

## 第十六章

# 在政治與農業間搖擺的 農田水利會

水利會由於是以灌溉渠道結合農民，組織一向極為嚴密，各式動員效率都很高，所以在選舉時經常變成一個動員的工具，這使得它的體質與中立性不斷受到很多爭議。

即使政治上的批評不斷，水利處還是認為水利會是一個很好的農村組織，必須永續經營。如果沒有水利會，就沒有灌溉；沒有水，那來的農村？農村甚至會解體。不論台灣如何工業化、科技化，農村還是要保留，不能讓台灣三十二萬公頃的農地全部荒廢掉。

水利處專門委員嚴慶煌說：「早期農民只知道有水利會，不知道有水利局。」之所以會有這種現象，是因為水利局主要工作是做河海堤等防洪工程、水資源的開發等，和百姓切身利益的接觸較少。

但是每一個農民都需要灌溉，要繳水費、水租，所以都知道水利會，就把水利會當成水利局。嚴慶煌說，如果沒有水利會的灌溉，就不會有今天的農業，也無法產生民國六十年以前，以農業養工業的時代。

## 特有的農民組織

水利會是太平洋西岸特有的一種農民組織，包括日本、韓國、台灣、越南、菲律賓、泰國等國都有類似組織，因為在這幾個國家中，每一戶農家所擁有的土地都非常少，由於開墾土地需要灌溉，為了耕作上的需要，於是大家就集資做一個引水道來灌溉，水利會的雛型從此開始。

後來圳路的灌溉面積愈做愈大，台灣方面從日據時代開始先成立「水利組合」，政府介入就變成「官埤」，官埤後日本政府再把它改成「水利組合」，光復以後就變成「水利協進會」，以後又更名為「農田水利會」。

二、三百年下來，台灣出現「農田水利會」的特別組織，事實上就是一些需要用水的農民共同組成的團體，主要從事的是灌溉工作。

台灣本來有一百多個水利會，過去是民間自己做水溝、圳路、埤池等，所以說水利會並不是公家機構，在九十萬公頃的農田中，共有四十五萬是屬於農田水利會會員全體的。

水利會後來又繼續合併為五、六十個農田水利會，民國六十四年政府為了整頓農田水利整合成十六個，改由政府接管。在七十一年又發還給農民自己去經營，那時新苗水利會又分別成立新竹農田水利會和苗栗農田水利會。

但因為很多水利會生存困難、發不出薪水，便不斷合併，合併到現在台灣省有十五個農田水利會，台北市有兩個。現在台東、花蓮、宜蘭、南投、雲林等財務狀況都無法平衡，都需要靠政府補助、或出售土地以維持。

到目前為止，水利會是「半官半民」性質，會長職現在全是「官派」，台灣省的部分省長派，台北市的部分市長遴派。

水利會制度從日據時代就有，原有農業和工程人員兩類，後來農業人員都到農會系統，水利會就變成專做灌溉系統與排水系統的維修，過去是注重在灌溉的興建上，現在則側重養護。

水利會也是農民間的一個重要組織，在民國四、五十年間，以嘉南農田水利會而言，一年的預算是五億元，當時一個縣政府一年的預算不過八千萬，五個縣市加起來才等於一個水利會的預算，由此可知水利會的重要性。

而在過去的威權時代中，水利會會長更是享有很高的權威，水利會在地方上有管理處，管理處下面有好幾個工作站，工作站的人在地方上都有很熟的人面。也因此以前就流傳著：「當過水

利會長就可以當縣長。」

事實上，也有水利會長準備要出來當縣長的，過去就有水利會會長當選縣長的例子。並且，水利會會長常成為縣市首長的競選總幹事，這都是看上他們豐沛的地方人脈。

## 地位動搖、貧富懸殊

水利會在農業時代是很重要的農民團體，但是從六零年代開始，在農地的使用價值觀改變後，水利會在農民心中地位也開始動搖。水利處負責水利會業務的副處長吳憲雄說，早期農田就是要生產，有水就可以生產很多的糧食，然後可以賣錢，所以農民把水利會當成寶、當成神仙供奉。

