

農田水利會之水費問題

行政院農發會水利組正工程師

郭慶和

(一)概述：

依據水利法及農田水利會組織通則之規定，農田水利會之業務營運管理所需經費，由主管機關核定標準後，得向其受益會員酌收，故水利會之業務推展及財務運用，是否健全，則與其徵收費用之多寡及其運用情形，有密切關係。現行年度預算之編列，乃以估計之總收入衡量其總支出，而不能以事業計畫之需要從寬編擬預算。

(二)農田水利會徵收費用之主要項目：

依據水利法第 89 條，農田水利會組織通則第 24. 25. 26. 27. 及 28. 條等之規定，水利會之徵收費用計有一般水費、抽水灌溉費用、特別工程費、餘水使用費、建造物使用費等主要項目，其中與農民（會員）之負擔輕重有密切關係者，有以下幾項：

1. 一般水費——通常稱為普通會費，即向轄區內享受灌溉或排水利益之會員徵收，亦可簡稱水費。水費之標準曾係按動力灌溉用水程度並依耕地種類、生產量、供水成本、受益程度等，分別在政府規定之最高標準每公頃每年相當稻穀 300 公斤及最低標準 20 公斤之間計收。臺灣省政府為減輕農民之負擔，自 60 年起，將超過最低標準 20 公斤之水費一律予以降低 10%，則最高標準降為 270 公斤，最低標準仍維持 20 公斤。例如：當時每公頃每年徵收 200 公斤者，經降為 180 公斤，其餘以此類推。目前每公頃每年平均徵收 225 公斤左右。

2. 抽水費用——耕地無法以動力灌溉，或地面水不能充分灌溉，而需加壓及利用地下水時，經會員要求或同意裝置抽水機設備，及開發地下水井後，水利會得向有關受益會員酌徵抽水灌溉費用。其主要內容包括電費、設施維護費、運轉費、管理費等，原則上係按實際支出之各種費用決定收費標準，故不應與一般水費混為一體。

3. 特別工程費——凡會員同意新辦、改善等之專案工程，除政府補助外，水利會須以貸款配合辦理，並在貸款償還期間逐年向直接受益會員按受益

程度徵收工程費，以資償還貸款之本息。又稱特別會費，其性質亦與一般水費有別。

(三)以往各水利會一般水費收支情形：

依據以上之說明，水利會之業務營運管理之主要財源，且與服務農民特別有關者，應為一般水費。其餘抽水費用及特別工程費均為實收實支之性質，故本文乃僅探討一般水費之有關問題。臺灣省水利局及臺灣省農田水利協進會各統計之基礎不同，各年度之數字均略有出入，但其各提供之資料尚可瞭解一般情形之概貌，故筆者在文中酌予引用。

1. 收入——會員對水利會之負擔輕重有密切關係，並容易引起一般人士之議論與誤解者，乃為一般水費之收支。事實上一般水費係按政府規定之標準每公頃每年在稻穀 20~270 公斤之間，及依照稻穀價格計收。61~66 年度間之統計表示水費之徵收成績，不受稻穀價格提高之影響。自 67 年度起，改以稻穀市價計收，而其短收部份由政府補貼。全省各水利會之各年度應收額及收起額，依據臺灣省農田水利協進會所提供之資料予以列表一。

2. 支出——各水利會所徵收水費之用途，乃受政府之輔導及監督，不得隨意開支。一般水費之支出包括：用人費、新建與改善工程費、設施維護費、灌溉業務費、財務業務費、事務費、償還貸款本息等主要項目。其中最容易引起大眾之注目者乃為用人費一項，依據全省 14 個水利會（臺北市兩個不在內）員工 3,512 人，67 年度用人費 387,320,000 元，假定全部視為薪金，即合算每人每月平均支領 8,480 元（按 13 個月計算）。此一待遇尚稱合理。其餘各項開支均為推動業務所需者，但所收水費仍不敷工程之改善、更新及維護之需要，故每年需要政府補助之理由即在此。

依據臺灣省水利局之統計資料，67~68 年度臺灣省 14 個水利會之一般水費收入，政府對水費短收補貼（其他工程興建及改善補助不在內），及主要項目開支情形，例如表二。其中 67 年度之支

出超過一般水費收入及水費短收補貼之和，即表示政府之補貼尚不够，必須由其他收入項下充用。又

68 年度雖其收入與支出平衡，但此並非表示其營運、管理、維護等工作已達到正常之標準。

表一 各水利會 61~66 年度一般水費應收額與收起額統計

年 度	稻 穀 價 格 (元/公斤)	應 收 額 (千元)	收 起 額 (千元)	收起額佔應收 額之百分比	附 註
61	4.10	433,303	378,838	87.43	水利會未改組 開始實施健全水利會方案
62	4.40	459,844	424,717	92.36	
63	4.80	510,404	483,746	94.78	
64	6.50	728,003	699,001	96.02	
65	10.00	1,053,671	1,028,090	97.57	
66	11.50	1,178,915	1,157,948	98.22	

