

調 查 報 告

壹、案由：位於保安林之現有礦區，有無不符生態環境要求、國土保安及公共利益需求等情案。

貳、調查意見：

本案係緣於調查「亞洲水泥股份有限公司於太魯閣國家公園之礦業權將於民國(下同)106年11月屆滿……究現行礦業法中，有無不符生態環境要求、國土保安需求、公共利益需求之相關規定?……」案(派查號：1050800102，下稱原案)時，發現所涉案情涵蓋礦業法、原住民族基本法、森林法、水土保持法、飲用水管理條例、環境影響評估法、國家公園法、國土計畫法、文化資產保護法……等相關法律及其子法，分屬經濟部(礦務局、工業局)、原住民族委員會(下稱原民會)、行政院農業委員會(下稱農委會)林務局(下稱林務局)、行政院環境保護署(下稱環保署)、內政部營建署、內政部、文化部、相關地方政府……等中央、地方諸多機關主管，調查範圍既廣泛又複雜，且時值導演齊○林於同年6月間墜機身亡前所拍攝影片引起全民普遍重視之際，爰為加速聚焦，儘速釐清國人關注疑點，遂分別就位於「保安林」及「飲用水水源保護區」之現有礦區，於同年6月15日簽請核定分案派查(派查號分別為：1060800109、1060800111)，本案即係就「位於保安林之現有礦區」進行調查。

案經函請農委會就有關事項提出說明併附佐證資料到院，嗣於同年7月10日分2場與原案聯合詢問經濟部(礦務局、工業局)、環保署、原民會等相關主管人員。復於同年7月17、18日赴花蓮地區聽取花蓮縣秀林鄉富世村部落民眾與原住民意見及經濟部礦務局(下稱礦務局)、原民會、花蓮縣政府及秀林鄉公所等相關主管人員簡報說

明，並實地履勘瞭解當地民眾長期位處礦場下方而受礦場影響情形，與富益石礦場、新城礦場實際開採及運作情形，續於秀林鄉公所詢問花蓮縣政府及秀林鄉公所相關主管人員，繼於同年7月19日諮詢法律、森林保育、國土規劃、水利工程等各領域專家學者。再於同年8月30、31日分別赴宜蘭縣南澳、苗栗縣明德等地區，除聽取農委會、礦務局、環保署、苗栗縣政府、礦業權者等簡報說明，以及詢問現場與會人員之外，並實地履勘信大水泥股份有限公司（下稱信大水泥）所屬礦場、台灣水泥股份有限公司（下稱台灣水泥）太白山礦場、以及萬隆礦場。續由農委會、環保署、礦務局分別於履勘後補充書面說明及相關佐證資料到院，業調查竣事。茲臚述調查意見如下：

一、截至106年8月底止，全國計有13個礦區其礦業用地位於保安林內，重複保安林面積約131.7784公頃。揆諸保安林劃設目的主要係為鞏固土石、涵養水源，惟採礦之後，岩盤露出，土壤淺薄，復育造林不易，難以復原，影響保安林劃設之目的。近來極端氣候變遷，風災豪雨頻仍，土石崩落坍塌隨時可能發生，山林保育工作已然刻不容緩，時值礦業政策與礦業法規檢討修正之關鍵時機，現行保安林探採礦政策允宜配合審慎評估檢討。

(一)按礦業法第15條第1、2項規定：「(第1項)申請設定探礦權者，應檢具申請書、申請費，並附礦區圖、探礦構想及其圖說；申請設定採礦權者，應檢具申請書、申請費，並附礦區圖、礦牀說明書、開採構想及其圖說。」第27條規定：「於下列各地域申請設定礦業權者，不予核准：……三、保安林地……未經該管機關同意。」第43條規定：「(第1項)礦業權者使用土地，應檢具開採及施工計畫，附同圖

