

### 著作權授權書

#### 一、授權內容

立書人 吳啟瑞 同意授權憲法法庭將「110年度憲一字第2號聲請案言詞辯論之書面意見」進行數位化、重製等加值流程後，登載於其網站，並透過單機、網際網路或其他公開傳輸方式，提供用戶進行檢索、瀏覽、下載、傳輸、列印等行為。

#### 二、著作權聲明

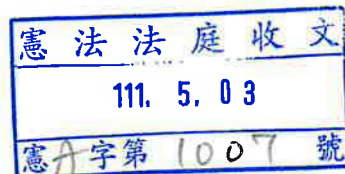
- (一) 本授權書非專屬授權，立書人仍擁有上述授權著作之人格權及財產權，並保有對該著作自行出版及增刪之權利。
- (二) 著作人不因前述授權內容而向憲法法庭收取報酬。

立書人姓名：

吳啟瑞

日期：

111年4月28日



## 專家諮詢意見書

案號： 110 年度 憲一字第 2 號

專家學者、機關或團體

姓名或名稱：吳啟瑞

身分證明文件字號：

住(居)所、所在地、事務所或營業所：

電話：

傳真：

電子郵件位址：

送達代收人：

送達處所：

機關/團體代表人

姓名：

身分證明文件字號：

稱謂/職業：

住所或居所：

電話：

傳真：

電子郵件位址：

1 為提出110年度憲一字第2號聲請案專家諮詢意見事：

2 應揭露事項

3 一、本人相關專業意見或資料之準備或提出，與當事人、關係人或其代理

4 人無任何分工或合作關係。

5 二、本人相關專業意見或資料之準備或提出，無受任何當事人、關係人或

6 其代理人之金錢報酬或資助及其金額或價值。

7 三、本人於105~111年任職於台灣水資源與農業研究院期間，擔任計畫主

8 持人或協同主持人，參與關係機關(行政院農業委員會、農田水利署)

9 之計畫均為公開招標或公開評選，計有29件，相關計畫名稱及金額，

10 詳如附錄一。

11

12

1 為提出110年度憲一字第2號聲請案專家諮詢意見事：

2 專業意見或資料

3 一、農田水利事業屬公共任務具有高度公益性，在憲法及法律之框架內，  
4 被劃歸為國家行政任務範疇之一。

5 農田作物生長所需之水資源主要來自天然降雨、湧泉及地下水  
6 等，且因作物種類不同，需水特性也不同，為了穩定產量與品質，農  
7 田需要人為之灌溉與排水。農田水利事業係指農田灌溉排水事業，依  
8 據水利法規定，屬於水利事業之一環<sup>1</sup>。臺灣農田水利事業發展三百餘  
9 年來，不論是明清時期任由村落住民私法自治，抑或日治時期公法自  
10 治發端，乃至於現今由國家行政機關自辦，均係藉由控制灌溉水資源  
11 調配利用，積極確保農作物品質及增加產量，以確保糧食安全、奠定  
12 國家社會發展基礎。準此，農田灌溉排水事業之經營爰可定性為公共  
13 任務<sup>2</sup>。

14 農田水利事業之良窳牽涉糧食安全及農民生計，國家須確保健全  
15 之農田灌溉排水系統，提供質優量足之灌溉用水，才能達成農民以及  
16 國民生存照顧之義務。臺灣農田水利圳路長達 7 萬公里，所需土地廣  
17 大且田間配水尚需農民協力，尚非個別農民或私法性質之人民團體可  
18 以獨力負擔<sup>3</sup>或經營。司法院釋字第 422 號解釋文揭櫫：「憲法第十五  
19 條規定，人民之生存權應予保障；第一百五十三條復明定，國家為改  
20 良農民之生活，增進其生產技能，應制定保護農民之法律，實施保護  
21 農民之政策，明確揭示國家負有保障農民生存及提昇其生活水準之義

<sup>1</sup> 水利法(110年05月26日修正公布)第三條：「本法所稱水利事業，謂用人為方法控馭，或利用地面水或地下水，以防洪、禦潮、灌溉、排水、洗鹹、保土、蓄水、放淤、給水、築港、便利水運及發展水力。」

<sup>2</sup> 德國公法學者 Hans Peters 指出：「凡是攸關公眾或公眾對其實現存有利益之事務，吾人皆可稱為公共任務」；公共任務之執行，並非以公權力主體為限，自然人或私法人亦可為適當之主體。參考詹鎮榮，民營化法與管制革新，頁 267 以下，2011 年 10 月。

<sup>3</sup> 現今營農收入不若工商業，農民付費之農田水利事業經營模式，已無法存在。另分析農田水利會改制前，105 年度 17 個農田水利會決算，其支出於水利工程及工程設備維護費用約 50 億元，而當年度政府補助農田水利會會費僅約 22.3 億元，可見僅仰賴農田水利會徵收會費尚不足以支應龐大的水利建設及維護費用，況且自民國 82 年起，農田水利會會員已不須繳納會費，演變迄今，恢復灌溉用水使用者付費制度顯非當前以及未來政府部門之政策選項。

1 務」。此外，依據憲法文本第十章中央與地方之權限<sup>4</sup>規範，其中第  
2 108、109及110條規定中央、省及縣層級對於水利<sup>5</sup>事務之立法與執行  
3 分工。憲法文本水利的抽象概念泛指水資源之利用及水害預防，透過  
4 水利法之詮釋，農田水利事業亦涵括在水利之內。再者，109年10月  
5 1日農田水利法制定施行以前，相關實定法規範<sup>6</sup>，已明確指定行政院  
6 農業委員會擔負前述公共任務之執行責任。申言之，農田水利事業具  
7 有公共任務之性質，且在憲法<sup>7</sup>及法律之框架內被劃歸為國家行政任務  
8 <sup>8</sup>範疇之一，殆無疑義。

9 二、日治時期以來，國家創設農田水利事業經營主體為公法人，協助推行  
10 農田水利事業，法制上雖定性其為地方水利自治團體，然卻高度限縮  
11 其自治權，且農田水利會公法人之自治效能，更受到會員制度及停徵  
12 會費之影響而弱化。

### 13 (一)公法人之地位與功能

14 國家立於行政主體地位透過所屬行政機關履行行政任務，謂之  
15 「國家直接行政」；國家之行政任務交由國家法人以外具有法律上  
16 獨立性之組織執行，如我國法制上之地方自治團體、農田水利會

<sup>4</sup> 權限係指行政單元處理某一行政任務之權力與界限，所著重者為管轄權所及之事項。參見詹鎮榮，行政法總論之變遷與續造，頁63，2016年1月。

<sup>5</sup> 「水利」一辭係對於水之功能的抽象定義，傳統中國之水利功能為灌溉、排水或防洪工事，現今水利法也未有「水利」之定義，僅於第3條定義水利事業具體範疇。從英文角度觀察，英文亦無水利一辭，農田水利則多被翻譯為“Irrigation and Drainage”。

