



# 立法初期各子法對水利法的重要補充解釋

李方中／國立臺灣大學水工試驗所 專案計畫研究員、特約研究員

《水利法》於抗戰期間民國 31 年公布，32 年施行。民國 34 年抗戰勝利，《水利法》通行全國，並及於台灣。當時的《水利法》中央主管機關「水利委員會」先於民國 33 年印行了《水利法規彙編》第一集，再因抗戰勝利，全國亟待重建，而於民國 35 年編印《水利法規輯要》，供應全國遵行。兩份法規資料刊載了《水利法》立法後初期的相關子法。《水利法》立法至今已 76 年，歷經 14 次修正，子法全部變更難以查找，若干條文已不知其立法原意或當時標準。本文根據上述法規資料探討當時各子法對《水利法》的重要補充解釋，並與現行規定比較，做為訂正法條文字錯誤及後續理解或修正《水利法》的重要立論基礎。

## 前言

清代並無統一水法，且歷代均以漕運為重。至民國，適逢漕運終結及晚清以後西方工程技術、制度及法律傳入的累積，經近百年的發酵、消化，終至變革的時間點，而誕生了針對中國河川管理治理所建立的一部現代化的《水利法》。於抗戰期間，民國 31 年 6 月 20 日在重慶的獨石橋立法院議場通過《水利法》（以下稱原始版《水利法》）<sup>[1]</sup>，並經國民政府於同年 7 月 7 日公布<sup>[2]</sup>，次年 4 月 1 日施行<sup>[3-5]</sup>。就當時的實際管轄範圍，其效力是無法及於日本控制地區的。民國 34 年抗戰勝利後，始施行於全國，包含東北及台灣。惟至民國 38 後，其施行範圍又再度限縮，僅限於台澎金馬地區。

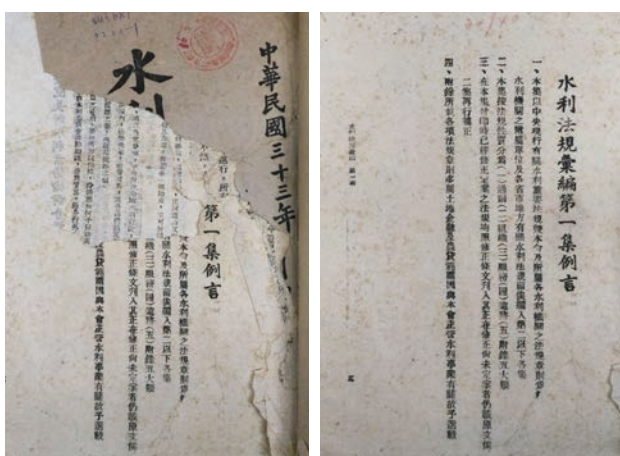
公布時的原始版《水利法》共 9 章 71 條，但其企圖心很強，包含了：防洪、排水、備旱、溉田、放淤、保土、洗鹼、給水、築港、便利水運或發展水力等 11 種水利事業，但其中只有第七章「水道防護」是比較偏向防洪、排水兩事業的特別規定，其他都是以水權、水利建造物及水道等三個因子給予廣泛性的規定，而沒有給予其他水利事業比較詳細的規範。

這樣的一部《水利法》，其條文文字的抽象程度很高；相對的，可操作性就比較低，必須靠相關子法的大量補充，或者開放納入大量的新增條文，甚至新訂相關法律，才能補充規範之不足，提高可操作性。從後來發展的結果來論，現行的子法與當時的完全不同、現行的《水利法》條文共計 158 條，是當時一倍有餘、而陸續有《下水道法》、《自來水法》、《水土保持法》、《溫泉法》、《災害防救法》、《再生水資源發展條例》、《海岸管理法》等新法訂定，這種巨大的差異固然受台灣社會的快速發展及二戰後行政法學的大幅進步所影響，但跟它的背景與本質有根本的關係。

台灣社會仍在發展，水利事業的運作也必須跟著變動，未來《水利法》仍有修正的必要，特別在水資源的管理。如前述，一部法律必須有大量的子法給予補充規範，然而，《水利法》修正的過程中，歷次修正前的法律條文都有保存，但子法則不一定找的到，特別是公布後在大陸有訂定哪些子法？其內容為何？資料難以搜尋。所幸，筆者在成功大學總圖書館搜尋得在大陸時期印行的《水利法規彙編》第一集<sup>[6]</sup>及《水利法規輯要》<sup>[7]</sup>，其中有當時子法的完整資料。圖 1 及

圖 2 分別是兩份法規資料封面之照片。因此，本文除簡介兩本資料的內容，並探求當時子法對於補充《水利法》規範的重要內容，嘗試還原當時的制度構想，並做為訂正錯誤及未來修法研究的重要參考。

本文特別提醒，在當時的法規文字仍維持不使用標點符號的習慣，本文引述時依原文照錄，也是沒有標點的。此外，用字習慣也有不同，「徵」與「征」兩字互通，現代習慣用「徵收」及「徵工」，但當時習用「征收」及「征工」，本文也是原文照錄。



(a) (b)  
圖 1 水利法規彙編第一集

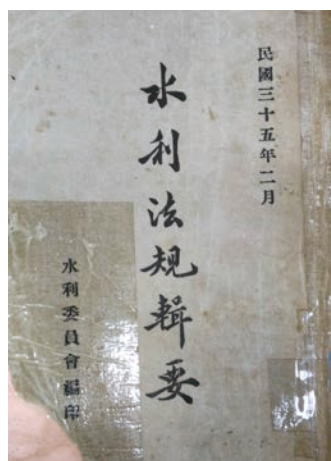


圖 2 水利法規輯要

### 水利法規彙編第一集

民國 33 年，當時的《水利法》中央主管機關「水利委員會」印行了《水利法規彙編》第一集，其內容分為（一）通則、（二）組織、（三）服務、（四）業務及（五）附錄的五大類。茲將其重要內容整理如表 1，重要法規的公布、施行或修正日期註明於備註欄。

由表 1 的內容，可以看出一些當時的重要趨勢：

屬於《水利法》子法的，只有 4 部，包括：《水利法施行細則》、《灌溉事業管理養護規則》、《水權登記規則》及《水權登記費征收辦法》。《管理水利事業辦法》及《修正整理江湖沿岸農田水利辦法大綱》及其執行辦法的發布是在《水利法》公布之前、《興辦水利事業獎勵條例》本身是一部獨立的法律、《水利建設綱領》其實是政策宣示、《獎助民營水力工業辦法》並不是依據《水利法》的規定所發布的，因此，都不是《水利法》的子法。

