

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：經濟部、花蓮縣政府

貳、案 由：經濟部疏未依礦業法確實審查亞洲水泥股份有限公司（下稱亞泥公司）礦區內有土石流潛勢溪流、地質敏感區及富世遺址等環境現況，輕忽礦區持續開採發生天然災害及礦害之可能性，及開採後廣大裸露面積影響環境景觀等妨害公益情形，率予核准礦業權繼續展限 20 年，並使文化遺址保護缺乏具體拘束力和充滿不確定性，洵有違失；花蓮縣政府就亞泥公司、台灣水泥股份有限公司（下稱台泥公司）申請續租轄內礦業用地案先否後准，政策反覆，且處理時程歷時近 6 年，期間任令其等持續採礦收益卻未收取租金，形同「坐在權利上睡覺」，顯有怠失，均有未當等，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

- 一、經濟部前部長李世光於 106 年 3 月 13 日所核可之亞泥公司申請臺濟採字第 5335 號礦業權展限案，本院經查有新增礦業法第 27 條所列之情形，其第一個情形為：經濟部於 105 年 11 月間受理亞泥公司申請礦業權展延案後，同年 12 月間函詢行政院農業委員會水土保持局獲知亞泥公司礦區範圍有 3 條土石流潛勢溪流通過，未能要求亞泥公司調查與評估礦區範圍有無發生土石流災害之虞，亦忽略礦區山崩之危險、開採後廣大裸露面積影響環境景觀等妨害公益情形，未充分探討以目前環境現況若核准亞泥公司

於該地域內繼續採礦20年，是否可能發生土石流災害或其他礦害，對鄰近環境、居民生命、部落或公共安全及利益發生危害，顯置土石流潛勢溪之潛在災害不顧，於審查礦業法第27條所列情形時，因循消極，闕漏不備，顯未依法行政，洵有違失：

- (一)按有關行政處分類型區分上，德國法可區分為：許可與特許兩種。對於許可，可從形式上與實質上區分之不同角度理解。形式上，許可係使權利形成之授益（或受益）行政處分。而實質上，許可只是一般行為自由之回復，依此，許可終究是指人民憲法上原有權利之回復。而特許係國家以行政處分同意給予當事人給付，且創設（擴張）其權利範圍。相應地，對於許可之拒絕，形式上指拒絕給予當事人授益之處分；實質上，為對自由財產之干預。換言之，許可與特許之區別，在於許可係基於預防管制之利益，對於暫時受限制之一般行為自由，加以回復；相對地，特許指人民權利之創設，亦即人民之活動本為法律所禁止，在特別例外情況，宣示允許其從事者而言。因此特許不只於形式上，於實質上屬授益之行政處分。在我國，許可在概念上或可區分為狹義及廣義概念，狹義概念之許可即我國及德、日關於人民一般行為自由限制之回復之見解；廣義之許可概念則包含特許，亦即將許可作為上位概念，其下包括許可（即狹義許可）與特許（參司法院釋字第678號大法官陳春生協同意見書、陳敏行政法總論第3版頁342-343）。有關礦業權設定及展限之核准，依礦業法第15條、第28條、第29條及第30條規定，其性質應屬「特許」，因依憲法第143條第2項規定：「附著於土地之礦，及經濟上可

供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。」即礦產屬於全體國民之公共資源，而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，而非對人民於憲法上所保障固有權利之回復。

- (二)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、國家資源之分配、經濟效益之評估、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准駁，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。惟查，礦業法92年修法時卻將第31條礦業權展限之申請，由原「須經主管機關准駁」，改為「非表列情形不得駁回」，變成「原則許可，例外否准」。礦業權者受有損失者，礦業權者得就原核准礦業權期限內已發生之損失，向限制探、採者或其他應負補償責任者，請求相當之補償。(第3項)前項損失之範圍及認定基準，由主管機關定之。惟有關礦業權展限之性質，從法理上言，國家賦與礦業權之始即已言明期限，礦業權人在進行開採成本投入之活動時，即應估算權利存續期間。豈可謂「以往在礦業權存續期間投入之成本，得據為請求延展礦業權之『信賴表現』基礎，國家因此負有延展礦業權之公法上義務」，因此礦業權之展限性質上純屬「授益處分之作成」，最高行政法院92年度判字第936號判決參照。93年度判字第1587號判決(同案之再審判決)亦為相同見解。依礦業法規定，礦業

權包含申請礦業權設定及展限之核准，礦業權設定分為探礦與採礦2種，應依礦業法第15條、第17條、第18條、第27條及第28條規定，檢附相關書件由主管機關經濟部核辦。經濟部於審核過程中，除由其內部相關單位就業務權責審查外，亦由外部機關就礦業法第27條各款規定進行查復，經徵得各機關同意後，始予核准。至於新申請礦業用地，適用礦業法第43條、第44條，應實施環境影響評估者必須提送環境影響說明書，經審核通過後再進行使用土地洽租，屬公有地者，應取得使用同意書，屬私有地者，應洽地主同意辦理租約。而礦業權展延則適用礦業法第13條及第31條規定。

- (三) 依據礦業法第13條第1項：「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……。」同法第31條規定：「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……三、設定礦業權後，有新增第27條所列情形之一。……」又礦業法第27條規定：「於下列各地域申請設定礦業權者，不予核准：……五、其他法律規定非經主管機關核准不得探、採礦之地域內，未經該管機關核准。六、其他法律禁止探、採礦之地域。」據礦務局查復，亞泥公司於105年11月25日申請位於花蓮縣秀林鄉臺濟採字第5665號礦區礦業權展限，該局係依前揭法令嚴格審查，並製作「礦業法第27條查詢項目表」函詢14個機關查告「設定礦業權後有無新增位於各法令規定禁止或非經核准不得探採礦地域內暨其法令規定」，登載於「礦業法第27條查詢項目表」。前項查詢表共有41個查詢項目，經各機關

