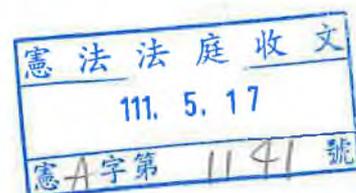


憲法訴訟言詞辯論意旨書

案號：110年度憲一字第2號



相對人

名稱：行政院
地址：臺北市中正區忠孝東路1段1號
電話：02-33566813 傳真：02-23949309
電子郵件：tlhuang@ey.gov.tw

代表人

姓名：蘇貞昌
與相對人之關係：院長
住所、電話、傳真、電子郵件：均同上

訴訟代理人

姓名：林明昕
稱謂/職業：國立臺灣大學法律學院教授
地址：臺北市大安區羅斯福路四段1號
電話：02-3366-8947 傳真：02-3366-8904

姓名：高煒輝
稱謂/職業：律師
地址：臺北市大安區信義路4段406號3樓
電話：02-2700-6620 傳真：02-2700-6671

姓名：李荃和
稱謂/職業：律師
地址：臺北市中山區南京東路二段90號15樓
電話：02-25678996 傳真：02-25675672

■聲請線上查詢案件進度，陳報 E-Mail 如下：lawyerlee@ialaw.tw

1 為法規範憲法審查案件提出言詞辯論意旨書事：

2 答辯之聲明

3 聲請人之聲請駁回。

4 答辯之理由

5 **程序爭點**

6 壹、本件聲請不符合立法委員聲請釋憲之要件，應以聲請不合法為由，裁
7 定不受理。

8 一、按憲法訴訟法第 90 條規定：「本法修正施行前已繫屬而尚未終結之案
9 件，除本法別有規定外，適用修正施行後之規定。但案件得否受理，
10 依修正施行前之規定。」該法於民國（下同）111 年 1 月 4 日正式施
11 行。觀本件係立委聲請釋憲之類型，聲請人係於憲法訴訟法施行前即
12 已提出聲請¹，則程序得否受理，應依該法修正施行前之之司法院大法
13 官審理案件法第 5 條第 1 項第 3 款為斷。

14 二、再按司法院大法官第 1508 次會議不受理決議：「（三）...經查，聲請
15 人就本件聲請案，並未敘明其係行使何種職權，適用系爭規定發生有
16 何抵觸憲法之疑義，與大審法第 5 條第 1 項第 3 款所定要件已有未合。
17 次查，系爭規定於中華民國 107 年 1 月 31 日修正公布，聲請人固非屬
18 議決通過系爭規定之該屆立法委員，惟如確信系爭規定有違憲疑義
19 者，亦應於先行使其憲法所賦予之修法權限而未果後，始聲請釋憲，
20 方符大審法第 5 條第 1 項第 3 款之規範意旨。惟迄 109 年 7 月 7 日本件
21 聲請案提出時，未見有針對系爭規定之相關法律修正案之提出。另同
22 年 3 月 27 日行政院雖曾函請立法院審議『農田水利會組織通則第 19
23 條之 2 及第 38 條之 1 條文修正草案』（立法院第 10 屆第 1 會期第 6 次
24 會議議事錄，立法院公報第 18 期第 266 頁參照），仍未議決。綜上，
25 本件聲請案自不符大審法前揭規定所定行使職權要件。是本件聲請，

¹ 本件聲請案之聲請日期，依憲法法庭網站公開資料之收文日期為 110 年 3 月 5 日。

1 核與大審法第 5 條第 1 項第 3 款規定不合，依同條第 3 項規定，應不
2 受理。」（附件 1）可知立委聲請釋憲之類型，應敘明其係行使何種
3 職權，並已針對相關法律提出修正案而修法未果，方符法定聲請要
4 件。

5 三、查本件為立法委員費鴻泰等計 38 名立委於上述不受理決議後，針對類
6 似事件提出聲請。但細觀聲請人釋憲聲請書之理由，仍未敘明其係行
7 使何種職權；且未針對聲請之標的先行提出任何修正案，以滿足「修
8 法未果」之要件。從而，依聲請人聲請當時之司法院大法官審理案件
9 法第 5 條第 1 項第 3 款與上開決議之見解，本件聲請不合法，應依憲
10 法訴訟法第 32 條第 1 項之規定為不受理裁定。

11 貳、關係人資格問題：陳述意見範圍應限於聲請人之聲請範圍。

12 本件雖有關係人臺灣桃園農田水利會之陳述意見書，然該水利會並非
13 本件之聲請人，且其得否為關係人到庭陳述意見，不無疑問。是 鈞庭縱
14 允該團體得針對本件陳述意見，則其陳述之範圍亦應限於聲請人之聲請範
15 圍；逸脫聲請人聲請書所提之聲明及標的，鈞庭應不予審酌。

17 **實體爭點**

18 本件由 鈞庭以《爭點題綱》公告所垂詢之實體爭點，若依聲請人聲
19 請書，並參照關係人意見書，則可略分為下列兩大爭議：

20 ● 農田水利法將農田水利會公法人改制為不具公法人身分之單位，及改
21 制過程本身是否違憲？就此，聲請人認為違反法律明確性、法律保
22 留、權力分立、信賴保護及法律不溯及既往等原則，乃至憲法增修條
23 文第 3 條第 3 項及第 4 項之規定；且同時侵害原農田水利會會員之結社
24 自由²。

² 此部分之討論，詳後文「貳」。

1 ● 因應改制所為的原農田水利會財產之處理是否違憲？就此，聲請人認
2 為違反比例原則，而侵害農田水利會之財產權³。

3 不過這些爭點是否成立，主要關鍵應在於農田水利會作為公法人之一
4 種，其制度本身之存續及現有財產之保障，與憲法之關連究竟如何的問
5 題。茲以「農田水利會之性質與地位」的觀點說明如後，作為深入本件實
6 體爭點探討前之理論基礎與觀念辯正：

