

合理徵收農田水利會會費之探討

臺灣省嘉南農田水利會

前 言

儘管影響農業增產之因素很多，但無庸置疑地，農田之灌溉與排水乃為任何作物所賴以正常生長及預期增加單位面積產量之充分必要條件。臺灣農田水利會之組織歷史悠久，尤其近數十年來，幾經政府的輔導改進，無論在田間配水灌溉管理技術、人事行政的革新、便利農民服務之措施……皆已大有進步及績效，肩負起配合國家農業生產政策的重任。不僅是國內農民組織最健全而提供農民最密切服務的民間團體之一；並成為各國爭相觀摩、借鏡及仿效的對象。

然吾人皆知，臺灣實施民主憲政 30 餘年，以及九年國民義務教育實施以來，農民智識水準大為提高，要求加強用水管理服務的需求與日俱增；更由於台灣工業起飛迅速，農村青少年一窩蜂似地湧向都市、工業區，形成農村勢力的嚴重缺乏，也帶給水利會對田間用水管理上的一大困擾。因此，雖然水利會一切業務之推行都比以前進步，但却因農民需求的突增及超速，常造成社會民衆對水利會之批評，毀譽參半，而其中最重要的便是會費問題。政府自民國 64 年開始實施加速農村建設全水利會方案以來，由於政府多項的補助（包括健全時期補助、災害基金補助、會費短收差額補助等。）已使水利會會員，不但不因歷年來物價指數之自然提升而加重水利會會費，而且由於政府德政反而降低了會員的負擔，照理說就不應有會費徵收問題的意外不虞之毀，惟健全方案即將告一段落，其補助是否能繼續？其不宜由會員負擔項目，能否剔除，物價節節上升，員工薪水隨着調整，水利會經營日趨困絀，對會員負擔，求其合理制度化，務作合理化的商榷！

壹、水利會費對農田水利會經營之重要性

一、目前水利會經營收支之狀況

(一)水利會財務結構不健全影響事業之檢討

1.水利會財務收支之模型，一本以量入為出原則，對會費一向不予輕率調整，但近年來因由會費收入為財源之薪津調整、工資上昇、物價上漲、各項費用增加，水利會財政因此呈現困絀、事業營運與管理益形困難。

2.然水源之確保與工程設施之維護為灌溉事業之基本、水利會因財力不足，不能作好工程改善與維護，致灌排設施無法發揮應有功能，大大影響會員權益。

3.尤其田間配水及中小水路維護係屬水利小組業務重心，但依組織規程第 39、40 條之規定，應由會員自行出工辦理，惟各水利會因受地理環境及既往用水習慣不同之影響，水利小組自行出工辦理發生困難，這十年來為免基層灌溉業務陷於停頓由水利會一般會費撥出經費辦理僱工掌水及工程維護歲修，但由此影響水利會本身財務發生無法支應之現象，以致水利會正常業務陷於無法推行，損害會員權益更加嚴重。

4.雖曾文水庫完成後水利小組經費為確保會員灌溉需要，乃以實際所需經費為基礎，除部份由一般會費調撥外，不足部份，經呈准以「增加灌溉水量費」徵收撥充營運，但近年來因物價節節上昇；不但無法由水利會多撥經費彌補，且由增加灌溉水量費徵收額因不能調整，亦發生不足。

5.民國 64 年實施健全農田水利會方案後，政府投下鉅額之補助辦理更新、改善工程（本由工程費收入為財源），確已獲得良好績效，會員受益非淺，但以會費收入為財源部份，因會費徵收率，不但無法調整，每年所需各項工程維護及營運管理經費不足數額，更是年甚一年，已影響水利會財務結構之健全。

