

調 查 報 告

壹、案由：亞洲水泥股份有限公司於太魯閣國家公園之礦業權將於106年11月屆滿，依礦業法規定，在環境影響評估法制定公布前已取得礦業權之舊礦，於礦業權到期提出展延申請時，無須實施環境影響評估，且亦無庸踐行原住民族基本法第21條之規定。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？經濟部為礦業目的事業主管機關，是否曾本於權責妥處？實有深入探討之必要案。

貳、調查意見：

為瞭解現行礦業法中，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，及亞洲水泥股份有限公司（下稱亞泥公司）採礦權申請及展限之審核程序，案經函請經濟部提供相關說明及卷證資料，並於民國（下同）106年4月12日詢問經濟部礦務局（下稱礦務局）朱明昭局長（已於106年6月底退休）、礦務局東區辦事處（下稱東辦處）羅光嬾主任及相關業管人員；106年4月24日詢問花蓮縣政府行政暨研考處林金虎處長、原住民行政處陳建村處長，花蓮縣秀林鄉公所高海雲課長、盧夏花課長及相關業管人員；106年6月23日再詢問礦務局朱明昭局長、礦務局東辦處羅光嬾主任及相關業管人員，106年7月10日上午詢問經濟部李世光部長（已於106年8月15日辭職）、礦務局現任徐景文局長、礦務局東辦處羅光嬾主任、行政院環境保護署（下稱環保署）綜合計畫處劉宗勇處長及相關業管人員；106年7月10日下午詢問行政院原住民族委員會（下稱原民會）汪明輝副主任委員、謝亞杰副處長及相關業管人員。106年7月17日、18日前往亞泥公司新城山礦區及當

地富世村履勘。106年7月19日諮詢專家學者包括：國立成功大學法律系蔡○○教授、王○○副教授，臺灣大學生物環境系統工程學系黃○○教授、臺灣大學土木工程學系李○○教授，106年7月27日詢問經濟部陳怡鈴主任秘書、陳文龍參事、周耀庭專門委員，法務部法律事務司邱銘堂副司長及林裕嘉科長，政務委員張景森、林萬億；106年8月25日詢問原民會杜張梅莊處長、謝亞杰副處長，法務部法律事務司林裕嘉科長及礦務局東辦處孫姓技士，全案業調查竣事，茲將調查意見臚陳如下：

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（如附件）。

（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」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均為避重就輕之詞，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圖書室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公司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、經濟部礦務局明知亞泥公司新城山礦區範圍內，存在有98年始公告之3條土石流潛勢溪流，於展限案審核期間，竟將水保局函知該等土石流潛勢溪流應再行現場調查與評估之公文，以副本為由存查在先，後又逕自判斷「不再函請水保局表示意見」，且隱匿106筆土地位屬山崩與地滑之地質敏感區，建請辦理地質調查確認等查復

內容，復製作不實勘查報告表及複審表，呈現「無新增礦業法第27條所列情形之一」假象，送經濟部部長核定通過展限在後，以僅3.5個月審查時間迅速通過展限，疑有欺瞞不法情事，核有嚴重違失；而經濟部輕忽亞泥公司礦業權展限案極具爭議性，且為20餘年來首件陳核至經濟部之展限案，卻未力求切實執行職務，僅由部屬做形式化之審查，於106年3月10日至同月13日(扣除週休2日後)僅極短之2日內即迅速核准，亦未見其就礦業權者獲得展限之預期利益與原基法第21條規定之公益維護之間衡酌孰輕孰重，致侵害原住民族之生存權及平等權；前經行政院院長106年6月13日指示於1週內檢視該展限案之核准程序有無不法時，再度忽視前述應不予核准展限之情形，仍認為展限程序合法，未為任何修正，亦屬未依法行政之違失行為。

- (一)查亞泥公司於105年11月25日以亞(105)總花字第1358號函經濟部礦務局，表示該公司所領臺濟採字第5335號大理石礦採礦權將於106年11月22日屆滿，並檢附申請書及相關圖件申請礦業權展限。礦務局東辦處於105年12月1日以礦授東一字第10500283670號函水保局、林務局、行政院農業委員會漁業署、內政部營建署、內政部營建署城鄉發展分署、交通部觀光局、交通部鐵路管理局、交通部公路總局、第二作戰區指揮部、經濟部水利署、台灣自來水股份有限公司第九區管理處、花蓮縣政府、花蓮縣環境保護局、花蓮縣文化局等14個機關單位，並檢附本案礦區坐標方位及「礦業法第27條查詢項目表」，請該等機關單位查詢有無新增禁止或不得探採礦等事項。
- (二)水保局於105年12月7日以水保防字第1051837072號書函復經濟部礦務局，表示所詢亞泥公司申請展限採礦

權土地是否位屬土石流潛勢溪流案，因所附位置圖未標注查詢範圍折點坐標值，該局無法正確判釋範圍。礦務局東辦處孫技士隨即簽辦，由莊姓技士決行，於105年12月8日以經濟部礦務局局函礦授東一字第10500120860號函亞泥公司（副知該公司花蓮製造廠），有關水保局書函意見，請於106年1月6日送局憑辦。亞泥公司花蓮製造廠於105年12月13日以亞花廠（105）字第0256號函水保局（副知礦務局東辦處），並檢附礦區礦界點座標、地籍圖及地籍清冊等資料。水保局於105年12月14日以水保防字第1051837528號函復亞泥公司花蓮製造廠（副知礦務局），表示所詢土地有3條土石流潛勢溪流（花縣DF003、花縣DF004、花縣DF022）通過，且位於2條土石流潛勢溪流（花縣DF004、花縣DF022）影響範圍內，並說明開發範圍內有無土石流災害之虞，應由開發單位進行現場調查與評估。水保局此文副本到經濟部礦務局後，孫姓技士於105年12月16日簽辦，表示本案來文係副本，擬陳閱後存查，該簽經由黃品中專門委員於當日批「存」。

