

水污染防治與地方政治

報告人：柯三吉

- 民國三十六年生
- 美國夏威夷大學政治學博士
- 現任中興大學公共政策研究所教授

評論人：陳定南

- 民國三十二年生
- 台灣大學法律學系畢業
- 現任立法委員

評論人：陳誌成

- 民國四十五年生
- 國立政治大學中文系畢業
- 現任旗山鎮鎮長

水污染防治與地方政治

柯三吉

一、問題分析：尿水、廢水和垃圾

根據時報文教基金會河川保護專案小組三次河川水質體檢的結果，如所預期的是，所選七條代表性河川中，除冬山河和大甲溪情況較好外，其他如淡水河、南崁溪、二仁溪、高屏溪和東港溪的污染都很嚴重，慘不忍睹。

分別來看，就水質指數而言，大甲溪和高屏溪上游的水質指數都屬八十分以上的乙級水質，河水未受或稍受污染。大漢溪的水質則屬乙丙級，是輕污染，其因是採砂場的洗砂水排入、家庭污水和山豬湖遊樂區的人為活動等。淡水河系和高屏溪中游段的水質指數則屬三十至五十分之間的丙丁級，屬中度污染，其因是家庭污水、工業廢水、養豬廢水和丟棄的垃圾包、掩埋場等。而供應大高雄地區二、三百萬人口自來水水源的東港溪水質指數則屬二十至三十分之間的戊級，屬嚴重污染，其主要污染源為養豬廢水（佔總污染量的百分之七十）和鴨子排泄物等。可是高屏溪下游、南崁溪和二仁溪則更嚴重，水質指數在二十分以下的戊級或超戊級，屬極嚴重污染，其主要污染源仍不外是家庭污水、工業廢水、畜牧廢水、垃圾和廢五金廢水，尤其是二仁溪已可號稱

「南部黑龍江」（中國時報、八十年元月十日）。

在水庫方面，根據中國時報記者呂律德的巡迴採訪報導，石門水庫遇雨混濁，水中濁度都在幾千度以上，原因當然是其為多目標水利工程，水庫上游過度開發（如遊樂區）所致。翡翠水庫雖為水源保護區，然也是遇雨成濁，其因也不外是露天垃圾掩埋場、垂釣場、濫墾濫葬和遊客活動，而德基水庫已是如同一潭死水，優養化赤潮現象嚴重，這當然與梨山的開發和濫墾有關。至於鳳山水庫則已被環保署列為最嚴重污染的水庫，水中生化需氧量已超過丙類河川水質標準，其污染源乃是本省特產豬糞和鴨排泄物。而澄清湖水源的游離氨氣為零點四ppm（資料時間為七十九年十月），早已超出河川水體水質的丙類標準，其污染源也是高屏溪沿岸工廠廢水、家庭廢水、遊客尿水和豬鴨糞尿等。綜上所述，台灣地區各水庫的功能因採多目標發展，尤其是發展觀光，乃間接地污染水源，使將來水庫的興建，都需付出更高的代價。（中國時報、八十年四月五至十日）

二、水污染的行政因素：分工、協調和取締

綜合而言，上述河川和水庫污染來源，可說絕大多數為人為因素，歸納言之，應為家庭廢水、工業廢水、畜牧廢水、垃圾丟棄、土地過度開發、觀光活動和廢五金燃燒等問題。這些污染源顯示，環保機關防治水污染效率，是趕不上污染源增加的速度。

然問題的癥結還是在於各級環保行政機關是否盡其職責規劃與取締上述的污染源。就行政功能分工而言，行政院環保署主管水質保護，農委會主管水土保持和水源涵養；經濟部水利司主管

