

憲法法庭言詞辯論意旨狀

案號：110 年度憲一字第 2 號

聲 請 人 立法委員費鴻泰等38人（詳如名冊所載）

設臺北市中正區中山南路1號立法
院行政大樓

訴訟代理人 蘇煥智律師

大員法律事務所

張鴻翊律師

設台北市大安區和平東路1段216號7樓之

1

電話：(02)2366-1030

為提呈言詞辯論意旨狀事。

壹、背景介紹：農田水利會的沿革，以及農田水利法的立法目的。

一、農田水利灌溉組織已有300多年歷史，先於國家而存在；國家賦予公
法人地位，僅係追認事實而已。

(一) 荷鄭、清代時期：

誠如聲請書第10頁以下所載，台灣水利設施的名稱最早出現於荷治
時期，到了清代之後，漢人移民更多，灌溉的埤圳都由民間自行投
資，例如台南官田番仔田埤、台北瑠公圳等，灌溉農民須向圳主繳
納水租費，此時灌溉設施的產權屬於民間所有。

(二) 日治時期：埤圳公共化時代。

1. 公共埤圳組合：

日本佔領台灣初期，確立了「農業台灣，工業日本」的產業方向。
為了發展臺灣農業提供充足糧食以支援日本本土的工業產業發
展，首先必須確保灌溉水源穩定，開始著手整理既有的水利設施，
將重要的私有埤圳公共化，並著手開闢新的水利設施及引導新的水
源。先後頒佈重要的農田水利法規，開啓了台灣埤圳公共化的制
度，成立水利組合公法人的法制時代。

1901年日本總督府公布「台灣公共埤圳規則」及後續1906年公布「施

行規則」「台灣公共埤圳規約準則」及修正規定，將私有埤圳，其中對公共利害關係者均可指定為「公共埤圳」。並由利害關係人組成「公共埤圳組合」，為公法人，成為一種水利事業自治團體，惟仍由地方行政官署首長任管理人，負責水利事業管理。由於公共埤圳組合是法人，可以向日本勸業銀行等金融法人獲得巨額融資，而能夠投入土地改良及後續的水利投資（附件十三，第221頁第12-18行）。例如公共埤圳其產權仍為圳主所有，圳主每年仍向組合收取水租費。嗣後為求管理方便，水利組合可向銀行融資乃向圳主收買產權，圳渠成為組合的公有財產。再由灌溉農戶分期攤還。又為了使用水戶交付水租有統一收費標準，各地區水利組合多定有「公共埤圳使用規約」詳列收費標準，報奉總督府核准實施。（附件九：第111頁）

2. 官設埤圳組合：

日本政府除了強化既有民間私有埤圳公共化外，也針對尚未完全開發的土地進行開發，但大規模的灌溉工程，並非民間或地方政府所能負擔，同時日本政府也想開發水利發電。為了主動推動新開闢水源，而分別於1908年頒布「官設埤圳規則」九條、「官設埤圳規則施行規則」19條（1909年）又為了灌溉受益區域內農民配合，於1910年頒布「官設埤圳水利組合規則」，在每一官設埤圳區域設立「官設埤圳水利組合」。官設埤圳由台灣總督府負責興建與維持經營，並在受益區內設水利組合，由土地所有權人、佃戶、佃權人及電力等其他埤圳使用者為組合員。

官設埤圳最有名者有桃園大圳、台中州的后里圳、荊仔埤圳，及嘉南大圳。1920年以後官設埤圳改制為公共埤圳。

1919年開始修築桃園大圳，同年也成立了「公共埤圳桃園大圳組合」（此即目前桃園水利會前身），並分區選出51位議員。（附件十四）1920年9月嘉南大圳動工。嘉南大圳興工前，「日本政府認為如果由民間組織組合，負擔大部分的工資，則可以節省費用而不會刺激物價，所以在1919年8月即成立了「公共埤圳官佃溪埤圳組合，此

即嘉南農田水利會前身。」（附件十五）（附件十三：第224頁第12-16行）。

3. 水利組合：

1921年台灣總督府參照日本制度頒布第十號律令「台灣水利組合令」42條及翌年頒布「台灣水利組合令施行規則」「水利組合規約準則」，規定原則上以流域為單位，將所有公共埤圳和官設埤圳合併，改編為水利組合。該組合令第一條規定「水利組合為法人」，並規定：（1）、區域內的土地房屋或其他工作物所有者，典權人或土地主產物為原料的製造業者（例如製糖業）為組合員。（2）組合設組合長一人，由州知事或廳長任命，綜理業務，任期四年。（3）組合得設理事、技師、出納役、書記、監視員等工作人員，其執行水利組合職務時，視同公務。（4）組合費徵收，準用國稅徵收。（5）組合會設評議會，由組合長與評議員組織之。以組合長為議長。掌理組合規約的修訂、歲入歲出預算的決定、不動產的管理處分、組合公費的徵收。評議員部分由組合員互選產生，部分由州知事或廳長於組合員中遴選。（附件九，P.111-112。）大正12年（1923年）全台同步實施原來全台181個公共埤圳組合，合併整合為郡區為單位的108個水利組合。後來再經過1941年、1944年的整併，全台水利組合再減至38個單位。

4. 縱算日本殖民帝國，亦從未消滅水利組合：

日治時代確立農田水利會為公法人、自治團體的地位。即使在水利工程由日本總督府統籌的水利大開發的年代，例如官設埤圳重大的建設如嘉南大圳、桃園大圳，也都考慮到成立組合，而由農民分擔繳納會費、分擔工程興建費、維護管理費、出工、出地的。特別農田水利灌溉小組組織，這種基層農互助合作組織，也都在當時建立。縱算是日本殖民政府，也是刻意建立水利組合（水利合作社）這樣的公法人組織，從沒有消滅水利會的政策。

（三）戰後中華民國政府時期：

自戰後國民政府來台後，國民政府宣布農田水利事業沿襲法人地

位，44年水利法修正第12條明定水利會為公法人，並明定農田水利會為地方自治團體，賦予農田水利會在其農田水利事業範圍內，向會員徵工、徵地、徵費，負責解決水利糾紛，維持水利秩序，協助政府推動水利事業。

- (四) 由以上之歷史事實可以證明，台灣的農田水利事業是台灣開拓史不可分離的一部份，已有三百多年的歷史。而現代法制化的農田水利會則始自日治時期，已有百年之歷史。水利會是先於中華民國法律而存在。我國的水利法及農田水利會組織通則，賦予其公法人地位，無非是追認此一既已存在之事實罷矣！至於在1975-1981健全水利會方案期間及1994-2002，均有政府遴派期（或稱官派），但均未否定其自治公法人之地位。

