

第二章

台灣「水龍頭」——宋楚瑜

宋楚瑜與水利結緣，的確是從省主席時代開始。在宋楚瑜之前，另一個關心水利的省主席正是李登輝。

宋楚瑜受李登輝的影響很大，有一回宋楚瑜曾經把當時的水利局局長謝瑞麟叫過去說：「我已經很用心了，可是和他對談還是不夠。」然而，在宋楚瑜任職省府這五、六年以來，他幾乎成了台灣政壇唯一關心水利的高級政務官。

民選台灣省長是宋楚瑜政治生涯的巔峰，他在省長任內雖然也碰到好幾次政治危機，然而，在這五、六年間，宋楚瑜碰到二次旱災、二次大水，一次超大型賀伯颱風，幾乎年年都是「水」給他造成最大的問題。在宋楚瑜還是官派省主席時代，民國八十二、三年間，居然連續兩年碰到台灣嚴重乾旱，三十多年來台灣沒有過這種情形，那時曾文水庫蓄水量僅剩下四千多萬噸。

如果十天內不下雨，台灣最大的水庫就要見底了。當時不但水利官員急得跳腳，政治人物也要擔心人民會不會造反。

早在民國四十七年時，台灣也曾經有過一次嚴重乾旱，八十二年第二次，但四十七年時民眾的水源還是靠地下水時代，人民最擔心的是沒有糧食吃，從沒煩惱過會沒有水喝，乾旱對生活的衝擊也沒那麼大。但宋楚瑜碰到的時代就不同了。

水利青黃不接期

八〇年代的台灣早已經經濟起飛，人們對水的消耗量快速增加，飲用水將近九成是靠自來水，而不是地下水。缺糧的時候，糧食可以馬上買進來，而且買一次還可以吃很久。

但水無從買起，而且一個人一天吃一斤米，卻需要三百斤的水，就算有水可買，三百倍的量還要天天運，可見「缺水」的問題多麼嚴重。在台灣久旱逢不了甘霖、水庫乾枯的時候，民國八十三年秋，卻又是接連四個颱風侵襲台灣，豪雨在台灣各地積水成災，高雄縣岡山一連下了十四天的雨，已經超過一年的平均降雨量，百姓叫苦連天。而從八十年初的兩年後，台灣就是宋楚瑜主政的時代，卻是水利發展另一個青黃不接的時期。

水利發展承接著台灣的經濟發展史，面貌也一再改寫；二次大戰以前，台灣在貧窮與飢餓的邊緣掙扎，因為那時糧食不夠吃，因此在台灣所有政府的投資重點都是擺在農業政策上。

二次大戰期間，台灣的基礎建設與設備遭遇極大的破壞而被迫停擺，戰爭結束後，台灣糧食每年生產量從一百八十萬噸降到一百三十萬噸，但台灣一年的糧食總需要量卻達二百萬噸。所謂糧食，指的就是稻米，那個年代只有拜拜時才能殺雞，平時等於是吃素一樣，澱粉是老百姓最需要的糧食。而在稻作中，看天田的水稻田和有灌溉的水稻田相較，生產量竟差了一倍以上，在這種情況下，水利建設當然吃重。

也因為這樣，在戰爭結束、台灣光復之後，政府將所有的美援專款專用，全數用在農業建設上，而農業建設中最主要的就是水利建設，更具體的說就是農田灌溉建設。在當時還成立了一「農業復興委員會」，如果翻閱農復會早期的資料，可以發現當時農復會的投資大多放在水利建設上。這是政府最關心水利的一段期間，當時道路建設也只是維持一個勉勉強強有路可走的水準就夠，至於都市的公共建設則根本還談不上，那時的水利建設在所有建設中是排第一位。

為了農田灌溉於是開始大興水庫，在謝東閔擔任省主席時代，甚至連續有五、六個水庫一起動工，曾文水庫——這個台灣第一大水庫，就是在當時完工的。

水利事業的沒落

民國五十七年美援結束，那時吃飯已不成問題，水利工程的需要性強度減弱，而政府經費又有限，水利事業開始沒落，獲利較高的工商業慢慢興起。工商業萌芽後，道路交通系統便成為政

府最重要的公共投資，也佔用了國家幾近全數的建設經費。

而政府也在當時提出設立工廠的獎勵政策，省主席謝東閔就是在當時提出「客廳即工廠」的口號。台灣四處工廠林立，也因此出現今日極為分散的工業雛型。

就在那個時候，台灣水利事業幾乎停擺，所幸美援時期已經奠下基礎，水利建設的基盤與運轉一時間雖尚未出現問題，然而農村與工商所得收入差距日益增大的經濟社會問題，卻已浮現。

