

第十五章

備受爭議的低水價政策

自來水公司把幾個國家的水價全部換算成新台幣來比較，亞洲幾個鄰近國家的水價全部比台灣貴。日本全國每度四十二元，東京則要四十六元，香港地區住宅用水每度是十五元，商業用水是十六元，建築用水是二十五元，遠洋漁業用水則要三十六元。而新加坡的水含稅後也要十七元，土耳其的家庭用水也要二十元。再看其他地區，紐西蘭是十六元，倫敦是二十元，西班牙的馬德里是二十八元，但巴塞隆納卻是四十八元。另外，荷蘭阿姆斯特丹要五十元，海牙則要五十三元。比利時六十五元，法國七十九元，丹麥哥本哈根甚至每度要一百二十八元。但是，台灣每度水卻只要九元。

自來水原本是自來水公司特有的專賣事業，但在台灣南部，賣水行業卻悄悄滋生，若干標榜

「靈泉」、「甘泉」的賣水街，打著水質精良的招牌招攬顧客。後來環保單位在不定時抽檢時才發現，這些賣水行業都是土法煉鋼，隨便鑿個井就取水賣水，而且這些水井部分就位於廁所旁、墳墓旁……。

賣水行業能夠有生存的空間，就是因為民眾對自來水的品質並不滿意所導致，目前市面上各種品牌的礦泉水都是呈熱賣狀態，半公升礦泉水的售價要十元、有的甚至要二十餘元，而自來水公司每一千公升售價卻只要九元。

高雄縣長余政憲表示，全台灣只有南部地區需要買水，買水已經成為大家生活上的習慣，泡茶、煮飯、和飲水有關的都是買礦泉水，他自己家裡也裝了逆滲透飲水機，如果自來水要生飲，在高雄肯定沒人敢喝。

余政憲說，水的問題沒有辦法解決，要讓大家再花錢去買水，地方政府心裡也覺得很抱歉。但又覺得中央政府重北輕南，中央在台北整治淡水河，又不是水源地卻花了一千億，但南部高屏溪的整治，中央何時關心過？

南部加氯最多

而根據環保署的資料指出，南部地區最重要飲用水水源是高屏溪以及東港溪，因為受到養豬廢水的影響，水質嚴重惡化，自來水公司不得不大量加氯處理，結果自來水中普遍含有氯氣過重

的味道，民眾不得不去買水，才助長了賣水行業的興盛。

全省自來水相較後發現，高雄地區的原水是來自高屏溪與東港溪，水質較差也較暗淡，因此成為全省加氯量最多的地區。

水公司供水處生產組組長胡南澤說，難怪用戶會覺得氯的味道較重，也會抱怨，現在水公司已向環保署爭取到二十五億元，辦理工業用水與民生用水分離的計畫，即林園、大發等工業區每天用水四十幾萬噸，就純粹由鳳山淨水廠來送，民生用水則由澄清湖等來供應，分離以後水質就可提高，加氯量就可降低。

關於此點，自來水公司水質處工程師林康指出，很多南部民眾看到高屏溪、東港溪的水源污染那麼嚴重，便會懷疑自己喝的水是不是從那裡來的，心裡面會對供應來的自來水打個問號。但事實上，送出去的自來水一定合乎水質標準，然而南部人常不能接受水燒開後有鍋垢，會產生鍋垢主要原因是地質影響到水質，也就是俗稱的硬度，是一個暫時硬度。

林康強調，台灣自來水的硬度標準已經和其他國家不相上下，但其他國家的自來水都是生飲，沒有燒開，不表示他們的水沒有硬度的問題。而中國人的飲食習慣是水一定要燒開後喝，會看到白色沈澱，感覺就不太舒服，但這只是口感問題，不會影響人體健康。

水質成了自來水最受民眾非議的重點，台灣的自來水不能生飲，但對一般工業用水品質又可能太好，在水質達不到高品質的情況下，便只得維持一個低水價政策。

對此自來水公司財務處指出，水價在自來水法中亦有規定，自來水的投資報酬率是百分之五

到百分之九，假如能夠依法計算，那麼目前水價應是每度十五元，但目前自來水是每度九元，但成本就要九元五毛一，可見現在的自來水價不但不能反映成本，更談不到合理的投資報酬。而每次自來水公司提出水價調整方案，省議會便以看緊人民荷包為由不予通過。

