

水利會費徵收問題之探討

雲林農田水利會會長

林俊惠

一、水利會費之意義：

(一)法理上之意義：

依據我國水利法第 12 條規定：「主管機關得視地方區域之需要，核准設立農田水利會，秉承政府推行農田灌溉事業。前項農田水利會為公法人，其組織通則另定之。」足見水利會依法乃為直接擔任國家一部份事務之自治團體。其在國家特別監督下，享有制定團體規章(屬行政法規)之自主權。以其自主權制定之規章所賦予徵收執行自治事務所需費用之權力，此即為水利會會費徵收權，亦為水利自治團體之財政權，是基於公法所應賦予之行政權之一。故徵收水利會會費之權力與一般公共企業之收使用費(如電費、自來水水費、郵費)截然不同，絕非對待給付，為公權力之權能。此為水利會費之最基本法理觀念。

(二)法令上之依據：

法令上對水利會徵收會費亦有明確之規定，如「農田水利會組織通則」第 24 條規定：「農田水利會之經費，以左列各款充之：(1)會費收入。(2)事業收入。(3)財務收入。(4)政府補助收入。(5)捐款及贈予收入。(6)其他依法令之收入。」，可見水利會費為水利會業務營運最重要財源之一，同一通則第 25 條規定：「農田水利會費，應向享受灌溉或排水利益之會員徵收」及第 15 條：「會員在各該農田水利會內，有享受水利設施及其他依法令或該會章程應享之權利，暨負擔繳納會費及其他依法令或該會章程應盡之義務。」此兩條明確規定：水利會費徵收對象為：水利事業區域內享有灌溉排水利益之會員。且繳納會費亦為會員最基本義務之一。

二、水利會組織演變與會費徵收：

(一)光復前：

水利灌溉事業在早期之臺灣開發史上，佔有極重要之地位。較具規模灌溉系統之建立可追溯到荷蘭佔據臺灣時期，該時期耕地統由政府支配下，設立結首制，灌溉設施之所謂「埤圳」由結首在荷蘭人貸款及技術協助下興建和管理。灌溉管理工作亦在結首主持下，指導所轄之佃戶自治，佃戶對結首及結首對荷蘭人之水費，則在約定之田租內容納之。前清時期有所謂之業主埤圳，埤圳主負責渠首

及幹支分渠等主要灌溉設施之興修及維護，官府得以諭告授予埤圳主徵收「水租權」，田間之灌溉管理，則按系統別設有埤長或埤甲以訂立「規約」之方式，實施充分之自治，按規約

實際上，政府原先健全水利會之宗旨，在整頓水利會，使其健全而成為可以自立自主之農民服務團體。健全確已作到，但自立自主，不但沒有達成，反而變本加厲地更加依賴政府。目前水利會已成為政府擺脫不開之包袱。形成此一現象之原因頗多，其中一般人對水利會徵收會費之基本觀念，仍拘泥於改進前之模式，無法作有效之突破，為其最主要之原因。

三、水利會收支分析：

(一)水利會會費徵收標準：

政府輔導水利會主要原則是使水利會能充分服務農民之前提下，由其所徵收之會費，自給自足地營運其會務。故會費率之高低標準，亦當按此原則制定之。

1.法令上之規定：

按照「臺灣省農田水利會組織規程」第九十七條規定：水利會費建造物及餘水使用等費，均以稻谷為計算單位，按編制預算前政府收購價格折合現金征收，其標準規定如左：

『會費就享有灌溉或排水利益之耕地征收，每年每公頃最低 20 公斤最高 300 公斤，其費率依耕地種類、生產量、灌溉成本、受益程度分別核定之』。

由此可見水利會會費率標準定有 20 至 300 公斤稻谷折合現金之上下限，並依灌溉成本、灌溉受益程度及耕地生產力而定，其實金額亦受稻谷價格變化而改變，此一規定成為會費率征收標準制定之基本依據。

2.實際徵收會費率標準：

實際上目前水利會會費率征收標準並未能按照上述規定：由灌溉成本及稻谷價格而制定。政府在降低農民負擔之政策下，以行政命令頒定下列有關會費徵收標準之限制：

(1)降低法定會費率上限百分之十：

水利會改置於「健全時期」之前，政府鑒於農

民收益偏低，下令全省各水利會會費一律減百分之十徵收，當時稻谷價格偏低，農村不景氣，會費收取率低，水利會財務普遍惡劣情況下，會費率標準許多水利會早已達到上限之 300 公斤稻谷等值之現金。此一命令，將水利會會費率標準最高限降為 270 公斤之稻谷，從此使早已在慘淡經營之水利會更陷入財務困難。經過幾年後，水利會就被置於所謂之「健全時期」。健全時期迄今已五年多，此一行政命令乃被奉行。

