



正本

繕本已遞送對造

憲法法庭言詞辯論意旨(二)狀

案號：110年度憲一字第2號 ✓

關係人：臺灣桃園農田水利會

代表人：黃金春（會長）

訴訟代理人：吳欣陽律師

周宇修律師



1 為鈞庭110年度憲一字第2號聲請案，關係人臺灣桃園農田水利會謹補充言
2 詞辯論意旨如下：

3 一、公法人並非皆由國家創設、出資，亦有由人民組織而成之團體，嗣後
4 賦與公法人地位；公法人亦得對國家主張基本權；尤其非由國家創設
5 之公法人，其財產得為私有財產，並非國有財產或定義不明且無實證
6 法法源之廣義公有財產。因此，非由國家創設之公法人，其財產權或
7 其他基本權受到侵害時，仍得主張憲法上基本權之保障，農田水利會
8 即屬此種情形。

9 (一)公法人並非皆由國家創設、出資，亦有由人民組織而成之團體，國家
10 只是嗣後賦與公法人地位，縱使嗣後不具公法人之身分，該團體仍然
11 存在，至多只是成為不具法人格的團體或非法人團體。

12 1. 關係機關謂公法人全為國家創設，屬間接行政之一環云云。

13 2. 然而，公法人具有多種形態，其中之一即為國家賦與已存在的私
14 法團體公法人地位，此種公法人即非國家創設、出資。例如學者
15 許春鎮教授介紹德國法之「公法社團」時即指出：「其創設過程，
16 大致有兩種方式，或者國家為實現特定任務而成立一新社團，或
17 者國家授予現存之私法團體公法社團之法律地位」，並於註22表
18 示「例如健保醫師公會原為私法社團，自一九三三年起始成為公
19 法社團...；而替代性健保保險人自一九八八年起始成為公立健保
20 保險人」（桃證37即許春鎮，論公法社團之概念及其類型，左上

角頁碼8) 實則德國法制上的公法社團種類繁多，形成之歷史過程亦各自不同，非可一概認為所有的公法人均為國家所創設、出資，例如德國「健保保險人之屬性，最初法律授予其私法上獨立法人資格，納粹時期開始授予其公法人資格，延續至今，現行社會法典第4編社會保險法總則第29條明文賦予其自治權，為公法上享有權利能力之社團法人，屬於國家間接行政的一環。」(桃證38即孫迺翊，揮別俾斯麥模式社會保險制度？從德國聯邦憲法法院幾則判決評析德國近二十年健保制度改革方向，上方頁碼380)，其他如律師公會、醫師公會、水土協會(水利會)等公法社團亦復如是(桃證37，上方頁碼27至29及頁33至34、桃證38，上方頁碼381參照)。德國之傳統教會更屬國家賦與已存在的私法團體公法人地位之情形(德國基本法第140條保留威瑪憲法第137條第6項第1句參照)。又如我國將設立之部落公法人，亦有此種性質。蓋依原住民族基本法第2條第1項第4款規定「部落：係指原住民於原住民族地區一定區域內，依其傳統規範共同生活結合而成之團體，經中央原住民族主管機關核定者」，此處主管機關之「核定」應理解為對其傳統存有經調查後予以承認，並自核定之時起確立部落具有法人格，而非指國家對原住民族各部落之存在與否有何「創設」之過程及權力。且此一部落依原住民族傳統智慧創作保護條例第六條、第七條之規定，得為申請並取得智慧創作專用權之主體。故部落在經中央原住民族主管機關核定為公法人前(原住民族基本法第2條之1參照)，其於現行法上作為既存的非法人團體應無疑義(實務上亦可參見臺北高等行政法院109年度停字第57號裁定就卡大地布部落光電案之見解，即同此理)。未來若該部落依法申請設立為公法人，亦僅是國家授與公法人之法律地位予現存之私法團體，非可謂該部落公法人為國家所創設。

3. 或有論者認為只要是公法人即為國家創設云云，此說可能係誤解

1 日本學者（如美濃部達吉）著作中提及公法人依國家的意思設立
2 之文義，該文所述僅意指公法人何時「出生」而「取得法人格」
3 之時點，而不及於該團體的「基礎」（Substrat）¹。美濃部達吉
4 所言，係出於「日本行政法」上冊，其意在於所謂公法人之設立
5 時點是指國家認可之時，而斯時起即賦與公法人權利能力，此為
6 當時行政法通說（桃證39即美濃部達吉，日本行政法(上冊)，頁4
7 73至475）。學者林紀東即著書闡釋「其設立由於國家或公法人意
8 思」係指公法人其設立之發起及準備行為，固得由私人為之，然
9 決定其設立之最後行為，必係由於國家或公法人之意思決定，亦
10 即將公法人設立之認可，認定為「具有創設效果之形成行為」，
11 也因此，「其在公的社團法人，則恆由社員發起設立，得社員若
12 干人之同意訂立章程，經行政官署認可後，始可設立」（桃證40
13 即林紀東，行政法原論(上)，頁285）。可見公法人中，若為由人
14 民發起設立之「公的社團法人」，其設立時點仍以行政官署認可
15 時為準，與私法人之社團法人，其成立時點係因全體社員之設立
16 行為決定不同。由上可知，無論是美濃部達吉之原文，或是學者
17 林紀東之闡釋，都在說明法律上設立時點如何決定，進而公法人
18 自何時起取得法人格，並非否定公法人由人民發起設立之基礎，
19 更非指公法人均由國家創設。關係機關農委會所反覆引用之「附
20 件五」即屬此說之應用，於台灣公共埤圳規則施行規則第5條明定
21 以揭示公告時點來作為公共埤圳組合出生、存在或取得權利能力
22 之設立時點。其完整全文為：「作為公法人之公共埤圳組合，實
23 如地方自治之機關，故其出生及存在以此告示方式定之」（原
24 文：公共埤圳組合ハ公法人ニシテ實ニ地方自治ノ機關ナリ故ニ
25 其ノ出生及存在ハ之ヲ告示スルコト、サリ）。關係機關引用該

¹ 此處所指「基礎」係指「Substrat」而非指「Ground」，兩者在中文雖可能皆翻成「基礎」，但仍有實質上的不同，於此所謂「Substrat」係指人與物等實體，非如「Ground」係指賦與法人格之理由、法源或行為。J. Isensee, Anwendung der Grundrechte auf juristische Personen, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 199 可參。

1 「附件五」時將該文件說成是「臺灣總督府1906年修正臺灣公共
2 埤圳規則施行規則第5條之修正理由」云云，實屬誤會，理由如
3 下：

- 4 (1) 該文件的性質係總督府內部之討論過程，僅止於內部參考之用，
5 不但未曾對外公布，無論對內對外均不生拘束力，此由該頁「理
6 由書」有多處塗改、甚至在關係機關未引用之頁面有大篇幅刪
7 除、修改文字之紀錄可知。
- 8 (2) 該內部討論所欲說明者僅在公法人或公共團體之設立時點應以何
9 時為準，並以「告示」之方式為據，不應以此孤例作全稱超譯式
10 的推論，將公共埤圳組合說成與地方自治機關完全相同。
- 11 (3) 更何況，明治憲法共7章76條，第1章天皇、第2章臣民之權利與義
12 務、第3章帝國議會、第4章國務大臣及樞密顧問、第5章司法、第
13 6章會計及第7章補則，只有地方制度之設計，並無地方自治之規
14 定。當時（1906年）憲法學與行政法學尚處於日俄戰爭過後以上
15 杉慎吉「天皇主權說」為主，連美濃部達吉都尚未正式提出「天
16 皇機關說」之時期，縱使日本本土之地方自治都未受保障，斯時
17 之新附地台灣亦無任何地方自治可言，此為日治時期法律史常
18 識，可見該句有關地方自治之機關部分，只是恰好為提案官員內
19 部討論之用語而已，在當時並無實定法上依據，亦無當時台灣總
20 督府所能比照制定公法人制度之對象。關係機關於此顯然將日本
21 戰後憲法之地方自治概念用於戰前明治末年時期，張冠李戴，混
22 淆時序。
- 23 (4) 由上可知，關係機關引述的文句純係前揭公法人出生及存在時點
24 如何決定之學理而已，斷不能以此句為據，認為總督府創設了每
25 個公共埤圳組合，或是將公共埤圳組合論為地方自治機關，或認
26 為在當時法律上得單純以公告「認定」的方式即將所有埤圳由民
27 產變為官產。

1 4. 至於部分學者縱使自行將德國公法社團定義為由國家創設，但也
2 承認德國公法社團形態不一，迄今無眾所公認、精確定義，不僅
3 法規用語紊亂，僅能查得之法規定義為Schleswig-Holstein邦的
4 「一般行政法」第37條第1項稱「具備權利能力，採社員組織，執
5 行公共行政任務之行政體」，甚至德國學者間也沒有統一定義，
6 包括「採社員組織，具備權利能力，在國家監督下以高權手段實
7 現國家任務之公法團體」（Forsthoff）、「以國家高權行為所創
8 設，具權利能力，以社員組成，在國家監督下通常以高權手段實
9 現公共任務之公法組織」（Mauer）、「以社員組成，但不受其成
10 員改動影響，而享有統治高權之行政主體」（Rudolf），均有定
11 義上之不同，都在討論當中（桃證37上方頁碼第5頁至第6頁參
12 照）。由此可知，所謂「公法人均為國家創設」一說，反例處處
13 可見，並非當然。

14 5. 非屬國家創設、出資之公法人，若嗣後被剝奪公法人地位，其組
15 織及財產仍然存在，並非消滅。亦即，事實上已存在的組織或團
16 體，嗣後因具有公共性或公益性而為國家所承認為公法人，只是
17 在原有實質存在之基礎（Substrat）上賦與公法人地位。而此種
18 非由國家創設、出資的組織或團體，其基礎既然存在，若賦與公
19 法人之地位後，以任何方式除去公法人地位，並不代表其組織或
20 財產之基礎即一併除去或自然消滅，至多只是回復成為不具法人
21 人格的團體或非法人團體。實務上，臺北高等行政法院109年度訴字
22 第1090號行政判決亦指出：「由原告前既係依廢止前組織通則第1
23 4條、第6條所定受益人為會員而發起設立，並依廢止前組織通則
24 第8條訂定章程，依第4章規定有對外名稱、代表人暨獨立組織機
25 構，依第5章規定且享有獨立之財產，縱使自109年10月1日起不再
26 具有原本公法人地位，其前由全體會員組成之團體，多年來所使
27 用團體名稱、決定團體自主意思之會員組織、章程目的等，仍存

1 在其社會經濟活動之實質，透過廢止前組織通則規定所賦予該團
2 體之公法人之形雖滅，並無礙於「會員團體」（此與原告之前會
3 務的執行機關，尚有不同）本身從事事務多年，已有別於會員個
4 人而仍有對外表彰一定、單獨主體性之社會經濟活動痕跡暨實
5 質」，即同此理。

6 (二) 公法人亦得對國家主張基本權，故農田水利會縱為公法人，亦得以公
7 法人身分主張基本權；且關係人縱使不具公法人地位，仍屬得主張基
8 本權之非法人團體。

9 1. 關係機關謂公法人不能對國家主張基本權云云。

10 2. 然而，公法人不能主張基本權迭有例外，且公法人能主張基本權
11 之例外非僅限於「基本權類型遭受危險狀態」，尚有諸多其他情
12 形（程明修專家諮詢意見書，頁9以下）。尤其德國學者亦指出：
13 產業團體（Realkörperschaft）也應有擁有維護其成員利益的基本
14 權利。其得享有關於基本法第14條第3項（按：即公用徵收）的
15 基本權保障……因此，水土協會，當其為其個別成員使用利益之
16 集體代表時，享有基本權的保障（桃證41即Stephan Kirste著作，
17 頁428參照）。我國亦有學者指出：「本文固反對公法人享有基本
18 權保障的立場，但不排除有所例外，如在德國，一般均認為，公
19 法人倘因其依法履行任務的特殊性，而成為某特定基本權所保護
20 生活領域不可缺的一部，或其成立目的在某意義上可謂是以私人
21 基本權利信託者的地位，幫助私人基本權的實現，即得例外享有
22 基本權權利能力，受基本權的保護……德國通說所持這種立場確
23 有其道理，主要是因為這些組織體在德國之為公法人性質，並非
24 邏輯必然，而多是出於獨特的歷史緣由，或著眼於國家負有主導
25 設置營運之任務的緣故，事實上如修法將其重定位為私法人，亦
26 未嘗不可，看不出有任何法理或制度上的障礙存在。」（許宗
27 力，法與國家權力(二)，頁255-256，註14參照）。另由學者李建

1 良及劉淑範著文，許志雄大法官釋字765號協同意見書等，亦可知
2 所謂「公法人」之名並不能阻斷主張基本權之實（關係人言詞辯
3 論意旨狀第18頁至第19頁參照）。

4 3. 本件關係人之資產確實非由中華民國政府創設、出資，且在1955
5 年前即持有財產（詳如關係人言詞辯論意旨狀及本書狀第二及第
6 三大點所載）。惟在法制取捨上，農田水利會究係以人民共有、
7 非法人團體之性質存在，或係以人民團體之身分登記取得不動
8 產，抑或是成立政府機關後取得資產，乃至於成為公法人，於水
9 利委員會改組為農田水利會前爭論路線及方向之期間，皆有論者
10 提及（如桃證42即傅雲岑，臺灣省水利委員會的革新及桃證43即
11 張建新，臺灣省水利委員會屬性問題的研究參照）。依照史料指
12 出，在多種選擇之下，經過討論得到結論：「僉以水利委員會應
13 改為特別自治團體，其性格應為公法人，由政府賦予應有公權，
14 亦即以辦理農田水利為目的的特別自治團體」、「為何獲致這種
15 結論的原因，可說大半是受了本省悠久歷史的水利組織的影響，
16 和事實的需要，與環境的限制而採用一種中和性的，顧全各方
17 的，同時因地制宜的特別組織，並採取以往及現在組織的長處，
18 而捨棄其缺點，及由政府賦予如同政府機關權力的公法人之權
19 力，使能充分活動」（桃證43張建新著文，頁5參照）。故農田水
20 利會係在權衡考量選擇下，因人民自主運作性質強烈，又須取得
21 公權力收取會費，最終定性為公法人，進而得於法律上享有權利
22 能力及當事人適格之「農民團體」之身分主張財產權，進行不動
23 產登記。

24 4. 承上，農田水利會在我國之所以為公法人性質，實非邏輯之必
25 然，而是出於獨特歷史演變過程。況且這些灌溉設施最原初不僅
26 即由私人興辦而來、由農民組成的灌溉團體（參見農業發展條例
27 第三條第一項第七款所稱「農民團體」亦包括「農田水利會」在

內)，其成立目的就是在確保農業生產所需用水之供應與分配，並由農民自行參與營運管理。就此而言，農田水利會得主張基本權，與農民之基本權並不衝突，而是相輔相成。若引用學者許宗力前言，可謂是以私人基本權利信託者的地位，以實現自耕農之生存權。再者，提供農業用水縱可認為係公共任務之一，亦非有任何法律規定應由國家獨占經營，此由水利法第14條亦規定人民得興辦水利事業即明。因此，若修法將農田水利會重定位為私法人，法理上亦無任何困難。參照前揭學者見解，農田水利會作為公法人亦得主張基本權無疑。

5. 縱論關係人失去公法人地位，仍屬非法人團體，而依司法院解釋歷來皆承認私法人或非法人團體得主張憲法上之財產權，非如關係機關所主張僅有自然人方受財產權之保障。按司法院大法官會議釋字第486號解釋理由書：「自然人及法人為權利義務之主體，固均為憲法保護之對象；惟為貫徹憲法對人格權及財產權之保障，非具有權利能力之『團體』，如有一定之名稱、組織而有自主意思，以其團體名稱對外為一定商業行為或從事事務有年，已有相當之知名度，為一般人所知悉或熟識，且有受保護之利益者，不論其是否從事公益，均為商標法保護之對象，而受憲法之保障」，依此意旨，非法人團體於我國亦得享有憲法上基本權之保障，尤以財產權更為釋字明示保障之基本權。詳言之，權利義務主體之產生，係基於社會之需要而來，如果某一團體，在社會上已將其視為一個已超越其構成員而獨立的從事法律活動之主體，願意以之為交易對象，也願意對該團體履行因交易所生之義務，並待由該團體履行義務而獲得滿足，「那麼該團體自然成為該社會之權利義務之主體，既非法律所創造，也非法律所能禁止，法律僅有事後確認功能而已」，且若涉及不動產或其他應為登記之財產，「直接以非法人團體之名義為登記者，理論上並無

1 不合」，「登記實務上，就『無法人格』者為不動產權利人登記
2 之情形，亦非無之，其中最為人所知者為祭祀公業之登記。登記
3 規則上，亦可規定對無法人資格者之登記要件。因此，在經法院
4 判決確定後之非法人團體之登記能力，在理論上及實務上應不成
5 為問題，所餘者，僅為登記機關如何配合而已。」（桃證44即呂
6 太郎，所謂非法人團體之權利能力，頁182至183參照）。因此，
7 關係人之資產係農民集資成立，且「未」因此直接被收編為國
8 有。農田水利法卸除農田水利會公法人之外殼，並再將該外殼改
9 制為行政機關，實不應因此影響本質屬於農民之集合的農田水利
10 會。故縱然農田水利會在改制後失去公法人身分，其資產在實質
11 上仍得由身為非法人團體之農田水利會為農民所共有，而有代表
12 農民主張基本權之必要。況臺北高等行政法院109年度訴字第1090
13 號行政判決亦指出，縱使關係人公法人之形雖滅，並無礙於會員
14 團體本身從事事務多年，已有別於會員個人而仍有對外表彰一
15 定、單獨主體性之社會經濟活動痕跡暨實質。是以農田水利會仍
16 可以非法人團體之身分繼續處分原有之資產，日後再透過會員之
17 決議決定組織型態及資產處置之方式，方符合自古以來皆為農民
18 自治之本意。

- 19 6. 況且，農田水利會是否已失去公法人地位，仍有爭議。在水利法
20 第12條第2項及農田水利會組織通則第1條第2項仍規定農田水利會
21 為公法人之情形下，該等規定未經立法院決議及總統公告廢止，
22 亦無任何機關撤銷農田水利會之法人登記之紀錄，則農田水利會
23 於法律文義上仍然具有公法人之資格自明，只是其業務及財產被
24 中華民國強行移轉而已，其原有之會員、小組長、會務委員、會
25 長等組織則仍然繼續存在，農田水利法就原有上述組織亦無特別
26 規定，不存在特別法與普通法或同一事項之取代關係，何以逕稱
27 農田水利會已非公法人？

1 (三) 非由國家創設之公法人，其財產得為私有財產，並非國有財產或定義
2 不明且無實證法法源之廣義公有財產。

3 1. 關係機關謂公法人的財產為廣義公有財產云云，惟廣義公有財產
4 之概念純屬關係機關農委會與吳啟瑞專家諮詢意見書（以下簡稱
5 「吳啟瑞意見書」）專為系爭立法之超譯結果。

6 (1) 所謂廣義公有財產之說，關係機關農委會（關係機關農委會言詞
7 辯論意旨狀，頁16至17，2022年）、吳啟瑞意見書（頁12至13，2
8 022年）及其列於關係機關農委會言詞辯論意旨狀附件21之著文
9 （附件頁碼144至145，2019年）及學者黃俊杰列於關係機關農委
10 會言詞辯論意旨狀附件23之著文（附件頁碼164至165頁，2022
11 年）最終均係引用學者詹鎮榮所著之「國有土地出租爭議之審判
12 權歸屬——以台中高等行政法院104年度訴字第53號判決出發」以
13 主張農田水利會之財產係廣義公有財產。然該文獻僅論及「……
14 而國有財產、地方自治團體所有之財產，以及其他公法人所擁有
15 之財產，可以上位概念『公有財產』統稱之，以便與所有權歸屬
16 於私人的『私有財產』相對稱」（關係機關農委會言詞辯論意旨
17 狀附件22，附件頁碼152），是以該文係區別「公有財產」與「私
18 有財產」之分，並無所謂「廣義公有財產」之稱，更從未列舉諸
19 如農田水利會與部落公法人之財產均為「廣義公有財產」。關係
20 機關及吳啟瑞意見書就此顯然有超譯文獻本意之問題。且經關係
21 人查詢，我國法制亦無所謂「廣義公有財產」之用字，實難理解
22 廣義公有財產之定義。是以，關係機關行政院農委會自行創造我
23 國法律及學理皆所無之名詞，而主張農田水利會之財產非私有財
24 產，洵無依據。

25 (2) 尤其，若依照關係機關主張，認為只要立法賦與公法人地位，即
26 無基本權之保障，且財產一律可認定為公有財產，則該說法不啻
27 為任何法人或非法人團體於成立後再由法律賦予公法人地位時，

1 即對財產發生實質徵收之效果。如關係機關農委會明確將部落公
2 法人之財產列為廣義公有財產之一種（關係機關農委會言詞辯論
3 意旨狀，頁17，註9處正文），則若部落公法人成立且還地予原住
4 民部落後，難道國家未來亦可再度任意修法將部落公法人之資產
5 概括承受？此種解釋方法無異違背原住民族基本法第2條之1促進
6 原住民族部落健全自主發展，還地於原住民族之立法理由，更是
7 對原住民族自治與權利虛晃一招的詐欺行為，要非合理。

8 (3) 因此，吾人實不能將「立法賦予公法人地位」與「由國家創設該
9 公法人」劃成等號，而否定事實上已存在的團體及其成員的基本
10 權應受憲法的保護。更不應因此推論該團體之財產全屬「廣義公
11 有財產」，而得為國家逕行「概括承受」。

12 2. 關係機關混淆國有財產與公物之概念

13 (1) 按國有財產法第2條定義「凡不屬於私有或地方所有之財產，除法
14 律另有規定外，均應視為國有財產。」，準此，所謂「國有財
15 產」，係國家取得所有權之財產。另一方面，所謂「公物」，一
16 般認為係指直接供公共目的使用之物，並處於國家或行政主體所
17 得支配者。而公物非以國家所有者為限，學說亦肯認所謂私有公
18 物之概念存在，亦即私人所有但國家取得使用權之物。臺中高等
19 行政法院105年度訴字第104號行政判決更指出：「再所謂公物（Ö
20 ffentliche Sachen），乃經提供公用，直接用以達成特定公目
21 的，適用行政法之特別規制，而受行政機關公權力支配之物，即
22 係指直接供公的目的使用之物，並處於國家或其他行政主體所得
23 支配者而言。公物以有體物為原則，但不以單一物體為限，尚及
24 於設施及場所。公物之成立，有出於法律行為者，亦有出於事實
25 狀態而成立者，私人所有物成為公物之標的，私人仍保有其私法
26 所有權，惟其所有權受有公法之特別約制，產生公法役權，所有
27 人在公物之特定公目的範圍內，必須容忍公物之使用。除法律另

