

司法院釋字第五一八號解釋

中華民國 89 年 12 月 7 日

院台大二字第 28883 號

解 釋 文

農田水利會為公法人，凡在農田水利會事業區域內公有、私有耕地之承租人、永佃權人，私有耕地之所有權人、典權人或公有耕地之管理機關或使用機關之代表人或其他受益人，依農田水利會組織通則第十四條規定，均為當然之會員，其法律上之性質，與地方自治團體相當，在法律授權範圍內，享有自治之權限。同通則第十五條第一項規定：會員在各該農田水利會內，有享有水利設施及其他依法令或該會章程規定之權利，並負擔繳納會費及其他依法令或該會章程應盡之義務。第二十二條又規定：農田水利會之組織、編制、會務委員會之召開與其議事程序、各級職員之任用、待遇及管理等事項，除本通則已有規定外，由省（市）主管機關擬訂，報請中央主管機關核定之，係為增進公共利益所必要，且符合法律授權之意旨，與憲法第十五條財產權保障及第二十三條基本權利限制之規定，並無抵觸。惟農田水利會所屬水利小組成員間之掌水費及小給水路、小排水路之養護歲修費，其分擔、管理與使用，基於台灣農田水利事業長久以來之慣行，係由各該小組成員，以互助之方式為之，並自行管理使用及決定費用之分擔，適用關於私權關係之原理，如有爭執自應循民事訴訟程序解決。因此，中華民國七十五年一月三十一日修正發布之台灣省農田水利會組織規程第三十一條第二項雖規定掌水費用由小組會員負擔，第三十三條亦規定小給水路及小排水路之養護、歲修，由水利會儘量編列預算支應，不足部分得由受益會員出工或負擔，要屬前項慣行之確認而已，並未變更其屬性，與憲法保障財產權之意旨無違。

解釋理由書

農田水利會係秉承國家推行農田水利事業之宗旨，由法律賦與其興辦、改善、保養暨管理農田水利事業而設立之公法人。依農田

水利會組織通則第十四條規定，凡在農田水利會事業區域內公有、私有耕地之承租人、永佃權人，私有耕地之所有權人、典權人或公有耕地之管理機關或使用機關之代表人或其他受益人均為當然之會員。其法律上之性質，與地方自治團體相當，在法律授權範圍內，享有自治之權限。同通則第十五條第一項規定：會員在各該農田水利會內，有享有水利設施及其他依法令或該會章程規定之權利，並負擔繳納會費及其他依法令或該會章程應盡之義務。第二十二條又規定：農田水利會之組織、編制、會務委員會之召開與其議事程序、各級職員之任用、待遇及管理等等事項，除本通則已有規定外，由省（市）主管機關擬訂，報請中央主管機關核定之，係為增進公共利益所必要，且符合法律授權之意旨，與憲法第十五條財產權保障及第二十三條基本權利限制之規定，並無抵觸。

台灣農田水利事業基於長久之慣行，設有水利小組，該水利小組係由灌溉面積五十一公頃以上一百五十公頃以下範圍，以埤圳為單位所組成，埤圳之灌溉面積較大者，得按支分線分設二個以上水利小組，區域過小者，得合併鄰近區域聯合設置之（七十五年一月三十一日修正發布之台灣省農田水利會組織規程第二十四條第一項參照），在此範圍內之灌溉系統稱為小給水路及小排水路，小給水路、小排水路以上之灌溉系統由農田水利會負責掌管；小給水路、小排水路以下之灌溉系統，因區域遼闊，水源有限，各會員耕作面積互有差等，為有效分配灌溉用水，維持灌溉用水秩序暨維護、修補與管理小給水路、小排水路等事務，向由水利小組之會員自行組成互助性之組織，以出工（自行擔負水利小組分配灌溉用水暨水路維修等工作）或出資方式自行處理，其由會員出資者，其負擔之額度，亦由水利小組會員自行議決後委由農田水利會代收並交由各該小組管理、支用。從而農田水利會所屬水利小組成員間之掌水費及小給水路、小排水路之養護歲修費，其分擔、管理與使用，基於慣行（參見行政院農業委員會八十七年十月十九日（八七）農林字第八七一四六二五五號函），係適用關於私權關係之原理，如有爭執自應循民事訴訟程序解決。此與農田水利會組織通則第二十五條至第二十八條所規定農田水利會應向會員徵收之會費、工程費、建造

物使用費及餘水使用費等公法上之負擔並不相同，依八十四年五月二十七日修正發布之臺灣省農田水利會組織規程第二十九條規定，掌水費及小給水路、小排水路養護、歲修之費用，得委託水利會代收，充足證明其係水利小組成員因適用私權關係之原理所成立之權利義務關係，縱經農田水利會編列專款補助，以減輕農田水利會會員之負擔，亦不因此而變更此一屬性。故臺灣省農田水利會組織規程第三十一條第二項（八十四年五月二十七日修正為第二十六條第二項）雖規定掌水費用由小組會員負擔，第三十三條亦規定小給水路及小排水路之養護、歲修，由水利會儘量編列預算支應，不足部分得由受益會員出工或負擔（八十四年五月二十七日修正為第二十八條第二項），要屬前開慣行之確認而已，與憲法保障財產權之意旨無違。

農田水利會既為公法人，其與會員間之權利義務，應屬公法關係，且控制水量及分配灌溉用水，乃至於給水路之維護、修補與管理，要皆具有公權力行使之性質，在農田水利會已由法律明定其為公法人，且於行政訴訟制度已全面變革之後，是否仍應循其長久之慣行而保留適用關於私權關係之原理，抑或應將由會員負擔之掌水費暨小給水路、小排水路養護、歲修費，歸屬為公法上之負擔而以法律明定，均應予以檢討。再者，臺灣省嘉南農田水利會水利小組會議要點第三點規定：水利小組會議出席人數非有應出席會員二分之一以上之出席不得開會，但同一案件召集二次以上（包括二次）仍未達二分之一時，不在此限；第六點規定：水利小組會議應於開會三日前，於重要據點辦理公告通知會員，並開會當日利用基層組織或廣播方式，督促會員參加。係關於水利小組會議最低出席人數之限制及督促會員參加該項會議之方法，在憲法之民主政治原則下，各種團體內部意見之形成，固應遵守多數決之原則，惟該要點規定之事項，在性質上仍非司法院大法官審理案件法所稱之法律或命令，不得作為解釋之對象，併此指明。

大法官會議 主席 翁岳生

大法官 劉鐵錚 吳庚 王和雄 王澤鑑
林永謀 施文森 孫森焱 陳計男

曾華松 董翔飛 楊慧英 戴東雄
蘇俊雄 謝在全

不同意見書

大法官 蘇俊雄

農田水利會是我國法制上惟一立法明確肯認的「功能性」公法上社團法人。此項建制歷史悠久，貢獻良多，不待吾人多言。惟因公法人的組織運作對於本土而言仍屬生疏，在相關法制與理論迄未發展完備的情況下，水利會組織運作上的若干「傳統」措施是否合乎法治國家的規範要求，很早即為識者所質疑與批判；水利會會員的費用負擔問題，更於政治解嚴以後在基層的農村社會引起了相當多的抗爭與衝突。準此，如何本於法治國家的基本原則，化解農田水利會與其會員間的權利義務爭議，重建此項組織建制的信用與活力，應是值得我們深思檢討的重要課題。

基於上述的認知與關懷，本席以為多數通過的解釋文以及解釋理由，恐有未盡周延審查之憾，並未能以堅實之說理澄清、化解系爭規範的合憲性爭議。按多數意見固然肯認農田水利會作為公法人，於法律授權範圍內享有一定的自主組織運作權限；可是針對其下之「水利小組」能否以相當粗略的議決方式自行決定「掌水費」等諸多費用之分擔、使用，甚至進而委託水利會代為徵收的爭議問題，多數意見卻另以所謂的「慣行」以及「私權關係之原理」為由，容認此項備受爭議之傳統措施的合憲性，而僅以「警告性裁判」的方式要求有關機關檢討改進。然而，此項「慣行」的憲法許容性，原本即為本件解釋的待證課題；而且縱使吾人承認其有習慣法之位階與效力，基於法律保留原則，我們亦不應肯認其可以作為限制人民權利的規範基礎（註一）。多數意見尊重、容認「慣行」續存的論理，因之不僅有陷入循環論證之虞，更可能有悖於法律保留原則的規範要求，而為吾人所不敢贊同。至若援引所謂的「私權關係之原理」，是否即能正當化、合理化「慣行」上水利小組的運作規範（特別是聲請人所質疑之「台灣省嘉南農田水利會水利小組會議要

點」此項行政規則），本席亦認為尚有深入分析檢討之必要。爰提出不同意見書，說明理由如下：

一、水利小組成員間之權義關係的定性問題

農田水利會所屬水利小組成員間就有關「掌水費」及「小給水路、小排水路之養護歲修費」等費用之決定、分擔與運用，究竟應被定性為公法關係抑或是私法關係呢？這是在審查系爭規範是否合乎憲法保障人民財產權之規範意旨時，必須先予論證確定的前提問題。蓋其若屬私法關係，則其間權利義務之安排應容有「私法自治」之空間，且憲法上之基本權規範對之僅有間接的規範效力；故此際只有當國家所提供、塑造的制度無法滿足基本權保護義務功能的下限要求，相關規範才能被認定為違憲。不過，如果系爭費用的分擔繳納被界定為是農田水利會會員之公法上的金錢給付義務，則這項義務的課與，自必須具備合乎法律保留原則的規範基礎，才能通過憲法第十五條與第二十三條之合憲性檢證。

觀察系爭水利小組成員間之權義關係的內涵，則除了歷史解釋的觀點外，我們恐怕找不到將之界定為私法關係的堅強理由。首先，農田水利會作為公法人，其與會員間之權義關係屬於公法關係，已殆無疑義。而水利小組作為農田水利會下之基層組織，以一定區域內之水利會會員為其當然的小組成員—這種「強制編組」、限制人民消極結社自由的制度安排，既無涉於勞動團結權之行使，自惟有在農田水利會作為公法社團的關係定位上，方具有正當性基礎。其次，水利小組雖非公法人下的定式行政機關，可是其所擔負的任務—從控制水量、分配灌溉用水，乃至於給水路的維護、修補與管理，無一不是國家法律賦與水利會此一公法人的法定公法任務，部分甚且涉及公權力之行使（以上所言亦為多數意見於解釋理由中所肯認）。從而，若謂會員就此所負擔之費用並非公法上的負擔，理論上實難自圓其說。再者，相關費用的分擔方式與額數，實務傳統上（惟似僅限於嘉南農田水利會）固然委由各水利小組自行決定；可是在強制會員參與小組、小組所為議決又未必有多數成員

參與、乃至於容許水利會代為徵收相關費用的制度安排下，此等費用負擔事實上所具有之強制性，毋寧早已超過類推適用社團法理之私法或者團體自治法則所得容認以及解釋的範圍。綜上所言，惟有將水利小組成員間之權義關係定性為公法關係，並從而要求相關規範必須合乎憲法規範秩序，方為正辦（註二）。

多數通過的解釋文以及解釋理由，或許是基於歷史解釋的觀點，認為水利小組是於農田水利會組織通則立法前即已存在的一種農民自發性的互助組織；而為了尊重、維持此項「慣行」之制度安排，乃進而以所謂「私權關係之原理」正當化、合理化其運作。可是不論從上述的學理分析抑或從歷史經驗的反省而言，我們均無法理解這項定性論斷的合理性。刻意維護此項「慣行」的結果，更使得原本應受嚴格規範控制的公共事務「遁入」私法自治，使水利會得以假私法自治之名，以便宜粗略的議決程序，收取法律所未授權徵收的公法費用負擔。準此，即便我們退萬步容認此項屬於私法關係之傳統組織的續存，則相關之制度規範是否合乎國家對於人民財產權以及集會結社自由之保護義務的基本要求，亦應有再為探究之餘地。姑且不論水利小組此一非法人團體內部之權義關係究應類推適用社團法理抑或合夥法理的問題，對於傳統上輕縱水利小組得於未獲多數成員同意的情況下議決事務的便宜作法，無論如何均應予以檢證非難才是。然而，多數意見卻又認為系爭之台灣省嘉南農田水利會水利小組會議要點，尚非適格之審查標的，而未對其合憲性爭議進行實質審查。多數意見這種消極不為規範審查但卻積極宣示警告建議的作法，恐怕在釋憲方法論上亦有商榷的餘地。

