



行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書
(出國類別：研修)

二〇〇三年度經濟部台日技術合作計畫
「水利事業公法人化制度」
出國報告書

出國人員：行政院第五組諮議吳國儒
經濟部水利署專門委員邱金鳳
經濟部水利署科長許榮娟
經濟部水利署科長王藝峰

出國地點：日本

出國期間：九十二年八月三十一日至九月二十日

報告日期：九十三年二月一日

E0/c09205469

系統識別號：C09205469

公務出國報告提要

頁數：84 含附件：是

報告名稱：2003 年經濟部台日技術合作計畫「水利事業公法人化制度」出國報告書

主辦機關：經濟部水利署

聯絡人/電話：王藝峰/（02）37073040

出國人員：行政院第五組諮議吳國儒 經濟部水利署專門委員邱金鳳

經濟部水利署科長許榮娟 經濟部水利署科長王藝峰

出國類別：研修

出國地點：日本

出國期間：民國九十二年八月三十一日至民國九十二年九月二十日

報告日期：民國九十三年二月一日

分類號/目：E0/綜合（經濟類） E0/綜合（經濟類）

關鍵詞：日本；水利事業；公法人化制度；國土交通省、水資源開發公團、國土技術政策總核研究所、獨立行政法人土木研究所、河川情報中心、河川環境管理財團、河川整備中心、國際建設技術協會。

內容摘要：1.經濟部所舉辦之台日技術合作計畫為我國與日本長期經營之人員交流管道，2003 年度經濟部為了解日本政府正積極推動之「私有化」政府改造運動，針對我國水利組織改造中法人化之課題，會同行政院第五組派遣人員赴日研修。希望透過面對面之研討，資料蒐集，與日方討論水利組織改造所可能遭遇之問題與經驗，作為我國未來水利組織改造規劃之參考。

2.鑒於法人化為我國政府改造「去任務化」、「地方化」、「委外化」、「行政法人化」四大主軸之一，但目前我國除農田水利會為公法人外，其餘水利事業均由政府興辦。如何在兼顧效率與公益下，提升政府所興辦之水利事業經營效率，值得深思熟慮，以避免影響同仁權益或對防

洪及水資源調度工作產生影響。

3. 本次研修係以日本水利獨立行政法人、特殊法人及私法人，了解其組織成立目的、運作之方式與困境、與政府之關係及日本私有化改革對現況之影響，汲取經驗，以資國內水利組織再造規劃之參考借鏡。研修行程包括四大部分：
 - (一) 政策及法律命令之蒐集與分析
 - (二) 經營管理方法及與政府互動模式
 - (三) 具代表性水利事業之現場見學
 - (四) 第一線工作人員訪談。
4. 本次研修參訪單位包括下列幾類：
 - (一) 政府主管機關及單位：國土交通省河川局、國土技術政策總合研究所
 - (二) 獨立行政法人：土木研究所
 - (三) 特殊法人：水資源開發公團
 - (四) 社團法人：河川情報中心
 - (五) 財團法人：河川環境管理財團、河川整備中心
 - (六) 重要水利建設單位：草木水庫、木曾三川公園、阿木川水庫、小里川水庫、長良川河口堰、荒川下流河川事務所、京浜河川事務所、群馬用水。
5. 研修人員針對獨立行政法人課題與日方交流外，透過與第一線工作人員之訪談，對日本水利建設規劃理念、水岸土地管理理念、水資源調配理念有意想不到之收穫。

目 錄

誌謝.....	5
壹、緣起.....	6
貳、研修概述.....	10
一、研 修 內 容	10
二、日本政府組織再造.....	11
三、我國獨立機關與行政法人制度.....	14
參、研修重點	17
一、國土交通省河川局	17
二、獨立行政法人土木研究所	20
三、國土技術政策總合研究所	22
四、水資源開發公團與獨立行政法人水資源機構...	24
五、財團法人河川情報中心.....	26
六、財團法人河川環境管理財團.....	28
七、財團法人河川整備中心.....	29
八、社團法人國際建設技術協會.....	31
肆、訪問行腳.....	33
一、荒川.....	33
二、木曾三川.....	37
三、鶴見川.....	42
四、目黑川與鴨川.....	45
五、草木水庫.....	46
六、阿木川水庫	47

七、小里川水庫.....	50
八、長良川河口堰.....	53
九、群馬用水.....	53
十、水岸美景.....	61
伍、心得	63
附件一 研修計畫書.....	76
附件二 研修行程.....	78
附件三 資料與文獻	79

誌 謝

三個星期是一年的十七分之一，約是一生的一千兩百分之一，也是二〇〇三年夏末秋初三個颱風經過台灣的時間。四名行政院及經濟部水利署派遣的研修員在熱鬧隆重的全國水利會召開前，滿懷著使命感，展開二十一天的研修旅程，到日本尋找未來水利工作的靈感。

這趟人生旅程有在京都老街徒步的汗水、有在隅田川遊河的歡笑、有為任務方向而起的爭執、有因頓悟日本治河理念的驚嘆、也有因獨處寢室而生的鄉愁。在旅程結束時，雖然木曾三川壯麗美景仍縈繞心頭，荒川東流江水令人澎湃難忘，而小里川工程硬漢的背影歷歷在目，但超重的行囊已裝滿充滿知識與文化的回憶，在每個研修員的人生中刻劃出無法磨滅的痕跡。

二〇〇三年台日技術合作計畫—「水利事業公法人制度」，如果沒有經濟部國際合作處及財團法人交流協會台北事務所的全力協助，研修難以順利成行；又賴台北經濟文化代表處溫秘書冀麟及戴簡任秘書德芳、財團法人交流協會鳴海麻里副長及交田徑子副長用心安排，使參訪契合計畫目標；而國際建設技術協會船津幹先生及林正子小姐更是使行程多彩多姿的關鍵人物。四位參訪員深埋內心的感謝是：這段期間長官同事在公事上的分勞及家人有怨無悔的包容與付出。

壹、緣起

20 世紀末崛起的新經濟型態—「知識經濟」，是人類過度耗竭地球資源下，產生的生存理則。「知識經濟」由馬克伯魯於 1962 年提出（陳素娟,2001），本質上就是永續發展理則及人本思想。曾是經濟學奉為圭臬的生產三要素—資金、勞力及原料，以及主要生產手段—大量生產，在知識經濟時代，則由創意、知識及客戶導向三要素及提高產品價值與多樣生產機制（葉惠青,2000）所取代。

20 世紀 90 年代的美國及英國是知識經濟引領風騷的歲月，「高經濟成長、低通膨、低失業」讓全世界為之驚羨不已。幾乎在同時，亞洲卻因經濟泡沫化而產生了金融危機，重創了日本與東協，當時亞洲最大經濟體之日本引發了近 20 年的經濟負成長。亞洲各國政府在力挽瀾之餘，無不企圖探究其原因並尋找反敗為勝之道。

顯然，政府所提供的經濟環境是相當重要的關鍵。1979 年柴契爾夫人揭櫫以「小而美、小而能」政府取代「大有為」政府（林博文,2001）的民營化政策，建構了知識經濟活絡的環境。儘管柴契爾夫人的政府改革並非單純的政府公共行政效率提升，而是企圖扭轉當時英國以國營企業及社會福利為中心的社會民主主義政策。但民營化政策的成功，卻意外引發了新的行政管理理論—「以人民需求導向取代菁英規劃，作為公共管理決策的主軸」（邱昌泰,2000），即人性化政府。

日本橋本首相爰於 1996 年提出「六大改革」(我國 1998 年師法推動「政府再造」)，企圖師法英美，透過政府環境重新打造，扭轉經濟劣勢。但其重點仍持續以組織整併、精簡行政層級、文官改革及擴大公共建設為改革方向(江丙坤,1998)，完全忽略「顧客導向」及「人本政府」的基本精神，因而喪失日本經濟復甦的契機，反而浪費國力於大而無當的公共建設，使日本經濟長期衰退(王藝峰,2003)。直到日本小泉首相確認以「私有化(Privatization)」作為改革重心(我國 2002 年師法推動「政府改造」)，並在 2003 年 9 月國會選舉獲得選民支持後，經濟隨之獲得起色。

建立「小而美、小而能」政府的關鍵在於以決策由人民參與，而非行政幕僚或國會的菁英運作單獨決定。人民需要政府提供哪些服務、服務到何種程度、代價(機關、人力、經費)均由透明的機制決定。不適合政府提供的服務，則由民間或公法人辦理。機關的存廢，不在於業務的有無，而在於人民是否需要政府提供這些服務。

雖然我國與世界各國交流頻繁，資訊取得快速，然而政府改革的關鍵在人—組織外的人民及組織內的機關成員，在我國跟隨日本於 2002 年提出「政府組織改造」政策之際(行政院組織改造推動委員會,2002a,b)，有必要瞭解日本「私有化」改革步伐的實際運作及日本國民與組織基層支持的態度，以為我國推動時之借鏡。

經濟部水利署為我國水利政策主管機關，亦是水利建設主要執行機關，過去五十餘年來，成功的完成防洪與水資源開發各項任務，奠定台灣經濟發展的基礎。現階段除依「現階段水資源政策綱領」推動各項水資源管理措施外，並於 92 年 10 月 1 日召開全國水利會議，明確揭櫫永續發展與整合管理政策理念及「治水」、「利水」、「親水」、「活水」、「保水」五大施政方針，而水利組織改造更是成功的關鍵。

但我國水利組織自 1997 年經濟部水利司與水資源統一規劃委員會合併成立水資源局後，6 年間變革不斷，機關定位搖擺且人員安定性不足。更重要的是，變革只見官僚與政治之妥協，而無視人民對水利工作的期待。面對未來更嚴峻的水利工作情勢，水利組織的功能及全國水利會議的各項結論與採行措施，均有待吸收國外水資源管理成功理念與方法，學習最新立法精神與科技，方能予以落實。

爰此，經濟部會同行政院五組於 2003 年 8 月 31 日至 9 月 20 日派遣行政院吳國儒諮議、經濟部水利署邱專門委員金鳳、許科長榮娟及王科長藝峰四員，赴日本研修台日技術合作計畫—「水利事業公法人化制度」(詳附件一)，針對日本水利事業政府主管機關、獨立行政法人、特殊法人、社團法人、財團法人、重要水利建設單位，進行政策及法律命令之蒐集與分析、經營管理方法及與政府互動模式、具代表性水利事業之現場見學、第一線工作人員訪談。

台日技術合作計畫為經濟部長期經營建立之日本國際交

流管道。該計畫由經濟部國際合作處主辦，我國駐日經濟文化代表處經濟組及日本財團法人交流協會協助辦理，整個研修行程則由日本國際建設技術協會安排執行，出國期間自民國九十二年八月三十一日至九月二十日止，為期二十一日。

經濟部推動本研修計畫之執行，除切合我國水利施政需求外，更能持續維繫台日雙邊長期友好的親密情誼，特別是2003年方由世界水資源委員會(WWC)委託日本主辦第三屆世界水資源論壇(WWF3)的日本，其水資源策、管理、科技與技術之前瞻論點與最新經驗，均可汲取運用於我國水利政策之規劃與水資源管理水準之提升，亦期能向日本宣揚我國水資源政策與建設成果。

貳、研修概述

一、研修內容

研修行程計 21 天，共參訪日本水利事業政府主管機關－國土交通省河川局及國土技術政策總和研究所；獨立行政法人－土木研究所；特殊法人－水資源開發公團；社團法人－國際建設技術協會；財團法人－河川整備中心及河川環境管理財團；重要水利建設單位－草木水庫、阿木川水庫、小里川水庫、木曾三川公園、群馬用水總和事業所、荒川下流河川事務所、長良川河口堰管理所及京濱河川事務所等，詳細行程如附件二，內容包括座談、參訪、共同檢討及個人訪談。其中座談及個人訪談主要內容涵蓋：

- (一) 私有化政策之政策目的、形成過程及對組織與個人之衝擊。
- (二) 獨立行政法人化之政策目的、形成過程及對組織與個人之衝擊。
- (三) 獨立行政法人之會計與法規制度。
- (四) 個人對私有化及水利事業獨立行政法人化之評價。
- (五) 河川管理體系與措施。
- (六) 水資源及公共給水管理體系與措施。
- (七) 水利權管理方式。
- (八) 河川流域整體治理策略。