賣一度水虧五毛一

水公司財務處說，現在自來水公司每賣一度水就要虧五毛一，是因為公司還有其他的經營，才使得總盈餘還有五億，但賣水的投資報酬率實在太低了。財務處說，和其他國家相比，我們賣的水是最便宜的。這樣公司會慢慢失血，將會嚴重影響公司的財務結構。

自來水公司把幾個國家的水價全部換算成新台幣來比較，亞洲幾個鄰近國家的水價全部比台灣貴。日本全國每度是四十二元，東京則要四十六元，香港地區住宅用水每度是十五元，商業用水是十六元，建築用水是二十五元，遠洋漁業用水則要三十六元。而新加坡的水含稅後也要十七元，土耳其的家庭用水也要二十元。

再看歐洲其他地區，紐西蘭是十六元，英國倫敦是廿元，西班牙馬德里是廿八元，但西班牙的巴塞隆納卻四十八元。另外，荷蘭的阿姆斯特丹要五十元，海牙則要五十三元。而更貴的地區還包括比利時的六十五元、法國的七十九元、丹麥哥本哈根甚至每度要一百廿八元。

但是，台灣每度水卻只要九元。

自來水價在台灣一直是呈現偏低的狀況，針對此點，澎湖建設局長許萬昌指出，水價是應該反映成本，但若無法提供較好的水質，人民還是會反彈。水利處副處長黃金山認為，自來水公司應該自負盈虧，在水價上反應成本，對於水價政府不宜干預，以每月六十元的基本費來說，對全民而言真的感受並不深。同時，黃金山也認為，自來水公司在缺水時買水的補償費用，應列為經營管理的成本計算，然後在水價中再反映成本，不應在要向別人調水時又說沒錢。

黃金山又說到，大陸從一九九三年開始實施「彈性水價政策」，等於在缺水時水價更貴。其精神是基於水資源的多寡，定出動態水價，黃金山認為，這是資源管理必須要走的路。

低水價政策扭曲成本

現在台灣自來水的低水價政策一再受到批評，採取低水費政策是為了照顧省民，但是卻忽略了對國家整體經濟而言，是一項多麼沈重的負擔。然而，因為每個人的用水量不同，任何的管理都應符合公平正義原則，但現在低水價政策已嚴重扭曲資源的成本，唯有使用者能自付成本，才會深刻體會資源的可貴，也才會節約能源。

以澎湖現況而言，澎湖人喝的水與泡茶的水都是買來的礦泉水，自來水公司一噸水（一千公升）的售價才九元多，但市面上一桶二十公升的礦泉水，售價曾經賣到二十元、或三十元都有。這樣的水老百姓都喝得起，可見只要水質好，提高水價應該不成問題。

而澎湖始終使用簡易自來水、未讓水公司接管的烏坎里長宋益青說，他們每個月的水價比自來水公司便宜些，一度七元，但他家裡普遍都是喝礦泉水，一瓶售價是十元，若整箱買一瓶不到十元，可見價錢並不是民眾的第一考慮，大家最重要的是希望有好的水喝。

但是林康認為，水公司無權取締上游的污染源，造成水源水質不好，不應是自來水公司的責任，但如果水源水質不好遭禁用時，無形中自來水用水不足，等於在懲罰水公司。

林康說，取水口上游牽涉到各種目的事業，有水土保持局、林務局、以及區域計畫法、都市計畫法、上下水道、污水下水道等的主管單位，但這些單位沒有把水源管好，懲罰卻到了水公司身上。林康說，水公司在稽查污染行為時，只能向縣市政府舉發，但他們如何處理、有沒有處理，根本不知道。

而且，現在最大的問題就在下水道，目前全國的下水道普及率只是個位數，若要全部完成，經費恐要上兆，但現在的情況是，在取水口上游已有很多的城鄉、市鎮，卻沒有下水道，政府沒有能力做到，卻又在水源標準上訂得這麼嚴苛。如果水源未達標準，就要取更上游的水，但愈往上水量愈少，需要的管線就愈長，成本就愈高，將會形成惡性循環。

而更關鍵的因素是在於自來水的原水來自何處，針對不同來源就要有不同的處理設備與方法，在處理時的用藥也不相同。自來水水公司工程處設計組組長何宗泰表示，水的處理，首先就是要根據「原水」的來源，先區分原水是水庫水、河川水、還是地下水，再按照原水水質的狀況來規劃設計處理設備。

