

憲法法庭 111 年憲判字第 14 號判決協同意見書

黃瑞明大法官提出

一、本件聲請案爭議之緣由

中華民國 109 年 7 月 22 日制定公布、自同年 10 月 1 日施行之農田水利法，施行結果將自 45 年起設立之農田水利會改制，其資產、負債由國家概括承受；原農田水利會負責推行之農田水利事業，均改由行政院下之農田水利署負責辦理。聲請人為立法院內少數黨（即中國國民黨）籍之立法委員共 38 人，在立法院均未投票贊成制定該法，乃向本庭聲請釋憲，主張農田水利法第 1 條、第 23 條第 1 項及第 5 項等規定違憲，聲請意旨主要為農田水利法施行之結果讓現登記在農田水利會名下之土地、水利設施等全部登記為國有，而未經徵收程序，已侵害人民之財產權。本件判決則認農田水利法各該相關條文均無違背憲法原則。本席贊同本件判決主文。本席認為本件聲請案涉及臺灣土地上之水利設施，即為灌溉所興建之埤塘、水圳（下稱埤圳）之所有權之歸屬。而埤圳之興建始自先民移墾開闢草萊時期，迄今已 400 餘年，歷經多次統治權更迭，故有必要就臺灣埤圳開發之歷史作一回顧。

（一）臺灣地理特色與埤圳開發之必要

臺灣可供耕種之平原大部分位於西部，中部綿延聳立 3000 公尺以上之山脈，高山融雪及蓄積之雨水沿山而下，河流短促而水勢湍急，很快傾入大海，而臺灣冬季少雨乾旱，故攔截、貯存水流以灌溉西部平原，為農業發展之必要，興

建貯水之埤塘及灌溉之圳道，成為臺灣開發歷史上之重要活動。歷經荷屬、明鄭均有興建之紀錄，清領時期（自 1683 年至 1895 年共 212 年）移民增加，農墾與水利設施漸次發展，南北各地民間自力開闢之埤圳亦多。爾後歷經日治 50 年（1895 年至 1945 年）以迄民國，各時期之政權均投注人力、物力開發、興建水利設施。

（二）埤圳經營之特色：涉及多方利益，有高度公益性

埤圳之開設、維護與管理往往需要大量之費用，而開發完成之後，水道經過之路線及灌溉之區域涉及多方利益，因此埤圳之經營管理與農民之生計密切相關，為確保農業用水之供應與上下游之公平分配，需要有強有力之組織以指揮運作。另外埤圳之開設亦涉及用地與灌溉用水的爭奪，導致閩、粵移民與漢、原之間的衝突，為臺灣早期械鬥的原因之一¹。因此埤圳之經營管理涉及農業生產之利益調和及防免衝突之重要社會公益，是臺灣歷來統治者極為重視之任務。400 年來統治者來去、政權更迭，但埤圳始終附著於土地，水流依舊，農民依賴水利設施以耕種之型態均未改變。各政權管理埤圳之政策與相關法律不同，因此在今日要判斷曾歷經各朝代之埤圳屬於私產或公產時，自須回溯各政權之相關法令及當時之治理政策。

（三）清領時期之埤圳管理

清代埤圳分「官有」（官方投資，或沒收、充公者等，而歸官方管理）、「公有」（公共開築者）、「私有」（人民私開者）

¹參見張峻嘉纂修，農業志，嘉義縣志，卷六，頁 287；另參見傅寶玉，水利與國家：日治初期桃園廳公共埤圳的公法人化，載國史館館刊第 20 期，頁 4，2009 年 6 月。

三大類²。大部分之埤圳為民間私自開闢，屬人民所有，各埤圳形成一類似水利小組之組織，由圳主收租管理，是一種自治性的組織，也是日治時代的水利組合及戰後的水利會之基礎³。