查復其中有3個項目為「是」，分為：(1)礦區範圍內有土石流潛勢溪流；(2)礦區範圍內有花蓮縣縣定「富世遺址」；(3)礦區範圍部分似位屬地質敏感區。本院初步研究認為上述3個項目均應屬礦業法第27條第5款所列「禁止或非經核准不得探採礦之地域」，惟礦務局表示，經釐清及會勘後認為已無「禁止或非經核准不得探採礦地域」情形，故於「臺濟採字第5665號礦業權展限案件複審表」之「設定礦業權後有無新增礦業法第27條所列情形之一」項下審查結果為「無」，乃於106年3月間簽報經濟部核准，歷時約4個月。

- (四)經本院詳細查證，上述3個項目其中(1)礦區範圍內有土石流潛勢溪流部分，行政院農業委員會水土保持局(下稱農委會水保局)於105年12月7日、12月14日先後函復礦務局及亞泥公司表示：「土石流潛勢溪流係依據災害防救法第22條，以科學方法進行溪流調查分析與資料建置，僅用於防災作業，至於是否有開發使用限制事項，應依其他相關規定辦理；另開發範圍有無土石流災害之虞，應由開發單位進行現場調查與評估，並確認亞泥礦區範圍內有3條土石流潛勢溪流(DF003、DF004、DF022)」等語。而本院查其中1條土石流潛勢溪流(DF003)曾於101年間蘇拉颱風期間發生土石流動，造成花蓮縣秀林鄉富世橋阻塞及下游建物遭受土石撞擊與掩埋；另土石流潛勢溪流(花縣DF022)於蘇拉颱風期間溢流土石沿河道及80之22號住戶旁農路漫出，造成下游建物遭受土石撞擊與掩埋。當本院詢問經濟部對於農委會水保局回函意旨之後續處理情形，經濟部查復，農委會水保局105年12月7日函明確表示土石流潛勢

溪流「僅用於防災作業，至於是否有開發使用限制事項，應依其他相關法令規定辦理」，係表示「土石流潛勢溪流劃設地域並無限制探、採礦」（亦即展限案辦理階段非限制性條件），本案函詢其他13個機關之意見亦查無相關法令於土石流潛勢溪流劃設地域有限制開發事項。又關於「開發範圍有無土石流災害之虞，應由開發單位進行現場調查與評估」一節，該部礦務局經詢問農委會水保局表示：未訂有開發單位現場調查與評估程度與相關辦法。另花蓮縣政府於91年8月間函告亞泥公司所送水土保持計畫經審查符合規定，該計畫內已有將2條溪流列入調查，納入環境水系分析（同DF003及DF004位置，另DF022位於礦區東南側、非計畫開採區且位於山稜稜線另一側，並將上游集水區排洪量估算，並規劃至該礦水土保持設施內，以符合水土保持技術規範之要求併達到預防災害之目標）。本次(105年)展限所送「開採構想及其圖說」P. 24至P. 29水土保持措施內容亦有敘述該採礦場內截流及排水系統、礦渣土石安全處理措施、施工防災計畫等相關防治措施及水土保持設施數量與經費等語。

- (五)經濟部雖解釋，前揭通過亞泥礦區範圍內之土石流潛勢溪流（DF003）曾於101年間蘇拉颱風期間發生土石流動，造成花蓮縣秀林鄉富士橋阻塞及下游建物遭受土石撞擊與掩埋；據亞泥公司陳述該區域逕流水與該公司大致無涉，但為社會公益與睦鄰，於103年12月間協助富世村設置截水溝，將逕流直接導入富世橋上方無名溪。101年8月9日上午立法委員孔文吉辦公室召開「有關蘇拉颱風侵襲重創花蓮縣秀林鄉災區之搶修（通）及重

建案」當日會勘係以受災之部落為主，因該受災原因均與礦場無關，會勘及召開協調會時均未提及有關礦區事宜。另土石流潛勢溪流(花縣DF022)位於亞泥新城山礦場東南側古呂社山稜線背面處，距離礦場開採範圍約1公里，未位於該礦開採範圍內，顯與採礦無關云云。本院認為經濟部之解釋為避重就輕之詞，因天災難測，該2條土石流潛勢溪流既已建置於防災資料庫，且確有成災之實害發生，即不能謂為安全無虞。

- (六)礦務局東辦處黃品中專門委員於本院106年6月23日詢問時回答：「開發單位亞泥公司提供的是(花蓮)縣政府91年審核通過的水土保持計畫，縣政府每年都有委託顧問公司去檢查，我們是依照主管機關的檢查紀錄、開發單位所送開採構想及其圖說來判定。縣府每年都有追蹤檢查，展限不一定要提出新的水保計畫。」時任礦務局局長朱明昭回答：「實際礦害，依據過去法院判決，則是要實際發生。依據平常的礦務監督檢查措施認定，無實際礦害」、「平時的防範措施，監督檢查都有在做。居民有疑慮者，我們也會在會勘時釐清。」經濟部楊偉甫次長於106年7月10日本院詢問時答稱：「水保局標示主要的目的，土石流潛勢區是讓各單位在防災工程上要特別注意。亞泥展限案資料顯示，亞泥已了解，在工程上也被注意到。實務上則要現場查核時確認。因此我認為主管機關有提到，亞泥公司也有相關措施，應該已經有被注意到，土石流潛勢溪流應該不是限制事項。」時任經濟部部長李世光則回答：「我也認同，有去現場查核，程序上應該是完整的」、「我沒看每年水保施工資料，在他報告裡已經有

