

礦業權設定與展限應否實施環境影響評估之比較法分析

國立政治大學法律系教授 劉宗德

2016.11.16

壹、序言

我國「環境影響評估法（下稱我國環評法）」第5條第3款規定：「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、土石採取及探礦、採礦」；同法第7條第1項規定：「開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查」。綜上可知，如行為性質屬我國環評法定義之開發行為，事業即有檢具環境影響說明書向目的事業主管機關提出之義務。另一方面，依據我國現行礦業法第13條第1項規定：「採礦權以二十年為限。期滿前一年至六個月間，得申請展限；每次展限不得超過二十年」，然而，採礦權者於申請展限時，是否應依我國環評法第7條第1項規定檢具環境影響說明書向目的事業主管機關提出申請？即生「開發行為定義」與「環評實施時機」之認定爭議。對此，本文將以日本環境影響評估法與礦業法為核心，由比較法觀點，針對本案法規範與法執行之問題予以分析。

貳、日本與我國法制之比較

一、環評法制部分

（一）日本環評法概況

日本「環境影響評價法（下稱日本環評法）」係於一九九九年六月十二日正式施行，迄今已逾十七年。針對日本環評法之規範特徵，茲分析如下：

1. 以「事業者主義」主導環境影響評估

日本環評程序之實施並非由行政部門主導，採取事業者主義之理由在於，由事業擔負環評義務可謂適切，且因事業實施者就自身事業知之最詳，所為之環評結論亦較能反映於事業計畫中¹。

2. 以「橫斷條項」規範許認可機關之審查義務

日本環評法第33條第1項規定：「對象事業提出執照等申請，行政機關

¹ 北村喜宣『環境法 [第3版]』（弘文堂、2015年）300頁。

審查時，應依環境評價書之記載事項與第二十四條之書面，針對此一對象事業，審查其有無適當考量相關環境保全之事宜」，立法者藉由此一橫斷條項規定，將「環境考量審查義務」引進各該許認可法規。

3. 以「許認可審查機制」確保環境影響評估

日本環評法中，針對未為環評程序之違法人事業，並未設有行政制裁或刑事制裁之罰則規範，而係以上開橫斷條項作為「許認可審查機制」，藉此確保環境影響評估之實效性；質言之，事業如未依法進行環評程序或提出環境評價書，受理其許認可申請之目的事業主管機關，即可作成拒為許認可之駁回處分²，業者為求取得許認可處分，具有自主實施環評之誘因。

4. 以「地方自治條例」健全環評制度

依日本環評法第 61 條規定，地方自治團體得就環評法規範外之事業，制訂各地方自治團體之環評條例，以延伸環境影響評估得適用之範圍，並收因地制宜之效果。舉例而言，舉凡「高樓建築物之新建」即非日本環評法適用之對象事業；惟如「東京都環境影響評價條例(下稱東京環評條例)」之規定，針對一定條件下高度逾一百公尺以上之高樓建築，新建前仍須實施環境影響評估。且依同條例第 60 條規定：「知事依前條第一項規定，將環境評價書之影本送交許認可權機關時，應請求該許認可機關，針對系爭對象事業之實施作成許認可前，就環境評價書之內容予以充分考量」，易言之，對象事業依環評條例作成之環境評價書，東京都知事負有交付許認可權機關並請求其充分考量環境評價書內容之義務。

(二) 我國與日本環評法制之比較

我國環評法第 7 條第 1 項規定：「開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查」；同法第 14 條第 1 項規定：「目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效」，由此可知，我國環評制度係採「雙機關、雙處分」之模式。另一方面，我國環評法第 22 條規定：「開發單位於未經主管機關依第七條或依第十三條規定作成認可前，即逕行為第五條第一項規定之開發行為者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並由主管機關轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為。必要時，主管機關得逕命其停止實施開發行為，其不遵行者，處負責人三年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣三十萬元以下罰金」，我國係以行政制裁與刑事制裁之規定，作為確保環境影響評估實施之手段。

