

## 大河論壇：綜合治水計畫（工程與非工程）

### 我國治水政策之現況與未來發展方向之探討

各位先進、各位嘉賓大家好：

李局長對於綜合治水各個面向的論述，十分精闢與完整，相信對於綜合治水觀念的推動有很大的幫助。治水對世界各先進國家來說，都是重要的課題，因為水災所造成的總經濟損失，金額上往往勝過其他天然災害，因此先進國家針對自己的國情，往往都會提出不同的治水政策。在此針對我國綜合治水政策的現況與未來發展的方向，根據個人過去對於各先進國家的瞭解，提出個人的淺見如下：

#### 一、我國治水政策現況：

治水政策在法律制度上的落實，可以由水道治理、洪氾管理與災害防救三個面向來觀察。以我國現況觀察，水道治理相關規定以水利法水道防護章及其相關子法為主，架構上可謂相當健全；又由於水利法施行迄今已逾六十年，水利主管機關對於水利法「水之蓄洩」與「水道防護」兩章執行，已深具經驗，實務上有諸多實例可供參考，其法制應屬完備成熟。

洪氾管理目前水利法並無專門規定，實務上多以水利法第六十五條第一項「主管機關為減輕洪水災害，得就水道洪水氾濫所及之土地，分區限制其使用」作為洪氾管理行為之依據，並以同條第二項「前項土地限制使用之範圍及分區辦法，應由主管機關就洪水紀錄及預測之結果，分別劃訂，報請上級主管機關核定公告後行之。」為授權依據，訂定法規命令以進行管理行為。現行實務上已有「淡水河洪水平原管制辦法」與「基隆河洪氾區土地使用管制辦法」兩個法規命令，而未有全國一致之洪氾區管理辦法；因此，洪氾管理制度在我國並未

全面實施。同時，我國因一向較為重視治理工作之執行，洪氾管理往往被認為是配合治理工作的暫時手段，亦即河川治理工作完成後，洪氾管理的管理手段就算仍然保留繼續實施，其重要性也會因為治理完成而大為減低。此種思維是不是符合目前行政院大力推動之「國土復育策略方案暨行動計畫」所揭櫫的減少「重型硬式工程」的政策方針？值得我們深思。

至於災害防救法制，我國災害防救法於民國 89 年才完成立法。我國災害防救法的規範範圍係以定義災害、劃分搶救災害權責、以及災害防救計畫與災害預防等相關規定為主。災害防救法係以內政部為中央主管機關，而各級地方政府（直轄市、縣市）則是各該地方的主管機關。災害防救法雖有規定水災的中央災害防救業務主管機關為經濟部（第三條第二款），並有災害防救必要資料收集與災害潛勢調查分析的相關規定（第二十二條），但是並沒有任何與洪氾管理相關的管制措施條文。由此可知，我國災害防救制度並未與洪氾管理制度整合，從而目前所能進行之洪災救災手段，僅及於洪災的預警、防止與減輕，以及災害發生時的搶救，對於洪災高危險潛勢地區的土地利用重新規劃或住戶遷移，則沒有相關規定可以作為法源依據。以下將我國與各先進相關的治水制度作一列表比較，如表 1，藉此探討是否有改進的空間：

表 1. 先進國家相關治水制度與我國治水制度現況比較表

國家	美國	歐盟	日本	我國現況
治水政策於法制面之落實	水道治理、洪氾管理、災害防救均有完整法制，且已建立相互配套措施	在歐盟法律架構下，要求全體會員國實施一致之治水制度	以河川法作為治水政策之基礎，特定都市則建立總合治水之新法制	僅有成熟之水道治理法律制度，洪氾管理與災害防救均有待加強
水道治理之法制	聯邦法制以洪水控制法為主，建立治理相	引進跨國流域治理之觀念，各河川均建立河	除有與我國相近之河川區域規定外，另有針	水利法水道防護章與河川管理辦法均有多年施行

