

憲法法庭言詞辯論筆錄

110 年度憲一字第 2 號聲請案，於中華民國 111 年 5 月 24 日上午 10 時在憲法法庭公開行言詞辯論，出庭人員如下：

審判長大法官 許宗力

大法官 蔡烱燉

黃虹霞

吳陳銀

蔡明誠

林俊益

許志雄

張瓊文

黃瑞明

詹森林

黃昭元

謝銘洋

呂太郎

楊惠欽

蔡宗珍

書記官 陳淑婷

吳芝嘉

通 譯 王郁霖

王瑞川

聲請人 謝衣鳳委員

林文瑞委員

訴 訟

代理人 蘇煥智律師

張鴻翊律師

關係機關 行政院

代 表 張景森政務委員

訴 訟

代理人 李荃和律師

高烱輝律師

林明昕教授

關係機關 行政院農業委員會

代 表 蔡昇甫署長

訴 訟

代理人 李荃和律師

高烱輝律師

林明昕教授

關 係 人 臺灣桃園農田水利會

代表人 黃金春

代理人 吳欣陽律師

周宇修律師

專家學者 陳愛娥副教授

程明修教授

吳啟瑞助理院長

吳宗謀副研究員

審判長諭知

請書記官朗讀案由。

書記官朗讀案由

聲請人立法委員費鴻泰等 38 人為中華民國 109 年 7 月 22 日經總統公布之農田水利法第 1 條、第 18 條、第 19 條、第 23 條及第 34 條第 2 項規定，有違反法律明確性原則、法律保留

原則、憲法第 14 條、第 15 條、第 23 條及憲法增修條文第 3 條第 3 項、第 4 項規定之疑義，聲請解釋案。

（書記官朗讀案由畢）

審判長諭知

今天出席的人員有全體 15 位大法官，聲請人有選定當事人 3 位分別是翁重鈞委員（未到庭）、謝衣鳳委員、林文瑞委員，以上 3 人之訴訟代理人為蘇煥智律師、張鴻翊律師。今天出席的關係機關行政院之機關代表為張景森政務委員、訴訟代理人為李荃和律師、高煒輝律師、林明昕教授。另一關係機關行政院農業委員會之機關代表為蔡昇甫署長、訴訟代理人為李荃和律師、高煒輝律師、林明昕教授。關係人臺灣桃園農田水利會代表人黃金春先生、代理人為吳欣陽律師、周宇修律師。邀請的專家學者有陳愛娥副教授、程明修教授、吳啟瑞助理院長、吳宗謀副研究員。

現在進行言詞辯論程序，請書記官宣讀注意事項。

書記官

本次言詞辯論實施全程錄音錄影，並在司法院及憲法法庭網站直播開庭影音。

程序進行流程如下：

1. 雙方陳述辯論要旨（請針對爭點題綱之問題或書狀未敘明之相關內容陳述）：
 - (1) 聲請人陳述（5 分鐘）。
 - (2) 關係機關陳述（各陳述 5 分鐘，共 10 分鐘）。
 - (3) 關係人陳述（5 分鐘）。
2. 專家學者陳述意見要旨（各陳述 5 分鐘）
3. 由大法官詢問聲請人、關係機關及專家學者，答覆時間各不超過 5 分鐘。

4.最後進行結辯程序（聲請人及關係機關各 5 分鐘）

5.於發言時間屆滿前 1 分鐘，響鈴 1 聲警示，時間屆至，響鈴 2 聲，請結束發言。

（書記官宣讀完畢）

審判長諭知

請書記官朗讀本案行言詞辯論爭點題綱。

書記官

爭點題綱：

- 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？
- 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？
- 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？

（書記官朗讀畢）

審判長諭知

在請各位開始發言前，提醒各位在各位的席位上有計時器，發言時請掌握時間，發言時間屆滿時，請停止發言，各位來不及發言部分，請用書面補充。現在開始請聲請人方陳述意見。

關係機關代理人林明昕教授

有一程序事項想先請問審判長，因為 2 關係機關所委任之 3 名訴訟代理人均相同，是否可允許關係機關合併利用共 10 分鐘陳述意見之時間？或是各自陳述 5 分鐘？

審判長諭知

2 關係機關可共同運用 10 分鐘陳述意見之時間。現在先請聲請人方陳述意見 5 分鐘。

聲請人謝衣鳳委員

法國經濟學家杜爾哥曾說「說服人需要技巧，但是命令人什麼都不需要」，這在說明本案系爭之農田水利會組織通則及農田水利法等違反民主憲政之立法修法過程，無疑是最佳的寫照。大院大法官釋字第 628 號解釋農田水利會係由法律設定之公法人，為地方水利自治團體，在法律授權範圍內享有自治之權利，故於行使法定職權從事公共事務，或行使公權力即屬行政程序法第 2 條第 2 項規定之行政機關。

系爭規定揭褫之立法目的是將農田水利會改制為公務機關，不僅條文未明確規範，且實屬多餘之舉，欠缺立法之必要性與合理性，更無法通過憲法比例原則之驗證。諸多見解認為國家對於公法人的得喪變更，立法者有所謂的形成自由，只要透過立法就可以掌握公法人的生殺大權。然依大法官解釋第 622 號解釋意旨，立法院行使立法權雖有廣泛的自由形成空間，惟基於權力分立及立法權受憲法拘束之原則，自不得逾越憲法規定及司法院所為之憲法解釋。系爭相關規定不僅違反憲法及大院大法官歷來闡明的法律明確性、法律保留及比例原則，同時賦予主管機關人員甄試、進用、薪給之權利，已然逾越考試權，悖離憲法權力分立之精神。

德國威瑪共和時期立法的恣意及司法的消極怠惰共同造就了惡名昭彰的授權法橫行，如今本案系爭相關規定之內容違反自由民主、權力分立等憲法原理原則，無疑就是授權法的翻版。為此懇請大院鑑核，賜判系爭規定之條文違憲，以維護憲法尊嚴。

訴訟代理人蘇煥智律師

我國自 1993 年國會全面改選之後，開始推動政府組織再造，也就是推動民營化小政府的運動。其中許宗力教授、李建良教授都是以農田水利會為公法人之藍本推動政府機關法人化，2 位學者可以說是在學理上有很大的貢獻。許宗力教授曾經提出「組織面的民營化適例，早期有農田水利會」就是最好的代表。李建良教授也提到「民營化、分權化在行政組織的議題上，行政機關『公法人化』的問題，更是分權化改革浪潮的熱門話題」。過去大家共同努力的政府法人化、民營化這樣的歷史典範，農田水利會竟然在 2020 年反而被去法人化，改為機關化的命運，可以說是開歷史的倒車。

以德國為例，德國在 1937 年納粹時代實施帝國農田水利會法，將水土協會從公法人廢掉改為國有，取消協會之選舉。二次大戰後，西德很快就認為此舉違反了民主憲政之原則，故重新制定水土協會法。基於民主原則，恢復水土協會之地方自治法人、恢復選舉。而我們則在重蹈 1937 年納粹德國過去的錯誤，我方希望憲法法庭可以撥亂反正、讓臺灣回到憲政體制。

由農田水利會立法之意旨觀之，農田水利會是國家所創設之公法人，法律可以將之廢止，且公法人不得主張基本權，公法人之財產也可以被國家所沒收。但比較德國之法制，包括宗教法人、產業公會，及日本的醫師會、律師會、水利組合等等，這些都是公法人。貫徹上開主張，政府可以取消宗教團體，將之改制為宗教局；貫徹這個理論的話，教堂可以沒收，所以顯然此種主張是行不通的。

在程明修教授的法律意見中提到有 3 個雖然被認為是公法人，但亦可主張基本權的例子。第 1、該公法人的任務，在於保障特定基本權，例如大學、公共電台、教會。而水利會也是為了

農民的顧肚子（台語）、農民的基本生存權所成立的公法人。從保護基本權的立場，水利會就是保障農民的基本生存權，應可主張基本權。第2、公法人之功能，係專作為其構成員的經濟利益的代表時。水利會就是為了農民共同生存的經濟利益，所以應可主張基本權。我方認為將農田水利會的公法人消滅、沒收其財產，改制為公務機關，農田水利會及農會之農民當然可以主張基本權。

其次，水利會是臺灣最早的地方自治團體，各國有關地方自治團體之廢止、變更、整併，目前在歐美日各國都必須要經過公民投票始可廢止。

審判長諭知

聲請人方之陳述意見時間已屆至，請結束。

審判長諭知

接著請關係機關及關係人陳述意旨，2機關共用10分鐘。

訴訟代理人林明昕教授

審判長、庭上各位大法官以及各位長官大家早。關於本件憲法爭議，相對人行政院及行政院農業委員會之觀點如下：

首先，關於程序問題因為陳述時間有限故不再口頭說明，請各位自行參考我方之書狀及簡報。

至於實體爭點方面，先報告我方主要立場，再進一步回覆庭上本次言詞辯論所垂詢之3大爭點問題。

1、依據憲法第108條、第110條，特別是憲法第146條及增修條文第10條第1項之規定，農田水利會是憲法付託予國家，包含中央與地方之任務。而農田水利會百年來之發展就是公法人化之過程，最終也造就一個單純由法律所創設之公法人制度，以間接行政方式協助政府推行公務。因此該制度與憲法並無關聯，更不是來自於人民基本權利之保障而必須存在或保護

