

# 重視統籌整合 依法行政

## —水源保護政策之檢討



### 趙永清

出生年月：民國四十七年十一月九日

學歷：政治大學政治系學士  
美國紐約大學政治學碩士  
美國政治管理研究院畢業

經歷：中國文化大學政治系講師  
第二屆立法委員  
立法院內政及邊政委員會召集委員  
立法院陽光法案推動小組發起人  
立法院環保問政聯盟發起人

現職：第三屆立法委員  
立法院永續發展促進會召集人  
立法院厚生會會長  
國際珍古德協會理事長



## 壹、建立法制 保護珍貴水源

水，是孕育生命、維持生活不可或缺的重要元素。

水，雖然是再生性資源。但因水量會受氣候、地理等自然狀況影響而產生變化，水質的涵容自淨能力也因人類活動形成的破壞而達飽和，甚而根本無法自淨。使得水的問題逐漸成為人們的難題，更讓如何分配、利用有限而珍貴的水資源，成為重要且必要的討論議題。

時報文教基金會長期關懷水資源議題，此次河川再造研討會集合產官學界的專業人士，相信對水資源維護之組織架構調整、政策擬制都能有所助益。

本席十分榮幸能參與此次研討，在水源保護政策檢討單元中，於幼華教授的「自多年環境症候群中檢視國內水資源經營難題」、葉俊榮教授「台灣水源水質保護法制的分析與檢討」，透過老師們長期參與我國環境法規之研究及觀察，這兩篇論文內容精彩、立論精闢獨到，實令人感佩。尤其，兩位教授分別從現實面、法律面不同角度出發，在論述及援引資料上相當嚴謹，於老師更別出心裁的將「現實狀況」具體描述，非常生動、也令人反思之心油然而起。相信這兩篇充分顯露出名家風範與學養之大作，對改變現況裨益極大。

因此，本席不敢自稱為評論人，而是嘗試從立法的角度來向大家報告相關問題存在之因素，及法令審查過程背景，並針對老師的論文內容，提出對應性法制建立或修訂意見，但盼各位先進不吝指教。由於時間有限，加諸本人非學有專攻，因此在下面討論中，將以於教授所提出的「環境症候群」，及去年剛完成修法、同時也是葉俊榮教授論文中深入剖析的飲用水管理條例進行焦點探討。

## 貳、水質劣化 供水面臨考驗

台灣四面環海，加諸境內有大小河川129條，年雨量達1500公釐以上，堪稱豐沛，使得人們過往多認為水資源取之不盡、用之不竭。但人們忽略了一—台灣各河流短而陡峭，暴雨時期水流湍急；而旱季流量小，若上游有水庫，則河川幾呈乾涸狀態。

台灣每年用水量約185億立方公尺，僅占水資源總賦存量不到30%。其餘約70%沖刷入海，無法利用，顯見蓄水力不足。也使得每人每年可分配到的再生淡水量不過800立方公尺，低於「缺水國」標準的1000立方公尺，成為全球排名第十八的缺水國。

當然，上述兩點還是從傳統的自然限制來敘述「匱乏」之現象。事實上就猶如於幼華教授一文中所提出的，市場機制失靈、地下經濟與特權作祟，都是台灣資源困窘（不單是水）的原因。

其次，台灣地區近年來工業急速發展、人口激增，排出過多未經污染之廢污水，加諸地下水超抽、水庫優養化等現況，使得台灣水資源之質與量，都陷入閃紅燈狀態。是故，水資源、水生態保育到安全供水，在在成為我國追求永續發展所面臨的嚴酷考驗。

近年來，有感於水資源維護之重要，不管水源保護、水污染防治上，政府相關部門與民間學者專家們，皆投入相當心力和資源在擬制政策、增修法令工作上。

然而，從台灣河川水質調查可發現，85年度污染程度為嚴重者有342.43公里、占16.40%，受中度污染之比例則為12.78%。再比較歷年變化值，參見《表一》。可發現，水污染狀況改善績效並不明顯，仍待加強。

