

## 立法院第 10 屆第 1 會期經濟委員會「農田水利法草案」公聽會會議紀錄

時 間 中華民國 109 年 5 月 6 日 ( 星期三 ) 9 時 3 分至 11 時 15 分

地 點 本院紅樓 101 會議室

主 席 廖委員國棟

主席：報告委員會，現在開始今天的會議。首先，代表委員會歡迎甚至感謝所有關心農田水利會修法的各位專家及地方代表。針對農田水利法草案，我們特別要求再次辦理公聽會來聽取各位專家學者的意見，將詳實紀錄每位發言者之高見，並列入立法院公報紀錄，作為日後法案協商之重要參考。

現在進行今天會議，因為時間非常緊湊，所以我們會嚴格要求大家的發言時間，給你們一定的時間，你們一定要在時間內講完。關於今天公聽會的機關代表，我們也特別請農委會一定要好好地傾聽大家的意見。

向大家說明今天公聽會的程序，我們先請學者專家發言，以正、反方交錯為原則，每位發言時間為 6 分鐘，本院委員欲發言請至主席台登記，每 2 位專家學者發言之後，我會安排 1 位委員發言，每位委員發言時間以 3 分鐘為限，發言台正前方燈號是倒數計時，發言時請注意，前 1 分鐘我們會按鈴，發言時間到我們會按鈴 2 聲提醒。

現在請南華大學科技學院陳世雄教授發言，時間 6 分鐘。

陳世雄教授：主席、各位委員。在全世界疫情這麼嚴重的時候，臺灣還可以召開公聽會，我覺得臺灣人非常幸福。對於農田水利法草案，基本上我們持贊成態度，也就是從這次防疫中，臺灣在全世界的表現，我們可以看得出來一個有效率的政府確實可以保護國家人民財產生命安全。我想水利法雖然沒有到那個層級，但事實上有效率是非常重要的，可以真正保障農民權益，我想農民非常期待一個有效率的法令。

關於農田水利會目前所謂私有產權的問題，基本上我們尊重，而且我們建議應該尊重，但是老實講，過去國民黨接收日產時，其實有很多錯誤，比如農會，大家知道臺中市農會有好多財產，連改良場的土地居然都是農會的，當時是一種接收上的錯誤，也就是當時接收的人沒有弄清楚，農會在日治時代跟改良場一起負責重要的農業推廣工作，所以那些土地不是農會的，可是因為這種歷史上的錯誤，變成農會的財產。對於這些事情，當然我們不是現在要追究，只是很多時候我們視為理所當然的東西，不一定是正確的，因此從種種角度來看，我們都贊成水利會改組變成公務機構，我相信這是非常正確的方式。至於農委會到目前為止還沒有成立農業部，就先通過農田水利法部分，我想這是兩回事，一個龐大的組織架構要改變，跟一個現行的農田水利法先做一些改變，其實是無所謂的，也就是我們不必拘泥於要等到農業部成立以後再改變相關附屬機構的法規，我覺得這沒有什麼關係。

整體來講，我覺得臺灣水資源非常重要，臺灣 1 年用掉 200 億公噸的水，其中 30%靠地下水，地下水當中 70%是靠水稻田涵養，這是因為轉作關係，當時為了達成 WTO 對我們的規定，所以我們轉作，針對水稻部分，我們居然簽了一個跟日本一樣的條件，每年要進口 80%的水稻，

日本本來就是缺糧的國家，進口 8%是無可厚非，可是臺灣居然也跟日本做同樣的事，我覺得這是一個錯誤。過去我家就在濁水溪旁邊，過去我們的農業灌溉用水是公共的，現在則要在打井，要打到 100 尺以下才能抽到水，水到哪去了？因為政府花了 200 億元積極興建攔河堰，而工業局又花 70 億元把水送到六輕，使用完之後就直接排到海裡，所以我們的地下水得不到補充，這是一個非常大的問題。我們相信過幾年以後，高鐵自彰化以南就沒有辦法營運，沒有辦法行走，這就是因為地下水水源枯竭，顯然目前的水利會存有很大的問題，也就是政府、民間組織沒有看到臺灣農業未來的隱憂，繼續把水送給財團使用。對不起，我的發言時間到了，到此為止，謝謝大家。

主席：請臺中農田水利會吳呈賢會務委員發言。

吳呈賢會務委員：主席、各位委員。本人是臺中農田水利會會務委員吳呈賢，基本上我是站在反對的立場，農田水利會採會員制，農民才是水利會的老闆，會員透過直選方式選出會長，由會務委員監督水利會，包含小組長服務水圳路，目前機制是完整的，由農民自主管理並受政府以及農委會的監督，這是最好的民主示範，但目前政府卻大走回頭路、大開民主倒車，民間做好好的，為什麼政府要再收回？可比現在很多的機關，如臺鹽、中油、郵局等等，都是從政府機關走向民營化，這也是全世界的趨勢，為什麼政府強行占有現有農民灌溉的問題，我們都經過委員、經過小組長地方反映，水利會為大家的服務也很好，包含未來的圳路、管理等方面也還沒有完整的配套措施，怎能用趕鴨子上架的方式進行改革或改制。

其次，目前制度最大的差異，無論是未來的組織，在制度、財產、水權的分配上已慢慢地、逐一被政府瓦解，利用政治凌駕專業，如財產、水權等等，未來農民最擔心的問題也就是水權，到目前為止都沒有正確地向我們農民解釋，未來農民用水要如何調配，因為水權的主管機關還是在經濟部，而水利法規定，所謂民生用水優先，其次是農業用水，之後才是工業用水，所以民生用水優先，而臺灣以農治國，農業用水為其次，將來水利會改為官派的時候，未來的水權調配是要聽給你官位的人，還是要聽農民的聲音？那麼農民的水權又該找誰來爭取？水利會是屬於私有財，這是大家都知道的，早期的圳路是由先人、地主捐地、出錢、出力興建的，這是不爭的事實，而現在的政府成立各種作業基金來排除國產法之限制，這明明就是乞丐趕廟公，要強拿水利會的財產，本人非常反對！如果不受國產法之限制，用基金會的方式來處理，將來基金會的運作，包含基金的運作該如何透明化，讓農民更加放心，本人報告到此。謝謝！

主席：請謝委員衣鳳發言。

謝委員衣鳳：主席、各位專家學者、各位同仁。感謝大家今天共同關心對臺灣農民最重要的農田水利法，並表達相關看法，我是站在反對意見的一方。上星期我們已經在委員會逐條審理農田水利法草案，我認為其中很多法條都有違法、違憲的問題，政府能夠成為有效率的政府，在於能否有效率地解決農民爭議。但是根據我們水利法第一條規定，有關水利事項的一切，依照水利法之規範，不得由其他法律規定之。當初是依照水利法第十二條設立農田水利會，並另訂組織通則，目前水利法中並無存有其他特別法的空間，現在只訂定農田水利法，而沒有修正水利法時，將疊床架屋，並且未來的主管機關到底是農委會，還是水利署？這都不知道，那如何有

效率地解決農民用水問題？還有我們現在所說的農田水利會所屬水利小組之間的掌水費，以及小集水路、小排水路之養護、歲修費用的分擔等等都是過去臺灣農田水利事業長久以來施行的慣例，由各小組成員以互助的方式為之，他們自行管理、使用及決定費用之分擔，在法律上屬私權關係。而農田水利法為了落實農田水利會機關化，在機關法定的原則下是公法關係，在公法關係中又要有私法關係，未來水利小組成員是否屬於公務人員？其掌管之水費、設施管理相關費用是屬於公家的還是屬於人民自有財產？這完全是非常混亂、不清楚。

我認為目前農委會所提出之農田水利法並不是什麼百年的作用法，他們沒有考慮到其中的公法關係、私法關係，將影響未來農民用水之效率，屆時主管機關到底是水利署還是農委會？是中央主管機關還是地方政府都完全沒辦法解決的，謝謝。

主席：請中正大學財金法律系黃俊杰教授。

黃俊杰教授：主席、各位委員。我想因為時間關係，我先把個人研究的一些想法來跟大家做個報告。第一個、基於我們憲法解釋 518 號以及 628 號，農田水利會是依據法律設立的公法人，所以組織上面應該如何調整這個是法律可以做的事情，我們農田水利會組織通則已經有所謂的組織法的設立，所以農田水利法就是所謂的作用法。第二個、立法院既然可以依據法律變動它的組織，將農田水利的事項由間接的國家行政變更為直接的國家行政，那麼我想到底應該由農田水利會來做比較好？還是由農業部農委會來做比較好？這是一個政策的決定。第三個、大院有權依法針對農田水利法裡面的人員跟財產做調整，行政院也可以提出草案，立法委員也可以提出配合的草案，在通過之後也可以修正以符合法制的發展跟權益的維護。第四點、法制的調整跟制度的選擇，原則上是屬於大院的立法的形成自由，這在大法官釋字 518 號已經解釋得非常清楚。最後一個就是有關人員工作權的保障，在過去一段時間討論裡面，大院的委員也提出非常好的想法，譬如說這個技工、工友違反勞基法還有勞保的規定，那麼我想農委會已經配合依他們現有的僱傭條件繼續來任用，這就是一個可以改善的作法。

至於今天所要談的農田水利會的資產，有關財產的管理如何兼顧信賴保護還有合理的差別待遇？我想剛剛特別談到國有財產法，那麼我們國有財產法第一條規定，原則上國有財產是依照國有財產法做規範，但是國有財產法沒有規定到的部分就適用其他法律，那麼其他法律其實就是包括未來的農水法，特別是第二條第一項有針對國有財產下定義，第二項特別講到凡不屬於私有或地方所有的財產除法律另有規定外，應該視為國有財產，所以在作用法的立法上面，我們農田水利會的資產在大法官解釋 628 號也特別講它是地方水利依法律設立的自治團體，因此它就不屬於私有，也不屬於地方所有的財產，因此現在的農田水利法並沒有違反現有的國有財產法，所以未來的農田水利法就在第二條第二項規範凡不屬於私有或地方所有的財產除農田水利法另有規定外均應視為國有財產，因此在這樣一個規定之下，我們目前學說上確實如同剛剛委員所講，曾有所謂的私有財產或公有財產的爭論，但是從水利會的沿革，不管是在日據時期或是到 1946 年戰後，我們原來日治的水利組合已經改成農田水利學會跟水利委員會，當然不可否認的，剛剛委員已經說得非常清楚，我們第一個法令依據是水利法，所以依照 44 年的規定成為公法人，但是後來法制轉變之後成為農田水利會組織通則，所以一個國家要把行政的事務由

