

以跨域管理機制解決統管流域水資源問題
—以波多馬克河看淡水河流域

**Solving the water resource management
problems with Cross-Regional Management
mechanism — To exam Tamsui River with the
experience of Potomac River in US**

鄭詩涵

Cheng, Shih-han D.

中華大學經營管理研究所公共管理組

Public Administration Sec., The Graduate School of Business
Administration, Chung-Hua University

摘 要

回顧近年來媒體上報導台北縣市之間，諸如因「共飲翡翠水」或「北市擁水自重」等議題衍生出的爭端，造成中央與北縣市之間關係緊張與對立。其中包含水資源調配、水價制訂與水權歸屬等問題，必須藉由北縣市共同賴以供水的淡水河流域來檢視。因淡水河流域屬北縣市共管，致使在流域統管上，必須跨越不同的行政區域，牽涉的層面包含中央與地方政府之間或地方政府彼此之間。因此，大台北地區的流域管理不僅有縱向的上下隸屬府際關係，還有橫向的平行跨域關係。

本文以波多馬克河（Potomac River）流域水資源之相關問題，與淡水河流域作為比較研究，藉此探討波多馬克河流域衍生之相關問題。從地理位置上來看，波河位於美國首都華盛頓特區（Washington D. C.）位於馬里蘭（Maryland）與維吉尼亞（Virginia）州界，同時成為該地區都會快速發展的用水主要來源。這樣的地理疆界關係，使得聯邦政府與馬里蘭州、維吉尼亞州三方之間，與我國中央及北縣市之間存在相似的府際關係背景。而在所共管的流域波多馬克河上，各州為其管理權責與利益關係，產生諸多跨區域性的衝突問題，造成州際之間的爭議與抗告長達二百年歷史之久。

因此本文針對北縣市統管淡水河流域的問題來探討，並以馬里蘭州、維吉尼亞州共管波河流域作為參考借鏡，希望能建立適用於我國在處理流域水資源的統管機制，並以府際協調決衝突，建立協力合作的府際關係。

關鍵詞：

流域、水資源管理、統管流域、水權（water rights）、府際協調、跨域管理

Abstraction

The disputes of water issues between Taipei city and county on mass media such as “Sharing drinking water from Feitsui Reservoir” and “Taipei city monopolizes water resource of Great Taipei area” in recent years, reveal the long time tension of relationship and confrontation between Taipei city and county governments. Among those disputing issues, main issues are water resource allocation, water pricing, water rights and etc. Those issues must be resolved by considering from the entire Tamsui River basin perspective. Due to the co-management nature of Tamsui River from the two administrations, the coordinating efforts of the watershed cooperative management lie across the different divisions such as central to local or local to local governments. Therefore, the great Taipei watershed management issues are the cross-regional management issues not only happened in the vertical subordinating relationship, but also the parallel, peer to peer one.

In this research, the relevant water resource management problems of Potomac River in Maryland, USA are compared with those in Tamsui River. From geographical perspective, Maryland and Virginia share the Potomac as a border as well as a source of municipal water for their burgeoning suburbs in the Washington, D.C., area. Maryland. Such geographical boundary relations make the water issues among intergovernmental coordination of US Federal, Maryland, and Virginia states governments resemble the ones in Tamsui River among central government of Taiwan, Taipei city, and Taipei County. The governments at different levels and authorities’ look at each own interests only make it hard to solve the cross-regional issues. In the US, the disputes of the Potomac River have lasted for more than two hundred years. Thus, by examining the intergovernmental coordination for Potomac watershed cooperative management among Federal, Maryland, and Virginia, we may learn from those existing experiences. With the learning, we can build a suitable watershed cooperative management model for our own and resolve the water conflicts of Great Taipei area through intergovernmental coordination.

Key words : basin, Water Resource Management, Watershed Cooperative Management, Water Rights, Intergovernmental Coordination, Cross-Regional Management

壹、前言

觀察近年來中央與地方政府或地方政府之間的互動不再只限於單純的公文往返，無論是在政治的、行政的、財政的關係上聯繫愈趨頻繁，區域間的合作更是增進，使得跨區域事務處理較以往更為多元與複雜。但由於府際之間對政策的處理與執行時常相互爭權委責，因此爭議與衝突一直不斷上演，使得跨域事務的處理成為民眾對政府施政的另一種期待。

我們從美國聯邦政府與馬里蘭州、維吉尼亞州三方之間因地理疆界之關係，而共管與共享波多馬克流域河流域，與我國中央及北縣市之間共管淡水河流域，有著相似的府際關係背景與跨域問題。雖然美國在跨域管理上已有許多成功經驗與完備的機制，但是為何馬里蘭州與維吉尼亞州對波多馬克河上的爭議竟長達百年之久，且仍是走上法律抗告，這是本文所要探究的第一個問題。此外，淡水河流域因跨越數個行政區域且缺乏專責管理機構，形成共管事務的破口，造成事權不一與協調困難。而在 Grodzine M 與 Elazar D. 的「中間機關理論」(Intermediary Organization)，便是以事務性質、組織能力、績效、強調設立中間機關或成立彈性的共管組織，以便解決在中央與地方的權限衝突或爭議產生時尋求一個中間地帶做為新的解決途徑(趙永茂、孫同文、江大樹，2001：302)。因此北縣市目前在流域水資源管理上面臨最大的問題，就是該如何建立統籌流域管理機制，這是本文要探討的第二個問題。

北縣市居民長久以來對於合併北縣市為大台北都會共同生活圈區域的認同與支持早已成形共識，但由於行政區劃法尚未完成立法，因此兩縣市至今無法合併，致使諸多跨域性的問題尚待建立機制來尋求解決之道。此外，為整合中央與地方政府的資源，並藉府際管理解決衝突爭議，進而建立協力合作之夥伴關係。因此本研究尋求建立區域機構或協調機制來解決上述問題，此為本文要探討的第三個問題。

貳、跨域管理相關概念介紹

一、跨域管理 (Boundary-Spanning Management)

由於鄰近區域政府間彼此需求的利益較為一致，因此較有意願合作、發展，使

得跨域管理成爲府際關係上的新趨勢，更是概念與範圍的擴大延伸，跨域管理其運作主體不在侷限於各級政府之間，並可涵蓋同一政府內的不同機關組織部際關係，例如行部門與立法部門間之關係，或者更可縮小研究範圍至行政部門中的不同機關，甚至不同單位間的人員、組織互動與策略管理。跨域管理與府際管理一樣，二者皆在強調政策執行網路的動態策略管理，其理論基礎主要源自政府組織中官僚行爲的特質與互動（趙永茂、孫同文、江大樹，2001：15-16）。

府際關係與跨域管理之推動，就是爲使中央與地方政府或是地方政府之間能提升其治理能力與合作關係，因此國外已有許多相關之機制建立。李長晏、詹立偉，（2004：5-16）其論文所介紹之英國地方政府採用之機制有：（一）「準自治非政府組織」（*Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization, QUANGO*）、（二）地方公共服務協議（*Local Public Service Agreements, Local PSA*）、（三）地方協定（*Local Compact*）；此外陳立剛、李長晏，（2003：13-14）對美國地方政府跨域合作上常用之機制則有：（一）地方政府間行政協議（*Administrative Agreement*）、（二）區域政府聯盟（*Councils of Government*）、（三）特區政府（*Regional Special Purpose District*）。

二、府際關係互動模式

從府際關係所強調在垂直與平行關係上之層級外，其中因地方事務的日趨複雜，許多事情的處理上無法在以單打獨鬥或本位主義的作法，各級政府之間必須要相互合作，這也就是跨域管理所強調的以合作共享資源與利益，這其中包含各級政所發生的活動(*activities*)和互動(*interactions*)的動態行爲。即Wright(1988)所強調府際關係不僅包括聯邦與州(*federal-state*)或州與州(*state-state*)之關係，它亦涵納了包括聯邦與地方(*federal-local*)、州與地方(*state-local*)、地方與地方(*local-local*)的互動關係。（王麗虹，2003）相較於我國的政府層級，包括中央—縣市—鄉鎮市的三層級政府體制，其中爲中央與直轄市、中央與縣市、縣市與鄉鎮市之垂直關係及直轄市與縣市、縣市與縣市之平行關係。因此除了政府層級間的法律、層級節制命令關係外，府際關係亦包含了各政府間官員彼此正式、非正式的互動關係與不同層級的政府官員、私人單位的參與，並常常參與各種政府決策及資訊交換。

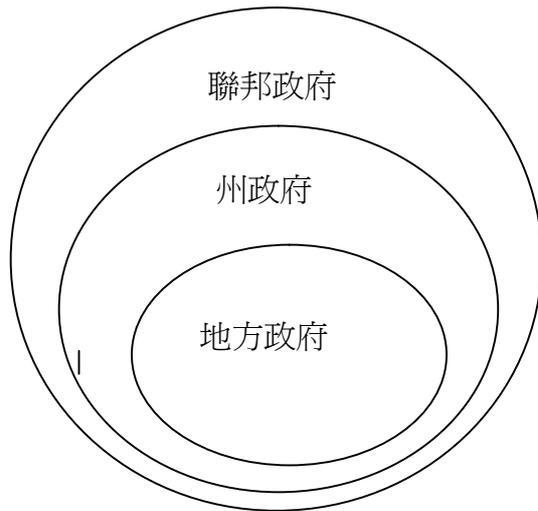
美國學者Deil. S Wright 建構出三個解釋府際關係互動模式，影響其權力關

係之變化，包含有三種：一、涵蓋型權威模式(*inclusive-authority model*)、二、重疊型權威模式(*overlapping-authority model*)、三、協調型權威模式(*coordinate-authority model*)，(Wright, 1988; 李長晏, 1999; 鄭崇田, 2000; 王麗虹, 2003)，但是當聯邦管轄權是否直接或間接介入或完全排除在外，則便影響其協調合作及層級指揮之關係變化，因而使得府際關係產生結構性的變化，成為州-地區-地方模式(*State-Regional-Local*)、區域組織-地方政府(*Regional-Local*)、地方政府模式(*Local*)、非官方組織模式(*Nongovernmental*)，(Mazzola & Miller, 2002-2003)。茲以其互動關係變化如圖2-1、2-2、2-3、2-4，並說明如下：

(一) 涵蓋性權威模式- 州-地區-地方政府

涵蓋性權威模型說明以聯邦政府做為權力核心，並且控制其他的政府層級。亦即聯邦、州和地方等三級政府的上下層級區分明顯，聯邦政府權力包含了州政府的權力，而政策主導權顯然操之於聯邦政府手中，聯邦政策的影響力可至州政府和地方政府，形成一種層級節制的政策權威本質。此時的府際關係是「層層包含」(*inclusive*)，僅中央政府享有自主權限，各層級政府間也自然形成「依賴」關係，而權威運作模式當然就是典型的「科層」組織，聯邦政府具備無上權威，由上而下層層授權(王德興, 2004: 12)。而當府際關係的互動改變，若是聯邦政府並不介入，則僅只有少數與間接影響整個指揮層級，這種關係的互動成爲一種結合合作與權責之模式，形成由州政府主動發展成爲跨府際行政工作，並頒佈一些重大政策與架構來指導地區與地方政府，並提供金錢與技術供地區與地方政府執行計畫，此外，這種關係之建立需要以鼓勵與限制同時併用，成爲州-地區-地方之模式(*The State-Regional-Local relationship*)如圖2-2。

