

# 「六年國建水資源之需求與衝突」 評論一

◎柯三吉

就台灣地區過去四十年來的經濟發展過程而言，依我看來應有三個關鍵發展階段：第一應是政府剛播遷來台時，外有中共的虎視眈眈，內有因二二八事件所引發的社會不安，然政府毅然決然推行土地改革政策，六年國民教育，並同時推動進口替代策略建立民生工業，後於一九六〇年代推動出口擴張策略將我國輕工業產品推向國際市場，這一連串的公共政策，在東西冷戰高張時期，配合西方的圍堵政策，台灣地區就在這穩定的國際局勢和先總統硬性的威權體制領導下，創造了「經濟奇蹟」，即高度經濟成長（一九五〇年代經驗成長率平均八·四%，一九六〇年代平均一〇·八%），併隨公平的所得分配（G.D.P.係數由一九五三年的〇·五七六二降至一九七二年的〇·三〇一〇）。

第二階段應是指一九七〇年初期，上述的經濟奇蹟，在政治上遭逢空前未有的挫折，即我國退出聯合國、日本承認中共和美國總統尼克森訪問中共，國際局勢對我形成大逆轉。在經濟上又逢第一次石油能源危機，同時過去二十年來以勞力密集為主的產業結構，在其它開發中國家逐漸趕上的情況下，當然必須轉型。所幸，在此關鍵時刻，政治權力完成和平移轉，經國先生就任行

政院長，為因應這些政治和經濟颱風，在其軟性威權體制的強勢領導下，推動十大建設，這一以交通建設和重化工業為主的公共政策，企圖促使產業型態轉向技術密集和資本密集產業，並藉此強化台灣地區的基本建設，結果在一九七〇年代間證實是相當成功的一項經建計畫。然為維持經濟高度成長及提昇精神文化，乃又於一九七八年推動十二項經濟建設，其中雖仍以交通建設為主，但因涵括文化中心和廣建國宅建設，而被認為已廣及社會面的基本需求。接著，政府又於民國七十三年推動十四項經濟建設，計畫內容雖也以交通和重工業為主，但已涵蓋防洪排水、水資源開發、自然生態、都市垃圾處理及醫療保健，顯然對環境保護已給予相當的重視，並於民國六十九年設立新竹科學園區，更可看出政府發展高科技的決心。結果如眾所周知，台灣地區經濟持續高度成長，一九七一至八〇年平均為九·七%，一九八一至九〇年平均為八·〇%，同時由於國營企業的成本經濟規模，使台灣地區安然度過第二次石油能源危機，通貨膨脹問題則一直不嚴重，實質國民所得不斷增加。

然而，問題是，十四項建設推動時已是經國先生晚年，政策貫徹力並不足，績效不顯著，十二項建設則和十大建設相同，皆偏重硬體建設，加上民國七十四、五年間貨幣和財政政策失衡，導致股票狂飆、房地產大幅上揚，整體社會和經濟秩序大亂，嚴重影響工作倫理，社會公平更受到嚴重挑戰，而十二和十四項建設的執行進度嚴重落後，交通基本建設再現不足，環境污染日形嚴重、文化休閒品質和設施相形不足，區域發展更是不平衡，以七十九年的統計資料，北部地區的平均所得如為一二三元，則東部地區只有七十元，如此發展型態，雖在七十九年有八千美元的每人平均國民所得，就軟體層面來說，已是「低度發展」。因此，經建會乃以整體性觀點，修正

過去偏重經濟建設的弊病，研提國家建設計畫，以「重建經濟社會秩序，謀求全面平衡發展」為總目標，而以「提高國民所得、厚植產業潛力、均衡區域建設和提升生活品質」為主要發展目的，誠如「國家建設六年計畫第一冊」緒言所稱：「總括來說，國家建設六年計畫不僅強調公共設施的充實，更著重資源開發、配置以及區域均衡發展，可說囊括攸關生活品質的一切軟、硬體建設，範圍涵蓋了經濟、社會、文化、教育、醫療等各個層面。」依筆者的研究心得，一九九〇年的國家建設六年計畫應是台灣地區關鍵發展的第三階段，因這六年國建計畫將為台灣地區奠定邁向先進國家的發展基礎，而隨因威權體制的政治民主化轉型過程，將可使台灣經驗成為開發中國家的標竿，而在公元二千年中華民國應可躋身已開發國家之林。