雖然身處戰時，當時的國民政府對於發展水利非常重視。除了《水利法》及其子法，以及通過了幾個重要的江河的水利委員會的組織規程外，《指定職業學校設置中等水利科辦法》、《舉辦水利科短期職業訓練班辦法》、《行政院水利委員會設置水利講座辦法》、《行政院水利委員會任用專科以上學校水利工程系組畢業生辦法》、《行政院水利委員會水利獎學金實施辦法》及《行政院水利委員會征求水利著述及製造辦法》等行政法規的發布，都十足反映出政府是從各個層面，同時加強水利人才的培養及進用。

發展水利的重大目的之一是發展農業，這在戰時更有其必要。除了《修正整理江湖沿岸農田水利辦法大綱》及其執行辦法是在七七事變後不久後即發布的外，《灌溉事業管理養護規則》對於管理養護機的建立及管理的內涵予以規範（規則第 2 章及第 3 章），《中國農村水力實業特種股份有限公司章程》以公司型態協助發展水利、增進農產、促進農村工業化（章程第 2 條）。更重要的是「五、附錄」所示的農業貸款的推動做法非常具體，《農貸協議書藍本》及《農田水利貸款合約藍本》都是由中國農民銀行貸款給各省政府，貸款名目內容包括：農業生產、農業運銷、農村副業、農業推廣及農田水利；貸款地區分為：普通區、戰區、邊區、收復地區等。與《戰區及邊區農貸暫行辦法》對照，顯示支持的對象深入戰區。

在表 1 中，還有兩部法規值得特別一提。首先是《管理水利事業辦法》。《管理水利事業辦法》是在《水利法》公布之前，由行政院於民國 30 年 5 月 31 日頒布，宣告管理全國水利事務之權責（辦法第 1 條）由經濟部移轉至行政院水利委員會（辦法第 2 條）。

表 1 水利法規彙編第一集重要內容

類別	法規數量	重要或代表性法規	備註
(一) 通則	11	管理水利事業辦法	行政院 30 年 5 月 31 日頒布 33 年 10 月 19 日修正
		水利法	國民政府 31 年 7 月 7 日公布 32 年 4 月 1 日施行
		水利法施行細則	行政院 32 年 3 月 22 日公布 32 年 4 月 1 日施行 33 年 9 月 16 日修正公布
		興辦水利事業獎勵條例	國民政府 32 年 7 月 29 日公布
		灌溉事業管理養護規則	行政院 33 年 9 月 29 日公布
		(二) 組織	28
黃河水利委員會組織法	國民政府 31 年 10 月 17 日修正公布		
揚子江水利委員會組織法	國民政府 31 年 10 月 17 日修正公布		
華北水利委員會組織法	國民政府 31 年 10 月 17 日修正公布		
珠江水利局組織規程	行政院 32 年 9 月 3 日令准修正並轉呈國民政府備案		
江漢工程局組織規程	行政院 32 年 9 月 3 日令准修正並轉呈國民政府備案		
行政院水利委員會涇洛工程局組織規程	行政院 32 年 9 月 3 日令准修正備案		
中央水利實驗室組織規程	行政院 32 年 12 月 12 日令准備案		
行政院水利委員會水利示範工程處組織規程	行政院 32 年 5 月 6 日令准修正備案		
中國農村水力實業特種股份有限公司章程	32 年 9 月 23 日該公司董事會通過		
(三) 服務	35	行政院水利委員會分層負責辦事細則	本會 30 年 9 月 29 日公布
		黃河水利委員會辦事細則	行政院水利委員會 33 年 6 月 15 日修正備案
(四) 業務	36	水利建設綱領	經濟部 29 年 1 月 9 日令行
		水權登記規則	行政院 32 年 6 月 23 日核准 行政院水利委員會 32 年 7 月 29 日公布施行
		水權登記費征收辦法	行政院 32 年 11 月 2 日核准 行政院水利委員會 32 年 11 月 22 日公布
		修正整理江湖沿岸農田水利辦法大綱	國民政府 26 年 10 月 28 日核准
		修正整理江湖沿岸農田水利辦法大綱執行辦法	國民政府 26 年 10 月 28 日核准
		獎助民營水力工業辦法	行政院 33 年 5 月 20 日核准並轉立法院備查 行政院水利委員會 33 年 6 月 1 日公布
		行政院水利委員會任用專科以上 學校水利工程系組畢業生辦法	本會 31 年 9 月 1 日公布
		指定職業學校設置中等水利科辦法	行政院 32 年 5 月 11 日核准備案
		舉辦水利科短期職業訓練班辦法	行政院 32 年 5 月 11 日核准備案
		行政院水利委員會設置水利講座辦法	本會 32 年 5 月 15 日修正實施
(五) 附錄	10	辦理各縣小型農田水利貸款暫行辦法綱要	31 年 10 月 27 日四聯總處第 142 次理事會議通過
		農貸準則	32 年 1 月 14 日四聯總處第 158 次理事會議通過
		農貸辦法綱要	32 年 2 月 4 日四聯總處第 161 次理事會議通過
		農貸協議書藍本	32 年 2 月 4 日四聯總處第 161 次理事會議通過
		戰區及邊區農貸暫行辦法	32 年 3 月 18 日四聯總處第 167 次理事會議通過
		農田水利貸款合約藍本	行政院 33 年 3 月 2 日令准備案

其規定內容比較接近於組織法。其次是《水利建設綱領》。《水利建設綱領》在性質上是由經濟部在主管水利時，於民國 29 年《水利法》尚未公布前，所做的政策宣示，其內容分為 3 篇 35 點，以下稱為 29 年版《水利建設綱領》。篇名依序為根本篇 19 點、當前篇

10 點及善後篇 6 點。其中，當前篇及善後篇分別列出抗戰期間及預期戰爭勝利後的水利工作重點，並特別提到黃河決口預訂在抗戰結束後一年內堵復；而根本篇則是標誌著國家的水利基本政策，顯然也是《水利法》立法過程中所一併探討的。

## 水利法規輯要

水利委員會因抗戰勝利，全國亟待重建，除了繼續準備編輯《水利法規彙編》第二集外，因而於民國35年2月編印《水利法規輯要》，供應全國遵行。在序言中說明：「方今戰事結束，水利建設事業正在併力進行，爰擇其最重要之法規為興辦水利事業人員及一般民眾所宜知者，…，另編為水利法規輯要以資流傳而作準繩，亦或當世所急需歟。」

