

憲法法庭 111 年憲判字第 14 號判決之協同意見書
黃虹霞大法官提出

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、埧公 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

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。）

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，修正本通則有關條文，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。