

# 「集水區保護與開發的衝突與調和

## ——永續發展理念下的改革方案——評論一

◎黃永桀

本文針對集水區之保護管理提出相當多的論點與見解、對台灣地區各集水區所面臨之問題，從規劃上、理念上、管制上做基本的剖析、也詳述國建六年計畫對集水區管理的影響；主要目的仍在以永續發展的理念探究集水區的管理，涉及面相當廣泛，也提出相當多的問題點讓讀者去思考討論，但缺乏較為明確客觀的解答方案，也許這正是作者留給社會大眾、學者專家、工作參與者以至決策者去判釋的空間吧。

集水區的保護與開發原本就是一體的兩面，互為盈缺，關聯至深。欲保護集水區，就必須避免開發，不得已則需減少開發所帶來之破壞，儘可能減少集水區內之人為活動，包括道路開闢、社區建築、探採礦、農牧使用、以及遊憩設施等。若要開發，必然降低保護層，也就犧牲了原有豐富的水土自然資源，甚而引發之水土流失、水質污染、生態破壞等衍生問題。保護與開發兩者欲同時存在於一集水區，則衝突是無法避免的。如同文中所做集水區問題的檢討述及：理念的分歧，集水區劃分的重疊糾葛，權責分配不明確，法令規範體系零散等等；如何尋找出保護與開發

之平衡點，則需要社會大眾的凝聚共識，高度的政治藝術，公正合理的社會價值，以及整體性之經濟效益考量。當然事前完善的整體規劃也是成功的要件。

有關「集水區的管制機關，管制權限」乙節，文中提及目前台灣水庫集水區諸多問題，如自然區域與行政區域重疊造成事權不能集中，行事標準寬鬆不一，不同土地不同管理機構，中央與地方權責劃分不清，專責機構功能不全等等，皆是目前存在且困擾已久的爭議點，急待有關單位速謀對策。文中曾建議設立「集水區管理委員會」之構想，以不同集水區設有專責管理單位，以統一事權，並反映上下游休戚與共的關係，作整體的規劃設計，上述理念有其永續性與適要性，政府必將參採，但需考量其時間性與位階性，另現有相關單位職掌分配，人員經費之調整，相關法令修訂等皆需統合。

有關「集水區管理法」之制度一節，文中建議先制定一部適用於各集水區的「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，以強化分區管制，鞏固法令基礎，及集中管制事權，此立意甚佳，但涉及目前現有集水區管理相關法規如森林法、國家公園法、山坡地保育利用條例、山坡地開發建築管理辦法、文化資產保存法、野生動物保育法、水利法等等，之競合問題，有待釐清。新制定的「集水區管理法」與原有各相關法律所規定的管制權限，管理或治理單位如何遵循，是否適應政府政策定位，是否適合各項不同功能目標的集水區，以上問題皆需要集思廣義，全盤規劃或可謀求一立法點。另社會環境、經濟變遷以及人文政治等也需要列入考量因素。

水資源管理與保護是目前全球關心的焦點，尤其環保意識高漲的今天，對水質要求高，水污

染防治皆需投入更大的心力。然集水區管理之問題非只水資源之保護單一項目而已，另牽涉土地資源利用保育，土地權屬管轄體制，環境生態及野生動植物保育，以及經濟開發與資源保育衝擊問題等皆需以國家整體經濟為考量重點，配合區域性發展、生態保育平衡、人文社會環境及自然地文條件，才能獲致圓滿結果。

誠如作者文末結語，本文提出各項問題是希望促成朝野各界對集水區管理作廣泛的討論與思考，透過更嚴肅，周延、廣泛的討論後能有新的制度改革方案形成，則是大家所期待盼望的。

有關水資源問題研討，早在民國七十一年（七十三年間，行政院經建會及經濟部共同籌組水資源小組做相當廣泛的研究討論，並編印報告立案，對於水資源工作之需要，曾提出十二項建議，包括水資源計畫之規劃，水與土地資源利用之管理，水資源計畫之實施，河道之管理及防護，水之供應分配與管理，區域排水系統之改善，農田灌溉之營運，水質保育及污染防治，水資源基本資料及研究，水資源法規，水資源工作機關及人力，及水資源工作資金等項目，可以說已涵蓋台灣水資源所遭遇之所有問題所在，而且部分建議已被採用並落實於實施計畫內，對於資源保育已或多或少達成具體成效。水資源工作，除技術改進之外，管理維護也不可或缺；硬體設施之新建外，軟體設施之配合也極重要。總結地說，今日水資源工作，非只限於集水區問題之探討，表面淺層之剖析不足以徹底解決，應是落實於政策之改革，方案之實施，全面革新立法方竟全功。凝聚各方意見，早日付諸行動才是今日重新探討水資源工作之主要目標。