

憲法法庭判決

111 年憲判字第 14 號

聲 請 人

即被選定人 謝衣鳳

林文瑞

翁重鈞

共 同

訴訟代理人 蘇煥智律師

張鴻翊律師

上列聲請人認農田水利法第 1 條等規定牴觸憲法，聲請憲法解釋。

本庭判決如下：

主 文

- 一、農田水利法第 1 條規定：「為確保糧食安全及農業永續，促進 1
農田水利事業發展，健全農田水利設施之興建、維護及管理，
以穩定供應農業發展所需之灌溉用水及擴大灌溉服務，並維護
農業生產與提升農地利用價值及妥善處理農田水利會之改制事
宜，特制定本法。」與法律明確性原則尚無違背，且不生侵害
憲法第 14 條保障人民結社自由之問題。
- 二、農田水利法第 18 條第 1 項規定：「主管機關為辦理農田水利事 2
業區域之灌溉管理，得於所屬機關內設置灌溉管理組織，辦理
下列事項：一、農田水利用水調配及管理。二、灌溉用水秩序
維護及水利小組業務輔導。三、農田水利設施興建、管理、改
善及維護。四、農田水利設施災害預防及搶救。五、灌溉管理
組織內專任職員（以下簡稱農田水利事業人員）之人事管理。
六、農田水利事業作業基金所屬資產管理及收益。」第 3 項規
定：「第 1 項灌溉管理組織之設置、辦理事項之範圍及其他相
關事項之辦法，由主管機關定之。」及第 19 條第 3 項規定：「農
田水利事業人員，其甄試、進用、薪給、就職離職、考績獎懲、
退休、資遣、撫卹、保險與其他權益保障及人事管理事項之辦

第
14
號

法，由主管機關定之。」與憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項規定，均尚無牴觸。

三、農田水利法第 23 條第 1 項規定：「農田水利會改制後資產及負債由國家概括承受，並納入依前條第 1 項規定設置之農田水利事業作業基金管理。」與法律明確性原則尚無違背，且不生侵害憲法第 15 條保障人民財產權之問題。

四、農田水利法第 23 條第 5 項規定：「農田水利會改制後，因地籍整理而發現之原屬農田水利會之土地，由該管直轄市或縣（市）地政機關逕為登記，其所有權人欄註明為國有，管理機關由主管機關指定所屬機關為之。」不生侵害憲法第 15 條保障人民財產權之問題。

五、農田水利法第 34 條第 2 項規定：「自本法施行之日起，農田水利會組織通則不再適用。」不生侵害憲法第 14 條保障人民結社自由之問題，亦不生違反法律不溯及既往原則及信賴保護原則之問題。

六、本件暫時處分之聲請駁回。

理 由

壹、聲請人陳述要旨【1】

立法委員費鴻泰等 38 人（詳如附表）聲請本件解釋，並選定謝衣鳳、林文瑞及翁重鈞等 3 人為當事人，主張：中華民國 109 年 7 月 22 日制定公布之農田水利法第 1 條規定：「為確保糧食安全及農業永續，促進農田水利事業發展，健全農田水利設施之興建、維護及管理，以穩定供應農業發展所需之灌溉用水及擴大灌溉服務，並維護農業生產與提升農地利用價值及妥善處理農田水利會之改制事宜，特制定本法。」（下稱系爭規定一）、第 18 條第 1 項規定：「主管機關為辦理農田水利事業區域之灌溉管理，得於所屬機關內設置灌溉管理組織，辦理下列事項：一、農田水利用水調配及管理。二、灌溉用水秩序維護及水利小組業務輔導。三、農田水利設施興建、管理、改善及維護。四、農田水利設施災害預防及搶救。五、灌溉

管理組織內專任職員之人事管理。六、農田水利事業作業基金所屬資產管理及收益。」（下稱系爭規定二）、同條第3項規定：「第1項灌溉管理組織之設置、辦理事項之範圍及其他相關事項之辦法，由主管機關定之。」（下稱系爭規定三）、第19條第3項規定：「農田水利事業人員，其甄試、進用、薪給、就職離職、考績獎懲、退休、資遣、撫卹、保險與其他權益保障及人事管理事項之辦法，由主管機關定之。」（下稱系爭規定四）、第23條第1項規定：「農田水利會改制後資產及負債由國家概括承受，並納入依前條第1項規定設置之農田水利事業作業基金管理。」（下稱系爭規定五）、同條第5項規定：「農田水利會改制後，因地籍整理而發現之原屬農田水利會之土地，由該管直轄市或縣（市）地政機關逕為登記，其所有權人欄註明為國有，管理機關由主管機關指定所屬機關為之。」（下稱系爭規定六）及第34條第2項規定：「自本法施行之日起，農田水利會組織通則不再適用。」（下稱系爭規定七），改制農田水利會並成立農田水利署、由國家未經徵收而概括承受農田水利會之財產、改由行政院農業委員會（下稱農委會）辦理灌溉事業，及授權主管機關訂定灌溉組織及人事管理之相關規定，違反法律保留原則、權力分立原則、法律不溯及既往原則、信賴保護原則及比例原則，侵害農田水利會受憲法保障之結社權及財產權等語，聲請解釋憲法。其理由略以：【2】

一、農田水利灌溉組織是臺灣先民飄洋過海開拓墾殖所自然形成之互助組織，時間已將近四百年歷史，從日治時期正式賦予公法人地位迄今亦已超過一百年。從荷蘭、鄭成功統治時期即開始興建水利設施，到了清領時期為私人經營，日治時期歷經公共埤圳組合、官設埤圳組合及水利組合，確立農田水利會為公法人、自治團體地位，但從無消滅水利會之政策。【3】 3

二、系爭規定一及五僅規定「改制」，而未明文規定農田水利會改制為公務機關及新設農田水利署，即使是農田水利會組織通則不再適用，農田水利會後續運作仍可依水利法第12條有關公法人之 4

規定，以人民團體法相關規定運作。是農委會以系爭規定一及五為據，設立農田水利署，明顯違反法律明確性原則、組織法律保留原則、權力分立原則、法律保留原則及干預限制法定主義。【4】

三、系爭規定七規定農田水利會組織通則不再適用，視同消滅全國 17 個農田水利會之公法人資格，顯已違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則、法律保留原則及干預限制法定主義，且侵害全國 17 個農田水利會及其會員農民依憲法第 14 條保障之結社權。【5】

四、農田水利會係獨立之公法人，其財產並非國家資產，系爭規定五及六規定將其資產及負債概括由國家承受，而未經合法徵收程序，係由國家強奪農田水利會之財產，有違法律保留原則，侵害其受憲法保障之財產權。【6】

五、農業用水權、水利設施所有權及灌溉管理經營權本為農田水利會所有，系爭規定二規定改由農委會辦理灌溉管理，顯已侵害全國農田水利會之水權、水利設施所有權及灌溉管理經營權，有違比例原則，侵害其受憲法保障之財產權。【7】

六、系爭規定三有關灌溉管理組織之設置辦法及系爭規定四有關農田水利事業人員甄試進用人事管理辦法，係以作用法偷渡組織機關之相關規定，違反組織法律保留原則、中央行政機關組織基準法（下稱組織基準法）第 5 條第 3 項、憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項之規定。【8】

七、農田水利法公布施行後，農田水利會將被行政院及農委會視同消滅，其數兆資產亦將由國家承受，形同被國家強制沒收，造成難以回復之損失，且本不應設立之農田水利署現正招考之水利人員，亦將成為政府負擔。【9】

八、為避免人民權益及公共利益受有不可回復之重大損害，併聲請暫時處分。【10】

貳、受理要件之審查【11】

按憲法訴訟法修正施行前已繫屬而尚未終結之案件，除同法別有規定外，適用修正施行後之規定。但案件得否受理，依修正施行

前即司法院大法官審理案件法（下稱大審法）規定定之，同法第 90 條第 1 項定有明文；復依大審法第 5 條第 1 項第 3 款規定立法委員現有總額三分之一以上，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法。查立法院審議農田水利法之三讀程序，聲請人 38 位立法委員均未投票贊成（立法院公報第 109 卷第 52 期院會紀錄，第 296 頁至第 297 頁參照），已達行為時立法委員總額三分之一，於農田水利法三讀通過並經總統公布生效後，確信多數立法委員表決通過之系爭規定一至七有違憲疑義，向本庭聲請解釋，核與大審法第 5 條第 1 項第 3 款之規定相符，應予受理。【12】

參、聲請人、關係機關及關係人言詞辯論要旨【13】

本庭於 111 年 5 月 24 日上午 10 時舉行言詞辯論，通知被選定之聲請人、關係機關行政院、農委會、關係人臺灣桃園農田水利會及專家學者到庭陳述意見。茲將聲請人、關係機關及關係人言詞辯論要旨摘述如下：【14】

一、聲請人辯論要旨【15】

聲請人陳述略以：農田水利會係先於我國法律而存在，水利法及農田水利會組織通則賦予其公法人地位僅係追認此一既存事實。組合員負擔沉重之埤圳興建費用，故水利會亦具有民間法人投資者之性質。農田水利法之真實立法目的係基於選舉考量及減少農業用水，非屬公益目的，且與改制為公務機關間無正當關聯性。農委會宣稱之立法目的係為建構國家水資源公共化管理體制，惟此與系爭規定一所指確保糧食安全及永續農業之立法目的實相互衝突。農田水利會雖為公法人，惟仍應受憲法基本權之保障，系爭規定一及五所定之「改制」未有明確定義，有多種解釋可能，違反法律明確性原則。如將「改制」解釋為改制為公務機關，實質意義即為消滅農田水利會、併吞資產。農田水利法既未明文規定廢止或消滅農田水利會，自不生廢止或消滅農田水利會之法律效果。依據信賴保護原則、法律不溯及既往原則，既存之農田水利會公法人資格及水權、

灌溉管理經營權，並不因農田水利會組織通則之不適用而當然喪失。農田水利會財產並非國有財產，系爭規定五及六規定將其財產強制移轉予國家，形同國家沒收人民財產，違反比例原則，侵害憲法第 15 條所保障之財產權。灌溉管理組織係農田水利署之核心重要組織，應納入農田水利署組織法，依組織基準法第 4 條及第 6 條規定應以法律定之，然系爭規定三及四卻以行政命令規定，違反組織法律保留原則及憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項之規定。又農田水利灌溉業務專屬於地方政府，而非屬中央政府之權限，故農田水利法修法後，改制農田水利會為公務機關並成立農田水利署，由農委會辦理灌溉事業，已違反憲法第 107 條至第 110 條所保障之地方自治權等語。【16】

二、關係機關辯論要旨【17】

17

（一）關係機關行政院陳述略以：農田水利乃憲法託付國家（含中央與地方）之任務，農田水利會係為協助政府推行農田水利事業，由法律所創設之公法人，其制度之改廢，原則上亦得逕由同屬法律位階之規範為之。又農田水利會，僅係「功能自治」概念，不受憲法上地方自治之保障，且其作為一種公法人制度，因非經憲法保證其存在，故亦無從主張制度性保障，藉以確保其制度存續之空間。再者，農田水利會既純為法律所設立，典型以完成公共任務為目的之公法人，則個別農田水利會無由主張受憲法上基本權利之保障，更無從據以對抗整個公法人制度之改廢。系爭規定一、五、六及七將農田水利會之公法人地位改制為農田水利署，並無違反法律明確性、法律保留、權力分立、信賴保護及法律不溯及既往等原則，亦未限制或剝奪原有會員本於憲法第 14 條所保障之結社自由權。系爭規定三及四既未違反組織法律保留原則，亦未違反憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項之規定等語。【18】

18

（二）關係機關農委會陳述略以：關於農田水利會歷來財產變動方面，係日本政府透過收購私有埤圳，將埤圳公共化，而不再屬於私產，嗣公共埤圳及官設埤圳之資產復由水利組合公法人繼受，

19

戰後再一脈相承，由農田水利會公法人所繼受。依此農田水利組織財產移轉及變動之歷史觀察，農田水利會之財產性質，自難認屬私有財產。農田水利會為公法人，財產屬公有財產而非農民會員之財產，則農田水利會由公法人改制為行政機關，自無侵占會員或其他私人財產之情事，且農田水利會為法律創設之公法人，不能主張受憲法第 15 條財產權之保障，藉以抗拒農田水利會財產因改制而由國家概括承受。而農田水利會改制後，資產及負債由國家概括承受並登記為國有，納入「農田水利事業作業基金」管理，係專款專用於農田水利事業，不影響農田水利會公有財產之公益目的存續。又系爭規定三作為法規命令之授權條款，亦未違反憲法第 15 條保障之財產權等語。【19】

三、關係人辯論要旨【20】

關係人臺灣桃園農田水利會陳述略以：關係人之財產於戰後法制上向來認定為私有財產，為全體會員所有，並非公有財產；且關係人財源均為自籌，利用資產活化方式自給自足。系爭規定三、五及六逕自將關係人所有資產納為國有財產，是在錯誤基礎之上侵占民產，使得歷來捐輸財產共創水利事業之農民蒙受無辜損害，有違法律明確性、比例原則及正當法律程序等原則，侵害憲法第 15 條保障人民之財產權。行政院依系爭規定一、五、六及七將農田水利會之公法人地位，改制為農田水利署，剝奪原有會員本於憲法第 14 條所保障之結社自由權，並危及人民之基本生活保障，應屬違憲等語。

肆、形成主文之法律上意見【22】

一、農田水利組織之沿革【23】

（一）日治時期臺灣水利組織，由私人契約發展為公法人【24】

1. 契約或舊慣時期【25】

臺灣農田灌溉事業由來已久，於清領時期，有關灌溉所用之埤圳，雖亦有由官方興建者，但以民間自行出資興建、維修為主。因埤圳之利用、經營所生權利義務關係，依契約或舊慣之私法關係處理（註 1）。【26】

然水為天然資源，水資源之利用影響農業生產，故日本政府於 27
統治臺灣後，即著手調查臺灣水圳情況及水圳利用之舊慣，逐步將
水資源之利用納入公權力，並加以管理。【27】

