

# 案號：110 年度憲一字第 2 號 專家諮詢意見書

撰者：陳愛娥（111/5/17）

## 前言

本件釋憲聲請案涉及農田水利會改制為公務機關衍生的違憲疑義，判斷此等違憲疑義，首先應釐清農田水利會的由來與其制度意涵，此可分由歷史性之「農田水利會的成立與演變」的說明（壹）與法律制度性之「司法院大法官相關解釋對農田水利會之法律地位、相關法律關係的界定」（貳）兩方面加以掌握，並以此二者為基礎，對農田水利會的法律定位為初步探討（參）。繼而，一方面說明「農田水利法之立法緣由與農田水利會改制為公務機關的理由」（肆），另一方面指出「違憲爭議條文」所在（伍），以此為基礎，最後分別探討憲法法庭提示的各項爭議（陸）。

## 壹、農田水利會的成立與演變

關於農田水利會的成立與演變，由農田水利署就農田水利會之組織歷史<sup>1</sup>的下述說明，可見梗概：（一）臺灣光復後，政府於民國（下

---

<sup>1</sup> 見 <https://www.ia.gov.tw>

同) 35 年將日治時期的 38 個「水利組合」改組為 39 個人民團體性質的「農田水利協會」；其後，於 37 年合併「農田水利協會」與「防汛協會」，改組為 40 個「水利委員會」，惟其性質仍屬人民團體。

。(二) 45 年將 40 個「水利委員會」合併改組為 26 個農田水利會，並於水利法明定，農田水利會為具公法人地位的「水利自治團體」，其後，於 70 年確定全臺 17 個農田水利會。

。(三) 因有部分民意代表建議，將農田水利會改為政府機構或由政府接管，行政院於 79 年邀集各有關單位研商後決定，農田水利會仍維持公法人體制，同時指示改進農田水利會組織體制及各項缺失、廢除會長選舉、改進會員代表大會結構及政府對農田水利會之補助，期使農田水利會成為「真正辦理農田灌溉排水之專業機構」。

。(四) 82 年立法院修正公布農田水利會組織通則，規定應於三年內將農田水利會改制為公務機關，「在農田水利會改制為公務機關前，水利會會費由中央政府全額補助」<sup>2</sup>；惟嗣復於 84 年修正公布農田水利會組織通則第 39 條之 1，規定：「行政院應於本條修正公布日起二年內依據農田水利會自治原則，修正本通則有關條文，送請立法院審議。(第 1 項) 本通則完成修正前，水利會會費由中央政府全額補助。(第 2 項)」。

。(五) 90 年再次修正公布農田水利會組織通則，規定農田水利會設會務委員會，會務委員

---

<sup>2</sup> 當時修正條文第 39 條之 1。

由全體會員分區選舉產生，農田水利會會長則由會員直接投票選舉產生；農田水利會「遂邁入另一個民主自治的新時代」。

## 貳、司法院大法官相關解釋對農田水利會之法律地位、相關法律關係的界定

經歷前述演變的農田水利會，司法院大法官藉由釋字第 518 號、第 628 號解釋對其法律地位、相關法律關係加以界定：

「農田水利會係秉承國家推行農田水利事業之宗旨，由法律賦與其興辦、改善、保養暨管理農田水利事業而設立之公法人。依農田水利會組織通則第十四條規定，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。同通則第十五條第一項規定：會員在各該農田水利會內，有享有水利設施及其他依法令或該會章程規定之權利，並負擔繳納會費及其他依法令或該會章程應盡之義務。第二十二條又規定：農田水利會之組織、編制、會務委員會之召開與其議事程序、各級職員之任用、待遇及管理等事項，除本通則已有規定外，由省（市）主管機關擬訂

，報請中央主管機關核定之，係為增進公共利益所必要，且符合法律授權之意旨，與憲法第十五條財產權保障及第二十三條基本權利限制之規定，並無牴觸。」（釋字第 518 號解釋理由書第一段）