1 有規定外，所有人仍得以買賣或贈與方式讓與之，惟無論原所有
2 權人或受讓人，皆不得為有害公用目的之處置（陳敏著，行政法
3 總論，102年9月第8版，第1035頁至第1037頁參照）。」可資參
4 照。

5 (2) 由上可知，即便農田水利會之資產因公法人身分而被視為公物，
6 亦不能認為係國有財產。蓋實質上，農田水利會的財產就是人民
7 所出資，故在此一歷史事實上，中華民國法律、行政實務及法院
8 判決，方將農田水利會之資產定位為私有財產而非國有財產，要
9 屬對歷史真相的正確釐清。司法實務上明確認定農田水利會財產
10 屬私有財產者，近例可參見最高法院106年度台上字第2008號民事
11 裁定：「系爭土地前為內湖水利組合所有之私有土地，嗣因改制
12 變更登記為被上訴人所有，地目登記為水，並非自始供不特定公
13 眾通行且年代久遠之既成道路，而係先於53年間逕被闢為麥帥公
14 路之一段，62年間又將之作為上訴人管理之高速公路使用，即係
15 因政府之公權力行為始成為供公共通行之道路，自無關司法院大
16 法官會議釋字第400號解釋意旨之適用，附此敘明。」惟關係機關
17 行政院農委會竟稱中華民國法律將農田水利會之資產定位為人民
18 財產，僅是法律型式之選擇，且私法財產非私人財產云云，顯然
19 忽略農田水利會百年來之發展史，更選擇性忽視中華民國政府數
20 十年來無數建立在此一國家官方認知與事實基礎上的各種國家行
21 為（包括立法、行政與司法行為）及台灣社會與農民群體間因國
22 家行為而長期累積的法之確信，要非可採。

23 3. 非由國家創設出資且先於國家存在的團體如為公法人，縱經改制
24 由國家改用其他方式履行公共任務，該公法人的財產亦應經過解
25 散清算程序，非可直接由國家「概括承受」，否則無異使國家另
26 立巧門，實質徵收。從比較法之觀點而言，德國水土協會相關法
27 令亦有解算及清算程序，不會逕行將水土協會之資產收編為國

1 有。德國水土協會依納粹時期所訂定之「水土協會法」Gesetz üb
2 er Wasser- und Bodenverbände (Wasserverbandsgesetz - WVG)
3 之規定行使其權利。依照納粹時期所訂定之1937年版本之第177條
4 至第183條，僅有監督機關發動解散的權限²，而該法有關清算的
5 規定，實際上亦與現行版本所參照之德國民法規定大致相近（桃
6 證45即1937年法律節錄參照）：由清算人了結現務、清償債務，
7 惟剩餘財產由監督機關決定分配對象。而現行水土協會法（桃證4
8 6即2002年最新修正法律節錄參照）第62條即規定水土協會可以自
9 發議決並經核准後解散，或由監督機關請求解散，解散後依同法
10 第63條由代表人或清算人完成清算，清算手續適用民法之規定
11 （第63條第3項參照）。詳言之，該項第1句規定清算程序適用民
12 法第48條第2項、第3項以及第51條至第53條之相關規定，第2句規
13 定清算完成後協會剩餘財產之用途，由總會依簡單多數決議之，
14 第3句規定該決議需經監督機關核准。而其適用之民法第48條係關
15 於法人之清算人職權的一般規定；第51條是關於社團解散後或法
16 人格喪失後1年內，剩餘財產承受人仍然為法人之債務負責的規定
17 民法第52條是關於債權人保障，第53條是關於清算人的損害賠償
18 責任。亦即，在德國法下，即便是納粹極權統治時期，具有公法
19 人地位的水土協會，其財產亦不會直接收歸國有，而應經過解散
20 清算程序。且從比較法之觀點而論，關係機關與專家學者經常引
21 用之德國法亦有類似規定，經查德國民法第89條第2項即明定：
22 「公法上之團體、財團及機構，如獲准進行破產程序者，第42條
23 第2項之規定，準用之」，而第42條第2項為：「在資不抵債或者
24 負債累累的情況下，董事會應立即申請開始破產程序。申請遲延

² 如：§177水土協會無存續之必要時，監督機關得經聽取其會員委員會之意見，並獲最高監督機關核准後，予以解散。§178監督機關公告水土協會之解散，並催告協會之債權人申報其請求權。本法第149條（章程之公告）之規定準用之。§179(1) 水土協會於解散後清算其事務。為清算之目的所必須之範圍內，至清算結束為止協會視為存續。(2) 監督機關得於理事會解任後，任命一人或多人為清算人，並享有理事會之法律地位。§180水土協會之代表人（或清算人）尤應通知已知之債權人協會之解散，並催告申報其請求權。

1 時，因過失對此應負責任的董事會各成員，對於債權人因此而受
2 到的損害負有賠償責任；其作為連帶債務人負其責任」，可見公
3 法人所有之財產，於其法人格依破產、清算之程序消滅時，在德
4 國法上仍應適用民法之相關規定，例如董事會成員申請遲延之連
5 帶責任；縱令其為實屬無稽之「廣義之公有財產」，亦無不同。
6 更遑論德國法上之公法人尚包括各種各類之公法社團（如：律師
7 公會、醫師公會或工商業公會），恐難推論出德國法上可容許國
8 家依我國農田水利法之模式，全部不經解散清算即由國家直接概
9 括承受公法人之資產。若法理如此，則適用於我國農田水利會亦
10 然，縱使國家的政策選擇要變更提供農民灌溉用水的組織模式，
11 農田水利法第23條規定逕由國家「概括承受」農田水利會一切資
12 產之規定顯然規範不足，且在承受前未有令關係人及關係人會員
13 等利害關係人陳述意見之機會，亦無就水利會資產之性質為調
14 查，概括承受後更無任何損失補償機制，與正當法律程序顯然有
15 違。

16 二、農田水利會並非由中華民國政府創設、出資，且非由中華民國政府創
17 設、出資之事實，為中華民國政府長期肯認與明知，也是中華民國政
18 政府在1955年透過修正水利法第三條與行政上「改進」方式賦予既存水
19 利團體（水利委員會）改組而成之農田水利會作為公法社團（公法人）
20 之法律地位時所憑依的事實基礎，當時並未有任何重新設立的法律
21 行為存在。農田水利會與其前身水利委員會、日治時期水利組合均屬
22 同一主體，故農田水利會所有財產之性質亦一直維持不變為私有財產，
23 應受憲法保障。

24 （一）自歷史事實觀之，關係人確實為民間人士於清治時期即組成，後因政
25 策考量被中華民國賦予公法人地位，而非因中華民國法律之制定方成
26 立。

1. 關係人灌區於清治時期均為私人水利設施，以私人埤塘為主，分布於桃園台地之上。於日治初期，即桃園大圳興建之前，並無任何官設埤圳，且「認定外埤圳」在數量與灌溉面積均占9成以上。
- (1)關係人灌區原以百餘戶平埔族分為數社居住其上，自明末清初開始漢人移民漸多，而以閩、客先民陸續來此形成移墾社會。桃園各地的移墾開發中，雖然在清康熙、雍正之際，已有部分地區為漢人所領有，但至乾隆年間方是漢人入墾桃園地區的高峰期，也由於1751年（乾隆16年），臺北與桃園間的「新官道」開通，更加速漢人在此區的移墾。隨漢人的大量移墾，原居此地的平埔族人勢力逐漸衰微，部分留在原地者為漢人同化，另有部分原住民則選擇遷往他處。由於桃園地區在乾隆年間的開發已漸飽和，故至嘉慶朝後入墾者漸減，後至開墾者多數難以獲得新土地之情形（桃證47即桃園縣政府，新修桃園縣誌，頁15參照）。至於關係人灌區土地、埤圳等水利設施，主要分布於桃園台地之上，在移墾社會之特色下，清治時期的水利開發為民間自發性活動，以訂立契約方式，規範墾戶與用水者相互間權利義務，官府僅僅是從旁進行消極管理而已，故周璽於1840年（清道光20年）謂「凡陂圳開築修理，皆民計田鳩費，不靡公帑焉」，即可說明此情形。
- (2)時序進入日治時期，日本領台後立即發現台灣埤圳相關習慣與日本內地大相逕庭，總督府於1899年起開始要求各縣廳調查轄內水圳舊慣，並根據調查的成果，於1901年發布「臺灣公共埤圳規則」（律令第6號），開始認定原有之私人埤圳為公共埤圳。經總督府認定為公共埤圳者，應依規定由利害關係人發起設立，訂定規約，並設置管理人（修正前第4條及第7條參照），由公共埤圳設有管理人、係由包括土地所有權人等等利害關係人所組成、對內設帳收取水租以修繕設施等情形，雖非法人，亦屬非法人團體。公共埤圳是集合私產而成之財產，在法制上與官產集合而成

1 的官設埤圳在概念上相對立。公共埤圳並非官產，亦不會列入總
2 督府官產清冊當中。依1901年施行之「台灣公共埤圳規則」第10
3 條及其施行規則第13條，「公共埤圳」除接受各種行政監督與申
4 報之義務以外，其法律關係原則上「依舊慣」，且原有之權利人
5 仍可讓與、繼承、設定負擔（台灣公共埤圳規則施行規則第13條
6 參照）。顯見「公共埤圳」之「公共性」體現於國家介入管理之
7 程度上，至於其所有之土地、灌溉設施等所有權及其他權利的性
8 質則照舊未變，在官產、民產之分下，仍為民產。在桃園大圳興
9 建以前，整個桃園廳的埤圳共有6,685處，其中公共埤圳共有10
10 處，灌溉面積為2,743甲，認定外埤圳有6,675處，灌溉面積為30,
11 204甲。關係人灌區當時灌溉以埤塘為主，也是全台灣各行區中埤
12 圳數量最多且密度最高者（桃證48關係人百年誌第71頁參照）。

13 (3) 由上可知，關係人於清治時期及日治時期之水利設施，輔以大量
14 分布於桃園台地之埤塘，全屬民間花費私人的勞力、時間及費
15 用，自行建設、經營，各自獨立形成小灌溉區的私產，於乾隆年
16 間即開發已興，私人水利設施遍布現有灌區，在桃園大圳興建之
17 前，除向取水口或沿海方向開發外，已少有新設埤圳之空間，此
18 為關係人所在移墾社會之獨有特色，與台灣其他地區，甚至一海
19 之隔中、日、韓等地情形大有不同。

20 2. 日治中期以後，關係人係以灌區利害關係人組成之「公共埤圳桃

21 園大圳組合」或「桃園水利組合」之形式存在，為具有法人格之

22 「法人」。此種法人為「公共組合」之一種，且屬於「學說上」

23 之「公共團體」及「公法人」。然賦與法人格只是為便利政策貸

24 款之用，不影響民有財產之性質。

25 (1) 1903年總督府為了引進勸業銀行之政策貸款，因此增訂「台灣公

26 共埤圳規則」第4之2至4之4條，以及修改第9條規定，使公共埤圳

27 之利害關係人得申請成立「組合」，並定義「公共埤圳組合」為

1 「法人」（並非定為「公法人」），以避免與多數當事人締約之
2 形式，並得以組合之資產為借款之擔保（學者吳宗謀專家諮詢意
3 見書第9頁至第10頁參照）。日治時期之「公共埤圳組合」（包括
4 後來的「水利組合」），屬於「公共組合」的一種，而「公共組
5 合」為「公法社團」的一種，是為「學說上的公法人」。除了由
6 國家自行創設（如日本內地之水利組合）以外，具有公益目的之
7 社團法人均可稱為「公共組合」。換言之，「公共組合」雖然在
8 學說上被歸類為公法人，但並非均由國家創設；反之，只要具有
9 公益目的之社團法人均可稱為「公共組合」，包括由人民發起、
10 出資、準備、申請者。以台灣本島而言，日治時期即有公共埤圳
11 組合、水利組合、農會、畜產會、水產會、商工會議所、重要物
12 產業組合均是公共組合（以上參照關係機關農委會言詞辯論意旨
13 狀第18頁所附學者園部敏所列），或是醫師會、齒科醫師會（以
14 上參照關係機關農委會言詞辯論意旨狀第29頁所附長尾景德辯護
15 士著作所列），在適用上述日本行政法學說下，辯護士會（1935
16 年台灣辯護士令準用1933年日本修正辯護士法）、司法書士會、
17 行政書士會皆可歸類為「公共組合」，亦為學說上之「公法
18 人」。

- 19 (2) 依「台灣公共埤圳規則施行規則」第1條至第6條可知，公共埤圳
20 之利害關係人為「土地所有權人」、「典權人」、「佃戶」及
21 「埤圳主」，當埤圳被指定為「公共埤圳」後，若擬繼續組織
22 「公共埤圳組合」，依法共有兩種方式：第一種係由籌備委員
23 （知事或廳長自上述利害關係人中指定五到二十人）制定組合規
24 約，經利害關係人或總代表（由利害關係人選出）出席總數三分
25 之二以上議決通過，再經總督認可，組織組合（第3條、第4條、
26 第5條第1項參照）；或是第二種係原已認可規約之公共埤圳，由
27 管理人經協議會之議決，制定組合規約，再提出組織組合之申

1 請，呈請總督認可（第5條第2項參照）。至於公共埤圳或公共埤
2 圳組合之管理人，則由協議會或組合會決定及改選（第6條第1
3 項、第6條第2第1項參照），或由知事或廳長於發生特別事故，為
4 保全公共利益認為必要時指定管理人或代理人（第7條參照）。

5 (3)以關係人而言，雖然「台灣公共埤圳規則」及其改正，早已公布
6 施行，但其灌區在興建桃園大圳之前，仍維持大量分散之私人埤
7 圳為主之形態，久未改變。直至總督府有意進行桃園大圳工程，
8 串連個別原有現存水利設施之時，因總督府經費不足以完成全部
9 建設，原有10個公共埤圳及六千餘個私人埤圳之組織形態亦無法
10 支應所需，故總督府有促使桃園灌區利害關係人依「台灣公共埤
11 圳規則」成立「公共埤圳組合」，以向銀行借貸負擔工程費用，
12 並進行桃園大圳貯水池和給水路工程，以及負擔桃園大圳工程費
13 用之需求。因此，總督府於1919年6月17日先將桃園大圳灌區的池
14 沼和圳路認定為公共埤圳，並徵選19名籌備委員，由籌備委員會
15 議議決制定「公共埤圳桃園大圳組合規約」，再向總督府申請認
16 可，其後依照組合規定於灌區選出51名議員，組成「公共埤圳桃
17 園大圳組合」（桃證49即關係人百年誌，頁83至85參照）。其
18 後，總督府將桃園大圳之修築工程分為「總督府施行工事」及
19 「組合施行工事」兩部分。總督府施行工事自1916年起先行施作
20 取水口及幹道部分，至1925年舉行通水式；另一方面，組合施行
21 工事自1919年組合成立起進行其餘全部大圳工程，直至1928年完
22 工。總督府施行工事包括水井隧道橋梁等約20公里，水道約312公
23 里，蓄水池13處，蓄水面積188甲，並無小給水路之紀錄；而組合
24 施行工事就包括貯水池231處，蓄水面積2,112甲，小分水路807公
25 里，輔助水堰132個、溪流進水路91公里。縱使以國庫工事費支
26 出，就支線及分線工事部分，組合仍需向農民徵收「特別組合
27 費」後，給付「負債償還費」予總督府。組合施行工事更是全由

1 組合自行負擔經費。為了建築桃園大圳，總工程費1,237萬圓中，
2 組合向日本勸業銀行及三十四銀行共同信託籌資，借貸總額高達
3 7,208,305圓，至1949年還清時，本利總額達到15,187,244圓（桃
4 證4即關係人百年誌，頁91參照）。

5 (4)在內地延長主義思潮下，日本民法自1923年起施行於台灣（勅令4
6 06號），但公共埤圳、公共埤圳組合及台灣水利組合制度之財產
7 事項仍依舊慣，不因日本民法施行於台灣本島而有變化（勅令407
8 號第28條，學者吳宗謀專家意見書第18頁參照）。依1921年「臺
9 灣水利組合令」（律令10號）之規定，水利組合之設置，應由五
10 人以上具有組合員資格之人為創立者，擬定組合規約，經徵得區
11 域內具有組合員資格者總數二分之一及土地總面積三分之二以上
12 土地所有者之同意，呈請台灣總督認可後成立（第4條）。就此而
13 言，台灣本島水利組合係由具有組合員資格之人為創立者，與日
14 本內地之水利組合由行政官署責成地方首長創設方式截然不同
15 （關係人言詞辯論期日投影片第6頁參照）。「公共埤圳桃園大圳
16 組合」即依「臺灣水利組合令」於1930年改組為「桃園水利組
17 合」，並於1934年（昭和9年）起陸續成立253個「灌溉實行小組
18 合」，即今水利小組之前身，依「實行小組合規約係則」之宗旨
19 與規定範疇進行工作（桃證4即關係人百年誌，頁91參照）。關係
20 人改組為「水利組合」後，與其前身「公共埤圳桃園大圳組合」
21 均為「法人」，且為具有之「公共組合」、「公共團體」及「學
22 說上的公法人」等相同性質，其財產仍為民產。

23 3. 關係人於戰後初期實質延續日治時期水利組合舊制成為「桃園農
24 田水利協會」，其後再改組為「桃園水利委員會」等非法人團
25 體。

26 (1)中華民國政府於二戰結束後管領台灣，發現在台水利事業特殊
27 性，不僅與中華民國1943年4月1日施行之「水利法」扞格不入，

1 亦無法依「臺灣接管計劃綱要」處理，因此有延續水利組合舊制
2 之必要。行政長官公署遂於1946年11月訓令：「查本省各縣水利
3 組合，以興辦及管理農田水利工程為業務，接收以後，其機構名
4 稱仍係沿用日本舊名，迄未更改，實與我國法規不合。茲限於本
5 年十一月三十日以前，將所有各縣水利組合一律改稱農田水利協
6 會，其原有內部組織及辦法，均暫仍舊。」（桃證50即35致戍魚
7 署農耕字第41281號）。至於制定後未及公告施行之「臺灣省農田
8 水利協會章程」則大量仿襲「臺灣水利組合令」之規定，例如章
9 程第3條：「農田水利協會之設置，應由具有前條會員資格五人以
10 上為發起人，據具組織章程，經徵得區域內具有會員資格總數二
11 分之一以上及區域內土地面積三分之二以上土地所有人之同意，
12 呈請省農林處核定後，始得成立。」與「臺灣水利組合令」第4條
13 之設立流程極為相似。故日治時期之水利組合，直到1948年2月再
14 改組為水利委員會前仍沿用舊制，只是更名為農田水利協會，在1
15 947年1月行政長官公署農林處農田水利局由耕地科擴編成立後，
16 依該局組織規程受其「輔導」而已（吳啟瑞意見書附件二，農田
17 水利局組織規程第2條第6款參照），因此農田水利協會「並非
18 農田水利局之下級機關甚明，且農田水利協會之資產在當時亦認
19 定為屬於「台胞資金」出資的「自置產業」，不屬於日產而無須
20 辦理移交，故實際上從未認定為公有財產或將其財產移轉國有，
21 並無所謂「戰後水利組合的財產由農林廳接收」之情形（詳本狀
22 第三、（一）2.部分）。關係人於當時之情形亦同，「桃園水利組
23 合」之內部組織及辦法均照舊延續，只是在名稱上更動為「桃園
24 農田水利協會」。

25 (2)1947年發生二二八事件後，行政長官公署改組為台灣省政府，亦
26 將工礦處主管防洪工程之公共工程局水利組與（同年1月才剛從農
27 林處耕地科擴編之）農林處農田水利局於7月1日合併成立臺灣省

1 建設廳水利局，農田水利事業由農政機關主管改為由水利機關主
2 管。改組後的水利局認為農田水利協會因其人民團體性質造成施
3 政上的不便，欲將其改為政府的附屬機構（桃證51即水利協會擬
4 改組為水利委員會並草擬臺灣省興辦水利事業辦法等請核案參
5 照），因此在1947年11月核定公告的臺灣省政府建設廳水利局組
6 織規程中，雖第4條第3款有關該局「水政組」的職權仍延續舊有
7 規定：「水利團體之輔導與監督」，但同時在第13條規定水利局
8 得分區組設水利協會並另訂章程（桃證52即臺灣省政府建設廳水
9 利局組織規程參照）。嗣後於1948年1月間發布「臺灣省各地水利
10 委員會設置辦法」、「臺灣省各地委員會組織規程」，而於2月間
11 各農田水利協會再改組為水利委員會。惟依「設置辦法」之規
12 定，人民為興辦工程，擬設水利委員會，應由發起人10人以上擬
13 具申請書，及得為會員者半數以上之連署，連同計劃圖說呈請縣
14 政府轉送臺灣省水利局核准，在一定區域內組設水利委員會（吳
15 啟瑞意見書附件三第2條參照），其性質仍屬人民團體而非政府機
16 關至為顯然。就水利委員會之性質，雖政府一度有意將水利委員
17 會作為水利局下轄機關，然學者研究早已指出：當時台人「為維
18 護各地水利委員會土地所有權，水利委員會聯合會召集各縣水利
19 委員會代表研商，認為應刪除水利局組織規程中有關農田水利協
20 會之條文，方能避免水利委員會土地被接收而成為公有」（桃證2
21 7即林建村、李源泉、陳信雄等人論著第73頁）。此即檔案史料
22 中，建設廳1949年10月29日收到水利局38酉艷建水秘字第12828號
23 函轉水利委員會聯合會之意見：「懇請修改水利局組織規程第十
24 一條者，原為避免水利委員會土地被接收為公有而起」，且該條
25 文「原為適用於水利協會當時之規定，現在已改稱為委員會，已
26 不適合實際情形。」因而該條文已無存在必要（桃證53即水利局
27 請刪除組織規程第11條條文呈核案參照，按檔案中所指稱的第11

1 條的內容與公報之第13條內容相同)。建設廳於11月9日以38戌佳
2 建人字第14108號文向省政府請示後，省政府即於同年11月25日以
3 38戌有府綜法第65028號令將當時的水利局組織規程第十三條刪除
4 (桃證54即省政府公報，38年冬字第46期，頁642左上角參照)。
5 由此可見，即使政府在水利局成立時一度曾有要將水利委員會當
6 作政府的一部分來運作的意圖，該條條文終究並未實際執行，最
7 終也在從來不曾執行的情形下刪除。在確立水利委員會並非水利
8 局下轄機關之性質後，水利委員會之成立，係延續原農田水利協
9 會之範圍改組而成，斯時並無新設之水利委員會。以關係人之情
10 形而言，即於1948年2月改組為「桃園水利委員會」，再於1950年
11 更名為「桃園大圳水利委員會」，且依「組織規程」分區選舉30
12 名委員，與水利局聘請之9名當然委員(當地縣區鄉鎮長)及3名
13 專家委員，合計42名委員，以及會員34,839人共同組成(桃證55
14 即關係人百年誌，頁98至103參照)，實質上被視為完全的民間組
15 織。

