



節約用水 人人有責
中華民國自然生態協會台灣分會・台灣農田水利會

專題報導

85年水利節專輯 ③

何去何從農田水利會

農委會水利科技士/陳守強

民國73年9月政府為主管全國農林漁牧及糧食等行政事務，於行政院下設置農業委員會。75年4月11日台75經7242號行政院函核示略以：「農田水利會移由農委會主管，至於有關法令之修正，請農委會會同經濟部就有關法規通盤檢討，研擬修正草案報核」。75年10月8日經水44620號經濟部函，正式將台灣地區各農田水利會業務委託農委會接管，並自75年10月15日生效。當時行政院為俞國華院長，經濟部長為李達海，農委會主委為王友鈞。自此農委會「名實相符」、「於法有據」的致力於輔導與監督農田水利會，改進其組織與營運功能的任務。

回首十年往事

1. 75年農委會研提「農田水利會營運暨財務改進研究報告」

農委會於74年1月成立研究計畫支助台灣省水利局，針對水利會之「營運改進」、「財務改善」、「政府補助」等三方面，邀請中央及地方有關人員、學者、專家等共同研究完成分項研究報告及總報告，並經提報省政府核轉農委會。農委會再就其較為迫切可行者，研擬「農田水利會營運暨財務改進研究報告」於75年8月間提報行政院。其中主要建議略如下：「會費徵收標準應適度提高，政府應繼續補助改善農田水利設施，『會員代表大會』應改為『營運委員會』，委員部份由會員選舉產生，部份由政府遴派學者專家或適當

人士擔任，俾提高議事品質與能力；會長仍維持由會員代表間接選舉，惟政府遴選人數應自現行之2~3人改為3人以下；水利會任務應適度擴張，水利會人員應有公務員資格以提高素質」。本案行政院76年5月9日台76經9441號函核示：「本案經本院經建會併同省政府建議審議，獲致結論，農田水利會本質上為地方水利事業團體，不應改為政府機構，至如何改進其組織型態、營運、財務及與水利局分工問題，仍請農委會會同台灣省政府研擬具體辦法報核」。

2. 75年農委會研提「農田水利會組織通則」部份修正草案

農田水利會之輔導與監督，其中央主管機關依當時通則的規定為中央水利主管機關，即水利法施行細則第15條所稱之經濟部，而農田水利事業向來由農復會、農發會而農委會一貫而有傳統的輔導推動，有關經費亦列於農業預算，農田水利會業務包括：組織、行政與任務等有關事項，為不可分割之整體，為統一事權，農委會於75年11月14日農林字14211號函報「通則部份條文修正案」於行政院，建議將通則的中央主管機關修正為行政院農業委員會，並建議同時修正水利法施行細則第15條以資適用。本案由於經濟部堅持仍繼續主管農田水利事業而未獲核定。

3. 78年農委會研提「農田水利會改進方案」

民國77年11月行政院農業委員會召開第二次全國農業會議，會中對有關如何改

進農田水利會組織體制、加強水利會業務運作功能、減免水利會費與工程費等問題，頗為重視。同年12月間，農委會依據前項會議結論，聘請中央、省（市）、地方有關機關人員及學者專家等17名委員及工作人員7名，成立「農田水利會組織體制研究改進專案小組」，經過6次委員會議慎密研究，於78年6月完成「農田水利會改進研究報告」，8月間由農委會呈報行政院。改進重點摘述如次：

(1) 維持現行之農田水利會組織型態

農田水利會係依法成立之地方農田水利事業團體，其組織型態屬「農民團體」，但秉承政府旨意經辦農田水利事業，故賦予「公法人」之特殊地位，而有別於一般農民團體。

(2) 取消會員代表大會

依據69年12月17日修正公佈的「農田水利會組織通則」第16條規定略以：「農田水利會設置會員代表大會，由全體會員分區選舉代表組織之。代表均為無給職，任期四年，連選得連任，其名額自15人～515人，由省（市）主管機關核定之。會員代表應有三分之二以上，為自任耕作之會員」。報告中認為會員代表大會因選舉恩怨及地方派系介入，會員代表經常牽制會長及水利會各級主管，並干預會務、人事、工程等，影響水利會運作甚鉅，故必須改進；建議成立「會務委員會」取代會員代表大會，「會務委員會」之委員分別由會員中選舉產生及政府遴派學者、專家或政府有關單位人員擔任。

(3) 會長改為直選

通則第19條規定略以：「農田水利會置會長一人，由省（市）主管機關遴選2～3人交由會員代表大會投票選舉之，任

期4年，連選得連任1次；罷免時，亦由會員代表大會投票決定之」。報告中則建議：廢止會長遴選辦法，改由會員直接選舉；候選人自由登記並從嚴審核資格後公佈，其辦法由中央主管機關另訂之。

(4) 改進水利會人員任用制度

為提高水利會工作人員素質及羅致優秀人才，建議具有公務人員任用資格之現任水利會人員，轉任公務人員後採計其服務年資；未具任用資格者，繼續留任至退職為止。政府機關與水利會具有公務人員任用資格者，可互相交流並採計其年資。新進人員今後必須依照公務人員任用資格任用。此外，建議以漸進方式精簡人員編制。

