

合理徵收農田水利會會費研討結論

國立臺灣大學農工系教授

施 嘉 昌

一、水利會費對農田水利會經營之重要性

(一)水利會之經費雖包括多項收入，但絕大部份為水費收入，應本取之於民，用之於民之原則，作農田水利會全面之健全營運，農民能負擔之合理原則下，徵收會費維持水利會正常之業務。

(二)水利會費收入一般不敷農田水利會營運需要，政府對各水利會會費以外之可能收入應予合法化，並予以鼓勵以期充裕可運用財源。

(三)為改善農民生活建議明確訂定補助水利會費用政策，對新建、更新、災害修復，改善等工程費用建議由政府訂定補助辦法。

(四)降低水利會會費以減輕農民負擔之措施，應審慎權衡分析詳加研究後決定。

二、農田水利會費用計算原則之探討

(一)水利會營運所需費用有，新建更新改善工程費、維護工程費、灌溉業務費、財務業務費、事務管理費、用人費、償還貸款本息等主要項目。

(二)各項費用之開支，原則上應先訂定合理之標準予以計算，各水利會間之差距應儘量縮短。

(三)水利小組經費建議應予統一訂定標準計算。

三、農民負擔會費之可能性

(一)依據上述水利會之工作範圍及開支項目，建議研究劃分政府補助及農民負擔之部份，以確定農民應負擔之項目。

(二)農民負擔部份稱為會費，其範圍應衡量動力

灌溉用水程度，耕種方式、生產量、排水情形等因子，建議徵收會費之標準以不超過年收穫量之某一百分比為原則，並以政府收購蓬萊稻穀價格折算現金計收。

(三)將農民負擔之會費，建議分為兩部份徵收：

- 1.基本會費：每一會員均需負擔之會費。
- 2.用水服務費：由水利會自行按各灌區條件研定不同服務範圍及程度之收費標準，包括是否服務至田間，經主管機關審核後，由農民自由意願決定選擇服務程度。

四、如何徵收水利會會費

目前會費絕大部份均由水利會職員徵收，減少為農民服務時間，如委託金融機構徵收，則因無法及時催繳，效果不佳，同時因手續費之支出，間接減少會費之收入。若隨國賦徵收，農民已有繳納習慣，不致發生上列各種缺點，並另一方面尚可酌減水利會之人力及財力，此點似可予以考慮。

五、總 結 論

(一)以上四項已考慮水利會之正常業務，服務程度、政府補助及農民負擔能力諸因素，為求順利實施，尚須修改必要之法令。

(二)建議政府指定機構及指派專員，參考本次研討結論切實研究，以期加強水利會業務之推展能與其他部門妥為配合共同促進農業生產。此項工作似應由實際負責營運水利會有經驗之人主辦為宜。

水利會費負擔問題之探討

國立臺灣大學農經系教授兼系主任

江 榮 吉

一、臺灣水利事業的經營

臺灣水利事業的開發經營已有三百多年歷史，其間為適應環境背景之改變，其組織與經營型態遞嬗演變，為認識臺灣水利事業之經營，必須先對其發展演變經過略于瞭解。

早期來自大陸之國人，多從事農墾，沿溪開圳，闢地築埤，以利灌溉，明清以來，相繼開發，

灌溉埤圳遍及全島，遂使「埤」「圳」成為本省灌溉設施之專用名稱。明清時期，本省水利係由民間投資開發築埤開圳，視同私產，自由買賣，沒有組織管理，任由有勢力者壟斷浪費。

日本佔據臺灣之後，推行埤圳公共化政策，並新建官設埤圳，賦予法人地位。其後更頒佈水利組合會，將公共埤圳及官設埤圳一律改為水利組合之

埤圳，訂定組合規約與施行細則，全面完全水利公共化政策，水利組合之事務當作公共事務，因此農田水利開始具有法定管理機關，其立法與政策精神，仍以農民互助合作為主，政府予以監督，水利事業逐漸發達，至民國 26 年將 108 個組合合併改組為 38 個單位，並組織水害預防組合若干單位，至此，臺灣水利事業組織與經營稍具規模。