提每年都做。相關行政程序我們的參事都檢查過了，以部長的角度，我是看該檢驗的、工程有無巨大危險」、「土石流潛勢溪並非礦業法第27條禁止事項。」礦務局東辦處羅光嬾主任於106年6月23日及7月10日本院詢問時回答：「亞泥礦場針對該潛勢溪流，在水保計畫內有將該2條溪流列入調查，納入環境水系分析，並將上游集水區排洪量估算規劃至該礦水土保持設施內，並附有應用地質技師簽證之邊坡穩定分析」、「土石流潛勢溪流區只是供防災使用，但是否有使用限制事項，應依其他相關法令規定辦理」、「花蓮縣政府91年到105年的水保查核資料有稍微看一下，大概翻過。」

- (七)本院經檢視前揭91年間水土保持計畫P. 3-1第3章「基本資料」載示：「基地東側有1條西南-東北走向野溪往東北接入立霧溪，野溪北側山坡即為採礦場所在。」P. 3-31「環境水系圖」亦僅列示：「申請區高程介於825-50公尺間，最高處位於基地之西南角，地形大致由西向東傾斜，基地東側有1條西南-東北走向野溪往東北接入立霧溪，野溪北側山坡即為採礦場所在。」均未見具體提及前揭3條土石流潛勢溪流及評估其現況，或提及土石流潛勢溪流（DF003、DF022）曾於101年間蘇拉颱風期間發生土石流動，造成花蓮縣秀林鄉富世橋阻塞及下游建物遭受土石撞擊與掩埋等情。又前揭105年展限所送「開採構想及其圖說」P. 24「水土保持措施」載示：「本計畫之水土保持措施僅作原則性規劃，爾後本礦開採施工，將依核准的『水土保持計畫』定稿本施作」等。顯見91年間水土保持計畫及105年亞泥公司申請

展限所提之「開採構想及其圖說」，未能將3條土石流潛勢溪流納入評估考量甚為明確，而對於農委會水保局函示「開發範圍有無土石流災害之虞，應由開發單位進行現場調查與評估」一節，經濟部則以水保局未訂有開發單位現場調查與評估程度與相關辦法以為規避。行政審核程序中，礦務局東辦處、礦務局至經濟部所持態度則為：展限不一定要提出新的水保計畫，依花蓮縣政府91年審核通過的水土保持計畫，由該府每年追蹤檢查及平時礦務監督檢查措施即可，且無實際礦害發生，土石流潛勢溪流應該不是限制事項。嚴重輕忽天然災害之可能性，實不能認同。

(八)綜上，本案亞泥公司申請礦業權展限之礦區範圍內有3條土石流潛勢溪流（編號DF004、DE003、DF002），且曾於101年間蘇拉颱風期間發生土石流動，造成花蓮縣秀林鄉富士橋阻塞及下游建物遭受土石撞擊與掩埋情事，惟亞泥公司於105年11月間申請時所檢附之「開採構想及其圖說」竟未將此重要環境敏感資訊列入，遑論該公司前於91年間經花蓮縣政府核定之水土保持計畫會將105年12月才獲知之3條土石流潛勢溪流納入評估分析，經濟部未確實審視亞泥公司所提供之展限資料是否充分呈現及考量環境現況，即有疏失。又該部對於「開發範圍有無土石流災害之虞，應由開發單位進行現場調查與評估」一節亦消極不作為，未能要求亞泥公司調查與評估礦區範圍有無發生土石流災害之虞，亦未體察輿情，充分探討以目前環境現況若核准亞泥公司於該地域內繼續採礦20年，是否可能發生土石流災害或其他礦害，對鄰近環境、居民生命、部落或公共安全及利益發生危害，顯置土石流

潛勢溪之潛在災害不顧，審查相關行政程序因循消極，闕漏不備，洵有不當。

二、亞泥公司申請前開礦業權展限案，經查有新增礦業法第27條所列事項之情形二：經濟部就花蓮縣政府查復亞泥公司礦區範圍部分似位屬地質敏感區，建請該公司洽經濟部中央地質調查所參閱相關圖鑑及資料，或洽詢專業地質顧問公司或相關技師辦理工址附近細部之地質調查確認一事，詎竟不切實查詢，而由礦務局審查承辦人自行上網查詢，除與原有審查程序顯有不合，又由承辦人自行判斷依地質法第8條規定，本案礦權展延非屬開發行為，無需進行基地地質調查及地質安全評估，認事用法顯屬率斷。無視位於地質敏感區內之土地開發行為，應作地質調查及地質安全評估始能保障附近人居之安全，經濟部就此似屬地質敏感區之潛在災害，亦未詳予審查，顯有違失。

(一)查花蓮縣政府就亞泥申請礦業權展限案，前以106年1月3日府觀商字第1050245322號函復礦務局略以：該縣秀林鄉太魯閣段159地號等82筆土地，長春段6地號等4筆土地，波士岸段401地號及道拉斯段2地號土地，共計106筆地號土地似位屬地質敏感區（山崩與地滑）內，因該府尚無基地開發所需詳細地質調查資料，建請申請人洽經濟部中央地質調查所參閱相關圖鑑及資料，亦可洽詢專業地質顧問公司或相關技師辦理工址附近細部之地質調查確認。該府對於縣內礦場採礦權申請展限案，事涉該府八不政策及「花蓮縣維護自然生態環境永續發展自治條例」相關法令，此申請案緩議，敬請參採。