<sup>6</sup> 參見農業發展條例(2016年11月30日)第15條規定：「主管機關對於集水區之經營管理，應會同相關機關作整體規劃。對於水土保持、治山防災、防風林、農地改良、漁港、農業專用道路、農業用水、灌溉、排水等農業工程及公共設施之興建及維護應協調推動。」

<sup>7</sup> 除憲法第108、109及110條規定之水利事務外，尚有第146條：「國家應運用科學技術，以興修水利，增進地力，改善農業環境，規劃土地利用，開發農業資源，促成農業之工業化。」第169條：「國家對於邊疆地區各民族之教育、文化、交通、水利、衛生及其他經濟、社會事業，應積極舉辦，並扶助其發展，對於土地使用，應依其氣候、土壤性質，及人民生活習慣之所宜，予以保障及發展。」憲法增修條文第10條略以：「國家應獎勵科學技術發展及投資，促進產業升級，推動農漁業現代化，重視水資源之開發利用，加強國際經濟合作。...國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。」

<sup>8</sup> 陳愛娥教授對行政任務之界定略以：「作為公共任務下位類型的國家任務，其性質取決於實證法的規定，質言之，其為國家根據憲法，或者在憲法劃定之界線內實際上支配的事務領域。行政任務可被界定為：行政部門依據法規所承擔，或者以合法的方式執行的所有事務。」參見陳愛娥，國家角色變遷下的行政任務，月旦法學教室，第3期，頁106以下，2003年1月。

1 及行政法人等，謂之「國家間接行政」。國家或地方自治團體基於  
2 特定行政目的，而依據法律或其他公法行為所設立之行政主體，  
3 是謂公法人<sup>9</sup>，依其性質可分為公法社團、公法財團、行政法人以  
4 及公營造物<sup>10</sup>等。

5 學者<sup>11</sup>認為德國法之公法人制度，旨在使特定事務領域從母體  
6 機關脫離而出，改由具備獨立法人格之行政主體行使之，俾與國  
7 家「保持一定之安全距離」，防免其受過度干涉。而公法人與國家  
8 保持距離之主要手段，乃是「自治行政權」(Selbstverwaltung)。  
9 另，有關公法人的自治任務，許宗力大法官指出<sup>12</sup>，每一個特殊法  
10 人的自治任務都由國家任務領域分離而來，國家設置特殊公法人  
11 的目的在於分權，一個毫無自治任務的特殊法人，其是否有資格  
12 作為一個得為權利義務主體之公法人，也不無疑義。此外，論者<sup>13</sup>  
13 將自治行政之要素歸納為下述三項，第一項為自治組織應為公法  
14 組織型態；第二項要素為參與原則(Partizipationsprinzip)或特定利  
15 害關係人參與(Betroffennemitwirkung)；第三項要素為自行負責  
16 (eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung)。值得注意的是，公法人為  
17 權利義務主體，得以依據法律自行履行法定任務，但非國中有  
18 國，國家機關雖不能非難其行政行為之合目的性(Fachaufsicht oder  
19 Zweckmässigkeitsaufsicht)，仍得以行使合法性(Rechtsaufsicht oder  
20 Rechtmässigkeitsaufsicht)監督權力。

---

<sup>9</sup> 論者尚認為區分公法人與私法人不應只由組織法之法規範條文判定，應由組織法源、任務、國家意思及公權力等面向通盤評價。參見黃銘輝，公法人概念之學理與實務，憲政時代，第24卷第2期，頁75以下，1998年10月。黃越欽，公法人與私法人，政大法學評論，第21期，頁22以下，1980年10月。

<sup>10</sup> 依我國法制尚有「原住民基本法」第2之1條規定：「為促進原住民族部落健全自主發展，部落應設部落會議。部落經中央原住民族主管機關核定者，為公法人。」「部落公法人」係中央主管機關作成行政處分而創設。此外，「行政法人法」第41條亦規定經中央目的事業主管機關核可之特定公共事務，直轄市、縣(市)得準用該法之規定制定自治條例，設立行政法人。

<sup>11</sup> 參見詹鎮榮，行政法總論之變遷與續造，頁17，2016年1月。

<sup>12</sup> 許宗力大法官於專書論文中，將農田水利會公法人解稱為特殊公法人之一種類型。參見許宗力，國家機關的法人化-行政組織再造的另一選擇途徑，載：法與國家權力(二)，頁478以下，2007年11月。

<sup>13</sup> 參見許春鎮，論自治行政之概念及其類型，臺北大學法學論叢，第59期，頁6以下，2006年9月；趙相文，趙相文，由法律觀點論自治制度，中原財經法學，第15期，頁134以下，2005年12月。

1 (二)農田水利事業經營主體之法律地位，自1901年起，均以公法組織  
2 運作，其核心任務屬於國家間接行政

3 農田水利事業經營主體自 1901 年迄今，其組織形態歷經公共  
4 埤圳組合、官設埤圳組合、水利組合、農田水利協會、水利委員  
5 會、農田水利會及中央行政機關行政院農業委員會所屬農田水利  
6 署，均以公法組織運作。其中，1955 年，國民政府修訂水利法  
7 <sup>14</sup>，定性農田水利會屬地方水利自治團體公法人<sup>15</sup>，其功能在於秉  
8 承政府推行農田水利事業，屬於國家間接行政範疇。在此之前，  
9 國民政府治台初期(1946 年至 1955 年間)，農田水利事業經營主體  
10 改為行政機關附屬機構，定性為非法人團體。查水利組合自戰後  
11 1946 年 11 月起，由臺灣省行政長官公署農林廳耕地科接收，原有  
12 組織及辦法暫舊並改制為農田水利協會<sup>16</sup>(附件一)，嗣後隸屬於農  
13 田水利局轄下機構(附件二)，1948 年 1 月，農田水利協會依據「臺  
14 灣省各地水利委會設置辦法」改制為水利委員會，隸屬於臺灣省  
15 建設廳水利局之轄下機構(附件三)。

16 由前述戰後臺灣農田水利事業經營主體之組織變動觀察，直至  
17 109 年 10 月，農田水利會改制為行政機關前，國家始終將農田水  
18 利事業定性為間接行政之範疇，只是因法律制度變遷而選擇不同之

---

<sup>14</sup> 水利法(44年1月19日修正)第三條:「本法所稱主管機關，在中央為中央水利主管機關；在省為省政府，在市為市政府，在縣為縣政府。主管機關得視各地方區域之需要，核准設立地方水利自治團體，協助政府推行水利事業。前項水利自治團體為公法人，其組織規程，由省政府擬訂，呈請行政院核定之。」值得注意的是，行政院針對前述水利法修正第三條，所提之立法說明中，特別論及水利委員會係秉承水利局之意旨管制其事業區域內一切水利設施，與一般人民法團之設置有別，爰賦予公法人資格。參見第一屆立法院議案關係文書院總第293號政府提案第223號，民國43年12月17日印發。

<sup>15</sup> 參見司法院釋字467號解釋理由書略以:「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。是故在國家、地方自治團體之外，尚有其他公法人存在，早為我國法制所承認」；司法院釋字518、628號解釋理由書，亦指出:「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。」

