

## 調 查 報 告

壹、案由：據趙○○陳訴：財政部國有財產局經管桃園縣蘆竹鄉坑子段赤塗崎小段 64-2 地號等 17 筆國有土地，疑似無條件提供國盛公司經營高爾夫球場，長達 19 年之久；又該公司設置「第一高爾夫球場」用地違反相關法令，惟體委會及桃園縣政府，竟未依法處理且仍核發執照，均涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

據訴：財政部國有財產局（下稱國產局）經管桃園縣蘆竹鄉坑子段赤塗崎小段 64-2 地號等 17 筆國有土地，疑似無條件提供國盛公司經營高爾夫球場，長達 19 年之久；又該公司設置「第一高爾夫球場」用地違反相關法令，惟體委會及桃園縣政府，竟未依法處理且仍核發執照，均涉有違失等情乙案，經調查竣事，茲臚述調查意見如下：

一、國產局未嚴予督促所屬積極清理被高爾夫球場占用之國有土地，並建立有效巡查機制，維護國產權益，核有違失。

（一）國產局未能嚴予督促所屬積極清理被占用土地，並建立有效巡查機制，維護國產權益，任令國內 15 家高爾夫球場長期非法占用國有土地 111 筆，面積計 16 餘公頃，核有違失。

按國有財產法第 4 條規定：「國有財產區分為公用財產與非公用財產兩類。……非公用財產，係指公用財產以外可供收益或處分之一切國有財產。」、第 9 條規定：「財政部承行政院之命，綜理國有財產事業。財政部設國有財產局，承辦前項事務；其組織以法律定之。」、第 12 條規定：「非

公用財產以財政部國有財產局為管理機關，承財政部之命，直接管理之。」；財政部國有財產局各地區辦事處組織通則第 3 條規定：「各地區辦事處承國有財產局之命，掌理轄區內下列事項：一、國有財產之清查事項。二、國有財產之管理事項。三、國有財產之處理事項。……」；高爾夫球場管理規則第 3 條第 3 項規定：「前項中央主管機關及目的事業主管機關權限劃分如左：……四、財政部：主管球場使用國有土地及稅捐徵課等相關事項」，同規則第 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。」。故國產局承財政部之命，為國有非公用財產之管理機關，並設有各地區辦事處（下設分處），實際負責轄區內國有財產之清查、管理、處理等事項，並受國產局之指揮監督。

國產局曾於 83 年 5 月間函請各辦事處逐案列管高爾夫球場內夾雜或占用國有土地之處理，並自 83 年 6 月起，按月將處理情形報局。嗣於 89 年 7 月間通知各辦事處自 89 年 7 月起改由各辦事處自行列管。嗣本案「第一高爾夫球場」占用 17 筆國有土地之情事發生後，該局始再次函請所屬全面清查國內各高爾夫球場範圍內是否仍有國有土地遭占用之情形。經該局清查結果，除上述「第一高爾夫球場」外，尚有「北投國華高爾夫球場」等，總計 15 家高爾夫球場占用國有土地 111 筆，面積計 16.6672 公頃，分屬臺灣北區辦事處及其所屬基隆、桃園分處，以及臺灣中區辦事處所屬新竹、彰化分處之管轄範圍；被占用時間最早者於 67 年 1 月

以前，最近者則於 87 年 7 月間，該局於 99 年 4 月 6 日函請各辦事處儘速依國有非公用不動產被占用處理要點第 5 點規定處理結案，各辦事處始積極處理。顯見 83 年 5 月間國產局函請各辦事處逐案列管高爾夫球場內夾雜或占用國有土地之處理，及後續按月將處理情形報局之實際執行成效不彰，而自 89 年 7 月起改由各辦事處自行列管，執行情形更難掌握，致占用情形長期存在。綜上，國產局未能嚴予督促所屬確實清理轄內高爾夫球場占用國有土地之情形，並建立有效巡查與控管機制，善加維護國產權益，任令高爾夫球場占用國有土地之情形長期存在，並且一再發生，未盡監督權責，確有違失。