2. 公共埤圳【28】 28

依 1901 年（日本明治 34 年，以下關於日治時期之年份，均以 29
西元記載）公布，1903 年修正之「臺灣公共埤圳規則」（註 2）及
1904 年公布之「臺灣公共埤圳規則施行規則」，凡以水田、旱田灌
溉為目的而設之水路、池塘及其附屬物（包含與前項水利有直接關
係之河川池沼之堤防），行政官廳認定其與公共利害有關者，即為
公共埤圳，其區域由行政官廳指定，區域內利害關係人（指因公共
埤圳之設置而受有利害之土地業主、佃戶及埤圳主），應依臺灣總
督之規定制定規約，並經行政官廳認可。行政官廳於公告公共埤圳
時，應直接就利害關係人中選定 5 人為準備委員，進行籌備。公共
埤圳有舊慣者，以不違背本規則、依本規則所發命令或規約為限，
依其舊慣。行政官廳認為必要時，得代為徵收水租及費用，交付予
權利人。前開徵收金，準用臺灣國稅徵收規則中關於滯納處分之規
定。關於公共埤圳之一切水利爭議，由行政官廳裁決之（同規則第 1
條、第 2 條、第 4 條、第 6 條、第 9 條至第 11 條規定及同規則施行
規則第 1 條及第 5 條規定參照）。【29】

依此，埤圳一旦經行政官廳指定為公共埤圳，行政官廳即可主 30
導籌備委員，以籌組訂立其據以運作之規約，並由包含土地業主、
佃戶、埤圳主在內之利害關係人，以多數決方式議決規約，不再僅
由興建或經營埤圳之埤圳主單方決定，且其規約應依臺灣總督所定
並經行政官廳之認可。水租及費用之徵收準用國稅滯納處分之規
定。又關於公共埤圳之一切水利爭議，亦由行政官廳裁決之，而非
司法機關。【30】

為使公共埤圳經營所需資金得向日本勸業銀行以貸款取得， 31
1904 年復修正「臺灣公共埤圳規則」，規定公共埤圳之利害關係人
得經行政官廳之認可，組織組合。公共埤圳組合為法人，以管理人

代表之。公共埤圳組合，依規約所定，得賦課徵收水租及費用。另又配合修正「臺灣公共埤圳規則施行規則」，規定組織公共埤圳組合時，應添附依規約所定之預定收支計算書，一併送總督認可（同規則第4條之2至第4條之4規定及同規則施行規則第5條規定參照）。【31】

從修正後規定，公共埤圳組合為法人，除具有原公共埤圳之公法性外，並授權該法人得賦課徵收水租及費用，而行使公權力，以及其預算須經國家認可等觀察，應認為公共埤圳組合，已為成文法上國家機關之一部而分擔統治權作用之公法人（註3）。【32】

3.官設埤圳【33】

依1908年公布「官設埤圳規則」（註4），所謂官設埤圳，指由政府直接經營之灌溉排水路、池塘及工作物，包含與水利有直接關係之土地及其定著物。官設埤圳區域內之土地及其定著物由政府取得，其他權利消滅，依官設埤圳而受水利之土地業主、佃戶、典主或為動力或其他目的而使用官設埤圳之水者，應負擔水租，水租徵收準用臺灣國稅徵收規則，有關官設埤圳水利之爭議，由臺灣總督裁決（同規則第1條、第3條、第5條、第7條及第8條規定參照）。【34】

依此，屬於官設埤圳者，其產權及經營權均源於國家，縱於1910年另頒布「官設埤圳水利組合規則」，成立官設埤圳水利組合，該組合權力有限，仍由臺灣總督府土木局長或廳長管理（同規則第4條規定參照），屬於政府組織之一部門。【35】

4.水利組合【36】

公共埤圳組合及官設埤圳組合之設，均係為灌溉及排水目的而利用及管理埤圳，並不包含水害之預防，1921年公布「臺灣水利組合令」（註5），規定為灌溉排水或水害預防之必要，得設置水利組合，仍賦予水利組合法人地位（同令第1條及第2條規定參照）。就組合之組織及職權，諸多沿續臺灣公共埤圳規則之架構，例如明定水利組合為法人、依臺灣總督之規定訂定規約、得依臺灣總督之

規定，依國稅之例，徵收或囑託地方自治團體徵收組合費、夫役、物品、加入金、費用，並有次順位之優先權、對此等賦課徵收認有違法或不當時，並得聲明異議等（同令第 20 條、第 24 條及第 25 條規定參照）（註 6）。【37】

在組合之成立上，雖放寬官廳主導色彩，由民間自主成立，由組合員中 5 人以上為創立人作成組合規約，經組合員總額二分之一以上，包含組合區域總面積三分之二以上之土地所有人同意，向臺灣總督申請認可（同令第 4 條規定參照）。但在組合之營運上，則進一步由政府掌控，例如明定組合置組合長，由地方知事或廳長直接任命，任期 4 年，並代表組合，擔任組合事務之處理。組合另置有給職或無給職之吏員（指在都道府縣及市町村服勤務之人中具有公法上關係者），其任免等人事管理事項，由臺灣總督定之。組合置評議會，由組合長與評議員組成，作為組合長之諮詢機關。評議員依臺灣總督所訂之規定，由組合中互選，並取得認可（同令第 8 條至第 14 條規定參照）。知事或廳長認為監督上必要時，得解任組合長或評議員。組合應執行而未執行之事務，監督官廳得以組合之費用執行之（同令第 35 條及第 36 條規定參照）。收入金或支付金之時效，依政府收入金或支付金之例，每年歲出歲入預算之製作或變更、追加，應經監督官廳之認可，其會計年度依政府之年度，關於一定財產之管理、收支或處分等，應受監督官廳之認可等（同令第 29 條及第 32 條規定參照）。【38】

簡言之，組合事務之處理，係由地方知事或廳長直接任命之組合長主其事，並對外代表組合，實際業務之執行，則由組合長任免之具有公法關係之吏員為之。組合事務由官廳主導，組合員僅有選出評議員，作為諮詢機關之權力，知事或廳長認為監督上必要時，得解任組合長或評議員，組合應執行而未執行之事務，監督官廳得以組合之費用執行之，可知水利組合性質上亦為公法人，並受政府全面嚴密之監督（註 7）。【39】

5. 水利組織合併於水利組合【40】

公共埤圳組合、官設埤圳組合及水利組合，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，故於臺灣水利組合令之附則，已規定公共埤圳組合或官設埤圳組合，得依其管理人之申請，依據臺灣總督所訂之規定及經認可，成為水利組合。官設埤圳組合成為水利組合時，臺灣總督認有必要，得附條件將官設埤圳交付水利組合。【41】 41

1922 年官設埤圳正式廢止，原有官設埤圳或予廢止（如荊仔埤圳、獅子頭圳及后里圳）（註 8），重新編為公共埤圳（註 9），或與公共埤圳組合合併為水利組合（如官設桃園大圳國庫工事部分與桃園公共埤圳組合合併）（註 10）。【42】 42

1937 年中日戰爭爆發後，為因應戰時糧食供應及其他工業用水、消防用水等需求，日本政府乃於 1941 年公布「臺灣農業水利臨時調整令」，依該調整令及臺灣總督府於同年訂定公布之「臺灣農業水利臨時調整令施行規則」規定，臺灣總督認有農業水利調整必要時，對於引用同一河川、貯水池或其他水源之公共埤圳組合、水利組合或利用埤圳者，得為水源之引用及時期之必要命令，得就公共埤圳組合、水利組合之區域或該當組合及與其有關係之地域，設定農業水利調整區域。其後日本政府即依該調整令，逐步將引用同一河川、貯水池或其他水源之公共埤圳組合、水利組合，整併為較大事業區域之水利組合。【43】 43

（二）國民政府接收後臺灣水利組織之演變【44】 44

1.水利組合、農田水利協會、水利委員會【45】 45

日本統治結束前，臺灣各農田水利組織即由日本政府調整合併為水利組合。政府接收日治時期之水利組合之初，仍沿用日治時期水利組合之架構，組織名稱亦使用水利組合，僅將組合長改為由縣長或區長兼任。惟因當時已施行於臺灣之水利法第 12 條規定：「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。」（於 52 年修正時，改列第 14 條），係以民間興辦水利事業，基於 46

此一立法精神，故將水利組織改為民選，由會員選出評議員，由評議員選出會長，再由農林處委任，任期 4 年，復認為接收後仍沿用日本舊名（水利組合），與我國法規不合，因此改稱農田水利協會（35 年），並受臺灣省行政長官公署農林處農田水利局輔導。又因農田水利協會業務並不包含防汛，乃將防汛業務納入，並改為水利委員會（37 年），水利委員任期 4 年，除由水利局聘請當地縣區鄉（鎮）長為當然委員外，餘由會員分區選出，再由委員選出主任委員及副主任委員，由委員組織委員會，議決重要會務。水利委員會對會員得限期徵收工程、管理及養護費或實物，會員如不依限完納者，得徵收滯納費，其徵收標準及辦法由委員會決議，送請該管縣政府核轉水利局遞呈省政府核准後行之。舉辦工程時，得依法徵工服役及徵收土地。【46】

2. 農田水利會【47】

47

鑑於水利委員會已於臺灣各地區普遍設立，且其組織複雜、性質特殊，但僅以臺灣省政府頒訂之設置辦法為設置依據，欠缺法律依據，且不具法人資格，法律地位不明，無法為不動產產權登記等因素，故於 44 年修正水利法增訂第 3 條第 2 項及第 3 項，其中第 2 項規定：「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 項規定：「前項水利自治團體為公法人，其組織規程由省政府擬訂，呈請行政院核定之。」（參見第一屆立法院第 14 會期第 24 次會議議案關係文書院總第 293 號政府提案第 223 號及所附修正條文草案）。臺灣省政府委員會乃依據此修正後水利法之規定，於 44 年呈行政院核准公布臺灣省各地農田水利會組織規程，以農田水利會為水利自治團體。52 年水利法全面修正時，復鑑於水利並不限於灌溉，原條文規定「水利自治團體」範圍過大，為配合現況，乃修正第 12 條規定，將「水利自治團體」改為「農田水利會」，仍賦予公法人地位，因而於同條第 1 項規定：「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。」第 2 項規定：「前項農田水利會為公

48

法人，其組織通則另定之。」（參見第一屆立法院第30會期第1次會議議案關係文書院總第293號政府提案第664號及所附修正條文案草案、第一屆立法院第31會期第41次會議議案關係文書院總第293號政府提案第664號之1立法院經濟司法委員會審查報告及所附修正條文暨立法院公報第32會期第5期，立法院會議速記錄）。【48】

依據母法水利法制定之農田水利會組織通則，就有關農田水利會業務運作之法制，曾有多次變動。於54年公布施行時，係規定會員代表大會為權力機構，會長由會員選出，採民選制；82年修正時，改採官派，規定農田水利會置會務委員，以會務委員會取代會員大會之職權，會務委員及會長，均由主管機關核派外，並增訂第39條之1，於第1項規定：「本通則自修正公布施行日起適用3年。」同條第2項規定：「行政院應於3年內，將農田水利會改制為公務機關，分別納入各級主管機關編制內。」朝公務機關方向推動。84年修正第39條之1第1項，規定：「行政院應於本條修正公布日起2年內依據農田水利會自治原則，修正本通則有關條文，送請立法院審議。」復改向法人自治方向推動。89年修正時，該第39條之1並未修正，至90年修正時，始規定會務委員及會長，均由會員選舉產生，回復民選制。嗣為推動農田水利會由公法人改制納入公務機關，立法院於107年修正農田水利會組織通則第40條，停止辦理會務委員及會長之選舉，以因應農業環境變遷且降低直選體制之選舉副效益，為能達到強化農業水資源利用、擴大對農民服務範圍、強化組織專業經營等目標（同條立法理由參照），109年為確保糧食安全及農業永續，促進農田水利事業發展，健全農田水利設施之興建、維護及管理，以穩定供應農業發展所需之灌溉用水及擴大灌溉服務，並維護農業生產與提升農地利用價值及妥善處理農田水利會之改制事宜，復制定農田水利法（同年10月1日施行），農田水利組織成為政府組織之一部門。【49】

二、系爭規定一及五將農田水利會改制納入農田水利署，與法律明確性原則，尚無違背【50】

(一) 法律明確性要求，非謂法律文義應具體詳盡而無解釋之空間或必要。立法者制定法律時，自得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，選擇適當之法律概念與用語。如其意義，自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並可經由法院審查認定及判斷者，即無違反法律明確性原則（司法院釋字第 432 號、第 521 號、第 594 號、第 602 號、第 690 號、第 794 號、第 799 號、第 803 號及第 804 號解釋參照）。【51】

(二) 系爭規定一及五雖僅規定農田水利會之改制事宜，未明文規定應將農田水利會由公法人改制納入公務機關，然查行政院為推動農田水利會由公法人改制事宜，於 109 年農田水利法修正前，即先提出農田水利會組織通則修正草案，經立法院於 107 年 1 月 17 日三讀通過，總統於同年月 31 日公布施行。對照農田水利會組織通則第 40 條第 1 項及第 2 項規定停止繼續辦理會務委員、會長之選舉及縮短原有任期及過渡時期會長出缺時指派人員代理，同條第 3 項規定另以法律規定農田水利會之改制及其資產處理、職員工作權益保障等事項，並於各該項之立法理由中均敘明：「農田水利會改制為公務機關」，又農田水利法第 17 條第 1 項前段規定：「主管機關得於農田水利事業區域內，視地方灌溉需求成立水利小組」以及系爭規定二、三及四分別規定主管機關得設置灌溉組織及人員，均可使受規範者明確知悉上開修法之目的係為辦理農田水利會改制納入公務機關，故無違反法律明確性原則。

(三) 又水利法第 12 條第 1 項規定：「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。」第 2 項規定：「前項農田水利會為公法人，其組織通則另定之。」固未經修正，然依上開規定，農田水利會之成立尚必須依據組織通則。按農田水利法乃水利法之特別法，且為公布在後之法律，其效力應優先適用於水利法之規定。依 109 年 7 月 22 日公布施行之農田水利法第 34 條第 2 項規定：「自本法施行之日起，農田水利會組織通則

不再適用。」農田水利會據以成立之農田水利會組織通則既不再適用，且已納入為公務機關之一部，其公法人之地位自亦隨同消滅。

【53】

三、系爭規定一及七不生侵害農田水利會原有會員受憲法第 14 條所保障結社自由之問題【54】 54

（一）憲法第 14 條規定人民有結社之自由，旨在保障人民為特定目的，以共同之意思組成團體並參與其活動之權利，並確保團體之存續、內部組織與事務之自主決定及對外活動之自由（司法院釋字第 479 號及第 733 號解釋參照）。此結社自由，僅在保障人民是否成立私法上團體，以及參加或不參加此團體之自由，並不包括人民有組成得行使公權力之公法人之自由在內。蓋基於民主憲政體制，取得或行使公權力以遂行公法任務者，均應直接或間接來自人民之授權，例如由人民直接選出中央及地方公職人員，或由選出之立法委員、地方議會議員制定法令規範公權力之行使，或代表人民行使人事同意權等。就公法人資格之取得言，憲法固不禁止立法者直接立法而成立特定之公法人，或由立法者訂定法規範做為成立之準據等方式。但不包含人民得直接本於憲法第 14 條保障之結社自由，而成立公法人。【55】 55

