

治水法令齊備 執行不力

—從林業三法（森林法、山保條例、水保法）論水庫水源集水區永續利用與森林經營問題



李源泉

出生年月：民國三十三年五月二十日

學歷：成大水利工程系工學士

台大農工所農碩士

文大實研所農博士（主修灌溉管理）

經歷：嘉義農專講師、副教授、教授（專、兼）

台大教授（兼）

成大副教授（兼）

嘉南水利會站長、副管理師、主任、管理師、會長

台灣省農田水利會聯合會會長

二屆立委

行政院專案顧問

農工學會理事、監事、理事長

救國團台南團委會副主任委員、主任委員

現職：行政院公共工程委員會副主任委員

壹、水庫經營 逐年更形惡化

拜讀胡弘道教授等之「鯉魚潭和南化水庫之集水區經營」個案研究，以及林鎮洋教授的「推動民眾參與水庫集水區管理，再造水資源第二個春天」三篇專論，胡、林等教授之用心觀察和論述令人敬佩。但也甚感遺憾，現存的水庫集水區經營情形，比筆者任職嘉南水利會經營烏山頭水庫及四年前在立院汲汲推動水保法立法時，更形惡化。爰此，謹就個人過去實務經驗及立法觀點做如次說明，期能拋磚引玉共創美好的水庫集水區經營，以維大眾及後代子孫之權益。

貳、擬訂法令 落實國土保安

從胡教授等的個案研究中提出：鯉魚潭水庫 4,683.99 公頃面積中林班地和淹沒地以外用地竟達 63.815%，而南化水庫 9,174.1 公頃面積中尚有 866.6 公頃陸地為非林班地。意即相當多面積不是在專業的集水區經營規範下使用著，因此崩塌、污染和淤積等影響水庫及水體使用者生命安全之事實一直存在，甚至日復一日惡化中。

林業三法之主管機關對這種水土保持法（以下稱水）特定水土保持區（水，三條五款、十六條）應可依據森林（森）法、山坡地保育利用條例（山）和水土保持法：在國土保安長遠利益（森，五條）為主要目標，以保育水土資源，涵養水源減少災害。（水，一條），對水庫集水區之土地編定或劃定為各種使用管理區域，並進行整體及中、長期治理計畫（森，六條。山，六條。水，三條五款、十六條、八條），而水土保持義務人（水，四條）就應在政府對其土地因受限使用（森，十條）或徵收、或適當之補償下（森，三十一條。水，二十一條），依主管單位經公告之水土保持之處理與維護規範，使用其土地、進行處理與維護（水，八、九條）。若不依限使用和進行必要之水土保持處理與維護，三法均明訂有罰則（森，五十一、五十二、五十六條。山，二十五、三十四、三十五、三十六條。水，三十二、三十三、三十四、三十五、三十六條）。在可滿意的合理補償條件下，犧牲少數人合法權益來維護全體人民之生活、生命安全，甚至子子孫孫後代的權益仍是現代社會的規範，也是代表全體人民之政府所必要努力達成的目標。

是以，各級政府之主管機關有否詳盡的集水區資訊，並加以規畫分類其區內之土地（森，六、十二、十四、十六、二十三條。山，三、六、十

六條。水，八、九、十、十一、十六、十七、二十、三十八條），予以關係人（全體人民及集水區社區民眾）宣導教育、輔導水土保持義務人完成水土保持之處理和維護工作（森，十二、十三、十四、十六、二十一、二十三、二十四、三十條。山，十、十一、十二、十五條。水，十、十一、十二、十三、十四、十九條），這些規定和程序均明訂於林業三法之各條款中，甚至水保法第三十八條更明訂中央機關應於該法公布日起5年內，要求各級政府主管單位擬訂輔導方案，並送立法院核備，以落實水保法保育水土資源，減免災害之目的。問題在於政府之決心和魄力。

