

水權統一掌控 提升效率

—「水資源組織之檢討」評論



鄭寶清

學 歷：中興大學公共行政研究所
經 歷：民進黨中央黨部秘書處主任
民進黨桃園縣黨部主任委員
國大代表
國民大會主席團主席
國民大會審查會召集人
立法委員
立法院程序、法制委員會召集委員
立法院交通、教育委員會召集委員
現 職：立法院立法委員

壹、資源浪費 台灣天災頻仍

台灣的生存環境愈來愈惡劣，「水資源」的處理與利用是左右未來生活環境的因素之一，也就是說，水資源所產生的問題可能會對即將邁向二十一世紀的台灣投下不可知的變數。在國際間，水的問題是許多國家共同面對的議題，對地狹人稠、災害頻生的台灣更是急欲進行的生活品質大改造。台灣從過去所謂的物產豐饒、資源不匱乏的優勢狀態，漸漸地因為島國心態、人民貪婪心日生、不知足不知惜福的習性，而使得我們的有限資源面對了無盡浪費的可能。

針對「水資源」問題，此三篇論文皆精闢地指出現行水資源的行政組織之弊病，以及規畫未來水利組織的前瞻性。面對民間學者的意見，本人相當感佩，也不斷地藉這些真知灼見來鞭策自己作為民意代表的身分，該如何凝聚更多的力量來監督政府進行更有效的水利計畫？建立更完善的水利組織？

貳、淨水除弊 水權重新分配

這三篇論文都已經指出共同點，即台灣現行水利組織的最大問題，分別是：

一、行政體系上呈現多頭馬車的現象，並且缺乏一個專責的中央統籌機關（如水利總署或水利部）。精簡省府組織在即，我們勢必重新檢討現行中央與地方的水利主管機關與業務之分工，未來水利事權需朝向一元化的管理。

二、現行的法令過多，令人莫衷一是；不但中央機構有水利法，在地方上也有縣市政府的法規，而且尚有自來水法、屬於山坡地的水土保持辦法、森林法等等，這些法令有個特色就是：水是水、土歸土、林即林，水、土、林三者幾乎是分離的狀態，而無任何關於三者的法令整合。

三、目前主管水利的中央機構為經濟部水資源局，其工作人員約一百多人，而省政府的水利處含十七個地方農田水利會員工卻多達上萬人，面對未來精省的政府層級組織，水利處的工作人員應該併入中央以利推動水利工作。

台灣的水利組織的確面臨著上述的情況，且需要儘速地謀求因應之道。本人認為，就整體的水資源問題而言，尚須全盤考量四大方向的水利政策：

一、興水利

目前台灣的水資源尚未面臨立即而明顯的危機，因此一般民眾感覺不出水資源的珍貴，更何況我國水費的制定價格偏低，比起鄰近國家的水費，如日本、新加坡的水費皆比起我們高出三分之二至二分之一的價格，不但反映成本，而且也能藉此抑制消費者過度浪費水資源。未來可行的政策應採取高低水費價差方式提高水費，以落實節流觀念。

強調節流，亦應重視開源，在儲水方面，有鑑於台灣在多雨季節無法有效地儲存雨水，以致於乾旱之際飽受缺水之苦，而目前的水庫出現淤沙量過大、水質污染惡化的問題，繼續興建水庫也面臨著用地取得困難的窘境，因此，因應台灣地形趕建更多的攔河堰是為可行之道。

另外，我們對於高山的水土保育工作一向缺乏強而有力的管制與監督，尤其當前山坡地的種植偏向於茶樹、檳榔等淺耕植物，不利於水土涵養，充分暴露出水土保持的疏漏。因此我們的造林與防洪措施，必須建立在對於深耕植物的培植與要求。

二、除水弊

政府行政績效不彰、行政單位所衍生出的弊案連連，應該是眾所周知的事。各種行政單位都有發生弊案的可能，就連水利事權的處理體系也會發生問題。現階段正是因為水利事權的不統一，管理上出現瑕疵，才導致嚴重的疏失。因為現在濫墾山坡地、濫採砂石的情形猖獗，實肇因於地方派系的分贓，這其間牽涉的利益過大，有哪個主管單位有魄力解決或終止這些利益糾葛呢？

砂石過度開採造成水源生態的破壞，嚴重影響水資源的開發，更何況，土石滑動的危險性，民眾不是沒有見識過，政府怎麼能夠不事先做好防範？

水弊不除，尚有更多對於人民生命財產的威脅，例如台灣一向忽視卻又已經病入膏肓的地下水污染的問題，普遍來說，工業發展所造成的重金屬污染與有機化合物污染，容易穿透土層成為永久的污染源，根本就是整個地下水質的夢魘。政府的環保機關包括中央與地方，對於地下水污染事件的頻傳也往往只以改裝自來水的問題解決立即的健康威脅，而不思謀求長久且治本的地下水整治措施與方案，如此下去，將危及整體的水資源開發工作。

