

多元規畫管制 有利執法

—評論



黃 錦 堂

出生年月：民國四十七年一月四日

學 歷：台灣大學法學士、法學碩士
德國杜賓根大學法學博士

經 歷：台灣大學政治系副教授、教授

現 職：台灣大學政治學系暨政治學研究所教授

壹、綜觀環保 關懷人文制度

葉教授係國內環境法之領航者，於教授係環工界之大老而且向來也關懷制度、人文、政策與政治面之考量，評論人有機會先行拜讀兩位各自之大作並提出評論，深感榮幸。以下擬先針對葉教授者，蓋此部分性質上傾向制度、微觀，其次才評述於教授之宏觀性文章。所謂微觀、宏觀，係相對性之概念，完全是為了論述方便而隨意使用。評論人將不以字句文法為主，而係以申論發揮為基本出發點。

貳、水利保護 效力高於都計

一、葉教授之論點

葉教授的分析十分細膩，包括現行法律、學理、實際運作之缺失與當前重大問題，並於第四節提出未來水源水質保護制度應有之興革方向：

1. 法律紛亂與機關權限重疊；就此，目前政府係採漸進式的零星改革，規模很小，第一步是成立水資源局，第二步則是環保署透過飲用水管理條例的修改加強事前對水源水質的管制權限。這問題並因「精省」議題之出現而可能有一新的討論動力。
2. 水源水質保護區劃設的程序理性與公信力應進一步提升。
3. 水源水質保護區內之管制手段應力求多元、調和，尤其，命令控制式的管制方式無論中外均面臨執行成本高昂以及政治力量不當介入之困難，更何況我國因行政程序尚未法治化爭議更在所難免。
4. 應進一步進行分區分級管制。
5. 補償與參與等所謂衡平性之機制應受到更多之重視。
6. 管制內容的變動應作整體配套設計，例如依自來水法所劃定之水質水量保護區即使被指控面積過於龐大，則此項修正也不應直接以飲用水管制條例之修改為手段；目前水源水質管制之法令多嚴而且機關多重，管制內容的變動應作最大之整體配套考量。上述第一點與第六點之見解係指稱同一問題，以下分二部份略作申論。

二、有關法律、機關多重之問題

法律多重，若得被控制在一合理界限內，能作收精確、專門之好處，反

之，若失控，則將造成錯綜複雜、矛盾、難以一見即明或甚至機關雜設以致互相干擾或推諉之弊病。

德國係將水之問題全部訂成一部水利法。亦即，該國之水利法至少係包括我國之水利法、水污染防治法。德國係聯邦體制，就水利法立法權之分配而言，聯邦享有框架立法權，各邦享有細膩之立法權，以下為求簡單起見，將二者加以合併，蓋此項區分在我國現今並不重要。德國將水利法再區分為地表水、地下水、海岸水三大類，然後才分別就各自所遭遇之各種問題加以規定，包括開發行為之管制、污染行為之限制、水利區之劃定、水利計畫之擬訂、水利保護區（Wasserschutzgebiete）、防洪區、水源保護區（Quellenschutzgebiete）之劃定等。其中水利計畫又可分為全國性的大範圍之水利綱要計畫以及就河川一小段所制定之個別水利計畫。水利保護區依聯邦水利法第十九條第一項第一至三款規定，主要之目的有如下三項，事實上也意謂著其係包括三種用途：

- （一）為了現今所存在或未來所需要之公共給水利益之保護，以免受到不利的影響。
- （二）地下水能夠涵養。
- （三）雨水之沖刷、有害流入或土壤成分之注入或肥料、植物生長助益或蟲害防範之用劑等之排入之預防（Hoppe/Beckmann, 1989:376）。

由此觀之，其水利保護區應該包括從而混合了我國之自來水水質水量保護區與集水區。德國所稱之水源保護區係指地下水、地表水所接融之該當部分，而非泛指所有之水源。在水利保護區內應對開發行為有一定之限制，水利保護計畫區經劃定之後，其效力應優於都市計畫（包括主要計畫與細部計畫），從而都市計畫中應照章接受此類計畫之劃定（請參看德國聯邦都市計