- (九) 高規格堤防推動方式。
- (十) 河川及水庫生態工法推動技術。
- (十一) 台灣推動政府改造政策之說明。
- (十二) 台日交流合作可行模式。

參訪過程並積極向受訪單位索取或購置水利相關書籍、報告與期刊(詳附件三參考文獻 12-24)。

二、日本政府組織再造

為遏止亞洲金融風暴對日本經濟的衝擊，日本首相橋本龍太郎在 1996 年，提出的「六大改革」—行政改革、財政結構改革、社會保險改革、經濟結構改革、金融體系改革及教育改革。其中，行政改革包括：地方分權、規制緩和及中央省廳再編三大重點（江丙坤,1998;蔦信彥,2000）。而中央省廳改革已自 2001 年 1 月 6 日開始實施，重點以組織整併（原 22 省廳改為 1 府 12 省廳）、精簡員額（裁減 25%公務人員）、研究單位獨立行政法人化（計成立 59 個行政法人）及國立大學法人化等。

對水利相關部門而言，改革前河川業務之中央主管機關為建設省，其下設有河川局、地方建設局、土木研究所；水資源業務之中央主管機關為國土廳，其下設有水資源局及水資源開發審議委員會；水質保護、工業用水及農業用水業務之中央主管機關分為環境廳、厚生省、通商產業省及農林水產省主管（李允中,2001）。另依水資

源開發公團法及水資源開發促進法設有特殊法人水資源開發公團（林正子,2003a）。2001 年 1 月 6 日後，河川及水資源業務整併於國土交通省，其下設土地水資源局及河川局。土木研究所則於 2001 年 4 月分割為國土交通省國土技術政策總合研究所及獨立行政法人土木研究所。這樣的改革雖然精簡了行政層級及公務員人力，但至 2003 年為止，參訪團員無論從 NHK 的民意調查或者直接訪談河川局石川係長與大谷課長補佐、土木研究所田中良樹先生、東京大學家田浩之博士候選人，均顯示日本國民完全體會不出改革的成效所在。

鑒於採取斷然私有化措施之韓國經濟復甦成功，日本小泉首相提出以「私有化（Privatization）」作為改革重心，改革重點係將：負責龐大的公共工程建設及公共設施管理的特殊法人（公團）民營化或獨立行政法人化，減少對政府主導之公益法人經濟補助，國民年金改制等。政策調查於 2001 年 9 月完成（林正子,2003b;國土交通省交通局,2003），評析後認為：郵政、道路等公團直接民營化；水資源開發公團仍肩負部份河川法明定公權力業務，採獨立行政法人化。2001 年 12 月 19 日內閣通過「特殊法人等整理合理化計畫」；2002 年 12 月 11 日參議院大會通過獨立行政法人法；其中水資源開發公團確認於 2003 年 10 月 1 日改制（林正子,2003c）為獨立行政法人水資源機構；惟郵政、道路等公團直接民營化因公務人員反彈，導致

國會於 2003 年 9 月改選，選舉後獲勝執政之小泉首相，確認私有化路線不變。

配合新成立之獨立行政法人水資源機構（Japan Water Agency），日本水資源政策隨之產生重大調整（WARDEC,2003）：

- （一）新規利水事業（水資源開發工程）調查中之計畫中止、執行中之計畫規模縮減。
- （二）水資源開發計畫之供給需求規劃，不得與經濟成長悖離。
- （三）請求開發水資源者應負擔一定比例之開發費用。
- （四）政府逐年減少附屬公益財團法人或社團法人之經費補助規模。
- （五）政府保障水資源機構五年之經費支援。
- （六）未來水資源開發，國土交通省僅交付政策指示，興辦方式、地點及規模由水資源機構自行決策；國土交通省成立獨立之評價委員會，每年評估水資源機構之成效，評價報告作為下一年度經費（委辦費及補助費）規模之依據（2003 年約為 694 億日圓）。

經研修團員訪談水資源公團人員瞭解，異動時職務之變遷並非採自願制且配合大規模裁員（約 20%）。

三、我國獨立機關與行政法人制度

我國政府以外之公法人原只有依農田水利會組織通則及水利法設置之 17 個農田水利會，但因社會並無運作之共識，近年來功能已逐漸朝社團法人或營造物法人化(劉豐壽, 2000)，無論法學界或行政管理學界，均無廣泛之研究且亦無主流之學理。但因行政院組織改造之規劃係從現行之公共任務進行全面檢討，將不應該繼續辦理者「去任務化」，宜由地方自治團體辦理者「地方化」，不宜由傳統行政機關實施者「行政法人化」，及將借重民間效能者予以「委外化」。為減少對現有機關人員之衝擊，並探求委外化或去任務化後，由何人接辦公共任務最為妥適，公法人遂成為討論之重點。

經過法學界與行政學界一番論戰(詳附件三參考文獻 30-33)，吸納德國法公法營造物、公法社團及公法財團之分權化及行政主體概念，參考日本獨立行政法人制度，遵守去政治化、自治化、有限資源公器化及企業經營化基準，創設出我國行政法人及獨立機關之制度，並於民國 91 年 11 月由行政院提出「行政法人建置原則」與「獨立機關建置原則」；行政院與考試院民國 92 年 4 月會銜擬具「行政法人法(草案)」。

依據「行政法人建置原則」之規定，行政法人設置之條件為：

- (一) 國家之公共任務不具強制性，適合積極採企業化管理經營措施，而無由國家親自執行之必要者。
- (二) 國家之公共任務有去政治化之強烈需求，不宜由國家親自執行者。
- (三) 國家之公共任務基於兩岸或外交關係之特別考量，不適合民營化者。
- (四) 國家之公共任務適合民營化，但因無法自給自足或其他因素，基於過渡階段之考量者。

依據「獨立機關建置原則」之規定，獨立機關設置之條件為：

- (一) 國家之公共任務不具強制性，適合積極採企業化管理經營措施，而無由國家親自執行之必要者。
- (二) 業務職掌應兼顧權力分立及責任政治原則，審慎規劃設計，且僅有決策及執行特別需要專業化、去政治化或必須充分顧及政治與社會多元價值之公共事務者。
- (三) 除為超然行使職權所為之政策規劃執行外，僅負責提供裁決性管制性或調查性之公共任務，不宜兼負政策諮詢或協調統合之功能。

為因應行政法人法一旦立法通過水利業務可能產生之衝擊，經濟部水利署委託水利技師公會研究行政法人化之可

行性，所得之結論概述如下：

- (一) 政府主管水利業務重心之演變，已由工程規劃興建漸轉為經營管理。
- (二) 經濟部水利署業務職掌之性質，不適合朝「獨立機關」方向研議。
- (三) 依據涉及公權力高低及修法授權難易，行政法人化可分階段推動。第一階段以不涉及公權力之執行者列為優先；第二階段以公權力執行層次較低者為考量，須配合修正水利法，明定授權事項及範圍。

本次研修之行程設計，即在以日本之經驗，檢驗前述委託研究結論是否對我國水利事業之推動有活力化及效率化之功能，且對現有機關人員之專業與權益有所提昇與保障，提供作為未來水利組織規劃之參考。

參、研修重點

一、國土交通省河川局

- 參訪地點及時間：國土交通省（圖一），9月2日。
- 接待人員：河川局河川計畫課 課長補佐 大谷悟
係長 石川博基
- 訪談內容：
 1. 獨立行政法人水資源機構政策重點：
 - 特殊法人水資源開發公團之困境：
 - 保護過度；
 - 冗員過多（大量政府退休轉任人員）；
 - 財務壓力（無獨立收入）。
 - 獨立行政法人政策思維
 - 私有化之過渡型態，最終仍將改制為財團法人；
 - 債務改善（政府承擔轉型前原有債務）；
 - 建立獨立監督機制（評價委員會），作為委託或補助之依據；
 - 工程決策（興建方式、地點、規模）自主；
 - 財政自主（可發行債券、貸款及經營非建設事業）；
 - 調整組織，直屬國土交通省，人員裁減（約20%）且不具公務員身分。
 2. 一級河川管理制度：

- 交由地方政府管理為主，部分交公益財團法人；重要河段由中央直接管理。
- 河川國有。非經主管機關許可，河川區域並不允許私人開發利用。
- 經費由地方負責，中央酌予補助。

3. 水利權制度：

- 水資源局負責水資源綜合發展計畫及水利權協調；河川局負責水利權核發（核發上限為 Q_{75} ）。
- 水庫由用水者分攤建設費，並支付使用費（費率依用途別、用量而異，採協議定價）。



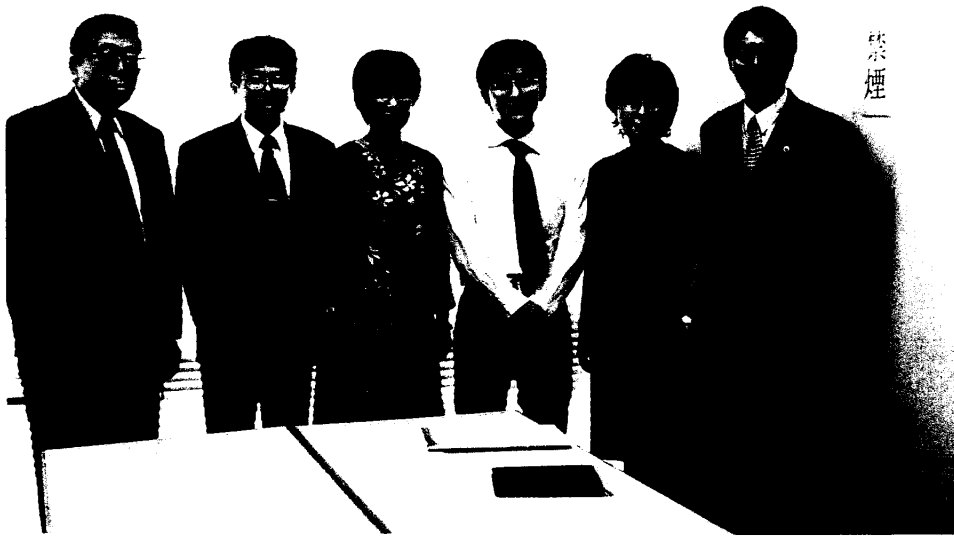
圖一 參訪團全體於國土交通省前留影

● 資料簡述：(詳附件三參考文獻 34-35)

—日本河川局 2004 年預算（計事業費 5 兆 8807 億
円，國費 3 兆 7056 億円）依事業別，區分為四大
部分：

治山治水、特定治水施設(超級堤防、下水道等)、
災害復旧及公共事業。

—預算另製作有成果目標別（水害對策費、土砂災害對策費、海岸保全對策費、生活環境向上費、自然環境保全整備費及研究開發費）總表，讓經費與施政成果結合，民眾依目瞭然。



圖二 參訪團全體與石川係長及船津先生合影

二、獨立行政法人土木研究所

- 參訪地點及時間：土木研究所水環境研究中心(圖三)

(茨城縣築波市)，9月3日

- 接待人員：企画部研究企画課 主査 田中良樹
水環境研究中心 主任 佐合純造

- 訪談內容：

1. 土木研究所與國土技術政策總合研究所異同處：

- 國土技術政策總合研究所負責政府交辦性研究及政策導向研究；

- 土木研究所負責自主性研究及專業導向研究。

- 土木研究所尚未有改制財團法人規劃。

2. 2001年4月成立迄今基層感想：

- 工作彈性增加(可向政府以外爭取研究案)，但行政程序未一併簡化。

- 工作內容換湯不換藥。

- 分割時人員無選擇權利。

3. 水環境研究：

- 建有比例尺為1:1之試驗河川，針對河川蜿蜒度、洪水及生態化程度，進行全年性試驗。試驗工作自平成10年開始，成果可用至堰壩魚道及河川生態工法之設計。



圖三 土木研究所

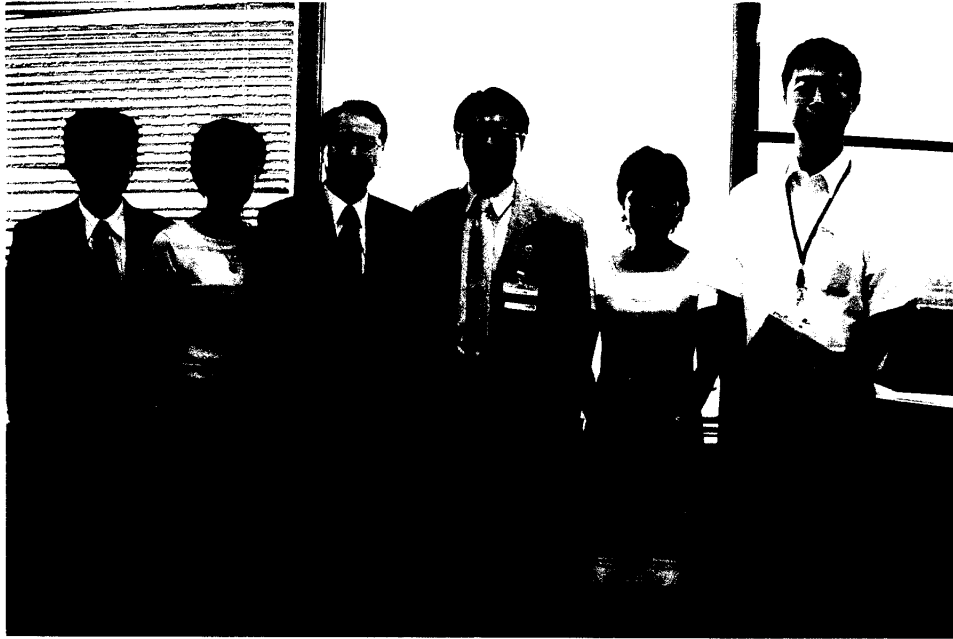
● 資料簡述：(詳附件三參考文獻 12,21-23,36-37)