(2)不准提高會費：

民國64年元月 1 日水利會被置於所謂「健全」時期後，另有一項重要之行政命令即：水利會會費率標準一律維持在健全前一年之水準。此一命令奉行五年多來，除極少數幾個地區，確已無法經營，曾以特案方式准略予提高外，其餘均未作任何改變。

這項不准提高會費率之命令，在稻谷價格與其他物價相對偏低之情況下，水利會雖然有政府之補助，但會務營運一年比一年困難之現象已在今年普遍顯露出來，這是政府置水利會於「健全時期」所不願見其發生之事。

(3)棄收購價格就平均市價：

根據『臺灣省農田水利會組織規程第九十七條之規定：會費率應以稻谷為計算單位，按編制預算前政府「收購價格」折合現金徵收』。民國66年以後，稻谷之平均市價偏低，農民收益下降，政府為提高農民收益，又再設法降低水利會會費，自67年度起，水利會會費 稻谷折合現金之「政府收購價格」改為平均市價，如此使水利會費收入減少百分之22至百分之30。詳如表一

表一 政府稻谷收購價格及平均市價比較表

單位：元／公斤				
年度	政府稻谷 收購價格	市 價	差 額	減少百分比 (%)
67	11.5	9.0	3.5	21.7
68	11.5	8.0	3.5	30.4
69	11.5	8.76	2.74	23.8
70	14.5	10.83	3.67	25.3

以雲林水利會為例，政府這項提高農民收益之措施，會費收入減少平均年約 4 千 7 百萬元，對水利會營運而言，其影響之大，料非政府所能想像，其對農民而言，平均每戶約減少 300 元之支出，究

竟提高農民多少收益，頗待商榷。

表面上，政府對因採用平均市價，使水利會減少收入，概由政府彌補，以維持水利會之正常營運。實際上，政府祇將原預定補助水利會之預算，改變名稱為：「補助水利會會費短收差額」。實質而言，水利會還是減少百分之二十以上之收入。

(三)水利會收支概況：

1.收支平衡之預算制度：

水利會為具有公法人格之自治水利團體，為會員服務而設立之機構，其財政結構上，非一般公共營利事業可比，無任何盈利可言。取自會員務必全部用於會員，理想之財務結構應為收支平衡之預算制度，視農民服務程度之要求及會費負擔意願，酌情估定所需之支出，以收支平衡之觀念，計算應有之收入，而編定收支平衡之預算。

實際上，水利會往往受上述各項行政命令之限制，收入被固定下，再分攤支出。這種「以入為出」之預算制度，在收入短缺之情況下，多以降低服務水準，減少支出來達到收支平衡之目的。

2.水利會主要經費來源：

依據「農田水利會組織通則」第廿四條規定：「農田水利會之經費，以左列各款充之：(1)會費收入。(2)事業收入。(3)財務收入。(4)政府補助收入。(5)捐款及贈予收入。(6)其他依法令之收入。」

一般而言，水利會經費之主要收入乃以水利會費為主，其次為政府補助，其他四項之收入，除極少數水利會外，通常所佔比例相當有限。就以雲林水利會為例，水利會費收入佔全會收入之百分比分析如表二

由表二得悉，會費收入約佔一般水利會總收入百分之 40 至 60 之間，而政府補助，亦佔有百分之 15 至 30，這是自光復以來，政府對水利會補助最多之一段時期，亦確為水利會置於健全時期以來，營運好轉，農民及政府對水利會信心大增之最主要原因之一。

以上分析：如果政府為減輕農民負擔而抑制水利會費之自然成長及隨物價上漲而必需之成長，除非政府繼續再投入大量補助，否則水利會必將再陷入困境。

3.水利會主要支出分析：

水利會最主要之支出，在健全時期以工程建設及工程維護為主，其次為人事費用。健全時期之所以能維持工程費為主之原因是：此時期政府每年均

表二 雲林水利會及全省各水利會經費來源比較表

單位：新臺幣元

地區	年 度	總 收 入		會 費 收 入		政 府 補 助 收 入		其 他 收 入	
		金 額	百分比 %	金 額	百分比 %	金 額	百分比 %	金 額	百分比 %
雲 林 水 利 會	65	326,222,131	100	214,966,328	65.9	68,160,979	20.9	43,094,824	13.2
	66	374,868,650	100	240,561,537	64.2	68,639,452	18.3	65,667,661	17.5
	67	329,385,094	100	201,075,470	61.0	50,377,263	15.3	77,932,358	23.7
	68	331,157,968	100	188,524,661	56.9	75,490,721	22.8	67,142,586	20.3
	小計	1,361,633,450	100	845,127,996		262,668,418		253,837,428	
	平均	340,408,450	100	211,281,999	62.1	65,667,105	19.3	63,459,357	18.6
全省各水利會	67	2,226,192,592	100	986,915,904	44.3	602,970,094	27.1	636,306,594	28.6

