



健全農田水利會方案實施7年，已獲得預期效果，為水利會奠定新的營運基礎，但因社會環境變異劇烈，工商業快速發達，水利會經營上仍有甚多困難，尤其水利會人事、水利會財政、農業用水之污染等最為嚴重，亟待水利會同仁及政府機關、社會各界共同努力克服解決。

人 事

台灣省各地農田水利會於民國64年實施健全農田水利會方案之前，水利會編制員工計有4,561人。當時水利會人事管理業務，是依照省府頒訂的台灣省各地農田水利會人事管理規則及政府有關人事法令辦理。健全方案實施期間，為精簡人員、強化組織，將水利會區域依水系調整，同時訂頒台灣省農田水利會精簡人員實施要點，全面辦理退休、資遣，以汰弱留強而達人事新陳代謝之目的，新進員工必須舉行公開甄試，除却人情干擾。編制員額以灌溉面積150公頃設置1人為原則，避免用人浮濫。水利會人事經依上述措施辦理後，截至民國70年員工人數為3,432人。為安定水利會員工工作情緒，鼓勵士氣，其待遇及福利均比照公務人員標準支給，因物價波動，用人費逐年調整，民國70年全省水利會的用人費高達664,749,703元，佔該年度會費收入72.17%。

一、亟待探討事項

政府鑑於農田水利事業與國家經濟及農業發達息息相關，自民國45年起曾施行多次改進方案，尤其健

全方案實施期間更大刀調斧精簡裁汰人員，重行檢討組織編制，水利會人事業務，煥然一新。但目前仍存在下列現象，值得探討：

1. 農田水利會內部人與事之結構未作系統規畫、評估，致雖實施精簡裁汰人員，仍無法收到脫胎換骨，振弊起衰之預期效果。

2. 農田水利會組織編制，因循舊有制度，行政事務單位較業務技術單位膨脹。且人員之配置及素質（大專以上人員只佔8.92%）未能因應社會經濟結構與實際業務調整、提高，嚴重影響水利會業務之推行。

3. 農田水利會為地方水利事業團體，雖為公法人，但仍異於政府機構，在水利會服務，其年資於轉任政府機構時無法採計，難以吸收高、普考試及格者前往服務，致提高水利會職員素質之瓶頸難以突破。

4. 農田水利會員工之訓練，未能適切配合各項業務需求，致難提高員工執行業務之工作技能，徒使「訓練」聊備一格。

5. 地方派系傾軋及人情包圍之影響，難以貫徹用人唯才之原則。

二、改進意見

農田水利會是地方農田水利事業團體，秉承政府政策推行灌溉排水事業，其營運除遵照政府施政方針外，水利會亦應建立制度，循序運作，同時執行人員必須全力配合，方能克竟事功。而其中執行機構之組織編制、職員素質實為重要關鍵。茲就組織編制、年資採計、員工訓練等提出改進意見如下：

1. 組織編制：

財 政

• 水利會業務執行，所需職員及各單位員額編制，亟需長期系統性規畫與評估，時時檢討，作為核定水利會編制員額之準繩，避免人與業務脫節之不良現象。

• 水利會工作站除業務性質特殊者外，其職掌業務與會員（農民）關係密不可分。過去因人員配置不足，且素質不均，加以業務繁瑣，導致服務態度及品質為會員所詬病，甚至引起糾紛。所以應重視工作人員配置及素質之提高。

• 目前轄區在2萬公頃以上水利會設有工務、管理單位，其餘水利會只設管理單位（72年部分水利會恢復設工務單位），而人事、主計、總務、輔導等行政配合單位，各會均俱全，且員額超出規定比例。水利會應以灌溉、排水事業為主，似應及早消除此反客為主不平衡現象。

• 由於社會環境變遷，水利會人事、行政事務費用日漸龐大，目前水利會在有限經費執行業務，財務經理人員似應重視，並且加強財務單位編制員額，俾利財源之開闢、靈活運用及調度資金。

