

管制法令協調 客觀全面

—台灣水源水質保護法制的分析與檢討

葉俊榮

出生年月：民國四十七年十月十日

學歷：台大法律系學士、法律學研究所碩士
美國耶魯大學法學院法學碩士、法學博士

經歷：環保署環境品質委員會委員
消基會環境委員會召集人

現職：台大法律學系專任教授
台大法學院教務分處主任兼副院長
國家永續發展委員會委員
台大全球變遷研究中心永續發展與經社衝擊組組長

壹、環保理念 擴及水源保護

綜觀台灣環境保護的推動歷史，稱得上「大破大立」，而且影響深遠的措施，除了國家公園的設立外，首推廣達全台灣四分之一土地面積的水質水量保護區的劃設。然而，在開發壓力日增以及社會日漸多元化之下，不論是國家公園或水質水量保護區都不斷面臨開發的壓力。近來有關國家公園內採礦權的展延，以及長期以來水質水量保護區內是否可蓋大學、是否可開發高爾夫球場等，均引起社會高度爭議，也造成機關與機關間立場的衝突。雖然具有高度的環保意義，但這兩大措施都不是當今環保主管機關權限發動的結果，而都是在內政部的權限下所作成。然而，就水源水質保護區而言，原本就此並無直接管制權限的環境保護主管機關，卻已透過環境影響評估制度的推動以及飲用水管理條例的修正，逐漸取得對水源區水質保護管制的權限。

行政院環境保護署在原先的功能設定上只以「污染防治」為主軸，與「環境保護」議題的需求仍有一段距離。在既有組織設計與權限分配無法大幅興革的情況下，環保署緩步且零星地擴充關照的面向，超越「管線末端」(end of the pipe) 的污染防治，介入開發源頭的管制。促成此種有限度擴張的條件，主要是環境影響評估機制。正因為環境影響評估有將環保署的權限，從污染防治往生態保育發展的實力，進一步帶動傳統水污染防治往水源區管制的方向邁進，而此回則是藉著飲用水管理條例的修正來達成此一目標。經過飲用水管理條例的修正，環保署已經擺脫就水污染作管線末端的管制，而是就水源的源頭的開發行為預做管制，在環境影響評估制度的搭配下，成功地將環保的理念延伸到水源區土地開發利用的管制上。

然而，在此一變動的過程中，當今水源水質保護在機關組織、權限、法令、執行、補償、參與等問題，並沒有獲得結構性的解決。環保署藉環境影

響評估與經由飲用水管理條例的修正對水源水質保護所取得的權限，也面臨與既有自來水法、水利法及此等法律所彰顯的權限配置與管制措施之間調和的問題，更遭逢地方執法能力不足的挑戰。若缺乏對水源區在組織、權限、管制、程序、補償及執行等方面作整體配套考量，非但無法整體解決問題，反而在制度零星興革之間增加新舊規定或新舊管制措施適用上的齟齬。

本篇報告首先探討當前水質保護法制的現況，再進一步針對其中所面臨的問題進行檢討，最後則提出未來政策與法制興革的幾點方向性建議。本報告所關注的焦點在於，現階段水質保護法制的變動過程中，所採行的管制手段與補償等衡平措施，是否合於水質保護的管制目的，各權責機關在法令與權限的變動下，是否能作相應的配合與協調，以取得政策執行的周延。

貳、制度興革 加重除污環評

水不僅是人類日常生活與工業活動所必需，更是自然作用中的重要環節，直接或間接以「水」作為規範對象的法令，也因而呈現活潑、多元的現象。舉其要者，水利法從水資源利用的觀點，規範水利管理與水利事業。自來水法則著眼於自來水事業的發展與管理。水污染防治法以水污染的防治為立法目的。飲用水管理條例則單從飲用水的水源、水質、設備等做規範。水土保持法，則立意於保護水土資源。下水道法則以都市計畫地區及指定地區下水道興建來保護水域水質。這些「水法」從不同的角度規範水的問題，不僅各自有立法目的，也各自有管制手段，更有不同的主管機關以及一批不同的公務員在負責。

在這樣的法制環境下，我們若將關注的重點擺在「水源水質」的保護，那麼上述許多種「水法」，以及各法所規定的主管機關，便有不同程度的關聯，相應的也引起各種管制目的與各種管制手段之間的調和問題。

一、法律、機關及權限的多元雜陳

長期以來，水源水質保護的相關立法，在以經濟發展主軸的大環境下，一直未能取得主體的地位。又由於水資源管理機關疊床架屋、水資源管制分區重疊性高，以及政府常偏向短期的需求因應與片段式的功能性思考，造成水資源保護法制的混亂，負載不同功能的各類法規紛然雜陳，呈現雜亂漸增（disjointed incrementalism）的現象，對水源水質的保護相當不利（葉俊榮，1997a）。

台灣有關水源水質保護的法律並不欠缺，問題反而是多元法律、多元機關與多元權限的交雜下，缺乏以「水質」為主體的整體規畫與制度設計，造成執行上的紛擾。事實上，當前有關水源水質保護的法律、條例、規則或辦

法已達20個之譜，且主管機關涵蓋了中央的6個部會及省市、縣市等地方政府（環保署，1997a）。若以管制事項區分，可以將這些法規彙列如表一。

從表一可以看出水質保護在幾個重要的管制事項上，如水污染防治、水源保護區劃設、土地分區利用、開發行為管制等，都不只有一個中央層級的法律，而且牽涉的中央部會也不只一個。此間造成的機關協調問題與執法困難已為眾所熟悉。例如，是否單純在水源區就不能興建高爾夫球場，還是應有更積極的貽害水質行為，才能作為禁止的理由？凡此不僅涉及不同法律規定之間的輕重解釋，也涉及相關機關的權限與立場。利益團體或政治勢力在這種雜亂的環節中，為了權益的保障與利益的維護，往往積極運作其中，在缺乏公開透明的決策程序下，更深化問題的紛擾。

面對此一種困境，除了各界迭有制度興革的建議外，政府也已經逐步進行統合規畫(註1)。除了近來經濟部水資源局的成立外，飲用水管理條例的修正，更具結構性的變革。

二、飲用水管理條例的修正及其所帶動的制度興革

在意識到水源水質的保護效能不彰的情況下，立法院於1997年5月審查飲用水管理條例的修正案時，於二讀中加入了水源管理的修正條款，除了創設飲用水水源水質保護區並由環保機關劃設外，更強化保護區內的管制。飲用水管理條例在水源管理方面的修正重點，可從管制區的劃設、管制事項、組織的調整以及水「資源」的系統化四方面來說明：

(一) 飲用水水源水質保護區的劃定

飲用水管理條例的修正，改變水源水質保護最巨者為飲用水水源水質保護區的劃設。1972年制定以來，飲用水管理條例有關水源的管理，一直借用自來水法所劃設的「自來水水質水量保護區」，新法則另行創設了「飲用水

表一 水源水質保護相關事項及法規對照

事項	中央法律	中央命令	省（市）法規	主管機關
水污染防治	自來水法 飲用水管理條例 水污染防治法		自來水法台灣省施行細則 水源區保護管制事項	內政部、省市政府、 縣市政府 環保署、省市政府、 縣市政府
廢棄物清理	廢棄物清理法		廢棄物清理法台灣省施行 細則	環保署、省市政府、 縣市政府
農藥管理	農藥管理法	農藥管理使用辦法		農委會、省市政府、 縣市政府
水源保護區 之劃設	自來水法 飲用水管理條例	飲用水管理條例施行 細則	自來水法台灣省施行細則 自來水法台北市施行細則 自來水法高雄市施行細則	內政部、環保署 省市政府 縣市政府
土地使用分 區管制、建 築管理	都市計畫法 區域計畫法 建築法 土地法 國家公園法	都市計畫法施行細則 區域計畫法施行細則 非都市土地使用管制條例 實施區域計畫地區建築管 理辦法 山坡地開發建築管理辦法	台北水源特定區土地使用 管制要點	內政部 省市政府 縣市政府
山坡地之 開發利用	山坡地保育利用 條例 水土保持法 環境影響評估法	山坡地保育利用條例 山坡地可利用限度分類 標準		農委會、環保署 縣市政府 省市政府
原住民保留 地之地籍、 地權與開闢 利用		原住民保留地管理辦法	台灣省山地保留地管理辦 法	內政部 省市政府 縣市政府
水利行政事 務、集水區 之治理	水利法	水利法施行細則	台灣省灌溉事業管理辦法 台灣省河川管理規則 台灣省水庫蓄水範圍管理辦 法 台灣省水庫集水區治理辦法	經濟部 省市政府 縣市政府
農業之經營 管理	農業發展條例	農業發展條例施行細則		農委會 省市政府
國有林之編 定、經營管 理	森林法	森林法施行細則 保安林施行準則		農委會 省市政府 縣市政府

觀光事業之計畫、管理	發展觀光條例	風景特定區管理規則	台灣省森林遊樂區設置管理辦法	交通部 省市市政府 縣市政府
道路規畫、修護、養護	公路法	公路土地使用規則		交通部 省市主管機關
其他開發	礦業法 漁業法 墳墓設置管理條例 環境影響評估法 飲用水管理條例	高爾夫球場管理規則 土石採取規則 開發行為應行環境影響評估細目及範圍認定標準		經濟部、教育部 農委會、經濟部 內政部、省市市政府 環保署、省市市政府、縣市政府

資料來源：本文重新整理環保署「水源區水污染管制策略」，1997a。

水源水質保護區」，限期1年由省市、縣市政府擬定，由中央環保主管機關核定。

原有依自來水法劃定的自來水水源水質水量保護區總面積佔全國土地的四分之一，與當今台灣土地利用現況有所落差，長期以來不斷遭受批評。面對各種開發的壓力，重新劃定保護區的呼聲不斷被提出。此回飲用水管理條例的修正過程中，原劃定水質水量保護區的自來水事業與內政部並沒有採取行動「重新劃定」原自來水水質水量保護區，但由立法院於飲用水管理條例創設出「飲用水水源水質保護區」之後，是否會因而達到縮小原保護區的作用，頗引人矚目。

飲用水管理條例雖創設了「飲用水水源水質保護區」但對劃定此保護區的標準卻沒有相應明定。就此，環保署透過飲用水管理條例施行細則，列舉兩款應納入保護區區域：

1. 供飲用水水源且經公告為甲類水體之集水區稜線以內所涵蓋之地區。
2. 供飲用水水源之已興建或計畫興建水庫大壩以上集水區稜線內所涵蓋之地區。

即令如此，飲用水管理條例中亦有「飲用水取水口一定距離之地區」之規定，究竟取水口一定距離除了包括取水口以上，是否還包括以下，又一定距離如何確定，均仍有決策的空間。在此一規範模糊的情況下，環保署主導下所劃定的飲用水水源水質保護區，較原自來水水質水量保護區「縮小」12.4%，但仍達到全國土地面積的六分之一。此一「縮小」的事實，引起環保團體以及部分立法委員的不滿。原支持於飲用水管理條例中修正加入「飲用水水源水質保護區」的趙永清委員即認為，當初飲用水管理條例的修訂，是著眼於為使環保署於法有權對保護區內之水源水質污染進行管制，以維護民眾權益與環境。因此期待環保署能完備進行各項相關作業，劃設保護區並嚴加管制，當初修法即是為了從嚴管制。然而環保署在飲用水管理條例施行細則中規定的劃設原則，將使水源保護區大幅縮減的情形，反而造成水源保護政策制度的漏洞與瑕疵，更有違修法原意。環保團體則指出，環保署在水源水質管制上大開倒車，將因為此修改，而影響到水源區的保護。

縮小水質保護區的原因有相當大的部分來自於開發的既成事實與壓力，如整個屏東市都在自來水水源水質水量保護區之內。然而，實際上去承受「縮小」水質保護區壓力的，並不是原自來水水質水量保護區的劃定機關(內政部)，而是環境保護署。乍看起來，似乎頗為弔詭。但隱藏在背後的問題有：

1. 環保機關劃定「飲用水水源水質保護區」，不論劃定範圍大小，是否與原「自來水水質水量保護區」的範圍有必然關聯？究竟兩者是兩回事或者是一回事？
2. 原劃定自來水水質水量保護區的自來水事業與內政部在環保機關劃定飲用水水源水質保護區之後，是否會解編原保護區的劃設？
3. 原有依自來水法所劃定的自來水水源水質水量保護區，經過飲用水管

理條例修正重新劃設飲用水水源水質保護區後，後者縮小前者範圍所釋放出來的土地，儘管不受到飲用水管理條例更為嚴格的開發限制，是否仍應受自來水法的拘束？

依據環保署「保護區劃定範圍過於遼闊」(環保署1997b)的說法，飲用水水源水質保護區的劃設，應有為開發程度已高或開發需求度極高的自來水水源水質水量保護區解套的意涵與目的，這也符合環保署所認為「合理縮小水源保護區」的態度。環保署雖有此立意，並在飲用水管理條例之修法上予以落實，但自來水法對此並沒有相應的配套，純從法律體系解釋的角度看，原來劃定的並沒有因此就當然「解套」。如此一來，環保署透過飲用水管理條例的修正而劃定範圍較小的飲用水水質保護區，在原自來水水源水質水量保護區還沒解編之前，只會造成多一層管制，談不上「放鬆」。然而，一旦內政部著眼於環保機關完成飲用水水源水質保護區的劃定而解編當前的自來水水質水量保護區，則兩者「遞移」的效果將明白呈現。

(二) 保護區污染管制更趨嚴格

依修正過的飲用水管理條例，水源保護區面積雖縮小，對開發行為的限制卻比自來水法更為嚴苛，舉凡工業區、新社區、高爾夫球場的開發原則上皆不准。

飲用水管理條例對於水質保護，基於原則上禁止開發的角度，透過環境影響評估法制的控制，將開發程度與範圍達到必須實施環境影響評估者列入禁止之列(施行細則第7條)，並且強烈禁止高爾夫球場的興建與擴建(施行細則第10條、第11條)，而對水域生態及水道、地貌有重大影響的電廠興建或擴建也予以禁止，還相當程度的依總量管制的觀點，不准許20戶以上的新社區開發，以往允許之採礦行為也在修正後全面禁止。

