農田水利會組織通則研修過程回顧

A Review on the Development of the Organization Rules for the Irrigation Association in Taiwan

國立臺灣大學 森林環境暨資源學系 技士 林建村 Chien-Tsun Lin

國立臺灣大學 森林環境暨資源學系 教授 陳信雄 Hsin-Hsiung Chen

立德管理學院 資源環境學系 教授 李源泉 Yuan-Chuan Lee

摘要

本文旨在經由農田水利會組織通則相關之檔案、公報、年報、文獻，以及各時期草案的整理，回顧農田水利組織通則的立法及歷次修訂緣由，並在回顧的過程中瞭解促成農田水利會組織通則制定及歷次修正之背景因素，以及農田水利會公法人地位取得之主要因素。從農田水利組織通則歷年的修訂背景，可發現與農業經營環境條件的轉變有密切的關係，在農業受到經濟、社會環境變化的衝擊下，農田水利會的任務、組織管理亦面臨轉型的壓力，惟農田水利會百年來皆因農業及水利之重要性而存在，因此，農田水利會需再思考其與政府部門間之分工內容，尤其是在與水利相關之事務，此外，農田水利會亦需提升人員的專業性及減少非專業性干擾，以使組織之效能及功能提昇。

Abstract

This paper discusses the past history of the development of the Organization rules for the Irrigation Association. From the analysis of the change of missions, member, expenses and the way to select the committee and leader of the Irrigation Association, we found that the revisions of the Organization Rules were strongly correlated to the environment of agricultural management. We suggest that the missions of the association should be adjusted and focus on the goodness of water conservancy. In addition, the staff of association should also improve their professional skills and reduce the unnecessary interference from the non-professionals.

一、前言

臺灣農田水利事業發展迄今已將近 400 年之歷史，然而農田水利組織的制度化及法制化卻是在 20 世紀才開始進行，在此以前之農田水利組織多由農民自主發展，屬私人經營型態，官方並未建立一致性之組織制度。1895 年以後日本政府開始在臺灣進行資本主義化開發，以農業作為產業發展的主軸，為達到農業生產的目的，日治時期政府開始整合臺灣的農田水利組織，透過水利設施的公共化及增加政府投資之方式，逐漸取得水利事業之主導權(涂照彥，1993)，臺灣總督府亦移植日本內地之水利組合制度，將臺灣的水利組織定位為公共團體，經由 1921 年「臺灣水利組合令」的施行，完成農田水利組織的法制化，將農田水利組織帶入政府統制之階段(東嘉生，1944)。戰後因政府體制的改變，此水利組織面臨改組，然而

改組後的水利組織在其定位、功能、法規未妥善銜接之影響下，多次面臨組織重整之困境。1965 年農田水利會組織通則的公布確立了農田水利會的法律地位及經營方向，但在此通則施行後將近 40 年的期間，臺灣的經濟、政治及社會卻產生轉變，農田水利會內部經營機制亦發生諸多問題，造成因農業生產需要而成立的農田水利組織面臨調整困境，為使農田水利會改善經營成效，自 1970 年以來，農田水利會組織通則歷經 7 次修正。

從農田水利會組織通則的制定背景及歷年修正過程觀察，可發現其意旨多在使農田水利會能適應各時期經營環境的改變，因此歷次修法多著墨於各時期事務性及組織問題之解決方式，如議事人員與會長之產生方式、會費的徵收，以及主管機關監督輔導職務的加強。為能瞭解臺灣農田水利會組織制度的長期變化，尤其是組織法規制定與歷次修正時之立法原意及主要內容，本文經由國史館、行政院及臺灣省政府等所蒐藏之政府檔案、總統府公報、立法院公報、臺灣省政府公報、臺灣省水利局年報等之政府資料，以及農田水利會聯合會所發行之「臺灣水利」、「水利通訊」、「農田水利」等期刊之整理，以文獻分析及比較之方法，瞭解農田水利會組織通則制定與歷次修正時之立法原意與主要討論內容，冀望透過農田水利組織法規的歷史經驗，提供未來研究與改進農田水利會組織制度的參考。

二、1960 年代以前水利法修正與農田水利事業的關係

2.1 水利法第一次修正與地方水利自治團體公法人定位

臺灣現行之水利法係由國民政府於 1942 年 7 月 7 日公布，其內容共有 9 章 71 條，1943 年 3 月水利法施行細則公布，水利法及水利法施行細則亦於該年 4 月 1 日開始實行(國防最高委員會秘書處，1942；國民政府，1942a，1942b，1943；立法院，1942a；行政院 1943)。1945 年日本戰敗，依據「臺灣接管計劃綱要」通則第五款規定，國民政府之一切法令均適用於臺灣，因此 1942 年所公布之水利法自是適用於臺灣(臺灣省行政長官公署，1946；臺灣省行政長官公署公報，1947a、b)，但因水利法係屬首次施行，且其係以中國大陸廣大水利管理為其立法背景，與臺灣之水利環境有相當大差距，因此，行政院在 1953 年間指示經濟部進行水利法的修正，經濟部亦於翌年 1 月間將修正草案送行政院審議。

此次水利法修正之方向主要係在簡化原第二章之水利事業內容，並將原水利法施行細則中較為重要之規定併入水利法的條文內，於是將原有 9 章 71 條之水利法全文修正成為 8 章 85 條(經濟部，1954a、1954b)。嗣後經各部會研商，認為水利法之修正方向應考量法規的完備性，宜參考各國水利法規並審酌我國實務重新修正以符需要，但是水利法重新修正將曠日費時，且戰後農業生產的恢復及糧食的提供是當時要務，其中又以農田水利設施之恢復及管理最為重要，但當時的農田水利組織因受到組織定位不明的影響，經營發生問題，因此，對於當時農田水利組織進行定位是甚為迫切的要務，此外，在配合水利事業的發展及地下水管制需要下，對於取水情形應有所規定，因此，先修正水利法第 3 條及第 38 條，將水利自治團體定位為公法人，以發揮全民力量推進水利事業，並將溪河、江、湖取水及挖塘、鑿井、或對湧泉井之規定加以補充，以免妨礙水利事業發展，是當時認為可以立即緩和此水利組織困境及促進水利事業的方法，經濟部爰提議暫不對

水利法進行全文修正(經濟部，1954b)。雖然水利法的修正方向業已明確，但有關水利法第 3 條是否將水利自治團體定位為公法人之問題，在當時經濟部與司法行政部的見解不同，然鑑於臺灣各地已普遍設置此一組織且具多年歷史，設備及資產亦相當龐雜，但 1942 年所公布之水利法對於此類組織未有明確規定，造成該組織之法律地位發生問題，行政院爰於 1954 年 12 月間通過水利法第 3 條及第 38 條修正草案並送請立法院審議，立法院亦於 1955 年 1 月 7 日三讀通過此條文(立法院公報，1955a；1955b)，多年來水利委員會組織之定位問題終獲得法律上之確立。

2.2 水利法在 1956 年至 1957 年間之修正案與農田水利會公權力行使之問題

水利法第一次修正賦予此水利自治團體公法人定位之目的，係在加強此水利自治團體之公權力，臺灣省政府亦於 1955 年依據修正後之水利法第 3 條，制定「臺灣省各地水利委員會改進辦法」及「臺灣省各地農田水利會組織規程」以作為改進之依據(臺灣省政府公報，1955a、b)。在會員欠繳會費處理方面，依據「臺灣省各地水利委員會改進辦法」第 36 條第 2 項條及「臺灣省各地農田水利會組織規程」第 25 條之規定，農田水利會對於抗繳會費之會員得依法強制執行，此外，「臺灣省各地水利委員會改進辦法」第 8 條亦規定農田水利會得在農田水利工程施工區域內徵收土地及向會員徵工，但這些涉及人民權利義務事項並未明定於水利法內，在缺乏充分的法律授權下，農田水利會在抗繳會費之強制執行、土地徵收、徵工、破壞水利設施及盜水行為之懲罰等事項，經常發生困難。臺灣省臨時省議會及臺灣省政府鑒於日治時期水利組合相關費用徵收之法規明確，爭端較少發生，爰建議經濟部應在水利法中增訂此規定，經濟部於是在 1956 年間，對於水利法所未規定或雖已規定但不足因應之問題加以補充，研提水利法修正草案送行政院審查(臺灣省政府，1956；經濟部，1956)。

