘後，81 年 4 月 6 日該部核准本案「彰農高爾夫球場『籌設』許可」。

嗣按「非都市土地使用分區管制規則」相關規定，內政部於 93 年 3 月 1 日核定本案「開發計畫」，94 年 10 月 5 日彰化縣政府召開本案「山坡地雜項執照」第 1

次審查會議，惟遲至 99 年 8 月 16 日，本案已由彰化縣政府召開第 6 次「山坡地雜項執照」審查會議，卻仍未核准發照。陳訴人彰化縣農會爰於 99 年 6 月向本院陳訴指摘彰化縣政府未依法核准該會申請「彰農高爾夫球場」〔雜項執照〕，涉有延宕違失等情，經值日委員核批輪派調查，成立本件調查案。

案經本院以 99 年 6 月 29 日 (99) 處台調肆字第 0990804737 號函詢彰化縣政府，該府嗣以 99 年 7 月 13 日府建管字第 0990158824 號函檢附相關書圖文件函復，並於 99 年 8 月 23 日約詢彰化縣政府副縣長暨所屬建築管理及水土保持等業務主管人員，同年 9 月 31 日約見本案陳訴人，且於 9 月 15 日辦理現勘。經詳閱本案相關書圖函件及法令規定，業調查竣事，茲臚列本院調查意見如后：

- 一、彰化縣政府辦理本案「彰農高爾夫球場」申請「山坡地雜項執照」許可事項，審查作業耗時 5 年、歷經 6 次，卻未能將申請人不合法令條款之處，集中彙整、詳為列舉，難謂無零碎冗長之缺失，且不斷提出「新修正意見」，不符建築法第 35 條明文規定，應予檢討並具體提列改進作為。

(一) 本案陳訴人「彰化縣農會」，為該會所有位於彰化縣大村鄉埤子頭段及黃厝段、合計面積約 85 公頃之「非都市土地」「山坡地保育區」即本案系爭基地，申請設立「彰農高爾夫球場」。依規定流程，本案陳訴人即申請人已先後於 79 年 5 月獲核准「水土保持計畫」，81 年 4 月取得「籌設許可」，93 年 3 月核發「開發許可」，94 年 4 月及 7 月系爭基地位址「環境影響差異分析報告」及修正「水土保持計畫」經相關主管機關同意備查，依序於 94 年 10 月起，由彰化縣政府受理本案「山坡地雜項執照」審

查，但迄至 99 年 9 月，該府已召開 6 次審查會議卻仍未核准發照，引發陳訴人不滿，指摘彰化縣政府涉有延宕違失情事。

- (二)按「非都市土地使用管制規則」及「非都市土地開發審議作業規範」等相關規定，非都市土地「申請開發『高爾夫球場』」，面積達 10 公頃以上者，應變更為「特定專用區」。而非都市土地開發「需辦理土地使用分區變更」者，原於 99 年 4 月 28 日前，申請人應檢具開發計畫書圖文件，向所在縣市政府，依下述「原法令規定」流程順序辦理：(1)申請「開發許可」、(2)申請「雜項執照」、(3)申請變更「土地使用分區及使用地」。嗣經內政部於 99 年 4 月 28 日修正公布「非都市土地使用管制規則」相關規定，上開流程順序現已變更為：(1)申請「開發許可」、(2)「山坡地範圍」屬依水土保持法相關規定應擬具水土保持計畫者，取得「水土保持完工證明書」；「非山坡地範圍」，應取得「整地排水計畫完工證明書」、(3)申請「土地使用分區及使用地」之異動登記。故依現行規定，非都市土地開發需辦理土地使用分區變更，而該址基地位於「山坡地範圍」者，經相關主管機關依法許可「開發」及核准「水土保持計畫」後，應取得水土保持主管機關依法核發「水土保持完工證明書」後，辦理「變更編定」為允許之使用分區及使用地，再依建築法及山坡地建築管理辦法等相關規定，申請「建築許可」。並依中央法規標準法第 18 條規定：「各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規。但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止

