

治國必先治水 治水必先治心

文/周錫璋（前台北縣縣長）

編按：因為台北縣長周錫璋、台南縣長蘇煥智的邀請，本基金會曾於民國97年延攬相關治水專家學者前往台北縣、台南縣現場實地考查闢建溼地、潟湖及瞭解當地河川水患情形，就地召開治水研討會及大河論壇大型研討會，並從此建立了基金會與台南、台北兩地交換整治河川、保護生態知識、經驗的密切合作關係。如今，基於傳承考量，特邀請兩位卸任首長現身說法，暢談任內治水經驗，提供繼任者施政參考。

台北縣被稱為「大河之縣」，淡水河系的基隆河、新店溪、大漢溪貫穿全縣，流域橫跨五縣市，光是縣境內，就有19條縣管河川、72條區域排水。台北縣29個鄉鎮市，每一個都跟水脫不了關係。

當我上任台北縣長之初，面對的是一條重度污染的淡水河，一大堆逢雨必淹的市區，只有7%接管率的污水下水道系統，還有日益嚴重的全球暖化、極端氣候趨勢。於是，「治水」在第一時間，就躍上檯面成為縣政工作的主要議題。

我們很快就認清，治水不是單一議題，不能頭痛醫頭，腳痛醫腳。治水也不光是台北縣的問題，不能閉門造車，以鄰為壑。我們必須全盤考量水的來龍去脈，中央與地方，政府與民眾，縣市與縣市，三百六十度的思考水的問題。

於是，我們聘請水利專家李鴻源來擔任副縣長，統籌治水議題。提出了「治水白皮書」，從宏觀角度，要求「本標並治」，既善且美。我們同步制定「洪災防治」、「水質改善」、「河岸城市營造」、「水環境意識」等面向的目標與方針，並逐項訂出策略與時程，有層次、有秩序的推動治

水工作。

疏洪防災 平日疏導 戰時避禍

整治整治，水，「你不治它，它就整你」。這是我們對於治水必須先有的正確態度。所以「洪災防治」立即成為首要工作。我們以蓄、分、導、束、避等策略，來建立整體抗災防洪系統，並藉工程及非工程手段並舉，達到治本目的。

大家要知道，進了台北縣境，「區域排水」就是縣府的責任，大小溪流、大排容水量夠不夠？會不會髒臭？雨水下水道夠不夠長？排水溝、集水井、排水涵管夠不夠多？有沒有通暢？抽水機數量多少？抽水站有無防護？洪水預警系統有無建置？還有水質、淤積種種問題要同時兼顧。這些都是縣府必須時刻關注的任務。

所以，我們優先著手整治縣內各項排水設施，力圖做到「不淹、不淤、不臭」，解決低窪地區水患問題。

接下來，如果沒有妥善維護，再多工程也是廢物。隨便舉個例：我們清通雨水下水道幹管的工作被稱為「縱走」，這需要有人爬下狹小的人孔蓋，爬進口徑1.2米的幹管內，找出堵塞物，然後一點一點清出來。總共

有多長呢？559公里，差不多是1.5個中山高速公路的長度。

而且，都市開發一直在進行，人愈來愈多，地愈來愈少，地面水流去那裡？新板特區開發時思考到這問題，所以在大公園中做個人工湖，平時是水景，必要時就是滯洪池！

在我們努力下，原本台北縣新莊、蘆洲、汐止等十幾個易淹水區域，減少到兩個，現在還在進行一系列整治工程，希望把易淹水的區域降到零。

面對氣候異常，我們還建立了一套洪水預警系統，水利局有人24小時輪班，盯緊氣象局降雨模式預報，一有暴雨狀況，就通知災修廠商待命，以迅速排除各種堵塞或坍塌。並且建立一套以「早預警，少損傷，零死亡」為目標的危機處理標準作業程序，因應各類水患。

這套預警系統結合了產官學治水防災的專業人才與各類資源，到了颱風或暴雨開設一級防災中心時，台大教授會以其專業，協助縣府防災中心研判雨勢與洪峰走向，立即決定何處預先抽水？何處應堆沙包？那邊要先撤離？相關機具及救難單位應在何處待命？以便一有狀況，立刻馳援。

大家不要以為這些事很簡單，光98年、99年兩個年度，用在建置、清理雨水下水道的經費就達25.7億，其中只有1.7億來自中央補助，24億全由縣府編列。我們每年用在水利方面的經費約80億，差不多佔掉縣府一年總預算的十分之一。

