

第三章

# 打破狹隘的水資源地域觀

水利法和憲法都提到，水是國家資源，不得私有，但地方上要做調水時，卻還是經常引發民眾的抗爭。過去在做濁水溪集集攔河堰時，也鬧了很久，當時省主席李登輝還曾經出面要大家分水喝，但還是有彰化的民眾堅持這是祖先留下來的水，怎麼可以給雲林人喝？

水利處處長李鴻源說，很多民意代表認為水是他們地方的，但是又沒有一縣市可以獨立解決自己的水源問題。在凍省前，現在省水利處還有權威可以做這些事，他很懷疑凍省以後會如何？

台灣降雨量之豐富全球排名在前，是個多雨地區，但因為可以利用的水量不足，反成為缺水國家。



多雨而又缺水，是大自然對台灣的捉弄，但在此同時，卻不經意地引爆一場「擁水自重」的地方水政治。

水的問題與垃圾問題有點類似，台南縣長陳唐山說，同為民進黨的呂秀蓮在當選桃園縣長後發現沒有地方丟垃圾時，曾經打電話給他，詢問台南能不能協助收桃園幾個車子的垃圾？

陳唐山告訴她，如果從提升台灣生活水準與環境品質的觀點而言，台南縣當然應儘量協助：「但是台南收垃圾後垃圾要放在那裡？因為有些鄉鎮會抗爭，而使這個問題變得很棘手。」

陳唐山說，以水來說，或許問題不像垃圾車那麼明顯每個人都看得到，水夠時如果支援其他縣市，老百姓反對的聲音也許比較小，其實民眾也不曉得水已經給別人用了。

但也有人半開玩笑地說，台南科學園區、濱南工業區開發後用水可能不夠，台南縣在南部幾個縣市水庫是最多的，台南縣如果用水不夠實在講不過去，萬一水不夠時就把水擋住，不借給別人用了。

## 國家財、地方財？

這樣的聲音在台南縣議會中就曾出現過，可見水資源已經成為各地方可能「擁水自重」的一項珍貴資產，然而水到底是國家財、還是地方財？陳唐山的解釋是：「不憂慮缺水時，水當然是國家財，但當水不夠用時，水就變成地方財了。」

陳唐山的意思是，原本世界的發展是國界與地界愈來愈模糊，每一個國家都可以互通有無，台灣和其他國家也是一樣，甚至現在台灣都可以干預其他國家的人權。

而在水資源方面，如果規劃得好，水管南北都通，那麼水就是國家的資源。但在沒有好好規劃前，如果自己夠用，當然可以支援別人，資源可以共享，萬一不夠，只好留下來給自己用了。

水利法和憲法中都提到，水是國家資源，不得私有，但地方上要做水資源調配時，卻還是經常引發民眾的抗爭。水利處第六河川局局長鄭進發指出，過去在做濁水溪集集攔河堰時，也鬧了很久，當時省主席李登輝還曾經出面要大家分水喝，但還是有彰化的民眾堅持這是祖先留下來的水，怎麼可以給雲林人喝？這種觀念在水資源有限時擴散得更快。

## 越域引水難

有一些縣市認為，建水庫水源來自這裡，地方就給人一種「擁水自重」的感覺，就會說，把我們的水拿去給那邊的人喝，那麼那邊的人是不是要給一些回饋？

但對水利人員來說，水利人員一定是選一個最好的地方做水庫，如果不建水庫，水便會流到大海裡。但是地方百姓會認為：「這些水是我的，我不要給其他人喝。」

如南化水庫是做在台南，但有一部分的水供應到高雄，就有很多聲音，會說這個水是在台南縣，為什麼要拿到高雄去？

高雄荖濃溪越域引水計畫，要把水引到台南的曾文水庫去，但是高雄人會說，水是高雄的，為什麼要拿到台南去？

鄭進發說，因為高雄人並不相信水被引到台南去後，還會再送回來給高雄人喝。

針對此點，台南縣長陳唐山說，南化水庫固然是用國家的錢開發出來的，但卻使當地環境受到破壞，有土地損失、環境破壞、交通不便等。如今高雄人反對蓋水庫，卻又要喝水，就會想到要喝台南的水，台南人心裡上多少會有不同的感受。如果高雄縣還不願把高雄的水引過來台南，那以後大家不要來往好了，但我們不希望問題變成這樣，這些問題各地方執政者要出面講清楚，水資源是大家共有的。

而在高雄縣，由於高雄縣政府也反對荖濃溪越域引水一事，對此高雄縣長余政憲指出，地方上很擔心越域引水會破壞高屏溪的河川生態，因為水都被引過去了。

余政憲說，雖說水資源並非屬高雄縣所有，是大家所共享，但是高雄縣縣民一致認為，這個水是要被引去給七輕用，尤其是荖濃溪是被引到曾文水庫去，南化水庫尚有管線到高雄，但曾文水庫的水根本不會被引到高雄縣來。

