

陳述意見書

案 號：110 年度憲一字第 2 號

利害關係人：臺灣桃園農田水利會

代 表 人：黃金春（會長）

代 理 人：吳欣陽律師

周宇修律師

臺灣桃園農田水利會（下稱「本會」）為歷史悠久之農田水利灌溉自治團體，起源先於中華民國之存在，資產由歷代農民捐輸累積而成，但因農田水利法之通過施行致使名下所有資產均收歸國有，故與 110 年度憲一字第 2 號之案件爭點具有利害關係。本會認為農田水利法第 23 條有違法律明確性、比例原則及正當法律程序，抵觸憲法第 15 條保障人民財產權之意旨，且同法第 18、19、34 條第 2 項及農田水利會組織通則第 40 條第 1 項、第 3 項有違制度性保障及比例原則，抵觸憲法第 14 條保障人民結社自由、第 15 條保障人民財產權、第 17 條人民之選舉權，並違反釋字第 499 號及第 518 號解釋對人民團體自治及民主原則之意旨，因此提出此份陳述意見書，供 鈞院卓參。

壹、背景事實

一、緣本會為歷史悠久之農田水利灌溉自治團體，轄區遍及桃園市、新北市及新竹縣，維護管理在地歷代農民共同捐輸累積之土地、灌溉排水圳路、渠道及構造物，經由農田水利會工作站、水利小組及班長綿密之人力組織，提供穩定之灌溉水源，使轄區內之農業經營免受旱、澇威脅，建構優質的農業生產環境。本會之前身即桃園水利組合之財產，於日治時期係以私有財產之形式存在，並未併入當時的國有財產，日後亦未被中華民國政府以日產為由接收，此為其既定法律狀態，並於二次世界大戰結束後，繼續存在。中華民國政府

1 管領台灣後，桃園水利組合於民國（下同）34 年改組為桃園農田水
2 利協會；37 年改組為桃園水利委員會；39 年更名為桃園大圳水利委
3 員會；45 年合併大溪水利委員會及湖口水利管理處改組為台灣省桃
4 園農田水利會；59 年合併新海農田水利會，運作迄今。本會並依照
5 修正前之農田水利會組織通則進行會長、會務委員之定期改選，依
6 照 鈞院釋字第 518 號解釋理由書，「農田水利會係秉承國家推行農
7 田水利事業之宗旨，由法律賦與其興辦、改善、保養暨管理農田水
8 利事業而設立之公法人。…。其法律上之性質，與地方自治團體相
9 當，在法律授權範圍內，享有自治之權限。」可知本會實為高度自
10 治運作並受民主政治問責之公法人。至於前述日治時期本會之財產
11 狀態，在未為整理之情形下則照舊使用（桃證 1），迄今仍未清理，
12 持續至今。

13 二、本會財源向來均為自籌，並利用資產活化方式自給自足，合計已至
14 少 30 年未領主管機關農委會之補助。農委會雖宣稱曾補助本會，實
15 則本會會員有繳交會費之義務，本會依法得向會員徵收會費，而農
16 委會只有於 91 年至 103 年間補助農民繳交會費，減輕農民義務，對
17 於本會而言，並未因為主管機關農委會補助農民繳交會費而增加收
18 入。反之，就本會資料可查之 80 年至 109 年間並未收到主管機關農
19 委會任何營運改善、灌排水路維護、農田水利設施更新改善之補
20 助，甚至農委會向來自詡補助農民繳交會費之數額，其實連本會每
21 年應繳之地價稅都無法支應。本會以自有資產自給自足之情形，至
22 為灼然。惟立法院於 109 年 7 月 3 日三讀通過農田水利法，其中第
23 條（下稱「系爭條文一」）直接規定：農田水利會改制後資產及負
24 債由國家概括承受，並納入農田水利事業作業基金管理。並將原屬
25 農田水利會之土地，由該管直轄市或縣（市）地政機關逕為登記，
26 其所有權人欄註明為國有，管理機關由主管機關指定所屬機關為
27 之。該法第 23 條之規定將本會資產全數移轉，收歸國有，實質上已

1 是公然取走人民之私產，既無公益、也無必要，未經正當程序，亦
2 無補償，誠屬違憲之法律。

3 三、又本會長期以來皆屬自治。然立法院於 108 年修正農田水利會組織
4 通則（下稱「通則」），該法第 40 條第 1 項規定於現任會務委員任期
5 屆滿後不再辦理選舉，直接摘除農田水利會會員透過會務委員賦與
6 農田水利會正當性之來源，如同斷除農田水利會之手臂。同條第 2
7 項更規定，於現任會長在 109 年 9 月 30 日延任任期屆滿後，會長職
8 位逕由主管機關指派「代理」，直接以行政機關介入強占對外代表農
9 田水利會之會長職位任命權，連一點自治的民主正當性都蕩然無
10 存，實有違憲疑慮。由於 鈞院釋字第 628 號解釋曾謂：「農田水利
11 會係由法律設立之公法人，為地方水利自治團體，在法律授權範圍
12 內享有自治之權限。」，然立法院通過農田水利法，依照該法第 18、
13 19 條與通則第 40 條第 1 項及第 3 項（以下分別稱為「系爭條文二」、
14 「系爭條文三」、「系爭條文四」，或合稱「停選條文」）不再辦理會
15 長及會務委員選舉；又以該法第 34 條第 2 項（下稱「系爭條文五」）
16 不再適用通則之規定，以上法律條文亦導致人民之結社自由等權利
17 之重大影響，生有重大合憲性疑義。

18 貳、利害關係人對本案所持之見解

19 一、系爭條文一將農田水利會之資產全數納為國有財產。但本會之資產並
20 非公有財產，系爭條文一逕自將本會所有資產納為國有財產，即是在
21 錯誤基礎之上侵占民產，侵害憲法保障的財產權，使得歷來捐輸財產
22 共創水利事業的農民蒙受無辜損害，有違法律明確性、比例原則及正
23 當法律程序，牴觸憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。

24 (一) 農田水利會之資產受憲法第 15 條保障，即便該財產於臺灣被中
25 華民國政府接管前即已取得者，亦同：

26

1 1. 按，「人民之...財產權，應予保障。」憲法第 15 條定有明文。
2 次按，「憲法第十五條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人
3 依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，
4 並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發
5 展人格及維護尊嚴。」經 鈞院釋字第 739 號解釋理由書闡釋
6 在案。葉百修大法官於 鈞院釋字第 678 號解釋協同意見書中
7 亦指出，憲法所保障之財產權，立法者固然享有廣泛之形成
8 空間，惟一旦人民財產成為法律所保障之權利範圍，此種權
9 利即應受憲法之保障，其限制或剝奪，均需符合憲法相關原
10 則之要件。

11 2. 財產權之保障，亦擴及於法人與非法人團體：

12 (1)按，「自然人及法人為權利義務之主體，當然為憲法保護
13 之對象……至其他有一定之名稱、組織而有自主意思之團
14 體，以其團體名稱對外為一定商業行為或從事事務有年，
15 已有相當之知名度，為一般人所知悉或熟識，且有受保護
16 之利益者，不論是否從事公益，均為商標法保護之對象，
17 而受憲法之保障。」經 鈞院釋字第 486 號解釋理由書闡釋
18 在案。

19 (2)李惠宗教授指出，財產權之主體不限於自然人，包括法人、
20 意兼及非法人團體。吳庚大法官及陳淳文教授指出，法人
21 法人在現代社會擁有鉅大的資產，尤須給予合理的保障，
22 否則企業家創新的誘因將受扼殺。