光復以後，政府本着民主自治精神，將水利組合及水害預防組合分別改為農田水利協會及防訊協會，會長由農民間接選舉，職員由會長任用，一切事務處理，多沿用舊章，甚少創制，民國 37 年又將該二協會合併改組為水利委員會，並增設斗六及屏東兩會，使全省水利委員會共達 40 個單位。由於水利委員會之組織龐大，權能不分，議行合一，與民權主義的思想相違背，無法發揮權能制衡作用。同時水利會組織缺乏法律地位之根據，屬性不明，非官非民，形成水利事業推展之困難所在，導致部份水利委員會冗員眾多，開支浮濫，多所虧欠，引起各方的不滿與指責。水利委員會乃於民國 44 年 9 月經行政院核准修改其組織規程而將原有水利委員會區域調整合併改組為目前之 26 個農田水利會，針對水利會在組織上，制度上及業務上種種缺陷與弊端，予以全面具體的徹底改革，其改革的原則是：1.組織民主化，2.機構精簡化，3.經營企業化，4.人員專業化，5.負擔合理化，及 6.權責明確化。而改革的最終目標是提高農民地位，維護農民權益，增加農業生產，繁榮國民經濟。水利法是發展水利事業的基本根據，因此改革的第一步即修訂有關基本法令，而主要改進容如下：

1.確定法律地位：根據修正後的水利法而組織的農田水利會，為地方水利自治團體，其性格為公法人，以興辦水利事業為其目的事務，政府得視事實需要賦予必要的公權力，規定水利事業區域內，凡合乎規定條件者，均須加入為會員，具有強制性，並規定水利會為興辦水利事業，得呈准征收土地，征集勞力，對會員征收會費，解決水利糾紛，維持水利秩序，這是政府賦予的公權力，也是水利的主要自治權力。

2.實施區域調整：由於原有水利會之區域大小懸殊，改進辦法中規定，同一水系或一縣境內以設一個水利會為原則，期能統籌水源，綜合開發，擴大水源之利用，以促進農業增產。原來的 40 個水利委員會調整後成為 26 個農田水利會。

3.健全組織體制：原有水利會為委員制，權能不分，無法發揮正常的制衡作用，改進辦法規定農田水利會的權利機構係由會員選舉代表，組織會員代表大會，為最高權力機關，執行機構係由會員代表大會選舉會長，為執行機構首長，指揮所屬職員，辦理有關各項業務。

4.樹立完善制度：健全的制度是事業成敗的關鍵所在，水利會的改進在於凡事制度化，以奠定法治的規範，主要是人事、會計與預算制度之建立。

5.建立基礎組織：為發揮羣眾的力量，規定各水利會之下，應普遍設立水利小組，以自治的方式，互助的精神，推行本小組區域內的各項事務，如水路的保養修護，用水的分配管理，會員糾紛的調處等。

6.釐定收費標準：過去因各項規定未盡適當，會員未能踴躍繳納，影響事業之推展，改進辦法規定，征收數額由省主管機關限定最高最低標準，由各水利會依據土地受益及生產程度，參酌以往情形，分別擬定數額，提經會員代表大會通過，報准主管機關核定後實施。

7.明定監督責任：過去水利委員會由於屬性不確定，權限無明確的劃分，致使監督鬆弛，遭受各方責難。改進中明定水利會的監督機關，區域在一縣市以內者，以縣市主管機關為第一級監督機關，省主管機關為第二級監督機關，區域跨越兩縣市以上者，以省主管機關為監督機關，並受有關縣市主管機關的指導。

8.建立財務制度：各水利會過去對於財務收支，缺乏統一制度，任由各會自行辦理，弊端甚多，為使水利會財務收支有軌可循，擬訂「農田水利會財務收支管理規則」，呈准省府實施。凡水利會會費之收存及現金之出納保管等事務，指定臺灣土地銀行代收經管，而水利會所需事業貸款及缺額週轉，亦由土地銀行貸款。

9.籌建聯合基金：各地水利會與辦水利工程，向賴政府補助及銀行貸款，缺乏長期低利資金。嗣為建立企業化經營制度，經省府訂頒「臺灣省各地農田水利會聯合建設基金設置管理辦法」，由各水利會在普通會費收入項下，逐年提撥一部份，作為基金財源，期以新臺幣 5 億元為目標，基金部份用以貸放各會，年息 6 釐，期限 3 至 15 年，用以興辦緊急搶修，災害重建，及新建農田水利工程。