<sup>16</sup> 戰後初期，水利組合改為農田水利協會之前，水利組合名稱仍然被國民政府暫時維持，並以國家行政的力量持續掌控水利組織之主導權，水利組合之組合長大部分由國民政府地方首長兼任。參見黃仁愛、薛元化，戰時與戰後初期台灣農業組織的調整與變革(1941-1948)，國立政治大學歷史學報，第51期，頁141，2019年5月。

1 運作模式，其可分類為非法人團體(附屬於行政機關之機構<sup>17</sup>)及公  
2 法社團法人兩大公法組織類型，而目前改制後農田水利署轄下 17  
3 個管理處之運作體制，應可視為國家繼農田水利協會、水利委員  
4 會之後，依據農田水利法，再度將農田水利事業經營主體改為非  
5 法人團體並附屬於行政機關。

6 (三)臺灣日治時期及日本當代法制，將農田水利事業經營主體定性為  
7 公共團體，與地方自治團體相當

8 日治時期公共埤圳組合，係依據「臺灣公共埤圳規則」(明治  
9 36年，1903年)第4之2、4之3、4之4條賦予公共埤圳組合法人  
10 地位，並得徵收水租及費用，其等同地方自治團體之公法人地  
11 位，獲得國家法律積極保障(附件四，頁3)，自此可以由日本勸業  
12 銀行等金融機構獲得融資貸款，以及辦理農田水利設施之財產權  
13 登記。嗣後之「水利組合令」(大正10年，1921年)則規定於第1  
14 條第2項：「水利組合為法人」。依據日本著名憲法學及行政法學  
15 家美濃部達吉所著「行政法撮要」(1927年出版)<sup>18</sup>專書所載，略  
16 以：「日本之行政組織，除國家行政機關，並認國家下之公共團體  
17 為法人，公共團體在國家之下，亦為行政主體<sup>19</sup>。公共團體依其組  
18 織得區分為地方團體、公共組合及營造物法人<sup>20</sup>，而水利組合為公  
19 共組合之一種，與地方團體最相類似，在一切公共組合中，為公  
20 法特色之最顯著者<sup>21</sup>。」

21 另一方面，戰後初期臺灣之水利組合改為農田水利協會，而日  
22 本內地之水利組合改為「土地改良區」，現今「土地改良法」(令  
23 和三年，2021年)第13條規定，土地改良區為法人。土地改良區

---

<sup>17</sup> 現今農田水利署所轄17個農田水利管理處之組織型態，頗類似1946年至1955年間，農田水利局與農田水利協會以及水利局與水利委員會之層級管轄關係。

<sup>18</sup> 日文版於昭和二年三月(1927年3月)出版，本文引用之中譯本由楊開甲譯，考試院發行，民國22年9月。

<sup>19</sup> 前揭書(註18)，頁173。

<sup>20</sup> 前揭書(註18)，頁181。

<sup>21</sup> 前揭書(註18)，頁258。

1 為公共組合類型之一<sup>22</sup>。另查「法人稅法」(令和三年，法律第十  
2 一號)第 2 條規定水利組合為公共法人<sup>23</sup>，與地方公共團體相當。  
3 由前述考證研析，日本政府將臺灣農田水利事業由日治時期以前  
4 之「私法自治」、「私產」型態，藉由公法規制<sup>24</sup>逐漸導向成為國家  
5 可以掌控之公共事業<sup>25</sup>。值得注意的是，臺灣總督府於 1921 年 12  
6 月頒布施行「水利組合令」以後，日人對臺灣農田水利事業之控  
7 制達最嚴密階段，水利組合屬於政府行政機關的一部份，執行水  
8 利組合業務視同執行公務<sup>26</sup>。然而，日本政府創設公法人經營農田  
9 水利事業之真正目的，應非透過公法人體制防免國家侵害農田水  
10 利事務之自主權，毋寧是以公益目的之光譜，強化國家掌控之正  
11 當性與權源。

12 (四)日治時期以來，農田水利事業經營主體之自治權限受到國家機關  
13 極大之拘束，而構成員之制度設計不當及停徵會費政策，更導致  
14 其自治效能受到嚴重衝擊

15 前已論及，日治時期臺灣總督府對農田水利事業經營主體之掌  
16 控，已逸脫創設公法社團與國家保持距離之核心原則<sup>27</sup>。然而，戰  
17 後國民政府仍然在法制度上，高度限縮農田水利會公法人自治之  
18 空間。依農田水利會之法制規範觀察，其自治行政之權力範疇相

<sup>22</sup> 參見新法律學辭典，頁1083，有斐閣出版，1989年10月1日，第三版。

<sup>23</sup> 法人稅法別表第一，公共法人の表。

<sup>24</sup> 臺灣公共埤圳規則之立法精神，在使官廳得以監督個埤圳之經營與財政，公共埤圳組合之管理人，雖由協議會或組合會決定，但行政官廳得以免職之處分，且組合之預算、決算要經官廳認可，不僅預算各款不得移用，官廳亦可隨時抽查帳簿，可見管制嚴密之程度。參見臺灣省文獻委員會，重修臺灣省通志卷四經濟志水利篇第一冊，頁184以下，1992年2月。

<sup>25</sup> 相同見解參見陳宏圖，日治時期台灣水利事業的建立與運作-以嘉南大圳為例，輔仁歷史學報，第12期，頁151以下，2001年6月。郭雲萍，台灣農業水權之演變，興大歷史學報第十六期，頁353以下，2005年6月；傅寶玉，水利與國家：日治初期桃園廳公共埤圳的公法人化，國史館館刊第20期，頁24以下，2008年12月。

<sup>26</sup> 依臺灣水利組合令第20條規定，水利組合得對於組合員或區域內非組合員賦課徵收勞務，且依第24條規定，賦課相對人可以申明異議，但不能妨礙徵收執行。相同見解參見邱淑娟，戰後臺灣農田水利組織變遷歷程之研究(1945~1995)，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，頁15，1995年6月。

<sup>27</sup> 論者認為日人設置公共埤圳、水利組合，雖名為自治組織，但仍受總督府直接控制，以國家之行政、技術及經費力量支配農田水利事業，不容否認。參見日據前期臺灣北部施政紀實(經濟篇、軍事篇)，臺北市文獻委員會印行，頁287，民國75年10月。

1 當狹隘<sup>28</sup>，主管機關監督密度應是高強度規格，可謂「鳥籠式自  
2 治」<sup>29</sup>。細察農田水利會組織通則(107年01月31日)之監督條文，  
3 拘束自治權最明顯的規範為第18條關於會務委員之職權，主管機  
4 關僅留給會務委員「議決會員陳情事項」決定權，其他關於會務  
5 委員審議組織章程及會員停權等有關權利義務事項、議決工作計  
6 畫、審議不動產之處分、設定負擔或超過十年期間之租賃、審議  
7 借債及捐助事項、審議預算、決算、議決會長及會務委員提議事  
8 項、議決會員陳情事項及其他依法令應行使之職權，均須報經主  
9 管機關核定後施行。

