

調 查 報 告

壹、案由：據訴：行政院環境保護署函請經濟部水利署北區水資源局依「新竹縣寶山第二水庫工程計畫環境影響評估報告書」配合查緝並禁止地方辦理一切與遊憩相關之活動，疑扼殺相關公益性路跑活動等情

貳、調查意見：

據訴：有關行政院環境保護署（下稱環保署）函請經濟部水利署（下稱水利署）北區水資源局（下稱北水局）依「新竹縣寶山第二水庫（下稱寶二水庫）工程計畫環境影響評估報告書（下稱環評報告書）」配合查緝並禁止地方辦理一切與遊憩相關之活動，疑扼殺相關公益性路跑活動等情，案經本院調取相關卷證審閱，並於民國（下同）104年8月13日約請相關機關業管人員到院說明，全案業調查竣事，茲將調查意見臚陳如下：

- 一、北水局對於寶山鄉農會為促銷桶柑農產品及帶動在地休閒旅遊產業而於103年2月28日在寶二水庫環湖道路首辦之「橘子路跑」活動，雖認為非屬該水庫環評報告書結論之「應有限制之遊憩活動」，且無影響水庫水質之虞，卻未積極與環保署釐清寶二水庫環湖道路得否舉辦路跑活動疑義，逕依環保署103年5月26日函示意見要求申請單位勿於該水庫集水區辦理路跑活動，引發質疑聲浪；迄本院詢問會議後，始由水利署出面邀集環保署、新竹縣政府及寶山鄉農會會商解決相關爭議，實有未當。再者，該局明知經濟部已於97年間公告寶二水庫蓄水範圍內不受理申請任何使用行為，卻未落實蓄水範圍之管理，致使該路跑活動行經屬於水庫蓄水範圍之壩頂道路約345公尺，對該水庫之水質穩定性與可靠性造成不利影響，違失情

節明確：

- (一)按水利法第4條規定：「本法所稱主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」同法第54條之1第1項第7款規定：為維護水庫安全，水庫蓄水範圍內禁止「違反水庫主管或管理機關公告許可之遊憩範圍、活動項目或行為」。違反此規定者，依同法第93條之3第1款規定，處新臺幣1萬元以上5萬元以下之罰鍰。所謂「水庫蓄水範圍」，依水庫蓄水範圍使用管理辦法第3條第1項定義，係指水庫滿水位與其迴水所及蓄水域、蓄水相關重要設施之土地與蓄水域周邊必要之保護範圍。
- (二)查寶二水庫位於新竹縣寶山鄉山湖村，係水利署為增進新竹地區水源調度與供應能力，並滿足110年目標用水量之需求，與台灣自來水公司及新竹縣政府於86年4月開始共同興建，於95年6月正式完工。嗣經濟部於97年3月18日以經授水字第09720202010號公告寶二水庫蓄水範圍，該公告事項第三點並載明：「本水庫係以提供穩定可靠水源為主要目標，基於保護水源，本水庫蓄水範圍內，不受理申請任何使用行為。」又由於該水庫規劃主要用途係供應民生用水，為確保水源品質，該水庫工程計畫環評報告書之審查結論(四)及書件內容第4-75頁、第12-1頁另針對水庫集水區之管理，分別規定：「取水口上游之柏油工廠應設法促其遷移，以防水質受污染，且本計畫之集水區治理，應避免外人進入活動、垂釣。」
「2.遊憩 本計畫運轉期間基於對公共給水水源之保護，本水庫計畫不對外開放為遊憩性地點，並將對集水區內加強管理，降低因遊憩而形成水庫水質污染之風險。」
「(六)

運轉期間基於保護水庫水質之理由，本水庫將不對外開放亦建議水庫管理單位對於集水區內遊憩活動應有限制並加強管理。」所謂「水庫集水區」，依水土保持法第3條第6款定義，係指水庫大壩(含離槽水庫引水口)全流域稜線以內所涵蓋之地區。另環境影響評估法第18條第1項規定：「開發行為進行中及完成後使用時，應由目的事業主管機關追蹤，並由主管機關監督環境影響說明書、評估書及審查結論之執行情形；必要時，得命開發單位定期提出環境影響調查報告書。」同法第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」