（二）農田水利會係依法律規定而設立之公法人，並非人民基於憲法第 14 條保障之結社自由所成立。從而，系爭規定一及七規定農田水利會改制納入公務機關，消滅其公法人之法人格，亦不生侵害農田水利會原有會員受憲法第 14 條所保障之結社自由問題。【56】 56

四、系爭規定五及六不生侵害憲法第 15 條保障財產權之問題【57】 57

（一）公法人之財產，非憲法保障之財產權【58】 58

1.按憲法為人民權利保障書，保障人民之權利乃憲法核心目的，為達此一目的，憲法乃賦與國家機關各種權限，並透過權力分立之設計，避免國家權力過度集中而可能侵害人民之權利。蓋人民所以有必要享有各種不同之基本權利，主要乃是因為作為人，得自由發展自己之人格，追求自己之利益之故，而作為為人民服務之國家， 59

本質上既不可能擁有如人民般得自由發展之人格，亦不可能如人民般享有得自由追求之私益，只能追求公益，以執行公共任務為職志，從而，國家自無受憲法第 15 條保障財產權之基本權利。公法人既為分擔國家任務而存在，其財產之取得，如本於公法人之地位而取得，自亦不受憲法第 15 條規定所保障。【59】

2. 至於公法人就其所有財產，如何依政府之法令為財產之登記或登帳，並不影響該財產為公有財產之性質。再者，公法人就其財產而為收益或處分時，常以私法行為為之（例如買賣或租賃等），並發生私法上效果，但亦不影響其依此私法行為所取得之財產，仍屬公有財產之性質。【60】

（二）日治時期臺灣水利組合之財產為公有財產【61】 61

1. 日治時期臺灣水利組合係以法人地位單獨享有財產權，而非組合員集體所有【62】 62

首應說明者，日治時期臺灣水利組合制度，雖係參考日本本土之法制而來，惟日本本土之水利組合，係源於其歷史因素，與臺灣之水利組織情形不同。蓋於日本本土為共同利用同一天然資源（例如森林、牧場、河川、湖泊等）之村落或住民而組成之民間組織（例如大字水利團體、水利土功會等「入會團體」），早已存在，如何利用此天然資源，亦有其固有習慣，有多數住民對標的物有共有關係者，亦有非共有關係，而是集體所有，標的物之管理處分，應由全體住民為之者，態樣複雜。1890 年施行水利組合條例後，其中一部分組合變更其組織為法人，一部分仍保留原有「入會團體」性質。變更為法人組織者，標的物之財產權即脫離其成員而獨立歸屬於法人，未變更為法人者，仍以「入會團體」成員集體對標的物享有權利之形式存在，「入會團體」所有財產之管理、處分，須經全體構成員一致同意，與一般共有不同，故學說上以「總有」稱之（日本民法第 263 條及第 294 條仍分別規定有共有性質之入會權與無共有性質之入會權，除各地方之習慣外，分別適用或準用所有權章之規定）（註 11）。【63】 63

然就臺灣農民利用水資源之情形，則與日本本土大異其趣，在 64
臺灣並無因使用水資源而成立「入會團體」之情形（註 12），於施行公共埤圳之前，水資源之利用，係需引水使用之土地業主或佃戶，以支付水租為代價，利用埤圳主所經營之埤圳引水，於施行公共埤圳組合或水利組合之後，僅埤圳主轉為具有法人地位之組合而已，需引水使用之土地業主或佃戶，仍以支付水租（會費）或費用為代價，利用組合所經營之埤圳引水，其間關係雖由契約或舊慣，轉為公法上關係，但均非基於業主或佃戶與埤圳主有共同引水之需，所發生之法律上關係。又該需引水使用之土地業主或佃戶，對該埤圳本身亦不存在私法上權利，與日本「入會團體」係由成員集體享有標的物之權利，並不相同。【64】

2.基於公法人之地位所取得之財產為公有財產【65】 65

按基於憲法保障人民財產權之意旨，國家固不能將原已存在之私法人，透過法律規定賦予公法人地位，即無償取得其原有之財產。但於公法人成立之始或成立之後，基於公法人地位所取得之財產，即應認係為公共利益而取得之財產，而為公有財產。【66】 66

3.日治時期臺灣水利組合之財產為公有財產【67】 67

如前述，水利組合係公法人，其資產由公共埤圳組合、官設埤圳組合及其他水利組合變更或合併而來，其中來自官設埤圳組合之財產為公有財產，固無待論，即便於公共埤圳組合或水利組合期間所取得，因其財產仍係於組合成立之始或成立之後基於其公法人地位而取得，亦屬於公有財產。蓋就成為組合財產之來源而言，不論是基於：（1）為原興建經營埤圳之埤圳主、利用該埤圳取水之土地所有權人（土地業主）、佃戶或其他個人、團體所無償贈與、捐助。（2）日本政府將徵收或興建之埤圳無償交付或讓與。（3）組合依法令所徵收之加入金、水租、費用、夫役。（4）日本政府之經費補助。（5）組合經營埤圳所得利益。（6）組合向日本勸業銀行等貸款。（7）組合所價購或支付補償金而取得之土地、建物等原因，均為組合基於公法人地位所取得之財產，其財產性質自屬公有財產， 68

該財產原權利人或組合之成員，均非該公有財產之權利人。【68】

換言之，原財產權利人或所有人於將財產移轉予組合時，該財產 69
 產屬性即由私有財產轉為公有財產，原所有人或權利人即不得再就
 其移轉前之財產主張原有權利。又依組合規約或法令規定應繳納、
 支付加入金、水租、費用或提供夫役之人，其所為之支付或給付，
 屬使用引水之對價，係履行法令或規約所定之義務，僅有引水使用
 之權利，亦無對組合所有之埤圳及水利設施之財產權。至於政府之
 經費補助、組合經營埤圳所得利益，係基於組合為公法人之地位所
 取得之資產，組合所價購或支付補償金而取得之土地、建物，亦係
 組合基於公法人地位取得金錢後支付對價取得之財產，均與組合員
 無關。法令或規約亦未約定組合員有請求組合分配利益或盈餘之權
 利，難認組合員對組合之財產，有法律上之財產權。【69】

（三）日治時期臺灣水利組合之財產由我國政府接收為公有財產【70】 70

1.戰後國民政府仍行訓政體制，對日產之接收，係以 34 年 3 月 71
 14 日國民黨總裁修正核定之「臺灣接管計畫綱要」（侍秦字 15493
 號總裁（34）寅元侍秦代電修正核定）為基本準則。依此綱要、35
 年 4 月 22 日臺灣省行政長官公署公布臺灣省政府公有土地處理規則
 及 36 年 11 月 28 日行政院頒布之「臺灣省土地權利清理辦法」等相
 關規定，凡屬於日治時期日本官立公立之水利機關、日人在臺灣之
 資產、日人私有或與台民合有之農林漁牧資產權益、水利工作、日
 人私有土地、日本佔領時代之官有、公有土地，包含水田、旱田、
 池沼、養魚池，及其他應行歸公之土地，包含原屬州有市有及總督
 府所屬各機關以公費購置之土地及經劃為河川用地，或因水利之必
 需，築成埤圳等公共建築，均在接收之列，而為我國公有財產，人
 民捐獻贈與或「寄附」之土地亦不予發還。【71】

2.臺灣省行政長官公署農林處係於 34 年 11 月 1 日開始進行水利 72
 事業之接收，接收情況為：「接收分機構與事業二項。惟工作人
 員初接時不敷分配一切，呈停頓狀態，為繼續推行水利事業起見，
 一方除徵集本省農田水利工作諸同志共同進行外，一方力謀事業之

推動，先後派員分赴各縣督導縣耕地課及全省 38 個水利組合搶修災害工程、督促徵收水租事項。又與縣耕地課負責遴選當地知名之士為水利組合長或理事長，力圖打開停頓局面，期圖安定人心、維護原有設施為目標。」（註 13）。可知日治時期臺灣水利組合之財產及業務，業經政府依法接收（共 38 個）。接收後其財產部分成為公有財產，業務部分，因當時並無規定公共化之農田水利組織之法令（與農會等不同），而水利事業不可中斷，依前述接管計畫綱要第 9 條甲款但書規定「法令無規定而事實有需要之機關，得暫仍其舊。」仍依日治時期水利組合運作，已如前述。【72】

（四）農田水利會資產由國家概括承受，不生違反憲法第 15 條保障財產權之問題【73】 73

1.如上述，國民政府接收後臺灣農田水利組織業務之運作模式，雖因政府法令及政策不同，而有由行政機關主導或由會員自治或折衷其間等不同時期，然均係依據政府相關法令，分擔政府部分職權之組織，於 44 年水利法修正後更取得公法人地位。其資產之取得，不論係來自政府接收之日產，或依法令對於其會員徵收工程、管理、維護費用、工程分攤費用、滯納金、會費、建造物及餘水使用費用、捐款及贈與、接受政府補助或其他依法之收入，甚至為舉辦工程而依法徵收土地，均係基於其為公法人之地位而取得之公有財產，依前述，此等財產均非受憲法第 15 條所保障之財產，是系爭規定五及六將農田水利會所有之公有財產，明定由國家概括承受，並納入農田水利事業作業基金管理，繼續作為推動農田水利之經費，自不生侵害農田水利會受憲法第 15 條保障之財產權之問題。【74】 74

2.又由水利組合實際使用，但非屬水利組合之財產（例如組合無權占有或僅有使用權而無所有權之財產），應如何處理，不在本判決範圍內。再者，納入為公務機關後，原有之埤圳及灌溉系統均仍繼續運作，對農民享有灌溉之權益，亦無影響。【75】 75

五、系爭規定七不生違反法律不溯及既往原則及信賴保護原則之問題【76】 76

(一) 按新訂之法規，如涉及限制或剝奪人民權利，或增加法律上之義務，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係，對於人民因信賴法令或行政措施而為一定表現行為時，就其信賴所生之利益，國家亦應予以保護，此即禁止法律溯及既往原則及信賴保護原則。【77】 77

(二) 公法人係以實現公共福利及分擔國家任務為目的，依據公法規定而設立之法人。公法人為履行公法任務，作為行使公權力之主體，其權力係源自於國家行政權，並未自國家行政權之外，另行獨立取得權力。且公法人既為履行公法上任務而存在，即係以將法令具體化實踐為其任務，法令變更時，其任務亦隨之變更，並無因信賴法令而於法令變更時，有應受保護之利益可言。國家對於公法人之設立、解散及其任務之擴張、限縮，自得本於其行政權整體運作之政策考量，予以適時調整。受調整之公法人，尚不得主張基本權利受有侵害而對抗之，亦不生違反法律不溯及既往原則或信賴保護原則之問題。【78】 78

(三) 農田水利會既為依法成立之公法人，依前開理由，國家基於行政權整體運作之政策考量，經由制定系爭規定七以排除農田水利會組織通則規定之適用，廢止其成立公法人之依據及授權，將其原得行使之公權力回歸國家行政機關直接行使，並利用原屬公有之資產，繼續執行原有業務，不生應適用法律不溯及既往原則及信賴保護原則之問題。【79】 79

六、系爭規定二、三及四未違反憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項規定【80】 80

(一) 憲法增修條文第 3 條第 3 項規定：「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。」同條第 4 項規定：「各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。」係授權立法者得以準則性法律，就國家行政體制之建構為框架性規範，並使各機關之組織、編制及員額之決定，得於該等法律框架下為之，以收國家機關總體規劃佈建之效。上開規定， 81

係於立法者以法律建構個別行政組織之權限外，增加其就行政組織之一般性、框架性立法權限，但並未因此而剝奪立法者制定單獨組織法或兼含組織法規定之法律之權限，亦非謂立法者制定關於行政組織之法律時，若未遵循同屬法律位階之準則性法律規定，即構成違憲（司法院釋字第 793 號解釋參照）。【81】

（二）在業務性質單純之機關，要求就有關其組織與作用之事項，必分別訂立組織法與作用法，亦未必實際。故立法者本於農田水利會之改制及其資產處理、職員工作權益保障等事項須特別立法之立法政策，衡酌為達農田水利法所規範目的之整體法規範需求及效能，於系爭規定二、三及四明文規定灌溉管理組織之設置、辦理事項之範圍及農田水利事業人員之人事事項，自難謂與憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項之規定抵觸。再者，有關農田水利事業人員之人事管理事項，農田水利事業人員人事管理辦法未規定者，僅參照公務人員人事管理法令規定辦理（同辦法第 80 條規定參照），而非依公務人員人事管理法令規定，可知農田水利事業人員之進用，並非以公務人員之資格進用，如何規定相關人事管理事項，非屬考試院職權，亦不生侵害考試院職權之問題。【82】

（三）依組織基準法第 36 條第 1 項規定：「一級機關為因應突發、特殊或新興之重大事務，得設臨時性、過渡性之機關，其組織以暫行組織規程定之，並應明定其存續期限。」同條第 2 項規定：「二級機關及三級機關得報經一級機關核定後，設立前項臨時性、過渡性之機關。」行政院正進行功能業務與組織調整之修法，惟尚未完成修法，有關農田水利事項之主管機關如何歸屬，亦尚難以法律明文定之，然農田水利事項攸關全國農業灌溉效率及農業政策健全發展，其管理與經營不可一日或缺，為因應實務需要，確有於修法完成前，成立過渡性機關之必要。農委會報經行政院核准，訂定「行政院農業委員會農田水利署暫行組織規程」、「行政院農業委員會農田水利署辦事細則」及「行政院農業委員會農田水利署編制表」，設置農田水利署據以辦理農田水利事務，經行政院 109 年 8

月 7 日院授人組字第 10961000421 號函核准發布，並送立法院備查。前開組織規程第 6 條亦明定：「本署於農業部農田水利署成立時裁撤」之存續期限，可知農田水利署係過渡性之機關，應認為業已於組織法上取得設立農田水利署及所屬灌溉管理組織（各農田水利管理處）之依據，並符合組織基準法第 36 條第 2 項之規定，尚難認有聲請人所主張違反機關組織法律保留之問題。【83】

