

# 用水計畫書審查制度的入法及其意義

李方中

施威全

國立台灣大學水工試驗所  
專案計畫研究員、特約研究員

經濟部水利署助理工程司

## 摘 要

世界各國用水計畫書多附隨於水權制度。我國用水計畫書審查制度起源於環境影響評估(以下簡稱環評)審查制度。其原意為將水資源供應審查設定為環評審查的前置條件，並要求由水利主管機關配合進行審查。為了強化管理，水利主管機關雖然自行發展了用水計畫書查核制度，但在水利法規內是沒有基礎的。本文透過契約法概念的分析，認為環評審查要求附帶用水計畫書的制度特色，形成了開發人與供水機關(構)之間的一種單務契約關係，反而破壞制度目的，增加主管機關用水調度及其他後續開發人取得供水承諾的困難度。

民國(以下同)107年《水利法》增訂第54-3條，納入用水計畫書審查制度，並訂有罰則，使得水利主管機關取得直接管理用水計畫書的法源。本文認為，由於我國水權制度已定型，一般人難以申請到新的水權。這項立法成果將用水計畫書審查制度由原先在供水端的管理，延伸到用水端的管理，是水資源管理制度的創新。

**關鍵字：**水利法、用水計畫書、用水端管理

## 壹、前言

我國長期以來用於解決水資源不足問題的作法具有階段性。早期，在尚未開發大型水庫，主要根據自然降雨條件決定供水制度的背景條件下，水權制度為初步管理階段。此一套制度要求用水人依法進行水權登記，並規定水量不足時用水順序的調整方式，建立取水用水秩序，來減少缺水風險造成的整體損失。

60年代，工業起步帶動耗水產業發展，用水需求上升之問題伴隨而來。在可利用水資源總量不變但需水量增加的情形下，各標的間，水的移轉變為重要。然而，在當時的水權制度框架下，即使已經經過修正，水的移轉相對來說仍是困難的，因此政策方針轉向大規模推動水資源開發計畫。水庫的建造是最直接的水資

源開發形式，統計至 104 年，臺灣地區建造的蓄水量為千萬噸級的水庫共 21 座。其中 9 座，近半數是於 50 年至 70 年間開發的，包含：石門、曾文水庫及德基水庫等 3 座大型水庫。標誌著臺灣地區積極的水資源開發階段。

到了 80 年代，臺灣地區人民環境保護意識抬頭，且優良壩址已優先開發，水庫的開發速率不復往日，水資源開發腳步也漸趨緩慢。相關案例如：美濃水庫環評爭議（安全問題與黃蝶翠谷保育）及高屏大湖犧牲良田問題（毛豆種植與外銷專區），二者至今仍未開發；湖山水庫生態因為環境議題（八色鳥棲地）而延後開發，至 2105 年才完工蓄水等。

隨著水資源開發難度升高、蓄水建造物有效庫容逐漸減縮與工商業用水需求穩定正成長，原先單純依據《水利法》所建立的水權制度，已無法應對上述變化。此時，農業用水的水源轉向自來水使用的比例逐漸提升，水源調配的操作靈活化，要求工業用水人逐漸提高回收率等。政府的水資源政策被迫再度轉向了管理層面。因此，80 年代後期，漸漸產生用水審計的需求，進而發展出一套新的水資源管理制度—用水計畫書制度。

## 貳、用水審查制度的發展過程

### 一、用水審查制度的發軔

用水審計需求之概念最早出現於《環境影響評估法》的子法《開發行為環境影響評估作業準則》條文之規定中。《開發行為環境影響評估作業準則》於 86 年 12 月 31 日訂定（非現行版本），該版第 11 條第 1 項：「開發單位於施工及營運期間之用水，應取得供水主管機關之同意，其因缺自來水供應而自行規劃取（抽）用地面水、地下水者，應向水資源主管機關提出用水策略申請同意；若作為飲用水水源者，其水質應符合飲用水水源水質標準。」意即，開發單位若為透過供水事業取得水量者，則須取得供水主管機關之同意文件；若為自備水源者，須自行申請水權登記，同時應向水利主管機關提出「用水策略」。這個「用水策略」就是「用水計畫」的雛形。此外，上述條文中，「開發單位」指的是依「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」認定應實施環境影響評估之開發行為的單位。

因此，在 86 年即有類似於用水計畫書之用水審計案件的提出。值得注意的是，依據該準則，要提供協助的主要是供水主管機關，在當時，是內政部（《自

來水法》在 91 年才修正改由經濟部主管)。水資源(水利)主管機關經濟部是扮演協助者角色,配合辦理對象為自行取用地面水或地下水的開發單位。兩機關同時協助辦理用水審計的工作。其協助的對象為環境保護主管機關,換言之,是由環境保護主管機關發動了這個制度。