二、水利小組相關費用徵收規範的違憲審查

在農田水利會的組織建制下，水利小組成員間的權義關係既應被定性為公法關係，則掌水費等相關交由小組決定運用的費用負擔，在規範之應然面上亦應屬水利會會員的公法上金錢給付義務；此項義務之課與，由於構成對人民財產權之限制，

並與農田水利會所負公共任務之遂行具有密切關係，基於法律保留原則的憲法規範要求，自應以法律或法律明確授權之命令作為依據，始有強制會員繳納該等負擔的合法性。系爭水利小組收取相關費用的規範基礎，是否能通過法律保留原則及其所派生之法律授權明確性原則的違憲審查，乃為以下所擬論證檢討的問題。

細查農田水利會組織通則，僅明確授權水利會得徵收會費、工程費、建造物使用費及餘水使用費等費用（參見該法第二十五條至第二十九條規定），並未言及本案系爭之掌水費與小給水路、小排水路之養護修護費等費用負擔義務。而同法第十五條雖另授權農田水利會得以章程規定會員之權利義務，但這項概括授權規定尚不足以滿足對於會員徵收特定費用所需之授權明確性要求，故亦不能作為開徵系爭費用的規範基礎。又由於農田水利會屬於功能性的公法社團，國家法律係基於實現特定公法任務之需要考量而賦與其自治權限，其會務運作及其與會員間之權義關係應受有較地方自治團體更為嚴密的法律規制（註三），因此在欠缺法律明確授權的情況下，由其自行訂定的自治規章（特別是組織章程）亦不能創設會員的費用負擔義務。

綜上所言，台灣省農田水利會組織規程此項授權命令以及台灣省嘉南農田水利會組織章程中，有關水利小組得向其成員收取掌水費等特定費用之規定，並未具備法律以及法律明確授權之命令的規範基礎，逕自增加了該會會員法律上所無之費用負擔，實有違憲法第十五條及第二十三條之規範意旨，應受違憲無效之非難。爰提不同意見書如上。

註 一：請參照：吳庚，《行政法之理論與實用》，二〇〇〇年九月增訂六版，頁四九一—五二；許宗力，〈論法律保留原則〉，收錄於氏著《法與國家權力》，一九九三年四月增訂二版，頁一六八—一七〇。

註 二：參照：德國聯邦憲法法院判決（BVerfGE 10, 89, 102 f.）

註 三：Werner Thieme, Verwaltungslehre, 1977, Rdnr. 563, S. 202.

抄黃0賜聲請書

受文者：司法院

主旨：為就台灣台南地方法院八十四年度簡上字第五五號民事確定判決所適用之農田水利會組織通則第十五條、第二十二條，台灣省農田水利會組織規程第三十一條、第三十三條、第二十八條第二項，台灣省嘉南農田水利會水利小組會議要點第三點、第六點等規定，有牴觸憲法第八條、第十五條、第十六條、第二十三條、第一百七十一條、第一百七十二條、第七十七條等規定之疑義，聲請解釋由。

說明：

一、事實經過

聲請人為台灣省嘉南農田水利會之會員並同時為台灣省嘉南農田水利會基層組織南八老爺水利小組、北鐵線橋水利小組、火燒店水利小組之成員。台灣省嘉南農田水利會依據上開各水利小組會議分別於民國（下同）八十一年二月二十二日、八十一年二月十九日、八十一年二月二十日所作成之決議，以農田水利會組織通則第十五條、第二十二條，台灣省農田水利會組織規程第三十一條、第三十三條、第二十八條第二項，台灣省嘉南農田水利會水利小組會議要點第三點、第六點等規定為其基礎，命聲請人支付掌水費、小給水路及小排水路之養護歲修費用五〇六四元（另加上聲請人遲延支付之滯納金為五〇五元，合計為五五六九元）。而聲請人則以台灣省嘉南農田水利會所援引之上開規定係錯誤適用並違反憲法相關規定為理由，拒絕支付上開費用及滯納金。於是台灣省嘉南農田水利會乃訴請聲請人支付上開費用及滯納金；第一審判決台灣省嘉南農田水利會敗訴（見附件一）；第二審則改判台灣省嘉南農田水利會勝訴（見附件二）；由於該案係適用簡易訴訟程序之案件，因此二審判決後該案即告確定。

二、聲請解釋憲法之理由

依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定，人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令，發生有牴觸憲法之疑義時，得聲請大法官解釋。聲請人茲有如後開三所述之憲法上所保障之權利，遭受法院暨台灣省嘉南農田水利會不法侵害之情形，特依上規定聲請解釋憲法。

三、台灣台南地方法院八十四年度簡上字第五五號民事確定判決所適用之法律或命令違憲之具體情形

(一)聲請人依憲法第十六條所受保障之訴願權及第十五條所受保障之財產權遭受侵害

按憲法第十六條規定「人民有請願、訴願及訴訟之權」、第七十七條規定「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒」，基此規定，則事件依其性質而分別依民事訴訟程序、刑事訴訟程序或行政爭訟程序加以審理，因此倘若依事件之性質應循行政爭訟程序審理者即不得依民事訴訟程序審理，否則即屬違反前引憲法之規定，而為貫徹前開憲法之意旨，民事訴訟法並在第二百四十九條第一項第一款具體規定稱「訴訟事件不屬普通法院之權限者（法院應以裁定駁回之）」。

次按，本件台灣省嘉南農田水利會所據以起訴之費用請求權，即屬公法上之請求權而應適用行政爭訟程序並不得適用民事訴訟程序。蓋以公法關係與私法關係之區別，目前學者通說係以主體說為其主要判斷標準，亦即原則上法律關係之主體倘係規範「國家與公共團體之關係」、或係規範「國家與人民之關係」、或係規範「公共團體與人民之關係」者即為公法關係（即法律關係主體中若有一方為公法人者原則上即被界定為公法關係），而若係規範「私人與私人間之關係」者即為私法

關係。然例外地於 A「當國家立於準私人地位時所形成之關係即為私法關係而非公法關係」；B「當私人立於準國家地位時所形成之關係即為公法關係而非私法關係」。又統制經濟發達以後，從前由個人經營之事業，往往改由國家經營，此類公營事業因維護公益之需要，固亦行使公權力（按：尤其是在該等公營事業與其員工之內部關係上係維持著公法關係），然在該等公營事業與第三人間之經濟上交易行為之外部關係上，則該等公營事業即大多係立於準私人之地位而與交易之第三人形成私法關係（例如該等公營事業向第三人購入原料或出售產品予第三人是）。又統制經濟之實施，間有不由國家機關自任其事，而以交由私法人管理為宜者（如責成某同業公會，管制該業產品價格是），此時因管理上之必要，往往授與該私法人以國家之公權力，使其為必要之行為，於是該私法人因實施統制經濟之必要，乃立於準國家之地位，而與其他私人發生公法關係（以上見解請參照林紀東著七十五年版行政法二十四頁至二十七頁內容，見附件三）。基上見解，則台灣省嘉南農田水利會依水利法第十二條第二項規定既屬公法人，本件自非「私人與私人間之關係」，亦即本件原則上自非私法關係（按：在行政法上台灣省嘉南農田水利會應屬公共團體，見前揭書一八七頁，見附件四）；復由於本件系爭爭執係存在於台灣省嘉南農田水利會（公法人）與聲請人（公法人之成員）間之內部關係上，致不但並無上開 A「當國家立於準私人地位時所形成之關係即為私法關係而非公法關係」之例外情形存在，亦且身為公法人之台灣省嘉南農田水利會為達成國家統制經濟之必要，自較諸 B「當私（法）人立於準國家地位時所形成之關係即為公法關係而非私法關係」更有必要於本件爭點形成公法關係，是本件爭執為公法關係之爭執實甚顯然。

再按，公法關係相對於私法關係具有如下特徵：A

國家具有下命權及形成權（即國家可不問人民意思如何而片面命人民負擔義務或形成某種法律關係）；B 國家之意思具有公定力（即國家之意思可先受適法推定而人民只能以行政爭訟為事後救濟，然在私法關係之雙方則有對等之意思力）；C 國家之意思具有強制力（即人民違反義務時國家可以一己之強制力施予制裁，而不必如私法關係般須提起民事訴訟請求國家保護）；又司法院釋字第三十五號解釋亦稱「對人民財產為強制執行，非有強制執行法第四條所列之執行名義，不得為之。行政機關依法科處罰鍰之公文書，如法律定有送由法院強制執行或得移送法院辦理者，自得認為同法第四條第六款所規定之執行名義，否則不能逕據以為強制執行」，是得以強制執行法第四條第六款規定「逕送」法院強制執行者，除須具備法律明文之要件外尚須具備公法關係之要件始可，亦即除此之外之強執皆非「逕送」強執，故可「逕送」強執者皆以公法關係為其前提要件，此亦在公法關係上國家之意思具有強制力之具體表現（以上見解詳前揭書二十七頁至二十九頁內容，見附件五）。而水利法第一條規定「水利行政之處理及水利事業之興辦，依本法之規定（按：即上開事業原應由政府辦理之意）。」同法第十二條規定「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（按：即政府委託農田水利會辦理上開事業之意）。」農田水利會組織通則（下稱通則）第十條規定台灣省嘉南農田水利會之任務稱「一、農田水利事業之興辦……五、農田水利事業配合政府推行土地、農業、工業政策及農林建設事項。六、主管機關依法交辦事項。」可見農田水利會確被法律賦與公權力俾達成其公共目的，故其與會員間之關係乃為公法關係實甚顯然；至於律師公會，則並未被律師法賦與公共目的，故亦未被賦與相對之公權力，從而律師公會與會員間之關係乃屬私法關

係，因此兩者實有其本質之不同，經由比較益證台灣省嘉南農田水利會與會員間之關係為公法關係。又通則第十一條第一項亦規定稱「農田水利會因興建或改善水利設施而必需之工程用地，應先向土地所有權人或他項權利人協議承租或承購；如協議不成，得呈請中央主管機關依法徵收」，由此益知農田水利會具有公法關係所具有之下命權或形成權之特徵；至於律師公會則無類此之規定，是律師公會自不可能具有公法關係所具有之下命權或形成權之特徵。又通則第十四條又規定凡私有耕地在農田水利會事業區域內者，皆為當然且必然之各該水利會會員，此種不容人民有選擇是否成為會員之權利之規定，益足證農田水利會對會員具有公法關係所特有之下命權或形成權而形成公法關係，亦即在農田水利會事業區域內有私有耕地而不問是否欲行耕作之人民，其即使不願成為水利會會員者亦屬不可，且其亦無自由選擇加入某一水利會之權，是農田水利會與會員間係屬公法關係甚明；至於律師法第九條雖亦規定稱「律師非加入律師公會，不得執行職務」，然如律師不願執行職務者，其亦可不加入律師公會，是律師就是否入會乙節實仍有其自由選擇之權，亦即律師不願成為律師公會會員者並無不可，且律師並可自由選擇加入某一律師公會，是律師公會與會員間乃仍屬私法關係之範疇。又通則第十六條規定會務委員均由省主管機關遴派、第十九條亦規定會長由省主管機關遴派、第二十三條規定「農田水利會之會長及各級專任職員，視同刑法上之公務員，不得兼任其他公職」，可知農田水利會之會員不但無法自由選擇決定會中之重要人事，亦且尚須被強迫接受省主管機關所遴派之人選，於此則公法關係所特有之下命權、形成權、強制力等等表現無遺，益見農田水利會與會員間係公法關係無疑；至於律師公會，依律師法第十一條規定則會中重要人事皆由會員大會選舉之，是會員就此顯

