

調查報告

壹、案由：位於飲用水水源保護區之現有礦區，有無不符生態環境要求、國土保安及公共利益需求等情。

貳、調查意見

本案係調查「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、國土保安、公共利益等需求之相關規定？……」案(派查號：1050800102號，下稱原案)時，發現所涉案情涵蓋礦業法、飲用水管理條例、環境影響評估法、國土計畫法……等相關法律及其子法，分屬經濟部(礦務局¹、工業局)、行政院環境保護署(下稱環保署)、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，爰為加速聚焦，儘速釐清國人關注疑點，遂就「位於飲用水水源保護區現有礦區，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」等情，於同年6月15日簽請院長核定分案調查。

案經於106年7月4日分別函²請環保署及相關直轄市、縣市政府就有關事項提出說明併附佐證資料到院，嗣於同年月10日分2場與原案及另一子案聯合詢問經濟部、礦務局、礦務局東區辦事處(下稱東辦處)、工業局、環保署、原住民族委員會等相關機關主管人員。復於同年月17、18日赴花蓮縣秀林鄉地區，除聽取富世村部落民眾與原住民相關訴求、意見及礦務局、原民會、花蓮縣政府及秀林鄉公所等相關主管人員簡報、說明之外，

¹ 除調查意見標題以經濟部礦務局全銜表示之外，其餘內容皆簡稱礦務局。

² 處台調肆字第 1060831104、1060831105 號函。

並實地履勘當地民眾長期位處礦場下方而遭受礦場營運影響情形，與富益石礦場、新城礦場實際開採及運作情形，續就相關疑點在秀林鄉公所詢問花蓮縣政府、該公所暨相關主管人員，繼於同年月19日諮詢法律、森林保育、國土規劃、工程領域專家學者。再於同年8月30、31日分別赴宜蘭縣蘇澳、苗栗縣明德等地區，除聽取行政院農業委員會(下稱農委會)林務局、羅東林區管理處、礦務局、環保署環境衛生及毒物管理處、綜合計畫處、環境督察總隊及苗栗縣政府、該府環境保護局(下稱環保局)等相關機關主管人員及礦業權業者簡報、說明，以及就前揭調查所得疑點詢問現場與會主管人員之外，並實地履勘信大水泥股份有限公司蘇澳廠與其礦場、台灣水泥股份有限公司礦場與萬隆礦場實際開採及運作情形。續由農委會、環保署、礦務局分別於履勘後補充書面說明及相關佐證資料到院，業調查竣事。茲臚述調查意見如下：

- 一、經濟部礦務局無視飲用水管理條例相關規定，竟未依礦業法第27條、第31條向轄區環保機關查詢，即分別於95年間率予核准高姓業者等多起礦業用地位屬飲用水水源水質保護區而應依法駁回之礦業權展限申請案，甚且地方環保局已迭次明確告知礦業用地位於該保護區內，詎該局竟又分別於96至101年間擅自核准黃姓等多位業者礦業權展限，明顯違法妄為，置國人飲用水安全於不顧，洵有違失，經濟部顯難辭監督不周之咎

(一)按92年12月31日修正公布之礦業法第27條、第31條早已分別明定：「於下列各地域申請設定礦業權者，不予核准：……六、其他法律禁止探、採礦之地域。」「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。……。」復按飲用水水源水質保護區從事探礦、採礦，為完全禁止之行為，此自86年5月21日修正公布後之飲用水管理條例第5條，早已規定甚明。再按礦產係屬國有，原屬全體國人共享之公共資源，任何採礦活動本應依法禁止或限制，僅在不妨害公共利益等特別例外情況及條件下，國家始創設人民之權利，允許其從事，爰礦業權設定及展限之核准，自屬國家特許之授益行政處分，主管機關於審查時，允應確保公共利益之前提下，就其對自然資源與生態環境之影響衝擊、經濟效益、總量限值及相關利害關係人權益予以綜合充分周妥評估後，審慎權衡之，顯不能僅以業者之信賴利益與國內產業及經濟發展為首要考量，此有憲法第143條第2項規定、大法官協同意見書³及相關文獻⁴意旨，足資參採。是自92年12月31日起，礦務局針對人民申請礦業權展限案，自應對其飲用水源等自然資源與生態環境之影響衝擊等前述各層面予以周妥評估，據此函詢相關目的事業主管機關，如有必要，更應會同相關機關實地勘查，以資依前開規定確認其礦業用地是否位屬飲用水水源水質保護區等其他法律禁止探、採礦之地域，始能做出准駁之決定；倘查詢後發現其礦業用地確實坐落於法律禁止探、採礦之地域，礦務局自

³ 司法院釋字第678解釋陳春生大法官協同意見書。

⁴ 劉宗德，礦業權設定與展限應否實施環境影響評估之比較法分析，臺灣礦業，第69卷第2期，頁11-20，106年6月、蔡志芳，論礦業權展限應否實施環境影響評估，臺灣礦業，第68卷第4期，頁47-62，105年12月、陳敏，行政法總論，第9版，105年9月、吳庚，行政法之理論與實用，增訂第14版，105年9月、蔡雅滢，期許與環境共生的礦業法制，全國律師月刊，第19卷第12期，頁2-3，104年12月、陳逸偵，談礦業法之實務認知與爭議處理，全國律師月刊，第19卷第12期，頁4-18，104年12月、謝孟羽，我國礦業法制之初探，全國律師月刊，第19卷第12期，頁19-37，104年12月、王毓正，論環境影響評估制度於採礦權展限上之適用，全國律師月刊，第19卷第12期，頁38-46，104年12月、李惠宗，憲法要義，第3版，頁665，95年。