以地下水來說，如果地下水水質好，就只是沈澱，去掉其中的鐵份、雜質，符合國家規定的水質標準，就送到用戶手中。其他像是水庫水、河川水就要根據濁度再處理、沈澱，然後再將水送到管理所去濾掉所有雜質，消毒後再送給用戶。

而幾種原水相比較，地下水的問題較單純，地下水的處理設備一般而言都比地面水簡單，地面水則比較有濁度問題。

而且，現在環保署已經要求在民國九十二年時，水質硬度標準將降到每公升一百五十毫克，林康說，全世界的標準都沒有這麼高，歐洲的標準卻是不得低於一百五十，這是個下限。因為太軟會造成管線腐蝕，太高會造成腎臟負擔，但合理的標準才是大家應該追求的。

管線分離難推動

現在單是為了達到一百五十之標準，水公司就要增加六百五十億元的投資，但到底有沒有這個必要呢？而且，目前台灣完全沒有做到管線分離，工業用水和民生用水都是同一個水質的情況下，有沒有必要每一滴水都處理到這麼高的品質呢？

目前在台灣，不同標的用水卻不能用不同的管線處理輸送，已成為台灣水利發展面臨的大問題。在台灣供水系統只有一套，送到工業區的水是自來水，要喝的水也是自來水，但是工業用水根本就不須做到飲用水的標準。

弄到後來是，飲用水的標準達不到民眾的要求，而供應工業用水的品質又太高，有些地區農業用水缺水時，還用自來水在灌溉，目前要求管線分離的呼聲愈來愈高。

對此自來水公司供水處水源組組長胡南澤指出，雙管線的問題在五年前環保署就一直積極推動，後來經過詳細評估後認為頗為困難。要架設雙管線勢必室內與室外都要重埋，除了室內有一定的困難度外，現在馬路幾乎已經沒有地方再埋管。

而又因為這樣的用戶少，水在管中滯留的時間相對變長，對水質可能也會有不良影響。

胡南澤說到，他們經常在埋設管線時才發現地下管線已相當複雜，即使有意新設管線，路權單位也反對得很厲害。而且又受限於選舉、過年、雙十國慶等時間都禁挖，一年內可埋管、挖管的受限期也很長，又沒有地方埋。

而且，一根管線只要稍微經過幾公尺的私有地，又會牽涉到價購、徵收的問題；在交通流量大的地方，還要做「推進施工」，等於是在地下施工，另外還有夜間施工，都會碰到很多困難。但自來水與電力不同的是，台電電壓比較不受高低差的影響，也不像水壓要多段加壓。

雙管線政策幾乎成為自來水水質更上層樓的一條途徑，但水公司認為雙管線政策幾乎不可行，也因此引來批評。有人提到，中國人的做官哲學是五日京兆，只想在自己任內平安就好，也不去思考如何創新。雖然老百姓會覺得煩，水公司的人也一再反映困難，但成本是不是會比蓋一個水庫低？如果次級水成本算低一點，工業是不是會有意願接受？

水價再商榷

因此，水價也成為水質改善的主要因素，長期來台灣自來水都是採取低水價政策，這種政策背後固然有著政府對水利事業的責任感，亦有相當成分的社會福利概念。

同時，很多人的觀念中認為，水是生活必須品，因此國家有義務將水統一成全國一致的價格來負擔。因為這樣，雖然自來水開發的成本並不是全省一致，但是在台灣卻可用一樣的價格買到的水。

如阿里山的水成本一噸要四十五元，一樣九塊錢可以買到；澎湖地區海水淡化廠一噸水成本要五十七元，也是九塊錢可以買到。那麼虧損的錢那裏來？其實是全中華民國國民在負擔。

水利處副處長吳憲雄認為，台北市人年收入最高，但水成本卻是全國最低的，這非常不公平；在台灣省，台中市和高雄市的經營成本也較低，為什麼台中和高雄的人要去補貼阿里山和澎湖呢？