比較《水利法規輯要》中所列法規為《水利法規彙編》第一集所無或經更新者，列如表2。表2中只有《臨時用水執照核發規則》屬於《水利法》的子法，也因此表示，至民國35年2月止，狹義的《水利法》子法共有5部。此外，表2中，《臨時用水執照核發規則》是行政院33年8月15日核准備案的，在時間上比行政院33年9月29日公布的《灌溉事業管理養護規則》還早約1個半月，但並未如《灌溉事業管理養護規則》一同收錄在《水利法規彙編》第一集中，原因未見說明。

表2 水利法規輯要中新增或修正法規

類別	法規名稱	備註
修正	水利建設綱領 附水利建設綱領 實施辦法	34年5月30日第六屆中央執行委員會第一次全體會議通過
新增	利用義務勞動興辦 水利實施辦法	行政院34年3月1日修正備案
新增	臨時用水執照核發 規則	行政院33年8月15日核准備案

比較特殊的是《水利建設綱領》。根據《水利法規輯要》記載，該版《水利建設綱領》是經中國國民黨「第六屆中央執行委員會第一次全體會議通過」，以下稱為34年版《水利建設綱領》。以當時國民黨以黨領政的作法而言，中央執行委員會通過的綱領，對於行政機關是有一定的拘束力，具有「準」法律意義，也無礙於經濟部民國29年發布時是政策性文件的意義。34年版是修訂於《水利法》公布之後，仍可做為對照參看《水利法》規範的重要文件。與29年版《水利建設綱領》不同的是，34年版《水利建設綱領》刪除了當前篇及善後篇，只保留了根本篇，並將原有的「各河上游地帶應注重防止土壤之沖刷」刪除外，其餘各點文字及順序

略作調整，也廢除篇名。34年版《水利建設綱領》除了18點內容外，還附有《水利建設綱領實施辦法》。此辦法逐點的說明綱領各點的實施辦法。值得一提的是，日本是在民國34年8月15日由日皇宣布投降，但在該年的5月30日中央執行委員會即已通過34年版《水利建設綱領》，將當前篇及善後篇予以刪除，表示當時執政黨對於抗戰終將勝利已有確信。

## 各子法對水利法的重要補充解釋

在民國35年2月前已通過5部《水利法》的子法，以下依據各子法公布時間依序討論其內容對於《水利法》的補充效果。此外，也討論《利用義務勞動興辦水利實施辦法》及《水利建設綱領》的補充效果。

### 水利法施行細則

《水利法施行細則》本來就是《水利法》最重要的補充法規。33年9月16日修正公布之《水利法施行細則》，其重要內容在日後修法時直接納入《水利法》條文，而原始版《水利法》並無規定者，示如表3；原始版《水利法》有相關規定，是修正納入者，示如表4。表3及表4的結果顯示，入法或修正年份都是在民國52年第一次，也是唯一的一次大修《水利法》時納入的，且原則上都沒有再修正，換言之，沿用至今。唯二再修正的是《水利法》第28條及第90條（依52年版條號），其原因都是配合民國89年精省的法制作業，之後也沒有再修正。

### 水權登記規則

關於水權登記的技術性細節，例如：用水地點、引用水源、引用地點、引用水量等，在原始版《水利法》及33年版《水利法施行細則》均無規定，在《水權登記規則》本文亦無規定，而是在其中的「水權登記聲請書格式」加以規定。「水權登記聲請書格式」原為直式，其表格內容改以橫式表示，示如表5。民國52年修正之《水利法》，即將其內容納入修正，新舊條文示如表6。表6中，「用水地點」改為「用水範圍」，「引用地點」改為「引水地點」，而「引用水源」及「引用水量」不變，修入52年版《水利法》第30條，至今未再修正。

表 3 33 年版水利法施行細則其內容日後入法者與 52 年版以後水利法相關條文及條號

入水利法年份與條號（依 52 年版以後）及條文	33 年版水利法施行細則之條號及條文
第十六條（52 年入法） 非中華民國國籍人民用水，除依本法第四十二條之規定外，不得取得水權。但經中央主管機關報請行政院核准者，不在此限。	第八條 非中華民國國籍之人民除家用外不得取得水權但經政府特許者不在此限。
第二十八條第一項（52 年入法） 水權登記，應向縣（市）主管機關為之；水源流經二縣（市）以上者，應向省（市）主管機關為之；流經二省（市）以上者，應向中央主管機關為之。	第廿四條 水道經流兩縣以上或水權之利害關係兩縣以上者其水權登記由省主管機關辦理之但經中央政府核定由中央主辦之水利事業應由中央主管機關辦理之 水道流經兩省市以上或水權之利害關係兩省市以上者其水權登記由中央主管機關辦理之
第二十八條第一項（89 年修正） 水權登記，應向直轄市、縣（市）主管機關為之，水源流經二縣（市）以上者，應向中央主管機關為之；流經二省（市）以上者，應向中央主管機關為之。	
第四十四條（52 年入法） 依本法第二十一條為臨時用水申請時，主管機關派員履勘，應依照第三十四條所規定期限辦理，並於核定後予以登記公布，發給臨時用水執照。	第十四條第一項 主管機關依水利法第十九條核准臨時使用權時得發給臨時用水執照
第四十五條（52 年入法） 中央主管機關為劃一水權登記程式，得制定水權登記規則。	第廿條 水權登記簿及水權狀之格式由中央主管機關制定之 第卅一條 中央主管機關為劃一水權登記程序得制定水權登記規則
第七十七條（52 年入法） 辦理防汛機關，於防汛期間，得指揮沿河地方主管機關協助，遇有緊急情形時，地方主管機關應即發動民力，駐堤協防。	第五十六條 辦理防汛機關於防汛期間得指揮沿河地方主管機關協助遇有緊急情形時地方主管機關應即率同民伕駐堤協防。
第九十七條（52 年入法） 本法規定之補償或水權之處理，利害關係人發生爭議時，主管機關得邀集有關機關團體評議之。	第十二條 水利法第十七條第二項及第二十三條之補償數額由主管機關核定但如原水權人有異議時得組織評議委員會評定之前項評議委員會之組織章程由中央主管機關制定之 第廿七條 利害關係人依水利法第三十三條提出異議時主管機關應予審查節定必要時得組織評議委員會評定之前項評議委員會之組織章程由中央主管機關制定之

表 4 33 年版水利法施行細則其內容日後入法者與水利法相關條文

入水利法年份與條號（依 52 年版以後）及條文	原始版水利法條號及條文	33 年版水利法施行細則之條號及條文
第九十條（52 年入法） 主管機關辦理水權登記，得視實際需要向申請人徵收登記費、水權狀費及履勘費。其收費標準，由省（市）主管機關擬訂，呈請中央主管機關核定公告之。	第四十條 主管機關辦理登記事宜得酌收登記費其標準由省市主管機關擬訂呈請中央主管機關核定公告之	第卅條 因辦理水權登記所需之審查履勘公告等費得向聲請登記人徵收之
第九十條（89 年修正） 主管機關辦理水權登記，得視實際需要向申請人徵收登記費、水權狀費或臨時用水執照費及履勘費；其收費標準，由中央主管機關定之。		