哪一個部會來掌管？這當然是大院的一個決定，那麼決定完之後，有組織法的設計我們就要在這個脈絡底下完成作用法的設計，至於這個作用法，因為沒有任何一個法律是完整的或者是完美的，每個法律的制定都是就過去歷史的產物加以適當的規範，未來仍然必須隨時調整，因此農田水利法如果有不足的地方或值得修改的地方，那當然是屬於大院權限，在大法官的解釋裡面，特別是釋字 518 號有特別告訴我們說農田水利會這個公法人是屬於立法的形成自由，那因此今天如果在不違背既有的法律程序之下，在國有財產法第二條第二項其他法律的情況之下，我們把現有非私有也是非地方所有的財產變成是農田水利的公有財產，因為公有財產是最上位的，底下有所謂的中華民國財產也就是國有財產，還有所謂的地方財產，那農田水利會的財產有它歷史的背景，因此目前所謂的作業基金就是尊重歷史的傳統，當然這個或者在政策選擇的工具上不一定是一個最佳的手段，那我想在完成組織法之後，我們對作用法如果有任何意見，那這個都是屬於立委還有我們大院的職權，謝謝。

主席：請臺南縣政府蘇煥智前縣長發言。

蘇煥智前縣長：主席、各位委員。這一次農田水利會的改制，雖然稱為「改制」，可是在我作為一個法律人來看，它不是改制，而是「沒收」，所以我今天就以這個題目來看。為什麼我說它不是改制呢？因為農田水利會是法人，這個法人可以透過法律就讓他消失嗎？農田水利會是一個先於法律存在且已有兩三百年歷史的一個事實，它是一個先於法律存在，並不是法律訂了他才產生，法律只是配合它實際的需求彌補純粹民間經營的不足，所以賦予它公權力的幫助，因此所謂的公法人只是來協助民間這個水利灌溉事業的完成，所以基本上它有一個先於法律存在的既成事實，因此這不是「改制」而是「沒收」！所以這麼做等於是廢掉全國 17 個農田水利會法人的資格，是剝奪全國 150 萬水利會會員的選擇權，還有管理農田水利會水權最終的決定權，同時它也是沒收全國水利會已經登記的 2,997 公頃，還有尚未登記的有一萬兩千多公頃的土地，只透過兩部法律全部把原來屬於私人的財產全部沒收，所以這才是這個問題的本質。

下一張圖片是農田水利處的林國華科長他在 106 年在農委會一個專刊裡面所寫的文章，這裡面說明總共將近有 15,000 公頃的財產是屬於水利會的，下一張在說明整個臺灣農田水利會的歷史沿革。臺灣的農田水利會其實是保存著臺灣先民開拓史的非常重要的文化資產，那麼臺灣先民渡臺三百多年，這趟整個奮鬥史記載最完整的其實就是農田水利的灌溉，開拓到哪裡，農田水利的灌溉就到哪裡，所以整個臺灣農田水利會其實是保存各縣市各地方先民奮鬥開發的歷史，所以我要特別再強調一次，臺灣的水利會是先於我們的水利法、先於我們的農田水利通則而存在的一個事實，而且早在日據時代它就已經完全是一個法人化的既成事實，所以不是一部法律可以隨便消滅的既成法人，而認為是公法人就可以任意取消最標準作法就是馬英九時代把六都 121 個鄉鎮都取消掉，可是這樣做根本是錯誤的！日本大阪府要變成大阪都，維新黨橋下徹他們提出要把大阪市提升為大阪都，當時經過公民投票，結果大阪市不同意，橋下徹也因為這樣而下臺，這就告訴我們廢掉任何鄉鎮市也都要經過地方公民投票，所以沒有經過地方自治團體同意這樣一個由上而下的決策是完全違法的，那麼水利會跟這個地方自治團體不一樣的地方就是它先於法律而存在的事實，所以當時的先民大家出錢、出土地投資，這樣的事實在每一個

地方都曾發現，公圳是民間開拓的，此外還有曹公圳，每個地方有太多的故事，而這些只為單純的公法人就全部予以抹煞，實在是太霸道了！所以我們認為取消水利會一定要經過全體水利會的會員公民投票，17 個水利會就一定要經過 17 個水利會的公民投票。農田水利會組織通則第四十條規定延任案、改選案、停止選舉案，還有官派案，全部都是違憲的，這就是大法官釋字 499 號，指出國大代表自行延任案被宣告違憲。

另外那麼圖中這本農委會官方自己所寫的文書講得很清楚，這些財產是不能登記給國家的，這是農委會農田水利會林國華科長在 106 年為了替農委會做辯護所寫的文章，並且寫得這麼清楚，我剛剛有請他們特別印給各位看一看，所以我們認為這不是改制，然而農田水利法第二十三條直接把水利會的財產登記為國有，世間有這麼鴨霸的事情嗎？有這麼可惡的嗎？這是先民出資出錢的，卻就這樣登記給國家。所以我們認為不只是沒收的問題，還有水權問題，那麼我們最擔心的就是為了工業用水，為了台積電的用水，農民這些水權怎麼確保？特別是這次因為新冠肺炎大家看到各國都在搶糧食，並且禁止糧食出口，而我們竟然在全世界都在擔心糧食的時候，我們可以把農業當作隨便丟棄的祖傳東西嗎？工業有幾年的歷史？過去的太陽能、過去的 TFT-LCD，沒經過幾年就散掉了，所以農業是不能這樣一下子就把它摧毀，那麼另外剛剛提到過去的電信總局、郵政總局都是由官署變成國營公司再變成民營化，然而這次卻正好相反，把民營化的東西變成國家的官署，等於是開歷史的倒車，可以說全世界只有我們把一個民間經營的東西變成由國家公署來經營。最後，我們最為擔心的就是我們認為變成公署之後可能摧毀整個臺灣的農田水利會灌溉系統，這才是對整個臺灣農業最致命的傷害。謝謝。

主席：請黃委員世杰發言。

黃委員世杰：主席、各位學者專家、各位同仁。我想今天這個公聽會就是要來討論我們農田水利法草案，那剛才我聽到我們的學者專家，我相信農委會的想法也是這樣，竟然認為水利會的組織是所謂的依法來形成，所以甚至曲解釋字 518 號，說這是立法形成自由，我認為這是非常不尊重一個有百年以上歷史的組織跟農民的說法，剛剛簡報裡面提到，水利會可以被說成是一個公法人，什麼時候？民國 44 年。那民國 44 年之前的歷史是什麼樣？我們很清楚這些水利設施、農水路是從清代開墾以來農民跟所有開墾的先民，他們匯聚奠基聚集而成的，近代國家是在 1895 年日本政府來之後才出現，近代的法律也是在 1895 年日本政府來了之後才出現，日本殖民統治對於既存的權利、既存的土地非常尊重，他們做過完整的調查，為了經營的效率、為了避免過去因為搶水而械鬥的紛爭繼續存在，所以他用聚集的方式把這些過去的農水路跟這些人跟物的組合，把它統合成水利組合的形式，也花了五十幾年的時間，但是日本政府從來沒有把這些財產說成是國家的財產，也從來不曾說過這些水利組合是我們現在所說的公法人，所以 1945 年國民黨政府來到臺灣的時候，他一開始不知道這是什麼東西，所以在民國 44 年之前，他甚至還一度把這些水利組合當成是所謂的民間團體私法人在處理，後來為了解決收水租也就是會費以及徵收工程收益費的問題，才修改水利法，賦予水利會一個公法人的地位，所以水利會本來就有公權力，如果不是為了讓水利會有公權力，為什麼要讓他成為公法人？而這樣並沒有去改變這些財產的性質，所以雖然釋字 518 號沒定調水利會是自治團體公法人，但是對於底層慣行

長久的尊重，他還是用民事法律關係來理解它，也讓部分的公法學者誤解，因為我們都是拿來主義，外國法怎麼講我們就覺得應該怎麼樣，這其實是不對的，事實上應該尊重百年水利會的歷史傳統，我在院會的時候曾要求農委會不要在臺北辦公聽會，所有的這些問題與農民用水及農民的財產相關，應該要下鄉來跟農民溝通，所以我完全支持剛才蘇煥智前縣長的說法，這樣的一個百年來的共同體，他的財產、他的體制要做變更必須要直接去跟農民溝通，必須要到各水利會去開會員大會，不然的話，這個真的就是沒收，怎麼可以用一條法律就處理這麼重大的問題？還有未來的組織法到現在都還看不到影子，我們怎麼知道將來是升格還是降格？現在的水利會人員將來有決策權嗎？以後這些分署長從哪裡來？有水利的經驗嗎？算一算以後農田水利處還要變動成水利署，各分署要多少公務員？請問訓練在哪裡？有經驗的人在哪裡？以後由外行人領導內行嗎？這些問題必須要解決才能夠通過這個法律，不然的話一定會是一場災難，所以我希望農委會要負起責任把這些施行前置作業做好，以上，謝謝。

主席：請宜蘭農田水利會許南山會長發言。

許南山會長：主席、各位委員。我首先介紹一下因為我本身並不是從水利系統出來的，我本來是在地方政府單位擔任三十多年的公務人員，曾經歷任過宜蘭縣的農業局長、建設局長，在我退休 14 年後，我曾參與水利會的會長選舉，在我擔任水利會會長之後，大概在 101 年全國的農田水利會聯合會，我曾經提案水利會應該改制為公務機構，因為整個水利會要執行關係到國人健康的水質管理等方面的業務，可是我們並沒有實質的公權力，雖然是公法人，但是農田水利會還是被當作一般的人民團體，這是一個很大的致命傷。

其次，我發現我們的預算不夠，中央的補助沒有辦法滿足我們個別會的需求，雖然有根據農地重劃條例第三十七條給我們一些農水路，其實農水路用地是登記為農田水利會所有，實際上維管完全都要靠我們水利會，所以我們每年都有虧錢。我發現如果水利會不改制的话，第一，水利會的作用沒有辦法達到國家的要求、滿足農民的需求，而且會影響水利會人事的安定，會產生諸如此類的問題。既然水利會的會費是由國家來補助，工程建設費用也是由國家來補助，那等於整個就承繼了公務機關這樣的形式，所以我當時就在一個全國的會議裡面提案，後來也通過了，這個案子就送到農委會。第二，在 107 年 1 月修正農田水利會組織通則第四十條，本來我們的任期是在 107 年 5 月 30 日屆滿，農委會延長 2 年 4 個月，目的就是為了改制，那我們同意延長，我個人自始至終都贊成改制。最主要就是因為我認為改制最能夠將國家的政策擴及到農民實際上的收益。我也認為這整個草案將來在職位對應上如果沒有做很大的變動，比如說會長變成分署長或會務委員改為諮議委員等等，這些小組長都保存，這樣原來水利會的功能不會受到影響，這就是我的看法。

再者，水利會執行業務往往都沒有裁罰權，大家可能認為沒有裁罰權沒什麼關係，但實際上要達到法律的效力就會有缺憾，如果有這個缺憾，就會造成我們國家的損失、農民的損失。對水質如果沒有嚴格加以監控，農作物受到污染，除了農民受害之外，國人的健康也會受害，所以我一直很在意這個部分。還有，關於土地這個部分，依土地法等相關法律解釋，我們的土地非屬公有土地，這些土地的來源是早期會員所捐贈的，大部分都是實施農地重劃，依農地重劃