7 8 壹、農田水利會之性質與地位：一個純粹法律創設之制度

9 有關農田水利會之性質與地位問題，以下將從五個不同的觀點說明。
10 其中，**觀點一及二**，乃相對人行政院所持之主要立場，用以證明農田水利
11 會公法人，僅係一個純粹由法律所設計之制度，不具憲法位階。至於**觀點**
12 **三至五**，用意則在強調這個法律制度與憲法實無關連，藉以反駁聲請人及
13 關係人錯誤的立論基礎。因此，本件農田水利會之改制為單純立法裁量問
14 題，並無任何違憲之可能。

15 一、農田水利乃憲法託付國家（含中央與地方）之任務。而農田水利會，
16 則係法律始所創設之公法人制度，以協助政府推行農田水利事業。

17 （一）我國憲法第 108 條第 1 項第 10 款及第 110 條第 1 項第 5 款係有關農
18 林、水利等事業，如何劃分中央與地方立法及執行之規定⁴。就此，
19 憲法雖未明言，但兼及農業與水利問題的農田水利，係屬國家任
20 務，當毋庸置疑。因為只有此一事項屬於國家任務，前揭憲法條文
21 始能分配中央與地方不同之立法權與執行權。同時也在此一前提
22 下，作為基本國策之一的憲法第 146 條，方能課予國家有「運用科
23 學技術，以興修水利，增進地力，改善農業環境，規劃土地利用，
24 開發農業資源，促成農業之工業化」的憲法義務；而憲法增修條文

³ 此部分之討論，詳本件相對人農委會言詞辯論意旨狀「肆」。

⁴ 又憲法第 109 條第 1 項第 6 款亦有相關規定。但該條條文，目前依憲法增修條文第 9 條第 1 項規定而不適用。

1 第 10 條第 1 項規定：「國家應...推動農漁業現代化，重視水資源之
2 開發利用...」，同此意旨。凡此，**農田水利乃憲法託付國家（含中
3 央與地方）立法並執行之任務**，彰彰明甚⁵。只是國家如何遂行此一
4 任務，憲法並無具體指示；中央與地方之立法及行政允有決定空
5 間。數十年來，農田水利會制度之設立與運作，爰為方式之一。

6 (二) 惟農田水利會者，乃依水利法及農田水利會組織通則（下稱組織通
7 則）始所設立之制度。各農田水利會團體雖為公法人，且享有自治
8 之權限，甚至亦能行使公權力，但此等組織地位，莫非法律所授予
9 （釋 518、628 參照），目的在能協助政府推行農田水利事業。就
10 此，44 年政府在臺第一次修正之水利法，即於第 3 條第 2 項及第 3
11 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
12 治團體，協助政府推行水利事業。」「前項水利自治團體為公法
13 人...。」而該條修正理由亦稱：「地方水利自治團體...係協助政府
14 執行水利事業分擔政府一部份之水利督導事業故使其取得公法人資
15 格...。」而 54 年組織通則制定之初，其行政院草案之立法總說明亦
16 稱：「協助政府推行水利事業」（附件 3）。至於該通則本身，更
17 自 82 年修正起以第 1 條開宗明義規定：「農田水利會以秉承政府推
18 行農田水利事業為宗旨。（第 1 項）農田水利會為公法人。（第 2
19 項）」凡此，在在說明，**農田水利會純粹為法律所設立之公法人，**
20 **制度本身非目的**，縱有自治權限，且能行使公權力，依然只是「協
21 助政府推行水利事業」之手段；**工具色彩甚強**⁶。

22 (三) 總之，農田水利會，只是**法律所設計之一種國家間接行政（公法**
23 **人）**；其既非憲法本身之創設，更非源自人民基本權利之制度，**憲**

⁵ 同說，羅天岡，我國農田水利建設成果與日本相關課題之介紹，農政與農情 195 期（2008）。該文同樣從憲法第 146 條規定指出：「農業灌溉、排水等農業工程應屬公共建設，並由政府主管機關行政院農業委員會配合政府政策協調推動，以便有效掌控各灌溉系統水源水量，作最適調配營運，並規劃土地利用，以促進水土資源有效利用，受益對象除『農民』外，尚包括『全體國民』。」（行政院農業委員會網站：<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=18172>）。（附件 2）

⁶ 關於農田水利會作為公法人制度之功能，參李建良，農田水利會相關問題探析，收於葛克昌／林明鏞主編，行政法實務與理論（一），2003 年，頁 115-119。（附件 4）

1 法關連性甚低。在憲法條文中皆難以得出任何有關農田水利會地位
2 或存續保障之規範基礎。

3 二、農田水利會作為具有自治權限之公法人制度，純粹為法律所設立；是
4 其制度之改廢，原則上亦得逕由同屬法律位階之規範為之。

5 (一) 農田水利會作為具有自治權限之公法人制度，既如前所述，純粹為
6 法律所設立而賦予其地位，且非基於保障人民基本權利或其他憲法
7 法益而來，則該公法人地位之改變或廢止，抑或自治權限之減縮或
8 剝奪等制度變動，原則上亦得逕由同屬法律位階之規範為之。否則
9 若法律制度既設，即自成生命，不再受立法者控制，既背離法律制
10 度僅為工具之本質，也違反立法者傳遞民主正當性的民主國原則。

