

公務機關化對治理的影響：以桃園農田水利會改制為

農田水利署桃園管理處為例

黃仁志／財團法人中華經濟研究院 輔佐研究員

通訊作者：hicrdf@gmail.com

林葳均／財團法人中華經濟研究院 分析師

余佩儒／財團法人中華經濟研究院 高級分析師

摘要

2020年10月1日，歷史悠久的「農田水利會」體系，併同原先農委會內的農田水利處，正式合併改制為隸屬行政院農業委員會的公務機關「農田水利署」，而各地區農田水利會則改制為農田水利署轄下的17個地區型管理處。在過去30年來倡議政府改造與民營化的浪潮中，農田水利管理單位的「國有化」，著實成為公共治理模式的「異數」。農田水利組織改制後，對於農田水利管理工作會產生什麼影響，值得進一步討論。

本研究以桃園農田水利會改制為農田水利署桃園管理處為例，經由文獻回顧、政策文件分析，以及利害關係人訪談，探討農田水利管理體系改制前後的治理模式變遷。研究成果指出，農田水利體系改制的驅動力，來自對農田水利資產與灌溉用水服務的公共化獲得更多期待，並促使農田水利管理單位的公務機關化，但也引發法人資產國有化的正當性爭議。如何兼顧原先農田水利會員的集體利益，並擴展對原先非屬會員的其他農民的用水服務，是評估農田水利組織改制衝擊影響的關鍵。

改制前後在組織結構、財務預算、事務權責、營運模式等面向都有明顯差異。透過比對改制前後的農田水利治理模式，突顯的是農田水利事務在當代農業政策與水資源政策中的角色轉變，以及其所對應的治理機制需求變化。但無論改制前後，都市化發展的趨勢都深刻影響農田水利的業務範疇，進而反映為水資源分配的次序差異，以及水資源設施的都市化轉用趨勢。

關鍵詞：公務機關化、公共化、農田水利、桃園管理處

壹、前言

2020年10月1日，歷史悠久的「農田水利會」體系，併同原先農委會內的農田水利處，正式合併改制為隸屬行政院農業委員會的公務機關「農田水利署」，而各地區農田水利會則改制為農田水利署轄下的17個地區型管理處。在過去30年來倡議政府改造與民營化的浪潮中，農田水利管理單位的「國有化」，著實成為公共治理模式的「異數」。農田水利組織改制後，對於農田水利管理工作會產生什麼影響，值得進一步討論。

農田水利是影響農業生產的基本條件。對農民來說，農業灌溉用水的有無與調配，是影響田間耕作能否進行的根基。以滿足農業用水需求為核心的農田水利事業，係以管理農業用水水源質量、開闢興設與維護灌排溝圳、提升農業用水灌排服務效率等工作為核心。相對地，農田水利組織的職責即包含興辦與經營農田水利事業、預防及搶救農田水利設施所承受的災害風險、籌措與管理農田水利事業所需經費，以及配合國家與地方政府政策進行水源移用調度和土地開發建設等事務。

在前述各項工作中，興設與維護水利設施是農田水利組織最重要的資本支出，而農業用水灌排調度是農民最關切的服務，組織財務是前述兩項工作的能否推動的基礎資源。另一方面，在邁向工業導向的經濟轉型過程中，水源移用已然成為影響農業用水供給質量的關鍵。因此，農田水利組織「國有化」，是否有助於強化農業水利設施的興修維護、提升農業灌排服務效率、健全農田水利組織的財務運作，甚至以農田水利增益社會公共效益等，也成為衡量與評估組織改制的關鍵課題。

貳、水資源作為共用資源的經營管理需求

共用資源的分配與利用，是經濟發展與公共治理中廣受矚目的課題。知名的生態學者Garrett Hardin即曾以「共用資源悲劇」(Tragedy of the commons)的概念，指出共用資源的有限數量，如放任自由取用將導致自利行為的過度使用，產生資源耗損的代價。因此，所有國家都致力於共用資源的管理措施，以此積極為發展興利、為生活除弊。Elinor Ostrom (1990)亦指出共用資源管理同時面對的是囚徒困境和集體行動的雙重邏輯問題。前者是需用資源的各方以考量其他使用者的行為，推測自身利益最大化的行動策略，而在缺乏行動訊息交流的情況下，造成過度使用資源的背叛策略成為個別使用者的最佳結果，但也因此使資源管理進度共用資源悲劇的情境。相對地，集體行動管理模式，可以將具有共同利益者轉換為自願促進共同利益的參與者，但其中存在的「搭便車」(Free Riders)問題，也會侵蝕成員是否願意持續積極參與並未集體共同利益做出貢獻。

面對前述個體利益與群體行動的二元難題，公共化的制度管理模式成為重要的槓桿策略。藉由公共制度運作，可以使行動資訊較為透明並降低行動的交易成本，同時也能使搭便車的狀況不會導致集體行動的崩解。然而，什麼樣的公共制度運作和組織化管理模式能夠支持共用資源的管理與使用，也相形成為關切焦點。Ostrom（1990）認為「集權化」或「私有化」的管理模式，都無法為共用資源帶來最好的經營管理成效，因為前者容易忽略地區性的資源和社會特質，並因缺乏充分訊息而形成僵化的管理，以及過度遵守制度規範而產生不合時宜的裁決。後者則在風險承擔與營運盈虧的考量下，過於仰賴利益最大化原則而失去平等共用的權益關係，且不具備公權力來懲戒違反使用規則者，也容易造成管理失效。因此，以基於使用經驗設計混合公、私網絡的自主組織治理模式，成為治理共用資源的重要原則。

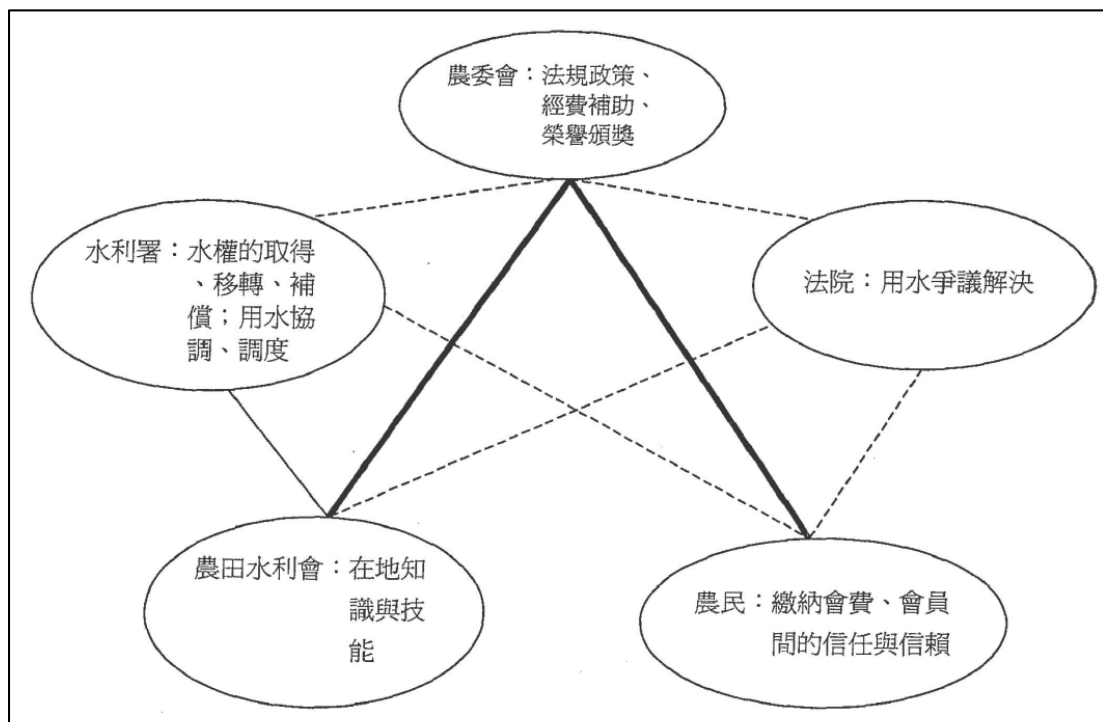
Tucker（2010）的研究指出，共用資源管理機制的設計與維繫經常必須面對各種因素導致的高度不確定性，如何避免管理失當導致共用資源的退化，成為管理者的挑戰。因此，共用資源的治理機制必須從資源的使用過程、行動和團體決策或具體法規中重新檢視其合適性，並針對層級化治理的現實條件，分析各層級利害關係人的資源使用和治理目標，進而協商出回應不確定性的治理策略。Rudel（2011）則指出，社會經濟發展的進展會對既有的共用資源管理制度帶來增益和阻礙並行的狀態，而原有共用資源使用體系所累積的社會資本，能否進一步支持集體行動的演化，是共用資源管理制度能否穩健調整的關鍵。但另一方面，原有共用資源管理體系的尺度範圍可能無法回應新局勢變遷中所擴展的議題，因此需要以較大的管理制度來解決與跨越不同的資源管轄問題，並成為一個具有共用資源使用利益代表性的傘狀組織。

