

「水資源管理的法律革新」的我見

謝長廷

水源及流域是自然形成的，而行政區域是人為劃分的，兩者往往不相一致。因此，針對水源的管理，必然遭遇管理結構的零散，以及立法體系的矛盾。多年來，台灣地區的水資源管理，績效不彰，其主要癥結，亦肇因於此，葉俊榮教授的論文，把握台灣水資源管理問題的根本所在，從理論與實務角度，深入分析集水區管理立法的必要性及基礎背景，主張以「集水區」為管理本位，制定「法律」位階的「集水區管理法」，其觀點敏銳而深入，令人欽佩，筆者謹補充淺見如下：

一

探討台灣本土水資源之公共政策，基本上離不開三個重要原則。

第一、要掌握全部資源量的評估，特別水資源的運用很廣有水力發電、自來水源、農田灌溉、水利發展航運等等不同的使用功能，必須有不同的管理概念才可達到物盡其用的境界。

第二、以有限的水資源面對人口數量不斷提高、生活層次也相對提升之前提壓迫下，開源節

流之觀念在資源開發上形成互通互惠的關係，特別是節流之運用得當比開源的效果更大更實際。

第三、對質的要求跟著環保概念之建立和技術層次之突破有其迫切之需要，所謂水量、水源、水質三水一體之重要原則，必須配合國家長遠規劃之藍圖，慎重定位。就法律的觀點，其主要立法精神在如何維護國家水資源之自然性、完整性方面以及防治因人為因素破壞污染之規定。其法源基礎，必須先排除地域性之障礙和行政體系的不良分工所導致的子法和母法之矛盾或中央地方權責劃分不清之盲點。否則法規再週延，由於體制上紊亂不彰，執行上困難重重，等於空有法規，形成立法從嚴執法從寬，對整個國家水資源之管理難以發揮，產生多重浪費。

二

以民國七十年修正之「台灣省水庫集水區治理辦法」共二十六條規定和七十九年發布之「台灣省水庫蓄水範圍使用管理辦法」共十六條為例，其最高仲裁機構為省政府。如按現行法令層次以此法為母法時，在執行上顯然會產生很大爭議。葉教授所提出行政管理體系紊亂之五大特點非常清楚指出其間之矛盾和不合理，因此法律形同虛設，違法大有人在，以前比較保守純樸的社會風氣，違法的人都是不知者，不是故意的，可是現在整個社會風氣敗壞，政治文化低俗，特權金權橫行，大部分犯法的人都是知法犯法，就拿山胞保留地，是以保存原有資源之精神和農場地鼓勵榮民開採資源之精神相違背來講，就有法律漏洞讓一些知法犯法的人加以利用。所以正本清源的水資源法律，應該以天然形成的集水區為單元，擬定符合全國通用的法令為母法之依據，「集

水區管理法」為母法，其立法原則充分掌握集水區的特性，充分發揮環境預防、分區管制、比例民主參與、使用者付費、合理補償、公私管制並重。以及預留立法彈性之空間原則，另外再授權針對各集水區的特定性質訂定個別細則為子法，如此母法與子法有其共同性、一致性，在整個法規的結構上，能夠樹立超然的立場，才能有效管理國家之水資源。至於其他舊有相關法令如何修改也是相當重要的一環，否則整個法律體系不能溶於一元，僅建立「集水區管理」之母法，其效果也必然大打折扣。

三

立法的層次考量有幾點應考慮事項：

(一) 水權的重新定位

國家資源屬於全民，以往中央和地方爭水權管理的例子經常可見。原本政府的立場是保護人民所擁有的資源，結果變成政府為了爭權而忽視人民的權益，所以水權之歸屬，應以超然的立場重新定位。

(二) 法制化宜採階段式完成

目前存在權責不分之行政管理單位，有中央和地方，也有各不同功能之主管單位，形成垂直和水平之座標，如果一次完成立法，要解決不同單位的需求，恐怕形成妥協下的法令，可能更複雜化，因此設定不同階段的目標，經過漸近修改方式，一方面在行政管理體系重新分工，一方面

考量不同座標的互動關係，同質性先規劃原則，比較容易落實。

(三)專業人才的儲備

除了以法律的專業人才從事修法之研究之外，還必須引進一些國外已開發國家之經驗，因此必須儲備有關資源維護方面的技術人才，如能二者合為一，由具有法律素養的人才派去國外考察並加以訓練資源維護方面之專業課程，將來由這些人才來提供設計，對今後水資源方面的法令，才可能提高品質和水準。