(二)關於本案礦區「是否位屬活動斷層兩側一定範圍」

一節，花蓮縣政府前以106年1月12日府觀商字第1060004352號函復礦務局，建請申請人洽經濟部中央地質調查所參閱相關圖鑑及資料，亦可洽詢專業地質調查顧問公司或相關地質技師辦理工址附近細部之地質調查確認。然查，礦務局東辦處辦理亞泥礦業權展限申請案之承辦員孫姓技士「自行上網查詢」後，即確認未位於活動斷層，對於地質敏感區部分亦則未再詳查。對此礦務局查復，為簡政便民，避免無謂公文往返，該局查詢經濟部中央地質調查所「臺灣活動斷層觀測系統及便民查詢服務」網頁，即可明確指出亞泥新城山礦區周邊無公告活動斷層（距離最近者為米崙斷層，距離10公里以上），應無疑義，亦無存在測量誤差之可能等語。本院於106年8月25日詢問孫姓技士：「為何未正式函詢地質調查所或請亞泥公司自行查詢？」時，由其回答：「縣府說是地調所權責，地調所說是縣府權責，機關推來推去，我同仁幫忙上網查」、「有些項目我也是請亞泥自己查。本局新的年輕人幫我上網查明，資訊都揭露在網路上，目前也開始有機關答復請自行上網查閱」、「展限案辦了也罵，不辦也罵，請申請人補件給30天也是最後28或29天才來。」等語觀之，雖道盡基層公務人員的無奈，但未依法行政也是事實。

(三)又礦務局查復，依地質法第8條規定：「土地開發行為基地有全部或一部位於地質敏感區內者，應於申請土地開發前，進行基地地質調查及地質安全評估」，地質法所稱「土地開發行為」，依據經濟部(中央地質調查所)105年4月13日經地字第10504601550號令所示，該令解釋有關礦業權展限

案，非屬地質法第8條規定所稱「土地開發行為」，故本案無需進行基地地質調查及地質安全評估等語。該部陳文龍參事於本院7月27日詢問時亦答復：「採礦不屬於地質敏感區不能利用的開發行為(出示前揭105年4月13日經地字第10504601550號令)」。經本院檢視該令內容：「有關地質法第3條第7款及第8款所稱『土地開發行為』指資源開發、土地開發利用、工程建設、廢棄物處置、天然災害整治或法令規定有關土地開發之規劃、設計及施工，而有下列情形之一：……三、應擬具水土保持計畫，且其依相關法令規定須送審之書圖文件應由依法登記執業之應用地質技師、大地工程技師、土木工程技師、採礦工程技師、水利工程技師或水土保持技師辦理及簽證者。」審諸實情，亞泥公司礦業權展限，係為實質且持續之採礦開發行為，尚無疑義，且91年間即有水土保持計畫(經水土保持技師林○○辦理及簽證者)經花蓮縣政府核定，並逐年監督執行迄今。本次(105)礦業權展限申請，其送審文件「開採構想及其圖說」P.24「水土保持措施」亦列示：「本計畫之水土保持措施僅作原則性規劃，爾後本礦開採施工，將依核准的『水土保持計畫』定稿本施作。」可證本案展延礦權之礦區具有經水土保持技師辦理及簽證之水土保持計畫，且開採作業持續進行，又前揭105年4月13日經地字第10504601550號令並未明示探、採礦是否屬於地質法第8條所稱之「土地開發行為」，礦務局未向地質法主管機關洽詢，逕為認定，洵有未當。

(四)綜上，經濟部就花蓮縣政府查復亞泥公司礦區範圍部分似位屬地質敏感區，建請該公司洽經濟部

中央地質調查所參閱相關圖鑑及資料，或洽詢專業地質顧問公司或相關技師辦理工址附近細部之地質調查確認一事，詎竟不切實查詢，而由礦務局審查承辦人自行上網查詢，除與原有審查程序顯有不合，又由承辦人自行判斷依地質法第8條規定，本案礦權展延非屬開發行為，無需進行基地地質調查及地質安全評估，認事用法顯屬率斷。無視位於地質敏感區內之土地開發行為，應作地質調查及地質安全評估始能保障附近人居之安全，經濟部就此似屬地質敏感區之潛在災害，亦未詳予審查，顯有違失。

三、亞泥公司申請前開礦業權展限案，經查有新增礦業法第27條所列事項之情形三：亞泥公司位於花蓮縣新城山礦區範圍內，包含花蓮縣縣定「富世遺址」在內，依據文化資產保存法第58條第22項規定，在「富世遺址」指定範圍內，不得辦理採礦，經濟部竟違法准許上開採礦權展延，雖亞泥公司以切結書承諾未來無續向遺址方向開採計畫，惟切結書僅生民法之拘束力，致核准礦權展限後未來20年之遺址保護，僅能督請亞泥公司遵守切結承諾，留有極大不確定性及行政裁量空間，審查決斷難謂周妥。

(一)查礦務局前以105年12月1日礦授東一字10500283670號函詢花蓮縣文化局，本案礦區是否位屬文化資產保存法劃定之古蹟、歷史建築、考古遺址、文化景觀保存用地(區)及聚落建築群特定專用區等。花蓮縣文化局以105年12月5日蓮文資字第10510012343函復礦務局，本案礦區土地涵蓋該縣縣定遺址「富世遺址」指定範圍(花蓮縣政府101年10月11日府文資字第10101899747A號公告)，依據文化資產保存法第58條第2項規

定，縣定遺址「富世遺址」指定範圍內不得辦理採礦。

(二)查礦務局嗣於106年1月25日會同太魯閣國家公園管理處、花蓮縣政府、花蓮縣文化局前往亞泥公司花蓮製造廠新城山礦場實地勘查（花蓮縣政府未派員），經現場會勘後，花蓮縣文化局以106年2月22日蓮文資字第1060001745號函復礦務局略以，亞泥公司申請礦業權展限範圍部分與該縣指定遺址富世遺址範圍重疊，惟該公司表示鄰接遺址南側之礦場作業區已設置最終殘留壁，未來無續向遺址方向開採計畫，並開立切結書。因已避開遺址所在區域，尚無破壞遺址保存之虞。惟仍請礦務局督請亞泥公司確實遵守前述切結承諾，以維護該縣珍貴文化遺址。