二、觀諸農田水利法的立法目的，可知其非屬公益目的，且其與改制為公務機關間無正當關聯性。

- (一) 真正的立法目的：減少農業用水，以及選舉考量。

立法院民進黨團總召柯建銘在農田水利法三讀通過後深夜在其臉書發文，「誠實告白」推動此次改制的理由有二：

「為什麼要改革？(一)水資源與能源一樣是國家重要維生系統，水權之掌握及分配，當然是國家公權力的問題，不容地方派系掌控。君不見前年4月枯水期時，台積電大量購買水車、排隊向水利會買水、農民休耕，政府補貼，發生搶水大戰之奇觀。農業用水佔70%，剩下30%是工業用水及民生用水，合理調配，是公權力的行使，這是改革的重中之重。(二)水利會長期由地方派系掌握，是國民黨黑金政治之樁腳、選舉工具，國家向下沈淪，但另一角度卻也重傷國民黨形象，是反民主印記，不改可以嗎？」（附件三十五：柯建銘7月3日臉書，附件三十六：2020/07/03聯合新聞網報導）。綜合其意見，可知此次改制真正的理由是：1、工業用水與農業用水需要重新調配（其真意是農業用水要減少）。2、解決水利會選舉長期由國民黨地方派系掌控。而這二個理由，一個為財團、一個為政黨鬥爭利益，其實是很齷齪的動機。攤在陽光下，其實是很難看的。

所以需要找一些冠冕堂皇的理由來編故事，而所謂擴大灌區及其他理由，其實就是一個「好聽的假議題」，根本就是「煙霧彈」的功能。

(二) 農委會提供的改制理由：擴大灌區、水資源公共化…，然此等理由均與農田水利法的立法欠缺正當關聯性。

1. 農委會宣稱可擴大灌區，惟查：

(1) 現有灌區水源都不足，何來水源擴大灌區：

根據農委會2015年農業灌溉白皮書，以現有的水利設施目前臺灣西半部水利會灌區內「平均灌溉滿足度」（灌溉實際用水量除以灌溉計劃用水量之值）僅75%，而中部及南部地區更低於60%。（附件二十四：第11頁）所以農委會前主委陳保基表示「現有灌區水源都不足，何來水源供應灌區外？」其實是說出問題的真相（附件三十七）。既然灌溉區內的農業用水已呈現緊迫狀態，如何能擠出水再供灌一倍大的灌區外農業地產區？因此將灌區外農地納入水利會灌區，不但嚴重侵害現有水利會會員的灌溉水權；而且也是是一個無法達成的假議題，更是蓄意誤導大眾。

(2) 未提供增加灌溉的面積、水源、經費、財源等詳細資料，可見缺乏調查，而且與本次立法無關。

農委會在2015年農業灌溉白皮書也坦言：「然而，面對灌區外54萬公頃（目前農委會稱37萬公頃）農地，在國家財政資源有限下，如何整合當前農業政策規劃最適當之發展區位成當前重要課題。」

「因此農委會於103年度起已逐步研擬農田水利事業中長期發展方向，將灌區外農地發展優先次序以水資源、農地、設施、作物及效益等五大指標進行評估。同時亦透過相關法制作業建立整體配套措施，務求健全法治規範、確保工程品質及組織永續發展。」

（附件二十四，P.36）所以農委會本身也只停留在中長期發展方向，提出一些評估及規劃。而就算是改制在即，在108年底監察院要求其提出「後續改制納入灌區之作為，提供因應措施」但農委會也僅概括性談策略，並無具體計劃。所以監察院調查報告結論

認為：「會籍灌區外之優良農地廣大，農委會雖已擬定灌區外農地灌溉策略，然迄今對於所需人力及預算之缺口，似尚未擬訂因應方案及政策」（附件三十，第11頁）。很顯然，要增加多少灌溉面積？水源在那裡？需要多少經費？經費如何取得？需要增加多少人力？完全沒有具體計劃，完全沒有準備好。由於前面已提到現有灌區內已經缺水，增加新灌區勢必要新開發水源。如果政府若有心不惜成本開闢水源、增加新的灌區，只要政策確定，無論是政府本身要自己執行開發行為或委外，都不涉及既有水利會改制問題。如果政府不開發新水源，要增加新的灌區，則必需跟各該水利會溝通是否可行？總之政府如果認為擴大灌溉區外農田是政府的職責，則是政府總體投資報酬率的問題，其實跟是否消滅水利會改制公務機關並沒有直接關聯性。

- (3) 灌區外的農地多為山坡地及環境敏感區，成本將大幅增加，不如繼續強化農委會早已推動的「旱作及節水管路灌溉」。

灌區外農地多數是邊際土地，生產條件較差，分布零散不利重劃，超過65%屬於山坡地和環境敏感區，不易覓水源區。（附件三十八）。而且其農作物類型大為不同，通常種植主要糧食以外的特用作物例如茶葉、果樹及長年作物，需要灌溉水較少的經濟作物。所以如果基本糧食安全問題已經沒有疑慮，則灌區外輔導適地適種可能比全部納入灌區，更實際。而且二次大戰終戰已經75年，台灣已經過了糧食需求的高峰，在過去糧食需求高峰期，農田水利會的灌溉面積超過48萬公頃（以民國55年為計算基準），而到現在只剩下31萬公頃。為什麼過去50年政府並沒有擴大水利會灌區的決策，反而任憑灌區內良田減少了17萬公頃呢（超過三分之一）？現有灌區農地之保護不是更重要嗎！而政府在灌區已經缺水的情形下，喊出擴大灌區的訴求，其實是不合常理。

反倒是農委會原已經在缺水地區「推廣旱作及節水管路灌溉」計劃，師法以色列在乾旱沙漠氣候環境下，以科技手段有效提高灌溉用水效率。為滿足缺水地區之灌溉用水需求。其中，旱作管路

灌溉設施的建置，有利於農民進行適時適量施灌之計畫性作物生產，以發揮灌溉用水效能並提升作物產值。農業委員會自民國72年起補助各農田水利會辦理「推廣旱作管路灌溉計畫」，30餘年以來累計已補助約4.3萬公頃之管路灌溉設施。其中包含了噴灌、滴灌、微噴灌及穿孔管等多種不同類型，水源經由管路系統以噴灑或滴水方式灌溉，估計每公頃可較傳統漫灌或溝灌方式有效節省0.5萬噸之水量（附件二十四，第29頁），此種方法比改制更加有效。