「台灣農田水利事業基於長久之慣行，設有水利小組，該水利小組係由灌溉面積五十一公頃以上一百五十公頃以下範圍，以埤圳為單位所組成，埤圳之灌溉面積較大者，得按支分線分設二個以上水利小組，區域過小者，得合併鄰近區域聯合設置之...，在此範圍內之灌溉系統稱為小給水路及小排水路，小給水路、小排水路以上之灌溉系統由農田水利會負責掌管；小給水路、小排水路以下之灌溉系統，因區域遼闊，水源有限，各會員耕作面積互有差等，為有效分配灌溉用水，維持灌溉用水秩序暨維護、修補與管理小給水路、小排水路等事務，向由水利小組之會員自行組成互助性之組織，以出工（自行擔負水利小組分配灌溉用水暨水路維修等工作）或出資方式自行處理，其由會員出資者，其負擔之額度，亦由水利小組會員自行議決後委由農田水利會代收並交由各該小組管理、支用。從而農田水利會所屬水利小組成員間之掌水費及小給水路、小排水路之養護歲修費，其分擔、管理與使用，基於慣行...，係適用關於私權關係之原理，如有爭執自應循民事訴訟程序解決。此與農田水利會組織通則第二十五條至第二十

八條所規定農田水利會應向會員徵收之會費、工程費、建造物使用費及餘水使用費等公法上之負擔並不相同，依八十四年五月二十七日修正發布之臺灣省農田水利會組織規程第二十九條規定，掌水費及小給水路、小排水路養護、歲修之費用，得委託水利會代收，尤足證明其係水利小組成員因適用私權關係之原理所成立之權利義務關係，縱經農田水利會編列專款補助，以減輕農田水利會會員之負擔，亦不因此而變更此一屬性。故臺灣省農田水利會組織規程第三十一條第二項...雖規定掌水費用由小組會員負擔，第三十三條亦規定小給水路及小排水路之養護、歲修，由水利會儘量編列預算支應，不足部分得由受益會員出工或負擔...，要屬前開慣行之確認而已，與憲法保障財產權之意旨無違。」（釋字第 518 號解釋理由書第二段）

「農田水利會既為公法人，其與會員間之權利義務，應屬公法關係，且控制水量及分配灌溉用水，乃至於給水路之維護、修補與管理，要皆具有公權力行使之性質，在農田水利會已由法律明定其為公法人，且於行政訴訟制度已全面變革之後，是否仍應循其長久之慣行而保留適用關於私權關係之原理，抑或應將由會員負擔之掌水費暨小給水路、小排水路養護、歲修費，歸屬為公法上之負擔而以法律明定，均應予以檢討。...」（釋字第 518 號解釋理由書第三段前段）

「農田水利會係秉承國家推行農田水利事業之宗旨，依法律設立之公法人，為地方水利自治團體...，在法律授權範圍內享有自治之權限（本院釋字第五一八號解釋參照）。依農田水利會組織通則第十條規定，農田水利會之任務包括農田水利事業之興辦、改善、保養及管理、災害之預防及搶救、經費之籌措及基金設立、效益之研究及發展等事項，此即為法律授予農田水利會之自治事項。農田水利會為執行上開自治事項，於不牴觸法律與其授權之範圍內，自得訂定自治規章，以達成其任務。惟農田水利會訂定之自治規章，如有限制人民自由權利者，為符合憲法第二十三條所定法律保留原則之要求，仍應有法律規定或法律之授權，始得為之。又團體內部意見之形成，依憲法之民主原則，不僅應遵守多數決之原則（本院釋字第五一八號解釋理由書參照），且如事關人民權利之限制者，所形成之規定內容應符合比例原則，其訂定及執行並應遵守正當程序（本院釋字第五六三號解釋參照），農田水利會於訂定限制人民自由權利之自治規章時，亦應本此原則」（釋字第 628 號解釋理由書第一段）

「依農田水利會組織通則第十條第一款規定，農田水利會具有興辦、改善、保養及管理農田水利事業之任務。而農田水利會於改善現有灌溉輸配水設施、減少輸水損失及提高用水效率後所節餘之餘水，