(三)針對上情本院調查委員詢及：「切結書無法律效力。該切結書有經過法規會研究嗎？」、「為何不比照國家公園直接減區？」時任礦務局局長朱明昭於106年6月23日本院詢問時回答：「“礦區範圍”內有重疊，但“實際開採範圍”沒有」、「實際開採之前，要申請核定用地，就拿不到用地。實質上沒有影響。如果直接減區，會中空。」時任經濟部部長李世光於106年7月10日本院詢問時回答：「我看過礦務局的簽，批稿說明二：……富世遺址……已避開遺址區域……無須向遺址開採，並開立切結書。因此部裡來看，亞洲水泥有簽切結書，開工計畫也會考量遺址區域，應無問題。」經濟部楊偉甫次長回答：「這我們可以檢討評估（沒有直接減區）。現場我不了解，猜測可能跟作業動線有關。雖然不開採，但需要那塊用地的核定」、「……另外切結書的部分，對我

們工程實務是有用的。……」礦務局東辦處羅光嬾主任回答：「每年年初都要提施工計畫，施工計畫內會說明每年要開採的範圍、開採量。除此，檢查科每2個月都會去檢查。」礦務局東辦處黃品中專門委員答：「遺址已經不列入開採範圍。既然已不列入計畫開採範圍，不會請用地、也不會施工。」經濟部陳文龍參事於本院106年7月27日詢問時亦回答：「亞泥公司有切結，文化遺址區域未來不會開發、有擋土牆，對文化遺址不會造成破壞。」等語。

- (四)衡諸實情，亞泥公司位於花蓮縣新城山礦區範圍內，包含花蓮縣縣定「富世遺址」在內，依據文化資產保存法第58條第22項規定，在「富世遺址」指定範圍內，不得辦理採礦，經濟部竟違法准許上開礦業權展限，雖亞泥公司以切結書承諾未來無續向遺址方向開採計畫，惟切結書僅生民法之拘束力，致核准礦業權展限後未來20年之遺址保護，僅能督請亞泥公司遵守切結承諾，留有極大不確定性及行政裁量空間，審查決斷難謂周妥。

四、亞泥公司申請前開礦業權展限案，經查有新增礦業法第27條所列事項之情形四：花蓮縣政府於106年1月間就亞泥公司礦業權展限案，曾表達涉及該府八不政策及「花蓮縣維護自然生態環境永續發展自治條例」，「敬請緩議」之反對意見，惟礦務局疏未考量，並逕自認定該府所復對本案履勘無意見，即為「同意展限」，未為進一步查詢或確認，核有未當。

- (一)查礦務局前以105年12月1日礦授東一字10500283670號函，檢附亞泥公司礦區位置圖及「礦業法第27條查詢項目表」各1份，請花蓮縣政

府查告自46年11月23日亞泥公司設定採礦權後，有無新增位於該管法令規定禁止或非經該機關核准不得探採礦地域內暨其法令規定，俾憑續辦。花蓮縣政府以106年1月3日府觀商字第1050245322號函復礦務局略以，該縣秀林鄉太魯閣段159地號等82筆土地，長春段6地號等4筆土地，波士岸段401地號及道拉斯段2地號土地，共計106筆地號土地似位屬地質敏感區（山崩與地滑）內，……。該府為維護該縣好山好水及環境永續立場，對於縣內礦場採礦業權申請展限案，事涉該府八不政策及「花蓮縣維護自然生態環境永續發展自治條例」相關法令，此申請案緩議，敬請參採（詳如前述）。

- (二)嗣礦務局以106年1月4日礦授東一字10600000570號函復花蓮縣政府略以：「查礦業權展限事宜，本局均依據礦業法第13條第1項、第30條、第31條暨第27條規定，嚴格審查。礦業權者提出申請礦業權展限案時，本局均惠請貴府就礦業法第31條第1項第3款……表示意見，倘貴府查核後有新增第27條所列情形之一，而表示不予核准時，本局將依據礦業法第31條第2項規定……，請礦業權者依該項規定辦理補償；另倘貴府查核後無新增第27條所列情形之一，且又無限制之法令依據，而表示不予同意展限案時，請貴府依礦業法第57條第2項：『主管機關因公益措施等實際需要，依目的事業主管機關之申請，劃定已設定礦業權之礦區為禁採區，或公益措施之目的事業主管機關依法限制已依本法核定礦業用地之礦區探、採，致礦業經營受有損失者，該礦業權者得就原核准礦業權期限內已發生之損失，向申請劃定禁採區者、

限制探、採者或其他應負補償責任者，請求相當之補償。』規定辦理，敬請參採。另有關緩議部分，本案屬人民申請案件有法定期限之規定，本局一切依法辦理，倘貴府認應緩議，請依法提供相關法令規定供參。」

(三)續查，礦務局於106年1月25日辦理本展限案現場會勘，當天花蓮縣政府未派員出席。該局嗣於同年2月17日以礦授東一字第10600275980號函檢附當日會勘紀錄1份，請花蓮縣政府回復會勘意見憑辦，該會勘紀錄五載明：「會勘機關意見：依據礦業法第31條第1項第3款：……設定礦業權後，有無新增27條所列情形之一。」嗣花蓮縣政府以106年2月23日府觀商字第1060034982號函復礦務局：「有關亞泥公司申請展限所領臺濟採字第5665號大理石礦採礦權貴局辦理會勘案，本府無意見，請查照。」礦務局復稱，該府所復「無意見」，是對設定礦業權後，有無新增27條所列情形之一，及本展限申請案之會勘表示無意見；又花蓮縣政府所述「八不政策」並無法律依據，「此申請案緩議」顯然違反法律保留原則，不影響花蓮縣政府就展限案以實質查處並表示意見之事實等語。

