

台灣地區水資源管理的法律革新： 「集水區管理法」立法芻議

報告人：葉俊榮

- 民國四十七年生
- 美國耶魯大學法學博士
- 現任台大法律學系暨法律學研究所副教授

評論人：邱聰智

- 民國三十五年生
 - 國家法學博士
 - 現任輔大教授兼法律研究所所長
- 評論人：謝長廷
- 民國三十五年生
 - 日本京都大學法學部碩士
 - 現任立法委員、新文化基金會董事長

臺灣地區水資源管理的法律革新： 「集水區管理法」立法芻議

葉俊榮

一、前言

台灣地區與世界絕大多數地區正同步面臨「水」的難題。在一方面，水資源的涵養、使用、分配已出現問題，不只難以因應短期的旱象，行政區域之間也為「水」而爭執不下。在另一方面，河川的污染非但沒有因環保機關的設立、法律的修訂、預算的提高而解決，反而有積重難返或變本加厲的現象。不論是從水源水量或水質的角度看，「大禹治水」在今日都已有嶄新的意義。不論是水源保護或水污染防治問題，在台灣地區都面臨重重問題。對於此等問題，早期的解釋是技術水準太差與經濟負擔能力不足，今日則不論是技術官僚或科技人員都逐漸肯定，問題的根源不在技術也不在金錢，而在管理體系與法令規範結構。

針對水的問題，不論在行政管理體系或法規結構上，我們都慣常以行政區域或政府層級為單位，以河流、流域或集水區為制度設計單位者僅是少數。縱使在以河流、流域或集水區為設計單位的場合，來自行政區域間的紛擾，往往也使得制度設計被大打折扣。所以，我們很難看到以一

河流、流域或集水區為本位的行政管理體系或法規，更難看到成功的例子。

本文認為，台灣地區對「水」問題，不論是水資源或水污染防治的問題，應走向以集水區為本位的制度設計，並表現在行政管理體系與法規結構上。有鑑於此，本文旨在指出現行有關水的行政管理體系與法規結構的缺失，進而提議改革現行集水區的行政管理體系，並訂定以集水區為管理本位的「集水區管理法」。由於篇幅所限，本文的重點將擺在立法的必要性及其背景因素的分析探討，至於該法本身，則僅處理立法形態，並羅列幾項立法原則，而不及法律的具體內容。

二、集水區的意義與功能

集水區 (watershed) 乃以山嶺稜線為界，而匯合境內所有降雨沿溪谷排出的自然地形區域。由於水對區域產業人文與社會活動具有整體的聯結作用，集水區乃成為自然與人文活動交互作用而產生依存關係的有機區域。

臺灣地區依據主次要與普通河川之區域關聯性，以及主支流體系的關係可分為二十二個集水區，其地形、土地利用形態、管理體系各有不同。部分集水區上游建有水庫，較為大眾所熟知的有德基水庫、烏山頭水庫、石門水庫及翡翠水庫。

集水區上游往往是區域的水源地，管理上若出現弊端，將因濫墾、濫建、濫葬等而造成水土流失、水庫淤積、森林破壞、水源污染等問題，影響水量與水質，直接威脅區域內民生、農業或工業用水，甚至因而改變區域內人文及社會發展形態。由於集水區在「水」的強力聯結下，具有

整體性與相互依存性，以集水區為本位的管理理念，在因應水量水質的制度興革上，確有建立的必要。

三、現行集水區行政管理體系與法令結構的問題

若要落實以集水區為本位的管理理念，至少有兩項條件必須具備。一為反應出集水區特性且組織功能健全的行政管理體系；一為反應出集水區特性而規範內容明確的法令規範體系。在台灣地區，這兩大條件都有嚴重的缺陷，值得注意。

(一) 行政管理體系紊亂

集水區的行政管理體系指針對集水區功能設定、規劃設計、經營運作、管制監督等事項的整個制度與組織體系。台灣地區各集水區在行政管理體系上有以下幾點共同的弊端：

1. 集水區自然區域與行政區域的重疊糾葛

集水區在地域上往往跨越數個行政區域，造成自然區域與行政區域未能調和的情事。例如德基水庫集水區跨越台中、南投、宜蘭三縣。地域跨越數個行政區域非但造成事權未能集中，行事的標準寬鬆不一，遇有政治立場迥異的行政首長，或不同層級的行政區域時，往往造成協調的困擾。

