

台湾地区农田水利法规体系 及相关规定分析

柳长顺, 丁惠英

(水利部发展研究中心, 北京 100038)

摘 要: 台湾地区农田水利工作具有一定的特色, 对我们制定“农田水利法”以及出台相关配套政策具有重要的借鉴作用。本文全面梳理了台湾地区农田水利相关法律法规及管理制度体系, 系统分析了农田水利组织管理、农田水利投入、灌溉用水管理与保护、灌溉工程设施的运行维护等方面的相关规定, 总结归纳了可供借鉴的经验与做法。

关键词: 农田水利; 法规体系; 台湾地区

中图分类号: S27 + D630.9 (258)

文献标识码: B

文章编号: 1671-1408 (2010) 04-0030-04

台湾地区农田水利为农业生产、农民生活条件改善和农村生态环境建设提供了基础保障, 受到台湾各界的肯定, 其中群众参与灌溉排水工程有效管理的方式成为世界典范。重要原因之一, 是它有一套完善的法律法规及管理制度体系、健全的管理体制和运行机制, 这对我们制定《农田水利法》以及出台相关配套政策具有重要的借鉴作用。

1 制度体系完善健全

台湾非常重视农田水利法规体系建设, 为发展农田水利事业先后出台了一系列从宏观管理到微观管理的法律法规及管理制度。1942年公布《水利法》, 之后制定了《农业发展条例》、《农业发展条例施行细则》、《水利法实施细则》、《河川管理办法》、《水土保持法》、《水土保持法实施细则》、《地下水管制办法》、《排水管理办法》、《台湾省灌溉事业管理规则》、《推广省水管路灌溉执行作业要点》、《农田水利建设应用生态工法规划设计与监督管理作业要点》。此外, 农田水利会和农田水利联合会也出台了一系列管理制度, 包括《农田水利会组织通则》、《农田水利会组织规程》、《农田水利会监督辅导办法》、《农田水利会水利小组长选举办法》、《农田水利会灌溉排水管理要点》、

《农田水利会灌溉水质监视作业规范》、《农田水利会联合会组织章程》、《农田水利会联合会办事细则》等, 形成了涵盖农业及农田水利事业发展、农田水利组织与管理、灌溉及排水管理、用水及水权登记管理、农田水利建筑物及设施管理、灾害应变处理、灌溉用水水污染防治、土壤与地下水污染防治等诸多方面的法规体系。

2 相关规定规范合理

台湾农田水利法规体系经过几十年的探索与实践, 得到了不断的修正与完善, 在此基础上形成了健全的农田水利管理体制和运行机制, 特别是在农田水利组织管理、农田水利投入、灌溉用水管理与保护、灌溉工程设施的运行维护等方面的法规制度比较健全, 规定比较细致、规范, 便于操作。

2.1 农田水利组织管理

在台湾, 兴办农田水利事业以农田水利会 (公法人) 为主, 也允许其他公私法人和自然人兴办农田水利事业。农田水利的行政业务归口在“行政院农业委员会”, 而农田灌溉的经营管理则由民间组

收稿日期: 2009-12-09

作者简介: 柳长顺, 男, 高级工程师, 处长。

织农田水利会和农田水利联合会具体实施。

2.1.1 农田水利会

台湾农田水利会是以推行农田水利事业为宗旨而设立的农民团体，其主要任务为农田水利事业的兴办与营运管理。《农业发展条例》第三条明确规定“农民团体：指依法组织之农会、渔会、农业合作社及农田水利会。”2003年修订的《农业发展条例》第三条与《农田水利会组织通则》作了衔接，规定“农民团体是指农民依农会法、渔会法、农业合作社法、农田水利会组织通则所组织之农会、渔会、农业合作社及农田水利会。在《水利法》第12条中又规定：“主管机关得视地方区域之需要，核准设立农田水利会，秉承政府推行农田灌溉事业。前项农田水利会为公法人，其组织通则另定之。”

农田水利会的职能在《农田水利会组织通则》(2001年)第十条中规定“农田水利会之任务如下：(1)农田水利事业兴办、改善、保养及管理事项；(2)农田水利事业灾害预防及抢救事项；(3)农田水利事业经费筹措及基金设立事项；(4)农田水利事业效益研究及发展事项；(5)农田水利事业配合政府推行土地、农业、工业政策及农村建设事项；(6)主管机关依法交办事项。”

