探索臺灣農田水利組織與制度

林建村　李源泉　陳信雄　編著

科技圖書

目錄

序言 13

正文—探索臺灣農田水利組織與制度

第一章 緒論 17

第二章 臺灣早期的農田水利事業 29

第一節 荷治時期（1624-1661） 29

一、 東印度公司的成立及臺灣的佔領 29

二、 東印度公司的殖民過程 30

三、 臺灣水利的開發 32

第二節 鄭治時期（1661-1683） 33

一、 鄭氏入臺之背景 33

二、 鄭氏之屯墾政策及水利的開發 34

第三節 清治時期（1683-1895） 36

一、 清治初期的治臺政策 36

二、 清治時期土地的開墾模式 38

三、 水利設施的開發及經營 39

第三章 臺灣日治時期的農田水利事業 43

第一節 臺灣的領有及殖民政策之擬訂 43

一、 臺灣佔有初期的統治背景 43

二、 舊慣、土地及基礎資料的調查 44

三、 舊慣調查成果與殖民政策的擬定 45

第二節 日本內地公共團體與水利組合制度的發展 46

一、 日本國家體制改革與公共團體制度的建立 46

二、 日本地方制度的建立 47

三、 水利組合制度的形成 49

四、 水利組合事業的執行 50
第三節 臺灣公共埤圳制度的施行 51
一、 公共埤圳制度的形成 51
二、 公共埤圳制度的施行 52
第四節 官設埤圳制度的成立及經營 53
一、 官設埤圳設立的背景 53
二、 臺灣總督府水利機關調整與水利行政的關係 54
三、 官設埤圳的設置及經營 56
第五節 水利組合制度的施行 59
一、 臺灣總督文官化及地方制度形成的背景 59
二、 糧食政策及米穀改良對臺灣水利組合制度的影響 61
三、 水利組合制度的成立 62
四、 水利組合與公共埤圳制度的差異 65
五、 水利組合制度施行的成果 65
第四章 臺灣戰後農田水利事業的開展 67
第一節 戰後初期的農田水利組織制度 67
一、 農田水利組織的接收及調整 67
二、 水利委員會設立與組織定位問題的背景探討 70
三、 水利委員會組織調整方案與水利法第一次修訂 74
四、 水利委員會的改組 77
第二節 水利法第二次修正與農田水利會組織通則制定 80
一、 背景 80
二、 行政部門的決策 81
三、 立法院的審議 82
第三節 歷次農田水利會組織通則修正（1970-2001） 85
一、 農田水利會組織通則第一次修正 85
二、 農田水利會組織通則第二次修正 87

三、 農田水利會組織通則第三次修正 90
四、 農田水利會組織通則第四次修正 90
五、 農田水利會組織通則第五次修正 96
六、 農田水利會組織通則第六次修正 97
七、 農田水利會組織通則第七次修正 98
第五章 農田水利會組織結構探討 101
第一節 農田水利組織法規的發展 101
第二節 臺灣農田水利組織區域的調整 104
第三節 農田水利組織的議事機構 107
第四節 農田水利組織首長產生方式及其執掌 110
第五節 農田水利組織的執行機構 113
第六節 農田水利組織結構的再檢視 117
一、 農田水利組織整併在農田水利事業公共化上的意義 117
二、 農田水利組織議事人員及首長產生方式在農田水利組織自治上的意義 118
三、 農田水利組織執行機構部門與員額的結構問題 119
第六章 農田水利組織的歷史制度觀點 125
第一節 歷史制度論與農田水利組織制度的關係 125
一、 新制度理論及其類別 125
二、 歷史制度主義的核心概念 126
三、 歷史制度主義在農田水利組織制度研究的運用 128
第二節 臺灣農田水利事業的萌發及初期拓展（1600-1895） 128
一、 臺灣早期的拓展歷史 128
二、 荷治時期的拓展歷史 129
三、 鄭治時期的拓展歷史 130
四、 清治時期農田水利組織的建立過程 131
第三節 日治時期臺灣農田水利事業及組織的公共化及法制化（1895-1945） 133
一、 日本統治臺灣之殖民政策對農田水利事業發展的影響 133