因為政府投資與獎勵全集中在工商業界身上，甚至民間資金也紛紛轉投資工商業，漸漸農村與工商界所得差距拉大，農民極需政府照顧，於是從民國六十一年起開始有加速農村建設的計畫。

在這一波加速農村建設中，又開始展開基礎性的水利建設，建設重點則轉移到排水系統上。

排水系統之所以成為當初的新興問題，有一部分原因就在於工商業界到處亂蓋工廠，把一些農業的排水系統給破壞了。同時，土地財團炒作農業用地之風興起，他們用很低的價錢買，變更地日後就快速增值，轉手間賺取暴利；如果買不到土地，就設法去找較低窪、荒蕪之處蓋工廠，這些低窪地原本就容易淹水，過去二、三天水就會退，但蓋了工廠後，業者受不了泡水之苦，就頻頻反應排水系統的問題。

到了七〇年代，自來水成了新興問題。

自來水問題冒出來

其實從六〇年代末期，自來水的問題就慢慢冒出來了。過去的一切開發都是為農業，所有的水資源開發也是以農業為主，都市用水中除了台北市較大幅度取用地表水外，幾乎所有的縣市鄉鎮都是取用地下水，不然就是自生自滅，自己找水喝，並無所謂的自來水的問題。

以地下水最豐富的屏東縣來說，老百姓甚至在地上插根竹子就有水冒出來，民眾不用繳錢就可以喝到水，一直到現在都還反對自來水的鋪設，以致屏東到今天自來水的普及率仍為全省最低，使用人口僅佔全縣人口的三成八。但其他地方的情形就不太一樣。以台中市而言，在人口數只有廿萬人的時候，大家都可以喝地下水，可是在人口數慢慢膨脹到八十萬時，水的問題就出來了。

全台灣幾乎很多地方都有了用水的問題，於是水資源的開發就到了自來水身上。

宋楚瑜與水利結緣，是從省主席時代開始。在宋楚瑜之前，另一個關心水利的省主席正是李登輝。在當時被認為受到李登輝信任與重用的宋楚瑜，更是深深受到李登輝的感染。

李登輝是農經出身，他在農復會時代正是台灣農業需要增產的時代，農業發展需要水庫提供水源，因此身為農經專家的李登輝在當時最主要的工作，就是要分析水庫開發的成本效益，讓投資的美國政府了解，台灣有償還債務的能力。

曾文水庫的開發，李登輝就有參與，所以李登輝對水的問題十分清楚，也了解農業用水中何

謂「北水南引」的原則。

李登輝學的是經濟，了解經濟成本效益，但官場政治上還有另一套成本效益分析。執政過的首長都知道，要搞交通建設最直接，人的因素佔第一，要開就開，有沒有效率也比較容易分析。

但水的情況就不同。水受天然環境影響很大，風險更大，而在台灣豐水年與枯水年差別太大，在經濟分析上有很多不確定因素。李登輝就認為，道路建設民間可以替代，但水的問題政府責無旁貸，沒有民間可以替代。宋楚瑜受到李登輝的影響很大，有一回宋楚瑜曾經把當時的水利局局長謝瑞麟叫過去說：「我已經很用心了，可是和他對談還是不夠。」

關心水利的政壇異數

然而，在宋楚瑜任職省府這五、六年以來，他幾乎成了台灣政壇唯一關心水利的高級政務官，一些官員對他由生澀轉為圓熟，都有深刻的印象。現任水利處副處長黃金山記得，有一回宋楚瑜在屏東聽完他對高屏攔河堰的簡報後，表示一定要到現場看，但那時現場什麼東西也沒有，不像現在工程已經快完工了。

黃金山說，本來他和其他人坐在另一部車上，宋楚瑜坐在一部大車子裏，但宋楚瑜要他坐在同一步車子裏。黃金山在車子裏向宋楚瑜說明高屏攔河堰的工程，宋楚瑜問他：「什麼是攔河堰？」、「水庫又是什麼？」黃金山試著舉例向他說明，他說中國歷史上有李冰父子治理都江堰，