11 (二) 不過國家立法權改廢法律已設立之制度，仍必須注意法治國原則所
12 要求的恣意禁止，以確保體系正義。此外，公法人如透過內部民主
13 方式為自治權之行使，完成公共任務，制度亦能實現利害關係人參
14 與 (Betroffenenpartizipation)，則有助於民主國原則之落實。惟在
15 此必須強調的，這些來自於法治國及民主國的恣意禁止或利害關係
16 人參與等原則，並非絕對，更不足以封鎖立法者改廢原法律已設立
17 之制度的可能。反之，從憲法觀點而言，國家因政策需要，始終得
18 以法律改廢原法律制度；只是基於恣意禁止及落實利害關係人參與
19 原則之考量，立法者在此有論證義務，說明制度更迭之重要性高於
20 制度之維持，亦即一個「說理要求 (Begründungserfordernis)」⁷。

21 (三) 準此，在本件中，立法者鑑於憲法第 146 條等規定所課予之國家義
22 務，既有之農田水利制度確有興革之必要 (詳農委會言詞辯論意旨
23 狀「貳」)；據此，在已滿足說理要求的情形下，遵守組織法律保
24 留原則，透過相關法律與命令之增修，改廢農田水利會公法人，轉
25 換成公務機關 (詳後文「貳、二」)，要無任何違憲之疑慮。

⁷ 以上相關說明，詳 Kluth, funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 520 ff. (附件 5)

1 三、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。

2 (一) 然進一步言，有關農田水利會之性質，釋 518 稱：「農田水利會為
3 公法人...，其法律上之性質，與地方自治團體相當，在法律授權範
4 圍內，享有自治之權限...。」釋 628 復稱：「農田水利會係由法律
5 設立之公法人，為地方水利自治團體，在法律授權範圍內享有自治
6 之權限...」，觀點固與本意旨書同，只是必須釐清者，乃各農田水
7 利會組織的屬性問題。蓋在農田水利會制度下，各農田水利會組織
8 並非一個一個的地方自治團體。因為這些個別的農田水利會團體，
9 其享有之自治權限，僅就農田水利相關之自治事項（組織通則第 10
10 條參照）得訂定自治規章或行使其他公權力；其自治之範圍，侷限
11 於特定之社會功能，因此學理上通常稱為「功能自治（funktionale
12 Selbstverwaltung）」，而與就某一土地範圍內具有普遍自治權限的
13 「地方自治」有別，不可不辨⁸。

14 (二) 至於釋 628 所以稱：「農田水利會...為『地方』水利自治團
15 體...」，則因農田水利會非一個全國性組織，而係不同地區各有其
16 不同之農田水利會公法人，具區域性質所致（組織通則第 3、5、6
17 條等參照）；但其絕非地方制度法第 2 條第 1 款所稱之「地方自治
18 團體」，要無疑義。此外，釋 467 理由書亦明文指出：「凡憲法上
19 之各級地域團體符合下列條件者：一、享有就自治事項制定規章並
20 執行之權限，二、具有自主組織權，方得為地方自治團體性質之公
21 法人...。」承此，農田水利會組織更不受憲法上地方自治之保障。
22 畢竟各地區農田水利會，無論如何，終非直轄市、縣（市）等由憲
23 法明文賦予自治權限之地域團體⁹。因此，關係人意見書頁 20-21 誤
24 認農田水利會為地方自治團體公法人，立論基礎已待商榷。

⁸ 關於「功能自治」概念及其與「地方自治」之比較，詳許春鎮，論德國功能自治行政之概念及其類型，東海大學法學研究 57 期（2020），頁 84-98。（附件 6）

⁹ 因此 鈞庭近日所作成之 111 年憲判字第 6 號判決（萊劑殘留標準之權限爭議案）理由第 52 段以下，討論憲法上之地方自治議題，亦僅限於直轄市、縣（市）等地方自治團體。此外，依地方制度法，鄉（鎮、市）雖同為地方自治團體，惟其自治權僅係法律所賦予，故不受憲法地方自治之保障。此一觀點

1 四、農田水利會作為一種公法人制度，因非經憲法保證其存在，故無從主
2 張所謂「制度性保障」，藉以確保其制度存續之空間。

3 (一) 又農田水利會雖於 54 年始由組織通則正式確立為法律上之制度，但
4 其作為一種團體組織，臺灣法制史上由來已久；甚至自日治時期之
5 「水利組合」起，該農田水利會之前身即屢以公法人模式遞嬗更
6 迭，逐次演進，而可謂先於中華民國憲法而存在之制度（詳農委會
7 言詞辯論意旨狀「壹」）。不過即令如此，農田水利會仍不能如關
8 係人意見書頁 21-22 之主張，憑藉所謂「制度性保障」理論，禁止
9 改廢其公法人制度。

10 (二) 蓋「制度性保障 (Einrichtungsgarantie)」，理論源自德國戰前之憲
11 法學，戰後仍頗流行，並為聯邦憲法法院實務所採納。我國司法院
12 釋憲實務，時亦提及「制度性保障」概念（例見釋 380、553、
13 737），只是對於概念缺乏明確且統一之定義。反觀在德國方面，
14 所謂「制度性保障」，概指某一法律上既有之制度，為憲法所保
15 障；因此針對該制度，法律不得淘空其內容，尤不得任加廢棄。至
16 於何種制度受到憲法之如此保障，要以制度乃實現人民基本權利所
17 必需（如財產制度），抑或憲法即已明文確認其存在（如地方自
18 治）¹⁰。而在我國方面，大法官歷來之解釋，如前所述，針對何謂
19 「制度性保障」雖未加說明，但就何種制度列為保障之範圍，**卻始**
20 **終不含糊地指出其與憲法規定的關連性**（如釋 380：講學自由、
21 553：地方自治、737：訴訟權）。職是，由於我國憲法僅指示農田
22 水利為國家之任務，而農田水利會制度不過是法律所設計的手段之
23 一；所以這個制度，既非憲法所要求，更非基本權利所由生，當然
24 也無從成為制度性保障的對象。