涵蓋性權威模式



州 - 地區 - 地方模式

合作 / 隸屬機構

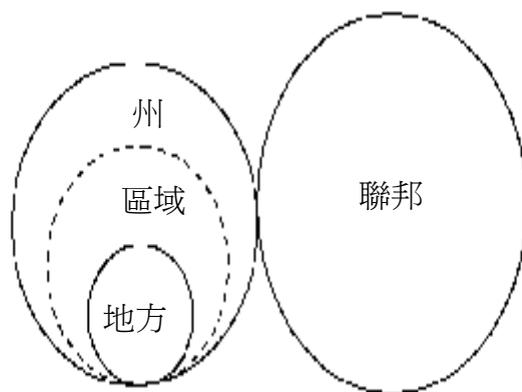


圖 2-1、府際關係的互動變化

資料來源：上圖：王麗虹，2003：22

下圖：Mazzola & Miller，2002-2003

(二) 重疊型權威模式-地方政府模式

重疊型權威模式中指出每一層級政府固有其獨立自主的裁量空間，但亦有互相依賴影響的範圍，各級政府須以議價、溝通、妥協方式完成政策方案。而在改變為地方政府模式後，跨域組織的相互關係則是以主動經營相關事務，並共同採取成長管理與公開計劃。各地方政府相關機構雖任務重疊，但其合作方式便是由這些重疊的機構來共同合作，如圖2-2，雖為不同型模但皆為顯示中央到地方政府間的機構重疊模式。

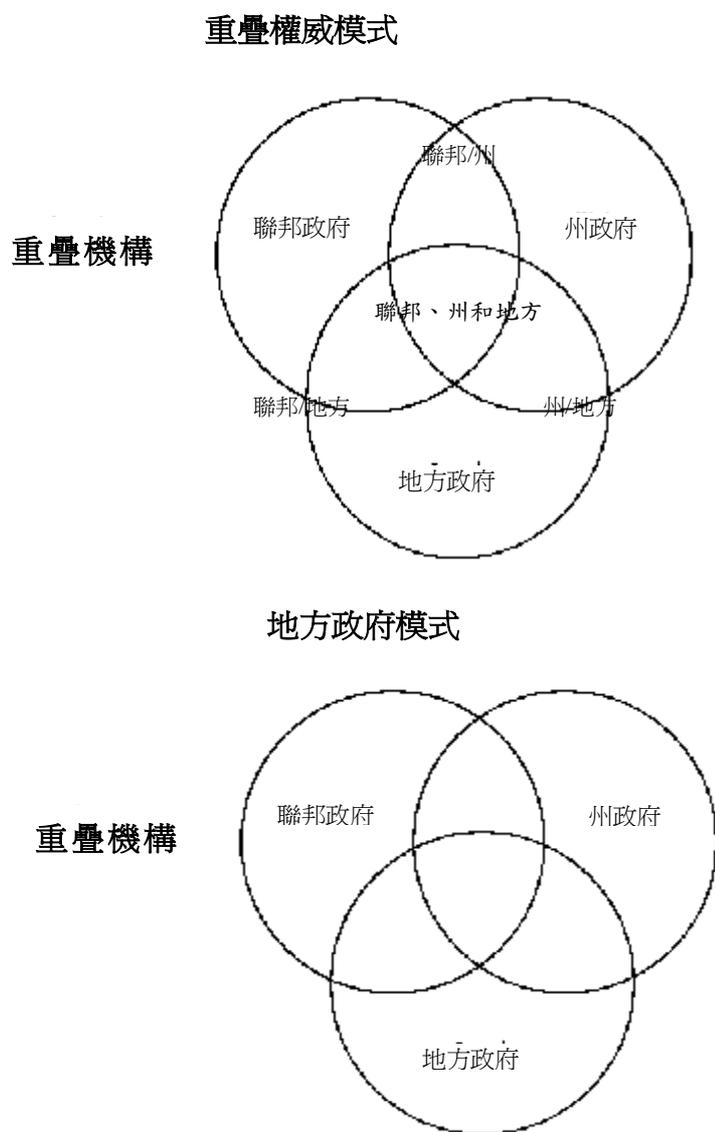


圖 2-2、府際關係的互動變化

資料來源：上圖：王麗虹，2003：22、下圖：Mazzola & Miller，2002-2003

(三) 協調型權威模式-區域組織-地方政府模式

當協調型權威模式強調聯邦與州政府的明顯劃分及互不重疊的特性(二元主義)，而地方政府則視為州政府的創造物(creatures)，並依州政府規範而運作。這時聯邦則不會介入，反而是以州政府來管理地方政府。因而我們發現當府際關係發展至需要協調處理跨域之事務，則卻需要成立區域組織，其管理改變為另一種模式，便是以區域機制監控區域內之地方政府，並依司法與正常模式下進行合作，雖對地區政府有部分的管理權，但又不像州政府可以對其地方政府有絕對的管理權。且區域機構可以管制許多不同州底下之地方政府行政。而聯邦政府不直接介入地區性之計畫，但區域機構並不一定有司法或強制的權力。如圖2-3

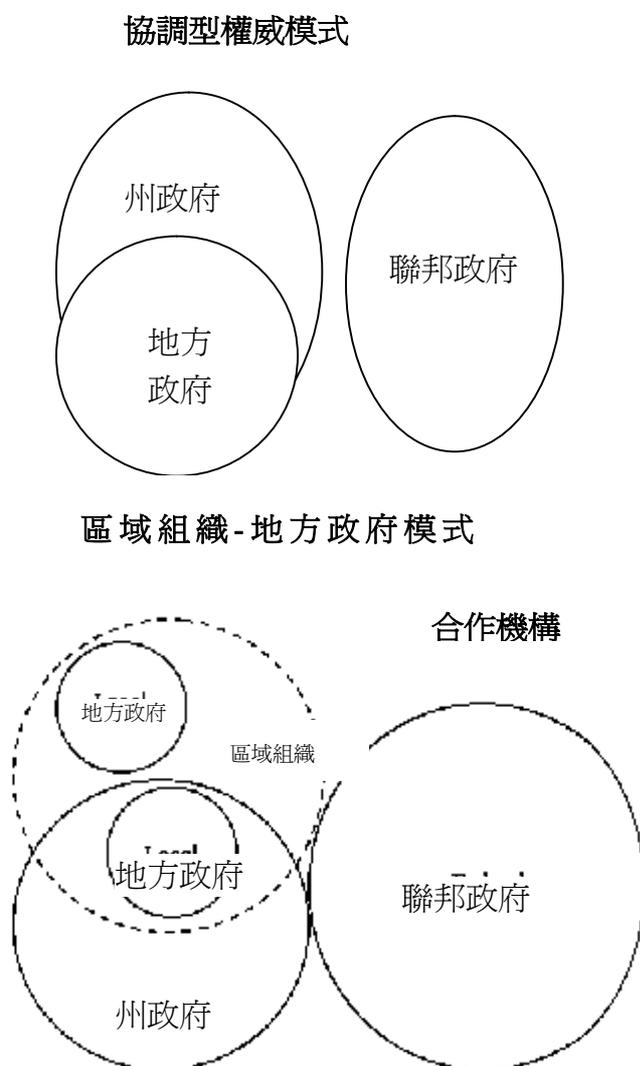


圖 2-3、府際關係的互動變化 資料來源：同前

(四) 非官方組織模式

非官方組織雖然缺少強制執行政策之權威性，他們功能的發揮成爲地區執行計畫，並以不同程度上的主導來做爲行政合作，他們雖然沒有實質的行政權力，但他們對政府行政機關易形成輿論的壓力，並在區域共同議題上發揮其效果。有鑒於地區政府因權責利益與地方政府發生衝突，反不如非官方組織不會產生威脅性，因此藉由非官方組織介入行政合作。作爲各層級政府開放其相關議題，如水資源或流域管理上的跨域管理機制。此外，地方政府在處理跨域事務上，非官方組織以委員制而言因更具彈性與廣泛性，如圖2-4。

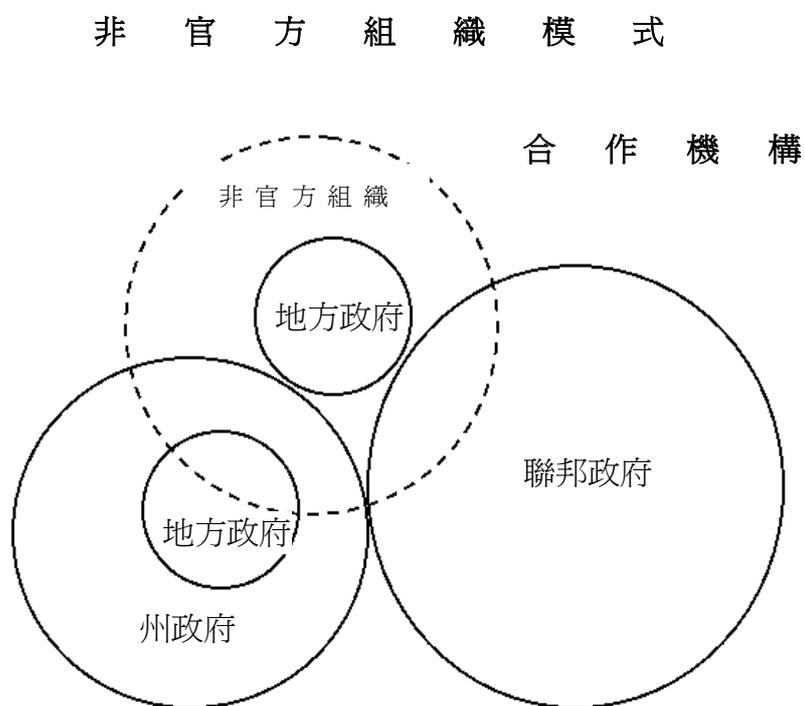


圖 2-4、 府際關係的互動變化

資料來源：Mazzola & Miller，2002-2003

三、運用府際協調解決衝突

在區域的合作發展中，各個地方政府對其轄區之利益往往極力爭取，常造成在政策推動或各項事務推行上跨域合作的不易。雖然近年來一直強調要落實中央與地方夥伴關係，可是當面對利益與選票的考量下，往往合作關係破局或引發更多的口水戰！因而在中央政府與地方政府間，地方政府與地方政府間，隨時會爆發衝突與對立。導致這些衝突的原因主要下列四種：（一）中央政府的過度干預與支配地方政府、（二）、地方政府協調合作能力不足、（三）、中央機動協議能力不足、（四）、地方政府間的本位主義（趙永茂，2003:5）。

府際協調是為使衝突轉化為協調合作的關係，並透過協商或協調機制進行，因此府際協調對於調和緊張的府際間關係是最好舒緩劑！然而參與者因各自懷抱不同的目標，卻經由協調途徑而達到互蒙其利的共識，而協調機制在不同的環境與互動的關係下會有不同的協調差異，所以在區域屬性不同的地區，如大都會地區則比一般地區需要更細緻的協調方式。因此在參考諸多文獻的理論，加以彙整後所參酌自己想法所建立的協調途徑，包括：（一）運用衝突管理、（二）透過合作對話、（三）運用正式性與非正式性的聯繫管道、（四）透過訴訟或立法方式，茲以上述所列舉之分述如下：

（一）運用衝突管理

府際協調實際上是呈現轉化府際間衝突的一種現象，將衝突發生用協調或溝通等方式達到相互調適狀態，此外，衝突管理之途徑就府際關係而言則是一種議價和協商(**bargaining and negotiation**)的觀點，用以詮釋多元組織之間的協調活動（張四明，1998：13）。

（二）透過合作對話

我們從合作對話中建立信任與合作的誠意，而“誠意”是由長時間面對面互動，從合作對話的另一個層面來看，還需運用一種溝通技巧，我們通常是以協議(**Negotiated agreements**)來表示，通過談判順利達成的協議(**Innes, & Booher, 2003**)。例如在州際之間水利衝突的問題是美國憲法期待所要解決的，各州就可以在他們之中透過州際之間的簽約來解決衝突的問題，在此觀點上，美國最高法院立場是認為各州應自己解決衝突問題，並且州代表應儘量以合作研究、會議及相互讓步方式等聰明解決這些問題，這樣的方式比起任何法律訴訟好，並有許多種協商方式運用在解決水資源管理分配衝突上（**Deason, 2001**）。所以合作對話便是藉由協議的對話達成一致的共識，用以解決衝突。