10 此外，證立主管機關高密度掌控農田水利會之相關法條，尚有  
11 農田水利會組織通則第6條、第8條及第9條關於農田水利會之設  
12 立及其事業區域合併、分立、變更或廢止由主管機關核准；第15  
13 條、15之1條關於會員資格認定、權利變動由主管機關訂定或核  
14 准；第16條關於會務委員之交通費、郵電費標準由主管機關定  
15 之。會務委員會議之組織、議事程序、會議事項及其他應遵行事  
16 項之規則，由主管機關定之；第17條關於會務委員之選舉辦法，  
17 由主管機關定之；第19之1條關於會長選舉辦法，由主管機關定  
18 之；第22條關於農田水利會組織編制、各級員工之任用、待遇及  
19 管理等事項之規則，由主管機關定之；第29條關於農田水利會徵  
20 收費用辦法，由主管機關定之。第31條關於公積金、準備金，非  
21 經報主管機關核准，不得動用；第33條關於農田水利會預算、決

<sup>28</sup> 農田水利會連購置公務車輛之自主權都受到嚴密拘束，依主管機關行政院農業委員會行政規則規定，非報經主管機關同意尚不得購置或汰換，且購置車輛之規格與動力都在審核要件中。參見農田水利會購置及租賃公務車輛應行注意事項(民國104年04月13日，發文字號：農水字第1040082176A 號令)第二點：「各會公務車輛，除有特殊情況報經主管機關核准外，不得增購或汰換。但有下列情形之一者，得擬具公務車輛汰換計畫，並檢附車輛牌照登記書影本、行車執照影本及經費來源，報主管機關核定後，辦理汰換：(一)已使用十五年以上。(二)已使用十年以上但未滿十五年，且行駛里程數須逾十二萬五千里。」

<sup>29</sup> 我國地方自治團體自治也被論者批判為「非真正地方自治」，僅能行使有限的立法權跟行政權並隨時受到中央機關之監督與控制，連受憲法制度性保障之地方自治由猶如此限縮，可見僅受法律保障之農田水利會公法人於鳥籠中自治，可謂尚不為過。另有關我國地方自治之課題參見蔡志方，地方自治之課題與展望，載：地方自治法，陳清秀主編，頁313，2017年9月。

1 算之編制辦法，由主管機關定之；第 34 條關於農田水利會財務處  
2 理辦法，由主管機關定之；第 35 條關於農田水利會應受主管機關  
3 之輔導監督辦法，由主管機關定之；第 36 條關於農田水利會有違  
4 反法令、怠忽任務或妨害公益時，主管機關應予以糾正或制止；  
5 其情節重大者，得由主管機關予以整頓或暫為代管，重行組織。

6 前述分析臚列了農田水利會組織通則授權主管機關於事前、事  
7 後監督之權責，從整體組織運作框架觀察，農田水利會公法人設  
8 立、服務區域變更、會員權益變動、會務委員及會長選舉、會務  
9 委員職權、組織編制、財務處理、經費收支及預決算編列，無不  
10 在主管機關高密度監督之下，另再搭配相關整頓代管規定及廣義  
11 抽象的監督輔導辦法，無異將自治的烏籠縫隙幾乎填滿。此外，  
12 農田水利會組織通則將所有農田水利會運作所需之自治規章，大  
13 部分授權指定為主管機關訂定，雖留下自訂章程的空間<sup>30</sup>，卻同時  
14 否定農田水利會公法人可以自主地依據自訂章程，處分會員權利  
15 之權力。另，進一步細究各農田水利會章程，可發現其內容多引  
16 用農田水利會組織通則規定，自呼應前述農田水利會公法人自治  
17 空間極微之論。

18 從國民政府時期農田水利會公法人制度之發展脈絡研析，另有  
19 兩大課題導致其自治效能受到嚴重衝擊。其一，自 1993 年起依法  
20 停止徵收會費<sup>31</sup>，農田水利會會員無償使用灌溉用水，不利灌溉用

<sup>30</sup> 雖然立法者開放式地容讓各農田水利會自訂章程，但屬於自治規章之一的章程，立法者卻剝奪了農田水利會公法人依章程處分會員權利之權限。參見農田水利組織通則第15條略以：「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。會員未履行義務時，各農田水利會應報經主管機關核准後，停止其權利之一部或全部。」

<sup>31</sup> 參見立法院議案關係文書（民國102年4月24日印發院總第887號政府提案第13333號589）略以：「行政院農業委員會（以下簡稱本會）歲出預算第3目『農業管理』項下『03農田水利管理』預算編列22億6,268萬6,000元，其中大部分為補助農田水利會會費22.286億元（占98.5%）之依據、經過及績效：一、農田水利會會費，係作為農田水利會營運、管理及設施維護之使用，農田水利會會費，於78年以前，係向享受灌溉或排水利益之會員（農民）徵收。政府補助主要考慮因素，係為減輕農民負擔，並同時能讓農田水利會維持正常之服務功能，發揮農田水利的三生功能之貢獻。農田水利會係以秉承政府推行農田水利事業為宗旨之農民團體。農田水利事業除對農業生產有貢獻外，尚有許多生態及生活環境面的公益機能，全民亦可分享。另一方面，農業收入偏低，農民無力繳交會費。因此，政府為減

1 水效率提升並間接減損會員與農田水利會之互動；其二，自 2001  
2 年起，會長及會務委員均由會員直選產生，但農田水利會會員資  
3 格設計不當，導致直接利害關係人之權利受到稀釋，民主正當性  
4 備受質疑。

5 農田水利會改制前，由政府每年編列 22.286 億元全額補助<sup>32</sup>農  
6 民依法應繳納之會費。農田水利會會費之設計，係直接向農田水  
7 利會轄區內享受灌溉或排水利益之會員徵收，作為農田水利會營  
8 運財務之基礎；其徵收率依據耕地種類、生產量、灌溉成本及受  
9 益程度訂定，農田水利會費用徵收辦法(105 年 09 月 07 日修正發  
10 布)第 4 條規定，每年每公頃受益地徵收新臺幣五百元以上七千五  
11 百元以下之會費。查 17 個農田水利會決算數，政府會費補助、業  
12 務款補助及工程款補助合計占總決算比例僅約 41%<sup>33</sup>(51 億，其中  
13 22.286 億為會費補助)，而永續性自籌款收入(使用費收入、餘水使  
14 用、租金及利息收入等)僅占 26%(32 億)，而處分土地收入占總決  
15 算比例高達 26%(33 億)。前述資料顯示農田水利會自籌財源相當  
16 有限，財務自主性偏低，從而處分自身土地資產成為穩定財務之  
17 重要財源。綜上所述，農田水利會會費停徵後，割裂使用者付費  
18 之水資源經濟利用關係，不僅扭曲農田水利事業經營體系，成為  
19 農田水利會財務困頓之主因，並連帶使會員失去監督農田水利會

