

從亞泥採礦權展限爭議案剖析 採礦權之結構性問題

鍾麗娜*

摘要

繼2016年5月25日新任環保署長李應元，宣示擬於2017年停止亞泥太魯閣開礦，為亞泥採礦權展限爭議案開第一槍後，2017年3月20日立法院第3會期經濟委員會第8次全體委員會議，邀集經濟部等單位討論礦業政策，臨時提案決議「半年內暫停核可礦權之展延」。然事實上，經濟部礦務局早於6天前即通過亞泥採礦權展延20年案，引發社會譁然，再加上同年6月10日紀錄片「看見台灣」導演齊柏林於進行空拍時不幸意外身亡，再度引發各界對亞泥採礦展限爭議的關切，及礦業法修正的討論。面對輿論強大的壓力，行政院長林全於13日隨後表示，在礦業法修法未審議通過前，經濟部必須先將所有各項礦權展延申請案擱置。則在亞泥採礦權展限爭議案中，究竟礦業法之法制規範為何？問題癥結為何？以及過程中政府之態度又為何？是值關切。爰此，本文首先說明亞泥採礦權展限爭議案之始末，繼而探討礦業法爭議條款之法制變革，俾以剖析採礦權之結構

性問題，最後期以共同守護的價值，反思國土治平之道。

壹、前言

根據經濟部礦務局統計，截至2015年底台灣地區已設定礦業權總計252個，面積5,187萬1,653公頃，其中，陸上礦區246個，面積4萬8,953公頃，海域礦區6個，面積5,182萬2,700公頃（詳表1）。另陸域礦區內已申報開工礦場計186礦區，占全部陸上礦區75.61%，面積為3萬7,751公頃，其餘未開工（含停工）礦場計有60礦區占全部陸上礦區24.39%，面積共計1萬1,202公頃。至於已申報開工礦場前三大主要集中區為花蓮縣計77場，占總數的41.40%，宜蘭縣45場，占總數的24.19%，苗栗縣23場，占總數的12.37%。另前開礦區以大理石為最大宗，其中更有不少是位在國有林地，甚至珍貴的保安林。根據農委會林務局資料統計，截至2015年底計出租129筆土地給礦業使用，總面積達655公頃，九成以上分布在花蓮，其餘在台

* 本文作者係崑山科技大學房地產開發與管理系兼任助理教授

東、新竹、南投，其中更有15筆屬保安林。這使得過去向來被視為「冷飯」的採礦議題，近幾年在媒體與環保團體持續關注下，

開始受到重視，尤以近期爆發的亞洲水泥股份有限公司（以下簡稱亞泥）採礦權展限爭議案，更使得礦業法成為眾矢之的。

表1：已設定礦業權礦數面積統計表

單位：個／公頃

領域	探礦權		採礦權		合計	
	礦數	面積	礦數	面積	礦數	面積
陸上（煤、石油、天然氣、大理石、石灰石、瓷土等）	13	8,222	233	40,731	246	48,953
海域（煤、石油、天然氣）	1	13,738,100	5	38,084,600	6	51,822,700
合計	14	13,746,322	238	38,125,311	252	51,871,653

資料來源：經濟部礦務局（2015），本研究整理。

2016年5月25日新任環保署長李應元一上任，即宣示未來太魯閣國家公園內禁止亞泥採礦，即環保署擬於2017年停止亞泥太魯閣開礦，為亞泥採礦權展限爭議案開第一槍。繼而2017年3月20日立法院第3會期經濟委員會第8次全體委員會議，邀集經濟部等單位討論礦業政策，臨時提案決議「半年內暫停核可礦權之展延」，然事實上，經濟部礦務局早於6天前即2017年3月14日通過亞泥採礦權展延20年，引發社會譁然。為此同年月27日立法院經濟委員會則通過臨時提案，要求經濟部再檢視亞泥展延是否合法，如有違反主管機關認為設定礦業權有妨害公益者，應予以撤銷展延或廢止，對此，經濟部長李世光表示，已啟動礦業法修法，未來會朝兼顧環保與經濟方向修法。

2017年6月10日紀錄片「看見台灣」導演齊柏林於進行空拍時不幸意外身亡，引發各界對於礦業法修正的討論，環保團體也呼籲應將礦業法納入臨時會審查。面對輿論強大

的壓力，行政院長林全隨即於13日表示，在礦業法修法還沒有審議通過之前，經濟部必須先將所有各項礦權展延申請案擱置。這使得礦業法修法成為眾所關注之焦點。此以凡於中華民國領域內、專屬經濟海域及大陸礁層內之礦，不論該礦所附著之土地所有權人是誰，均為中華民國所有，此不僅為礦業法、土地法所規範，更為憲法所明定之要旨。則在亞泥採礦權展限爭議案中，究竟礦業法之法制規範為何？問題癥結為何？以及過程中政府之態度又為何？是值關切。爰此，本文首先說明亞泥採礦權展限爭議案之始末，繼而探討礦業法爭議條款之法制變革，俾以剖析採礦權之結構性問題，最後期以共同守護的價值，反思國土治平之道。

貳、亞泥採礦權展限爭議案之始末

一、亞泥新城山礦場展限之歷程

1973間亞泥為配合政府產業東移政策，及

台灣經濟建設四年計畫（第6期），獲經濟部核准自台陽礦業公司承受礦業權，進駐花蓮縣新城山設廠（即新城山礦場），礦場總面積約442公頃，亞泥所承受之採礦權原本應於1977年11月22日期滿，經申請展延並獲准展延20年，即至1997年11月22日。1986年11月12日太魯閣國家公園公告成立，將新城山礦場西北部約25公頃土地劃入國家公園特別景觀區，致新城山礦場該部分範圍與太魯閣國家公園重疊。1994年間太魯閣國家公園管理處曾針對亞泥在園區內採礦部分提報內政部國家公園委員會審議，經國家公園委員會審議後，依國家公園法第20條規定要求亞泥僅能在現有採礦面開採，不得再擴大開採面積，並將審議結論陳報行政院，案經1995年行政院經建會協調作成決議，略以：

「亞泥礦業權登記並開採在先，而太魯閣國家公園界線劃定在後，且亞泥花蓮廠為國內最大水泥廠，界線內重疊礦區若禁採，影響國內水泥供應甚大，建議准許亞泥於1997年11月22日礦業權到期後，繼續租用20年。」

準此，1997年亞泥申請採礦權展限時，配合礦務局的審查，內政部營建署太魯閣國家公園管理處則回覆略以「…本案礦區部分重疊本園特別景觀區，業奉行政院1995年核定准予繼續開採在卷，爰本案敬請逕依權責辦理…」，經濟部隨之依法核准展限。而亞泥