相較於修正前的各省市的飲用水管理條例施行細則，修正後的管制標準不僅統一、明確且更為嚴格。配合環境影響評估制度，規範水源區開發行為，除了是環境法制上的一大統整，也展現了環保署作為飲用水管理主管機關統籌規畫的視野。

（三）組織變動

飲用水管理條例關於管制組織的部分，有兩個重要的變動時期。第一個時期是1989年8月22日起，配合衛生署環保局改制為環保署，飲用水管理之中央主管機關由衛生署移轉至環保署，在縣市政府則移至環保局。但是依據飲用水管理條例台北市、高雄市的施行細則，地方政府的事務分配上，屬於飲用水設備的部分，仍然由建設局管理，環保單位只負責水質管理與檢驗（註2）。

第二個時期是1997年5月修正飲用水管理條例，飲用水管理由環保單位主掌；在中央為環保署，省為環保處，直轄市為環保局，縣市則為縣市政府。這次修正有中央統籌規畫的意涵，不僅在飲用水水質與設備管理上統籌由環保署主導（飲用水管理條例第九條第二項），施行細則的訂定也有重大變革。以往施行細則由省市政府擬定，報請中央主管機關核定，今則統一由中央主管機關，也就是環保署訂定。如此造成飲用水管理條例台灣省、台北市、高雄市施行細則的停止適用，也影響原有施行細則對飲用水管理事務分配的組織規畫。飲用水管理條例關於組織的變動，強化了中央統整的權限。

從這兩個時期的組織變動，我們可以看出國家的水資源政策的改變。從一開始環保署僅為衛生署下設的單位，到環保署獨立出來，業務日漸擴充整合，政府面對水資源的問題，從民生用水的衛生著眼，逐漸意識到環保問題相對於衛生問題的異質性與重要性，至今更體認到環保機關對水源水質的介入，不限於消極的污染控管，還積極地包括水源土地開發的管制。

(四) 水「資源」的保護

飲用水管理條例第三條對飲用水的定義也做了大幅度的修正。除了因應包裝水的盛行，而將飲用水的範圍從原有的自來水、地面水、地下水，擴充增加第四款「其他經中央主管機關指定之水」的概括條款外，地面水與地下水的概念，也有了水資源系統的具體化。

首先，在用字上從地面水、地下水改成地面水體、地下水體，表示主管機關有了水資源循環系統的空間概念。而其對地面水體、地下水體的重新定義更值得注意。舊法中地面水指：江、河、沼等流動或停滯於地面之水；新法則定義為：指存在於河川、湖潭、水庫、池塘或其他體系內全部或部分之水。舊法對地下水的認定為：指井水及泉水等流動或停滯於地下水之水，新法則重新規定地下水體為指存在於地下水層之水。新法對水資源的概念從平面擴充為立體，有了水體的概念後，對水體的描述也從單純的「流動或停滯」轉變為空間的存在，而體系的引入也有了循環的概念，對水資源開始有「一體」的認識。換言之，水源水質保護法制在飲用水管理條例對水體定義的修正中所展現的，已經從單純的民生用水的保護，擴展為對水之為一種自然資源，有了資源性與系統性的認識，從而對水資源的保護，也必須針對其資源性與系統性著手。

因此，水資源的水質保護也就不僅僅是在於飲用水的衛生與安全，也必須注重水源區水土保持與水源涵養。從飲用水管理條例的修正，我們似可期待水資源的保護從環保法令和衛生法令的整合後，在未來更進一步地協調、統整環保機關與地政機關、水利機關、農政機關的相關權限規畫。

(五) 其他

除了上述四方面的修正外，新修正的飲用水管理條例也增加了徵收補償

的規定，並且配合環境影響評估制度，與法律中聯結環境影響評估。以上所有主要修正內容，整理如表二。

（六）自來水法的修正方向

飲用水管理條例於1997年5月公布施行後，相關的自來水法、水利法是否相應修正，頗值得注意。目前，自來水法與水利法的修正案，都於立法院中待審。其中，尤其是自來水法的預定修正幅度較大，值得分析。

自來水法於1966年11月17日公布施行至今，除1995年6月29日增訂12條之一，增加水源特定區減免稅額與協助地方建設之補償、回饋條文之外，並沒有其他修改。為因應社會經濟結構的改變與組織需要，行政院於1995年8月12日函請立法院審議自來水法修正草案。

1. 修正重點

自來水法修正草案的修正內容整理如表三，其重點包括：

- a. 修正中央與地方主管機關權責，增列中央主管機關可經營管理全國自來水事業，自來水水質標準由中央訂定，供水區域劃定、修正或變更由中央核准。
- b. 水源水質水量保護區加強管制規定，並得設專責管理機關。
- c. 修正自來水價公式由省市政府擬定，報省市議會核定，水價調整由主管機關組水價評議委員會審查後核定，以昭公信並反映輿情。
- d. 提高原有罰金罰鍰數額，必收預期效果。

值得注意的是，自來水法的修正草案早在飲用水管理條例修正之前便已提出，修正內容中關於水質水量保護區的管制規定，與修正後的飲用水管理條例有相當程度的雷同。但是自來水法修正案經立法院一讀後，至今尚未有

表二 飲用水管理條例修正前後比較表

	修正前	修正後
主管機關	中央—1989年前衛生署 1989年後環保署 地方—台灣省，無規定，曾有爭執 台北市，高雄市 水質管理—衛生局 水源設備管理—建設局 水質污染管理—環保局縣市 政府	中央—環保署 地方—省市環保局處 縣市政府
施行細則	各省市自行訂定	中央訂定
水源保護區	自來水水源水質水量保護區（台灣省施行細則規定適用自來水法，台北市施行細則規定適用現行法令）	飲用水水源水質保護區（省市或縣市主管機關擬定，報請或會轉中央主管機關核定）
管制行爲	禁止妨害水量之涵養、流通或污染水質之行爲。依各省市施行細則（與自來水各省市施行細則相同或相似，但台北市管制事項較自來水施行細則少）	不得有污染水源水質之行爲，公私場所提供飲用水設備者，應受各級主管機關監督、檢驗
徵收補償	無（台北市、台灣省規定適用自來水法：原有土地及建築物之使用，被拆除、改善或改變者，其所受損失由自來水事業補償）	原有土地及建築物之使用，被拆除、改善或改變者，其所受損失，由自來水或相關事業補償
環境影響評估	無 （依環境影響評估法相關法規辦理）	開墾土地、砍伐林木，河道變更、道路及運動場開發，須進行環境影響評估。其餘須進行環境影響評估之開發行爲皆禁止進行
罰則	在自來水水質水量保護區內之違法行爲科以刑罰；在地面水及其上下游規定距離內之違法行爲，處以罰鍰	在飲用水水源水質保護區內之違法行爲處以罰鍰；經制止不理者，處以刑罰 飲用水設備機關提供飲用水不符規定，處以罰鍰，並限期改善，屆期仍未改善則處以按次、按日連續處罰
處罰之執行	罰鍰由直轄市或縣市主管機關處罰，其他違法行爲，縣市主管機關僅有制止權、告發權，須移送法院	環保署、省市環保局處、縣市政府

資料來源：本研究整理

表三 自來水法修正草案修正重點一覽表

項 目	修 正 條 文	制 度 意 義
補償、回饋	<p>第十三條</p> <p>水源水質水量保護區依都市計畫程序劃定為水源特定區者，其土地應視限制程度減免土地增值稅、贈與稅及遺產稅。前項土地減免賦稅區域及標準，由財政部會同內政部擬定，報請行政院核定。</p> <p>自來水事業應於水價外附徵一定比例之費用，協助第一項土地受限地區地方建設。</p> <p>前項之一定比例及協助地方建設辦法，由主管機關會商有關機關定之。</p>	<p>擴大傳統補償範圍認定，將土地使用限制列為補償項目，但仍限於消極補償。</p> <p>落實使用者付費、受限者得償的精神。</p>
水源水質 水量保護	<p>第十四條</p> <p>水源水質水量保護區內不得有左列行為：</p> <p>一、非法砍伐林木、開墾土地、設置墳墓、興建遊樂設施、採礦或採取土（砂）石。</p> <p>二、使用化學肥料超過許可標準。</p> <p>三、使用毒品、炸藥或電氣捕殺水產動植物。</p> <p>四、於水體內飼養家禽或於水體外飼養、放牧家禽（畜）污染水體。</p> <p>五、於水體內或於沿岸一定距離內棄置、傾倒、施放、堆置垃圾、灰渣、土石、污泥、糞尿、廢油、廢化學品、動物屍骸或其他足以污染水體之廢棄物。</p> <p>六、構築工事污染水體或影響正常水流。</p> <p>七、污染嚴重之事業經中央主管機關公告禁止設置而擅自設置。</p> <p>八、新闢社區應興建專用污水下水道系統或興建房舍應具有廢水處理設施而未興建。</p> <p>九、其他經中央主管機關公告禁止為使妨害水源水質水量之行為者。</p>	<p>列舉水源區內管制事項，明確化對人民權益的限制並給予法律依據（相較於現行法將管制行為規定在各省市施行細則）。</p>
專責機關	<p>第十五條</p> <p>主管機關為管理水源水量保護區之需要得設管理機關，辦理保護區內區域計畫及都市計畫土地使用管制、建築管理、工礦及土石採取管理、觀光遊憩管理、林業經營、林地管理、集水區治理、河川治理、山坡地保育利用、環境改善維護、水質污染公害防治、下水道建設管理、違規行為之查報取締及其他與水源水質水量相關事項。</p> <p>前項管理機關應會商有關機關擬具水源水質水量保護區管理計畫，報經行政院核定後實施。</p>	<p>統一水源水質水量保護區內水源保護事權，並使民眾或媒體有直接對話的單位。</p>

資料來源：自來水法修正案，立法院關係文書，院總第一二一八號，政府提案第五二七九號，1996.9.27。

任何發展。飲用水管理條例的修正將如何牽動自來水法的執行，又自來水法的修正趨向與狀況，亦值關注。

2. 與現行飲用水管理的關係

儘管自來水法修正草案仍在立法院等待審議中，但自來水水源保護區涵蓋廣闊，其修法方向攸關水質保護法制的發展。修正後自來水法能否運行得宜，能否與其他水質保護法制配合，值得注意。尤其是飲用水管理條例修正後，重新劃設的飲用水質水源保護區，仍大量與自來水水源保護區重疊。而飲用水管理偏重水質面，自來水法則兼顧水量與水質，在管制方法上是否有依水源區管制需要，重做檢討？在自來水法完成修正前我們即應該給予關注。

a. 水源保護

水源保護包括水質保護與水量涵養兩部分，自來水法以供水為目的，必須注重水量涵養，而飲用水管理主旨在提供國人安全的飲用水，乃以水質保護為目標。這兩種保護管制手段，必須依照自然界的作用，視其不同的物理及生物機制，不同水源可忍受的水質惡化或水量流失的不同程度，分別規畫。但是在水源保護區內，經常是同一行為同時產生水質惡化與水量流失兩種結果，如變更土地使用的開發行為。因此在水源保護區內，水質水量的保護工作難以割裂處理，必須就水源保護區進行範圍內的整體污染防治。

自來水法的修正草案對水源水質水量保護區內的管制行為，做了詳細的列舉規定，與現行飲用水管理條例相較，除了飼養家禽家畜的部分較為嚴格外，其餘管制項目大致雷同並且標準較為寬鬆。以自來水水源保護區較飲用水水源保護區廣泛，且涵蓋河川流域較為下游的部分觀之，這樣可以區分出管制等級的管制方法是合理的。

b. 專責管理機關

自來水法修正草案中比較特出的部分是專責管理機關的設立。蓋現行法令中，與水源保護工作相關的法令眾多，相關業務涉及農、林、漁、工、商、環保，各項業務法令各有其主管機關，事權分散，肇致水源保護區內執行工作成效不彰。執行無效率的情形發生後，通常的反應不外乎提高行政層級或合併工作單位，自來水法修正草案應該也是基於這類思考而產生此一修正條文。

然而，正如條文修正的說明，水源保護工作牽涉的業務範圍相當廣泛，涵蓋農、林、漁、工、商、環保，如何在一個機關裡配置因應如此繁多並專門業務所需的人員，恐怕更是問題。目前水源保護之執行多落在縣市政府，縣市政府有限的人力執行上已出現困難(黃錦堂，1998a)，如何再另外規畫一組必須質量並重的人員專責管理自來水水源區內水源保護業務？而省或中央都會牽涉管轄範圍過於廣泛，執行上可能更不容易落實，或與縣市職權重疊，區分不易的狀況。是故，除了直轄市因為經費較為充裕且管轄範圍明確，問題較為單純以外，縣市、省及中央，是否能視需要規畫出專責管理單位，可能還必須經過相當縝密的觀察和研究。

三、當前水源水質保護所採取的管制結構

不論是修正前後的飲用水管理條例或自來水法，對水源保護所採取的管制手段都很類似，基本上是以劃定保護區、開發管制及污染管制為主要管制手段，並以補償為衡平措施。至於設定保護區或各種管制的程序參與機制，則在法律上並沒有著力。

(一)特定管制區劃：劃定水質保護區

國內對土地資源的利用之管制方法有兩個體系，一為土地使用分區管制，一為建築管制。前者以區域計畫法、都市計畫法等相關法令劃定各種土地

使用，並列舉各類允許及管制事項，後者利用建築法及相關管理辦法，對土地上之建物及使用情形加以管制（林鎮洋等，1996）。水源水質的保護，在性質上亦為此類土地利用管制，而在土地使用分區上，除了原有區域計畫、都市計畫之分區管制外，依相關法律尚有其他管制分區，造成當今管制區雜存的情形，如表四所示：