第三十七條規定劃給我們水利會來管理，以水利會為管理單位。其實有人談到土地所有權的問題，我就想到如果是農路的話，那在農地重劃是劃歸給縣政府或鄉鎮公所，實際上，這些土地就是公有的概念，如果我們現在改制了，只是把形式跟實質合一的概念。另外，農田水利會雖然是公法人，可是並沒有賦予我們實際上的公權力，誠如立委所說的，這是依附在水利法，農田水利會關係到國人的健康，還要執行農田水利的相關業務，如果沒有正確的農田水利法作為我們的執行法、作用法，我想這個機構就等於是白設了！我個人是從公務的角度來看這個部分。

另外，我要在這裡向各位報告，以現在的時空背景來講，像我們宜蘭水利會根據推算大概再 7 年就要破產了，那我們的員工要何去何從？因為我們的財務會有很大的問題，所以我才提案要求改制為公務機關，就是基於這樣的考量。再來，如果法律有授權就可以對人民採取一定的措施，所以農田水利法通過了，我認為將來水利會就可以有法律做為依據，水利會肩負全國農田水利的維管工作，這樣才有真正的法律依據。此外，在水權部分，從種種方面來講，我們現在的情況都是屈就於地方政府單位，這樣會讓我們在執行業務時有很大的困擾，所以我還是支持改制，謝謝。

主席：請嘉南農田水利會謝耀慶會務委員發言。

謝耀慶會務委員：主席、各位委員。我是嘉南農田水利會的會務委員，對於政府要將水利會從公法人改為公務機關，我是抱持堅決反對的立場。政府為了改制提出很多說帖，也提出很多假議題，例如農委會對外宣傳臺灣有 60 萬公頃的可耕地，只有 31 萬公頃有灌區水利會在服務，有 37 萬公頃沒有受到灌溉用水的灌溉，如果改為公務機關，就會把這 37 公頃也列為有灌溉功能的灌區。可是農委會並沒有進行可行性的研究跟評估就講了這些話，我可以跟貴委員會報告，我敢跟他打賭，如果他真的把這 37 萬公頃沒有灌溉區域的地方列為灌區，跟 31 萬公頃一樣享有灌溉用水的話，我就把我祖宗留給我、我賴以維生的土地都輸給他；可是如果他做不到，他就要向全國老百姓道歉，跟大家說他是騙人的！我敢在國會殿堂公開這樣講，他明明就做不到的事情，竟然還敢亂講！要將水利會從公法人改為公務機關這也是一個騙局，因為公務機關跟公法人是有差別的，公務機關的土地、財產是屬於國有財產署，是屬於全民的；而公法人的財產是屬於農民的、是屬於會員的、是私有財產。政府依土地法的規定必須要辦理徵收，可以徵收農民的私有財產來變成公務機關，可是你沒有辦理徵收，只有設一個基金或是用委託的方式，可是設一個基金或用委託的方式來管理既不是國有、也不是民有，就避開了立法院的監督，也不像原來農田水利會一樣受到農民的監督，就變成一個黑暗的機關，變成分贓政治，真的是亂來嘛！這是政治的大笑話。為什麼要這樣？水利會是不是有得罪政府？為什麼政府要對外講一些不實的言論來傷害水利會呢？農民跟政府有仇嗎？你說每年花 60 億的經費來補助農田水利會，對農民都沒有再收會費了，所以水利會就要歸國家管理。請你要搞清楚，在民國 82 年政府因為看到農民耕作的收益很差，所以政府實施了一項德政，每年撥 20 億元來補貼鄉村型農田水利會的會費，另外用 40 億元來做水利建設工程，可是做水利建設工程不是只有農民受益，其實全民都有受益，為什麼明明是全民受益，卻要把這個負擔強加在農民身上呢？為什麼都把農民講

得很難聽呢？把農民變成你們的世仇，讓社會覺得農民是國家的包袱，真的是亂來嘛！

還有，許智傑委員說水利會本來是國家政府所有，後來改由水利會去管理，現在只是要回歸由政府管理，就是一種回歸，所以這是正常的。他到底有沒有搞清楚？他這樣講的依據是什麼？臺灣省是在民國 34 年光復，在還沒有光復之前是日本帝國主義的殖民地，那個時候日本人八田與一在嘉南地區設計規劃烏山頭水庫，從民國 9 年開始一直到民國 19 年才完成，然後嘉南水利會就已經實施制度化的輪灌方式，為什麼許委員說水利會在以前是政府的？你講這些話都沒有考據，你們有這種劣質的想法，如何為國家訂定良好的政策並將國家帶入坦途呢？水利會的財產既然是私有的，你要成立基金會或委託，請問委託人是誰？受託人是誰？監察人是誰？都沒有啊！你把水利會改制了，變成政府管不到、農民管不到，這樣不對嘛！有學者說國家可以調配水資源，我跟各位報告，所謂水資源是天然的水資源，天然水資源有地面水還有地下水兩種，農民為了耕作灌溉需要向政府申請，經政府同意許可才可以鑿井抽取地下水，才能築水壩、建設水庫來引水灌溉農作物。這是經過政府許可、由農民出資來建設的水資源，已經不是天然水資源，而是變成有經濟性的水資源，所以是經濟財產，經濟財產是歸投資者所有，為什麼你們要硬搶呢？這些都是老百姓辛辛苦苦累積建設的，你把水利會的名稱拿掉了，所有的財產都是以登記制為主，所有的使用權也以登記制為主，嘉南農田水利會不復存在，它對水的主張也不存在了，就好像滿清政府被孫中山革命掉之後滿清政府就不復存在一樣，謝謝。

主席：請宜蘭農田水利會胡燦堂會務委員發言。

胡燦堂會務委員：主席、各位委員。有一些前輩在討論要不要改制，我自己覺得有錢的水利會不想改制，可是沒錢的水利會不改制也不行，真的是不行。像我們宜蘭農田水利會是在很貧困的地方，沒有經費來源，也沒有什麼出租，收益比較少，我們每年都在虧，如果政府沒有補助我們的話，那我們要怎麼辦？所以我們的想法就是一定要改制。還有對於垃圾問題我們都沒有辦法處理，我們一年要花好多錢來清理垃圾，大家都把垃圾丟在河川裡面，所以我希望要改制。至於農民要怎麼發聲，我建議還是像以前一樣要有一個管道，農民有什麼心聲，小組長可以隨時報告給農田水利會，分署也要設分署長，分署長就是從委員選出來的，這樣一層一層的，還是要讓農民有機會表達意見。譬如說我們那裡有時候會發生海水倒灌，一定要趕快解決，農民的稻田都被淹了，所以要趕快想辦法。一個農田水利會如果沒有錢要怎麼運作？像瑠公水利會比較有錢，當然就好處理，可是像我們這些沒錢的水利會，我們會長剛剛也說我們再過 7 年就要破產了，一定也有一些水利會跟我們一樣，可是比較有錢的水利會當然就比較不會有困擾。所以我建議應該要從公法人改制為公務機關，這樣會比較好。至於要怎麼改比較好，我們也不清楚，就是由政府通過一個好的法律，這樣就可以了，我是提出這樣的建議，謝謝。

主席：請中華經濟與金融協會曾志超副秘書長發言。

曾志超副秘書長：主席、各位委員。關於這個議題，我已經寫了很多的文章，現在就是再整理一下，在剛才有人講過的部分，我就不再重複講了。現在我們來看第一個問題，如果改制的話，是不是真的能夠提升水利管理的制度？我們先看一下這個草案的立法宗旨，在第一條裡面有規定得很清楚：「為促進農田水利事業發展，健全農田水利設施之興建、維護及管理」，這個規

定的意思就是說這一次改制能將管理做得更好，也就是說現在的管理制度本身存在一些問題。剛才已經有很多前輩提到，農田水利這個制度已經實施大概兩、三百年了，而且在清朝就已經開始實施了，這個制度符合全世界現今的主流思潮，就是一種讓農民參與灌溉管理的趨勢，我們在這方面已經有非常好的制度，而且在自我調配方面也是朝有效率的方向走。

我們再來看在過去整個人事制度是怎麼運作的，我們過去在農田水利會組織通則立法的時候，在一開始是採會長由會員代表大會投票產生的選舉制，只有在 1993 年到 2001 年之間，會長及會務委員是由政府遴派。之後在民進黨第一次執政的時候，在 2001 年就已經通過這個制度，就是再改回來，會長是由會員直接投票產生的，所以長期以來農民自治的這個原則已經運行很久了。而且在 1993 年要改制的時候，民進黨也有很多的批評，才過了 20 年，基本環境並沒有改變，我不曉得他們為什麼在執政之後又一改當年的想法而要把水利會改制為公務機關。現在如果是這樣子做的話，我們可以去思考是不是真的比較好，我們現在很擔心的是會不會變成一個政治酬庸的工具，尤其現在我們可以看到水利會跟地方選舉是非常有關係的，如果是這樣的話，250 萬實習生的問題會不會再重新發生？最重要的是這樣的話，對水權調配會產生很大的問題，嚴重影響臺灣的農業發展。

再來是關於水利會的財產歸屬，前面已經講很多了，我就不再重複，主要就是直接收歸國有的話，是侵犯憲法財產權的保障。還有過去幾個憲法的大法官解釋，這個我也不再重複。基本上來講，這是屬於私權性質的慣行制度，那我們是不是可以這樣子任意去侵害他的權利，這個可能是有問題的。另外談到人員的部分，因為現在改制之後就會產生雙軌制，也就是原來的這些人員是適用農田水利會過去的一些規定，那新的話可能就要透過公務員考試，現在的問題在於有關農田水利的一些調配，他必須有相當的知識跟經驗，那該如何透過公務員考試達到這樣的效果，對此我其實是很存疑的。更重要的是，剛才也有專家學者提到，最近發生的氣候變遷問題越來越嚴重，在水越來越少的情況下，水源就會發生短缺的問題，對於民生及工業用水到底要怎麼調配，我們很難期待公務機關，比如剛才提到可能在經濟用水或其他工業用水更需要的時候，會不會就犧牲農業用水的部分。再來是原來水利會員工的權益該如何維護，這些可能都會是問題。

剛才有學者主張因為政府補助農田水利會，所以要把它改制成公務機關，其實這種論調是有問題的，也就是說，今天政府補助農田水利會，背後所代表的是支持農業發展，不能因為政府補助或者特定的農田水利會財務困難，就必須透過改制的方式把它改成公務機關。改制成公務機關，只是讓它的財務能夠改善，但是農田水利會本來的運作會不會更好，這是一個很大的問題。因此，我個人的建議是這樣，我們可以看到很多學者提到這樣的制度調整涉及違憲的問題，所以我個人認為在釋憲前不應該做任何調整，我們應該透過大法官的解釋來確認這個是在沒有違憲之虞的情況下，我們再進行下一波的制度改革，謝謝。