參、關保護帶 緩衝水源受污

胡教授等個案研究指出：合理而正確的集水區經營可增加降雨入滲確保水資源，維護水庫水質，緩和豪雨及沖蝕危害，因此在水庫岸區設置緩衝有害物質流入之保護帶仍是必要的。根據專家的研究，有效益之保護帶是30公尺～60公尺，而減少林地之崩塌和沖蝕保護帶以上之土地應列為保安林地。爰此，水保法第二十條特別明訂：「經劃定為特定水土保持區之水庫集水區，其管理機關應於水庫滿水線起算至水平距離30公尺或至50公尺範圍內，設置保護帶。...保護帶內之私有土地得辦理徵收，公有土地得辦理撥用，其已放租之土地，應終止租約收回。第一項水庫集水區保護帶以上之區域屬森林者，應編為保安林，依森林法有關規定辦理。」同法二十一條：「前條保護帶內之土地，未經徵收或收回者，管理機關得限制或禁止其使用收益，或指定其經營及保護之方法。前項保護帶屬森林者，應編為保安林，依森林法有關規定辦理。第一項之私有土地所有人或地上物所有人所受之損失得請求補償金。補償金估算，應依公平合理價格為之。第三項補償金之請求與發放辦法，由中央主管機關定之，並送立法院核備。」

綜上，從理論面和法律面對保護帶及保安林設置是非常完備的。但遺憾的是水保法83年5月27日制定公布，同年10月21日再次修正公布至今近5年，仍未見各級主管單位依法行事。而水庫經營狀況在更「自由」、更「民主」的社會發展下，怎麼可能不劣化呢？

肆、關路釀污 納編不如補償

今天，水庫管理之不能上軌道、水庫淤積和坑流土石流之主要禍首，仍是水庫集水區交通或產業道路之開發，由於交通之便捷，集水區之破壞力量已由以天計的人力，演變為以秒計的機械力。因此，每年水庫淤積由過去的幾10萬立方公尺躍升為286或187萬立方公尺是不會令人驚訝的。

林業三法中森林法第九條：「於森林內為左列行為之一者，應報經主管機關會同有關機關實地勘查同意後，依指定施工界限施工。一、興修水庫、道路...。第一項行為有破壞森林之虞者，由主管機關督促行為人實施水土保持處理或其他必要之措施，行為人不得拒絕。」山保條例十條：「左列經營或使用山坡地人，於其經營或使用範圍內，應實施水土保持處理與維護...。四、道路修建養護人。」同法十二條：「...經營或使用山坡地人，應依主管機關規定期限及標準，實施水土保持處理與維護。省（市）及縣（市）主管機關，對前項水土保持處理與維護，應適時實施檢查，其有未依規定實施或實施不合標準者，除依規定處罰外，並準用第二十五條規定處理。」同法二十五條則規範超限使用之罰則「...逾期主管機關得逕行清除，不予補償。」水保法第二章更詳盡地規範「水土保持技術規範實施之地區」、「河川集水區之整體及中、長期治理計畫」，均由中央主管機關劃定並公告之，而區內各種使用之水土保持義務人，應配合上述之規畫擬定水土保持計畫，依程序申請並經審查、核定，且受主管機關會同各該目的事業主管機關監督其執行情形。顯然地，水庫集水區之被施虐危害，非無法可管，而是各級政府主管單位並未達成林業三法中之各項規定所致。

筆者以實務的經營了解：水庫內產業道路起始於土地關係人小規模闢建，然後再透過各級民代從各主管部門要求撥款，大規模完成開闢工作。

這種一方面造林，另一方面卻又積極建產業道路之矛盾狀況，至今依舊存在。筆者以為，與其耗資闢建這種產業道路，來達成有限人士和農產品之交通方便，何不依水庫用地之編定，予業主合理補償(山，二十一條)，甚至每年補償其合理收益之損失後，統一由林班地管理單位來專業經營。而每年各級政府編列這種產業道路之闢建及維護經費，則移撥入「專案補償處理基金」(建議成立)，為合理收益損失之補償財源，徹底解決水庫產業道路之問題。

伍、治水防洪 切忌急功好利

大禹先聖說得好「治水宜疏，不宜杜」，即「順勢」。綜觀目前治山防洪無不以動輒耗盡數千萬元之硬體防砂壩為主體，筆者感同胡教授：「首先只考慮以工程法去克服，再其次才願意投資造林」之感嘆。其實這正是目前「急功好利」社會政治症候群的行徑。唯有依恃媒體之呼籲和監督始可修正之。建議今後造林主管部門應觀察坑流行徑後，在其行徑線外之陸地專業經營造林，以造成「森林根群繫縛土壤的力量」來防止崩塌。