二、 日本國內政治制度轉變對水利組織公共團體化的影響 135
三、 日治時期農田水利事業發展在歷史制度上的意義 135
第四節 戰後農田水利組織政策演變的歷史制度觀點（1945 迄今） 136
一、 戰後初期農田水利組織接收與調整的問題 136
二、 水利法修訂及農田水利會組織通則制定對農田水利組織制度的影響 138
三、 農田水利會在 1970 年代的「改制」與「改進」問題 140
四、 農田水利會在 1980 年代的「改制」與「改進」問題 143
五、 農田水利會會長及會務委員遴派政策的成立過程 147
六、 農田水利會自治原則的確立 148
七、 農田水利會在 1960 年代以來組織制度變革的歷史制度問題 149
結論 153
一、 農田水利事業發展的歷史意義 153
二、 農田水利事業內容及組織架構 155
三、 農田水利會與水資源經營的關係 156
四、 農田水利會的監督輔導 157
參考文獻 159

附篇—臺灣水資源供需及水資源政策回顧

壹		**緒論**	181
貳		**臺灣的水資源環境**	183
	一	位置與地理特性	183
	二	氣候	183
	（一）	氣溫	184
	（二）	降雨	184
	（三）	季風	185
	（四）	氣候區	185
	（五）	垂直分布	188
	三	地形	190
	（一）	海岸	190
	（二）	平原	191
	（二）	盆地	191
	（四）	丘陵、臺地	193
	（五）	山地	193
	四	地質	195
	（一）	中央山脈地質區	196
	（二）	西部麓山帶地質區	196
	（三）	海岸山脈地質區	197
	五	土壤	197
	（一）	臺灣土壤的分類	198
	（二）	土壤的地理分布	200
	六	河川	201
	（一）	河川的特性	201

（二）各河川流域之特色 202
（三）臺灣的主要河川 202
參 臺灣的水資源政策回顧 209
一 明清時期 209
二 日治時期 209
（一）水力開發 209
（二）水道事業 211
（三）河川事業 211
三 國民政府時期及戰後臺灣的水資源政策 212
（一）國民政府時期水利行政體制及水利法的制定 212
（二）戰後的水利行政體制與水資源政策的發展 214
肆 臺灣的水資源供需 221
一 水資源的供需背景 221
（一）水資源的特性 221
（二）水資源的供應 223
（三）水資源的利用 225
（四）地下水的利用 227
二 水資源供需探討 230
（一）臺灣潛在水資源的評估 230
（二）森林及水田在水資源涵養之效益 232
伍 臺灣水資源經營與農田水利事業關係探討 237
一 臺灣各類用水之趨勢比較 237
二 臺灣水資源供應體系之發展 238
三 農田水利事業對臺灣水資源經營之貢獻 242
結論 245
參考文獻 249