表 5 水權登記聲請書格式之表格內容

水權人或代表人	姓名	年齡	籍貫	職業	住所
水權所在地	某省某縣某區某鄉鎮某保某甲某村				
用水標的	農田或工業用水等				
用水地點	面積（四至）或真高高度				
引用水源	某江某河				
引用地點	某地				
引用水量	時間	某年月日起至某年月日止 每日幾小時 每夜幾小時		數量	引用每秒鐘幾立方公尺 分 加侖
建築物	主要及附屬者				
所有權來歷	買或租押				
代理人	姓名關係及其住所				
其他權利機關	權利性質期限權利者姓名及其住所				

表 6 水利法關於水權登記聲請書內容之新舊條文

52 年版水利法條文	原始版水利法條文
<p>第三十條 前條申請書應記載左列事項： 一、申請人之姓名、性別、籍貫、年齡、住所、職業。 二、申請水權年限。 三、水權來源。 四、登記原因。 五、用水標的。 六、引用水源。 七、用水範圍。 八、使用方法。 九、引水地點。 十、退水地點。 十一、引用水量。 十二、水頭高度（水力用）。 十三、水井深度（地下水用）。 十四、用水時間。 十五、年、月、日。 十六、其他應行記載事項。</p>	<p>第二十七條 前條聲請書應記載左列事項 一 聲請人之姓名籍貫年齡住所職業 二 水權來源 三 登記原因 四 水權標的 五 年月日 六 其他應行記載事項</p>

## 水權登記費征收辦法

依據表 4 中原始版《水利法》第 40 條規定，水權費登記費標準是由「省市主管機關擬訂呈請中央主管機關核定公告之」，因此其擬訂權責是在「省市主管機關」，核定權是在「中央主管機關」水利委員會。但行政院 32 年 11 月 2 日核准，行政院水利委員會 32 年 11 月 22 日公布的《水權登記費征收辦法》是直接由水利委員會提出，由行政院核准。推測是戰爭期間的權宜措施，戰後尚未及由各省自訂。

本辦法的重要內容是在第 3 條第 1 項確立：「水權之設定其登記費以每一用水標的為一單位每一單位征收國幣一百元至三百元」，而第 4 條補充：「關於聲請水權之移轉變更或消滅登記者其登記費均依前條規定征收之」。因此而確定了原始版《水利法》第 24 條中對於水權登記的 4 種態樣「設定移轉變更或消滅」的登記費。此外，本辦法第 3 條第 2 項規定：「前項所規定征收額之核定由各級主管機關就範圍內斟酌實際情形決定之」，將前段所述規定原始版《水利法》第 40 條規定，水權費登記費標準的擬訂權責是在「省市主管機關」，改以「行政裁量」的方式留給「省市主管機關」。另須注意者，是表 4 中，52 年版《水利法》第 90 條後段仍保留「其收費標準，由省（市）主管機關擬訂，呈請中央主管機關核定公告之。」的規定，表示仍認為擬訂權責是在「省市主管機關」，而直到 89 年版才因為精省而改為擬訂權責在中央。

## 臨時用水執照核發規則

此規則第 2 條及第 4 條與原始版《水利法》第 19 條一起參看，再對照現行水利法規，有值得討論之處。此 3 條條文示如表 7。原始版《水利法》第 19 條在 52 年大幅修正時，僅改條號為第 21 條，內容不變。

首先來認識《水利法》本身的規定，原始版第 19 條規定的要件是「根據水文測驗」認為「一定時期內」，除供給各水權人之水權標的需要外，「尚有剩餘」，才得在此「定期內」取得臨時使用權，而若「水源水量忽感不足」，則停止該權利。因此，必須期限確定，且有科學依據認為「尚有剩餘」，但仍考慮風險可能會「忽感不足」，因此保留主管機關的停止（廢止）權。

《臨時用水執照核發規則》第 2 條則規定「通常保持之水量」是得聲請水權登記的上限，並表示是指「逐年平均量」，第 4 條則說明「逐年平均量」是根據「該項水源水文記載」，亦即是主管機關根據該水源水文紀錄的逐年平均量為基準。在實務操作上，應該是以「水位」為基礎，經過換算或實際量測轉換為水量，或直接以水位為操作依據。當人民發現該水源之水位較往年為高，因而向主管機關申請臨時使用權，而主管機關則根據水源水位的歷年平均值，決定是否給予臨時使用權。

至於「水源水量忽感不足」則表示是立法者自知氣象或水位預報能力是有限的，是有可能在給定的

「一定時期內」，可能會「水源水量忽感不足」。整體而言，「一定時期內」水量「尚有剩餘」與「水源水量忽感不足」的描述，是假設水文現象（水位）的觀察者（量測者）在一固定點，在一段時間內（一定時期內），觀察水源上游因為一波或數波降雨或融雪所形成的洪水波在該定點形成的流量歷線的水位變化。在該段時間內，如果水位一直維持在逐年平均量以上，臨時使用權在一定時期內維持有效；而如流量歷線的下降肢較陡，在給定的一定時期內該點水位已下降至逐年平均量以下，則臨時使用權「得予停止」。此處之「『得』予停止」應解釋為「『應』予停止」，此由《臨時用水執照核發規則》第 8 條「在核定臨時使用期間如遇水源不能保持通常水量時應由臨時使用權人隨時自行停止使用『否則由主管機關強制停止之』」的補充規定得到支持。

此外，將《臨時用水執照核發規則》第 8 條及第 9 條合併解釋，在核定臨時使用期間，如遇水源不能保持通常水量時，不論是臨時使用權人隨時自行停止使用或是由主管機關強制停止之，只要停止，即使仍在核定期間內，臨時用水執照即應繳銷，不論該水源後續水位是否回升，不再有繼續使用餘水的權利。由此可以了解，「臨時用水執照」是在「一定時期內」一次性的核發的，在停止臨時用水，不論是自行停止、主管機關強制停止或是到期停止，之後均即應繳銷。

接下來探討現行規定。依據現行《水利法施行細則》第 15 條第 1 項，「剩餘水量」是指「地面水」水量大於「流量超越機率百分之八十五」的流量，且同細則第 29 條第 2 項則規定臨時使用權年限，每次不得逾「二年」。再依據現行《水權登記審查作業要點》第 22 點第 1 款：「依水源類別填選地面水或地下水、一般水源或溫泉水源，及填選用水標的後，登錄水權取得或臨時用水登記。」意味著也可以對地下水申請臨時使用權。