(三)緣寶山鄉農會為促銷桶柑農產品及帶動在地休閒旅遊產業，於103年2月28日首辦「橘子路跑」活動，期藉以吸引路跑族群至寶山鄉，以打響該鄉桶柑品牌知名度，進而改善產銷失衡窘境。路跑之路線原定由寶二水庫壩頂旁停車場出發，沿環湖道路繞行一圈後，回到該壩頂旁停車場；惟活動前一日(103年2月27日)，寶二水庫管理人員建議活動主舞台地點應移至寶山鄉仙爺廟前廣場辦理較為妥適，寶山鄉農會乃配合辦理移置，並修正路線為從仙爺廟前廣場出發，沿環湖道路繞行一圈後，回到仙爺廟前廣場。活動總參加人數約1,474人。

(四)環保署於103年5月6日執行環評監督業務時，經網路搜尋發現上開「橘子路跑」活動行經之「環湖道路」路線位於寶二水庫集水區範圍內，乃於同年5月8日以環署督字第1030037986號函告北水局：「一、請依本開發案審查通過之各項環境影響評估書件內容及審查結論切實執行。二、本開發案如涉及變更原申請內容，請依環境影響評估法相關規定辦理。」

三、環境監測計畫請賡續執行，如環境監測結果出現異常時，應探討原因並加強防制。四、有關開發單位執行本案承諾『水庫計畫不對外開放為遊憩性地點』，以免違反環評法規定，本署已於101年12月5日出具監督意見在案；至103年5月6日期間，查有大型活動如『新竹縣寶山鄉2014愛你一世橘子路跑』其路線利用開發範圍內之環庫公路，開發單位於活動辦理之相關因應與角色應請釐清說明。五、上開應說明事項，請於103年6月5日前提送本署；如逾期未提送或所提說明事項涉及違反規定，將逕依環境影響評估法相關規定辦理。」

- (五)嗣北水局以103年5月21日水北寶字第10319017270號函復環保署第四點稱：「1. 有關『新竹縣寶山鄉2014 愛你一世橘子路跑』，本局之因應措施為禁止主辦單位(寶山鄉農會)於水庫集水區搭設舞台及聚集民眾，並告知本水庫囿於環評報告書之承諾，禁止對外開放為遊憩性地點，故勿將舞台搭設於寶二水庫壩頂停車場，並蒐證是否有違反本局公告水庫內禁止之活動發生。2. 寶山鄉農會單位得知上述訊息後，將活動舞台移至寶山鄉仙爺廟前廣場，非位於寶二水庫集水區範圍，經網路所查該活動地點位於寶二水庫壩頂停車場實屬有誤。3. 本局對於寶二水庫環評報告書承諾『水庫計畫不對外開放為遊憩性地點』之認定，係水庫不對外開放任何形式活動之申請，包括搭建流動廁所、舞台等，以及禁止於水庫進行游泳、划船、垂釣、放生、設攤、露營、烤肉等活動。4. 該次路跑路線利用開發範圍內之環庫公路，主辦單位未將活動計畫向本局申請，實屬未經核備而逕自移動行為，本局亦無法限制民眾之出入。此外，未施作寶二水庫前，庫區內既有道路

通往寶山、北埔及竹東等地，水庫完工後環湖道路成為周遭居民之使用要道，對外連結省道、鄉道及產業道路共16個出入口，屬開放之空間，若進行道路封閉限制民眾進出，將影響到居民生活，導致居民及地方政府會有抗議之行為，且亦有適法性之問題。爰此，本局係採柔性方式加以管制，於環湖道路設置告示牌【水庫水源保護區嚴禁游泳、划船、垂釣、放生、設攤、露營、烤肉等活動，違者依水利法第54條之1、第93條之3罰之】告知，禁止民眾進行遊憩行為，並配合水庫巡查蒐證是否有違法之情事發生。5. 綜上所述，對於近期未向本局申請及以寶二水庫為名義之活動，本局仍遵照環評報告書『水庫計畫不對外開放為遊憩性地點』辦理，未來除加強人員之巡查外，並透過網路落實宣導工作，同時，函請地方政府與相關單位協助配合。」

