

正 本

檔 號  
保存年限

## 行政院農業委員會 函

100203  
臺北市中正區重慶南路1段124號

地址：100臺北市南海路37號  
承辦人：賴旻宏  
電話：(02)8195-3171  
傳真：(02)8911-6205  
電子信箱：mhlai@ia.gov.tw

受文者：司法院秘書長

發文日期：中華民國110年5月21日  
發文字號：農水字第1106030394號  
速別：普通件  
密等及解密條件或保密期限：  
附件：如主旨

主旨：檢送司法院大法官為審理110年度憲一字第2號立法委員費鴻泰等38人聲請解釋案之書面資料1份，請查照。

說明：復貴院秘書長110年3月18日秘台大二字第1100008521號函。

正本：司法院秘書長  
副本：本會法規會、本會農田水利署(均含附件)



主任委員 傅喜仲



司法院大法官為審理 110 年度憲一字  
第 2 號立法委員費鴻泰等 38 人聲請  
解釋案之書面資料

行政院農業委員會  
110 年 5 月 21 日

甲、就司法院 110 年 3 月 18 日秘台大二字第 1100008521 號函檢送附件一聲請人釋憲聲請書之聲請意旨，謹依大院前函說明二，提供本會意見如下：

壹、有關本件聲請釋憲案之程序審查：

一、按立法委員現有總額三分之一以上聲請解釋憲法，須就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者，始得為之，司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 3 款定有明文。立法院為國家最高立法機關，依憲法第 62 條及第 63 條規定，有議決法律制定案或修正案之專屬職權。是立法委員基於維護憲政秩序及法治原則之職責，於制定或修正法律時，本應自行審定符合憲法意旨之條文。倘法律公布施行經相當時日，立法委員認有違憲疑義，自應先行提出修正案，並於確定修法未成後，由少數之三分之一以上立法委員聲請解釋，始與司法院釋字第 603 號解釋「修法未果」意旨無違，從而符合大審法第 5 條第 1 項第 3 款聲請解釋憲法中之「就其行使職權」要件（司法院大法官第 1428 次會議對會台字第 12312 號案件、第 1389 次會議對會台字第 10954 號及第 10949 號案件之不受理決議參照）。

二、經查，本件釋憲聲請案，係屬立法委員一定人數以上連署，與人民釋憲聲請案尚有不同。惟聲請人就本件聲請釋憲案，於釋憲聲請書第 4 頁並未敘明其係行使何種職權，適用系爭規定發

生有何牴觸憲法之疑義，與大審法第 5 條第 1 項第 3 款所定要件已有未合。且系爭規定(按即農田水利法第 1 條、第 14 條、第 15 條、第 18 條、第 19 條、第 23 條、第 34 條第 2 項)前於中華民國 109 年 7 月 22 日制定公布、於 109 年 10 月 1 日施行，聲請人如確信系爭規定有違憲疑義者，亦應於先行使其憲法所賦予之修法權限而未果後，始聲請釋憲，方符大審法第 5 條第 1 項第 3 款之規範意旨。惟迄 110 年 3 月 5 日本件聲請釋憲案提出時，尚未見有針對系爭規定之相關法律修正案之提出，亦未見聲請人於釋憲聲請書中釋明有關「修法未果」之事證。是本件聲請釋憲案不符大審法前揭規定所定立法委員「行使職權」之要件，核與大審法第 5 條第 1 項第 3 款規定不合，依同條第 3 項規定，司法院大法官依法應不受理。

三、末查，立法委員林為洲等 38 人因農田水利會組織通則第 40 條規定有違憲疑義，前於 109 年 7 月 7 日向司法院聲請釋憲，業經司法院大法官以前開類似理由作成不受理決議在案(案號：109 年度憲一字第 2 號，附件 1)；換言之，前一釋憲申請案在程序審理時期，司法院認為立法院行使職權懈怠，立法委員應先行行使農田水利會組織通則之修法權限，尚非為司法院違憲審查所管轄。而本件釋憲聲請案同屬立法委員針對農田水利法提出實體違憲審查之聲請，惟農田水利法於立法院三讀前本應詳盡審查。且依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 3 款規定，係屬立法委員所提之釋憲案，與立法行使職權發生爭議，

才會有受理釋憲可能，前一釋憲聲請案既已由司法院以程序不受理在案，本件聲請釋憲案亦應為相同處理而為不受理決議，併此陳明供參。

**貳、有關本件聲請釋憲案之實體聲請理由：**

一、有關釋憲聲請書參、聲請人對本案所持之立場與見解、二、所稱《農民團體改制公務機關，大開民主倒車》，本會意見如下：

(一)農田水利會由公法人改制為公務機關，為處理當前農田水利乃至整體農業政策問題之必要手段，且更有助於農田水利事業之長期發展：

1、擴大灌溉服務，不分灌區內、外農民均積極保障其使用灌溉用水權益：

全國 68 萬公頃可供糧食生產之農地中，農田水利會之灌溉範圍迄今僅約涵蓋 31 萬公頃，此外尚有約 37 萬公頃農地未納入農田水利會灌區提供服務。亦即，全國可供糧食生產之農地，有逾半之面積不在農田水利會灌區內；農田水利會興辦、營運之農田水利事業，改制前僅能服務不及全國半數之農地灌溉用水需求。這不僅顯示農田水利會的功能無法擴及全國適作農地，而且相較於農田水利會灌區內之農民由政府全額補助農田水利會會費而取得灌溉用水，不在灌區內之農地，得否與灌區內農地享受政府灌溉用水服務，亦非無疑。此外，根據調查資料，部分灌區與灌溉系統近年來因都市計畫區發展快速，造成灌溉

面積破碎與實際種植狀況落差甚大，致生灌溉效益較低與系統維繫成本高昂之課題，復以氣候變遷因素導致灌溉用水供應風險提升，前述灌溉水源分配及確保設施功能，實應同步處理以相輔相成，由主管機關本於權責直接辦理，應可更有效應用行政資源，並擴大對於農民之灌溉服務。

## **2、立基於全國國土計畫及農業發展政策，有效利用灌溉水資源：**

近年氣候變遷，常因水情告急而必須緊急辦理停灌休耕，國家對水資源之管制、利用因而須有總體之規劃。就農業水資源之管理、利用而言，國家尤須確保全國逾半數不在農田水利會灌區內之生產糧食適作農地，亦可得到政府以整體農水資源規劃，提供更有效率灌溉服務，以確保糧食安全，尤其全國國土計畫已經公告，農業資源之投資並須進一步整合。為此須導入農業創新科技，推動省水、節能、高經濟價值之灌溉供水模式，以精準掌握用水需求與區位並提高農業用水效率，降低國家及農民損失風險。農田水利會囿於其區域性自治團體之性質，有其區域性或維護現有會員利益之考量，難以期待其可作出跨區域、全國性及兼顧整體農業發展之考量及系統性規劃。

## **3、以行政一體之行政模式，強化灌溉水質保護之公權力：**

由於我國高度都市化及工業化，農業灌溉用水受家庭廢水及工業排放汙染之問題日益嚴峻，亟須防治，以確保糧食安全。以往因農田水利會非屬行政機關，難以賦予其防治汙染之強制公權力，因此對於灌區內、外之灌溉水質汙染防治無裁罰能力，

致灌溉水質受污染時無法即時處理、遏止。透過行政機關行政一體及作用法賦予權限之規範，將可積極強化灌溉水質保護。

#### 4、以政府預算直接投資經營農田水利事業，健全財務體質：

農業平均收入較其他行業低，原由會員農民繳交之農田水利會費用，成為農民沉重負擔，故政府自 78 年起逐步補貼一定比率之會費與其他工程費，82 年起更全額補助農田水利會會費，會費與其他工程費補助每年達到新臺幣(以下同)60 餘億元，若加計其他重要工程補助款，如 78 年原屬會員負擔之特別工程受益費達 15 餘億元等，近 20 年來總計已補助超過 1,300 餘億元，以降低農民之負擔。政府的補助雖有效降低農民負擔，卻也顯示目前已無法以使用者付費制度推動農田水利事業，且農田水利會財務困難，難以獨立事業體模式永續經營。政府補助款與土地處分款已占農田水利會總收入 7 成左右，有過半數之農田水利會政府補助於其收入之占比超過 50%，而其餘農田水利會之財源亦有將近 3 成來自於財產處分款及政府補助款，顯示其財務難以永續經營之風險極高。此外，農田水利會之資產多為土地，而都市地區之土地價值相較於鄉村地區高，因此都市地區之農田水利會財務大多優於鄉村地區之農田水利會(補助款占財源低於 50%之農田水利會為：桃園、石門、新竹、台中、高雄、七星、瑠公)，惟財務較吃緊之鄉村地區農田水利會，反而較需資金投資於建設農田水利事業，由此益顯主要承擔興辦、

營運農田水利設施任務之鄉村地區農田水利會，財務狀況實難提供農民優質之灌溉用水服務。

#### 5、農田水利會改制為公務機關，係處理當前農田水利乃至整體農業政策問題之必要手段：

行政部門為推動此項改制而採取之二階段立法，已於農田水利法明定設置農田水利事業作業基金、灌溉管理組織、保障原農田水利會人員職務、組成各地方農田水利事務諮議會、水利小組及其他完整之配套措施，不但已將負面效應減至最小，且將更有助於農田水利事業之長期發展，理由如下：

