

第十三章

「爭水」、「偷水」  
「買水」、「賣水」

目前在區域分配上因為水源不夠，就會產生區域爭水的現象，除了區域爭水，以致有些地區擁水自重外，還有的便是不同標的用水間，在水不夠時也會有嚴重的爭水現象，最明顯的便是民生用水和農業用水爭。因為農業用水數量龐大，對枯旱的忍受度特別高，所以自來水開發水源發生問題時，就想從農業移用一部分的水過來，但也因此產生「爭水」、「搶水」等問題。

廿一世紀最珍貴的能源已經從石油讓水漸漸取代，世上有些國家因為飲水不足，造成生活品質低落、工商業不能發展，甚至還有疾病發生。從日常飲用水中還發現，市售礦泉水已經比汽油

昂貴。

現在一公升礦泉水售價是二十元到三十元，但汽油一公升還不到二十元。

目前在區域分配上因為水源不夠，就會產生區域爭水的現象；除了區域爭水、以致有些地區擁水自重外，還有的便是不同用水標的間，在水不夠時也會有嚴重的爭水現象，最明顯的便是民生用水和農業用水之爭。因為農業用水數量龐大，對枯旱的忍受度特別高，所以自來水開發水源發生問題時，就想從農業移用一部分的水過來，但也因此產生「爭水」、「搶水」等問題。

因為「爭水」、「搶水」，自來水公司和水利會心結日深，再加上「偷水」問題，更使雙方經常出現用水爭議。

這些水指的是河川、地下水與水庫等的原水。但是，由於農業在過去是國家主要的經濟來源，所以大部份水權都被農業團體申請了。以現在台灣平均三年一次小缺水、五年一次大缺水的比例來看，在乾旱時就只能希望農業轉移用水，所以水公司和水利會間最主要就是爭水，協調缺水時的用水問題是十分重要的。

## 自來水公司偷水？

農業由於抗旱的忍受度很高，相較之下民生用水對抗旱的忍受度極低，因此唯一的辦法就是向農業借水，這樣農民權益一定有損失。但還有另外一個問題是，在整個河川水量不足時，擁有

水權的人應是照比例減用，但因為自來水設備比較新，會比較積極引水，所以有時就偏偏多拿水。農民也不甘損失，不願讓他把水引走，於是兩方就出現爭執。更詳細地說，水利會認為自來水公司「偷水」，是因為自來水取水的渠道和水利會是同一個渠道。但自來水公司因為水不夠，也不想多付錢，才經常多抽，因此就被認為是「偷水」。過去就常有這種現象，農民原本不在意，但因為自來水愈抽愈多，農民漸漸發現自己已無法忍耐。自來水公司為了減低成本，很多地方都是計量收費，而在計量收費時，為了節省成本，本來應過錶的，為省錢就繞錶過去，於是就被水利會稱之為「偷水」。

這個爭執在很多地方都出現，如石門水庫從大漢溪拿水，先經過自來水公司再到水利會，在中間時自來水就把水拿走了，這也是「偷水」。這個問題在中部石岡壩也非常嚴重，假設石岡壩一天只配自來水用水五十萬噸，農業用水八十萬噸，但台中公共用水一天卻需要八十萬噸。本來不夠的水可以向附近的水庫拿，但是因為向鯉魚潭水庫拿水要錢，向石岡壩拿水不要錢，自來水公司為了節省成本，就希望八十萬噸水都從石岡壩拿，鯉魚潭水庫的水一噸都不拿，於是農業用水就不足了。

南區水資源局局長楊豐榮也說，像南部九曲堂，農業要用水、自來水也要用水，水下來後，自來水公司就做輻射井把水引走。所謂輻射井，是在河谷中做輻射狀管子，用抽水機抽水時，水就從井滲流過去，但在表面上一點也看不出來，水利會就認為這等於在搶他們的水。

此外，北區水資源局局長楊景德也指出，以石門水庫而言，過去蓋水庫是為了農業用水，自

來水公司只有很少的負擔款，一天的供應水量只有八萬噸，但現在因為人口快速增加，現在每天用水要一百多萬噸。自來水公司常在水源頭的地方就把水截了去，本來農業用水也有水權的，但是自來水公司卻增加好幾部抽水機抽水，而且將此變成常態性的做法，但水利處了解自來水公司會這麼做也是極不得已。