主席：請屏東農田水利會黃信茗會長發言。

黃信茗會長：主席、各位委員。我是從南部來的，我住在屏東，對於農田水利會改為政府機關，我是持贊成的立場。剛剛宜蘭水利會的許會長有提到，他們再 7 年就會破產，我在這個地方要

告訴各位，屏東水利會如果政府沒有補助的話，明年就倒了，因為我們的預算 70%全部是由政府補助，所以在沒有辦法開源的情況之下，其實我們屏東水利會真的很難經營，不像有些水利會因為是在市區或是在北部，所以財源很充足。屏東水利會就是先天不足，後天又失調的情況之下，所以我們是贊成改制。

我大概舉兩個例子，像民間團體的祭祀公業，我想大家對祭祀公業都很瞭解，在土地財產沒有辦法分配的情況之下，到最後就會成立一個所謂的祭祀公業，由一個祭祀公業的管理人統一起來管理資產的部分，我想這個也不是政府的機構，這個是民間的機構。第二點，我想大家都知道一到選舉的時候，我們會發所謂的選舉通知單，選舉通知單不是政府單位在發，到最後是各村里的鄰長在發，鄰長本身也不是公務人員，但他是受里長跟鄉長的付託來辦這樣的工作。其實水利會到最後也會走向這樣的環境，也就是說，如果真正改為公務機關之後，那麼我們的小組長、我們的班長，其實可以由我們的水利會來聘任，然後來做這樣的工作。有一些工作其實不是因為政府改成公務機關之後的變革，而是因為人的態度，人的態度會決定高度，這是水利會的一個傳統。

有關農田水利會改制為公務機關，農委會定義所謂農田水利法的部分，我想在訂法之前，我們會討論到所謂的設置農田水利事業作業基金，以它的內容來講，目前是農田水利會組織通則，這樣的一個規範我覺得也不盡理想，至於農委會定義所謂農田水利法的部分，我覺得是一個可行的法案，對於這個部分，我大概分三點來做敘述。第一點，全國農田水利會總共有 17 個，目前財困的水利會有 6 個，也包括屏東。有的是在都會區內，屬於都市型的水利會，有的是在鄉村，屬於鄉村型的水利會，原作為灌溉用的水利用地，如果是在都市型水利會的話，其實會有很多土地都變為很有價值的土地，所以它的一坪土地可以買屏東地區的一甲土地，一坪就可以買屏東的一甲土地，因此差異性相當大。如果是鄉村型的水利會，其實它已經變成財務困難的水利會，沒辦法經營也沒有財源，如果這樣的話，財困的水利會難以經營，就必須依賴政府的補助，像屏東水利會有 70%必須靠政府的補助，如果水利會改為政府單位，並設置農田水利事業作業基金統籌來管理土地資產跟政府撥補的經費，這樣的作法是取之於農民，用之於農民，除了可以解決鄉村型財困水利會的困境以外，也可以達到農田水利會改制的目標跟目的。

第二點，我國是以農立國，早期以農業為主，到今天農業耕種的土地因為時代的更迭，許多已變更為都市計畫內的土地，水利用地的現值也飆漲，先人辛苦建立的基業留到現在已經變成龐大的資產，這樣的資產其實也應該屬於漲價歸公的範疇裡面，這個部分如能全數專款專用，並用在農田水利事業作業基金上的話，就可以化解政府改制後，人家認為沒收人民財產的疑慮。

第三點，農田水利會現有的職員都是由全國性農田水利會聯合會統一辦理聯合職員的招考，這個部分也經過農委會主管機關的核備，考上的職員其實具有相當的專業程度，認真努力服務於農田水利會，大家也都有目共睹，目前是由農田水利會人事管理規則來訂定管理跟保障，以後水利會如果改為政府單位，農委會也一再保證我們的工作權一定會受到保障，也會頒布農田水利會人事管理辦法來確實職員的升遷管道，以化解對改制的疑慮。我想站在我們的立場，我

們是主張水利會改為政府單位，謝謝。

主席：請苗栗縣議會黃芳椿議員發言。

黃芳椿議員：主席、各位委員。我也準備了很多資料，我想我就不唸這些資料了，我以身為一個民意代表的立場來看這件事情，我曾經當過 3 屆鄉長，在當鄉長之前，我一直沒跟水利會接觸過，我家裡以前也沒有耕過田，家裡沒有田可以耕作，不曉得種田的辛苦，鄉長卸任之後，我當了 1 屆苗栗農田水利會的水利委員，擔任水利委員之後，我才瞭解到農民的辛苦，尤其是圳路尾端農民的辛苦，我以前的想法是當縣長到處去看一看，同時插秧，也許水尾的人的收成比誰都好，我想哪裡有差別？有些人跟我講他的水尾沒有水了、後面的水都斷了、後面都沒有水了，當時我都沒有感覺，擔任委員以後，我才感覺到他們的辛苦，我曾經去看過，明明水就在前面，但是後端的農民就享受不到，所以圳路以及農田的管理，農田水利會對所有灌溉的農民相當的重要。

關於這次改組，我的看法是持反對的立場，因為公部門的公務人員執行的態度跟法人執行的態度是不一樣的，我接觸的農田水利會職員大部分都很棒，我覺得比我們公部門考試進來的公務人員還要優秀，在需要的時候，雖然他沒有公權力可以執行、沒有罰則，但是他們透過溝通協調，就是因為他們沒有包袱，所以在執行用水人糾紛的時候，他們比較能夠靈活運用，所以我認為現行制度已經相當的不錯，不應該再來改制，而對於改制，我看不出將來對我們全國農民有更好、更完善的一個用水的保障。所以在這邊，我跟大家報告，我會把書面資料交給相關人員，我在這邊報告，我是持反對立場，以民意代表的立場來說，我是反對的，謝謝。

主席：謝謝黃議員。

請屏東農田水利會黃建旺前總幹事發言。

黃建旺前總幹事：主席、各位委員。各位先進大家好，我是屏東農田水利會退休的總幹事，水利會是我進社會以後的第一份工作，也是最後一個工作，我一生在水利會 40 年，所以我是水利人，在這 40 年我看見了水利會業務經營以及服務農民的酸甜苦辣，尤其屏東水利會是財困的水利會，又是人民團體，沒有公權力，在各種業務上處處受到公務機關的卡關，在執行上非常的辛苦，現在農委會願意將水利會改制，將服務農民這個重擔一肩扛起來，我為還在水利會工作的一些後輩們感到高興。

前面有十幾位先進已經發表了許多的高見，我以一位實際執行水利會業務的人員立場，我再提出幾點實際碰到的問題來作參考，剛剛提出來的，我不再重複了，有以下幾點，第一，農田水利會以秉承政府推行農田水利事業為宗旨，是一個公法人，但是農田水利會管理龐大土地資產，所繳納的地價稅卻不適用公有土地千分之十的基本稅率，造成水利會營運成本的增加，入不敷出，事後資產管理設置農田水利事業作業基金，除了承受水利會資產及收益外，明定政府持續編列預算來補助，穩定水利事業的財務，原來的水利會資產收益處分不受國有財產法的限制，資產移轉免收稅金，這樣能夠減輕財困水利會營運的困難。

第二，農田水利會有許多廢除不用的水利用地，未來要辦理廢圳路時，農委會是水利主管機關，以前水利會在地方法上，一條圳路要報廢，需要經過鄉鎮公所同意、需要縣政府同意，但是

鄉鎮公所、縣政府都說這條水路有排水功用，不同意報廢，所以水利會在執行上非常的困難。如果改為公務機關以後，農委會是直屬主管機關，可以快速解決無灌溉功能的水利用地，並且可以直接明定罰則，賦予灌溉管理需求的公權力，有很多妨礙水利會運作的案件，但是水利會因為沒有公權力可以開罰，沒有辦法去處理，如果新的辦法改制成公務機關以後，賦予灌溉管理需求的公權力，那麼這和水利法、水污染防治法等等案件可以很明確的分工，讓水利會能夠順暢執行妨礙水利會的案件。

第三，我們全國宜農的農地有 91 萬公頃，但是只有 37 萬公頃納入水利會灌溉區域來服務，這 37 萬公頃，農委會有編預算來幫他們繳納會費，但是另外的 54 萬公頃呢？他們都沒有享受到這個福利，所以另外這 54 萬公頃需要農委會來趕快來研究，把他們納入水利會灌溉區，這是刻不容緩的事情，改制後由政府統籌通盤檢討農業發展的策略，還有現階段相形重要的水資源要如何妥善運用在灌溉用水，這是農田水利會改制後必須要重視的一個議題，以上。謝謝。

主席：請嘉南農田水利會顏東義常務委員發言。

顏東義常務委員：主席、各位委員。今天很榮幸來到立法院發表，針對剛才所言所聽，我的看法是我們並不反對改革，我們反對的是沒收水利會應該要傾聽農民的心聲，剛才包括宜蘭會跟屏東會兩個會，因為他自有財產的問題，農委會對於會費補助從二十幾年前的費用到現在一直沒有增加，所以他們產生經營問題，而這個經營問題是他們各會的問題，因此，他們一直秉持想要贊成的意見。我想請教兩個會，你有沒有聽基層會員的心聲？他們到底是贊成還是反對，我希望兩個會的會長回去徵詢一下，依照體制來說，如果我們自治團體會員大家同意解散就可以解散了，但是我們還要做很多政府的工作，就是水利會一直在做的事情，所以，我只有作以下幾項建議，第一個，目前水利會營運效率跟效益並不以亞於同等級的行政機構，這是社會上普遍的看法，依照我們 10 年前的灌排會議，剛才學者所談的就是灌溉會議裡面，農民參與灌溉制度的運謀方式，這是世界上水利的一種趨向，而我們現在的政府為什麼要收回來？由農民自主、由農民來管理是最好的制度，這個在亞太會議、灌排會議已經印證過了。

第二個，水利會是屬於整體會員，不是單一個人的，是由全體會員來組成的，所以才有會長，會長只是一個經理而已，員工只是一個從業人員，應該要尊重會員的想法及會員的權利，這個才是最重要的。以嘉南目前所面臨的問題，我跟各位報告一下，因為早期烏山頭水庫都是由當地的農民出資將近一半以上，日本政府才出資大概四分之一而已，但是到最後日本政府還是回歸到農民制度，這個精神及制度就是為了服務農民。

再者，以曾文水庫開闢水源的問題，開闢水源是政府應該要去做的工作，以曾文水庫來說，農田水利會會員總投資額達 58.3%，因為當初跟日本借款，每年利息達到 10% 以上，當時還有 12 億沒有還，所以要求政府償還，農民分擔，而向農民徵收曾文水庫灌溉費用，結果為體恤當初的農民狀況收入不好，所以由他代繳，但是代繳還有用途的，因為當初曾文水庫水利分配水權 9 億 6,000 萬噸，為了抵繳，我們損失了 6,000 萬噸，這是農民的財產損失，但是為了配合政府，大家沒有再追究，像自來水公司當初也沒有投資，但結果它分配了 1 億多的水源，工業用水 2,700 萬噸，所以水源是農民投資而來的，不是政府投資而來的，我希望農委會要將水權的保