- (二)國產局桃園分處列管本案 17 筆被占用之國有土地產籍資料與現況不符，清查草率，國產局督導不周，均有疏失。

據國產局表示，依所屬臺灣北區辦事處桃園分處（下稱國產局桃園分處）產籍列管資料，本案 17 筆被占用之國有土地，於 81 年及 84 年清查結果，分別記載為空地及雜草林，未標示被占用。惟據該局調查結果，「第一高爾夫球場」為國盛公司旗下關係企業，該公司於 75 年 5 月 20 日成立，經調閱該公司成立當年度之航空照片影像圖（75 年 6 月 29 日攝製），顯示本案 17 筆國有土地並未被施作高爾夫球場相關設施，再調閱次年度之航空照片影像圖（76 年 10 月 3 日攝製），發現已有遭動工開挖情事。故上開 17 筆國有土地應於 76 年 6 月 19 日「第一高爾夫球場」核准設立前後 1 年間即已被占用（即依航空照片影像圖攝製日期，介於 75 年 6 月 29 日至 76 年 10 月 3 日之間），惟根據國產局

桃園分處產籍列管資料，竟分別記載為空地及雜草林，未標示被占用，顯見當時清查作業草率，國產局督導不周，均有疏失。

(三)國產局桃園分處歷經多次清查「第一高爾夫球場」是否有占用國有土地之時機，均未能發現本案 17 筆國有土地被占用之情事，實有虧職守，國產局督導不周，均有疏失。

詢據體委會表示，本案「第一高爾夫球場」前經教育部於 76 年 6 月 19 日以台(76)體字第 27166 號函核准設立，籌設面積迭經變更後，於 88 年 12 月 7 日經該會許可為 118.8042 公頃（土地 345 筆）。嗣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。據國產局表示，國盛公司於 85 年間向其所屬桃園分處申請合併開發上開球場範圍內桃園縣蘆竹鄉坑子段赤塗崎小段 70-9 地號等 15 筆國有土地，案經行政院 88 年 7 月 31 日同意辦理專案讓售，並於同年 11 月 1 日完成價購。體委會即依「高爾夫球場管理規則」第 9 條規定，會同中央各目的事業主管機關審查同意後，於同年 12 月 9 日同意上開球場開放使用。另國產局亦於 83 年 5 月間函請各辦事處逐案列管高爾夫球場內夾雜或占用國有土地之處理，並自 83 年 6 月起，按月將處理情形報局。據此，國產局桃園分處歷經 83 年間清查高爾夫球場占用國有土地情形、85 年間「第一高爾夫球場」向其申請合併開發球場範圍內 15 筆國有土地、會同體委會審查「第一高爾夫球場」，同意後球場開放使用等多次清查「第一高爾夫球場」是否有占用國有土地之時機，均未能發現本案 17 筆國有土

地被占用之情事，實有虧職守，國產局督導不周，均有疏失。

- (四)國產局桃園分處對於轄內高爾夫球場占用國有土地之情形，事前未能主動積極防範，或與桃園縣政府密切配合檢查，怠忽職責，國產局督導不周，均有疏失。

據國產局表示，因「第一高爾夫球場」獲主管機關許可籌設範圍內之 15 筆國有土地已由該局桃園分處依規定辦理專案讓售，屬合法使用，其後倘主管機關未通知變更球場範圍，該局桃園分處無由再就該球場進行查核。另桃園縣政府於轄內高爾夫球場之抽查機制中，國有土地部分係查核業者有無合法使用權，國產局桃園分處係配合該府以會勘或提供書面意見方式，就轄內高爾夫球場涉國有土地部分表示意見。惟按上開高爾夫球場管理規則第 3 條第 3 項、第 10 條規定，該局桃園分處本可依權責定期或不定期檢查轄內高爾夫球場是否有占用國有土地之情形；況據桃園縣政府表示，國產局為國有非公用不動產之管理機關，如有擅自開放使用者，自應依有關法令逕行核處，尚非僅配合該府以會勘或提供書面意見方式，就轄內高爾夫球場涉國有土地部分表示意見。該府均依上開規則第 3 條及第 10 條規定辦理高爾夫球場檢查作業，自 94 年起逐年訂定督導高爾夫球場業務計畫，相關計畫督導機關列有國產局桃園分處，並函送抽檢紀錄，惟 94 年、95 年之抽檢紀錄簽到單上未有國產局桃園分處人員之簽名。據上，本案 17 筆國有土地於「第一高爾夫球場」核准設立前後 1 年間即已被占用，卻遲至 98 年 10 月間接獲民眾檢舉始發現。此外，依國產局所附「高爾夫球場占用國有土地彙總表」，

