

## 監察院：亞泥展限違法 ——檢視礦權展限與諮商同意權

黃靖庭

地球公民基金會花東辦公室專員

### 摘 要

亞洲水泥股份有限公司於新城鄉之礦業權於 106 年 11 月屆滿，依當時各主管機關之見解，於礦業權到期提出展限申請時，無須實施環境影響評估，且亦無庸踐行原住民族基本法第 21 條之規定。究竟依現行法規，於礦權展限案中，是否真無環境影響評估與諮商同意之適用空間？各主管機關是否「依法行政」？現行法規有何不妥適之處？本文將深入探討之。

**關鍵詞：**礦業法、耕作權、礦業權展限



（網友 Munch 提供）

圖 1：亞泥新城山礦場

## 壹、亞泥新城山礦場違法展限

「反亞泥還我土地運動」持續超過 30 年，泰半的原耕作權人已逝世，抗爭運動也延續至第二代。2017 年 10 月中旬，因受卡努颱風外圍環流影響，花蓮經歷了一場為期三天的超級豪大雨，累積雨量破千毫米。當下，筆者與居住在亞泥礦區正下方的富世族人聯繫，族人表示：「每天都活在恐懼中」。2018 年 2 月 6 日深夜的花蓮大地震，造成多處大樓倒塌，當晚甚至有族人不敢待在礦區正下方的家中，只能跑到田裡睡覺。隨時擔心土石流、山崩的生活，外人實在難以想像。

1973 年，亞洲水泥股份有限公司（以下簡稱亞泥）在資訊未充分揭露、族人未理解與表示「拋棄」耕作權真意之情況下，以「代表簽名」之方式取得族人的土地耕作權拋棄同意書，聯合秀林鄉公所塗銷耕作權登記、占用族人土地來取得原保地的土地使用權<sup>1</sup>。造成原本住在礦區山腰平台上玻士岸 Ayu 部落的 50 戶族人集體迫遷到山腳，無法再踏上賴以維生的耕地、

<sup>1</sup> 101 年原民訴字第 1010055207 號訴願決定書。

獵場。每當颱風、豪雨或地震，被迫遷的族人只能膽戰心驚的乞求上帝別讓土石沖毀家園。

亞泥於新城山礦場開採已逾 40 年，期間從未進行環評，也沒有告知和取得族人同意。2017 年 3 月 14 日經濟部又再次核准亞泥採礦權展限 20 年，海拔高度 776 公尺的新城山，未來將只剩下不到 120 公尺<sup>2</sup>。同年 10 月 11 日，監察院公布亞泥礦業權展限案（以下簡稱亞泥展限案）調查報告，再次凸顯該案中環境敏感區、行政裁量權、現行礦業法的不妥適與未踐行原住民族知情同意權等問題。



（地球公民基金會提供）

圖 2：亞泥礦區減區範圍圖-淺棕色範圍是山崩與地滑地質敏感區、淺藍線條為土石流潛勢溪流、橘黃色為居民村落（地球公民基金會提供）

<sup>2</sup> 資料來源：2016 年 11 月 24 日亞洲水泥股份有限公司展限開採構想及其圖說。

## 礦務局閉眼審亞泥：未評估礦場內的環境敏感區

亞泥新城山礦區有 DF003、DF004 與 DF022 三條「土石流潛勢溪流」<sup>3</sup>，曾於 2012 年蘇拉颱風期間發生土石流，造成當地富世橋阻塞、土石溢出農路及下游建物遭受土石撞擊與掩埋等災情。水保局於 2016 年 12 月 14 日發文告知亞泥此事，並副本給礦務局，亞泥卻未將這事件在申請展限的「開採構想及其圖說」中納入評估。

更離譜的是礦權展限的主管機關－礦務局與經濟部，竟於知情的情況下，睜一隻眼閉一隻眼，未針對土石流潛勢溪流做現場調查與評估，就讓亞泥展限申請在短短三個月左右迅速通過！

## 花蓮縣府與地調所相互推責

亞泥亦有位於「地質敏感區」<sup>4</sup>之疑慮。花蓮縣政府曾發文告知礦務局：「1. 亞泥新城山礦區「似」位屬地質敏感區（山崩與地滑）。2. 是否位屬活動斷層兩側一定範圍，需由申請人（亞泥）洽經濟部中央地質調查所或洽詢專業地質調查顧問公司進行確認。