2. 不同的土地類別，不同的管理系統

集水區的土地大部分是國有地，但因用途不同，可分為多種類型，包括國有林班地、山地保留地、農場地、水庫保護帶地、林班解除地、未登錄地、公有原野地、國有財產局直接管理地以及私有地。由於土地類型的差別，管理機關也有所不同，一如表一所示。

〈表一〉集水區土地類別與管理機關

土地類別	管理機關	備註
國有林班地	林務局代管	
山胞保留地	台灣省民政廳代管	
農場地	退輔會代管	
水庫保護帶地	台電代管	以德基水庫集水區為例由德委會委託台電經營
林班解除地	各縣市政府代管	
未登錄地	各縣市政府代管	
公有原野地	各縣市政府代管	
國有財產局直接管理之國有土地	國有財產局直接管理	
私有地		

除了土地分屬不同的管理機關外，每一管理機關都有個別管理理念與個別立場，在在增加問題的複雜度。例如山胞保留地與農場地兩者，分別背負著保障山胞與照顧榮民兩項相當政治化的使命，在政策的擬定上，往往未能與整個集水區的規劃理念融為一體。

3. 上中下游分屬不同的管理機關

除了土地類別外，集水區亦以河川上中下游區分權責機關。大體而言，上游高山地區森林事業地及保安林地之治山工作由林務局負責，中上游山坡地之水土保持及溪野治理由水土保持局負責，下游地區則依使用性質分屬目的事業主管機關管理（例如農業由農業主管機關、工業由工業主管機關、國防由國防主管機關管理，有關水之治理工作，則由省水利局及縣市政府負責）。此種管理上複雜的「分工」體系，往往是臨事相互推諉或工作未能協調的主要原因。

4. 中央與地方權責劃分不明確

行政管理體系的另外一個問題在於中央與地方權責劃分不清。有關集水區的治理或管理，究竟在那些問題點或事項上，中央在決策方向或經費支出上應予介入，那些範疇由省（市）進行，那些事項由縣（市）獨立執行，並不明確，往往因案而異或因人而異。尤其是目前省的地位尷尬，有關其與縣（市）或中央的權責劃分，雖然在各種事項領域都有困難之處，但在集水區此一地理單元上則表明得相當明顯。例如，德基水庫管理委員會究應設於臺灣省或經濟部（現制）。

5. 專責管理機構組織功能不全

部分集水區因上游建有大型水庫，乃設有專責管理機關，如石門水庫管理局、烏山頭水庫管理局、德基水庫管理委員會、台北翡翠水庫管理局、台北水源特定區管理委員會等。此等專責機構的組織形態以及運作狀況雖均有相當差異，一如表二所示，但都有權責不足，功能難以發揮的共同問題。

以翡翠水庫管理局、台北水源特定區管理委員會與德基水庫管理委員會三個專責機構的組織

〈表二〉集水區專責管理機構組織形態的比較

	所屬機關	首長	幕僚長	預算編列	組織依據
德基水庫管理委員會	經濟部	主任委員由經濟部指定兼任	執行秘書由台電調兼	行政經費由台電列入年度預算辦理	經濟部德基水庫集水區管理委員會設置辦法
台北水源特定區管理委員會	台灣省政府	主任委員由建設廳長兼任、副主任委員由台北市政府派員兼任	專任執行長		台北水源特定區管理委員會組織規程
台北翡翠水庫管理局	台北市政府	專任局長			台北翡翠水庫管理局組織規程
石門水庫管理局	省建設廳	專任局長			作者本身暫缺
曾文水庫管理局	省建設廳	專任局長			作者本身暫缺

與權限為例。目前，針對大台北水源水質與水量的保護，雖設有台北水源特定區管理委員會（以下簡稱水管會），以及翡翠水庫管理局（翡管局）。然而，兩者在組織形態與權限規劃上都有許多值得重視的問題。整個翡翠水庫集水區的地域範圍與用水區域跨越台北市與台北縣；然而，水管會卻設於臺灣省，而翡管局則設於台北市。此外，水管會的委員都是各級政府或機關派來兼任，本身只有執行長以降才是專任人員。而主任委員由省建設廳長兼任、副主任委員由台北市政府派員兼任，更充滿相互尊重卻又各不承擔全責的色彩。