- 無裁量空間，旋應予以駁回，前開各規定至為明確。
- (二)據礦務局、環保署分別查復及該局104年3月6日內簽所附「重複飲用水水源水質保護區(或飲用水取水口之一定距離內)之礦業權資料」，自92年12月31日礦業法修正公布上開規定迄今，礦務局於前揭保護區計核准國內13件礦業權展限案之核准時間、業者及坐落區位依時序分別如下：93年8月27日、台灣中油股份有限公司(下稱中油公司)、苗栗縣大湖鄉義和村、三義鄉雙潭村地區。93年9月21日、中油公司、苗栗縣大湖鄉栗林村地區。95年1月9日、高○○君、臺東縣成功鎮新港西區。95年1月9日、鍾○○君、臺東縣成功鎮新港西區。95年10月27日、北原礦業股份有限公司(下稱北原礦業)、南投縣信義鄉地區。96年2月7日、吳○○君、臺東縣成功鎮成廣澳山東南地區。96年7月23日、謝○○君、臺東縣成功鎮芝田地區。97年3月26日、林○○君、新北市三芝區、石門區。98年3月27日、臺陽股份有限公司、新北市瑞芳區、雙溪區。100年1月31日、林○○君、臺東縣成功鎮基那武卡溪上游區。100年1月31日、李○○君、臺東縣成功鎮基那武卡溪上游區。101年3月28日、黃○○君等(黃金海岸石礦場)、臺東縣成功鎮芝田地區。105年3月2日、林○○君(萬隆礦場)、苗栗縣獅潭鄉、公館鄉地區。其中中油公司等2處礦區已申請廢業，高○○君、鍾○○君等礦業權分別於105年6月2日屆滿，於申請展限時，業經經濟部駁回，北原礦業則業經經濟部於104年3月20日撤銷該部於95年10月27日所核准北原礦業臺濟採字第4983號礦業權展限案在案。
- (三)經查，礦務局分別於95年間核准之上述高○○君、鍾○○君、北原礦業等3件礦業權展限案，全部或

部分礦業用地分別位屬南投公林⁵、東光⁶及臺東成功⁷等飲用水水源水質保護區，係屬渠等業者設定礦業權後，新增礦業法第27條第1項第6款所列其他法律禁止探、採礦之地域者，允應由礦務局依上開同法第31條第1項第3款規定駁回其礦業權展限申請，詎該局竟未向轄區環保機關查詢確認敏感區位之前，即率予核准。黃○○君等、林○○君、李○○君及謝○○君等4案全部或部分礦業用地則均位屬臺東成功⁸飲用水水源水質保護區，臺東縣環保局皆已明確告知該等礦業用地位於該保護區內，該局更應依法駁回，然該局竟又分別於96至101年間，擅自核准其等展限，明顯違法妄為，置國人飲用水安全於不顧。甚者，該局於前述飲用水水源水質保護區違法核准展限後，竟皆未副知該等保護區之主管機關，究係無視轄區環保機關之存在，抑或懼憚該局違法核准行為遭揭露於世後，無顏面對國人撻伐與譴責，在在啟人疑竇。尤有可議者，前揭礦務局以101年3月28日經授務字第10120107790函違法核准之黃○○君等申請展限案，臺東縣環保局先前既已3度明確告知其礦業用地部分位於成功飲用水水源水質保護區內，明確係屬「設定礦業權後新增礦業法第27條所列情形之一」，該局竟分別於系爭展限案之「臺濟採字第5457號採礦權展限案件複審表」首頁審查結果第2列「設定礦業權後有無新增礦業法第27條所列情形之一」，以及「採礦權展限勘查報告」二、「依礦業法第31條第1項規定之審查

⁵ 南投縣政府 87 年 10 月 9 日 87 投府環二字第 144056 號公告。

⁶ 南投縣政府 87 年 10 月 9 日 87 投府環二字第 144056 號公告。

⁷ 臺東縣政府 87 年 11 月 30 日 87 府環二字第 9348 號公告。

⁸ 同前註。

結果、(三)有無新增礦業法第27條所列情形之一」，皆昧於事實勾選及填寫「無」，是否涉有刑法第213條「公文書登載不實」罪嫌，允由行政院督促法務部依法查處見復。以上復觀該局礦政組104年3月6日內簽之說明二自承：「有關北原公司個案，因95年礦業權展限之審查作業，有所疏漏」，以及該局、環保署於本院履勘、詢問前及詢問後分別查復略以：「有關礦業權之展限，係依據礦業法第31條規定辦理，倘有新增礦業法第27條第1項第3款規定『設定礦業權後，有新增第27條所列情形之1』情形，且未經該管機關同意者，應駁回礦業展限申請案。」、「有關飲用水水源水質保護區劃定公告前已核准之礦業權，之後辦理礦業權展限申請時，若地方政府環保局函復該礦區範圍重複『飲用水水源水質保護區』時，則礦務局應依礦業法第31條第1項及該項第3款規定辦理展限駁回，方為合法行政處分。」、「本案臺東縣環保局已函復礦務局本案申請區位部分位於成功飲用水水源水質保護區內……惟礦務局並未依據上述規定，作成行政處分駁回該礦業權之展限申請。」等語益明，並有臺東縣環保局99年12月9日環水字第0990017880號、100年12月13日同字第1000018351號、同年月29日同字第1000019005號、礦務局100年12月20日礦授東一字第10000168920號等函及相關環保機關查復資料附卷足稽。