依『地質法』第 8 條規定：「土地開發行為基地有全部或一部分位於地質敏感區內者，應於申請土地開發前，進行基地地質調查及地質安全評估」。礦務局承辦人員卻僅僅自行於地調所網站查詢活動斷層，而未向地質法主管機關（經濟部、花蓮縣政府）洽詢地質敏感狀態，逕行作出「採礦與礦權展限非屬『地質法』第 8 條所稱之『土地開發行為』，無需進行基地地質調查及地質安全評估」之認定，即給予展限處分。

<sup>3</sup> 行政院農委會水土保持局定義土石流潛勢溪流：係指依據現地土石流發生之自然條件，配合影響範圍內是否有保全對象等因素，綜合評估後，判斷有可能發生土石流災害之溪流或坑溝。

<sup>4</sup> 經濟部中央地質調查所定義地質敏感區：依『地質法』第 5 條規定「中央主管機關應將具有特殊地質景觀、地質環境或有發生地質災害之虞之地區，公告為地質敏感區」，並訂定「地質敏感區劃定變更及廢止辦法」；地調所據此劃定「地質遺跡地質敏感區」、「地下水補注地質敏感區」、「活動斷層地質敏感區」、「山崩與地滑地質敏感區」及「其它經中央主管機關認定之地質敏感區」等 5 類。「活動斷層地質敏感區」、「山崩與地滑地質敏感區」公告目的為防災，即提供土地開發時，規劃防範地質災害措施之參考和應用。



## 文化局函文告知：不得辦理採礦

文化資產保存方面，花蓮縣政府文化局曾函文告知礦務局，亞泥展限案的礦區範圍內涵蓋花蓮縣的縣定遺址——「富世遺址」，依照『文資法』，不得辦理採礦。但經濟部與礦務局卻以亞泥公司已簽切結書表明未來沒有向遺址開採的計畫，即核准亞泥展限。然而，監察院調查報告指出，切結書僅具有民法的拘束力，有極大不確定性及行政裁量空間，行政機關只能督請亞泥遵守切結承諾。換言之，若亞泥未遵守承諾，行政機關亦束手無策。

監察院調查報告將上述環境敏感區位的認定過程清楚揭露，並將相關機關往來公文的内容與時間調出，明確指出經濟部、礦務局、地調所與花蓮縣政府之間，權責劃分不清、互相推諉責任，於展限案核准過程，違反了『地質法』與『文資法』，未依法行政，確實有疏失，以致亞泥展現案草率通過。



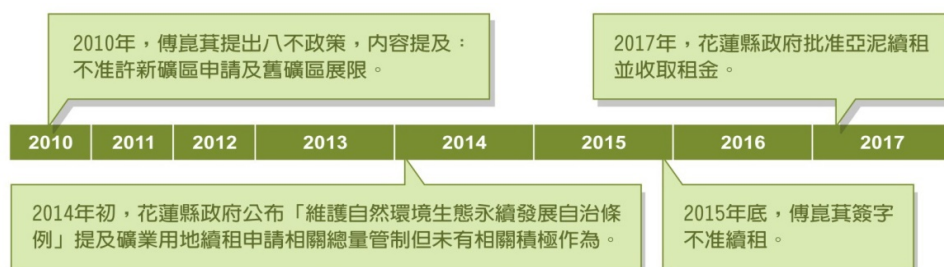
（詹壹雯攝）

圖 3：富世遺址（太魯閣遺址）：單石

## 監察院糾正花蓮縣政府行政作為延宕

該礦區有 125 公頃屬於「國有原住民保留地」，為亞泥向花蓮縣政府承租。依相關法規規定，原保地續租事宜由花蓮縣政府核定，並依行政程

序法，處理期間為 2 個月。但從 2009、2010 年土地租約相繼到期後，亞泥向花蓮縣政府提出續租申請，遲至 2015 年才由縣長傅崑其簽出「否准亞泥續租土地」的公文，處理期間超過 5 年，遠超過行政程序法所規定的 2 個月。但今年 3 月，花蓮縣政府態度 180 度大轉變，批准亞泥續租並收取租金。這漫長的 6 年期間，花蓮縣政府未調查相關妨害公益的情形，也未依循民事訴訟程序請求亞泥返還土地，讓亞泥持續在原住民族土地上大肆採礦。此舉不僅讓花蓮縣庫損失為數可觀之租金（2 億 2,117 萬 5,508 元）收入所生孳息，更使族人長期流離失所！