² 北村喜宣，同前註 1，315 頁。

相較我國法之規定，日本環評制度則採「單機關、單處分」之規範模式，且於事業者主義下，實施環評之業者須依國家、地方自治團體及地方住民所提出之意見作成並修正環境評價書，並由目的事業主管機關依其內容進行許認可與否之審查。其他相關日本環評制度與我國法制之差異，茲分析如下：

1. 環境主管機關針對事業提出之環境評價書僅為「意見提供」

日本環評法第 23 條規定：「環境大臣…（中略）…必要時，得以環境保全之觀點，於政令所定期間內針對環境評價書，向前條第二項各款之人提出書面意見。於此情形下，針對同項第二款之人所為之意見，即為該款所定內閣總理大臣或各省大臣之意見」。

2. 環評程序之瑕疵僅為許認可處分之「撤銷事由」而非無效事由

日本環評法中，針對環評實施之違法瑕疵，並未如我國環評法上設有「開發許可無效」之明文。事業者作成之環境評價書，目的僅在提供目的事業主管機關充分資訊進行許認可與否之裁量。

3. 日本環評法未設有「罰則」規範

針對環境影響評估義務之違反，日本環評法並未設有罰則規範，相關義務履行確保之方式，端賴同法第 33 條橫斷條項規定，以此課予許認可機關負起「環境考量審查義務」，依法審查個案環境評價書之內容，並進行許認可與否之裁量。

二、礦業法制部分

（一）日本礦業法概況

首先針對「礦業權許可」，日本礦業法第 21 條第 1 項規定：「欲設定礦業權（以特定礦物以外礦物為目的者為限）者，應向經濟產業大臣提出申請並取得許可」；同法第 29 條第 8 款、第 9 款規定：「依本法第二十一條第一項規定提出之申請，經濟產業大臣如認其不符以下各款基準，不得予以許可：八、作為礦業申請地之礦物採掘應具有經濟價值，且無破壞提供公用或準提供公用之設施，亦無造成文化財、公園或溫泉資源保護之障礙，亦無損害農業、林業或其他產業之利益及違反公共福祉之情形。九、除以上各款外，參照內外之社會經濟情事，作為礦業申請地之礦物採掘並無顯著不適切、亦無妨礙公共利益增進之虞者」。綜上可知，日本礦業權之取得，須由申請人提出申請，並經目的事業主管機關許可方可得設定。另一方面，針對礦業權之存續期間，日本礦業法第 18 條第 1 項僅就「試掘權」予以規定：「試掘權之存續期間，自登錄日起二年為限（以石油或可燃性天然氣為試掘目的者，自登錄日起四年為限）」，惟就「採掘權」部分，日本礦業法並未設有存續期間之明文。質言之，於日本現行礦業法規定下，礦業主管機關

作成採掘權設定許可後，如該處分嗣後未經「撤銷」或「廢止」，礦業權者之採掘權即可無限期存續，故與試掘權不同，此一日本礦業法制或值作為我國法制之參考。

再者針對「礦業權實施」部分，日本礦業法第 62 條第 1 項規定：「礦業權者自礦業權設定或移轉登錄後六個月內，應著手進行事業」；同法第 63 條第 2 項規定：「一般採掘權者於事業著手前，應依經濟產業省令所定程序，制定施業方案，並取得經濟產業大臣之認可。變更施業方案時，亦同。」綜上可知，依日本礦業法規定，採礦權者雖已取得一般採礦之礦業權，惟於事業著手之際，仍須依法進行「施業方案認可」程序，否則依據同法第 63 條第 3 項規定：「前二項之礦業權者，如未依第一項規定提出申請，或未依前項規定認可之施業方案，不得進行礦業」，且依同法第 149 條第 1 款規定：「符合以下各款事由之人，處一年以下有期徒刑或五十萬日元以下罰金。一、違反本法第六十三條第三項…（中略）…或本法第六十三條之二第三項規定者」，易言之，如一般採礦權者未經施業方案之認可即著手進行一般採礦事業，得施以刑事制裁。

