

合理征收農田水利會費之探討

彰化農田水利會

一、水利會費對農田水利會經營之重要性

(一)目前水利會經費收支之狀況

1.前言

農田水利會，係依據水利法及農田水利會組織通則之規定設立，秉承政府推行農田灌溉事業，其主要任務有農田水利設施之興辦、改善、更新、災害修復，以及維護管理使用，並配合其他農業部門推動農業生產。性格為公法人，是以水利自然區域為區域之專業自治團體，亦為經濟性特別自治團體。在立法制度上而言，其精神上實具有官治與民治之功能，本有各盡所長，各補所短之好處，然事實上由於種種因素未能充分發揮官民雙方應有的作用，因此功能不彰。依據水利法第 89 條規定，農田水利會之業務營運所需經費，由主管機關核定標準後，得向其受益會員酌收。故農田水利會之業務推展及財務營運，是否健全，則與其徵收費用之多寡及其運用情形，有密切關係，現行年度預算之編列，乃以估計之總收入為衡量其總支出，而不能以事業計劃之需要，充實編擬預算。

2.農田水利會徵收費用之主要項目

依據水利法第 89 條，農田水利會組織通則第 24 條、第 25 條、第 26 條、第 27 及第 28 條，臺灣省農田水利會組織規程第 97 條規定，農田水利會之徵收費用計有一般會費、抽水灌溉費用、特別工程費、餘水使用費、建造物使用費等主要項目。其中與農民（會員）之負擔輕重有密切關係者，有以下幾項：

(1)一般會費

通常稱為普通會費，即向水利會轄區內享受灌溉排水利益之會員徵收（農田水利會組織通則第 25 條第一項），而普通會費之標準係按動力灌溉用水程度並依耕地種類、生產量、供水成本、受益程度等，分別在政府規定之最高標準每公頃 300 公斤及最低標準 20 公斤之間計收。臺灣省政府為減輕農民之負擔，自 60 年起，將超過最低標準 20 公斤之會費一律予以降低 10%，則最高標準降為 270 公斤，最低標準乃維持 20 公斤，目前每公頃每年平均徵收 225 公斤左右。

(2)抽水費用

耕地無法以動力灌溉，或地面水不能充分灌溉，而須加壓及利用地下水時，經會員要求或同意

裝設抽水設備及開發地下水井後，水利會得向有關受益會員酌徵抽水灌溉或增加灌溉費用（農田水利會組織通則第 25 條第二項）。其主要內容包括電費、設施維護費、運轉費、管理費等，原則上係按實際支出之各種費用決定收費標準，不應與普通會費混為一體。

(3)特別工程費

凡農民（會員）同意新辦或改善之專案工程，除政府補助經費外，水利會須以貸款配合辦理，並在貸款償還期間逐年向直接受益農民按受益程度徵收工程費以資償還貸款之本息，又稱特別會費，其性質亦不能與普通會費併論。

3.農田水利會普通會費之收支情形

依據上述說明，水利會之財務營運之主要財源，而與服務農民特別有關係者，應為一般會費（普通會費）一項，其餘抽水費用及特別工程費均為實收實支性質，因此對於水利會經費之探討，其要者，即為一般會費之問題。

(1)收入

農民對水利會之負擔輕重有密切關係者及容易引起一般社會人士之議論與誤解者，乃為一般會費之收支，事實上普通會費係按政府規定之標準每公頃每年在稻穀 20~270 公斤之間（以本會為例，即課徵標準共分 39 等級，每年每公頃最高 270 公斤，最低為 60 公斤，平均 215 公斤，每級差額 100 公斤以上為 10 公斤，100 公斤以下為 5 公斤），及依照稻穀價格計收，61 年~66 年度間，不受稻穀價格提高之影響，自 67 年度起，改以稻穀市價計收（如本 69 年度為例，稻穀折價由公告價格每公斤 11 元 5 角，核定改以市價 8 元 7 角折現計收），其短收部份由政府補貼。雖承政府補貼折價差額，但時有距離短收額仍不足（如本會 68 年度為例，短收會費 3,600 萬元，政府補貼 2,800 餘萬元，不足 700 餘萬元），加之因數年來由於會費徵收標準，不但未予調整，反而降低，以及工資物料不斷上漲，用人費自然增加等，致使水利會財務愈加困難。