- (六) 針對前揭北水局函復內容，環保署再以103年5月26日環署督字第1030042221號函復該局：「二、本案『新竹縣寶山第二水庫工程計畫環境影響報告書』P. 4-75頁『本計畫運轉期間基於對公共給水水源之保護，本水庫計畫不對外開放為遊憩性地點，並將對集水區內加強管理，降低因遊憩而形成水庫水質污染之風險。』（附件1）及經濟部經授水字第09720202010號公告之公告事項三『本水庫係以提供穩定可靠水源為主要目標，基於保護水源，本水庫蓄水範圍內，不受理申請任何使用行為。』（附件2）；依據上開說明，即已表示寶山第二水庫集水區範圍內，不適辦理任何遊憩性活動。三、有關貴局函復監督意見四之辦理情形一節，貴局對於禁止集水區辦理遊憩性活動應有積極性作為；某些地方性活動雖以經過水庫集水區道路方式辦理，其難謂

無污染水庫水質之虞。未來如再發現辦理相關活動，本署將依環境影響評估法第18條辦理，要求貴局提出環境影響調查報告書，並依環境影響評估法相關規定辦理。」

(七)環保署104年5月8日環署督字第1040033439號函就本院詢問事項說明如下：

- 1、該署於103年度執行環評監督工作時，發現寶二水庫環湖道路曾於近年內舉辦路跑活動，故函請北水局應遵守其環評報告書之審查承諾，對於禁止集水區辦理遊憩性活動應有積極性作為；另請該局應儘速釐清及公告寶二水庫集水區之範圍，並提出其遊憩之定義等，以利該署進行環評監督工作，惟迄今未獲明確復函。
- 2、該署執行環評監督工作時，亦告知北水局若考量現今狀況欲變更本案環評報告書內容，可依環境影響評估法施行細則第37條之規定，由目的事業主管機關(經濟部)轉送主管機關(該署)審核，惟該局迄未向該署提出與本案相關之變更申請。

(八)北水局104年5月20日水北寶字第10419011730號函就本院詢問事項說明如下：

- 1、寶二水庫土地於水庫開發階段均已完成徵收，其中環湖道路對外連結省道、鄉道及產業道路共16個出入口，屬開放之空間；為避免民眾破壞水庫水質，該局於道路沿線設有多面告示牌告知本水庫禁止游泳、划船、垂釣、放生、設攤、露營、烤肉等活動，並派保全人員每日進行陸域巡查及不定期水域巡查，如發現異狀立即通報該局人員處置。水庫自營運後庫區集水區範圍維持自然生態，因土地均已完成徵收，無再開發之情形；該局亦定期辦理水質採樣、水土保持調查及生態調

