

憲法訴訟言詞辯論意旨書 (二)

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

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續提言詞辯論意旨書（二）事

2 壹、敬復 鈞庭於本件言詞辯論程序各大法官所詢問題

3 一、有關農田水利會之資產（負債）及管理相關問題：

4 （一）原農田水利會資產及負債為何？

5 原農田水利會資產及負債係依「農田水利會會計制度」規定辦理，
6 說明如下：

7 農田水利會組織通則第 34 條規定：「各農田水利會之會計制度應具
8 有一致性；其會計報告、科目、憑證及內部審核程序，以及農田水利會
9 經費之保管、運用、財產處分及其他財務處理之辦法，由主管機關定
10 之。」2009 年 10 月 23 日行政院農業委員會（下稱農委會）農水字第
11 0980030742 號函所定「農田水利會會計制度」，其內容要點如下：

- 12 1、會計基礎：採用權責發生制，但平時得採用收付實現制。
- 13 2、會計年度：採用曆年制。
- 14 3、會計科目：分為資產、負債、淨值、收入、支出五大類，科各目
15 得視實際需要另設明細科目。
- 16 4、會計事務處理程序係依據本制度會計事務處理準則。

17 其中，「資產」會計科目含流動資產、基金及長期投資、固定資
18 產、遞延借項、其他資產等科目；「負債」會計科目含流動負債、長期
19 負債、其他負債、事業及負債準備。「資產」及「負債」明細科目如附
20 件 1。

21 （二）原農田水利會資產如何管理？

22 原農田水利會資產係依農田水利會組織通則及相關辦法管理，說明
23 如下：

24 依農田水利會組織通則規定，農田水利會以秉承政府推行農田水利
25 事業為宗旨，辦理農田水利事業經費之籌措及基金設立事項等任務，業
26 務受農委會之監督及輔導。該通則第 33 條第 1 項規定：「農田水利會每
27 年度收入及支出，均應編制預算及決算。」第 34 條第 2 項規定：「農田

1 水利會經費之保管、運用、財產處分及其他財務處理之辦法，由主管機
2 關定之。」農委會爰據以訂定農田水利會財務處理辦法，管理動產、不
3 動產及現金等資產。該辦法第 5 條第 1 項規定：「水利會經費之保管及
4 運用，應注重效益性及安全性，除定額零用金外，應存儲於政府之水
5 利、土地或農業金融機構，如有特殊需要，存儲於其他銀行者，應敘明
6 理由報行政院農業委員會（以下簡稱農委會）核定之。」第 9 條規定：
7 「水利會財產之處分應注重時效性及收益性，其財產處理要點，由農委
8 會另定之。」第 11 條規定：「水利會出納、財物、車輛及宿舍管理，除
9 農委會另定有規定者外，準用行政院相關事務管理規定辦理。」又，農
10 委會亦依據農田水利會監督輔導辦法第 3 條第 1 項規定，對農田水利會
11 之業務，於每年年度終了後辦理工務、管理、財務、總務、主計、人
12 事、資訊及輔導等各項業務年度檢查，以輔導水利會各項業務。其與資
13 產管理有關業務檢查項目略列如下：

- 14 1、**財產清查**：會有土地清查執行率、會有土地清查績效（清查發現
15 被侵占之土地件數等）、被占用會有土地處理績效、處理被占用
16 土地增加收入績效。
- 17 2、**財產管理**：財產（含租賃）資料檔案之建立、維護及管理。
- 18 3、**財產運用**：房屋出租、土地出租、租金收入及租金收入成長績效
19 評估。
- 20 4、**財產處分**：處分財產執行效率評估。
- 21 5、**借款與償還**：償還績效評估。
- 22 6、**籌措與調度**：利息收入預算執行率、利息收入成長績效評估。
- 23 7、**有價證券之保管**：票據及有價證券等，逐案編註收管案號，且定
24 期辦理盤點核對。
- 25 8、**車輛資產管理**：車輛登記檢驗、保險、油類管制簿冊之記載，車
26 輛定期保養、維護、維修等，內部公務車輛管理作業規定訂定、
27 內部公務機車管理作業規定訂定、公務車輛及公務機車納入財產
28 帳及設置財產卡。

1 9、宿舍管理：農田水利會宿舍借用種類（主管宿舍、站長宿舍及一
2 般宿舍）間數及宿舍使用規定設置。

3 10、辦公廳舍等修繕管理：預算編列之修繕費用，辦公機具、事務設
4 備、家具及水利會相關之財產、物品等納入財產帳（物品帳）及
5 設置財產卡（物品卡），並貼具財產標籤。

6 (三) 原農田水利會資產及財務狀況為何？

7 原農田水利會資產主要組成爲固定資產爲新臺幣（下同）1,592.7 億
8 元，占總資產 2,358.08 億元之 67%；次爲流動資產 475.5 億元，占總資產
9 之 20%。各農田水利會之資產及負債狀況如附件 2。

10 農田水利會管有之土地，所有權人依法登記爲農田水利會之土地，
11 依土地法第 43 條規定，有絕對效力，並列入農田水利會資產。

12 農田水利會依農田水利會組織通則第 11 條第 2 項規定，原提供爲水
13 利使用之土地，照舊使用他人（國有、地方有、私有）之土地。照舊使
14 用之土地，其所有權非屬農田水利會，並未移轉登記於農田水利會名
15 下，故農田水利會之資產，不包括照舊使用之土地。

16 農田水利會財務狀況方面，全國 17 個農田水利會 2011 至 2020 年平
17 均年營運總經費 133.85 億元，平均每年政府補助 54.93 億元，占營運經
18 費之 41%。農田水利會營運經費，主要來自政府補助及土地處分及徵收
19 款。政府補助款說明如下：

