

調 查 報 告

壹、案由：據報載，高屏大湖開發案將台灣糖業股份有限公司優良農地移作他用，勢必危及傳統產業轉型成功之毛豆外銷產業。究實情為何？認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

本案係據報載，針對高屏大湖開發案將台灣糖業股份有限公司優良農地移作他用，勢必危及傳統產業轉型成功之毛豆外銷產業等情進行調查，業經調查完竣，茲臚列調查意見如後：

一、經濟部推動「高屏大湖工程計畫」以應國內南部地區供水需求，固非無由，惟「挖農地、闢水庫」之工程規劃，屢遭質疑開發之必要性及將影響毛豆外銷產業，徒生貲議，實有未洽，允宜與各方意見加強溝通，以杜爭端：

(一)查經濟部為因應南部區域用水需求，前曾提出「吉洋人工湖」計畫，92年10月間修改「吉洋人工湖」名稱為「高屏大湖」，並列入行政院新十大建設計畫，嗣行政院於93年12月間核定該計畫，惟因其後各年度預算未獲立法院同意編列，而未具體實施。據該部水利署所復，98年間莫拉克風災後南部地區水庫淤積量增加，影響供水能力，又曾文越域引水工程因災害停工，無法如期完成增加供水量，南部區域面臨水源供需失衡問題，該署遂將前揭計畫納入「曾文南化烏山頭水庫治理及穩定南部地區供水計畫」辦理，並經行政院於100年5月間函示該計畫分3階段開發，第1期工程優先開發E湖區（總工程經費約86億元，工期3年），預計於105年5月底完工，完工後每日可增加供水量10萬公噸，合先敘明。

- (二)次查高屏大湖工程計畫第 1 期工程面積 221 公頃，其中 189 公頃係屬 96 年間台灣糖業公司（下稱台糖公司）配合「大投資大溫暖」計畫，釋出農地設置之毛豆種植區，占該公司農地毛豆生產專區面積 2,497 公頃之 7.5%，占全國種植面積 5%（189 公頃×2 期作/7,338 公頃×100%）。據水利署評估，第 1 期工程完工後國內原料毛豆將減產 3,553 公噸（9.4 公噸/公頃×2 期作×189 公頃），占國內總產量 5%。因前揭計畫核定後逾 3 年未進行開發，水利署依環境影響評估法相關規定提報「高屏大湖環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告」送請行政院環境保護署審，經該署 102 年 3 月 13 日召開之第 231 次環境影響評估審查委員會審查後決議略以，該案退回經濟部，請該部就土地利用、水資源調度管理、多元替代方案、開發必要性等，與地方、機關及民眾溝通後再提環評差異分析報告送審，併予敘明。
- (三)查前揭計畫第 1 期工程前於 100 年 5 月間經行政院核定且進行環境影響評估相關審查迄今，環保團體及當地農民屢屢質疑開發之必要性，訴求重點包括：將危及傳統產業轉型成功之毛豆外銷產業、將導致周邊淹水、引入地下水、搶奪農業用水、超估用水量及用水需求、沒有任何替代方案、應先改善漏水率、將造成環境污染且影響地方交通、係為砂石開採及土地開發利益、「挖良田、花大錢、蓋水庫」不符永續精神、水資源應效率化管理跟調度利用等。針對上情水利署雖復以，南部區域水源供需失衡問題日趨嚴重，為補足水源供需缺口及提供穩定水源，除推動高屏大湖工程計畫外，亦並行推動節約用水、有效管理、彈性調度等經理措施，同時已針對淹水風險、地下水交互影響、砂石交通運輸規

劃及替代方案等議題持續向民眾進行溝通說明，取得多數民眾支持後，再推動本計畫等語。惟輿論迄仍質疑為增加每日 10 萬噸水源，有許多替代方案可以選擇，是否值得犧牲良田及毛豆外銷產業等，可徵民眾疑慮顯未消除，徒生貲議，難謂允當。

(四) 綜上，經濟部推動「高屏大湖工程計畫」以應國內南部區域供水需求，固非無由，惟「挖農地、闢水庫」之工程規劃，屢遭質疑開發之必要性及將影響傳統產業轉型成功之毛豆外銷產業，徒生貲議，實有未洽，允宜與各方意見加強溝通，以杜爭端。