表三 雲林水利會開支分析表

單位：金額：新臺幣元
百分比%

年 度	總 支 出		工 程 費		人 事 費		其 他 開 支	
	金 額	百分比 %	金 額	百分比 %	金 額	百分比 %	金 額	百分比 %
65	277,732,446	100	150,698,048	54.3	50,933,115	18.3	76,101,283	27.4
66	364,657,244	100	151,190,387	41.46	55,666,472	15.3	157,800,385	43.3
67	287,388,533	100	123,079,150	42.9	64,045,704	22.2	100,263,679	34.9
68	296,936,183	100	119,834,270	40.4	82,470,255	27.7	94,631,657	31.9
小計	1,226,714,408		544,801,855		253,115,546		428,797,004	
平均	306,678,602	100	136,200,463	44.4	63,278,886	20.6	107,199,251	35.0

表四 雲林水利會人事費與會費收入比率分析表

單位：%

年 度	65	66	67	68	備註
人事費與會費收入比例	23.7	23.1	31.9	43.7	
人事費與總收入比例	15.6	14.9	19.4	24.9	
工程費與會費收入比例	47.8	62.8	61.2	63.6	
工程費與總收入比例	46.2	40.38	37.4	36.2	

予各水利會約全會收入百分之 30 至 15 之補助，並嚴格規定補助款祇能用於工程建設。如果失去政府之補助，水利會現有之財務及營運結構，將無法避免：人事費用多於任何費用之不正常現象，就水利會之各項費用之開支性質加以分析。人事費用、租稅、債務之償還金等為不可減少或節省之開支項目，成為百分之百優先支付之費用。在財源固定或甚至在減少，而各項費用又隨物價上漲而在提高之

情況下，水利會祇有削足就履，將水利會主要之工程維護管理費用加以減少以達到收支平衡之目的，就以雲林水利會 65 年至 68 年間之人事費用和工程費佔全會總支出為例（詳如表三所列），工程費和人事費之支出所佔比例最高，平均各為約 44.4% 及 20.6%，如果水利會失去政府之補助，僅以會費為財源，則人事會之開支則由民國65年之 23.7%，逐年增加，至民國68年已達到 43.7%，民國70年可能增加至60%以上。這是政府抑制會費隨物價成長之結果，長久下去，水利會將面臨，會費之收入祇够人事開支，工程建設及維護，業務管理將因資金短缺而荒廢，屆時水利會一旦失去政府財務上之支援，水利會又需政府再來一次「健全水利會」之整頓和改組。

由表四另可以看出，在六十五至六十八年間，如果沒有政府之支援，水利會以其會費為財源，絕無法維持如表三所列之工程費支出水準。

四、水利會費徵收問題之探討：

在農業不景氣之環境下，農田水利會常是農業改革人士想加以整頓之團體或機構之一。諸如：改組水利會，減少會費，減輕農民負擔，以增加農民收益，提高水利會服務農民之水準，以使農民有更高之收穫和收益，雖有幾次之整頓，效果不彰，對農業並未有顯著起死回生之作用，有志之士，並未因而作罷，改革水利會之聲乃此起彼落，其中最常見被檢討之問題，就是水利會費徵收問題，茲將這些問題列舉並檢討分析如下：

(一)合理會費之訂定：

水利會費之收入不敷會務營運之需要，這是水利會最常提出之問題，言外之意，希望政府多給予補助，並准增收會費，以便能滿足營運之需要及提高對農民服務之水準。其實經費不足是世界上任何機關團體之經營者所共有之感覺，水利會當不例外。故水利會監督單位在未作深入調查分析之前，當不可輕信水利會費收入不敷需要之言。其實一機構之開支隨其業務多寡及業務處理水準而變，如果業務之量與質允有變化之彈性，則其開支之經費應無所謂充足或不够。

為瞭解水利會費收入是否足敷業務營運之需要，以便研定合理會費，至少應深入調查分析下各項因素：

1.服務程度

水利會服務農民之程度，精細與粗放具有顯著之差別，所需之經費亦有巨大之差異。較精細之服務，可能包括：水源與輸配水設施，灌溉及排水系統之維護，管理及運轉外，並深入田間小灌溉排水系統之維護管理，甚至有送水到每一丘塊之服務。這是目前本省會費較高之水利會，所標榜之服務水準。其次為服務管理祇限於水源及輸水系統（即幹支分線）之維護管理，田間中小給排水系統則歸由農民自行維護管理，這種服務程度常見於經費不足之地區，如雲林水利會之竹山區等。最粗放之服務型式為：水利會祇維護水源之引水，灌溉水引入渠道以後，即由農民自行管理，這種服務方式常見於灌溉系統較小，水源充足，會費低之地區。