1. 各種水源區的劃設

由表四可知，我國水源水質保護管制密度相當高，依據區域計畫法、都市計畫法劃設的保護區之上，還有多重管制分區。這些管制法令彼此間並不排斥，區內土地使用必須符合所有管制法令，亦即必須符合最嚴格的管制法令。

a. 自來水水源水質水量保護區

台灣地區依自來水法第11條由內政部、台北市政府、台灣省政府公告劃設之自來水水源水質水量保護區，其面積總計有：9,803.9546平方公里（環保署1993b），約佔全台總面積27%，為所有水源相關保護區中範圍最大者。其中「高屏溪水源水質水量保護區」面積最大，包括高雄縣二分之一面積，以及屏東市全市。

根據環保署的資料顯示，自來水水源水質水量保護區前46大區域，面積9,757平方公里，佔全部水源區面積98.6%，涵蓋23條河川流域及17座水庫，適用於二級以上公共給水之水源，其水體水質應達乙類標準以上，然而卻有90%的河段未符合乙類之水質標準。水庫方面則除了翡翠水庫外，其餘16座皆呈現普養狀態，仁義潭甚至已呈現優養狀態（環保署1997a）。

依自來水法劃設之水源保護區中禁止一切貽害水質、水量之行為，而台灣省、台北市所訂之施行細則中具體化禁止行為，除了以列舉方式，對伐木

表四 水源水質保護的管制區

事 項	中央法律	省法規、命令	限制行爲
自來水水源水質水量保護區	自來水法 § 11	自來水法台灣省施行細則 § 7 自來水法台北市施行細則 § 2	一切貽害水質水量之行爲
飲用水水源水質保護區	飲用水管理條例 § 5IV 飲用水管理條例施行細則 § 12		污染水源水質之行爲
水源保護區	水利法施行細則 § 21		
水源特定區 (台北水源特定區)	都市計畫法 自來水法 § 12 之 1		包含都市計畫法、建築法、水土保持法、水利法、自來水法、台灣省水庫集水區治理辦法、水污染防治法、原住民保留地開發管理辦法、飲用水管理條例之各種管制
特定水土保持區	水土保持法 § 16		水庫集水區內有破壞水土保持之處理與維護之虞者，應予限制
水庫集水區	水土保持法 § 3	台灣省水庫集水區治理辦法 § 3	申請礦業權、採取土石、道路修築、溪流整治、都市計畫與風景特定區計畫須經水庫治理機關同意
水污染管制區	水污染防治法 § 6、27、28		爲避免危害水體之用途，利用水體以承受或傳運放流水者，不得超過水體之涵容能力

資料來源：本研究整理

、墾地、改變河道、挖取砂石、家庭工礦廢水之排放、噴灑農藥、飼養家畜、堆置廢棄物，乃至游泳洗衣皆有所管制外，更以概括條款「其他足以貽害水質水量之行為」與「其他經主管機關公告禁止之貽害水質水量行為」，避免掛一漏萬，管制的密度不可謂不高。然而，如此高密度的管制設計卻有90%的水質未達標準，顯示此水源保護區在制度設計與執行上有相當的落差。

b. 飲用水水源水質保護區

新修正的飲用水管理條例是所有水質保護管制分區法令中，對管制區劃設規定最為詳盡者。飲用水管理條例明定省市或縣市政府必須於該法公布施行後1年內擬定。該施行條例第12條明訂水源水質保護區之劃定範圍為：一、供飲用水水源且經公告為甲類水體之集水區稜線以內所涵蓋之地區。二、供飲用水水源之已興建或計畫興建水庫大壩以上集水區稜線以內所涵蓋地區。

環保署為準備飲用水管理條例修正後，劃設飲用水水質保護區，乃針對現有之自來水水質水量保護區進行檢討。由於水源區劃設面積過大，不但引起民眾抗爭，水源保護工作亦無法落實，造成相關單位背負過多壓力卻無法紓緩(環保署1997a)。在對既有水源區進行檢討後，環保署分兩批公告飲用水水源水質保護區，第一批為迫切需要保護的水庫集水區與甲類水體集水區，其面積有6,097.07平方公里，於1998年3月31日前完成公告。第二批檢討的是比較棘手的地區，如基隆市、新竹市、屏東縣、高雄縣絕大部分轄區都在現有的水源保護區內，此部分涉及整體污染防治規畫，尚需詳細評估，預計於1998年5月20日前完成劃定公告。

c. 水庫集水區

依據水土保持法，水庫集水區係指水庫大壩(含離槽水庫引水口)全流域稜線以內所涵蓋之地區。而依台灣省水庫集水區治理辦法，水庫集水區係指大壩(含離槽水庫)上游全流域面積，兩者差異甚少。台灣地區現有大小

型水庫 66 座，水庫集水區涵蓋面積達 5,000 平方公里，約佔台灣總面積 12.6% (林鎮洋等，1996)。水庫集水區完全包含在自來水水源水質水量保護區之內，飲用水水源水質保護區公告後，除了不做飲用水水源之用的水庫外，也全部包含在飲用水水源保護區之內。

d. 其他

除了上述三種分區之外，尚有依據水利法施行細則所劃設之水源保護區、依據都市計畫法所劃設之水源特定區、依據區域計畫法所劃定之山坡地保育區，以及依水污染防治法所劃設之水污染管制區，和水土保持法規定之特定水土保持區。

特定水土保持區因為包含水庫集水區、主要河川上游集水區，其長期水土保持計畫之擬定重點亦在涵養水源、淨化水質、保護水土資源（水土保持法第 19 條），亦為實質的水源保護區。其中，水源特定區僅有翡翠水庫台北水源特定區一處，為國內第一個經由都市計畫程序規畫之水源水質水量保護區，其管制規範係以土地利用為主。土地使用分區主要為保安保護區、生態保護區及水庫保護帶，並視實際需要，劃設住宅區與農業區，區內居民的土地使用必須符合都市計畫、建築管理、水土保持與水質管理等類別的法令。相較於其他水源保護區對污染行為的管制，台北水源特定區以限制土地利用為主的管制方式較為特出。然而該水源特定區內亦並不排斥並存的其他水源保護區。

2. 區域與管制事項重疊並存且無明顯分級的水源保護區

國內水質保護法制所劃設之水源保護區，呈現重疊並存的情形。自來水水源水質水量保護區最為廣大，次而包含飲用水水質保護區，而後者並與特定水土保持區、水污染管制區大量重疊。最後水庫集水區更是完全包含在前面各個水源保護區中。

這些水質保護管制區，依據各個管制法令各有其管制目的，如水庫集水區為了維護水庫與水質，特定水土保持區為了涵養水源、避免災害，皆有相當部分著重在區內水土保持。相較之下，水污染防治法、飲用水管理條例與自來水法則較注重污染行為的管制。而飲用水管理條例與自來水法的管制目的則相當接近，都是在提供合於衛生之用水，唯飲用水管理條例旨在提升公眾飲用水品質、維護國民健康，而自來水法則除提供民生用水之外，尚有提供工商業用水、促進工商業發達的目標。

a. 管制規範重疊混雜

以上各種水質保護管制法令的管制目的雖有不同，然對於開發行為或污染行為的管制手段卻可能殊途同歸。蓋開發行為經常伴隨污染的結果，則同時也是污染行為，如是則除了一些規模較小的點源污染行為，如游泳、洗衣、毒電魚、棄置廢棄物等以外，污染管制與開發管制經常運用相似的管制規定，規範相同的行為，如探採礦、土石採取、道路之開闢等。然而，這些管制並不因為各類水質保護法令的管制手段大致重疊而有整體性的規畫或統整。相反的，各個法令在不同的主管機關下，存在不同的管制標準，或是相同的管制行為與管制標準卻存在不同的管制法令中。前者如飲用水管理條例規定水質保護區內不得進行探採礦，而自來水法卻僅規定不得排放超過規定標準之工礦廢水，水庫集水區治理辦法更僅規定，水庫集水區內申請設定礦業權僅須由有關單位核定並徵得水庫治理機關同意；後者如自來水法第96條與舊飲用水管理條例第15條，對在水質水量保護區內飼養禽畜污染水質之行為，均有刑罰規定，且刑度相同。

b. 管制分區卻未分級

國內水源保護區的劃定與管制係依各個管制法令之需求而有不同的規定，除了發生上述規範行為與規範標準重疊、混雜的情形外，其面積的劃設大

小不同，位置也由河川上游隨面積大小帶狀向下游，甚至海岸地帶延伸。

依據國內人口的分布，居民多集中於平原盆地、河川中下游地帶，對於土地的使用需求亦是由上游向下游逐漸升高。同時，對於水質的保護程度亦是上游往下游遞減。然而，國內水質保護法制之管制密度並未有如上的配置，各區有各的標準，如保護範圍比較大的台灣省自來水施行細則規定禁採土石，然而位於自來水水源保護區上游的水庫集水區，其治理辦法卻規定人民可依法取得土石採取權。

3. 水質保護區劃設的依據與程序

如上所述，水質保護法制中存在多種水質保護區，其中設有土地使用限制的幾種水源保護區，其水源區的劃設影響人民權利甚鉅。且水源區的劃設對區內居民往往構成「特別犧牲」(葉俊榮，1997a)，而其區域劃設的大小難有一定標準，在決策的客觀基礎欠缺的情形下，問題的面向難免必須移轉到程序面。水源區的劃設過程如過於簡略，缺乏正當性，便會成為是否縮小水源區的立論基礎。因此其授權依據與劃設過程便值得注意。

表五是這類水源保護區劃設之法令依據與劃定機關及方式的整理。我們從這個表中主要的觀察對象是劃設水源區的依據是法律或是命令，而其劃設的過程與結果是否容有主管機關監督及當地民眾參與的空間。

a. 法源依據有法律亦有命令，授權內容多所模糊

以上五個水源保護區劃設的授權依據大部分為法律，僅有水庫集水區與水源保護區的授權依據為命令形式，因此並非所有的水源區劃設都受到國會保留。然而，儘管受到國會保留，也不表示其水源區的劃設範圍與內容同樣受到國會保留，甚至可能連法律保留都有問題。

例如，飲用水管理條例之水源保護區，其劃設的授權依據為法律，劃設

表五 水源區劃設之法令依據與方式

水源區	法令依據	劃設機關	方式
飲用水水源水質保護區	飲用水管理條例第五條 飲用水管理條例施行細則第十二條	環保署 環保局處 縣市政府	省市或縣市主管機關擬定，報請或層轉中央主管機關核定後公告
自來水水源水質水量保護區	自來水法第十一條 自來水法台灣省施行細則第七條、台北市施行細則第二條	自來水事業	自來水事業得視事實需要，自行擬定，申請主管機關會商有關機關，劃定公布
水庫集水區及保護帶	台灣省水庫集水區治理辦法	水庫治理機構（由省政府指定之有關機關）	由治理機構裁定，報請省政府核定公告
水源特定區	都市計畫法	內政部（必要時） 省市政府 縣市政府	主要計畫擬定後，由該管政府都委會審議。若依法由上級政府訂定或擬定之計畫應先徵求有關縣市政府及鄉鎮市公所意見，以供參考。審議前公開展覽，任何公民或團體得於公開展覽期間，向該管政府提出意見，供該管政府之都委會參考
水源保護區	水利法施行細則第二十一條	省市政府	省市主管機關得按各地天然形勢及地理環境，設立水源保護區，並報請中央主管機關核定後公告

資料來源：本研究整理

的方式也在條例中明訂由地方主管機關擬定，中央主管機關核定。然而其劃設範圍是規定在施行細則中，預留中央主管機關的行政裁量空間。

自來水法的規定則較為簡略，僅規定劃設機關與監督機關以及劃設辦法，而其劃設的內容與範圍則交由自來水事業視事實需要，自行認定，再經主管機關會同有關機關勘定。水庫集水區、水利法之水源保護區的劃設最為簡略，只要水庫治理機構或省市主管機關勘定，就能請省政府或中央主管機關核定公告。

水源特定區的劃設因為屬於都市計畫法的規範，都市計畫法相較於零散的水源管制法律，是為一部比較完整的土地使用管制規範，因而其特定區的劃設在程序上也受到較為嚴格的管制。但是特定區的劃設內容一樣也屬於行政機關的裁量權限，並未受到國會保留。而且因其性質特殊，為使政府為特定目的規畫特定區，容有更多的裁量空間，因而在法律保留上也呈現較大的模糊性。都計法第16條及規定特定區計畫之主要計畫所應表明事項，得視實際需要，參照第15條之市鎮計畫的規定事項全部或部分予以簡化。

b. 缺乏監督機制

以上這些水源保護區的劃設，雖有擬定程序、核定程序，但授權法令並沒有給予核定機關明確的管制事項，用以監督執行機關對水源保護區的劃設。如自來水法中並沒有明文規定應行劃設的範圍和內容，則核定機關也無從據以對自來水事業所劃設的保護區進行目的性與合法性的監督。除自來水水源水質水量保護區之外，水庫集水區、水源保護區、水源特定區，都有相同的狀況。

c. 極少有民眾參與

水源保護區的劃設，大都沒有民眾參與的規定。唯一的例外是水源特定

區依都市計畫法第19條規定，民眾於特定區計畫審議前的公開閱覽期間得以書面向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫審議委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請上級政府核定。然而，同條第2項亦規定，該管政府都市計畫審議委員會修正，或經上級政府指示修正者，免再公開展覽。因此，當地民眾或利害關係者的參與，僅限於審議前的書面意見表示，而且沒有和該管政府進行對話的場域。

（二）水質保護區的開發管制

現有水源保護區中對開發行為的管制，乃配合土地使用分區，進行土地利用的事前管制。如水源特定區中依都市計畫法、建築法，有農業地保留、保護區設置與建築限制使用。而水庫集水區、水源保護區、國家公園特定區內依山坡地保育利用條例、水土保持法、自來水法，對開墾土地、新闢社區、興建房舍、公墓設置、高爾夫球場設置、道路修築及開挖、溪流整治、水土保持、崩塌處理等，有個別主管機關許可或監督的實施規定。飲用水水源保護區則有許多禁止規定，是為最嚴格的管制類型。