然有充分之自由選擇決定權，是其自然不具公法關係所特有之下命權、形成權、強制力等特徵，從而律師公會與會員間乃係私法關係。又通則第二十二條又規定稱「農田水利會之組織、編制、會務委員會之召開與其議事程序、各級職員之任用、待遇及管理等事項，除本通則已有規定外，由省市主管機關擬訂，報請中央主管機關核定之」，可見農田水利會會員對於會務之相關事項幾乎毫無自由決定之權利而完全聽憑主管機關之擺佈，是於此則公法關係所特有之下命權、形成權、強制力等等亦再次表現無遺，益見農田水利會與會員間係公法關係無疑；至於律師公會，則會員就上開會務之相關事項，依律師法第十四條規定，皆可自由決定之，故其不具公法關係之特徵而為私法關係。又通則第三十條又規定，有關會費及工程費倘若繳納義務人逾期不繳納者，即由各該農田水利會檢具催收證明，併同滯納金聲請法院裁定強制執行，則衡諸前述分析，此項規定實已充分表現了公法關係所特有之公定力及強制力而形成公法關係（按：依前所析，惟有公法關係始可逕送強制執行），而系爭掌水費等費用則與上開會費及工程費同其性質致其自亦屬公法關係無疑；至於律師公會之會員會費，則並無如上述之可移送法院強制執行之規定，故其不具公法關係所特有之公定力及強制力而為私法關係。基上種種分析，則最高法院五十五年六月二十八日民刑庭總會決議稱「水利會費之徵收，仍為私法上爭執」云云，顯屬錯誤之法律見解，尤其該項決議並無法律上之拘束力，厥應於本案中一併予以糾正之。系爭掌水費等費用之徵收既係屬公法關係，而法律又無可移送強制執行之明文（按：法律僅明文就會費及工程費可移送強制執行，至對於同其性質之掌水費等費用則漏未規定，然此係立法疏漏，非可因此即割裂認定掌水費等費用之徵收非屬公法關係），則依司法院院字第一二二九號解釋所示「人

民滯納稅捐，除各該徵收法令另有規定外，應依行政執行法辦理，不得逕就其財產強制執行」之意旨，自惟依行政執行法之相關規定由行政機關（含台灣省嘉南農田水利會）予以執行，不得因行政執行法之執行方法難達預期效果，即削足適履地欲強將原屬公法關係之系爭法律事實曲解成私法關係，致紊亂了整個法律基本理論及體系。

末按，台灣省嘉南農田水利會就系爭掌水費等費用之徵收既屬公法關係，則法院自應依民事訴訟法第二百四十九條第一項第一款規定將台灣省嘉南農田水利會之起訴從程序上予以裁定駁回方符法旨。然法院不但未從程序上將台灣省嘉南農田水利會之起訴裁定駁回，還進一步違法認定本件係屬私法關係之爭執而非公法關係之爭執，並進而從實體上判決聲請人必須支付不應支付之費用予台灣省嘉南農田水利會，致不法侵害聲請人分別受憲法第十六條及第十五條所保障之訴願權及財產權。

(二) 聲請人依憲法第十五條所受保障之財產權遭受違反憲法第二十三條、第一百七十一條及第一百七十二條之不法侵害

按憲法第十五條規定人民之財產權應予保障，基此則欲剝奪或限制人民之財產權，依憲法第二十三條之規定則非有法律為其依據不可。以上「惟有在有法律規定（不含命令）為依據之情況下始得剝奪或限制人民之財產權」之憲法上原則，不但於公法關係有其適用，抑且在私法關係亦有其適用；只不過在私法關係上，其權義關係之決定，有 1. 由法律直接強制規定者（如民法第一百八十四條規定「因故意或過失，不法侵害他人之權利者，負損害賠償責任」即是，其憲法規範上之依據即為憲法第十五條及第二十三條；又此第 1. 種方式尚可能衍生出委任立法之次方式，亦即法律亦可能就所欲規範之私法關係並不具體規定其內容，而授權、委任行政機關

以行政命令規定該私法關係之具體內容，例如保險法第七十三條第一項規定「保險標的，得由要保人，依主管機關核定之費率及條款，作定值或不定值約定之要保」即是，然而只要是委任立法，即不得逾越母法之規定範疇或牴觸母法之規定內容，此為憲法第一百七十一條及第一百七十二條所建立之憲法原則，不論係在公法關係上抑或係在私法關係上皆有其適用而毋庸置疑，併此敘明之）；2.由當事人依自己之意思而創設法律之拘束力（如民法第七十五條、第八十六條、第九十四條至第九十八條、第一百零三條、第一百五十三條至第一百六十六條、民法債各各種有名契約之各本條規定等等皆是，其憲法規範上之依據亦為憲法第十五條及第二十三條所導出之「人民有自己決定自己之財產如何處分之權利」之私有財產自治原則）；3.由法律規定以多數決之民主方式創設法律之拘束力（如民法第五十二條規定「（社團）總會決議，除本法有特別規定外，以出席社員過半數決之。社員有平等之表決權」即是，其憲法規範上之依據顯然亦為憲法第十五條及第二十三條；然而於此應注意的是，不論是社團總會之決議也好，或是社團之章程也好，皆不得違反法律，此由民法第四十九條、第五十六條第二項、第七十一條可知）等三種方式，而上開三種方式之第 1.種，顯然係「以法律規定為依據而對人民之財產權予以剝奪或限制」，至於第 2.、3.種方式亦係「以法律規定為依據而對人民之財產權予以剝奪或限制」，只不過第 2.、3.種方式之法律（即依當事人之意思所創設之法律拘束力、或依多數決之決議所創設之法律拘束力）之創設，係來自法律（即民法第一百五十三條、民法第五十二條）之授權或委任而已，故在私法關係上亦有上開「惟有有法律規定（不含命令）為依據之情況下始得剝奪或限制人民之財產權」之憲法上原則之適用；基上，則「惟有有法律規定（不含命令）為依據

之情況下始得剝奪或限制人民之財產權」之憲法上原則，於公法關係及私法關係皆同有其適用無疑。而上開憲法上之原則則又具體表現在中央法規標準法第五條第二款、第六條、第二條及第三條等規定上，其規定略謂關於人民之權利義務之事項，僅得以法律定之（即以法律、條例、通則定之）而不得以命令定之（即不得以規程、規則、細則、辦法、綱要、標準、準則等定之）。是本件爭執即使勉強被認定為係私法關係之爭執者，依前所析，仍有「惟有有法律規定（不含命令）為依據之情況下始得剝奪或限制人民之財產權」之憲法上原則之適用。

次按，本件農田水利會組織通則（下稱通則，依中央法規標準法之規定則此係法律，可用以限制或剝奪人民之財產權）係僅於第二十五條規定水利會員會費、第二十六條規定工程費、第二十七條規定新建工程受益工程費、第二十八條規定建造物使用費及餘水使用費等具體項目費用之徵收，至本件台灣省嘉南農田水利會所起訴請求之掌水費等費用之徵收則不在上開列舉徵收費用項目之列。雖通則第十五條第一項後段規定稱「會員有負擔繳納會費及其他依法令或該會章程應盡之義務」，乍看之下，此係委任立法，係委任台灣省水利局可以台灣省農田水利會組織規程之行政命令（按：此即前開第1.種方式中之「委任立法」次方式），或係委任台灣省嘉南農田水利會可以多數決所決議之章程（按：此即前開第3.種方式）來規定會員有繳納掌水費等費用之義務。然而吾人須注意的是，首先不論是台灣省農田水利會組織規程之行政命令，或是台灣省嘉南農田水利會之章程，依前段所析，要皆不得逾越或抵觸母法（即農田水利會組織通則）之規定；其次，在行政法上之委任立法之場合，其授權範圍必須具體明確而不可含糊籠統，否則委任立法不啻如脫韁野馬而極易違反依法行政之最

大原則致害及人民權利之保障，如此豈非喪失了立法權與行政權分立之基本制度、架構，此見解向為學者通說及各國實證所採（詳前揭書五四頁至五八頁，見附件六），而前開行政法上之見解於私法關係上之委任立法亦有同樣之適用基礎及必要，蓋若不採取同樣之見解者，則人民來自於憲法之財產自主權將不可避免地有遭受行政機關不當戕害之虞，此應一併注意。而如前所述，本件之母法即「農田水利會組織通則」，僅列舉水利會員會費、工程費、新建工程受益工程費、建造物使用費、餘水使用費五項具體費用之徵收，至本件台灣省嘉南農田水利會所請求之掌水費等費用之徵收，則不在上開農田水利會組織通則所列舉徵收費用之列，故就掌水費等費用之徵收確有逾越母法之情形；加之，前開通則第十五條之授權範圍又確屬過於含糊籠統，致至少就費用之徵收乙節即不得不回歸到通則之列舉範圍予以規範，蓋以若不如此者，則豈非農田水利會可依規程或章程來任意課予會員繳納任何名目之費用（例如課予娛樂設施費、子女教育補助費等荒唐之費用而仍屬適法是）；況且，農田水利會組織通則既在第二十五條規定水利會員會費、第二十六條規定工程費、第二十七條規定新建工程受益工程費、第二十八條規定建造物使用費及餘水使用費等具體項目費用之徵收，即表示立法者有意將費用之徵收限定在上開之具體項目範圍內俾免產生橫徵暴斂之弊，否則立法者當不必煞費周章地列舉如上了；又其實本件之掌水費等費用，本可計入會費、工程費等項目內徵收之，只不過倘將掌水費等費用計入會費或工程費等項目徵收者，則因其係通則所列舉之正式費用致其徵收程序及所受之監督將較嚴格，因此台灣省嘉南農田水利會乃捨此正道不由而另闢蹊徑地巧立通則所未列舉之徵收項目之費用（即掌水費等費用），以規避通則所列舉之正式費用所應踐行之較為嚴格之徵收程序及所受監

督，因此倘不採本文之見解者，必然提供台灣省嘉南農田水利會之脫法管道，此顯非立法者當初制定農田水利會組織通則之立法原意（按：另詳後段關於農田水利會組織規程第八十九條第三項規定之分析）。基上觀之，則通則第十五條第一項後段所為「會員有負擔繳納會費及其他依法令或該會章程應盡之義務」之規定，實不得作為台灣省嘉南農田水利會請求系爭掌水費等費用之法律上依據甚明，從而本件確定判決仍援引之以為裁判之依據者，自係違反憲法第十五條、第二十三條、第一百七十一條及第一百七十二條之意旨。

再按，雖農田水利會組織規程（下稱規程，依中央法規標準法規定則此僅係行政命令而非法律）第二十五條及第三十五條規定「水利小組為水利會之基層組織」，第三十一條規定「水利小組得置掌水人員、負責辦理會員用水之分配事宜。由水利小組會議決議後僱用或由小組內實際耕作之會員輪流擔任。掌水費用由小組會員負擔。」第三十三條規定「小給水路及小排水路之養護、歲修，由水利會儘量編列預算支應，不足部分得由受益會員出工或負擔。」第二十五條第一項第一款規定「小給水路、小排水路之維護、管理及修補為水利小組任務。」第八十九條第三項規定上列費用得由水利會併同會費徵收等等。惟查，上開規程之規定僅屬行政命令致無法規範此種關於人民權利義務之事項，且上開規程之規定又已逾越母法（即農田水利會組織通則）所規定之範圍已如前述，致依憲法第一百七十二條規定其亦應屬無效，從而上開規程之規定自亦不得作為本件台灣省嘉南農田水利會請求之法律上依據甚明。次查，上開規程第八十九條第三項規定上列費用（即掌水費等費用）得由水利會併同會費徵收之，其亦係規定台灣省嘉南農田水利會應將掌水費等費用一併計入會費中而以會費之名義徵收之，不得在會費外另行巧立其他名義之費用徵收之，其

旨即在避免台灣省嘉南農田水利會逃避正式費用之監督程序，由此益證前段所析「農田水利會組織通則第十五條規定不得作為台灣省嘉南農田水利會可在會費名目外另行徵收掌水費等費用之委任立法之法律依據」之法律見解確屬正當且有所據。基上，則本件確定判決所適用之法律確有違反憲法第十五條、第二十三條、第一百七十一條及第一百七十二條規定之情形。

末按，台灣省嘉南農田水利會組織章程第十條所為「本會會員依法有繳納會費、工程費及依法令應盡之義務」之規定，衡前分析，亦因違反農田水利會組織通則及農田水利會組織規程之規定而無效，是其自更不得作為台灣省嘉南農田水利會本件請求之依據益明。

(二)聲請人因本件確定判決以台灣省嘉南農田水利會水利小組會議要點第三點及台灣省農田水利會組織規程第二十八條第二項規定為本件決議方式之法律依據，係屬違反憲法第十五條、第二十三條之規定