2. 農委會宣稱立法目的為建構國家水資源公共化管理體制，惟此項目的與農田水利法第1條「確保糧食安全及永續農業相衝突」：

(1) 實際上就是要搶農民的水權：

有關「建構國家水資源公共管理體制」到底意涵為何？雖然農委會的說明是：「農業水資源為公共財，由於氣候變遷，旱澇發生頻率增加，為契合農業新政策，確保糧食安全，透過系統化投資農田水利設施更新改善，提升面對氣候變遷調適能力，完善我國農業經營環境基礎建設。」但重點是「農業水資源為公共財」，這句話其實等於否定了「農業用水權」的概念。亦即原來農民團體水利會過去代表農民整體所投資的水利設施及因而取得的農業用水權，原屬於水利會會員們共同共有的水權，竟然被農委會本身予以推翻，把水利會農民的水權當作是公共財。這就是立法院民進黨團總召集人柯建銘於本法通過後在臉書上發文「為什麼要改革？（一）水資源與能源一樣是國家重要維生系統，水權之掌握及分配，當然是國家公權力的問題，不容地方派系掌控。君不見前年4月枯水期時，台積電大量購買水車、排隊向水利會買水、農民休耕，政府補貼，發生搶水大戰之奇觀。農業用水佔70%，剩下30%是工業用水及民生用水，合理調配，是公權力的行使，也是這次改革的重中之重。」由以上柯建銘總召的臉書「誠實告白」可以證明「當工業用水缺水時，如何更方便調撥農業用水」，才是此次民進黨政府消滅水利會，改制公務機關的關鍵。

- (2) 實際上是棄守農業用水權，影響糧食安全及永續農業，也違反農田水利法第1條之規定：

水權人原為農田水利會，改制後農田水利會消滅，依農田水利法第23條規定「水權由國家概括承受」，而由主管機關農委會管理。將導致農業用水權快速流失，影響糧食安全及永續農業。

農業用水的水權原來是登記在農田水利會名下，水權屬於農民團體。在農田水利會仍是自治團體公法人的情形下，水利會的會長及會務委員均會積極替農民爭取確保水權。水利會長及會務委員改為官派後，基本就已經不能期待官派的會長可以堅定捍衛農民的農業用水權，所以水權就非常容易受到侵蝕。

消滅水利會改制公務機關後，農業用水權由國家承受，並由農委會管理。而居於行政一體之倫理，農委會必然聽從上級長官及立法院的指示，而無法站在水利會農民會員的立場來捍衛農民灌溉用水權。如此必然加快農業用水標的的快速流失。並進一步影響整體台灣農業生產環境及糧食安全及永續農業經營。

這跟該項改制理由之說明所說「確保糧食安全」及「完善我國農業經營環境基礎建設」根本就是自相衝突；而且也與農田水利法第一條所規定的「為確保糧食安全及農業永續」、「以穩定供應農業發展所需之灌溉用水」、「並維護農業生產與提升農地利用價值」之規定，正好背道而馳。

- (3) 擴大灌區與水權公共化二者自相矛盾，加速瓦解台灣農業灌溉系統。

行政院及農委會為圖利工業財團，而將原來「水利會農民水權」予以公共化，等於完全棄守「農業水權」。又要擴大灌區外37萬公頃農地的灌溉，又再一次稀釋水利會灌區的農業用水，如此將嚴重衝擊台灣原有的農業經營環境，對台灣農業可能造成不可逆的傷害。

3. 農委會宣稱立法目的為水利會資源共享、以富濟貧，然與立法後的實際情形不符。

經監察院前約詢農委會對於各農田水利會改制公務機關後續因應措施，經該會說明「農田水利會改制後資產及負債係由國家概括承受，並設置成立農田水利事業作業基金以辦理農田水利事業及維護灌溉管理組織之營運等，再依17個水利會規劃成立17個分基金，資產獨立，不相互流用。」（附件三十，第八頁）所以從農委會實際答覆監察院的說明，可知改制後17個水利會消失，水利會的資產成立17個分基金，資產各自的獨立，並不相互流用。而這樣的實施計劃，也正好打臉農委會自己公告的改制理由「水利會資源共享，水利會資源由政府調控資源幫助窮的水利會。」。而這一次農田水利法第22條第3項更增加規定「第1項農田水利事業作業基金應依各農田水利事業分別設置專戶。」原來行政院送到立法院法案版本並沒有這項規定，後來農委會發現幾個財源較豐裕的水利會反應非常激烈，所以也自行改變立場，所以不但答覆監察院已改變計劃，而且將「依各農田水利事業分別設置專戶」正式入法。既然農委會及農田水利法22條第3項，都自己打臉自己的改制理由，當然就不具備改制公務機關的正當性及合理性及必要性，也違反憲法第23條比例原則之規定。

4. 農委會宣稱「目前農田水利會公權力不足，以致在業務執行時常遭遇困難，如灌溉水質受污染僅能通知地方環保機關處理，無法達到即時防治之目標。宜藉由農田水利會改制升格為公務機關，並賦予公權力，提升農業水資源利用效率與確保灌溉水源安全。」問題是：

(1) 建構專業化組織，跟灌溉水污染有什麼關係？應該先追究農委會及環保局失職的責任才是，跟水利會改制公務機關有何關係？

標題雖然是「建構專業化組織」，但實際理由皆在談「灌溉水質受污染」，並把原因歸咎於「農田水利會公權力」不足，「宜藉由農田水利會改制升格為公務機關，並賦予公權力」。

但灌溉水質污染如何防杜問題？本來水污的地方主管機關是環保局，灌溉水源提供者是水利會，灌溉主管監督機關是農委會。如何確保灌溉水質合乎標準，安全的農產品，保障國民健康，其實

三個單位及機關均有責任。但處罰公權力在環保單位，而作為全國灌溉水源之中央主管監督機關農委會更有責任確保全國人民的農產品健康安全。所以如果灌溉水質污染，應該是農委會及環保局要先自請處分。怎麼可以把問題推卸責任給水利會沒有公權力，所以要消滅水利會、沒收水利會的財產及水權，由農委會自己來經營管理呢？

