

# 劃清責任歸屬 適法營運

—水資源組織之檢討

謝 瑞 麟

出生年月：民國二十一年十月三十日

學 歷：台灣大學農工系學士

美國科州州立大學土木系碩士

經 歷：台灣省水利局局長

現 職：經濟部顧問

台灣省政府顧問

## 前言

本主題「水資源組織之檢討」共有論文三篇，每一篇對目前台灣水資源相關問題都有深入的分析與檢討，並對未來政府主管水資源組織體系提出具體之架構，提供政府寶貴之建議，貢獻良多，謹此向三位報告人表示敬佩。

## 壹、統一規畫 有助水源利用 (柯三吉著)

論文中水利事權分為水利主管機關、目的事業單位(即水利法所稱興辦水利事業人)及目的事業主管機關等三類，將現行制度及個別職掌作詳細之分析，從分析中發現目前行政體系有三項基本問題存在即：

一、水利行政層級低及單位過多。

二、水利管理事權不統一。

三、水、土、林資源採行分管原則等。致水資源的分配與使用未見有效整合，水利事務的執行牽涉過多機關，衍生決策上多頭馬車現象，加上水、土、林自然資源管理未能有效統合，產生行政效率無法提升，資源難以有效保育利用，達成國家永續發展的目標。

論文中進一步從政治、經濟及公共行政層面論述水利事權重新統合之必要性，並介紹先進國家美國、日本、德國、法國和英國等之水利行政組織型態、職掌功能與運作特性，作為未來組織發展規畫之參考，內容豐富有價值。

柯副校長對未來組織之規畫，以漸進模式提出：一、現狀維持型；二、現狀強化型；三、中央強化型及四區域管理型等四方案，每一方案對組織地位、職掌、結構，分別提出具體之架構，非常值得政府之參考。最後在結論中強調有必要在制度及機關體制上，提升中央水利行政機關之決策層級，成立直轄於行政院之「水利部」或「水資源總署」，進行事權一元化之領導。在方案設計上四方案皆有其特色及優劣點，可任擇其一進行，在時間進程的先後，以現狀維持與現狀強化為近程目標，中央強化為中程，區域管理為遠程目標。

## 貳、落實管理 協調保育開發 (郭振泰著)

本論文對國內當前水資源利用與保育列舉十一項面臨的問題，作相當深入的檢討，這些問題來自：

- 一、經濟發展迅速，水、土資源需求激增，資源及環境超限利用。
- 二、水利行政的不夠強化，管理未充分落實。
- 三、人民法治觀念薄弱，違法行動防不勝防。
- 四、永續發展觀念未建立，開發與環保難予協調融合。

針對以上問題，郭教授提出水資源利用與保育的國際趨勢，有助於政府及民間對環境與資源利用建立正確的永續發展觀念，並指導未來應努力的方向，值得大家來重視。

有關水利機構整合及調整，提出近程之中央與地方之分工合作建議，在中央未整合一元化前加強中央水資源局之功能，在地方方面(省及縣級)有效調配現有人力充實縣級之人力，適度提升課的位階，為縣一級單位，以加強縣級水利管理。在中程方面，重點在於整合中央水利職權，合併經濟部水資源局、農委會林業處水利科、內政部營建署下之自來水事業、都市下水道等業務，成立直屬於行政院之水利(總)署，以統一中央水利事權。興辦水利事業人，即農田水利會或自來水公司維持人民團體或公司型態，以增進效率及彈性經營。另為提高水利科技以財團法人形式成立水利研究院，從事水利科技發展與國際交流。

政府如有進一步作行政改造，郭教授建議成立「環境及自然資源部」，整合職掌環境、水利及資源利用之有關部會業務，對國家永續發展有直接助益，也有助於解決國內環境保育與開發間之嚴重衝突。

### **參、組織調整 經驗現實並重**（楊錦釗著）

本研究從過去五十年來台灣水利事業的經驗與成就，探視水利現況問題，對於每一類水利事業建設過程、現況及目前面臨的問題均有深入之研討，收集資料豐富、完整，分析透徹。從分析結果可以明示因應經濟發展與社會變遷，水利組織有必要調整，始能解決水利現況問題。

本論文在水利組織方面，提出五項現行組織架構存在的問題，均需要在組織調整時改進。另為借重其他先進國家之水利組織優點，介紹各國水利組織並說明其優點，相當有參考價值。

有關水利機關組織調整方面，楊教授考量延續水利事業五十年之經驗累積，建議甲乙兩案，甲案建議行政院下設水利總署，以提升位階以利協調各相關機關，加強水利事業政策之執行效率，其人力組成建議以台灣省政府水利處為骨幹，以利經驗之傳承。各目的事業主管機關之功能維持，以達到專業分工之目的。地方政府按現行職掌分配，依業務性質受中央主管機關督導，執行中央水利政策，興辦地方水利事業。乙案考量國家整體水土資源之規畫利用，於內政部下設水利署，其人力配置、業務分工，與甲案相似。對所建議方案均分別分析其優缺點，以供政府採擇之參考。

## 肆、獨立建制 有助仲裁協調

三篇論文對於水利行政與組織具有共同見解之問題有下列數項：

- 一、水利管理事權不統一。
- 二、水利行政層級低及單位多。
- 三、水土林資源採分離經管。
- 四、流域上、中、下分段分屬不同權責單位。
- 五、縣(市)水利行政人力、財力不足。