這樣一來，農業用水就不夠了，水利會又開始譴責自來水公司的「偷水」行為。

## 調水政策嚴重扭曲

但「偷水」現象卻讓政府的調水政策嚴重扭曲。以中部為例，現在有的水庫要收費，有的水庫不收費，所以水利處在北、中、南三處成立的水資源局，就要負責把水價統一。以免現在鯉魚潭的水滿滿的，卻沒有人用，但是鯉魚潭有財務壓力，它把水管得很緊，拼命想賣水卻沒有人要；而石岡壩的水因為不收費，大家一天到晚搶著喝，所以管得也不緊。

楊景德進一步說明收費價格，板新自來水廠收到的發電尾水每噸只要九毛錢，因為太便宜，所以自來水公司一直希望能增加這方面的水量。楊景德說，本來自來水公司也從翡翠水庫調水，但翡翠水庫的水一噸要六元，石門水庫經過石門大圳的水也不過每噸一塊二毛，所以自來水公司一直希望增加民生用水。但水利處也要考慮，如果給了太多，給水利會的水不夠時，就會出現問題。

楊景德也說，石門水庫的水在給灌溉用水時是不收費的，另外利用發電後的尾水給自來水公司的也比較便宜，至於原水，沒有經過發電，經石門大圳供給自來水公司的就比較貴。

中區水資源局局長王雄針對這個現象說明指出，水利法已明白規定用水的優先順序，是以民生用水為第一優先，自來水雖是公司型態，但它肩負社會安定、供應民生用水的權責，所以沒有水不行。但農業則認為這是屬於農業的既有水權，要用水就應該協商。

雖然水利法規定水屬於國家資產，不得買賣，但是十九條之一又規定，當一個標的物的用水不足而向其他標的物移用水時，被移用水的單位造成損失要由移用水單位補償。

桃園水利會會長李總集說，石門水庫雖是以農業灌溉用水為主，但現在的農家也裝自來水，民生用水很缺乏時就要支援，孰重孰輕就由水資源局來調配。若真正出現了嚴重乾旱時，就全部移到公共用水來，但如果農民有損失，自來水公司有所補貼也是應該的。李總集說，當時建石門水庫就是為了農業用水，也是水利會投資的，所以還是得用「補貼」的方式。

## 違法調配水源

但是李總集抱怨說，真正乾旱時，用水一定要移轉，然而工業用水在順位上是在公共用水、農業用水之後，但現在所有的工業用水都是併在民生用水當中來調水，這樣的作法並不對。

針對此點，北區水資源局局長楊景德指出，會這樣做是因為工業用水水量太少，所以把它放

在民生用水調配。但這樣做，在缺水期不但與水利法的規定不符，也無法令移轉過來的農業用水服氣。

然而，在水利法中公共用水是第一優先，但公共用水除了有一部分飲用分離外，工業給水也是包含在公共給水中，照水利法規定，工業給水的標的卻是在農業用水之後，這樣的調配顯然已經違法了。不過，現在情形已有點混亂，不但將工業用水併在公共給水項目中，水利處也有人指出，水利會在很大的水池中蓄水，因為灌溉不需要這麼多水，就賣給工業用水也是常有的事。

由於公共用水不足時，水公司在一時無法開闢更多水資源的情況下，目前最好的方式便是向水利會買水，這甚至被水利界認為是開發水源最好的方法。也因此農民代表團體「農田水利會」與「自來水公司」雙方就經常為此討價還價，過去原由建設廳六科出面協調，現在已改由水利處負責。

最大的問題便是出現在水的價格上，一般而言，在南部曾文水庫移用水的成本每噸是四元多，北部從石門移水每噸是一元多，中部移水的問題較少出現。但當自來水公司與水利會兩方在調水議價時，經常要討價還價。

王雄說，現在農業產值不到三成，但是卻用掉八成的水，寶山水庫的容量只有三千萬噸，曾文水庫是全國最大的水庫，容量為七億噸，但是因為淤積現容量約為六億噸。所以如果能從農業調二成的水，就有相當於三十億噸的水，等於是五個曾文水庫、一百個寶山水庫的蓄水量。

## 非工程解決法

任何水庫的開發不是一、二年可以完成，如集集攔河堰要做八年，寶山第二水庫估計也要做八年，絕不可能等沒水的時候才來做水庫。

而且，現在開發一噸水的原水成本要十餘元，如南化水庫一噸水的成本是十九元，牡丹水庫開發一噸水的成本要三十元。但是農業每一公頃的土地每一季可生產最好的水稻田六千公斤，每公頃灌溉時每季要用掉二萬噸的水，六千公頃的稻米若以保護價格三千公斤內每公斤二十點五元計算，超過三千公斤的一般市價約是十六元。