已屬國內通說立場，同樣可資參照。詳蕭文生，地方自治法基礎理論與實務，2021 年 2 版，頁 7-9。（附件 7）

¹⁰ 有關德國制度性保障理論發展始末，詳 *Kloepfer*, *Einrichtungsgarantien*, in: *Merten/Papier*, HGR II, 2006, § 43 Rn. 1 ff.; 中文文獻：李建良，「制度性保障」理論探源，收於：吳庚大法官榮退論文集，2004 年，頁 219-265。（附件 8）

1 (三) 何況制度性保障理論，近年來，不論在理論起源之德國，抑或理論
2 繼受之我國，已多所爭議¹¹。從而聲請人或關係人於本件中，如復
3 主張農田水利會之存在，憲法上享有制度性保障云者，立場似亦不
4 合時宜。

5 **五、農田水利會既係純為法律所設立，典型以完成公共任務為目的之公法**
6 **人，則各個別農田水利會公法人無由主張憲法上基本權利之保障，更**
7 **無從據以對抗整個公法人制度之改廢。**

8 (一) 事實上，在本件爭議中比較具有討論價值者，可能是公法人有無受
9 憲法上基本權利之保障的問題。不過關於這個議題，首先必須說明
10 的是，本件爭議所涉，最多僅係農田水利會公法人有無基本權利之
11 問題，而非其會員個人之基本權利。蓋公法人團體及其成員分屬兩
12 個不同權利主體，團體本身之權利與團體內個別成員之權利，須分
13 別看待，乃法律學上事理之當然。職是在本件爭議中，聲請人及關
14 係人之主張，所持理由動輒混淆二者論述，不足為訓。

15 (二) 其次，憲法上之基本權利，在於確保個別之權利主體不受公權力之
16 侵害，係屬一種「個人權」問題。從而在本件中，有關公法人有無
17 基本權利之爭議，乃指「各個農田水利會公法人團體」（截至改制
18 前共計 17 個）之基本權利；要非農田水利會公法人制度之基本權
19 利。客觀之制度本身，不可能有基本權利。

20 (三) 至於公法人究竟有無基本權利之問題，我國大法官釋憲實務似未有
21 明確立場；而比較法上，如德國，則聯邦憲法法院與大多數學說皆
22 採原則上否定之立場。就此，各方理由論證不一；然最具信服力之
23 說法，乃基本權利源起自「人之尊嚴」，因「人」而存在，故法人
24 或其他團體，如其組成非屬個別自然人自由之表現者，原則上不能

¹¹ 質疑或批判制度性保障理論者，除前揭註 10 所引文獻外，尚如 Dreier, in: Dreier, GG, 3. A. 2013, Vorb. Art. 1 Rn. 108; Jarass, Funktionen und Dimensionen der Grundrechte, in: Merten/Papier, HGR II, 2006, § 38 Rn. 13; 程明修，憲法保障之制度與基本權之制度性保障，收於：廖福特主編，憲法解釋之理論與實務 六（上）、頁 351-363；黃舒芃，婚姻之「制度性保障」所為何來？，月旦裁判時報 24 期（2013），頁 10-13。（附件 9）

1 主張基本權利。從而公法人，除少數直接基於人民之基本權利保障
2 而產生者外（例如公立大學），絕大部分均無主張基本權利的可能
3 性¹²。我國實務中，釋 813 援引釋 400、709 及 732 而指出：「憲法
4 第 15 條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人...，俾能實現個人
5 自由、發展人格及維護尊嚴」，甚至學說中，許宗力教授進一步認
6 為：「公法人...即便擁有...私法上財產，也是因為該財產有助於其
7 履行公行政任務的緣故。而只要公法人是且只能是基於公共任務之
8 目的擁有私法上之財產，就不能主張憲法第 15 條財產權的保障，畢
9 竟...憲法第 15 條財產權，其保障的毋寧只限於私人的財產，並不是
10 凡是私法上的財產一律皆予以保障...」¹³，均屬同一觀點。

11 (四) 職是在本件，農田水利會既非源自人民基本權利之團體，僅屬典型
12 以完成公共任務為目的而由法律所設立之公法人，則其原則上不能
13 享有憲法上基本權利之保障，當無疑義。然關係人意見書頁 3-12、
14 29-31 不察，任意主張農田水利會公法人之基本權利，實待商榷。

15 (五) 不過相對於此，關係人陳述意見書頁 30-31 援引若干學者見解¹⁴，而
16 強調當國家法人以外之其他公法人，面對國家而處於「基本權利典
17 型所可能遭受之危險狀態（grundrechtstypische Gefährdungslage）」
18 時，即得受基本權利的保障。雖然此一說法非全無見地，但卻不能
19 任意適用於本件爭議中。蓋本說之宗旨，主要欲藉由基本權利之主
20 張來確保公法人自治地位，以能依其意志自行完成公共任務，而不
21 受國家不當之干擾；故其「工具論」的觀點甚強。從而在農田水利
22 會之情形，如國家係針對個別農田水利會團體（個別公法人），違
23 法干預其財產運用時，則受干預之個別農田水利會即得以主張憲法
24 第 15 條財產權之保障，以資對抗；此時，該說或有其適用之意義。

¹² 相關說明，*Remmert*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 III Rn. 113 [Stand: Jan. 2021]。(附件 10)

¹³ 許宗力，基本權程序保障功能的最新發展，收於：氏著，法與國家權力（二），2007 年，頁 255。(附件 11)

