

長期移用水量所涉水權登記問題之探討

Investigation on Registration of Water Rights for Long-term Water Transfers

經濟部水資源局代理副組長

黃月娟

Yueh-Chain Huang

摘 要

目前國內自來水事業單位之水權均為家用及公共給水，並無工業用水之水權登記，卻有長期供應工業用水之實；農田水利會亦無供應非農業用水標之之水權登記，卻有長期供應工業用水之實。由於水量長期移用，卻未辦理水權變更登記，造成水權數據失真，無法反應各標的用水之狀況。本文針對前開問題，就法律及實務層面解析，提出自來水事業單位及農田水利會合法供應其他標的用水並辦理水權變更登記之可行方法，以改善各標的水權分配不合理及數據失真之現象。

關鍵詞：水權登記，水權，長期移用水量，水權分配。

ABSTRACT

Nowadays the water supply corporations in Taiwan only own the public water rights, but they usually supply both the public water and industrial water uses. The irrigation associations only hold the agricultural water rights, but they do provide both agricultural and non-agricultural water demands. These long-term water transfers without registration change in water rights is one of the reasons why the data of water right in Taiwan cannot reflect the real amount of each objective water use. This paper gives the analysis of law and practice aspects on the above problem, and offers those corporations and associations the feasible ways to acquire the other objective water rights legally. And it will be helpful to improve the allocation of water rights and the accuracy of the data of water rights.

Keywords: Registration of water rights, Water right, Long-term water transfers, Allocation of water rights.

*註：法規條文均列於附錄

一、前言

水利法[1]第二條明確揭示水資源為國家所有，在台灣地區，任何人欲取得用水權利，必須依據我國水利法規之程序辦理水權申請與登記手續，政府則藉此登記制度按國民生活需要及社會經濟發展趨勢，合理有效地管理及分配使用水資源，以保障現有水權人之用水權益，提高水資源運用之安定性、經濟性及效率性，謀求國家社會整體利益及民眾福祉。基本上，水權管理制度在水資源利用上扮演調配之核心角色，係水資源管理上重要且必要之行政措施。根據王之研究[9]，許可制之水權與地權分離，水資源屬於國家所有，所有權屬於國家，人民僅能向政府申請許可准予在一定地點、一定時間取用一定水量之權利。至於登記制與許可制，雖係兩個不同概念，並非互相對立排斥，許可制固多為登記制，而登記制則可為許可制亦可為濱河制(又稱河岸制)。我國現行水利法雖一般所稱之水權登記制，然從其對水權取得、移轉、取水量、期間、變更、停止、撤銷及監督之限制，可知實為水權許可制。水權經登記後水權人具有對水資源使用收益之權，其權利標的物為水，權利內容為使用收益，故水權為準物權，屬財產權之一種，屬私權。

民國 87 年 12 月「全國國土及水資源會議」對於水資源之管理已達成若干共識，包括水權分配一定要符合「公共財」合理的管理，參考先進國家水利會 (Water Board) 制度建立用水者、供水者及水資源保育者共同管理經營之水利組織，並研修相關法規，在確保家用及公共給水供應無虞下，推動水權及水利事業自由化、企業化及多角化。以上之共識，莫非是要促成水資源之靈活調度及有效利用，乃至於其後有關於水權交易制度之提出。陳、闕指出[10]，美國水權交易之目的在於引進市場機制，促進水資源公平有效率之利用，但基於公眾利益觀點，其執行方式漸加入規劃和管制精神。1997 世界銀行對美國聯邦及邦州政府之水制度彙總，認為因應發展需求合理再分配水權、擁有多數水權之農業用水可轉移至都市地區等，是水權交易管理應遵守的原則之