雖可繼續在上述重疊區採礦，惟亞泥除近年來已經沒有在重疊區內開採外，並於2016年11月22日向經濟部礦務局提出國家公園重疊區之減區申請，同年12月20日正式獲經濟部核准。而在此一期間，針對其他未在國家公園內之礦區，同年11月25日亞泥依礦業法第13條規定申請採礦權展限，案經礦務局依礦業法第31條第1項第3款暨同法第27條規定，於同年12月1日函請內政部營建署等14個機關，查告自1957年11月23日該礦設定礦業權後各機關「有無新增各機關法律規定禁止或非經各機關核准不得採採礦地域」，並會同內政部營建署太魯閣國家公園管理處、花蓮縣政府等相關機關現地勘查後，2017年3月14日經濟部核准展限採礦權20年。¹至於亞泥申請採礦權展限是否需踐行原住民族基本法第21條規定部分，早在2016年11月22日行政院由張景森政務委員主持召開「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，會商決議略以，「有關礦業案件踐行原住民族基本法第21條規定之時點，應於『新礦業權設定』階段或既有礦業權之『新採礦權核定』階段踐行；至於礦業權展限階段尚無需踐行。…」，²因礦業權展限沒有涉及土地開發行為，故亞泥申請採礦權展限案尚無需踐行原住民族基本法21條之情形。

二、亞泥採礦權展限引發礦業法修法之爭議

2016年5月25日新任環保署長李應元剛上

註1：參見礦務局發布「亞洲水泥公司新城山採礦場採礦權展限案澄清與說明」新聞稿，2017年3月23日。

註2：參見行政院秘書長2016年11月22日函檢附之「2016年11月7日本院研商礦業案件踐行原住民族基本法第21條規定之時點會議紀錄」結論第1點。

任就開出第一槍，以美麗的太魯閣卻因水泥開發「頭像被挖了一個洞」，宣示未來太魯閣國家公園內禁止亞泥採礦，即環保署擬於2017年停止亞泥太魯閣開礦。³此番環保署長李應元「明年禁止亞泥採礦」的說詞，隨即引發各界的關切，隔（26）日經濟部隨即表示，「若無新法規，無法合法阻卻亞泥開礦」。⁴2017年3月20日立法院第3會期經濟委員會第8次全體委員會議，邀集經濟部、林務局、環保署等單位討論礦業政策，朝野立委群起砲轟礦業法過度向業者傾斜，當中充斥「霸王條款」與「免死金牌」，出示多張台灣山林因採礦被開腸剖腹的空拍照，更為避免礦務局在修法完成前搶過一次就可續租20年的展延案，臨時提案決議「半年內暫停核可礦權之展延」。然事實上，經濟部礦務局早於6天前即2017年3月14日通過亞泥採礦權展延20年。⁵此不僅立委群起痛批經濟部、礦務局公然欺騙立委、藐視國會，⁶在媒體大篇幅報導下，更引發社會譁然。為此經濟部除隨即發布新聞稿表示，「本次礦業權展限，本部係依法予以核准，並無所謂護航和偷跑情事」外，同年月27日經濟部於立法院經濟委員會針對亞泥採礦權展限爭議作專案

報告時，委員會更通過臨時提案，要求經濟部依相關行政程序法、礦業法、國土計畫等法條，檢視亞泥新城山礦場展延是否合法，如有違反主管機關認為設定礦業權有妨害公益者，應予以撤銷展延或廢止。對此，經濟部長李世光除表示，初步檢視亞泥展延案程序並無瑕疵外，更表示已啟動礦業法修法，未來會朝兼顧環保與經濟方向修法。⁷然事實上，經濟部長李世光所謂的「已啟動礦業法修法」係為配合「原住民族基本法」第19條第1項第3款及第2項規定，關於原住民得在原住民族地區依法從事非營利的採取礦物，並應以原住民傳統文化、祭儀或自用者為限，擬具礦業法部分條文修正草案，⁸案業經2017年2月16日行政院會通過。換言之，在亞泥採礦權展限爭議期間，行政院會所通過經濟部擬具的礦業法部分條文修正草案，僅處理了原住民採礦除罪化相關條文，並未就礦業法進行通盤檢討。

2017年6月10日紀錄片「看見台灣」導演齊柏林於進行空拍時不幸意外身亡，外界重新高度關注亞泥礦區問題，不僅使得環保團體地球公民基金會在2017年3月23日發起的「撤銷亞泥非法展延，捍衛太魯閣立即連

註3：參見「環保署長李應元：太魯閣停止亞泥開礦」，中國時報，2016年5月26日。

註4：參見「亞泥太魯閣採礦權經濟部說話了」，中央通訊社，2016年5月26日。

註5：參見「搶救山林！國有林地礦權『速設退場機制』」，聯合報，2017年3月26日。

註6：立委蘇治芬指出，南澳礦場跟和平礦場，申請用地0.85公頃跟4.45公頃，要審核22到26個月，但亞泥申請用地多達185公頃，卻只花3.5個月，明顯想在修法前火速闖關（參見「立委臨時提案暫停半年內礦權展延審核」，Umas Suqluman/Calaw，立法院，2017年3月23日）。

註7：參見「等不及政院版下月審立法院版礦業法」，聯合報，2017年3月28日。

註8：該草案修正要點為：一、原住民符合一定要件採取礦物，免取得礦業權，惟仍應依本法規範管理，爰授權主管機關會同中央原住民族主管機關訂定辦法管理之（修正條文第6條）；二、增訂原住民未經許可在原住民族地區從事非營利之採取礦物，供傳統文化、祭儀或自用之罰責，以利管理（修正條文第72條之1）。

署！」於同年6月12日晚連署破10萬外，更引發各界對於礦業法修正的討論。而面對輿論強大的壓力，行政院長林全除隨即於13日表示，在礦業法修法還沒有審議通過之前，經濟部必須先將所有各項礦權展延申請案擱置外，隔（14）日上午更邀集環保署等部會召開跨部會會議指示，未來在行政院所提礦業法修正草案經立法院三讀通過後，以前沒進行環評的開發案，要補辦環評程序，包括亞泥案。⁹而隨著礦業法修法逐漸為各界關注，6月25日環保團體更走上街頭，赴行政院陳情，要求立即修正礦業法。為此，2017年7月3日經濟部終於端出修正草案，修法重點包含刪除補償規定等霸王條款、¹⁰礦區租金調漲、未曾進行過的礦場要補作環評等部分，且礦業法修正草案將列立法院下會期的優先法案。¹¹換言之，長期以來，未受外界關注的礦業法，在齊柏林效應，及環保團體的連署陳情下，行政院啟動礦業法修法作業。此則，究竟被外界指責為礦業法「霸王條款」之法制變革為何？是值關切。