（四）聲請人於言詞辯論後雖另具狀主張，依憲法第 107 條至 84 第 110 條規定，農田水利灌溉乃專屬地方政府執行之業務，農田水利法之規定已違反憲法前開規定等語。查憲法第 108 條第 1 項第 10 款規定，二省以上之水利、河道及農牧事業，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。第 109 條第 1 項第 6 款規定，省農林、水利事項，由省立法並執行之，或交由縣執行之。然依 86 年 7 月 21 日公布施行之憲法增修條文第 9 條第 1 項及第 3 項規定，憲法第 109 條規定凍結適用，有關省、縣地方制度，以法律定之，臺灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定。依 87 年 10 月 27 日制定同年 12 月 21 日起施行之臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例第 4 條第 4 項規定：「原省政府所屬機關主管之水資源業務，基於整體考量不宜分隸者，在行政院組織法及相關法律完成修正前，應由行政院指定部會統籌承辦其水資源之相關業務，不受其他相關法令之限制。」第 4 條第 5 項規定：「法律及中央法規有關本省及省政府主管或執行之事項，於相關法規未修正前，由行政院依第 1 項職權業務調整移轉歸屬，以命令調整之。」及 88 年 1 月 25 日制定公布地方制度法第 2 條第 1 款規定，省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體。依上開憲法增修條文及地方制度法之內容，憲法第 109 條第 1 項第 6 款規定原列有關省水利之職權，已歸屬於中央。89 年 4 月 25 日修正公布之憲法增修條文第 9 條第 1 項及第 2 項規定，及其後多次修正之地方制度法，均維持前開規定內容。臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例雖於 94 年 12 月 31 日廢止，但不影響憲法第 109 條第 1 項第 6 款規定原列有關省水利之職

權，仍歸屬於中央。為配合上述修憲及省業務組織之調整，立法者亦於89年5月17日全文修正公布農田水利會組織通則，將第22條原定有關省主管農田水利會組織部分，修正並改由中央主管。是由中央制定農田水利法將農田水利組織改制納入公務機關，自無違反憲法前開規定之問題。【84】

七、暫時處分之聲請應予駁回【85】 85

本件業經裁判，核無暫時處分之必要，聲請人暫時處分之聲請，應予駁回。【86】 86

伍、結論【87】 87

綜上，系爭規定一及五將農田水利會改制納入公務機關，與法律明確性原則，尚無違背。系爭規定一及七不生侵害農田水利會原有會員受憲法第14條所保障之結社自由。系爭規定五及六不生侵害憲法第15條財產權之問題。系爭規定七規定不生違反法律不溯及既往原則及信賴保護原則之問題。系爭規定二、三及四未違反憲法增修條文第3條第3項及第4項規定。暫時處分之聲請應予駁回。【88】 88

要言之，臺灣農田水利組織自1901年日治時期施行公共埤圳制度起，雖歷經公共埤圳、公共埤圳組合、官設埤圳及水利組合等各種不同之運作模式，國民政府接收後迄今，亦經歷水利組合、農田水利協會、水利委員會及不同模式之農田水利會等運作模式。但從憲法之觀點，不論採公法人或機關化模式，均為因應時代環境之變遷所為之政策選擇，其選擇妥當與否，乃屬政治面問題，而非合憲違憲與否之法律面問題。【89】 89

註1：參閱陳金田譯，《臺灣私法第一卷（臨時臺灣舊慣調查會第一部調查第三回報告書）》，第431頁以下，1997年，臺灣文獻委員會。【90】 90

註2：臺灣公共埤圳規則及臺灣公共埤圳規則施行規則之全文內容，參閱臺灣總督府內務局土木課編纂，《臺灣水利關係法令類纂》，第67頁至第81頁，1942年，臺灣水利協會。【91】 91

註3：此亦為當時司法審判實務及日本學說所採之見解。例如臺灣高 92

等法院昭和 9（1934）年 11 月 21 日昭和 9 年上民第 191 號判決即指出：「依明治 34 年律令第 6 號（以 36 年律令第 3 號及大正 2 年律令第 3 號為一部修正）臺灣公共埤圳規則第 4 條之 2 所組織之公共埤圳組合，通觀同規則及同規則施行規則之諸規定，在有關於對該組合之組合員之水租、費用、追徵金及過怠金之徵收，係準用臺灣國稅徵收規則中關於滯納處分之規定（臺灣公共埤圳規則第 9 條）等，由此觀之，應為係成文法上作為國家機關之一部而分擔統治權作用之公法人。」參閱臺灣總督府覆審·高等法院編纂，《覆審高等法院判例 6》，第 568 頁，1997 年，文生書院；園部敏著，《行政法概論--特に臺灣行政法規を顧慮して--》，第 291 頁及第 336 頁，1940 年，有斐閣；新田定雄著，《台灣水利法令の研究》，第 111 頁，1937 年，臺灣水利法令研究會。【92】

註 4：官設埤圳規則及官設埤圳規則施行規則之全文內容，參閱臺灣總督府內務局土木課編纂，前揭註 2，第 83 頁至第 88 頁，1942 年。【93】

註 5：臺灣水利組合令之全文內容，參閱臺灣總督府內務局土木課編纂，前揭註 2，第 1 頁至第 9 頁，1942 年。【94】

註 6：當時日本專家學者亦認為臺灣之水利組合為公法人，參閱新田定雄著，前揭註 3，第 146 頁至第 147 頁，1937 年；園部敏著，前揭註 3，第 290 頁及第 332 頁，1940 年。【95】

註 7：當時日本學者園部敏，認為水利組合為公共組合之一，屬公共團體，性質上為公法人，參閱所著，前揭註 3，第 290 頁及第 333 頁，1940 年，有斐閣；新田定雄認為水利組合事業深切關係公共利益，因此政府對其採行周到細密之監督。又關於水利組合是公法人，為學說上一致之見解，參閱所著，前揭註 3，第 141 頁及第 146 頁，1937 年。再依昭和 13 年 4 月 15 日總內 572 號通達，有關大正 3 年法律第 37 號關於公共團體管理之公共用土地物件之使用，於水利組合及公共埤圳組合亦應適用。【96】

- 註 8：參閱大正 11（1922）年 3 月 21 日臺灣總督府告示第 39 號， 97
「官設埤圳水利組合設置廢止」（1922-03-21），〈大正 11 年
3 月臺灣總督府報第 2611 號〉，《臺灣總督府（官）報》，國
史館臺灣文獻館，典藏號：0071022611a002。【97】
- 註 9：參閱大正 11（1922）年 4 月 20 日臺灣總督府公告（認可公共 98
埤圳組合后里圳、荊仔埤圳），「公共埤圳組合組織認可」
（1922-04-22），〈大正 11 年 4 月臺灣總督府報第 2634 號〉，
《臺灣總督府（官）報》，國史館臺灣文獻館，典藏號：
0071022634a010；參閱大正 11（1922）年 5 月 17 日公告（認
可獅子頭圳公共埤圳組合），「公共埤圳組合組織認可」
（1922-05-20），〈大正 11 年 5 月臺灣總督府報第 2659 號〉，
《臺灣總督府（官）報》，國史館臺灣文獻館，典藏號：
0071022659a006。【98】
- 註 10：參閱武內貞義著，《臺灣》，第 216 頁，1927 年，新高堂書 99
店。【99】
- 註 11：關於日本入會權之一般問題，參閱松尾弘執筆，小粥太郎編， 100
《新注釈民法（5）物權（2）》，第 799 頁以下，2010 年，
有斐閣；河上正二著，《物權法講義》，第 369 頁以下，2012
年，日本評論社；能見善久、加藤新太郎編集，《論点体系
判例民法 2 第 3 版物權》，第 464 頁以下，2020 年，第一法
規株式会社。有關大字水利團體及水利土功會之沿革，參閱
山村恒年著，〈固定資產稅等賦課徵收懈怠違法確認請求等
住民訴訟事件：堺市〉，《判例地方自治》，404 號，第 36
頁以下，2016 年。【100】
- 註 12：依日本政府統治臺灣初期所作之舊慣調查，臺灣並無入會地 101
之事例。參閱陳金田譯，前揭註 1，第 618 頁，1997 年。【101】
- 註 13：參閱臺灣省行政長官公署農林處耕地科編輯發行「一年來臺 102
灣農田水利」，第 1 頁，1945 年。以臺灣南北二大水利組合
為例，桃園水利組合係於 1945 年 11 月接收，參閱林煒舒、

陳錦昌、李曉菁撰稿，陸之駿主筆，黃金春主修，黃金德總編纂，《臺灣桃園農田水利會百年誌》，第 96 頁，2019 年，桃園農田水利會；嘉南農田水利會則於 1946 年 2 月著手接收，參閱嘉南大圳水利委員會灌溉課編，《臺灣省嘉南大圳水利委員會事業與概要》，第 2 頁，1955 年，嘉南大圳水利委員會。【102】

中 華 民 國 111 年 8 月 12 日

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

本判決由呂大法官太郎主筆。

大法官就主文所採立場如下表所示：

主文項次	同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
第 一 項	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、黃大法官虹霞、林大法官俊益、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍	吳大法官陳鐸、蔡大法官明誠
第 二 項	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、黃大法官虹霞、林大法官俊益、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍	吳大法官陳鐸、蔡大法官明誠
第 三 項	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、	吳大法官陳鐸、蔡大法官明誠

	黃大法官虹霞、林大法官俊益、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍	
第 四 項	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 黃大法官虹霞、林大法官俊益、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍	吳大法官陳鏗、蔡大法官明誠
第 五 項	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 黃大法官虹霞、林大法官俊益、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍	吳大法官陳鏗、蔡大法官明誠
第 六 項	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 黃大法官虹霞、林大法官俊益、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍	吳大法官陳鏗、蔡大法官明誠

【意見書】

協同意見書：黃大法官虹霞提出。

黃大法官瑞明提出。

不同意見書：蔡大法官明誠提出、吳大法官陳鏗加入。

以上正本證明與原本無異。

書記官 陳淑婷

中 華 民 國 111 年 8 月 12 日

附表

費鴻泰等 38 位立法委員釋憲案聲請人名冊一覽表

孔文吉	江啟臣	吳怡玓	吳斯懷	李貴敏
李德維	呂玉玲	林文瑞	林奕華	林思銘
林為洲	林德福	洪孟楷	徐志榮	翁重鈞
馬文君	張育美	許淑華	陳以信	陳玉珍
陳雪生	陳超明	曾銘宗	費鴻泰	楊瓊瓔
溫玉霞	萬美玲	葉毓蘭	廖國棟	廖婉汝
蔣萬安	鄭天財	鄭正鈐	鄭麗文	魯明哲
賴士葆	謝衣鳳	羅明才		

農田水利會改制為公務機關乙節，曾經 82 年間立法，且獲當時朝野立法委員一致無異議通過；其後，於 84 年又經立法委員提案修法改為自治團體。立法反覆，本件所涉應為政治問題

本席贊成本件判決合憲之結論，除了判決理由中已經敘述者大體可以贊同外，還有以下幾點考量：

一、農田水利會財產與其會員無關，所以沒有侵害農田水利會會員財產權之問題

本席出身農家，對農田水利自幼即有所見聞。從焚田、翻土犁田、播種、插秧、除草、施肥到收割、打穀、晒穀、去殼，粒粒皆辛苦！從排水、引水到排水，一再反覆；跟著父親巡田水，看著父親繳田賦、水租。我知道水從天上來，但看天吃飯不能確保插秧及稻子成長過程中，田裡都有所需要的水。為了水在需要的時候流到田裡，所以要支付引水代價，就是水租，這就跟買家庭用自來水一樣，要交水費。水租、自來水費都不是作生意投資所交股款，作為使用水之農民（農田水利會會員）或自來水用戶不能對收錢的農田水利會或自來水公司主張有供水以外之權利，當然沒有主張受盈餘分配，或如公司股東一般，於公司解散清算時受分配公司剩餘財產之權利。也就是說農田水利會（不是公司）財產跟為其會員之農民無關，這一點其實從農田水利會組織通則尤其第 1 條及第 14 條規定，農田水利會會員是因政府推行農田水利事業而享受農田水利灌溉利益之受益人之意旨，可以印證。進而言之，本席以為長久以來依法為公法人之農田水利會，性質上不是公益社團法人，沒有如社團法人之社員或股東之概念。¹另退而言之，即使是公益社團法人，其財產於法人人格存續期間，不歸其

¹ 本庭邀請之專家證人陳愛娥教授在其 111 年 5 月 17 日專家諮詢意見書中稱其認為：「以當時之法制設計而論，農田水利會的會員比較不是公法社團法人的社員，毋寧更接近公營造物法人之利用人的身分……。」（頁 9。）

社員所有；在解散清算完畢後之剩餘財產原則上亦不歸其社員，即使其財產主要來自社員之繳款或捐贈（民法第 44 條規定參照）。因此，本件沒有侵害農田水利會會員財產權之問題。

二、本件關鍵在農田水利會由公法人改制納入公務機關，不在資產負債由國家概括承受；資產負債由國家概括承受不是因而是果，而且是應然之果

公法人改制之事例眾多，不論是改制為私法人（如臺灣銀行改制為臺灣金控公司）或由獨立地方自治團體變更為另一自治團體（比如原桃園縣市合併為直轄市桃園市）或其一部分（比如桃園縣市合併升格為直轄市，原龜山鄉改制為龜山區），其等之資產負債均由改制後組織概括承受（比如地方制度法第 87 條之 3 第 1 項規定參照），此乃一般法理（公司法第 75 條規定參照）。是本件關鍵不在資產負債由國家概括承受。