20 1、會費補助款：

21 自 1990 年起，政府以減輕農民負擔及依據 1989 年第二次全國農業
22 會議建議，開始補助農田水利會 70% 會費，由會員負擔剩餘之 30% 會
23 費。其補助標準，依 1989 年各農田水利會課徵會費平均值，約每公頃
24 255 公斤稻穀，每公斤以 19 元計算，政府補助經費爲 10.87 億元。

25 而在 1991 年至 1993 年間，政府又提高補助農田水利會會費至
26 92.22%，會員僅負擔 7.78%，每年度政府補助經費爲 13.90 億元。1993
27 年 2 月 3 日修正公布農田水利會組織通則，增訂第 39 條之 1；該條第 3
28 項規定爲「在農田水利會改制爲公務機關前，水利會會費由中央政府

1 全額補助。」爰自 1994 年起，農田水利會會費由中央政府編列經費全
2 額補助；其補助額度，係依 1989 年之會費課徵率，每公頃平均 255 公
3 斤稻穀，以稻穀收購價格每公斤 20 元計算，並加計當年度抽水機電
4 費，年度經費為 20.26 億元。

5 2001 年 6 月 20 日，修正農田水利會組織通則，增訂第 25 條第 4 項
6 規定：「前項水利會會費未恢復徵收前，由政府編列預算補助之」，
7 政府自 1994 年迄 2004 年止，每年補助農田水利會會費 20.26 億元。依
8 農委會原於 2003 年訂頒之農田水利會費用徵收辦法第 4 條第 2 項規
9 定，會費徵收之標準為「每年每公頃 400 元以上，6,000 元以下」，惟
10 2004 年因各農田水利會積極爭取政府增加會費補助額度，遂經行政院
11 於 2004 年 9 月 14 日同意提高補助各農田水利會會費經費一成，並自
12 2005 年起，依院臺農字第 0930041283 號函示政府每年補助農田水利會
13 會費調升為 22.286 億元。

14 2、業務補助款：

15 為扶植農田水利事業永續經營，農委會針對部分因營運不佳導致
16 財務困難之農田水利會，行政院 1993 年 10 月 9 日臺忠一字第 10907 號
17 函示政府每年應籌 5 億元以解決部分農田水利會財務困難，核撥補助
18 款每年發放，此補助機制之目的為避免財務困難農田水利會營運狀況
19 持續惡化，致使灌溉排水業務無法正常執行。

20 考量農田水利會整體營運狀況，行政院經濟建設委員會於 2007 年
21 8 月 10 日部字第 0960003663 號函送同年 8 月 2 日研商農田水利會經費
22 補助相關事宜會議決議，鑒於農田水利會之經營困境短期內尚難突
23 破，建議農委會視各農田水利會財務狀況分級酌增補助，故自 2008 年
24 起依據各農田水利會加強營運改善計畫補助作業要點，採競爭型計畫
25 補助方式辦理，後為符合各會需求以改善財務困難情形而採按面積大
26 小定額補助，並自 2008 年度起將「補助財務困難農田水利會」及「補
27 助農田水利會加強營運改善」二計畫整併為「農田水利會營運改善計
28 畫」每年經費 6.4091 億元。

3、工程補助款：

財務較佳之七星、瑠公、桃園、臺中及高雄等 5 個農田水利會，以補助天然災害設施搶修、復建，以及配合政府擴大公共建設所需經費為主，至宜蘭、北基、石門、新竹、苗栗、南投、彰化、雲林、嘉南、屏東、臺東、花蓮等 12 個農田水利會，除上開補助款，每年依灌區面積大小及特性等，給予一般農田水利設施更新改善補助款。

農田水利會改制前，於 2011 年至 2020 年間平均每年資產變賣收入（處分土地及徵收款）占各農田水利會收入比例達 27.4%。其中灌區涵括都會區之七星、瑠公、桃園、臺中及高雄農田水利會，出售資產盈餘收入占總收入比例分別為 31.93%、40.67%、30.93%、53.7%、53.6%。另一方面，此 5 個水利會補助款收入最高僅 12.64%（臺中），顯示都會區水利會財務較佳，政府補助款較低；惟收入大幅仰賴處分土地收入，長久而言仍難以永續。灌區以鄉村為主的花蓮、臺東、屏東、雲林、北基農田水利會，其政府補助款占總入比例分別為 96.42%、92.44%、87.56%、76.88%、73.7%。此 5 個農田水利會資產變賣收入占總收入比例最高僅 8.21%（屏東），顯示鄉村地區農田水利會營運主要靠政府補助款，資產變賣收入甚低。綜上，各農田水利會如無接受政府補助及出售土地，其經常收入顯不足支應營運所需。

（四）農田水利法第 23 條之「資產」所指為何？如何判定？農田水利會資產是否全部納入農田水利事業作業基金管理？

農田水利法第 23 條所稱資產，依農田水利會會計制度係指農田水利會所有之流動資產、基金及長期投資、固定資產、遞延借項、其他資產等預期未來能產生效益者。農田水利會改制後，其資產全部納入農田水利事業作業基金管理，專款專用於農田水利事業。

農田水利法 2020 年 10 月 1 日施行，全國 17 個農田水利會改制納入農委會農田水利署成為 17 個管理處。農田水利法第 23 條第 1 項規定：「農田水利會改制後資產及負債由國家概括承受，並納入依前條第一項規定設置之農田水利事業作業基金管理」，原農田水利會依農田水利會