這些不同強度的禁制規定，有些規定在法律中，有些則散布於各種施行細則或辦法等命令中，透過這些管制項目及標準，我們可以看出各類水質保護管制對區內水質保護的底限。這些管制可分為禁止、特許、許可及報備四類，整理如表六。

國家公園法在立法目的上雖然不直接著重在水質保護管制，但因為我國目前國家公園的設置區域，有許多部分與水源保護區重疊，是以其土地使用限制也影響水源保護區中的土地使用，而與其他水源保護法令在土地使用管制上有相互作用之處。所以從實質作用的觀點，國家公園法中限制開發行為之相關條文，亦為實質水質保護法令。

表六 各水源保護區的開發管制

法令	禁止	特許制	許可制	報備制
飲用水管理條例 1996.5.21	工業區、污染性工廠，土石採取，採、採礦，高爾夫球場，新社區，核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建，以營利為目的飼養家禽家畜，應實施環境影響評估之鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場		砍伐林木、開墾土地，未達應實施環境影響評估標準之鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場，河道變更，道路及運動場地之開發	
自來水法 台北市施行細則 1976.4.14			挖取土（砂）石，砍伐林木、開墾土地，變更河道，排放工廠廢水、家庭廢水（亦即許可新社區及工廠之設立），飼養家禽家畜	
自來水法 台灣省施行細則 1995.6.19	挖取砂石，飼養家禽家畜		砍伐林木、開墾土地，變更河道，排放工廠廢水、家庭廢水（亦即許可新社區及工廠之設立）	
台灣省水庫集水區治理辦法 1976.4.25			修築道路，設定礦業權、採取土石，都市計畫與風景特定區計畫之擬定或變更，伐木	一公尺以下步型小徑，竹類擇伐
山坡地保育利用條例 1986.1.10			建築，興建水庫、道路，採採礦，採取或堆積土石，經營遊憩用地，設置墳墓，處理垃圾，其他開挖整地	
國家公園法	特別景觀區、生態保護區、史蹟保存區： 水面水道之填塞、改道或擴展，礦物或土石之勘採，土地之開墾或變更使用，溫泉水源之利用，原有工廠之設備需要擴充或增加或變更使用	特別景觀區、生態保護區： 水資源及礦物之開發，應經國家公園計畫委員會審議後由內政部呈請行政院核准	一般管制區或遊憩區： 公私建物、道路、橋樑之建設或拆除，水面水道之填塞、改道或擴展，礦物或土石之勘採，土地之開墾或變更使用，纜車等機械化運輸設備之興建，溫泉水源之利用，原有工廠之設備需要擴充或增加或變更使用	

從表六中我們發現，除國家公園法、飲用水管理條例以外，大部分的水源管制法令對開發行為多使用審查許可的管制手段，禁制事項也有相當程度的雷同。而飲用水管理條例所使用的管制手段，是所有水質保護管制法令中最嚴格的，許多在白來水法、水庫集水區治理辦法及山坡地保育利用條例中，規定為經主管機關及目的事業主管機關許可即可進行的開發行為，在飲用水管理條例中被列為禁止事項。

（三）污染管制

水質保護法令中，不乏有污染管制事項。這些管制事項通常可分為點源污染與非點源污染的管制。點源污染的管制著重個別污染源的管制，如不得在區內置放化學廢棄物；非點源污染管制則偏向面的管制，如農藥的使用，礦區、工廠排放廢水等。

污染行為經常伴隨著開發行為而來，尤其是非點源污染。因此水質保護法制在規範開發行為的同時，通常也會配合制訂污染管制。污染管制與開發管制不同的是，前者並不禁止開發行為，而僅是對開發行為的進行或執行過程，所排放的廢棄物做質（如不得排放何種毒化物）與量（如排放濃度必須在多少 ppm 以下）的管制。然而單純地對排放之污染物做個別的標準管制，仍可能缺少對整體的控制，因而需要總量管制。

總量管制的基本精神是，儘管管制區內各污染單元符合法令規定的標準，但加總起來區內的污染仍然過高，因此對該區的污染量做一總額的限定。區內各單元的個別污染必須符合法令規定的標準外，污染量的加總尚不能超過該區的限額。因而總量管制區的管制標準要比一般管制區嚴格。

此觀念在水污染防治法中被落實為條文，除劃定水污染管制區制訂污染排放標準外，各省市、縣市，依自然形勢、事實需要尚得劃定總量管制區。

水污染防治法對水源水質的保護因為側重污染源排放管制，而與其他水質保護法令比較起來，在管制手段上有所不同。

環保署的飲用水管理策略是回歸水源水質面、整體規畫及分區分級管理。是故乃將其職權內有關水質管制的法令進行配套與整合，水污染防治法便結合飲用水管理條例，在水質管理上，局部有了分區分級的管理。

飲用水水源水質保護區內禁止大量開發行為，是為最嚴格的管制區。區內允許的少數開發行為若存在，亦應將之劃設於總量管制區內，進行污染排放的總量管制，若有非飲用水水源水質保護區內的總量管制區，加起來是為次嚴格的水質管制區，一般水污染管制區再次之。然而，飲用水管理只是水質保護管制的一環，而環保署也是相關主管機關中的一個。水質保護法制中重疊分區、多重管制標準的情形似乎是隨管制法令與主管機關不同而存在的。

（四）環境影響評估

飲用水管理條例修正後，對水質保護區內污染水源水質的行為嚴格加以禁止，其管制方法並與環境影響評估制度做相當程度的連結。環保署作為飲用水管理之中央主管機關，於其職責與權限之內，對環境管制法令與制度，正進行初步的整合。

1. 三類管制事項及其與環境影響評估的關係

飲用水管理條例第5條規範12種污染水源水質的禁制事項，除了第12款的概括規定外，其他11種事項依其實質認定之法令規範，可以分為三類。第一種是飲用水管理條例及其施行細則本身即已規定的認定標準，第二種是牽涉其他機關認定或協調事項，第三種為採用環境影響評估法制的實質認定。

第一類情形：

飲用水管理條例暨施行細則本身即有實質認定標準者，共有 6 款，為第 3 款「核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建」，第 4 款「傾倒、施放或棄置垃圾、灰渣、污泥、糞尿、廢油、廢化學品、動物屍骸或其他足以污染水質水源之物品」，第 5 款「以營利為目的之飼養家禽家畜」，第 6 款「新社區之開發」，第 7 款「高爾夫球場之興、修建或擴建」以及第 8 款「土石採取及探礦、採礦」。這些依據飲用水管理條例及其施行細則即可獲致認定標準，據以管制。

第二類情形：

管制事項尚需有其他機關認定或協調者，有 3 款，為第 1 款「非法砍伐林木或開墾土地」，第 10 款「河道變更足以影響水質自淨能力，且未經主管機關及目的事業主管機關同意者」，以及第 11 款「道路及運動場地之開發，未經主管機關及目的事業主管機關同意者」。第 1 款的非法情事之認定，尚牽涉山坡地保育利用條例、森林法、水庫集水區治理辦法、水土保持法等，相關主管機關亦包括農政機關、地政機關、水利機關、水庫治理機關。從而其管制事項範圍之實質認定尚非飲用水管理之各層級主管機關可獨立完成。第 10 款、第 11 款主要是經由開發行為之主管機關與目的事業主管機關之間的權限分配與協調，進行管制。

第三類情形：

在此次飲用水管理條例修正中較為特出，乃在對污染水源水質之行為，引入環境影響評估制度的控管。此類規定有兩款，為第 2 款「工業區之開發或污染性工廠之設立」，該污染性工廠的定義在施行細則第 7 條規定，係指「一開發行為應行環境影響評估細目及範圍認定標準所列各業別之工廠」；以及第 9 款「規模及範圍達應實施環境影響評估之鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發」。這項制度的連結，利用原有的環境影響評估法制，對環保

署飲用水管理的執法效率做了相當大幅度的提升。相對的，對環境影響評估法制是否產生某些程度的影響，也不無探討的意義。

2. 以環境影響評估作為禁制標準

飲用水管理條例對於污染性工廠的建立，鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發，採取只要項目、規模及範圍達到應行環境影響評估者，皆不許其在水質保護區內進行開發。此為飲用水管理條例明文規定者。然而對照飲用水管理條例與環保署公布的行政命令，開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準，我們發現，該條例所完全禁止之土石採取、採探礦、核能及其他能源之開發、放射性核廢料儲存或處理場所之興建，傾倒、施放或棄置廢油、廢化學品，新社區之開發，高爾夫球場之興、修建或擴建，在開發行為環境應實施環境影響評估細目及範圍認定標準（以下簡稱認定標準）中即各有規定。

因為該認定標準先於飲用水管理條例公布，所以認定標準中並未規定位於飲用水水源水質保護區內之各項開發行為是否應行環境影響評估。但依認定標準之規定，大部分開發行為若於水庫集水區、自來水水源水質水量保護區，或位於上述區域中且規模達一定程度以上者，即須實施環境影響評估。而飲用水管理條例修正後，即將公布的飲用水水源水質保護區，幾乎完全包含在上述二區域中，因此，實質上也等於：在飲用水水源保護區中，以上所列之開發行為只要必須進行環境影響評估者，即完全禁止其開發。這樣的結果和第2款、第9款，運用開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準，作為禁制的實質認定，其效果是相同的。

亦即，飲用水管理條例第5條所列舉之11種開發行為，除了第1款之砍伐林地、開墾山地，第10款之河道變更，第11款道路及運動場之開發，尚可能在通過環評後進行開發外，其他規模與範圍達到須進行環境影響評估者，

全部被禁止開發。

3. 飲用水管理運用環境影響評估的意義

在整個水質保護法制中，雖僅飲用水管理條例對環境影響評估法制加以運用，然而因為飲用水水源水質保護區的範圍亦相當廣大，且規定最為嚴格，若切實執行，其影響相當於在飲用水水源保護區內，統合了水質保護法制對於開發行為的禁制標準。

而這樣的禁制標準其實是受環保署掌握的。上述第3、4、6、7、8款所規範之開發行為，不論其原來是否應實施環境影響評估，在飲用水管理條例中已經完全被禁止開發。其餘應從環境影響評估法制認定標準的開發行為，第9款之交通建設已經於飲用水管制條例中明文規定，第2款污染性工廠則規定在飲用水管理條例之施行細則中。而飲用水管理條例之施行細則與開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準，二者皆為環保署訂定之行政命令。

飲用水管理與環境影響評估之中央主管機關皆為環保署。由環保署主導的飲用水管理條例之修正，將環境影響評估納進水質保護法制，在環境管制法令中有其統整、配套的意義。而其在水質保護之法令政策上，則展現出比環境影響評估法制更為嚴格的趨向。相較於環境影響評估作為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響之預防制度，飲用水之水質保護更為嚴格：只要是有可能造成水源水質環境不良影響者，除了砍伐林木、開墾土地、河道變更、道路及運動場之開發以外，即完全禁止。單純以應實施環境影響評估之開發行為觀之，飲用水水源水質保護區內禁止程度較高，而區外禁止程度較低，在管理上已有分區分級管制之規範態樣。

4. 環境影響評估法制的整合

飲用水管理條例所運用的環境影響評估制度，在今年（1998）3月10日廢止「山坡地重大利用開發行為環境影響評估範圍及作業準則」之後，完成所有環境影響評估法制相關子法的統整。其將24種開發行為環境影響評估作業準則廢止，而全部規範在開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準中。至此，環境影響評估實體法制統整為：環境影響評估法暨其施行細則，開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準，及相關公告，如政府政策環境影響評估作業要點。

環境影響評估法制統整的意義不僅在其制度本身整體性的健全化，在水質保護上，因其對開發行為的規範，也間接促使水質保護相關法令做特定類別上相當程度的統合。飲用水管理條例明文予以適用，則是直接整合水質保護管制與預防的法令。

5. 飲用水管理運用環境影響評估所能達到的效果

飲用水管理運用環境影響評估制度，對飲用水主管機關在管理上有相當的效率性。飲用水管理條例修正後，飲用水管理與環境影響評估之各級主管機關分別是中央的環保署，省市的環保局處，縣市政府。今後飲用水管理與環境影響評估業務將有一番整合，只要在飲用水水源水質保護區內之開發行為，絕大部分皆不須經實質的環評審查，在程序上即可以不合法（飲用水管理條例）駁回；而在飲用水管理的部分，即可輕易認定應禁制之開發行為。

6. 環境影響評估法制的功能定位

在飲用水管理條例中出現環境影響評估法制，並作為管制開發行為的標準，特別是以應實施環境影響評估，作為駁回或禁止開發行為的標準，其中環境影響評估法制所體現的是什麼樣的功能定位？

環境影響評估因審查結論具有核駁開發行為的權力，實施至今受到不少

衝擊，如今飲用水管理條例運用其為禁止或駁回開發行為之實質認定標準，亦有間接地使環境影響評估法制為水質保護法制把關的意味。如是，環境影響評估法制的規定與修改就牽涉實質水質保護的功能。

四、組織與權限

(一) 經濟部水資源局與環境保護署

近來，水源水質保護事務上有關組織的變動，首推經濟部水資源局的設立。經濟部水利司與水資源統一規畫委員會合併並提高層級為水資源局，掌管全國水利業務，對水資源的管理著重在水量的部分。此種機關功能設定與環保署著重水質面的管理有所分工。然而，對水質水量的管理朝向全面性、整體性規畫時，難免在管制項目上會有所重疊。水資局從事水量保護的工作時，或多或少會與水質保護相關，例如山坡地開發管理與河川水污染防治。部分可能的權限重疊，並非基於上述背景，而是管制的對象本身比較不容易具體掌握，於職權劃分時，雖在目標上有所不同，但在管制手段上仍可能重疊，例如地下水的保育管理。環保署與水資局的分別職掌及可能重疊的事項，羅列如表七。