說，向主管機關申請審查，就其必須使用之面積予以核定，並通知土地所有人及關係人。……（第3項）主管機關為第1項核定時，應先徵詢地政、環境保護、水土保持、其他相關主管機關及土地所有人之意見；如屬國家公園範圍時，應徵求國家公園主管機關之同意。（第4項）第1項所定之土地為公有時，主管機關於核定前，應徵求該土地管理機關之同意。」復按森林法第6條第2項規定：「經編為林業用地之土地，不得供其他用途之使用。但經徵得直轄市、縣(市)主管機關同意，報請中央主管機關會同中央地政主管機關核准者，不在此限。」第9條第1、2項規定：「(第1項)於森林內為左列行為之一者，應報經主管機關會同有關機關實地勘查同意後，依指定施工界限施工：……二、探採礦或採取土、石者。……(第2項)前項行為以地質穩定、無礙國土保安及林業經營者為限。」保安林經營準則第13條第1項規定：「於保安林地內進行探礦、採礦或土石採取，應由開發者提具開採應備之計畫，由該中央、直轄市或縣(市)主管機關審核後邀請各該目的事業主管機關、有關機關、學者專家及森林所在地鄉(鎮、市)公所推舉具有代表性之住民實地勘查，認屬地質穩定、無礙國土保安及林業經營，始得依本法第9條指定施工界限及依環境影響評估法、水土保持法展開環境影響評估、水土保持計畫作業。」以及申請租用國有林事業區林班地為礦業用地審核注意事項第2點規定：「探、採礦或採取土石及開闢相關搬運道路等實際需要使用林地，經依礦業法、森林法暨相關法規申請核准，並符合砍伐天然林障礙木標準者，應予租用。」是以，於一定範圍土地內進行探、採礦，須依礦業法相關規定先

取得礦業權，嗣經核定礦業用地，再取得土地使用權，始得進行探、採礦。如欲申請使用國有林作為礦業用地者，即由礦業主管機關核轉徵詢農委會之意見，由該會依森林法、申請租用國有林事業區林班地為礦業用地審核注意事項，以及是否位於環境敏感區位等進行審查，倘涉及保安林地者，尚應依保安林經營準則等相關規定辦理，最後並應依森林法第6條第2項規定報請中央森林及地政主管機關同意後，始能容許使用。

(二)據礦務局統計，截至106年8月底止，全國計有13個礦區其礦業用地位於保安林內，重複保安林面積約131.7784公頃（詳表1）。

表1 全國重複保安林之礦業用地一覽表

單位：公頃

執照字號	礦業權者	礦區所在地	礦業權期限	礦區重複面積	礦業用地重複面積
臺濟採字第5628號	蘇澳石礦(股)	宜蘭縣蘇澳鎮	120/11/29	82.74056	5.5000
臺濟採字第5310號	萬達礦業(股)	宜蘭縣南澳鄉	110/8/22	77.57308	0.0380
臺濟採字第5385號	林○泉	宜蘭縣蘇澳鎮	110/2/11	14.34122	0.7650
臺濟採字第5634號	台灣水泥(股)	宜蘭縣南澳鄉、蘇澳鎮	121/2/22	90.86734	16.4729
臺濟採字第2820號	大發石礦(股)	宜蘭縣南澳鄉	112/9/25	72.30769	1.9150
臺濟採字第5622號	信大水泥(股)	宜蘭縣南澳鄉、蘇澳鎮	121/2/22	469.1139	70.1274
臺濟採字第5569號	潤泰精密(股)	宜蘭縣南澳鄉	121/6/18	99.53752	26.0140
臺濟採字第5366號	謙益實業(股)	宜蘭縣蘇澳鎮	104/9/12	25.5901	1.8200
臺濟採字第5666號	北源礦業(股)	南投縣信義鄉	113/12/2	101.2161	0.3850
臺濟採字第5061號	理新礦業(股)	花蓮縣壽豐鄉	115/8/27	314.9160	2.1875
臺濟採字第4975號	欣磐興業(股)	花蓮縣秀林鄉	114/1/25	108.0760	1.8860
臺濟採字第4181號	理建礦業(股)	花蓮縣壽豐鄉	105/8/27	146.3682	2.6775
臺濟採字第5138號	向陽礦業(股)	臺東縣海端鄉	125/9/21	340.1058	1.9901
合計				1942.754	131.7784

備註：謙益實業及理建礦業股份有限公司刻正辦理礦業權展限中。

資料來源：礦務局。

(三)惟按森林法第22條規定：「國有林、公有林及私有林有左列情形之一者，應由中央主管機關編為保安林：一、為預防水害、風害、潮害、鹽害、煙害所必要者。二、為涵養水源、保護水庫所必要者。三、為防止砂、土崩壞及飛沙、墜石、泮冰、頽雪等害所必要者。四、為國防上所必要者。五、為公共衛生所必要者。六、為航行目標所必要者。七、為漁業經營所必要者。八、為保存名勝、古蹟、風景所