政府民國 80 年開始之獎勵農地造林及 85 年因賀伯颱風災害後推動全民造林計畫。前者旨在解決農作物產量過剩之轉作政策和提升大地綠化生活品質；而後者目標則旨在防災降低損失，如今胡教授等人建議以水庫集水區優先造林來拯救水庫惡化情形之苦心呼籲，今天在座農業主事者能不動容嗎？筆者更願建議同時並進地實施「防災造林」和「環境綠化造林」工作。有關造林預算的編列，筆者曾經建議過農委會主委應在行政院力爭維持每年原編列約 27 億之山區造林經費，而平原農地或都市邊緣區全民造林經費則應額外爭取空污費專款來實施，以充裕造林經費。以解決胡教授等之苦心感受造林經費不足問題，而呼籲優先水庫造林工作，從集水區災難和人口群居空氣劣化致生病害之社會成本付出觀點來看，為政者能漠視這種經費編列不足之情況嗎？

陸、水保基金 設立有名無實

鑑於農政預算之編列在社會及政治界習慣以直接經濟產值觀點，而非以合併生態和生活之間接效益立場來看待農業，欲求滿足事實需要之農政預算編列已是相當有限，更遑論水土保持造林經費之編列了。當年審議水保法第五章經費及資金時，原擬成立水土保持基金，卻因政府普設基金規避立法部門審議而引起立委對本基金成立之疑慮，致改為宣示性的第二十八條：「各級主管機關及有關機關應按年編列計畫，寬籌經費辦理水土保持之處理與維護、推廣、教育、宣導及試驗研究之有關工作。」然而水保法通過至今，各級政府對本條文的執行情形如何？只有靠中國時報為大眾子孫大業去進行查訪了。

其實山保條例並未因水保法通過而廢止施行（因非農政部門認為廢止會影響該條例之「利用」規定，而主張不廢止），該條例第二十八條：「省（市）主管機關，為推動山坡地開發及保育、利用，得設立山坡地開發基金，其資金來源如下：

- 一、政府指撥之專款。
- 二、國省（市）有森林用地解除之林木砍伐收入。
- 三、國省（市）有森林用地原野地委託地方政府代為管理部分之租金、收領之地價，扣除支付管理費及放租應繳田賦後之餘款。
- 四、其他收入。

前項基金之設立，依預算法規定；其保管運用辦法由省（市）主管機關擬訂，報請行政院核定之。」第二十九條更規範開發基金永續利用之運用方式。從水保法和山保條例之規定，兩法並不相悖，反而可以互以為用來達成各項水保造林工作推動之資金問題。

柒、水庫保護 做法應更務實

林鎮洋教授之用心和苦心，主張以「社區總體營造」的精神來參與管理他們的水庫社區；創造「水土林人」四贏的水資源保育總體目標，以延續 84 年中時「河川保護、地方自治與民眾參與」為主題精神，立意甚佳，令人敬佩。惟筆者以為「河川保護」與「水庫保護」兩者精神有異。前者是社區「利害與共」；而後者卻是「他利己害」，要求水庫社區參與管理，恐將加劇目前水保工作之不利因素。筆者以為與其「犧牲小我，完成大我」的這種儒家道德的社會倫理，在未來似乎有必要更正為「犧牲大我，完成小我」的務實做法，來營造全體社會體認水庫社區為大眾付出之貢獻，予以必要之合理補償，達成特定水土保持區（含水庫）內之農牧地，甚至房舍或道路等各項影響特定水土保持區經營之人和事物全面移出集水區，而由專業單位以林班地方式積極改善，才是良策。

捌、河川保護 人人鍥而不捨

中時及「河川保護小組」之鍥而不捨，年年為你、我、他及子子孫孫生活的這塊空間所做的努力，使我們彷彿又回到有程序、有道德的社會。筆者常在想，若我們的媒體願以十分之一的心力來致力類似中時這種公益活動和報導，而非目前煽情式的、污染式的立體和平面報導，相信大家的痛苦指數應可下降許多。同樣地，筆者也應和各位先進再次對胡教授和林教授等之投入，表致欽佩之意。謝謝中時，謝謝大家！