

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：行政院農業委員會

地址：臺北市中正區南海路37號

電話：02-23812991 傳真：02-23310341

代表人

姓名：陳吉仲

與相對人之關係：主任委員

住所、電話、傳真：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

臺大法律學院

電話：02-33668937 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四段406號3樓

電話：02-27006620 傳真：02-27006621

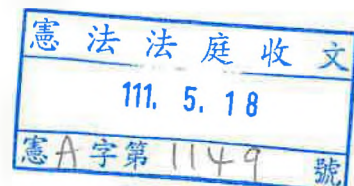
姓名：李荃和

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 本件聲請人聲請書及關係人意見書，屢從法制史觀點，質疑本次農田
6 水利會之改制無必要，且違反憲法第 15 條財產權之保障，致有違憲云云。
7 是此，相對人行政院農業委員會（下稱農委會）特以臺灣農田水利制度發
8 展始末（後文「壹」）及歷史上各階段農田水利會之財產屬性（後文
9 「參」）等觀點，說明農田水利會現今之改制，確有其時代迫切之必要
10 （後文「貳」），且亦無違反憲法第 15 條財產權保障之情事（後文
11 「肆」）；至盼 鈞庭明察。

12 **壹、臺灣農田水利制度之歷史進程及背景說明¹**

13 臺灣農田水利組織制度百餘年來之沿革，即農田水利事業公共化過
14 程。該組織自日本政府將農田水利設施公共化，並確立其為公法人後，除
15 戰後政府治臺初期十年間曾因不同法律制度之銜接困難，致其法人資格未
16 臻明確外，始終皆以公法人之定位而存在：

17 **一、清治時期**

18 清治時期臺灣農田水利之開發及經營管理制度係建立在私領域關
19 係，農田水利設施多由土地開墾者興築，為私人經營、買賣之事業，使
20 用者向埤圳主繳納一定金額，發生水租關係。

21 **二、日治時期：公共埤圳、官設埤圳、水利組合**

22 日治時期推動農田水利設施公共化及制度改革，依時間先後分三種
23 組織；惟各種組織因轉型及過渡，而有同時存在之情形：

¹ 以下關於歷史進程之介紹，因年代橫跨國民政府遷臺前後，故均以西元表示。此外，各階段之詳細說明，另可參附件 1。

1 (一) 公共埤圳 (1901)

2 臺灣總督府先於 1901 年頒布實施「臺灣公共埤圳規則」與「臺灣公
3 共埤圳規則施行規則」，明定行政官廳就以農田灌溉為目的所設之水
4 路、池塘及附屬物，認對公共有利害關係者，得指定為公共埤圳。其後
5 1903 年修正臺灣公共埤圳規則，增訂第 4 條之 2 至第 4 條之 4，明定公共
6 埤圳之利害關係人經行政官廳核准，得成立組合；公共埤圳組合為法
7 人。此項法令將原本屬於私人經營之灌溉事業帶入公共化領域，公共化
8 之埤圳制度自此建立，臺灣灌溉事業進入以法律規範之階段。

9 (二) 官設埤圳 (1908)

10 除公共埤圳外，對於地處偏僻、人煙稀少之區域，或大規模水利工程
11 而非人民所能負擔，由日本政府設施經營。1908 年臺灣總督府頒布
12 「官設埤圳規則」及「官設埤圳規則施行規則」，明定政府指定官設埤
13 圳之區域，由政府投資興辦水利事業並直接經營。1910 年頒布「官設埤
14 圳水利組合規則」，於每一官設埤圳區域設置水利組合。

15 (三) 水利組合 (1921)

16 日本政府於 1921 年頒布「臺灣水利組合令」及「臺灣水利組合令施
17 行規則」，明定為灌溉排水或預防水害之必要，得設置水利組合；水利
18 組合為法人。另於附則規定公共埤圳組合或官設埤圳組合，依其管理者
19 之申請，經臺灣總督認可，得改為水利組合。又官設埤圳組合改為水利
20 組合；臺灣總督認為必要時，應附帶條件，將官設埤圳交付水利組合。

21 臺灣水利組合令施行後，官設埤圳組合皆於 1922 年改為水利組合，
22 而公共埤圳迄 1943 年亦均已改制為水利組合。又為防汛需要，另設水害
23 預防組合。其後因應戰爭進行糧食增產，日本政府於 1941 年頒布「臺灣
24 農業水利臨時調整令」，整併水利組合，成為戰後政府接收前之雛形。

25 (四) 農田水利公法人制度之建立：學說與實務

26 又，日本自明治維新後進行國家體制改革，在行政組織建構上，透
27 過中央之「行政機關」及自治行政之「公共團體」等官廳執行行政事

1 務，而公共團體之自治行政，係特定民眾由國家授權或依國家法令，在
2 國家監督下自行組織具公法人人格之公共團體，自行處理事務的政治制
3 度。依日治時期臺北帝國大學行政法教授園部敏之見解，公共團體係國
4 家內部以遂行國家事務為目的之團體，其存立、組織和活動受到公法之
5 規範，其性質為公法人，並具有以下特徵：（1）公共團體之存立，係國
6 家所強制；至少須經國家同意方能設立，亦不得任意解散。（2）公共團
7 體對國家負有執行其組織目的之義務，從而受國家之特別監督。（3）公
8 共團體具有一定公權力權能：如強制加入權、法規制定權及行政權等。
9 氏進一步將公共團體分為三類：（1）地方團體：以一定之地域及人所構
10 成之公共團體，如臺灣之州、廳、市、街、庄。這類團體係以一定之地
11 域為其存立基礎，於該地域內之所有事物當然受該團體支配。（2）公共
12 組合：以一定之人所構成之公共團體，並以該群組合員為其存立基礎。
13 公共組合雖也有以一定之地域為界限而存在（例如水利組合、商工會議
14 所），但此地域僅為界定該組合範圍之標準。（3）營造物法人。基於上
15 開分類，氏同時指出，臺灣之公共埤圳組合及水利組合皆具有強制組合
16 員加入、依國稅例強制收取經費及怠金，且不服者得提起異議申立等行
17 政爭訟等特徵，性質顯屬公共組合。最後教授明確指出，水利組合是具
18 有與地方團體相當之公權力權能之公法人（附件2）。