（二）我國與日本礦業法制之比較

我國「礦業權許可」部分，與日本礦業法之規定相似，申請人提出申請後，須經目的事業主管機關許可方得設定或展限。對此，我國礦業法第 14 條第 1 項規定：「礦業權之設定、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」，同法第 15 條第 1 項規定：「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、礦牀說明書、開採構想及其圖說」；同法第 27 條第 3 款規定：「於下列各地域申請設定礦業權者，不予核准：三、保安林地、水庫集水區、風景特定區及國家公園區內，未經該管機關同意」；同法第 28 條第 1 項規定：「主管機關認為設定礦業權有妨害公益者，不予核准」，上述規定均可參照。

至於我國礦業法針對「礦業權實施」部分，則未如日本礦業法設有明文規範。質言之，依據我國礦業法規定，經設定或展限而取得採礦權者，於著手進行採礦事業前，無須另向目的事業主管機關申請採礦事業實施許可；我國此種「礦業權取得」與「礦業權實施」乃「同時提出申請、同時取得許可」之立法方式，是否妥適？不無疑問。由比較法觀點可知，日本礦業法中「礦業權設定許可」與「礦業施業方案認可」並非同時作成處分；一般採礦權者縱已取得礦業權設定許可，仍須另外取得一般採礦權實施方案之認可後，方得著手實施採礦事業，否則即違反日本礦業法第 149 條第 1 款規定，須受有期徒刑或罰金刑之制裁。制度設計上，將礦業權設定與礦業權實施分予規範之合理性在於，二者許可之性質本屬不同，前者所謂「礦業權設定許可」係屬不動產物權之「權利取得要件」，後者所謂「礦業權實施認可」則係屬採礦權實施之「行為合法要件」，二者層次分明，不容混

為一談。

我國礦業法中，雖未針對「礦業權實施」設有規範，惟就「礦業用地核定」則定有相關條文。參照我國礦業法第4條第13款規定：「本法用詞定義如下：十三、礦業用地：指經核定可供礦業實際使用之地面」；同法第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（第一項）。（第二項略）。主管機關為第一項核定時，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（第三項）。（第四項略）」。綜上可知，礦業權者於使用土地以前，負有向目的事業主管機關申請「核定可供礦業實際使用地面」之義務。此一「礦業用地核定」之性質，可謂與日本法上「礦業權實施認可」相似，蓋因我國立法者於「礦業實際使用」概念下，毋寧已將「礦權設定」與「礦業使用」脫鉤考察，明確區分二者之層次差異。惟問題在於，我國礦業法第六章之罰則規定中，僅於該法第69條第1項規定：「未依本法取得礦業權私自採礦者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金」，惟就違反同法第43條所定「礦業用地核定義務」之行為人，則未有相應制裁；此一立法體例是否妥適？不無疑問，於立法論上，實可借鏡日本礦業法規定，將「礦權設定」與「礦業實施」之概念分予規範，以符礦業發展之實際。

參、日本環評法制就礦物採掘之適用現狀

一、日本環評法並未將「礦物採掘」規範為對象事業

依日本環評法第2條第2項及第3項規定可知，該法所規範之對象事業包括道路、水壩、鐵道、機場、發電廠等十三種事業，並依事業規模之大小區分為「第一種事業」及「第二種事業」。如為大規模之「第一種事業」即應進行環評程序；如為準大規模之「第二種事業」則須另為個案判斷，決定是否進行環評。日本環評法第2條針對法所適用之對象事業予以規範，僅限法所適用之對象事業，始須依法實施環境影響評估並作成環境評價書，並由各目的事業主管機關依據同法第33條橫斷條項規定，審查許認可處分得否作成；有鑑於礦物採掘並非該法適用之對象事業，故無須依法實施環境影響評估，合先敘明。

二、日本之地方環評條例針對「礦物採掘」之規範現狀

目前日本各都道府縣之地方自治團體，均設有各自之環境影響評價條例，立法上為避免環評程序重複而衍伸規範適用爭議，依日本環評法第61條規定，如為法已明文規範之對象事業，各地方環評條例即不得重複規範。反之，如非日本環評法規範之對象事業，各地方自治團體即可依實際需要採取較嚴格之規範，以