(二)目前本會經營收支之狀況（69年度）

1.會費收入：291,029,306元

(1)一般會費收入：176,892,095元

(2)抽水灌溉費收入：4,002,632元

(3)增加灌溉水量費收入：53,922,079元

(4)會費短收補助款收入：56,212,500元

2.支出用途分配項目：

(1)工程設備維護費：67,557,457 元，佔總收入數 23.21%，用於

a 幹支分線、中小給水路、大中排水路維護費：63,003,807 元（包括會費稻谷折價短收政府補助款為財源 56,212,500 元）。

b 一般地區抽水機房、機械等修繕：226,360 元（以抽水灌溉費收入為財源）。

c 三年輪灌溉區、併用區、抽水機燃料及電費、機房、機械等修繕管理費：4,327,290元。

(2)灌溉費用：3,999,057元，佔總收入數 1.37%，用於

a 救旱、糾紛處理等：360,985元。

b 一般地區抽水機燃料電費、機房、機械等修繕管理及用水調節調查等費用：3,638,072元（以抽水灌溉收入為財源）。

(3)財務業務費：7,110,341元，佔總收入數 2.44%，均用於會費及工程受益費收入稽征費用。

(4)水利小組業務費：61,173,480元，佔總收入數 21.02%，用於

a 小組長辦公補貼費：2,316,000元。

b 小組、工作班業務競賽費：135,900元。

c 工作班及掌水工工資：57,544,180元（其中 53,922,079元係以增加灌溉水量費收入為財源）。

d 小組長、班長聯席會議等經費：744,600元。

e 小組長、班長出缺補選經費：125,000元。

f 小組長、班長、工作班傷亡慰問金、工作班業務檢討會、除草劑購置等經費：307,800元。

(5)業務研究費：1,708,000元，佔總收入數 0.59%，用於

a 示範工作站設置業務費：600,000元。

b 水文資料調查分析研究費：458,000元。

c 試驗站設置維護費：100,000元。

d 布袋蓮清除試驗研究費：150,000元。

e 排水路蘆竹防除試驗研究經費：400,000元。

(6)總務管理費：145,217,400元，佔總收入數 49.90%，用於

a 用人費：128,723,089元。

b 福利費：12,787,104元。

c 事務費：3,707,207元。

(7)整理支出：124,277元，佔總收入數 0.04%，均用於以前年度各項工程補助款結餘退還等費。

(8)協助支出：1,850,000元，佔總收入數 0.64%，用於

a 配合區域性排水維護管理工程計劃負擔款：1,050,000元。

b 縣市政府及鄉鎮公所有關水利灌溉排水設施橋樑經費負擔款：800,000元。

(9)非常損失支出：1,136,000元，佔總收入數 0.39%，均用於各項工程發生災害緊急搶修及復舊經費。

(10)固定資產、機械設備：138,200元，佔總收入數 0.05%，均用於一般區抽水機設備、換新等費（係以抽水機灌溉費收入為財源）。

(11)長期借款：1,015,094元，佔總收入數 0.35%，均用於長期借款之償還。

3.本項目綜合檢討

(1)支出項目中用於用人及管理上必需之工資辦公用品等費用最多，佔總支出數 73.36%。

(2)除前項必需費用外剩餘 26.64%，要用於水利設施之興修、養護與改善等經費實感大大不足，不能作好工程改善與維護，致灌排設施無法發揮應有功能，影響會員權益，亟待政府全額補助。

(3)按會費收入為財源之各項支出費用，均屬於員工薪津、辦公用品、勞工資及材料費等，均與一般物價漲落有密切關係，故會費收入標準必須規定有彈性、合理之計算方式，每年預算收支才能平衡。

二、建議由水利會費負擔之範圍

農田水利會係秉承政府推行灌溉事業團體，而依「農田水利會組織通則」之規定，農田水利會之任務有五項，即(一)農田水利事業之興辦改善，保養管理事項，(二)農田水利災害之預防及搶救事項，(三)農田水利事業經費之籌措及基金設立事項，(四)農田水利事業效益之研究及發展事項，(五)農田水利事業配合政府推行土地、農田、工業政策及農村建設事項。

揆查上述農田水利會之任務，皆為全民謀求福利推進之工作，但其業務經營之經費百分之85由農民中即水利會會員繳納，而政府補助僅百分之10左右，而社會經濟結構逐漸改變農村收益偏低狀態，對組織通則第 31 條：「農田水利會每年之全部收入，除用人及管理上必需之用外，應全部用於水利設施之興修、養護與改善，並酌提公積金、災害準備金及折舊準備金。」及臺灣省農田水會組織規程第 98 條：「水利會會費應依農田水利會組織通則第 31 條規定支出。」等規定內涵，水利會費負擔之範圍可謂包羅萬象，舉凡水利事業營運所需經費均可皆屬之。

茲為合理探討農田水利會征收方案，對會員所負擔會費範圍應全面作深入檢討必要，目前本會支付大宗經費如次：

(一)水利會設施維護費：本會由於水利設施齊全，灌溉制度完整，計具有水庫、埤池 27 座、導

水路、幹支分線、放水路 1,207,730 公尺、大排線 926,627 公尺，內面工 1,680,798 公尺，堤防護岸 249,456 公尺，水門及其他各種構造物 18,670 座，抽水機站 63 站等，其建造經費以最保守之估計在二百億以上，其每年最低所需歲修養護費假以 1% 計算，即需二億元以上。

(二)用人、福利費：本會員工人數遵照「臺灣省加速農村建設時期健全農田水利會實施要點」，以 150 公頃置一人員額之精簡機構辦法後，本會編制員工人數為 815 人，依照現行軍公教人員各項待遇支給標準年需一億六千五百萬元，且年有遞增之趨勢。

(三)水利小組業務費：小組業務包含中小給排水路維護管理，田間配掌水，小組活動等三大類，係屬水利會主要基層業務之一環，其營運良窳與否，關係會員直接權益及會務發展至鉅，本會為以經費最低投資獲最大收益計，研定將灌溉掌水工作及水路維護所需之勞工加以合併，專設工作班實施，而本會目前中小給線 19,548 條，長度 9,570,760 公尺，每年需修補、除草各乙次，以每公尺 6 元，小排線部份 12,294 條，長度 7,094,113 公尺，每年每公尺之維護以最低限度 2 元計算，共需七千一百餘萬元，又田間配掌水方面本會管內設有輪區（即小區）2,297 單區，平均每單區年灌溉日數為 200 日，每區置掌水工 1 人，每日工價按市價半額 200 元計算，需九千一百餘萬元，合計小組業務年共需一億六千二百餘萬元經費。

雖依「臺灣省農田水利會組織規程」第 39、40 條規定：「水利小組得設掌水人員，負責辦理會員用水之分配事宜，由小組會員輪流擔任，必要時得僱用專人辦理之。」「水利小組對小水路普通養護歲修等，概由受益土地之會員出工辦理。」，惟目前社會經濟結構演變，農村勞力外流，及各水利會因受地理環境暨既往用水習慣不同之影響，會員無法自行出工辦理，而為順利推行該業務本會仍以會費支應辦理。

(四)灌溉業務費用：農田水利事業之推行以灌溉業務為核心牽引各部門業務之推展，其營運之得法與否直接關聯事業之興衰，目前本會灌溉業主要包括自 27 座水庫、埤池之引水、貯水，進而輸送至長達 1,124,129 公尺之幹、支、分線，再而經過中小給線配水至田間灌溉等事項，掌握全省灌溉面積五分之一，84588 公頃，其營運項目如：渠道管理、

用水調節、救旱灌溉、水利妨害取締、執行輪灌、灌溉地籍校對、灌溉地異動調查、水權登記……等實不勝枚舉，年估計約需一千六百萬餘元經費。

(五)災害搶修、修復經費：水利會各項水利設施遭遇天災地變之風、雨、震等災害所需搶修、修復經費，在「臺灣省加速農村建設時期健全農田水利會實施」前都由水利會費支應，在實施期間 64 至 68 年度全額由政府補助，惟 69 年度起改按由水利會負擔三分之一，本會達 250 餘萬元，且彌後似有全部改由水利會費負擔之議。

僅綜上列只因灌溉順利，年營運所需低限經費，已超逾現行會費收費標準之一點三倍，另尚有會務管理之事務費用，會費及工程費之稽征費，財產維護管理費稅捐費用，固定資產折舊準備……等，會費該何再有能力支配，致本會財政呈現困絀，事業營運與管理益形困難。