之制度。關於此點行政院農業委員會書狀「壹、」之部分可以參考。

2、農田水利會作為具有自治權限之公法人制度，既然是單純由法律所創設的制度，立法者自可基於立法裁量，直接依據法律進行改廢，既可以法人化、民營化，亦可公務機關化。重點僅在於必須遵守法治國原則及民主國原則衍生而來之層級化組織法律保留及恣意禁止，亦即說理要求之問題。而本件農田水利會之改制，完全符合這2點規定要求，毫無違憲可言。在層級化組織法律保留方面，行政院書狀第16頁以下有完整說明，我方稍後也會再簡單提及。

此外，所謂說理要求方面，主要由於原有之農田水利會制度已經無法因應臺灣近年來多方面之快速轉變，國家未能有效完成憲法任務之下，必須將制度改造，以公務機關之直接行政才能有效的整合水資源造福全民。此種改革之急迫需求，也就是符合前面講的說理要求，此點行政院農業委員會書狀「貳、」之部分有更詳細說明可茲參照。

3、農田水利會受憲法之地方自治保障嗎？沒有。因為農田水利會只是功能自治，而非地方自治。

4、農田水利會公法人制度有無制度性保障？也沒有。因為此制度在憲法上找不到存在之依據。

5、事實上，比較有爭議的是農田水利會可否主張基本權利？我方抱持否定的態度。因為：第1、農田水利會的基本權利不應該與其會員個人之基本權利混為一談，聲請方之書狀中常常將此兩點混淆，在此想要特別提醒。第2、憲法上基本權利是一個個人權的問題，所謂農田水利會之基本權利，最多只是各個農田水利會公法人組織，一直到改制前之17個農田水利會團體主觀之基本權利。至於整個農田水利會公法人客觀制

度本身，不可能有基本權利，因為一個客觀制度沒有所謂基本權利可言。第3、事實上基本權利起源於人性尊嚴，因人而存在。以憲法第15條財產權保障為例，司法院釋字第813號解釋謂「俾能實現個人自由發展人權及維護尊嚴」就是通說之立場。農田水利會公法人既然與人性尊嚴無關，非係因個人而必須存在之組織，原則上亦無基本權利可言。至於關係人進一步援引若干學說，主張所謂基本權利典型的作為狀態作為見解，強調公法人只要有面臨國家侵害之情況，即可主張基本權利加以對抗，我方認為仍有商榷的空間。因為此見解即是揚棄基本權利與人密切關係之本質，而只取其用來對抗國家工具之觀點。假使此觀點可以成立，那麼工具式的基本權利，最多也只能用在公法人制度還存續之前提下，單純為了確保因此制度所產生之個別公法人團體能夠獨立行使自治權，自主完成公務而對抗國家違法干涉而已。我方要強調它是一個工具，所以整個農田水利會公法人制度改了、不再有個別農田水利會公法人團體及自治權可言時，此種工具式之基本權利則失所附麗而無存在之空間。總而言之，基本權利無論依上開何種觀點，都不可能用來對抗整個農田水利會公法人制度之改廢。所以關係人之主張，在本件爭議中不能成立，整個農田水利會公法人制度的改廢，是單純立法裁量問題，與憲法無關。

基於以上各項立場，庭上所垂詢之3大爭點問題，我方認為聲請方之主張其實也都不能成立。

其中爭點2涉及財產權問題，後續由高律師說明。我只想先強調，本件所涉財產權問題是指憲法第15條保障之財產權，而非民法或各種行政法規所規範之財產問題。因此各農田水利會依民法取得之財產，並依各種不同行政法規所為之財產登記等等，有其民事交易之意義或行政管制之目的，但不因此成為

憲法第15條所保障之財產權。德國聯邦憲法法院謂「憲法保障的不是私法財產而是私人的財產，不容混淆」。

而爭點1及爭點3其實都是有關農田水利會改制本身有無違憲問題，以下由我一併簡單說明。

第1、聲請方在這2個爭點上主張許多憲法原則，都只能適用在基本權利範疇，所以在基本權利毫無關係的本件爭議中，從一開始就根本不能成立。

第2、本次農田水利會改制，其實是組織法上國家間接行政變成直接行政問題，最多僅涉及法律保留原則而已。由於此次農田水利會改制過程完全符合憲法增修條文第3條第3項及第4項規定之所謂「層級化組織法律保留原則」，所以並無違憲之問題。何況此次改制不是恣意，而是有現實現地急迫之必要，完全符合法治國說理要求已如前述。至於會員個人基本權利根本不是農田水利會改制對象，當然也不會有受到侵害之問題，以下由高律師說明財產權部分。

訴訟代理人高煒輝律師

有關鈞庭所示爭點2部分，就農田水利法第23條系爭規定並未違反憲法第15條財產權保障分為以下幾點說明：

第1、臺灣農田水利組織自日本政府將農田水利設施公共化並且確立為公法人之後，長期以來皆是以公法人之定位存在，行政院農業委員會書狀「壹、」有詳細的說明可資參照。

第2、農田水利會為國家依法創設之公法人，履行特定公共任務，乃國家間接行政之一環，其名下縱有財產亦非代替會員而所有或持有。該等財產縱使不在國有財產法體系內管理，性質上仍屬於廣義之公有財產，而非私有財產或農民會員之財產。

第3、農田水利會作為法律所創設之公法人，原則上不受憲法基本權利之保障，不能主張憲法上財產權保障，藉以抗拒公法

人制度之改廢，或其所有之財產因改制而由國家概括承受。

第4、農田水利會仍具有公法人地位時，國家比照私人財產給予適當保護以利其財政營運。但當國家選擇將公法人改制為公務機關時，農田水利會即不再具有基本權利之保障，財產關係應配合整體制度之改造，而不生徵收或清算與否之問題。

第5、農田水利會改制後其資產登記為國有，納入農田水利事業作業基金管理，僅係轉換型態為作業基金，專款專用於農田水利事業，不影響原農田水利會公有財產之公益目的持續，兼顧原農田水利會與私人間之權利義務關係，並且透過政府年度預算編列填補不足，由國家之財政部負最後之擔保責任。

再者，關於農田水利法第18條規定並未違反憲法第15條財產權保障部分，農田水利法第18條第3項作為法規命令之授權條款，法規內容並無財產權或其他基本權之規制或干預。水資源為國家所有，水權為須向主管機關申請登記之特許權利，在改制之後國家概括承受原農田水利會的水權，僅係水權人由農田水利會變更為國家行政機關，水權內容並未改變，農田水利會會員之用水權益也不受任何影響。

最後，關係機關針對農田水利法系爭規定，我方認為並沒有違反法律明確性等相關原則，亦未限制或剝奪原有會員之結社自由權，也未違反憲法第15條、第23條，及憲法增修條文第3條之相關規定。以上是關係機關之答辯理由，請鈞庭酌參。

審判長諭知

接著請關係人臺灣桃園農田水利會陳述意見，時間5分鐘。

代理人吳欣陽律師

關係機關似乎認為水利會是國家創設之公法人，財產是公有財產，所以水利會不能主張基本權，關係人認為此種說法具有法律及事實上之嚴重誤解。

首先，公法人並非全由國家創設，尤其是事實上已經存在之組織或團體，其本質確實存在，賦予其公法人地位以後，無論以任何方式除去，仍然有人與物之基礎，至多只是成為非法人團體，仍然可以享有基本權之保障，也就是立法賦予公法人地位，不等於由國家創設之公法人。例如：德國之傳統教會也是屬於此類之公法人，國家不在了，也不會消滅組織本身。而我國設立之公法人也有一樣之性質，否則土地還給原住民又任意取回，無異是背棄立法理由，也是在欺騙原住民。

再者，關係機關引用德國學說，主張公法人不能主張憲法權利，但即使在德國學說下，公法人、包括水土協會，還是可以主張基本權。是否為公法人之性質不是邏輯之必然，可能是歷史的因素，農田水利會的情形就是如此。因此不能以農田水利會是公法人為由，就說其不能主張基本權。尤其在臺灣，農田水利會之組織是由人民發起、組成，而不是國家創設的，農田水利會之團體先於中華民國存在而自主自治，只是中華民國為了管理方便才定為公法人而已，日治時期不是國家創設，戰後也不是，且此亦為中華民國政府長期所肯認。

觀之日本情形，在日治時期不論是公共埤圳或是水利組合，都屬於公益目的之社團法人，也能夠稱為公共組合，進一步在學說上被歸類為公法人。此類公共組合包山包海，無論醫師會、齒科醫師會、農會、辯護士會也都是公共組合。如果認為公共組合是公法人，就是國家創設的話，台北辯護士會是公法人，難道也由國家創設出資，並可任意收歸國有嗎？顯然不是。臺灣之水利組合具有非國家創設之特性，與日本內地相較，臺灣是以人民為發起人，財產來自於人民，與日本內地責成由地方首長創設的制度相異。戰後，中華民國政府明知且長期肯認農田水利會不是由中華民國所創設及出資，臺灣省政府主席陳

