

調 查 報 告

壹、案由：據審計部106年度中央政府總決算審核報告，行政院農業委員會推動農田水利會改制為公務機關，將灌區外農地納入農田水利建設，以提升灌溉水權及確保糧食安全，改制後水利建設範圍較改制前遼闊，且部分農田水利會無償照舊使用他人土地面積龐巨、土地遭占用或員工退撫制度未盡周全等情案。

貳、調查意見：

行政院農業委員會(下稱農委會)為「強化農田水利會功能，擴大對農民服務」、「建構國家水資源公共化管理體制」、「農田水利會資源共享，提升服務水準」、「建構專業化組織」等理由及目標，規劃以二階段方式辦理農田水利會改制。第一階段修法業經民國(下同)107年1月31日華總一義字第10700010301號總統令公布修正「農田水利會組織通則」第23條、第35條及第40條條文，修正重點為停止會長、會務委員選舉，並將臺灣17個農田水利會第4屆會長及會務委員任期由107年5月31日(原任期屆滿)，延長至109年9月30日止。

惟據審計部106年度中央政府總決算審核報告內容指出，農委會推動農田水利會改制為公務機關，將灌區外農地納入農田水利建設，以提升灌溉水權及確保糧食安全，改制後水利建設範圍較改制前遼闊，且部分農田水利會無償照舊使用他人土地面積龐巨、土地遭占用或員工退撫制度有未盡周全之情事。為釐清事實，經詢據審計部、農委會釐清相關疑義，並於107年12月21日及108年1月7日、19日、23日及31日會同農委會前往臺灣新竹農田水利會、臺灣宜蘭農田水利會、臺灣臺東農田水利會、臺灣嘉南農田水利會及臺灣屏東農田水利會現場履

勘並聽取業務簡報，108年2月23日諮詢學者，並於108年3月25日詢問農委會政策規劃業務主管人員後，茲臚列調查意見如下：

一、農委會為保障農田水利會現有員工權益，衡平各農田水利會福利待遇差距，據以規劃所採之人事雙軌雙流制度，與現行公務人員體制及分工型態迥異，復因分署公務人員組織法尚未完成確立，未來如何落實公務人員與農田水利事業人員之管理，並將原有權益保障資訊透明公開以獲取最大支持諒解，均亟待農委會妥適處理

(一)農田水利事業為農業基礎設施之一環，現有農業灌溉用水總量占全國總用水量約六成。行政院組織再造後，農田水利事業規劃由農業主管機關掌理，另農田水利會亦計畫於109年10月1日正式完成改制，然現今農田水利事業事務之運作體系，因分屬經濟部及行政院環境保護署（下稱環保署）為業務主掌，而為建立灌溉排水系統管理政策，農委會欲藉由農田水利法所明定主管機關主掌辦理農田水利設施範圍公告、農田水利事業管理事項及灌溉水質維護事務，據以解決當前農田水利事業管理困境。政策擬定及規劃過程中，農委會雖已邀集行政院主計總處、行政院人事行政總處、銓敘部、考選部、內政部、財政部、經濟部、環保署、行政院公共工程委員會、勞動部、專家學者代表、各農田水利會及農委會法規會等相關機關單位召開15次研商會議，另辦理32場水利會人員意見蒐集座談會議，希冀建立保障原農田水利會員工權益之法規範，使其所受影響減低。

(二)依農委會規劃方向，主管機關為辦理農田水利事業區域之灌溉管理，得於所屬機關內設置灌溉管理組織，

辦理下列任務：「1. 農田水利用水調配及管理事項。2. 灌溉用水秩序維護及水利小組業務輔導事項。3. 農田水利設施新建、管理、改善及維護事項。4. 農田水利設施災害預防及搶救事項。5. 灌溉管理組織內專任職員(下稱農田水利事業人員)之人事管理事項。」農田水利事業人員包含未來相關立法施行前，由農田水利會依「農田水利會組織通則」第22條授權所定「農田水利人事管理規則」任用之人員，以及未來相關立法施行後灌溉管理組織內新進之專任職員，因「農田水利人事管理規則」訂定依據係「農田水利會組織通則」第22條之授權，而該規則內容均參照公務人員人事法規訂定，除訂有比照公務員之員工婚喪、生育及子女教育補助費等生活津貼外，休假、退休、撫卹等規定亦均優於勞動基準法保障，另該規則第83條¹亦載明規則內未規定者係參照公務人員人事管理法令之規定。基於農田水利事業人員身分屬性為公法上職務關係，且其人事制度比照公務人員，優於勞動基準法規定，如納入勞動基準法規範，基於衡平性考量，設計整體組織架構、員額編制與人員福利待遇制度整體檢討評估恐與農田水利會改制目標（其中保障員工原有權益）有違，因而有不宜適用勞動基準法之考量，故於規劃將來主管機關應繼續進用為農田水利事業人員，且其所任職務應與原任職於農田水利會之職務等級相當，且農田水利事業人員不適用勞動基準法相關規定，據以保障現有人員之工作權益。

