內政部區域計畫委員會第 295 次會議紀錄

時 間：100 年 8 月 4 日(星期四)上午 9 時 30 分

地 點：營建署 6 樓 601 會議室

主 席：江主任委員宜樺

簡副主任委員太郎 代

(依各級區域計畫委員會組織規程第 10 條規定，主任委員不能出席會議時，由副主任委員代理主持)

記錄：林漢彬、望熙娟

出席人員 (略，詳後簽到簿)

壹、確認第 293、294 次會議紀錄

決議：第 293、294 次會議紀錄確認。

貳、討論事項：

第 1 案：審議屏東縣長治鄉「農業生物科技園園區土地使用變更編定計畫」變更開發計畫案

決議：本變更案請申請人整體通盤檢討規劃留設區內各廠房用地之出入口或另設收集道路以滿足未來進駐業者運輸需求，並組成區域計畫委員會專案小組進行會勘討論。

第 2 案：澎湖縣政府建請本部營建署陳報行政院同意該縣成功、興仁及東衛等 3 座水庫集水區，依自來水法及飲用水管理條例等相關規定管制案

決議：

- 一、按本部 99 年 6 月 15 日台內營字第 0990804311 號公告「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫(第 1 次通盤檢討)－因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制」(以下簡稱「變更一通」)有關重要水庫集水區定義「指現有、興建中、規劃完成且定案(核定中)」，作

為供家用及公共給水者」，依經濟部水利署與會代表意見，澎湖縣成功、興仁及東衛 3 座水庫仍屬重要水庫集水區。

二、針對經濟部 99 年 10 月 12 日經授水字第 09920223840 號函查認之 22 座重要水庫集水區，是否皆應列為變更一通中依據土地資源因素所劃歸之限制發展地區抑或得就各重要水庫集水區之條件不同而可採因地制宜方式處理一節，請經濟部、行政院農業委員會及行政院環境保護署等相關機關，分別就台灣本島及離島地區重要水庫二部分表示意見，送請本部營建署整合意見後開會研議，獲致具體內容再提請本部區域計畫委員會討論。

參、臨時動議：無。

肆、散會（中午 13 時 00 分）

附錄 區域計畫委員會委員及機關代表發言意見摘要

第 2 案：澎湖縣政府建請本部營建署陳報行政院同意該縣成功、興仁及東衛等 3 座水庫集水區，依自來水法及飲用水管理條例等相關規定管制案

◎經濟部水利署

- 一、澎湖縣成功、興仁、東衛 3 座水庫，依水質、地形及水文狀況，確實與一般水庫不太相同。整區地形平坦，地質岩石較多，所以符合限制發展條件是微乎其微。
- 二、過去水庫管理上，有環保署訂定之飲用水管理條例及水利署訂定之自來水法，對於水質管理，已達很好效果。
- 三、不過擔憂的是變更一通公告實施後，重要水庫集水區全部列為限制發展地區，因目前公告之重要水庫計 22 座，集水區面積約 5000 多平方公里，尚有 41 座重要水庫尚未查認公告。所以，按變更一通重要水庫集水區定義，未來尚有 41 座水庫須劃入重要水庫，重要水庫全數查認公告後，集水區面積約占台灣土地總面積四分之一，亦即台灣土地總面積的四分之一將受到限制發展。
- 四、所謂重視水庫是在反應水質，可是對水質方面要求嚴格，目前有自來水法及飲用水管理條例相關規定進行管理，在達到前開相關法規規定原則下，本署同意有限度開發，這才符合實際情況。

五、重要水庫集水區全數查認公告後，將近 9000 多平方公里，事實上水庫集水區範圍內有災害、危害、地質考量是很小部分地區，但目前集水區範圍卻全被限制發展。比如石門水庫約 750 平方公里，曾文水庫約 500 多平方公里，而有災害條件的地區僅有小部分土地。