余政憲說，以很自私的眼光看，水當然是屬於高雄縣的，但水資源必須由國家來共同運用，大家共享。越域引水是一部分要把水引到南化水庫去，一部分要引到曾文水庫去，就是要把水儲起來。但在高雄除了少數人有「這是高雄縣的水，不要引到台南去」的觀念以外，縣政府反對的理由就是破壞生態的考慮而已。否則縣政府也了解高雄縣人也留不住這些水，但生態會被破壞則

是一個事實。

在不同縣市間會如此，但現在就連同縣之間不同地區的水源供應也出現「擁水自重」的心態。澎湖縣政府建設局長許萬昌說，現在白沙鄉供水給馬公市用，都已提到將來水公司應該給地方回饋的問題，以保護自己的資源，連同屬澎湖縣都有這樣的問題。

## 流域內分水喝

水本來是國家資源，但現在地方意識抬頭，不要說一個鄉、就連一個村都一樣。像馬公市有幾個村里的水都不願交給水公司來經營，是因為他們認為自己的水質極好，也擔心水給更多人使用後，日後會有缺水之苦，因此拒絕水公司的接管。

許萬昌說，澎湖的水像是「一國多制」，原因在於水公司長期沒有接管，有的地區在缺乏水源後，才會同意由水公司接管；但反之，如果自己村里的深水井還不錯，就不願讓水公司接管，如烏坎、興仁、山水的簡易自來水到現在都不願給自來水公司接管，便是擔心現在馬公市缺水，如果讓水公司接管後，就會變成和馬公市一樣，馬公缺水時，連他們也沒水喝。

這樣的問題似乎愈來愈嚴重，水利處中區水資源局局長王雄說，在水利法中規定，水是國家資源，應由全民共享，這些興建經費也是來自全民的稅收，因此所有的水在理論上應讓更多的人享用才更合理。

但現在因為缺水使得老百姓出現「擁水自重」的觀念，因此水利人員也儘量維持「流域內分水」的原則，即濁水溪的水一定給濁水溪的人喝，因此就把台灣劃分為北、中、南三區，在區域內大家共同調度，所以有區域水資源計畫。

水利處南區水資源局局長楊豐榮說，南區水資源局的職責是要提高南部地區的供水能力，也就是區域水資源的聯合調配。過去是以小區域來看，水庫都是以獨立水源分配供應特定地區，如嘉義仁義潭水庫就是要滿足嘉義，以使嘉義沒有缺水之苦；如曾文水庫只供應嘉義和台南，並不供應其他地方；鳳山水庫只供應高雄、石門水庫只供應台北縣與桃園縣；而台南縣則是先有曾文、後有南化。

但高雄一直找不到水庫，所以一直在找水源，美濃水庫、瑪家水庫都還蓋不成。屏東平原則因為是地下水豐富，成為最主要水源。

楊豐榮說，當水利處發現高雄美濃水庫推動有困難之後，知道曾文水庫還有蓄水空間，又是現成水庫，因此建議原來要用到美濃水庫的荖濃溪可以打一個隧道，把水引到曾文水庫來，不料高雄人卻認為這樣等於是把高雄的水引到台南去了。高雄人說，水裝到台南人的水庫後，水怎麼可能再給我們用？

由於新建的高屏溪攔河堰的水源是接近中、下游地區，水質沒有上游好，但是南化水庫引的水是旗山溪上游的水，在高雄人反對荖濃溪的水引到台南後，水利人員向高雄人解釋，南化水庫有三成到四成的水都是給高雄人用的，但是高雄人卻不知道自己喝的水來自台南南化水庫。高雄

人喝的水除南化外，有的還來自澄清湖與九曲堂，但這裡的水較髒。

## 佔水、搶水常發生

楊豐榮說，大家都缺乏區域用水的觀念，區域的水資源是流通的，應互相接濟，以管線連通做聯合調配。如果地方上一直認為水是他們的，就會增加水資源調配的困難。

因為這樣，「佔水」、「搶水」的情況經常會出現，楊豐榮說，以濁水溪而言，北岸是彰化、南岸是雲林，過去水利處協助分水，還有「分水隊」，否則他們會搶水搶得很厲害。

還有如河道引水方面，過去由於台灣河川多屬辮狀河川，河道常因深槽跑來跑去，就需要怪手開一個很長的引水路到深槽，然後再將水引進來。有時當某人在上游挖了溝引水時，在下游的人可能就等不到水，而太下游的水因為污染得厲害，或是海水倒灌，河川出現鹽化現象，自來水不能用，農業用水也不能用，所以上下游的人會爭執得很厲害。

