

東海大學政治系碩士論文

指導教授：黃信達博士

臺灣農田水利會變遷探討



碩士班研究生：黃姿旖

中華民國一〇二年六月二十日

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 研究範圍、方法	4
第三節 分析架構與章節安排	9
第二章 農田水利會相關研究	13
第一節 農田水利會組織發展沿革	13
第二節 農田水利會組織地位討論	15
第三節 農田水利會組織功能探討	18
第三章 臺灣農田水利會的轉變與分析	25
第一節 臺灣農田水利會組織制度的轉變	25
壹、組織身分轉變	25
貳、政府對水利會組織態度	38
第二節 經濟層面的變化	41
壹、整體經濟環境的影響	41
貳、農田水利會自身財務的變化	47
第三節 政治層面的功能轉變	49
壹、政府與水利會的關係轉變	49
貳、農田水利會在政治上扮演的角色	51

第四章 都市、都市鄉村和鄉村型農田水利會的發展	57
第一節 都市型農田水利會發展	57
壹、組織特性	57
貳、組織功能轉變	59
第二節 都市鄉村型農田水利會發展	60
壹、組織特性	60
貳、組織功能轉變	62
第三節 鄉村型農田水利會發展	63
壹、組織特性	63
貳、組織功能轉變	65
第四節 小結	66
第五章 結論	69
參考書目	79
壹、中文部分	79
貳、西文部分	84

表目次

表 3-1 日據時期農田水利會組織改革的演進.....	29
表 3-2 日據時期臺灣農田水利相關法條之制定.....	31
表 3-3 各類型農田水利會多角化經營策略方案綜合評估結果	46
表 4-1 都市型水利會包括:七星、瑠公、桃園、臺中、高雄等 五個水利會.....	58
表 4-2 都市鄉村型水利會包括北基、石門、新竹、苗栗、彰 化、嘉南等六個水利會.....	61
表 4-3 鄉村型農田水利會包括宜蘭、南投、雲林、屏東、臺 東、花蓮等水利會.....	64
表 4-4 臺灣農田水利會變遷之比較.....	66

圖目次

圖 1-1 本文研究架構.....	10
圖 3-1 農田水利事業發展演進.....	39
圖 3-2 臺灣水資源分配表.....	42
圖 3-3 農田水利灌溉管理組織體系.....	52
圖 3-4 農田水利灌溉管理.....	56

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

臺灣的歷史背景特殊，近幾百年來經歷過了荷蘭、鄭氏家族、清朝、日本佔據到現在的中華民國政府政權，其人民組成是以從中國大陸移民過來的漢民族為多數，開墾發展的歷史過程，使得臺灣這塊土地對於農業有著深厚的連結。雖然臺灣現今的產業結構已經從以農業為主的農業型社會，轉型為以工業和服務業為主的工商業社會。但因為其本身的歷史背景和民族性對於「農業」還是相當的注重，因此，對於跟隨著臺灣歷史發展在其農業型社會裡扮演重要角色的組織「農田水利會」有了想深入探討的興趣。

早期在農業社會時期「農田水利會」為了使開墾灌溉順利、能夠有效的管理和調配水資源，而建設了許多的水利設施。臺灣水利設施所有權因為特殊的歷史背景發展而曾經歷數次變革。水利設施在臺灣，一開始只是先民為了開墾而隨機無章法的建設，到了後來，演變為有組織性的由官方在各地建設或是民間自己合資性的建設，此階段水利設施是以多數私有搭配少數公有的比例存在；後續的日據時期，當時的日本政府為了實現「農業臺灣、工業日本」的政策目標，對臺灣的水利建設進行了大規模的統籌規劃，並成立了水利組合、水害預防組合等相關的水利管理組織。臺灣的農田水利設施在經歷過五十多年日本殖民時期後，其建設的完成度、法制化以及公有化比例大幅的提升，使其水利相關組織的運作和經營趨於完備，這也為現行臺灣農田水利會的組織與運作打下良好基礎。

臺灣在二戰結束後回歸中華民國政府統治。雖然在二戰期間臺灣許多水利設施遭到戰火破壞，但其組織運作因為在日據時期打下的良好基礎，使得水利組織在統治者轉換時，仍然能夠順利轉移而沒有斷層落差的狀況發生。政府後續在日據時期基礎上，對臺灣水利管理組織加以整合，配合相繼實施的一連串土地改革政策，行塑造就了現今的臺灣農田水利會組織。這樣的水利設施建設管理組織變革，讓臺灣農業能在經歷大量移民時（民國 38 年政府遷臺伴隨大量軍隊與人口移入），仍能供給足夠的糧食，這也證明了臺灣當時農田水利組織的功能與成效。

從經濟生產角度來觀察，在五零年代以前，臺灣經濟產值主要依賴農業生產，因此，水利會的水利工程設施，以農業灌溉功能為主要設置目的地，亦即水資源利用的目的在於輔助農業和提高農作物產量為主，水患防治為輔。但在五零年代後期，臺灣進入產業轉型階段後，對水資源的利用開始產生了變化。原本農業用水占有所有水資源的 80%，可是在民生用水和工業用水的需求急速增加下，農業用水開始急速地被壓縮而出現短缺，並且因為產業結構的轉型，造成農業用地和水利用地銳減，這也使得「農田水利會」的存在目的和運作方式相對於過往，開始出現變化的可能與需求。

「農田水利會」的改變不單只是因為產業結構的改變，更包括政治環境的變化，在光復以前農田水利會的組織結構，從一開始的私人組織，進展為日本政府直接掌控，以利於提高農業生產達到對臺灣的殖民目的，但在光復後中華民國政府接管之後，除了依然以提高農業生產為主，卻開始有政治因素進入，進而影響組織制度的變化，例如「農田水利會」自身內部的組織變革，像是會長的選出、會員的組成結構、制度方面的改變、在政府組織裡的定位和政治派系鬥爭，亦或是從全國性的威權統治到民主選

舉後的政黨輪替，到地方上的政治生態變遷及民主改革開放後的政黨政治……等，都是影響「農田水利會」改變的因素。而這使得農田水利會，在經過幾次的組織變革後，成為了與農、漁會相似的，國民黨掌控地方政治的工具之一。

時值今日，在經過產業結構改變、政治生態變遷等因素影響後，由於在經濟結構中的角色變化、相關水利會組織法規的迭變，乃至於早先國民黨對「農田水利會」的影響力似乎難以維繫，再加上都市化的影響，也使得現今的「農田水利會」大致上可以區分歸類出都市型、都市鄉村型和鄉村型的分別。因此，臺灣的農田水利會組織發展轉變迄今的樣貌，與此其間導致形成現今樣貌轉變因素與導因，都是本研究有意嘗試去探討的方向。

秉此，本文主要研究目的是想透過了解在各時期水利會組織在制度、經濟和政治這三個層面的改變，對臺灣農田水利會角色與功能變化有何影響，並期望最後能藉由此研究觀察回答下列問題：

1. 因從五零年代後期經濟發展而產生的產業結構轉型，對農田水利會的影響為何？
2. 現今不同型態農田水利會之間的差異變化和未來可能的改變為何？
3. 政治環境面向的變遷，對農田水利會內部產生的影響和改變為何？
4. 農田水利會的存在目的、運作與建立的初衷是否已經產生改變？

以上這四點是此篇論文最主要探討的主軸，也想藉此比較來瞭解農田水利會在現今臺灣社會當中，扮演的角色是否依然重要，亦或是已成為拖累臺灣發展結構的一環。最後亦想藉此理解

臺灣農田水利會對臺灣農業的重要性，及現今臺灣對農田水利會轉型後的存續問題的態度，現存農田水利會組織是否有合併整合的可能發展性。

第二節 研究範圍、方法

本研究之研究範圍依研究主題，探討的對象為臺灣的農田水利組織。據此，涵蓋時期與對象，主要從日據時期前的私人水利組織，到日據時期的相關水利組織（公共埤圳、官設埤圳和水利組合）以及中華民國政府政權下幾經變革之「農田水利會」（初期：農田水利協會、水利委員會，及後面經歷五次變革所確立之農田水利會）。

本研究在觀察農田水利會變遷過程時，將採用文獻分析法、新制度主義和比較研究法，說明如下：

壹、文獻分析法

此研究法主要是蒐集相關的書籍、期刊和論文來進行資料整理和分類歸納。本研究大量的蒐集農田水利會相關歷史資料與文獻來客觀地分析這些資料，透過資料的搜集與分析，進一步探討農田水利會的角色與定位，並且歸納整理成為本研究可以參考的依據。

貳、新制度主義

新制度主義之所以被稱為「新」，是因為對過去傳統政治學所注重的制度研究做出了修正，傳統政治學研究較偏重於「法治形式主義」(legal-formalism)，研究焦點大多放在正式的國家組織

和典章制度，這樣的研究取向是將明文訂定的規範和典章制度，作為應當會發生的事實，個體行為則會依照著這個事實來運作，而沒有將其它的個體行為影響力和自主性留下參考空間，是抱持著「方法論之整體主義」(methodological holism)的立場。

對新制度主義的探討，主要能三個核心面向來看，首先新制度主義是介於總體與個體之間的中間路線，也就是屬於中層理論(meso theory)的，因為新制度主義認為在總體經濟、社會和文化結構與個體行為之間應該有中層的制度作為連結。個體行為在面對經濟、社會和文化結構影響的過程中，是以制度作為介入的工具；而從總體的經濟、社會和文化結構來看，是需要「制度載具」(institutional carrier)¹才能真的影響到個體行為。也就是說，新制度主義是為了表現出制度，而在總體結構和個體行為中間所扮演的角色，像是如 Kenneth Shepsle(1989: 134)²所指出的，是「讓人（亦即個體）與社會情境（亦即結構）相互緊密連接的接著劑」。³也就是當制度做為個體行為和總體經濟、社會和文化結構的中介者時，不論是制度作為中介變項從個體推論至總體經濟、社會和文化結構，亦或是制度做為中介變項從總體經濟、社會和文化結構推論至個體行為，甚至是制度與個體行為，及總體經濟、社會和文化結構各自的關係推論，作為中層理論能避免推論過於跳躍。總的來說，新制度主義並不是制度決定論，和意圖高舉方法論之整體主義的優越性，而是試圖處理社會科學方法論當中所謂「微觀-巨觀連結」(micro-macro link)⁴問題，也就是能介於巨觀與微觀之間的中層理論。

其次，新制度主義重視對個體行為的影響，以及個體行為對

¹ W. Richard Scott. 2001. *Institutions and Organizations*. Thousand Oak, CA: Sage Publication, p. 48.

² Stephen Krasner. 1984. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics*. Vol. 16, p. 134

³ 蘇子喬、王業立，2010，〈為何廢棄混合式選舉制度？—義大利、俄羅斯與泰國選制改革之研究〉，*東吳政治學報*，第二十八卷第三期，頁 5。

⁴ Jeffrey Alexander et al. 1987. *The Micro-Macro Link*. Berkeley, CA: University of California Press.

制度的影響，並且顯現出重視制度與個體行為之間的關聯性，為新制度主義的第二個核心面向，因新制度主義不再像傳統政治學制度研究，僅注重於制度規範的內涵探討，並認為個體行為都會依照制度規範來行事，忽略了個體行為可能會有的自主性所造成的影響。因此，新制度主義與傳統政治學制度研究和行為主義政治學相較之下，能較為完整的探討制度面和行為面兩者之間的關係。最後，新制度主義的第三個核心面向，是以探討新制度主義如何跳脫狹隘的形式主義(formalism)來觀察，相對於傳統政治學制度研究對「制度」的界定，新制度主義的涵蓋範圍較為廣泛。舊的制度研究指將正式的成文規章列為探討範圍，而新制度主義則是除了成文的規章列為討論，連不成文的規章和規範都列為討論對象，換言之只要是能影響和塑造人們規律行為的規範，不論是成文或不成文階為新制度主義的探討範疇。

綜合上述三個核心面向，可以看出新制度主義是以中層理論的視角，在觀察著制度與個體行為（或是總體經濟、社會和文化結構）之間的關係，是制度影響行為亦或是行為影響制度，而在探討這之間的關係時，不再僅侷限於正式組織規範，而能將非正式制度納入討論範圍。新制度主義則有三大流派，理性選擇理論、社會學制度論和歷史制度論⁵，本研究主要是以歷史制度論和社會學制度論作為研究途徑。

歷史制度主義是融合了理性選擇理論的「算計途徑」與及社會學制度的「文化途徑」，有明顯的「折衷主義」(eclecticism)的意涵在裡面，歷史制度主義透過「路徑依循」(path dependence)⁶將整個制度的建構過程，視為一次又一次路徑選擇的過程，而每次路徑選擇的過程亦會影響下一次路徑選擇的範圍。而歷史制度

⁵ Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor. 1996 "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies*, Vol. 44, pp. 939-940.

⁶ Kathleen Thelen. 1999: "Historical Institutionalism in Comparative Politics." *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, pp. 372-384.

主義能夠兼具理性選擇理論與社會學制度主義的觀點，而不會產生嚴重矛盾，是因為歷史制度主義的觀點主要是從「歷史」的視角來觀察，透過路徑依循...等核心概念，將觀察時間面向拉長的從時間序列 (temporal sequence) 和制度動態論 (institutional dynamism) 的角度去觀察整體變遷的過程 (Steinmo and Thelen, 1992: 16-17)。換言之，歷史制度是抱持著從長遠歷史來看，算計途徑與文化途徑都各自在自己適當的時間點，有適用的可能性之立場上做研究探討。⁷本研究在探討臺灣農田水利會時，發現農田水利會的組織變革有受時間上的歷史因素所影響，因此在分析探討上參照時間序列和制度動態變化，來探討臺灣農田水利會的組織變革過程和原因，所以本研究採用歷史制度主義的路徑依循是較為適宜的。

社會學制度主義 (sociological institutionalism)，是指人類在生活中受到了價值、思想和文化的影響，自然而然形成一套制度和規範，是一種「文化途徑」的過程。社會學制度主義對「制度」的定義範圍甚廣，不再只侷限於明文制定的規章、規範，而是將影響人們行為的價值判斷納為探討範圍，使得「文化」和「制度」之間的界線模糊化 (Immergut, 1998: 14-16)⁸。社會學制度主義是以「社會適當性邏輯」 (logic of social appropriateness) 和文化價值來觀察分析個體行為⁹，並不是以怎麼做才能得到利益最大化，而是以自身當時所處的制度環境，及自己當時的角色地位，來判斷怎麼做到「適當性」 (appropriate) 的行為，才能達到社會正當性的期許。因此，在社會制度主義認定的制度變遷是包含著文化和價值觀的，所以要達到制度變遷的條件，是需要現行的社會正

⁷ 蘇子喬、王業立，2010，〈為何廢棄混合式選舉制度？—義大利、俄羅斯與泰國選制改革之研究〉，東吳政治學報，第二十八卷第三期，頁 9~11。

⁸ Ellen M. Immergut. 1998. "The Theoretical Core of the New Institutionalism." *Politics and Society* Vol. 26, No. 1, pp. 14-16.

⁹ James G. March, and Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press, p. 160.

當性遭到新的價值觀大範圍的批判和挑戰，才有變遷之可能。¹⁰

本研究是以臺灣農田水利會，在臺灣歷史發展過程中的角色切入。透過「歷史制度主義」和「社會學制度主義」研究途徑，來看現今臺灣農田水利會之轉變，不再侷限於制度法規的討論，或是單一面相的檢討臺灣農田水利會的改變，而是能透過更多的影響變項，來觀察臺灣農田水利會之變化和未來可能之發展。

參、比較研究法

比較研究稱得上是政治理論的發展核心，就大部分科學來說，是實驗室檢驗理論的途徑，但對政治學者而言，比較是主要的研究方法。因此，比較不同的國家是基於個別理由而修改憲法、政黨體制或其他情況下所發生的事，能提供我們一些有用資訊，來瞭解不同政治秩序所可能導致的結果。而比較政治也需注意其特性，並不是所有規範性政治理論，皆能成為解決政府某些特定問題的手段；現實世界中的比較政治，係政治科學家決定何為可行，何為不可行的參考依據，並且能證明不同變項間重要的理論關係、僅研究單一國家、隱含不同體系之間的比較和比較研究的理論有強烈的關連，都可被稱之為是比較分析研究。雖然比較政治有許多的困境和仍具有科學性的爭議，然而，當我們嘗試處理比較的難題及國家間細微的差異時，我們仍企圖以比較政治研究作為論文的研究方法。¹¹

而比較制度研究法主要有四個步驟:1.敘述-蒐集資料，並有系統地陳述欲研究對象之資訊，並能客觀的了解欲研究對象和在

¹⁰ 蘇子喬、王業立，2010，〈為何廢棄混合式選舉制度?—義大利、俄羅斯與泰國選制改革之研究〉，東吳政治學報，第二十八卷第三期，頁 8~9。

¹¹ B. Guy Peter. 1998. *Comparative Politics: Theory and Methods*. London: Macmillan Press. Ch. 1-2, pp. 1-56.

研究前能擬定大綱，以便引導正確的資訊蒐集方向。2.解釋-試圖從不同角度去描述，研究對象可能發展的原因、改變和影響。3.並列-依據相同的事實和問題，以同一客觀角度觀察、分析和判斷，來避免在比較時發生偏差的錯誤。4.比較-根據前三項的假設，進行比較探討個假設之間的異同，並且獲得結果。¹²

比較研究法主要是針對同一事物的不同面向或是同一質性的事物之不同種類，進行比較找出其共通點或差異點，最常出現的說法為異中求同或是同中求異¹³。因此，本研究在新制度主義的分析下知道了影響農田水利會的變項有哪些，並發現因為這些變數造就了三種不同類型的農田水利會的出現，藉由比較研究法來探討這三種不同類型的農田水利會之間的差異。

第三節 分析架構與章節安排

本文的論文架構將先從文獻分析法進行相關資料的收集、分析和歸納整理後，找出在環境過程中有哪些變項轉變，是影響臺灣農田水利會改變的主要因素，藉著從這些不同的面向來看農田水利會，組織結構改變後的運作轉型。

再來透過新制度主義裡的歷史制度主義，及社會學制度主義來分析這些資料，主要是希望透過這樣的研究能夠完整的歸納出，農田水利會從草創初期到現在，目的有何改變和運作是否有重大的轉型。歷史制度主義將可能的因素納入研究，而社會學制度主義則是將所有資料進行統整，將農田水利會從以前到現在的各種時期可能的變遷或轉型歸納出來。

¹² B. Guy Peter. 1999. *Institutional Theory in Political Science-The New Institutionalism*. London: Pinter.

¹³ Jan-Erik Lane and Svante Ersson. 2000. *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*. London and New York: Routledge Press. Ch. 1-3, pp. 23-75.