（四）日治時期之水利管理

清朝於 1895 年將臺灣的統治權移交給日本，日本政府對於原屬人民之財產承認為私有。對於清朝時代留下之埤圳之經營管理，地方官員發現「乃至近來，土地業主等人當中，經常有人不繳水租，或埤圳之管理人怠忽埤圳之必要修繕，或其管理方法流於放縱，而違背職務，凡此等等，其結果，恐將造成水利事業的衰頹」⁴故研議、制定而於 1901 年 7 月 4 日發布「臺灣公共埤圳規則」，其主要內容包括公共埤圳之水租之費用得由行政官廳徵收，再交付給權利人（第 6 條），並對公共埤圳之管理人課予履行本規則、根據本規則所發布命令規定或規約所定之義務，違反者應受處分。故知該規則之目的是為維護公共埤圳之運作，以避免損害公益（臺灣公共埤圳規則第 6 條、第 7 條及第 8 條規定參照）。於 1903 年修正臺灣公共埤圳規則，增訂第 4 條之 2 至第 4 條之 4⁵，於第 4 條之 4 規定「公共埤圳組合依規約所定，得賦課徵收水租及費用」讓公共埤圳組合具有執行準公權力之權力，甚至

²參見張峻嘉前揭註 1，頁 286。

³參見張峻嘉前揭註 1，頁 287。。

⁴「臺灣公共埤圳規則」律令案之提案理由，參見徐國華，「臺灣公共埤圳規則」之制定經過，載於國史館臺灣文獻館電子報第 125 期，2014 年 8 月 28 日。此資料取自關係人臺灣桃園農田水利會言詞辯論意旨狀附屬文件編號桃證 20，即該意旨狀頁 105 至 110。該文文末亦有 1901 年發布之臺灣公共埤圳規則之中文翻譯。

⁵有關臺灣公共埤圳規則增訂條文之中文翻譯，係參見陳鴻圖，臺灣水利史二版，附錄一，2020 年 9 月。

「準用關於臺灣國稅徵收規則中滯納處分之規定」(第9條),另規定公共埤圳之利害關係人得經官廳許可,組織組合(第4條之2)。

對於地處偏僻或大規模水利工程非人民所能負擔者,由日本政府投資興辦水利設施並負擔經費,而於1908年發布「官設埤圳規則」。1921年頒行「臺灣水利組合令」,於附則規定公共埤圳組合或官設埤圳組合,依其管理者之聲請,經臺灣總督認可得改為水利組合⁶,並明定「組合長」為政府任命,可由非組合員擔任,任期4年,且規定組合內部之職員為官吏⁷。臺灣水利組合令施行後,公共埤圳組合及官設埤圳組合逐步改為水利組合,官設埤圳組合皆於1922年改為水利組合,迄1943年時,公共埤圳組合均已改制為水利組合⁸。

(五) 國民政府接收後之水利組織變更

二戰結束後,日本將臺灣移交國民政府,日治時期水利組合之財產及業務由國民政府依法接收。接管水利業務之組織名稱先後為水利組合、農田水利協會、水利委員會及農田水利會,但均受政府高度監督且得行使部分公權力,亦均沿襲日治時期水利組合之架構,於45年成立臺灣農田水利會接管日治時期水利組合之資產,原登記於水利組合名下之土地於辦理土地總登記時,由接管土地之各該地農田水利會辦

⁶參見關係機關行政院農業委員會(下稱農委會)言詞辯論意旨書附件1,臺灣農田水利組織與制度沿革概述,頁4。

⁷參見農田水利史,肆、農田水利會之組織歷史,農委會農田水利署網頁<https://www.ia.gov.tw/Sp/Page/0cd53269-b9f6-4a4a-b45f-e44891529f5b>(最後瀏覽日期2022年8月12日)。

⁸同註6,頁5。上開內容註腳為該文註15「芝田三男著,台灣省之農田水利,臺灣省建設廳水利局出版,頁1-2,1948年2月。另可參見林建村、李源泉、陳信雄等著,探索臺灣農田水利組織及制度,頁65,2013年12月。」

理總登記⁹。於 109 年制定農田水利法，將農田水利會之資產由國家概括承受，而產生本件爭議。

二、聲請人與關係機關之主張及本件判決之認定

聲請人主張明、清年代臺灣水利設施都是民間投資興建，或者有力者投資興建。日治時期成立公共埤圳組合，除了部分由日本政府補助外，仍是水利會成員農民負擔主要開發成本，甚至出工、出土地，並負擔日常維護管理費（水租），所以農田水利會的財產是農民出資，並非政府的財產。