(四)雖礦務局或諉稱：環保機關劃設公告上揭飲用水水源水質保護區之前，未知會該局；或辯稱：該局不知悉飲用水管理條例相關規定云云。然查，飲用水管理條例修正公布，以及各級環保主管機關劃設該等保護區前，均有邀集相關目的事業主管機關研

商，修正公布及劃設完成後，並皆公告周知且載明於政府機關相關公報，當屬該局基於國內礦場管理職責而應予查明及知悉之事項，要難諉為不知。又該局指稱：系爭礦場開採石灰石原料、石材均銷售國內廠家，為居民生活所必要，符合飲用水管理條例第5條第3項：「前項第1款至第9款(含第8款、土石採取及探礦、採礦)及第12款之行為為居民生活所必要，且經主管機關核准者，不在此限。」云云。惟查，飲用水管理條例明定之中央主管機關為環保署，既非經濟部更非礦務局，該局就該條例自無解釋權限，允應以該署解釋為依據，從而該署既早以92年7月3日環署水字第0920042851號函明確函釋：「於飲用水水源水質保護區從事探礦、採礦，非屬居民生活所必要者，為完全禁止之行為。」嗣各級行政法院、行政院尤相繼有相關判決⁹及訴願決定書相關理由¹⁰意旨可採，該局自應依該署、司法機關、行政院訴願審議委員會依職權所為之解釋及見解，審慎妥處，焉能自行撈過界越權擅為有利業者之解釋，不無圖利業者之嫌。縱如礦務局所稱確屬居民生活所必要，然依前開規定，亦需環保主管機關核准，始不在此限，則轄區環保機關既自始未曾有明確同意等核准之意思表示，該局豈能昧於事實，擅代環保機關作主核准。核該局前揭所辯，悉委不足採，該局違法妄為，彰彰明甚，以此再觀礦務局嗣後分別於104至105年間駁回、撤銷前述高○○君、鍾○○君及北原礦業等展限案，尤資印證該局前揭95至101年間展限案之違法妄為，至為灼

⁹ 臺北高等行政法院 97 年度訴字第 1451 號判決、104 年度訴字第 1922 號判決、臺中高等行政法院 98 年度簡字第 114 號判決、最高行政法院 102 年度判字第 129 號判決。

¹⁰ 行政院 97 年 4 月 14 日院臺訴字第 0970083835 號訴願決定。

然，已無庸置辯。從而該局相關主管及承辦人員是否涉有圖利或其他不法罪嫌，允由行政院督促法務部依法查處見復。

(五)綜上，礦務局無視飲用水管理條例相關規定，竟未依礦業法第27條、第31條向轄區環保機關查詢，即分別於95年間率予核准高姓業者等多起礦業用地地位屬飲用水水源水質保護區而應依法駁回之礦業權展限申請案，甚且地方環保局已迭次明確告知礦業用地位於該保護區內，詎該局竟又分別於96至101年間擅自核准黃姓等多位業者礦業權展限，明顯違法妄為，置國人飲用水安全於不顧，洵有違失，經濟部顯難辭監督不周之咎。

二、經濟部礦務局疏未健全審核機制，迄未將「礦業權設定、展限及礦區異動」等法定申請書件所應敘明「對飲用水等環境之影響」等涉及環保專業之永續經營事項，會請環保機關、專家學者或相關單位人員參與審查或表示意見，任由未具環保專業之承辦人獨力審查後，逕循行政程序簽辦後率為準駁之決定，肇致相關審查結果之專業性及周妥性顯有疑慮，洵有欠當

(一)按行政機關執行職務所必要認定之事實，不能獨自調查時，以及執行職務所必要之文書或其他資料，為他機關所持有者，得向無隸屬關係之其他機關請求協助，行政程序法第19條第2項定有明文。次按文書處理手冊載明之相關文書製作、擬辦等規定分別略以：「……貳、公文製作、十六、公文製作一般原則：……7.完整：對於每一文件，應作深入廣泛之研究，從各種角度、立場考慮問題，與相關單位協調聯繫。所提意見或辦法，應力求周詳具體、適切可行，並備齊各種必需之文件，構成完整之幕僚作業，以供上級採擇。」「……伍、文書核擬、二十

八、擬辦文書應注意事項：……(五)處理案件，須先經查詢、統計、核算、考驗、籌備、設計等手續者，應先完成此項手續，如非短時間所能完成時，宜先將原由向對方說明。……二十九、須先協調會商之文書，應注意事項等規定……(一)凡案件與其他機關或單位之業務有關者，應儘量會商。……三十、陳核應注意事項如下：(一)文件經承辦人員擬辦後……；如與其他單位有關者並應先行會商或送會。」文書流程管理作業規範第2條復規定：「全面管制：……(二)文書流程管理必須統一規定標準處理原則，俾利共同遵守。……。」是礦務局針對「礦業權設定、展限及礦區異動」等人民申請案件之審核作業，除應督促所屬對於每一法定申請文件、圖說，作深入廣泛之研究，從各種角度、立場考慮問題，並應將前揭相關注意事項、程序納入該局標準作業處理原則足供所屬依循之外，更應與相關單位協調聯繫或請求協助，以力求審核結果之專業性及周妥性。