共用資源與「公共財」的不同之處，在於「共用資源」雖然不具排他性，但會因為個別使用者的利用而產生資源減損的狀況，此一特質也是引發資源管理衝突和仰賴制度協商的關鍵。而公共水資源即是這類共用資源中的典型資源樣態，其中所涉及的使用衝突關係，則來自資源利用所產生的外部性效果。Sarker 等人（2008）指出，共用水資源的使用具有兩類外部性：邊界內的外部性，與跨邊界的外部性。水資源的分布區域和使用社群，界定出其資源管理的邊界。而邊界內的資源使用外部性，來自區域內取水使用必將影響區域內其他使用者。相對地，跨邊界外部性則是區域內的取水使用，或是因為使用後的水質變化，將造成影響邊界下游或其他地方之地表水與地下水的流量與存量衝擊。因此，如何管理水的取用量分配和品質維護，成為水資源管理的核心課題。

換言之，水資源的公共財、共有資源及外部性等複合特質，會引發市場不對稱和對第三者的衝擊，因此也成為設立水權制度和隨社會發展改善制度設計的主要誘因（闕雅文，2005）。從水權經營管理來看，當前水資源管理所面臨的課題，包含水權登記量仍超額核發、水庫壩堰庫容及調節能力會隨水文情勢變化與水庫淤積而漸趨疲弱、農業用水的水權登記內容與灌溉計畫或耕作制度無法相符，及

用水紀錄不易完全取得及查核問題等四大面向（張廣智，2015）。這些問題也衝擊著共用資源管理所必須考量的體系邊界、取用與供應規則和資源使用監管等原則。如何面對水資源使用管理上所存在的這些不明確因素，成為主管單位的重要挑戰。

黃宏森（2006）的研究顯示，臺灣的農田水利管理體系，是一個隸屬於總體水資源管理下的次體系，並以水權作為分配機制的農業水資源利用、移用調度和補償安排，與此相關的軟硬體設施構成水利事業的核心架構。而為解決農業水利利用管理所涉及的自利個人集體行動邏輯及搭便車（free-rider）等爭端，以及維護農業水資源與相關設施的正常營運，形成一個以農田水利會為核心單元，向內組織農民會員、向外連結上層機關和其他水權人的網絡體系。儘管農田水利會是非政府單位的公法人，但農田水利事務的運作，實際上卻與公部門形成網絡化互動的模式（參見圖 1）。在臺灣農田水利資源管理網絡治理關係中，中央層級的農委會擁有法規制定、決策權與經費補助權；經濟部水利署是全國水資源統籌、調度分配的主要機關。另外，遇有爭議時，則需地方法院的裁決處理。對比於中央公部門機構的權責分配，地方層級的農田水利會與農民則是以地方知識與調度技術為本，以社會資本連結在地的人際網絡進行水資源分配協調工作。然而，隨著停徵會費、工程財務仰賴補貼，以及地方勢力的干預等問題，也深刻衝擊農田水利會的自我管理屬性和自主營運能力。



說明：圖中實線代表互賴關係密切，虛線代表互賴關係較不密切。

資料來源：黃宏森（2006），頁 107。

圖 1 臺灣農田水利管理夥伴治理模式

中國農村發展規劃學會（2005）的研究報告則指出，農田水利的經營管理，不只須面對農業用水與其他用水需求的協調分配，更需要應對各種自然災害、環境變遷和水土流失帶來的衝擊，維護與修灌溉用水相關設施，以及確保所需水資源的質與量。然而，公法人性質的農田水利會組織並不具備公權力，當相關水利資產受到破壞或侵占時，只能報請地方政府或執法機關取締或移送法辦，無法發揮及時遏止之功效，影響業務執行成效。另一方面，過去在農田水利會時期，因無法脫離政府財政補助，其事業及組織亦受政府督導，而中央主管機關亦對水利會營運或政策（如預算核定與批准、主管級人事的任免、年度事業發展與開發策略等）有最終裁決之權力，亦造成農田水利會的營運性質長期介於準公部門與私部門之間的模糊狀態。此一特質亦反映在農業水資源的調度分配上，雖然日常營運主要由農田水利會組織內依權責執行，但遇到旱季缺水時，農業用水調度與移用的決策權，仍以中央主管機關經濟部水利署和農委會的決策為主，使農業水資源作為共用資源的使用者邊界和權責體系存在不穩定的決策變數。

除此之外，作為農業用水最關鍵的營運管理單位，農田水利會的業務內容也隨著整體產業結構轉型、都市擴張等現象，必須面對更多的新增業務，諸如農村或都市地區的排水、引水、土地重劃管理及水質維護等。這些日益增加的新業務，不僅超過《農田水利會組織通則》所規範的六項主要任務，更需要跨越原有的網絡治理範圍，與更多和新增業務相關的其他公部門進行協調與溝通，但也相應增加農田水利會的業務、經費與人力負擔。整體來說，水資源的供給取用結構變遷、水資源使用管理的多元利害關係權責單位，以及水資源管理機構內部的業務增加等趨勢，使農業用水管理必須仰賴更能因應動態變化的網絡化協力治理模式。

參、農田水利會改制過程與爭議

眾所皆知，臺灣農田水利會體系源自日據時期的「水利組合」，至 1948 年時，將光復後自水利組合改組的「農田水利協會」和「防汛協會」，合併改為 40 個「水利委員會」，委員會選出主任委員後須呈請該管縣政府核轉水利局核派，因而使此一水利委員會兼具政府及人民團體身分（李源泉、陳正美，1998；陳鴻圖，2012）。之後在各次變革中，會長歷經「由會員代表大會選出」、「由政府提名，水利會代表選之」等模式，一直到 2002 年立法院修正《農田水利會組織通則》相關條文，確定會長由會員直接投票選舉產生（李源泉等人，2005）。然而，在此一過程中，農田水利會究竟應屬公法人或人民團體，期間的爭議辯論亦持續不斷。

從組織成立初期的營運模式來說，農田水利會係由政府動員地方仕紳與農民共同組織與出資，並在政府的監管下，以修建和維護灌溉水圳設施為主要工作，藉以提高農業生產量。光復後所頒佈和修訂的《臺灣省農田水利會組織規程》相關法令，使原先的水利委員會改制為依法成立的「公法人」組織，同時也隨著臺灣經濟結構持續由農轉工，持續影響農田水利會的工作任務與角色（林建村、陳

信雄、李源泉，2005b)。尤其在 1980 年代隨著農產品開放進口，衝擊國內農業產銷量能與價格，連帶影響農民繳付農田水利費用的負擔能力和農田水利會的財務自主能力，再加上農田水利會在民主化政治中所形成的地方派系把持或鬥爭等問題，促使 1980 年代末期改革農田水利會營運制度的倡議聲浪風湧而起（林建村、陳信雄、李源泉，2005a）。