(四)立法的精神

從另一個角度來看，其實並不希望人民犯法，改為政府在環保理念方面應加強宣傳和教育，同時對違反法律的處罰方式，也要有提升環保理念的教育作用（例如罰金之收入，應用於植樹或加強環保），只要人人懂得維護水資源，大家守法，不要知法犯法，那麼今天我們探討水資源的公共政策和水資源之法律問題，就達到維護資源的積極意義了。

研討內容

發 言

一、盧繼承（林務局）

評論文中〈表一〉集水區土地類別與管理機關裡，尚有幾個林地代管機關沒有列進去，第一個是內政部的國家公園管理處，第二個是行政院退輔會的森林開發處，第三是台大、中興的實驗林管理處，第四是林業試驗所的林業試驗地。

二、林聖崇（綠色和平組織會長）

對葉教授這篇文章，我覺得他是用心良苦，他真正是對現實體制去做一個修法。不過，我覺得這個法會越弄越亂，因為剛剛邱教授也提到，事實上這個法以後還要跟現行法相互切磋，甚至牽涉到一些主管機關的權責。整個來講，我個人的看法是台灣應照流域形式、集水區的型態重新劃分六、七個省，這樣才能真正的解決。以宜蘭為例，由於宜蘭地形皆屬同一流域，所以，就便於管理。可是，台北縣市及上游的桃園縣，因派系不同，使得協調不易。所以應該要重新劃為省，這是基本解決的辦法，我建議葉教授以後研究應朝向這方面。由於利益共同體，如此才能去愛鄉土及這條河川。用區域性河川流域管理辦法，我認為是不可行的，雖然這在美國、中國大陸、歐洲萊茵河都有這些管理辦法，但，台灣很小，河川並沒有流經過好幾個國家，因此，要實施地

方自治、劃分成好幾個省，這樣才能真正有愛鄉土的意識。提出個人看法，就教葉教授或謝委員。

三、湯定時（國軍退除役官兵輔導委員會）

我很佩服三位法律專家為我們森林系的東西做出這麼好的研究。因為在水保系和環保系沒有分家以前，集水區管理是屬森林系的東西。也佩服謝委員一針見血的點出行政區域是人為的劃分，集水區管理是自然形成的。文章裡有二十二個集水區可能不知道從那裡來的，據我了解，只有林務局是跨越省市的，早期是分成十三個林區管理處，因為精簡變成八個管理處，每個管理處都跨了好幾個縣市，所以，依環境的不同而將全省分成二十二個集水區，此其出處。個人認為守法的精神最重要，法律定的再多，缺乏守法的精神，仍無法將水治好。

四、郭俊銘（東勢區生態環境維護協會）

關於集水區管理法的問題，不知主辦單位是否要繼續往這方向去推動，如果是的話，那本次研討會忽略了一個非常重要的單位——行政院農委會。由於集水區是定義於丘陵地以上，通常以一個水庫作為標準，以大甲溪為例的話，可能就是以石岡水壩以上或以德基水庫作標準。但在上游的農業政策若定的不是非常嚴謹，而且考量面也不周詳的話，會使水資源運用在上游就已被壟斷了。現在台灣各個河川都會面臨的情形是流量一年比一年低，但發生洪水的機率卻一年比一年高。而發生旱災的機率，已由二十年、十年降到最近的五年了。如果，農林業政策定得不周全，我們的徒法不足以自行，將來沒水的時候，我們保護什麼？所以，實有必要與農委會保持適當的聯繫。

五、陳國成（中興環工系教授）

我覺得我們太缺乏統合性。當我們在討論河川流域的問題時，我想集水區就是跟流域在一起的，而對剛才邱教授所提的管理法，是不是應該還以河川流域為主，因為它包括集水區，比如大甲溪的流域就包括德基水庫的集水區。如此，剛才幾位教授所蒐集的法律資料，必要的話，可能要做一點統合的合作。

另外，關於管理局方面，我也提出建議。我想，如果把流域管理交給地方可能有困難。先是專業人士和財務問題，我們期望將來能把地方的財務落實給地方，及將人才分散到地方，讓大家共同治理水源。尤其水源本身流過好幾縣，希望也能每縣分段負責。至於利用流域來劃分省級，我想就有點導果為因了。我想以流域本體結合中央專業人才，然後讓地方實際運作，那麼請諸位配合法令方面，將法令統合起來，這樣的話，今天的討論比較能找到焦點。謹提出建議，多謝各位。