假設以二十元計算，六千公斤正好是十二萬元，再除以二萬噸的水，所以每一噸的水生產的稻米價值是六元。即用一噸水生產的稻米產值是六元。

王雄計算著說，開發水庫一噸水要十幾元，如果拿六元給農民要他們休耕，在水源開發成本上還很划算。因此在此刻水源開發愈來愈困難之際，這種「非工程」的方法來解決台灣用水問題將是非常可行。

然而，水利會對此問題的看法卻非如此，新竹水利會也指出，新竹縣若要支援科學園區用水，整個五千公頃農地休耕，賠償費才二億多，單是開發水庫的利息來支付就夠了。但如果水都給工業用，土地都不去涵養，台灣的土壤會變成沙漠，所以不能純粹做經濟考量。

而且，還得計算其中的社會成本，會有多少農民失業？原來綠油油的一片消失後，人民休閒

何處去？

他們表示，過去農委會也曾經推廣休耕的農田來蓄水池，以涵養地下水，但是農民意願並不高，農業界多半是認為現在雖然農地減少，但是地下水需要的蓄水量並沒有減少。

新竹水利會會長黃炳煌說，農業用水還有穩定地層、補給地下水的功能。南部超抽地下水造成地盤下陷，如果農業用水都被拿走，後果會更嚴重。

自來水公司本身水資源有限，但是民生用水又不能停下來，所以經常須借助水利會，讓自來水公司感受到自己籌碼相對懸殊。水公司有時想向他們多買水，但他們因為籌碼多，有時就會比較刁難。而在協調調水時，水利處是以「大哥」的姿態來協調，多年來也累積了很多調水的經驗。

台灣現在一年平均用水量是一百九十五億噸水量，其中一百五十四億在水利會手上，二十四億在自來水公司，工業用水還不斷成長，在這種情況下，水利處有義務要把台灣的水做合理的分配，這就是調水的新策略。

## 調水新策略

在移水議價時通常都會由省府補注一部分，自來水公司也出一部分，以這種方式來協調。水利處認為，水利會畢竟仍受制於監管，還不至於會漫天叫價。



自來水公司在買水時，如果是水公司的水庫就不須付費，但若向水利會買水，有時是向圳路買水，向他們的水庫買水的情形也很多。但每一種的成本不同，為了單價也要一直協調。如石門每噸是一點五六元，新竹水利會另外拿水是一毛七，差距很大。

每一個水利會計價的方式都不太一樣；嘉南的飲用水內含農業補償、加強巡防管理費、曾管局的調配費等，而桃園水利會在石管局的調配費則是另外計算的，在它的價格中有加強管理與圳路使用費，但沒有農民補償費。水利會總是希望照高的單價計算，但水公司會認為各地情形不同，希望能提出合理的補助依據。

但在這之外，自來水公司企劃處水源組工程師王士端表示，自來水公司向水利會買水時，常會牽扯到單價結構的問題。有些地方水的單價高，有些地方單價較偏低，偏低的地區就常會要求比照高價的地方，當中常糾葛不清。

王士端指出，有一次雙方協調時，水利會開價每噸五點五元，水公司覺得開價太高，水利會就說是自由市場，後來主管機關水利處出面協調後，才變成二元三五。

現在這種情形已成連鎖，如桃園水利會單價可從一元六調到二元三五，石門水利會也要求比照，他們現在是一元五六。

關於這件事，嘉南水利會會長徐金錫則說到，嘉南是缺水地區，碰到嚴重乾旱時，他們甚至要停掉灌溉，移給民生用水用，但卻又被指責為「賣水」，這對他們實在很不公平。徐金錫說，過去水庫是他們花錢做的，現在卻有人說有水權重分配的問題，他認為現在不應有人這樣想，而是

要想如何做水資源的合理調配，之後大家再來商議適當補償。

徐金錫指出，現在開發一噸水的成本已要一、二十元，對水價也有一定的價值觀，如果大家認為移水單價可以隨意調，將會造成缺水問題更嚴重。

## 補償金給誰？

還有一個問題是，由於在枯水期水庫與河川水都會減少，公共給水的水量無法兼顧時，就由主管機關水利處來做調度，如有需要時，就採取休耕的措施。現在農民受損就由政府補貼，一公頃一年補貼二萬三。