(5) 其他建議

採取加強審核水利會各項收支及促使改善財務，確立政府輔導單位權責，由中央、省主管機關、農田水利會聯合會、學者、專家共同組成「農田水利會業務輔導會報」，並以聯合會為幕僚作業單位。研究改進聯合會組織功能，研究期間聯合會會長改由政府遴派之。此外，為促進農田水利事業永續發展，建議成立「農田水利會法起草小組」研訂「農田水利會法」及其施行細則。

4. 79年農委會研提「農田水利會改制為政府機構問題之處理方案」

79年1月9日有22位立法委員臨時提案，建請政府於80年度編列預算全額補助水利會費。最後，行政院核定將原徵收的3成會費，再予減低至每公頃每年一律按照20公斤稻穀繳納；次外，抽水灌溉電費及農田水利設施更新改善工程經費，全部由政府補助。鑑於台灣省的水利會費、抽水電費與工程費幾乎全由政府預算支應；且

以往水利會之選舉經常受派系干預、金錢及暴力介入，致影響水利會正常運作及服務品質，故有33位立法委員又向行政院提出緊急質詢，建議立即停辦「台灣省各農田水利會第八屆會員代表暨會長選舉」，將水利會改為政府機構或由政府接管。行政院乃函示農委會繼續研究農田水利會之組織型態、會長產生方式及其相關問題；本案農委會仍交由「農田水利會組織體制研究改進專案小組」繼續研究。

惟由於各項選務工作已經展開多時，未免損及人民權益，台灣省政府仍依據「農田水利會組織通則」規定，於79年5月6日由具有選舉權之會員832,622人，直接選出441位會員代表，5月17日再由各水利會第8屆會員代表大會第一次會員代表大會，同時選舉產生15個會長，任期4年至83年5月31日。其中新竹會黃炳煌、嘉南會李源泉、花蓮會蔡運煌等3位為連任；餘者，宜蘭會呂天降、北基會陳根旺、桃園會李總集、石門會翁廷奕、苗栗會楊景淋、台中會賴平雄、南投會李連鎮、彰化會陳釘雲、雲林會張輝元、高雄會盧榮祥、屏東會鄭遠、台東會梁俊良等12位為新任會長。

79年8月農委會完成「農田水利會改制為政府機構問題之處理方案」再報行政院，依據該方案分析指出，水利會改為政府機構，其「利」有：水利會之事業計畫由政府辦理農民負擔可大幅減輕，取消會員代表及會長之選舉制度可不受地方派系干預，改為公務機關可留任優秀工作人員，水利會人員可與其他公務機關人員互相交流。改制之「弊」有，歷史悠久的水利會不復存在，水利會現有轄區外的農民將要求同等的灌溉排水服務政府不勝應付，

水利會現有資產之處裡將發生爭議，對會員之服務品質可能會降低。該報告的最後結論，贊成將水利會改為政府機關，改制重點如下：

(1) 行政體系與田間組織

農田水利會業務與農業生產息息相關，故中央主管機關應為行政院農業委員會，並在台灣省水利局及台北市政府建設局下，按地區設置「農田水利管理處」，由農民自治的田間基層組織「水利小組」應予維持，並受農田水利管理處之輔導。惟因各地水利小組其歷史背景、耕作制度、灌溉配水等情況不同，得由各地自行訂定其水利小組運作規範。最後，並建議將水利局提昇為省屬二級機構。

(2) 資產處裡與財務改進

立即凍結農田水利會資產，並由各水利會捐助成立「財團法人農田水利會聯合建設基金會」，其設置章程及基金管理運用辦法另訂之，並將目前之「台灣省農田水利聯合會」併入該基金會。併入基金會集中管理之原各水利會資產，應配合政府預算，運用於各該「農田水利管理處」之事業區域。管理處每年度應研擬事業計畫報省（市）主管機關核定，事業預算由前項基金會之分配數與政府編列之公務預算共同支應。

(3) 人事問題

立即凍結水利會預算員額且出缺不補，並研究精簡人員辦法。改制前先辦理員工之退休及資遣，所需經費由水利會歷年累積結餘及水利聯合基金支應。改制初期，管理處訂為「派用機關」，具資格者派用之，未具資格者占缺約僱。若管理處必須訂為「任用機關」時，具資格者任用之，未具資格者占缺約聘僱。原任會員代表 →