所聲請之事項者，適用舊法規。」，本案目前仍在「雜項執照」審查階段，屬「處理程序尚未終結」案件，得適用 99 年 4 月 28 日修正公布「非都市土地使用管制規則」相關規定程序辦理（內政部營建署 99 年 6 月 10 日函釋同此見解），彰化縣政府自應依法行政，依上開「從新從優」原則辦理本案後續程序，合先敘明。

(三)內政部為加強「山坡地雜項執照」審查及施工查驗，以維護山坡地開發建築之公共安全，於 86 年 11 月訂有「加強山坡地雜項執照審查及施工查驗執行要點」，若「非都市土地」已編定或變更編定為可建築用地或「經核准得開發建築」，其建築基地面積 3,000 平方公尺以上之「山坡地」，涉及「整地」者，應適用此「執行要點」。依此「執行要點」規定，縣市政府為辦理「雜項執照申請案」之審查，應召集相關業務主管機關、公用事業機構、相關單位及人員與專家學者，共同組成「審查小組」，就「規定項目」予以審查。所指「規定項目」，應依內政部 85 年 12 月 27 日函訂「建造執照及雜項執照規定項目審查及簽證項目抽查作業」等相關「審查表」及「審查項目」辦理。本件系爭非都市土地「申請開發『高爾夫球場』」案，基地面積約 85 公頃，位於「山坡地」且涉及「整地」，符合上開「執行要點」規定。

(四)彰化縣政府於 93 年 11 月受理本案申請人即陳訴人申請「山坡地雜項執照」許可事宜，遂將此申請案移由「彰化縣山坡地雜項執照審查小組」辦理審查。該小組自 94 年 10 月 5 日召開本案第 1 次審查會議後，分別再於 95 年 12 月 12 日、96 年 2 月 1 日、97 年 6 月 12 日、98 年 1 月 14 日、99 年 8 月 16

日，持續召開共 6 次審查會議，惟彰化縣政府主張：本案審查小組委員對申請案之報告書內容提出諸多改善建議，並請申請人針對相關問題修正後，再提會審查，惟申請人未能對相關問題完成修正並符合審查小組要求，故迄今尚未核准本案「雜項執照」。

(五)按內政部訂定「加強山坡地雜項執照審查及施工查驗執行要點」規定組成之「彰化縣山坡地雜項執照審查小組」，應依據〔山坡地雜項執照審查表〕審查「規定項目」，該〔審查表〕規定，「『建築』審查」項目應含「計畫開發建築地區『坵塊圖上平均坡度』、地質調查分析結果、基礎工程分析其預定基礎面下有效應力深度內岩石品質指標」等項目，均需「符合規定」，「『審查小組』會審項目」為：「(1) 建築配置計畫(含區位及使用強度)、(2) 鄰近之道路交通(含連外道路)、(3) 公共設施、(4) 地質條件、(5) 土方開挖、(6) 邊坡穩定分析、(7) 擋土設施、(8) 排水設施、(9) 監測系統」等項目，均需「會審通過」，可見〔雜項執照〕之審查，係屬廣義建築技術之「實質審查」。

(六)經詳細檢閱本案 6 次「山坡地雜項執照審查小組」(簡稱「坡審」)會議記錄，94 年 10 月 5 日本案第 1 次坡審時，針對「排水設施之『集水區』及『污水處理』、道路交通(含連外道路)、建築配置計畫(含區位及使用強度)、計畫開發建築地區『坵塊圖上平均坡度』、土方開挖、邊坡穩定」等項目提出問題；95 年 12 月 12 日本案第 2 次坡審時，新增「植栽計畫、地質條件」，並持續檢討「排水設施之『集水區』及『污水處理』、道路交通(含