23 (3)是以，吾人可稱，法人之財產權相當於自然人之人身自由，
24 應予特別重視蓋資金乃法人之血液，無血液無疑導致人立
25 即死亡。

26 3. 再者，鈞院釋字第 772 號解釋理由書指出，「國有財產法……
27 第 52-2 條……究其立法旨意，係鑑於政府辦理土地總登記時，

1 因當時資訊不發達，人民未必熟悉法律，以致甚多人民世代
2 居住之土地被登記為國有，而形成占用國有土地之情形，為
3 解決該等人民之問題，才增訂上開規定，讓人民得以申請讓
4 售其已長期居住使用而經登記為國有之土地……」羅昌發大
5 法官於該號解釋之協同意見書進一步指出：「蓋戰後日本將臺
6 灣移交於我國，政府就土地實施總登記，難免錯誤，因而造
7 成人民土地遭登記為國家所有之結果；此種錯誤如係由於資
8 訊不充分且原所有人不熟悉法律所造成，自應由國家負起責
9 任予以改正，而將土地以無償之方式發還原所有人或其繼承
10 人；如原所有人或其繼承人仍占有該土地，則應將土地直接
11 返還登記於其名下。倘若「35年12月31日以前已供建築、
12 居住使用至今者」本來即非「真正所有人」，則依系爭規定使
13 現在之使用人出價買受，尚有其合理性。然倘若「35年12月
14 31日以前已供建築、居住使用至今者」本來即為「真正所有
15 人」，則立法者要求其以一定之代價申請讓售，等於是第二次
16 侵害人民財產權（國家已經剝奪財產權，卻又要求其支付對
17 價始能買回）。系爭規定實有違反憲法保障人民財產權之疑
18 義。」可知，憲法財產權之保障範圍射程，實及於該財產於
19 臺灣被中華民國政府接管前即已取得者。

20 (二) 系爭條文一顯然侵害憲法第15條保障人民財產權之規定

- 21 1. 臺灣早在清代就有民間合股或是獨資經營的水利事業，日治
22 初期延續清代的運作模式，其後歷經多次改組始整併為農田
23 水利會，農田水利會之組織類型為公法人上自治社團法人，
24 其財產組成包括民間私人出資築埤開圳且視同私產、得自由
25 買賣之灌溉事業相關水利設施，故農田水利會雖為公法人，
26 但不等於所有財產均由國家出資取得而為國有財產。亦即，
27 農田水利會雖然具有公法人地位可行使公權力，協助政府推

1 行農田水利事業，但仍不屬於公務機關，農田水利會之財產
2 更不能逕予認定為公有財產。

3 2. 各地農田水利會為歷史悠久之農田水利灌溉自治團體，如舉
4 本會為例，即知本會之財產更不能認定為公有財產，詳述如
5 下：

6 (1)從法律史之角度而言，本會先於中華民國之存在，所轄之
7 土地、埤圳等水利設施，主要分布於桃園台地，原本多屬
8 獨立小型灌溉區域，在清治時期，由於水利開發為民間自
9 發性活動，以訂立契約方式，規範墾戶與用水者相互間權
10 利義務，官府僅僅是從旁進行消極管理而已，故周璽於清
11 道光 20 年（西元 1840 年）謂「凡陂圳開築修理，皆民計田
12 鳩費，不靡公帑焉」，即證清代之水利設施，全屬民間花費
13 私人的勞力、時間及費用，自行建設、經營，各自獨立形
14 成小灌溉區的私產。

15 (2)隨著自清代以來兩百多年的私人開鑿，水利建設分布已漸
16 廣被，日本政府為求農業增產的目的，在施行調查舊埤圳
17 後，開始加強埤圳整併與大圳開鑿。以本會所在地而言，
18 日本政府自明治 32 年至 34 年（西元 1899 年至 1901 年、光
19 緒 25 年至 27 年、民前 13 年至民前 11 年）間進行調查，由
20 調查結果得知，本會灌溉區域內 83 處主要埤圳皆為民有私
21 產（桃證 2）。爾後，日本總督府於明治 34 年（西元 1901
22 年）制定「臺灣公共埤圳規則」、明治 36 年（西元 1903
23 年）修改後將水利設施之利害關係人成立之水利組合定位
24 為法人，以管理人作為代表，並得向用戶收取水租。明治
25 41 年（西元 1908 年）又制定「官設埤圳規則」據以開鑿官
26 設埤圳。然而，私有埤圳、公共埤圳與官設埤圳不僅併
27 存，所謂公共埤圳、官設埤圳更是全部埤圳的少數。依大

1 正 6 年（西元 1917 年）之「本島埤圳灌溉面積統計」，桃園
2 廳公共埤圳灌溉面積為 2,643 甲，但認定外埤圳有 32,849
3 甲，超過九成以上灌溉面積均非公共埤圳或官設埤圳（桃
4 證 3）。其後，日本政府於大正 10 年（西元 1921 年）頒布
5 「臺灣水利組合令」，以「水利組合」作為管理水利設施之
6 團體，並將原有公共埤圳及官設埤圳即無償讓與州廳，再
7 移轉給各地私人組成而組合長由州廳任命之「水利組合」。
8 以本會所在之公共埤圳桃園大圳而言，係於昭和 5 年（西元
9 1930 年）改組為「桃園水利組合」，組合員 6,169 人，組合
10 長由州知事任命，為組合的代表人。桃園水利組合下轄桃
11 園大圳，其興建總工程費約為 1,237 萬圓，水利組合亦向勸
12 業銀行等機構貸款支應相關費用，合計達 720 萬圓以上，組
13 合再以每年度向受益耕地農民課徵「特別賦課金」，受益耕
14 田相當於每甲負擔工程費 543 圓，在當時已可再買一甲農
15 地，桃園大圳實為桃園水利組合集合組合員之資力，共同
16 貸款出資所興建，其後經營亦由桃園水利組合為之（桃證
17 4）。由上可知，本會之前身即桃園水利組合之財產，於日
18 治時期係以私有財產之形式存在，並未併入當時的國有財
19 產，日後亦未被中華民國政府以日產為由接收，此為其既
20 定法律狀態，並於二次世界大戰結束後，繼續存在（桃證
21 5）。

22 (3) 以本會轄區內楊梅地區之桃園市新屋區崁頭厝段下庄子小
23 段 368 地號為例，該筆土地於日治時期原係登記為黃氏一族
24 所有，於大正 4 年（即西元 1915 年）6 月 18 日，為歐南出
25 面收購黃氏一族之業主權（桃證 6 第 2 頁甲區壹番及貳番參
26 照）。依當時留存之臺灣總督府檔案紀錄，因歐南、姜岐水
27 及葉田等人決意於開鑿鄰近公共埤圳，故集合民產，依公

1 共埤圳規則申請開築圳路，該埤圳所用數地全部為取得業
2 主承諾之民有地，開設所需之勞力、資金、後續管理與經
3 費，由歐南、姜岐水及葉田等人分攤（桃證 7）。時至大正 8
4 年（西元 1919 年）為統整新竹州轄下桃園郡、中壢郡兩郡
5 灌區，預備修築桃園大圳，故於上述灌區有 19 名利害關係
6 人作為準備委員申請成立「公共埤圳桃園大圳組合」將灌
7 區所屬埤圳合併為公共埤圳組合，該組合通過組合規約且
8 設有評議會，評議員由各街庄選舉而出（桃證 8），其後並
9 依公共埤圳規則第 4 之 3 條規定為一獨立法人，公共埤圳組
10 合依組合規約運作，組合規約依法係由利害關係人（包括
11 土地所有人等）三分之二以上通過後施行，然在水利事業
12 高度監管之要求下，以公共埤圳規則明定灌區地方首長為
13 管理者或組合長（桃證 9 公共埤圳規則第 4 之 3 條及公共埤
14 圳規則施行規則第 4 條、第 6 之 2 條參照）。「公共埤圳桃園
15 大圳組合」成立後，開始進行埤圳整併，故於大正 12 年
16 （西元 1923）5 月 7 日以「賣買」（即「買賣」）為由，將歐
17 南名下土地之業主權，移轉登記為「公共埤圳桃園大圳組
18 合」所有（桃證 6 第 2 頁甲區四番參照）。其後，昭和 5 年
19 （西元 1930 年）公共埤圳桃園大圳組合，改組為「桃園水
20 利組合」，依水利組合令之規定，水利組合以受利益地區
21 （灌區）之土地、房屋、工作者所有者，以及特定區域內
22 的典權人或以土地主產物為原料之製業者為組合員，並由
23 具有組合員資格五人以上申請創立，擬定組合規約，並由
24 組合員總數二分之一以上及土地總面積三分之二以上土地
25 所有者同意後，報請臺灣總督認可後成立（臺灣水利組合
26 令第 4 條參照），水利組合設有評議會及總會，且因水利事
27 業高度監管，故以知事或廳長任命組合長（桃證 10 水利組