(三)本院前於108年3月25日約詢農委會就有關現有職員及未來後續規劃，該會表示本次改制，在未來係規

¹ 「農田水利人事管理規則」(103年5月27日修正)第83條：「農田水利會職員之人事管理事項，本規則未規定者，參照公務人員人事管理法令之規定辦理。」

劃設「農村及農田水利署」，並預計視地方實際需求設置分署，而17個灌溉管理組織納入分署後，分署組成，將由公務人員及原農田水利會人員改制而成之灌溉管理組織共同提供地方灌溉服務。分署公務員任務由組織法訂定；另灌溉管理組織任務由農田水利法訂定。兩者分工合作，不會產生管理問題，因為公務人員執行具高公權力性任務，灌溉管理組織人員執行相關農田水利事業管理任務，人事進用方式公務人員與灌溉管理組織人員各自招考，並保留各自升遷退休管道，不互相流用，公務人員人事費用為公務預算支應，灌溉管理組織人員人事費用為作業基金支應，為雙軌雙流。惟本院在履勘新竹、宜蘭、臺東、屏東及嘉南等農田水利會時，該等水利會均表達對所謂之雙軌雙流制度之事權如何分工提出疑義，而諮詢學者時亦指出對於人事雙軌問題細部規劃有不透明、不清楚之處（例如薪資結構、升遷、考試的不同），若未能公開透明，確實會讓現有水利會人員無法安心，造成誤解；亦有學者提出目前似乎沒有所謂雙軌之運作參考實證，未來人事指揮監督需要有完善規劃之建議等。因此，按農委會目前規劃採行雙軌雙流，現有人員現有福利保障無變革原則下，甚至參照公務人員相關之福利，且不適用勞動基準法相關規定，未來雙軌雙流制度下之公務人員，又因執行公權力而須承擔壓力，形成同一機關事權及待遇不一之情形，恐造成後續管理之爭議，農委會應本於主管機關之權責，審慎因應。

(四)綜上，農委會為保障農田水利會現有員工權益，衡平各農田水利會福利待遇差距，據以規劃所採之人事雙軌雙流制度，與現行公務人員體制及分工型態

迥異，復因組織法尚未完成確立，未來如何落實公務人員與農田水利事業人員之管理，並將原有權益保障資訊透明公開以獲取最大支持諒解，均亟待農委會妥適處理。

二、各農田水利會未來資產及負債由國家概括承受，並將原各農田水利會成立17個分署及非事業用資產成立作業基金，惟各地農田水利會非事業用資產條件不一，各處作業基金財務狀況恐差異甚大，部分區域可能需要高度仰賴政府補助，因而對未來公務預算分配公平性，作業基金、分基金又如何運作避免互相流用疑慮，農委會應妥為審慎因應

(一)據17個農田水利會之財務經營能力分析發現，近5年度全國農田水利會平均財源自籌比率雖已達61.42%，惟仍有宜蘭、北基、苗栗、南投、彰化、雲林、嘉南、屏東、臺東、花蓮等10個農田水利會財源自籌比率低於全國平均值，其中臺東及花蓮農田水利會財源自籌比率未及1成，顯示多數農田水利會自籌財源能力欠佳，高度仰賴政府補助。復按「農田水利會財產處理要點」第4點規定：「農田水利會所有，非供農田水利事業使用之不動產，不得處分。但符合本要點規定得處分者，不在此限。」據農委會提供102至106年度各農田水利會事業總表分析發現，全國17個農田水利會近5年度平均整理收入²達新臺幣（下同）41億8,062萬餘元，占近5年度平均總收入及自籌款之比率分別高達31.13%及50.69%，其中各農田水利會近5年度整理收入占其自籌款比率超過5成者，分別為彰化（71.33%）、臺中（69.36%）、屏東（65.63%）、高雄（63.90