參、礦業法「霸王條款」之法制變革

為有效利用國家礦產，促進經濟永續發

展，增進社會福祉，我國早於1930年5月16日國民政府即制定公布礦業法，並於同年12月1日施行，之後雖歷經16次的修法，但都是一些因應政府體制、其他法規的修正，迄今僅二次作全部條文修正，第一次為1959年間，第二次則是2003年，其中第二次全部條文修正，主要以過去雖有多次的部分條文修正，尚無法因應20餘年來國家經濟發展，社會大眾對國土資源保育、永續發展益趨重視，與礦業相關之法律相繼修正施行（如水土保持法、環境影響評估法等），爰擬具礦業法修正法案，¹²而之後即未曾再修法。此以「礦」為國家重要之資產，而規範礦之礦業法，法條是否符合公平正義，是值關切。以下茲就現行外界所詬病礦業法之「霸王條款」，探究其法制變革，藉以窺知礦業法之問題癥結所在。

一、霸王條款之一——礦業權展限浮濫且展限駁回補償無限上綱

（一）礦業權展限以「許可為原則，否准為例外」

有關礦業權展限之法制規定，最早規範於礦業法施行法第54條第1項與第56條第1項規定，因涉及人民權利義務，2002年6月12日間配合行政程序法施行，為提昇法律位階，

註9：參見「政院啟動「礦業法」修法，要亞泥補辦環評」，自由時報，2017年6月14日。

註10：即刪除外界疑慮的霸王條款，也就是礦業法第31條第2項展限駁回補償規定，駁回將不予補償；至於礦業法第47條先行使用土地機制，將納入主管機關裁量權，礦業權者應先行取得多數土地使用權後，始得申請主管機關依其必要性與合理性裁量是否核准。

註11：參見「經部礦業法修正草案出爐刪除『霸王條款』」，經濟日報，2017年7月3日。

註12：參見立法院第5屆第2會期第14次會議議案關係文書，院總第438號，政府提案第8867號，及公報第92卷，第57期院會紀錄，頁239。

爰於礦業法修正時增訂第35條之2及第35條之3，作為探礦權與採礦權展限之法令依據。¹³2002年底行政院以之前礦業法之部分條文修正，尚無法因應經濟發展之需要，於研擬之礦業法修正法案時，除將原條文第35條之2及第35條之3有關探礦權及採礦權展限之查核事項，合併修正為第31條應予駁回礦業權展限申請之情形外，更就礦業權之展限採「許可為原則，否准為例外」，且第2項規定礦業權者因礦業權展限申請案駁回，因其責任不可歸責於礦業權者，致受有損失者，得請求相當之補償。2003年11月3日案經立法院朝野黨團協商，僅就行政院原提條文案酌作文字修正（即第1項第3款增「新增」二字），¹⁴並於同年12月9日三讀通過，同年

月31日總統公布施行。換言之，現行依礦業法第31條規定，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：1.申請人與礦業權者不相符；及申請展限之人並非礦業權者；2.無探礦或採礦實績；¹⁵3.設定礦業權後，有新增第27條所列情形之一¹⁶；4.有第38條第2款（礦業之經營有妨害公益無法補救）、第3款（欠繳礦業權費或礦產權利金2年以上），及第4款（礦業工程危害礦產資源或礦場作業人員安全，不遵令改善或無法改善）所列情形之一；5.有第57條第1項¹⁷所定無法改善之情形。

換言之，行政院於2003年提案修正礦業法時將礦業權展限，從原本「須經主管機關准駁」，改為「非表列情形不得駁回」，加上

註13：第35條之2探礦權展限之申請，礦區所在地在直轄市者，由直轄市主管機關查核左列事項並擬具准駁意見轉報經濟部；在縣（市）者，由經濟部查核後准駁之：一、申請人須與原探礦權者相符。二、無積欠礦區稅。三、無第24條規定情事。

第35條之3採礦權展限之申請，礦區所在地在直轄市者，由直轄市主管機關查核左列事項並擬具准駁意見轉報經濟部；在縣（市）者，由經濟部查核後准駁之：一、申請人應與原採礦權者相符。二、無積欠礦區稅。三、有繼續開採價值。四、無第81條規定情事。五、無違反礦場安全法令。

註14：參見立法院公報第92卷，第57期院會紀錄，頁241。

註15：係指1.礦業權者已依規定申請採礦權尚未核定，以正當理由檢具相關證明文件，報經主管機關核准者；2.經核定採礦權尚未取得土地使用權利，無法正式施工開採，檢具相關理由及證明文件報經主管機關核准者；3.已開採生產礦物、銷售礦物者；4.煤礦區不適用前3點之規定，煤礦區應以最近3年有正常申配炸藥使用並申報礦業簿產量者為限；5.海域礦區因涉及國際合作協商、國際政治、主權宣示等因素，報經主管機關核准者；6.已探明礦床賦存情形者或已報准出售探得礦物者；7.其他不可歸責於礦業權者之事由，檢具證明文件報經主管機關核准者（參見經濟部2011年9月23日經務字第10004605810號令修正）。

註16：即設定礦業權後，被劃定為申請設定礦業權之禁止地域：1.要塞、堡壘、軍港、警衛地帶及與軍事設施場所有關曾經圍禁之地點以內，未經該管機關同意；2.距商埠市場地界1公里以內，未經該管機關同意；3.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；4.距公有建築物、國葬地、鐵路、國道、省道、重要廠址及不能移動之著名古蹟等地界150公尺以內，未經該管機關或土地所有人及土地占有人同意；5.其他法律規定非經主管機關核准不得探、採礦之地域以內，未經該管機關核准；6.其他法律禁止探、採礦之地域。

註17：即礦業工程妨害公益時，主管機關應限期通知礦業權者採取改善措施，或暫行停止工程；礦業權者無正當理由而未於限期內完成改善或未暫行停止工程者，主管機關得廢止其礦業權之核准。

立法院的失職，造就「原則許可，例外否准」，過度偏袒礦業權者的怪異現象。而亦正因礦業權展限以「許可為原則，否准為例外」，使得礦業權一旦被核定，除非礦業權者放棄，展限幾乎毫無阻礙，加上立法疏漏，展限並無次數的限制，只要仍有礦脈，且無上開礦業法第31條之情形，礦業權者即可無限制的繼續採礦。

（二）礦業權展限駁回補償獨厚礦業權者

同上，礦業法第31條第2項獨厚礦業權者怪異的規定，亦是立法院一字未改照行政院提案版本通過，其規定為原礦業權所登記之礦區，在設定礦業權之後，被劃定為第27條不得探、採礦之地域，主管機關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，向限制探、採者或其他應負補償責任者，請求相當之補償。而有關損失之範圍及認定基準，依經濟部2004年6月23日經礦字第09302710630號令訂定發布之「礦業權展限申請案因礦業法第27條規定情形駁回後其損失及範圍認定標準」第2條規定，損失項目包括1.採礦權租金、已繳納之礦業權費、探礦、開採構想書圖、開採及施工計畫書圖、年度施工計畫書圖、環境影響評估、水土保持計畫及其他相關書件製作費用；2.運輸道路開設費用及探礦費用；3.探、採礦設施（包括探、採礦場、坑道、捨石場、儲礦場、油氣井及海域平台）；4.礦業廠庫；5.機械設備；6.電力設備；7.選煉及輸送設備；8.交通及運輸設備；9.其他礦業上之建築、設施或主管機關認可之項目。準此，設定礦業權之後，若礦區有同第27條各款被劃設成保