在 1988 年所召開的第二次全國農業會議中，即針對農田水利會組織運作提出改革建議，包括財務和水利治理模式兩大面向。在財務方面，會費和水利事業收入已不足以維繫農田水利的工程和營運經費，因而農田水利會的運作越來越仰賴政府編列預算予以補助，而自 1994 年起更將原本由農民會員繳付的會費，改由中央政府全額代繳。因此，若摒除早年由農民共同出資興設的農田水利資產，許多農田水利會的營運實已多由政府經費所支持。其次，在水利治理方面，過往以協調區域內農業用水調度為主的會務，如今涉及越來越多用水分配標的、水利建設用地產權協調、水源污染，以及水利設施遭受破壞或佔用等亟需公部門介入的工作。因此，如能使農田水利會也具有一定的公權力身分，將更有助於農田水利事務工作的推展。

在農田水利治理工作的實際需求下，1993 年修訂的《農田水利會組織通則》中，即曾於第 39 條之 1 增訂於 3 年內將農田水利會改制為公務機關之規定。然而，1995 年的首屆省長選舉中，地方對於將農田水利會改制的反彈聲浪，加上各界對於改制所涉及的機構歸屬、資產處理、員工編制、水利小組運作等看法不一，促使立法機關在 1995 年再次提出修法，刪除第 39 條之 1，使農田水利會的運作回歸於自治體制為主，但會長與會務委員則由縣市主管機關遴選後報省市主管機關核派，也讓農田水利會的運作存在公部門介入的機制。2000 年的政黨輪替後，會務治理人員遴派制度在政治考量中被具有國會多數優勢的國民黨動員修法解除，使農田水利會會長和會務委員均改由具有會員身分的農民進行直選，但執政黨則透過減少對農田水利會的財務補助，抑制其透過組織資源進行政治動員的能力（黃宏森，2006）。

2010 年代中期之後，農田水利資產與灌溉用水服務的公共化議題再次引發關注。隨著都會區域的擴展，許多鄰近農業水利設施的農田都有被開發為都市用地的壓力，許多農業工作者面臨越來越嚴峻的用水取得問題，亦有不少新農僅能取得未有完善灌溉用水的偏僻農田¹，再加上長期接受政府補助的農田水利會運作，其財產是否仍屬於私有資產等爭議，促使農田水利會改制的聲浪再起。在這波改制倡議中，擴展農業灌溉用水服務範圍和農田水利會資產的公共化，成為論辯雙方關切的主要課題。

¹ 依農委會統計，農田水利會服務的灌溉區面積約 31 萬公頃，但灌區外仍有 37 萬公頃的農田未能納入農田水利會的服務範圍。

反對農田水利組織改制為公務機關的一方，認為農田水利會是自日據時代即存在的自治團體，許多大型的水利工程係來自當時農民的集資興設和維護，以組織公務機關化的方式將相關資產收歸國有，不啻是剝奪人民財產。此外，農田水利組織改為公務機關，也與晚近公共治理論述中倡議分權化、民營化的政府改造方向相逆，不只破壞既有的自治體制，更會造成政府龐大的財務負擔。然而，支持改制為公務機關的論點，認為光復後的農田水利會運作早已大幅仰賴政府財務補助，相關資產難以認為全為私有產權；而水利資源為全民共享，改制為公務機關可使農田水利業務更能照顧普遍性的農業灌溉用水需求，並擴大灌區服務範圍，使農業用水調度更具公共服務效益。

為將農田水利組織正式改制為公務機關，農委會陸續提案修正《農田水利會組織通則》，頒布《農田水利法》、《農田水利法施行細則》、《農田水利署暫行組織規程》等，並自 2020 年 10 月 1 日起，將農田水利會體系與農委會的農田水利處，整合成立「農田水利署」，並將全國各農田水利會改為隸屬農田水利署的管理處，同屬公務機關身分。原本由選舉產生的農田水利會會長，亦因此改為官派的管理處處長，而原隸屬各農田水利會所持有的現金則成立特種基金，專款專用於各管理處的農田水利事務，以此緩解私產國有化的爭議。

農田水利會改制為農田水利署，是一個從「使用者自治組織」，轉變為「公共設施經營管理機構」的過程，如何兼顧原先農田水利會員的集體利益，並擴展對原先非屬會員的其他農民的用水服務，是評估農田水利組織改制衝擊影響的關鍵。透過比對改制前後的農田水利治理模式，突顯的是農田水利事務在當代農業政策與水資源政策中的角色轉變，以及其所對應的治理機制需求變化。

肆、改制前後的運作比較

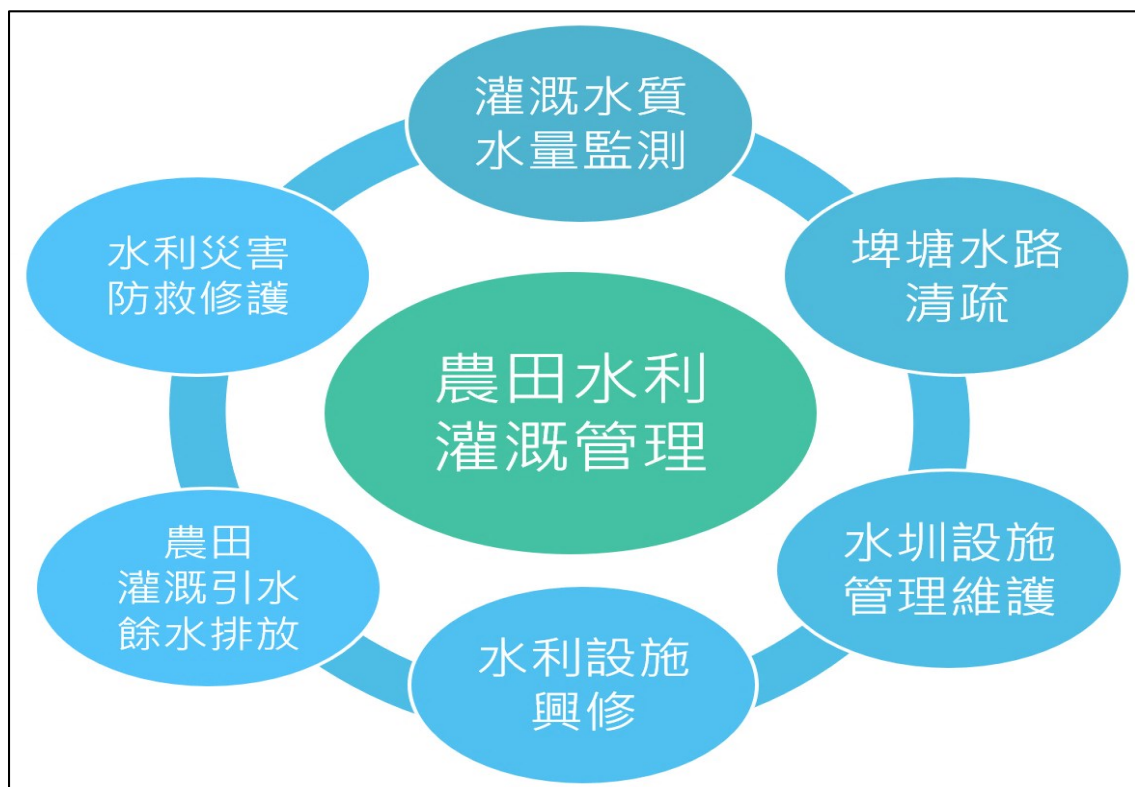
一、改制前的農田水利會運作模式

依據《農田水利會組織通則》第一條，農田水利會為依公法設立之公法人，以行政院農業委員會為主管機關，並秉承政府政策推行農田水利事業。第十條界定其主要任務涵蓋農田水利事業的興辦與維護管理、災害預防及搶救、相關經費籌措及基金設立、效益研究發展，以及配合政府推展土地、農業、工業政策及農村建設等工作。換言之，農田水利會係以法人角色執行公共事務之「準公務機關」。反映在農田水利會的運作機制上，係以混合公法人與私法人特性的組織型態為主要職權運作特色。最高的會務決策層級，是由會員直接所選出的會長和會內技術及行政人員為主要運作成員，並設有「會務委員會」監督與審決重大會務運作²。