² 整理收入：凡盤存及出售資產盈餘、補列前期收入、認列折舊提列收入等。

%)、臺東(61.64%)、苗栗(51.55%)等6個農田水利會，且苗栗、臺中、彰化、高雄等4個農田水利會自籌財源比率均超過50%，其整理收入占比偏高，顯示其自籌財源大多仰賴處分財產之整理收入挹注，以支應營運成本。

(二)本院就前開審計部調查結果，函請農委會說明，經農委會函復：農田水利會會有非事業用土地，大部分為原水利設施用地，隨著社會經濟發展，水利設施經規定程序廢除後、多數位於民眾屋前或屋後，民眾因改建房屋指定建築線、合併建築或配合政府污水下水道工程施設等需要，向農田水利會提出申購，各農田水利會財產處分依「農田水利會財產處理要點」規定需報經會務委員會議審議通過，並報經農委會核准，始得處分。其整理收入占比偏高之原因，包括：

- 1、苗栗農田水利會：平均5年政府補助款占總收入49.96%，5年平均自籌款金額2億,542萬2千元；5年平均整理收入1億588萬9千元，其中39.43%來自各級政府因公共設施需要依土地徵收條例規定協議價購及徵收所得，餘來自民眾申購土地處分所得。屬鄉村型水利會無法如都會型水利會出租不動產提高租金收入，年度剩餘資金少，無法累積大額資金以增加利息收入，致處分土地收入占自籌款比例超過50%。
- 2、臺中農田水利會：未接受政府工程補助，政府補助款僅占收入11.48%，5年平均政府補助款1億7,286萬9千元，88.52%自籌款，106年繳交地價稅3億2,956萬9,569元，5年平均整理收入，43.74%來自各級政府因公共設施需要依土地徵收條例規定協議價購及徵收所得，餘來自民眾申

購土地處分所得，為減輕地價稅負擔接受民眾申請，處分地形狹長，畸零土地，致處分土地收入占自籌款比例超過50%。

- 3、彰化農田水利會:5年平均整理收入，其中91.72%來自各級政府因公共設施需要依土地徵收條例規定協議價購及徵收所得，餘來自民眾申購土地處分所得。
- 4、高雄農田水利會:5年平均整理收入，其中65.65%來自各級政府因公共設施需要依土地徵收條例規定協議價購及徵收所得，餘來自民眾申購土地處分所得。未接受政府工程補助，政府補助款僅占收入10.16%，5年平均政府補助款1億2,293萬元，89.84%自籌，政府徵收地價稅1億5,856萬8,511元，為減輕地價稅負擔接受民眾申請，處分地形狹長，畸零土地。
- 5、屏東農田水利會:平均5年政府補助款占總收入87.95%，5年平均自籌款金額6,236萬2千元，5年平均整理收入4,092萬6千元，6.66%來自各級政府因公共設施需要依土地徵收條例規定協議價購及徵收所得，餘來自民眾申購土地處分所得。屬鄉村型水利會無法如都會型水利會出租不動產提高租金收入，年度剩餘資金少，無法累積大額資金以增加利息收入，致處分土地收入占自籌款比例超過50%。
- 6、臺東農田水利會:平均5年政府補助款占總收入94.3%，5年平均自籌款金額1,684萬2千元，5年平均整理收入1,038萬元，4.37%來自各級政府因公共設施需要依土地徵收條例規定協議價購及徵收所得，餘來自民眾申購土地處分所得，屬鄉村型水利會無法如都會型水利會出租不動產提