護區而被駁回的情形，劃設機關必須補償礦業權者的損失，而損失補償之項目似則包括礦業權者申請礦權之軟硬體成本。

基本上，現行設定礦業權之後，因被劃定為第27條不得探、採礦之地域，將礦業權展限申請案駁回，對礦業權者之損失補償機制，是值得再深思熟慮。概以，第一，礦業權本有期限，業者本應斟酌礦業權期限，妥適規劃期開發成本與控管處分其設備，而不應由政府承擔業者所應負擔之成本與風險；第二、礦本屬全民所有，而礦業權者獨享優渥的利益，其應負擔之成本不應由政府買單；第三、行政機關一旦依法劃設禁止採礦之區域，即應負擔補償採礦權者損失之責任，不但變相懲罰依法行政之機關，同時也導致各行政機關不願也不敢劃設禁止採礦之區域，對我國環境生態保育及礦脈蘊藏量管控顯有負面影響（謝孟羽，2015：29）。然可議的是，此一獨厚礦業權者之補償機制，長期以來相關機關配合執行，預算照編，補償照補，就是無人質疑它的其公平性與合理性，如：2006和2007年太魯閣國家公園曾編列近1億2000萬，補償除亞泥以外16個「禁採補償」礦場。

整體而言，依現行礦業法第31條規定，正因礦業權展限以「許可為原則，否准為例外」，且若後續如政府機關新增礦業權不予核准之事由（如劃設保護區等）造成展限不予核准，劃設機關尚必須補償礦業權者，此以礦為全民所有，礦業權本屬特許，而礦業權不僅展限浮濫，展限駁回補償更是無限上綱，今因亞泥採礦權展限案，此一條文遭立委批係不公不義的「霸王條款」，諷刺的

是，這樣一個「霸王條款」卻是由行政部門起草，在立法院幾乎隻字未改荒唐的審議下三讀通過的條款。

二、霸王條款之二——礦業權者得「強行」使用私有土地

1930年5月16日國民政府制定公布之礦業法，於第五章用地第67條至第90條，即明訂礦業權者使用他人土地之相關規定，除明訂礦業權者使用他人土地之法定原因（第73條）外，礦業權者使用他人土地應經省主管官署許可，並應呈由省主管官署審定。而省主管官署許可後，應即公告，並通知土地所有人及關係人。礦業權者為取得關於該土地之權利，應與土地所有人及關係人商定之（第74條）。而因使用他人之土地，礦業權者應給予土地所有人及關係人以相當之償金（第75條）。另土地須使用3年以上或因使用而變其性質時，礦業權者得與土地所有人協商，或由土地所有人請求，給予一次之相當價金（第78條），此外針對區外土地因礦受損之補償（第79條）、土地所有人損失之補償（第84條）、土地所有人之償金得要求礦業權者提出擔保，否則得拒絕其使用（第85、86條），另土地之使用完竣不能回復原狀應給予補償（第88條）等等，其後礦業法雖經多次修正，然上開條款並未作修正，迄至1959年礦業法全文修正時始起了重大變革。

1959年7月17日礦業法第一次全文修正時，立法院委員會審查時增訂第60條，規範

礦業權者土地使用權之取得，此一條文草案，於法案進入二讀廣泛討論時，引發委員們熱烈的討論，然爭論的焦點主要為第1項有關租用或購用之土地使用方式，至前開第2項：「土地所有人或關係人對於礦業上應使用之土地非有正當理由不得拒絕」規定則著墨不多，誠如會中鄧翔宇委員所言：¹⁸

「…礦場的土地是很大的資源，如果地面所有權者既不賣也不租，就使這個資源沒有辦法開發，…，我們今天立的是礦業法，不是在這裡立保護地上權土地所有權者的法，我們要設法促成地下儲藏的開發，不能過分顧慮小的，…，怕開礦受到阻礙，所以要規定礦業權者如有合法條件，土地所有權者不能拒絕不賣，…」

最後，在幾次協商後，上開第2項僅將「關係人」改為「占有人」，無異議修正通過。而立法院委員會審查時除增訂第60條外，更針對使用他人土地之協議增訂第64條：「土地之使用經核定後，礦業權者為取得關於該土地之權利，應與土地所有人及關係人按照第61條之規定成立協議，如不能達成協議時，雙方均得向省（直轄市）主管機關申請裁定。」而此一條款於後續二讀廣泛討論時，僅配合第61條之修正，刪除「按照第61條之規定」文字後修正通過。就這樣，在立法院院會主導下，埋下礦業權者得「強制」取得私有土地使用權之禍端。

註18：參見1959年6月30日立法院公報第23會期第20期，頁44。

1977年6月6日行政院函送礦業法部分條文修正草案時，以現行礦業權者施工探採所需用他人之土地，其取得使用權之規定，不足以適應加速探採油氣礦等之需要，為便利採礦權之取得，更以「礦業權者設權登記後，應在法定期間開工，唯對用地使用，無論購用、租用或通用權之取得，常因土地所有人或占有人，對於地價或補償，要求甚高，甚或無理拒絕，致使礦業開發遭受莫大阻礙，影響進度」為由¹⁹，增訂第65條第2項：「土地所有人及關係人不接受前項裁決時，得依法提起民事訴訟。但礦業權者經提存地價、租金或補償，並同時申報省（直轄市）主管機關備查後，得准使用其土地。」案經1978年初立法院委員審查時，將「得准」修正為「先行」。1978年3月24日進行二讀廣泛討論時，正因委員將本條文定位為「在給礦業權人便利，並對土地所有權人給予保障」，僅就「關係人」一詞是否改為「他項權利人」討論，²⁰修正條文無異議通過。²¹

2002年12月9日行政院函送礦業法修正案至立法院，針對上開條文，除配合礦業業務收歸中央辦理，修正「直轄市主管機關」及「經濟部」為「主管機關」外，以本條文係關於礦業權者取得經核定為採礦權之土地使用權之規定，係屬私權事項，且並非強制移轉土地所有權，爰修正第1項規定為「取得土地使用權」，另將「裁決」修正為「調

處」。2003年5月29日立法院委員會審議時，李俊毅委員則針對條文之但書規定提出強烈質疑。如²²

李俊毅委員：「請問條文中『先行使用其土地』是怎麼回事？…？這似乎有點強制使用的意思？」

朱明昭司長：「是有點強制使用的味道，須先核定…」

李俊毅委員：「為什麼要給他怎麼大的權力？為了國家需要？」

朱明昭司長：「有時候要配合公益的需要。」

李俊毅委員：「採礦怎麼有公益的需要？又不是戒嚴時代，…」

…

李俊毅委員：「本席認為這必須慎重考慮，如果各行各業都採這種方式，那私有財產制度會受到破壞，所以這一條文是否暫行保留，留待協商？」

主席：「…，（無）無異議，第47條暫行保留。」

…

李俊毅委員：「關於礦業權者經提存地價、租金或補償後，得先行使用其土地，是真的千萬不可實施。沒有任何重大的礦產利益可以蓋過對私人財產的保護。所以建議直接刪除第2項的但書。」