一。洪、周指出[11]，日本地面水水權有所謂之慣行水權，在地面水水權中佔相當大的比重，特別是灌溉用水水權部份。由於慣行水權無年限之限制（不似其他許可之水權有年限），且日本的水權不能自由買賣。日本因農業逐漸萎縮，因此進行「農水合理化事業」，將多餘的農業用水長期釋出。綜合上述，建立水資源市場機制、農業用水移用、農業水利事業多角化經營，似已成先進國家水權管理手段之一。水權交易，可促使水資源移向較高的使用價值，達到有效率的資源配置並可提供節水誘因，降低開闢新水源的壓力，但因其在非市場面之交易成本與社會成本可能超過經濟面的潛在效益，因此水權交易制度在我國是否適用，除了參考國外案例與世界趨勢外，仍須依據台灣本土的背景資料整體考量經濟、社會、法律與政治面因素，再作進一步詳細之評估，若確定可行，尚需修訂法令並研擬相關配套措施，因此緩不濟急。根據研究[12]所作問卷調查顯示，所有水利會均不同意將其所擁有的水權「賣斷」，但願意在合理之價格下配合政府政策移出水量。水利法第十九條之一准予水權人交換使用全部或一部分引水量，雙方並應訂定換水契約，於報經主管機關核准後生效。由於換水契約並未限制雙方之交易行為，因此，仍存在一些市場機制，惟交換使用時間超過三年者，雙方應辦理水權變更登記。水利法亦有對於因為水權管理分配而受損害之水權人，得請求相對受利益者給予適當補償之規定，然過去水權人（包括農田水利會）向來均不願意釋出水權，即使有長期調撥用水予其他標的使用或有換水之實，亦不願意辦理水權變更登記。水利法第八十四條規定政府得徵收水權費。水權費是水權人向國家取得使用收益水資源之代價。徵收水權費之目的有三：1.發展及維護水利事業 2.落實水資源合理分配與有效利用 3.符合社會公平正義，使用者付費原則。惟政府基於社會、政治、經濟面之考量，一直未徵收水權費，已造成水權水量之超量申請，也是水權總水量高升不降之原因。為健全水權管理，經濟部於八十四年報行政院核定之「健全水權管理實施方案」[5]，提出科學管理、合理分配、修

訂法令、教育宣導等四大策略。其中不論是科學管理或是合理分配，均需要準確真實之水權資料。然而目前各標的用水之水權登記內容與真實用水狀況不符，水權數據已明顯失真。因此，如何透過現行法令，以最小的成本，建立水資源市場機制、推動水利事業多角化經營，促成水資源合理分配，建立水權正確資料庫，以健全水權管理，是當前最值得思考之議題。

二、現行水權分配問題及研析

2-1 現行水權分配問題

(1)水權分配不合理的問題：根據國內各標的用水量和水權登記量之統計比較，我國現行水權存在分配不合理的問題。以民國 89 年為例，工業用水水權登記量為 13 億立方公尺，佔消耗性用水水權量之 4%（明顯偏低）；農業用水水權登記量有 256 億立方公尺，佔消耗性用水水權量 351 億立方公尺之 73%（接近 3/4）；家用及公共給水水權登記量有 81 億立方公尺，佔消耗性用水水權量之 23%。而根據經濟部水資源局「台灣地區民國八十八年各標的用水量統計報告」顯示：民國 88 年之工業用水用水量已達 17 億立方公尺，已高於上述工業用水水權量；農業用水用水量則為 121 億立方公尺，遠低於農業用水水權量（水權量是用水量 2 倍以上；根據楊、許之研析^[16]，嘉南農田水利會亦有相同之結果）；家用及公共給水用水量則為 31 億立方公尺，雖未超過其水權登記量，但其家用及公共給水之水權量實際上亦供應許多其他標的用水，自來水事業單位因此經常反應其水權水量不足。近年來由於工業發展及人民生活品質之提高，工業用水、家用及公共給水需求有逐年激增趨勢，水權量已不敷需求，因此常需向農業用水調用水量，由以上各項數據顯示，水權分配不合理之情形已經很明顯。

(2)水量長期移用未辦理水權變更致水權數據失真：由於目前水權已有超量核發情形，

新的水權申請人很難取得水權，另農業用水移用已相當普遍，有些移用甚至已屬常態，多以長期契約方式為之。依據水利法第十九條之一規定，水源水量交換使用超過三年者，應辦理水權變更登記，而根據第二十二條規定，節約剩餘水之移用，亦需辦理水權變更登記。由於農田水利會恐懼喪失水權，因此多以收取「建造物使用費」及「節約用水費用」（或加強灌溉管理費用）等方式代替敏感的「水量移用費用」，且多未依水利法規定辦理水權變更登記，致使水權管理數據失真。

(3)水權超量核發的問題：根據經濟部水資源局委託工研院能資所建置之水權登記管理資料庫，所做民國 89 年之初步統計結果顯示，該年水權登記總水量為 788 億立方公尺，其中非消耗性之水力用水水權量為 437 億立方公尺，消耗性用水之水權量為 351 億立方公尺。而消耗性用水之水權量中，家用及公共給水水權登記量佔 81 億立方公尺，工業用水水權登記量佔 13 億立方公尺，農業用水的水權登記量則佔 256 億立方公尺。但根據經濟部水資源局對台灣地區各標的用水量統計^[13,14,15]，民國 86、87、88 年實際之消耗性總用水量分別只有 180.33、168.81、168.70 億立方公尺，以該三年平均消耗性總用水量 172.68 億立方公尺與消耗性用水之水權量為 351 億立方公尺比較（註：89 年實際消耗性總用水量目前尚未完成統計），消耗性用水之水權量是消耗性總用水量之 2.03 倍，可見水權超量核發情形之嚴重程度。