(1)聲請人主張農田水利會改制為公務機關，有違近代「新公共管理浪潮」云云。按有關「政府組織再造」型態，所謂「新公共管理浪潮」並非憲法原則，縱有違反新公共管理浪潮，也與違憲無關，首應陳明；其次，新公共管理浪潮亦有例外，而農田水利事務即屬此種例外情形，蓋農田水利事務組織之變革，須基於公共服務項目及各種因素綜合考量，並非一律依浪潮照單全收。換言之，就農田水利事業而言，基於政府公平服務灌溉用水、財務健全及強化公權力規制之角度，須取消「間接行政」改為政府機關辦理，故推動農田水利會改制確有其必要性。

(2)次按，有關農田水利事務，國家原採行「間接行政」，依法創設農田水利會公法人，推行農田水利事業之興辦與營運。自82年起，政府為照顧農民全額補助農田水利會會費，而使農民會員使用灌溉用水，長期以來，不僅影響運用水資源之效率，也

造成灌區外農民之相對剝奪感以及弱化會員自治監督農田水利會之正當性，同時國家投資之農田水利事業經費，其執行層級應進一步簡化，以緊密配合國家農業政策並提升經費運用效率。

(3)此外，為服務全國農民，農田水利事業之範疇應該及於全國農地，惟原由農田水利會公法人服務之區域，僅侷限於農田水利會事業區域；至於灌區範圍外之空白區域，應由何農田水利會延伸加以負擔之難題長期以來均無法解決。再者因國土計畫法對於農業發展地區之劃設，未必與現有之農田水利會服務區域一致，農業發展政策如擬擴大灌區或解決灌區外農民灌溉問題，均需要更有效地運用公權力、協調周遭地方政府、相關機關，以廣設與保護農田水利設施及灌溉水資源，故宜改由政府於行政一體之模式下，統合推動農田水利事業。

(4)全球之農業發展均關注降低農民負擔及經營成本，尤其氣候變遷導致灌溉水資源供應風險提升，不僅取得灌溉水源之成本將更為加重，灌溉配水效率也需進一步提升。臺灣地區自民國91年起至104年，一期作共發生6次大規模公告停灌事件，累計公告停灌約16萬公頃稻作面積；106年度及107年度苗栗及嘉南地區亦發生嚴重乾旱，仰賴本會與相關農田水利會協力加強灌溉管理始渡過危機。農田水利會於109年10月1日改制納入政府機關後，遇到1964年以來首次無颱風侵臺之最大枯旱，面對56年來最大旱象，109年二期作桃竹苗地區僅停灌1萬9千公頃，其餘

20餘萬公頃稻作在政府以輪灌、加強灌溉管理、取用地下水等措施，均順利完成收割。過往補償金發放需6個月作業時間，本次停灌作業在2個月內立即將補償金全數撥匯至農民帳戶，足證在改制為政府機關後，行政效率大幅提升。本(110)年枯旱持續，主要供應農業用水之明德水庫於4月份降至蓄水率僅10%，農田水利會改制為政府機關後，農田水利署苗栗管理處與國軍積極合作辦理本次明德水庫清淤工作，係該水庫第一次由國軍協助清淤，未來可提供更多蓄水空間，讓農民用水更有保障，充分展現農田水利會改制政府機關後之行政效能提升。爰此，農田水利事業實不宜再由農民付費、農民組織自籌經費方式營運，應由政府機關負擔直接義務，並統籌管理農田所需之水資源，避免因各農田水利會之灌區範圍及經費限制，無法充分滿足農民所需。

**6、現今依法改由行政機關直接負責農田水利事業之興辦與營運，更可達成下述目的，有助於農田水利事業之長期發展：**

- (1) 強化與我國農業發展政策之整合：農田水利會改為行政機關可強化與我國農業發展政策之整合性，包括加強農田水利會灌區外灌溉用水供應、提升農田水利事業與我國農地及農糧政策之配合度等。
- (2) 強化公權力執行：改制為行政機關，具有法定管轄權。
- (3) 強化財務紀律：改制為行政機關可提高財務控管等項目。
- (4) 管理處主管改為專業技術官僚：水利事務本質上屬專業技術，

管理處主管改為專業官僚，有助於農田水利事業之長期投資及永續發展。

- (5) 會務委員會取消，會長與會務委員皆不再須經選舉方式產生，可強化農田水利事業之專業性，免受政治因素干擾。
- (6) 民主問責強度提高：預決算均須經立法院審議，監督強度提高。

**(二)將農田水利會由公法人改制為行政機關，亦未違反中央行政機關組織基準法第9條第3款及第33條之規定：**

- 1、農田水利灌溉管理組織之始並非公法人，按臺灣農田水利事業之發展明清時期屬於私人開發、私人管理，尚無政府資源投入。自日本治臺以後，陸續頒布相關法令並由政府投注資源，如公元1901年設「公共埤圳」、1908年設「官設埤圳」、更於1922年賦予相關埤圳管理組織法人格，改組為「水利組合」。光復後，35年改為「農田水利協會」、37年改為「水利委員會」，均無公法人地位；45年改為「農田水利會」，109年改為「行政院農業委員會農田水利署管理處」。本項歷程揭示農田水利會之組織型態隨著農田水利事業演變不斷變化。現存所認知之農田水利會，係於44年修正水利法第3條第3項規定，明定水利自治團體公法人，農田水利會始確立為公法人。除先人開墾之情形外，於日治時期因管理及政策所需，由當時政府投注相關資源挹注後，與明、清私人開墾制度已全然不同，而成為當時日治政府以官方力量管理之法人組織。據上，農田水利會之前身固可溯

至日治時期之水利組合，惟國民政府接收臺灣初期，曾將水利組合改組為「農田水利協會」及「水利委員會」，其定位在人民團體及政府機關之間徘徊；37年水利局並曾在水利部指示下，建請臺灣省政府將農田水利協會轉變成為水利局的直屬機構，經臺灣省政府審查通過<sup>1</sup>，後又因其他機關單位對其屬性仍有疑義，經不斷調整研議，爰於44年修正水利法第3條第3項規定，復於52年修正水利法，該法第12條第2項明定農田水利會為公法人，其組織通則另定之，54年制定農田水利會組織通則。至此，農田水利會成為「功能性」公法上社團法人。

2、公法人設置與一般私法人或自然人不同，農田水利會為公法人，其自治權限及公權力乃分享自國家之統治權，業經司法院釋字第467號解釋理由書第3段闡釋在案，農田水利會自治權屬於「國家間接行政」之一環，可謂國家手臂之延伸，且農田水利會公法人之法律地位與我國法制之行政法人、部落公法人等同。現存農田水利事業之推動，其組織體制隨著時空環境所變化，且農田水利會之公法人地位，更是於水利法、農田水利會組織通則等法律制修後，於中華民國法秩序下依法所創設，並非如聲請人等所稱先於中華民國所存在。詳言之：

(1)司法院釋字第467號解釋中闡明，除「國家」之外，「公法人」區分為兩類：分別是「地方自治團體性質的公法人」及「其他

---

<sup>1</sup> 以上臺灣農田水利組織經過，參見林建村、李源泉、陳信雄，「探索臺灣農田水利組織與制度」，2013年12月頁51至80。

公法人」。其中，「中央與地方權限劃分係基於憲法或憲法特別授權之法律加以規範，凡憲法上之各級地域團體符合下列條件者：一、享有就自治事項制定規章並執行之權限，二、具有自主組織權，方得為地方自治團體性質之公法人。」。至於「其他公法人」，同號解釋則認為：「查因憲法規定分享國家統治權行使，並符合前述條件而具有公法人地位之地方自治團體外，其他依公法設立之團體，其構成員資格之取得具有強制性，而有行使公權力之權能，且得為權利義務主體者，亦有公法人之地位。」。農田水利會即屬於司法院釋字第 467 號解釋所稱的「其他公法人」。

(2) 嗣司法院釋字第 518 號解釋也再說明：「農田水利會為公法人，凡在農田水利會事業區域內公有、私有耕地之承租人、永佃權人，私有耕地之所有權人、典權人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，依農田水利會組織通則第 14 條規定，均為當然之會員，其法律上之性質，與地方自治團體相當，在法律授權範圍內，享有自治之權限。」。

(3) 又司法院釋字第 628 號解釋亦再次明揭：「農田水利會係由法律設立之公法人，為地方水利自治團體，在法律授權範圍內享有自治之權限。」。

3、據上可知，由司法院釋字第 467 號解釋以降，結合釋字 518 號和 628 號解釋，將農田水利會定位為依法律設立之「公法人」，既然是依法律設立，則亦可依據法律變更，就此符合中央法規

標準法及「法律保留原則」。其次，釋字第 467 號、第 518 號、第 628 號解釋亦提到農田水利會執行國家任務，乃法律授權「自治權限」，且在法律授權範圍內享有自治權限，並非其自始固有權限，因此以法律規定將任務移回由國家自己執行，亦無不可。再者，農田水利會如何訂定自治規章，應遵守正當法律程序，有一定之法定義務，非謂其可任意自行決定訂定規章；以往由國家授權農田水利會執行之任務，改由國家自己依法執行，將更直接符合國家法律及正當法律程序。最後就組織任務變更與聯結關係而言，農田水利會之任務乃法律授權之任務，本質上亦屬國家行政官應自行執行之任務，現透過法律將任務予以轉換，並配合於農田水利法中明定其相關組織、財政之改制，亦有合理聯結關係。

- 4、又行政院為推動農田水利會由公法人改制為公務機關，於 106 年農田水利法制定前，先提出農田水利會組織通則修正草案，並經立法院於 107 年 1 月 17 日三讀通過，總統於 107 年 1 月 31 日公布施行。依據農田水利會組織通則第 40 條規定，主管機關停止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長之任期均至 109 年 9 月 30 日止，並揭示農田水利會之改制及其資產處理、職員工作權益保障等事項，另以法律定之，查其立法理由略以：「二、新增第二項。為辦理農田水利會改制為公務機關，農田水利會應配合政策推行，妥為規劃配套措施，爰不再辦理會務委員、會長之補選。會長因故出缺或任期屆滿