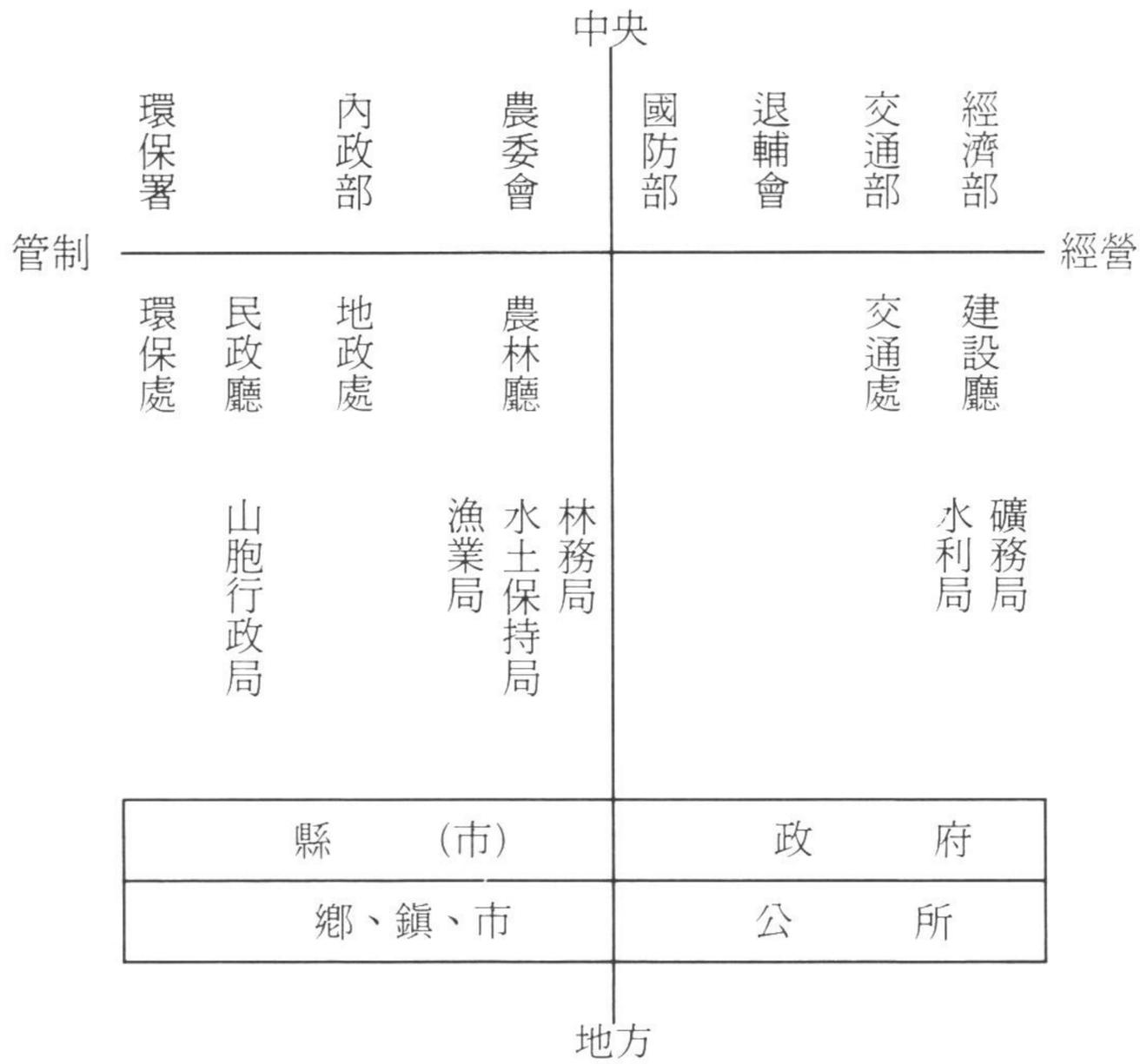
翡管局設於台北市政府，置專任的局長、副局長，與水管會有所不同。然而，不論是水管會

或翡管局，均有權限空盪的問題。雖依各自的組織規程，兩者均有法定任務，但其法定權限，仍須依各種專業法律的規定。而由於現行各種專業法律幾乎不以此等專責管理機構為主管機關或執行機關，使其管制權限曖昧不清，而在管制事項上處處力不從心，大失針對重要集水區設立專責機關的原意。