以上對台灣地區發展過程的簡述，無非在凸顯六年國建在目前和往後對我國發展的重要性，但要緊的是，我們必須提醒政府主管當局，值此推動之際，進度雖有落後，八兆兩千億的總需求資金在籌措上也有困難，但一定要把握軟硬體並重的原則，不可犧牲軟體建設，應秉持策略性規劃的優先順序，並更應尊重整體性的思考，使未來的生活品質不致和先進國家有太大的差距。

基於這項瞭解，筆者認為仍可進一步探討「水利防洪」（包括水資源開發和保育）在六年國建中的配置情況。根據「國家建設六年計畫第二冊第九篇」的概估，按照功能別來區分：「運輸通信」需求金額為二七、七一一億元（三三·七％）、「能源開發」為九、九九八億元（一二·一％）、「都市住宅」為九、三一一億元（一一·三％）、「社會福利安全」為七、九四八億元（九·六％）、「文教」為七、九〇七億元（九·五％）、「水利防洪」為四、四四四億元（五·四％）、「工業」為三、三四一億元（四·一％）、「環境保護」為二、八九六億元

(三·五%)、「農林漁牧」為二、六七二億元(三·三%)、「科技」為一、三三五億元(二·八%)、「觀光遊憩」為一、二六五億元(一·六%)、「醫療保健」為一、〇七八億元和「服務業」四〇八億元(〇·五%)。由此觀之，水利防洪在六年國建的資金需求所占比例，(如加上部分列在環境保護的項目)應是不低，可見政府對水利防洪和水資源開發的重視。

當然，水利防洪和水資源開發的政策位階性還應從其政策目標來考量。根據「國家建設六年計畫第二冊第三篇，六年國建對水資源的發展目標是開發和維護並重，這由其第二章所宣示的發展目標可知：

(一)統籌規劃且及時增闢新水源，並有效利用既有水源。  
(二)確立用水付費合理反映成本原則，積極推行節約用水及加強既有水源之調配。  
(三)加強集水區保育、防治水源水質污染及嚴格管理地下水，謀求水資源之永續利用。  
(四)整體規劃治理河道與集水區，以涵養水土資源，減低洪水災害，並促進流域水資源之最佳利用。

(五)積極擴展公共給水系統，提高供水能力，改進供水品質。  
(六)增建防洪排水設施，加強海堤整建，以減少洪患潮害損失。  
(七)加速更新改善農田灌溉設施，改進灌溉營運效率。  
(八)加強維護各類既建設施，有效管理河道、集水區及水庫等，以確保其功能。

準諸上述，雖只有(二)、(三)和(四)是比較明確的水資源維護目標，顯然還是比較著重開發的目標，但應已是難能可貴。問題是，這些開發和維護目標必須透過六年國建計畫列入預算的各項執

行計畫才能推動。可是由表一得知，屬於維護目標的執行計畫只有：「石門水庫集水區治理」（五·八億元）、「#6小型水庫集水區治理」（一〇·一億元）、「曾文水庫集水區#4治理」（五·五億元）和「加強山坡地保育利用」（二十七億元）。合計約四八·四億元，占全部概括預算的一%，也許維護保育設施成本較低，但比例可能太低。而諸如地下水庫為資源科技的發展、「地下水超抽」和「河川砂石」等重要的維護措施，都未列入執行計畫中。顯然這些計畫是比較偏重水庫開發和改善自來水供水設備，這當然是正確的方向，因水庫和自來水為當前和未來台灣地區水資源供應的最重要來源。