障整理好，為什麼呢？因為現在牽涉水權問題，像臺南缺水的地方，有一句俗語「三年一閏，好歹照輪」，為什麼？我們當初的制度就是三年輪灌，如果水利會真的足夠水的話，全部供給我們的會員使用，為什麼要配合這個制度把水資源利用到最大？而不是說將水利會的資源移撥或是來轉給沒有付過水利會費、工程灌溉費的這種人來增加水源，為了要保障農民主要的權利，所以水權問題希望農委會再三思一下。

民國 64 年到 71 年改制的時候，當初經濟委員會有幾個結論，我跟各位報告，經濟委員會對於改制這個問題有經過討論，第一個問題是它違憲，因為人民的財產權沒有辦法符合憲法。第二個是我們的制度問題，所以它最後改作農田水利會改進方案，民國 82 年改為遴派，但是當時立法院的陳定南委員曾經主張這個應該要選舉，包括蘇煥智委員也都力挺回歸農民自治精神，所以又恢復了直選，以前可以直選，現在就不能直選，60 年代就有民主，107 年改制不就是違反了民主精神嗎？其實在公務機關來說公務機關是萬能的，我們說的一個企業經營應該是出資的股東、董監事及各級職員，農田水利會的股東是會員，董監事是會員代表，水利會職員跟會長只是作業人員，因此，我們要問問看農民對於改制是否贊成，我希望農委會要下鄉傾聽農民的心聲。

在這次改制，包括水權、財產權、員工的工作權、小組長的制度，因為你改的制度裡面，包括從業人員也不適用勞基法，到底適用什麼法？現在的員工又不是公務人員，像水利會的掌水工，農田水利會有 1,300 多個掌水工到現在沒有納入勞基法，這是相當可議的事情，所以政府要改制，我希望應該要好好傾聽民意以後，尊重會員，然後再來從事這次改制。以上，謝謝各位。

主席：請陳委員椒華發言，時間 3 分鐘。

陳委員椒華：主席、各位學者專家、各位同仁。農田水利會長期以來對臺灣農田灌溉、農業的種植發展，包括這些農民對臺灣的貢獻是非常大，我過往關心的一些農地污染，以及像是日月光事件，我們看到很多灌排系統受到工業廢水的污染，工業廢水受污染之後，再去灌溉農地，導致很多農地也發生嚴重污染的情形，所以這個問題是長久以來存在，而且是越來越嚴重，就像現在有很多的廢棄物，甚至違法丟棄在農地上面。針對這個問題，我希望政府能夠有效地去做好檢討及管理，農田水利會改制是不是讓政府有公權力讓水權為公共財能夠由國家來分配？為什麼這個問題也是非常的重要，因為我們知道現在很多水權雖然是農田水利會所有，但是在枯水期還是要被分配給工業使用，我們也不知道賣水之後的所得到哪裡去了，這些資訊也都沒有公開。所以如何讓農地、灌溉排水的水質能夠受到有效的管理，讓農地污染的情形能夠減少，政府的公權力能夠有效地去發揮管理，我覺得很重要。

基本上，政府現在是完全執政，我希望政府能夠好好的檢討這個問題，目前農田水利會的財產有哪些是由當年出錢的農民協助整個農田灌溉系統的建立，政府該補貼多少給他們，改制後所有人都能夠享有一樣的福利，這些都需要政府好好的來做，這樣才可以得到更多人的支持，以上。

主席：請白冷圳協會徐炳乾理事長發言。

徐炳乾理事長：主席、各位委員。其實剛才很多人談到水利會的財產，坦白講，水利會的財產應該是日本人沒有沒收而已，從中華民國到臺灣，哪一個時代沒有沒收會員的財產？以前是納股制，後來變成會員制，很多人是沒有出錢的，只要他有灌溉就能成為會員了，所以過去財產糾葛不清的問題，我們希望這次的立法主要目的是，農田水利法以後要怎麼管理比較重要，不要再去談以前的財產問題，好不好？謝謝。

我是臺中市白冷圳協會的理事長，921 之後為了白冷圳的灌溉，整個灌溉面積是三千多公頃，但是目前有水溝能灌溉的面積只有七百多公頃，為了要擴大管路灌溉的工程，但卡在水權是臺中農田水利會的，所以所有山坡地的灌溉產生了水權被卡住的問題。如果要增加新的會員又需經過原來會員的二分之一通過，臺中農田水利會有這麼多會員，為了這件事情的同意或不同意需要會員來投票，要如何來舉辦？這是不可能的事情。因為臺灣現在的灌溉水利事業，坦白講，只靠水利會來經營是不可能的，為了臺灣農業的正常發展，我們希望水利會要改為由國家統一來管理，因為每一個水利會有錢的、沒錢的差太多了，要怎麼整合是很重要的。

尤其都市型的水利會大部分都是靠都市土地重劃，賣了很多錢，所以這個水利會才會這麼有錢，坦白講，一樣是水利會，不管是鄉村型或都市型，都市型的水利會賣了這些土地，漲價歸公也是合理的。但是鄉村的水圳也沒有人要買，要賣也賣不了多少錢，沒有漲價的空間，所以我認為應該全國重組，從臺灣有灌溉水利事業以來，已經重組了好幾次，包括日本時代到國民政府來臺，我們已經重組好幾次。以臺中農田水利會來講，已經重組了 4 次或 5 次，所以為了國家農業的發展，水利灌溉是非常重要的一環，依據國家的需要，水利會重組是應當的，不要以每一個水利會的財產糾葛不清來阻止國家農業水利灌溉的事業，這是我在這邊的要求。

我個人沒有水利會的包袱，我是以一個純粹的農民代表來看待這次水利會要改制為公務機關，由國家來統一管理水利事業，我認為鄉村可以發展一個水利事業的文化，公部門可以結合來發展農村休閒旅遊、文化旅遊。再來最重要的就是這次改革，我們希望政府要照顧到原來這些水利會的員工，不要剝奪他們的工作權，這是最重要的。立法目的在於保障所有人民的生活，並不是為了哪一個單位還是為了哪一個人來立法，立法是因為全民的需要，為了照顧、為了統治整個國家才需要立法，立法的目的是要照顧大家，謝謝。

主席：請臺灣農民聯盟胡譽鐘副主席發言。

胡譽鐘副主席：主席、各位委員。我是民國 76 年第一次全國農民運動的發起人，以前名字是胡壽鐘，現在改名為胡譽鐘。民國 76 年農民權益促進會提出宣言的時候，有一條就是主張整頓水利會組織，加強農地灌溉排水設施，以保障農民獲得充分灌溉水源的權利，已經三十幾年了，但是我們的農田水利會，剛才各位專家大家的報告裡面提到還有很多農民不是會員，也有很多農地沒有水可以灌溉，所以在這裡我贊成農田水利會改制。

水資源是公共財，剛剛有人講到哪些地，哪些地很多都是一些前輩捐出來的，而且集水區、水庫及攔水堰大部分都是政府出資的，既然是政府出資，為什麼這些公共財不能由大家共享？為何不能由政府來管理？在場也有幾位在民國七十幾年的時候也是贊成農田水利會改制，但是到現在有些是反對的，我不曉得你們反對的理由是什麼，以前講的和現在講的，並不能因為是民進黨執政就改變以前的想法。

在農民方面，剛剛有人提到是不是要由會員來投票、會員來瞭解，我想臺灣農民不在這個體制內的應該占大部分，那如何請他們來開會呢？農田水利會只會召開他們會員的會議，其他大部分的農田，剛才水利會常務委員也報告，很多農田沒有辦法灌溉，所以如果改制為政府機關之後，是不是由公權力來統籌分配水資源，讓各個農民都可以運用到水，而不是只有會員可以運用到。

三十幾年來我們一直主張水利會的改制，但是我們更希望的，民國 76 年在余玉賢主委時期，我們就一直希望農委會能夠改制為農業部，由農業部來統籌水資源，可以和經濟部水利署等機關協調，這是我們三十幾年來的希望。勞委會早就改成勞動部了，為什麼農委會仍是農委會，是不是政府看不起農民？還有這些立委，以前贊成改農業部的，為什麼現在都不提案了？所以今天我的報告就是希望各位不要去爭各個農田水利會怎麼樣，我們應該來討論農委會如何改制成農業部比較重要。一個部和部之間在談論水資源的分配，大家比較能夠接受，而且能夠為農民爭取更多的權利。

我也希望各個農田水利會大家放棄歧見，不要一直講說我現在是既得利益者或怎麼樣，應該以農民的想法來做考量，不要因為改制以後會長的職位就沒有了而反對。一個會長只不過是一個虛名而已，不久以後就是沒有了，但是你如果能夠為農民著想，以後大家都會感謝你，這才是流芳萬世。所以政府要改制農田水利會，我完全贊成，尤其在改制以後，現有水利會的很多臨時員工，也希望政府能夠把他們好好的安排，不要一下子把他們全部丟掉，或者是以公務法或以什麼法來限制他們，應該考慮他們未來的生活，尤其一些比較辛苦的取水人員，應該替那些人員考慮一下。謝謝各位，希望各位放棄成見，共同來為農民努力，也希望我們從民國 76 年到現在的農民宣言裡面的第九條可以確實獲得改制後的利益。謝謝各位。

主席：這一次的公聽會邀請了 20 個人來表達意見，原來以為會有多一點委員來發言，但是除了已經發言的 3 位之外，林委員文瑞全程傾聽，先傾聽然後再表達意見。你現在要不要講？還是沒有？OK。

另外，有 5 個旁聽者，原來是旁聽者，如果你們有意見要表達，我就讓你們也發言，因為我們還有一點時間。

第一個請桃園農田水利會黃金春會長發言。其他想要發言的來賓請告知主席台，我就安排你們發言。

黃金春會長：主席、各位委員。在座可說是關心全國農民的專家學者，因為今天的議程有關於水利會改制，也關係到全國水利會會員農民朋友權益的水利法草案的審議。我是黃金春，現任的桃園農田水利會會長，我從民國 66 年就當大農業鄉的鄉長以及農會的理事長，也當過縣政府的農業局長，現在是水利會長，所以對所有農業的一些組織，像農會的組合以及水利會，尤其水利會，我主持桃園農田水利會已將近 10 年，對水利會的沿革以及它的業務非常的了解，非常的清楚。政府要把自治公法人的水利會改成公務機關，美其名是升格，提升務農的服務品質，提升農業的發展，但政府為了改制所提出的農水法草案中，就我看來一半以上不清不楚，唯獨概括承受資產以及剝奪會員農民自治權最為明確清晰，只有這兩件最為明確清晰。他根本沒有想到所有會員農民朋友的權益，他只有重視這兩點，所以我看我們政府是走向獨裁集權的回頭路