（三）運用正式性與非正式性的聯繫管道。

當府際間衝突發生時，無論是作為中央與地方政府之間或地方政府之間，往往亟需要透過不管是正式或非正式性的管道來做為溝通與聯繫，並傳達意見來為雙方協調。英國學者從建立垂直聯繫個體的聯繫方式，也是在協調上廣為運用的，其中歸納六種方式：1、面對面電話聯繫溝通、2、文書溝通、3、接待溝通、4、使用立法體制溝通協商、5、使用正式上層共同關係溝通、6、透過參與代議制的地方政府或高一層級的官方的機構，像是市議會。前兩種方式為非正式的（或稍正式的）而且為經常性的；後者則屬較正式的方式，如4、5、6項為政治性的接觸（Agranoff, McGuire, 2003）。無論是上述何種聯繫方式，當然必須要視狀況視需要來決定聯繫協調管道。以美國聯邦主義的國家為例，政府邀集中央與地方政府共同組成跨部會、跨層級、跨縣市的委員會，建立以政府整體為考量的協調、聯繫、支援的機制，讓中央政府與地方政府間、地方政府與地方政府間能存在整體運作的體系。這種跨聯邦、州、地方政府不同層級的機構，名為府際關係諮詢委員會，而且這是一個常設、獨立、超黨派的政府組織，主要目的在改善聯邦、州與地方政府的關係，使能以合作的態度，促進跨政府組織疆界爭議問題的處理。在我國運用的正式協調管道很多，如地方制度法第77條第2款對於直轄市間、直轄市與縣（市）間，事權發生爭議時，由行政院解決之；縣（市）間，事權發生爭議時，由內政部解決之；鄉（鎮、市）間，事權發生爭議時，由縣政府解決之。另外像是行政院協調會報便是針對部會衝突用以協商解決爭議的機構；中央與地方協調會報便是透過會報機制，對於跨縣市的地方共同性問題或衝突做為協調；在非正式的管道上往往運用如：電話、電子信箱、媒體報導、利害關係人等。

（四）透過訴訟或立法的方式

在美國最高法院經由司法審查制上(Judicial Review)所行使的憲法解釋，也是以訴訟(Litigation)做為化解府際衝突的重要途徑。例如美國水衝突解決做法上，就以憲法明示：在所有的案件之中，一個州就是一個整體，而最高法院擁有初次審判權，在兩州訴訟過程當中，最高法院的管轄權是最先受理而且唯一的管轄機構，憲法及法律條文賦予最高法院掌理州際之間在處理應用公平分配有關水衝突的案件上(Deason, 2001)。尤其是面對水資源的公平分配能更有效，提起訴訟往往是府際之間最後一道解決爭議的防線。

使用立法 (Legislation) 之體制作為溝通協商，像美國國會便扮演解決水資源衝突的角色，以亞利桑那 (Arizona) 與加州 (California) 之間，爲了要控制科羅拉多河，在1922年達成科羅拉多河協議，並於當年七月簽署具有歷史意義的《科羅拉多河契約》，對河流的使用權進行了首次州際分配，並使之成爲法律。此外，國會在1928年制定巨石峽谷工程法案 (Boulder Canyon Project Act)，提供了一種立法的方式做爲確立分配原則，來管理科羅拉多河下游水資源之問題，實際爲解決美國各地水資源糾紛提供了最高法律案例依據 (Deason, 2001)。¹相較於其他國，我國若能參照美國的司法途徑或德國與日本設立一專門的爭議協調解決機制，或輔以立法、爭訟，對於解決府際爭議與協調將有所助益，且不失爲解決衝突管理上的可行途徑。

參、馬里蘭州與維吉尼亞州對波多馬克河流域之爭議探討

一、美國的水資源管理

美國對水資源管理的事權劃分並不十分明確，但總體規劃確是非常清楚，即事關大局的策略性工程皆由聯邦政府直接投資，中小型的目標單一的水利工程由州及州以下政府或企業投資。此外，就管理組織型態來說：美國水利事業屬分散式，不管是聯邦政府或地方政府均是如此，就同一層級的行政機關之間也呈現多元機關涉入水利事業的情形和我國水利機關的分散情形類似。其次，以法律的制定來說：美國的水利法是雙重主權的系統下演進而來，所謂雙重主權是指聯邦與州，一方面區分爲聯邦所管轄，另一方面是五十個獨立的州所制定法律來管理，因而每一個州在個別的州界內都有管理水的優先權，每一州又有特別的專職機構來管理水量與水質。其中有關各州掌管水權主要的權力是以針對所有競爭者來做分配，使得水權分配極爲複雜，且差異性大。以聯邦層級來說，水資源的計畫與管理是由國會特別委任來執行，這些功能區域是關乎國家利益的水資源問題，如洪水控制、航運、魚類資源，野生動物保護、水質保護等，掌管上述重要機構分散在聯邦組織內，這些機構通常被稱爲功能性官僚組織 (functional bureaucracies)，因爲他們對國家而言具有功能性的責任 (Featherstone, 2004：

¹發源於科羅拉多州的科羅拉多河，蜿蜒 2300 多公里，流經科羅拉多、新墨西哥、加利福尼亞等美國西南部 7 個州和墨西哥，最後進入加利福尼亞灣。<http://www.chinawater.com.cn/newspaper/>

52)。就美國聯邦政府、州政府在水利業務的分工情形，大體而言，美國水資源機關之分工依據下列三項原則：（一）聯邦政府主管全國水資源規劃與管理有關法規、制度之訂定，與全國水質污染防治工作之規劃、法規、財源、技術發展、執行及監督等事宜。（二）水資源發展計畫依權責劃分不同層級之機構辦理，並從事不同層次水資源計畫之規劃、協調及執行等事宜。（三）私人用水之分配管理、水權許可及地下水管理等工作則由州政府主管。

二、美國水資源合作管理上之缺失與策進

政府間為水資源事務上的合作普遍存在許多問題，無論是在哪一個國家，都有待克服這些存在性的問題包含：經費分擔計算、合作項目利益分配、共同管理與監督的爭議、合作期限約定、協議內容與效力問題、合作期間糾紛協調機制及仲裁單位等。而美國聯邦單位同樣也因其單位層級設計上的結構性問題，產生協調合作之缺失，就以（Featherstone, 2004：53-54）提出對於美國聯邦政府在水資源協調合作上產生的問題與解決之方法建議，分述如下：

（一）協調合作上的問題

（1）功能性的重疊

美國水資源之機構在聯邦層的級協調上產生功能性的重疊，舉例而言，美國陸軍工兵團（Army Corps of Engineers）與內政部墾務局（The Bureau of Reclamation），他們都是建造水利設施工程，在聯邦層級的協調上便遭受影響，尤其是要顧慮到水資源雖在運行上相互關連，但在水資源運用上卻各自獨立。而就以州內的流域來說，需要水資源全面管理；因此在這個層級的協調上，便要建立更多的共識與完備的協商機制來配合。

（2）執行目標錯誤

由於現行聯邦所運行的相關計畫目前都缺乏成本效益概念，並且花很多時間與精力在解決水資源的問題，但這些問題往往都是人為上的爭議，並由政治疆界與重複的司法系統所造成。而政策機構通常為了解到水的問題必須透過水的系統而非政治疆界，而在聯邦與州際層級之間是需要基礎深厚的整合規劃，並需要新的系統與制度來實行。

（3）政府間的管控問題

當管控單位與政府是同級單位，雖在事務處理上大部分以協商為主，但同

樣會有權責執行上的問題產生，例如聯邦管理單位與其他聯邦單位或州與州管理單位，如果以較高的層級單位去管理較次級的單位，則是比較容易可行，如是平行單位則不易形成約制力，當協商不成就產生衝突與對立(Bower，2003)。

(二) 改善方法建議

(1) 層級提升

在聯邦層級，水的政策需要被提升到國家層級，因為對人口成長的城市而言，缺乏領導力與水資源局功能不彰早已存在，美國國會應考慮重組水資源局或成立新的內閣層級取代它，爲了要提升改善州際與聯邦與州之間水資源規劃與管理的協調，聯邦政府應鼓勵多制定聯邦與州際間的合約或與其他機構的協調。(Featherstone，2004：54)

(2) 聯邦與州簽約

聯邦與州際簽約的法案中，聯邦政府與各州應具有舉足輕重的地位，其中合約賦予委員會很大的權力，包含規則與管理的權力及協調與規劃的責任。並且對各個流域的水資源提供獨立管理的權力，無論是在聯邦政府機構或州立政府機構，使兩方面政府層級的法律是可以被執行，從事更全面的流域規劃與管理。(Featherstone，2004：54)

(3) 政府、企業和公眾在水資源管理上的協調合作。

在 70 年代以前美國的水資源政策和法令朝向強調聯邦政府的主導作用。而現今政策執行上則強調府際之間的協調合作，可將水利工程由聯邦政府和州或地方政府共同分攤，並徵求與重視地方政府和社會團體的意見，如以跨機關共同合作或是指定單一機關辦理、委託民間辦理等。²

(4) 解決平行單位權責管理問題

以公辦民營BOT可解決平行單位不受約制的問題，並將權責轉讓予民間去執行，是一種較佳的設計，可避免府際之間因本位主義導致各行其是；或以提高管理單位層級，避免因層級平行或過低欠缺約束力。

三、美國水資源在跨域管理上之探討

對於流域管理大部分的狀況必須跨域與各地方政府協調合作才能有效管理，這種跨域管理合作有其獨特的性質，因配合流域的資源利益，使得地方政府更爲重

² 美國的水資源管理，李周、包曉斌、楊東升，水信息網 <http://www.hwcc.com.cn>

視的水資源管理上的協調與合作。而要在不同種類層級形式的政府結構中合作必須採取合約訂定、談判、議價、及互相調適等方式才能成功。（U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1991：3）。美國自 1981 年後，聯邦跨部會的協調和多數州際間的協調多半都是非正式的，而在政府層級中促進規劃整合的方式是不斷的推陳出新，有很多的白皮書與研討會對水資源整合規劃與水域進行管理，以促進府際間水資源共管與協商之機構更具規模的運行。以聯邦區域委員會、聯邦與州及州際間委員會等單位，其目的都為協調各級政府處理有關水源事務；亦或是河川流域管理委員會。其中以水資源審議委員會（Water Resources Council）作為聯邦參與區域與流域之整體規劃，並審核各重要河川流域管理委員會提報之水資源計畫。（翁興利，2002：12）

雖然每一州都有改變法律、掌握河川使用者及核發水權許可的權利，但往往因權責不明或關乎州際之間需共同合作之問題必須藉助於第三者，也就是由一個非官方、非正式或是組織成員專業及地位超然的機構來扮演協商與溝通的橋樑。而這樣的組織有時還扮演仲裁與監督的角色。有關在整合聯邦與州之間的非正式水資源過程，莫過於加州與聯邦政府的合作例子（CALFED），在 1994 年十二月加州州長與美國內政部長與美環保署長簽署一項要發展全面性的生態計劃協議，為舊金山灣/沙加緬度（San Francisco Bay/Sacramento）與聖荷昆河三角洲（San Joaquin River Delta Estuary）這二處，該協議為確保聯邦與州的機構共同合作，以做為改善海灣管理與其相關之問題（Featherstone, 2004：54）。此外，在聯邦層級中明確有改善水資源規劃與管理之間協調整合的需要，為了達成這樣的需求，他們並非去籌建一個昂貴與新的政府機構，相反的，聯邦政府朝向尋求重整水資源局或成立部會層級的組織以改善聯邦與州際間的協調與管理。為此，美國聯邦政府在府際之間的合作上是十分鼓勵這種所謂聯邦與州際這種簽約作為，如以地方行政協議或地方協定。這種協調包含非正式的協議亦或是與其他機構的之間的協調。而這種非正式的協商過程目的，是在使區域層級上促進州際與聯邦之間水資源規劃與管理的協調。