省政府為配合加速農村建設，迅速改善農田灌

溉、排水等公共設施，增進農業生產，並減輕農民負擔，基於實際需要，特自民國 64 年 1 月 1 日起實施健全農田水利會方案，將全省 22 個農田水利會合併為 14 個，並暫停水利會代表大會職權，會長暫由政府遴派。方案實施期間原定為 3 年 6 個月，至 67 年 6 月 30 日屆滿後，因事實需要，奉准延長，今 (69) 年將作第三次延長，預定明 (70) 年 7 月 1 日起恢復農田水利會為人民自治團體性質。

總而言之，臺灣農田水利事業三百多年的歷史過程，原為私人創辦經營，只為節省成本，未顧及水量的浪費，因而灌溉設備簡陋，管理困難，灌溉用水不得不採放任主義，造成過去的灌溉方法——繼續灌溉。日據時代公布公共埤圳法規，將私人經營之農田水利改變為公共事業，光復後灌溉方法亦革新為輪流灌溉，以便適量、準時，及依序的灌溉，農田水利會迭經改進，但多屬組織、編制、職權、人事等行政問題之改進，對於田間灌溉實務、灌溉水損耗、灌溉圳渠之受淤塞或污染等用水問題，少有改善，這是臺灣農田水利會未來改進最重要的方向及重點之一。

二、水利會的收支概況

為認識水利會的工作性質與內含，可以從其收入來源與支出用途情況來分析。表一是最後 6 年來水利會收入來源的情況，其中主要收入有三大項：1. 一般收入平均約佔 60%，2. 特定用途收入平均約佔 15%，3. 政府補助款平均約佔 25%。在一般收入中以一般會費收入佔最大，約為總收入的 40%，可見水利會目前大部份是靠徵收會費。從農民的立場，除了政府補助款外，其他都是農民所繳納的水利會費，佔總收入之 3/4。表二係最近 6 年來各農田水利會的支出用途分析，在支出項目中，以工程費用所佔比例最大，平均約佔 36%；其次是業務費用平均約佔 30%，這一比例似乎有逐年降低的趨勢，另外約 22% 之支出係作管理費用，整理支出，或其他支出；唯每年有一筆為數不小之剩餘，平均有 2 億 2 千萬元，未列詳細支出。就各項支出而言，每年其比例沒有一定，亦缺乏趨勢。若將一般會費收入的支出用途細分為工程費用、業務費用、人事費用及其他等，則最近六年來的情況有如表三所示，平均工程費用所佔比例不到 30%，業務費用約佔 15%，而人事費用約佔 50%，當

然這僅就一般會費收入而言，若就整個收入來源分析，其比例可能不一樣。

就事實而言，水利事業的經營，其費用開支不外下列四個主要項目：1. 工程費用，2. 工程維護費用，3. 灌溉管理費用，及 4. 人事費用。水利會的開支項目沒有一定的比例，也沒有趨勢，可能是因為所收會費有限，因此在分配開支上不易公允，事實上人事費用應該是比較固定的，至於其他三項應該各有其趨勢或維持某一定比例，否則就表示費用之不足，因此多做工程時，維護費用就少了，若多作維護工作，灌溉管理費用就感缺乏。這是值得深入探討的問題。

農田水利會的主要工作不外是「適時」「適量」地提供灌溉水給農民，因此工程的新建或修復都是基本的工作。為了灌溉水的暢通無阻，灌溉管理費用及人事費用等營運費用是必須的，而工程的保養與維護則更是不可少的工作，因此工程費用、工程維護費及營運費用（灌溉管理及人事費用）是絕對必要的開支。

三、水利會費的負擔

臺灣水利事業經營演變是由私人經營變成各地區自治團體的經營方式，雖然組織及經營型態均有改變，但是各地單獨經營，造成各地農民用用水費用不一樣却是不變的。理論上，水利事業應由國家經營，因為水是天然資源，為國家所有，因此應由國家來經營。從經濟的觀點看，水利的經營，應該是屬於「自然的獨佔」(Natural monopoly) 方式，即由一個單位來生產供應灌溉水，其平均生產成本可以降低，全國的價格可以統一。但實際上由於過去水利的經營係由各地水利會自行經營，因此單位生產成本不免較高，而且也造成各地農民用用水價格不一樣，可能產生灌溉情況較差的田間用水，需要負擔較重的用水價格，這很容易造成農民的不滿。