註19：參見1978年2月17日立法院公報第67卷第22期院會紀錄，頁29。

註20：參見1978年3月24日立法院公報第67卷第24期院會紀錄，頁16。

註21：本條文於2000年10月27日時配合台灣省政府功能業務與組織調整，將申請省主管機關修正為申請經濟部辦理。

註22：參見2003年5月29日立法院公報第92卷第36期委員會紀錄，頁217-218、226-227。

朱明昭司長：「因為在實務上有其需要，本人擔心的是，對於重要的礦種，其運輸路線很長，是不是可以折衷一下，對於天然區礦、大理石的礦區……」

…

李俊毅委員：「你們為了王令麟（力霸水泥董事長）而排除地主，那地主的權利誰去保障？」

…

主席：「請礦業司不要怎麼『鴨霸』，先做了才要來談，怎麼會行得通？要用老百姓的土地，也要讓大家歡喜甘願，…」

李俊毅委員：「這是沒有道理的，建議把但書刪除。」

最後委員會雖決議「但書刪除，餘照案通過」，然條文草案於2003年11月3日進行朝野黨團協商結論，卻翻轉完全照行政院版本通過。²³就這樣，立法院一字未改的通過委員口中的「鴨霸」條款—第47條：「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。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」，且條文橫行迄今未改。整

體而言，現行有關礦業權者得「強行」使用他人土地之「鴨霸」條款，始作俑者不啻正是行政機關及最高民主國會議堂上的立法者？

肆、礦業法所衍生採礦權之亂象

一、「賤租國土」——礦業權費低廉下礦業權者獨享暴利

在台灣「經濟發展掛帥」下，加上採礦過去向來被視為「冷飯」的議題，這也使得國有林地出租供採礦是否有「賤租」？以及政府對礦業權者計徵礦業權費之標準是否過低？甚至於礦業權者是否獨享暴利？長期以來不僅乏人問津，更某種程度的被視為理所當然，然真掀開茶壺裡的風暴，卻發現政府不僅賤租國土，還讓礦業權者獨享暴利。

（一）租金俗擱大碗——掌管國土的守門員對土地成本無感

2015年4月10日民進黨立委吳宜臻召開記者會指出，國有林地長期低價租給財團挖礦，而承租公司都是台泥、亞泥、台塑、潤泰等獲利豐厚的上市公司，且不少採礦權租金低得離譜，從每公頃每年租金10萬元，到最低不到1萬元都有，即最低每月只要付621元租金就能挖礦，相當不合理，質疑政府賤租國土。²⁴何以國有林地出租採礦「俗擱大碗」？基本上，現行採礦權之租金，依礦業法第46條第2項規定，係以一般正常交易價格

註23：參見2003年12月4日立法院公報第92卷第57期院會紀錄，頁241-242。

註24：參見「國有林地承租每年最低才1萬，綠委批」，蘋果日報，2015年4月10日；「1.6公頃林地竟月付5千就能開挖…」，聯合報，2017年3月26日。

8%以下定之，而一般正常交易價格則依第46條第1項規定辦理，即公有土地係按一般公有財產處分計算標準計算。而早年採礦權租金更低，主要因租金標準係依1978年前行政院長蔣經國頒布的「台67財1088號函」行政命令，明定租金標準依照市價4%計算。1994年間農委會林務局以國有林地出租礦業使用租金偏低，建議調整租金率，報經當時的台灣省政府陳行政院交財政部研復結果認為，依行政院1978年規定，以土地地目等則「市價」年息4%定為計收標準，應屬妥適。而採礦權之「市價」，行政院函釋，可參照經濟部解釋，係依附近地區土地最近一年內之「買賣市價」或「當期公告土地現值」與礦業權者協議定之，而因國有林地不得買賣，在無買賣市價之情形下，農委會林務局爰依經濟部函示，以當期土地公告現值年息4%計收，致國有林地出租供礦業使用租金偏低。

2013年間農委會以當期土地公告現值計收，係基於國有林地之現況，不得不為，惟採礦權開發之礦產，屬不可再生之資源，採礦行為之施行，對環境產生劇烈衝擊，必須與時俱進，從生態及經濟效益思考國有林地之合理使用費用，陳報行政院有關國有土地出租作採礦權使用，建議將租金率自現行之年息4%，依礦業法第46條第2項規定，以年息8%計收。財政部奉交議於2013年12月17日邀集農委會及經濟部等相關機關召開「研商國有土地出租作採礦權使用租金率調整方案」後，於2014年3月17日以台財產管字第10300062230號函議復略以，農委會林務局經管國有土地出租作採礦權使用之租金偏低，癥結不在「租金率」而在「一律按土地

公告現值為計算基礎」所致，宜由該局就計算租金標準之市價查估技術檢討調整，並建議國有土地出租作採礦權使用之租金率維持4%，無調整必要。嗣經行政院秘書長2014年4月21日院臺財字第1030016146號函請依財政部意見辦理。

而針對立委吳宜臻批「賤租國土」給財團挖礦的責難，2015年4月11日林務局除特發布新聞稿表示，自2014年度起，已委託不動產估價師以查估採礦權市價之方式作為租金計算基準，「無『賤租國土』情事」外，財政部奉行政院交議立委吳宜臻等24人於第8屆第7會期第14次會議臨時提案研處結果略以：「有關採礦行為對環境產生衝擊所應估算之保安林水源涵養與國土保安價值，宜反映於經濟部向礦業權者收取之費用（包括申請費、礦業權費及礦產權利金等），已建請經濟部及農委會通盤檢討。至委員建議調整國有林地供採礦使用之租金率部分，採礦權之租金，林務局既已透過不動產估價，將影響土地價格之各項因素納入考量及分析並反映於租金，爰租金率似可維持4%，尚無調整之必要」，換言之，面對外界重批「賤租國土」給財團挖礦的責難，掌管國土的財政部，始終堅持採礦權使用之租金率維持4%，無調整必要，此財政部怪異之行徑，豈止是對國土毫無成本概念，而是有愧為國土的守門員。