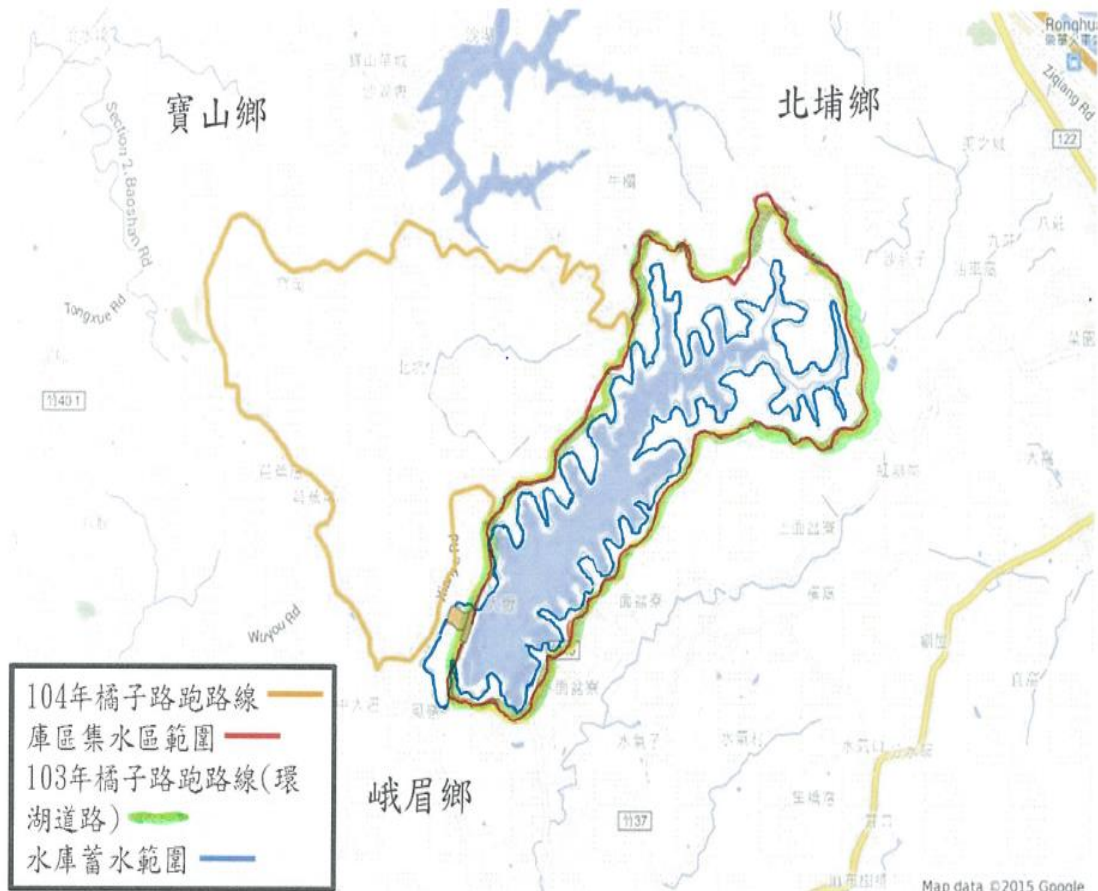
查等工作，迄今尚未發現有人為破壞水庫水質之情事。

- 2、地方機關於水庫區外辦理路跑活動經過寶二水庫環湖道路，經評估路跑活動非常態性且具公益性，非寶二水庫環評報告書結論所述應有限制之遊憩活動，該局無禁止於寶二水庫辦理路跑活動之規定。經查寶二水庫環湖道路距水庫蓄水範圍(標高150公尺)水平距離30公尺以上、垂直距離15公尺以上，路跑、健行或騎腳踏車等短暫經過之活動，民眾難以直接接觸水域範圍，經評估不會對水庫水質造成污染。惟環保署103年5月26日環署督字第1030042221號函稱：寶二水庫集水區範圍內，不適辦理任何遊憩性活動；貴局對於禁止集水區辦理遊憩性活動應有積極性作為；某些地方性活動雖以經過水庫集水區道路方式辦理，其難謂無污染水庫水質之虞等語。因此，該局回復活動申請單位請勿於本水庫集水區辦理遊憩性活動。
- 3、水庫工程已於95年6月底完工，自95年10月1日起開始營運，營運階段應無須重新製作環評報告書。惟主管機關環保署如認為，地方機關於水庫區外辦理路跑活動，經過寶二水庫環湖道路屬於環評報告書結論所述應有限制之遊憩活動，該局將依環境影響評估法規定辦理檢討修正。

(九)相關機關於本院104年8月13日詢問會議時說明如下：

- 1、依水利署應詢時提出之書面資料及說明，寶山鄉農會103年所舉辦之橘子路跑活動，係沿寶二水庫環湖道路環庫一周，大部分與寶二水庫集水區範圍重疊，其中行經壩頂道路之小部分區域(約