高租金收入，年度剩餘資金少，無法累積大額資金以增加利息收入，致處分土地收入占自籌款比例超過50%。

- (三)又本院前約詢農委會對於各農田水利會改制公務機關後續因應措施，經該會說明農田水利會改制後資產及負債係由國家概括承受，並設置成立農田水利事業作業基金以辦理農田水利事業及維護灌溉管理組織之營運等，再依17個水利會規劃成立17個分基金，資產獨立，不相互流用。而原農田水利會資產則專款專用於農田水利事業，排除國有財產法之限制，未來其他公務單位需使用時，需有償撥用，以利永續經營。前述資產所成立之作業基金與分署之公務預算分別管理。改制後對於全國水利會共同性業務(如水質檢測、資訊化業務、教育訓練等)，規劃以財務較健全水利會編列基金預算辦理。惟依審計部調查結果及農委會答復情形整理分析，各農田水利會因鄉村型及都會型之型態不一(所處環境或區域區分)，都會型之農田水利會如七星、瑠公、桃園、新竹、臺中等農田水利會因非事業用土地多坐落於都市精華地段，其非事業用資產之利用效率，遠較鄉村型之農田水利會為佳，致成立17個農田水利會之作業分基金後，各分基金財務狀況差異甚大，若以農委會目前規劃，各分基金相互獨立互不分流情況下，則鄉村型之農田水利會所成立之作業基金恐面臨資金不足之情形，致須高度仰賴政府補助，因而增加政府財務負擔。另外，農委會前述提及改制後對於全國水利會共同性業務(如水質檢測、資訊化業務、教育訓練等)，擬規劃以財務較健全水利會編列基金預算辦理，是否會引發公平性爭議，農委會亦應預為協調溝通妥適研處。

(四) 綜上，各農田水利會改制公務機關後其資產及負債由國家概括承受，並將原各農田水利會成立17個分署及非事業用資產成立作業基金，惟各地農田水利會非事業用資產條件不一，各處作業基金財務狀況差異甚大，部分區域可能需要高度仰賴政府補助，因而對未來公務預算分配公平性，作業基金、分基金又如何運作避免互相流用疑慮，農委會應妥為審慎因應。

三、目前屬會籍灌區外之優良農地廣大，農委會雖已擬定灌區外農地灌溉政策，然迄今對於所需人力及預算之缺口，似尚未擬訂因應方案及策略，且農田水利會改制公務機關後政府欲擴大灌區，對其距離水利會原灌區較為偏遠之地區，卻由農民自行維護管理，是否符合農民對政府之期待（擴大灌區服務），亟待審慎因應

(一) 據審計部提供農委會截至106年底全國可供糧食生產之農地，其中屬現行農田水利會灌區內之農地計有31萬469公頃；屬灌區外之農地計有37萬4,911公頃。又農委會補助灌區內之農田水利會會費每公頃最高為7,500元，全國平均每公頃補助會費約6,400元，若再加計灌區內各項農田水利建設及管理營運費用，平均每公頃補助為11,556元，現行灌區內每公頃政府負擔之補助經費即高達17,956元。農委會未來若將灌區外農地納入管理，以現行灌區內之補助支出標準核算，粗估每年政府支出將再增加67億3,190萬餘元。另105年1月底公布之國土計畫法第20條，將國土依據功能分區及其分類劃設，其中農業發展地區係依據農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形加以

劃設，並按農地生產資源予以分類³。次據農委會委託中華水資源管理學會調查灌區外屬第一類農業發展地區之面積約為16萬8,033公頃，占區外可供生產農地面積（37萬4,911公頃）之44.82%。顯示灌區外之農地尚非全屬優良農地。且按現行水利法規定，灌區外農田水利事業之主管機關為經濟部水利署，農委會近5年度（102至106年度）補助各農田水利會及各市縣政府辦理灌區外排水維護經費3億1,170萬餘元，為經濟部水利署同期間補助各農田水利會辦理其事業區外農田水利設施更新改善計畫經費3,195萬餘元之9.75倍。嗣後倘將各灌區外農地37萬4,911公頃全數納入該會之農田水利建設範圍，其服務範圍將擴增變為原有灌區內農地面積之2.2倍。

- (二)本院前函請農委會就後續改制納入灌區之作為，提供因應措施，經該會函復農業灌溉水源為國家資源，復以82年農田水利會會費由政府編列預算代繳已逾25年，另100年舉辦之全國糧食安全會議，設定「提高糧食自給率，增加國產糧食生產及消費，並設定2020年達40%之目標」。爰為提升灌溉水資源利用效率，擴大服務服務農民，及提升糧食自給率，農委會說明推行灌區外灌溉服務方式，目前考量農糧政策以適地適作為原則，依灌區外農地水源、地型等狀況，評估灌溉設施投入之優先順序。基於以上原則，對於灌區外農地採兩種方式提供服務。第一種樣態為農地臨近農田水利會原事業區域

3 國土計畫法第20條規定：「各國土功能分區及其分類之劃設原則如下：……三、農業發展地區：依據農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形加以劃設，並按農地生產資源條件，予以分類：(一)第一類：具優良農業生產環境、維持糧食安全功能或曾經投資建設重大農業改良設施之地區。(二)第二類：具良好農業生產環境、糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區。(三)其他必要之分類。……」