屏東地下水源豐富，水利處現在也正在從事地下水的調查，對水利人員而言，地下水是天然水庫，不是不能用，而是因為過去不當的運用所致。所以地下水用了後要補注，更不能集中抽，否則超抽把地下層壓密了，就不能再有空隙讓地下水流動，地下水庫就等於宣布死亡，也不能因為不當的抽而把地下水給污染了。

以屏東而言，在瑪家水庫推動受阻後，水利人員於是想要利用隘寮溪的水源，來做屏東北部

地區的地下水補注，讓自來水普及率提高到七成。但屏東人認為這樣的說法並不可靠，這個水很可能會被引到高雄去，所以還引起當地民眾的抗爭。但楊豐榮說，現在大家會害怕水被引走，是因為大家已漸漸知道，水是地方發展很重要的籌碼。

針對此點，屏東省議員曹啟鴻指出，隘寮堰的水曾經因為要拿到高雄去而鬧得很大，是一場用水爭奪戰。他個人認為，應在屏東地下水補注完成後，再把水拿走，但是政府往往只是考慮這裡有多少水可以拿、可以越域引水，很少考慮河川生態用水的問題。

## 打破狹隘地域觀

曹啟鴻認為，水利單位認為河川在汛期時水若不用，等於都浪費掉了，但事實上未必如此。這些水有的被引到農田灌溉的渠道上，都在補注地下水，所以在屏東地下水情況沒有改善前，地方上當然可以反對水被引到其他地方去，因為如果水被引走，受害的是當地人自己，這時地方當然有權大聲說話，不能再說水是國家資源，就可隨便拿走。

儘管「擁水自重」的地方觀念並未減緩，但水利處卻要設法打破民眾過於狹隘的地方觀念，也希望大家了解，水是大家共有的、是國家的，不是屬於一個縣的。

因為，水資源調配跨縣市的情形太多了；南化、曾文兩水庫都有一部分的水供應到高雄；永和山水庫也送一部分的水到新竹；台北縣建的翡翠水庫送水到台北市；桃園的石門水庫也送大台



北；其實水源都不可能來自一個縣市內。如果規定一定要自己縣市的水才能使用，那麼高雄縣市會有幾百萬人沒水喝，因為高雄市只有愛河一條排水溝，根本沒有河川，必須從鄰近做水庫的縣市取水喝。以此來看，區域水資源調度是一個必然的趨勢。

楊豐榮也說，地方上實在沒有能力做水源調配，一條主要溪流很少就在一個縣內，河川是跟著地形在跑，像曾文水庫有一半以上的水是來自嘉義縣的水，如果嘉義的水不給曾文水庫，曾文水庫將永遠裝不滿。所以水資源的調配一定要超越行政區域的劃分。

而且，河川管理有一定特殊性，若以濁水溪為例，濁水溪共繞經三個縣市，但卻不能切割給三個縣市管理，否則南北兩岸步調不一，每個縣市的財務狀況也不一樣，首長看法又不相同，所以，河川管理跨縣者就應由省來管，跨省市者就由中央來管，就是這個道理。

現在大部分的主要河川都成了縣界，但如果縣與縣對河川治理與管理的看法不一致，經常會出現「一河兩制」的情形。以此來看，主要河川經常是跨兩個縣市以上，因此河川的治理與管理絕不可交由地方上來管。

## 水利觀點VS.政治觀點

屏東省議員曹啟鴻也舉例說到，開發屏東大鵬灣時，很多民眾霸佔大鵬灣養蛤蜊、蚵仔，又要政府高額賠償，否則不願離開。而在觀光局決定補償後，業者又要求把補償費提高，但到底那

一個對呢？老百姓說他是弱勢，是靠這個吃飯的；但政府說你霸佔公產，到底那一個對呢？

曹啟鴻認為，像這樣的事情要叫一個地方首長來取締，的確是有困難的地方，因為行政首長是民選的，或許可以居中協調，會讓問題較容易處理，但如果完全站在老百姓立場永遠開發不成。

水利問題因為影響層面常是跨縣市，如果掉入地方自治的處理範圍內，很容易出現各自為政的現象，水利觀點很容易為政治與其他觀點所淹沒，已經爭執許久的台北市中山橋便是其中一個例子。

台北縣的二重疏洪道是一個很專業的工程，也是台灣唯一的疏洪道，當初做此疏洪道是為免淹水之苦。但現在卻因為台北市長陳水扁對於位在台北美術館、圓山飯店間的中山橋，堅持採取不拆除的態度，而與水利界產生專業看法上的強烈衝突。