¹⁴ 例見李建良，前揭註 6，頁 141-144；李建良／劉淑範，「公法人」基本權利能力之問題初探，收於：湯德宗編，憲法解釋之理論與實務 四，2005 年，頁 382-397。(附件 12)

1 反之，例如本件爭議，國家不在於有意干預個別農田水利會團體執
2 行公共任務，而是基於憲法第 146 條國家義務之考量，重新以立法
3 方式，改廢原即以法律所設立的整個農田水利會公法人制度，轉換
4 成國家直接行政模式，改設公務機關以推行農田水利事業時，應無
5 該說可適用的餘地。因為此際，整個農田水利會公法人制度已不存
6 在，焉有個別農田水利會團體繼續以公法人身分執行公共任務，以
7 致於仍同樣必須藉由基本權利保障之主張，維持自治權，而確保其
8 任務執行不受國家之干擾？

9 (六) 綜上分析，前揭「基本權利典型所可能遭受之危險狀態」說，意義
10 至多在於確保個別公法人團體獨立執行公共任務，而非能對抗整個
11 **公法人制度的改革**。後者所涉，毋寧是前文「壹、二」範疇之問
12 題。因此，在本件爭議中，關係人援引公法人之基本權利的出發點
13 並不正確。

14 (七) 又本件農田水利會公法人之改制，僅涉及該類型之公法人不再存續
15 的問題；惟檢視改制前後，則實未有其他侵害農田水利會會員個人
16 **基本權利**之情事，併此敘明。

17 六、基上，農田水利會之改制無關憲法上基本權利保障，亦不涉其他憲法
18 價值之維護，乃單純國家任務執行方式的變動問題。於此範圍內，國
19 家為追求公共任務之有效達成，只要不違反層級化之組織法律保留原
20 則，實無違憲可言。此外，國家任務執行方式之改變如同時造成公權
21 **力組織型態之變動**，則除有涉及憲法所規範之組織原則問題，如五權
22 分立或地方自治外，**立法者原則上具有廣大的裁量空間**；其既可將行
23 政機關公法人化，亦可將公法人國家機關化，重點完全在於是否恣
24 意，抑或已理性考量何種模式更能有效地達成公共任務（說理要
25 求）。此一原則，當然亦適用於本件無關憲法規定的農田水利會改制
26 爭議。而就此，將如後述，本次農田水利會的改制，其實既不違反組
27 織法律保留原則，也完全符合正當說理之要求，要無違憲之可言（詳

1 參後文「貳、二」及農委會言詞辯論意旨狀「貳」)。反之，聲請人
2 聲請書頁 18-24 僅著眼「小政府、分權化...」，除混淆「法律規範合
3 憲與否」與「國家政策優劣良窳」乃完全不同層次之問題外，更未能
4 考慮公務執行的效能性，頗有商榷餘地。

6 貳、本件爭點問題

7 相對人前揭既已說明農田水利會之改制無關憲法規定，尤其不涉及基
8 本權利之保障，則 鈞庭以《爭點題綱》公告所垂詢之實體爭點，原則上
9 皆無違憲之疑義。惟為慎重計，相對人仍擬針對該等爭點問題，逐一論駁
10 聲請人與關係人錯誤之主張。其中，鈞庭所列之爭點一與三，詳如下述。
11 至於爭點二（亦即財產權部分），則基於本件另一相對人農委會主管權
12 責，詳如該會言詞辯論意旨狀「參」及「肆」所述，相對人均援引之。

13 一、復 鈞庭所示之爭點一：

14 行政院依農田水利法第 1 條、第 23 條第 1 項、第 5 項及第 34 條第 2 項
15 之規定，將農田水利會之公法人地位改制為農田水利署，並無違反憲
16 法法律明確性、法律保留、權力分立、信賴保護及法律不溯及既往等
17 原則；同時，亦未限制或剝奪原有會員本於憲法第 14 條所保障之結社
18 自由權。

19 (一) 法律明確性與法律保留方面：

20 1. 法律明確性原則未要求法律規定具體詳盡，倘得經由法學解釋方法
21 於個案中確認其內涵，而為一般受規範者所得預見，即與法律明確
22 性原則相符（釋 793、803、804 參照）。此外，人民權利受到限
23 制，乃法律明確性原則審查之前提（釋 636 參照）；倘法律未直接
24 涉及人民權利義務，即無適用法律明確性原則之可能性。職是，農
25 田水利會公法人既不受憲法上基本權利之保障，尤不能藉以抗拒公
26 法人制度之依法廢止（前文「壹、五」參照），故聲請人聲請書頁
27 25-26 主張法律明確性原則云者，實已無空間。

1 2. 況聲請人雖於本件提出違反法律明確性原則之主張，然仍於聲請書
2 頁 25-26 自承農田水利法第 1 條與第 23 條中之「改制」一詞具有多
3 義性，而於其舉之「改制」例示中，亦包含「改制為機關」之選
4 項，足見聲請人深知並肯認組織「改制」一詞之文義射程範圍，無
5 疑包括改制為公務機關之可能性。至於選擇何種組織型態，本件在
6 不違反恣意禁止之前提下，毋寧屬立法形成自由（前文「壹、二」
7 及「壹、六」參照）。是以，系爭法條之規範意旨，依法律文義及
8 體系關聯以觀，非謂一般受規範者難以理解。

9 3. 且在本件情形，農田水利法第 1 條及第 23 條所定之「改制」，由歷
10 史解釋及體系解釋等法律解釋方法，亦已足以確認係指由公法人改
11 制為「公務機關」（詳後文「貳、二」），再配合整體立（修）法
12 過程與歷次公聽會，無疑得使受規範對象所得預見，並得由司法部
13 門予以審查，從而系爭條文實未違反法律明確性原則。