2-2 標的用水調撥他用之問題

2-2.1 農業用水、家用及公共給水調撥工業使用之案例

回顧我國的產業發展歷程，在公元 1952 年，當時每人 GNP 僅 196 美元，產業結構農業佔 32.2%，工業與服務業佔 67.8%；到 1998 年每人 GNP 為 13000 美元，產業結構農業萎縮至 2.4%，

工業與服務業則成長至 97.6%。從用水結構與產業結構變化中可知，長期由農田水利會持有農業用水水權，使得水資源調配運用，難以配合產業結構的轉型作彈性調整。事實上，農業現行用水量如果能夠透過調配方式或是節約手段釋出 10% 的水量，即可以提供其他用水標的約 13 億立方公尺，相當於三個半翡翠水庫之蓄水量，可節省數千億的水源開發經費，增加產業競爭力。展望來來，國家在高度工業化發展下，均衡水的「公共財」與「經濟財」的發展，增加水資源利用效率，已是大勢所趨，惟如何使水源之移用，以合法之水權管理手段達成，確實是當前重要之議題。

有關農業用水、家用及公共給水調撥工業使用之案例頗多，茲略舉一二，分述如下：

(1) 台南科學園區用水

台南科學園區預計民國 99 年開發完成基地面積 638 公頃，民國 101 年預計開發完成擴建區 440 公頃及第一期特定區 890 公頃，其用水由於美濃水庫之興建仍有變數，將使台南科學園區面臨缺水的危機，因此，在經濟部（水利處）與地方政府之協調下，嘉南農田水利會於民國 89 年 10 月 4 日同意未來由農業用水每天提供 11 萬噸立方公尺水量給園區使用。台灣省自來水公司，則除原有供應每天 6 萬餘立方公尺外，未來園區用水不足部分，亦將調度其他家用及公共給水彌平。

(2) 華亞科技園區用水

華亞科技園區係屬台塑集團南亞塑膠工業股份有限公司自行開發之都市計畫工業區，屬桃園縣政府主管，該園區位處林口台地，水源缺乏，當初該園區開發時係依低耗水型進行規劃，並由台灣省自來水公司同意供應每日 10500 立方公尺之水量，惟南亞公司於售地予相關產業時，雖已告知低供水量之事實，但並未限制廠商用水需求，且桃園縣政府亦未對耗水產業設廠予以限制，致產生園區整體供水不足。園區已協調桃園農田水利會同意調撥每日

24000 立方公尺之灌溉用水補充供應。

2.2.2 農業用水調撥法令研析

- (1) 水利法第十九條、第二十條及第二十條之一之規定，係水源水量不足情況下，對各水權人之水權停止、撤銷、限制、優先用水及損害補償之規定，不涉水權變更登記問題。
- (2) 農田水利會已取得水權之水量，為配合興辦重大建設事項，在不妨礙其灌溉事業及會員權益前提下所為之經常性（長期）水源調配移撥，仍應依據水利法第十七條規定之精神辦理水權變更登記；並得依農田水利會組織通則第二十八條規定向使用其建造物之水權人收取建造物使用費。
- (3) 根據水利法第十九條之一之規定，兩水權人之間可以交換使用全部或部分引水量，但應先由雙方訂定換水契約，報經主管機關核准後生效。但交換使用時間超過三年者，取得用水之一方，若已是水權人（只是水權量不足，致需移用農業用水），則在雙方均是水權人的情況下，應依規定辦理變更登記。惟目前農業用水移用多不依本條規定辦理，主要原因是農田水利會都不希望在農業用水在被移用三年後，水權被核減。
- (4) 對於已有水權但水權量不夠或沒有水權的需水人，若要向農業用水移撥水量，主管機關根據科學技術，認為該區域內農業用水之水源之水量可以節約使用，可以依據水利法第二十二條及水利法施行細則第六十二條之規定，令已取得水權之原水權人（如農田水利會），改善其取水、用水方法或設備，因此所有剩餘水量再另行分配。若釋出及取得水量之雙方均為水權人，則均需辦理「水權變更」登記（一方水權增加，一方水權減少）。若取得剩餘水之需水人原非水權人，則應辦理「水權取得」登記。因此水源之調配移撥是否適用水利法第二十二條規定，水利主管機關應予查明依法辦理，並令水權人辦理水權

