

## 議題研析

### 一、題目：從 823 中南部水患省思流域綜合治理之問題

### 二、所涉法律：

- (一)流域綜合治理特別條例
- (二)國土計畫法、區域計畫法、都市計畫法

### 三、探討研析

臺灣因為山多陡峭，溪流湍急短促，每年皆有颱風豪雨等災難來襲，加上全球氣候變遷所帶來的極端暴雨，各地的水患越趨頻繁，所造成的損失越來越慘重。為解決水患問題，民國 95 年行政院通過「水患治理特別條例」（業於 103 年 1 月 26 日廢止），以特別預算編列 8 年 1,160 億進行「易淹水地區水患治理計畫」（102 年到期），嗣於 103 年 1 月立法院又通過「流域綜合治理特別條例」，以「特別預算」編列 6 年 660 億做後續治水工作。然今（107）年 8 月下旬中南部連續多日暴雨造成許多地區嚴重淹水，災情超乎想像。外界質疑，政府投入龐大的治水預算，似乎治水成效有限。然客觀而言，中南部在治水後區域排水之承受雨量，確實已大幅提高，故此次水患，顯示水利工程手段之侷限。

「流域綜合治理特別條例」第 1 條提出推動流域總體治理要「以國土規劃、綜合治水、立體防洪及流域治理等方式進行水患防治工作」，然實務預算之重點仍放在排內水、阻外水以及防暴潮的工程，對於非工程的行政管理及非結構性措施之運用，並未重視，故難以達到治水之綜效，檢視我國在推動流域綜合治理之問題，略為：

- (一)河川流域管轄事權分散

目前我國河川流域管理機制，並非以整體流域專責機關進行管理，治水分工極度繁複，係以中央為主管治水之事權，又依業務性質分散在不同部會掌管，區分為農業體系(農業委員會、水保局、林務局、縣市政府農業單位)、水利體系(經濟部水利署、縣市政府工務局或水利單位)、都市防洪體系(內政部營建署、縣市政府工務局或都市計畫與城鄉發展單位)，不僅跨部會且位階不一。

## (二)治理策略偏向排水硬體設計

目前流域治理策略主要針對河川主流與支流進行水利工程整治，包含上游野溪治理、都市雨水下水道系統等，係以排水第一為導向設計，對於外水部分多採取隔離策略，為了達到有效的防洪效果，主要針對河川、水系進行所謂的「防洪治水」工程，其中包含築河堤、疏洪道、防水閘門、河道疏浚等硬體工程，目的在建立一套強大的排水系統，透過各種水路管道將都市中的內水往外送，在第一時間將洪水排出、排除。相對地，立體治水的滯洪概念，如海綿城市、滯洪池、洪泛區劃設及管制等，因推動上較為困難，難成為優先的施政重點。

## (三)空間規劃對「水患防治」與「水資源利用」之整合不足

透過國土規劃以保障穩定的水資源供給並防治水患，應為都市及區域規劃之重要議題。然過去我國國土規劃都是以提升土地開發利用、高度發展產業經濟為重心，治水或水源供應反淪為配角，因此，許多地方有過度開發或超限使用問題，部分易受災地區甚至仍規劃為高密度開發地區，加重水患及供水之問題。

近年來都市計畫或區域規劃面向中，雖已開始重視水資源管理，將治水或用水的供應視為規劃議題中之限制條件，

但在都市發展為主軸下，與水資源管理有關的洪泛區、堤線調整、建成區與新發展區土地使用管制的檢討與調整，有難以落實之困境。相較於國際間，為因應全球氣候變遷的挑戰，提出「因地制宜、與水共生」的空間治理思維，推動「還地於河」的作法，我國現行的空間規劃制度及國土計畫法等相關管制法令，在水資源以及都市洪災議題的因應與整合機制，尚有不足。

#### (四)減災所採之非結構式策略及公共參與機制仍待加強

過去我國的減災政策大都著重於「結構式」的政策取向，強調以工程技術解決天然災害對於生命與財產造成的威脅。然而，近年來愈來愈多的災難管理學者認為唯有從「非結構式」的途徑才能降低天然災害的威脅。以流域綜合治理而言，除了透過水利署區域排水與河川治理之相關計畫進行結構性與工程性的整治外，相關非結構性行政管理之配套措施，如都市發展策略、國土保育規範、法規系統、決策支援體系、都市對災害的承受力、恢復與轉變機制、保險與財務獎勵機制等調適策略，未能同時推動，致大幅削弱結構性治理策略的執行與預期效益。這些非結構式方法的形成與推動，需要居民與官方的相互合作，因此新的水患治理概念非常強調民眾參與機制。

### 四、建議事項

- (一)為解決「流域特定區域計畫」缺乏部會組織協調聯繫，造成土地管理與流域管理上各機關所產生的衝突與重疊問題，建議推動流域治理平台機制，明確規範各級政府之權責分工與合作架構。
- (二)檢視 823 中南部嚴重淹水地區的狀況，並非全然是治水工程不足所致，因此，建議應重新賦予流域綜合治水之發展定

位與推動思維，據此建構工程與非工程方式之跨流域或跨轄區之治理推動平台。例如，透過平台促成縮短流域綜合治理計畫之用地變更時程，以及加速相關業務的執行、協調、整合和推動。

(三)依據國土空間治理之「水患防治」與「水資源利用」整合思維，檢討現行流域綜合治理計畫，據以推動河川全流域之出流管制及土地開發利用或變更使用計畫，作為後續相關治理計畫之規劃設計參考。

(四)鑑於各地區所遭遇水患的主要原因不同，其成因可能多元且複雜，無法單憑水利工程手段解決，因此，建議防減災及治理方法，應納入工程外之其他非結構式策略，並配合各地區需求彈性調整，以達防治水患之綜效。

(五)面對極端氣候的環境，抗洪防災是全民必須面對的課題。因此，在水資源保育、生態環境保育與水災防治的議題上，重視民眾參與已是世界潮流，建議政府應建立獎勵機制，鼓勵民眾參與，使得治水策略的形成，能貼近社區的尺度，以找到最符合在地、有效的與水共生的措施方法。

撰稿人：陳耀東