

專題報告 2

水污法 漏洞需填補

當前河川流域污染整治的瓶頸與突破



湯 德 宗

出生：民國四十五年七月十二日

學歷：美國杜蘭大學法學博士

現職：中央研究院社科所副研究員、

台灣大學國發所副教授

中國時報系自民國七十九年成立「河川保護小組」以來，每年定期舉辦有關河川保護的學術研討會，對於提昇國人水資源保育和水污染防治的認知，貢獻良多；對於政府相關部會施政的改進，也有許多建言。今年鑑於淡水河先期整治工程即將完成，進入第二期整治階段；同時高屏溪、鹽水溪、北港溪等河川已完成流域整治規劃，即將著手實施，主辦單位特別要我從環境法律與對策(environmental law and policy)的觀點，討論當前河川整治的制度興革問題。

本文擬根據上述四條河川的流域污染整治規畫報告書，歸納其間所遭遇的幾個共同難題，嘗試從法律制度層面上探索可能的解決途徑。第一節簡介上述各整治規畫報告的內容，充作問題背景說明；第二節至第四節分別探討水污染防治法中政策目標與管制手段配合問題、流域管理機構建制問題、整治經費籌措有關問題等三大問題；第五節總結問題與建議。法律制度的興革總是在理想與現實間尋求妥協，對於沒有河川整治實務經驗的我而言，本文是項嚴厲的挑戰。疏漏之處敬請各位先進指教。

一、四大流域 背景瀏覽

探討當前河川污染整治所面臨的制度瓶頸以前，對於本研究四條河川的流域整治規畫報告內容，應先作一番瀏覽。

4份整治規畫報告皆以流域為單位，突破了以往（行政區）各自為政的窠臼，堪稱一大特色。既以流域為範圍，各篇報告伊始即需界定整治規畫的地域範圍，並說明流域內的環境現況，例如：自然環境、人文社經環境、土地利用、地表水及地下水水質水量狀況等。接著是有關污染來源的分析，約可分為兩大類：廢水與垃圾。廢水又有家庭污水、工業廢水、畜牧廢水、棄置垃圾的滲出水、農業回流水等之分。垃圾（廢棄物）又分為家戶垃圾、事業廢棄物（常與家戶垃圾混雜收集）以及營建廢土等。各種

污染來源所佔各該河川水污染總量的比重不一，在人口密集的都會區，家庭污水是最大污染來源（例如，家庭污水佔了淡水河總污染量的百分之六十五）；工業發達地區則以工業廢水為大宗（例如，工業廢水佔了北港溪總污染量的一半以上）。各河川廢水污染總量分析，詳見表 1。

表 1 本研究各河川廢水污染總量分析 單位：BOD(Kg/day)

河川	淡水河	高屏溪	北港溪
廢水種類			
市鎮污水 (家庭污水)	361,345 (71.4%)	23,213.59 (7.64%)	16,376 (11.1%)
工業廢水	114,121 (22.5%)	94,218.62 (31.00%)	77,308 (51.3%)
畜牧廢水	19,838 (3.9%)	176,422.35 (58.05%)	51,160 (33.9%)
非點污染源 (農業回歸水)	2,468 (0.5%)	7,930.84 (2.61%)	5,590 (3.7%)
垃圾滲出水	8,405 (1.7%)	2,156.00 (0.71%)	Not Available
總計	506,357 (100.0%)	303,961.40 (100.0%)	150,764 (100.0%)

說明：一、「鹽水溪整體規劃」，未分析廢水污染總量，故本表從缺。

二、各欄括弧中所示為各該種類廢水所佔各該河川廢水總量之比例。

資料來源：「淡水河整治檢討」，頁 14；「高屏溪整治規劃摘要」，頁 61；「北港溪整治規劃」，頁 5-34。

針對河川污染狀況提出各項整治計畫前，多數整治報告（註2）都能明確說明其規畫的整治目標。至於污染整治計畫的內容（項目及優先次序等），因各河川污染來源的比重不同，而有所不同。例如，為解決淡水河流域家庭污水未經處理逕行排放所造成的污染，整治的首要重點在於規畫、興建流域內的污水下水道系統，包括：規畫區域性、分流制、集中處理式的衛生下水道系統；分區、分期完成主幹管、次幹管、分支管工程；提昇都市污水處理廠能力（由一級至二級、二級至三級）；提高家戶接管比例；要求新建社區、工業區興建「專用」下水道；新建大型建築物設置污水處理設施等。飽受工業廢水或畜牧廢水之苦的河川，則以如何厲行「放流水標準」，甚至採取「總量管制」措施（後詳），以及推動畜牧削減計畫（例如「養豬方案」）削減畜牧廢水計畫要項。此外，由於台灣各河川河岸都有遭人棄置垃圾的情況，所謂「垃圾棄置場改善計畫」（包括封閉原有露天河岸棄置場、興建焚化爐、衛生掩埋場、推行資源回收等）遂為各流域污染整治規畫報告共同項目。其他與污染有關的整治計畫還有「河底淤泥疏濬計畫」、「水質水量監測系統建立計畫」、「河川治理計畫」（如防洪排水、築堤防止海水倒灌等）、「景觀遊憩計畫」（開闢河濱休閒遊憩場所）等。

值得注意的是，整治規畫報告中多能注意到兼顧水污染防治以外的其他目標，特別是水資源保育目標。所列「自然保育計畫」包括：督促上游畜牧業者停止污染水質，以改善下游養殖業者被迫超抽地下水的現象（註3）；劃設鳥類生態保護區（註4）、紅樹林保護區；配合實施「水土保持計畫」（註5）。

二、政策目標 不宜含混

前述四個流域污染整治計畫最根本（直接）的目的，顧名思義，就在

整治（改善）河川水污染。然而水污染要改善到什麼程度？這其中至少涉及兩個問題。第一，我國現行水污染防治的政策目標為何？第二，上述各整治目標是否符合國家水污染防治政策？（註 6）

（一）、水體用途分類的決策程序應有明確規範

水污染防治法（以下簡稱「水污法」）第五條規定：「為避免妨害水體（註 7）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。」由此可知，我國現行水污法與美國淨水法（Clean Water Act）所追求的「零污染」（zero pollution）目標不同（註 8），旨在達成所謂「適度污染」目標。決定水污染是否「適度」（因而在法律上可以容忍）的關鍵；在於放流水（註 9）是否超過水體「涵容能力」。所謂「涵容能力」，按水污法第二條第十五款的定義，係指「在不妨害水體正常用途情況下，水體所能涵容污染之量」。（註 10）故「涵容能力」視「水體用途」而定，不同的水體用途，對於水體涵容能力的要求也有所不同。

然而，水體的用途應如何決定？各種水體用途應具備如何水質？姑且不論我國環境法多由科技官僚起草，立法技術拙劣，使一般人無法由法條文義得知法律意涵的通病，（註 11）縱使將相關法條依照水污染防治專家「心照不宣」的理解，現行水污法仍有嚴重的漏洞。

水污法第六條第一項規定：「中央主管機關（註 12）應依特質及其所在地之情況，劃定水區，訂定水體分類及水質標準。」準此，主管機關首先應參酌「水體特質及其所在地之情況」，劃定「水區」，作為實施水質管制的區域單位（註 13）其次，應訂定「水體分類及水質標準」，明定哪一類的水體用途應具備如何水質（註 14）但是，關鍵的問題——某一特定水區（或更細分之河段）的水體用途應該「由誰、依照什麼程序」來決定——法律則漏未規定。

關於「誰」可以決定水體用途一點，透過法律解釋，尚可勉強補救。

質言之，從水污法施行細則第六條第一項、第二項（省（市）、縣（市）主管機關分別擬定轄內「水污染防治實施方案」，報請中央主管機關核定）以及同細則第七條第一款（前條實施方案應記載「水區劃定及水體分類情形」）等規定看來，似暗示地方主管機關（註 15）有權決定（指定）其轄境內水區的水體用途。姑不論這麼重要的規定，以命令（施行細則）「暗示」是否妥當；這樣的解釋結果——由中央訂定全國一致「水體分類及水質標準」，而由地方自行決定其轄境內特定水體的用途——大體符合憲法有關中央、地方權限劃分的規定（註 16），應可認為適當。實務上，中央主管機關多依據水污法第六條第二項的規定（註 17），委由省（市）主管機關劃定水區，並指定其水體用途分類。以本研究的 4 條河川為例，除淡水河系是由中央（行政院衛生署，時行政院環保署未尚成立）在民國七十五年劃定水區，並指定其水體用途分類者外，其餘 3 條河川皆由台灣省（衛生處及稍後成立的環保處）劃定及指定。（註 18）

至於地方政府「應依如何程序」決定（指定）水體用途一點，查遍法令似是「無法可循」。誠然，現行法中行政機關的決策程序（行政程序）普遍不受重視，但這個漏洞卻可能導致整部水污法所追求的目標落空，不容等閒視之。換言之，現行水污法既在追求「適度污染」的相對目標，而水體用途分類決定水污染的適當程度，連帶地決定了河川水污染整治的目標，其分類（指定）是否恰當，遂成為水污染防治政策能否落實的關鍵。