19 日治時期曾任臺灣總督府法務部長及臺北地方法院法官之長尾景德
20 亦採相同見解；認為公共組合依國家行政目的，並以公法人之型態設
21 立。其設立與一般私法人不同，受國家特別干涉；且為達成行政目的，
22 通常被賦予國家公權力，即（1）強制或拒卻社員加入及退出。（2）要
23 求社員分擔經費支出、課予其他經濟上負擔，並對於不履行給付義務之
24 社員，得強制收取。（3）對違反義務者，課予過怠金或施加懲戒。而水
25 利組合係為執行有關水利、治水之事業而設立之公共組合。這類水利、
26 治水事業原本應歸屬地方團體；惟基於圓滿執行之期待，設置特別公法
27 人辦理。臺灣之公共埤圳組合及水利組合皆為公共組合（附件3）。

1 又著名公法學者佐佐木惣一亦認為水利組合屬於公共組合；並明確
2 指出，公共組合及地方團體同屬「社團自治體」，且所有之自治體皆為
3 以遂行公共事務為其存立目的之公法人（附件4）。

4 而在法制實務上，臺灣總督府同樣認為公共埤圳組合為公法人。如
5 1906年修正臺灣公共埤圳規則施行規則第5條之修正理由明確載明：
6 「公共埤圳組合作為公法人，實為地方自治之一種單位...」（附件
7 5）。而日治時期臺灣高等法院判決亦曾認定公共埤圳組合為公法人（附
8 件3，頁344）。此種見解為戰後我國司法實務所肯認；最高法院42年
9 度台上字第803號判決即指明「（水利委員會）屬依水利法第12條所組
10 織之人民團體，此等委員會組織由日據時代之水利組合改組而成，然改
11 組後既須遵守本國法令，自無仍應認之為公法人之餘地...」（附件
12 6）。綜上可知，日治時期的農田水利法制即為引進農田水利公法人之制
13 度；透過設立水利公共團體，逐步創設農田水利公法人。

14 三、中華民國政府時期：農田水利協會、水利委員會、農田水利會

15 （一）農田水利協會及水利委員會（1946~1956）

16 1945年中華民國政府來臺接收。臺灣省行政長官公署於1946年訓令
17 指示水利組合改名為農田水利協會；原內部組織及辦法均仍暫舊。復依
18 當時水利法第12條「人民興辦水利事業，經主管機關核准後，得依法組
19 織水利團體或公司」規定，將水利組合及水害預防組合，分別改組為農
20 田水利協會與防汛協會。1948年臺灣省政府頒布「臺灣省各地水利委員
21 會設置辦法」及「臺灣省各地水利委員會組織規程」，將防汛協會併入
22 農田水利協會，成立「水利委員會」。水利委員會之法律性質雖非定性
23 為公法人（最高法院42年度台上字第803號判決參照），但依臺灣省各
24 地水利委員會設置辦法第4條、第8條及第10條規定，該委員會執行職
25 務又似具有公權力。而實務上認為水利委員會不具法人格，不能為土地
26 所有權歸屬之主體，致在土地登記時，亦發生爭議。是以，水利委員會
27 之制度精神模糊不清、組織內容缺乏法律依據，為亟待解決之問題。

1 為解決水利委員會法律定位不明之問題，1955 年初修正水利法，第
2 3 條明定「（第 2 項）主管機關得視各地方區域之需要，核准設立地方水
3 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
4 公法人，其組織規程，由省政府擬訂，呈請行政院核定之。」依當時行
5 政院修正草案之說明可知，係考量臺灣各地已普遍設有水利委員會，且
6 具有多年歷史及相當設備與資產，並與各地水利事業關係密切，爰水利
7 主管機關得視各地需要核准設立地方水利自治團體，並賦予公法人地
8 位，以協助政府執行水利事業，分擔政府一部分之水利督導業務（附件
9 7）。嗣臺灣省政府於 1955 年訂定「臺灣省各地水利委員會改進辦法」
10 及「臺灣省各地農田水利會組織規程」（附件 8），1956 年 12 月將水利
11 委員會改制，並整併為 26 個農田水利會公法人（詳附件 1）。

12 (二) 農田水利會 (1956 ~ 2020)

13 1. 農田水利會公法人初期 (1956 ~ 1965)

14 1963 年 12 月水利法修正施行；考量當時實際狀況，原條文第 3 條之
15 「地方水利自治團體」被明確定位為「農田水利會」；條文第 12 條並修
16 正為：「（第 1 項）主管機關得視地方區域之需要，核准設立農田水利
17 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
18 人，其組織通則另定之。」據此，1965 年制定農田水利會組織通則。

19 2. 農田水利會公法人發展期 (1966 ~ 2017)

20 農田水利會組織通則制定後，迭經多次修正，迄至 2016 年為止，計
21 修正 11 次（各次修正重點如附件 9）；其間，亦多次進行農田水利法組
22 織整併（歷次組織整併情形如附件 10）。而農田水利會會長及會員代表
23 之選任，制度上多次變革，且曾停止選舉改由政府遴派（詳附件 1），
24 並未從一而終，固守公法人之內部民主機制。此外，農田水利會之經費
25 運用、財產處分及財務處理，亦受主管機關之高度監管，非完全任由農
26 田水利會自主決定。農田水利會組織通則第 34 條第 2 項規定：「農田水
27 利會經費之保管、運用、財產處分及其他財務處理之辦法，由主管機關