(三)續查，106年1月12日至同年2月10日期間某日，礦務局東辦處孫姓技士製作「礦業法第27條查詢項目表」，其中查詢項目記載事項「1. 是否位屬土石流潛勢溪流？勾選『是』（有3條土石流潛勢溪流通過，且位於2條土石流潛勢溪流影響範圍內）」、「31. 是否位於地質敏感區？勾選『是』（共計106筆土地似位屬地質敏感區〈山崩與地滑〉，……建請辦理地質調查確認)」。礦務局東辦處孫姓技士後於106年2月10日簽辦「採礦權展限勘查報告」，該份報告說明礦區地勢介於海拔高度75公尺至1,350公尺，地表坡度約3度至70度，表土厚度約0.1公尺至1.5公尺，局部地形陡峭處幾乎無表土覆蓋；且報告說明四記載「設定礦業權後有無新增礦業法第27

條所列情形之一」：有（1、水保局表示有3條土石流潛勢溪流〈花縣DF003、花縣DF004、花縣DF022〉通過，且位於土石流潛勢溪流影響範圍〈花縣DF004、花縣DF022〉內。2、內政部營建署函表示「部分重複太魯閣國家公園範圍，惟亞泥公司申請減區重複國家公園範圍，經濟部105年12月20日函准予減區。3、花蓮縣文化局函表示「礦區部分涵蓋縣定遺址『富世遺址』指定範圍。」）該份報告另敘述有關水保局函復礦區位置有3條土石流潛勢溪流通過之處置方式：「本案不再函請該局表示意見」，且通篇皆未記載「31. 是否位於地質敏感區？勾選『是』（共計106筆土地似位屬地質敏感區〈山崩與地滑〉）」相關資訊。該勘查報告由承辦人簽辦後，經黃品中專門委員、羅光嬾主任核章，最後由時任礦務局局長朱明昭於106年2月14日批示「如擬」。

- (四)按礦業法第5條規定：「本法主管機關為經濟部；為執行本法所定事項，經濟部得指定專責機關辦理。」經濟部處務規程第25條規定：「本部為提高行政效率，另訂定『經濟部與所屬行政機關權責劃分表』，以為本部與各行政機關重要事項核定執行之依據。」經濟部與所屬行政機關權責劃分表第12點規定：「(編號1203)『礦業權之設定、展限、變更、移轉』，由礦務局以代辦部稿方式決行後核定」。礦務局分層負責明細表第3項第11點規定：「礦業登記案之處理：『礦業權移轉、變更、展限、登記之核定與分行及通知』，由第一層局長核定。是亞泥公司所領臺濟採字第5665號大理石礦業權展限案，按前揭規定應由經濟部礦務局局長一層決行。惟礦務局以環保署反對亞泥公司展限案為由，認展限案公文應陳核至經濟部，而於正式陳核亞泥公司展限案予經濟部之前，於106年3月1日先行由該

局時任朱明昭局長赴經濟部向時任李世光部長提出「亞泥公司採礦及礦業權展延案」案情說明與建議資料，表示展限案之爭議點在於「民眾陳情及媒體報導亞泥公司為何能再在國家公園內採礦」，並建議亞泥公司既已就重疊國家公園部分減區，經濟部就展限案已現勘完竣並函詢相關機關意見，各會勘單位均無反對意見，經審查符合規定，惟民間及環保團體反對，因而請求經濟部應依法准予展限。該說明文件全無提及水保局函復「有3條土石流潛勢溪流（花縣DF003、花縣DF004、花縣DF022）通過，且位於土石流潛勢溪流（花縣DF004、花縣DF022）影響範圍內……開發範圍內有無土石流災害之虞，應由開發單位進行現場調查與評估」，「共計106筆土地似位屬山崩與地滑地質敏感區」等情。

- (五)查礦務局東辦處承辦人孫姓技士於106年3月8日簽辦亞泥公司展限案之核准公文，檢附亞泥公司展限案複審表，該複審表有關「設定礦業權後有無新增礦業法第27條所列情形之一」之審查結果係勾選「無」，該表由承辦人孫姓技士於日17時32分，於位處花蓮縣之礦務局東辦處簽辦核章，經黃品中專門委員於當日18時08分核章，羅光嬾主任於當日18時15分核章並決行。前述複審表連同簽稿併陳之文件，於翌(9)日送達位處臺北市之礦務局，時任礦務局局長朱明昭於12時30分核章後送經濟部，最終由時任經濟部部長李世光於106年3月13日批示「可」後核定。該簽奉長官之文件，除上述複審表勾選「無」礦業法第27條所列情形之一外，說明文字均無提及本案礦區位於3條土石流潛勢溪流、共計106筆土地似位屬山崩與地滑地質敏感區等情。經濟部於106年3月14日以經務字第10602603420號函亞泥公司，表示經查符合礦業法規定，准予礦業