時，主管機關應基於監督輔導農田水利會之職權，指派適當人員代理之，並加強農田水利會會務之管理輔導，俾利維持會務之穩定運作，爰於各款規定代理會長人員之資格條件。三、農田水利會改制為公務機關之組織設計、現有資產如何處理及全國 17 個農田水利會二千餘名正式職員之工作權益保障等事項，均須另以法律定之，爰新增第三項。」(參見農田水利會組織通則 107 年 1 月 31 日修正公布第 40 條之立法理由，附件 2)。準此，上開農田水利會組織通則第 40 條之本文及其立法理由業已明確載明：農田水利會由公法人改制為公務機關，聲請人等主張「改制」並未立法明文定義，且「改制」文義解釋上包含多種可能性，自屬無據，委無可採。

- 5、再按，中央行政機關組織基準法第 36 條規定：「一級機關為因應突發、特殊或新興之重大事務，得設臨時性、過渡性之機關，其組織以暫行組織規程定之，並應明定其存續期限。二級機關及三級機關得報經一級機關核定後，設立前項臨時性、過渡性之機關。」，查目前農業部組織法草案、農業部農村及農田水利署組織法草案均配合政策調整而研修中，為因應實務需要，行政院農業委員會爰報經行政院核准（參見行政院 109 年 8 月 7 日院授人組字第 10961000421 號函，附件 3)訂定「行政院農業委員會農田水利署暫行組織規程」、「行政院農業委員會農田水利署辦事細則」、「行政院農業委員會農田水利署編制表」，設置農田水利署據以辦理農田水利事務，並於行政院農業委員會農

田水利署暫行組織規程第 6 條明定其存續期限，業已於組織法上取得設立農田水利署及所屬灌溉管理組織(各農田水利管理處)之依據。此外，考量「行政院功能業務與組織調整暫行條例」已延長 2 年至 111 年 1 月 31 日，為免影響前述改制進度，業依「行政院組織改造期間法案整體控管要點」第 3 點規定，報請行政院同意於農業部組織調整前，調整行政院農業委員會現行組織架構，將行政院農業委員會農田水利處改制農田水利署，並依「中央行政機關組織基準法」第 36 條規定，因應突發、特殊或新興之重大事務，得設臨時性、過渡性之機關，先行推動「農田水利署」暫行組織規程。從而，行政院農業委員會以暫行組織規程依法設置臨時性、過渡性之農田水利署，並未違反組織之法律保留原則及中央行政機關組織基準法之規定至明。

- 6、未查，農田水利法第 1 條、第 18 條、第 19 條、第 20 條授權行政院農業委員會得於所屬機關內設置灌溉管理組織，並進用農田水利事業人員。申言之，前述灌溉管理組織之法定任務及人員進用、管理，係明定於農田水利法，乃立法者依農田水利會組織通則第 40 條第 3 項「…農田水利會之改制及其資產處理、職員工作權益保障等事項，另以法律定之」規定所為之制度設計，而與中央行政機關組織基準法無涉，亦未違反中央行政機關組織基準法，併此陳明供參。

二、有關釋憲聲請書參、聲請人對本案所持之立場與見解、三、所稱《第 1、23 條以「改制」之名消滅水利會違憲，違反「法律明確性原則」、「法律保留原則」及「干預法定主義」；第 34 條第 2 項不適用農田水利會組織通則違憲，違反「信賴保護原則」、「法律不溯及既往原則」》，本會意見如下：

(一)農田水利會由公法人改制為公務機關，與「法律明確性原則」、「法律保留原則」及「干預法定主義」無違：

1、按農田水利會組織通則第 40 條之本文及其立法理由業已明確載明：農田水利會由公法人改制為公務機關，已詳如前述，聲請人等主張「改制」並未立法明文定義，且「改制」文義解釋上包含多種可能性，並不限於「改制為公務機關」，僅憑「改制」二字違反「法律明確性原則」，顯屬無據。

2、次按，如前所述，依據司法院釋字第 467、518、628 號解釋，農田水利會是執行國家任務，由法律授予「自治權限」，且是在法律授權範圍內享有自治權限，因此國家要將原本間接授權其執行之任務，以法律規定拿回來由國家自己執行，自無不可。準此，農田水利會既為依農田水利會組織通則設置之「功能性公法人」，屬於「國家間接行政」之一環，為國家手臂之延伸。國家因時移勢轉，為因應當下之現實環境，本其達成政策目標之手段選擇自由，而依循組織再造、提昇效能之原則，以行政組織權另行選擇其他更適合達成興辦、改善、保養暨管理農田水利事業等任務之手段【設立農水署及其所屬各農田水利管理

處，將農田水利會改制為行政機關內部單位】，依法律變更或廢止農田水利會之公法人地位，自無不可，符合「法律保留原則」，亦與「干預法定主義」無違。況依據已不再適用之農田水利會組織通則第9條第1項之規定：「農田水利會設立後，遇有自然環境變遷或水資源規劃變更時，主管機關得依職權或經農田水利會之申請，對各該農田水利會及其事業區域為合併、分立、變更或廢止之決定。」，本即保留授權主管機關得「依職權廢止」農田水利會，現國家另改以農田水利法之法律規定，直接透過立法將農田水利會由公法人改制為行政機關內部單位，自更與「法律保留原則」無違。

**(二)農田水利法第34條第2項規定不再適用農田水利會組織通則，亦未違反「信賴保護原則」及「法律不溯及既往原則」：**

- 1、按聲請人主張：農田水利法第34條第2項不適用農田水利會組織通則，違反「信賴保護原則」及「法律不溯及既往原則」，農田水利會之法人資格不會因此自動消滅，且水利法第12條仍宣示農田水利會之公法人資格存在，農田水利會之法人格現仍然存在云云。
- 2、惟查，農田水利法於109年7月22日經總統公布，並經行政院定自109年10月1日起施行，依農田水利法第18條之規定，行政院農業委員會即有於所屬機關內設置灌溉管理組織之權限，故行政院農業委員會乃報經行政院核准，設置農田水利署據以辦理農田水利事務，並於所屬機關(農田水利署)內設置各管理

處作為灌溉管理組織(內部單位)，並依同法第 19 條之規定繼續進用農田水利事業人員，及依同法第 20 條之規定繼續進用原受僱於農田水利會之人員。此外，依農田水利法第 34 條第 2 項之規定，該法施行之日起，農田水利會組織通則不再適用，現存之農田水利會乃因此改制為行政院農業委員會農田水利署所屬之管理處(內部單位)，及依同法第 23 條第 1 項，農田水利會改制後資產及負債由國家概括承受，並設置農田水利事業作業基金管理。準此，自 109 年 10 月 1 日起農田水利法施行後，農田水利會組織通則不再適用，且農田水利會由公法人「改制」為行政機關內部單位，原全國 17 個農田水利會之公法人人格依法已不存在。就此，聲請人主張：農田水利法第 34 條第 2 項不適用農田水利會組織通則，違反「信賴保護原則」及「法律不溯及既往原則」，農田水利會之法人資格不會因此自動消滅，實屬無據。

- 3、再查，聲請人另舉「中華民國紅十字會法雖在 2016 年經立法院廢止，但中華民國紅十字總會卻仍然合法存在，沒有被撤銷」，為例主張：水利會之公法人資格不會因農田水利會組織通則之不適用，而當然喪失法人資格云云。惟查，農田水利法施行後，依該法第 34 條第 2 項之規定，該法施行之日起，農田水利會組織通則不再適用，且因行政機關執行農田水利法之「改制」行為後，農田水利會之法人格已歸於消滅。而農田水利會公法人組織之變革，與「紅十字會」之案例顯然不盡相同，聲請人之

主張實無可採。蓋當時之《紅十字會法》屬世界各國趨勢，主要代表國家之組職而立法。且公法上之公法人創設，必須依法設立，和人民團體並不相同，故而紅十字會法縱然經立法院決議廢止，也不影響紅十字會此一人民團體之存在，但如公法人之設立法源被立法院決議廢止或刪除，公法人之設立及存續即因而受影響。

- 4、又水利法於 52 年 12 月 10 日修正公布之第 12 條固明定：「(第 1 項)主管機關得視地方區域之需要，核准設立農田水利會，秉承政府推行農田灌溉事業。(第 2 項)前項農田水利會為公法人，其組織通則另定之。」，農田水利會組織通則乃於 54 年 6 月 22 日三讀通過依前開水利法第 12 條規定之授權制定，該通則第 1 條原規定：「本通則依水利法第十二條之規定制定之。」(參見**農田水利會組織通則立法沿革、54 年 6 月 22 日異動條文**，附件 4)，嗣於 82 年 1 月 18 日三讀通過，修正為：「農田水利會以秉承政府推行農田水利事業為宗旨。農田水利會為公法人。」，惟修正理由仍指出：「參照農會法、漁會法第一條、第二條之體例，將現行水利法第十二條所定農田水利會之宗旨及其組織之性質移列於本條。」(參見**農田水利會組織通則 82 年 1 月 18 日異動條文及理由**，附件 5)。而 31 年 7 月 7 日制定之水利法為「水利行政處理及水利事業興辦」(見該法第 1 條)之普通法，109 年 7 月 22 日制定之農田水利法則為「確保糧食安全及農業永續，促進農田水利事業發展，健全農田水利設施之興建、維

