

礦業法增訂補辦環評之溯及既往規定

編目：行政法

【新聞案例】^{註1}

行政院長林全昨天拍板決定，礦業法新修正通過後，以前沒做過環評的礦場開發，都要補辦環評程序，修法通過立刻啟動。估計約有 70~80 件開發案受衝擊，亞泥首當其衝，而台泥作過環評不在補辦之列。這項修法將列下會期優先法案。

林揆昨天上午召集副院長林錫耀、秘書長陳美伶、發言人徐國勇、經長李世光、環保署長李應元、政委張景森等相關高層，討論礦業法修正案。

徐國勇會後轉述表示，礦業法正在啟動修法程序，林揆昨找來部會首長研商後，作成重大決定，礦業法修法完成後，在一定期間內未做過環評的礦場開發，要補辦環評程序，包括亞泥在內，修法通過後立刻啟動。

徐指出，亞泥花蓮新城礦山核准開發是 60 年前，當時沒有環評法規，也沒有環保署，礦業法修法才要新增規定補辦程序。據悉，林揆除要求礦業法增訂補辦環評程序外，也指示環保署針對環評法一併配套修法增訂補辦程序。而台泥已做過環評程序，不在補辦名單之列。

徐指出，亞泥案申請展延，與第一次開發在法律定義不同，是開發行為的延續，在營運中要求補辦程序，考量相關資源供應、員工生計和業者權益，不會停工，繼續運轉。

徐說，現在 42 件展延申請案已擱置，若補辦環評則不止 42 件。據經濟部統計，開發面積 2 公頃以上未做過環評案件 65 件，而敏感地區小於 2 公頃件數有待清查，估含水泥原料礦場、矽砂礦場、蛇紋石礦場等約 70~80 件，若全部停工對勞工影響很大。

會中觸及是否依礦場規模大小決定不同環評程序。經部主張依「不同程度」進行補辦程序，面積開發很大，數量很多，應作環境影響評估報告；小面積只需作環境調查分析提出因應對策。惟有人主張只需依環評法 28 條採

^{註1}引自 2017-06-15 工商時報／記者 呂雪慧。

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170615000032-260202> (最後瀏覽日：2017/06/16)

用一種補辦程序就好。最後林揆裁示，補辦程序機制如何訂定，經濟部、環保署再去協商。

倘若亞泥案補辦程序未過該如何？徐國勇說，對結果不作預測，一切依法處理。知情官員說，補辦程序若有嚴重影響環境，將依各項法令限制停採。

至於補辦環評程序有無溯及既往道德風險？政院人士說，礦權展延許可期限 20 年很長，政府有義務要「事中」監督，必要時政府可監控整個環境變遷，對環評法未立法前的開發行為要求作環評調查及分析，可保護環境，這是衡平作法，社會較能接受。高層說，立法可溯及既往，但需符合比例原則，若損及他人權益需進行補償，比例原則可在立法技術上拿捏。

【爭點提示】

一、法規不溯既往原則之闡釋。

二、信賴保護原則之闡釋。

【案例解析】

一、法規不溯既往原則之闡釋

(一)法規不溯及原則之定義^{註2}

- 1.按「法規明定自公布或發布日施行者，自公布或發布之日起算至第三日起發生效力。」及「法規特定有施行日期，或以命令特定施行日期者，自該特定日起發生效力。」為中央法規標準法第 13 條、第 14 條所明定。
- 2.是以，法規原則上於法規生效後始有適用，不適用於該法規生效前業「已發生事件」^{註3}或法律關係，是謂法規不溯既往原則。易詞以言，法律不溯及既往原則，其意義在於對已經終結之事實，原則上不得嗣後制定或適用新法，以改變其原有之法律評價或法律效果。
- 3.法律一旦發生變動，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力。新

^{註2}參閱林錫堯，《行政法要義》，2006 年，頁 62；法務部 102 年 1 月 23 日法律字第 10200506430 號函；最高行政法院 100 年判字第 1691 號判決。

^{註3}釋字第 577 號解釋理由書略以：「……新訂生效之法規，對於法規生效前『已發生事件』，原則上不得適用，是謂法律適用上之不溯既往原則。所謂『事件』，指符合特定法規構成要件之全部法律事實；所謂『發生』，指該全部法律事實在現實生活中完全具體實現而言。」因此唯有當某一法令適用於其生效前已完全實現的構成要件事實之上，方構成「法令之溯及適用」（參閱法務部 100 年 7 月 22 日法律字第 1000005277 號函；彭鳳至，〈法律不溯及既往原則之憲法地位〉，《台灣本土法學雜誌》，第 48 期，2003 年，頁 9；林三欽，〈法令變遷、信賴保護與法令溯及適用〉，2008 年，頁 39，新學林出版）。

法規範之法律關係如跨越新、舊法施行時期，當特定法條之所有構成要件事實於新法生效施行後始完全實現時，無待法律另為明文規定，本即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之新法，根據新法定其法律效果。故除「法律有溯及適用之特別規定」或「限制新法於生效後適用範圍之特別規定」外，適用法律之機關尚不得逕行將法律溯及適用或以分段適用或自訂過渡條款等方式，限制現行有效法律之適用範圍（釋字第 574 號、第 620 號解釋理由書參照）。