擴大環評條例對象事業之範圍。現行日本環評法，並未將「礦物採掘」作為對象事業，惟各地環評條例中，仍有將礦物採掘作為條例對象事業之可能。依據日本環境省「環境影響評價情報支援網」提供之「都道府縣之環境影響評價制度對象事業一覽」可知，截至二〇一四年之統計，日本各都道府縣之環境影響評價條例中，將「礦物採掘」作為對象事業之都道府縣包括東京都、岩手縣、秋田縣、山形縣、栃木縣、群馬縣、山梨縣、長野縣、愛知縣、三重縣、兵庫縣、山口縣、愛媛縣、福岡縣、佐賀縣、沖繩縣，共計「一都十五縣」於自治條例中就礦物採掘予以規範。

以日本東京都為例，「東京環評條例」第2條第5款規定：「本條例中，以下各款揭示之用語意義依各款所規定。五、對象事業：附表所載事業之實施將有顯著影響環境之虞，其內容與規模符合東京都規則…（中略）…所定要件者」，參照附表第26項規定可知，對象事業包括「礦物掘採」在內，係依日本礦業法第3條認定礦物掘採之內容。至於規模要件部分，由於各地方環評條例均有規範差異，固須依個案進行判斷，以「東京環評條例」為例，針對礦物掘採之規模要件，即明定：「施工之土地面積（工區分割之情形，以全體區域面積計算）逾十公頃以上者」。

三、地方環評程序之違法與中央礦業權實施許可之關聯性

如前所述，依據日本礦業法第63條第2項規定，一般採礦權者縱已設定一般採礦權而為礦業權者，惟於著手一般採礦事業之際，仍須另外取得目的事業主管機關之施業方案認可，方得合法為之。另一方面，作成許認可處分之各目的事業主管機關，依日本環評法第33條第1項規定，乃負有環境考量審查義務；惟僅以日本環評法之對象事業為限，始有日本環評法第33條橫斷條項之適用。本案涉及之「礦物採掘」並非日本環評法所規範之對象事業，從而一般採礦權者如欲申請礦物採掘之施業方案認可，目的事業主管機關亦不負有日本環評法第33條第1項之環境考量審查義務。個案上，一般採礦權者須否實施環境影響評估，端視礦業用地所在之各地方環評條例，是否將礦物採掘作為該地方環評條例之對象事業。

以「東京環評條例」為例，逾一定面積之礦物採掘即屬該條例所適用之對象事業，須進行環評。而事業者實施環評並作成環境評價書後，須將環境評價書提交東京都知事，依據「東京環評條例」第60條規定，東京都知事負有交付環境評價書予許認可權者之目的事業主管機關，並請求其充分考量環境評價書內容之義務。本案中，作成礦業施業方案認可之目的事業主管機關，乃中央層級之經濟產業省，從而東京都知事受領事業提出之環境評價書後，應將其交付經濟產業省並請求經濟產業大臣充分考量系爭環境評價書後，作成認定。

惟問題在於，若一般採礦權者依地方環評條例所實施之環評程序具有違法瑕疵，經濟產業大臣仍依該程序違法之環境評價書作成施業方案之認可，此時系爭

認可處分是否違法而得撤銷？實應加以考察。日本司法實務上，針對「高速鐵道西大阪延伸線事業認可事件」，大阪地方法院乃判決指出³：「作成系爭評價書之過程具有難以忽視之瑕疵，如認被告國土交通大臣之判斷係依該評價書所作成，即可認定此一判斷係屬不合理，具有裁量逾越之違法」。對此日本學者進一步分析，系爭判決之目的事業主管機關乃國土交通大臣，高速鐵道事業之認可既為中央事務，如何將「地方環評條例之違反」與「中央認可處分之違法」相聯結？於環評法之釋義學上似有困難，或可認為國土交通大臣於認可處分裁量之際，仍負有「不成文」之環境考量審查義務⁴。