。

對於水利會 150 萬的會員農民朋友以及員工的權益，在此我不分黨派，我是以這麼大政策的改變是不是錯誤的，在此我要提出 8 點事實理由來供立法委員在這次審查法案時參考。也請立法委員諸公必須慎重，不要留下不可收拾的歷史遺憾，把整個水利會，農民百年的累積一夕之間消滅。我看在水利法草案中，小英政府甘冒違憲、違法，強勢的要改制，這兩年多來讓全國農民恐慌、憂心、不安，所以在這兩年多來，身為民進黨黨員，我也因為水利會的改制，我真的沒有過一天好日子，也是跟所有的農民一樣恐慌、憂心、不安。但是我已經體認出為什麼我們政府一定要強勢來改制，它這個點在哪裡我已經領悟出來了，就跟中共政府一樣，它一直認為臺灣是中共的一個省，這就是他們的主觀意識所造成的。我做了一個很簡單的表，也很清楚，我做這個表格主要是讓各位思考其中的道理，當然我是站在反對改制的立場，剛才我也講了，我不分黨派，我提出八點，期使能夠作為立委諸公審查法案的參考。

第一點，水利會在臺灣的歷史比中華民國臺灣更久，日本人設置水圳等水利設施時，他們很清楚知道用地來源是農民的，所有的發展成為公法人的管理形式，所以產權屬於灌區的農民，但賦予水權與水資源開發的權利，以及維護農水路的責任，直到蔣經國與李登輝的執政時期，均不敢輕易改為政府機關，原因就是產權權利。

第二點，水利會的財產屬於灌區的農民，不屬於政府，公法人的特色就是自我管理，自給自足，所以水利會的經費是來自徵收水費，而非政府，水利會職員的薪水來自水利會，不是政府編列。我以桃園水利會為例，民國 59 年，新海水利會，也就是在新北市的新海水利會，出現財務困難，由桃園農田水利會合併，如果是政府機關，為何水利會的會員要自救，而不是由政府來處理新海的財務危機？

另外是剝削會員選舉權，大開民主倒車。臺灣是一直主張主權在民的國家，以選票選出自己的總統，捍衛自己的人民，水利會是自治公法人，為什麼不能由會員直選選出自己的會長？以捍衛自己的權利，落實民主。把一個有手有腳的自治公法人斷手斷腳，這就是民主嗎？

再者，誰才是少數的既得利益者？農委會主委說：改制造成少數既得利益者，損害也沒辦法。我要請問：誰是少數的既得利益者？農民 600 億元財產的損害，叫做沒辦法嗎？民選產生的會長、會務委員是少數的既得利益者嗎？主委的官位難道不是民主選舉民進黨執政下的少數既得利益者嗎？不然他的官位哪裡來？如果財政不均原罪，那臺北市和雲林縣的財政天差地遠，何不統一由中央統籌平均分配，何必設六都呢？

代農民繳費的德政淪為以客為主，農委會只因代會員繳納會費，變成主管機關，26 年前代繳的金額迄今未調整，造成各水利會苦撐、經營困難。向水利局購買用水，1 噸要 3.3 塊，農委會代繳會費，1 噸只有 3 毛，十分之一而已，造成其他水利會運作財務困難，這不是說什麼城市有錢而鄉下怎麼樣，如果是照 26 年來的調整，我敢保證 17 個水利會運作順利，也不必靠你。

最後，我要講的是主管機關督導不善，應該議處。如果要水利會永續經營，水利會就不該隸屬農委會，而應回歸經濟部水利署，農委會的業務屬性與水利會大相逕庭，根本不一樣，除了代繳會費，其他都沒有相關，讓相關業務的機關統一來督導，農委會只會叫農民休耕而已，只要權力、不要責任。

至於我剛才聽到水質維護方面，這是假議題，因為灌溉水質的污染是工業用水，中央有環保署的公權力介入，地方有環保局介入，中央跟地方所督導的廢水排放標準不符灌溉，這個應該不是賦予水利會公權力就能解決的，應該是中央單位要負起水質監督的責任。

作以上報告，謝謝。

主席：請桃園市養殖漁業發展協會胡榕展理事長發言。我們最後再請農委會綜合說明。

胡榕展理事長：主席、各位委員。我是桃園市的養殖漁民，通常我們養殖漁民大多也是水利會的會員，我今天代表桃園市養殖漁業發展協會來陳述埤塘養殖狀況的訴求。

桃園以「千塘之鄉」聞名，埤塘的養殖漁業文化從新竹開墾埤塘就已經開始，至今已有上百年歷史，也發展出完整的產業鏈，從養殖戶網供、運銷商、設備、飼料廠、釣魚池到市場，及聞名的石門活魚觀光產業，關聯了成千上萬的基層生計與民生經濟，除了供應國內的水產，更可以外銷國際，臺灣鯛是滿有名的，奠定我國糧食安全的基礎。對於農田水利法會不會改制，我們漁民影響力是有限的，如果這次改制通過的話，它的影響重大，改制後歸農委會管，修法的目的也是希望生產糧食的農漁民有更好的環境，所以我站在埤塘養殖漁民的立場，我有三點訴求跟各位報告。

第一點，未來埤塘養殖戶如何繼續與水利會簽約以及合作？請農委會一定要下鄉了解埤塘養殖如何運作，因為它的運作方式滿複雜的，不管是開公聽會或是座談會都可以，不要閉門造車。另外，每年生產區域都會召開漁業座談會，我希望漁業署每年都能安排在桃園舉辦。

第二點是水利小組長的職務，有魚必須有水，這是大家都知道的，所以他們和我們也有相關，因為他們是為第一線農民服務的人。他們為第一線的農民調配水源，我希望這部分繼續由農民選出，因為分配水源一直以來都是農民們互相妥協，每個人都不是很滿意，但是還可以接受，所以要有一定的公信力與協調能力，這不是只聽從長官命令的公務員能勝任的。

第三點，改制後，我們不希望政府拿到農民的埤塘土地以後，又以國有地的名義強制在埤塘上種電，如現在種電的 8-20 埤塘，除了影響生態以外，也讓養殖戶的損失很慘重，那裡現在已經淪為沒有經營漁業價值的埤塘，等於是廢了數十甲的良田，希望政府能站在農漁民的立場，以農漁民為優先考量，謝謝。

主席：請桃園市養殖漁業發展協會劉邦杰監事發言。

劉邦杰監事：主席、各位委員。人生很奇妙，早上我還在池塘裡泡水，現在在立法院發言，謹代表所有和我一起工作的人員，包括漁工、抓魚的網工，包括扶養我長大的父親和伯父，他們從事養殖行業已經超過 50 年。去年發生一件事情，政府一張公文就說我們是違法養殖，讓我十分震驚，原來我父親做了四、五十年的工作是違法的。

這件事情讓我無法接受，所以我就去深究，原來是因為水利法的關係，因此我才會參加養殖學會，了解這是什麼情況。國家機器運作非常的複雜，我只是一個普通、單純的農民、漁民，我們希望主管單位不要違反天道，讓我們能夠好好的經營這個事業，我想表達的就是這樣，謝謝。

主席：所有要發言的朋友們都已經發言完畢，聆聽這麼多內容之後，本席相信農委會一定有很重要的想法，我們順便邀請陳添壽副主委說明。

請農委會陳副主任委員發言。

陳副主任委員添壽：主席、各位委員。今天大概聆聽了 19 位發言，大家提供很多寶貴的看法和見解，農委會的想法以及希望推動的政策，是希望針對水利事業建立一套可長可久的制度，讓我們的農漁民能夠長久經營，這就需要透過一部法令予以規範、保障，讓全國的農業能夠永續發展的更好，它的目的是這樣。我在這邊也要謝謝立法院經濟委員會，3 月 29 日、30 日對農田水利法草案進行逐條審視，容納各方意見之後完成初步審查，我在這邊代表農委會，非常謝謝立法院所有委員關心這個草案。

農田水利法草案的主要內容，有些今天大家已經談到，包括員工權利的保障，這部分絕對會放在法條裡面，我們也有一份非常詳細的資料，但是如果照這份資料逐步說明的話，可能會占用很多時間。在大家關注的員工權益保障和待遇方面，這個草案裡面也有明定，對現有的水利會掌水工、職員或是員工都有相關規範。

另外大家很關心的就是農田水利會的資產，我相信大家都很關心政府是否會沒收，也會有這樣的擔心，事實上在這個草案裡面，我們有設立一個特別作業基金，以專款專用專戶的方式保障、推動農田水利事業。各位不必擔心，因為政府也會循預算程序撥款挹注，換句話說，就是以現有的規模，再加上更完善的經費支援。另外，在公權力方面，大家有談到水權調配，甚至剛才宜蘭的代表有說到垃圾清理的問題，也有幾位提到和地方公所在協調方面有一些困難。

所以對於公權力行使、或水權調配、或是水質方面的監測，我們希望在這個法律裡面做更完整、有效率的利用。至於和基層農民的溝通，我們主管的農田水利處已經分別到北、中、南、東開過會，統計後大概有三十幾場。農委會有義務下鄉說明，和農漁民溝通，讓大家能夠更清楚草案的內容，同時也能聽取基層的意見。甚至我們在草案裡面也把小組長、諮議會的組織保留下來，這樣可以把地方的聲音傳達到管理機關，我相信經過這樣的溝通、聚焦，大家會更有共識。

關於這方面，今天我們聆聽很多意見，有一些必須在細則或是其他法規再做一些規範，這部分我們也在上次的經濟委員會承諾，將來訂定下層法規時，也會請立法委員給我們指教、指導。今天農委會聽取各位的意見之後，我們也會據實做一些分析，法規裡面有所不足的，我們會再把它補全，以上是農委會的報告，謝謝。

主席：謝謝副主委簡短的說明，雖然很簡短，但是把要點說得非常清楚，本席傾聽每位的發言之後，也覺得農田水利法草案真的有必要再多研議。本席認為農民的權益應該最為優先，草案中對現有人員的規劃、安排比較沒有考慮到，這部分也非常重要，但是農民的權益應該最為優先。

我們也知道農委會針對這個部分開過非常多場說明會，聽取各地方的建議，立法委員則是代表民意做最後決策。今天各位的發言，我們都做了充分、完整地紀錄，如果你手上還有已經整理過的紙本資料，也可以提供給我們。本席要說明一下，剛才蘇前縣長特別提供一篇文章，「農田水利會所有財產來源沿革之探討」，他希望能夠列為重要的參考資料，本席同意刊登在公報上。

非常感謝各位專家學者提供寶貴的意見，所有出席人員的發言與其提供的書面資料，除了刊登公報之外，我們會另外製作一份公聽會報告，送交本院全體委員以及所有出、列席人員參考。

。再次感謝各位的參加與發言，今天的會議到這裡結束，現在散會，謝謝大家。

散會（11 時 15 分）

附錄

# 農田水利會所有財產

## 來源沿革之探討

行政院農業委員會 林國華

### 一、前言

行政院院會於一〇五年四月十四日通過法務部擬具的「財團法人法」草案，本法係由行政院蔡政務委員玉玲負責審查，由於法務部原擬之條文將農田水利會捐贈之財產視為政府捐贈之財產，因此農田水利會捐助或捐贈基金累計超過五〇%之財團法人，視同「政府捐助之財團法人」，對其採高密度監督，董監事由政府派任，與民間捐助之財團法人低密度監督，尊重其章程自由，並鼓勵自治，有所不同。於討論過程中，農委會從農田水利會組織變革過程、財產來源演變與農田水利會對於其名下財產運用現況等證據，主張不宜將農田水利會捐贈成立之財團法人，視同「政府捐助之財團法人」。