從歷史上說明宋楚瑜似乎就比較了解了。然後黃金山再解釋攔河堰的優點、缺點，以及水庫的優點、缺點，成本又各是如何等。

因為宋楚瑜八十二年當省主席時正好碰到夏天嚴重缺水，那一次謝瑞麟局長出國開會，黃金山就隨行到基隆看缺水的情形。黃金山記得很清楚，宋楚瑜在車上對他說，他對水一點都不懂：「所有關於水的知識全部都是從李登輝學校學來的。」

宋楚瑜說，李總統對水非常了解，還特別交代他對於台灣水的問題要予以特別重視。

事實上李登輝剛到省政府時對水的業務也不深入，也很少接觸水利局，七十三年五月廿日，快要就職當副總統前，水利局曾向他報告集集攔河堰工程，後來他又來霧峰看水利局的水工試驗。

座落霧峰之水工試驗室，是國內唯一的大型水資源計畫的水工試驗場所，每一個大的水利構造物都要有學理的計算，除了有電腦的模擬之外，重要的問題要用模型驗證後才敢動工，因為很多問題計算不出來，所以要輔以此模型實驗，李登輝來聽簡報後，又去看水工試驗模型現場。

李登輝看了一整天，當時陪在一旁的建設廳長是鄭水枝，他回頭對鄭水枝說：「我到今天才真正了解水利局做的業務範圍這麼廣。」李登輝也在那一天告訴水利局的同仁，他剛進京都大學是唸水利的，不是唸農經的，但唸了一年又轉系了，所以對水有最基礎的認識。然後他又交代鄭水枝說：「水利局擺在建設廳不合適，應該要獨立出來變成一個廳處。」

在宋楚瑜要到省府前，李登輝又對他說：「這個問題在我任內沒有完成，請你特別重視這個

問題。」

現在水利局已升格為水利處，就是在宋楚瑜手上完成的。因為領導者對這件事的重視，工作人員才能把資源發揮到極限。水利處處長李鴻源說，宋楚瑜會認為水利值得他注意，是因為他發覺長期來水利一直處在很弱勢的地位，所以他急著要把省的水利機構整合提升。

多頭馬車治絲益勞

宋楚瑜一直把水利問題擺在省政問題的最前哨，外面的人常批評水利單位是多頭馬車，他深入了解後發現問題果然是如此。很多人強調如果上游的集水區沒有做好，拼命整治下游的河川也沒有用，因此認為上游集水區的水土保持工作應該也是水利局的事。但宋楚瑜深一層去了解後，才知道水利局的職權極為有限。

水利法是水利局做事的根本大法，依照水利法，水利法可以用來限制與管理河川內的土地，可是在河川兩側及集水區任何一個地方的土地都不能用水利法來管。

在集水區中，國有林班地是用森林法管理，山坡地是用水土保持法管理，要開發的土地則是按照區域計畫法或是都市計畫法來辦理。每一個法都有它獨特的領域。法那麼多，水利法卻只能在水流的區域中適用。但是宋楚瑜卻深切盼望水利局可以出來整合這些事。

而一條河川看來單純，可是在管理權責上卻問題百出。就縱切面來看，台灣河川上游林班地

是歸林務局管，中游坡地歸水土保持局管，下游才是歸水利局管；若就橫切面來看，由於政府分為中央、省與縣三級單位，因此河川也因而分為主要河川、次要河川與普通河川，並分別由省與縣市來分辦規劃、設計、施工與管理等工作。

台灣除了淡水河是跨省市兩界，按照憲法精神，理應由中央管以外，其他主要河川都是省管，就連淡水河也從民國五十八年起，交給省、市託管至今將達三十年之久。

本來主要河川由於都是縣界，由兩個縣來共同管理恐怕有困難，所以由省來管還算合理，也符合憲法的精神。但是省對於主要河川卻也不是一脈管到底，原來因為早期為了改善地方財政狀況，所以主要河川在省建設完後都是交由地方管理，以便在河川中的許可種植、許可採砂石等使用收入，劃歸到地方政府的荷包中，作為維護管理之財源。

但幾十年下來，因為管理事權不統一，以致河川管理工作愈來愈差，各縣市地方政府水利課人數極少，根本無力管理，很多問題只能放任。而又因為各種申請許可的財源在地方政府手上，又被批評為只收錢不做事，其實收到的錢數也不多，而水利局在工程完成後又無責管理，這種現象讓宋楚瑜簡直惱火不已。

因此，宋楚瑜不但先把水利局由二級單位升格為水利處的一級單位，又把台灣境內的河川重新劃分為省管河川、縣管河川、以及淡水河的中央管河川，從此一條河川從施工、維護到管理，完全一條鞭。