水體用途分類的重要性至少表現在三方面。第一，某特定水體能否發揮最大的經濟效用，端視其水體用途分類（指定）是否恰當。劣水（嚴重污染的水體）固然不能指定為貴用（例如，戊類水體不能用供游泳），良水（未受污染的水體）也不應指定為賤用（例如，甲類水體卻專供三級工業用水之用）。由於水污法並沒有指示地方主管機關應如何進行水體用途分類的實質標準（註 19），更需要有一套合於「正當程序」（due pro-

cess)的決策程序，以避免主管機關的恣意或濫權。

其次，水體用途的指定（分類）直接決定各該水體應具備的水質，水質良窳關係到各種河川利用人的利益。現制下，水污法沒有規定水體用途分類（指定）的程序，意謂著各個利害關係人沒有參與機關決策的制度性管道。水體用途分類（指定）影響如此重大，關係人卻沒有參與決策的機會，實難謂與憲法保障人權的本旨相符。

再者，「水體用途分類」決定「水質標準」，連帶也決定了河川污染整治的目標。某特定水體（例如某一河段）用途分類（指定）後並非不能改變；一旦變更，其相應所應達成之水質標準自亦隨之調整，水污染防治的目標也會改變。這種目標移動（“shifting/moving targets”）的現象，好比「飛靶射擊」；欠缺有關水體用途分類（及其變更）的（行政）程序規定，就好像飛靶射擊裡的飛靶沒有移動規則，必將產生許多困擾。例如，地方主管機關可否以河川污染嚴重，改善困難為由，而調低水體用途分類，連帶降低水質標準與水污染整治的目標？反之，熱中環保的地方主管機關可否為降低污染、提高水質，而不斷地調高水體用途分類？

本研究 4 條河川的流域污染整治規畫報告，洋洋灑灑合計千頁之多。它們規畫的整治目標為何？是否符合環保署訂頒的「地面水體分類及水質標準」（或其前身行政院衛生署所訂頒的「水體分類及水質標準」）？以國內河川整治的先驅淡水河為例，其污染整治的目標共分爲三期：第一期（近程目標）預計在民國八十年使各河段的「溶氧量」(DO)項達到 $1\text{mg}/\ell$ ，僅及「水體分類及水質標準」所規定的戊類水體溶氧量標準($2\text{mg}/\ell$)的一半；第二期整治（中程目標）預計在民國八十四年使各河段的「溶氧量」與「生化需氧量」(BOD)均達到各該水體用途分類的水質標準。姑不論第一階段整治工程一再稽延（註 20），要到八十六年才能開始第二階段整治的事實，此一規畫目標顯然太過樂觀！至於第三階段（長程目

標)的規畫目標更爲含糊，但謂「淡水河流域上游以水源保護爲主、中游以休閒利用與農業用水爲主、下游以水遊樂及生態保育爲主，暫訂民國九十年達成」。(註 21)關於淡水河、高屏溪、北港溪規畫的整治目標與法定水質目標的比較，詳見(表 2)至(表 4)(註 22)。表中水體分類有括弧者，表示規劃報告建議「降等」或「新增」分類者。

另外值得注意的是，前面提到「調低水體用途分類，以降低水污染整治目標」的可能，已經在北港溪、高屏溪的整治規畫報告中(註 23)出現。調整特定水體用途分類的建議本身不一定錯誤，但主管機關應該如何抉擇，確是問題。面對這種沒有正確答案，而又具有爭議的決策，非有一套正當決策程序共同遵守，在民主意識日益高漲、而法治建設明顯落後的台灣社會，很可能變成決策之後無法執行的困境。

水體用途分類決策程序漏未規定的問題該如何解決？這裡牽涉兩個問題。第一、什麼樣的程序算是就水體用途分類所應有的「正當程序」(due process)？亦即，將來法律該如何修正(填補漏洞)的問題。第二、主管機關在法律修正前該怎麼辦？

什麼是「正當程序」是個相對的概念，要看程序所要處理的實體權利、義務的重要程度而定(設計)。(註 24)「水體用途分類」可以認爲具有「計畫」(註 25)的性質，而適用所謂的「計畫確定」(planfeststellung)程序(註 26)；也可以認爲具有「命令」的性質，而適用所謂的「命令訂定」(rule-making)程序。(註 27)雖然我國尚未制定一般性的「行政程序法」(註 28)，無從確知何者爲正確；惟參酌外國立法例，所謂「計畫確定程序」與「命令訂定」程序實有頗多共通處。亦即，主管機關首先應預爲公告，使利害關係人知悉某一或某些特定水體，政府打算指定爲何種用途分類；其次，應該給利害關係人表示意見的機會(或爲正式的聽證，或爲非正式的聽證)；然後，主管機關對於利害關係人所

表 2 淡水河水體分類、水質標準及整治目標對照表 單位：mg/ℓ

整治期數		(一)第一階段 近程目標 民國 80 年	(二)第二階段 中程目標 民國 84 年	(三)第三階段 遠程目標 民國 90 年
河	段			
大漢溪	發源地(品田山)至石門水庫	水體分類：甲	水體分類：甲	淡水河流域上游以水源保護為主，中游以休閒利用與農業用水為主，下游以遊樂與生態保育為主。
		水質標準：DO \geq 6.5 整治目標：DO \geq 1.0	水質標準：DO \geq 6.5 整治目標：DO \geq 6.5	
		水質標準：BOD \leq 1.0	水質標準：BOD \leq 1.0 整治目標：BOD \leq 1.0	
	石門水庫至板新水廠出水口	水體分類：乙	水體分類：乙	
		水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 1.0	水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 5.5	
		水質標準：BOD \leq 2.0	水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 2.0	
	板新水廠出水口至浮洲橋	水體分類：丙	水體分類：丙	
		水質標準：DO \geq 4.5 整治目標：DO \geq 1.0	水質標準：DO \geq 4.5 整治目標：DO \geq 4.5	
		水質標準：BOD \leq 4.0	水質標準：BOD \leq 4.0 整治目標：BOD \leq 4.0	
	浮洲橋至河口	水體分類：丁	水體分類：丁	
		水質標準：DO \geq 2.0 整治目標：DO \geq 1.0	水質標準：DO \geq 2.0 整治目標：DO \geq 2.0	
	新店溪	發源地(三角崙、阿玉山)至青潭堰	水體分類：甲	
水質標準：DO \geq 6.5 整治目標：DO \geq 1.0			水質標準：DO \geq 6.5 整治目標：DO \geq 6.5	
水質標準：BOD \leq 1.0			水質標準：BOD \leq 1.0 整治目標：BOD \leq 1.0	
青潭堰至秀朗橋		水體分類：乙	水體分類：乙	
		水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 1.0	水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 5.5	
		水質標準：BOD \leq 2.0	水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 2.0	

水污法 漏洞需填補

	秀朗橋至河口	水體分類：丙	水體分類：丙
		水質標準：DO \geq 4.5 整治目標：DO \geq 1.0	水質標準：DO \geq 4.5 整治目標：DO \geq 4.5
		水質標準：BOD \leq 4.0	水質標準：BOD \leq 4.0 整治目標：BOD \leq 4.0
景美溪	發源地至深坑	水體分類：乙	水體分類：乙
		水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 1.0	水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 5.5
		水質標準：BOD \leq 2.0	水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 2.0
	深坑至匯流口	水體分類：丙	水體分類：丙
		水質標準：DO \geq 4.5 整治目標：DO \geq 1.0	水質標準：DO \geq 4.5 整治目標：DO \geq 4.5
		水質標準：BOD \leq 4.0	水質標準：BOD \leq 4.0 整治目標：BOD \leq 4.0
基隆河	發源地（姜子寮山）至六堵取水口	水體分類：乙	水體分類：乙
		水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 1.0	水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 5.5
		水質標準：BOD \leq 2.0	水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 2.0
	六堵取水口至社後橋	水體分類：丙	水體分類：丙
		水質標準：DO \geq 4.5 整治目標：DO \geq 1.0	水質標準：DO \geq 4.5 整治目標：DO \geq 4.5
		水質標準：BOD \leq 4.0	水質標準：BOD \leq 4.0 整治目標：BOD \leq 4.0
	社後橋至河埔（中州埔）	水體分類：丁	水體分類：丁
		水質標準：DO \geq 2.0 整治目標：DO \geq 1.0	水質標準：DO \geq 2.0 整治目標：DO \geq 2.0
	淡水河	江子翠至海口（淡水鎮）	水體分類：丁
水質標準：DO \geq 2.0 整治目標：DO \geq 1.0			水質標準：DO \geq 2.0 整治目標：DO \geq 2.0
水質標準：DO \geq 2.0 整治目標：DO \geq 1.0			水質標準：DO \geq 2.0 整治目標：DO \geq 2.0