連外道路)、建築配置計畫(含區位及使用強度)」等項目;96年2月1日第3次坡審,新增「要求申請人基於國土保安、景觀生態、水土保持、營運管理等因素,請再審慎考慮及執行本開發計畫案、取得高鐵局相關核准函、詳細調查原始林提完善保全計畫」;97年7月1日第4次坡審,新增「釐清本案是否仍處於有效籌設期間」;98年1月14日第5次坡審,新增「供電容量檢討、本案辦理已拖延甚久,請再評估是否開闢為高爾夫球場、請重視環境美學、基地規劃可與更多休閒活動結合」等項目;99年8月16日第6次坡審,新增「本案如何分期分區開發、本案開發約84公頃林地,每年減損吸存CO₂的量如何補救、水源及水權問題、重新測量基地地形坡度,以核對地形地貌差異性、提出具體坡地環境地質資料、開發單位如何確保避免環境污染及對生態影響、應重新檢討污染防治措施、本開發基地是否辦理重測、函詢交通部觀光局本案是否位於參山國家風景區範圍」等項目。

- (七)又因本案審查期間已歷經5年多,審查小組組成委員時有更換,核對前揭本案歷次審查會議記錄可知,本案不斷出現後次審查意見異於前次審查事項之「新增」項目,雖〔雜項執照坡審小組〕之會審,係屬廣義建築技術之「實質審查」並具有「維護山坡地開發建築公共安全」之公益性目的,但按建築法第35條規定,縣市主管建築機關,對於申請建築執照案件之審查,認為不合相關法令規定者,應將其不合條款之處「詳為列舉,一次通知」申請人,令其改正,則彰化縣政府辦理本案山坡地雜項執照審查作業,歷經6次仍不斷於後次審查意見有異於前次審查事項之「新增」項目,已未盡符合建築法

明文要求，關於「建築執照審查」應避免零碎冗長不斷提出「新修正意見」，而應集中詳盡的列明缺失項目及適用之法令規定，於符合個案性質之適當審查期間內儘速完成審查作業並作成准駁處分，方符建築法審理執照法制規定。

- (八)彰化縣政府辦理本案「彰農高爾夫球場坡審」事項，審查作業歷經6次卻未能將申請人非法令條款之處，集中彙整、詳為列舉，難謂無零碎冗長之缺失，且不斷提出「新修正意見」，不符建築法第35條明文規定，應予檢討並具體提列改進作為見復。

二、本案「彰農高爾夫球場」之「籌設許可」，於81年4月6日即已獲當時中央目的事業主管機關即教育部核准。本案申請人即陳訴人於93年11月係向「彰化縣政府」申請「山坡地雜項執照」許可事宜，該府依法應依據「山坡地雜項執照審查表」之「規定項目」辦理實質技術部分之審查，此項「審查範圍」與由中央目的事業主管機關審查「高爾夫球場」之「籌設許可」或環境保護機關審查「環境影響評估」事項不同。彰化縣政府應遵守「法律保留原則」法理，確實依法行政，儘速完成審查作業，並於作成准駁處分後，將處理結果函復本院。

- (一)為維護國家整體環境生態，原體育業務主管機關即教育部，自79年1月1日起暫停受理國內「高爾夫球場」新申請「籌設」案件，行政院嗣以82年11月3日台82教字第38380號函示略謂：為整頓高爾夫球場，繼續凍結高爾夫球場新申設案件。86年7月16日行政院體育委員會成立後，依據行政院84年3月14日台(84)教09209號函核定「高爾夫球場整頓情形說帖」之處理原則，著手輔導既有高爾