（地球公民基金會提供）

圖 4：亞泥礦場土地續租時間軸

## 貳、礦業法的兩大問題，損害環境生態與族人權益

亞泥要採礦之前，依照『礦業法』需經過以下程序：



（地球公民基金會提供）

圖 5：礦權展限流程

礦權設定或展限影響憲法所保障之財產權、生存權與居住自由等基本權甚深，應有嚴謹之程序以保障基本權不受侵害。由圖 5 可知，原始設定

礦業權，須經過礦業用地核定與土地使用權取得等程序，始可開始採礦。俟礦權到期，依法可申請礦權展限。惟，礦權展限之申請流程未如同原始申請設定礦業權般，須核定用地與取得土地使用權。此制度設計，使礦權展限未有嚴謹之程序，亦未再次取得土地使用權。該展限之是否具有正當性，不無疑問。

### 監察院指出礦業法不妥適之處：

(一)霸王條款：駁回已設定礦業權或已核准的展限的機關，必須補償礦業者的損失。

2003 年『礦業法』修法時，增訂「設定礦業權後的礦區，如被劃設保護區而有被駁回礦業權的情形，劃設機關必須補償礦業權者的損失」，此修法導致各行政機關為了避免負擔補償之龐大費用，不願也不敢劃設禁止採礦之區域。

以位於宜蘭大白山的萬達鑛業礦場為例，礦區距『文資法』列管的珍稀物種「台灣水青岡」植群僅 50 公尺，但因為此霸王條款，主管機關林務局遲遲未依法公告保護區範圍。在業者執意開發下，主管機關要承受背負龐大賠償金額的壓力，對於台灣環境生態保育及礦脈蘊藏量之管控，產生嚴重不良影響。

(二)忽視原住民族權益：未明訂在進行相關開發、礦業權設定或展限時，應實踐『原基法』第 21 條，徵得原住民族同意。

行政院於去年 11 月，委由張景森、林萬億兩位政委召開研商會議。原民會於會中清楚表示礦權展限應踐行『原基法』第 21 條的立場，但卻被張景森政委以「原民會自成立以來有哪些事項落實過原基法第 21 條？」駁回，最後作出此條只限於新礦權或新礦業用地核定时，「至礦業權展限階段尚無需踐行」的結論。

但監察院調查報告指出，『原基法』第 21 條是保障原住民族土地及自然資源權利的條文，且礦業權設定或展限之階段，雖未進行到實質開發階

段，但已有造成原住民族土地及自然資源權利遭受侵害的風險，以行政法一般原則中的「公益原則」，礦權展限時應踐行『原基法』第 21 條。



（地球公民基金會提供）

圖 6：當地居民與環團在新城亞泥拉起在「自己土地流離失所」

## 正義何在？監察院不彈劾、立法院不修法

監察院調查報告清楚指出行政院、經濟部、礦務局與花蓮縣政府於亞泥展限案上皆有違失（如下圖 7），以及『礦業法』急需修法的事實。然而，監察院 52 頁共 3 萬多字的報告只點出問題，卻彈劾不了讓族人持續活在恐懼中的怠惰官員，也改變不了亞泥展限已核准未來 20 年持續挖礦的事實，政府對此須有更積極的作為。

被糾正機關	違反之法令	監察院評語
行政院	原基法	未依法行政之違失
經濟部	文資法、地質法	未詳予審查，顯有違失
礦務局	文資法、地質法	未依法行政，洵有違失
花蓮縣政府	行政程序法	未依法行政，有所怠失坐在權利上睡覺

（地球公民基金會提供）

圖 7：監察院指出四個機關皆有違失



# The Illegal Extension Duration of Asia Cement Corporation: Administration Not According to Law

Ching-Ting Huang

*Specialist, Hualien-Taitung Office, Citizen of the Earth, Hualien, TAIWAN*

## Abstract

The Investigation Report of the Control Yuan pointed out that the illegality of the extension duration of Asia Cement. It also highlights issues failure to such as environmentally sensitive areas, administrative discretion, inaccuracy of the current mining law, and Indigenous Peoples' right to consult and obtain consent. The author believe that the DPP government must take a more active role in this case.

**Keywords:** Control Yuan, mineral rights, consult and consent, Asia Cement Corporation, extension duration