登記；而符合第二十二條規定之原水權人，得向取得剩餘水之水權人收取改善取水、用水方法或設備之有關費用，原水權人如為農田水利會時，並得依農田水利會組織通則第二十八條規定向取得剩餘水之水權人收取建造物使用費。盱衡目前農業用水現況，確實還有節約用水之空間，若能確實依據本條規定辦理，當可解決水源調撥後之水權問題。惟農業用水水權仍需面對被核減之結果，此勢必影響農田水利會調撥水源供其他標的使用之意願。

- (5)根據農田水利會組織通則第一條之規定，農田水利會以兼承政府推行農田水利事業為宗旨，惟根據該通則第十條第五款之規定，農田水利會任務包括：配合政府推行土地、農業、工業政策及農村建設事項或執行主管機關依法交辦事項，第六款並有主管機關依法交辦事項之任務。因此，農田水利會是否可以因為配合政府推行土地、農業、工業政策及農村建設事項，而被賦予供應用水給其他標的使用或經營農田水利以外事業（如經營水力發電）之任務？必須由農田水利會組織通則之主管機關行政院農業委員會釋示。如果可以，則農田水利會亦可依其事業任務，申請農業用水以外其他標的用水之水權。此外，農田水利會亦可依水利法第十四條之規定，依法另行組織水利公司，經營水利事業供應各標的用水，並申請該等標的用水之水權。

2.2.3 徵收水權費及水量移用補償

在民國 85 年施行之「健全水權管理實施方案」中，對於水權合理分配列有二項重點工作，第一是落實使用者付費，第二是研擬乾旱期間水權之水量移用等補償措施。在落實使用者付費方面，擬徵收水權費，以促使用水事業珍惜使用水資源及節約用水，促進水權人用水合理化；此外將依法強制水權人裝置量水設備，並據實量測用水量，以供主管機關辦水權時，作為判定水權申請人事業所必需引用水量之參考，以落實水權之

合理分配使用。在研擬乾旱期間水權之水量移用等補償措施方面，擬訂定移用水權量補償原則及其計算方式。上述二項重點工作經濟部水資源局已完成「台灣省水權費率、徵收範圍及使用辦法」（草案）及「農業用水移用補償作業要點（草案）」，經濟部（水利處）並已訂定發布「農業用水調度協調作業要點」。前述辦法係屬法規命令，兩要點則屬於規範行政體系內部事項之行政規則。依大法官釋字第五二四號解釋（90.04.20公布），略以：依據法律保留原則、法律明確性原則、授權明確性原則，法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。因此行政規則僅規範行政體系內部事項，若涉及對人民權利之限制，則不具備法令效力；未來仍應配合已增列補償辦法之法源條文之水利法修正草案（已送立法院審議中），研訂相關移用補償辦法。而水權費之徵收時機仍有政治、經濟、社會上之考量，因此尚未實施。

2.2.4 水利事業團體多角化經營

現行水利法第三條所定義的水利事業，謂用人為方法控馭，或利用地面水或地下水，以防洪、禦潮、灌溉、排水、洗鹼、保土、蓄水、放淤、給水、築港、便利水運及發展水力。同法第十三條規定，政府興辦水利事業，受益人直接負擔經費者，得申請主管機關核准設立水利協進會。同法第十四條規定，人民興辦水利事業，經主管機關核准後，得依法組織水利公司。第八十四條規定，政府為發展及維護水利事業，得徵收水權費。第八十九條則規定，興辦水利事業人得向使用人按其使用情形酌收費用。前項收費最高、最低標準，由主管機關擬定，報請上級主管機關核定之。除前述之重點法條外，水利法另有水利事業興辦專章，協助水利事業興辦人經營管理水利事業。因此我國水利法基本上對民間興辦水利事業是採取開放的立場。唯在過去四十多年以來水利事業的發展，是以維護人民生命財產安全、提供衛生安全的生活用水，維護農業生產為主的水利基礎建設為主。長期以來皆是由各級

政府主導規劃並負責興辦。目前，農田水利、自來水供應、水力發電及水利基礎工程等基礎建設大致均已完備。

未來，應加強民間在水利事業上之參與，同時利用既有的水利事業團體，例如農田水利會及自來水事業單位等，藉由其既有水利設施及管理系統之優勢，在合於法令條件下擴大服務層面，使農田水利會可供應非農業用水標的用水，自來水事業單位可供應家用及公共給水標的以外之標的用水，並依法辦理各標的用水之水權登記，建立水資源市場機制，藉由水的商品化，透過市場經濟法則達成最大邊際效益，儘量減少政府干預，使水資源調配更為靈活，水權數據亦得以真實反應現況。