	關規範。	川流域管理機構	對特定都市河川之總合治水法制	歷史與經驗
洪氾管理制度之探討	於國家洪災保險法第三分章中規定，為完整洪氾管理制度	歐盟洪水法即係一完整之洪氾管理制度	日本河川法規規定劃設位於河川區域之外河川保全區域，具有洪氾管理之作用	實務上僅依據水利法第六十五條於淡水河與基隆河流域訂定相關管理辦法，並未全面實施洪氾管理
災害防救法制之建立	1970 年建立災害救濟法，並與洪氾管理制度相配套	歐盟洪水法具有救災不得加重上下游河川國家災情規定	災害防救法體系與我國類似，河川法河川管理章中亦規定河川管理者之防災責任	災害防救法於 2000 年立法，目前尚未建立與洪氾管理之配套措施

## 二、我國推動洪災保險政策現況：

我國倡議推動洪災保險，已經有一段很長的時間。民國 83 年舉行的全國水利會議，就「研究建立洪災保險制度之可行性」這個議題，已經歸納出應「進行研究洪氾區劃設之標準方法」、「洪氾區土地利用型態」、「洪氾區管理規則」、以及「洪災保險法令」等建議執行方向；同年由中國時報舉辦的「水患與防洪排水研討會」，更有多位學者提出推動洪災保險的建議。民國 87 年舉行的「全國國土水資源會議」，也達成了「研擬推動洪水預警、防汛搶險與洪氾區土地管制等措施」的共識，並決議推動增列水利法第九十九條修正草案「為減免洪水災害造成洪氾區內人民生命財產損失，洪災保險法另定之。」然而水利法歷經八十八年、八十九年、九十二年與九十六年的四度修正，均未將上述共識列入修法範圍。洪災保險法制化，似乎仍在「紙上談兵」的階段。

民國九十三年七二水災後，財政部保險局與經濟部水利署再次宣示將推動洪災保險制度，並將地震、土石流等災害納入保險範圍，同時將配合國土管制以建立風險分擔。九十四年元月十九日，行政院院

會核定通過「國土復育策略方案暨行動計畫」，並於同年五月二十五日提出「國土復育條例草案」，送請立法院審議。於第六屆立法院第二與第三會期中，行政院均函請立法院將國土復育條例草案，列為該會期中應予優先審議通過的法案，可見行政院對此法案重視的程度。依據國土復育策略方案暨行動計畫所列舉的策略一、(三)所述，政府未來對於災害防救，將推動達成「有限政府責任」的目標，亦即政府僅提供災前預警、災時救援、災後遷居安置等人道救濟措施，而財產損失將以推動颱風洪水保險制度作為救濟之道。可見以目前政府政策宣示觀察，洪災保險的推動儼然成為政府未來施政重要方向之一，除非政府另行宣示轉變施政方向，否則洪災保險制度可行性之研究，應屬當務之急。

由以上之討論可知，無論美國、法國、英國，洪災保險制度的設計與實施，與該國國情及政策必然至為相關。我國目前僅有零星推動洪災保險呼聲，民眾仍尚未體認到洪災保險的重要性。未來如果想要落實洪災保險制度，恐怕應該先行思考如何設計適合我國的制度。以下茲就美、法、英三國洪災保險制度與我國現況之比較，製表如表 2。

表 2. 美、法、英三國洪災保險制度與我國推動洪災保險現況比較表

國家	美國	法國	英國	我國現況
洪災保險之承保	國家洪災保險計畫承保，民間業者僅代為銷售	民間保險業者對人民承保，國營公司對民間業者提供再保險	完全由民間業者承保，政府並未參與	未建立洪災保險制度，僅民間業者有附帶將水災險列入保單者
洪氾區之劃設	以基準洪水（100年重現期距洪水量）為基準。	依風險分低、中、高三區，其基準目前並無英文資料可查詢	依風險分低、中、高三區，河川區低風險區為1000年重現期距洪水	目前僅有依據水利法第六十五條訂定之洪氾管理措施，無公開之管制標準
洪災風險與保	與保費高低相關，屋主降低風	與保費高低無關，由財產保險	由民營保險業者決定	目前因無洪災保險制度，無法建