權展限20年。

- (六)惟經本院洽詢水保局土石流防災中心表示，位於本案礦區之3條土石流潛勢溪流，有2條曾於101年蘇拉颱風造成災害，該等資訊於水保局建置之「土石流防災資訊網」皆已顯示，且該中心表示98年3月16日行政院農業委員會以農水保字第0981853032號令訂定發布「土石流災害潛勢資料公開辦法」後，始依法公開土石流潛勢溪流，而本次105年11月25日亞泥公司申請展限案所附之水土保持計畫係91年7月22日版本，縱觀該水土保持計畫、或105年11月24日版之開採構想及其圖說等資料，皆無水保局公告之此3條土石流潛勢溪流相關資訊，自無依水土保持法及水土保持技術規範有關現況調查、礦區水土保持、土石流防治等規定辦理之可能。
- (七)查亞泥公司所領臺濟採字第5665號大理石礦採礦權展限案，按規定及經濟部與所屬機關之權責劃分，應由礦務局局長一層決行等情已如前述。然而經濟部前部長李世光未能警覺亞泥公司新城山礦區展限案件未依權責劃分而向上級機關陳報之案件，亦係20多年來唯一一件展限案件送至經濟部部長核定者，於106年3月10日至同月13日(扣除週休2日後)僅極短之2日內迅速核准該展限案，全未斟酌該展限案有無妨害公益之情形，亦未見確實查明本案有新增礦業法第27條所列不予核准展限之情形(3條土石流潛勢溪流、106筆土地位屬山崩與地滑之地質敏感區)，對於該案件仍以一般公文視之，照慣例由核稿人員就行政程序檢視後，僅於106年3月13日上午10點至12點多，利用約2小時之時間，連同其他案件與其辦公室陳姓參事一併口頭討論後，即率予決行。李世光於本院詢問時稱：「(亞泥展限案是唯一一件陳核至經濟部，由部長核定的案件。……今年3月10日至13日還包含2天假日……是否

有適當時間思考本案?)若無問題的案件,我們都盡量讓它停留時間最短。部長室有參事,會先檢核是否符合行政流程。……因此在行政程序所有同仁都檢視過沒問題的前提下,我核定,文就發出去。」可證其視亞泥公司展限案件為一般公文案件之心態。亞泥展限案自申請至獲核准為止,審查時間含春節僅3.5個月,引起社會譁議,李世光身為部長卻仍未能體察民意,仍於106年3月23日公開表示「沒有單位表示意見」。導演齊柏林於106年6月10日墜機殉難後,該案再度引發社會輿論,行政院前院長林全106年6月13日指示經濟部於1週內檢視核准程序有無不法。

- (八)查經濟部嗣於前揭指示6日後,於106年6月19日對外公開說明「並無違法核准問題」,然而說明資料中有關水保局105年12月14日書函部分,遭斷章取義,僅引用「(說明二、)……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」,卻對同段落「開發範圍內有無土石流災害之虞,應由開發單位進行現場調查與評估」隱而不提。而針對水保局於同一公文中告知,礦區內有3條土石流潛勢溪流(花縣DF003、花縣DF004、花縣DF022)通過,且位於2條土石流潛勢溪流(花縣DF004、花縣DF022)影響範圍內等情,亦特意以「5、另花蓮縣政府91年8月12日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條溪流列入調查納環境水系分析,並將上游集區排洪量估算並規劃至該礦水土保持設施內,……」等說明混淆視聽,而對於「礦業法第27條查詢項目表」中明確記載有「31.是否位於地質敏感區?勾選『是』(共計106筆土地似位屬地質敏感區〈山崩與地滑〉)」卻遭隱匿一事,應查而未查。顯示前部長李世光在本案引發社會輿論與時任行政院院長交辦應予查明後,

仍未能切實就「為何亞泥快速通過展限」疑點檢視，未針對礦業法第27條所列情形與31條第1項審查項目核實核對，僅檢視行政程序外觀，顯未能謹遵行政院院長基於社會大眾對程序正義之期待，所交付應謹慎查明應有作為，亦未能基於職責，指揮監督下屬，片面聽信下屬所報資訊，有多次查明之機會，卻怠於裁量，對於應依法審查項目，卻廢弛職務，核有嚴重違失。

六、現行礦業法之適用存有諸多不當之處，例如：對於有關礦業權設定及展限核准之審核；設定礦業權後駁回必須補償礦業權者損失；展限案件之持續開發行為於無須核定新礦業用地時，無須踐行原基法第21條之規定；展限案件之實質開發行為於核定之礦業用地未擴大時，免實施環評等事項，均非妥適，主管機關經濟部應儘速妥予研議檢討修正。

(一)礦業權設定及展限之核准，其性質上係屬「特許」權利，經濟部應對於礦產自然資源之利用、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綜合考量，並行使裁量權限而為准駁，而非僅申請人備妥相關申請文件即予核准。

1、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¹。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。

- 2、有關礦業權展限之申請，依92年12月31日修正前礦業法第35條之3規定：「採礦權展限之申請，礦區所在地在直轄市者，由直轄市主管機關查核左列事項並擬具准駁意見轉報經濟部；在縣（市）者，由經濟部查核後准駁之：1. 申請人應與原採礦權者相符。2. 無積欠礦區稅。3. 有繼續開採價值。4. 無第

¹司法院釋字第678號大法官陳春生協同意見書；另陳敏行政法總論第3版頁342-344：許可：特定之活動或計畫，其本質雖非法律政策上受負面評價者，但為預防在個案中發生違法情事，法律特別規定，須經主管機關之許可始得為之。許可之核發，形式上為授益處分，然實質上僅回復人民原有之自由權及財產權，並未有所增添。如相對人不僅回復其原有未經法律禁止之法律地位，且因而獲得一項公法上之權利者，為所謂之特許。

