

## 我國礦業開發與原住民族權益保障 ——以亞洲水泥股份公司採礦權展限為例\*

謝孟羽

財團法人法律扶助基金會原住民族法律服務中心專職律師

### 摘 要

亞洲水泥股份有限公司於 1973 年起於花蓮縣秀林鄉富世村的玻士岸部落所屬公有原住民保留地範圍內取得採礦權，並承租公有原住民保留地持續採礦至今。其於 2017 年 3 月 14 日再次申請採礦權展限獲准，然而亞洲水泥股份有限公司卻未依原住民族基本法第 21 條諮詢並取得玻士岸部落之同意與參與，因而引發玻士岸部落太魯閣族人極大的反彈。因此本文先簡要介紹我國礦業開發行政程序，進而檢視現行法制對原住民族礦權的保障為何，其與礦業開發有何關聯，最後再據此針對「太魯閣族人撤銷經濟部核准亞泥公司展限案」進行評析。

**關鍵詞：**諮商同意參與權、原住民保留地、礦業權、礦業權展限、礦業用地

---

\* 發表於台灣原住民族研究學會、小米穗原住民文化基金會、台灣原住民族政策協會合辦「各國原住民族的礦權學術研討會」，台北：立法院，2018 年 1 月 26 日。

## 壹、前言

亞洲水泥股份有限公司（下稱亞泥公司）的礦場與水泥廠於 1973 年後陸續進駐位於花蓮縣秀林鄉富世村之太魯閣族人的土地，自此太魯閣族人便被迫與自己的土地分離。20 餘年過去，當地族人不願再沉默，遂於 1990 年代由田春綢（依貢·希凡）女士發起太魯閣族「反亞泥·還我土地」運動，一路抗爭至今將近 30 年，遊走拜訪各地機關與民意代表，透過各種陳情抗議行動以及法律行動，希望終將一日，能從政府及亞泥公司的手中將屬於族人的土地拿回來<sup>1</sup>。就整個「反亞泥·還我土地」的訴求，除了爭取被亞泥強佔使用之原住民保留地之外，還有另一個重要的目標，就是要求亞泥停止採礦。

然而，本應屬於太魯閣族人的土地與礦權，在未經其同意的情形下，不僅已經開採了 43 年，甚至在『原住民族基本法』（下稱『原基法』）以及諮商取得原住民族部落同意參與辦法（下稱『諮商同意參與辦法』）皆已公布施行之後，經濟部仍在亞泥公司未告知並取得當地太魯閣族玻士岸部落的情形下，以 2017 年 3 月 14 日經務字第 10602603420 號函核准其採礦權展限 20 年至 2037 年 11 月 22 日為止。

對此，不僅當地族人感到錯愕與憤怒，許多民眾與民間團體也紛紛表示不滿，上街頭訴求「撤銷亞泥·礦業改革」，同時也因知名導演齊柏林的意外過世，也讓採礦所造成的環境破壞與原住民族權益侵害的問題浮上檯面，逼得政府不得不面對（劉育良，2017）。然而政府面對亞泥公司採礦權展限的個案，態度十分強硬，縱使監察院也提出糾正案與調查報告，行政院與經濟部仍不肯承認錯誤，只說案件已進入司法程序，未來將會依照法院判決處置（經濟部礦務局，2017）。在『礦業法』修法部分，自 2017 年起歷經兩個會期仍未審查完畢，在筆者撰文之際，民進黨政府仍不願將『礦業法』排入臨時會審查，僅承諾會列為下個會期的優先法案（賴品妤，2018）。

---

<sup>1</sup> 有關亞泥案始末與相關訴訟，請參見台灣蠻野心足生態協會（n.d.）。

以下先就我國礦業開發行政程序進行介紹，接著檢視現行法制對原住民族礦權的保障為何，其與礦業開發有何關聯。最後，再依據先前的論述，針對「太魯閣族人撤銷經濟部核准亞泥公司展限案」進行評析。

## 貳、我國礦業開發行政程序概述

依我國『礦業法』規定，「礦業權」指的是「探礦權」與「採礦權」<sup>2</sup>，前者係指探查礦脈之賦存量及經濟價值的權利<sup>3</sup>，後者則指採取礦為經濟有效之利用之權利<sup>4</sup>，「礦業權者」即指取得探礦權或採礦權之人<sup>5</sup>。礦業權之性質為物權<sup>6</sup>，其設定、展限、變更、自行廢業或因讓與、信託而移轉者，非經向主管機關申請核准並登記，不生效力。

在我國並非取得礦業權即得立即開採礦產，實際上我國礦業開發行政程序屬「多階段行政程序」，除了依據『礦業法』當中的「礦業權設定或展限」之程序取得礦業權外，礦業權者尚須進一步開採及施工計畫，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，意即申請「礦業用地核定」<sup>7</sup>。惟必須說明的是，此處礦業用地核定並非指區域計畫法及非都市土地使用管制規則所稱之使用地之變更編定，其本質上應指審查採（探）礦所需土地之使用計畫，並非文義上所稱「土地核定」的意思（施信宏，2014），合先敘明。

以下分就礦業權設定之採（探）礦行政程序與礦業權展限之採（探）礦行政程序予以簡要說明<sup>8</sup>：

<sup>2</sup> 『礦業法』第4條第7款。

<sup>3</sup> 『礦業法』第4條第2款。

<sup>4</sup> 『礦業法』第4條第3款。

<sup>5</sup> 『礦業法』第4條第8款。

<sup>6</sup> 『礦業法』第8條。另可參司法院53年2月7日台函參字第724號函。

<sup>7</sup> 但德國、日本及中華人民共和國之『礦業法』僅有礦業權（採礦權與探礦權）取得階段，並未如我國分成「礦業權設定與展限」及「礦業用地」兩個階段。

<sup>8</sup> 涉及『原基法』第21條諮商同意參與權部分，詳見後述。

## 一、礦業權設定之採（探）礦行多階段政程序

### （一）申請礦業權設定程序

就申請礦業權設定程序而言，大致上礦業申請人必須先檢具申請書、申請費、礦區圖、礦牀說明書（申請採礦權者方須檢附）、開採（探礦）構想及其圖說等書圖費件向主管機關經濟部提出礦業權設定申請，如相關書圖費件皆完備，主管機關即應訂定日期通知礦業申請人及相關機關會勘並查明相關事項，例如礦業申請的是否位於『礦業法』第27條所列不予核准設定礦業權之地域、是否有『礦業法』第28條第1項所定「設定礦業權有妨礙公益」之情形或第2項「主管機關為探勘礦產、調整礦區時，得指定一定區域內之礦，停止接受申請。」之情形、礦位置是否位於申請地、所申請之礦質是否與礦內礦質相符以及是否屬『礦業法』第3條所列之礦、探礦或開採構想及其圖說與申請地是否相符等等。

### （二）申請礦業用地核定審查階段

礦業權者取得礦業權後，仍須就其欲使用之土地，檢具申請書、申請費及勘查費、礦業用地明細表、礦業用地開採及施工計畫說明書及其位置實測圖（附測量成果表）、地籍圖謄本及土地登記謄本、其他法令規定應檢送之文件等書圖費件，向主管機關提出礦業用地核定申請，並由礦業權者通知土地所有人及關係人上情。

如相關書圖費件完備，主管機關便會訂定日期通知申請人與相關機關會勘，查明以下事項：（一）申請地點有無埋設界樁、樹立標旗，申請圖、地是否相符、（二）申請採礦場地點是否在礦區內、（三）申請用途是否符合『礦業法』第四十四條規定，是否為必須使用，面積是否合理、（四）對公益及地上物有無妨礙？如有妨礙其情形與程度及補救辦法如何、（五）申請地點如為私有地，應先徵詢土地所有權人之意見。現場勘查後，主管機關將會議記錄分函相關機關，徵詢相關機關意見，依法非經該機關核准或同意不得採、採礦者，應得該機關同意後，主管機關方得依程序繼續辦

理核定案件。但在礦業用地核定之前，於一定條件下必須經過「環境影響評估程序」<sup>9</sup>、「國土用地變更編定程序」（謝孟羽，2017a）、「水土保持計畫審查程序」等其他法規主管機關的核准後，主管機關方得依法核准「礦業用地核定」申請<sup>10</sup>。

又礦業權者取得礦業權及礦業用地核定後，如其進行採礦之範圍土地如屬他人所有或有權使用者，則必須另行向土地所有人或關係人取得土地

<sup>9</sup> 依『環評法』第5條第1項第3款：「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：三、土石採取及採礦、採礦。」、開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準（下稱環評認定標準）第11條：「（第1項）採礦、採礦，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：一、採礦、採礦及其擴大工程，符合下列規定之一者：（一）位於國家公園。（二）位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。（三）位於國家重要濕地。（四）位於台灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之自然保護區。（五）位於原住民保留地。（六）位於水庫集水區。（七）位於海拔高度一千五百公尺以上。（八）位於海域。但未涉及鑽井或開挖之採礦，不在此限。（九）位於山坡地、國家風景區或台灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之一般保護區，申請核定或累積核定礦業用地面積（含所需區外道路設施面積）二公頃以上，或在河床採採，沿河身計其申請開採或累積開採長度一公里以上。（十）位於山坡地、國家風景區或台灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之一般保護區，其同時位於自來水水質水量保護區，申請核定或累積核定礦業用地面積（含所需區外道路設施面積）一公頃以上，或在河床採採，沿河身計其申請開採或累積開採長度五百公尺以上。（十一）位於特定農業區經辦竣農地重劃之農業用地，經農業主管機關同意變更使用，且申請核定或累積核定礦業用地面積（含所需區外道路設施面積）二公頃以上。（十二）申請核定或累積核定礦業用地面積（含所需區外道路設施面積）五公頃以上。（十三）位於山坡地之申請核定礦業用地，符合下列規定之一，其申請核定或累積核定之面積應合併計算，且達第九目或第十目規定規模：1.申請核定或累積核定礦業用地位於同一筆地號。2.申請核定或累積核定礦業用地之地號互相連接。3.申請核定或累積核定礦業用地邊界相隔水平距離在五百公尺範圍內。二、礦業冶煉洗選廠興建或擴大工程，符合下列規定之一者：（一）前款第一目至第七目規定之一。（二）位於山坡地、國家風景區或台灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之一般保護區，申請開發或累積開發面積一公頃以上。（三）位於特定農業區經辦竣農地重劃之農業用地，經農業主管機關同意變更使用，且申請開發或累積開發面積一公頃以上。（四）申請開發或累積開發面積五公頃以上。（第2項）同時有二個以上申請核定礦業用地或擴大礦業用地，有前項第一款第十三目之情形，且申請面積合併計算符合前項第一款第九目或第十目規定規模者，各個礦業用地均應實施環境影響評估。（第3項）第一項第一款申請核定（或擴大）礦業用地，得先就所屬之礦業權區整體實施環境影響評估。（第4項）符合第一項第一款第十三目規定面積合併計算之礦業用地應包括下列各情形：一、取得開發許可。二、申請中尚未取得目的事業主管機關核發開發許可。三、經目的事業主管機關核定同意註銷未達一年。」