資料來源：行政院環保署，淡水河系污染整治規畫報告（民國七十九年六月），頁 30 & 153。

表 3 高屏溪水體分類、水質標準及整治目標對照表 單位：mg/ℓ

整治期數		(一)第一階段 近程目標 民國 87 年	(二)第二階段 中程目標 民國 95 年	(三)第三階段 遠程目標 民國 102 年
河 段	主流 荖濃溪交會口—牛稠 溪交會口	水體分類：乙	水體分類：乙	水體分類：乙
		水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 4.5	水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 5.5	水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 5.5
		水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 4.0	水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 3.0	水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 2.0
	牛稠溪交會口—河口	水體分類：丙	水體分類：丙	水體分類：丙
		水質標準：DO \geq 4.5 整治目標：DO \geq 3.5	水質標準：DO \geq 4.5 整治目標：DO \geq 4.5	水質標準：DO \geq 4.5 整治目標：DO \geq 4.5
		水質標準：BOD \leq 4.0 整治目標：BOD \leq 6.0	水質標準：BOD \leq 4.0 整治目標：BOD \leq 5.0	水質標準：BOD \leq 4.0 整治目標：BOD \leq 4.0
旗山溪	發源地—甲仙淨水場 取水口	水體分類：甲	水體分類：甲	水體分類：甲
		水質標準：DO \geq 6.5 整治目標：DO \geq 5.5	水質標準：DO \geq 6.5 整治目標：DO \geq 6.5	水質標準：DO \geq 6.5 整治目標：DO \geq 6.5
		水質標準：BOD \leq 1.0 整治目標：BOD \leq 2.0	水質標準：BOD \leq 1.0 整治目標：BOD \leq 1.0	水質標準：BOD \leq 1.0 整治目標：BOD \leq 1.0
	甲仙淨水場取水口— 月眉橋	水體分類：甲(→乙)	水體分類：甲(→乙)	水體分類：甲(→乙)
		水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 4.5	水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 5.5	水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 5.5
		水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 2.0	水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 2.0	水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 2.0
	月眉橋—荖濃溪交會 口	水體分類：甲(→乙)	水體分類：甲(→乙)	水體分類：甲(→乙)
		水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 4.5	水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 5.5	水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 5.5
		水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 4.0	水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 3.0	水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 2.0
美濃溪	發源地—美濃水庫壩 址	水體分類：…(→乙)	水體分類：…(→乙)	水體分類：…(→乙)
		水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 4.5	水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 5.5	水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 5.5
		水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 4.0	水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 3.0	水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 2.0

美濃溪	美濃水庫壩址—旗山溪會口	水體分類：…(→乙)	水體分類：…(→乙)	水體分類：…(→乙)
		水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 4.5	水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 5.5	水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 5.5
		水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 4.0	水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 3.0	水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 2.0
濁口溪	發源地—老濃溪交會口	水體分類：甲	水體分類：甲	水體分類：甲
		水質標準：DO \geq 6.5 整治目標：DO \geq 5.5	水質標準：DO \geq 6.5 整治目標：DO \geq 6.5	水質標準：DO \geq 6.5 整治目標：DO \geq 6.5
		水質標準：BOD \leq 1.0 整治目標：BOD \leq 1.0	水質標準：BOD \leq 1.0 整治目標：BOD \leq 1.0	水質標準：BOD \leq 1.0 整治目標：BOD \leq 1.0
老濃溪	發源地—濁口溪交會口	水體分類：甲	水體分類：甲	水體分類：甲
		水質標準：DO \geq 6.5 整治目標：DO \geq 5.5	水質標準：DO \geq 6.5 整治目標：DO \geq 6.5	水質標準：DO \geq 6.5 整治目標：DO \geq 6.5
		水質標準：BOD \leq 1.0 整治目標：BOD \leq 2.0	水質標準：BOD \leq 1.0 整治目標：BOD \leq 1.0	水質標準：BOD \leq 1.0 整治目標：BOD \leq 1.0
	濁口溪交會口—旗山溪交會口	水體分類：乙	水體分類：乙	水體分類：乙
		水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 4.5	水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 5.5	水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 5.5
		水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 4.0	水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 3.0	水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 2.0
隘寮溪	發源地—三地門橋	水體分類：甲	水體分類：甲	水體分類：甲
		水質標準：DO \geq 6.5 整治目標：DO \geq 5.5	水質標準：DO \geq 6.5 整治目標：DO \geq 6.5	水質標準：DO \geq 6.5 整治目標：DO \geq 6.5
		水質標準：BOD \leq 1.0 整治目標：BOD \leq 1.0	水質標準：BOD \leq 1.0 整治目標：BOD \leq 1.0	水質標準：BOD \leq 1.0 整治目標：BOD \leq 1.0
	三地門橋—老濃溪交會口	水體分類：乙	水體分類：乙	水體分類：乙
		水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 4.5	水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 5.5	水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 5.5
		水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 2.0	水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 2.0	水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 2.0

資料來源：行政院環境保護署，高屏河流域污染整治規畫：摘要報告（民國八十二年十月），頁

表 4 北港溪水體分類、水質標準及整治目標對照表 單位：mg/ℓ

整治期數		I 第一期 近程階段 (82.7-84.12)	II 第二期 中程階段 (85.1-90.12)	III 第三期 遠程階段 (91.1-100.12)
北港溪	源頭至榮橋	水體分類：乙 (→丙)	水體分類：乙	水體分類：乙
		水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 4.5	水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 5.5	水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 5.5
		水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 4.0	水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 2.0	水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 2.0
	榮橋至土庫大橋	水體分類：乙 (→丁)	水體分類：乙 (→丙)	水體分類：乙
		水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 2.0	水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 4.5	水質標準：DO \geq 5.5 整治目標：DO \geq 5.5
		水質標準：BOD \leq 2.0	水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 4.0	水質標準：BOD \leq 2.0 整治目標：BOD \leq 2.0
	土庫大橋至河口	水體分類：丙 (→丁)	水體分類：丙 (→丁)	水體分類：丙
		水質標準：DO \geq 4.5 整治目標：DO \geq 2.0	水質標準：DO \geq 4.5 整治目標：DO \geq 2.0	水質標準：DO \geq 4.5 整治目標：DO \geq 4.5
		水質標準：BOD \leq 4.0	水質標準：BOD \leq 4.0	水質標準：BOD \leq 4.0 整治目標：BOD \leq 4.0
	海域	水體分類：甲	水體分類：甲	水體分類：甲
		水質標準：DO \geq 6.5 整治目標：DO \geq 6.5	水質標準：DO \geq 6.5 整治目標：DO \geq 6.5	水質標準：DO \geq 6.5 整治目標：DO \geq 6.5
		水質標準：BOD \leq 1.0 整治目標：BOD \leq 1.0	水質標準：BOD \leq 1.0 整治目標：BOD \leq 1.0	水質標準：BOD \leq 1.0 整治目標：BOD \leq 1.0

資料來源：行政院環境保護署，北港溪、朴子河流域污染整治規劃：規劃總報告（北港溪流域），民國八十二年六月，頁 4-6。

表示的意見，應為答覆，並於說明決策理由後作成決定；最後，曾經參與上述程序的利害關係人，對於機關所為決定如有不服，有向法院起訴、請求審查的權利。

在「行政程序法」制定前、或水污法修正明定水體用途分類的程序前，主管機關其實大可參酌前述原則，以及現行法中性質類似的其它決定程序（如都市計畫確定程序、區域計畫確定程序），主動採取各種適當的程序，以提高決策的公信力。當然，這些由機關主動採取的行政程序，因為沒有法律依據，並不具有拘束力。

二、水污染管制區應全面檢討，併入「總量管制」實施

以上談的是水污法以及各河川整治計畫關於污染防治目標的掌握問題。接下來討論的是水污法中管制手段應如何配合管制目標的問題。

在民國八十年五月（水污法最近的一次修正）以前，水污法中已有「水質標準」（water quality standards）與「放流水標準」（effluent standards），但是兩者之間的關係並不明確。質言之，雖然舊的水污法第五條、第六條第一項的文字及條次與現行水污法一模一樣，但是劃定水區的目的似乎只是為了管制放流口的設置、變更及復用。（註 29）管制放流口是為了管制所謂「點污染源」（point-sources）（註 30）的廢水排放，而管制的手段（機制）則為「放流水標準」（註 31）。另一方面，如前所述，實務上劃定水區的同時也對水體用途作了分類（指定）；行政院衛生署早在民國七十四年即已訂頒「水體分類及水質標準」，明定各類水體用途所應具備的水質，並且明揭「自發布日施行」。（註 32）但是實施「放流水標準」之後，如果仍達不到各該水體用途分類所應具備的「水質標準」時，主管機關除了全面提高（加嚴）放流水標準外，似是不得增加類似美國「每日最大負載總量」（total maximum daily loads = TMDL）（註 33）或「水質相關放流限制」（water quality related

effluent limitations = WQREL) (註 34) 等法律所無的限制 (註 35) 。因此，舊水污法的管制手段 (管制廢水排放不得超過「放流水標準」) 與管制標準 (達成各該水體分類用途所需的水質標準) 間的關聯實在非常薄弱！ (註 36)

針對這一點，新修正的水污法作了補正。第九條規定：

「水體之全部或部份，有左列情形之一，省 (市) 主管機關應依該水體之涵容能力，以廢 (污) 水排放之總量管制方式管制之：

(一)、因事業密集，以放流水管制標準管制，仍未能達到該水體之水質標準者。

(二)、需特予保護者。

前項總量管制方式，由省 (市) 主管機關擬定，報請中央主管機關會商相關目的事業主管機關後核定之；其涉及二省 (市) 者，由中央主管機關會商相關目的事業主管機關定之。」

上述規定不但「確立」了水污法的政策目標係在追求「適度污染」 (維持水體依其用途分類應有的水質) ，也凸顯了「放流水標準」共作為主要管制手段的地位；亦即，僅當實施「放流水標準」的管制後，仍不能達成各該水體依其用途分類所應具備的水質時，才能進一步採取「總量管制」措施。