(2)支出

水利會所徵收會費之用途，應受政府之輔導及監督，不得隨意開支，一般會費之支出包括：用人費、新建與改善工程費、設施維護費、灌溉業務費、

財務業務費、事務費、償還貸款本息等主要項目。其中最容易引起大眾之注目者仍為用人費一項，其餘各項開支均為推動業務所需要者，但收起會費仍不足工程之改善，更新及維護之需要，故每年需要政府補助之理由即在於此。茲依本會為例，將最近3年一般會費收支配合表列舉於后，由本表了解主

要項目開支情形以及一般會費收入及差額補助之和，乃不足工程之改善、更新及維護需要之一端外尚可知道目前水利會用人費開支所占比例業已超過其他主要項目開支之總和，以一個專業自治團體之水利會而言，實難謂為合理現象。

彰化農田水利會一般會費收入與支出配合表

年度	一般會費收入 元	支 出 用 途							
		工 程 費 用	%	業 務 費 用	%	用 人 費	%	其 他	%
67	93,464,916	33,641,093	36	10,900,492	12	42,353,138	45	6,570,193	7
68	83,057,846	13,337,505	16	11,828,303	14	48,527,988	58	9,364,050	12
69	89,689,100	8,062,627	10	15,979,895	18	57,095,719	64	7,550,859	8

備註：(1)68年度以前以決算數填列，69年度以預算數填列。
(2)用人費包括福利費在內計算。

(二)建議由水利會費負擔之範圍

1.水利會之經費支出現況

有關農田水利會支出之法令為：「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」，農田水利會組織通則第卅一條定有明文，而水利會收入，以會費收入為主，並以「量入為出」為預算編製基礎，不能以事業計劃之需要，充實編擬預算已如上述。惟水利會乃隨著現代科技之進步與經濟之加速發展，事業支出已日趨膨脹，財務收支難維實質之平衡。這種財務收支不得平衡情形，或由於收入不足，或由於支出過大，究應採取如何調整措施，作適當妥善之處理，實為不可忽視之重要課題。目前水利會之經費支出，雖可分為資本支出與收益（費用）支出二項，但除了固定資產如土地、房屋及建築、交通運輸及其他設備等之擴充以及長期借款支應之新建工程費、列為資本支出以外，其他都是屬於收益（費用）支出範圍如工程費用（工程設備維護費、灌溉費用）、業務費用（財務業務費、水利小組業務費）用人費、總務管理費、其他事業支出（如工程借款利息支出、其他事業支出）、事業外支出（如利息支出、整理支出、協助支出、雜項支出）等等，大部份係以年度會費收入支應，小部份則為政府補助。按現行制度，雖講求業務效能及成本計算之工作，但新建工程却以「費用」處理，故仍亦無法計算成本，效能當亦無法表達，確非允

當，因為水利會乃為自給自足之經濟性事業團體，必須本着企業精神，藉成本以表績效，俾利促進事業發展，因此資本支出與收益（費用）支出，應加以嚴格劃分，亦則對於會費負擔之範圍究應局限於幾何項目較為合理，自有探討之必要。

2.擬由水利會費負擔之範圍

水利會乃以照顧農民生產、提高農民利益為宗旨之服務性水利事業團體，並無任何營利性質，因此所有經費之支出，除依照上述規定辦理外，仍須受預算程序之節制，以求實現收支平衡之理想。而以一般會費收入為其主要財源之水利會而言，因政府限制徵收標準，故非依靠政府之大量補助方能推動業務外，目前徵收之會費實際不敷正常營運、維護、改善、更新等工作之開支。因此由水利會費負擔之範圍似應以對現有工程設施經年發揮功能，需要依賴有效之營運、維護、改善與更新四項每年費用為限較為合理，超過上述四項以外之負擔，勢必影響水利會之服務效果，蓋普通會費之徵收（包括其徵收成績）本應與灌溉服務程度成比例故也。尚如依水利法第12條規定：「農田水利會係秉承政府推行農田灌溉事業」：其立法精神、明定為國家事業之一，又事實上有許多國家之農田灌溉事業，由政府經營或補助多額經費，責成民間團體推行者，因此建議由水利會費負擔之範圍，應將「新建工程費」、「災害修復(包括搶修)工程費」，「改善工程費」全數由政府補助辦理。至於工程之維護費由政府補助八成，其餘二成及灌溉與財務業務費、