以上三種不同之服務程度，所需之經費亦迥然不同，故水利會所需營運費用首應視服務程度，而後才能衡量所需營運費用之多寡。

2.設施及地區之性質：

水利會為達到服務農民之目的，將水設法自水源處送至田間，其所需要之維護管理費用，隨系統性質及地區特性之不同，有極大之差異。有些系統田間和水源相距幾十公里，甚至需要經過抽水才能將水送達田間，這種系統之維護管理費用就高於沿河邊設以簡易設施即可完成輸配水灌溉系統，故一般水利會之開支多寡不能以用水之多寡來衡量，應以系統之性質按實予以估計。

3.會員負擔極限：

會費之多寡，理論上雖應視系統性質和服務程度而定，但是如果會費之數額超過會員之負擔能力，則這種會費多半被認為非合理之會費而被要求降低。但何者為會員負擔能力，則很少有人加以確定，一般人多以會員收益之多寡而定，如果會員收益甚低，甚至發生虧損時，就被認為會員負擔能力不够，水利會幾次受令無條件降低會費，即出自這種觀念。

實際上會員之收入低落或虧損不應視為會員負擔不够之唯一根據。最近農民收益之低落，並非負擔過高之會費所致，即使全部減免，農民照樣虧損，這種情形下，以降低會費之手段來減少農民負擔，猶如殺雞取卵，可能造成農民更多之虧損。

會員負擔能力極限之分析和評定，應以水利會因降低會費，而降低服務程度，使會員遭受損失之金額恰與所減少之會費金額相等時，該已降低之會費，應視為會員負擔之上限，任何會費額，均不應超過此一極限。

至於會員如果確已呈現利潤低落，甚至發生虧損時，政府可以補助彌補水利會因降低會費而減少之收入時，水利會當應儘量降低會費，否則盲目降低會費，將增加會員之虧損。

4.會員之負擔意願：

上述會費之決定應參照之三項因素中，以「服務程度」為較具彈性之一項。在會費被降低之情形下，最先採取減少開支之手段就是降低服務程度。而會員之負擔意願和服務程度，兩者為相互消長之因素。會費之負擔意願亦應為決定合理會費之重要因素。負擔意願高之農民，寧願負擔較昂之會費，以求較高服務程度，更可靠之水量和最少之田間灌溉管理工作。會費負擔意願不高之農民，為減少會費之負擔，不惜冒較大缺水風險並自願提供更多田間灌溉管理，如山區之灌溉地農民，多有此一趨

向，故合理之會費，亦應參考各地區農民對會費負擔之意願而定。

(二)農民收益與水利會費之負擔：

政府為解決農民收益偏低之問題，不餘遺力大量投資，辦理各項如：貸款、補助、推廣、機械化、共同運銷、保證價格等措施，以提高農民之收益，其中降低會費，減輕農民負擔亦為政府經常採取之措施，其具體之方法已在本文第三節「實際徵收會費率標準」中詳加敘述，其方法不外如下：

1.降低法定會費率上限百分之十。

2.不准提高會費。

3.以低於政府收購價格之平均市價為折算稻谷現金為單價。

表面上以減少會費之方式來降低農民生產成本，似乎可以收到提高農業利潤之效果，可是此一

減少，唯迫使水利會降低服務水準，究竟對農民產生效益之影響是好是壞，難予定論，況且水利會費所佔農民生產成本或總收入亦相當有限，詳如表五所示。

由表五分析得悉：現行會費約佔一季水稻總產量之 6.0~3.0 % 之間，約為其收益 16.5~6.0 % 之間，假如政府又下令降低會費百分之十，對雲林水利會單期作田(平均每公頃產量約五公噸)，按表四分析，農民祇能增加其收益約千分之八，雙期作約千分之四，但對水利會而言，等於減少可動用於灌溉管理維護之費用約百分之三十以上。

以上之分析很明顯指出，以減少會費之方式來作為提高農民收益之手段是不很正確，有很大之可能性是反使農民蒙受損失。

表五 水利會費與單位公頃一季水稻生產成本比較表

單位：產量一公噸
百分比：%

產量	法定上限		現行上限		市價折現金費		生產成本		生產利潤	
	谷重	百分比	谷重	百分比	谷重	百分比	谷重	百分比	谷重	百分比
3.0	0.3	10.0	0.27	9.0	0.20	6.0	1.8	11.0	1.2	16.6
4.0	0.3	7.5	0.27	6.8	0.20	5.0	2.4	8.3	1.6	12.5
5.0	0.3	6.0	0.27	5.4	0.20	4.0	2.5	8.0	2.5	8.0
6.0	0.3	5.0	0.27	4.5	0.20	3.0	3.0	6.0	3.0	6.0