從保護農業、提高農民所得之立場，灌溉用水應該可以非常低的價格（低於成本）甚至免費供應農民使用，使農產品的生產成本能實質的降低，對生產者及消費者都是有利的。

基於過去及現在的經營狀況，要使水利事業變成國營，還需要一段時間的演變與努力，但是這種趨勢是不可避免的。如果水利事業是由國家經營，水利費用的高低甚或免費，自有一合理或理想的決定辦法。

在短時間內，水利事業的經營大概還會維持目前的情況，因此爲使灌溉用水能暢通，水利會費的負擔問題就值得探討。原則上，水利費用的負擔有三種情況：1.全部由國家負擔，2.全部由農民負擔，及3.政府及農民各負擔一部份。在目前的經營型態下，前兩種方法都不適當的，因此水利費應由政府及農民分擔。問題是政府及農民應該如何分擔？斟酌目前水利的經營型態及保護農業的立場，筆者認爲凡屬工程的興建或修復以及工程的維護與養護，（包括水庫、灌溉路線，以及支線等工程），應由國家負擔，而水利會的營運費用，即灌溉管理費用及人事費用，由農民負擔。工程的興建有無必要，應根據政府整體的水土利用規劃而確定；工程的維護費用應請水利專家作合理的估計。

四、水利會費的估算與徵收

如果水利費的負擔能按上述的原則，即工程及工程維護費由政府負擔，而營運費用由農民分擔，

則費用的估算應較爲容易。目前水利會費的徵收辦法規定，每公頃年徵收最高額不得超過 300 公斤之稻谷等值，最低不得低於 20 公斤之等值，均以現金徵收，嚴禁徵收實物，以杜流弊。這一辦法還是可以適用，唯問題在於稻谷的折價，應以何種價格折算較合理？根據健全農田水利會實施要點規定，水利會費以稻谷爲計算單位，並按省府公告之前一年第二期蓬萊稻穀最低收購價格折合現金徵收。這種折價方法的缺點是當期的稻穀市價如果超過上年第二期稻穀收購價格時，農民會感到他多負擔水費。

假定農民只分擔水利會的營運費用，則可根據灌溉面積來分攤而徵收，因爲工程及工程維護費用已由政府負擔，因此同一農田水利區域的農民分擔部份可以一致，所以直接按面積分攤是最簡單公平的，這當然要配合適當的灌溉方法，才能避免浪費的現象。

專營土木、水利、建築等工程

中一土木包工業

地址：花蓮縣玉里鎮莊敬路29號

電話：(038) 882483

表一 民國 63~68 年度臺灣區各農田水利會收入來源分析

科 目	63 年 度		64 年 度		65 年 度		66 年 度		67 年 度		68 年 度	
	金 額 (元)	%	金 額 (元)	%	金 額 (元)	%	金 額 (元)	%	金 額 (元)	%	金 額 (元)	%
一 般 收 入	588,588,521	58	844,857,327	69	1,106,659,386	51	1,314,978,409	62	1,083,417,632	57	1,139,747,618	57
一般會費收入	422,328,440	42	602,202,295	49	873,176,408	40	984,008,060	46	773,450,286	41	689,376,745	34
建造物使用費收入	9,940,318		9,639,538		14,425,922	1	21,443,129	1	29,238,992	2	41,907,279	2
財 務 收 入	32,928,979	3	49,559,165	4	74,033,881	3	100,461,443	5	109,363,790	6	136,412,840	8
整 理 收 入	78,128,765	8	143,664,369	12	96,439,821	4	160,844,836	8	115,369,401	6	218,050,257	11
罰 款 收 入	5,100,713		6,607,810		5,190,685		6,028,828		6,680,443		5,084,786	
什 項 收 入	12,767,659	1	23,382,138	3	28,624,746	1	19,921,398	1	27,246,602	1	28,811,368	1
其 他 收 入	27,393,647	4	9,802,012	1	14,767,923	2	22,570,715	1	22,068,118	1	20,104,343	1
特 定 用 途 收 入	177,327,188	18	249,217,212	20	275,785,798	13	271,022,737	13	286,455,403	15	287,125,274	14
加收抽水經費收入	77,416,994	8	107,921,204	9	122,213,442	6	129,238,122	6	143,403,414	8	154,376,657	8
加收增加水量收入	11,457,830	1	17,537,322	2	56,388,090	3	65,274,013	3	67,269,210	4	64,098,676	3
工程受益費收入	88,452,364	9	120,368,808	9	93,728,608	4	73,905,325	4	71,889,860	3	64,741,683	3
其他會費收入			3,389,878		3,455,658		2,605,277		3,892,919		3,908,258	
政府補助款收入	242,991,330	24	134,696,604	11	789,834,187	36	522,094,829	25	525,267,921	28	581,623,491	29
合 計	1,008,907,039	100	1,228,771,143	100	2,172,279,371	100	2,108,095,975	100	1,895,140,956	100	2,008,496,383	100