藉由比較研究法來分析出，現今的農田水利會與以前的農田水利會，在組織目的和運作上是否有所轉變，如果有的話原因是哪些?差別在哪?以及藉由都市型和鄉村型農田水利會的分別來看未來農田水利會可能的走向和發展。

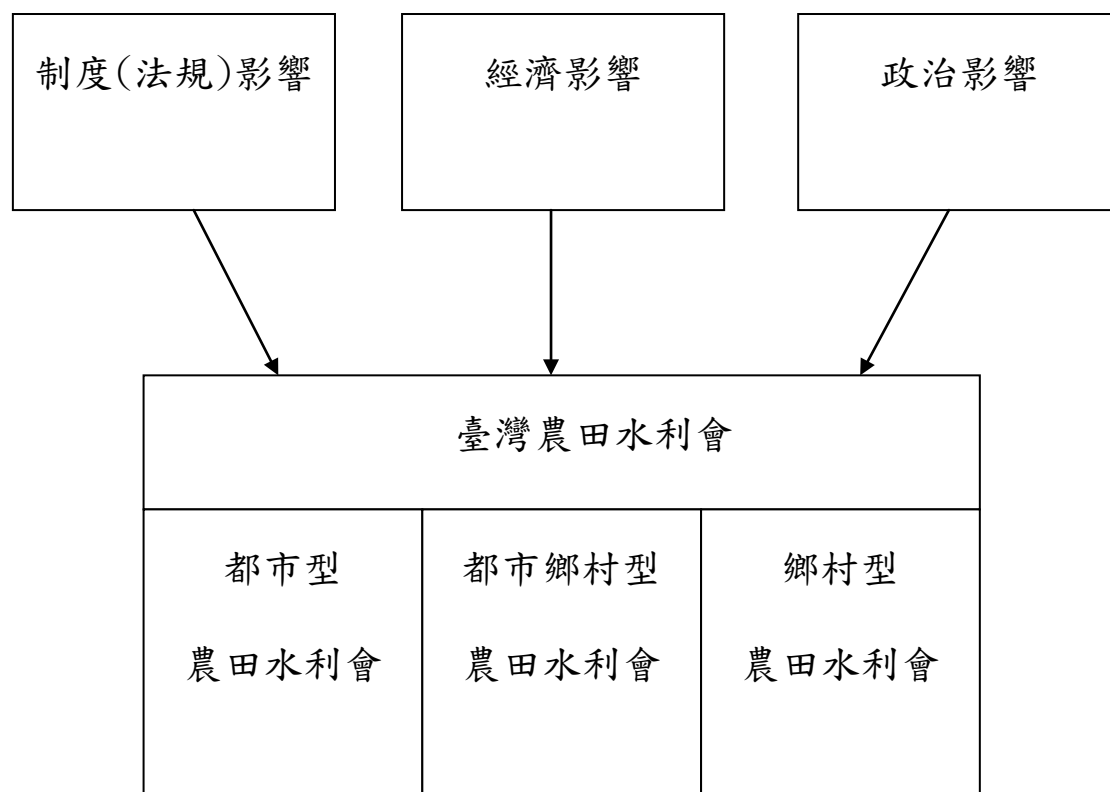


圖 1-1 本文研究架構

資料來源:筆者自製

本文的章節安排總共分為五章，第一章為緒論主要是描述本文的研究動機和目的，並對於研究方法進行初步的介紹並且大致的描述本文的論文架構和農田水利會成為本文研究目標的原因。

第二章則是農田水利會組織探討共分為三節，是將手中所有臺灣農田水利會的相關研究，進行歸納分析將現有對臺灣農田水利會的討論分為三節，第一節主要從農田水利會組織發展沿革，做相關介紹和了解其組織的發展歷程，第二節則是從現今臺灣農

田水利會所具有的組織地位進行討論，並從中理解現今臺灣農田水利會所背負之責任，和可能與政府之間會產生之問題。第三節則從臺灣農田水利會組織功能來探討，以及和其他延伸性的相關討論，像是：臺灣的水資源進行介紹和知道臺灣水資源的珍貴，而臺灣農田水利會在其中又扮演了一個怎麼樣的角色？水權，該如何做妥善分配，才能讓水資源達到最佳利用價值。最後，也檢視了其他針對臺灣農田水利會進行的相關個案研究，藉此知道各地的農田水利會的運作和現況。

第三章從臺灣農田水利會組織之轉變因素來切入探討和分析，並且分為三節。第一節則從臺灣農田水利會組織制度的轉變開始探討，並以組織身分和政府對水利會的組織態度，為主要關注方向，第二節則是從經濟層面的變化來看，是以整體經濟環境的影響，和農田水利會自身財物的變化作探討，第三節則是帶到政治層面的功能轉變來分析，並且以政府與水利會的關係轉變，和農田水利會在政治上扮演的角色，來探討農田水利會的組織轉變原因。這章主要藉著這些探討面向，來帶出和釐清農田水利會最一開始的存在目的，和現今的農田水利會能夠清楚的相互比較，最後也能帶出現今臺灣農田水利會的運作狀態，和其功能與建立的初衷是否已有所差異。

第四章主要是臺灣各地的農田水利會在時間的演變，和制度、經濟、政治及各地區的發展等影響因素下，大致可區分為三種型態的農田水利會：1.都市型農田水利會 2.都市鄉村型農田水利會 3.鄉村型農田水利會。透過介紹各自的組織特性、組織功能轉變，來比較這三種型態的農田水利會的存在目的和運作模式，並且以小結的方式呈現，三種不同型態的農田水利會之間的差異，和從相關文獻資料中觀察未來可能的發展方向。

最後第五章則是呈現出，臺灣農田水利會的變遷之結論，並列出對臺灣農業及農田水利會，未來可能的發展方向的建議。

第二章 農田水利會相關研究

目前臺灣農田水利會相關研究，一般聚焦在 1.農田水利會組織發展沿革；2.農田水利會組織地位討論；以及 3.農田水利會本身的功能運作和其他相關延伸性討論。

第一節 農田水利會組織發展沿革

對於臺灣農田水利會組織發展沿革的研究，一般從歷史研究角度切入，聚焦在考證、描繪說明臺灣農田水利會的相關歷史發展沿革。相關的討論，本研究認為與本研究主題比較相關且具參考研究文獻有：蔡明華(2009)的「臺灣灌溉史」、陳鴻圖(2012)的「戰後水利會水利小組的變遷」、張寒青(2007)的「臺灣農田水利會組織運作之研究」、蔡介祐(2007)的「臺灣農田水利會組織變革之研究」，以及吳昫雲(2006)「論臺灣農田水利事業與政府的關係」等。以下針對較重要者簡略敘述之：

蔡介祐(2007)的研究主要聚焦在說明並探討臺灣農田水利會各時期的水利會組織情形，對於吾人瞭解各個時期的水利會情形具有相當的幫助，並且不單單只是說明各時期的水利組織情況，其亦嘗試依循著臺灣農田水利會發展歷程，來對組織變革加以說明，文中除了說明各時期的臺灣農田水利會組織結構外，也提到了農田水利會的組織營運發展方向，運用 SWOT 分析、非營利組織 CORPS 模式等方法來針對臺灣農田水利會的組織營運、業務情況和組織人力以及組織資源做分析探討。

陳鴻圖(2012)的研究則聚焦於各時期的水利小組，從清政府時期為了確保，灌溉用水的相關水利建設而產生的組織，到了日據時期，日本政府基於其殖民政策，而對臺灣的水利會採取相關政策措施與治理方式，其中一項就是將水利小組的組織結構完整制定出來，水利小組的工作內容主要是以確保灌溉排水順利、預防和解決水利糾紛和中小排水利的建設和修復等，並且這些組員本身就是農民，所以灌排體系的運作能否順暢，和他們本身是否能溫飽有密切關係。但是水利小組對水的運作方式，容易與決策者的意見相互出入，這也造成了農民因此凝聚成為農村的一股勢力，到了光復後，中華民國政府發現，臺灣農田水利會與農民的關係相當緊密，是因為水利小組這一組織，使得水利小組在臺灣光復後，成為中華民國政府用來掌握地方的工具。

蔡明華(2009)的文獻則有助於我們對於各個時期的臺灣農田水利會發展背景更加瞭解，以及清楚瞭解何以在各時期的水利會，都能夠發展組織化並且出現較具規模的發展。並且文章中也介紹了幾個對臺灣灌溉系統影響重大的埤圳，透過這些埤圳的介紹能瞭解到先民的辛苦和對農業灌溉的長遠規劃，以及能掌握現在這些埤圳的發展狀況。張寒青(2007)的研究則是除了指出臺灣農田水利會奠基臺灣農業之外，他對農田水利會本身的財務部分也加以探討和分析，指出財務狀況對臺灣農田水利會的影響，雖農業本身的重要性已不如往昔，可是相關的服務網絡仍深入在農村之中，所以此文章中也提到各農田水利會的會務委員，其學歷大多在高中職以下，有半數至少都參加一至兩個社團，並擔任社團中的重要幹部。借此了解農田水利會會務委員之間的溝通態度、對規則的認識、對水利會的建構程度和對會員組織承諾的認識程度，會因為本身擁有不同的學歷、職業、參加社團的種類、擔任社團主要幹部的數量、參加社團的數量、水利會會員會齡、本人或家人是否曾擔任民選公職人員等背景資料所影響。例如：

鄉村型農田水利會會務委員較重視水利會組織的建構程度，以及會務委員會觀察到會員對水利會的組織承諾程度也較高。

吳昀雲(2006)的研究則聚焦在隨著臺灣農田水利會歷史變遷下，臺灣農田水利會組織與政府之間的互動關係，以及農田水利組織型態的演變。而此研究後面提到，當農田水利會取得公法人地位後，又有經歷過政府直接管理或間接掌握的階段，後來則以改回自治公法人團體，最後政府與農田水利會的關係，則是政府透過財務支持的增加，提高介入農田水利事業程度的機會。但政府的過度介入導致嚴重扭曲了農田水利市場，造成掌控水利資源的供給者（水利會），由政府（全民）買單，而使用人（農民）則可以免費享受相關水利服務的混亂關係。最後也指出臺灣農田水利會的公法人制度設計，缺乏了「使用者付費」和「權責相衡」的概念，在考量水利事業的公共財性質與戰後水利會的公法人制度運作成效不彰，既有政治介入操作，又無法獨立運作，為解決農田水利事業建議將，臺灣農田水利會收歸為公務機關，由國家統籌辦理農田水利事業。

第二節 農田水利會組織地位討論

對於臺灣農田水利會組織地位的討論與研究，一般主要聚焦在於其法人性質與組織地位探討上。由於現行臺灣農田水利會，依照其組織辦法於相關法規規定，臺灣農田水利會具有公法人地位與性格。吳貞樺(2010)的文章中指出，農田水利會早期為人民私自經營的私人組織，但是在特殊的歷史背景下，轉為具有公法人性格的組織團體。主要是業務為推行農田水利事業的自治行政體，農田水利會也應當的享有一定的自治權，像是會員的參與、組織議事和執行機構，讓農田水利會能夠自行管理與負責農田水

利的相關事業之推動。但是農田水利會享有自治權的同時，國家（政府）也保留了監督的權利，以確保農田水利會能發揮自治行政的功能，和有效的達成行政任務。此文章最終要探討的是，從地方自治團體的監督理論出發，來分析國家對農田水利會所實施的監督手段是否合宜。

而陳柏谷(2012)指出農田水利會，是臺灣除了國家、地方自治團體及國立中正文化中心外的另一公法人，農田水利會的行政任務，規定於農田水利會組織通則第 10 條中，從法定任務來看與一般國家行政單位並無不同，但是在法律方面卻強制賦予農田水利會獨立的法人人格。而文獻中也藉著比較了臺灣農田水利會與兩廳院的組織性格，指出其差異在於 1.人事制度 2.財務制度 3.監督方式 4.認定範圍 5.法制規範 6.經費來源 7.組織運作 8.人員身分保障 9.行政救濟...等，將兩者詳細比較讓吾人能理解臺灣農田水利會其獨特公法人性格。

而李明峻在「地方治理與自治行政的特殊領域—農、漁會和農田水利會」一文中指出，因為農田水利會的公法人性格，故其應可以依《水利法》第 12 條規定，主管機關得視地方區域的需要，核准設立農田水利會推行農田灌溉事業；並且明訂農田水利會為公法人，而在農田水利組織通則第 1 條也有相似的規定。此外，《農田水利會組織通則》23 條規定，農田水利會的會長和各級專員，都視同為刑法上的公務員，因而不能在外兼任任何其他公職。但是矛盾的是，這麼高度行使公權力的部門，卻不受預算審議拘束，也無法監督。當立法院提案要將農田水利會列為公務機關時，卻屢遭抵抗（例如：關於農田水利會會長消極資格的限制條文，即經歷杯葛許久後最終才獲立法院通過），由此可看出有一群長期壟斷水利會的既得利益者存在。因此，該研究中提到在政府財務負擔日益加重之際，各水利會如果覺得收入不足以支

付營運支出的話，應恢復向會員收費，而不是僅靠政府的補貼來供應，如此而有違社會的公平正義，並且在都會區現今的土地價值甚高，如將其土地賣出都能獲得大筆金錢，但此行為卻不受政府監督拘束。

張良印(2001)的「經營環境改變對農田水利會業務之影響及對策分析」一文，探討的是臺灣農田水利會數百年的運作，促進了農業的發展，對各時期的經濟成長有著巨大貢獻，而成為臺灣開發史上的一重要組織。但隨著科技時代來臨，農業產值逐步萎縮，導致農田水利會經營環境改變面臨了危機，而在臺灣加入世界貿易組織(WTO)後，所遭受到的衝擊更劇。但國家無法沒有農業，也不能沒有水利事業，此研究透過檢閱相關學者研究報告、政府及水利相關統計資料，來探討臺灣農田水利的發展歷程，業務經營和組織制度的關係，藉此瞭解臺灣農田水利會因經營環境的改變，及內外環境因素的變遷影響。其運用 SWOT 分析法來評估農田水利會未來經營多角化業務，能瞭解自身優劣勢條件和機會以及可能之威脅，並列舉與臺灣有類似組織的日本當作參考。最後該研究提出在經營環境改變的影響下，臺灣農田水利會必須先有健全的組織體制、施行多角化經營、加強農田水利建設支援農業現代化發展，進而提升農業用水效率、擴大服務領域和增進社會公益之功能，藉著這些方法來達到讓臺灣農田水利會永續經營的目標。

林大侯(1996、1997)「農田水利會多角化經營可行性評估」一文，主要是提供在現行的法令、市場和社會結構下，針對臺灣農田水利會經營進行分析與評估，探討臺灣農業重要基層組織的農田水利會，如何可以永續經營和持續發展。此研究主要分為兩個階段，1996 為第一個階段:使用投入產出分析法，先計算農業用水移用後的稅收和所得、經營盈餘和就業效果，來建立起一個

公平合理的農業用水移用補償制度。1997 為第二階段:主要研究則是農田水利會多角化經營的可行性探討，當農田水利會秉承於政府政策推行農田灌溉事業的公法人團體地位時，其事業經營主旨在於發展水利事業與服務農民，唯農田水利會雖屬於非營利事業組織，卻需講求營運效率與經營績效，才能有健全之效率來達到服務農民之目的。透過參考比較臺灣與日本農田水利會相關團體，所處的經營狀況與經營環境，以及市場與社會結構、現行法令之下，運用 SWOT（優勢、劣勢、機會、威脅）分析法，來衡量適合臺灣農田水利會內外環境的多角化經營策略方法。其並針對和所選之多角化經營方案，運用強迫決策法來針對都市型農田水利會、都市鄉村型農田水利會和鄉村型農田水利會，分別進行多角化經營的可行性評估，並根據其結果來建構相關多角化經營方法的經營架構，以及提出適當於農田水利會發展的組織定位修訂之建議。

第三節 農田水利會組織功能探討

而關於農田水利會本身的功能運作的研究，則相對在近期比較常見，劉耀宗(2010)的研究關注焦點在於：水是生命之源，是不可被替代的基礎資源和維護生態環境的基本要素，更是會直接影響到社會發展、生態環境保護、民生生計和國家興衰，故應注意及加強水資源合理分配、水資源管理和提高水資源之利用效率。我國在經歷 921 大地震、全球氣候變遷及加入世界貿易組織(WTO)，使得臺灣整體水環境產生了極大的改變。我國於 2005 年中央機關將「現階段水資源政策綱領」修正為「新世紀水資源政策綱領」；而依我國水利法所訂定，水資源屬天然資源為國家所有，並不因人民取得土地所有權而受到影響，如需取得用水權利，則需依水利法規定之程序申請水權登記，因此本文透過現今

水利會自身所擁有的水權，和引用各國資料來與臺灣水權作比較，尋求解決水權分配和運用時產生的糾紛，並建議將實務的操作模式列為，增修訂水利法時之參考，也免除水權管理命令會逾越水利法所受權之範圍。

黃宏森(2006)的研究則是指出，水是人類的共享性資源，為避免造成共享性資源常見之悲劇，而將臺灣農田水力資源管理，運用共享性資源的網絡治理分析架構，先從探討臺灣農田水利資源管理網絡治理的關係中，每個行動者所扮演之角色和互動關係，來理解和整理出臺灣農田水利資源管理的網絡治理模式，也就是政府與農田水利會之間如何針對農業灌溉、民生與工業用水的調配來協商等問題。此研究整理出在臺灣農田水利資源管理網絡治理的關係中，各個行動者所扮演之角色為：中央層級，1.由農委會擔任並擁有法規制定、決策權和經費補助權；2.水利署則發揮統籌、調度和解決爭議之權責；3.還有法院擔任解決重大爭議之角色。在地方層級，則是由農田水利會擔任，因農田水利會擁有豐富的地方知識與技能，熟悉各地方之氣候、雨量、土壤、作物種植的生長期，以及豐富的人際網絡、瞭解各地之風土民情與社會資本，使農田水利會有利於發揮擔任田間配水、掌水和擬定灌溉計畫書，並減低管理、監督的成本和增進與農民之合作，這樣的網絡治理模式使得中央與地方，彼此能相互支援、合作和互補，以達到農業灌溉用水之公平、效率和永續發展的目標。

從張筵儀、陳金哲、羅光達(2011)的「水權費開徵之可行性評估」中，可以看到因為關注臺灣的水資源，以及發現臺灣天然水資源非常的有限，所以進而探討該如何善加利用，和從課徵水權使用費的角度，來評估開徵水權費的可行性，同時該文也強調了期望透過水權費的訂定和徵收，能夠使臺灣水資源可以更加完整的管理和運用。此研究採取混合方法理論的途徑，分為兩階段

進行，第一階段是從質性研究面向上，透過與開徵水權費會受到影響的所有利害關係人進行焦點訪談，並以訪談資料進行分析；第二階段則是以量化研究呈現，從第一階段所分析到的資料結果，設定議題調查和問卷調查，來瞭解開徵水權費所會面臨到的影響和挑戰。最後在提出水權交易的可行性分析，及農田水利會對水權費開徵的重要影響後，其結論認為水權管理機關能否建構有效推動政策的第一考量應當是政治效應的影響。

游正鈿(2010)在「我國農田水利會營運策略之研究」中，從政府再造的想法，帶入農田水利會在臺灣現行運作組織中，該如何存續和運作。臺灣農田水利會在面臨國際環境的影響，再加上國內經濟結構轉型，使得灌溉、排水的生產功能性因為市場的需求萎縮，導致農田水利相關業務也明顯的日益衰退，法令限制和法定地位不明確，也影響主管機關與農田水利會之間的經營管理權責皆不明確，造成不知該如何定位的疑慮；雖然社會經濟環境改變，使農業成為弱勢產業，但是在政策和國家發展戰略的考量上，農田水利會仍然是必須要正常運作的重要單位。此研究透過文獻分析法、歷史分析法和參與觀察法，來探討政府組織在造觀點下，農田水利會的組織營運方式與功能會如何調配，財務狀況如何解決、如何將人員重新編制，好因應環境的變化和如何解決民眾要求歸還農田水利用地等問題。

在王偉仲(2011)「我國水資源管理相關網頁資訊內容分析探討」研究中，可以看到其是運用矩陣法和心智圖法來討論、圖示和分析，現今我國水資源網站所提到和涵蓋的內容，來瞭解我國對水資源管理的作為如何，如何能有效監督減少化學污染和防止已污染地區的狀態惡化。另外，在陳隆政(2002)「我國水利組織再造之探討—以經濟部水利署為例」一文，則是從世界各國因為追求經濟發展，而沒有節制的消耗地球資源，導致全球氣候產生

劇烈變化，藉此引導出對水資源環境的影響，也帶出了臺灣因為在水資源管理的不重視，導致曾因為旱災而出現搶水大戰，希望透過上下層政府組織結構的完整性，來達到對水資源的有效管理和調配。