茲為國家整體經濟發展，解決水利當今困境，提高農民受益，建議下列幾點原由水利會會費負擔範圍，轉嫁由全民負擔，即由政府出資支助，減輕水利會費負荷。

一、水利設施維護費：目前水利設施工程易於開發者，幾開發殆盡，今後興辦之工程多屬工艱費巨，基於既有設施之歲修養護勝於重建，凡水利設施分線以上之支線、幹線、貯水庫及大中排水路、堤防護岸、水源水土保持等，全部歲修養護、改善經費由政府出資支助。

二、災害搶修、修復工程費：在水利設施遭遇天災地變損害時，亦即農作物受損歉收之刻，因此情況仍需由水利會費支應搶修、修復經費，在會員即雙重負擔，應繼續依照「加速農村健全時期」全額由政府補助。

水利會遵照水利法第 12 條，係秉承政府推行農田灌溉事業之公法人團體，其經費以自給自足為原則，近年來因社會經濟結構脫變，農民受益偏低，政府為體恤農民負擔，保障農民受益，會費標準以行政命令在 60 年度將「每年每公頃最高 300 公斤稻谷等值」降低一成為 270 公斤，又在 66 年 6 月間將稻谷折價由政府收購價格改按市價折算，其差額雖由政府補助辦理維護工程，但薪津調整、物價上漲、工資上昇，各項費用增加下，水利會財政調配運用捉襟見肘，然水源之確保與水利工程設施之維護為灌溉事業之基本，而水利會因財力不足，未能做好水利設施改善、更新與維護，導致灌溉設施

無法發揮應有功能，大大影響會員受益，並將波及軍糧民食之源。

政府現階段對漁業政策，凡漁港碼頭、航道疏濬均由政府出資興築辦理後交付漁民使用，且無課征受益費之舉，並低利貸款漁民購置漁船，發放用油補貼等，無微不至照顧漁民受益，反觀農業方面，貯水庫、輸水渠道等大型水利工程設施雖由政府補助部份工程費外，農民仍應向自己出資籌設之聯合建設基金申貸配合款興辦，並分年負擔受益費攤還，再由農民由水利會費負擔該設施所需維護、改善全部經費，似有厚此薄彼，又依據鄰近外國日本、韓國、東南亞諸國之農業政策制度，水利設施之興修、養護與改善全部都由政府資助或辦理，農民只負擔水利事業組織之管理經費及中小給水路維護費用。

貳、水利會會員負擔會費之能力

臺灣地區總人口中百分之 32.9 是農家，因地瘠人稠，耕地面積狹小，所以採行深耕密植的耕作方

式。近年來我國工商企業快速成長，拉長了農家與非農家所得的差距，農家平均每人所得，僅佔非農家平均每人所得之 59.5%，好在政府正確的領導，加速農村建設方案實施期間，睿智的推行健全農田水利會方案，積極扶持各農田水利之正常發展，在該方案實施初期(64年至66年間)，一次撥款三億元改善各農田水利會之財務結構，並對災害搶修及修復工程費用在一年一億元為度之限額內，均予全數補助外，「區域性排水工程」，「加速農村建設工程」，「健全水利會二億元補助工程」，「小型水利工程」，「輪灌改善工程」等，其工程費亦均按工程種類分別撥款補助各水利會 85%，80%，50%，60%不等，使農田水利會之各項灌溉排水設施得以順利興修改善，積極服務會員，促進農作物之增產，而農民亦以 99.95% 之繳費成績來支持水利會務，但其財務偏依政府之現象亦日趨加激，如何使農田水利會加強對農民服務並能自給自足，已是當前水利業務營運財務上的瓶頸。茲將十年來本會預算財源列表供各位參考。

本會歷年預算財源比較如表列

財源年度	自籌	借款	補助	合計	附註	
					年度預算總額	指數
60	89.75%	9.07%	1.88%	100%	401,651,825	100
61	89.50%	6.17%	4.33%	100%	323,444,874	81
62	64.26%	22.03%	13.71%	100%	480,075,517	120
63	68.16%	9.74%	22.10%	100%	462,868,643	115
64	71.47%	17.36%	11.17%	100%	508,196,519	127
65	70.93%	9.78%	17.19%	100%	492,152,128	123
66	78.99%	3.94%	17.17%	100%	525,096,160	131
67	75.97%	5.67%	18.36%	100%	536,000,000	133
68	59.72%	10.32%	29.96%	100%	569,502,544	142
69	61.81%	8.35%	29.84%	100%	588,738,100	147

一、農田水利會會員負擔內涵

依據臺灣省政府 59 年 1 月 22 日府建水字第 1832 號令公佈實施之「臺灣省農田水利會組織規程」第 97 條規定，農田水利會會員負擔包括：

(一)會費：

其負擔係以稻谷為計算單位，按編制預算前政府收購價格折合現金徵收，嗣因近年來稻谷市價偏低，為保障農民之收益，省府於 67 年 5 月 30 日府建

水字第 64834 號函，改按收費前 1 年度 7 月至 11 月蓬萊稻谷之平均市價折合現金徵收，嘉南灌區會員負擔減輕程度如表列：

年度	政府收購價格	前一年度 7 月至 11 月蓬萊稻谷平均市價	收購價格與市價之差距	平均每公頃負擔減輕額
67	11.5	9	2.5	589.5
68	11.5	8	3.5	841.5
69	11.5	8.76	2.74	768.5

凡農田水利會會員享受灌溉排水利益者，均須依規定繳納，其係農田水利會，用人、管理等經費之主要財源，其特質有三

1. 會費徵收主要目的在維持會務，並造福全體會員為原則。

2. 會員享受灌溉，排水利益者，即須負有繳納會費之義務，係權責對等關係與服務性。

3. 會費收入非求盈餘，以收入決定支出的基礎為前提，但收入以敷支出為限度，以實現收支平衡之正常目標。

(二)增加灌溉會費

又稱加收增加水量經費，其係按會員增加灌溉水量之受益程度增收。分二部份：

1. 曾文水庫灌溉區內。因該水庫完成後灌溉期作水量增加，灌溉期間增長，所增加之掌水工工資及中小給維護工工資，不計列在曾文水庫之關連成本中，另以其工數核算工資，以加權平均的方法，計算每公頃之負擔。