江河湖泊整治和集水區治理及保護、水資源統一規劃委員會掌理水資源之利用；內政部營建署主管自來水和下水道建設之督導；交通部觀光局主管觀光資源調查和管理。在台灣省政府方面，建設廳水利局主管水資源調查和河川地開發；環保處掌理水污染防治和水質管理；住都局掌理下水道工程；農林廳主管山坡地保育利用；交通處旅遊事業管理局掌理觀光資源保育利用。在直轄市政府方面，分別有環保局、建設局、工務局和交通局主管水污染、水土保持、下水道和觀光事業。至於縣市政府方面亦分別有環保局（課）、建設局、工務局和農業局主管水污染和水質管理、觀光事業、都市計畫以及農林漁牧。由此觀之，就水污染防治和河川整治，可說自中央到地方政府都有專責單位，而水污染防治業務在性質上也的確須由跨單位合作方能竟功。依筆者瞭解，上述各級單位間，雖職掌有若干重疊，但應不嚴重。

可是在實際運作上卻出現種種問題，然仍以行政協調和取締績效不彰為最嚴重，茲舉數例加以說明：

第一、如上述問題分析，淡水河整治的首要工作應為台北市縣興建衛生下水道（工務局主管），以防止家庭廢水污染，但此項工程浩大，在進行過程的同時，亦應由縣市環保局加強管制和取締沿岸養豬戶和工業區廢水排放，以及利用污水截流，或設置污水處理廠等治標方法。然而由於台北市縣政府間的環保預算差距過於懸殊（約為六比一），興建和整治速度必然不一，未能同步實施的結果是，污染源還是不斷排放，而因台北縣環保預算已然有限，如要全力關注淡水河的整治，勢必影響其他環保業務，如此一來，「俟淡水河清」之日必然遠矣。

第二、七十七年八月下旬李總統與俞院長巡視高雄阿公店水庫時，認為水庫上游尖山養豬專

業區有污染水源之虞，威脅岡山地區民衆飲水安全，遂立即指示農政單位，應即刻輔導養豬農民改善，以解決污染。農委會接獲命令後，農政單位即決定籌資五百卅萬，配合當地養豬農戶自籌的一千萬元採取固液分離、厭氣發酵與好氣處理等三段處理法，使其排放廢水符合放流水標準。然環保署表示，農委會這項措施顯然過於消極，因為環保署所訂的放流水標準是最低標準，因此符合放流水標準並不表示一定不會污染水源，而根據自來水法規定，水源保護區內禁止飼養家禽，所以農委會的決定顯然有待商榷。農委會畜牧處長則表示，自來水單位當初劃定水源保護區並沒有告知農政單位，因此目前農委會也只能做善後的工作而已。

環保署對這件事的說法顯然較具說服力，因為法律講求公平，既然養豬農民製造污染，就沒有被寬貸的理由，何況農民收入低微並不是因環保而造成，藉由其他福利措施來改善其生活才較合理，不過從農委會的說辭中也可發現一個普遍存在的問題，即自來水單位為保護水源，在民國六十九年將國內十二%以上的地區劃為自來水水源水量保護區，禁止各項污染行為，但農政單位居然全沒有被告知和參與，各機關間施政措施缺乏協調的情形昭然若揭。（柯三吉，七十九年：100～101）

第三、但如根據這兩案例就認為各級環保機關都缺乏協調也不盡公平。譬如對於二仁溪燃燒廢五金的取締，台南市、台南縣、高雄縣及台灣省環保處南區中心就組成聯合稽查中心，進行聯合取締，結果是業者頻頻威脅稽查官員「要你們全家好看」、「小心你的手脚」。因此只好指派警察輪流協助稽查人員取締，然也是於事無補，業者耍賴，辯稱「是被僱用的，老闆不在家」，罰單開不出去，即使開了罰單，也不去繳，地方法院礙於有限人力，也無法強制執行。（時報河

川保護專案小組，俟河之清，七十九年，頁96（97）東港溪的取締養鴨人家也遭遇相同情況，據屏東縣環保局技佐高仁和指出，表面上河床上的養鴨人家應是最容易告發，但卻往往找不到「主犯」，養鴨工人說他是被雇，結果也不能開罰單給「鴨群」，也不能扣押鴨群，因此取締效果極差，高仁和也指出，該局曾運用「圍點打援」的策略，警告食品加工廠、飼料廠與養鴨人家如果掛鉤，將把其列為重點工廠加強查核，但收效低微。（時報河川保護專案小組，俟河之清：121）