—土木研究所資料顯示，其工作內容與國內之台大
水工所及成大水工所功能及設備均十分相近。

—改制後，研究人員向外爭取計畫隻態度日趨積極，訪談間均表達與我國合作之意願。其中佐合主任因曾受經濟部水利署邀請赴台演講，對我國十分友善。

—生態工法研究十分深入，以由學術性定性研究邁入創新理論與技術之階段，已能提供決策者及顧問業河川生態工法規劃之準則。反觀國內學界，仍侷

限於個案性及定性式試驗。



圖四 參訪團全體與佐合主任及田中良樹先生合影

三、國土技術政策總合研究所

- 參訪地點及時間：國土技術政策總合研究所（圖五）

（茨城縣築波市），9月3日

- 接待人員：企画部 研究官 石曾根敦子

- 訪談內容：

1. 國土技術政策總合研究所組織及主要功能：

- 國土交通省技術幕僚，負責規劃、技術開發及調查。
- 除長任文官外，可自聘專家擔任研究員。平均年齡 30-40 歲，40 歲以上多轉任國土交通省所設

之相關技術審查委員會委員。

—國土交通省省內人員與研究所常互相轉任，其轉任係由長官指派非個人意願。

2.2001 年 4 月成立迄今基層感想：

—經費減少，國土交通省之評價委員會評價十分嚴格。機關人員尚無法完全調適。



圖五 國土技術政策總合研究所

● 資料簡述：(詳附件三參考文獻 38)

1. 機關性質與我國經濟部水利署水利規劃試驗所十分類似。
2. 人員得與國土交通省交流，使研究人員年輕化，有

利於吸收新知並維持機關活力，這對規劃單位十分重要。

四、水資源開發公團與獨立行政法人水資源機構

● 參訪地點及時間：水資源開發公團，9月9日

● 接待人員：企画部企画課 課長補佐 小坪洋已

企画部企画調整室 田中英晶

● 訪談內容：

1. 水資源開發公團的功能：

— 水資源開發公團係1962年因應經濟成長引發之用水需求而成立，以水資源開發促進法為管理法源；以水資源開發公團法為組織法源。

2. 因應2003年10月1日改制（圖六）之調整為何：

— 改制前：

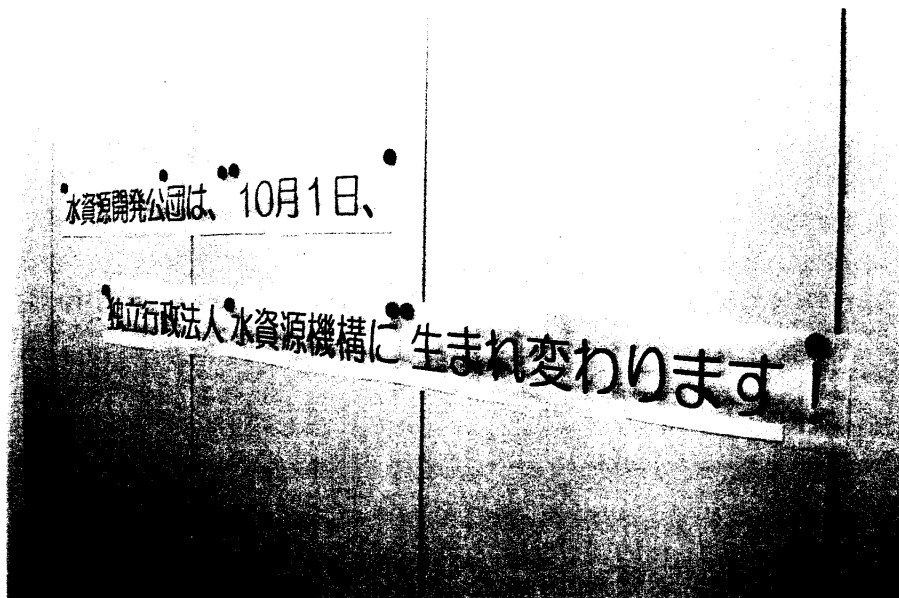
- （1） 依中央實施方針興辦水利事業，建設優先順序及方式由中央決定；
- （2） 由國會審查興辦策略之正確性；
- （3） 以興建水庫為主要任務；
- （4） 經費由中央委託或補助，不足數公團貸款後由使用費中攤還。
- （5） 與國土交通省人員轉任頻繁。

— 改制後：

- （1） 自行依中央之水資源開發基本計畫興辦

水利事業，建設優先順序及方式自行訂定5年計畫決定；

- (2) 由國土交通省評價委員會審查興辦策略之正確性；(即民眾參與機制及去政治化)
- (3) 鑒於日本用水已無成長；以管理蓄水設施為主要任務；(管理優先)
- (4) 經費由中央保證支援5年，但公團可自行開發多樣財源；
- (6) 依單位性質裁員，人員專長須依新工作自行調整，以漸進是瘦身(遇缺不補、鼓勵退休)方式進行。
- (7) 減少接納國土交通省退休轉任人員。



圖六 水資源公團辦公室改制標語

● 資料簡述：(詳附件三參考文獻 28,39-41)

- 1.機關性質與我國三個水資源局十分類似。
- 2.機關任務之調整趨勢值得我國各區水資源局借鏡，未來我國水庫管理單位如欲朝行政法人化、公益財團化或委託民間參與時，須先考量將其任務去行政化（水權核發及水庫蓄水範圍或水質水量保護區管制須回歸主管機關）

五、財團法人河川情報中心（FRICS）

● 參訪地點及時間：財團法人河川情報中心，9月5日

● 接待人員：理事兼河川情報研究所長 中尾忠彥

副參事 尾西昭彥

● 訪談內容：

1.財團設立之法源、背景及功能：

—依民法於1985年設立之公益性財團，享有免稅之優惠但盈餘不得分配，與水資源開發公團依特別法設立不同。

—日本政府特殊法人化係1950年代之政策，其目的在消減公務員數目。1985年FRICS成立時，特殊法人化政策已停止，重心移為獨立行政法人化及私有化。

—財團由各地方政府出資成立，功能在提供水文調

查及水利相關資訊。各地方政府因而得減少水環境調查人力之設置，且因資源共用而使投資經費減少。

—地方自治團體使用資訊須繳納使用費，另國土交通省每年補助其營運費用。

—人員與國土交通省交流密切。

2.財團營運困境及政府私有化政策之衝擊：

—多數地方政府均無法支付使用費。

—政府補助逐年減少。

—新河川法實施後，水環境資訊日益重要。

3.財團營運因應對策：

—擴大資訊服務對象，涵蓋媒體及個人。

—與電話及網路公司異業結合，提供手機水情簡訊發送與網路新聞。

—強化政府智庫角色。

—進行組織瘦身。

● 資料簡述：(詳附件三參考文獻 42-43)

—FRICS 對日本水利災害資訊投入很深，簡報中對日本河川法及特定都市河川浸水被害對策法之立法背景分析明確。

—組織之功能與經濟部水利署水文技術組類似。

—由日本旱災頻率圖顯示，旱災發生頻率與島嶼之

大小關係密切，與台灣面積相當之四國缺水亦十分頻繁。

六、財團法人河川環境管理財團

- 參訪地點及時間：財團法人河川環境管理財團，9 月 8 日

- 接待人員：理事 山本雅史
主任研究員 山田浩次

- 訪談內容：

1.財團設立之法源、背景及功能：

- 因 1964 年東京奧運之舉辦，日本全民運動風氣興起，對河濱公園及高灘地利用之需求高漲，爰於 1974 年依河川高灘地開放許可計畫及民法設立之河川敷地管理財團，1975 年擴大功能並改名為河川環境管理財團。
- 管理河濱公園與親水設施及水環境調查為主要任務。
- 日本政府河川管理主要由政府或其設立之公益法人管理，尚無委託民間管理之案例。未涉足河川許可及違法取締，業務量及性質，不足以成立特殊法人化。
- 財團彩券盈餘可以贊助之公益財團。
- 理事由國土交通省退休人員轉任，研究員由地方

政府人員或顧問公司推薦遴選。

2.財團營運困境及政府私有化政策之衝擊：

—政府補助逐年減少。

3.財團營運因應對策：

—爭取政府基金（森林整備基金、河川整備基金）支援。

—擴大業務範疇，與學校結合，河川教育業務。

—支援河川國事調查工作。

● 資料簡述：(詳附件三參考文獻 15,44-48)

—業務性質包括經濟部水利署水文技術組水環境調查、綜合企画組教育宣導及各河川局河川綠美化管理業務。

—教育文宣及刊物十分活潑：主題明確，內容多由宣導或教育對象之作品彙整而成，頗符合社區親水及全民親水之理念，且常有出乎意料之外的構思。

七、財團法人河川整備中心

● 參訪地點及時間：財團法人河川整備中心，9月9日

● 接待人員：審查役 橫內秀明

● 訪談內容：

1.財團設立之法源、背景及功能：

—因環境意識提高，水環境業務大增，為避免增加

政府人力負擔並避免水環境商業化導向，而於 1987 年由政府以業務委外方式依民法設立之財團。

—水環境調查為財團任務。主要為超級堤防、生態工法及水環境復育為主。

—財團由各地方政府及民間單位出資成立。仰賴政府委辦費營運。

—理事由國土交通省退休人員轉任，研究員由中央、地方政府人員或顧問公司推薦遴選。

2.財團營運困境及政府私有化政策之衝擊：

—孳息不足以支應營運。

3.財團與政府之分工方式：

—以國事調查為例

(1) 政府：計畫方針；

(2) 財團：技術規範研擬、計畫規劃及計畫書研擬

(3) 顧問公司、親水社團、學校：現場調查

● 資料簡述：(詳附件三參考文獻 49-51)

—業務性質類似經濟部水利署水利規劃試驗所。

—對超級堤防之推動經驗豐富，超級堤防多配合都市計畫、社區總體營造、社區開發由都市基盤公園主辦，河川局協辦，以利用地之取得。我國目前研擬中隻水地重劃條例可參考調整。



圖七 參訪團與國建協林正子小姐及橫內所長合影

八、社團法人國際建設技術協會（IDI）

- 參訪地點及時間：社團法人國際建設技術協會

9月1日及19日

- 接待人員：專務理事

大町利勝

調查役

船津幹

通譯

林正子

- 訪談內容：

1.財團設立之法源、背景及功能：

一由建設省依民法成立，辦理國際合作及教育訓練

業務，目前由國土交通省綜合政策局督導，並以委辦費方式支援經費。

—會長及專務理事由國土交通省退休人員轉任，內部人員部分由中央政府人員轉任。

2.日本文官體系分析：

—區分一（科長以上）、二、三級文官，三年強制輪調工作，下級文官無法跨越升遷。

—文官轉任財團法人對權益影響不大，因為年資對退休金影響不大，退休金即轉任財團法人何種單位何種職位，依任職表現衡量決定。

● 資料簡述：(詳附件三參考文獻 19-20,52)