1 會計制度所列之流動資產、基金及長期投資、固定資產、遞延借項、其
2 他資產等資產及原農田水利會所訂各項契約改由國家概括承受，並由農
3 委會農田水利署管理。各農田水利會資產屬金融機構現金存款部分，於
4 改制後，農委會農田水利署各管理處即赴各銀行將戶名由農田水利會變
5 更為管理處；動產部分繼續由各管理處管理；原登記農田水利會為所有
6 權人土地 34 萬 4,605 筆、建物 1,240 棟，改制後，由各管理處向全國有
7 關地政事務所辦理囑託登記，權利變更登記為國有，管理機關為農委會
8 農田水利署。依 2020 年度決算資料顯示資產總計 2,358.08 億元，如附件
9 2。

10 農田水利事業作業基金依農田水利法第 22 條規定成立，並由行政院
11 訂定農田水利事業作業基金收支保管及運用辦法，原農田水利會資產全
12 部納入農田水利事業作業基金管理，並依據國有財產法第三章保管、國
13 有財產產籍管理作業要點及財物標準分類規定，農委會農田水利署為利
14 財產產籍管理及建置各管理處財產管理機制及確保帳、物之一致性，辦
15 理各項財產（包括土地、土地改良物、房屋建築及設備、機械及設備、
16 交通及運輸設備，其他雜項設備、有價證券、權利等）設財產資料卡及
17 明細分類帳，就所經管之財產，分類、編號、製卡、登帳，並列冊層報
18 農委會；其異動情形，並依會計報告程序為之。前述提及之所定卡、
19 帳、表、冊之格式及財產編號，亦依上開規定辦理。農委會農田水利署
20 透過改制後各管理處按月、按季編造國有財產增減表；按期於「國有公
21 用及公司組織財產線上傳輸系統」填報國有財產增減結存表及國有財產
22 目錄總表量值，並於年度終了時，編具國有財產目錄及財產目錄總表。

23 (五) 原農田水利會土地登記為國有土地是否即可認定為資產？

24 原農田水利會土地登記為國有土地，依農田水利法施行細則第 4 條
25 「依本法第二十三條第五項規定於所有權人欄註明為國有之土地，並應
26 一併於國有財產產籍登記註明屬於作業基金財產」規定，符合農田水利
27 事業作業基金會計制度資產定義。

1 二、依農委會 2017 年統計資料，全國 17 個水利會使用他人土地，以 2016
2 年公告現值估計，約 1,788 億元，其中承租使用僅有 56 億元。換言
3 之，無償使用他人土地之現值為 1,732 億元，當中包括公有土地 810 億
4 元、私有土地 872 億元、公營事業土地 50 億元，合計有 922 億元。而
5 上開「私有土地及公有土地」在資產及負債上如何呈現？後續如需進
6 行全部徵收，現行農田水利事業作業基金能否負擔？農委會對此有無
7 相關計畫？

8 (一)「照舊使用土地」之緣由，係因早期農業社會之農民，為能盡早取
9 得灌溉用水，願意無償提供土地作為水路使用，以爭取灌溉排水工
10 程於其鄰近區域興設，以期優先獲得灌溉排水利益，提供自身農田
11 生產產值之提升；將來水路廢棄不使用時，土地尚可歸還所有權
12 人，故類此情形私人自願無償提供土地作為水利使用，係因其可由
13 水路獲得相當於租金（對價）之灌排利益，屬先民共享灌排利益、
14 互助合作之典範，有其社會歷史背景。另有部分情形，係因地震等
15 地質活動，導致原在農田水利會所有土地上之圳路，逐漸位移至私
16 人土地上，並非可歸責於農田水利會之情形¹。

17 (二)依農田水利會組織通則第 11 條規定及農田水利法第 11 條規定，照
18 舊使用之土地，所有權非屬農田水利會，故並未列計於農田水利會
19 資產及農田水利事業作業基金資產。

20 (三)農田水利法自 2020 年 10 月 1 日施行，農田水利會組織通則不再適
21 用，17 個農田水利會亦於同日改制為農委會農田水利署 17 個管理
22 處。各管理處繼續管理與維護農水法所稱「農田水利設施」迄今。
23 「農田水利設施」係指農水法施行前由農田水利會所轄與農水法施
24 行後由本會新設之農田水利所需取水、汲水、輸水、蓄水、排水與
25 其他構造物及其附屬構造物。「農田水利設施」種類繁多，主要為
26 水庫、埤池、水井（集水井）、橡皮壩、攔河堰、固床工、取水口

¹ 南投農田水利會會志，臺灣省南投農田水利會出版，頁 352，2008 年 12 月。

1 (進水口)、豎坑、導水路、排水路、水閘、渡槽、虹吸工(倒虹
2 吸工)、暗渠、沈砂池、蓄水池、分水設施等。查1970年2月9日
3 修正公布之農田水利會組織通則第11條第2項「原提供為水利使用
4 之土地，應照舊使用，在使用期間，其土地稅捐全部豁免」規定，
5 即為原提供農田水利會「農田水利設施」使用之土地，應繼續使
6 用，以維持該設施原有之功能。考量照舊使用土地，多具有上述歷
7 史緣由及互利精神，而農田水利事業係屬維繫農業發展所需具高度
8 公益性，且設施受限於經費或土地取得等短期間難以變更或具不可
9 替代性，其土地應屬具高度公共用物性質之法律關係，爰於農田水
10 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
11 地，應照舊使用。」亦即規定農田水利會改制後，相關土地如原作
12 水利使用者，均以維持原使用狀況辦理。又於農田水利法第26條規
13 定，農田水利事業作業基金，每年應提撥部分財產處分所得價款，
14 作為價購或承租照舊使用土地之財源。

