

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：經濟部、行政院農業委員會。

貳、案由：經濟部對於礦業權展限案恣意解釋法令，架空林業主管機關之權責，復過度寬列停工認定基準，致礦業法相關監管規定與退場機制形同虛設；另行政院農業委員會部分租地契約已屆期多年，卻久懸未決，履約管理有欠積極，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

緣於本院調查「亞洲水泥股份有限公司於太魯閣國家公園之礦業權將於民國(下同)106年11月屆滿……究現行礦業法中，有無不符生態環境要求、國土保安需求、公共利益需求之相關規定?……」案(派查號：1050800102，下稱原案)時，發現所涉案情涵蓋礦業法、原住民族基本法、森林法、水土保持法、飲用水管理條例、環境影響評估法、國家公園法、國土計畫法、文化資產保護法……等相關法律及其子法，分屬經濟部(礦務局、工業局)、原住民族委員會(下稱原民會)、行政院農業委員會(下稱農委會)林務局(下稱林務局)、行政院環境保護署(下稱環保署)、內政部營建署、內政部、文化部、相關地方政府……等中央、地方諸多機關主管，調查範圍既廣泛又複雜，且時值導演齊柏林於同年6月間墜機身亡前所拍攝影片引起全民普遍重視之際，為加速聚焦，儘速釐清國人關注疑點，遂分別就位於「保安林」及「飲用水水源保護區」之現有礦區，於同年6月15日簽請核定分案派查(派查號分別為：1060800109、1060800111)，本案即就「位於保安林之現有礦區」進行調查。

案經函請農委會就有關事項提出說明併附佐證資料

到院，嗣於同年7月10日分2場與原案聯合詢問經濟部(礦務局、工業局)、環保署、原民會等相關主管人員。復於同年7月17、18日赴花蓮地區聽取花蓮縣秀林鄉富世村部落民眾與原住民意見及經濟部礦務局(下稱礦務局)、原民會、花蓮縣政府及秀林鄉公所等相關主管人員簡報說明，並實地履勘瞭解當地民眾長期位處礦場下方而受礦場影響情形，與富益石礦場、新城礦場實際開採及運作情形，續於秀林鄉公所詢問花蓮縣政府及秀林鄉公所相關主管人員，繼於同年7月19日諮詢法律、森林保育、國土規劃、水利工程等各領域專家學者。再於同年8月30、31日分別赴宜蘭縣南澳、苗栗縣明德等地區，除聽取農委會、礦務局、環保署、苗栗縣政府、礦業權者等簡報說明，以及詢問現場與會人員之外，並實地履勘信大水泥股份有限公司(下稱信大水泥)所屬礦場、台灣水泥股份有限公司(下稱台灣水泥)太白山礦場、以及萬隆礦場。續由農委會、礦務局分別於履勘後補充書面說明及相關佐證資料到院。經調查發現經濟部及農委會未善盡保安林礦區經營管理之責，核有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

- 一、經濟部依據礦業法第31條對於礦業權展限之申請採「原則同意，例外駁回」方式，致使礦務局可自行以礦業權申請展限案無申請增區行為，無需就原領礦業權範圍再次取得林業主管機關之意見，而逕為核定，不啻影響林業主管機關對於經管林地之經營與管理，林業主管機關之權責顯被架空。又縱林業主管機關已依法建議不宜將涉入保安林之區域列入礦業權展限範圍內(如益興礦業股份有限公司於101年間為所領臺濟採字第5563號礦業權展限案、台灣糖業股份有限公司於102年間為所領臺濟採字第5442、5443、5444、5445號礦業權展限案等)。然礦務局嗣後仍核