四、波多馬克河流域相關合作計畫與跨域事務合作機制

波多馬克河流域相關工作需藉由跨域合作來推行，因此在非官方組織之整合下，能夠有效統籌資源並且共同執行計畫，其設立相關機制，分述如下：

(一) 合作計畫：

1. 波多馬克河下游合作管理計畫 (Lower Potomac River Coordinated Management Plan)

為使波多馬克河下游的環境保育工作推行，在美國內政部土地管理局督導下，馬里蘭州自然資源部在 2000 年制訂波多馬克河下游的合作管理計劃，利用此計畫建立合作協調的基礎架構，使附近地區的社群及各郡政府共同合作，其目標使波河下游的合作管理計畫執行能在生態保育之前提下達到休憩、娛樂、文化及歷史保存的功能。³

2. 切薩比克灣港灣計畫 (Chesapeake Bay Program)

執行水污染控制計畫的州及地方層次，馬裏蘭州在地域性居於領導者的地位，自 1993 年起，切薩比克港灣計畫在馬裏蘭州、維吉尼亞、及賓州、哥倫比亞特區與美國環保署及切薩比克灣委員會，即以合夥 (partnership) 的關係共同確立全面的政策方向，並且以馬裏蘭州做為污染整治及各相關組織中的協調整合的中心 (馬琬甄，2001：80)。

(二) 跨域合作組織：

1. 切薩比克灣委員會 The Chesapeake Bay Commission (CBC)

切薩比克灣為九大河流之匯合處，紐約州南部、賓州、馬里蘭州及維吉尼亞州等之水大多排放於此。其委員會便是由三個對海灣範圍關注的州，馬里蘭州、維吉尼亞州和賓西法尼亞州之州議會的立法委員於 1980 年建立。即一個跨州合法的組織成立，該委員會 21 名成員分別來自三個州，並作為管轄切薩比克灣計畫立法事宜和成為各州自身的諮詢機構。⁴

2. 維吉尼亞跨州事務顧問委員會 (Virginia Advisory Commission on Intergovernmental Relations)

委員會是由二十個委員組成，其工作項目包含：第一、建立論壇，每年至少

³ Lower Potomac River Draft Coordinated Management Plan 2004, <http://www.dnr.state.md.us/resourceplanning/lpradoc.html>

⁴ Chesapeake Bay Commission, <http://www.chesbay.state.va.us/>

舉辦四次會議來討論跨州所關切之議題。第二、從事研究，如環境品質相關議題，特別是與經濟發展相關而影響其他州之議題。第三、有效解決各洲關切之特殊議題，成為州政府與地方溝通機關。第四、推動需求法案，提供相關研究資料以協助維吉尼亞政府通過相關法案。此外，於未來朝向之目標，是做為州政府與地方溝通與合作之仲介與橋樑，並涉及司法領域。⁵

3. 波多馬克河流域州際委員會 (**Interstate Commission on the Potomac River Basin, ICPRB**)

波多馬克河流域跨州委員會在1940年成為第一個被國會任命依地理界線劃分而非依政治權力區域畫分之管理水資源的組織，委員代表必須同時代表賓州、維吉尼亞州、馬里蘭州與西維吉尼亞州、哥倫比亞特區與聯邦政府爭取共同利益。這些個別的代表由各地區行政機關派任，並引導委員會執行政策確認及提供跨州的協議。成為該河流域裡的水質污染管理並具司法審判權領導地位的組織 (<http://www.potomacriver.org>)⁶。

五、波多馬克流域引發之爭議探討

波多馬克河流域向西流向大西洋，往東注入切薩比克灣 (**Chesapeake Bay**)，範圍涵蓋近四百英里，橫跨山麓與草原是東岸第四大河流，也是全國魚獲豐富與具歷史的地區⁷。另外，波多馬克河更是運輸與工業的走廊，因為他是通往美國東部與州際之間航道及交通的連結要道，且私人機構與官方組織林立於該河四周，因此將該河視為重要的運輸航道。就以波河支流 C&O 運河為例，在 1850 年即開始運作，成為西馬里蘭主要的人員及貨物運輸渠道，而在營運七十五年後，由於洪水氾濫及鐵路運輸興起使得河道的利用減退，在今日成為提供這個地區的居民休閒文化的娛

⁵ The Virginia Advisory Commission on Intergovernmental Relations(VACIR), <http://www.acir.state.va.us/>

⁶ Interstate Commission on the Potomac River Basin, ICPRB: Protecting a River, advancing a Quality of Life; <http://www.potomacriver.org>

⁷ The Potomac and Chesapeake Bay, water quality problem and history, http://www.potomacriver.org/water_quality/2003_pdf

樂場所，並在 1950 成立 C&O 國立歷史運河公園。⁸。波多馬克河不但提供華盛頓都會區域將近有五百萬的居民中 75% 的飲用水，因而可視為地區生命的血液，也因而稱之為「國家的河流」及美國歷史的肥沃新月⁹。此外，另一項重要的資產就是菸草，因而吸引更多的人在此定居。維吉尼亞與馬里蘭州均因依賴這河川資源進而產生水權之爭！在歷史上，有二十五次的文案對決，因此兩州對水權的戰火直接延燒到法庭的抗告¹⁰（Greenhouse，2003）。

波多馬克河帶給兩州的跨區域事務而言，涵蓋不單只是水權的問題，還包含漁業獲利、航運權、河岸之建設開發及州政府的轄權等問題。而就爭議的關連性來看，我們可從地理位置的界定、歷史事件的爭議與相關利益三方面作依研究探討：首先，從地理位置的界定做分析：波河不僅是一條跨越兩州之流域，美國首府華盛頓特區剛好在這兩州之間，為此更顯出這三者間特殊卻又密不可分的關係。第二，歷史上帶給兩州的難解問題一直延燒至今，從兩州居民開始為水而戰，可追溯到 1632 年英王查理一世（King Charles I）將波多馬克河的水權判給馬里蘭州¹¹，即是以河水將兩州分開成為兩州之分界，從此附帶所產生的航海、管轄權與漁業等問題便存在二州居民之間，造成兩百多年來的緊張關係。且因 1787 年後憲法頒定，並在 1789 年第一任總統華盛頓就任，美國至此才能在完整的憲政體制下進行政治的運作，對於州際之間的爭議才有解決的依據。此外，直至 1958 年兩州才有正式之合約簽訂。第三，兩州為漁業、航運、流域主權、飲用水、河川保育等產生利益上的衝突，在此就上述爭議的內容做以下的分析：

（一）漁業利益的爭議

著名的英國探險家約翰史密斯船長（Captain John Smith）在 1608 年來馬里蘭州探險，發現這的漁獲資源豐富，且景色優美，因而吸引許多移民者前來，

⁸ Interstate Commission on the Potomac River Basin, ICPRB: Protecting a River, advancing a Quality of Life; <http://www.potomacriver.org>

⁹ America's River <http://www.washingtonpost.com>

¹⁰ Linda Greenhouse 2003, Justices to Take Up Interstate Water Fight, New York Times, April 29; <http://www.newyorktimes.com>

¹¹ Peter Hardin 2003, Virginia versus Maryland as River Dispute Goes to Court, Richmond Times-Dispatch Washington, October 8; http://times_dispatch.com

並開始以漁獵維生，因而在十八世紀中期爆發的牡蠣戰爭（Oyster Wars）¹²，其原因就是因馬里蘭州與維吉尼亞州的居民為對於流域邊界劃分產生爭議，雙方都認為對方越界來補撈牡蠣，馬里蘭州的海岸防衛隊（Oyster Navy）依馬州制定的法律，強制執行流域的巡邏，因而在 1868 引發爭戰。直至 1962 年立法通過才結束此戰。¹³

（二）航運的爭議

波多馬克河（Potomac River）的航行權讓兩州鬧得不可開交；一七八五年，兩方議會決定各派專門委員，在維吉尼亞的維農山鎮（Mount Vernon）開會討論此事（包恩，2004），其中馬州最關注的是希望維州放棄對馬州航經維吉尼亞角（Virginian capes）到切薩比克灣（Chesapeake）之間的航運收費，並希望維州在此能讓步。另外，則是維州對於西進開發的機會十分渴望，因為維州想要型塑波多馬克河成為從內地運輸的新國境。由於事關切身的經濟利益，這兩州因為波河所帶來之誘人商機，及各州在切薩比克灣駐紮海軍與關稅徵收政策作討論，並決定必須共同合作，於是這兩州授權成立 Potomac（"Patowmack"）company 公司，不僅使波河功能迅速擴展，且提供貨品運輸大道，從西連結到俄亥俄州、密西西比州、最終到達墨西哥灣的航運大道。由運輸的觀點來看不僅經濟便宜，更為通往美國西部的的主要航道（Meyers, 2003）。

（三）流域主權的爭議

在歷史上英王查理一世的判定及許多證明中顯示"河岸擁有人的權利"，因而馬里蘭州擁有波河主權，而它的界線從維州之低水位線開始，也就是以緯度 38 設定州界，維州僅保留比鄰河岸居民使用的權利。在獨立戰爭時期，各州之間僅以同盟的關係維繫，並無一個實權的聯邦政府，且是以"邦聯"之型態存在。因而在 1776 年的州法實行時，維州將領土權讓給馬州，然而他們仍保留波多馬克河的航運及河岸旁居民的使用權，但因馬州反對並產生衝突。因此在美國獨立後以河岸中線作劃分（Meyers, 2003）。雖然依據州際間在 1785 的協定，賦予兩州居民可以共同擁有捕魚與興建開發土地的權利，並享有該河所帶來的利益。但

¹² 牡蠣戰爭 http://www.intercom.net/local/shore_journal/oysters.html

¹³ Washington Post, 1947, Oyster War, <http://www.colonialbeach.org/museum/oysterwar.htm>

兩州對水權的爭奪形成對維吉尼亞州的重大影響，連帶的對北維吉尼亞州的經濟發展與水資源都有直接的關係，因為這是關乎於馬里蘭州可以控制維吉尼亞州的經濟成長與發展¹⁴。因此這項水權在 1877 年裁定的法案又有重大變化，最高法院允許維吉尼亞州可以在馬州邊界上使用波河，甚而將其汲水管道延伸至河的中游，這雖同意維州使用波河的權力，但這不包含維州可以管理波河並擁有水權！

（四）流域四周的建設與開發

馬里蘭州政府官員抱怨維吉尼亞州為發展高速公路與興建高級住宅、高爾夫球場，而這些建設導致污染波多馬克河的水源，並且是違法的。但維吉尼亞州的官員否認馬州的指控，並認為馬里蘭州將農業擴張對於水源的影響才是最大問題。其實，這其中包含維吉尼亞州想要建立一座新的波多馬克橋，用以聯繫高科技地區與都市，馬里蘭州反對此案，因為馬州政府表示興建橋樑將使城市擴張、交通與污染問題更加嚴重，而更重要的實際問題仍是馬州擔心水權的使用與及利益與工作機會將因而流向維吉尼亞州。¹⁵就兩州在流域周邊的管理目標與其利益團體需求皆不同，因而產生優先順序之問題，任何一方過度之企圖皆造成衝突。

（五）飲用水的問題

雖然馬州認為在 1632 年查理一世已將波河流域主權判給他們，但維州卻使用波河達一個世紀，其中因費爾菲克斯郡（**Fairfax County**）為抽用飲用水，認為目前之抽水管在河岸邊，產生許多污染物與雜質造成每年需花費一百萬美元作水質淨化，因而在 1996 年為能將水管伸及河岸中線，向馬州申請許可而遭到拒絕，因而維州提出告訴（**Hull**，2000：7）。