(三)會費由水利會徵收對業務之影響：

光復前後有一段相當長久之時間，水利會費是由政府之稅捐機關徵收，這在法令上是有根據之正確措施，本文第一節已詳加敘述，水利會具有公權力和公法人之自治團體，政府依法可以賦由稅捐代徵收會費。惟光復不久，政府因稅捐收取率低，水利會費常被代徵收之地方機關流用，逐漸改由水利會自行徵收。

由水利會自行徵收會費，二十多年來，發現優劣參半，茲將其對會務營運影響之優劣分別敘述如下：

1.優點：

(1)確保財源，節省徵收費用：

目前政府之財稅機關組織健全，財源充裕當不至有流用代收之水利會費發生，可是光復初期，確是有此類流用之事情。水利會費，由水利會自行徵收，除有心理上之安全感以外，對徵收費用，亦略可比由稅捐機關節省，而且資金動用上比由政府代

收更為靈活方便。

(2)強迫維持服務水準：

目前農民對水利會表示其不滿，最適用而有效之方法是拒繳會費。「抗議會費雖會遭受多繳滯納罰金之損失，甚至有被法院查封財產之危險，但有些農民不惜一切，抗繳會費，以表達其對水利會之不滿，尤其是集體性之抗繳效果最大，往往可以收到迫使水利會出面解釋或解決其不滿之效果。所以由水利會徵收會費，會迫使水利會務必維持一定限度之服務水準，否則斷難長期持有高之會費徵起率。

(3)評估服務績效：

據多年來之經驗，一個服務不良之地區或水利會，是不可能長期有高之會費徵起率。有高之徵起率，其服務水準大致不會不良，故一般水利會之監督機關對水利會及水利會管理者對所隸屬單位如管理處，工作站等之服務績效評估，多以會費徵起率作為最重要之參考依據，這是相當合理之評估方

法，亦為徵收會費附帶之優點。

2.缺點：

由水利會徵收會費之主要缺點是：水利會常常過份強調會費之徵收而荒廢其灌溉排水服務之主要任務，其實際不良之現象概述如下：

(1)鬆弛主要任務：

會費收入為水利會主要財源，缺乏財源即談不上作任何服務。一般水利會之管理負責人如會長等，最重視會費徵收是不可厚非之事。不過人力有限之情況下，如遇有農村不景氣或天然災害等因素，使會費徵收困難時，水利會為求更佳之會費徵收成績，多不惜投以更大之人力和時間於會費徵收上，鬆弛灌溉排水維護管理之主要任務。由於主要任務之被鬆弛，而招致更多會員之不滿，會費徵收更陷困難，投入之時間和人力又必增加，如此惡性循環，最後使水利會帶入相當困擾之境地。

健全水利會後，全省各水利會徵起率均有大幅度之進步，目前均已接近百分之百。促成這種高成績之原因甚多，但是集中全力徵收亦為其主要因素，換言之，過份強調徵收會費，鬆弛會務是目前相當普遍之現象，這是會費由水利會徵收最顯著之缺點。

(2)杯葛會務營運：

水利會之工作人員，為恐無法維持較高之會費徵起率，一般均戰戰兢兢對待會員，以免收不到會費而被評定低劣甚至遭受處分。這是好之一面，而壞之一面則：會員得知水利會員工此一弱點，處處以抗繳會費來杯葛正常會務之營運。如偷水、侵佔水利用地等，目前水利會均面臨員工對違反水利案件取締不力之現象，如無上級指示，少有主動取締，因為工作站人員均有少得罪會員為妙之心理，否則隨時遭受會員抗繳會費之杯葛，增加其徵收會費時之困擾。

假如水利會之工作站不必負責徵收會費，則工作站業務推行將更具效果，徵收會費確實予水利會營運上增加不少困擾。此事猶如負責治安之警政人員又需負責向管區住戶捐募稅賦，其治安和維持秩序之效果，料必不如目前，稅捐由另設稅捐處負責徵收來得有效。