(灌區)，且水源無虞，種植作物符合農委會農糧政策，則優先納入水利會灌區。第二種樣態為農地距離水利會原灌區較為偏遠，但確有灌溉需求，則由農委會補助設置灌溉設施（補助地方政府改善灌區外灌溉設施及補助農民設置完整管路灌溉設施），並由農民自行維護管理。

- (三)農委會對於灌區外農地範圍納管後，評估確實將增加政府財政負擔，該會表示將持續由公務預算籌編辦理灌區外農田水利灌溉設施之更新改善經費，並辦理相關評估計畫，研析灌區外所需優先服務之區位、範圍及經費等要項，俟完成後再積極向行政院爭取中長程建設公共計畫，以擴大照顧農民，並邀請經濟部水利署適時提供意見。據審計部表示截至106年全國可供糧食生產農地分布情形，會籍外灌溉面積為會籍灌區一倍有餘，而農委會前委託中華水資源管理學會調查灌區外屬第一類農業發展地區之面積約為16萬8,033公頃，占區外可供生產農地面積之比例約有44.82%，即表示未來可納入會籍灌區管理之優良農地廣大，農委會是否僅以現有人力改制進行規劃，對於後續預算缺口及執行公權力之公務人員之人力規劃，迄尚未明確，又該會原規劃之方案對於農地距離原灌區較為偏遠，但確有灌溉需求時，則僅由農委會補助設置灌溉設施，並由農民自行維護管理，是否滿足農民冀望政府將農田水利會改制為公務機關後，進而能擴大灌區納管之政策目標期待，仍有亟待農委會積極檢討空間。
- (四)綜上，目前屬會籍灌區外之優良農地廣大，農委會雖已擬定灌區外農地灌溉策略，然迄今對於所需人力及預算之缺口，似尚未擬訂因應方案及政策，且農田水利會改制公務機關後政府欲擴大灌區，對其

距離水利會原灌區較為偏遠之地區，卻由農民自行維護管理，是否符合農民對政府之期待（擴大灌區服務），亟待審慎因應。

四、依農委會規劃對於現階段各農田水利會無償照舊使用他人土地提出自作業基金內提撥價款辦理照舊使用土地之承租或用地取得之相關規定，惟該等使用私有土地情形，於農田水利會改制公務機關後，隨即形同全國尚未取得之既成道路或公共設施保留地徵收補償等問題，若未能提前預為準備，有計畫的取得土地合法使用，累計之金額恐將隨時間增加而鉅額滾動，未來勢必造成政府財政沈重之負擔，農委會允宜預為籌謀妥慎因應

(一)本院88年間調查「高雄區農田水利會使用高雄縣大寮鄉赤崁段土地設置圳溝，卻拒絕調整租金或圳溝加蓋，農委會疑包庇下屬案」，認為農委會涉有違失等情事，案經農委會以88年9月20日農林字第88138468號函檢附「農田水利會照舊使用私有土地作為水利設施檢討改進報告」，函請各水利會查照辦理，其檢討改進作為包括：(一)依行為時現行農田水利會組織通則第11條第2項規定照舊使用原提供為水利使用之私有土地，水利會應於各該水利設施辦理更新改善時，依同條第1項規定辦理價購或徵收；(二)價購或徵收，以公告現值加4成，免徵土地增值稅。水利會每年應於財產處分專款提撥一定比例，依水源地、幹支分線，中小給水路等優先順序辦理價購或承租。對於個案陳情，亦得辦理價購；(三)目前農田水利會土地被政府機關供作公共設施使用土地，請各農田水利會就其所有被使用土地分別函請相關縣（市）政府積極籌編預算徵收，其土地出售款，優先作為價購照舊使用水利利用

地財源；(四)農田水利會轄區農地，尚未辦理農地重劃者，優先加速辦理農地重劃，解決水路用地問題。依農地重劃條例第11條規定，重劃後農路、水路用地，應以重劃區內原為公有、農田水利會所有農路、水路用地抵充之，其有不足者，按參加重劃土地之面積比例分擔之；(五)有償租用，租率按慣例協商，訂定租用契約。惟上開檢討改進作為，因各農田水利會囿於其財政因素，迄未能確實辦理。