1 合令第 3、4、8 條參照)。為因應「公共埤圳桃園大圳組
2 合」改組為「桃園水利組合」，系爭土地亦於昭和 11 年 3 月
3 12 日變更登記名義人(桃證 6 第 2 頁甲區四番付記壹號參
4 照)。直至二次世界大戰後，「桃園水利組合」又陸續改組
5 為臺灣省桃園農田水利會、臺灣桃園農田水利會，系爭土
6 地從未列為國有土地，然該筆土地卻由地政機關逕依違憲
7 之農田水利法第 23 條以接管為由，將所有權人登記為中華
8 民國，自是有所違誤，本會亦在進行行政爭訟當中(案號
9 為台北高等行政法院 110 年度訴字第 473 號，其他類似行政
10 爭訟事件尚有同院 110 年度訴字第 469 號就大溪地政事務所
11 轄下部分不動產、110 年度訴字第 470 號就中壢地政事務所
12 轄下部分不動產、110 年度訴字第 471 號就蘆竹地政事務所
13 轄下部分不動產及 110 年度訴字第 472 號就桃園地政所轄下
14 部分不動產提起)。

15 (4)至中華民國政府管領臺灣後，桃園水利組合於 34 年改組為
16 桃園農田水利協會；37 年改組為桃園水利委員會；39 年更
17 名為桃園大圳水利委員會；45 年合併大溪水利委員會及湖
18 口水利管理處改組為臺灣省桃園農田水利會；59 年合併新
19 海農田水利會，運作迄今。桃園水利會並依照修正前之通
20 則進行會長、會務委員之定期改選，依照 鈞院釋字第 518
21 號解釋理由書，「農田水利會係秉承國家推行農田水利事業
22 之宗旨，由法律賦與其興辦、改善、保養暨管理農田水利
23 事業而設立之公法人。……。其法律上之性質，與地方自
24 治團體相當，在法律授權範圍內，享有自治之權限。」可
25 知桃園水利會實為高度自治運作並受民主政治問責之公法
26 人。至於前述日治時期桃園水利會之財產狀態，在未為整
27 理之情形下則照舊使用，以上財產狀態，迄今仍未清理。

1 3. 更且，包含本會之所有農田水利會之財產不能逕予認定為公
2 有財產，係為我國法制及實務向來之見解，並不限於本會始
3 有適用，舉例如下：

4 (1) 我國法律實務上向來爭論重劃土地原含有屬於農民提供
5 之部分，其終局所有權應如何認定，向有兩說：其一認
6 為，登記為農田水利會所有後，則應依土地法第 43 條登
7 記有絕對效力及民法第 759 條之 1 第 1 項推定為農田水利
8 會所有；其二認為，基於水路用地整體性之管理方便，
9 農民提供土地與農田水利會原有部分結合並登記為農田
10 水利會所有，並非使其終局取得其所有權之意（最高行
11 政法院 98 年度 4 月份第 2 次庭長法官聯席會議甲說及乙
12 說參照），但無論如何，向無認為農田水利會所有之土地
13 即當然屬於國有財產之說法。

14 (2) 就法定特性而言，我國農田水利會受到日本土地改良區
15 制度長久影響，而日本土地改良區是屬於「認可法人」，
16 亦即具有「公權力」之「民間團體」，日本土地改良區與
17 臺灣農田水利會公法人屬性極為類似。日本之土地改良
18 區財產即屬私有，非屬中央或地方政府所有，由此可知
19 我國農田水利會之財產，其本質亦為私產。

20 (3) 我國實務認為土地法及土地稅法所稱之公有土地，均不
21 包括農田水利會之土地。由於農田水利會名下土地登記
22 為農田水利會所有，為全體會員共享財產之收益權利，
23 因此，行政法院過往判決即認為，農田水利會所有土地，
24 並非國有土地。例如：最高行政法院 100 年度判字第
25 1134 號指出：登記為農田水利會名義之土地，並非公有
26 土地，地方政府不得依平均地權條例第 60 條第 1 項前段，
27 將重劃土地前，原屬農民提供之水路用地且登記為農田

1 水利會所有部分，全數抵充公共使用之道路、溝渠等 10
2 項用地。又例如最高行政法院 100 年度判字第 1222 號判
3 決書指出：土地稅法第 7 條定義之公有土地並未包括農
4 田水利會有之土地、依國有財產法第 2 條第 2 項規定，農
5 田水利會之土地已登記為農田水利會所有，則非國有財
6 產，更非土地法第 7 條所定之公有土地。

7 (4) 農田水利會之土地於徵用實務上，均比照私有土地有償
8 徵用，依法協議價購或徵收，此因在土地總登記前、後，
9 登記為農田水利會之水路用地，農田水利會對該水路即
10 已有投入資金、人力作維護，並非無償取得登記之。故
11 各級政府機關使用農田水利會土地應比照私有土地，依
12 法協議價購或徵收，並非無償徵用。就此，行政院 97 年
13 2 月 21 日院臺經字第 0970005998 號函核定「『易淹水地
14 區水患治理計畫』涉及使用農田水利會土地時之通案處
15 理原則」，亦重申政府機關有償使用農田水利會土地之規
16 定，益見農田水利會土地非屬公有土地。

17 (5) 農田水利會所有土地，適用私有土地而非公有土地稅率。
18 依土地稅法第 20 條前段規定，公有土地按基本稅率徵收
19 地價稅（即千分之 10）。但公有土地供公共使用者，免徵
20 地價稅。然而，農田水利會所有土地，除依土地稅減免
21 規則第 8 條第 1 項第 8 款規定，水利設施用地免徵地價稅
22 外，其他土地，應依一般稅率課徵地價稅（最高千分之
23 55），不適用公有土地之基本稅率（千分之 10）。可見於
24 土地稅法上亦認為農田水利會之土地並非公有土地，兩
25 者性質不同。

26 (6) 農田水利會徵收土地，僅限於「水利設施必要用地」，且
27 徵收之財源應由農田水利會自籌，並非由國庫支付。又

1 農田水利會興建或改善水利設施倘需使用公有土地，須
2 以承租或承購方式為之，政府並未捐助財產供其所有使用，
3 且該等水利用地不得任意處分。例如臺灣雲林農田
4 水利會興辦之斗六大圳幹線續建及更新改善等工程，政
5 府僅補助工程經費，至於工程用地之經費，則由該農田
6 水利會自籌。

7 (7) 農田水利會並非政府機關，農田水利會所有資金，在政
8 府採購實務上被認為屬於私有財產，並非政府公款，不
9 適用政府採購法。此由行政院公共工程委員會一再重申
10 之內容可知，工程會多次強調農田水會並非政府採購法
11 所稱之政府機關（工程會 88 年 8 月 12 日(88)工程企字第
12 8811859 號函、88 年 9 月 1 日(88)工程企字第 8813028 號
13 函、97 年 8 月 21 日工程企字第 0970329900 號復函釋）。
14 法院審判實務上亦採相同見解（如：最高法院 101 台上
15 4226 號刑事判決、臺灣高等法院花蓮分院 101 年度重上
16 更(二)字第 27 號刑事判決書）。

17 4. 由上可知，整體看來，農田水利會雖然是公法人，但財產組
18 成經過百年的運作與演變，包括農民長期捐輸而成之部分，
19 尤其以本會而言，更不能逕認資產為公有。然而，依系爭條
20 文一卻規定：農田水利會改制後資產及負債由國家概括承受，
21 並納入農田水利事業作業基金管理，將農田水利會之資產逕
22 自收歸國有、逕予管理及登記，係屬嚴重侵害人民財產權，
23 有違反憲法第 15 條保障人民財產權之規定之虞。

24 (三) 系爭條文一顯然有違憲法第 23 條比例原則。

25 1. 首按，憲法第 23 條所要求之比例原則，除對人民權利限制應
26 有公益目的外，依照 鈞院釋字第 577 號解釋之意旨，尚須符

1 合手段適當性、手段必要性、限制妥當性等子原則，方屬合
2 憲之法律。申言之：

3 (1) 目的正當性，乃指法律限制人民憲法上權利時，應有合
4 理正當且能實現公共利益之目的存在。

5 (2) 就手段與目的關聯性部分：「適當性原則」係指國家對於
6 基本權之限制，須有助於目的之達成；其次，「必要性原
7 則」係指限制基本權雖已合乎憲法所揭示之目的，但仍
8 應檢視有無其他手段可達到相同目的，並選擇其中對基
9 本權侵害最小之手段；至於「過度禁止原則（衡平性）」
10 則係指採取限制基本權之手段雖符合一定目的，且屬必
11 要，但採取此種手段時，顯然與應注意目的與手段所造
12 成之損害之間是否失衡。