水管會與翡管局的管制權限均相當有限，而與集水區功能目標相關的機關則相當複雜，包括環保署、內政部、經濟部、農委會等中央部會間的權限劃分與行政協調，也包括台灣省政府各廳處、台北市政府、台北縣政府及其他鄉鎮市公所的權責關係，一如圖一所示。如果再加上台電、自來水公司等事業機構，則更為複雜。由於相關機關縱橫複雜，沒有一個機關是主導者，權責劃分不清的情況下，往往造成遇事互踢皮球的現象。最近新店市公所未經法定程序於直潭壩附近擅自開闢環山道路事件，即是最好的例證。如果不能在行政管理體系作較大幅度的檢討興革，類似問題仍將會層出不窮。

目前設於經濟部的德基水庫管理委員會，雖專為德基水庫所設立，但其功能、職掌以及組織結構均有可議之處。依經濟部德基水庫集水區管理委員會設置辦法的規定，德基水庫管理委員會雖設於經濟部，但其委員則由各有關機關及學者專家組成（第三條）。任務大體侷限於治理工作與經費的協調、策畫與審議，沒有行政管制的權限。而整個管理委員會的組織設計，仍有許多值得檢討的餘地。

在人員方面，除了委員由各機關代表及學者專家組成以外，從執行秘書以下的人員，都是由



〈圖一〉集水區相關機關縱橫關係圖

台電調兼（第六條），所需行政經費更是由台電年度預算支應（第八條）。雖然台電在集水區中有水力發電廠，但針對整個德基水庫治理的規劃與審核所設立的委員會，在人員組成與經費籌措上如此地仰賴台電，確有商議的餘地。

（二）法令規範體系零散

現行有關集水區管理的法律有飲用水管理條例、自來水法、山坡地保育利用條例、水污染防治法等；行政命令則有台灣省水庫集水區治理辦法、台灣省河川管理規則等，一如表三所示。然而，此等法律的分布零散，主管機關更是因法而異，此種不一致的零散現象，與具有整體特性的集水區格格不入，造成適用上的困難。例如，依現行山坡地保育利用條例第三十二條規定，集水區內之山坡地保育利用，應配合各該所在地集水區經營計畫辦理，並於興建水庫時，優先納入興建計畫內實施。此條文規範集水區內之山坡地，而不及於他種土地，在體系上徒增困擾。針對集水區土地的管制，山胞保留地管理辦法也有所規定（例如第三十一至第三十三條）。森林法中亦有關於集水區內林木管制的規定（第十三條）。甚至在野生動物保育、觀光風景區的設立管理等，都有其他法令作規定，法規體系相當紊亂。

從前述規範力求明確的原則以言，針對「集水區」此種特殊區域，理應有一專法用以規範全盤地區的規劃、設計、經營、管理，而非任其尋覓廣泛複雜的法源，且針對不同事務接受不同機關的管制。目前我國有關集水區的專門規範僅有台灣省政府於民國六十五年公布七十年修正的「台灣省集水區治理辦法」。此一規範一方面為地方性質，另一方面為命令層次不具法律位階，適

〈表三〉集水區相關事項各級法規對照表

事項	法規	中央法律	中央命令	省法規	主管機關	備註
集水區之治理				台灣省水庫集水區治理辦法		
集水區內農業之經營管理		農業發展條例(16)	農業發展條例施行細則(6)		農業委員會 省(市)政府 縣(市)政府	
土地使用、分區管制、建築管理		土地法、土地法施行法、區域計畫法、都市計畫法、平均地權條例、建築法	土地登記規則、區域計畫法施行細則、都市計畫法施行細則、非都市土地使用管制規則、平均地權條例施行細則、違章建築處理辦法		內政部 省(市)政府 縣(市)政府	地政機關為土地法的執行機關
山坡地之開發利用		山坡地保育利用條例、農業發展條例(17)	農業發展條例施行細則(7)、(8)		經濟部 農委會 省(市)政府 縣(市)政府	
山地(胞)保留地之地籍、地權及開發利用		農業發展條例(17)、山坡地保育利用條例(37)	同右、山胞保留地管理辦法		內政部 省(市)政府 縣(市)政府	執行機關為鄉(鎮、市、區公所)

水污染防治	野生動物之保育	國家公園之設立、管理	水利行政事務	礦業權之設定及劃為禁採區或國家保留區等	國有林之編定、經營管理	觀光事業之計劃、管理	道路的規劃、修建、養護
水污染防治法、 飲用水管理條例	野生動物保育法	國家公園法	水利法、電業法 (水利發電)	礦業法(22、50、 8111)、礦業安全 法	森林法	發展觀光條例	公路法
水污染防治法施行細則		國家公園法施行細則	水利法施行細則、台灣地區地下水管制辦法			風景特定區管理規則	
			台灣省灌溉事業管理規則、台灣省河川管理規則				
環保署 省環保處 市環保局 縣(市)政府	農委會 省(市)政府 縣(市)政府	內政部	經濟部 省(市)政府 縣(市)政府	經濟部 省(市)政府	農委會 省(市)政府 縣(市)政府	交通部 省(市)政府 縣(市)政府	交通部 省(市)主管廳、 處、局 縣(市)政府