誠在 1949 年、行政院在 1954 年、1961 年水利法及相關法令立法修法時，官方文書均一再肯認水利組合、水利委員會一脈相承早已存在，並且在保有之基礎上組成農田水利會。戒嚴權威時代尚之如此，現在反而忘記，政府到底是已經忘記了，還是害怕想起來。另一方面，農田水利會財產不是公有財產，如果國家主張是，則應負舉證責任。在日治時期以關係人而言，財產均無列在官產清冊或是接收日產清冊上，名下之土地還是依照民產課徵田賦，不是依國庫財產免除田賦，由此可知，關係人之財產仍然是民產。戰前如此，戰後中華民國法體制下，農田水利會之財產都屬於私產，從來都沒認定為國有財產，法院判決、決議、行政機關函釋、土地法、土地稅法、農地重劃條例、徵收實務以及政府採購實務上，都認為是私有財產，從未改變過。

關係機關對於以上事項不僅忘記，而且更有其他對於法律及事實之錯誤認知，例如：對於戰前法律名詞之漢字望文生義、混用或是以為是戰後之意思，又或者混用日本內地及臺灣法律，未完整引用完整學說、立法理由或判決。事實上引用到的部分，並無任何學說認為公法人即為官產並喪失民產性質。其中甚至有引用被各界批評不切實際、缺漏百出，在實務上大量凍結之「臺灣接收計畫綱要」作為法源之情形，可見關係機關並未回查真正原點，或是解讀嚴重錯誤，以致於誤解當時法律，更重要的是有虛構事實之情形發生。例如：關係機關稱 1917 年埤圳業主權已全面徵購，埤圳失去私有財產性質，此種說法顯然未查明原點、以訛傳訛，光舉桃園之例子來說就不是事實。又例如：桃園大圳系統在日治時期官舍之埤圳無償移轉給桃園水利組合之說法，辨識錯誤的宣稱將官舍埤圳與總督府施行公示搞混、將附條件移轉國庫私設物當成移轉整個

桃園大圳。若關係機關是持以上種種法律解釋及事實錯誤基礎作為立法基礎，此種立法品質著實令人擔憂。政府要改制、接管財產，就已經構成實質之徵收。以關係人臺灣桃園農田水利會而言，其財務健全、灌區發展完整、水質環保領先全國，反而因改制而破壞原來傳統慣習下小組自治互助之精神，變成官僚心態發包工程，造成效率不彰，受苦的還是農民。收歸國有不具有徵收正當性及必要性，就算是徵收，徵收業內資產就好，何必事業外之資產亦徵收而又不補償呢。

最後，我方要再次提醒，政府在 1995 年又再次確認將農田水利會改為公務機關是不合理條款，所以要讓水利會自治體制繼續存在，以符合事實需要，也才能夠兼顧民眾福祉，言猶在耳，請鈞庭宣告違憲，以保障同仁權益。

審判長諭知

接下來請專家學者陳述意見要旨，先請程明修教授開始陳述。

專家學者程明修教授

審判長、庭上、諸位大法官好，本件憲法訴訟涉及的是成為公法人之農田水利會之改制，我們對於公法人改制的理解實際上就是一個公法人制度的終結。公法人制度的終結，循著所謂的對向行為理論，公法人初始形成的方式為法律，運用法律來終結的這個概念下，立法者可以決定特定組織形式的公法人其必要性及正當性，這是立法者行使之所謂組織高權的一種態樣，就此部分立法者有其立法裁量，在終結公法人的制度時也是如此。在本件農田水利會公法人地位的形成跟消滅的問題，基本上邏輯的架構也是如此，由法律創設農田水利會公法人的這一種組織的形式，再以法律來終結它。

行政院在 109 年的 9 月 9 日發布農田水利法，至同年的 10 月 1 日實施，農田水利會組織通則第 1 條有關農田水利會為公法

人的規定自此不再適用。農田水利法的實施是實現將農田水利會由現行公法人改制為公務機關的目的，在既有的農田水利會完成改制為公務機關之後，既有農田水利會的法人人格也就消滅。針對公法人的設置、解散，或其任務的擴張、限縮，公法人本身其實是不能夠主張基本權，具體來講它並沒有請求設置或者是解散公法人的基本權利，這是屬於機關組織高權行使的範疇。因此，公法人也沒有所謂各種原始的法律地位以之對抗公法人終結的作為，特別是針對公法人的解散或是消滅，公法人並沒有所謂的存續性保障之概念。

針對憲法法庭所詢問的 3 個爭點問題，簡單說明如下：

爭點 1、針對改制的明確性部分，如果從農田水利會組織通則的修法、農田水利法之立法目的，以及相關整體法律體系加以觀察，應該可以很清楚的看到，雖然法條用語上所使用「改制」二字相對簡單，但是它的內容並非不能理解。同時從立法脈絡也可以看得出來，改制實際上指的就是農田水利會由現行公法人改制為公務機關的意涵，因此並沒有違反明確性原則。

法律保留與權力分立之部分，從現行公法人制度的成立、設置與消滅之法律關係來看，基本上也是透過法律消滅既有的公法人人格，立法者既然已經行使終結農田水利會公法人地位之高權行為，繼而行政院成立農田水利署，將過去農田水利會的任務納入，則與法律保留跟權力分立原則亦無違背。

就信賴保護及法律不溯及既往原則之部分，如前所述，公法人無法主張所謂公法人的存續性保障。因此，針對信賴保護原則與不溯及既往原則所欲保障的法安定性及程序價值，與本件亦無相關。

針對會員主張結社自由的部分，憲法結社自由並無保障人民有積極加入公法團體之自由，也沒有保障會員可以存續保有

公法人團體資格之權利。因此在改制及制度調整時，沒有所謂的憲法保障及結社自由受侵害的問題。

爭點 2、有關財產權的保障問題，如同德國在 1968 年聯邦憲法法院的判決中指出，作為公法人之水利會，其土地所有權是作為公共任務之需，並非憲法所保障。同時憲法基本權當中的財產權保障是一個私所有權、私人的私用性，與大法官解釋上所指「財產權保障是為了實現個人自由發展、人格維護尊嚴」之目的相去甚遠。

爭點 3、農田水利法第 18 條、第 19 條的規定有無違反組織法律保留原則？目前的改制作為一方面透過中央行政機關組織基準法第 36 條授權，成立過渡性的農田水利署，同時根據農田水利法第 18 條的授權，在主管機關所屬機關內設置管理組織，均與法律組織的法律保留原則及憲法增修條文並無違背，以上說明。

審判長諭知

謝謝，接著請陳愛娥副教授陳述意見。

專家學者陳愛娥副教授

審判長、各位大法官，及參與這次言詞辯論的各位先進，大家早安。因為只有五分鐘的時間，所以我主要說明我自己整個的構想與針對 3 個爭點的回覆。

我認為整個爭議是由農田水利會改制為公務機關而來，不可諱言，農田水利會是一個歷史上長久存在的一個制度，而這個制度事實上也透過大法官的解釋加以界定，我認為可以從這兩個角度確認農田水利會的初步地位，後續再由這樣的地位之下，行政院想在決策上面把農田水利會改制為公務機關，它的公益理由為何呢？這兩個部分確實掌握了以後，再回到憲法的這個理論上面來做檢視。用這樣的考量做出發點，如果我

們去觀察農田水利會的成立與演變就可以發現事實上有諸多變遷，它曾經是具有人民團體的性質，但從民國 45 年以後很長的時間都是定性為公法人，而在民國 82 年時也曾經一度立法要改制為公務機關，所以顯現出來這個制度有著諸多轉折。其實國外也有一些農田水利設施，是以私人的自治團體方式來構成，都有其歷史背景，這是第 1 個面向。

第 2 個面向是關於大法官的解釋，基本上就是認為農田水利會是法律創設的公法人，與地方自治團體相當，在法律授權範圍內享有自治權限。另外農田水利會所執掌的相關事務，都具有公權力行使的性質。就這個定性，我主要的批評為農田水利會是公法人沒有問題，惟其性質上是否相當於地方自治團體這種公法人恐怕有爭議，但無論如何它跟地方自治團體都不能相提並論的地方在於，地方自治團體的自治權是受到憲法保障，但是農田水利會恐怕沒有辦法做這樣的主張。關於行政院對於立法改制為公務機關的理由，我在報告上面其實已經引述了，再請酌參。

關於庭上所提示的各項爭點，爭點 1 部分，雖然聲請人引述了非常多違憲的條文，惟其主要關鍵係質疑農田水利法本身是否已明確指出要將農田水利會改制為公務機關？在報告裡面我已明確的提到，從農田水利法的立法理由與個別條文的立法理由都可以明確的看出來就是要改制為公務機關，在法律明確性上面應該沒有疑義。至於有沒有溯及既往的問題，我引述了先前大法官釋字第 793 號解釋，看起來其實也不符合法律不溯既往原則的情況。至於結社權的部分，基本上從憲法釋義學上大概不會認為人民有組成公法團體，並據以行使公權力的結社權，當然也就沒有結社權因為立法改變行使公權力的方式而受到侵害的問題。

爭點 2、財產權的部分，財產權最主要的是要提供私人人格自由發展、並具有私使用性，但農田水利會的相關資產恐怕欠缺這樣的性質。即使不考量這個因素，在資料上面的顯示，農田水利會的資產目前能夠維護到今天，有很大的部分是透過國家的挹注，所以即使是從價值保障的角度來講，恐怕也有問題。

爭點 3、關於組織法律保留原則及有無違反憲法增修條文的情況，依照大法官釋字第 793 號解釋，不會有違反憲法增修條文第 3 條相關規定的情況，我也引述在報告上面。即使是從重要性理論的角度來講，我認為農田水利法縱使不見得完美，但是大概就重要事項也已經做了一些處理，大概沒有辦法認為有違反重要性理論基礎的法律保留原則，以上說明請指教。