- (2) 農業白皮書已將水質監測列為農業灌溉用水八大政策主軸，並自誇其執行成效顯著。但並未抱怨水利會公權力不足：

農委會在「2015年農業灌溉白皮書」提到當前農業灌溉用水八大政策主軸，其中第二項就是「保護農業生產環境安全」推動「提升灌溉水質監測及管理強度」白皮書提到「為確保農業生產環境安全無虞，農委會透過『建立完整灌溉水質監測網』、『灌溉水質改善機制』及『發展自動監測及地理資訊管理系統』等措施，『定期辦理各監測點水質初驗及複驗作業』，即時掌握並改善各地區灌溉水質條件，近10年水質合格率已從90%提高至96%，成效顯著。（附件二十四，第30頁）在該白皮書上，農委會並沒有抱怨水利會沒有公權力，所以執行效果有限，必需要改為公務機關。倒反而自誇「近10年水質合格率已從90%提高至96%，成效顯著。」所以不改制也是可以大幅提高水質改善。

- (3) 政府分工但也必須合作。要徹底改善灌溉水質確保糧食安全，農委會必須扮演整合推動者的角色。關鍵是農委會的決心及執行力；跟水利會是否改制公務機關無關。

其實現代社會分工複雜，政府不同機關分工分享不同公權力本是正常的現象。農委會要把水利單位及環保單位的公權力抓到農委會手上，其實有一定的困難；更不用說農田水利會了。

其實農委會祇要扮演任務推動的整合者的角色，在農田水利法第五條規定之「農田水利設施範圍內」針對稽查取締污染源，整合政府相關單位成立『聯合稽查小組』，並賦予農田水利會在污染源排放口在一定標準操作程序及見證下，其採樣具有證據力；並

加強不定期抽查。賦予地方社區團體參與河川排水清流計劃，經過一定的訓練後賦予地方社區團體一定的採樣證據力，必然可以將水質合格率提升到百分之百。

所以徹底改善灌溉水質，其實跟農委會的決心及執行力有直接關係；但跟水利會是否改制為公務機關卻是沒有絕對的關係。

- (三) 由上開說明可知，農田水利法的真正立法目的並不正當；縱以表面上的立法目的來看，立法目的與農田水利法均無關聯性，甚至出現自相矛盾的狀況，其立法過程也欠缺對事實、社會現狀的調查及評估，預估能夠增加的灌溉面積、水源、財源等資料均未見提出，是一部粗糙的法律，而違反憲法第23條比例原則。

貳、以下謹針對鈞庭提出之爭點，表示意見。

一、農田水利法第1條、第23條第1項、第5項、第34條第2項，將農田水利會改制為公務機關，違反法律明確性、法律保留原則、權力分立原則、信賴保護原則及結社自由。

(一) 水利會雖是公法人，惟仍應受憲法基本權的保障！

1. 水利會是「公法人」，就可以任由政府立法取消其「法人」資格，並逕行改為「公務機關」嗎？

水利會雖是公法人，但他並不是國家機關的一部份；它也不是依「行政法人法」由國家機關所成立的「行政法人」；或是依地方制度法成立的地方自治團體。

2. 水利灌溉設施組織，是先於國家而存在：

台灣的農田水利灌溉組織，其實都是早於國家的存在。在國家還沒有正式建立以前，人類社群從採集狩獵文化進入到農耕文化時，就開始有最基層的農田水利灌溉的互助組織。這是人類社會進入農業社會，為了增加生產、養活家族成員，就必需要農田水利灌溉設施及灌溉組織，所自然產生的合作、分工、互助的設施及組織。台灣自16、17世紀，漢人移民到台灣，為了生存開始有農耕生產，也就開始有農田水利灌溉設施及組織。根據蔡志展先生研究，荷蘭及明鄭時期台灣的水利設施已經有35處，到了清代已經有966處（附

件七第27頁)。這些都是民間自行集資、提供土地、出工而完成的水利設施，其經營管理也均為民間組織。其中最具代表性的是彰化八堡圳的開發及台北的溜公圳。

誠如中研院法律研究所副研究員吳宗謀博士所稱「…台灣灌溉團體自治自律，建立在自由農民因付出開鑿渠道的勞力，而享有不同於土地權利、且可讓與、繼承的水權這兩個基礎條件上。稱之為台灣版的洛克式自然權利亦不為過。」所以農民灌溉的水利設施、享有的水權，都是農民出資出力甚至提供土地所獲得的「自然權利」，並不是政府所創設賦予！

3. 公共埤圳組合雖是公法人，但財產並非國有或官有：

在日據時代日本為確立「農業台灣、工業日本」的發展策略，為確保灌溉水源穩定，乃著手整建既有水利設施，並將重要的私有埤圳公共化。

1901年日本總督府公布「台灣公共埤圳規則」及後續1906年公布「施行規則」「台灣公共埤圳規約準則」及修正規定，將私有埤圳其中對公共利害關係重要者均可指定為「公共埤圳」。並由利害關係人組成「公共埤圳組合」，為公法人，成為一種水利事業自治團體，惟仍由地方行政官署首長任管理人，負責水利事業管理。這也正式開啓水利會為公法人的時代。到了1921年公共埤圳數量多達181處，灌溉面積達24萬7300甲（附件7第221頁）。

由於公共埤圳組合是法人，可以向日本勸業銀行等金融法人獲得巨額融資，而能夠投入土地改良及後續的水利投資。例如公共埤圳其產權仍為圳主所有，圳主每年仍向組合收取水租費。嗣後為求管理方便，水利組合可向銀行融資乃向圳主收買產權，圳渠成為組合的公有財產（值得注意的是，並不是由日本政府出錢向圳主收買產權）。再由灌溉農戶分期攤還。又為了使用水戶交付水租有統一收費標準，各地區水利組合多定有「公共埤圳使用規約」詳列收費標準，報奉總督府核准實施。所以公共埤圳組合雖是公法人，但其公共是指對水利組合成員的公有財產，並不是國家或官府的財產。

在公共埤圳外，仍有私人埤圳稱之為「認定外埤圳」。

4. 水利灌溉跟電信業、電業、郵政、台鐵、高鐵、自來水都是公用事業：

(1) 相同：都是公用事業

農田水利灌溉跟電信業、電業、郵政、台鐵、高鐵、自來水公司等均具有特定目的的公用事業的性質。祇是水利灌溉的服務範圍限於有出資繳費的水利會會員。

而日據時代賦予所謂公法人性質，其實也祇是為了擴大灌溉面積增加農業生產的目的，除其具有公共利益外，並賦予可以對於圳渠用地徵收（但徵收款仍需水利會自籌）、會費、建設分擔費得為強制執行外。但就此一性質跟電力、電信事業及其他公用事業可以徵收土地的情形其實是相同的。

