

第十四章

理性看萬年水權

水權是先申請者便可先拿到水權，雖然每五年還得再申請一次，但總是可以取得政府許可，因此私下便被戲稱為是「萬年水權」。而且「萬年水權」近五十年來都是免費的，這更使得從中央到地方各單位都不喜歡辦理水權，因為以水徵利其實是無利可徵，很多單位都推來推去。

因為不用交錢，擁有水權的人必然用水浪費，又或者是因為已經申請到多餘的水，政府已經保障他的權益，無論如何都不肯把水權釋放出來。由此可見，「水權」已成為台灣水資源的頭號問題，台灣水權制度積習五十年，是到了要重新檢討的時候了。

在台灣，有一個很不合理的現象是，水權竟然是免費的。

免費水權造成兩個結果：一是因為不用交錢，擁有水權的人必然用水浪費。又或者是因為已

經申請到多餘的水，政府已經保障他的權益，無論如何都不肯把水權釋放出來。

另外，則是全國從中央到地方，所有的政府單位都不會有人喜歡辦理水權，大家都在「推權」、而非「爭權」，因為實在無利可圖，也因此讓與水權有關的用水問題愈來愈嚴重。

但更矛盾的是，解決免費水權的問題卻不是靠徵收水權費就可以解決，現階段，這甚至是一條行不通的路。

由此可見，「水權」已經成為台灣水資源的頭號問題，台灣水權制度積習五十年，是到了要重新檢討的時候了。

水權制須重新檢討

依照水利法的規定，申請水權政府要收費，但是國民政府在台灣近五十年來，一直沒有建立完整的水權制度，所以也就一直沒有收費，很多人甚至不知道水權費的規定。而且，台灣從日據時代開始用水一直都沒有申請，這使得收取水權費成為一個頗受爭議的問題。

而且在台灣開發早期因為用水量很少、自然水量又多，所以政府在大家使用時便認為不須付費，但到現在情形漸漸不同；固然用水的需求量愈來愈大，但是源頭永遠固定在那裡，甚至因為有部分的水已經被污染不能使用，或是很多集水區過度開發也造成水源快速流失，都使得水量有不足之勢。

從水文資料上看，雖然台灣的年降雨紀錄傲視國際，但卻始終有缺水的隱憂。全台灣一年的降雨量約有九百零二億噸，但是台灣因為河川坡度太陡，很多雨水降下來很快又流到河川去了，其中真正引來用的只有一百九十五億噸。

在這一百九十五億噸的用水中，農業用水佔了一百五十四億噸，生活與工業用水只佔了一億噸。會有差距如此懸殊的用水量，主要是因為台灣多年來一直是一個農業社會，從民國七十四年起，國家的水利政策才確定農業不再發展的原則，其他標的的用水相對增加。

因此，農業用水如何移作他用，已成為台灣水資源調配的一個重要問題。此即為水權重分配。

、中區水資源局局長王雄指出，水權制度是規範在水利法中，水利法是延用民國三十八年間撤退到台灣所改寫的水利法，台灣的水權是以先申請、先使用為原則，是一種「先到先得」的觀念。但早期台灣以農為主，農業需要大量的水，所以大部分的水權都由農業團體申請去了。如今農業漸漸式微，工商業發達、人口增加後，一些新發展的產業與人口卻因此拿不到水權，由此可知，水權制度在台灣確實有重新檢討的必要。

先到先得

南區水資源局局長楊豐榮說，台灣的農業用水是一百五十四億噸，但過去農業用水的申請雜

亂無章，並沒有先了解一條河川有多少水再去核定水權，以致使得整個河川的水都被農業用水佔走了。後面的人要用水時，還要找比大家早申請水權的人來協商。

楊豐榮認為，這是水權制度很不合理的地方，等於先佔者先拿到水權，所以每一個水利會都是先佔到水權的情況，其他單位若要水再來談價碼。

而在台灣水資源的發展過程中，先是農業用水取得了八成以上的水權，相對之下水公司的起步較晚，那時水權也差不多快給農業拿走了，所以要取得水權就變得很困難。自來水公司企劃處水源組工程師王士端說，廿年來台灣社會快速變遷，灌溉面積很多都成了用地、建地，但被農業取得的水權卻一直沒有釋放出來。以石門水庫來說，在石門水庫辦理水權展期時，中央原本想讓水權重分配，但發現相當困難。