四會員對水利會費價值觀之改變：

農民收入偏低，水利會當節節開支，以免增加農民負擔，是全省各水利會努力之共同目標，惟目前各水利會會費收入，已臨無法經營之邊緣，可是

政府仍累要水利會降低會費，其原因主要是有不少農民累向政府作：「水利會費過高，希予降低」之反應，可見農民對水利會費認為太高之觀念還是非常普遍。

實際上，水利會費是否太高，下列之事實可證實之：近十年來，雲林地區之農民向私設之水井購用井水，第二期水稻，一季付 900 台斤約為 540 公斤之稻谷；第一期（旱季）水稻付 1200 台斤約為 720 公斤稻谷，農民還非常踴躍，似乎絲毫沒有過份昂貴之感覺，唯獨水利會費一年之費用祇不過約為 270 公斤之稻谷，為何還有太貴之反應，主要是會員對水利會費之觀念已有重大之改變，上一代農民，親睹其土地由無水利設施時生產之低落，及有水利設施後生產量之上升，每年引水灌溉，繳納會費是天經地義之事，絲毫不起異議。其下一代農民，有識之年，水利設施存在其田間，引水灌溉，似乎與呼吸空氣或走馬路一樣自然和應該，還要繳費實不太容易為其接受，對水利會費視和種子、肥料、殺蟲草劑等為其生產必付出之生產成本之觀念已無法在這一代農民建立。他們一般認為水利會費好像付稅捐一樣，能少付就少付，付多付少，對灌溉似乎不會發生直接之影響，故農民找到機會就反應，水利會費最好能不付。故政府對農民這種要求降低會費之反應，須持較審慎之態度處理。

如果農民對水利會費能建立如向私井購用井水之價值觀念，則水利會費實在比私井便宜二倍至三倍，當不致有過高之感覺。

(三)水利會費徵收方法：

由水利會自身向農民直接會費，其利弊前已詳加討論和分析，弊實多於利，不過水利會二十多年來並未受政府作實質上之公法人看待，欲將水利會費交由政府機關徵收，談何容易，恐非短時間內可能實現。

水利會如無法避免自行徵收會費，則應以何種方法來徵收最為省力有效，亦為一般水利會工作人員最熱衷中討論之問題。茲將一般會費徵收方法及其優劣特性檢討如下：

1.委託金融機關代收：

本法為最理想之會費徵收方法，亦為一般先進國家所通用和本省各水利會對會費徵收最初所設想之方法。此法即水利會將會費徵收單送達會員後，由會員主動向附近設有水利會專用帳戶之金融機關如：農會信用部，各公私銀行等繳納，各代收之金

融機關再按時將收訖之會費清單通知本會，並將所收到之會費匯入本會指定銀行之專戶帳內。

此法目前仍然沒有廢棄，祇是較少被利用而已，其無法普遍採用之原因是農民對水利會費之權威性大不如政府之稅捐，故除非有人找上門，很少有人願意主動到金融機關去繳納。故初由農會或銀行代收時，效果不佳，水利會不得不以便利農民為口號，派水利會員工到各會員家宅逐一徵收，效果遠比由銀行代收為佳，久而久之，水利會和會員逐漸忘記由金融機關代收之方法。

水利會費如果能作到百分之九十五以上農民主動到金融機關繳納，則水利會整個營運可以說已步入理想境界，農民之智識水準亦趕上先進國家之列，為求水利會整體業務進展，此方法應被列為今後努力實現之方法。

2. 水利會職員徵收：

自從臺灣農業開始不景氣以後，農民對水利會費之繳納意願和負擔能力逐漸降低，會費徵起率大降，水利會就不得不在會費徵收期間，動員全會員工早出晚歸，逐戶造訪徵收，其效果當然相當良好，但其不良之影響已在前詳加敘述，此處不再重複。

這種徵收方法是目前全省各水利會最普遍採用之方法。在農村不景氣時期，一年兩期水利會費徵收期間，水利會可能動員其百分之 70 至 80 之人力，花費 3~4 四個月之時間於水利會費徵收上，在這種情形下，水利會之服務究竟可滿足會員，是頗值得懷疑。有些農民洞悉水利會這種追求高徵起率之弱點，向造訪員工百般刁難，使員工疲於奔命，尊嚴盡失。

目前一般水利會員工均視徵收會費為畏途，遇有徵收水利會費，即如面臨大敵，戰戰兢兢，其審慎努力之程度絕非一般辦理灌溉管理和工程計劃所能相比，這是一般所承認之不健康現象。

3. 利用基層農民組織徵收：

水利會職員和會員數目上之比例是相當懸殊，以雲林水利會為例，會員數為 145,472 人，而職員祇有 561 人，其比例約為 260 比 1，難怪水利會職員在徵收水利會費期間不無疲於奔命。為克服這項缺點，前斗六水利會即推行利用水利會會員基層組織來協助徵收會費之方法，成績相當優良，深為各界所贊譽。民國六十四年雲林水利會經由合併竹山、斗六兩水利會及嘉南水利會之濁水區組成新水利會