經濟部在 1956 年所提送之水利法修正草案中，有關行政罰移送司法機關強制執行，以及水利事業受益費用未經裁判而逕送司法機關強制執行一節，各部門間就修正條文之內容見解不同，但為健全水利秩序及農田水利會財務，臺灣省政府及經濟部皆認為應參照日治時期的水利組合制度，在相關法律中明定不繳納罰鍰或水利事業受益費用者得移送司法機關強制執行之規定，以徹底解決受益人欠繳會費之問題。雖然罰鍰及水利會費之催收係屬於行政執行方面的問題，但當時「行政執行法」之內容欠完備，不易達到執行上之效果，若待行政執行法修正後再由行政機關據以辦理，時間上恐緩不濟急，就政府之立場，不能將之延置而不尋求補救方案，故在此一過渡時期，急須在水利法內明定「罰鍰」及水利會之「費用」得移送司法機關強制執行之規定，使其能符合「強制執行法」第 4 條第 6 款所稱之「其他依法律之規定得為強制執行名義者」要項，並希望藉由強制執行手段解決水利會費用徵收問題及恢復水利秩序，然而，各單位對於罰鍰及水利會欠繳費移送法院強制執行之規定，仍未能有一致之看法(經濟部，1956；行政院，1957a)。為儘速推動水利法草案之修正，在各單位的研議下，認為治標辦法方面係請法院加速此類案件之處理，至於在治本辦法方面需修正行政執行法以符合法制精神，原草案中罰鍰及欠繳費用強制執行之方式則由司法機關執行改為縣級主管機關執行，行政院亦依此原則於 1957 年 7 月間通過水利法之修正草案並決議送立法院審議，但臺灣省政府對於水利法中之罰則問題仍有意見，因此本修正案復交經濟部

再行研議(行政院，1957b、c、d)。

三、農田水利會組織通則制定與水利法的第二次修正

3.1 背景

1950 年代後期，臺灣的經濟持續發展，有關水利議題的考量已不侷限於農業用水，1959 年 8 月 7 日之豪雨造成嚴重災情，水利法之修正爰受到各界關注，尤其是水之宣洩、水道防護及水利經費籌措等工作等議題；在地方水利自治團體管理方面，因 1955 年所修正之水利法第 3 條，對水利自治團體業務之執行及其權利義務皆未有明確規定，但水利自治團體業務執行多涉及人民之權利義務，並非行政院或臺灣省政府所發布之行政命令所能解決。為重新思考水利法的政策方向，使修正後之水利法能真正符合臺灣水利事業的需要，且使地方水利自治團體設立及管理有所依循，經濟部水資源統一規劃委員會於 1959 年間針對臺灣省政府所提之水利法修正案提出修正意見，並另行擬訂「地方水利自治團體設立通則草案」初稿送經濟部核辦，經濟部在彙整各方意見後，於 1961 年 6 月間將水利法修正草案及地方水利自治團體設立通則草案送行政院審核(經濟部，1960、1961)。

經濟部所提送之水利法修正草案將原 9 章 71 條之內容修正為 10 章 99 條，主要之修正方向如下：(1)依據憲法第 143 條之立法精神將水資源訂為國家所有，(2)新增水利區域內之特定水利事業得由中央水利主管機關或省水利主管機關辦理，並將禦潮及蓄水納入水利事業，(3)外國國籍之人民不得取得水權，(4)配合當時之工業政策，對於政府所劃定之工業區用水順序得視需要酌予變更，(5)加強節約用水之規定，(6)增訂水權登記與公告之應行記載事項，以及開發地下水及興辦多目標水利有關之條文，(7)加強水利事業所需屬土地所有權人權益之保障，(8)對洪水氾濫及水道行水區域內土地之使用加強限制，(9)修正補充與防洪有關之條文，(10)因應工業及都市發展，增訂廢水及污水應妥善處理，(11)增加水利經費相關之章節及條文，(12)修正水利糾紛案件罰責並明定罰鍰得移送法院強制執行；在地方水利自治團體設立通則草案方面，共有 7 章 37 條，主要內容有：(1)本通則之立法依據、設立目的及名稱，(2)地方水利自治團體之事業區域及設立籌設方式，(3)任務及權利，(4)會員及組織，(5)經費及財務收支，(6)監督及輔導，(7)聯合機構之設立、員工待遇及會員代表禁止之規定。

3.2 行政部門的決策

水利法修正草案及地方水利自治團體設立通則草案在行政院的審議過程中，有關給水事業應以何機關為主管機關、水利罰鍰應否移送法院強制執行，以及水利自治團體應否免納印花稅等三個問題，受到各部會間較多之討論，在各單位之研商下，獲致如下共識：(1)在水利主管機關部份，修正原草案第 63 條興辦水利事業涉及其他目的事業主管機關職掌時，由中央水利主管機關會商辦理，但目的事業機關興辦目的水利事業者，應商得水利主管機關同意，以兼顧其他單位興辦水利事業之事實需要；(2)在水利罰鍰執行部分，確立水利法修正草案所稱之罰鍰，係指第 95 條及第 98 條所稱之罰鍰，並不包括滯納水費、水利會會費或其他特別費用；(3)地方水利自治團體免稅部分，為維持稅法之完整性，刪除原地方水利自

治團體設立通則草案中免稅之規定，並請財政部在修正相關稅法時注意研究水利自治團體免稅問題，此二草案經行政院議審議通過後，於 1962 年 8 月間送立法院審議(立法院公報，1963b，1965e)。

3.3 立法院的審議

水利法修正草案及地方水利自治團體設立通則草案送至立法院後，分由經濟司法兩委員會及經濟內政兩委員會審查，其中，水利法修正草案於 1963 年 11 月 29 日第 1 屆立法院第 32 會期第 16 次會議三讀通過，並於同年 12 月 10 日公布實施；地方水利自治團體設立通則草案因水利法修正時將「地方水利自治團體」修改為「農田水利會」，此設立通則爰配合修正為「農田水利會組織通則」，於 1965 年 6 月 22 日第 1 屆立法院第 35 會期第 29 次會議三讀通過，並於同年 7 月 2 日公布實施(立法院公報，1962、1963b、1965e；總統府公報，1963、1965)。

3.3.1 水利法相關條文修正

水利法修正草案付委後，歷經 10 個月 20 次會議的審查，於 1963 年 8 月的經濟司法兩委員會聯席會第 6 次會議中完成一讀，本案在審查的過程中，將行政院原提送之 10 章 101 條文修正增刪成為 10 章 99 條。在審查會中，立法委員對於水利法修正草案進行最大幅度修正處係將「地方水利自治團體」明確定位為「農田水利會」，此係審查會認為水利事業的範圍廣泛，以當時之情況而言，臺灣只有農田水利會，水利事業也以農田水利最為重要，若此水利自治團體定位範圍過廣，將造成諸多窒礙難行之困擾，為顧及臺灣省當時之實際狀況，爰將「地方水利自治團體」修正為「農田水利會」(立法院公報，1963b)。

水利法的二讀工作自第 1 屆立法院第 32 會期第 11 次會議開始，歷時約 1 個月，於同會期第 15 次會議完成二讀，並於同會期第 16 次會議中完成三讀。二讀會時，立法委員大致依據一讀之審查內容酌作文字修正通過，然而，一讀會時之第 1 條、第 4 條、第 6 條、第 7 條，以及第 12 條(新增條文)至第 14 條(原第 12 條及第 13 條)等條文，在二讀會時則受到較多討論。這些條文主要涉及到水利法與各地水利習慣之配合問題、水利事業涉地方自治精神之問題，以及地方水利自治團體之定位問題。

(1)相關法規與各地水利習慣配合問題

當時部份立法委員認為，我國以農立國，幅員廣闊，且農業及水利發展年代長久，各地水利習慣甚多且多有差異，此外，臺灣的水利工作有許多是依習慣來運作，而 1942 年所公布之水利第 1 條亦有「從其習慣」之規定，因此，在水利法中保有此規定可收因地制宜之效，有助水利工作之進行。然而，在法規之完整性方面，若在立法的過程中增加但書的規定，且此但書係廣泛的習慣，將減少法律之效力，另一方面，此習慣若是行之多年，自可於水利法之本文或施行細則內明訂，無須模糊，此外，就各地之水利習慣而言，此習慣未必是正面的，有時反而是負面的，如此，在法律的執行上，亦將產生困擾，因此，有關習慣之依循方式，最後仍陷縮在「得」從其習慣之規定。

(2)水利事業涉地方自治精神問題

我國憲法第 108 條至第 110 條對於中央、省、縣之間，有關水利、河道、農林、漁牧及工程等事項定有權限劃分，以落實自治精神。二讀會時，部分委員認為，在水利法中制定中央或省得置水利機關辦理特定水利事業之規定，將違反憲法對於中央與地方權限之劃分及地方自治精神，然而，基於現實之需要，臺灣省當時有許多水利建設是省或縣(市)所無力負擔，需依賴上級機關協助，且憲法第 146 條規定國家應興修水利以增進地力，改善農業環境，並為謀中央、省及縣之經濟平衡發展，中央對於貧瘠之省，以及省對於貧瘠之縣，應酌予補助，惟原水利法修正草案第 6 條與第 7 條中有關水利區涉及兩省(市)、兩縣(市)以上，或特定之水利事業，得由中央主管機關或省(市)設置水利機關辦理之規定，將違反憲法第 108 條至第 110 條中央與地方權限劃分及地方自治精神，在廣泛討論後，二讀會爰將「特定」二字修正成為「關係重大地方難以興辦」，以符合憲法對於中央與地方之權限以及基本國策之規定。