縣長不做我來做

宋楚瑜是個心急的人，他說要做，就會很快有動作。

宋楚瑜親身看到太多水的問題，他愈關心就愈急，也看到一些單位碰到事情就踢皮球，但宋楚瑜會想：「你們推來推去到最後還不都是我的問題？」所以他一直想要進行整合。而因為宋楚瑜用心致力整合水利系統，更使得水利處的業務量很快大幅增加。

首先是廿一條主要河川的管理業務，包括採砂與種植這些積習已久的問題，從此都到了水利處身上。過去這些許可案都是放在縣市政府承辦人的抽屜中，常常連課長都搞不清楚，現在通通都落到水利處的身上。升格後的水利處，在河川規則重新修正後，省管河川與縣管河川的權責已經十分清楚了。

宋楚瑜又把很多工作攬了過來，如果再發生水災，縣長不會有事，大概都是省長的事。

很多水利人員私下認為，和其他官員比較，宋楚瑜是有一股傻勁，只有他會去做長遠思考。

隨著凍省時間逼近，宋楚瑜到地方上走得更勤了。宋楚瑜去屏東看新園鄉排水，他很驚訝地說：「這個地方淹水淹了三、四十年，一下雨就淹水，為什麼以前的省主席沒有人注意到？」

宋楚瑜心裏很急，他知道自己的任期已快結束，要做的事很多，經費又有限。事實上新園鄉排水不良造成淹水本來是縣政府的事，但縣政府說他做不來，宋楚瑜就接下來做了。

面對純樸的屏東鄉親，宋楚瑜心有所感說：「我很感動，也很慚愧，我去到廟裏，老百姓全

部都泡在水裏，我這個省長來，大家不但沒有罵我，還給我拍手。」

來不及提褲子

宋楚瑜有一回到岡山的淹水區去視察，結果褲子、鞋子全部泡在水裡。宋楚瑜問身邊的人：「有沒有褲子換？」旁邊的人回答：「沒有帶。」宋楚瑜皺起眉頭咕噥：「怎麼搞的？」

他的幕僚解釋說，不是沒有人替他準備，而是原本並沒有說要到岡山，但他一聽說那裡淹水就趕過去，人就淌下去了，別人那來得及提褲子？另外，在宜蘭還有一條名不見經傳的十一股溪，是一條山溪，在地圖上根本看不到它的位置，連次要河川都談不上。但是這條小溪每年都會淹水，而且只要一淹水就會淹到鐵路、公路，交通因此中斷。為了這條小溪，宋楚瑜去了宜蘭四次，最後把問題解決了。水利處處長李鴻源說，這一段土地會用到遠東紡織廠的土地，但是省方沒有錢徵收，省長就親自打電話給徐旭東，要他先借地，整治好後就會把地還給他們，地權沒有變。但因為這當中會牽涉到工商登記的問題，所以特別要宜蘭縣長劉守成協助。

李鴻源說，宋楚瑜把這個問題解決了，一些民進黨的民意代表都跑來和他一起照像，大家都很高興，治水已成為他任內最明顯的政績了。

沒有政黨之分

高雄縣長余政憲也說到，高雄縣發生水患，總統來、行政院長來、省長也來：「但就是省長來最有效。」

余政憲說，高雄縣真的非常感謝宋省長，省長非常關心地方，差不多一個月來一次，地方向他反映問題，經費經常需要他統籌分配才能解決，他都能馬上解決。而鄉鎮長若向他提建議，他也會要經研會列管追蹤，錢會首先撥下來，半年後又會來找你問你工程做好了沒？做好後他一定驗收，然後把列管工程項目刪除。

余政憲說，因為這樣，省府員工被他釘得滿頭包，但地方縣長與鄉鎮長，感受都非常深。也深覺宋省長並不是人多的地方才跑，人少的地方他也常跑，相當有心。

余政憲說，宋省長絕對不會因為他們是民進黨執政縣市而有差別，甚至選舉期間，宋省長還來高雄縣關心水源：「當然他是國民黨，我是民進黨，大家各自為自己的政黨候選人，但選後一切就結束了。高雄縣民也是他的省民，也需要照顧，他來幫忙並不是為了我，是為了高雄縣民，是高雄縣民在看宋省長是不是關心他們，而且他在高雄拿了那麼多票，當然要關心。」余政憲說。

宋楚瑜幕僚、經研會主委夏龍指出，宋楚瑜對廿一縣市的補助並沒有政黨差距，現在大部分的縣市都是民進黨執政，但宜蘭縣所有的道路是省公路局代做的；澎湖當時在做地方建設時，縣