吳憲雄說，如果是補助澎湖人的民生用水，大家還可以接受，但是澎湖有業者拿了這筆錢去經營觀光，旅館與餐飲業賺了錢，卻要全民來承擔這個成本，實在不公平。

難怪宋楚瑜會說，阿里山、澎湖的觀光業這麼發達，他們觀光事業所用的水應該讓觀光客自己去負擔，而不是全民來負擔。而且，自來水水價受到省議會壓制，現在一度九元的價格根本無法反映供水成本，自來水公司為了節省成本，於是就出現維護費用、經常性開銷、折舊費用等各

種財務方法都出現縮減，以降低營運成本，但也因此被認為長期來管路、水源的維護投資費用都稍嫌不足。此外，由於自來水公司在水資源方面的投資非常大，現在負債已達四百億以上。

提高普及率

換管是自來水公司的一大問題，但現在已完成大幅換管，是宋楚瑜很賣力做完的一件事。一些聯絡管線和換管作業，在宋楚瑜手上做的最多。因為宋楚瑜認為，老舊管線造成珍貴水資源大量流失，所以管線全面更新實為刻不容緩的事。

根據自來水公司資料指出，從八十二年度宋楚瑜擔任省主席到八十六年度，汰換的供水管線從僅三百三十二公里，增加到二千八百九十多公里。而管線汰換後，更造成售水量的提升。民國八十一年時，售水量從十五億餘噸增加到十八億餘噸，成長率達二成二餘，售水率也增加到接近百分之七。

但宋楚瑜也了解，自來水是一個事業單位，不會做虧錢的生意，但是，由於喝水問題關係人民身體健康，因此，宋楚瑜任內就一再全力推動自來水的普及率。根據自來水公司資料顯示，五年來自來水普及率從百分之八十二點六一、提升到八十七點一七，成長率達到百分之四點五五。

但必須要了解的是，在高生活品質的地區，居民希望飲用比較衛生的水，所以接自來水的意願也較強；反之貧窮的地方則往往是能省則省，有地下水就喝地下水。因此，在尚未有自來水供

水之偏遠地區，自來水普及率的提升所需費用將呈級數增加。

自來水普及率是指區域內總人口與供水人口的比率，根據自來水公司的估算，如果自來水的供水普及率提升到百分之九十以上時，所需的花費將會更高，因為緊接著要接管供水的地區都是偏遠地帶，將需要更高的工程費。其他國家若能達到九成以上的供水普及率，便被認定是進步國家。而在台灣，依民國八十六年六月的資料來看，全國自來水的普及率是百分之八十八點二九（含台北市與高雄市）。再以各縣市獨立來看，台南市的自來水普及率最高，幾乎達到百分之百，為百分之九十九點八八；反之，普及率最低的地區屏東縣卻只有百分之三十八點四五，連百分之四十都不到。

如今，自來水普及率已成為社會進步的認定指標之一，自來水公司企劃處工程組組長賴永森表示，普及率之所以各地不同，是因為不同地區民眾接自來水的意願不一，雖然水公司有供水能力、設計管線，但是當地人民沒有接水意願，因而造成普及率低落。另外，各地區民眾生活習性不同，如原住民慣飲用山澗水，有時有自來水他們也不願接。

然而，還有一種情形卻是，居民有接水意願，但卻因居住在高山、偏遠地區的獨立戶，因為住戶不多、自來水管線設施成本高，以致居民即使有接水意願，水公司也無法供水。

替屏東人著想

在宋楚瑜最後幾個月的省長任期內，還一直念茲在茲的，便是屏東地區落後的自來水普及率。宋楚瑜說，現在屏東民眾不斷飲用可能含有高度農藥污染的地下水，政府當然應該重視這個問題，但是如果政府沒有幫大家找到水源，做省長的他只是在那邊喊：「不能喝。」那民眾會反問：「省長，你說這個水不能喝，那我喝什麼呢？」

宋楚瑜接著說，因此他下定決心要替屏東民眾找到水源，所以他一定要想辦法把屏東隘寮堰做好，讓屏東有乾淨的自來水水源。而現在屏東自來水普及率不到四成，他個人希望至少達到六成，但做管線就要五十幾億，時間愈久錢就會花得愈多，這些錢不是自來水公司可以支付的，這是政策支付。

宋楚瑜說，因為自來水公司是事業單位，有錢賺就做，沒錢賺就不做；但他現在是沒錢賺也要做，他要替屏東人想，希望大家不要再喝已經惡化的水了。