必要者。九、為自然保育所必要者。」第23條規定：「山陵或其他土地合於前條第1款至第5款所定情形之一者，應劃為保安林地，擴大保安林經營。」第24條第1項規定：「保安林之管理經營，不論所有權屬，均以社會公益為目的。各種保安林，應分別依其特性合理經營、撫育、更新，並以擇伐為主。」復按保安林經營準則第3條第1項規定：「保安林依本法第22條編定目的，分為下列各類：一、水害防備保安林。二、防風保安林。三、潮害防備保安林。四、鹽害保安林。五、煙害防止保安林。六、水源涵養保安林。七、土砂捍止保安林。八、飛砂防止保安林。九、墜石防止保安林。十、防雪保安林。十一、國防保安林。十二、衛生保健保安林。十三、航行目標保安林。十四、漁業保安林。十五、風景保安林。十六、自然保育保安林。」因此，編為保安林者，多屬國有林事業區林班地內，且多位於水庫集水區河川流域，期藉森林植物之樹冠、枝、葉、幹等截留雨水、被覆地面以減少沖蝕保護土地，或藉植物擴展之根系固著土壤，增加土壤孔隙，達到鞏固土石，維護土石穩定，減少崩塌發生，保護下游地區民眾之安全，或為涵養水源，增加水量，改善水質，確保足夠之民生用水，均具有特定公益功能與目的。尤其臺灣地狹人稠，地質鬆脆，當豪雨或颱風來臨時，每易成災，編訂足夠與適當之保安林並予良好之經營管理，適可減少災害發生，發揮國土保安作用。

- (四) 縱然農委會復稱，現行森林法並未禁止保安林內不得採礦，保安林經營準則並無逾越森林法之虞；保安林存置目的，以國土保安及水土維護等公眾利益為優先，並依保安林經營準則規範保安林內經營管

理之各項作業，以確保發揮最大公益功能之目標；就環境整體資源而言，除森林所指之林地與其群生竹、木之總稱外，亦不得忽略林地以下所蘊藏之大量礦產資源；臺灣東部保安林內多蘊藏礦產資源，有鑑於其探、採礦行為對保安林之水土穩定可能造成影響，故保安林內礦產資源必須在有條件下開發。保安林經營準則第13條、第14條及第15條已明白規範在經評估確認地質穩定、無礙國土保安及林業經營條件下始得於保安林內進行探採礦，並嚴格要求探採礦行為結束後應完成植生復育以恢復保安林原有功能，期在不影響保安林整體維護國土功能及不損及保安林受益對象前提下，兼顧國家發展與民生所必須，發揮其最大公益功能云云。

- (五) 惟農委會亦表示，自森林法92年修法以來，針對保安林內新設礦業權案件，均嚴格審核，並未同意新設礦業權；而舊有礦業權申請展限，礦業主管機關詢問該會意見時，亦會就原礦業權範圍不宜為採礦部分表達未來不予租用。該會又進一步表示，目前行政院已責成經濟部與環保署進行上位屬性之政策環評，立法院亦已提案修正礦業法有關礦權設定之相關規定，後續有關採礦產業與政策仍應從源頭釐定。俟政策環評及礦業法等相關法規修法有具體結果後，再於經營規範架構下修正森林法相關規定，俾法規間接軌等語。由此顯見農委會對於保安林內允許探採礦是否符合保安林劃設目的，其態度已有所轉變。該會既已透過行政審核方式，不再同意保安林內新設礦業權案件，則保安林內是否仍允許繼續供作探、採礦使用，不無迅行檢討之必要。
- (六) 揆諸林地採礦以後，岩盤露出，土壤淺薄，復育造林不易，難以復原，不僅影響造林成效、碳吸存效

果與生物多樣性，更違反保安林劃設之目的。近來極端氣候變遷，風災豪雨頻仍，土石崩落坍塌隨時可能發生，山林保育工作已然刻不容緩。保安林之管理與經營既以社會公益為目的，山林保育與經濟開發如何兼顧，兩者利益如何衡量，至關重要，時值礦業政策與礦業法規檢討修正之關鍵時機，為落實保安林水源涵養與土砂捍止之功能與目的，現行保安林探採礦政策允宜配合審慎評估檢討。