(3)地方水利自治團體定位問題

1955 年水利法第一次修正之主要目的係在賦予地方水利自治團體公法人法源，本案在審查會討論時，認為應顧及當時臺灣省各地農田水利會運作狀況及歷史淵源，有必要將「地方水利自治團體」明定為「農田水利會」。二讀會時，立法委員對於地方水利自治團體之定位持有不同看法，此問題亦成為本次水利法修正意見最為分歧之處。主張維持「地方水利自治團體」名稱之一方認為，水利法第 3 條所稱之水利事業非僅農田水利會一項，且中國各省之水利相關事業並無農田水利會之名稱，若將此水利團體僅限定在農田水利會，將來在中國大陸的適用上將發生問題，為考量水利事業之完整及彈性，因此主張維持「水利自治團體」之名稱；贊成將水利自治團體定位為「農田水利會」之一方認為，水利法條文內之水利團體有三種，即「地方水利自治團體」、「水利協進會」及「水利團體或公司」，其中，「地方水利自治團體」具有公法人身分，「水利協進會」為臨時性之機構，「水利團體或公司」則為私法人，1955 年水利法修正最主要之目的，係在將「地方水利自治團體」定位為公法人，以賦予當時水利委員會適當公權力，但因「地方水利自治團體」之地位如同縣(市)或鄉、鎮、市等之地方自治團體，若不將其業務範圍縮小，將發生流弊；另一方面，雖然臺灣的水利組織自日治時期已經存在，但其主要業務範圍為農田水利，因此，將此水利團體之業務範圍限定為農田灌溉事業，將可兼顧現實及防止濫權，至於其他水利團體，則可依原水利法第 12 條及第 13 條分別定位為「水利協進會」、「水利團體」或「水利公司」，這些水利團體亦以私法人身分成立較為適切。在經過廣泛討論後，最後決議將原農田水利會之設立依據從原第 4 條中移出，單獨另列一條並移入第 2 章成為第 12 條，原第 12 條及第 13 條分別移列為第 13 條及第 14 條(立法院公報，1963a)。

3.3.2 地方水利自治團體設立通則草案

地方水利自治團體設立通則草案於 1962 年 9 月付委後，歷經 2 年 23 次會議的審查，於 1965 年 1 月完成審查，二讀會則自第 1 屆立法院第 35 會期第 21 次院會開始，歷時約一個半月，於同會期第 28 次會議完成二讀，並於第 29 次會議完成三讀。本案在審查的過程中，將行政院原提送之 7 章 36 條條文修正增刪成為 7 章 41 條，並依據修正後之水利法第 12 條將此草案之名稱修正為「農田水利會組

織通則」。在本草案在審查時，審查委員主要係針對原行政院所提送之內容進行補充、文字修正及條次調整，但在會員資格、農田水利會及其會員代表、會長之職權，以及會費類型、徵收、催收等則有較大幅度之修正，尤其是增訂滯納金徵收及移送法院強制執行之規定部分，審查委員與司法行政部門間持有不同之見解(立法院公報，1965a、e)。

(1)農田水利會會長產生方式問題

在行政院研擬「地方水利自治團體設立通則」草案及立法院審查會審查此草案時，認為農田水利會之設立係以辦理地方水利事業為目的，業務內容單純，會長由會員代表大會間接選舉產生已足以因應，且農田水利會會長由會員代表選舉產生之方式已行之多年，其業務的運作尚稱穩定，為維持此組織的安定，立法院審查會以表決的方式通過採用行政院原提送之方案，但立法院在二讀會討論此案時，支持者與反對者對此案之看法迥異，反對間接選舉之一方認為，直接選舉較符合民主精神，且臺灣自實施地方自治以來，各級公職人員選舉幾乎都是採直接選舉，間接選舉因選舉人數較少，容易發生賄選情事，地方派系亦容易干擾選舉之進行，且會長若由會員代表選舉產生，會員代表干擾會務之情事亦將無可避免。由於會長係由直接選舉或間接選舉產生，其所產生之效應利弊互見，最後經表決之方式，維持間接選舉方式(立法院公報，1965d)。

(2)農田水利會會費徵收問題

自 1955 年農田水利會改進以來，農田水利會會費一直無法有效徵收，導致積欠會費問題嚴重。雖然在 1956 年間水利法修正時曾以此為修法重點，但受限於法規之完整性及修法進度暫停，此問題一直無法獲致解決，在農田水利會的陳情及立法院審查小組的實地訪查下，爰於增訂之第 30 條內加入逾期不繳納會費者加收滯納金及移送法院強制執行之規定，以能健全農田水利會之財務及會務(立法院公報，1965a、b、c、d、e)。

對於立法院於審查會於農田水利會組織通則內，增訂逾期不繳納會費加收滯納金及移送法院強制執行之規定，司法行政單位立即提出不同意見，依據司法行政部之見解，農田水利會係以會員為基礎，其組織章程及會員之權利義務取決於會員代表大會，因此其本質上係屬人民團體，雖然在水利法第 12 條及農田水利會組織通則第 1 條將農田水利會定為公法人，但其公權力之賦予應有一定之限制，且會員繳納會費係以其實際受益條件為依據，基於對等之權利義務關係，與一般私法上之權利義務對等關係一致，如有糾紛，應循民事訴訟等程序解決，方不致影響憲法賦予人民訴訟之權利，此外，雖然農田水利會為公法人，但公法人之各項業務並非純係公法上之權利支配行為，亦得依私法而為私經濟行為，若因此私經濟行為而產生之問題，應循民事訴訟程序解決，再則，法院之職掌主要為民、刑事之審判及非訟事件之處理，非為政府稅捐機關或人民團體欠費之執行機關，農田水利會組織通則草案中將農田水利會會員欠繳費用移送法院強制執行，將影響司法機關本身業務之執行及威信，至於農田水利會會員欠繳費用之原因甚多，根本解決之方法仍在加強行政監督，積極整頓會務，合理分擔會費(立法院公報，1965a)。由於各方對審查會於第 30 條內加入逾期不繳納會費者加收滯納金及移送法院強制執行之規定看法不一，在兼顧民主法治之體制、憲法保障人民應有之訴

願及訴訟權利，以及農田水利事業對於會員欠費事件應妥速處理之原則下，原條文之精神應予維持，惟其文字應酌予修正，因此，立法委員提出在原條文內增加送請法院裁定之程序，以顧及農田水利會費用之徵收及人民在法律上應享之基本權利之修正案，此修正案最後則經由表決之方式通過(立法院公報，1965d)。

四、歷次農田水利會組織通則修正

4.1 農田水利會組織通則第一次修正

臺灣省水利局為解決農田水利會工程用地、會長及會員代表選舉，以及工程費徵收問題，於 1968 年間進行農田水利會組織通則修正案之研議工作，並提送修正草案送臺灣省政府建設廳轉請經濟部修正(臺灣省水利局，1968；臺灣省政府建設廳，1968)，臺灣省政府亦在 1969 年 9 月完成農田水利會組織通則修正之建議草案送請經濟部及行政院審查。臺灣省政府所送之修正草案大多參採水利局之修正內容，但在會長之產生方式方面，因各農田水利會多認為，會長改採由會員直接選舉之方式，在執行上將發生困難，且選舉風氣是否能因此而獲得改善亦不可預知，因此建議政府重新考慮，在臺灣省政府及相關單位研議後，仍採各農田水利會之建議，將會長之產生方式維持由會員代表間接選舉產生(臺灣省水利局，1971)。在此同時，經濟部亦進行農田水利會組織通則的修正工作，其所擬之條文內容與臺灣省政府所提版本大致相同，惟主要之差異係臺灣省政府將會長候選資格提高為 30 歲，經濟部則將會長候選資格維持在 25 歲，此外，經濟部的修正草案亦提高會員代表參選資格，以及加強會長、會員代表考核之規定，此草案經行政院議審議通過後，於 1969 年 11 月間送立法院審議(立法院公報，1970b)。