由污返清

淡水河三十年來水質最佳

現在您走到河邊，可以看到魚在跳了，但這可花了不少工夫！

光一條淡水河整治，從民國52年到94年，歷經42年，花了約2千億，到我上任的時候，工廠最多的台北縣，仍是淡水河最大的污染源。

於是，我們決定透過「以治理取代處理」的策略，透過源頭（如重大污染源取締、鐵腕掃蕩砂石場、引入清潔生產等方式）與末端治理（如污水

下水道建設與截流措施、人工濕地/礫間處理等生態處理方式）多路共進方式，讓縣內淡水河、基隆河、新店溪等主要河川，在不到三年時間中，淡水河已脫離重度污染名單，達到三十年來水質最乾淨的改善效果，各式魚蹤開始重現北縣，甚至已消失好幾世代的和尚魚、烏魚都回來了。

我們能快速改善水質的主要的關鍵，就在於：「不偏信工程手段，把污水視為重要的水資源」。我們除了快速提高污水下水道接管率到30%以

上，更重要的是沿著大漢溪、新店溪，設置一連串人工濕地，將污水引導到人工濕地及礫間處理淨化後，再排放到河裡。如此每日可處理三十萬噸污水，將污水處理率提高到百分之八十，並省下超過九成工程預算，同時每座人工濕地都可轉型為生態公園，保持了河道水量，並可與教學相結合，將生態教學變成北縣的特色。

同時，北縣也領全國之先設立了「永續環境教育中心」，紮根住民環境意識，成為水治理中所累積的最寶貴



◆台北縣政府結合各局處鐵腕掃蕩砂石場。

社會資產。水治理成果，讓臺北縣民的生活不再聞水色變，開始遇水而樂。

河岸城市營造 臨河而居，見水則發

從整體發展的角度來看，一個大河之縣，必須讓治水成果與都市發展產生連結，讓無敵水岸美景成為市民居家的天然資產，才會創造可長可久的經濟動能，讓永續城市發展，成為不可破的信念。

這是一場整體性的大工程，是一場集生態、減災、都會休閒、城鄉優質環境營造等多功能於一的戰役，也是一次同時啟動「環境資產」、「環境

意識」雙向營造的過程，這些觀念與改造過程，將成為改寫二十一世紀北縣命運的動力。

以大碧潭改造與4.6公里新店溪河廊為例，我們不只正本清源的掃蕩了32家砂石場，幫碧潭清淤，同時將碧潭吊橋改造成光雕吊橋，將兩岸河邊街區改造成熱門的咖啡店、餐廳等風景商業區。原本髒亂的沙石場附近區域變成陽光運動公園，污臭的瑠公圳排水系統也變成不輸韓國清溪川的景點。使此地成為北臺區域城際休閒水岸最優示範案例，也成為啟動周邊都市再活化、再發展的成長引擎。

中港大排則是另外一例，這條跨越新莊、泰山等地的排水要道，以「不

淹、不淤、不臭」為先期整治目標，「藍色河廊」為景觀營造目標，創造台灣的清溪川和塞納河。如此不但解決低窪地區水患問題，同時帶動週邊地區發展。中港大排整治尚未完成，沿岸新莊副都心的土地價值就飆到每坪兩百多萬，便是這種成功模式很好的說明。

其他像板橋的涌仔溝併同特二號道路興建進行整治及綠化、424公頃大臺北都會公園、五股百公頃溼地園區營造、整治鴨母港溝與蘆洲地區兩個抽水站，都是同時解決長期水患，又創造永續美景的案例。在北縣，水利建設不再僅是污水截流、防洪抗災的灰色土木工程，而是結合工程與非工程手段，創造「既善且美」的流域，使台北縣成為引領全球城市治水之先的典範。

水環境意識 天人合一，總體治理

至此，我必須強調，以上所述種種治水成果，並非完美，只能說是盡力而已。原因是我國各種法令體制，限制了部門間的協調，上下間的整合，使得更好、更完整的治水方案無從提出，徒留許多遺憾。

以北縣新莊樹林地區塔寮坑溪整治為例，雖經過去各級政府投入大量經費，藉由水利工程手段已大大提升區域防洪抗災能力，但因無完整法令配套規範，且無流域總體治理思維，塔寮坑上中游沒有建立「開發總量管制」、「開發者負擔滯洪責任」的公



