

國有林礦業用地管理現況檢討

◎劉遠蓮／林務局 保安林課課長

蘊藏在在地之礦產和林木一樣，被視為一種自然資源，人類可以將其開發利用，所不同的是，礦物（含石油、天然氣與地熱等）在自然本質上是屬於非再生性的資源。政府為經營管理礦產資源，在中央設有經濟部礦業司及礦務局來統籌管理礦業事務，實際上礦業機關本身並不負責礦產開採工作，除了能源性的礦產如石油以及少部份貴重金屬礦物之外，均開放民間投資開採。原本礦業與林業應互無關聯，但是在台灣這個彈丸小島上，幾乎除了河川的土石採取，所有的礦產均埋藏在林地之下，因此想要採取礦石，勢必非要移除林地上生長的林木和其它生物不可。林務局管轄的國有林地出租為採礦之用者（含土石採取），民國七十年間共計有四六五件面積九〇九公頃；民國七十七年增為五六一件，面積為一、〇六四公頃；民國八十年時減為四二四件，面積八七二、三七公頃。由於開採礦物都必需進行不同程度的林地開挖，且礦物由深山搬出利用更需開闢運輸道路，對水土保持與自然生態都有嚴重的影響。由於近年來環保意識逐漸高漲，生產成本增加，礦業投資因而急劇萎縮；至民國七十六年全省礦區面積與民國六十六年時相較已萎縮了百分之六十以上。

民國六十五年「台灣林業經營改革方案」實施以前，一件數百公頃礦區的申請均由礦務

機關自行審查核定，並未事先會知土地管理機關；而礦業者取得礦權後，才向土地管理機關（林務局）承租採礦用地；由於各事業主管單位缺乏機關間的橫向聯繫協調，因此衍生出許多礦業用地管理腳步不一致等情形。「台灣林業經營改革方案」實施後，經濟部訂定「保安林地內礦業案件處理辦法」，對礦區之經營規定有面積與核准數量之限制，當時省政府亦正式行文要求，礦區設定必須先邀請各相關單位勘查辦理。林務局本身對採礦租地之申請案件亦分別訂定各種審核注意事項或限制條件，以為審查之依據。雖然在核定新礦區或核准租用新的採礦租地愈來愈嚴格，加上有部份舊礦業者因評估礦業投資無利可圖自動放棄或轉讓他人；但目前在林務局林地管理業務上，採礦租地的管理仍是林地管理的困擾主源之一，而由歷年發生的林政案件，顯示礦區也曾經是重大盜伐案件發生之地區。

一、礦權展限問題

礦權展限依據礦業法第十六條「採礦權以二十年為限。但期滿後得申請經濟部核准展期二十年。」而實際上經濟部核准的礦權如無特殊狀況多為二十年或十五年，展期結果亦多同意二十年，但在國有林地有部份自然生態環境具有保育之必要，例如特殊地形景觀、珍貴稀有動植物生育地或為珍貴的原始森林等，而將

其劃設為「自然保護區」或依「文化資產保存法」公告為「自然保留區」；這些民國七十年以後陸續設立之自然保護區或保留區範圍內少部份已有礦區存在；雖然這些礦區不全然有實際開採作業，但對於以維護自然生態環境完整為終極目標之自然保護區經營管理而言，都是即不相稱的事實狀況；更何況在法律解釋上，對於設有礦權之礦區似乎即獲有採礦權的保障，對保護區生態長期維護管理形成一個潛存的威脅。

通常「自然保護區」管理機關基於尊重礦業主管機關以及維持機關間彼此的和諧原則，並不冒然要求撤銷礦權，而期望俟礦權到期不再同意展期這種較緩和的方式，終止保護區內之採礦作業。但是礦務機關認為依「礦業法」第四十三條規定除非業者之採礦行為有損及公益之事實才可以不同意展期，至於何謂「公益」之標準則由礦務單位認定；然事實上「公益」之認定原則在民國七十八年八月三十日，經濟部經礦字第三七六七〇號函即已公告，應非礦務單位可以全權認定。同時礦務局曾強硬表示，礦業者申請展期時需先取得用地許可證明，若林務單位認為不宜採礦，可以逕予不同意續租礦業用地，那麼礦權展延自然無法成立。理論上這未嘗不是一種停止採礦的方式，而實際上要求林務單位單方面終止租地，必須獨自承受來自業者的不滿抗議以及諸多民意代表的關切壓力；再加上礦務單位所認定的「採礦屬於無限制承租權」，租期屆滿應予續租之意見推波助瀾下，以一個區區林務局又如何能抗受支撐呢？其實這樣的結果只是凸顯礦業機關本位主義與林務單位執行公權力的無力和無奈的事實。

