

第四章

干擾水利運作的非工程因素

有不少水利人員都提到，職務愈來愈高時，接觸到政治上實質的干擾就愈大。如民意代表常有挾帶式的訴求，若是單純為民眾，水利單位還可以考慮，但若是為少數人就不予理會了。然而，不理會之後便會有種種後果，如在議會中被當場羞辱，或是預算被擱置等，結果都是要讓水利工作的推動不能順利進行，甚至有時還因此使工程費用增加，而引起更大的困擾。

省長宋楚瑜絞盡腦汁整治與改善河川，過去幾乎沒有什麼官員對這些問題感興趣，很多事宋楚瑜都是自己親身體會，他第一個碰到的棘手問題就是過高的土地徵收費。

台北淡水河防洪三期工程就是個例子。在台北防洪共九百六十億的預算中，單是土地的補償

費與買土地的錢就花了七百億，另外，包括堤防、堤後排水、橋樑等硬體建設則是花了二百億。看到這樣的情形，宋楚瑜著急地問：「這樣怎麼行？買土地都把錢買光了，還能建設什麼？再多的錢也沒有用！」

宋楚瑜後來才理解到，全省的情形都是一樣，如果要把全省的河川私有地全部徵收，那麼所需經費將高達數千億，政府實在無此財力負擔。目前用地取得是水利人員在第一線工作上最弱、最不專業的部分，無力感也最強烈。

徵地時間愈拖愈長

照法令來看，用地取得是地方政府的職權，但為了讓工程順利推動，水利處人員也經常參與用地徵收事宜，從過去到現在，用地取得的時間現在是愈拖愈長。

前水利局局長謝瑞麟說，每次水利人員都因此被罵工作不力，但這不是他的專業，又要拜託別人，以致績效無法預估，雖然也有很好的完工時間表，但卻一直碰壁、挨罵，等到最後工作做完時連成就感都沒有了。

水庫的情況現在變得最嚴重，水庫在省主席謝東閔時代有七、八座水庫開工，那時的用地在一年內就取得，最近完工沒幾年的鯉魚潭水庫，雖然用地不是百分之百取得，但也是一年就開始動工。等到後來南化水庫、牡丹水庫的時候就不行了。現在做水庫用地取得要花三年時間是常

態，環保抗爭至少也要五年，平均蓋一個水庫從徵收用地到完工，少說也要十年。

水利處處長李鴻源表示，現在徵收用地的經費非常高，以高雄縣為例，高雄縣鳳山溪、土庫排水、阿公店溪，因為排水不良，在李登輝擔任省主席時代就已經要求地方政府取得用地，那時整治鳳山溪取得用地原本只要一億五千萬就夠，但高雄縣政府遲遲無法取得用地而使得工程落後，拖到今天光是用地費就要廿幾億，已經沒有辦法解決了。但即使是這樣的狀況，台灣省一年全省排水經費只有不到四十億元，還是設法幫高雄縣解決。

水利處副總工程司楊偉甫指出，到目前為止，台灣主、次要河川堤防完成的比率是百分之七十八，將近八成，也就是說，另外還有百分之二十應該做堤防的地方還未做，卻有待繼續爭取經費來做，這些都牽涉到徵收用地的問題。

楊偉甫說，以貓羅溪為例，過去每年會發生水患是因為用地取得非常困難，公告地價太低，在民國七十二、三年間，竟有公告地價每一平方公尺才一元的地價，老百姓都不願意，才會使問題一直拖，如果政府早期願意投資大筆經費作地方建設就不會這樣。

水利人員都知道，做堤防有二個用地要取得，一個是堤防本身構造施工的用地，一個是老百姓在河道中的私有地，這兩個部分政府都要徵收。但是民眾不了解的是，河道中的土地原來可能是農地，依規定可以貸款抵押，但做了堤防後就會變成河川的行水區，成為地目上「水」的土地，堤防做好後地價會馬上掉下來。這對老百姓權益的衝擊很大，甚至連農保的機會都沒有了。

河川內私有地多

本來按照水利法的規定，河川中不應有私有地，但事實上台灣河川內的私有地極多，在全省一百二十九條河川中，私有地約佔二萬公頃，公有地因為很多河川的界線劃的不是很清楚，但大約是在六萬到八萬公頃之間。