（六）河川保育的問題

從早期波多馬克河因煤礦開採而使流域受到汙染，而在 19785 至 1986 年間大量的淤泥讓農業用地無法耕作，而另外在華盛頓市區內河段受污染也由來已久，自 1840 年以來，就已將生活汙物經由雨水排水溝排入波河。而因當時未有

¹⁴Charles Bierbauer 2000, Water Right Create a Torrent of Legal Disputes, CNN.com June 26 ; <http://CNN.com-Water rights create a torrent of legal disputes>

¹⁵同註 14

汙水處理廠使得都市污水未經處理直接排入波河的作法一直延續到 1938 年，約及整整一百年。這期間經歷南北戰爭（1861-1865）和種種政治、經濟上的發展，國家逐漸富強，華盛頓市也日趨繁榮，然而波河水質卻隨著市區人口增加而每下愈況、越來越壞（馬琬甄，2001：61）。因而馬州始終強調對於波河流域的水質重視，及因維州過度開發使流域受到影響。

（七）行政管理的問題

對於波多馬克河為數個州之間的州界，當各州之間為水資源的利益而產生競爭與互斥的情形時，區域性的管理組織便是解決跨區域糾紛之最佳解決方案。而由於在這塊屬於聯邦政府與數個州的區域空間上，聯邦政府又因在此流域內擁有超過一百萬英畝的土地資產，所以聯邦政府必須加入州際之間的利益與權力爭奪。而在這塊區域存在的問題，無論是涉及流域管理、污染防治上或水權核發上，始終都是有爭議與衝突的。因為彼此都不承認對方擁有波河的水權，因而在行政體系上當然缺乏協調或分工，甚至因權責不明而產生管轄權的灰色地帶。Meyers 從（Washington post）所舉出的一個例子看出爭議的問題點，在 1950 年因維吉尼亞州要在河案的碼頭上建立一個賭場，因建立的範圍已伸及到馬里蘭州的領土（波多馬克河上），但這十年來這合法的賭場卻始終存在，而馬里蘭州卻未能據理力爭，值得觀察的是州政府的管轄權一直在這兩州來回！但卻不見州政府能明確的在波多馬克河上界定其彼此範圍與權責，更遑論管理權該如何行使？（Meyers，2003）

（八）政治歧見

從美國的歷史來看，在 1789 年喬治華盛頓就任總統之前，州與州之間各自擁有自身的軍隊，且因利益或政黨屬性不同時而有對立或爭議情形，馬里蘭州在民主黨執政而維吉尼亞州為共和黨執政時便產生政黨政治情形。就府際關係而論，關乎州政府自身權益的維護與其利害衝突關係時，該州之利益是不容他州所控制與介入的。美國前眾議院議長奧尼爾曾說過，“所有的政治都是地方性的”，尤當這關乎政治人物的選票與地方經費來源，無論是政治人物、地方官員或是居民儘管對波河使用權力上的認知是有限的，反而波河是被諸多外在、包含政治上、地理上、文化上、歷史上或法律上的概念等外部因素所影響。

六、爭議的歷程與解決方案

在這兩州之間的爭議曾經多次在法院的審理下進行抗告，對於水權（**water authority**）他們希望能更清楚的確立！因此維州便主張以四項解決方式作為兩州解決流域主權上之爭議方式（**Meyers, 2003**）：

- （一）採用司法強制手段，要求馬里蘭州發給費爾菲克斯郡水務局（**Fairfax County Water Authority**）波多馬克河岸建設許可。
- （二）採法律宣言的方式，按 **1785** 的協議，維州有權使用並強化建設，屬於維吉尼亞沿岸至波多馬克河部份。此案在 **1877** 年布列克傑金斯判決（**Black Jenkins Award**）¹⁶上公開重申，並在最近一次於 **1958** 年成立波多馬克河流域跨州委員會上（**ICPRB**）提出維州在波河非潮汐區之延伸使用權。
- （三）採法律宣言的方式，馬州不應要求維州及維州政府、次級組織及維州之居民向馬州申請取得水道興建許可權，使其具有增進波河的維州沿岸部份的財產建設權利。
- （四）要求採永久性的法律強制，禁止馬州要求維州及維州政府、次級組織及維州之居民取水權之許可。

在兩州的爭執點上，我們可以了解到馬州並非要阻止維州居民用水，而是馬州官員認為：維州有使用的權利，可是並非代表他可以未經許可就使用。這項爭議起因於馬州為求控制流域並維持基本的流量以維護其漁業、娛樂及其他傳統活動。雖然在 **1785** 年所簽的約中可以清楚的看到，漁業及航運皆已很清楚的重視與強調，但是對於其他的用途並未明確的討論到。因此馬州認為應確認波多馬克河的管理及使用的主權，其中包括維州的居民或政府組織及任何在流域上的活動及使用，及包含維州沿岸之非潮水區都是其主權範圍。就在 **2000** 年的 **5** 月，美國最高法院同意重新審視馬里蘭州與維吉尼亞州對於波多馬克河的使用權，這還包含西維吉尼亞州也使用這河水。維州向最高法院上訴以求最終裁定它是否有權自由規劃波托馬克河。在 **2000** 年的 **10** 月高等法院請緬因州法官羅夫藍卡斯特（**Ralph Lancaster**）擔任審判長，並於十二月份高等法院審判長提出結論：維州之立足點是正確的，因此維州要求馬州發予許可權將獲得同意，這場官司最終以馬里蘭敗訴而告終。雖然在訴諸於法律抗告或簽訂相關協議後得到某些問題的解決，但是諸如政治歧見等問題並不是透過法庭就能解決，而是要透過談判與協商，就兩州爭議問題處理分述如下：

¹⁶ 1877 年美國最高法院判決，大法官布列克(J.S. Black)與傑金斯(Chas. J. Jenkins)第一次清楚劃定維吉尼亞州與馬里蘭州交界於波多馬克河上之州界。<http://www.virginiaplaces.org/pdf/mdvaappc.pdf>

(一) 以協議簽訂解決漁業與航運的爭議

在 1785 年州際之協定，則是針對漁業及商業所需之航運上兩州皆可擁有這樣的權利來訂定。此外，在此時成立的波多馬克河公司則是兩州各自委派人員所組成，其中以三名來自馬州與兩名來自維州，並就兩州對流域疆界及使用該河之特殊權力達成初步之共識。

(二) 成立委員會解決流域污染的問題

波河受污染影響五個州之飲用水質，因此決定成立波多馬克河流域州際委員會，並成爲管理波河流域裡的水質污染且具司法審判權的組織，對於共同維護波河流域之水質與水域維護並爲解決府際之間在水資源上之爭議。

(三) 以合作解決政黨對立問題

馬州與維州要面對波河上諸多相關的問題，其中最難解決的不是技術與管理層面的問題，而是兩州不同政黨產生的政治歧見，這是需要聯邦與州政府三方共同合作，然政治的可行性將直接影響任何政策與計畫，因而愈是降低政治性對於合作的可能性便增大，對於共管波河流域而言是最好的方式。

(四) 以法律解決流域主權與周邊建設開發問題

兩州在波河的主權爭議上，最終仍是透過法律途徑來解決，在 2000 年的 10 月高等法院判定維吉尼亞州對波河流域使用上的權利，是不受馬州之限制，然其主權仍是屬於馬里蘭州。而事實上，在馬里蘭州實行的” 河岸擁有人的權利” 便是主張沿岸土地所有者有權合理使用境內河流的水量，並合理使用，因此即便是馬州擁有流域之主權，但並不能去限定維州的使用與周邊開發建設的權利。

(五) 確立在波河上的行政管理權責

波河上的管理權責一直是伴隨其主權問題而顯得模糊，因而爲促進跨行政和水文邊界的流域和水利資源統籌管理，諸如波多馬克河流域州際委員會或切薩比克灣委員會，就是爲管理馬里蘭州與維吉尼亞州在相關水域及港灣的問題，制定管理與規劃的政策。雖然委員會不具有管理聯邦與州機構的權利，但對州際間流域事務的統籌管理上發揮重要作用，並聯繫流域組織機構間的合作。

肆、北縣市對淡水河流域水資源統管問題探討

一、研究名詞定義

因目前在台灣無論是水資源管理或河川管理的法源¹⁷上並未有所謂的「統管流域」之正式名稱。因此在本文所定義的「統管流域」(Watershed Cooperative Management)是指河水流經範圍包括兩個或兩個以上縣市的河川流域。現今在面對整個流域管理及衍生的問題幾乎都是跨兩個以上縣市必須共同處理,因此本文所指「統管流域」之管理就是具有管轄權責的兩個或兩個以上的地方政府共同管理轄區之河川流域,目的是為協調流域與行政區域管理之間的衝突關係,制定一套機制能統籌管理流域相關事務並分配雙方利益與解決問題,以減少協調成本與整合水利資源,發揮具有權威性與效率之合作管理方式。

二、台北地區流域介紹：

台北縣市所需的供水範圍涵蓋整個淡水河流域,包括基隆河、北勢溪、南勢溪、新店溪、大漢溪、景美溪等。精省前,淡水河水系由流經之台灣省與台北市政府共同管理,辦理河川整治及管理工作,以維護河防安全及河川環境。¹⁸但目前乃由經濟部與北市採共管模式,並由臺北縣、桃園縣及基隆市等政府分別就流域區域內管轄的事務處理。惟因近兩次象神及納莉颱風造成北部嚴重水患,北縣市民及輿論均質疑有部份原因係翡翠水庫操作不當加劇下游受災而有建議希求統一事權,甚而北市曾去函經濟部,要求中央收回淡水河的管理權(2002/6/25/中國時報第6版)。因此,淡水河流域目前的問題便是欠缺整體河系規劃與統籌管理,其中因共管流域所衍生的問題除包含水資源運用、水權及防洪污染等,其中又因淡水河流域跨越六個行政區域,且各行政區域之組織地位和行政資源並不對等,造成各級政府各行其事之現象(劉駿明,2003:49)。

¹⁷河川管理辦法第十三條中明文立訂河川治理規劃以一水系或利害有關之數水系為一規劃單元,由管理機關統一為之,而管理機關若依管理辦法第二條依管理權責,分為中央管的河川、直轄市管河川及縣(市)管河川三類。因此當河川流經兩縣市以上必須跨縣市來處理,或是由兩縣市必須負起統管河川流域的工作,則必須依水利法相關條文如第六條水利區涉及二省(市)以上或關係重大地方難以興辦者,其水利事業,得由中央主管機關設置水利機關辦理之;或第七條水利區涉及二縣(市)以上或關係重大縣(市)難以興辦者,其水利事業,得由中央主管機關設置水利機關辦理之;第八條直轄市或縣(市)政府辦理水利事業,其利害涉及二直轄市、縣(市)以上者,應經中央主管機關核准。

¹⁸ 2001,經濟部水利處第十河川局網站提供之淡水河資料,現已更名為經濟部水利屬第十河川局
<http://www.wra10.gov.tw/servicce0101.html>

三、北縣市為水爭議問題探討

在府際關係下流域管理引發的衝突反應出資源分配問題，地方政府在重視自身利益與民意的壓力下，對於流域的管轄權與水資源更是重視，因此北縣市在整個統管流域下衍生的問題可歸納為「水權問題」、「水源供應與調配」、「防洪整治與汙染防治」、「觀光發展問題」、「政黨與民意」五個面向來探討，分述如下：

(一) 水權問題

台灣水權的歸屬，在地面河川水方面，凡是河川流域只流經一個縣、市地區者，就歸該縣、市政府核發水權；如果河川流域經兩個以上縣、市者，水權核發歸中央。此外，依水庫水權的管理使用機關有水利署、農田水利會、自來水公司、台糖公司及台北市政府等，形成各自使用、收益及管理，使水權管理呈現多頭馬車的紛亂現象。北縣市在水權上更因多次的衝突而引起大家對水權的關切，就以北縣市歷年來在水權上產生爭議之事件整理如下：

