

# 水土資源並重 雙管齊下

— 「台灣水源水質保護法制的分析與檢討」評論



## 黃南淵

出生年月：民國二十二年七月二十二日

學歷：國立成功大學建築系

經歷：台灣省公共工程局副工程司

台北市工務局副局長

台北市政府副秘書長

淡江大學暨工業技術學院兼任副教授

現職：內政部營建署署長



## 壹、水保護區 合理劃設管制

本文作者對於台灣地區水源水質保護之法制予以深入之探討，並對當前水源水質保護法制提出下列之檢討：

1. 飲用水管理條例對水源水質保護區的劃定程序並未明定，今後劃設時應追求合目的性與合理性，以達保護區功能。
2. 水源保護現有飲用水管理條例、自來水法、水利法、水土保持法雖皆有規範，且劃設保護區，惟執行機制各機關配合不夠。
3. 水源區保護為符公益，而犧牲少數人權益，惟對利害關係人財產保障、補償機制及程序參與有欠周詳。
4. 飲用水管理條例與自來水法施行細則對保護區禁止事項不同，造成法令競合與執行困擾。
5. 利用精省的變動，重新對中央與地方職權進行合理規畫。

(另針對當前水源水質保護政策與法制提出建議如次：)

1. 法律與機關之最大幅度整合仍應考慮：水源水質保護的法制與組織更大幅度的調整，或許在大環境上較可行。
2. 進一步提升水源水質保護區劃設之程序理性與公信力：依自來水法劃設的保護區面積過於龐大，應循飲用水管理條例，另訂較理性程序，從環境影響評估的立場，重新劃設較具公信力保護區。
3. 管制手段應力求多元調和：採用開徵水權費及利用相關團體參與，以達到管制手段。
4. 建立分級分區管制：採用禁制區、管制區、防制區等，從嚴到寬的管

制配套措施。

5. 補償與參與等衡平機制應受到更多重視：對少數犧牲者補償，應站在公益與私益的重要平衡措施，且合理設計參與機制，以降低抗爭。
6. 管制內容之變動應能做配套設計：現有各相關法令對保護區管制內容應相互協調，使水源管理能有配套措施。

作者所提對水源保護之法制面及管理制度而言，切中問題核心，並提出治本之法，實令人欽佩，筆者謹就自來水法主管機關立場提出未來水源保護區之看法如下：

### 一、合理檢討自來水水源水質水量保護區範圍

本文作者已於建議事項提及水源區應合理劃設，按照自來水水源水質水量保護區範圍劃設原則及方式，係以自來水事業取水口以上集水區面積為範圍，並以天然山地稜線為界線，未來保護區檢討劃設應考量地形、坡度陡緩、人口分布、產業、水量、流域污染負荷及各目的事業主管機關執行管制事項之能力等，以確實達成兼顧水源涵養及當地民眾權益之劃設目的。

### 二、水源水質水量保護區土地利用採分級分區管制

本項作者亦於文內提及，茲為永續利用水資源並防止天然、人為之破壞、污染，水源水質水量保護區土地利用管理，應結合區域計畫及都市計畫，並依水體涵容能力，建立水源區土地分級分區管制計畫及開發許可制度。將水源區土地，依對水源影響，區分為：

(一) 水岸緩衝區(指距離豐水期水體岸邊水平距離一千公尺之範圍)：  
區內禁止水土保持以外之一切開發整地行為。

(二) 取水口緩衝區(指取水口上游一公里半徑內集水區及下游半徑四百

公尺)：區內禁止水土保持以外之一切開發整地行為。

(三)一般管制區(指距離豐水期水體岸邊水平距離一千公尺以外之水源保護區)：其開發管制應依自來水主管機關公告之管制事項管制。

### 三、設立水源保育基金，建立回饋機制

為積極保護水源，減少水源區管制帶給居民之權益損失，以降低水源保護工作之阻力，應設立水源保護基金，其基金之籌措應採「使用者付費」之原則，向水的使用者收取費用，以辦理補償居民損失、收購重要土地、協助居民轉業或改善產業之環保設施、設立水源區下水道及廢污水處理設備、補助社區醫療、教育、文化活動等工作。