---

輕農民負擔，並維持農田水利會之正常營運，自民國 79 年度起開始部分補助。政府於 79 年度，依據第二次全國農業會議建議，補助農田水利會會費 70%，會員負擔 30%，年補助 10.87 億元。二、於 80 至 82 年度，政府提高農田水利會會費補助比率至 92.22%，會員僅負擔 7.78%，每年度政府補助 13.90 億元。三、自 83 年度起，依農田水利會組織通則規定，水利會會費全額由中央政府補助。行政院核定補助額度，係依 78 年度之會費課徵率，每公頃平均 255 公斤稻穀，以稻穀收購價格每公斤 20 元計算，並加計電費。自 83 至 93 年度止，政府每年定額補助 20.26 億元。四、由於逐年物價上升及農田水利會員工薪水調整等因素，政府補助各農田水利會之會費額度已不敷各農田水利會之正常營運所需，難以提昇服務水準，影響營運績效。因此 94 年度政府提高補助各農田水利會會費經費一成，補助農田水利會會費總額為 22.286 億元。自 94 年度起迄今，政府每年度定額補助 22.286 億元，以維持臺灣省 15 個農田水利會持續營運及服務農民。」

<sup>32</sup> 會費基準係以民國 78 年之物價決定，嗣後物價影響似均未考慮在內，國家僅於民國 94 年以概括性的調整外加 10% 回應農田水利會長期之建議。

<sup>33</sup> 以 104 年度為計算基準。參考農田水利會組織介紹與未來展望，105 年度農田水利會主計人員訓練班教材，行政院農業委員會農田水利處製作，頁 22，2016 年 8 月 30 日。

1 之積極因素，會員節約灌溉用水之原因也失所附麗，導致農田水利會  
2 回應會員灌溉排水服務之要求，亦因此而無法緊密聯結<sup>34</sup>。

3 在公法人自治之民主正當性<sup>35</sup>方面，依據農田水利會組織通則  
4 第 14 條規定四款會員資格要件<sup>36</sup>，其中第 1 項第 2 款規定，私有  
5 耕地之所有權人或典權人若屬灌溉排水受益者，亦為會員。依據  
6 2017 年(農田水利會改制前)統計，農田水利會會員達 148 萬人，但  
7 農牧業就業人口僅 50 萬人<sup>37</sup>，究其原因係耕地產權持分細化所造  
8 成，意即，具有會員資格的人可能早已旅居國外抑或未曾從事農  
9 業活動，甚至部分會員只是因繼承關係而取得土地所有權之一  
10 部，而成為農田水利會法定構成員。另一方面，為數眾多之私有  
11 耕地實際耕作農民，因非屬耕地三七五減租條例第 6 條規定之承  
12 租人，而不具會員資格<sup>38</sup>。前述構成員資格之法制規範漏洞，不僅  
13 導致會長及會務委員選舉之投票率偏低，更曾發生藉由人頭會員  
14 企圖影響選舉之公平性之脫法行為<sup>39</sup>，無異使農田水利會公法人自  
15 治之民主正當性，受到社會輿論更多的質疑。  
16

---

<sup>34</sup> 另參見陳正美，臺灣農田水利會組織演變與農民關係，作者自印，頁90以下，1997年4月24日；黃鴻森，共享性資源的網絡治理：台灣農田水利資源管理個案分析，政大公共行政學報，第二十一期，頁104，2006年12月。

<sup>35</sup> 參見陳愛娥，行政一體原則與行政分殊化的趨勢-評大法官釋字第613號解釋對行政一體原則的理解，東吳公法論叢，第2卷，頁23，2008年11月。依氏之文章略以：「J. Oebbecke 嘗試由單一角度來建構，地方自治團體以外自治行政組織的民主正當性連結。質言之，其主張，在『社團成員』的特殊利益範圍內，得以相關『社團成員』取代國民作為正當性之連結。」

<sup>36</sup> 農田水利會組織通則(107年01月31日)第14條：「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。前項第二款、第三款、第四款之權利人，如為法人時，由其主管人員或代表人為會員。」

<sup>37</sup> 從農人口，即實際從事農、林、漁、牧業工作，並以其所獲得之報酬為主要經濟來源者，本文僅計算與農田水利事業相關之農牧人口。統計數據參見行政院農業委員會，農業統計年報，105年，頁202。

<sup>38</sup> 參見農田水利會會員資格認定及資料使用管理辦法(105年07月13日)第3條規定。

<sup>39</sup> 參見立法院議案關係文書，院總第293號政府提案第15634號之1，討192以下，2016年4月20日。

1 三、從法制史觀察，農田水利事業所需資產，始終歸屬於公法組織並受國  
2 家合目的性、合法性之高密度監督，與私人財產有別。

3 二戰後民國 34 年，國民政府接收臺灣，中國國民黨總裁核定「台  
4 灣接管計畫綱要」(34 年 3 月 14 日)共計 82 項重點，其第 5 項(附件  
5 五，第 1 頁)規定日治時期法令之廢止原則<sup>40</sup>，嗣後臺灣省行政長官公  
6 署照列原則公告(附件五，第 2 頁)，另，前述綱要第 82 項規定：「日本  
7 佔領時代之官有、公有土地，及其他應行歸公之土地，應於接管台灣  
8 後，一律收歸國有，依照我國土地政策及法令分別處理。」(附件五，  
9 第 3 頁)嗣後，民國 35 年 11 月 26 日行政院通過「台灣地籍釐整辦法」  
10 銜接處理日治時期之土地所有權及他項權利歸屬，其第 4 條規定略以：  
11 「在光復前日本政府已辦不動產登記之區域，不動產權利人應將所持  
12 登記證書向主管地政機關繳驗，經審查公告無異議後，換發土地所有  
13 權狀，或他項權利證明書，並編造登記簿。」至同年 6 月，臺灣之土  
14 地總登記，遂告完成<sup>41</sup>。

15 水利組合為公法人，在日治時期被定性為國家下之公共團體，亦  
16 為行政主體與地方自治團體相當，屬於廣義之行政機關，且受到臺灣  
17 總督府嚴密監督。析言之，立於法制度體系以及農田水利事業之公共  
18 性，可以理解水利組合改為農田水利協會時，其土地資產應被國民政  
19 府定性為公有。再者，另由國民政府兩部有關戰後公有土地處理及土  
20 地權利清理之法規觀察，水利組合之土地資產，在戰後辦理土地總登  
21 記時，應無由歸屬私人。其一，民國 35 年 4 月，臺灣省行政長官公署  
22 公佈「臺灣省公有土地處理規則」(附件五，第 4 頁)，其第 2 條定義公  
23 有土地態樣，係指前總督府在本省所公有、官有及包括已接收之日人  
24 公有或官有土地，而第 4 條則規定各機關接管<sup>42</sup>之公有土地及其建築

---

<sup>40</sup> 第 5 項規定略以：「民國一切法令均通用於台灣，日治時期法令有壓榨箝制台民、抵觸三民主義及民國法令者悉予廢止，其餘暫行有效，視事實之需要逐漸修訂之。」