護及管理，以穩定供應農業發展所需之灌溉用水及擴大灌溉服務，並維護農業生產與提升農地利用價值及妥善處理農田水利會之改制事宜」之特別法，依「後法優於前法」、「特別法優於普通法」之法律適用原則，後法及特別法之農田水利法第 34 條第 2 項之規定，該法施行之日(109 年 10 月 1 日)起，農田水利會組織通則不再適用，且農田水利法第 18 條及第 23 條之規定，農田水利會由公法人改制為行政機關，其法律效果等同於施行農田水利法之期日，立法院同時廢止農田水利會組織通則。關於同一事項已新訂法規，而於新法規定有不再適用相關或特定法規之廢止條款，依據立法院立法例，除農田水利法外，尚有期貨交易法、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資遣撫卹條例等(附件 6)。據上，原水利法第 12 條及其授權制定之農田水利會組織通則既已被後法及特別法之農田水利法所取代，原水利法第 12 條第 2 項「農田水利會為公法人」之規定，自隨同農田水利法之制定及農田水利會組織通則不再適用(廢止)，併同失其效力。就此，臺北高等行政法院 109 年全字第 37 號裁定(附件 7)亦認：「水利法第 12 條第 2 項固仍屬現行法律之規定，惟於農田水利法制定後，就原農田水利會之組織性質，顯屬同一事項先後有兩部法律予以規定，基於「後法優於前法」之原則，應認以施行在後之農田水利法，代替施行在前之水利法第 12 條第 2 項規定，水利法第 12 條第 2 項未及配合修正，乃係立法技術問題(中央法規標準法第 20

條第 1 項第 4 款)，自不生水利法第 12 條第 2 項仍屬有效規定，而得認農田水利會仍具有公法人之身分。』，與本會意見相同，併可參照。聲請人主張水利法第 12 條仍宣示農田水利會之公法人資格存在，農田水利會之法人格現仍然存在，亦顯有誤解。

三、有關釋憲聲請書參、聲請人對本案所持之立場與見解、四、所稱《第 23 條第 1、5 項強奪水利會資產違憲，未經合法徵收，即強奪 17 個農田水利會財產，顯然侵害憲法第 15 條保障人民財產權及第 23 條比例原則》，本會意見如下：

(一)農田水利會之財產應屬公有財產，而非農民會員之財產：

1、按農田水利會係依據農田水利會組織通則設置之功能性公法人，並為履行特定公共任務之公法人，乃國家依據法律所創設之派生性行政主體，農田水利會承擔之行政任務及自治權屬於「國家間接行政」之一環，為「國家手臂之延長」，故農田水利會名下縱有財產，亦非其代替會員而所有或持有，雖不在國有財產法體系內管理，但仍應視為公有財產，始符合創設公法人之法理（參見吳啟瑞，農田水利會公法人之權限與權利紛爭-以司法及行政實務觀察為中心，月旦法學雜誌，第290期，中華民國108年7月，210-230頁，附件8）。

2、農田水利會係依據農田水利會組織通則設置之功能性公法人，其財產性質上屬於「廣義公有財產」範疇，惟基於各行政專法之規範目的，如稅制、登記管理等差異，現行土地法、土地稅法等未將原農田水利會之財產視為國有財產，但仍不得直接推

定農田水利會之資產即屬於私有財產。換言之，國有財產係指所有權歸屬於「國家」之財產。若從「所有權歸屬主體」之角度理解，則凡是所有權歸屬於國家之財產，即可謂國有財產。在我國中央與地方分權之憲法垂直分立架構下，此處所稱之國家，係指狹義之中華民國，並不包含地方自治團體或其他公法人在內。所有權歸屬於地方自治團體之財產，在我國地方自治法規中，通常被稱之為「市有財產」、「縣有財產」或是、「鄉(鎮市)有財產」，以資與「國有財產」相區隔。而國有財產、地方自治團體所有之財產，以及其他公法人所有之財產，可以上位概念「公有財產」統稱之，以便與所有權歸屬於私人之「私有財產」相對稱，其中其他公法人應指農田水利會、行政法人及部落公法人(參見詹鎮榮，國有土地出租爭議之審判權歸屬——以台中高等行政法院 104 年度訴字第 53 號判決出發，興大法學，第 19 期，2016 年 5 月，頁 164 以下，附件 9)。準此，農田水利會之財產應屬「公有財產」，而非聲請人等所指為農民會員之財產。準此，聲請人引據土地法第 4 條、土地稅法第 7 條及 109 年 7 月 22 日農田水利法制定前之舊司法實務見解(最高行政法院 100 年判字第 1134 號、100 年判字第 1222 號判決)，主張農田水利會之財產並非國有財產，倘國家有使用需求，仍應踐行行政徵收程序云云(見釋憲聲請書第 34-35 頁)，顯屬無據。

3、又依財團法人法第 2 條規定：「本法所稱財團法人，指以從事公

益為目的，由捐助人捐助一定財產，經主管機關許可，並向法院登記之私法人。本法所稱政府捐助之財團法人，指財團法人符合下列情形之一者：一、由政府機關（構）、公法人、公營事業捐助成立，且其捐助財產合計超過該財團法人基金總額百分之五十。二、由前款之財團法人自行或前款之財團法人與政府機關（構）、公法人、公營事業共同捐助成立，且其捐助財產合計超過該財團法人基金總額百分之五十。三、由政府機關（構）、公法人、公營事業或前二款財團法人捐助之財產，與接受政府機關（構）、公法人、公營事業或前二款財團法人捐贈並列入基金之財產，合計超過該財團法人基金總額百分之五十。四、由前三款之財團法人自行或前三款之財團法人與政府機關（構）、公法人、公營事業共同捐助或捐贈，且其捐助財產與捐贈並列入基金之財產合計超過該財團法人基金總額百分之五十。中華民國三十四年八月十五日以後，我國政府接收日本政府或人民所遺留財產，並以該等財產捐助成立之財團法人，推定為政府捐助之財團法人。其以原應由我國政府接收而未接收之日本政府或人民所遺留財產，捐助成立之財團法人，亦同。本法所稱民間捐助之財團法人，指政府捐助之財團法人以外之財團法人。本法所稱基金，指應向法院登記之財產，其範圍如下：一、捐助財產。二、經財團法人董事會決議列入基金之財產。三、依法令規定應列入基金之財產。第二項及前項所定基金之計算方式、認定基準、應列入基金之財產項目、額度、比例及相關應

遵行事項之辦法，由行政院定之。本法所稱地方性財團法人，指捐助章程規定其主要業務或受益範圍僅及於單一直轄市、縣（市）行政區域，並由地方主管機關許可設立之財團法人。本法所稱全國性財團法人，指捐助章程規定其主要業務或受益範圍非僅及於單一直轄市、縣（市）行政區域，並由中央主管機關許可設立之財團法人。」。依上開財團法人法第2條規定之意旨，公法人與政府機關（構）、公營事業所捐助之資金，均視同屬政府資金，核與聲請人引據財團法人法草案及審查會過程，主張由農田水利會捐助或捐贈之財團法人比照「民間捐助之財團法人」辦理有別。

## **(二)農田水利會公法人不能對國家主張基本權(財產權)：**

- 1、按公法人之財產權，因其非屬私人之財產，故與基本權之保障無關；在符合法律保留原則及公共利益之下，以法律明定其歸屬，並無侵害憲法第15條財產權之問題。蓋「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。」，業經大法官釋字第400號解釋文闡明在案。而農田水利會公法人與人民地位不同，農田水利會所擁有之土地財產亦非適用私法自治、所有權絕對之私法體系；行政院農業委員會依據農田水利會組織通則、農田水利會財務處理辦法及農田水利會財產處理要點，對農田水利會財產處分採取高強度之監督，農田水利

會無從完全獨立自主地行使其自由使用、收益及處分之權能(參見吳啟瑞,農田水利會公法人之權限與權利紛爭-以司法及行政實務觀察為中心,月旦法學雜誌,第290期,中華民國108年7月,210-230頁,附件8)。準此,農田水利會公法人取得財產之正當性在於公益任務,且部分土地財產之取得途徑,在協助國家推動農田水利灌溉之行政任務,並因此獲得法律以專法處理,與免徵營業稅及所得稅之特別優待,同時其處分財產也受到國家透過實定法予以特別監督與管制,自與一般私人之財產得自由處分不同,顯見農田水利會公法人之財產,在國家依法處置時,應非屬憲法第15條財產權保障範疇。

- 2、次按,農田水利會依據我國水利法及農田水利會組織通則為公法人,所謂公法人係依據公法設立而具有公法上權利能力的行政主體,即有資格以自己名義享受公法上權利、負擔公法義務者,故可登記相關財產。就公法人之資產屬性而言,雖有主張農田水利會資產屬私產者,認為依其歷史沿革早於國家投入,應屬私產,農民僅提供於財產給予水利會作灌溉排水服務,政府補助或徵收,為補貼農民,非為公有財產之理由;惟農田水利會之資產應屬公有財產,已詳如前述,而基於農田水利會公法人與國家之間具有「間接行政」之關係,且憲法上之基本權具有「針對國家性」,故農田水利會公法人自不得向國家主張基本權(包括財產權)。若承認依法律設立之公法人得以成為基本權利(財產權)主體,則國家一旦決定將某一公法任務收回自己