2. 三年輪灌區內併用水源區。因其水源除烏山頭水庫外，另有補助水源配合供水灌溉，除由三年輪灌區配合 45 公斤之稻谷（折現金計算）供作該地區水利小組之經費外，不敷額另按實際增加之供水量加收。

(三)加收抽水灌溉會費

又稱抽水經費，依規定係按實際支出之各種費用，如燃料費、電費、抽水機機械及機房修理及管理維護經費等，定其會員會費負擔標準。

(四)工程費：

所謂工程費，在美國稱為特別估徵 (Special Assessm Ent.) 在英國稱為改良稅 (Butterment Tax)，在日本稱為受益者負擔金，我國稱為工程受益費，農田水利會又稱工程費，工程費係會員因享受特定工程之特別利益而分擔之經費，其徵收係全額用於償還債款之本息，並依據借款契約之年限，於享受灌溉之翌年起向受益會員徵收。其與會費之負擔差別在：

1. 會費係為維持水利會之營運管理，一般共同負擔之課徵，工程費係特定地區特別利益者之負擔金。

2. 會費係用人、管理等經費之財源，而工程費則全額用於償還債款之本息。

二、現行會費收費標準檢討

農田水利會所轄灌溉排水面積，約佔臺灣省耕

地面積之 45.8%，私設埤圳的佔耕地面積之 2.25%，農田水利會每公頃一般會費負擔約 1,845 元，本會每公頃負擔約 2,142 元，減除每公頃田間配水經費（其他水利會大致均係會員自行出工或出資僱工辦理），每公頃之負擔約為 1,540 元，各水利會每公頃一般會費負擔如表列：

本會會費收費標準係依據水系，分三年輪灌區及新豐、新化、新營、嘉義等四個一般區又 11 個併用水源區，按各會計埤圳期作別訂定，各灌區每公頃會費負擔率，最高者年負擔稻谷 270 公斤，最低者年負擔稻谷 137 公斤，計分 35 種不同之征收率。

臺灣省各農田水利會單位面積會費負擔表（如下表）

按農田水利會會費費率，係依據耕地種類，生產量，灌溉成本，受益程度訂定，唯實際負擔頗有偏差，考其原因：

1. 同一水系上下游農田受益相同，因調查偏差發生不合理之現象。

2. 同一圳區工程未改善前，因受益程度不同，但工程改善後，其負擔仍未合理調查。

3. 費率分地區分別查定，致發生負擔偏差。

本會各期作別會費負擔比較如表：（如下頁）

同為三年二作稻田區，耕地種類，生產量，受益程度相似，但其負擔最高年每公頃會費 2,365 元，最低 1,200 元，差距 1,165 元，約 49.3%，亟須合理調整。

臺灣省各農田水利會單位面積會費負擔表

水利會別	課從面積	會費負擔
宜蘭水利會	19,870公頃	1,371.4元/公頃
北基水利會	8,214公頃	611.2元/公頃
桃園水利會	28,865公頃	1,717.5元/公頃
石門水利會	13,142公頃	1,620.1元/公頃
新苗水利會	19,783公頃	1,404.2元/公頃
臺中水利會	33,489公頃	1,681.8元/公頃
南投水利會	12,897公頃	1,724.9元/公頃
彰化水利會	47,963公頃	1,691.7元/公頃
雲林水利會	67,228公頃	1,789.5元/公頃
嘉南水利會	85,198公頃	1,540.3元/公頃
高雄水利會	22,825公頃	1,503.8元/公頃
屏東水利會	35,656公頃	1,176.5元/公頃
花蓮水利會	9,720公頃	1,787.3元/公頃
合計	413,077公頃	1,565.0元/公頃

（減除田間給水經費後之經費為計算基礎）

灌溉作用	權 度 因 素			負 擔	負 擔 差 距		備 註
	耕地種類	生 產 量 (收益率)	受 益 程 度 (用水量)		金 額	百分比	
雙期作田	粘 土 地	44.3	19,892m ³ /年	2,365元/公頃 1,524元/公頃	841元/公頃	35.6%	
單期作田	鹽 分 地	35.3	11,303m ³ /年	2,216元/公頃 1,217元/公頃	999元/公頃	45.1%	
三期作田	壤 土 地	40.7	9,202m ³ /年	2,365元/公頃 1,200元/公頃	1,165元/公頃	49.3%	
壹 糖 地	蔗 田 地	51.2	4,933m ³ /年	2,233元/公頃 1,865元/公頃	—	—	
三年一作田	壤 土 地	34.3	7,303m ³ /年	1,865元/公頃 1,200元/公頃	665元/公頃	35.7%	

(收益率之資料來源：會文計畫效益評估。稻谷單價按 8.76 元折算)

三、農業成本結構分析

我國農家平均每人所得為非農家所得之 59.5%，而且農作物物價波動比率比消費者物價波動比率落後甚多，如何保持農產物價與消費物價之平行變動，保障農業生產者利益，並使農產物價合理之生長或降低農業品成本，以利提高農業所得水準，有關當局實有探討之必要。

(一)這十年來政府為減輕會員負擔計，將規定每公頃稻谷最高三百公斤限額減課一成，及稻谷單價按平均市價計征等之措施，致會費徵收額一直未能跟進物價指數調整，會員負擔會費尚屬低廉。

(二)如另附表檢討會員每公頃負擔費用，最多係「人畜機工資」、佔「總生產量值」之 45.52% (包括自力工資)、水利會會費佔 2.76%，由總費用之 78.82% 內佔 2.76% 可算很微少，依據各水利會會費征收成績每年均達到 97~98% 以上，可見現行會費征收率，會員並不感偏高。