81條規定情事。5. 無違反礦場安全法令。」惟於92年12月31日修正上該規定，並移列為礦業法第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：1. 申請人與礦業權者不相符。2. 無探礦或採礦實績。3. 設定礦業權後，有新增第27條所列情形之一。4. 有第38條第2款至第4款所列情形之一。5. 有第57條第1項所定無法改善之情形。」

- 3、本院諮詢學者王○○副教授指出：「特許權設計之考量是要讓主管能有更多准否之空間，並非把許可制把它特許化。」「礦業法經過長時間時空背景轉變，產生許多問題，而政府與原住民主權之關係，自始都從未被正視過。而自然環境是否被大家正視，礦業法對自然環境之議題，氣候變遷及國家政權與原住民之間關係是否應該都納入考慮？為什麼會累積這麼多問題，一設定採礦權就20年、或展限就20年，哪裡會想到後續有如此大的變遷和演變？」「礦業土地有大約8成部分都是在原保地範圍或和傳統領域重疊，或許期間有族人透過法律或訴訟發出聲音，但是因為居於弱勢原因，聲音表達不出來。本案是因為亞泥產生問題所爆發出來，原基法給了在本案礦區下方居住原民很好保障機會，很明顯是原民權益並未被好好對待重視。」黃○○教授指出：「礦業權之展限以目前法條看，似乎沒什麼問題，很寬鬆，但是採礦跟礦業權有分別，礦業權可以涉略較大(包山包海)，採礦權較小，要去估算20年可開採的量，或要以量來評估，展限也是以原來同意的量為限，若超過原來同意的量，就要視為新礦權。」另李○○教授亦指出：「災害潛勢內政部早有調查，礦權確實在災害潛勢範圍內者，政府就要跟礦業主好好的

來商量，這就不是礦務局單一的事，如何規範礦之開採才是正辦，而有20年之採礦核定年限是較不合理，是因為其無法想像，時限太久，未來變化太大。」

「環評意義有二種，臺灣喜歡講技術環評，另外是政策環評，其意義是既然有國家政策，技術環評縱使可以克服，政策上也不能同意，這就是政策環評。如何對水泥業，即是在這塊土地上使用有更高之指導原則，礦業法是老法，相較於水利法，礦業法更新速度對比起水利法上稍嫌緩慢，真的要修礦業法一定要找許多專家學者積極的修，否則，僅以礦業之專業修法會有盲點。」「該要求經濟部把災害圖與礦區現況作套疊，若發現套疊處是地質危險敏感地方，則不允許開發，有這些資料也可以知道哪些地方可以開採哪些又不行，這就是政策環評之最好例證。行政院要將已公布的這幾張圖（淹水潛勢、山崩、土石流），要去宣示是屬所有部會的上位計畫，當所有部會有計畫開發時，要先去確認這幾張圖（受其限制）。」

- 4、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、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」，顯非妥適。

(二)礦業法92年修法時於第31條第2項增訂，設定礦業權後礦區有同法第27條各款被劃設成保護區而被駁回的情形，劃設機關必須補償礦業權者的損失，且現行損失補償認定之項目，補償責任幾乎含括礦業權者投入之申請成本與硬體設備成本，導致各行政機關為避免負擔補償礦業權者損失之責任，不願也不敢劃設禁止採礦之區域，對我國環境生態保育及礦脈蘊藏量之管控，產生嚴重不良影響。

- 1、有關礦業權展限之申請，依92年12月31日修正前礦業法第35條之3規定：「採礦權展限之申請，礦區所在地在直轄市者，由直轄市主管機關查核左列事項並擬具准駁意見轉報經濟部；在縣（市）者，由經濟部查核後准駁之：1.申請人應與原採礦權者相符。2.無積欠礦區稅。3.有繼續開採價值。4.無第81條規定情事。5.無違反礦場安全法令。」惟於92年12月31日修正上該規定，並移列為礦業法第31條規定：「(第1項)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：1.申請人與礦業權者不相符。2.無探礦或採礦實績。3.設定礦業權後，有新增第27條所列情形之一。4.有第38條第2款至第4款所列情形之一。5.有第57條第1項所定無法改善之情形。(第2項)依前項第3款規定將礦業權展限申請案駁回，致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。」
- 2、經濟部並於93年6月23日訂定「礦業權展限申請案因礦業法第27條規定情形駁回後其損失及範圍認定標準」，據以為補償之認定標準。依該認定標準第2條規定：「本法第31條第2項所稱之損失項目如下：1.

礦業用地租金、已繳納之礦業權費、探礦、開採構想書圖、開採及施工計畫書圖、年度施工計畫書圖、環境影響評估、水土保持計畫及其他相關書件製作費用。2. 運輸道路開設費用及探礦費用。3. 探、採礦設施(包括探、採礦場、坑道、捨石場、儲礦場、油氣井及海域平台)。4. 礦業廠庫。5. 機械設備。6. 電力設備。7. 選煉及輸送設備。8. 交通及運輸設備。9. 其他礦業上之建築、設施或主管機關認可之項目。」第3條規定：「前條第1款及第2款之租金及費用，應依礦業權年限扣除生產期間後，按所剩餘期間之比例予以補償。前條第3款至第9款應依固定資產耐用年數表之耐用年數規定計算折舊及預估轉售所得後予以補償；如有拆遷之必要者，補償義務人應發給拆遷費用。」