<sup>10</sup> 詳細的礦業開發行政程序介紹可參見謝孟羽（2015）。

使用權。惟此階段原則上屬礦業權者與土地所有人或關係人之使用權紛爭。至於「礦場登記證取得」則是礦業權者於礦業權設定登記後，檢具礦場開工申報書、事務所照片、施工計畫書圖、購置坑內外礦業工程設備等相關書圖，與指定礦場負責人、選任主要技術人員及購租礦業用地等證明文件，向主管機關申報開工，並經查核後，發給礦場登記證<sup>11</sup>。但「礦場登記證取得」審查之規定位於『礦業法』第五章之「礦業監督及獎勵」，從其內容來看應屬形式審查，並未如礦業權設定及礦業用地核定階段進行實質審查。

### 礦業權設定之採（探）礦多階段行政程序

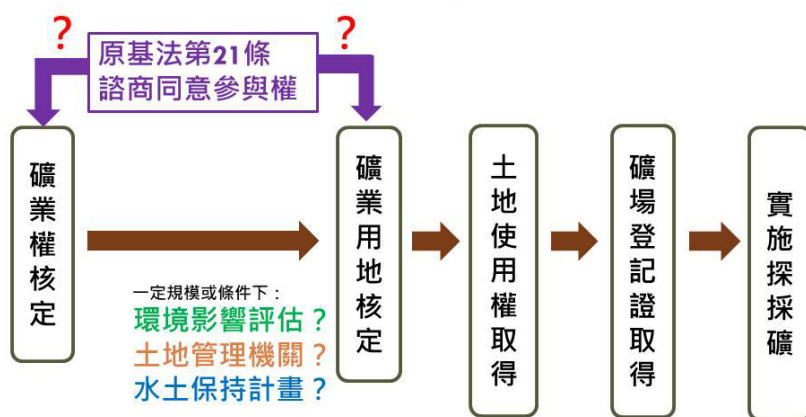


圖 1：礦業權設定之採（探）礦多階段行政程序流程圖

## 二、礦業權展限之採（探）礦多階段行政程序

礦業權展限之採（探）礦行政程序，可區分為兩種類型，一種是單純申請礦業權展限，並未新增或擴大礦業用地；另一種是申請礦業權展限，並且同時或於展限申請核准後，再申請新增或擴大礦業用地<sup>12</sup>。就礦業權展

<sup>11</sup> 『礦業法』第 58 條參照。

<sup>12</sup> 礦業權存續期間，礦業權者皆可視需求來決定是否新增或擴大礦業用地，惟有時會在礦業權展限申請核准後，接續提出新增或擴大礦業用地核定之申請。

限申請程序而言，如同其他定限物權，礦業權也定有存續期間，於原礦業權到期前 1 年至 6 個月前，原礦業權者得提出礦業權展限之申請，其中採礦權僅得申請展限一次，且期限不得超過 2 年，而採礦權申請展限次數不限，每次展限之期限不得超過 20 年。

依據『礦業法』第 30 條準用第 15 條及第 18 條之規定，原採礦權者應檢具申請費、申請書、原領採礦執照及礦區圖、重新繪製之礦區圖、開採構想及其圖說等書圖費件，向主管機關提出採礦權展限申請<sup>13</sup>；原採礦權者應檢具申請費、申請書、領採礦執照及礦區圖、採礦實績報告書二份、繼續採礦構想及其圖說等書圖費件，向主管機關提出採礦權展限申請<sup>14</sup>。如相關書圖費件皆完備，現行實務運作上，主管機關即應訂定日期勘查並查明有無符合『礦業法』第 31 條第 1 項各款規定之情形。如查無『礦業法』第 31 條第 1 項各款所列之情形，主管機關即可核准礦業權展限。

另就礦業權展限之定性而言，經濟部與行政院認為礦業權之展限應為「原權利的延續」，而且在 2003 年修法後，『礦業法』第二章第二節的節名修改為「礦業權之設定與展限」，其修法理由為：「展限非新設定。」再者，『礦業法』第 13 條第 2 項文字為「採礦權者經依前項規定為展限之申請時，在採礦權期滿至主管機關就展限申請案為准駁之期間內，其採礦權仍為存續。」且『礦業法』第 31 條第 1 項亦改成「核准展限為原則，駁回為例外」，同條第 3 項另規定駁回展限之補償，因此礦業權展限為「原權利的延續」（王毓正，2017）。

採「新權利的賦與」見解者，主要是依據最高行政法院 92 年度判字第 936 號判決：「而礦業權之展限是新權利之賦與，其權利成立之實體構成要件，自應適用申請展限時之法律為之，即現行『礦業法』施行細則第五十六條第一項各款之規定，核無違誤。」，再者縱使 2003 年『礦業法』修法後，礦業權展限申請仍須檢附全新的開採（採礦）構想及相關文件，由主管機關依據『礦業法』第 31 條第 1 項各款（舊『礦業法』施行細則第 56

<sup>13</sup> 『礦業登記規則』第 17 條。

<sup>14</sup> 『礦業登記規則』第 16 條。

條第1項各款規定於修法後提升到母法規範）進行審查，並經主管機關以全新的行政處分核准礦業權之展限，其性質縱使修法後仍屬「新權利的賦與」（林春元，2017）。

本文初步亦採「新權利的賦與」說，除上述理由外，縱使修法後，礦業權仍定有期限，且從第31條第1項各款所訂之核准要件來看，仍須逐一審查後方能核准，僅是限制主管機關裁量權之行使。其同條第3項亦僅限於因第1項第3款：「設定礦業權後，有新增第二十七條所列情形之一」方需補償，亦即係限定補償事由，亦僅補償「原礦業權期限內」損失，也「非」補償日後的預期利益。因此礦業權之展限實屬「新權利的賦與」。

### 礦業權展限之採（探）礦多階段行政程序

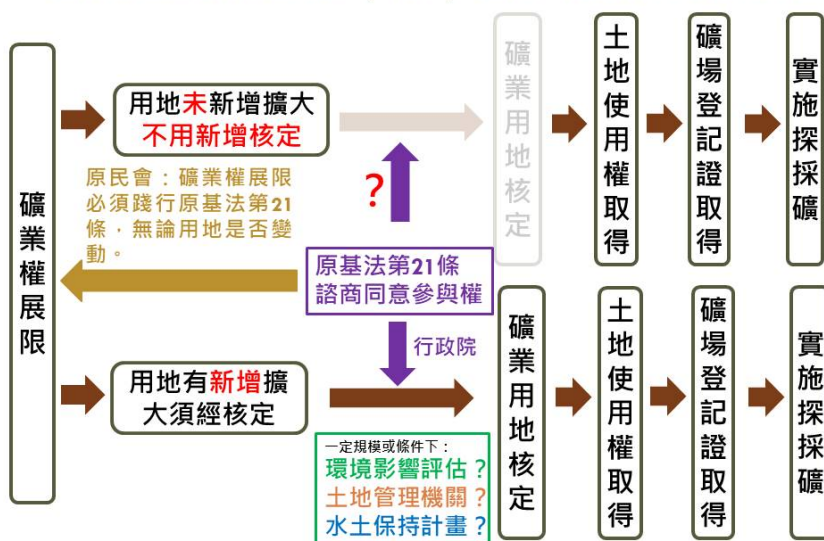


圖2：礦業權展限之採（探）礦多階段行政程序流程圖



表 1：礦業權展限之性質爭議表

礦業權展限之性質爭議		
最高行政法院 92 年判字第 936 號判決：展限為「新權利的賦與」	經濟部：92 年修法後為「舊權利的延續」	新權利的賦與
<p>1. 礦業權之展限是<b>新權利之賦與</b>，其權利成立之實體構成要件，自應適用申請展限時之法律為之，即 88 年『礦業法』施行細則第 56 條第 1 項各款之規定。</p> <p>2. 依 88 年施行細則第 56 條第 1 項各款所定之核准要件來觀察，礦業權之展限顯然屬於新權利之賦與，因為核准之要件中並未包含「既得權」保護問題。</p> <p>3. 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，並無信賴保護原則適用。</p> <p>4. 88 年施行細則第 56 條第 2 項：「採礦權者經依規定為展限之申請時，在期滿後至核准展限之期間內，其採礦權仍視為存續。」</p>	<p>1. 第二章第二節的節名修法理由：「<b>展限非新設定</b>」</p> <p>2. 展限以核准為原則，駁回為例外： 第 31 條第 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：…三、設定礦業權後，有新增第二十七條所列情形之一。…」</p> <p>3. 駁回展限在特定情形下有補償規定： 第 31 條第 2 項：「依前項第三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，向限制採、採者或其他應負補償責任者，請求相當之補償。」</p> <p>4. 第 13 條第 2 項：「採礦權者經依前項規定為展限之申請時，在採礦權期滿至主管機關就展限申請案為準駁之期間內，其採礦權仍為存續。」</p>	<p>1. 礦業權的展限仍必須依照『礦業法』第 28 條、第 30 條及第 31 條進行形式及實質審查，經審查符合要件，才以一個全新的行政處分，賦與原礦業權者可以繼續採礦的新權利。</p> <p>2. 礦業權仍定有期限。</p> <p>3. 88 年施行細則第 56 條第 1 項提升到母法第 31 條第 1 項各款，從第 31 條第 1 項各款所訂之核准要件來看，仍屬新權利之賦與，僅是限制主管機關裁量權之行使。</p> <p>4. 僅限於展限時有新增『礦業法』第 27 條情形，才需補償（限定補償事由）。</p> <p>5. 僅補償「原礦業權期限內」損失，也「非」補償日後的預期利益。</p> <p>6. 行政院草案也修正了「展限以核准為原則」以及「展限駁回必須補償」的規定，更顯見礦業權展限的性質為新權利的賦與。</p>