(2) 差異：但農田水利會跟電業、電信、郵政、鐵路、自來水等有根本的不同。

A. 民間法人vs.國辦國營：

農田水利會經營農田水利灌溉其水利設施圳渠，無論是清朝的民有民營模式；到日據時代及戰後水利設施興建時均非國家獨資興建；反而絕大多數均為民間提供並登記為農田水利會所有；政府有補助經費的，也都要求灌區農民負擔高額的建設分攤金及營運管理費用（水租），所以農田水利相關水利設施自始即非國家或政府所獨自投資，也非國家或政府所有。所以水利會自始即不屬於國家的一部份，而是獨立國家及地方自治團體之外的民間法人，雖被賦予公法人之地位，但卻是一個民間公法人。

至於電業、電信、郵局、鐵路、自來水，則完全是由國家獨自完全投資經營。無論是已經公司化的台電公司、中華郵政公司、自來水公司；或者是由電信總局而公司化再進一步民營化的中華電信公司。至於鐵路局仍維持機關經營，但目前也正在推動國營公司化。

高鐵則是一開始就採取BOT五十年的開發經營模式，目前雖然有

公營金融機構以債作股而由國家實質控制，但基本上仍是一家民營公司。

B. 合作社vs.國營公司模式：

農田水利會其組織模式其實就是合作社，強調互助合作公平分配的組織模式。此可從大農地主跟小農地主有同樣的表決權，可以證明。

國家對合作社的補助，並不代表國家有權力把合作社直接廢除，直接改制為機關。

C. 水利會跟高鐵公司的比較：

水利會其實跟高鐵公司一樣都是公用事業；而且都是民間經營管理的模式。

高鐵是一項新的科技交通工具，原是國家要自行投資興建經營。但因當時立法院鑑於政府建設貪污弊端很多，乃推動BOT的模式引進民間來投資建設及經營，結果乃有民間台灣高鐵公司得標。台灣高鐵公司是由民間企業家為追逐進步及合理利潤而投資經營的BOT得標者。

至於農田水利灌溉是人類最古老生存所必須的產業，在台灣400年來都是民間自己經營。直到日據時代日本把台灣當作糧食生產基地，而大力投入整合既有的水利灌溉設施，並引進新的土木水利工程技術建設新的水利設施；日本政府並為了要農民共同分擔建設費，以減少日本政府負擔；並由農民共同參與管理，民間自治的模式，而將灌溉組織賦予公法人的地位，形成一種官民合作的模式，但基本上是仍是民間法人的身分。而不是政府機關的一部份。

很有趣的，二者的出發點都是為了減少政府的財政負擔而引進民間來參與建設及經營。而就算是現在農業所得偏低，水利會虧損需要政府補助。不過在2018年全國17個水利會的自籌款仍然高達67%。政府補助32.8%。

5. 公用事業公司化民營化才是世界潮流，沒收民營法人，走向共產專

制：

公用事業公司化民營化是過去3、40年來全球的趨勢。

台灣過去電信業原為電信總局經營，後來公司化，目前已經民營化（但實質政府主導）。從郵政總局到中華郵政公司。台灣製鹽總廠到民營化的台鹽公司。中鋼公司的民營化。台灣高鐵公司BOT成功的經驗。

目前行政院也正大力推台鐵公司化，以解決台鐵事故頻傳、大幅虧損問題。台電公司發電、輸配電網、售電分割，電業自由化、民營化。也都是眾所矚目的課題。

結果政府對同樣是公用事業的農業水利灌溉業務，卻相反地把三、四百年早已經民營化的農田水利灌溉事業，大開民主倒車！

於109年7月制定「農田水利法」，強制消滅全國17個農田水利會。把水利會的資產全部沒收，成為國家所有。這些資產包括現金779億元，灌溉事業用地2.3萬多公頃，非事業用地1600多公頃。這還不包括累積400年為數龐大的農田水利設施建設，總價值超過數兆元以上。總計全國2823名員工，全部納入公務機關。而原來農田水利會155萬農民會員，一夕之間喪失了會員權。

- (二) 「改制」並未定義，也有多種文義可能性，故違反法律明確性原則。農田水利法僅在該法第1條及第23條提到「改制」二字，而且對「改制」也並未做立法定義。能否僅憑「改制」二字，即認為改制公務機關，並進而解釋為農田水利會法人資格消滅，的確是農田水利法的根本爭議。蓋改制其實包含多種可能性，例如：（1）水利灌溉的主管機關由經濟部改為農委會，或由農委會重新改回經濟部；或（2）為避免選舉成本太高，造成選舉包袱太重，會長直選制改為由會務委員間接選舉制；或（3）為了反映政府補助經費所佔比重太高，加強政府在財務及專業的直接參與監督，而規定一定比例的會務委員由政府主管機關遴選相關專業如主計及水利及農業專業人士擔任會務委員。（4）或為落實地方自治，充分與地方建設結合，將水利會的地方主管機關下放給地方縣市政府。（5）將水利

會改制為中央級「公務機關」來管理經營。(6)就算是改制為公務機關，但落實權力下放，配合地方自治精神，充分與地方結合，也可以朝向將農田水利灌溉業務權限下放給縣市地方政府。因而「改制」實有各種可能性，並不限於「改制為公務機關」。而就算改制為公務機關，也有中央集權或地方分權不同的可能性。因而在農田水利法既然沒有明文規定「水利會改制為公務機關」的情形下，行政院及農委會即認定改制為「改制公務機關」，實有逾越「法律明確性原則」及「憲法上權力分立」及法制上「法律保留原則」之規範。

(三) 如果認定「改制」就是改制成為公務機關，實質意義即為「消滅水利會、併吞資產」：

農田水利會改制公務機關，實質內涵即包含下列三個公法行為：(1) 全國現有17個水利會法人被中央政府代表國家予以廢止或消滅之公法行為。(2) 水利會法人被消滅後，所遺留的水權、灌溉管理業務、資產、負債、人員，全部由中央政府代表國家法人予承受或接收之公法行為。(農田水利法第23條)(3) 中央政府農委會成立新的機關農田水利署代表國家法人承受資產及業務並予以接管。惟查，消滅水利會是是對水利會及其會員最嚴重的干預及懲罰，依憲法第23條「法律保留原則」之規定必須有法律明文規定，符合比例原則之規定。況且，依「法律明確性」原則，實在也無法從「改制」二字，而得到「農田水利會法人資格廢止或消滅」的直接解釋。