13 2. 就目的正當性而言，系爭條文一欠缺目的正當性：

14 農田水利法第 1 條就農田水利會改制一事，僅規定「並妥善
15 處理農田水利會之改制」，於行政院農委會所提出之立法理由，
16 亦僅稱「配合農田水利會組織通則第 40 條第 3 項規定，有關
17 農田水利會改制之資產處理、職員工作權益保障及其他相關
18 事項，由本法規範之」。足見農田水利會改制一事，立法者並
19 無賦予任何立法目的，成為「為改變而改變」之立法。準此，
20 系爭條文一關於將農田水利會之資產收歸國有之規定，將因
21 無改制目的而其正當性失所附麗，應屬違憲。

22 3. 退步言之，縱認系爭條文一關於改制農田水利會並由國家概
23 括承受農田水利會資產之立法目的，為農田水利法第 1 條所
24 稱之「促進農田水利事業發展，健全農田水利設施之興建、
25 維護及管理」，然系爭條文一不分農田水利會之財產來源，一
26 律將所有資產納入國有，顯然無法通過比例原則之檢驗：

1 (1)如前所述，農田水利會雖然是公法人，但財產組成經過百
2 年的運作與演變，包括農民長期捐輸而成之部分，因此不
3 能逕認農田水利會之資產為公有。學者蘇明道亦指出，「部
4 分水利會所有的水庫埤塘亦屬於農民，如曾文水庫當初由
5 嘉南地區農民繳工程費約近 60%投資興建（分 30 年逐年攤
6 還，在繳完 15 年後才由省政府通令免繳，也有政府水利單
7 位辯稱這是工程受益費不是工程款，但試問哪有要繳 30 年
8 的工程受益費？）」則系爭條文一在未查清農田水利會之財
9 產來源前，未先行清查農田水利會之所有資產，評估該資
10 產是否為人民提供以及有無返還之必要，便將所有農田水
11 利會之資產認定為國有財產，進而將農田水利會之資產全
12 數以無對價關係之方式移轉與國家，變相完全剝奪人民之
13 財產，實屬欠缺最小侵害方式之手段，當不能通過前述必
14 要性原則之檢驗而違憲。

15 (2)再者，若以促進農田水利事業發展，健全農田水利設施之
16 興建、維護及管理作為立法目的，則遍觀本次農田水利法
17 之立法，主管機關行政院農委會及立法者，皆未就現狀之
18 問題予以合理說明，僅是以紮稻草人之方式稱現狀之水利
19 會弊病叢生云云，卻未證明所述為真，亦無法證明將農田
20 水利會之資產納入國有能對立法目的有何種助益，而僅是
21 泛泛之談，足證系爭條文一所能創造之公共利益極為有限。
22 然相較之下，人民於農田水利會下之財產及結社自由皆因
23 系爭條文一遭到完全剝奪，其損害至為嚴重。準此，系爭
24 條文一之限制所致之損害顯然大於其目的所欲維護之利益，
25 而有失均衡，與衡平性相悖，故屬違憲。

26 (四)退步言之，即便系爭條文一能夠通過比例原則之檢驗，系爭條文
27 一顯然有違憲法之明確性原則。

1 1. 依照 鈞院歷次解釋意旨，以法律限制人民之自由，其限制之
2 構成要件應受法律明確性原則審查，使受規範者能預見其行為
3 之法律效果，並得經由司法審查加以確認，始符法律明確性之
4 要求：

5 (1) 鈞院釋字第 432 號解釋：「專門職業人員違背其職業上應
6 遵守之義務，而依法應受懲戒處分者，必須使其能預見其
7 何種作為或不作為構成義務之違反及所應受之懲戒為何，
8 方符法律明確性原則。對於懲戒處分之構成要件，法律雖
9 以抽象概念表示，不論其為不確定概念或概括條款，均須
10 無違明確性之要求。法律明確性之要求，非僅指法律文義
11 具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法
12 律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立
13 法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。
14 有關專門職業人員行為準則及懲戒之立法使用抽象概念者，
15 苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由
16 司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違。」

17 (2) 鈞院釋字第 636 號解釋：「基於法治國原則，以法律限制
18 人民權利，其構成要件應符合法律明確性原則，使受規範
19 者可能預見其行為之法律效果，以確保法律預先告知之功
20 能，並使執法之準據明確，以保障規範目的之實現。依本
21 院歷來解釋，法律規定所使用之概念，其意義依法條文義
22 及立法目的，如非受規範者難以理解，並可經由司法審查
23 加以確認，即與法律明確性原則無違（本院釋字第四三二
24 號、第四九一號、第五二一號、第五九四號、第六〇二號、
25 第六一七號及第六二三號解釋參照）。」

26 2. 查，系爭條文一僅提及水利會之資產及負債均由國家概括承受。
27 此外，系爭條文一之立法理由亦僅記載：農田水利會現有資產

1 及負債均由國家概括承受，其內容與系爭條文一完全相同，無
2 從作為解釋系爭條文一內涵之依據。

- 3 3. 次查，吾人亦難自系爭條文一之文字，即可知悉國家如何概括
4 承受水利會之資產及負債。舉例言之，中央研究院法律研究所
5 吳宗謀副研究員即指出，「沒有調查或清理，就說作為公法人的
6 財產全部變成國有財產。這是很難想像的。在憲法本文的地
7 方自治制度，有均權原則的設計下，即使要把水利設施改制，
8 恐怕是應該交還給地方政府。附帶一提，學者研究也發現，林
9 獻堂在日治時期結束時，他對水利組合的意見也是認為應該交
10 給街庄（編者註：相當於今日的鄉鎮）辦理。」（桃證 5 參照）
- 11 顯見縱然國家有權概括承受水利會之資產及負債，系爭條文一
12 亦會因無規定承受之主體、承受之程序及其他相關事項，導致
13 該條文除內涵不清外，更難以預見如何執行，而與可理解、可
14 預見性相悖，顯有違反法明確性原則。

15 (五) 再退步言之，即便認系爭條文一符合比例原則與明確性，然其所
16 形成具相當於徵收之法律效果，事前未給予相關人士表示意見，
17 又無補償條款，顯然有違正當程序。

- 18 1. 正當法律程序之精神，並非僅限於憲法第 16 條之訴訟權，亦
19 及於憲法第 15 條之財產權，而成為各項基本權程序保障基本
20 規範。其中對於人民在決定程序中之參與、表達意見與申辯
21 之權利，鈞院一向予以高度保障：

22 (1) 按，「徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，舉凡徵收
23 土地之各項要件及應踐行之程序，法律規定應不厭其詳。
24 有關徵收目的及用途之明確具體、衡量公益之標準以及
25 徵收急迫性因素等，均應由法律予以明定，俾行政主管
26 機關處理徵收事件及司法機關為適法性審查有所依據。

1 尤其於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關
2 係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促
3 進決策之透明化作用。」，鈞院釋字第 408 號解釋理由
4 書有所說明。

5 (2) 次按，「銀行法、信用合作社法及金融機構監管接管辦
6 法所定之前開各種措施，對銀行、信用合作社之股東
7 (社員)、經營者及其他利害關係人，既皆有重大影響，
8 該等法規僅就主管機關作成行政處分加以規定，未能對
9 作成處分前，如何情形須聽取股東、社員、經營者或利
10 害關係人陳述之意見或徵詢地方自治團體相關機關（涉
11 及各該地方自治團體經營之金融機構）之意見設置明文。
12 前述金融機構監管接管辦法允許主管機關逕行指派機關
13 (機構)或人員為監管人或接管人，而不問被指派機關
14 (機構)或人員之意願，並使接管人取得經營權及財產
15 管理處分權，復由接管人及主管機關決定概括讓與全部
16 或部分業務及資產負債，或與他金融機構合併，無須斟酌
17 受接管之金融機構股東或社員大會決議之可行性，亦
18 不考慮該金融機構能否適時提供相當資金、擔保或其他
19 解決其資產不足清償債務之有效方法，皆與憲法保障人
20 民財產權之意旨未盡相符。」鈞院釋字第 488 號解釋理
21 由書有所說明。