此一管制策略的釐清，在實務上具有重大意義。蓋現行放流水標準中各個項目皆為「濃度」限值，而非對於排放 (水) 污染物的「總量」限制。因此，往往某一水體內所有污染源的放流水都已合乎放流水標準，該水體的水質還是超過依其用途分類所應具有的水質 (亦即，河川仍然「過度」污染。此時省 (市) 主管機關按現行法即應採取「總量管制」措施。整治規畫報告中 (註 37) 有建議修正放流水標準，改採「數量限值」，似非必要。 (註 38)

另一個亟待釐清的問題為「水區」、「水污染管制區」與「總量管制水體」（註 39）間之關係。表面上看，這是法律用語的技術性問題，似無深究的必要；其實，其間牽涉的也是水污染管制手段與管制目標的配合問題。前文說過，「水區」是水污法為落實「適度污染」政策，所劃定的「水質管制」區域。而水區內各個水體按「放流水標準」實施管制後，如仍不能達成各該水體用途分類所應具備的水質時，即應進一步採取「總量管制」措施。「總量管制水體」，顧名思義，就是實施總量管制措施的水體。然而，何以在「水區」與「總量管制水體」外，還要再劃設所謂的「水污染管制區」？

水污法第二十七條第一項謂：「省（市）、縣（市）主管機關，得視轄境內水污染狀況，劃定水污染管制區公告之，並呈報中央主管機關。」何謂「得視轄境內水污染狀況」？說了等於沒有說。再看同法第二十八條的規定，知「水污染管制區」主要是為了管制區內的「非點污染源」活動，例如農藥的使用、垃圾與廢土的棄置、家禽、家畜的飼養、以毒品或電流補殺水生物等。「放流水標準」所管制的對象，包括工廠、礦場、指定事業（如醫院、實驗室）、下水道系統、建築物污水處理設施等，皆屬所謂「點污染源」。對「點污染源」施以「放流水標準」管制後，如仍達不到各該水體用途分類所需具備的水質標準，即應實施「總量管制」。達成「適度污染」的水質目標，總量管制水體內並非不得將「非點污染源」活動納入管制。（註 40）因此，所謂「水污染管制區」應該取消，並將其對「非點污染源」活動的限制（含禁止），併入「總量管制」的實施範圍。實則，「水污染管制區」是舊水污法時代遺留下來的產物，八十年水污法修正時，既已確立「適度污染」的政策目標，一切管制手段自應配合設計（增列、修正或删除）。

以上兩點是水污法管制架構的根本缺漏，應儘速修補，以便達成整合

性的河川污染整治目標。

三、流域機構 宜屬中央

河川整治以流域為單位，進行整體規畫與執行，原是合乎事物之本質(Natur der Sache)的作法，但是卻普遍遭遇「現行行政區域與河川流域不一」的困擾。理論上說，行政區域與河川流域不一，未必會構成污染整治的困擾。但是，台灣的經驗顯示，行政區域與環保區域不一的確造成很大的困擾。(註 41)

根本解決這個問題的方法，當是調整人為的行政區劃，使之盡可能地符合天然區域(如地理區域、河川流域等)。但是，一方面不同的事物有不同的天然區域，例如為有效整治河川污染所必要的「淡水河流域」與有效防制空氣污染所劃定的「台北盆地空氣品質管制區」就未必一致；一方面行政區劃考慮的因素很多，決策過程常生變數，遂形成行政區劃與環保區域普遍不一的現象。對此，似乎只能說：為行政區劃(包括重劃)時應注意將有效保護環境所必需的天然區域列入考量。

在行政區劃調整緩不濟急，也不太可能全然符合天然區域的情形下，各流域整治報告乃紛紛提出成立「流域性管理機構」統籌其事的建議(註 42)。成立流域性管理機構的構想至少涉及兩個制度層面的問題：第一，這個流域性管理機構以什麼組織型態出現？第二，這個流域性管理機構應該具備哪些事權？或更具體地說，其他與河川利用有關的機關(構)是否應一齊整併？這兩個問題有相當的關連。試申論之。

(一)、流域性管理機構的組織型態在目前似以成立隸屬共同上級政府的行政機關為愈

擬議中的流域性管理機構有三種可能的組織型態：行政機關、公營事業機關、或民營公司。如其為「行政機關」，則立刻面臨「這個跨省、市

（或跨縣、市）的流域性管理機構應該隸屬於哪一個（級）政府」的問題。

這個問題，首先應向憲法探求答案。我國憲法關於中央與地方的權限劃分受到孫中山先生遺教的影響，以「事項」為單位，分別列舉屬於「中央立法並執行者」、「中央立法並執行或交由使由省縣執行者」、「省立法並執行或交由縣執行者」、「縣立法並執行者」等四類（註 43）。「環境保護」既不在列舉之列，解釋上應依憲法第一百一十一條揭示之原則，視其事務之性質而定其分工。準此，未來的流域性管理機構因為跨省（市）的緣故，應以隸屬中央為原則（註 44）。

或謂制憲當時確實沒有環保的觀念（故未列舉「環保」一項），但是憲法第一百零八條第一項第十款既明揭：「二省以上之水利、河道及農牧事業」應由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。不妨將「河道」擴張解釋為包括「涉及二省（市）以上的河川流域污染整治」在內，則未來的流域管理機關得由法律明定其隸屬於中央或地方。

另外一種可能是將憲法第一百零九條第一項第一款所稱之「省衛生」，擴張解釋為包括「省環保」在內；（註 45）依同條第二項之規定，其有涉及二省以上者，「除法律（註 46）別有規定外」，得由有關各省共同辦理。是則中央也可以法律明定未來的流域性管理機構隸屬於中央或地方；法律未規定時，則由各省（市）共同辦理。

現行法律的確尚未設想到這個問題，但是，水污法施行細則第二條第九款規定，中央主管機關主管之事項包括：「全國性或省（市）間水污染防治之協調或執行事項」。行政府環境保護署組織條例第二十二條並授權該署得設置「區域環境保護中心」。因此，中央政府是可以法律成立跨省（市）的流域管理機構，並且隸屬於行政院環保署的。

流域性管理機構以「行政機關」型態出現的另一種可能，是由相關

省、市（或縣、市）協議，委由其中一個政府的某個機關統籌管理。據悉，台灣省與台北市已達成協議，擴編台北市工務局衛生下水道工程處（簡稱「衛工處」），接受台北縣、基隆市的委託，負責整個淡水河流域的下水道工程建設與營運。在中央不介入的情況下，這個模式（註 47）可使相關地方政府做出比較經濟的安排。所需考慮的是這個受託機關與不具隸屬關係的委託政府間之關係如何？前者需向後者負責？如何負責？是否接受後者的行政及議會監督？又，各相關政府間應如何分擔此共同管理機關的預算？（註 48）

不同行政主體間所簽訂的協議，性質上屬於「公法契約」，一稱「行政契約」。（註 49）觀念上類似於國家與國家間所簽訂的「條約」。一般認為行政契約可以協議創設新的行政法上法律關係，例如，移轉權限、重分管轄、分攤經費等；並應經有關議會同意（註 50）。我國實務上行政契約尚不普遍，協議政府間能否忠實履行契約內容；以及遇有爭議時，能否以上級裁定或法院裁判的方式來有效解決，皆有待觀察。（註 51）

流域性管理機構的第二種組織型態為公營事業機構。這種組織型態在水資源利用的相關法律裡頗為常見。例如，水利法第二條授權政府為推行農田灌溉，得設立公法人性質的「農田水利會」；（註 52）自來水法第七條規定：「自來水事業為公用事業，以公營為原則，並得准許私營。」同法第八條規定：「公營之自來水事業為法人，其組織由中央主管機關定之，並應以企業方式經營，以事業發展事業。」下水道法第七條規定：「公共下水道，由地方政府或鄉（鎮、市）公所建設及管理。但必要時，主管機關得指定相關之公營事業機構建設、管理之。」由以上規定可知，設立公營事業機構主要的著眼有三：其為公用事業之性質（其所提供的服務具有一定的不可或缺性）、希以企業方式經營（所謂「以事業發展事業」）、其為公法人（其組織由法律或主管機關規定）（註 53）相對於

前述「行政機關」的組織型態，「公營事業機構」型態強調的是營運的自主與效率，相對減弱的則是政治上的負責程度（political accountability）。衡諸我國當前「經濟自由化」的政策，「公營事業民營化」已成為必然的發展趨勢，未來流域管理機構以公營事業型態出現的可能性似乎不大。

最後一種流域性管理機構的組織型態為公司。在水資源利用的相關法律裡也預留了這種可能。自來水法第九條明定：「民營之自來水事業應依法組織股份有限公司」。水利法第十四條：「人民興辦水利事業，經主管機關核准後，得依法組織水利公司。」（註 54）相較於「公營事業機構」，「公司」型態在水資源利用相關法律中，顯然居於較次的地位。前述自來水法（第七條）規定，自來水事業「以公營為原則」；下水道法甚至只規定私人開發新社區、工業區等時，有設置專用下水道的「義務」。究其所以如此，實與此等活動公益性質濃厚（未必「有利」可圖）、所費不訾（私人未必有能力興辦）、且成本回收不易（與其活動之「公共」特性有關），故私人向來少有經營的意願。一般說來，民營公司比公營事業更具有營業自主、效率更高，但政治上負責的程度則更低。表 5 嘗試分析以下四種組織型態的特質。