### 四、採用「水源特定區」劃設方式，結合土地利用管制，以發揮管理效果

水源保護結合土地使用管制，乃杜絕水源污染之最有效方法，現經政府劃設為「水源特定區」者已有「台北水源特定區」、「石門水庫水源特定區」二處。未來政府對於重要之水源保護區，應採都市計畫劃設「水源特地區」之方式，加強管理水源區內之土地利用，對於特定區內受限居民之權益，於「自來水法」第十二條之一，明定予以賦稅減免及協助地方建設等回饋措施，現依據該條文第四項規定，訂定完成「協助臺北水源特定區地方建設辦法」，以為特定區內協助地方建設之依據；另依據該條文第二項規定，訂定「水源特定區土地減免土地增值稅贈與稅及遺產稅標準」，以為特定區內賦稅減免之標準。

### 五、設置專責機構，以利事權統一

現行台灣地區除台北水源特定區外，水源保護區尚無專責管理機構，而

由自來水事業機構配合各管制事項主管機關執行保護工作，致保護工作不易顯現效果，為求事權統一，應設專責管理機關，負責水源區內管制事項之執行及土地使用管制等工作。

## 六、加強教育宣導，提升民眾水源保護意識

加強推動教育宣導，以改善民眾維護環境清潔之認知，提升企業之社會責任感，以使全民皆有保護水源之觀念，方可使水源保護工作更完善。

## 貳、水土合一 環保經濟相容

水為生命之泉源，產業之基礎，台灣本有豐富且良好之水資源，然近年來水資源經營已面臨許多之問題，本論文於幼華教授以嶄新之包圍式論點，由整體資源永續利用之觀點，切入探討台灣水資源經營之難題，並對國內近年來資源經營困境引出「環境症候群」一名詞，並歸納各種問題以「資源匱乏」及「資源劣化」二現象表徵之。

所謂「資源匱乏」就水資源觀點而言，除因水庫地址有限及開發環境困難致「開源」不易外，現行水價無法合理反映成本，而被眾人浪費，實為水資源匱乏主因之一。而「資源劣化」之肇因主要為河川上游集水區因工商業發達，致農地、山坡地、森林地等土地開發，破壞水資源涵養且污染水質，造成現行台灣地區水資源質地日益惡化之困境，針對資源劣化其解決之道，誠如本文所述「只有溯源自其破壞及污染源頭下手，始能真正得救」。於教授精闢創新之「環境症候群」立論，值得水資源管理者省思。

為落實水資源永續利用，水資源之開發、使用及管理者皆應以「不犧牲後代尋求滿足其需求之能力，而符合現實需求之發展方式」的永續理念來經營水資源，除文中於教授所提之各項建議，本人再酌予補充以下淺見：

### 一、水資源開發利用、國土政策、經濟發展及環境保護等相互配合：

如文中所述之「三生」環境（即生活、生產及生態）並重為思考依據，國家整體發展與規畫，應考量水資源供應能力，且水資源開發均應以避免破壞水系生態環境為原則。

### 二、水資源開發管理一元化：

為加強水資源開發管理，應設立一元化之專責機關，整合有限之人力與財力，負責統籌水資源運用調配及保育，以貫徹水資源政策與目標。

### 三、提升用水效率、建立節水觀念：

為滿足不斷增加的用水需求，除不斷開發新的水源外，提升用水效率實為最直接之方法，所謂提升用水效率係指在固有的水資源供應下創造更大之效能，為達此目的其最有效之方法，除確實減少水資源輸送過程之漏失外，並合理反映水價及提高水價之級距，以兼顧社會性及達成「以價制量」之節約用水目標。

### 四、加強水資源保育之宣導及教育：

水資源係屬全體民眾所共享，水質良窳與民眾之健康息息相關，水資源保育工作除由政府全力推展外，如何讓全民參與，實為根本解決之道，唯有大家同心協力來愛護水資源，保育水資源，方能達成永續經營水資源之願景。

。