審判長諭知

謝謝，接著請吳宗謀副研究員陳述意見。

專家學者吳宗謀副研究員

審判長、各位大法官、各位先進，很榮幸有這個機會到憲法法庭報告，以下口頭報告的部分，請容我以作為一個法律史學者的角度來做口頭陳述。我的主張是農田水利法疑似不符合憲法保障生存權、工作權、財產權、家庭制度、人格發展自由的意旨，而且應該即刻失效，以下容我分成 4 點來進行說明。首先我要建議要釐清用語跟概念，系爭法律使用的農田水利這個用語來自水利法在民國 52 年即 1963 年修正第 12 條第 1 項，雖然水利法定義了 12 項水利事業，但是沒有定義什麼叫做「農田水利」，只說農田水利會的工作是農田灌溉事業，我想聲請人跟關係機關都沒有辦法在這一點做進一步澄清。我認為農田水利這個用語的意義，可以把灌溉和其他水利事業分開來。今天的討論裡我們其實會接觸到漢語及日語漢字這 2

種表達，但是文獻顯示中國在明清兩代以及日本明治時期，有作灌溉和水利區分，日治時期的法令也是這樣區分。這個區分最重要意義在於，水利是指一個群體性、統治性、公的活動；灌溉是一個個體性、經濟性、私的活動。

值得思考的是，「灌溉」這個活動是不是基本權利？也就是以種植農作物維生的個體，不管是專業農民或是兼業農民，獨自或合作取水灌溉供應農田或作物這樣的行為，一方面是否能夠對抗國家對其進行該灌溉之干預，另外一方面是否能夠請求灌溉給付。我認為這至少是一個基本權利，而且是一個普世的權利，並且是先於國家的權利。原因在於不管是工程技術或是現有法律的規定，在任何一個國家都是這樣，沒有任何一個國家能夠完全掌握所有的地面水，所以抽象的說，至少每一個個體都有接近使用地面水的可能性。在歷史上，人類至少從 1 萬 2 千年之前就開始過農耕生活，8 千年之前有灌溉的遺跡，而古代城邦出現還要再等 2 千年，所以灌溉這個行為早在任何國家形式出現之前就已經存在。

在現行法底下，尤其是臺灣的傳統文化當中，個人要成為農民與是否為其工作權，尤其如果是家庭的長子長孫，他有可能是要延續家庭，或是個人人格發展的選擇，農民去恣意或是合作灌溉耕地既是其財產權，在很多狀況恐怕也是其生存權。在現行憲法施行於臺灣之前，灌溉的實踐早就已經符合後來的憲法價值，釋字第 580 號解釋已經指出，包括三七五減租在內的臺灣土地改革等重要立法是牽涉到非常重大公共利益，而且農民在成為自耕農之前，早就已經個別或集體來行使其灌溉權，並形成了一套慣行秩序一直延續到前農田水利會。憲法第 143 條第 4 項自耕農基本國策的核心意涵，是農民對生產工具的自主性。灌溉是耕地的生命線，所以農民既然享有對耕

地所有權才認自耕農的話，自耕農地的政策意義當然要包括農民能夠灌溉自己的耕地。附帶一提的是 1955 年，即民國 44 年水利法修正之所以納入農田水利會水利團體的這個制度，是當時的立法者本於要將臺灣經驗推廣並帶回中國大陸之意旨，這可以被認為是臺灣成功土地改革經驗的一環，我認為是一個實質的憲法實踐經驗。

關於農民集體行使灌溉權，其所形成之團體至少理論上應該要是一個法人。因為我國法制採取法人實在說，法人有人的基礎或是物的基礎，所以就算是非法人團體，法律也應該承認它的組織性和相對獨立財產，公、私法上的社團應該都是，如此農田水利會這個組織實體在日治時期結束的時候，至少都是符合民法施行法第 5 條或第 6 條規定。

我認為農田水利法有 4 點讓人懷疑其有違憲之可能性：

第 1、本法宣稱之目的係擴大灌溉服務，惟實際上相悖於 20 餘年來稻米減產大規模休耕的事實，休耕之後改為旱作用水還是一樣在減少。

第 2、本法想要達成任何公共利益，與其所犧牲之個別農民享有灌溉權此種非常重大公共利益相比，顯然是不成比例的，農民可能還有用到水，但是權利可能已經消失了。

第 3、本法第 23 條第 1 項規定的結果實際上是在徵收，徵收了還有權利能力的全體農田水利會會員之共同共有財產，但沒有正當程序、也沒有補償。

第 4、本法從頭到尾的改變其實只有財產變更一項，都不是達成目的合理手段，所以我認為如果系爭法律違憲的話，應該要立即失效，因為本法只有在財產權上面發生變動，其他運作面仍然是照舊的。

最後跟大家抱歉，法律史研究來的太遲了，不管是聲請人或是

關係機關常常引錯日治時代史料，其所引用者基本上都是錯誤的。

審判長諭知

接著請吳啟瑞助理院長陳述意見。

專家學者吳啟瑞助理院長

謝謝審判長，各位大法官、各位先進大家好。農田水利事業是指農田灌溉排水事業，依據水利法第 3 條規定，屬於水利事業之一。農田水利事業圳路長達 7 萬公里，所需土地非常廣大，非屬自償性的公共投資，在灌溉管理時，需要規制用水秩序以及農民的協力事項，因此，並不適合由私法性質的人民團體獨立負擔或者是經營。尤其全球氣候變遷、水資源短缺、全國糧食安全的問題，在耕地用水上需要衡平考量，以及用水標的間的競爭及跨域調度水資源的紛爭越來越多，是不是能分由 17 個行政主體以自治行政的模式協助國家推動？本人認為有檢討的必要。

農田水利事業屬於公共任務，具有高度的公益性。司法院釋字第 422 號解釋文中指出「國家負有保障農民生存及提昇其生活水準之義務」。另外，憲法第 108 條、第 109 條及第 110 條分別規定，中央與地方就水利事務權限分配外，尚有第 146 條明定興修水利之農業建設政策。農田水利會在改制之前，依據農業發展條例第 15 條、農田水利會組織通則第 4 條規定，將農業用水、灌溉、排水等公共建設之興建維護、協調推動事項，以及農田水利會之監督輔導，定為行政院農業委員會之職權，因此，在憲法及法律之框架內，農田水利事業為國家行政任務之一。

國家為了推動農田水利事業，國民政府在不同時期依據單行法規或者是法律，乃選擇農田水利會事業的經營主體，從法制

史上來看，可以分為附屬單位或是自治分權的模式，組織型態以公法上之非法人團體及公法上之社團法人型態呈現，從這張圖（專家諮詢意見書簡報檔第 3 頁）來看，日治時期的公共埤圳組合、水利組合為公法人。國民政府時期將水利組合改制為農田水利協會、水利委員會，屬於公法上之非法人團體。1955 年修訂水利法，創立農田水利會公法人，關於農田水利會公法人在行政組織法上的地位，司法院釋字第 518 號、第 628 號解釋理由中指出，農田水利會是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。綜整而言，農田水利會為公法人性質之人民團體，屬於國家手臂之延伸，立於行政主體的地位，配備行使公權力的權能，分擔國家指定的任務，農田水利會員依法強制加入，享受灌溉排水利益並負擔會費及工程費及其他依法之義務。

以下提出 2 點結論：

1、農田水利會為公法性質之人民團體，與自由結社、私法性質的人民團體並不相同。國家選擇分權、間接行政的模式，創設農田水利會公法人。但是，農田水利會公法人制度之存續保障，憲法沒有明文規定，容許國家在面臨時代環境變遷的時候，必須立於行政任務執行之最佳考量，依法選擇農田水利事業之經營最適模式。因此，農田水利會改制為行政機關，並無違反憲法第 14 條之結社自由權保障。

2、農田水利會公法人擁有私法財產，並非私人財產。在國有財產法第 2 條的規範下，非屬國有，但是在公產法制的框架內，應該屬於廣義之公有財產，並具有高度的公益性。農田水利會員依法享受灌溉排水利益、繳納會費及工程費，並不因此而取得農田水利會資產的財產權。因此，農田水利法第 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

納入農田水利事業作業基金管理，此部分亦無違反憲法第 15 條之財產權保障。

審判長諭知

現在進行大法官詢問程序。答覆的時間各不超過5分鐘，答覆時請在席位上坐著發言。有哪位大法官要提出問題？

（許大法官志雄表示有問題提問）

審判長諭知

請許大法官志雄提問。

許大法官志雄問

請問行政院農業委員會，依據農田水利法第 23 條規定，農田水利會改制以後，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。請問到底有多少資產及負債納入作業基金？在不動產、動產及金錢上，分別如何管理、如何處理？是不是全部由作業基金來管理、處理？接著，原來的全國 17 個農田水利會的財務狀況不一樣，有關的具體明細，是不是可以說明，如果今天沒有辦法提供具體的資料、數字，請事後提供書面。再來，根據行政院農業委員會 106 年匯整的統計資料，全國 17 個農田水利會使用他人土地，以 105 年公告現值估計，約 1,788 億元，其中承租使用的只有現值約 56 億元而已，換句話說，無償使用他人土地的現值約 1,732 億元，其中包括公有土地約 810 億元，這部分姑且不論，私有土地 872 億元，還有公營事業土地約 50 億元，合計起來就有 922 億元，這些私有土地及公營事業土地在資產及負債上如何呈現？如果要全面徵收的話，作業基金能否負擔得起？行政院農業委員會在這方面有沒有什麼計劃、打算？