台灣河川公地大量被佔用，是因為四、五〇年代中，台灣需要糧食生產，政府就鼓勵農民來種植，任何有關台灣河川的管理與使用上，都是鼓勵農民勤勞耕作。所以在那時建立了「河川使用許可制」。甘蔗與稻米是最主要的兩種作物，因為甘蔗可以賺外匯，水稻則可以充實糧源。

特別是台灣河川大水一來時頗為壯觀，然而說走就走，一個禮拜就去得無影無蹤，一年中可能有三百天河床是乾涸的，因此兩邊的高灘地就可以耕作。民眾只要勤勞耕作，繳交極少數的使用費，就可以有一大片土地去耕作，對國家增產有很大的助益。

然而，當時的河川許可使用制度，卻使得當今的台灣河川出現太多的違法佔用，而政府至今卻還想不出較好的對策。

時代變了，過去到河川去種植者可能是貧窮的農民，但三十餘年過後至今，繼續到河川去的可能是富商或是富農，他們到河川去做的都是違法行為；如過去農民從越堤路到河床做的都是農作，但現在卻可能是去挖個池塘、設釣魚池、甚至連鐵皮屋都蓋起來，而且還養了豬、養了鴨，什麼能賺錢的事都做了。

台灣有很多河川的每一寸土地都許可出去了，連水流的地方也許可出去了；原本規定許可的地方如果被水沖失了，許可就要終止，不能再繼續許可，但部分縣市政府根本都沒有確實執行。只要政府為了工程施工需要動怪手挖一下，就有人開口要錢，所以政府很多整治河川的計畫都在此遇到最大的障礙。甚至是沒有繳交使用費的「佔耕戶」，也一樣獅子大開口要救濟金，而造成政府很大的負擔。

請神容易送神難

民眾依許可制使用河川地，但是等到政府要興建堤防或是整理河道必須請他離開時，這些民眾又獅子大開口、要救濟金、補償金，然後再找民意代表來關說，不給錢又不行。

民眾一年交一千元的使用費，十年才交一萬元，等到十年後政府要用那塊土地時，卻可能要付八十萬以上的經費才能請他離開。

而且，在這方面全省一年的收入不過二、三億，這些錢要分給二十一個縣市政府，作為河川管理與維護的財源，一個縣市約只能拿到一千萬，但卻要做堤防除草、水防道路鋪設柏油、水門維修、還要請河川巡防人員、還要清河川中的垃圾、廢土，越堤路破壞還要維修、取締，分到的一千萬根本不夠用。

過去當老百姓向政府申請許可時，政府每年收的是「蕃薯租」，就是租金以蕃薯價計。意即若

種地瓜一公頃可以收二千元，政府就收十分之一的租金兩百元，所以價錢非常便宜，主要目的就是希望大家勤儉用河川地來生產糧食，時空轉換後，現在這個階段性任務應該已經完成，是到了要全盤檢討的時候了。

如今檢討起來，都認為這個制度很不划算。當初因為許可土地而收了三十年的使用費，現在全賠進去還不夠，如今要收回河川公地還要付補償或救濟金，比當初多了幾百倍。水利處副處長吳憲雄強調，河川公地是排洪用的，過去政府只是許可使用，而非出租使用，許可制應該是要收回就可收回。但現在民意高漲，很多老百姓認為要收回，政府就要給補償或救濟金。

河川公地許可制度有太多時代背景的無奈，這雖不是水利界的錯，而是整個社會問題的演變，但現在確實是應該全面改變公地使用策略的時候了。

最基本的原則是，河川就是河川，不應再作其他的利用，在不影響防洪的原則下，除了公共休閒使用外，不再同意私人使用，河川公地要全面改變。目前水利處能做的就只是儘量不要再許可，舊的許可案再盡力收回，但實在非常困難。

在公地全面收回後，第二階段就是要徵收河川內的私地。固然河川內的土地並非不能利用，二萬公頃私地只要合乎水利法的規定就不能限制使用，然而依照憲法精神對於河川內的土地限制利用，應該補償或是保障他們的權益，不然就買下來。目前估計，私地全面徵收要數千億元之間。