22 (3) 復按，「為使主管機關於核准都市更新事業概要、核定
23 都市更新事業計畫時，能確實符合重要公益、比例原則
24 及相關法律規定之要求，並促使人民積極參與，建立共
25 識，以提高其接受度，本條例除應規定主管機關應設置
26 公平、專業及多元之適當組織以行審議外，並應按主管
27 機關之審查事項、處分之內容與效力、權利限制程度等

1 之不同，規定應踐行之正當行政程序，包括應規定確保
2 利害關係人知悉相關資訊之可能性，及許其適時向主管
3 機關以言詞或書面陳述意見，以主張或維護其權利。」
4 經 鈞院釋字第 709 號解釋理由書有所闡釋。

5 (4) 再按，「抵價地之申請期限，涉及人民財產權之限制，
6 自應踐行正當之行政程序，包括應確保利害關係人及時
7 獲知相關資訊，俾得適時向主管機關主張或維護其權
8 利。」經 鈞院釋字第 731 號解釋理由書闡釋在案。

9 2. 查，如前所述，系爭條文一不分農田水利會之財產來源，一
10 律將所有資產納入國有，未就水利會之財產來源予以詳查，
11 並給予相關人員表示意見之機會，即由國家概括承受，與前
12 述 鈞院解釋之意旨顯然相悖。

13 (1) 再如前所述，農田水利會雖然是公法人，但財產組成經過
14 百年的運作與演變，包括農民長期捐輸而成之部分，因此
15 不能逕認農田水利會之資產為公有。

16 (2) 中央研究院法律研究所吳宗謀副研究員即指出，「沒有調
17 查或清理，就說作為公法人的財產全部變成國有財產。這
18 是很難想像的。在憲法本文的地方自治制度，有均權原則
19 的設計下，即使要把水利設施改制，恐怕是應該交還給地
20 方政府。附帶一提，學者研究也發現，林獻堂在日治時期
21 結束時，他對水利組合的意見也是認為應該交給街庄（編
22 者註：相當於今日的鄉鎮）辦理。」「最關鍵的問題是，
23 農田水利會所有的財產，一開始並不是由國家捐助或建設
24 的，在日治時期就不是了，到中華民國政府來臺灣統治之
25 後也不是。其中唯一由國家出錢的，只有日治初期就已經
26 夭折的官設埤圳。那些即使是由日本政府出錢的，在 1945
27 年仍然是以私有財產的形式存在，沒有併入當時的國有財

1 產，被中華民國政府接收。這是既定的法律狀態，不是想
2 怎麼解釋就怎麼解釋。」「以今天的角度來說，你的問題
3 比較像是「形式上是公法人的財產，難道就不會發生徵收
4 上的問題嗎？」這沒有辦法給出一般性的答案。在農田水
5 利會的狀況，我們必須先理解，紀錄顯示有許多土地的登
6 記，只是借名，省去多數共有人都要登記的麻煩。那只是
7 一個登記上的方便，並沒有釐清真正的權利關係。因此在
8 立法者未盡社會事實調查，直接以立法方式將原屬公法人
9 性質的農田水利會之財產逕行收歸國有，確實存在相當大
10 的爭議，有待未來大法官予以釐清。」（以上詳桃證 5）。

11 (3) 由上可知，縱認農田水利會之資產確有由國家概括承受之
12 必要，在該等資產確非皆屬公產之事實下，系爭條文一之
13 規定實已屬於對人民財產之直接徵收。依照前述 鈞院解
14 釋之意旨，自應依照正當行政程序進行事實調查，並給予
15 相關人士陳述、表示意見之機會，然遍觀系爭條文一、乃
16 至於整部農田水利法，與正當程序有關規定皆付之闕如，
17 自不能認系爭條文一與 鈞院所揭示之法益相符，當屬違
18 憲。

19 3. 次查，系爭條文一將水利會之資產納入國有，顯然屬於徵收
20 之行為。然此種「概括承受」，未給予相關人民任何補償，依
21 照 鈞院前述解釋之意旨，並參照德國基本法第 14 條第 3 款
22 （我國係前大法官李震山及陳新民所介紹之）唇齒條款，依
23 此條款，財產之徵收，惟有依據法律，而該法律並「同時」
24 有規定徵收補償之「額度」及「種類」時，方可准許。故系
25 爭條文一依照此一理論，便會因無任何補償規定而違憲。

1 二、系爭條文二、三、四搭配現行通則之規定，不再選舉會長及會務委員，
2 剝奪現有選舉權及被選舉權，違反地方自治團體公法人應依民主原則
3 辦理選舉之憲法原則，於人民基本權利有重大侵害之虞。

4 (一) 系爭條文二規定：「主管機關為辦理地方灌溉管理需求得設置灌
5 溉管理組織」、系爭條文三則規定：「前條成立之灌溉管理組織，
6 應進用農田水事業從業人員」，搭配通則第40條第1、3項規定：
7 「自本通則中華民國107年1月17日修正之條文施行日起，停止
8 辦理會務委員及會長之選舉，各農田水利會第四屆會務委員及會
9 長之任期均至一百零九年九月三十日止；不適用第十五條之一第
10 一項、第十六條第一項、第十七條、第十九條第二項、第十九條
11 之一、第十九條之二、第二十條有關會務委員及會長之選舉及任
12 期之規定。……農田水利會之改制及其資產處理、職員工作權益
13 保障等事項，另以法律定之。」規定，使現任會務委員及會長延
14 任至109年9月30日。

15 (二) 然農田水利會及其前身歷來之會長由會員選舉而出為主，即使在
16 權威時期戒嚴時代，亦是64年「健全水利會方案」提出後才暫停
17 會員選舉，會長由省府遴派。解嚴之後，於101年起，會長
18 又改回會員選舉產生。但系爭條文二、三、四等停選條文竟規定
19 改為官派會長且會務委員不再改選，與農田水利會已轉型民主化
20 之作法相違，停選條文適用之結果，將有權決定章程之會務委員
21 選任予以凍結。此將導致會務委員就包括修正章程在內之任何決
22 定皆無需徵詢、過問甚至了解農田水利會會員之想法，導致農田
23 水利會之運作與會員的多數意見脫鉤。會員無從透過農田水利會
24 貫徹其想法或支配農田水利會之運作方式，當無法落實農田水利
25 會會員之結社自由與財產權，且剝奪現有選舉權及被選舉權，違
26 反地方自治團體公法人應依民主原則辦理選舉之憲法原則之虞。
27 改制下之停選條文對人民之選舉權造成侵害，嚴重背離釋字第

1 499、518 號解釋對人民團體自治及民主原則之意旨，有違憲之虞，
2 詳如下述。

3 (三) 農田水利會之存在屬於人民憲法結社自由與財產權之制度性保障。

4 1. 按「憲法第十四條規定人民有結社之自由，旨在保障人民為特
5 定目的，以共同之意思組成團體並參與其活動之權利，並確保
6 團體之存續、內部組織與事務之自主決定及對外活動之自
7 由。」，「憲法第十五條規定人民財產權應予保障，旨在確保個
8 人依財產之存續狀態，行使其自由使用、收益及處分之權能，
9 並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展
10 人格及維護尊嚴。」 鈞院釋字第 733、747 號解釋理由書有所
11 闡釋。

12 2. 次按，「國家應運用科學技術，以興修水利，增進地力，改善
13 農業環境，規劃土地利用，開發農業資源，促成農業之工業
14 化」，「國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制
15 定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。」憲
16 法第 146 條、第 153 條第 1 項有所明文。

17 3. 依照農田水利會之歷史發展，可知農田水利會係為保障並實現
18 農民結社自由與財產權所設立之制度：

19 (1) 台灣灌溉事業發展初期，相關設施多由民間私人出資築埤
20 開圳，水利設施視同私產，與土地一樣可自由買賣，但因
21 缺乏強而有力的有效管理，致使引起諸多用水糾紛，水資
22 源無法有效運用，故為提升管理品質，解決此一問題，遂
23 有農田水利組織產生。

24 (2) 日治時期，台灣總督府以律令第 6 號頒佈「台灣公共埤圳
25 規則」，而後又陸續公佈「台灣公共埤圳規則施行規則取
26 扱手續」、「台灣公共埤圳規則施行規則」、「台灣公共
27 埤圳聯合會規則」，將前述的農田水利組織公法人化，並