(三)水利會費雖在農作物生產成本中，所佔比率 2.76%，但其灌溉用水之重要性却比肥料、農藥 (比率 16.2%) 為重，如不施肥料農藥，農作物僅減收，無水灌溉可能全無收成，故會員負擔會費可謂少本多利。

(四)如政府對肥料費、農藥費、稅捐等費用，能予以補貼或減少者，會員之生產成本得降低，而提高收益。

附表：嘉南地區三年二作區每公頃農業成本調查表

總 生 產 值	101,724元	100%
費 用 計	80,172元	78.82%
人 畜 機 工 資	46,306元	45.52%
種 田	8,336元	8.19%
肥 料	12,222元	12.01%
農 藥	4,257元	4.29%
稅 捐	1,839元	1.81%
水 利 會 費	3,075元	2.76%
會文水庫工程費	1,643元	1.62%
其他 (材料農舍、農具折舊修理費)	2,765元	2.72%
農 家 利 益	21,551元	21.18%

四、改進方向

農業深具有鄉土的安定性與發展潛力，比一般工商業深具忍耐力，由於國際能源危機與動盪，如何提高生產力及農業成長率，以確保經濟成長，此時此地正是殫精竭慮的好課題。

回顧近年來由於經濟快速的成長，農民所得相對的低落，政府為保障農民收入，實施了稻穀最低保證價格，65年，由於稻穀豐收，保證價格高於市價很多，而政府又「無限收購」，致使倉容發生不足而改採「餘糧收購」，但因其無最高收購量之限制，倉容壓力未見減輕，因此於66年間再改行「計劃收購餘糧」，規定每公頃收購稻谷970公斤，民間餘量甚多，穀價大跌，為減輕農民負擔，因而減輕「水利會費」之負擔，衡具效果其對農民邊際收益貢獻並不顯著，窺其原因農民負擔僅佔農業經營費之 2.8%，67年度至69年度三年平均每年約減輕會費733元，則僅減輕農業經營費之

0.88%，相對的各項水利設施與改善經費則發生二億八千萬元之短絀，如何從提高農家所得，下列要項亟待推行：

1. 推行農地重劃。俾大面積之耕作及機耕之探行，以減輕人工成本，農業經營之企業化。

2. 健全農作物運銷制度。減輕中間運銷層次，以減小農家所得之分散。

3. 建立農產品產銷資訊系統。俾農作物供需由市場自然調整。

4. 加強農業科技研究，提高肥料，農藥的品質，俾農業經營費用之減輕。

5. 增加政府稻穀收購量。（此係過渡時期之辦法。日本稻谷總產量之52.5%係由政府收購，我國之收購量僅佔總產量之30%）。

6. 積極扶持農田水利事業，並改善其灌溉，排水設施，俾加強服務會員。

叁、農田水利會費計算原則之探討

依規定農田水利會費收費率應依耕地種類，生產量、灌溉成本，受益程度分別核定，但：

1. 各水利會轄區內之耕地雖有黏土地，鹽土地、壤土地、臺糖農場地等之區分，但耕地種類與灌溉方式往往不能吻合，又生產量之多寡雖受土地報酬遞減率之限制，但常與投下之資本與勞力發生不可分之關係，耕作次數愈多，花費之勞力資本亦隨而增加，故複種指數在擬定會員負擔時是否應行考慮，不無問題。

2. 不同等則之耕地在購置時已支付不同之購價，生產量較高之耕地取得之購價亦自較高，生產量較低之耕地支付之購價自然比較便宜，據生產量之高低作為會費負擔之計算因子是否合理亦有待進一步的研究。

3. 部份水利會之灌溉用水係由會方服務送至會員之田間，故水利小組之經費在釐訂會員負擔時亦有考慮之必要。

4. 各水利會因有不同之自然環境，取水用水成本自然不同，就嘉南水利會來說，由於各灌區內引用水源不同，有自溪流直接引用者，有賴蓄水如水庫灌溉者，有蓄水再以電力抽取者，有抽取地下水者，地下水尚有深井淺井之分，加以工程有新舊，引水亦有難易，所需維護費不等，且灌溉情形及種植作物亦有不同，故地域性之收費差別有其存在之必要。

(甲) 案：按作物期作別依「受益程度」及「用水量」訂定各期作之負擔率，不另收「增加灌溉水量經費」。

(一) 受益程度：依據曾文水庫受益灌溉區效益評估與償還能力調查資料。

「有曾文計劃時各灌區作物生產總收益」。

收益率：

三年二作田區：40.7

雙期作田區：44.3

單期作田區：35.6

臺糖地：51.2

三年一作田區：34.3

(二) 用水量：以中小給水門水量為準

三年二作田區：9,202

雙期作田區：19,832

單期作田區：11,303

臺糖地：4,333

三年一作田區：7,303

(三) 各期作別會費負擔指數：

灌溉期作別	權 度 因 數		負擔指數	備註
	效 益 (收益率)	用 水 量		
雙期作田	44.3	19,832	1.0000	
單期作田	35.6	11,303	0.6867	
三年二作田	40.7	9,202	0.69138	
臺糖地	51.2	4,333	0.68712	
三年一作田	34.3	7,303	0.57125	

1. 負擔指數之計算方法，以雙期作田之負擔指數為「1」做基礎計算，「效益」與「用水量」之相關係數各以0.5估列。

2. 各期作別之負擔指數

(1) 雙期作田區：1.00000

(2) 單期作田區：0.68678

計算方法：

$$\frac{35.6}{44.3} \times \frac{1}{2} + \frac{11,303}{19,832} \times \frac{1}{2} = 0.68678$$

(3) 三年二作田區：0.69138

計算方法

$$\frac{40.7}{44.3} \times \frac{1}{2} + \frac{9,202}{19,832} \times \frac{1}{2} = 0.68712$$

(4) 臺糖地：0.68712

$$\frac{51.2}{44.3} \times \frac{1}{2} + \frac{4,333}{19,832} \times \frac{1}{2} = 0.68712$$