16 (3)由上可知，水利委員會實際運作為完全之人民團體，雖於法制上
17 不具法人格，但仍屬非法人團體。然而，雖然水利委員會在中華
18 民國法體制被認為是非法人團體，但仍能直接與農復會締約，接
19 受補助(包括美援)，施作水利工程，可見對於農田水利會之組
20 織而言，即使不具公法人地位之非法人團體，一樣可以推行灌溉
21 業務，運用財產，服務會員，並無障礙(桃證56即農復會工作報
22 告第一期節錄參照)。

23 4. 關係人係在組織、會員及財產等基礎(Substrat)均存在之事實
24 基礎上，經中華民國政府於1955年立法賦與公法人地位。

25 (1)雖然中華民國政府已明確認知到水利委員會非屬政府機關，而是
26 尚未依法取得法人格的「法人團體」，因而水利委員會所有土地
27 係屬於全體會員所共有，而非公有土地(如本狀第三大點所

1 述)。但其不具正式法人格的狀態，仍然被認為是影響其業務發
2 展的主要問題，包括人事浮濫、灌區過狹不利綜合開發，或不同
3 水利委員會之間經營績效落差甚大之情形，進而可能影響民生軍
4 需及戰備存糧，故為配合耕者有其田及三七五減租政策，實有進
5 一步解決水利委員會性質之必要（桃證57即關係人百年誌，頁103
6 至104）。

7 (2)然而，「解決水利委員會的性格問題為改進水利委員會本身的首
8 要工作……行政院曾電飭臺灣省政府會同經濟部商討進行。然時
9 經兩年餘，多次集會的商討，以主張不一，爭論莫決」（桃證43
10 即張建新，臺灣省水利委員會屬性問題的研究，頁4至5參照）。
11 當時水利局的官員亦認為「水委會既然稱作人民團體，自應依照
12 人民團體的法定組織……然而水委會的設置辦法和組織規程卻沿
13 襲著日據時代組合的遺規，付予人民團體依法不應具有的強制入
14 會征費征工等權力。既未受到國家法律的承認自然無法遂行，但
15 為事業本體的需要，確非具有上述的權力不可。政府又因為缺乏
16 法律的依據，不能給予必要的支持和應有的監督…影響了會務的
17 執行，事業的推進」（桃證58即章光彩，臺灣省水利委員會的定
18 性問題，頁33至35參照），但在經過中央政府與地方政府長期的
19 討論之後，最終捨棄了改制為政府機關或定位為人民團體的提
20 案，而選擇了賦予公法人地位的立法方式（桃證43即張建新著文
21 及桃證59即林建村、李源泉、陳信雄等人論著，頁74至77參
22 照）。

23 (3)因此，行政院在1954年12月13日發函向立法院提出水利法第三條
24 的修正草案時，其增訂第三條第二項係稱：「主管機關得視各地
25 方區域之需要，核准設立地方水利自治團體，協助政府推行水利
26 事業」（桃證33，頁173參照）。在給立法院的說明函裡透露行政
27 院有幾個重要的認知作為其提出法案的基礎：（1）水利委員會組

1 織係承襲日治時代舊有制度，且性質原應屬於「人民法團」(2)
2 該等組織已有多年歷史，且「自有相當設備及資產」，與各地水
3 利事業關係密切(3)惟戰後之水利委員會，係「經政府授權其秉
4 承水利局之意旨管制其事業區域內一切水利設施」，既然有經政
5 府授權與秉承水利局之意旨辦事的功能，即不宜以一般人民法團
6 方式規範。故該條之修正，純係為了「予水利自治團體以公法人
7 之資格，期能發揮全民力量，推進水利事業，並使能配合區域水
8 利計劃為主旨」(桃證33，頁173參照)。可見戰後中華民國政府
9 經過摸索後，選擇了「授予現存之私法團體公法社團之法律地
10 位」的途徑，並透過修正水利法第三條的方式達成此一目的。

11 (4)在實際執行上，1955年1月水利法第三條修正發布後，臺灣省政府
12 除了依該條第三項之授權制定「臺灣省各地農田水利會組織規
13 程」外，另外還訂定了「臺灣省各地水利委員會改進辦法」，啟
14 動了「改進」亦即「改組」的過程(桃證60即臺灣省各地水利委
15 員會改進辦法參照)。「改進辦法」第1條強調「為適應本省實際
16 情形，發展農田水利事業，各地水利自治團體之設立，除依水利
17 法第三條之規定，訂定各地農田水利會組織規程外，關於各地原
18 有水利委員會之改進，依本辦法之規定辦理之。」。而依照「改
19 進辦法」，共有兩種成立農田水利會之方式，一為「設立」，二
20 為「合併、撤銷、分立或變更組織區域」。若要「設立」新的農
21 田水利會，除應依另案制定的組織規程辦理外，僅能由人民申請
22 來發起(第11條)；若是「各地原有水利委員會之合併、撤銷、
23 分立或變更組織區域」，即所謂的「改組」，則得依該辦法第10
24 條之規定，由會員二分之一以上同意呈報省主管機關核准實施
25 (第1項)，並得由省主管機關「逕以命令行之」(第2項)。換
26 言之，不管是「改進辦法」或「組織規程」內，甚至作為母法之
27 水利法第3條，都沒有明文得由主管機關主動設立之規定，均為被

1 動受理申請後核准其設立。而在水利委員會改進/改組為農田水利
2 會的過程中，若是農田水利會係由原有的水利委員會「合併」而
3 成者，即不涉及申請設立的問題，前後既為同一主體，即得由主
4 管機關逕以命令為之。這樣區分的制度設計，也延續到1965年制
5 定發布的「農田水利會組織通則」，除了在第九條有類似的關於
6 「設立後」因環境變遷或情事變更，得由主管機關依職權或依申
7 請為「合併、分立、變更或撤銷之決定」的規定外，但在新「設
8 立」農田水利會的情形，則雖第六條第二款新增規定規定省
9 （市）主管機關認為有設立之必要者亦得辦理，但也必須依第七
10 條第二款之規定，由該主管機關「指定人員或聘請地方熱心水利
11 事業人士」來組織籌備機構，並同樣須由該籌備機構依第八條規
12 定向主管機關提出申請後由主管機關被動核准設立。此制之下，
13 因1967年配合臺北市改制為院轄市，乃將其轄區內瑠公、七星二
14 農田水利會劃歸臺北市，臺灣省所轄區域減為24會，其後於1969
15 至1970年間，新港及新海等二處農田水利會因業務減少，再予分
16 別再次「合併」併入臺東、桃園二會，臺灣省所轄農田水利會再
17 調整為22個。1972年，政府為因應社會經濟結構轉變，促進農業
18 發展，於同年9月27日宣布「加速農村建設重要措施」，並於1975
19 年1月1日實施「臺灣省加速農村建設時期健全農田水利會實施要
20 點」。健全農田水利會實施期間，為了有效運用水資源，以水系
21 為主，並兼顧營運便利，將22個水利會，調整為14個單位，其中
22 包括將原新竹、竹南、苗栗合併為一農田水利會。惟1981年間，
23 因原新竹、苗栗（包括竹南區）農田水利會分屬新竹、苗栗兩縣
24 行政區域，水系與會費負擔不同，並各有其獨立完整的灌溉系
25 統，在新竹、苗栗二區農民陳情建議恢復設立新竹、苗栗（包括
26 竹南區）二處農田水利會後，經報請行政院核定，將新苗農田水

1 利會劃分為新竹、苗栗農田水利會。自此，全臺農田水利會確定
2 為17個（臺灣省15個、臺北市2個），直至2020年改制前為止。

3 (5)是故，1956年省政府依照「改進辦法」第10條等相關規定，將全
4 省當時40個水利委員會以「合併、撤銷、分立或變更組織區域」
5 方式改組為26個農田水利會，此即「農田水利會」的名稱在戰後
6 首次出現，也是中華民國政府透過立法與行政上「改進」方式，
7 正式授予當時水利委員會（性質上屬人民法團）改組而成之農田
8 水利會作為公法社團（公法人）之法律地位。究其改組過程，係
9 由省府根據根據前揭水利法修正之立法意旨，除賦予各農田水
10 利會公法人之法律地位外，但同時也依據水系與實際灌溉的需
11 要，合併或重新調整劃定其灌溉區域的範圍。依前揭對「改進辦
12 法」的條文分析，此種由水利委員會改組為農田水利會並由主管
13 機關以命令方式調整灌溉範圍之方式，並未有任何重新設立的
14 法律行為存在。不僅如此，後來中華民國政府再依照前揭農田水
15 利會組織通則第9條的類似規定，對既已設立存在的各農田水利會
16 所進行的合併或各種調整變更，無論係依申請或依職權進行，均
17 不影響該等農田水利會於1955年水利法修正時作為「授予現存之
18 私法團體公法社團之法律地位」的本質。

19 (6)在水利委員會陸續改組為農田水利會後，1962年行政院長陳誠向
20 立法院提出「地方水利自治團體設立通則草案」時，在總說明裡
21 特別回顧了他在擔任臺灣省政府主席時親身經歷的水利委員會制
22 度變革，重申農田水利會屬於人民團體性質，而非國家創設而成
23 之意旨，其謂「在日據時期，臺省各地所設『水利組合』，蓋即
24 採取農民自治方式以共同致力於此。光復之後，政府准將原有
25 『水利組合』依照我國法令改組為水利委員會，而仍採自治原則
26 辦理者，亦以此故。是臺省之推行農田水利自治制度，既已具有
27 相當久之歷史，其農田水利設施亦復具有相當規模，則更予因勢

1 利導，善加運用，前途發展必有可觀。……綜上理由，爰以臺省
2 各地農田水利會之現狀為背景……擬成本通則草案……」（桃證3
3 4即地方水利自治團體設立通則草案節錄參照），後來在水利法的
4 修法過程中，將原本通稱的地方水利自治團體定名為農田水利
5 會，將草案中相關規定移列至新增第12條：「主管機關得視地方
6 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
7 業。前項農田水利會為公法人，其組織通則另定之。」依照當時
8 的討論，使用此一名稱而不通稱地方水利自治團體的原因，正是
9 為了遷就台灣各農田水利會的既成事實，而有了此一特殊的條文
10 表述方式（桃證35）。這也是後來農田水利會組織通則第一條在1
11 993年修正為現行版本時稱「農田水利會以秉承政府推行農田水利
12 事業為宗旨」的由來。可見擔任過臺灣省主席、行政院長、副總
13 統兼行政院長，又是土地改革跟耕者有期田政策的主要推手的陳
14 誠，充分認識到因台灣獨特歷史脈絡發展而成的農田水利會，屬
15 於人民團體性質，而非國家創設而成，且其財產屬私有財產性
16 質，而為全體會員共同所有；所以他以各種首長身分具名對水利
17 會性質的表述（包括桃證28與桃證34均屬之），不只是歷史文
18 件，也是中華民國政府的官方理解跟說法，更是戰後農田水利灌
19 概團體的公法人制度立法時的基礎跟背景，實不容後人妄加臆
20 測，扭曲曾經發生過的法律事實。

21 (7)以關係人之情形而言，關係人在歷史上為「認定外埤圳」、「公
22 共埤圳」等農民自治團體，繼而成為「公共埤圳桃園大圳組合」
23 及「桃園水利組合」之「法人」，再於戰後成為「桃園農田水利
24 協會」、「桃園水利委員會」、「桃園大圳水利委員會」之「非
25 法人團體」，再於1956年由桃園大圳水利委員會即依「改進辦
26 法」第10條「合併」「大溪」及「湖口」兩個水利委員會，且依
27 水利法第3條賦與法人格，改組為「公法人」之「臺灣省桃園農田

水利會」，其後再改名為「台灣桃園農田水利會」。縱觀關係人前身之公共埤圳組合、水利組合、農田水利協會、水利委員會，最初均以人民（利害關係人）為籌備委員或發起人，財產來自於人民，國家僅是被動認可或核准，而於1954年水利法修正後，亦是依「改進辦法」中前揭關於原有水利委員會「合併」之規定於1956年改組成具有公法人地位之農田水利會，以及再於1970年依「農田水利會組織通則」中「合併」之規定併入新海農田水利會迄今。

5. 是故，關係機關言詞辯論意旨書(二)頁12至頁13，將前揭1956年政府依「改進辦法」第10條將40個水利委員會以「合併、撤銷、分立或變更組織區域」方式改組為26個農田水利會的行政流程，推論為「水利委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受」云云，並無實定法上之依據，顯然單憑行政上「交接」一語望文生義，未查法典或對照檔案紀錄，自行臆測想像而成。蓋如前揭分析，在依照「改進辦法」第10條所為「改組」過程中，農田水利會並無依「改進辦法」第11條重新發起設立之事實，而與原來的水利委員會間縱有合併或變更組織區域的情形，既不影響其權利主體的同一性，縱因受輔導而辦理選舉選出新任之管理者而在行政層面上辦理交接，其實體法律上權利義務關係包括資產負債等應屬單純延續，無需有何概括繼受之處。由此可知，現存的17個農田水利會中，尤其是關係人本身，並無在戰後重新發起籌備而經主管機關核准設立的例子。因此，所謂舊組織先解散再新設組織之「兩階段論」的說法，並沒有歷史事實上的依據，自不能以憑空想像的推理或理論推測，認為在1955年水利委員會改組為農田水利會時，這些公法人均屬國家重新創設而來，這不但與行政院提出水利法修正草案時的官方認知相背離，也與嗣後實際進行改組作業時所依據的法令規範相左。

1 6. 至於關係機關於言詞辯論期日回答呂太郎大法官詢問時稱17個農
2 田水利會都不是人民發起云云，迴避同一主體先由「人民發起」
3 再陸續改組「合併」之過程，顯然曲解前述法律事實。以下分別
4 說明透過國家行為能夠證實前後主體同一性的依據：

5 (1) 改組後的農田水利會與水利委員會，乃至其前身日治時期的水利
6 組合，均屬同一主體的法律事實，從下述改組為農田水利會後，
7 政府如何解決前述水利委員會難以完成土地登記的問題即能清楚
8 政府對此事的認知。按1960年2月間，建設廳提案討論表示，據水
9 利局統計各農田水利會會有土地計共14,912.1644公頃，經依土地
10 法第七十八條「更名登記」之規定辦理而以現農田水利會名義者
11 登記者計共2,997.7647公頃，其餘有1,1914.3997公頃均仍登記在
12 原日治時期水利組合或農田水利協會、水利委員會之名義下，這
13 些未能變更登記名義之土地，不但對水利會本身之業務諸多不
14 便，更且於財政及地籍清理上亦影響良多。經與地政局研商請
15 示，內政部回覆卻認為「原水利委員會所有土地既屬各該水利委
16 員會全體會員所共有，而移轉為公法人水利會所有，其權利主體
17 已有不同，自當依照土地法第七十二條規定辦理所有權移轉登
18 記」，建設廳因而提案表示反對，一則水利會會員眾多，無法一
19 一取得承諾，實際上根本不可能提出申請，且如依該條辦理，需
20 繳納之規費與契稅亦非水利會所能負擔。省府因而交相關單位重
21 新協調研議辦理（桃證61即建設廳案呈水利局簽為臺灣省各農田
22 水利會會有土地應如何辦理登記一案請次提業務會報裁決案參
23 照）。嗣後建設廳再依協商結論於4月間提報省政府獲得通過，省
24 政府再於6月9日以49府建水字第41872號令頒各農田水利會遵照辦
25 理。（桃證62即臺灣省政府49府建水字第41872號令參照）。由該
26 通令可知，省政府內部經討論後已作成決定認為：以「水利組
27 合」名義登記之土地，應以辦理「土地總登記」的方式變更登記

1 名義為「農田水利會」，而以「農田水利協會或水利委員會」名
2 義登記之土地，則依個案個別認定後辦理，其具體辦法另如後
3 述。至於地政機關認為改組後權利主體不同而應依土地法第七十
4 二條規定辦理「移轉登記」的見解，確實被否決而未被採納。實
5 際執行時，則將水利組合、農田水利協會、水利委員會至農田水
6 利會，認定為同一主體，故能「更名登記」為農田水利會所有之
7 土地，而未進行權利主體不同一時之「移轉登記」。以實際的土地
8 登記史料所示，**桃證63**就桃園新屋地區土地以及**桃證64**（即吳
9 啟瑞意見書附件六第1頁及第2頁）就淡水地區土地，於戰後自水
10 利組合登記為農田水利會時，均以「姓名變更」、「名義變更」
11 為由進行登記，而若要由水利委員會或農田水利協會名義登記為
12 農田水利會名義，既如前所述仍屬同一主體，故於土地登記實務
13 上，則如鄒毅所述，只要全體會員代表之同意即可以現農田水利
14 會名義辦理更名登記（桃證32，上方頁碼8參照），而無須以「移
15 轉登記」之方式處理。另一方面，法院審判實務亦認為「經核被
16 上訴人提出之同意書記載上訴人原為日據時代之基隆水利組合之
17 會員，而現在之臺灣省基隆農田水利會雖由多次改組而成立，惟
18 均輾轉接管日據時代之原基隆水利組合所有業務，又為上訴人所
19 不爭，上訴人自仍不失為被上訴人會員之一」，此即水利組合至
20 農田水利會均為同一主體，故農田水利會之會員係延續先前水利
21 組合之組合員身分，既然身分延續，則繳納會費之義務亦持續延
22 續之見解，亦是司法判決肯認水利組合至農田水利會主體同一之
23 前提而來（**桃證65**即臺灣高等法院47年判宗字第1308號判決參
24 照）。

25 (2)依上述歷史演變，其中農田水利會縱有合併、改組、有無公法人
26 地位，均不影響其財產性質與組織的同一性。農田水利會先於中
27 華民國領台以前即為存在，自公共埤圳組合、水利組合、農田水

1 利協會、水利委員會至農田水利會，均為具有同一性之權利主
2 體，且不因國家賦與公法人身分而使得同一性斷裂。與此對比，
3 諸多團體組織在日治及戰後皆經過改組過程，亦不影響其主體上
4 同一性，例如名義上1947年成立之台北律師公會，即由台北辯護
5 士會改組而來，並承繼其前身台北辯護士會之財產，故此一解釋
6 確有其合理性。是以，農田水利會人與物的基礎（Substrat）既
7 非由政府創設，而是從日治時期因政府引導人民成立公共埤圳組
8 合、水利組合，方開始具有團體之雛形，並在後續無論是農田水
9 利協會、水利委員會、乃至農田水利會之相關法令訂定時，均保
10 留了日治時期原先的法條裡面人民發起設立的條文，以延續這些
11 人與物的組合的成立基礎，歷來的「改組」或「合併」，其實都
12 沒有解散原有水利團體後再成立新組織的兩階段過程。此為歷史
13 事實，吾人更不能用最後版本之農田水利會組織通則之條文內容
14 憑空反推農田水利會若非人民發起申請經核准設立，即為由行政
15 機關片面以行政處分設立（如：學者李建良於其「農田水利會相
16 關問題探析」一文中第118頁所述）。更何況縱依農田水利會組織
17 通則第6條第2款規定主管機關認為有設立之必要者亦得辦理時，
18 仍須依照第7條第2款之規定，由該主管機關「指定人員或聘請地
19 方熱心水利事業人士」來組織籌備機構，並同樣須由該籌備機構
20 依第8條規定向主管機關提出申請後由主管機關被動核准設立，已
21 如前述。

22 (二) 綜上，農田水利會並非國家所創設公法人，而是以賦與公法人身分
23 之方式強化農田水利會之功能。蓋將農田水利會定性成為公法人是
24 為了輔助需求，也就是為了協助農田水利會取得公權力以便收取會
25 費，因公共埤圳法人化、農田水利會公法人化所關心的重點均在於
26 收取水租及會費，而讓強制繳納會費有正當性，故給予公法人地位，
27 而與德國教會之情形相仿。準此，農田水利法第34條第2項以立法方

1 式「停止適用」組織通則，其效果只能是停止法人格，而不能是消
2 滅整個組織。而登記為農田水利會所有財產之性質，既然從日治到
3 戰後，從來不曾有過國家出資徵收或購買的行為介入，則應該一直
4 維持為這個非法人團體所有，即使農田水利法再次停止農田水利會
5 組織通則的適用而使公法人地位與法人格不再適用，非法人團體所
6 有的財產亦不應自動轉為國家所有，且依大法官釋字第486號意旨，
7 應受憲法財產權之保障。因此，農田水利法第23條第1項所稱「概括
8 承受」，並非停止適用組織通則之當然結果，而是農田水利法第23
9 條第1項實質發生了徵收農田水利會所有資產之效果。

10 三、關係人之財產為私有財產，並非公有財產。中華民國政府在戰後接管
11 台灣後，長期以來在各式立法、司法判決與行政行為中不斷以關係人
12 財產非公有財產為由，認定關係人財產應適用私有財產相關法律，甚
13 至多次正面宣示關係人財產概屬私有即全體會員所有。直至此次改制
14 始突然將關係人所有財產認定為欠缺實證法法源依據亦無學理基礎之
15 「廣義公有財產」，除刻意迴避徵收，違反憲法保障財產權之意旨外，
16 亦違反禁反言原則及誠信原則。

17 (一) 中華民國政府領台後，經過初期之摸索期，逐漸確立水利組合財產
18 屬於農民共同所有，應屬私有財產，並非日產，更非「應行歸公」
19 之財產，詳如下述。

20 1. 終戰初期，由於日治下的水利組合在中華民國法體制內缺乏可供
21 直接對應的法律制度或概念，中華民國政府在接管台灣的過程
22 中，對於水利組合的性質與其財產應如何處理，事實上經過了一段
23 相當長的摸索過程。在接管的過程中，臺灣省行政長官公署及
24 後來的臺灣省政府，雖然曾經有意將農田水利協會及後來的水利
25 委員會的財產作為公有財產辦理登記（如吳啟瑞意見書附件六第3
26 至4頁所引用1949年12月14日臺灣省政府38亥寒府網地丁第2268號
27 代電所示），但在實際執行時，中華民國政府逐漸了解到水利組