农田水利会具有悠久的历史和良好的制度，其组织经营方式及业务工作均已制度化。现行制度主要包括：(1)农田水利会组织通则；(2)台湾省农田水利会组织规程；(3)台湾省灌溉事业管理规则；(4)农田水利会灌溉排水管理要点；(5)台湾省农田水利会会计制度；(6)台湾省农田水利会人事管理规则；(7)台湾省农田水利会统计规格；(8)台湾省农田水利会会务委员会议事规则；(9)农田水利会长遴派办法；(10)农田水利会会务委员遴派办法；等等。

农田水利会的业务管理，是在会长下设管理处、工作站、水利小组等业务部门。按照《农田水利会组织规程》的有关规定，其业务内容主要包括三方面：一是农田灌溉管理，由工作站规划灌溉管辖区内的灌水量及时间，在灌溉前分发传票通知农民，由农民自行督灌；二是维护管理、兴办改善辖区内灌溉设施；三是研究促进灌溉水的有效利用，并培训灌溉人员掌握合理有效的灌溉技术。农田水利会的业务发展，实际上反映了台湾农田水利事业的发展。

2.1.2 农田水利会联合会

根据《农田水利会组织通则》(2001年)第三十九条规定，台湾行政院农业委员会出台了《农田水利会联合会组织章程》，为促进互助合作与共同发展，设立了农田水利会联合会，该机构为人民团体(法人)。

2007年农田水利会联合会第三届第二次会员大会通过的《农田水利会联合会组织章程》第四条规定了该会的14项任务：(1)农田水利会互助合作共同发展基金之筹措、管理及运用事项；(2)农田水利会共同性业务之兴办或协助事项；(3)农田水利技术之协助事项；(4)农田水利事业实验示范及推广之协助事项；(5)农田水利会员工训练及进修之协助及人员表扬事项；(6)农田水利会业务之研究发展事项；(7)农田水利资料之搜集、统计及提供事项；(8)刊物出版及政令倡导事项；(9)农田水利事业国际性研究合作之促进事项；(10)农田水利会会长选举罢免办法之研订事项；(11)农田水利会会务委员选举罢免办法之研订事项；(12)农田水利会会务委员会议事规则之研订事项；(13)其他共同性业务相关规定之研订事项；(14)主管机关交办或政府机关交办事项。

按照该章程规定，各地农田水利会为农田水利联合会会员，各农田水利会会长为该会代表，每半年召开1次会员大会，必要时召开临时大会；联合会设会长1人，副会长2人，由会员代表从农田水利会会长代表中选举，任期4年，可连任1次；会内设总干事1人，帮助会长处理会务；下设企划组、业务组、总务组、信息室、主计室、人事室等3组3室。另外，视业务需要，提经会员大会通过后，农田水利联合会可设置各种委员会，如设基金管理委员会管理相关基金的运用事宜；设台湾水利出版委员会，延聘学者专家审议《台湾水利》及《农田水利》出版事宜等。

2.2 农田水利投入

2.2.1 工程建设投资政策

过去台湾农田水利工程建设投资一般以受益农民自筹为主，财政只补助20%。在田间灌排工程中如遇到土地重划问题，财政补助的比例提高到40%。如果农民负担的资金筹集有困难，可以由农田水利会代表农户统一向专门扶持农民和农

业发展的“土地银行”申请贷款。贷款利息较低,只有一般银行利息的一半,约6%左右。还款期限可视各个工程的目标、用途等具体情况不同而不同,有的长达几十年。随着台湾经济的发展,财政状况好转,财政补助比例逐步提高,20世纪60年代提高到30%左右,70年代提高到50%,1990年以后新建农田水利工程建设投资全部由财政承担。