余光孝(2008)「農田水利會課則機制之研究」一文，則指出臺灣農田水利組織更迭過程，從私人經營到官僚體系的建構，現今農田水利會仍扮演著政府與農民之間的中介者，有著一種雙重的代理關係。農田水利會公法人的設立，雖是依據水利法和農田水利會組織通則明文規定，成為公法上的自治團體，而不是統治組織，政府嘗試推動行政法人建制，許多學者研究其治理和課責機制，認為應可提供類似公法人的農田水利會，未來在組織改造時的依據。此研究藉由代理理論、課責機制和公司治理論述，來檢視目前農田水利會組織的經營管理，因為一個組織的自我管理之行為規範，是獲取民眾的信任與支持並取得正當性和永續經營的方法，可是農田水利會的財務狀況、內部經營的侷限和外部社會環境的變遷，都讓社會對農田水利會的經營運作產生了疑慮；此文也發現到農田水利會因為公法人地位，產生了經營運作上的些許阻礙，使得農田水利會組織最基層的會員不常會尋求治理的權利，使得會員對農田水利會的外部監督功能較為薄弱，而且農田水利會組織並沒有導入市場機制，導致經營績效難以衡量。最後此研究指出，為了農田水利會能得到政治、法律及社會大眾的支持，及保持農田水利會組織目標之公共價值，透明化和接受監督期執行的公共任務績效，以及接受民眾檢驗才有助農田水利會永續經營。

農田水利會的運作，除了自身設立目的的功能與運作之外，也存在著其他相關延伸性討論。例如由於農田水利會的有組織性與分布廣泛，因此，從政治面向探討農田水利會在政治上扮演的

角色功能，或者關注農田水利會為地方派系所滲入的研究也有所見。江信成(2002)在「臺灣省高雄農田水利會組織與功能變遷之分析:水的政治學」一文中，從與農民有著緊密關係的農會與農田水利會之介紹，開始將農會與農田水利會聯繫地方的方法提點出來，像是農會的信用部，而農田水利會則是從本身所擁有之資產，和公法人性格受政府輔導監督下的財務狀況做描述。此研究後面也指出了農田水利會在經濟上的功能和存在意義，在於提高農作物產量及農作物品質，及服務農民改善農民生活水準。但是在政治方面，每到選舉時刻就容易被貼上地方派系之標籤，以高雄水利會舉例，從臺灣光復到近幾年一直被歸為紅派；透過水利會組織體系的嚴密和會員眾多，水利會組織設有管理處、工作站、水利小組、水利班和基層會員，使得誰擔任會長就能掌握農民力量（選票），也因此農田水利會在選舉當中扮演著舉足輕重的角色。農田水利會在政治上最大的功能在於選舉選票動員，而要掌握此工具則是透過會長人事任免權和分配社會資源的權力，來使得農田水利會能聽命於政府，並支配農民。

陳雅青(2008)在「彰化農田水利會之研究」文中，可以看到其以詳盡的史料和其他相關文獻，對彰化農田水利會從明清時期出現的水利組織，到現在的彰化農田水利會作完整介紹。除了以某地區農田水利會當個案分析外，另外也有一些針對水利會工作人員滿意度等相關議題所進行的個案研究，諸如謝啟明(2009)、周宜汝(2012)、許麗娥(2012)和曾思騏(2010)...等，都是以問卷(統計)分析和文獻資料，來對農田水利會內部進行工作人員滿意度，或是未來多角化經營的資料分析。

最後本研究在查閱這些文獻後，發現臺灣農田水利會其組成背景和形成原因，主要是為了能夠讓其農作物順利生產和便於開墾及灌溉，但是在隨著時間的推移和經歷了人、事、物的變遷後

發現，臺灣農田水利會的組織運作和其具備功能定位已經產生變化，而改變的時間點，大多是在臺灣社會正在經歷重大的事件時刻，像是在民國五零年代開始臺灣進入產業轉型階段、民國 91 年加入世界貿易組織(WTO)，兩者對其農業相關產業造成極大的衝擊，所以相關文獻中大部份也都提及以多角化經營來帶動農田水利會之經營和運作。而這些文獻除了探討農田水利會的組織變革外，也開始從內部人員進行討論分析，像是對員工作問卷調查詢問對工作的環境和成果的滿意度調查...等，並且也發現許多文獻是臺灣農田水利會員工所撰寫，而個案研究也大多以都市型的農田水利會研究為多數，這代表著農田水利會員工對農田水利會未來之發展，都想有所幫助，但是各地區的研究分配上可能有些不均。

因此，本研究便有所構思希望透過歷史制度論的研究途徑，依循時間發展（路徑依循）隨著時間的演進，觀察臺灣農田水利會在制度、經濟和政治的影響下迄今所呈現的樣貌，以及藉由因為環境變遷而形成三種不同型態的農田水利會間，交互比較來看出臺灣農田水利會的變遷和未來可能的發展方向。

第三章 臺灣農田水利會的轉變與分析

第一節 臺灣農田水利會組織制度的轉變

臺灣農田水利會組織制度的轉變，主要分為組織身分轉變和政府與水利會關係（組織型態）兩部分來加以探討。並且在探討相關身分的轉變時，以不同政府掌握臺灣政權的時間為劃分依據，主要分為臺灣先民時期、清政府時期、日據時期和臺灣光復等時期來探討水利相關組織結構的轉變。

壹、組織身分轉變

一、臺灣先民時期

一開始農田水利會這組織的出現，是從十七世紀距今約有三百多年前，先民為了生存發展應運而生的組織，其相關組織發展歷程可以分為三個階段來說明：

（一）.荷蘭佔據「前」時期：西元 1622 年以前，元朝時代，臺灣先民因人口不多，水稻的栽培僅需簡易方法的自行引水以供灌溉，故此時無所謂具規模的水利設施也無農田水利組織與水利灌溉相關管理制度，但卻是臺灣一切農業發展和水利事業的開

端。¹⁴

(二).荷蘭佔據時期(西元 1622-1661 年)：臺灣水利設施具體出現名稱是出現在荷蘭治臺時期，當時荷蘭人希望能在糧食上可以自給自足，而開始獎勵稻作、設置穀倉，這時也發現農業水利設施的重要，於是水利建設開始出現「井」和「坡」等蓄水設施，造就了臺灣農田水利發展的第一步。

(三).明鄭治臺時期(西元 1661-1683 年)：明鄭治臺時期為了屯田養兵之需要，遂廣闢農田大興水利，將接收自荷蘭人的「王田」改為「官田」並進行所謂的「屯田政策」，此時期主要是開墾臺南一帶為主。

在先民時期這個階段，我們可以發現，初期對所謂的水利建設和組織的定義並不明確，即便開始出現一些水利設施，但其設置不僅零散，其目的也只是以能夠順利開墾和灌溉農作物為主要考量，設施型態上也以蓄水為主，並沒有想到要組成或設置一個專有組織來進行管理和調配水資源的利用，大多是各自管理或是以合資開墾為主。

二、清政府時期

到了清朝統治時期，由於當時統治初期的治臺政策是以海防為主，所以對水利事業並無太多著墨。但隨著移居臺灣人口逐漸增多之後，對糧食的需求也與日俱增，使得農業發展快速，故而對水資源的需求也隨之日趨殷切。由於對水資源需求提高，也因此造成了水權爭奪的糾紛層出不窮，使得清朝政府對於水權的管

¹⁴林大侯，1997，〈農田水利會多角化經營可行性評估〉，研究報告，財團法人曹公農業水利研究發展基金會。

理，和農田水利事業越來越注重，也讓水利相關組織逐漸形成。清朝政府為保護既有的基礎水利建設和排除用水糾紛，而開始訂定有關監督水利之規定，也成為官方灌溉管理之始。¹⁵

當時官方對灌溉管理事業之監督管理，係採取透過頒發圳照及戳記來保護出資建設水利設施之個人或團體，並據此取締破壞者。當時埤圳大多由住民自行獨立或共同合股設立，水租由埤圳所有者發出徵收單，農民以實物（稻穀）繳納抵償水租，但如水利設施規模較大時，則由擁有較多數灌溉地者設立工作站，以用於管理埤圳的修補和灌溉用水之調整和徵收水租等工作；埤圳也設有圳頭或共用器具來用於管理用水或圳路修補。¹⁶

在這階段的水利組織型態並不同於今日我們所認知的農民組織團體，而是由眾庄民、眾佃戶或漢人亦或是平埔族間，相互組成（簽訂）合作契約，而形成的以經營為主體的水利事業組織，其型態較傾向於所謂「公司制」的水利企業。¹⁷而在政府方面對於當時之水利事業管理作為，是屬於被動性的，僅消極保護既有的灌溉設施和排除用水糾紛。雖然當時政府是屬於被動性的進行相關水利建設的維護，但是對當時水利投資環境所形成的改善，已可以大幅降低水利契約與財產權的執行成本，對當時農田水利事業投資的增加與水利組織型態的運作提供相當有利的條件。

三、日據時期

日本據臺時期，日本視臺灣為日本之米倉；日本政府為執行

¹⁵ 清朝統治時期(西元 1683-1896 年)，臺灣在西元 1638 年(清康熙 22 年)歸清朝統治，此時人口快速移入所以農業發展快速，農業用水急遽上升為取得足夠灌溉用水，民間獨立或共同合股投資興建水利設施漸漸的增多。

¹⁶ 蔡介祐，2007，〈臺灣農田水利會組織變革之研究〉，國立暨南大學公共行政與政策學系碩士論文，頁 5~6。

¹⁷ 吳昶雲，2006，〈論臺灣農田水利事業與政府的關係〉，國立臺灣大學經濟學研究所碩士論文，頁 17。

其「米糧政策」，因此很重視臺灣農田水利事業之發展，也為現今臺灣農田水利事業奠定經營與組織之基礎。日本政府對於臺灣的水利設施興建與管理，概略可以分為三個時期來檢視：

（一）公共埤圳時期(西元 1895-1908 年)：公共埤圳時期是臺灣農田水利事業具法定機構身份之開端，也是現代水利事業奠基時期。從這時開始，臺灣大小埤圳均經普查登錄列入管理，同時臺灣地區與公共利益有關之灌溉設施，均需依從日方頒布的「公共埤圳規則」規範，由政府監督管理，並且農田水利組織也在行政機關認可之下成立法人組織，其組織型態日益完善，而這時的農田水利事業的運作管理則以修改舊圳、減少水利損失為事業管理運作重心。

（二）官設埤圳時期（西元 1908-1921 年）：進入官設埤圳時期後，日本政府的主要政策為「工業日本，農業臺灣」，因此日本在臺政府大力投資水利建設，大力推動「十年連續事業計畫」，計畫以水庫方面的建設和灌溉圳路兩方面為主，在當時興建的水庫及調整池共計 18 座，以日月潭和烏山頭兩座水庫最具規模也最為著名。當時也公佈了「官設埤圳規則」¹⁸和「官設埤圳水利組合規則」，此階段水利事業組織之管理與組織型態均較公設埤圳時期更為進一步嚴謹與趨於完備。¹⁹

（三）水利組合（西元 1921-1945 年）：到了這個時期，臺灣水利事已經呈現業蓬勃發展，日本政府也隨之頒佈了「臺灣水利組合令」、「水利組合施行細則」、「水利組合規約準則」和「農業水利調整令」等等水利相關法令，這些法令奠定了臺灣水利組

¹⁸ 「官舍埤圳規則」主要規定違規範埤圳用地之徵收及補償辦法。並規定水租之徵收適用國稅徵收之規則。

¹⁹ 蔡明華，2009，《臺灣灌溉史》，行政院農委會出版，第二版，頁 30~31。

織的「法人」性格，也是奠定了水利基層組織的基石。²⁰

表 3-1 日據時期農田水利會組織改革的演進

公共埤圳(1902~1921)	官設埤圳(1908~1921)	水利組合(1921~1944)
<p>任務與職權:</p> <p>1.以農田灌溉為目的所設之水路、溜池及附屬物，由行政官廳認為對於公共利害關係者。凡河川池沼之堤防，對於前項水利有直接關係。</p> <p>2.行政官廳若認公共埤圳有發生危害公益之虞時，得發出預防上必要之命令或處分。</p> <p>3.公共埤圳管理人，若不履行所規定之義務，或履行不充分時，行政官廳得先以地方稅自行執行後，向義務人追徵費用。</p> <p>4.公共埤圳管理人或從事於埤圳事務者，若為被發布之命令時，行政官廳得懲戒處分之，其處分為譴責，為三百元以下罰金或免職。</p> <p>5.公共埤圳組合各項費用徵收金，準用關於臺灣國稅徵收歸，族中滯納處分之規定。</p>	<p>任務與職權:</p> <p>1.所稱之官設埤圳，指政府為經營水利事業所設置的水路，溜池及其他營造物而定。直接有關前項水利之土地及其附著物，應為官設埤圳之一部分。</p> <p>2.官設埤圳之區域，由臺灣總督府指定之。</p> <p>3.指定區域之內的土地和其附著物，應由政府徵收，和消滅其他權利。</p> <p>4.利害關係人，由臺灣總督府核定補償金額，分別補償。</p> <p>前項補償金，得依臺灣事業公債法發行的公債票，按時值計算補償。另外關於補償金的異議，則由官設埤圳補償審查委員會裁決。</p>	<p>任務與職權:</p> <p>1.為灌溉排水或水害預防之必要時，得設置水利組合。</p> <p>2.創立者呈請設立，必要時得在他人的土地上施行測量、調查、或除去障礙物。</p> <p>如是因前項測量、調查獲除去障礙所發生的損害，可以依臺灣總督所定支付補償金。</p>

資料來源:陳正美，農有、農治、農享（一）—農田水利會百年來組織改革的演進，農田水利雜誌，第 42 卷 4 期--筆者自製

²⁰蔡明華，2009，《臺灣灌溉史》，行政院農委會出版，第二版，頁 48。

相關日據時期農田水利會組織改革的演進，可以參見表 3-2。從日據時期的三個時期演進過程與內容，我們可以觀察到：日本政府在接管臺灣初期發現，因之前的臺灣農田水利事業大多為民間私產，並無統一管理機構，故日本政府為確實的實行政策，除選定以稻米和蔗糖兩大作物為臺灣農業發展之重點外，並積極開發土地和利用水利建設做為改良農業生產的重心。其作法第一步便是在西元 1901 年(日明治 34 年)，由臺灣總督府頒布「公共埤圳規則」，指定能影響公共利益的私人水利設施為公共埤圳，賦予其水利設施管理組織法人資格，且由政府來監督其改善養護的管理。此時期，水利設施除開始具有法人資格外，公共埤圳的比率也大幅的增加。到了西元 1921 年後，日本政府進一步開始將「公共埤圳」和「官設埤圳」進行編制，組成水利組合。到西元 1944 年，已將 108 個合併至 38 個，使其達到能夠對民間水利事業，能夠更加嚴謹的管制並充分的利用水源及節約用水。²¹

最後在日據晚期，從一開始的公共埤圳規則及施行細則頒布、公布官設埤圳規則及官設埤圳施行細則，到最後頒布臺灣水利組合令，使所有相關水利組織演變成一個統一性的水利組合，並且水利組合的組合長，是由地方州知事或廳長任命，組合內設有評議會，而其中半數成員大多由政府任命，剩下之半數才由組合員選舉產生，此外組合議決之事項都須經過總督府同意才能執行²²，此過程使相關水利事業更加地往前邁進，讓農業在農作物生產上能更加穩定，同時也更進一步強化了日本政府對於水利組織的掌控。此係因日本政府於西元 1941 年所公布之農業水利調整令時間點，是在太平洋戰爭爆發之前夕，其主旨雖在於「確保食糧產物生產」好作為戰爭時，能進行臨時緊急調派的後勤補給

²¹ 蔡明華，《臺灣灌溉史》，行政院農委會出版，第二版，頁 45~48。

²² 李明峻，2010，〈地方治理與自治行政的特殊領域—農漁會和農田水利會〉，收錄於羅致政編，《地方政府治理的新局與挑戰》。臺北：翰蘆，頁 226。

措施²³，但其實真正意涵是在於能更加強對各水利組合的統治。水利組合在這時其身分已確立為法人，並代表水利組和已完全成為日本政府掌控社會之工具。

表 3-2 日據時期臺灣農田水利相關法條之制定

公共埤圳(1902~1921)	官設埤圳(1908~1921)	水利組合(1921~1944)
相關法規之訂定: 1.臺灣公共埤圳規則 2.臺灣公共埤圳規則施行規則	相關法規之訂定: 1.官設埤圳規則 2.官設埤圳水利組合規則	相關法規之訂定: 1.臺灣水利組合令 2.水利組合令施行細則 3.水利組合規約準則 4.農田水利調整令

資料來源:筆者自製

四、光復後

光復後是臺灣之灌溉事業成就最大的時期，因這期間政府加強了灌溉工程復建、改善及擴建，同時為了增進灌溉農地之利用而辦理農地重劃。灌溉事業也因此發揮了「確保糧食安全，安定社會民生，繁榮農村經濟」的目標，而在農業社會生活上貢獻良多。光復後的水利組織演進大致可區分為下列三個時期：一、農田水利協會時期；二、水利委員會時期；三、農田水利會時期。以下針對各時期的演進和特色說明如下：

(一) 農田水利協會時期 (西元 1946-1947 年)：此時期由於剛經歷過二次大戰戰火的摧殘，當時臺灣之灌溉埤圳幾乎無一完好，因而當時農田水利工作就以修復灌溉埤圳，俾利恢復稻作生產為首要工作。政府在西元 1946 年將 38 個「水利組合」改組為 39 個屬於人民團體性質 (身份) 的「農田水利協會」，並將 15 個「水害預防組合」更名為「防汛協會」。由於政府將農田水利

²³陳正美，1995，〈農有、農治、農享(一)—農田水利會百年來組織改革的演進〉，《農田水利雜誌》，第 42 卷 4 期，頁 49。

組織之屬性調整為「人民團體」，故相較於日據時期，「農田水利協會」的會長改由農民選舉，其職員則由協會會長行遴用，不再是由政府當局指派。²⁴

(二) 水利委員會時期 (西元 1948-1955 年) : 政府在此時期將農田水利組織合併，也就是將「農田水利協會」和「防汛協會」合併成為 40 個仍屬人民團體的「水利委員會」，主要任務為各地的灌溉排水及水害防治。其委員分為「選舉」²⁵及「聘任」²⁶產生，委員互選主任委員一人任期四年。監督單位分為二級，依灌溉區規模由縣市政府及水利局監督。但因為「水利委員會」是未經立法程序明訂權責賦予的單位，此種非官非民的運作，使得運作上一旦涉及人民權利和義務時，常會發生運作上的困難。故而西元 1955 年 (民國 44 年)，政府核准了「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」來彌補原有體制的缺失。(參附錄一)

對於民國三十四年臺灣光復後，國民政府一開始採取的還政於民政策方向，是基於遵照水利法第十二條：「規定人民興辦水利事業經主管機關核准後，得依法組織水利團體或公司」。故將日本所遺留的水利組合和水害預防組合，分別改組為農田水利協會和防汛協會，而當時農田水利協會設有評議會，一律由會員選出，組合長改為會長，並由評議委員直選後報請政府委任，以民主自治原則來對待水利組織，並維持其私法人地位，但也賦予公權性質任務。²⁷

²⁴蔡明華，2009，《臺灣灌溉史》，行政院農委會出版，第二版，頁 49。

²⁵選舉委員：係由會員互選產生，地主與佃農各半。

²⁶聘任委員：由政府就相關縣市建設局長、鄉鎮長、水利專家及地方熱心人士聘任之。

²⁷陳正美，1995，〈農有、農治、農享(二)—農田水利會百年來組織改革的演進〉，《農田水利雜誌》，第 42 卷 5 期，頁 37~38。

(三) 農田水利會時期 (西元 1956-現在): 由於光復初期為二次大戰剛結束不久, 水利組織其實並還沒完整的行政架構, 而是依靠著日據時期留下的遺緒和員工所努力重建起來的, 到了水利委員會時期, 其運作仍有相當困難與不完善之處。故西元 1956 年 (民國 45 年), 國民政府將 40 個「水利委員會」合併改組為 26 個「農田水利會」, 並於水利法中明訂農田水利會為具有「公法人」地位的「水利自治團體」, 並頒訂「臺灣省農水利組織規程」, 此時期是由會員選出會員代表, 會長則由會員代表間接選舉產生, 同時實施區域調整來健全組織體制, 強化基層組織, 並建立財務制度及明訂監督輔導責任。²⁸