直接從表 7 原始版《水利法》第 19 條的文字探討，很明確的期對象是地面水，且根據經驗水量「尚有剩餘」通常是可以維持一段時間的，因此可以給「一定時期內」的臨時使用權，這在大陸型的流域是很典型的現象。但在台灣，一場洪水的退水時間通常不到一天，通常在這段時間，流域內都已有大量降雨，並

沒有臨時使用的需求，現行的申請程序也無法在一天內完成。因此，根據此條的規定，「臨時使用權」在台灣是沒有需求，也不能操作的。而現行給予臨時使用權年限每次最高可達「二年」，也與「一定時期內」一次性的核發的規定原意及水文現象不符，即使在現在，也無人能準確預報兩年內的每日流量。

然而，河川水位、流量紀錄都是在實際有引水的條件下所取得的，並非原始流量所應表現的水位及流量。現行《水利法施行細則》第 15 條第 1 項採用「流量超越機率」的做法，在推估時有將實際引水量加回河川流量紀錄，再根據還原的流量紀錄推估「流量超越機率百分之八十五」的流量。這反應出一個事實，《臨時用水執照核發規則》第 2 條及第 4 條規定「通常保持之水量」是「逐年平均量」，而「逐年平均量」是根據「該項水源水文記載」，則因為大陸的各種水利事業在建立水權制度前早就有引水行為，民國 30 年代以前的「水源水文記載」也都是有實際引水的條件下紀錄的，以當時的水文技術，恐難精準還原水量，因此，在操作上很難界定出「通常保持之水量」來做為核發水權量及臨時使用權量的分野。

由上所述，臨時使用權的現行做法與法律條文規定不符，但經深入分析，法律條文的補充規定有瑕疵，且在台灣水文及地文條件下不具可操作性。若從水文頻率分析的角度探討，原始版《水利法》公布時期是以該水源水文紀錄的逐年平均量為基準（不考慮還原流量），而現行是以「流量超越機率百分之八十五」的流量為核准水權登記的基準，兩種規定每天分別有約 50% 及 85% 的機會實際流量比核准水權量為多，如完全不用超出之水量，至為可惜。因此，「臨時使用權」制度以利用實際流量超出核准水權量的「剩餘水量」的觀念是正確的。但在台灣水資源條件現況下，包括退水時間極短及建有許多水庫，應該修正《水利法》及相關法規文字，建立符合台灣現況的「臨時使用權」制度。至於地下水的「臨時使用權」，由於目前為止，《水利法》中關於地下水僅有「管制」而無「管理」之規定，實務上雖有核准地下水「水權」及「臨時使用權」，但並無得以入法建立地下水管理制度的理論基礎。應研究地下水管理，建立合宜的地下水「水權」及「臨時使用權」制度。

表 8 現行水利法臨時用水相關法規條文

現行水利法施行細則	現行水權登記審查作業要點
<p>第十五條 本法第二十一條所稱尚有剩餘水量，指地面水依據水文測驗結果，水源水量大於流量超越機率百分之八十五之不穩定可能水量。 申請臨時使用權之水源，依本法第二十一條規定水文測驗結果，其水源尚有剩餘水量時，得核發臨時使用權。 申請水權之水源，其通常保持之水量不足以供給申請人事業所必需者，經申請人變更申請後，得依前項規定核發臨時使用權。</p>	<p>二十二、(第一款) 主管機關受理水權登記申請案件，應於經濟部水利署水權核辦系統(以下簡稱核辦系統)，依下列申請登記種類分類登錄： (一)水權取得或臨時用水登記：依水源類別填選地面水或地下水、一般水源或溫泉水源，及填選用水標的後，登錄水權取得或臨時用水登記。</p>
<p>第十七條 依本法第二十一條規定取得臨時使用權者，於其臨時使用權期限內，如遇水源不能保持通常水量時，經主管機關通知後，臨時使用權人應即自行停止使用或由利害關係人報請主管機關停止之。 臨時使用權於核准期限屆滿後，如有繼續使用之必要時，應依本法規定重新申請臨時用水登記。</p>	
<p>第二十九條 本法第三十條第二款、第三十五條第三款、第三十八條第四款所定之水權年限，在本法第十八條第一項各用水標的之水權為三年至五年。但引用水源為溫泉水權者，本法第十八條第一項各款用水標的之水權為二年至三年。 本法第四十四條之臨時用水執照，其核准臨時使用權年限，每次不得逾二年。 申請人申請水權年限少於第一項所定水權最低年限者，得依其申請年限核准之。</p>	

## 灌溉事業管理養護規則

與其他子法不同，《灌溉事業管理養護規則》是對原始版《水利法》第 2 條中 11 種水利事業中的「溉田」事業的完整補充，此由該規則的第 1 條規定：「灌溉事業之管理養護除法令另有規定外悉依本規則辦理之」可以了解。關於「溉田」事業的中央主管機關在原始版《水利法》第 3 條但書也有特殊規定：「但關於農田水利之鑿井挖塘及以人力獸力或其他簡易方法引水溉田與天然水道及水權登記無關者其在中央之主管機關為農林部」。因此，「溉田」事業與「天然水道及水權登記」有關者，其中央水利主管機關在當時是「水利委員會」，而其他與「天然水道及水權登記」無關者，其「溉田」事業之中央水利主管機關是「農林部」。其分工與現行經濟部與農業委員會間的分工類似。

## 利用義務勞動興辦水利實施辦法

《利用義務勞動興辦水利實施辦法》並不是《水利法》的子法，而是屬於《國民義務勞動法》的子法。然而，因為《國民義務勞動法》第 3 條規定「水利」屬於義務勞動事項之一，因此，當時該法中央主管機關社會部因此訂有《利用義務勞動興辦水利實施辦法》。

關於向人民征用工役，原始版《水利法》規定於第 10 條，示如表 9。該條在 52 年版改編號為第 11 條，並修正核准機關及報備機關，維持至今仍為現行條文。該條規定「辦理水利工程得向受益人民徵用工役」。而《利用義務勞動興辦水利實施辦法》第 3 條則規定：「利用義務

勞動興辦水利應以浚河築堰開渠修築堤壩等項工程之土方及其他簡易工作為限」，合理限縮了工作範圍。且同辦法第 8 條規定：「超過服役之期限時應由業務有關機關僱傭契約發給工資」，合理保障人民合法權益。役期依據《國民義務勞動法》第 7 條第 1 項明定為「每年為十日每日不得超過八小時」。