(二)經查，有關「礦業權設定、展限及礦區異動」等法定申請書件及程序，分別於礦業法第15條、第18條、第30條、第34條規定如下：「申請設定探礦權者，應檢具申請書、申請費，並附礦區圖、探礦構想及其圖說；申請設定採礦權者，應檢具申請書、申請費，並附礦區圖、礦床說明書、開採構想及其圖說。前項探礦及開採構想，應敘明……環境維護(探礦或採礦對環境之影響)、礦場安全措施與礦害預防等永續經營事項，及主管機關規定之其他事項。……。」「申請設定礦業權有下列情形之一者，主管機關應駁回其申請，並同時通知原申請人：一、礦業申請人依第15條第1項規定檢具之書件及圖說，

其應載明事項之內容不完備，經限期補正，屆期不補正或補正不完備。……。」「礦業權展限之程序，準用第 15 條及第 18 條規定。」「礦業權者對於核准之礦區申請增減、合併、分割時，應檢具申請書、新舊礦區圖及理由書，向主管機關申請；……。前項申請案之處理程序，準用第 18 條規定。」足見「探礦或採礦對環境之影響」等涉及環保專業之永續經營事項，係屬「礦業權設定、展限及礦區異動」等法定申請書件應敘明之事項，倘其內容不完備，經限期補正，屆期不補正或補正不完備，礦務局應駁回其申請，凸顯該等環保事項於前揭法定申請文件審核作業時應予完備之重要性，洵屬「礦業權設定、展限及礦區異動」許可准駁要件之一，殆無疑義。

- (三) 惟查，上揭「探礦或採礦對環境之影響」等「礦業權設定、展限及礦區異動」法定申請書件應敘明之永續經營事項，礦務局迄未會請環保機關、專家學者或相關單位人員參與審查或表示意見，任由未具環保專業之承辦人獨力審查後，逕循行政程序簽辦後，率為准駁之決定，此分別有該局於本院履勘前及履勘、詢問時分別表示：「中華民國人依據礦業法規定檢具相關書、圖書件，向主管申請設定探、採礦業權，其開採構想內容係依據礦業登記規則第 8 條或第 10 條規定內容載明相關事項撰寫；因礦業開發分為設定礦業權、核定礦業用地及申報礦場開工等三個階段，本局在辦理過程中皆需徵詢各目的事業主管機關之意見，惟其於設權階段檢送開採構想書內敘明之環境維護部分，其屬原則性之構想概念，本局並未就該部分函請環保機關查復意見。」「開採構想書係由承辦人自行審查，並未召開會議邀請局

內同仁、專家學者或會請環保機關表示意見」以及環保署、相關地方政府分別查復略以：「本項業務礦務局並未徵詢本署意見」「經濟部並無徵詢環保主管機關意見」「查礦務局就礦業法第 15 條規定『環境維護等永續經營事項』亦無會請本府環保局審核。」等語附卷足憑，肇致相關審查結果之專業性及周妥性啟人疑竇，以上復觀環保署查復：「為確保探礦及開採構想之水土保持、環境維護等永續經營事項，能將生態環境、國土保安及公共利益等因素納入參酌，可透過相關政府機關、專家學者協助提供意見，另透過資訊公開，讓利害關係人、公眾參與溝通，以協助解決後續開發行為可能遭遇之水土保持、環境維護(探礦或採礦對環境之影響)、礦場安全措施與礦害預防等永續經營議題。」等語益明。

- (四) 雖據礦務局表示略以：「設權階段檢送開採構想書內敘明之環境維護部分，其屬原則性之構想概念……」云云。然而，開採構想書乃屬礦業權業者原始之採礦規劃與營運構思，其是否重視環境資源與珍惜飲用水源及自然生態環境，在此發想階段即可窺見端倪，倘業者一開始規劃時即對飲用水源等「環境維護問題」予以輕忽，主管機關審查作業亦流於形式，疏於把關，冀望業者嗣後用地申請核定以致施工開採階段得以重視，無異緣木求魚。況且，「設定礦業權」既屬礦務局前述「設定礦業權、核定礦業用地及申報礦場開工」等礦業開發三個階段之一，該局自應依該局所稱「三階段皆需徵詢各目的事業主管機關之意見」等語，將「探礦或採礦對環境之影響」等涉及環保專業之內容徵詢環保機關或專家學者意見，顯見該局前揭陳詞與實際作為顯屬衝突矛盾，要難可採，在在足證該局審核機制迄未健全之不當，

至為灼然。

- (五)綜上，礦務局疏未健全審核機制，迄未將「礦業權設定、展限及礦區異動」等法定申請書件所應敘明「對飲用水等環境之影響」等涉及環保專業之永續經營事項，會請環保機關、專家學者或相關單位人員參與審查或表示意見，任由未具環保專業之承辦人獨力審查後，逕循行政程序簽辦後，率為准駁之決定，肇致相關審查結果之專業性及周妥性顯有疑慮，洵有欠當。