而且，因為水是一種有限的資源，台灣水資源的開發又已經達到邊際，新的水資源開發的代價又這麼高，很多人都認為與其去開發新的水資源，不如去買舊的水資源，可能更便宜。而現在擁有最多水權的就在水利會，但因為政府無權分配用水，每次調配水源都是用補償的方式，水利處一定要說得對方心甘情願，並且給了一定的錢，水利會才會把水拿出來。

這個問題不解決，將來可能會更嚴重。水利處副處長吳憲雄說，例如現在台中缺水，沒有辦法只好向農田水利會磕頭要水，政府因為無權，根本不能就大甲溪、大漢溪的水源先做分配，如台中在二〇一〇年時人口可能增加為一百廿萬，現在一天的用水就要六十萬噸，二〇一〇年時可能發展到一天九十萬噸，但這二十萬噸的水要從那裏來？

吳憲雄說到，其實河川與水庫一年能有多少水都是大致穩定的，但不穩定的是這些水的水權並不在政府手上，水利單位在碰到枯旱時，也無法主導整個水源的分配。以日本來說，日本政府對河川有分配權，每年各種用水的優先順序，政府都已了然於心，且可以先分配好，如果沒有人申請，就先將這些水保留起來。所以河川水量的運用非常有制度。

但台灣不是，現在政府調配水源只能用補償的方式，這都是導因於政府沒有許可權、分配權所致。如果政府有分配權，那麼像濁水溪或淡水河一年有多少水，政府就可以先分配，並且規劃多少水給農業、多少水給工業、以及公共用水，分配好後，在許可範圍內來申請的政府可以許可，超過這個範圍的再需要也不給，但現在台灣並無法做這樣的事，因此，水權重分配成為水利單位極為關注的事。

目前八成五以上水權都在水利會手上，但在現今農業用水已非第一用水需要時，水權重新分配已成必然趨勢，只是在分配方案上各方仍爭執不休。

違法用水難取締

然而另一個更大的問題是，水權在現階段並非強制登記，很多人大量違法用水卻從未申請水權，如目前海邊水權，現在已成為水權登記中最慎重的一環。由於海邊大部分都是地下水管制區，又已發生地層下陷的問題，如果沒有申請到水權，按理就不能用電、不能申請漁業設施等問

題，所以民眾對政府批評頗多，怪罪水權申請太麻煩。

吳憲雄說，現在有太多用水的人並沒有水權，從彰化到屏東的西部沿海地區，估計大約有四十萬到五十萬口井中，有水權的不到百分之十。

為什麼會有高達百分之九十以上那麼多的違法水井呢？由於這裡是地下水管制區，只有自來水可以申請水權，所以只好私下開井用水，但這都是違法的。

違法的事政府當然有取締權，但因為數量過大，又牽涉到選票，所以執法的縣市政府幾乎難以取締。

急待建立的水權重分配制度，等於將台灣用水、特別是地下水等納入一套完整的管理體系中。對此中央經濟部水資源局認為，徵收水權費可以達到讓水權重分配的目的，並且可以建立使用者付費的精神。

中央估算，現在國內每年大約是用一百九十五億噸的水，如果一噸水收一元，政府就可以收到一百九十五億元；一噸水收一塊五，政府就有二百九十二億元，現在水資源的經費每年大約要花二百億到三百億元，如果一噸水收一塊五，就不需要中央再掏錢了。

但這個如意算盤卻一直無法推動，當中有極大的阻力因素存在。桃園水利會會長李總集指出，中央認為徵收水權費可以增加兩百億元的稅收，但現在農業式微，政府都在補助農民了，現在又來收水權費，不是互相矛盾嗎？有很多沒有水權的人偷水、挖深水井、淺水井、現在大部分的工廠都是這樣，為什麼不先加強取締這些呢？