表 9 水利法向人民征用工役相關規定

版本別	條號及條文
原始版	第十條 各級主管機關為辦理水利工程得向受益人民徵用工役其辦法應呈經行政院之核准
52 年版	第十一條 各級主管機關為辦理水利工程，得向受益人徵工，其辦法應呈經上級主管機關核准，並呈報中央主管機關。
63 年版 (現行條文)	第十一條 各級主管機關為辦理水利工程，得向受益人徵工；其辦法應報經上級主管機關核准，並報中央主管機關。

## 水利建設綱領 (附水利建設綱領實施辦法)

34 年版的《水利建設綱領》及其實施辦法，並不是法規，而是政策的表述。因此，對於《水利法》並無補充解釋的功能，但對於理解《水利法》條文是有幫助的。特別是《水利建設綱領實施辦法》，因為內容詳細。其綱領一之實施辦法即明訂：水利建設以每五年為一期，擬訂計畫，民國 35 年擬定第一期計畫，自民國 36 年起實施。其他綱領基於此五年建設計畫的做法，即訂有明確的計畫內容及目標。茲將對於理解《水利法》條



文有幫助的《水利建設綱領實施辦法》簡要列於表 10。相對於其他法規，《水利建設綱領實施辦法》是有標點符號的，故本文予以摘要時也使用標點符號。

《水利建設綱領實施辦法》的內容，具體補充說明了《水利法》第 2、4、5、6、12 及 38 等條的立法目的。特別是《水利法》第 38 條與綱領十的相互參看，可以了解免予水權登記的法律規定與普遍發展灌溉的政策目的是相搭配的。此點可以供目前處理全國違法水井政策的參考。

除了上述與《水利法》相關具有補充說明功能的綱領。綱領十六、「水利學術之研究，水工模型之試驗，應積極提倡改進」與綱領十八、「各級水利技術及管理人才，應積極培訓」（其實辦法包含「各大學應添設水利工程系」），雖不直接與《水利法》有關，但分別與表 1 中《中央水利實驗室組織規程》、《行政院水利委員會設置水利講座辦法》、《行政院水利委員會征求水利著述及製造辦法》，以及《行政院水利委員會任用

表 10 水利法與水利建設綱領實施辦法的相關性

水利法條文	水利建設綱領實施辦法概要	相關性
第二條 本法所稱水利事業謂用人為方法控取或利用地面水地下水以防洪排水備旱溉田放淤保土洗鹼給水築港便利水運或發展水力	綱領三： 舉辦農田水利，應按照各地之需要，採用適宜之工程，缺水之地，舉辦灌溉。下濕之地，舉辦排水。斥鹵之地，舉辦洗鹼。表土被沖刷之地，舉辦水土保持。	說明溉田、排水、洗鹼、保土等水利事業主要是應用在舉辦農田水利的前提下。
	綱領四： 開闢運河，應以能使相鄰兩河系貫通聯繫者，先行舉辦。開闢港灣，應予鐵路網及水道網相配合，凡鐵路沿海終點，及河口之海港，應先行舉辦。21 座港口訂有工作進度。	說明築港及便利水運等水利事業的基本原則。
	綱領十一： 內河商埠之建設，應與航道工程同時舉辦。	築港及便利水運等水利事業，亦應在內河航運及商埠的發展予以結合。
	綱領五： 建築水電廠，開發水力，第一期五年，擬在白河、黃河、揚子江、浙閩及珠江各流域，也包括了內海流域（現在的烏魯木齊）及雅魯藏布江流域，開發水電力約 127 萬瓩。	說明發展水力的具體作法。
第三條 本法所稱主管機關，在中央為水利委員會；在省為省政府，在市為市政府，在縣為縣政府，但關於農田水利之鑿井挖塘，及以人力、獸力或其他簡易方法，引水溉田，與天然水道及水權登記無關者，其在中央之主管機關為農林部。	綱領十： 鑿井挖塘，及簡單蓄水工事，應由各縣發動民力，利用民資舉辦，以求灌溉之普遍發展。	水利委員會及農林部分工原則的補充說明。 另，為求灌溉之普遍發展，減少看天田，在法律上容許鑿井挖塘或簡易方法引水等，免予登記水權。並由各縣發動民力，利用民資舉辦。是法律及行政的配套。
第三十八條 左列用水免予登記 一 家用 二 在私有土地內挖塘或鑿井汲水 三 用人力獸力或其他簡易方法引水		
第四條 中央主管機關按全國水道之天然形勢劃分水利區呈請行政院核定轉呈國民政府公布之	綱領六： 水利事業分 11 區如下：松花江、遼河、白河、黃河、內海、淮河、揚子江、浙閩、珠江、瀾滄江、雅魯藏布江等流域。	具體說明劃分水利區的執行構想。
第五條 水利區關涉二省市以上者其水利事業得由中央主管機關設置水利機關辦理之	綱領十二： 全國各主要水道之幹支流之治本，運河及港灣之開闢，大規模灌溉，水力發電，及其他有關兩省市以上之水利建設，由中央政府舉辦。	各級政府分工，屬中央政府的任務
第六條 水利區關涉二縣市以上者其水利事業得由省主管機關設置水利機關辦理之	綱領十二： 次要航道之開闢，及灌溉排水等工程，由地方政府主辦。	各級政府分工，屬地方政府的任務。
第十二條 人民興辦水利事業經主管機關核准後得依法組織水利團體或公司	綱領十二： 小範圍農田水利及水力發電，由政府輔導人民辦理，並應由人民依法組織水利團體或公司辦理。	各級政府分工，屬地方政府的輔導任務。小範圍農田水利及水力發電，以民營為主，其組織之性質為水利團體或私法人。

專科以上學校水利工程系組畢業生辦法》、《指定職業學校設置中等水利科辦法》、《舉辦水利科短期職業訓練班辦法》及《行政院水利委員會水利獎學金實施辦法》等法規有關<sup>[8]</sup>。

### 對中央水利主管機關公布水利法版本的校正

本研究進行過程中，發現中央水利主管機關在其

網站公布之《水利法》不同版本間，有錯漏字的情形出現，在此一併校正之。茲將各版本條文文字示如表 11，並將有疑問的文字以引號標出。其中，官網所列之原始版《水利法》是已加上標點符號的，本文原文照錄。

《水利法規彙編》第一集中原始版《水利法》之第 19、40 等 56 等條條文影本分別示如圖 3 至圖 5。為求審慎，將國史館查得的民國 31 年 7 月 10 日國民政府訓令抄發之原始版《水利法》手抄本之上述條文分別示如