畫法典第五條第四項、第九條第六項、第二十九條第四句，我國都市計畫法第二十七條)。水利保護計畫區若經劃定，原則上也應被區域計畫所照章接受，至於一區域計畫上之土地是否應改變原來用途而改成為水利保護區，則是另一問題，須先行被決定，此與都市計畫法不同。水利保護區計畫與其他部會之專業計畫，例如廢棄物清理計畫、道路興建計畫，依德國學者之見解，尚難謂以得到最終之解答，於此須要進行個案之衡量(Hoppe/Beckmann, 1989:78)。

以上畢竟只是任意所作之討論，其他國家容有進一步之可供借鏡之處。我國應進行之思考為：究竟我國是否應該仍然維持集水區、自來水水源水質水量保護區、飲用水水源水質水量保護區及水源特定區之四大區分？筆者認為應加以簡化。其次，就水利保護區之規畫與來自其他部門之專業計畫之優先適用順序問題，相關主管機關固然得經由個案之協商、規畫而決定，但亦得概括以某一項標準為依據，例如以各該計畫之擬訂之時間順序為準或一律以集水區優先。

將集水區(或自來水水源水質水量保護區或飲用水水源水質水量保護區)內之規畫、取締、廢棄物清理、遊樂區開發等有關業務完全集中由一專責機構負責(即所謂集水區管理局)，從而排除區內各相關縣市(內之不同局處)、鄉鎮市或甚至中央或省之若干專責機構(例如省水利局之工作大隊或甚至省林務局之工作站)，係國內理工學界經常之呼籲，並且已有國家公園管理處、風景特定區管理處等可充當例子。此種壟斷式組織，其是否因為過於龐大而導致官僚化、無效率，或其是否將與區內各相關地方自治團體、專業機關發生衝突，或甚至其本身若不能有足夠之人力、裝備、訓練等，則其是否真能一改現今執行之諸多缺失，抑或反而將造成更多之紛亂、反效果，值得討論。

我國執行法律之縣政府之各個局室常產生推諉之情形（背後之原因則往往為缺人、缺錢、缺權，而且生態不良，加以縣長或議員並不全然支持取締），則由相關主管部會經由協商而訂出管轄之細膩規定，應屬可行而且必要。

三、集水區等之劃設程序、分級分區、管制手段、補償等

就這些問題，葉教授之論述完全妥當，值得採行。就集水區等之劃設程序而言，在比較法上，德國亦有相同之規定（尤其早先聯邦水利法第十九條第四項係採用正式行政程序，內容包括構想之公布、民眾之提出異議、討論等，若官方不接受民眾之意見，則必須個別以書面詳述理由回答）。

值得注意的是，就回饋部分，德國係採行「徵收補償」（徵收不限於土地之徵收，而且及於此處之使用限制之情形），此外於遇有一般之補償仍然無法去除之特殊經濟上不利益之苦情，設有特殊衡平之規定。德國並且針對損失之計算有一定數量之判決（詳見 Hoppe/Beckmann, 1989:379）。

橘逾淮為枳。筆者無意挑戰我國以回饋社區而非補償個人之途徑。但下列問題似仍應解決：民眾所蒙受之「損失」，除了禁限建或限制農藥使用等之不利益之外，恐怕尚包括地價下滑以及地區之產業或向來特色之淪落（例如坪林鄉以製茶為業而遠近馳名，若改為水庫集水區，則生活形態之改變、傳統文化之斷裂或鄉民之流離）。此類問題於劃設原住民集居地區為集水區或水庫用地時，尤其顯得嚴重，其甚至已非單純之補償或特殊苦情處理措施所得圓滿解決，而涉及更上位之產業、能源政策或水庫興建地點等之決定。

現今就集水區（或自來水水源水質水量保護區或飲用水水源水質水量保護區）內龐大土地之進一步合理分級分區管制，仍留有許多空間。在一次評論人所曾一起參與之訪談中，大台北水源特定區內若干居民曾表達如下之主