二、經濟部依據礦業法第31條對於礦業權展限之申請採「原則同意，例外駁回」方式，致使礦務局可自行以礦業權申請展限案無申請增區行為，無需就原領礦業權範圍再次取得林業主管機關之意見，而逕為核定，不啻影響林業主管機關對於經管林地之經營與管理，林業主管機關之權責顯被架空。又縱林業主管機關已依法建議不宜將涉入保安林之區域列入礦業權展限範圍內（如益興礦業股份有限公司於101年間為所領臺濟採字第5563號礦業權展限案、台灣糖業股份有限公司於102年間為所領臺濟採字第5442、5443、5444、5445號礦業權展限案等）。然礦務局嗣後仍核准上開礦業權展限，且未將礦業權展限結果函復農委會知悉，實為恣意解釋法令，核有違失。

(一)按礦業法第31條第1項規定：「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：一、申請人與礦業權者不相符。二、無探礦或採礦實績。三、設定礦業權後，有新增第27條所列情形之一。四、有第38條第2款至第4款所列情形之一。五、有第57條第1項所定無法改善之情形。」據經濟部表示，由於保安林劃設優先於核准礦業權設定之前，當初礦業權申請設定之初即依照當時法令規定審

查後同意設權，礦業權申請展限案倘無申請增區行為，無需就原領礦業權範圍再次取得保安林主管機關之意見，惟其原領礦區範圍內倘申請變更原來之開採構想，必要時仍會邀請相關主管機關表示意見。

(二)農委會亦表示，按礦業法第31條規定，展限之申請採「原則同意，例外駁回」之正面表列方式，意即無該條規定所列情形者，該局即予核准礦業權展限。又礦業權展限之准駁，依法係礦務局之權限，如非礦業法27條所定不得設定礦業權者，或須經相關主管機關同意始能設定礦業權之區域，礦務局可逕為核定，無須經土地管理機關或相關目的事業主管機關同意。基於礦業權展限農委會並無核定權，礦務局僅係徵詢意見。又所屬羅東林區管理處曾針對礦業權展限案，以後續之探、採礦難免影響保安林地表植生狀況及周邊地質之穩定，有違保安林設立目的為由，建議礦務局不宜將涉入保安林之區域列入礦業權展限範圍內（如益興礦業股份有限公司於101年間為臺濟採字第5563號大理石礦業權展限案、台灣糖業股份有限公司於102年間為所領臺濟採字第5442、5443、5444、5445號礦業權展限案、天龍礦業有限公司於105年間為所領臺濟採字第5190號礦權展限案¹等）。然礦務局嗣後仍核准上開礦業權展限，且未將礦業權展限結果函復農委會知悉。

(三)按礦業權設定及展限之核准，其性質既屬「特許」，而礦產屬於全體國民之公共資源，由國家以行政處分方式同意給予當事人，且創設其權利範圍。則主

¹ 渠等礦業權涉及保安林範圍，但礦業用地非涉保安林範圍；又天龍礦業有限公司礦業權展限案目前仍辦理中。

管機關就礦產之開採，本應對於自然資源之利用、開採總量之管制、環境影響之衝擊、利害關係人之權益等因素妥為考量，並行使裁量權限而為準駁，而非僅於申請人備妥相關申請文件，且無不得駁回情形時即予核准，本院調查報告（派查號：1050800102）業已論述綦詳。

(四)再按森林法第12條第1項規定：「國有林由中央主管機關劃分林區管理經營之；公有林由所有機關或委託其他法人管理經營之；私有林由私人經營之。」礦業法第13條第1項規定：「採礦權以20年為限。期滿前1年至6個月間，得申請展限；每次展限不得超過20年。」復按經濟部84年2月14日經（84）礦字第84001979號函同意修正之「採礦權展限之核處原則」，該原則將礦業權展延年限分為5年、10年及20年，該等年期均非短暫，礦業權持續期間，森林環境有否變動，生物及生態系有否變遷，是否適宜再列入礦業權展限範圍，自應洽詢林業主管機關之意見，以作為礦業權展限與否之依循，並避免妨害林業主管機關對於經管林地之經營與管理。倘礦務局可自行以礦業權申請展限案無申請增區行為，無需就原領礦業權範圍再次取得林業主管機關之意見，而逕為核定，甚至林業主管機關已持反對意見，礦務局竟仍可逕予同意展延，不啻影響林業主管機關對於經管林地之經營與管理，林業主管機關之權責顯被架空。