該局桃園分處轄內「東方高爾夫球場」、「大溪高爾夫球場」亦有占用國有土地之情事，顯示該分處對於轄內高爾夫球場占用國有土地之情形，事前未能主動積極防範，或與桃園縣政府密切配合檢查，怠忽職責，國產局督導不周，均有疏失。

- (五)國產局運用「國土利用監測計畫」查察占用情形，尚未能發揮應有之功能，故應儘速研究改進如何有效運用科技，以彌補巡管人力之不足，並提升處理效率。

據國產局表示，該局自 96 年起參與內政部營建署「國土利用監測計畫」，取得衛星監測變異資料，查察占用情形，期運用高科技彌補巡管人力之不足，快速掌握國有土地使用變異情形及處理先機，立意良善。惟查本案係經民眾檢舉始發現被占用之情形，且全國尚有 14 家高爾夫球場占用國有土地。顯示上述監測計畫，尚未能發揮應有之功能，故應儘速研究改進如何有效運用科技，以彌補巡管人力之不足，並提升處理效率。

## 二、桃園縣政府執行檢查轄內高爾夫球場業務，相關單位配合查核或聯繫機制有欠縝密，檢查內容不盡確實，實難卸疏失之責。

- (一)按水土保持法第 2 條規定：「本法所稱主管機關：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。」、第 12 條規定：「水土保持義務人於山坡地或森林區內從事下列行為，應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定，如屬依法應進行環境影響評估者，並應檢附環境影響評估審查結果一併送核：……四、開發建築用地、設置公園、墳墓、遊憩用地、運動場地或軍事訓練場、堆積土石、處理廢棄物或其他開挖整地。」

」、第 23 條規定：「……未依第 12 條至第 14 條規定之一擬具水土保持計畫送主管機關核定而擅自開發者，除依第 33 條規定按次分別處罰外，主管機關應令其停工，得沒入其設施所使用之機具，強制拆除及清除其工作物，所需費用，由經營人、使用人或所有人負擔，並自第 1 次處罰之日起 2 年內，暫停該地之開發申請。」、第 32 條第 1 項規定：「在公有或私人山坡地或國、公有林區或他人私有林區內未經同意擅自墾殖、占用或從事第 8 條第 1 項第 2 款至第 5 款之開發、經營或使用，致生水土流失或毀損水土保持之處理與維護設施者，處 6 個月以上 5 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 60 萬元以下罰金。但其情節輕微，顯可憫恕者，得減輕或免除其刑。」、第 33 條第 1 項規定：「有下列情形之一者，處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰：……二、違反第 12 條至第 14 條規定之一，未先擬具水土保持計畫或未依核定計畫實施水土保持之處理與維護者，或違反第 23 條規定，未在規定期限內改正或實施仍不合水土保持技術規範者。」。查桃園縣政府為高爾夫球場之地方主管機關，應可邀集各目的事業主管機關，定期或不定期會同檢查轄內之高爾夫球場，注意其是否依上開法律規定，做好水土保持之處理與維護，並本於行政一體之立場，協助國產局桃園分處檢查高爾夫球場，是否有未經同意擅自墾殖、占用公有山坡地或國、公有林區之情事。

(二) 詢據桃園縣政府表示，該府依「地方制度法」及 88 年 8 月 25 日令修正公布之「高爾夫球場管理規則」第 3 條、第 10 條規定，就權責範圍定期或不定期檢查高爾夫球場。另為輔導高爾夫球場納入正常管理，於 94 年至 97 年均訂定督導高爾夫球場業務計畫

，97年則由各目的事業主管機關依各該管相關法令規定，自行決定行程督導縣內各高爾夫球場，並依「督導高爾夫球場暨環評追蹤執行與公共安全檢查表」之督導項目暨各細目逐項檢查，責成球場業者確實辦理與改善云云。

(三)惟查本案係由國產局桃園分處98年11月9日函轉知桃園縣政府，該局經管蘆竹鄉坑子段64-2地號等17筆國有土地經民眾檢舉遭占用，並請該府就涉及水土保持、土地使用分區管制、環保及營業許可等事宜查處後，桃園縣政府乃於98年11月25日邀集各相關單位辦理會勘，才就「第一高爾夫球場」未經同意占用國有土地開闢道路(球道)及鋪設草皮做球場使用，涉及山坡地違規使用部分，依水土保持法第32條規定移送臺灣桃園地方法院檢察署偵辦，並就未經申請許可擅自將既有擋土牆加高行為，以違反水土保持法第12條規定，依同法第23條規定裁處新臺幣6萬元整。顯見該府檢查高爾夫球場過程，尚有疏漏之處。