六、陳明健（台大農經系教授）

請教葉教授，這題目是台灣地區水資源管理立法的問題，不曉得各種不同的資源或污染是否都要有一個區？當各區相衝突時，該如何解決、協調？謝謝。

回答

一、葉俊榮（報告人，台大法法律學系暨法律學研究所副教授）

謝謝二位評論人及在場的各位先生、小姐給我的指導。這裡面的確有相當多的問題值得去解

決。我剛剛特別提到，我提出的是一個 idea，一個 package，法的走向、內容有很多地方需要再去推敲。剛才特別提到集水區管理法的觀念，這裡面有二種立法型態。一種方式是針對每個集水區就有一個專法，換句話說，真正落實到這地方，我們需要什麼樣的行政組織，怎樣的經營型態，要用什麼樣的財務基礎，也許就有一套制度在。另一種方式，把抽象原則提出來，算是母法的觀念，一個共通的原則立出來，裡面則有很多制度設計上的彈性。如此，各個集水區在針對它的自然、社會、經濟利用狀況去做細部的規劃報告，像國家公園法的體制，有一共通的，然後，各個國家公園再去訂他的細部計畫，這樣就有一個立法彈性的觀念。我個人比較喜歡第二種方式，也就是訂一個共通的母法和基本原則，及各種可能的多元組織型態。這變成一種更 decentralize（地方分權）的一種作法，比較不統一。或者我們認為只有一種組織型態，一定要成立目的事業公法人，那也可明明白白的定出來，整個就是一種目的事業公法去做，我們的財務基礎怎麼做，要不要成立一個基金或循環基金的方式去運作，法律可能可以做這樣的一些規範，管制權如何劃分，要不要把一些廢棄、空污、野生保護法等一些事權集中給目的事業公法人或特定管制機關，這些都是可以考慮的。這地方提出來的是將來可能提出的一些架構，以後是否往這方面推也不知道。也許那些機關覺得有必要提這些草案，也許在場的立委覺得這樣很好，他們願意往這方面去組成一個研究小組等等都有可能。至於落實在實際上可用的，若真的需要訂新法律的話，則必需考慮到法律結構、狀況。若不考慮既有的結構的話，以後一定窒礙難行的，國家公園法是一個非常失敗的例子。立法非常講究對現況的了解及未來做規劃。我們討論了好多的水資源、水源保護區的管制事項，這些都是在計畫裡，比如土地使用計畫等各方面，非常細膩的，往往連

執行機關都不明確有那些權限。至於管理機關的問題，以我個人的想法比較喜歡結合一點經濟方面的「羊毛出在羊身上」的理念，使其自給自足，享受權力的人負擔義務的一個觀念，即剛剛特別提到的比例性的民主參與，也就是說，在這裡面你是直接利害關係人，關係的程度多大，你的參與就有多大，這很像公司的股東觀念，先用目的事業法人的觀念進來，但裡面各個成員所參與的不是大家都平等，比如用水大戶，對自來水廠的參與就比較大一點，小戶參與則小。這條河川流域如何整治、投入多少預算，若由一人完全決定，這樣會有很多弊端，如果花的就是你們的錢，你要投資多少、要不要花幾百億來整治，受益的是你們，受害的也是你們，因為錢從你們那裡來，不是從全國稅收來的，這樣一個觀念推行進去的話，可能會好些。這是個人的一種看法、架構而已，故未在論文中提出。

剛才綠色和平組織的這位先生提到六省的建議，並非一種極端的看法。事實上，以前也考慮到一省多制、多省多制的一些構思方向，這牽涉到以後地方自治相關連的，我個人想回避這問題。另外，提到二十二個集水區是怎麼來的，台灣到目前為止，尚未有正式對集水區有幾個做官方的宣布，主要是參考住都局的資料，他提到有二十二個，甚至把名稱列出，是否妥當，我是外行、不清楚，那也不是我探討的重點。剛剛提到統合性的問題，我覺得非常重要、而且深有所感。事實上，整個統合是國內面臨的大問題，包括學術界、行政機關都面臨這樣的問題存在。我國流域與其他國家的是不一樣，而二十一條主要河川的樣態又非常不同，集水區也不一樣，這問題我必須再做研究，謝謝大家。

二、謝長廷（評論人，立法委員）

關於守法的習慣，我認為制度是可以配合。裡面有提到，外國砍伐樹木或毀壞森林，主要是罰人種樹，砍一棵樹，罰種三、五棵樹，即使很多人砍樹，樹也會越來越多。我們則是用罰金，所以樹越砍越少，毫無教育作用。關於根據流域劃定很多省，我覺得非常好，基本上這跟生活圈是一樣符合責任政治及市場機能的原則。比如：台北市的水源，住與用的人不一樣，觀光與用的人也不同，而管理跟用的人也不一樣，所以，這三種住、觀光、管理人，水受污染了，他不必負責後果，而整治也不是用他的錢或稅金。所以，這樣的構想是符合市場機能，當流域是一個行政區域，要污染的人會考慮到這是我的稅金，有共同體的感覺。所以，我認為應該肯定的，謝謝。