15 (四)農田水利事業具高度公益性，且不可一日中斷。農田水利法第22條
16 規定農田水利事業作業基金用途，包含原農田水利會所屬農田水利
17 設施所需使用土地之用地取得事項之支出，惟該基金資產規模尚無
18 法立即辦理全面性照舊使用土地用地取得，爰為處理農田水利法第
19 11條規定照舊使用之土地，農委會農田水利署採行以下處理方式：

20 1、照舊使用私人土地之用地取得措施：

21 依農田水利法第26條規定，農委會農田水利署於核定各管理處依
22 農田水利非事業用不動產活化收益辦法規定辦理農田水利事業作業基
23 金資產處分案件，皆要求各管理處依上開規定提撥10%農田水利事業
24 作業基金資產處分所得價款，專款專用於辦理農田水利設施照舊使用
25 私人土地之用地取得，以逐步降低農田水利設施照舊使用土地面積。

26 辦理新建或改善農田水利設施工程時，不適用有關照舊使用之規
27 定，必須重新取得土地使用權源：依農田水利法第9條規定，辦理農
28 田水利設施新建或更新改善、歷次天然災害農田水利設施復建等計畫

1 工程，須由農田水利署各管理處確認符合土地取得無虞等提報原則，
2 依上開規定，以有償或無償撥用方式取得工程範圍內照舊使用其他機
3 關之公有土地，並以設定不動產役權、租用、協議價購、徵得土地所
4 有權人同意或徵收等方式，取得工程範圍內照舊使用之私有土地，以
5 逐步減少照舊使用土地面積，並降低已形成之公益致私有土地產生之
6 不利益。

7 2、改制後照舊使用私人土地取得之執行情形：

8 經統計，累計至 2021 年，照舊使用土地之用地取得專戶餘額約 18
9 億 5,959 萬元，改制後農委會農田水利署已依上開農田水利法相關規定
10 逐步處理照舊使用土地，其中以價購方式處理者，已支出約 2 億 548 萬
11 元價購土地；以承租方式處理者，已支出約 1,096 萬元承租土地。農委
12 會農田水利署將衡酌各管理處每年財務收支狀況，適時調整上開財產
13 處分所得價款提撥比率，逐年降低照舊使用土地面積。

14 三、1956 年水利委員會改制為農田水利會公法人，而改制前水利委員會是 15 否擁有財產？水利委員會或農田水利協會是否得為財產登記之主體？ 16 改制為農田水利會公法人後，當時非水利委員會名下之財產，如何由 17 農田水利會取得？農田水利法第 23 條所定「資產」與「農田水利會成 18 為公法人前的財產」具有何種關係？ 19

20 (一) 1945 年戰後中華民國政府來臺接收，日治時期水利組合於 1946 年
21 11 月改名為農田水利協會，1948 年臺灣省政府頒布「臺灣省各地水
22 利委員會設置辦法」及「臺灣省各地水利委員會組織規程」，自同
23 年 2 月起，分別將 15 個防汛協會併入農田水利協會，而成立「水利
24 委員會」。臺灣省各地水利委員會設置辦法第 4 條規定，水利委員
25 會秉承水利局之意旨，管制其事業區域內之一切水利設施。另第 8
26 條及第 10 條規定，水利委員會對會員得限期徵收工程、管理、及養
27 護等費或實物，會員如不依規完納，得徵收滯納費；且舉辦工程
28 時，得依法徵工服役及徵收土地。由上開規定觀之，水利委員會執

1 行職務似具有公權力。而行政實務上認為水利委員會不具法人格，
2 無法為土地所有權歸屬之主體，致水利委員會於其土地辦理登記時
3 發生爭議，惟臺灣省政府亦曾於 1950 年認為水利委員會自行出資購
4 買之土地，得以水利委員會名義辦理所有權登記（如附件 3）。因
5 上開土地登記之爭議，致實務上就原以水利組合名義登記之土地，
6 於水利委員會時期如何辦理變更登記，亦生疑義，故懸而未決，迄
7 至農田水利會成立後，始以農田水利會名義辦理土地所有權變更登
8 記。如臺灣省政府曾以 49 年 6 月 9 日府建水字第 41872 號令指明日
9 治時期以水利組合名義登記之土地，而於臺灣光復後未經辦理土地
10 總登記，於農田水利會成立後，由各該農田水利會依法辦理總登記
11 （附件 4）。

12 （二）申言之，1955 年水利法修正後，臺灣省政府旋於同年訂定「臺灣省
13 各地水利委員會改進辦法」及「臺灣省各地農田水利會組織規
14 程」，並依「臺灣省各地水利委員會改進辦法實施步驟」、「臺灣
15 省各地水利委員會改進工作進度計畫表」、「臺灣省改進各地水利
16 委會交接須知」（下稱交接須知）等規定執行改制工作。依交接須
17 知第 2 點規定，水利委員會應分就現金、有價證券、會員、員工、
18 卷宗、財產（包括土地、房屋、材料、機器、儀器、工具、傢俱、
19 車輛、圖書、備用品等並附有關所有權狀及上屆財產目錄）、工程
20 （包括埤圳、灌溉抽水機、排水溝等及其有關附屬工程計劃圖表工
21 程說明書及水權狀）、資料、會費（附最近征收底冊及歷年征收成
22 績統計表）、債務、債權（包括會員欠費及土地、房屋、建造物及
23 餘水使用欠租等）、會計書類及憑證、及其他專案項目列冊移交予
24 農田水利會；第 6 點及第 8 點規定移交由縣政府或省政府水利局派
25 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
26 情形，依 1958 年臺灣省各地水利委員會改進工作總報告所載內容，
27 各地水利委員會大多尚能依規定如限交接會報。至於水利委員會債
28 務之清理，臺灣省各地水利委員會改進辦法第 45 條就水利委員會所