張：希望水源區內能有一定小面積區域被劃為高強度開發地區，以便能開闢為水上遊樂區域或甚至飯店旅館等，業者承諾願意遵守最嚴格之環境保護法律之拘束（指廢棄物清理、水污染防治等等有關者），並且願意在此等條件下適度放棄回饋之要求。這項見解被翡翠水庫管理局之長官駁斥為根本不可行，蓋其對居民之守法或日後大量遊客湧入後之可能失控情形等，根本不具信心。這問題事實上反映台灣集水區土地內之限制－開發之真正兩難；台灣因為地狹人稠，而且集居於都會地區，都會郊區之水源特定區從而一直存在著一定的開發（成為遊樂據點）壓力，分級分區或甚至就區域內一定地帶劃定為一定要件下之高強度開發，從績效管制觀點應是最符合經濟效益。國內環保團體，可以想見地，勢必將激烈反抗任何放寬管制的措施，蓋依其見解若一旦放寬，則往往難以抵擋財團、地主與政客之「蠶食鯨吞」。

總之，各級區最適疆界之劃定與各級區最大容許使用之決定，對於寸土寸金的台灣（都會郊區之水源區用地）而言，具有無比之重要性，吾人應善用一切技術、工程之可能以創造最大之開發使用效益。國內似有必要選擇一、二地區進行此類實驗。政府迄今實在欠缺實驗精神。

參、水源規畫 國家總體政策

一、於教授文章大要

於教授以專業知識、長年經驗以及多年悠游之後對政經社文之觀察與對美國資料之嫻熟，指出現行水資源所呈現出之下游病態現象（水資源匱乏與水資源品質劣化）及上游之能源政策或甚至向來國家發展模式（對總體自然資源之基礎功能性的疏慢），言詞中充滿深刻反省。於教授在文章中也提到一定之細膩、微觀、技術性操作之部分，例如仍然必須找尋預備性之水庫地點，對國家之綜合開發計畫之指引效力等。

二、申論

正如同於教授於文章一開始所提及，時報關懷河川小組已經成立8年。8年來我國朝野政黨與民間應該大體已對水資源之政策目標（最終該往何處去）已有一致性之見解（用水應該充足、乾淨而且以合理之價格），對於絕大部分之政策手段也應該存有共識（例如開徵水權費、進行農業用水與其他部門用水之交換、適度檢討產業政策、集水區之整治應進一步講求合理性）。真正發生爭議的，首先恐怕在於這些手段的進一步細膩展開，例如就能源—產業政策之準確拿捏，就農業部門用水之下限與補償機制，就集水區管理之各種細膩從而雙贏的模式之建立，再如就法律多元從而主管機關多重或分雜所導致之執法挫敗的根本性原因之解決。其次則在於改制的諸多阻撓與因而之怠惰。

這類細膩政策手段之最後決定或甚至經由局部試驗或全面性的調查而最終採行，在台灣竟然延宕了8年仍然沒有最終決定，這背後容存有奧妙的因素，例如：大選年年，執政黨無力改革；基層黑金體制導致土地有關之改革

或對不法行為之取締均呈現困難；縣級政府作為執法單位，有許多困境（大縣小編制、三缺，縣級政治人物不一定支持）；立法院不急著通過相關法律之修改、政黨間之激烈對抗；各部會將多兵少從而往往無法作細膩之規畫並將之定案（常常只是不斷的委託學界研究）；國家社會內外轉型激烈以致於人人忙亂，民眾對環境保護仍然欠缺強烈的愛心；兩岸關係仍然處於一定之較勁當中，政府部門期待以開發來穩定經濟優勢；國際開發主義強大，台灣無法自外於國際競爭，而且台灣並沒有足夠的迴旋或猶豫之本錢；學界無法整合成有效率的團隊以承擔更大之責任並發揮更大的影響力。

8年已經匆匆經過，台灣的長處在於能夠快速理解國際作法並且有效整理出國內就水資源所應建立的目標或甚至主要的政策手段。但問題的真正解決，恐怕必須有細膩而且最終的政策（手段）之決定，這一方面涉及改革利益，另一方面則觸及政權之依恃基礎或甚至其他進一步之向來政經社文結構與背後之價值觀，問題從而複雜化。

水資源政策作為國家總體政策的一個領域，其進展事實上係取決於國家總體之發展階段。現今台灣的政經社文情勢，似乎處於一個再突破的關鍵階段，但這階段似乎已經久候不至。總括而言，近幾年來民間社會有長足進展，政治部門有民選化、本土化之突破但晚近則呈現遲滯。而隨著時間之不斷流逝，各政黨或政治人物在心急之下，容易採取激進措施，當然也就有可能愈遠離國家社會之永續發展。