在有些法规如《台湾水土保持法》(2000年)中专设“经费及资金”一章,规定了水土保持经费的筹集办法和渠道,其中第三十条特别规定水土保持工程维护经费从财政预算中解决,即“为发展水土保持之处理与维护,政府应按年编列预算,办理下列工作:(1)办理水土保持之处理与维护所需资金之融通;(2)实施紧急水土保持之处理与维护之经费;(3)办理水土保持调查、研究及技术改进所需之补助;(4)促进水土保持国际交流与合作之经费;(5)其他有关水土保持之处理与维护事项。这样的规定为台湾农业生产和农村生态环境良性发展提供了法律保障。

2.2.2 节水工程投资补助政策

20世纪80年代之后,节约用水的管路灌溉设施及自动化管理技术成为水利设施工程的重要发展目标。农田水利会在有关部门的支持下,试验示范和大力推广了旱作节水管路灌溉技术(喷灌、滴灌、微灌等)。1983年开始实施的“水管路灌溉推广计划”,其做法是由农户提出申请,经审核列入计划后,水源工程和田间以上的输水、配水工程投资全部由财政承担。所需田间建设经费49%由财政予以补助,另外51%由受益农户自筹,田间工程所有权归农民。

为顺利实施“节水灌溉推广计划项下之管路灌溉设施补助计划”,行政院农业委员会2004年公布的《推广省水管路灌溉执行作业要点》详细规定了该推广计划补助实施内容“(一)水源调控设施:(1)水源设施:引水管路;(2)动力设备:马达、引擎、抽水机;(3)调蓄设施:蓄水槽。(二)末端管路灌溉系统:穿孔管系统、喷头式系统、微喷(含喷雾)系统、滴灌系统。计划补助对象为“非都市土地或都市土地农业区、保护区范围内,依法供农作使用之土地之农户;惟超限利用山坡地、租地造林区及保护区内非农牧用地之范围均不得补

助。计划补助原则为“(一)每一农户补助金额标准,最高不得超过二十万元。(二)水源调控设施:补助费每公顷不得超过七万元。(三)末端管路灌溉系统:最高补助标准以系统设施费之49%为原则,且不得超过个别系统之最高补助标准。(四)前述二款补助费之总和每公顷不得超过十二万元。(五)高山及离岛地区补助费之上限,各项器材单价得视实际需要提高20%,惟补助成数不变。有关前述各项补助基准之详细规定,请参阅核定后年度计划书。”

2.2.3 农田灌溉用水管理与保护

灌溉用水管理是农田水利会的主要任务。其用水管理分为计划和执行两步。首先是做好计划,农田水利会根据历年水文记录等基本资料,于每期作物灌溉前,按照区域内土壤状况、耕作情形、各水源供水水量及以前各分区用水量、渠道输水损失、轮作时间、放水断水时间等,拟定各渠道灌溉初步计划,分别交由各地工作站及水利小组开会商讨。配水计划确定后,工作站渠道管理人员负责分区水闸的水量调节,水利小组或班长及会员负责田间灌水操作,按顺序取水灌溉。整个辖区统一计划、统一配水、统一管理。

台湾非常重视对灌溉水质的管理。为使灌溉水质监视行政作业标准化,农业委员会2006年出台了《农田水利会灌溉水质监视作业规范》,作为各农田水利会遵循的基本依据。该规范对水利会水质监视站网责任分工划分如下“(1)监视总站:以水利会本会为监视总站,会长为总站负责人,并指派主办人一名,协办人员若干名。(2)地方监视总站:以水利会各管理处为地方监视总站,主任为地方监视总站负责人,并指派处主办人一名。(3)地方监视站:以各水利会工作站为地方监视站,站长为地方监视站负责人,并指派站主办人一名,各责任区段管理员为地方监视员。(4)辅助监视员:以水利会之水利小组人员为辅助监视员,协助地方监视站之水质监视工作。按照该规范,为确保灌溉水质初验及复验数据质量,农业委员会每年度要编列水质监视预算经费。