1 定之。」農委會依上開授權訂定「農田水利會財務處理辦法」及「農田
2 水利會財產處理要點」。

3 農田水利會公法人轉型改制為政府機關（2018～2020）

4 2018 年修正農田水利會組織通則，將農田水利會由現行公法人改制
5 為公務機關，並停止辦理會務委員及會長之選舉；且明定農田水利會之
6 改制及其資產處理、職員工作權益保障等事項，另以法律定之。2020 年
7 7 月 2 日制定農田水利法，於 2020 年 10 月 1 日施行，農田水利會改制為
8 農委會農田水利署之內部單位（灌溉管理組織）即管理處。

9 綜上論結，聲請人聲請書頁 3 所陳，農田水利會係公法人，亦係民間
10 社團，只是被賦予部分公權力而被賦予公法人的地位；關係人意見書頁
11 28-29 指農田水利會自稱日治時期之水利組合為公法人無法律上依據云
12 云，皆屬誤解，並無足採。

13

14 貳、舊問題仍在、新挑戰到來：農田水利組織改制之背景問題及其必要性

15 農田水利會由公法人改制為公務機關，係因社會環境轉變，農田水利
16 會已無法充分發揮公法人制度功能，且為因應氣候變遷，由政府直接統籌
17 規劃水利建設及管理農業水資源，並即時處理乾旱及水患事件，以符國家
18 整體最大公共利益所為之考慮。同時亦能以一致作業，處理灌溉水質污染
19 案件，保護灌溉水質，確保全國人民食用農產品安全。此外，破除原各農
20 田水利會本位，將全國有限之水資源，藉由提高灌區內之水資源利用效
21 率，節省作為灌區外適作農地之灌溉水源，公平合理對待灌區內外農民。

22 一、社會與地理環境變遷，以及財政與會務之困境，原農田水利會已無法
23 充分發揮公法人制度之初衷與功能

24 （一）以灌溉面積與產業變遷角度為觀：農田水利會原有之公權力任務顯
25 已減縮，甚或質變

1 1.農田水利會依據農田水利會組織通則為秉承政府推行農田水利事業
2 為宗旨，惟我國農業發展環境變化快速，自 1950 年代總灌溉期作面
3 積達 79 萬公頃，迄今僅剩餘 60 萬公頃，已減少近 1/4 之面積。主要
4 原因在於都市發展快速，農業耕作土地面積縮減，尤以都市區域縮
5 減較多。是以，農田水利事業於今日之運作實況與所面對之課題，
6 與超過半個世紀，甚至承襲一個世紀前即萌芽之農田水利組織為公
7 法人的客觀環境相比，無論就灌溉面積、農田水利事務、管理需求
8 之特性與質量，各方面已有顯著差異。

9 2.尤有甚者，部分都會區農田水利會辦理農田水利設施之興辦、改
10 善、保養、管理等具公權力性質之水利本質工作，事實上已有相當
11 程度之萎縮與變質，現今反而以土地管理及開發行為等發生私法關
12 係事項為主要業務。姑不論該土地管理開發事項運作之結果是否仍
13 屬農田水利會之本質任務，其不可諱言的是，部分都會區農田水利
14 會執行「農田水利」相關之公權力任務，已明顯減縮！如北部地區
15 原瑠公農田水利會之灌溉面積自 1951 年 2,200 餘公頃大幅縮減於僅
16 剩 500 多公頃，相比原始面積不到 1/4；現行多數灌溉區域為山區零
17 星旱作灌溉系統，原灌溉圳路土地業已多數轉為都市排水系統、道
18 路或供其他用途使用，顯已逸脫農田水利會設計初衷與制度目的，
19 難謂符合農田水利會原應負擔之公共行政任務。

20 (二) 以財務狀況與會員參與之角度為觀：農田水利會作為公法人自治基 21 礎顯已弱化並遭侵蝕

22 1.以各農田水利會之財務狀況及營運經費來看，自 2003 年以來政府補
23 助農田水利會營運、工程之經費超過 1,000 億元，多數農田水利會
24 若無政府持續挹注經費，財務嚴重短絀；尤以北基、南投、彰化、
25 雲林、屏東、花蓮、臺東等 7 個農田水利會為甚，若無政府補助經
26 費，在 1 年內即無法運作，足見各農田水利會雖為水利自治團體，
27 實已欠缺財務自主能力及自治基礎。至財務相對寬裕之農田水利
28 會，則屬執行公權力任務已趨減縮之前揭都會型農田水利會，其行

1 使公權力之特色趨向弱化，反而土地之管理與開發事項漸趨增加，
2 顯已逸脫公法人制度設計之初衷與期待。尤其自 1993 年修正農田水
3 利會組織通則後，農田水利會會費由政府全額補助，會員之主要義
4 務無須由會員負擔；其作為公法人之正當性、適當性以及必要性，
5 顯屬應為反思與檢討之議題（2003 年至 2020 年政府補助農田水利
6 會各項經費如附件 11）。