總結來說，鑑於流域整治工作牽涉多端（其中許多且屬公權力的行使）、耗資巨大（註 55）而難以回收、且需通盤規畫持久進行，未來的流域性管理機構應以「行政機關」型態出現為宜。鑑於目前地方政府普遍面臨財務危機，流域整治主要靠著中央補助款支應，故以中央立法設立直轄的跨省（市）流域性管理機關應屬可行。至於跨縣（市）流域性管理機關則應以省法規設立省轄的流域性管理機關。（註 56）

(二)、流域性管理機關除水污染防治外，並應儘可能整併其他河川利用有關事權，達成水資源整合管理

表 5 未來流域性管理機構四種組織型態特性分析

特性	型態	共同上級政府設置之主管機關	有關政府協議指定之主管機關	公營事業機構	民營公司
政治上負責程度		高： 責任所屬明確 監督主體明確	高： 須視協議內容與 執行情況而定	中： 通姐不負政治責任，但須受主管機關監督	低： 僅受主管機關合法性之監督
經費來源		穩定： 由上級政府編列預算	穩定： 如各政府依協議編列預算分擔	不穩定： 理論上應自給自足，實際上多靠政府預算貼補	不穩定： 視經營狀況而定
公權力行使		有效： 政府機關本有合法行使公權力之權能	有效： 如各政府依協議充分合作	困難： 公營事業通常不能行使公權力	十分困難： 本身無公權力，須受委托方可以使公權力
人事自主		低： 受公務員法令限制，人事運作較為僵化	低： 受公務員法令限制，人事運作較為僵化	中： 受公務人員服務法限制，惟自主性不如民營公司	高： 完全自主
經營效率		低： 行政機關行政程序繁複	低： 須協調各級政府，行政程序繁複	中： 須受到審計法限制，不如民營公司	高： 經營較有彈性
組織存續		持久： 政府組織穩定性高	不確定： 視協議內容及合作情況而定	不確定： 視營業目的及政府政策而定	不確定： 經營人可自行決定公司存續
民衆參與決策		低： 雖無「行政程序法」仍有若干參與機會	低： 地方尚無「行政程序法」，視各政府之作法而定	無： 除股東外，一般民衆無參與決策之機會	無： 除股東外，一般民衆無參與決策之機會

未來的流域性管理機關既是爲了統籌規畫、經營流域整治工作，舉凡與流域整治相關的單位（及其所轄事權），應盡可能地加以整併。整併至少有三個目的：第一是事權統一，提高效率（註 57）；第二是配合「政府減肥」的政策，於整併時全面檢討職缺，裁汰冗員；第三鑑於水污染防治與水資源保育爲一體之兩面，水資源利用的收益（如灌溉水利、自來水利）與水污染防治的支出（如下水道興建費用）應該一起考慮，庶幾資源利用更合理。同時，爲徹底解決規畫與執行脫節的毛病，我建議將相關業務的「主管機關」（單位）與「執行機構」合併。相關主管機關包括：河川水利主管機關（經濟部水利司）、水權主管機關（經濟部水利司）、農田水利主管機關（行政院農委會）、自來水事業主管機關（內政部營建署）、下水道主管機關（內政部營建署）等；相關執行機構包括：農田水利會、自來水事業處（註 58）等。如此整併後的流域管理機關，以淡水河流域爲例，或可稱之爲「行政院（環保署）淡水河流域管理局」。

最後要附帶說明的是，爲了精簡人力、提高服務品質，未來的流域性管理機關對於凡能委託民間辦理的工作，應盡可能以「委辦」的方式處理（註 59），目前政府機關委託民間辦理的事務已經不少，像本文所討論的 4 個河川流域污染整治規畫報告都是政府（行政院環保署、台南縣環保局）委託工程顧問公司進行的。後續的整治工作可能以委辦方式辦理的，例如：委託工程公司興建下水道、委託自來水公司代收下水道使用費、委託廢水處理業者操作及維護污水處理廠等（註 60）。關於現行政府採購與委辦制度的檢討與革新，是個重要而複雜的問題，已有詳細的研究報告（註 61），在此不再申論。

四、污染付費 取之有道

籌措流域整治經費指各項籌措流域整治計畫所需的費用：例如，垃圾

掩埋場改善費用、河岸景觀美化費用、水質監測系統設置費用等。但是其中最主要的開支，還是下水道興建及管理的費用。各整治規畫報告都以專章討論經費籌措問題。從制度觀點上說，有三點值得注意：第一，各報告一致認為下水道建設費用應由政府全額負擔（註 62），然而各級政府應如何分擔？第二，用戶接管費用應由誰來負擔？第三，各規畫報告認為下水道的營運、管理費用應由用戶依照「使用者付費」原則來負擔，其與「污染者付費」原則（特別是「水污染防治費」）之關係如何？

（一）、下水道興建補助款不應限於資金投資，且不應固定比例，以提高補助款的成本有效性

關於下水道建設費（含地價及補償費），內政部（營建署）依據下水道法第四條（註 63）訂定「污水下水道發展方案」，（註 64）對於院轄市的部份，規定中央將視計畫內容酌予補助；對台灣省部份，中央將視計畫內容由中央補助百分之四十為原則、省府補助百分之四十，其餘部份貸款由縣（市）及鄉（鎮、市）共同承貸。其後，「中央對省市政府補助事項處理原則」在台灣省部份，將中央補助比例調高為百分之五十，省府補助仍維持百分之四十，地方負擔則減少為百分之十；對於院轄市下水道建設部份，仍未明定補助比例。

如何避免補貼(subsidies)制度的通病，提高補助款的成本有效性(cost-effectiveness)當是現行政府補助款制度主要的挑戰。單純盯緊下水道建設費用——資金投資(capital investment)給予補貼，可能會誘導受補助人（地方政府）作出偏差的決定。亦即，地方政府為了爭取較高額的上級政府補助款，可能選取對其而言成本最低，但是對社會整體而言卻是最貴的（水）污染防治方式。表 6 所列的 3 種防治科技皆可達成同樣的處理水準，三者中原以第一種最貴，但是經過聯邦補助後，對於地方政府反而變成最便宜的。（註 65）其次現行固定比例的補助方式，所考慮的只

表 6 POTW Construction Grant and Control Costs

Costs	Technique		
	1. Land Treatment	2. Plant (Advanced Biological Treatment)	3. Plant (Physical Chemical)
Annual Cost to Society			
Total	\$ 183,200	\$ 148,500	\$ 144,600
Construction	\$ 120,900	\$ 64,200	\$ 50,500
O&M	\$ 62,300	\$ 84,300	\$ 94,100
Federal Cost-Sharing Proportion			
Construction	75%	75%	75%
O&M	0%	0%	0%
Annual Cost to the Local Community			
Total	\$ 92,525	\$ 100,350	\$ 106,725
Construction	\$ 30,225	\$ 16,050	\$ 12,625
O&M	\$ 62,300	\$ 84,300	\$ 94,100
Local Project Cost-Sharing Proportion			
	51%	68%	74%

SOURCE : Raymond, The Impact of Federal Financing Provisions in the Federal Water Pollution Control Act Amendments of 1972, 22 Pub. Pol'y 109, at Table (1974).

是地方的需求。爲了使每一塊錢都能發揮最大的效用，應該打破固定比例的模式，以鼓勵地方提出合乎經濟效益的整治方案，向上級政府競相爭取補助款。其實，整治經費靠上級政府「補助」不是根本辦法（上級政府也鬧窮！）。長久之計還是要開徵「水權費」與「水污染防治費」。當水資管理統由「流域管理局」負責時，整治經費的收支可望有通盤的考慮。

（二）、家戶接管費用應包括於下水道建設費用，改由政府負擔

現制下，某一地區下水道系統（主、次幹管、分、支管）完成時，按下水道法的規定（註 66），用戶應主動設置排水設備，並與下水道連接使用。逾期不爲接管時，主管機關始得命下水道機構代爲辦理，並向用戶收取所需費用。這樣的設計顯然與一般人的期待不符，有擾民之嫌。我建議修正下水道法，使政府「服務到家」，將用戶接管工作納入成爲下水道建設工程的一部份。至於要求用戶負擔接管費用的規定，則應廢除。事實上，用戶接管後依法即需繳納「下水道使用費」，政府既已投資千百億興建下水道系統，何需斤斤計較於最後一點「接管費」？如因接管爭議而閒置了下水道系統，豈非得不償失！（註 67）

（三）、排放廢（污）水進入下水道系統者應繳納「下水道使用費」，直接排放廢（污）水進入公共水體者始應繳納「水污染防治費」，兩者目的不同，應予定明

下水道法第二十六條規定，用戶使用下水道應繳納使用費。此雖爲「使用者付費」原則之表現，但不確定其最終目的爲何。「污水下水道發展方案」中進而規定：「污水下水道營運管理所需費用以向用戶收取使用費自給自足爲原則」。（註 68）「污水下水道建設計畫處理要點」中更明言：「不建立使用者付費原則者，不予補助。」（註 69）中央政府希望以課徵「下水道使用費」來支應下水道的營運管理費用，至爲明顯。（註 70）所謂「用戶」理當包括所有將廢（污）水排入下水道系統之活

動人，除下水道系統接管地區之家庭用戶外，也及於經預處理（pre-treatment）後將廢水排入下水道系統的事業（工廠及畜牧業者）。

水污法第十一條第一項規定：「地方主管機關對於排放廢（污）水於地表水體者，應依其排放之水質水量，徵收水污染防治費，專供水污染防治之用。」一般認為此為「污染者付費」（polluter pays principle）原則之具體化，旨在提供污染人某種「經濟誘因」（economic incentives）（註 71），期以（水污染防治）費制（水污染）量。（註 72）