關係機關行政院農業委員會（下稱農委會）則主張：「關於農田水利會歷來財產變動方面，係日本政府透過收購私有埤圳，將埤圳公共化，而不再屬於私產，嗣公共埤圳及官設埤圳之資產復由水利組合公法人繼受，戰後再一脈相承，由農田水利會公法人所繼受。依此農田水利組織財產移轉及變動之歷史觀察，農田水利會之財產性質，自難認屬私有財產。農田水利會為公法人，財產屬公有財產而非農民會員之財產，則農田水利會由公法人改制為行政機關，自無侵占會員或其他私人財產之情事」（判決書理由欄第 19 段）

按農田水利會名下之土地係由接管水利組合之各地農田水利會於辦理總登記時登記取得，已於前述。故為決定農田水利會名下土地屬公產或私產，必須回溯探究日治時期水

⁹台灣省政府(49)69 府建水字第 41872 號令「事由：關於各地農田水利會會有土地應如何辦理登記一案經有關單位協調結論，通令遵照。各農田水利會：一、關於各地農田水利會會有土地，應如何辦理登記一案……(1)各地農田水利會依法接管之土地，未經辦理土地總登記者，由各該水利會依法辦理總登記……二、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……」

利組合名下登記之財產為公產或私產。此實涉及日治時期歷史事實與當時法律規定之考據，本件判決理由於參酌學者著述及歷史文獻後指出「水利組合係公法人，其資產由公共埤圳組合、官設埤圳組合及其他水利組合變更或合併而來，其中來自官設埤圳組合之財產為公有財產，固無待論，即便於公共埤圳組合或水利組合期間所取得，因其財產仍係於組合成立之始或成立之後基於其公法人地位而取得，亦屬於公有財產。」(判決書理由欄第 68 段)至於成為公產之水利組合之組合財產來源，本件判決理由列出 7 項來源，其中第 2 項「日本政府將徵收或興建之埤圳無償交付或讓與。」(判決書理由欄第 68 段)實涉及日本政府如何將屬私產性質之公共埤圳透過徵收轉為公有性質之水利組合之過程。爰就此問題另依歷史文件補充意見如下：

三、由公共埤圳到水利組合之資產屬性之變化

農委會指出，依學者研究，自 1901 年頒布臺灣公共埤圳規則後，被認定為公共埤圳之私有埤圳，部分由政府支付補償金予埤圳主後予以徵購，更多為每年支付一定金額給埤圳主，最終於 1917 年埤圳業主權已被全面性徵購，完成公共埤圳之整頓¹⁰。農委會整理提供「日治時期收購公共埤圳相關案例」，列舉臺北、臺中、彰化、淡水等地收買圳主權之案例¹¹，

¹⁰參見農委會言詞辯論意旨書，頁 14，上開內容註腳為該意旨書附件 16，森田明，清代水利史研究，東京亞紀書房株式會社，頁 549，1974 年 3 月；另參見陳佳德，日治時期臺灣的官設埤圳與水利公共化，載國史館館刊第 71 期，頁 1、8，2022 年 3 月；亦參見傅寶玉，水利與國家：日治初期桃園廳公共埤圳的公法人化，載國史館館刊第 20 期，頁 24 至 25，2009 年 6 月。

¹¹農委會言詞辯論意旨書(附件 17)，頁 105 至 106，。

主要為參考臺灣省水利委員會聯合會出版之相關著作。關係人臺灣桃園農田水利會則認為「遍查史料並無所謂 1917 年全面徵收或徵購之情形，以此種行政行為之規模，不僅總督府檔案無任何全臺徵收之紀錄，以當時日本殖民政府之財政狀況也難以負擔」(111 年 6 月 15 日臺灣桃園農田水利會言詞辯論意旨(二)狀頁 51)，本席認為欲判斷此爭議之曲直，當時之原始資料應為最佳判斷依據。