7 2. 就會員參與會務之自治實踐而言，因現有農業經營型態與方式明顯
8 轉變，如全國農戶中兼業農民高達 70% 以上，又或者「代耕業²」
9 及「小地主大專業農³」等制度盛行，導致近二十年來，會員參與
10 農田水利會會務之比率已明顯滑落，會員與農田水利會之關係實已
11 淡化。例如會員參與會長之選舉投票率低落，臺灣省各農田水利會
12 會長選舉之投票率 2002 年為 27%、2006 年為 24%、2010 年為
13 34%、2014 年為 22%，選舉結果已難完整反映農民會員真正民意；
14 相比其他自治團體或社會團體辦理選舉事務之情形，投票率可謂相
15 當低迷。選舉事務之公平性與參與性，往往反映自治團體能否發揮
16 足夠之自治功能，是團體運作不可或缺之重要表徵，然而觀諸上開
17 農田水利會會員參與會務之情形，實難與一般社會性團體、公益性
18 團體、互助型組織相比，可認其組織型態與運作模式，已無法因應
19 當前農業社會型態與其成員之當代需求，亟需改革。

² 依農委會農糧署制定「專業農民農事服務登錄作業規範」第 2 點定義：「本作業規範所稱農事服務，分為口頭約耕及專業代耕，所稱口頭約耕，指土地所有權人（委託人）將自有地以口頭約定方式交予專業農民（受託人），供經營農業使用；所稱專業代耕，指土地所有權人（委託人）將其土地農業生產過程之部分或全部作業，委託專業農民（受託人）代為實施。」

³ 依農委會農糧署訂定「推動『小地主大佃農』政策工作手冊」，其中敘述：「臺灣農業經營規模約 76% 未達 1 公頃，平均農家耕地面積約 1.1 公頃，耕作規模小且坵塊細分零散，經營缺乏效率及效益。另主要農民年齡平均 62 歲，高齡化致農村勞力老化迅速，而年輕後繼者想要從農，則陷於無農地可經營之處境。」「在面臨經貿全球化、自由化之衝擊之際，亟需引導擴大農業之經營規模，活化農地利用，同時加速農業轉型升級，以提升農業競爭力，改善臺灣農業經營困境，爰政府於 98 年 5 月正式推動『小地主大佃農』政策，鼓勵無力耕作之資深農友或無暇耕作的兼業農友，將自有農地出租給有意願擴大農場經營規模之農業經營者，並獎勵年輕專業農民或農民團體承租農地種植具進口替代或出口擴張之農作物，以促進農業勞動結構年輕化，擴大農業經營規模，並使老農安心享受離農或退休生活。」另可參報導：「加入行列 提升經營效率及農業競爭力」，中國時報，2020.12.13。（附件 12）

1 (三) 綜合上述，農田水利會公法人原係以推動農田水利事業與會員自治
2 之制度設計；惟因國家社會產業需求與地理環境變遷，農田水利會
3 之制度及實務運作多年演變之結果，產生財務上未臻健全與會員參
4 與會務意願低落之現象。公法人之自治意涵顯然不彰，自治條件已
5 顯失衡，其意義與基礎實已受嚴重侵蝕；足見農田水利會作為公法
6 人之功能已明顯弱化，無法充分發揮制度功能，改制為公務機關實
7 具急迫性及必要性。改制後農田水利行政即屬政府整體施政之一
8 環，則更能受法制、預算、民意機關乃至社會大眾之適切監督。

9 二、原農田水利會無法適時處理之艱難課題：因應極端氣候變遷，應由政
10 府直接統籌規劃水利建設及管理農業水資源，方得即時處理乾旱及水
11 患事件，有效預防與降低災難風險

12 (一) 極端氣候造成的極端挑戰

13 由於全球暖化造成氣候變遷，水資源豐枯變化加劇，乾旱與洪
14 災恐成常態。而水資源具有高度公共性，為民生與各種產業必須之
15 元素，亦為經濟與社會發展不可或缺之磐石，應有其分配使用及適
16 當利用之普遍性、公平性、永續性與近用性。然而，農業灌溉用水
17 占全國整體水資源達 62% 之比重，原係由改制前之各農田水利會所
18 管理。在面對極端氣候之挑戰，雖整體降雨量未顯著減少，但長年
19 來我國天候環境呈現短延時強降雨高致災之旱澇不均情勢⁴；就降雨
20 集中趨勢升高之情形，已造成農業生產環境，甚至都市區域淹水風
21 險，水患災情與農業創害，對於民生需求、社會安全與資源利用之
22 各項議題，均是相當嚴苛的挑戰。

23 (二) 統籌規劃及管理水資源及水利建設，面對極端挑戰

24 1. 然上述風險之根源，究其原因，除極端氣候年代之天然挑戰外，一
25 部分之原因即在於原農田水利會公法人體制屬「依地域劃分」之功

⁴ 「大雨年年破紀錄，『短延時強降雨』時代來臨」，農傳媒，2017.6.14；「台灣『短延時降雨』頻率增 極端氣候致災主因」，上下游，2015.8.14。(附件 13)

1 能性組織，各農田水利會受限於地域劃分，難以開展整合規劃及管
2 理水利建設，亦缺乏**整體流域綜合治理與行政一體之施政方向**。甚
3 或囿於公法人體制及其財源有限，其任務執掌僅能就農田水利事業
4 與會員需求辦理，長久未充分協調，**肇生排水瓶頸區段**；例如 2021
5 年 8 月中南部強降雨事件，造成嚴重災損即為顯例。故就農田水利
6 組織及制度設計，應從**國家辦理整體治水、防洪、確保糧食安全及**
7 **農業永續等公行政任務角度整體思考**，並據以統籌規劃國家一般水
8 利建設與農田水利建設，俾提高水利與農田水利事業對於氣候變遷
9 之調適能力，並使國家行政資源得以合理分配及使用。