² 會務委員會是 2001 年修正《農田水利會組織通則》後所規定設立，依該法第 18 條，會務委員會之職權包含下列：

一、審議組織章程及會員停權等有關權利義務事項。

從業務工作內容來說，農田水利會的職責係圍繞「農田水利灌溉管理」為核心，以此推展水利事業設施和灌溉用水分配等各項相關工作，包括：水質水量監測、埤塘水路疏通、水圳設施管理維護、水利設施興建修護、農田灌溉引水和餘水排放、水利災害防救修護等各項工作（參見圖 2）。為推展上述各項業務工作內容及維持農田水利會之日常行政運作，多數水利會皆設有總務、財務、管理、工程、主計、輔導、人室、資訊等單位。此外，依各水利會轄區內水路和灌區面積分布，設立外派駐地「工作站」負責站區範圍內的排放水管理與水利小組協調。而在工作站管轄範圍內，又依灌溉水圳和面積細分，由農民會員組成協調用水調度和圳路設施管理的非屬正式編制「水利小組」和「灌溉班」，由小組長和班長協調灌排水事務，以及動員小組成員共同維護灌排設施。



資料來源：本研究繪製。

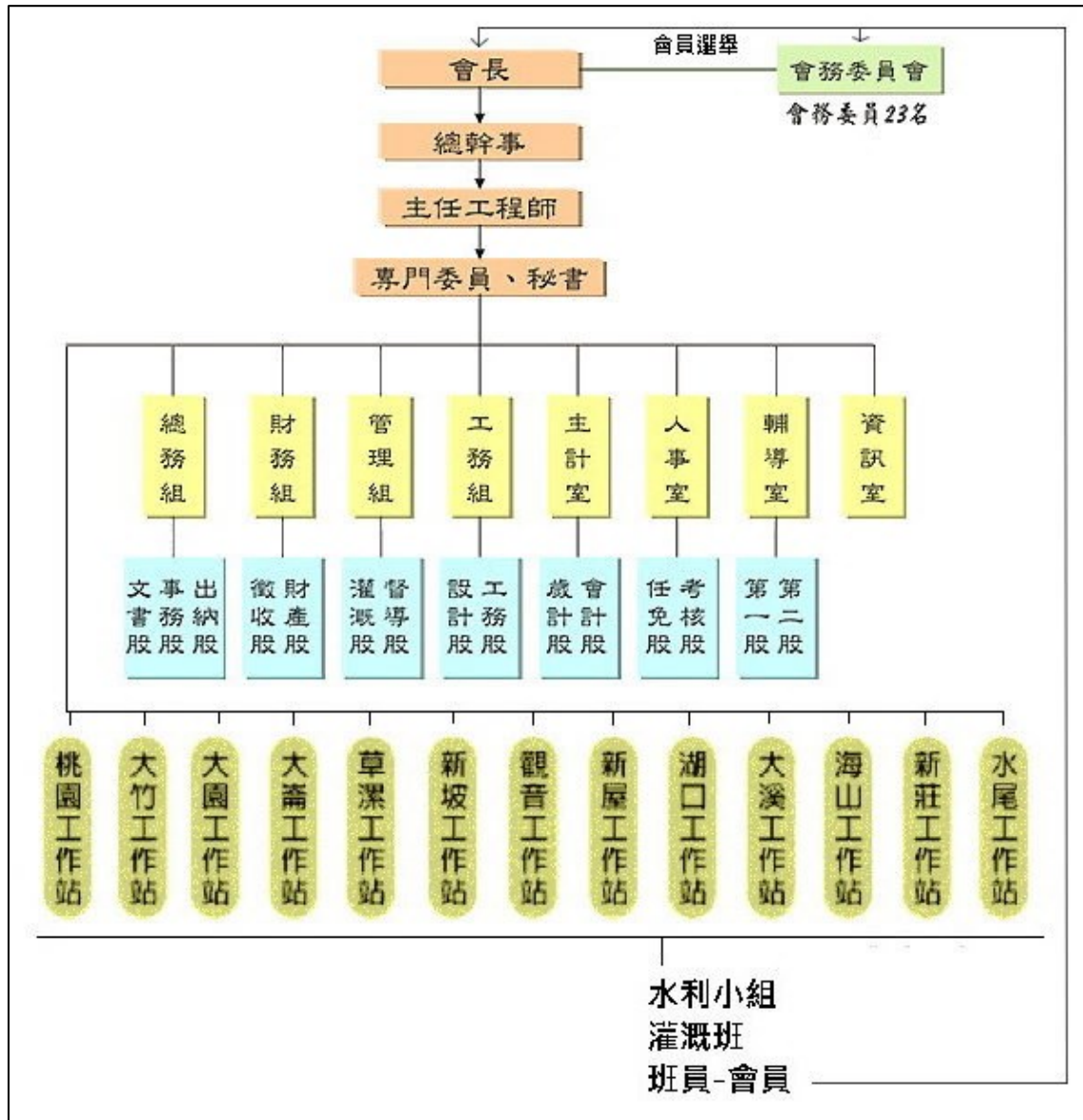
圖 2 農田水利核心業務

以桃園農田水利會為例，自日據時代成立桃園水利組合後歷經五次改組過程，至 2009 年時會務運作以由會員選出的會長主掌，並由會務委員會擔負業務督導

- 二、議決工作計畫。
- 三、審議不動產之處分、設定負擔或超過十年期間之租賃。
- 四、審議借債及捐助事項。
- 五、審議預算、決算。
- 六、議決會長及會務委員提議事項。
- 七、議決會員陳情事項。
- 八、其他依法令應行使之職權。

第七屆地方公共治理與發展學術研討會

工作。會長之下設有會長聘用派任的總幹事、主任工程師、專門委員與秘書等職，並設有四組四室負責各相關業務運作執行。而在桃園水利會管轄範圍內，依水路支線運作設有 13 個工作站及 4 個分站（參見圖 3）。



資料來源：本研究繪製，參考資料 <https://www.iatyu.nat.gov.tw/relic/org.asp> (搜尋日期：2021/09/01)。

圖 3 桃園農田水利會組織架構圖（改制前）

農田水利會的財務收入包含會費、事業營運、政府補助、社會捐贈以及其他依法可收取費用（如資產處分或活化之租金、利息等各項收益收入）。自 1994 年前後倡議改制起，農田水利會之會費即改由政府編列預算幫農民繳交全額會費，並持續依各會轄區水利工程建設之需求補助工程經費。雖然大舉減少農民負擔，但也因此使農民與農田水利會之間的權利義務關係變得更不易界定（邱崇原、湯京平、黃建勳，2011：110-111）。

這種組織運作型態，為農田水利會提供橫跨公共事務管理和民間集體協商的經營彈性。一方面，直接與各主管機關協調政策推行的角色，使水利會能因承襲公部門政策之命而具有準公務機關的權力與影響力，支持其執行各項農田水利管理措施。另一方面，基於使用者自治的民間團體身分，讓農田水利會在調度財務與資產應用上具有較高的自主性，避免公務預算制度的各項嚴格規定，使其各項水利事業的經營管理措施得以具有靈活彈性。

然而，這種介於公務體系和民間組織的特殊性，卻也讓農田水利會的營運存在兩個隱憂。其一是具有相對豐厚資源且自主運作的組織特質，容易引來地方勢力的覬覦，並以彈性的人事聘僱和工程經費，培育主導者自身親近與信任的成員。其二是在會員制度的運作下，相關的農田水利設施經營和灌溉用水服務，也以灌區為主要範圍，對於非屬會員及非管轄灌區的農業用水需求，往往因為這些地區的地勢條件和農耕規模都較為不利耕作，投資水利事業不符合成本效益，水利會不易進行投資與經營規劃，因此也造成灌區外農業經營相對不易。