不僅得再分配予會員供農田灌溉之用，且在不影響農田灌溉之運作下，亦得作農田灌溉以外目的之使用，以充分有效利用水資源，是農田水利事業之餘水管理自屬農田水利會之自治事項範圍，農田水利會可依調配用水現場實際節餘水量及其操作難度，調整供水優先次序。又農田水利會組織通則第二十五條...、第二十六條...、第二十七條...及第二十八條明文規定，農田水利會有徵收會費、餘水使用費及其他費用之權限。準此以觀，足見法律已授予農田水利會就餘水使用費之徵收，得訂定自治規章限制人民自由權利之自治權限。而餘水使用者則負有繳納之公法上金錢給付義務，為餘水使用者之公法上負擔（本院釋字第五一八號解釋理由書參照）；且餘水使用費既係向使用者徵收，自不因使用者是否為會員而有異。農田水利會據上述法律授權，於徵收餘水使用費時，應得依正當程序訂定合理、必要之自治規章」（釋字第 628 號解釋理由書第二段）

綜觀前揭兩件司法院解釋，顯示大法官認定：（一）農田水利會係由法律賦予興辦、改善、保養及管理農田水利事業而設立之公法人，其法律性質「與地方自治團體相當，在法律授權範圍內，享有自治之權限」；（二）「農田水利會既為公法人，其與會員間之權利義務，應屬公法關係，且控制水量及分配灌溉用水，乃至於給水路之維護

、修補與管理，要皆具有公權力行使之性質」；（三）農田水利會為「水利地方自治團體」，其法定任務即係其自治事項，其針對此等自治事項得訂定自治規章，惟仍須遵守法律保留、比例原則與正當程序等公部門應遵守之憲法原則。

### 參、對農田水利會法律定位的初步探討

關於法律政策上宜否賦予農田水利會以公法人之資格，筆者前此曾針對司法院釋字第 518 號解釋為文主張，認為以農田水利會組織通則賦予之農田水利會任務而論，很大部分並非均須出以公權力的手段，本可交由農田水利設施利用人以合作方式自行決定，僅部分附隨事項非關私權自治，故法律政策上原可輔導農田水利設施利用人，依私法自治原則組成民法社團法人辦理相關事項，至於其行使公權力部分，則可以委託私人行使公權力的方式解決。惟筆者亦指出，立法者考量，臺灣農田水利設施部分為民間設置，較大型埤圳則由官方設置的歷史沿革，為統籌規劃此二部分水利設施的管理、維護與運用，採取設立公法人的方式，規範農田水利設施利用人彼此，及其與國家（含

地方政府)間之關係,亦具有相當之理據<sup>3</sup>,質言之,此應屬立法政策權衡之空間。

然而,筆者於同文質疑司法院釋字第 518 號解釋關於農田水利會「其法律上之性質,與地方自治團體相當」的論斷。筆者檢討當時之農田水利會組織通則的法制設計,認為不能僅因農田水利會擁有會員,即謂其與地方自治團體相當,在法律授權範圍內,享有自治之權限;並認為,以當時之法制設計而論,農田水利會的會員比較不是公法社團法人的社員,毋寧更接近公營造物法人之利用人的身分,農田水利會也比較是政府為特定行政目的所設立之公法上營造物法人<sup>4</sup>。此一論斷於 90 年再次修正農田水利會組織通則後是否適用,固非無疑;惟無論如何,農田水利會並非如地方自治團體一般,為受憲法保障之自治團體,縱使曾藉由法律賦予其自治權限,仍得基於行政任務遂行的考量,而為調整。

行政院農業委員會(下稱農委會)於 107 年 1 月 15 日之新聞稿亦表示<sup>5</sup>:「農田水利會為秉承政府政策創設之公法人,會員繳

---

<sup>3</sup> 陳愛娥,農田水利會為公法人,其所屬水利小組成員間之關係為私權關係?—評司法院大法官釋字第五一八號解釋,月旦法學雜誌第 70 期,2001/3,頁 179。

<sup>4</sup> 陳愛娥,前揭文(見註 3),月旦法學雜誌第 70 期,頁 182。

<sup>5</sup> [https://www.coa.gov.tw/theme\\_data.php?theme=news&sub\\_theme=agri&id=7213](https://www.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=7213) (111 年 5 月 14 日造訪)