及會長之剩餘任期於改制時，同時予以終止。

(4) 配合修法

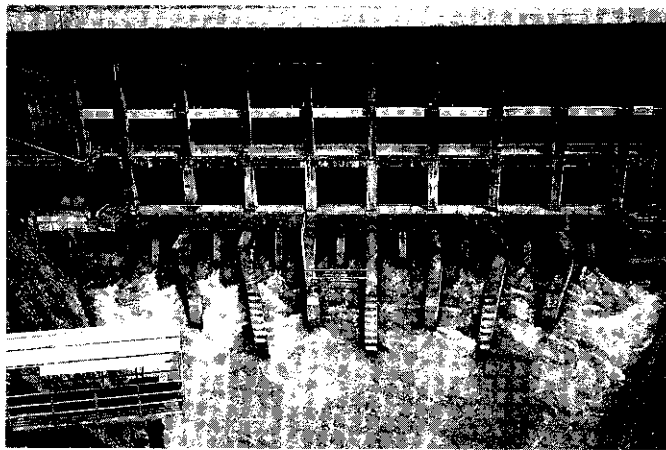
修正中央及省（市）主管機關之組織法或組織規程，修正水利法，制定省（市）農田水利管理規則，訂定水利小組設置要點，修正或制定有關單行法規。廢止農田水利會組織通則，廢除省（市）農田水利會組織規程、台灣省灌溉事業管理規程及其他有關法規。

5. 行政院對水利會體制的「政策性核示」

行政院對於水利會「改進」與「改制」方案，經審慎比較後於79年12月29日台79農39518號函核示：「農田水利會不宜改制為政府機關，惟為改進農田水利會之組織，請農委會研究修訂農田水利會組織通則，水利會長改由政府遴派，會員代表制取消；今後政府對農田水利會之補助，宜指明一定比率限作工程用款，不准移作人事經費，以利水利設施之維護與建設；農委會應會同省政府事先作好溝通與宣導工作」。此時的行政院為郝柏村院長。

6. 80年農委會再研提「農田水利會組織通則」部份修正草案

80年3月間，農委會遵照行政院核示，協調省（市）主管機關成立法規修訂工作小組著手修法，幾經研商終於9月4日農林字第00304600號函報「通則部份修正草案」於行政院。修法重點略以：「明示設置農田水利會之宗旨及其公法人之性質，其中央主管機關修正為農業委員會，將『會員代表大會』修正為『會務委員會』，會長改由政府遴派，有關會務委員及會長遴派辦法另以法令定之；為成立全國性農民團體，將通則原『省（市）聯合機構』



大面積灌溉系統，用水量大，設施複雜，需設農田水利會負責營運管理

，修正為『農田水利會聯合機構』」。行政院於80年12月23日台80經41528號函送「水利法」部份修正草案暨「農田水利會組織通則」部份修正草案於立法院，水利會的改革終於送上立法的台面。

漫長立法路，立法院第1屆第90會期法制、內政、經濟三委員會第一次聯席會議審查本案，時間是81年12月28日，離法案進立法院大門已逾一整年。緊接著12月30日第二次審查，82年1月7日舉辦公聽會，1月11日第三次審查，1月14日終於完成三讀。整個立法過程中主要的爭議，集中在「遴派」、「選舉」與「改制」的互不相讓上；此外，水利會「公法人」的屬性與「會有資產」的歸屬也是纏鬥的焦點。其主要立論略述如下：

(1) 遴派論

政府對水利會的補助年年增加，自80年度起農田水利會應向會員徵收的會費已有92.22%係由政府補助，至於農田水利設施更新改善工程更是由政府全額補助，對於政府來說，如果政府要提供大部分的經費，而無法盡到監督的責任，是講不過去的。遴派是帶有政府機關的味道，但其

人員不以公務人員來任用，政府沒有人事包袱。遴派可避免金錢及暴力介入，再也沒有會員代表干預水利會人事、包攬工程、要求議事費用節節升高、金錢黑槍與派系介入等情形發生。農田水利會應重新定位為提供灌溉與排水服務的「專業團體」，免除選舉與政治干預。

(2) 選舉論

所有的民主政治都離不開選舉，連總統都要直接民選了，又何懼於水利會會長直接由會員選舉。至於選舉的諸種後遺症，應訂定法律來規範與防止，不可輕言放棄選舉。人民團體自治的原則，本來就是要「民選」，「官派」是不成體統的。「海基會」的經費80%由政府提供，「海基會」也行使公權力，代表政府和彼岸簽約、談判，其主管為什麼就沒有官派？若會員繳會費卻不能選會長，這就是很大的矛盾。今天中華民國的選舉，上自立委、國代，下至鄉鎮代表選舉，哪一個沒有金錢、派系及暴力介入？何以不通通廢止選舉呢？目前農會、漁會各有農會法與漁會法可茲遵循，其一切作業只要報主管官署核備即可施行，不似水利會沒有「水利會法」可依據，項項需請示、處處要報准，受政府種種束縛無法自行發展，應速定「水利會法」作為水利會經營指南，還給水利會「人民團體」的本色。

(3) 改制論

贊成把水利會乾脆改為公務機構者以為，水利會所管轄的灌溉排水設施應屬公共設施，政府應有責任興建，政府把補助當作是對農民的一種恩惠，這種觀念是不對的。隨著時代變遷，包括都市住宅排水、工業排水，均係利用水利會的圳路，連代辦農地重劃與代管區域排水，以上這些