在用水調度和水利設施興修管理上，水利會為地區層級最重要的農業用水管理單位，主要的業務內容為爭取農業供水、管理灌溉水路水圳、維護各項農田水利設施、協調灌區內農業供水分配等事務。從水資源調度分配的層級權責來說，依《水利法》第 4 條規定，係以經濟部為中央主管單位，地方則由直轄市政府或縣市政府為主管單位。因此，全國的水源調度分配皆以經濟部轄下水利署為主要施政規劃與決策單位。儘管農委會在 2004 年設立會內單位農田水利處，但主要職責在於協助依《水利法》第 12 條設立之農田水利會進行農田水利設施興修維護，並不直接涉入各水利區的供水協調事務。在這樣的水利運作體制下，各地農田水利會的農業用水分配協調工作，係以經濟部水利署轄下的各區水資源局為主要的水權量分配上級協調機關。目前水利署轄下設有三個主要的分區水資源局，各局依其所轄管的水庫分設管理中心，另設有「臺北水源特定區管理局」負責轄管翡翠水庫系統的水源保護與維管工作（參見表 1）。

由於桃園農田水利會所轄灌區係以石門水庫為主要水源，因此也以管轄石門水庫的北區水資源局為主要的用水對應協調單位。除了桃園管理處外，負責桃園南區灌溉的石門管處，以及供應桃園地區民生和工業用水的台灣自來水公司，都仰賴石門水庫提供所需水源，因此在用水調度分配上，各個相關單位之間便存在著彼此競合的關係。而為能協調各方用水分配，每年度 11 月須先呈送次年度的用水計畫書³，12 月時由北區水資源局召集用水需求相關單位，包括桃園水利會、石門水利會、台灣自來水公司等單位，依據石門水庫的蓄水量、氣象預估的未來降雨量等，共同討論翌年度的供水分配量。

³ 由農田水利會所呈送的「灌溉用水計畫書」，內容主要包含六大項目：耕作面積、農作時間、田間需水量、有效雨量估計、各圳灌溉需水量規劃、各圳配水量規劃。

表 1 經濟部水利署所轄水資源管理單位

北區水資源局	局本部辦公室所在縣市：桃園市 轄區：新竹縣以北至宜蘭縣、東部花蓮縣 轄區重要水庫、壩堰：石門、新山、寶山、寶山第二及大埔水庫、隆恩堰
中區水資源局	局本部辦公室所在縣市：臺中市 轄區：苗栗縣以南至雲林縣以北 轄區重要水庫、壩堰：永和山、明德、谷關、德基、鯉魚潭、霧社、日月潭、明湖及明潭水庫、石岡壩、集集攔河堰
南區水資源局	局本部辦公室所在縣市：臺南市、高雄市(曾文辦公區、燕巢辦公區) 轄區：嘉義縣以南至屏東縣、東部臺東縣及澎湖縣 轄區重要水庫、壩堰：仁義潭、蘭潭、白河、尖山埤、南化、烏山頭、曾文、牡丹、阿公店及鳳山水庫、高屏溪攔河堰、甲仙堰
臺北水源特定區管理局	局本部辦公室所在縣市：新北市 轄區：新店溪青潭水源、水質、水量保護區 轄區重要水庫、壩堰：翡翠水庫

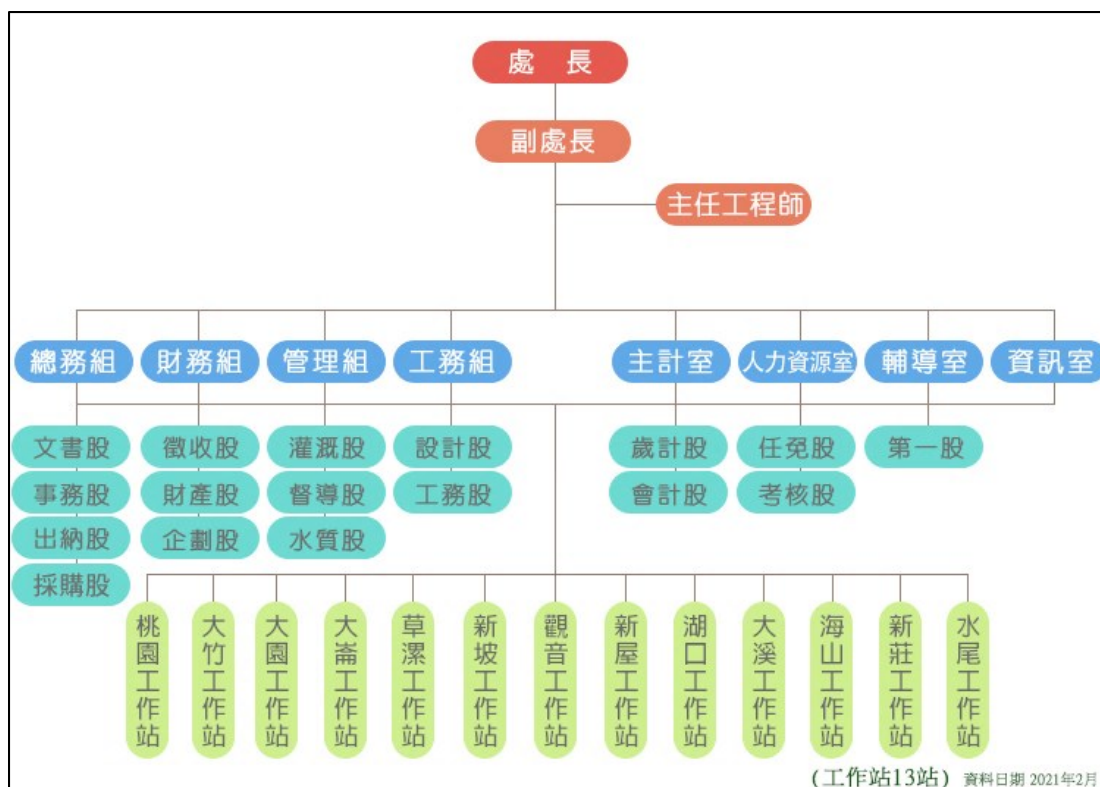
資料來源：本研究彙整自經濟部水利署網站：

<https://www.wra.gov.tw/News.aspx?n=5044&sms=9066> (搜尋日期：2021/09/01)。

二、改制後的農田水利署管理處運作模式

農田水利體系改制後，原先依據《農田水利會組織通則》設立的農田水利會，也隨之改為依據《農田水利法》第四章相關規定，轉變為農田水利署轄下的各區管理處。改制為公務機關後，管理處處長改由主管機關農田水利署派任，原總幹事一職改為副處長，但維持主任工程師職務，而負責業務執行的組室單位及工作站仍以維持原編制為原則（參見圖 4）。

在人事聘僱上，除了處長改由官派外，依據《農田水利法》第 19 條以繼續進用為主，並保障其所任職務職等。但人員之甄試、進用、薪給、就職離職、考績獎懲、退休、資遣、撫卹、保險與其他權益保障及人事管理事項之辦法，以及新進人員之甄試，都改由主管機關所訂定之《農田水利事業人員人事管理辦法》辦理。雖然目前任職人員尚未依《公務人員任用法》具有正式公務人員身分，但因為已屬於公務機關工作人員，因此除臨時約聘僱人員外，各相關人員皆無法適用勞動基準法。



資料來源：<https://www.iatyu.nat.gov.tw/organize.asp> (搜尋日期：2021/09/01)。

圖 4 農田水利署桃園管理處組織架構（改制後）

改制為公務機關後，管理處的財務收支管理亦須依循《預算法》規定。收入項目以農田水利署預算撥款、農田水利設施使用費、資產租金及利息收入、資產處分或活化收益收入，以及其他收入為主，減少自 1994 年已改由農委會補助的會費收入和捐款贈與收入等項目，來自社會的捐贈款項改以農田水利署為主要收受對象。另外在資產產權權屬上，則是依 2020 年 10 月 29 日公布之《農田水利事業作業基金收支保管及運用辦法》（2021 年 1 月 1 日施行），於各管理處以原農田水利會資產設立「農田水利事業作業基金」，納為該基金之資產運用可不受《國有財產法》規範，因而使其在運作上具有特種基金性質。除了維持由改制後各區管理處動用的資金收入資產外，原屬農田水利會之不動產的所有權人則劃歸為國有財產，但仍以原所屬各作業基金作為承接管理單位，並由各管理處進行實質營運管理。