2. 年資採計：

水利會承辦政府公共事務之一部——農田灌溉、排水事業，所以水利法明訂為公法人。由於其得行使公權力，與人民權利義務發生直接關係，稍有不慎，即易造成損害，其職員身份政府規定為刑法之公務員。因此水利會執行業務職員素質之提高刻不容緩，是以水利會編制內人員出缺時，應選用高、普考試及格人員為限。而此類人員於轉任政府機構時，籲請有關機關採計其服務於水利會的年資。

3. 員工訓練：

水利會為經濟性事業團體，處於科學知識日新月異，技術不斷進步的時代中，如何適當、有效將新技能輸入水利會灌溉、排水管理、工程及一般行政業務，加強員工訓練，當屬政府與水利會，今後共同努力目標。

• 統籌辦理職前訓練，使新進員工對水利會所肩負使命、業務、主要法令規章及擔任職務，有概括性瞭解，俾其順利工作。

• 加強在職訓練與實務研習，注重工作實務之研討改進，延聘學者、專家指導，使新理論（知識）與實務相結合，提高工作效率，培養新知，增進員工技能。

• 倡導進修，鼓勵員工向上精神，每年編列預算，選送優秀員工出國或進入國內大學相關科系進修，以提升員工素質，並藉以激發研究、進取風氣。

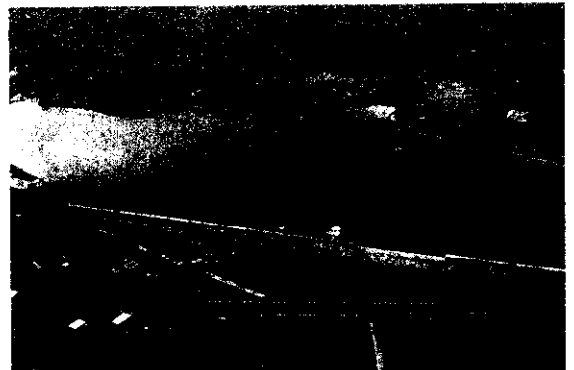
農田水利會因屬事業團體，並非營利機構，所需營運經費除工程之興建、改善費用由政府補助外，其餘以自給自足方式依法令規定向享受灌溉或排水利益之會員徵收收費及開闢建造物使用費等收入挹注。所收各項費用，除支付用人及管理上必要費用外，全部使用於水利設施之興修、維護與改善，即取之於會員用之於會員。近8年來水利會營運收入，平均一般收入佔61%，特定用途收入約佔14%，政府補助款平均佔25%。支出用途以工程費所佔比例最大平均約佔36%，其次是業務費用平均約佔22%，另外約20%支用管理費用，其他雜項支出及餘細數計約22%。

一、亟待解決事項

農田水利會營運所需經費財源，主要仰賴會費收入，依規定：會費就享有灌溉或排水利益之耕地徵收，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，其標準每年每公頃最低20公斤最高300公斤。但政府為減輕農民負擔，分別以行政命令，在民國60年降低會費標準10%，67年再將稻谷折算價格改以市價計算，目前全省水利會會費每年每公頃收費最低為8.5公斤，最高270公斤，平均為221公斤，折算現金2,975元，就表面金額言，確已降低農民負擔，然在水利會營運上存有下列問題：

1. 勉強維持最低程度之灌溉與排水服務，業務發展困難。

水利會是自給自足經濟團體，其預算要求收支平衡，在收入短絀，用人費日益膨脹情況下，為求平衡，不得不縮減工程及業務等服務費用。以65年度為例，全省水利會之總支出中，用人費佔19.38%，工程



澎湖東衛水庫

費用45.36%，業務費等35.24%。至70年度，用人費佔33.62%，工程費用40.24%，業務費等26.14%。如以主要收入會費支出情形比較，65年度用人費 35.37%，工程費用33.22%，業務費等31.41%，而70年度則用人費達67.72%，剩下32.38%支用工程費用尚不足需要，而仰賴政府有限補助，勉強維持最低服務水準。

2.實值收支逐年遞減，財務結構出現危機。

由於水利會主要收入會費是以稻谷折價計算徵收，而近10年來稻谷價格之調整無法趕及其他物價，使水利會每年收支預算不但無法成長，且有逐年遞減趨勢。如以65年為基期 100%，在收入方面至70年度只有83.02%，而支出方面更低至66.45%。水利會之經營每況愈下，財政日趨困難。