又若從環保署與水資局主導有關流域管理機關，其情形如表八。

(二) 跨部會工作小組

水質保護工作牽涉層面相當廣泛，不只是水質污染管制的問題，還有土地的問題。而由土地連結的事務與機關，不但層級多而且複雜，已如上述。所以對於如水質保護此類，需要整體性規畫與執行的工作，主管機關多會成立跨部會工作小組。這些跨部會工作小組的任務可分為政策性的規畫與執行面的協調。

我們以強調水質管理的飲用水管理，以及與水質管理攸關的水利業務（水土保持部分）為例，環保署與水資局各成立了或計畫成立跨部會工作小組。一如表九所示。

從此等跨部會的會報的組成與重疊，多少也可以看出水源水質保護事務的繁雜，及當前機關權限的分立情形。

表七 環保署與水資局職權比較表

環保署職權	可能重疊之職權	水資局職權
水質保護政策及法規之研訂	水質政策與法規之擬定 水源區回饋制度	水利政策及法規之擬定
飲用水資源之統籌調配	水資源調配	水資源之統籌調配
飲用水水源區污染防治	重疊區域污染防治	水庫集水區污染防治
水庫水質保護	水庫水質保護	水庫集水區治理與保育
水污染防治	河川流域污染防治	行水區水污染防治
地下水污染防治	地下水污染防治	地下水保育與管理，地下水管制及水源規畫
地盤下陷防治之策畫、指導、監督	地層下陷防治	地層下陷防治執行
河川流域整體性規畫	河川流域之水資源涵養、保育工作	河川流域管理：水資源涵養、保育工作、水害防治、開發利用

資料來源：經濟部水資源局組織條例

水資源局網站 <http://www.wrb.gov.tw/intro/docs/nect300f.htm>

行政院環保署組織條例

表八：環保署與水資局主導流域管理對照表

	環保署流域性整體保護實施計畫（草案）	水資源局河川流域管理機關
組織	重要河川流域，如高屏溪 由當地民眾、環保團體、學者專家組成監督小組	跨及二省（市）以上重要流域
工作	監督政府機關各項作為之執行、民眾與政府之間的溝通	水資源涵養、開發利用、水害防治、保育工作

表九 水源水質相關跨部會工作小組一覽表

	名稱	主導單位	相關部會
政策面	飲用水水質安全管理與處理技術研發	環保署	國科會（環發會）、內政部、經濟部（水利司）、自來水事業單位
	水利計畫作業規範	水資局	水利司、內政部、農委會、環保署、台灣省政府
執行面	水源區污染管制跨部會督導小組	環保署	環保署、經濟部、農委會、省市市政府、縣市政府

參、合理嚴謹 保護區重劃定

經過以上對當前水源水質保護法制的現況作整理分析後，可以看出我國當前水源水質保護制度在法律、組織、權限、管制手段等方面仍有多元雜陳與執行不力的情形，而在飲用水管理條例修正後，在一方面提供某種程度的整合作用，但也增加原本多元雜陳的複雜度。面對此一局面，值得檢討的議題很多，本研究認為水源區的劃設爭議、執行能力與機關協調、財產權、程序參與及補償機制、管制結構變動中法律適用問題，以及省府精簡後的變動最值得探討。以下分別就此等議題進行檢討：

一、水源水質保護區的劃設：合目的性與合理性的追求

既有相關水源水質保護區的劃定程序並沒有一個統一的規定，而由各個相關法律個別規定或承辦機關自行決定。最近正在擬定中的飲用水水源水質保護區，其劃定程序在法律中並沒有明定，但環保署與各地方政府在檢討劃定的過程中，仍必須視情形採行規畫、現場探勘、協商及文書作業等程序，業務量之繁雜與困難可以想像。再加上法律明文應於一年內擬定，更加深了問題的急迫感與難度。然而，正因為此一劃定影響深遠，在「縮小」保護區的意義上，更具有政治層面上的敏感度，劃定程序的嚴謹，對其正當性與合理性的建立具有關鍵性的影響，值得關切。

(一) 水源水質保護區劃定的功能與性質

從土地利用的角度看，水源水質保護區的劃設，屬於土地使用分區管制的一環，其目的在於提高資源配置的經濟效率、保護資源型公共財。前者將不相容的土地使用在空間上加以隔離，以減少不相容的土地使用活動混合所產生的外部成本，如環境污染；後者所稱的資源型公共財，指天然或文化資

源具有聯合消費特性而值得保存者，如水源區、水利用地。這類資源具有近似純公共財之不排除與聯合消費的特性（其消費價格等於零），因此很難期望由私人自願提供，且私人即使願意提供，其數量必低於有效之水準。因此，這種資源性公共財的提供需要政府介入（楊重信，1995）。

從管理理論的觀點看，水源水質水量保護區的劃定，乃是一種「特殊分區」的管制手段。此種作法乃在對某一價值賦予其崇高的尊嚴後，在地域上作一區劃，以便利促進或保護該價值。此種作法往往輔以「禁止」手段，用以強調該區域肩負特殊任務，區域內之任何作為必須顧及該任務的順利達成。水源水質水量保護區的劃定，即是對「水質水量」的價值予以崇高化後所作的特殊分區。該區兼負保護水源的特殊任務，也因而必須以較嚴厲的作法，排除與此有衝突的任何活動，即令在設立前已存在的亦然。飲用水管理條例修正後，這種政策趨向更為明顯。飲用水管理條例強調飲用水水源「水質」的保護，進一步將水質保護的目的予以絕對化，其區域內土地使用之管制，較自來水法尤為嚴格，而近乎全面禁止的性質。

（二）水源水質保護區的劃定及相應制度的配合

水源水質保護區的劃定，除了在劃設範圍的確定上容易引起爭執，也最有必要進行決策的理性正當化之外，尚有土地使用分區本身管制方法的問題。固然，不同的管制法令依其不同的管制目的，若有必要在某一範圍區域內，對土地利用行為作質與量的控制，則適當的劃設區域並規定其內土地利用程序與程度，是有其必要性。雖然如此，劃設區內的管制規定，仍須作合法性與合目的性的檢驗，並必須符合最小損害原則。然而，當前水源區的劃設，與水源區內的土地管制，因為法令本身已經互相重疊、糾葛，更使得水源區土地使用分區管制的問題雪上加霜。

從土地使用分區限制區內土地使用，遭致地方或居民反彈，亦造成主管機關執行不力的現象中，可以看出問題的兩個面向。一是執行方法的問題，另一個是目前土地使用分區管制是否符合其保護水源水質的管制目的。從而現行的土地分區使用管制制度，容或有檢討空間。

現有水源區內之土地使用管制，乃以一般土地使用分區管制之方法管理水源區內土地之使用。這種傳統的土地使用分區管制將土地做不同分區，即隱含分派不同的發展潛力與強度，並且對分區土地做個別功能性的使用。在現實的運作上，這種傳統的土地使用分區至少有以下幾種管制上的盲點，有待克服：

1. 執行的可行性未能相應考慮：

在所劃定的保護區內以嚴格管制作為其劃定的正當性基礎，並大幅仰賴禁止或許可等管制手段。然而，現實的執行條件與環境是否真的能作到此種管制，而對違反者施以足夠的嚇阻作用，往往為制度設計者所忽略，造成書面上很嚴，但執法赤字嚴重的窘境，其結果是一波波的惡性循環。

2. 權益救濟不及致使抗爭不斷：

因為傳統分區管制方法，著重「禁止」與「限制」，性質基本上偏向消極、缺乏彈性，使民眾的土地發展權益遭受萎縮，已經造成不公平，卻又缺乏合理的補償，相較於相關資源的受益者，不公平性更為明顯，因此容易引起居民抗爭。

3. 片段的利益調整，機關間缺乏協調：

水源區內土地用途不同，有農場地、原住民保留地、國家公園用地、國有林班地、林班解除地、河川地、水庫保護帶、私有地等，每一種用地的主管機關對該種土地使用皆有各自的立場，除了機關間可能會出現不同的管制

標準以外，各機關的管制也有可能並不符合水質管制的目的。這種可能性在管制分區重疊程度越高的區域越有機會發生。日前經濟部不顧太魯閣國家公園的反對，延展太魯閣國家公園內大理石的採礦權引發爭議，即為適例。礦業法和國家公園法的衝突，在飲用水管理條例與其他法令間也可能會發生。飲用水水源水質保護區公告後，區內的探、採礦區同樣會遭遇與太魯閣國家公園相同的問題。

(三) 水源水質保護區劃設的程序理性

飲用水管理條例修正前，台灣地區水源保護區的面積占全省土地約四分之一，各方有認為劃設太多的論點出現。值得注意的是，水源保護區應劃得多大，原本就沒有一定的答案，某種程度的利益衡量，沒有辦法避免。問題是，是否仍有一些基準可能用來相對決定保護區劃定的合理性呢？除了基於劃定保護區所預設的「保護」意義，隨後的執行可能性(包括違法行為的取締與合理補償的實現等)自應為其中一大標準外，劃定的程序理性，亦應是考量的一大重點。

1. 保護區劃設的監督

分區管制不見得能選擇出最適當的分區範圍。因為劃設的細部標準難以判定並明確化，縱使勉強做出標準來，環境資訊的調查與取得又極為困難，要得到最適量的分區範圍所需的資訊成本太高，分區管制機關在劃設的過程便可能流於任意。而任意的情形如果不可避免的會發生，那麼監督機制的存在就更顯得重要。

以自來水水源水質水量保護區為例，該水源保護區之劃設授權由自來水專業申請主管機關會商有關機關劃定。自來水法台灣省施行細則第七條進一步規定「自來水事業依本法第11條規定申請劃定或變更水質水量保護區域時

，應詳述水源概況及劃定或變更範圍之理由，報由建設廳會同有關機關勘查劃定後，陳請本府核定公布...」；自來水法台北市施行細則第二條亦規定「自來水事業依本法第11條申請劃定水質水量保護區域，應擬具詳細計畫書，列明水源概況，劃定保護區域原因範圍及面積，及其他應行記明事項，並附具標示地上建築物及界限之地形圖...」，將水源保護區範圍認定委由自來水事業辦理。這樣的規定留予自來水事業專業規畫的空間與行事上的便利，但主管機關是否能據以對該區域之劃設進行合法性與合目的性的監督，恐怕有困難。

而且，此水源保護區乃由自來水事業劃設，區域內之禁制行為的監督與處罰則由中央與地方各相關機關執行，劃設之權與執行之責不能相對應，自來水事業於劃設水源保護區時難免超逸於執行機關的執行能力之外。此水源區總面積佔全國土地四分之一強，除了台灣本身自然環境的因素外，上述權責不能相應的制度設計、主管機關又欠缺合法性與合目的性的審查標準，應該也是其中原因。

2. 保護區劃設的成本考量

另外一個可能促使水源保護區劃設面積供給過量的制度原因是，水源區劃設的補償範圍認定，仍侷限在「原有建築物及土地使用」被「拆除、改善或改變使用」的損害補償，而不及於土地所有人因為水源區的劃設，被限制土地使用後產生的經濟損失。而且，保護區劃設後，基於土地使用限制造成的經濟損失，保護區以外的受益者不用負擔，供給成本由土地所有權人與全民承擔。如此的落差使得有關單位因為劃設水源保護區而必須付出的「代價」相對被低估。

3. 程序公開與廣泛參與

在決策的客觀基礎欠缺的狀況之下，問題的面向難免必須轉移到程序面，強調決策作成的方式與流程的「理性」，來作為決策正當化的基礎。主張縮小保護區的一個觀點，便是當初劃定保護區的程序很簡單。的確，依自來水法（第11條），只要自來水事業視事實需要，申請主管機關會商有關機關，就能公布水質水量保護區。以程序簡略來作為縮小保護區的基礎，確有部分見地。然而，如果肯定程序理性對公共政策正當化的重要，那麼縮小保護區更須講究程序理性，決策的過程更不能草率。

基於上述著重程序理性的理念，目前保護區是否應縮小，只要能透過較嚴謹的程序，使各方的理念都能充分的表達，並作好完整的意見匯整分析，並作出充分附理由的決定。而任何程序的機制，若有助於提升劃定決定的程序理性，在程序時限與人力允許的範圍內，都值得採行。政策環境影響評估便是曾被主張採行的一項程序強化措施。

（四）水源區劃設與政策環境影響評估

在1997年飲用水管理條例之修正與1998年飲用水管理條例施行細則之制定時，環保署一方面考量以往水質水量保護區之劃定與現行土地使用之現況關於執行層面之困難，一方面考量自來水法與飲用水管理條例不同的立法意旨與政策目標，逐漸有分區分級管制的構想，而藉「縮小」範圍但強化管制，作為第一波制度興革措施。

有別於自來水法對水質水量的併行保護，飲用水管理應回歸水質面的理念進行整體規畫，採分區分級管制之措施，而訂定飲用水水源水質保護區。也就是說，飲用水管理在修正後，與自來水管理做出政策性的區別，與之對應的管制手段也有了改變。首先其管制區域不再適用自來水水質水量保護區，而依條例的管制目的與對管制範圍內執行現況的檢討，重新規畫並於施行

細則中明訂應劃設區域。依環保署的初步統計，飲用水水源水質保護區將較自來水水質水量保護區小了百分之十二左右。

然而，如此制度的興革，究竟對環境造成何等衝擊，此一決策的環境理性如何？就此，環保團體亦主張，這樣可能影響到水資源體系與國民健康安全之重大政策決定，應該要進行政府政策環境影響評估。究竟水源區的劃設是否適合作政策環境影響評估呢？

1. 政策環境影響評估的制度功能

政策環境影響評估為我國環境影響評估立法時所明文加入的要求，希望超越既有開發行為之格局，往更上游之政府政策，就其可能對環境造成的正反影響，預作評估，以達儘早評估及整體評估之效果（葉俊榮1997c）。環境影響評估法就政策環境影響評估之作業授權主管機關訂定辦法，環保署也已發布作業要點，但至今並沒有政府政策實際適用此一要點進行政策環境影響評估。