六、建議變更一通限制發展地區項目中，刪除第 15 項「飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區」及第 16 項「重要水庫集水區」，因有自來水法及飲用水管理條例相關規定進行管理，對於水質及水量的保障已經作到非常徹底。至於依土地管理的眼光來看，將第 15 項及第 16 項之地區全數劃歸為限制發展地區，有點偏頗。所以建議第 15 項及第 16 項能進行修正，如果無法修正，因澎湖縣政府有需求，且是第 1 件提出建議解除限制發展地區之案件，該府已將問題呈現出來，建議主席裁示澎湖地區是否可依據澎湖縣政府建議，因為離島地區地質水文方面之特殊性，能夠排除限制發展地區之限制規定。

◎委員一

一、依經濟部水利署的評估，目前澎湖縣成功、興仁、東衛 3 座水庫之供水狀況如何？是否符合重要水庫？而重要水庫原本想法及定義為何？請經濟部水利署說明。

二、依澎湖縣政府簡報，澎湖縣成功、興仁、東衛 3 座水庫，如修改為條件發展區，東衛水庫週邊將納入馬公

擴大都市計畫，藉此方式管理，而另外 2 座水庫週邊有何管理想法，請澎湖縣政府補充說明。

◎委員二

- 一、澎湖水資源確如澎湖縣政府簡報及水利署論述，地下水庫長期扮演重要角色，近幾年海水淡化提供水源，枯水期時水庫提供水量降低很多。
- 二、澎湖縣成功、興仁、東衛 3 座水庫集水區範圍內之 11 個聚落，雨、污水分流工程進行狀況如何。
- 三、劃設重要水庫並沒錯，但可檢討其劃設範圍，如考量集水區範圍特性、排水狀況（如沒有直接排入湖庫或者作適當截流），來有效確保水庫水質與水源的安全。在這樣條件下，也許可重新思考集水區範圍與湖庫連結之空間條件，似可因地制宜進行檢討。
- 四、檢討河川被劃入水質水量保護區範圍時，也有類似問題存在，排水是否直接排至河川，或排至內陸排水系統再引到相關區域，建議請自來水公司及澎湖縣政府將實際狀況反應出來。澎湖縣成功、興仁、東衛 3 座水庫集水區，與自來水水質水量保護區及飲用水水源水質保護區之範圍，某種程度應要競合，惟目前看起來前開 3 區之範圍有些許不同，自來水公司應本諸主管機關立場就這部分作論述。

◎委員三

- 一、今年 5 月區委會辦理擴大澎湖馬公都市計畫之現地會勘，順道瞭解水庫情況，因澎湖縣特別訂有「澎湖縣非都市土地一般農業區農牧用地或養殖用地興建住

宅計畫暨變更編定審查作業要點」，很訝異農地大規模開發，如果市場確有農變建大規模之住宅需求時，用水需求也會大幅提高，水庫就應更屬重要，惟澎湖縣政府說明反而認為水源、水庫是不重要的。

二、雖然理解澎湖縣政府說明澎湖水庫蓄水量不足，惟目前氣候變遷，雨量何時會有難預測，且現勘時發現水庫週邊就有建築開發行為，所以，重要水庫集水區被劃歸為限制發展與不被劃歸為限制發展之範圍差異有多大，周邊發展影響為何，因可能會由個案（離島地區）衍生為通案處理之問題。

三、因海水淡化成本很高，請說明每天澎湖需多少噸水，利用海水淡化增加成本多少；另地下水庫位置及功能為何。

◎委員四

依會議資料 79 年審議規範所列之重要水庫計有 33 個，即包含澎湖縣成功、興仁及東衛等 3 座水庫，嗣內政部依據經濟部 99 年 10 月 12 日查認之重要水庫集水區範圍，於 100 年 2 月 23 日公告為區域計畫限制發展地區之 22 座重要水庫，仍包含澎湖縣成功、興仁及東衛等 3 座水庫，所以從 79 年公告之 33 座重要水庫至 99 年公告之 22 座重要水庫，澎湖縣成功、興仁及東衛等 3 座水庫皆為重要水庫，與剛才經濟部水利署意見似有矛盾。