附錄

附錄 1　日治時期農田水利組織相關法令　255

附錄 1-1-1　水利組合條例 - 日文版　256

附錄 1-1-2　水利組合條例 - 中譯版　262

附錄 1-2-1　水利組合法 - 日文版　267

附錄 1-2-2　水利組合法 - 中譯版　278

附錄 1-3-1　臺灣公共埤圳規則 - 口文版　288

附錄 1-3-2　臺灣公共埤圳規則 - 中譯版　290

附錄 1-3-3　臺灣公共埤圳規則施行規則 - 日文版　292

附錄 1-3-4　臺灣公共埤圳規則施行規則 - 中譯版　296

附錄 1-4-1　官設埤圳規則 - 日文版　300

附錄 1-4-2　官設埤圳規則 - 中譯版　301

附錄 1-4-3　官設埤圳規則施行規則 - 日文版　302

附錄 1-4-4　官設埤圳規則施行規則 - 中譯版　305

附錄 1-4-5　官設埤圳水利組合規則 - 日文版　307

附錄 1-4-6　官設埤圳水利組合規則 - 中譯版　309

附錄 1-5-1　臺灣水利組合令 - 日文版　311

附錄 1-5-2　臺灣水利組合令 - 中譯版　316

附錄 1-5-3　臺灣水利組合令施行規則 - 日文版　320

附錄 1-5-4　臺灣水利組合令施行規則 - 中譯版　329

附錄 2　戰後初期農田水利組織相關法規　337

附錄 2-1　臺灣省農田水利協會章程（1947 年 - 未公布）　338

附錄 2-2　臺灣省興辦水利事業辦法（1947 年 - 未公布）　341

附錄 2-3　臺灣省各地水利委員會設置辦法（1948 年）　343

附錄 2-4　臺灣省各地水利委員會組織規程（1948 年）　345

	附錄 2-5	臺灣省各地水利委員會組織規程（1951 年）	347
	附錄 2-6	臺灣省水利會法草案（1952 年 - 未公布）	349
附錄 3		**水利法相關條文**	355
	附錄 3-1	水利法（1942 年）	356
	附錄 3-2	水利法（1955 年）	362
	附錄 3-3	水利法（1963 年）	368
	附錄 3-4	水利法第一次修正第三條修正沿革表（1954 年）	378
附錄 4		**歷年農田水利會組織通則條文**	379
	附錄 4-1	農田水利會組織通則歷年修正摘要表（1970 ～ 2001）	380
	附錄 4-2-1	農田水利會組織通則（1965 年）	382
	附錄 4-2-2	農田水利會組織通則（1970 年）	387
	附錄 4-2-3	農田水利會組織通則（1980 年）	392
	附錄 4-2-4	農田水利會組織通則（1991 年）	397
	附錄 4-2-5	農田水利會組織通則（1993 年）	402
	附錄 4-2-6	農田水利會組織通則（1995 年）	407
	附錄 4-2-7	農田水利會組織通則（2000 年）	412
	附錄 4-2-8	農田水利會組織通則（2001 年）	418
	附錄 4-2-9	農田水利會組織通則（2010 年 1 月）	424
	附錄 4-2-10	農田水利會組織通則（2010 年 4 月）	430
	附錄 4-2-11	農田水利會組織通則（2012 年）	436
附錄 5		**農田水利會組織通則制定及修正比較表**	443
	附錄 5-1	農田水利會組織通則制定行政院提案及立法院審查條文比較表	444
	附錄 5-2	農田水利會組織通則第三十條制定立法院一讀會及二讀會條文比較表	448
	附錄 5-3	臺灣省政府水利局於 1968 年間所建議之農田水利會組織通則重要修正條文比較表	449
	附錄 5-4	經濟部及臺灣省政府於 1969 年間所建議之農田水利會組織通則修正條文比較表	451
	附錄 5-5	農田水利會組織通則第一次修正行政院及立法院審議條文比較表	453
	附錄 5-6	農田水利會組織通則第二次修正行政院與臺灣省政府所提之重要修正條文比較表	454

	附錄 5-7	農田水利會組織通則第二次修訂立法院審查重要修正條文比較表	456
	附錄 5-8	農田水利會組織通則第四次修正行政院提案重要修正條文比較表	457
	附錄 5-9	農田水利會組織通則第四次修正立法院重要條文審議比較表	460
	附錄 5-10	行政院 1996 年間提送農田水利會組織通則草案重要條文比較表	462
附錄 6		**立法院歷年審議農田水利會組織通則沿革表（1954～2001）**	465
	附錄 6-1	立法院審議水利法修正草案及農田水利會組織通則沿革表	466
	附錄 6-2	農田水利會組織通則條文修正沿革表	475
	附錄 6-3	農田水利會組織通則修正理由沿革表	499
附錄 7		**歷年臺灣省農田水利會組織規程條文**	509
	附錄 7-1-1	臺灣省各地水利委員會改進辦法（1955 年）	510
	附錄 7-1-2	臺灣省各地農田水利會組織規程（1955 年）	516
	附錄 7-1-3	臺灣省各地農田水利會選舉罷免規程（1956 年）	521
	附錄 7-1-4	臺灣省各地農田水利會選舉糾紛處理辦法（1957 年）	526
	附錄 7-1-5	臺灣省各地農田水利會附屬機構設置辦法（1959 年）	528
	附錄 7-2-1	臺灣省農田水利會組織規程（1962 年）	531
	附錄 7-2-2	臺灣省農田水利會組織規程（1964 年）	541
	附錄 7-2-3	臺灣省農田水利會組織規程（1966 年）	552
	附錄 7-2-4	臺灣省農田水利會組織規程（1970 年）	562
	附錄 7-2-5	臺灣省農田水利會組織規程（1982 年）	573
	附錄 7-2-6	臺灣省農田水利會組織規程（1986 年）	583
	附錄 7-2-7	臺灣省農田水利會組織規程（1995 年）	594
	附錄 7-2-8	臺灣省農田水利會組織規程（1998 年）	601
	附錄 7-3	臺灣省加速農村建設時期健全農田水利會實施要點（1974 年）	608
附錄 8		**歷年臺北市農田水利會組織規程條文**	611
	附錄 8-1-1	臺北市農田水利會組織規程（1975 年）	612
	附錄 8-1-2	臺北市農田水利會組織規程（1982 年）	623
	附錄 8-1-3	臺北市農田水利會組織規程（1985 年）	634