1 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會之
2 債務，應負繼續償還之責任。依上開規定及行政實務可知，水利委
3 員會之資產及負債交接予農田水利會，由農田水利會公法人概括繼
4 受。（水利委員會改組為農田水利會之各項規定、準備工作及辦理
5 成效，可參見農委會 110 年 8 月 27 日農水字第 1106030599 號函復
6 司法院秘書長，該函附件 1「臺灣省改進各地水利委員會工作手
7 冊」之第 1 至 19 頁、第 118 至 149 頁；該函附件 2「臺灣省各地水
8 利委員會改進工作總報告」之第 107 至 112 頁）

9 (三) 是以，水利組合、農田水利協會、水利委員會各時期之財產，如於
10 農田水利會成立後移交或變更登記予農田水利會，即屬農田水利會
11 之財產，於農田水利會改制為公務機關後，即屬農田水利法第 23 條
12 所稱「資產」，應納入農田水利事業作業基金管理，專款專用於農
13 田水利事業。

14 (四) 又在農田水利協會、水利委員會時期，該組織雖未具法人格，惟政
15 府仍持續大量補助其興辦、維護水利工程之經費（舉例如下），由
16 其接續興辦、維護水利工程，顯將之視為秉承政府辦理農田水利公
17 行政任務之組織。

18 1、1945 年補助各農田水利協會災害復舊工程共計 7,776,967 元，占
19 總經費 16,473,734 元之 47%²。

20 2、1945 年補助各農田水利協會米穀增產工程共計 765,220 元，占總
21 經費 1,586,025 元之 48%³。

22 3、1946 年補助各農田水利協會災害復舊工程共計 6,000,000 元，占
23 總經費 10,620,406 元之 56%⁴。

24 4、1946 年補助各農田水利協會米穀增產工程共計 6,050,341 元，占
25 總經費 12,453,965 元之 48%⁵。

² 芝田三男著，臺灣省之農田水利，臺灣省建設廳水利局出版，頁 97，1948 年 2 月。

³ 芝田三男著，臺灣省之農田水利，臺灣省建設廳水利局出版，頁 98，1948 年 2 月。

⁴ 芝田三男著，臺灣省之農田水利，臺灣省建設廳水利局出版，頁 97，1948 年 2 月。

⁵ 芝田三男著，臺灣省之農田水利，臺灣省建設廳水利局出版，頁 98，1948 年 2 月。

1 5、1950 年補助各水利委員會小型水利工程（米穀增產工程）共計
2 2,050,955 元，占工程預算總經費 4,354,872 元之 47%⁶。

3 6、1950 年省府補助各水利委員會小型水利工程（災害復舊工程）
4 共計 1,216,926 元，占工程預算總經費 2,285,361 元之 53%⁷。

5
6 **四、1956 年設立農田水利會，有無依照農田水利會組織通則之規定，由人
7 民發起成立？**

8 1956 年係由水利委員會依臺灣省各地水利委員會改進辦法，改組成
9 立農田水利會，並無由具會員資格之人另依「臺灣省各地農田水利會組
10 織規程」第 3 條第 2 項規定向主管機關申請設立之情事；說明如下：

11 (一) 水利法於 1955 年 1 月 19 日修正第 3 條規定；其第 2 項規定：「主
12 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
13 政府推行水利事業。」第 3 項規定：「前項水利自治團體為公法
14 人，其組織規程，由省府擬訂，呈請行政院核定之。」

15 (二) 臺灣省政府於 1955 年 11 月 15 日 44 府秘法字第 94230 號令制定「臺
16 灣省各地水利委員會改進辦法」及「臺灣省各地農田水利會組織規
17 程」（如附件 5）。

18 (三) 依臺灣省各地水利委員會改進辦法第 1 條規定：「...各地水利自治
19 團體之設立，除依水利法第三條之規定訂各地農田水利會組織規程
20 外，關於各地原有水利委員會之改進，依本辦法之規定辦理之。」
21 第 2 條規定：「本省各地原有水利委員會，其名稱一律改定為臺灣
22 省 XX 農田水利會，（以下簡稱水利會）。」第 4 條規定：「水利
23 會為公法人。」明定水利委員會改組為農田水利會之方式。

24 (四) 其後依臺灣省政府訂定「臺灣省各地水利委員會改進辦法實施步
25 驟」，依該規定第 5 點規定成立各地農田水利會籌備處，循序審定
26 會員資格並編製會員名冊、舉行會員代表選舉、召開第一次會員代

⁶ 于景讓等著，台灣之水利問題，臺灣銀行金融研究室編印，頁 158，1950 年 7 月。

⁷ 于景讓等著，台灣之水利問題，臺灣銀行金融研究室編印，頁 159，1950 年 7 月。

1 表大會選舉評議委員及會長，將當時臺灣各地 40 個水利委員會，改
2 組成立 26 個農田水利會，改組工作自 1956 年 7 月實施，於 1956 年
3 12 月 12 日全部宣告成立。其後，各農田水利會歷經多次合併改組，
4 至 1982 年整併成為 17 個農田水利會。無論依「臺灣省各地農田水
5 利會組織規程」或依農田水利會組織通則，均無任何一個農田水利
6 會，係由人民發起設立者。

7 (五) 依 1965 年 7 月 2 日制定公布之農田水利會組織通則第 40 條規定，
8 本通則施行前，已頒行之農田水利會組織、規章，不合於本通則之
9 規定者，依本通則改正之。原水利委員會依臺灣省各地水利委員會
10 改進辦法改組成立之農田水利會，因已成立，依該通則第 40 條規
11 定，僅須改正即可。