建立用水審查制度有其背景考量。環評制度在建立後就一直是最難通過的關卡,環境主管機關考慮萬一開發單位在通過環評後,卻因為水源供應不足而無法如期如量的生產,掛萬漏一,因此做此規定,期待環評制度成為開發單位申請投資的最後一關。

## 二、用水審查制度的接續法律化過程

為了配合執行用水審查制度,經濟部水利署早自 85 年起,開始陸續進行開發用水案的用水審查工作,其時點還在《開發行為環境影響評估作業準則》規定要提出「用水策略」的前一年,表示兩機關間早有協議要推動此制度,並以行政措施在尚無明文規定前,即要求若干政府開發案先行提出。

92 年 3 月 5 日經濟部頒佈《用水計畫書審查作業要點》(以下簡稱作業要點),明確訂定開發單位用水計畫書提送、主管機關審查、受理機關查核及審查費用收取等操作方式。

83 年 11 月 17 日修正公布《水利法施行細則》第 46 條第 1 項,明確的將「用水計畫書」一詞入法,也同時為用水審查制度在水利主管機關管轄法律內的法規命令層級找到依據。但因為尚未在法律內訂定,因此其用語仍是被動的「目的事業主管機關…得商請(水利)主管機關審查同意其用水計畫書。」但從此修正條文可以看出,水利主管機關是積極的善用環保主管機關打開的用水審計的機會,希望進一步的掌握審查開發單位的用水量。

作業要點於訂定頒佈後,歷經兩次的修正,分別為 94 年的第 1 次修正與 103 年的第 2 次修正。兩次的修正當中,對於作業要點制定依據的法規、用水計畫書的審查流程、用水計畫書的填報格式、用水計畫書制度規範之用水標的、用水計畫書中各填報項目的審查標準、用水查核作業與水利主管機關行政處分對象之說明等,皆有所修改。

105 年 5 月 25 日經濟部更進一步修正《水利法》,增訂第 54-3 條並完成立法程序,正式將「用水計畫書」納入水利機關主管的管轄事務中。今 106 年 6 月

8日依據《水利法》第54-3條的授權，發佈《用水計畫審核管理辦法》（以下簡稱管理辦法），做為以水利主管機關為主導的完整的用水審查制度的執行依據。

根據上述說明，可以瞭解，用水審查制度一開始是由環境保護主管機關環保署推動的，並且是以自來水事業的主管機關內政部為主，水利主管機關經濟部為輔，協助辦理。而後，《自來水法》改由經濟部主管，全部執行的負擔都在經濟部身上，但在角色上仍是協助環保署。而「用水計畫書」在《水利法》入法後，用水審查制度就完全由水利主管機關主導了。

## 叁、用水計畫書的法律規定

### 一、《水利法》第54-3條的內容

《水利法》第54-3條的規定內容如下：

「興辦或變更開發行為，其計畫用水量達一定規模或增加計畫用水量者，開發單位於興辦或變更前，應向目的事業主管機關提出用水計畫或修正用水計畫，並由目的事業主管機關轉送中央主管機關核定。

用水計畫核定後，開發單位應依用水計畫內容辦理，並定期向中央主管機關申報用水情形；必要時中央主管機關得辦理查核。

各年期實際用水情形與用水計畫內容差異達一定比率或一定規模者，開發單位應提出差異分析報告送中央主管機關審查，並依審查結果調整用水計畫內容。實際用水情形超過終期計畫用水量者，依第一項程序辦理。

用水計畫經核定後三年內未實施開發行為，開發單位應於屆期二個月前向中央主管機關申請展期或撤案；展期期限最長為三年，並以一次為限。未辦理展期或撤案，經中央主管機關令其限期改善，屆期未改善或未於展期期限實施開發行為者，由中央主管機關廢止原核定之用水計畫。

供水單位於用水計畫或修正用水計畫核定前，不得供水予開發單位。

本法中華民國一百零五年五月六日修正之條文施行前，除農業用水外，經目的事業主管機關核定之開發行為實際用水量達一定規模，且未提出用水計畫者，中央主管機關得令開發單位或用水人限期依第一項規定程序提出用水計畫。

前六項之開發行為、開發單位、用水人、一定規模、一定比率、用水計畫與差異分析報告之內容、提送、審查、核定、展期、撤案、廢止、用水情形之申報與查核及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