當「水利委員會」在民國 45 年改組為「農田水利會」後, 臺灣農田水利事業之發展正式步入農田水利會時期, 農田水利組織亦自「法人」組織, 轉變為依公法行為所設立的「公法人」組織。此時期, 正值臺灣社經環境快速轉型的時期, 農田水利會組織型態也因此更替了幾次, 依陳正美(1995)「農田水利會百年來組織改革之演進」指出, 此時期後臺灣農田水利會, 依照組織體系的演變和任務權責變化, 可將之細分為五個時期來觀察:²⁹

1. 農田水利會第一階段 (西元 1955-1962 年): 政府因此在民國 45 年後陸續頒定了「臺灣省各地水利委員會改進辦法」、「臺灣省各地農田水利會組織規程」、「臺灣省各地農田水利會選舉罷免規程」、「臺灣省各地農田水利會選舉糾紛處理辦法」、「臺灣省各地農田水利會組織規程草案」等相關法規, 將各地「水利委員會」改制成為「農田水利會」以方便水利業務的推行。

而此時, 正是臺灣整體政府經濟發展政策為「以農業培養工業, 以工業發展農業」, 使得農業蓬勃發展, 相應的水利業務因

²⁸蔡明華,《臺灣灌溉史》, 行政院農委會出版, 第二版, 頁 49。

²⁹陳正美, 1995, 「農田水利會百年來組織改革之演進」。

為農業部門發展而需求大增。各地的農田水利會都積極興辦水利建設，水利人員都以「沒有水力就沒有臺灣」為己任，使得農田灌溉事業發展達到高峰，西元 1962 年全臺的灌溉面積達到 676,384 公頃，是歷年灌溉面積最為廣大時期。³⁰但是，從相關法規的頒訂，我們也可以發現此時期的法規主要是為了將各地「水利委員會」改制為「農田水利會」，同時陸續對組織規程、選舉辦法等陸續填補的一個過程，並沒有統一簡化。

2.農田水利會第二階段(西元 1962-1965 年):到了第二階段，為了化繁為簡，臺灣省政府將「臺灣省各地農田水利會組織規程」、「臺灣省各地農田水利會選舉罷免規程」、「臺灣省各地農田水利會選舉糾紛處理辦法」、「臺灣省各地農田水利會組織規程草案」四種法規，融匯為一的合訂成「臺灣省農田水利會組織規程草案」；農田水利會組織章程的修訂，使各地農田水利會機構更為精簡，並使臺灣水利建設工作邁向新氣象。但是值得注意的是，到了這階段的臺灣整體經濟發展政策已經進入「工業與農業並重」發展階段，在工業有所發展的同時，因農地移做工業用途，農田灌溉面積也因而開始較第一階段稍減，使當時水利業務大多著重在灌溉設施改進、養護和管理。³¹不再是以開發興建新的水利設施為主。(參附錄二)

3.農田水利會第三階段(西元 1965-1975 年):政府有關單位修訂「農田水利組織通則」以調整農田水利會的營運。在此階段修定的組織通則中，除了持續注重加強農田水利會的營運效能之外，更給予農田水利會新的任務和職權。其增加的任務和職權，主要是提高農田水利會的社會功能，也能為隨著工業發展所導致

³⁰林大侯，1997，〈農田水利會多角化經營可行性評估〉，研究報告，財團法人曹公農業水利研究發展基金會，頁 2-5~2-6。

³¹林大侯，1997，〈農田水利會多角化經營可行性評估〉，研究報告，財團法人曹公農業水利研究發展基金會，頁 2-6。

的農田灌溉面積減少，而日益萎縮的水利業務帶來新契機。³²

4.農田水利會第四階段（西元 1975-1993 年）：第四階段臺灣整體經濟社會環境，已經進入工業加速進步的工業化時期，農業部門相形之下已成為臺灣總體經濟中相對弱勢的產業。此階段開始出現雖然農業用水逐漸遞減，但非農業部門（工業用水、民生用水）的用水卻持續增加，整體用水需求仍逐年成長的情形。面臨水資源分配情境的大幅改變，雖然第三階段的調整中已經試著改善水利業務，但成效依然不彰，因此政府訂定「加速農村建設時期健全農田水利會實施要點」，主要是希望能更積極整頓水利業務、興辦水利建設，但農業和工業不平衡的發展逐年加劇，農民可以負擔農田水利會費及工程受益費的能力相對減弱；這突顯出農田水利會費的徵收，已經不敷水利事業營運設施改善及維護管理所需，並且已有部分農田水利設施因用水的轉移，而改為服務非農業部門。政府為了照顧農民和維持社會公平，歷年都提供相當的補助和辦理水利設施改善更新，以及研議農田水利會應進行的改進方案或改制成為公務機關，所以這時期的農田水利會除了面臨業務緊縮、用水轉移的困境外，也逐漸的形成新的組織體制改革的問題。³³

究其實，此階段政府對農田水利會的組織結構，並不單單只是透過農田重新劃分、合併或新增農田水利會等這樣的辦法，而是在透過修改會費的繳交、會長的選任辦法、會員資格的認定以及，政府該給予多少的補助，來影響著農田水利會的運作。到了民國七十八年政府以減輕農民負擔為由，進而辦理會費減免、會長及會務委員改為遴派等相關法案之修改，並在民國 82 年完成

³²林大侯，1997，〈農田水利會多角化經營可行性評估〉，研究報告，財團法人曹公農業水利研究發展基金會，頁 2-7。

³³林大侯，1997，〈農田水利會多角化經營可行性評估〉，研究報告，財團法人曹公農業水利研究發展基金會，頁 2-7~2-8。

「農田水利會組織通則」，正式將農田水利會會長改為遴派，並預備在三年後將農田水利會改為公務機關³⁴。(參附錄三)

5.農田水利會第五階段(西元1993-現在):到了這階段,農田水利會組織體制的改善,經過多方討論和改革,最後採用實施「改進」方案,也就是確定農田水利會仍維持「公法人性格」,而不採行「改制」為公務機關的方案,其考量乃是改制公務機關,所耗費的成本和影響範圍可能過劇。雖然農田水利會已確立了組織體制的型態,但隨著經濟持續發展,農業產值佔全體產值的比重仍在大幅減少,並且農政單位積極推動稻田休耕和轉作計畫,和當時農委會提出農業零成長的政策目標。農田灌溉面積持續減少,而公共用水及工業用水需求快速成長,甚至出現與灌溉用水有競用的問題;同時因為工業及都市發展,也衍生出農地改為建地或工業用地,水利系統完整性受影響外,也產生的水汙染問題。這些都是農田水利會面臨的問題,其中尤以「灌溉用水之移用」與「灌溉水受汙染」為鉅,這些都導致灌溉事業不斷萎縮、農民權益受損,因此水利事業仍然需要新的變革,才能維持農田水利會的永續經營和持續發展。³⁵

從政府嘗試將農田水利會改制為公務機關的過程中,發現農田水利會卻和政府之間產生了一連串的討論協商,而此一情形之所以產生是因為,早期相關水利組織在日本的高壓統治下,仍尚可維持自治體制,政府僅在監督的地位;但在光復後初期雖能維持單純農民自治體地位,但實質上卻逐漸為地方派系所滲入,後期則因政府為解決派系爭奪而產生的問題,索性藉由修改法規將會長改為政府遴派。但是此舉已有違民主原則之嫌。因此,最後

³⁴ 陳正美,2001,<農田水利會組織通則修正會長、會務委員由會員直選立法紀實--農田水利會回歸自治體>，《農田水利雜誌》，第48卷5期，頁9~10。

³⁵ 林大侯,1997,<農田水利會多角化經營可行性評估>，研究報告，財團法人曹公農業水利研究發展基金會，頁2-8。

對於維持公法人自治團體或者改編為公務機關問題，在各方討論及辯證下，於民國八十四年再度修正完成「農田水利會組織通則」部分條文，確立了農田水利會為自治團體的地位，並且為秉承政府推行農田水利事業為宗旨之公法人組織。但最後行政立法部門的延宕導致到了九十年間才真正完成修法和恢復「自治」。³⁶（參附錄四）

此農田水利會組織最近之改變，是在臺灣經歷了產業結構的改變和行政組織的重整之後，於西元 2001 年（民國 90 年）6 月 20 日由立法院主動提出修正農田水利會組織通則相關條文，將遴派會長及會務委員之制度改為由會員直選產生³⁷。故現今農田水利會組織概況，依據民國 100 年統計資料所呈現為，農田水利會所管轄之灌溉區面積為 383,568 公頃，會員總計有 1,582,053 人，會務委員 356 人，水利小組 3,476 個，水利班 11,127 個及 289 個工作站。

³⁶陳正美，2001，〈農田水利會組織通則修正會長、會務委員由會員直選立法紀實--農田水利會回歸自治體〉，《農田水利雜誌》，第 48 卷 5 期，頁 10。

³⁷蔡明華，《臺灣灌溉史》，行政院農委會出版，第二版，頁 54。

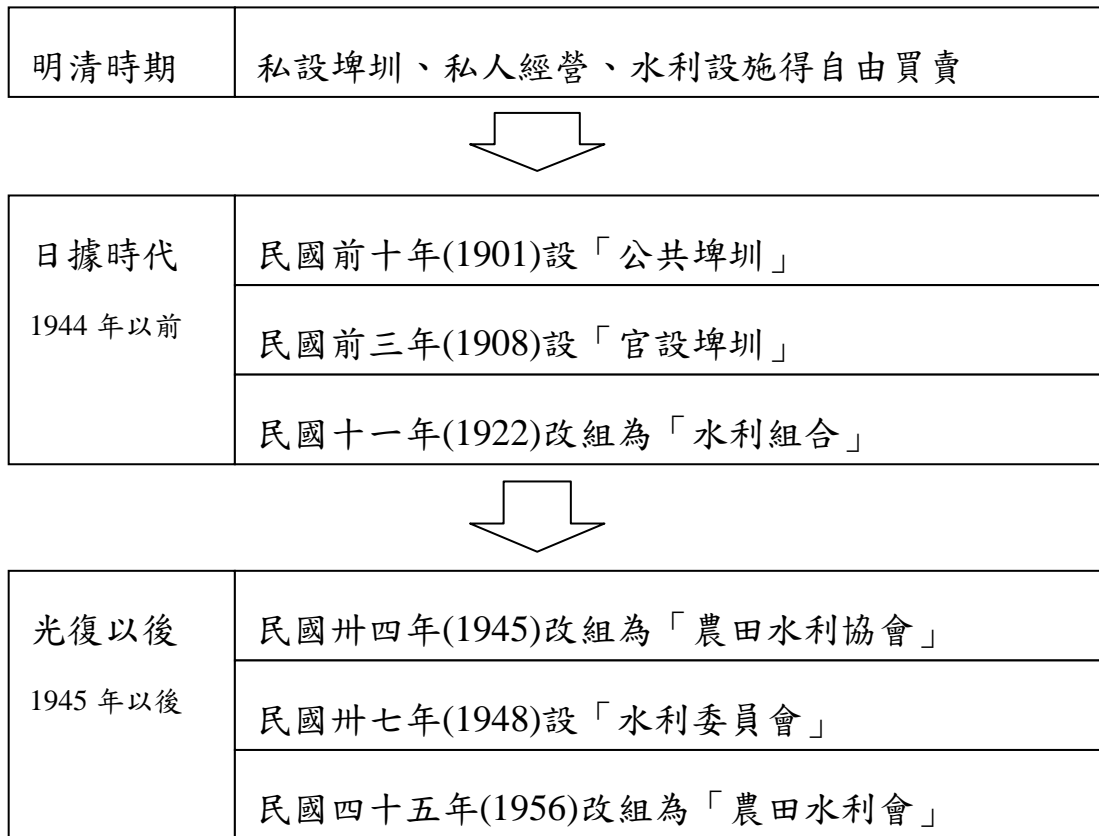


圖 3-1 農田水利事業發展演進

資料來源:農田水利入口網 <http://doie.coa.gov.tw/>

貳、政府對水利會組織態度

另一方面，若從政府與農田水利會組織關係（型態）來看，可以看到，最初的清政府對臺灣的管理政策，是從一開始的抑制導致水利事業曾有一段停滯期，而後來會採開放的管理方式，一方面因為應付大量人口移入造成的糧食需求擴張引發的農業生產需求；而支撐農業生產之農田水利設施的建設，需要投入大量資金且易受天候破壞而具有高風險，這些風險與成本是小農所無法承擔的，故農田水利的開發演化成為小農們不得不相互協商合作的公共事務，並出現地主、佃戶、墾戶、庄民合資興建的水利設施。所以，清政府對於水利設施與管理單位的態度從放任，轉變為消極的介入，僅以鼓勵農業生產，防止因為水資源爭奪產生

的糾紛為主，並未因此積極介入乃至於嘗試主導。

在早期主要以農業生產為主的時代，水利事業的業主因可向佃戶及用水者收取水租而有獲利空間，故而還不缺乏業主的參與投資興建。此時的農田水利建設大多被當作是一種市場投資之行為，是按照雙方所訂定的契約在執行運作，其當時政府角色僅存在於維持水利制度環境的安全及其合法性之監督。³⁸

而當日本政府統治臺灣後，發現水利事業在臺灣大多是民間私產，而原清政府又採以放任的態度。在受限於臺灣的天然條件，其水資源並不容易保存，常造成水資源浪費的考量下，日本政府開始透過政府立法力量漸漸地介入其組織運作中，這也使得水利事業開始成為日本政府重要施政之開端。日本政府的種種作法都顯示出想藉由法律規範埤圳組織之運作形式，將原屬私人產業的水利設施納為公共財產，建立屬於日本政府自己的水利事業，並開始賦予地方行政官對水利事業有絕對的管理和控制權，埤圳權利人卻無法擁有完全管理水利設施的權利。³⁹

而當時較初期的公共埤圳組合，其擁有與代表的水源、水道行經路線、投資方法和管理者等資料，都需登錄供地方政府監管，但與官設埤圳相比較，管制上仍不是那麼嚴格。⁴⁰因為，官設埤圳之管理人是由總督府土木局長或地方廳長來管理，其次獲得官設埤圳灌溉的地主、佃戶或其他使用水源的人，都被視為官設埤圳組合的組合員（會員），使水利組織完全的成為日本政府組織延伸的一部份。

³⁸ 吳昫雲，2006，〈論臺灣農田水利事業與政府的關係〉，國立臺灣大學經濟學研究所碩士論文，頁 13~14。

³⁹ 吳昫雲，2006，〈論臺灣農田水利事業與政府的關係〉，國立臺灣大學經濟學研究所碩士論文，頁 23。

⁴⁰ 李明駿，2010，〈地方治理與自治行政的特殊領域--農漁會和農田水利會〉，《地方政府治理的新局與挑戰》，頁 226。

在臺灣光復初期相關水利組織，因經歷了二次世界大戰的戰火摧毀，導致當時水利組織的首要任務是恢復灌溉和排水系統，使農業生產不會受到阻礙。我們可以從曾參與接收及擔任過嘉南農田水利會會長的楊群英先生回憶敘事中窺知一二：

「三十五年三月間遣送日籍員工返國時，曾聽到他們竊竊私語：「這群外行人高高興興的來接收，屆時若無水灌溉，醜態畢露」，這些批評另余心生警惕，而思未雨綢繆之策，即時建議林（蘭芽）理事長立刻招開臨時幹部緊急會議，余在會議席上將所聽到的詳情提出報告，並即席建議，在幹部中凡有不動產者獻出作保而向合作金庫貸款充為員工薪水，一方面呼喚員工立即歸隊，先行搶修戰時失修的輸水路，俾能在六月底開始灌溉。此案一經通過，所有員工立即歸隊，大家咬緊牙關，同心協力，分區分段，分配工作與負責範圍，日以繼夜，搶修水路，不旋踵大功告成，水利會又蒙上蒼庇佑，適時普降甘霖，該期稻作竟能如期施灌，且獲空前之豐收，會費亦能順利收齊，而使幹部信心十足，勘說是好的開始。⁴¹」

因此，從相關水利組織的制度層面發展上來看可觀察到，國民政府為了更加有效的掌控有限水資源的分配，以及因應臺灣整體經濟的發展需求，而不得不對水利組織做出足以應付的配套辦法和修正。在一連串法令和大環境變遷之影響下，光復後的水利組織，從最一開始簡單的農民自治水利組織，變身為具有公法人性格的農田水利會，也使其身分從單純私人經營組織成為具有官方力量輔導性的農民水利組織。

最後，從臺灣屯墾開發的歷史過程中，農田水利會的角色功能定位上來看，從最初是為了鞏固糧食平穩生產、安定社會到後來成為便於政府掌控一個地區資源的工具，其組織型態與政府關係，總結來說，是從自然而生的自主私人社團組織，隨著農業生產重要性增加而誘使官方嘗試介入輔導、乃至嘗試完全掌控的水

⁴¹ 楊群英，〈我與嘉南大圳〉，收錄於臺灣省嘉南農田水利會編，《嘉南農田水利會七十年史》（臺南：嘉南農田水利會，1992），上冊，頁244。

利組織，而後當農業不再是主要經濟產值來源，水利會組織重要性逐漸下降後，又逐漸回歸農民自主的具公法人性格的自治性組織，也就是現今的臺灣農田水利會，而政府對其賦予的政策任務目標內容也開始產生變化，不再是單純的灌溉與防汛，延伸出了其他的社會、環境等功能負責。

第二節 經濟層面的變化

臺灣農田水利會在經濟層面所歷經與面臨的變化，可以分為外環境的整體經濟環境變化，以及自身水利組織的經濟財務面來檢視。接下來本文主要先從整體經濟環境的變化，來看對臺灣農田水利會帶來的影響，例如產業結構轉型和加入世界貿易組織(WTO)後對農業產值的衝擊，使得農業用水縮減對農田水利會的影響；再來則是探討臺灣農田水利會本身所擁有的財務狀況，對各個地區農田水利會帶來了那些影響和未來可能發展方向。

壹、整體經濟環境的影響

臺灣農田水利會在臺灣經濟發展史中扮演著相當重要的角色，除了有效的促進糧食生產、穩定民生外，更扶植了工商業的發展，造就了臺灣的「經濟奇蹟」。因此，此段希望從經濟環境變化探討中找出隨著經濟的快速發展，當臺灣已由農業社會轉型為工商業社會，使得農業產值相對偏低，農村景氣持續的低迷情況下，農田水利會該如何調整步伐、永續經營和兼顧可以發揮「三生」(生產、生活、生態)的功能，並在有限的能力和資源下還需要能支援科技產業是現在農田水利會面臨的最大問題。