三、國內飲用水水源水質保護區及飲用水取水口一定距離內地區自 87 至 91 年間完成劃定公告作業後迄今，已近 20 年，環保署竟尚未依法督同地方政府會商有關機關通盤檢討其內既有建築物及土地使用有無污染水源水質情形，僅就個案零星處理，致何類既存建物及土地使用應予拆除之作業標準盡付闕如，除難以確保零星個案檢討及處理結果之一致性外，尤使保護區既存可能之污染行為有持續戕害水源之虞，殊有欠當

- (一)按飲用水管理條例第 1 條、第 2 條、第 5 條分別明定：「為確保飲用水水源水質，提昇公眾飲用水品質，維護國民健康，特制定本條例；……。」「本條例所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」「在飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區，不得有污染水源水質之行為。前項污染水源水質之行為係指：……。八、土石採取及探礦、採礦。……。前項第 1 款至第 9 款及第 12 款之行為，為居民生活所必要，且經主管機關核准者，不在此限。……。飲用水水源水質保護區及飲用水取水口一定距離內之地區，於公告後原有建築物及土地使用，經主管機關會商有關機關認為有污染水源水

質者，得通知所有權人或使用人於一定期間內拆除、改善或改變使用。其所受之損失，由自來水事業或相關事業補償之。」準此，環保署及相關地方環保主管機關自轄管飲用水水源水質保護區及飲用水取水口一定距離內地區公告後，允應及早會商有關機關、事業全面檢視其內既有建築物及土地使用，據此通盤檢討評估後，研判其有無污染水源水質情形，進而覈實篩選出「有污染水源水質者」，並儘速研定其拆除之優先順序、期限等作業規範及補償標準，以資為通知所有權人或使用人於一定期間拆除之依據，避免其內既存污染行為持續戕害國人飲用水源，以落實「劃設該等保護區以提昇公眾飲用水品質，維護國民健康」等立法意旨，前開各規定足資參照。

(二)據環保署及礦務局分別查復¹¹略以，依 86 年 5 月 21 日修正公布後之飲用水管理條例第 5 條規定，飲用水水源水質保護區之範圍及飲用水取水口之一定距離，由直轄市、縣市主管機關擬訂，報請中央主管機關核定後公告之。其涉及二直轄市、縣市以上者，由中央主管機關訂定公告之。該署及地方政府爰自 87 至 91 年間，陸續完成劃定公告計 86 處飲用水水源水質保護區及 49 處飲用水取水口之一定距離地區，涵蓋土地面積共 38 萬 8 千餘公頃，約占臺灣本島土地面積之 10.78%。其中位處其內之現存礦區分別為老梅溪飲用水水源水質保護區、雙溪貢寮飲用水水源水質保護區、明德水庫飲用水水源水質保護區各 1 處，成功飲用水水源水質保護區則有 5 處，合計 8 處礦區，均屬該等保護區劃定公告前已依礦

¹¹ 環保署 106 年 7 月 26 日環署毒字第 1060057778 號、同年 9 月 7 日同字第 1060070619 號及礦務局同年 7 月 11 日礦局行一字第 10600062210 號、同年 18 日礦局行二字第 10600065590 號等函。

業法設定礦業權者，且皆已申報開工。從而，環保署及相關地方環保主管機關自 87 至 91 年間完成該等保護區劃定公告作業後，允應依上開規定會商礦務局等有關機關、事業全面檢視上述 8 處礦區與其礦場(廠)等建築物及土地使用情形，據此通盤檢討評估其有無污染水源水質情形。尤以該署既再以 92 年 7 月 3 日明確函¹²釋略以：「於飲用水水源水質保護區從事探礦、採礦行為，為完全禁止之行為，於飲用水管理條例施行後自當禁止。」該署尤應及早督同相關地方環保主管機關積極全面審視檢討該等區內既存而應予禁止之行為。

- (三)惟據礦務局及臺東縣環保局分別表示：「對於既存之礦區位於公告之飲用水水源水質保護區及飲用水取水口一定距離及範圍內，相關公告或相關劃設之目的事業主管機關，目前重複各該行政區之直轄市縣市政府或環保署，尚未邀請該局共同檢討其土地使用情形或採礦建築設施等相關行為有否污染水源水質，亦未會同該局針對個案處理或通知礦業權者於一定期間拆除、改善或改變使用等情形。」
- 「……環保署或地方政府環保局，則尚未就飲用水水源水質保護區之分布情形及其公告事項內容，就從事探、採礦之行為，邀請會同現場認定有無污染行為或研商通案性採行辦理方式。」
- 「目前重複各該行政區之縣市政府或環保署，則尚未邀請礦務局檢討或辦理現場勘查認定，其土地使用情形或採礦件建築設施等相關行為是否有污染水源水質等情事。」
- 「目前仍在開採中的礦區均在保護區設立後展限過，並仍在開工中。」等語，足證國內飲用水