2. 水源區劃設進行政策環境影響評估的意義與限制

水源區劃設是否是政策環境影響評估制度所定義應進行環境影響評估之政策，容有解釋之空間。但水源區之劃設確已超越一般個別開發行為，而且對個別開發行為有實際之政策影響。

在環保署推動政策環境影響評估制度之過程中，由環保署選擇業務內之政策進行環評，具有示範與實驗之作用。在此一考量下，由水源區之劃設既是環保署所主導之政府政策，由環保署透過政策環境影響評估亦可強化水源區劃設之程序理性，加強各方接受度，甚至能進一步在評估之過程中儘早發覺問題，以便強化決策準備與進度問題作協調溝通。從此一角度看，對水源區之劃設進行環境影響評估有其正面之作用。

然而，飲用水管理條例對水源管理的修正，在飲用水水源水質保護區的擬訂方面，顯然並沒有太多程序理性的思考。從法律中明定應於修正發布後一年內擬定，在時間上作如此僵硬的限定，往往不利主事機關積極思考進行政策環境影響評估。

二、執行機制的配合

(一) 當前水源水質保護管制措施的執行

目前水質保護工作雖牽涉多種法令與多項業務，但依行政組織與分工的情形，有關違法行為的執行，應是其中較為單純的一項，因為許多水源保護相關管理機關並沒有執行的權限(如台北水源特定區管理委員會、自來水事業)，必須仰賴所在地地方政府或中央政府執行。

對違法行為所做的行政處分有兩個主要的程序：告發與執行。執行機關應先對違法行為進行告發後始予制裁。然而由於地方縣市行政區域相當廣大，縣政府稽查人員員額卻不多，許多違法行為的稽查告發便依賴鄉鎮市公所的協助，或者是管制區內的事業管理機構，就近了解違法情形，並向縣市政府告發。直轄市的情形與此相近。

告發之後的執行分為行政罰與刑罰，若違法行為有刑罰的規定，則執行的行政機關會將該部分移送檢察機關偵查起訴。行政罰的部分，由行政機關直接執行，如限期改善、停工停業、撤銷執照、按日按次連續處罰...等等。

相對於開發管制，污染管制的部分比較特別，因為環保署亦設有稽查大隊，可以對污染行為取締、處罰；而省環保處固然可以對違法行為進行處罰，不過因為管轄區域全部與21縣市重疊，職權上又不容易區分，因此相較於地方縣市，省環保處的執行案件並不多。

由於鄉鎮市公所、自來水事業、水庫管理機構、水源特定區管理委員會，在水源保護法令上並沒有被賦予執行的權限，所以儘管這些機關距離違法行為的發生地最近，就違法行為也僅能向縣市政府、直轄市政府或省政府告發。執行的部分，縣市級以上的政府都被賦予執行權限，所以對區域內的違法行為都能進行取締與處罰。縣市政府與直轄市政府在執行上同屬於區域內最直接管制的地方政府，對區域內的違法行為之執行可說是責無旁貸。

而省政府相關單位，如環保處、建設局、水利處等，亦有執行權限，對違法行為的執行，應該也是依法律的規定，就其管轄範圍內，進行查核、取締的工作。惟省縣的權責劃分一直是困擾學術界與實務界的難題，劃分不明展現在水源保護執行上的結果，就是省政府的執行案件並不高。

一般中央主管機關主要負責政策決定與規畫的工作，並不實際進行違法行為的執行，但環保署設有稽查大隊，亦負責執行，而且現實上擔負了相當大量的執行工作。除了直接向環保署告發並由環保署執行的案件外，縣市政府層轉中央執行是一大原因。因為縣市財源窘迫、人力不足、在管制法令設計上通常也不如中央或省的執行權限，所以現實上存在相當的案件是由縣市政府以無法執行的理由，層轉環保署執行。

（二）制度興革中執行機制的配合情形

在飲用水管理條例修正前，水源水質在開發與污染方面的執行，其法律依據散布在各個相關法律，但除了環保署稽察大隊、國家公園以及省的部分投入以外，絕大部分的執行都落在縣市政府手中。實際的情形可以用幾個現象描繪：

1. 保護區劃得很大。
2. 管制事項很多、很雜。

3. 縣市的執行人力相當有限。
4. 違法的情形非常普遍，執行赤字很高，侵蝕法律尊嚴。

飲用水管理條例修正後，採取了兩個配套措施：

1. 保護區的範圍立求合理，實際上造成劃設面積縮小的結果。
2. 保護區內管制更趨嚴格。

管制趨嚴乃是保護區縮小的重要配套條件。問題是，在所有執行人力都不變的情況下，透過飲用水管理條例的修正，也只是將水源水質保護區違法的執行，從建設部門或農業部門，往環保部門移轉。地方環保單位雖然被認為執法較為積極，但是否真能達成管制從嚴的任務。如果不從執行作同步強化，飲用水管理條例修正所可能帶動的制度興革，將失卻大半意義。

三、財產權、程序參與及補償機制

水源的保護乃是符合公益的措施，但是往往必須以犧牲少數人的權益為代價。不論是基於個人財產權的保障或政策的順利推動，都必須認真考量合理的補償。合理的補償制度，除了有內部化外部成本的作用外，更能發揮分配正義的功能。就前者而言，對保護區內權益受損者作適當的補償，能將水的「真正」價格表現出來，使價格機能發揮作用。就後者而言，為水資源的保護此公益者作「特別犧牲」的人，若能得到適當充分的補償，一方面可以贏取管制措施的正當性基礎，另一方面較能獲得居民的充分配合，以保護水源。

現行有關水源保護區也有補償制度，問題在於「特別犧牲」的認定，以及補償的額度，均未能充分符合經濟理念。

(一) 充分補償與充分收費

水源保護區的劃設，就維護水質與水量的功能而言，乃是一個符合公共利益的措施。然而，如同其他公共政策一般，水源保護區的劃設也會造成贏家與輸家。下游居民與其他用水者固然對於水源保護區獲有實質的利益，但上游的居民或土地所有權人，卻因水源保護區的劃設及相關管制措施，使其日常生活與經濟活動受限制、土地的使用收益或處分受到妨礙。雖然水源保護區劃設就整體而言是有效率的決策，但如何能透過制度作好利益的調節，則是決策者所不得不慎重考量的。固然，由政府編列預算來補償政策變更權益受損者乃是通常的作法，但更好的作法則是由受益人付費，來補償因而受損害者。此種作法一方面達到補償的功能，另一方面也使得「水」益行接近一般商品，使用者在充分付費的情況下，自會珍惜用水。

具體而言，中下游用水者（例如自來水公司）以及將廢水排入河川者，都應依比率付費，其中一部分用來充分補償受損害者。換言之，自來水的價格也應充分反映出補償受害人的費用，而由自來水公司支付。因此，補償費用非由政府透過預算的編列來支應，而是由所有用水戶透過水費的提高而支應。

仔細看現行法令，上述理念已部分被落實到自來水法裡。自來水第十一條規定：「自來水事業對水源之保護，...得視事實需要，申請主管機關會商有關機關，劃定公布水質水量保護區域，禁止在該區域內一切貽害水質與水量之行為。」第十二條接著規定：「前條水質水量保護區域內，原有建築物及土地使用，經主管機關會商有關機關認為有貽害水質水量者，得通知所有權人或使用人於一定期間內拆除、改善或改變使用。其所受之損失，由自來水事業補償之。」新修正的飲用水管理條例也於規定原所有人或使用人因拆除改善或改變使用所受的損失，由自來水事業或相關事業補償之。其他相關法令，也往往有補償的條款，一如表十所示。

表十 水源水質保護相關補償條文一覽表

條文名稱	本 文	性 質
飲用水管理條例	<p>第五條</p> <p>飲用水水源水質保護區及飲用水取水口一定距離內之地區，於公告後原有建築物及土地使用，經主管機關會商有關機關認為有污染水源水質者，得通知所有權人或使用人於一定期間內拆除、改善或改變使用。其所受之損失，由自來水事業或相關事業補償之。</p>	飲用水水源保護區 建物及土地使用使用限制之損害補償
自來水法	<p>第十二條</p> <p>水源水質水量保護區域內，原有建築物及土地使用，經主管機關會商有關機關認為有貽害水質水量者，得通知所有權人或使用人於一定期間內拆除、改善或改變使用。其所受之損失，由自來水事業或相關事業補償之。</p> <p>前項補償金額，如雙方不能達成協議時，由主管機關核定之。</p>	自來水水源保護區 建物及土地使用使用限制之損害補償 補償金額得協議， 但由主管機關核定
自來水法修正草案	<p>第十三條</p> <p>水源水質水量保護區依都市計畫程序劃定為水源特定區者，其土地應視限制程度減免土地增值稅、贈與稅及遺產稅。</p> <p>前項土地減免賦稅區域及標準，由財政部會同內政部擬定，報請行政院核定。</p> <p>自來水事業應於水價外附徵一定比例之費用，協助第一項土地受限地區地方建設。</p> <p>前項之一定比例及協助地方建設辦法，由主管機關會商有關機關定之。</p>	自來水水源保護區 賦稅減免 受益者付費補助保護區內地方建設
水利法修正草案	<p>第八十三條之一</p> <p>依第八十二條或前條規定（水道用地徵收保留地）限制使用之私有土地，其使用未違反本法規定者，於繼承或贈與直系血親時，免徵遺產稅及贈與稅。</p> <p>前項土地於贈與直系血親時，不課徵土地增值稅。但移轉第三人時，以該土地第一次贈與直系血親不課徵土地增值稅定之。</p>	水道用地徵收保留地 賦稅減免

	<p>第八十四條</p> <p>政府為發展及維護水利事業，得徵收水權費，並設置基金管理運用，其收支、保管及運用辦法由中央主管機關訂之。</p> <p>前項水權費，除依法支付管理費用外，專供水資源保育、回饋、水利事業研究發展及水利設施維護管理等相關用途使用。</p>	<p>基金形式</p> <p>受益者付費補助受限者地方建設</p>
<p>水源特定區土地減免土地增值稅贈與稅及遺產稅標準</p>	<p>第二條</p> <p>水質水量保護區依都市計畫程序劃定為水源特定區之土地，其土地增值稅之減免，除依土地稅法之規定外，並依左列規定辦理：</p> <p>一、農業區、保護區、行水區及其他使用分區管制內容與保護區相同者，減徵百分之五十。但有左列情形之一者，全免：</p> <p>(一) 水源特定區計畫發布實施前已持有該土地，且在發布實施後第一次移轉或因繼承取得後第一次移轉者。</p> <p>(二) 本法第十二條之一施行前已持有該土地，且在施行後第一次移轉或因繼承取得後第一次移轉者。</p> <p>二、住宅區，減徵百分之三十。</p> <p>三、商業區，減徵百分之二十。</p> <p>第三條</p> <p>水質水量保護區依都市計畫程序劃定為水源特定區之土地，於該課遺產稅或贈與稅時，除法律另有規定外，依左列規定辦理：</p> <p>一、農業區、保護區、行水區及其他使用分區管制內容與保護區相同者，扣除該土地價值之半數。但有左列情形之一者，扣除全數：</p> <p>(一) 水源特定區計畫發布實施前已持有該土地，於發布實施後發生之繼承、第一次移轉或繼承取得後第一次移轉。</p> <p>(二) 本法第十二條之一施行前已持有該土地，於施行後發生之繼承、第一次移轉或繼承取得後第一次移轉者</p> <p>二、住宅區，扣除該土地價值之百分之三十。</p> <p>三、商業區，扣除該土地價值之百分之二十。</p>	<p>台北水源特定區賦稅減免</p>

<p>協助台北水源特定區地方建設辦法</p>	<p>第六條 本辦法經費來源由台北自來水事業處於自來水水價外每度附徵新台幣零點二元撥充。 前項附徵費用應由管理機關設立專戶，其運用應依協助台北水源特定區地方建設小組審核決議撥付並專款專用。</p> <p>第七條 本辦法所稱協助地方建設項目如下： 一、環境、教育設施改善、社會福利及民俗活動。 二、公共設施。 三、其他有關促進地方發展之建設項目。</p> <p>第八條 水源特定區內鄉（鎮、市）公所應按年度擬訂協助地方建設計畫，提報協助台北水源特定區地方建設小組審議後辦理。但情況緊急者，得由相關鄉（鎮、市）公所提請協助台北水源特定區地方建設小組審議後辦理。</p>	<p>台北水源特定區 受益者付費補助保護 區內地方建設</p>
<p>台北水源特定區回饋實施辦法</p>	<p>第三條 本辦法所需經費來源，由台北自來水事業處於每度水費外加款提撥。 前項外加提撥款應設專戶專款專用，並應設專戶管理及運用委員會，其組織由台北市政府擬訂，經台北市議會同意定之。</p> <p>第四條 本辦法回饋項目如左： 一、簡易自來水設施。 二、環境、教育改善設施及原住民民俗活動。 三、公共設施。 四、特定項目之補償。</p> <p>第五條 本辦法回饋計畫由台北水源特定區內地方市（鄉）公所按年度提報專戶管理及運用委員會審議後執行辦理。</p> <p>第六條 本辦法有關預算之編造及執行、決算之編造及會計事務之處理，市（鄉）公所及專戶管理及運用委員會依有關法令規定辦理。 前項預算及決算報告應送台北市議會審議。</p>	<p>台北水源特定區 受益者付費補助保護 區內地方建設</p>

法律既然已多有規定，為什麼仍然有問題呢？依現行法確有補償的理念與依據，但問題出在兩方面，一為是否有充分的補償（相對於象徵性的補償），一為補償費用由誰負擔。目前的情形是，一般大眾以很低的費用享受品質不太高的水，上游居民頻頻抱怨管制不合理，使他們無端成為「犧牲者」，而不願充分配合水源保護的措施。在另一方面，用水戶將水視為廉價品，未能充分節約，造成用水的浪費。我們有理由問：為什麼不從制度與實際執行上讓用水戶透過水費多負擔一些，同時讓上游居民與土地所有人得到能反映市價的補償？水利法修正草案第84條規定水權費的徵收，並明定水權費，除依法支付管理費用外，專供水資源保育、回饋、水利事業研究發展及水利設施維護管理等相關用途使用。其中「回饋」若能解釋為「補償」，則相當合乎補償財源由受益人負擔的原則。