1 合的財產性質，屬於農民共同所有，不但不是日產，亦不應輕率
2 認定為「應行歸公」之財產。檔案史料中迭有援例，以下逐一說
3 明。

4 2. 1946年11月，因中華民國政府實際領台後發現台灣實情與接管前
5 想像差異過大，無法驟然改動，故行政長官公署透過農林處要求
6 水利組合更名為農田水利協會，但「其原有內部組織及辦法均暫
7 仍舊」（桃證50參照）。就此，吳啟瑞意見書頁11雖然宣稱「水
8 利組合改為農田水利協會時，其土地資產應被國民政府定性為公
9 有」，並宣稱由兩部戰後公有土地處理及土地權利清理的法規觀
10 察，「水利組合之土地資產，在戰後辦理土地總登記時，應無由
11 歸屬私人」。然而，檔案史料中卻均有直接的反證。

12 (1) 首先，就農田水利協會本身及其財產之性質而言，言詞辯論期日
13 時呂大法官太郎曾詢問「戰後水利組合的財產是不是由農林廳接
14 收？」（筆錄第44頁參照），而吳啟瑞專家依據其意見書第11頁
15 至第12頁稱農田水利協會已經是農林「廳」接收的下屬單位云
16 云，與檔案所示之歷史事實不符。首先，在行政長官公署時期僅
17 有農林「處」而無農林「廳」。其次，若農田水利協會如吳啟瑞
18 意見書所述已是隸屬於農林處的下屬單位，連財產都已被農林處
19 接收成為公有，表示當時對於農田水利協會之性質與財產歸屬已
20 有定論，則逕由農林處耕地科或後來擴編而成的農田水利局以上
21 級機關之地位指揮農田水利協會、管理其財產，並辦理登記即
22 可，即不應該再發生下文所敘之後續相關爭論。然實際上，後來
23 於1947年7月1日由原台灣省行政長官公署農林處農田水利局合併
24 改組而成的台灣省政府建設廳水利局仍然抱怨因為農田水利協會
25 屬人民團體，造成施政上的不便（桃證51即水利協會擬改組為水
26 利委員會並草擬臺灣省興辦水利事業辦法等請核案參照），可見

1 台灣省政府一向認定農田水利協會為人民團體，且非屬政府機關
2 的一部分。

3 (2)詳言之，吳啟瑞意見書第11頁註42所稱「戰後水利組合由臺灣省
4 行政長官公署農林廳耕地科接收」，因而依「臺灣省公有土地處
5 理規則」第4條之規定，經機關接管之農田水利協會之土地，均屬
6 公有土地而應依規造冊列管、接受查核云云，與當時法規不符，
7 在歷史上亦不曾發生。就當時法規而言，依農田水利局組織規程
8 第2條第6款（吳啟瑞意見書附件二參照），農田水利協會只是受
9 行政長官公署農林「處」農田水利局之「輔導」，並無行政機關
10 上下隸屬關係。又從檔案資料可知，在1947年5月間，台北市政府
11 向瑠公農田水利協會要求造冊接管土地時，經該會陳情主張：
12 「本協會所有財產中，沒有接管之土地，全然與日產無干」，故
13 向省政府地政處請示是否免予接管？省政府地政處批示亦同意：
14 「農會自置產業（台胞資金）不辦移交。其中如有日人田產而出
15 租者，應查明後劃出放租。光復後接管之日產而出租者，應劃出
16 交市政府依法放租。」（桃證66即臺北市瑠公水利協會土地有無
17 移交必要請示案）。可見當時認定只要農田水利協會的財產屬於
18 「台胞資金」出資的「自置產業」，即不屬日產而無須辦理移
19 交。

20 (3)進一步言，吳啟瑞意見書頁12引用其附件六第1頁及第2頁登記資
21 料解釋農田水利協會如何辦理土地登記時宣稱：「然水利組合改
22 為非法人團體農田水利協會時，日治時期之臺灣水利組合令…均
23 暫未廢止…水利組合法人地位續存，從而水利組合土地依台灣地
24 籍釐整辦法仍以原組合名義辦理總登記……並交給各該農田水利
25 協會管有」云云，與當時法規、歷史事實及其引用之登記資料均
26 有出入。

- 1 A. 依1946年4月29日修正公布之土地法第4條「本法所稱公有土地，
2 為國有土地，省有土地，市、縣有土地或鄉、鎮有之土地」規
3 定，當時如果認定為公有土地者，也應於所有權人欄分別註明
4 為國有、省有、市、縣有或鄉、鎮有，而非登記為「水利組合」
5 或「農田水利協會」所有。
- 6 B. 按學者陳立夫研究指出：戰後初期以「繳驗換發土地權利憑證」
7 方式視為「土地總登記」的辦理方式，係先公告至1947年6月
8 底，公告期滿無異議後，隨即編造土地登記簿，換發權利書狀，
9 並視為已依土地法規定完成土地總登記。然而，當時各地地政
10 機關，常有為爭取成績，在未經實際申請即直接依日治時期登
11 記資料轉錄的情事，至少包括：(1)無收件日期及字號之直接
12 轉錄，以及(2)依1946年4月6日行政長官公署民政處發布之
13 「台灣初期清理地籍圖籍檢查收件審查須知」，於逾期未申報
14 之土地，一律照土地台帳，代填申報書而予轉錄等等（參照桃
15 證67陳立夫，下方原文頁碼237至238、頁250及註85參照）。
- 16 C. 故而，依桃證64即吳啟瑞意見書附件六所提供之土地登記簿資
17 料，在頁1的較晚的土地登記簿上所紀錄之最左側「壹1」欄19
18 47年7月1日辦理「總登記」之記載，係轉錄自頁2即較早的土
19 地登記簿右側「壹」欄，而該欄於收件日期僅有1946年（原文
20 為「民國卅五年」，該年即「台灣初期清理地籍圖籍檢查收件
21 審查須知」公布年份）而欠缺收件日期之記載，而實際辦理登
22 記日期卻拖到1947年7月1日（原文為「民國卅六年七月一日」，
23 「六」字墨色較淡，即前述公告至1947年6月底之隔日），此
24 可能正是前揭學者所指出的代填申報書而予轉錄之情形。實際
25 上如頁2左側「貳」欄於1970年的記載所示，這些登記在淡水
26 水利組合名下的土地，一直要到1970年3月11日時，才有辦法
27 依照下述省政府於1960年發展出的解決方向，重新辦理總登記，

1 而能以「姓名變更」的方式，於1970年以「臺灣省淡水農田水利會」的名義完成登記（桃證64即吳啟瑞意見書附件六頁2之
2 左欄「貳」下方參照）。故吳啟瑞意見書所稱在農田水利協會
3 時期係以水利組合名義辦理總登記並交給各該農田水利協會管
4 有乙事，非但無從由其所引用之單一史料即土地登記簿推導而
5 出，反而應該更接近學者陳立夫研究所指出的，只是當時地政
6 機關代填申報書而予轉錄的結果，不但並無定性為公有土地的
7 意涵，更無從證明農田水利協會已藉由此作法完成土地總登記。

8
9 D. 更何況，吳啟瑞意見書第12頁所引用之「臺灣省土地權利清理
10 辦法」，實係於1947年11月中央核准後，同年12月18日才由臺
11 灣省政府正式制定公布，顯然已在其所宣稱的「土地總登記」
12 執行完畢之後，吳啟瑞意見書頁12竟自行將該辦法提早到1946
13 年4月頒布（意見書附件五第6頁參照），已與史實不符。不但
14 如此，縱依其所引用之該辦法第七條規定，至多也僅有「因水利之必要築成埤圳等公共事業範圍內者」屬之，不但不能認為
15 水利組合的一切財產均可依該條規定認定為公有，當時政府也
16 從未依照該第7條規定認定水利組合之財產蓋屬公有，從而直接依「台灣地籍釐整辦法」第8條之規定由地政機關清理並編
17 造清冊（桃證68即台灣地籍釐整辦法參照），既然沒有造冊紀
18 錄，更可見並未認定為公有土地。

19
20
21 (4) 實際上，關於日治時期水利組合之財產雖然早已認定為私有財產
22 （詳如後述），但應如何辦理登記一事，則持續存有極大爭議，
23 一直要到1960年才作成結論，確立處理方向。因此，吳啟瑞意見
24 書頁11到12的說法，認為在水利組合被改組為農田水利協會時，
25 其所有土地均已作為公有土地辦理土地總登記完畢云云，純屬個
26 人天馬行空之臆測之詞，不但與當時法令規定及歷史事實有極大
27 出入，其論述更與其自己所提出的史料根據相左，自相矛盾。

1 3. 1947年發生二二八事件後，行政長官公署改組為臺灣省政府，194
2 7年7月1日改組成立臺灣省建設廳水利局，農田水利事業由農政機
3 關主管改為由水利機關主管。水利局認為農田水利協會因其人民
4 團體性質造成施政上的不便，一度欲將其改為政府的附屬機構
5 （桃證51即水利協會擬改組為水利委員會並草擬臺灣省興辦水利
6 事業辦法等請核案參照），因此在1947年11月核定公告的臺灣省
7 政府建設廳水利局組織規程第13條中規定該局得分區組設水利協
8 會並另訂章程（桃證52即臺灣省政府建設廳水利局組織規程參
9 照）。惟經台民強烈反對（桃證53即水利局請刪除組織規程第11
10 條條文呈核案參照）後，省政府終於1949年11月25日將水利局組
11 織規程第13條刪除（桃證54即省政府公報，38年冬字第46期，頁6
12 42左上角參照），水利委員會始終未曾由水利局重新組設過，而
13 僅由既有農田水利協會改組而來，其屬人民團體而非政府附屬機
14 構則屬無疑。1948年1月間發布臺灣省各地水利委員會設置辦法及
15 臺灣省各地水利委員會組織規程，而於2月間各農田水利協會再改
16 組為水利委員會。然而，改組後即產生如何認定水利委員會及其
17 所管有土地之性質，進而應如何辦理登記之難題。

18 (1) 依1949年3月26日水利局收到的臺灣省政府38寅寢府綱丙字第330
19 號函（桃證69即為本省各地水利委員會使用土地登記疑義經奉行
20 政院核復電仰知照知）可得知：在臺灣省政府經過兩次請示中央
21 後得到一個模稜兩可的答案。行政院在審視水利委員會之設置辦
22 法與組織規程後，一方面認為「各該委員會類似地方事業機關，
23 其管用之土地似應作為公有土地登記」，但同時又指出「如將各
24 該會土地作為公有，對該會事業發展難免有所妨礙，似可修改其
25 設置辦法及其組織規程，並飭各該會依照民法及法人登記規則之
26 規定，取得法人資格後，再以法人名義辦理土地登記。」。於是
27 臺灣省政府函示水利局，要求「各水利委員會如需取得前水利組

1 合之土地所有權，應依照院令，將上開各條予以修正，並於修正
2 後依規定向法院登記，獲得法人資格後，始能辦理。否則該項土
3 地，應由該局辦理公有土地囑託登記。」。水利局水政組施行政
4 務接近台民，知曉省政府此舉與向來體制扞格，難以施行，故於
5 接到這個燙手山芋後，一直研議到5月31日才上簽稱：「本案關係
6 各水利會本身利害甚鉅，應請聯合會詳細研究簽具意見，以憑持
7 陳核定，而昭慎重」，認為應參考台灣人民意見，以茲決定。

8 (2)為了因應此事，臺灣省水利委員會聯合會在召集全省代表會議
9 後，於1949年6月15日正式遞呈「意見書」予水利局水政組，一方
10 面陳情水利委員會之土地係「由各會員互相出資所購置，純係本
11 省同胞血汗聚積而成」，不應作為公有土地登記；另一方面也再
12 度重申水利委員會非屬地方事業機關而係法人團體之性質，且為
13 適應本省特殊環境需要，水利委員會設置辦法中有關徵工、徵收
14 費用等規定，不應因認定水利委員會屬法人團體而急著修改，以
15 免妨礙正在進行中各項水利設施之興辦（桃證28，頁154至156參
16 照）。收到此一意見書後，臺灣省主席陳誠很快就在6月24日發函
17 向行政院請示，一方面認同水利委員會主張其「為地方社團之性
18 質則屬事實」，且水利委員會「所有土地係由會員出資歷年累積
19 購置以及其收入充為會內事業經費，其性質與普通公地不同」，
20 故水利局所簽請「各地水利委員會所有土地准照法人團體辦法登
21 記，並請將該會設置辦法組織規程暫仍其舊，免予修改一節，確
22 屬需要」（桃證28，頁150至153即38午寢府經水字第43283號函參
23 照）。嗣後，建設廳於7月16日上簽予省主席陳誠時，原本欲請准
24 「飭知各該水利會在法人資格問題未獲解決以前，暫緩辦理土地
25 所有權登記」（桃證69，頁8），惟會簽地政局時因其表示「公地
26 囑託登記已列入本年度地政中心工作之一」（桃證69，頁6），若
27 如水利委員會所管土地暫緩辦理登記，恐對地政局業務造成影

1 響，故建設廳向陳誠表示：「地政局所簽意見，純就地政立場，
2 不無理由，好在呈院請示期間，該局仍可照常登記，並不妨礙業
3 務進行，待行政院復示判後再行決定應為何種之登記。」（桃證6
4 9，頁7）。

5 (3)換言之，前揭吳啟瑞意見書所引用1949年12月14日臺灣省政府38
6 亥寒府綱地丁第2268號代電回覆台東縣政府所稱：「水利委員會
7 所管有之土地，在未遵照行政院規定修改其組織規程之前，仍須
8 申請為公有土地登記，不得藉故延誤」一說，實係因在當日離任
9 之臺灣省政府主席陳誠，因其於前述同年六月間向行政院請示的
10 電文尚未得到回覆，故對外先行重申行政院原本的指令，即水利
11 委員會需修改其章程以符合法人團體的體制，否則即應申請以公
12 有土地辦理登記，此一條件句當然不可斷章取義解讀為政府已定
13 性水利委員會所有土地蓋屬公有。但如前述，所謂「以公有土地
14 辦理登記」之申請，不但遭到台人的反對，事實上已暫緩，在登
15 記實務上也發生困難，因而根本無從進行。故吳啟瑞意見書第12
16 頁所稱「嗣後農田水利協會改制為水利委員會，國民政府再度重
17 申農田水利事業土地定性為公有土地」一節，純屬斷章取義，與
18 當時實際發生情形不符。由歷史脈絡觀之，1949年中華民國中央
19 政府先於2月遷至廣州，9月遷至重慶，至12月9日起行政院開始在
20 台北辦公，政府急欲在台灣站穩腳步，在陳誠的主導下，陸續強
21 勢推行三七五減租、公地放領與耕者有其田等以自耕農為主的政
22 策，穩定糧食生產與安定農村社會是首要任務。亦即，中央政府
23 遷台後，水利委員會的土地問題的處理方式，已不存在一律視為
24 公有土地而逕以囑託登記方式辦理的選項。

25 (4)政府確認水利委員會所有土地不應作為公有土地辦理囑託登記
26 後，轉為討論如何使水利委員會遵照院令取得法人格後再辦理登
27 記。此由吳國楨接任省政府主席後不久，即在1949年12月28日以3

1 8子魚府經水字第00300號函重行抄錄前揭38午寢府經水字第43283
2 號函的方式，再度催請行政院「確認本省各地水利委員會為法人
3 團體，暫免修改設置辦法及組織規程，並准各該會之土地為法人
4 所有，免予囑託登記一案……電請迅賜核示」（桃證29參照）。
5 嗣後，建設廳在半年後（1950年5月間）向省政府委員會議提出水
6 利委員會之設置辦法與組織規程之修正草案時亦謂：「本年一月
7 十日召開水利座談會時，對於水利委員會性質問題之座談結論：
8 （1）應確定為法人團體（2）水利委員會設置辦法及組織規程依
9 法加以修正呈請省府鑒核施行。」（桃證70即建設廳提修正臺灣
10 省各地水利委員會設置辦法及其組織規程案，頁1）。可見省政府
11 自1949年下半年以來即確定對此一問題的處理方向，維持不變：
12 （1）水利委員會應為法人團體（2）水利委員會所有之土地不以
13 囑託登記方式登記為公有土地（3）水利委員會進行土地登記所遇
14 障礙，即其欠缺法人資格的問題，應以修法方式解決。

- 15 (5) 此一過程，以水利局在1950年6月10日對建設廳的簽呈最為詳細
16 （桃證71即逕啟者關於修正臺灣省各地水利委員會設置辦法及組
17 織規程一案，頁4），其要點如下：（1）行政院曾於1950年以台
18 （卅九）二一九號代電表示：「該省各地水利委員會自行出資購
19 買之土地，依法得為其所有，但其依法呈准撥用之公有土地，自
20 應依照土地法第五十二條之規定辦理囑託登記，至該省各地水利
21 委員會是否為法人團體一節，似應飭呈繳各項登記文件，再行核
22 辦」，而地政局則堅持「仍須將水利委員會設置辦法及組織規程
23 修正呈准公布，並依法辦竣法人登記手續，再行申請土地權利登
24 記」。（2）因此，水利局即與地政局會同邀請法制室及水利委員
25 會聯合會於1950年6月5日開會討論，直接找來內政部地政司司長
26 劉岫青列席後，達成決議：「依照行政院核示，各地水利委員會
27 自行出資購買之土地，以水利委員會名義辦理所有權登記，關於

1 水利委員會之完成法人一節，另行迅速辦理」。 (3) 水利局認為
2 上述院令與討論決議已可處理水利委員會土地登記之問題，因此
3 認為設置辦法與組織規程之修正已無必要。與此同時，建設廳已
4 如前述將修法草案提出於省府，省府委員會議即交付審查，由建
5 設廳廳長陳尚文於5月31日及6月15日兩度召集審查，分別得到結
6 論：「先由水利局、法制室照社團法人性質重予修訂後再行審
7 查」及「一、水利委員會土地所有權問題，依照內政部指示先行
8 辦理登記。二、水利委員會設置辦法暫仍照舊，由建設廳，水利
9 局，法制室，社會處依照民法規定法人性質，詳細研究於三個月
10 內修正呈核……」（桃證72即修正各地水利委員會設置辦法及組
11 織規程審查報告案參照）。不過，在前述水利局與水利委員會聯
12 合會對相關法令的修正均持保留意見的情形下，省政府於10月24
13 日回覆建設廳「所請展期修正水利委員會設置辦法及組織規程一
14 節……應予照准」，同意停止此一修法程序（桃證73即有關展期
15 修正水利委員會設置辦法及組織規程一節核復案，頁3參照）。

16 (6)最後，依照主管土地登記業務的內政部的意見，水利委員會「依
17 法得為其所有」的土地，其所有權應屬全體會員所共有。此於臺
18 灣省政府1951年2月8日發予高雄縣政府之代電（40丑齊府經水字
19 第07752號）即清楚表明：水利委員會因未完成法人登記，故其自
20 行出資購買之土地雖依法得為其所有，惟該項所有權應屬各該水
21 利委員會全體會員所共有，該委員會並非權利之主體，故對於其
22 土地之處分，似應依照民法處分共有物之規定辦理。而所謂「水
23 利委員會自行出資購買之土地，其購買時間包括臺灣省光復前及
24 光復以後。」亦即日治時期水利組合向私人收購之財產亦屬之
25 （桃證30參照）。同年12月14日，省政府又以40亥寒府綱地甲字
26 第3089號代電通令各縣市政府與水利委員會聯合會，重申水利委
27 員會自行出資購買之土地屬全體會員所共有，惟因會員人數過

1 多，無法辦理登記，經請示內政部意見認為可「由水利委員會全
2 體或大多數共有人推定代表人付與授權書，由代表人以某某水利
3 委員會為所有權人名義辦理登記。」但是土地之處分，仍應依照
4 民法處分共有物之規定辦理（桃證31參照）。然而，因水利委員
5 會不具法人格，地政機關咸認其不具備權利主體資格，各水利委
6 員會在實際辦理登記時仍然遇到極大困難。例如時人鄒毅即曾指
7 出：「水利會所管有之土地，其所以難以辦理登記者，即水利會
8 迭經改制，一般人咸認其為共同共有之土地，而應取得全體會員
9 之委託而辦理登記，此點實不可能辦到」，故直到1960年，多數
10 土地仍登記在日治時期各水利組合的名義下（桃證32即鄒毅，從
11 我國土地登記制度談本省水利會之土地登記參照）。

12 (7)可見即使修法改組後賦予農田水利會公法人地位，仍未能如預期
13 地立即解決土地登記問題。事實上，直到1960年臺灣省政府才針
14 對此一問題討論出解決的方向。前曾述之，建設廳先於1960年2月
15 間向省政府提案指出，據水利局統計各農田水利會會有土地中，
16 經依土地法第七十八條更名登記之規定辦理完成更名為現農田水
17 利會名義者僅占二成，其餘八成仍登記在原日治時期水利組合或
18 農田水利協會、水利委員會等其前身之名義下。經請示內政部回
19 覆卻認為若屬自水利委員會全體會員所有移轉為公法人水利會所
20 有，其權利主體已有不同，應該土地法第七十二條辦理所有權移
21 轉登記，建設廳因而提案表示反對，一則實際上不可能得到全體
22 會員之同意辦理登記，且辦理移轉登記需繳納之費用甚鉅無力負
23 擔（桃證61即建設廳案呈水利局簽為臺灣省各農田水利會會有土
24 地應如何辦理登記一案請次提業務會報裁決案參照）。經省府交
25 相關單位研議，建設廳於4月間提報解決方案通過，省政府再於6
26 月9日令頒各農田水利會，其具體結論如下：（1）仍登記在日治
27 時期水利組合名下之土地，屬「農田水利會依法接管之土地」，

1 未經辦理土地總登記者，應依辦理總登記方式處理。(2) 已登記
2 在農田水利協會或水利委員會名下之土地，屬「已登記為共同共
3 有」之土地，則需另行專案由水利局查明實際情形後，再會同相
4 關單位研究如何辦理(桃證62即臺灣省政府49府建水字第41872號
5 令參照)。就未經辦理土地總登記者，省政府通令中雖以接管一
6 詞稱之，惟「接管」與「接收」文義相歧，雖常有混用，但其真
7 意不應混淆，本狀第四大點亦有說明。此處所謂接管並無視作公
8 有土地辦理之意，如以下說明。

9 (8) 省政府既指出解決方向，實際上各農田水利會與地政機關亦以此
10 原則相應辦理登記。如依時人鄒毅所做的說明，就以「水利組
11 合」名義登記之土地，應登記為「農田水利會」係指「如水利會
12 之土地現仍登記為前日據時代之水利組合或埤圳之名稱者，應參
13 照臺灣省地籍釐整辦法第四條之規定，檢具日據時之登記證書向
14 主管地政機關繳驗換發土地所有權狀或他項權利證明書，並以作
15 為補辦土地總登記；惟此項土地應由水利主管機關發給證明書
16 件，以證明各該農田水利會之事業區域與日據時期水利組合或埤
17 圳區域之演變遞嬗關係」(桃證32)。析言之，以此種「繳驗換
18 發土地權利憑證」的方式補行辦理的「土地總登記」，不但意味
19 著國家認定土地權利憑證換發前後之權利主體同一，同時亦可推
20 論國家承認該土地權利的性質與內容在換發前後亦屬相同，並未
21 發生改變。至於登記實務如何呈現？例如在土地登記簿中可以看
22 到，1961年關係人申請將桃園水利組合名義下之土地登記為桃園
23 農田水利會時，除載明為「名義變更」外，其登記原因欄記載：
24 「民國四五年九月十五日改組」，此與日治時期將登記名義由公
25 共埤圳桃園大圳組合改為桃園水利組合時所載「改名」相類(桃
26 證63即新屋土地登記資料參照)。又例如桃證64之淡水地區土
27 地，於戰後自水利組合登記為農田水利會時，均以「姓名變

