

## 調 查 意 見

壹、案由：據報載，經濟部不顧地方政府及綠色團體之反對意見，竟未召集地方政府研商，逕於本(98)年7月27日公告自同年10月1日起，解除臺灣西部12處石灰石礦業保留區，疑涉有罔顧水土保持及自然生態保育等情，顯有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

本案緣據報載，經濟部不顧地方政府及綠色團體之反對意見，竟未召集地方政府研商，逕於本(98)年7月27日公告自同年10月1日起，解除臺灣西部6縣市12處石灰石礦業保留區，疑涉有罔顧水土保持及自然生態保育等情。案經本院分別函詢經濟部、行政院經濟建設委員會(下稱經建會)、行政院環境保護署(下稱環保署)等相關主管機關及高雄市、新竹縣、嘉義縣、臺南縣、高雄縣、屏東縣等地方政府，並於立法院網站蒐尋本案相關公報內容、會議紀錄等佐證資料。本院復約詢經濟部礦務局、工業局等相關業務主管人員，業調查竣事。茲臚陳調查意見如次：

一、經濟部於本(98)年7月公告自同年10月1起解除臺灣西部12處石灰石礦業保留區，係依據立法院決議及礦業法授權主管機關之職責檢討辦理，於法尚無不合；至媒體指稱其係行政院吳敦義院長上任後始行之決策，容有誤解：

(一)按憲法第143條規定：「……附著於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有……」、礦業法第5條規定：「本法主管機關為經濟部；為執行本法所定事項，經濟部得指定專責機關辦理。」及同法施行細則第3條規定：「劃定之礦業

保留區，主管機關認為已無保留之必要時，應公告解除保留。」爰此，基於附著於土地之礦屬於國家所有原則，礦業法爰指定經濟部為該法之唯一主管機關，並無中央與地方主管機關之區分，是針對已劃定之礦業保留區，經濟部如認已無保留之必要，自應公告解除保留，合先敘明。

- (二)經查，立法院經濟委員會於97年12月17日審查經建會98年國家發展基金預算時決議略以：「為有效利用國家礦產資源，促進經濟繁榮、增進社會福祉以及國土復育策略方案及行動計畫於同年9月業經行政院終止執行，請經建會盱衡臺灣整體經濟發展情勢，召集石灰石礦業保留區所在之縣(市)政府及經濟部等單位開會，檢討『臺灣西部地區石灰石礦業保留區』相關政策，檢討具體結論交由經濟部依據礦業法施行細則第3條第3項之規定公告解除西部『石灰石國家保留區』之劃定，以促進臺灣產業繁榮。」此有立法院公報第98卷第3期第215-216頁委員會紀錄附卷足按。
- (三)經建會嗣認其事涉礦業權及水泥工業發展政策，分屬經濟部礦務局(下稱礦務局)、經濟部工業局(下稱工業局)權責，遂於98年2月27日以部字第0980001069號函移請經濟部分別於同年3月6日、4月13日以經授務字第09820105250號、第09800532150號、第09820107170號等函請工業局及臺灣西部石灰石礦業保留區所在高雄市、嘉義縣、臺南縣、高雄縣、屏東縣、新竹縣等6個地方政府表示意見。礦務局彙整前揭各機關意見後，分別於98年6月11、18、29日3次擬具簽、稿併陳經經濟部尹○○前部長於同年7月4日批示：「請工業局、礦務局一談。」至同年月10日尹前部長召集礦務局、工業局等局長

暨相關主管人員會談後，作成解除保留區之決定。礦務局旋依前揭會談結果於同年月 15 日以簽、公告 2 稿併陳方式陳經尹前部長於同年月 25 日核章後，於同年月 27 日以經務字第 09804603860 號公告自同年 10 月 1 日起解除「臺灣西部地區石灰石礦業保留區」，並以經務字第 09804603861 號函將該公告分送保留區轄區之縣、市政府及副知相關公會團體在案。

- (四) 綜上，經濟部乃礦業法第 5 條指定之唯一主管機關，該部爰依立法院經濟委員會 97 年 12 月 17 日決議及同法施行細則第 3 條授權該部之職責，於本(98)年 7 月 27 日公告自同年 10 月 1 日起解除「臺灣西部地區石灰石礦業保留區」，於法尚無不合。至媒體指稱本案係行政院吳敦義院長上任後始行之決策，以吳院長同年 9 月 11 日到任時間、前揭 7 月 27 日公告解除時間及該決行層級為經濟部尹前部長等情綜合觀之，顯非事實，容有誤解，併此指明。

二、經濟部疏未周妥評估本案石灰石礦業保留區是否已達解除之必要條件與時機，且明知本案除新竹縣政府同意解除外，其餘 5 個地方政府胥表達反對之意，卻未能審慎因應，逕行公告解除，迨反彈聲浪於 9 月中旬迭經媒體報導，始邀集相關機關研商後，重新公告保留，核有決策過程粗糙、草率及反覆等疏失：