4. 法律不溯既往原則為法治國家基本原則之一，除有下列情形外，立法者原則上不得制定溯及性法律：

- (1) 人民預見法律將有所變更；
- (2) 現行法律規定有不清楚或紊亂之現象，立法者欲藉由溯及性法律加以整理或清除；
- (3) 現行法律違憲而無效，立法者以新規定取代；
- (4) 因溯及性法律所造成之負擔微不足道；
- (5) 溯及性法律係為達成極為重要之公益上目的，且其重要性高於法安定性之要求。

行政機關基於法律授權而訂定對將來一般抽象事項所為發生法規範效力之法規命令，除有上述例外情形外，亦應遵守法律不溯既往原則。^{註4}

(二) 法規不溯及原則之例外^{註5}

法規不溯既往原則並非絕對毫無例外之情形，倘法規規定溯及既往，其是否合乎憲法之判斷關鍵在於法規之溯及效力是否與關係人對於現存有效法規規定之信賴互相對立；換言之，其審查標準乃在於透過對於信賴人之利益（即因信賴舊法致遭受侵害之程度）與新法之立法意旨（即公共福祉）間之利益衡量結果，人民之信賴是否較具優越價值而定。

(三) 「不真正溯及既往」

1. 倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規（釋字第 620 號解釋參照）。
2. 此種情形，係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行

^{註4} 最高行政法院 98 年 12 月份第 2 次庭長法官聯席會議參照。

^{註5} 參閱林錫堯，《行政法要義》，2006 年，頁 66；法務部 105 年 2 月 1 日法律字第 10503502670 號函。

後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用^{註6}，故縱有減損規範對象既存之有利法律地位或可得預期之利益，無涉禁止法律溯及既往原則（釋字第 717 號解釋參照）。此之謂「不真正溯及既往」，並不牴觸禁止法律溯及既往原則（最高行政法院 105 年度判字第 33 號判決參照）。

3. 惟縱屬「不真正溯及既往」，該法規命令仍應兼顧受新修訂法規命令影響之利害關係人信賴利益之保護。亦即，在不真正溯及既往之情形下，新修訂之法規命令，適用於已發生進行且尚未終結之基礎事實，所為之行政處分，必須兼顧利害關係人之信賴保護，始能謂合法。再參照司法院釋字第 525 號解釋意旨，行政法規公布施行後，制定或發布之機關依法定程序予以修改或廢止時，除法規預先定有施行期間或因情事變更而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益等原因之必要廢止法規或修改內容，致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害。（最高行政法院 105 年判字第 504 號判決參照）

二、信賴保護原則之闡釋^{註7}

- （一）按釋字第 525 號解釋文略以：「信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止（行政程序法第 119 條、第 120 條及第 126 條參照），即行政法規之廢止或變更亦有其適用。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其

^{註6} 法律不溯及既往原則，乃基於法安定性及信賴保護原則所生，用以拘束法律適用及立法行為之法治國家基本原則，其意義在於對已經終結之事實，原則上不得嗣後制定或適用新法，以改變其原有之法律評價或法律效果；是若立法者設「法律有溯及適用之特別規定」，使新法自公布生效日起向公布生效前擴張其效力，適用於過去發生並完結之事件者，即違反法律不溯及既往原則。至於繼續之法律事實進行中，終結之前，依原有法律所作法律評價或所定法律效果尚未發生，而相關法律修改時，則各該繼續之法律事實一旦終結，原則上即應適用修正生效之新法，此種情形，並非對於過去已經終結之事實，適用終結後生效之新法，而係在繼續之法律事實進行中，以將來法律效果之規定，連結部分屬於過去之構成要件事實，既非法律溯及適用，於法治國家法安定性及信賴保護之要求，原則上並無牴觸。（最高行政法院 100 年判字第 1691 號判決參照）。

^{註7} 參閱吳庚，《行政法之理論與實用》，增訂 11 版，頁 65-68；林錫堯，《行政法要義》，2006 年，頁 74-79；陳敏，《行政法總論》，2009 年，頁 90-91；蔡茂寅等，《行政程序法實用》，2007 年，頁 32-36；最高行政法院 92 年度判字第 228 號判決、94 年度判字第 144 號判決；法務部 98 年 11 月 6 日法律字第 0980039425 號函。

因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。至經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規（如：解釋性、裁量性之行政規則）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護；又純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍。」準此，人民對法規範之信賴保護，係以行政法規之廢止或變更為前提。

(二)行政法上信賴保護原則之適用，國內通說認須具備下列所述要件，始足當之：

- 1.須有信賴基礎：即須有一個足以引起當事人信賴之國家行為（含：行政機關之行政處分或其他行為）；
- 2.信賴表現：即當事人因該國家行為而展開具體的信賴行為（包括：運用財產及其他處理行為），且信賴行為與信賴基礎間須有因果關係，嗣後該國家行為如有變更或修正，將使當事人遭受不能預見之損失；
- 3.信賴值得保護：即當事人之信賴，必須值得保護，而無信賴不值得保護之情形。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！