<sup>41</sup> 參見中華民國地政史，內政部印行，頁 276 以下，民國 82 年 1 月。

<sup>42</sup> 戰後水利組合由臺灣省行政長官公署農林廳耕地科接收，並改為農田水利協會。

1 改良物，應依規造冊列管、接受查核。其二，民國35年4月，臺灣省  
2 政府公佈「臺灣省土地權利清理辦法」(附件五，第6頁)，其第7條規  
3 定：「凡已經臺灣總督府依河川法劃為河川用地，或因水利之必要築  
4 成埤圳等公共事業範圍內者，基地及建築物蓋為公有。」

5 綜合前述法制探討，日治時期水利組合之土地資產，在戰後國民  
6 政府全面規整土地權屬之過程，應被定性為公有土地範疇。然水利組  
7 合改為非法人團體農田水利協會時，日治時期之「臺灣水利組合  
8 令」、「臺灣水利組合令施行細則」均暫未廢止(附件一)，水利組合法  
9 人地位續存，從而水利組合土地依「台灣地籍釐整辦法」仍以原組合  
10 名義辦理總登記(附件六，第1~2頁)並交各該農田水利協會管有，嗣  
11 後農田水利協會改制為水利委員會，國民政府再度重申農田水利事業  
12 土地定性為公有土地(附件六，第3~4頁)，直至水利委員會改制為農  
13 田水利會公法人，其資產之登記名義才獲得解決。

14 依據我國當前公產法制規定，規範中華民國國有財產之法制，主  
15 要為國有財產法，而地方自治團體之財產管理，未有法律層級之框架  
16 規定，係屬各地方自治團體自治事項，得由自治條例規範。在憲法垂  
17 直權力分立之框架下，狹義之國家並不包含地方自治團體或其他公法  
18 人。從而，國有財產與地方自治團體財產，如市有財產、縣有財產及  
19 鄉(鎮、市)有財產，自不相同。惟前述財產均為「公法人」所有，以  
20 「公有財產」之上位概念<sup>43</sup>理解，應具同一性。蘇永欽大法官於司法  
21 院釋字724號解釋之協同意見書中指出：「...公法人性質之人民團體，  
22 和自由結社的人民團體，是本質上完全不同的兩種組織...」。基上，  
23 農田水利會為公法人，為國家依據法律所設之行政主體，其任務係秉  
24 承政府推行農田水利事業，屬於間接行政之範疇。名義上歸屬農田水

<sup>43</sup> 論者指出此等區分在憲法基本權層次上尤其富具意義，蓋國家在私法制度上雖可作為土地之所有權人，但因其非屬憲法基本權主體，故並不受憲法第15條財產權之保障。換言之，憲法第15條財產權所保障之標的，僅限於「私人的財產」，而不及於「國(公)有財產」。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，頁165，2016年5月。

1 利會公法人之不動產，雖非屬國有財產法制之「國有財產」，然在公  
2 產法制之框架內，應屬廣義之「公有財產」，自與憲法第 15 條財產權  
3 保障之「私人財產」不同，況且國家給予農田水利事業經營主體極大  
4 之建設補助及優待，甚至無償移轉提供「國有財產」，顯見農田水利  
5 事業具高度公益性及公共性，將農田水利會公法人之不動產劃為「私  
6 人財產」，不僅違背公法人制度之原理原則，亦欠缺實定法支持。

7

8 四、農田水利事業具有高度之公益性，不論是日治時期或國民政府年代，  
9 國家對其需資產之取得，均給予該當優待，甚至無償移轉國有土地與  
10 設施。

11 農田水利事業經營主體，除改制為農田水利協會及水利委員會時  
12 期，均由國家依據法令定性為公法人，並立於行政主體地位，協助政  
13 府推行農田水利事業。觀察自日治時期及國民政府時期，國家均在農  
14 田水利事業經營所需資產上，給予極大之資助，甚至無償移轉公有財  
15 產予農田水利事業經營主體。試舉北部區域兩大灌溉系統(桃園大圳、  
16 石門大圳)，以及農地重劃後之水路用地所有權歸屬論證之。

17 (一)原桃園農田水利會所管有之桃園大圳系統，在日治時期為官設埤  
18 圳，經臺灣總督府無償移轉給桃園水利組合

19 桃園大圳為日治時期臺灣總督府直接投資興辦之灌溉系統(附  
20 件七，第 1 頁)，桃園大圳系統於大正五年(1916 年)開工，至昭和  
21 三年(1928 年)正式完工，其工事包含進水井及引水閘二座、進水  
22 閘一座、沉澱池一處、隧道 8 段(計 15.7 公里)、水橋五座及明渠十  
23 一段(計 4.58 公里)、主幹線(計 25.3 公里)、支線十二段(計 114.7 公  
24 里)、分線六條(計 26 公里)、蓄水池進水線 241 條(共計 146 公里)  
25 及小給水路共 686 公里，計畫灌溉面積為 22,000 甲(公頃)。臺灣總  
26 督府於昭和 12 年(1937 年)<sup>44</sup>，將前述各項工程，包含附屬土地、

---

<sup>44</sup> 有關日治時期官設埤圳桃園大圳無償移交桃園大圳水利組合之考證，參見臺灣省文獻委員會，重修臺

1 房屋，全部無償移轉桃園大圳水利組合(桃園農田水利會前身)(附  
2 件七，第 2 頁)。日治時期桃園大圳工程之計畫灌溉面積，與桃園  
3 農田水利會之事業面積(22,000 公頃)相當，可見桃園大圳系統實為  
4 桃園農田水利會之核心主體事業，桃園農田水利會特將日治時期  
5 之桃園大圳系統圖，以及工事概況、臺灣總督府之國庫投資數額  
6 等史料，詳細刊載於其百年會誌中(附件七，第 3 頁)。

7 (二)原石門農田水利會所管有之石門大圳系統，為國家所投資建設，  
8 嗣後無償移轉予石門農田水利會

9 國民政府於民國 45 年成立「行政院石門水庫建設委員會」，推  
10 動石門水庫及石門大圳灌溉系統興建工程(附件八，第 1 頁)。石門  
11 水庫完工後，石門大圳亦於 52 年竣成通水，石門農田水利會則於  
12 53 年始依法設立，並營運管理石門大圳系統<sup>45</sup>，其灌溉面積達 2.2  
13 萬公頃，其包含幹線(計 27 公里)、18 條支渠(計 107 公里)、43 條  
14 分渠(計 174 公里)及小給水路(計 1,700 公里)等設施，前述設施座落  
15 及管理所需土地計 6,560 筆(計 255 公頃)(附件八，第 2 頁)。

16 石門大圳系統之渠道用地係「行政院石門水庫建設委員會」徵  
17 收取得，並登記為國家及臺灣省公法人所有，嗣後臺灣省政府以  
18 府財五字第 110186 號函(民國 77 年 10 月 14 日)及府財五字第 111914  
19 號函(民國 77 年 10 月 27 日)核准，將圳路設施及所需用地(6,560 筆)  
20 無償移轉予石門農田水利會所有。(附件八，第 3~4 頁)