但是從六〇年代觀念改變後，農地被認為生產的價值過低，其他利用價值更高，所以農民都希望水利會儘量不要再提供灌溉，如果農田不灌溉就可以變更使用來蓋房子、蓋工廠，所以農民開始抱怨、排斥農田水利會害了大家，讓大家的農地不能變更使用。

過去農民對於整建小渠道、埤頭等事，發動農民勞動都可以做得到，是因為大家都是依賴農業生存；但現在農業成了副業，農民根本叫不動，只好由水利會專責來做這些事。小組長已經叫不動，都是由水利會僱工在做這些事。

此外，水利會的經營也愈來愈困難。當今農業政策對農業生產有許多的補貼，從肥料、種子

補貼等，後來因為農民灌溉意願低，所以發展成灌溉費用也由政府負擔。從民國七十八年後，開始免收會員會費，這使得水利會的經營日形困難，不但農民不歡迎水利會，政府也覺得水利會是一個沈重的負擔。

吳憲雄說，現在水利會多屬慘淡經營，台北市不論，除了幾個「都市型水利會」如桃園、台中、高雄三個水利會外，其他十二個水利會就全靠政府的二十億元補助過日子。

前水利局局長謝瑞麟說，水利會的經營狀態互有不同，貧富間也有很大的差距。有些地理位置、條件相近的水利會，在過去擁有同樣的系統與制度，卻有不同的經營成效。如嘉南水利會經營尚稱良好，而與它條件相近的水利會有些則必須賣財產度日。

而都市型水利會之所以有錢亦非因經營所致，而是賣土地得來的。他們的土地被政府徵收，畸零地被財團購買，或是土地因為經過都市重劃被政府徵收而得到很多的錢而致富。水利會之間貧富不均的問題，就連水利處也沒有辦法解決。

因此，基於「有土斯有財，無田不成富」的道理，水利會的土地只會讓這個會更有價值。新竹水利會會長黃炳煌指出，雲林水利會現在接受政府補助，但是雲林有好幾千公頃的會有地，雖然目前不值錢，但六輕蓋好後可能就會改變狀況。

也因為這樣，現在有人說，水利會的農地減少，但是土地並沒有減少，在農村變成都市後，水利會已經變成「土地會」了。新竹水利會的辦公室甚至比同樣位於新竹的水利處第二河川局的辦公室還要大，而且還有好幾層辦公室都可出租營利。

## 不繳會費引爭議

水利會會員不須繳會費的政策，讓水利會的存在發生若干問題，從民國七十八年開始，立法院取消了水利會會員必須繳交會費的規定，這筆經費便改由政府支出，一方面增加了政府的負擔，另一方面也讓水利會的組織產生動搖。

因為這樣，每當地方發生非水利會會員用水，而引來「偷水」之議時，常有農民表示：「一樣大家都沒有交會費，為什麼你是會員、我卻不是會員？」的爭議。

如屏東隘寮堰發生種果樹農民偷水的事情時，被指為「偷水」的農民卻辯稱，現在又不必交水租，根本不算是偷水，卻不去談過去有些水利設施是水利會會員出錢做的。

因為水利會會員都不需要繳任何費用，會員與非會員間的界線十分模糊。因此，水利處多認為，未來水利會成員如果能多少交一點錢，這樣不但可以改善部分水利會經營不善的情形，也可增加會員間的向心力。

而另一個更令人關心的問題是，六〇年代時水利會的灌溉面積約是六十萬公頃，到現在已縮減到剩下三十二萬公頃，被減掉的應是一些經營不是很好的土地，已被變更為非灌溉用地了，現在則是保留些比較精華的農地來灌溉，水利會的灌溉業務已日形縮小。