農田水利會組織通則修正草案於 1969 年 12 月間付委後，經過 2 次審查會及 4 次院會審查，歷時約 2 個月，於 1970 年 1 月 27 日第 1 屆立法院第 44 會期第 32 次會議三讀通過，並於同年 2 月 9 日公布實施(立法院公報，1970e；總統府公報，1970)。此通則修正草案在立法院的審議期間，有關農田水利工程用地照舊使用、會員代表資格，以及會長與會員代表之監督等方面引起廣泛討論，在農田水利工程用地照舊使用方面，因法院在裁判此類案件時並無一致性之標準可供依循，若於通則中明定此規定，則可符合舊慣並減少糾紛，惟此照舊使用之條文不符憲法第 15 條對於人民財產權保障之規定，此外，土地所有人亦需負擔土地之相關稅賦，有違公平原則，因此在經過多方討論後，將原條文「土地所有權人或他向權利人不得拒絕」文字修正為「在使用期間，其土地稅捐全部豁免」，以兼顧舊習及公平原則；在會員代表候選人資格方面，行政院認為提高會員代表候選人資格將有助於會員代表素質之提升，並可減少會員代表干擾會務之情形，惟立法委員認為，會員代表干擾會務與其學歷之間並無太大之關聯，主管機關若要減少此一弊端，應明確劃分農田水利會決策機關與執行機關間之權能，並在主管機關的監督等方面予以改善，因此，立法委員僅將會員代表之學歷限制酌作修正，將其規範在國民小學畢業且曾任水利會基層工作二年以上成績優良，或國民中學或初級中學以上學校畢業；在會長及會員代表之監督方面，因農田水利會會長及會員代表係由選舉產生，若其有廢弛職務時，應以罷免之方式處理方能符合民主法治精神，若僅因不服從主管機關監督而逕自撤銷其職務，將產生主管機關過度干涉自治團體

職權，因此在立法院二讀時，將行政院所提「不服從主管機關監督」之文字刪除(立法院公報，1970a、b、c、d、e)。

4.2 農田水利會組織通則第二次修正

1960 年代以後，臺灣的工業發展迅速，農業產值快速下滑，農業的經營環境轉趨困難(沈宗瀚，1972；張研田，1982)，鑑於農田水利設施為農業生產不可缺少之基礎建設，當時的農田水利會在其內部經營問題及外部環境條件的衝擊下，已影響農業生產及整體經濟，為改革農田水利會以使臺灣農業持續發展，臺灣省政府於 1973 年間成立專案研究小組，就農田水利會的組織體制、財務、灌溉、人事、經營及農民反映等方面進行綜合檢討(臺灣省水利局，1971、1974)，對於農田水利事業的調整，提出「改制」與「改進」二個方案，然而就當時農田水利事業之改革方向，無論採用「改制」或「改進」方案，對於政府、農田水利會、社會及農民皆有重大影響，而此二方案之利弊互見，惟各方均認為政府應徹底改革農田水利會(唐仁儒，1973)。行政院、經濟部及臺灣省政府在衡酌利弊得失後，認為農田水利會組織改革宜有準備緩衝期，因此暫緩決定採用「改制」或「改進」方案，但基於現實需要，臺灣省政府就當時農田水利會組織改革中較為可行且可立即實施之部分，依據加速農村建設政策，提出「臺灣省加速農村建設時期健全農田水利會實施要點」，進行農田灌溉、排水等公共設施之改善，以達到增加農業生產及減輕農民負擔之目的(臺灣省政府公報，1974；羅徵肇，1975)，此要點由行政院於 1974 年 9 月間核定並自 1975 年 1 月 1 日實施到 1978 年 6 月 30 日，主要措施係將臺灣省 22 個農田水利會整併為 14 個，會員代表任期屆滿後暫不設代表會，會長改由省政府遴派，進行人事精簡，改良會費徵收方式，大型工程、灌溉設施改善及災害復舊經費由政府撥款補助，水利會之預、決算於編定後送水利局審核，以及由省政府成立考核小組考評實施期間之業務等項目(臺灣省政府公報，1974)。

健全農田水利會實施要點執行後，農田水利會在灌溉管理、工程設施、會費徵收、營運現代化、管理資料庫建立、精簡人事費及訓練等方面成效良好，但健全農田水利會實施要點因受到時間及經費限制，臺灣省政府爰建議延長健全方案之實施時間，並對農田水利會之組織型態、會員代表會、會長，以及灌溉工程等方面提出改善意見，最後健全方案施行至 1981 年 12 月 31 日(劉志政，1977；臺灣省水利局，1982)。在健全方案延長施行期間，行政院、經濟部及臺灣省政府再次檢討農田水利會的組織定位，並進行農田水利會組織通則的修正工作。在農田水利會組織定位及會務方面，因會長產生方式係由會員代表間接選舉或由會員代表選舉改為由會員選舉，各方看法不一，在經各單位多次研商後，認為農田水利會仍以地方水利事業團體組織之定位為宜，因此仍設置會員代表大會，會長由主管機關遴選 2 至 3 人為候選人，由會員代表大會選舉產生，會員代表大會所通過之事業計畫及預決算則需經主管機關核定後實施，農田水利會之總幹事及一級單位主管，由會長就優秀人員中遴選，於報主管機關核准後任用，新建與重大更新建設工程費用，以及會費差額由政府酌予補助，並由主管機關統一訂定人事、主計、財務、灌溉管理、財產管理等制度(臺灣省水利局，1980)，經濟部爰依據此結論於同年 5 月間提送農田水利會組織通則修正草案，並經行政院審議通過後，於 1980 年 6 月間送立法院審議(立法院公報，1980b)。

農田水利會組織通則修正草案於 1980 年 7 月間付委後，經過 3 次審查會及 2 次院會審查，歷時約 2 個月，於 1980 年 12 月 2 日第 1 屆立法院第 66 會期第 19 次院會三讀通過，並於同年 12 月 17 日公布實施(立法院公報，1980a、b、c；總統府公報，1980)。此通則修正草案在立法院的審議期間，會員代表召開臨時會及會長候選人年齡限制二部份受到較多討論，在會員代表召開臨時會方面，立法委員於審查會時認為，臺灣省所定之規程對於會員代表提案召開臨時會有所規定，然原通則內並無會員代表召開臨時會之規定，將造成規程抵觸通則之現象，因此在第 16 條第 2 項末段增訂如有會員代表三分之一以上之請求或會長認為必要時，均由會長召開臨時會之規定；至於會長候選人年齡限制部份，選舉罷免法對於候選人並無年齡上限之限制，且政府之政務官亦有延長退休之情況，因此，在通則中將會長候選人年齡限於 61 歲以下不甚合理，此外，原草案中將曾任縣長及縣議長資歷會長候選人之資格限制為 6 年以上過於嚴格，至於曾任農田水利會總幹事之資歷並未在草案中明定，皆不甚合理，因此立法委員將此三項規定進行修正後，通過此通則之修正草案(立法院公報，1981a、b、c)。

4.3 農田水利會組織通則第三次修正

依據我國憲法第 28 條第 3 項：「現任官吏不得於其任所所在地之選舉區當選為國民大會代表」，亦即，現任官吏於其任所之外選舉區得當選為國民大會代表，然而，依據當時農田水利會第 23 條：「農田水利會之會長及各級專任職員，視同刑法上之公務員，不得兼任其他公職」，因此，農田水利會之會長及各級專任職員將因此規定之限制，不得擔任國民大會之類公職，似有剝奪農田水利會員工平等參政之權利，立法委員基於維護憲法保障人民平等參政之權利，認為農田水利會組織通則規定農田水利會會長及各級專任職員不得兼任其他公職之規定，應排除國民大會代表，基此，由立法委員於 1991 年 5 月間連署提案，增列農田水利會之會長及各級專任職員擔任國民大會代表得不受通則不得擔任公職之限制(立法院公報，1991a)。此修正案在審查會及二讀會時，曾引發各不同意見的討論，最後在表決下，於 1991 年 7 月 16 日第 1 屆立法院第 87 會期第 49 次會議中三讀通過，並於同年 8 月 2 日公布實施(立法院公報，1991b、c，1992b；總統府公報，1991)。

4.4 農田水利會組織通則第四次修正

1980 年代以後，受到世界及國內經濟變化的影響，臺灣的產業結構受到相當大的衝擊，在工業與貿易快速發展下，農業成長反而趨於緩慢，農民所得偏低，臺灣的農業環境再次面臨衝擊(于宗先，1993)。在農業產值下降的影響下，農田水利會事業收入減少，其營運及財務方面又再度面臨困難，與農田水利會財務營運有關之稻米價格、灌溉營運成本、會費之影響及限度、政府補助之運用、農田水利會功能、營運效率改進，以及法規修正等方面皆須深入檢討(臺灣省農田水利會聯合會，1992)，至於會員代表及會長產之選舉問題方面，其選舉風氣未能因 1980 年農田水利會組織通則將其選舉制度改良而獲得改善(臺灣省水利局，1982)，自 1986 年 8 月起，農委會、經濟部及臺灣省政府即針對農田水利會「營運改善」、「財務改善」及「政府補助」等三方面進行檢討(陳守強，1996)。然而，農田水利會長久以來在水利設施的更新維護、財務收支、會員會費、員工專業、會長及會