- (一) 按經濟部公告解除已劃定之礦業保留區，自應基於該等保留區已達無保留之必要條件，礦業法施行細則第 3 條定有明文。據經濟部表示，該部基於區域發展，西部地區水土資源保育、礦害防患及調節供需等實際需求，並配合「水泥工業長期發展方案」所需，報經行政院分別於 86 年 12 月 11 日、93 年 2 月 18 日指定高雄市、嘉義縣、臺南縣、高雄縣、

屏東縣、新竹縣等 6 市縣轄區 12 處石灰石礦區為礦業保留區。此分別有礦務局 98 年 11 月 18 日於本院約詢筆錄、同年 6 月 11 日經濟部內部簽呈及最高行政法院 95 年度判字第 00927 號裁判書內容附卷可稽。爰上，經濟部解除該等保留區，除應消極合乎法令之外，尚須積極兼顧決策之正當、周延與合時性，縱解除保留區係屬經濟部職權，法並未明定「應徵詢地方政府意見」或「經地方政府同意後」始得解除，惟窺諸前開斯時劃定保留區之考量條件，無一不與地方政府、民眾、區域發展權益關係至鉅，該部自應將地方政府意見納入充分研議，始能評估前開劃定之條件已否不復存在，從而認定該等保留區已達無須保留之必要性，據以綜合裁量作出最適之決策，特此陳明。

- (二)經查，97 年 12 月 17 日，立法院經濟委員會決議請權責機關開會研商檢討石灰石礦業保留區相關政策，經濟部爰於 98 年 3 月 6 日、4 月 13 日函請工業局及前揭 6 個地方政府表示意見，同前(調查意見一)所述。經濟部嗣彙整前開各機關意見後，於同年 6 月 11 日以先簽後稿方式簽報經濟部之內容略以：「說明：……四、本案經函詢保留區所在地縣市政府，除新竹縣政府同意解除外，餘均表示不同意解除……。」經會簽工業局之意見略以：「本案事涉產業東移、石灰石自然資源保留政策及各石灰石礦業保留區所在縣市政府意見，為避免引起所在地之環保抗爭，建議部次長或授權礦務局邀請相關之縣市政府及各機關團體召開會議研商，以求慎重。」其中 5 個地方政府咸以解除保留區恐危害「自然生態」或「觀光發展」為由表達反對之意。足見經濟部斯時保留區之劃定依據，如水土資源保育

、礦害防患等考量要件，地方政府猶存有疑慮，難謂已達解除之必要條件及時機。惟查，經濟部明知前揭反對意見及解除之構成要件不足，亦深悉「礦業開發案件，仍有依法應徵詢縣、市政府同意之事項，故對於保留區所在之縣、市政府意見，仍有事先了解之必要。」等情，此有該部於本院約詢前查復資料附卷可查，卻未能審慎因應，除相關成本效益評估資料、供需調節數據等足資作為解除政策之有力佐證資料均付之闕如外，此亦分別有經濟部函復：「除新竹縣關西鎮礦區，其他保留區內則因已無設權之石灰石礦區，其開採價值與成本效益等，該部並未作分析評估。」等語及該部決策過程全卷影本附卷足憑，該部亦未依立法院決議及工業局建議意見，召集相關機關開會研商，逕於同年7月27日公告解除，決策過程顯失之粗糙及草率，洵堪認定。

- (三)經濟部雖於本院調查過程諉稱：「關於本案石灰石礦業保留區，原係配合水泥工業長期發展方案劃定，該方案業經行政院函准停止適用，礦業法並已於92年12月31日全盤修正，原依據修正前同法第9條第1項劃定之國家保留區亦有適用疑義，且各項環境保護、水土保持相關法規亦已健全，理應回歸相關法令管制。」云云。惟查，前揭方案早於87年1月23日經行政院以臺87經03873號函同意停止適用，該部斯時即應配合檢討保留區之劃設。況礦業法於92年12月31日修正公布後，業將「國家保留區」更名為「礦業保留區」，該部於93年2月18日指定臺灣省新竹縣關西鎮馬武督、六畜地方為「石灰石」礦業保留區時，既曾於公告事項載明：「……三、關於『礦業保留區』即為礦業法