(五)另按礦業登記規則第43條規定：「為礦業權設定或變更之核准者，其礦區圖應由主管機關蓋印留存並轉發原申請人各1份；除海域礦區外，並應轉發所在地直轄市或縣（市）政府1份。」是以，礦務局目前僅於礦業權設定或核准變更時，始將礦區圖轉發

礦區所在地直轄市或縣（市）政府。惟不論係於礦業權設定或者展限，礦務局均未將審核結果復知礦區所在地之土地所有權人或各相關目的事業主管機關等利害關係人，礦務局未將相關資訊充分揭露，有待檢討。

三、農委會僅以保安林地市價年息4%計算土地租金，租金低廉，然保安林兼具防禦危害與保護公眾利益之功能，出租作為礦業用地後，炸山採礦，山林掏空，除嚴重影響森林生態外，亦改變原有地形地貌，外部環境成本高昂。農委會所收租金與環境所受損失顯失均衡，應儘速檢討保安林地土地租金計算方式，以合理反映採礦外溢之環境成本。

- (一)政府依森林法第22條及保安林經營準則第3條等相關規定，將部分森林編列為保安林，主要係因該等森林具有防禦危害，保護公眾利益者之功能與目的，已如前述。
- (二)依據林務局提供之「林務局國有林地出租為礦業用地使用清冊」顯示，國有林地共計127筆礦業用地出租契約，其中有16筆契約之礦業用地位於保安林內，該等保安林除臺東關山第19、20號及宜蘭和平第89號、羅東第112號等3筆林班地分別編定為「土砂捍止保安林」及「漁業保安林」外，其餘均為「水源涵養保安林」，顯見其等編入保安林之主要目的在於鞏固土石，涵養水源，以保育水土及防護自然災害。
- (三)本院於106年8月30日至宜蘭太白山礦場實地履勘瞭解台灣水泥及信大水泥礦區開採情形，該礦區係由前開2公司聯合開採，且採露天開採方式，礦區最高約為海拔980公尺，其中台灣水泥之礦業用地面

積為47.07公頃，保安林地約占16.47公頃，信大水泥已核定之礦業用地約為101.10公頃，保安林地約占70.13公頃，目前已開採至海拔860至890公尺間，依據礦務局核准之礦業權範圍，前開2公司將可開採至海拔750公尺，開採完成後，原本之山稜將成為階梯式大型平台，與原有地形地貌將截然不同，對森林生態與原編訂之「水源涵養」等功能影響甚鉅。



(四)再查保安林地出租作為礦業用地使用者，其年租金計算方式，於103年以前係依行政院67年規定，以土地地目等則市價年息4%定為計收標準，因國有林地無買賣市價，爰以當期公告土地現值年息4%計收。自103年度起，針對新訂約及續約者，改採委託不動產估價師查估礦業用地之市價，並按年息4%計收租金。以本院106年8月30日履勘個案為例，信大水泥共計承租57.10公頃國有林地(其中32.08公

頃為保安林)；台灣水泥共計承租37.30公頃國有林地(其中16.47公頃為保安林)，其平均每月每公頃租金介於新臺幣3,325至5,033元間(詳如表2)。農委會雖復稱，改按市價計收土地租金，已較原以公告土地現值計收之方式增加近1倍；另為合理估算礦業用地之環境成本，達到使用者付費的原則，林務局將於106年度進行生態保育費用及碳吸存效益等價值評估研究，期能於107年完成計算式，應用於礦業用地租金計收。然保安林係政府為防禦危害，保護公眾利益編定特定目的之森林，具有保育水土及防護自然災害等功能，該等土地經開採礦產後，將使原有山稜逐漸消失，而成為巨型階梯平台，不僅改變原有地形地貌，嚴重影響森林生態，亦使原有保安林地應具有之功能變更，外部環境成本高昂。農委會僅以保安林地市價年息4%計算土地租金，租金低廉，所收租金與環境所受損失顯失均衡，該會既將進行礦業用地生態保育費用及碳吸存效益價值之研究，允應儘速檢討保安林地土地租金計算方式，以合理反映採礦外溢之環境成本。