但是，過去水利會有六十萬公頃的灌溉面積時，手上就擁有一百五十四億噸的水權；現在灌溉面積已經剩下三十二萬公頃了，水權還是一百五十四億噸。水權既然已在自己手上，水利會又

不願放棄，才使得水權問題變得白熱化。

另外，水利會又由於是以灌溉渠道結合農民，組織一向極為嚴密，各式動員效率都很高，所以在選舉時經常變成一個動員的工具，這使得它的體質與中立性不斷受到很多爭議。

## 扯上政治

過去水利會最常被批評為國民黨的選舉機器，反對黨民進黨就想把這個機器破壞一再要求調整制度，所以水利會先是由民選會長變成官派會長、現在又變成遴派會長，這項政治爭議甚至使它傳統為農民服務的功能受到忽略。

水利會過去在總統選舉、省長選舉時都曾經扮演過很重要的角色；由於水利會中農民佔大多數，水利會就等於是一個大樁腳，水利會內有代表，下面設有管理處，管理處下有工作站、工作站下有班長、小組長、掌水工，比農會控制還要嚴密，政治人物在選舉時才真正體會到它的力量。

新竹水利會長黃炳煌表示，人民團體中又以水利會的組織最嚴密，從會長到掌水工，一層一層達到最基層。過去選舉會長時，必須取得多數認同才會當選。由於會長是選舉產生，有選舉就有競爭者，競爭者就必須有地方上的力量，所以才會參與到政治上。

黃炳煌指出，過去代表握有選舉會長之權後，少數水利會的代表就會利用選舉權來脅迫會

長，如承包工程等。民國六十四年政府代管，是因為很多水利會已經營運倒閉了，像屏東就曾經倒閉過二次。

政府從六十四年到七十一年代管，而在政府代管期間，派任的會長沒有固定任期，有的四年，但也有人做了七年半，之後由於農民希望還政於民，又改為選舉。但七十一年後到七十九年間，三屆會長選舉風氣又開始敗壞，政府於是在八十二年修改組織規則為「遴派」，就是現在的制度。

同時，過去遴選的代表要有農地，但是參與政治後要求擁有農地之土地面積愈來愈小，後來甚至只有一公畝的人也可當代表，因此遴派時就把農地面積分數加在內，希望是真正的農民在參與水利會。

## 水利會未來的經營

即使政治上的批評不斷，水利處還是認為水利會是一個很好的農村組織，必須永續經營。吳憲雄認為，如果沒有水利會，就沒有灌溉；沒有水那來的農村？農村甚至會解體。然而，不論台灣如何工業化、科技化，農村還是要保留，不能讓台灣三十二萬公頃的農地全部荒廢掉。

嘉南農田水利會會長徐金錫指出，中南部是一個缺水地區，如果沒有灌溉，事實上嘉南地區將會是個不毛之地，這裡如果三年不灌溉問題就會很嚴重，他甚至認為這是一個國土維護的事



業。

但部分反對這方面意見的看法是，農業用水固然可以照顧到環保生態，對空氣品質有一定的改善作用，或者是可以增加地下水，但在實質上都無法提出很具體的數據可以做定量的說明，以致在辯證上較弱，在經濟分析時，較無法換算成成本與價格。農業水多了農作也不會浸死，只說多餘的水可以入滲到地下，也不算浪費。

水利會在走過數百年的歷史後，水利會間因為貧富不均、敏感的水權問題、以及政治上的糾葛而受到社會批評，連帶使得它在農業灌溉上的重要性相對降低。然而，若干水利會之所以致富，是因不平均的地域發展而來，是由整體社會所造成，現在水利會間應全面解決貧富懸殊的問題，富有的水利會該如何幫助弱小的水利會，讓所有成果由全體水利會所共享。

另外，在面對外界政治上的批評時，若干與水利無關的政治活動，也應摒除在會務之外。這樣一來，水利會才可得到全民的尊重。