345公尺)屬於水庫蓄水範圍，如下圖示：



新竹縣寶山鄉橘子路跑路線與寶二水庫集水區、蓄水範圍示意圖
資料來源：水利署

2、針對本院會中所詢之「遊憩應由何機關定義？」及「其他水庫是否亦有禁止遊憩之限制？」等問題，環保署稱：「就本案而言，應由開發單位水利署定義。」水利署稱：「每個水庫用途不同，如有些是農用，要求就沒那麼高。本案寶二水庫是供作民生用水之用。」「日月潭、石門等水庫係因除民生用水外，尚有觀光之用途。此外有些水庫開發較早，當時環評法尚未實施，故未受到相關限制。不過不論如何，只要是涉及民生用水或是集水區的部分，限制都是相對嚴格的。」水利署並允諾會後將與環保署加強溝通，以促進公

益活動、地方和諧及水庫水質安全之確保。

(十)水利署於本案詢問會議後，於104年9月15日邀集環保署、新竹縣政府、寶山鄉農會及北水局召開「研商寶山第二水庫辦理遊憩活動定義及範疇會議」，會議結論如下：1. 寶二水庫為供應新竹地區民生及工業主要水源，其水質安全及水庫運轉等工作至為重要。惟如何確保上述工作，亦可同時兼顧地方繁榮發展及促進公益活動為今日會議主要研商目的。2. 寶二水庫環湖道路，平時兼供地方道路運輸使用，經檢討路跑活動屬短期之公益性行為，因未接觸水體，亦未於水庫蓄水範圍內，因此經有效管制後，即可達成無影響水質之作為。3. 經各單位研議，寶二水庫對於後續路跑活動申請將儘量予以開放為原則。惟仍請水庫管理單位北水局，應加強路跑活動申請單位之活動計畫書審查及控管，有效避免任何可能污染水源之臨時設施置放，活動期間北水局並應加強人力管制，以維水質及水庫安全。

(十一)北水局函復本院之說明既稱：經評估路跑活動非常態性且具公益性，非寶二水庫環評報告書結論所述應有限制之遊憩活動、該局無禁止於寶二水庫辦理路跑活動之規定等語，惟卻於事件中逕依環保署103年5月26日函示意見，要求路跑活動申請單位勿於該水庫集水區辦理旨揭活動，顯示該局所持立場和實際作為並不一致。且嗣未積極研提「遊憩」之定義，或提出環評報告書內容變更之申請，以致寶二水庫環湖道路得否舉辦路跑活動之疑義，遲遲未獲釐清。迄本院詢問會議後，始由水利署出面邀集環保署、新竹縣政府及寶山鄉農會會商解決相關爭議。該局面對行政爭議事項，顯然欠缺針對問題爭點積極解決之精神，態度因循苟且，實有未當。

(十二)水庫「集水區」與「蓄水範圍」二者之定義範圍並不相同。寶二水庫集水區之管理，依該水庫環評報告書所載，係不開放辦理「遊憩性」活動；至於該水庫蓄水範圍之管理，依水利法第54條之1第1項第7款及經濟部97年3月18日經授水字第09720202010號公告之事項三，係不受理申請「任何」使用行為，可知二者之管理密度，寬嚴亦屬有別。本案依北水局查復之資料，103年度橘子路跑活動所行路線（沿寶二水庫環湖道路繞行一圈），不但與水庫庫區之集水區範圍線大部分重疊，其中並有行經壩頂道路之小部分區域（約345公尺）屬於水庫蓄水範圍。則在寶二水庫環評報告書及經濟部97年公告內容已分別明定該水庫集水區並不開放辦理遊憩性活動，及蓄水範圍內不受理申請任何使用行為之情形下，縱依北水局見解：「路跑活動非常態性且具公益性，非寶二水庫環評報告書結論所述應有限制之遊憩活動」，亦僅影響得否於該水庫集水區範圍內辦理路跑活動之問題，並不改變水庫蓄水範圍內不受理任何使用行為之固有限制。本案北水局未積極管理，致使寶山鄉農會103年度橘子路跑活動行經寶二水庫之壩頂道路，已違反前揭經濟部97年公告，對該水庫之水質穩定性與可靠性有造成不利影響之虞。