二、經濟部與行政院農業委員會宜會同研議可行配套措施，妥予維護「高屏大湖工程計畫」預定地範圍內租地耕種農民之權益，並維持國內毛豆外銷產業穩定發展，以符實際：

(一) 查「高屏大湖工程計畫」含 A、B、C、D、E 共五大湖區，開發面積總計 697.3 公頃，計畫預定地位於高雄市旗山區、美濃區、屏東縣里港鄉，屬於台糖公司手巾寮農場及土庫農場，第 1 期工程面積 221 公頃，其中 189 公頃為現行台糖公司農地毛豆種植區，占全國種植面積 5%。第 1 期工程完工後，國內原料毛豆將減產 3,553 公噸，約占總產量 5%。據行政院農業委員會（下稱農委會）所復，我國冷凍毛豆於 60 年代開始外銷日本市場，至 76 年達 4 萬餘公噸，栽培面積達 1 萬公頃以上，後因國內工資、生產成本相對提高，及受到中國大陸及東南亞國家產品競銷日本影響，外銷競爭力漸失。目前外銷毛豆生產專區係於 96 年間通過劃設，採行大面積栽培並建立安全管理體系，以降低經營成本及穩定原料供應。又專區內已建立完整產業鏈，可縮短原料毛豆自採收到加工完成所須時間，完整保留鮮度及風味，

為重獲日本市場之關鍵。100 年外銷量已達約 3 萬餘公噸，產值已達約 6,313 萬美元，倘毛豆生產專區遭徵收，將影響部分廠商之產品競爭力等。

(二)次查，經濟部與農委會為配合毛豆專區之政策需求及維持毛豆外銷產業穩定發展，刻正協調高屏大湖第 1 期工程徵收農地後續可行替代方案及配套措施，目前雖已洽台糖公司提供虎山農場農地（49.9 公頃）及會勘台南市新市地區外銷毛豆舊產區（180 公頃以上）作為替代耕地，且將由農委會農糧署輔導台南市政府、地方農會及台灣區冷凍蔬果工業同業公會等單位與休耕地農民召開說明會，媒合地主契作生產外銷毛豆等。惟據輿情及農民反映，目前 E 湖區預定地之毛豆耕作區能有如今產量及規模，係農民長期辛勤復育台糖土地地質及肥力之成果，且已建立相關配合之產業鏈，方能在採收後 4 小時內完成加工及包裝，保持鮮度，異地生產可否再建立同等級、規模之產業，有其困難，且還須經日本（我國毛豆最大輸出國，占總出口量 90%）再次評估整體生產環節及品質，恐影響商機。職此，經濟部與農委會宜妥與農民溝通及徵詢意願，並務實考量轉移毛豆耕種地區之土壤品質及建立產業鏈所需時程，若短期內無法完成是否影響商機等，以符實際。

(三)綜上，經濟部與農委會宜會同研議可行配套措施，妥予維護「高屏大湖工程計畫」預定地範圍內租地耕種農民之權益，並維持國內毛豆外銷產業穩定發展，以符實際。

三、經濟部宜宏觀規劃國內南部區域水資源開發、調度及配置等整體供應體系，籌謀方策開發多元水源及節水措施，同時對外闡明用水量及用水需求估算方式，以應所需，並釋民疑：

- (一)查據「南部地區水資源經理基本計畫」所載，目前南部地區水庫有效容量約僅 7.7 億立方公尺，因水源及供水備援設施不足，導致豐水期河川水資源利用率偏低，近 10 年之年平均利用率約僅 20%。高屏溪豐水期水量豐沛，然缺乏大型蓄水設施以蓄豐濟枯，使水源調度甚為複雜，端賴大區域之總和指揮調度。又受限於目前淨水廠及輸水管線能力不足，尚難進行整體水資源聯合運用，以提供常態供水潛能，當面臨緊急缺水狀況時，亦難以進行地區間水源調度支援，致枯水期多仰賴移調農業用水甚或河川保育用水因應。
- (二)詢據水利署所復，莫拉克風災後南部地區水庫淤積量大增，影響供水能力，又曾文越域引水工程因災害停工，無法如期完成增加供水量，使南部區域面臨水源供需失衡問題，開發多元新興水源為當務之急。該署楊偉甫署長於本院約詢時亦表示，南部區域水資源應以國家戰略高度看待，高屏大湖工程計畫因莫拉克颱風過後而獲轉機，惟能否順利開發關鍵仍在於環保團體。至用水量需求，原則均是配合各縣市發展願景及政策估算，惟各縣市長間對於水資源開發、調度、配置仍有不同意見，用水量估算方式也尚待與環保團體溝通說明等語。衡諸實情，國內南部區域易缺水且缺乏穩定供水源已有時日，惟歷來經濟部籌設之大型蓄水設施屢遭民意及環保團體反對，咸認台灣土地有限、財政困難，水資源應以「效率化管理跟調度利用」替代「開發」；又該區域之用水量及用水需求估算結果，亦遭質疑明顯超估，係以「錯誤的假設，預估錯誤的成長量」，均顯經濟部於國內南部區域之水資源需求、開發、調度及配置等議題之執行及溝通仍力有未逮，

尚待以宏觀及整體思維賡續檢討策進，以應所需，並釋民疑。

- (三)綜上，經濟部宜宏觀規劃國內南部區域水資源開發、調度及配置等整體供應體系，籌謀方策開發多元水源及節水措施，並對外闡明用水量及用水需求估算方式，以應所需，並釋民疑。