辦理，而透過法律裁撤某一公法人，但該公法人卻得以主張基本權利而對抗國家，如此一來恐將造成國家行政組織權的癱瘓及法律的無法執行；故對於公法人除在確保其公法任務之前提下，國家不得侵害外，公法人不得主張其基本權應受保障。是以，當國家選擇透過法律將公法人改制為行政機關時，該公法人應無主張基本權之權利，而應配合國家整體政策之轉型(參見立法院第10屆第1會期經濟委員會109年5月編製「農田水利法草案」案公聽會報告第46頁至第47頁，黃俊杰教授之書面意見，附件10)。

- 3、就此，學者許宗力亦認：『只要公法人是且只能是基於公共任務之目的擁有私法上之財產，就不能主張憲法第15條財產權的保障，畢竟作為基本權利的憲法第15條財產權，其保障的毋寧只限於私人的財產，並不是凡是私法上的財產一律皆予以保障，其間差異不可不辨。』【參見許宗力著，〈基本權程序保障功能的最新發展〉，收錄於：《法與國家權力(二)》，元照出版社，2007年11月第255頁，附件11】。例如地方制度法第87條之3第1項規定，即以法律明定原直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)之機關(構)與學校人員、原有資產、負債及其他權利義務，由改制後之直轄市概括承受。至於原屬農田水利會之資產及負債，依據農田水利法第22條及第23條規定，將納入農田水利事業作業基金，繼續專款專用於農田水利事業，並無侵害農田水利會或會員憲法第15條財產權之問題；且未來相關資產運用，均受立法院審

查監督，對其財產之保護，將更為周全。

4、未查，公法人既係為執行公領域之行政任務而存在，即非「私法自治原則」之延伸，原則上尚非憲法保障結社自由、財產權等基本權可及之範疇<sup>2</sup>。蓋公法人如國家或其他公權力主體，不可能同時是基本權主體，又是人民行使基本權時的相對人，如果公權力主體間發生相關的爭議，亦應視為「權限衝突」問題（參見吳庚大法官，憲法的解釋與適用，2003年9月，頁140。附件12）。據上，農田水利會既係國家為興辦、維持農田水利事業之目的，而以法律設立之自治團體公法人，自無可能是基本權主體，從而以法律變更農田水利會之法律地位，甚或予以廢止，均無所謂侵害農田水利會之基本權可言。

**(三)原農田水利會改制後資產及負債由國家概括承受，其資產登記為國有、納入「農田水利事業作業基金」管理，僅轉換型態為作業基金，並專款專用於農田水利事業，仍然作農田水利之公益目的使用，實未侵害原農田水利會或其會員之財產權：**

1、按有關農田水利會公法人改制後是否侵害到農田水利會之財產權與水權，由公法人改制為公務機關，基本上並無財產權侵害之問題，已詳如前述。聲請人之釋憲理由論述關鍵問題為侵害「誰」的財產權？就此可以分為農田水利會本身與農田水利會會員，即使當初有水利會會員所購買之土地或財產，登記於農田水利會名下，倘農田水利會繼續存在，未改制為政府機關，

<sup>2</sup> 立法院第10屆第1會期經濟委員會109年5月編製「農田水利法草案」案公聽會報告第46頁，黃俊杰教授之書面意見，頁2註腳2（參見附件10）。

則當初出資之會員，能否向農田水利會取回財產？仍應視其法律關係及相關證據而定。按前述「水利委員會」時代，因水利委員會不具法人格，爰被地政機關要求將不動產登記於會員名下，嗣農田水利會被賦予法人格後，再變更登記回農田水利會名下，此種情形，或許有被借名登記之會員拒絕配合辦理變更登記，導致原屬水利委員會之土地被侵害而難以追討之情形，惟較難想像有水利委員會侵占會員土地之情形，縱然有之，在民主化及政黨輪替之後，應也早已解決。倘當初登記在農田水利會名下之財產，並未侵害各別會員之財產權，則無論改制與否，在法律上，會員亦應無法主張將財產登記回去；倘農田水利會有侵害人民而取得之財產，該被害人自得依法主張其權利，應不因農田水利會為公法人或改制成政府機關，而有所不同。

- 2、其次，日治時期之「水利組合」，與依法設立之「農田水利會」皆屬公法人，其財產與個別會員之財產權係各自獨立存在，縱然在農田水利會時期，個人對於農田水利會之財產，也無法主張要求取回個人財產。公法人之存在是為了公益目的，並非私人營利需求，因組織變革所導致之財產變動，應考量其公益目的，並非對於個人財產權之侵害問題，蓋公益目的性質並未因組織改制而受影響，且可能因組織變革反而更能強化公益目的。換言之，農田水利會作為公法人，雖可擁有財產，惟其擁有財產係因公益目的；如改制後登記為國有，納入「農田水利事業作業基金」管理之財產，仍然作農田水利之公益目的使用，實

質上沒有改變，即非屬私法上之財產權保障問題。準此，考量農田水利會當初成立之目的，係為遂行公益目的而出資、存在，現雖農田水利會之組織型態由公法人改制為行政機關，但因農田水利事業作業基金僅能用於農田水利事業用途，故仍係為農田水利公益目的使用，自無侵害農民財產之可言，實質上對農民權益亦無不利益之變更。

- 3、此外，就改制是否會侵害原組織之財產權，目前僅有「臺灣省改制」近似本案，當初臺灣省精省時，亦無侵害財產權之疑問。而農田水利會為公法人，其財產係為公益目的而存在及使用，法律上亦應無受另一個政府機關侵害之可言，且亦非屬私人財產發生財產權侵害之疑義，亦已詳如前述。
- 4、又原農田水利會於農田水利法實施後，已依法改制為行政院農業委員會農田水利署各管理處。農田水利會改制後資產及負債由國家概括承受，並納入農田水利事業作業基金管理（見農田水利法第23條）。其資產之處分及孳生之所得，皆屬作業基金，不受國有財產法之限制，其財產處分所得仍留存基金不需繳庫。又政府將繼續編列預算撥款至各作業基金，並且專款專用於農田水利事業（農田水利法第22條）。且為維持農田水利設施營運所需，主管機關並應以年度預算撥款至依第22條第1項規定設置之農田水利事業作業基金（農田水利法第24條）。詳言之：
  - (1)農田水利法第23條第1項所謂「概括承受」，與屬人權益義務不同，關於可承受之部分，或自始不屬於農田水利會的部分，亦

不因承受而改變原來權益保護；且「概括承受」之原則係：農田水利會公有財產歸屬於國有，由行政院農業委員會農田水利署管理，若原非農田水利會之土地，本來非屬國有，即不會納入該署之管理範圍，故「行政目的」之實現亦無過度侵害人民財產權之違憲疑慮。依據司法院大法官釋字第467號、第518號、第628號相關解釋，亦皆說明法律設計實現國家任務，原本間接由農田水利會執行，現在國家收歸，自負財政盈虧責任，自無違憲疑慮。

(2)另依農田水利法第23條第5項規定：「農田水利會改制後，因地籍整理而發現之原屬農田水利會之土地，由該管直轄市或縣(市)地政機關逕為登記，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之。」，故於農田水利會改制後，仍需持續進行地籍整理，如發現有原屬農田水利會之土地，則仍應回歸前述「概括承受」原則處理，亦即由地政機關逕為登記為國有，並由行政院農業委員會農田水利署管理。

(3)此外，農田水利法第22條第2項第4款亦已明定：「前項作業基金之用途如下：…四、原農田水利會所屬農田水利設施所需使用土地之承租或用地取得事項之支出。」，應可作為農田水利法第23條第1項及第5項之填補規定。蓋就原非屬農田水利會之土地、未在概括承受範圍內，且為原農田水利會所屬農田水利設施所需使用之土地，農田水利法第22條第2項第4款「農田水利事業作業基金」支出之明文規定，已可作為將來作業基金繼續

「使用(承租)」上開私有土地或就上開私有土地進行「用地取得」事宜之填補規定，於立法設計上可謂已先預做權利保護之設計，應已和諧且系統性調整原非屬農田水利會之土地私有、公用之財產權益，自無違憲疑慮。

(4)末查，對於農田水利會原有組織變革後資產之承受，依農田水利法成立「農田水利事業作業基金」，依該法第22條、第23條及其他相關條文，對於個人照舊使用、個人出資之私有財產及其他原來農田水利會應該承繼之責任，都由「農田水利事業作業基金」依法繼續作處理，已經兼顧之前農田水利會和私人之間權利義務之變動，對於財產權之持續保障，不會產生重大衝突。而原本依農田水利法第11條第1項規定提供農田水利會照舊使用、做公益使用之財產，該等財產權雖然存在，但其存在權益應如何維護，都列為作業基金之工作項目，並確認為農田水利事業作業基金之法定支出項目，且由政府透過預算編列填補農田水利事業作業基金不足部分。對於這些農田水利事業作業基金資產之維護，農田水利法並未加以改變，且由國家財政做最後的擔保功能，已充分降低「概括承受」後產生之影響，並由「農田水利事業作業基金」及國家財政提供持續性的保護。

5、據上，原農田水利會改制後之資產，登記為國有、納入「農田水利事業作業基金」管理，僅轉換型態為「農田水利事業作業基金」，並專款專用於農田水利事業，仍然作農田水利之公益目的使用，實未侵害原農田水利會之財產權或原農田水利會會員

之財產權益。

四、有關釋憲聲請書參、聲請人對本案所持之立場與見解、五、所稱《第 18 條強奪灌溉管理經營權違憲，未經合法徵收將強奪 17 個農田水利會之水權、水利護施所有權及灌溉管理，侵害憲法第 15 條保障人民財產權及憲法第 23 條比例原則》，本會意見如下：