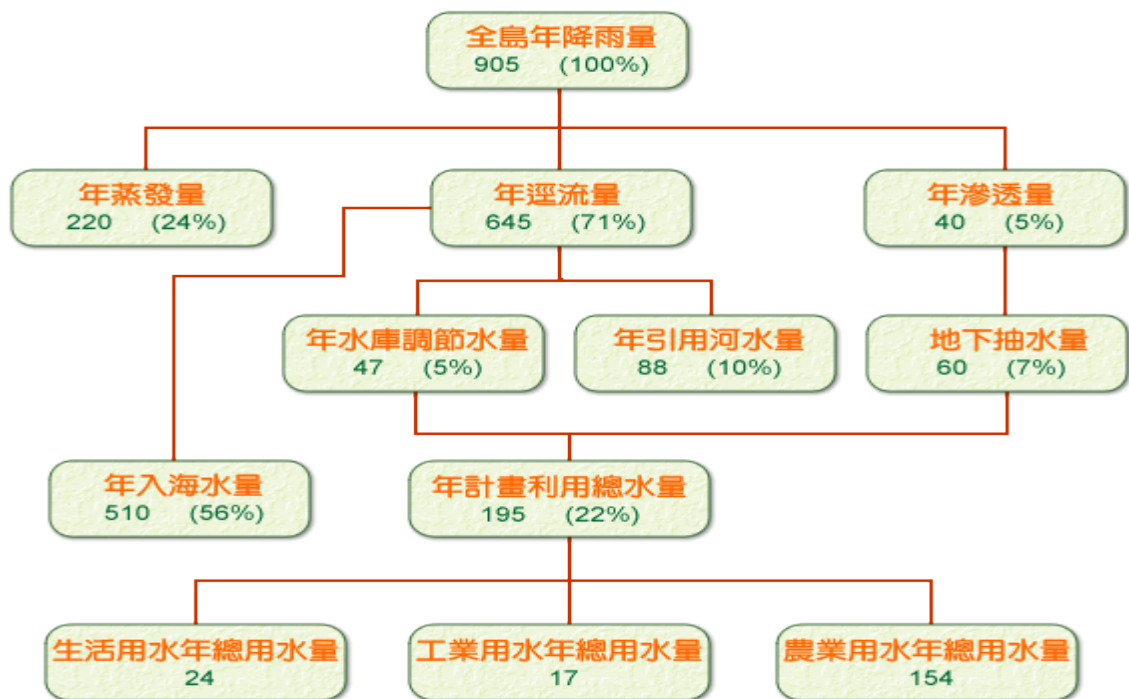


圖 3-2 臺灣水資源分配表 單位:億立方公尺

資料來源:農田水利入口網 <http://doie.coa.gov.tw/>

臺灣農業最初始的農業與其灌溉方式，大多是以粗放農業和最原始的灌溉方法，所以並無具有規模性的投資；而在 1683 年（清朝康熙 22 年）清廷將臺灣納入清朝版圖後，初期清政府為「防（叛）變」，採取嚴格限制大陸來臺的移民（限制單身或不得攜眷）措施，並且因清政府將明鄭宗族遷移至內地，導致臺灣大量人口流失與人口負成長，使臺灣農業陷入「人去，業（農）荒」的處境。後來因內陸需求，開始陸續有商人來臺收購蔗糖，使農民相競爭種植甘蔗，因而新增許多以蔗園為主的農作田，但因甘蔗較無用水之迫切需求，故相關水利設施並無增加興建。此時期臺灣水稻田的增加遠小於甘蔗田，雖當時政府基於糧食需求考量，嘗試鼓勵種稻，但成效不彰。自 1696 年（清康熙 35 年）後清政府開始放鬆對來臺移民的禁令，使渡海者數逐年升高。到 1702 年（清康熙 41 年）後，因遇臺灣長年饑荒造成糧價上漲，市場對稻米需求逐日增加，形成增加稻米種植和水利建設開發的

誘因，同時，在臺政府官員也因而積極捐助民眾興修水利建設，使臺灣灌溉面積擴大、水田增加。耕作方式也從「粗放」、「棄耕」改為「集約」和「定耕」的經營型態來提高農業生產。⁴²

此時期經營投資水利設施的方法，依資料顯示，大致可分為八種，分別是：1.獨資開鑿（包括業戶獨資、佃戶獨資、水利企業獨資）、2.合夥投資（包括業戶合夥投資、一方提供土地另一方提供資金或勞力合夥投資、水利企業合夥投資）、3.業佃合資合築、4.全莊眾業佃合攤合築、5.眾佃合築、6.官民合築、7.漢人與平埔族合築、8.平埔族開鑿。⁴³在此時期的臺灣水利設施投資類型幾乎是由農民合夥投資，政府大多以捐穀、撥倉粟、米糧借庄民或撥借庫銀來協助開鑿水利建設，而接受資助的錢財可以分三年或五年來歸還縣庫，但此情況大多出現於臺灣南部，而極少有是完全由政府出資開鑿的官設埤圳，唯一的一條官築埤圳為光緒年間恆春知縣撥借庫銀助民開鑿。⁴⁴

清政府時期政府對相關水利組織，是被動的擔任出資者或是協助者，但是到日據時期，日本為貫徹其殖民政策，而將其政府角色從被動轉化為主動，比如在官設埤圳時期，臺灣總督府以總預算三千萬日元為特別事業費，在全省 14 處埤圳進行修改工程，並制定 16 年發展計畫和補助原則，其條件如下：（一）工程費超過 20 萬日圓者。（2）較容易施工者。（3）效果顯著者。也因官方財力和權力主動的介入水利事業，使得大規模的水利設施能夠建造出來，當時投資的水力工程像是桃園大圳、嘉南大圳及後面的日月潭和烏山頭水庫，均對臺整體或各地的農業生產有重大的影響。⁴⁵

⁴² 蔡志展，1999，《明清臺灣水力開發研究》，臺灣省南投：臺灣省文獻委員會，頁 32。

⁴³ 其索借庫銀卻因臺灣割讓給日本而為償還，並被日本歸類至官設埤圳。王世慶，1994，《從清代臺灣農田水利的開發看農村社會關係，清代臺灣社會經濟》，臺北：聯經，頁 132~202。

⁴⁴ 吳昫雲，2006，〈論臺灣農田水利事業與政府的關係〉，國立臺灣大學經濟學研究所碩士論文，頁 16。

⁴⁵ 吳昫雲，2006，〈論臺灣農田水利事業與政府的關係〉，國立臺灣大學經濟學研究所碩士論文，

日本政府為對臺灣貫徹其殖民計畫，除了從法令的修改來積極主動的介入臺灣的水利事業外，也透過經濟層面的掌控進而掌握對臺統治實權。像是，日本政府強力的支援水利組合的財務支出，使得水利組合的大部分借款，是向國庫及日本勸業銀行借入，由此看出日本政府深深地影響著水利組合之財務金融的運用，來達到將水利組合的實權牢牢的掌握在日本總督手上。⁴⁶，藉此顯示當時政府對於水利組合極有控制力。

而臺灣光復之後，在戰後初期臺灣的經濟產業是以農業為發展中心，政府為了發展順利，推動一系列相關的土地改革運動：三七五減租、公地放領、耕者有其田等，奠定臺灣小型農業經濟的基本型態。並且順勢利用美援修復戰爭期間遭破壞的水利建設，並興建新的水利設施增加農業產出。這時期的國家經濟發展策略，是藉由將蔗糖製造及用肥料換穀⁴⁷之相關政策壟斷，並透過大量出口外銷來增加臺灣的外匯存底，藉此累積用來帶動經濟發展的工業資本，也顯現出政府對農業活動的主動干預。⁴⁸

在這樣以農業扶植工業的臺灣經濟發展方式，到了產業開始逐漸出現轉型成效後，臺灣工業產值開始逼近農業產值，到了七十年代臺灣的製造業出口產值開始超過農業的出口產值，繼而製造業成為了臺灣經濟活動的發展重點，農業相關產業則開始因為農地移做工業用，農村勞力轉投入工業生產而出現逐漸沒落，而當時臺灣也以出口導向和進口替代當作經濟策略，政府在 1974 年改採「保證價格收購稻穀」之方式來取代肥料換穀，但仍以政府之力量來，控制著稻穀的價格，到了八十年代後農業已成為須

頁 24。

⁴⁶吳昫雲，2006，〈論臺灣農田水利事業與政府的關係〉，國立臺灣大學經濟學研究所碩士論文，頁 27。

⁴⁷肥料換穀—意指政府要求農民依照規定價格，已稻穀換取化學肥料，又因化學肥料為政府獨佔之企業，透過自訂交換價格而有以低價化學肥料換取高價稻穀之情形，藉著剝削農民之剩餘價值來創造臺灣外匯收入。

⁴⁸吳昫雲，2006，〈論臺灣農田水利事業與政府的關係〉，國立臺灣大學經濟學研究所碩士論文，頁 28。

依靠政府補助之產業，這時的農業收入持續下降，使政府對農業政策進行相關修改，主要以確保糧食安全、維持農民最低收入和防止水稻生產過剩等為發展方向，而這時的水利組織已成為現今我們所熟知的農田水利會型態，後來因為社會經濟結構改變，農村發展開始受到限制，政府想到的方法就是，從會費的補助和工程補助方面著手。

舉例來說：因為產業結構轉型農民收入普遍降低，政府為減輕農民負擔，從民國 83 年度起將水利會主要營運經費來源的會費，改由中央政府全額補助，其補助基準是以民國 78 年度課徵會費標準來訂定，而因為都沒調整過，使得各農田水利會永續經營，產生了困難，並且各水利會需要各自設法開源節流，亦或是動用歷年公用基金和處分部分土地，來挹注部分經費不夠的窘境，可是部分非都市發展中心的農田水利會卻因此陷入財源困境。⁴⁹

所以，針對農田水利會經營困境的問題，行政院於民國八十九年發函農委會督促各水利會提升營運效率。⁵⁰也基於此，農委會邀集農田水利會聯合會與相關學術單位等討論尋求解決之道。之後提出認為依據農田水利會組織通則第十條第三款及第五款之規定，水利會的任務既然包括農田水利事業經費之籌措及基金設立事項與農田水利事業配合政府推行土地、農業、工業政策和農村建設事項。復以考量農田水利會原即所擁有的資產與資源優勢（包括土地、水源、水利設施等），故可以朝向事業多角化經營的方向思考與嘗試。相關實施所需之法規、資金及管理以及依照多角化經營思考架構，所提出之建議方案，可以參見下表 3-3。

⁴⁹陳正美，2004，〈農田水利會多角化之研究及其經營歷程〉，《農田水利雜誌》，第 50 卷 10 期，頁 40。

⁵⁰ 行政院八十九年四月十二日，臺八十九忠授四字第 0 七一一一號函。

表 3-3 各類型農田水利會多角化經營策略方案綜合評估結果

類別	都市型農田水利會	都市鄉村型農田水利會	鄉村型農田水利會
名次	方案排序		
1	建物出租事業	觀光遊憩事業	觀光遊憩事業
2	停車場營運事業	建物出租事業	池塘養殖
3	觀光遊憩事業	停車場營運事業	農漁牧研究與交流工作
4	農漁牧研究與交流工作	農漁牧研究與交流工作	集落排水事業
5	地區公共與工業用水供配水業務	地區公共與工業用水供配水業務	地區公共與工業用水供配水業務
6	地區水質污染防治工作	集落排水事業	地區水質污染防治工作
7	集落排水事業	地區水質污染防治工作	礦泉水經營事業
8	池塘養殖	池塘養殖	地區水質污染防治工作
9	礦泉水經營事業	礦泉水經營事業	建物出租事業
10	地區水力發電事業	地區水力發電事業	停車場營運事業

資料來源：陳正美，2001，〈農田水利會務革新座談會特別報導之四 改善農田水利會多角化經營體質之探討〉，《農田水利雜誌》，第 47 卷 10 期，頁 26。

貳、農田水利會自身財務的變化

在檢視臺灣整體經濟環境對臺灣農田水利會的影響時，我們也可以發現臺灣農田水利會雖本身所具有的資產眾多，但也顯現出許多問題。依據行政院農委會民國 92 年的查核下發現，臺灣農田水利會所擁有之不動產、水利工程等固定資產淨高達 917 億元，若加上現金之存款竟可高達 1,300 多億元。這顯示出全臺總計 17 個水利會與擁有大約 158 萬會員的臺灣農田水利會，所擁有的資產其實相當豐厚。

因此，臺灣農田水利會除了現今的財政收入外，還擁有著大量的資產(包含土地、房地產...等)，但這些資產的組成，除了是在二戰後辦理水利工程及徵收土地時，是政府認定之水利設施，並登記於農田水利會所有外，還包括了民間贈與或免費提供的土地或水利設施，因而臺灣農田水利會所擁有之財產大多以私有財產為主，並屬於與會員共有的⁵¹。

但是單就財政收入來說，臺灣農田水利會依法可以有事業收入(包含徵收建造物使用費、餘水使用費)、政府補助收入、會費收入、捐款及贈與收入和財務收入...等依法令之收入。單就政府補助來看根據農委會統計，近十年農委會對全臺的農田水利會之補助，金額平均高達 53 億元，幾乎占農田水利會總收入的 43%，而這些補助金額還不包括，政府從民國 83 年起代繳之會費(約 22 億多)，可是各地的農田水利會仍會透過各種關係，對政府施壓要求補助能再提高，和擴大公共建設的特別預算，以用來補足營運的經常性支出。⁵²究其原因，乃在於水利會雖然擁

⁵¹ 李明駿，2010，〈地方治理與自治行政的特殊領域--農漁會和農田水利會〉，《地方政府治理的新局與挑戰》，頁 229~230。

⁵² 政府代繳會費，並不包括自行籌措的瑠公和七星水利會，可其他 25 個水利費代繳金額仍高達二十多億。

有龐大資產，但在資產結構上，卻都是屬於不動產，並非流動資產，但是在維持營運上，流動資產卻視為持營運開支的主要關鍵。

另外，即便農田水利會擁有龐大的土地等不動產資產，但在經過時間推移後，臺灣農田水利會所擁有的這些龐大資產，卻慢慢的產生了許多的問題出來，例如：部分所有權人之後代子孫，對於其先人所提供用於水利設施的土地，要求水利會歸還，亦或是付出金額買回；其原因除了所有權人之後代子孫，可能已不是農田水利會之會員而無法享有其權利外，還包括了因地價之浮動造成的問題，這也使得農田水利會必須付出比之前徵收或使用土地時更多的金額，才能將其土地買回或是繼續承租。

除了因為農田水利會土地使用和徵收的問題外，另有資料也指出部分水利會有巨額出售資產，並將其盈餘移轉他處的情形發生。比如說：吳明敏(2001)指出，桃園、臺中和高雄等部分農田水利會有將其資產巨額售出的情形，並於 1989~2000 年將餘額和大規模的財產移轉，透過捐助成立財團法人基金會，或投資超過一億元的辦公大樓，移轉金額高達 153 億元。⁵³

而這些問題的出現以及其他問題（詳見政治層面討論），使得政府開始考量是否將臺灣農田水利會納編為公務機關，但礙於收編成本以及他種種原因，最終依然只能將臺灣農田水利會繼續視為公法人組織，但是也因臺灣農田水利會具有公法人之特性，所以並不受預算審議的拘束，亦無需受監督之責。故而政府面臨的是現今國庫日益空虛的情況下，政府對農田水利會之補助勢必日益緊縮，可是又無法有效防止杜絕可能的淘空浪費，在這情況

⁵³除了本文中所敘述，再根據農委會 2001 年間首度對農田水利會進行財務查核發現，臺中、瑠公、桃園、高雄和七星等農田水利會，透過變賣祖產所得和移轉後之金額已達 90 億元。光是臺北市政府主管之瑠公農田水利會，捐助於財團法人之基金會的現金和不動產就高達 39 億元，還有七星農田水利會將公產變私產後，捐贈的現金和不動產也超過 31 億元。吳明敏，2001，〈臺灣農業的挑戰與對策〉，財團法人臺灣智庫，農業論壇，年度報告。

下對政府農田水利會的補助是否應繼續？若繼續，是全面或選擇性補助？如政府不補助，農田水利會恢復徵收會費的可行性與效益如何？是否應強化監督農田水利會，尤其對其私產之處理？都是現今政府所面臨的新課題。

第三節 政治層面的功能轉變

本節討論臺灣農田水利會在政治層面功能的轉變，著重從政府與水利會之間關係轉變來探討，主要是了解各個不同時期的政府，對農田水利相關組織是如何從內部加以掌握和介入；之後在延伸討論農田水利會在政治功能上所扮演的角色，是什麼吸引政黨想藉機掌控農田水利會？以及是什麼樣的組織結構，讓農田水利會與農民的關係這麼緊密？最後則探討臺灣農田水利會在政治功能上的角色，是否已經轉變？

壹、政府與水利會的關係轉變

從先民時期到明鄭時期，受臺灣地形、氣候之因素影響下，當時農業大多以粗放式農業和自給自足為主，而且也因為當時之農業發展，是以旱作為主，並不需要複雜的水利建設，使得當時政府對相關農田水利組織並沒有太多想法和管理。

到了清朝統治時期，因移民人口急速增加，導致所需之水利建設規模需更加完善和擴大。因此，水利設施不再是憑一己之力可以完成的工程，加上清政府後期對水利設施開始加以重視，以及對臺灣的禁令開始鬆綁，也讓當地仕紳、地主開始透過關係的積極建立新的政商關係，並設法取得獨資或合夥招佃開墾，及開

墾執照已建立在當地的領袖地位。雖然清政府對臺灣之水利建設並不積極，但因開鑿埤圳等水利設施之投資金額龐大，又極容易引起覬覦和糾紛產生，使得清政府或多或少也因而訂定相關措施。

清政府在甲午戰爭後將臺灣割讓給了日本，而日本政府將臺灣視為日本之米倉，並透過外銷臺灣的稻米和蔗糖來賺取外匯，並為了達成其統治目的，對臺灣的水利建設之發展極為重視，也因此替後來的臺灣農田水利事業打下了基礎。此階段日本政府為掌控臺灣之農業發展，先是將較具規模之水利建設納入官方管理（公共埤圳），並投注大量資金建設其水利事業，除了資金的投注，再加上相關法條制定，也間接使得臺灣農田水利事業，再也脫離不了政府之掌控（財務、技術支援），比如：烏山頭水庫、日月潭水庫和嘉南大圳等重大水利建設，如此龐大之建設，並無法靠任何微薄之力獨立經營，需依賴政府的資金投注。因此藉由日本政府這樣的投資，讓臺灣農業經濟繁榮糧產豐碩使其民心安定；也透過這樣的管理方式，提供了臺灣農業發展所需要的，穩定環境和便利的水力能源。最終，使得臺灣農田水利事業，從類似私人企業之經營方式轉變為受政府密切支援和監督之形式經營。

臺灣光復初期，雖然在日據時期農田水利相關事業已打下良好基礎，但實際情況卻是在營運、財務和會務上都極度混亂，而除了既有的組織結構不穩定外，還包括了地方勢力和派系長期的介入下，使得不管是會長亦或是會員代表的選舉過程中的賄選、暴力和利益分配等等問題相繼出現，而這些情況的日益嚴重，使政府於民國 63 年擬定「健全水利會實施要點」，開始藉機整頓農田水利會，並在民國 64 年開始「代管」農田水利會，直到民國 71 年才又將自治權歸還於農田水利會以藉此消除農田水利會之

「官方」(遴派)性格。⁵⁴

臺灣農田水利會從建立初期，能經過時間的考驗跟著臺灣社會發展到現在，是因為本身所展現的專業能力（例如：灌溉水量的計算、調配水資源時的掌控），使得臺灣農田水利會的重要性成為不可或缺的。因此，雖然行政院提出由政府遴派會長及會務委員，並加以考核獎懲及監督等方法，希望能達到阻止農田水利會自行選舉所會引發的地方派系之爭奪；但在主要會員依然是以農民為組成的農田水利會中，誰對農民有幫助或是傷害，本研究認為只有農民才能真正清楚和做出選擇，而由政府遴派則容易會產生與民意的走向產生落差，並無法真正了解民意之意向。

貳、農田水利會在政治上扮演的角色

因此，臺灣農田水利會與政治層面的變遷，也從民國 34 年光復後談起，光復初期之農田水利事業主要集中於恢復遭受二戰戰火波及之水利建設。而政府從這過程中看到了臺灣農田水利會與基層之間的關係，主要是因為水利會組織底層的水利小組設置和任務的關係，使得水利小組和基層民眾之間具有緊密連結，連帶的擁有嚴謹的組織動員能力，當國民政府從大陸撤退來臺後，為求強化政權統治的穩固性，故對在地方上具有凝聚力的組織，都相當重視並更是積極的將其拉攏和控制，透過圖 3-2 可看出農田水利會對其基層的影響力和緊密性。