附錄 8-2	臺北市農田水利會組織編制準則（2005 年）	645
附錄 9	**歷年農田水利會組織規程條文**	647
附錄 9-1	農田水利會組織規程（2005 年）	648
附錄 9-2	農田水利會組織規程（2007 年）	653
附錄 9-3	農田水利會組織規程（2011 年）	658
附錄 9-4	農田水利會組織規程（2012 年）	663
附錄 10	**農田水利組織及經費沿革表**	669
附錄 10-1	農田水利組織會員資格沿革表	670
附錄 10-2	農田水利組織議事機構沿革表	671
附錄 10-3	農田水利組織首長產生方式及職掌沿革表	676
附錄 10-4	農田水利組織內部機構沿革表	678
附錄 10-5	臺灣省各地農田水利會及所屬管理處組織編制標準（1956）	682
附錄 10-6	臺灣省健全農田水利會時期組織編制標準（1975）	683
附錄 10-7	農田水利組織各類人員沿革表	684
附錄 10-8	農田水利組織經費內容沿革表	685

序言

縱觀近 300 年來臺灣的歷史，可以說是一部滄桑史，也可說是一部血淚史，先祖賢人遠度重洋來到臺灣披荊斬棘，往後又歷經不同國度的統治。隨著當政者不同的治理政策，臺灣的殖民歷程不斷地在演變，而與土地開發密切相關的農田水利事業，亦在此背景下發展出不同的形相。本書之所以使用「探索」作為標題，主因臺灣農田水利組織雖是一個龐大的民間組織，但與統治者間有著錯綜複雜的政治經濟關係，其制度更是隨統治者的利益而變化。因此，要瞭解臺灣農田水利組織與制度，必須從各種歷史資料抽絲剝繭，從中探索臺灣農田水利組織與制度的蛛絲馬跡，然而首先要面臨的挑戰，即是龐大參考資料的蒐集。基此，本書之參考素材在作者之一林建村博士將近十載歲月的搜尋與歸納下，完成大量文獻資料的整理，並以林博士在 2011 年所完成的博士論文為主幹，去蕪存菁之後，將論文之主體及研究期間所整理之文件付梓。

誠如本書所言，要瞭解臺灣農田水利組織與制度，需溯自十七世紀荷蘭對臺灣的殖民開發，隨著人口增加，糧食增產的需求，促成了農田水利技術的改良及組織的形成，其後歷經鄭治、清治、日治，以及戰後國民政府的統治，在各不同統治者的政策目的下，臺灣的農田水利事業發展出不同型態。但制度的演化是一個相當複雜的過程，各事件之間有其因果關係，其涉及文化、社會制度、政治與經濟體制等因素，各因素亦同時具偶發性與不規則性。由於農田水利組織制度的形成有其特殊的歷史背景，制度與歷史間存在一種互為因果的關係，且此種因果關係的演化是長時間且複雜的過程。爰此，本書經由歷史制度研究途徑特有之動態與變遷的討論方式，透過史料、檔案，以及法規的瞭解過程，還原臺灣農田水利組織制度的發展與變遷歷程。

本書之內容分為三個部份，第一部份為本書主要探討之議題，即農田水利會組織制度的發展過程及其組織內涵，其內容包含臺灣農田水利組織制度的建立、戰後其組織定位的變動過程、影響其組織制度之內部及外在環境因素，以及其法規制度在此變動中所進行之調適方式。本書亦對農田水利組織在農業生產式微的年代，以及在當前的水資源經營的體系下，應如何再定位與其經營目標進行探索。其中，有關戰後臺灣農田水利組織性質定位變遷，以及農田水利會組織通則研修過程之部分，已發表於農田水利會聯合會所發行之《台灣水利》雜誌【篇名分別為『戰後臺灣農田水利組織性質定位變遷之研究』及『農田水利會組織通則研修過程及其問題探討』】；另農田水利會組織結構之初稿，已於農田水利會聯合會及農業工程研究中心所舉辦之「輔導農田水利會業務改進研討會」宣讀【篇名為『台灣地區農田水利會永續經營與組織編制