有關礦權展延與否之問題，在民國八十三

年時太魯閣國家公園內之亞泥石灰石礦區可否展延一事，就曾在媒體上喧騰一時，而到今年四月間有多位立委一起加入，使得太魯閣這個擁有世界級地理景觀區內的礦區展限問題再度引起激烈討論；在爭論不休中各機關團體種種不同之主張，看在林務局林地管理者的眼裡，有些戚戚然又有些感嘆，似乎這些早已發生存在數十年的爭議、矛盾事實，就像是一齣具有紀念性的戲碼，總要週期性的巡迴公演一回，而無法落幕結束。

二、終止採礦權之補償爭議

姑不談礦務單位是否從寬給予的礦權展延行為，就繼續採礦展限後所衍生的就是應否給予被終止採礦之業者補償問題，林務局所管理之「烏石鼻海岸自然保留區」在礦區補償爭議上就是一個典型的例子；該區係民國八十三年依「文化資產保存法」公告之「自然保留區」，公告之前區內已設定礦權並租地採礦，並「僅允許以撿拾方式採礦與不准開挖或開路」作租約的附加條件，故該林地上之自然環境無明顯改變。由於「自然保留區」與採礦區兩者之經營原則互為衝突，因此自然保留區管理單位、林務局，則採取租約屆滿不再續租之方式來結束區內之採礦作業；結果卻引來礦務局應予補償之要求。在此同時太魯閣國家公園之特別景觀區部份大理石礦之不同意展延，也引爆「停採應予補償」之爭論。在爭議中礦務局始終是堅持有礦區即可採礦，若禁採(不予租地)則需補償，經濟部雖然表示有礦權不等於可以採礦，但也主張「有礦權即涉及賠償」，也就是礦業法第十一條「礦業權視為物權」，礦區內未開採之礦物仍視為「準物權」。

對礦業或土地管理機關無論是以撤銷礦權或終止租約達到結束採礦之目的，究竟應否給

予礦業者賠償事宜，在民國八十六年五月間由行政院農業委員會召開之「烏石鼻海岸自然保留區內礦業用地租期屆滿不予續租是否涉及補償之法規釋疑」會議中，法務部法律事務司代表即表示，依礦業法八十一條須有劃設禁採區才有補償問題，烏石鼻自然保留區並無劃設「禁採區」因此並未構成補償之法律要件；且又表示民法租賃篇之規定並無契約期滿一定要續約之規定，有期限之租賃在期限屆滿後，租賃關係當然消滅。循此原則礦權到期不再展限，租約屆滿不再續約，都是合法的方式。

三、有採礦地區易發生林政案件

山區原始森林中有許多寶貝，原生珍貴林木是其一，民國七十九年公布實施之「台灣森林經營管理方案」，規定每一皆伐區面積不得超過五公頃，木材生產量劇減；復於民國八十年十一月十三日行政院修正通過全面禁伐天然林；從此天然生的樹木更難獲取，尤其是市場需求始終迫切的一級木如紅檜、扁柏、紅豆杉、牛樟、台灣櫟木等更是頓時瀕臨絕種，奇貨可居；一般民眾不允許也不容易進入國有林地內並伐採林木，因此有些不良人士遂利用進出林班地採礦之便，假藉所謂申請砍伐「障礙木」之名伐採天然林木出售圖利；甚至索性就利用採礦機具擅開道路深入原始森林內，將礦區附近之貴重林木採空，再偷偷運出販售圖利，這種「掛羊頭賣狗肉」的不正當事件在國有林班屢見不鮮，不但增加森林保護的工作負荷，且使在礦業用地管理上產生左右為難之困擾。坊間有流傳玩笑話，說所謂的「紅寶石礦」就是檜木、紅豆杉的別稱，而「藍寶石礦」指的就是牛樟、台灣櫟木；為防範發生這種盜竊國家資源嚴重危害森林生態環境的不法情事，林務局各個林區管理處無不將礦區列為林政工作上之首要地區；如果不幸再有不良林業