14 4. 再者，細繹聲請人聲請書頁 26 關於明確性原則與法律保留原則之主
15 張，一方面認為農田水利法第 1 條與第 23 條之「改制」既有多種可
16 能性，另一方面卻又認為：「...行政院及農委會即認定改制為『改制
17 公務機關』，實有逾越『法律明確性原則』及『憲法上權力分立』
18 及法制上『法律保留原則』之規範」云云；細究其論述，已然屬對
19 於行政行為合法性之主張，並非本件法規範違憲審查之標的，亦非
20 「立法委員聲請釋憲」制度功能所涵蓋。蓋農田水利法中「改制」
21 一詞本有多種可能性，「改制公務機關」本屬組織選擇自由之一種
22 適切選項；此亦為聲請人所不爭。則法律規範中「改制」一詞的存
23 在，恰可作為符合法律明確性及法律保留之依據。至於聲請人認為
24 主管機關適用該法選擇「改制公務機關」作為「改制」一詞之個案
25 表現，則應屬對於「行政」行為之挑戰，而非屬立法委員聲請釋憲
26 之標的，更非「立法委員...行使職權」之表現（司法院大法官審理
27 案件法第 5 條第 1 項第 3 款參照）。足見聲請人之主張，不足為採。

28 (二) 權力分立方面：

1 1. 聲請人雖於本件提出違反權力分立之質疑，然細觀其聲請書頁 42-44
2 所持理由，卻未見有關違反「權力分立」之何種內涵的具體闡釋。
3 即使在此為聲請人擬設理由回應，則由於權力分立可分為「水平之
4 權力分立」與「垂直之權力分立」，而本件未涉中央之「三權」或
5 「五權」分工制衡，是無「水平權力分立」之課題。至若聲請人所
6 指為「垂直權力分立」之違反，則農田水利會不在「地方自治」所
7 保障之範圍（見前文「壹、三」），故本件亦不涉及「中央與地
8 方」間權限爭議，而無違反垂直權力分立的議題存在¹⁵。

9 2. 權力分立的另一個觀察面向，可分為「職權（職務）」與「人事」
10 之分工制衡。然本件有關農田水利會改制，並非不同憲政部門間產
11 生權限之劃設爭議，亦非涉及人事任命或同意權之分享、監督或制
12 衡，是亦無此一面向可資探討的議題。事實上，農田水利會既僅屬
13 「法律」創設之公法人，非憲法所預設之憲政機關，亦非憲法層次
14 所保障之組織（見前文「壹、一」），則與憲法上權力分立原則毫
15 無相涉。聲請人此處僅空泛指摘，難以信人。

16 (三) 信賴保護及法律不溯及既往方面

17 1. 查憲法上之信賴保護及法律不溯及既往原則，原則上僅適用於私益
18 保障之情形；此就歷來司法院之憲法解釋可稽。準此，農田水利會
19 公法人既不受憲法上基本權利之保障，是已無聲請人聲請書頁 29 主
20 張信賴保護及法律不溯及既往原則的可能。

21 2. 況本件農田水利會之改制，係將系爭組織以向後生效之方式進行變
22 革，相關法規並無將規範效力回溯至過去存在的農田水利事件，非
23 「溯及性法規」；故至多僅屬所謂「不真正溯及」，更無涉及法律
24 不溯及既往之問題（釋 782、793 參照）。

25 3. 至於信賴保護原則部分，須以存在信賴基礎、信賴意思與信賴利益
26 等為前提。姑不論農田水利會對於「法律」賦予其公法人之地位有

¹⁵ 故 鈞庭近日所作成之 111 年憲判字第 6 號判決（萊劑殘留標準之權限爭議案）理由第 60 段以下，同樣僅以中央與地方之關係論證垂直權力分立的問題，可資對照。

1 何「私益」觀點下的信賴利益之存在可言，即單就農田水利會之改
2 制，無論立法過程，抑或主管機關之措施，均為階段式、漸進式，
3 數年來並持續以各種廣為周知、善盡正當程序與說理義務之方式進
4 行（詳下文「貳、二」說明）可知，各農田水利會或其會員，莫不
5 對於改制過程皆得以適當方式知悉，甚至參與；因此，整個農田水
6 利會之改制過程及結果，實無重大法律秩序之中斷、破壞或突襲，
7 自難謂有信賴保護原則遭破壞的可能。

8 **（四）原農田水利會會員之「會員權」，如結社自由、選舉權或財產權**
9 **等，亦未受到影響。**聲請人聲請書頁 58 及關係人意見書頁 20-27 就
10 此之主張，同樣不能成立。

11 1. **結社自由方面：**農田水利會本即非任意入會制（組織通則第 14 條參
12 照），故人民無結社權行使之問題。況憲法上結社自由雖保障人民
13 得自由選定結社目的以集結成社，然並不保障人民有積極加入「公
14 法團體」之自由；是以農田水利會是否存續，與人民憲法上結社自
15 由並不相涉。此外，農田水利法雖改廢農田水利會公法人制度，但
16 並無同時封鎖人民基於憲法第 14 條保障之結社自由，另就農田水利
17 相關事項組成人民團體之可能，是以對於人民之結社自由，難謂有
18 所侵害。

19 2. **選舉權方面：**農田水利組織原有之選舉模式及職位，並非憲法上之
20 公職或民意代表。主管機關雖訂有農田水利會會務委員選舉罷免辦
21 法等規範，然相關之選舉罷免均非憲法意義之參政權，而不在憲法
22 保護範圍（憲法第 12 章參照）。此恰如公司董監事之選舉，並無法
23 主張憲法上參政權之道理相似。