課徵「下水道使用費」是爲了支應下水道的營運，爲全額式的「使用者付費」；而「水污染防治費」則爲經濟誘因式的污染者付費，兩者目的不同。此一不同也反映在費率的訂定上。質言之，依照下水道法第二十六條的規定，「下水道使用費」的計收方式可以「按下水道用戶使用自來水及其他用水之用量比例計收」，或「按下水道用戶排放之下水質及水量計收」，或依「其他經主管機關核定之方式」計收，很有彈性，重點是要能（在不失公平的前提下）「自給自足」、「收支平衡」。而「水污染防治費」既是爲了提供污染源減低污染的經濟誘因，其費率須反映出污染的數量及質量，必使多污染者多付費，少污染者少付費，零污染者零付費，收費才能達成法定的目的。故前揭水污法明定應依「排放之水質、水量」，徵收水污染防治費。

兩種收費目的不同，可否重複？解釋上，下水道用戶雖將廢（污）水排入下水道系統，但下水終將匯入地面水體（如河川、海洋），是下水道用戶並非當然無需繳納「水污染防制費」。但是，重複課徵不僅對於下水道用戶似非公平（雙重負擔），更重要的是，對於全國爲數衆多又難以估量其排放廢（污）水的水量、水質的家庭用戶，實難合理計收「水污染防治費」。德國聯邦廢水收費法（Abwasserabgabengesetz = AAG），只對「直接」排放進入公共水體之污染源收取廢水排放費，可供參考。未來修

法時，應將此二種收費之關係定明，以杜爭議。

五、五大問題 各有良方

本文以淡水河、高屏溪、北港溪、以及鹽水溪等 4 條河川的流域污染整治規畫報告為基礎，探討當前國內河川污染整治所面臨的制度性瓶頸，並嘗試提出解決的方法。茲將發現的問題與研擬的建議歸納如下：

問題一：現行水污染防治法旨在達成「適度污染」目標，某特定水體應具備如何水質，端視其預定用途而定。但是，法律漏未規定水體用途分類應有之正當程序。致河川污染嚴重，整治困難時，可以輕易調低水體用途分類，連帶降低污染整治（水質）目標，瓦解水污染防治政策。

建議一：儘速修正水污染防治法，明確規定水體用途分類（即其變更）之程序，使利害關係人皆有參與決策之機會，並使法院得以審查主管機關決策程序有無缺失。

問題二：現行水污法各項管制手段猶未能精確配合達成「適度污染」的管制目標，相關業者或有可乘之機，主管機關亦不無苛求之可能。

建議二：修法明確規定「總量管制」制度開始實施之期日，並廢除「水污染管制區」制度。

問題三：流域污染整治牽涉數個行政區域及政府，意見分歧、協調不易；河川利用相關事權分散，主管機關分立，政策整合困難，嚴重影響河川整治之規畫與執行。

建議三：以法律設立直轄於中央政府的跨省（市）流域管理機關，或以省法規設立省轄的跨縣（市）流域管理機關，並整併河川利用相關事權，使統籌其事，總承其責。

問題四：中央補助地方河川整治經費（特別是下水道系統建設費用）囿於成規，迄未發揮最大效用。

建議四：修改「中央對省市政府補助事項處理原則」，打破固定比例的補助方式，鼓勵地方提出具有創意、經濟、可行的整治計畫，競爭補助。

問題五：下水道系統完成地區配合接管之意願不高，下水道系統啓用後之營管經費堪慮。

建議五：修改下水道法，將家戶接管費用納入下水道系統建設費用，改由（各級）政府負擔。下水道接管地區各種用戶應一律繳納「下水道用戶使用費」，費率應依其營運成本逐年調整。修正水污法明定僅對廢（污）水直接排入公共水體者（含有公有污水處理廠），依其排放廢（污）水水費、水量課徵「水污染防治費」。

參考資料

- 註 1 參見環保署，淡水河系污染整治規畫報告（民七十九年六月）（以下簡稱「淡水河規畫報告」）；行政院環境保護署，淡水河系污染整治實施方案檢討：規畫報告摘要（民八十三年六月）（以下簡稱「淡水河整治檢討」）；行政院環境保護署，高屏溪流域污染整治規畫；摘要報告（以下簡稱「高屏溪整治規畫摘要」）、總報告上册、總報告下册、附錄、工作計畫書（民八十二年十月）；行政院環境保護署，北港溪、朴子溪流域污染整治規畫：規畫總報告〈北港溪流域〉（民八十二年六月）（以下簡稱「北港溪整治規畫」）；台南縣政府環境保護局，鹽水溪流域整體性環保計畫：規畫報告書（民八十四年二月）（以下簡稱「鹽水溪整體規畫」）。
- 註 2 「鹽水溪整體規畫」實際並非流域污染整治的全盤規畫，既無明確的河川污染改善目標（水質目標），也沒有下水道興建計畫。其重點似乎只是爲了遷移河川垃圾棄置場，及綠化河濱（闢建公園等）。
- 註 3 參見「北港溪整治計畫」，頁 12-22。
- 註 4 參見「北港溪整治計畫」，頁 3-13。
- 註 5 參見「高屏溪整治規畫摘要」，頁 73。
- 註 6 水污染防治法第十二條：「污水下水道建設與污水處理設施，應符合水污染防治政策之需要。」本條爲事物當然之理，似無規定之必要。想係因目前水污染防治爲行政院環保署主管之事項，而下水道則歸內政部（營建署）主管，爲免政策分歧，乃有本條之設。
- 註 7 水污法沒有直接定義「水體」，但自其關於「水」（「指以任何形式存在之地面水及地下水」）、「地面水體」（「指存在於河川、海洋、湖潭、水庫、池塘、灌溉渠道、各級排水路或其他體系內全部或部份之水」）和「地下水體」（「指存在於地下水層之水」）等定義觀之，可推知「水體」兼指「地面水體」與「地下水體」。參見水污法第二條第一、第二及第三款。
- 註 8 美國在 1972 年「聯邦水污染控制法修正案」(Federal Water Pollution Control Act Amendment of 1972)以前，係以水質標準爲中心建構管制體系，強調以最經濟的方法達成各個水體按其指定之用途所應具備的水質。在管制邏輯上說，法律承認水污染是無可避免的，管制的目的只求將之限制於相對無害或可以容忍的範圍內，而非杜絕一切污染。1972 年法改弦更張，將管制重心改置於放流水標準 (effluent standards)，並確立了 1985 年之前應達成杜絕一切污染物注入可航行水域的最終目標（所謂「零污染目標」），以及 1982 年之前應達成適於垂釣、游泳及保護魚、貝

- 類及野生繁衍水質的中期目標（所謂「可垂釣、可游泳目標」）。See 33 U.S.C. §1251(a)(1) (1982)。
- 註9 水污法第二條第十四款：「放流水：指進入承受水體前之廢（污）水。」準此，放流水不限於「點污染源」（point sources）所排放者，亦包括「非點污染源」（non-point sources）所產生者。
- 註10 嚴格說來，此一定義的表述是有瑕疵的。水污法第五條謂「為避免妨害水體之用途」，本款定義則謂「不妨害水體『正常』用途」。所謂「正常」用途，從文義上看不出來係指「指定」之用途，更看不出所謂「指定」是對水體用途「分類」所為之認定。為免紛擾，建議本款修正為：「不妨害水體指定用途」。
- 註11 參見湯德宗，我國環境法與政策的現況與展現，東吳法律學報，八卷一期，頁87～97（民國八十二年三月）。
- 註12 指「行政院環境保護署」，參見同法第三條。
- 註13 程序上，同法同條第三項規定：「劃定水區應由主管機關會商水體用途相關單位訂定之。」
- 註14 參見「地面水體分類及水質標準」（民國八十二年八月二日發布，載行政院環境保護署公報，總號68，頁16-20）。所謂「水體用途」計有「游泳」、「公共給水」（又分三級）、「水產用水」（又分兩級）、「工業用水」（又分兩級）、「灌溉用水」及「環境保育」等6類；「水質標準」分為甲、乙、丙、丁、戊5等，計有溶氧量、導電度、大腸桿菌數、生化需氧量、PH值等14個項目。為免誤會，我以為「地面水體分類及水質標準」應正名為「地面水體用途分類基準及各類水體用途水質標準」。
- 註15 水污法施行細則第七條謂：「前條實施方案應……」，所謂「前條」（同細則第六條）包括省（市）擬定的施行方案（第一項）與縣（市）擬定的施行方案（第二項）兩種。是姑且以「地方」主管機關統稱之。惟指定水體用途的權力究竟是在省（市），抑或在縣（市），仍有疑問。如果兩者皆有權指定，而指定不一致時，應以何者為準？尤其，同細則第六條第二項規定，縣（市）擬定的實施方案應「報請省主管機關轉請中央主管機關核定」，則省有不同意見時，得不轉送中央核定？
- 註16 參見憲法第一百零七條至第一百一十一條。
- 註17 水污法第六條第二項：「前項之水區劃分、水體分類及水質標準，中央主管機關得交省（市）主管機關為之。」上開規定於水區曰「劃分」，於水體分類及水質標準則似是漏了動名詞，真義令人費解。如以該句開頭有「前項」兩字，而以為係指水體分類及水質標準之「訂定」言，但是如此認定恐非合理。蓋某一種水體用途應具備如何水質，全國理當有劃一的標準，很難想像可任由各地方自行決定；惟「水體