(一)按水利法第 2 條明文規定：「水為天然資源，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。」，同法第 15 條亦明定：「本法所稱水權，謂依法對於地面水或地下水，取得使用或收益之權。」，準此，所謂「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有使用、收益之權，其法律性質應屬「使用、收益權限」，非屬「財產權利」。水權管理組織從公法人改制為行政機關，本質上並未發生財產權侵害之問題，首應辨明。

(二)況查，水利法第 18 條第 1 項、第 20 條及第 20 條之 1 就用水標的之順序、水源之水量不足時之用水優先權等，均有明文規範，且就取得水權登記在後而優先用水者，如因優先用水之結果，至登記在先之水權人受有重大損害時，明定應由登記在後之水權人給予適當補償。法定機制既存，主管機關自應依法行政，非得任意調配用水順序，聲請人所稱農業用水比例恐遭工

業用水排擠，核其主張屬臆測之詞，尚無可採(臺北高等行政法院 109 年全字第 37 號裁定參照，見附件 7)。

(三)再者，就取得灌溉水源之成本及灌溉配水之效率間關聯性，

爰說明如下：

- 1、有鑑於全球之農業發展均關注降低農民負擔及經營成本，尤其氣候變遷導致灌溉水資源供應風險提升，不僅取得灌溉水源之成本將更為加重，灌溉配水效率也需進一步提升。
- 2、臺灣地區自民國91年起至104年，一期作共發生6次大規模公告停灌事件，累計公告停灌約16萬公頃稻作面積；106年度及107年度苗栗及嘉南地區亦發生嚴重乾旱，仰賴本會與相關農田水利會協力加強灌溉管理始渡過危機。
- 3、據上，農田水利事業實不宜再由農民付費、農民組織自籌經費方式營運，應由公務機關負擔直接義務，並統籌管理農田所需之水資源，避免因各農田水利會之灌區範圍及經費限制，無法充分滿足農民所需。

五、有關釋憲聲請書參、聲請人對本案所持之立場與見解、六、所稱〈第 1 條未經明文授權而違法設立農田水利署；及第 18 條第三項、第 19 條第 3 項應以法律定之卻以行政命令規範違憲〉，本會意見如下：

(一)行政院農業委員會依據中央行政機關組織基準法第 36 條、農田水利法第 1 條、第 18 條、第 19 條及第 20 條規定，具有法定

權限，得設立農田水利署及所屬灌溉管理組織，並進用農田水利事業人員：

- 1、依據中央行政機關組織基準法第 36 條規定：「一級機關為因應突發、特殊或新興之重大事務，得設臨時性、過渡性之機關，其組織以暫行組織規程定之，並應明定其存續期限。二級機關及三級機關得報經一級機關核定後，設立前項臨時性、過渡性之機關。」行政院農業委員會爰報經行政院核准(行政院 109 年 8 月 7 日院授人組字第 10961000421 號函，見附件 3)訂定「行政院農業委員會農田水利署暫行組織規程」、「行政院農業委員會農田水利署辦事細則」、「行政院農業委員會農田水利署編制表」，設置農田水利署據以辦理農田水利事務，並於行政院農業委員會農田水利署暫行組織規程第 6 條明定其存續期限。
- 2、行政院組織再造法制，陸續於 99 年 1 月及 100 年 4 月間完成立法，考量「行政院功能業務與組織調整暫行條例」已延長 2 年至 111 年 1 月 31 日，為免影響前述改制進度，業依「行政院組織改造期間法案整體控管要點」第 3 點規定，報請行政院同意於農業部組織調整前，調整本會現行組織架構，將本會農田水利處改制農田水利署，並依「中央行政機關組織基準法」第 36 條規定，因應突發、特殊或新興之重大事務，得設臨時性、過渡性之機關，先行推動「農田水利署」暫行組織規程，係依法辦理，並未違反「法律保留原則」。

(二)農田水利法第 1 條、第 18 條、第 19 條授權農委會得設立所屬灌溉管理組織，並進用農田水利事業人員：

前述灌溉管理組織之法定任務及其作用法規範係由農田水利法授權，並與主管機關行政院農業委員會協力辦理農田水利法第 18 條所定農田水利事務，其組織法源與中央行政機關組織基準法無涉，乃立法者依據廢止前之農田水利會組織通則第 40 條規定略以：「…農田水利會之改制及其資產處理、職員工作權益保障等事項，另以法律定之」所為之制度設計，亦未違反中央行政機關組織基準法。

六、有關釋憲聲請書參、聲請人對本案所持之立場與見解、七、所稱《改制理由自相矛盾，不符合憲法第 23 條比例原則》，本會意見如下：

(一)有關「農田水利會公法人改制為公務機關之立法理由」，已詳如前述，核無聲請人所指摘「改制理由前後不一、自相矛盾」之情。

(二)農田水利會之改制並未違反「比例原則」：

1、農田水利會之改制，有助於維護重大公益：

(1)農田水利會改制納入中央行政機關後，可擴大灌溉範圍至原農田水利會未涵蓋區域：

目前全國 68 萬公頃可供糧食生產之農地中，農田水利會之灌溉範圍迄今僅約涵蓋 31 萬公頃，此外尚有約 37 萬公頃農地未納

入農田水利會灌區提供服務。亦即，全國可供糧食生產之農地，有逾半之面積不在農田水利會灌區內；農田水利會興辦、營運之農田水利事業，目前僅能供應不及全國半數之農地灌溉用水需求。這不僅顯示農田水利會目前的功能遠不敷所需，而且相較於農田水利會灌區內之農民由政府全額補助會費而取得灌溉用水，不在灌區內之農地，得否與灌區內農地享有政府灌溉服務，亦非無疑。此外，根據調查資料，部分灌區與灌溉系統近年來因都市計畫區發展快速，造成灌溉面積破碎與實際種植狀況落差甚大，致生灌溉效益較低與系統維繫成本高昂之課題，復以氣候變遷因素導致灌溉用水供應風險提升，前述灌溉水源分配及確保設施功能，實應同步處理以相輔相成，由主管機關本於權責直接辦理，方可更有效應用行政資源，並擴大對於農民之灌溉服務。

**(2) 農田水利事業歸相對人統一辦理，有助於統合各灌溉區域之發展與需求：**

近年氣候變遷，常因水情告急而必須緊急辦理停灌休耕，國家對水資源之管制、利用因而須有總體之規劃。就農業水資源之管理、利用而言，國家尤須確保全國逾半數不在農田水利會灌區內之生產糧食適作農地，得享有政府提供灌溉服務，以確保糧食安全，尤其全國國土計畫已經公告，農業資源之投資並須進一步整合。為此須導入農業創新科技，推動省水、節能、高

經濟價值之灌溉供水模式，以精準掌握用水需求與區位並提高農業用水效率，降低國家及農民損失風險。農田水利會囿於其區域性自治團體之性質，有其區域性或維護現有會員利益之考量，難以期待其可作出跨區域、全國性及兼顧整體農業發展之考量及系統性規劃。

**(3)將農田水利會改制為可行使公權力之農田水利署所屬管理處，可實質處理水質污染之問題：**

由於我國高度都市化及工業化，農業灌溉用水受家庭廢水及工業排放汙染之問題日益嚴峻，亟須防治，以確保糧食安全。以往因農田水利會非屬行政機關，難以賦予其防治汙染之強制公權力，因此對於灌區內、外之灌溉水質汙染防治無公權力裁罰能力，致灌溉水質受汙染時無法即時處理、遏止。透過行政機關行政一體及作用法賦予權限之規範，將可積極強化灌溉水質保護。

**(4)農田水利會改制後，以政府預算直接經營農田水利事業，可解決農田水利會因財務困難，難以獨立事業體模式永續經營之風險：**

- a. 農業收入較其他行業低，由會員農民繳交之農田水利會費用，已成為農民沉重負擔；惟會員如均不繳納會費，則農田水利會之經費從何而來？故政府自民國 78 年起逐步補貼一定比率之會費與其他工程費，82 年起更全額補助農田水利會會費，會費與其他工程費補助每年達到 60 餘億元，若加計其他重要工程

補助款，如 78 年原屬會員負擔之特別工程受益費達 15 餘億元等，近 20 年來總計已補助超過 1,300 餘億元，以降低農民之負擔。政府的補助雖有效降低農民負擔，卻也顯示目前農田水利會已無法以使用者付費制度推動農田水利事業，且農田水利會財務困難，難以獨立事業體模式永續經營。政府補助款與土地處分款已占農田水利會總收入 7 成左右，有過半數之農田水利會政府補助於其收入之占比超過 50%，而其餘農田水利會之財源亦有將近 3 成來自於財產處分款及政府補助款，顯示其財務難以永續經營之風險極高。

- b. 此外，農田水利會之資產多為土地，而都市地區之土地價值相較於鄉村地區高，因此都市地區之農田水利會財務大多優於鄉村地區之農田水利會(補助款占財源低於 50%之農田水利會為：桃園、石門、新竹、臺中、高雄、七星、瑠公)，惟財務較吃緊之鄉村地區農田水利會，反而較需資金投資於建設農田水利事業，由此益顯主要承擔興辦、營運農田水利設施任務之鄉村地區農田水利會，財務狀況實難提供農民優質之灌溉用水服務。

## **2、農田水利法訂定多項配套措施，對聲請人及會員之影響，已屬最小侵害：**

### **(1)原農田水利會組織之保留：**

農田水利法第 18 條第 1 項規定：「主管機關為辦理農田水利事業區域之灌溉管理，得於所屬機關內設置灌溉管理組織，辦理下列事項：一、農田水利用水調配及管理。二、灌溉用水秩序