- 3、按礦業權之取得，依法訂有期限之規定，因此取得礦業權者本應妥適規劃開發期程與控管處分其設備，而不應由政府機關承擔礦業權者應負擔之成本與風險。取得礦業權者享有開發之優渥利益，其本應負擔的成本不應由政府負擔。惟礦業法92年修法時於第31條第2項增訂，設定礦業權後礦區有同法第27條各款被劃設成保護區而被駁回的情形，劃設機關必須補償礦業權者的損失，且現行損失補償認定之項目，補償責任幾乎含括礦業權者投入之申請成本與硬體設備成本，導致各行政機關為避免負擔補償礦業權者損失之責任，不願也不敢劃設禁止採礦之區域，對我國環境生態保育及礦脈蘊藏量之管控，產生嚴重不良影響。
- (三)現行礦業權申請展限案件之持續開發行為，於無須核定新礦業用地時，均無須踐行原基法第21條之規定，使原基法第21條有關原住民族土地及自然資源權利

保障之規定，實質上的被排除而無適用之餘地，顯有違誤。爰此，有關礦業權之設定或展限時，應踐行原基法第21條規定，實有於礦業法中予以明定之必要。

- 1、依94年2月5日制定之原基法第21條規定：「(第1項)政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮詢並取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益。(第2項)政府或法令限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意。(第3項)前2項營利所得，應提撥一定比例納入原住民族綜合發展基金，作為回饋或補償經費。」嗣於104年6月24日再修正為：「(第1項)政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。(第2項)政府或法令限制原住民族利用前項土地及自然資源時，應與原住民族、部落或原住民諮商，並取得其同意；受限制所生之損失，應由該主管機關寬列預算補償之。(第3項)前2項營利所得，應提撥一定比例納入原住民族綜合發展基金，作為回饋或補償經費。(第4項)前3項有關原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地之劃設、諮商及取得原住民族或部落之同意或參與方式、受限制所生損失之補償辦法，由中央原住民族主管機關另定之。」原住民族委員會並於105年1月4日依上開條文第4項規定訂定發布「諮商取得原住民族部落同意參與辦法」，據以落實原基法第21條規定之執行。
- 2、有關礦業案件涉及原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地時，踐行原基法第21條規定之

問題，原民會曾於105年1月6日函復經濟部礦務局略以：「礦業權者申請礦業權設定或展限時，依據原基法第21條之規定，應當踐行諮商並取得原住民族或部落同意或參與之機制外，基於兼顧原住民族或部落之權益並達成利益分享之共識，當地原住民得分享該礦業權所生相關利益；另為避免礦業權者取得礦業權後，未取得當地原住民族或部落之同意或參與，致生礦業法第31條、第57條規定之補償責任，爰本會建議於核處礦業權設定或展限時，應踐行原基法第21條之規定」，105年8月18日再函復經濟部略以：「礦業權取得之目的，應為後續申請核定為礦業用地後進行探採礦，又礦業權者取得礦業權後至取得礦業用地進行探採礦前，雖未進行實質開發階段，依礦業法第31條規定而仍具請求補償損失之權利，爰此礦業權設定或展限之階段必然造成原住民族土地及自然資源之權利侵害風險，尚難謂無實益，並非經濟部所述因礦業權取得尚不得進入實質開發，非屬原基法第21條規範之土地開發、資源利用行為，自應適用原基法第21條。」惟行政院於105年11月7日共同召開會議研商，作成會議結論略以：「有關礦業案件踐行原基法第21條規定之時點，應於新礦業權設定階段或既有礦業權之新礦業用地核定階段踐行；至礦業權展限階段尚無需踐行。另新礦業權設定階段因已踐行原基法第21條規定，爰其後續新礦業用地核定階段則無需再踐行。」並經行政院秘書長於105年11月22日分別函請經濟部及原住民族委員會等相關部會依該會議結論辦理。經濟部爰據以為礦權展限申請案件於展限階段無需踐行原基法第21條規定之依據。

3、按原基法於94年2月5日即經總統公布施行，有關該

法第21條規定，屬原住民族土地及自然資源權利保障之一環。原基法第21條之列舉行為：土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，均以原住民族土地及自然資源權利做為保障核心。之所以需經原住民族同意，係因政府或私人於原住民族土地範圍內，從事前開各種列舉行為將使原住民族土地及自然資源權利產生難以回復之重大變動或滅失之風險，致生侵害原住民族永續發展與生存之基本人權。該法第21條規定嗣於104年6月24日再進一步修正後，原民會並於105年1月4日依上開條文規定訂定發布「諮商取得原住民族部落同意參與辦法」，據以落實該法條規定之執行。則於該法施行後，有關礦業權設定或展限，涉及原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地時，因屬原基法第21條列舉之土地開發、資源利用行為，本應適用該法之規定，惟行政院竟以礦業法31條礦業權者補償的問題、原基法21條配套尚未完成執行有問題、對產業面及在地經濟產生衝擊等政策理由，曲解法律之適用，作成「礦業案件踐行原基法第21條規定之時點，應於新礦業權設定階段或既有礦業權之新礦業用地核定階段踐行，至礦業權展限階段尚無需踐行」之結論。致使現行礦業權申請展限案件之持續開發行為，於無須核定新礦業用地時，均無須踐行原基法第21條之規定，使原基法第21條有關原住民族土地及自然資源權利保障之規定，實質上的被排除而無適用之餘地，顯有違誤。爰此，有關礦業權之設定或展限時，應踐行原基法第21條規定，實有於礦業法中予以明定之必要。