1 更名為水利組合。

2 (3) 後台灣受中華民國政府統治後，由於中華民國政府在中國
3 並沒有類似之組織，因此接收台灣時承襲日治舊制的水利
4 組合組織，歷經多次檢討、改組，最終於 45 年改名為「農
5 田水利會」，之後因事業區域整併，目前為 17 個「農田水
6 利會」。然農田水利會相關設施多由民間私人為之一事並
7 無改變。

8 4. 基此，自歷史發展角度觀之，農田水利會之存在，並非單純國
9 家公權力之行使，而係國家為保護並實現農民結社自由與財產
10 權暨基本國策之意旨所創設之制度。若要以法令變更方式改變
11 農田水利會組織或運作方式，自應符合比例原則等相關法治國
12 原則，方屬合憲。

13 (四) 停選條文直接剝奪農田水利會會員之結社自由與財產權，自屬違
14 憲。

15 1. 按，「會員在各該農田水利會事業區域內，享有灌溉或農田排
16 水利益或其他依法規或該會章程規定之權利，並負擔繳納會費
17 及其他依法規或該會章程應盡之義務。」，通則第 15 條第 1 項
18 定有明文。準此，農田水利會會員權利義務之行使，係以章程
19 為主要運作原則。故農田水利會會員自應有權決定章程之內容，
20 方符合農田水利會存在之目的，俾實現農田水利會會員之結社
21 自由與財產權。

22 2. 然而，停選條文適用之結果，將有權決定章程之會務委員選任
23 予以凍結。此將導致會務委員就包括修正章程在內之任何決定
24 皆無需徵詢、過問甚至了解農田水利會會員之想法，導致農田
25 水利會之運作與會員的多數意見脫鉤。會員無從透過農田水利
26 會貫徹其想法或支配農田水利會之運作方式，當無法落實農田
27 水利會會員之結社自由與財產權，停選條文自屬違憲。

1 (五) 農田水利會若為自治團體公法人，應依民主原則定期改選。

2 1. 按，「農田水利會係秉承國家推行農田水利事業之宗旨，由法
3 律賦與其興辦、改善、保養暨管理農田水利事業而設立之公法
4 人。依通則第 14 條規定，凡在農田水利會事業區域內公有、
5 私有耕地之承租人、永佃權人，私有耕地之所有權人、典權人
6 或公有耕地之管理機關或使用機關之代表人或其他受益人均為
7 當然之會員。其法律上之性質，與地方自治團體相當，在法律
8 授權範圍內，享有自治之權限。」此為 鈞院釋字第 518 號解
9 釋理由書所闡述。準此，農田水利會在其功能範圍內享有自治
10 權限，而屬於具有社團法人性質之公法人。

11 2. 次按，「關於水利小組會議最低出席人數之限制及督促會員參
12 加該項會議之方法，在憲法之民主政治原則下，各種團體內部
13 意見之形成，固應遵守多數決之原則……」此亦為 鈞院釋字
14 第 518 號解釋理由書所闡述。可知農田水利會之運作，自應服
15 膺於憲法之民主原則。

16 3. 再按，我國公法學者權威，台大法律系與中研院法律所合聘李
17 建良教授於〈論公法人在行政組織建制上的地位與功能〉一文
18 中指出，「公法社團，係指由一定社員組成（mitgliedschaftlich
19 verfaßt），且被賦予一定公權力，而其存續不受社員變動影響
20 的行政主體。換言之，公法社團是一種以『社員』（構成員）
21 為中心的團體，屬於一種『人的組合』，「應強調者，『自治』
22 與『團體』乃是一而二、二而一的概念，民主理念與政治上的
23 自治，是屬於同一個範疇，理路相連貫融。自治的憲法上必要
24 型態，不僅是出於制度性保障，而且是源自基本權利...此種自
25 治的核心，旨在確保此一領域的自主性，乃至於意見自由形成
26 的管道與過程，免於國家或政治、經濟勢力的操控。」。

27 4. 末按，鈞院院長許宗力大法官於其著作〈國家機關的法人化〉

1 一文中更指出，「無論是何種類型公法人，因目的皆在分擔特
2 定國家任務的履行而行使公權力，基於公權力來自人民授權的
3 國民主權原則，決定該公法人意思的機關之組成，就免不了必
4 須具備一定程度的民意基礎。公法人如何建構其民主正當性基
5 礎，基本上，對社團法人而言，因是由社員所共同組成，基於
6 團體意志應由下而上形成的民主原則，其意思機關（通常是理
7 事會）構成員因而必須由社員選出……」，是以，國家於形塑
8 公法人類型之行政組織時，立法者雖有其形成空間。但公法人
9 存在之本旨，即是在該公法人任務範圍內使其享有自治權限，
10 且結合國民主權原則後，其意思表示機關自應以社（會）員直
11 選為原則。

12 5.查，依照通則第 16 條第 1 項本文，「農田水利會設會務委員會，
13 置會務委員十五人至三十三人，其名額由各農田水利會依事業
14 區域內灌溉排水之土地面積大小酌定之，並由具選舉權之會員
15 分區選舉產生，均為無給職。」第 18 條第 1、4 項，「會務委員
16 會之職權如下：一、審議組織章程及會員停權等有關權利義務
17 事項。二、議決工作計畫。三、審議不動產之處分、設定負擔
18 或超過十年期間之租賃。四、審議借債及捐助事項。五、審議
19 預算、決算。六、議決會長及會務委員提議事項。七、議決會
20 員陳情事項。八、其他依法令應行使之職權。…會務委員會對
21 於預算案，不得為增加支出之決議。」同法第 19 條則規定，
22 「農田水利會置會長一人，依法令及該會章程綜理業務，指揮
23 監督所屬員工及事業機構，對外代表該會。前項會長，由具選
24 舉權之會員直接投票選舉產生。」可知，農田水利會之會務委
25 員會及會長，即相當於國家公權力之立法與行政機關，而屬於
26 前述許宗力大法官所稱公法人之意思機關。

27 6.次查，於停選條文之立法目的在於「將農田水利會由現行公法

1 人改制為公務機關」，然此次修正案並未逕行將農田水利會改
2 制為行政機關，而是在農田水利會仍為公法人之前提下，停止
3 會務委員及會長選舉並延長任期至 109 年 9 月 30 日（以下稱停
4 選及延任）。依前所述，停選條文所規範之停選及延任，需符
5 合前述公法人應具備之基本原理原則，方屬合憲之立法。否則，
6 停選條文自屬違憲。

7 (六) 停選條文顯然違反憲法民主原則。

8 1. 按，「代議民主之正當性，在於民意代表行使選民賦予之職權
9 須遵守與選民約定，任期屆滿，除有不能改選之正當理由外應
10 即改選，乃約定之首要者，否則將失其正當性。...所謂不能改
11 選之正當理由，須與本院釋字第三十一號解釋所指：『國家發
12 生重大變故，事實上不能依法辦理次屆選舉』之情形相當。若
13 任期屆滿，無故延任，則其行使職權已非選民所付託，於國民
14 主權原則下民意代表之權限應直接源自國民賦予之理念不符，
15 難謂具有正當性。...關於立法委員之延任，據相關機關國民大
16 會指派之代表到院陳述，係基於配合會計年度之調整，俾新選
17 出之立法委員有審議次年度中央政府預算而為之設計。惟查民
18 意代表任期之延長須有前述不能依法改選之事由始屬正當，審
19 議預算年度之調整與國家遭遇重大變故不能相提並論，其延任
20 自屬欠缺正當性。...而國民大會代表自行延任則謂出於實現改
21 革國會之構想，並舉第一屆及第二屆國民大會代表亦有延長任
22 期之情事云云.....縱如相關機關所言，延任有助於國會改革，
23 惟手段與其欲達成之目的並不相當。」經 鈞院釋字第 499 號
24 解釋理由書所明示在案。該號 鈞院解釋雖以民意代表與選民
25 之關係進行論述，但自國民主權、民主原則角度觀之，再佐以
26 前述 鈞院釋字第 518 號解釋、李建良教授、許宗力大法官之
27 見解，鈞院釋字第 499 號之論證亦可適用於行政權，乃至於

1 公法社團法人。

2 2. 準此，停選條文規定停選及延任農田水利會會務委員及會長，
3 導致農田水利會會員無法直接或以其他方式選任農田水利會會
4 務委員及會長，使具有公法社團法人身分之農田水利會，其團
5 體意志無法由下而上實現，亦無法體現會員之多數意見，進而
6 使 鈞院釋字第 518 號解釋所稱之多數決原則無法落實。可知，
7 停選條文當屬違反國民主權原則而違憲。