在業務運作上，改制後的管理處仍以「經營農田水利事業、管理農田水利設施」為主，並搭配水質監測、農水排放等工作，協調轄區內的灌溉用水調度分配和區域防洪防災工作。此外，面對轄區內的都市開發與工業發展需求，如何善用農田水利資產與之配合，包括進行農田水利設施綠美化、調節農業灌溉以節餘水供應工業使用、以所管不動產經營租賃事業等。

與改制前的業務營運相較，管理處的工作職責內容並沒有太大改變。但改制帶來最大的影響在於業務執行所需依循的作業流程與規則，以及跨機關之間的協

調權責。相較於改制前以會務自有經費為主，各項年度支出和工程經費皆以會內預決算制度自主運作，改制為公務機關後，管理處的年度預決算、委外採購、發包施工等各項業務支出，都必須依循《預算法》和《政府採購法》的相關規定。經費收支制度的改變，一方面雖然讓事務運作都必須提早規劃以便配合年度預決算的編列與審核工作，相對讓管理處的各项事務工作減少彈性並拉長從規劃到執行的所需時間。但另一方面，各項支用和委託都有法規的明確規定，也讓過去可能高度受到地方派系介入的運作模式，都能在嚴謹的法規制度保護下減少不必要的地方勢力干預和人事聘用與經費支用爭議。

在用水調度管理上，過去基於農田水利會所轄灌區需求，以農田水利會身分與上級主管單位協調用水分配量的模式，在改制後則改以上級機關農田水利署為主要協調代表人。以桃園管理處為例，在運作模式上是先由管理處向農田水利署和北區水資源局呈報翌年度的灌溉用水計畫書，同時由管理處與經濟部水利署北區水資源局協調確認次年度的灌溉供水量，以此商定次年度供灌面積與供水量，並由管理處執行。而遇到有水情不佳而必須停灌時，同樣以農田水利署和經濟部水利署的共同決策而定，並由管理處負責執行停灌補償相關業務。

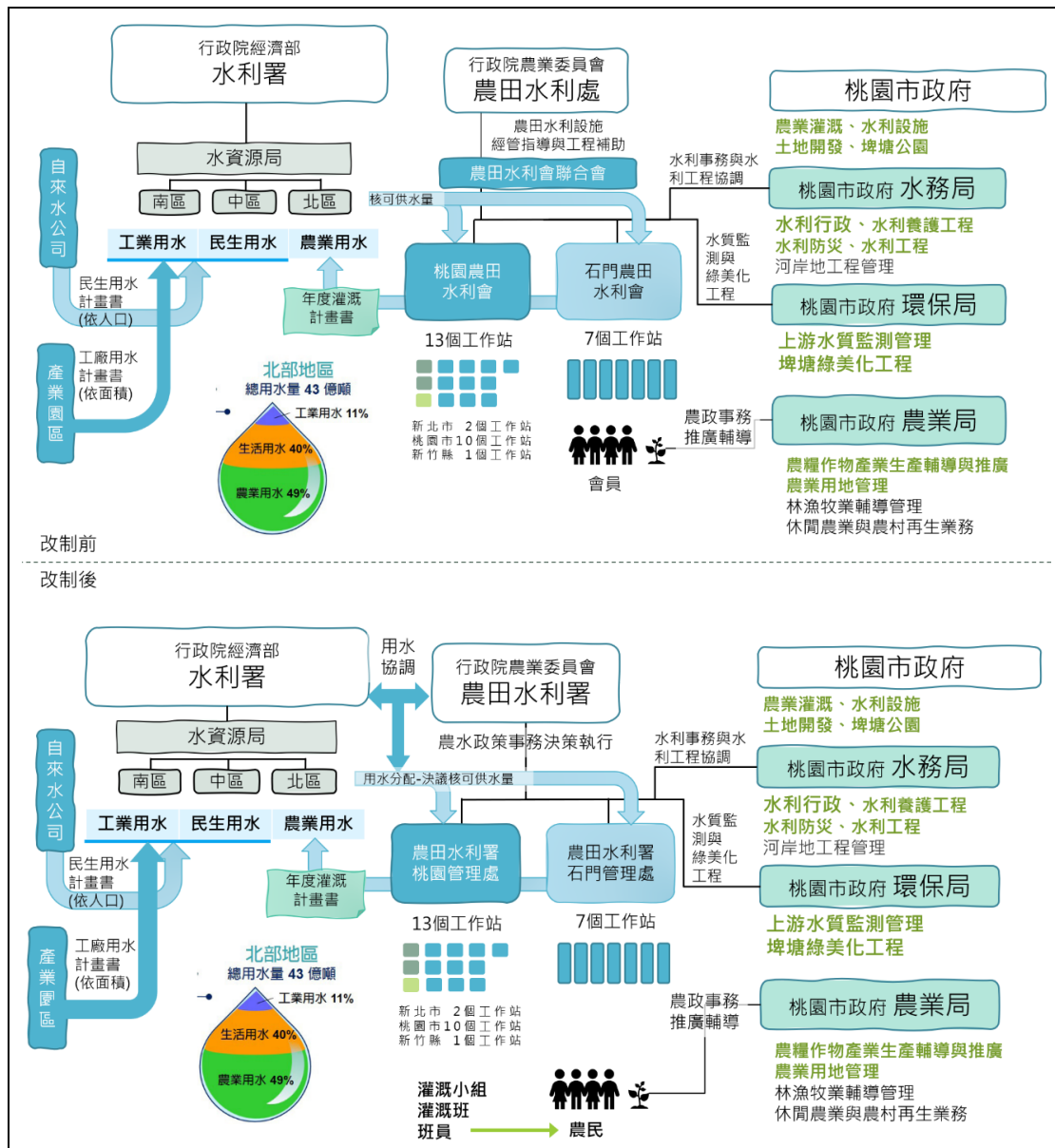
三、改制前後的主要營運模式變化

農田水利體系改為公務機關後，組織的法定身分、業務運作、人事聘用、經費收支制度等都隨之有所更動。這些因改制而產生的變化，一方面使農田水利事務運作的機關位階權責有所微調（參見圖 5），另一方面也間接影響農田水利事務的組織運作、服務對象和業務內容等。反映在業務運作上，改制帶來的關鍵差異反映在服務對象、人事與組織架構、業務執行與監督、資產經費管理等面向（參見表 2）。

1. 服務對象：在改制前係以隸屬農田水利會的會員為主要對象，會員資格認定則依《農田水利會組織通則》第 14 條以位於農田水利會事業區域範圍內的受益農民為主⁴。改制為公務機關後，雖然農田水利業務仍以位於轄區範圍的農民為主，但已不再以是否具有農田水利會員身分為分界。此外，推動改制的政策目的之一在於擴展原有的農田水利灌區範圍，期藉由改制為公務體系，使農田水利工作能夠普遍照顧所有農民。除了農田水利工作外，農田水利相關設施的營運亦影響周邊的居民，改制為公務機關之後，民眾對於農田水利設施營運的反映意見，也成為各管理處必須回應的業務工作。簡言之，改制為公務機關後，農田水利管理處的角色以從服務會員為主的

4 立法院在 2016 年 4 月 26 日另針對具選舉資格之會員身分，另外三讀通過《農田水利會組織通則部分條文修正草案》，規定農田水利會會員必須滿 20 歲且具會員資格持續 6 個月以上、享有灌溉或農田排水利益的的土地面積合計達 0.01 公頃以上，才有選舉、罷免會長及會務委員權。