准上開礦業權展限，且未將礦業權展限結果函復農委會知悉，實為恣意解釋法令，核有違失。

- (一)按礦業法第31條第1項規定：「礦業權展限之申請，非有下列情形之一者，主管機關不得駁回：一、申請人與礦業權者不相符。二、無探礦或採礦實績。三、設定礦業權後，有新增第27條所列情形之一。四、有第38條第2款至第4款所列情形之一。五、有第57條第1項所定無法改善之情形。」據經濟部表示，由於保安林劃設優先於核准礦業權設定之前，當初礦業權申請設定之初即依照當時法令規定審查後同意設權，礦業權申請展限案倘無申請增區行為，無需就原領礦業權範圍再次取得保安林主管機關之意見，惟其原領礦區範圍內倘申請變更原來之開採構想，必要時仍會邀請相關主管機關表示意見。
- (二)農委會亦表示，按礦業法第31條規定，展限之申請採「原則同意，例外駁回」之正面表列方式，意即無該條規定所列情形者，該局即予核准礦業權展限。又礦業權展限之准駁，依法係礦務局之權限，如非礦業法27條所定不得設定礦業權者，或須經相關主管機關同意始能設定礦業權之區域，礦務局可逕為核定，無須經土地管理機關或相關目的事業主管機關同意。基於礦業權展限農委會並無核定權，礦務局僅係徵詢意見。又所屬羅東林區管理處曾針對礦業權展限案，以後續之探、採礦難免影響保安林地表植生狀況及周邊地質之穩定，有違保安林設立目的為由，建議礦務局不宜將涉入保安林之區域列入礦業權展限範圍內（如益興礦業股份有限公司於101年間為臺濟採字第5563號大理石礦業權展限案、台灣糖業股份有限公司於102年間為所領臺濟

採字第5442、5443、5444、5445號礦業權展限案、天龍礦業有限公司於105年間為所領臺濟採字第5190號礦權展限案<sup>1</sup>等)。然礦務局嗣後仍核准上開礦業權展限，且未將礦業權展限結果函復農委會知悉。

(三)按礦業權設定及展限之核准，其性質既屬「特許」，而礦產屬於全體國民之公共資源，由國家以行政處分方式同意給予當事人，且創設其權利範圍。則主管機關就礦產之開採，本應對於自然資源之利用、開採總量之管制、環境影響之衝擊、利害關係人之權益等因素妥為考量，並行使裁量權限而為準駁，而非僅於申請人備妥相關申請文件，且無不得駁回情形時即予核准，本院調查報告（派查號：1050800102）業已論述綦詳。

(四)再按森林法第12條第1項規定：「國有林由中央主管機關劃分林區管理經營之；公有林由所有機關或委託其他法人管理經營之；私有林由私人經營之。」礦業法第13條第1項規定：「採礦權以20年為限。期滿前1年至6個月間，得申請展限；每次展限不得超過20年。」復按經濟部84年2月14日經（84）礦字第84001979號函同意修正之「採礦權展限之核處原則」，該原則將礦業權展延年限分為5年、10年及20年，該等年期均非短暫，礦業權持續期間，森林環境有否變動，生物及生態系有否變遷，是否適宜再列入礦業權展限範圍，自應洽詢林業主管機關之意見，以作為礦業權展限與否之依循，並避免妨害林業主管機關對於經管林地之經營與管理。倘礦務局可自行以礦業權申請展限案無申請增區行為，無需

---

<sup>1</sup> 渠等礦業權涉及保安林範圍，但礦業用地非涉保安林範圍；又天龍礦業有限公司礦業權展限案目前仍辦理中。

就原領礦業權範圍再次取得林業主管機關之意見，而逕為核定，甚至林業主管機關已持反對意見，礦務局竟仍可逕予同意展延，不啻影響林業主管機關對於經管林地之經營與管理，林業主管機關之權責顯被架空。

- (五)另按礦業登記規則第43條規定：「為礦業權設定或變更之核准者，其礦區圖應由主管機關蓋印留存並轉發原申請人各1份；除海域礦區外，並應轉發所在地直轄市或縣（市）政府1份。」是以，礦務局目前僅於礦業權設定或核准變更時，始將礦區圖轉發礦區所在地直轄市或縣（市）政府。惟不論係於礦業權設定或者展限，礦務局均未將審核結果復知礦區所在地之土地所有權人或各相關目的事業主管機關等利害關係人，礦務局未將相關資訊充分揭露，有待檢討。