24 3. **財產權方面：**農田水利會本身之財產，非會員之財產，是不涉及個
25 別會員財產權之侵害（詳農委會言詞辯論意旨狀「肆」）。

26 **二、復 鈞庭所示之爭點三：**

1 農田水利法第 18 條第 3 項、第 19 條第 3 項之規定，既未違反憲法第
2 23 條組織法律保留原則，亦未違反憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4
3 項之規定。

4 本爭點與農田水利組織改制過程之立（修）法歷程與踐行程序有高度
5 關連性。由於聲請人與關係人之主張，頗多基於對農田水利會改制經過之
6 事實認知有誤所致，故為避免不必要之誤會，以下先就本次農田水利組織
7 改制始末略作陳述¹⁶，作為回應此一爭點之基礎。

8 (一) 農田水利組織改制始末

9 有關農田水利會改制為公務機關，主管機關為能廣徵意見，並謹守
10 程序正義，善盡說理職責，故自 105 年起先已辦理各項諮詢、研商及公
11 聽會共達 63 場；其中利害關係人參與之會議計 35 場（相關會議彙整如
12 附件 13）。經正反意見整理後，決議推動改制，並分為下列三階段進
13 行：

14 第一階段：

15 首先，107 年 1 月修正組織通則第 40 條，增訂有關停止辦理會務委
16 員及會長選舉之規定；並明定農田水利會之改制及其資產處理、職
17 員工作權益保障等事項，另以法律定之。其立法理由同時載明「將
18 農田水利會由現行公法人改制為公務機關」，此即以農田水利法明
19 定改制相關規範之由來。

20 第二階段：

21 嗣農田水利法於 109 年 7 月制定公布，同年 10 月 1 日施行。依該法
22 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
23 理，得於所屬機關內設置灌溉管理組織；立法理由同時載明：「依
24 據農田水利會組織通則第四十條第三項規定，有關農田水利會之改
25 制...另以法律定之。農田水利會改制後，考量原農田水利業務特性

¹⁶ 至於農田水利會改制之背景問題與改制理由（即改制之必要性），則於農委會言詞辯論意旨狀「貳」詳述之。

1 及既有人員工作權益保障，由主管機關於所屬機關設置灌溉管理組
2 織，辦理農田水利相關事務...。」是以，農田水利法已明文規範農
3 田水利會改制為農委會所屬機關內之灌溉管理組織，殆無疑義。

4 第三階段：

5 在農田水利法於 109 年 7 月制定公布後，農委會考量當時農田水利事
6 務涵蓋農業技術、水利工程、人員身分轉換及組織改造相關領域，
7 極具特殊性，非農委會現有內部單一單位或所屬機關所能勝任處
8 理，且農田水利法已將施行，有管理改制後農田水利事務之急迫需
9 要，而此項業務內容相對於農委會原職掌之業務，亦具新興性；故
10 鑑於農業部尚未成立，為免影響前開改制進度，爰報經行政院同
11 意，依中央行政機關組織基準法第 36 條有關為因應突發、特殊或新
12 興之重大事務，得設立臨時性、過渡性機關，其組織以暫行組織規
13 程定之，並應明定其存續期限之規定，於農業部成立前，先以暫行
14 組織規程成立「農田水利署」辦理全國農田水利業務。109 年 8 月爰
15 訂定行政院農業委員會農田水利署暫行組織規程，並自同年 10 月 1
16 日施行（與農田水利法施行日期一致）。農委會另於同年 9 月依農
17 田水利法第 18 條第 3 項授權訂定灌溉管理組織設置辦法，亦於 10 月 1
18 日施行；該辦法第 2 條第 1 項並明定於農田水利署內設置灌溉管理組
19 織。

20 (二) 換言之，農田水利會之改制係先已恪守程序正義之要求，善盡多方
21 充分溝通，落實民主對話與參與機制後，始經由修正組織通則，依
22 法停止辦理會務委員及會長選舉，再制定農田水利法，明文規範農
23 田水利會改制為灌溉管理組織及其資產處理、職員工作權益保障事
24 宜後，方依中央行政機關組織基準法第 36 條規定訂定暫行組織規
25 程，成立農田水利署，並設置灌溉管理組織。是其改制過程均係依
26 法辦理，固守正當法律程序，且無違反法律明確性及組織法律保留
27 原則。故聲請人聲請書頁 24-31、42-45 所陳，並不成立。

1 (三) 此外，組織通則未廢止，係因農田水利法第 34 條第 2 項已規定，該
2 通則自 109 年 10 月 1 日起不再適用。故同樣既不違反法律明確性原
3 則（詳前文「貳、一、（一）」），亦無組織法律保留原則違反之
4 問題。至於該組織通則所以尚未正式廢止，係因農田水利會依農田
5 水利法改制為公務機關，依後法優於前法原則，組織通則不再適
6 用，並無疑義，故尚無廢止組織通則之急迫性，俟未來適當時機始
7 行廢止即可。反之，關係人意見書頁 31-32 就此主張：「農田水利
8 法通過後，農田水利會組織通則並未經正式廢止或停止適用程序，
9 故尚未廢止，農田水利法第 34 條第 2 項規定農田水利會組織通則不
10 再適用，係指該通則與農田水利法有相同事務重複規定之處應優先
11 適用農田水利法，非謂該通則已經被廢止」乙節，審諸農田水利法
12 第 34 條立法理由既已指明「配合農田水利會改制…」，則其所陳應
13 屬誤會。