## 參、現行法制對原住民族礦權的保障

### 一、礦屬國有？還是原住民族所有？

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。」『礦業法』第 2 條亦明定：「中華民國領域、專屬經濟海域及大陸礁層內之礦，均為國有，非依本法取得礦業權，不得探礦及採礦。」土地法第 15 條第 1 項也規定：「附著於土地之礦，不因土地所有權之取得而成為私有。」，如從上開條文似可推論，凡於中華民國領域、專屬經濟海域及大陸礁層內之「礦」<sup>15</sup>，不論該礦所附著之土地所有權人為誰，均為中華民國所有<sup>16</sup>，而非私人所有，政府或私人如欲開採利用「礦」，都必須依據『礦業法』相關規定為之<sup>17</sup>。

<sup>15</sup> 有關「礦」之種類可參見『礦業法』第 3 條：「（第 1 項）本法所稱之礦，為下列各礦：一、金礦。二、銀礦。三、銅礦。四、鐵礦。五、錫礦。六、鉛礦。七、銻礦。八、鎳礦。九、鈷礦。十、鋅礦。十一、鋁礦。十二、汞礦。十三、鉍礦。十四、鉬礦。十五、鉑礦。十六、銻礦。十七、鉻礦。十八、鈾礦。十九、鐳礦。二十、鎢礦。二十一、錳礦。二十二、釩礦。二十三、鉀礦。二十四、鈦礦。二十五、銻礦。二十六、鈦礦。二十七、銻礦。二十八、硫磺礦及硫化鐵。二十九、磷礦。三十、砒礦。三十一、水晶。三十二、石棉。三十三、雲母。三十四、石膏。三十五、鹽礦。三十六、明礬石。三十七、金剛石。三十八、天然鹼。三十九、重晶石。四十、鈉硝石。四十一、芒硝。四十二、硼砂。四十三、石墨。四十四、綠柱石。四十五、螢石。四十六、火粘土。四十七、滑石。四十八、長石。四十九、瓷土。五十、大理石及方解石。五十一、鎂礦及白雲石。五十二、煤炭。五十三、石油及油頁岩。五十四、天然氣。五十五、寶石及玉。五十六、琢磨沙。五十七、顏料石。五十八、石灰石。五十九、蛇紋石。六十、矽砂。六十一、其他經行政院指定之礦。（第 2 項）前項各款所列礦之設權基準，如主管機關認有需要者，得由主管機關公告定之。」

<sup>16</sup> 惟土地所有人如為礦業申請人，在同一或部分重複的礦業申請地上，其所有之土地佔礦業申請地面積二分之一以上，與其他非土地所有人同時申請同種礦質之礦業權時，主管機關（經濟部）應優先審查該佔有二分之一以上土地所有權之礦業申請人之申請案，請參見『礦業法』第 21 條。

<sup>17</sup> 意即我國『礦業法』係採取「礦業自由主義」，將礦物所有權與土地所有權分離，政府或個人皆應依法先取得礦業權後始得採取礦物，未經開採之礦物，仍屬國家所有，非依『礦業法』規定取得礦業權，不得採礦；參見耿雲卿（1984：29頁）。另外兩種礦物所

但憲法增修條文第 10 條第 11 項：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」同條第 12 項則課予國家有義務依照原住民族意願，保障原住民族之地位與政治參與，並對其教育文化、土地經濟予以保障扶助並促其發展。又『原住民族基本法』第 20 條第 1 項明定規定：「政府承認原住民族土地及自然資源權利。」同法第 19 條規定原住民得在原住民族地區出於非營利之目的採取礦物；同法第 21 條<sup>18</sup> 及其子法『諮商同意參與辦法』第 3 條附件明定，政府或私人在原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地，進行礦產鑽探、採取等土地開發或資源利用之行為，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。甚至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。

此外，具有內國法效力<sup>19</sup> 之『公民與政治權利國際公約』（下稱公政公約）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

---

有權之立法主義為「土地所有權取得主義」與「礦業獨立主義」，前者係主張礦物為土地之成分，與土地不可分離，是以埋藏於土地之下之礦物自屬土地所有權人所有，英國即採之；後者係主張礦物乃自然財貨，應供社會全體共同利用，非任何個人可以私有，應由國家獨佔，惟此一主義乃專制國家之遺物，目前少有國家採取。

<sup>18</sup> 『原基法』第 21 條：「（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）前二項營利所得，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）前三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。」

<sup>19</sup> 我國於 98 年 4 月 22 日制定『公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法』（下稱兩公約施行法），兩公約施行法第 2 條：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」明文將『公民與政治權利國際公約』及『經濟社會文化權利國際公約』內國法化，國家機關行使職權適用法律自應遵循『公民與政治權利國際公約』及『經濟社會文化權利國際公約』的規範，落實人民政治權利與經濟社會文化權利的保障。

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、信奉躬行其固有宗教或使用其固有語言之權利，不得剝奪之。」<sup>20</sup>

『經濟社會文化權利國際公約』（下稱經社文公約）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…」經社文公約第43屆會議（2009年）〈第21號一般性意見：人人有權參加文化生活（《公約》第15條第1項第1款）〉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。

綜上所述，固然憲法本文明定礦為國有，但從憲法增修條文第10條第11項及第12項、『原住民族基本法』第19至21條、以及內國法化之兩公約相關條文之規定，可以推知國家應已承認於原住民族土地及原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地所蘊藏的礦，屬原住民族所有。退步言之，縱使認為礦屬國有，但至少原住民族應就礦產資源享有管理受益的權利，否則在此等範圍內採礦又何須得原住民族同意、參與及分享利益。

<sup>20</sup> 『公政公約』第五十屆會議（1994年）〈第23號一般性意見：少數團體的權利（『公約』第27條）〉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。」

## 二、『原住民族基本法』對於原住民族礦權的規範

### (一) 採礦除罪化

『原基法』第 19 條明定原住民得在原住民族地區出於非營利之目的(傳統文化、祭儀或自用)採取礦物,然而『礦業法』自 2005 年以來,並未如野生動物保育法第 21 條之 1<sup>21</sup>、『槍砲彈藥刀械管制條例』第 20 條<sup>22</sup>、『森林法』第 15 條第 4 項<sup>23</sup>等,於條文中明文規定除罪化條款<sup>24</sup>,反而是在解凍預算的壓力下<sup>25</sup>,經濟部才依『礦業法』及『原基法』第 19 條及第 34 條

<sup>21</sup> 『野生動物保育法』第 21 條之 1:「(第 1 項)台灣原住民族基於其傳統文化、祭儀,而有獵捕、宰殺或利用野生動物之必要者,不受第十七條第一項、第十八條第一項及第十九條第一項各款規定之限制。(第 2 項)前項獵捕、宰殺或利用野生動物之行為應經主管機關核准,其中申請程序、獵捕方式、獵捕動物之種類、數量、獵捕期間、區域及其他應遵循事項之辦法,由中央主管機關會同中央原住民族主管機關定之。」

<sup>22</sup> 『槍砲彈藥刀械管制條例』第 20 條:「(第 1 項)原住民未經許可,製造、運輸或持有自製之獵槍、魚槍,或漁民未經許可,製造、運輸或持有自製之魚槍,供作生活工具之用者,處新台幣二千元以上二萬元以下罰鍰,本條例有關刑罰之規定,不適用之。(第 2 項)原住民相互間或漁民相互間未經許可,販賣、轉讓、出租、出借或寄藏前項獵槍或魚槍,供作生活工具之用者,亦同。(第 3 項)前二項之許可申請、條件、期限、廢止、檢查及其他應遵行事項之管理辦法,由中央主管機關定之。(第 4 項)於中華民國九十年十一月十四日本條例修正施行前,原住民單純僅犯未經許可製造、運輸、持有及相互間販賣、轉讓、出租、出借或寄藏自製之獵槍、魚槍之罪,受判處有期徒刑以上之刑確定者,仍得申請自製獵槍、魚槍之許可。(第 5 項)主管機關應輔導原住民及漁民依法申請自製獵槍、魚槍。(第 6 項)第一項、第二項情形,於中央主管機關報經行政院核定辦理公告期間自動報繳者,免除其處罰。」

<sup>23</sup> 『森林法』第 15 條第 4 項:「森林位於原住民族傳統領域土地者,原住民族得依其生活慣俗需要,採取森林產物,其採取之區域、種類、時期、無償、有償及其他應遵行事項之管理規則,由中央主管機關會同中央原住民族主管機關定之。」

<sup>24</sup> 土石採取的部分,在原基法尚未立法通過前,2004 年 3 月 24 日版的『採取土石免申辦土石採取許可管理辦法』第 2 條第 1 項後段規定:「原住民因興(修)建住宅、機關、學校、教會需要石板材,其採取總量以十立方公尺為限。」直到 2015 年 9 月 14 日版的『採取土石免申辦土石採取許可管理辦法』,將前開規定移列第 2 條第 1 項第 3 款,並新增同條項第 2 款:「二、原住民於原住民族地區內因傳統文化、祭儀或非營利目的採取少量土石,採取總量以十立方公尺為限,得不限人工採取。」之除罪化條款。

<sup>25</sup> 鄭天財委員等人提案凍結經濟部 106 年度預算歲出部分第 13 款第 1 項第 6 目「礦物行政與管理」預算 1 千萬元,俟經濟部依原基法第 34 條第 2 項及林全院長指示完成解釋,並於經濟委員會提專案報告後,始得動支。惟經討論後,改凍結 200 萬元,並要求礦務局提交報告,參見無作者(2016)。