二、目前保安林礦區中，計有7筆租約，面積16.9237公頃之出租林地，因租約屆期而為停工狀態，其等租約多數逾期超過1年以上，部分契約甚至已逾期超過6年，卻久懸未決，空窗經年，相關監管規定與退場機制形同虛設，洵有未當。為避免肇生後續山林復育及水土保持等疑慮，農委會與經濟部允應儘速研商後續因應方案及制度化處理機制，依法妥適處理。

- (一)按林務局國有林地出租礦業用地契約書（或稱國有林地暫准使用租賃契約書）明定承租人（礦業權者）承租1年以上未依約使用林地者，得予終止租約。礦業法第38條亦規定：「礦業權者有下列情形之一者，主管機關應廢止其礦業權之核准：一、礦業權登記後2年內不開工或中途停工1年以上。但有正當理由經主管機關核准者，不在此限。……」。

(二)據本院106年8月30日履勘時，農委會簡報資料顯示，目前保安林內共有16筆(租約)出租作為礦業用地，面積為97.13公頃；其中因租約屆期而停工者共計10筆(租約)，面積約20.7853公頃(如表1)，且渠等多數逾期超過1年以上，部分契約甚至已逾期超過6年。然據農委會提供資料顯示，該等礦區除北原礦業股份有限公司已收回林地、瑋億石礦化工股份有限公司已廢止礦業權辦理植生復育及理新礦業股份有限公司刻正辦理造林作業外，其餘礦區均為停工狀態。

表1 已停工之保安林礦區一覽表

單位：公頃

承租人 (礦業權者)	承租 面積	保安林 面積	租期起日	租期訖日	保安林類別	備註
萬達礦業(股)	2.7549	<b>1.4990</b>	100/8/23	104/8/22	水源涵養	停工中
蘇澳石礦(股)	3.6936	<b>3.6936</b>	101/11/30	105/11/29	水源涵養	停工中
瑋億石礦化工 (股)	2.0000	<b>2.0000</b>	101/8/1	105/7/31	水源涵養	礦業權廢止 (退租辦理植 生復育及水 土保持作業)
林○泉	0.7650	<b>0.7650</b>	97/2/12	100/2/11	漁業	停工中
大發石礦(股)	1.9150	<b>1.7725</b>	101/9/26	105/9/25	漁業	停工中
北原礦業(股)	1.5170	<b>1.5170</b>	101/12/3	105/12/2	水源涵養	已收回林地
理新礦業(股)	2.3380	<b>2.1430</b>	101/8/28	105/8/27	水源涵養	辦理造林中
理建礦業(股)	3.4075	<b>3.4075</b>	101/8/28	105/8/27	水源涵養	停工中
欣磐興業(股)	2.3976	<b>2.3976</b>	102/1/26	104/1/25	水源涵養	停工中
向陽礦業(股)	1.9901	<b>1.5901</b>	101/5/1	105/4/30	土砂捍止	停工中
合計	22.7787	<b>20.7853</b>				

註：

1. 至於非保安林內，停工者計 72 筆，面積 290.2214 公頃。
2. 與礦務局所提供資料差異：謙益實業股份有限公司目前申請礦業權展限中，然礦業用地已復育完成交還農委會；瑋億石礦化工股份有限公司礦業權已廢止，目前辦理復育中。