(四) 廢止或消滅水利會是對水利會最嚴重的侵害及干預，依憲法第23條法律保留原則、干預法定主義，必須法律明文規定；但農田水利法並沒有明文規定。僅憑「改制」或「改制公務機關」，均不足以達到廢止或消滅水利會之法律效果：

1. 依法律保留原則、干預限制法定主義及法律明確性原則

本法對於17個農田水利會是否強制解散、或廢止、或法人人格消滅？是否依清算程序清算？均未規定。

按理法人未經依法明文廢止或解散、清算程序，依法仍具有法人的

資格，仍是權利義務的主體。

而且「解散」或「廢止」是對人民權利的重大侵害之干預行為或懲罰行為。依憲法第23條規定這是對於人民基本權的重大侵犯行為，依該條「法律保留原則」及「法律明確性」原則，及「干預限制法定主義」的原則下，必須要有法律明文規定；既然農田水利法沒有明文規定全國17個水利會解散、廢止、消滅，則水利會的法人資格，當然不因「改制」或「改制公務機關」而當然消滅。

2. 依據農田水利會組織通則第9條規定：「農田水利會設立後，遇有自然環境變更或水資源規劃變更時，主管機關得依職權或經農田水利會之申請，對各該農田水利會及其事業區域為合併、分立、變更或廢止之決定。農田水利會為前項之申請時，須經會務委員會之決議及會員過半數之同意簽署行之。」即便要廢止也須依本條之規定為之。而為改制為公務機關這個理由，也不符本條廢止的要件。

(五) 本法第34條規定：「本法施行日期，由行政院定之。自本法施行之日起，農田水利會組織通則不再適用。」本法施行後農田水利會組織通則不再適用，則農田水利會的法人資格是否自動消滅？

1. 依據信賴保護原則及法律不溯及既往之原則，既存的水利會公法人資格及既得水權及灌溉管經營權，並不因農田水利會組織通則之不適用，而當然喪失法人資格：

按信賴保護、法律不溯及既往是法治國的基本原則，尤其是對於限制或干預或取消當事人權益，更是非常重要原則。所以自45年依「農田水利會組織通則」已經設立的農田水利會，已經超過64年（如果從日治時期起算已經超過100年）。其依法已取得之公法人地位，或法人資格，以及水利會已取得的農業用水權，及灌溉管理經營權，並不因該法不再適用，而喪失其已取得的法人資格及水權及灌溉管理經營權。

至於要強制取消其法人資格，取消其農田水利灌溉經營權益，仍需法律明文規定。這就是說憲法第23條的「法律保留原則」，而且也必須要符合憲法第23條比例原則之規定。但農田水利法既沒有明文

規定如何處理既存法人及其既得水利灌溉經營權，依法律保留原則及「干預限制之法定主義」原則，當然農田水利會的法人資格及其既得權益，不會當然消滅。中華民國紅十字會法雖然在2016年經立法院三讀廢止，但中華民國紅十字總會卻仍然存在，並沒有被撤銷（附件二十三），即屬適例。

2. 水利法第12條規定：

依據水利法第12條「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。」水利法這一條規定，本來就是「農田水利會組織通則」的母法。所以就算農田水利會組織通則不再適用，而水利法這一條母法依然存在。所以農田水利會公法人存在的依據，依然存在。

3. 就算有農田水利法第34條規定而不再適用農田水利會組織通則，但農田水利會的後續運作仍然可以依水利法第12條有關公法人之依據，以人民團體法相關規定運作。

(六) 小結：行政院及農委會僅憑農田水利法依第1條及第23條「改制」，而在法無明文之下即視同「改制公務機關」，設立農田水利署掛牌，辦理灌溉管理經營；並結合該法第34條第2項「本法施行日起農田水利會組織通則不再適用」在法無明文廢止消滅法人格的情形下，使既存的水利會公法人及法人資格視同自動消滅。行政院及農委會依據上述條文，將全國17個農田水利會視同廢止或消滅，並以強制手段逼迫全國17個水利會的會長及職員工，配合辦理相關改制作業，將水利會的權利及資產未經合法徵收即由國家強制承受接收；並使全國155萬農田水利會會員權利予以完全喪失，此舉顯然違法違憲。該法第1、23、34條不但違反「法律明確性原則」，也違反憲法第23條法律保留原則及「干預法定主義原則」；第34條並違反「信賴保護原則」及「法律不溯及既往原則」，並侵犯憲法第14條保障人民結社權及違反憲法第23條之法律保留原則規定。

二、農田水利法第23條第1項、第5項強奪水利會資產違憲。

(一) 由水利會的歷史沿革，可知水利會的財產不是國家財產：

明清年代台灣水利設施都是民間投資興建，或是眾人集資興建，或者有力者投資興建，皆屬民間所有且由民間管理。著名的埤圳如台北的瑠公圳、彰化八堡圳、高雄的曹公圳、宜蘭的萬長春圳。從日治時期成立公共埤圳組合，並大力開發水利設施，除了部分由日本政府補助外，主要仍是水利會成員農民負擔主要的開發成本（含透過水利會向銀行融資，再由會員分期分攤清償），甚至於出工、出土地，並負擔日常維護管理費（水租）。所以水利會的財產是農民出資，並非政府的財產，歷史斑斑可跡！

以嘉南大圳為例，「嘉南大圳工程規模龐大，原應屬官設埤圳工程，但在興工前，總督府認為由民間組織組合，負擔大部分的工程費，則一切可自動節約而不會刺激物價，故先組織民營性質濃厚的『公共埤圳官佃溪埤圳組合』（1919年8月即成立），後來更名『公共埤圳嘉南大圳組合』（此即嘉南農田水利會前身）。」（附件十三，第224頁第12-16行）。民國19年完工的烏山頭水庫總工程費4200萬元，其中3000萬元（約70%）為農民投資。至於民國62年完工的曾文水庫，也由農民投資總工程費的58%。此有2015年農業灌溉白皮書第六頁可為證（附件二十四第6頁）而石門水庫興建時總經費15.1億元，其中桃園及石門水利會實際分攤經費為4.5億元。而農民自民國54-76年繳交的工程費高達6.6億元（同附件二十四，第七頁）