(四)本院於106年7月10日詢問經濟部：「106年1月25日現勘當天，花蓮縣政府無人出席。所以礦務局就把這個"本府無意見"，認為是"會勘案無意見"，應該是對展限案無意見。公文是這樣解讀？是同意水土保持計畫？還是同意會勘結果？還是對於你們要去會勘我無意見？」經濟部楊偉甫次長回答：「我個人認為，是對會勘結論無意見。」時任經濟部部長李世光回答：「106年2月17日去函

公文，有表明是要問各機關對會勘結論有無意見。」本院於106年7月18日假花蓮縣秀林鄉公所會議室，詢問花蓮縣蔡運煌副縣長：「貴府前稱"敬請緩議"，但後來會勘不出席，並於查復礦務局的公文上表示"無意見"，礦務局自此認定縣府對於亞泥展限案無意見。該公文到底是表示甚麼？」蔡運煌副縣長回答：「那是表示，我們對於你們要辦理會勘我們無意見。」等語。凸顯礦務局與花蓮縣政府對於「本府無意見」之認知及解讀顯有未合，礦務局亦未進一步查詢及確認，難謂允當。

- (五)綜上，花蓮縣政府就亞泥公司礦業權展限案，於106年1月間曾表達因涉及該府八不政策及「花蓮縣維護自然生態環境永續發展自治條例」，「敬請緩議」之反對意見，惟礦務局疏未考量，並逕自認為該府所復對本案履勘無意見，即為「同意展限」，未為進一步查詢或確認，核有未當。

五、花蓮縣秀林鄉公所就亞泥公司所領臺濟採字第5335號大理石礦採礦權，該公司所申請租用之礦業用地（屬國有原住民保留地），曾與亞泥公司簽訂花蓮縣秀林鄉和平段664-95地號、和平段418地號等92筆土地及富士段74地號等65筆、秀林段68地號等10筆原住民保留地租賃契約，面積合計125.2255公頃，租賃期限至98年4月15日、99年2月28日及99年3月26日止。因核准採礦期限至106年11月22日止，亞泥公司遂於租期屆滿前申請續租，嗣花蓮縣傅縣長於99年10月18日在花蓮縣議會第17屆第2次定期大會施政總報告，提出不允許「新礦區申請」及「舊礦區展延」之政策，欲落實維護觀光資源及保育坡地水土保持等目標，102年間花蓮縣政府公布花蓮縣

維護自然環境生態永續發展自治條例之後，花蓮縣政府更持續消極不為准駁之決定，至104年8月11日該縣傅崐萇縣長批示否准續租時，已逾5年，至106年3月底止始再准續租。惟於本段期限內，已損失為數可觀之租金收入及所生孳息（縱令亞泥公司向法院提存租金，因公有土地不適用提存之規定，故不生民法清償債務之效力），且新城山礦區在亞泥公司數十年之開挖下，目前海拔已降至400公尺以下，礦場山腳下都有世居的原住民部落，族人對生命安全及富世遺址受到威脅均已深感不安，花蓮縣政府既因維護自然環境生態永續發展而不允出租礦場用地，卻又未積極依循民事訴訟程序請求返還土地，任令亞泥公司繼續使用收益前述原住民保留地，形同「坐在權利上睡覺」，雖經審計部指正，惟該府仍置之不理，該府顯未依法行政，有所怠失。

- (一)按礦業法第43條規定：「礦業權者使用土地，應檢具開採及施工計畫，附同圖說，向主管機關申請審查，就其必須使用之面積予以核定，並通知土地所有人及關係人（第1項）。……，主管機關為第1項核定時，應先徵詢地政、環境保護、水土保持、其他相關主管機關及土地所有人之意見；如屬國家公園範圍時，應徵求國家公園主管機關之同意（第3項）。第1項所定之土地為公有時，主管機關於核定前，應徵求該土地管理機關之同意（第4項）。」同法第47條規定：「土地之使用經核定後，礦業權者為取得土地使用權，應予土地所有人及關係人協議；不能達成協議時，雙方均得向主管機關申請調處。土地所有人及關係人不接受調處時，得依法提起民事訴訟。但礦業權者得於提存地價、租金或補償，申請主管機關被

查後，先行使用其土地。」然關於可以提存租金先行使用土地部分，公有礦業土地是不適用的，倘公有土地管理機關不同意租用，即無法使用該土地，不會有提存租金的問題（106年5月1日經濟部楊偉甫次長主持研商亞泥公司新城山採礦場展限案原住民族基本法（下稱原基法）及環境影響評估法（下稱環評法）適用性會議，會議紀錄七經濟部礦務局補充說明參照）。但亞泥公司所領臺濟採字第5335號大理石礦採礦權，核准採礦期限至106年11月22日止，該公司依礦業法第46條及原住民保留地開發管理辦法第24條規定申請租用礦業用地（屬國有原住民保留地），並與秀林鄉公所簽訂花蓮縣秀林鄉和平段664-95地號、和平段418地號等92筆土地及富士段74地號等65筆、秀林段68地號等10筆原住民保留地租賃契約，面積合計125.2255公頃，租賃期限至98年4月15日、99年2月28日及99年3月26日，亞泥公司遂於租期屆滿前依原住民保留地開發管理辦法第25條規定申請續租，經該縣傳縣長於104年8月11日批示「否准續租」。依內政部86年8月20日台（86）內地字第8681423號函規定，原住民保留地由企業團體經核定租用有案，到期經依法申租尚未核定期間，其仍有繼續使用，准依規定徵收租金以充裕地方財源，花蓮縣政府理應繼續徵收租金，惟卻以無因收取為由，將租金支票退還，累計應收未收租金計2億2,117萬5,508元，亞泥公司爰將之提存於臺灣花蓮地方法院提存所。