而且，即使開徵水權費，也收不到這五十萬口井的錢，更是一件不公平的事。

萬年水權無利可徵

現在地方單位對於徵收水權費都是持反對的態度。省水利處副處長吳憲雄指出，水權費的開徵就長期而言是一個社會趨勢，但是短期內水權制度還未建立，現在並不是所有人都要申請水權，也沒有建立計量計費的方式，所以沒有登記水權的人，就不必交水權費，合法規矩申請水權的人卻要繳費，極為不公平。

讓吳憲雄最憂心的是，現在政府沒有建立「受益者付費」的制度，因此擁有水權的水利會與自來水公司，根本就收不到水權費。吳憲雄說，現在農民的耕作成本都由政府來承擔，包括肥料與種籽、水利會會費等，如果開徵水權費，農業每年要付一百五十四億噸水的費用，必然也是從政府來，只是將這筆錢由農委會的口袋交到財政部的口袋而已，對政府一點都沒有幫助。

而在自來水公司部分，吳憲雄又說，省議會長期來不同意自來水公司在水價上反映成本，自來水的價格一直被壓在九元，根本不敷成本，如果徵收水權費，你想省議會會同意把水權費反映給客戶嗎？吳憲雄認為，這只會讓自來水公司虧損得更厲害而已。而自來水公司虧損又是政府在補貼，還不是政府拿錢出來，根本沒有解決財政的問題。

但因水權是先申請者便可先拿到水權，雖然每五年還得再申請一次，但總是可以取得政府許

可，因此私下便被戲稱為是「萬年水權」。而且，「萬年水權」近五十年來都是免費，這更使得從中央到地方各單位都不喜歡辦理水權，因為以水徵利其實是無利可徵，很多單位都推來推去。

所以從早期是由省政府來統辦水權，到後來地下水權交給縣市政府，又把跨省市的水權交給中央，省自己只保留跨縣市的地面水權。現在水權在單一縣市中，包括地下水的部分是由地方政府辦理，跨縣市部分由省來辦，跨省市部分由中央來辦，二十多年來一直都很平靜。

但水權現在卻被認為是解決水資源多起問題的源頭。首先，中央經濟部水資源局認為，徵收水權費可使水權重新分配，又可以解決政府財政困難的問題，此一建議受到財主單位的矚目。

王雄提到他們有一回到大陸去開會，參觀幾個水利設施後，知道早年大陸的農田灌溉也是免費的。但後來水量不足的現象出現後，就規定要收水權費，是按畝收費，結果實施一陣子之後發現水還是不足，因為太便宜了。

按畝收費是按照灌溉面積來收費，但有些灌溉面積很小，卻還是引用大量的水來灌溉，後來大陸便改成按方（每立方公尺）收費，也就是以量計價，忽然發現水量多出來了，所以王雄認為，以價制量確有必要。

一噸水才賣九元

但是「以量制價」能不能在台灣產生績效也有疑問，原因是台灣的水價實在太便宜了。台灣

不但水權不收費，連處理完送到家裡的水也太便宜。王雄說，開發水資源的人最清楚，現在家裡用水一度（一公噸）的水平均是九元，卻不知道這些水需要水利人員做多少勘查、設計、徵收土地、建設水庫，再將水引到淨水廠做淨水處理，處理完後再加壓做多層管線才能送到家中的三樓、四樓？這樣的水才賣九塊錢。

王雄反問，如果現在有一噸的水，要一個人從三樓搬到四樓，酬勞是一百元，相信沒有人肯做，但多少年來大家做了這麼多事一噸水才賣九元，才會造成大家浪費用水，對水都不夠珍惜的結果。

如今在水權問題上，水權重分配一事實不容再推諉，水權必須依據需求重新分配，如農業用水因為耕地面積減少，超過四成以上的耕地都已做其他使用後，水權卻依然維持原樣的結果是無法成立的。

但現在水權之所以極難調整，是因為水權和地權一樣是受政府保障，具有水權的人都有很充分的理由不願放棄水權，現在似乎只有等待一個很有魄力的人，拿出一套很有效的方式，來執行水權重分配的方案了。