10 2. 另者，農田水利會受限於其灌溉服務僅限於灌區內會員，不將灌溉
11 用水提供給其他灌區之農民，甚至因為各農田水利會之本位主義，
12 **難以進行跨區域之水資源調度**，最後導致各灌區均無足夠之農業用
13 水可用。職是，將農田水利會改制為公務機關，可**消除農田水利會**
14 **與水利機關間因組織文化及業務立場不同所生行政扞格**，配合國家
15 整體水利政策規劃，提升執行治水及防洪工作之行政效能，亦可提
16 升農業用水面對氣候變遷之調適能力，密切配合國家整體農業政策
17 之推動，完善農業用水之管理經營，從而確保國家糧食生產安全，
18 並使相關各區域、各產業都能共享合理用水，以創造國家整體公共
19 利益之最大化。

20 (三) 以 2021 年之百年大旱為例，因各地春雨不如以往，加上 2020 年 10
21 月起即無颱風（過去 56 年來首見），全臺各水庫蓄水量幾乎乾枯，
22 影響農民耕作生計。經農委會統籌跨部會、跨縣市政府，並統一調
23 動及推動跨管理處（原農田水利會）之管理作為，綜整農委會農田
24 水利署之灌溉專業技術及農委會各試驗改良場所提供之農業技術，
25 採取包括跨區域水資源調度（例如將石門管理處水資源支援桃園管
26 理處等）、埤塘蓄水、錯開整田期、乾式整田、抽取河川水、精準
27 配水、夜間管理、給予合理補償與及嚴格禁止盜水等作為，成功有

1 效協助農民順利渡過缺水難關，穩定農民生計⁵。此等情形，若非改
2 制，任由原各農田水利會迎接氣候難題，恐難竟其全功。

3 (四) 綜上所述，氣候變遷挑戰已不容忽視，尤以農業水資源管理風險極
4 高，為降低農民之農業經營風險，及保障農民生計，國家整合有限
5 水資源，打破既有框架，因應氣候變遷所帶來之挑戰，推動農田水
6 利會改制為公務機關確屬適當、正確、必須，且刻不容緩。其既能
7 達成上述有關水資源運用保護之統籌規劃、跨區調度等功能，則亦
8 實現憲法第 146 條要求國家負起之「興修水利，增進地力，改善農
9 業環境，規劃土地利用，開發農業資源，促成農業之工業化」任
10 務。甚者，此亦為國家面對當代各種天災與潛在風險，基於憲法上
11 法治國與社會國原則與風險理論（釋 469、670、767），基於國家
12 保護義務（釋 664、689、785）而責無旁貸之職責與任務！

13 三、原農田水利會無法如實執行之重要職務：由政府以一致作業處理灌溉
14 水質污染案件，保護灌溉水質，確保全國人民食用農產品安全與品質

15 (一) 查農業灌溉用水有 66%取自河川公共水體，由於工商業發展，灌溉
16 水源受污染之風險持續升高。復因當前都市化發展快速，在污水排
17 放系統建置不足或較慢之區域，污水可能直接或間接透過農田水利
18 灌排渠道排放。在農田水利法施行前，農田水利會對於違反灌溉水
19 質標準者，僅能舉發而無裁罰權，違法事件須移請環保主管機關調
20 查裁罰；農田水利會無法在第一時間自行完成調查及裁罰，往往導
21 致污染者及污染證據之佚失。改制後，管理處依據農田水利法執行
22 灌溉用水水質管理維護之公權力，對於違反灌溉水質基準者可主動
23 調查、積極裁罰，此將有利於提高灌溉水質維護效能，健全農業生
24 產環境及確保國人農產品食用安全。

25 (二) 況在科學上，對於灌溉水質之保護，不僅公告之水質標準必須一
26 致，即連灌溉用水之調查、監測、採樣、保存及化驗分析等過程，

⁵ 「農業抗旱措施奏效 一期稻作豐收在望」，中央社訊息平台，2021.6.12。(附件 14)

1 亦必須採取一致且符合科學標準之作法與技術，始能得到更具一致
2 性之結果，並作為裁罰或其他處分之依據，減少爭議。而原農田水
3 利會各有不同之財務、人力資源、技術程度、執行方式、選舉壓力
4 及裁量基準，且有各農田水利會會長、會務委員之選舉考量；如賦
5 予其裁罰權限，容易導致裁罰寬嚴不一，無法完整保護灌溉用水，
6 保障全體國民食用農產品安全。因此，唯有將農田水利會改制為公
7 務機關，始可透過行政一體之指揮監督，將 17 個管理處之調查、監
8 測、採樣、保存及化驗分析、灌溉水質管制政策、灌溉水質糾紛處
9 理程序與蒐證及鑑定等過程，採取一致且符合科學標準之作法與技
10 術，並統一全面提升各管理處之專業能力及執法量能，以杜絕爭
11 議，有效制止灌溉水質污染案件，完整保護灌溉水質，進而健全農
12 業發展，確保國人食用農產品之安全及品質。

13 **四、原農田水利會無法公平分配之資源服務：破除原各農田水利會本位，**
14 **將全國有限之水資源，藉由提高灌區內之水資源利用效率，節省作為**
15 **灌區外適作農地之灌溉水源，公平合理對待灌區內外農民**

16 (一) 臺灣可供糧食生產土地共 68 萬公頃，2020 年 10 月以前，因農田水
17 利會係屬公法人採會員制，僅灌區內 31 萬公頃農民可享有灌溉服
18 務；而灌區外 37 萬公頃農民並無相同待遇。然依水利法第 2 條規定
19 「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
20 響。」爰此，水資源具備高度公益性質；而珍貴之農業水資源，過
21 去多屬農田水利會所有，且因各農田水利會屬公法人，僅需服務其
22 灌區內會員即已足，基於本位主義，並未有節省灌區內之水資源提
23 供給灌區外農地之動力，實際上長期以來推動擴大灌區之成效，均
24 極為有限。唯有透過農田水利改制，打破各農田水利會既有灌區之
25 藩籬，使農田水利會轉變為公務機關，方得運用政府之公共資源與
26 力量，全盤規劃水資源運用方案，並加強灌區內管理經營效率，節