從嘉南大圳開發模式，可以看到日本政府善用民間出資來擴大公共建設，同時透過委外建設經營達到控制成本、避免浪費的目標。而嘉南大圳、曾文水庫、石門水庫開發的案例，也證明「水利會的財產是國有財產」的說法，是荒謬霸道，欺壓農民。

(二) 行政院在審查「財團法人法草案」時，已確認水利會財產並非國有財產：

行政院在民國105年行政院審理「財團法人法」草案時，當時法務部就曾經誤以為「公法人的財產就是公有財產，就是國家財產」，

農委會為釐清此一問題，特別由農田水利處林國華科長代表農委會出席提出說明及澄清。後來林國華科長將這些釐清意見，最後並以農委會名義發表「農田水利會所有財產來源沿革之探討」（附件二十五）

這段審查的爭議，正好由代表農委會的林國華科長記錄這一段過程：「行政院院會於105年4月14日通過法務部擬具的財團法人法草案，本法案係由行政院蔡政務委員玉玲負責審查，由於法務部原擬之條文將農田水利會捐贈之財產視為政府捐贈之財產，因此農田水利會捐助或捐贈基金累計超過50%之財團法人，視同『政府捐助之財團法人』，對其採高密度監督，董監事由政府派任，與民間捐助之財團法人低密度監督，尊重其章程自由，並鼓勵自治，有所不同。於討論過程中，農委會從農田水利會組織變革過程、財產來源演變與農田水利會對於其名下財產運用現況等證據，主張不宜將農田水利會捐贈成立之財團法人，視同『政府捐助之財團法人』。歷經八次會議，蔡政務委員玉玲最終裁示，農田水利會捐贈成立之財團法人，依財團法人法草案第二條規定，屬於『政府捐助之財團法人』，本應適用『財團法人法』草案第三章『政府捐助之財團法人』全部規範，惟依農業發展條例規定農田水利會為農民團體，又農田水利會以自籌財源辦理採購不適用政府採購法，政府及農田水利會名下土地之收益與運用，均與政府機關有所不同；另考量農田水利會組織演進過程，無論於日據時期或台灣光復後，均有因公法人特殊性格，而賦予其推行農田水利事業所必須之公權力，其與一般民間團體迥異。經綜合考量農田水利會之組織定位及財產來源有其複雜之歷史因素，爰就農田水利會捐助或捐贈基金累計超過50%之財團法人，其組織內部自治相關事項予以比照第二章『民間捐助之財團法人』辦理，不適用本草案第三章『政府捐助之財團法人』第四十八條至第五十條及第五十二條至第五十四條有關董監事之設置、任期、遴(派)聘、薪資及關係人交易之規定。」（附件二十五，第6-7頁）行政院最終接受主管機關農委會的見解，而將水利會捐助之財

團法人比照「民間捐助之財團法人」辦理。

(三) 農田水利會財產不宜視為政府財產的六大理由：

1. 日本土地改良區與台灣農田水利會組織屬性相當，但日本均視其財產為私有：

「日本土地改良區為歷史悠久之農民團體，與臺灣農田水利會組織屬性相當。一九四九年日本政府頒佈「土地改良法」，將戰前之水利組合整編為土地改良區。依土地改良法之規範，日本土地改良區是屬於「認可法人」，亦即具有「公權力」之「民間團體」，就法定特性而言，日本土地改良區與台灣農田水利會公法人屬性極為類似。在各農田水利會與日本姐妹會交流訪問過程中，亦曾詢及相關課題，其表示日本之土地改良區財產亦屬私有，非屬中央或地方政府所有。」（附件二十五，第11頁）

2. 農田水利會所有土地，非屬土地法第四條及土地稅法第七條所稱之公有土地：

土地法第四條：「本法所稱公有土地，為國有土地、直轄市有土地、縣(市)有土地或鄉(鎮、市)有之土地。」而農田水利會土地顯然不在此範圍。而土地法第四十三條：「依本法所為之登記，有絕對效力。」第五十二條：「公有土地之登記，由原保管或使用機關囑託該管直轄市或縣(市)地政機關為之，其所有權人欄註明為國有、直轄市有、縣(市)有或鄉(鎮、市)有。」等，目前農田水利會經營之水(圳)路等農田水利設施土地登記於農田水利會名下，無論從土地所有權狀登記之所有權人，或經營維護管理、處分使用收益等事實，農田水利會名下土地屬於農田水利會所有，為全體會員共享財產之收益權利，自無疑義。

最高行政法院一〇〇年度判字第一一三四號（附件二十六）及第一二二二號判決書亦分別指出：「不因農田水利會負有承擔國家行政任務，即認農田水利會登記取得水路用地即為公有土地。是經登記為農田水利會有之土地，因非國有財產，自非土地稅法第七條所定之公有土地。」（附件二十五，第11-12頁）

3. 各級政府機關使用農田水利會土地應依法協議價購或徵收：

「在土地總登記前、後，登記為農田水利會之水路用地，農田水利會對該水路即已有投入資金、人力作維護，並非無償取得登記之。至於農地重劃後登記為農田水利會之水路用地，經政府依法徵收或價購所得價款，應存入農田水利會農地重劃區經費專戶，專用於農地重劃區田間輸配水路及水利設施維護管理費用、水路更新、改善、災害搶修及修復工程等之費用。水利會所有資金，屬私有財產，非屬政府公款。查行政院九十七年二月二十一日院臺經字第○九七○○○五九九八號函核定「『易淹水地區水患治理計畫』涉及使用農田水利會土地時之通案處理原則」，亦重申政府機關有償使用農田水利會土地之規定，益見農田水利會土地非屬公有土地。」（附件二十五，第12頁）

4. 農田水利會所有土地，不適用公有土地稅率：

「農田水利會所有土地，除依土地稅減免規則第八條第一項第八款規定，水利設施用地免徵地價稅外，其他土地，應依一般稅率課徵地價稅(5.5%)，不適用公有土地稅(1%)」（附件二十五，P.12）

5. 農田水利會徵收土地，僅限於水利設施必要用地，財源由水利會自籌：

「農田水利會依通則第11條徵收私有土地，僅限於水利設施必要用地，財源由水利會自籌。又農田水利會興建或改善水利設施倘需使用公有土地，須以承租或承購方式為之，政府並未捐助財產供其所有使用，且該等水利用地不得任意處分。例如臺灣雲林農田水利會興辦之斗六大圳幹線續建及更新改善等工程，政府僅補助工程經費，至於工程用地之經費，則由該水利會自籌。」（附件二十五，P.12）