—業務性質類似經濟部水利署綜合企劃組國際合作及教育訓練業務。

肆、訪問行腳

一、荒川

- 參訪地點及時間：荒川下流工事事務所、

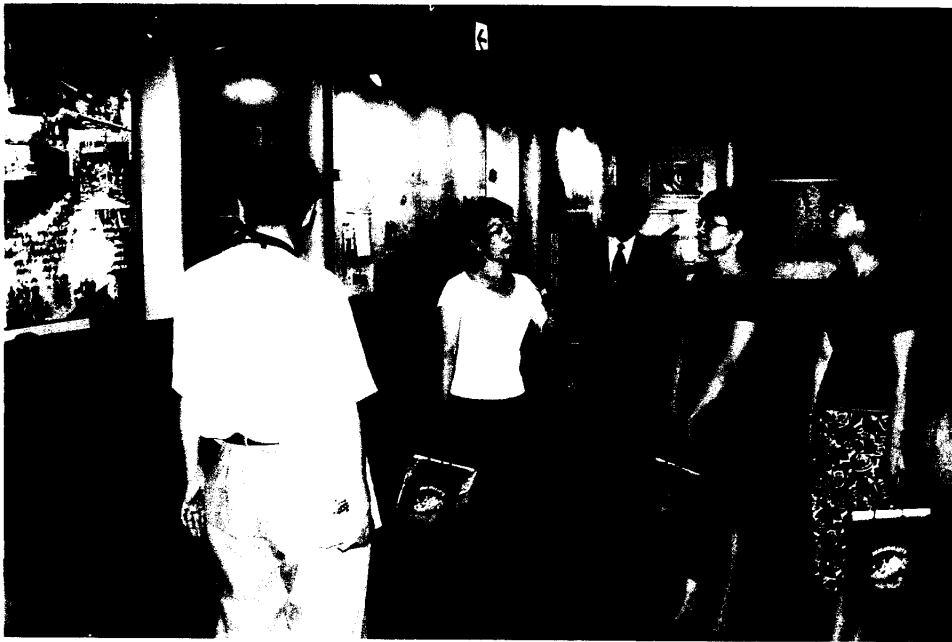
荒川知水資料館，9 月 11 日

- 接待人員：地域連携課 廣報 菅原久乃

- 參訪內容：災害對策室聽取簡報、知水資料館參觀、

荒川沿岸超級堤防及生態工防參訪、

荒川順流乘船瀏覽。



圖八 參訪荒川知水資料館



圖九 許科長榮娟於知水資料館內許下為國為人大志



圖十 荒川河岸最高洪水紀錄標竿及隅田川分流堰



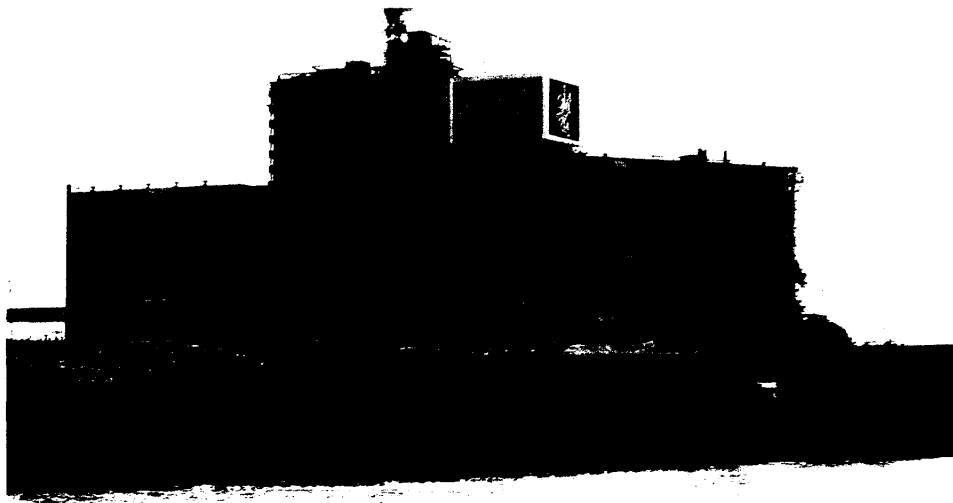
圖十一 荒川沿岸優美之河濱公園



圖十二 荒川小松川河段船閘及超級堤防



圖十三 荒川配合超級堤防興建後，以生態工法取代低水護岸



圖十四 荒川沿岸已完成之超級堤防河段

二、木曾三川

- 參訪地點及時間：木曾川下流河川事務所、國營木曾三川公園管理中心、木曾川水園、船頭平河川公園、水鄉、划船場，9月16日
- 接待人員：公園管理中心 次長 間篠武男
河川事務所 課長 飯沼正司
- 參訪內容：河川事務所聽取簡報、資料館參觀、船頭平公園、水鄉、木曾川水園及划船場參訪。



圖十五 參訪團與間篠次長、國建協船津先生於管理中心合影



圖十六 木曾川水園（河濱公園）



圖十七 長良川船頭平公園



圖十八 木曾三川地區因水患頻仍，又稱輪中之鄉



圖十九 揖斐川及長良川匯流河段



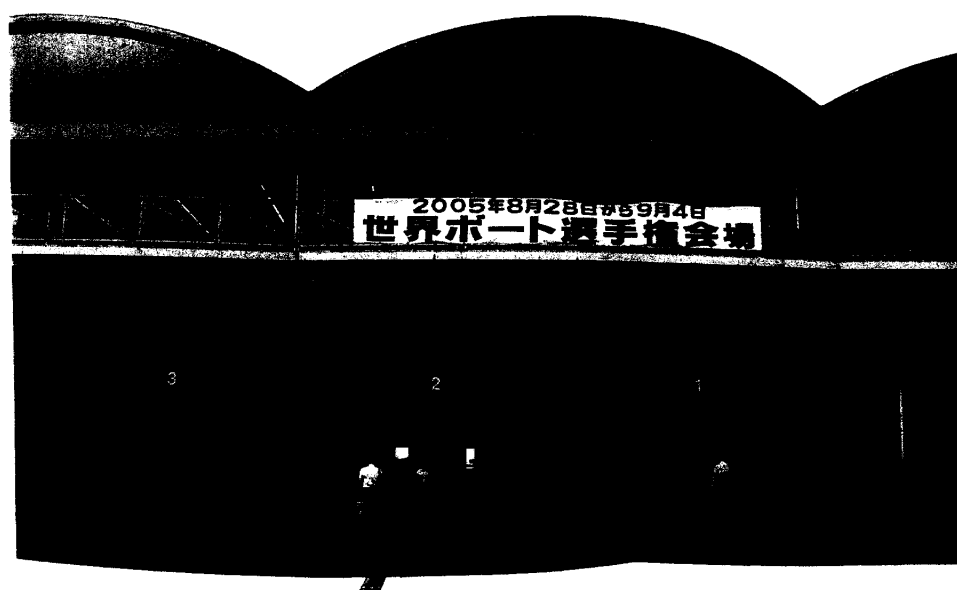
圖二十 交由地方社團管理的水鄉公園



圖二十一 船頭平船閘



圖二十二 影響日本治河理念的荷蘭人 Johnnis de Rijke



圖二十三 長良川划船場

三、鶴見川

- 參訪地點及時間：京浜河川事務所、橫濱國際總合競技場、鶴見川多目標游水池

9月12日

- 接待人員：流域調整課 課長 齋田紀行
- 參訪內容：資料館及橫濱國際總合競技場參觀。



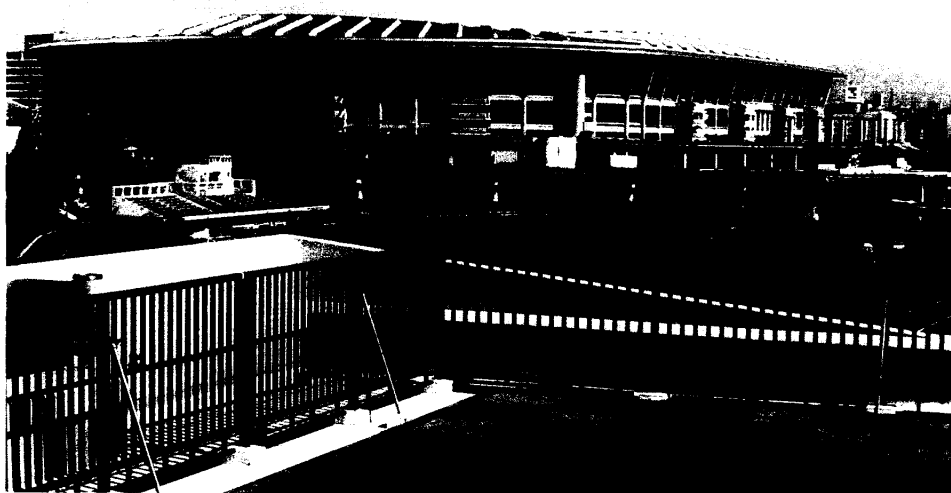
圖二十四 參訪團聽取齋田課長簡報



圖二十五 鶴見川游水池側流堰



圖二十六 鶴見川游水池排水閘門



圖二十七 橫濱國際總合競技場



圖二十八 作為游泳池之競技場一樓及二樓

2、目黒川及鴨川



圖二十九 親水化之東京都內河川目黒川



圖三十 親水化之京都鴨川

五、草木水庫

- 參訪地點及時間：草木水庫，9月4日
- 接待人員：草木水庫管理所 所長 末吉浩二
事務管理役 金井和夫
- 參訪內容：簡報及設施參觀。
- 訪談內容：
 - 1.水庫功能及水資源背景：
 - 依利根川綜合發展計畫，於渡良瀨川上游興建之多目標水庫（防洪/用水/水力發電）。流域降雨均勻，氣候變遷無顯著影響。
 - 為感謝集水區及淹沒區居民的貢獻，水庫以贊助社區活動方式回饋。
 - 2.公團改制之衝擊與因應：
 - 由「公團的水庫」轉型為「社區的水庫」。積極融入社區經濟、活動及景觀之一部分。
 - 改善水質，裁減人員（約20%）。
 - 3.利根川水資源調配體系：
 - 流域調配：利根川水庫統合管理事務所
 - 蓄水：水資源開發公團管理之各水庫。
 - 輸配：水資源開發公團管理之各用水事業等。
 - 供水：地方政府水道用水供水事業（自來水）、土地改良區（農田水利）等。



圖三十一 參訪團與末吉所長、國建協人員合影

六、阿木川水庫

- 參訪地點及時間：阿木川水庫，9月17日
- 接待人員：阿木川水庫管理所 所長 秋竹孝雄
- 參訪內容：簡報及設施參觀。
- 訪談內容：

1. 水庫功能及水資源背景：

- 依木曾川綜合發展計畫，於1991年阿木川興建完成之多目標水庫（防洪/用水/發電）。流域貼近都市，上游集水區大量種植蒟蒻，農業污染嚴重。
- 因為會對農民造成重大傷害，並未以禁止污染行為來改善水質，而是以興建各種曝氣設施、底泥攔污壩來改善，從水庫顏色觀察（圖三十三）成