費參與及監督水利會會務與經費支用狀況，並依繳費高低享受不同供水利益，與縣市政府依憲法及憲法增修條文明文規範，並與國家兩者辦理中央與地方分權而治的概念不同。農田水利會組織通則原設計的直選體制是由會員繳交會費，並選出會長和會務委員對稱的權利與義務關係，惟我國 60 年代產業轉型後，農民收入成長率遠不及其他產業，原會員需繳交的農田水利會會費（每年每公頃約 6,000 元），於民國 83 年起由政府全部補助後，在制度設計上，會員權利與義務已不對稱。...近 20 年來，會員參與農田水利會會務之比率已逐漸滑落，如以原台灣省農田水利會直選會長投票率分析，91 年後投票率僅約 25%，顯見會員參與會務之情況漸低」。農委會前述說明除指出，農田水利會雖為自治法人，惟其性質與地方自治團體顯然不同外，亦顯示原採取之「地方水利自治團體」的規劃，實際執行上有其困難。

#### **肆、農田水利法之立法緣由與農田水利會改制為公務機關的理由**

行政院 109 年 4 月 9 日院臺農字第 1090170481 號函請立法院審議之「農田水利法草案」總說明指出：「行政院組織再造後，農田水利事業由農業主管機關掌理，另農田水利會亦規劃改制為公務機關，

關於農田水利事業之農田水利設施管理及灌溉水質維護、管理等事務，宜有作用法為依據，以建立灌溉排水系統管理政策，健全農田水利設施之興建、維護及管理，並促進農田水利事業發展，俾解決當前農田水利事業管理之困境。另為配合農田水利會改制事宜及依農田水利會組織通則第四十條第三項規定，規範有關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，有制定專法之必要，爰擬具『農田水利法』草案」<sup>6</sup>。

農委會對農田水利會改制為公務機關之「改制升格說明」<sup>7</sup>表示，改制之理由包括：(一)擴大對農民之服務：蓋「尚有 37 萬公頃農地未納入農田水利會灌區管理，為讓更多農民受惠，實有必要擴大」服務範圍；(二)建構國家水資源公共化管理體制：「農業水資源為公共財，由於氣候變遷，旱澇發生頻率增加，為契合農業新政策，確保糧食安全，透過系統化投資農田水利設施更新改善，提升面對氣候變遷調適能力，完善我國農業經營環境基礎建設」；(三)農田水利會資源共享：「農田水利會財務結構差異大，都會型農田水利會，財源相對充裕，但其服務農地面積卻日漸減少；農業精華區的鄉村型農田水利

---

<sup>6</sup> 立法院第 10 屆第 1 會期第 9 次會議議案關係文書，政 2。

<sup>7</sup> <https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2507911> (111 年 5 月 12 日造訪)

會，財務相對困難，需仰賴政府挹注更多資源。為使全國農田水利事業均衡發展，宜由政府調控資源配置」；(四)建構專業化組織：「目前農田水利會公權力不足，以致在業務執行時常遭遇困難，...宜藉由農田水利會改制升格為公務機關，並賦予公權力，提升農業水資源利用效率與確保灌溉水源安全」。

農委會於同一「改制升格說明」中表明四項改制原則，與本件違憲爭議有關者為：(一)水資源以確保農民用水權益為優先考量：「灌溉用水為農業之核心，農田水利會組織改制為公務機關後，農田水利事業將由政府直接管理與興辦，未來將在確保農民之用水權益之原則下，政府持續投資灌溉設施之更新改善工程，並持續檢討整合相關高效率之用水管理制度」；(二)農田水利會資產持續專用於農田水利事業：「農田水利會事業用土地繼續做為農田水利設施用地使用，全部資產(動產、不動產)成立特種基金，專款專用於農田水利事業；其收益仍將持續專用於農田水利事業，政府也會持續以公務預算投資農田水利建設，以達成農田水利資源利用最佳效益」；(三)續存水利小組運作制度：「水利小組為農田水利事業之基層

核心組織，農田水利會改制為公務機關後，政府將賡續輔導維持水利小組自治，賦予相當之權利與義務，政府並將持續精進制度與補助經費，以輔導水利小組成為政府辦理農田水利事業的之協力夥伴」。