(四)復查桃園縣政府所附歷次第一高爾夫球場抽檢紀錄，發現相關單位配合檢查情形並不理想(部分單位於檢查紀錄上註明不克參加或未簽名)；而「督導高爾夫球場暨環評追蹤執行與公共安全檢查表」內督導項目之「球場現況」欄位，部分空白並未填寫，實際使用現況究是否違反相關規定或係漏未檢查，狀況不明；另該府97年之督導方式更改由各目的事業主管機關自行決定行程督導，各目的事業主管機關究是否確實督導，成效如何不得而知；另據國產局所附「高爾夫球場占用國有土地彙總表」，得知桃園縣轄內「東方高爾夫球場」、「大溪高爾夫球場」亦有占用國有土地情事。據上，桃園縣政府



執行檢查轄內高爾夫球場業務，相關單位配合查核或聯繫機制有欠縝密，檢查內容不盡確實，實難卸疏失之責。

三、體委會未能有效協助統籌地方主管機關與各目的事業主管機關之聯繫機制及相關查處作業規範，亦未就高爾夫球場違反高爾夫球場管理規則第 10 條「情節嚴重者，應撤銷其籌設或開放許可」之要件，訂定認定之標準，致部分高爾夫球場長期非法占用國有土地，甚或違反水土保持法等相關規定，卻仍可繼續營業之情形存在，實難辭監督管理失當之責。

(一) 詢據體委會表示，該會依據「高爾夫球場管理規則」第 3 條、第 10 條規定研訂「體委會處理高爾夫球場重大天然災害注意事項」，並不定期會同各該主管機關督導球場業者落實環境影響評估追蹤執行作業、加強公共安全工作、賡續辦理高爾夫球場後續補辦改正事宜，以輔導球場納入正常管理。針對球場占用國有土地乙節，依據「高爾夫球場管理規則」、「高爾夫球場整頓情形說帖」規定，係由財政部（國產局）依有關法令規定逕行核處，該會將配合財政部，積極督導「第一高爾夫球場」後續改善事宜。嗣經本院約詢後，該會始依國產局檢送高爾夫球場占用國有土地彙總表，邀集國產局、臺北縣政府、桃園縣政府、新竹縣政府、苗栗縣政府、彰化縣政府及北投國華高爾夫球場等 15 家業者於 99 年 7 月 8 日召開「研商高爾夫球場占用國有土地處理事宜會議」討論，並作成結論：一、除東方高爾夫球場與林口高爾夫球場外，其餘 13 家球場業者應於 99 年 7 月 20 日前依據「國有非公用財產委託經營實施要點」第 4 點及第 5 點規定向國產局各地區辦事處及分處申請國有土地委託經營。二

、基於球場永續經營，球場業者未來仍應以申請國有土地專案讓售方式取得國有土地所有權。三、針對業者所提申請國有土地委託經營相關案件，請國產局務必於 99 年 9 月底前核定，並副知該會。上述結論後續辦理情形，該會允應持續追蹤。

(二)體委會為高爾夫球場中央主管機關，對於高爾夫球場開放使用後之管理，未能有效協助統籌地方主管機關與各目的事業主管機關之聯繫機制及相關查處作業規範，亦未就高爾夫球場之違規行為，是否構成高爾夫球場管理規則第 10 條「情節嚴重者，應撤銷其籌設或開放許可」之要件，訂定認定之標準，俾使地方主管機關有所遵循，致部分高爾夫球場長期非法占用國有土地，甚或違反水土保持法等相關規定，卻仍可繼續營業之情形存在，實難辭監督管理失當之責。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一（一）至（四），提案糾正財政部國有財產局。
- 二、調查意見一（五），函請財政部國有財產局確實檢討改進見復。
- 三、調查意見二，函請桃園縣政府確實檢討改進見復。
- 四、調查意見三，函請行政院體育委員會確實檢討改進見復。
- 五、調查意見一至三，（密）函本案陳訴人。
- 六、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會、教育及文化委員會聯席會處理。

附表、高爾夫球場占用國有土地彙總表。