然而，如上所述，如果未來二、三年內六年國建的資金來源不足，而必須維持整體性的原則，則「水利防洪」項目的預算必然受到影響，屆時是否先停止乙級部分的計畫，再修正和減少甲級部分的計畫？這恐是值得探討的重要課題，但要緊的是還要保留維護目標的執行計畫，不可有所偏頗。

其次，筆者願就六年國建中關係「開發和維護水資源」的各項計畫中，最被忽略的水利行政管理體系問題提出討論，在其四章所提的配合措施中，雖有「增加水資源工作人力、提升水資源技術能力」和「修改不合時宜水資源法規」，但就是不提水利行政體系的調整問題，予人有一頭輕腳重之感。事實上，近年來因旱災四起，已引起國人對水資源的重視，連帶的對水利行政就有各種爭議，尤其以設立「水利總署」的呼聲最高。就行政理論而言，如將各種和水資源相關業務全部或大部分納入「水利總署」，當然可收指揮運用之效，蓋權責統一、責任歸屬明確。然而，就經濟部主管的工業用水和水力發電，農委會主管的農業用水和農田水利處理，以及內政部

表一 國家建設六年計畫擬核列之計算明細表

(81至86年度)

單位：億元

功能別	計畫名稱與內容	主管機關	實施期間	概估金額
水利防洪	—合計			4,443,8
水利防洪	—水資源—連續+甲+乙			2,406,4
水利防洪	—水資源—連續性			685,7
	石門水庫集水區治理	省府	81-86	5,8
	農田水利設施更新改善	省府	81-86	34,8
	水庫安全檢查及維護	省府	80-86	3,9
	籌設自來水事業機構	高市	80-89	156,0
	鯉魚潭下游自來水工程	省府事業：自來水	80-87	15,6
	石門水庫淤積泥砂抽除	省府	73-84	2,7
	減免農田水利會會費	省府	81-86	114,0
	大型灌溉設施更新改善	省府	81-86	33,0
	南化水庫頭下游自來水	省府事業：自來水	80-82	50,0
	苗縣鯉魚潭水庫#1工程	省府	75-81	15,6
	南化水庫工程計畫	省府	76-82	50,1
	牡丹水庫工程計畫	省府	78-82	61,9
	集集共同引水計畫	省府	80-86	129,5
	地下水觀測網計畫	中央：經濟部	81-87	12,9
水利防洪	—水資源—甲級			812,6
	東港小琉球第二海管線	省府事業：自來水	83-84	4,0
	改善飲用水質計畫	省府	83-85	37,4
	澎湖水資源綜合開發	省府	82-86	4,8
	新山水庫加高計畫	省府	82-85	20,0
	烏溪大度攔河堰工程	省府	83-84	40,0
	坪林水庫計畫	省府	80-90	150,0
	美濃水庫工程	中央：經濟部	81-89	231,0
	建民水庫興建計畫	省府	85-90	85,0
	竹縣寶山第二水庫工程	省府	84-87	54,5
	自來水建設計畫	北市	80-90	154,4
	水利事業資訊系統計畫	省府	81-86	2,6
	台糖改善自營農場灌排	中央事業：台糖	82-90	1,8
	自來水處理設備自動化	省府事業：自來水	80-90	19,6
	水文觀測計畫	省府	81-86	5,9
	自來水經營管理資訊化	省府事業：自來水	81-90	