訴訟代理人李荃和律師答

謝謝許大法官，這邊做關於基金管理的說明。目前整個農田水

利地基金的做法，首先是原農田水利會所使用的資產或可分為3大部分：

第1個部分是剛剛有提到的「現況是私有地或公用非國有」的情形，就是照舊使用，而照舊使用之部分在民國59年後都有人民的土地使用同意書。關於依照農水法第11條的照舊使用，我方有考慮到許大法官提到的情況，亦即確實是有一點類似於既成道路、特別犧牲的概念，所以農水法第26條規定，作業基金會依照土地處分、收益逐年辦理承租或土地取得，這也是這一次基金的任務目標之一，也就是過去的農田水利會沒有辦法去做到的情況，這是第1個部分，整個原農田水利會資產關於私有地或者是非國有土地的部分。

第2個部分是「在當時農田水利會的時期原本就是國有地」，國有地屬於國有財產法的國有財產，所以這部分就是做一個管變，也就是他人就是國有，還是依照國有財產法，但是管理機關變成現在的主管機關，就是農田水利署。

最後就是大法官最關心的就是「原農田水利會所有的資產」，此部分的資產進到農水法第22條的管理基金，現在管理基金分成17個、也是各自獨立的。各自獨立之下，即使不流用，但如果有任何任務的需求，可能會透過基金作業的收支辦法去做調撥的動作，所以其實可以整體式的去保障各自基金的專款專用，但是又有互相支援的可能性。

在說明基金的同時，剛剛許大法官有提到，現在實際上的資產負債概括承受的情況如何？我方會後會提供較為詳實的數據。就我方所知現金及土地的部分，現金可能約是700億左右，不過當然也會有一些負債。我方要說明的是，針對基金的設計跟專款專用，在規劃的時候就已經有想到2個重點，一個是要保護基金專攻農水灌溉、農田水利事務使用，所以要基金避免

被恣意剝奪或留用，但是同時又希望可以資產活化，所以以下跟大法官報告幾點，也就是關於財務管理的防線。第一道防線是農水法第22條規定就設置基金、收入跟用途都是有限制及要求的，也就是所謂的專款專用。第二道防線是農水法第24條關於維護水利設施的營運，行政機關年度預算是撥支的，確保設施永續經營。此部分每年至少撥28億左右，從過去在舊時期就已經開始，到現在每年都維持在28億。第三道防線同時也是一個兼顧，農水法第23條第3項規定為了要活化收益使用，所以不受國有財產法部分規定的限制。第四道防線，農水法第23條第3項同時也規定如果其他機關甚至地方機關有需要使用這樣的資產，不能是無償撥用，要辦理有償撥用。第五道防線，為了要穩定基金的使用，農水法第23條第4項考慮到不受土地徵收條例與平均地權條例部分規定的適用，也就是公有土地不會被無償抵充。第六道防線是依農水法第23條第5項規定持續進行地籍整理，也就是確認是否為原農田水利會的資產，來決定必須要國有並同時登記為主管機關所管理，抑或其實是人民的土地。第七道防線，現況是私有地的情況除了照舊使用，農水法第26條會逐年辦理承租或取得。以上是整個立法規劃跟執行面的部分，因為內容比較多，後續會再以書面做完整的補充，謝謝。

（呂大法官太郎表示有問題提問）

審判長諭知

請呂大法官太郎提問。

呂大法官太郎問

請教臺灣桃園農田水利會，在你們的意見書裡面特別強調，桃園農田水利會的財產從過去以來，尤其在民國成立以前，都是由私人捐助的。想請教的是，第1點、私人所捐助的土地或資

金成立農田水利會後，登記為桃園農田水利會名下的財產，這樣的財產跟原來的捐助者是什麼關係？原來的捐助者對於現在的桃園農田水利會名下的財產，有沒有什麼權利？第2點、捐助者以外，現在農田水利會的會員，對於農田水利會的財產有什麼樣的權利或義務？2點請教，謝謝。

代理人吳欣陽律師答

關於登記為水利會的資產，一般可以引用幾個情形，其實98年行政院有做過一個決議，當登記為水利會資產時，推定為水利會所有，除非舉反證推翻。當時的決議也認為有可能是會員共同共有，剛才吳宗謀老師也有提到這個情形。但無論如何，都不會被認定為是公有或是國有的情形，這是第1個部分。

第2個部分是關於會員如何主張財產權？就我所知，最後都是由臺灣桃園農田水利會來行使，包含剛才關係機關提到，如果有占用到私人土地的情形，臺灣桃園農田水利會也會盡力去購買，使之成為自己名下的財產。如果是使用到國有地的話，亦會給付租金，甚至是循一般法律程序後有償使用。所以在財產使用狀態下，還是以臺灣桃園農田水利會為對外名義的主體去進行。此部分待我方詳查以後，再提供書面資料供鈞庭酌參。

（黃大法官虹霞表示有問題提問）

審判長諭知

請黃大法官虹霞提問。

黃大法官虹霞問

本席有4個問題需要聲請人來澄清及進一步說明，1個問題要請教吳宗謀副研究員。

先講聲請人的部分。聲請人在提出來的資料上面有主張幾個

觀念，第 1、認為可以參考高鐵 BOT 案，因為整個聽起來財產的增值是一個很重要的想法，本席查了一下高鐵原來的 BOT 的特許時間是 35 年，後來延長為 70 年，而即使到 70 年滿時資產似乎也是歸於國家，如果要引高鐵的話那這部分要怎麼說明這個財產不應該歸國家？第 2、關於法人部分引用紅十字會，紅十字會是 NGO 非政府組織，但農田水利會法律明定是公法人已經很多年了。這樣要如何去比擬為紅十字會？而改制後通常人格就由改制後的單位來承受，為什麼它還應該要繼續保有它的人格？第 3、用我們的司法院解釋，提到地方自治團體，那地方自治團體我想到的是省轄市或縣改制成直轄市，這事例很多，目前至少有六個，這些地方自治團體，比如鄉鎮本來有獨立自治團體裡的地位，但改制後它的財產也都一律就歸直轄市，那為什麼在農田水利會改制以後，財產還不應該歸給國家？第 4、談到共同共有，聲請人一再主張這個財產應該是會員共同共有，但法律上面其實我沒有辦法得到這樣共同共有的轉換，因為一般來講除了公司是營利事業以外，除非你認為農田水利會是公司，是以營利為目的的公司，公司才有，但也不是等於公司財產就是個人所有，這個我們大家都很清楚，公司有它的獨立性，除非解散，才有分配財產的問題，解散清算才有，那現在似乎就主張農田水利會也應該繼續存在也就是沒有解散，如果繼續存在又要說這個財產是共同共有，這道理在哪裡？公法人或者公益社團法人的財產，到目前為止所有的法律，本席大概的理解是沒有可能成為它所謂的成員的這個財產，不可能是這樣，更何況公法人真的有所謂的它的會員嗎？這個也是一個問題。就這 4 個問題因為聲請人在書狀上面有很多這樣的主張，請你們說明一下。再來的問題要請問吳宗謀研究員，您剛剛說個別農民灌溉權

是他的基本權，本席的疑問是這個基本權如何就把它等同於農田水利會的基本權？因為我們今天聲請人是農田水利會，不是個別農民，那個別農民的灌溉權如何等同於農田水利會的基本權？那麼又如何能夠推導出說等於農田水利會的財產就是個別農民的公司共有的財產？關於公司共有我剛剛有分析過，我覺得很難得到這樣一個結論；再者，您說個別灌溉權，您又覺得因為這次的改制會妨礙個別農民灌溉權，那本席想進一步請您再說清楚是如何妨礙？因為剛剛機關說灌溉照舊，那這樣如何會產生妨礙？我們如果要談基本權的侵害，我們還要再繼續說他是不當被侵害，是違反比例原則或其他憲法原則？那是如何不當被侵害？這點請您繼續補充。

審判長諭知

先請聲請人方回答提問。

訴訟代理人蘇煥智律師答

審判長、各位大法官，謝謝黃大法官的詢問。首先我方再重申剛剛的報告，我方認為農田水利會就是為了顧農民的肚子(台語)，也就是為了農民的基本權就已經存在的既有組織，法人化只是強化這種基本權的保障，所以它是有權利來主張基本權，這是第1點。

第2、農田水利會也是為了構成員農業生產這種顧肚子(台語)的基本需求，所以根據程明修教授提到公法人的功能如果是專作為其構成員經濟利益的代表，那麼也可以主張基本權。農田水利會既然是一個公權力介入以前就存在的公益性團體，賦予公權力之後，讓它可以有更大的範圍照顧更多的農民，所以這個是一個官民合作的公法人，它不是政府創設的，而是一個官民合作的基礎。它除了是在既有的灌溉基礎，又要讓這個組合成員負擔非常沉重的建設費用，所以其實是具有民間法