三、長期移用水量之水權檢討

依水利法第十七條之規定，團體、公司或人民，因每一標的，取得水權，其用水量應以其事業所必需者為限，因此，水權登記應分別依用水標的的辦理。

主管機關為辦理水利法第十九條、第二十條、第二十條之一及第八十五條等規定事項時，必然需要將各水權之用水標的予以釐清，若某一水權之用水標的有二個以上，勢必造成處理上之困擾或不公；故每一水權案件僅有一個用水標的之原則，亦有實務上之必要。此外為便於電腦處理及有效管理水權資料，規定每一水權案件只能有一個用水標的，但同一個水源地點並不排除可以有數個水權案同時存在。

對於水權登記申請案件，主管機關依水利法第三十四條規定辦理審查作業時，應就該申請人事業所必需之用水量（水利法第十七條規定）進行必要之查核，以免因為申請人過量的申請造成水權的不當核發，妨礙後人依法申請水權登記之權利。

目前自來水事業機構取得水權絕大多數登記之用水標的為「家用及公共給水」，惟為配合政府政策提供水源作為工業用水使用（例如科學園區或工業區），其用水現況已與水權登記內容不符（例如用水標的），依法應辦理變更登記。

鑑於自來水事業單位之組織規（章）程允許其提供不同標的之用水服務，因此，經濟部水資源局多次召開會議協調該等單位辦理水權變更登記，該等單位已同意先核實估算各不同標的用水量，並重新辦理水權變更登記。

另部分農田水利會有類似調撥水源予台灣省自來水股份有限公司或工業用水之情事者，大多均有呈報其主管機關核可，並依據農田水利會組織通則第二十八條規定徵收建造物使用費或餘水使用費，列為事業收入，但涉及水權登記事宜則未按規定辦理。

對於前述水源之調撥，若屬水利法第二十條及第二十之一條所稱水源之水量不足之情形，則不涉水權變更登記事項；惟若屬於經常性之長期調撥，應依法依下列原則辦妥水權登記：

- (1)農田水利會已取得水權之水量，經其主管機關同意或核定農田水利會供水予非農業用水標的之情形者（乾旱時期臨時調撥之情形除外），依行政院農業委員會 89 年 12 月 21 日 89 農林字第 890154736 號函說明四，略以：「各農田水利會擬辦理現行通則明定任務以外之其他事業，應專案報核」，則農田水利會應檢附農田水利會主管機關（農委會）核定准供水予其他用水標的之證明文件，依實際所需用水標的及水利法規定，向水權登記之主管機關辦理水權變更登記，經水利主管機關核定後，即可取得非農業用水標的之水權。例如：甲農田水利會奉核將其既有水權部分水量，調撥供應予乙工業區，則甲農田水利會應將該水權申請變更登記為農業用水（變更引用水量、用水範圍或其他登記內容）與工業用水（變更改用水標的、用水範圍、引用水量或其他登記內容）等二件水權。則甲農田水利會之總水權量及各種收費權益非且未減少且完全符合水利法規定，除可解除外界之質疑外，水權之分配更趨合理且符合實際情況，是一種明智的雙贏作法。惟目前各農田水利會因不完全了解而遲疑不前，甚為可惜，故水利主管

機關仍應繼續加強宣導。

- (2)若未依(1)之原則辦理，則依水利法第十七條之規定，團體、公司或人民，因每一標的，取得水權，其用水量應以其事業所必需者為限，故當農田水利會能夠長期提供灌溉節餘水量供其他標的使用時，該餘水即難以認定是其灌溉事業所必需，主管機關即應依水利法之規定予以查明並核減其水權水量，並應令取得水量之人辦理水權登記。惟農田水利會仍可因提供取水輸水設施或租借土地予相對人（使用人），依農田水利會組織通則第二十八條規定向相對人徵收建造物使用費。例如：甲農田水利會灌溉事業規模縮減或耕作種類方式改變，其水權水量多餘，而將多出部分之水量，調移供應乙工廠，則甲農田水利會應主動將該水權申請變更登記（引用水量減少、用水範圍面積或其他登記內容變更）或由主管機關查明後予以按實核減；至於取得水量之乙工廠，則申請工業用水水權取得登記（引水地點同甲農田水利會水權之引水地點、並註明其取水方式係部分搭用甲農田水利會之水利設施），甲農田水利會自然可向乙工廠收取建造物使用費或其他設施維護費用，否則甲農田水利會亦有權禁止乙工廠使用其設施取水。
- (3)農田水利會提供灌溉節餘水給他人使用，是否符合水利法第二十二條「主管機關根據科學技術，認為該管區域內某水源之水量可以節約使用，得令已取得水權之原水權人，改善其取水、用水方法或設備，因此所有剩餘之水量，並得另行分配使用，但取得剩餘水量之水權人，應負擔原水權人改善之費用」之規定，應由水利主管機關依事實證據予以查明是否可以節約水量，方得作水權重分配及水利法第二十二條相關經費負擔之依據。