肆、本案分析

一、本案法規範之分析

（一）我國環評法相關規範有違「法律明確性原則」

依司法院釋字第 432 號解釋意旨可知，立法上使用抽象法律概念之際，若其意義非難以理解，且受規範者得以預見，並可由司法審查予以確認者，即符合憲法上法律明確性原則之要求。對此，我國現行環評法第 4 條第 1 款有關「開發行為」之定義，及同法第 7 條第 1 項所謂「申請許可」之文義範圍，能否通過上開法律明確性原則之檢驗？實有疑義，茲分析如下：

1. 我國環評法「開發行為」之定義過於寬泛

我國環評法第 4 條第 1 款規定：「本法專用名詞定義如下：一、開發行為：指依第五條規定之行為。其範圍包括該行為之規劃、進行及完成後之使用」；同法第 5 條第 1 項第 3 款規定：「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」。依照該條文之文義解釋，我國環評法關於「開發行為」之範圍，包括該行為之「規劃」、「進行」及「使用」均屬之，惟「展延期限申請」則並非在內。本案所涉及之「採礦」，其開發行為應僅限於「採礦之規劃、進行及使用行為」，非屬此等行為之「礦權展延期限申請」，即非環評法所稱之「開發行為」。惟問題在於，如行政機關欲透過行政命令方式，逕行擴大開發行為之定義，人民將難以理解環評法所規定開發行為之確切範圍，亦難以掌握環評實施之適切時機。例如，所謂採礦之「規劃」是否包括「礦業權設定階段」在內？或僅限於「礦業用地核定階段」方屬之？行政命令如將「礦權展延期限申請」納入「開發行為」範圍，將導致環評法執行上具有高度不確定性。對採礦事業者而言，無從理解及預見「規劃」及「開發行為」文義之實際範圍，有違憲法上法律明確性原則之要

³ 北村喜宣，同前註 1，331-332 頁。

⁴ 北村喜宣，同前註 1，328 頁。

求。

2. 我國環評法「許可」之定義未設明文

日本環評法就對象事業予以定義時，於同法第2條第2項第1款第1目即明定：「依法律或政令規定，事業實施之際以執照、特許、許可、認可、承諾、同意或申請…（中略）…為必要之事業」此一要件；換言之，日本環評法所謂「執照等」之定義，範圍可謂明確。反觀我國環評法第7條第1項所謂「開發單位申請許可開發行為時」，究竟「許可」之範圍究竟為何？是否包含認可、承諾、同意等性質在內，均有待法律明文規範。

（二）我國環評法罰則規範有違「比例原則」

由比較法之觀點而言，日本環評法係採「事業者主義」，環境影響評估之實施主體並非行政部門，最終環境評價書之作成亦由事業主導完成。針對環境影響評估義務之違反，日本法上並未設有罰則規定，相關義務履行確保之方式，端賴同法第33條橫斷條項規定，藉此課予許認可機關負起「環境考量審查義務」，依法審查個案環境評價書之內容，並進行許認可與否之裁量。儘管日本環評法未設有罰則規定，惟事業者為求早日取得許認可處分，且為避免該處分嗣後因環評瑕疵而受「職權撤銷」或「爭訟撤銷」，就事業者而言，仍高度具有實施環境影響評估之遵法誘因。

反觀我國環評法第三章之罰則規範，第22條前段規定：「開發單位於未經主管機關依第七條或依第十三條規定作成認可前，即逕行為第五條第一項規定之開發行為者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並由主管機關轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為。（後段略）」，我國立法者以行政制裁作為環境影響評估之義務履行確保手段，是否妥適？不無疑問。蓋因環境影響評估具有事前預測之性質，且具有防患未然之特性，惟環評實施與環境破壞與否之間，未必存有直接關聯。申言之，實施環境影響評估之目的，在於提供許認可機關充分裁量之資訊，以確保許認可處分之適法正當。縱然開發行為未為環評或雖經環評惟預測失準，目的事業主管機關尚得依據行政程序法之規定，以職權撤銷或廢止許認可處分等方式處理之；就環境主管機關而言，亦得以其他環境管制法規介入裁罰。由憲法比例原則之觀點而言，法規範須通過適當性、最小侵害性、狹義比例性之檢驗，方符合比例原則。我國立法者將罰則規範前置於環評法中，目的僅在確保環評義務之履行，惟於「最小侵害性」部分，卻未必能通過檢驗。蓋因於環評法中設置罰則規範，並非確保環評義務履行之最小侵害手段，於我國環評法第14條已設有「許可無效」條款之前提下，佐以行政程序法關於職權撤銷、廢止等規定，均足以確保環境影響評估實施之實效性，從而現行環評法將罰則規範予以前置，難謂符合最小侵害性原則。