三、本件改制似非無其政策選擇必要性

由於社會經濟環境改變，農業收入偏低，農村人口減少，鄉村型農田水利會賴以營運之會費收入，逐年減少，政府補助比例逐年提高。83 年度起由農委會依 82 年起修正農田水利會組織通則第 39 條之 1 規定，每年編列 20.26 億元（94 年起調高為 22.286 億元）全額補助臺灣省 15 個農田水利會之會員會費（臺北市之七星、埤公 2 個農田水利會財務佳，政府未予補助）。此外，農委會自 83 年度起並每年補助 5 億元予雲林、彰化、屏東、南投、花蓮、臺東等 6 個財務困難農田水利會，挹注其營運費用。另各農田水利會自籌之收入，大多仰賴處分所有之非事業用土地（大部分為原水利設施用地），例如供民眾因建築等需要提出申購，或取得政府因公共設施需要，依土地徵收條例規定協議價購及徵收之價金或補償金，於都會型之農田水利會，尚有出租土地之收入等。都會型農田水利會因非事業用土地多坐落於都市精華地段，其資產之利用效率，遠較鄉村型者為佳，鄉村型者，其自籌財源能力欠佳，高度仰賴政府補助，二者財務差異甚大（參見監察院 110 年 9 月 7 日公告之 108 財調 0077 號調查報告）。即都

會型農田水利會，其農田灌溉功能已逐漸消失，其事業用土地逐漸轉為非事業用土地，處分或出租其非事業用土地，成為重要收入，並累積數以億計之相當資產，也因而漸離以農田灌溉為目的而設立之初衷。相對而言，鄉村型農田水利會雖仍以農田灌溉為其主要任務，却陷於財務狀況不佳、入不敷出之境，無法以自籌財源運作。二者均與農田水利會以自助自給運作農田灌溉事業為原則之設立初衷，漸離漸遠。是立法院基於此一環境之長期改變，將農田水利會改制納入公務機關，由國家統籌運作全國農田水利事業，非全無其政策選擇之必要性。

又農田水利會未能照護全部農民之用水需求，也未積極以承租、價購等方式解決照舊使用之私人所有農田水利用地之權源或補償問題等，均屬事實。甚至本席執行律師業務期間，即曾多次聽聞農田水利會相關弊端，包括見諸報端及立法院公報（例如立法院公報第 82 卷第 4 期院會紀錄第 387 頁陳委員定南、第 84 卷第 54 期院會紀錄第 27 頁蘇委員煥智之發言）。

據 111 年 8 月 9 日報載：農田水利署與桃園市政府合作以原廢棄荒蕪之農田水利用地，開闢為司法公園。如果農田水利會未改制納入公務機關，這種利益人民以及友善環境之措施，恐難付諸實施，這未嘗不是本件修法衍生之意外利益。

四、立法院早有改制之擬議，甚至 82 年間朝野黨團無異議同意並完成修法明定應於 3 年內，將農田水利會改制為公務機關

（一）82 年農田水利會組織通則修正時，立法院審查會以「（四）農田水利會為唯一由法律賦予公法人地位之人民團體，性質特殊，擁有部分公權力。近年來社會變遷及農業比重大幅降低，已使農田水利會營運遭遇極大困境，必須澈底改變其體質，即改制為公務機關，方能防杜弊端，健全營運及服務品質，進而造福農民。惟因『改制』變動幅度過鉅，且若干問題不易克服，與會委員經審慎研討後，僉認農田水利會改制為公務機關為唯一的方向，惟必須增列一落日條款以為過渡，使農田水利會能順利改變其體質，爰決議增訂第 39 條之 1，

條文為：『本通則自修正公布施行日起適用三年。（第 1 項）行政院應於三年內將農田水利會改制為公務機關。（第 2 項）在農田水利會改制為公務機關前，水利會會費由政府全額補助。（第 3 項）』。五、爰經決議：『草案第 1 條……並增訂第 39 條之 1。全案審查完竣，擬具審查報告，提請院會公決。』」（立法院公報第 82 卷第 4 期院會紀錄第 370 頁參照），嗣經院會無異議三讀通過，完成第 39 條之 1 之立法，規定：「本通則自修正公布施行日起適用三年。（第 1 項）行政院應於三年內，將農田水利會改制為公務機關，分別納入各級主管機關編制內。（第 2 項）在農田水利會改制為公務機關前，水利會會費由中央政府全額補助。（第 3 項）」。

（二）但 84 年經當時執政黨高委員育仁等 26 人提案修改上開規定，取消農田水利會應改制為公務機關之規定，雖當時在野黨委員如蘇煥智發言反對，但經當時執政黨委員多數支持三讀通過，第 39 條之 1 改為：「行政院應於本條修正公布日起二年內依據農田水利會自治原則，修正本通則有關係文，送請立法院審議。（第 1 項）本通則完成修正前，水利會會費由中央政府全額補助。（第 2 項）」（立法院第 2 屆第 5 會期第 38 次會議議案關係文書報第 49 頁、第 50 頁；立法院公報第 84 卷第 54 期院會紀錄第 26 頁第 28 頁參照）。

（三）是農田水利會改制為公務機關不是始於本件爭議之修法，而且 82 年間為當時立法院朝野黨團委員之一致意見。此或可佐證本件修法非不合理，且本件改制所涉者本質上為政治問題。

五、改制後農田水利會財產由國家承受應屬合理，而且才有可能加速解決農田水利設施長久以來「強佔」民地之不當得利、不合理狀況

（一）農田水利會會員會費長期由政府全額補助，都會型農田水利會名下財產主要為原農田水利設施用地廢止不用者或其變價物，其價值之提升來自土地自然漲價，暨以農田水利會乃公法人之地位，其財產應歸公，蘇委員煥智 84 年在立法院同此意旨之發言（上開立法院公報 84 年之第 27 頁參照），合於公道。

（二）農田水利設施有部分長期無償佔用民地之事實，礙於農田水利會非公務機關，且事關特別重要公益，如全部徵收，經費又非小，致本庭在很多年前已接到法官、人民釋憲請求宣告照舊使用規定違憲案，但一直未即處理。此種長期存在不公道現象，藉此機會，於本件判決同時，另以本庭 111 年憲判字第 15 號判決宣告政府應予人民適當補償，期能儘速解民苦，至少也是遲來之正義。

協同意見書

黃瑞明大法官 提出

一、本件聲請案爭議之緣由

中華民國 109 年 7 月 22 日制定公布、自同年 10 月 1 日施行之農田水利法，施行結果將自 45 年起設立之農田水利會改制，其資產、負債由國家概括承受；原農田水利會負責推行之農田水利事業，均改由行政院下之農田水利署負責辦理。聲請人為立法院內少數黨（即中國國民黨）籍之立法委員共 38 人，在立法院均未投票贊成制定該法，乃向本庭聲請釋憲，主張農田水利法第 1 條、第 23 條第 1 項及第 5 項等規定違憲，聲請意旨主要為農田水利法施行之結果讓現登記在農田水利會名下之土地、水利設施等全部登記為國有，而未經徵收程序，已侵害人民之財產權。本件判決則認農田水利法各該相關條文均無違背憲法原則。本席贊同本件判決主文。本席認為本件聲請案涉及臺灣土地上之水利設施，即為灌溉所興建之埤塘、水圳（下稱埤圳）之所有權之歸屬。而埤圳之興建始自先民移墾開闢草萊時期，迄今已 400 餘年，歷經多次統治權更迭，故有必要就臺灣埤圳開發之歷史作一回顧。

（一）臺灣地理特色與埤圳開發之必要

臺灣可供耕種之平原大部分位於西部，中部綿延聳立 3000 公尺以上之山脈，高山融雪及蓄積之雨水沿山而下，河流短促而水勢湍急，很快傾入大海，而臺灣冬季少雨乾旱，故攔截、貯存水流以灌溉西部平原，為農業發展之必要，興建貯水之埤塘及灌溉之圳道，成為臺灣開發歷史上之重要活動。歷經荷屬、明鄭均有興建之紀錄，清領時期（自 1683 年至 1895 年共 212 年）移民增加，農墾與水利設施漸次發展，南北各地民間自力開闢之埤圳亦多。爾後歷經日治 50 年（1895 年至 1945 年）以迄民國，各時期之政權均投注人力、物力開發、興建水利設施。

（二）埤圳經營之特色：涉及多方利益，有高度公益性

埤圳之開設、維護與管理往往需要大量之費用，而開發完成之

後，水道經過之路線及灌溉之區域涉及多方利益，因此埤圳之經營管理與農民之生計密切相關，為確保農業用水之供應與上下游之公平分配，需要有強有力之組織以指揮運作。另外埤圳之開設亦涉及用地與灌溉用水的爭奪，導致閩、粵移民與漢、原之間的衝突，為臺灣早期械鬥的原因之一¹。因此埤圳之經營管理涉及農業生產之利益調和及防免衝突之重要社會公益，是臺灣歷來統治者極為重視之任務。400年來統治者來去、政權更迭，但埤圳始終附著於土地，水流依舊，農民依賴水利設施以耕種之型態均未改變。各政權管理埤圳之政策與相關法律不同，因此在今日要判斷曾歷經各朝代之埤圳屬於私產或公產時，自須回溯各政權之相關法令及當時之治理政策。

（三）清領時期之埤圳管理

清代埤圳分「官有」（官方投資，或沒收、充公者等，而歸官方管理）、「公有」（公共開築者）、「私有」（人民私開者）三大類²。大部分之埤圳為民間私自開闢，屬人民所有，各埤圳形成一類似水利小組之組織，由圳主收租管理，是一種自治性的組織，也是日治時代的水利組合及戰後的水利會之基礎³。

（四）日治時期之水利管理

清朝於 1895 年將臺灣的統治權移交給日本，日本政府對於原屬人民之財產承認為私有。對於清朝時代留下之埤圳之經營管理，地方官員發現「乃至近來，土地業主等人當中，經常有人不繳水租，或埤圳之管理人怠忽埤圳之必要修繕，或其管理方法流於放縱，而違背職務，凡此等等，其結果，恐將造成水利事業的衰頹」⁴故研議、制定

¹ 參見張峻嘉纂修，農業志，嘉義縣志，卷六，頁 287；另參見傅寶玉，水利與國家：日治初期桃園廳公共埤圳的公法人化，載國史館館刊第 20 期，頁 4，2009 年 6 月。

² 參見張峻嘉前揭註 1，頁 286。

³ 參見張峻嘉前揭註 1，頁 287。

⁴ 「臺灣公共埤圳規則」律令案之提案理由，參見徐國華，「臺灣公共埤圳規則」之制定經過，載於國史館臺灣文獻館電子報第 125 期，2014 年 8 月 28 日。此資料取自關係人臺灣桃園農田水利會言詞辯論意旨狀附屬文件編號桃證 20，即該意旨狀頁 105 至 110。該文文末亦有 1901 年發布之臺灣公共埤圳規則之中文

而於 1901 年 7 月 4 日發布「臺灣公共埤圳規則」，其主要內容包括公共埤圳之承租之費用得由行政官廳徵收，再交付給權利人（第 6 條），並對公共埤圳之管理人課予履行本規則、根據本規則所發布命令規定或規約所定之義務，違反者應受處分。故知該規則之目的是為維護公共埤圳之運作，以避免損害公益（臺灣公共埤圳規則第 6 條、第 7 條及第 8 條規定參照）。於 1903 年修正臺灣公共埤圳規則，增訂第 4 條之 2 至第 4 條之 4⁵，於第 4 條之 4 規定「公共埤圳組合依規約所定，得賦課徵收承租及費用」讓公共埤圳組合具有執行準公權力之權力，甚至「準用關於臺灣國稅徵收規則中滯納處分之規定」（第 9 條），另規定公共埤圳之利害關係人得經官廳許可，組織組合（第 4 條之 2）。

對於地處偏僻或大規模水利工程非人民所能負擔者，由日本政府投資興辦水利設施並負擔經費，而於 1908 年發布「官設埤圳規則」。1921 年頒行「臺灣水利組合令」，於附則規定公共埤圳組合或官設埤圳組合，依其管理者之聲請，經臺灣總督認可得改為水利組合⁶，並明定「組合長」為政府任命，可由非組合員擔任，任期 4 年，且規定組合內部之職員為官吏⁷。臺灣水利組合令施行後，公共埤圳組合及官設埤圳組合逐步改為水利組合，官設埤圳組合皆於 1922 年改為水利組合，迄 1943 年時，公共埤圳組合均已改制為水利組合⁸。

（五）國民政府接收後之水利組織變更

翻譯。

⁵ 有關臺灣公共埤圳規則增訂條文之中文翻譯，係參見陳鴻圖，臺灣水利史二版，附錄一，2020 年 9 月。

⁶ 參見關係機關行政院農業委員會（下稱農委會）言詞辯論意旨書附件 1，臺灣農田水利組織與制度沿革概述，頁 4。

⁷ 參見農田水利史，肆、農田水利會之組織歷史，農委會農田水利署網頁 <https://www.ia.gov.tw/Sp/Page/0cd53269-b9f6-4a4a-b45f-e44891529f5b>（最後瀏覽日期 2022 年 8 月 12 日）。

⁸ 同註 6，頁 5。上開內容註腳為該文註 15「芝田三男著，台灣省之農田水利，臺灣省建設廳水利局出版，頁 1-2，1948 年 2 月。另可參見林建村、李源泉、陳信雄等著，探索臺灣農田水利組織及制度，頁 65，2013 年 12 月。」

二戰結束後，日本將臺灣移交國民政府，日治時期水利組合之財產及業務由國民政府依法接收。接管水利業務之組織名稱先後為水利組合、農田水利協會、水利委員會及農田水利會，但均受政府高度監督且得行使部分公權力，亦均沿襲日治時期水利組合之架構，於 45 年成立臺灣農田水利會接管日治時期水利組合之資產，原登記於水利組合名下之土地於辦理土地總登記時，由接管土地之各該地農田水利會辦理總登記⁹。於 109 年制定農田水利法，將農田水利會之資產由國家概括承受，而產生本件爭議。

二、聲請人與關係機關之主張及本件判決之認定

聲請人主張明、清年代臺灣水利設施都是民間投資興建，或者有力者投資興建。日治時期成立公共埤圳組合，除了部分由日本政府補助外，仍是水利會成員農民負擔主要開發成本，甚至出工、出土地，並負擔日常維護管理費（水租），所以農田水利會的財產是農民出資，並非政府的財產。

關係機關行政院農業委員會（下稱農委會）則主張：「關於農田水利會歷來財產變動方面，係日本政府透過收購私有埤圳，將埤圳公共化，而不再屬於私產，嗣公共埤圳及官設埤圳之資產復由水利組合公法人繼受，戰後再一脈相承，由農田水利會公法人所繼受。依此農田水利組織財產移轉及變動之歷史觀察，農田水利會之財產性質，自難認屬私有財產。農田水利會為公法人，財產屬公有財產而非農民會員之財產，則農田水利會由公法人改制為行政機關，自無侵占會員或其他私人財產之情事」（判決書理由欄第 19 段）