21 (三)農田水利會依農地重劃條例，取得農地重劃後之水路用地所有權

22 依據農地重劃條例(民國 100 年 6 月 15 日)第 11 條第 1 項規定：  
23 「重劃後農路、水路用地，應以重劃區內原為公有及農田水利會  
24 所有農路、水路土地抵充之；其有不足者，按參加重劃分配土地

---

灣省通志卷四經濟志水利篇第一冊，頁372，1992年2月；惜遺，臺灣之水利問題，台灣銀行季刊，第3卷第3期，頁2，1950年6月；日據前期臺灣北部施政紀實(經濟篇、軍事篇)，臺北市文獻委員會印行，頁293，民國75年10月。

<sup>45</sup> 參見石門大圳輪灌工程工作報告，水利局石門大圳輪灌工程處編製，頁1，民國52年12月。

1 之面積比例分擔之。」顯示農田水利會之水路土地與公有土地立  
2 於同一地位，優先被用來興辦農地重劃業務。此外，第 37 條末項  
3 規定：「重劃區內農田水利會管理之水路及有關水利設施，其用地  
4 登記為農田水利會所有，並由農田水利會管理、維護之。」農田  
5 水利會依法取得農地重劃區之水路用地所有權。

6  
7 五、農田水利事業經營之良窳，涉及灌溉水資源之效率利用，我國面臨氣  
8 候變遷水資源短缺及國際糧食危機風險頻仍，灌溉水資源管理之複雜  
9 度與多元化，已非百年前之法制思維得以想像，農田水利事業之經營  
10 是否仍需分由 17 個行政主體協助國家推動，本有檢討之必要。

11 聯合國政府間氣候變遷專門委員會(Intergovernmental Panel on  
12 Climate Change, IPCC)於 2021 年 8 月 9 日公布氣候變遷第六次評估報  
13 告(IPCC AR6)－第一工作小組報告的最終版草案(final draft of WGI  
14 AR6)指出<sup>46</sup>，自從第五次評估報告發布以來，極端事件(如熱浪、豪  
15 雨、乾旱、熱帶氣旋)受人為影響的證據均已強化，持續的全球暖化將  
16 增強全球水循環，其中包括水循環變異度、全球季風降雨、乾濕事件  
17 的嚴重程度。另，經濟合作暨發展組織 (OECD)早於 2014 年研究<sup>47</sup>指  
18 出，氣候變遷導致中緯度和亞熱帶地區的夏季降雨量減少，不僅影響  
19 作物的需水量，也改變灌溉用水的需求。

20 聯合國於 2020 年 3 月 22 日「世界水日」(World Water Day)發布的  
21 一份報告(Water and Climate Change)表示<sup>48</sup>，部門分工過細和官僚競爭  
22 可能對跨域整合構成嚴重挑戰，氣候和水資源管理都需要強化監督和  
23 協調機制，以減少氣候變遷的影響，並提出三大治理水資源策略：1.更

---

<sup>46</sup> 參見科技部、中央研究院環境變遷研究中心、交通部中央氣象局、臺灣師範大學地球科學系、國家災害防救科技中心，IPCC 氣候變遷第六次評估報告之科學重點摘錄與臺灣氣候變遷評析更新報告，頁 2 以下，2021 年 8 月。

<sup>47</sup> OECD (2014). Climate Change, Water and Agriculture: Towards Resilient Systems.

<sup>48</sup> The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2020). The United Nations World Water Development Report 2020, Water and Climate Change, pp. 5-6.

1 多的公眾參與討論來管理氣候風險；2.構建自我調適之多元能力；3.  
2 優先降低社會弱勢群體的風險。其內容係強調人權原則、問責機制、  
3 公開透明，以及跨域的水資源管理創新政策和體制。

4 因為氣候變遷導致水資源豐枯劇烈變動，全球各國均高度重視如  
5 何確保糧食安全及公共給水之穩定。聯合國糧農組織(Food and Agri-  
6 culture Organization)於 2021 及 2015 年<sup>49</sup>均指出，氣候變遷及區域衝  
7 突，已使糧食安全疑慮遽升，至 2050 年，全球作物和畜牧業的產量必  
8 須增加以面對不斷增長的需求，惟在許多地區，農民卻要適應可用於  
9 灌溉的水量減少。未來國與國之間、國家內部之各標的用水人，關於  
10 水源競用之紛爭，將日益激烈。值得注意的是，許多領域都欠缺水資  
11 源管理方面的創新，例如跨國河川、跨流域之用水協議，以及供水機  
12 構如何向用戶傳達缺水狀況，並建立透明的分配、定價及水權管理機  
13 制。

14 全球暖化、氣候變遷對臺灣地區的氣溫、降雨量，以及水旱災發  
15 生頻率的影響亦十分明顯。中研院研究指出<sup>50</sup>未來臺灣地區春季降雨  
16 減少、乾早日數增加、乾旱連續天數增加，尤其北部灌區，農業用水  
17 缺水率將達 40%。觀察自民國 91 年迄今，我國因應乾旱已辦理了 9 次  
18 農田的停灌休耕，累計面積達 30 萬公頃<sup>51</sup>，尤其 109 年我國發生百年

---

<sup>49</sup> Food and Agriculture Organization of The United Nations (2021), The state of Food Security and Nutrition in the World, p xiii; World Water Council, Food and Agriculture Organization of The United Nations (2015), TOWARDS A WATER AND FOOD SECURE FUTURE-Critical Perspectives for Policy-makers, p 34.

<sup>50</sup> 中央研究院永續科學研究計畫，「台灣乾旱研究：變遷、水資源衝擊、風險認知與溝通計畫」(2016-2018年)，頁3-9，

<sup>51</sup> 統計自以下公告:行政院農業委員會農林字第0910111407號、經濟部行政院農業委員會農水字第0920030070號、經水字第09204615380號、農水字第0920031888號、經水字第09302600750號、農水字第0930030260號、經水字第09304601870號、農水字第0930030131號、經水字第09504601080號、農水字第0950030226號、經水字第09504601310號、農水字第0950030237號、經水字第09804607350號、農水字第0980031096號、經水字第09904600790號、農水字第0990030221號、經水字第10303827230號、農水字第1030080031號、經水字第10304606930號、農水字第1040080051號、經水字第10404600830號、農水字第1040080061號、經水字第10704600700號、農水字第1070080076號、經水字第10903817250號、農水字第1096035050號、經水字第10904607000號、農水字第1096035560號、經水字第11004600080號及農水字第1106035008號公告。