員代表制度等問題皆無法有效改善，又因臺灣經濟的發展，農民與工商業者間的所得及生活差距持續擴大，在農產品開放進的衝擊下，農作物之價格快速下滑，農民已無力再負擔農田水利會會費及相關費用，因此，1988 年 11 月所召開之第二次全國農業會議，就農田水利會組織體制、業務運作功能，以及如何降低水利會費與工程費等議題提出政策性的建議(李源泉，1990；立法院公報，1988a、b、1990a，行政院農業委員會，1989)。

農委會依據第二次全國農業會議之結論，於 1989 年 8 月間提出「農田水利會改進方案研究報告」，然鑑於農田水利會會費、工程費、抽水灌溉電費幾乎全由政府編列預算補助，又以往農田水利會之選舉經常受到派系干擾、選風不良，影響水利會正常運作及服務品質(立法院公報，1990b、c、d、e、f、g)，為徹底解決農田水利會組織型態之問題，中央、省及地方機關爰成立專案小組繼續就農田水利組織改制為政府機構進行廣泛討論，並於 1990 年 8 月間提報「農田水利會改制為政府機構問題之處理方案」送請行政院審查(臺灣省農田水利會聯合會，1992)。雖然在各單位研議之下，農田水利會擬議改制為政府機構利多於弊，然而，農田水利會如改制為政府機構，其組織營運、財務，以及與臺灣省水利局之分工，牽涉複雜，尚有若干層面需深入研商，行政院就農田水利會「改進」或「改制」方案再次研商比較後，於 1990 年 12 月間對於農田水利會之組織體制作政策性決定：(1)農田水利會不宜改制為政府機關，(2)為改進農田水利會之組織，研究修正農田水利會組織通則，水利會會長改由政府遴派，會員代表制取消，(3)對農田水利會之補助，宜明定一定比率並限於工程用款，不准移作人事經費，以確保水利設施之維護與建設，(4)農委會應會同省政府事先作好溝通與宣傳工作。此農田水利政策之確定，使得 1980 年來農田水利會的組織定位問題獲致解決(臺灣省農田水利會聯合會，1992；翰儀，1992)，農委會爰於 1991 年 9 月間配合提報農田水利會組織通則修正草案送行政院審議，此次通則之修正重點係在主管機關之確定，配合會員代表會改為會務委員會，會務委員、會長之產生方式及候選人資格變更，修正相關條文內容，在會務委員部份，其名額從 15 至 55 人降為 9 至 15 人，其中，二分之一應具備會員資格，另二分之一為各機關代表及專家學者，會務委員及會長均由省(市)主管機關遴派，至於會務委員及會長之遴派辦法則另行訂定，此修正草案經行政院議審議通過後，於同年 12 月間送立法院審議(立法院公報，1993b)。

行政院將農田水利會通則修正草案送至立法院審議後，立法院爰於同月間付委，經過 1 次聽證會、3 次審查會及 1 次院會審查，歷時約 1 年 1 個月，於 1993 年 1 月 27 日第 1 屆立法院第 90 會期第 23 次會議三讀通過，並於同年 2 月 3 日公布實施(立法院公報，1992a，1993b；總統府公報，1993)。此通則修正草案在立法院的審議期間，有關農田水利會組織體制問題，立法委員於審查會時一致認為應先確定其定位後，其他相關條文之修正方有意義，且其體制必須明確為政府機關或人民團體，不宜同時兼具公務機關及人民團體性質，若將農田水利會改制為政府機關，就沒有選舉的問題，若要使農田水利會為人民團體，就沒有遴派的問題。在經過廣泛討論後，立法委員多認為農田水利會從預算編列、人員指派、主管機關之監督方面，已是依公務機關的方式來運作，然而多年來卻因其自治體制而受到會員代表的干擾，使其會務推展不順，且農田水利會之經費多依賴政府補助，因此，立法委員一致認為，農田水利會之問題不能再拖延，應予以解決，並認為

應改制為政府機關，以徹底解決問題，至於改制過程中之相關技術問題，可以過渡條款方式處理，此外，為使改制工作能順利執行，應訂定過渡時期且在通則條文中明訂落日條款，至於行政院所送之修正草案，尤其是會長及會務委員由政府遴派一節，可作為過渡時期之權宜措施。在二讀會時，立法委員為了落實地方自治之精神，應增加縣(市)主管機關機參與遴派作業之規定，此外，為維護會員之權益並顧及水利會之現況，調整會務委員名額及會員身分會務委員之比例，其他條文除作小幅度之文字修正外，其餘內容均依審查會之條文通過(立法院公報，1993a、b、c)。

4.5 農田水利會組織通則第五次修正

依據第四次修正農田水利會組織通則第 39 條之 1，農田水利會應於 3 年內改制為公務機關之規定，行政部門爰即展開相關配合法規的研擬，然而，農田水利會的改制涉及接續機構之歸屬、資產處理、員工安置、水利小組運作等問題，各界對於農田水利會在財產轉移、人員地位、經營方向、體制之改變等重大議題看法不一(洪東嶽，1994；立法院公報，1995e)。在農田水利會不斷陳情及各界對於農田水利會定位的討論下，立法委員於 1995 年 7 月及 10 月間提案修正第 39 條之 1，將此條文第 1 項「本通則自修正公布施行日起適用三年」及第 2 項「行政院應於三年內，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」刪除，另行訂定為「行政院應於本條修正公布日起二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」，原第 3 項「在農田水利會改制為公務機關前，水利會會費由中央政府全額補助」移列為第 2 項並配合修正為「本通則完成修正前，水利會會費由中央政府全額補助」，以使農田水利會回復自治自治體制，本案亦於同年 10 月 19 日所召開之立法院第 2 屆第 6 會期第 7 次院會表決通過，由總統於同年 11 月 8 日公布施行，自此，規劃達二年半的農田水利會改制案終告定案，但農田水利會改制為政府機關之政策亦自此終止(立法院公報，1995a、b、c；總統府公報，1995)。

4.6 農田水利會組織通則第六次修正

1996 年底「國家發展會議」達成調整及精簡省府功能業務與組織之共識(臺灣省文獻委員會，1999)，翌年 7 月所完成之憲法增修條文將臺灣省政府功能、業務與組織調整之規定納入(總統府公報，1997)，立法院爰於 1998 年 10 月 8 日三讀通過「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」，行政院亦應於次年底前完成精省之相關配合工作(立法院公報，1998)。在農田水利會組織通則調整方面，依據 1999 年 6 月公布之「行政院農業委員會主管法律及中央法規配合臺灣省政府功能業務與組織調整整理表」，農田水利會組織通則中涉及臺灣省政府職權之條文計有 22 條(行政院公報，1999)，行政院亦於隔年 2 月將前述涉及臺灣省政府主管或執行事項之修正條文送請立法院審議，因該次通則修正之目的僅為配合臺灣省政府功能業務與組織調整，因此並未將農田水利會恢復自治之相關修正內容納入(立法院，2000a)，立法委員亦基於行政院此次所提之 14 項法案修正內容係配合精省業務所需，因此，除部分條文進行文字修正外，僅進行程序上的審查，並於 2000 年 5 月 2 日所召開之立法院第 4 屆第 3 會期第 12 次院會中三讀通過，由總統於同年 5 月

17 日公布施行(立法院公報 2000a、b、c、d；總統府公報，2000)。

4.7 農田水利會組織通則第七次修正

在農田水利會組織通則配合自治定位修正相關條文之法制作業方面，雖行政院於 1997 年 11 月間已提送農田水利會組織通則修正草案送立法院審議，期間亦有立法委員提出通則部分條文修正案，但自 1996 年農田水利會組織通則第 5 次修正至 2000 年之 4 年期間，行政及立法部門終究未能完成農田水利會組織通則之修正(立法院 1999、2000b；立法院公報，1999，2000e、f)。2000 年 12 月，立法委員認為會長及會務委員如維持政府遴派產生，且由未具會員資格者擔任，將悖離民主潮流及人民團體自治之精神，為因應現實環境變化及需求，擬具農田水利會組織通則部分條文修正草案，將會長及會務委員之產生方式改由會員直接選舉產生，此外，為解決農田水利會多年來的稅賦問題及減輕會員負擔，於此修正草案中亦將免徵營業稅及所得稅之規定納入，並增訂會費未恢復徵收前，由政府編列預算補助會費之規定，此案經立法院第 4 屆第 4 會期第 21 次院會決議，交法制委員會併同相關提案審查(立法院，2000c；立法院公報，2000g)。在法制委員會審查此通則部份條文修正案時，農委會鑒於農田水利會之會費及工程費均由政府依法完全補助，會長及會務委員遴派將可使政府與農田水利會間之權責相符，此外，政府遴派之制度可減少經費及社會成本，避免因選舉而造成派系及選後干擾會務之情事，自遴派制度實施以來，農田水利會會務運作亦尚穩定，並無重大弊端，因此建議維持農田水利會會長及會務委員遴派制度(立法院公報，2001a)，惟立法委員對於農田水利會之改革時機及制度設計看法多見分歧，因此經由表決的方式，於 2001 年 6 月 4 日所召開之立法院第 4 屆第 5 會期第 17 次院會中三讀通過立法委員所提之修正案，並於同年 6 月 20 日公布實施(立法院公報，2001b、c、d；總統府公報，2001)。