人的雙重個性，我想這是我們對於水利會的一個基本定位。水利會是具有公法人又有民間法人雙重定位的特性，功能上其實比較像是 BOO 而不是 BOT。高鐵是一個 BOT 案，原來的確是官方要辦，但後來變成一個 BOT 案，可是農田水利會它是一個 BOO 案，BOO 也是大家很熟悉的 Build-Operate-Owner，也就是原來民間投資、經營、也繼續讓它擁有。其實水利會是比 BOT 更嚴格的 BOO 案，主要就是因為它照顧了這麼多的基層農民。BOT 案最後財產歸屬於國家，這是一開始訂合約時就這麼提的，可是為什麼水利會是一個 BOO 案呢？因為一開始政府就是要這些農民出錢，日本政府的公共組合目的就是要找農民來出錢，而且農民就此部分的負擔是很重的。現在我們歌頌八田與一，但其實嘉南大圳在設立及後來開始運作時農民每年都在抗議，正是因為日據時代農民就這些建設費用的負擔太沈重了，所以基本上它不是一個民間團體，是日本政府要農民來出錢的。行政院農業委員會提案在公共埤圳時代日本政府已經出錢把它徵收，這完全是錯誤的、跟歷史事實不符的，都是由公共埤圳的組合員、這些農民負擔這些沈重的費用，所以我方說明農田水利會跟高鐵不一樣的就是它其實是完全由農民負擔，所以它有雙重的特性。

基於我們對於雙重特性的理解，就好像如果是律師公會，在德國認為它是一個公法人，難道律師公會沒有私法人的特色嗎？沒有民間團體的特色嗎？教會也是同樣這個性質，所以我方認為在臺灣其實比較好理解的是，水利會其實是具有公法人跟民間團體的雙重屬性。而在所謂民間團體的雙重屬性，且農民實質負擔的基礎下，我方認為紅十字會基於雙重屬性之下而有所謂的法律不溯及既往，所以就算停止這個農田水利會組織通則的適用，對既有的農田水利會還是要基於信

賴保護原則讓它繼續存在。行政院農業委員會或是行政院認為公法人結束之後就結束了、就變成機關了，這樣完全忽略所謂的會員農民出錢出資就是為了灌溉生存，在此基礎上如果農民喪失會員的資格，就沒有辦法有效監督，灌溉沒有做好也沒有能力監督，喪失組合員之後沒有辦法有效監督，當然會影響農民的生存權與工作權。

關於登記為法人的部分，其實主要的關鍵在於，因為水圳要維修，如果不登記給農田水利會，就必須要讓全部水利會的會員蓋章同意才能維修，因此才會信託登記在水利會的名下，目的只是為了方便維修管理。

專家學者吳宗謀副研究員答

謝謝黃大法官。我想用一個稍微有一點遠的比喻，如果臺灣可以保有自己的選舉、自己的軍隊、自己的政治系統、但是我們把國格讓給中華人民共和國、實施一國兩制的話是不是有什麼不一樣？大概整個問題就是這個樣子。

請參見我個人提出的諮詢意見書第 33 頁以下，當中提到今天所有的問題其實來自於日治時期的這些灌溉設施，其財產地位有非常多種，而在日本政府的這個行政措施之下被強制整併在一起，這些秩序大致一直延續到農田水利會被農田水利法所取代為止。大法官問到個別的灌溉權如何等同於集體的灌溉權，這要看它是甚麼情形。

第一個在沒有經過徵收的私設或是認定外埠圳，或者是日本政府或企業所有的灌溉或排水設施，這兩種狀況在完全私設的狀況當然原本就是農民自己所有的，日本政府或企業所有在戰後可能被徵收為國產、公產，這個比較沒有問題，是比較簡單的。

比較棘手的是，如果沒有被經過徵收的多數人，然後直接被組

合化，這種灌溉設施在從清代以來是臺灣存在的多數，學說術語為「佃埤圳」，佃埤圳建設狀況是庄民共築或者是業佃共築，因為是所有人一起去蓋，所以是以一個會員的身份，以會員人格權的這個角度去利用，在很多例外狀況，他們不會再另外支付水租。在日本政府治理的情況之下，這個情形基本上維持到後面，但是讓它形成新的組合之後它必須要去付新的水租，因為它的組合在擴大之後就要求它去付新的水租，只是它沒有去清理財產狀況。基層部分就會如同釋字第 518 號解釋所面對的問題，也就是有所謂長久以來歷史的慣行，其實那不僅是長久慣行，也是有章程有規約的，只是太複雜了，沒有辦法去找到資料。

最後，它會不會是公司共有？我想公司共有的情形，例如法人部分，不管它是不是公司，社團法人在籌備的階段或是清算階段，會有一段時間只有限制行為能力，在這個範圍之內繼續存續，或是為了這個目的要讓它存續。這時候，當然如同大法官提到，我們不能夠認為要形成這個社團，視這些財產就當然認為個人可以進行這個共有物的分割，把它直接全部拿走，這當然是不行的。所以在無可奈何的情況下，現行法下不得不解釋為是一個公司共有，事實上在學說的觀點它是比公司共有還要複雜的一個、日語文獻的漢字叫做「總手的共有」的概念，而這個概念我今天沒有辦法詳細的解釋，它除了公司共有之外，還允許會員有不斷的去取用的關係。

至於農水署說用水仍然照舊，權利是不是有不當的侵害呢？用水的這個結果可能仍然照舊，但是原本水利小組的秩序在農田水利法施行之後，看起來水利小組的秩序不能夠被認為是依照長久的慣性繼續延續。在這個情況之下，個別的農民要如何在原本水利小組的狀況之下，可以非形式的、在比較模糊

的互動關係裡面去請求用水，而不是權利化的那種請求用水，這個在新的制度裡面看不出來，因為不知道在農田水利法施行之後農民要以何種方式對機關請求用水，如果是要以一般給付之訴去請求用水的話很可能農作物已經枯死了。當然在臺灣狀況很多，有些農民也許是旱作而本來就不需要對機關請求用水，所以事實上根本不會發生這樣的侵害，也有可能是政府鼓勵休耕去迴避掉這個問題，這些情況當然都是有可能發生。但是我們知道的是，至少過去的 2 號大法官解釋面對水利小組困難且沒辦法解釋的問題，在新制之後到底要怎麼運行，其實我個人也不知道，我看農田水利法的規定也看不出來，所以我認為這樣子的變動對於基層農民來講會是一個不當的侵害，謝謝。

（楊大法官惠欽表示有問題提問）

審判長諭知

請楊大法官惠欽提問。

楊大法官惠欽問

第 1 個問題想請教行政院農業委員會，就是本件所爭執的農田水利法第 23 條第 1 項所謂的資產，這個資產是指什麼？也就是事實上要如何去判定何者是屬此規定之資產？

那承這個問題，第 2 個問題想請教關係人臺灣桃園農田水利會、行政院農業委員會、吳啟瑞助理院長、吳宗謀副研究員，請問 1955 年即民國 44 年農田水利會依照法制成為公法人，在成為公法人之前，它名下會不會擁有財產？也就是改制前它看起來可能不是公法人，可能是水利委員會或是農田水利協會，則不可能登記為財產的主體？它名下是否會有財產？尤其是指土地登記這塊？而在它成為公法人的時候，如果當時不是在名下的財產，在成為公法人之後，要如何取得？

就是原來實際上在使用的資產，在成為公法人之後是否或如何取得？這樣也會關連到我剛剛的第 1 個問題，就是農田水利法第 23 條所講的資產與這些資產是什麼關係？以上 2 個問題請教。

審判長諭知

先請關係機關方行政院農業委員會就楊大法官惠欽提問涉及行政院農業委員會之部分回答。

訴訟代理人李荃和律師答

謝謝楊大法官。我方先簡單的說明資產認定的方式，因為以前各農田水利會所有的資產，本來就是會受到主管機關行政院農業委員會的管理，行政院農業委員會針對不論是動產、不動產原來就有一些限制和監督。當然我們也知道透過主管機關向各農田水利會的監督，在規範上也好、在實益執行成效上也好，難免不容易去掌握每一個農田水利會實際運作狀況，例如會不會賤賣土地等等，這也是此次改制的主要理由之一，希望這樣的資產不會被恣意的運用在農田水利灌溉用途以外的事項，例如將這些資產運用於發紅白包等等，但是其實平常這樣子的監督管理就已經存在了。針對這一次農田水利法的通過跟改制，原本就已經登記為農田水利會的土地，就可以從土地謄本登記簿上面看到；動產的部分，例如機具、設施、設備本來就會列冊管理，所以當時在做這麼一個改制時，其實各農田水利會我們都會有要求造冊其動產、不動產、現金、負債等等，其實都會有詳列。如果大法官需要這樣的資料，我們也會在彙整之後在會後提供。

講到這邊我方其實想多補充一個資訊，其實不論是這次的農田水利組織的改制，或是剛剛一直再講說早年從農田水利的日治，到國民政府初期有一個委員會，再改制為正式的各農田

水利會，其實財產的移轉都是有各別造冊的，都是清楚的。當然不論是聲請方還是關係人都有提到會不會有產權不清、登記錯誤等等，我方認為一來那是個案的問題，例如當時就有這樣的問題，當時就可以提出各式的申訴或是訴訟，如果時效還在的話現在也還可以。但是今天談的是整體制度面的問題，也就是整個農田水利的改制與農田水利法關於資產的概括承受是不是合憲，所以相對人方認為不是那麼適當只用一個個案的問題，而是以一個屬於行政訴訟的問題來說明它會不會有所謂的產權不清，在一個改制的過程，不論是規範面、執行面或是財務面確實都是非常的清楚。如果說這樣的資產說明，鈞庭希望我方再提供更詳細的資料，我方也會再詳細的補充，謝謝。