1 更」、「名義變更」為由進行登記，亦是同一情形。益可證明不
2 但主體同一，權利亦始終如一。

3 (9) 另一方面，針對「已登記為共同共有」之土地，即「已登記在農
4 田水利協會或水利委員會名下者」，顯然在戰後個別水利委員會
5 (及其會員)已依前揭省府函釋規定辦理過登記。就此鄒毅指
6 出：「如水利會之土地仍登記為前水利委員會之名義者，應參照
7 臺灣省政府四十亥寒府網地甲字第三〇八九號代電之規定，應由
8 農田水利會全體會員代表以該農田水利會為所有權人名義辦理登
9 記」，如仍登記為農田水利協會名義者，亦同。鄒毅認為這是因
10 為土地登記簿上所有權人之登載也並非全體會員之名義，而是水
11 利委員會之名義，且辦理登記並非處分其土地，全體會員並不會
12 因為登記而有任何損失，因此只要全體會員代表之同意即可以現
13 農田水利會辦理更名登記（桃證32即鄒毅著文參照）。其中，之
14 所以能主張「全體會員並不會因為登記而有任何損失」者，不外
15 乎水利委員會與農田水利會實為同一主體之延續，而其會員身分
16 亦屬延續（桃證65即臺灣高等法院47年判宗字第1308號判決參
17 照），否則此一論理即無法成立。。因此，國家在賦予農田水利
18 會公法人地位後，仍須透過解釋與承認該公法人與其前身之水利
19 委員會係屬同一主體的延續，否定地政機關認為水利委員會與農
20 田水利會之間係屬不同權利主體而應辦理所有權移轉登記的主
21 張，才能透過農田水利會的自治決策機制，經全體會員代表之同
22 意，再以農田水利會之名義，就這些國家認為屬於「全體會員共
23 同共有」之土地辦理更名登記。

24 (二) 中華民國法體制下向來認為農田水利會財產屬私有財產，並非國有
25 財產。

26 農田水利會土地及財產的私有性質，一再為中華民國政府所肯認，
27 中華民國政府在各式行政行為與司法判決中，一再區分農田水利會

1 所擁有的土地並非公有土地，且其針對此一差別待遇從未以「雖屬
2 公有土地之一種，但因其他考量故不作相同處理」的方式進行過任
3 何論理，而均僅單純認定其不屬公有土地的概念所及，即直接論以
4 私有土地的法律地位（前揭最高法院106年度台上字第2008號民事裁
5 定參照）或課以與私有土地相同的法律效果。從許許多多的檔案史
6 料中可以看到，中華民國政府、臺灣省政府、乃至民意代表與農民，
7 無論官方或民間，對於農田水利會所有土地與資產，乃是由農民會
8 員全體共有的財產，而非政府所有乙事，都有清楚的認知，且有明
9 確的表述（亦可參桃證74即立法委員費鴻泰等38人解釋憲法聲請書
10 附件25，農田水利署副署長兼雲林農田水利管理處處長林國華先前
11 著文「農田水利會所有財產來源沿革之探討」）。以下舉例言之：

- 12 1. 農田水利會之財產於日治時期即非屬「官產」，日治時期公共埤
13 圳、水利組合之財產皆為「民產」，已如前述。
- 14 2. 最高法院106年度台上字第2008號民事裁定明確認定水利組合所
15 有之土地為私有土地（原審判決參見臺灣高等法院104年度上字
16 第1504號民事判決）。
- 17 3. 我國法律實務上向來爭論重劃土地原含有屬於農民提供之部分，
18 其終局所有權應如何認定，向有兩說：其一認為，登記為農田水
19 利會所有後，則應依土地法第43條登記有絕對效力及民法第759
20 條之1第1項推定為農田水利會所有；其二認為，基於水路用地整
21 體性之管理方便，農民提供土地與農田水利會原有部分結合並登
22 記為農田水利會所有，並非使其終局取得其所有權之意（最高行
23 政法院98年度4月份第2次庭長法官聯席會議甲說及乙說參照），
24 但無論如何，向無認為農田水利會所有之土地即當然屬於國有財
25 產之說法。
- 26 4. 實務或成文法典均認土地法、土地稅法、農地重劃條例所稱之公
27 有土地，不包括農田水利會之土地（最高行政法院100年判字第1

1 134號、最高行政法院100年判字第1222號判決、農地重劃條例第
2 11條第1項參照)。

3 5. 土地徵用實務上，農田水利會所有土地均比照私有土地有償徵用，
4 依法協議價購或徵收（行政院97.2.21院臺經字第0970005998號
5 函參照）。

6 6. 農田水利會所有土地，僅水利設施用地免徵地價稅，其餘所有土
7 地適用私有土地稅率而非公有土地稅率。（土地稅法§20、土地
8 稅減免規則§8-1-8）。

9 7. 農田水利會徵收土地，僅限於「水利設施必要用地」，財源應由
10 水利會自籌，並非由國庫支付。

11 8. 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
12 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
13 地不得任意處分。

14 9. 農田水利會所有資金在政府採購實務上被認為屬於私有財產，並
15 非政府公款，不適用政府採購法。（工程會88.8.12、88.9.1、9
16 7.8.21函釋、最高法院101年台上字第4226號判決、台灣高等法
17 院花蓮分院101年重上更(二)字第27號判決參照）。

18 (三) 中華民國政府曾於水利委員會時期、1973年及1993年多次規劃將農
19 田水利會改制為行政機關，但都因農田水利會財產性質為私有財產，
20 涉及徵收而無財源執行，此次改制卻逕自將農田水利會所有財產認
21 定為「廣義公有財產」，迴避徵收，已牴觸過往宣稱，違反禁反言
22 原則及誠信原則。

23 1. 除前所述水利委員會時期改組為農田水利會之過程中，確認水利
24 委員會所有財產為私有財產，並捨棄改制為行政機關之路線，選
25 擇賦與農田水利會公法人地位後，政府亦曾再次研議農田水利會
26 改組為行政機關事宜。1973年3月14日時值蔣經國為行政院長，
27 指示研議將農田水利會改制為行政機關灌溉管理處，並於同年3

1 月24日向於立法委員質詢時表示：「政府亦願設置灌溉機構，直
2 接管理農業用水之供應調節」，然農田水利專家陳正美（筆名：
3 田適中）即認為將農田水利會改為政府機構，依法、依情、依理
4 都不可行，即上書近二萬字建言。此後蔣經國及時任經濟部長之
5 孫運璿於1973年4月至台南時，陳正美與渠等會面，即再次提出
6 多項建言，並表示「千萬不要把農田水利會變成政府機構，因為
7 農田水利會有很多財產，將來政府要負擔掠奪農田水利會財產的
8 責任。」（桃證75即田適中著文，頁13至15）。在研議改制過程
9 中，蘇俊雄前大法官於擔任省議員之前（筆名：哲由）亦於1973
10 年9月25日於自立晚報投書表達：「灌溉管理處如果是接管水利
11 會財產，及直接營運水利事業的措置，則涉及自治體制的變更與
12 限制，法人團體的清算解散，產權的權利義務等等重要的法律問
13 題，處理程序，因為關係到會員財產的處分，與自由結社的限制，
14 應以立法及司法方式配合解決，不能單純一般行政命令方式去處
15 理。」（桃證76即哲由自立晚報投書）。其後，政府即捨改制為
16 行政機關之計畫，改採水利會健全方案，維持農田水利會為農民
17 自治團體之型態。建設廳就省議員呂秀惠質詢出售會有土地課稅
18 疑義答復：「惟農田水利會係秉承政府推行農田灌溉事業，其財
19 產屬於會員所共有，無營利行為，其土地出售，建議……留供修
20 訂稅法之參考。」（桃證77即臺灣省議會公報40卷9期頁775參
21 照）。蘇俊雄前大法官擔任臺灣省議員時，即就農田水利會問題
22 質詢：「三、關於農田水利會之組織體制及其產權問題，政府輔
23 導方針何在？法制上所遺留之問題，有何解決之準備？」，建設
24 廳則答復：「三、農田水利會之組織體制，業奉行政院六十七年
25 六月五日臺六十七經字第四八四五號函核定為：『地方農田水利
26 事業團體』，其產權仍屬各該水利會所有。……」（桃證78即臺
27 灣省議會公報41卷19期頁1594至1595參照）。此後政府並一再重

1 申1987年5月9日行政院臺76經9441號函所示「農田水利會本質上
2 為地方水利事業團體，不應改為政府機構」（桃證79即臺灣省議
3 會公報60卷18期頁1898參照）。

- 4 2. 1993年時值李登輝為總統，郝伯村為行政院院長時，農田水利會
5 組織通則第39條之1第2項一度修改為「行政院應於三年內，將農
6 田水利會改制為公務機關，分別納入各級主管機關編制內。」。
7 然而，於實際執行時仍遇到農田水利會之財產為私有財產之問題。
8 省議員方醫良因而質詢：「公營事業民營要人民拿錢來買股票，
9 將來農田水利會改為公務單位，要把財產還給農民」，建設廳即
10 表示：「……水利會改制為公務機關可能遭遇問題之因應方案，
11 對水利會現有資金之解決原則，將不會把水利會現有資金收歸政
12 府所有……」（桃證80即臺灣省議會公報72卷19期頁1975參照）。
13 建設廳長許文志答復省議員劉守成質詢亦表示：「體制上當然照
14 這個做，若我不是建設廳長身分的話，我認為不需要改為政府的
15 體制，民選就民選，現在很多民的機構都走向這潮流，其中有三
16 個問題不能解決：（一）因為農田水利會的財產從日據時代到現在
17 都是農民自己所有，若改為政府機關，這筆財產怎麼算？……」
18 （桃證81即臺灣省議會公報74卷15期頁1151至1152參照）。1994
19 年台灣省農田水利會聯合會召開各會會長及會務委員座談會時，
20 與會農民代表亦咸認農田水利會之「財產屬全體農民所有，也為
21 民法上之私有財產」（桃證82，梁錦昌，農田水利會實施改進案
22 之淺見，1994）。本身亦為農業專家之李登輝總統認為茲事體大，
23 所以在得知農田水利會將改制時，認為「政府不能充公人民財產，
24 並應予以保護為原則，請由執政黨籍立委，提案通過現行之修正
25 案……八十二年得知該改制案時，深感痛心。因為農民出錢出力
26 組成的水利會，怎麼可以說接受就接受」（桃證83即祥麟著文參
27 照）。故1995年時旋即基於「現有水利會資產或為民間捐贈或為

1 免費提供使用，其屬於全體會員共有，應毋庸置疑……建議政府
2 尊重歷史法源及水利會壹佰萬會員權益及參仟多員工，讓水利會
3 以自治體制繼續存在，以符事實需要，並兼顧民眾福祉」（桃證
4 84即立法院公報第84卷第54期院會紀錄，頁26），立法院即以
5 「多年來，水利會一直本自治原則運作其會務，在臺灣經濟繁榮
6 史上，功不可沒。惟八十二年對該會組織通則修正時竟加上不合
7 理的條款，規定該通則自修正公布施行日起適用三年，且行政院
8 將於三年內，將農田水利會改制為公務機關並納編。因此為了讓
9 水利會以自治體制繼續存在，以符事實需要，並兼顧民眾福祉，
10 爰加以修正之。」（桃證85即第39條之1修正理由）為修正理由，
11 尚未執行即刪除「將農田水利會改制為公務機關，分別納入各級
12 主管機關編制內」之規定，確立回歸自治原則（桃證86即學者陳
13 正美以田適中為筆名著文參照）。

- 14 3. 關係機關農委會長期以來一貫的立場亦認為農田水利會為符合民
15 主自治精神的農民團體且其財產為屬全體會員所共有之私有財產，
16 例如直到2010年時，其回應媒體的新聞稿還主張：「報載近日部
17 分學者基於農田水利會接受政府補助金額較大，認為應將農田水
18 利會改為公務機關，對此，農委會表示，農田水利會事業區域內
19 之灌溉排水設施及其土地，絕大多數為早年農民集資興辦，屬民
20 間私有財產，為全體會員所共有，倘將農田水利會改為公務機關，
21 恐有強佔人民財產之嫌。此外，農田水利會為農民自治團體，目
22 前會長及會務委員係由全體會員直接選舉產生，農田水利會運作
23 較能因地制宜，貼近基層農民需求，如將農田水利會改為公務機
24 關，有違民主潮流。」（桃證87即農田水利處2010年新聞稿參
25 照）。其後，財團法人法於2018年制定時，將農田水利會捐助設
26 立之財團法人「視為」政府捐助之財團法人，既稱「視為」，可
27 見「農田水利會捐助設立」與「政府捐助設立」兩者有實質上的

1 不同。事實上在先前行政院在2016年院會通過財團法人法草案時，
2 農委會即始終強烈主張不宜將農田水利會捐助成立之財團法人視
3 同政府捐助之財團法人，當時仍任科長的現任農田水利署副署長
4 兼雲林農田水利管理處處長林國華先前著文「農田水利會所有財
5 產來源沿革之探討」中有相當詳細的討論，該文之為文目的即是
6 為了澄清「由於農田水利會組織通則賦予農田水利會公法人之定
7 位，致外界普遍有農田水利會之財產即為公有財產之誤解」（桃
8 證74即，林國華著文，頁6至7參照）。故農委會代表李耀旭技正
9 在審查會時即表示：「農田水利會的財產目前並不屬於政府，在
10 稅法上……」、「目前已將它視為政府捐助的，只是農田水利會
11 的財產並不完全等於政府機關的財產」、「就目前法令規定，其
12 財產屬於農田水利會所有，並非政府的財產。」（桃證88，立法
13 院公報第107卷第41期委員會紀錄，頁180至182參照）。農委會
14 代表承認農田水利會之財產並非政府財產在先，但面對立法委員
15 們詢問為何可以將農田水利會捐助設立之財團法人視為政府捐助
16 設立之財團法人後，又要保留農田水利會之董監事推薦權時，無
17 法自圓其說，只是不斷地以農田水利會將改制為行政機關為由搪
18 塞，迴避如何處理財產之問題，而財團法人法也在執政黨立法院
19 多數優勢以及無人就此問題繼續質詢之情形下通過立法，留下另
20 一個政府實質徵收私有財產疑慮的可能違憲爭議。

- 21 4. 由上可知，中華民國政府此次改制逕自將農田水利會所有財產認
22 定為「廣義公有財產」，迴避徵收，已牴觸過往農田水利會為私
23 有財產之宣稱，實是違反禁反言原則及誠信原則。

24 **四、於鈞庭行言詞辯論日，關係機關及及部分專家學者誤解法律及事實錯**
25 **誤，除前述部分外，關係人在此另擇要予以澄清。**

- 26 (一)查無1917年全台埤圳為總督府徵收而失去私產性質之情形，尤其對桃
27 園地區並無所謂全面徵收之情形。

- 1 1. 關係機關稱1917年埤圳業主權已全面性徵購，埤圳失去私有財產
2 性質云云（關係機關農委會言詞辯論意旨狀第14頁，附件16及17
3 參照）。
- 4 2. 然而，遍查史料並無所謂1917年全面徵收或徵購之情形，以此種
5 行政行為之規模，不僅總督府檔案無任何全台徵收之紀錄，以當
6 時日本殖民政府之財政狀況也難以負擔。更何況，直至終戰前有
7 效施行之「台灣公共埤圳規則施行規則」第17條仍規定埤圳相關
8 權利的賣買讓與、質入抵當（舊法為「書入」），若公共埤圳業
9 主權業經總督府徵購或徵收，則如何讓人民買賣、讓與、質押、
10 抵當埤圳相關權利？可見此說在當時檔案紀錄無著，亦與法規規
11 定不符。
- 12 3. 若反查1917年全面徵購埤圳業主權一說之來源，即可發現諸多史
13 料的錯誤引用與超譯之情形。此說常引用之著作包括：(1)森田明
14 （1974）「清代水利史研究」中「台灣における水利組織の歴史
15 考察-八堡圳の場合」一文，該文宣稱臺灣的圳主權公共化是在19
16 01年發布台灣公共埤圳規則後，各公、私有的埤圳就一一的被認
17 定並納入地方廳的管轄，而被認定為公共埤圳之後，便透過以相
18 當的補償金來收購水利權的方式，最終到1917年，經由對埤圳主
19 權實施全面性的收購而整理完成。（桃證15，頁549，引用桃證16
20 即1918年的「台中廳水利梗概」）。(2)郭雲萍（2005）：「各
21 公、私有埤圳依重要順位，陸續被認定為『公共埤圳』，編入地
22 方廳的管轄下，官方支付補償金給這些公共埤圳的所有人，最晚
23 於1917年埤圳主權已全部被收買整理完畢，公共埤圳與官設埤圳
24 使埤圳成為公共財，不得買賣，埤圳已失去私產性質，水權之轉
25 移受官方監督。」（郭雲萍，台灣農業水權之演變，〈臺灣農業
26 水權之演變〉，載於《興大歷史學報》第16期（2005年6月），頁
27 353）。(3)傅寶玉（2009）：「最後階段為1912-1917年間，由

1 殖民政府主導之下，收買埤圳業主權歸為公有，其財源由水租及
2 特別水租或起債貸款支給。」（桃證3，頁24）。然而，以上幾份
3 文獻見解錯誤，存有諸多重大瑕疵：

4 (1) 此說係以偏概全之產物。依上述學者提及之原始史料，無論是
5 學者森田明所引用的「台中廳水利梗概」，或學者傅寶玉所引用
6 之「臺北廳誌」、「鶯歌鄉土誌」，皆僅提及當時特定少數公共
7 埤圳於1917年之前曾進行「圳主權」之收購，若以全島所有的埤
8 圳總量來看，僅佔極少比例。將所有提及之案例全數提出，仍不
9 足以支撐「全島所有埤圳於1917年時透過公共埤圳收購圳主權的
10 方式，完成了埤圳的公共化、去除私產性質」之宣稱。詳言之，
11 若溯源原始資料「台中廳水利梗概」（1918），該書係記載「葫蘆
12 圳、八寶圳、北溝圳、……大肚圳」之「圳主權利」被收購乙
13 事做到1917年（桃證16，頁21參照）。「鶯歌鄉土誌」（1934）則提
14 及台中以及北部部分大型埤圳收購小型埤圳圳主權而已。惟學者
15 森田明（1974）「清代水利史研究」卻逕自將上開範圍擴張至台灣
16 全島，且附加諸多原文所無說明，學者郭雲萍引用森田明，卻又
17 不附出處添加更多超出原文之說法。

18 (2) 上述歷史學者顯然混淆「圳主權」、「業主權」與「所有
19 權」，以及「徵收」與「收購」等不同概念。蓋日治時期埤圳之
20 「圳主權」係指的是收取水租及負擔維修義務，與表彰土地所有
21 權之「業主權」不同。而斯時由較大型的公共埤圳「收購」小型
22 埤圳之圳主權，於兩個層面上無從定性為現在的法律概念之「徵
23 收」。首先，圳主權並不是業主權，更不是土地所有權，因此收
24 購了圳主權，並不表示埤圳所在的土地的業主權同時被收購。其
25 次，縱使公共埤圳收購圳主權，其出資亦使用公共埤圳自身財源
26 （如：水租、貸款等），由於財源並非來自國庫，此種收購亦非
27 國家行為。更且，依收購圳主權後的結果而言，公共埤圳在完成

1 收購後，亦從未列為官產，於總督府的官產清冊上遍查無著，可
2 見並無所謂由國家徵購或徵收之情形。

3 (3) 相對而言，若台灣總督府欲進行埤圳之徵收，則應以官設埤圳
4 之方式為之。依「官設埤圳規則」之規定，被指定為官設埤圳區
5 域內的土地與定著物，應由政府「收得」（徵收），並應對利害
6 關係人加以補償（第3條及第4條參照）。例如荊仔埤圳、獅仔頭
7 圳、與后里圳雖然原本均為公共埤圳，但設置官設埤圳時，其公
8 共埤圳組合均遭廢止。這才是當時真正意義的「徵收」（雖然後
9 來官設埤圳制度被總督府棄用，又一一被廢止，但這些「官產」
10 是由總督府撥給地方政府後，再由地方政府認定為「公共埤
11 圳」，再以「有償讓與」的方式賣給新成立的「公共埤圳組
12 合」）。因此，學者傅寶玉所謂「（公共埤圳）由殖民政府主導
13 之下，收買埤圳業主權歸為公有」，並非歷史事實，公共埤圳組
14 合或水利組合的財產，都是民產而非官產。

15 (4) 以1917年之時間點而言，亦無所謂「完成徵購」之情形。如前
16 所述，所謂1917年的時候，台灣全島的埤圳已經通通都完成「公
17 共化」甚至「公法人化」或「公產化」之說法並無相應檔案紀
18 錄，亦與法規規定不符，其是在中部、北部及南投幾個少數的公
19 共埤圳收購圳主權的例子，逕自解讀成全島都已完成徵收。以
20 關係人之情形而言，即可舉出明顯反證，依台灣總督府1917年3月
21 調查之「本島埤圳灌溉面積統計」，桃園廳的公共埤圳，灌溉面
22 積2,643甲，認定外埤圳灌溉面積32,849甲（桃證3即傅寶玉著
23 文，頁17）。直至1917年仍有九成二以上的埤圳屬於認定外埤
24 圳，並非公共埤圳。更何況，「公共埤圳桃園大圳組合」係於191
25 9年成立，依桃園大圳興建以前之統計，整個桃園廳的埤圳共有6,
26 685處，其中公共埤圳僅有10處，灌溉面積為2,743甲，認定外埤
27 圳有6,675處，灌溉面積為30,204甲（關係人百年誌第71頁參