夫球場改正及補辦相關手續，並配合交通部（觀光局）辦理高爾夫球場設置之政策評估，作成結論經行政院 90 年 6 月 28 日台 90 體字第 032972 號准予備查，略謂：全國及區域之高爾夫球場「總量」，應以既有球場產生之環境累積效應及區域環境涵容能力為考量，每 5 年進行通盤檢討。行政院嗣以 93 年 12 月 8 日院台體字第 0930047755 號函示，對於「高爾夫球場申請『籌設』案」，應秉持下列原則辦理：（1）「平地化」原則：國內高爾夫球場於 93 年時共 70 座（註：統計至 96 年時則為 69 座，北部 38 座、中部 15 座、南部 14 座、東部 2 座），大多設置於「山坡地」，造成土壤流失、水資源污染及生態保育等問題，未來高爾夫球場申請「籌設」，應以「平地」為主、（2）「平民化」原則：長期以來高爾夫球場之收費偏高，造成民眾認為是一項貴族運動，故為使該運動能普及化及平民化，宜考量降低收費標準，或由申設者於場內提供部分平價區、平價時段供一般民眾使用，以避免形成只限少數人有能力享有之運動場所、（3）「觀光發展」原則：現有高爾夫球場儘量與當地旅遊路線結合，以促進地方觀光事業之發展、（4）「區域平衡發展」原則：高爾夫球場設置之「總量」，應以區域環境涵容能力為考量。又有關高爾夫球場之新申請籌設案，除應符合上開原則外，行政院國家永續發展委員會亦曾於 94 年 4 月國土資源工作分組第 15 次分組會議時列為議案討論。96 年 9 月，行政院體育委員會於通盤檢討後，依高爾夫球場「全國總量管制」原則，報請行政院同意「重新受理」高爾夫球場新設立「籌設」許可申請案件，在全國總量管制 97 座原則下，北部地區（包括馬祖），可再新增 4

至 7 座、中部地區（包括金門）可新增 9 至 10 座、南部地區（包括澎湖）可新增 4 至 7 座，東部地區可新增 1 至 4 座。依上可見，中央目的事業主管機關基於國土環境資源保護政策，為避免高爾夫球場開發行為，導致大規模整地挖填土方及砍伐樹林、長時期養護草坪施藥劑除蟲及耗能澆水等抵觸現代保護環境綠能觀念，且均衡國土區域發展，故實施高爾夫球場「申請『籌設許可』案件『全國總量管制』」，尚非不許。

- (二)惟本案「彰農高爾夫球場」之「籌設許可」，於 81 年 4 月 6 日即已獲當時中央目的事業主管機關即教育部核准。本案申請人即陳訴人於 93 年 11 月係向「彰化縣政府」申請「山坡地雜項執照」許可事宜，該府應按內政部訂定「加強山坡地雜項執照審查及施工查驗執行要點」規定，組成「彰化縣山坡地雜項執照審查小組」，依據〔山坡地雜項執照審查表〕之「規定項目」辦理「技術」部分之審查，此項「審查範圍」與由中央目的事業主管機關審查「高爾夫球場」之「籌設許可」或環境保護機關審查「環境影響評估」事項不同。經查彰化縣政府於本案數次「山坡地雜項執照審查」修正意見中，均曾要求申請人「再評估是否開闢為高爾夫球場」及「考量對生態環境影響」等應屬「籌設許可」或「環境影響評估」，非屬「雜項執照」審查項目之審查意見，行政機關應依法行政，倘若法律無明文禁止或限制人民權利或讓人民負擔義務，人民有在法律容許範圍內自由處分收益其財產之權利，行政部門不宜以行政指導之方式強令人民變更使用財產之形式，此為行政機關應遵守之「法律保留原則」法理，且審查小組應本於相關「法令條款」辦理審查，

而非由審查小組個別委員主觀理念「取代」申請人及其委任專業設計人員之「設計理念」，應予注意。

(三)本案「彰農高爾夫球場」之「籌設許可」，於 81 年 4 月 6 日即已獲當時中央目的事業主管機關即教育部核准。本案申請人即陳訴人於 93 年 11 月係向「彰化縣政府」申請「山坡地雜項執照」許可事宜，該府依法應依據「山坡地雜項執照審查表」之「規定項目」辦理實質技術部分之審查，此項「審查範圍」與由中央目的事業主管機關審查「高爾夫球場」之「籌設許可」或環境保護機關審查「環境影響評估」事項不同。本案目前仍由彰化縣政府辦理「山坡地雜項執照」審查中，該府應遵守「法律保留原則」法理，確實依法行政，儘速完成審查作業，並於作成准駁處分後，將處理結果函復本院。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請彰化縣政府確實儘速檢討改進辦理見復。
- 二、調查意見，函復本案陳訴人。

調查委員：洪德旋