前述「農田水利法草案」的立法理由說明，以及農委會對農田水利會改制的「改制升格說明」，應作為正當化相關爭議條文的「公益考量」。至於釋憲聲請人主張具違憲爭議之條文如下：

#### 伍、違憲爭議條文

農田水利法第 1 條：「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，特制定本法。」

同法第 18 條第 1 項、第 3 項：「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。(第 1 項)...第一項灌溉管理組織之設置、辦理事項之範圍及其他相關事項之辦法，由主管機關定之。(第 3 項)」

同法第 19 條第 1 項、第 3 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。(第 1 項)...農田水利事業人員，其甄試、進用、薪給、就職離職、考績獎懲、退休、資遣、撫卹、保險與其他權益保障及人事管理事項之辦法，由主管機關定之。(第 3 項)...」

同法第 23 條第 1 項、第 5 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。(第 1 項)...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。(第 5 項)」

同法第 34 條第 2 項：「自本法施行之日起，農田水利會組織通則不再適用。」

## 陸、憲法法庭提示之各項爭議的探討

- 一、 行政院依農田水利法第 1 條、第 23 條第 1 項、第 5 項及第 34 條第 2 項之規定將農田水利會之公法人地位，改制為農田水利署，有無違反憲法法律明確性、法律保留、權力分立、信賴保護及法律不溯及既往等原則？是否限制或剝奪原有會員本於憲法第 14 條所保障之結社自由權？

釋憲聲請人主張，僅憑農田水利法第 1 條、第 23 條第 1 項與第 5 項所提「改制」二字，即擬將農田水利會之公法人地位改制為農田水利署，違反法律明確性原則（因「改制」之文義有多種可能性，非僅改制為「公務機關」一途）、違反法律保留原則（因消滅農田水利會之法人格，依憲法第 23 條規定，須有法律明文規定）、違反權力分立原則（因農委會依法無明文之情形下，設立農田水利署取代農田水利會）；此外，農田水利法第 34 條第 2 項規定，「自本法施行之日起，農田水利會組織通則不再適用」，違反信賴保護及法律不溯及既往原則（因依農田水利會組織通則設立之農田水利會，其依法取得

之公法人地位、農田水利會依法取得之農業用水權、灌溉管理經營權，不因農田水利會組織通則不再適用而喪失）、侵害會員農民受憲法第 14 條保障之結社權云云。

釋憲聲請人主張農田水利法第 1 條、第 23 條第 1 項、第 5 項違反前述諸多憲法原則，究其實，主要係質疑，前述規定並未明確表明，法律擬將農田水利會改制為公務機關，並使農田水利會之公法人地位喪失。惟如前述，行政院 109 年函請立法院審議之「農田水利法草案」總說明已指出：「...農田水利會亦規劃改制為公務機關，關於農田水利事業之農田水利設施管理及灌溉水質維護、管理等事務，宜有作用法為依據...。另為配合農田水利會改制事宜及依農田水利會組織通則第四十條第三項規定，規範有關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，有制定專法之必要，爰擬具『農田水利法』草案」。另依農田水利法第 1 條立法理由<sup>8</sup>第三點，「配合農田水利會組織通則第四十條第三項規定，有關農田水利會改制之資產處理、職員工作權益保障及其他相關事項，由本法規範之」，農田水利會組織通則第 40 條第 3 項則規定，「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」；同法第 23 條第 1 項

---

8

<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?00206DFBDD1C00000000000000001400000004000000^07163109070200^000000000000> (111 年 5 月 14 日造訪)

、第 5 項之立法理由分別指出：「配合農田水利會改制事宜，農田水利會現有資產及負債均由國家概括承受，且農田水利事業作業基金設置係配合政府推動農田水利會改制政策，爰為第一項規定」、「原屬農田水利會土地移轉後，因地籍整理發現尚有相關土地遺漏未移轉登記者，為簡化行政程序，由該管直轄市或縣（市）地政機關以逕為登記方式辦理，爰為第五項規定」。綜觀上述「農田水利法草案」總說明、相關條文之立法理由，另參諸前述農田水利會成立、演變之歷史，立法者擬藉由前述釋憲聲請人爭議之條文，將原農田水利會改制為公務機關、使農田水利會之公法人地位喪失，其意旨甚為明確，衡諸司法院大法官揭示之法律明確性原則—「法律以抽象概念表示者，其意義須非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認」<sup>9</sup>，難謂有違；且此一改制、使農田水利會之公法人地位喪失，既均有法律明文規定為據，自不生違反憲法第 23 條所定基本權之法律保留原則的問題，亦不生釋憲聲請人所稱，在法無明文的情形下，農委會以農田水利署取代農田水利會之違反權力分立原則的疑義。