人員與礦業者勾結共謀盜伐森林，那珍貴森林資源的損失將更大，後果更為嚴重。

四、有礦權、租地卻無實際採礦作業

雖然本省礦區面積、採礦租地，從六〇年、七〇年到八〇年均呈逐年減少的趨勢，即使仍保有礦權，與有效的礦業用地租約，但真正有開採作業的礦區竟不及四成，多數礦區呈停工狀態，甚至部份礦區從未有任何採礦作業跡象；而令人不解的是，這樣的礦區或採礦租地，竟然不符合礦業法第四十三條第一項以及租賃契約書第六條第四項之規定，而予以撤銷礦權或終止租約。其次令人不解的是，如果礦區不採礦那麼需要礦區存在來做什麼呢？當然有礦權就可以向金融單位抵押貸款，礦權還可以轉賣賺取權利金，如果可能，一旦政府不同意採礦，擁有礦權還可以向政府請求補償金。對礦業主而言保有礦權存在並無不利之處，又何樂不為呢？

以台東林管處轄管林地內礦區為例，在民國八十年礦業用地租地共有五十二件，到目前則僅有二十四件（含土石採取），而其中有申請開工作業的礦區僅十家，其餘均在停工狀態中；甚至有些礦區位置極為偏遠，唯一進入礦區之林道早已中斷根本無法到達，從租地之初即不曾有任何採礦作業；又例如太魯閣國家公園範圍內根據統計目前有二十二家礦場，而其中有開發採礦作業的僅有六家，有三家礦區從未開採過；而在那些目前無開採或從未開採過之礦場中，卻仍有十家申請礦權展延而獲准的。雖然林務局與礦業者訂定之礦業用地租賃契約由於是否有開採事實之認定係為礦務單位之權責，台東林管處亦曾就轄區內從未開工作業之某礦區，正式具函礦務單位詢問，是否有礦業法第四十三條第一項「登記後無不可抗力

之故障，二年內不開工或中途停工一年以上者，其礦業權應予撤銷」規定之適用情形說明；惟礦務單位函復表示該礦業公司均有定期提具礦石開採成本支出證明，故並無違反礦業法第四十三條第一項之情形。雖然依據「礦場安全法」第二百零三條規定，礦務主管機關每二個月至少派員進行一次礦場安全檢查或調查，通常實際無開採作業之礦業主會以申請停工來規避礦檢，因此有礦權而實地無採礦作業之情形，若循正常行政程序，礦務單位似應無從了解真相，但這種存在多年的奇怪現象，相信一定也有所耳聞才是。

五、水土保持-植生綠化工作執行與監督未落實

多數的礦產是埋藏在地底下，如果要開發利用勢必要進行土地開挖，因此對自然環境與水土保持之破壞程度是僅次於道路開闢，同時採礦後之林地環境若要恢復舊觀，恐非經數百年不可；由於礦產開發必須相對付出極高的生態環境與社會成本，因此除非該項礦石之開發所獲之經濟收益能抵得過所付之成本代價，或該項開發攸關國家安全或社會安定，否則就不應開採。礦業主管單位為了使採礦造成之環境傷害減輕，降低社會成本的支付，依礦業法施行細則第二十三條規定，礦業主所提之礦區開採計畫書應含「水土保持及景觀維護計畫」，然而在環保意識尚未受重視之十多年前，「業者所提之水土保持及景觀維護計畫」似乎只是應付虛文，當時的「山坡地保育利用條例」相關之規定罰則不明、處罰輕，而負責監督管理之機關又不明確，且「山坡地保育利用條例」之適用範圍並不涵蓋國有林班地上之礦區；事實上要恢復採礦區之景觀所必需支付之成本太高，因此業者多寧願冒著被處罰的危險而不願花大錢去作水土保持工程或植生綠化工作；更

何況大多數採礦業是處在虧損的經營狀態。

無論是水土保持或景觀維護，除了水泥鋼筋等構造物的輔助，最基本的應該是儘速恢復植物覆蓋，但是當我們親眼看過採礦後留下來之礦區廢墟或廢石礦捨石場，尤其是像石灰石、大理石礦這類必須以炸藥炸開採取的礦區，所有的地底母岩被翻出裸露在地表，地表完全沒有土壤層，看起來如同沙漠廢墟，想要種樹成功的恢復植生覆蓋，如果不採用客土、充份澆水或給予植物支撐保護等這種精緻的照顧，那真是不可能的事。近年由於環保意識昇高、社會輿論不時的關心以及一般民眾亦勇於表達意見；同時對保育水土資源與環境保護有重大意義的「水土保持法」以及「環境影響評估法」也於民國八十三年立法完成三讀公布實施，整個台灣大環境瀰漫著「環保」為重的新趨勢，使得部份以開採石灰石之大型水泥業者開始注意公司形像，願意在景觀維護上投注較多的金錢來改善礦區環境，以取得社會和民眾較多的認同；事實上，這些礦區的水土保持與景觀維護也不乏有極成功的例子。雖然如此，台灣的礦業仍以零星小型投資者居多，如何要求他們也比照大型企業公司（水泥、石灰石礦業者）投注高額的金錢去完成礦區之植生綠化以及景觀維護的工作呢？這恐怕是要落實礦區的水土保持計畫工作首先要克服的障礙了。