四、自來水事業單位多角化經營

目前台北自來水事業處及台灣省自來水股

份有限公司之相關事業章程，摘要如下：

- (1)「台北自來水事業處營業章程」第卅六條
「本處得經營下列附屬事業：1、有關自來水事業服務用戶所必需之事業。2、有關增益自來水事業發展所必需之土地開發或管理事業。3、包裝飲用水事業。4、其他附屬事業。」
- (2)「台灣省自來水股份有限公司章程」第二條規定「本公司所營事業如左：1、供應全省自來水及工業用水。2、開發自來水水源、建設供水設施、促進全省自來水之普及。3、自來水相關事業之經營與投資。4、食品飲料之製造、批發與零售。」

故自來水事業單位是可經營自來水供應以外之事業項目，已具備事業多角化經營之根據，因此，除家用及公共給水外，亦可申請取得工業用水或依其事業經營項目申請其他用途用水標的之水權。目前該等單位已同意遵照水利法規定，先核實估算各工業用水、家用及公共給水之用水量，將原有之家用及公共給水水權，依據實際用水標的的辦理水權變更登記，此舉將有助於改善我國之水權數據失真之現象及水權之管理。

五、農田水利會多角化經營

我國過去一直是以農立國，農業用水所佔全國用水總量之比例偏高，約達 75%，而世界主要國家中，農業用水佔全國用水總量之比例，美國為 42%，德國為 20%，法國為 15%，日本為 50%。雖然農業對台灣地區的生活、生產、生態具有絕對的貢獻，但在有限的水資源條件下，如何在兼顧三生之下重新分配水資源，已成當務之急。過去至今，當工業用水或公共給水不足時，通常是由水利主管機關協調相關單位，將農業用水移撥其他標的使用。

就移用時間的長短而言，農業用水的移用，可分為兩類，一類是在乾旱時期水源水量不足時的臨時性調撥，農業單位在此時通常採用加強灌溉管理，節省農業用水或採全面或部分休耕（在台灣多為一期稻作休耕）之方式，將水移供工業或公共給水使用。由於是短期臨時性水源調撥，

加上農業用水單位的配合，截至目前為止，執行上尚無困難，由於是短期移用且取得移用水量之一方，其取水量通常不超過其水權量，故不涉水權變更問題。此正如同美國加州水銀行之運作，亦屬於短期水量之移用，無改變水權登記之必要。另一類是經常性的調撥，因為需要用水的工業事業體或自來水事業單位，原來登記的水權量已不敷使用，或囿於有限的水源水量，根本無法取得不敷水量的水權，致需向農業用水水權人（大多為農田水利會）長期調撥部分水量，並付予相關費用。依水利法規定，此類移撥水量，必須訂定換水契約，換水超過三年，必須辦理水權變更登記，亦即主管機關應核減農業用水水權水量，而核發其他標之水權水量。然而截至目前為止，農田水利會長期調撥水量予其他用水標的使用，水權卻未辦理變更，此情況已引發各界對農田水利會「賣水」及「擁水自重」之質疑。近年來報章雜誌亦迭有水權重分配之呼籲及報導，民國 89 年全國經濟會議亦將水權重分配列為重要結論之一。然而，就農田水利會而言，若不能保有原來的的水權量，其配合政府政策移撥農業用水之意願必然大受影響，因此政府必須提供足夠之誘因，方可促成水權合理分配及水資源有效利用。本文提供下列三種方式，使農田水利會依法可多角化經營，供應其他標的用水，以改善水權數據失真之問題：

5-1 依農田水利會組織通則

根據「農田水利會組織通則」第一條之規定：農田水利會以兼承政府推行農田水利事業為宗旨。第十條規定農田水利會之任務如下：

- (1)農田水利事業之興辦、改善、保養及管理事項。
- (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。

以上第一款至第四款之任務相當明確；第五款及第六款之事項則必需由水利會之主管機關（農委會）及相關目的主管機關之認定，亦即各農田水利會應專案報核，若經核可，即可依據其辦理事項，申請所需各標的用水之水權。