就充分補償而言，現行法所規定的「補償」，仍侷限於「原有建築物或土地使用」被「拆除、改善或改變使用」所受的損失。對於因水源保護區的劃設所導致的其他經濟損失(economic loss)，則不在補償之列。另外，補償的估算基準是否妥適，也是問題的另一焦點。

值得注意的是，談到補償時，一般人都理所當然地想到用「金錢」補償。其實，除了金錢外，仍可用其它方式來進行補償。其中最值得一提的是以在其他土地的發展權(development right)來補償。換言之，土地所有人在水源保護區的發展權受到限制，政府透過放寬另一塊土地的管制，也就是透過在另一塊土地上給予發展權的方式，來補償土地所有人在水源保護區發展權上的損失。如日前內政部所完成「都市計畫建築容積移轉辦法草案」(中國時報，1998.4.4)，正是這種概念下的產物。此一草案規範都市計畫區，且項目限於私有公共設施保留地、古蹟或其他改善都市環境與景觀之土地，若日後獲得行政院核定通過，則台北水源特定區內相關土地即可適用本辦法。

此種作法的優點是所補償的內容在本質上與所損害的同質，都是發展權。它的缺點是會將利益的配置溢流於外。如果沒有透過進一步細膩的制度設計，此一補償將無法由受益者負擔，而由政府甚至於另一批人所負擔。

(二) 利害關係人的程序參與

調和水源保護區利益衝突的作法，除了上述較偏重經濟原理的補償機制外，如何能讓相關利害關係人對相關決策的作成與執行有適度參與的機會與管道，也是不可忽略的重要議題。如何將付費與參與聯結在一起，更是值得參考的方向。

具體而言，整個集水區在水的聯結下，既有休戚與共的命運共同關係，而且受益者、污染者也付費，則有關水資源的公共投資、集水區內治山防洪水土保持等計畫的確定，應讓利害關係人有參與的機會，而非事事由「政府」決定。至於參與的管道以透過組織內的參與（即選定代表入決策體系）或組織外的參與（即透過協調會、說明會或其他書面表示意見的方式），必須因應具體的政治社會結構作進一步的判斷。

除了上述決策型的參與外，執行面的參與，更值得強調。整個集水區範圍廣闊，進行任何執法行為都相當困難。若能透過制度性誘因的設立，將當地民眾的利益與管制的公益聯結，引進當地團體或民眾作為協助執法者，對整個管制工作有結構性的助益。在此一構想下，若以流域為單位，引進當地環保團體、教師團體、農民團體及學者專家成立諮詢或監督委員會，可達到強化參與的目標。

當然，談到參與，永遠無法逃避代表性(representation)的問題。在台灣，公共參與的一大疑慮，便是真正說話大聲的是否真的具有代表性，是否有少數操縱的情形存在。的確，即令在民主經驗最豐富的國家，代表性仍然

是公共參與的一大問題。然而，如果以代表性問題來否定參與的價值，則更是因噎廢食的作法。公共參與的代表性問題將隨著政治民主化的程度而日趨健全。

以上兩種方向，補償已有法律的明文規定，只是在範圍上容有改進的餘地。相對於補償，也相應於國外的制度，水源保護區劃設與管理上的參與機制，可謂格外欠缺。即令最近飲用水管理條例已有相當大幅的制度興革，參與制度的設計，仍應是未來制度興革上最值得關注的重點。

四、管制結構變動中法律的適用問題

針對開發或污染行為的管制，現行水源保護法制採取分區管制的方法已如上述。然而，由於先後發布基於不同管制目的的不同法律，分別設置水源水質管制區，並採取不同的管制措施，造成水源區設置的重疊，使得同一水源保護區域上可能存在多種管制法令，故若同一管制行為涉及不同法令時，便出現法律競合問題。例如飲用水管理條例修正後，在飲用水水源水質保護區內所禁止的事項與原自來水法便有所差距，適用上必須作許多解釋，兩者的差別，整理如表十一。

水質保護法制法律競合的情形主要有兩種，一為有關人民權利保障的法律競合，屬於適用何種法令標準的問題；一為執行管制法令時機關權限的競合。

（一）法律競合與權利保護

1. 財產權的保障

水源保護法制的管制手段多為對保護區內的人民進行土地所有權或地上權的權利的限制，甚至剝奪，前者如禁止開發，後者如土地徵收。以飲用水

表十一 飲用水管理條例與自來水法施行細則
規定於保護區禁止事項比較圖

	飲用水管理條例	自來水法台灣省施行細則	自來水法台北市施行細則
土地使用 管制	非法砍伐林木或開墾土地	濫伐林木或濫墾土地	未經主管機關許可濫伐林木或濫墾土地者
	土石採取	挖取砂石	採取土(砂)石，致污染水體者
	以營利為目的之飼養家畜、家禽	飼養家畜、家禽	飼養或放牧家禽、家畜致污染水體者
	工業區之開發或污染性工廠之設立及探礦、採礦	排放超過規定標準之工礦廢水	工廠、礦場排放之廢水，超過放流水標準者
污染行為 管制		排放超過規定標準之家庭污水	
		噴洒農藥或洗刷裝置農藥之容器及用具	使用農藥及化學肥料超過主管機關所定標準致污染水體者
	傾倒、施放或棄置垃圾、灰渣、土石、污泥、糞尿、廢油、廢化學品、動物屍骸或其他足以污染水源水質之物品	傾倒、施放或棄置垃圾、灰渣、污泥、糞尿、廢油、廢化學品、動物屍骸及其他已失原效或足以污染環境衛生之固體或液狀廢棄物	棄置廢棄物致污染水體者
		在取水地點游泳或洗滌衣物	
		使用毒品捕殺水生生物	使用毒品或電流捕捉水生生物者
開發行為 管制	河道變更足以影響水質自淨能力，且未經主管機關及目的事業主管機關同意者	變更河道而影響水之自淨能力	
			未經主管機關許可構築工作物致影響正常水流流向或流量者

	道路及運動場地之開發，未經主管機關及目的事業主管機關同意者		
	規模及範圍達應實施環境影響評估之鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發		
	核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建		
	新社區之開發。但原住民部落因人口自然增加形成之社區，不在此限		
	高爾夫球場之興修建或擴建		
概括規定	其他經中央主管機關公告禁止之行爲	其他足以貽害水質、水量之行爲	其他經主管機關公告禁止之貽害水質水量行爲

管理條例為例，其所劃設之水源區內管制密度增強而增加許多禁止事項，則原有依其他法律合法取得開發使用權者，因為飲用水管理條例的修正，必須符合該條例的規定，而將喪失其開發使用權。例如，依據環保署統計，水源區內探採礦的行為主要有：淡水河系58處，宜蘭地區約一處，花蓮地區約15處，台東地區約9處（詳細數量及是否仍有開採行為環保署將再洽省礦物局協助確認），以上礦區若位於未來劃定保護區內，恐將面臨停採或「改善」。

台灣省水庫集水區治理辦法以及自來水法台北市施行細則分別允許在水庫集水區以及水源保護區內設定礦業權或採取土石，而自來水法台灣省施行細則雖規定禁止挖取砂石，但仍允許探採礦。然而飲用水管理條例所劃定的水質保護區明文包含供飲用水水源之水庫集水區：如此勢必與前二行政命令有所扞格。依據法律位階效力理論，飲用水管理條例屬於法律位階，而僅為命令位階之水庫集水區治理辦法與自來水法施行細則，自不能與之抵觸。而且，行政法上對人民權利的保障，一般適用從新從優原則，但如有公益的理由，則例外適用較為嚴格而符合公益的規定。因此，依法主管機關必須撤銷其土石採取許可或探採礦權，但是環保署仍表示，在飲用水管理條例第五條第三款的規定下，「恐將面臨停採或『改善』」（環保署，1997b），可見水質保護法制中關於權利保護的法律競合，並不單純。

2. 單行為重複處罰

法律上有一行為不二罰，也就是雙重評價之禁止的原則，但是在行政法上，若一行為觸犯不同管制目的之行政法令（不同法律構成要件），則允許各個法令同時予以處罰。如在河流沿岸燃燒廢五金可能同時觸犯空氣污染防治法與水污染防治法，則對於燃燒廢五金這個單一行為可以同時以空污法與水污法規範之。

在水質保護法制中對單一污染或開發行為的規範亦復如此。如上所述，

各個水質保護法令各有其管制目的，如著重水土保持或著重水體利用。則對於同時違反不同管制目的水質保護管制法令的行為，若各該法令設有處罰規定，自可依各該法令予以處罰。適用不同管制目的的法令不會出現法律競合的問題。

然而，若數個法令對於某些行為的管制目的相同，亦即同一法益有多重法律規範，則可能有法律競合的問題。產生此法律競合問題的背景，在於我國法律體系早先是繼受德國，但晚近十年以來的修改常係引自日本、美國，甚或是國內行政官員、立法委員的乘興之作，以致於體系上不乏發生混亂的情形（林鎮洋等，1996）。水土保持法、山坡地保育利用條例、台灣省水庫集水區治理辦法的內容有許多的重疊，加上台灣省水庫集水區治理辦法的制訂依據：水利法，對集水區內之水利建設、水土保持亦有適用，使集水區的法令在適用上十分困難。

（二）法律競合與執行

我國環境法令的建制多為因應制度需求而生，欠缺整合性的思考，呈現雜亂漸增的現象。個別環境法規無論在水平的相同層級之部會間或垂直的中央與地方政府間，其管轄上均有矛盾衝突或多所重疊之處。同樣，屬於環境法令的一環，水質保護法制亦有相同的問題。在水源區內，由於包括內政部、環保署、農委會都有可能依其主管法令行使職權，不難發生管轄的積極競合。然而，在特定情況下，也可能發生消極競合而成為沒人願意認領的管制孤兒。如果再把中央與地方所可能引起的垂直權限爭議引進來，則爭議將更為複雜。

五、未來性關注：精省後的變動

精省後政府組織將有大幅度的變動，不論省是否具有公法人地位，其職

權必然大量向中央與地方流動。然而依據憲法地方自治的精神，與省縣自治法的規定，這種流動不應為單純的對原有省政府權限的分配與接管，而是必須藉此機會重新對中央與地方的職權，進行合理的規畫。這樣的變化對水質保護法制的影響在於其職權的配置與執行面相應的規畫。

(一) 中央與地方權限之劃分

精省後，行政層級由現行的四級政府：中央、省市、縣市、鄉鎮，變為中央、直轄市與縣市、鄉鎮三級政府，直轄市的部分在精省前後，除了原有與省政府協辦的事項外，不會有太大的影響。於是職權劃分的重點在於中央—台灣省—縣市，三者間的定位。在水質保護法制上的意義則為，三者間規畫、監督與執行角色的重新定義。

1. 水質管制之中央與地方縣市的定位

中央與地方縣市的職權定位是精省後最重要的法制工作，這兩種定位清楚了之後，精省後台灣省政府的角色便可立判。而水質管制問題除了有上下層級政府垂直的職權分配外，還有跨越縣市行政區域的流域整體性規畫，這個部分並不全然是中央與地方縣市職權配置的二元化思考，而容或有跨越中央與地方，具有協調性的中介層級組織出現。

因此，符合水質管制需要的中央與地方縣市定位，應該包含兩種，一為非跨行政區域的單純水質管制，如縣市區域範圍內的飲用水管理；一為跨行政區域的水質保護計畫，如流域整體性規畫，或水庫集水區、水源特定區的水質管理。

2. 台灣省的定位

基於一個現實的考量是，台灣省政府在精省後，停止自治選舉，其地方自治權將受到限制。依據黃錦堂教授的意見，第四次修憲決定停止省級選舉

並檢討省政府之功能、業務與組織，其修憲的理由中已經根本否定省為地方自治團體，性質上為「中央的派出機關」，從而省方日後在行政法上之法律定位，應為公營造物，亦即國家或行政主體為完成特定之行政任務經由法律而創設之獨立機關，但其「獨立」，只在法律之授權範圍內，而非一如地方自治團體公法人就地方本身事項有廣泛、一般之自治權限（黃錦堂，1998b）。

若此，精省後的省政府對區內水質管理事項，將無規畫與執行的權限。但省的定位在今天仍有許多爭議，在水質保護上，省的角色應如何做調整，其困難度非常高。或許應該就水質管理事務之本質，做地方與中央事務分配的重新思考，才能對精省後的台灣省政府應做如何的任務分配，有較合理的規畫。

水質管理從飲用水管理條例修正的趨向顯示，中央層級的水質管制法律與政府組織間的權限，逐漸做初步的統整與協調，而且有中央統籌規畫的意涵。其他水質管制法令是不是有可能朝同樣的方向進行，也許還看不出來。但可以預見的是，精省後，中央與地方縣市關於水質管制的事務分配，應會避免中央事必躬親的可能，而將大量地方事務的規畫與執行工作，交由縣市政府主管。

（二）執行效能的考驗

中央與地方關於水質管制工作的配置，若如以上所述的方向進行，則將面臨的是對地方政府執行能力的考驗。

1. 現行執行狀況

現行的水質管制執行狀況中，省政府仍負擔相當程度的執行與規畫事項，也必須監督縣市政府的執行事項。不過縣政府現今已經承辦了相當高職量

的委辦事項，例如山坡地之開發，重大開發案的核准。而縣政府實際上只擁有相當小幅的人事規模，加上現行各項專業法律未必提供足夠的執行手段，使地方的執行能力有相當大的改善空間。