- 1、經濟部草擬自來水法修正案，引爆中央、北市水權之爭，中央有意將北市水權收歸中央，以利自來水事業管理權並將水價調整權一併收歸中央，引發台北市長馬英九、市議會議員和台北市自來水事業處的嚴重反彈及表達對中央抗議（2000/11/23 中國時報第15版）。
- 2、台北市和台北縣爭執多時的南勢溪、直潭壩水權糾紛即將落幕，經濟部水利署核定將南勢溪和直潭壩水權劃歸台北市政府，預定元月十七日前就可完成公告程序，將水權正式交給台北市政府。水利署認為，如果將南勢溪水權移交給台北縣，台北縣也沒有能力在短期間內有效運用南勢溪水資源，基於大台北地區整體水源供應的需要，南勢溪和直潭壩水權應繼續由台北市政府管轄(2003/1/6 聯合報第 21 版)。

在上述水權爭議的事件中，我們卻發現無論是在水權核發與水權的爭取上都有許多值得探討的問題，分述如下：(1) 以水權核發來看，淡水河流域地區優先供水之觀點來看，北水處無論在供水範圍與供水計畫、供水目的既完整且明確，北水處皆為一完備之水利事業機構。但相較之下，北縣要爭取南勢溪的水權上，因其本身並無自來水公司的設備與計畫，因此申請水權於法不合，經濟部亦難核准。(2) 臺北縣與中央一致將炮口指向臺北市竊用南勢溪水權，但依水利法第四十一條之規定來看，在水權時效屆至，水利署應

註銷並公告，然水利署並未註銷北市之水權，且北市也於期限內提出延展，因而北市仍保有水權。(3) 水權核發上區分為一般水權與臨時水權，一般水權是在常年平均流量下取用，臨時水權則是在一般水權取用水量剩餘時核發，水量較無保障。但問題北水處取得一般水權後，基本上已經無多於水量供台北縣取得一般水權，僅剩下豐水季時若有多餘水量可以申請臨時水權，惟北縣所要爭取的並非是以申請臨時水權及支援性的供水，而是希望取得常態性的一般水權供應。

(二) 水源供應與調配問題：

台灣水資源的分佈並不均衡，降雨量常是南少北多；水庫則是南多北少。要解決供水問題，必須在不同縣市間互通有無，這就是所謂的「調水」。在水量充足時，調水問題不大，但在枯旱期就會出現「爭水」現象，因此在北縣缺乏自己的水源情況下，對於蓋在北縣翡翠水庫的水源變成為北縣民生用水選擇的最佳方案。其次，在供水的來源上，台北縣行政區內除北水處之供水範圍外，尚有板新淨水廠及石門二大供水來源。其中因板新淨水廠的引水嚴重不足，再加上北水處轄內水源受旱災影響供水能力降低，因而北水處必須減少供給板新淨水廠水量一事，造成全面性缺水。而另一方面，以淡水河流域地區優先供水之觀點來看¹⁹，北水處供水範圍涵蓋包括台北市全部、台北縣板橋、新店、三重、永和及中和(部分)等地區，但在枯水季便無法提供調配支援鄰近用水，使得水資源供需呈現失調。針對本研究搜整在北縣市在水源分配的衝突與中央處理水源調配的能力上，產生的爭議事件如下：

- 1、台北縣長蘇貞昌表示，翡翠水庫從十三日起實施分區供水，石門水庫、新山水庫則未實施，造成各供水區的限水措施不一，蘇呼籲中央應統一調配水資源，讓各縣市政府與民眾有所依循 (2002/5/8 聯合報第 15 版)。
- 2、台北縣長蘇貞昌昨天在縣務會議批評北市對限水措施舉棋不定，北縣對於限水做法將與中央同步，對於北縣泳池、洗車業者「一縣兩制」現象，縣府在明天的中央抗旱會議中，將提出中央須要求各縣市採取一致性的限水做法，以符公平 (2002/6/26 聯合報第 2 版)。
- 3、台北縣要求台北市每日提供二十萬噸的翡翠水庫的水量，台北市長馬英九

¹⁹ 台北自來水事業處 <http://www.twd.gov.tw/>

昨日表示：翡翠水庫的水每日緊急提供北縣十九萬五千噸，只有十萬噸的水可供調節，無法再供應北縣要求的二十萬噸的水，如果再供應北縣二十萬噸，就會影響緊急供水給北縣的部分鄉鎮的供水量，並不是北市願不願提供，而是翡翠水庫的水夠不夠的問題（2001/8/25 中國時報第 18 版）。

從上述水源供應與調配的衝突可看出北縣對於北市在水資源未能與北縣公平共享而不愉快！而又遇上旱災時期之調水問題，使得北縣「搶水」風波愈演愈烈。主要的原因是：（1）北市僅能提供七天的政策性水支援，但北縣要求的不是支援調配的供水，而是常態的共享與如期配合。（2）在旱象之際，尤需針對區域水源做整體調配，但我們觀察到長久以來中央並未有一個單位專責負責協調與指揮供水的問題，僅在旱象之際，成立旱災災害應變中心來解決，但指揮官郭瑤琪卻對於水源調配問題顯得調度無力，而北市長爲了供水問題同樣吃力而不討好。對於這樣一個大家共管卻管不好的問題，中央與地方政府都必須檢討其中的問題。

（三）防洪整治與污染防治問題：

大台北地區的生活環境由於面臨河川、山坡地遭受到過度開發與流域被工業廢水等諸多的污染，使得居民生活品質受到影響。因此在污染工作防治上，須跨域來處理的事件層出不窮。此外，淡水河流域雖爲大台北地區最重要之河川，但由於在水泥堤防思維形成後，在屬台北市界的基隆河沿岸已完成兩百年洪水頻率的堤防建制，但北縣卻苦無經費只能向中央求援，淡水河治理又出現「一國兩制」現象。而另一方面，淡水河流域所流經之區域又爲不同之地方政府，各級地方政府之管理態度與方式不同，因此產生不少的問題，如防洪政策及公共工程品質有所差異、石門與翡翠因兩大水庫皆隸屬不同機關管轄，致使操作目標及管理上不同；洪水時處理洪災雖有防洪指揮中心統一指揮，但因採聯合作業方式，使得工作執行上有七個單位來個別執行。對於上述現象，從表面看似以分工合作的協力方式，但第十河川局下設的「防洪指揮中心」是否能落實其聯絡督導之工作，尤其是對各縣市政之抽水站或自來水公司的指揮權該如何行使。本研究從北縣市與中央之間除理防洪與污染產生等造成衝突與問題，做一整理與分析：

- 1、中央和台北市在基隆河防洪整治的預算的編列，台北市要求列入預算為十九億多元，中央僅同意補列三點五億內溝溪下游堤防工程，中央和台北市產生的看法歧異，導致府際關係嚴重的衝突（2002/06/20 中國時報第 6 版）。
- 2、省市共同放流設施的八里污水處理廠，已運作三年多，但因台北縣持續積欠近四億元污水處理費，台北市衛工處昨日在衛生下水道業務專案簡報中強調，北市也面臨財政拮据壓力，若北縣再不支付，八里污水處理廠六月將面臨關廠命運。（2001/4/24 中國時報第 18 版）。

無論是中央或北縣市政府對於上述不管是河川的污染防治或是防洪整治工作都有其配合的必要，因為河流對於行經大台北區域的居民而言，有的飽經水患威脅之苦，有是深受河川污染而危害生命，這些問題是不分中央或地方。就以現今面臨的問題與成因來探討：（1）在污染防治經費上，面對河川日益汙染嚴重的情形導致水質惡化，對於污水處理的需求其實是反應在處理費用上，中央應正視淡水河系整治面臨的嚴重污水情況，如北縣積欠北市的污水處理費之事件來看，正反映出地方政府缺乏污染防治的經費，因而中央是否該以防治水污費徵收做為財源收入，並減輕地方政府負擔增加收入。（2）在防洪整治問題上，因淡水河流域在其支流基隆河流域在防洪與河川整治上之問題，造成台北市政府和中央政府產生爭執；為的便是基隆河整治的經費問題，進而使得基隆河整治計畫成為政治上的攻防。根據「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」，對台北市的補助不包括河川整治，但如果依現行情況來看，北市政府是沒有能力獨立完成基隆河的整治計畫，因此北市提出要求中央補助的十九點八億元，在現今政府財政困窘且經濟負成長情況下，對這麼一個攸關民眾切身利益的重大工程和預算，尤不可輕忽防洪這項「保命計畫」，愈是降低其政治性，回歸專業討論，愈能對問題的解決產生實際效益。（3）在管轄的權責上，由於淡水河跨越北縣市，因而淡水河防洪水門與抽水站，依水利法規定，其水利事業應由中央主管機關設立設立水利專責機構辦理。然而自台北防洪一、二期工程完成後，接續第三期工程以來，迄今十餘年經濟部並未設立任何水利專責機構。基於堤防、水門及抽水站維護管理一體不可分割的理由，經濟部應以落實防洪一元化操作管理，在水資源管理事務上採一條鞭方式做為管理上思考方向。

(四) 觀光發展問題

台灣沿海幅員遼闊，而一直以來台北盆地發展就與淡水河、基隆河及大漢溪等流域有密切關係，在早年由河港遺跡可發現昔日河流沿岸經濟蓬勃之景象，但隨著環境改變與經濟成長，陸地交通運輸工具日異求新改變下水運已無法滿足人們需，而都市人口的增加以及河川的污染，外加經濟型態的改變造成河流沿岸都市的沒落；致使現在的河岸區域發展出一種新興的無煙囪工業—讓觀光產業卻取代過去的傳統產業(陳谷松、潘明治、鄭玉春，2002)。在大台北地區正因台北縣市各自有其流域與良港可發展水路觀光與船舶航運，因此，在兩位縣市首長致力於親水活動的推展下，首先是台北市臺北市主要市轄水域的二條美麗河川—淡水河及基隆河，淡水河沿岸的風景秀麗且與淡水河及基隆河交會處的關渡平原水鳥保育區與紅樹林生態區，已是有名的水鳥觀賞及沼澤生物觀察區。另外，在台北縣段則因沙岸沿岸交錯分布，長期以來沿岸相當多的觀光景點引入大量人潮前往。因此在北縣市皆有推動沿岸都市的觀光發展計畫，並發展成跨縣市的合作。茲就以北縣市推動的藍色公路計畫做介紹：

- (1) 台北縣政府主導跨縣市的藍色公路之規劃，經由台北縣長蘇貞昌、基隆市長李進勇與宜蘭縣長劉守成共同合作推動跨縣市、多港進出的藍色公路，成爲一個兼具休憩娛樂「跨縣市藍色公路」。並以船舶的運輸，載遊客往沿海城市旅遊，讓遊客暢遊北海岸東北角，更可成爲上班族的另一項水路交通，這也成爲藍色公路最大魅力。此外，對於幫助漁民轉業培養第二專長及增加地方工作機會，並能帶動更多元的地方發展新貌。
- (2) 台北市政府處在馬市長「藍色公路」的構想下，由交通局研究推動辦理「臺北市發展水活動專案工作」，將停航四十年的臺北市市轄水域船舶遊河活動重新研究，以船舶載客航行於淡水河及基隆河，便利民眾可用捷運、公車及船舶等水陸大眾運輸工具串聯。藍色公路航線範圍，從台北市大稻埕碼頭經淡水河至北縣淡水漁人碼頭，航線橫跨台北縣市。