審判長諭知

先請關係人方臺灣桃園農田水利會回答提問。

代理人周宇修律師答

謝謝大法官的提問，我方這邊就剛剛的問題予以回答。首先是有關 1955 年之前的部分，其實我方在辯論意旨狀部分引用了蠻多資料，譬如說在桃證 27 學者的一些文章中很明確的指出我們的水利委員會在改制之後，如果把它逕自的登記，其實是會侵害到水利委員會本身既有的財產。所以認為改制為公法人之前，水利會其實是沒有財產這件事情，跟我方所提出的相關歷史資料相悖。

除此之外，關係人方其實想要再強調幾個點。第 1、這個案子之所以我方需要做很多的討論，就是因為我方認為此次修法過於粗糙，雖然剛剛關係機關有提到說可能有些問題看起來是個案的問題，但是如果一個改制導致很多個案都出現爭議的時候，我們不禁要問，這樣的改制是不是有很多地方都沒有

被好好的照顧到，才會有所謂的個案狀況產生呢？之所以關係人一直強調想要在歷史部分去釐清，正是因為我方翻遍了那麼多的資料，看到的是過去我們的農民花了那麼多的力氣去維護一個國家最基礎的民生需求，用其土地、精神去維護這些灌溉用的設備，將所有的土地捐獻出來，弄了一條又一條的排水小路，讓水可以流到田裡面去，讓稻米能夠成為臺灣重要的資產，結果現在不去好好釐清這件事情，卻反過來講說「你看，我們改制成公法人了，這些東西就是公家的，你們如果有意見，你們就自己要去舉證把東西拿回來」，這樣子一個粗暴的立法，就是為什麼關係人必須花那麼多時間在這裡進行訴訟，及在各地去做各種政策說服最主要的原因。

關係人方在行政法院提起了一些返還土地的訴訟，行政法院其實某程度也支持關係人本身的權利主體性。我方這邊引用臺北高等行政法院 109 年度訴字第 1090 號判決，該號判決認定即便在 109 年 10 月 1 日我們（即臺灣桃園農田水利會）因為修法喪失了公法人地位，但是我們多年來，使用的團體名稱決定了團體的自主意思，我們有一個經濟、社會的活動實質，我們並因此有所謂的會員團體這件事情存在。我方之所以要將歷史弄清楚，因為歷史告訴我們，農民透過農民的力量成立了農民團體，讓臺灣的基礎民生必需不至於匱乏。國家來管理的時候，跟農民說我覺得這些東西實在是管理起來很複雜，所以請你們想一個比較有效率的管理方式。最終，中華民國政府的選擇就是把這些東西用一個公法人的統稱先做一個暫時的登記，然後再倒果為因的說「因為你是公法人，所以這些東西就都不是你的財產了」，這也是為什麼我方認為此舉實質上與徵收無異。

關係人再用一個例子做比喻，我們現在確實有很多民營化的

團體，例如說中華電信，民間一般人民也可以去買它的股票。設若今天政府突然覺得電信事業還是由政府執行好了，於是把中華電信改制回電信局，然後說資產就一併概括承受，如果股東覺得有損失，就自己想辦法跟國家要，可是原則上這些資產都是國家的東西。如果我們不把先後順序、因果關係弄清楚，我們對於法律的解釋及比較法的引用絕對都會有很多誤判。關係人方最後想強調的是，在這個案子裡面有很多的比較法，但引用比較法並不是各取所需，最終還是要回到一個事實、一個歷史到底是什麼，才是一個比較適合的結論，謝謝。

審判長諭知

先請專家學者吳宗謀副研究員回答提問。

專家學者吳宗謀副研究員答

向楊大法官報告。首先因為 1945 年一直到 1955 年這段期間是不是發生哪一些水利協會、水利委員會時期取得資產，或者是使用的這些情形，首先嚴格來講，這段期間的案例可能非常多，我不知道它全部的情形，所以我沒辦法向您報告所有的情形就一定是這樣。但是我想時間上可以再向後拉長，就是事實上水利法 1955 年、民國 44 年修正之後，並沒有立刻就出現新的公法人，一直要到農田水利會組織通則在臺灣省的層級實施之後，所以一直要等到 1960 年代實際上才有。這段期間，關係人臺灣桃園農田水利會其實也提供了一些資料，顯示政府機關其實從 1945 年以來就感到非常困擾的事情。據我個人的了解，當時它在土地的取得或利用、使用上面不會發生太大的問題，它維持 1945 年戰爭結束之後的狀況，這些灌溉團體日常的業務基本上是維修，因為臺灣的洪水和颱風相對比較多，所以維修的需求非常高。除了維修之外，新開圳路的情形，以當時的狀況來講相對比較困難，所以取得土地的情形可能

在圳路這邊不是特別多，但是在進行登記的時候，會用代表人的方式。因為當時水利協會或水利委員會其實都是水利法上的規定，連它是不是公法上的機關也不清楚，所以土地登記都是按照日治時期的作法，有些以過去的組合的名義繼續登記，那這種現象複雜的情形在 1960 年代有一位鄒毅先生，我們不曉得他的生平，但推測可能是地政或是水利的官員，鄒毅先生的投稿中羅列當時全臺灣省各水利會的登記狀況還是非常混亂的情形來說明到 1960 年他發表這篇文章為止，一直都沒有處理、一直都沒有登記，所以還在一個混亂、渾沌的狀況當中，由地政機關各別去妥善處理。這是以上我的了解，謝謝大法官。

審判長諭知

接著請專家學者吳啟瑞助理院長回答提問。

專家學者吳啟瑞助理院長答

謝謝楊大法官的指示。事實上這個問題在我寫這份鑑定報告的時候，我也發現這個有趣的問題，就是水利組合改制成農田水利協會的時候，原來水利組合公法人的土地財產權登記去哪裡了？我從史料上來看，當時國民政府治臺以後，它認為水利組合令及臺灣水利組合令施行細則不能廢止，要讓它繼續有效，如果我印象沒有錯，應該是民國 42 年的時候才正式的廢止。我認為原因在於，在辦理土地總登記的時候，當時農田水利協會是屬於臺灣省行政長官公署農民廳的耕地科，它是屬於附屬單位，它不是一個法人，沒有辦法去繼受水利組合的土地登記。所以我也特別到我們研究院查閱水利組合、縣水利會的資料，也就是我的意見書附件六第 1 頁當時土地登記簿的狀況。從中我們可以看得到，在行政上辦理總登記的時候是以淡水水利組合的名義來辦理土地的總登記，一直到農田水

利會成立以後才移交，變更登記給農田水利會。這個過程，從農田水利協會到水利委員會，這二個公法上的非法人團體，我認為它是附屬於行政機關中的一個單位，它本身沒有法人格，所以原來水利組合的財產權被迫還是維持原來的名義，一直到農田水利會公法人正式創立以後，才依據臺灣省改進各地水利委員會工作手冊裡面提了很多財產移交的細節，可能在整個土地登記上，直接就變更成農田水利會的一個資產，以上報告。

（吳大法官陳鏗表示有問題提問）

審判長諭知

請吳大法官陳鏗提問。

吳大法官陳鏗問

我有 2 個問題請教。

第 1 個問題請教行政院農業委員會，原有的 17 個農田水利會，有沒有依照農田水利會組織通則的規定，由人民發起成立的？

第 2 個問題要請教程明修教授及陳愛娥教授，如果把私法人或非法人團體，譬如說把是社團法人的全國律師聯合會用法律改制為公法人，然後因為它是公法人，再用法律，把它改制為公務機關，那這樣子是不是也不侵害人民的結社自由以及人民的財產權？因為兩位講，如果把公法人改制為公務機關是不會侵害人民的結社自由跟人民的財產權，但是如果說把私法人或非法人團體用法律來賦予它公法人資格，然後再把它改制成公務機關，會不會侵害人民的結社自由及財產權？

審判長諭知

先請關係機關方行政院農業委員會回答提問。

訴訟代理人李荃和律師答

謝謝吳大法官。先回答剛才吳大法官的問題，順便也說明整個歷史演進的背景。剛才問題的答案就是「沒有」，現在17個農田水利的管理處前身，也就是17個農田水利會，沒有任何一個是在當時用組織通則的方式由人民來發起成立，全部都是由它的前身，也就是最早從日治時期的水利組合，到國民政府時期的農田水利委員會，把資產全部完成清查之後，在1956年成立農田水利會時分別的列冊、造冊移交。要特別說明，我方確實認為當時歷史整個形成的背景、過程是重要的，是可以參考、值得參考的，可是歷史終究是歷史，是一個參考而已，更重要應該是法規怎麼設計，法規怎麼定性、定義它是怎麼樣的人格體及其財產屬性。所以我方利用這個問題來說明為什麼說它並不是由人民個別成立，而是從過去這樣子一路以來，也回應剛才聲請人方跟關係人都有提到的問題，就是我方確實也認為並不是所有公法人都是國家設立的，例如國家本身就不是，但是以農田水利會來說，它確實是法律設立的，不是說它以前存在，在國民政府或在後來就當然會存在，要不然會變得沒有辦法說明1948年到1956年這段時間是農田水利的協會跟委員會，這種不具法人格、這種在定性上可能比較不清楚，也就是剛才專家學者提到它可能是非法人團體的那一段過程。它根本就沒有人格體，足見它人格體的存在在現行法規、應該說在國民政府之後的法律制度，還是必須要法律去創設，或是法律去承認它，只是說它的組織或資產，可能會有這樣的歷史脈絡。