對於造成水污染嚴重的工業用水機構，政府首先要有強制性規範的魄力，以法令加強懲罰污染水源的行為，才能有效地抑制水污染的持續擴散。令人沮喪的是，政府常常只是做表面工作以討好百姓，我們從編列預算的用意上，即可看出環保行政單位的私心，光是河川美化的補助款就高達一億五千萬元，但關於地下水質的監測卻只編列一千萬，似乎無法由此得知政府為水資源問題解套的積極意義。另外，負責水質偵測的環保單位，也應以專業偵測與整治復育的計畫，從長計議關於地下水污染的再生工作。

三、淨水源

台灣三項重要的水源來自於雨水、河川與地下水，然而，雨水無法做有效的囤積，任其漂流消逝，以致於缺水時叫苦連天，又台灣重要河川21條約有14條受到污染且集中在人口密集的西部地區，其他未受污染的河川均分布在宜、花、東一帶，這不禁使得我們對於河川水源的困境憂心忡忡。另外，現階段台灣的污水下水道的普及率相當低，最大的八里污水處理廠也尚未啟動，那我們的水質連同水源又該如何淨化呢？根據統計顯示，全台灣各縣市的污水下水道比例只有3.5%，台北市約是35%~40%，高雄市大約2%，而其他各縣市幾乎是0%，這種不及格的污水處理方式，無疑是潛藏著對於水源品質的殺機，地方政府宣稱當前污水下水道的興建均陷在財力不足的關卡上，中央機關需專款專項補助污水下水道的建設，而精簡省府組織的共識即將展開，未來各地方快馬加鞭興建污水下水道的工程應再無推託的藉口。

淨化水質、活化水源的不二法門當然是要政府伸張公權力，相關法規、法令的執行絕對刻不容緩的，環保署應對於水污染處的管制提出解決之道，例如許多重大工程均在水源區進行，對於水土保持稍有不慎即會後患無窮，而工程進行中的廢棄物傾倒與排放污水，也要引用排放水相關的法令，無論

是對企業單位或營造業，才能有遏止其輕易危害民眾權益之行徑。

四、平水權

台灣的水患頻仍，然水災均屬於區域性，因此，水患的解決亦仰賴地方政府孤軍奮鬥，一旦區域性水資源匱乏時，其他地方政府往往「擁水自重」，無法達成相互支援共識。因此，衡量現今水資源調配統籌的狀況，行政機構應及早依據水利法的規定，按全國水道之天然形勢劃分「水利區」，藉由水利區的劃分，我們有限的水資源可以有一較為完善的統籌調配方式，讓各地方水權重新分配，甚至基於公平的原則，政府也應開徵水權費，落實受益付費之作用。

參、政出一門 水權統一歸屬

針對上述所論，就台灣水資源維護與利用所面臨的「興水利」、「除水弊」、「淨水源」、「平水權」等問題，綜觀政府歷次關於水資源保護會議的結論及各位在座學者前輩的高見，大致趨於提升水利管理單位的層級，在行政院之下設直屬的「水利部」或「水利總署」，由其綜理國內之水資源保護與運用。就此本人亦持肯定態度，以下並提出本人的幾點建議，以為「河川再造研討會」結論及今後的政府改造方向做參考。

一、水資源管理體系集中化

如前所述，目前全國政府體系裡與水利管理運用相關的機關分散在各個部門，一共有35個，不但「備多力分」，資源無法有效的統合運用，而且政出多門、多頭馬車，無法整合出一致的水利政策來統合國內的水資源運用。

依照整個政府水利管理體系的架構來看，經濟部水資源局似乎是目前全國水利管理維護的整合樞紐，及水利政策的研擬單位，而省水利處及各縣市工務局水利科則為水利管理維護之執行單位。但經濟部水資源局的成員僅一百多人，層級又低，其權限與能力根本不足以綜理全國業務龐雜、牽涉遼闊的水利業務。反倒是省府水利處，為省府一級單位，含直屬單位職員多達上萬人，位高權重，依目前省府與中央關係交惡的狀況，經濟部水資源局能否有效利用台灣省水利處之資源，頗令人質疑。地方各縣市直接執行水利管理之單位乃縣市政府工務科之水利科，層級更低，員額僅十餘人，權限小，可應用資源相當有限，在目前國內水權所屬多元龐雜，河川橫互數個縣市的情況下，各縣市水利科在水資源管理的職責上，自然是互相推拖。這種橢圓形的水利管理架構，不但無助於國內水資源的妥善管理與運用，更直接造成水資源的浮濫開發與污染。

本人認為，水資源的管理體系一定要集中一元化，才能達到事權統一、水利防護、資源統一運用的功效。若將水利管理分散在各個部會、各個層級的自治機關，則徒然浪費國家資源，對國內水資源之保護毫無助益。本人在此主張，國內水資源之保護工作，應由中央整合經濟部、內政部、農委會、台灣省及各縣市政府之相關水利資源管理維護機關之力量，成立「水利部」(或水利總署)全權負責，其下則依國內主要水系、流域成立若干河川管理局，由其直接對水利部負責，執行區域範圍內水資源之管理、保護及污染防治工作。如此就不會有目前資源分散、權責劃分不清，導致效能不彰的問題發生。