資料來源：農委會(資料時間：106年8月30日)。

- (三)雖據農委會復稱，針對停工許久之租地，不論於法令或租約上，均可要求其等退場。惟就承租人租用國有林地之程序而言，係先有礦業權，再申請並經核定為礦業用地後，始得依礦業法第45條規定辦理租用，因此出租之程序係整體採礦流程之最後端。該會在查有停工許久之礦場時，即函請礦務局查告是否有礦業法第38條第1項規定之情事，俾租地為相對應之處理，基於採礦產業與政策應從源頭釐定，目前經濟部刻辦理政策環評中，爰預計在政策方向及法制面確定後，將與礦務局具體將停工之礦業用地後續因應方案及退場機制予以制度化處理。至於應收取土地租金部分，租約過期已無法收取租金，惟在礦業權者續租後，將追溯補收租金；如後續終止租約，則追討不當得利云云
- (四)惟查國有林地出租作為礦業用地使用後，首務即為採礦作業結束後之復育造林，俾以恢復國土保安功能，返還林地。是以，礦業用地於使用期滿，除應妥為復育造林，並在造林完成，始能為下階段之開採；復依林務局首揭租賃契約書規定，開採完畢之礦場，尚須辦理至少6年之植生復育作業，應按林務局所訂樹種造林，每公頃種植2,000株以上，且6年成活率達70%以上。惟據農委會上開統計資料顯示，目前已停工之保安林礦區，經扣除已收回林地、刻正辦理植生復育及造林作業外，仍有7筆租約，面積16.9237公頃之出租林地目前處於停工狀態，其等租約已屆期多年，卻久懸未決，衍生水土保持與復育造林空窗經年，履約管理有欠積極。
- (五)再查礦業法第38條第1款雖然明定「礦業權登記後2年內不開工或中途停工1年以上」，主管機關應廢止其礦業權之核准，然該款後段卻又放寬「但有正當

理由經主管機關核准者，不在此限」，經濟部即以95年5月23日經礦字第09502780830號令修正發布「礦業法第38條第1款規定認定原則」，並於該原則第3點及其第1、5、7款分別規定：「有下列情形之一，報經主管機關核准者，視為正當理由……」、「一、設定礦業權後，有礦業法第27條各款所列情形之一，未經該管機關、土地所有人或土地占有人同意施工開採。」、「五、礦業權登記後2年內，已申請核定礦業用地，尚未核准。」、「七、公有土地管理機關於核定礦業用地後，不同意租用；或私有土地於核定礦業用地後，雙方尚在協議租用或購用。」以致林業主管機關縱然不同意礦業權者施工開採、租用，或者是租期屆滿不再續租，即便礦業權者因此停工超過1年以上，礦業權者只要報經礦業主管機關核准，其礦業權即可毋庸廢止，甚至有部分礦業權者其國有林地租期與礦業權期限均已屆期多年，卻仍持續辦理礦業權展現之案例（詳表2）。經濟部於「礦業法第38條第1款規定認定原則」過度寬列停工認定基準，致礦業法相關監管規定與退場機制形同虛設，洵有未當。



表2 保安林礦區租期與礦業權期限對照表

礦業權者	礦業權期限	租期訖日
蘇澳石礦(股)	120/11/29	105/11/29
萬達礦業(股)	110/8/22	104/8/22
林○泉	110/2/11	100/2/11
大發石礦(股)	112/9/25	105/9/25
謙益實業(股)	104/9/12	國有林地已收回
北原礦業(股)	113/12/2	105/12/2
理新礦業(股)	115/8/27	105/8/27
欣磐興業(股)	114/1/25	104/1/25
理建礦業(股)	105/8/27	105/8/27
向陽礦業(股)	125/9/21	105/4/30

備註：謙益實業及理建礦業股份有限公司刻正辦理礦業權展限中。

資料來源：經濟部、農委會。

(六)綜上所述，目前保安林礦區中，計有7筆租約，面積16.9237公頃之出租林地，因租約屆期而為停工狀態，其等租約多數逾期超過1年以上，部分契約甚至已逾期超過6年，卻久懸未決，空窗經年，又礦業法相關監管規定與退場機制形同虛設，均有未當。為避免肇生後續山林復育及水土保持等疑慮，農委會與經濟部允應儘速研商後續因應方案及制度化處理機制，依法妥適處理。

據上論結，經濟部依據礦業法第31條對於礦業權展限之申請採「原則同意，例外駁回」方式，致使礦務局可自行以礦業權申請展限案無申請增區行為，無需就原領礦業權範圍再次取得林業主管機關之意見，而逕為核定，不啻影響林業主管機關對於經管林地之經營與管理，林業主管機關之權責顯被架空，復過度寬列停工認

定基準，致礦業法相關監管規定與退場機制形同虛設；另農委會部分租地契約已屆期多年，卻久懸未決，履約管理有欠積極，確有違失，爰依監察法第24條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：林雅鋒

孫大川

中 華 民 國 1 0 6 年 1 0 月 1 1 日