按本件縱認農田水利會組織通則第十五條規定、農田水利會組織規程之規定、台灣省嘉南農田水利會組織章程第十條規定，得作為台灣省嘉南農田水利會本件請求之法律依據，然如前開(一)所述，依農田水利會組織規程第三十一條規定，則系爭掌水費等費用之徵收亦必須先經由聲請人所屬之水利小組會議之決議始可為之。而由於本件台灣省嘉南農田水利會組織章程(下稱章程)、農田水利會組織規程、農田水利會組織通則等，皆未就水利小組之會議決議方式予以規定，從而水利小組之會議決議方式乃須求諸於台灣省政府水利局七十九年十二月二十一日水政字第五八一八號函備查之台灣省嘉南農田水利會水利小組會議要點(下稱會議要點)，該會議要點第三點規定「水利小組會議出席人數非有應出席會員二分之一以上之出席不得開會。但同一案件召集二次以上(包含二次)仍未達二分之一時，不在此限」，

基此會議要點第三點之規定，則似乎當「同一案件召集二次以上（包含二次）仍未達二分之一」之情況發生時，即使該水利小組僅有一名成員出席，且經該一名出席成員可決者，則該項決議案即可通過（申言之，一個決議案可在僅有一名成員之可決下通過）。

惟查，決議之事項倘涉及權利義務者，則其決議之方式，依前開(二)之所析，即必須以法律規定之，始合於憲法第十五條及第二十三條之意旨；茲上開會議要點係屬行政命令，而上開會議要點所依據之台灣省農田水利會組織規程第二十八條第二項規定亦屬行政命令，從而上開會議要點第三點不但不具法律之效力，抑且即連委任立法之法律效力猶不具備，亦即上開會議要點第三點規定實不得作為本件水利小組會議決議之法律依據；從而本件確定判決以上開會議要點第三點及台灣省農田水利會組織規程第二十八條第二項規定為決議方式之法律依據，即屬違反憲法第十五條、第二十三條之規定。

次查，前揭會議要點第三點所為「水利小組會議出席人數非有應出席會員二分之一以上之出席不得開會。但同一案件召集二次以上（包含二次）仍未達二分之一時不在此限」之規定，一則不得作為本件決議方式之法律依據；二則前揭會議要點第三點僅係抽象籠統地規定當「同一案件召集二次以上（包含二次）仍未達二分之一」之情況發生時應「不在此限」，然而「不在此限」後究應以如何之決議方式形成決議者，則其並未進一步予以具體規定（按：在「不在此限」後當然須有進一步具體之出席標準及決議標準以資遵循，否則豈非僅有一人出席即可合法開會、一人可決即可形成決議，如此豈非造成一人會議之荒天下大謬之笑話；又憲法雖未明文規定，然多數決顯然係民主之基本原則，同時亦為憲法之基本原則，故允許一人會議及一人表決之規定必然違憲）；從而前揭會議要點實未完備，而此情復無明文法

律規定可資直接適用，於是乃形成一個所謂的法律漏洞。是欲填補此一法律漏洞，在法學方法上係應透過民法第一條所為「民事，法律所未規定者，依習慣；無習慣者，依法理」之規定，將內政部所頒之會議規範第五條規定（按係「不足額數問題：因出席人缺席致未達開會額數者，如有候補人列席，應依次遞補。如遞補後仍不足額，影響成會連續兩次者，應於第二次延會前，由出席人過半數之決議，決定第三次開會日期，預先以書面加敘經過，通知全體出席人，第三次開會時，如仍未達開會額數，但實到人數已達三分之一以上者，得以實到人數開會」），或將公司法第一百七十五條規定（按係「出席股東不足前條定額，而有代表已發行股份總數三分之一以上股東出席時，得以出席股東表決權過半數之同意，為假決議，並將假決議通知各股東，於一個月內再行召集股東會，其發有無記名股票者，並應將假決議公告之。前項股東會，對於假決議，如仍有已發行股份總數三分之一以上股東出席，並經出席股東表決權過半數之同意，視同前條之決議」）等法律規定所涵蘊之法律基本原則（即至少應有三分之一以上成員之出席始可作成決議之法律基本原則，此係現有法規範中民主多數決原則之底限，蓋以若非如此者，則人民受憲法第十五條所保障之財產權便無由獲得相當程序的保障，亦即若非如此者，則憲法所揭示之財產權自主之原則將蕩然無存矣，此由前開(二)段之說明應可無疑），以「法理」之地位類推適用於本件水利小組會議之召開及決議方法（按：上開被類推適用之規範，皆有明定召開會議之最低出席比例及最低決議比例，絕無未限定最低比例之情，故由上開規定可歸納而得「法律就會議之出席人數及可決比例必須有一最低比例之限制」之法律基本原則，而此一被歸納而得之法律基本原則即應被準用至本案水利小組會議之召開及決議上）。確定判決既將本件

爭執認定為係私法關係之爭執，自應適用民事法律之規定來判斷本案；而民事，依民法第一條之規定既可將「法理」當做法源，從而上開內政部所頒會議規範第五條及公司法第一百七十五條規定中所涵蘊之法理（即至少應有三分之一以上成員之出席始可作成決議）自可作為本件判斷上之法律依據；而確定判決所認定之各水利小組會議之出席人數均遠低於三分之一（如北鐵線橋小組之出席人數僅達百分之一、南八老爺小組之出席人數僅達百分之一·二、火燒店小組之出席人數僅達百分之一·一，此可見附件一判決書之五(一)段之敘述，若以這樣低之比例可以謂為合法決議者，則真是古今中外會議史上空前絕後之絕大笑話），然確定判決仍依不得作為依據之台灣省嘉南農田水利會水利小組會議要點第三點而認定遠低於三分之一出席人數之水利小組會議之決議為合法，並為聲請人敗訴之判決，是其認定實已違反憲法第十五條、第二十三條之規定。

末查，雖內政部所頒之會議規範第五條第二項（或第三項）規定稱「各該會議另有規定者，從其規定」，然此非謂各該會議可毫無限制地為任意規定，亦即內政部所頒之會議規範之出席人數及可決比例乃屬最低標準，當各該會議另為之規定較諸內政部所頒之會議規範之標準為高時，自然從各該會議另為之規定，然當各該會議另為之規定較諸內政部所頒之會議規範之標準為低時，則仍從內政部所頒之會議規範之規定而不從各該會議另為之規定，此為「各該會議另有規定者，從其規定」之真意所在，蓋以若不如此解釋者，則內政部所頒之會議規範將無任何之規範功能可言了，因各該會議將可有效地另行規定，即使在僅有一人或極少數人到場之情況下仍可為拘束全體之決議，此實荒謬絕倫，亦絕非法律之基本原則。基上，則上開內政部之會議規範規定並非在否決前段所述之「會議，至少應有三分之一以上成員

之出席始可作成決議」之法律基本原則，此不可不辨。
(四)聲請人依憲法第十五條所受保障之財產權，遭受違反憲法第八條之侵害

按實際上掌水費等費用所欲從事之業務亦為台灣省嘉南農田水利會之業務，從而該等掌水費等費用原即應包含在會費及工程費中予以徵收（另見前開(二)段之說明），從而台灣省嘉南農田水利會原應將該等掌水費等費用併入預算中之會費及工程費項下，而由台灣省政府以八十年五月十四日（八十）府建水字第一六二六五八號函示全額予以補助才對，不應另行巧立名目對聲請人課徵之。基此之故，在台灣省之各農田水利會中，除台灣省嘉南農田水利會以外，其餘各農田水利會即未再對其所屬會員徵收掌水費等費用（按：此點台灣省嘉南農田水利會亦不否認），而只有台灣省嘉南農田水利會偏偏巧立名目徵收此等費用，從而台灣省嘉南農田水利會之徵收行為，實違反憲法第七條所揭示之平等權之平等原則；是即使聲請人所屬之水利小組會議之召開及決議方式並無如前開(三)所述之不法情事，然其決議內容既附和台灣省嘉南農田水利會徵收掌水費等費用，其決議內容自屬違反憲法第七條之規定而無效（按：如以私法關係而言，則憲法第七條之平等權具有相當之強制性而不得違反，同時該平等權亦具有維持公共秩序之目的，故倘如違反憲法上之平等權者，便應有民法第七十一條或第七十二條規定之適用，致其違反之行為因而無效），從而本件台灣省嘉南農田水利會之請求及確定判決之認定，自屬違反憲法第十五條及第八條之規定。

四、聲請解釋憲法之目的

綜上所析，則本件確定判決所適用之農田水利會組織通則第十五條、第二十二條，台灣省農田水利會組織規程第三十一條、第三十三條、第二十八條第二項，台灣省嘉南農田水利會水利小組會議要點第三點、第六點等規定，

抵觸憲法第八條、第十五條、第十六條、第二十三條、第一百七十一條、第一百七十二條、第七十七條等規定，致不法侵害聲請人依憲法所受保障之財產權，爰特聲請解釋憲法，俾聲請人之財產權得獲救濟並正法律之適用。

五、檢呈各項證物如附件所示

附件一：一審判決書影本乙份。

附件二：二審判決書影本乙份。

附件三：林紀東著七十五年版行政法二四頁至二七頁影本乙份。

附件四：林紀東著七十五年版行政法一八七頁影本乙份。

附件五：林紀東著七十五年版行政法二七頁至二九頁影本乙份。

附件六：林紀東著七十五年版行政法五四頁至五八頁影本乙份。

聲請人：黃〇賜

中華民國八十五年五月六日

(附件二)

臺灣臺南地方法院民事判決 八十四年度簡上字第五五號

上訴人 臺灣省嘉南農田水利會
設略

法定代理人 徐〇錫 住略

訴訟代理人 謝碧連律師

被上訴人 黃〇賜 住略

訴訟代理人 楊丕銘律師

上當事人間請求給付掌水費事件，上訴人對於中華民國八十四年三月二日本院新營簡易庭八十三年度營簡字第一九八號第一審判決，提起上訴，本院判決如下：

主文

原判決廢棄。

被上訴人應給付上訴人新台幣伍仟伍佰陸拾玖元。

第一、二審訴訟費用由被上訴人負擔。

事實

甲、上訴人方面：

一、聲明：求為判決如主文所示。

二、陳述：

(一)本件為私法關係之爭執而非公法關係

按「人民為構成國家的要素之人，但所謂人民是國家的組成份子，實已含雙重意義。其一，人民為法律所制裁之對象；其二，人民為法律及政府的創造者，這是人民在國家中的兩種地位，前一種地位，普通稱為國民的身分，而後一種地位，普通稱為公民的身分」（見鄒文海著政治學六十六年版九十八頁）。又「國民有兩種性質，一方為統治主體，而得參加國家統治權之行使，他方為統治權客體，而須服從國家統治權之支配」（見薩孟武著政治學四十八年版增補四版二十四頁）。「所謂統治是謂國家之意思可以強制人民服從」（見同上著作九十八頁）。綜觀上開政治學者論說，「人民」者，應係指服從國家統治權受其支配之客體稱謂，故中央法規標準法第五條第二款規定「關於人民之權利義務應以法律定之」，係指國家（統治者）與人民（被統治者）間之權利義務而言。農田水利會雖依水利法第十二條第二項規定為公法人，但其性質依同條第一項規定僅係秉承政府推行農田灌溉事業之地方團體而已，此以農業發展條例第三條第九款明定農田水利會為農民團體之一類，足可為證。依農田水利會組織通則第十五條規定「會員在各該農田水利會內，有享受水利設施及其他依法令或該會章程應享之權利，並負擔繳納會費及其他依法令或該會章程應盡之義務」，其性質仍屬權利義務之私法上法律關係，與行政統治權之為公法上權力服從之關係究屬有別。不以秉承政府推行農田灌溉事業及耕地所有人強制為農田水利會會員而認為公法上權力服從之公

法關係，因之上訴人水利會與會員間之權義係依章程所定，非屬人民之權利義務問題。前經司法院就「法律問題」座談，提示研究意見。從而水利會費之徵收，仍為私法上之爭執，有最高法院五十五年六月二十八日五十五年第四次民、刑庭總會會議決議可按。本件雖非會費之徵收，然參照上述座談會司法院研究意見及最高法院民、刑庭總會會議決議，為私法上之爭執，而非公法關係。