---

<sup>9</sup> 司法院釋字第 491 號解釋文。

至釋憲聲請人所稱，農田水利法第 34 條第 2 項規定，「自本法施行之日起，農田水利會組織通則不再適用」，違反信賴保護及法律不溯及既往原則乙節。按司法院釋字第 793 號解釋理由書第 59 段指出，「基於法安定性及信賴保護原則，限制或剝奪人民權利之法律規範（下稱不利性法律規範），原則上不得溯及既往生效；亦即法律原則上不得溯及適用於該法律施行前即已終結之事件」，顯示法律不溯及既往原則實為信賴保護原則之具體化，爰於此僅須論斷農田水利法第 34 條第 2 項規定是否有違法律不溯及既往原則。此外，司法院釋字第 781 號解釋理由書第 70 段<sup>10</sup>就法律不溯及既往原則之意涵詳為論述如下：「新訂之法規，如涉及限制或剝奪人民權利，或增加法律上之義務，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係，是謂禁止法律溯及既往原則。倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規。此種情形，係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用，無涉禁止法律溯及既往原則」。觀諸農田水利法第 34 條第 2 項之規定內容，並無前揭司法院解釋所述「新訂之法規，如涉及限制或剝奪人民權利，或增加法律上之義務

---

<sup>10</sup> 相同的論述：司法院釋字第 782 號解釋理由書第 85 段、釋字第 783 號解釋理由書第 85 段。

，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係」的情事，即不生違反法律不溯及既往原則之疑義。至其使農田水利會喪失資產是否違反憲法第 15 條財產權保障，應於第二項爭議中探討之。

最後，關於農田水利法第 34 條第 2 項規定是否侵害會員農民受憲法第 14 條保障之結社權乙節。按司法院釋字第 644 號解釋理由書第 2 段<sup>11</sup>對憲法保障之結社權的意義界定如下：「憲法第十四條規定人民有結社之自由，旨在保障人民為特定目的，以共同之意思組成團體並參與其活動之權利，並確保團體之存續、內部組織與事務之自主決定及對外活動之自由等。結社自由除保障人民得以團體之形式發展個人人格外，更有促使具公民意識之人民，組成團體以積極參與經濟、社會及政治等事務之功能。...結社自由之各該保障，皆以個人自由選定目的而集結成社之設立自由為基礎，故其限制之程度，自以設立管制對人民結社自由之限制最為嚴重...」。據此，憲法第 14 條規定之結社權並不包含人民有組成公法團體之權，蓋「結社自由除保障人民得以團體之形式發展個人人格外，更有促使具公民意識之人民，組成團體以積極參與經濟、社會及政治等事務之功能」，但非得「以個

---

<sup>11</sup> 另參見司法院釋字第 733 號解釋理由書第 1 段（在引述釋字第 644 號解釋下所為）之簡要界定。

人自由選定目的」組成公法團體，進而行使公權力<sup>12</sup>。憲法結社權之保護範圍既不及於組成公法團體之權，自亦不及確保該公法團體之存續。總結以言，農田水利法第 34 條第 2 項規定不生侵害會員農民結社權之疑義。

二、 農田水利法第 18 條第 3 項、第 23 條第 1 項及第 5 項之規定是否違反憲法第 15 條財產權保障？

釋憲聲請人主張，農田水利法第 18 條第 3 項規定，「第一項灌溉管理組織之設置、辦理事項之範圍及其他相關事項之辦法，由主管機關定之」，侵害農田水利會之灌溉管理經營權；同法第 23 條第 1 項、第 5 項規定，「農田水利會改制後資產及負債由國家概括承受，並納入依前條第一項規定設置之農田水利事業作業基金管理」、「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」，等同視農田水利會資產為國家所有，「即由國家強奪全國 17 個農田水利會」資產（含水權及水利設施、灌溉管理經營權），構成侵害憲法第 15 條之財產權。質

---

<sup>12</sup> Vgl. Peter Badura, Staatsrecht—Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., 2012, S. 215.