（三）依照環評法第 28 條之規定要求辦理環境影響之調查分析相較於礦權展限時要求環評，屬於更適合達成環境預防目的之手段

環評法第 28 條規定：「本法施行前已實施而尚未完成之開發行為，主管機關認有必要時，得命開發單位辦理環境影響之調查、分析，並提出因應對策，於經主管機關核准後，切實執行」。該條之立法理由為：「為使環境工作保護周全，對於本法施行前已實施而尚未完成之開發行為，如其造成重大之環境破壞，汙染或有破壞、汙染之虞時，主管機關亦得要求開發單位提出對策，切實執行，俾求改善」。由上開規定及立法意旨可知，環境影響評估法第 28 條乃為解決該法施行前已實施而尚未完成之開發行為，不會因未實施環境影響評估而對環境造成汙染或破壞，以符合對於環境法領域所要求之「預防原則」。可見，環評法第 28 條之制度設計，實為足以達成預防目的之手段。因而，如進一步透過修法要求於礦權展限時須進行環評，相較於環評法第 28 條之規定，顯不符合較小限制手段之要求，而與比例原則之精神有違。

二、本案法執行之分析

（一）本案判斷應否實施環境影響評估之時機並非申請礦業權展限時

由比較法觀點而言，日本礦業法中「礦業權設定許可」與「礦業施業方案認可」並非同時取得，一般採礦權者縱已取得礦業權設定許可，仍須另行取得一般採礦權施業方案認可後，方得著手實施採礦事業。我國礦業法上雖無「礦業權實施」之概念，惟依同法第 4 條第 13 款及同法第 43 條等規定均可得知，礦業權者於使用土地以前，負有向目的事業主管機關申請「核定可供礦業實際使用地面」之義務，藉由礦業用地之核定，將有助於目的事業主管機關掌控礦業權實施之具體過程。從而本文認為，判斷應否實施環評之適當時機並非申請礦業權設定或展限時，蓋因不動產物權之取得僅屬靜態事實，認定其屬開發行為之規劃階段實有未當。

（二）本案環境影響評估之實施應循軟法治理精神

所謂「軟法」係指凡未經正規程序成立之法規範，得統稱為「軟法」，其由來肇因於經濟社會之激變導致法規範亦須配合演變與進化，方有被適用之餘地。此種不具備純粹法規範形式之軟法，往往具有強大拘束力，規律市民之經濟、社會、文化等層面生活領域，如不具條約形式之國家間非正式合意、業界團體內部之自主性協議、人民團體內部之明示或默示規則等均屬之⁵。由日本環評法制度觀之，係以「事業者主義」主導環境影響評估，由地方政府與住民、環境主管機關、目的事業主管機關多方參與後，最終由事業自主作成環境評價書，日本法之制度設計，實已蘊含軟法治理之精神。有鑑於我國環評法之相關規定，尚

⁵ 劉宗德「臺灣證交法強制公開收購制度之合憲性及改革論議」月旦法學雜誌 245 期（2015 年）74-92 頁。

存有違反法律明確性原則與比例原則等諸多爭議，於法執行上更應採納軟法治理之思維，以私人自主環評取代國家介入，並佐以職權撤銷、職權廢止等方式，確保許認可處分之合法性與公益維護。近年來，亦有所謂「協調式法執行」之概念者，國家為確保規制行政之實效性，遂以取得規制對象之協力而為法執行。採取協調式法執行之優勢在於，毋須為舉發輕微之形式違法而耗費行政資源，更應專注於如何達成立法目的，如能依賴企業自主努力，不僅節省執法成本，亦能實現行政目的⁶。就我國環境影響評估法而言，第 28 條規定由開發單位辦理環境影響之調查、分析，並提出因應對策，於經主管機關核准後，切實執行，毋寧更符合軟法治理之思維。