12
13 五、農委會於本次憲法訴訟言詞辯論所提「全國農業人口約 50 餘萬人，然
14 而，僅佔全國農地面積一半的農田水利會，會員卻高達 140 餘萬
15 人。」請說明造成此種現象的原因。另請說明「農會」與「農田水利
16 會」會員資格之取得為何？是否有不同之處？「農會」與「農田水利
17 會」之會員身分是否重疊？

18 (一) 農田水利會會員資格依農田水利會組織通則第 14 條第 1 項規定：

19 「凡在農田水利會事業區域內，合於下列各款之一之受益人，均為
20 會員：一、公有耕地之管理機關或使用機關之代表人。二、私有耕
21 地之所有權人或典權人。三、公有或私有耕地之承租人或永佃權
22 人。四、其他受益人。」第 2 項規定：「前項第二款、第三款、第
23 四款之權利人，如為法人時，由其主管人員或代表人為會員。」農
24 會會員資格依農會法第 12 條第 1 項規定：「凡成年之中華民國國
25 民，設籍農會組織區域內，實際從事農業，並合於下列各款之一
26 者，經審查合格後，得加入該組織區域之基層農會為會員：一、自
27 耕農。二、佃農。三、農業學校畢業或有農業專著或發明，現在從

1 事農業推廣工作。四、服務於依法令登記之農、林、牧場員工，實
2 際從事農業工作。」合先敘明。

3 (二) 農田水利會之會員主要以土地所有權人為主，早年土地所有權人與
4 實際耕作者多為同一人，然而因社會經濟變遷，土地所有權人未必
5 會從事農業，再加上同一筆土地由多人繼承等因素以致使農田水利
6 會會員多達 140 餘萬人。

7 (三) 農田水利會與農會之會員資格差異說明：

8 農田水利會會員之資格依農田水利會組織通則第 14 條規定，於農田
9 水利會事業區內擁有土地，不論大小即為當然會員，已敘明如上。
10 農會會員之資格係採申請審核制，且以實際從事農業為前提，除農
11 會法第 12 條第 1 項規定外，農委會復依同條第 2 項規定之授權，訂
12 定基層農會會員資格審查及認定辦法，其中第 2 條第 1 項就會員資
13 格認定訂定細部審查標準，說明如下：

14 1、自耕農：以本人、配偶或同戶直系血親所有農業用地供農、林、
15 漁、牧使用，面積 0.1 公頃以上，或以依法令核准之室內固定農
16 業設施，面積 0.05 公頃以上，從事農業生產者。

17 2、佃農：

18 (1) 承租三七五減租耕地面積 0.2 公頃以上，從事農業生產者。

19 (2) 承租三七五減租耕地以外之其他農業用地面積 0.2 公頃以上，
20 從事農業生產連續經營滿一年。

21 (3) 自有農業用地面積未達 0.1 公頃，連同承租三七五減租耕地或
22 其他農業用地面積合計達 0.2 公頃以上，從事農業生產者。

23 3、公、私立各級農業學校畢業或有經農業主管機關、農業學術機構
24 認定在農業上有利用價值之專著或發明，並現於農業機關
25 (構)、學校、農會從事農業推廣工作，且經其出具證明文件
26 者。

1 4、服務於依法令登記之公營或私營農場、林場、畜牧場、養蜂場，
2 並實際從事農業工作連續 6 個月以上之員工，有各該服務場所發
3 給現在實際從事農業工作之員工證明文件及薪資所得證明者。

4 (四) 農田水利會與農會之會員身分是否重疊？

5 依據農田水利會組織通則第 14 條第 1 項規定之農田水利會會員資
6 格，及依農會法第 12 條第 1 項規定之農會會員資格，農田水利會會
7 員及農會會員部分會重疊，部分不會重疊。

9 貳、補充說明

10 一、農田水利，屬憲法第 108 條規定由中央立法並執行，或交由省縣執行
11 之事項；農田水利法規定由農委會主管農田水利業務，並無違憲。

12 (一) 依憲法第 108 條第 1 項規定：「左列事項，由中央立法並執行之，
13 或交由省縣執行之：...十、二省以上之水利、河道及農牧事業。」
14 該條規定所示文字雖為「二省以上」，然解釋上應搭配憲法第 118
15 條將直轄市列於第十一章第一節「省」單元中，以及我國修憲時進
16 行之「精省工程」，乃至若干縣、市政府升格為直轄市之行政區劃
17 等綜合觀察。我國目前計有臺北市、新北市、桃園市、臺中市、臺
18 南市及高雄市等 6 個直轄市「直轄於中央」，係與「省」同等級之
19 地方行政區劃（地方制度法第 3 條第 1 項參照）。是以，水利、河
20 道及農牧事業橫跨「臺灣省與『直轄市』」或「二『直轄市』以
21 上」者（包括橫跨直轄市與直轄市間，或自直轄市跨經縣市再跨經
22 直轄市之情形），依憲法第 108 條第 1 項第 10 款規定，核屬由中央
23 立法並執行或交由省縣執行之事項。申言之，水利、河道事業由於
24 常具跨地域之特性，如交由地方政府各自為政，難免各行其是，無
25 法及時因應因氣候變遷造成之環境災害問題（詳參農委會言詞辯論
26 意旨書所述）；是農田水利，依憲法第 108 條之規範文義與精神，
27 應屬該條所定之事項無疑（鈞庭 111 年憲判字第 6 號判決參照）。