⁵⁴ 江信成，2002，〈臺灣省高雄農田水利會組織與功能變遷之分析：水的政治學〉，國立中山大學碩士論文，頁 57。

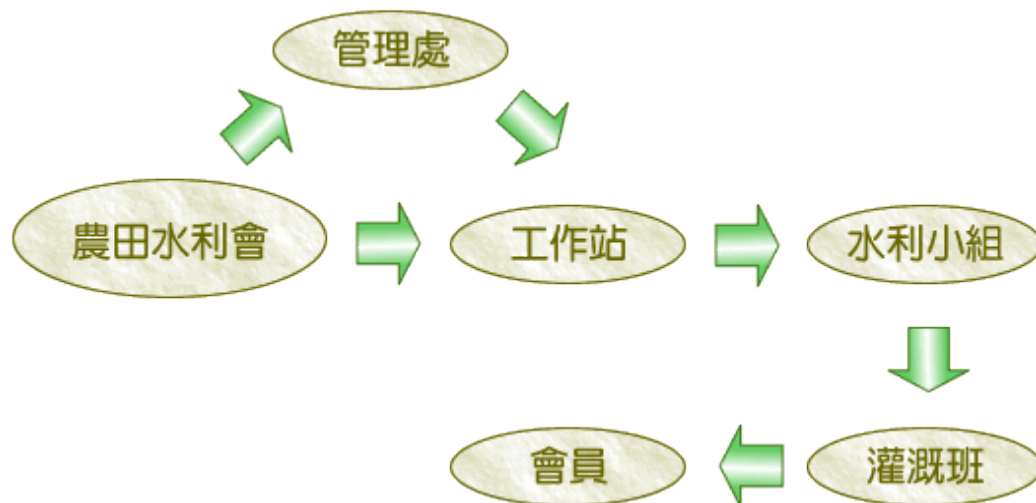


圖 3-3 農田水利灌溉管理組織體系

資料來源:農田水利入口網 <http://doie.coa.gov.tw/>

因此，在 1956 年水利會的改組過程中，國民黨就開始試圖想要掌握水利會及水利小組，尤其蔣中正總統更在 1956 年時指示：

「農會與水利會對基層民眾之影響最大，目前雖已分別設法改進，今後對各該會之組織與工作，仍應特別注意輔導，並於每一年中定期加以檢討借以加強黨的影響力量。」⁵⁵，因此，臺灣的農田水利會因為與基層民眾的緊密關西，而成為與農、漁會相似的在國民黨動員選舉時的其中一個主要組織。

而國民黨拉攏、控制和方便管理的方法，則在經濟和制度層面探討時，曾提到之會費繳交由會員繳交到政府全額補助、會長的選出則從由會員代表選舉選出到由政府遴派。但是水利會的會長選舉，雖在國民黨執政時期，將法規修正為由政府遴派，可是當 2000 年由民進黨進行執政後，在野的國民黨卻提出要將農田水利會會長修改為由選舉產生，朝野因此互批對方「換了位子就換了腦子」之說法出現，最後因民進黨在其國會的相對弱勢下，

⁵⁵ 陳鴻圖，2012，〈戰後水利會水利小組的變遷(1945~1975)〉，《東華人文學報》，第二十期，頁 137。

通過國民黨版本的條文修正案。⁵⁶

這樣的情況會發生，在觀察其中間緣由後會了解其實並不突兀，過去執政的國民黨為掌握具有「選舉機器」能力的農田水利會，但因國民黨的黨組織力量又不足以強大到立即可以完全滲透進入水利會組織，故而便宜行事的默許、透過地方派系來對於水利會加以掌控，並藉此運用其組織動員能力，此舉使得選舉時水利會常成為各個地方派系的競爭之地，但是，在國民黨威權統治時期這種方法或許不會成為明顯的問題，但是隨著解除戒嚴與民主化後，國民黨對於地方派系的控制能力逐漸削弱，權威性的安排不同派系輪流掌握水利會的能力，或者說，阻止派系惡性競爭水利會控制權能力不若以往時，因而國民黨於民國 82 年時，藉著將農田水利會會長之選舉方式改為政府遴派，稱之為可以達到「耳根子清淨」，和讓賄選和地方派系的介入情況消失，但其實卻是藉機掌控完整的農田水利會，同時避免因為無法調處派系競爭得罪派系的窘境。

然而，在西元 2000 年臺灣發生政黨輪替後，當時頓失政權的國民黨，為了能夠維持對農田水利會的持續控制與維持優勢，便提出修改條文提議以將會長由政府遴選改回會員代表選舉，最主要原因除了使既得利益者之樁腳（當時現任之農田水利會會長）能夠繼續連任，和考量隨著都市發展時多年來經由農田水利會寡頭經營，和多年發包工程經驗之下，所形成之利益共同體環境並不利於挑戰者，進而能保持泛藍的候選人（農田水利會會長）獲勝機率。⁵⁷而民進黨方面則因為掌握中央執政權自然認為可以藉此執政機會，透過遴派會長的規定，將自己人遴派進這些對地

⁵⁶陳正美，2001，〈農田水利會組織通則修正會長、會務委員由會員直選立法紀實--農田水利會回歸自治體〉，《農田水利雜誌》，第 48 卷 5 期，頁 8。

⁵⁷江信成，2002，〈臺灣省高雄農田水利會組織與功能變遷之分析：水的政治學〉，國立中山大學碩士論文，頁 42~44。

方有重大影響力的組織中，但最終民進黨政府仍因為在法院中席次差異懸殊，民進黨無法阻止國民黨強行通過國民黨版本的「農田水利組織通則修改案」。

儘管在法案的制定上民進黨輸給了國民黨，但在其他部分，民進黨仍不放棄嘗試藉由長年來的在地經營和組織滲透等方法，來企圖掌握臺灣農田水利會的運作。雖然進程緩慢，但仍然慢慢的能獲致一些成果。以嘉南農田水利會為例，民進黨於 2011 年 10 月於臺南水利會址成立全臺灣第一個水利會黨團，期待能在農田水利會組織系統內形成政黨協商制度，從以下一段新聞稿可以窺知其企圖與成果：

「在成立民進黨團的同時宣告成立水利會蔡英文後援會，民進黨黨政要員出席致賀，臺南市副市長顏純左致詞表示，期待水利會中民進黨團與國民黨團能有良性互動，找出共生共榮之道。民進黨臺南市黨部主委、市議員蔡旺詮表示，先前就曾拜會嘉南農田水利會會長楊明風，楊對民進黨團的成立表示尊重。蔡旺詮說，黨團 9 位成員都是民進黨籍，嘉南平原農民曾經是國民黨票倉，現在則是民進黨票倉。嘉南農田水利會會務委員民進黨團首任總召蔡文基表示，過去水利會一直是民進黨的沙漠地帶，這回經過各方努力，終於從嘉南農田水利會打破前例成立黨團，與已經成立的國民黨團，共謀農民福利。嘉南農田水利會國民黨團總召黃進來 25 日下午應邀出席民進黨團成立大會，他說，國民黨中央很重視水利會，黨團在今年 5 月已經成立，民進黨團成立後，兩邊都可以向各自的黨中央反映基層意見。嘉南水利會民進黨團總幹事陳世輝，曾任民進黨臺南縣黨部代理主委、執政長。他表示，嘉南農田水利會是全臺最大的農民自治團體，也是第一個公法人，民進黨團的成立已經創造了新的歷史，期待未來在會務委員會中建立政策協商制度。⁵⁸」

⁵⁸ 中國評論新聞網，〈綠臺南黨部：嘉南平原昔是藍票倉，現是咱的〉
<http://www.chinareviewnews.com/doc/1018/8/1/9/101881944.html?coluid=0&kindid=0&docid=101881944>

而除了從組織內部滲透所造成的改變外，從另外一些個案也能觀察出國民黨或地方派系對農田水利會的影響力與控制能力相對減弱，亦即民進黨現實上已取得了某些地區農田水利會的掌控權，以屏東縣為例：

「屏東農田水利會長改選被視為藍綠大對決，現任會長鄭遠力挺現任總幹事馮忠慶，馮忠慶被看好接班態勢，不料，半途殺出程咬金，綠營徵召現任專委黃信茗出馬，並以大黑馬之姿，終結國民黨把持屏東水利會 65 年的歷史，一路守在競選總部支持者欣喜若狂。⁵⁹ 可在屏東縣農田水利會會長改選前，其實黃信銘會長是具有國民黨黨籍，並當選了 18 屆黨代表，因此最後遭到國民黨開除黨籍。⁶⁰」

雖截至在 2002 年的民進黨執政時期初，全臺的農田水利會中，仍只有南投水利會是由無黨籍人士擔當會長，然而時至 2010 年，在國民黨重回執政後兩年，在當時的農田水利會長選舉中，除了屏東縣外，另外還有宜蘭、桃園和高雄都由已經民進黨籍的人士獲選，這代表了國民黨對於地方生態的掌控已經開始嚴重鬆動，也顯示出國民黨即便重回執政，也已經無法再像之前一樣，能夠掌握對臺灣地方系統很重要之一的農田水利會。另外，也可看出民進黨積極的想要介入地方系統和派系樁腳的經營及運用⁶¹。

在現今臺灣農業產值比重降低，而農田水利會的功能、事業逐漸萎縮之際，在配合最新農田水利會組織通則修訂下，所明訂的最新農田水利會任務為以下所示：

⁵⁹自由時報電子報，〈農田水利會占私產 現值逾千億〉
<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/may/22/today-fo6.htm>

⁶⁰ e2 壹凸新聞，〈國民黨屏東縣黨部開除黃信茗黨籍〉
<http://news.e2.com.tw/utf-8/2010-3/1220124.htm>

⁶¹李華球，〈國民黨的警訊〉，《國政評論》，國安(評)099-119 號，<http://www.npf.org.tw/post/1/7547>

1. 農田水利事業之興辦、改善、保養及管理。
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。⁶²

從這些規範來看，可以看出臺灣農田水利會之任務，是以維護現存之水利設施，和聽命於政府命令之推廣政策為主，亦即本身並不應該具備而且不應涉入政黨間競爭，或成為政黨選舉動員的工具組織，可是現實運作上，農田水利會對國民黨和民進黨而言，卻依然充滿著吸引力而努力想爭取到其掌控權，是否代表臺灣農田水利會對臺灣社會依然不可或缺？如果要避免政治力的介入，或避免兩黨將政治衝突帶入農田水利會的組織運作中，影響了原本的運作與農民權益，則如何讓臺灣農田水利會成為真正獨立的農有、農治、農享的農民自治團體便會是一個值得嚴肅思考的課題。

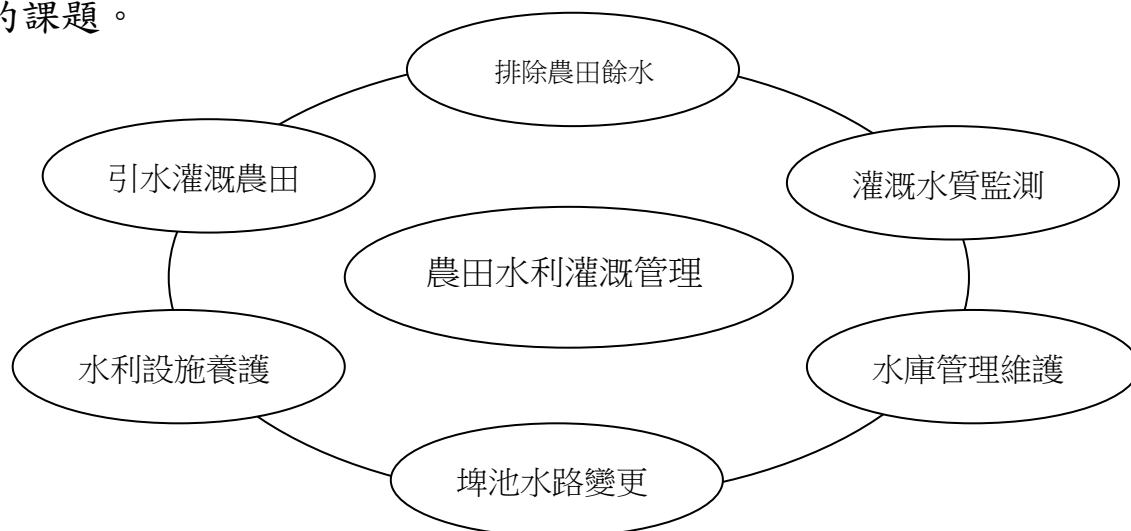


圖 3-4 農田水利灌溉管理

資料來源:農田水利入口網 <http://doie.coa.gov.tw/>

⁶²蔡明華，《臺灣灌溉史》，行政院農委會出版，第二版，頁 54。

第四章 都市、都市鄉村和鄉村型農田水利會的發展

現今依據既存之圳道、水路系統的劃分和組織體系的演進，臺灣農田水利會共可分為 17 個農田水利會，其中包含了臺灣省 14 個、臺北市 2 個和高雄市 1 個。而各個農田水利會都擁有大量水權和員工，依各所屬地區的產業發展結構，也形成了各具特徵營運型態，據此主要可以分為（一）都市型農田水利會、（二）都市鄉村型農田水利會和（三）鄉村型農田水利會，以下就從前章所提之影響變項，來介紹各自特色，和彼此之間在時間變化下之差異比較：

第一節 都市型農田水利會發展

壹、組織特性

都市型之農田水利會的界定，是以其位在都會地區、轄區內之灌溉面積大量減少，以及灌溉系統已經大多都是以非農業部門之營運為重點，明顯已經偏離農田水利會原本之營運正軌。雖然都市型農田水利會主要營運已偏離了正軌，但卻因都市化之影響，使其所擁有之土地、房產不斷升值，並且除了不動產外還存有從以前就有的大量資金，並且透過存款養息就能有大筆資金可以運用。⁶³

而都市型農田水利會之農作物，雖或仍有水稻的種植，但比率正在下降，並且轉以較高經濟型農作物種植為發展方向，例如：

⁶³林大侯/盧榮祥/吳再益，1996，〈農田水利會多角化經營可行性評估—第一階段：農業用水移用補償制度建構〉，年度研究報告，財團法人曹公農業水利研究發展基金會，頁 39。

花卉、茶、有機蔬菜、水果等較具有高經濟效益之產品。從農作物種植的選擇上，可以看出都市型農田水利會在農田水利業務上，已經開始產生轉變；因此，在水利設施上，都市型農田水利會並沒有再設法更新相關水利建設，而大多是對舊有的設施進行保存、修建和改善，並藉著這些水利設施來進行生態保育和綠化環境，從七星農田水利會網站以及所揭諸的營運訴求便可以窺知。

表 4-1 都市型水利會包括:七星、瑠公、桃園、臺中、高雄等五個水利會:

地區	七星	瑠公	桃園	臺中	高雄
總計(公頃)	658 公頃	143 公頃	24,721 公頃	28,532 公頃	20,613 公頃
農作物	平地:水稻 山坡地:蔬菜、水果	蔬菜、茶、竹和花卉等高經濟農作物	耕地面積 95%:兩期稻作 耕地面積 5%:甘藷、蔬菜、瓜果..並有增加花卉和蓮藕的種植面積。	耕地面積 84%:兩期稻作 耕地面積 16%:果樹、花卉和網式或有機栽培之蔬菜。	主要農作:水稻、甘蔗、菸草、香蕉、大豆和玉米。 曾有「香蕉風光」,現已菸草替村莊帶來財富。
灌溉環境	水源夠充足、分散;以生態保育為主	推行旱作灌溉、有政府補助	早期是看天田,但是在水利建設改良後變成良田,可是因為農田急速減少,正往多角化經發展。	早期著手整頓以前之陳舊灌排渠道,積極興建、改善、維護、淘汰人工操作各種水利措施,可近期也因農田	現在因,大高雄都會區開發迅速,政府積極辦理市地重劃及各項公共設施,因而灌溉面積日漸減少,所以本

				減少，有往 多角化發 展之趨勢。	會目前除 積極改善 各項灌溉 設施並朝 多角化經 營發展。
--	--	--	--	------------------------	--

資料來源:「農田水利入口網」，對各農田水利會之介紹

<http://doie.coa.gov.tw/>—筆者自行整理成表。

貳、組織功能轉變

除了業務相關事項之改變，經濟層面也因大環境之改變，導致都市型農田水利會進行相關的修正。因為大環境下整體經濟結構的轉移，使得都市型農田水利會所有的農地面積，急速的減少。相對的，也因為如此，使得都市型農田水利會所擁有之土地、房地產...等資產，在市地重劃、房價升值後資產頓時擴充了好幾倍，在有了穩定資產來源後，都市型農田水利會也藉由政府所推動之多角化經營，來達到維持農田水利會的多元發展。像是高雄、瑠公和桃園農田水利會介紹網站上，可看到有關多角化經營的紀錄與資訊，以高雄農田水利會為例，就指出因所轄灌溉用水大部分已轉移至工業用水，其水費與租金收入就高達壹仟餘萬，或是出租倉庫廠房，共有十幾處年租金收入約新臺幣陸佰捌拾萬元，從這資料來看可知都市型農田水利會之經濟財務，並不因為大環境的改變而變壞，更甚至藉由這樣的變化，使本身財務更加擴充的增加。

而在政治層角度的觀察下，發現農田水利會在因為組織結構、與農民的緊密關係和特殊歷史背景下，成為了國民黨掌控選舉動員的工具之一。江信成(2002)以高雄為個案分析，指出了因

選舉制度的改變（選農田水利會會長），使當地的地方派系大老可長期掌控高雄農田水利會，但是也因為國民黨和當時現任的農田水利會會長，想繼續掌握其權利，而對選舉辦法做出了多次的變更。

雖然這些變更對外的說法大多是，為了使農田水利會更好、更進步，但其實卻是藉著修法來讓親國民黨的現任會長能繼續連任，最後在民國 90 年作出了離現今最後之修訂條文，而通過版本是國民黨所提之版本，但在最近的農田水利會會長選舉中，都市型農田水利會卻有桃園和高雄兩地，是由民進黨籍人士所當選，或許國民黨所掌控的資金充足之類型的農田水利會，遭到民進黨滲透，其原因應是一方面農民會員人數的大量減少，以及大環境對國民黨執政之失望，以及民進黨多年來對這兩地方的在地經營，所導致之結果。

第二節 都市鄉村型農田水利會發展

壹、組織特性

都市鄉村農田水利會類型的界定，是以此類型之農田水利會大多是處於都會區發展之邊緣（郊區），亦或是副都會區的發展地區，並逐步往都市型農田水利會類型轉變，但是又還沒達到其標準。雖然仍沒達到標準，可是因為經濟結構轉型，灌排系統服務於非農業部門的機會越來越多，如單純只靠會員繳費之收入來維持，其實並不能應付支出；若選擇標售既有財產，卻會損及會員之權益。在陷入兩難困境時，農委會於民國 80 年對都市鄉村型農田水利會，進行財務調查分析發現，都市鄉村型農田水利會能對現有畸零地進行整理、快速清算會內既有財產，和對於較完

整和面積較大之區域，進行整體性的規劃擬定長期發展方向，能夠使都市鄉村型農田水利會未來能夠有長期穩定收入之基礎。⁶⁴

在都市鄉村型農作物大多是以水稻為主，可是因此類型之土地大多沒有穩定之水源，所以其水利設施需要更加完善，在日據時期的大力建設下（例如：烏山頭水庫），使當地之農作仍能維持兩期作或是單期作的收成表現。但除了水稻之外，有些農作區也開始發展技術密集型農作物、高經濟型農作物和雜作，其灌溉方式也以輪作為主。

