

國家公園採礦權

爭議中可能產生的決策偏差

王世哲／台灣省林業試驗所森林經營系助理

八十七年四月間報章議論紛呈的自然保育政策—「國家公園內採礦權延展」之議，由於政府礦務主管單位陸續展延位於太魯閣國家公園特別景觀區內多家採礦業者的採礦權，經環保團體舉發，引發行政官員、學界、環保團體與民間的多方爭論。

一般看法認為在國家公園範圍內，尤其是列為特別景觀區的地段，進行採礦行為，不止與國家公園法有所抵觸，同時更違反世界潮流與人民普遍認知。更何況太魯閣國家公園所形成的大理石峽谷絕壁為世所罕見的美景，被聯合國世界自然資源保育委員會主席推崇為世界A級自然景觀，亦為我國引以為傲的國家公園典範。豈容採礦施工，破壞景緻。而國家公園旨在保護有限的自然資源，以維護人民集體利益，豈有捨多數利益，遷就採礦業者之理。

主管單位經濟部礦業司強調早在太魯閣國家公園成立之前，即已核准業者區內採礦權，國家公園成立後，即未核准新的礦區，原已取得採礦權業者也以行政命令公布禁採，故未有實質的破壞景觀情事發生。惟礦務單位認為對於取得礦權在先卻被禁採的業者理應給予補償，而在太管處迄未給予補償的情況下，只能對已屆滿

廿年採礦權者給予展延。

業者則抨擊在台灣國家公園成立之先從未與業者、居民協商補償事宜，然後以行政權封殺業者取礦業用地，業者空有礦業權也不能開採，形同變相禁採；而業者也同意退出採礦，但先前投資探礦、購置採礦設備，以及繳交礦區稅之實質損失，政府理應給予適當補償。而太魯閣國家公園管理處的作法，卻是硬拖到業者礦業權到期後，要求經濟部礦業司不要再延展，直接讓業者停產；這種強逼業者認賠出場的作法，業界難以苟同。

站在原住民的立場，擁有台灣山地獵場已有數百年歷史，獵場為其生計、傳統生活所必須，其獵場之正當性較礦業權為先，更比國家公園早，則原住民之狩獵文化、獵場區域是否應予保留？若因此造成原住民生計損失，又該如何補償？除此之外，原住民依法仍不得於國家公園內撿石採草，限制當地居民各種活動，若政府只是補償少數礦業主數億元的禁採區損失，則原住民將群起抗爭，不僅要爭回古老獵場之權利，亦且要求補償。若政府只補償業主而全然不顧原住民，豈不落入「抑弱扶強」之譏。

就此各方立場與所持觀點各有合理依據，使得單純

的礦業權展延問題，成為各方激辯的場域，吾人應如何看待南轅北轍的論述，而不致陷入判準失據的迷思。本文試圖由實務上可能掉入目標假設、資料、分析方法與詮釋的偏差來著手，檢討此案在從事成本效益評估時可能產生的偏差，以及若經過誤導可能發生錯誤的決策結果。

1. 目標選擇

礦產與自然環境兩種資源，需藉由適當的評估來決定其配置的問題。「經濟部應不應當核准國家公園內的礦業權展延？」一在民間與採礦業主之間有截然對立的看法，更引起主管部會經濟部與土地管理機關內政部營建署間的衝突：

- (1) 民間、學界及環保團體的看法——生態保育的重要性無可取代，且環境的傷害無法回復。若核准礦權展延即等於出賣全國人民的環境利益，圖利少數業主；就是歧視性的生態保育政策（只准財團大舉開發，一般人民或原住民卻不能摘採一草一木）。
- (2) 經濟部與業主的看法——業主採礦早在國家公園管理處成立之先，而國家公園的劃定完全未經過區內礦業者、其他業者及居民進行協商與補

償，以行政權剝奪業主合法採礦；業者合法進行採礦、投資設備並繳交礦區稅等實質損失，應由政府補償。

在這議題中，若主事者的成本效益評估以 (2) 作既定目標，並無違法之虞，但顯然與大多數民衆的期望，以及社會上普遍對提升環境品質的要求相悖；意即並非社會大眾所欲的目標，可能僅滿足了多元社會中的部分意見。

此案中的成本效益分析要在確立了社會目標之後，才有較明確的標準；當選擇 (1) 或選擇 (2) 所構成的成本利益的指標會有不同的測度結果，自然而然在成果報告中會出現相左的結果與建議。很顯然選定 (2) 為目標，是較討好決策者的欲望。

2. 確立假設

成本效益進行的第二項要點為研究假設，若前述已確立目標為「不宜展延採礦權」，接續可確定計算成本效益有數種假設：收回採礦權，但一

- (1) 取得礦權在先卻被禁採的業者應予補償。
 - a. 對有礦權業主之權益損失一律補償（業者主張補償金額三億元）。
 - b. 對確已投資而造成直接損



失的業主予以折價補償（部分學者所主張）。

〔※另外，補償費在數十年間增值的比率是非常驚人的，若要折算為現價補償，恐怕離業者的要求（三億元）不會相距太遠。〕

(2) 礦產為「共有財 (common property)」，中止業主採礦之特權不為剝奪其財產，毋需予以補償（需補償金額為零）。

其中的成本 (1a) > (1b) > (2)，在 (1a) 與 (2) 的假設條件下使成本計算相差數億元（由一億五千萬至三億餘元不等）。在 (1a) 中，如果政府 / 社會對生態環保所願付的價值小於三億元，評估結果會傾向同意繼續展延礦權；如果假設 (2) 政府可無條件收回採礦權，結果將大有助於禁止礦權展延的結論。