老百姓一直在談以地換地，目前河川內有很多是私有地，有些河川改道時也會跑到私有地

上，但浮出來的地又會被有權有勢者首先佔用。水利人員一直建議在河川整治時，把用到的私有地與浮上來的新生地交換，在土地價格跟不上市價時，這個方法應該不錯，但這項政策卻一直沒有定案。

但是老百姓不諒解的是，你徵收我的土地時是以公告地價加四成徵收，然而公家的地標售時，又比我的地價高好幾倍，等於政府用公地賺錢，這讓水利人員在執行時經常聽到民眾埋怨的聲音。其實水利人員也很無奈，因為這種情形已存在多年，例如河川截彎取直的新生地馬上就被佔用，為何公地政府拿去賣，不賣時又總是給民意代表或有權有勢者利用，不必繳稅就佔用，然後卻徵收民眾的地去修水溝，實在很不公平。

水地重劃

因此，宋楚瑜也深深了解，老百姓用地被徵收意願低落的主要原因就在這裡，他循著農地重劃、市地重劃的觀念，提出了「水地重劃」的構想來。所謂水地重劃，就是希望把河道中的私有地經過整理後，地號重新調整，再放到高灘地這些還可適度使用的土地上。

根據水利處統計，現在二萬公頃面積的私有地，如果「水地重劃」的構想能夠實現，對老百姓將有很大的助益。

楊偉甫說，後來地方政府因為用地徵收財務也愈來愈困難，所以省長宋楚瑜還取消縣市政府

負擔地方款的規定，全部改由省政府全額補助。

水利處第六河川局局長鄭進發則說到，他的水利生涯從員林、彰化、轉到嘉義、台南、後又到屏東、再到台南、高雄，這麼長一段時間以來，在工程執行上最大困擾的問題就是工程用地，他相信每個單位都一樣，但這個問題又一直無法徹底解決。

鄭進發說，用地問題已經造成國家發展受到很大的影響，使得很多事都無法照計畫行事。其次是因為用地現在徵收的價格跟不上市價，有很多案子告訴地方政府說某個地方要做工程，但是它這個年度不做、下個年度才做，然後他在下個年度又調整地價，並且故意把地價抬高，像東部某縣市有一個工程費，就是這樣增加了四、五倍，以致工程到現在都未做。鄭進發說：「縣政府會這麼做，就是為了他的選票。」民主時代，老百姓總是會透過民意代表給水利人員一些技術上的壓力，造成設計上的質與量很難把關，水利人員在受不了壓力又不能接受時只好拖。

以小水溝這種水利工程來說，本來該做的長度水利人員已經計算好了，但是老百姓偏偏說不夠，逼著要加長，否則不讓工程執行。又或者要水利人員在那裡開個洞，如果水利人員解釋的話聽不進去時，就又会找民意代表來施壓。

政治糾葛多

鄭進發說，這些要求在工程上而言，有時是做也可以、不做也可以時，水利人員只好照大家

的意思做了，賣一點面子。但如果會影響到原計畫必須重新設計，然後再報，一路報到審計處，時間就又拖了二、三個月，就會延誤工作時效，造成工作進度落後。

這個現象一直讓水利人員困擾不已，水利處水利規劃試驗所所長謝勝彥說到，民意代表到現場時，經常要求工程多做幾十公尺，他們真的不堪其擾。

原本技術人員做事不分黨派，可以不管政治，但是卻因為工程是做在地方上，而碰到很多的政治糾葛。例如水庫工程都是做在上游，但享受水源的是在下游，上游的人覺得用他們的土地蓋水庫，但是卻吃不到水，所以徵收土地就變得很困難。而在河川治理上，如果需要徵收民眾的土地就常挨罵，但若是土地落在堤防保護範圍內，他們就很高興。

堤防如果做在甲乙之間，甲的地在河川內，乙的地就在堤防保護內。雖然水利處為了公平起見，都是由規劃總隊在規劃。但是本來是地價差不多的兩塊地，因為一在堤防外，一在堤防內，堤防完成後土地價格起碼差一倍。而且經常是開心的人少，罵的人多，這樣一來縣市長如果支持這樣的堤防案，選票也不會太多。

而且，現在民眾常認為圍就有，意思是說只要有抗爭就有補償，把水利機關當成財神爺。讓水利人員感覺無力的是，水利機關是建設機關，其實是拿全國納稅人的錢在地方上做事，一些要合理賠償的錢早就編在預算裡了那有多餘的錢來滿足民眾的需索？