從上述北縣市各自成功的推展水路觀光休憩來看，北縣市有許多共同必須面對的問題，一如剛開始北市營運僅及市轄水域，無法吸引遊客，直到台北市藍色

公路接連北縣藍色公路，才使這條觀光水路暢通發展。這對北縣市共同帶動觀光產業是創造雙贏的結果。隨著觀光帶動河岸都市的發展，人潮的聚集卻相對帶來環境的破壞，面對流域的污染日益嚴重與違規傾倒廢棄物，不僅北縣市更需要做完善的管理，還包含河面清理及嚴格取締、美化沿岸景觀、營造整體之親水環境，均需有事權統一之淡水河流域專責機構負責。此外，未來在面對營運時所發生之危機處理上，北縣市的權責各為何？而現行運作機制是否能解決未來在休憩觀光上可能產生的爭議？還是又演變成另一項爭吵的議題！除上述問題外，淡水第二漁港位居淡水河出海口右岸，在台北縣政府將其列為藍色公路之主要據點後，現有漁港功能多元化規劃已由原有單一生產功能，提昇為兼具生產、觀光休閒、交通和教育等之多功能使用。因此未來在漁業界較常發生之糾紛如禁漁區之捕釣、遊樂船舶在禁漁區捕釣漁及任意停放，亦或是水域上之衝突，這些問題表面看似北縣需要思考規劃的，但北市也需顧慮到共管流域會衍生的問題，以預防及避免不必要之糾紛發生。

（五）政黨關係與人民意向

由於我國受政黨政治情況影響，使得不同政黨間存在嚴重的意識型態對立，導致政黨之間缺乏互信與合作，朝野之間很難純粹就政策議題與公共事務做理性的溝通或建立共識，社會環境參雜政治利害關係之考量，不僅中央政府與地方層級常有互相批評之情形，地方政府之間更因各自本位主義形成政爭，尤為不同政黨主政結果逐漸形成「分治政府」（*divided government*）的現象，致使地方分歧化增加，因此地方政府之間的利益衝突與權力對立加劇（台北市政府研考會，2003：1）。北縣市各為不同黨派之政黨主政，而中央又為民進黨，正好適逢一個是中華民國總統、一個是首都市長、一個是北部大縣的縣長，都是居於重要的政治位階，使得這場台北縣、市的「水權」之爭，成為更敏感的政治問題。這難免會使人聯想到議題引發政黨關係對立。而地方政府也會因選舉的考量讓政策推動上更為趨利化！事實上，一般在行政機關首長與地方議會多數黨分屬於不同政黨時，府會關係往往基於黨政之政策不同、意識形態立場不同，成為一種相互抗衡的情勢（翁興利，1999：35）。因此在政黨在政治立場對立下，往往對議題之歧見已非僅僅是政策攻防論述，而若是遇上府際之間的衝突，那必得有解決衝突的機制，協調或裁決的單位與途徑。正如北縣市一直欲想共推「昌九合作」，

無論在合作設立垃圾掩埋場及共享水資源等議題上，似乎都存在許多困境。若其中關乎政黨握有的政治資源與利益，就會更加引發對立與衝突。目前中央與地方合作上及地方政府之間，無論是平行的部會單位或垂直的府際關係上是需要加強政黨與府際間的合作意願。不過，就如我們所熟知的淡水河，因流域跨越六個行政區，且各級地方政府之管理態度與方式不一，以致造成行政資源不對等與各級政府各行其是之現象。如果就淡水河流域流經不同的縣市，而其中各縣市又為不同的政黨執政，雖淡水河屬中央主管河川，但遇上紛爭照理來說應該由經濟部依法處理或協調即可。但屬跨域之爭又無法可循之際，又欠缺第三仲裁單位或是專職機構來處理，當然昔日我們會認為由中央出面協調解決衝突為最恰當，但依目前的政黨對立的情況來看，而無論是哪一黨執政，都會讓異己政黨的地方政府懷疑他的公正性。而現在中央與地方的協力關係正面對政黨政治帶來的衝突與挑戰！

台灣隨著民主轉型的發展，民眾自主意識普遍提昇，大眾對於自我利益與權益的重視，以藉由參政、媒體報導、公民意見或抗爭等各種方式來表達或達成目的。因為廣大的百姓關心的不是中央與地方政府或地方政府之間彼此在政治權力的爭取，而是誰真正能給居民一個好的生活環境、優質的生活品質。此次北縣市在對水權上發生這樣意氣之爭，「無非是因為好水難覓」，而水資源為國家資源，水源互通是必要的相互支援，而如有執行上與合作上的困境，政府便應該有協調機制處理，而非僅用北縣民意來模糊問題，因為台灣水資源的困境不只是台北縣民眾的痛，還是許多人民都擔憂的問題，而今既然已經看到問題的癥結，就該對症下藥，因為民意的趨向不是僅僅對水權的爭取，而是擁有不虞匱乏的水資源及確保水源品質，這樣才能維護民眾生活所需並提供工業發展最大能量。

伍、淡水河流域與波多馬克河流域相關問題比較

我國北縣市為淡水河流域引發之衝突與馬里蘭州、維吉尼亞州為波多馬克河流域之爭議抗告，就雙方背景相互比較，發現兩者皆涉及府際間之垂直與平行關係，此外，又因跨行政和疆域之界，使得流域管理成為跨域事務管理之重要議題，而造成的衝突爭議主要來自於為爭取流域主權與享有流域帶來的資源效益，因此就我國北縣市與馬、維州之間、在流域上之法源與水權管理上、利益衝突成因上、流域污染防治、政黨與民意關係等之異同處進行比較研究，分析如下：

一、法源與水權管理之比較

我國在流域上之管理是相當複雜，除依水利法、河川管理辦法、地下水管制辦法、水土保持法、水污染防治法等，形成有不同的法規與不同的主管機關，造成各部門常因立場不同及引用法源不同，產生互相衝突及協調不易之現象。因此整個台灣在水資源管理上便產生各自為政的現象。而北縣市所共管的淡水河流域既缺乏專法可管，又涉及多重管理單位與地方政府，造成整個流域在法源上與管理上之諸多問題，此外我國在水權除使用和收益情形因分屬不同主管機關，水權劃分又依水文疆域區分為中央管或地方管河川，另以優先原則(**first in time, first in right**)作為水權分配之適用，分配水權所在之土地則不需與水源比鄰，或在水源流域範圍內。水庫水權則又分署更多機關各自使用與管理。（張立達，2002：52）而就波多馬克河流域來看，美國對流域水資源在法源與管理上都與我國不盡相同，就水權來說，美國有以河岸比鄰水源之土地所有人認定為合理取用水資源，而我國是以申請許可來分配水權。其次，美國的水利法是雙重主權的系統下演進而來，所謂雙重主權是指聯邦與州，雖區分為聯邦所管轄，但每一州都可以制定州法、管理河川及核發水權許可權，並且每一州在個別的州界內都有管理水的優先權。而我國則是完全由中央制定法律及決定水權核發，而在管理上則依河川性質屬中央公告河川或屬地方河川作為權責區分。在跨區域之流域之相關事務的處理上，美國同樣需要聯邦及州或州際之間共同協調，惟其運用委員會執行跨域事務之工作上，遠比我國有較多的經驗與成功的案例；或是簽訂相關協議與立法來解決爭議問題。

二、利益衝突成因（漁業、航運、周邊建設）之比較

波多馬克河因有豐富的漁業獲利及航運的需求，因此成為馬州與維州所依賴的兩項重大利益，並產生競爭與合作的雙重關係。反觀我國同樣在未來因淡水河流域帶來的休憩娛樂發展，使得鄰近縣市充滿無機，即便是北市無須發展漁業或是航運事業，但淡水河流域帶動的觀光產業對北市這個都會區而言更是重要，因此北縣市必須為此先做好規劃與建立合作的夥伴關係。另外，北縣市因行政區域之劃分關係，同樣會產生同於馬州與維州皆因擔慮對方城市的發展與建設影響自身之利益情形，比如北市因發展快速且便利繁榮，多半以辦公大樓為主，北縣因幅員廣闊發展不易，多半以工廠庫房為主，造成生活環境品質的差異，形成北市為高級住宅林立，而北縣卻淪為次等居住生活圈，影響北縣之房價與居民居住意願。

三、流域之污染防治比較

大台北地區的生活環境面臨河川流域遭工業廢水等諸多的污染，且淡水河治理又出現「一國兩制」現象。在屬台北市界的基隆河沿岸已完成兩百年洪水頻率的堤防建制，但北縣卻苦無經費。因此無論是北縣或北市在污染工作防治上，皆須面對淡水河流域必須朝向以跨域機制來處理河川污染防治工作，且需要中央給予補助。而在波多馬克河之污染問題上，兩州皆歸咎於是對方造成流域污染，使得最後須以跨域委員會來解決此項問題並致力維護水域生態環境，因此，我國未來也可仿效以委員會解決流域跨域污染之問題。

四、政黨與民意關係之比較

通常河川流域之利害關係人牽涉甚廣，除中央及地方主管機關外，還包括各種水資源的需求者，其中包含地方官員、利益團體及民眾；其中又因各區域長期受政黨政治之影響，因此民意代表或政治人物多半在水資源的議題上，扮演政策的推動者與參與者。無論是北縣市或馬州與維州在對流域相關之議題上，皆產生政黨的對立的情形，因為當府際關係存在利益競奪，雙方又互為不同之政黨，則衝突更加劇烈。此外，由於民意冷漠的特性，往往與切身有關之議題才能引起民眾之參與感，如我國北縣市在旱災時期造成的水荒現象，引起民眾對水資源的重視，進而爭取水權與要求政府水源調配供應的能力。在維州與馬州同樣不例外，在波河的使用權上，不管是從歷史上或是法律上對主權的判定，雙方居民都希望在使用權尚無須受到控制與干預，因此，民意的壓力讓地方政府對跨域流域的經營更為積極與主動，致使陸續有關水資源的論壇、會議與相關組織等相繼成立，在這一點之比較上，我國與美國的情況是相同的。

陸、研究發現與政策建議

一、研究發現

(一) 建立淡水河流域為兩個地方政府共同擁有的共識

雖然我國水權制度與飲用水的取得與美國不盡相同，即便是北市享有淡水河流域注入翡翠水庫之水，但不因水權為北市而北縣就不能享用或產生差別待遇，

否則即便是走上法律抗告，最終問題依舊是兩個地方居民的利益與權益受到影響。

（二）協調機制紓緩跨域管理壓力

當雙方存在本位主義以與利益衝突通常是很難化解的，但是經由第三者的仲裁與協調，建立雙方溝通管道，並可找出各自可容忍的程度及修改空間，紓緩衝突與緊張關係。且經由非正式的溝通管道，如許多跨部會的臨時組織，使府際合作更具彈性，其中最重要的功能就是促進府際合作與建立協調聯繫。

（三）中央缺乏制定獎懲規範

從本研究得知地方政府對於府際間之合作事項本就缺乏主動之精神，而中央也缺乏完善的獎懲制度，因而對於府際合作事項吝於鼓勵及公共事務未能協力推展也未能懲戒，顯見中央在政策上並未對地方事務發展上積極的規劃與推動。

（四）未建立水資源管理的統籌運作機制

因為現今台灣大多地區性河川的管理，必須跨越行政區域的限制，因而在中央和地方政府在水資源管理上常必須藉不斷的溝通與協調來達成共識；因而在政策執行上不僅容易延誤時機並造成浪費太多的人力與時間成本。而又因缺乏有效的統合管理的專責機關，更造成地方政府各自為政且缺乏統籌管理來統一事權。

（五）應以法律或立法解決府際重大爭議

我國在地方政府之間也許會產生類似以協調不成走上法律抗告之案例，而現今我國司法上尚無此判例，當遇上類似於波河的爭議事件，我國是否應針對跨域之流域制訂專法，作為處理跨域流域事務上依循的法令依據，否則既無法條又無判例可循，這勢必又是一個爭議不斷的府際問題，我們雖不樂見府際間以司法作為解決問題之道，然遇重大之爭議且經協調無效後，仍需要做為最後的解決途徑。