¹² 環署水字第 0920042851 號。

水源水質保護區之範圍及飲用水取水口之一定距離地區自91年間完成劃定公告作業後迄今，已逾15年，環保署及相關地方環保主管機關未曾會商有關機關通盤檢討其內既有礦場等建築物及土地使用情形。以上並有環保署自承：「查各直轄市、縣市政府並無依飲用水管理條例第5條第4項規定，辦理公告前之既存礦區，對其採礦作業等土地使用情形及採礦建築設施，由主管機關會商有關機關審視其有否污染水源水質案件。亦無認為有污染水源水質者，並通知所有權人或使用人於一定期間內拆除、改善或改變使用之案件。」等語，在卷可稽。

(四)縱環保署表示略以：「本署於93年3月8日以環署水字第0930016747號函有關某礦業公司申請於高屏溪飲用水水源水質保護區內採礦一案，經本署邀集礦務局等相關單位人員研商」云云，然而，該署所述僅為零星個案，並未會商各相關主管機關、事業全面檢視各該保護區既有建築物及土地使用情形，遑論進一步之通盤檢討評估及列管查處作為，以及「拆除之優先順序、期限等作業規範及補償」等標準之訂定，致何類既存建物及土地使用應即予拆除之標準盡付闕如，除難以確保零星個案檢討及處理結果之一致性，尤使保護區既存可能之污染行為有持續戕害水源之虞，各級相關地方環保主管機關迄未依法積極任事，行事明顯消極怠慢，該署自難辭其咎。

(五)綜上，國內飲用水水源水質保護區及飲用水取水口一定距離內地區自87至91年間完成劃定公告作業後迄今，已近20年，環保署竟尚未依法督同地方政府會商有關機關通盤檢討其內既有建築物及土地使用有無污染水源水質情形，僅就個案零星處理，

致何類既存建物及土地使用應予拆除之作業標準盡付闕如，除難以確保零星個案檢討及處理結果之一致性外，尤使保護區既存可能之污染行為有持續戕害水源之虞，殊有欠當。

四、「環境保護優先」既屬環境基本法明白揭橥國內各級政府均應永矢咸遵之基本原則，環境權更屬全球力倡之新興人權，任何機關皆無以自絕於外，環保署尤應固守中央主管機關職責，強化此永續理念促請經濟部礦務局等各級政府積極落實於各項施政作為與管制措施，詎該署與該局之相關公文及會議決議竟多次出現「參酌」、「建議」等消極退縮用語，顯有自我矮化之可議心態，致國人環境人權難以確保，核有欠當

(一)按環境基本法第3條、第8條分別明定：「基於國家長期利益，經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保護。但經濟、科技及社會發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，應環境保護優先」「各級政府施政應納入環境保護優先、永續發展理念……以處理環境相關問題。」是「環境保護優先」乃國內各級政府均應永矢咸遵之永續原則，任何機關自無例外可循，環保署基於中央環保主管機關職責，自應促請各級政府機關落實於各項施政作為與措施。尤以自較早之「斯德哥爾摩人類環境宣言」、「聯合國世界自然憲章」、「里約環境與發展宣言」，以致邇來之「公民與政治權利國際公約(International Covenant on Civil and Political Rights, 簡稱ICCPR)」及經濟社會文化權利國際公約(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 簡稱ICESCR；中文簡稱兩公約)、巴黎氣候協定……等國際人權相關公約，已逐漸將享有潔淨飲用水源等環境人權之保障，納入其

實體面及程序面之相關規範¹³，迄今法國總統與全球環境事務相關領導者更力推旨在保障人類擁有乾淨且健康環境權利之全球性環境公約，環境人權儼然已成為全球普世新興人權，該署尤應固守該署主管法律之相關規定，以積極強化確保國人之環境人權。

- (二)惟據環保署於本院履勘、詢問前分別查復：「針對某礦業公司申請於高屏溪飲用水水源水質保護區內採礦乙案，經本署於93年2月12日邀集礦務局等相關單位人員研商，會議結論如下：……建議主管機關(礦業局)不再給予展延，以符合飲用水管理條例之規定。」、「本署於103年9月1日函礦務局有關飲用水水源水質保護區內之礦業權展限，重申飲用水管理條例第5條之規定，建請參據辦理」、「本署103年9月4日環署毒字第1030074294A號函礦務局……，為保護飲用水水源，各機關辦理土地出租作為礦業用地時，建請參酌飲用水管理條例之規定略以……其中污染水源水質之行為包括採礦。」、「104年5月27日函礦務局為順利處理重複位於飲用水水源水質保護區之既有礦區展限，建請儘速針對該等礦區，提出處理方案」、「環保署104年6月24日環署毒字第1040050301號函復經濟部，礦務局依礦業法辦理飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區查詢程序，建議於礦業權設立及展限申請時，請以礦業權申請範圍(即礦區範圍)向

¹³ 「環境與人權密切相關，兩公約所保障的人權，不但涵蓋實體環境人權如生命權、健康權、水權、隱私權、家庭權、自決權、文化權及宗教自由等，更包括請求環境資訊、參與環境決策、環境人權受到侵害的司法救濟等程序環境人權」、「環境權屬新興的人權，須受保障，無庸置疑，但相較其他權利類型，易受忽略。」資料參考來源：國立臺灣大學法律系張文貞教授，兩公約與環境人權的主張，台灣人權學刊第1卷第1期，頁69-102，100年12月、環境正義給我的十堂課，環保署編印，102年9月。