(十三)綜上，北水局對於寶山鄉農會為促銷桶柑農產品及帶動在地休閒旅遊產業而於103年2月28日在寶二水庫環湖道路首辦之「橘子路跑」活動，雖認為非屬該水庫環評報告書結論之「應有限制之遊憩活動」，且無影響水庫水質之虞，卻未積極與環保署釐清寶二水庫環湖道路得否舉辦路跑活動疑義，逕依環保署103年5月26日函示意見要求申請單位勿

於該水庫集水區辦理路跑活動，引發當地居民質疑聲浪；迄本院詢問會議後，始由水利署出面邀集環保署、新竹縣政府及寶山鄉農會會商解決相關爭議，實有未當。再者，北水局明知經濟部已於97年間公告寶二水庫蓄水範圍內不受理申請任何使用行為，卻未落實蓄水範圍之管理，致使該路跑活動行經屬於水庫蓄水範圍之壩頂道路約345公尺，對該水庫之水質穩定性與可靠性造成不利影響，違失情節明確。

二、水利法明文禁止於水庫蓄水範圍為違反水庫主管或管理機關公告許可之遊憩範圍、活動項目或行為，惟水利署迄今並未對於「遊憩」做出定義，引發本件路跑爭議。水利署允宜審酌國內各水庫規劃用途，並會商相關機關，針對該法所稱「遊憩」研議相關定義或認定標準，俾利相關管理機關遵循，有效控管可能污染水質之活動或行為，以杜爭端。此外，關於寶二水庫集水區範圍，經濟部於104年6月25日函送內政部後，內政部迄未辦理公告。為落實該水庫環評監督工作之執行，內政部宜賡續辦理相關作業，儘速完成公告：

(一)依水利法第54條之1第1項第7款規定：為維護水庫安全，水庫蓄水範圍內禁止「違反水庫主管或管理機關公告許可之遊憩範圍、活動項目或行為」。關於寶二水庫集水區範圍內舉辦之路跑活動是否屬「遊憩活動」，因北水局與環保署未有共識，衍生應否依環評審查結論執行管制爭議，亦引發當地質疑聲浪，已如前述。水利署雖於104年9月15日邀集環保署、新竹縣政府、寶山鄉農會及北水局召開「研商寶山第二水庫辦理遊憩活動定義及範疇會議」，並獲致「經檢討路跑活動屬短期之公益性行為，因未

接觸水體，亦未於水庫蓄水範圍內，因此經有效管制後，即可達成無影響水質之作為」之會議結論，惟並未對於遊憩活動作出定義，對於全國水庫之管理恐生爭議。水利署允宜審酌國內各水庫規劃用途並會商相關機關，針對水庫集水區或蓄水範圍內之「遊憩活動」研議全國通用、一致性之規範或認定標準，俾利相關管理機關依循，有效控管可能污染水質之活動或行為，並杜爭端。

- (二)關於公告寶二水庫集水區範圍問題，內政部查復本院稱：依據該部102年10月17日公告實施之「全國區域計畫」，「水庫集水區（供家用或公共給水）」及「水庫集水區（非供家用或公共給水）」分屬第1級及第2級環境敏感地區，寶二水庫集水區係屬供家用或公共給水之水庫，依前開區域計畫第1級環境敏感地區土地使用指導原則之規定，申請辦理非都市土地設施型使用分區變更或使用地變更編定者，應避免位於環境敏感地區。寶二水庫集水區範圍係經濟部於104年6月25日函送該部，惟因目前仍有法規疑義尚待協調，待後續法規權責疑義釐清後，將儘速辦理公告。至於公告後之法律效果，係就水庫集水區涉及土地使用內容進行規範與管制；至於水庫集水區周圍是否適宜辦理路跑活動，無涉區域計畫內容等語。北水局邱副局長忠川於本院詢問會議中答稱：迄104年始送件，係因集水區劃設對人民權利義務有重大影響，故須非常慎重，須經完整之圖資測量、繪製等語。綜上，寶二水庫集水區範圍劃設及公告，既關涉該水庫環評監督工作之執行，內政部允宜賡續辦理相關作業，儘速完成公告。

調查委員：高鳳仙、劉德勳、章仁香