伍、結論

綜上，本文針對「礦業權設定與展限應否實施環境影響評估」此一課題進行比較法分析，得其結論如下：

一、我國環評法定義規範有違法律明確性原則

我國環評法關於「開發行為」之文義範圍，包括該行為之「規劃」、「進行」及「使用」均屬之，惟「礦權展延期限」應不在上開開發行為文義範圍之內。如以本案涉及之「採礦」為例，所謂開發行為即係指「採礦之規劃、進行及使用行為」。惟問題在於，行政機關如透過行政命令逕以法規之「規劃」一語擴大開發行為之定義，進而使其包括「礦權展延期限」，則人民將難以界定法規開發行為之確切範圍，亦難以掌握環評實施之適切時機。個案中，所謂採礦之「規劃」是否包括「礦業權設定階段」在內？或僅限於「礦業用地核定階段」？法執行上具有高度不確定性。對採礦事業者而言，無從理解及預見「規劃」文義之實際範圍，有違憲法上法律明確性原則之要求。另一方面，日本環評法就對象事業予以定義時，於同法第 2 條第 2 項第 1 款第 1 目明定：「依法律或政令規定，事業實施時以執照、特許、許可、認可、承諾、同意或申請…（中略）…為必要之事業」此一要件，其範圍可謂明確。反觀我國環評法第 7 條第 1 項所謂「開發單位申請許可開發行為時」，此一「許可」之範圍究竟為何？是否包含認可、承諾、同意等性質在內，不無疑問。

二、我國環評法罰則規範有違比例原則

由比較法觀點而言，日本環評法雖未設有罰則規定，惟事業者為求早日取得許認可處分，且為避免該處分嗣後因環評瑕疵而受「職權撤銷」或「爭訟撤銷」，就事業者而言，仍高度具有實施環境影響評估之遵法誘因。反觀我國環評法第三章之罰則規範，立法者以行政制裁作為環境影響評估之義務履行確保手段，是否妥

⁶ 劉宗德「土污規制行政上法執行之實效性論議」月旦法學雜誌 234 期（2014 年）159-161 頁。

適？不無疑問。蓋因環境影響評估具有事前預測之性質，且具有防患未然之特性，惟環評實施與環境破壞與否之間，未必存有直接關聯。申言之，實施環境影響評估之目的，在於提供許認可機關充分裁量之資訊，以確保許認可處分之適法正當。縱然開發行為未為環評或雖經環評惟預測失準，目的事業主管機關尚得依據行政程序法之規定，以職權撤銷或廢止許認可處分等方式處理之；就環境主管機關而言，亦得以其他環境管制法規介入裁罰。本文認為，於環評法中設置罰則規範，並非確保環評義務履行之最小侵害手段，於我國環評法第 14 條已設有「許可無效」條款之前提下，佐以行政程序法關於職權撤銷、廢止等規定，均足以確保環境影響評估實施之實效性，現行環評法將罰則規範予以前置，難謂符合最小侵害性之比例原則。

三、依照環評法第 28 條之規定要求辦理環境影響之調查分析屬於更適合達成環境預防目的之手段

環評法第 28 條規定：「本法施行前已實施而尚未完成之開發行為，主管機關認有必要時，得命開發單位辦理環境影響之調查、分析，並提出因應對策，於經主管機關核准後，切實執行」。該條乃為解決該法施行前已實施而未完成之開發行為，不會因未實施環境影響評估而對環境造成污染或破壞，以符合對於環境法領域所要求之「預防原則」。可見，環評法第 28 條之制度設計，實為足以達成預防目的之手段。因而，如進一步透過修法要求於礦權展限時須進行環評，相較於環評法第 28 條之規定，顯不符合較小限制手段之要求，而與比例原則之精神有違。