(一)「臺灣公共埤圳規則」制定過程出現之公有化之提議

「臺灣公共埤圳規則」規範之標的為公共埤圳，係指以田園灌溉為目的所設之水路、溜池及附屬物，經行政官廳認定與公眾有利害關係者(第 1 條參照)，制定之目的是由政府之力量透過官廳許可制定之規約介入管理既有之埤圳，以促進並維持埤圳之正常運作。行政官廳可就公共埤圳之相關事務行使部分之公權力，包括收取水租及費用。可知臺灣總督係透過該規則之運作將清領時期以民間經營為主之埤圳，逐步納入公權力範圍。值得注意的是，該規則於制定過程即考慮到將公共埤圳公有化，總督府縣治課最早提付評議會審議之「臺灣公共埤圳規則」之律令草案第 12 條規定：「(第 1 項)公共埤圳經官方認定有必要時，得補償其損失後，收用之。但其補償金額，依臺灣總督之認定。(第 2 項)為新設、變更公共埤圳而有必要收用、使用土地、房屋時，得依事業興辦人之請願，適用前項規定。」¹²該條文已經預定官方有必要時得予徵收公共埤圳。然而最終經總督府評議會通過的規則卻未見該條文，評議會審查時刪除該條文之理由未可知，但可

¹²同註 4。

推測是因經費負擔之考慮。由該預定徵收之條文於草案中出現，可見總督府縣治課自始有意將公共埤圳收為官方所有。另外在總督府回覆內閣法制局就該規則之疑義時，指出「五、於埤圳主為管理人之場合，其解除職務之處分，也僅是解除其管理人之職務，並未失去埤圳主之身分。管理權和所有權是不同的權利，因此，於此場合，另置管理人，規約中有該修正者，就予修正，毫無所謂侵害所有權之虞。」¹³已區別埤圳主之所有人與管理人之身分，官方可解除管理人之職務，但不能任意剝奪埤圳主之身分，以免侵害其所有權。

（二）由一則大正五年（西元 1916 年）報紙報導埤圳收購事件談起

本件判決之主筆大法官蒐集、爬梳了許多日治時代之文獻，除已於判決理由中引註者外，另有一則報紙報導，殊具參考價值。大正五年（1916 年）10 月 10 日臺灣日日新報有篇「買收埤圳主權」之報導，大意为臺北廳以每年對廳下諸圳主所給之額八倍半之數加以買收¹⁴，由該報導，可以得知

- 1、臺北廳長期向埤圳主支付金額，現考慮一次買斷。臺北廳支付埤圳主之金額來源可能是向埤圳之受益戶收取水租及費用。

- 2、臺北廳以年給付金八倍半之金額收買（應即徵收之意）。

¹³同註 4。

¹⁴報載全文為「臺北廳公共埤圳。從來每年度。對廳下諸圳主。所給之額。計三千二百二十八圓。本年度。則計畫以二萬六千餘圓。即八倍半買收。目下方與諸圳主交涉。已作成契約者。噶里岸圳三千圓。及芳秦圳四百四十二圓。今假如就一年所酌千圓者。而觀前記買收之損益關係。則給八千五百圓之利。每年按一成五分。則可得千二百七十五圓。從而有利權之人。亦不致損失云。」另臺北廳於大正五年收購噶里岸、芳秦二圳乙事，亦紀載於胡清正、陳存良、林彩文譯，臺北廳誌，頁 186，臺北縣立文化中心出版，1998 年 7 月，即臺灣桃園農田水利會言詞辯論意旨狀附屬文件編號桃證 13。

- 3、臺北廳自行計算就收買金額如以年 15% 之生息，則每年可生一千二百七十五圓元，與埤圳主每年收取之金額差不多，因此認為埤圳主並無損失。
- 4、本件「買收」事件發生於大正 5 年（即 1916 年），翌年亦有許多收購公共埤圳之紀錄¹⁵。由此報導可見當時南北各地均有收買埤圳主之權利之案例，亦可印證許多學者所主張 1917 年時公共埤圳均已陸續「公有化」之說法。由存在甚多「買收」埤圳主之記載，亦可以反推若未經「買收」之埤圳主或公共埤圳之土地所有人之財產仍應歸屬私人所有。與本件判決同日公布之 111 年憲判字第 15 號判決之人民聲請人主張其所有之土地遭農田水利會長期無償使用未獲補償，而聲請宣告 59 年 2 月 9 日修正公布之農田水利會組織通則第 11 條第 2 項前段規定：「原提供為水利使用之土地，應照舊使用」¹⁶違憲，該判決已宣告依該規定照舊使用之土地，如屬人民所有，而未以租用、價購或其他方式取得權源，因其已形成個人之特別犧牲，即應依法徵收，給予相當之補償。聲請人所擁有之土地係承繼而來，條文所稱「照舊」使用，應可遠溯至日治時期即供水利設施之用。由此案例亦可知，供水利設施使用之土地若未經徵收，其所有權仍登記為私人所有，而現已可由政府依法辦理租用、價購或以其他方式補償¹⁷。