對於執行水土保持與景觀維護計畫監督工作，其變化就更戲劇化，從過去的沒人監督，到後來的不知如何監督，而到今天卻變的有些過度監督。過去採礦作業由礦業主管機關全權負責，該項水土保持計畫只屬於附帶性質，並不受重視，即使是礦業者未依計畫完成水土保持應有之設施，礦務局也只是口頭或書面上請其改善，並無實際約束力；後來經各級政府機

關及相關事業主管單位協商後，決議該計畫之監督責任改由各土地管理機關自行負責；例如屬國有林地的，由林務局依據「森林法」及相關的審核辦法或要點等規定監督管理，在國、公有地則由縣市政府依「山坡地保育利用條例」之規定辦理；由於可參據依循之法令不一致，條文不夠也不明確；使得執行監督工作因解釋法規之角度不同而出現兩極化（不是過於嚴格就是過於鬆散）的情形，結果不但監督單位不知如何監督，甚至連水土保持義務人也無所適從。而目前礦區採礦所引發的水土保持與景觀破壞問題很容易成為全國所矚目的事，監督者除了事業主管機關、土地管理機關、水土保持法定主管機關（縣市政府），地方環保社團、新聞媒體以及一般民眾亦頻頻表達意見，而這種過度監督的結果究竟是利或弊，目前尚言之過早；但已造成礦業者心態上明顯的抗拒和排斥確是事實。

六、結語

台灣可供人們使用之自然資源非常有限，因此政府與民眾必須要比其它國家更要謹慎懂得使用與創造資源，即使是毫無開採價值，深埋在地底的大理石、石灰石等礦物，似乎我們也都應費盡心思、這實在是因為台灣島上天然礦產太少也太珍貴了。和樹木不同，礦物本質是非生物性、無法再生的自然資源，它不會生長、老化或死亡，即使是深埋地下千萬年也不會腐爛消失，永遠都是資源；但一旦被開採利用後就不再是資源。平心而論，我們這一代早已向地球預支過多的自然資源，難道不應將這種珍貴資源暫時保留給後代子孫享用嗎？礦業在台灣曾有過輝煌的紀錄、燦爛的歲月，一個經營數十年的產業，固然不應輕言結束，但至少社會環境經濟發展趨勢逐漸轉變，那種開挖、運搬至礦場，再經簡單的分級、粗糙提煉

生產礦物的傳統粗放經營的礦業也至少有所改變方是，否則以台灣資源缺乏的國家而言是多麼奢侈與浪費。

身為一個林業工作者非常能體會礦業人的心情與感受，因為我們都經歷著相同的境遇，面對公眾輿論不明究理的指責，形成工作上的壓力，挫折與無力感充斥，那種如「喪家之犬人人喊打」的滋味的確難受；林業經營二十年前仍是以大量伐木生產木材為主以提供國家建設發展的財源，但是我們也花了二十年的努力才使林業經營逐步蛻變轉型，這其中最關鍵的轉變應是民國七十九年大幅修訂公告之「台灣森林經營管理方案」以及民國八十年修正通過之「全面禁伐天然林」的規定。將近十年的禁伐結果，森林的生機的確獲得完全的復甦，林業經營目標也由多目標利用逐步轉變為資源保育目標，再修正為森林生態經營目標；森林收穫也從生產木材的有形金錢收益提昇為以鞏固水土、保育野生動植物的無形收益；雖然這樣的結果是大環境趨勢使然，但也是林業人在痛定思痛之後一致的抉擇。在此關鍵時刻，礦務機關何不破釜沉舟痛下決心，儘速調整礦業經營的方向，坦誠地檢視目前礦業管理的缺失並予以補救，或審慎地評估全省的採礦作業是否應全面暫停；同時因應高科技工業時代的需求，礦業未來的重心應是，研究如何開拓礦物在科技產品應用上的範疇，廣泛提供為高科技工業之原料；如此將礦業經營與科技工業結合，不但能大大提高礦物之經濟價值，同時能鞏固礦業在二十一世紀之後繼續存在的地位。