後，會費徵收方法亦全面採用原斗六水利會之方法，第一次即獲得極為顯著之效果，一向為水利會費最難徵收之濁幹線地區，在短時間內，徵收成績由原百分之 83，一躍為百分之 95，這是一般社會人士所不敢預料之事。茲將此法之優點具體分析如下：

(1) 可動員人數劇增：

所謂水利會之基層組織，即水利小組和班之組織，水利會一般將一給水區約 150 公頃灌地之農民組成一水利小組，內設小組長一人，由小組內之會員互選產生之，任期四年，為無俸給之榮譽職，負責協調灌溉管理等工作。一水利小組內再設三班，各班之範圍係以輪區約 50 公頃之灌地為基礎，班內置班長一人，由農民互選或由小組長指派之。雲林水利會為例，目前共有 501 水利小組，1683 水利小組班，可動員協助人員由原 561 增為 2,184 人，對會員之比例亦由 260 比 1，減少為 66 比 1。故請水利小組長和班長代收會費在可動員數量上，與原由水利會職員徵收增加約四倍。

(2) 基層組織更接近會員：

職員和會員間多少總尚有一段距離存在，徵收時間一定要利用會員在家之中午或夜晚，時間上諸多不便和限制。基層組織之幹部均為與會員居住一起之農戶，徵收會費在時間和距離上之方便姑且不談，因相互之密切關係，如鄰居或戚友等，使一般會員難推辭不繳，故其徵收之效果當數倍於由職員徵收。

(3) 增加基層人員之參與感：

由基層之小組長和班長代收會費，另有預想不到之效益是：有效地增加基層幹部對水利會業務之參與感，使其對水利會引起更大之關切，對整個水利會之營運有莫大之助益。

(4) 計量收費：

為改進水利會之營運，計量收費亦為有關學者專家所樂於討論之題目。所謂計量收費即如自來水，水利會費根據契約，按實際灌溉用水量個別計算收費。此一方法並非絕對不可行，惟有一些困難待加克服。

1. 量水設備裝設困難：

目前本省之灌溉系統尚採用循地形佈置之開渠系統，在不規則之田坵和越田灌溉尚普遍應用之情形下，各田坵普遍裝設量水設備是相當困難之事，而且在小農制度下，一戶平均耕作面積僅在 1.0~

0.5公頃間，以雲林水利會為例，共有 145,472 位會員，故所從裝設之量水設備必在此數目以上，此一龐大之數目實非可行之辦法。

2.費用高昂非農民所能接受：

農民收入偏低之情況下，現行之水利會費，已有昂貴之怨言，假使水利會可克服困難，逐戶設置開渠或管路之量水設備，則水利會務必將這些投資轉嫁於會費上，而且為維護可能近二十萬具之量水設備，管理人員將必大幅度增加，其增加之費用亦必由會費收入支應，屆時計量收費之水利會費將數倍於目前之會費，以目前之農業景氣而言是斷難接受如此昂貴之灌溉用水。

(c)停收水利會費：

全省水利會一年會費不過新臺幣十億元左右，以目前政府之財力，年籌十億元是輕而易舉之事，水利會多年來為農民詬病，直接或間接均由收費引起，政府若要降低會費以減輕農民負擔，有些人士曾建議政府何不乾脆停收水利會費，水利會開支所需十億元由政府預算支應，這種嘉惠約一百萬戶農民之建議，並非無稽之談，祇是需由政府作政策上之衡量而已。

試觀世界各國，徵收類似水利會費之國家共有：美國、英國、印度、日本、阿根廷、以色列、希臘等；而不收水費之國家有挪威、澳洲、埃及、泰國、印尼等，比較上，收費比不收費多。足見不徵收水利會費乃是非不合理之觀念，如印尼，基本觀念上，認為「水」來自上蒼，使用水不宜收取費用，故其灌排設施均由政府負責興建和管理維護。泰國為稻谷出口國家，政府在稻谷出口稅上加抽水利捐，充用為水利建設和管理維護之財源。

我國具有徵收水費之傳統思想，一時改為不徵收，恐難為決策者所接受。不過收不收水費各有其優劣，茲比較如下：

1.優點：

- (1)顯著減輕農民負擔，增加農民收益。
- (2)減輕水利會工作負荷，提高服務水準。
- (3)減少農民與水利會間之糾紛，促進農村之和諧。
- (4)提高水資源之利用效率。