1 大旱，連續 300 天未有明顯降雨，仰賴適度且有效率地調用農業灌溉  
2 用水，支援公共民生及工商業之救命水，全民始度過缺水難關。

3 前述聯合國等國際重要機構之報告均強調，氣候變遷對水資源影  
4 響已不容忽視；我國中央研究院、中央氣象局及相關研究機構，亦認  
5 為氣候變遷使枯水期間增加、強降雨頻率增加，防洪、灌溉排水問題  
6 也日趨嚴峻。尤其，近 20 年來農田停灌休耕以調配灌溉用水支援民  
7 生、工業用水之頻率與規模，似有增無減。此外，競用水資源也因越  
8 域引水問題，而演變為地方自治團體間搶水大戰<sup>52</sup>。臺灣早期為農業  
9 社會，農田水利事業以支持當地農業生產為核心任務，未見氣候變遷  
10 影響課題，且極少發生不同灌溉區域間及不同用水標的之調度、競  
11 用。現今面臨全球氣候變遷水資源短缺、國際糧食危機頻仍、各標的  
12 (民生、農業及工業)用水高度競用水資源。從而，我國灌溉水資源之  
13 管理、調配之複雜度與多元化，已非百年前之法制思維得以想像。另  
14 一方面，臺灣適合糧食生產農地達 68 萬公頃，而原農田水利會所轄灌  
15 區僅 31 萬公頃，國家本於照顧全體農民之立場，應對 68 萬公頃農地  
16 之灌溉用水權益，予以衡平對待。基此，農田水利事業之經營是否仍  
17 需分由 17 個行政主體(農田水利會公法人)協助國家推動，抑或將 17 個  
18 公法人改制為行政一體之組織體系，本有檢討之必要。  
19

---

<sup>52</sup> 高屏溪上游旗山溪設有甲仙攔河堰，其主要提供台南市境內南化水庫越域引水，110 年全國大旱期間，高雄市長陳其邁直奔甲仙堰搶水，其口述情況略以：「高雄伏流水豐沛，也有再生水廠，水電無虞。今年水情告急，有人說高雄缺水，我很生氣，台南南化水庫有 45% 的水，是來自高雄。...缺水那陣子，我特地跑到甲仙攔河堰站崗監督，不准台南攔截...」。參見遠見雜誌訪問高雄市長陳其邁報導：「逆轉局勢迎娶台積電 陳其邁：高雄沒退路了」，<https://www.gvm.com.tw/article/84678>，瀏覽日期：2022 年 3 月 2 日。

## 1 六、結論

2 農田水利事業為農業發展基石，其具有多元之功能，除了穩定糧  
3 食生產、促進水資源循環利用，更創造了田園美質生活及農業生態環  
4 境，尤其臺灣面臨氣候變遷水資源供應不穩定之衝擊，每有旱情時，  
5 調度農業灌溉用水更是民生及公共給水之保命水。而農田水利事業之  
6 永續經營，除了仰賴專業人員之外，尚需要鉅額之投資建設及土地資  
7 源，以及農民用水者之協力，在在顯示其屬於公共任務之特性。另，  
8 為防免紛爭、規制用水秩序及徵收費用，自日治時期以來，農田水利  
9 事業經營主體均為公法組織，且其營運經費、建設投資及資產，均受  
10 到政府極大之優待，同時，國家依法規制其組織運作及資產管理亦極  
11 為嚴密。

12 農田水利會改制前，依據我國憲法、水利法及農田水利會組織通  
13 則規定，農田水利事業劃為國家行政任務範疇之一，殆無疑義。日治  
14 時期以來，農田水利事業經營模式均被定性為間接行政範疇，並在  
15 不同時期設定農田水利事業經營主體，分為附屬單位或獨立分權模式，  
16 以非法人團體或公法人之公法組織型態，協助國家達成推行農田水利  
17 事業之行政目的。然而，面臨社會環境變遷及全球暖化衝擊水資源供  
18 應之穩定性，灌溉水資源管理之複雜度與多元化，已非百年前之法制  
19 思維得以想像，傳統分由 17 個農田水利會公法人，秉承政府推行農田  
20 水利事業之經營模式，似已應變失靈。再者，農田水利會公法人之自  
21 治功能及民主正當性，似逐漸背離功能性公法人之設立目的。從而，  
22 國家依據農田水利法，將原本 17 個行政主體(農田水利會公法人)改制  
23 為農田水利署之附屬機構(管理處)，應屬國家依法行使組織形式選擇  
24 之自由，是以，繼水利組合公法人改制為農田水利協會、水利委員會  
25 之後，國家再度依法將農田水利事業經營主體改為非法人團體，並附  
26 屬於行政機關，本於行政一體，推動農田水利事業之行政任務。

1 公法人性質之人民團體，其法律地位與自由結社、私法性質之人  
2 民團體，法理上完全不相同。1955 年，國家選擇間接行政模式，依法  
3 創設農田水利會公法人，秉承政府推行農田水利事業。然而，農田水  
4 利會公法人制度之存續保障，未有憲法明文規定，毋寧授權國家在面  
5 臨時代環境變遷時，必須與時俱進地，立於行政任務執行之最佳化考  
6 量，依法選擇經營農田水利事業之最適模式。綜上，農田水利會改制  
7 為行政機關，應無違憲法第 14 條之結社自由權保障。

8 日治時期以來，至農田水利會改制前，農田水利事業經營主體被  
9 定性為公共團體，具備行政主體之地位，依法負責間接行政之任務，  
10 乃為國家手臂之延伸。爰此，農田水利事業經營主體之營運，受到國  
11 家積極擔保與優待，從而，其運作規範與資產處分利用，亦受到國家  
12 合目的性與合法性之嚴密管制。農田水利會為公法人，其資產在實定  
13 法規範下，雖非國有，但仍屬公有財產範疇。尤其，行政實務上，為  
14 達推行農田水利事業之行政目的，國家甚至將國有財產無償移轉為農  
15 田水利事業經營主體所有，可證立農田水利事業具有高度之公益性及  
16 公共性。析言之，名義上歸屬農田水利會公法人之資產，雖非屬國有  
17 財產法制之國有財產，然在公產法制之框架內，應屬廣義之公有財  
18 產，自與憲法第 15 條財產權保障之私人財產不同。爰此，農田水利法  
19 第 23 條規定農田水利會改制後，其資產及負債由國家概括承受，並納  
20 入農田水利事業作業基金管理，應無違憲法第 15 條之財產權保障。

1

2

附屬文件之名稱及其件數

文件編號	文件名稱或內容
附件一	水利組合法令暫緩廢止，銜接農田水利協會
附件二	農田水利協會隸屬農田水利局
附件三	水利委員會隸屬水利局
附件四	公共埤圳組合為公法人，相當於地方自治團體
附件五	戰後水利組合土地定性為公有土地
附件六	水利組合土地總登記權狀及水利委員土地為公有土地
附件七	官設埤圳桃園大圳無償移轉桃園大圳水利組合
附件八	石門大圳無償移轉石門農田水利會
附錄一	揭露事項補充

3

4

5

此致

6

憲法法庭

公鑒

7

8

中華民國 111 年 4 月 29 日

9

10

具狀人

吳啟瑞



(簽名蓋章)

11

12

撰狀人

吳啟瑞



(簽名蓋章)