8 3. 更有甚者，停選條文中系爭條文四規定於現任會務委員任期屆
9 滿後不再辦理選舉，直接摘除農田水利會會員透過會務委員賦
10 與農田水利會正當性之來源，如同斷除農田水利會之手臂。通
11 則條文第 2 項更規定，於現任會長在 109 年 9 月 30 日延任任期
12 屆滿後，會長職位逕由主管機關指派「代理」，直接以行政機
13 關介入強占對外代表農田水利會之會長職位任命權，連一點自
14 治的民主正當性都蕩然無存。由此觀之，停選條文嚴重背離釋
15 字第 499、518 號解釋對公法人自治、民主原則之堅持，大開
16 民主導車，實為違憲之立法。

17 三、農田水利法對會員應有相關規定均付之闕如，農田水利法之施行，使
18 得農民涓滴匯聚交換而來，透過農田水利會享有之原有水權竟被沒收
19 與剝奪，依照系爭條文五，會員現有之財產權及基於公法人會員所生
20 選舉權將被剝奪、無從行使。

21 依現有通則第 15 條第 1 項規定，會員享有水利設施、依法令之權利
22 （如依通則選舉會長及會務委員）及依章程之權利。但農田水利法下
23 系爭條文五、系爭條文一及停選條文之適用，係將一切考量均以主管
24 機關為準，不僅農田水利會將改為官制，作業基金亦將概括承受農田
25 水利會之資產及負債。又農田水利法中對於水利設施最重要之水權毫
26 無著墨。就上述安排，農田水利法一方面就會員身分及資格毫無規範，
27 則會員將何去何從，基於公法人會員所生選舉權及財產權應如何保障，

1 現有農田水利法均付之闕如。另一方面，就農民而言，灌溉所需用水
2 之權利，至為重要，更是一切農作之基礎。水權不在，則無水可用，
3 進而農作不施。以往農民或是透過農田水利會參與水利工程，係藉由
4 提供工程款項，以換取水權，穩定用水所需。例如石門水庫興建之時，
5 亦由本會出資以換取灌溉區域之水權。亦即，農田水利會之水權是農
6 民以歷年匯聚涓滴之力，辛苦交換而來之財產權。惟農田水利法形同
7 終止會員現有之選舉權，亦沒收與剝奪會員透過農田水利會原本已持
8 有的財產與水權，俱有違反憲法保障權益之虞。

9 **參、農委會對於農田水利會之法律地位認知嚴重錯誤。**

10 一、農委會提出 110 年 5 月 21 日農水字第 1106030394 號函及 110 年 8 月
11 24 日書面補充資料，其內容嚴重錯誤，分述如下。

12 二、農委會謂農田水利會由公法人改制為公務機關為必要手段云云。然而，
13 若農委會改制之目的係為水利事業，至多只要將水利設施等財產移轉
14 國有即可，非屬灌溉用途之本會其他財產，為何也要一併移轉？農委
15 會從未說明。又農委會若認農田水利會灌區尚未納入 37 萬公頃農地，
16 則擴大各該農田水利會之轄區或就該等未納入之農地灌區另行成立新
17 的農田水利會或機構亦可，何須移轉本會現有資產？可見農田水利法
18 第 23 條之規定，其意係在奪取民產而已。

19 三、農委會謂農田水利法之施行得以政府預算健全財務體質云云。惟如前
20 述，本會財源向來均為自籌，並利用資產活化方式自給自足，合計已
21 至少 30 年未領主管機關農委會之補助。詳言之，本會於 80 年至 90 年
22 及 104 年至 109 年間均未接受農委會補助，而農委會雖宣稱曾補助本
23 會，實則本會會員有繳交會費之義務，本會依法得向會員徵收會費，
24 而農委會只有於 91 年至 103 年間補助農民繳交會費（91 至 93 年各執
25 行 121,703 千元、94 年執行 132,090 千元、95 至 103 年執行 133,873 千
26 元），其用意在減輕農民義務。然對本會而言，並未因為主管機關農

1 委會補助農民繳交會費而增加收入。反之，就本會資料可查之 80 年
2 至 109 年間均未收到主管機關農委會任何營運改善、灌排水路維護、
3 農田水利設施更新改善之補助，甚至農委會向來自詡補助農民繳交之
4 會費，連本會每年應繳之地價稅都無法支應。依本會最後完整會計年
5 度之 108 年事業決算即知，雖受疫情影響，但本會資產合計新台幣
6 （下同）2,025 億，流動比率 2655.41%（在 200%以上非常允當），固
7 定資產與長期投資比率 73.25%（低於 100%尚屬恰當），負債比率
8 5.97%（在 100%以下適宜），年度投入給排水費用 57 億餘，進行水
9 利工程 95 件、維護工程 379 件，僅災害搶修及水利工程實付數合計即
10 逾 40 億。流動資金 56 億餘，得用以撥補餘絀之收入公積達 52 億餘，
11 累積餘絀達 69 億餘（桃證 11）。本會財務健全，以自有資產自給自
12 足之情形，至為灼然，農委會所謂以政府預算健全財務體質之說法，
13 於本會無所適用，反倒是政府因而繳獲本會二千餘億資產，用本會資
14 產健全政府財務體質。

15 四、農委會稱日治時期之水利組合為公法人云云。然農委會此種說法並無
16 任何法律上之依據。如前所述，以本會而言，大正 8 年（西元 1919 年）
17 為統整新竹州轄下桃園郡、中壢郡兩郡灌區，預備修築桃園大圳，故
18 於上述灌區有 19 名利害關係人作為準備委員申請成立「公共埤圳桃
19 園大圳組合」將灌區所屬埤圳合併為公共埤圳組合，該組合通過組合
20 規約且設有評議會，評議員由各街庄選舉而出（桃證 8 參照），其後
21 並依公共埤圳規則第 4 之 3 條規定為一獨立法人，公共埤圳組合依組
22 合規約運作，組合規約依法係由利害關係人（包括土地所有人等）三
23 分之二以上通過後施行，然在水利事業高度監管之要求下，以公共埤
24 圳規則明定灌區地方首長為管理者或組合長（桃證 9 公共埤圳規則第
25 4 之 3 條及公共埤圳規則施行規則第 4 條、第 6 之 2 條參照）。「公共
26 埤圳桃園大圳組合」成立後，開始進行埤圳整併。其後，昭和 5 年
27 （西元 1930 年）公共埤圳桃園大圳組合，改組為「桃園水利組合」，

1 依水利組合令之規定，水利組合以受利益地區（灌區）之土地、房屋、
2 工作者所有者，以及特定區域內的典權人或以土地主產物為原料之製
3 業者為組合員，並由具有組合員資格五人以上申請創立，擬定組合規
4 約，並由組合員總數二分之一以上及土地總面積三分之二以上土地所
5 所有者同意後，報請臺灣總督認可後成立（臺灣水利組合令第 4 條參
6 照），水利組合設有評議會及總會，且因水利事業高度監管，故以知
7 事或廳長任命組合長（桃證 10 水利組合令第 3、4、8 條參照）。然
8 而，無論「公共埤圳桃園大圳組合」或「桃園水利組合」從未於法律
9 上規定為公法人，農委會稱本會於日治時期即為公法人的說法，顯然
10 有誤。

11 五、農委會謂農田水利會為公法人，故無從主張憲法上之基本權利云云。

12 （一）然而，農田水利會之前身早先係由農民因提升農村生活品質、促
13 進農業生產等需求而自發性組成之農田水利自治組織，即為「民
14 間」組織，本質上為私法上之人民團體，並非自始即存在於國家
15 權力架構當中，與憲法第 10 章之規定將國家之權力架構大致劃
16 分為「中央」及「地方」，並賦與後者公法人之地位之情形，有
17 本質上的不同；又於二戰後，國家基於水利政策上之需要，便將
18 農田水利相關之部分公權力委託農田水利會行使，自此農田水利
19 會始具有公法人資格。故農田水利會作為公法人並非理所當然，
20 亦不會因此而改變農田水利會作為民間農田水利自治組織之本質，
21 而與憲法基於國家公權力權限分配所成立之地方自治團體有所不
22 同。承前，即使本會於中華民國法體制下因農田水利會組織通則
23 或是水利法之規定而為公法人，依鈞院釋字第 467 號之解釋（解
24 釋理由第三段參照）係屬「其他公法人」，而非所謂「因憲法規
25 定分享國家統治權行為」之公法人，故與臺灣省、臺北市、高雄
26 市等等因憲法規定分享國家統治權行為之公法人之性質，即有不