1 (二) 再者，農田水利會改制前，依農田水利會組織通則第 4 條規定：
2 「本通則之主管機關為行政院農業委員會」；改制後，依農田水利
3 法第 2 條規定：「本法之主管機關為行政院農業委員會」。改制前
4 後之主管機關並未改變，農田水利事務僅在執行上由農田水利會公
5 法人間接行政改為國家直接行政；且水利法第 28 條有關水權登記，
6 由直轄市、縣（市）主管機關辦理之規定亦無改變。可見農田水利
7 法之制定，並未變動中央或直轄市、縣（市）政府既有之權責劃
8 分，無觸及憲法上中央與地方權限劃分規定，自無違憲可言。

9 (三) 且細觀前揭水利法 28 條規定：「水權登記，應向直轄市、縣（市）
10 主管機關為之，水源流經二縣（市）以上者，應向中央主管機關為
11 之；流經二省（市）以上者，應向中央主管機關為之。主管機關辦
12 理水權登記，應具備水權登記簿。」足見法律中有關水權之登記，
13 亦以水源與流域是否涉跨地域性，進而區分不同之（中央／地方）
14 主管機關；地方自治團體仍有參與空間（即不橫跨縣市之水權認
15 定）。憲法第 110 條第 1 項第 5 款規定「縣農林、水利、漁牧及工
16 程」「由縣立法並執行之」。由於農田水利之取水，原即有水權登
17 記問題，因此透過前揭水利法第 28 條規定，確保地方對於農田水利
18 事業之參與權，無疑也落實上開憲法第 110 條規定所彰顯之因地制
19 宜精神（鈞庭 111 年憲判字第 6 號判決參照）。

20

21 二、農田水利法關於農田水利事業作業基金之設置架構

22 為確保農田水利事業作業基金全數用於農田水利事業使用，農田水
23 利法針對農田水利事業作業基金之設計，有以下規定，並請參照附件 6
24 說明：

25 (一) 第 22 條明定農田水利事業作業基金之收入來源及用途，以達專款專
26 用於農田水利事業之目的。

- 1 (二) 為維護農田水利設施之營運，原農田水利會會費補助款仍依第 24 條
2 規定，由主管機關以年度預算撥款至農田水利事業作業基金，現行
3 每年約撥 29 億元。
- 4 (三) 為達農田水利事業作業基金自給自足目標，第 23 條第 3 項明定原農
5 田水利會由國家承受資產之使用、收益及處分均以活化收益方式辦
6 理，不受國有財產法第 28 條、第 4 章及第 6 章之限制。
- 7 (四) 農田水利事業作業基金資產為避免各機關依國有財產法無償撥用而
8 減損，第 23 條第 3 項後段明定，各機關依法撥用者，應以有償撥用
9 方式辦理。
- 10 (五) 因農田水利會現有資產於改制後轉為公有，為維持原資產收益達專
11 款專用之政策目標，排除有關公有土地以無償撥充或抵充規範，爰
12 於第 23 條第 4 項明定農田水利事業作業基金資產不受土地徵收條例
13 第 43 條第 1 項但書、平均地權條例第 60 條第 1 項及農村社區土地
14 重劃條例第 11 條第 2 項有關公有土地無償撥充或抵充規定之限制。
- 15 (六) 為確保未來地籍盤點時發現之原屬農田水利會之土地，應移轉登記
16 為國有而未登記，第 23 條第 5 項明定由該管直轄市或縣（市）地政
17 機關逕為登記，其所有權人欄註明為國有，納入農田水利事業作業
18 基金。
- 19 (七) 為使農田水利事業作業基金處分財產之所得，運用於照舊使用土地
20 之承租或用地取得，第 26 條明定農田水利事業作業基金每年提撥部
21 分財產處分所得價款，辦理照舊使用土地之承租或用地取得，俾利
22 農田水利事業永續發展。
- 23 (八) 又行政院訂有農田水利事業作業基金收支保管及運用辦法，明定本
24 基金為預算法第 4 條第 1 項第 2 款所定特種基金，其下依各管理處
25 名稱分設 17 個農田水利事業作業基金（下稱子基金），各子基金之
26 資金，得於各子基金間以轉撥計價方式互相調撥。

27

1 三、農田水利會改制公務機關後，定有灌溉計畫，仍設水利小組，農民灌
2 溉權益有增無減。

3 農田水利會改制公務機關後，農田水利任務由國家直接執行，仍定
4 有灌溉計畫；並依農田水利法第 17 條規定，視地方灌溉需求成立水利小
5 組，協助推動各該水利小組之灌溉用水管理，成為公務機關之行政助
6 手。就此，農田水利法第 17 條第 2 項另授權訂定法規命令，以建立明確
7 制度，而有助於灌溉用水管理，增進農民灌溉權益。此外，法律復未禁
8 止農民視當地需要自行成立互助團體；故無聲請人或關係人所稱改制後
9 影響農民灌溉用水權益之情。要之，本次改制對於農田水利任務、灌溉
10 事業、水權權益等均無影響，無違憲之虞可知。

11

12 四、依日治時期學說及法院實務見解，公共埤圳組合係屬作為國家機關之
13 一部分而分擔國家統治權作用之公法人，故日治時期農田水利公法人
14 之財產，非屬私產，應予辨明。

15 有關日治時期建立農田水利組織公法人制度之始末，已詳述於農委
16 會言詞辯論意旨書「壹」部分。惟關係人於言詞辯論程序仍爭執農委會
17 錯誤定義日治時期之公法人；並認為日治時期公共埤圳組合、水利組合
18 與律師會、醫師會等公共組合之性質相類，僅屬公益目的之社團法人云
19 云。惟查昭和 9 年（1934）上民第 191 號判決（如附件 7）指明，依「臺
20 灣公共埤圳規則」第 4 條之 2 所組織之公共埤圳組合，基於整體觀察「臺
21 灣公共埤圳規則」與「臺灣公共埤圳規則施行規則」，以及「臺灣公共
22 埤圳規則」第 9 條有關公共埤圳組合得依第 4 條之 4 徵收水租及費用、
23 依第 8 條對公共埤圳管理者處以過怠金，並準用關於臺灣國稅徵收規則
24 有關滯納處分之規定等，可認公共埤圳組合係屬作為國家機關之一部
25 分，而分擔國家統治權作用之公法人⁸。