◎委員五

一、剛才澎湖縣政府多在說明水庫目前使用狀態，我認為本議題重點在於澎湖縣未來的整體發展，因為澎湖縣

成功、興仁及東衛等 3 座水庫對於澎湖縣影響很大，其實是涉及澎湖縣有沒有 20 年、30 年的計畫，剛才也提到未來澎湖有一些發展想法及擴大都市計畫，但今天有關用水需求係以 3 萬噸說明，未來配合澎湖擬發展的產業，可能釋出相當多土地，如果產業需水量又高，有關未來用水需求之預估是否納入考量，這部分澎湖縣政府的說明非常不足。我比較關心澎湖未來遠景及用水關聯性，但今天澎湖縣政府並未說明。

二、有關呆水位問題，顯示水庫功能已經喪失，這究竟是因還是果，還有呆水位的問題是何時發生；另簡報亦提到引水工程一直在作，到底是引水進來還是引水出去，這是整個系統關聯性問題，也很重要。

三、誠如剛才說明澎湖與台灣的條件確實不同，想瞭解水庫集水區是如何劃設？自 79 年迄今澎湖縣成功、興仁及東衛等 3 座水庫皆為重要水庫，其集水區劃設是否有不同條件，如要劃出重要水庫是否有討論空間。

四、澎湖縣成功、興仁及東衛等 3 座水庫即便沒有供水功能，在颱風季或豐水期時，這 3 座水庫是否有蓄洪功能。

◎委員六

利用海水淡化成本這麼昂貴，澎湖縣賣給民眾的生活用水價格是否與台灣本島相同還是較貴，其超出費用是否由自來水公司吸收，請自來水公司說明。

◎經濟部水利署

一、剛才委員針對重要水庫的指教多偏向水質及水庫的重

要性討論，我們當然也認為水質很重要，尤其是澎湖地區水質非常重要，有自來水法、飲用水管理條例等相關法規，以及相關管理機關、目的事業主管機關等處理這些水庫問題，就是在保護水質，對於水質大家絕對放心。

二、但有一盲點就是重要水庫集水區是否等於限制發展地區，請大家詳加考慮，重要水庫集水區面積這麼大，為什麼全區都限制發展，與水質有絕對關係嗎？我認為沒有絕對關係，因為集水區的水質有很多法規及機關在管理，除非限制發展區與重要水庫是等同，且劃為限制發展區的條件應是有防災或環境敏感等需要才須被限制發展，重要水庫集水區的重要性是水質，它是民生用水，我們認為重要水庫很重要，水利署能確保防洪功能，但卻被限制發展，不知重要水庫與限制發展是否有對等關係。

三、有關水庫集水區係以取水口以上的稜線劃設其範圍，也就是分水嶺流到流域來的水都匯集到最低點，自來水水質水量保護區的範圍也是同樣劃設，但飲用水源水質保護區劃設範圍較小，所以3區範圍會有些許差異，但是確保水質有相關法規管理。

四、澎湖縣水質絕對是重要，因為水資源缺乏，不得已才會買海水淡化較貴的水，不然保證缺水。所以為確保用水供應，目前水庫盡量蓄水，並使水質好，不足部分用海水淡化或地下水。本署為什麼認為澎湖縣成功、興仁及東衛等3座水庫是重要水庫，因為位屬缺

水地區，水庫當然是很重要。不過水庫條件還是要看老天，一年只有接近台灣降雨量的三分之一，水庫自完工迄今很少蓄滿，水資源非常缺乏，需要好好保護，所以重要是在水質及水量，但是與限制發展及環境敏感是否有相對關係是存疑的，按變更一通重要水庫集水區定義，未來集水區面積約占台灣土地總面積四分之一，因屬限制發展地區將受到限制發展，影響層面很大，建議找出重要水庫集水區範圍內哪些地區是符合限制發展，才是務實作法。