按農田水利會名下之土地係由接管水利組合之各地農田水利會

⁹ 台灣省政府(49)69 府建水字第 41872 號令「事由：關於各地農田水利會會有土地應如何辦理登記一案經有關單位協調結論，通令遵照。各農田水利會：一、關於各地農田水利會會有土地，應如何辦理登記一案……(1)各地農田水利會依法接管之土地，未經辦理土地總登記者，由各該水利會依法辦理總登記……二、凡各該會有未經辦理總土地登記者，即指過去日據時期，水利組合名義登記之土地。已登記為共同共有之土地，即指水利協會與水利委員會名義登記之土地……」

於辦理總登記時登記取得，已於前述。故為決定農田水利會名下土地屬公產或私產，必須回溯探究日治時期水利組合名下登記之財產為公產或私產。此實涉及日治時期歷史事實與當時法律規定之考據，本件判決理由於參酌學者著述及歷史文獻後指出「水利組合係公法人，其資產由公共埤圳組合、官設埤圳組合及其他水利組合變更或合併而來，其中來自官設埤圳組合之財產為公有財產，固無待論，即便於公共埤圳組合或水利組合期間所取得，因其財產仍係於組合成立之始或成立之後基於其公法人地位而取得，亦屬於公有財產。」（判決書理由欄第 68 段）至於成為公產之水利組合之組合財產來源，本件判決理由列出 7 項來源，其中第 2 項「日本政府將徵收或興建之埤圳無償交付或讓與。」（判決書理由欄第 68 段）實涉及日本政府如何將屬私產性質之公共埤圳透過徵收轉為公有性質之水利組合之過程。爰就此問題另依歷史文件補充意見如下：

三、由公共埤圳到水利組合之資產屬性之變化

農委會指出，依學者研究，自 1901 年頒布臺灣公共埤圳規則後，被認定為公共埤圳之私有埤圳，部分由政府支付補償金予埤圳主後予以徵購，更多為每年支付一定金額給埤圳主，最終於 1917 年埤圳業主權已被全面性徵購，完成公共埤圳之整頓¹⁰。農委會整理提供「日治時期收購公共埤圳相關案例」，列舉臺北、臺中、彰化、淡水等地收買圳主權之案例¹¹，主要為參考臺灣省水利委員會聯合會出版之相關著作。關係人臺灣桃園農田水利會則認為「遍查史料並無所謂 1917 年全面徵收或徵購之情形，以此種行政行為之規模，不僅總督府檔案無任何全臺徵收之紀錄，以當時日本殖民政府之財政狀況也難以負擔」（111 年 6 月 15 日臺灣桃園農田水利會言詞辯論意旨（二）狀

¹⁰ 參見農委會言詞辯論意旨書，頁 14，上開內容註腳為該意旨書附件 16，森田明，清代水利史研究，東京亞紀書房株式會社，頁 549，1974 年 3 月；另參見陳佳德，日治時期臺灣的官設埤圳與水利公共化，載國史館館刊第 71 期，頁 1、8，2022 年 3 月；亦參見傅寶玉，水利與國家：日治初期桃園廳公共埤圳的公法人化，載國史館館刊第 20 期，頁 24 至 25，2009 年 6 月。

¹¹ 農委會言詞辯論意旨書（附件 17），頁 105 至 106。

頁 51)，本席認為欲判斷此爭議之曲直，當時之原始資料應為最佳判斷依據。

（一）「臺灣公共埤圳規則」制定過程出現之公有化之提議

「臺灣公共埤圳規則」規範之標的為公共埤圳，係指以田園灌溉為目的所設之水路、溜池及附屬物，經行政官廳認定與公眾有利害關係者（第 1 條參照），制定之目的是由政府之力量透過官廳許可制定之規約介入管理既有之埤圳，以促進並維持埤圳之正常運作。行政官廳可就公共埤圳之相關事務行使部分之公權力，包括收取水租及費用。可知臺灣總督係透過該規則之運作將清領時期以民間經營為主之埤圳，逐步納入公權力範圍。值得注意的是，該規則於制定過程即考慮到將公共埤圳公有化，總督府縣治課最早提付評議會審議之「臺灣公共埤圳規則」之律令草案第 12 條規定：「（第 1 項）公共埤圳經官方認定有必要時，得補償其損失後，收用之。但其補償金額，依臺灣總督之認定。（第 2 項）為新設、變更公共埤圳而有必要收用、使用土地、房屋時，得依事業興辦人之請願，適用前項規定。」¹²該條文已經預定官方有必要時得予徵收公共埤圳。然而最終經總督府評議會通過的規則卻未見該條文，評議會審查時刪除該條文之理由未可知，但可推測是因經費負擔之考慮。由該預定徵收之條文於草案中出現，可見總督府縣治課自始有意將公共埤圳收為官方所有。另外在總督府回覆內閣法制局就該規則之疑義時，指出「五、於埤圳主為管理人之場合，其解除職務之處分，也僅是解除其管理人之職務，並未失去埤圳主之身分。管理權和所有權是不同的權利，因此，於此場合，另置管理人，規約中有該修正者，就予修正，毫無所謂侵害所有權之虞。」¹³已區別埤圳主之所有人與管理人之身分，官方可解除管理人之職務，但不能任意剝奪埤圳主之身分，以免侵害其所有權。

（二）由一則大正五年（西元 1916 年）報紙報導埤圳收購事件談起

本件判決之主筆大法官蒐集、爬梳了許多日治時代之文獻，除已

¹² 同註 4。

¹³ 同註 4。

於判決理由中引註者外，另有一則報紙報導，殊具參考價值。大正五年（1916 年）10 月 10 日臺灣日日新報有篇「買收埤圳主權」之報導，大意为臺北廳以每年對廳下諸圳主所給之額八倍半之數加以買收¹⁴，由該報導，可以得知

- 1、臺北廳長期向埤圳主支付金額，現考慮一次買斷。臺北廳支付埤圳主之金額來源可能是向埤圳之受益戶收取水租及費用。
- 2、臺北廳以年給付金八倍半之金額收買（應即徵收之意）。
- 3、臺北廳自行計算就收買金額如以年 15% 之生息，則每年可生一千二百七十五圓元，與埤圳主每年收取之金額差不多，因此認為埤圳主並無損失。
- 4、本件「買收」事件發生於大正 5 年（即 1916 年），翌年亦有許多收購公共埤圳之紀錄¹⁵。由此報導可見當時南北各地均有收買埤圳主之權利之案例，亦可印證許多學者所主張 1917 年時公共埤圳均已陸續「公有化」之說法。由存在甚多「買收」埤圳主之記載，亦可以反推若未經「買收」之埤圳主或公共埤圳之土地所有人之財產仍應歸屬私人所有。與本件判決同日公布之 111 年憲判字第 15 號判決之人民聲請人主張其所有之土地遭農田水利會長期無償使用未獲補償，而聲請宣告 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」¹⁶違憲，該判決已宣告依該規定照舊使用之土地，如

¹⁴ 報載全文為「臺北廳公共埤圳。從來每年度。對廳下諸圳主。所給之額。計三千二百二十八圓。本年度。則計畫以二萬六千餘圓。即八倍半買收。目下方與諸圳主交涉。已作成契約者。噶里岸圳三千圓。及芳秦圳四百四十二圓。今假如就一年所酌千圓者。而觀前記買收之損益關係。則給八千五百圓之利。每年按一成五分。則可得千二百七十五圓。從而有利權之人。亦不致損失云。」另臺北廳於大正五年收購噶里岸、芳秦二圳乙事，亦紀載於胡清正、陳存良、林彩文譯，臺北廳誌，頁 186，臺北縣立文化中心出版，1998 年 7 月，即臺灣桃園農田水利會言詞辯論意旨狀附屬文件編號桃證 13。

¹⁵ 同註 14，臺北廳誌，頁 186 紀載大正六年收購永豐圳、瑠公圳、大安圳、八達圳、成渠圳、匠頭圳、金包圳、平林圳等八圳。

¹⁶ 109 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

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。聲請人所擁有之土地係承繼而來，條文所稱「照舊」使用，應可遠溯至日治時期即供水利設施之用。由此案例亦可知，供水利設施使用之土地若未經徵收，其所有權仍登記為私人所有，而現已可由政府依法辦理租用、價購或以其他方式補償¹⁷。

四、農田水利會之資產並非由其會員所共同所有

聲請人另主張農田水利會名下之資產「屬私有財產性質，為全體成員共同所有」然而由農田水利會所承繼土地之日治時期水利組合之成員，及組成水利組合前公共埤圳組合之成員，均非以土地或資產所有人為必要，且非以擁有資產為目的，可知農田水利會名下之資產屬會員共同所有之說法不能成立，茲分述之：

（一）按「公共埤圳之利害關係人經行政官廳之認可，可組成組合」（公共埤圳規則第4條之2）而所謂利害關係人則指「因公共埤圳而受有利害影響土地之業主、典主、佃戶及埤圳主」（臺灣公共埤圳規則施行規則第1條規定參照）故知依公共埤圳規則成立之組合，其成員範圍廣泛，因埤圳之運作而受影響之利害關係人均可參加，而不限於土地或資產所有人。

（二）大正10年（1921年）發布之「臺灣水利組合令」其組合員為「因水利組合事業受有利益之土地為區域，依規約所定之規定，該區域內土地、家屋及其他工作物之所有人，及臺灣總督指定區域內之典主，或以土地主產物為原料之製造業者為組合員」（第3條）可見組

供農田水利會水利使用之土地，應照舊使用。」意旨相同。

¹⁷ 109年7月22日制定公布、自同年10月1日施行之農田水利法第26條規定：「農田水利事業作業基金每年應提撥部分財產處分所得價款，辦理依第11條第1項規定照舊使用土地之承租或用地取得。」依農委會111年8月3日農授水字第1116025114號復憲法法庭函指出，自109年10月1日起依第11條第1項及第26條規定，持續加強辦理對於照舊使用私人土地之承租或用地取得。其中價購部分，自109年10月1日起至110年12月31日止，總計價購土地111筆，面積共38,616.23平方公尺，支出金額新臺幣205,481,417元。

合員之成員並不限於土地或資產所有人，於第 5 條更進一步規定「適用第 3 條規定之國有地，如有佃戶、租用國有未墾地之人或有買賣預約之人，將佃戶、租用人或預約買受人視為土地所有人」而得為水利組合之成員。可見水利組合之成員主要是以因該水利組合之事業受有利益之土地上之利害關係人為組合員，不限於所有權人。

（三）民國 54 年制定之農田水利會組織通則¹⁸規定，農田水利會的會員包括私有耕地之所有權人或典權人、公有或私有耕地之承租人或永佃權人，以及其他受益人等（第 14 條規定參照），而其所稱其他受益人則包括「享受灌溉或排水利益之會員」（第 25 條規定參照），並包括因「新建工程擴增受益之會員」（第 27 條規定參照）。可見農田水利會沿襲日治時期的公共埤圳、水利組合之組織方式，係以利害關係人作為成員，並非以資產之所有人為必要，性質上是以管理經營水利設施目標，其任務是對會員提供灌溉及排水利益，並非以讓會員擁有財產為目的。

¹⁸ 依農田水利法第 34 條第 2 項規定，農田水利會組織通則自本法施行日（即 109 年 10 月 1 日）起不再適用。

不同意見書

蔡明誠大法官 提出

吳陳鐸大法官 加入

本號判決從公法人不具有基本權保障之適格立論，認農田水利會改制納入公務機關之農田水利法相關系爭規定，不生侵害憲法保障結社自由及財產權問題等結論，仍有商榷之餘地。又本件農田水利法制定對於既存農田水利組織及改制所發生衝擊甚鉅，且就農田水利會所涉及財產與團體組織之定性及其歷史演變等諸因素之理解，亦有再推敲之必要，爰提出不同意見書如下：

一、農田水利會機關化之政治面與政策選擇問題

本件涉及農田水利會組織變革與相關機關之政府行為，憲法上可賦予多大之立法自由形成空間。本件判決理由中，認為農田水利組織採公法人或機關化模式，係屬政治面問題，但政治面問題是否等同立法者政策選擇之自由形成？實有推敲之餘地。司法院過去解釋中，以上類似用語，皆曾運用，惟嚴格言之，仍有區分之必要。質言之，農林水利事項，係屬法律事項（legal matter）或政治問題（political question）（或稱政治問題原則；Political Question Doctrine¹）？後者有稱之為非司法問題（nonjusticiable question²）或所謂不受司法管轄之高權行為（gerichtesfreier Hoheitsakt）³？先就政治問題之概念在司

¹ 對於此原則之探討與批評之文獻，參照 John M. Hillebrecht, Foreign Affairs Cases and Political Question Analysis, 23 Stan.J. INT'L L. 665 (1987); Maria V. Gillen, The Rebirth of the Political Question Doctrine, 23 NAT. Resources & ENV't 23 (2008); Angela M. Banks, Deporting Families: Legal Matter or Political Question, 27 GA. St. U. L. REV. 489 (2011); Jackson A. Myers, Transatlantic Perspectives on the Political Question Doctrine, 106 VA. L. REV. 1007 (2020); Scott Dodson, Article III and the Political Question Doctrine, 116 NW. U. L. REV. 681(2021).

² 例如 Oetjen v. Central Leather Co., 246 U.S. 297 (1918); Charles W. BAKER et al., Appellants, v. Joe C. CARR et al. (1962)等。

³ 德國法上有認為不受司法管轄之高權行為，非屬憲法審查範疇(„Gerichtsfreie Hoheitsakte“ keine verfassungsrechtliche Kategorie)。行政行為僅係欲達成特定目的之表現行為，例如外交或施惠之治理規劃行為，係排除司法管轄之審查。參照 Schmidt-Aßmann, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 96. EL November 2021- beck-online, GG Art. 19 Abs. 4, Rn.77f..