(四)現行有關礦業權展限案件之實質持續開發行為，以礦區內已核定之礦業用地未擴大無須重新申請核定為

由，而免實施環評，實未妥適，礦業法應妥予檢討修正，以避免礦業權展限後之開發行為，對環境衍生不良影響。

- 1、83年12月30日環境影響評估法公布施行，該法第5條規定：「(第1項)下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：……3.土石採取及探礦、採礦。……(第2項)前項開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機關會商有關機關於本法公布施行後一年內定之，送立法院備查。」環保署訂定之「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」，並於第11條規定列明探礦、採礦應實施環境影響評估之情形。
- 2、依環保署說明，開發行為應否實施環境影響評估，應以開發單位向目的事業主管機關申請許可之開發行為內容，依申請時之「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」及該署依「環境影響評估法」第5條第1項第11款公告規定認定。上開認定標準第11條第1項第1款規定，探礦、採礦及其擴大工程，符合該款各目規定之一者，應實施環評。該條文係以「核定礦業用地」是否位於特定環境敏感區位或達一定面積以上予以認定應否實施環評，並無礦業權之設定或展限應實施環評規定。開發行為應否實施環評係以開發單位向目的事業主管機關申請許可之開發行為內容予以認定，認定標準係以核定礦業用地面積認定之，如未涉及擴大核定礦業用地面積，則非屬認定標準第11條第1項第1款規定之擴大工程。依該署88年8月9日88環署綜字第0049519號函，已核定礦業用地，如屬延續租用，且實際礦業用地範圍並無擴大或變動情形者，而無需實施環

境影響評估。有關亞泥公司新城山礦場為環評法公布施行前經經濟部核准採礦之案件，該公司依礦業法申請礦業權展限，其礦區內已核定之礦業用地無須重新申請核定，依認定標準第11條第1項第1款規定，免實施環評。

- 3、惟查，實施環境影響評估，係為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的，而土石採取及探礦、採礦，為環境影響評估法明定之開發行為。環保署卻以函示，限縮已核定礦業用地，如屬延續租用，且實際礦業用地範圍並無擴大或變動情形者，無需實施環境影響評估。使如亞泥公司新城山礦場申請礦業權展限案件之實質持續開發行為，因礦區內已核定之礦業用地未擴大無須重新申請核定，而免實施環評，實未妥適，礦業法應妥予檢討修正，以避免礦業權展限之開發行為，對環境衍生不良影響。

(五)綜上，現行礦業法對於有關礦業權設定及展限核准之審核；設定礦業權後駁回必須補償礦業權者損失；展限案件之持續開發行為，於無須核定新礦業用地時，無須踐行原基法第21條之規定；展限案件之實質開發行為，於核定之礦業用地未擴大時，免實施環評等事項，均非妥適，主管機關經濟部應儘速妥予研議檢討修正。

- 七、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日該縣傅崑萁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項核定时，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基法及環評法適用性會議，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，經該縣傅縣長於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。

八、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、環境影響評估法、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，讓大家能夠認識這個產業的必要性。」

- (五)揆諸上情，花蓮縣政府提出缺乏法規效力之所謂「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。

九、行政院秘書長於105年11月22日以院臺經字第1050183620號函，請相關部會依行政院政務委員張景森及林萬億於105年11月7日共同主持「研商礦業案件踐行原基法第21條規定之時點」會議時，所為之裁示：「礦業案件踐行原基法第21條規定之時點，應於新礦業權設定階段或既有礦業權之新礦業用地核定階段踐行，至礦業權展限階段尚無需踐行。」辦理，致使現行礦業權申請展限案件之持續開發行為，若開挖面積並未新增，而無須核定新礦業用地時，即無須踐行原基法第21條應諮商並取得原住民族部落同意或參與之規定，使原基法第21條規定有關原住民族土地及自然資源權利保障之目的均無法達成，該法律實質上被排除適用，有未依法行政之違失。

(一)憲法增修條文第10條第12項前段規定：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教

育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。」為落實憲法增修條文第10條第12項規定及總統「原住民族與臺灣政府新的夥伴關係」、「原住民族政策白皮書」政見。保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族群關係，原基法於94年2月5日經總統公布施行。次依原基法第21條規定：「(第1項)政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮詢並取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益。(第2項)政府或法令限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意。(第3項)前2項營利所得，應提撥一定比例納入原住民族綜合發展基金，作為回饋或補償經費。」嗣於104年6月24日再修正為：「(第1項)政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。(第2項)政府或法令限制原住民族利用前項土地及自然資源時，應與原住民族、部落或原住民諮商，並取得其同意；受限制所生之損失，應由該主管機關寬列預算補償之。(第3項)前2項營利所得，應提撥一定比例納入原住民族綜合發展基金，作為回饋或補償經費。(第4項)前3項有關原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地之劃設、諮商及取得原住民族或部落之同意或參與方式、受限制所生損失之補償辦法，由中央原住民族主管機關另定之。」原住民族委員會(下稱原民會)並於105年1月4日依據上開條文第4項規定訂定發布「諮商取得原住民族部落同意參與辦法」，據以落實原基法第21條規定之執行。