◎委員七

- 一、未來擴大都市計畫、農業區變更為住宅區及觀光引進等開發案，其用水需求量有多少；澎湖縣政府提到用水需求將增加，係利用海水淡化或自來水，用水量差異為何，又自來水公司是否有因應海水淡化擴充之相關計畫。
- 二、如重要水庫集水區由限制發展區調整為條件發展區，有關土地使用與效益的差異為何。

◎台灣自來水股份有限公司

- 一、依澎湖縣政府說明水庫蓄水量就是不足，而海水淡化成本相當高，至 104 年擴充至 1 萬噸，公司成本負擔相當沉重，因為目前水價未調整。
- 二、海水淡化水比水庫水的品質好，目前是單一水價，每賣 1 度水就虧 20 多元，由水公司自行吸收。

◎委員八

請問縮小水庫集水區範圍，水庫蓄水量是否會影響。

◎經濟部水利署

水庫集水區與水庫蓄水量成正比。

◎委員九

- 一、認同澎湖縣政府提出該縣之自然環境條件及水庫特性與台灣本島不同。
- 二、但從整體發展、水資源缺乏及用水增加等角度來看，澎湖縣 3 座重要水庫如剔除不劃歸為限制發展地區，我認為對整體水資源供需、蓄水功能及海水淡化提供，都是政府很大負擔。
- 三、即使水庫蓄水供水功能降低，其實還有蓄水及供水作用，應要繼續維持。設法減少滲水，可用簡易方式，使滲水速度或滲水量減緩，增加蓄水功能，並將雨水或家庭用水回收再利用。目前其他國家對於水資源處理及加強再利用，多不遺餘力。所以，從整體性來看，縮小集水區範圍及放寬管制，應慎重處理。

◎委員十

- 一、剛才水利署提到重要水庫集水區是否就應劃歸為限制發展地區，這部分其實是區域計畫通盤檢討時討論定案，係因應氣候變遷，並考量水資源保護與土地使用管制的關係是重要，是否要挑戰這問題，應不是本案可以談的，而是要更嚴謹討論。未來台灣四分之一的土地可能面臨此問題，所以劃為水庫集水區，是否可容許其在土地使用管制上有所不同，建議水利署提出更完整說明，讓區域計畫可以檢討，不過那是更高層次的問題。

二、本案澎湖縣 3 座水庫依既有法令，應依變更一通管制原則使用，除非水利署認為 3 座水庫不屬重要水庫，不過依相關單位說明及文件，認為還是重要水庫。另澎湖縣政府對於委員垂詢用水量及放寬管制的差異說明不足，應補充。

◎委員十一

- 一、本案牽涉重要水庫定義，如果定義還是以民生用水為主，澎湖縣 3 座水庫就是重要水庫。
- 二、重要水庫集水區範圍，我認為可因地制宜，依水文及地形實際狀況，考量集水區與水庫蓄水之間關聯性，或許可就集水區範圍進行適當檢討，使水庫蓄水來確保達到水質及水源的安全目標。
- 三、依「澎湖縣非都市土地一般農業區農牧用地或養殖用地興建住宅計畫暨變更編定審查作業要點」第 5 點第 1 項第 3 款：「位於水源、水質、水量保護區或水庫集水區者，但經設置污水處理設施，其放流水可符合標準者，不在此限。」規定，是否因區域計畫將重要水庫集水區劃歸為限制發展地區，而無法依前開要點規定辦理變更。

◎委員十二

- 一、從財務上考量，利用海水淡化供水，自來水公司每年將增加 3 億成本。
- 二、澎湖縣 3 座水庫集水區範圍內，目前約有 100 多件農變建之案件在申請或開發，該集水區好像不屬於限制發展地區，也可有開發案件申請，所以澎湖縣政府目

前提出解除限制發展地區之限制，對於環境的差異並不是很大。

三、水利署回應有關限縮水庫集水區範圍與蓄水量成本比，好像有點矛盾，限縮水庫集水區範圍後將使水庫功能更缺乏，環境成本要考慮。

四、如果同水利署說明本案重要水庫集水區不劃歸為限制發展地區，其他重要水庫可能比照辦理，個案將變成通案處理，引發的社會成本要考慮。

五、限制發展地區不是不能調整，關鍵在於調整標準，如認為限制發展地區範圍過大，惟範圍多大才屬合理，應有客觀理由，限制發展地區調整為條件發展區就是可發展，同意其他委員論點，應慎重作完整性通盤考量。