表 11 《水利法》不同版本間錯漏字比較表

52 年版	原始版
<p>第二十一條 主管機關根據「水文」測驗，認為該管區域內某水源之水量，在一定時期內，除供給各水權人之水權標的需要外，尚有剩餘時，得准其他人民在此定期內，取得臨時使用權，如水源水量忽感不足，臨時使用權得予停止。(註)</p>	<p>第十九條 主管機關根據「水力」測驗，認為該管區域內，某水源之水量，在一定時期內，除供給各水權人之水權標的需要外，尚有剩餘時，得准其他人民在此定期內，取得臨時使用權，如水源水量忽感不足，臨時使用權得予停止。</p>
<p>第九十條 主管機關辦理水權登記，得視實際需要向申請人徵收登記費、水權狀費及履勘費。其收費標準，由「省(市)」主管機關擬訂，呈請中央主管機關核定公告之。</p>	<p>第四十條 主管機關辦理登記事宜，得酌收登記費，其標準由「市」主管機關擬訂。呈請中央主管機關核定公告之。</p>
<p>第七十一條 「減少」開壩啟閉之標準、水位或時間，由主管機關呈請上級主管機關核定公告之。(註)</p>	<p>第五十六條 「減水」開壩啟閉之標準水位或時期，由主管機關呈請上級主管機關核定公告之。</p>

註：此兩條亦為現行條文。

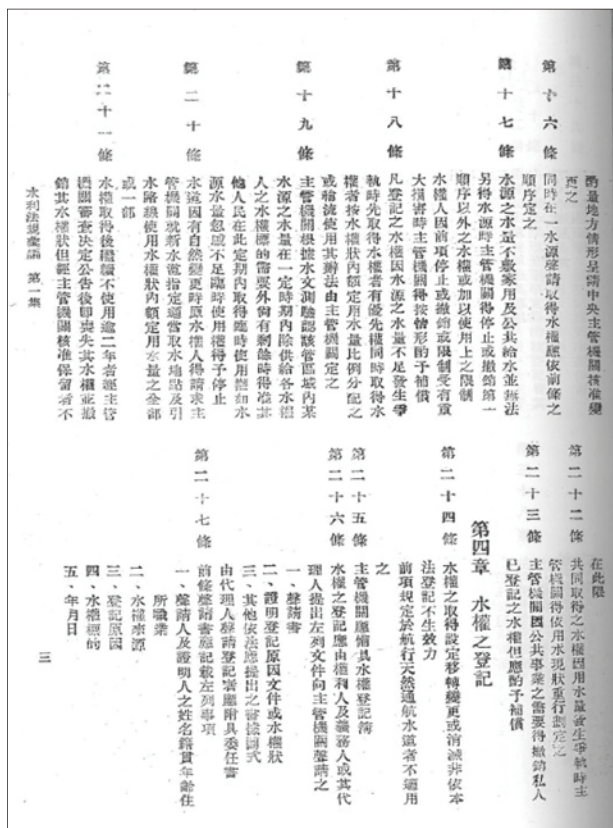


圖 3 水利法規彙編第一集內原始版水利法第 19 條條文

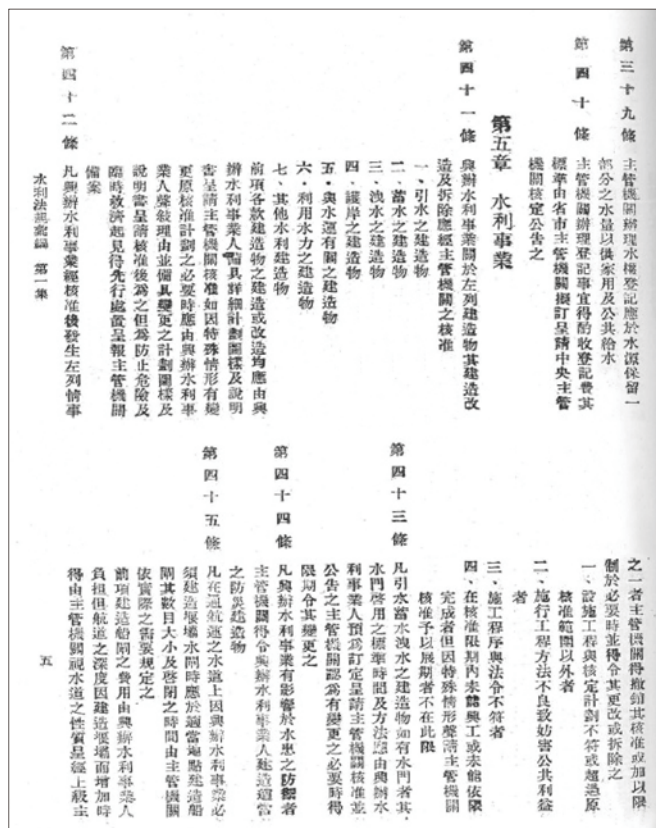


圖 4 水利法規彙編第一集內原始版水利法第 40 條條文

圖 6 至圖 8<sup>[9]</sup>。上述兩資料顯示，原始版《水利法》第 19 條第 1 個逗點前，應為「主管機關根據水『文』測驗」；而第 40 條第 2 個逗點至第 1 個句點間，應為「其標準由『省』市主管機關擬訂」。至於第 56 條則並無誤。

然而，原始版《水利法》第 56 條沒有錯誤，則表示 52 年版（即現行條文）《水利法》第 71 條條文可能有誤。經查民國 52 年 12 月 10 日出版第 32 會期第 7 期的《立法院公報》<sup>[10]</sup>，由立法院經濟及司法兩委員會函送立法院之

「水利法審查修正條文表」中，審查修正條文第 71 條仍為「『減水』閘壩啟閉之標準」，示如圖 9，其中，其欄位說明由上而下依序為「審查修正條文」、「行政院草案」、「現行法」及「備註」。再查 52 年 12 月 10 日《總統府公報》號次第 1495 號公報「修正水利法」<sup>[11]</sup>，其第 71 條亦是「『減水』閘壩啟閉之標準」。送審版本及公布版本都是寫「減水」因此，顯然是中央水利主管機關自 52 年版起，對於第 71 條條文有誤繕，並沿用至今。

### 結論與建議

本研究針對政府在大陸時期出版的《水利法規彙編》第一集及《水利法規輯要》所登載之水利法規進行研究，發現這些法規對於原始版《水利法》有相當充分的補充效果。其補充的方式及效果如下：

除了在當時發揮了補充效果外，《水利法施行細則》有 9 條及《水權登記規則》有 1 條，其條文在民國 52 年《水利法》第一次也是唯一的一次大修時，改納入《水利法》條文予以規定。因此而修正或新增的法條有 9 條。