表一 主要河川歷年污染變化

單位：%

	未（稍）受污染	輕度污染	中度污染	嚴重污染
76年	71.6	5.8	9.1	13.5
77年	67.3	9.3	10.4	13.0
78年	67.4	7.0	12.5	13.1
79年	65.2	7.8	15.7	11.3
80年	67.1	7.9	10.8	14.2
81年	59.1	13.4	16.2	11.3
82年	61.8	12.9	10.9	14.4
83年	60.4	13.8	9.7	16.1
84年	60.8	13.5	10.2	15.5
85年	60.9	9.9	12.8	16.4

要防治水污染、整治污水，是技術問題、也是心態問題。對於教授所指出—「全省大小河川上、中、下游都是病，歸根究底，便是數十年來，我國社經環境從未把握對流域自然資源應總體經營的道理」本人心有戚戚焉。事實上，面對環境國人仍多扮演使用者、掠奪者的角色，甚至是毫不考慮的恣意而為，總要問題出現後才知減慢、踩煞車。但往往是為時已晚、積重難返。而近年來之河川治理，不但管理零散，整治工程七拼八湊效率不彰。更重要的是，若無法立定決心、將污染源排除，任我們投注再多經費、花再多時間，水污染狀況仍難改善。

至於飲用水質，狀況則更令人感到不堪。依87年5月2日環保署召開「飲用水水源水質改善計畫書審查會」中資料顯示，台灣地區有141處淨水廠處理過的水不符合飲用水水質標準，其中有12處水廠是連水源水質都不合格，如新山、安樂、暖暖、六堵、澄清、板新等。在於教授論文裡2.2劣化症候群中，從淨水廠、輸水管線之不合格率與影響人數之現況論述，相信會令許多人感到毛骨悚然，深怕自己就是面對飲用水源安全堪慮的倒霉蛋。

亦即，今日談到水源水質問題，從水源維護、淨水技術，都需要加好幾把勁。於是，我們必須承認，由於對改變現狀、加強管制可能引發反彈....等等考量，使得在法令擬制、後續行政命令設計與執行上，多少出現未竟全功跡象。其次，行政作業與主管機關在組織、業務管轄疊床架屋，以及執行標準不一等種種狀況，更讓水資源保護、防治作業，無法呈現應有的績效。導致形成像於老師所提出的環境症候群症狀嚴重，不但匱乏而且劣化的厲害。

在今日研討會中，由於時間有限，加諸本人非學有專攻，因此在下面討論中，將以於教授所提出的「環境症候群」，及去年剛完成修法、同時也是葉俊榮教授論文中深入剖析的飲用水管理條例進行焦點探討。

## 參、法源雖俱 執行落實闕如

一如葉俊榮教授在其論文中所提及的，單就水源水質保護法制來看，儘管行政院環境保護署近年來逐漸透過環境影響評估制度和引用水管理條例之修正，不再僅是末梢管理，收拾爛攤，其功能從原本的「污染防治」，跨入較積極的源頭管制，以落實「環境保護」之目的。基本上，此為吾人樂見並衷心期待者。

但必須向各位報告的是，以本人多年參與、推動環保法規修定之經驗－許多時候雖然我們體認到環境保護之重要，不願環保署成立十年了，仍只扮演污染善後角色，在法源上賦予並要求其擁有較高權限，但由於目前欠缺對相關法源之統整，加諸環保署位處弱勢、行政單位彼此間協調效度低落、易對現實環境中之反彈妥協...等狀況，以致常出現母法底定後，設計行政命令或執行時，大打折扣之現象。不單是水污染防治或保護工作如此，其他面向的環保業務亦然。

或許就如同於教授所說的，即便各部會針對所屬業務之資源危機都有所察覺，同時研析出相應的治標、治本對策，但由於欠缺上位的指導原則，導致各彈各的調，永遠是計畫計畫、牆上掛掛，真能落實的少之又少。

### 一、飲用水管理條例之修正

飲用水管理條例自民國61年公布施行以來，即未修正，由於社會快速變遷，飲用水源呈多元化，以及水源污染之嚴重狀態，都使得該條例明顯不符現實需求。行政院環保署在民國80年向立法院提出修正草案，經81年3月內政、司法兩委員會聯席審查。而後直至86年3月12日才排入立法院院會進行二讀。

為更積極保護民眾飲用水源之維護，同時在法令上明確規範相關組織機關、權限、執行等問題，在環境品質文教基金會劉銘龍秘書長與一些專家協助下，本席與其他委員聯合提出部分條文修正動議案。