3. 資料

此案在選擇資料時會面臨三大主要問題，一為資料能不能被量化，二為資料的來源，三是資料的重要性。

首先，若以社會成本與社會效益來看，採礦可以有實質金錢的收益，且對經濟成長有直接而顯著的貢獻。這是可促進的社會效益部分；然而將付出的是環境成本，環境財具有相當典型的外部性，在經濟分析中很難適當地量化且經常地加以忽

略。如果以社會享受良好環境品質的效益，與開發礦產的經濟利益作比較，則更無法化約為相同的單位，以作決策的參考。

第二是資料來源的誤差，官方所估計的礦業產值與投資額度，與業主的帳簿，以及環保團體的評估，會有很大的出入。而人民對環境要求的程度，也會因為站在不同的角色立場而有相當歧異的取樣結果。

最後是哪些資料重要？如果只將人民的環境訴求及業者的經濟貢獻作比較，似乎忽略了許多間接的因素。如：將國際級的地質景觀拿去採礦，所可能遭到的國際議論；政府宣稱重視保育，而又處處維護業者的利益，導致永續發展決心受到挑戰，皆可能是負面的效益。相對而言，政府若忽視業者的權益，變更法令後又溯及既往，要求業主停產，不保障人民財產安全，也會賠上人民的信心；若要賠出高額補償，以政府現階段財務狀況是否合算？這些都加重了成本負擔。一上述資料重不重要？需不需要引進成本效益的計算中？會不會影響評估結果的判斷？種種考量似乎淪為分析家主觀意識的選擇，無法以客觀標準予以定奪。

4. 分析方法與詮釋

最後資料結果的分析與詮釋，通常不會悖離決策者的期望。此案經行政院長蕭萬長指示：「環保和永續發展是我國與全世界最關切且重視的議題。國家公園內不宜有開採礦產的情形，雖然礦產是有限的，但仍必須衡量生產成本及社會成本是否值得。」

某位學者為了替政府解決付不出補償費用，又必須維護生態環境的兩難，而將「採礦權」認定為一種「用益權」而非「使用權」（但礦業法第十一條已明訂：礦業權視為物權，除本法有特別規定外，準用於不動產諸法律規定。）因而宣稱：不應因準物權錯誤賦予，而在中止其開採之權利時還得由全國納稅人來付出補償。這種分析詮釋雖滿足了大多數民衆的社會正義，並給予政府不補償的法理哲學，但枉顧了利益團體（採礦業者）的權益，而這些權益原屬法律所賦予（就算是法律訂錯了，依然得依法行政）。

而不同立場的詮釋爭議，在部會間也可看出端倪：經濟部長王志剛為核准展延礦權的解套說辭為：即使展延礦權，未來實際採礦仍需國家公園同意並報行政院核准；行政院院長蕭萬長亦表明：採礦問題同時牽涉到國家公園法與水土保持

法，經濟部僅依據礦業法同意展延，但到實際採礦還要經相關程序，後續部分行政院一定會嚴格把關。這些說法又「故意」將國家公園禁採的補償問題略而不談。

由學界及官方解讀問題的方式，可看出分析問題的角度、詮釋焦點與處理方式，可以使任一關節的決策得到各方所欲的結果（如上段王部長與蕭院長似乎意指：礦權展延與核准採礦不能混為一談，與破壞國家公園景觀生態就更扯不上關係）。這種「政治性評估」所得到的任何結論，都能讓蕭內閣的政策充份合情入理、自圓其說吧！

由此可見，濫用詮釋，比起錯引資料更可以得到誤導的效果。

結語

在前述分析中，不論是礦產權與自然景觀的資源之爭，甚或其他稀少性的國家資源都需要謹慎使用與評估，進而必須從事細膩的各種方案的社會成本與社會利益的衡量。然而不同立場人士的對話與爭議，往往由於他們採取了不同的假設與方法導致相悖的結果與結論。通常分析者會相當願意配合決策者的欲望，也會傾向達到決策者所想要的結果。所以許多分析是由「既得利益 (vested interests)」來決定，甚

至分析者與最後的政策決策者都在預設結論下著手作評估。

多元政治之中，每個人的偏好與價值有著相當大的歧異，可想而知，沒有任何分析者的結論是最終的定論。就所有分析都可以由反面的觀察來檢視，因而發現立論都來自於偏狹的觀點。如此觀之，政策分析或計畫評估豈非全淪為相對主義之譏？如何選擇正確目標與方法，難道僅是政治權力運作的產物，而無好壞之別？其實未必盡然如此，用腳投票或多數暴力並非民主社會的常態，在現代社會中，仍有共同的倫理規範與判準，形塑為一致的社會目標，且資訊的公開與流通已使得民衆被蒙蔽的可能性大為降低，而自由開放的批評與個人主張成為普遍的趨勢，公正的決策已是民衆全體亟欲致成者，在未來展望中亦愈加可樂觀預期更高的決策品質。

◆