效有限。

2.公園改制之衝擊與因應：

—積極融入社區經濟、活動及景觀之一部分。

3.木曾川水資源調配體系：

—流域調配：無

—蓄水：水資源開發公團管理之各水庫。

—輸配：水資源開發公團管理之東濃用水、愛知用水事業。

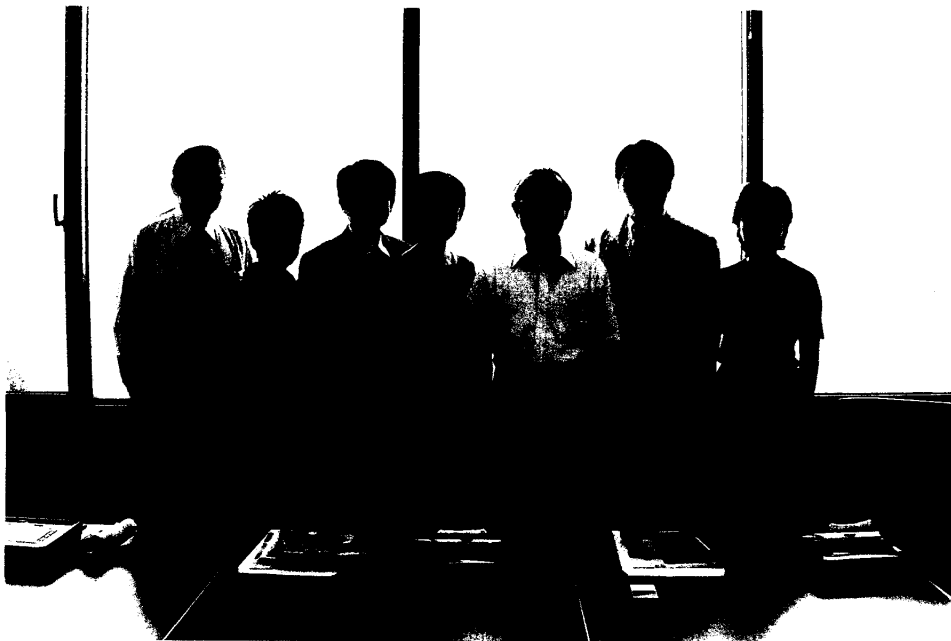
—供水：地方政府水道用水供水事業(自來水)等。



圖三十二 參訪團與秋竹所長座談研討



圖三十三 阿木川水庫蓄水範圍



圖三十四 參訪團與秋竹所長及國建協人員合影

七、小里川水庫

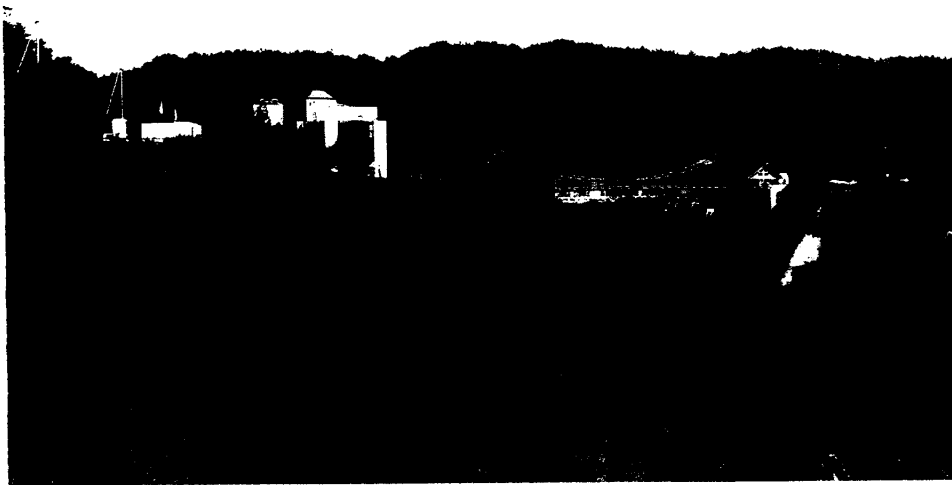
- 參訪地點及時間：小里川水庫，9月17日
- 參訪內容：簡報及設施參觀。
- 訪談內容：

1.水庫功能及水資源背景：

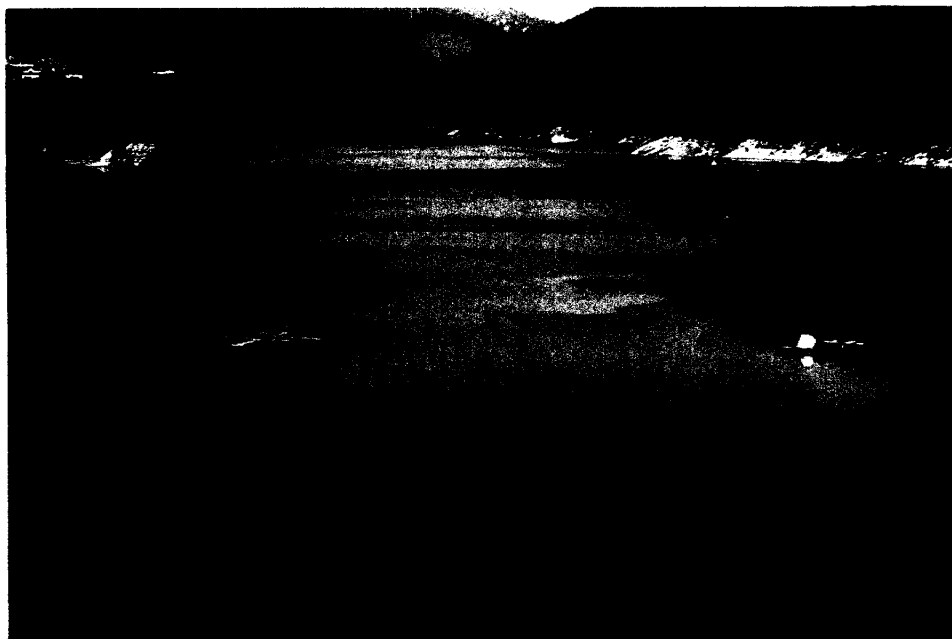
- 於土岐川上游興建中之多目標水庫（防洪/水力發電）。
- 為感謝集水區及淹沒區居民的貢獻，水庫興建時即建造完成說明館（圖三十六）交地方經營，並興建相關觀光設施回饋。
- 水庫結構為混凝土重力壩，採RCD工法興建。



圖三十五 參訪團聽取小里川水庫施工人員說明



圖三十六 為居民興建之小里川水庫說明館



圖三十七 小里川水庫蓄水範圍



圖三十八 小里川水庫壩體無障礙廊道



圖三十九 小里川水庫疏洪道

八、長良川河口堰

- 參訪地點及時間：長良川河口堰管理所、資料館

9月18日

- 接待人員： 副所長 小野寺直

- 參訪內容：簡報及設施參觀。

- 訪談內容：

1. 功能及水資源背景：

— 配合長良川疏濬河道之河川治理方式，以興建河口堰方式避免非洪水期海水入侵，並藉以抬高淡水水位，避免地層下陷嚴重之木曾三川河口地區（圖四十一）土地鹹化。

— 築有各種形式之魚道（圖四十二），營造人工濕地（圖四十三）並設有親水設施（圖四十四）。



圖四十 水滴造型之長良川河口堰



圖四十一 長良川河口區河川水位高於堤外地表



圖四十二 長良川河口堰生態化魚道

九、群馬用水

- 參訪地點及時間：群馬用水總合事業所、綾戶水庫、赤榛分水工、群馬縣縣央第一水道事務所，9月10日

- 接待人員：群馬用水 所長 圓谷晴男
群馬用水 管理課長 高野寿雄
縣央第一水道 所長 伊藤征一

- 參訪內容：簡報及設施參觀。

- 訪談內容：

1. 功能及水資源背景：

— 群馬用水為輸配水事業，其客戶為地方政府水道用水供水事業（即自來水事業）、土地改良區（即農田水利會）等。興辦之初原僅供應農業用水，因公共給水需求，目前為供應 80 萬人生活用水及 7500 公頃農田之綜合用水事業。

— 設有管理營運協議會及營運對策協議會，協調用水移用及乾旱協調事宜。

2. 公團改制之衝擊：

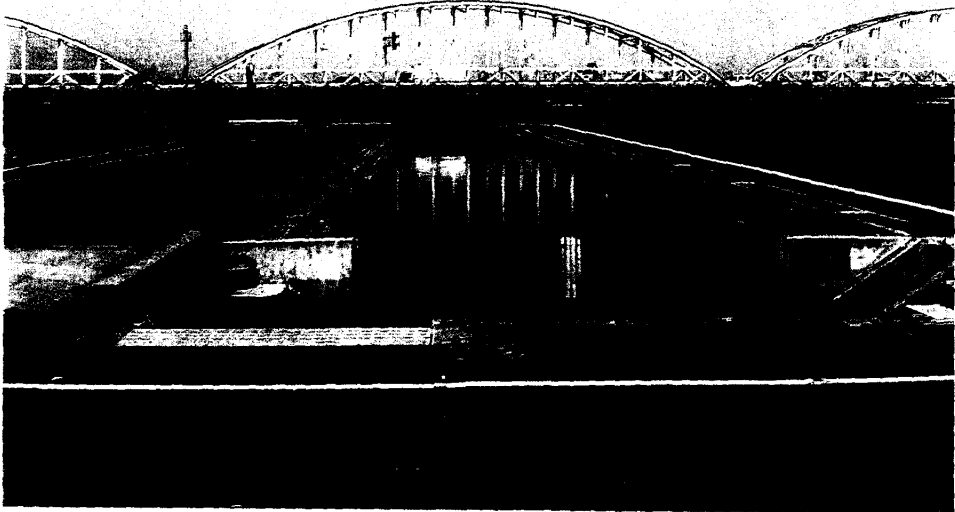
— 因工程擴建，尚無感受改制之影響。

3. 水道用水事業組織性質及水價如何訂定：

— 縣央水道用水事業為獨立預算之政府單位。人員由縣府人員輪調擔任，待遇完全相同。



圖四十三 長良川河口堰人工溼地



圖四十四 長良川河口堰親水設施

一水道用水（自來水）供應體系：

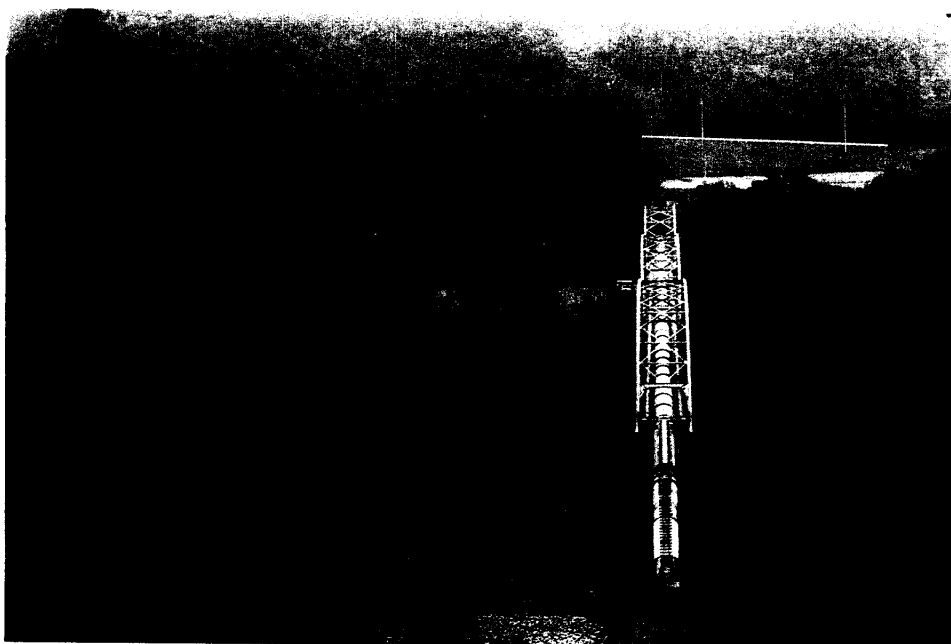
- （1）市町村負責水道用水供應責任。自行開發水源（多數為自來水）並訂定水價。
- （2）水源不足時向縣央水道事業買水補充，其來源往往不只一個水道事業。
- （3）一般而言，自有水源豐沛或財政富裕之市町村水價較便宜。