都是政府應辦之事，故水利會的任務已較從前廣泛。對於目前仍在水利會轄區外的40萬公頃尚未享受農田水利服務的農田，政府應努力訂定計畫，讓這些農民亦能享受水利，而不能以使用者付費的理由，拒絕將水利會改為公務機關，此乃因噎廢食。政府如果有誠意，應宣示將於若干年內，使所有地區的農民均能享受農田水利灌溉設施的服務。「通則」第一條既已明示：「農田水利會以『秉承政府』推行農田水利事業為宗旨，為公法人」，既然已貼上這種標籤，不如乾脆改成政府機關。「遴派」是一種由政府選出來的左手，去監督政府選出來的右手，而不論左右手都受政府機關操控，民意將被架空，與其如此倒不如把水利會改為官方組織。「修正草案」中，從預算編列、人員指派、政府主管機關的控制與指揮等方面來看，水利會為一典型的公務機關，只不過是「不穿制服而穿便服」，事實上，長久以來，水利會是按著公務機關的方式在運作，只是還殘留了一些人民團體的形式罷了。

(4) 公法人之爭

贊成水利會為公法人者，舉出學理上公法人的「六要件說」：即一、公法人係依國家意思而成立。二、其目的事業係以法律規定。三、其會員或社員之加入具有強制性。四、在一定範圍內由國家授予公權力。五、公法人之解散須經國家同意。六、與國家成立特別權力關係。水利會既秉承政府推行農田水利事業，水利會興辦工程可向農民徵收土地，可向會員徵收會費及催繳，可照舊無償使用私人土地為圳路，政府興建的公共工程其財產也是登記給水利會。故依據通則有關條文的立法意旨來看，水利會為公法人顯然是適當的。 →

此外，明文規定水利會為公法人可避免被私人利用把持，對會員的保障會更完備。目前政府逐年增加對水利會的補助，81年度已高達47億元，非一般私法人可比擬，此係由於水利會為公法人，其體制偏向類似政府機關，政府對其作財源補助才有法令依據。

反對公法人者，水利會只能提出徵收土地之議，實際徵收工作仍需由政府主管機關為之。「公法人」是民國30年代的法令用字，當時公權力不彰，可以賦予水利會公法人的地位，如今是「依法行政」時代，此用語已不適當。依法賦予公權力的有很多單位，是否都必須賦予公法人的地位呢？水利會若定為公法人，其與一般政府機關將如何區分？與政府機關間的權利與義務如何規範？水利會的用人是否必須具備公務人員任用資格？水利會的業務性質應屬「私」經濟活動居多。要知道公、私法人的區分，實係在遭遇「訴訟管轄」、「損害賠償」、「人員任用資格」或「涉及瀆職問題」時，才需區別公法人或私法人，而水利會人員並不以具公務人員任用資格為要件。

(5) 資產的歸屬

水利會的資產過去農民雖有投資，但「大部分土地」是在台灣光復後由政府登記給水利會的，目的是供推動農田水利事業之用，水利會僅為管理單位，資產係屬「全體水利會會員」所共有，任何個人不得主張處分。當農民購買農地成為水利會會員後，自然享有灌溉利益，農民並不須再作財產的投資。但當農民一旦失去會員資格，對水利會的財產並不能有所要求，即沒有任何處分權。而且多年來，水利會辦理水利工程及購置土地的大部分經費都

是由政府補助，農地重劃完成後的水路用地也是登記給水利會，因此水利會的財產是「會員共有的」，這是毋庸置疑的。但另一方面，也有要求政府應將水利會所屬財產精算出來，究竟何者屬國有財產？何者屬私人財產？若認為水利會資產屬政府所有，那麼過去幾10年來，由會員所繳的工程配合款所建造的財產應如何處理？惟依據通則規定水利會為公法人，一旦解散，法律規定其財產應捐回給政府，不能由農民分配。

7. 擦槍走火的「落日條款」

由於「通則修正案」審議過程中，水利會的屬性始終糾葛於「人民團體」與「公法人」之間，非官非民、半官半民、不官不民等爭議不斷，諸如：選舉弊端、遴派缺失、資產歸屬、政府補助、水利會員工的任用等問題糾結難解，第三次審議會時，盧修一、戴振耀、林聰明、葛雨琴、朱鳳芝、周書府、蔡友土、徐益權等八位委員，共同連署通則第39條之一的所謂「落日條款」其內容為：「本通則自修正公布施行日起適用3年。行政院應於3年內，將農田水利會改制為公務機關，分別納入各級主管機關編制內。在農田水利會改制為公務機關前，水利會費由中央全額補助」。經朝野協商，三讀會中同意增列「落日條款」，其理由如下：「近年來因社會變遷及農業比重大幅降低，已使農田水利會營運遭遇極大困境，必須徹底改變其體質，即改制為公務機關，方能杜絕弊端，健全營運及服務品質，進而造福農民。惟因「改制」變動幅度過鉅，且若干問題不易克服，經審慎研討後，咸認為農田水利會改制為公務機關為唯一方向，並以增列一落日條款為過渡，使水利會能根本改

變其體質」。本欲走向「遴派論」的水利會，半路卻殺出個「改制論」來干擾。

8. 82年修正公布「農田水利會組織通則」

82年2月3日華總義字第0452號總統令公布通則第1、4、9、13、15～22、35、37～39等條之修正條文及增訂39條之1。修法重點略以：「通則的中央主管機關由中央水利主管機關修正為行政院農業委員會」。