¹⁵同註 14，臺北廳誌，頁 186 紀載大正六年收購永豐圳、瑠公圳、大安圳、八達圳、成渠圳、匠頭圳、金包圳、平林圳等八圳。

¹⁶109 年 7 月 22 日制定公布之農田水利法第 11 條第 1 項規定：「本法施行前提供農田水利會水利使用之土地，應照舊使用。」意旨相同。

¹⁷109 年 7 月 22 日制定公布、自同年 10 月 1 日施行之農田水利法第 26 條規定：「農田水利事業作業基金每年應提撥部分財產處分所得價款，辦理依第 11 條第

四、農田水利會之資產並非由其會員所共同所有

聲請人另主張農田水利會名下之資產「屬私有財產性質，為全體成員共同所有」然而由農田水利會所承繼土地之日治時期水利組合之成員，及組成水利組合前公共埤圳組合之成員，均非以土地或資產所有人為必要，且非以擁有資產為目的，可知農田水利會名下之資產屬會員共同所有之說法不能成立，茲分述之：

(一) 按「公共埤圳之利害關係人經行政官廳之認可，可組成組合」(公共埤圳規則第 4 條之 2) 而所謂利害關係人則指「因公共埤圳而受有利害影響土地之業主、典主、佃戶及埤圳主」(臺灣公共埤圳規則施行規則第 1 條規定參照) 故知依公共埤圳規則成立之組合，其成員範圍廣泛，因埤圳之運作而受影響之利害關係人均可參加，而不限於土地或資產所有人。

(二) 大正 10 年 (1921 年) 發布之「臺灣水利組合令」其組合員為「因水利組合事業受有利益之土地為區域，依規約所定之規定，該區域內土地、家屋及其他工作物之所有人，及臺灣總督指定區域內之典主，或以土地主產物為原料之製造業者為組合員」(第 3 條) 可見組合員之成員並不限於土地或資產所有人，於第 5 條更進一步規定「適用第 3 條規定之

1 項規定照舊使用土地之承租或用地取得。」依農委會 111 年 8 月 3 日農授水字第 1116025114 號復憲法法庭函指出，自 109 年 10 月 1 日起依第 11 條第 1 第 1 項及第 26 條規定，持續加強辦理對於照舊使用私人土地之承租或用地取得。其中價購部分，自 109 年 10 月 1 日起至 110 年 12 月 31 日止，總計價購土地 111 筆，面積共 38,616.23 平方公尺，支出金額新臺幣 205,481,417 元。

國有地，如有佃戶、租用國有未墾地之人或有買賣預約之人，將佃戶、租用人或預約買受人視為土地所有人」而得為水利組合之成員。可見水利組合之成員主要是以因該水利組合之事業受有利益之土地上之利害關係人為組合員，不限於所有權人。

(三) 民國 54 年制定之農田水利會組織通則¹⁸規定，農田水利會的會員包括私有耕地之所有權人或典權人、公有或私有耕地之承租人或永佃權人，以及其他受益人等(第 14 條規定參照)，而其所稱其他受益人則包括「享受灌溉或排水利益之會員」(第 25 條規定參照)，並包括因「新建工程擴增受益之會員」(第 27 條規定參照)。可見農田水利會沿襲日治時期的公共埤圳、水利組合之組織方式，係以利害關係人作為成員，並非以資產之所有人為必要，性質上是以管理經營水利設施目標，其任務是對會員提供灌溉及排水利益，並非以讓會員擁有財產為目的。

¹⁸依農田水利法第 34 條第 2 項規定，農田水利會組織通則自本法施行日(即 109 年 10 月 1 日)起不再適用。