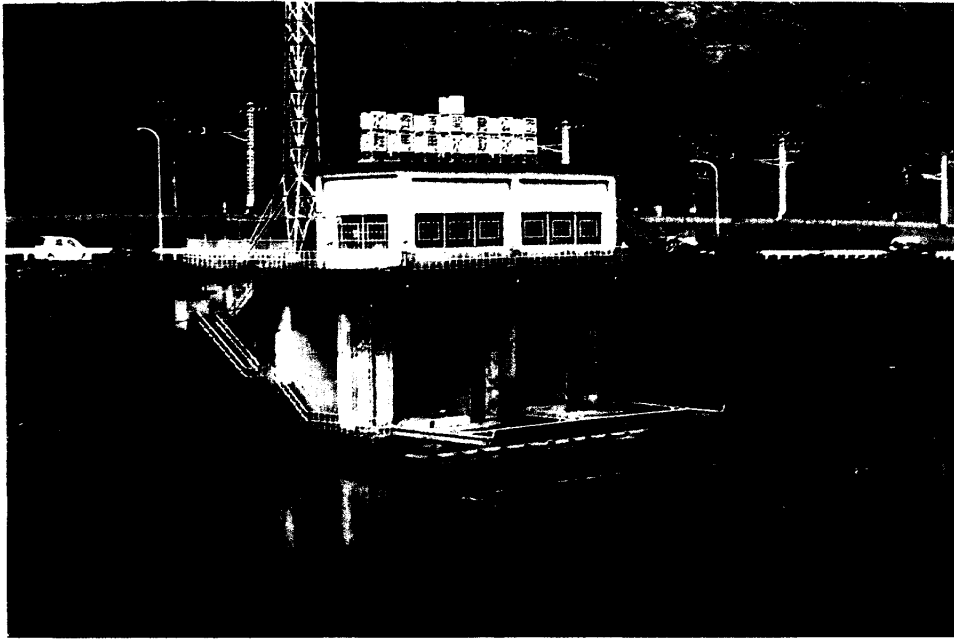
圖四十五 參訪團與高野課長及國建協人員合影



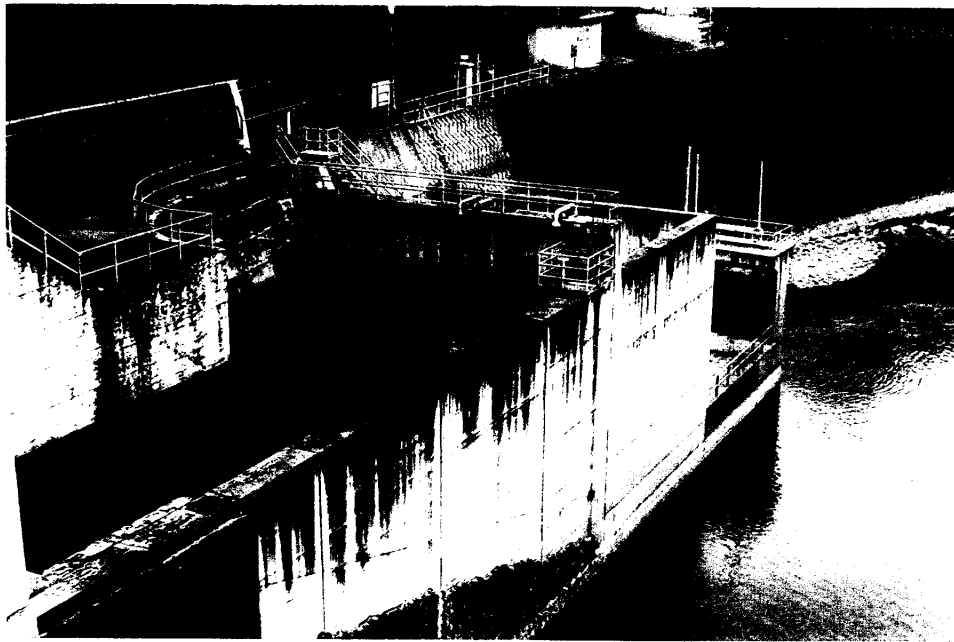
圖四十六 群馬用水赤榛分水工



圖四十七 群馬用水赤城幹線



圖四十八 群馬用水綾戶水庫取水口



圖四十九 綾戶水庫船閘改建為小水力發電

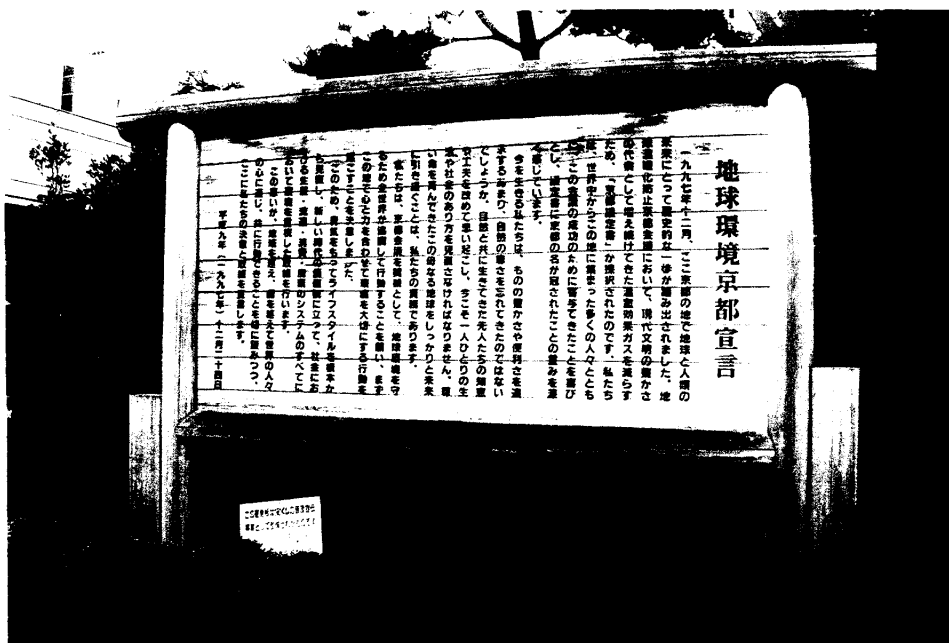


圖五十 群馬用水榛名幹線調整池



圖五十一 參訪團聽取縣央第一用水伊藤所長簡報

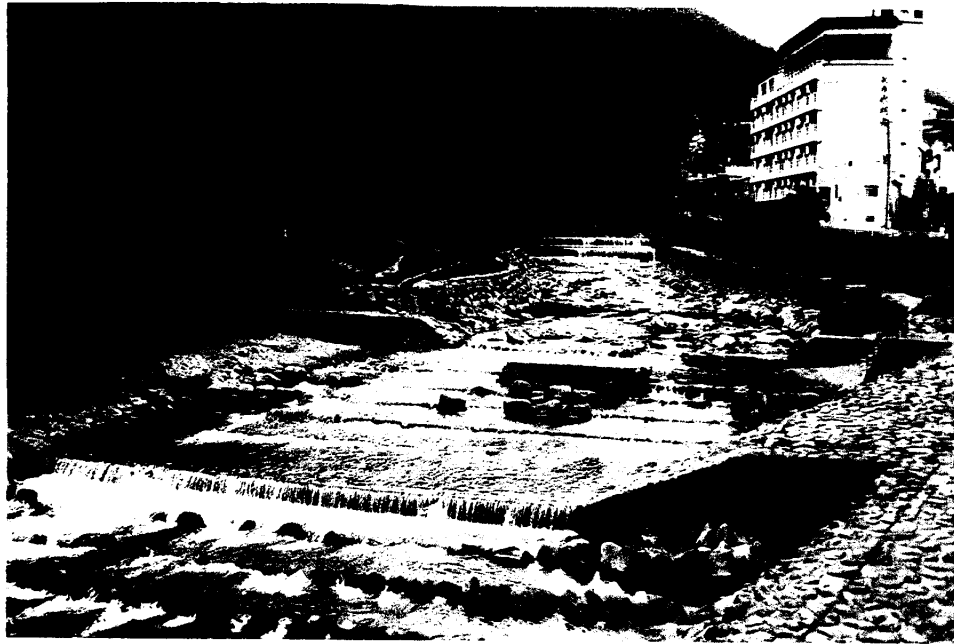
十、水岸美景



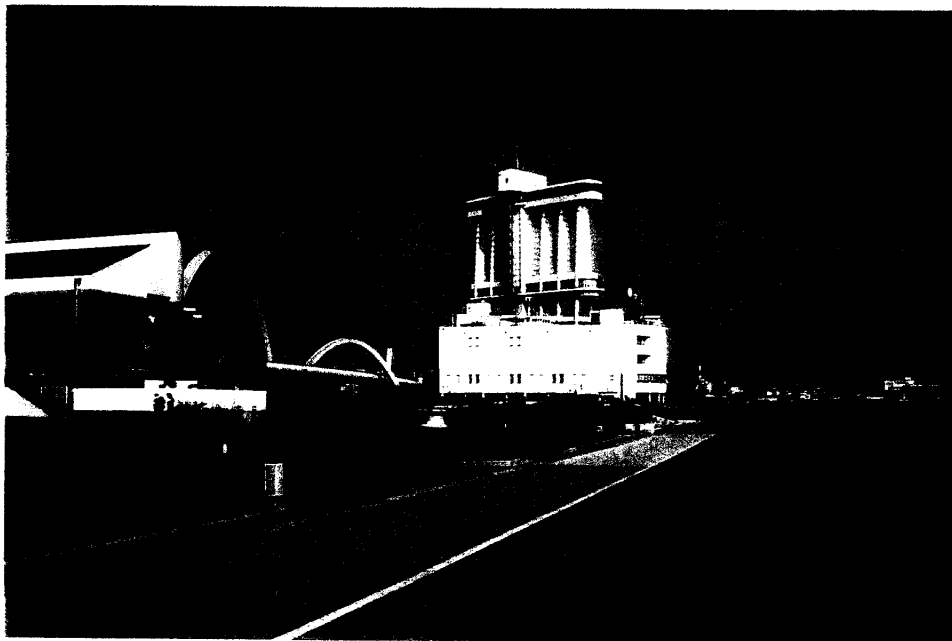
圖五十二 京督府廳前地球環境京都宣言



圖五十三 東京都上野公園生態化水池



圖五十四 箱根車站附近親水化河川



圖五十五 親水化之名谷屋港

伍、心得

1. 行政院吳國儒諮議心得：

五十年來，台灣河川的治理，著重於安全考量，以防洪為目的，以築堤束洪為手段，輕忽生態保育，導致河川溝渠化及水泥化，這幾年正面臨大自然嚴峻的考驗，地震、颱風、豪雨接踵而來，充分暴露台灣地理環境的脆弱及傳統工法對於環境生態的傷害，2000 年台灣地區開始運用生態工法於 921 災區重建工程，生態工法係為落實生物保育與永續發展，採取以生態為基礎、以安全為導向的工程設計，為恢復河川生機，達到親水自然之目標，「挑戰 2008—國家重點發展計畫—水與綠建設計畫」中，特別推動河川水岸整建、景觀改善、水質維護及生態復育等計畫，日本在十幾年前即已開始檢討治水策略，國內水利單位應要確實檢討治河理念，建立更長遠前瞻的政策與方法。

台灣水資源開發日益困難，未來的水源供應有賴於水資源調配管理、集水區保育治理及流域整體治理維護，水利事權一元化為未來趨勢及政府既定政策，將整合流域上、中、下游林務、水保、水利等相關業務，以流域集水區為單元，整體評估規劃與治理，近期將會先行整併成立淡水河流域管理局及高屏河流域管理局。目前經濟部水利署所屬各河川局屬性，仍著重於工程，為因應未來趨勢，

應加強培訓管理人才，從工程單位積極轉型走向流域整體治理

這次參訪過程，發現有一個重要的特色，日本對於基層工程人員貢獻的感激及對學童教育扎根的重視，每一個水利設施幾乎都設教育展覽館，除對於建造過程的人、事、物資料有完整的保存與系統的介紹外，針對學童課外教學，設計一系列生動的教材，並配合當地觀光旅遊活動，有條件的開放參觀。反觀國內，水利工程人員一輩子默默的付出，工程完工後，可能會興建一個過度龐大的運轉中心，卻看不到基層工程人員辛勞事蹟及生動學童教育的功能，也沒有為當地帶來商機，導致任何一個工程動工，居民看不到未來的願景，立即阻撓、抗爭、要求回饋等等。「觀光客倍增計畫」為「挑戰 2008—國家重點發展計畫」中之十大重點投資計畫之一，如何將現有的水利設施，配合社區總體營造，善用志工及民間社區團體，發揮其愛鄉、愛家的熱忱，融入當地景觀特色，共同包裝推銷化為助力，應為未來努力的課題之一。

2.經濟部水利署邱金鳳專門委員心得：

研習期間拜訪之單位，有關其組織型態及經費來源歸納如下：

(1) 中央政府

A.國土交通省

- B.國土交通省—國土技術政策總合研究所
- C.國土交通省—關東地方整備局—荒川下流河川事務所
- D.國土交通省—關東地方整備局—京浜河川事務所
- E.國土交通省—中部地方整備局—木曾川下游河川事務所—木曾三川公園
- F.國土交通省—中部地方整備局—小里川水庫工事事務所（正興建中之單目標調洪水庫）