(二)繳納掌水費等係組織規程及章程所定，非無依據

1. 依農田水利會組織通則第二十二條「農田水利會之組織，會員代表及會長之選舉、罷免、會員代表大會之召開及其議事程序，以及各級職員之任用及管理等等事項，除本通則另有規定外，均由省（市）主管機關分別訂定，並報中央主管機關核備。」主管機關之台灣省政府為農田水利會之組織及管理需要而依此法律就此有關之概括授權訂立「台灣省農田水利會組織規程」（下簡稱為「規程」），此則所謂之委任立法，係具有法律效力之行政命令。「規程」第二十五條第一項第一款規定「水利小組為水利會基層組織，其任務為……(一)小給水路、小排水路之維護、管理及修補。」第三十一條規定「水利小組得置掌水人員，負責辦理會員用水之分配事宜，由水利小組會議決議後僱用或由小組內實際耕作之會員輪流擔任。掌水費用由小組會員負擔」。第三十三條「小給水路及小排水路之養護、歲修，由水利會儘量編列預算支應，不足部分得由受益會員出工或負擔。」則各水利小組為其區域內之成員掌配水之雇工費，小給、排水路維修費係小組成員應負擔。因各小組區域大小及小給、排水路之損修情形各異，以致小組成員應負擔費用亦不一。難劃一數額徵繳，且各小組亦無專任職員從事費用之徵繳，則各小組各決定其需徵繳費用額呈委上訴

人徵繳。既屬上訴人水利會章程第十條所定「本會會員有繳納會費、工程費及依法令應盡之義務。」掌水、維修小給、排水路為小組成員既在法令上應盡之義務，依「規程」第八十九條第三項規定「掌水費用及小給水路、小排水路之養護、歲修等費用得由水利會併同會費徵收。」雖會費既因政府補助而免徵，但小組之掌水費用及小給水路、小排水路之養護、歲修等費用，既未受政府補助，復因上訴人水利會管轄為全台最大區域，雖於八十二年度編列壹億伍仟伍佰柒拾伍萬元為「中小給排水路維護費」，仍不足應付各小組區域之所需。因仍須各小組成員自行負擔其費用，則被上訴人應繳納是款並非無據。且掌水費用由於各小組情形有異負擔情形亦不同，小組成員依其小組開支需要負擔費用並無抵觸農田水利會組織通則。

2. 水利小組之掌水人員費用及小給水路、小排水路之養護、歲修各費用與會費、工程費不同，亦非包括於會費、工程費之內。此以「規程」第八十九條第三項規定，第三十一條（按即掌水人員費用之規定）及第三十三條（按即小給、排水路養修費用之規定）規定之費用，得併同會費徵收，及第九十三條第一項規定「水利會徵收之工程費包括規劃、測量、設計、施工、土地補償費及貸款之利息等費用」不難自明。上訴人水利會所轄嘉南平原為全台灣最遼廣地區，且水源不充足，因之配水須依序輪灌，其在各會員所有田間之小給、排水路尤須靠各水利小組維修。雖上訴人編列預算支應，但力所不逮，且於七十九年間經代表會議決兩次呈請台灣省水利局補助而免徵各水利小組之掌水費、小給、排水路之維修費，惟經行政院農委會以七十九年八月十六日 79 農林字第九一三六一七八 A 號函不為採納。非上訴人水利會巧立名目，徵繳是項費用。而上訴人轄下水利小組有六七二個，八十二年

度，其中之五十四個小組，其掌水已自行解決，又小給、排水路亦無損修之情形，因經各該小組決定不徵繳外，其餘經徵繳之繳款平均率達百分之九十九。且其款業經各該小組用諸各其成員之配水，及其田間小給、排水路維修，被上訴人亦已享受給排水路之維修暢通而得配水。被上訴人之拒繳，不但無理由，且對其同小組已繳費款之絕大多數成員顯不公平。

(三)並無當事人不適格問題

「水利小組」雖為農田水利會之基層組織。但依台灣省農田水利會組織規程第二十六條：「水利小組置小組長一人，由小組內會員登記競選之。……小組長負責執行小組任務及小組會議決議事項。」「小組長任期一年，連選得連任……」（同上「規程」第二十七條）。則「水利小組」為灌溉一定區域內農民集合體，參照最高法院四十三年台上字第一〇六四號判例及六十四年度台抗字第二八二號判決意旨，其不失為非法人之團體，則「水利小組」以其區域內為維持配水秩序，於灌溉期間雇臨時工分配用水即為「掌水」，以免小組成員搶水發生糾紛，及其田間小給、排水路之維護等需要費用，經小組決定而呈委上訴人代為徵收，由於各小組需費不同，多寡不一，上訴人於代徵收後悉數發交各該小組，此係自上訴人水利會成立數十年至今所實施。民國八十年以前係於會員會費徵收時併予徵收。民國八十一年起會費由政府補助，小組掌水費成單獨徵繳。被上訴人亦繳納八十一年度掌水費，並無當事人不適格問題。

(四)按依「中央法規標準法」第二條規定「法律得定名為法律、條例或通則。」第三條「各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。」此「中央法規標準法」之前身為民國四十年十一月二十三日公布施行之「中央法規制定標準法」，其第六條亦定「各機關發布之命令，得依其性質稱規程、規

則、細則或辦法。」由此觀之，會議規範，既非法律亦非命令。依公布機關之內政部八十年十月二十四日台(80)內社字第八〇七二六二八號函釋「會議規範係本部於民國五十四年七月二十日內民字第一七八六二八號函公布施行，其係依照 國父所著『民權初步』一書擬定，以輔導社會民眾於舉行會議時有可資遵循之運作方式，是一種規範，人民團體須經以章則或決議採用，始得作為該團體議事程序法源之一。」又內政部於八十三年六月十六日以台(83)內民字第八三〇三九七五號函覆國立空中大學亦指出「查本部頒行之『會議規範』係以輔導民眾於舉行會議時可資遵循之運作方式，僅為一種規範，貴校自得另訂『議事規則』施行之。」則會議規範既非法規性命令，亦非執行命令，各團體可另訂議事規則施行，不受會議規範拘束。原審謂：上訴人水利小組開議，有違會議規範之規定，其決議為無效云云，顯有誤會。查上訴人水利會雖依水利法第十二條第二項規定為公法人，但其性質依同條第一項規定僅係秉承政府推行農田灌溉事業之地方團體，並不具公權力以支配會員，此以農業發展條例第三條第九款明定農田水利會為農民團體之一類，足可為證。上訴人水利會於民國七十一年間依台灣省農田水利會組織規程第二十八條第二項「水利小組會議，議事方式由水利會訂定，並報請水利局核備」之規定，訂立「台灣省嘉南農田水利會水利小組會議要點」（下簡稱「要點」），經當時之會員代表會審議通過，報經主管機關之台灣省水利局以七十一年七月十四日水政字第三六七六六號函准核備。七十九年十二月間經會員代表會修正部分「要點」，亦經同局以七十九年十二月二十一日水政字第五八一八號函准備查，此「要點」則係上訴人水利會依法令所定並經主管機關核備而自訂之水利小組議事規則，即為水利小組開會之法源。依「要點」「第六」「水利小組會議應

於開會三日前，於重要據點辦理公告通知會員，並開會當日利用基層組織或廣播方式督促會員參加。」本件水利小組開會確於三日前於小組會員聚居之村落，即所謂之「重要據點」利用其村辦公處公告牌張貼開會公告，並於開會當日利用該村之廣播機，廣播督促會員出席參加。而議事，「要點」「第三」規定「水利小組會議出席人數非有應出席會員二分之一以上出席不得開會，但同一案件召集二次以上（包括二次）仍未達二分之一時，不在此限。」本件水利小組因第一次開會未達所定人數，乃再公告開第二次會，如原審判決所指「北鐵線橋小組」出席三人，「南八老爺小組」出席四人，「火燒店小組」出席四人，但既屬同一案件之第二次召開會，依「要點」「第三」但書所定，應不限出席人數得以成會。原審謂：「未定最低開議人數」，將「不在此限」作出違反議事常理之解釋云云。惟該「要點」「第十二」訂明「臨時動議由出席會員二人以上附議始得提出討論」，「第十一」「會員提案，應以書面行之，並須二人以上連署，並於開會前提出」，由此規定可知最少應由三人出席始得成會。而此動議及提案之附動議，連署均較會議規範第三十二條、第三十四條所定「一人以上」為多。原審所謂之「未定最低開議人數」顯未詳查上訴人「水利小組會議要點」之規定。本件「北鐵線橋」、「南八老爺」、「火燒店」三水利小組，依原審認定第二次開議之出席人數均達三人以上，既合於上訴人水利小組會議要點之最低開會人數規定，其決議並非無效。

- (五)查上訴人水利會所轄為全台最遼闊之嘉南平原，雖有給、排水幹線穿梭其間，但各田畝間給水、排水須依穿於各農民私有耕地間之畝澮，即為小給水及小排水路。由於區域遼闊水源有限，故上訴人水利會自民國十二年建設烏山頭水庫及給、排水幹線，即採輪流灌溉。所利

用之田間小給、排水路於灌溉期間必須區域內之會員農民自行通力合作，整修小給、排水路及掌理分配引水灌溉之秩序。因以灌溉區域別以五十一公頃以上一百五十公頃以下範圍成立水利小組，以自治方式合作從事小給、排水路之整修及掌水。上訴人水利會下之水利小組共有六百七十二個，此組織之運作已有七十餘年歷史，政府於立農田水利會組織有關法令遂予法制化。而水利小組從事之小給、排水路整修及掌水諸費，雖經上訴人每年編列預算湊注仍有未足，必須徵收，於「台灣省農田水利會組織規程」第八十九條第三項規定併同於會費徵繳，而此繳納水利小組費用為上訴人水利會章程第十條所定會員依法令應盡之義務。雖會費於民國八十一年及八十二年由台灣省政府補助而暫停課徵，惟水利小組費用則因上訴人水利會無力全部補助，而因灌溉配水實際上之需要，政府亦不予補助，故需繼續徵收，亦因會費既停徵，故無所併同，而獨立徵收。會費與小組會費並不相同，有台灣省水利局八十四年三月六日八四水政字第 AA845008341 號函載可按。因係會費停徵，而單獨徵收水利小組費致生誤會。

- (六)由於各水利小組會員多達二、三百人，且以耕地為區域之組織，難免散漫，加以負擔之整修，掌水費用以八十一、八十二年度為例，每公頃僅二、三千元，其或有小組不需徵收，以八十二年度為例，有五十四個小組自行解決小給、排水路之整修及掌水而不徵收費款，故會員參加開會極不踴躍，但各小組會員應繳之費用仍達百分之九十九。上訴人水利會會員代表均選出會員，其訂定「水利小組會議要點」係切合實際情況，而主管機關之台灣省水利局亦係查實際情形核備「水利小組會議要點」，以免浪費人力、物力而得竟事功。被上訴人所屬三個小組，其八十二年度徵收費款均經各該小組會員依期繳訖，並用以整修其區域內小給、排水路，雇工掌理

灌溉，被上訴人耕地亦已享受配水灌溉之益。被上訴人拒繳本件費用，對同小組已繳費款之會員顯不公平。

(七)綜上所述，上訴人水利會與會員間徵收費用，並非統治權關係，係依上訴人章程第十條所定「會員有……依法令應盡之義務」之權義關係，為私法關係而非公法關係。而依「台灣省農田水利會組織規程」第三十一條及第三十三條規定，繳納小排、給水路之維修及雇掌水工等費則為會員依法令應盡之義務。維修小排、給水路及雇掌水工掌理配水，既係小組會員應盡之義務，此為小組自治原則，則此原則並無抵觸「農田水利會組織通則」。上訴人依「台灣省農田水利會組織規程」第二十八條第二項訂立水利小組議事規則之「台灣省嘉南農田水利會水利小組會議要點」，經主管機關之台灣省水利局核備。則依上開會議要點之規定，被上訴人所屬之「北鐵線橋小組」、「南八老爺小組」、「火燒店小組」分別於八十一年二月十九日、二月二十二日、二月二十日第二次開會，並符合會議要點第三點但書及第十一、十二點所規定之最少限度之出席人數，作成決議，並報由上訴人水利會徵收掌水費等之小組費用，依該決議計算結果，被上訴人應負擔之掌水費，小給水及小排水路之養護、歲修費合計為新台幣（下同）伍仟零陸拾肆元，遲延給付之滯納金為伍佰零伍元，共計伍仟伍佰陸拾玖元。