（二）礦業權費低廉——無法反映採礦對環境之衝擊成本

針對上開財政部奉行政院交議立委吳宜臻等臨時提案建議：「有關採礦行為對環境產生衝擊所應估算之保安林水源涵養與國土保

安價值，宜反映於經濟部向礦業權者收取之費用（包括申請費、礦業權費及礦產權利金等）」部分，事實上，礦業權者其租用國有地採礦不僅租金便宜，現行礦業權者依法應繳交礦業權費及礦產權利金亦同樣是「俗擱大碗」，其中礦業權費依2004年6月16日訂定發布之「礦業權費收費辦法」第2條規定（迄今未修正）如陸域石油礦及天然氣礦，以及其他各礦種，最高按年每公頃亦僅需繳納新臺幣450元而已，²⁵至礦產權利金部分依礦業權法第54條第1項規定如屬大理石等其他礦種之礦業權者應按礦產物價格之2%至10%，繳納礦產權利金。²⁶據經濟部礦務局統計，²⁷2013年度徵得之礦業權費為2,282萬4,151元，礦產權利金為6億1,944萬4,852元，然開採之礦產品生產值卻高達118億3,180萬3,791元，而該年度銷售值也高達86億1,580萬2833元。換言之，採礦權者除依法平均繳交不到年度銷售值1%礦業權費及礦產權利金外，於扣除必要之人事成本等，其餘因採礦所得之利益全歸礦業權者所有。而這樣一個低廉的礦業權費收費標準，不僅長期以來乏人問津，真要反映採礦對環境之衝擊成本，主管機關有此能耐？

而在立委強烈要求必須重新檢討採礦權租金計算方式下，2017年3月27日農委會副主委翁章梁至立法院經濟委員會報告除認為礦業法應該修法，針對租用國有林地採礦建立退場機制外，並表示將納入生態保育、碳吸附價值，重新計算租地價格計算公式，讓業者應付出相對應的環境成本，預計今（2017）年底就會推出。²⁸顯然，面對「賤租國土」的責難，農委會擬將礦業權者採礦所衍生之環境成本納入租金之構想，似與財政部建議將環境成本反映於經濟部向礦業權者收取之礦業權費及礦產權利金等不同調，此則，可預期的是後續礦業權者依舊將是「漁翁得利」下繼續獨享暴利。畢竟，縱使立委林淑芬再砲轟截至2015年底，全台共有246個陸地礦區，其地表面積動輒數百公頃，總面積高達48,953公頃，相當於1.8個台北市。246個礦區中的195個有現役礦場，卻僅僅25個曾進行過環境影響評估。礦業權者每年只需要繳交每公頃450元（二張電影票）的礦業權費，就可以取得大片區域的獨佔礦權，需要繳交的稅金（礦產權利金），以土石礦類來說，還不到2%！²⁹大有為政府恐亦是同樣無感。

註25：2004年6月16日經濟部經礦字第09300087890號令訂定發布之「礦業權費收費辦法」第2條規定礦業權費之費率如下：一、探礦權：海域石油礦及天然氣礦，按年每萬公頃繳納新臺幣50元，不滿1萬公頃部分，以1萬公頃計；陸上石油礦及天然氣礦，以及其他各礦種，按年每公頃繳納新臺幣150元；二、採礦權：海域石油礦及天然氣礦，按年每萬公頃繳納新臺幣150元，不滿1萬公頃部分，以1萬公頃計；陸上石油礦及天然氣礦，以及其他各礦種，按年每公頃繳納新臺幣450元。

註26：礦業權法第54條第1項：「石油礦及天然氣礦之礦業權者應按礦產物價格之2%至50%，繳納礦產權利金；金屬礦之礦業權者應按礦產物價格之2%至20%，繳納礦產權利金；其他礦種之礦業權者應按礦產物價格之2%至10%，繳納礦產權利金」。

註27：參見經濟部礦務局，《2014年礦業統計年報》，頁3，51-55。

註28：參見「農委會：國有林地採礦建退場機制」，聯合報，2017年3月28日。

註29：參見台灣蠻野心足生態協會聯合新聞稿「礦業漏洞又一樁！我家地下在挖礦」，2017年2月22日。

二、「犧牲環境」——政府擺爛礦業應否 實行政策環評……再說

(一) 經濟至上——礦業攸關環境保護議題說 說而已

有關亞泥採礦權展限案環評爭議，雖環保署長李應元一上任，即表態反對亞泥於太魯閣採礦、裁定榮豐礦業不應開發外，並承諾將著手進行水泥採礦政策的整體環境影響評估，未來舊礦業展延也都將納入環評。但之前經濟部主張，採礦業已非鼓勵發展的產業，因而行政院、經濟部皆未制定礦業發展的上位政策，以致欠缺可遵循政策進行政策環評。因雙方立場不同，故交由行政院協調。2017年1月17日行政院就「礦業及水泥業應否實行政策環評」召開會議，行政院會後雖表示，「實行政策環評基本上應利多於弊，然以須先化解業者相關疑慮，故會議暫不作決定」。³⁰事實上，不僅針對礦權展限案應否實行政策環評，行政院態度曖昧外，早在1995年間，就亞泥與太魯閣國家公園重疊礦區是否禁採部分，即在「經濟至上」的光環下，以「若禁採，影響國內水泥供應甚大」，准許亞泥於礦業權到期後，繼續租用開採，而今行政院所謂的「實行政策環評基本上應利多於弊」，充其量不夠就是說說而已。

至於環評之中央主管機關環保署，雖2016年5月25日新任環保署長李應元一上任就開出第一槍，宣示2017年停止亞泥太魯閣開礦案，然事實上，環保署針對亞洲水泥礦權展限案，有關「環境保護」部分並非真的如此

強悍。環保署除於2017年2月20日之新聞稿明白表示：「對於亞泥太魯閣礦權展延問題，目前環保署正研商環評認定標準中尚未定案，環保署內亦無所謂堅持不得給予展延或極力反對亞泥太魯閣採礦之說法」外，³¹據2014年12月5日礦業主管機關經濟部發布之「亞泥公司為何能在國家公園採礦？」新聞稿中表示，環保署早於2000年8月25日環署綜字第0048987號函就有關礦業涉及環境影響評估疑義，明確說明：「採礦權續租案如屬延續租用，且實際採礦用地範圍無擴大或變動情形，則無需實施環境影響評估」、「…依現行法令規定，環境影響評估法所稱採礦、採礦，係以開發單位進行採礦、採礦及擴大工程，申請核定使用採礦權認定」。經濟部即以此一函釋為基礎，認為「亞泥礦區原住民土地均在1994年環境影響評估法公布之前核定為採礦權使用，因此該礦辦理採礦權續租無需實施環境影響評估」。

上開環保署之見解暫不論是否與環境影響評估法第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。」，及同法第4條所稱「開發行為：指依第5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。」之規定牴觸，誠如2016年5月26日立委林淑芬於立法院質詢環保署長李應元時所言：

林淑芬委員：我現在是問貴署的事情，

註30：「水泥業是否納政策環評？政院今日暫不決定」，經濟日報，2017年1月17日。

註31：「亞泥：早沒在太魯閣採礦」，工商時報，2017年3月23日。

你們在88年8月9日為什麼會有一個這麼荒謬的決策？…，因為那一個函釋導致現在所有的礦業公司都可以有礦業權，一路展延到現在，而且都不用實施環評，你知道為什麼嗎？因為他們都踩住一句話叫做「採礦用地範圍無擴大或變動」，可是他們明明有在採礦啊！採礦用地範圍為什麼無擴大？