地方環保機關進行查註……」。足見環保署與礦務局之相關公文及會議決議迭生「參酌」、「建議」、「參據」等有欠明確與堅定用語，明顯消極退縮，洵未固守該署主管法律相關規定。甚且，該署既與經濟部地位平行、相等，同為中央二級機關¹⁴，機關層級位階明顯居於三級機關礦務局之上，卻於本院詢問、履勘期間，讓與勘人員深刻感受該署有自我矮化之可議心態，不無降格淪為經濟部所屬機關，因而全民如何冀盼該署為國內環境保護事務強力發聲，足以捍衛國人環境權，殊有疑慮。

(三)雖據環保署分別表示：「礦業權展限時係由礦業法之主管機關依礦業法第31條第1項及該項第3款規定辦理准駁，並非由其他機關執行礦業權展限准駁權。」、「至礦務局依礦業法規定辦理礦業權展限准駁結果，係依權責作成行政處分(合法或違法)，無關違反飲用水管理條例相關規定」、「飲用水管理條例並無礦業權(礦區)設定及展限准駁之授權依據，又非上述礦業法第27條第1項第5款『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。……』所涉之法令，當無執行礦業權展限之准駁權」、「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」云云。然而，該署既明知「飲用水水源水質保護區從事探礦、採礦行為，為完全禁止之行為，於飲用水管理條例施行後自當禁止」等情，為落實「劃設該等保護區以提昇

¹⁴ 按中央行政機關組織基準法第2條第2項規定：行政院為一級機關，其所屬各級機關依層級為二級機關、三級機關、四級機關。但得依業務繁簡、組織規模定其層級，明定隸屬指揮監督關係，不必逐級設立。

公眾飲用水品質，維護國民健康」等立法意旨，該署自應積極固守該署前開主管法律規定並堅定表態，顯不容絲毫退守與擅讓。況且，該署亦深悉礦業法自92年12月31日修正公布後，已於該法第27條第1項第6款及第31條第1項第3款業將礦區如位屬包括「飲用水水源水質保護區」等其他法律禁止探、採礦之地域，分別列入不應核准「礦業權設定」及駁回「礦業權展限」之法定要件，該署尤應堅守飲用水管理條例相關規定，基於確保國人飲用水水源安全之公共利益明顯大於業者個人信賴利益原則為前提之考量下，業者之損失究竟如何已非展限准駁所應審究之爭點，從而該署自應向礦務局明確表達反對之立場，豈能因恐涉有補償業者疑慮，而自我退守，凡此益證環保署未固守中央主管機關職責之不當，已臻明確，以上並有該署於本院履勘前查復資料及自承：「若地方政府環保局函復該礦區範圍重複『飲用水水源水質保護區』時，則礦務局應依礦業法第31條第1項及該項第3款規定辦理展限駁回，方為合法行政處分。」等語，尤資印證。

(四) 綜上，「環境保護優先」既屬環境基本法明白揭櫫國內各級政府均應永矢咸遵之基本原則，環境權更屬全球力倡之新興人權，任何機關皆無以自絕於外，環保署尤應固守中央主管機關職責，強化此永續理念促請礦務局等各級政府積極落實於各項施政作為與管制措施，詎該署與該局之相關公文及會議決議竟多次出現「參酌」、「建議」等消極退縮用語，顯有自我矮化之可議心態，致國人環境人權難以確保，核有欠當。至該署以弱勢自居，是否肇因於行政院及所屬部會長期強勢而輕忽環保相關法令與政策，允由行政院督同所屬本於環境基本法立法意

旨審慎檢討改善。

五、飲用水水源水質保護區係屬國內第一級環境敏感地區，相關主管機關允應充分合作偕同提升其保護強度，然經濟部與環保署卻未發揮共同一體之行政機能，迄未健全該保護區內既有礦場之橫向聯繫管制及聯合檢查機制，肇使保護區主管機關無以掌握轄內礦業權之異動與即時動態資訊，致未能適時勾稽查核與依法查處，遲至本院調查後，始被動察覺闕漏不足而早應設法檢討改善之處，行事消極因循，核有欠當

(一)按經濟部負有督導礦務局掌理國內礦業政策執行、礦業行政管理、礦場安全監督檢查、管理及督導改善等事項之責，環保署則職司全國性飲用水管理之政策、方案與計畫之策劃、訂定、督導執行、直轄市及縣(市)飲用水管理業務之督導，以及全國性飲用水管理之資料統計及彙整事項。此分別於經濟部組織法第2條、第3條、礦務局暫行組織規程第2條、環保署組織條例第2條及飲用水管理條例施行細則第2條定有明文。次按行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助，行政程序法第19條第2項規定甚明。是經濟部與環保署本於政府一體早應針對飲用水水源水質保護區內既有礦場健全橫向聯繫管制機制，以利掌握污染行為之即時動態資訊而適時查處，進而偕同落實飲用水管理條例及礦業法分別揭示「提昇公眾飲用水品質，維護國民健康」及「增進社會福祉」之立法精神。