三、證據：除援用原審之立證方法外，補提內政部函影本二件、台灣省水利會函影本一件、地圖影本三份及民事宣示判決筆錄影本一件為證，並聲請訊問證人顏○智、連○融、柳○基。

乙、被上訴人方面：

一、聲明：請求判決上訴駁回，並陳明如受不利判決，願供擔保，請准宣告免為假執行。

二、陳述：

- (一)本件上訴人所請求給付之掌水費等，係屬公法上之請求，故其請求乃屬無理，而原判決就此亦有錯認。關此：
1. 本件係屬公法關係之爭執而非私法關係之爭執，此點應先辨明。按就公法關係與私法關係之區別，目前學者通說係以主體說為其主要判斷標準，亦即原則上法律關係之主體倘係規範「國家與公共團體之關係」、或係規範「國家與人民之關係」、或係規範「公共團體與人民之關係」者即為公法關係，而若係規範「私人與私人間之關係」者即為私法關係。然例外地於A「當國家立於準私人地位時所形成之關係即為私法關係而非公法關係」、B「當私人立於準國家地位時所形成之關係即為公法關係而非私法關係」。統制經濟發達以後，往日由個人經營之事業，往往改由國家經營，此類公營事業因維護公益之需要，固亦行使公權力（按：尤其是在該等公營事業與其員工之內部關係上係維持著公法關係），然在該等公營事業與第三人間之經濟上交易行為之外部關係上，則該等公營事業即大多係立於準私人之地位而與交易之第三人形成私法關係（例如該等公營事業向第三人購入原料或出售產品予第三人是）。又統制經濟之實施，間有不由國家機關自任其事，而以交由私法人管理為宜者（如責成某同業公會，管制該業出品價格是），此時因管理上之必要，往往授與該私法人以國家之公權力，使其為必要之行為，於是該私法人因實施統制經濟之必要，乃立於準國家之地位，而與其他私人發生私法關係（以上見解請參照林紀東著七十五年版行政法二十四頁至二十七頁內容）。基上見解，則上訴人依水利法第十二條第二項規定既屬公法人，本件自非「私人與私人間之關係」，亦即本件自非私法關係（按：在行政法上上訴人應屬公共團體，見前揭書一八七頁）；復由於本件系爭爭執係存在於上訴人（公

法人)與被上訴人(公法人之成員)間之內部關係上，致不但並無上開 A「當國家立於準私人地位時所形成之關係即為私法關係而非公法關係」之例外情形存在，抑且身為公法人之上訴人為達成國家統制經濟之必要，自較諸 B「當私(法)人立於準國家地位時所形成之關係即為公法關係而非私法關係」更有必要於本件爭點形成公法關係，是本件爭執為公法關係之爭執實甚顯然。次按，公法關係相對於私法關係具有如下特徵：A 國家具有下命權及形成權(即國家可不問人民意思如何而片面命人民負擔義務或形成某種法律關係)；B 國家之意思具有公定力(即國家之意思可先受適法推定而人民只能以行政爭訟為事後救濟，然在私法關係之雙方則有對等之意思力)；C 國家之意思具有強制力(即人民違反義務時國家可以一己之強制力施予制裁，而不必如私法關係般須提起民事訴訟請求國家保護)；又司法院釋字第三十五號解釋稱「對人民財產為強制執行，非有強制執行法第四條所列之執行名義，不得為之。行政機關依法科處罰鍰之公文書，如法律定有送由法院強制執行或得移送法院辦理者，自得認為同法第四條第六款所規定之執行名義，否則不能逕據以為強制執行」，是得以強制執行法第四條第六款規定「逕送」法院強制執行者，除須具備法律明文外尚須具備公法關係始可，亦即除此之外強執皆非「逕送」強執，故可「逕送」強執者皆屬公法關係，此亦在公法關係上國家之意思具有強制力之具體表現(以上見解詳前揭書二十七頁至二十九頁之內容)。而水利法第一條規定「水利行政之處理及水利事業之興辦，依本法之規定(按：即上開事業原應由政府辦理之意)。」同法第十二條規定「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(按：即政府委託農田水

利會辦理上開事業之意)。」農田水利會組織通則(下稱通則)第十條規定上訴人之任務稱「一、農田水利事業之興辦……五、農田水利事業配合政府推行土地、農業、工業政策及農林建設事項。六、主管機關依法交辦事項。」可見農田水利會確被法律賦與公權力俾達成其公共目的，故其與會員間之關係乃為公法關係實甚顯然；至於律師公會，則並未被律師法賦與公共目的，故亦未被賦與相對之公權力，從而律師公會與會員間之關係乃屬私法關係。通則第十一條第一項亦規定稱「農田水利會因興建或改善水利設施而必需之工程用地，應先向土地所有權人或他項權利人協議承租或承購；如協議不成，得呈請中央主管機關依法徵收」，由此益知農田水利會具有公法關係所具有之下命權或形成權之特徵；至於律師公會則無類此之規定，是律師公會自不可能具有公法關係所具有之下命權或形成權之特徵。通則第十四條又規定凡私有耕地在農田水利會事業區域內者，皆為當然且必然之各該水利會會員，此種不容人民有選擇是否成為會員之權利之規定，益足證農田水利會對會員具有公法關係所特有之下命權或形成權而形成公法關係，亦即在農田水利會事業區域內有私有耕地而不問是否欲行耕作之人民，其即使不願成為水利會會員者亦屬不可，且其亦無自由選擇加入某一水利會之權，是農田水利會與會員間係屬公法關係甚明；至於律師法第九條雖亦規定稱「律師非加入律師公會，不得執行職務」，然如律師不願執行職務者，其亦可不加入律師公會，是律師就是否入會乙節實仍有其自由選擇之權，亦即律師不願成律師公會會員者並無不可，且律師並可自由選擇加入某一律師公會，是律師公會與會員間乃仍屬私法關係之範疇。通則第十六條規定會務委員均由省主管機關遴派，第十九條亦規定會長由省主管機關

遴派，第二十三條規定「農田水利會之會長及各級專任職員，視同刑法上之公務員，不得兼任其他公職」，可知農田水利會之會員不但無法自由選擇決定會中之重要人事，抑且尚須被強迫接受省主管機關遴派之人選，於此則公法關係所特有之下命權、形成權、強制力等等表現無遺，益見農田水利會與會員間係公法關係無疑；至於律師公會，依律師法第十一條規定則會中重要人事皆由會員大會選舉之，是會員就此顯然有充分之自由選擇決定權，是其自然不具公法關係所特有之下命權、形成權、強制力等特徵，從而律師公會與會員間乃係私法關係。通則第二十二條又規定稱「農田水利會之組織、編制、會務委員會之召開與其議事程序、各級職員之任用、待遇及管理等事項，除本通則已有規定外，由省市主管機關擬訂，報請中央主管機關核定之」，可見農田水利會會員對於會務之相關事項幾乎毫無自由決定之權利而完全聽憑主管機關之擺佈，是於此則公法關係所特有之下命權、形成權、強制力等等亦再次表現無遺，益見農田水利會與會員間係公法關係無疑；至於律師公會，則會員就上開會務之相關事項，依律師法第十四條規定，皆可自由決定之，故其不具公法關係之特徵而為私法關係。通則第三十條又規定，有關會費及工程費若繳納義務人逾期不繳納者，由各該農田水利會檢具催收證明，併同滯納金聲請法院裁定強制執行，衡諸前述分析，則此項規定實已充分表現了公法關係所特有之公定力及強制力而形成公法關係，而系爭掌水費等費用則與上開會費及工程費同其性質致其自亦屬公法關係無疑；至於律師公會之會員會費，則並無如上述之可移送法院強制執行之規定，故其不具公法關係所特有之公定力及強制力而為私法關係。基上分析，則最高法院五十五年六月二十八日民刑庭總會決議稱「水

利會費之徵收，仍為私法上爭執」云云，顯屬錯誤之法律見解，尤其該項決議並無法律上之拘束力，厥應於本案中予以糾正之。系爭掌水費等費用之徵收既係屬公法關係，而法律又無可移送強制執行之明文（按：法律只明文就會費及工程費可移送強制執行），則依司法院院字第一二二九號解釋所示「人民滯納稅捐，除各該徵收法令另有規定外，應依行政執行法辦理，不得逕就其財產強制執行」之意旨，自惟依行政執行法之相關規定由行政機關（含上訴人）予以執行，不得因行政執行法之執行方法難達預期效果，即削足適履地欲強將原屬公法關係之系爭法律事實曲解成私法關係，致紊亂了整個法律基本理論及體系。

2. 故本件上訴人之請求在程序上實無理由而應以裁定駁回。如前所述，本件上訴人所請求之事項既屬公法關係之事項，則其非屬私權紛爭，自不得依民事訴訟程序主張之，是本件自應依民事訴訟法第二百四十九條第一項第一款規定將原告起訴從程序上予以裁定駁回之。
3. 退言之，本件上訴人之請求在實體上亦乏依據而亦應以判決駁回。按本件縱然遷就事實而認上訴人因依行政執行法執行難達其預期之目的致認其得循民訴程序請求者，然仍不變其所主張之請求係屬公法關係之性質；此正如人民滯納稅捐時稅捐稽徵機關雖得依通則第三十條規定不得不借用強制執行法程序逕送法院強制執行（按：強制執行法原屬實現私權之程序而非屬實現公權之程序，故此處稱借用），然仍不變稅捐之請求係屬公法關係之性質是一般的。而掌水費等費用之徵收係屬關於人民之權利義務者，依中央法規標準法第五條第二款、第六條、第二條及第三條之規定，則僅得以法律定之（即法、律、條例、通則）而

不得以命令定之（即規程、規則、細則、辦法、綱要、標準、準則）。而本件通則係僅於第二十五條規定水利會員會費、第二十六條規定工程費、第二十七條規定新建工程受益工程費及第二十八條規定建造物使用費、餘水使用費等具體費用之徵收，至本件上訴人所請求之掌水費等費用之徵收則不在列舉徵收之費用之列。雖通則第十五條第一項後段規定稱「會員有負擔繳納會費及其他依法令或該會章程應盡之義務」，乍看之下，此係委任立法，只須規程（命令）或農田水利會章程規定會員有繳納掌水費等費用之義務者即可取得其適法性；然而吾人須注意委任立法仍不可逾越母法（即通則規定）之範圍，且委任立法之範圍須具體明確而不可含糊籠統，否則委任立法不啻如脫韁野馬而極易違反依法行政之最大原則致害及人民權利之保障，如此豈非喪失了立法權與行政權分立之基本制度、架構，此見解向為學者通說及各國實證所採（詳前揭書五四頁至五八頁）；而如前述，本件之母法即「通則」，僅列舉水利會員會費、工程費、新建工程受益工程費、建造物使用費、餘水使用費等具體費用之徵收，至本件上訴人所請求之掌水費等費用之徵收，則不在列舉徵收之費用之列，加之通則第十五條之授權範圍又確屬過於含糊籠統，致至少就費用之徵收乙節即不得不回到通則之列舉範圍予以規範，蓋以若不如此者，則豈非農田水利會可依規程或章程來任意課予會員繳納任何名目之費用（例如課予娛樂設施費、子女教育補助費等之費用而仍屬適法是）；基上觀之，則通則第十五條第一項後段所為「會員有負擔繳納會費及其他依法令或該會章程應盡之義務」之規定，實亦不得作為上訴人請求系爭掌水費等費用之法律上依據甚明。至於農田水利會組織規程（下稱規程）第二十五條及第三十五條規定「水

利小組為水利會之基層組織」，第三十一條規定「水利小組得置掌水人員、負責辦理會員用水之分配事宜。由水利小組會議決議後僱用或由小組內實際耕作之會員輪流擔任。掌水費用由小組會員負擔。」第三十三條規定「小給水路及小排水路之養護、歲修，由水利會儘量編列預算支應，不足部分得由受益會員出工或負擔。」第二十五條第一項第一款規定「小給水路、小排水路之維護、管理及修補為水利小組任務。」第八十九條第三項規定上列費用得由水利會併同會費徵收等等，則由於上開規定一則僅屬行政命令，致無法規範此種屬人民之權利義務之事項，二則上開規定又已逾越母法（即通則規定）之範圍，致依憲法第一百七十二條規定其亦應屬無效者，從而上開規定自亦不得為本件上訴人請求之法律上依據甚明。再者，台灣省嘉南農田水利會組織章程第十條所為「本會會員依法有繳納會費、工程費及依法令應盡之義務」之規定，衡前分析，自更不得作為上訴人為本件請求之依據益明。