- (二)且花蓮縣政府於否准續租後，未曾提案討論不同意續租後之處理方式，任令亞泥公司繼續使用收益前述原住民保留地，亦未循民事訴訟程序請求

亞泥公司返還土地，已屬消極怠惰，又因經濟部前述106年5月1日之見解「關於可以提存租金先行使用土地部分，公有礦業土地是不適用的，倘公有土地管理機關不同意租用，即無法使用該土地，不會有提存租金的問題」，則縱令亞泥公司向法院提存租金，亦不生民法清償債務之效力，影響所及，花蓮縣政府不但損失鉅額租金收入，連租金所生孳息亦一併損失。花蓮縣政府消極不作為之結果，造成亞泥公司未續租土地，卻能依經濟部核定採礦權之開發計畫，繼續使用收益前述原住民保留地，花蓮縣政府形同「坐在權利上睡覺」。

- (三)花蓮縣政府如認為依據花蓮縣維護自然環境生態永續發展自治條例，欲落實維護觀光資源及保育坡地水土保持等目標，即應依依礦業法第57條第1項：「礦業工程妨害公益時，主管機關應限期通知礦業權者採取改善措施，或暫時停止工程；礦業權者無正當理由而未於期限內完成改善或未暫時停止工程者，主管機關得廢止其礦業權之核准。」之規定，調查該公司之礦業工程對公共之安全及利益所發生之妨害情形，並依調查事實及證據向經濟部提出劃設禁採區或限制亞泥公司於礦區探礦、採礦之申請，但花蓮縣政府於否准續租後，未見任何業務權責單位依主管法令去調查礦區採礦有無發生山崩、廢土石流失等礦害，亦未調查相關之妨害公益情形，冷漠面對世居該處礦場山腳下之部落人民，長期承受採礦所帶來的各項煙塵、噪音、土石流威脅，即連本院調查委員於106年7月18、19日履勘亞泥公司新城山礦區時，從山上礦區俯瞰山下富世村時，亦可感受到

所查訪之原住民心聲，但花蓮縣政府並無任何作為。審計部於104年6月9日曾通知花蓮縣政府改善，花蓮縣政府並未置理，顯未依法行政。

六、花蓮縣政府於98、99年間受理亞泥、台泥等公司申請礦業用地續租案，率以該府訂頒缺乏法規範效力之「八不政策」延遲不為准駁之決定，嗣該府於102年間公布但並無明文禁止礦業用地續租申請之「花蓮縣維護自然環境生態永續發展自治條例」後，於104年8月間否准續租，處理時程已歷時近6年，迄106年本院調查期間，卻又轉向同意續租並收取租金，該府就礦業用地續租申請案所持態度及政策反覆且相關行政作為延宕，洵有不當。

(一)依據行政院訂定之原住民保留地開發管理辦法第2條及第3條規定：「本辦法所稱主管機關：在中央為行政院原住民族委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。……本辦法之執行機關為鄉（鎮、市、區）公所」、「本辦法所稱原住民保留地，指為保障原住民生計，推行原住民行政所保留之原有山地保留地及經依規定劃編，增編供原住民使用之保留地。」及原民會訂定之原住民保留地各種用地申請案授權事項及申請作業須知第7點規定：「依原住民保留地開發管理辦法第24條規定，原住民或公、民營企業或非原住民申請承租開發原住民保留地……。前項各種用地之續租案件，由縣（市）政府核定；其作業程序應填具申請書，並檢具前項條文所列有關文件，由鄉（鎮、市、區）公所審查後陳報縣（市）政府核定。」又依行政程序法第3條第1項規定：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」同法第51條第1項及第2項

規定：「行政機關對於人民依法規之申請，除法規另有規定外，應按各事項類別，訂定處理期間公告之。未依前項規定訂定處理期間者，其處理期間為2個月」。

- (二)查花蓮縣秀林鄉轄內國有原住民保留地之執行機關為秀林鄉公所，該公所依原住民保留地租金收益處理要點規定，負有清查原住民保留地土地使用情形及收繳租金之責。而花蓮縣政府為國有原住民保留地之縣主管機關，依原住民保留地各種用地申請案授權事項及申請作業須知第7點第2項規定，負有原住民保留地各種用地續租案件之准駁權責。據審計部查報，台泥公司及亞泥公司獲經濟部核准採礦權期限至123年10月13日及106年11月22日(臺濟採字第4272號及5335號)，該2公司依礦業法第46條及原住民保留地開發管理辦法第24條規定申請租用礦業用地(屬國有原住民保留地)並與秀林鄉公所簽訂花蓮縣秀林鄉和平段664-95地號、和平段418地號等92筆及富世段74地號等65筆、秀林段68地號等10筆原住民保留地租賃契約，面積合計125.2255公頃，租賃期限至98年4月15日、99年2月28日及99年3月26日，爰於租期屆滿前依原住民保留地開發管理辦法第25條規定申請續租。經秀林鄉公所會同各該公司會勘並記錄土地使用現況，提經該公所原住民保留地土地權利審查委員會審查同意續租後，依原住民族委員會訂定之「原住民保留地各種用地申請案授權事項及申請作業須知」第7點規定，於99年9月9日及同年10月22日函報花蓮縣政府核定。嗣該府雖經函知秀林鄉公所分別訂於99年10至11月間至現場辦理會勘，惟迄104年4月21日審計部抽查