但現在的問題是，水公司在農民休耕時將水調來用，並且也付出補償金，但不同水利會間卻存在不同的情況，如嘉南水利會的飲用水單價是一度四點二四八元，桃園水利會是二點三五元，而石門水利會、新竹水利會又都有不同的單價。

王士端說，嘉南會有高單價，是因為其中包括農民補償這一項，比較沒有爭議。其他水利會是延續過去既有合約的單價，被認為偏低，如桃園、石門水利會除單價計算外，還要付水利會的「加強管理費用」，但農民還是只拿到政府補貼，事實上水公司所付出的代價都到水利會身上去了，所以農民總是認為自來水公司並沒有對他們付出應有的代價。

雖然自來水公司認為，將來公共給水的補償費用必須補貼到農民身上，但這個問題至今仍維

持現狀，一時間尚未建立制度。但水利處認為，補償金還是應歸水利會。

水利處強調，政府是將水權許可給水利會，水權是在水利會手上，不是農民，水利會的組織也因此有公權力，可以強制休耕。而在進行配水時，若是使用水利會的設備、或是水利會加強灌溉管理，補償金當然應給水利會，沒有理由給老百姓。

而且，在碰到枯旱期時，水利會本身水也不夠，但是配合政府政策必須休耕，老百姓不能種田，水利會拿這些水去賣水，在政府協調休耕時，農民每公頃可得二萬三千元，由農委會補助，這是全省稻作休耕制度，農民不能兩邊拿。

前水利局局長謝瑞麟說，在台灣八十六萬公頃的農地中，灌溉用地約佔四十萬公頃，其他四十六萬公頃的農民多屬於看天田，是自己找水來種地，並不是水利會服務的對象。因此現在如果把政府調水的補償金再給四十萬公頃有水吃的農民，對那些看天田的農民實在非常不公平。

謝瑞麟說，他一直認為水利會的會費不能偏廢，繳了會費的農民，才有說話的權利，但台灣卻可以存在這種不合理的制度。

謝瑞麟還提到，新竹水利會有一次在缺水時調水給科學園區，但是因為農民抗爭，一甲地可得補償五萬多元，他覺得這樣做有破壞制度之嫌。

在補償事宜上，新竹水利會會長黃炳煌則說到，早期農耕的用水期限很長，現在因為機械化後，用水量都非常集中。而八十五年枯水期時因為自來水公司缺水，所以就將水協調給自來水公司，再由水公司補助農民，不料談好後就下雨了。自來水有水了，農民也有水了，但是講好的條

件還是要履行，否則將來很難建立制度。

有的水利會是把自來水公司的補助金給農民，有的則是轉給水利會。對此區別，黃炳煌指出，由於新竹沒有水庫，上游地區農民若不補助，他就會到處抽水，所以我們從水公司那邊拿的錢都是給農民。但像嘉南等其他水利會水庫是在上游，水庫放水農民才有水灌溉，不放水農民根本沒水，所以所有補助都是給水利會。

但如果是工業區沒水去找自來水，自來水又來找農田水利會，水利會需要去打井、加強灌溉、設抽水站抽剩餘的水來幫助其他用水時，水利會當然需要補助。

而桃園水利會會長李總集也談到，農民進行休耕時，每公頃政府已補助二萬三千元，水利會有了調水這筆錢後就去做工程，加強管理，這些公共建設的錢都是水利會做的，得到的錢也專款專用到農民身上，農民不會抱怨。

新竹水利會則表示，有時以水利會所獲得的水權，在豐水期也不夠，不要以為有這個水權就確實有這個水，河川的水是不穩定的，除非像曾文水庫那樣可以蓄水。而且台灣的水豐枯不定，如果河川的水不夠，也是要先滿足水利會，其他人才能用。

## 加強灌溉管理

現在農田水利會的做法是，只要農田可以確保，多餘的水其他人可以拿去用，也不用補助。

但如果水不夠時，要用來灌溉的水被水公司拿去，休耕的稻田農作當然要做合理補償，另外如果是在下游抽補蓄灌溉，把水拿去支援，這就是加強灌溉管理。

而在「買水」、「賣水」爭議不斷之際，已經將此兩個單位予以整合監管的水利處，便扮演了相當關鍵的角色；一方面更須將水公司與水利會這兩個長期相互指責對方的單位，協調成為能夠互相體諒、全心致力水資源調配的一家人，而另一方面更應即時建立調水後的補償制度。

否則，單是因為「爭水」、「偷水」而來的抗爭，就夠讓台灣傷透腦筋了。