吾等所提出之修正動議，主要是－第1條，將水源水質保護明定於立法宗旨中；第6條，嚴加規範水源水質保護區之劃設與禁止行為。同時在條例第3章設備管理、第4章水質管理中的若干規定，做一修改以求周延，罰則部分亦有調整。

在二讀修法之初，我們即了解這其中爭議較大的會是在水源水質保護區劃定工作上，因此在審議過程中，曾多次邀集各黨派民代進行討論、並經朝野協商，確立目前之條文，並經院會三讀通過。

現階段眾人討論該議題時指教之問題，以及環保署提出執行「窒礙」的數點理由，事實上修法過程中都曾考慮。例如：補償費由誰支應、保護區誰劃、管制項目是否會影響地方經濟活動....。因此，吾人以為除在「程序參與」部分可能於法有所疏漏，其他部分只要行政命令設計完備，再搭配相關機關之協力配合，應可執行無礙。

修法完成公告迄今即將1年，相關包裝水與水質標準作業上，都可見到環保署加緊推動並陸續執行。但關於保護區劃設，則充滿不確定和疑惑。許多人都在等著看－到底水源水質保護區會怎麼劃、劃成什麼樣？尤其歷經2月初施行細則預計劃設60萬公頃，到3月間提出「分區分級管制」將保護區大幅縮減到約僅剩1/10，如此政策大轉彎，難怪引人矚目，而若真依「分區分級」原則公告大幅縮減的保護區，更形同將立法院去年的修法內容完全推翻。

## 二、劃設水源水質保護區應有之精神



當初委員們之所以在水源水質保護區劃定範圍、禁止事項上，投入那麼多精神，字字計較的討論，就是著眼於台灣水污染狀況嚴重，當水量已不足狀況下，若無法維護水源之純淨，將無法滿足民眾最基本的生存與生活品質要求。

於是，在飲用水管理條例中，我們訂出所有水質管制法令中最嚴格的規範。許多自來水法、水庫集水區治理辦法及山坡地保育利用條例，經主管機關和目的事業主管機關許可即能進行的開發行為，在飲用水管理條例則被明定為禁止事項。

今天在執行保護區劃設工作時，我們認為要考慮的不該是財政負擔問題與經濟開發壓力，而是到底多大的面積與範圍之開發行為管制後，能讓水源維護工作做好？

深入解析飲用水管理條例第6條條文，大家可以發現在禁止事項部分基本上我們是以環境影響評估施行細則為底，考量相關區域之民眾生活與基礎權益後擬訂；在衡平措施上，雖無法一一細訂，但大抵是參酌自來水法之精神。因此，我們在這部分已儘可能的考量現實，並與相關法令作一連結。

### 三、飲用水管理條例能否落實

飲用水管理條例目前的問題並不在於應否落實？而是要怎麼去落實執行。

對葉俊榮教授所提諸多觀點，本人十分認同，也明瞭此條例相關規定之執行牽涉面與權責機關、法令皆十分龐雜。然而，問題總是要解決，因此，我們希望環保署能更積極而有效率的依法行政。

在劃設保護區工作上，大幅縮減的結果絕非立院委員所樂見的。若依2月初原管理條例施行細則劃定之原則與範圍來看，絕非不能做。我們可以在

原則底定後，針對較有問題部分（如頭前溪、高屏溪區域）進行個案討論或調整。而不是因為有些地方會因此大部分行政區劃入水源水質保護區，就將原則改變或降低標準。削足適履，不是行政機關應有的心態，降低社會成本更必須在不損及政策原則前提下方能成立。

在補償費用方面，我們必須要有的新觀念是：不要以為民眾會因為成本提高而拒絕改變。

確如葉教授所言，「水源的保護乃公益之事，其之達成往往須以犧牲少數人權益為代價。」因此，本人十分贊同充分收費與充分補償之原則。因劃入水源水質保護區而造成既有「合法」權益折損者，自該獲得補償。而補償費用之支出，是透過水費調漲支應，或依受益人付費原則以其他方式進行，皆可進一步討論。來尋求較有效率和對公眾較有益之做法。