◎作業單位

過去針對重要水庫集水區權責引發相當爭議，集水區管理單位包含水庫蓄水範圍為水庫管理單位、山坡地部分為農委會水保局及上游林地為農委會林務局，因管理單位複雜須釐清，本部曾提報行政院，針對水庫集水區應有整合管理單位，行政院回復配合組織再造後再作處理。所以現階段之水庫經營管理，有關水庫集水區暫由經濟部查認，如屬重要水庫，交由內政部公告管制。

◎委員十三

本案係因變更一通公告實施後，有關限制發展地區規定從嚴所造成，問題並不是要解除重要水庫集水區，而是不要劃歸為限制發展地區，如果澎湖縣政府希望 3

座水庫解除重要水庫集水區，並不須提送區委會討論。本案內政部認為問題癥結為可否劃出重要水庫，而水利署認為集水區有其一貫邏輯仍為重要水庫，因 2 機關看法不同，建議 2 單位再討論協商。

◎委員十四

如果水庫集水區範圍縮小，是否對於水庫集水區的限制發展就有調整空間，請水利署說明。

◎經濟部水利署

- 一、79 年就有重要水庫集水區，嗣有自來水法及飲用水管理條例管理，行之有年相安無事，目前為了土地管理，就將重要水庫集水區限制開發，我認為重要水庫與限制開發不是對等關係。水庫是很重要，但不等於整個水庫範圍都不能開發，所以，水庫集水區範圍是否能縮小，因目前重要水庫集水區定義明確，除非重要水庫集水區定義修改，否則重要水庫集水區範圍不可能修正。
- 二、澎湖水庫同澎湖縣政府說明沒有土石流，地質都是岩盤，是安全的，水質又非常少很可貴，如將其限制發展，我認為是矯枉過正。對於整個區域的發展，建議有條件發展，所以，本案如不受變更一通限制開發，只是回歸到現狀，並不會衍生連鎖效應。如果澎湖縣案例不受限制開發，台灣本島重要水庫集水區亦不受限制開發，應不會有問題，因重要水庫仍然公告，雖不納入限制發展地區，但卻是有條件的管理。
- 三、應務實針對環境敏感或土石流災害地區劃為限制發展

地區。

◎作業單位

剛才水利署提及「重要水庫調整為條件發展地區」議題，本署於辦理中部區域計畫第二次通盤檢討時，曾提請本部區域計畫委員會討論，即政策上如水利主管機關認為重要水庫劃歸為限制發展地區，是土地主管機關額外加諸的管制，其實對於水源、水質及水量影響是不大，本署當時建議是否將重要水庫調整為條件發展地區，未來透過開發審議過程處理，惟該次會議多數委員認為目前水庫集水區之管理未定論，如有災害發生，無法歸責於相關單位，所以該次會議結論為俟水庫集水區之管理權責明確後再予處理。

◎委員十五

- 一、依區委會及內政部立場，應尊重各目的事業主管機關，如農業發展條例第 10 條規定，本部區委會審議農業用地變更案件時，須徵得農業主管機關同意，非本部區委會審查同意即可。同樣，為保護水庫及水源水質，經濟部水利署依相關規定查認之重要水庫集水區，區委會係為協助目的事業主管機關，如果沒有區域計畫相關規定，因水庫集水區主管權責不清，對於該區域可能就沒有整體保護。
- 二、水利署基於水利主管機關立場，澎湖縣 3 水庫是否屬重要水庫，仍請水利署表示。
- 三、如果解除重要水庫集水區之限制，將使自來水公司每年虧損可能上看 10 億。