3.水利設施維護經費不足，影響灌溉排水功能。

全省農田水利會現有灌溉、排水設施，依民國63年調查約值 500億元。依工程需要，每年之維護更新費用，應在現值 3%以上，即每年最少應有15億元以上之維護更新工程經費。但近10年以來，水利會所能籌措維護更新費約在 6億元左右，只及需要40%以下。以70年度為例，全省各農田水利會所辦理的水利設施維護更新經費 7億 7千萬元，距離需要甚遠，致使設施荒廢、管理不善，嚴重影響灌溉與排水功能。

4.用人費所佔比例偏高，支出分配不合理。

水利會員額編制，是以灌溉排水系統所轄面積150公頃設置一人，待遇及福利均比照公務人員規定辦理。近年來由於用人費之調整遠超過主要收入會費調整幅度，致用人費用所佔水利會主要收入（會費）比例迅速提高，例如65年度為 35.37%，而70年度已高達 72.17%。此種偏高不合理現象，造成灌溉管理及工程設施維護費極度短絀。

二、改進意見

農田水利會營運上經費短絀現象，如不早謀對策，水利會勢將無法經營，嚴重影響農業生產。解決之道，必須從合理調整會費課徵標準，及政府補助與開闢其他財源等方面着手。茲分述如下：

1.合理調整會費。

農田水利會營運上主要收入財源為向享受灌溉或排水利益之會員課徵會費，用以支應經常支出。日前全省會費課徵稻谷量平均為 210公斤，佔農業生產成本2.23%。適度合理調整課徵標準，一方面既為水利會營運所必需，一方面會員亦容易接受。因此在台灣省農田水利會組織規程第84條規定範圍內，本「量出為入，量能課徵」之原則，以合理會費計算模式重新釐訂會費徵收標準為值得推行並為刻不容緩之事。

2.政府寬籌經費補助水利會辦理灌溉、排水更新、改善及災害修復工程。

我國憲法明訂水利建設為國家事業之一，而農田水利會既為依水利法組成的地方農田水利事業團體，秉承政府政策推行農田灌溉、排水事業，且農田水利設施乃為農業生產之命脈，因此水利設施應視同公共設施，由政府投資。在水利會營運經費短絀，農民所得偏低情況下，如大幅度提高會費當有困難，為維灌溉、排水設施之正常功能，有待政府按台灣省農田水利會組織規程第94條規定：「水利會應執行事項確因無力執行時，省主管機關應予必要經濟補助或技術援助。前項補助金額，不得少於灌溉、排水設施現值的 1.5%。」逐年編列預算辦理。除此之外，台灣因屬海島氣候型，易受天然災害侵襲，每年水利設施所需災害修復經費，非水利會所能負擔者，亦宜請政府補助。

3.開闢其他財源，充裕營運資金。

農田水利會轄區水利設施遍佈各地，對利用水利設施搭配、搭排或架設橋涵、建築通路者，水利會除應加強管理外，並依規定對使用者徵收建造物使用費。同時對閒置土地予以清理，無保留必要者辦理出售，充裕營運資金。

水質污染

台灣農田灌溉用水水質多很優良，然而近年來由於人口增加及農工礦業快速發展結果，各種不同性質的廢污水相率排入灌溉渠道、排水溝或河川中，因此許多地區的灌溉水質已漸呈劣化，對農、漁業生產與國民健康形成潛在的威脅。水利局有鑒於事態之日趨嚴重，為確保灌溉水質免受污染，自67年度開始，在



宜蘭五結防潮閘

農發會資助下於全省各農田水利會灌區，分別設置水污染監視站、監視點，形成監視網。主動協助政府執行監視及追蹤工作，使污染源無所遁形。茲將辦理情形略述如下：

1. 修訂有關法令：從68年度起陸續公告「台灣省灌溉用水水質標準」、「工廠、礦場、畜牧場廢水擅自排放農田灌溉系統限制事項」，編訂「灌溉水質污染監視處理手冊」，修訂「台灣省灌溉事業管理規則」，以期依法有据。