(5)三年一作田區：0.57125

$$\frac{34.3}{44.3} \times \frac{1}{2} + \frac{7.303}{19.832} \times \frac{1}{2} = 0.57125$$

(四)單位指數負擔計算

(會費課徵數-抽水會費課徵數) ÷ (雙期作田面積 × 雙期作田負擔指數 + 單期作田面積 × 單期作田負擔指數 + 三年二作田面積 × 三年二作田負擔指數 + 臺糖地面積 × 臺糖地負擔指數 + 三年一作田面積 × 三年一作田負擔指數)

$$(297,293.725 - 2,768.417) \div (19,030 \times 1 + 13,713 \times 0.68678 + 42,624 \times 0.69138 + 8,509 \times 0.68712 + 730 \times 0.571251) = 4,589 \dots \dots \dots \text{雙期作田}$$

(五)各灌溉方式負擔額：

單位指數負擔額 × 期作別負擔指數

1.單期作田區……3,152.0元/年

$$4,589 \times 0.68678 = 3,152$$

2.三年二作田……3,172.7元/年

$$4,589 \times 0.69138 = 3,172.7$$

3.臺糖地……3,153.2元/年

$$4,589 \times 0.68712 = 3,153.2$$

4.三年一作田區……2,621.5元/年

$$4,589 \times 0.57125 = 2,621.5$$

(六)抽水灌溉會費：

1.負擔指數如會費

雙期作田區：1.00000

單期作田區：0.68678

2.單位指數負擔額

雙期作田區：961.7元/年

(抽水灌溉會費課徵數) ÷ (雙期作田面積 × 雙期作田負擔指數 + 單期作田面積 × 單期作田負擔指數)

$$2,768.417 \div (1.348 \times 1 + 2,229 \times 0.68678) = 961.70$$

3.各灌溉方式負擔額

雙期作田區……961.7元/年

單期作田區……660.5元/年

(七)採行(甲)案各期作別之平均負擔：(如表列)

灌溉期作別	會費		抽水灌溉會費		合計	
	收費面積 (公頃)	平均課收 (元/年)	收費面積 (公頃)	平均課收 (元/年)	收費面積 (公頃)	平均課收 (元/年)
雙期作田	19,030	4,589	1,348	961.7	19,030	5,550
單期作田	13,713	3,152	2,229	660.5	13,713	3,812.5
三年二作田	42,624	3,172.7			42,624	3,172.7
三年一作田	730	2,621.5			730	2,621.5
臺糖地	8,509	3,153.2			8,509	3,153.2

(八)優點與缺點

優點：

- 1.費目簡化，計算簡單。
- 2.資料來源方便，作業容易。
- 3.僅享受排水利益者，可分別由有關機關開單

征收。

缺點：

- 1.徵收排水會費，加重各水利會對影響農田灌溉污水處理及排水維護之困擾。
- 2.僅會費費目一項已逾三百公斤之最高限制，在通則修改前，執行無法之依據。
- 3.無考量期作別之用水差異價值。

(九)甲案之二

(一)受益程度依各地區每公頃年總產值為準，總

產值假設如左：

雙期作田：A

單期作田：B

三年二作田：C

臺糖地：D

三年一作田：E

總產量為每公頃年總生產量剩市價之總金額

(二)用水量：依各地區每公頃年用水量(以中小給水門水量為準)，並假設如左：

雙期作田：A'

單期作田：B'

三年二作田：C'

臺糖地：D'

三年一作田：E'

(三)各期作別會費負擔指數：

灌溉期分別	權度因數		負擔指數	備註
	每公頃計 總產值	每公頃計 用水量		
雙期作田	A	A'	1	
單期作田	B	B'	M	
三年二作田	C	C'	N	
臺糖地	D	D'	Q	
三年一作田	E	E'	K	

1.負擔指數之計算方法，以雙期作田之負擔指數為「1」基礎計算，總產量與用水量之相關係數各以0.5估列。

2.各期作別之負擔指數：

(1)雙期作田區：1

(2)單期作田區：M

計算方法：

$$\frac{B}{A} \times \frac{1}{2} + \frac{B'}{A'} \times \frac{1}{2} = M$$

(3)三年二作田區：N

計算方法：

$$\frac{C}{A} \times \frac{1}{2} + \frac{C'}{A'} \times \frac{1}{2} = N$$

(4)臺糖地：Q

計算方法：

$$\frac{D}{A} \times \frac{1}{2} + \frac{D'}{A'} \times \frac{1}{2} = Q$$

(5)三年一作區：P

計算方法：

$$\frac{E}{A} \times \frac{1}{2} + \frac{E'}{A'} \times \frac{1}{2} = K$$

(四)各灌溉區別會費負擔計算方法：

$$1.(F-P) \div (DH \times 1 + SH \times M + TH \times N + CH \times Q + RH \times P) = Y \dots \dots \text{雙期作田負擔額}$$