《灌溉事業管理養護規則》是對原始版《水利法》第 2 條中的「溉田」事業的完整補充。

34 年版的《水利建設綱領》及其實施辦法，其政策性說明的內容，對於原始版《水利法》第一章總則中第 2、3、4、5、6 及 12 條等條文的規定理由及實施方式有很好的補充說明，並因此認識到第 38 條免予水權登記之規定與水利委員會與農林部間的分工原則提供清楚的法律操作規定。



圖 5 水利法規彙編第一集內原始版水利法第 56 條條文

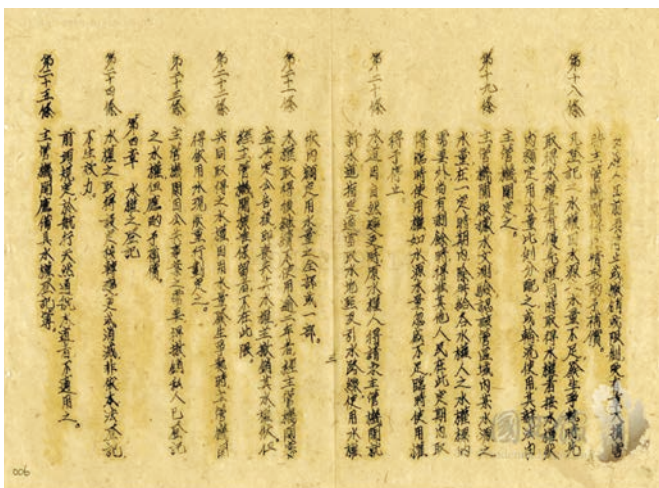


圖 6 國史館藏原始版水利法第 19 條條文



圖 7 國史館藏原始版水利法第 40 條條文



圖 8 國史館藏原始版水利法第 56 條條文前段

立法院公報 第三十二會期 第七期 五三	第六十九條 實施蓄水或排水，致上下游沿岸土地所有權人發生損害時，由蓄水人或排水人，予以相當之賠償，但因不可抗力之天災所發生損害，不在此限。	第六十九條 凡實施蓄水或排水，致上下游沿岸土地所有權人發生損害時，由蓄水人或排水人予以相當之賠償，但因不可抗力之天災所發生之損害，不在此限。	第六十九條 實施蓄水或排水，致上下游沿岸土地所有權人發生損害時，由蓄水人或排水人，予以相當之賠償，但因不可抗力之天災所發生之損害，不在此限。	
	第七十條 水流因事變在低地阻塞時，高地所有權人得自備費用，為必要疏通之工事。	第七十條 水流因天然事變在低地阻塞時，高地所有權人得自備費用，為必要疏通之工事。	第七十條 水流因天然事變在低地阻塞時，高地所有權人得自備費用，為必要疏通之工事。	第七十條 水流因天然事變在低地阻塞時，高地所有權人得自備費用，為必要疏通之工事。
	第七十一條 減水閘壩閉之標準，水位或時間，由主管機關呈請上	第七十一條 減水閘壩閉之標準，水位或時間，由主管機關呈請上	第七十一條 減水閘壩閉之標準，水位或時間，由主管機關呈請上	第七十一條 減水閘壩閉之標準，水位或時間，由主管機關呈請上
	第五十六條 減水閘壩閉之標準，水位或時間，由主管機關呈請上	第五十六條 減水閘壩閉之標準，水位或時間，由主管機關呈請上	第五十六條 減水閘壩閉之標準，水位或時間，由主管機關呈請上	第五十六條 減水閘壩閉之標準，水位或時間，由主管機關呈請上

圖 9 民國 52 年第 32 會期第 7 期立法院公報水利法審查修正條文第 71 條前段

《利用義務勞動興辦水利實施辦法》雖非《水利法》子法，但對於原始版《水利法》第 10 條向人民征用工役的規定，確認了以浚河等水利工程之土方及其他簡易工作為限。

在研究中比對原始版《水利法》及 52 年版《水利法》之條文文字，發現中央水利主管機關官網所載之

原始版《水利法》條文第 19 條將「水『文』測驗」誤繕為「水『力』測驗」、第 40 條「『省』市主管機關」漏字為「市主管機關」，而 52 年版《水利法》第 71 條（也是現行條文）將「減『水』閘壩」誤繕為「減『少』閘壩」。三者均應予以更正。

「臨時使用權」的法律規範自原始版至今，並未改變。但法律條文的規定在台灣的水文及地文條件下不具可操作性，而臨時使用權的現行操作方式已實質轉變，與法律條文規定不符。從珍惜水資源的角度，「臨時使用權」制度在台灣仍有必要，但應修正條文文字使其符合台灣地區水文地文條件、各大流域幾乎都有水庫的事實及水文學理論。也應研究地下水管理，建立合宜的地下水「水權」及「臨時使用權」制度。

截至民國 35 年 2 月以前發布之《水利法》子法，除《水利法施行細則》一直保留並持續修正外，其餘 4 部最慢在民國 58 年已先後廢止。民國 52 年，在原始版《水利法》於重慶公布後的 21 年，在台灣大幅翻修《水利法》，將在大陸時期訂立子法的重點修入《水利法》，是大陸時期推動水利建設思想的完整入法。但隨著 4 部子法的先後廢止，標誌著該時期的結束，經過實踐與摸索，《水利法》在台灣依據台灣的條件開始發展出自己的道路。

### 參考文獻

- 立法院秘書處編印，立法院公報，民國 31 年 7 月，第 120 期，第 10-13 頁。
- 國民政府文官處印鑄局印行，國民政府公報，民國 31 年 7 月 8 日，渝字第 481 號，第 11 頁。
- 國民政府文官處印鑄局印行，國民政府公報，民國 32 年 3 月 31 日，渝字第 557 號，第 20 頁。
- 李方中、李協展，水利法立法過程的兩岸歷史挖掘，靈渠保護與申遺暨水利遺產保護利用學術研討會論文集，興安，2018 年 4 月，第 254-257 頁。
- 李方中、李協展，水利法的形成過程及其相關討論，第二十二屆海峽兩岸水利科技交流研討會論文集，北京，2018 年 10 月，第 D323-D331 頁。
- 水利委員會編印，水利法規彙編第一集，民國 33 年。
- 水利委員會編印，水利法規輯要，民國 35 年 2 月。
- 李方中，在抗戰期間奠基及開展的水利法及水利建設綱領，中國近代水利史學術研討會，成都，2015 年 11 月。
- 國史館館藏資料，水利法等（數位典藏號：015-020300-0024），司法院，中華民國三十一年七月七日至三十一年八月二十日止，015000002598A。
- 立法院，立法院公報，民國 52 年 12 月 10 日，第 32 會期第 7 期，第 7-73 頁。
- 總統府公報，號次第 1495 號，民國 52 年 12 月 10 日。