用途分類」之指定，則可委由地方因地制宜。我建議該項條文修正為：「關於水區之劃分及水體用途分類之指定，中央主管機關得交省（市）主管機關為之。」

註18 詳見環保通訊社，環境法令（八十一年版），頁肆-104～肆-116；「淡水河規畫報告」，頁30；「高屏溪整治規畫摘要」，頁27；「北港溪整治規畫」，頁4-5；「鹽水溪整體規畫」，頁2-2。

註19 水污法第六條第一項所謂中央主管機關「應依水體特質及其所在地之情況，劃定水區，訂定水體分類及水質標準」之指示，未必能適用於地方主管機關水體用途之分類。縱使勉強以為適用，這樣的指示也是「中性」得讓人無所適從！

唯一暗示性的標準見於水污法第二條第十七款：「水質標準：指由主管機關對於水體之品質，依其最佳用途而規定之量度。」

註20 稽延的原因分析，參見「淡水河整治檢討」，頁26。

註21 參見「淡水河規畫報告」，頁153。

註22 「鹽水溪整體規畫」未說明其所規畫的水質目標，參見前揭（註2）。

註23 參見「北港溪整治規畫」頁4-5；「高屏溪整治規畫摘要」頁89。

註24 See, Note, Specifying the Procedures Required by Due Process: Toward the Limits of Interest Balancing, 88 Harv. L. Rev. 1510 (1975); Friendly, Some Kind of Hearing, 123 U. Pa. L. Rev. 1267 (1975).

註25 參見學者版「行政程序法草案」第一百十三條（「本法所稱行政計畫，係指行政機關為將來一定期限內達成特定之目的或實現一定之構想，事前就達成該目的或實現該構想有關之方法、步驟或措施等所為之設計與規畫。」）載行政院經建會，行政程序法之研究，頁151（民七十九年）。

註26 參見學者版「行政程序法草案」第一百五條至第一百三十一條，行政院經建會，行政程序法之研究，頁154～170（民七十九年）；並參見廖義勇，論行政計畫之確定程序，載同前揭，頁365～423。

註27 參見學者版「行政程序法草案」第九十八條至第一百零八條，行政院經建會，行政程序法之研究，頁138～150（民七十九年）；並參見湯德宗，行政立法之研究；美國行政程序法本土化應用之嘗試，載同前揭，頁321～364。

註28 但是已有幾個行政程序法草案。除前揭（註25）所列者外，尚有法務部提報行政院的「行政程序法草案」（民八十三年四月）與行政院審議後的「行政程序法草案」（民八十三年四月）。

外國立法例則以美國聯邦行政程序法(administrative Procedure Act)與德國聯邦行政程序法(Verwaltungsverfahrensgesetz)最為著名。參見，湯德宗，前揭（註27）；羅傳賢，美國行政程序法論（民國七十四年六月）；翁岳生，西德1976年行

政手續法，輯於氏著，行政法與現代法治國家，頁 257～292(1987 年 4 月)；許宗力，德國聯邦行政程序法的最新發展，載行政院經建會，行政程序法之研究，頁 203～207(民國七十九年十二月)。

- 註29 舊水污法第七條：「水區內放流口之設置、變更、復用，應報經省(市)主管機關核可。」並參見舊水污法施行細則第九條、第十一條；高屏溪水區、水體分類及水質標準(第四點)(77環3字第4740號公告，中華民國七十七年三月二十三日)；北港溪水區、水體分類及水質標準(第四點)(76環字第40085號公告，中華民國七十六年七月二十九日)；鹽水溪水體及水質標準(第四點)(77環字第37820號公告，中華民國七十六年六月十六日)。
- 註30 所謂「點污染源」(point sources)係指：「經由水管(pipe)、水溝(ditch)、水道(channel)、渠道(conduit)：等可辨識的、侷限的與個別的傳輸裝置，將污染物排入可航行水域之污染源」(33 U.S.C.§1362(14)(1982))。至於「非點污染源」(non-point sources)法律未有定義，主要是土地利用活動(如農業灌溉、採礦、林業等)所造成的回流水。
- 註31 當時的「放流水標準」(行政院環保署法字第00359號令，民國八十年一月十六日修正發布)包括4大類，分別適用於市(鄉)鎮污水、工廠、礦場廢水、中央主管機關指定之事業(如醫院、垃圾處理場等)廢水、以及前述3類廢水共同適用者。
- 註32 行政院衛生署環字第547327號令，民國七十四年九月二十五日。並參見該標準第十四條。
- 註33 1972年聯邦水污染控制法雖改以「放流水標準」作為管制重心，但水質標準仍具有補充作用。當各工業廢水點污染源採用了「最佳實用科技」(the best practicable control technology currently available=BPT)的放流水標準，且各都市下水道污染點污染源採用了「二級處理標準」(secondary treatment standards)之後，仍無法在1977年7月1日之前達到各該水域之「水質標準」時，各該管轄州政府即應將之劃定為「水質限制區段」(water quality limited segments)，並就區段內之有關水污染物設定「每日最大負載總量」(TMDL)，透過許可制度，分派予各污染源執行減量。33 U.S.C §§1313(d)&1342 (1982)。
- 註34 如聯邦環保署(署長)認為所有點污染源都採用了符合「最佳可得科技」(best available technology economically achievable=BAT)的放流水標準，仍無法達成各該水域之水質標準時，即應進一步設定「水質相關放流限制」(water quality related effluent limitations)。Id.§1312。在設立「水質相關放流限制」時，聯邦環保署(署長)應進行聽證，就達成該「限制」所需付出之經濟及社會成本及其科技可能性，作成決定。Id.§1312(b)。

註35 此即所謂「法律保留原則」(Prinzip des Vorbehalt des Gesetzes)。「法律保留」(Vorbehalt des Gesetzes)在我國並不限於「侵害保留」。按中央法規標準法第五條之規定，應以法律定之者，或應有法律之授權者，除侵害或限制人民自由及權利事項外，還應包括「其他重要事項」。我以為，如此「寬泛」的法律保留，實務上根本作不到。而行政程序（命令訂定程序）與法律保留原則兩者間存有「互易」(trade-off)關係。亦即，命令訂定程序健全後，應放寬法律保留原則，以貫徹民主法治。詳見湯德宗，行政立法程序之研究：美國行政程序法本土化應用之嘗試，載行政院經建會，行政程序法之研究，頁 321-364（民國七十九年十二月）。

實務上的見解，參見大法官釋字 313 號解釋（「對人民違反行政法上義務之行為科處罰鍰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及數額，應由法律定之。若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，使符合憲法第二十三條以法律限制人民權利之意旨。」）

註36 這個推論還有兩點佐證。第一，行政院衛生署以環署衛字第 575775 號令，於七十五年二月四日公布的「台灣地區沿海水區範圍、水體分類及水質標準」中明揭：「五、目標年：十年。」顯示該標準是「訓示性」的，而非「拘束性」的規範。第二，行政院衛生署於七十四年訂頒「水體分類及水質標準」，並明揭該標準「自發布日施行」。但次年（民國七十五年二月二十六日）該署以環字第 582284 號令公布「淡水河水區、水體分類及水質標準」時，「公告事項」第五點仍載有「目標年：十年」等字樣。

註37 參見「北港溪整治規畫報告」，頁 12-1。

註38 另外一個因放流水標準為「濃度限值」而一度相當困擾的「稀釋」問題，水污法八十年修正時已增加了第二十條，規定事業或污水下水道系統非經許可，不得儲留或稀釋廢水。並參見同法施行細則第三十五條、第三十六條。

倒是「放流水標準」設定的基準，按「授權明確性」的要求，法律應予指示。美國淨水法規定主管機關應於考量科技及經濟可行性後，訂定符合「最佳實用科技」(best practicable control technology = BPT)與「最佳可得科技」(best available technology)的標準，以管制現存工業廢水污染源。See, 42 U.S.C. §§1314(b)(1)(B), 1311 (b)(2)(A)&1317(a)(2)。關於這些「以科技為基礎的標準」(technology-based standards)實務操作情形，參見 Dennis Te-Chung Tang (湯德宗)，On the Feasibility of Economic Incentives in Taiwan's Environmental Regulations: Lessons from the American Experience (Taipei: Academia Sinica, 1990)。德國聯邦水管理法(Wasserhaushaltsgesetz)也規定，聯邦政府應訂定符合「一般公認科技標準」(allgemeine anerkannten Regeln der Technik)的最低放流水標準。Vgl. §7