1 照)。以桃園之情形即可推翻所謂1917年完成所謂全面徵購之宣
2 稱。

3 (5) 又從戰後1965年臺灣省政府的調查資料中可知，台灣總督府未
4 及一一認定為公共埤圳或組織為水利組合之私設埤圳（認定外埤
5 圳），於戰爭期間的水利統制體制下，未經符合憲法保障私有財
6 產權意義的徵收行為，即強制將私設埤圳納入水利組合管理。因
7 此，等到戰後管制措施不再，諸多戰爭期間被納入管制的私設埤
8 圳，即理所當然地「相率脫離」。此可參見1965年02月「臺灣省
9 糧食問題及農會農田水利會考察報告書」：「本省現有灌溉面
10 積，除水利會灌區與臺糖公司自營農場外，餘即為私人設立之埤
11 圳（包括抽水機）。日據時期，為統籌管理農田水利設施，於民
12 國三十一年核定各水利組合管理區域時，曾將各區域之私設埤圳
13 全部強制納入水利組合管理。光復後，因法令不繼，相率脫離，
14 僅有部分水利會區域內，私設埤圳受其管理……各該水利會對私
15 設埤圳，每難善盡其管理之責」（**桃證89**即臺灣省糧食問題及農
16 會農田水利會考察報告書，頁291至292參照）。由上述私設埤圳
17 至戰後仍可「相率脫離」之情形可知，該等埤圳並未納入官產清
18 冊或日產接收清冊，於日治時期亦未經國家徵收。

19 (6) 由上可知，於森田明、傅寶玉及郭雲萍等學者所提及之1917年
20 公共埤圳收購圳主權，並不是「全面徵收」，全面徵收此種說法
21 不僅在法律條文上沒有依據，在檔案中也無對應紀錄可考，只是
22 未具法律背景之歷史學者在轉引用過的程中，把少數埤圳當成全
23 台通例，更可能因為對當時法律制度還有法律名詞的誤解，所導
24 致以訛傳訛的說法而已。

25 (二) 桃園大圳系統「並非」由日本政府出資興建官設埤圳後無償移轉給
26 桃園水利組合，所謂「原桃園農田水利會管有之桃園大圳系統，在
27 日治時為官設埤圳，經臺灣總督府無償移轉給桃園水利組合」之說

1 混淆官設工程與官設埤圳，在未完整閱讀檔案且未回查之情形下草
2 率作成結論，以致誤導。

- 3 1. 吳啟瑞意見書頁13宣稱「原桃園農田水利會管有之桃園大圳系統，
4 在日治時為官設埤圳，經臺灣總督府無償移轉給桃園水利組合」
5 云云。然而，桃園大圳從未由總督府宣告為官設埤圳，此說顯然
6 混淆官設工程與官設埤圳。蓋如前所述，桃園大圳工程分成「總
7 督府施行工事」及「組合施行工事」兩部分，總督府施行工事為
8 取水口及幹道部分，組合施行工事為其餘工程。縱屬總督府施行
9 工事，以國庫工事費支出後，就支線及分線工事部分，其費用仍
10 由組合負擔，由組合向農民徵收「特別組合費」，組合再給付
11 「負債償還費」予總督府。至於組合施行工事則全由組合自行負
12 擔經費。桃園大圳之總督府施行工事部分（戰後史料常誤載為桃
13 園大圳官設埤圳工事，進而傳抄時再誤載為桃園大圳官設埤圳）、
14 組合施行工事部分與之後全數完工之桃園大圳在經費來源比例、
15 設施內容、施作範圍、權利狀態完全不同。此種情形在關係人之
16 百年誌中有專節說明，吳啟瑞意見書只引用關係人百年誌第87頁
17 部分，但卻沒有看到同一章節自92頁解釋出資及其後發展情形及
18 其後專章說明（桃證4參照），顯然尚未閱讀完整資料即作成結論。
19 2. 至於1937年之移轉，則是總督府將「國庫施設物」部分依「臺灣
20 官有財產管理規則」規定無償移轉給桃園水利組合（未附辦理所
21 有權移轉登記紀錄），但若原使用目的廢止時「即應返還國庫」，
22 且特別明文規定即使移轉後仍不能免除負債償還費（臺灣總督府
23 檔案原文請參考桃證12原文頁48）。但吳啟瑞意見書卻稱「臺灣
24 總督府於昭和12年(1937年)，將前述各項工程，包含附屬土地房
25 屋，全部無償移轉桃園大圳水利組合」，並引用臺灣省文獻會及
26 台灣銀行季刊等文獻，然此種說法顯然未回查原典。依總督府檔
27 案紀錄（桃證12），台灣總督府係於昭和12年「引繼」（交付）

1 「98.5125甲」之「土地」，以及「讓與」在作為水利使用之條件
2 下將土地上之「設施物」予水利組合（桃證12原文頁550參照），
3 由水利組合負擔管理修繕工事費用，並非無償移轉「附屬土地及
4 房屋」全部桃園大圳。在檔案中可進一步看出，其上土地甚至仍
5 有官租地，水利組合長青木行清因此特別指出，如果移轉的施設
6 物是隧道的話，因為上面是官租地，會不容易管理，所以申請
7 「移管」。可見土地只是交付管理，施設物則是附條件的讓與。
8 且依吳啟瑞意見書在此議題上引用文獻中最早之「台灣之水利問
9 題」第19頁（桃證90即學者于景讓以筆名惜遺著文，頁19至20），
10 其原文為「一九三七年，官設工程全部免費移交給水利組合，使
11 繼續維持」，並未提及附屬土地及房屋，吳啟瑞博士所述顯然引
12 用重修臺灣省通志卷四經濟志水利篇第一冊第371頁未附出處之文
13 字，但未查原典而來，與其引用之台灣銀行季刊原文、總督府檔
14 案之原典記載，多所出入。顯然所謂「原桃園農田水利會管有之
15 桃園大圳系統，在日治時為官設埤圳，經臺灣總督府無償移轉給
16 桃園水利組合」云云，與當時法令規定及檔案記載均不相符，應
17 又是以訛傳訛，未查原典之說。

- 18 3. 由上可知，歷史學界或是民間對於水利事業之研究，尤其有關法
19 律部分經常未經法律史學者校對，常誤解日治時期法律名詞及法
20 律效果，且多未反查登記狀態，以致於將總督府預定計畫作為執
21 行結果，在引用時不可不慎。如日治時期之認定外埤圳、公共埤
22 圳、官設埤圳及水利組合至終戰前係同時存在，並非單線式相互
23 取代關係，且各農田水利會組織沿革及財產組成狀況均有不同，
24 以關係人桃園農田水利而言，即查無官設埤圳水利組合之經過。
25 又如「官設公共埤圳」並非法律用語，而是歷史學界常指「公共
26 埤圳」但管理者由地方首長擔任之情形，其本質仍然為「公共埤
27 圳」。舉例而言：大安圳、永豐圳、石頭溪、十二股圳、二甲九

1 圳、南靖厝圳等曾在1910年依「公共埤圳規則施行規則」第7條指
2 定桃園廳廳長西美波為管理者，但以上埤圳仍是「公共埤圳」，
3 不是「官設埤圳」，只是我國歷史學者經常逕稱「官設公共埤圳」
4 並常與「官設埤圳」混淆，不僅對於該時期法律規定及用語欠缺
5 瞭解，更造成讀者誤解。再例如所謂台灣總督府於1937年3月31日
6 前「無償讓與」「附屬土地及建物」予桃園水利組合之說，即是
7 將所有「許可使用」、「引繼」、「代管」、「附條件讓與」盡
8 數列入，與法律意義上將所有權無償移轉之「贈與」容有出入，
9 甚至有的文獻中會將「工事費」、「監工費」等等都作為「無償
10 讓與」之標的，更與一般法律概念無法相容，實則查詢原典即知
11 並非如此。縱為關係人邀集歷史學者編修之百年誌，各人負責篇
12 章及史料來源均有不同，即未經法律史學者校對，在法律專有名
13 詞及法律效果之敘述上，亦有相同問題，故於引用時應謹慎查詢
14 原典，始能確知當時法律行為及法律效果，免蹈覆轍。

15 (三)關係機關及學者意見尚有諸多對於法律史及法律事實之誤解，茲舉
16 例如下。

17 1. 關係機關顯然誤解日治時期學說上「公法人」及「公有財產」之
18 意義。戰前學說上公法人，係在討論公法關係或私法關係之區別，
19 並非其財產即為官有或國有財產，戰前台灣論及埤圳所稱公有財
20 產，實為民產。又關係機關言詞辯論意旨書(二)頁20至頁21，
21 再提出所謂「日治時期建立農田水利組織公法人制度」之假說，
22 主張「公共埤圳組合係屬作為國家機關之一部分，而分擔國家統
23 治權作用之公法人」，「是以日治時期……經認定為公共埤圳之
24 私有埤圳，即失去私有財產性質」云云，係對當時學說斷章取義，
25 與實定法及史實相違，要無可採。

26 (1)戰前台灣「並無」法律明文定義之公法人，所謂「公法人」僅為
27 學說上之見解，且其內容與戰後中華民國法體制下之「公法人」

1 涵義有所不同。當時尚在理論發展的前階段，學者正試圖用同時
2 期實定法上的現象，去歸納推導出何種團體可被認為屬於公共組
3 合，而該公共組合的哪些「權能」屬於公法關係，從而應歸屬於
4 公法審判權。吾人不應倒果為因，將學者歸納之研究，說成是當
5 時台灣總督府制定相關制度的意旨或目的，並無限上綱牽連至今
6 日德國的部分學說。更多時候，戰前學者討論一個組織是否為學
7 說上的公法人（如：關係機關所引之學者美濃部達吉、學者園部
8 敏、學者佐佐木惣一、辯護士長尾景德等均是），目的僅是為了
9 確認是否適用公法關係或私法關係，進而判斷普通法院有無審判
10 權，與財產之性質或公私有之歸屬無涉。

11 (2) 例如關係機關農委會所引用學者園部敏著作於說明公共組合之性
12 質後即稱：「公共團體及私法人如何區別之問題主要存在於公共
13 組合之情形。蓋因若將公共組合中有私法性質的目的者，與兼有
14 公法性質目的的私法人一起考慮時，將有無法判定公法人、私法
15 人的情形存在。公共組合作為公法人雖存在主要依照公法規範的
16 部分如存立、組織等活動，但就該活動亦即與團體及與組合員間
17 之關係，則不必然皆依公法規範之。」（關係機關農委會言詞辯
18 論意旨狀第18頁所附學者園部敏著作第302頁參照），很清楚顯示
19 學者在討論公共組合的屬性及其相關法律關係究屬公法或私法關
20 係，其實是在進行學說上的歸納，其分類並無實定法上的直接定
21 義作為依據。故在同著作頁339以下對當時台灣法制上被其歸類為
22 公共組合的各種團體的分析中，包括水利組合、公共埤圳組合、
23 農會、畜產會、水產會、商工會議所、重要物產同業組合等，僅
24 為其個人學說之研究，尚非得直接作為實定法上之依據，例如重
25 要物產同業組合雖被園部敏認為屬公共組合（公法人），但當時
26 法院判決卻曾認為屬於私法人；比對園部敏的分析，公共埤圳組
27 合、農會、畜產會、水產會及商工會議所等，其權能之所以被認

1 為屬於公共組合，均是因為該等團體依各該法令得對組合員強制
2 其加入，且其經費、過怠金得委託市街庄依國稅之規定強制徵收，
3 且對該等費用與過怠金的賦課徵收不服時僅能以行政爭訟（主要
4 是申明異議）手段為之（同著作頁339至340參照），故若要根據
5 園部敏一家學說即推論當時之公共埤圳組合係台灣總督府所創設
6 的公法人制度，「屬作為國家機關之一部分，而分擔國家統治權
7 作用之公法人」的話，那麼農會、畜產會、水產會及商工會議所
8 也都同樣因此屬於「國家間接行政之一環」，而應該全數認定其
9 所管有財產均為公有財產且不得對抗國家，即知此種推論方式之
10 荒謬。同理，亦不應以園部敏著作內有一句話謂：「水利組合為
11 法律上承認與地方團體相當之能行使公權力之公共組合」（同著
12 作頁339參照），即能推論成水利組合「屬作為國家機關之一部分，
13 而分擔國家統治權作用之公法人」云云，蓋其學說上推論的方式
14 與前揭各類公共組合的分析方法相同，係比對實定法上當時（非
15 當代意義之地方自治下之）地方團體之權能與臺灣水利組合令之
16 規定作比較分析而來（同著作頁341至342參照）。水利組合與前
17 揭農會、畜產會等其他公共組合相異之處僅在於台灣總督府劃定
18 之「特別的權力關係」（關係機關農委會言詞辯論意旨狀第18頁
19 所附學者園部敏著作第299頁參照）之範圍而已，並無本質上差別。

20 (3) 又如關係機關引用之日治時期1934年（昭和9年）上民字第191號
21 判決，其內容係在論述公共埤圳組合收取水租之性質，認為基於
22 公共埤圳規則第4條之4及第9條規定，公共埤圳組合就收取水租之
23 行為依法應視為機關行為，故其與組合員間為公法關係，在日治
24 時期台灣沒有行政訴訟制度之情形下，用水事項應依公共埤圳規
25 則第11條規定排除普通法院審判權而由官廳裁決（吳宗謀專家諮
26 詢意見書頁28參照）³，此判決正是反映斯時修改臺灣公共埤圳規

³ 即使在戰後亦有類似見解，如國家本得透過行政委託處理國家行政任務，私人亦得受託行使公權力，例如私立學校（釋字269、釋字382），民間汽車代驗廠（交通工具排放空氣污染物檢驗及處理辦法第10

1 則之背景與理由。蓋無論自清代以來之私人埤圳（即日治時的認
2 定外或私設埤圳）或是公共埤圳，使用者（引水人）本來就有繳
3 水租的義務，埤圳主與引水人（包括後來之組合員）之間原有徵
4 收水租之活動與舊慣早已存在。反之，就私設埤圳及公共埤圳而
5 言，國家並無自行收取水租的行為，也無由國家自行收取水租之
6 法源。更且，依公共埤圳規則第6條「公共埤圳之水租及費用於認
7 為必要時，可先由行政官廳徵收，再付給權利者」，故是由地方
8 官廳代公共埤圳收取水租，公共埤圳是委託人，地方官廳是受託
9 人，反而是國家分擔及協助公共埤圳原有任務。而依臺灣公共埤
10 圳規則第10條規定：「公共埤圳若有舊慣者，於不違背本規則及
11 基於本規則發布之命令規定與規約之範圍內，依其舊慣」，故於
12 公共埤圳即依法存在舊慣之私法關係，因此總督府法院1903年7月
13 20日（明治36年）控130號判決，就認為在公共埤圳規則修法前無
14 論是否受有埤圳灌溉之利益，因不滿水租滯納，以地方廳代收水
15 租，並支付搬運租穀費用為標的之請求，若非主張廳長之行政行
16 為無效或不當的話，仍然是單純的民事訴訟（吳宗謀專家諮詢意
17 見書第6頁註18參照）。然而，為了避免水租相關訴訟湧入法院，
18 不僅造成法院負擔，亦拖延相關時程，造成收取水租之效率低落，
19 因而1903年9月26日增修公共埤圳規則第4條之2至第4條之4，以及
20 第9條規定，明文賦與公共埤圳組合「法人」資格（第4條之3）及
21 賦課徵收水租及費用之權限（第4條之4），並得「準用」臺灣國
22 稅徵收規則之滯納處分規定，以使公共埤圳組合能增加收取水租
23 之效率，且於有爭議時，以斯時用語之「特別的權力關係」為基
24 礎（關係機關農委會言詞辯論意旨狀第18頁所附學者園部敏著作
25 頁299參照），論為公法關係適用行政裁決制，避免勞費及時間成

條參照），在特定教育行政事項及個別交通檢驗事項內「視為行政機關」，就該等事項之爭議應由行政法院行使審判權，但此不影響該學校及民間汽車代驗廠之私人本質，更遑論該主體之財產將可能因此被視為「廣義之公有財產」。

1 本均較多之民事訴訟。從此立法背景及歷史事實可知，國家介入
2 公共埤圳組合收取水租一事「並非」公共埤圳組合分擔國家任務
3 之表徵，只是國家為了促進公共埤圳原有收取水租之行為的效率，
4 故賦予公共埤圳組合就收取水租及費用之公權力而已。因此，所
5 謂「公共埤圳組合係屬作為國家機關之一部分，而分擔國家統治
6 權作用之公法人」、「日治時期建立農田水利組織公法人制度」
7 甚至推論民有財產等同官有或國有云云，欠缺歷史事實與脈絡的
8 根據，不僅與總督府建立制度之立法背景不同、與實定法規定不
9 符、亦與歷史事實相違，更是超譯學者論述之說法。

10 (4)再者，戰前「學說上公法人」類型眾多，「公共組合」即是其一。
11 公共組合在學說上的定義之一即指具有公益目的之社團法人，不
12 能說某一團體在戰前為學說上之公法人，即為國家創設；又由於
13 公共組合（學說上公法人）亦擁有民有財產，而當時之民有財產
14 包括「共有」、台灣漢語及清治時期固有法上之「公有」，或指
15 個人或家族等少數人所有之「私有」（關係人言詞辯論意旨狀第5
16 頁、桃證18學者吳密察及桃證19學者曾文亮著文參照），故不能
17 說戰前為公有財產，即為當時的國有或官有財產，更不能說是中
18 華民國法體制下之公有財產。例如：台北辯護士會依1935年臺灣
19 辯護士令準用1933年日本修正辯護士法成立，分類上為公共組合，
20 亦為學說上之公法人，但吾人不會將台北辯護士會論為日本總督
21 府創設、出資，更不會將台北辯護士會之財產論為國有或官有財
22 產，即同此理。

23 2. 農田水利會之前身水利組合於日治時期並非行政機關，自水利組
24 合、農田水利協會、水利委員會至農田水利會之土地於戰後向來
25 認定為私有財產，從未被認定為公有土地。

26 (1)吳啟瑞意見書稱水利組合於日治時期「屬於廣義之行政機關」，
27 水利組合改為農田水利協會時，「其土地資產應被國民政府定性

1 為公有」，「戰後水利組合由臺灣省行政長官公署農林廳耕地科
2 接收，並改為農田水利協會」，嗣後農田水利協會改制為水利委
3 員會，「國民政府再度重申農田水利事業土地定性為公有土地
4 (附件六)」(意見書第11頁至第12頁參照)云云，與陳誠及主
5 管機關權威見解、立法過程及適用結果完全相反，實無任何依據。

6 (2) 吳啟瑞意見書之說法與日治時期「臺灣水利組合令」之內容不同。

7 「臺灣水利組合令」係定義水利組合為「法人」並非「公法人」
8 (第1條參照)。日治時期之公法人並非法律上之定義，而僅是學
9 說上之分類。同樣地，公共埤圳組合、辯護士會(戰後之律師公
10 會)、醫師會、齒科醫師會、耕地整理組合、森林組合、農會、農
11 業會都可能是學說上的公法人但其本質上仍為人民團體，之所以
12 為學說上公法人僅是表示具有公益性質，其各自資產仍為民產。

13 (3) 戰後初期之「接管」、「接收」及「收歸國有」雖常有混用情形，

14 但接管、接收亦指主管機關或登記名義變更，並不代表「收歸國
15 有」。不能單以法規中提及「接收」兩字即認為是移轉所有權為
16 國有。吳啟瑞意見書似乎混淆前詞，亦未分辨「主管機關」與
17 「行政機關之內部單位或下級機關」之區別，與其所引用之法令
18 規定內容不符。蓋依其所引用之「附件二」「臺灣省行政長官公
19 署農林處農田水利局組織規程」第2條第6款之規定即知農田水利
20 局之任務為：「關於農田水利協會之輔導事項」，由此可知，農
21 田水利局只是「輔導」農田水利協會之運作而已，兩者間並非上
22 下隸屬關係。又依其所引用之「附件三」「臺灣省各地水利委員
23 會設置辦法」第2條即言明「各地民眾舉辦水利工程，應由發起人
24 十人以上擬具呈請書，連同計劃圖說呈請該管縣政府轉送本省水
25 利局核准，在一定區域內組設水利委員會，所有該區域內之公私
26 收益人，均應加入為會員」、「前項呈請書應經各該區域內得為
27 會員者半數以上之連署」，可見依此設置辦法，水利委員會係由

1 民眾發起設立。且同辦法第4條規定：「水利委員會秉承水利局之
2 意旨，管制其事業區域內一切水利設施，並該管縣政府之監督」，
3 由「秉承」、「意旨」可知，水利委員會只是秉承水利局意旨進
4 行水利事業，並非上下隸屬關係。又同辦法第6條即明定：「水利
5 委員會若干人，除由水利局聘請當地縣區鄉(鎮)長為當然委員外，
6 餘由會員分區互選，並由委員派舉主任委員及副主任委員組織委
7 員會，議決重要會務，會議規則另定之。」可見水利委員會係由
8 民選委員及主管機關聘請當然委員，再由委員互選主任委員及副
9 主任委員。由上可知，水利局只是農田水利事務之主管機關並有
10 聘請部分當然委員之權限，例如以桃園而言，係得於42名委員名
11 額中聘請9名當地縣區鄉鎮長之當然委員而已，水利委員會與水利
12 局間並非行政機關之內部單位或下級機關。

13 (4)另就水利會之資產而言，中華民國政府領台初期，政府尚在摸索
14 公共埤圳組合與水利組合之性質，農田水利協會改組至水利委員
15 會後，即陸續確立水利委員會承受水利組合資產，並非公有財產
16 之原則（桃證27至桃證32參照），臺灣省主席陳誠（38年寢府經
17 水字第43283號）即於1949年表示：「一、本省各地水利委員會係
18 由日治時代之水利組合嬗遞改組而成……其組織內容經費收支以
19 及會員之權利義務並無變更……其為地方社團之性質則屬事實。
20 二、該會所有土地係由會員出資歷年累積購置以及其收入充為會
21 內事業經費，其性質與普通公地不同……」（桃證29參照）。吳
22 啟瑞意見書所引用附件六（1949年12月14日臺灣省政府38亥寒府
23 網地丁第2268號代電）回覆台東縣政府所稱：「水利委員會所管
24 有之土地，在未遵照行政院規定修改其組織規程之前，仍須申請
25 為公有土地登記，不得藉故延誤」一說，實係因在當日離任之臺
26 灣省政府主席陳誠，因其於前述同年六月間向行政院請示的電文
27 尚未得到回覆，故對外先行重申行政院原本的指令，即水利委員

1 會需修改其章程以符合法人團體的體制，否則即應申請以公有土
2 地辦理登記。但所謂「以公有土地辦理登記」之申請，不但遭到
3 台人的反對，事實上已暫緩，在登記實務上也發生困難，因而根
4 本無從進行，其他檔案內文已有說明。故吳啟瑞意見書第12頁所
5 稱「嗣後農田水利協會改制為水利委員會，國民政府再度重申農
6 田水利事業土地定性為公有土地」一節，純屬斷章取義，與當時
7 實際發生情形不符，顯然未完整引用前後相關史料。