◆周錫璋縣長整治淡水河有成。

共管理機制，下游新莊、樹林地區再多防洪基礎設施的投資，仍無法根治區域洪患的侵襲，更遑論面對全球氣候變遷所帶來的意外災害。

若在中央政策支持下，北縣可全面清點樹林、新莊地區大型公有用地（或財務上徵收可行）之用地，將原有用地改設滯洪池，此大型滯洪池平日成為景觀園區，災時則成為減災設施，如此將改變原有都市屬性，讓大型滯洪池成為地區再發展引擎（如中國大陸蘇州工業區滯洪池周邊用地成為優質住宅區）。縣府可劃定都市更新再發展地區，啟動樹林、新莊地區再活化，藉由都市計劃手段（如發展權移轉）取得流域內每一開發基地的滯洪公共設施，藉以分散抗災能力，並促進每一地區的活化動力。

除了上述的「全盤活棋」與「整體皆利」策略外，中央與地方也應共同研擬法規，對中上游地區劃定治水防治區，爾後區內應由開發者負責提供滯洪設施之公共責任，若影響其財產權，則可評估容積移轉至下游更新區之模式，建立「流域間跨政府協作」、「上中下游治水整合」機制。

換句話說，治台灣之水，必須先治眾人之心。各層官員、民代、以及民眾，必須體認到全球氣候變遷之急迫危害，認知到治水之利亦將有益於開發成長。有了「大河之縣」，才會有「宜居之城」；有了「近水樓臺」，才會有「億萬豪宅」；能夠讓大家「親山面水」，看見「綠地水藍」，我們才能擁有真正的「永續城市」。

所以，要能長遠的治理台灣之水，先要建立宏觀、長遠的視野與觀念，衡估地方發展過程、上中下游全面、與長期公共投資效益等因素，並從國土資源、公共總體調度、都市管理手段、法令規範機制等面向，提出一個不單賴工程手段，不拘泥於單一部門，不限制於單一縣市的「全流域總合治水方案」，才能根本解決水患。

此一由「國家資源總體調度」總合治水方案，最需要者，就是中央與地方的充分協作，任何單一地方政府均無法單獨成事。

洪水不分黨派，水利歸諸全民

最後，我想以這些年的治水經驗，提供若干意見給各黨各派關心治水的從？政者參考：

一、洪水不分黨派，水利歸諸全民。

大禹治水、李冰修都江堰，曹謹開曹公圳，林家修大安圳，其主事者一人一代，但其利歸於萬世全民。這些福國利民的水利設施，未曾因改朝換代而亡，亦未因一家一室之衰敗而廢。同樣的，今天所有洪水，皆不能訴諸一黨一派之過；治水之功，水清之利，也不能歸於一家一室。大家要體認，治水是我們台灣所有人的責任，其利也將由所有台灣人所共享。各黨各派，各利益團體或營造廠商，都不應藉水利而圖利自己，而應以行善功德之心，共同完成我們的治水要務。

二、法令有權責，工程有分段，但洪

水才不管藍綠法規。所以要治好水，必須以流域管理的概念整體考量，配套施作，「中央地方共同治理」，跨縣市、跨部會的總體解決各種問題。

三、自助才有人助。地方不要把所有責任都推給中央，中央也不要一出問題就怪罪地方。有責任感的首長，必須將防災治水列為重要工作，提出規劃與需求，並全力維護。有菩薩心腸的中央，也必須擔起以往省府統籌與指揮的責任，協助地方解決水患問題。

四、事有先後，物有終始，排定優先順序關係總體成敗。如果先做美化工程而未解決水患，泥巴蓋頂還有何美景？所以首長不能急功近利，必須標本兼治，市民們先能安居樂業，才能安心享受美麗水景。

五、最後的最後，還是要強調，治水成敗的真正關鍵，取決於首長的決心和魄力。相較於淹一次大水造成的損失，再多治水預算都比放煙火值得。災前防患，災後復原，隨時掌握狀況，立即反應決斷，這些壓力、代價與煩雜，首長都必須一肩承擔。

衷心希望全台灣的人民，在可見的將來，皆能避開天災水患，而共享親水永續之利。我們的政府、朝野的各黨各派，若能以更寬廣的角度來對待治水問題，台灣必能更快的趨吉避凶，快速成為全世界永續親水的典範！