- (a)。相形之下，我國水污法第七條第二項僅做了空白授權：「前項放流水標準，由中央主管機關會商相關目的事業主管機關定之。……」
- 註39 此為水污法第二十九條之用語。但同法施行細則第七條第四款卻稱「總量管制地區」。又，水污法對於「總量管制水體」未有定義。
- 註40 水污法第九條並無限制總量管制只能對「點污染源」實施的規定。
- 註41 參見「淡水河整治檢討報告」，頁 26,49 & 50。
- 註42 參見「淡水河整治檢討報告」，頁 50；「高屏溪整治規畫摘要報告」，頁 130；「北港溪整治規畫報告」，頁 14-4 & 14-5；「鹽水溪整治規畫報告」，頁 3-117 & 3-118。
- 註43 參見憲法第一百零七條至第一百十條。
- 註44 事項涉及二省（市）時，由中央介入規範，可說是現行法的通例。例如，空氣污染防治法第五條第一項（空氣污染防治區涉及二以上省（市）者，由中央主管機關劃定並公告之）；水污法第九條第二項（總量管制方式涉及二省（市）者，由中央主管機關定之）；水利法第八條（水利事業利害涉及二省（市）以上者，應經由中央主管機關核准）。
- 註45 省縣自治法第十二條第四款、第十三條第四款、直轄市自治法第十一條第四款規定「省衛生環保事業」、「縣（市）衛生環保事業」、「市衛生環保事業」分別為省、縣（市）及直轄市的自治事項。
- 註46 憲法第一百七十條：「本法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。」
- 註47 參見大眾捷運法第四條第二項（「路網跨越不相隸屬之行政區域者，由各有關省（市）協議決定地方主管機關，協議不成者依左列規定：
一、路網跨越二以上省（市）行政區域者由交通部指定地方主管機關。
二、路網跨越二以上縣（市）行政區域者由省政府指定地方主管機關。」）
- 註48 大眾捷運法第五條第三項（「路網跨越不相隸屬之行政區域者，其經濟之分擔應由各級政府協議之，協議不成者，由中央主管機關核定。」），可為參考。
- 註49 參見吳庚，行政法之理論與實用，頁 369(1995 年 3 月)（行政主體間有關營造物或公物之協議為行政契約。例如，台北縣中、永和、新店等市鎮，協議在新店安坑設置垃圾焚化爐，由各市鎮共同使用及分擔經濟。）
- 註50 參見行政院版「行政程序法草案」第一一九條（「公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之。但依其性質或法規不得締約者，不在此限」）。
- 註51 參見行政院版「行政程序法草案」第一三一條（「行政契約約定自自願接受執行者，債務人不為給付時，債權人得以該契約為強制執行之執行名義。前項約定，締約之一方為中央行政機關時，應經主管院、部或同等級機關之認可；締約之一方為

地方自治團體之行政機關時，應經該地方自治團體行政首長之認可；締約內容涉及委辦事項者，並應經委辦機關之認可，始生效力。」)

註52 同條第二項規定：「前項農田水利會為公法人，其組織通則另定之。」

註53 並參見鐵路法第三條、郵政法第一條、電信法第四條、電業法第七條、公路法第三十六條。

註54 實務上，台灣地區似未有水利公司。

註55 淡水河原先規畫整治經費需 899 億 8 千 8 百萬元，其後第一階段整治費用由 282 億追加至 400 億（「淡水河規畫報告」，頁 1）；高屏溪整治估計需 196 億元（「高屏溪整治規畫摘要」，摘要頁 3）；鹽水溪整治估計需 14 億 7 千萬元（「鹽水溪整體規畫」，頁 3-124）；北港溪整治估計需 85 億 4 千 9 百萬元（「北港溪整治規畫」，頁 1-24）。

註56 目前台灣省政府環境保護處設有 5 科、5 室，以及北、中、南 3 個環境保護中心。參見台灣省政府環境保護處組織規程。

註57 自從環保署在民國七十八年八月成立以來，中央政府關於「公害防治」的事權大體整合完成，但是自然保育方面的權責，仍然十分分散。例如，海岸管理就涉及至少 8 個中央部會；內政部（建管、區域計畫、非都市土地管理）、國防部（海防管制）、農委會（漁港管理、野生動植物保育、漁業管理）、環保署（水污染防治、廢棄物清理）、經濟部（土石採取、礦業管理、水資源保育）、財政部（國有土地管理）、交通部（風景特定區及商港管理）、經建會（國土規畫）。各機關法定任務不同，協調不易，往往難以形成一貫而前瞻的自然保育政策。行政院研考會正在研究設立自然保育專責機關的可行性。

註58 在台灣省稱自來水公司。

註59 美國禁止將所謂「本質上屬於政府的職能」(an inherently governmental function) 委由民間行使，可供參考。

所謂「本質上屬於政府的職能」按聯邦採購政策局(Office of Federal Procurement Policy)第 92 號政策函示(Policy Letter 92)的說明，係指：

「某職能與公共利益密切相關致應由政府公務員執行者，及本質上屬於政府之職能。此等職能包括運用政府權力之際行使裁量之活動，及代政府作成決定時使用價值判斷之活動。……政府之職能一般可分為兩大類：

(1)統治行為：(the act of governing)，即政府裁量權之行使。其適例包括：刑事偵察、起訴及其他司法職能；需使用價值判斷之政府計畫之管理，如國防指揮、三軍指揮及管理；僅為以戰鬥、戰鬥支援或戰鬥勤務支援身份展開部署之軍事人員才能遂行之活動；外交工作；各項施政計畫優為次序之選定；聯邦公務員之指

揮；太空、海洋、可航行之水域及其他天然資源之管制；情報及反情報活動之指揮；工業及商業之管制（含食品及藥物管制）。

(2)貨幣交易及享有之資格。例如課稅及稅收分配，國庫帳目級貨幣供給之控制，以及公共信託基金之管理。」（See, 56 Fed. Reg. 65, 279 (1991)）

稍後第 92 之 1 號政策函示(Policy Letter 92-1)更具體「例示」十九項「本質上屬於政府的職能」，包括：刑事偵查、軍隊指揮、公務員選任、政府財產之處分、預算決定、執照之核發等。（See, 57 Fed. Reg. 46, 096 (1992)）

註60 「污水下水道發展方案」叁、六(二)2. 規定：「至於操作維修部份，除縣市政府具有能力者外，原則上委託自來水事業或民間公司代為操作、維護。」可資參考。

註61 參見湯德宗等，美國公共契約法制之研究：我國政府採購及委辦制度與革建議（尤其頁 271～369）（台北：行政院研考會，民國八十二年九月）；並參見吳庚等，經濟部暨所屬行政機關委託民間團體辦理業務可行性之研究（經濟部現代管理小組專案委託研究報告，七十四年）；黃茂榮等，行政業務委託民間辦理之可行性及其範圍探討（行政院研考會，八十年三月）。

註62 參見「淡水河規畫報告」，頁 208；「北港溪整治規畫」，頁 14-2；「高屏溪整治規畫工作計畫書」，頁 24。

註63 下水道法第四條：「中央主管機關辦理左列事項：
一、下水道發展政策、方案之訂定。……」

註64 民國七十七年八月十八日，台 77 內字第 23666 號函。民國八十一年十月五日，行政院台 81 內第 33184 號函核定修正。

註65 引自USEPA, Economic Analysis of Selected Features of Munnicipal Wastewater Consrtruction Grant Legislation (conducted by Rose & Goldstein) 60-61 (August 1977).

註66 下水道法第二十九條：「主管機關對於未依規定期限，設置用戶排水設施並完成下水道聯接使用者，除依第三十二條規定處罰外，並得命下水道機構代為辦理，所需費用由下水道用戶負擔」。

下水道法施行細則第十七條：「下水道可使用之地區，其用戶應於本地十九條第一項所定公告開始使用之日起六個月內與下水道完成聯接使用。」

下水道法第三十二條：「下水道用戶有左列情形之一者，處一千元以上一萬元以下罰鍰：

一、不依規定期限將下水排洩於下水道者。……」

註67 參見「淡水河整治檢討」，頁 48（建議強制接管並收取接管費，拒繳者予以「斷（自來）水」）。

註68 參見該方案參、一、(一)3.(2)。

註69 參見該要點四、(一)4.：該要點出處，同前揭（註54）。

註70 實務上，台北市下水道接管地區已經課徵下水道使用費。參見台北市衛生下水道使用費收費辦法。

註71 按各國環境法中所使用的環保政策手段可以約略分為「命令暨控制式管制」(command-and-control regulation)與「經濟誘因」(economic incentives)兩大類。前者由政府直接（以法令）規定關係人（受管制人）的「行為準則」（所謂「命令」），並以各種制裁作後盾，以確保關係人遵守各項命令（是為「控制」）。所謂「經濟誘因」，顧名思義，就是希望以提供某種經濟上的好處為誘餌，誘使關係人自發地改變生產和消費的方式，達成保護環境的目的。常見的經濟誘因形式有「補貼」(subsidies)、課徵「（污染）排放費」(emission/effluent fees/charges)以及「可轉讓（交易）的排放許可證」(transferable discharge permits)三種。一般以為設計得當的「污染費」與「可轉讓的排放許可」制，確實有助於保護環境。

註72 參見水污法八十年修正案該條之提案說明。

註73 準此，當費率不能反映出污染物的質與量，而只為了變相增加歲收時，污染防治費的合法性即成疑問。這正是「空氣污染防制費」遭質疑的原因。參見湯德宗，台灣環保的困境與突破：法制與政策面的解析，頁4~6（提昇台灣地區生活品質的策略學術研討會論文，國家發展研究文教基金會，民國八十四年十月一日，排版中）。

註74 § 1, AAG. 所謂「廢水」，包括「污水」(Schmutzwasser)與「雨水」(Niederschlagwasser), § 2, AAG.

註75 駱尚廉等，廢污水排放費收費制度之研究，頁51（行政院環保署研究報告，EPA-78-003-28-118，民國七十八年六月）建議對間接排放進入地表水體之家庭及工廠，由代處理者（污水處理廠）收取「處理費用」。似與「下水道使用費」無關。

同一報告並建議，對於未納入污水處理廠或下水道系統之家庭，亦應隨水費徵收水污染排放費，以示公平。