2.缺點：

- (1)增加政府財務上之負擔。
- (2)養成農民仰賴政府之精神。
- (3)對未享受灌溉效益之國民有不公平之現象。

(4)減低農民愛護水利設施之觀念。

(d)水利會面臨之財務危機：

在健全水利會時期行將結束之際，對水利會五年來營運狀況深加分析後，不幸發現到水利會未來正潛伏着莫大之財務危機，這絕非危言聳聽之語。

雲林水利會自成立以來，其天然環境雖不堪稱優越，惟經慘淡經營，財務狀況尚稱差強人意。以該水利會之將來當可窺悉今後全省水利會之財務概況。茲將分析所得概述如下：

由表二、三、四得悉：在健全水利會期間，全省各水利會獲得政府之補助款約佔全部歲入百分之30以上，雲林水利會亦在百分之20左右。一旦健全水利會結束後，政府停止補助，水利會全部費用之收入將來自水利會費，而水利會最大宗不能減少之開支為人事費。民國 69 年雲林水利會之人事開支已佔全部會費收入之百分之 53.8，到了民國71年，料必超過百分之 60 以上，剩餘之百分之 40 會費加上其他餘水灌溉等雜項收入充為人事費以外之費用，此項費用如與雲林水利會 65 年至 68 年度同費用之平均值比較，約祇能維持百分之44之水準，換言之，民國 71 年度內，雲林水利會一旦失去政府之補助，除人事費百分之百支付外，其餘如灌溉電費，工程維護建設費，灌溉管理費等，祇能維持健全時期百分之44之水準，這似乎是不可想像之危機，但是發生之潛在可能性非常大，如這種危機一旦發生，

民國 60 年前後之水利會營運低潮將再度發生。

形成這種不正常現象，主要原因是：農業收入偏低，水利會之營運，先天上就無法由受益者繳納之會費來維持，這不是臺灣獨一無二之現象，世界各國幾乎沒有一個國家是例外。其次是隨稻谷起落之水利會費，遇到水稻價格偏低又不准隨物價上漲之情況下，水利會之收支就更難取得平衡。

五、結論與建議：

(一)水利會營運基本觀念之建立：

水利會費之徵收隨水利會組織型態而變，自光復迄今三十五年來，水利會已經過五次之改組，原定自民國 64 年 1 月 1 日起至民國 67 年 6 月30日止之所謂「加速農村建設健全水利會」之過渡時期，已超過二年而猶未定案，主要乃因許多觀念之瓶頸無取得一致性之突破，身為水利工作者，特提供下列各點僅供參考：

1.灌溉排水是農業之一環，不管農業對國家經

濟建設貢獻之大小，基本國策上是必須維持農業使不致衰退，故負責灌溉排水事業之水利會，政府當與輔助農業同樣之步調加以輔導。

2.水利會雖與廣大羣衆有關之團體，惟其功能仍應以經濟活動為主，千萬不可誤導入參與政治活動為主之歧途。經濟活動屬政府之行政權，政府有權循立法之途徑決定其組織型態，其與「民主」與「不民主」之政治意識無關。

3.應以中長程之經濟及社會發展觀點，來制定水利會長期之營運方針和組織型態，所指方針與型態制定細節上，應儘量重視二百年來之傳統優點，以現代管理技術，求實質上和觀念上之突破。

(二)水利會費徵收改進趨議：

有關水利會費徵收之各項問題，本文已詳加探討，茲將探討所得綜合如下：

1.觀念上：

水利會費之徵收是在國家特別監督下，以其自主權制定之規章所賦予徵收執行自治事務所需費用之權，為基於公法所應賦予之行政權，絕非一般之對待給付。

2.合理會費率制定應依據下列因素制定之。

- (1)量出爲入，收支平衡。
- (2)服務程度之要求。
- (3)設施及地區性質。
- (4)會員負擔極限。

(5)會員之負擔意願。

3.水利會費徵收之必要性：

在農業不景氣之情況下，如政府之財政能力所允許，停收水利會費不失為政府補貼農業之有效方法。

4.水利會費徵收方法：

(1)水利會費之徵收方法上，應以下列優先次序考慮或獎勵推行。

甲、金融機關代收。

乙、政府稅捐機關代收。

丙、水利基層組織代收。

丁、水利會員工自收。

(2)上述各法，應在法規上明定之，以求合法化。

5.其他建議：

(1)制定長期輔導政策：

政策性抑制水利會費成長之前提下，請政府參酌水利會實際開支上之需要，研究長期輔導政策，以免危及農業穩定之成長。

(2)恢復水利小組充分自治：

甲、水利小組經費自水利會費分離，水利小組自決自收其所需費用，以實現名符其實之小組自治。

乙、水利小組費不視為水利會費之一部份，故應不包括在法定三百公斤稻谷之會費上限內。

承包土木、水利、建築等工程

益華土木包工業

負責人：張福居

地址：臺中縣后里鄉屯西村信德路三七號

電話：(〇四五)五 六 二 四 九 〇