三、水污染的結構性因素：政商結合與地方選舉

對於水污染行政問題的觀察，如僅止於「行政」面，則難以發掘真正問題所在。如上所述，行政機關間的分工雖尚稱合理，但協調不佳，取締更差，因此就不了了之，如此說來，河川整治和水污染防治似乎遙不可及，也只有等時間來解決，或以目前最流行的政治語言來講，等六年國建完成就水到渠成？

事實不然，行政面問題如能配合結構性問題來觀察，則不難找出解決之道。先以台北水源特定區管理委員會為例即可看出端倪。該委員會為聯合編組，對於違建取締並無直接處罰權，須由警察查報，再通知台北市縣政府拆除大隊，而民代的壓力就在此時發揮作用。楊渡更將民代、官員和企業主「三位一體」的結合的政治文化黑暗面稱為淡水河最大的結構性污染源。他指出大漢溪的盜採砂石就是嚴重的典型。因除河畔為黑道地盤外，盜採砂石已形成一種家族企業，乃至於特權企業，傳聞中，上自監委，下至省議員、縣議員都有代言人，認真取締必然要面對強大的關說壓力，更嚴重的是以合法掩護非法，表面上名之為「整治河床」骨子裡卻是「盜採砂石」。如

果無法切斷這層的利益輸送關係，整治效果必然只是在治標上打轉。（時報文化公司，俟河之清，頁51）

政商結合應不只是台灣地方政治的特色，選舉恩怨和選票壓力恐又是另一水污染防治的阻力。七十六和七十七年間高屏溪違法魚塢的拆除應是另一典型。民國七十五年二月，台灣省政府鑑於高屏溪下游出海口附近佈滿違建魚塢，嚴重影響河防安全，更因超抽地下水，使河道淤泥程度愈形嚴重，乃指示高屏兩縣政府執行強制拆除工作。然直到七十六年八月十七日，高屏兩縣政府才決定於九月十七日聯合執行拆除工作。拆除之前，省縣政府皆面臨來自地方壓力，當地魚塢業者採取大規模的抗議行動，並且以禁止子女上學為手段，要求政府重新檢討拆除之議。在九月十七日開始的拆除過程中，政府和業者不斷地出現糾紛和衝突，甚至在一次嚴重的衝突事件中，造成十七名憲警和四名業者受傷，拆除工作也因而宣告中斷。當時並協議由魚塢業者自行拆除，期限三個月，至十二月底截止。一直到七十七年五月十日以及六月一日，省縣政府才再度採取行動，以「平順自然沙洲不破塢拆除法」，拆除一七七口魚塢，惟當時仍有四百餘口的違法魚塢尚未處理。洪堯棟分析整個事件過程中，認為在後期，國民黨地方黨部或上級黨部都扮演舉足輕重的角色。首先是七十一年黨外縣長邱連輝批示五月六日屏府建利字第四〇八二七號函的「法外施恩」，准業者降低塢岸至法定高度繼續養殖，而其因為當年競選時，張派部份人士暗中幫助邱連輝所致。接著，七十四年縣長選舉，國民黨提名親張派的施孟雄，並極力協調張、林兩派支援施孟雄，因此才擊敗邱連輝。就當時得票情形來看，東港、新園、萬丹、林邊、佳冬等海線地區為施孟雄獲勝的主要地區，其中又以東港和新園為關鍵地區，而這兩鄉鎮魚塢業者又具政經影響力。

據業者表示，施孟雄曾對業者承諾，保證當選後不拆魚塢（後來卻又要拆魚塢），以及拆除過程中業者集體投靠民進黨的政治策略也發揮若干效果。再者，拆除當時蘇貞昌已表明將角逐七十八年的縣長選舉，使國民黨地方和上級黨部，都必須考慮業者對拆除行動或塢堤高度的感受。另外，在拆除經費上，不論是動用縣政府預算或上級補助款，仍須經由縣議會先行同意。由於高屏溪的廣大沙洲接連屏東縣新園堤防，洪水似乎對屏東縣毫無威脅，加上養殖戶幾乎全部來自屏東縣，而屏東縣議會議員也不得不考慮再當選的變數，使得屏東縣議會未曾出現嚴格執行的聲音。（本個案引自洪堯棟，七十七年）