第2項規定來訂定『原住民在原住民族地區申請採取礦物許可審查作業要點』予以除罪化<sup>26</sup>，但此作業要點內容實不符族人需求，也未曾諮詢族人或經族人同意。

## （二）探、採礦之諮商同意參與權

### 1. 探、採礦屬於同意事項

『原基法』在2005年2月5日公布施行，即於第21條明定諮商同意參與權，後於2015年6月24日修正後，於第1項新增在「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等四種行為時，亦應經部落同意參與及分享利益。同時於第4項明定授權規定，由中央原住民族主管機關也就是原民會，得以針對落實『原基法』第21條三大支柱「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」制定子法。

2016年1月4日，原民會訂定發布『諮商同意參與辦法』，不但在第3條第1項之附件中明定「土地開發、資源利用、生態保育及學術研究」等四種行為的類型，其中「礦產之鑽探、採取工程及其碎解、洗選、冶煉、儲庫等其他增進產能設施之興建、增進產能或擴建」屬於土地開發之行為<sup>27</sup>，採取礦產亦屬資源利用之行為<sup>28</sup>。申請人在原住民族土地上從事這四種行為應依照上開辦法之同意事項議決程序，取得當地原住民族部落會議之全體原住民家戶代表過半數出席，出席原住民家戶代表過半數贊成，才算取得同意。

<sup>26</sup> 行政院於2017年12月7日所公告的行政院版『礦業法』修正條文草案（下稱政院版『礦業法』修正草案）第6條之1中明文規定除罪化條款。

<sup>27</sup> 『諮商同意參與辦法』第3條第1項附件第1點第3款明定：「土地開發：指從事下列各款之行為：（三）礦產或土石之鑽探、採取工程及其碎解、洗選、冶煉、儲庫等其他增進產能設施之興建、增進產能或擴建。」

<sup>28</sup> 『諮商同意參與辦法』第3條第1項附件第2點第1款則規定：「資源利用：指於從事下列利用自然資源之行為：（一）採取土、石、砂、礫、礦產或其他天然富源。」

為確保申請人履行同意事項之共同參與或管理、利益分享機制，「『諮商同意參與辦法』」第 22 條特別規定，中央或地方目的事業主管機關作成同意事項之相關行政處分時，應將部落會議議決通過之共同參與或管理、利益分享機制，列為附款；如以行政契約方式為之，則應將上開機制納入行政契約。

## 2. 採、採礦行政程序與諮商同意參與權

原民會向來認為申請礦業權設定或展限階段，均應踐行『原基法』第 21 條諮商同意參與機制<sup>29</sup>。然而行政院 2016 年 11 月 7 日「研商礦業案件踐行『原住民族基本法』第 21 條規定之時點會議記錄」之結論（下稱行政院會議結論）卻認為，應於新礦業權設定階段或既有礦業權之新礦業用地階段踐行『原基法』第 21 條；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，其後續新礦業用地核定階段則無須再踐行<sup>30</sup>。

行政院會議結論的立論依據主要在於「展限屬權利的延續」及「展限不涉及實質開發」。就前者所涉及之展限性質已如前述，本文認為展限屬於新權利的賦與，本應依申請展限時已生效施行的法律進行審查，而且礦業權本定有期限，諮商同意參與權的行使也應限定於礦業權期限內有效，並無一次同意即永久同意之理。就後者而言，『礦業法』第 2 條明定，非依『礦業法』取得礦業權，不得採礦。縱使礦業權展限的性質不論是新權利的賦與或舊權利的延續，都要求礦業權者取得有效的礦業權，才能進行採礦，意即礦業權展限申請如遭駁回，礦業權者就不得採礦，是以，展限當然會涉及實質開發（林雅鋒、孫大川，2017）。

<sup>29</sup> 2016 年 8 月 26 日原民會原民土字第 1050050625 號函、2016 年 1 月 6 日原民土字第 1050000825 號函。

<sup>30</sup> 若循此見解，『礦業法』主管機關經濟部於核定礦業權或核定礦業用地之前，礦業申請人或礦業權者必須踐行原基法第 21 條，並取得部落同意後，主管機關方得核准礦業權設定與礦業用地核定申請，並且應將部落同意之條件，列為核准礦業權設定處分或礦業用地核定處分之附款，方屬適法。

此外，如依照行政院會議結論以「礦業權展限為單純設權行為，不涉及實質開發」為由，認為礦業權展限無須踐行『原基法』第 21 條。然而依照經濟部歷來說法，礦業權的設定與展限皆為設權行為，同理礦業權的設定也不涉及實質開發，為何礦業權的設定應踐行『原基法』第 21 條，但礦業權展限卻不必？其論理顯有矛盾之處。再者，會議結論認為，礦業權設定一旦踐行『原基法』第 21 條，後續新礦業用地階段都無須踐行，如結合「礦業權展限無須踐行『原基法』第 21 條」、「『礦業法』第 13 條第 1 項採礦權展限無次數限制」、「『礦業法』第 31 條第 1 項展限以許可為原則，駁回為例外」的見解與規定，勢必導致原住民族部落「一次同意等同永久同意」的不合理現象。實則，礦業權既然訂有期限，其同意也應僅限於礦業權的期限內有效，豈可一次同意就等同永久同意，會議結論不當限縮了諮商同意參與權，也將導致世代間的不正義，顯然有違『原基法』第 21 條立法意旨（謝孟羽，2017b）。

因此，礦業權展限亦應踐行『原基法』第 21 條（陳竹上，2017），如依照行政院會議結論無須踐行『原基法』第 21 條，將導致『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。

表 1：『原基法』第 21 條與礦業開發多階段行政程序表

同意事項 『原基法』 §21 之行為	土地開發：指從事下列各款之行為（三）礦產或土石之鑽探、採取工程及其碎解、洗選、冶煉、儲庫等其他增進產能設施之興建、增進產能或擴建。 資源利用：指於從事下列利用自然資源之行為：（一）採取土、石、砂、礫、礦產或其他天然富源。		
踐行階段	原民會	行政院會議記錄	行政院版 『礦業法』修正草案
	A. 礦業權設定： a. 礦業權設定階段：O b. 礦業用地核定階段：？ B. 礦業權展限： a. 礦業權展限階段：O b. 新礦業用地核定階段：？	A. 礦業權設定： a. 礦業權設定階段：O b. 礦業用地核定階段：X B. 礦業權展限： a. 礦業權展限階段：X b. 新礦業用地核定階段：O	A. 礦業權設定： a. 礦業權設定階段：X b. 礦業用地核定階段：O B. 礦業權展限： a. 礦業權展限階段：O b. 礦業用地核定階段：O



### 3. 簡評行政院版『礦業法』修正草案關於『原基法』第 21 條部分

政院版『礦業法』修正草案第 43 條之 1 第 3 項<sup>31</sup> 及第 43 條之 2<sup>32</sup> 則改為礦業用地核定與礦業權展限均應踐行『原基法』第 21 條，惟政院版修正草案仍存在許多缺陷，簡要評析如下：

#### (1)從未踐行『原基法』第 21 條的礦業權並未處理：

既有的礦業權完全不用補踐行『原基法』第 21 條，顯然忽視原住民族權益與轉型正義，至少從民國 94 年 2 月 5 日之後新設或展限的礦業權，都必須補踐行諮商同意參與程序。

#### (2)新礦業用地核定（第 43-1 條第 3 項）：

A. 新礦業用地核定前必須踐行『原基法』第 21 條，但如果不辦理的法律效果是什麼？也未規定罰則？至少也該有一段期間不辦理就駁回的規定。

B. 不同意的法律效果是什麼？應當明定為駁回礦業用地申請，而不是故意留後路讓礦業權者還可以反覆無次數限制地，以踐行『原基法』第 21 條為由，騷擾族人。

#### (3)礦業權展限踐行『原基法』第 21 條的部分（第 43-2 條）：

A. 僅限於修正條文施行後，新提出的礦業權展限申請案才會適用，豈不等同宣示這些被凍結審查的申請中展限案，全都不適用新法？至少應該讓這些還在申請中的展限案，也踐行『原基法』第 21 條。

<sup>31</sup> 行政院 2017 年 12 月 7 日所公告的行政院版『礦業法』修正條文草案第 43 條之 1 第 3 項：「依前條申請之礦業用地，位於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地，礦業權者應於礦業用地核定前依『原住民族基本法』第二十一條規定辦理。」

<sup>32</sup> 政院版『礦業法』修正草案第 43 條之 2 條：「（第 1 項）本法中華民國○年○月○日修正之條文施行後提出之礦業權展限申請時，其原核定礦業用地位於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地，礦業權者應依『原住民族基本法』第二十一條規定辦理。（第 2 項）礦業權者應提出踐行前項規定之原住民族或部落同意或參與方式之相關文件，報中央原住民族主管機關核定後，送主管機關備查。（第 3 項）礦業權者未依第一項規定辦理，主管機關應通知礦業權者限期辦理，屆期未辦理者，得按次暫行停止工程一個月至三個月，至其改正完成為止。」

- B. 部落諮商同意參與權的行使是部落主體性的決定與彰顯，礦業權者取得之原住民族或部落同意或參與方式之相關文件，實不須報原民會核定，至多也只應備查。
- C. 就第三項部分，只規定從未踐行『原基法』第 21 條的情形下，可以按次停工，也沒罰則，也不廢止礦業用地或者駁回展限申請，顯然讓礦業權者可以不理會『原基法』第 21 條。
- D. 只限定從未踐行『原基法』第 21 條的情況才通知停工，如果正在踐行中，或是部落已經不同意了，就不會依照第三項停工，反而讓業者可以不斷地依照『原基法』第 21 條不斷地疲勞轟炸部落，直到同意為止，這顯然不是『原基法』第 21 條的本意，由此也可看出行政院處心積慮，就是要把礦業權展限與『原基法』第 21 條脫鉤處理，滿腦子想的都是業者的利益，只把原住民族權益保障當作粉飾的門面，但規範內容卻完全不落實知情同意權，不願意真正面對原住民族的轉型正義及土地不正義。因此應該明定踐行的時間，屆期未踐行，就該駁回申請。如果部落不同意，也應駁回申請。
- (4) 就『原基法』第 21 條的諮商同意參與及利益分享之權利，參與必須建立在同意的前提上，有同意才有參與及利益分享，否則不啻是等同將原住民族當作是乞丐般，只要給錢就好，此種解釋方式顯然違反『原基法』之立法精神，也絲毫不尊重原住民族是原住民族土地及自然資源之主人。