（六）建立合作協力的夥伴關係

府際之間的衝突多半因自各自的利益或權力產生衝突，波河上的漁業及航運帶來的豐富利益，成為馬州與維州關注的焦點，而水權的核發又象徵馬州主權的確立與控制維州利益的合法性。然競爭關係並未帶給兩州更多的利益，反

而是發展及成立跨域的相關組織來為其解決府際的問題，因此建立協力的夥伴關係是獲得雙贏互利的最好方法，北縣市若能就淡水河流域上，共同發展觀光休憩事業與內河航運及維護水域生態等，必能使北縣市民皆能受惠。

二、政策建議

(一) 針對北縣市統管淡水河流域之建議：

1、設立淡水河流域統管機制。

為解決水權、水源調配及防洪污染之問題，設立淡水河流域統管局，並配合中央水利事權一元化，朝向以首長制之管理局的型態，其位階並提升為行政院部會下之一級機關，並整併水利署下轄北區水資源局及第十河川局，將全國之流域做區域性劃分出管理範圍，如此可避免河川流域分割管理之問題與整治資源分散，便於整合管理事權。其任務目標包括：水資源跨縣市調度、水權核發管理、防治水污染、防洪排水系統管理、成立流域警察。

2、成立淡水河流域統管委員會。

針對灣府際河川流域管理問題，發揮協調聯繫之功能，並以設立公法人型態之之河川流域管理委員會，針對水資源行政管理、水資源開發、觀光休憩合作等須共同協調合作事項，及有利害關係需經由非官方組織來做中立處理，此機構雖不具政策執行之強制性，但可對流域管理上大量需要聯繫協調之事項處理，並由中央與利益關係成員代表共同參與。

3、制定統管流域專法

在特殊流域水資源問題上，應以立法方式制定專法，如淡水河流域之管理因涉及中央與數個地方政府，為使其權責單位明確並能制定共同之規範與標準，應訂定淡水河流域專法，使未來在爭議上、管理上都於法有據。

(二) 針對跨域事務管理之建議：

1、設立協調機制增進府際關係。

爲加強中央對地方或地方政府之間行政協調能力與提供仲裁、諮詢之功能，應設立府際協調機制，並以協調會報、委員會等之非正式組織型態。另將鄰近都市之首長與中央或學者、專家等共同納入，針對跨域事務上需要協調或提供諮詢及爭議仲裁之事項，不僅客觀且接納不同之聲音與意見，可避免中央在爾後面對府際間衝突的尷尬與兩難處境，或是涉及中央的事務便可避免球員兼裁判之嫌！

2、成立地區區域管理機構

爲了彌補因行政區域的分割所造成的行政漏洞並建立緩衝協調功能。針對我國在跨域事務上，可以透過正式的整合成立大台北都會政府（**metropolitan government**）及都會區域管理局（**administration**）；或以夥伴關係及非正式合作形式下，成立區域政府聯盟（**councils of governments**）、區域會議（**regional councils**）等形式來處理區域內之問題，包括流域水資源、環保、交通等問題處理。其中涉及區域管轄之事務，中央僅以督導方式並不像過去對地方政府介入其管理權。且區域組織可以促進地方政府之相互合作。因此未來大台北地區可朝此方向，來解決行政區劃尚未施行前的諸多問題。

3、透過法律訴訟解決府際爭議

我國目前府際間之爭議除希望藉由成立協調機制解決之外，尚無走上法律之抗告事件，因而未來若面臨協調失靈而需走上法律訴訟，雖然不是問題解決之最佳途徑，但對於僵持不下之府際問題，卻不失爲解決難題之道。

表一：馬里蘭州與維吉尼亞州歷年來對波河上之相關爭議

年份	事件內容	結果
1632	英王查理一世以 River of Potomac 命名，並將此做為馬里蘭州新殖民區域。	造成 Maryland 與 Virginia 水權上之爭議
1668	兩州成立臨時委員會並同意以緯度 38 度平行為界，在波多馬克河切入切薩比克灣。 (Chesapeake bay)	因界定技術上的偏差造成兩州分界模糊而無法辨識。
1785	州際間在維農山鎮 (Mount Vernon) 簽署共同協定，雙方達成用水的共識。 波河 (" Potowmack " company) 公司成立，使波河功能擴展，提供貨品運輸大道。	賦予兩州居民捕魚及開發之權
1787	5 月 25 日在費城 (Philadelphia) 召開憲政會議，史稱制憲會議。	強調 1785 年所達成之共識
1868	因牡蠣戰爭 (Oyster War)，而成立馬里蘭的牡蠣海軍 Oyster Navy	成為國家在 Potomac River 特殊的執行警力
1877 1	對於州界認定持續協議，至 1879 年由國會同意界定兩州之界以維州岸邊低水位處。	造成兩州對水權認定與使用上不斷的爭議
1879	依最高法院判定確立兩州之州界。	
1897	成立漁業委員會 (1968 更名為海洋資源委員會)	保護 Virginia 漁民財產安全
1910	最高法院判決維州對波河 有使用權。	馬里蘭州將繼續抗告
1940	由 Maryland (MD) 、 West Virginia (WV) 、 Pennsylvania (PA) River Basin 成立 (ICPRB) 共同委員會	共同為波河流域之水質及相關資源問題簽署公約。
1958	兩州委員會又再簽署水權協議 (Maryland and Virginia Potomac River Compact of 1958) 以取代 1785 年的協定。	對於蚵仔的採取及水權使用的法律規定訂立。
1962	於美國國會通過並由甘迺迪總統簽署法案通過	結束牡蠣戰爭
1996	維吉尼亞州徵求馬里蘭州的同意該州建造引流管接到波托馬克河，以取得較潔淨的水源。	馬里蘭州拒絕核發水權，使維州向高等法院提出控告
2003	於十二月九日聯邦高等法院高法院裁定維吉尼亞州擁有取用波托馬克河資源的權利，而不受馬里蘭州規定的限制。	

資料來源：作者自行整理

表二：波多馬克河流域與淡水河流域爭議比較

爭議事項	波多馬克河流域	淡水河流域
水權爭取	馬里蘭州從歷史的證明上認為其擁有波河主權，拒絕核發波河許可權給維州，維吉尼亞州持續抗告。	淡水河流域注入翡翠水庫的水大部分為北市所飲用；水權也為北市所有，引起北縣不滿並爭取水權。
漁業與航運利益	馬州與維州為對方越界來補撈牡蠣引發戰爭開始，兩州在漁業與航運的利益上，既合作又競爭。	北縣居民對淡水河流域上之漁業較為依賴，北市則無意於此，但對流域之休憩觀光皆致力推動，目前的合作關係良好。
流域之污染防治	馬州認為是維州過度開發造成水域的汙染而維州認為是馬州發展農業所導致，兩州目前以委員會來推動相關污染防治計劃。	淡水河流域所流經之區域又為不同之地方政府，各級地方政府之管理態度與方式不同，因此產生不少的問題。
流域周邊建設	維吉尼亞州想要建立一座新的波多馬克橋，用以聯繫高科技地區與都市，馬里蘭州反對此案，即不願利益與人口流向維州。	北市因發展快速且便利繁榮使得人口與工作機會皆流向北市，而淡水河流域帶動的觀光發展，將有助於北縣成為具有休閒娛樂的優質生活環境。
政黨與民意	馬里蘭州之民主黨執政時強調推動環保，維州之共和黨強調開發建設城市，相互因價值目標不同、政黨屬性不同，且各州的民意取向亦不同，在為自身發展下，已產生衝突與對立。	北市在國民黨與北縣在民進黨執政時，許多爭議題容易成為政黨政治下的衝突問題。因此，在民意選票等考量之下，雙方皆以政治目標優先於其他目標作考量。

資料來源：作者整理

參考書目

壹、中文部份

趙永茂、孫同文、江大樹，2001，《府際關係》，台北：元照出版公司。

包恩，2004，《費城奇蹟》，台北：貓頭鷹出版社。

趙永茂，2003，〈台灣府際關係與跨域管理的發展策略途徑〉中國地方自治，第七期。

張四明，1998，〈府際關係的協調：問題與解決途徑〉，國立政治大學公共行政學報，第29期，頁1-23。

陳立剛，2001，〈府際合作關係研究：跨區域管理合作模式之分析及其策略〉「府際關係」學術研討會，台北：東吳大學政治學系，頁1-27。

李長晏、詹立煒，2004，〈論地方自治團體跨區域管理協議之可行性〉，臺灣公共行政與公共事務系所聯合會主辦「多元環境下公共治理的新定位學術研討會」。

王麗虹，2003，〈我國中央與直轄市府際關係之發展與展望〉暨南國際大學公共行政與政策學系研究所碩士論文。

劉駿明，2003，〈新世紀台灣水利之政策與機關組織再造—淡水河治理策略研究〉，國立東華大學公共行政研究所碩士論文。

馬琬甄，2001，〈政策執行機關之組織網絡研究-「基隆港污染防治」個案分析〉，東海大學公共行政研究所碩士論文。

張立達，2002，〈水權法制之研究〉國立台北大學法學系碩士論文。

台北市政府研究發展考核委員會，2002〈台北市永續水資源發展策略之研究〉，市政建設專題研究報告第 325 輯。

貳、西文部份

1. Robert Agranoff & Michael McGuire 2003, Collaborative Public Management, New Strategies for Local Governments; Georgetown University Press/Washing, D.C.
2. U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, "Findings and Recommendations," Coordinating Water Resources in the Federal System: the Groundwater-surface Water Connection
3. Hull, Jonathan Watts. Oct. 2000, "The War Over Water," Regional Resource, The Council of State Governments
4. Erik J. Meyers 2003, End of the Pipe: Maryland and Virginia's Supreme Dispute, presented in Environmental Law Institute, May 10
5. Blair T. Bower, 2003, Evolution of Water Resources "Management" in the 20th Century in the U.S.
6. Judith E. Innes & David E. Booher 2003, Collaborative Dialogue as a Policy Making Strategy, Deliberative Policy Analysis Understanding Governance in the Network Society, Cambridge University Press
7. Johnathon P. Deason, Theodore M. Schad, George William Sherk 2001, Water Policy in the United States: a Perspective, Water Policy 3(2001)175-192
8. Linda Greenhouse 2003, Justices to Take Up Interstate Water Fight, New York Times, April 29; <http://www.newyorktimes.com>

參、報紙資料

爭水權北市與中央卯上了，〈中國時報〉，2000/11/23，版 15。

北市揚言關閉八里污水廠，〈中國時報〉，2001/4/24，版 18。

剩餘水量 不夠常態供應 2001/8/25，〈中國時報〉，版 18。

管理翡翠水庫將分區供水 石門、新山兩水庫未同步實施，〈聯合報〉 2002/5/8，版 15。

看法歧異 行政院未予接受，〈中國時報〉，2002/6/25，版 6。

蘇貞昌談限水 主張縣市同步，〈聯合報〉，2002/6/26，版 2。

肆、網站資料

經濟部水利署 <http://www.wra.gov.tw/>

淡水河生態之旅 <http://design92-2.town-all.org.tw/view105/2504.htm>

藍色公路手冊 <http://www.tpc.gov.tw/Post/action/blueway/page-2.html>

經濟部水利署北區資源局 <http://www.wranb.gov.tw/>

台北市翡翠水庫管理局 <http://www.feitsui.gov.tw/>

經濟部水利屬第十河川局 <http://www.wra10.gov.tw/service0101.html>

水利會 <http://www.tcia.gov.tw/link.html>

經濟部國營事業委員會 <http://www.moeacnc.gov.tw/default.html>

水信息網 <http://www.waterinfo.net.cn/>

水立規劃試驗所 <http://www.wrap.gov.tw/>

行政院環保署 <http://www.epa.gov.tw/main/index.asp>

北高市長執政時錄 <http://issue.udn.com/mayor/np4-5.shtml>

國家政策研究基金會 <http://www.npf.org.tw/>