自治組織，轉變為公共服務機構，並因此擴展業務服務對象和事項。



資料來源：本研究繪製。

圖 5 桃園農田水利改制前後運作相關機關比對

表 2 改制前後營運差異對照表

		農田水利會	管理處
服務對象		會員	灌區內所有農民
首長任免		會員選舉	上級主管機關派任
人事聘用		會長選舉制，其餘工作人員依依《農田水利會人事管理規則》派任或經考試聘任。	首長由上級主管機關派任，原有工作人員於依原職務職等續聘，未來定期舉辦徵聘考試。
組織架構		會長-總幹事-主任工程師-專門委員-行政組室-工作站	處長-副處長-主任工程師-專門委員-行政組室-工作站
業務項目		<p>《農田水利會組織通則》第 10 條：</p> <p>一、農田水利事業之興辦、改善、保養及管理事項。</p> <p>二、農田水利事業災害之預防及搶救事項。</p> <p>三、農田水利事業經費之籌措及基金設立事項。</p> <p>四、農田水利事業效益之研究及發展事項。</p> <p>五、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。</p> <p>六、主管機關依法交辦事項。</p>	<p>《農田水利法》第 18 條：</p> <p>一、農田水利用水調配及管理。</p> <p>二、灌溉用水秩序維護及水利小組業務輔導。</p> <p>三、農田水利設施興建、管理、改善及維護。</p> <p>四、農田水利設施災害預防及搶救。</p> <p>五、灌溉管理組織內專任職員（以下簡稱農田水利事業人員）之人事管理。</p> <p>六、農田水利事業作業基金所屬資產管理及收益。</p>
財務經費	法源依據	《農田水利會組織通則》第 24 條及《農田水利會財務處理辦法》	《農田水利法》第 22 條及《農田水利事業作業基金收支保管及運用辦法》
	收入	<p>一、會費收入。</p> <p>二、事業收入。</p> <p>三、財務收入。</p> <p>四、政府補助收入。</p> <p>五、捐款及贈與收入。</p> <p>六、其他依法令之收入。</p>	<p>一、政府循預算程序之撥款。</p> <p>二、農田水利設施範圍內依第十二條第一項、第十三條第一項、第十四條第二項規定申請許可時所收取規費及依第二十五條規定向使用者收取費用之收入。</p> <p>三、租金及利息收入。</p> <p>四、資產處分或活化收益收入。</p> <p>五、其他收入。</p>
	支出	<p>一、興辦、更新改善或維護灌溉及排水工程設施之支出。</p> <p>二、管理及總務支出。</p> <p>三、其他有關支出。</p>	<p>一、農田水利事業之興辦、改善、保養及管理事項之支出。</p> <p>二、農田水利事業災害之預防及搶救事務之支出。</p>

		農田水利會	管理處
			三、農田水利事業人員人事費。 四、原農田水利會所屬農田水利設施所需使用土地之承租或用地取得事項之支出。 五、其他與農田水利事業有關支出。

資料來源：本研究製表。

2.業務執行與資產管理：農田水利會時代的年度業務與農田水利設施管理係由各水利會規劃為主。雖然在業務規劃上必須同時考量主管機關農委會的施政方針和所屬各地方政府的需求，但多數的業務規劃執行和經費動支，以及水利設施興修和改善工程規劃執行、會務管理運作等，都具有較高的自主性。此外，儘管業務經費有相當高比例來自農委會的補助，但年度預決算亦僅須呈送農委會備查⁵，而無須經立法院審查，各項支出亦僅需準用公務機關支出標準，且可依自訂之採購作業實施要點為之。但此一模式也高度受到各會自有財務損益影響，形成各農田水利會之間有不均發展的情形。

在資產管理方面，除了支應各項水利事業經營管理和工程需求外，依據《農田水利會財務處理辦法》第6條，近三年每年度收支決算有結餘，且未接受政府補助會費之水利會亦「得購買政府公債、國庫券、投資政府為發起人之一之農業金融機構，或投資配合政府農業、工業政策，並由政府輔導成立之股份有限公司及該公司募集之基金」，為農田水利會的財務收支增加經營彈性。除了財務經費收支外，土地資產亦為影響農田水利會運作的重要資產。除了自水利組合時代陸續以徵收、價購、移轉而留存的水利用地外，亦不乏有為便利銜接田間灌溉需求而使用他人自有水路土地的情形。儘管在1999年農委會的「農田水利會照舊使用私有土地作為水利設施檢討改進報告」中，函請各農田水利會辦理徵收、價購或承租。但因各會財政負擔能力，並非每個農田水利會都能有足夠的財務能力進行價購取得所需地（鍾麗娜，2021）。

改制之後，管理處年度業務執行必須連同預算規劃先提交至農田水利署，並呈交至立法院進行年度業務與預算審查，核定通過後方可執行。除例行性業務外，如有重大農田水利設施興修工程，則需另提完整的施政計畫，說明該工程與施政計畫之關聯與必要性，並經農田水利署核可後方可執行。管理處的預算經費來源則以各管理處所轄作業基金為主，並配合農田水利

5 台灣省政府時代，農田水利會的財務收支須遵照《台灣省農田水利會財務處理辦法》及《台灣省各農田水利會資金管理要點》。精省之後，改依據《農田水利會財務處理辦法》(2001.04.18 公布施行)、《農田水利會會計制度》(2002.08.30 公布施行)和《臺灣省農田水利會年度事業決算編製要點》(2003.12.15 公布施行)。

署預算予以支應。而各項財務收支與資產管理都必須改為依循《預算法》和《政府採購法》辦理。相對於改制前以自訂採購作業實施要點進行各項工程或勞務委辦，改制後必須遵從《政府採購法》的模式，確實在作業程序和相關規定上更為嚴謹，而管理處員工也因此必須學習如何應用政府採購相關規定進行採購業務。以桃園管理處為例，處長即要求員工都必須學習政府採購法，避免在接觸採購業務或有採購需求時違反相關規定。

而在土地資產經營管理方面，改制之後產權統一改歸為中華民國，並將農田水利署登記為管理單位，並由農田水利署依原所隸屬之農田水利會指定該改制後之管理處為實質管理使用單位，以利各管理處推展各項業務和經營⁶。最大的差異在於過去屬於農田水利會之資產可視業務和財政需求對外出售，但改制之後依《國有財產法》之相關規定，非公用不動產多避免一次性地出售，而傾向於以租賃或多角化經營等方式進行閒置資產活化，相關收益並須劃歸各管理處的作業基金中統一收支管理。而對於原先屬於無償使用的私有土地，除於照舊使用期間豁免相關稅捐外，目前亦規劃以各管理處農田水利事業作業基金提撥支應承租使用價金，以補償私有地主之使用權損失。

- 3.業務監督與陳情：改制前的農田水利會，雖然在角色上為「秉承政府政策辦理農田水利工作」，但主要的工作係以滿足會員灌溉用水需求、協調水權分配等工作為主，相關的農田水利設施管理和事業經營亦以自治自主管理為原則。因此，儘管在業務工作上有許多須與主管機關協調互動的項目，但在業務推動的監督上，仍以組織內部設立的「會務委員會」為主要監督單位，會員如有農田水利事務需求，則多透過灌溉班長、水利小組長、工作站長、會務本部等管道反映。此外，基於農田水利會的運作往往需要地方仕紳和社會關係網絡的協力，特別是當農田水利業務需使用其他人的私有財產時，或是農田水利工程需要委外發包施工時，往往涉及在地的利益協調，因而也常引來地方勢力或基層民意代表加以關切。

改制為公務機關之後，隨著服務對象和業務運作制度變革，在業務監督與意見陳情上也都有所變化。改制之後，取消原有的會務委員會制度，改聘諮詢委員，官派的管理處首長改向直屬上級機關農田水利署負責，除各項重大業務亦須先擬定施政計畫並取得農田水利署同意後方能推動，例行業務的運作亦須遵守公務管理模式填報更多的業務執行文件，以便業務成效的追蹤管考，而經費的支用更必須嚴格遵守預算法和政府採購法的相關規範。其次，改制後雖然可以減少地方勢力的干預，但由於農田水利的調度

6 為配合改制與產權移轉，財政部國有財產署訂有《原農田水利會水利使用財政部國有財產署經管國有非公用土地移交行政院農業委員會農田水利署之作業程序》，分就原屬農田水利會之資產進行清查、變更登記、移交接管等訂定執行程序。

管理和資產經營具有跨尺度影響的特質，也因此引來各個層級的民意代表的關切，從鄉鎮市民代表、縣市議員，到所屬轄區的立法委員等，都可要求管理處就其業務提出資料、回應質詢。