言之，釋憲聲請人係以農田水利會為憲法第 15 條保障之財產權的權利主體，並以「灌溉管理經營權」、農田水利會之資產（含土地）為其財產權之客體。

然而，作為基本權之財產權係：由合憲法律所保障之具體的財產地位，憲法保障財產權之目的為：賦予權利人對抗國家干涉此權利地位的防衛權限，其主要擬防衛者為私有財產權的核心內涵（包含：權利人對財產標的之私使用性權限、支配處分權、自由使用權限以及，權利人對具體財產標的之價值保障）；作為基本權之財產權的保障，其重大意義在於：確保個人在財產領域內有一定的自由活動空間，因此享有自主負責地形成其生活型態的可能性，質言之，其係「人格自由發展的實質基礎」<sup>13</sup>；正因財產權具有確保其他自由權實現的功能，德國聯邦憲法法院乃認定，憲法所保障者為「私人的財產權」，公權力主體不能作為此種基本權的權利人<sup>14</sup>。類此，司法院釋字第 400 號解釋文亦揭示：「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」。據此而論，農田水利會作為公法人，得否作為主張財

---

<sup>13</sup> 陳愛娥，司法院大法官會議解釋中財產權概念之演變，收錄於：劉孔中、李建良主編，憲法解釋之理論與實務，87/6，頁 402-403。

<sup>14</sup> BVerfGE 61, 82/108f.

產權保障的基本權權利人，已非無疑。另按農田水利會組織通則第 10 條第 1 款、第 11 條第 1 項、第 12 條第 1 項分別規定：「農田水利會之任務如左：一、農田水利事業之興辦、改善、保養及管理事項。...」、「農田水利會因興建或改善水利設施而必須之工程用地，應先向土地所有權人或他項權利人協議承租或承購；...」、「農田水利會因辦理水利設施，施行測量調查，有拆除障礙物之必要時，應報請所在地縣（市）政府，通知土地所有權人或占有人辦理之」；綜觀前述條文可知，「灌溉管理經營」、「興建或改善水利設施」，均屬原農田水利會之法定任務，不具有私有財產權不可或缺的「私使用性」，故亦難認係憲法財產權之保障標的。

姑不論農田水利會得否作為主張憲法第 15 條財產權受侵害之基本權主體、原農田水利會相關資產是否具有「私使用性」而得為憲法財產權之保障標的，由財產標的之價值保障而言，釋憲聲請人之主張亦難認有據。蓋依農委會 107 年 1 月 17 日新聞稿之說明<sup>15</sup>：「水利會財產來源為政府補助、農民提供、繼承日治時代由當時政府興建、出資收購水利設施及依農地重劃條例登記等，又自民國 83 年農田水利會會費由政府全額補助以來，已超過 20

---

<sup>15</sup> [https://www.coa.gov.tw/theme\\_data.php?theme=news&sub\\_theme=doie&id=7216](https://www.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=doie&id=7216)（111 年 5 月 14 日造訪）

年，政府補助農田水利會營運、工程的經費亦超過 1,200 億，若無政府持續挹注經費，農田水利設施恐已老舊毀損，無法發揮灌溉給水功能。另從農田水利會公法人的性質來看，其財產亦屬公有財產之一環，改制後，農田水利會資產專款專用於農田水利事業，辦理渠道改善及清淤等相關工作，不但與改制前使用目的一致，更有政府持續挹助資源改善農田水利設施，讓農民享有更完善的灌溉服務」。據此可知，原農田水利會之資產，長久以來亦係依賴政府的挹注，始得以維持其現存價值。

三、農田水利法第 18 條第 3 項、第 19 條第 3 項之規定是否違反憲法第 23 條組織法律保留原則、憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項之規定？