依現行法規規定，農田水利會已取得水權之水量，若長期調撥供應非農業用水之標的使用，則農田水利會應檢附農田水利會主管機關（農委會）核准供應其他用水標的之證明文件，依實際所需用水標的及水利法規定，向水權登記之主管機關辦理水權變更登記，經水利主管機關核定後，即可取得非農業用水標的之水權。如此農田水利會之總水權量及各種收費權益非且未減少，且符合水利法及相關法規之規定，除可解除外界對農業水權量偏高之質疑外，水權之分配更趨合理且更符合實際情況，是一種明智的雙贏作法。惟目前各農田水利會因不完全了解而遲疑不前，甚為可惜，水利主管機關仍應繼續加強宣導。

5-2 農田水利會組織通則之修訂

「農田水利會組織通則」若經修定賦予農田水利會多角化經營之法源依據，農田水利會即可依該法源，申請其多角化經營所需農業用水以外其他標的用水之水權，不必再依現行規定專案報核。依據行政院農業委員會 89 年 12 月 21 日(89)農林字第 890154736 號致經濟部水資源局之函文說明，農委會業遵行政院指示，積極研修「農田水利會組織通則」，將賦予農田水利會辦理多角化經營執行之法源依據。惟 90 年 6 月 20 日修正公布之通則，並未納入該法源依據，建議未來仍應再修訂納入。

5-3 水利公司

農田水利會亦可依水利法第十四條之規定，依法另行組織水利公司，經營水利事業供應各標的用水，並申請該等標的用水之水權。首先應重新核實計算農業用水量以及可提供其他標的之剩餘用水量，再由農田水利會為水權人，以重新核實計算之農業用水量，申辦農業用水水權

變更登記，並以脫離農田水利會組織身分方式，另行申請成立水利公司，以申辦農業用水以外之其他標的用水水權登記。如此，可不受「農田水利會組織通則」之限制。由於上述水利公司之成立，仍牽涉農委會對於農田水利會經營管理之主管權責，建議未來俟水利公司經營管理型態以多角化經營理念討論定案後，儘速由經濟部與農委會協商確認後報院核定。以創造農田水利事業新發展契機，使其未來經營管理更前瞻更有彈性並可增加收益，解決目前許多農田水利會財務困窘問題。

六、結論與建議

- 健全水權管理與水資源有效調配利用是密不可分的，今後，水利主管單位除應持續加強水權教育宣導外，對於農業、工業、公共給水等相關用水及管理單位亦應加強水權法制觀念之橫向溝通，並重視水權管理執行面之落實。
- 水源之移撥，若屬水利法第二十條及第二十一條所稱水源之水量不足之情形，係臨時性調撥，則不涉及水權變更登記事項；惟若屬於經常性之長期調撥，應依法辦妥相關之水權登記，方能使各標的用水量反應於登記的水權量上，使水權分配合理化。
- 政府應鼓勵民間在水利事業上之參與，同時利用既有的水利事業團體，例如農田水利會及自來水事業單位等，藉由其既有水利設施及管理系統之優勢，在符合法令條件下擴大服務層面，供應不同標的的用水，以多角化經營之方式，建立水資源市場機制，藉由水的商品化，透過市場經濟法則達成最大的邊際效益，儘量減少政府干預，使水資源調配更為靈活。
- 目前自來水事業單位之水權均為家用及公共給水，並無工業用水之水權登記，卻有供應工業用水之實；農田水利會亦無供應非農業用水標的之水權登記，卻有供應工業用水之實，致各標的水權數據失真，無法反應各標的用水實際狀況。若採用下列作為，將可改善各標的水權分配不合理及水權數據失真現象：
 - 由於自來水事業單位之組織規（章）程允許其提供不同標的之用水服務，目前該等單位已同意遵照水利法規定，先核實估算各工業用水、家用及公共給水之用水量，將原有之家用及公共給水水權，依據實際用水標的的辦理水權變更登記，此舉將有助於改善我國之水權管理。
 - 依現行法規規定，農田水利會已取得水權之水量，若長期調撥供應非農業用水之標的使用，則農田水利會應檢附農田水利會主管機關（農委會）核准供應其他用水標的之證明文件，依實際所需用水標的及水利法規定，向水權登記之受理機關辦理水權變更登記，經水利主管機關核定後，即可取得非農業用水標的之水權。如此農田水利會之總水權量及各種收費權益非且未減少，且符合水利法及相關法規之規定，除可解除外界對農業水權量偏高之質疑外，水權之分配更趨合理且更符合實際情況，是一種明智的雙贏作法。惟目前各農田水利會因不完全了解而遲疑不前，甚為可惜，水利主管機關仍應繼續加強宣導。
 - 「農田水利會組織通則」若經修定賦予農田水利會多角化經營之法源依據，農田水利會即可依該法源，申請其多角化經營所需農業用水以外其他標的的用水之水權，不必再依現行規定專案報核。
 - 農田水利會亦可依水利法第十四條規定，另行組織水利公司，經營水利事業供應各標的的用水，並申請該等標的的用水之水權。首先應重新核實計算農業用水量以及可提供其他標的的剩餘用水量，再由農田水利會為水權人，以重新核實計算之農業用水量，申辦農業用水水權變更登記，並以脫離農田水利會組織身分方式，另行申請成立水利公司，以申辦農業用水以外之其他標的的用水水權登記。如此，可不受「農田水利會組織通則」之限制。由於上述水利

