

判決字號	111年憲判字第15號【農田水利用地照舊使用案】
原分案號	會台字第11118號
判決日期	111年08月12日
聲請人	臺灣雲林地方法院民事庭真股法官
案由	聲請人一為審理臺灣雲林地方法院101年度訴字第158號排除侵害事件，認所應適用之中華民國59年2月9日修正公布之農田水利會組織通則第11條第2項前段規定牴觸憲法，裁定停止審判，聲請解釋憲法。聲請人二為補償事務事件，認最高行政法院106年度判字第453號判決，所適用之上開規定有牴觸憲法之疑義，聲請解釋憲法
主文	中華民國59年2月9日修正公布之農田水利會組織通則第11條第2項前段規定：「原提供為水利使用之土地，應照舊使用」（109年7月22日制定公布之農田水利法第11條第1項規定：「本法施行前提供農田水利會水利使用之土地，應照舊使用。」意旨相同）。其應照舊使用之土地，如屬人民所有，而未以租用、價購或以其他方式取得權源，因其已形成個人之特別犧牲，即應依法徵收，給予相當之補償，並於3年內擬定徵收補償相關計畫，籌措財源，俾於合理期限內逐步完成徵收補償，始符憲法第15條保障人民財產權之意旨。 ¹
理由	壹、當事人陳述要旨【1】¹ 一、聲請人一為審理臺灣雲林地方法院101年度訴字第158號排除侵害事件，認應適用之中華民國59年2月9日修正公布之農田水利會組織通則第11條第2項前段規定：「原提供為水利使用之土地，應照舊使用」（109年7月22日制定公布之農田水利法第11條第1項規定：「本法施行前提供農田水利會水利使用之土地，應照舊使用。」意旨相同，下併稱系爭規定），有牴觸憲法之疑義，經裁定停止審判程序後，於101年8月3日依司法院釋字第371號、第572號及第590號解釋意旨，聲請解釋憲法。聲請意旨略謂：系爭規定於立法時，未斟酌人民所有土地供作水利使用之原因、必要、替代方案及所需費用等具體情況，一概規定應照舊使用，卻未給予人民任何補償，顯有違反憲法第15條保障人民財產權之意旨等語。【2】² 二、聲請人二為補償事務事件，認最高行政法院106年度判字第453號判決，所適用之系爭規定違反憲法，聲請解釋憲法。聲請意旨略謂：系爭規定明定原提供為農田水利使用之土地應照舊使用，致人民就該土地既無法為一般用途使用，亦無法獲得合理之補償，有侵害憲法第15條保障人民財產權等憲法疑義。【3】³ 貳、受理依據【4】⁴ 按憲法訴訟法（下稱憲訴法）修正施行前已繫屬而尚未終結之案件，除該法別有規定外，適用修正施行後之規定。但案件得否受理，依修正施行前之規定，憲訴法第90條第1項定有明文。查聲請人一於101年8月3日提出聲請、聲請人二於108年8月23日提出聲請，其受理與否，應依司法院大法官審⁵

理案件法（下稱大審法）第5條第1項第2款規定決之。核聲請人一之聲請，與司法院釋字第371號、第572號及第590號解釋所示法官聲請釋憲之要件相符。次核聲請人二之聲請，與大審法第5條第1項第2款所定人民聲請釋憲之要件相符。上開法官及人民聲請案，均應予受理，且涉及系爭規定有無違憲之疑義，具有共通性，爰併案審理。【5】

參、形成主文之法律上意見【6】

一、據以審查之基本權與審查原則【7】

憲法第15條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態，行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴（司法院釋字第400號、第732號、第747號及第813號解釋參照）。國家將人民所有之特定財產設定為公物，致人民就該財產無從自由使用收益，基於法治國家之要求，自須具備設定公物關係之權源，如欠缺權源，因其已形成個人之特別犧牲，即應依法徵收，給予相當之補償，始符憲法保障人民財產權之意旨。【8】

二、農田水利用地屬公物，照舊使用係為確保特別重要公益之實現【9】

農田水利事業包括農田之灌溉、排水及防洪等，乃農業發展所必需，攸關國家經濟及民生。臺灣農田水利事業由來已久，日治時期，原以民間經營為主之農田水利事業，逐步納入政府公權力範圍，先後設立公共埤圳組合、官設埤圳組合及水利組合等農田水利組織，其經營之模式雖略有不同，但均具有依政府法令設立運作、受政府監督、行使公權力及相關爭議由官廳裁決之公法人或公務機關之特色。日本統治結束前，臺灣各農田水利組織即調整合併為具公法人性質之水利組合。【10】