法院解釋之使用情形，例如司法院釋字第 328 號、第 387 號⁴及第 712 號等解釋，作相關問題之討論。

司法院釋字第 328 號解釋認為，憲法第 4 條所稱固有疆域範圍之界定，為重大之政治問題，不應由行使司法權之釋憲機關予以解釋。釋字第 387 號解釋則係就立法委員改選後閣員是否應總辭之問題，基於民主政治以民意政治及責任政治為重要內涵，闡釋立法委員因任期屆滿而改選時，推行政務之最高行政機關為因應最新民意，自應重新改組，方符民主政治之意旨。多數意見並未將之認為係政治問題，而不予受理。另釋字第 712 號解釋認為，鑑於兩岸關係事務，涉及政治、經濟與社會等諸多因素之考量與判斷，對於代表多元民意及掌握充分資訊之立法機關所為之決定，如非具有明顯之重大瑕疵，職司法律違憲審查之釋憲機關，固宜予尊重（釋字第 618 號解釋參照）。惟對臺灣地區人民收養大陸地區人民自由之限制，仍應符合憲法第 23 條比例原則之要求。由此可見，對於政治性兩岸關係事務，雖容許立法者（機關）自由決定之空間，但仍應符合比例原則，審查相關規定有無過苛之情事。因此，本件有關農田水利會機關化，其不僅是具有政治性，更應考量其經濟與社會等諸多因素，而非純然與憲法相關基本權保障無涉。

又面對深具悠久歷史或人數眾多之水利相關團體，政府是否可基於所謂團體經營不善或人事紛雜等諸因素，逕予機關化，其在憲法上是否具有正當性？頗多疑慮。如容許政府從事此行為，則可能有一種情況產生，例如政府欲對於原屬私法性質之團體機關化之前，先將之

⁴ 另參考該號解釋之吳庚大法官不同意見書，論及德國法上之不受司法管轄之高權行為（政府行為）（例如議會對內閣總理之選任、議員之資格審查、政府向議會所作之報告或對議員質詢之答復等）。關於美國之「政治問題」，則早已成為其違憲審查制度上重要原則，例如美國與其他國家產生之爭訟、各州共和政體之爭議、選舉區劃分之合法性、議員資格之判定及憲法修正案是否已經各州批准之疑義等。聯邦最高法院認為應由聯邦之政治部門（總統或國會）自行判斷，不宜由法院加以裁決。以上係針對議會、選舉及其與政府機關間之爭議，即所謂政治問題，是否亦及於農田水利等事項，值得再推敲之。

改為公法人，將原有私法關係予以公法化，之後再以所謂重要公益為由，將之機關化，亦即所謂改制納入公務機關，恐成為新官僚化之行政體系！此外，此等將私法關係轉化為公法關係後，再為機關化等政府行為，其是否使農田水利能有效率營運，實令人懷疑。況且，現代民主法治國家中，就原有國營獨占事業，往往改採民營化或自由化經營，使其更有效率。現卻反其道而行，將農田水利會機關化及全面國有化，於此形成另類官僚化之新機關，是否比原有組織更為妥當，亦值得商榷！

綜上，本件如將農田水利會機關化解讀為純屬政治面問題，而不再深入審視其憲法上正當性，恐賦予立法者過大自由形成空間，或使相關行政機關享有過大政府行為，而給予其恣意或濫用公權力之機會，從而壓縮深具歷史性或地域性習慣演化形成組織之憲法上制度性保障或其基本權保障範圍審查（Schutzbereichsprüfung）之空間！

二、農田水利會之團體定性問題

有關社會團體之形成，如參考社會學者之見解，其可區分為利益性團體(Gesellschaft；利益性社會)與共同體(Gemeinschaft；本質性團體；共同社會)。⁵有關利益性團體，可能包含以營利為目的之公司

⁵ 此係德國社會學者 Ferdinand Tönnies 所提出之著名理論。如從衝突論(The Conflict Tradition)、理性/功利論(The Rational/Utilitarian Tradition)、涂爾幹論(The Durkheimian Tradition)與微觀互動者論(Microinteractionist Tradition)等四種社會學理論，前述 Tönnies 所提理論，係於 1880 年代之德國學說，與前開 1893 年以總體觀點之涂爾幹論(即如社會勞動者分工論；De la division du travail social)，有所不同，前者著重於個人性之社會類型，而後者係獨立存在於個人之外(非個人；impersonal)。參照 Randall Collins, Four Sociological Traditions, Oxford University Press, 242-243(1994)；在民法學上，有運用此利益團體與共同社會(共同體)之社會學概念，認為親屬之共同生活，係為超越個人，包攝個人，而有共同目的之本質的結合，即其係屬於共同社會，與利益社會相對立。參照戴炎輝、戴東雄、戴瑪如，親屬法，臺北：元照，2021 年 10 月初版 1 刷，頁 3。又有參考前述社會學者見解之日本學說(即如中川善之助教授見解)，亦認為可將人類社會之結合關係，分為「本質的社會結合」與「目的的社會結合」，與親屬法有關者，為本質的社會結合關係。參照陳棋炎、黃宗樂、郭振恭，民法親屬新論，臺北：三民，2020 年 9 月修訂 15 版 1 刷，頁 2-3。

等營利法人，與非營利法人（例如財團法人）等。至於本質性結合團體之內涵，較注重於其身分關係等組成之團體性。此在民法親屬關係，學理上有將之納入本質性結合之關係。配合所謂總有概念，乃多數人所結合之不具法律上人格之共同體，以團體資格而所有之共同所有關係。例如日耳曼村落共同體之所有型態，此共同體，將村落與其村民調和為一實在之綜合體（Genossenschaft; 協同體⁶）。對於所有物之管理權能，專屬於村落團體，村民僅取得收益權能，不具有所有物之應有部分，亦不得請求分割。於比較法上，民法共有關係在分別共有與公同共有之外，存在依習慣法形成總有之類型，甚至有將之規定於民法，例如日本民法第 263 條規定，共有性質之入會權，除從各地方習慣外，適用本節規定（按：第三章所有權中之第三節共有）。以上入會權，即為總有權，係某村之住民於一定之山林原野，依其村落習慣上之規則，共為伐木、狩獵、放牧等之使用及收益權利。入會權無登記能力，無須登記而得對抗第三人。⁷

我國民法所採共有類型，傾向瑞士立法例，未採總有（Gesamteigentum）類型，僅有分別共有與公同共有（或稱合手或總手的共有；合有；Eigentum zur gesamten Hand）兩類。我國習慣法上則有類似總有之型態，例如祀產、祠堂、學田及其他宗族共同財產、會館等。⁸此種共同所有之總有型態，在近代所有權概念發展以前，於

⁶ 此所謂總有之協同體，於日本，有如農業=漁業協同體（Genossenschaft）所屬土地（牧場、森林、河川、水流等），其構成員基於協同體之內部規範共同利用。於判例上，入會權屬於無權利能力之社團，以及有關日本共有類型三分法之評論。參照小粥太郎編集，大村敦志、道垣內弘人、山本敬三編集代表，新注釈民法（5），物權（2），§§180-294，東京：有斐閣コンメンタール，令和 2 年（2020 年）11 月 30 日初版 1 刷，頁 542-546。

⁷ 參照史尚寬，前揭書，頁 139-140；溫豐文，論共有，三民，2011 年 1 月初版 1 刷，頁 8-9。其亦提及日治時期臺灣農村社會裡所謂牛埔、溪埔、海埔等土地，具有總有性質。

⁸ 參照史尚寬，物權法論，1975 年 7 月臺北 4 版，頁 138-140；鄭玉波著，黃宗樂修訂，民法物權，臺北：三民書局，2013 年 9 月修訂 18 版 2 刷，頁 157-160；另臺灣原住民就部落生活區域範圍內之地上空間與地下自然資源，其權利歸屬之型態，係屬部落總有之財產，與家族公同共有及個人私有等權利歸屬，分屬

農村共同生活中，頗具普遍性，係先於制定法存在之社會規範。

有關前述總有類型，雖於我國民法並未明文規定，但民法第 827 條第 1 項及第 2 項規定，依法律規定、習慣或法律行為，成一共同關係之數人，基於其共同關係，而共有一物者，為共同共有人。前項依法律行為成立之共同關係，以有法律規定或習慣者為限。且現行民法第 757 條規定已未再堅持往昔物權法定原則，容許習慣創設物權。因此，學理上不乏承認習慣形成共同共有關係之類型。另在特別法上，例如原住民族傳統智慧創作保護條例第 10 條規定，智慧創作專用權人除法律另有規定或契約另有訂定外，原則上應以特定民族、部落或全部原住民族名義，專有使用及收益其智慧創作之財產權。⁹就前述智慧創作專用權之歸屬及運用，其可能形成總有類型之共有關係。

在水利法修正時，立法委員就第 1 條及法律定性之討論，有直接認為該法為民事法律，且就習慣規定討論甚為熱烈，於第 1 條規定，水利行政之處理及水利事業之興辦，依本法之規定。但地方習慣與本法不相牴觸者，得從其習慣。其作為民法第 1 條有關民事習慣適用之法源規定，顯示其對地方習慣之重視。臺灣農田水利事業之歷史發展，始於 17 世紀，迄今已將近 400 年。就其發展階段觀之，1622 年以前，屬於先民時期，處於萌芽階段，並無大型具體之水利建設，僅有小規模簡易之引水灌溉措施。荷蘭治臺時期（1623-1661），開始出現井、陂等蓄水措施，有稱之係臺灣農田水利開發之起源。明鄭時期（1662-1683），多修築陂圳，但尚無具規模而固定之水利工程。清領時期（1684-1895），水利建設傾向民辦官督，開闢之圳道諸如宜蘭萬長春圳、臺北瑠公圳、大安圳、後村圳、臺中葫蘆墩圳、彰化

不同型態，此可資比較。參照蔡明誠、蔡志偉、官大偉、浦忠勇，臺灣原住民族傳統習慣調查彙編（試行本），新北市：原住民族委員會，2017 年 4 月初版，頁 317, 324, 328, 332, 334-335 及相關文獻。

⁹ 民國 96 年 12 月 7 日制定（96 年 12 月 26 日公布）原住民族傳統智慧創作保護條例第 10 條規定之立法理由，智慧創作專用權通常係共有或總有等所有形式，故除法律另有規定（例如原住民個人得為個人之使用）或契約另有訂定外，應以團體名義使用其族群傳統智慧創作之權利。

八堡圳、嘉義道將圳與高雄曹公圳等，除曹公圳屬官方獎勵興建外，此時尚無制式官方機關，埤圳為私人建設經營，並得自由交易。日治時期（1895-1945），1901 年設立公共埤圳，此時就農田水利設有法定管理機關，有稱之為臺灣水利事業之奠基期。1908 年設立官設埤圳，開始有大型水利工程建設，並有官方籌設經營之組織與管理制度。1922 年水利組織合併於水利組合，此時除拓展政府管理範圍外，對於民間水利事業亦嚴密加強管理。¹⁰

1945 年以後，農田水利協會具有人民團體屬性，於 1948 年陸續發展為水利委員會，其係合併農田水利協會與防汛協會而組成，其性質仍屬人民團體。因臺灣產業發展趨勢，自農業轉型為農工並重（相輔），1955 年修正水利法，改為地方水利自治團體，定性為公法人。嗣於 1963 年再次修正水利法，改稱農田水利會，仍賦予公法人地位。從農田水利團體形成或用水關係發展史觀之，所謂農田水利會之用語，係屬晚近之事。¹¹自 2020 年 10 月 1 日起，行政院農業委員會農

¹⁰ 日本就法人之性質與類型（例如舊民法有中間法人類型），現行民法已有所修正，惟學說上探討無權利能力之社團或財團時，受德國法理論影響，其可能介於法人制度（日本民法第 33 條以下）與組合制度（第 667 條以下），其具有人之集團（社團）之多樣性。從兩者之概念與要件而言，法人係具有團體之性格，法人與其構成員獨立出來，其所為之行為由代表機關為之，財產之歸屬，係為總有或合有，且有關債務與其構成員分離。至於組合具有個人之性格，其與構成員並非相互獨立，其所為之行為，係以全體構成員之共同行為，其財產之歸屬，係為共有（分別共有），且其債務由構成員負擔。有關無權利能力之社團，其財產（權利）歸屬之法律性質，於學理上有共同所有說（其中有採總有說、合有說等）、單獨所有說與分析說（個別的處理說）。以上說法，雖各有其本，但有認為按其實體而個別處理，而較為妥當者。參照近江幸治，民法總則，東京：成文堂，2018 年 4 月 1 日 7 版 1 刷，頁 117-122。

¹¹ 於民國 44 年 1 月 7 日修正（44 年 1 月 19 日公布）水利法第 3 條第 2 項及第 3 項規定，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。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。前項規定，是否使用農田水利會、水利會、水利協會、水利委員會、地方水利團體或水利自治團體等用語，有相當多討論，因此可見修法當時，雖實務上有農田水利會或類似團體名稱之使用，但尚非有定論。之後，於 52 年 11 月 29 日全文修正（52 年 12 月 10 日公布）水利法時，為顧及當時各地農田水利會之現狀，將條文內「水利自治團體」一詞修正為「農田水利會」，

年水利處與農田水利會整合，升格為農田水利署，並設 17 個農田水利管理處。現今將農田水利會改制納入公務機關，此政府行為是否合憲，正是本件爭議之所在。

如從前述臺灣農田水利建設發展不同階段觀察，農田水利團體在 300 餘年發展過程中，並非起初即屬官設或公立之組織，而係屬於私人集資興建及經營。其具有可讓與性，得自由買賣交易，係屬民事權利，而非公有財產或公法人地位。因此，傳統所謂農田水利團體，其稱呼頗具地方特性，且因發展階段之不同，其團體性亦不盡相似，故其並不同於現行法所謂農田水利會，不宜以農田水利會概括稱呼之，甚至將之作為其上位概念。

綜上，從前述臺灣農田水利發展史觀之，臺灣農田水利制度之形成，係早先於現行臺灣農田水利法或水利法相關規範，是現代民主法治國家如何尊重各地習慣早已形成農田水利關係，實更有其重要性。質言之，現行前述規範，不宜解為純屬「制定法」（statute），站在國家公權力一方作出合憲性論斷，而應重視其具有自然權（natural right）之本質或習慣法自然形成法律關係之屬性。因此，立法者如欲介入此由來已久而延續至今之現狀（status quo）或存立狀態重大改變，甚至將其組織歸於消滅等，自應受到憲法之審查。

且另從憲法第 10 章中央與地方之權限規定而言，水利事項並未於第 107 條明定為「由中央立法並執行之」事項，而係於第 108 條第 1 項第 10 款規定，有關二省以上之水利、河道及農牧事業，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之，且依第 109 條第 1 項第 6 款及第 110 條第 1 項第 6 款規定，有關省或縣農林、水利、漁牧及工程，係由省立法並執行之，或交由縣執行，或由縣立法並執行之。以上亦可見農田水利事項，係具有因地制宜之屬性，宜視各地方之特殊性，容許存在依當地習慣形成水利事項之地域性規範，而非一條鞭式集中於