- (二)據審計部提供截至107年2月底之查核資料，全國17個農田水利會農田水利設施照舊使用他人土地，共計240,107筆，面積6,170.90公頃，其中承租使用者8,629筆，面積238.71公頃，尚有無償照舊使用他人土地231,478筆，面積約5,932.21公頃，其中私有土地154,402筆，面積2,910.8公頃，復依農委會未來規劃方向，相關法律立法施行前提供農田水利會水利使用之土地，應照舊使用。改制為公務機關後，土地屬得無償撥用之國有土地者，由主管機關指定其所屬機關，徵得管理機關同意，會同辦理管理機關變更登記，並由該指定之所屬機關管理。而現行供農田水利會作農田水利事業使用之私有土地部分，農委會表示未來規劃於改制之後，私有土地仍係以照舊使用，而私有土地於照舊使用期間，除豁免其土地全部相關稅捐外，並由農田水利事業作業基金每年提撥部分財產處分價款，用以支應照舊使用土地時，未來之承租或取得之財源。
- (三)雖稱由農田水利事業作業基金每年提撥，用以支應使用照舊土地之租金或價購、徵收之財源，但各農田水利會改制公務機關後，尚待價購或徵收之私有土地，形同全國尚未取得之既成道路(市區道路部

分)或公共設施保留地徵收補償等外界關注之議題，並依審計部查核資料顯示，嘉南農田水利會及石門農田水利會使用私有土地面積即分別高達986餘公頃及558餘公頃，其它如雲林農田水利會亦有360餘公頃、屏東農田水利會則有306公頃以上之面積，況前述高雄農田水利會當年僅係部分鄉鎮土地使用問題，即因財政因素無法解決(截至107年2月底高雄農田水利會使用私有土地為19.1公頃)，目前提供各水利會無償使用或出租之私有土地地主，或許隨農田水利會之改制而改變心態，進而要求有償(租金、使用補償金)或市價徵收等，此時若公務預算不及編列或作業基金提撥不足，取得土地合法使用之累計金額將隨時間增加鉅額滾動，造成政府沈重之負擔。

(四)綜上，依農委會規劃對於現階段各農田水利會無償照舊使用他人土地提出自作業基金內提撥價款辦理照舊使用土地之承租或用地取得之相關規定，惟該等使用私有土地情形，於農田水利會改制公務機關後，隨即形同全國尚未取得之既成道路或公共設施保留地徵收補償等問題，若未能提前預為準備，有計畫的取得土地合法使用，累計之金額恐將隨時間增加而鉅額滾動，未來勢必造成政府財政沈重之負擔，農委會允宜預為籌謀妥慎因應。

五、農委會推動農田水利會改制為公務機關之目的，原係為建立灌溉排水系統管理政策制度，據以解決當前農田水利事業管理困境，惟規劃方向似乎未將灌溉管理組織另以組織法型態規範，俾將原農田水利會人員之人事管理納管，而係採取將本應於農業部或農村及農田水利署組織法內規範之灌溉管理組織，提前置入於該農田水利法草案中以農田水利事業管理組織替

代，是否抵觸「中央行政機關組織基準法」相關規定原則，農委會允宜審慎研議

(一)按107年1月31日修正「農田水利會組織通則」第40條：「……農田水利會之改制及其資產處理、職員工作權益保障等事項，另以法律定之。」故行政院組織再造後，農田水利事業規劃由農業主管機關掌理，另農田水利會亦預計於109年10月1日辦理正式改制事宜，然而現農田水利事業事務之作用法以水利法及水污染防治法體系為主，分屬經濟部及環保署主政，農政部門尚缺權責相符之相關作用法依據，為建立灌溉排水系統管理政策，爰規劃另制定農田水利法，由農業主管機關辦理農田水利設施範圍公告，辦理農田水利事業管理事項及灌溉水質維護事務，據以解決當前農田水利事業管理困境。而據農委會表示，未來攸關灌溉排水系統管理政策之規劃立法之重點有下列幾點：

- 1、賦予公權力：農田水利用地目前管理法源僅有水利法，擬於將來立法賦予農委會圳路管理及灌溉水質保護公權力，有利於相關違法禁止事項管制及裁罰。
- 2、員工工作權益保障：訂定保障原農田水利會員工之工作權益規範，使原農田水利會員工之工作權益於農田水利會改制公務機關後，所受影響減低，並使其權益最佳保障。
- 3、資產專款專用：農田水利會現有資產及負債，於改制後均由國家概括承受；農田水利會資產專款專用於農田水利事業。

