

水庫集水區水土保持不容大鬆綁

文／張讚合（荒野臺南分會環境培力組組長，自然名：河烏）

水土保持法在 83 年 5 月公佈施行，其後歷經三次修正，最後一次是 92 年 2 月。行政院院會於 102 年 6 月通過農業委員會所提修正條文 11 條，並函請立法院審議。立法院在同年 12 月一讀交經濟委員會審查，經濟委員會在今年 1 月開了一次審查會，決定另擇期繼續審查。

這次修正案最主要的一點在第 16 條與第 19 條有關水庫集水區作為特定水土保持區的問題。原條文第 16 條規定「水庫集水區」必須作為「特定水土保持區」，而在第 19 條中規定特定水土保持區「禁止任何開發行為」。農委會認為這樣的規定窒礙難行，事實上從水保法公佈到現在，農委會所公告的水庫集水區特定水保區也只有白河與烏山頭兩座水庫。因此，農委會希望將特定水保區中的「水庫集水區」改為「水庫集水區內須特別保護者」。所謂「須特別保護者」，係指水庫集水區內已經公佈的土石流潛勢溪流與崩塌地，兩者合計佔全部水庫集水區面積的 16.2%，其他 83.8% 的集水區全部排除在「特定水土保持區」之外。

從這裡就可以看出那看來簡單的「須特別保護者」短短六個字殺傷力有多大，這是把農政單位長期以來的怠惰做一個徹底的合理追認。對環境守護者來說，雖然也知道水保法從來沒有被認真執行過，但是水保法卻是目前對水庫集水區管理最具理想性的法案，是所有法律位階的法規中，唯一具體認定水庫集水區不應該允許開發的法案。現行水保法第 19 條具體列出水庫集水區作為特定水保區，必須擬定的水土保持計畫重點是「以涵養水源、防治沖蝕、崩塌、地滑、土石流，淨化水質，維護自然環境」，其他列入特定水保區的各個項目，也幾乎都是以保護水土資源、維護自然生態環境為重點。可見，水保法立法之初，設定特定水保區的用意就不是僅僅放在所謂土石流與崩塌地的整治。官方版的修正案把第 19 條有關特定水保區水保計畫重點全數刪掉，意圖掩蓋當初立法的旨意。

臺灣所謂的「水庫」，是以經濟部「公告為水庫」者為準。目前總共有 94 座，其中本島 64 座。水庫的總類很多，是否應該分級、怎樣分級，不同類型的水庫是否可以有不同的管理強度，這是一個可以討論的課題。事實上，環保署為了環評的需要，曾經將當時 96 個水庫集水區分成兩級，其中一級水庫集水區 75 個（本島 45 個），二級水庫集水區 21 個（都在本島）。一級水庫集水區約佔 71.5%。經濟部也曾按照水庫的功能，將「供家用及公共給水」的水庫 63 座（本島 33 座）另行列為「重要水庫」，以有別於其他非供家用及公共給水的水庫。前者約佔水庫集水區面積的 70%。內政部擬定的全國區域計畫大抵上按照經濟部的分類，將「供家用及公共給水」的水庫集水區列為第一級環境敏感地區，其他水庫集水區則作為第二級環境敏感地區。經濟部與環保署的這兩套分類，內容並不相同，但是也有許多雷同之處。譬如說，臺南的德元埤、鹽水埤、虎頭埤、尖山埤、鹿寮溪等水庫在兩套系統裡面都沒有列在「一級」或「重要」水庫裡面。（註：103/6/23 經濟部公告將東港堰、上坪堰分別納入鳳山水庫與寶二水庫的附屬設施，因此「水庫」就少了兩個。）

如果農委會認為全部水庫集水區都列為特定水保區有困難，何妨參考上述的兩套分類系統，把經濟部所列的「供家用及公共給水」或環保署所列的「一級水庫集水區」劃為特定水保區，確實做好劃定、公告、擬定長期水土保持計畫的工作，其他水庫集水區只須按照一般山坡地來進行管理即可。水保法第 19 條「禁止任何開發行為」的規定，也可以略作修正。譬如說，可以改成「除原有合法的居住與經濟活動外，禁止任何新的開發行為」。我也認為可以在適當條款內加上「特定水土保持區劃設在原住民族土地內時，應取得原住民族同意」。

水土保持法是中華民國唯一企圖認真介入水庫集水區管理的法案。除了水保法之外，其他法案都只能以零星的方式介入，例如自來水法對自來水水質水量保護區的規定。因此，水保法對水庫集水區的規範就彌足珍貴。民國 77 年行政院將水土保持法提交立法院時，在其「總說明」中說道：「臺灣地形陡峻、地質脆弱、颱風豪雨頻傳，地表沖蝕、崩塌及水庫淤積相當嚴重。近年來，山坡地過度之開發利用，促使沖蝕和崩塌益形嚴重，每逢颱風豪雨，常導致嚴重災害。根本解決之道，在於建立完善之水土保持法規制度，並積極推行各項水土保持工作。」撫今追昔，我們不能不感慨當初立法者的遠見與其後執法者的怠惰。27 年倏忽過去，水庫集水區內的不當開發只有越發嚴重，崩塌與淤積更是到了非常不堪的地步。如果到現在不但不能警覺事態的嚴重性，反而還要對水庫集水區作超大幅度的鬆綁，是任何守護臺灣國土者無法容忍的事。