功能別	計畫名稱與內容	主管機關	實施期間	概估金額
水利防洪	—水資源—乙級			908,1
	#6小型水庫集水區治理	省府	80-86	10,1
	自來水供水設備擴建	省府	80-90	589,5
	無自來水供應地區給水	省府事業：自來水	80-90	60,0
	加強自來水管理抽換更新	省府事業：自來水	81-90	150,0
	自來水用戶外級抽換	省府事業：自來水	81-90	40,0
	曾文水庫集水區#4治理	省府	81-90	5,5
	德基水庫三期整體規畫	中央：經濟部	81-86	8,7
	自來水系統檢修補作業	省府事業：自來水	81-90	18,0
	自來水錶汰換計畫	省府事業：自來水	81-90	24,0
	自來水修漏機動化計畫	省府事業：自來水	80-90	2,3
水利防洪 水利防洪	—防洪排水—連續甲+乙			2,037,5
	—防洪排水—連續性			1,284,8
	洲美提防新建一期	北市	81-83	18,9
	大里溪治理計畫	省府	79-86	212,6
	東部及蘭陽治山防洪	省府	75-86	51,0
	八掌溪治理工程實施	省府	80-83	36,0
	關渡堤防新建一期	北市	81-83	26,9
	仁愛河河堤整建	高市	81-86	2,0
	急水溪治理工程實施	省府	80-83	23,8
	北區防洪計畫#3實施	省府	79-84	339,6
	新虎尾溪治理工程實施	省府	81-82	29,9
	山坡地災害緊急處理	中央：農委會	81-86	1,3
	基隆河整治計畫	北市	81-85	260,8
	西部地區治山防洪	省府	81-86	243,2
	加弘山坡地保育利用	省府	81-86	27,0
社子島防潮堤加高工程	北市	81-86	11,8	
水利防洪	—防洪排水—甲級			58,0
	基河成功—南湖橋岸堤	北市	80-82	37,3
	水資源及河川排水治理	省府	81-86	10,5
	西部治山防洪—台北市	北市	81-86	10,2
水利防洪	—防洪排水—乙級			694,7
	繼續河海堤後續#6計畫	省府	81-86	433,4
	加強河川管理計畫	省府	81-86	5,4
	加強排水維護計畫	省府	80-86	12,0
	水利工程防災急待辦理	省府	81-87	12
	區域排水工程後續六年	省府	81-86	232

資料來源：經建會。

主管的自來水和下水道建設而言，都是各該部會主要業務之一，而且和該部會的其它相關業務息息相關，如全劃歸「水利總署」後，不但未解決協調問題，反而更增加協調上的困難，因此，在中央是否有必要成立「水利總署」，筆者持保留看法。

就個人多年來的研究經驗，認為目前的水利行政問題還是在執行，這也是地方政府各項行政的通病。目前地方政府彼此間對水資源管理的權責劃分應還算明確（如表二的集水區治理行政系統為例）。而當前水利管理的嚴重問題，諸如：河川污染、超抽地下水、污染水源、河川砂石被盜採、侵占河川地和垃圾任意棄置河川地等，都是執行問題。地方政府在經費和人力不足，加上地方政治壓力的影響，水源被污染的情況當然相當嚴重，即使成立水利總署，在執行上還是需要地方政府的配合，如果說水利總署可負擔某些執行之責，目前各該主管部會也應可做到，因此，筆者認為以下六個方向是比較可以考慮的：

- (一) 立即釐清各單位間權責不分之處。
- (二) 如政府不願給予地方主管單位足夠人力和經費，則應負起部分的執行之責。
- (三) 應全力防治淡水河等八條受嚴重污染的河川，以建立民衆對政府公信力的起碼信心。
- (四) 各級政府應建立責任行政的觀念，對各項六年國建的水資源執行計畫執行不力的主管和官員應調整職務。
- (五) 台灣省自來水公司和台北市市政府自來水事業經營是否應朝民營化方向著手，值得深入探討。
- (六) 主管當局應規劃水資源和用水節約計畫以作為六年國建的執行計畫之一。



表二 集水區治理行政系統

一般集水區			水庫集水區	
區別	治理工程	行政單位	區分	行政單位
上游1000M以上	省林務局	縣市政府	大型水庫	水庫管理局
上游1000M以上	省水土保持局	縣市政府	中小型水庫	事業單位（農田水利會，自來水公司、台糖等）
上游1000M以上	省水利局 台北市建設局	縣市政府 台北市建設局		

資料來源：行政院經濟建設委員會，民80年，國家建設六年計畫，第二冊，100頁。