8 (四) 農田水利會之財產並非國有財產或公有財產，縱設立作業基金專款
9 專用，仍不能取代會員權，在我國仍屬徵收。且此等徵收顯不具公
10 益性及必要性，亦無補償，與憲法對財產權保障之意旨相違。

11 1. 就灌溉團體（包括私人埤圳、公共埤圳、水利組合、水利委員會
12 及農田水利會等等）與其構成員之間權利義務而言，為了灌溉事
13 業能順利進行，包括徵購或使用土地之對價、新建與擴張工程、
14 維護設施物與日常營運均需費用，故灌溉團體之構成員有出資甚
15 至服勞役之義務（例如1948年1月台灣省各地水利委員會設置辦法
16 第八條、第十條參照）。然而，由於要求私人履行上述義務常有
17 難以執行之情形，因此自日治時期公共埤圳以來，近代國家均以
18 國家強制力要求受益地之利害關係人均加入為構成員，進而強制
19 要求履行構成員應盡出資（如：總督府官設工程移轉予水利組合
20 後，水利組合需向組合員收取「特別組合費」，再給付總督府
21 「負債償還費」，或是如桃證60「改進辦法」第39條至第41條所
22 示要求受益會員負擔水利工程費）與繳納水租或會費等義務之規
23 定。又由於會員已盡其義務，故亦應使其享有基於會員身分之會
24 員權，以及相對應的受灌溉即取得農業用水之權，始符合組成灌
25 溉團體之本旨。

1 2. 就此，如同呂太郎大法官於言詞辯論期日詢問：原來的捐助者及
2 現在的會員如何農田水利會對行使財產權利？此即涉及會員之會
3 員權如何行使。

4 (1) 首先，農田水利會之資產係由歷代農民「捐輸」而成，其性質係
5 屬出資興建並管理維護引水灌溉的設施（埤圳）以換取農業用水
6 之行為（「台灣私法」臨時台灣舊慣調查會第一部調查第三回報
7 告書，第1卷下卷(1910)，頁123至127參照），而非成立財團法
8 人之捐助行為，其出資之方式包括自清代以降，提供土地或勞務、
9 繳納費用以支付負擔償還費之特別組合費、加入費、工程受益費
10 等等，為免混淆，用語上應以「原始出資者」代替原始捐助者較
11 佳。例如數量最多的佃埤圳，其工本即「由合同開設埤圳的田主
12 按灌溉面積負擔經費，亦有由田主共同委任他人開設後，按灌溉
13 面積負擔經費者。」（前引「台灣私法」頁127參照），此類農民
14 或墾拓先民，作為「原始出資者」，於關係人的情形可謂相當普
15 遍。蓋前已敘及：自清治以降至日治初期，關係人灌區內之水利
16 設施，以大量分布於桃園台地之埤塘為主，全屬民間花費私人的
17 勞力、時間及費用，自行建設、經營，各自獨立形成小灌溉區的
18 私產，於乾隆年間即開發已興，私人水利設施遍布現有灌區，在
19 桃園大圳興建之前，已少有新設埤圳之空間。再者，於日治時期
20 開始，自公共埤圳（組合）及水利組合之構成員，係以灌溉設施
21 及土地範圍有關之人為「利害關係人」及「組合員」，不限於地
22 主，尚包括典主、佃戶、埤圳主、家屋或工作物所有人等等（公
23 共埤圳規則施行規則第1條、臺灣水利組合令第3條參照），而漸
24 次演變為現今以灌區內之受益者為「會員」，包括公有耕地之管
25 理機關或使用機關之代表人、私有耕地之所有權人或典權人、公
26 有或私有耕地之承租人或永佃權人及其他受益人（農田水利會組
27 織通則第14條參照）。在此過程中，資合性質與人合性質兼具之

1 灌溉團體，其構成員由強調資合性質之原始出資者，轉為強調人
2 合性質之會員，並享有會員權。雖法律上構成員的定義隨時代而
3 有其變遷，但安土重遷的農村社會裡，時至今日仍不乏許多歷代
4 世居於本地，祭祀活動綿延不絕的農民會員，其先祖即為原始出
5 資者。然而無論其屬原始出資者於今是否可考，均無礙各該會員
6 依法行使會員權利。且此一歷史發展過程，如本狀第三大點所示，
7 中華民國政府在領台後已明示接受並承認農田水利會之財產為全
8 體會員所共同所有。

9 (2)至於關係機關在言論辯論意旨書(二)頁21至頁22主張，「農田
10 水利公法人之成員」所付出之金錢、勞務及實物，包括工程受益
11 費與會費等，均僅屬「公法上之給付義務」，不能算作是「出
12 資」；同時又主張，在國家(在非以會員身份亦毫無出資取得財
13 產之意思的情形下)補助水利工程及會務經費時，無論其是否於
14 事中或事後要求該公法人及其成員分年攤還，即因該等補助「具
15 有公共性及公益性，更不應解為屬於農田水利公法人之成員共同
16 共有之財產或私產」云云。此等簡化說法，不僅自相矛盾，亦屬
17 混淆視聽，更與最基本的法理相違。蓋現今農田水利會最原始之
18 「出資」行為，多在近代國家出現以前即已完成，至日治或戰後
19 新建之農田水利工程，有開徵工程受益費者或要求「組合」及其
20 成員分年攤還者，當然亦有出資性質；而證諸歷史事實，無論日
21 治時期或戰後之中華民國政府，均承認農田水利會及其前身所管
22 有之灌溉設施及資產為其會員全體共同所有(陳誠意見如桃證28、
23 桃證34參照)，則分擔該等灌溉設施之工本者，法理上自屬出資
24 行為無疑。至國家補助經費不能與所謂「出資」相提並論部分，
25 如桃園大圳系統「並非」由日本政府出資興建官設埤圳後無償移
26 轉給桃園水利組合相關論證已如前述，又如政府於疫情期間提供
27 觀光業、旅遊業、餐飲業甚至製造業之紓困補助、對青年之購屋

1 補助、對人民團體之各項補助等，無論其補助金額及比例多寡，
2 均不能論為由國家取得接受補助者所有財產之對價，自始更無取
3 得財產之法效意思。茲再舉一例反證之即可知關係機關主張之荒
4 謬性。關係機關在言論辯論意旨書（二）頁13至頁14列出1945年、
5 1946年與1950年政府分別補助農田水利協會或水利委員會之「災
6 害復舊工程」（灌溉設施維修費用）與「米穀增產工程」⁴之經費，
7 惟在此等戰後恢復糧食生產最為緊急之際，政府對其所列三個年
8 度六個項目的補助，竟多半未達五成，換言之，有超過一半的經
9 費是由戰後尚未回復元氣的民間自籌。若謂農田水利是國家任務
10 云云，理應由國家負其全責，觀之此種「補助」額度，應當感謝
11 當時連法人格都不被承認的民間水利團體不惜運用民力，不但以
12 最快速度恢復生產，更全力協助政府穩定糧食安全，豈能作為政
13 府日後對其原本即已自有之灌溉設施與資產有所主張之藉口？對
14 照1954年時的行政院尚知水利委員會「具有其多年歷史，且自有
15 相當設備及資產」（桃證33參照），現在的政府是忘記了，還是
16 害怕想起來？

17 (3)前述「會員」在台灣邁入民主化時代之後，由於農田水利會組織
18 通則於2001年修正為會長、會務委員及小組長均為直選，自2002
19 年開始直選後已是完全自治狀態。會員即透過自治方式，透過選
20 舉機制監督小組長、會務委員及會長，自主決定支配及利用農田
21 水利會名下財產。例如關係人認為光復圳圳路老舊仍屬土堤式構
22 築，但因土地為私人所有，難以逕由關係人進行改善，故關係人
23 即透過會務委員會決議逐年分段價購。而會員透過農田水利會享
24 有水權，亦是透過小組長、會務委員及會長之監督自治等取得用
25 水。又舉例而言，透過自己選舉的小組長來調節配水及小型修繕

⁴ 米穀增產工程事實上為日治時期在戰爭期間發展出來，自1940年起各地水利組合即「透過新設水路、蓄水池，修改幹線，鑿井、設置抽水機、改善排水等方式，將旱田、單季田改為兩季田或水田，而在土地改良方面，增設灌溉排水工程，謀求增加土地改良面積。」黃仁姿、薛化元，〈戰時與戰後初期臺灣農業組織的調整與變革（1941-1948）〉，《國立政治大學歷史學報》，51（2019.5），頁126。

1 (六萬元以下)，快速達到換取及使用水源的目的，如果小組長
2 工作不力，再次選舉時就不會選上，會員用選票淘汰無法協助滿
3 足農業用水需求的小組長。由此可知，所謂農田水利會為鳥籠式
4 自治云云，無非是打壓及輕視自治選舉之說法。蓋農田水利會預
5 算決算雖受主管機關相當程度監督，若以主管機關監管之法規較
6 多即認為得任意改制、收歸國有，則以我國對於金融機構之管制
7 密度之高、監督之嚴格，則我國之金融機關豈非皆為國有？顯見
8 此一判斷方式並非合理。至於關係機關言詞辯論期日稱農田水利
9 會資產拿來發紅白包之說或於先前說明稱選舉風氣不佳，更是對
10 關係人毫無根據的抹黑。再者，投票率高低不代表選舉功能不彰，
11 諸多民主國家投率如歐洲及日本可能更低，威權國家投票率也可
12 能極高，且選民資格浮濫、選舉風氣不佳或認為代議制度設計有
13 問題，則應該改善制度，不應構成奪去選舉權能之理由。

14 (4)承上，所謂農田水利會的會員權，具有以下面向：

15 A. 自所有權的觀點而言，農田水利會由歷年來的構成員（以往的
16 利害關係人、組合員及後來的會員）集資創設，出資由構成員
17 繳交予農田水利會（前身為公共埤圳組合、水利組合等）為全
18 體構成員共同所有，雖於內部並未依出資金額多寡分割股權等
19 機制，且形成如公司一般經營與所有分離之狀態，但時至今日，
20 構成員（會員）仍可透過會員大會、選舉小組長、會務委員及
21 會長等法定方式，對農田水利會主張基於所有權之權利。也就
22 是說，構成員（會員）擁有農田水利會之資本，其為共同之所
23 有權人，但是為了便於水利事業的治理與經營，因此將個別之
24 所有權統一集中予農田水利會，此時會員對農田水利會之所有
25 權則轉化為法律上之會員權。從會員出資之角度而言，會員對
26 農田水利會出資後，名義上雖然喪失其出資部分之所有權，但
27 實際上該等出資亦變形為會員權，而會員權可謂「所有權之變

1 形物」(參酌公司法學者用語)或前揭學者許宗力所稱「信
2 託」,會員就該資金基於所有權原具有使用、收益、處分之權
3 益,但在所有與經營分離原則下,其使用權能脫離會員而移轉
4 給實際執行會務之會務委員會手中,使收益及處分權能則成為
5 會員權之主要內容而得為會員所享有並主張。而憲法財產權保
6 障之客體,並非專指單一或特定實質之資產或權利,而是指會
7 員所有之管理權及財產權等權利,已擴及到農田水利會相關法
8 規所延伸而出之所有權。

9 B. 另一方面, 自會員資格的觀點而言,農田水利會作為兼具人合
10 性質與資合性質之社團,在表決權之行使上,並非依出資金額
11 而是一人一票,仍具有強烈之人合性質,但在構成員資格則得
12 以灌區土地所有權之轉讓、繼承等方式取得構成員資格,亦具
13 有財產權之性質。既然身為農田水利會之會員即享有會員權,
14 得以會員資格為基礎享有農田水利會所有權利義務,會員權除
15 前述財產權之性質以外,也可認為具有身分權之性質,因此是
16 一種兼具身分權及財產權之特殊權利。

17 C. 就會員與農田水利會間最重要之水權關係而言,如同公司之股
18 東對於公司之權利在於獲取利益分配,而自公司取得法人資格
19 時起,公司實質上就成了財產所有權之主體,而股東認繳出
20 資、持有股份,只是為了獲取利益分配。與此相對應者,會員
21 透過加入農田水利會時就自動取得如同人格權具有一身專屬性
22 之公權,透過透過會員大會、定期選舉小組長、會務委員及會
23 長等法定方式,對農田水利會要求確保農業用水之利益。

24 D. 就構成員於團體消滅時得享之權益而言,社團法人常有不同程
25 度之人合性質與資合性質,在資合性質明顯的公司,其法人格
26 消滅時,股東得基於原有出資於清算後分配剩餘財產(公司法
27 第24條、第91條參照),在人合性質明顯的一般社團法人,社

1 員於解散清算時得依總會之決議分配剩餘財產（民法第44條第1
2 項參照），其原則為由何人出資，由何人決定如何分配。就此
3 而言，從比較法之觀點論，如前述德國水土協會法亦有解散、
4 清算程序之規定（桃證46水土協會法第62條、第63條準用德國
5 民法第48條第2項、第3項以及第51條至第53條規定參照）。同
6 理，農田水利會身為「公的社團法人」或「公法社團」，同時
7 具有人合與資合之性質，若因任何事由而解散，亦應經清算程
8 序，並在清算後始由會員利用會員大會決議決定分配方式，例
9 如另行將財產成立公益性財團法人繼續以不同形式服務農民、
10 捐贈特定公益團體，均無不可。農田水利會組織通則第九條規
11 定農田水利會為廢止之申請時，須經會務委員會之決議及會員
12 過半數之同意簽署行之，其解散清算之程序即應依此規定為
13 之，方為正辦。

14 3. 由上可知，關係機關稱農田水利法以設立作業基金專款專用原先
15 屬於農田水利會之資產，分成17個作業基金不互相流用，即未影
16 響原有農民會員權益云云，即顯然忽略上述會員權之性質，並非
17 正確。

18 (1) 蓋農田水利會之資產為私有財產，在會員集體的層次上，仍為可
19 透過農田水利會之組織決定如何使用由會員「共同共有」（共同
20 共有」一詞係引用桃證32即鄒毅著文、桃證62即臺灣省政府49府
21 建水字第41872號令），且農田水利會之財產對於全體會員而言仍
22 具有私用性（Privatnützigkeit），得由會員全體透過自治方式
23 為自己的利益使用，相對於所有權之主體轉為國家所有，改由國
24 家支配使用財產，不僅其私有財產性質喪失，原有之相對私用性
25 亦完全喪失，此即為徵收。

26 (2) 關係機關此一說法類似1995年建設廳就省議員楊秋興質詢答復：
27 「農田水利會現有財產為全體會員所有，改制為公務機關後，為

1 保障該私有財產權益，將由政府設置特種基金」（桃證91即臺灣
2 省議會公報第78卷第11期頁1531參照）。由此可知，設置特種基
3 金的權宜之計，當初就是在承認農田水利會財產為私有財產之前
4 提下提出，與關係機關近期主張所謂「廣義公有財產」概念矛盾。
5 且此說彷彿惡霸強盜以強制力將個人房地所有權移轉登記後，再
6 稱受害者可以繼續使用，故未侵害財產權，如出一轍。實則，自
7 所有權之「占有，使用，收益和處分」權能而言，此舉對受害者
8 即財產所有權人而言，縱使仍可繼續使用，也已令其失去為自己
9 占有、收益及處分之權能。例如就喪失所有房地在交易市場上換
10 價之利益，或是以所有權人身分對於第三人主張排除侵害的權利。
11 尤其，當原本農田水利會之資產成為作業基金後，會員即失去透
12 過自治的方式共同決定這些資產如何使用收益的權利，確實造成
13 會員權的損害。

14 (3)詳言之，只有作業基金，但會員卻沒有會員資格，對於農民個人
15 而言只剩下反射利益，不像仍是會員的時候，農民還可以透過自
16 治方式選舉小組長、會務委員或會長，以會員身分要求小組長、
17 會務委員或會長處理灌溉問題，對於身在地方的小組長請求用水
18 調配更可以獲得快速回應，若改為行政機關則尚需以陳情方式為
19 之，在導致農作用水供應遲延，期作間亦難調度用水時，恐僅殘
20 存就其農業生產的損失在能證明有因果關係的前提下申請國家賠
21 償之權利。會員身分不復存在，不僅原有福利如子女教育就學助
22 學金之申請資格也跟著消失，會員連透過選舉會務委員及會長進
23 行監督之方式都無法施行，對於改制後作業基金如何管理財產甚
24 或處分土地之合理性與妥當性毫無置喙餘地。

25 (4)關係人茲舉出一個明顯且已發生之實例，即因為水源不足而需辦
26 理停灌（與休耕不同，專指依水利法第19條為調度公共用水所需
27 而全面停止供應農業用水）時，會員的受益權已受到極大的影響。

1 在改制前，水權登記在農田水利會，水權即屬所有會員所共有，
2 因為會員（即受益地的地主）才是有權請求受灌溉的權利人，故
3 皆由調水需求機關（構）如經濟部水利署、自來水公司、科技部
4 等編列預算，透過農田水利會補償會員，且斯時辦理停灌補償均
5 會寄發書面通知所有會員申請，向來不曾發生任何問題；然改制
6 後，2021年立即遇到大旱時，由於關係機關農委會與改制後成立
7 之農田水利署因其自認與原來的農民會員間已無直接法律關係，
8 即自行改變規則，將申請停灌補償的資格改為無從驗證且很有可
9 能並非會員的「實際耕作者」，且因而僅能以公告方式通知符合
10 申請資格者，造成出資興建水利設施之大部分原來的會員均無法
11 繼續受領因停灌造成的損失補償，反而更多情形是大專業農（形
12 式上的佃農）領取，若大專業農實際耕作面積超過70公頃者，甚
13 至可能出現其最終領取停灌補助新台幣近千萬之情形。此外，盜
14 領或冒領之爭議不斷，製造農村社會諸多紛擾，破壞農民間原本
15 的和諧關係。農田水利會之會員依據其農業用水的受益權而領取
16 停灌補償之原有權益，在改制消滅其會員資格之後，立即受到毀
17 滅式的影響。故成立個別作業基金「專款專用」的作法，法律上
18 與原有的各農田水利會的會員權益無法相提並論。

19 (5)因此，關係人一再強調，農田水利會之資產係農民捐輸而成，為
20 農民耕作及灌溉不可欠缺，在憲法上受到特別保障，是以該資產
21 在本質上確屬私有財產。學者黃俊杰，學者辜仲明、農田水利會
22 聯合會總幹事嚴慶煌及農田水利署副署長兼雲林管理處處長（時
23 任簡任技正）林國華於其合著中即稱農田水利會作為地方自治團
24 體及功能自治團體而受制度性保障，農業水權是制度性保障的核
25 心，且「農田水利會灌溉用水之水權具有其久遠之歷史開發背景，
26 為世代農民長期投入灌溉區之建設，並投入鉅額資產、勞力，興
27 建攔水、蓄水、輸水等設備，始有今日較為可靠之灌溉用水，有

1 其「歷史水權」的慣例背景因素存在」（桃證92，學者黃俊杰等
2 著文(2008)，農業水權與農田水利會之關聯，頁6至11參照）。然
3 農田水利法第23條第1項將農田水利會之資產概括承受，並設立作
4 業基金之辦法，已毀壞上述制度性保障，更無從確保農民會員之
5 財產權益，蓋因各農田水利會之農民會員對該作業基金如何使用、
6 農業水權如何主張均無從置喙，將原先專屬於各該農田水利會之
7 農民會員使用的農田水利會財產公有化，便與上開學者及關係機
8 關人員之主張，大相逕庭。

9 (6)況且，目前的作業基金也是分成17個，且關係機關農委會一直強
10 調不互相流用，此與修法前存在17個水利會並無二致。關係機關
11 一方面稱要統合運用以造福農民，一方面又分成17個作業基金分
12 散力量，說法顯然自我矛盾。此外，關係機關農委會在言詞辯論
13 期日又稱「資產進到農水法第22條的管理基金，現在管理基金分
14 成17個、也是各自獨立的。各自獨立之下，即使不流用，但如果
15 有任務的需求，可能會透過基金作業的收支辦法去做調撥的動作，
16 所以其實可以整體式的去保障各自基金的專款專用，但是又有互
17 相支援的可能性。」（筆錄第24頁參照）。惟若對照關係機關農
18 委會在改制前對外說明爭取支持時，一再保證17個作業基金間絕
19 對不會互相流用，即使處分資產也一定會留在原有的作業基金裡，
20 若其他機關需辦理撥用一定會有償撥用，不會外流，所以對於原
21 有會員的權益並無侵害的說法（農委會2020年5月6日「期待立法
22 院能於本會期審議通過農田水利法草案，讓農田水利會更能發揮
23 專業效能」新聞稿參照）⁵，且在面對監察院調查時，亦堅稱「依1
24 7個水利會規劃成立17個分基金，資產獨立，不相互流用」（聲請

⁵ 「改制後，農委會將設置農田水利事業作業基金，並下設17個分基金，分別承受17個農田水利會之資產，其資產之處分及孳生之所得，皆屬各分基金，不相互流用，不受國產法之限制，其財產處分所得仍留存基金不需繳庫，另公務機關若有需使用基金土地，需辦理有償撥用，以維持原農田水利會資產使用性質。另也明定政府繼續編列預算撥補基金，專款專用於農田水利事業上，絕非侵佔農民資產。」http://www.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=8107

1 人釋憲聲請書附件三十即監察院2019年12月4日調查報告第8頁參
2 照），關係機關就分別成立作業基金之立法意旨與國家目的之說
3 明，於立法過程時說一套，到憲法法庭言詞辯論庭上面對違憲審
4 查時又說另外一套，顯然有誠信問題。

5 (五)關係機關所持改制理由，無論是健全財務、擴大灌區、水質監控等
6 事由均不適用於關係人，就關係人而言，已構成實質徵收，欠缺正
7 當性及必要性，亦違反正當法律程序。

8 1. 關係人財務健全，以活化資產方式自給自足，改制前三十年來，
9 事業外收入常佔年度決算收入五成以上。活化資產方式大致包括
10 出售非水利事業為主之會有不動產、配合徵收協助公共建設（如
11 機場等交通建設）、租金收入、儲值生息、認列折舊列提收入、
12 雜項收入等等。且出售處理會有資產所得資金轉化為其他資產後，
13 亦使得租金收入及儲值生息等財務收入漸漸提高。以2011年至202
14 0年而言，在所有都會區七星、瑠公、桃園、台中及高雄農田水利
15 會中，關係人是出售會有不動產佔所有總收入比例中平均比例最
16 低者。關係人處分會有不動產以非水利事業所需之事業外土地、
17 房屋為主，且全數皆經主管機關核准，其目的在於去蕪存菁，不
18 僅避免閒置不動產或難以利用之畸零地，增加社會整體空間活化
19 功能，亦節省自身地價稅及維護費用支出。反之，改制後農田水
20 利署取得原農田水利會土地後，加速大量處分不動產，迄今不到
21 兩年，即已累積照舊使用土地之用地取得專戶約18億5,959萬元，
22 依關係機關自稱依農田水利法第26條及農田水利非事業用不動產
23 活化收益辦法規定提撥10%農田水利事業作業基金資產處分所得價
24 款計算，竟已處分價值近186億之原農田水利會由全體農民會員共
25 同所有之不動產（關係機關言詞辯論意旨書（二）第10頁至第11
26 頁參照），相當於關係人於2019年全年度資產處分之整理收入的5
27 2倍以上（計算式：186億÷3.55億=52.39）（桃證11參照），可說