至於陸上雨水與污水下水道興建管理的問題，還是要由內政部營建署及各級地方政府去處理，水利部不必負責。但其興建進度必須配合河川的整治進程，否則國內河川的整治與水資源的保護還是停留於「事倍功半」牛步化的效果。因此，屆時水利部還必須監督各地方污水下水道之興建，若地方排出污水進入河川或水資源保護地，水利部必須給予告發並提報行政院處理。

二、水權統一化

配合水資源管理體系的集中化，水權亦應由水利部集中掌握。將來有關水庫之管理，集水區之規畫掌握，甚至河川資源之利用，其權利皆劃歸水利部所有。由水利部依據河川流域之實際狀況，拿捏資源開採與環保及河川水源管理之間的平衡。水權由一個單位統一管制，就不會發生如近來開礦與環保及水資源保護之間的衝突問題；也不會因水資源的管理單位過多，導致各單位著重水資源開發甚於水資源的涵養，地方派系及營利事業也易於上下其手，浮濫開發利用。

水權在水利部的統一掌控下，將來民生用水、灌溉用水及工業用水，都

需由用水管理單位如自來水公司、地方水利會等機構向水利部或區域水資源局申請及購買水資源。水利部以水資源涵養為前提的條件下，再考量民生、農業需求及工商發展，限量分配、發賣水資源。如此將迫使用水管理單位提升水價，也能提高民眾對水資源的愛惜與節約。台灣民眾每年平均分配之雨水量僅佔全世界平均水準之七分之一，缺水程度為全世界第18名。但諷刺的是，台灣之水價卻為日本及新加坡等國的三分之二到二分之一，明顯偏低。這導致台灣在水資源已呈匱乏的情況下，民眾卻不知愛惜水資源，任意浪費，令人頗為不解。

而台灣南北降雨量差距甚大，因此水旱災往往屬區域性、局部性。若國內能建立全國水源的流通系統（如有人提出的北水南移計畫），則不但有助於國內水資源的平衡分配，解決國內經常性的局部旱象，也具有存留河川水源，不致於任其排流入海，導致水資源流失，殊為可惜。若要建立全國水資源的流通系統，亦屬大規模之國內工程建設，若無一專責單位主導計畫及工程執行，則勢必如呼喊多年的北水南移計畫一樣，至今還是畫餅一塊，只能計畫計畫、桌上畫畫、牆上掛掛罷了！今若將水資源之管理及水權歸屬劃歸水利部，由其綜理全國水資源平衡分配的相關計畫及執行，亦屬必要。

三、設置水利警察

對於河川水源的實質保護，必須配以武力，才能收到嚇阻不肖人士侵犯之功效。有人提議水利警察由警政署派員支援，再由水利部統合管理即可，但本人以為期期不可。水利警察除了需具備一般員警的相關本質學能之外，對水資源之防護亦須有一定程度之訓練，若水利警察的調遷管道與一般警政體系相聯繫，則不但徒然浪費相關水利資源保護訓練之資源，警員輪調進出頻繁，亦會讓水利警察之水利專業知識呈現不足現象。水資源防護屬專業的

工作領域，由專業化的警力來擔任防護之責，亦符合現代行政功能分工之精神。

水利警察之升遷管道與一般警政體系聯繫，亦會讓員警有輪調或放流水利單位「邊陲部門」的認知，他們居於「過水心態」的前提下，又豈能做好水利警察保護水資源的任務！況且一般員警「涉世既深」，為社會熔爐污染者所在多有，若讓其進入水利保護的體系，難免有勾結不肖人士攫取水資源的惡行發生。

本人認為，水利警察應比照財政部的海關緝私隊地位，直接由水利部招考、訓練及分發，部分技能可由警政署代訓，但其調派、升遷應由水利部為之，警政署不必關連。讓其在具有高度專業知識的條件下執行水資源的保護工作，想必我們的水資源防護工作可以更為完善。

附表

中央

1. 行政院水資源協調會報
2. 經濟部 水資源局
3. 經濟部 工業局
4. 經濟部 國營會
5. 內政部 營建署
6. 交通部 航政司
7. 交通部 路政司
8. 農委會 林務處
9. 環保署 水資源保護處

省

10. 水利處
11. 農林廳 水土保持局
12. 林務局
13. 環保處第三科
14. 住都處環工組
15. 地政處

地方

16. 建設局 水利課
(工務局)
17. 農業局
18. 環保局
19. 地政局

其他

20. 各地農田水利會
21. 台灣省自來水公司
22. 台北市自來水事業處
23. 台灣電力公司
24. 各地區水庫管理局