第二次世界大戰結束後，政府接收日治時期之水利組合，幾經變革，迨44年1月19日修正公布水利法第3條規定：「（第1項）本法所稱主管機關，在中央為中央水利主管機關；在省為省政府，在市為市政府，在縣為縣政府。（第2項）主管機關得視各地方區域之需要，核准設立地方水利自治團體，協助政府推行水利事業。（第3項）前項水利自治團體為公法人，其組織規程由省府擬訂，呈請行政院核定之。」之後，臺灣省政府委員會及臺灣省臨時省議會依上開規定於同年4月間審議通過臺灣省各地農田水利會組織規程，呈奉行政院同年9月17日核准公布施行，臺灣省各地原有水利組織自此一律改定為臺灣省○○農田水利會。又水利法於52年12月10日重加修正，其第12條規定：「（第1項）主管機關得視地方區域之需要，核准設立農田水利會，秉承政府推行農田灌溉事業。（第2項）前項農田水利會為公法人，其組織通則另定之。」依此，農田水利會組織通則乃於54年7月2日制定公布。又鑑於農田水利用地，雖有遠自日治時期，即由農田水利組織依法取得其所有權或使用權者，惟亦有不屬於此情形，而由農田水利組織實際使用者，實施耕者有其田條例臺灣省施行細則第37條規定：「原供被徵收土地灌溉排水使用之水源、井、溝渠等及其他水利設施，於耕地徵收後，依原利用方式繼續利用，所有權人不得拒絕。」並經臺灣省政府以42年5月29日府建水字第50502號令公告農民使用他人之土地為水路者，一律照舊使用，惟最高法院對此有不同判決，為免影響灌溉發生糾紛，乃於59年2月9日修正公布增訂系爭規定（第

1屆立法院第44會期第20次會議議案關係文書，院總第293號，政府提案第1030號；立法院公報，第59卷，第2期，委員會紀錄，頁1至2參照）。

【11】

按國家為達成行政任務，除層級式行政體制之直接行政外，亦得另設具¹²獨立法人格之行政主體，以間接行政方式為之，惟須有組織法作為設置依據，其業務權責須緊扣設置目的，並受國家監督。又行政任務之達成，除需配置行政人員外，尚須藉助公物，不待贅言。【12】

自44年1月19日修正公布水利法第3條及同年9月17日公布施行臺灣省各¹³地農田水利會組織規程起，農田水利會即為公法人，屬國家間接行政之行政主體，協助政府推行農田水利事業，並受國家監督（54年7月2日公布農田水利會組織通則第31條第2項、第6章監督及輔導等規定參照）。由農田水利會興建、管理、養護或改善之農田水利設施及供農田水利使用之土地，設置目的係為促進農田水利事業，於農田水利事業區域內就農田之取水、汲水、輸水、蓄水及排水等灌溉排水事項提供公共使用，其性質自屬公物（農田水利法第3條規定參照）。109年7月22日制定公布農田水利法，自同年10月1日施行，農田水利會由公法人改制為行政機關，該法施行前原由農田水利會管理之農田水利設施及供農田水利使用之土地，回歸國家直接行政，改由行政院農業委員會（下稱農委會）管轄（農田水利會組織通則第10條、農田水利法第1條、第2條及第18條規定參照），其性質仍屬公物。【13】

按公物係為達成行政目的、實現公共利益而設，於公物關係消滅前，自¹⁴應維持其運作。農田水利用地既為公物，係推行農田水利事業所不可或缺者，而與國家經濟及民生息息相關，攸關特別重要公益，且歷經久遠年代未曾中斷作為農田水利之用，除非情事變更，已無繼續作為農田水利之必要而廢止其公物關係，否則即應維持其公物之使用，以確保特別重要公益之實現，是系爭規定明定原提供水利使用之土地應照舊使用。【14】

三、照舊使用人民所有之土地，如未取得權源，即應依法徵收【15】¹⁵

國家將人民所有之土地設定為公物，要求所有權人須容忍其土地供公共¹⁶使用，致人民就該土地無從自由使用收益，基於法治國家之要求，應具備設定公物關係之權源，若欠缺權源，因其已形成個人之特別犧牲，即應依法徵收，並給予相當之補償，始符憲法第15條保障人民財產權之意旨。【16】