1 處分得更急更兇。事實上，關係機關言詞辯論意旨書（二）第19
2 頁亦提及，「為達農田水利事業作業基金自給自足目標」，農田
3 水利法第23條第3項明定原農田水利會有由國家承受資產之使用收
4 益及處分均以活化收益方式辦理，不受國有財產法第28條（原則
5 上不得處分）、第4章（使用）及第6章（處分）之限制。改制後
6 國家既未曾大幅增加對農田水利事業之投資與撥補，則原本各作
7 業基金之財務結構當然承襲原來各農田水利會之現狀，故改制後
8 國家顯然同樣需以大量處分土地方式籌措財源。惟關係機關卻在
9 憲法法庭上處處影射各農田水利會賣地維生，對改制前在國家百
10 般刁難下仍勉力活化資產籌措財源以維持農民生計所需之灌溉服
11 務的各農田水利會來說，顯失公允。

- 12 2. 關係機關農委會雖宣稱曾補助關係人，並於其言詞辯論意旨書
13 （二）提及會員補助費云云，實則只是於1993年（因農田水利會
14 組織通則於當年修正第39條之1第3項規定由政府全額補助會費之
15 法定義務，其後於2001年修正並移列至第25條）至2014年間補助
16 農民繳交會費，減輕農民負擔，該筆補助性質上並非補助農田水
17 利會，而係對會員的補助，故關係機關言詞辯論意旨書（二）第5
18 頁所稱之會費補助費，不能算入是對農田水利會的補助。更何況
19 政府補助會費的同時，也長年迫使農田水利會在本業的營運上，
20 無法將供應農業用水的成本反應在會費上，偏離使用者付費原則，
21 將差額推由關係人承擔。依關係機關自述，自1994年至2004年間，
22 政府補助全國各會會員會費金額每年均為20.26億元，十年未有變
23 化，2005年起調高一成為每年22.286億元後，直到2020年改制前
24 十五年均未再調整，改制後也僅增加至每年29億元，且同樣未實
25 質補助關係人原所轄灌區（即目前桃園農田水利管理處去年僅編
26 列一百萬元）。因此，對於關係人而言，並未因為主管機關農委
27 會補助農民繳交會費而增加收入，反而因關係機關農委會為了避

1 免增加政府支出，長年壓抑會費，更致關係人事業收入實質減少。
2 且關係機關農委會向來自詡補助農民繳交會費之數額，其實杯水
3 車薪，連關係人每年活化資產應用事業外收入之二成都不到。截
4 至農田水利法施行改制之前，關係人以其自有2000餘億自有資產
5 自給自足，於改制前自2015年起更是連續多年未受關係機關補助
6 分毫，而且若有水利設施使用他人土地或國有地，均自行積極徵
7 購或付費租用，財務健全、運作良好。反倒是改制之後，政府因
8 繳獲關係人全部資產，得以關係人之資產充足政府財政，與改制
9 理由完全相反。

10 3. 關係機關稱改制可擴大灌區，服務更多農民云云。然而，關係人
11 所在桃園台地灌溉埤圳、埤塘開發甚早，於清治乾隆年間已近飽
12 和，日治時期桃園大圳串連各地埤圳、埤塘後，少有進一步擴張
13 空間。中華民國政府領台後，亦以「一個水系一個水利會」之原
14 則劃定灌區，在水系及圳道未擴張之情形下，改制如何服務更多
15 農民？更且，是否擴大服務範圍，只要調整灌區或是由未劃入灌
16 區之農民新設農田水利會即可處理，亦無須將現有農田水利會改
17 制為行政機關。申言之，將農田水利會由公法人改制為行政機關，
18 實無助於實現擴大灌區、服務更多農民之目的，也非必要之方法，
19 而與適當性、必要性等原則相悖，其手段與目的間欠缺關聯，違
20 反比例原則。

21 4. 關係機關於言詞辯論期日稱改制後桃園第三灌區7,000多公頃土地
22 即收跨區灌溉之利云云，顯然言過其實、倒果為因。經查，此係
23 因關係機關農委會為了解決農業用水短缺問題，自108年度起在桃
24 園、石門兩會灌區內試辦所謂大區輪灌制度，而在109年第二期作
25 經政府決定辦理停灌前，桃園第三灌區已在109年第一期作因試辦
26 大區輪灌被關係機關指定為辦理休耕的區域，故在110年第一期作
27 政府決定繼續辦理停灌時，這將使得第三灌區農民連續三期無法

1 耕種，對該區農業生產之影響較其他區域更為嚴重，且對該區農
2 民生計而言顯有不公平之處。故斯時在經濟部長王美花所主持之
3 旱災中央災害應變中心工作會報上，決議桃園第三灌區不辦理停
4 灌，仍照常供灌。惟當時決議「桃園灌區第3分區供灌時需採取最
5 大化節水調度措施，請農水署務實於整田期間優先使用埤塘供水、
6 加強引用區域排水及河川水源，同時強化供灌區內用水秩序管
7 理」，並要求「農水署於1月份優先引取桃園地區河川水量及區域
8 排水蓄存埤塘，水利署配合需求提供抽水機支援；並請農水署加
9 強灌溉管理，期使本年一期作可順利完成供灌，同時研議於灌渠
10 沿線鑿井，以因應極端事件農業用水不足所需。」，就所需使用
11 石門水庫之水量，更特別作成「石門水庫桃3灌區逐旬供灌水量」
12 配額之具體決定，此有110年1月5日「旱災中央災害應變中心」第
13 6次工作會報紀錄及附表可稽（桃證93第6次會議紀錄及桃證94經
14 濟部水利署新聞稿參照），後因農水署在該次會議中配合其他單
15 位，忽略農民耕作實際用水需求而同意作成該附表，經農民反應
16 該附表之配額順序不符合農業生產所需，在立法委員黃世杰邀集
17 水利署與農田水利署共同研商後，請農田水利署在會報中再次提
18 出，在總量不變的前提下調整供灌水量之前後配置，此有該會議
19 10年2月17日「旱災中央災害應變中心」第8次工作會報紀錄可稽
20 （桃證95第8次會議紀錄參照）。因此，在中央的嚴格要求下，桃
21 園第三灌區的供灌不但需優先使用埤塘供水，另外也透過與桃園
22 市政府的合作，就市政府水務局主管之老街溪、新街溪等河川，
23 以農田水利會原有二十餘台抽水機，搭配水利署與桃園市政府支
24 援之抽水機具，抽水至桃園大圳原有渠道，以供桃園第三灌區灌
25 溉（桃證96桃園市政府新聞稿參照）。然而，在灌區內協調用水
26 本為關係人原有業務，所涉地域均在關係人原有灌區內，所用設
27 備亦是關係人原有設備，決定配水灌溉也是經濟部水利署職權，

1 並經各機關協調後執行，桃園第三灌區並非由隔壁原石門農田水
2 利會所轄灌區跨區引水，亦不影響原石門農田水利會灌區停灌、
3 休耕進度，何來跨區灌溉之說？可見關係機關言過其實，任意攬
4 為己功，將關係人原有業務誇為改制之利，倒果為因。對關係人
5 及其會員而言，反而在改制後，小型水利工程及期作之間配水不
6 能利用傳統慣習下之小組間自治機制處理，由外行領導內行，連
7 水路的定期清理都變得效率不彰，實有害於實際農作與農村間互
8 助合作傳統灌溉機制，亦違背聯合國農糧組織注意「多層治理」
9 之呼籲。

- 10 5. 關係機關在言詞辯論期日宣稱有關照舊使用之私有土地部分，
11 「自民國59年起均有人民之土地使用同意書」（筆錄24頁參照）
12 云云。由於全國各農田水利會無償照舊使用私人土地2,896.51公
13 頃，其土地持分關係複雜，若謂全部各筆土地均備有人民簽署之
14 土地使用同意書，衡諸實務經驗可謂殆無可能。事實上，長年以
15 來坐落於此類照舊使用私有土地上之農田水利設施，經常因難以
16 取得土地使用同意書而無法進行更新改善工程，與關係機關所述
17 完全相反。其次，關係機關又於言詞辯論期日主張過去之農田水
18 利會無法做到逐步逐年針對照舊使用之私有土地部分辦理承租或
19 價購，此點亦非事實。例如，關係人在近十年內早已辦理整條光
20 復圳占用民地部分之協議價購，同時完成相關圳路之整體改善工
21 程：按光復圳為關係人在新豐湖口灌區的幹線，位於水尾末端灌
22 區，圳路老舊仍屬土堤式構築，故漏水嚴重，是水情吃緊的區域，
23 加上土地均為私人所有，難以開發改善。關係人遂在黃金春會長
24 任期期間，除逐年分段價購土地外，並辦理RC結構之新幹線工程，
25 重建、加建倒伏式攔水堰，並連同支線一併更新，一共花費數十
26 億元完成購地並更新光復圳幹線灌溉系統，徹底解決水尾的困難，
27 而此建設過程政府沒有出過一分一毫。可見就處理私有土地持續

1 無償照舊使用的不合理問題，以關係人的例子來說，並不需要改
2 制才能完成，且搭配灌溉系統的改善，同時解決私人土地照舊使
3 用的問題，極有效能。反觀改制後的農田水利署，不但在迄今不
4 到兩年的時間內，即已處分達近186億之原農田水利會所有資產，
5 累積照舊使用土地之用地取得專戶約18億5,959萬元，其所誇稱之
6 「逐步處理照舊使用土地」竟僅支出2億548萬元價購土地，辦理
7 承租者亦僅支出1,096萬元，「專戶」收入竟僅有一成多被用來辦
8 理處理占用民地的問題，此等施政效能，有何可提出來沾沾自喜？
9 相較於改制前關係人辦理情形，顯然改制並未帶來任何進步，反
10 而只有倒退。可見將農田水利會之資產收歸國有乙事，欠缺徵收
11 的公益性與必要性，至為灼然。

12 6. 關係機關主張改制後有利環保工作云云。惟環保稽查並非關係機
13 關農委會或農田水利署所屬職權，改制後亦僅能與環保主管機關
14 聯合稽查，裁罰職權仍在環保主管機關，與改制前並無二致。又
15 關係人在改制前早已自費建置會員GIS管理地理資訊系統、停灌補
16 償系統、擴充歷史圖資數位典藏及空間系統等等電子化系統，為
17 加強灌區內水質監控，更早已自2013年起全力投入水質監測管理
18 系統，進行水質普測、全項精測與特定精測，每年監測總量在二
19 千筆，甚達三千筆以上。關係人亦與桃園市政府環境保護局辦理
20 聯合稽查作業，並在設置圳路監視點，進行水質及渠道底泥監測，
21 若發現水質不佳立即關閉圳路（桃證97即關係人百年誌，頁529至
22 頁534參照）。關係人之監測改善能量極強，甚至協助苗栗、新竹、
23 花蓮、台東、宜蘭及北基等其他六個水利會辦理水質專案監測。
24 關係人在環保方面投入心力與成效早已領先全國，關係機關在改
25 制後也僅是延續關係人原有作業內容而已。

26 7. 關係機關調整體之制度改變若只影響到個案即無違憲云云。關係
27 機關一方面稱農田水利會會員高達140萬人，一方面又稱制度影響

1 只有個案，實已自相矛盾。又以關係人桃園農田水利會之資產、
2 灌區面積、會員人數與全國對比而言，已佔有一定比例，並非單
3 純個案而已。且若一套法律涉及人民基本權之侵害時，卻僅論為
4 個案而毫不在意，豈不容認國家機關能恣意侵害少數人之基本權
5 利，此與憲法基本權保障之意旨顯然有違。

6 8. 關係機關稱為了水利事業而有改制並將關係人之資產收歸國有之
7 必要，然而，既然是為了進行水利事業為目的，就非為水利使用
8 之事業外資產為何一併收歸國有？其必要性與正當性為何，關係
9 機關俱未說明。

10 9. 由上可知，關係機關所持改制理由，對於關係人桃園農田水利會
11 並無適用餘地，就關係人而言，已構成欠缺正當性及必要性之實
12 質徵收。而農田水利法第18條第3項、第23條第1項及第5項之規定
13 既屬於對關係人財產之直接徵收，卻未有任何清算程序，且亦未
14 給予任何補償，即屬違反正當法律程序。

15 五、綜上所述，關係人並非國家創設、出資之公法人，關係人之財產向來
16 被認定為私有財產，第18條第3項、第23條第1項及第5項之規定係屬
17 於對關係人財產之直接徵收。關係機關所持改制理由，對於關係人並
18 無適用餘地，已構成欠缺正當性及必要性之實質徵收，然系爭規定並
19 無任何清算程序，且亦未給予任何補償，亦屬規範不足且違反正當法
20 律程序，有違憲法保障人民基本權利之意旨，敬請 鈞庭宣告相關規
21 定違憲，以保農民之權利。

附屬文件之名稱及其件數

文件編號	文件名稱或內容（均影本）	頁碼
桃證37	許春鎮，〈論公法社團之概念及其類型〉，載於《東吳大學法律學報》第16卷第2期，頁93-158（2004年12月）。	87

桃證38	孫迺翊，〈揮別俾斯麥模式社會保險制度？從德國聯邦憲法法院幾則判決評析德國近二十年健保制度改革方向〉（節錄），載於《歐美研究》第46卷第3期，頁380（2016年9月）。	153
桃證39	美濃部達吉，《日本行政法(上冊)》（節錄），頁473-475（1936年）。	157
桃證40	林紀東，《行政法原論(上)》（節錄），頁284-287（1966年10月）。	167
桃證41	Stephan Kirste，《Theorie der Körperschaft des öffentlichen Rechts》（節錄），頁428-429（2017年）。	173
桃證42	傅雲岑，〈臺灣省水利委員會的革新〉，載於《臺灣水利》第2卷第3期，頁2-5、頁103（1954年9月）。	177
桃證43	張建新，〈臺灣省水利委員會屬性問題的研究〉，載於《水利通訊》第1卷第10期，頁4-5（1955年）。	183
桃證44	呂太郎，〈所謂非法人團體之權利能力〉，載於《台灣本土法學雜誌》，3期，頁180-183（1999年8月）。	185
桃證45	德國1937年水土協會法節錄。	189
桃證46	德國2002年最新修正水土協會法節錄。	193
桃證47	桃園縣政府，《新修桃園縣誌》志首篇（節錄），頁15-16（2017年）。	195
桃證48	林煒舒、陳錦昌、李曉菁等，〈組織沿革〉，載於《台灣桃園農田水利會百年誌》，頁71（2019年9月）。	197
桃證49	林煒舒、陳錦昌、李曉菁等，〈組織沿革〉，載於《台灣桃園農田水利會百年誌》，頁83-85（2019年9月）。	199

桃證50	臺灣省行政長官公署訓令致戍魚署農耕字第41281號，載於《臺灣省行政長官公署公報》，35年冬32期，頁517（1946年11月）。	203
桃證51	臺灣省政府建設廳，36亥東建水字第109397號，〈水利協會擬改組為水利委員會並草擬臺灣省興辦水利事業辦法等請核案〉（1947年11月27日）。	205
桃證52	臺灣省政府，〈臺灣省政府建設廳水利局組織規程〉，載於《臺灣省政府公報》第36卷冬字第50期，頁784-785（1947年11月27日）。	223
桃證53	臺灣省政府建設廳，38戌佳建人字第14108號，〈水利局請刪除組織規程第11條條文呈核案〉，載於《水利局組織》（1949年11月9日）。	225
桃證54	臺灣省政府，〈38戌有府綜法第65028號令〉，載於《臺灣省政府公報》38年冬字第46期，頁642（1949年）。	231
桃證55	林煒舒、陳錦昌、李曉菁等，〈組織沿革〉，載於《台灣桃園農田水利會百年誌》，頁98-103（2019年9月）。	233
桃證56	中國農村復興聯合委員會，《中國農村復興聯合委員會工作報告》第一期(節錄)，頁38-39（1948年10月-1950年2月）。	239
桃證57	林煒舒、陳錦昌、李曉菁等，〈組織沿革〉，載於《台灣桃園農田水利會百年誌》，頁103至104（2019年9月）。	243
桃證58	章光彩，〈臺灣省水利委員會的定性問題〉，載於《台灣水利》第1卷第1期，頁33-35（1994年）。	245
桃證59	林建村、李源泉、陳信雄，《探索臺灣農田水利組織與制度》(節錄)，頁74-77（2013年12月）。	249
桃證60	行政院(44)年9月17日臺(44)經字第5534號令，〈臺灣省各地水利委員會改進辦法〉（1955年）。	251

桃證61	〈建設廳案呈水利局簽為臺灣省各農田水利會會有土地應如何辦理登記一案請次提業務會報裁決案〉，載於《臺灣省政府業務會報第103次會議》(1960年2月5日)。	261
桃證62	臺灣省政府(49)年6月9日府建水字第41872號令，載於《臺灣省政府公報》49年夏字第62期，頁764 (1960)。	263
桃證63	桃園市新屋區崁頭厝段下庄子小段第368地號土地登記公務用謄本、地籍異動索引、地號沿革圖。	265
桃證64	淡水鎮淡水段烽火小段第22地號土地登記簿(即吳啟瑞專家諮詢意見書附件六第1頁及第2頁)。	273
桃證65	臺灣高等法院47年度判宗字第1308號民事判例(1958年)。	275
桃證66	臺灣省地政處，〈臺北市瑠公水利協會土地有無移交必要請示案〉，載於《農會產業處理》卷(1947年5月23日)。	277
桃證67	陳立夫，〈台灣光復初期土地總登記(權利憑證繳驗)問題之探討〉(節錄)，載於《法律史與民事司法實務(最高法院學術研究叢書)十》，頁215-253(2005年6月)。	281
桃證68	臺灣省行政長官公署訓令，亥馬(35)署民地(一)字第118號，抄發〈臺灣地籍釐整辦法〉，載於《臺灣省行政長官公署公報》第35卷冬字第70期，頁1125、1130(1946年)	287
桃證69	臺灣省政府，38寅寢府網丙字第330號，〈為本省各地水利委員會使用土地登記疑義經奉行政院核復電仰知照知〉(1949年3月26日)。	289
桃證70	臺灣省政府建設廳，〈建設廳提修正臺灣省各地水利委員會設置辦法及其組織規程案〉，載於《臺灣省政府委員會議第151次會議》，頁1(1950年5月27日)。	301

桃證71	臺灣省政府建設廳水利局，〈逕啟者關於修正台灣省各地水利委員會設置辦法及組織規程一案〉，載於《台灣省各地水利委員會組織》，頁4（1950年6月13日）。	311
桃證72	〈修正各地水利委員會設置辦法及組織規程審查報告案〉，載於《臺灣省政府委員會會議第155次會議》（1950年6月30日）。	315
桃證73	〈有關展期修正水利委員會設置辦法及組織規程一節核復案〉，載於《水利委員會組織附該會選舉及會議規則》（1950年10月24日）。	317
桃證74	林國華，農田水利會所有財產來源沿革之探討，載於《農田水利》63卷1期，頁6-18（2016）。	325
桃證75	田適中，〈敬悼孫運璿先生—兼談對農田水利會之貢獻〉（節錄），載於《農田水利》第52卷第11期，頁7-15（2006年3月）。	339
桃證76	哲由，〈從政治與社會觀點透視—農民團體改制問題〉（節錄），載於《自立晚報》民國62年9月25日第4版（1973）。	343
桃證77	《臺灣省議會公報》第40卷第9期，頁775。	345
桃證78	《臺灣省議會公報》第41卷第19期，頁1594-1595。	347
桃證79	《臺灣省議會公報》第60卷第18期，頁1898。	349
桃證80	《臺灣省議會公報》第72卷第19期，頁1975。	351
桃證81	《臺灣省議會公報》第74卷第15期，頁1151-1152。	353
桃證82	梁錦昌，〈農田水利會實施改進案之淺見〉，載於《農田水利》第41卷第8期，頁18-19（1994年12月）。	355

桃證83	祥麟，〈李總統最瞭解農田水利〉，載於《農田水利》第42卷第10期，頁5（1996年2月）。	357
桃證84	立法院，〈院會紀錄〉（節錄），載於《立法院公報》第84卷第54期，頁26。	359
桃證85	立法院，農田水利會組織通則第39條之1修正理由（1995）。	361
桃證86	田適中，〈回歸自治原則農田水利會組織通則第39-1修正案奮鬥歷程〉，載於《農田水利》第42卷第8期，頁10-26（1995年12月）。	363
桃證87	農委會（農田水利處），〈為減輕農民負擔，政府編列預算補助農田水利會會費及工程費〉，載於《行政院農業委員會全球資訊網》（2010年12月27日）。	373
桃證88	立法院，委員會紀錄（節錄），載於《立法院公報》第107卷第41期，頁180至182。	375
桃證89	臺灣省糧食問題及農會農田水利會考察小組，〈臺灣省糧食問題及農會農田水利會考察報告書〉（節錄），頁291-292（1965年）。	379
桃證90	惜遺，〈台灣之水利問題〉（節錄），載於《台灣銀行季刊》，頁19-20（1950年）。	381
桃證91	《臺灣省議會公報》，第78卷第11期，頁1531。	383
桃證92	黃俊杰、辜仲明、嚴慶煌、林國華，〈農業水權與農田水利會之關聯〉，載於《農業水利》第55卷第6期，頁6-11（2008年10月）。	385
桃證93	旱災中央災害應變中心，〈第6次工作會報紀錄〉（2021年1月5日）。	391
桃證94	經濟部水利署，〈石門水庫天助自助 桃園灌區第3分區一期作供灌〉，載於《水利署全球資訊網》（2021年1月5日）。	395

桃證95	旱災中央災害應變中心，〈第8次工作會報紀錄〉（2021年2月17日）。	397
桃證96	桃園市政府，〈桃三灌區調度埤塘、河川水源供灌一期稻作，桃市府與中央視水情持續滾動檢討〉，載於《桃園市政府網站》（2021年2月24日）。	401
桃證97	林煒舒、陳錦昌、李曉菁等，〈灌溉水質監測〉，載於《台灣桃園農田水利會百年誌》，頁529-534（2019年9月）。	403

此致

憲法法庭 公鑒

中華民國 1 1 1 年 6 月 1 5 日

關係人：臺灣桃園農田水利會

代表人：黃金春（會長）

訴訟代理人：吳欣陽律師

周宇修律師