由上述立法緣由與立法重點觀之，其所規劃的農田水利法草案，係屬作用法之性質，殆無疑義。

(二)依農委會上開立法規劃，將納入農田水利會之改制

及其原有資產處理、職員工作權益保障等事項。此外，農委會亦說明配合行政院組織再造作業，該會未來將升格為農業部，因此亦計畫將農田水利會納入規劃成立之「農村及農田水利署」組織架構中，而現有農田水利會及工作站等組織架構將仍維持運作，便利農民洽辦相關用水管理等業務，惟農委會是否在升格為農業部及成立農村及農田水利署前，考量相關作業不及配合農田水利會改制時程因素，故將本應於農業部或農村及農田水利署組織法內規範之灌溉管理組織，提前置入於該農田水利法草案中以農田水利事業管理組織替代。

- (三)按中央行政機關組織基準法第5條第3項規定：「本法施行後，除本法及各機關組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。」而行政院法規委員會辦理法制業務之共識規定第3點配合組織改造之法制作業事項也載明：「(1)各部會所報作用法草案，均應依中央行政機關組織基準法第5條第3項規定辦理，亦即，作用法均不得規定機關或其內部單位之設立。至於有關於作用法內規定設置任務編組部分，則僅於有特殊考量時，方得例外予以規定……」準此，農委會制定前揭規畫之農田水利法草案之目的既在建立灌溉排水系統管理政策，解決當前農田水利事業管理困境，其性質應屬灌溉排水系統管理政策作用法之一環，而若涉及規範行政機關之非任務編組之內部組織，如組織的結構、組織之任務執掌、人事管理等，自仍宜於組織法內明定為宜，姑不問其所規範之組織、項目及內容未來如何擬定，在法制作業規畫之方向上，已混淆了作用法與組織法之法規體系，如僅因作業不及即將灌溉管理組織相關事項於作用法中規定，是否符合「中

央行政機關組織基準法」及法制作業之相關規範，實宜審慎研議。

(四)綜上，農委會推動農田水利會改制為公務機關之目的，原係為建立灌溉排水系統管理政策制度，據以解決當前農田水利事業管理困境⁴，惟規劃方向似乎未將灌溉管理組織另以組織法型態規範，俾將原農田水利會人員之人事管理納管，而係採取將本應於農業部或農村及農田水利署組織法內規範之灌溉管理組織，提前置入於該農田水利法草案中以農田水利事業管理組織替代，是否抵觸「中央行政機關組織基準法」相關規定原則，農委會允宜審慎研議。

4 因農田水利會公法人體制已運作多年，其各項業務推展執行大都已達成熟穩定平衡階段，如要辦理改制，除涉及組織、資產、人事與水利小組運作等等之重大變革，正因其特殊人事組織，改制過程中更當應以法律明文保障，農委會雖表示已與行政院人事總處、考試院銓敘部等單位協商，並初步達成共識，即繼續留任農田水利會現職員工，亦繼續適用農田水利會人事管理規則，維持現行職務等級與升遷制度，惟未來成立「農村及農田水利署」後，人事制度卻又規劃採雙軌制運作，亦即機關內人員採公務人員及農田水利事業人員雙軌共同運作模式，並維持現有農田水利會人事管理規則，以確保現有職員之工作權、升遷制度及退休金等。然依前述中央行政機關組織基準法原則說明，各部會所報作用法草案，本不得規定機關或其內部單位之設立，而農委會於本案之立法規劃，原係考量於現行農田水利事業事務之作用法以水利法及水污染防治法體系為主，分屬經濟部及環保署主政，農政部門尚缺權責相符之相關作用法依據，方有訂定農田水利法建立灌溉排水系統管理政策構想，但其既有作用法之功能考量，內容卻規劃同時授權訂定灌溉管理組織事項，此為因應未來雙軌雙流人事變革之運作，除將二套不同人事管理制度分屬組織法及作用法內規定，且於作用法中規定組織事項，產生是否抵觸「中央行政機關組織基準法」相關規定原則之疑慮。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至五，函請行政院農業委員會研酌。
- 二、調查意見一至五，函請審計部參考。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會、內政及少數民族委員會聯席會議處理。

中 華 民 國 1 0 8 年 1 2 月 4 日