### 三、為礦業權者大開方便之門的『原住民保留地開發管理辦法』

中華民國政府來台後，以日治時期所規畫之「準要存置林野」（番人所要地、高砂族保留地）為基礎（辛年豐，2014），台灣省政府於 1948 年制定『台灣省各縣山地保留地管理辦法』，賦予原住民對山地保留地的無償使用權，後於 1960 年修正為『台灣省山地保留地管理辦法』，該辦法第 13 條容許平地合法公私營工礦事業機關團體或個人在不妨害原住民墾殖及山地行政的前提下，可擬具詳細計畫，經送縣府勘查並經台灣省民政廳許

可後，可租用或使用山地保留地（歷來法規請參見附錄 1）。自此，非原住民即可在山地保留地<sup>33</sup> 進行大規模地採礦及探礦行為。然而此等未經法律授權之行政命令，竟可規範並限制原住民使用山地保留地的各項權利，顯然違反法律保留原則（吳秦雯，2016）。

台灣省山地保留地管理辦法於 1991 年 4 月 10 日廢止後，取而代之的是以當時之山坡地保育利用條例第 37 條及農業發展條例第 17 條第 2 項授權<sup>34</sup>，由行政院於 1990 年訂定發布的「山胞保留地開發管理辦法」，其中第 23 條仍保留非原住民可租用山胞保留地進行礦業開發之規定，雖然同條第 2 項與第 3 項新增山胞得優先申請之規定，然礦業開發此等高成本及專業的開發行為，對族人來說根本是無從入場的投資行為，此種規定表面上看似平等且尊重原住民權益，實際上是為了非原住民（特別是企業財團）大開方便之門。此外，前開辦法第 24 條規定（後移列至現行『原住民保留地開發管理辦法』第 26 條），如族人取得土地所有權，應協議計價層報省（市）主管機關同意後參與投資，投資權利移轉時，其受讓人以山胞為限。如已取得耕作權、地上權或承租權，應協議計價報經（縣）市主管機關同意後予以補償。然此等規定無異強迫族人放棄或喪失其已取得之土地權利，僅以法規命令就干預人民憲法保障之財產權，且原保地之目的應在保障原住民族權益與生計，此等規定似違反原保地制度的目的，且無任何程序參與保障或公益性的衡量，似有違反法律保留原則與比例原則之疑慮。

1995 年，「山胞保留地開發管理辦法」名稱修正為「『原住民保留地開發管理辦法』」，依據現行（2007）管理辦法第 24 條規定仍延續原住民優先申請的規定。第 25 條則規定申請續租範圍係屬原核准開發或興辦範圍及開發或興辦方式，且其申請續租應檢附之文件與原申請開發或興辦承租檢附之文件相同，於申請書並敘明參用原申請文件者，得免檢送相關書件，並免依前條第 4 項規定辦理公告<sup>35</sup>。該條規定顯然是為減輕「非原住民」續

<sup>33</sup> 山地保留地後改稱山胞保留地，嗣後又改為原住民保留地。

<sup>34</sup> 於 2001 年 12 月 12 日修正授權條文為『山坡地保育利用條例』第 37 條。

<sup>35</sup> 現行條文同 1998 年 3 月 18 日修正後第 25 條。

租時的手續與程序，不僅免檢送相關文件，也無須再公告是否有原住民要申請使用，雖然有利於非原住民投資礦業開發之穩定與獲利，但此等規定似有違原保地制度的核心目的是要保障原住民族之生活與生計。

綜上可知，本應保障原住民族生計的『原住民保留地開發管理辦法』，卻讓非原住民得以大量租用原住民保留地進行礦業開發，對於已有土地權利之原住民欠缺嚴謹的程序保障，僅用法規命令即排除原住民使用原保地的權利，對原住民保障顯有缺漏。

## 肆、太魯閣族人撤銷經濟部核准亞泥公司展限案

### 一、案件概述

亞泥公司採礦權第二次展限至 2017 年 11 月 22 日止，其遂於 2016 年 11 月 25 日檢送申請書、相關圖件及規費，向經濟部申請第三次展限其採礦權。經礦務局函詢 14 個相關機關（構）查復亞洲水泥公司自 1957 年 11 月 23 日准予設定礦業權後有無新增法律規定禁止，或非經該等機關核准不得採採礦暨其法令規定。經各相關機關回復，進行實地勘查及審酌會勘意見後，經濟部 2017 年 3 月 14 日經務字第 10602603420 號函（下稱原處分）核准亞泥公司採礦權第三次展限，礦業權有效期限自 1957 年 11 月 23 日起至 2037 年 11 月 22 日止<sup>36</sup>。

訴願人徐阿金等四人為居住於鄰近亞泥公司礦區 500 公尺範圍內之居民，亦為當地玻士岸部落之太魯閣族人，因認原處分實有違『礦業法』與『原基法』第 21 條、逾越權限並濫用權力之情事，訴願人遂向訴願受理機

<sup>36</sup> 原處分以亞泥公司申請展限所領台濟採字第 5665 號大理石礦採礦權案，經查符合『礦業法』規定，准予展限採礦權 20 年，系爭礦區面積計 399 公頃 49 公畝 46 平方公尺，礦業權有效期限自 1957 年 11 月 23 日起至 2037 年 11 月 22 日止。礦業權展限後，請切實遵照『礦業法』、礦場安全法、『原住民族基本法』、水土保持法、『環境影響評估法』等相關法令規定辦理。檢送台濟採字第 5665 號採礦執照及礦區圖各 1 紙暨開採構想及其圖說 1 份。

關行政院提起撤銷原處分訴願，行政院訴願審議委員會於 2017 年 8 月 23 日 106 年度第 31 次會議舉行言詞辯論，行政院於斟酌訴願人、原處分機關經濟部、訴願參加人亞泥公司及各有關機關之意見後，以 2017 年 9 月 1 日院台訴字第 1060186100 號訴願決定（下稱訴願決定），駁回訴願人等之訴願。訴願人徐阿金等四人不服上開訴願決定，遂於 2017 年 10 月 27 日向台北高等行政法院提起撤銷訴訟，請求撤銷原處分及訴願決定，現正由台北高等行政法院審理中。

## 二、亞泥公司應踐行『原基法』第 21 條諮商同意參與程序

### （一）訴願決定認定亞泥公司無須踐行『原基法』第 21 條

簡要歸納訴願決定認定礦業權展限不需要踐行『原基法』第 21 條的邏輯，因為『礦業法』沒在 3 年內配合『原基法』之原則修正，所以必須透過『原基法』第 34 條第 2 項由原民會跟經濟部來依照『原基法』的原則解釋及適用採、採礦行為到底要不要，以及什麼時點要踐行『原基法』第 21 條諮商同意參與程序。但是因為原民會立場與經濟部不同，所以經濟部就向行政院報請協商，於是負責督導相關業務的政委張景森與林萬億就依照「行政院處務規程」第 3 條規定，召開「研商礦業案件踐行『原住民族基本法』第 21 條規定之時點會議」，並在政委張景森強力的主導下 作出「踐行『原基法』第 21 條規定之時點，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，訴願決定認為這樣的處理程序合乎『原基法』第 34 條第 2 項之規定，且基於法秩序安定性之考量，其內容亦屬妥當，因此採認經濟部的論點而駁回族人訴願<sup>37</sup>。

<sup>37</sup> 訴願決定理由書節錄：「三、原基法第 34 條第 1 項規定，主管機關應於本法施行後 3 年內，依原基法之原則修正、制定或廢止相關法令。如相關法令未適時修正、制定或廢止，為維護及保障原住民族基本權益，同條第 2 項並進一步規定，相關法令制定、修正或廢止前，得由中央原住民族主管機關會同中央目的事業主管機關，依本法之原則解釋、適用之。足見，基本法位階應屬綱領性、原則性或政策宣示性之性質，尚須立法者另以法律規範而具體化，即透過基本法之制定，課予行政機關為必要法律之制定、修正

## （二）本文見解：亞泥公司應踐行『原基法』第21條

如前所述，行政院會議結論矛盾，亦未依『原基法』之原則解釋之，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，實不足採，因此訴願決定竟然採納行政院會議結論，已有違誤。

細譯訴願決定之邏輯，係因『礦業法』未依照『原基法』之原則配合修正，所以必須依照『原基法』第34條第2項由原民會會同經濟部來解釋適用。然而『原基法』2015年6月24日新增了『原基法』第21條第4項的授權規定，原民會已取得明確授權，得以針對落實『原基法』第21條三大支柱「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」來制定子法。原民會亦於2016年1月4日訂定發布『諮商同意參與辦法』。而整個『原基法』第21條之諮商同意參與程序的性質應如同環境影響評程序一般，是一個獨立的審查程序，而非依附在各別目的事業法當中去判斷，因此是否應踐行諮商同意參與程序，應依照『原基法』第21條及『諮商同意參與辦法』進行判斷，一如是否應進行環評審查係透過

---

或廢止等義務而發揮一定之立法指導功能。

本案因『礦業法』迄未依原基法意旨進行修正，有關應否踐行原基法第21條之規定？如須踐行，其時點究屬為何？原應由兩部會會同依本法之原則解釋、適用之。惟經濟部105年10月7日經務字第10504605050號函，以與原民會在法規見解上，各有立場與主張，爰就其爭議點報請本院協調與裁示。依行政院處務規程第3條規定，政務委員負責政策與法案之審查、聯繫協調並統合各部會意見事項。本院於105年11月7日邀集內政部、經濟部、農委會及原民會等機關、單位研商礦業案件踐行原基法第21條規定之時點，並依105年10月1日實施之政務委員督導業務及審查法案分工表規定，由督導原民會業務之林政務委員萬億及督導經濟部業務之張政務委員景森共同主持該次會議。其會議結論，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。