第二河川局局長蔡義發則說到，以中港溪土牛堤防來說，當初是地方要求殷切，水利人員也積極辦理，後來了解到河川內有垃圾的問題要處理，這堆垃圾也正好在他們的用地範圍內，總不

能讓這堆垃圾又造成二次公害。

蔡義發接著說，水利單位為此辦說明會的時候，必須獲得當地政府的協助，但地方政府又無法解決垃圾的問題，垃圾沒有地方可去，而水利單位原構想在堤防高水治理完成後進行高灘地綠美化，不料又碰到土地業主的強烈反對，造成執行困難，甚至有時不得已只好切掉其中一段又變更設計，類似這些都會使得保護的原意打了折扣。

管理壓力大

另外河川管理的壓力也很大，連縣市政府都把垃圾倒到河川中，如嘉義市的垃圾場就一直佔據河道，叫水利人員如何取締？現在水利處在各河川局雖然已經成立管理課，但是已有很多人不太樂觀地指出，未來河川局管理課課長會和縣市政府水利課課長一樣，做一、二年就換人，沒人想做，因為壓力很大。

而在工程執行中，一般的排水與河堤工程卻容易遭到老百姓的反對，並且還會在技術問題上有特殊意見。例如蚵仔寮海堤是全省最難纏的地方，也最不好治理，這裡的砂帶出去就回不來，浪常常以直角直接向海堤衝過來。但是老百姓卻堅持要水利人員做「突堤」，也就是俗稱的「水箭」。鄭進發說，水利人員一直說明這樣海浪會像大水柱一樣衝進來，老百姓卻一直透過民意代表施壓。

在這方面，水利處第五河川局局長郭漢川也說，阿公店溪整治時，水利局要取締兩岸的魚塭，結果地方民代來了，流氓也來了。民代說不能做，流氓要向包商揩油，最後沒有辦法，他就只好找縣政府的警力配合。

郭漢川說，水利人員做堤防時經常要拆人家的房子，其實是衝突性很大的工作，但外界不知道，也不支持，甚至支持那些違建戶，這就太沒有公理了。有些河川地是政府的，人民佔用到現在，政府要他搬走，還要給他補貼：「公權力已經全部淪喪了！」郭漢川嘆息。

郭漢川說，在他的理念中，為了保護大眾，總要犧牲少部分的人，如溪洲堤防當初為了要配合高速公路支線非做不可，但是民眾抗爭得很厲害，郭漢川當時申請三十名警力，抗爭民眾有七、八十人，一看到人那麼多，鎮長為了選票就迴避，縣政府也迴避，本來警方應該由縣政府發號施令的，就由水利人員這些沒有選票壓力的公務員來做吧！

郭漢川又說，水利局一再規定公有地不能種高莖作物，但地方上卻總是縱容農民種高莖作物，搞到最後才要水利局來收拾這個爛攤子，會有這種問題最主要也是民意代表所致，這些民代指的是鄉鎮代表、縣議員最多，有些民代硬是要水利局的人做一些工程，有些不是很迫切的也要做，因為如果做了堤防，堤防內的魚塭等土地價格就會上揚。

還有一個工程，照規定鋼筋要用八分，但是包工只用五分，後來他與驗收人員都表示不能通過，必須徹底重做，就連這樣的狀況民代也來關說，但無論如何水利局無法同意。郭漢川說，民代為民眾爭取堤防這個他贊成，但這樣的偷工減料若有民代介入，局長一定要站得正，否則管理

課長很難做。

選票挑戰公權力

此外，在水利工程要執行時，公權力無法發揮經常引發民眾強烈抗爭。然而，水利單位沒有指揮警察權，縣市長才有，所有的強制執行案一定要通過縣市政府，請他們編預算，然後派出警察，至於強制執行的工程人員則由水利單位負責，警察則負責保護水利人員。

但是鄭進發說，縣長有時配合，有時不配合，如果該地區正好是他的樁腳地帶，這名縣長一定不會強制執行。而且強制執行前，程序上要縣市政府先把民眾拒領的補償金提存法院後，才可強制執行，表示民眾確實不合作。但是要提存法院會耽誤一段時間，縣市政府對於樁腳地區，基於選票考慮一定不提存，發放用地費是在縣市政府，縣市政府不提存法院、也不強制執行，這個工程就會一直拖下去。