1 餘水可供灌區外使用，以公平合理對待灌區內外之農民，全面提升
2 對於農民之灌溉用水服務。

3 (二) 自 2020 年 10 月 1 日農田水利會改制為公務機關後，農委會農田水
4 利署以「把水留住灌溉大地」為願景，搭配「蓄豐濟枯」、「引水
5 廣佈」及「智慧灌溉」等三項策略，各管理處陸續推動灌區外農田
6 水利建設，成效斐然；截至 2022 年 4 月，累計受益面積已達 32,059
7 公頃，各地農民對於農田水利改制政策均高度肯定⁶。

9 參、歷史上各階段農田水利會之財產屬性

10 再，關於農田水利會歷來財產變動方面，首先日本政府透過收購私有
11 埤圳，將公共埤圳公共化，而不再屬於私產。嗣公共埤圳及官設埤圳之資
12 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
13 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
14 質，自難認屬私有財產。至於農田水利會公法人改制為行政機關，更無侵
15 占會員或其他私人財產之情事。茲說明如下。

16 一、日治時期：

17 (一) 公共埤圳

18 日治時期私有埤圳之業主權，依學者研究，自 1901 年頒布臺灣公共
19 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
20 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
21 埤圳業主權已被全面性徵購，完成公共埤圳之整頓（附件 16）。埤圳失
22 去私產性質（收購公共埤圳案例彙整如附件 17）。

23 (二) 官設埤圳

24 依官設埤圳規則第 3 條及第 4 條規定，政府指定官設埤圳之區域，
25 由政府投資興辦水利事業並直接經營。官設埤圳內之土地及其附著物，

⁶ 「用科技廣布水源擴大灌溉服務推動藍圖」，農傳媒，2021.12.6。(附件 15)

1 由政府徵收而消滅其他權利；相關利害關係人由臺灣總督府予以補償
2 （官設埤圳實例如附件 18）。

3 （三）水利組合

4 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
5 利組合，資產即由水利組合繼受。

6 二、中華民國政府時期

7 （一）農田水利協會、水利委員會

8 水利組合於戰後改組農田水利協會，相關資產管理與供水業務，仍
9 由各農田水利協會辦理。1948 年 2 月農田水利協會改組為水利委員會，
10 因組織定位不明，且不具法人格，故就其資產登記多有窒礙，處理方式
11 不一；直至農田水利會成立後，登記為農田水利會所有。

12 （二）農田水利會

13 1. 1955 年水利法修正後，臺灣省政府旋於同年訂定「臺灣省各地水利
14 委員會改進辦法」及「臺灣省各地農田水利會組織規程」，並依
15 「臺灣省各地水利委員會改進辦法實施步驟」、「臺灣省各地水利
16 委員會改進工作進度計畫表」、「臺灣省改進各地水利委會交接須
17 知」（下稱交接須知）（附件 19）等規定執行改制工作。依交接須
18 知規定，水利委員會應分就現金、有價證券、會員、員工、卷宗、
19 財產、工程、資料、會費、債權、債務、會計書類及憑證、及其他
20 專案項目列冊移交予農田水利會；移交由縣政府或省政府水利局派
21 員監交，交接清冊應報主管機關核備。各地水利委員會之實際交接
22 情形，大多尚能依規定如限交接會報（附件 20）。至於水利委員會
23 債務之清理，依臺灣省各地水利委員會改進辦法第 45 條就水利委員
24 會所負債務訂定清理原則，並明定改制之農田水利會對原水利委員
25 會之債務，應負繼續償還之責任。」依上開規定及行政實務可知，
26 水利委員會之資產及負債已由農田水利會公法人概括繼受。

1 2. 農田水利法施行後，農田水利會改制為農委會農田水利署所屬灌溉
2 管理組織（各管理處），其資產及負債由國家概括承受，並納入農
3 田水利事業作業基金管理，專用於農田水利相關事務。

4 三、綜上總結，就上開財產變動及移轉之歷史脈絡以觀，農田水利會之財
5 產性質，自難認屬私有財產。關係人意見書頁 6-9 聲稱其前身桃園水
6 利組合之財產，於日治時期起即以「私有財產」之形式存在、農田水
7 利會之財產本質為私產等節，要無可採。

8

9 肆、復 鈞庭所示之爭點二：

10 農田水利法第 18 條第 3 項、第 23 條第 1 項及第 5 項之規定，並未違反
11 憲法第 15 條財產權保障：

12 基於上開農田水利會財產史之概述，敬覆 鈞庭以《爭點題綱》公告
13 所垂詢之爭點二⁷。

14 一、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。

15 （一）農田水利會為國家依法創設之公法人，履行特定公共任務，乃「國
16 家間接行政」之一環，故其名下縱有財產，亦非代替會員而所有或
17 持有。該等財產縱不在國有財產法體系內管理，但仍屬公有財產⁸。

18 （二）我國國有財產法之管理體系，係以權利義務主體劃分為屬中華民國
19 國、地方政府及私人者。而農田水利會既係公法人，則其財產性質
20 上屬「廣義公有財產」範疇。至現行土地法、土地稅法等未將原農
21 田水利會之財產視為國有財產，乃基於各行政專法之規範目的，如
22 稅制、登記管理等差異使然，不得據此推斷農田水利會之資產屬於
23 私有財產。