## 二、罰則

《水利法》第 54-3 條的相關罰則為第 93-7 條及第 93-8 條。兩條規定內容如下。第 93-7 條：

- 「有下列情形之一者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並得按次處罰：
- 一、開發單位於中央主管機關依第五十四條之三第一項、第三項規定核定用水計畫或修正用水計畫前，逕行用水。
  - 二、開發單位違反第五十四條之三第二項規定，未依核定之用水計畫內容執行。
  - 三、供水單位違反第五十四條之三第五項規定，於用水計畫或修正用水計畫核定前，逕行供水。」

第 93-8 條：

- 「有下列情形之一者，經中央主管機關令其限期改善，屆期未改善者，處新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰，並得按次處罰：
- 一、開發單位未依第五十四條之三第一項或第三項規定提出用水計畫或修正用水計畫。
  - 二、開發單位未依第五十四條之三第二項申報所核定用水計畫之用水情形。
  - 三、開發單位未依第五十四條之三第三項規定提出差異分析報告。
  - 四、開發單位未依第五十四條之三第四項規定期限申請展期或撤案。
  - 五、開發單位或用水人未依第五十四條之三第六項規定提出用水計畫。」

## 三、《用水計畫審核管理辦法》的重要內容

《用水計畫審核管理辦法》是依據《水利法》第 54-3 條第 7 項訂定的法規命令，依法，其內容不得違背《水利法》第 54-3 條或逾越其授權範圍。其重要內容如下：

- 第 2 條，定義開發行為及開發單位、計畫用水量、終期計畫用水量及實際用水量。
- 第 3 條，同一開發單位於毗鄰區域之分期或分區開發行為，計畫用水量應累積或合併計算。
- 第 4 條，確認有新增用水且其計畫用水量達前條第一項規定者，應提出或修

正用水計畫。

第 7 條，開發單位所提用水計畫應依開發行為內容及所在區域之水資源供需情勢，規劃需求用水時程及水量、供水來源及可行節約用水措施，並取得供水單位之供水同意文件或其他水源之證明文件。

第 10 條，開發單位於用水計畫核定後，應依計畫用水時程及用水量辦理，並應裝設水量自動監測設備及記錄實際用水情形。

第 12 條，用水查核作法。

第 13 條，定義實際用水情形與用水計畫內容差異達一定比率或一定規模的標準。

## 肆、用水計畫書入法的法律及政策意義

### 一、法律意義

「用水查核制度」是在作業要點中即有訂定，其規定內容主要在於受理用水計畫書的機關的核減用水量及廢止、撤銷或變更用水計畫的作法。

其規定為受理用水計畫書的機關得查核開發單位之用水情形，若有已實施開發行為之用水計畫，經查核實際用水量連續三年未達各該年度核定用水量百分之七十者，得依其開發狀況實際情形核減其各年度至終期用水量。

若查得與原核定計畫用水量或節約用水承諾等事項不符者，得要求開發或管理單位提出用水計畫差異分析。開發或管理單位未提出用水計畫差異分析，經通知限期說明後，得依其情節逕予廢止、撤銷或變更其用水計畫。

開發或管理單位自用水計畫書核定日起，三年內未取得目的事業主管機關核發之開發許可，或取得目的事業主管機關核發之開發許可後三年內未實施開發行為者，應於三年期滿前申請展延，未於期限內提出申請或展延期限屆滿者，得廢止其用水計畫書。

產生用水查核規定的原因在於用水審查制度之始，作業準則即要求「開發單位於施工及營運期間之用水，應取得供水主管機關之同意」。當自來水單位因應制度要求，且衡酌自身的供水能力而給予開發單位同意供應其申請用水量的同意書後，開發單位因而通過環評。但開發單位在通過環評後，有可能延宕建廠因而延宕生產時程因而沒有實際用水，也有可能產量低於計畫產量而用水量比預期為

低。對於這種或慢或低的用水情形，依自來水事業規定，是依據實際用水量支付水費。表面上自來水單位並不吃虧，但由於已承諾開發單位供水量，且通常開發單位仍會堅持主張隨時可能開始生產或增加生產，仍要求保有該用水量申請額度，且因為是自來水單位單方開立的同意書，開發單位毫無義務給予自來水單位補償。

從法律上來看，這類似於自來水單位與開發單位間的單務契約，只有單方（自來水單位）有如量供水的義務，卻無權利要求另一方（開發單位）在未如量用水時予以補償。反而開發單位得以主張要求自來水單位一直保留供水能量，卻沒有任何應盡義務。這不只對自來水單位不公平，從整體水資源運用的角度來說，後面還有其他新申請的開發單位等著要得到自來水單位的供水同意書，但因為供水量額度受到這些或慢或低的開發單位的主張影響，雖實際仍有多餘水量，但卻無法開立同意書予這些等待的開發單位，嚴重影響後開發者的權益，浪費水資源，也違背了建立用水審查制度目的。