1 同，故無所謂「收回」自治權限之說法，更不得比附援引將先於
2 中華民國存在之農田水利會之自治權限任意收回。

3 (二) 又本會之成立有歷史上之因素，依農委會引用 鈞院院長許宗力
4 大法官之著作雖稱在公法人基於公共任務之目的故有私法上的財
5 產，就不能主張憲法第 15 條財產權，然許宗力大法官亦補充說
6 明：「本文固反對公法人享有基本權保障的立場，但不排除有所
7 例外，如在德國，一般均認為，公法人倘因其依法履行任務的特
8 殊性，而成為某特定基本權所保護生活領域不可缺的一部，或其
9 成立目的在某意義上可謂是以私人基本權利信託者的地位，幫助
10 私人基本權的實現，即得例外享有基本權權利能力，受基本權的
11 保護。其著例即國立大學與廣播電視台。這兩者在德國固皆具公
12 法人身分，但也都例外地分別受到學術自由與廣播電視自由的保
13 護。德國通說所持這種立場確有其道理，主要是因為這些組織體
14 在德國之為公法人性質，並非邏輯必然，而多是出於獨特的歷史
15 緣由，或著眼於國家負有主導設置營運之任務的緣故，事實上如
16 修法將其重定位為私法人，亦未嘗不可，看不出有任何法理或制
17 度上的障礙存在。故既然學術自由，廣播電視自由已列入基本權
18 清單，受憲法保護，而另一方面大學與廣播電視台，其設置及追求
19 目的又正是在於實現或幫助實現該等基本權利，則判斷基本權主
20 體資格，自以從其實質功能著眼為妥，而不是很形式地斤斤計較
21 於其組織性質之為公法抑或私法。由此可知，於例外情形下，固
22 有公法人身分亦得主張基本權（農委會所引用之基本權程序保障
23 功能的最新發展，載於法與國權力(二)，元照出版社，2007 年 11
24 月，第 255 頁至第 256 頁，註 14 參照）。另一方面，學者李建良
25 教授及劉淑範教授亦認為「當公法人具有類似人民相對於國家其
26 基本權利受到危害之情況時，公法人即得例外作為基本權利之主
27 體」（「公法人」基本權利能力之問題初探—試解基本權利「本

1 質」之一道難題，憲法解釋之理論與實務(第四輯)，2005年5月，
2 第394頁參照)、鈞院許志雄大法官於釋字第765號解釋協同意
3 見書中引用日本學者林更知之見解：「原則上私法人享有基本權，
4 反之公法人則無。惟實際上公法人具多樣性，並非所有公法人在
5 一切場合均如國家之手足般運作。在基本權保護之生活領域中，
6 公法人(或公營造物，例如國立大學)亦可能與國家處於對峙局
7 面，此際宜例外承認公法人受基本權之保護。」等等論述可知，
8 所謂「公法人」之名並不能阻斷主張基本權之實，尤以農田水利
9 會作為深具歷史因素之其他公法人或自治團體，仍得主張憲法上
10 之基本權利。

11 六、農委會謂稱農田水利法第34條第2項有期貨交易法、國土計畫法、公
12 務人員退休資遣撫卹法及公立學校教職員退休資遣撫卹條例等立法例，
13 且農田水利法第34條第2項通過施行後，即屬公法人之設立法源被立
14 法院決議廢止或刪除，公法人之設立及存續即因而受影響，農田水利
15 會已不存在云云。然已施行通過之農田水利法第34條第2項係謂農田
16 水利會組織通則「不再適用」，依其體例文字，僅是指農田水利法與
17 農田水利會組織通則等兩部法律中，若有相同事務重複規定之處應優
18 先適用農田水利法，並非謂通則已經被廢止。更何況，通則經查並未
19 經過正式廢止或停止適用程序，故尚未廢止，與農委會所舉之期貨交
20 易法、國土計畫法、公務人員退休資遣撫卹法及公立學校教職員退休
21 資遣撫卹條例之情形完全不同。蓋期貨交易法制定後，「國外期貨交
22 易法」依88年5月5日總統(88)華總一義字第8800098120號令公布廢
23 止。國土計畫法通過後，「區域計畫法」迄今仍然合法有效，只是直
24 轄市、縣(市)主管機關依國土計畫法第45條第2項公告國土功能分區
25 圖之日起，區域計畫法不再適用。公務人員退休資遣撫卹法通過後，
26 「公務人員退休法」依107年11月21日總統華總一義字第
27 10700125431號令公布廢止，而「公務人員撫卹法」依107年11月21

1 日總統華總一義字第 10700125431 號令公布廢止。公立學校教職員退
2 休資遣撫卹條例通過後，「學校教職員退休條例」依 108 年 4 月 24 日
3 總統華總一義字第 10800041061 號令公布廢止，而「學校教職員撫卹
4 條例」依 108 年 4 月 24 日總統華總一義字第 10800041061 號令公布廢
5 止。可見農委會稱農田水利法第 34 條第 2 項有期貨交易法、國土計畫
6 法、公務人員退休資遣撫卹法及公立學校教職員退休資遣撫卹條例等
7 立法例故通則已被完全廢止云云，顯然誤導。又縱論通則已被廢止、
8 成為與農田水利法相較下劣後適用之法律，或是農田水利會不再具有
9 公法人之資格，但本會作為自治團體，不僅設有代表人（黃金春會
10 長），獨立設帳運作，盡力延續會務，故依然存在，未被消滅。在此
11 情形之下，上述農田水利法第 34 條第 2 項之施行通過亦無從阻礙本會
12 主張基本權。

13 七、農委會謂水權為基於特定之目的、對於地面水或地下水之一定水量具
14 有使用、收益之權，其法律性質非屬財產權利云云。本會認為此種解
15 釋將對物之使用、收益之權排除在財產權利之外之見解，與我國法制
16 現有規定、學說與實務見解顯然相違。

17 肆、農田水利會過往的功能與貢獻，不可抹殺，系爭條文一至五至令人民
18 權益蒙受嚴重損害，合憲性大有疑慮。為此，建請 鈞院作成違憲解
19 釋，宣告失效，以障民權。

20 〈附件及證物〉

21 附件 1： 委任狀正本乙份。

22 桃證 1： 台灣省政府 42 年 5 月 29 日肆貳府建水字第 50502 號公告。

23 桃證 2： 賴奇廷，新屋鄉埤圳空間、水利社群與祭祀圈變遷之研究，東
24 海大學建築系碩士班學位論文（97 年 6 月），第 18 頁至第 19
25 頁。

- 1 桃證 3：傅寶玉，水利與國家：日治初期桃園廳公共埤圳的公法人化，國
2 史館館刊第 20 期（98 年 6 月），第 17 頁。（註：本文標題雖提
3 及公法人化，但文中並未舉出法律依據，實則日治時期並未以公
4 共埤圳或水利組合作為「公法人」）
- 5 桃證 4：林煒舒、陳錦昌、李曉菁，組織沿革，台灣桃園農田水利會百年
6 誌（108 年 9 月），第 89 頁至第 92 頁。
- 7 桃證 5：陳柏良，無聲的作田人：專訪吳宗謀副研究員談〈農田水利法〉
8 （中央研究院法律學研究所網頁，109 年 7 月 30 日）。
- 9 桃證 6：桃園市新屋區炭頭厝段下庄子小段 16-8 地號土地日據時期土地登
10 記簿及共有人名簿。
- 11 桃證 7：歐南等人埤圳新設、圳路開築願及總督認可之件影本乙份。
- 12 桃證 8：林煒舒、陳錦昌、李曉菁，組織沿革，台灣桃園農田水利會百年
13 誌（108 年 9 月），第 83 頁。
- 14 桃證 9：公共埤圳規則及公共埤圳規則施行規則條文影本各乙份。
- 15 桃證 10：水利組合令條文影本乙份。
- 16 桃證 11：臺灣桃園農田水利會 108 年度事業決算報告書節錄影本乙份。

17
18 利害關係人：臺灣桃園農田水利會

19 代 表 人：黃金春（會長）

20 代 理 人：吳欣陽律師

21 周宇修律師