李應元署長：當時的行政院長其實嚴格講起來…

林淑芬委員：署長，抱歉，不是這個問題，我是要告訴你為什麼採礦用地範圍不會擴大，因為我們的用地範圍是以面積計算，而採礦是從山頭往下挖，所以它不是水平的擴大，是垂直下降的挖山啦！

李應元署長：挖深，現在我瞭解你的意思。

林淑芬委員：整個山頭都挖掉，它是用這種巧門。我今天要再講一個歷史上的公文，1995年行政院又有一個函釋說「基於安全開採考量，雖准許現有直井繼續生產，但必須以300公尺等高線向上維持53度斜坡掘面為開採高度下限。」，什麼意思？翻成白話文就是你開採到300米就不要再挖山了，高度剩300米就不要再挖了，這是1995年的函釋。

除了上述「挖山挖深」的巧門，有關礦業權展限申請否准之爭議，2003年最高行政法院亦作成判字第936號判決，肯認「礦業權之展限顯然屬於新權力之賦與」，而非「既得

權」保護的問題，然身為環境保護之中央主關機關—環保署，在面對亞泥採礦權展限案環評爭議時，卻不置可否，這豈是環境保護署應有的作為？

（二）環保署還是「環境保護」署？

至於2016年5月25日新任環保署長李應元一上任就宣示2017年停止亞泥太魯閣開礦案，環保署長是日的霸氣，相對於隔（26）日面對立委林淑芬於立法院質詢的答辯，似乎讓我們更清楚環保署對本身職責所在的「環境保護」堅持是什麼。

林淑芬委員：署長，今天大家都提到你針對亞泥在太魯閣國家公園的採礦行為希望做全面的禁止，…，請問環保署要怎麼禁止亞泥在太魯閣國家公園內的採礦開發？」

李署長應元：第一個，我們當然需要透過跨部會的協調，礦務局在還沒有修法之前是屬於經濟部，我們會和經濟部來溝通這件事情，因為這也是總統的政策。

…

林淑芬委員：…，事實上環保署對於採礦開發，以國家公園為例，許不許可是國家公園委員會審議的，國家公園委員會通過了，經濟部才會發給它展延權，環保署基於你們法定職掌的業務，在組織條例裡面沒有任何一條可以說你要來發執照，你唯一能卡關的就是環評，可是如果你說要停止亞泥的開採案，本席覺得講這個話要非常小心，因為你踩到政治是凌駕於環評之上的這一條底線，

它會讓環評只服務於政治的這種概念強化和加深。

…

林委員淑芬：…因為依照環保署目前法定的職掌和權責，你只能把關環評，可是你今天講了這些話會讓環評的專業性和公正性被質疑，我是要提醒你這件事情。

因亞泥礦權展限案引發社會爭議，2017年06月13日行政院長林全特宣布，針對42案採礦權申請案要求擱置，需適用新礦業法規定環評制度。似乎行政院在輿論壓力下，已有所覺悟，只是一向對下屬之決策「表示尊重」的行政院，再加上當環保署有失「環境保護」的職責時，環保署不再是「環境保護」署，環保署的願景「藍天綠地、青山淨水·全民環保、健康永續」，也不再是願景時，行政院長的「命令」，或恐怕是「空包彈」而已，一切終將成「遠景」，遙不可及罷了！

伍、採礦權之結構性問題

一、政府無能——政客官僚自利心的共犯結構氾濫

近年在「土地正義」潮流下，政府面臨之重大挑戰即如何建立各種理性、合乎公平、正義的土地制度。惟長期以來，在政府霸權的意識形態下，政府決策者所制訂的往往就

是一個偏頗的制度。此不外乎就是政治力操縱下，政府機關為利益團體所挾持罷了。而此政府受制於利益團體之窘境，如無法根絕，遑論「土地正義」，更奢談「國土安危」，其中礦業法之修訂，便是最典型的例子。概以，現行政府官僚各自本位主義作祟，便宜行事純粹為私利而制定政策法律，已呈現出政策與法規結構性上最嚴重的制度問題。亦即，當今政府有關採礦權政策的執行與有關法的制定，呈現的，首先是政府對權力的運籌，已不再是隱而未顯的掌控，而是赤裸裸的權力操縱；其次，在台灣選票至上的枷鎖下，行政立法權力勾稽。政客在權力、利益的腐蝕下，政策成為選舉語言，政策的制定只為贏得選舉，而官僚在名利束縛下，一謂的「迎合」上意，甚而淪為政客的工具，成為選戰的打手，使得政客官僚在自利心驅動下所建構的制度，是一個偏頗的制度。這樣一個偏頗的政策與制度，政府官僚卻奉為圭臬，甚且挾持「依法行政」，展現的正是政府官僚正當化其操弄權力意識型態強而有力的藉詞。

正如，面對亞泥採礦權展限爭議案的過程中，中央主管機關經濟部不僅仗勢「依法行政」，一再推諉，而在行政院長林全要求再檢視相關核准程序並向大眾說明時，召開記者會時更大言不慚的表示，「亞泥展限『一切合法』，只是核准時點「剛好」在修法前就完成內部審查程序，完全沒『違法』」，³²殊不知，問題癥結即在其所謂「合法」的法律依據，是一個不符合世代公平正義的霸王

註32：參見經濟部「亞泥礦業權展限程序再檢視經部:並無違法核准問題」新聞稿，2017年6月19日。

條款，而這樣一個惡法，不僅係由行政與立法所勾稽而成的，為主管機關所恪遵力行外，對於經濟部「亞泥展限合法」的說辭，行政院竟表示「尊重經濟部」。此官僚本身所具備的專業知識變成神話和秘密，束縛在追逐升遷的職稱中，明哲保身使得有關政策的解釋與執行不僅操弄在「文字遊戲」的泥濘中，面對外界對政策的質疑，更是沒有反省與自主的能力，而是挾持「依法行政」來正當化、合理化其所操作的政策。此所造之惡果，不僅正義遠離，國土更是殘破。是以，當務之急，首在瓦解政府官僚自利心的共犯結構，及破除政府與資本利益團體政經利益共生的複合體，以史為鏡，以知興替。

二、經濟掛帥——採礦權淪為各方行動主體利益實現的聚寶盆

在台灣，土地資源因稀少而彌足珍貴，此除凸顯土地政策之重要性外，發展性資源的稀少性，更意味著國家將成為土地使用利益團體競爭公共資金，與試圖影響決定土地使用結果之決策場域。當今論述台灣之礦業政策，除應探討政策目標與目標形成之背景外，更應深入了解達成政策目標所採行的手段及其實施之成果。而國家在政經環境牽制下，運用其權能選擇實施政策的手段以達其政策目的，此台灣在經濟發展掛帥下，加上近年來政府財政困難，為解決施政難題，動輒以環境作為土地政策執行的主要手段，則以台灣的礦業政策本質上就是一種政治性活動，透過礦業權之核准，政府機關得以介入