根據上述分析，用水查核制度顯然有存在的必要。然而，作業要點在我國的法制上，是屬於沒有法律授權，只能規範內部而對外不生法律效力的「行政規則」。受理機關如根據作業要點的規定進行核減用水量或廢止、撤銷或變更用水計畫，正當性有餘，但法源不足。《水利法》增訂第 54-3 條，補足了用水查核制度法源不足的缺陷。

此外，《水利法》第 54-3 條第 6 項規定 105 年 5 月 6 日「修正之條文施行前，除農業用水外，經目的事業主管機關核定之開發行為實際用水量達一定規模，且未提出用水計畫者，中央主管機關得令開發單位或用水人限期依第一項規定程序提出用水計畫」，是立法上少見的「溯及既往」規定。顯見立法機關也認同行政機關「必須加強用水管理」的主張。

最後，罰則的訂定使得水利主管機關取得裁罰的權力，對於不遵守《水利法》第 54-3 條，包含管理辦法，的開發單位，可以給予合法有力的裁罰。

## 二、政策意義

除了水利主管機關在「用水計畫書」規定進入《水利法》後，就完全主導了用水審查制度外，管理辦法第 7 條規定：「開發單位所提用水計畫應依開發行為內容及所在區域之水資源供需情勢，規劃需求用水時程及水量、供水來源及可行節約用水措施，並取得供水單位之供水同意文件或其他水源之證明文件。」，宣

告了經濟部水利署完全改變了在 50 年至 80 年間以大量的水資源開發計畫來因應經濟成長所需大量用水的政策，改而要求開發單位必須自我辨識供水可靠度，以及準備缺水應變措施（第 8 條）。

## 伍、結論

我國水權制度實施多年，可核發之地面水水權幾乎都已達上限，已無可再申請的餘地。現有水權幾乎都在自來水單位、農田水利會及水利署手中。新開發單位的用水，必須由自來水單位在現有水權條件下供應，並由另外兩個體系支援。如無餘裕，則必須另行開發海淡水或利用再生水。

在此情形下，水利主管機關將一般用在水權申請制度的用水計畫書審查以及用水查核制度，改用在管理開發單位從自來水單位等水權人處取得水源供應的可能性，這項作法將用水審查制度由原先在供水端的管理作法，延伸到在用水端的管理，是水資源管理制度的一種創新。

經由本文，也可以看到推動一項新制度的歷程，由推出新作法先要求政府機關遵行，再以審查機制要求一般人民遵守，等到推行得到一定經驗後，再逐漸建立法源。

註：本文已發表於第二十一屆海峽兩岸水利科技交流研討會，2017 年 10 月 23 日~10 月 27 日，南昌。

## 參考文獻

1. 施威全 (106)。「用水計畫書審查及查核之研究」，臺灣大學工學院土木工程學系碩士論文，臺北市，1-45。
2. 黃宏莆 (104)。「有效管理與效率用水--落實用水計畫書審查」。土木水利，台北市，42：4，4-8。
3. 林元鵬，湯懿真，林震哲 (96)。「用水計畫書制度化推動之成果」。台灣水利，55：4，104-111。
4. 李方中 (2012)。「海峽兩岸水權制度比較研究」，對外經濟貿易大學法學院博士論文。北京市。
5. 經濟部水利署 (93)。「用水計畫書審查技術規範之研擬」。臺中市。
6. 經濟部水利署 (94)。「已核定用水計畫書查核服務計畫 (截至 93 年度止)」。



- 臺中市。
7. 經濟部水利署(95)。「用水計畫書查核服務系統作業(含工業用水量統計推估模式研究)」。臺中市。
  8. 經濟部水利署(96)。「用水計畫書查核服務及重要產業合理用水量評估計畫」。臺中市。
  9. 經濟部水利署(97)。「用水計畫書查核服務及廢水回收率之檢討評估計畫」。臺北市。
  10. 經濟部水利署(98)。「用水計畫書查核電子申報建置及額定用水量檢討計畫」。臺中市。
  11. 經濟部水利署(99)。「用水計畫書查核電子申報及額定用水回收率檢討」。臺中市。
  12. 經濟部水利署(100)。「用水計畫書查核電子申報及民生類額定用水量調查檢討」。臺中市。
  13. 經濟部水利署(101)。「用水計畫書查核電子申報及資訊系統網頁維護」。臺中市。
  14. 經濟部水利署(102)。「102年度用水計畫書查核服務」。臺中市。
  15. 經濟部水利署(103)。「103年度用水計畫書查核服務」。臺中市。
  16. 經濟部水利署(104)。「104年度用水計畫書查核服務」。臺中市。

投稿 107.11.06
校稿 107.11.08
定稿 107.11.12