(二)退言之，縱認上訴人所請求給付之掌水費等，係屬私法上之請求，然其請求仍屬無理。蓋以

1. 上訴人於本件係當事人不適格

按如認上訴人所請求給付之掌水費等費用係屬私法上之請求者，則其請求之主要依據便係來自於台灣省嘉南農田水利會組織章程第十條所為「本會會員依法有繳納會費、工程費及依法令應盡之義務」之規定，此項規定似屬民法上所謂之合同行為（按：依民法上之合同行為之觀念，則私法上社團，其社員就該社團之目的、名稱、重要人事之任免、總會之召集條件及程序及決議方法、社員之出資、社員資格之得喪、是否加入該社團、社團之存立時期及其他相關之權利義務事項等皆有決定權，此由民法第四十七條等

規定觀之甚為顯然；然於農田水利會，則其會員就上開事項幾乎皆無決定權而悉由主管機關訂定之，業如前開一(一)所析，是由此比較觀點則益見農田水利會實非私法上之社團，從而其所謂之章程自亦非民法上之合同行為甚明，故台灣省嘉南農田水利會組織章程第十條之規定，實不得作為上訴人為「私法上」請求權之依據，此益說明系爭法律關係實係公法關係而非私法關係，如強依私法關係主張者必生齟齬）。由於台灣省嘉南農田水利會組織章程並未對系爭掌水費等費用之徵收為規定，致系爭掌水費等費用之徵收乃不得不再依章程所為「本會會員有依法令應盡之義務」之規定，而求諸於台灣省農田水利會組織規程（下稱規程）第二十五條及第三十五條規定「水利小組為水利會之基層組織」，第三十一條規定「水利小組得置掌水人員、負責辦理會員用水之分配事宜。由水利小組會議決議後僱用或由小組內實際耕作之會員輪流擔任。掌水費用由小組會員負擔。」第三十三條規定「小給水路及小排水路之養護、歲修，由水利會儘量編列預算支應，不足部分得由受益會員出工或負擔」、第二十五條第一項第一款規定「小給水路、小排水路之維護、管理及修補為水利小組任務」等，依該等規定，則上訴人亦自承系爭掌水費等費用之徵收主體係水利小組而非農田水利會本身，此因系爭掌水費等費用之徵收須經水利小組之決議之故，是上訴人為本件請求實屬當事人不適格而不應准許；然或謂水利小組並無法人人格而不得作為請求權之主體致乃不得不以具有法人人格之農田水利會本身作為請求權之主體云云，然此實非的論，蓋以同一個水利小組之其他會員可以各就其多分擔之部分向未繳納之會員為請求也，故上訴人實不得作為系爭掌水費等費用之請求權人甚明。

2. 退言之，上訴人之請求權亦因未踐行一定程序而尚未成立

按如認上訴人所請求給付之掌水費等費用係屬私法上之請求權，且上訴人得為該請求權之主體者，依前開二(一)所述，則系爭掌水費等費用之徵收亦必須先經由被上訴人所屬水利小組會議之決議始可為之。而由於本件台灣省嘉南農田水利會組織章程（下稱章程）、規程及通則皆未就水利小組之會議決議方式為規定，從而水利小組之會議決議方式乃須求諸於省府水利局七十九年十二月二十一日水政字第五八一八號函備查之台灣省嘉南農田水利會水利小組會議要點（下稱會議要點），該會議要點第三點規定「水利小組會議出席人數非有應出席會員二分之一以上之出席不得開會。但同一案件召集二次以上（包含二次）仍未達二分之一時不在此限」；正由於水利小組會議僅屬農田水利會內部基層組織之會議而非屬農田水利會會員大會本身之會議（亦即非屬民法上社團總會之會議），從而該等會議之決議方式乃在民法上及通則上毫無一般原則性之規範可循，因此內政部所頒會議規範自然成為該等水利小組會議決議方式之一般原則性之規範，亦即上開省府水利局備查之會議要點之規定不得與內政部之會議規範牴觸，此由中央法規標準法第十一條所為「下級機關（即省府水利局）訂定之命令（即會議要點）不得牴觸上級機關（即內政部）之命令（即會議規範）」之規定觀之自明；而內政部所頒之會議規範第五條規定稱「不足額數問題：因出席人缺席致未達開會額數者，如有候補人列席，應依次遞補。如遞補後仍不足額，影響成會連續兩次者，應於第二次延會前，由出席人過半數之決議，決定第三次開會日期，預先以書面加敘經過，通知全體出席人，第三次開會時，如仍未達開會額

數，但實到人數已達三分之一以上者，得以實到人數開會」（按：此與公司法第一百七十五條所規定之假決議相當），而上開水利局備查之會議要點第三點但書規定即係違反此內政部所頒會議規範之規定，致依中央法規標準法第十一條規定應屬無效者；雖內政部所頒之會議規範第五條第二項（或第三項）規定稱「各該會議另有規定者，從其規定」，然此非謂各該會議可毫無限制地為任意規定，亦即內政部所頒之會議規範乃屬最低標準，當各該會議另為之規定較諸內政部所頒之會議規範之標準為高時自然從各該會議另為之規定，然當各該會議另為之規定較諸內政部所頒之會議規範之標準為低時，則仍從內政部所頒之會議規範之規定而不從各該會議另為之規定，此為「各該會議另有規定者，從其規定」之真意所在，蓋以若不如如此解釋者，則內政部所頒之會議規範將無任何之規範功能可言了，因各該會議將可有效地另行規定，即使在僅有一人或極少數人到場之情況下仍可為拘束全體之決議，此屬無稽，由於本件水利局備查之會議要點所規定之標準較諸內政部所頒之會議規範所規定之標準為低，衡前分析，則本件自仍應適用內政部所頒之會議規範之規定。而本件依被上訴人所知，上訴人所屬之水利小組會議並未依前開內政部所頒之會議規範第五條規定召開小組會議（如上訴人有相反主張者則依舉證責任之法則，自應由上訴人就積極事實負舉證責任），從而上訴人之請求權自因小組會議之不合法致尚未成立，是上訴人之本件請求自屬仍無理由。上訴人雖稱內政部所頒會議規範所使用之「規範」之名稱不在中央法規標準法第三條「各機關發布之命令得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則」所規定之名稱範圍內，致不得視為係屬命令而不得作為本件之判斷依據云云。惟查，上訴人

顯然曲解前揭中央法規標準法之規定，蓋以命令之種類繁多而名目亦不勝枚舉，故只要符合中央法規標準法第七條所規定「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院」之要件者，即屬命令而不問其名稱如何，是中央法規標準法第三條之規定只不過係訓示或注意規定，而非謂未使用該條所列舉之名稱之命令即非命令，否則例如「民刑訴訟及非訟事件當事人或利害關係人領取款物『須知』」、「民事保全程序事件處理『要點』」、「民事訴訟『須知』」、「法院處理扣押物應行『注意事項』」、「購屋儲蓄存款實施『要點』」等等，豈非皆不得稱之為命令了；尤其，上訴人就水利小組會議之決議方式所主張之依據，係省府水利局七十九年十二月二十一日水政字第五八一—八號函備查之台灣省嘉南農田水利會水利小組會議要點（下稱會議要點），其名稱亦為「要點」，而不在中央法規標準法第三條之名稱範圍內，如依上訴人所見，則豈非其所主張之依據亦無資格稱之為命令，故上訴人之法律見解乃顯然有誤。次查，上訴人所主張之前揭會議要點第三點係規定「水利小組會議出席人數非有應出席會員二分之一以上之出席不得開會。但同一案件召集二次以上（包含二次）仍未達二分之一時，不在此限」，基此，則前揭會議要點僅係抽象籠統地規定不在此限，卻未進一步規定於「不在此限」後究應依如何之標準開會及決議（按：在「不在此限」後當然須有進一步具體之開會及決議標準以資遵循，否則豈非僅有一人出席亦可合法開會），從而前揭會議要點實未完備，而此情復無明文法律規定可資直接適用，於是乃形成一個法律漏洞；而欲填補此一法律漏洞，在法學方法上係應透過民法第一條規定「民事，法律所未規定者，依習慣；無習慣者，依

法理」，將「內政部所頒之會議規範第五條規定」，或「民法第五十二條社團總會決議之方式之規定」，或「公司法第二百零六條董事會決議之方式」，或「公司法第一百七十四條、第一百七十五條關於股東會決議、假決議之方式之規定」，或「人民團體法第二十七條、第二十八條會員大會、會員代表大會關於決議之方式之規定」等法律規定，以法理地位類推適用於水利小組會議之召開及決議方法（按：上開規定，皆有明定召開會議之最低出席比例及最低決議比例，絕無未限定最低比例之情，故由上開規定可歸納而得「法律就會議之出席人數及可決比例必須有一最低比例之限制」之基本之法律原則，而此一被歸納而得之基本的法律原則，即應被準用至本案水利小組會議之召開及決議；然究竟應擇用上開規定之何者類推適用於本案呢，其判斷標準即在於就性質而言，上開規定之何者與水利小組會議最為相近，然以最壞之情況而論，即使適用上開規定中之最寬鬆規定，本案水利小組會議之召開及決議方法仍顯然不法），準此，本件水利小組會議之召開及決議皆不合於上開各規定，甚至不論本件係類推適用上開規定之何者，其會議皆係顯然之不法：由於上開法律補充係依民法第一條所為之運作，故上訴人於八十四年四月十四日上訴理由狀中所引之內政部八十年十月二十四日台八十一內社字第 0 七二六二八號函釋及八十三年六月十六日台八十三台內民字第 0 三九七五號函釋兩項行政命令，乃對前開民法第一條之法律補充運作不生任何之影響，此因法律（即民法第一條）之位階在命令之上之故，是上開法律補充實有其不可動搖之基礎。

(三)再退言之，水利小組之決議內容亦屬違法而無效。按實際上掌水費等費用所欲從事之業務亦為上訴人台灣省

嘉南農田水利會之業務，從而該等掌水費等費用原即應包含在會費及工程費中，從而上訴人原應將該等掌水費等費用併入預算中之會費及工程費項下，而由台灣省政府以八十年五月十四日（八十）府建水字第一六二六五八號函示全額予以補助，不應另行巧立名目課徵之。基此之故，台灣省中除上訴人以外之其餘農田水利會即未再對其所屬會員徵收掌水費等費用（按：此點上訴人亦不否認），而只有上訴人偏偏巧立名目徵收此等費用，從而上訴人之舉實違反憲法第七條所揭示之平等權之平等原則；是即使被上訴人所屬之水利小組會議之召開及決議方式並無前開二(二)所述之不法情事，然其決議內容既附和上訴人徵收掌水費等費用，其決議內容自屬違反憲法第七條之規定而無效（按：如以私法關係而言，則憲法第七條之平等權具有相當之強制性而不得違反，同時該平等權亦具有維持公共秩序之目的，故倘如違反憲法上之平等權者，便應有民法第七十一條或第七十二條之適用，致其違反之行為因而無效），從而本件原告之請求自屬仍無理由可言。

(四)是本件上訴人之請求實欠缺正當性，按水利會即將公營，然各地水利會卻誓死、負隅頑抗公營化，怪哉！倘水利會果如其書狀所言的經費捉襟見肘致不得不在政府已明白宣示不收取水利會費後仍向會員請求掌水費等者，那麼當政府欲將水利會公營化時，照說各地水利會應額手稱慶地趕忙將手中之「燙手山芋」丟給政府才對，何以各地水利會卻誓死、負隅頑抗公營化呢？必係水利會會有利水滾滾，既如此則當全省各地水利會已不徵收掌水費等費用後而惟獨上訴人仍予徵收並進而起訴請求者，其再徵收該等費用實無異對水利會係錦上添花而對會員係雪上加霜，亦即各該掌水費等費用之徵收只不過使得水利會中享有權勢者搜括到更多之利水脂膏而已，是該等費用之徵收其實根本欠缺正當之基礎，