四、水污染防治與行政執行

基於上述的分析，水污染防治的行政協調和取締實與地方政治因素密切相關而形成惡性循環，再加上民衆不理性的反環保或環保運動（七十六年桃園國慶化工案即因民衆壓力，雖其已增資籌建污染設備，但各權責單位仍不敢負責而互踢皮球），似乎真的是只好「俟河之清」。然如再細究之，則不然，而應是行政執行能力的問題：

第一，如衆所周知，家庭廢水解決之道在污水下水道的建設，而因縣市財政拮据，自籌款部分無法籌措，再加上只是隱性建設無法題字表功，各縣市首長自然興趣缺缺，而解決之道難道不應以「台灣地區污水下水道發展方案」所定目標（接管人口普及率）和財源籌措為行政責任考核之標準？（但個人認為地方自籌款部分應再降低）。

第二、工業和畜牧廢水的問題應是比家庭廢水棘手，因工業廢水問題涉及政商結合問題，因

此，諸如環保署所推動的火腿計畫（畜牧廢水），華佗計畫（醫療事業廢水）和諾貝爾計畫（學術機構實驗室廢水），應是效果不大，但也何嘗不是行政責任的指標？然如南部某縣長本身就是養豬大戶，那就不管用矣！而養豬養鴨和養殖專業區的籌劃應也是行政責任問題才是。

第三，民衆觀光活動的污染問題應是比較容易解決的問題。水源保護區的致命殺手不外地下水超抽，森林濫墾、水土破壞以及遊客活動，這些原因都不如污水下水道需要龐大經費，而只是有關主管單位的執行能力和決心而已，責任應很分明。

第四，比較麻煩的應是河川流域水污染的防治和規劃問題，因其涉及專責單位不明、協調困難和取締無效的困境。因此，在今年一月由首都種籽會和時報文教基金會聯合舉辦的「體檢環保預算公聽會」上，與會學者和現任環保署長都一致重提成立淡水河流域管理局的建議，而再引起一番討論，而近來更因旱災之故，引起國人對水質保護和河川整治的關切，更有人提出應整合國內各水利單位成立「水利總署」的建議。然一如上述分析，目前各水利和水污染防治單位的分工尚稱明確，實不必大動干戈成立所謂「水利總署」，但流域管理局的作法則似乎至少可統合行政執行能力。

五、結論：責任政治和河川流域管理局

綜上所述，問題只有二個：一為加強各級行政機關首長的政治和行政能力，一為成立專責的河川流域管理局。前者為我國台灣地區四十年來政治的沈疴，不只是河川污染防治問題，以往一位行政首長的任命並不論行政績效，只論人脈關係，當然無法建立機關首長責任政治制度，執行

人員執行意願當然也不高，取締功能勢必大打折扣，而相對於首長的政治責任，如何提高縣市政府人員的職等（為何縣市政府的職等結構一定要比中央和省府低？）以暢通升遷管道，更不容忽視，因職等提高，則待遇相對提高，工作士氣就必然高。因此，在作法上，環保署應對各縣市政府環保局長進行客觀績效評估，以供縣市長調用環保局長的參考。而縣市長的環保成效應由地方黨部送請中央黨部作為提名參考。後者則除統一權責外，比較能減少利益輸送的打擊面，可於北中南東各成立「○區河川流域管理局」，但淡水河因較為特殊，可單獨成立一管理局，不必如英國每一河川就有一管理局，而這些管理局為求實效，應隸屬於內政部或經濟部。

參考資料

1. 柯三吉，我國環境保護組織體系及權責統一規劃之研究，行政院研考會，七十九年四月。
2. 時報河川保護專案小組，俟河之清，時報文化出版企業有限公司，七十九年十月。
3. 歐陽嶠暉，水質保護問題與策略，行政院環保署，八十年六月。
4. 行政院環保署，環境保護年鑑，七十八年版。
5. 洪堯棟，地方政治與公共政策——高屏溪雙園大橋上下游違法魚塭拆除計畫執行之個案分析，政治大學公共行政研究所碩士論文，七十七年六月。
6. 中國時報，七十九年十月至八十年元月間所有有關河川體檢報導。