表2 信大水泥及台灣水泥租金概況

單位：公頃、元

承租人	承租面積	保安林類別	最近一期租金	租金開徵期間	平均每月每公頃租金
信大水泥	39.6393	水源涵養	1,390,612	106.1.1~106.7.31	5,012
	15.3881	水源涵養	539,840	106.1.1~106.7.31	5,012
	0.08	水源涵養	1,862	105.1.1~105.7.31	3,325
	1.9961	非保安林	120,564	106.1.1~106.12.31	5,033
小計	57.1035				
台灣水泥	27.8722	水源涵養	1,079,273	106.1.1~106.8.22	4,964
	9.4302	水源涵養	365,158	106.1.1~106.8.22	4,964
小計	37.3024				

資料來源：農委會。

(五)另就租金率部分，農委會曾建議將租金率自現行年息4%調整至8%，嗣據行政院秘書長103年4月21日院臺財字第10300016146號函復，請該會依據財政部意見辦理，財政部意見略以：「按國有出租土地不宜採差別租金率，鈞院為使國有出租基地租金計收計標準……林務局經管國有土地出租作為礦業用地使用之租金偏低，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……爰建議國有土地出租作為礦業用地使用之租金率維持4%，無調整必要……」。然而土地租金除財政部所提市價與公告土地現值之差異外，租金率亦將影響土地租金高低。依礦業法第46條規定：「礦業權者租用土地之年租金，應依一般正常交易價格8%以下定之」，財政部以國有出租土地不宜採差別租金率，將租金率定為4%，卻僅及礦業法所定8%之半數，鑑於國有林地出租供作礦業用地之租金，時遭環保團

體及輿論批評有賤租國土之情形，該等租金率有無調整之必要允宜併同檢討。

- (六)綜上，保安林兼具防禦危害與保護公眾利益之功能，然出租作為礦業用地後，炸山採礦，掏空山林，除嚴重影響森林生態外，亦改變原有地形地貌，外部環境成本高昂。然農委會僅以保安林地市價年息4%計算土地租金，租金低廉，所收租金與環境所受損失顯失均衡，保安林地土地租金計算方式允應儘速檢討，以合理反映採礦外溢之環境成本。又類此公有土地出租供作礦業用地使用之案件，其土地租金計算方式與外部環境成本是否相當，有無併同檢討之必要，允由行政院督飭所屬審慎檢討評估。

四、目前保安林礦區中，計有7筆租約，面積16.9237公頃之出租林地，因租約屆期而為停工狀態，其等租約多數逾期超過1年以上，部分契約甚至已逾期超過6年，卻久懸未決，空窗經年，相關監管規定與退場機制形同虛設，洵有未當。為避免肇生後續山林復育及水土保持等疑慮，農委會與經濟部允應儘速研商後續因應方案及制度化處理機制，依法妥適處理。

- (一)按林務局國有林地出租礦業用地契約書（或稱國有林地暫准使用租賃契約書）明定承租人（礦業權者）承租1年以上未依約使用林地者，得予終止租約。礦業法第38條亦規定：「礦業權者有下列情形之一者，主管機關應廢止其礦業權之核准：一、礦業權登記後2年內不開工或中途停工1年以上。但有正當理由經主管機關核准者，不在此限。……」。
- (二)據本院106年8月30日履勘時，農委會簡報資料顯示，目前保安林內共有16筆（租約）出租作為礦業用地，面積為97.13公頃；其中因租約屆期而停工

者共計10筆(租約)，面積約20.7853公頃(如表3)，且渠等多數逾期超過1年以上，部分契約甚至已逾期超過6年。然據農委會提供資料顯示，該等礦區除北原礦業股份有限公司已收回林地、瑋億石礦化工股份有限公司已廢止礦業權辦理植生復育及理新礦業股份有限公司刻正辦理造林作業外，其餘礦區均為停工狀態。