表二 各水利會 67~68 年度一般水費收支情形

收 支 項 目	67 年 度		68 年 度		附 註
	金 額 (千元)	百 分 比 (%)	金 額 (千元)	百 分 比 (%)	
入 一 般 水 費	753,085	91.92	677,537	69.45	依照稻穀市價計收 稻穀公價與市價差額
水費短收補貼	66,204	8.08	298,000	30.55	
合 計	819,289	100.00	975,537	100.00	
支 出 用 人 費	387,320	47.28	447,678	45.89	政府補助以外配合款
新建改善工程費	37,064	4.52	67,049	6.87	
維護工程費	232,480	28.38	287,931	29.52	
灌溉業務費	57,251	6.99	66,812	6.85	
財務業務費	67,335	8.22	56,998	5.84	
事務費	21,590	2.64	26,132	2.68	
償還貸款本息	38,999	4.76	3,318	0.34	
資金支出	14,956	1.83	14,086	1.44	
其 他	19,810	2.42	5,533	0.57	財產擴充，如建工作站，購儀器。 67年度超支，即表示補貼不够。
合 計	876,805	107.04	975,537	100.00	

四一般水費偏低之說明：

1. 20 年前規定之一般水費最高為每公頃每年徵收稻穀 3,000 公斤，即為當時每公頃每年稻穀平均產量 4 公噸之 1/13。目前水費最高額已降為 270 公斤，而每公頃每年稻穀平均產量已提高至 7 公噸左右，其比例約為 1/26，可見水費之徵收標準，已較以往之負擔為低。

2. 本省農田水利工程設施，經保守之概估，總值在新臺幣 500 億元以上。欲期現有工程設施經年

發揮功能，需要依賴有效之營運、維護、改善與更新。若以工程設施總值 3/100 為以上四項每年之費用，則每年所需尚在 15 億元以上。然各水利會每年按照稻穀價格徵收之總額遠不及此一目標之數字，故工程設施之維護、改善、更新等經費必須依賴政府補助，才能維持正常之營運。依據 65~69 年度之統計數字，連政府之水費短收補貼及農田水利設施改善補助在內，除 66 年度幾乎達到 15 億元外，其餘各年度均與此一目標相差甚鉅，其情形列如表三。

表三 各水利會 65~69 年度徵收水費及政府補助統計

年 度	稻穀價格 (元/公斤)	水 費 徵 收 額 (千元)	政 府 補 助 額 (千元)	合 計 (千元)	附 註
65	10.00	1,053,671	302,000	1,355,671	
66	11.50	1,178,915	320,000	1,498,915	約達 15 億元
67	9.00	753,085	361,204	1,114,289	
68	8.00	677,537	355,000	1,032,537	補助包括省庫 1 億元
69	8.76	759,947	400,000	1,159,947	補助包括省庫 1 億元

3.現行一般水費僅佔農業成本之3/100至4/100。又據水稻區農家之 54~63 年收支統計，分析平均水費僅佔農家總收入之 1.07/100，或佔農家總支出之 1.26/100 而已。故一般而言，農民對此水費之負擔並不重。

4.表一表示自 61 年度至 66 年度，一般水費標準未經調整，而稻穀價格雖自每公斤 4.10元提高為 11.50 元，但其徵收成績並未受影響，此表示水費並不高，一般農民均有能力負擔。又一般水費之徵收成績與灌溉服務程度成比例，如水費之負擔過低，將影響水利會之服務效果。

(五)一般水費應有合理之徵收標準：

水利會會員繳納一般水費乃為生產投資之一項開支，如同農田所需之種子、施肥、噴藥、農機、人工等之投入，其性質與電費及公共給水與工業用水之水費相似，而與政府一般歲收之稅捐或田賦之性質不同。表三顯示目前徵收之水費不敷正常營運、維護、改善、更新等工作之開支。雖有政府之補助，但尚未能達到應有之工作目標，故水費不但不可隨意降低，並且尚須研究合理之標準，其理由為：

1.近年來人事費、工資、材料費等不斷在增加，而水費仍維持 20 餘年前之標準，不但未經調整，反而降低規定之一成及目前改以稻穀市價計收結果，減收甚鉅。為減輕政府的負擔，亦須調整水費之標準，方能達到推展業務之目標。

2.又以稻穀計收水費，在基本上須有改變，因油價反應其他物價，電費、自來水費、交通費等之

提高，只有稻穀價格由政府控制仍在偏低。總之水利會之營運管理成本雖在增加，而收費無法反應出來。

3.近年來政府在各方面已考慮減輕農民負擔之措施，諸如提高改善工程經費之補助成數及增加補助經費，俾使水利會之服務普遍獲得農民之信心，而農民對繳納水費亦頗踴躍。只要水費之用途得當，水費不但未必降低，要求農民負擔合理之水費並不過份。

4.一般灌溉服務尚無法到達田間，換言之，田間灌溉配水及維護工作由農民自理，則服務至田間之經費並未包括在一般水費之內。惟目前農家勞力缺乏，大多數農民願意負擔此部份之經費由水利會提供更佳之服務。

5.加強水利會營運、管理、維護、改善、更新等所需經費，不能永久依靠政府之大量補貼，應研究水利會儘量自給自足之財務制度及減輕政府負擔之辦法。

(六)結 語：

水利會之一般水費為其財務營運之主要財源。因政府限制徵收標準，水利會必須依靠政府之大量補助方能推動其業務。故各方在考慮如何減輕農民負擔時，不應將水費隨意予以降低。一般而言，目前水費之標準偏低，似應研究合理之標準，以免增加政府之補助數字。若政府為減輕農民之負擔，則政府之補貼辦法須作原則性之決定。然而本課題牽涉問題廣泛，且頗複雜，有待政府有關人員及學者共同注意及研究，以期逐步解決。