省水利處處長李鴻源對此點表達了與台北市政府完全不同的看法，李鴻源認為，不拆中山橋，若真正發生兩百年頻率之洪水，所有的洪水會去沖中山橋的隘口，水就會經中山北路灌進台北市來。但台北市政府卻以保護古蹟為由表示反對拆除的立場。

中山橋全長一百多公尺，代替它的新橋已經做好了，但是舊橋就是不願拆。在黃大洲擔任市長時，舊中山橋本來已經要拆了，首先是因為有民間團體要辦活動而暫緩，活動結束後又因高中聯考、大專聯考，擔心影響交通動線所以又不拆了，緊接著碰到選舉期間怕影響選票又沒拆，沒想到國民黨選輸後就拆不了，因為現在的市長陳水扁對拆中山橋一直是持反對的態度。

讓水利處很感慨的是，過去他們為了台北安全，堅持做二重疏洪道，很多人的房子被拆，受了很多的苦，也引發很多問題，從民國五十八年到今天都還沒有全部解決，全為了解決淹水的恐懼，但為什麼二重疏洪道的人就活該倒霉要被遷走，中山橋就可以不拆？

大台北防洪包括基隆河與淡水河兩段，依據核定的計畫，工程設計標準是兩百年的洪水頻率，過去水利局發現三重很窄，洪水過不去，所以做了二重疏洪道，但將因中山橋沒有拆，基隆河汐止那一段又因為省方缺乏經費而未做堤防，所以每次颱風來都把汐止給淹了，但是這件事情歷任經濟部長從來沒有人出來講話。

中山橋拆與不拆又反映出汐止段到今日還未做堤防而難逃淹水命運的問題，李鴻源解釋說，汐止一直沒做堤防，是因為現在如果照兩百年頻率去徵收土地，根本缺乏這個經費，而汐止地區人口都已經住在河的兩邊了，民眾也不願自己的房子被拆掉，所以一直擱在那裏。

## 兩百年頻率變兩年

水利處向中央反映說，現在汐止只能通過兩年的洪水頻率，原本是兩百年頻率現在變成兩年頻率，實在是一件很荒謬的事。但是中央又不肯編錢下來，水利處希望能修改計畫，先讓他們做二十年洪水頻率，讓汐止先不要淹的那麼厲害。

李鴻源說，因為汐止沒有動工，所以基隆河的水每次都把汐止淹慘了，如果水利處把汐止的

洪水口打通、堤防做起來後，汐止的水馬上到中山橋，台北就要淹水。我們的責任是必須要保護汐止地方，中山橋拆不拆是台北市的職權。但是汐止人萬萬沒有想到，如果把中山橋拆掉，不但台北市不會淹水，他們也不會淹水了。

關於此事，前水利局第十工程處處長許時雄也說，在民國七十六年琳恩颱風來襲時，曾經造成基隆河大災難，那是一個相當於一百年發生一次的洪水，從六堵以下一直淹到南京東路、民生社區，這是基隆河有史以來最嚴重的一次災害。許時雄說，當時第十工程處共有五個工程人員去觀測而被困，他就沿著高速公路找人，事後他詳細測量，發現水位最高的就是中山橋。

中山橋的洪水位上下游面差兩米多，如果這個橋拆掉，雖然兩米水位不可能完全消除，但至少可消除一米五，這樣從中山橋一直到汐止、六堵，就可以少淹一米半了。

許時雄說，很客觀地說，基隆河在台北市轄的只是其中一段，上下游都是台灣省政府管，不能只是顧到市政府維護古蹟的立場。如果沒有中山橋，洪水很快就會退下去，否則汐止就會淹得很深、淹得久。琳恩颱風來時，汐止台五線淹水一米半，汐止鎮公所也淹水二米半，最高在五堵車站淹水達七米半，如果中山橋拆掉，汐止鎮就剛剛好，不會泡在水裡。

## 凍省以後怎麼辦

所以許時雄認為，為解決這類事情，應成立一個流域管理局，由中央指導，不應任地方自

決。甚至現在也應把幾個相關流域聯繫在一起，水資源開發與災害防治的事，都不應由地方自行來解決。

水利處處長李鴻源說，很多民意代表認為水是他們地方的，但是又沒有一個縣市可以獨立解決自己的水源及水患問題，在凍省前，現在省水利處還有權威可以做這些事，他很懷疑凍省以後會如何？

李鴻源指出，他對凍省後的狀況非常不樂觀，因為現在是中央政府不進入狀況，省政府進入狀況卻沒有權力，經費都要向中央伸手，連自主性都沒了。而縣市政府權力高張，但不懂水利，沒有技術，只有民意：「凍省以水利觀點而言實在非常悲觀，也許要再來一次大水，才會讓台灣再醒過來吧！」