五、農田水利會組織通則發展過程的問題探討

5.1 農田水利會組織通則歷次主要修訂內容比較

1955 年所公布之水利法第 3 條將地方水利自治團體定為公法人，然而該條文內對於此公法人之任務、組織等內容並無規定，臺灣省政府爰依據此水利組織之傳統功能及當時需要，制定「臺灣省各地農田水利會組織規程」，以補充此水利組織法規之不足。1960 年代，政府基於全國水利事業多樣性之需要，擬將此地方水利自治團體之其業務涵蓋於各目的水利事業，但在臺灣農田水利組織之傳統任務及當時農業生產之需要，且避免過於廣泛之水利事業團體影響國家統治權完整性之考量下，1963 年所修正之水利法及 1965 年所公布之農田水利會組織通則，將此類自治團體之任務限縮在農田水利事業，此任務亦一直延續至今(表 1)。

在會員組成方面，1955 年所公布之臺灣省各地農田水利會組織規程第 4 條，已將會員限縮在農田水利事業，並以其事業區域內之公、私有耕地所有權人、典權人、承租人或永佃權人為會員，1962 年行政院所擬之地方水利自治團體設立通則草案，雖有意將此水利自治團體之任務含括多目標水利事業，其會員亦擴及事業範圍內受益之土地房屋或其他財產之所有權人、典權人、承租人或代表人，農、

林、漁、牧、工、礦、商販、運輸各業之業者或其代表人，機關團體之代表人，居戶之戶長或其代表人，以及其他應為會員者，但因 1963 年所通過之水利法修正案及 1965 年所公布之農田水利會組織通則仍將此水利自治團體之任務限縮在農田水利事業範圍，因此，其會員之認定則與臺灣省各地農田水利會組織規程相同(表 2)。

在經費來源方面，主要有會費收入、事業收入、財務收入、政府補助收入、捐款及贈予收入，以及其他依法令之收入，此種收入來源之規定，在歷年來相關法規之變化中並無太大變化(表 3)，然而，隨著臺灣產業結構的調整，農田水利會之經費來源，已從其本身之會費收入及事業收入轉移成政府補助收入等為主，近年來則更是依賴財務收入及政府補助收入。

在議事人員及會長產生方式部分，健全農田水利會時期(1975-1982)農田水利會之會員代表選舉暫停，至於農田水利會遴派時期(1994-2002)期間議事人員之產生方式係部分或全部由政府遴派，此結果顯示，臺灣農田水利組織之議事人員並非完全依據自治原則產生，至於在首長的產生方面，亦與議事人員之情況相似，會長從未由會員直選產生，多以政府指派、遴派，或是由議事人員間接選舉等方式產生，一直到 2001 年農田水利會組織通則第七次修正後，會員方才有機會直接選舉首長(表 4)，因此，在臺灣農田水利會進入地方自治領域後將近 80 年的期間，真正完全施行自治管理之形態，其實只是近幾年的事。

5.2 農田水利會組織定位探討

臺灣的農田水利組織自戰後以來，一直在改制為政府機關或就公法人組織改進之問題上循環，究其原因，主要是農田水利會受制於政府體制承接、外部經營環境，以及內部組織結構之影響，此外，從農田水利會組織法規的演變過程中，亦清楚顯示農田水利會的經營型態係在政府、農田水利會，以及社會環境的因素中相互影響。1945 年國民政府接收臺灣時，中國大陸並未有類似臺灣水利組合之公共團體，臺灣省行政長官公署爰於 1946 年參酌中國大陸之情況，將水利組合定位為人民團並將之改組為農田水利協會，然而，臺灣的農田水利組織於組織定位改變後，在公權力行使上卻發生適應不良之窘境(林建村等，2004)。1955 年水利法修正時，有關農田水利組織究係將其定位為政府機關、人民團體，或特別自治團體，各界就有不同主張(章光彩，1953；傅雲岑，1954；張俊生，1977；張建新，1955)，最後在歷史傳承及當時農業生產的需要下，此水利組織取得了公法人地位並定位為地方水利自治團體，此外，於 1963 年水利法修正時，立法者鑑於地方水利自治團體之功能定位不宜過於廣泛，在考量臺灣農田水利組織之傳統任務及現實需要下，最後此組織被限制在具公法人地位之「農田水利會」。

在農業生產受到重視的 1950 年至 1960 年代，農田水利會尚能維持其農田水利事業之功能，但 1970 年代農業式微之後，農田水利會之財務及組織經營情況已不符環境所需，導致 1974 年「臺灣省加速農村建設時期健全水利會實施要點」的實施，農田水利會暫停其公法人地位並一度被規劃併入政府機關(臺灣省政府公報，1974)，在經過 5 年多的評估及研議，決策者認為農田水利會仍以地方水利事業團體之組織定位為宜，因此於 1980 年農田水利會組織通則第二次修正時，仍維持其公法人之組織型態。1980 年代以後，隨著農業經營環境的持續惡化，農田水

利會組織定位的問題被再度突顯，為使臺灣的農田水利事業能恆久維持，徹底解決農田水利會的定位問題，1993 年農田水利會組織通則第四次修正時，立法委員要求將農田水利會改制為公務機關，並將此改制規定明列於農田水利會組織通則之條文內，但 1995 年農田水利會組織通則第五次修正，又將其恢復為自治型態，此型態亦延續至今。

六、結論

6.1 農田水利會組織定位的確定

從 1955 年以來水利法修正及農田水利會組織通則的制定與修正過程，可發現各界在評估農田水利會是否改制為政府機關之利弊時，多以現有資產移轉、水利會人員安置、政府財政負擔、農民會費負擔、地方派系對於會員代表及會長選舉之干擾、轄區外耕地之灌溉及排水服務，以及對社會民主潮流之衝擊等為考量重點，這些利弊問題與其實與農田水利會之歷史傳承及政府之承接能力有密切關係(章光彩，1953；唐仁儒，1973；翰儀，1992)，戰後至今，政府亦多次在水利法及農田水利會組織通則的政策研議過程中維持其公法人地位，因此，在多次的社會及法規的檢驗下，農田水利會的公法人的組織型態業已明確。因農田水利會具有高度之公共性質，且其歷年來與政府之水利政策間有密且之關係，因此，政府對其未來之組織政策，實需就其相關法規之完整性方面予以補充並加強監督輔導之成效。

6.2 農田水利會與政府部門間建水利公共事務之分工模式

百年來農田水利會因公共事務之需求而存，尤其是在灌溉、排水的需求上，然而，現今農田水利會的傳統任務已不符環境所需，至於其所擔負之其他公共事務，亦非傳統之任務所能涵蓋(李源泉，1990)，因此，政府與農田水利會間應加強其任務之定位，透過修法建立此二個部門在公共事務之分工與合作方式，尤其是在農業用水及水利相關之公共事務，如此亦可符合農田水利會被賦予公法人人格之原意。

6.3 提升農田水利會人員的專業性及減少非專業性干擾

農田水利會多年來在不良的政治社會環境及失衡的選舉制度影響下，其專業性之公共事務經常無法順利推行(李源泉，1990)，農田水利會也因此經常面臨「改進」與「改制」之問題，2001 年農田水利會組織通則第七次修正後，農田水利會方才進入完全自治之形態，因此，自治的組織型態是否適合農田水利會，有賴臺灣民主制度的健全及法治觀念的建立，此外，提升農田水利會人員的專業性及減少非專業性之干擾，在法規中加強農田水利會相關從業人員的規範，以及提昇主管機關監督輔導的效能，是可以使農田水利會的專業任務能以有效執行，並可藉此提升行政效率及品質。