用人費、事務費及其他費用，則由水利會費負擔，表示政府負責工程設施，農民自負經營維護費用。

二、水利會會員負擔會費之能力：

(一)實際情形：

每公頃每年兩期作田地稻穀平均生產量，假以10公噸計算，目前所收之水利會費最高標準270公斤，只占生產量之2.7%，若每公斤穀價以8.76元折收計算，每公頃每年之最高標準為新臺幣2,365元，較之目前建築業僱用工人，一天工資600至800元計算，僅不够三、四天工資之等值而已，可謂水利會費在一般物價相比價之下，已屬偏低。尤其現行一般會費佔農業成本之 $\frac{3}{100}$ 至 $\frac{4}{100}$ ，又依據統計分析，平均會費只占農家總收入之 $\frac{1.07}{100}$ 或占農家總支出之 $\frac{1.26}{100}$ 而已，故一般而言，農民對此水利會費之負擔並不甚重。

(二)意見：

水利會員繳納一般會費係為生產投資之一項開支，如同農田所需之種子，施肥、噴藥、農機、人工等之投入，並宜訂定百分比之最高限，例如每公頃每年兩期作田地，負擔水利會費以最高不超過於農業生產量（稻穀為標準）之5%，即以每公頃每年兩期作田地，最高標準之水利會費，以500公斤稻穀折價計算，認為適當，且一般農民均能負擔得起。

三、農田水利會費計算原則之探討：

(一)實情：

現行之水利會費標準，並無一致之計算原則為依據，究其原因，乃由於引用水源不一，有自河流直接引用者，以水庫灌溉者，迴歸水再利用者，以動力抽水灌溉者，再分為自然水或地下水，地下水尚有深井或淺井之分，加以工程設施有新舊，引水有難易，水源有豐或缺，因素類多，維護費不等，且各水利會財源獨立，各地環境不同，致成沿襲陳規，以過去負擔之方法為標準，慣例為依據，形成

等級繁雜，處理困難，易生爭論，失却公平合理之存在。

(二)意見：

會費計算之原則，認為以服務程度（工程新建、修復、維護及輸配水之目標限度），政府補助之規範（種類及補助比率），會員負擔能力等三項予以衡量，並作為基本條件為宜。

至於費率之釐訂，即以灌溉制度（分別兩期作與輪作區之供水條件）及用水量（依照實際用水情形予以分別）與灌溉成本（依取水之難易，工程維護管理等計算，但抽水灌溉者需增收），三種分訂計算。

四、如何徵收合理水利會費：

(一)實情：

水利會費者，可謂為會員服務所需之費用。會費數之多寡與服務程度為明顯之對比，故降低會費標準措施，只能以減輕農民之負擔，却不能為農民提高服務，換言之，如水利會費之負擔不合理，勢將影響水利會之服務效果。尤於國際能源之影響，物價等普遍波及國內，目前各水利會支出比率，已顯示增加「用人費」，而減少「工程及維護業務費」，在健全農田水利會方案實施期間，工程設施之改善、新建、災修，連同會費短收差額補貼等經費，必需依賴於政府之補助，始能勉強維持正常之營運。

(二)意見：

現行之每年每公頃270公斤稻穀等值之最高會費標準，是否過高抑或偏低，各方反應不同，於認為水利會會費之最高標準，應以農業（稻穀）生產量作為依據，其所占比率多少，較為合理，即請由專家研訂，並做為基本原則，如因穀價偏低，農家經濟仍呈於負值，而跟不上一般物價上漲之增值時，政府應採以「差額補助」方式，彌補短收，則水利會得以維持正常之營運，而農民則不因物價之影響增加負擔。

歡迎會員先生

多多賜稿