經費來源：皆由政府編列預算支應。

（2）獨立行政法人

- A.土木研究所：於 2001 年 4 月 1 日成為獨立行政法人（日本之會計年度為四月制，於每年 4 月 1 日起至下年之 3 月 31 日止）

經費來源：為委託收入及由中央政府於其成立初期編列五年計畫挹注其營運費。

（3）特殊法人

- A.水資源開發公團：其任務為日本七大水系（利根川水系、荒川水系、木曾川水系、豐川水系、淀川水系、吉野川、築後川水系）多目標水庫之開

發及營管。

B.水資源開發公團—草木水庫管理所

C.水資源開發公團—阿木川水庫管理所

D.水資源開發公團—長良川河口堰管理所

E.水資源開發公團—群馬用水綜合事務所

經費來源：

事業經費(水庫建造費)

目的	治水部分 30% (調洪穩定水流等)	利水部分 70%			
財源	政府撥款	負擔金 67%			受託金 3%
		受益者主管機關 補助金 23%	受益者負擔 44%		
			負擔款 (建設中負擔)	借款 (建設完竣分期償還)	
分攤單位	國土交通省 地方政府	厚生省 經濟產業省 農林水產省	水道用水事業者 工業用水事業者 都道府縣地方政府及土地改良區		發電事業者等
分攤原則	中央政府 7/10 地方政府 3/10	依分配水資源之比例分攤			

管理經費

目的	治水部分 30% (調洪穩定水流等)	利水部分 70%		
財源	政府撥款 (交付金)	農業用水補助金 5%	受益者負擔 (負擔金)62%	受託金 3%
分攤單位	國土交通省 地方政府	農林水產省	水道用水事業者 工業用水事業者 工地改良區(農業用水)	發電事業者等
分攤原則	同事業經費(水庫建造費)分攤原則			

(4) 財團法人：

A.河川情報中心

B.河川環境管理財團

C.河川整備中心

經費來源：

由中央、地方政府及民間團體贊助成立。

以受託收入及利息收入維持機關之營運。

日本之獨立行政法人中與本署業務性質有關者為土木研究所及將於2003年10月改為獨立行政法人水資源機構之水資源開發公團。財政獨立既為獨立行政法人特性之一，因此行政法人之成立，其是否有財源為其必需考量之重要因素，以日本之土木研究所而言，其成立獨立行政法人時之前五年營管經費由政府編列預算挹注，也就是給予五年時間為觀察期，至於水資源開發公團，當時係為開發七個水系之多目標水庫而成立，其水庫建造財源及營管經費屬調洪穩定水流等治水部分由政府分擔，利水部分由受益者負擔，如今其階段性任務將完成，日本以後再開發水庫之情形已相當不可能，因此該公團即將改為以管理水庫為主之獨立行政法人，其財源維持現狀，然強化其營管責任及成本效益。至於本署之業務性質，就財務面而言，除水資源經營具有自償性外，其餘應屬政府編列預算支應之性質，而水資源之經營我國之大環境與日本未盡相同，目前水庫之開發成本及營管費用是否能落實由使用者負擔，在於自來水價是否能反映合理成本為重要關鍵之一。(日本之水道事業係由都道府縣

之地方政府經營，同一縣之水價並非單一)

3.經濟部水利署許榮娟科長心得：

所謂公法人是國家基於行政目的依法律或基於法律以其他公法行為直接創設的權利主體。依德國之分類可分為公法社團、公法財團及公法營造物。其中公法社團係指由一定社員組成，且被賦予一定公權力，而其存續不受社員變動影響的行政主體，最主要之分類包括屬地性如國家、地方自治團體與屬物性之水利會；公法財團主要是以一定的資金或財物作為履行行政任務的行政主體，在德國實務上公法財團並不多見，在我國則無之，而在日本則為水利界著名的水資源開發公團；至於公法營造物為行政主體為達一定公共目的，結合一定的物與人所成立的行政組織，其與公法上社團主要不同之處在於，其並無「社員」的存在，而僅有「利用人」，公法營造物在德國非常多且種類多樣，如聯邦銀行、邦監獄、中小學、醫院、養老院、托兒所等等，在我國及日本則無此體制之公法人。

日本自 1995 年底開始進行之行政革新中有關中央行政機關改革之一環一創設獨立行政法人，所稱之「獨立行政法人」實為日本自創。惟依其界定係指從安定國民生活及社會經濟等公共的立場以觀，確有實施必要之事務及業務，國家必無以主體地位親自直接實施之必要者，其中委由民間主體恐有難以實施之虞者，或有使單

一主體獨占實施之必要者，為使得以有效率且具成效之實施為目的，而依個別法所設立之法人。獨立行政法人既稱之為「法人」，且執行之業務為「行政事務」，其資本由政府出資，幹部由主管機關首長任命，故知其為行政主體之一環之公法人無疑。惟如以現有分類標準則或有未宜者。獨立行政法人制度以避免國家干預過於繁瑣，提高其財務、組織與人事管理之彈性，尊重其營運之自主性、自律性，同時提高其透明性。故其營運遂為，應依照主管機關首長所定的中期目標作成中期實施計畫，經主管機關首長認可並公開，每年會計年度開始前則須製作年度計畫，提由主管機關首長認可公開後，據以施行其業務或事業。對其執行成效則以事後評價方式，即主管機關首長應於中期目標期間終結時，就該行政法人業務繼續之必要性，組織形式之合目的性，及其他組織與業務有關事項作全面性檢討，並採取必要措施。而獨立行政法人評價委員會則應於中期目標期間終結時，就關於該獨立行政法人之業務業務及事務之改廢，向主管機關首長提出建議。其評價結果並應公開，以其確保對於受提供服務之人民盡其說明之義務，且應依其評價對其幹部為賞罰甚且解職。

日本行政改革之所以導入獨立行政法人制度，係因行政改革之主要目標之一在使行政減量化、效率化，將原屬執行行政事務之機關或事項，向民間移轉。惟如前

述，對於其中委由民間作為行為主體恐有難以實施之虞，或有由單一主體獨占實施之必要者，則不宜逕行轉為民營，故將國家機能區分為「政策企劃立案機能」及「政策企劃實施機能」，由國家機關負責「政策立案機能」，獨立行政法人承擔「實施機能」徹底分工，並以其具有獨立性不受國家過度干預而達到自律性與效率性之要求，及導入市場原理強調績效。而依前述獨立行政法人之評價委員會將依其工作成效予以評價，甚且廢除其工作。在在可見獨立行政法人制度之提出，其實只是行政改革目的之階段性改革之過度組織，其最終目的仍在民營。

依本次赴日研習可知目前水利相關機關之改制為獨立行政法人者，有原屬國土交通省之土木研究所分為仍屬國土交通省之國土技術政策總合研究所及獨立行政法人土木研究所兩單位，並已於今年四月一日完成改制，以及將於今年十月一日改制為獨立行政法人之特殊法人水資源開發公團。經實際拜訪該等單位了解，原土木研究所之分立原則為期屬國家總合性或政策性之技術研究事項，由國土技術政策總合研究所辦理，而屬單純技術性或實務性者，則由獨立行政法人土木研究所辦理，單以業務屬性之分工是否得以絕對區分，會否導致研究方向無法統一發輝整體效果，尚待相當時間之磨合及調整。至於水資源開發公團原即屬依特別法所設立之

及調整。至於水資源開發公團原即屬依特別法所設立之特殊法人，並非真正的行政機關，惟因其當初設立目的之開發七大水系之水資源任務業已完成，以及其財務及人事等問題之備受批評等，致其組織運作應做改變之議迭起，乃有改制為獨立行政法人，以期達成透明性、效率性及自律性之目標。經探訪水資源開發公團之數地方管理單位，包括群馬用水總合事務所、阿木川水庫管理所及長良川河口堰管理所，除有精簡人力及日後之業務重點已從早期之水資源開發供應，改為與水庫所在地共同發展，如休閒遊憩等之原則方向外，似對未來改制後組織之整合尚無完整及明確之對策，尚待繼續觀察。

總之，獨立行政法人制度之提出為日本之行政改革方向中，有關中央省廳改革基本法之重要規定之一，且以行政之簡單化及效率化為目標之過度性組織方式，其如日後經考量其工作成果或效能，認無繼續維持其為獨立行政法人之必要時，則予以廢止並代之以民營或其他方式。故在考慮行政機關改制為獨立行政法人時，除應考量其任務或執掌之工作事項是否符合獨立行政法人之特性外，亦應考量以其組織形式對其原有任務之達成是否更具效率為前提，而非為改制而改制，使得達成行政改革之真正目標。

4.經濟部水利署王藝峰科長心得：

(1)「保障公益的人本政府」是「政府改造」的關鍵：

生存於 2004 年的你我，所享受的生活是人類有史以來最富足的時代，卻也是競逐資源最厲害的時代。不同於以往，這世界再也沒有新大陸可以發現，如何在開發殆盡的地球上，讓多數人安居樂業，是各國政府最大的挑戰。「私有化」之所以能在歐美成功，原因不在於裁減多少公務人員或降低多少政府財政赤字。關鍵在於過程中釋出了多少掌握在政府部門且被低效率使用的資源。這些資源對已開發國家而言，誠為經濟再生的關鍵。配合科技發展（個人定義為知識利用）的進步，創造出令人驚羨的躍進。

21 世紀的台灣資源利用已達極致，有人企圖維持舊有資源利用模式而「西進大陸」，政府則以一連串的改革—「國營事業民營化」、「BOT」或「政府改造」企圖釋出政府持有的資源達成「根留台灣」。成功的契機在於政府資源的規模是否足以提振經濟、釋出的資源能否擁有自由競爭的市場。

公共資源的分配向來是「有權者為之」，私有化的公共資源究竟是變成「有能者為之」還是「有財者為之」，從油電自由化、金融自由化的過程觀之，在台灣顯然難以樂觀。

因此，個人自 2002 年奉派赴韓參訪了解韓國農業工程振興公社運作以來，即建議目前由政府主導的水利事業，在政府再造中，如不宜維持機關型態者，

應成立公法人或國營水利公司，待水利事業具備經濟規模及自由競爭環境（水利產業育成中心成立目的及水資源經濟發展方案研擬動機）後，再採行 BOT 或民營化，這是因為營造「保障公益的人本政府」才是民主政府的職責。

政府本來就是做沒效率事務的單位（如行政監督或國防工作），必定會有冗員及浪費，效率並非政府改革的要件，能否提供人民想要的服務才是政府存在的目的。現階段水利工作的重心應是擴大水利事業的規模，並營造自由競爭的水利產業發展環境。釋出政府興辦的水利事業不是當務之急。

（2）規劃「水利事業行政法人」以未雨籌謀：

水資源是生存、生活、生產的關鍵資源，水利事業之經營與公共利益息息相關。參考日本經驗，一般國民均認為「行政法人」是水利事業產業化的最佳方式。為求保障人員權益，維繫最佳公益功能，其任務、組織、經費來源或人員保障有必要未雨籌謀，以避免通案處理，因而難以達成保障公益的目的。個人認為其特殊規範至少應包括下列幾項：

- 一綠色成本（如水源保護與回饋、乾旱備用水源、水庫防洪容量、節水設備等）應由政府長期補助。
- 一業務應優先鼓勵地方化。
- 一水質保護、水源開發、廢污水處理回用應整併，以

創造利基。

(3) 永存「整合」觀念的日本治水策略：

—「綜合治水極品」：荒川整治

a. 問題：都市化洪峰增加、河口地層下陷、與河爭地。

b. 計畫：新闢荒川河道及滯洪池解決洪峰增加；新河道產生之排水阻斷現象，以北岸將支流順河改道代替排水，在南岸運用隅田川舊河道充當排水方式解決；地層下陷以超級堤防及防潮堤解決海水溢淹問題。

c. 原則：

治水措施以副作用少的優先：拓寬河道、上游興建防洪水庫為上；其次設置滯洪池；濬深河道、加高堤防為下。

透過整合擴大工程效益：整合上游疏洪與下游排水設計；中游滯洪池兼供給水、下游兼供遊憩；配合都市計畫實施高規格堤防；配合高規格堤防拆除低水護岸；配合低水護岸拆除復育生態河段等。

(4)「專業才是人生最值得收藏的珍品」：

職 2002 年奉派赴日本京都開會時，參訪琵琶湖

疏水等水利設施後發現，幾乎日本的水利設施都設有規模大小不一的博物館或說明館或教育館。且無論博物館或說明館或教育館之設計理念為何，總有一部分的空間存放的是興建過程中設計者的手稿、施工圖片。更令人印象深刻的是，設計者的雕像及理念更是展示的重點。