鄭進發更進一步說，如果碰到選舉時，不管是不是樁腳地區，縣市首長肯定不執行，以避免跑票，但這樣對工程所造成的困擾卻很大。

同時，很多水利人員也已體會到，這不僅是關係到縣市首長而已，這些人同樣也是縣議員、省議員的樁腳，連帶關係很大，這些因民主政治所帶來的困擾都一一在水利人員身上發酵。

就以超濫採砂石所遭到的壓力來看，砂石業者背後黑白兩道都有，黑道固然可惡，但是白道

在競選時的政治獻金就有數百萬、數千萬，在碰到問題時就一直向上找民代施壓，以致部分民代違背良心也要為他們說話，否則以後政治獻金就沒了。

面對工程人員這樣的經驗談，台南縣長陳唐山說，他願意老實回答這個問題。他說，任何一個從政者都會希望，在時間上接近選舉時最好地方不要亂，因為亂下去多少會影響選票，他當然也不例外，這是一個事實，真的是有，他必須要坦承有這樣的問題，如果是離選舉只剩一個月、或是兩個星期的話就等選舉完再說。

職務愈高干擾愈大

不少水利人員都提到，職務愈爬愈高後，接觸到政治上實質的干擾就愈大。如民意代表常有挾帶式的訴求，若是單純為民眾的福祉，水利單位還可以考慮，但若是為少數人就不理會了。然而，不理會之後便會有種種後果，如開會時遭到羞辱、在議會中被當場羞辱、或是預算被擱置等，結果都是要讓水利工作的推動不能順利進行，甚至有時還因此使工程費增加，而引起更大的困擾。

南區水資源局局長楊豐榮說，工程的開發常會牽涉到用地，如果要開發一個水庫，上游的淹沒區土地都要徵收，也會有人因為徵收費用偏低而反對做水庫。另外因水資源工程常為保護水源水質，會劃出一定的水源保護區，限制開發行為，以完全避免出現各種污染行為。這樣一來，可

能會使很多的土地因此變得不值錢，所以就要求回饋，但這些對他們而言，都已經不是技術問題了。

中區水資源局局長王雄則說，以寶山第二水庫為例，水利處已針對寶山第二水庫經過十餘年的規劃設計，並把這個計畫從省、經濟部、到行政院，好不容易在經建會中獲得通過，然後也編了預算正式開工，不料開工後因為新竹縣長換人，整個工程一時間全部陷入停頓。

王雄說，原來范振宗縣長也提出過一些要求，希望要有回饋地方的配合措施，才同意開始徵收用地等工作，不料推動好一陣子後，縣長又換成林光華，林縣長對此計畫是持反對的態度，他並且正式下令縣政府，寶山水庫絕對不能配合等，並希望大埔水庫能解除水源保護區。但水源保護區的劃定與撤除都有很嚴格的規定，要廢掉水庫也是中央的職權，中央也不敢輕易撤除，因為這會有環保上的爭議。

但問題一樣拖下去，讓水利人員擔心的是新竹用水的問題，因為新竹已經用水不足了，現在只能從永和山水庫供應水到新竹，政府也好不容易編到一百五十六億的預算，要來興建水庫供水給新竹用，結果新竹縣長卻拒絕，讓水利人員覺得無奈又好笑。

王雄說，這好像我們為了大家要築橋鋪路，卻還要挨打的感受是一樣的。

水沒變，人變了

在這個問題上，水利人員所碰到的非工程因素愈來愈多，在水庫難予推動的情況下，越域引水成為替代方案，如果再不成，就是要推展水庫加高計畫，無論如何經費一定比一個新水庫少，至少用地費可以少很多，但仍要考慮公權力，總不能一直讓非技術因素牽著鼻子走。

然而，太多政治上的干擾與非技術因素一再出現，也確實讓水利人員感到迷惘。對他們而言，技術上再複雜的問題或許都可以動腦筋來解決，但是政治的運作他們不懂，碰到政治上的複雜與險惡，只會讓水利人員覺得跟時代愈來愈格格不入，難免感歎：「水的問題多年沒變，是人變了！」