表3 已停工之保安林礦區一覽表

單位：公頃

承租人 (礦業權者)	承租 面積	保安林 面積	租期起日	租期訖日	保安林類別	備註
萬達礦業(股)	2.7549	1.4990	100/8/23	104/8/22	水源涵養	停工中
蘇澳石礦(股)	3.6936	3.6936	101/11/30	105/11/29	水源涵養	停工中
瑋億石礦化工 (股)	2.0000	2.0000	101/8/1	105/7/31	水源涵養	礦業權廢止 (退租辦理植 生復育及水 土保持作業)
林○泉	0.7650	0.7650	97/2/12	100/2/11	漁業	停工中
大發石礦(股)	1.9150	1.7725	101/9/26	105/9/25	漁業	停工中
北原礦業(股)	1.5170	1.5170	101/12/3	105/12/2	水源涵養	已收回林地
理新礦業(股)	2.3380	2.1430	101/8/28	105/8/27	水源涵養	辦理造林中
理建礦業(股)	3.4075	3.4075	101/8/28	105/8/27	水源涵養	停工中
欣磐興業(股)	2.3976	2.3976	102/1/26	104/1/25	水源涵養	停工中
向陽礦業(股)	1.9901	1.5901	101/5/1	105/4/30	土砂捍止	停工中
合計	22.7787	20.7853				

註：

1. 至於非保安林內，停工者計 72 筆，面積 290.2214 公頃。
2. 與礦務局所提供資料差異：謙益實業股份有限公司目前申請礦業權展限中，然礦業用地已復育完成交還農委會；瑋億石礦化工股份有限公司礦業權已廢止，目前辦理復育中。

資料時間：106年8月30日。

資料來源：農委會。

- (三)雖據農委會復稱，針對停工許久之租地，不論於法令或租約上，均可要求其等退場。惟就承租人租用國有林地之程序而言，係先有礦業權，再申請並經核定為礦業用地後，始得依礦業法第45條規定辦理租用，因此出租之程序係整體採礦流程之最後端。該會在查有停工許久之礦場時，即函請礦務局查告是否有礦業法第38條第1項規定之情事，俾租地為相對應之處理，基於採礦產業與政策應從源頭釐定，目前經濟部刻辦理政策環評中，爰預計在政策方向及法制面確定後，將與礦務局具體將停工之礦業用地後續因應方案及退場機制予以制度化處理。至於應收取土地租金部分，租約過期已無法收取租金，惟在礦業權者續租後，將追溯補收租金；如後續終止租約，則追討不當得利云云
- (四)惟查國有林地出租作為礦業用地使用後，首務即為採礦作業結束後之復育造林，俾以恢復國土保安功能，返還林地。是以，礦業用地於使用期滿，除應妥為復育造林，並在造林完成，始能為下階段之開採；復依林務局首揭租賃契約書規定，開採完畢之礦場，尚須辦理至少6年之植生復育作業，應按林務局所訂樹種造林，每公頃種植2,000株以上，且6年成活率達70%以上。惟據農委會上開統計資料顯示，目前已停工之保安林礦區，經扣除已收回林地、刻正辦理植生復育及造林作業外，仍有7筆租約，面積16.9237公頃之出租林地目前處於停工狀態，其等租約已屆期多年，卻久懸未決，衍生水土保持與復育造林空窗經年，履約管理有欠積極。
- (五)再查礦業法第38條第1款雖然明定「礦業權登記後2年內不開工或中途停工1年以上」，主管機關應廢止其礦業權之核准，然該款後段卻又放寬「但有正當

理由經主管機關核准者，不在此限」，經濟部即以95年5月23日經礦字第09502780830號令修正發布「礦業法第38條第1款規定認定原則」，並於該原則第3點及其第1、5、7款分別規定：「有下列情形之一，報經主管機關核准者，視為正當理由……」、「一、設定礦業權後，有礦業法第27條各款所列情形之一，未經該管機關、土地所有人或土地占有人同意施工開採。」、「五、礦業權登記後2年內，已申請核定礦業用地，尚未核准。」、「七、公有土地管理機關於核定礦業用地後，不同意租用；或私有土地於核定礦業用地後，雙方尚在協議租用或購用。」以致林業主管機關縱然不同意礦業權者施工開採、租用，或者是租期屆滿不再續租，即便礦業權者因此停工超過1年以上，礦業權者只要報經礦業主管機關核准，其礦業權即可毋庸廢止，甚至有部分礦業權者其國有林地租期與礦業權期限均已屆期多年，卻仍持續辦理礦業權展限之案例（詳表4）。經濟部於「礦業法第38條第1款規定認定原則」過度寬列停工認定基準，致礦業法相關監管規定與退場機制形同虛設，洵有未當。