維護及水利小組業務輔導。三、農田水利設施興建、管理、改善及維護。四、農田水利設施災害預防及搶救。五、灌溉管理組織內專任職員（以下簡稱農田水利事業人員）之人事管理。六、農田水利事業作業基金所屬資產管理及收益。」等語，保留主管機關得於原農田水利事業區域內設置灌溉管理組織，繼續辦理農田水利相關業務。

### **(2)原水利小組之保留：**

農田水利法第 17 條第 1 項規定：「主管機關得於農田水利事業區域內，視地方灌溉需求成立水利小組；水利小組置小組長一名，為無給職，協助推動各該水利小組之灌溉用水管理。」等語，賦予主管機關得視地方灌溉需求決定是否繼續成立水利小組之權限，讓農民可以在政府輔導下，共同參與及推動農田水利事業工作。

### **(3)原農田水利會意見管道之保留：**

農田水利法第 21 條規定：「(第 1 項) 主管機關得邀集專家學者、地方人士、實際耕作之農民，組成各地方農田水利事務諮議會，農民人數應不少於三分之二。(第 2 項) 前項農田水利事務諮議會得提供供水服務及農民紛爭協調等相關工作之諮詢服務；農田水利事務諮議會委員均為無給職。」等語，使農民之意見仍得透過各地方農田水利事務諮議會反應至主管機關，並明文訂定各地方農田水利事務諮議會之組成人員中，農民人數應不少於三分之二，以確保得有效反映農民灌溉服務需求。

#### **(4)原農田水利會人員之保留：**

農田水利法第 19 條第 1 項：「本法施行前，由農田水利會依農田水利會組織通則第二十二條所定規則任用之人員，於本法施行後，主管機關應繼續進用為農田水利事業人員，且其所任職務，應與原任職於農田水利會之職務等級相當。」暨第 20 條第 1 項：「本法施行前，由農田水利會僱用之技工、工友、報請主管機關核定後僱用之約僱人員及駐衛警，於本法施行後，由主管機關之所屬機關依其適用法令及原僱用條件繼續僱用。」等規定，使原農田水利會員工於農田水利會改制後受政府聘雇，其權益無疑更增保障。

#### **(5)原農田水利會資產及負債之保留：**

農田水利法第 23 條第 1 項：「農田水利會改制後資產及負債由國家概括承受，並納入依前條第一項規定設置之農田水利事業作業基金管理。」暨第 24 條第 1 項：「為維持農田水利設施營運所需，主管機關應以年度預算撥款至依第二十二條第一項規定設置之農田水利事業作業基金。」之規定，使原農田水利會可能存在之財務問題全數移轉由國家處理，並明定主管機關應撥列相當之預算供農田水利事業作業基金之用途，實有助於農田水利設施於農田水利會改制後之擴大服務及永續經營。

七、有關釋憲聲請書參、聲請人對本案所持之立場與見解、八、所稱〈水利會改制公務機關對會員、員工及政府之衝擊？〉，本會意見如下：

### (一)員工工作權之保障：

推動改制之立法過程中，有關改制恐怕衝擊農田水利會現有人員工作權益、公務機關不貼近民意恐怕效率更差以及農田水利會現有財產歸屬等質疑，主管機關依據農田水利法規定，執行以下配套措施，將負面效應減至最小(詳如前述)：

- 1、原水利小組之保留。
- 2、原農田水利會意見管道之保留。
- 3、原農田水利會人員之保留。

### (二)會員權益之保護：

- 1、農田水利會公法人體制，自民國44年實施會員間接選舉今，64年1月政府實施健全農田水利會方案，停止選舉，會長由政府派任。自71年起，農田水利會會長恢復由會員代表選舉產生。自83年起，農田水利會會長改由政府遴派。自91年起，農田水利會會長再改由會員直接選舉產生。107年修正公布農田水利會組織通則，停止會長選舉。近70年來，立法者及行政部門多次調整其組織運作模式，可謂已經嘗試各種健全農田水利事業經營之可能方案。立法者最終於107年決定，停止由公法人協助國家推行農田水利事業，改由行政機關直接行政。
- 2、由於農田水利會依水利法第12條第2項及農田水利會組織通則第1條第2項規定，被設定為公法上社團法人，為維持其運作並使其得以達成預定任務，乃於第14條第1項規定：「凡在農田水利會事業區域內，合於下列各款之一之受益人，均為會員：

一、公有耕地之管理機關或使用機關之代表人。二、私有耕地之所有權人或典權人。三、公有或私有耕地之承租人或永佃權人。四、其他受益人。」強制其事業區域內之特定人民入會，以維持其作為人合團體之存續，並得藉自治權限規範成員。此外，為使農田水利會之財務健全，得以完成任務，第15條第1項規定：「會員在各該農田水利會事業區域內，享有灌溉或農田排水利益或其他依法規或該會章程規定之權利，並負擔繳納會費及其他依法規或該會章程應盡之義務。」課予會員繳納會費等義務。依上開規定，農田水利會之設置，不僅限制會員的消極結社自由，而且也因繳納會費等義務而限制會員的財產權，農田水利會會員的費用負擔問題，於政治解嚴以後在基層的農村社會即引起了相當多的抗爭與衝突。從而農田水利會之廢止，實際上也是取消上述對會員結社自由及財產權之限制，對會員並無不利。

3、再查，憲法第129條規定：「本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。」顯見憲法上所稱之選舉及被選舉權應係指憲法上明文列舉之選舉而言，農田水利會之選舉並不在憲法明定所欲保障選舉權之列。聲請人指稱「取消水利會員選舉權、被選舉權，違反主權在民、民主自治基本精神」云云，亦屬誤解。況農田水利會公法人，基於法律保留原則與國家推動行政任務之組織型態選擇自由，其組織型態及其構成員之運作，改制為行政機關

之後，服務對象擴及全國農民，全國農民均可透過民主選舉產生之立法委員，繼續監督政府有關農田水利事務之施政，並無損主權在民、民主自治之基本精神。此外，依據農田水利法第17條及第21條相關規定，主管機關將繼續透過水利小組、農田水利事務諮議會之制度，擴大參與，提供暢通之農民意見表達管道。

- 4、又農田水利會改制後，有關農民受益權及用水權，應依農田水利法相關規定，由主管機關積極加以保障及改善，不再受限於原農田水利會灌區範圍之限制，也不再受限於原農田水利會經費之限制，不足之處，可由主管機關以國家預算及行政資源統籌辦理，將可更進一步確保農民用水權益。
- 5、農田水利會改制為公務機關，係處理當前農田水利乃至整體農業政策問題之必要手段。行政部門為推動此項改制而採取之二階段立法，已於農田水利法明定設置農田水利事業作業基金、灌溉管理組織、保障原農田水利會人員職務、組成各地方農田水利事務諮議會、水利小組及其他完整之配套措施，不但已將負面效應減至最小，且將更有助於農田水利事業之長期發展。

**乙、本會就司法院 110 年 3 月 18 日秘台大二字第 1100008521 號函**

**說明三之回復意見如下：**

**壹、有關農田水利會之前身水利委員會，於改制為法人前，該會之**

財產是否包含(1)由日本政府接收之財產及(2)由各水利委員會自行出資購買之財產？

一、按農田水利會之前身「水利委員會」，於改制為公法人前，如前所述，係先經過1901年設「公共埤圳」、1908年設「官設埤圳」、於1922年賦予相關埤圳管理組織法人格，改組為「水利組合」；光復後，35年改組為「農田水利協會」、37年臺灣省政府頒布臺灣省各地水利委員會設置辦法、臺灣省各地水利委員會組織程(附件13)，再改組為「水利委員會」；44年修正水利法第3條，明定水利自治團體公法人，臺灣省政府於同年頒布臺灣省各地水利委員會改進辦法、臺灣省各地農田水利會組織規程(附件14)，爰於45年改組為「農田水利會」，故其組織型態演進主要分為三階段：(1)日治時期之公法人、(2)國民政府來臺初期之「農田水利協會」及「水利委員會」、(3)農田水利會。

二、次按，依據本會之文獻考察，49年1月第6卷第9期《水利通訊》刊載之〈農田水利會之土地登記的研討〉(附件15)一文，其中就「農田水利會土地的由來」，認當時農田水利會所有之土地，其由來可分為：

- 1、自行出資購買之土地(如由水利委員會與農民自行洽購之土地)；
- 2、大地主或其受益人無償提供之土地；
- 3、由政府機關出面徵收之土地(如水利委員會洽購不成，呈請縣市政府或水利局代為徵收之土地，價款由水利委員會自行負擔，再撥交水利委員會管理使用)；

4、與農民交換所得之土地(如由水利委員會自行以農田與農民交換所得之土地)。

三、另按，依據本會之文獻考察，49年2月第6卷第10期《水利通訊》刊載之〈從我國土地登記制度談本省水利會之土地登記〉(附件16)一文，其中就「如何辦理水利會之土地登記」，區分為以下十種情況：

- 1、如土地登記簿上已登記為現農田水利會之名義者(無須再行辦理登記)；
- 2、如水利會之土地現仍登記為前水利委員會之名義者(參照臺灣省政府四十亥寒府網地甲字第3089號代電，應由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記)；
- 3、如水利會之土地現仍登記為前農田水利協會之名義者(仍可比照前項情形辦理登記)；
- 4、如水利會之土地現仍登記為前日據時之水利組合或埤圳名義者(參考臺灣省地籍釐整辦法第4條之規定，應檢具日據時之登記證書向主管地政機關繳驗換發土地所有權狀或他項權利證明書，並以作為補辦土地總登記)；
- 5、如水利會之土地現仍登記為其他法人名義者(依照土地法第72條及同法第73條之規定，辦理所有權移轉登記手續)；
- 6、如水利會經給價收購人民私有土地，而仍未辦理所有權移轉登記者(應比照第5點，由水利會辦理土地所有權移轉登記)；