資料來源：臺灣省水利局，民國 69 年 5 月。

表二 民國 63~68 年度臺灣區各農田水利會支出用途分析

單位：新臺幣元

科 目	63 年 度		64 年 度		65 年 度		66 年 度		67 年 度		68 年 度	
	金 額	%	金 額	%	金 額	%	金 額	%	金 額	%	金 額	%
支 出 合 計	912,282,945	90	1,156,537,472	94	1,922,307,621	89	1,432,480,427	68	1,814,520,671	96	1,813,554,256	90
工 程 費 用	339,145,710	34	402,617,289	33	1,035,186,430	48	422,287,577	20	793,260,455	42	753,807,870	38
業 務 費 用	340,383,565	34	446,181,240	36	482,232,619	22	329,333,367	16	400,590,350	21	391,469,812	19
管 理 費 用	96,902,768	10	117,831,069	10	130,989,961	6	381,720,612	18	439,150,824	23	497,126,742	25
其 他 事 業 支 出	43,934,994	4	59,964,739	5	122,080,423	6	32,669,112	2	29,164,644	2	26,581,630	1
財 務 支 出	1,475,180		2,256,559		6,619,716		6,710,898		6,352,135		1,147,518	
整 理 支 出	42,154,824	4	77,593,829	6	14,671,998	1	139,607,479	7	24,485,505	2	51,747,843	3
其 他 事 業 外 支 出	46,790,067	4	48,353,417	4	123,987,736	6	110,840,403	5	115,467,031	6	87,030,243	4
協 助 支 出	1,495,837		1,739,330		6,538,738		9,310,979		6,049,727		4,642,598	
剩 餘 數 額	96,624,094	10	72,233,671	6	249,971,750	11	675,615,548	32	80,620,285	4	194,942,127	10
合 計	1,008,907,039	100	1,228,771,143	100	2,172,279,371	100	2,108,095,975	100	1,895,140,956	100	2,008,496,383	100

資料來源：同表一

表三 民國 63~68 年度臺灣區各農田水利會一般會費收入之支出用途

單位：新臺幣元

年 度	一般會費收入	支 出 用 途								備 註
		工 程 費 用	%	業 務 費 用	%	用 人 費	%	其 他	%	
63	422,328,440	114,567,695	28	43,272,965	11	235,957,376	58	28,530,404	3	決 算
64	602,202,295	85,623,215	15	103,462,684	18	318,978,986	55	94,137,410	12	決 算
65	873,176,408	290,030,663	35	196,185,312	24	308,861,007	37	78,099,426	4	決 算
66	984,008,060	336,247,361	36	143,637,637	15	328,793,559	35	175,329,503	14	決 算
67	773,450,286	250,684,025	34	95,675,684	13	361,992,568	49	65,098,009	4	決 算
68	689,376,745	127,883,584	19	88,562,487	13	439,209,322	66	33,721,352	2	決 算
69	744,149,555	69,941,703	10	102,732,212	14	518,001,117	72	53,474,523	4	預 算

附註：1.金額填至元，百分比算至個位數，以下四捨五入。

2. 68 年度以前，以決算數填列；69 年度以預算數填列。

3. 用人費包括福利費在內計列。

資料來源：臺灣省水利局，民國 69 年 5 月。