四、礦業權展限時判斷應否實施環評並非適當時機

由比較法觀點而言，日本礦業法中「礦業權設定許可」與「礦業施業方案認可」並非同時作成處分；採礦權者縱已取得一般礦業權設定許可，仍須另外取得一般採礦權實施方案之認可後，方得著手實施採礦事業。制度設計上，將「礦業權設定」與「礦業權實施」分予規範之合理性在於，二者許可之性質本屬不同，前者所謂「礦業權設定許可」係屬不動產物權之「權利取得要件」，後者所謂「礦業權實施認可」則係屬採礦權實施之「行為合法要件」，二者層次分明，不容混淆。我國礦業法中，雖未針對「礦業權實施」設有規範，惟就「礦業用地核定」則定有相關條文。由我國礦業法規定可知，礦業權者於使用土地以前，負有向目的事業主管機關申請「核定可供礦業實際使用地面」之義務。此一「礦業用地核定」之性質，可謂與日本法上「礦業權實施認可」相似。本文認為，判斷應否實施環評之適當時機並非申請礦業權設定或展限時，蓋因不動產物權之取得僅屬靜態事實，認定其屬開發行為之規劃階段實有未當。

五、通過環評作為礦業權展限之前提有違信賴保護原則

我國礦業法第 13 條規定：「採礦權以二十年為限。期滿前一年至六個月間，得申請展限；每次展限不得超過二十年（第一項）。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准駁之期間內，其採礦權仍為存續（第二項）」，參照二〇〇二年五月十四日之修法理由可知：「現行本法施行細則第五十五條第二項有關申請展限之期間及第五十六條第二項有關展限期間視為存續之規定，因事涉人民權利義務，配合行政程序法，提升法律位階，爰移列至第一項中段及第二項，予以規定，並酌作文字修正」。由憲法上「信賴保護原則」觀之，我國司法院釋字第 525 號解釋理由書指出：「法治國為憲法基本原則之一，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎」。循此脈絡可知，採礦權期滿至主管機關准駁前，本於採礦權者不動產物權之維護、採礦權歸屬之法律安定，及主管機關將為准駁之信賴基礎及信賴利益，此一「採礦權仍為存續」之規定毋寧與「信賴保護原則」之精神相符合。礦業法此一規定尚考量信賴保護原則，而給予人民於展限申請期間，礦權仍視為存續之保障，則行政機關如欲透過行政命令將礦權展限之情形納入應予環評之開發行為範圍，將與礦業法明文保障人民信賴保護之精神背道而馳，而行政機關如以通過環評作為礦業權展限之前提，亦明顯與上開信賴保護原則精神有所牴觸。

六、礦業權展限與否之審查應專由礦業主管機關予以判斷，不應由礦業主管機關以外之行政機關發布行政命令逕行決斷

我國礦業法第 15 條第 2 項規定：「前項探礦及開採構想，應敘明水土保持、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事項，及主管機關規定之其他事項」；同法第 30 條規定：「礦業權展限之程序，準用第十五條及第十八條規定」，礦業法第 15 條第 2 項之立法理由指出：「增訂第二項，明定探礦及開採構想應敘明水土保持、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事項，以利主管機關審查」，同法第 5 條亦規定：「本法主管機關為經濟部」；換言之，無論係礦業權之設定或展限，申請者負有將「探礦或採礦對環境之影響」敘明於探礦及開採構想之義務，以利經濟部進行礦業權設定或展限予以准駁之審查。此時環境主管機關如以行政立法方式，將環評實施時機擴大至礦業權設定及展限之範疇，將阻礙礦業主管機關之專業判斷與裁量。我國環評法第 14 條既設有「目的事業主管機關許可無效」之規定，開發行為之定義與環評實施之時機，應採「限縮解釋」。我國礦業法針對礦業權之設定與展限，既明定申請者有向礦業主管機關敘明「環境影響」之義務，並於立法理由指出「以利主管機關審查」，可知礦業權設定與展限之准駁，應專由礦業主管機關予以判斷，而不應由礦業主管機關以外之行政機關發布行政命令逕行決斷，否則恐與相關法律規定相違背。