- 7、如水利會因奉令改組體制而變更水利會名義者(依照土地法第78條之規定，應申請辦理更名登記)；
- 8、如水利會係依法奉准徵收而取得土地者(依照土地登記規則第19條之規定，應聲請所有權移轉登記)；
- 9、如水利會經協議價購私有土地者(依照第6點，申請辦理所有權移轉登記)；
- 10、如水利會係屬和平占有而取得權益者(依照民法第769條與同法第770條及土地法第54條之規定，應聲請為土地所有權登記)。

四、惟因農田水利會之前身「水利委員會」於改制為公法人前，當時相關之財產清冊、土地登記實務狀態未明，故「水利委員會」之財產是否包含(1)由日本政府接收之財產及(2)由各水利委員會自行出資購買之財產，尚待進一步查明，本會已由所屬農田水利署各管理處協助查詢釐清「水利委員會」改制為公法人前之土地登記實況，待釐明後再行函報大院。

貳、有關上開問題之(2)如為肯定，則各水利委員會改制為法人，並以法人名義登記財產時：(1)由各水利委員會自行出資購買之財產，是否一併登記為法人財產？(2)原為全體共有之權利關係，如何處理？(3)各該水利委員會會員之共有權利，是否繼續存在於以法人名義登記之財產(包含轉為以共有以外之權利形式)？

一、參考本會文獻考察所得之49年2月第6卷第10期《水利通訊》刊載〈從我國土地登記制度談本省水利會之土地登記〉(見附件16)

一文中就「如何辦理水利會之土地登記」之十種情況中之第2種情況：如水利會之土地現仍登記為「前水利委員會」之名義者，參照臺灣省政府四十亥寒府綱地甲字第3089號代電【按即大院110年3月18日秘台大二字第1100008521號函檢附之附件4】，應由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記。

二、再查，依司法院110年3月18日秘台大二字第1100008521號函檢附之附件5：臺灣省政府令民國49年6月9日府建水字第41872號第二點載明：『凡各該會有未經辦理總土地登記者，即指過去日據時期，水利組合名義登記之土地。已登記為共同共有之土地，即指水利協會與水利委員會名義登記之土地。此為各該會清理土地所有權之最後機會，應即切實遵辦。』，由臺灣省政府前令至今已歷經60年，應已全部改登記為農田水利會公法人之土地。更何況，即便當初是水利會會員所購買的土地，如當初已登記為水利委員會全體會員之共有土地，或嗣後登記在農田水利會名下，均已無涉各別會員之財產權，在法律上會員已無法主張將土地移轉登記回復，不論是水利委員會時期，或於農田水利會公法人時期，或於農田水利會改制成公務機關之後，原會員就已登記之土地，均無從主張取回已登記為全體會員之共有土地或農田水利會公法人或改制成公務機關之財產，並未因水利委員會改制為農田水利會公法人或農田水利會公法人改制為行政機關而有所差別。又原先在「水利委員會」改制為「農田水

利會公法人」之時代，倘若有個案(原農田水利會會員)依據民法之規定得主張實體法上之所有權利，且其實體法上權利甚至可推翻登記名義人(農田水利會)之權利，則該個案當事人當不致因農田水利會改制、資產由農田水利署繼承，而產生不利影響，蓋個案當事人在改制繼承後，仍可依法對行政院農業委員會農田水利署主張權利，是故亦不因農田水利會改制，使「存在與否尚不明之權利人」有任何不利之情事產生。

三、末查，參酌《臺灣省各地水利委員會設置辦法》及《臺灣省各地水利委員會組織規程》(附件13)，當時這兩部法規僅要求設置水利委員會，惟未明定該委員會為法人，但卻有徵收工程款或會費之權，且因水利委員會非法人，無法成為土地之登記名義人，導致後來臺灣省政府代電及令始均以「登記為會員全體共有(共同共有)」方式處理【參見大院110年3月18日秘台大二字第1100008521號函檢附之附件2至附件5】。因此，較可能發生之情形，係水利委員會之財產因借名登記而被侵占不還，較難想像長達數年無法人格之水利委員會可侵占私人之財產並辦理登記。

四、惟如前述，因農田水利會之前身「水利委員會」於改制為公法人前相關之財產清冊、土地登記實務狀態未明，「水利委員會」之財產如包含由各水利委員會自行出資購買之財產，於各水利委員會改制為法人，並以法人名義登記財產時，由各水利委員會自行出資購買之財產，是否一併登記為法人財產？原為全體

共有之權利關係，如何處理？各該水利委員會會員之共有權利，是否繼續存在於以法人名義登記之財產(包含轉為以共有以外之權利形式)?，尚需進一步查明。本會已由所屬農田水利署各管理處協助查詢釐清「水利委員會」改制為公法人前之土地登記實況，待釐明後再行函報大院。惟如前所述，如有人民主張私有權益受損，均可循相關管道救濟，應不致因改制而有所不同。

**參、有關農田水利法施行後，是否已無農田水利會之法人組織？原為農田水利會名義之財產，如何處理？農田水利會為法人登記前，原由各水利委員會自行出資購買之財產，如何處理？**

一、依農田水利法第34條第2項之規定，該法施行之日起，農田水利會組織通則不再適用，現存之農田水利會乃因此依法「改制」為行政院農業委員會農田水利署所屬之管理處，故自109年10月1日農田水利法施行之日起，農田水利會組織通則不再適用，且因行政機關執行農田水利法之「改制」行為後，農田水利會已依農田水利法、農田灌溉排水管理辦法相關規定，由公法人「改制」為行政機關內部單位，原農田水利會暨全國其他16個農田水利會之公法人人格依法已不存在，已無農田水利會之法人組織。

二、依農田水利法第23條之規定，農田水利會改制後資產及負債由國家概括承受，並納入依前條第一項規定設置之農田水利事業作業基金管理：

- 1、原農田水利會資產移轉予農田水利事業作業基金管理時，免收一切稅捐。
  - 2、為籌措農田水利事業經費，由國家承受資產之使用、收益及處分均以活化收益方式辦理，不受國有財產法第28條、第四章及第六章之限制。各機關依法撥用者，應辦理有償撥用。
  - 3、原農田水利會資產不受土地徵收條例第43條第1項但書、平均地權條例第60條第1項及農村社區土地重劃條例第11條第2項有關公有土地無償撥充或抵充規定之限制。
  - 4、農田水利會改制後，因地籍整理而發現之原屬農田水利會之土地，由該管直轄市或縣（市）地政機關逕為登記，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之。
- 三、農田水利法第22條第2項第4款亦規定：「前項作業基金之用途如下：…四、原農田水利會所屬農田水利設施所需使用土地之承租或用地取得事項之支出。」，做為改制後「農田水利事業作業基金」繼續「使用(承租)」原非屬農田水利會、但為原農田水利會所屬農田水利設施所需使用之私有土地，或就該等土地進行「用地取得」事宜之補充規定。
- 四、末查，原農田水利會改制後之資產登記為國有、納入「農田水利事業作業基金」管理，僅轉換型態為「作業基金」，並專款專用於農田水利事業，仍然作農田水利之公益目的使用，實未侵害原農田水利會之財產權或其會員之財產權益。且現行農田水利法未排除預算法等其他法律之適用，農田水利法就原農田水

利會之財產權亦已建構適足之保護法制，已足以維護財產權，不論是「存續保障」或是「價值保障」，皆已提供保護及有正當程序可資運作，應屬合憲。

【附件清單】

編號	附件名稱
1	司法院大法官 109 年度憲一字第 2 號不受理決議
2	農田水利會組織通則 107 年 1 月 31 日修正公布第 40 條之立法理由。
3	行政院 109 年 8 月 7 日院授人組字第 10961000421 號函。
4	農田水利會組織通則立法沿革、54 年 6 月 22 日異動條文。
5	農田水利會組織通則 82 年 1 月 18 日異動條文及理由。
6	期貨交易法、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資遣撫卹條例等相關條文。
7	臺北高等行政法院 109 年全字第 37 號裁定。
8	吳啟瑞，農田水利會公法人之權限與權利紛爭-以司法及行政實務觀察為中心，月旦法學雜誌，第 290 期，中華民國 108 年 7 月，210-230 頁。
9	詹鎮榮，國有土地出租爭議之審判權歸屬-以台中高等行政法院 104 年度訴字第 53 號判決出發，興大法學，第 19 期，2016 年 5 月，頁 164 以下。
10	立法院第 10 屆第 1 會期經濟委員會 109 年 5 月編製「農田水利法草案」案公聽會報告第 46 頁，黃俊杰教授之書面意見。

11	許宗力著，〈基本權程序保障功能的最新發展〉，收錄於：《法與國家權力(二)》，元照出版社，2007年11月第255頁。
12	吳庚，憲法的解釋與適用，2003年9月，頁140。
13	「臺灣省政府公報」37年春字第十期刊載之《臺灣省各地水利委員會設置辦法》及《臺灣省各地水利委員會組織規程》，第163-165頁。
14	臺灣省各地水利委員會改進辦法、臺灣省各地農田水利會組織規程，轉引自《台灣省改進各地水利委員會工作手冊》，45年7月，第1-10頁、第51-58頁
15	49年1月第6卷第9期《水利通訊》刊載之〈農田水利會之土地登記的研討〉，第6、13頁。
16	49年2月第6卷第10期《水利通訊》刊載〈從我國土地登記制度談本省水利會之土地登記〉，第7-9頁。