2.2.4 灌溉工程设施运行维护

根据台湾农田水利方面的有关章程,灌溉工程设施的运行维护由农田水利会承担,费用由财政补贴、会员支付。关于会费,《农田水利会组织通

则》(2001年)第五章第二十四条规定“农田水利会之经费,以下列收入充之:(1)会费收入;(2)事业收入;(3)财务收入;(4)政府补助收入;(5)捐款及赠与收入;(6)其它依法令之收入。前项各款收入免征营业税及所得税。第二十四条规定“农田水利会会费,应向享受灌溉或排水利益之会员征收。会员请求增加灌溉水量或抽水灌溉利益者,得按受益程度加收会费。水利会会费,自应征收之日起满五年未经征收者,不再征收。但于五年期间届满前,已移送强制执行尚未结案者,不在此限。前项水利会会费未恢复征收前,由政府编列预算补助之。实际上,会费以稻谷为计算单位,折合现金征收,具体标准取决于土地种类、产量、灌溉成本、受益程度等,抽水灌溉区域依实际需要征收。20世纪90年代以后,随着经济发展,农业比较效益低,农民收入减少。出于保护弱势产业、减轻农民负担的考虑,财政单列预算代替农民缴纳农田水利会的会费。

此外,《台湾省灌溉事业管理规则》(1991年)单列1章用5条的篇幅对灌溉工程设施维修保养作出详细而具体的规定,足见对灌溉工程设施运行维护的高度重视。

3 具体做法值得借鉴

3.1 立法明确农田水利管理单位的地位与职责

台湾农田水利事业在《水利法》公布后的60多年间取得了显著的成就,得益于有关部门正确决策、资金支持以及一系列有关农田水利的政策法规、制度的实施,特别是通过立法明确农田水利事业发展中管理单位的地位与职责,并使农田水利事业的举办与营运管理制度化,从而为农田水利事业的顺利发展提供体制和机制保障。这一点在我们制订“农田水利法”时可以借鉴。

台湾农田水利会虽然是民间组织,但是在《水利法》、《农业发展条例》、《农田水利会组织通则》等各项法规中明确规定了其地位、作用和任务。农田水利会从一开始成立,就以推行农田水利事业发展的宗旨,由法律直接赋予“公法人”地位,性质类同地方自治行政主体,并受有关部门特别监督与指导,但其本质仍为农民团体。《农田水利会组织通则》第十条规定了农田水利会的6项职能,《农田水利会联合会组织章程》第四条也明确规定了该

会的14项任务。这种通过立法明确农田灌溉事业发展中管理单位的地位、职责的做法是依法管理的组织保障。

3.2 支持民间组织有效推动农田水利事业的发展

20世纪60年代后期,台湾农业出现衰退,迫使调整了相关政策。此后台湾的经济政策从“以农业发展工业”转向“工业反哺农业”,加大农村公共投入,以求工农业均衡发展。其中,兴修水利,扩大灌溉面积,加固堤防,保护农田,成为财政对农村增加投入的优先领域,财政对农田水利工程投资和农田水利会会员会费的财政补助力度均大幅度提高,后来变为全额补助,这为农田水利事业快速、持续发展提供了强大动力。我国目前进入工业反哺农业的发展阶段,可以借鉴台湾的这一做法,适时调整相关补助政策,确保农田水利事业持续健康发展。

在台湾农田水利工程投资中,财政补助根据台湾综合经济实力提高而逐步提高。1973年以前,财政补助50%~60%,农田水利会通过贷款自筹40%~50%,以建设新的灌溉工程为主。此后,则以工程更新改造为主,财政补助比例逐渐增加到80%~85%,1990年后调整为由全额补助。

3.3 及时修订与完善相关制度

台湾有关农田水利的法规体系不断丰富与完善。根据法规实施情况及时修订法规条款,或者修订全文,或者只修订部分条款。虽然形式繁琐,版本较多,但却不断丰富与完善相关制度,增加了法规的可操作性和实施效果。如1942年公布《水利法》,2000年重新制定发布,2003年又修订了部分条文。

参考文献:

- [1] 冯广志,张敦强.台湾的农田水利管理[J].中国农村水利水电,2001(12).
- [2] 程振琇.台湾农田水利事业发展概况[J].海峡科技与产业,1998(6).
- [3] 水利部发展研究中心.水利部小型农村水利工程管理体制变革研究课题附件“国外及台湾地区农村水利管理体制整编分析”[R].2001.
- [4] 中国台湾水利编委会.中国台湾水利[M].北京:中国水利水电出版社,2001.

(责任编辑 陈海燕)