惡法非法，而惡費非費，不合於自然法論而欠缺正當性之法律及費用，皆不得沐猴而冠地穿著法律外衣以合法化甚明。

(五)水利會並未盡管理修繕給水路之工作，排水路之源頭經常雜草叢生堵塞不通，灌溉水源無法流下，被上訴人都必須自己清除水路，被上訴人之農田才得以使用灌溉用水，水利會未曾為排水路之維護、管理及修繕工作，豈可向農民收取掌水費

三、證據：除援用原審之立證方法外，補提照片二十一幀。

丙、本院依職權勘驗現場。

理由

一、按凡有關私法上權利或利益爭執之確定，均應以民事訴訟程序行之，經查本件上訴人台灣省嘉南農田水利會固為公法人組織，依農田水利會組織通則第十五條之規定，「會員在各該農田水利會內，有享受水利設施及其他依法令或該會章程應享之權利，並負擔繳納會費及其他依法令或該會章程應盡之義務」，則上訴人所據以請求被上訴人給付掌水費，係依台灣省農田水利會組織規程第三十三條所規定「小給水路及小排水路之養護、歲修，由水利會儘量編列預算支應，不足部分得由受益會員出工或負擔」之規定，經由上訴人透過被上訴人所屬之水利小組會議，作成掌水費、小給水路、小排水路之養護、歲修費用分擔之決議，即水利小組會員對於掌水費及排水路養護等費用之負擔義務，係由各該水利小組會員互相討論而作成決議，本件既就會員間所決議之掌水費用等之負擔發生爭執，其性質上仍應屬私法上權利義務之法律關係，與行使統治權之為公法上權力服從之關係有別，且參以最高法院五十五年第四次民、刑庭總會決議，亦認水利會費、工程費之徵收，仍為私法上之爭執，是本件既屬私法上請求權之爭訟，普通法院應有審判權，自無疑義。又按所謂當事人適格者，乃指當事人就特定訴訟有實施訴訟之權能，在給付之訴，祇須主張自己有給付請求權者，對於其主張為義務者提起，即為當事人適格，則本

件上訴人經水利小組決議徵收掌水費、排水路養護等費用而代為徵收，上訴人主張其有給付請求權，而以上訴人主張有給付義務之被上訴人為被告，其當事人適格並無不合，是被上訴人抗辯：本件係屬公法上權利關係，非屬私權紛爭，不得依民事訴訟程序主張之及本件當事人不適格云云，顯有誤會，合先敘明。

- 二、本件上訴人起訴主張：被上訴人依台灣省農田水利會組織規程第三十一條、第三十三條規定，繳納排水給水路之維修及掌水工等費為會員依法令應盡之義務，並依該規程第二十八條第二項所訂立之台灣省嘉南農田水利會水利小組會議要點，經由被上訴人所屬之北鐵線橋小組、南八老爺小組及火燒店小組等水利小組會議分別於八十一年二月十九日、二月二十二日及二月二十日第二次開會，通過會員對於掌水費、小給水及小排水路之養護、歲修費用之分擔，則被上訴人應分擔之費用合計為五千零六十四元，遲延給付之滯納金為五百零五元，合計五千五百六十九元，屢經催討，均拒絕給付，為此提起本訴，求為判令被上訴人給付上開費用五千五百六十九元等情。被上訴人則以掌水費等費用之徵收係屬關於人民之權利義務者，依中央法規標準法第五條第二款、第六條、第二條及第三條之規定，僅得以法律定之，而不得以命令定之。則依農田水利會組織通則僅有水利會員會費、工程費等費用徵收之規定，而掌水費等費用係依台灣省農田水利會組織章程第三十三條之規定，其規定已逾越母法通則之規定，應屬無效，自不得據為上訴人請求之法律依據，又水利小組會議之召集時，其出席人數僅三、四人，不符合內政部所頒會議規範第五條最低標準之規定，是其召集程序及決議不合法，上訴人據以該決議請求亦無理由，再上訴人亦未盡管理修繕排水路之工作，被上訴人均自行修繕清除水路，始得以受灌溉配水，被上訴人既未蒙受其利，自無給付掌水費等費用之必要等語置辯。
- 三、按會員在各該農田水利會內，有享受水利設施及其他依法令或該會章程應享之權利，並負擔繳納會費及其他依法令或該會章

程應盡之義務，農田水利會組織通則第十五條定有明文。又按小給水路及小排水路之養護、歲修，由水利會儘量編列預算支應，不足部分得由受益會員出工或負擔，台灣省農田水利會組織規程第三十三條亦定有明文。經查上訴人水利會所轄為全台最遼闊之嘉南平原，雖有給、排水幹線穿梭其間，但各田畝間給水、排水須依穿於各農民私有耕地間之畝澮，即為小給水及小排水路，由於區域遼闊水源有限，故上訴人水利會自十二年建設烏山頭水庫及給、排水幹線，即採輪流灌溉，所利用之田間小給、排水路於灌溉期間必須區域內之會員農民自行通力合作，整修小給、排水路及掌理分配引水灌溉之秩序，因以灌溉區域別以五十一公頃以上一百五十公頃以下範圍成立水利小組，以自治方式合作從事小給、排水路之整修及掌水，而上訴人水利會下之水利小組共六百七十二個，從事之小給、排水路整修，並於其區域內為維持配水秩序，灌溉期間雇臨時工分配用水之掌水費等費用，雖經上訴人每年編列預算挹注仍有未足，必須由受灌溉配水之受益會員平均分擔，即謂會員既享有受灌溉配水之利益，相對的對之亦有分擔之義務，此即係農田水利會組織通則第十五條所謂之依法令或該會章程應盡之義務，基此，主管機關台灣省政府為農田水利之組織及管理需要，而依通則第二十二條委任立法之台灣省農田水利會組織規程，係具有法律效力之行政命令，是以台灣省農田水利會組織規程第三十三條「小給水路及小排水路之養護、歲修……不足部分得由受益會員出工或負擔」之規定，並無逾越上開通則之立法意旨，而小組成員依各小組開支需要分擔費用，亦無牴觸農田水利會組織通則之規定，則上訴人依各水利小組會議作成之決議，請求掌水費等費用，於法洵屬有據，並無不合。

- 四、再按水利小組會議出席人數非有應出席會員二分之一以上出席不得開會，但同一案件召集二次以上（包括二次）仍未達二分之一時，不在此限，台灣省嘉南農田水利會水利小組會議要點第三點定有明文，查被上訴人所屬於之北鐵線橋小組、南八老爺小組及火燒店小組分別於八十一年一月二十七日、一月十七

日、一月二十八日第一次召開小組會議及八十一年二月十九日、二月二十二日、二月二十日第二次召開小組會議，其開會前均依上開會議要點第六點，於開會三日前於重要據點辦理公告通知會員，並於開會當日利用廣播方式督促會員參加，此分別有各水利小組開會公告其上並載明開會時間、地點及議程討論事項附於原審卷可稽，並經證人即農田水利會職員顏O智到庭結證：伊負責開會業務，水利會開小組會議時，會於會前三天張貼公告，也會在開會前一天晚上及當天早上廣播，被上訴人的土地坐落南八老爺、北鐵線橋及火燒店水利小組的地段，南八老爺於八十一年一月十七日及二月二十二日開會，北鐵線橋於一月二十七日及二月十九日開會，火燒店於一月二十八日及二月二十日開會，開會時伊都在場，做小組會計事務工作，八十一年開會就討論八十二年度的水利小組業務，經費即掌水費，對於給排水的水路整修、除草、通水的掌水工等事項都會提出會議討論，會後會將討論事項貼於村里公告欄等語屬實（見本院八十四年五月八日準備程序筆錄），又查前揭北鐵線橋、南八老爺及火燒店小組分別於八十一年二月十九日、二月二十二日及二月二十日第二次開會，出席人數分別為三人、四人及四人，並符合會議要點第三點之規定，出席人數均達三人以上，會中並就掌水費等費用之預算負擔作成決議之事實，有會議簽到簿、會議紀錄及所附之收支決算表、小組事業計畫及經費負擔表等件附於原審卷足憑，被上訴人雖以：上開會議之出席人數分別僅有三人、四人及四人，並不符合內政部所頒之會議規範第五條最低標準之規定，其召集及決議不合法云云，惟按內政部所頒布之會議規範，係為輔導社會民眾於舉行會議時有可資遵循之方式，並非法規性命令或執行命令，各團體可另訂議事規則施行不受該「會議規範」之拘束，此經內政部八十年十月二十四日台(80)內社字第八〇七二六二八號及八十三年六月十六日台內民字第八三〇三九七五號函釋綦詳。上訴人依台灣省農田水利會組織規程第二十八條第二項訂立水利小組議事規則即台灣省嘉南農田水利會水利小組會議要點，並經

主管機關台灣省水利局核備在案，則有關水利小組會議之召集程序及議事規則自依該會議要點行之，不再受內政部所頒之會議規範之拘束，從而，依該會議要點第三點但書：同一案件召集二次以上（包括二次）仍未達二分之一時，不在此限，是以該會議要點第三點但書對於第二次會議出席人數已有具體明文規定，復無再轉而適用上開會議規範最低出席人數標準之規定，被上訴人上揭辯解，顯非足取。

五、被上訴人雖復辯稱：上訴人並未盡管理修護排水路之工作，均須被上訴人自行修繕清除方得以使用灌溉用水，被上訴人既未蒙受其利，自無給付掌水費等費用之義務云云。然查上訴人水利會工作站於每年度召開水利小組會議時均會提出有關灌溉區水利小組事業計畫，包括田間配水雇工人數、工資、中小補給水路修補、除草及小排水路疏濬修補等費用支出情形，有各水利小組之事業計畫及經費收支統計表附於會議議事錄足參。證人即水利會柳營工作站站長連○融亦證述：我們都有繼續給水，分雜糧期及水稻期灌溉，水利會也都有做整修及給水的工作，水利會於通水期前都會去整修水路（見本院八十四年五月八日準備程序筆錄），證人即水利小組所僱用之掌水工柳○基則證稱：伊係負責整理水路，灌溉期間都須做維護水路之工作，水利小組付伊每日四百六十元之工資，被上訴人的農田是伊負責的區域，灌溉前伊會做修繕工作，溝路是水利會做的，伊負責整理雜草維護等工作各等語在卷，復經本院勘驗現場結果：被上訴人的農地（南八老爺區）現在小給水路經過，修繕水道修繕，可供使用，目前沒有水，據上訴人稱因幾天下雨，為了省水、暫時停止供水，過二天會繼續給水等情屬實，有勘驗筆錄在卷可稽，且參以被上訴人在北鐵線橋區及火燒店區的農地，均有經水利會修建之小給線、小排線及補給線等水路通過，有水路地圖三紙在附足憑，是被上訴人均得以經上開水路受灌溉配水，應無疑問，被上訴人雖舉出照片二十一幀稱：水路之源頭根本雜草叢生，堵塞不通，灌溉用水無法流下云云。惟被上訴人之農地既均有連接給水路，並自承受有灌溉

用水等語在卷，自難僅憑上開數幀照片即認上訴人未為水路修繕清除之工作。綜上所述，被上訴人之農地既受有給水路之灌溉用水，則對於小給水路、小排水路之養護、歲修及掌水等費用之分擔，亦依法經水利小組會議議決通過，被上訴人應負擔之掌水費、小給水及小排水路之養護、歲修費合計為五千零六十四元，遲延給付之滯納金為五百零五元，共計五千五百六十九元，從而，上訴人依各水利小組會議之決議，請求被上訴人給付掌水費等費用五千五百六十九元，洵屬有據，應予准許。原審未察，遽為上訴人敗訴之判決，自有未洽，上訴意旨執此稱原判決不當求予廢棄改判，非無理由，應由本院將原判決廢棄，改判如主文第二項所示。

六、未查本件上訴人並未陳明供擔保聲請宣告假執行，被上訴人聲請供擔保請准宣告免為假執行，已屬贅聲請，且查本件訴訟標的價額經核為五千五百六十九元，未逾新台幣三十萬元，依民事訴訟法第四百六十六條第一項之規定，既不得上訴第三審，則本院所為改判上訴人勝訴之判決，即告確定，自無宣告假執行之必要，是被上訴人聲請免為假執行部分，即無必要，併此敘明。

七、結論：本件上訴為有理由，依民事訴訟法第四百三十六條之一第三項、第四百五十條、第七十八條，判決如主文。

中華民國八十四年七月十七日
(本聲請書其餘附件略)