七、參考文獻

1. 于宗先，1993，「蛻變中的臺灣經濟」，三民書局。
2. 立法院，1942a，「民國 31 年 6 月 25 日建呈字第 357 號呈」，國民政府檔案(目錄號 1100.26，案卷號 1222.02-01)。
3. 「立法院公報」，1955a，第 14 會期，第 7 期。
4. 「立法院公報」，1955b，第 14 會期，第 8 期。
5. 「立法院公報」，1962，第 30 會期，第 1 期。
6. 「立法院公報」，1963a，第 32 會期，第 5 期。
7. 「立法院公報」，1963b，第 32 會期，第 7 期。
8. 「立法院公報」，1965a，第 35 會期，第 9 期。
9. 「立法院公報」，1965b，第 35 會期，第 10 期。
10. 「立法院公報」，1965c，第 35 會期，第 11 期。
11. 「立法院公報」，1965d，第 35 會期，第 12 期。
12. 「立法院公報」，1965e，第 35 會期，第 13 期。
13. 「立法院公報」，1970a，第 59 卷，第 2 期。
14. 「立法院公報」，1970b，第 59 卷，第 3 期。
15. 「立法院公報」，1970c，第 59 卷，第 4 期。
16. 「立法院公報」，1970d，第 59 卷，第 5 期。
17. 「立法院公報」，1970e，第 59 卷，第 7 期。
18. 「立法院公報」，1980a，第 69 卷，第 5 期。
19. 「立法院公報」，1980b，第 69 卷，第 95 期。
20. 「立法院公報」，1980c，第 69 卷，第 97 期。
21. 「立法院公報」，1981a，第 70 卷，第 6 期。
22. 「立法院公報」，1981b，第 70 卷，第 7 期。
23. 「立法院公報」，1981c，第 70 卷，第 8 期。
24. 「立法院公報」，1988a，第 77 卷，第 7 期。
25. 「立法院公報」，1988b，第 77 卷，第 79 期。
26. 「立法院公報」，1990a，第 79 卷，第 20 期。
27. 「立法院公報」，1990b，第 79 卷，第 30 期。
28. 「立法院公報」，1990c，第 79 卷，第 37 期。
29. 「立法院公報」，1990d，第 79 卷，第 38 期。
30. 「立法院公報」，1990e，第 79 卷，第 41 期。
31. 「立法院公報」，1990f，第 79 卷，第 45 期。
32. 「立法院公報」，1990g，第 79 卷，第 47 期。
33. 「立法院公報」，1991a，第 80 卷，第 41 期。
34. 「立法院公報」，1991b，第 80 卷，第 57 期上冊。
35. 「立法院公報」，1991c，第 80 卷，第 57 期下冊。
36. 「立法院公報」，1992a，第 81 卷，第 2 期。

37. 「立法院公報」，1992b，第 81 卷，第 14 期。
38. 「立法院公報」，1993a，第 82 卷，第 1 期。
39. 「立法院公報」，1993b，第 82 卷，第 4 期中冊。
40. 「立法院公報」，1993c，第 82 卷，第 4 期下冊。
41. 「立法院公報」，1995a，第 84 卷，第 47 期下冊。
42. 「立法院公報」，1995b，第 84 卷，第 51 期。
43. 「立法院公報」，1995c，第 84 卷，第 54 期。
44. 「立法院公報」，1998，第 87 卷，第 38 期上冊。
45. 「立法院公報」，1999，第 88 卷，第 50 期上冊。
46. 「立法院公報」，2000a，第 89 卷，第 12 期上冊。
47. 「立法院公報」，2000b，第 89 卷，第 17 期。
48. 「立法院公報」，2000c，第 89 卷，第 21 期。
49. 「立法院公報」，2000d，第 89 卷，第 22 期。
50. 「立法院公報」，2000e，第 89 卷，第 29 期。
51. 「立法院公報」，2000f，第 89 卷，第 51 期下冊。
52. 「立法院公報」，2000g，第 89 卷，第 70 期上冊。
53. 「立法院公報」，2001a，第 90 卷，第 4 期。
54. 「立法院公報」，2001b，第 90 卷，第 20 期。
55. 「立法院公報」，2001c，第 90 卷，第 31 期上冊。
56. 「立法院公報」，2001d，第 90 卷，第 34 期上冊。
57. 行政院，1943，「民國 32 年 3 月 22 日仁肆字第 6818 號呈」，國民政府檔案(目錄號 1100.26，案卷號 1222.02-01)。
58. 行政院，1957a，「民國 46 年 2 月 7 日第 496 次會議紀錄」，行政院檔案(檔號：總/1-12-6/4/01)。
59. 行政院，1957b，「民國 46 年 6 月 27 日行政院第 516 次會議紀錄」，行政院檔案(檔號：總/1-12-6/4/01)。
60. 行政院，1957c，「民國 46 年 7 月 4 日行政院第 517 次會議紀錄」，行政院檔案(檔號：總/1-12-6/4/01)。
61. 行政院，1957d，「民國 46 年 7 月 20 日臺(46)經字第 3993 號函」，行政院檔案(檔號：總/1-12-6/4/01)。
62. 「行政院公報」，1999，第 5 卷，第 28 期，27-29。
63. 行政院農業委員會，1989，「第二次全國農業會議總報告」，行政院農業委員會。
64. 何鳳嬌編輯，1990，「政府接收臺灣史料彙編上冊」，國史館印行。
65. 李源泉，1990，「臺灣農田水利會組織與經營之研究」，臺灣水利，第 38 卷，第 4 期，1-39。
66. 沈宗瀚，1972，「農復會與我國農業建設」，臺灣商務印書館。
67. 東嘉生，1944，「臺灣經濟史研究」，東都書籍株式會社臺北支店。
68. 林建村、李源泉、陳信雄、趙達瑜，2004，「戰後臺灣農田水利組織性質定位

變遷之研究」，臺灣水利，第 52 卷，第 3 期，32-47。
69. 洪東嶽，1994，「農田水利會改制為公務機關處理條例草案意見調查報告」，農田水利，第 41 卷，第 8 期，13-17。
70. 唐仁儒，1973，「臺灣省農田水利會之改制與改進」，合作界，第 51 卷，第 4 期，11-22。
71. 涂照彥，1993，「日本帝國主義下的臺灣」(李明俊譯)，人間出版社。
72. 國民政府，1942a，「民國 31 年 3 月 14 日渝文字第 318 號訓令」，國民政府檔案(目錄號 1100.26，案卷號 1222.02-01)。
73. 國民政府，1942b，「民國 31 年 7 月 7 日渝文字第 717 號訓令」，國民政府檔案(目錄號 1100.26，案卷號 1222.02-01)。
74. 國民政府，1943，「民國 32 年 3 月 30 日渝文字第 245 號訓令」，國民政府檔案(目錄號 1100.26，案卷號 1222.02-01)。
75. 國防最高委員會秘書處，1942，「民國 31 年 3 月 11 日國紀字第 23329 號公函」，國民政府檔案(目錄號 1100.26，案卷號 1222.02-01)。
76. 張俊生，1977，「農田水利會立法史與公法權探討」，臺灣水利，第 25 卷，第 4 期，98,133-137。
77. 張建新，1955，「臺灣省水利委員會屬性問題的研究」，水利通訊，第 1 卷，第 10 期，4-5,25。
78. 張研田，1982，「農業政策與農業發展」，臺灣商務印書館。
79. 章光彩，1953，「臺灣省水利委員會的定性問題」，臺灣水利，第 1 卷，第 1 期，33-35。
80. 傅雲岑，1954，「臺灣省水利委員會的革新」，臺灣水利，第 2 卷，第 3 期，2-5,25。
81. 經濟部，1954a，「民國 43 年 1 月 8 日經臺(43)參字第 00126 號呈」，行政院檔案(檔號：總/1-12-6/4/1)。
82. 經濟部，1954b，「民國 43 年 11 月 17 日經臺(43)水字第 10327 號呈」，行政院檔案(檔號：總/1-12-6/4/1)。
83. 經濟部，1956，「1945 年 10 月 13 日臺(45)經水字第 10182 號函」，行政院檔案(檔號：總/1-12-6/4/1)。
84. 經濟部，1960，「1960 年 11 月 28 日經臺(49)水字第 16001 號函」，行政院檔案(檔號：總/1-12-6/4/2)。
85. 經濟部，1961，「1961 年 6 月 22 日經臺(50)水字第 08588 號呈」，行政院檔案(檔號：總/1-12-6/19/1)。
86. 臺灣省文獻委員會，1999，「臺灣省政府功能業務與組織調整文獻輯錄上」，臺灣省文獻委員會。
87. 臺灣省水利局，1968，「57 年 4 月 16 日水政字第 18005 號呈」，國史館檔案(臺灣省水利局移轉檔案，目錄號 513，案卷號 042)。
88. 臺灣省水利局，1971，「臺灣省水利局 60 年度年報」。
89. 臺灣省水利局，1974，「臺灣省水利局 63 年度年報」。
90. 臺灣省水利局，1980，「臺灣省水利局 69 年度年報」。