費關係	險即可降低保費	標準保單加上一定成數		立保費計算機制
洪氾管理措施	多以降低保費作為經濟上誘因	與保費並無直接關係，純粹係降低洪水風險	降低洪水風險之另一目的係為維持民間業者承保洪災保險意願	目前僅有淡水河流域與基隆河流域曾訂定管理辦法，與洪災保險無關
財務狀況	1986 年以來維持近二十年自給自足，但因 Katrina 洪災而不得不向國庫舉債	政府負擔再保險公司之財務，不足時由政府撥款補助，並考慮是否調高保費	完全由民間業者承擔財務問題，因此，民間業者對於政府洪氾管理措施時常表示不滿，並要求加強，但政府表示十年來洪氾管理經費已提高兩倍	雖有建立洪災保險制度之呼聲，但因缺乏災損調查資料與災損曲線等關鍵要素，目前仍無法進行有效之財務評估

### 三、我國未來綜合治水政策發展方向的建議：

為因應未來全球氣候變遷之趨勢，治水制度的興革需由先行擬定政策方針做起，始能具體推動。由以上的討論，我們可以提出未來治水政策發展方向的建議如下：

1.我國對於推動洪災保險制度實施，目前仍屬研究階段，尚未有一定結論；目前唯一較能代表政府立場的宣示，就是前述二、提到的國土復育策略方案暨行動計畫策略一、(三)的「有限政府責任」目標，以推動颱風洪水保險制度作為救濟財產損失之道。但是我國目前缺乏全面性的災損調查資料，也沒有完整的災損曲線建置，因此在洪災保險是否應列入國家未來政策目標的討論上，確實缺乏實證研究。

有許多人認為，美國與我國環境差異甚大，如果因此認為美國式洪災保險制度（即劃設不同分區以決定洪災保險保費，期使保費與風險成比例）無法成為我國未來推動洪災保險的藍本，我國仍可考慮其他不同目標的洪災保險制度，如法國制度（政府規定齊一之保費費

率，於標準產險保單加徵，並由政府成立之再保險公司擔負再保險責任）、英國制度（政府盡力做好洪氾管理工作，以換取民間保險業者願意完全承保洪水風險），荷蘭制度（政府成立天然災害基金以承擔民間保險公司不願承保之洪水風險）澳洲制度（洪災風險於鄉村農業區較大，故其制度設計係針對鄉村地區）等，均有其參考之價值，未來均可為洪災風險分配政策研擬借鏡。

2.我國目前對於河川管理的目標，仍限於河川管理辦法第三條所列以治理、防汛、搶險...為主之項目。如以現今歐盟經驗觀察，歐盟已演進至全面性以水環境為主軸之流域管理制度。同時，歐盟引進經濟分析方法作為河川劃設的必要項目之一，並於流域管理執行中大幅增加經濟效益分析的份量，此種先進觀念確實直得參考。

3.我國目前對於河川管理，除水利法水道防護章的相關規定外，所依賴者僅有河川管理辦法；而河川管理辦法又屬於法規命令位階，性質上僅能於法律授權範圍內規範細節性與技術性事項，未來如有強化河川管理的需求時，河川管理辦法的拓展空間實為有限。如我國未來沒有效法歐盟水環境相關立法的考量，似亦可考慮效法日本河川法的立法，將河川管理辦法提升為法律位階，使我國也有以河川為主體的河川法立法，並藉以重新整合河川區域內各種劃設方式。此外，對於洪氾管理的實施，如果美國與歐盟的制度難以效法，則可以參考日本的經驗，如劃設以一定寬度為限的「河川保全區域」，藉此達成洪氾管理的需求。如果未來我國不願立法建立完整的洪氾管理制度，或者洪氾管理制度的立法遭遇困難時，河川保全區域也是另外一個可行參考的模式。但是這並非單純的文字討論即可得到答案，而是有待技術面與經濟面的研究深入分析後，始能作成是否建議採納「河川保全區域」立法模式的結論。