本院105年11月7日研商會議，係就各部會之見解作跨部會之聯繫與協調，並統合各部會意見，合致原基法第34條第2項規定之程序，其結論既有法律依據，而應予遵循，且基於法秩序安定性之考量，其內容亦屬妥當。所訴原基法第21條於申請礦業權展限時應予適用云云，核不足採。

至『礦業法』將來是否及如何修法？是否規定本案亦須溯及踐行原基法第21條相關程序？則屬立法機關之形成自由，尚非本案決定所能置問，併此敘明。」

『環境影響評估法』第 5 條第 2 項<sup>38</sup> 之子法「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」進行判斷，實與『原基法』第 34 條無涉，亦即本件並無『原基法』第 34 條第 2 項適用之餘地，亦與『礦業法』修法與否無關。

循此而論，依照『原基法』第 21 條、『諮商同意參與辦法』及『礦業法』的相關規定，即可推論採礦權展限理應踐行『原基法』第 21 條：

1. 政府或私人：

亞泥公司為股份有限公司，性質為私法人。

2. 於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地：

亞泥採礦權之採礦申請地以及原礦業用地皆位於太魯閣族坡士岸部落所屬之「公有原住民保留地」。

3. 從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究：

依據『諮商同意參與辦法』第 3 條第 1 項附件第 1 點第 3 款明定：「土地開發：指從事下列各款之行為：（三）礦產或土石之鑽探、採取工程及其碎解、洗選、冶煉、儲庫等其他增進產能設施之興建、增進產能或擴建。」第 2 點第 1 款則規定：「資源利用：指於從事下列利用自然資源之行為：（一）採取土、石、砂、礫、礦產或其他天然富源。」而『礦業法』第 2 條明定，非依『礦業法』取得礦業權，不得採礦。礦業權展限的性質不論是新權利的賦予或

<sup>38</sup> 『環境影響評估法』第 5 條：「（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：一、工廠之設立及工業區之開發。二、道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發。三、土石採取及探礦、採礦。四、蓄水、供水、防洪排水工程之開發。五、農、林、漁、牧地之開發利用。六、遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場地之開發。七、文教、醫療建設之開發。八、新市區建設及高樓建築或舊市區更新。九、環境保護工程之興建。十、核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建。十一、其他經中央主管機關公告者。（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。」

是舊權利的延續，都是要求礦業權者取得有效的礦業權，才能進行採礦，也就是說一旦礦業權不被展限核准，就不能採礦。

綜上可知，亞泥公司為了能在當地太魯閣族玻士岸部落所屬的公有原住民保留地上繼續採礦，向經濟部提出採礦權展限申請，亞泥公司必須在展限核准後才能取得礦業權，也才有權進行採礦相關作業。而採礦正是屬於『原基法』第21條及『諮商同意參與辦法』第3條第1項所規定的土地開發與資源利用行為，因此依上開規定，亞泥公司應取得太魯閣族玻士岸部落之同意後，經濟部才能依照『礦業法』相關規定及『諮商同意參與辦法』第22條規定，將玻士岸部落會議所議決通過之共同參與或管理、利益分享機制，列為採礦權核准處分之附款。也就是說，亞泥公司依法當然要踐行『原基法』第21條諮商同意權程序，並經過玻士岸部落同意後，經濟部才能核准亞泥採礦權展限的申請，在亞泥未踐行『原基法』第21條之前，經濟部不得核准亞泥採礦權展限的申請，否則即具有重大瑕疵，應予撤銷。

### 三、花蓮縣政府可依『原住民保留地開發管理辦法』第24條否准亞泥公司續租公有原住民保留地？

亞泥公司最早係依據1966年之『台灣省山地保留地管理辦法』第33條經台灣省民政廳1974年3月11日民丁字第4294號函核准租用富世及秀林兩段214筆山地保留共計148.4530公頃，並據此向秀林鄉公所簽訂上開土地之租賃契約，其後歷經數次申請租用核准及簽訂租賃契約後，亞泥公司於租賃契約到期前，依『原住民保留地開發管理辦法』第25條向秀林鄉公所申請續租，經花蓮縣縣長傅崑萁於2015年8月11日批示「否准續租」。

惟亞泥公司遂依照『礦業法』第47條<sup>39</sup>規定將租金提存至花蓮地方法院提存所，持續使用上開土地。固然『礦業法』第47條僅謂「土地所有人

<sup>39</sup> 『礦業法』第47條：「（第1項）土地之使用經核定後，礦業權者為取得土地使用權，應與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。（第2項）土地所有人及關係人不接受前項調處時，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，申請主管機關備查後，先行使用其土地。」



及關係人」，並未限定為「私有」土地，惟經濟部礦務局則認為公有土地並不適用『礦業法』第 47 條，亦即公有土地不容許提存租金先行使用<sup>40</sup>。循此而論，花蓮縣政府既未核准亞泥公司續租土地，亞泥公司亦不得依照『礦業法』第 47 條規定提存租金先行使用<sup>41</sup>，則亞泥公司即屬無權使用上開公有原住民保留地，花蓮縣政府或秀林鄉公所即應依循民事訴訟程序請求亞泥公司返還土地。由於花蓮縣政府與秀林鄉公所遲遲未有任何動作，既未收取租金，又未請求返還土地，遂被監察院提出糾正（林雅鋒、孫大川，2017）。

然而，亞泥公司於 2015 年再次函請秀林鄉公所維持 2010 年間同意續租之決定，後經花蓮縣政府函覆秀林鄉公所依照『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，檢送相關資料到府審查。雖花蓮縣政府曾於 2017 年 1 月 3 日以府觀商字第 1050245322 號函復礦務局請緩議亞泥公司採礦權展限申請案。未料，花蓮縣政府於監察院 2017 年 4 月 24 日詢問後表示，亞泥公司自其原該租期屆滿至 105 年下期之租金均已繳納完成，且其已與亞泥公司完成續租訂約（林雅鋒、孫大川，2017）<sup>42</sup>。

由此可知，縱使『原住民保留地開發管理辦法』第 24 條第 1 項明定必須在「在不妨礙國土保安、環境資源保育、原住民生計及原住民行政之原則下」，方可容許亞泥公司此等非原住民租用公有原住民保留地進行礦業開發。然而實際上無論是秀林鄉公所原住民保留地土地權利審查委員會（下稱土審會）<sup>43</sup> 或是花蓮縣政府，根本未對此原則要件進行嚴格審查，一切

<sup>40</sup> 參見林雅鋒、孫大川（2017：18-26）。

<sup>41</sup> 縱認公有土地有『礦業法』第 47 條之適用，花蓮地方法院亦認『礦業法』第 47 條第 2 項但書不得礦業權者占用他人土地之合法本權，參見花蓮地方法院 105 年度重訴字第 30 號判決。

<sup>42</sup> 惟本文撰寫之際，仍聽聞部落族人表示秀林鄉公所土審會將於 2018 年 1 月下旬審查亞泥公司申請租用公有原住民保留地之續租案。當地玻士岸部落之部落會議與反亞泥自救會皆要求秀林鄉公所必須暫緩審查，等亞泥公司踐行原基法第 21 條諮商同意參與程序後，方可審查。

<sup>43</sup> 原住民保留地土地權利審查委員會的委員皆由鄉（鎮、市、區）長聘任，參見鄉鎮市區原住民保留地土地權利審查委員會設置要點第 3 點：「（第 1 項）本會置主任委員一人，由鄉（鎮、市、區）長兼任；委員八人至十人，由鄉（鎮、市、區）公所就鄉（鎮、市、

完全存乎於主政者之意志，視原住民族權益與國家法治為無物。特別是在本案是否應踐行『原基法』第21條諮商同意參與程序尚有爭議，坡士岸部落對未經部落會議同意即核准礦業權展限一事極度不滿，案件也仍在司法審查程序當中，秀林鄉公所土審會與花蓮縣政府實不應審查甚至核准亞泥公司申請租用案。

## 伍、結語—原住民族權益保障的關鍵時刻

從憲法增修條文到『原基法』及相關子法、兩公約施行法訂定，顯見我國對原住民族權益保障之相關法制日趨周延，然而法令立意再好，如各級政府機關仍故意視而不見，刻意規避或曲解法令，仍高舉經濟發展與產業安定的大旗，或藉口規範不夠明確無法操作與適用，卻又不願立即修訂相關法令，始終不肯嚴肅積極地面對原住民族權益，多元文化與原住民族權益保障終究只是動聽的口號罷了。衷心地希望，原住民族不再只是國家門面的裝飾，在國際賽事開場表演邀請原住民族載歌載舞，贈送外國貴賓禮物時選用原住民族特色禮品，而是能被真心理解並且認真對待的權利主體。更期盼政府能以謙卑慈悲的態度，面對為了台灣建設發展已經在自己土地上流離失所的坡士岸部落太魯閣族人，無論是司法、立法或是行政機關，都應該還族人一個公道，同時也是合乎法治、人權與正義的對待。

---

區）公所轄內之公正人士或原住民社區推舉熟諳法令之熱心公益人士聘兼之。（第2項）前項人員應有五分之四為原住民，聘期與鄉（鎮、市、區）長任期同，人員之聘兼並應報直轄市、縣（市）政府備查。」