2. 台灣省執行業務之移轉與資源重分配

精省後，原省政府的執行之水質管制業務如大量移轉到縣市政府，甚至必須考量鄉鎮市公所作為第一線執行機關的可能性與必要性，中央如欲只須經由立法與對縣市執法之監督達成必要的控制，則必須在縣市政府組織權、人事權、立法權做一相當程度的改善。

3. 流域整體性規畫或區域管制在精省後的地位

區域管制乃介於中央與地方縣市之間的層級組織，在精省後，省是不是可以負責相當程度的承辦業務，應視精省後省的組織與功能定位而定。不過，可以討論的是，省是不是有可能成為中央與地方對於區域性管制的事項，作為居中與協調的機構。

肆、分區管制 強化護水機能

水作為一個管制議題可從不同的角度切入。若從水源水質的角度看，當今法制內容的呈現，已頗具規模。即令如此，當前水源水質保護法制，在水源保護區的劃設、管制事項的調和、機關權限的協調、補償機能的發揚以及參與機能的強化等方面，仍有許多值得改善的空間。經過上述檢討，未來水源水質保護制度應朝以下方向作制度興革：

一、法律與機關的最大幅度整合仍應考慮

法令紛亂與機關權限重疊不明一直是當今台灣水源水質保護制度的問題，歷次有關水資源的研討會多有指陳。在此一問題意識下，許多較大幅度的改革措施不斷被提出。固然，此等提議容有仁智互見的可能，但在既有政治文化下，政府仍採取漸進小規模的零星改革。第一步是經濟部統合事權成立水資局，第二步則是環保署透過飲用水管理條例的修改加強對水源水質的管制權限。此等興革措施固有其單獨存在的價值，但對原本存在的問題，仍沒有較結構性的解決。因為法令仍然多元，機關權限仍有許多重疊，而不論在補償、付費或程序參與等方面仍未能有釜底抽薪的興革，隨著精省議題的塵埃底定，水源水質保護的法制與組織更大幅度的調整，或許在大環境上比以前還要可行也說不定。

二、進一步提升水源水質保護區劃設的程序理性與公信力

水源水質保護區的劃設乃是當今水源水質保護的核心議題。由於先前依自來水法所劃設的面積被指責為過於龐大，在實際執行上也面臨困擾，重新劃定的壓力相當大。值得注意的是，原來的劃定所以被指責的一大原因為當初劃定的程序粗糙，未經周延分析與評估。然而面對重新劃定的敏感性，如

果以另一個粗糙的程序重新劃定，那麼所劃定的保護區將再次淪為韃伐的對象，無法獲得各方的認同。此回依飲用水管理條例所做的飲用水源水質保護區的劃定受到環保團體的質疑，與劃定的程序息息相關。

雖然法律中對劃定的程序並沒有特別做出規定，但此一政策的採行仍可透過行政作業提升其程序理性。例如，環保團體主張針對水源水質保護區的劃定應作政策環境影響評估，固然在法律要件的詮釋上仍有疑義，但不論從環保署率先示範政策環境影響評估的立場，或強化水源水質保護區劃定程序的公共對話的角度，都是一項可以積極考慮採行的議題。

三、管制手段應力求多元調和

當今水源水質保護所採取的管制手段，乃是典型的命令控制式(command and control)，藉法令的片面規定，劃定特定區域並附加嚴格的禁止或管制措施，未能遵循者則以刑罰或行政制裁相向。然而，不論中外，此等命令控制式的管制方式，都面臨執行成本高昂以及政治力量不當介入之下所造成的高度執行赤字。尤其在行政程序還未能制度化的國家，此種寫在書本上的要求與實際的狀況差距更大。

飲用水管理條例的修正，在一方面水源區的管制更嚴格，但整體仍不脫命令控制的管制哲學。固然，基本標準的訂定與管制措施的採行絕對無法避免，但在管制工具的採行上，仍可多引進經濟手段或私管制措施使管制工具更為多元。果是如此，則以下方向仍可考慮搭配採行：

(一)水費徵收與水利及水土保持措施的採行或補償費的核定與發給，應有更緊密的聯結。最好能在受益者付費的原則下作制度設計，藉水費的提高，達到充實水源保護財源的目標。

(二)水源區相關當事人，包括居民團體、用水事業及學校等，應能在水源保護計畫、水利措施及水土保持等公共支出上參與決定，進一步由其扮演管制措施執行者或告發者的角色，藉以提升執法效能，進而促使生命共同體的理念藉水的聯結而於社區發揚。

四、進一步建立分級管制

當前水源水質保護制度一直受保護區的範圍與管制強度兩個議題的配套論證所苦。環保署立意於縮小保護區的劃定，但較嚴格地去進行管制。問題是，如果真的從實際需求去看，說不定為了配合一個最強度的管制(例如在這管制區內所有土地都應徵收)，也許範圍應該更小一點。從另一方面看，沒有被飲用水水源水質保護區劃進去的區域，也並不表示不予管制。從此一角度思考，未來制度的發展，應朝向分區分級管制，方能尋求範圍與管制強度的合理性，避免各界在範圍上作立場上的交戰。例如，分為三個區域，分別是禁制區、管制區與防制區，再配合三級從嚴到寬的管制配套措施。若是如此，則環保署所協調劃定的這一批飲用水水源水質保護區，可依制度設計作為禁制區或管制區，日後再配合劃定其他兩分區。

五、補償與參與等衡平機制應受到更多重視

水源水質保護區的設置，在性質上為成全公益而犧牲少數利益的政策。此一政策的效率性與可接受性仍應受到公平正義的考驗。對權益將因政府追求公共利益而受損者進行衡平措施，並非對此等人士的施惠，而是制度配套的重要部分。當前水源水質相關法令雖有補償的規定，但在執行上仍然有是否應補償的疑慮。此一問題若仍透過水費的徵收作配套解決，應非不可克服。

讓相關當事人做有尊嚴的參與，成為程序的主體而非政策結果執行的客體，也是調和公益與私益的重要衡平措施。然而，相對於補償，程序參與的設計在當今水源水質保護法制中仍相當不周延。隨著行政程序與資訊公開法的立法，未來公共政策的程序將更為建制化，而程序理性的要求也必然提高。水源水質的保護問題先天具有高度利益衝突，合理設計參與機制以提升程序理性，尤其顯得重要。

六、管制內容的變動應能作配套設計

台灣在水源水質的保護制度上，固然感受到許多問題，但在因應上仍採取漸進式的改革。然而，在多元法律與多元機關的情況下，由某一機關對某一法律所作的零星變動，若未能作整體的配套考量，往往會在享受制度興革的果實之餘，也付出新舊秩序雜糅的代價。例如，環保署藉飲用水管理條例的修正，正面面對當今依自來水法劃定水質水量保護區過於龐大浮濫的指控，而作較合乎實際需求與事理基礎的限縮，並強化管制的密度。然而，對於既有的劃定區域應如何處理並沒有同時配套處理，必然造成適用上的疑慮。飲用水管理條例的修正，除了牽涉其他相關法規的規定外，也必須帶動其他相關法規的配套檢討，否則此番修正將僅達成飲用水管理的事權歸整及提高管制標準，卻未一併檢討執行層級、方法與效力，造成徒有法規，各相關機關仍缺乏協調，對同一事務堅持不同的利益取向，主管機關依然各持本位主義，而為水源管理種下紛爭。

造成此種無法作配套處理的原因在於機關分立下的各司其職。既然自來水法不是環保署主管，環保署便不能越過界幫忙一起配套處理。這種心態最近也在經濟部礦務司與省礦務局核准展延國家公園內礦權的官式理由上十足呈現。礦業主管機關認為他們只適用礦業法，明知國家公園法或飲用水管理

條例有不同的立法精神，仍認為應由該管機關去處理後續的問題。制度設計上(或立法上)採取此種片面解決，在執行上自然也延用此一心態。雖然機關分立與法律多元是個短期內難以改變的難題，但在制度零星興革時，更應該盡力擺脫機關本位的思考，謀求配套的處理。

伍、講求衡平 法令配合修正

時報文教基金會長期以來關心水資源問題，在10年前探討水資源問題，環保署的角色大都僅在於污染防治。環境影響評估制度開始運行之後，環保署對水源區的開發，已有著力的空間，但仍面臨許多法律面與權限面的挑戰。1997年飲用水管理條例修正後，環保署已取得劃定飲用水水質保護區的權限，而且也強化了在保護區內的管制權。今日時報基金會討論水資源保護問題，至少在此一法令、組織面權限面上，已有結構性的變化。

飲用水管理條例在水源管理上的重大修正，雖然不是行政院的原意，而是由立法委員所加入，但環保署「意外」接到這個職權之後，確有可能透過污染與開發管制的整合、規畫與執行的整合、中央與地方的整合，以及環境影響評估制度的聯結，為混亂的水源水質保護，創造一個整合的契機。然而，從立法院只給一年的時間擬定保護區，相關執行機制沒有同步強化，以及其他法令權限仍未配合修正調整，也看到一些運行上的障礙。如果飲用水管理條例所帶動的此一波制度興革契機無法彰顯其功能，非但無法達到整合的效果，反而因為多了一種保護區，進一步使當今複雜多元的管制系統更為複雜。的確，即將邁入21世紀的水質管理政策，必須有全盤制度的配套思考。本報告所強調的程序理性、補償等衡平措施、市場機制、分區分級管制均可作為全盤制度思考的參考。

（後記：作者感謝研究助理林美惠的協助，作者亦感謝行政院環保署水保處劉蕙雯對本研究提供寶貴的實務經驗與意見。）

陸、參考文獻

1. 經濟部水資源局，1997，水資源白皮書，台北。
2. 行政院環保署，1988，行政院環保署公報，1卷10期，頁18，台北。
3. 行政院環保署，1993a，中華民國台灣地區環境資訊，台北。
4. 行政院環保署，1993b，台灣地區自來水水源水質水量保護區劃設形統計表，環境影響評估相關法規彙編。
5. 行政院環保署，1997a，水源區水污染管制，環保署網站，
<http://www.epa.gov.tw/waterpollution/g02003.doc>
6. 行政院環保署，1997b，飲用水水源水質保護工作推動情形，環保署網站 <http://www.epa.gov.tw/news/gn861111a.htm>
7. 林鎮洋、郭振泰、黃錦堂、李永展，1996，台灣地區水庫集水區管理改進措施之研究，經濟部水利司委託。
8. 郭振泰等，1994，我國水資源管理機關組織與執掌之研究，行政院研考會編印。
9. 尤清主編，1995，跨世紀台灣-山川、海岸、森林與水資源，前衛出版社。
10. 中華民國環境工程學會，1994，第三屆水源水質水量保護區環境管理研討會論文集。
11. 曹瑞芝，1995，台灣地區山林資源保護制度之研究-以德基水庫為例，中國文化大學法律研究所碩士論文。

12. 陳慈陽，1997，環境保護在憲法中之位階與規範效力，及其與個別環境法規之作用關聯性-兼論環境評估、自然保育、技術研討與個別環境法規統合模式之採擇，環保署委託。
13. 葉俊榮，1994，環境政策與法律，台大法學叢書(六三)，月旦出版社。
14. 葉俊榮，1997a，集水區保護與開發的衝突與調和：永續發展理念下的改革方案，收錄在葉氏著環境理性與制度抉擇，台灣大學法學叢書一一〇。
15. 葉俊榮，1997b，環境理性與制度抉擇，台灣大學法學叢書(一一〇)。
16. 葉俊榮，1997c，政策環境影響評估的制度設計，台灣經濟預策與政策，二十八卷一期，頁 221-247。
17. 黃錦堂，1998a，落實自然保育所需要政府組織，跨世紀國家自然保育策略研討會，立法院厚生會、厚生基金會主辦，1998. 4. 24。
18. 黃錦堂，1998b，憲政架構下有效調整政府各級組織與健全基層文官制度，尚未出版。
19. 楊重信，1995，台灣地區土地使用管制之檢討，台灣經濟預測與政策，26 卷 1 期，頁 51-89。
20. 駱尚廉，1991，飲用分離之問題與困難，公元兩千年飲用水水質與管理研討會，頁 44-46。
21. 林幸樺，1995，台灣水庫集水區之補償回饋，台灣經濟研究月刊，18 卷 12 期頁 51-89。

22. 中國時報，「公設保留地、古蹟適用容積移轉」，1998. 4. 4，1版。
23. 聯合報，「保護飲用水，重點改善九條河川水質」，1997. 7. 21，19版。
24. 經濟日報，「飲用水管理條例座談會」，1998. 1. 23，32版。
25. 聯合報，「環保團體抨擊水源保護區縮減」，1996. 1. 29，3版。
26. 中國時報，「水管理制度應合情理法」，1997. 5. 5，7版。
27. 工商時報社論，「確保飲用水品質還需臨門一腳」，1997. 5. 7，3版。
28. 聯合報，「省水利處：中央不考慮現況，地方如何執行？」，1997. 7. 6，3版。
29. 民生報，「避免喝進髒水，環保署對地方政府下通牒」，1997. 11. 1，21版。
30. 中國時報，「寶島 1/6 土地劃入飲水保護區」，1997. 11. 12，7版。
31. 聯合報，「全台 1/6 明年 3 月劃為水源保護區」，1997. 11. 12，6版。

附註：

1. 如經濟部水資源局的現階段水資源政策綱領實施計畫，其策略為「加強聯繫協調，促進政府水利行政效率」，而其措施從行政組織與立法兩方面著手，一是「健全水利行政管理機關組織與功能」，一是「修

訂水利法及相關法規」。水利行政組織的統合已經完成，水利法規之修訂也已經進行研究。請參閱「現階段水資源政策綱領」，水資源白皮書，經濟部水資源局網站，<http://www.wrb.gov.tw/bookall/docs/book215.htm>。

2. 飲用水管理條例台灣省施行細則並未規定省的主管機關與執行機關，但在自來水法台灣省施行細則中則有類似於台北市及高雄市的規定，亦即，主管機關為省政府，執行機關為建設廳，但有關水質標準擬定及水質查驗事項由環保處辦理。