水利會設置會務委員會，置委員15～31人，為無給職，其中2/3應具備會員資格，其餘為各機關代表及專家學者。會務委員及會長任期為四年，均由政府遴派產生，連派得連任一次，其遴派辦法由中央主管機關定之。水利會之組織、編制、會務委員會之召開及其議事程序、各級職員之任用、待遇及管理事項，除通則已有規定外，由省（市）主管機關擬定，報請農委會核定之。水利會之監督輔導辦法、會長及會務委員之考核獎懲辦法亦由省（市）主管機關擬定，報請農委會核定之。

水利會為促進互助合作共同發展，得設立聯合機構，並由農委會輔導監督。此外，即是前述之『落日條款』，3年內水利會必須改制為公務機關」。立法完成後，第一屆立法委員也鞠躬下台了。

9. 83年「台灣省各農田水利會第一屆會長暨會務委員遴派」

由於通則已規定會長及會務委員係以遴派方式產生，農委會於82年3月8日農林字第2112879A號令，訂定發布「農田水利會會長遴派辦法」全文17條。同年12月24日農林字第2030783A號令，訂定發布「農田水利會會務委員遴派辦法」全文30條。83年10月6日農林字第3030644A號函，核定「台灣省農田水利會會務委員會議

事規則」。84年3月21日農林字第4030108A號函，修正核定「台灣省農田水利會組織規程」。84年5月13日農林字第4117858A號函，同意備查「台灣省農田水利會財產有效處理要點」。政府所謂水利會的「改進階段」，其立法工作大致完備。

台灣省的會務委員遴派作業於83年1月間展開，歷經指定作業單位、劃分區域、核對證件資料、成立初選小組、成立複審小組、公告選務、實質審查，至5月10日發布派令。共選出會務委員345人，包括：具會員資格會務委員216人，機關代表會務委員44人，專家學者會務委員55人。至於會長遴派作業係於83年3月間展開，期間成立遴選小組、公告選務、審查候選人資格、評選評分，至5月15日發布派任。除嘉南水利會原選任會長李源泉，由於當選不分區立法委員已辭去會長外，全數第8屆的選任會長均再被政府遴派為會長。會長與會務委員同於6月1日就職，任期4年，至87年5月31日止。

至於台北市的瑠公與七星水利會，其第四屆會員代表及會長之任期已分別於81年9月及10月屆滿，故依據修正前之通則規定，於81年9月6日舉行會員代表選舉各選出15位會員代表。同年9月21日及22日分別召開第五屆第一次會員代表大會，依法選舉會長，瑠公會由陳瑞卿當選會長，七星會則由莊光明連任，10月1日就職，任期至85年9月30日，從此有些用選的，有些用派的，實施「一國兩制」。

10. 84年農委會研提「農田水利會改制條例草案」

為依法推動3年內改制水利會的任務，且鑑於改制關係水利會之組織體系、人 →

（文轉 60頁）

→ (文接 39 頁)

事處理、資產處理等，均涉及人民的權利與義務，茲事體大，必須有法律明確規範，於是82年2月2月間召集有關機關代表組成「農田水利會改革案推動工作小組」，同年7月間組成「指導小組」，負責策劃及研擬工作。經歷無數次會議的折衝與反覆的修改，農委會終於在84年4月8日以農林字第4030208A 號函陳「農田水利會改制條例草案」於行政院。本條例草案分「總則」、「組織體系」、「人事處理」、「財務處理」、「附則」等五章共27條。為顯立法意旨，略分述如次：

(1) 總則

本條例的主管機關為農委會，水利會改制為「農田水利管理處」，以改制時之事業區域為範圍，並承接延續所有水利會的任務。改制時水利會之業務移轉、人員轉任及財務移交等事項，由台灣省水利局及台北市政府建設局辦理。中央應訂定「農田水利事業管理規則」，原提供水利使用之土地仍照舊使用。

(2) 組織體系

17個水利會改制為17個管理處，其下得依業務需要設「管理所」，並輔導區域內的農民組織自治性的「農田水利小組」，且由省（市）主管機關訂定水利小組之輔導管理辦法。

(3) 人事處理

水利會及聯合會現職人員，有公務人員任用資格者轉任換叙之，餘者由行政院洽請考試院連續2年辦理「農田水利會人員特種考試」，未能及格者得繼續任原職或相當官等職等至離職為止，技工及工友依行政院訂頒之事務管理規則規定配置。改制時，員工原有年資結算，按資遣及相關規定處理，所需經費由水利會歷年累積