其次，葉教授提到一點相當重要的觀念－利害關係人的程序參與。將集水區區民之利益與管制公益連結，的確可以使管制工作較為順利，因此，如何讓關係人參與水資源公共投資、集水區防洪治山等計畫，是我們應該思考的問題。而在條例中欠缺的監督機制，由流域內之專業團體代表、學者專家組成，亦可對法條執行有積極正面效益，十分值得參考。

## 肆、高層統籌 有利政策推行

對當前水源水質保護政策與法制上，葉教授提出－法律與機關之整合、提升保護區劃設的程序理性和公信、管制手段多元化、進一步分級管制、強化補償與參與、配套設計管制變動之內容等建議，實是當下問題之核心與必須改正之方向。

尤其要提出的是，如同吾人之前曾提的，實際上許多問題癥結是出在「協調與統合」上。好比飲用水管理條例我們想很多，也考量其他相關法令之既有規範，但就因每個法令皆有其立法宗旨和目標，難免會出現無法完全融合之現象。在機關與法令皆多元狀態下，無法全盤整套充分考量，難免要付出秩序雜糅代價，也使得適應期拉長。

而這又牽涉到所謂的行政效能與政府部門間之協調效度問題。年初當環保署公告新的水質標準時，自來水公司立即反彈，甚至在其他機關首長帶領下到環保署「溝通」。此狀況，讓我們再次清楚看到環保署推動政策上，得到其他機關的反彈、掣肘，通常是多過支持與合作。自來水公司都如此，更何況層級位階不見得比環保署低的其他水資源相關單位。

水的問題，牽涉極廣。如果不同單位抱持的心態與目標不同，有的談「使用」、有的談「保護」，不能建立永續發展為前提之共識，要做好保護管制工作，真的很難。而你管一點、我管一些，執行機關又不能相互配合，更容易形成資源的浪費和效率低落。甚至，會使得政策、制度的無法落實。

近年來，因為現實迫使大家必須更積極思考關於水資源配置與維護的議題。而來自民間學者專家和團體的努力，更讓我們有機會更充分的討論並發掘問題，但是，我們要強調的是，討論再多若無法真正去執行、去改變，一切終將是空談。因此，也非常希望公務部門能針對這些意見進行整合與通盤

規畫，並從組織調整、法令修繕上來相應變革。

在目前這種政治大環境中，立法部門能做的老實說十分有限，在聽證制度、公聽制度與立法能力都有待加強的情況下，本席以為若能透過更高層級單位的統籌規畫，據以進行單位間協調，當使相關政策推行更有效率。

## 伍、重視生態 修正天人關係

每個問題背後，都存在著過去的遺憾與當前之危機。

老天爺並沒有虧待台灣，儘管相關自然條件不利水量之蓄存，但若經營運用得當、不過度耗損，就不致於質與量都讓人擔心受怕。

即便環保署86年度台灣地區主次要河川水質監測結果數據較往年好一些，主次要河川嚴重污染河段占11.8%、中度污染河段12.8%、輕度污染9.2%。但民眾的環境滿意指數並未相對提高。甚至，在環保署委託輔仁大學進行的「八十七年度環保施政滿意意向調查」中發現民眾對當下環境狀態已瀕臨無法忍受的地步。其中高居不滿意排行榜首的，即為水污染。有高達80%民眾認為河川污染嚴重，同時認為應立即改善水污染問題。

如果說：「水，是生命的泉源」此話成立，無疑的，台灣存續之命脈正遭逢極大挑戰。

水源課題，涵括量與質的維護。我們無法扭轉天候、改變水文環境，但絕對可以透過後天管制及合理有效的政策來降低水源受污風險，以及過度而不經濟的用水行為。但這些目標要完成，絕對需要眾人的共識與努力。

亞當史密斯（Adam Smith）曾言：「一個國家的經濟成長，終將受限於其制度與法律」。或許有些人仍會將環境管制措施視為經濟成長的絆腳石。但，更值得大家正視的是，不當開發與建設行為形成之外部成本，將使經濟成長的數值失去意義。

最後，僅借用於教授之觀點來做結束－水資源之經營首重流域的生態環境，必須依其脈絡逐漸修正與策畫人類足跡的座落點，重調人與自然間的主從關係.....。永清以為，這確是吾等面對環境與面對資源時應有之心態，更是為自己與下一代應該承擔起的工作。