(二)經查，飲用水水源水質保護區係屬國內第一級環境敏感地區，以加強資源保育與環境保護及不破壞原生態環境與景觀資源為保育及發展為原則，此乃內

政部於106年5月16日修正公告之全國區域計畫¹⁵所
明定，區內相關主管機關允應充分合作提升其保護
強度。詢據環保署分別查復略以：「現存礦區有重
複飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距
離內之地區計有8礦區，其中6家有會辦轄區地方環
保局，2家礦場則未會辦。」、「有關飲用水水源水
質保護區或飲用水取水口一定距離內地區之礦業
權展限、增區作業准駁結果，礦務局均未副知轄區
地方環保局。……建議礦務局辦理該地區之礦業權
展限、礦業用地或增區作業查詢程序時，能提供礦
業權(即礦區範圍)、礦業用地申請範圍向地方環保
機關進行查註。」、「建請礦務局能副知轄區地方環
保局准駁結果，以利依飲用水管理條例相關規定進
行管理及查處作業。」足見礦務局針對位於飲用水
水源水質保護區既有礦業權展限與增區作業之相
關審核作業，部分案件並未函詢該保護區之主管機
關(詳調查意見一)，嗣後其等行政處分更悉未副知
該保護區之主管機關，致使環保機關就所轄保護區
內之相關污染行為異動與動態資訊無從即時掌
握，環保署則迨本院調查後，始被動察覺前揭闕漏
不足之處，方有建請礦務局配合提供及副知之舉
措，凸顯兩機關橫向聯繫管制機制長期有欠健全。
(三)雖據礦務局表示略以：「本局現行與環保機關之橫向
聯繫管制機制以非正式跨機關通報為主，本局每2
個月派員至礦場實施礦場安全監督檢查，如發現有
違反環保規定，除以電話通知當地環保權責機關前
往現場處理，並以正式函文移請權責機關辦理。」、
「依據現行礦業法之規定，本局於申請設定探礦

¹⁵ 行政院 106 年 4 月 24 日院臺建字第 1060009032 號函准予備案，經內政部以 106 年 5 月 16 日臺內營字第 1060806764 號公告在案。

權、採礦權之過程中，皆會徵詢相關主管機關，當然包含縣市政府及環保局等，其主要在查詢有無礦業法第27條或第28條規定情事，另各申請案倘經本局審查符合規定准予登記，亦依據礦業登記規則第42條規定辦理轉發礦區圖1份給礦區所在地之直轄市、縣市政府。」云云。然查，該局所稱礦場安全監督檢查作業迄未會同環保主管機關人員，則該局所屬主管人員於欠缺環保專業之情況下，究係如何發現礦場有無違反環保規定情事，從而得以通知環保機關查處，本有疑慮，檢查不無流於形式及虛應故事，此觀該局查復略以：「位於飲用水保護區及保安林之礦區範圍，本局於100年起迄今，實施礦場安全監督檢查，尚無發現礦場有違反環保、森林等法規……」等語自明。又，經審視礦業登記規則第42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」，礦務局所稱轉發予地方政府之礦區圖，僅止於起初之礦業權設定或變更階段，至其嗣後之展限等作業，該局依前開規定並無轉發該礦區圖予轄區地方政府，則該保護區所在地方政府顯無從得知該礦場最新之異動與動態資訊，況該局於前述礦業權設定或變更階段將礦區圖轉發予地方政府後，依實務作法及經驗法則，多由礦務局在地方政府所對應之作業窗口如建設局或工商管理……單位收存後逕為存查，多無再轉知環保、地政、水土保持、森林保育或其他環境敏感區主管機關，則該轉發礦區圖之舉，不無聊備一格，徒具形式，顯無從發揮聯合勾稽管制效用，俱此益證經濟部、環保署橫向聯繫管制及聯合檢查機制長期闕漏不足

之不當，亟應積極健全。又，各級環保主管機關針對飲用水水源水質保護區及飲用水取水口之一定距離地區內之既存污染行為，本應善用各種查詢管道適時更新相關檔案資料，以利及時勾稽管制及列管查處，然本院函詢各級環保主管機關有關該保護區內現有礦區資料時，各該環保主管機關卻尚需函請礦務局提供，縱礦務局有前述未函詢、副知轄區環保機關之不當，然環保機關遲至本院函詢時，始察覺礦區相關資料恐非最新版本或不足，顯見該保護區內相關污染行為之相關資訊並未適時更新，平時管理作為難謂積極，洵非周妥。

(四)綜上，飲用水水源水質保護區係屬國內第一級環境敏感地區，相關主管機關允應充分合作偕同提升其保護強度，然經濟部與環保署卻未發揮共同一體之行政機能，迄未健全該保護區內既有礦場之橫向聯繫管制及聯合檢查機制，肇使保護區主管機關無以掌握轄內礦業權之異動與即時動態資訊，致未能適時勾稽查核與依法查處，遲至本院調查後，始被動察覺闕漏不足而早應設法檢討改善之處，行事消極因循，核有欠當。

參、處理辦法

- 一、調查意見一，提案糾正經濟部。
- 二、調查意見一，函請行政院議處相關失職主管人員見復。
- 三、調查意見一，函請行政院督促法務部依法查處見復。
- 四、抄調查意見二至五，函請行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。
- 五、影附調查報告，送請本院人權保障委員會參考。
- 六、調查報告之案由、調查意見及處法辦法上網公布。

調查委員：林雅鋒

孫大川

中 華 民 國 1 0 6 年 1 0 月 1 1 日