歷經八次會議，蔡政務委員玉玲最終裁

示，農田水利會捐贈成立之財團法人，依「財團法人法」草案第二條規定，屬於政府捐助之財團法人，本應適用「財團法人法」草案第三章「政府捐助之財團法人」全部規範，惟依農業發展條例規定農田水利會為農民團體，又農田水利會以自籌財源辦理採購不適用政府採購法，政府及農田水利會名下土地之收益與運用，均與政府機關有所不同；另考量農田水利會組織演進過程，無論於日據時期或台灣光復後，均有因公法人特殊性格，而賦予其推行農田水利事業所必須之公權力，其與一般民間團體迥異。經綜合考量農田水利會之組織定位及財產來源有其複雜之歷史因素，爰就農田水利會捐助或捐贈基金累計超過五〇%之財團法人，其組織內部自治相關事項予以比照第二章「民間捐助之財團法人」辦理，不適用本草案第三章「政府捐助之財團法人」第四十八條至第五十條及第五十二條至第五十四條有關董監

事之設置、任期、遴（派）聘、薪資及關係人交易之規定；至於第五十一條、第五十五條至第六十一條有關主管機關之監督管理、預決算之編審、內控制度之建立及準用民間捐助之財團法人之規定，仍有適用。

由於農田水利會組織通則賦予農田水利會公法人之定位，致外界普遍有農田水利會之財產即為公有財產之誤解，為釐清農田水利會（公法人）財產是否為政府財產，特就「財團法人法」草案審理過程中，農委會提出之農田水利會所有財產來源沿革資料加以整理，供讀者參考，並歡迎各位農田水利會先進提供更多之資料，以釐清事實。

## 二、農田水利會組織變革歷程

臺灣之農田水利事業，源於元朝時期，當時先民渡海來臺，只以簡易之方式導引河寬水淺之細流灌溉農田，栽培水稻，為水利事業發

臺灣水利組織名稱及法規沿革表

| 時期   | 時間        | 組織名稱     | 行政命令／法源       | 主管機關  | 監督機關      | 管理者 |
|------|-----------|----------|---------------|-------|-----------|-----|
| 清代   | 一六八四—一八九五 | 無        | 諭告、圳照、戳記      | 無     | 地方官府      | 埤圳主 |
| 舊規   | 一八九五—一九〇一 | 無        | 一八九九：臺灣地租規則   | 臺灣總督府 | 地方政府（縣、廳） | 埤圳主 |
| 公共埤圳 | 一九〇一—一九二一 | 公共埤圳組合規則 | 一九〇一：臺灣公共埤圳規則 | 臺灣總督府 | 地方政府（廳）   | 埤圳主 |

展之萌芽階段，距今約有三百餘年的歷史。至荷蘭人據臺時期，當時荷蘭人為求在糧食上自給自足，開始獎勵稻作，設置穀倉，農業水利日趨重要，於是水利建設開始出現「井」、「陂」等蓄水設施。歷經明鄭、清朝與日治時期之開發與經營，農田水利建設日漸擴大，管理組織亦日趨完整，一九〇一年臺灣總督府以律令第六號頒佈「臺灣公共埤圳規則」，而後又陸續公佈「臺灣公共埤圳規則施行規則取捨手續」、「臺灣公共埤圳規則施行規則」、「臺灣公共埤圳聯合會規則」，臺灣正式開啟水權公共化及水利法制化的時代。

台灣光復後，由於中華民國政府在大陸並沒有類似水利組合這樣的組織，因此接收臺灣時承襲日治舊制的水利組合組織，歷經多次檢討、改組，於民國四十五年改名為「農田水利會」，之後因事業區域整併，目前為十七個「農田水利會」。

| 時期     | 時間        | 組織名稱   | 行政命令／法源                            | 主管機關  | 監督機關      | 管理者  |
|--------|-----------|--------|------------------------------------|-------|-----------|------|
| 官設埤圳   | 一九〇八—一九二二 | 官設埤圳組合 | 一九〇八：官設埤圳規則                        | 臺灣總督府 | 地方政府（廳）   | 主事   |
| 水利組合   | 一九二一—一九四五 | 水利組合   | 一九二一：臺灣水利組合令                       | 臺灣總督府 | 地方政府（州、廳） | 組合長  |
| 農田水利協會 | 一九四五—一九四八 | 農田水利協會 | 水利法第十二條、一九四五：臺灣省農田水利協會章程（未施行）      | 臺灣省政府 | 農林廳       | 會長   |
| 水利委員會  | 一九四八—一九五六 | 水利委員會  | 一九四八：臺灣省各地水利委員會設置辦法、臺灣省各地水利委員會組織規程 | 臺灣省政府 | 水利局       | 主任委員 |
| 農田水利會  | 一九五六—迄今   | 農田水利會  | 農田水利會組織通則、一九五五：臺灣省各地農田水利會組織規程      | 農委會   | 農委會       | 會長   |

資料來源：一九四二年臺灣總督府內務局土木課《臺灣水利關係法令類纂》及臺灣省政府檔案，胡忠一整理。

### 三、從農田水利會組織變革探討農田水利會財產屬性

在清治時期，水（圳）路等農田水利設施係由民間私人投資興建並收益，屬於私有財產，至為明顯。

日治時期，日本政府基於農田水利設施在私人的經營下無法配合農業發展需要，爰立法賦予法人組織，當時之法人名稱依年代先後稱為「公共埤圳組合」、「官設埤圳組合」、

「水利組合」，期間並陸續頒布「臺灣公共埤圳規則」、「官設埤圳規則」、「臺灣水利組合令」等法規，其營運經費主要來源為向受益地主收取「水租」，或由日本政府補助，或由水利組合向銀行貸款。

至於水利設施用地，初期為農民所私有，至一九〇八年頒布「官設埤圳規則」第三條、第四條水利設施用地，政府依據法令徵收，並將產權登記為水利組合所有，亦即為會員所共有。然大部分土地應係由地主或受益人自願無償提供，供水利組合興修水利設施，以提高農

地之生產力，其獲得之利益遠大於無償提供之水利工程用地。

綜觀日治時期，初始圳路設施等財產屬圳主私有，其後為水利組合所收購，其產權仍與日本政府無涉；況且組合之營運經費來源絕大多數為組合自行籌措，故其財產之私有性應無疑義。

光復初期組織定性未明，政府曾頒布水利委員會之土地應登記為國有土地。（省府公報三十八年冬季號六十四期），如圖一。後又改組為農田水利會，身分為公法人，得依法登記土地，但是否得承接水利委員會之土地所有權，又衍生法律上移轉登記之問題，故屢有土地登記之疑問，至民國四十年起，依省府四十亥寒府網地甲字第三〇八九號代電，如土地早期登記為水利委員會或農田水利協會者，由農田水利會全體會員代表以農田水利會為所有權人辦理登記，如圖二，開始釐清農田水利會土地所有權之課題。

查「探索臺灣農田水利組織與制度」（林建村等，二〇一三年十二月，P3）民國三十七年改名為「水利委員會」組織定位混淆，尤以土地權屬最為嚴重。緣起於三十六年十一月公布「台灣省政府建設廳水利局組織規程」第十三條水利局轄下分區，每區組設水利協會，因此，農田水利協會被認為是水利局附屬機構，地政單位認為其所管之土地須辦理公有土地登

記。因水利設施用地為水利會出資價購，不能視為公有土地，此措施引起各水利委員會的恐慌，經水利委員會聯合會召集各縣水利委員會代表研商後，台灣省政府同意刪除該條文。

惟水利委員會因未具法人身分，其財產為會員共有物，須以共有人名義聲請登記，其難度甚高。直至四十四年一月七日立法院三讀通過水利法第三條修正案，將水利會定位為地方水利自治團體之公法人，至四十五年十二月十二日全省二十六個水利委員會改組為農田水利會，具有法人資格後，方得以將水利用地登記為農田水利會所有。

依據鄒毅於四十九年二月「水利通訊」發表「從我國土地登記制度談本省水利會之土地登記」一文，當時全省二十六個農田水利會會有土地共一五、〇三〇公頃，依法登記為農田水利所有者為二、九九八公頃，仍登記為原埤圳、水利組合、農田水利協會、水利委員會或個人者有一二、〇三二公頃，未登記者其所有權人仍多為埤圳、水利組合、水利委員會或個人等。後於省府相關解釋函令後始登記於農田水利會，如圖三、圖四。為解決水利設施管理之困境，五十九年「農田水利會組織通則」增訂第十一條第二項照舊使用相關規定。

又早期水利會興辦水利事業用地，如有請政府辦理徵收，亦由水利會負擔相關經費，經縣市政府取得後，再轉登記給農田水利會。此

外，民國三十六年台灣辦理土地總登記，當時農田水利會主辦人員未明土地總登記之意義或因無力負擔土地登記費用，而未向政府申請登記，以致當時部分為水利會所使用之土地，所有權仍為私人所有或國有。如台北市七星農田水利會原會址，於日據時代即位於台北市青島東路八號，惟當時未向政府申請登記，以致土地產權為台北市政府所登記，水利會每年仍需繳付龐大土地租金給台北市政府，雖經法院訴訟仍敗訴，至民國八十六年搬遷至台北市基隆路現址。

綜上，在清朝時期，水(圳)路等農田水利設施係由民間私人投資興建，屬於私有財產，興建者再向享受灌溉利益之農民收取費用。日據時期，日本政府基於農田水利設施在私人的經營下無法配合農業發展需要，爰立法賦予法人組織，當時之法人名稱依年代先後稱為「公共埤圳組合」、「官設埤圳組合」、「水利組合」。光復以後，政府將三十八個「水利組合」改組為三十九個「農田水利協會」。三十七年改名為「水利委員會」，四十五年改名為「農田水利會」，之後因事業區域整併，目前為十七個「農田水利會」。於民國八十二年七月一日會費停徵前，農民享受農田水利會提供之灌溉排水服務，需繳交會費及工程受益費，做為農田水利會營運經費之財源。

#### 四、政府賦予農田水利會推行農田水利事業之公權力與其他特別保障事項

依據農田水利會組織通則規定，農田水利會享有之公權力如下：

1. 農田水利會會費，應向享受灌溉或排水利益之會員徵收。惟目前為停徵，由政府全額補助。(農田水利會組織通則第二十五條)
2. 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。惟目前為停徵。(農田水利會組織通則第二十六條)
3. 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。(農田水利會組織通則第二十八條)