長不是現在國民黨籍的賴偉峰，而是民進黨籍的高植澎。

另外，新竹縣范振宗時代，有八成的經費都拿去發老人年金了，以致其他的建設經費都要靠補助款，但也沒有人說新竹縣的建設做得比其他地方少，所以還是民進黨的人繼續執政。

針對宋楚瑜在治水上的施政表現，台南縣長陳唐山說，宋楚瑜是第一個民選省長，那麼多人投票給他，任何一個有良心的政治人物都會好好做事，所以拿宋楚瑜與過去的官派省主席相比並不公平，他一定要做得比以前的省主席好才行。

陳唐山又說，以中央與地方財政劃分的問題來看，對宋楚瑜也有不公平的地方。宋楚瑜很想幫我們的忙，但是向中央又拿不到錢，錢下不來，我們當地方首長的也可以體會到這個問題。陳唐山說，他的的確確是關心，我們也曉得他是關心。

經費是地方上最大的困難，但是宋楚瑜還是拼了命的幹。佳冬鄉鄉長陳啟炳指出，他們家鄉的大問題，縣已經無能為力，都需要省來幫忙，宋省長來就看到了真正的問題。

而且宋省長不只講過就算，他還會追蹤，經研會就來了幾次，宋楚瑜還曾對他說：「這個工程完工後，鄉長你要打電話給我，我要下來看。」所以陳啟炳認為，佳冬鄉的水患，是宋省長幫忙解決的。

有多少錢做多少事

台灣省經研會主委夏龍表示，我們的河川已經壞到沒有地方不需要整治，再不整治人人都要受害，所以省長的想法是有多少錢就做多少事。夏龍說，他實在很感慨，竟然有一個地方，二十年都會淹水，但是沒有人知道。住在低窪地區的民眾心想反正每年都會淹水，所以蓋房子時就先墊高幾公尺，買家具就買那些泡了水也不會心疼的，如果宋省長自己不去看，就沒有人把消息送到這裡來。

另外一個例子是貓羅溪，二十年前人家不做的，宋楚瑜咬咬牙，二十億、三十億也該給人家做吧！但以前的首長就可以拘泥於形式，一想到要花那麼大一筆錢，就算了吧！

夏龍說，宋省長也不會做無謂的投資，他常會帶很多建議回來要我們研究。如果我們告訴他，這樣做等於把錢丟到水裡，他也絕對接受。

五十年來因為前面的執政者都沒有好好整治，使得現在的整治經費要以兆計，所以只要有一分錢，大家就會儘量把它用在最需要的地方，可以儘快讓周邊的人受惠。或許有些人會奇怪，為什麼今年沒有淹水，卻不知道是因為附近的河道被疏通了所致。

此外，一些水利工程人員也指出，一開始大家並不認為宋楚瑜對水利有什麼特別重視，但幾次發現他在看工程時，都很專注在理解。水利處副總工程司楊偉甫記得，有一次省長到基隆去看一個海岸的工程，地方把垃圾場做在海岸邊，但是一次巨浪來把旁邊的護岸沖掉，因此在省長巡視時地方就要求補貼。

這時，旁邊的水利人員還沒講話，宋楚瑜就「發飆」了。他指責說：「這個地方怎麼可以做

垃圾場？海岸怎麼可能擋得住海浪的侵蝕？」楊偉甫說，宋省長的觀念已經和我們一樣，而不是去那邊做個秀，滿口答應投資個幾千萬，然後接受鼓鼓掌就回來了。

宋楚瑜後來並且裁示那個垃圾掩埋場要限期封閉，恢復原狀。

變成水利專家

宋楚瑜本身雖是政治人物出身，但他在省主席、省長兩個不同階段，對水利有著由淺入深的了解。一開始宋楚瑜看到河川彎曲不平，他曾問：「這個地方河川是不是應該轉彎拉直？」

又問：「貓羅溪河道中堆了很多草，是不是要把草砍掉？」水利處處長李鴻源告訴他：「不了解河川的人會認為最美的河川是一路筆直、兩岸都有高灘地，一邊是水、一邊是草很漂亮。但這並不是一條健康的河川。」

「健康的河川內要有沙洲、蘆葦、小鳥也可以在裏面生活。」李鴻源說。現在宋楚瑜被認為非常進入狀況，他到台大演講，可以對著一屋子教授演講五十分鐘。

談的正是「台灣的水利」！