結餘支應，不足時，再由省（市）主管機關編列預算支應。改制前之會長、會務委員及會員代表擔任職務至改制之施行日止。

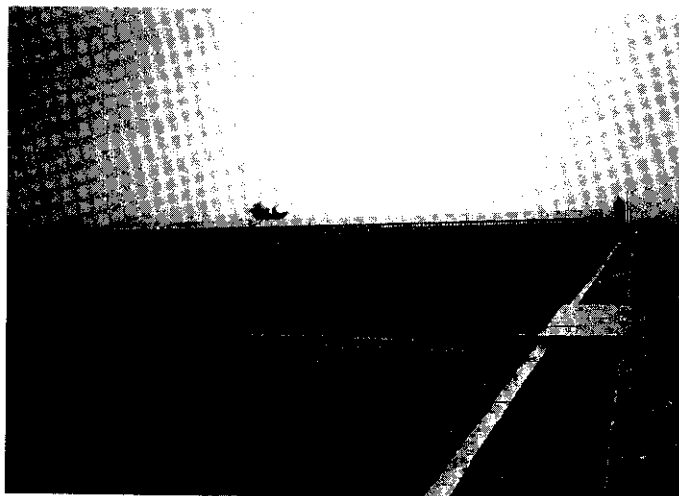
(4) 財務處理

水利會所有資產，由省（市）主管機關設置「特種基金」按「管理處別」分別列帳管理運用，並由各該管理處延續其使用及管理，且仍專用於興辦農田水利事業。特種基金管理辦法由中央定之。管理處如無受益面積裁撤時，其資產限繼續應用於農田水利事業或農業發展。各管理處得向受益者徵收使用費及工程費，其徵收辦法及標準另定之。

(5) 附則

本條例公布施行後，農田水利事業各相關法規未制（訂）定、修正前，現行法規仍繼續適用。改制之施行日為85年2月5日。

除前述母法「改制條例草案」外，一併完成的子法八種名稱如次：農田水利事業管理規則草案、農田水利小組輔導管理辦法草案、農田水利管理處組織編制及員額設置辦法草案、農田水利會具有公務人



水田灌溉，具生產、生態及生活等「三生」機能

員任用資格者之轉任換叙辦法草案、農田水利會現有職員工年資結算辦法草案、農田水利設施使用費及工程費徵收辦法草案、農田水利事業特種基金管理辦法草案、農田水利設施供非農田水利事業使用之費用收取辦法草案。

11. 胎死腹中的農田水利會「改制案」

84年5月9日台灣省民選的第一任省長宋楚瑜致函行政院連院長，函中略以：「惟水利會之改制為公務機關，除目前遭致水利會人士一致反對外，本府本於監督輔導水利會的立場，認為將涉及部份在體制上根本無法解決的問題，故建請透過黨政協商，期立法院於審議改制條例時，刪除原組織通則第39條之1，以維持水利會現行體制，以利農田水利事業之繼續推動」。其所謂「體制上根本無法解決的問題」如次：

(1) 資產處理將遭致侵占人民私有財產之質疑

水利會原為「人民團體」，其目前資產來源，除「部份」因政府認其屬水利設施，於光復時或辦理水利工程及征收用地後，逕行登記予水利會所有外，「多數」為民間贈予或免費提供使用者，故目前水利會所有財產係「私有財產」，即由「全體會員共同公有」者。設立「特種基金」，水利會的資產名義上仍需登記為政府所有，會員仍將誤解為政府侵占人民私有財產；若將資產捐助成立「財團法人」，支應政府辦理農田水利事業則有違預算法的規定。

(2) 水利會員工之工作權益無法保障

水利會員工幾乎全無公務人員任用資格，全數資遣將嚴重影響水利會營運，3,000多名員工中，50歲以上者即占50.7%，渠對水利會業務熟悉之實務經驗

非常優異，惟如以考試方式擇錄，恐大半員工均無法通過，而占缺留用又不能擔任主管職，實際業務推動將發生嚴重困擾。

(3) 改為公務機關其營運無利而有害

隨農業衰微，農村人力老化，水利小組的效能除嘉南等較大的水利會外，其餘已日漸衰微，而由水利會負擔大部分工作，一旦改制，其原屬農民應自行負責的田間工作，亦將全依賴政府為之。且公務機關的差勤原則，對於亢旱、災害或配合農時全天服務，工作性質恐無法配合，故改制恐將使服務水準不升反降，反致農民不滿。

84年7月13日第二屆立法委員高育仁等25位提案：「為政府擬將水利會改制，不尊重『歷史法源』及『自治體制』，影響全國100萬會員及工作人員權益甚鉅，爰提修正『農田水利會組織通則』部份條文，請公決案」。原「落日條款」尚未發生作用自己就快要被落日了，新出爐的通則第39條之1條文為：「行政院應於本條修正公布日起2年內依據農田水利會『自治原則』，修正本通則有關條文，送請立法院審議。本通則完成修正前，水利會費由中央全額補助」。7月20日朱鳳芝等22位立法委員又提案質詢略以：「關於水利會改制案，本席認為此政策有其執行上的困難，故建請修訂39條之1」。

84年9月13日由台灣省農田水利會聯合會發起「慶祝台灣光復50週年農田水利建設座談會」，假台北三軍軍官俱樂部召開，各水利會會長、會務委員、會員代表、小組長、水利會各組室主管人員共350人共聚一堂，台灣省宋省長暨黨政要員紛紛出席，會議主題：「如何推動修正通則39條之1暨如何加強推動農田水利建設」。