表4 保安林礦區租期與礦業權期限對照表

礦業權者	礦業權期限	租期訖日
蘇澳石礦(股)	120/11/29	105/11/29
萬達礦業(股)	110/8/22	104/8/22
林○泉	110/2/11	100/2/11
大發石礦(股)	112/9/25	105/9/25
謙益實業(股)	104/9/12	國有林地已收回
北原礦業(股)	113/12/2	105/12/2
理新礦業(股)	115/8/27	105/8/27
欣磐興業(股)	114/1/25	104/1/25
理建礦業(股)	105/8/27	105/8/27
向陽礦業(股)	125/9/21	105/4/30

備註：謙益實業及理建礦業股份有限公司刻正辦理礦業權展限中。

資料來源：經濟部、農委會。

(六)綜上所述，目前保安林礦區中，計有7筆租約，面積16.9237公頃之出租林地，因租約屆期而為停工狀態，其等租約多數逾期超過1年以上，部分契約甚至已逾期超過6年，卻久懸未決，空窗經年，又礦業法相關監管規定與退場機制形同虛設，均有未當。為避免肇生後續山林復育及水土保持等疑慮，農委會與經濟部允應儘速研商後續因應方案及制度化處理機制，依法妥適處理。

五、經濟部未依據保安林經營準則相關規定會同農委會及直轄市、縣(市)政府共同監督礦業權者對於水土保持之實施及維護，逕由各機關自行辦理，橫向聯繫機制付之闕如，核有未當。

(一)按保安林經營準則第13條第2項規定：「前項礦業用地與土石採取區之水土保持處理與維護，應依水土保持有關法令，由中央、直轄市、縣(市)各該目

的事業主管機關會同中央、直轄市或縣（市）林業主管機關監督水土保持義務人實施及維護。不依計畫實施者，依本法及水土保持等有關法令規定處理。」是以，保安林地之水土保持處理應由中央、直轄市、縣（市）各該目的事業主管機關會同中央、直轄市或縣（市）林業主管機關監督水土保持義務人實施及維護。

(二)查83年之前水土保持法令尚未完備，礦場水土保持監督工作，係由礦務局執行礦害預防小組聯合監督檢查作業，邀請縣市政府及林務機關會同執行，然水土保持法公布後，礦務局及林務局就礦場監督檢查作業摘述如下：

- 1、礦務局依據礦場安全法第34條及其施行細則第214條規定，每2個月至少1次定期派員實施礦場安全監督檢查，倘發現礦場有違反其他特定目的事業主管法令規定（如水土保持、環境保護、土地、森林等有關法令）時，主動移請各該主管機關依權責核處，必要時並函請特定目的事業主管機關共同會勘。
- 2、林務局出租後之租地現場管理，每礦均設巡視卡箱（一礦一卡，每月每礦至少巡護1次），如有違約情形，依租約辦理，並主動通知權責單位續處。後續並計畫以空拍機定期監測各礦業租地及瞭解地景變化，以強化租地管理暨預防疏失及違規、違約等情事發生。且每月就礦業用地之採礦作業與植生復育情形進行盤點確認使用狀況後，依各階段作業之管理措施進行管理。

從上開作業方式，顯見礦務局與林務局係依據各自規範，個別至保安林礦區辦理巡視。惟保安林負有涵養水源等功能，出租予礦業權者作為礦業用

地後，因礦產開採，已破壞森林環境，改變原有地貌，其水土保持之實施與維護益形重要，然經濟部竟稱礦場水土保持監督工作由主管機關(各縣市政府)辦理，並未依保安林經營準則之規定會同相關主管機關辦理聯合稽查，逕由各機關自行辦理，橫向聯繫機制付之闕如，核有未當。

(三)綜上，保安林地負有涵養水源等功能，出租予礦業權者作為礦業用地，因礦產開採，已破壞森林環境，改變原有地貌，其水土保持工作益形重要，然經濟部未能依據保安林經營準則之規定會同農委會及直轄市、縣(市)政府共同監督礦業權者對於水土保持之實施及維護，核有未當。

參、處理辦法：

- 一、調查意見二、四，提案糾正經濟部。
- 二、調查意見四，提案糾正行政院農業委員會。
- 三、抄調查意見一、三、五，函請行政院督飭所屬確實檢討改進見復。
- 四、影附調查報告，送請本院人權保障委員會參考。
- 五、調查報告之案由、調查意見及處理辦法上網公布。

調查委員：林雅鋒

孫大川

中 華 民 國 1 0 6 年 1 0 月 1 1 日