4.人事徵聘與考核：改制前的農田水利會工作人員，除會長和基層的水利小組長是由會員與該水利小組會員選舉產生外，其餘所有人員均係依《農田水利會人事管理規則》(2000年6月14日公布施行)進行選派、考試任用與管理，並由農田水利會聯合會視用人需求統一辦理考試。人員職務職等分為輔佐人員、灌溉管理人員、工程人員、一般行政人員四大類，並以任職職務分為三職等聘用。改制後為管理處後，原先的會長與總幹事制度改為官派的處長與副處長，而水利小組長則由其所屬的工作站站長商請灌區範圍內的會員擔任，其餘各管理處工作人員延續原有職等、福利和薪資待遇至離職或退休。因已改制為公務機關，因此各工作人員皆已不再適用勞基法，但亦因未經國家公務人員相關考試而僅具「準公務人員」身分。未來則將陸續制定相關人事管理，改以類似公營事業考試招聘方式聘僱工作人員，並依公務人員相關制度進行考核。

除了上述改制前後的差異外，倡議將農田水利會改制為公務機關的重要驅動力之一，在於將過去未在灌區服務範圍內的37萬公頃農地納入灌溉服務管理之中。這些過去或因區位地勢、水源距離或土地開發狀況等因素，未在農田水利業務的發展過程中納入灌區範圍的農地，例如桃園管理處與石門管理處鄰接的龍潭區、平鎮區和大溪區等地的農田，後續如何經由擴展農田水利設施和水源調度管理等工作納入各管理處的服務範圍，勢將成為重要的業務課題。

面對都市化和工業發展的趨勢未曾稍歇，加上氣候變遷導致的強降雨和長乾旱現象，農業用水與民生用水、工業用水等其他用水標的之間的競合關係亦將更為緊張。改制為公務機關之後的各農田水利單位，必然面臨國家與所屬縣市總體發展策略的業務配合要求。如何在越趨多元的用水需求標的中，兼顧農業灌溉和協助民生與工業用水的需求，亦將成為改制為公務機關後各管理處必須持續面對的挑戰。此外，桃園管理處所轄範圍內諸多鄰近都市發展區的埤塘資產，亦持續面對周遭居民與桃園市政府希冀透過公園化工程改造為埤塘公園之需求，未來埤塘公園的用水管理是否會影響灌區內的農業灌溉用水調節，仍是後續必須加以審酌的課題。

伍、結論與建議

隨著更多農田水利服務灌區外的農業耕作活動受到重視，擴大灌溉服務的需求也推動農田水利體系的改制，從自主公法人到正式公務機關的轉變，也影響著農田水利管理和水資源協調作業體系的運作機制。改制後的農田水利管理單位，首先反映在人事與財務運作的變化上，從過去推選和自主營運，轉變為官派考核

和以政府預算制度為依歸。儘管此舉削弱原先農田水利會運作模式的自主性，但也因公務機關化而減少地方勢力不當介入的機會，同時強化與其他公務部門往來協調合作的便利性。

未來管理處所要面對的核心挑戰在於如何於改制之後，如何以國家公部門的制度經營管理水利事業，並配合國家與地方發展政策，與其他單位共同合作調節水資源的使用調度，以及針對原屬於水利會服務灌區外的農地，順應當地的水文特質和農耕活動需求，建構能與地方農耕社群共管的灌溉管理體系。

農田水利會體系改制為農田水利署與轄下各管理處之後，最主要的改變表現在人事、財務、業務三方面。在人事方面，除了初步將單位主管職務改為官派外，其餘人員仍依原水利會時期之人員保障繼續進用，尚未具有正式公務人員身分，但相關業務執行卻具有公務員權責義務，且不適用於勞基法規定。而未來新進人員聘用則將以公務人員考試為主。儘管目前在人員繼續進用的保障下尚未有明顯衝擊，但未來在人員升遷管理上，必然面對取得正式公務人員和原農田水利會人員晉升之衝突。因此，如能協助原有人員取得公務人員資格，例如結合教育機構開辦公務人員考試培訓，將能為既有人員帶來實質效益。

在財務收支管理方面，改制之後管理處的預算與決算都與上層機關農田水利署更緊密相繫。雖然原有農田水利會資產所成立的特別作業基金可作為管理處的業務收支來源，但所有收支同樣都必須嚴格遵守政府預算法的相關規定，甚至包括行政流程和作業填報資料等，也都較以往有所差異。此外，在資產處分上，過去以農田水利會為所有權人的各項資產，如今都改隸屬國有財產署再分層撥交給農田水利署，並將管理使用權移交給各管理處。除了原農田水利會之資產外，尚有許多過去做水利設施使用的非公用國有土地，也都由國產署移交農水署撥付使用。如何彙整這些新舊的各項資產，並以符合《國有財產法》與《預算法》相關法規的行政制度進行資產管理應用，對原有的農田水利會工作人員來說，也不吝是一大考驗。因此，如能結合公共行政相關培訓課程，讓同仁對於相關制度都能夠深入了解，將有利於未來的業務推行，並協助同仁減少觸犯相關法規的風險。

在農田水利的業務層面上，雖然改制後可以使組織權責更為正式化，但在水利事業營運上所需的行政作業和協調措施也更多。主要原因來自為轉型公務機關後，除了既有的農田水利業務外，在與水利設施和土地相關所衍生的業務，例如水利設施美化綠化、水利設施多角化經營、配合都市發展計畫推展土地活化利用、防災防洪應變等，都需要因應中央與地方政府的政策需求共同推動，因而所需的事務協調也相應增加。此外，改為公務機關後，也強化中央與地方民意代表的監督角色，以及社會大眾經由民意代表所提出的業務執行意見。如何回應這些不同的業務執行要求，甚至調和不同意見之間的潛在衝突，也高度考驗著改制後各管理處的應對能力。面對越來越多樣化的業務，管理處可以思考如何化被動為主動，先針對自身既有的水利業務和水利資產提出全面性的整體規劃，並嘗試舉辦跨部

第七屆地方公共治理與發展學術研討會

門的交流會與意見討論會，擴展管理處執行業務的合作模式，甚至主動將上位政策轉化為社會易懂的訊息，降低社會的誤解。

參考文獻

- 中國農村發展規劃學會(2005)因應環境變遷農田水利會營運策略之研究。94農管-3.1-利-01(4)。
- 李源泉、陳正美(1998)台灣農田水利會百年來組織法規的演進。科學農業，46(1/2):6-14。
- 李源泉、詹明勇、陳信雄、林建村(2005)台灣地區農田水利會永續經營與組織編制規模初探。輔導農田水利會業務改進研討會。台北，2005.11.25。
- 林建村、陳信雄、李源泉(2005a)農田水利組織通則研究過程回顧。輔導農田水利會業務改進研討會，台北公務人力發展中心。
- 林建村、陳信雄、李源泉(2005b)臺灣百年來農田水利組織編制與員額發展回顧。輔導農田水利會業務改進研討會，台北公務人力發展中心。
- 邱崇原、湯京平、黃建勳(2011)地方治理的制度選擇與轉型政治：台灣水利會制度變革的政治與經濟分析。人文及社會科學集刊，第23卷第1期，頁93-126。
- 陳鴻圖(2012)戰後水利會水利小組的變遷(1945-1975)。東華人文學報，20:137-167。
- 張廣智(2015)推動健全水權管理。土木水利，第42卷第3期，頁9-12。
- 黃宏森(2006)，共享性資源的網絡治理：台灣農田水利資源管理個案分析。公共行政學報，第21期，頁73-114。
- 鍾麗娜(2021)農田水利會公務機關化土地收歸國有之問題糾葛。台灣法學，第413期，頁97-113。
- 闕雅文(2005)美國水權制度變遷與經濟成就及台灣水權制度之反思。新竹師院學報，第20期，頁201-218。
- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons-the Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Rudel, Thomas K. (2011) The commons and development: unanswered sociological questions. *International Journal of the Commons*, 5(2): 303-318

Sarker, Ashutosh; Ross, Helen; Shrestha, Krishna K. (2008). Interdependence of Common-Pool Resources: Lessons from a Set of Nested Catchments in Australia false. *Human Ecology*, 36(6): 821-834.

Tucker, Catherine May (2010) Learning on governance in forest ecosystems: Lessons from recent research. *International Journal of the Commons*, 4(2): 687-706.