會中並分發「農田水利會應維持人民團體反對改制為公務機關」說帖，其主要訴求為：「自治功能遭受摧殘，未蒙其利反受其害，定位不易體制紊亂，私產變公有掩耳盜鈴，自費辦公務預算怪象，政府負擔捉襟見肘，服務農民顧此失彼，其他尚有經驗傳承中斷、業務能力停滯、虛應故事納編、破壞考試制度、員工生計斷炊、造成社會問題等」。

眼見情勢巨變，農委會於84年9月20日以農林字第4139397A號函提「農田水利會組織通則部份條文修正草案」報行政院，主旨略為「為免通則39條之1窒礙難行，爰研擬予以刪除。對於今後如何加強推動農田水利會改革，農委會將會同省市主管機關成立農田水利會改進研究小組，對水利會營運有關問題，繼續研究協商，以因應實際需要，並於1年內研提專案報告陳報行政院」。本案目的在刪除「落日條款」回歸到以遴派會長及會務委員的所謂「改進階段」。

84年9月27日立法院召開黨政協商會，高育仁委員的提案獲得大多數的支持，「改制案」大勢已去。罕見效率的情況下，10月19日立法院三讀通過高委員的提案修正通則第39條之1，水利會與農民會員繼續得到全額會費補助，皆大歡喜。此外，留下行政院必須於兩年內再提案修法的伏筆。84年11月8日華總義字第8754號總統令，修正公布通則第39條之1。行政院也於11月20台84農40921號函，同意農委會撤回「農田水利會改制條例」草案與「農田水利會組織通則」部份條文修正草案，水利會「改制案」確定胎死腹中。同年底立法委員改選，第2屆立法委員功成身退，第3屆立法委員產生，立法院重新洗牌，一切回到「不可預測」的原點。

何去何從農田水利會

10年過去了，人生有幾個10年呢？3年重新洗牌一次的立法院，10年4任的行政院院長，涉及政治結構與權力分配的議題永遠是優先的，股市、房市、匯市、外匯存底、經濟成長率永遠能博得大眾的關愛眼神與媒體的青睞。

工業、商業、製造業、營建業、服務業等比起農業與水利會，聲音應該是大的很多吧！「選舉前」短暫的騷動，很快就會平息；先給他們一點「糖」吃，滿足其「口腹」之慾；至於長遠計，對他們的「體質」能否改善？聽天由命、過一天是一天！實在不能指責誰！也無法叫誰來頂罪或負責！自私就得到自私的果報，短視就得到短視的果報，靠懶惰是無法改變什麼的，逃避面對問題的核心是愚癡的心理。

十年來，多少人心裡面的「大是大非」是清清楚楚、明明白白的，但一遭遇「現實利益」與「本身利害」時，口是心非，缺乏良知與道德勇氣，比比皆是，誰也不想得罪誰。人們是「健忘的」與「善忘的」，接下來要怎麼走呢？

歷史與文獻的回顧目的在「鑑往知來」，以下問題值得大家「面對」、「釐清」、「深思」、「決策」、「行動」與「徹底改善從根救起」。

1. 到底什麼叫水利會「自治原則」？是「錢」自治？「人」自治？還是「事業」自治？台灣地區17個水利會，大的很大、小的很小，窮的很窮、富的很富，樸實的仍然樸實，搞怪的很會搞怪，「能不能管」、「該不該管」、「如何管」都費思量。「原則」二字的立法彈性空間究竟有多大呢？已再重組的立院生態，如今會

吹什麼風呢？政府本身到底是不是該有一個一定的立場呢？

2. 水利會究竟是「人民團體」或「公法人」，有時是「民」，有時又像「官」。民有民的權力義務，官也有官的權利義務，公務機關要依法行政，人民團體也要依法行政，眼前的「農田水利會組織通則」其法規的名稱與實際的內涵是不相符的，訂定「農田水利會法」或許是根本救濟之道。但不論如何立法，是官是民，兩邊的好處都要，兩邊的壞處都不要，天下不知有沒有這等「美」的事？

3. 究竟會長與會務委員或會員代表是要遴派、直接選舉、間接選舉或還有其他方法，戲碼不同，戲服就不同，戲服一變怎麼演更是大大不一樣。角色混淆不清，立場顛三倒四，到頭來，第一個迷失的便是自己，看戲的人也會變得看不下去。

4. 談「資產」尤其是「不動產」，瓜田李下最怕一個「貪」字。究竟水利會的土地，仍供農田水利事業使用的有那些？非事業用地而可變賣的有那些？何時取得？如何取得？坐落何處？面積多大？編定為何？市價多少？公價多少？那些是政府給的？那些是人民出的？眼前是怎麼管理的？將來打算如何運用？處理時可有法律依據？誰去監督？凡此，始終曖昧不明，從來不見有一個確切、可靠、公平、客觀的分析與統計資料。水利會資產的「陽光法案」何時才能誕生？當許多人見錢眼開，正在上下其手的同時，等一切都弄清楚了，能「處理」的早都處理光了。

5. 談「錢」就傷和氣！如今政府每年對水利會的補助總在40億元以上，而且透過「立法」授予水利會徵收會費、徵收土地、租稅減免、登記土地給水利會、無償照舊使用私人或公家土地供水利之用等