(二)我國原住民族早在國家到來以前，透過長期的互動發展出土地的知識與實踐，使土地承載祖靈、傳說與信仰等作為族人認同的根基，也與文化和歷史產生密不可分的連結。再就國際公約而言，公民與政治權利國際公約第1條規定：「一、所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展。二、所有民族得為本身之目的，自由處置其天然財富及資源。……」第27條規定：「凡有種族、宗教或語言少數團體之國家，屬於此類少數團體之人，與團體中其他份子共同享受其固有文化……不得剝奪之。」就此，該國際公約第23號一般性意見：少數團體的權利（第27條）（西元1994年）第3.2點：「第27條中所體現權利的享受不得違反締約國的主權和領土完整。同時，依照該條受到保障的權利的種種層面—例如享受某一種特定文化—可能是與領土和資源的使用密切相關的一種生活方式。對構成少數的原住民群體成員來說，這一點可能特別實際。」經濟社會文化權利國際公約第15條規定：「一、本公約締約國確認人人有權：（一）參加文化生活；……。」該公約第21號一般性意見：人人有權參加文化生活（第15條第1項第1款）（西元2009年），其中第36點：「締約國應採取措施，保證在行使參加文化生活的權利時充分顧及文化生活價值觀，這種價值觀可能有強烈的族群性，或者說，只有原住民族作為一個群體才能表現和享受。原住民族文化生活的強烈的族群性對於其生存、福祉和充分發展是不可或缺的，並且包括對於其歷來擁有、佔有或以其他方式使用或獲得的土地、領土和資源的權利。原住民族與其祖先的土地及其與大自然的關係相連的文化價值觀和權利應予尊重和保護，以防止其獨特的生活方式受到侵蝕，包括喪失維

生方式、自然資源，乃至最終的文化認同。因此，締約國必須採取措施，確認和保護原住民族擁有、開發、控制和使用其公有土地、領土和資源的權利，並且，如果未經他們的自由和知情同意而被以其他方式居住或使用，則應採取步驟歸還這些土地和領土」。前開兩國際公約所保障之原住民族文化權、土地權，在我國「公民與政治權利公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」公布施行後，已被納入內國法中，具有內國法之效力（該施行法第2條）。可見在憲法基本國策之外，我國原住民族基於文化對土地之連結，而對該土地應享有自決權一事，應認定已具有法律位階之規範。

(三)行政院農業委員會林務局(下稱林務局)前於104年6月15日及30日，因礦業權範圍涉及經管國有林地且屬原住民族部落及其周邊一定範圍內之公有土地，在礦業權者向礦業主管機關申請礦業權設定或展限時，是否應先依原基法第21條規定之精神，諮詢原住民族並取得同意一節，徵詢經濟部礦務局及原民會意見。茲因林務局所詢個案，引起原民會與經濟部礦務局就「礦業案件涉及原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地時，踐行原基法第21條規定之時點」一事，公文往返，溝通無共識後，經濟部於105年10月7日報請行政院就該爭議事項協調與裁示。時任行政院秘書長陳美伶於105年10月14日批示，請政務委員林萬億會同政務委員張景森共同主持研商會議。嗣經行政院政務委員林萬億及張景森於105年11月7日共同召開會議研商，裁示作成會議結論略以：「有關礦業案件踐行原基法第21條規定之時點，應於新礦業權設定階段或既有礦業權之新礦業用地核定階段踐行；至礦業權展限階段尚無需踐行。」嗣經行政院秘書長於105年11月22日分別函請經濟部及原民會等相關部會依該會議結論

辦理²。

(四)原民會吳秉宸科長於本院詢問時稱：「在105年11月7日與會前，本會已簽核書面意見。經濟部礦務局於之前就函詢本會，礦業權展限前是否須踐行諮商程序，本會認為應踐行，但經濟部礦務局認為有2個時間點，本會正式立場為在展限前就應踐行。」、「當天會議過程，本會代表多次發言表明立場，但常常發言到一半，張政委就會打斷，質疑原民會自己工程都不踐行諮商同意，為何要求別人做。」謝亞杰副處長稱：「以法律不真正溯及既往原則來看，縱使非屬新設定權利，原基法仍會規範到，但本意見未被討論及採納，故仍遵循行政院11月7日的決議。以現行礦業權展限案均無須踐行原基法第21條，則原基法第21條會被淘空，但行政院仍以大產業環境來考量。」杜張梅莊處長稱：「當天會議奉派出席會議有提出書面意見文件。……先就礦業法法令與本會相關條文提出意見說明。建議要踐行原基法第21條諮商同意程序並與當地居民利益分享，另諮商同意是否屬礦業法第27條規定補償之範疇，亦提出主張並不適用27條規定。當天張政委也的確有說，原民會自己帶頭違法，原民會許多的開發行為並未踐行原基法，……。當天氛圍感覺，我們建議事項的表達，張政委不太認同。……。當天會議主席回應的方式，比較強勢，還問我『處長我這樣會不會太兇，有沒有嚇到你』，感覺不像協商，科長當天有兩次發言，後來氛圍不對無法充分說明，我們就沒再多做說明。」行政院政務委員林萬億稱：「原民會及經濟部對於原基法之適用有不同見解，因此行政院由我們督導該兩部會的政務委員來主持。……關鍵並非在於

²經濟部據以為礦權展限申請案件於展限階段無需踐行原基法第21條規定之依據，而於106年3月14日准予亞泥公司展限採礦權20年。

原基法第21條適用與否，也不是推翻原基法照顧原民立意。該次會議是討論礦業法有新礦權的設定階段、用地核定等兩階段，要在哪個階段適用原基法第21條的問題。……現行礦業法不合理，僅能依法行政，未來修法導正不合理事項。」政務委員張景森稱：「首先是法制上問題，展限不涉及實質開發，是權利的延續。再者，還有礦業法第31條應予礦業權者補償的問題。其次，原基法第21條部落劃設及傳統領域公告範圍等還有疑義，配套尚未完成、執行有問題。經濟部也提出若行使諮商同意權，在現行相關程序與配套措施不明確現況下，將對產業面及在地經濟產生衝擊。我問原民會自成立以來有哪些事項落實過原基法第21條？哪個學術研究、資源開發、做道路去落實過原基法？原因在於它是一個抽象、概括的法律，仰賴明確的配套措施才得以落實立法意旨。因此，若要把原基法第21條之踐行認為要在第一階段礦權核定，將有執行問題。在行政院各部會出席的會議討論後，我們做了這樣的決定。」