⁷至 鈞庭《爭點題綱》所列之爭點一與三，詳如本件相對人行政院言詞辯論意旨狀實體爭點「貳、一」及「貳、二」；相對人農委會均援引之。

⁸參吳啟瑞，農田水利會公法人之權限與權利紛爭，月旦法學雜誌 290 期（2019），頁 210-230。（附件 21）

1 (三) 蓋「國有財產」，指所有權歸屬於國家之財產；係從「所有權歸屬
2 主體」之角度來理解。在我國中央與地方分權之憲法垂直分立架構
3 下，此之國家，乃狹義之中華民國法人，並不包含各地方自治團體
4 或其他公法人在內。至所有權歸屬於地方自治團體之財產，在我國
5 地方自治法規中，通常稱為「市有」、「縣有」或「鄉（鎮、市）
6 有」財產等，以與「國有財產」相區隔。但無論國有、地方自治團
7 體所有，乃至其他公法人所有之財產，皆得以上位概念「公有財
8 產」統稱，俾與所有權歸屬於私人之「私有財產」區隔；其中，其
9 他公法人，則指農田水利會、行政法人及部落公法人⁹。準此，農田
10 水利會之財產屬「公有財產」，而非如聲請人聲請書頁 3、31-39 及
11 關係人意見書頁 6-12 所指，為私有財產或農民會員之財產。

12 (四) 又農田水利會財產之處分及管理，雖非在國有財產法體系內規範及
13 管理，惟不改其屬公有財產。至國有財產法對之未設規定，實因已
14 另有其他法規規範其管理方式。故「公有財產」概念與國有財產法
15 之規範架構並未衝突，僅係個別立法之目的差異及時空環境不同所
16 致；進行法律規範體系解釋時，不應混淆¹⁰。因此，如最高行政法
17 院 108 年度裁字第 1794 號裁定，即將農田水利會之「會有非事業用
18 畸零地」稱為「公有財產」；出售該地引用之法規依據，則為農田
19 水利會組織通則、農田水利會財務處理辦法及農田水利會財產處理
20 要點等，而非國有財產法，可為之證（附件 24）。

21 (五) 另，公法人與政府機關（構）或公營事業所捐助之資金，依財團法
22 人法第 2 條規定意旨，均視同屬政府資金。聲請人聲請書頁 32-34，
23 引據財團法人法草案審查過程討論農田水利會捐助或捐贈之財團法
24 人比照「民間捐助之財團法人」辦理，據此主張審查過程已確認農
25 田水利會財產並非國有財產云云，顯有誤會。

⁹ 參詹鎮榮，國有土地出租爭議之審判權歸屬，興大法學 19 期（2016），頁 164。（附件 22）

¹⁰ 有關農田水利會財產處分管理與國有財產法體系並無衝突部分，參黃俊杰，農田水利會資產性質之爭議，月旦裁判時報（近期刊登），頁 12。（附件 23）

1 二、農田水利會作為法律始所創設之公法人，不能主張憲法第 15 條之財產
2 權保障，藉以抗拒農田水利會所有之財產因改制而由國家概括承受。

3 (一) 法律始所創設之公法人，原則上不受憲法基本權利之保障，更不能
4 主張基於含財產權在內之基本權利保障，藉以抗拒公法人制度依法
5 廢止；理由已詳行政院言詞辯論意旨狀實體爭點「壹、五」之說
6 明，可資參照。準此，聲請人聲請書頁 31 及關係人意見書頁 5、
7 12、29-31 有關農田水利會公法人得對國家主張財產權之保障的主
8 張，不能成立，當無疑義。至聲請人聲請書頁 34-35 及關係人意見
9 書頁 10-11，另主張農田水利會之財產非國有財產，倘國家有使用
10 需求，仍應踐行行政徵收程序云云，亦屬無據。

11 (二) 同樣不能成立者，另有聲請人聲請書頁 3、39 及關係人意見書頁 12-
12 14 主張違反憲法第 23 條比例原則乙節。因該項原則本即適用於基
13 本權利之保障問題，已為大法官歷來釋憲實務所確立（釋 585 參
14 照），毋庸置疑。

15 三、況原農田水利會改制後，資產及負債由國家概括承受；其資產登記為
16 國有，納入「農田水利事業作業基金」管理，係僅轉換型態為作業基
17 金，並專款專用於農田水利事業，故亦不影響原農田水利會公有財產
18 之公益目的持續。

19 (一) 查農田水利會改制後，資產及負債由國家概括承受，並納入農田水
20 利事業作業基金管理（農田水利法第 23 條）。其資產之處分及孳生
21 之所得，皆屬作業基金，不受國有財產法之限制；其財產處分所得
22 仍留存基金，不需繳庫。又作業基金，專款專用於農田水利事業
23 （同法第 22 條）；且為維持農田水利設施營運所需，主管機關應以
24 年度預算撥款至作業基金（同法第 24 條）。

25 (二) 至於農田水利法第 23 條第 1 項所謂「概括承受」，係指農田水利會
26 公有財產歸屬於國有，由農委會農田水利署管理；若原非農田水利
27 會之土地，本即非屬公有，自不納入該署管理範圍。故該行政目的

1 之實現，亦無侵害人民財產權之違憲疑慮。反之，農田水利會改制
2 後，依同 23 條第 5 項規定仍須持續進行地籍整理；如發現有原屬農
3 田水利會之土地，則應回歸前揭概括承受原則處理，亦即由地政機
4 關逕為登記國有，由農田水利署管理。