2. $Y \times M = S \dots \dots$ 單期作區年負擔額

3. $Y \times N = T \dots \dots$ 三年二作田區年負擔額

4. $Y \times Q = X \dots \dots$ 臺糖地年負擔額

5. $X \times K = Z \dots \dots$ 三年一作區年負擔額

註：F……年會費征收額，P……年抽水灌溉會費征收額

DH……雙期作田面積

SH……單期作田面積

TH……三年二作面積

CH……臺糖地面積

RH……三年一作面積

(五)抽水灌溉會費：

1.負擔指示如會費

雙期作田區：1

單期作田區：M

2.每公頃年負擔額：

$$P \div (DH \times 1 + SH \times M) = G \dots \dots \text{雙期作田年負擔額}$$

$$G \times M = H \dots \dots \text{單期作田年負擔額}$$

註：P……年抽水灌溉會費征收額

DH……雙期作區面積

SH……單期作區面積

(乙)案：會費費目分基本會費、用水費、抽水灌溉經費照甲案負擔額負擔。

(一)基本會費：以全年度所需用人費及各項管理費由全灌區平均分攤之。

用人費管理費：116,409,946元

每公頃負擔額：1,375.9元

(二)用水費：分灌溉期作別，其負擔指數為：

雙期作田區：1.00000

單期作田區：0.56964

三年二作田區：0.46400

臺糖地：0.21849

三年一作田區：0.36824

(三)採行乙案各期作別之負擔（如列表）

灌溉期作別	基本會費		用水費		抽水灌溉會費		合計
	收費面積	平均課收	收費面積	平均課收	收費面積	平均課收	平均課收
雙期作田	(公頃) 19,030	元/年 1,375.9	公頃 19,030	元/年 3,568.3	公頃 1,348	元/年 961.7	元/年 5,905.9
單期作田	13,713	1,375.9	13,713	2,033.7	2,229	660.5	3,409.6
三年二作田	42,624	1,375.9	42,624	1,655.7			3,031.6
三年一作田	730	1,375.9	730	1,314.0			2,689.9
臺糖地	8,509	1,375.9	8,509	778.7			2,154.6

四、優點與缺點：

優點：

1. 資料來源方便，作業容易。
2. 享受排水利益者，不必繳納灌溉會費因而負擔比較合理。
3. 基本會費與灌溉會費目分開，最高收費三百公斤稻谷之限制減輕。
4. 以用水費一日來衡量會員灌溉會費負擔，可收計量收費之效益：

缺點：

1. 僅以用水量做收費目，容易使會員誤解為買水灌溉。
2. 基本會費負擔年年變動。
3. 無考量期作別之用水差異價值。
4. 抽水經費另行征收，容易使會員誤解為雙重負擔。

結論

政府為改善農民生計，特頒行加速農村建設方案，並積極扶助各農田水利會之正常發展，已具立竿見影之功效。按各地農田水利會之收費標準，雖用水量、作物、期作、效益相同之耕地，會員負擔仍然參差不一，為期達到量益收費，負擔公平起見，合理會費征收率極待研訂頒行。

依現行臺灣省農田水利會組織規程第九十七條之規定，水利會費係以稻谷為計算單位，並以編制預算前政府收購價格折合現金征收，本六十七年度為減輕會員會費負擔則改按市價折合征收，影響財務平衡，此項措施非良久之策，極須政府作合理修訂，又依農田水利會組織通則第三十一條之規定，農田水利會每年度之全部收入，係供用人及管理上之費用及水利設施之興修、養護與改善之經費，新建灌溉或排水工程費，當依通則第二十六條之規定，自該土地受益第二年起，向受益會員分年征收工程費抵充。否則勢將影響財務收支之平衡致各農田水利會無從加強對會員服務。

復查各農田水利會因有不同之自然環境，取水用水成本自然不同，故地域性之收費差別自有其存在之必要，就嘉南水利會來說，為加強對會員之服務，將農田灌溉用水由會方負責輸送至田間，因而中小給水路之維護及掌水工資等費用，在擬訂會費率時亦有考量之必要。

至於排水會費之征收，應在制定灌排異動辦法時，併行研訂才能符合實際。

肆、如何征收合理水利會費

一、以稻谷計算單位之檢討

1. 當時立法意旨：

- (1) 稻谷出口旺盛，市價年年升高。
- (2) 政府以控制稻谷市價，來抑制一般物價上昇之政策。

(3) 會費征收標準規定，以稻谷計算單位係依上列之原則外，並再規定按政府收購價格（較市價降低）折合現金征收，亦是抵制稻谷市價之上漲。

2. 稻谷價格現況

(1) 出口減少，國內消費量有限，致生產過剩，價格降低。

(2) 又由於一般物價上漲幅度年年升高，稻價無法跟進，雖政府為農民保證稻谷價格，將收購價格提高，但因收購稻谷數量有限，無法提高會員負擔能力。

(3) 在稻谷市價年年下降之現況下，政府為減輕會員負擔，將本應依政府收購價格改按平均地價課稅，致水利會會費無法跟進物價指數調整，而發生財源不足。

(4) 以稻谷計算單位已無發生作用，又組織通則第二十五條並無規定會費應以稻谷折價征收，故建議修改組織規程第九十七條規定，各項費用以直接征收現金。

二、一般會費征收標準規定每年每公頃最低 20 公斤最高 300 公斤之檢討。

1. 當時立法意旨：

雖組織規程第九十七條規定，會費征收標準依耕地種類、生產量、灌溉成本、受益程度分別核定，但規定最高 300 公斤之計算基礎不詳，可能按當時全省水利會會費最高額之平均數換算稻谷斤數而定。

2. 本項目綜合檢討

(1) 如廢止稻谷計算單位者，限制最高 300 公斤之規定自無必要。

(2) 如仍規定 300 公斤限額，而以偏低之稻谷平均市價折價計算者，不但不適合當前社會經濟結構的轉變，而且無法應付將來每年費用之需求。

(3) 300 公斤既然無計算基礎。如硬性規定就失去意義。又組織通則第二十五條無規定稻谷最高 300 公斤之限額，故建議修改組織規程第九十七條稻谷計算單位及三百公斤之規定予以廢止為妥。

(4) 政府為了減輕農民負擔，實施減低會

標準，其意旨雖佳，而實質上農民減輕甚微，反而影響水利會財務營運極大，因水利會缺少經費辦理歲修工程與灌溉管理，直接受損者仍是會員，實屬得不償失，故會費標準之擬訂，應顧及水利會會務之營運，則對會員之服務能達到高水準之要求，而使其收益能提高，始有合理。

三、如仍維持現行規定以稻谷為計算單位，並限每年每公頃最高 300 公斤，按政府收購價格，折合現金征收者，將來每年因稻谷收購價格無法跟進物價指數，致會費短收，而不能應付每年度支出之差額，必應由政府以全民負擔之原則，全額補助以扶植水利事業為妥。