2. 建立監視站監視制度：促使各農田水利會對水污染監視業務之自立，納入經常性業務之一，並逐年編列預算，確立灌溉水質監視工作。

3. 污染源資料之建立、更新：以卡片及圖表建立灌區各類別水污染案件之資料，並隨時更新、補充及統計分析。

4. 水質檢驗及監視處理：每2個月間採樣檢驗水質1次，包括轄區內排洩戶的放流水，及渠道所選定監視點的灌溉水質。前者作為勸導、取締處理之依據，後者則為瞭解污染情形與追蹤污染來源。檢驗結果分別函寄排洩戶促請改善，及主管機關依法取締。

5. 排洩戶水質管制與取締改善之追蹤：排洩戶水質經檢驗不合格者，由水利會函請限期改善，對限期已滿之排洩戶經再採取水質檢驗仍未符合標準或不改善者，則函請主管機關依法取締處理，並繼續追蹤處理改善情形。

6. 污染灌區農作物和水利設施由水利會調查，建立損害資料，嚴格執行排洩戶將廢水排入水利會排水系統應先申請核准，而對灌溉專用渠道禁止排放。

一·亟待解決事項

農田水利會依上述措施執行結果，農田灌溉用水受污染情形仍有日趨嚴重之趨勢，原因如下：

1. 地方水利主管機關處理水污染步調不一致，影響水利會監視工作執行至鉅。

2. 水利會轄區渠道大部分為明渠，易遭受廢污水流入與垃圾傾倒而堵塞阻碍水流，取締及處理均甚為困難。

3. 水污染防治法令規定欠詳確，且罰則太輕，無法產生警惕作用。

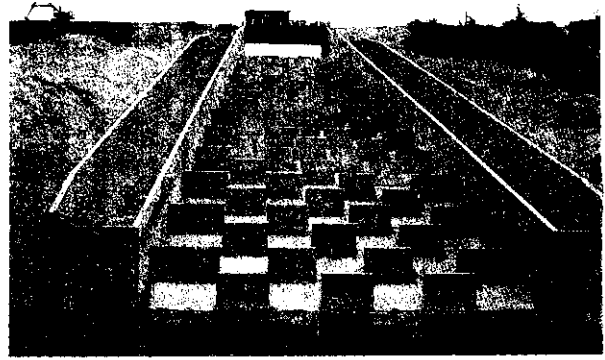
4. 地方水利主管機關經費人力配合困難。

二·改進意見

1. 在政府輔導方面：

• 今後工業發展策略，應以不引進污染工業為原則。低污染性工廠需輔導做好防治設施。

• 工業主管機關對嚴重污染性現有業者，宜從速



舊山水庫溢洪道

訂定工廠設廠標準，使其能具有效防治設備。至於小規模或小型污染工廠，應輔導合併改善或設置專業區予以集中。

• 對工廠、工業區、養殖區設立地點之選定與工廠類別之限制，均應詳加考慮與管制，事先之防範措施，遠較事後之防治更為有效。

2. 在水污染法令配合方面：

• 目前對灌溉水質污染防治之法規，分散且未能符合實際，主管機關宜速檢討修訂。

• 利用大眾傳播，加強政令宣導，增進社會大眾對污染之認識，做到污染防治人人有責，確立排洩戶對公害之責任感，並藉輿論之羣眾力量，加速改善。

• 充實地方水利主管機關縣(市)政府水污染防治之人力及設備與維護費，並於縣(市)增設水污染防治專責人員，以利防治工作推行。

3. 在工廠業者方面：

• 排洩戶污染防治設備之設置，業者須認識為工廠設備之一部分，為必要之投資。

• 在水利會灌區水資源有利害關係工廠等之設立登記及水權申請時，其排放廢水之規定，應事先徵得有關農田水利會之同意與申請，以防止污染農田之事件發生。

4. 其他配合措施：

• 加強學術研究分工與連繫，使與工業廢水處理問題相結合，以收實質之成效。

• 大部分工廠使用地下水，且在生產過程中常無限制的用水，不但浪費水資源，且產生大量廢水，因此主管機關應儘速推行工業用水合理化措施。

• 農業本身的污染，如施肥與農藥使用之不當、畜牧業廢水之污染等，目前已有明顯趨勢，所以對此類污染之防範，應及早研訂辦法與對策，避免農業污染農業之現象發生。