5 (三) 此外，農田水利法第 22 條第 2 項第 4 款規定：「前項作業基金之用
6 途如下：...四、原農田水利會所屬農田水利設施所需使用土地之承
7 租或用地取得事項之支出」，而具補充規範同法第 23 條第 1 項及第
8 5 項之意義。蓋原非屬農田水利會之土地，本不在國家概括承受範
9 圍；惟如其係原農田水利會所屬農田水利設施所需使用之土地，則
10 系爭第 22 條第 2 項第 4 款之支出規定，可成為將來作業基金繼續
11 「使用（承租）」該私有土地，抑或就該私有土地進行「用地取
12 得」事宜之法律依據。立法者在此針對私有土地，可謂已先預作權
13 利保護，調整原非屬農田水利會之土地「私有公用」下的財產利
14 益，自無違憲之虞。

15 (四) 又作業基金，依農田水利法第 22 條、第 23 條及其他相關條文，對
16 於個人照舊使用、個人出資之私有財產，乃至其他原農田水利會應
17 負擔之責任等，亦皆應依法續作處理。此已兼顧前農田水利會與私
18 人間之權利義務關係，持續保障人民財產權，自能避免產生公、私
19 益間之重大衝突。此外，政府透過年度預算編列，填補作業基金不
20 足部分，更可謂由國家財政負最後之擔保功能，充分降低「概括承
21 受」所造成之影響，相當值得肯定。

22 四、農田水利法第 18 條第 3 項規定，作為法規命令之授權條款，亦未違反
23 憲法第 15 條財產權保障。

24 (一) 農田水利法第 18 條第 3 項規定：「第一項灌溉管理組織之設置、辦
25 理事項之範圍及其他相關事項之辦法，由主管機關定之。」乃立法
26 者授權主管機關針對特定事項訂定法規命令之授權條款。法條形式

1 上並無財產權或其他基本權利之規制或干預內容，顯未違反憲法第
2 15 條財產權之保障及第 23 條之比例原則，應可確定。

3 (二) 又水利法第 2 條規定：「水為天然資源，屬於國家所有，不因人民
4 取得土地所有權而受影響。」同法第 15 條亦明定：「本法所稱水
5 權，謂依法對於地面水或地下水，取得使用或收益之權。」；另
6 「水權之登記，應由權利人及義務人或其代理人提出文件，向主管
7 機關申請」、「水權之取得、設定、移轉、變更或消滅，非依本法
8 登記不生效力」、「水權於核准年限屆滿時消滅。但有延長之必要
9 者，水權人應於期限屆滿三十日以前，申請展限登記。」、「水權
10 消滅、水權人或義務人應繳回水權狀，為消滅之登記。水權年限屆
11 滿後，不申請消滅登記者，主管機關應予註銷，並公告之。」，亦
12 分別為水利法第 29 條第 1 項、第 27 條第 1 項、第 40 條及第 41 條所
13 明定。準此，水資源既是國家所有，由國家經由主管機關以用水登
14 記作為管理水資源利用之手段，屬於「特許」性質；所謂「水權」
15 為須向主管機關申請、登記之特許權利，其法律性質應屬「使用、
16 收益之權限」，而非以水為所有物之「所有權」，且水權之核給對
17 象係農田水利會，而非個別農民，故農田水利會登記之水權是否屬
18 於憲法上財產權保障範圍，容有爭議。退步言之，水權之核給為水
19 利主管機關權責（依水利法第 4 條規定，主管機關在中央為經濟
20 部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府），農田
21 水利會改制後，國家概括承受原農田水利會之水權，僅係水權人由
22 農田水利會變更為國家行政機關，水權內容並未變更，農田水利會
23 會員之用水權益不受影響。至農田水利會改制後，不生侵害農田水
24 利會公法人之憲法上財產權問題，已如前述；聲請人聲請書頁 4、
25 58 及關係人意見書頁 27、32 主張改制後農田水利會之水權受侵害
26 云云，自無可採。

27 (三) 末查水利法第 18 條第 1 項、第 20 條及第 20 條之 1，就用水標的之
28 順序、水源之水量不足時之用水優先權等，均有明文規範；且就取

1 得水權登記在後而優先用水者，如因優先用水之結果，至登記在先
2 之水權人受有重大損害時，明定應由登記在後之水權人給予適當補
3 償。法定機制既存，主管機關自應依法行政，非得任意調配用水順
4 序。聲請人聲請書頁 51-52、58-59 稱改制使農田水利會喪失水權、
5 棄守農業用水權、農業用水比例恐遭工業用水排擠、農民灌溉水權
6 被工業財團搶奪云云，核其主張多屬臆測，尚無可採；就此有臺北
7 高等行政法院 109 年度全字第 37 號裁定（附件 25），足供參照。

8

9 伍、結語

10 綜上總結，原農田水利會面對社會或地理環境之變遷、當代嚴峻氣候
11 之挑戰、國人對於食品安全之期待、水資源之公平有效利用等，因各農田
12 水利會內財政與會務長年遺留之問題，或因各行其是所面對的治理障礙，
13 乃至公權力任務與性格之衰退與質變等各項因素，均已不能有效發揮制度
14 之功能。故其轉型為公務機關，顯然是國家基於憲法風險控管與保護義務
15 刻不容緩的首要任務，自有其改制之正當性、必要性與急迫性。且政府於
16 改制過程亦善盡說理義務、對話溝通與民主參與，符合層級化之組織法律
17 保留原則，並就財產之處理，兼顧職務需求之公益性與各利害關係人之私
18 益考慮。是以聲請人及關係人所陳農田水利會欠缺改制必要性，乃至農田
19 水利法第 18 條第 3 項、第 23 條第 1 項及第 5 項違反憲法第 15 條財產權保
20 障及第 23 條比例原則等節，均無理由，應予駁回。如蒙所請，實感德便。

21

此致

憲法法庭 公鑒

中 華 民 國 1 1 1 年 5 月 1 6 日

具狀人 行政院農業委員會

代表人 陳吉仲

撰狀人 林明昕教授

高煒輝律師

李荃和律師