「公權力」。然而，政府紙頭沒名份，紙尾也沒名份，動輒還要被戴上「侵占人民財產」的大帽子，政府是不是冤大頭呢？至少也是滿腹委屈！單純的農民會員，不可忽視的選票實力，常被利用來要求政府增加預算照顧農民；但試問，會員實際得到多少好處？水利會資產既是「全體會員所共同私有」，究竟是由政府立法來監督好呢？還是由少數人去監督好？若是後者，那麼又如何來監督這少數人呢？

6. 政府的補助占水利會事業預算收入的比重，高達90%以上者有屏東會、台東會、花蓮會；不到10%的有七星會、瑠公會、台中會、高雄會。財產處分款占事業預算收入比例超過20%有七星會、瑠公會、桃園會、石門會、苗栗會、台中會、彰化會、雲林會、嘉南會、高雄會，其中固然有賣土地才能維生者，但也有弄不清楚為何要在此時此刻「賣祖產」的。政府的補助若超過水利會總事業預算收入的50%時，政府與水利會間的權利義務關係是否發生變化？

7. 「各級政府」與「水利會」之間的關係如何定位？「水利會」與「會員」之間的關係如何定位？「水利會」與「一般人民」之間的關係如何定位？水利會費既已由政府全額補助，長遠計「會員」與「非會員」如何區分？如何分享現有農田水利設施？未來農田水利設施的興建與維護，其投資區位要如何取捨選擇？什麼是水利會的應有的轄區？凡此都會被質疑與挑戰。尤其當涉及「訴訟」與「損害賠償」時，定位不清將導致空前混亂。

8. 水利會的員工約3,200人，其中工程人員占約26%，灌溉管理人員占42%，餘為財務、機電、主計、電腦等行政人員，年齡在50歲以上者占約53%。縱然實務 →

經驗多幹練老到，老將總要退休，總要薪火相傳。如何設計一套有效的「用人制度」與「用人哲學」，才是牽涉農田水利事業未來營運發展良窳的關鍵。總不能只有犯罪時，才把他們當公務員；享受福利時，就要往上簽啊！往上報啊！到處陳情啊！能比照也要比照，不能比照也要胡亂比照。「工作權」是必須以「法律」來規範，其他單行規章甚或行政命令是不作數的，一定要「兩相情願」與「情投意合」，才有可能「百年好合」與「白頭偕老」啊！

9. 最後一點最複雜，「水利會」乍聽起來當然只應作「農田水利事業」，但當「台糖」都在賣健素糖、冰淇淋、麥片，也打算經營觀光遊樂事業的同時，把水利會的任務綁死，不能與時俱進，一灘死水要鹹魚翻身也難。但也不是說就任它去開銀行、買股票、投資房地產。有的水利會已經在幹了，賺了錢，政府的擔子確實也輕一些。不過萬一投資錯誤，錢被套牢或血本無歸時，怎麼辦？只有自給自足、財務健全的水利會，才可能真正有潛力同時也把農田水利事業興辦好，有錢好辦事嗎！但一切作為必須先「立法」規範之，而且人的心要能多為「公」少為「私」，更不能「以私害公」與「假公濟私」。

感言

筆者民國74年進農委會，從不是經辦到變成經辦水利會業務，聽盡水利會早年興與革的故事，親見浮浮動動的改革浪潮，始終搖搖擺擺搞不定，不是人們能力不好、學問不高、權勢不夠、不夠努力；而是少了些「良知」、「誠信」、「遠見」與「道德勇氣」。事在人為，「心」生

病了，作出來的「事」一定生病，這是因果律的必然。

民主時代的正途與通途，就是「依法不依人」，愈「重法制」，水利會就愈有希望，不要貪便宜、走捷徑、闖後門、搞權謀，只有「法律」的保障才是真正的保障，惟有「有良心」的人，才配領導水利會走向未來！儒家倡言：「格物、致知、誠意、正心、修身、齊家、治國、平天下」這一貫的道理，也可用來治理水利會與興辦農田水利事業！

本文表面上似乎沒有說出來水利會到底要怎麼走下去，但所謂「謀定」而後動，文章中已經提出的許多「疑問」必須先予釐清，大家取得「共識」，路才有辦法繼續走下去！法案的研修，一定要先求「法理上」站的住腳，也就是「本質」一定要好；然後，再講求「立法技巧」的完善包裝；接下來，便是「開誠佈公」的與各階層溝通，謀求「理論」與「現實」的最佳平衡點。然而，不論怎麼妥協，總不能連法理上的「本質」都要去動搖。中國人向來講「以和為貴」，「善意」的質疑與批評，其實是為了真正的建設！ ■

「劉伯伯猜字謎」， 恭喜幸運讀者得獎！

46 卷8期謎面：稻穗初熟，謎底為精字
；感謝讀者踴躍參加，正確答案每名
可得「中國民間傳奇故事第四冊」一本。
得獎名單如下：

蔡玉英（麟洛鄉）、陳尹青（鶯歌鎮）
、管仁修（潮州鎮）