四、能否照組織規程第九十七條規定統一計算征收標準之檢討：

1. 按水利會費率，如照組織規定第九十七條依耕地種類、生產量、灌溉成本、受益程度計算時，有左列困難：

(1)各水利會轄區內之耕地雖有粘土性、鹽土地、壤土地、臺糖農場地等之區分，但耕地種類與灌溉方式往往不能吻合，又生產量之多寡，雖受土地報酬遞減率之限制，但常與投下之資本與勞力發生不可分之關係，耕作次數逾多，花費之勞力資本亦隨而增加，故複種指數在擬定會員負擔時實無法辦理。

(2)不同等則之耕地在購置時已支付不同之購價，生產量較高之耕地取得之購價自亦較高，生產量較低之耕地支付之購價自然比較便宜，據生產量之高低作為會費負擔之計算因子不一定是合理。

(3)各水利會因有不同之自然環境，取水用水成本自然不同，就本會來說，由於各灌區內引用水源不同，有自溪流直接引用者，有賴蓄水，如水庫灌溉者，有蓄水再以電力抽取者，有抽取地下水者，地下水尚有深井淺井之分，加以工程有新舊，引水亦有難易，所需維護費不等，且灌溉情形及種植作物亦有不同，故應按地域別收費，始能符合實際。

(4)現行本會會費標準係按灌溉水源地域分三年輪灌區、併用區、一般灌溉區三大類，並依耕作方式別，如三年二作區、各蔗田區、單期作區、雙期作區之給水區域別（依灌溉成本計算）劃分為七十餘種負擔標準。如依照規定因子分別計算者，其負擔種類可能達到幾百種之多，而影響征收及會計事務工作至鉅。

2.水利會一般會費負擔標準擬建議：為符合實際

並減少負擔標準種類，應依各水利會水源地域別，按各灌溉成本（用水量）為計算單位，並得按各實際所需之各種費用定其負擔標準，以期接近統收統支之理想為妥。

五、水利小組經費征收標準之檢討

1. 現在水利小組經費來源係部份由一般會費撥充外，為確保會員灌溉需要，按實際所需經費為基礎，計算各區域征收標準由受益會員以「增加灌溉水量費」負擔充用。

惟「增加灌溉水量費」項目，依組織規程第九十七條規定之意旨，係會員請求增加灌溉水量（如鹽分地改良、蔬菜特別灌溉等）時除仍負擔一般會費以外應負擔增加灌溉費而定，並不指水利小組經費。

2. 故水利小組經費擬建議應化暗為明，以「水利小組經費」項目並規定得按水源灌溉地域別依各實際所需支出之各種費用擬定負擔標準，並經由水利小組會議定之為妥。

依照前述各項論據，擬建議將水利會組織通則及組織規程之有關條文修改如左：以作為結論。

一、關於水利會組織通則部份：

1. 第三十一條，農田水利會每年度之全部收入，除用人及管理上必需之費用外，應全部用於水利設施之興修、養護與改善，並酌提公積金、災害準備金及折舊準備金。

修改為：農田水利會每年度之全部收入，除用人及管理上必需之費用外，應全部用於中小給排水水利設施之興修、養護與改善並酌提公積金及折舊準備金（但折舊準備金，得視水利會財務狀況轉好後提列）。

增加一條文為：水利會水庫、幹支分線及區域排水（由水利會負擔之農田排水部份）之興修、養護改善與災害搶修等經費，均由政府以全民負擔、扶植水利事業之宗旨全額負擔。

二、關於水利會組織規程部份：

1. 第三十九條：水利小組得設掌水人員，負責辦理會員用水之分配事宜，由小組會員輪流擔任，必要時得僱用專人辦理之。

修改為：水利小組得設掌水人員，負責辦理會員用水之分配事宜，由會員出資僱工辦理。

2. 第四十條：水利小組對小水路普通養護歲修等，概由受益土地之會員出工辦理。

修改為：水利小組對中小給排水路養護歲修等，均由會員出資僱工辦理。

3.第九十七條：水利會費、建造物及餘水使用等費，均以稻谷為計算單位，按編制預算前政府收購價格折合現金征收，其標準規定如左：

一、會費就享有灌溉或排水利益之耕地征收，每年每公頃最低二十公斤最高三百公斤，其費率依耕地種類、生產量、灌溉成本、受益程度分別核定之。

二、建造物或餘水使用等費，最低不得低於該地區最高之會費收費率，由水利會會員代表大會議定之。

三、會員請求增加灌溉水量得按受益程度增加會費。

四、抽水灌溉之耕地，得按實際支出之各種費用，定其會費負擔標準。出租耕地會費，地主與承租人各負擔半數，其他工程費等，由地主負擔百分之四十，承租人負擔百分之六十，並由承租人就應付地租內負責扣繳。

修改為：水利會會費、建築物或餘水使用等費，均以現金征收，其標準規定如左：

一、會費：包括左列各種

(一)一般會費：就享有灌溉或排水利益之耕地征收，其費率依水源地域別，按各灌溉成本為計算基礎，並得按各實際所需之各種費用定之。

(二)水利小組經費：對掌理會員用水之分配及中小給排水路養護歲修等經費，得向受益土地之會員征收，其費率，按水源灌溉地域別，依各實際所需之費用擬定負擔標準，由各水利小組會議定之。

(三)抽水灌溉費：受抽水灌溉之耕地征收，其費率得按實際支出之各種費用定之。

二、會員請求增加灌溉水量，得按受益程度加收增加灌溉費。

三、建造物或餘水使用等費，最低不得低於該地區最高之會費收費率。

出租耕地會費，地主與承租人各負擔半數，其他工程費等，由地主負擔百分之四十，承租人負擔百分之六十。

◎附帶說明：前項各條文修改後各項征收標準似無限額之控制有易發生濫列經費之錯覺，惟依規定算出之各項征收標準，應依規定提經會員代表大會議定後，呈報上級機關核定始能付於征收，故對會員之負擔能力，必有考慮，並不有浪費之原則下而核定。

承包土木、水利、建築等工程

瑞 慶 營 造 廠

負責人：張 瑞 慶

地址：臺中縣豐原市翁子里豐勢路九七四巷三之一六號

電話：(○ 四 五) 二 三 三 五 一 七