又農田水利會組織通則第十一條第一項規定「農田水利會因興建或改善水利設施而必須之工程用地，應先向土地所有權人或他項權利人協議承租或承購；如協議不成，得報主管機關依法徵收。」農田水利會報請主管機關依法徵收土地，僅限於「水利設施必要用地」，徵收所需經費係由農田水利會自籌，政府並未補助。倘使用公有土地，農田水利會亦需承租或承購。

至於農田水利會享有免稅優惠與其他特權

及特別保障事項，大致如下：

1. 農田水利事業具高度之公益性及公共性，原屬政府機關應辦事項。政府指定由農田水利會辦理，政府自有必要運用「經費補助」、「稅捐減免」等措施，使其能維持營運。農田水利會組織通則第二十四條規定，農田水利會各項法定收入，免徵營業稅及所得稅。復依同通則第三十一條規定，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建、養護及改善，並酌提公積金、災害準備金及折舊準備金。農田水利會非為營利組織，且未有分配盈餘予會員。
2. 農田水利會能否正常營運，端賴其會費、工程費、餘水使用費等各項收入。基於前述水利事業對國家民生之重要性，爰於農田水利會組織通則第三十條規定，會費及工程費經催收仍不繳納者，農田水利會得聲請法院裁定強制執行。（現況已未向會員收取會費及工程費）
3. 農田水利會組織通則第十一條第二項所定「土地稅捐全部豁免」一節，係政府針對私有土地之所有權人，因其土地持續無償供作水利使用而訂定之補償措施，受益者為私有土地之所有權人，非為農田水利會之特殊權利。

## 五、農田水利會財產不宜視為政府財產之理由

1. 日本土地改良區與臺灣農田水利會組織屬性相當，其財產屬私有。

日本土地改良區為歷史悠久之農民團體，與臺灣農田水利會組織屬性相當。一九四九年日本政府頒佈「土地改良法」，將戰前之水利組合改編為土地改良區。依土地改良法之規範，日本土地改良區是屬於「認可法人」，亦即具有「公權力」之「民間團體」，就法定特性而言，日本土地改良區與台灣農田水利會公法人屬性極為類似。在各農田水利會與日本姐妹會交流訪問過程中，亦曾詢及相關課題，其表示日本之土地改良區財產亦屬私有，非屬中央或地方政府所有。

2. 農田水利會所有土地，非屬「土地法」第四條及「土地稅法」第七條所稱之公有土地。土地法第四條：「本法所稱公有土地，為國有土地、直轄市有土地、縣（市）有土地或鄉（鎮、市）有之土地。」第四十三條：「依本法所為之登記，有絕對效力。」第五十二條：「公有土地之登記，由原保管或使用機關囑託該管直轄市或縣（市）地政機關為之，其所有權人欄註明為國有、直轄市有、縣（市）有或鄉（鎮、市）有。」等，目前農田水利會

經管之水(圳)路等農田水利設施土地登記於農田水利會名下，無論從土地所有權狀登記之所有權人，或經營維護管理、處分使用收益等事實，農田水利會名下土地屬於農田水利會所有，為全體會員共享財產之收益權利，自無疑義。

最高行政法院一〇〇年度判字第一一三四號及第一二二二號判決書亦分別指出：不因農田水利會負有承擔國家行政任務，即認農田水利會登記取得水路用地即為公有土地。是經登記為農田水利會有之土地，因非國有財產，自非土地法第七條所定之公有土地。

3. 各級政府機關使用農田水利會土地應依法協議價購或徵收

在土地總登記前、後，登記為農田水利會之水路用地，農田水利會對該水路即已有投入資金、人力作維護，並非無償取得登記之。至於農地重劃後登記為農田水利會之水路用地，經政府依法徵收或價購所得價款，應存入農田水利會農地重劃區經費專戶，專用於農地重劃區田間輸配水路及水利設施維護管理費用、水路更新、改善、災害搶修及修復工程等之費用。

查行政院九十七年二月二十一日院臺經字第〇九七〇〇〇五九九八號函核定「『易淹水地區水患治理計畫』涉及使用農田水利會土地時之通案處理原則」，亦重申政府機關有償使

用農田水利會土地之規定，益見農田水利會土地非屬公有土地。

4. 農田水利會所有土地，不適用公有土地稅率  
農田水利會所有土地，除依土地稅減免規則第八條第一項第八款規定，水利設施用地免徵地價稅外，其他土地，應依一般稅率課徵地價稅(最高千分之五五)，不適用公有土地稅率(千分之一〇)。

5. 農田水利會徵收土地，僅限於「水利設施必要用地」，財源由水利會自籌。

農田水利會依通則第十一條徵收私有土地，僅限於「水利設施必要用地」，財源由水利會自籌。又農田水利會興建或改善水利設施倘需使用公有土地，須以承租或承購方式為之，政府並未捐助財產供其所有使用，且該等水利用地不得任意處分。例如臺灣雲林農田水利會興辦之斗六圳幹線續建及更新改善等工程，政府僅補助工程經費，至於工程用地之經費，則由該水利會自籌。

6. 水利會所有資金，屬私有財產，非屬政府公款。

行政院公共工程委員會九十七年八月二十一日工程企字第〇九七〇〇三二九九〇〇號函釋，農田水利會非屬政府採購法第三條所稱之機關，如以自有財源辦理工程、財務及勞務採購，不適用該法之規定。

最高法院一〇一台上四二二六號判決理由

摘要：「水利會為公法人，並非政府機關、公立學校、公營事業」、臺灣高等法院花蓮分院一〇一年度重上更(二)字第二七號刑事判決書理由摘要：「政府採購法對農田水利會的監督，係就個案分別認定其辦理經費來源是否為政府補助，倘其以自有財源辦理工程，財物及勞務採購，就不適用政府採購法之規定。並不因農田水利會公法人的身份，就逕認為其自有財源辦理工程、財物及勞務採購，即須以「政府補助經費已達公告全額，或已達整個採購全額半數以上」者之較高標準監督。

## 六、結語

農田水利會前身為水利委員會於四十四年一月十九日總統令修正公布之水利法第三條：「本法所稱主管機關，在中央為中央水利主管機關；在省為省政府，在市為市政府，在縣為縣政府。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。前項水利自治團體為公法人，其組織規程，由省政府擬訂，呈請行政院核定之。」，明文定位其公法人之地位。

行政院四十二年十二月十三日臺四十三經字第七八三三號函送立法院之修正草案說明，賦予其公法人地位理由，以係協助政府執行水利事業分擔政府一部份之水利督導事務，故使

其取得公法人資格成為法律上之合法主體，目前事實上自屬需要，法律上亦甚妥當。

農田水利會組織通則賦予農田水利會之公權力，係基於遂行通則第一條：「水利會秉承政府推行農田水利事業」之需要，與其財產取得無關，且不因通則賦予推行農田水利事業所需之公權力，而改變其組織，為農業發展條例第33條所定之農民團體之本質。

查一〇三年全國十七個農田水利會總收入為一三一·二億元，其中政府補助款為四九·四億元，佔總支出之比例為三八%，顯見農田水利會為配合政府推行農田水利事業政策，每年需自籌超過五〇%之財源，推動農田水利事業。

農田水利事業具高度之公益性及公共性，原屬政府機關應辦事項，歷年來由農田水利會自籌財源，以補政府補助款之不足，使農田水利事業得以順暢經營，功不可沒。農田水利會組織通則賦予農田水利會享有之公權力，係為使其可順利協助政府推行農田水利事業，其與農田水利會財產是否為公有財產之間，本屬二事，不應混為一談。

農田水利會於五十九年至八十七年間陸續捐贈資金或土地成立十七個財團法人，均經法院完成登記，該十七個財團法人各自依其捐助暨組織章程自主運作迄今，政府機關未有直接或間接控制其人事、財務或業務之情事。一〇

五年四月十四日行政院院會通過之「財團法人法」草案，將農田水利會捐助之財產，納入政府捐助之財產計算政府出資比例，似與事實有不盡相同，惟已考量農田水利會組織之特殊性酌以修正。未來立法院審查時，尚待提出更多

之佐證資料說服立法委員與社會大眾，使「財團法人法」既能符合社會有效管理財團法人之期待，又能維持農田水利會捐助成立之財團法人依設立章程獨立自主運作，發揮其應有之社會公益功能。

## 臺灣省政府公報

卅八年冬令

一 卅八戌養東鴻府地籍字一二五四〇代電悉。

二 茲分別核示如次：

(一) 農會係屬法人，自得為權屬主體，其依法取得之土地，毋庸依照土地法第五十二條規定辦理登記；

(二) 水利委員會所管有之土地，在未遵照行政院規定修改其組織規程之前仍須申請為公有土地登記，不得藉故延誤。

(三) 合行電復遵照。

主席 陳 誠

圖1 水利委員會在未完成組織規程修改前，其土地應登記為公有土地

## 臺灣省政府代電

肆拾亥寒府輿地甲字第三〇八九號(不另)  
中華民國四十年十二月十四日(行文)

事由：爲水利委員會共有土地可以水利委員會名義辦理登記一案轉仰遵照

各縣市政府(局)：  
臺灣省水利委員會聯合會：

一 查本省各地水利委員會在其未經取得法人資格前，其自行出資購買之土地，應屬各該水利委員會全體會員所共有，惟因會員人數過多，無法辦理登記，經電准內政部民國四十年十一月十七日內地字第七一三二號代電核復略以：可依照前地政部卅六年七月卅日京地籍字第〇四四〇號代電之規定，由水利委員會全體或大多數共有人推定代表人付與授權書，由代表人以某某水利委員會爲所有權人名義辦理登記。至其土地之處分，仍應遵照行政院台四十內第四二七號代電(見四十年二月公報春字卅四期)所核，依照民法處分共有物之規定辦理。

二 除分電外，合行電仰遵照。

主席 吳 國 楨

圖2 水利委員會未完成法人登記非為權利主體，無法登記土地所有權，僅能登記全部會員所有

## 臺灣省政府代電

肆拾丑齊府經水字第〇七七五二號(不另)  
中華民國四十年二月八日(行文)

事由：據電請示水利委員會土地登記疑義兩點復希知照

高雄縣政府：

- 一 叁玖申養高府地籍字第四六二四七號代電悉。
- 二 案經呈奉行政院臺四十內字第四二七號代電開：「叁玖亥齊府經水字第七六一二七號代電暨附件均悉。高雄縣政府請示水利委員會土地登記疑義，經飭據內政部核復略稱：『一、水利委員會自行出資購買之土地，其購買時間應包括臺灣省光復前及光復以後。二、水利委員會因未完成法人登記，故其自行出資購買之土地雖依法得爲其所有，惟該項所有權應屬各該水利委員會全體會員所共有，該委員會並非權利之主體，故對於其土地之處分，似應依照民法處分共有物之規定辦理』等語。核無不合，准如部議辦理。除行知內政部外，電仰知照」等因。
- 三 電希知照。

主席 吳 國 楨



導 報 題 專

臺灣省各農田水利會土地登記概況表

[illegible]

圖4 1950年台灣省各農田水利會土地登記概況表