## 附錄：『原住民保留地開發管理辦法』礦業開發相關規定

時 間	條文名稱及內容
1948.01.05	台灣省各縣山地保留地管理辦法：無
1948.07.15	台灣省各縣山地保留地管理辦法：無
1960.04.12	台灣省山地保留地管理辦法第 13 條： 平地合法公私營工礦、農林、漁牧等事業機關團體或個人為開發山地資源利用山地保留地，以不妨害山胞墾殖及山地行政為限，得擬具詳細計畫，送由該管縣政府勘查，並加劇處理意見報請民政廳核准租用或使用。
1966.01.05	台灣省山地保留地管理辦法第 33 條： 合法公私營企業組織或個人，為開發礦產、採取土石、施設交通、發展觀光事業、開設工廠所需土地或合法團體所需建築用地，以不妨害山地人民生活及山地行政為限，得擬具詳細計畫，向鄉公所聲請轉報縣政府勘查並加具處理意見，層報民政廳核准租用或使用山地保留地。
1974.10.09	台灣省山地保留地管理辦法第 34 條： I、合法公、私營企業組織或個人，為開發礦產、採取土石、承採林木、施設交通、發展觀光事業、開設工廠、旅館、商店所需土地或合法團體所需建築用地，以不妨害山地人民生活及山地行政為限，得擬具詳細計畫向鄉公所申請，由鄉公所、縣政府勘查並加具處理意見層報民政廳核准租用或使用山地保留地。 II、前項用地，如屬申請續租者及合法公私營企業組織或個人為開發礦產、採取土石、施設交通、蓄木場等土地，屬於臨時性，租期在一年以內者，得由縣政府先行核准租用訂約後層報民政廳備查，但伐木業者作業上所必需之運材道路、貯木場、工寮等用地，得由鄉公所，以其許可採運林木期間為限，先行核准訂約層報民政廳備查。
1990.03.26	山胞保留地開發管理辦法第 23 條： I、為促進山胞保留地內礦業、土石、觀光遊憩及工業資源之開發，在不妨礙國土保安、環境資源保育、山胞生計及山胞行政之原則下，優先輔導山胞開發。 II、山胞申請開發時，應分別按其申請情形檢具下列文件，申請該管鄉（鎮、市、區）公所提經山胞保留地土地權利審查委員會通過，

時 間	條文名稱及內容
1990.03.26	<p>層報省（市）主管機關核准後，租用山胞保留地，每一租期不得超過九年，期滿後得續租。一、開發事業主管機關核准證明文件。二、水土保持計畫（含植生計畫）。三、開發計畫圖說（包括分年開發計畫、申請用地配置圖應標示於比例尺不小於五千分之一地形圖及地籍套繪圖）。四、土地登記簿謄本。五、輔導山胞就業或轉業計畫。六、環境影響評估報告書或環境說明書。</p> <p><b>III、公、民營企業或非山胞申請承租開發，應由鄉（鎮、市、區）公所先公告三十日，公告期滿無山胞申請時，始得依前項規定辦理。</b></p> <p>山胞保留地開發管理辦法第 24 條： 依前條規定申請開發時，山胞已取得之土地所有權，應協議計價層報省（市）主管機關同意後參與投資，投資權利移轉時，其受讓人以山胞為限。山胞已取得耕作權、地上權或承租權，應協議計價報經（縣）市主管機關同意後予以補償。</p>
1995.03.22	<p>『原住民保留地開發管理辦法』第 23 條：</p> <p>I、為促進原住民保留地內礦業、土石、觀光遊憩及工業資源之開發，在不妨礙國土保安、環境資源保育、原住民生計及原住民行政之原則下，優先輔導原住民開發。</p> <p>II、原住民申請開發時，應分別按其申請情形檢具下列文件，申請該管鄉（鎮、市、區）公所提經原住民保留地土地權利審查委員會通過，層報省（市）主管機關核准後，租用原住民保留地，每一租期不得超過九年，期滿後得續租。一、開發事業主管機關核准證明文件。二、水土保持計畫（含植生計畫）。三、開發計畫圖說（包括分年開發計畫、申請用地配置圖應標示於比例尺不小於五千分之一地形圖及地籍套圖）。四、土地登記簿謄本。五、輔導原住民就業或轉業計畫。六、環境影響評估報告書或環境說明書。</p> <p><b>III、公、民營企業或非原住民申請承租開發，應由鄉（鎮、市、區）公所先公告三十日，公告期滿無原住民申請時，始得依前項規定辦理。</b></p> <p>『原住民保留地開發管理辦法』第 24 條： 依前條規定申請開發時，原住民已取得之土地所有權，應協議計價層報省（市）主管機關同意後參與投資，投資權利移轉時，其受讓人以原住民為限。原住民已取得耕作權、地上權或承租權，應協議計價報經縣（市）主管機關同意後予以補償。</p>

時 間	條文名稱及內容
1998.03.18	<p>『原住民保留地開發管理辦法』第 24 條：</p> <p>I、為促進原住民保留地礦業、土石、觀光遊憩、工業資源之開發或社會福利事業之興辦，在不妨礙國土保安、環境資源保育、原住民生計及原住民行政之原則下，優先輔導原住民開發或興辦。</p> <p>II、原住民為前項開發或興辦，申請租用原住民保留地時，應檢具開發或興辦計畫圖說，申請該管鄉（鎮、市、區）公所提經原住民保留地土地權利審查委員會審查通過，層報省（市）主管機關核准後租用，並俟取得目的事業主管機關核准開發或興辦文件後，租用原住民保留地；每一租期不得超過九年，期滿後得依原規定程序申請續租。</p> <p>III、前項開發或興辦計畫圖說，包括下列文件：一、分年開發或興辦計畫。二、申請用地配置圖，並應標示於比例尺不小於五千分之一之地形圖及地籍套繪圖。三、土地登記簿謄本。四、輔導原住民就業或轉業計畫。</p> <p>IV、公、民營企業或未具原住民身分者（以下簡稱非原住民）申請承租開發或興辦，應由鄉（鎮、市、區）公所先公告三十日，公告期滿無原住民申請時，始得依前二項規定辦理。</p> <p>V、省（市）主管機關應訂定輔導措施，規範第三項第四款之輔導原住民就業或轉業計畫。</p>
	<p>『原住民保留地開發管理辦法』第 25 條：</p> <p>依前條申請續租範圍係屬原核准開發或興辦範圍及開發或興辦方式，且其申請續租應檢附之文件與原申請開發或興辦承租檢附之文件相同，於申請書並敘明參用原申請文件者，得免檢送相關書件，並免依前條第四項規定辦理。</p>
	<p>『原住民保留地開發管理辦法』第 26 條：</p> <p>I、依第二十四條規定申請開發或興辦時，原住民已取得土地所有權者，應協議計價層報省（市）主管機關同意後參與投資；投資權利移轉時，其受讓人以原住民為限。</p> <p>II、原住民已取得耕作權、地上權或承租權者，應協議計價給予補償，並由原土地管理機關囑託當地登記機關辦理耕作權或地上權之塗銷登記。</p>
2000.02.16	<p>『原住民保留地開發管理辦法』第 24 條：</p> <p>I、為促進原住民保留地礦業、土石、觀光遊憩、加油站、工業資源之開發或社會福利事業之興辦，在不妨礙國土保安、環境資源保</p>

時 間	條文名稱及內容
2000.02.16	<p>育、原住民生計及原住民行政之原則下，優先輔導原住民開發或興辦。</p> <p>II、原住民為前項開發或興辦，申請租用原住民保留地時，應檢具開發或興辦計畫圖說，申請該管鄉（鎮、市、區）公所提經原住民保留地土地權利審查委員會審查通過，層報行政院原住民委員會核准後租用，並俟取得目的事業主管機關核准開發或興辦文件後，租用原住民保留地；每一租期不得超過九年，期滿後得依原規定程序申請續租。</p> <p>III、前項開發或興辦計畫圖說，包括下列文件：一、分年開發或興辦計畫。二、申請用地配置圖，並應標示於比例尺不小千分之一之地形圖及地籍套繪圖。三、土地登記簿謄本。四、輔導原住民就業或轉業計畫。</p> <p>IV、公、民營企業或未具原住民身分者（以下簡稱非原住民）申請承租開發或興辦，應由鄉（鎮、市、區）公所先公告三十日，公告期滿無原住民申請時，始得依前二項規定辦理。</p> <p>V、行政院原住民委員會應訂定輔導措施，規範第三項第四款之輔導原住民就業或轉業計畫。</p> <p>『原住民保留地開發管理辦法』第 25 條： 依前條申請續租範圍係屬原核准開發或興辦範圍及開發或興辦方式，且其申請續租應檢附之文件與原申請開發或興辦承租檢附之文件相同，於申請書並敘明參用原申請文件者，得免檢送相關書件，並免依前條第四項規定辦理。</p> <p>『原住民保留地開發管理辦法』第 26 條： I、依第二十四條規定申請開發或興辦時，原住民已取得土地所有權者，應協議計價層報直轄市、縣（市）主管機關同意後參與投資；投資權利移轉時，其受讓人以原住民為限。 II、原住民已取得耕作權、地上權或承租權，應協議計價給予補償，並由原土地管理機關囑託當地登記機關辦理耕作權或地上權之塗銷登記。</p>
2001.12.12	<p>『原住民保留地開發管理辦法』第 24 條： I、為促進原住民保留地礦業、土石、觀光遊憩、加油站、農產品集貨場倉儲設施之興建、工業資源之開發、原住民文化保存或社會福利事業之興辦，在不妨礙國土保安、環境資源保育、原住民生計及原住民行政之原則下，優先輔導原住民開發或興辦。</p>