表 4-2 都市鄉村型水利會包括北基、石門、新竹、苗栗、彰化、嘉南等六個水利會：

地區	北基	石門	新竹	苗栗	彰化	嘉南
總計（公頃）	5,299 公頃	12,085 公頃	6,755 公頃	9,951 公頃	46,714 公頃	77,875 公頃
農作物	主要是以分為兩期作和單期作的水稻	僅適合種植水稻	兩期作田	此地極適合農作栽培，除了稻作之外，也推廣各類技術密集型農產品*	耕地面積 70%:稻作 耕地面積 30%:雜作（葡萄、花卉、蔬菜）	有兩期作田和單期作田；主要作物有稻米、甘蔗、甘藷、花生、大豆、玉米、高粱
灌溉環境	河川短急、水源微弱，主要以分水調節的方式進行灌溉。	以水庫供水為主，因為工業區和都市區增加，使灌溉面積減少。	引流地表水為主，但仍會以動力抽取地下水為輔助。	因位於山區，期水源及不穩定，可依完善之水利建設能充分調節	因經濟發展快速，嘗試轉型，農耕方式由人力改為機械化，並	將烏山頭水庫和曾文水庫之水利建設串連一起，採取輪作輪灌

⁶⁴林大侯/盧榮祥/吳再益，1996，〈農田水利會多角化經營可行性評估—第一階段：農業用水移用補償制度建構〉，年度研究報告，財團法人曹公農業水利研究發展基金會，頁 39。

		農村人口老化，改為機械農耕。		水源，使農作順利生長。	嘗試將業務多元發展，好開闢財源。	之方式。利用水庫風光，發展觀光事業。
--	--	----------------	--	-------------	------------------	--------------------

資料來源:「農田水利入口網」，對各農田水利會之介紹

<http://doie.coa.gov.tw/>—筆者自行整理成表。

貳、組織功能轉變

因當地水源供應並不穩定，使的都市鄉村型農田水利會，需耗費較多人力和勞力進行水源調節和調配，所以都市鄉村型農田水利會，仍具有灌溉排水和穩定農作物生產的功能。而在財務方面，因其所在地大多位於都市區旁邊，這使得所擁有之土地和房產價格也不會太低，因而也有往多角化經營為發展方向，像是：彰化農田水利會，依據其揭露的農田水利會業務方向，其朝向多元化是為了能夠回饋社會和開闢財源，但因本身先天條件不足，導致上不能實質的回饋社會，僅能先從增加本身財源為主，透過將舊有倉庫出租，和籌資興建大樓出租來達到額外財源收入。

除了彰化農田水利會想藉由多角化經營來擴充收入穩定財源外，嘉南農田水利會則是採取配合當時政府推動的國民旅遊政策，而將其所擁有資源（水庫風光）進行相關籌劃，制定出吸引觀光客的旅遊景點企劃；亦或是種植觀光型農作物，比如草莓、金針花、紅棗和葡萄等，嘗試增加收入。總體來說，都市鄉村型農田水利會的變化，是界於都市型與鄉村型兩者間的過渡型，其灌溉總面積是居中的、所擁有之資產也是居中的...等，從這些資料中可看出其農田水利會之變化並不大，可因為鄰近都市地區，導致價價翻倍上漲，農村人口大量外移使得勞力人口大量減少，

農耕方式也由人力改採機械化耕作。

鄰近都會區，雖然會帶來相關經濟報酬得提升和容易增加資本，但也因為與都會區相近，使得許多工廠選擇在此設廠，使得農業用水被轉移至非農業用途，更甚至是造成嚴重水質汙染，造成的後果可能更為嚴重。如何有效監督和發展都考驗著都市鄉村型農田水利會的團結，又因為其灌溉方式極為注重水利小組之間的溝通協調，使得其緊密程度會高於都市型和鄉村型的農田水利會，該如何善用這一特點，也是對都市鄉村型農田水利會未來發展需要多加考量的。

第三節 鄉村型農田水利會發展

壹、組織特性

鄉村型農田水利會大多是地處在典型的農村地帶，主要水利業務仍然是以灌溉用水之管理為主，但因為鄉村居民增多、鄉鎮區的小工廠也逐年增加，導致灌溉水質汙染情形日益嚴重，使得農田水利會需要投注大量精力在非農業部門用水和排水的管理上。監督和控管也需投注大量人力，在業務制度上鄉村型農田水利會，其實並無太大之變動。農作物方面仍是以水稻為大宗，但是因鄉村型農田水利會之水源，大多非常充沛以及可農耕面積廣闊，因而各自除了水稻種植外，也各自發展屬於各自地區專有之農作物。以花蓮和臺東農田水利會為例，花蓮瑞穗地區，因為養殖乳牛為大宗而自行種植牧草，而臺東地區因氣候、土質而專門盛產釋迦，成為當地主要經濟作物；而東部地區因為汙染甚少，並且水質較佳，使臺東和花蓮的稻米之生產品質極為良好，因而有依其地名銷售的品牌「池上米」。是此，鄉村型的農田水利會

其生產與運作型仍能維持 70 年代以前的運作與目的，但是財源相對於其他兩個類型，卻也最為窘迫。

表 4-3 鄉村型農田水利會包括宜蘭、南投、雲林、屏東、臺東、花蓮等水利會：

地區	宜蘭	南投	雲林	屏東	臺東	花蓮
總計（公頃）	18,549 公頃	12,412 公頃	65,831 公頃	23,328 公頃	14,341 公頃	12,498 公頃
農作物	以一期稻作為主，第二期，常容易休耕。	二期稻作為主；其次為筊白筍、甘蔗。間作以菸葉、蔬菜、瓜類為主。	主要作物為水稻；其次為花生、蔬菜、甘藷、玉米	本來以水稻為主，但因為經濟結構改變，導致農作物轉型以，長期作物*和短期作物為主。	良質米產區、綠茶生產區、釋迦生產區	主要以水稻為主，雜作和蔬菜為輔；瑞穗地區還生產牧草、菸葉和文旦柚。
灌溉環境	因經濟結構改變，農村人口老化，轉以機械化代替；期望藉著多角化經營能將土地增值，帶動地方發展。	近年來積極發展高經濟作物，像是；花卉、有機蔬果、水耕作物等，藉此可節省人力，提高單位產量，來解決農業人口外流，農民高齡化的憂	水源極不穩定，雖抽取地下原來輔助，但仍不足以供應所需；因此，當地農田大多採取輪作方式來營運。	雖然水稻種植僅 20%，但除了工程施工外，是可以全年供水之地。	受政府補助推廣水管路灌溉，成效張顯有助當地農業生產。	水源以自然流放為主，多引自河川、溪水為主，但仍會抽取部分地下水補充，當地水質優良，使其稻米品質極佳。

		慮。				
--	--	----	--	--	--	--

資料來源:「農田水利入口網」,對各農田水利會之介 <http://doie.coa.gov.tw/>—

筆者自行整理成表。

貳、組織功能轉變

然而鄉村型農田水利會主要收入,本來是依靠會費收入來維持會務,但在整體大環境下經濟結構的改變下,農業生產在總體經濟體系中已經薄弱,農民光是負擔水利會費的能力就已經降低很多,更遑論是維持灌溉排水、水質汙染檢測及水污染防治等龐大會務而衍生的支出。⁶⁵政府為減輕農民之負擔,已於民國 83 年開始代繳會費,雖然如此,但因政府代繳金額是以民國 78 年的課徵會費為標準,至今未有任何調整,所以其實並不足夠能夠負擔現在所需的支出。最後,導致鄉村型農田水利會在財政困難時,仍需要尋求其他方法來擴充財源,以宜蘭農田水利會為例,為了開闢財源,運用經營多角化和土地開發利用,便尋求嘗試將座落於羅東、礁溪和蘇澳...等的精華地區土地,用來興建大樓,以及閒置之土地建造倉庫出租,來藉此得到多餘收入。

而鄉村型農田水利會在政治方面,也出現了一些變化,距離現在最近之 2010 年農田水利會會長選舉,宜蘭農田水利會及屏東農田水利會之會長,是以民進黨籍參選而贏得選舉,這已經與我們一般所認知農田水利會,仍為國民黨可以動員選舉之工具的認知出現了落差。在水利會業務制度環境並沒有大變遷,仍然以

⁶⁵林大侯/盧榮祥/吳再益,1996,<農田水利會多角化經營可行性評估—第一階段:農業用水移用補償制度建構>,年度研究報告,財團法人曹公農業水利研究發展基金會,頁 40。

維護灌溉排水、穩定農產品生產的功能為主的鄉村型農田水利會，農民會員人口變化也相對穩定下，卻仍有兩個地區的農田水利會是由民進黨籍人士當選，其政治環境變化可見一斑。以屏東農田水利會來看，身為前任會長和由國民黨栽培和提名的馮忠慶，竟然輸給在 2009 年曾當選國民黨 18 屆黨代表，卻在 2010 年時披掛民進黨戰袍的黃信茗，結束了國民黨在屏東縣地方上的掌控權。而問題可能內部在選前協調就已出現問題，國民黨對於地方派系人物的控制力減弱，再加上幾十年來民進黨與南部農民所建立的情感，導致此次選舉出現了與以往不同的結果，未來國民黨是否能維持其與水利會一貫的親密關係，在使親國民黨的候選人在水利會長選舉中獲勝，維持在水利會系統中的過去優勢地位關係，仍有待長時間的觀察，但是可以確定的是，國民黨對於水利會組織的掌控能力已經難以回到過去，而地方派系或勢力再尋求控制水利會會長職務時，合作的對象也不再僅限於國民黨一個政黨的選擇。

第四節 小結

最後，從影響臺灣農田水利會變遷之組織制度、經濟和政治等幾個變項為出發的檢視下，以下是針對本文後檢視所發現受到影響之重要結果摘要，所整理的表格：

表 4-4 臺灣農田水利會變遷之比較

三種型態之農田水利會	都市型農田水利會	都市鄉村型農田水利會	鄉村型農田水利會
制度	早期:人民團體 晚期:公法人	早期:人民團體 晚期:公法人	早期:人民團體 晚期:公法人
經濟	早期:自給自足 晚期:除了政府之補助，還擁有	早期:自給自足 晚期:政府補助和尚未清查清	早期:自給自足 晚期:政府補助和擁有價值不

	龐大資產	楚之資產	高之資產
政治	早期:選舉動員之工具 晚期:選舉動員之工具,但有開始鬆動之現象	早期:選舉動員之工具 晚期:選舉動員之工具	早期:選舉動員之工具 晚期:選舉動員之工具,但有開始鬆動之現象

資料來源:筆者整理繪製。

本研究發現這三種不同型態的農田水利會之間的差異和變化，在制度層面的影響，是同屬於大範圍層級的改變影響，主要受法令規定的頒布所致，使各地農田水利會所受到的影響和改變是相似的，改變的是農田水利會之組織型態；而經濟層面的影響，則有了因地區之不同所造成的落差，其例子為：「官員指出，都會型和鄉村型命運真是大不同，像臺北市瑠公和七星農田水利會位於都會區，每年只要賣一塊地，就可以躺著幹整年；但鄉村型農田水利會，土地不值錢，想靠賣地維生都沒辦法，沒有政府補助恐怕要關門大吉。⁶⁶」三言兩語就能讓人確切的感受到，臺灣各地區之農田水利會的經濟發展差異，而這也實質影響農田水利會的經營運作。

最後，在政治層面的影響，主要是從政黨對其之操作、經濟環境影響和制度的改變下，皆能看到相互影響之過程。但單以政治層面來看，最簡單的不外乎是選舉動員之能力。但因為臺灣農田水利會並非政府體系下的一個組織，而是一個基於提供特定專業能力服務，和處理水資源之管理的一個服務取向的組織，這組織並不受議會民意之監督，而是透過自身所設置的委員會，以會議方式追認或提案來進行決策。所以政府（政黨）想掌握住農田水利會之政治影響力，大多是採直接補助會員費和特別補助費等

⁶⁶自由時報電子報，〈窮？人事費逾四成〉<http://blog.roodo.com/fairy220/archives/1648859.html>

方式，名義上是要使農田水利之政策落實執行，但實質上是為了收買。當然，其中影響主要以會長選舉產生方式影響政黨對他的關係，未來政黨競爭滲入水利會，對水利會的運作影響是正面或負面則有待觀察。

可是這樣的方法在制度上的改變，和經濟環境的變遷下已經不再如此適用，以本研究在第三章政治層面裡，提到的屏東農田水利會之案例來看，一位半路殺出，從國民黨轉而披掛民進黨戰袍的候選人，竟然贏了國民黨所提名的候選人；而這位受國民黨提名的「馮忠慶」，其職位是總幹事也顯現出，是由前任會長所提拔上來受國民黨支援競選的。因此，從這現象來看政黨對臺灣農田水利會之影響，其實仍然存在著，只是有政黨轉移之趨向。而 2010 年這樣的改變，雖然在 2012 年的總統大選及五都選舉中並沒有太大的影響，可在經過一段時間其結果是否會不同，因時間限制本研究無法持續探討，但希望之後有研究者能繼續觀察。

第五章 結論

本研究在探討臺灣農田水利會的變遷時，是以歷史制度主義為研究途徑，搭配比較研究法做出歸納和找到影響變遷的因素。從歷史制度主義切入觀察研究農田水利會時發現，影響臺灣農田水利會最大的關鍵因素為：制度、經濟和政治，尤其解嚴與民主化、經濟結構轉型影響尤大。

從臺灣農田水利會本身觀察時發現，隨著時間的推移，從先民時期就已有雛型的相關水利組織，其相關制度、經濟和政治也一直伴隨著水利組織的改變。從組織制度面來看，我們可以發現水利會的組織，從一開始是被政府所忽視的組織，隨著歷史時間的變革而產生了變化，開始受到政府重視，並且試圖設法加以管理和介入。最後更甚至改變水利組織本來所擁有的「人民團體」屬性，隨政府的介入轉變為「公法人」和屬於官方輔導性的組織。此其中，政府部門之所以介入，一開始著眼於促進經濟生產的目的而加以介入，但是到了後期，除了著眼於農業生產的經濟目的外，也因為政治控制的需求而驅使政府部門更積極的加以介入管理，乃至於成為特定政黨作為選舉選票動員的組織系統之一。

而在經濟方面則是從一開始開放投資、政府積極介入投資到最後則是，補助國家經濟發展的組織轉變，成為財務困難需要政府補助的一個負擔。雖然在經濟層面需要受到政府幫助，但在政府層面上，卻依然有著莫大的吸引力，使得各政黨競爭搶奪，從清政府時期因是由政府發放圳照，使得各地仕紳和地主與政府建立良好關係，又因農田水利組織的結構，使得與農民的關係為之緊密，而成為掌控地方派系的工具。

最後，從臺灣農田水利會的轉變過程來看，現在農田水利會的存在目的、運作與一開始建立的初衷是否已經產生改變？這部分的分析結果，除了將制度、經濟和政治等影響因素納入考量外，仍需加上因為整體大環境變化，而形成的三種不同型態之農田水利會。

都市型農田水利會、都市鄉村型農田水利會和鄉村型農田水利會，從制度層面來看，各自依然保持著公法人的特性來運作；但是在經濟層面上，卻在各地區之間出現了財政落差；政治層面則主要是發現，作為選舉動員的能力已經開始式微了，主要是國民黨對地方派系的掌控，已經沒有之前黨國政治時的強勢，甚至是部分地區已由民進黨籍人士所掌握。

從這些影響因素來看，其實臺灣農田水利會並沒有脫離當初成立相關水利組織時所希望目的和運作，有的改變大多是在於因為整體環境變遷下，這些農田水利會為了維持運作和達到灌溉排水之功能，而所做出的相對應之措施，但這些措施的施行，卻也對臺灣農田水利會帶來了新的問題，例如：多角化經營的發展、水庫觀光帶來的影響和政治勢力造成的運作問題。

在不同地區的農田水利會，因為其先天條件就已不足，容易使得各地區農田水利會的財務狀況呈現兩極。而有地區的農田水利會為了開闢財源，而對自行所擁有的資產進行旅遊觀光的規劃，卻可能造成生態環境的破壞（例如：水保法鬆綁，集水區開發案的執行）；或是各自農田水利會，內部因各自擁護的政黨並不相同，而造成相關業務推動可能會遭到阻礙。

對於臺灣農田水利會未來的發展，本文建議，不論是在多角化經營前或是多角化經營後所擁有的資產，各地的農田水利會都

應將各自財務清查清楚，並希望藉由加強農田水利聯合會的力量，來進行有效的資源調配，讓有錢的農田水利會來幫助有財務困難的農田水利會。

此外，除了加強農田水利聯合會的力量外，也可以考慮將各地的農田水利會，再次進行整合和合併，主要可行方向為三點：1. 藉由地理環境相近之農田水利會進行整合，使得資產能相互分享運用。（地區分劃，可參考附錄六）2. 由財源充裕的農田水利會（都市型農田水利會）來認養較為貧困的農田水利會（鄉村型農田水利會）。3. 則是政府在進行補助時，能夠有所區分，對都市型農田水利會和都市鄉村型農田水利會之補助可以免除，而讓政府能較為專注的幫助鄉村型農田水利會之發展，並且補助金額上也能夠考量當時社會之市場，而提供最有成本效益的補助。

而在面對政治層面所造成的影響，則主要在確立臺灣農田水利會，是依照公法人性格所執行運作時，政府盡量別太過於干預，因為臺灣農田水利會有別於一般社會團體就在於，農田水利會之專業能力（像是：灌溉用水的計算、如何調配用水...等），所以對農田水利會業務影響其實不大。因此，本研究認為並不需將政治影響力，完全抽離農田水利會，反之則能夠利用期政治的衝突和矛盾點，彼此監督和藉此機會獲得更多關注和相對利益。

附錄一

光復初期農田水利會組織改革的演進

農田水利協會(1945~1948)	水利委員會(1948~1955)
<p>任務與職權:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 為謀當地農田的灌溉排水或水害之防治。 2. 發起人為呈請設置農田水利協會，必要得在區內施行地形測量農調戶、除去障礙物，而因此導致他人受損，需支付賠償金。 3. 農田水利協會之合併廢止，或區域變更都須經會員同意分割，並在分割後各協會會員都同意，才能向省農林處申請合併廢止分割，和區域之變更，但在協會債務未清償前，不得申請廢止。 4. 農田水利會為處置預防火災之發生，暫時大多是使用他人土地或其他材料物品，必要時，其所使用之土地得依法呈請徵收。但在徵收時仍會支付補償金，給予受有損害者。 	<p>任務與職權:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 為謀當地農田的灌溉排水及水害。 2. 水利委員會秉承水利局之意旨，管制其事業區內，一切水利設施並受該縣政府之監督。 3. 水利委員會為防護水道，得向所在地警察機關，依法在防汛期間請求派駐警衛，必要時可得商請防區內之軍警協同防護。 4. 水利委員會搶修工程時可依法向會員徵工服役、徵收土地，及如遇緊急災害可以，使用他人之土地材料物品，亦或是拆除他人之建築物，全部都應依法支付償金。