農藥管理	農藥管理法	農藥管理法施行細則	農委會 省(市)政府 縣(市)政府	執行機關為直轄市環保局、省轄市政府、鄉(鎮、市公所)
廢棄物清理	廢棄物清理法	廢棄物清理法台灣省施行細則	環保署 省(市)政府 縣(市)政府	執行機關為直轄市環保局、省轄市政府、鄉(鎮、市公所)
空氣污染防治	空氣污染防治法	空氣污染防治法施行細則	環保署 省(市)政府 縣(市)政府	執行機關為直轄市環保局、省轄市政府、鄉(鎮、市公所)

用上自有其限制，也會發生層級不明之處。例如，目前台灣省集水區治理辦法乃有關集水區治理的「根本大法」，在範圍上僅限於台灣省的規範層次，該辦法第一條乃開宗明義地揭示：「台灣省政府為治理水庫集水區，以維護水庫效益，特訂定本辦法」，但當決策當局決定於經濟部下設德基水庫管理委員會時，也在「經濟部德基水庫管理委員會設置辦法」的第一條開宗明義地規定「經濟部為治理德基水庫集水區……」，單從目前規範集水區的「根本大法」觀察，究竟「治理集水區」是省的職權或是中央的職權，頗不明確。

四、制定集水區管理法芻議

有鑑於目前行政管理體系與法令規範體系未能與以集水區為本位的管理理念相符，而造成行政管理體系紊亂與法令規範基礎薄弱的問題，有必要制定一部「集水區管理法」，作為集水區管

理原則、組織形態、決策程序、管制事項、經費來源等事項的規範基礎。「集水區管理法」的制定非但能解決上述法規體系紊亂的問題，透過法律內容針對組織形態的妥善規劃，亦能一舉解決行政管理體系紊亂的問題。

就立法形態而言，由於集水區不只一個，且各個集水區在地理、人文以及產業等方面均有不同，「集水區管理法」容有二種立法形態足資選擇採用。一為針對各集水區依其重要性依序分別訂定個別法律，於法律中將該集水區的管理原則、組織形態、決策程序、管理事項（包括土地使用分區）以及經費來源等事項作完整的規定。例如針對德基水庫集水區，訂定「德基水庫集水區管理法」，針對翡翠水庫集水區制定「翡翠水庫集水區管理法」。另一種立法形態則是先行制定一部得以適用於各集水區的「集水區管理法」，再授權針對各集水區的性質訂定個別計畫或細則，與國家公園體系先行制定國家公園法再針對各國家公園法訂定國家公園計畫的性質相似。兩種立法形態之間，就立法經濟與法律體系的考量，後者似較值得優先考慮。

至於立法內容，礙於篇幅，此處無法詳細規劃。倒是在立法原則上應能掌握集水區的特性，充分發揮環境預防、分區管制、比例性民主參與、使用者付費、合理補償、公私管制並重、以及立法彈性等原則。此外，立法之際應考慮新法與既有法律體系的聯結關係，並作出相應修改他法的規劃，以求整體法律體系的完整一致，避免各行其政而難以聯結的弊端。

五、結論

「一條河川，一個問題」，乃河川管理的理念。然而，由於現實的限制，此一理念很少在臺灣地區實現。事實上，每一條河川、流域或本文所強調的集水區，都隱藏者各種利益衝突——上游與中下游、不同產業之間（如養豬戶與水產養殖戶）或不同行政區域之間——，有待在組織形態上與實際運作上，切實面對利益分配與民主參與等問題。由於現行制度不論在行政管理體系或法律規範結構上，都未能切實面對集水區在水的議題上利害相互依存的特性，終於導致水量水質上的諸多問題。為了解決台灣地區「水」的問題，有待將水量與水質問題一體考慮，並以集水區為本位作制度設計與規劃，尤其應透過以集水區為規範單元的專法，釐清目前行政管理體系與法規結構紊亂的現象。本文對「集水區管理法」立法的芻議，應僅是未來國人正視「水」的問題的一個開端。