14 (四) 又有關水利法第 12 條第 2 項「前項農田水利會為公法人，其組織通
15 則另定之」問題，系爭規定自 52 年修正公布起，迄今固仍屬現行法
16 律，惟在農田水利法制定後，就原農田水利會之組織性質，顯屬同
17 一事項先後有兩部法律予以規定；同樣基於後法優於前法原則，應
18 認施行在後之農田水利法，已取代施行在前之水利法第 12 條第 2 項
19 規定。是以水利法第 12 條第 2 項與上開組織通則，均於農田水利法
20 施行後，失去規範效力；此乃立法技術之表現及法源適用關係之當
21 然結果，自不因之得以誤認各農田水利會仍以公法人身分繼續存
22 在。就此，實務上臺北高等行政法院 109 年度全字第 37 號裁定（附
23 件 14）已予肯認，可資參照。聲請人聲請書頁 30 之觀點恐有誤會。

24 (五) 至聲請人主張農田水利法第 18 條第 3 項及第 19 條第 3 項違反憲法
25 增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項規定乙節，則系爭憲法增修條文，
26 僅係對於國家機關之職權、設立程序及總員額，賦予立法者得以法
27 律為「準則性規定」之意旨，絕非指任何國家組織之職權、設立程
28 序、總員額，甚至公職或公營事業人員之進用、薪給及各項權利義

1 務均須以法律「親自」規範不可。聲請人對該等憲法增修條文之涵
2 義存有相當誤解。況中央行政機關組織基準法之制定，即屬落實該
3 等憲法意旨之準則性規定。其中該基準法第36條明文規定，一級機
4 關為因應突發、特殊或新興之重大事務，得設立臨時性、過渡性機
5 關，其組織以暫行組織規程定之；二級機關則報經一級機關核定
6 後，亦得設立類似機關。農委會考量當時組織改造之過渡階段，農
7 田水利事務於承接與轉換時所特有的專業性、特殊性、新興性，以
8 及急迫需求，既有之機關與單位非能完善處理；又兼考量且配合未
9 來農業部成立之全盤規劃，爰報經行政院同意，於農業部成立前，
10 先以暫行組織規程成立「農田水利署」以辦理全國農田水利業務，
11 已如上述。並於行政院農業委員會農田水利署暫行組織規程第6條
12 明定，該農田水利署將於農業部農田水利署成立時裁撤。因此，上
13 開暫行組織規程完全符合中央行政機關組織基準法所定之事由（因
14 應突發、特殊或新興之重大事務）、程序（二級機關須報經一級機
15 關核定）且明定存續期限（於農業部農田水利署成立後裁撤）等要
16 求。

17 (六) 綜上，農田水利法相關規範結合行政院農業委員會農田水利署暫行
18 組織規程有關農田水利署於過渡時期之設立的規定，並無牴觸憲法
19 增修條文第3條第3項、第4項之規定與中央行政機關組織基準法
20 之情形。而農田水利法第18條第3項及第19條第3項進一步將灌
21 溉管理組織之設置、辦理事項以及農田水利事業人員之甄試、進用
22 與相關權利義務事項，於法律授權之範圍交由主管機關定之，更無
23 違反系爭憲法增修條文原即以準則性立法方式，追求層級化之組織
24 法律保留的意旨。聲請人不察，其主張要無可採。

25 (七) 附帶一提者，聲請人聲請書頁4在本爭點上稱「違反憲法第23條組
26 織法律保留原則...」云者，難以成立。因為憲法第23條所涉，為人
27 民自由權利之限制問題，焉能作為「『組織』法律保留原則」之規
28 範基礎？況如前文「壹、五」所述，本件農田水利會改制問題無關

1 基本權利之保障，憲法第 23 條在此亦無適用之餘地。同樣無適用餘
2 地的，另有憲法第 23 條之比例原則；蓋此亦屬基本權利議題之範
3 疇，而與單純組織改造問題無關。聲請人聲請書頁 45-58 之理由說
4 明，尚難採信。

6 參、結語

7 本件程序部分，應適用舊法（司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項
8 第 3 款）規定。聲請人未敘明與其行使職權有何關聯，亦不滿足「修法未
9 果」之要件，不符合立法委員聲請釋憲之要件，應以聲請不合法為由，裁
10 定不受理。

11 至本案實體部分，農田水利會原作為協助履行國家任務之公法人，其
12 制度非基於憲法之創設或保障，而僅係法律所設計的一種國家間接行政模
13 式。農田水利會之組織與自治，係屬「功能自治」概念；既不受憲法上地
14 方自治所保障，亦無「制度性保障」之適用。是以，該公法人制度之存
15 廢，在滿足說理要求，且遵守層級化組織法律保留原則的情形下，基於立
16 法裁量，逕由同屬法律位階之規範為之，要無任何違憲之疑慮。就此，個
17 別農田水利會公法人，更無從主張憲法上基本權利之保障，用以對抗整個
18 公法人制度之改廢。

19 承上，農田水利會既非憲法本身之創設，更非源自人民基本權利之制
20 度，與憲法關連性甚低，其公法人之設計並不受憲法之保障。而本件關於
21 農田水利組織之改制基礎、方式與過程，均無違反憲法法律明確性、法律
22 保留、權力分立、信賴保護及法律不溯及既往等原則，亦未造成原有會員
23 憲法上結社自由之侵害，且無違反憲法第 23 條之比例原則、組織法律保留
24 原則，以及憲法增修條文第 3 條第 3 項、第 4 項規定等問題。聲請人之各
25 項主張均無理由，應予駁回；如蒙所請，實感德便。

此致

憲法法庭 公鑒

中 華 民 國 1 1 1 年 5 月 1 6 日

具狀人 行政院

代表人 蘇貞昌

撰狀人 林明昕教授

高煒輝律師

李荃和律師