⁸ 本件原告係被告（即嘉南大圳組合）之組合員。其聲稱原已依被告指示之輪作標準，準備於其農地內種植水稻；但因請求被告修繕水路，被告修繕遲延，導致原告受有不能耕作之損失。原告爰主張被告違反組合規約之給水義務，提起民事訴訟請求被告賠償。原審判決則認為：被告係以其區域內之土地所有人為組合員、並以區域內土地之灌溉排水事業為目的之公法人。因此，被告實施灌溉排水事業之行為，

1 而審諸上開判決見解、臺灣總督府 1906 年修正臺灣公共埤圳規則施
2 行規則第 5 條之修正理由：「公共埤圳組合作為公法人，實為地方自治
3 之一種單位...」及臺北帝國大學園部敏教授認為水利組合為具有與地方
4 團體相當之公權力權能之公法人（參見農委會言詞辯論意旨書第 4 頁至
5 第 5 頁）等見解，應肯認日治時期農田水利公法人（公共埤圳組合、水
6 利組合）之法律性質，屬作為國家機關之一部分而分擔國家統治權作用
7 之公法人，非僅為公益目的之團體；其財產自非屬私產。關係人所述，
8 核屬主觀上歧異之見解，要無可採。

9 另公共埤圳組合既屬分擔國家統治權作用之公法人，是以日治時期
10 由日本政府或公共埤圳組合收購且經認定為公共埤圳之私有埤圳，即失
11 去私有財產性質，自非屬私產，併予敘明。

12
13 **五、農田水利公法人之成員，因農田水利公法人提供之公共服務受有農田**
14 **灌溉排水之利益。惟其依法因而負有公法上給付義務，尚不能解為因**
15 **履行該公法上給付義務，即屬對農田水利公法人之出資，而取得農田**
16 **水利公法人之財產。另應予區辨者，農田水利會依民法取得之財產，**
17 **並依各種不同行政法規所為之財產登記，有其民事交易之意義或行政**
18 **管制之目的，但非因此成為憲法第 15 條保障之財產權。**

19 農田水利公法人之成員，因農田水利公法人提供之公共服務，受有
20 農田灌溉排水之利益，依法因而負有公法上給付義務（如日治時期臺灣
21 公共埤圳規則第 4 條之 4 所定水租及費用；臺灣水利組合令第 20 條所定
22 對組合員賦課之組合費、勞務及實物、第 21 條所定對新編入之組合員徵
23 收加入金；中華民國政府時期農田水利會組織通則第 25 條所定對受益會
24 員徵收之會費、第 26 條所定對受益會員徵收之工程費），尚不能解為成

性質上屬於具有公權力作用之行政行為。本件作為組合員之原告主張被告組合之行政處分不當，並請求賠償因該不當行政處分而生之損害，非屬司法裁判所之權限範圍；此觀臺灣公共埤圳規則第 11 條之規定（關於公共埤圳之一切水利爭議，由行政官廳裁決之）亦明。原審法院遂以本件訴訟不合法為由駁回原告之訴。嗣原審之觀點，亦為上訴審法院所認同。

1 員因履行公法上給付義務，即屬對農田水利公法人之出資，而取得農田
2 水利公法人之財產。

3 又國家為維持及促進農田水利之發展，對農田水利公法人多以提供
4 財務上經費補助，協助興辦農田水利工程或其他業務，或移轉農田水利
5 工程設施提供使用，以協助其有效執行公行政任務；日治時期如此（日
6 本政府自 1901 年至 1945 年對臺灣水利事業之補助款如附件 8），中華民國
7 政府時期亦然（如農委會言詞辯論意旨書附件 11）。此種因政府提供
8 公共財政資源而使農田水利公法人取得之財產，實具有公共性及公益
9 性，更不應解為屬於農田水利公法人之成員共同共有之財產或私產。

10
11 六、關於聲請人主張行政院在審查財團法人法草案時已確認農田水利會財
12 產非國有財產（非公有財產）乙節，並非事實，特予澄清。

13 查行政院於 106 年 4 月 17 日函請立法院審議之財團法人法草案（如
14 附件 9）其中第 2 條第 2 項第 1 款明定「本法所稱政府捐助之財團法人，
15 指財團法人符合下列情形之一者：一、由政府機關（構）、公法人、公
16 營事業捐助成立，且其捐助財產合計超過該財團法人基金總額百分之五
17 十。」即將農田水利會捐助成立之財團法人，亦認屬政府捐助之財團法
18 人。其僅於第 62 條明定農田水利會捐助或捐贈基金累計超過百分之五十
19 之政府捐助之財團法人，不適用第 48 條至第 50 條、第 52 條至第 54 條之
20 規定，而予以制度上之特殊設計。

21 其後在立法院完成財團法人法之立法時，則將公法人捐助設立之財
22 團法人，完全比照政府機關捐助之財團法人，無排除任何規定之適用；
23 顯見財團法人法係將政府機關（構）、公法人、公營事業所管理之財
24 產，均歸為「公有財產」處理。

此致

憲法法庭 公鑒

中 華 民 國 1 1 1 年 6 月 6 日

具狀人 行政院

代表人 蘇貞昌

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