於 92 年 12 月 31 日修正公布前之『國家保留區』」。且據該部於本院約詢前既自承：「蓋原公告本身係依當時有效的法規所為，其存續力應有效存在。」等語，顯見該部前揭指稱：「適用上疑義。」云云，殊難謂有理由，洵難資為該部免責之依據。復查環境影響評估法、水土保持法分別早於 83 年 12 月 30 日、同年 5 月 27 日公布施行，其等相關子法亦相繼於 84 至 86 年間發布後，相關法規體系容已趨於健全，經濟部斯時允應配合該等法令之公(發)布及水泥工業長期發展方案之廢止，迅即檢討該等保留區，焉能逾 11 年餘後，迨立法院於 97 年 12 月間決議，始行檢討，凡此凸顯該部行事消極怠慢之疏失。再者，本案解除公告時間雖早於 98 年 8 月 8 日莫拉克颱風襲臺前，惟值此之前，臺灣已分別歷經 921 大地震、納莉、敏督利、卡玫基……等重大天災之摧殘，國土資源已相形脆弱，維護保育工作尤形重要，且以氣候急遽變遷與異常變化情勢，天災破壞能量及殺傷力頻有超乎專業預期等情以觀，該部解除公告之時間點顯非適切，此分別觀環保署表示：「以國土規劃而言，政府要求水泥工業退出西部地區，且政策鼓勵往花蓮和平水泥特定區集中管理，對於污染管制已具有正面減輕之效果，以往分散式造成國土破壞情況亦大有改善，此種集中管理減低衝擊之政策，該署認為應持續推動……」及新竹縣政府 98 年 9 月 22 日府農保字第 0980151133 號函載明：「依統計臺灣水泥目前年產量達 1 千 9 百至 2 千萬公噸，市場需求量則未及 1 千 2 百公噸，產能供過於求……。因此，目前並沒有開放新礦源開採之迫切性」等語自明，益證該部解除本案保留區決策之正當性、周延性、合時性

均有不足，洵有欠當。

(四)末查，經濟部於 98 年 7 月 27 日公告解除本案保留區後，自同年 9 月 12 日起，經媒體相繼報導：「礦區解禁，環團：大高雄災難」等情，經濟部始自同年 9 月 21 至 23 日陸續邀集相關縣市政府及主管機關研商，重新於同年 9 月 24 日公告自是日起劃定保留，禁止人民探採。是經濟部倘認其斯時解除決策之理由完備與程序周延，理應足資面對各界之批評與挑戰，自無須懼於媒體壓力重新公告保留，益見該部決策過程失之粗率，進而肇生政策反覆之訾議，此有經濟部於本院約詢時自承：「因民眾反彈及媒體報導，始又重新公告，遂讓民眾覺得似有政策反覆、草率等情」等語印證甚明，核有疏失。

三、新竹縣政府針對應否解除轄內石灰石礦業保留區之意見，出現前後反覆不一，相互矛盾情事，洵有欠當：

按政府任何施政作為及相關決策，攸關民眾權益至深且鉅，自應綜合各影響層面審慎評估並妥為利弊分析後為之，以求其妥適性、一貫性及永續性。經查，經濟部針對擬解除西部石灰石礦業保留區乙節，於 98 年 3 月 6 日函請新竹縣政府(下稱縣府)於同年 25 日以府建水字第 0980045812 號函復該部略以：「……解除縣內石灰石礦業保留區，可促進轄內石灰相關產業之永續發展，繁榮地方經濟，增加稅收，創造就業機會，並增加縣民之工作機會，故同意將縣內石灰石礦業保留區公告解除。」案經經濟部於同年 7 月 27 日公告解除保留區後，自同年 9 月 12 日起，經媒體相繼報導：「解除石灰石保留區，恐破壞生態與水土保持」、「石灰開採解禁，環保團體：反對到底」等情，縣府復分別以同年 21 日府建水字第 0980153814

號、同年月 22 日府農保字第 0980151133 號等函復經濟部略以：「……在 88 水災後，國土復育、生態環境及水土保持等工作益顯重要，經慎重檢討，本府不同意解除石灰石礦業保留區」、「依統計臺灣水泥目前年產量達 1 千 9 百至 2 千萬公噸，市場需求量則未及 1 千 2 百公噸，產能供過於求達約 8 百萬公噸，水泥業者面對生存壓力，只好將過剩產能外銷。因此，目前並沒有開放新礦源開採之迫切性……為礦區產業利益已嚴重破壞水土保持、生態復育、國土復育與景觀行為，請經濟部應儘速重新檢討，禁止開採，為人民的生命財產安全把關。」等語，除凸顯縣府前後函復意見出現「解除縣內石灰石礦業保留區，可促進轄內石灰相關產業之永續發展」及「目前並沒有開放新礦源開採之迫切性……礦區產業利益已嚴重破壞水土保持、生態復育、國土復育與景觀行為」等前後反覆不一、相互矛盾情事之不當外，尤證縣府先前函復意見僅慮及經濟發展而無視國土保育之重要性，顯有違環境基本法第 3 條規定：「經濟、科技及社會發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，應環境保護優先。」之精神，洵欠謹慎與周延，核有疏失。

參、處理辦法：

- 一、調查意見二、三，函請行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。
- 二、本調查報告審議通過後，調查意見上網公告並發布新聞。

調查委員：葉耀鵬