俾符實際。參照第一屆立法院議案關係文書院總第 293 號政府提案第 223 號、政府提案第 223 號之 1、政府提案第 664 號，立法院公報，第 14 會期，第 8 期，頁 67-68；立法院公報，第 32 會期，第 5 期，頁 7-16，40-54。

中央立法。換言之，農林水利事項，因具有地方差異性，如按其特殊情況而採取不同規制方式，實更符合憲法保障農林與水利發展之意旨，而不應將之解為政治面問題。

三、有關水利及水權在法律上之定性

農田水利涉及水利及水權，因此有必要釐清其法律性質。於外國立法例上，不乏以水權於特定情形下為私人所有。例如日本法對於純屬私有土地所有範圍內之水，認為其係屬私有水權，人民得自由使用、收益及處分。德國舊時代各邦所公布實施之邦水利法，如普魯士水法，亦有承認水為私有權利¹²。就我國採水及用水之利益而言，具有私益性，且有其地域性，並非全歸屬公共所有，否則毋庸在民法物權編第 2 章第 2 節不動產所有權中，於第 775 條至第 785 條直接規定有關水之相鄰關係，諸如自然流水、排水、用水、水流變更、設堰權及用堰權等。以上可見，自民法制定之初，尤其在農業社會，使用水利並非純屬公權力所支配之公法關係。況且在物權分類，學理上亦將水利法規定之水權列為現行民法上物權之種類（有稱之為準物權），甚至認為按水利法第 15 條，所稱水權，謂依法對於地面水或地下水，取得使用或收益之權，所謂「依法」可解釋包含習慣法在內¹³。雖民國 52 年 11 月 29 日修正（52 年 12 月 10 日公布）水利法，根據憲法第 143 條之立法精神，增修第 2 條明定，水為天然資源，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響，惟該次修法並未杜絕私人土地上水源屬誰之爭¹⁴。從水利法觀之，有關水利¹⁵或水權之適用範圍，不以農田水利為限，且解釋上，水所經過之土地、設施及其用水有關之權利，仍受民法及特別法所保護。因此，對於用水及水流經過所衍生土地及設施之相鄰關係，仍可能具有私權性質。

¹² 參照朱柏松，民事法問題研究—物權法論，臺北：元照，2010 年 3 月，頁 442-443。

¹³ 參照史尚寬，前揭書，頁 12。

¹⁴ 參照立法院公報第 32 會期第 5 期，頁 18-19。

¹⁵ 參照水利法第 18 條第 1 項規定，用水標的之順序如左：一、家用及公共給水。二、農業用水。三、水力用水。四、工業用水。五、水運。六、其他用途。其包含農業用水。

四、公法人之憲法基本權保障問題

憲法基本權之保障，係屬私人對國家公權力之違憲干預(Eingriff)之防禦權（例如結社自由及財產權等個人自由保護；Schutz der Individualfreiheit）或平等權，其保障主體，除自然人外，亦包含法人。原則上，此所謂法人，並未包含公法人（juristische Person des öffentlichen Rechts），其非得以行使前開基本權之適格主體（Grundrechtsträgerschaft）¹⁶，以上見解係就通常情形之原則上論述。惟前述所謂公法人，亦應就其不同類型而分別判斷，並非無例外情形。以德國比較法而言，公法人主要有團體（Körperschaften）（例如鄉鎮(Gemeinden)、公立大學）、營造物（Anstalten）（例如公辦儲蓄銀行；Sparkassen）與公法財團（Stiftung des öffentlichen Rechts）三種類型。如其執行公共任務（Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben），自不具基本權能力（keine Grundrechtsfähigkeit）。但如其係公眾生存預防措施（für die öffentliche Daseinsvorsorge¹⁷）或直接歸屬於基本權所保障之活動領域（Lebensbereich）者，不分私法或公法形式之法人，均得享有其憲法權利。¹⁸

依憲法第 15 條規定，人民財產權，應予保障。其財產基本權主體，係屬人民，解釋上可能難以涵蓋公法人。惟如前所述，農田水利會係屬具有悠久歷史且地域性之團體，在民國 44 年稱之為地方水利自治團體，52 年修正水利法時，因顧及當時各地農田水利之現狀，

¹⁶ 參照 BVerfGE 21, 362 (369) = NJW 1967, 1411; 68, 193, 205 = NJW 1985, 1385; BVerfG NJW 1987, 2501 ff. (法人之基本權能力; Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen)。

¹⁷ 有關公眾生存預防措施之概念與相關討論，參照 Johann-Christian Pielow, Öffentliche Daseinsvorsorge zwischen „Markt“ und „Staat“, JuS 2006, 692ff.; Matthias Knauff, Zurück zur kommunalen Daseinsvorsorge in der Energieversorgung? EnWZ 2015, 51ff.; Matthias Knauff, Die Kommunen als Träger der Daseinsvorsorge, WiVerw 2011, 80ff.-beck-online.

¹⁸ 德國學說上，就直接歸屬於公法人在基本權所保障之活動領域（Lebensbereich），亦即在一定程度內作為個別之受託執行者（Sachwalter），其基本權上自由行使時，亦認為其受到基本權保障。（參照 Peter Badura, Staatsrecht, 7. Aufl., München: Beck, 2018, C14.）

將之修正為農田水利會，並仍繼續定性為公法人。¹⁹本件判決從日治時期找尋其法源依據時，認為其性質上為公法人而受政府監督、行使公權力等色彩，並認為日治時期臺灣水利組合係以公法人地位單獨享有財產權，而非組合員集體所有，之後將其相關財產，皆定性為公有財產。然此等立論，恐有以偏概全之疑慮！又現代法律雖將之公法人化，惟所謂農田水利會，因往昔所使用概念及各地有不同稱呼，且有關本判決所稱水利組合，僅顯示日治時期之農田水利經營及管理態樣之一，似難以全面性涵蓋此深具長期傳統且各有其不同農田水利制度之發展階段。從農田水利發展史觀察，雖在前述發展階段，曾出現公權力管制之色彩，但從整體發展史而言，其並非當然排斥水利組合具團體性，或依習慣形成總有之可能性。換言之，農田水利會之前身各類型所涉及之財產來源，甚具多樣性，故不宜一概而論，否則亦無庸在 44 年明文修正定性為公法人，以整合當時農田水利歸屬與運用之紛亂情狀。至 52 年修正之前，並非稱農田水利會，是現行法意義之農田水利會，從農田水利發展史觀之，其實不宜將之等同往昔所有農業水利團體。

再從農田水利法第 1 條及立法理由觀之，其涉及農田水利會之改制事宜。其制定新法之目的，在於配合農田水利會組織通則第 40 條第 3 項規定，有關農田水利會改制之資產處理、職員工作權益保障及其他相關事項，由該法規範之。農田水利法之影響範圍，其中攸關農田水利會改制之資產處理，可見其已涉及該團體及提供土地或私人興建相關設施者之財產權問題。再者，同法第 11 條第 1 項規定，該法

¹⁹ 水利法於民國 31 年 6 月 20 日制定（31 年 7 月 7 日公布、32 年 4 月 1 日施行）時，並無農田水利會等用語。於 44 年 1 月 7 日修正（44 年 1 月 19 日公布）第 3 條第 2 項及第 3 項規定，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。前項水利自治團體為公法人，其組織規程，由省政府擬訂，呈請行政院核定之。此時稱之為水利自治團體，為公法人。水利法於 52 年 11 月 29 日修正（52 年 12 月 10 日公布）第 12 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。前項農田水利會為公法人，其組織通則另定之。於此時明定農田水利會之稱呼。

施行前提供農田水利會水利使用之土地，應照舊使用。其係延續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。於其立法理由明示，因考量當時農田水利會在辦理更新改善時如涉及私有土地者，在農田水利會改制後，相關土地如原作水利使用者，均以維持原使用狀況辦理。至於該土地於使用期間稅捐之徵免，於該法施行後依土地稅法規定辦理。又依同法第 26 條規定，農田水利事業作業基金，每年應提撥部分財產處分所得價款，作為價購或承租照舊使用土地之財源，以規範國家對於照舊使用土地取得之義務。以上規定顯示，既有照舊使用之必要，難免有需要維護現狀，繼續使用農田水利會機關化前業已存在，可能形成使用私人土地或設施之法律關係（例如租用或收益租賃（Pacht；賻(pák)）、普通地上權或區分地上權、不動產役權或民法相鄰關係等利用方式），而非全採徵收等取得所有權之利用方式。於此可與前述相呼應者，農田水利會之土地取得及利用關係，隨歷史演變與社會需求，固難免有所調整或變遷，惟其涉及財產來源或水利相關土地使用，亦即人民之結社自由及財產權等基本權，實不應簡化依法律規定而設立之公法人組織，而否定其享有基本權適格之可能性！

另就原有法人組織之機關化時，因其改制而涉及其法人格之團體定性與權利歸屬及利用等問題，亦即其除涉及財產權外，尚包含多數農民因務農而自然形成農田水利之屬人性組織，故其團體之形成，具有人合性質，其所歸屬之農民或其他提供土地者，亦可能涉及結社自由。如前所述，從早期農田水利組合，改為水利自治團體，再變為農田水利會，並非一開始即稱為農田水利會，亦非自始即為公法人。因此，此等政府行為，由行政機關發動，立法機關並呼應，將公法人改制納入公務機關之一部，其中忽視農田水利會之歷史發展與營運效率及其各地習慣差異性，而將全國所有農田水利組織改制納入公務機關。如認其係先改以公法人而再機關化，無涉人民結社自由與財產權問題，實難認為其已符合憲法正當化理由（Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung）！因本件系爭相關規定並非處理公法人資格之取得問

題，而係屬消滅其公法人組織等存立之基礎爭議，如不准許其經由憲法審查，作為救濟管道，藉以審查國家公權力行使，及干預或限制憲法上基本權之正當化理由，尚難符憲法守護者之職責！總之，憲法之審查，如純從制定法所發生權利概念出發，而不更廣泛考量「自然權」或習慣法形成權利或法律上利益保護可能性及將其納入憲法保障範圍（Schutzbereich）之可行性，亦即綜合性體系思考憲法基本權概念，恐有欠周延！於此不但喪失憲法守護者依憲法保障人民基本權之功能，亦且可能忽視憲法之法續造作用！

五、有關暫時處分之問題

從司法院解釋轉型為憲法法庭裁判之發展而言，較少准許暫時處分（Einstweilige Anordnung）之聲請²⁰，此有其個案判斷之考量。因暫時處分須具有防止較重不利後果之急迫性（die Dringlichkeit der Abwehr der schweren Nachteile），憲法訴訟實務上採取較保留之態度。²¹亦即聲請案件繫屬中，憲法法庭須判斷其是否具有避免憲法所保障之權利或公益遭受難以回復之重大損害，且有急迫必要性，而無其他手段可資防免時，得依聲請或依職權，就案件相關之爭議、法規範之適用或原因案件裁判之執行等事項，為暫時處分之裁定，於憲法訴訟法第 43 條第 1 項定有明文。²²本件涉及各地農田水利組織之存立

²⁰ 例如司法院釋字第 585 號解釋，因該件聲請於本案解釋作成前為暫時處分部分，雖非憲法所不許，惟因本案業經作成解釋，已無須予以審酌。另有准許者，例如司法院釋字第 599 號解釋（該解釋則部分准許暫時處分）及憲法法庭 111 年憲暫裁字第 1 號裁定等。

²¹ 如參考德國聯邦憲法院裁判，其亦採取較嚴格准許要件。其中須要判斷該不利後果是否不可回復或極難以改正者（ob die Nachteile irreversibel oder nur sehr erschwert revidierbar sind）。參照 Graßhof, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungs-gerichtsgesetz, Werkstand: 61. EL Juli 2021-beck-online, BVerfGG § 32 Rn.70ff.; Zuck/Eisele, Das Recht der Verfassungsbeschwerde 6. Auflage 2022-beck-online, Rn.929.

²² 參照該條之立法理由，大法官依據憲法獨立行使憲法解釋及憲法審判權，為確保其解釋或裁判結果實效性之保全制度，乃司法權核心機能之一；且因該制度具基本權利與公共利益重要性，屬法律保留範圍（司法院釋字第 585 號及第 599 號解釋參照）。定暫時狀態之假處分為訴訟法上保全程序之重要規定（行政訴

及人事（即員工任用或會長選任等）等重大變動，如前所述，其仍有既存與私人間之土地及相關設施或財產權之權利歸屬釐清及處理等法律問題。所謂不平則鳴，倘若認為本件系爭相關規定之施行，對於聲請人之權益或臺灣農田水利制度發展不生重大影響，何以農田水利會機關化，引起如此大之社會關注，甚至引發不少反面評論！因此，本件涉及農田水利法之施行所生私益與公益兩者利益衡量²³，如暫緩施行該法，對於公益並非為利益之權衡，惟於權衡作暫時處分之利益與不作成暫時處分之不有急迫影響，但對於相關團體或人員所涉及憲法上保障之權利或利益，具有立刻且急迫之有利結果，更具憲法上重要性。且本席認為，本件如前所述具有違憲之虞，是系爭憲法疑義或爭議狀態之持續、爭議法令之適用或原因案件裁判之執行，可能對人民基本權利、憲法基本原則或其他重大公益造成不可回復或難以回復之重大損害，而對損害之防止事實上具急迫必要性，且別無其他手段可資防免等情事。因此，於本件裁判宣示前，如不作成暫時處分以定暫時狀態，暫停其組織改制，恐任其進行機關化相關改制工作之推動。其牽涉人民結社自由及財產權等憲法上權利保障，實有准予作成暫時處分之急迫必要性，否則人民之憲法上權利將有不可回復之重大損害。

訟法第 298 條第 2 項、民事訴訟法第 538 條及德國聯邦憲法法院法第 32 條有關暫時處分參照），鑒於釋憲實務上，司法院釋字第 585 號解釋於理由書就暫時處分作成之要件已詳予闡述，且釋字第 599 號解釋復曾就戶籍法作成暫時處分在案，本條乃將上開解釋明文化，明定其聲請要件及裁定之程序。

²³ 參照該條之立法理由，依司法院釋字第 585 號解釋，憲法法庭尚應為利益之權衡，惟於權衡作暫時處分之利益與不作成暫時處分之不利益，並於利益顯然大於不利益時始得為之。

111 年憲判字第 14 號

第
14
號