時 間	條文名稱及內容
2001.12.12	<p>II、原住民為前項開發或興辦，申請租用原住民保留地時，應檢具開發或興辦計畫圖說，申請該管鄉（鎮、市、區）公所提經原住民保留地土地權利審查委員會審查通過，層報行政院原住民委員會核准，並俟取得目的事業主管機關核准開發或興辦文件後，租用原住民保留地；每一租期不得超過九年，期滿後得依原規定程序申請續租。</p> <p>III、前項開發或興辦計畫圖說，包括下列文件：一分年開發或興辦計畫。二申請用地配置圖，並應標示於比例尺不小於五千分之一之地形圖及地籍套繪圖。三土地登記簿謄本。四輔導原住民就業或轉業計畫。</p> <p>IV、公、民營企業或未具原住民身分者（以下簡稱非原住民）申請承租開發或興辦，應由鄉（鎮、市、區）公所先公告三十日，公告期滿無原住民申請時，始得依前二項規定辦理。</p> <p>V、行政院原住民委員會應訂定輔導措施，規範第三項第四款之輔導原住民就業或轉業計畫。</p>
	<p>『原住民保留地開發管理辦法』第 25 條：</p> <p>依前條申請續租範圍係屬原核准開發或興辦範圍及開發或興辦方式，且其申請續租應檢附之文件與原申請開發或興辦承租檢附之文件相同，於申請書並敘明參用原申請文件者，得免檢送相關書件，並免依前條第四項規定辦理。</p>
	<p>『原住民保留地開發管理辦法』第 26 條：</p> <p>I、依第二十四條規定申請開發或興辦時，原住民已取得土地所有權者，應協議計價層報直轄市、縣（市）主管機關同意後參與投資；投資權利移轉時，其受讓人以原住民為限。</p> <p>II、原住民已取得耕作權、地上權或承租權，應協議計價給予補償，並由原土地管理機關囑託當地登記機關辦理耕作權或地上權之塗銷登記。</p>
	<p>『原住民保留地開發管理辦法』第 24 條：</p> <p>I、為促進原住民保留地礦業、土石、觀光遊憩、加油站、農產品集貨場倉儲設施之興建、工業資源之開發、原住民文化保存或社會福利事業之興辦，在不妨礙國土保安、環境資源保育、原住民生計及原住民行政之原則下，優先輔導原住民開發或興辦。</p> <p>II、原住民為前項開發或興辦，申請租用原住民保留地時，應檢具開發或興辦計畫圖說，申請該管鄉（鎮、市、區）公所提經原住民</p>
2003.04.16	<p>『原住民保留地開發管理辦法』第 24 條：</p> <p>I、為促進原住民保留地礦業、土石、觀光遊憩、加油站、農產品集貨場倉儲設施之興建、工業資源之開發、原住民文化保存或社會福利事業之興辦，在不妨礙國土保安、環境資源保育、原住民生計及原住民行政之原則下，優先輔導原住民開發或興辦。</p> <p>II、原住民為前項開發或興辦，申請租用原住民保留地時，應檢具開發或興辦計畫圖說，申請該管鄉（鎮、市、區）公所提經原住民</p>

時 間	條文名稱及內容
2003.04.16	<p>保留地土地權利審查委員會審查通過，層報行政院原住民族委員會核准，並俟取得目的事業主管機關核准開發或興辦文件後，租用原住民保留地；每一租期不得超過九年，期滿後得依原規定程序申請續租。</p> <p>Ⅲ、前項開發或興辦計畫圖說，包括下列文件：一分年開發或興辦計畫。二申請用地配置圖，並應標示於比例尺不小於五千分之一之地形圖及地籍套繪圖。三土地登記簿謄本。四輔導原住民就業或轉業計畫。</p> <p>Ⅳ、公、民營企業或未具原住民身分者（以下簡稱非原住民）申請承租開發或興辦，應由鄉（鎮、市、區）公所先公告三十日，公告期滿無原住民申請時，始得依前二項規定辦理。</p> <p>Ⅴ、行政院原住民族委員會應訂定輔導措施，規範第三項第四款之輔導原住民就業或轉業計畫。</p>
	<p>『原住民保留地開發管理辦法』第 25 條： 依前條申請續租範圍係屬原核准開發或興辦範圍及開發或興辦方式，且其申請續租應檢附之文件與原申請開發或興辦承租檢附之文件相同，於申請書並敘明參用原申請文件者，得免檢送相關書件，並免依前條第四項規定辦理。</p>
	<p>『原住民保留地開發管理辦法』第 26 條： Ⅰ、依第二十四條規定申請開發或興辦時，原住民已取得土地所有權者，應協議計價層報直轄市、縣（市）主管機關同意後參與投資；投資權利移轉時，其受讓人以原住民為限。 Ⅱ、原住民已取得耕作權、地上權或承租權，應協議計價給予補償，並由原土地管理機關囑託當地登記機關辦理耕作權或地上權之塗銷登記。</p>
2007.04.25	<p>『原住民保留地開發管理辦法』第 24 條： Ⅰ、為促進原住民保留地礦業、土石、觀光遊憩、加油站、農產品集貨場倉儲設施之興建、工業資源之開發、原住民文化保存或社會福利事業之興辦，在不妨礙國土保安、環境資源保育、原住民生計及原住民行政之原則下，優先輔導原住民開發或興辦。 Ⅱ、原住民為前項開發或興辦，申請租用原住民保留地時，應檢具開發或興辦計畫圖說，申請該管鄉（鎮、市、區）公所提經原住民保留地土地權利審查委員會審查通過，層報中央主管機關核准，並俟取得目的事業主管機關核准開發或興辦文件後，租用原住民</p>



時 間	條文名稱及內容
	<p>保留地；每一租期不得超過九年，期滿後得依原規定程序申請續租。</p> <p>Ⅲ、前項開發或興辦計畫圖說，包括下列文件：一、分年開發或興辦計畫。二、申請用地配置圖，並應標示於比例尺不小於五千分之一之地形圖及地籍套繪圖。三、土地登記簿謄本。四、輔導原住民就業或轉業計畫。</p> <p>Ⅳ、公、民營企業或未具原住民身分者（以下簡稱非原住民）申請承租開發或興辦，應由鄉（鎮、市、區）公所先公告三十日，公告期滿無原住民申請時，始得依前二項規定辦理。</p> <p>Ⅴ、中央主管機關應訂定輔導措施，規範第三項第四款之輔導原住民就業或轉業計畫。</p>
2007.04.25	<p>『原住民保留地開發管理辦法』第 25 條：</p> <p>依前條申請續租範圍係屬原核准開發或興辦範圍及開發或興辦方式，且其申請續租應檢附之文件與原申請開發或興辦承租檢附之文件相同，於申請書並敘明參用原申請文件者，得免檢送相關書件，並免依前條第四項規定辦理。</p> <p>『原住民保留地開發管理辦法』第 26 條：</p> <p>Ⅰ、依第二十四條規定申請開發或興辦時，原住民已取得土地所有權者，應協議計價層報直轄市、縣（市）主管機關同意後參與投資；投資權利移轉時，其受讓人以原住民為限。</p> <p>Ⅱ、原住民已取得耕作權、地上權或承租權，應協議計價給予補償，並由原土地管理機關囑託當地登記機關辦理耕作權或地上權之塗銷登記。</p>

## 參考文獻

- 王毓正，2017。〈礦業權的設定與展限的定性其相關法律問題——兼論礦業法第 47 條合憲性〉發表於小米穗文教基金會、台北律師公會人權委員會與環境法委員會、台灣法學雜誌、台灣蠻野心足生態協會、地球公民基金會、法律扶助基金會、台灣大學法律學院環境永續政策與法律中心、環境權保障基金會主辦「國土原環上的礦業——礦業法修法與展望研討會」。台北：台灣大學。7 月 1 日。
- 吳秦雯，2016。〈原住民保留地之實然與應然——相關行政救濟實務見解分析〉發表於原住民族委員會主辦第 6 屆「原住民族傳統習慣規範與國家法制研討會」。台北：國立台北教育大學。4 月 30 日-5 月 1 日。
- 辛年豐，2014。〈保障原住民族尊嚴的原住民保留地——制度的檢討與展望〉《台灣環境與土地法學雜誌》13 期，頁 35-55。
- 林春元，2017。〈礦業法的「轉型正義」〉發表於小米穗文教基金會小米穗文教基金會、台北律師公會人權委員會與環境法委員會、台灣法學雜誌、台灣蠻野心足生態協會、地球公民基金會、法律扶助基金會、台灣大學法律學院環境永續政策與法律中心、環境權保障基金會主辦「國土原環上的礦業——礦業法修法與展望研討會」。台北：台灣大學。7 月 1 日。
- 林雅鋒、孫大川，2017 年 10 月 13 日 106 年財調字第 0038 號公告之調查報告，第 42-50 頁。
- 施信宏，2014 年。〈淺論礦業法中「核定礦業用地」之實質意涵〉《台灣礦業》66 卷 4 期，頁 11-18。
- 耿雲卿，1984 年。〈土地所有權與礦業權關係之探討〉《政治評論》41 卷 12 期，29 頁。
- 陳竹上，2017。〈論礦業權與原住民族土地權利之衝突與協調：以亞洲水泥礦業權展限案及諮商同意機制為例〉發表於小米穗文教基金會、台北律師公會人權委員會與環境法委員會、台灣法學雜誌、台灣蠻野心足生態協會、地球公民基金會、法律扶助基金會、台灣大學法律學院環境永續政策與法律中心、環境權保障基金會主辦「國土原環上的礦業——礦業法修法與展望研討會」。台北：台灣大學。7 月 1 日。
- 無作者，2016 年。〈立法院第 9 屆第 2 會期經濟委員會第 8 次全體委員會議紀錄〉《立法院公報》105 卷 89 期，252-53 頁、391 頁。台北：立法院。
- 經濟部礦務局，2017。〈亞泥礦權展延爭議 經濟部：將依行政法院判決辦理〉11 月 23 日 (<https://www.mine.gov.tw/News/ViewNews.asp?View=1007>) (2018/1/19)。

劉育良，2017。〈齊柏林重現太魯閣斷頭山「亞泥挖更深了」〉《蘋果日報電子報》6月10日(<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20170610/1137517/>) (2018/1/19)。

賴品好，2018。〈『礦業法』缺席臨時會 環團籲民進黨 交出期程、充分討論〉《環境資訊電子報》1月3日 (<http://e-info.org.tw/node/209329>) (2018/1/19)。

謝孟羽，2015。〈我國礦業法制之初探〉《全國律師》19卷12期，頁19-37。

謝孟羽，2017a。〈淺論我國礦業開發行政程序與民眾參與〉《全國律師》21卷8期，頁43-50。

謝孟羽，2017b。〈礦業權展限應否踐行原基法第21條諮商同意參與程序？——以太魯閣族人撤銷亞泥公司礦業權展限處分訴願案為例（上）〉《桃律通訊》10期，2-3版。

# Mining Development and Rights of Indigenous Peoples in Taiwan: A Case Study of Asia Cement Corporation

Meng-yu Hsieh

*Lawyer, Indigenous Legal Service Center, Legal Aid Foundation, Taipei, TAIWAN*

## Abstract

This article explores the administrative procedures for mining development in Taiwan and examines the mineral rights of the indigenous peoples in the current legal system, and how it relates to mining development. It analyzes the case of Truku people's withdrawal the approval of the extension duration for Asia Cement Corporation from the Ministry of Economic Affairs.

**Keywords:** consult and consent, Indigenous reserved land, mineral rights, extension duration, mining land