- (五) 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。上述判決適用之法規雖為92年修正前之礦業法及其施行細則，92年修正後之礦業法更大幅地保障原礦業權人之展限請求權，惟參諸上開兩判決之法理，展限案既仍須經由主管機關另行作成一核准之

行政處分，且依據礦業法第30條規定，礦業權展限之程序，準用同法第15條及第18條有關申請設定礦業權之規定，故自非屬原礦權人之既得權益。此觀諸經濟部於79年、86年、87年及106年核准亞泥公司展限案，皆使用「核准……展限」、「准予展限採礦權20年」用語，甚屬明確，張景森稱：「展限不涉及實質開發，是權利的延續」，自有違誤。

- (六)卷查經濟部於105年10月7日報請行政院就該爭議事項協調與裁示之公文所附「案情說明與建議資料」顯示：「(二)、產業影響面-2、礦產供需：我國的礦業開發區域與原住民族活動範圍重疊性極高，據經濟部礦務局統計，國內現存礦區約有三分之二位於原民鄉鎮，而主要礦產如大理石、蛇紋石、白雲石等生產區域，則與原住民族地區完全重疊，礦區開發深受原住民族政策及法令影響；於礦業權展限階段，當地原住民族地區或部落之同意權行使，將成為國內礦產開發的嚴重不確定因素，尤其是唯一可自產自足的大理石礦石(年平均產量約2,000萬公噸)，恐有嚴重供需失衡之虞。」足徵該次會議協調結果，將對原住民族權益影響所及之深遠，且因礦區與原住民族鄉鎮區域重疊率極高，當地原住民族地區或部落之同意權行使，將成為國內礦產開發的嚴重不確定因素等情，亦為經濟部所自承。且按原基法於94年2月5日即經總統公布施行，有關該法第21條規定，屬原住民族土地及自然資源權利保障之一環。原基法第21條之列舉行為：土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，均以原住民族土地及自然資源權利做為保障核心。之所以需經原住民族同意，係因政府或私人於原住民族土地範圍內，從事前開各種列舉行為將使原住民族土地及自然資源權利產生難以回復之重大變動或滅失之風險，致生侵害原

住民族永續發展與生存之基本人權。該法第21條規定嗣於104年6月24日再進一步修正後，原民會並於105年1月4日依上開條文規定訂定發布「諮商取得原住民族部落同意參與辦法」，據以落實該法條規定之執行。則於該法施行後，有關礦業權設定或展限，涉及原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地時，因屬原基法第21條列舉之土地開發、資源利用行為，本應適用該法之規定，此觀乎經濟部106年7月間公布擬具之「礦業法部分條文修正草案」第77條之1規定：「礦業申請人或礦業權者，於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事探礦、採礦，應依原基法第21條第1項規定辦理。」及其立法說明敘明：「有關踐行原基法第21條諮商同意或參與，將尊重該法規定，回歸該法相關條文精神踐行，爰新增本條。」亦認礦業權者之採礦開發行為應踐行原基法第21條規定而自明。惟行政院政務委員張景森及林萬億於105年11月7日共同召開會議研商時，竟以會發生礦業法第31條規定有關礦業權者補償的枝節問題，並誤指原基法第21條之配套作業尚未完成，將有執行問題，且在無實證數據支持下，以會議裁示之方式作成「礦業案件踐行原基法第21條規定之時點，應於新礦業權設定階段或既有礦業權之新礦業用地核定階段踐行，至礦業權展限階段尚無需踐行」之結論。行政院秘書長於105年11月22日以院臺經字第1050183620號函，請相關部會依行政院政務委員林萬億及張景森於105年11月7日共同主持「研商礦業案件踐行原基法第21條規定之時點」會議時，所為之裁示：「礦業案件踐行原基法第21條規定之時點，應於新礦業權設定階段或既有礦業權之新礦業用地核定階段踐行，至礦業權展限階段尚無需踐行。」辦理，致使現行礦業權申請展限案件

之持續開發行為，若開挖面積並未新增，而無須核定新礦業用地時，即無須踐行原基法第21條應諮商並取得原住民族部落同意或參與之規定。退萬步言，展限縱與礦業權之設定不同，然政府主管機關於作成新的授益處分時，行政法一般原則中之「公益原則」，自應成為主管機關於審查採礦權展限案時，應遵守之一般法律原則。詎該會議決議致使現行礦業權申請展限案件之持續開發行為，若開挖面積並未新增，而無須核定新礦業用地時，即無須踐行原基法第21條應諮商並取得原住民族同意或參與之規定，使原基法第21條規定有關原住民族土地及自然資源權利保障之目的均無法達成，實質上被排除適用，有未依法行政之違失。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，提案糾正經濟部。
- 二、抄調查意見五，函請法務部轉飭所屬調查局就案關人員有無涉及刑事不法情事，查處見復。
- 三、抄調查意見六，函請經濟部檢討妥處見復。
- 四、調查意見七、八提案糾正花蓮縣政府，並函復審計部。
- 五、抄調查意見九，函請行政院檢討改進見復。
- 六、影附調查報告，送請本院人權及保障委員會參處。
- 七、調查報告之案由、調查意見及處理辦法上網公布。。

調查委員：林雅鋒

孫大川

中華民國 106 年 10 月 11 日

礦業權

(特許的行政處分，於實質上屬授益之行政處分)

(參照司法院釋字第678號<大法官陳春生協同意見書>及陳敏著行政法總論第3版第342-343頁)

