

憲法法庭判決

111 年憲判字第 15 號

聲請人 一 臺灣雲林地方法院民事庭真股法官

聲請人 二 蘇明信等 7 人（如附表）

訴訟代理人 陳樹村律師

宋瑞政律師

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。本庭判決如下：

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。

理 由

壹、當事人陳述要旨【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】

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】

貳、受理依據【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】 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】 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，其組織規程由省政府擬訂，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 11

地灌溉排水使用之水源地、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 16
地供公共使用，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 17
所有者，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】 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 19
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 20 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】

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

本判決由許大法官志雄主筆。

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
全 文	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 黃大法官虹霞、吳大法官陳鏗、 蔡大法官明誠、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	無

【意見書】

協 同 意 見 書：黃大法官虹霞提出。

蔡大法官宗珍提出。

以上正本證明與原本無異。

書記官 戴紹煒

中 華 民 國 111 年 8 月 12 日

附表：聲請人年籍資料詳表

編 號	聲 請 人 類 別	自 然 人 姓 名 或 法 人 名 稱
1.	聲請人一	臺灣雲林地方法院民事庭真股法官
2.	聲請人二	蘇明信
3.		蘇政誠
4.		葉進昌
5.		蘇家慶
6.		葉進順
7.		葉素惠
8.		葉素華

協同意見書

黃虹霞大法官 提出

**抱歉，遲到的正義！請再給政府幾年籌措徵收補償款時間
苦民所苦！**

農田水利雖然是特別重要公益，但長期照舊使用、強制佔用人民土地，未依徵收規定予人民適當補償，也未付使用對價，實在有違公道。本庭收到釋憲聲請多年，終於可以趁審理第 14 號案同時併處理本案，鬆口氣稍稍放下不安，但還是應該先說聲抱歉，正義遲到了。

又本件判決雖然礙於農田水利特別重要公益之維護，而未即宣告農田水利會組織通則第 11 條第 2 項前段照舊使用之規定違憲，致只是一半正義，人民未能逕因本件判決請求還地或取得徵收補償請求權，即本件聲請人一尚不能依本件判決意旨為有利於審理案件原告之裁判；聲請人二也不能據本件判決，就其確定終局裁判提起再審之訴，或直接請求主管機關徵收補償。但是確有不得已之其他特別重要公益考量，至少與司法院大法官釋字第 400 號解釋（迄今無法落實解釋意旨）相較，本件判決除於理由四、併此指明欄已對主管機關作具體明確之要求外，另主文明確記載主管機關應：「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」，主管機關不能再無止盡推拖，不予徵收補償。大法官們苦民所苦，已經由本件判決更進一步保障人民之財產權！主管機關有義務及責任，應依本件判決主文處理；也請本同理心，苦民所苦！

本席當然贊同本件判決認應予人民適當補償之主文結論，但對於理由仍有下列幾點認為應予補充：

一、本席以為光是「公物」一點不足以作為照舊使用規定合憲之依據

（一）為公法人之農田水利會所有之農田水利設施為公物，可以接受。但其所在之私人土地，在法律上為不同之物，私人土地不可能因而成為公物。

(二)但是農田水利設施涉及特別重要公益是事實，本件判決理由第 14 段已另論及特別重要公益之保護，加上課政府應依法徵收，給予人民適當補償義務，是可認為照舊使用規定對私地所有權人財產權之限制，於此範圍內，尚合於比例原則，難謂照舊使用規定違憲。

(三)本件判決末段並已諭知：僅能作農田水利目的之使用（比如不能佔用挪作養殖等用途使用或收益）、應遵守最小侵害原則（比如設定區分地上權已足供農田水利之用者，不能要求為越該必要範圍之使用）、無繼續使用者應即廢止使用並還地予民等。政府均應遵照辦理，否則應受有權機關之監督。

二、本件判決理由第 19 段引農委會之答辯資料，稱全部照價徵收者，單以土地公告現值計算，民地部分即需約 872 億元，而基金顯然不足部分，固有依據。惟：時代已然不同，捷運、高速路……都已經有很多通過他人建築物下方、土地上方、場站聯合開發之例！人車走的路可以用區分地上權等方式以較低對價取得需要之土地使用權源，水走的路為何必須「上窮碧落下黃泉」，全面使用、徵收所有權全部？又既然農田水利設施已屬國有，則非不可立法使其所在部分土地，准作為建築基地之法定空地，照舊使用同時，融入景觀設計，其容積率也可原地使用，對地主言未受使用、收益不利益，政府因之可能不必另為金錢補償；另因容積原地使用，與容積移至他區使用相較，對當地交通、環境相對友善。

三、既成道路問題似也可同樣處理！樓可跨過道路上空，事例所在多有！

四、總之，官門好修行！動動腦，苦民所苦，解決不公義事，大家都有責任，對於既成道路、農田水利用地照舊使用私人土地等實質「強佔」人民財產行為，不可再以沒錢、沒預算推拖。相較於給予優惠福利，對人民權利侵害補償，應更優先處理，這是政府之當為！

協同意見書

蔡宗珍大法官 提出

本件聲請案係屬法規範憲法審查案件，審查標的則為 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（即系爭規定）：「原提供為水利使用之土地，應照舊使用。」此一規定係就 59 年 2 月 9 日修法前已提供為水利使用之土地，明定應照舊使用，亦即應繼續提供水利使用。究其意旨，係為利通水灌溉，並維持農田灌溉系統之完整性，乃屬憲法上極重要之公益。其中屬私有土地者，其所有權權能固因此受到減損，惟基於農田灌溉之極重要公益，系爭規定就原提供水利使用之土地，課予其應繼續配合農田水利灌溉需求之社會責任。基於憲法第 15 條保障人民財產權之意旨，此等課予人民財產權社會責任之規定，亦應受憲法第 23 條比例原則之檢驗。因系爭規定係為追求憲法上極重要公益，適用範圍亦僅針對 59 年 2 月 9 日前即已提供為水利使用，亦即早已納入農田灌溉系統之土地，且不分公、私有土地均有系爭規定之適用，並非僅針對私有土地施以限制。此外，年代久遠前即已形成之農田水利灌溉用地持續照舊使用者，意味著該土地相關之農田水利灌溉環境與條件並未改變，則該土地分擔農田水利灌溉之社會責任即有其必要，國家亦另給予免徵土地稅捐以為補償。整體而言，系爭規定對私有土地所設定之社會責任，尚難謂違反憲法第 23 條比例原則，而逾越財產權社會責任之合理範圍。

應強調的是，系爭規定未違反比例原則之要求而不牴觸憲法財產權之保障，並不影響國家建立相關徵收補償或損失補償法制，就照舊使用之私有土地依法予以補償。