同樣是科技先進國家，歐美以個人創意及自由競爭營造出成長動力；日本則以對專業近乎崇拜的尊敬創造顛峰。個人參觀過的博物館或說明館或教育館沒有政府首長的雕像，只保存設計者或推動者的精神。一個國家除非有將工程視為自己生命一部份的水利工程師，否則不會存在得以傳諸子孫水利工程。

附件一

研修計畫書

研修項目：	中文	水利事業公法人化制度
	英文	Independent Public Administration men of water affairs
研修期間：(預定) 2003 年 4~5 月起共 (21 日) 個月		
希望進入之研修機關名稱	地 址	電 話
國土交通省土地水資源局		
國土交通省河川局		
國土交通省土木研究所		
水資源開發公團		
地域振興整備公團		
財團法人河川環境管理財團	東京都中央區入船 1 丁目 9 番 12 號	03(3297)2644
社團法人雨水貯留浸透技術協會	東京都千代田區麴町 3 丁目 7 番 1 號	03(5278)9594
財團法人河川整備中心	東京都千代田區三番町 3-8(泉館三番町 3 樓)	03(3265)7456
申請背景或最近之研究題目： 法人化為我國政府改造四大主軸之一，但目前除農田水利會為公法人外，其餘水利事業均由政府興辦，如何順利將政府興辦之水利事業公法人化或私法人化，須深思熟慮，以避免影響同仁權益或對防洪及水資源調度工作產生影響。 因此，藉由參訪日本水利事業主管機關、獨立行政法人、特殊法人及私法人，了解其法律制度、法人與政府之互動關係、法人業務實際執行方式與成果、法人制度遭遇之困難等，汲取經驗，以資國內水利組織再造規劃之參考借鏡。 具體的研修內容： 1. 水利法人政策與法規 2. 水利法人業務執行範圍、方法、經費來源與成果 3. 水利法人與政府互動之方式及人員交流管道 4. 水利法人經營之代表性水利事業之參訪 5. 水利法人經營理念及遭遇困難研究探討		

特別重點的研修項目：

1. 政策及法律命令之蒐集與分析
2. 經營管理方法及與政府互動模式
3. 具代表性水利事業之現場見學

返國後欲在何領域發展研究成果：

政府改造作業提案

附件二

研修行程

「水利事業公益法人化制度」研修計畫書

日順	月日	行程	宿泊地
1	8/31(日)	來日	東京
2	9/01(月)	(國建協)	“
3	/02(火)	【業務概要說明】國土交通省河川局河川計畫課 (國際調查係長 石川博基)	“
4	/03(水)	【業務概要說明】國土技術政策總合研究所 獨立行政法人土木研究所 (施設見學／盛土實驗・水庫水利等)	“
5	/04(木)	【移動】北千住(9:01)→赤城(10:38) 赤城(14:36)→北千住(16:12) 水資源開發公園・草木水庫概要・本體見學	“
6	/05(金)	【業務概要說明】河川情報中心 (河川情報中心的組織・業務)	“
7	/06(土)	資料整理	“
8	/07(日)	休日	“
9	/08(月)	【業務概要說明】河川環境管理財團 (河川環境管理財團的組織・業務)	“
10	/09(火)	【業務概要說明】(財)河川整備中心 【移動】半藏門→三越前→上野→新都心→赤羽→新宿 【業務概要說明】水資源開發公園	“
11	/10(水)	【移動】東京(10:00)→新前橋(11:13) 新前橋(17:40)→東京(18:52) (水公園／群馬用水總合事業所・取水口・揚水機場)	“
12	/11(木)	【業務概要說明】荒川下流河川事務所 (災害對策室・資料館・荒川下游超級堤防)	“
13	/12(金)	【業務概要說明】京濱河川事務所 (鶴見川多目的遊水池／總合治水對策・現地視察)	“
14	/13(土)	資料整理	“
15	/14(日)	休日	“
16	/15(月)	【移動】東京(10:03)→名古屋(11:56) 希望號	名古屋
17	/16(火)	【業務概要說明】木曾川下流河川事務所 (木曾三川公園見學・財團委託業務等)	“
18	/17(水)	【業務概要說明】水公園／阿木川水庫管理所	“
19	/18(木)	水公園／長良川河口堰管理所 【移動】名古屋(14:20)→東京(16:00)	東京
20	/19(金)	(國建協)	“
21	/20(土)	歸國	

附件三

資料與文獻

1. 陳素娟、陳光榮、呂慈恩,“淺談如何應用知識經濟再造政府之面面觀”,研習論壇月刊,第 10 期,pp.1-5,2001 年 10 月.
2. 葉惠青,“美國新經濟的發展及對我之啟示”,經濟部研發會,pp.2-12,2000 年 3 月 16 日.
3. 林博文,“知識經濟與服務型政府”,研習論壇月刊,第 8 期,pp.23-30,2001 年 8 月.
4. 邱昌泰,“公共管理—理論與實務手冊”,pp.57-106,元照出版公司,2000 年.
5. 江丙坤,“政府再造專題研究系列—日本行政改革的做法”,行政院經濟建設委員會,pp.1-10,1998 年 6 月.
6. 王藝峰,“2003 年度經濟部水利署出國計畫—出席『水資源管理與綠色生產力研討會』出國報告”,經濟部水利署,2003 年 12 月.
7. “攜手民間邁步全球—組織改造理念篇”,行政院組織改造推動委員會,2002 年.
8. “攜手民間邁步全球—政府組織改造的另一種選擇—組織改造行政法人篇”,行政院組織改造推動委員會,2002 年.
9. 蔦信彥,“An Easy Guide: New Central Government Ministries and Agencies”,中經出版,2000 年.
10. 李允中、謝明昌、賴新添及邱木泉,“1999 年度終日技術合作計畫—『水資源開發與管理』出國報告”,2001 年.
11. 林正子(編譯),“水資につ源部いて”,2003 年.

12. “ARRC NEWS”, Vol. 1-6, 獨立行政法人土木研究所自然共生研究センター.
13. “科学 — Science Journal KAGAKU”, Vol.73, No.7, Jul. 2003, 岩波書店.
14. “FRONT — 第三回世界水フォーラム特別号”, March 2003, 財団法人リバーフロント整備センター.
15. “川の本”, No.53-55, 財団法人河川環境管理財団.
16. 晴山一穂、浜川清、福家俊朗, “独立行政法人 — その概要と問題点”, 日本評論社.
17. “日本の水資源 — 地球規模の気候変動と日本の水資源問題”, 平成十五年版, 国土交通省土地水資源局水資源部.
18. “日本の河川環境 II”, 環境庁自然保護局編.
19. “The River Law”, River Bureau, Ministry of Construction, Japan, published by IDI.
20. “Professor Sanbongi’s lecture papers on Water Law and Land Management”, IDI, Nov., 1999.
21. “平成 11 年度自然共生研究センター研究報告書”, 建設省土木研究所, 平成 12 年 8 月.
22. “平成 12 年度自然共生研究センター研究報告書”, 独立行政法人土木研究所, 平成 13 年 8 月.
23. “平成 13 年度自然共生研究センター研究報告書”, 独立行政法人土木研究所, 平成 14 年 10 月.
24. Yoshihiro Hayashi, Syafrida Manuwoto, Slamet Hartono, “Sustainable Agriculture in Rural Indonesia”,

Gadjah Mada University Press.

25. 林正子（編譯），“委託に基づく水資源に関する調査等”，2003 年.
26. ”道路行政に関する最近の話題”，國土交通省交通局，2003 年.
27. 林正子（編譯），“獨立行政法人水資源機構法について”，2003 年.
28. “Water Resources Development Public Corporation”，WARDEC,2003.
29. 劉豐壽、陳弘由、王藝峰、謝明昌、高華璟，”台灣地區農田水利法規變遷之研究”，89 年農業工程研討會，2000 年 12 月.
30. “政府機關（構）法人化研討會論文集”，行政院研究發展考核委員會，2002 年 12 月 9 日.
31. 蔡秀卿，“日本獨立行政法人制度”，月旦法學，No.84,pp.60-76,2002 年 5 月.
32. 李建良，“論公法人在行政組織建制上的地位與功能”，月旦法學，No.84,pp.43-59,2002 年 5 月.
33. 陳淳文，“論德國法上之公法人”，月旦法學，No.84,pp.32-42,2002 年 5 月.
34. “Rivers in Japan”，Infrastructure Development Institute-Japan, Japan River Association, River Bureau Ministry of Land, Infrastructure and Transport.
35. “平成 16 年度河川局關係予算概算要求概要”，國土交通省河川局，平成 15 年 8 月.

36. “獨立行政法人土木研究所－平成 15 年度”, 獨立行政法人土木研究所.
37. “自然共生研究センター活動レポート（平成 14 年度の成果から）”, 獨立行政法人土木研究所自然共生研究センター.
38. “國土交通省國土技術政策總合研究所概要”, 國土交通省國土技術政策總合研究所.
39. “2003 事業のあらまし”, 水資源開發公團&獨立法人水資源機構.
40. “Outline of Japan, Water Resources Development Public Corporation”, Japan, Water Resources Development Public Corporation
41. “水資源開發公團は水資源機構へ変わります”, 水資源開發公團總務部広報課.
42. “Outline of the Foundation of River & Basin Integrated Communications, Japan”, FRIC（財團法人河川情報中心）.
43. “Information System for River Administration in Japan”, Dr. NAKAO, Tadahiko, Sep.5, 2003.
44. “河川環境の明日を支える”, 財團法人河川環境管理財團.
45. “平成 14 年收支決算”, 財團法人河川環境管理財團.
46. “河川環境管理財團.寄附行為”, 財團法人河川環境管理財團.
47. “平成 14 年度事業報告”, 財團法人河川環境管理財團.

48. “(財)河川環境管理財団－20 年の歩み”, 財団法人河川環境管理財団.
49. “Foundation of Riverfront Improvement and restoration”, 財団法人リバーフロント整備センター.
50. “平成 14 年度事業報告”, 財団法人リバーフロント整備センター.
51. “寄附行為”, 財団法人リバーフロント整備センター.
52. “國建協”, 社團法人國際建設技術協會.
53. “Arakawa Riverside View”, 國土交通省荒川下流河川事務所.
54. “Lower Arakawa River Observation Data”, Ministry of Land, Infrastructure and Transport Kanto Regional Bureau, Arakawa-Karyu River Office.
55. “The Arakawa: River of the Metropolis-Learning about the Lower Arakawa”, Ministry of Land, Infrastructure and Transport Kanto Regional Bureau, Arakawa-Karyu River Office.
56. “Arakawa Museum of Aqua”, Arakawa-Karyu River Office, Kita-Ward.
57. “長良川サービスセター概要”, 國営木曾三川公園.
58. “國営木曾三川公園”, 國土交通省中部地方整備局.
59. “長良川河川敷の自然觀察”, 木曾三川公園.
60. “The Story of an Urban Baku— What is the Tsurumi River?”, 國土交通省關東地方整備局京浜河川事務局.

61. “鶴見川多目的遊水池”, 國土交通省關東地方整備局京浜河川事務局.
62. “鶴見川とその流域の再生”, 國土交通省關東地方整備局京浜河川事務局流域調整課.
63. “草木ダム”, 水資源開發公團草木ダム管理所.
64. “阿木川ダム—Guide of Agigawa Dam”, 水資源開發公團阿木川ダム管理所.
65. “建設省關東地方建設局利根川ダム統合管理事務所”, 國土交通省關東地方整備局利根川ダム統合管理事務所.
66. “Origawa Dam”(二種), 國土交通省小里川ダム工事事務所.
67. “小里川ダム事業概要”, 國土交通省中部地方整備局小里川ダム工事事務所.
68. “長良川河口堰”, 國土交通省中部地方整備局木増川下流工事事務局、水資源開發公團長良川河口堰管理所.
69. “群馬用水”, 水資源開發公團群馬用水總合事業所.
70. “地域とともに生きる群馬用水—緊急改築事業に向はて”, 群馬用水二期事業推進協議會.
71. “縣央第一水道用水供給事業”, 群馬縣.



廉潔、效能、便民



經濟部水利署（台北辦公區）

地址：台北市信義路三段41之3號9~12樓

總機：（02）37073000

傳真：（02）37073166

免費、服務專線：0800212239