釋憲申請人主張，農田水利法第 18 條第 3 項授權，「第一項灌溉管理組織之設置、辦理事項之範圍及其他相關事項之辦法，由主管機關定之」，同法第 19 條第 3 項授權，「農田水利事業人員，其甄試、進用、薪給、就職離職、考績獎懲、退休、資遣、撫卹、保險與其他權益保障及人事管理事項之辦法，由主管機關定之」，使原應以法律規定之事項，改以法規命令訂定，違反憲法第 23 條組織法律保

留原則、憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項之規定，亦違反中央行政機關組織基準法第 5 條第 3 項「本法施行後，除本法及各機關組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織」之規定云云。

按憲法第 23 條、憲法增修條文第 3 條第 3 項、第 4 項分別規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」、「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定」、「各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之」。憲法法庭提示之爭議題綱雖（循釋憲聲請人之主張）言及「憲法第 23 條組織法律保留原則」，惟依前揭憲法第 23 條規定內容，顯係對限制人民基本權要求應有法律的授權，即屬基本權之法律保留的要求<sup>16</sup>，尚非如釋憲聲請人所稱之「組織法律保留原則」；至相關規定是否侵害人民之結社權、財產權，業已論述如前。

法律保留原則非僅適用於限制基本權的情形，於行政組織事項亦應有其適用。至何等行政組織事項應以法律定之，學理上原仍應以（植基於民主國原則、法治國原則之）重要性理論為判斷標準<sup>17</sup>。然而

---

<sup>16</sup> 陳清秀教授正確地指出，法律保留原則於憲法上的依據包含：民主原則、法治國原則與基本權規定；陳清秀，依法行政與法律的適用，收錄於：翁岳生編，行政法（上），2020 年增訂四版，頁 205-206。

<sup>17</sup> 同此見解：陳清秀，前揭文（見註 16），頁 206。

，因憲法增修條文第 3 條第 3 項、第 4 項就國家機關組織事權，於立法權與行政權間應如何劃分已有明文，爰應得逕以此兩項規定為判準，探討農田水利法第 18 條第 3 項、第 19 條第 3 項規定之合憲性。

關於憲法增修條文第 3 條第 3 項、第 4 項之規定意旨，司法院釋字第 793 號解釋理由書第 24 段闡述如下：「系爭規定一第 1 項規定：『行政院設不當黨產處理委員會（以下簡稱本會）為本條例之主管機關，不受中央行政機關組織基準法規定之限制。』即以黨產條例之規定，設置非屬行政院組織法所明定之行政機關，排除組織基準法相關規定之適用。按組織基準法係依憲法增修條文第 3 條第 3 項規定制定，就系爭規定一第 1 項是否因排除組織基準法第 5 條第 3 項規定：『本法施行後，除本法及各機關組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。』之適用，從而牴觸憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項規定乙節，查立法者基於其職權，本非不得於作用法中為具組織法性質之規範，故其本於政黨及其附隨組織不當取得財產之調查及處理須特別立法之立法政策，衡酌為達黨產條例所規範目的之整體法規需求及效能，於系爭規定一第 1 項明文規定黨產條例主管機關之組織，不受組織基準法之相關限制，自與憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項規定尚無牴觸」；據此，因「立法者基於其職權，本非不

得於作用法中為具組織法性質之規範，...不受組織基準法之相關限制」，質言之，尚不因農田水利法不符中央行政機關組織基準法第 5 條第 3 項規定，即認其有違憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項之規定。

縱使回歸法律保留原則適用範圍之一般性標準—重要性理論，農田水利法業以專章（第四章「農田水利事業灌溉管理組織及人員」）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...」（第 18 條第 1 項）、農田水利事業人員之基本規範（第 19 條）、農田水利會雇用之技工、工友之權益保障（第 20 條）、農田水利事務諮議會之組成與任務（第 21 條）；此外，就農委會指為「農田水利事業之基層核心組織」的「水利小組」，農田水利法第 17 條亦已明定，「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。（第 1 項）前項水利小組之成立、任務、成員組成、小組長產生方式與辦理事項及其他相關事項之辦法，由主管機關定之。（第 2 項）」；據此以觀，亦難認農田水利法就農田水利會改制為公務機關之重要行政

組織事項未為規範，而有違憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項之規定意旨。