6. 水利會所有資金，屬於私有財產，非屬政府公款：

「行政院公共工程委員會九十七年八月二十一日工程企字第○九七○○三二九九○○號函釋：「農田水利會非屬政府採購法第三條所稱之機關，如以自有財源辦理工程、財務及勞務採購，不適用該

法之規定。」

最高法院一〇一台上四二二六號判決理由摘要：「水利會為公法人，並非政府機關、公立學校、公營事業」。臺灣高等法院花蓮分院一〇一年度重上更(二)字第二七號刑事判決書理由摘要：「政府採購法對農田水利會的監督，係就個案分別認定其辦理經費來源是否為政府補助，倘其以自有財源辦理工程，財物及勞務採購，就不適用政府採購法之規定。並不因農田水利會公法人的身份，就逕認為其自有財源辦理工程、財物及勞務採購，即須以「政府補助經費已達公告全額，或已達整個採購全額半數以上」者之較高標準監督。（附件二十五，第12-13頁）

(四) 水利會自籌款仍高達67%，政府可以說這些是國家的財產嗎？

1. 雖是公法人但不改其依農業發展條例農民團體本質：

「農田水利會組織通則賦予農田水利會之公權力，係基於第1條『水利會秉承政府推行農田水利事業之需要』，與其財產取得無關，且不因通則賦予推行農田水利事業所需之公權力，而改變其組織，為農業發展條例第3條所定之農民團體之本質。」（附件二十五，第13頁）

2. 水利會自籌款仍高達67%：

107年全國17個農田水利會總決算支出為178.08億元，其中政府補助款為58.47億元，佔總支出之比例為32.8%，而水利會的自籌款高達119.61億，自籌經費比率高達67.1%。（附件27）顯見農田水利會為配合政府推行農田水利事業政策，每年需自籌超過三分之二之財源，推動農田水利事業。而這些多的自籌經費，政府可以閉著眼睛說水利會的財產是國家的嗎？

農田水利事業具高度之公益性及公共性，原屬政府機關應辦事項，歷年來由農田水利會自籌財源，以補政府補助款之不足，使農田水利事業得以順暢經營，功不可沒。農田水利會組織通則賦予農田水利會享有之公權力，係為使其可順利協助政府推行農田水利事業，其與農田水利會財產是否為公有財產之間，本屬二事，不應混為一

談。(附件二十五,第13頁)

(五) 被國家強奪的財產高達數兆：

目前全國17個農田水利會總資產非常龐大，光現金就有七百七十九億元，土地則有灌溉事業用土地面積達二·三萬多公頃、非事業用地逾一千六百多公頃。這還不包括為數龐大水利設施建設。員工數則達二八二三人。而受影響的水利會會員數高達155萬人。這些資產總值，如以市價估計應該是高達數兆元(附件二十八:自由時報電子報7/3報導「農水法三讀水利會資產、負債政府概括承受」)農田水利法實施後，根據第23條規定，這些財產全部都歸國有。

(六) 無法無天，未經合法徵收，強奪民財：

目前各級政府機關使用農田水利會土地均應依法協議價購或徵收(附件二十五,第12頁)。但農田水利法第23條規定，在未經依法徵收程序下，沒有任何對價關係下，即將17個農田水利會的財產(不論是水權、現金、存款、股票、有價證券、動產或不動產、水利設施、灌溉管理經營權)強制移轉予國家承受。此一規定形同「國家沒收人民財產」，嚴重違反憲法第15條之規定。而且也違反憲法第23條比例原則。

三、擅自設立農田水利署違反權力分立原則及憲法增修條文第三條第三、四項及憲法第23條組織的法律保留原則：

(一) 組織的法律保留原則：

行政院農委會未經農田水利法的明定，亦未完成農委會組織法的修法程序，以及農田水利署之組織法的立法程序，即擅自預計在今年的10月1日正式設立三級機關農田水利署，並在其下設立17個農田水利處(將17個農田水利會改為農田水利處)(附件二十九)

按法律保留原來是針對行政作為對基本權干預，亦即我國憲法第23條之規定。但隨著憲政民主原則、法治國原則，權力分立原則的深化而擴及於國家權力組織(行政組織)，稱為「組織法保留」(附件三十一：黃錦堂「論制度性之法律保留—以部會及三級機關、機構之設置為中心」)(附件三十二：蔡宗珍「法律保留思想及其發

展的制度關聯要素探微」)(附件三十三：許宗力：「論法律保留原則」)我國憲法更於增修條文第三條第三、四項之規定：「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。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。」

(二) 農田水利法第18條第三項灌溉管理組織設置及第19條第三項人事管理規定，均為機關組織之規定，不應以作用法偷渡組織法：

1. 按農田水利法是作用法。而農田水利法第18條第三項有關「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。」同法第19條第三項有關「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。」為有關灌溉管理組織及人事任用及管理，均應該依據中央行政機關組織基準法”第五條第三項規定：「本法施行後，除本法及各機關組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。」亦即必須另以組織法規定。

2. 監察院早已明確指出其違法，惟農委會及行政院仍然違法硬幹：而監察院早在2019年12月16日公布的108財調0077號調查報告（附件三十）即明確指出：「農委會制定農田水利法立法之目的，既在建立灌溉排水系統管理政策，解決當前農田水利事業管理困境，其性質應屬灌溉排水系統管理政策作用法之一環。而若涉及規範行政機關之非任務編組之內部組織，如組織的結構、組織之任務執掌、人事管理等，自仍宜於組織法內明定為宜，姑不問其所規範之組織、項目及內容未來如何擬定，在法制作業規畫之方向上，已混淆了作用法與組織法之法規體系。（附件三十，監察院調查報告第16頁）

(三) 小結：「灌溉管理組織」是農田水利署的核心重要組織，應納入農田水利署組織法。依中央行政機關組織基準法第四及六條規定，應以法律規定。但農田水利法第18條第三項及第19條第3項卻以行政命令規定，顯然違反憲法第23條法律保留原則及違反增修條文第三

條第三、四項之規定。

參、綜上所述，祈請 鈞庭鑒核，實感德便。

謹狀

憲法法庭 公鑒

中華民國111年5月20日

聲 請 人 立法委員費鴻泰等38人

訴 訟 代 理 人 蘇煥智律師

張鴻翊律師