公司之成立，仍牽涉農委會對於農田水利會經營管理之主管權責，建議未來俟水利公司經營管理型態以多角化經營理念討論定案後，儘速由經濟部與農委會協商確認後報院核定。以創造農田水利事業新發展契機，使其未來經營管理更前瞻更有彈性並可增加收益，解決目前許多農田水利會財務困窘問題。

(5)農田水利會若未依(4)之原則辦理，則依水利法第十七條之規定，團體、公司或人民，因每一標的，取得水權，其用水量應以其事業所必需者為限，故當農田水利會能夠長期提供灌溉節餘水量供其他標的使用時，餘水即難以被認定是其灌溉事業所必需，主管機關即應依水利法之規定予以查明並核減其水權水量，並應令取得節餘水量之人辦理水權登記。但取得剩餘水量之水權人，應負擔原水權人改善之費用。

七、參考文獻

1. 1942 年制定，1983 年第四次修正公布，「水利法」。
2. 1943 年制定，1990 年第六次修正公布，「水利法施行細則」。
3. 經濟部水資源局，1997，「水資源政策白皮書」。
4. 徐享崑，1999，「水資源政策與法規」。
5. 經濟部水資源局，1995，「健全水權管理實施方案」。
6. 經濟部水資源局，1999，「水權實用手冊」。
7. 覃嘉忠，1996，「水權管理制度面」，水權管理研討會論文集，第 1-13 頁。
8. 蔡明華，1996，「水權管理與農業用水—從台灣之農業用水營運實態談水權管理」，水權管理研討會論文集，第 55-88 頁。
9. 王廷懋，1996，「水權管理法經面」，水權管理研討會論文集，第 97-119 頁。
10. 陳明健、闕雅文，1999，「美國水權制度—水權與地下水管理制度」，各國水權管理制

度研討會論文集，第 4.1-4.21 頁。

11. 洪德生、周嫦娥，1999，「日本水權制度—水權移用補償制度」，各國水權管理制度研討會論文集，第 2.1-2.13 頁。
12. 經濟部水資源局，2000，「水權交易制度與配套措施之研究」。
13. 經濟部水資源局，1999，「台灣地區民國八十六年各標的用水量統計報告」。
14. 經濟部水資源局，2000，「台灣地區民國八十七年各標的用水量統計報告」。
15. 經濟部水資源局，2001，「台灣地區民國八十八年各標的用水量統計報告」。
16. 楊明風、許勝雄，2001，「農業灌溉用水水權量使用問題之清查探討」，台灣水利第 49 卷第 2 期，第 87-91 頁。
17. 李英正、張斐章、李雅婷，2001，「檢視台灣地區農業用水之水權—以桃園水利會水權登記為例」，台灣水利第 49 卷第 2 期，第 19-29 頁。
18. 農業工程研究中心，1997，「維持台灣農田水利會功能之研究」。
19. 洪德生，2000，「市場機制與水資源管理」，中華水資源管理學會第六期季刊，第 1-6 頁。
20. 經濟部水資源局，2000，「台灣省水權費率、徵收範圍及使用辦法（草案）」。
21. 經濟部水資源局，1990，「農業用水移用補償作業要點（草案）」。
22. 經濟部（水利處），2001，「農業用水調度協調作業要點」。
23. 1966 年制定公布，「自來水法」。
24. 「台灣省自來水公司組織章程」。
25. 1990 年「台北自來水事業處營業章程」。
26. 1965 年制定，1993 年第四次修正公布，「農田水利會組織通則」。

收稿日期：民國 90 年 9 月 4 日

接受日期：民國 90 年 10 月 9 日