如前所述，依系爭規定照舊使用之土地具公物性質，如屬人民所有者，¹⁷該人民須容忍其土地供農田水利所需使用，不得為妨礙灌溉之行為（農田水利法第8條、第16條、第27條及第30條規定參照），對該土地已無從自由使用收益，致其財產權遭受嚴重限制。依法治國家之要求，就人民之土地設定為供農田水利照舊使用之公物，應具備設定公物關係之權源。為供農田水利設施照舊使用之土地如原已具備設定公物關係權源，自不生問題，否則即應以租用、協議價購或其他方式取得權源（農田水利法第9條及第26條規定參照）。若未能取得權源，因其已形成個人之特別犧牲，即應依法徵收，給予相當之補償，並於3年內擬定徵收補償相關計畫，籌措財源，俾於合理期限內逐步完成徵收補償，始符憲法第15條保障人民財產權之意旨。【17】

四、併此指明【18】

根據農委會統計，農田水利設施使用他人土地共計約6,171公頃，其中符合系爭規定之無償照舊使用他人土地者，共計約5,932公頃，包括公有土地約2,624公頃、公營事業土地約397公頃、私有土地約2,911公頃；以105年公告現值估計共計約1,732億元，除公有土地約810億外，公營事業土地（約50億）及私有土地（約872億）合計約922億（農委會106年6月6日農水字第1060082614號函參照）。農田水利會改制後，農委會農田水利署要求所轄各管理處辦理農田水利事業作業基金資產處分案件，須依農田水利法第26條規定提撥所得價款百分之十，辦理照舊使用土地之承租或用地取得。惟自104年起至110年止，以承租或價購方式處理者已支出合計約4億4,692萬元，其中於改制後承租土地約1,096萬元、價購土地約2億548萬元，而照舊使用土地之用地取得專戶餘額僅約18億5,959萬元（農委會111年4月29日農授水字第1116022467號函及111年8月3日農授水字第1116025114號函參照）。對照之下可見，依系爭規定照舊使用土地之權源取得緩慢、成效有限，且照舊使用土地之用地，專戶餘額不足，顯然無法因應照舊使用土地之承租或用地取得所需。有鑑於此，主管機關應訂定期限，積極籌措財源，或思考以全部徵收所有權以外之其他方式取得權源之可行性，盡速完成照舊使用土地之權源取得，俾符合憲法第15條保障人民財產權之意旨。【19】

又依系爭規定照舊供農田水利使用之人民所有土地，僅能作農田水利目的之使用，須遵守最小侵害原則（不得妨礙土地所有權人無礙於農田水利使用之權利行使），且其現況是否仍供農田水利使用或有無其他替代方案，為落實人民財產權之保障，主管機關應就具體情況通盤檢討，如已無繼續作為農田灌溉排水使用之必要，應即辦理公物之廢止事宜。【20】

憲法法庭 審判長 大法官 許宗力

大法官 蔡烱燉	黃虹霞	吳陳鐸
蔡明誠	林俊益	許志雄
張瓊文	黃瑞明	詹森林
黃昭元	謝銘洋	呂太郎
楊惠欽	蔡宗珍	

主筆大法官記載

本判決由許大法官志雄主筆

大法官就主文所採立場表

 [111年憲判字第15號判決主文立場表](#)

意見書

 [憲法法庭111年憲判字第15號判決黃大法官虹霞提出之協同意見書](#)

 [憲法法庭111年憲判字第15號判決蔡大法官宗珍提出之協同意見書](#)

判決全文

 [憲法法庭111年憲判字第15號判決 OCR](#)

確定終局裁判/ 停止程序裁定	 臺灣雲林地方法院101年度訴字第158號民事裁定  最高行政法院106年度判字第453號行政判決
判決摘要	 憲法法庭111年憲判字第15號判決摘要
相關法令	 憲法第15條  司法院釋字第400號解釋  司法院釋字第732號解釋  司法院釋字第747號解釋  司法院釋字第813號解釋  44年1月19日修正公布水利法第3條 44年9月17日公布施行臺灣省各地農田水利會組織規程  52年12月10日修正公布水利法第12條  54年7月2日公布農田水利會組織通則第31條第2項、第6章  農田水利會組織通則第10條  農田水利法第1條、第2條、第3條、第8條、第9條、第11條、第16條、第18條、第26條、第27條、第30條  實施耕者有其田條例臺灣省施行細則第37條 臺灣省政府以42年5月29日府建水字第50502號令
公開之卷內文書	聲請人聲請書、補充聲請書  臺灣雲林地方法院民事庭真股法官101.07.31釋憲聲請書_OCR  蘇明信等7人108.08.22釋憲聲請書_OCR 其他  行政院農業委員會1110328農授水字第1116021747號函_OCR  行政院農業委員會1110429農授水字第1116022467號函_OCR  行政院農業委員會1110803農授水字第1116025114號函_OCR
準備程序筆錄	