四、本案區委會還是尊重目的事業主管機關意見，所以決定在水利署，如澎湖縣 3 水庫解除限制，可能產生骨牌效應，其餘公告之 19 座集水區亦擬提出解除限制，屆時 22 座集水區都無法保護，且未來發生水災或缺水時，因係區委會審查通過，將責任丟給區委會。

◎經濟部水利署

- 一、對於缺水地區水質的開發及保育，是水利署的工作重點，我絕對不同意這樣開發就把水資源浪費，這是不可能。
- 二、澎湖地區機場，水利署作到下雨時地面水截流至水溝收集利用，水資源非常珍貴，澎湖地區的困難在於蒸發量大，地形低，無法將雨水阻攔，風一吹水就跑掉，先天條件就水資源不足，水資源當作黃金保護，不得已才利用海淡廠。
- 三、水資源管理計畫很多，包括山坡地保育利用條例、環保署環評開發條件及目的事業主管機關追蹤污染行為等，等到機關整合，可能假以時日，惟限制發展就可解決相關問題嗎？
- 四、未來還有 40 幾座重要水庫集水區不敢公布，因為公布後就受限制發展，所以我認為區委會將重要水庫範圍全劃為限制發展地區，有點草率。

◎委員十六

第 43 頁重要水庫定義明確，水利署很難將澎湖縣 3 座水庫不劃入為重要水庫，今天討論重點應是限制發展地區是否還要限制。

◎作業單位

- 一、最近參加行政院召開經濟部提報水庫集水區相關治理或特別預算案會議，相關內容向各位報告，目前水庫集水區沒有明確的主管機關，針對重要水庫集水區應作何種積極管理及相對土地使用應配合作何種管制，迄今並沒有相關規定，惟目前石門水庫集水區特別條例及最近通過的南部穩定供水特別條例(包含曾文水庫及烏山頭水庫等)，前開 2 條例皆係針對集水區的治理所訂定的法律規定，所以，剛才水利署提到區域計畫對於限制發展地區規定過於草率等政策說法，與行政院相關會議的討論內容及所作政策並不一致，實有欠公允。
- 二、歷來重要水庫於區委會討論過程中，皆係依經濟部建議內容定義重要水庫，幾次區委會審查會議，本署也曾提案集水區管制可彈性處理，應回到各目的事業主管機關規定，但行政院 99 年 6 月核定之變更一通內容，有關重要水庫集水區及限制發展地區管制等規定，係經由經建會及行政院開會討論所獲之共識。
- 三、另尹政務委員啟銘討論南部供水條例時，經濟部提案多為水庫疏濬、清淤及其他替代人工湖計畫，本署提供意見認為水庫上游集水區會影響水庫壽命，所以上游管理比下游重要，當時政委認為內政部所提意見是重要，惟在重要水庫管理，經濟部提案分工是要由地方政府執行，剛才水利署說明水庫集水區依自來水法管理很好，試問石門水庫、曾文水庫、南化水庫及烏

山頭水庫等都是目前認定之重要水庫，是否都沒有管理上問題，甚至南化水庫台南縣長還提出抗議要將淤泥丟到行政院門口，在行政院協調過程，行政院無法約束縣市政府對於水庫附近違規行為(如開設土雞城)作何種土地管理，所以針對增加集水區經費編列，政委並未參採，嗣於提送至行政院會討論被退回，院長並宣示重要水庫集水區管理是水庫能否延續生命的重要關鍵。且在特別條例中，針對水庫治理完全沒有經費，行政院亦無法接受，並指示水庫集水區一定要加強經費及土地使用管制。

- 四、有關土地使用加強管理，現在水利署幾個作法，除特別條例預算內容、土地使用的調查、監測及加強管理，水利署都有編列經費在執行，還有一部分經費補助本署城鄉發展分署進行規劃，如果水庫集水區沒有明確管制規定，現狀會對於水庫壽命造成影響。
- 五、針對重要水庫的土地管理方式要有調整，必須考慮行政院幾次重要政策的宣示，如果澎湖縣因特殊情況可考量檢討調整，但通案性部分，行政院政策已經相當明確。