規模初探』】。至於農田水利會組織通則修訂之時間斷限部分，本書以 2001 年之第七次修正為停止點，主係自 2001 年以後，農田水利會已進入完全自治之組織型態，2009 年及 2010 年的修正僅為會長及會務委員選舉資格與程序之補充，2012 年的修正則因部份縣 (市) 單獨或合併改制直轄市後，衍生各農田水利事業區域跨直轄市、縣 (市) 行政區域而產生主管機關競合，因此，本次修正係將主管機關統一為行政院農業委員會，並配合主管機關的更動修正相關條文，不涉農田水利會整體之組織架構，本書爰未探討其修法歷程，合先敘明。

第二部份為臺灣水資源供需及水資源政策回顧，此部份主要著眼於臺灣潛在水資源及水資源供需之探討，並對於臺灣的水資源環境及水資源政策進行概述，此部份中有關臺灣潛在水資源及水資源供需之內容已發表於國際水資源協會 (International Water Resources Association，IWRA) 所發行之《國際水》雜誌【篇名為『Comparison of potential water supply and demand in Taiwan.』】。

第三部份為附錄，此部份收集歷年來與農田水利組織相關之主要法規，包含日治及戰後初期農田水利組織法規 (1901~1952)、水利法 (1942~1963)，以及農田水利會組織通則 (1965~2012)、臺灣省農田水利會組織規程 (1955~2005)、臺北市農田水利會組織規程 (1975~2003)、農田水利會組規程 (2005~2012) 等之歷年條文。此外，本書亦將作者等於 2004 年間所編之《農田水利會組織通則立法回顧》(出版者：農田水利會聯合會) 中有關農田水利會組織通則制定與修正，以及農田水利會組織及經費沿革之相關表件資料納入，期能透過系統性的法規收集與比較，提供農田水利會工作者及後續對農田水利組織相關議題有研究興趣者之參考。因此，本書除是討論的農田水利組織及水資源之書籍外，亦冀望成為農田水利組織相關議題之工具書。

本書研擬期間，蒙國立暨南國際大學公共行政與政策學系趙教授達瑜、國立臺灣大學生物環境系統工程學系甘名譽教授俊二、國立臺灣大學生物產業傳播暨發展學系劉名譽教授清榕提供研究建議，又臺灣水資源供需之部分內容，承國立臺灣大學森林環境暨資源學系邱教授祈榮及久米教授朋宣參與撰寫，另本書資料收集及研究期間，承行政院農業委員會支持及經費補助 (計畫編號：93 農管 -3.7- 利 -01；102 農管 -3.3- 利 -01)，農田水利會聯合會、行政院秘書處、臺灣省政府秘書室、臺灣省政府經建組、國史館，以及中央研究院臺灣史研究所檔案館協助相關資料整理，日文資料蒙李參事津義、久米教授朋宣、藤碩士奈津紀協助翻譯，在此一併致上謝忱。

林建村、李源泉、陳信雄　謹識

2013 年 12 月

國家圖書館出版品預行編目資料

探索臺灣農田水利組織與制度 / 林建村、李源泉、陳信雄編著; -- 初版 --
臺北市：科技圖書出版；桃園市：成陽發行，2013.11
688 面：17×23 公分

ISBN：978-957-655-518-3（精裝）

1.農業水利 2.臺灣

434.257 102023884

版權所有・翻印必究

探索臺灣農田水利組織與制度

編　　著／林建村、李源泉、陳信雄
出　　版／科技圖書股份有限公司
地　　址／台北市忠孝西路一段 50 號 17 樓之 35 室
電話：(02)2370-7080・傳真：(02)2370-6160
網址：http://www.techbook.com.tw/
電子郵件：techbook@ms18.hinet.net
郵撥帳號：0015697-3　戶名：科技圖書股份有限公司
發 行 所／成陽出版股份有限公司
電話：(03)358-9000・傳真：(03)355-6521
印　　刷／海王印刷事業股份有限公司
初　　版／2013 年 11 月
定　　價／新台幣 700 元

本書如有破損、裝訂錯誤，請寄回調換

科技圖書—Since 1969