91. 臺灣省水利局，1982，「臺灣省水利局 71 年度年報」。
92. 臺灣省行政長官公署，1946，「臺灣省參議會第一屆第一次大會臺灣省行政長官公署施政報告」，臺灣省行政長官公署。
93. 「臺灣省行政長官公署公報」，1947a，36 年夏字，第 5 期，66-70。
94. 「臺灣省行政長官公署公報」，1947b，36 年夏字，第 6 期，82-84。
95. 臺灣省政府，1956，「民國 45 年 6 月 19 日(45)府建水字第 32578 號呈」，行政院檔案(檔號：總/1-12-6/4/01)。
96. 「臺灣省政府公報」，1955a，44 年冬字，第 38 期，417-424。
97. 「臺灣省政府公報」，1955b，44 年冬字，第 41 期，446-447。
98. 「臺灣省政府公報」，1974，63 年冬字，第 3 期，6-8。
99. 臺灣省政府建設廳，1968，「57 年 5 月 30 日建水字第 24984 號函」，國史館檔案(臺灣省水利局移轉檔案，目錄號 513，案卷號 042)。
100. 臺灣省農田水利會聯合會，1992，「農田水利會改進案之有關說明資料」，農田水利，第 38 卷，第 11 期，6-20。
101. 劉志政，1977，「健全水利會方案實施後之執行報告」，臺灣水利，第 25 卷，第 4 期，43-56。
102. 翰儀，1992，「改進案研究過程」，農田水利，第 38 卷，第 12 期，10-13。
103. 「總統府公報」，1963，第 1495 號，1-8。
104. 「總統府公報」，1965，第 1658 號，1-4。
105. 「總統府公報」，1970，第 2139 號，1-2。
106. 「總統府公報」，1980，第 3761 號，1-3。
107. 「總統府公報」，1991，第 5447 號，10。
108. 「總統府公報」，1993，第 5675 號，11-12。
109. 「總統府公報」，1995，第 6063 號，2。
110. 「總統府公報」，1997，第 6167 號，7。
111. 「總統府公報」，2000，第 6340 號，21-27。
112. 「總統府公報」，2001，第 6402 號，23-25。
113. 羅徵肇，1975，「健全水利會實施方案之執行」，水利通訊，第 25 卷，第 3 期，2-5。。

表 1 農田水利會組織通則與其相關法規之設置目的、任務比較表

分期	設置目的／任務
臺灣省各地農田水利會組織規程時期 (1955-1965)	主管機關得視各地方區域之需要，核准設立地方水利自治團體，協助政府推行水利事業，其辦理事項如下： 1.灌溉排水工程之設施改進養護與管理等事項。 2.埤圳及抽水機用水之調配管制及糾紛之處理事項。 3.土地改良(包括防風防砂防潮水土保持)之設施事項。 4.破壞或妨害農田水利之預防及取締事項。 5.公共財產(包括水利設備)之經營及處理事項。 6.配合政府區域水力計畫之規劃及協助實施事項。 7.區域內水力發展之建議及規劃事項。 8.其他由主管機關委辦或交辦或依法賦予之有關水利事項。
地方水利自治團體設立通則草案 (行政院 1962 年 8 月 29 日臺 51 經字第 5470 號函送立法院審議，未通過三讀)	地方水利自治團體，係以經營及協助政府推行地方水利事業而設立之團體，其任務如下： 1.關於目的水利事業之興辦，改善保養與管理事項。 2. 關於目的水利事業災害之預防及搶救事項。 3.關於目的水利事業經費之籌措及基金設立事項。 4.關於目的水利事業效益之研究改進與發展事項。 5.關於目的水利事業配合政府推行土地農業工業政策，及農村建設計劃事項。 6.關於主管機關交辦事項。 7.主管機關依法賦予之其他任務
農田水利會組織通則時期 (1965-現在)	主管機關得視地方區域之需要，核准設立農田水利會，秉承政府推行農田灌溉事業，其任務如下： 1.農田水利事業之興辦、改善、保養及管理事項。 2.農田水利事業災害之預防及搶救事項。 3.農田水利事業經費之籌措及基金設立事項。 4.農田水利事業效益之研究及發展事項。 5.農田水利事業配合政府推行土地、農業、工業政策及農村建設事項。 6.主管機關依法交辦事項。

表 2 農田水利會組織通則與其相關法規之會員比較表

分期	會員
臺灣省各地農田水利會組織規程時期 (1955-1965)	凡在水利會區域內合於下列各款規定之一者，均為該水利會會員： 1.公有耕地之管理機關或使用機關之代表人。 2.私有耕地之所有權人或典權人。 3.公有或私有耕地之承租人或永佃權人。
地方水利自治團體設立通則草案	凡屬地方水利自治團體的水利事業之受益者均為會員，其會員資格之認定，目的水利事業依受益對象，分別規定如下： 1.土地房屋或其他財產之所有權人、典權人、承租人，或代表人。 2.農、林、漁、牧、工、礦、商販、運輸各業之業者或其代表人。 3.機關團體之代表人。 4.居戶之戶長或其代表人。 5.其他應為會員者。
農田水利會組織通則時期 (1965-現在)	凡在農田水利會事業區域內，合於下列各款之一之受益人，均為會員： 1.公有耕地之管理機關或使用機關之代表人。 2.私有耕地之所有權人或典權人。 3.公有或私有耕地之承租人或永佃權人。 4.其他受益人。

表 3 農田水利會組織通則與其相關法規之經費比較表

分期	經費	
臺灣省各地農田水利會組織規程時期(1955-1965)	1.普通會費收入。 2.特別會費收入。 3.建造物使用費收入。 4.餘水使用費收入。 5.財產孳息收入。	6.財產處分收入。 7.政府補助收入。 8.罰款及賠償收入。 9.捐款及贈與收入。 10.其他依法令之收入。
地方水利自治團體設立通則草案	1.會費收入。 2.事業收入。 3.財務收入。 4.政府補助收入。 5.捐款及贈予收入。 6.政府水利 土地或農業金融機構孳息之補助。	7.其他依法令或團體規約之收入。 8.會費係對享受權利之會員應徵收之費用；事業受益費為對直接享受事業服務之會員所應徵收之費用；工程建設費為對因興辦工程而直接受益之會員所應徵之費用；新會員申請入會時，得比例分擔工程建設費，作為特種基金。
農田水利會組織通則時期(1965-現在)	1.會費收入。 2.事業收入。 3.財務收入。 4.政府補助收入。 5.捐款及贈予收入。 6.其他依法令之收入。 7.會員請求增加灌溉水量或抽水灌溉利益者，得按受益程度加收會費。	8.農田水利會因實際需要，經主管機關核准或主管機關指定興建之農田水利工程，得向直接受益會員徵收工程費，並以工程費總額為限。 9.新會員入會或新建工程擴增受益之會員，應比例分擔工程費，作為特種基金。 10.農田水利會得徵收建造物使用費, 餘水使用費，列為事業收入。

表 4 農田水利會組織通則與其相關法規之首長、會員代表產生方式比較表

分期	首長之產生方式	會員代表之產生方式
臺灣省各地農田水利會組織規程時期(1955-1965)	會長由會員代表大會就會員中選舉之。	會員代表由該管區域內會員分區選舉產生。
地方水利自治團體設立通則草案	會長由會員代表大會就會員中投票選舉之。	會員代表大由全體會員選舉。
農田水利會組織通則時期(1965-1974)	會長由會員代表大會就會員中投票選舉之。	會員代表由全體會員選舉。
健全農田水利會實施要點時期(1975-1982)	臺灣省之農田水利會會長由省政府就現任績優會長或水利會高級主管或公務員中遴派之。 臺北市之農田水利會自 1976 年 9 月起恢復會長由會員代表大會就會員中投票選舉之。	臺灣省之農田水利會會員代表暫不選舉。 臺北市之農田水利會自 1976 年 9 月起恢復會員代表由全體會員選舉。
農田水利會組織通則時期(1982-1994)	會長由省(市)主管機關就會員中具有會長候選資格者遴選二人至三人交由會員代表大會投票選舉之	會員代表由全體會員分區選舉
會長及會務委員遴派時期(1994-2002)	會長由省(市)主管機關徵求縣(市)主管機關之同意就具有會長候派資格者中遴派。	會務委員至少應有三分之二應具備會員資格，其餘為各機關代表及專家學者，均由縣(市)主管機關按名額加倍遴報省(市)主管機關核派。
會長及會務委員由會員直選時期(2002-現今)	會長由會員直接投票選舉之	會務委員由全體會員分區選舉產生