為謀求事權統一，加強協調功能及提高水利行政效率，三位報告人均一致建議提升水利行政機構之層級，在行政院下設「部」或「總署」；至於事權統一部分，由於各報告人界定之水利事業範疇及業務項目不盡一致，因此建議合併之單位與業務內容亦有些不同，惟均認為有必要統一事權，以加強整體規畫，有效管理。任何方式之組織調整，報告人均有考量現有從事水利工作人員的專長、經驗及家庭生活因素，希望對工作人員衝擊減到最少，並期盼工作人員對新的組織調整能予認同，促成向心力，如此才能發揮組織團隊精神，為水利事業奉獻。

本人拜讀三篇論文，增加不少見識，受益良多，茲參考三位報告人的高見，借此機會提出一些個人淺見，一併提請各位先進指教。

水利行政管理體系的建制，需要具有：

- 一、適法或合法的目標管理規範與制度。
- 二、分明的組織架構。
- 三、透明而有效的責任歸屬系統。

水是多功用的資源，尋常為特定目的的使用或控馭，以增進人民福祉或

取得經濟利益。這些水資源的利用有農田灌溉與排水、公共給水與污水處理、工業用水與廢水處理、發電、水運、防洪、排水、禦潮及生態環境保育等等。形成多樣的水使用與控馭活動，亦集成不同事業團體，這些團體在組織架構上成為水資源事業活動的營運層(Operational Level)，一般吾人稱為目的事業單位。每一目的事業單位在適法的規範下營運，以滿足使用者/受益者(消費者)的需求。此一營運層直接服務使用者或消費者，一般最適合以公共事業、合作(社團)事業或公司組織等型態經營，使其具有自治性及自足性機制，政府站在輔導或監督立場不宜直接介入營運。自治、自足性機制需要透明而有效責任歸屬，使用者或受益者本使用或受益付費之原則負擔合理費用，營運者在使用者參與的組織架構下，負責執行最經濟有效的經營。過去在農業社會時代，人民生活窮困，雖然有很健全的農田水利會組織，可以自治自足營運，但基本水利設施的建設費用需仰賴美援或政府補助。如今這個組織團體因社會環境的變遷及政治上的妥協，破壞了自治、自足的良好制度，享受用水而不付費，有待導正。自來水事業目前有較健全之發展，但未建立財務自足的機制，亦有待改進。工業用水目前沒有自治自足事業團體，而依附在自來水事業內，致造成今天工業用水供應，發生嚴重不足現象，有待目的事業主管機關與水利主管機關共同研究建立獨立系統。

水資源利用活動項目中有一部分是屬於除水害的事業，因欠缺自足機制，且受益對象、程度及效益評估不易明確界定與量化，致在台灣一直由政府直接掌理。惟有些先進國家，由政府輔導併同用水事業組織社團管理，值得借鏡。

水資源活動在營運層運作當中會產生一些問題，這些問題可歸納為：一、外部影響；二、開放資源；三、公共利益及四、稀少(供水不足)等。外部影響會產生事業團體間之衝突，上下游間之衝突，無法自行解決。開放的資

源，法律上屬全國人民所有，水在開放空間人民容易自行取用或排放餘、廢水於河川，造成資源不當的使用或浪費。公共利益必賴公平合理分配有限資源，避免造成糾紛或抗爭。這些問題之解決需要建立統合的資源管理層(Supervisory Level)組織，一般應以水系為單元作水資源流域的管理，因為水是國家資源，這一層組織應由政府指定專責單位掌理，其層級宜由地方政府，即省或縣(市)政府掌理。主要的任務包括水資源保育、開發、調配及水環境保育。地方政府的分工可依循水利法第二章規定辦理。省政府目前正進行精省作業，依憲法增修條文第九條：省承行政院之命，監督縣自治事項，又規定台灣省政府之功能、業務與組織之調整得以法律為特別之規定。依此省在水利法所交付之業務職掌是否維持，或劃歸中央，抑或由中央委交省政府辦理，有待「地方制度法」或「台灣省政府業務與組織調整暫行條例」立法後調整之。惟從水資源管理的基本架構上資源管理層應予維持，不宜廢除或歸併到其他層級。

配合國家經濟發展及增進人民福祉，國家水資源的永續發展，需要訂定用水的相關法規，管理政策及永續經營的機制，在組織架構上屬於法律政策層(Constitutional Level)組織，以建立水資源管理的合法建制，其組織需由中央政府指定專責機構負責，由於水是多功用資源，不宜附屬於部會之下，以免水利主管機關附屬在目的事業主管之情事發生，目的事業機關間用水之協調及紛爭之仲裁需要獨立之同位階組織。在三層組織架構中，法律政策層是居於最高位階，有法治、有效力之政府要靠完善法律及正確之政策引導，使管理層及營運層有良好的制度可以遵循運作。

另外三位報告人指出水、土、林自然資源分離分管問題，本人建議在政策層上，考慮於行政院經濟建設委員會下，擴大都市及住宅發展處業務，合併內政部區域計畫、經濟部前水資源統一規畫及農委會林業政策業務設「國

土規畫處」，整合水、土、林資源辦理國土規畫，擬訂長期全國國土計畫，引導國家長期永續發展。

以上提出個人對組織架構基本思考方向之淺見，一併供請各位先進參考指教。評論中有錯誤之處，尚請三位報告人見諒，最後向三位報告人表示感謝與敬意。