空間資源的分配與消費，採礦權不僅成為資本累積與社會階級鬥爭的場域，更淪為各方行動主體利益實現的聚寶盆。

2017年06月25日民間團體發起「看見亞泥、搶救太魯閣」抗議活動，要求政府關心台灣的環境永續，就應急迫處理亞泥案。對此，行政院發言人徐國勇代表行政院作出回應，強調「政府重視環境保護的重要，在經濟發展中，絕不會忽視環保，會衡平考量！」³³只是此番行政院強調，「在『經濟發展』中，絕不會忽視環保」，聽在耳裡，不就早已是陳腔濫調？畢竟，當環保碰到經濟，環保就不再是環境保護了。誠如1995年間，亞泥採礦區縱使與國家公園重疊，政府仍以「重疊礦區若禁採，影響國內水泥供應甚大」為由，准予繼續展延20年。概以，「經濟至上」，經濟發展早已凌駕一切。是以，在政治與經濟權力者的共同利益下，當今我國礦業政策不僅被邊緣化，且同時淪為國家與資本利益團體等行動主體成就其各自利益的護身符，此礦業政策之淪喪，國家威權政體與經濟掛帥是為最大關鍵。此國家威權體制依舊未瓦解，即政策的制定依舊未跳脫過往威權時代「由上而下」，以及「經濟掛帥」的制定模式，早已使得非經建部門淪為附庸，環保署則不再是環境「保護」的單位，喪失自主性，一謂盲目的「配合政策」，而不是理直的「捍衛政策」。是以，讓國土喘息，別讓國土再哭泣，疼惜土地資源，正本清源真實面對台灣採礦權之結構性問題，如何讓經濟與環保，由相剋到相生，

註33：參見「回應『看見亞泥』抗議政院：衡平考量經濟發展和環保」，蘋果日報，2017年06月25日。

尤待破除「經濟至上」的迷失。

三、暴利歸私——輕忽漠視國土之核心價值

台灣號稱寶島，正因擁有一塊滋養萬物的土地，且其土地之核心價值，乃在於人與地間彼此的尊重與相互依存生命與共。畢竟，土地它是國家的「根」，不僅是唯一的「財富」，更是台灣的生命力。然土地此千古不朽的能量，長久以來，卻因人心貪婪及自利心作祟，不僅土地無使用成本概念，更無視土地之核心價值，加以在台灣，土地問題儼然就是政治問題，在政治力操縱下，致各界對土地予取予求，暴利歸私，土地正義蕩然無存。誠如19世紀法國的古典自由主義理論家、政治經濟學家弗雷德里克·巴斯夏（Frédéric Bastiat）在其Economic Harmonies一書裡指出：「毫無疑問的，對於私利的追求是人類本性的主要動力」。換言之，在台灣「利」字當頭下，如何低價甚或免費使用土地儼然已是所有政經社會問題的根源，這使得土地不僅僅是利益團體炒作牟取暴利的利器，更是政府官僚成就個人自利心的法寶，於扭曲土地之核心價值下，既得利益者上下交相利，所謂的「土地正義」亦僅僅是政客官僚愚弄民心的口號而已。

正如，全台灣有林出租供礦業使用面積6百多公頃，不僅超過5分之1位於具有水源涵養、土砂捍止、漁業保安功能的保安林外，國有林班地長期開放業者承租採礦，土地租金更是「俗擱大碗」，1.6公頃的土地只須年

付6萬元，等於月付5千元就能開挖。³⁴這樣一個租金標準，在面對外界重批「賤租國土」給財團挖礦的責難時，掌管國土的財政部，卻始終堅持無調整採礦權租金率之必要，此財政部對國土之使用毫無成本概念，豈止是有愧為國土的守門員而已。而正因政府之失職，致台灣的人與地正深陷經濟發展再發展的風暴中，為權力腐蝕所綁架，上演「在自己土地上流離失所」的荒謬戲碼。概以，土地持有成本低，不亦正是長期以來財團投機「養地」、「囤地」的元凶，畢竟，在台灣土地資源稀少而彌足珍貴，資源永續利用下，如何提高土地效能為全民所共享，是有為政府的最終目標亦是共識。是以，正本清源，應重建國土之核心價值，如此方為正道。

陸、共同守護的價值

「看見台灣」，更要捍衛台灣。國土，為國家發展與人民生存之根本；國土的永續發展為國家長治久安之所繫、人民幸福生活之所依，因此，政府的職責即在透過國土規劃及建設，為世代定居在台灣這片土地上的住民，締造滿足每個人最大的人生願望，使之成為宜家、宜業的所在。台灣過去因國土管理失序已付出巨額代價，而當今捍衛山林力有未逮下，不僅國土未清瘡止血，竟還能繼續容忍怪手對青山綠水開膛破肚，讓長久被殘害割據的國土未能得以喘息，國土問題繼

註34：「1.6公頃林地竟月付5千就能開挖…」，聯合報，2017年3月26日。

續惡化，甚且護國神山俗賣，面對殘破的山河，對得起安身立命的國土？2015年7月22日英國廣播公司（BBC）因過去一年台灣大型災難不斷，特地以專題探討，認為台灣社會普遍忽視公安及官員執法不當，均是發生這些人為災難的主要原因。而今國土在山河破，國土公安問題的癥結何嘗不也是如此？除了天災更是人禍。

當今採礦權政策之困境，莫過於政府將採礦權問題僅侷限於技術面層面，而輕忽結構面的問題，正驗證Bachrach與Baratz（1963:641-651）所言「權力不僅出現在參與者決策過程中之行動，更表現在特定參與者及特定事件被排除於決策過程之中」。這使得在經濟發展的假象下，所謂的「地盡其利」，是國土殘破不堪；而所謂的「地利共

享」，則是土地的暴利為政客與資本利益團體所獨吞。亦即，採礦權政策不過是如實反映政客與資本利益團體的政治過程，其實施結果不僅未創造社會最大之福祉，讓土地永續經營，反而是犧牲了國土資源，及衍生社會更多的不公與不義，而這正是現今台灣採礦權政策之結構性問題，亟待我們真實的去面對解決，如此，方得讓國土得以喘息，走出永續的活路。畢竟，國土危脆，如何讓台灣土地的傷口癒合？已是亡羊補牢，而國土價值的建立極需戰勝人心的慾望，冀望礦業法修法上路後，重現國土的曙光，再「看見台灣」，除了看見美麗，也要看見如何繼續保護台灣的力量－政府與子民護土的決心。未果，誰會是國土破壞殆盡的受害者，可能是我也可能是你。