時，已歷時4年餘，仍無具體審查進度及作成准駁處分，遠逾上開行政程序法所定2個月處理期間。

(三)查花蓮縣政府對於民營企業土地申請案長期未為准駁決定之原委，係為落實該縣傅縣長於99年10月18日花蓮縣議會第17屆第2次定期大會施政總報告，提出不允許「新礦區申請」及「舊礦區展延」等之「八不政策」，以維護花蓮縣天然觀光資源及保育坡地水土保持等。該府嗣於102年4月30日訂定「花蓮縣維護自然環境生態永續發展自治條例」，該條例第2條規定：「本自治條例之主管機關為本府。」第4條規定：「主管機關就本縣境內礦區之申請，應依本自治條例、原基法、礦業法、環評法、礦業登記規則、礦業用地審核注意事項及其他相關法令為審查及總量管制。」其後，傅縣長於104年8月11日就前揭申請案批示：「否准續租」。台泥公司及亞泥公司接獲秀林鄉公所104年10月間函知花蓮縣政府駁回續租原住民保留地之申請及應補繳原租期屆滿至通知日之使用補償金後，分別於104年11月、12月間主張，依礦業法規定獲經濟部設定採礦權，對於已核定礦業用地具有採礦之正當信賴利益，再函請秀林鄉公所維持99年間同意續租之決議，秀林鄉公所再次函報縣府後，經縣府於104年12月30日及105年1月14日函復秀林鄉公所，依原住民保留地各種用地申請案授權事項及申請作業須知第7點規定，檢具申請相關資料送該府審查。秀林鄉公所爰於105年2月16日再函請台泥公司及亞泥公司重新造冊申請及排定會勘期程。上開台泥公司及亞泥公司申請續租國有原住民保留地案，形同回歸原點，迄105年5月底止仍無具體結果。

(四)續查，花蓮縣政府於106年1月3日曾以府觀商字第1050245322號函復礦務局略以，該府為維護該縣好山好水及環境永續立場，對於縣內礦場採礦權申請展限案，事涉該府「八不政策」及「花蓮縣維護自然生態環境永續發展自治條例」相關法令，亞泥礦權展限申請案請緩議，敬請參採。至此，該府對轄內礦區申請案之態度及政策仍明確，即是：「不允許」。詎該府於本院106年4月24日詢問後提出補充說明，上開2家公司自其原該租期屆滿至105年下期之租金均已完成繳納，且已完成續租訂約等語。嗣再以106年5月10日府行法字第1060085365號函說明略以，據106年4月6日風傳媒報導，立法院經濟委員會於106年4月6日考察花蓮亞泥公司，當日參加人員計有時任經濟部部長李世光、花蓮縣傅縣長、立法委員高志鵬、蘇志芬、孔文吉、徐榛蔚、蕭美琴、鄭天財等人至亞泥新城山礦場進行現勘。花蓮縣傅縣長發言摘要為：「水泥產業是一個國防工業，又是臺灣非常重要的一個基礎工業，相關工業及所有的建設，都需要水泥及相關製品。我們希望這個產業在臺灣，如果有存續必要，有必要與部落鄉親、做好長期互動與回饋，以及彼此協商與尊敬，讓地方鄉親能夠深刻認識這個水泥產業存在的必要性。在所有先進國家裡面，這個產業都是屬於國防自主必須產業，我們對國家政策推動表示尊重，在地方產業程序，我們也會尊重中央指揮，因此我們也要求台泥、亞泥，各項溝通與回饋工作都要加把勁，讓大家能夠認事這個產業的必要性。」

(五)揆諸上情，花蓮縣政府提出缺乏法規範效力之所

謂「八不政策」，延遲不為亞泥公司及台泥公司申請礦業用地續租案准駁之決定，有違行政程序法第3條及第51條規定，即有怠失。又花蓮縣政府於102年間所公布之「花蓮縣維護自然環境生態永續發展自治條例」，縱有總量管制規定，然並未明定廢除或禁止新礦區申請或舊礦權展延，遑論有回溯廢除或禁止之適用規定（況該府多年來亦未見有訂定總量管制機制之積極作為），參照中央法規標準法第18條：「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。」前揭礦業用地申請續租屬人民申請核准案件，且係於「花蓮縣維護自然環境生態永續發展自治條例」公布以前申請案，有無適用該第18條但書之規定，應否回歸申請時之「原住民保留地開發管理辦法」、「原住民保留地各種用地申請案授權事項及申請作業須知」以為准駁之決定，該府允應仔細審酌，妥慎處理。惟該府未思及此，難謂有當。

(六)綜上，花蓮縣政府於98、99年間受理亞泥、台泥等公司申請礦業用地續租案，率以該府訂頒缺乏法規範效力之「八不政策」延遲不為准駁之決定，嗣該府於102年間公布但並無明文禁止礦業用地續租申請之「花蓮縣維護自然環境生態永續發展自治條例」後，於104年8月間否准續租，處理時程已歷時近6年，迄106年本院調查期間，卻又轉向同意續租並收取租金，該府就礦業用地續租申請案所持態度及政策反覆且相關行政作為延宕，

洵有不當。

綜上所述，經濟部疏未依礦業法確實審查亞泥公司礦區內有土石流潛勢溪流、山崩地滑之地質敏感區及富世遺址等環境現況，輕忽礦區持續開採發生天然災害及礦害之可能性，及開採後廣大裸露面積影響環境景觀等妨害公益情形，率予核准礦業權繼續展限20年，並使文化遺址保護缺乏具體拘束力和充滿不確定性，洵有違失；花蓮縣政府就亞泥公司、台泥公司申請續租轄內礦業用地案政策反覆，先否後准，且處理時程歷時近6年，期間任令其等持續使用土地採礦收益卻未收取租金，形同「坐在權利上睡覺」，顯有怠失，均有不當等，爰依監察法第24條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：林雅鋒

孫大川

中 華 民 國 106 年 10 月 11 日