資料來源: 陳正美，農有、農治、農享（二）—農田水利會百年來組織改革的演進，農田水利雜誌，第 42 卷 5 期--筆者自製

附錄二

光復後期農田水利會組織改革的演進（一）

農田水利會第一階段(1955~1962)	農田水利會第二階段(1962~1965)
<p>任務與職權:</p> <p>1.水利會已農田灌溉排水、災害預防和增進農業生產為宗旨。</p> <p>2.凡設立水利會之區域，除重大農田水利工程由政府水利機關辦理外，其餘所有地方自治事項內的農田水利事業，均得由水利會依法呈請辦理，或由主管機關授權水利會辦理。</p> <p>3.水利會之任務如下:</p> <p>(1)灌溉排水等工程之設施改進，養護與管理事項。</p> <p>(2)所屬埤圳之抽水機用水的調配、管制和糾紛處理之事項。</p> <p>(3)土地改良之設施是項。(包括防風、防砂、防潮、水土保持)</p> <p>(4)破壞或妨害農田用水的預防，和取締事項。</p> <p>(5)公共財產(包括水利設備)的經營和處理事項。</p> <p>(6)配合政府區域水利計劃的規劃、協助實施事項。</p> <p>(7)區域內水力發展之建議和規劃事項。</p> <p>(8)主管機關委辦或交辦事項。</p> <p>(9)其他依法賦予之事項。</p>	<p>任務與職權:</p> <p>1.水利會應在核定區域內，經營和協助政府，推行地方水利事業。</p> <p>2.水利會任務規定如下:</p> <p>(1)灌溉排水等工程設施，進行改進、養護和管理。</p> <p>(2)埤圳及抽水機用水的調配管制，和糾紛之處理。</p> <p>(3)土地改良設施。(包括防風、防砂、防潮、水土保持)</p> <p>(4)破壞或妨害農田水利，的預防和取締。</p> <p>(5)財產之經營及處理(包括水利設施)。</p> <p>(6)配合政府水利計畫之規劃，及協助實施。</p> <p>(7)區域內水利發展的建議和規劃。</p> <p>(8)其他由主管機關委辦、交辦或依法賦予之有關水利事項。</p> <p>水利會對前項所述之任務，得分別擬定實施辦法、呈報省主管機關核定。</p>

資料來源: 陳正美，農有、農治、農享（二）、（三）--農田水利會百年來組織改革的演進，農田水利雜誌，第42卷5、6期--筆者自製。

附錄三

光復後期農田水利會組織改革的演進（二）

農田水利會第三階段(1965~1975)	農田水利會第四階實施健全農田水利會時期(1975~1982)
<p>任務與職權:</p> <p>1.農田水利會之任務如下:</p> <p>(1)農田水利事業之興辦、改革、保養和管理事項。</p> <p>(2)農田水利事業災害的防治,及搶救事項。</p> <p>(3)農田水利事業經費的籌措,及基金設立事項。</p> <p>(4)農田水利事業效益之研究,和發展是項。</p> <p>(5)農田水利事業配合政府推行土地、農業、工業政策和農村建設事項。</p> <p>(6)主管機關依法交辦事項。</p> <p>2.農田水利因興建或改善水利設施,而所需之工程用地,應先向土地所有權人、其他權利人協議承租或承購。原提供為水利使用之土地,應照舊使用,並在使用期間其土地稅捐權免。</p> <p>3.農田水利會因辦理水利設施,施行測量調查,或有拆除障礙物的必要時,應報請縣(市)政府,通知土地所有權人或站有人辦理之。前項行為發生之損害,土地所有人或占有人得要求補償,如有爭議,報請主管機關決定之。</p> <p>4.農田水利會,為緊急搶救洪水災害,得報請主管機關,依水利法第七十六條規定辦理。</p> <p>5.水利事業,應以企業方式經營,以事業養護事業,以事業擴展事業。</p>	<p>1.是一個過渡時期,因農田水利會在經過政府,從民國 44 年到 59 年的一在整頓,但仍未能達到理想之情況。</p> <p>2.民國 62 年行政院有鑑於此,乃對經合會指示:「部分農民組織為能使真正農民獲益,及未能成為政府和,民眾間的橋樑,也未能善盡協助改善農民生活之責任,而建全之農民組之為當前急需工作。」</p> <p>3.行政院研考會也指示:「農業用水及用電費率問題,應先研究農民在這方面之負擔的情形,加以詳細調查,列出正確統計數字,然後依據以研究如何優待,來鼓勵農業增產。」</p> <p>4.在民國 63 年由建設廳水利局組成專案研究小組,研訂「臺灣省農田水利改革研究報告」,來探討擬議「改制」和「改進」兩個方案。</p> <p>5.其專案研究小組之座談會,以主張改制者較為,眾多但在經省政府和經濟部則提出改制之困難點。例如:修改法令、政府財政之負擔、員工之任用和退休、資遣...等牽扯甚廣。</p> <p>6.而這階段為能夠溝通各方觀念、消除阻力和障礙,而成為一個準備與緩衝,使不管是「改制」或「改進」都能從容辦理之時段。</p>

資料來源: 陳正美, 農有、農治、農享 (三) — 農田水利會百年來組織改革的演進, 農田水利雜誌, 第 42 卷 6 期--筆者自製。

附錄四

光復後期農田水利會組織改革的演進（三）

農田水利會第四階段(1982~1993)	農田水利會第五階段(1994~現在)
<p>確立為公法人後的設置目標及任務:</p> <p>1.農田水利會之任務如下:</p> <p>(1)農田水利事業之興辦、改善、保養和管理事項。</p> <p>(2)農田水利事業災害之預防及搶救事項。</p> <p>(3)農田水利事業經費的籌措，及基金設立事項。</p> <p>(4)農田水利事業效益的研究，和發展事項。</p> <p>(5)農田水利事業配合政府推行土地、農業、工業政策和農村建設事項。</p> <p>(6)主管機關交辦事項。</p> <p>2.農田水利會因興建或改善水利設施，而必須用到的工程用地，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，得呈請中央主管機關依法徵收。如是公有土地，可以申請承租或承購。原以提供水利使用之土地，則應照舊使用，並在使用期間其土地稅捐全部豁免。</p> <p>3.農田水利會因辦理水利設施，在施行測量調查，有拆除障礙之必要時，應報請縣（市）政府，通知土地所有權人或站有人辦理之。行為造成之損害，土地所有權人或占有人要求補償，如有爭議可報請主管機關決定之。</p> <p>4.農田水利會為緊急搶救洪水災害，得報請主管機關，依水利法第 76 條規定辦理。</p>	<p>任務及權利:</p> <p>1. 農田水利會之任務如下:</p> <p>(1) 農田水利事業之興辦、改善、保養和管理事項。</p> <p>(2) 農田水利事業災害之預防及搶救事項。</p> <p>(3) 農田水利事業經費的籌措，及基金設立事項。</p> <p>(4) 農田水利事業效益的研究，和發展事項。</p> <p>(5) 田水利事業配合政府推行土地、農業、工業政策和農村建設事項。</p> <p>(6) 主管機關交辦事項。</p> <p>2. 農田水利會因興建或改善水利設施，而必須用到的工程用地，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，得呈請中央主管機關依法徵收。如是公有土地，可以申請承租或承購。</p> <p>3.原提供為水利使用的土地，應照舊使用，在使用期間其土地稅捐全部豁免。</p> <p>4. 農田水利會因辦理水利設施，在施行測量調查，有拆除障礙之必要時，應報請縣（市）政府，通知土地所有權人或站有人辦理之。行為造成之損害，土地所有權人或占有人要求補償，如有爭議可報請主管機關決定之。</p> <p>5. 農田水利會為緊急搶救洪水災害，得報請主管機關，依水利法第 76 條規定辦理。</p>

資料來源；陳正美，農有、農治、農享（四）--農田水利會百年來組織改革的演進，農田水利雜誌，第 42 卷 7 期--筆者自製。

附錄五

臺灣地區農田水利會區域調整與名稱變動情形

日據時期 名稱	光復後名稱變更情形					
	第一次區域 調整及變更 名稱(民國 34年)	第二次區域 調整及變更 名稱(民國 37年)	第三次區域 調整及變更 名稱(民國 45年)	第四次區域 調整及變更 名稱(民國 58、59年)	第五次區域 調整及變更 名稱(民國 64年)	第六次區域 調整及變更 名稱(民國 71年)
宜蘭水利 組合	宜蘭水利 組合	宜蘭水利 組合	宜蘭農田 水利會	宜蘭農田 水利會	宜蘭農田 水利會	宜蘭農田 水利會
蘇澳	蘇澳	蘇澳				
羅東	羅東	羅東				
基隆	基隆	基隆	基隆	基隆	基隆	基隆
淡水	淡水	淡水	淡水	淡水		
海山	海山	海山	海山	桃園	桃園	桃園
新莊	新莊	新莊				
桃園	桃園	桃園				
大溪	大溪	大溪	桃園			
湖口	湖口	湖口				
中壢	中壢	中壢	中壢	石門	石門	石門
新竹	新竹	新竹	新竹	新竹	新苗	新竹
竹南	竹南	竹南	竹南	竹南		苗栗
苗栗	苗栗	苗栗	苗栗	苗栗		
苑裡	苑裡	苑裡	苑裡	苑裡	臺中	臺中
后里	后里	后里	后里	后里		
大甲	大甲	大甲	大甲	大甲		
豐榮	豐榮	豐榮	豐榮	豐榮		
東勢	東勢	東勢				
大屯	大屯	大屯				

能高	能高	能高	能高	能高	南投	南投
新高	新高	新高				
南投	南投	南投				
彰化	彰化	彰化	彰化	彰化	彰化	彰化
八堡	八堡	八堡				
北斗	北斗	北斗				
嘉南	嘉南	嘉南	嘉南	嘉南	嘉南	嘉南
	斗六	斗六	斗六	斗六	雲林	雲林
竹山	竹山	竹山	竹山	竹山		
高雄	高雄	高雄	高雄	高雄	高雄	高雄
		屏東	屏東	屏東	屏東	屏東
臺東	臺東	臺東	臺東	臺東	臺東	臺東
關山	關山	關山				
新港	新港	新港				
花蓮	花蓮	花蓮	花蓮	花蓮	花蓮	花蓮
玉里	玉里	玉里				
鳳林	鳳林	鳳林				
瑠公	瑠公	瑠公	瑠公	瑠公	瑠公	瑠公
文山	文山	文山				
七星	七星	七星	七星	七星	七星	七星
計 38 個	計 39 個	計 40 個	計 26 個	計 24 個	計 16 個	計 17 個

資料來源:行政院農委會編「農田水利業務簡介」(1999)

附錄六



資料來源:農田水利入口網 <http://doie.coa.gov.tw/about/about-water.asp>

- 都市型農田水利會 (purple oval)
- 都市鄉村型農田水利會 (red oval)
- 鄉村型農田水利會 (blue oval)

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

- 臺中農田水利會，《臺灣省臺中農田水利會誌》，2009，臺中：臺中農田水利會編印。
- 李明峻，2010，〈地方治理與自治行政的特殊領域—農漁會和農田水利會〉，收錄於羅致政編，《地方政府治理的新局與挑戰》。臺北：翰蘆，頁 215~234。
- 林大侯，1997，《農田水利會多角化經營可行性評估》，研究報告，高雄：財團法人曹公農業水利研究發展基金會。
- 林大侯、盧榮祥與吳再益，1996，《農田水利會多角化經營可行性評估—第一階段：農業用水移用補償制度建構》，年度研究報告，高雄：財團法人曹公農業水利研究發展基金會。
- 洪稔夫，《傳承與革新：臺灣省南投農田水利會 2002-2006 記事》，南投：南投農田水利會。
- 陳建仁，2011，《從中央支配到地方自主—日本地方分權改革的軌跡與省思》，臺北：華藝。
- 陳敦源，2002，〈新制度論的範圍與方法：一個理性選擇觀點的方法論檢視〉，《行政暨政策學》報，第三期，頁 129~135。
- 蔡明華，2009，《臺灣灌溉史》，臺北：行政院農業委員會。

二、期刊

- 徐正戎、張峻豪，2004，〈從新舊制度論看我國雙首長制〉，《政治科學論叢》，頁 139~180。
- 陳正美，〈日本都會區農協業務多角化經營〉，《農田水利雜

- 誌》，第 50 卷 11 期，頁 32~39。
- 陳正美，〈農田水利會多角化之研究及其經營歷程〉，《農田水利雜誌》，第 50 卷 10 期，頁 40~47。
- 陳正美，〈農田水利會務革新座談會特別報導之四 改善農田水利會多角化經營體質之探討〉，《農田水利雜誌》，第 47 卷 10 期，頁 32~45。
- 陳正美，〈農田水利會組織通則修正會長、會務委員由會員直選立法紀實--農田水利會回歸自治體〉，《農田水利雜誌》，第 48 卷 5 期，頁 8~23。
- 陳正美，1995，〈農有、農治、農享--「農田水利會百年來組織改革之演進」(一)〉，《農田水利雜誌》，第 42 卷 4 期，頁 44~50。
- 陳正美，1995，〈農有、農治、農享--「農田水利會百年來組織改革之演進」(二)〉，《農田水利雜誌》，第 42 卷 5 期，頁 37~43。
- 陳正美，1995，〈農有、農治、農享--「農田水利會百年來組織改革之演進」(三)〉，《農田水利雜誌》，第 42 卷 6 期，頁 34~41。
- 陳正美，1995，〈農有、農治、農享--「農田水利會百年來組織改革之演進」(四)〉，《農田水利雜誌》，第 42 卷 7 期，頁 29~34。
- 陳正美，1995，〈農有、農治、農享--「農田水利會百年來組織改革之演進」(續完)〉，《農田水利雜誌》，第 42 卷 8 期，頁 42~47。
- 陳鴻圖，2012，〈戰後水利會水利小組的變遷(1945-1975)〉，《東華人文學報》，頁 137~167。
- 黃宏森，〈共享性資源的網絡治理:臺灣農田水利資源管理個案分析〉，《公共行政學報》，頁 74~114。

蘇子喬、王業立，2010，〈為何廢棄混合式選舉制度?—義大利、俄羅斯與泰國選制改革之研究〉，《東吳政治學報》，第二十八卷第三期，頁 1~81。

三、論文

王子欣，2011，〈工作特性與工作滿意度之相關性研究：以臺中農田水利會為例〉，中華大學運輸科技與物流管理學系碩士論文。

王偉仲，2011，〈我國水資源管理相關網頁資訊內容分析探討〉，國立東華大學自然資源與環境學系碩士論文。

江信成，2002，〈臺灣省高雄農田水利會組織與功能變遷之分析：水的政治學〉，國立中山大學政治學研究所碩士論文。

余光孝，2007，〈農田水利會課責機制之研究〉，佛光大學公共事務學系碩士論文。

吳昀雲，2005，〈論臺灣農田水利事業與政府的關係〉，國立臺灣大學經濟學研究所碩士論文。

吳貞樺，2009，〈論國家對農田水利會之監督〉，國立海洋大學海洋法律研究所碩士論文。

李柏昌，2010，〈南投農田水利會邁向永續發展之研究〉，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。

周宜汝，2012，〈農田水利會員工人格特質與工作滿足之研究—以雲林農田水利會為例〉，國立中正大學勞工關係學系暨研究所碩士論文。

林柏璋，2008，〈農田水利會行政核心價值之探討〉，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

張良印，2000，〈經營環境改變對農田水利會業務之影響及對策分析〉，國立東華大學公共行政碩士在職專班碩士論文。

- 張寒青，2006，〈臺灣農田水利會財務與會務運作之分析〉，國立中山大學中山學術研究所博士論文。
- 張登平，2011，〈花蓮農田水利會開發經營小水力發電之可行性研究-以太平渠松浦跌水工為例〉，屏東科技大學農企業管理系所碩士論文。
- 張樂燕，2002，〈臺灣農田水利會營運管理與多角化經營之研究—以桃園農田水利會為例〉，銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士在職專班碩士論文。
- 莊姿鈴，2003，〈臺灣農會選舉制度與決策過程之研究:以中部地區四鄉鎮農會為例〉，東海大學政治學系研究所碩士論文。
- 許麗娥，2012，〈休閒參與及工作投入關係之研究-以高雄農田水利會員工為例〉，屏東科技大學農企業管理系所碩士論文。
- 陳柏谷，2011，〈農田水利會作為公法人之研究〉，國立中正大學法律學研究所碩士論文。
- 陳隆政，2003，〈我國水利組織再造之探討以經濟部水利署為例〉，世新大學行政管理學系碩士論文。
- 陳雅青，2007，〈彰化農田水利會之研究〉，國立師範彰化師範大學歷史學研究所碩士論文。
- 曾思騏，2010，〈服務品質、關係品質與顧客滿意度關係之研究-以高雄農田水利會為例〉，國立高雄應用科技大學企業管理系碩士在職專班碩士論文。
- 游正鈿，2011，〈我國農田水利會營運策略之研究〉，佛光大學公共事務學系在職專班碩士論文。
- 葉秋炎，2006，〈農田水利會會員灌溉管理認知與滿意度之研究-以彰化農田水利會為例〉，國立彰化師範大學工業教育與技術學系碩士論文。

- 劉曉明，2009，〈戰後桃園農田水利會組織之探(1945-2002)〉，
國立中央大學歷史研究所碩士論文。
- 蔡介祐，2006，〈臺灣農田水利會組織變革之研究〉，國立暨南
國際大學公共行政與政策學系碩士論文。
- 謝金燕，2011，〈組織承諾、工作壓力、工作滿足對工作績效之
影響:以嘉南農田水利會為〉，南華大學企業管理系管理
科學碩士論文。
- 謝啟明，2009，〈農田水利會員工人格特質與工作滿足之研究—
以雲林農田水利會為例〉，育達商業技術學院企業管理所
碩士論文。

四、網址

- 自由時報電子報，〈黃信茗當選會長 屏東水利會變天〉
<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/may/16/today-south13.htm>
- 自由時報電子報，〈農田水利會占私產 現值逾千億〉
<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/may/22/today-fo6.htm>
- 自由時報電子報，〈出售資產盈餘 進行財產移轉〉
<http://blog.roodo.com/fairy220/archives/1648859.html>
- 自由時報電子報，〈窮？人事費逾四成〉
<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/may/22/today-fo6.htm>
- 中國評論新聞網，〈綠臺南黨部：嘉南平原昔是藍票倉，現是咱
的〉
<http://www.chinareviewnews.com/doc/1018/8/1/9/101881944.html?coluid=0&kindid=0&docid=101881944>

李華球，〈國民黨的警訊〉，《國政評論》，國安（評）099-119
號，<http://www.npf.org.tw/post/1/7547>

e2 壹凸新聞，〈國民黨屏東縣黨部開除黃信茗黨籍〉
<http://news.e2.com.tw/utf-8/2010-3/1220124.htm>

四、報紙

自由時報，〈水保法大鬆綁 水庫集水區可開發〉，2013/06/14，
A1 版。

自由時報，〈水保法放寬 環團：山坡地新浩劫 集水區開發案蠢
動〉，2013/06/14，A16。

貳、西文部分

Alexander, Jeffrey et al. 1987. *The Micro-Macro Link*. Berkeley, CA:
University of California Press.

Hall, Peter A. & Rosemary C. R. Taylor. 1996 “Political Science and
the Three New Institutionalisms.” *Political Studies*, Vol. 44, pp.
936-957.

Immergut, Ellen M. 1998. “The Theoretical Core of the New
Institutionalism.” *Politics and Society* Vol. 26, No. 1, pp.5-34.

Krasner, Stephen. 1984. “Approaches to the State: Alternative
Concept ions and Historical Dynamics.” *Comparative Politics*
Vol. 16, pp. 223-246.

Lane, Jan-Erik and Svante Ersson. 2000. *The New Institutional
Politics: Performance and outcomes*. London and New York:
Routledge Press.

- March, James G. and Johan P. Olsen. 1989. Rediscovering Institutions: *The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Peter, B. Guy. 1998. *Comparative Politics: Theory and Methods*. London: Macmillan Press.
- Peter, B. Guy. 1999. *Institutional Theory in Political Science-The New Institutionalism*. London: Pinter.
- Scott, W. Richard 2001. *Institutions and Organizations*. Thousand Oak, CA: Sage Publication.
- Steinmo, Sven, Kathleen Ann Thelen and Franck Longstreth. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Analysis." In Sven Steinmo et al. eds. *Structuring Politics*, pp. 1-32. New York: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen, 1999: "Historical Institutionalism in Comparative Politics." *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, pp. 369-404.