我方認為有兩個時間點特別重要，這些在書狀中都有說明，以下僅口頭補充。1917年當時公共埤圳的私有埤圳業主權都有陸續在日治政府時期作全面的徵購，當然這也是聲請人方、關係人跟相對人一直在史料解讀上不同之處，剛才聲請人方認

為我方對歷史解讀是錯誤的，我方會把相關史料引作附件供鈞院參考，有時候歷史的解讀不一定是誰對誰錯，而是觀點的問題，但是我方提供的資料足以顯見大部分公共埤圳確實在1917年有做徵購的動作。在行政院農業委員會書狀的附件17有詳細地將收購、徵購範圍列出，徵購範圍從臺北到中部，甚至到南部都有。關係人臺灣桃園農田水利會認為當時日治政府時期有收購1個臺中的，不代表桃園就是，認為此種說法是以偏概全，但假如今天如同關係人所述只有桃園的部分沒有做到這個動作，但其他都有，其實這反而才是一種以偏概全。當時的北部跟中部都有做徵購動作，南部是因為剛才聲請人也有提到嘉南大圳，它是官設的，所以它比較少去做這樣的動作，所以1917年這個時間點其實代表資產變成公有財產的概念。當然聲請人與關係人方一直都說它不是國有財產法的國有財產，但是我方認為公有財產的概念包含國有財產，但不是國有財產才是公有財產，概念上還是要釐清。

另外一個重要時間點就是1956年農田水利會成立時，當時從日治政府時期水利組合的資產，交給國民政府交接之後的水利委員會，水利委員會在造冊完整清查之後交給各農田水利會。農田水利會無疑就是公法人的人格體，在這種情況下，它的資產是清楚的。當然不是說個案不重要，只是我方要強調農田水利改制後，農田主管機關包括行政院農業委員會，或農田水利署常常處理的問題是舊制時期就存在的問題。例如如果產權有問題，應該是當時就有問題，為什麼當時不爭執，現在才來爭執？不是因為被收為國有才爭執，而應該是本來就有這樣的問題存在才對。如果原本照舊使用，那就是過去本來就有照舊使用，反而是新制下會考慮到這樣的特別犧牲，透過基金的方式逐年編列預算做特別犧牲的補償。許多問題並不是

因為改制而存在，反而是改制後農田水利署、行政院農業委員會一直想辦法解決過去各農田水利會沒有辦法解決的問題。我方認為這其實有倒果為因的情況，問題不是因為改制所發生，而是改制想要解決此類已存在的問題。

最後再強調一點，因為大法官都很關心資產轉移的問題，我方要特別清楚表達，在整個改制過程並沒有人民私產在改制中被登記為國有的情況，本來是私產就是資產，只是它可能照舊使用，它本來就有土地同意書。而登記為國有之情況，第1、本來就是國有財產，依照國有財產法只是更改它的管理機關；第2、屬於農田水利會的資產，此部分才會依農水法第23條放到基金專款專用，而且不會作用途外的使用。關於這些財產的防護措施，剛才我方列了7大點已經在前面的詢答跟大法官說明，這是我們特別要釐清的部分，謝謝庭上。

審判長諭知

接著專家學者程明修教授回答提問

專家學者程明修教授答

謝謝吳大法官的詢問。我想這是 2 個層次的問題，就是非法人團體變成公法人。以目前現行法制，馬上可以看到原住民族基本法中，部落的地位在還沒有被核定為公法人之前，目前實務把它認定為非法人團體，它將來有機會透過轉換為公法人或成為公法人的法制，有可能會變成公法人。設置公法人的法律就應該對相關財產的變化作妥善的安排或規定，但這並不影響它成為公法人之後，如果在組織高權的行使之下，它尋求另外一種組織架構的轉換，還得要回過頭問原來公法人取得財產的來源是來自於個人或來自於其他各種可能的方式，然後轉過來這邊，必須回去問原來公法人的財產可能來自於個人的徵收，或者來自於個人的捐獻，以致於它再轉換為另外的

組織形式時，回過頭來需要問個人基本權保障的問題，我想這是 2 個層次的不同問題。

在本件農田水利會的組織調整上，可能有一個重要的法律是在 44 年與 52 年農田水利法轉換的立法過程當中，在 44 年當時的法律規定水利自治團體為公法人，52 年的法律改成農田水利會為公法人。這個文字的轉換，從立法史料可看出當時立法院的討論是認為，水利自治團體在臺灣實施的經驗看不出來有高度自治的性格，因此把法律中的「自治」兩字刪除，改成現行農田水利會為公法人的文字。之所以我要強調這一點是因為在公法人型態中有非常多種，在某一些類型、特別是一些高度經濟自律的團體中，它的基本權主張是有若干可能性，但是在這種農田水利會自治性格被不承認也好，或者做這樣立法調整之後，我們要承認這種比較屬於間接行政的公法人具有所謂財產權的主張空間相對就會比較小，以上。

審判長諭知

請專家學者陳愛娥副教授回答提問。

專家學者陳愛娥副教授答

其實我的意見與程明修教授差不多，但是我可以講得更直接一點。假使原本是一個私法人，被違反意願強制解散，之後要成立另外一個公法人來執行任務，在這個階段的確就是侵害到這個私法人的結社自由，這是非常明確的。針對強制解散這件事情，它當然可以主張憲法上結社自由的保障，如果影響到財產歸屬，當然也可以主張財產權的保障，所以在這個階段基本上沒有問題。但是在這個階段了結以後，國家基於公共任務的考量，把相關任務認為應該屬於國家要自身以公權力負責來成立公法人，這個部分基本上是公法組織的建構，在它成立公法人以後，如果再轉換成公務機關，原則上大概在這個階

段，我們就不會認為涉及結社自由，乃至於財產權侵害的問題。

不過我想稍微回應關於歷史在這個案子的意義，剛才行政院農業委員會代理人提到歷史是拿來參考，我要說歷史不是拿來參考，歷史是事實，它是不斷發展的過程。在農田水利會有這樣的爭議其實是可以理解的，因為它是經歷很長時間的發展而形成的制度，現在要用立法手段對於這個制度做重大調整，當然必須慎重以對。這點我很介意，我自己雖然是唸法律，但是我非常喜歡歷史，歷史不能輕忽以對，它造就今天農田水利會的制度現況，這個現況可能存在著剛才大法官們也提到的一些資產的疑慮，國家如果強制剝奪私人資產，這是在法治國家當然要非常嚴肅以對的課題，所以也才必須窮究、探究實際上經過漫長的歷史到今天農田水利會財產上的組成。有些細膩的部分，剛才行政院農業委員會、農田水利會都有很多說明，我是覺得可以就財產上的結構上更清楚的說明，這跟我們想像的一般公法人改制為公務機關會有一些不同、會有一些疑慮的緣由。至於剛才代理人提到教會能不能直接改制成公務機關，這在德國是連提都不會提，也不會討論的問題，因為此部分有特殊的憲法上保障，在德國基本法有特別制度，大概也不能那樣輕易比擬，以上。

（呂大法官太郎表示有問題提問）

審判長諭知

請呂大法官太郎提問。

呂大法官太郎問

本席只有 1 個問題，請教吳啟瑞助理院長，您提供的意見書第 11 頁註 42 有提到一句話：「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」。請問您有

沒有辦法進一步提供出處？因為時間的關係，也請聲請人、相關機關針對這句話，就戰後水利組合的財產是不是由農民廳接收，開庭後用書面補充相關的說明或證據。現在可否請助理院長先口頭說明依據為何，謝謝。

專家學者吳啟瑞助理院長答

謝謝呂大法官。我個人意見書的附件一第5頁，當時臺灣省行政長官公署在接收1年的狀況，特別發布1份檢討報告，其中文字有提到由農林處耕地科接收水利組合業務的狀況。當然耕地科後來改制成農田水利局，也是屬於農林處的農田水利局，這部分組織大概1年以後就改了。另外您談到資產的部分，請看我的意見書附件六第1頁是關於當時水利組合辦理總登記時的名義，名義人仍然是水利組合，因為國民政府治臺初期很多日治時期法規都廢止，唯獨水利組合令與相關的1個法規保留，我個人認為可能在這方面必須維持它的名義。至於農田水利協會，就是水利組合改成農田水利協會，隸屬於農田水利局時，它是不是可以擁有資產，因為它不是法人，所以它的資產是登記在水利組合的名義之下，從附件六第1頁可以看得出來，以上。

審判長諭知

大法官詢問程序完畢。剛才大法官所詢問的問題，聲請人、關係人及關機機關如認無法於有限時間內答覆，請於10日內再補充相關資料。

現在進行結辯程序，請聲請人方結辯，時間5分鐘。

訴訟代理人蘇煥智律師

聲請人方謹代表全國各水利會、自救會進行結辯。水利會具備「公法人」與「民間法人」的雙重屬性，我方之聲請狀附件10中許宗力教授提到臺灣「組織面的民營化適例，早期有農田水

利會」，此證明水利會是民營化的適例，水利會除了具備公法人，同時也是民間法人的雙重屬性。水利會基本上是經營水利灌溉的 BOO 的民間公法人。這樣的特色，日據時代最主要的目的就是要讓農民出錢，農民因為出了很多錢、負擔很沉重，除了糧食自給自足以外，就是支持供應糧食予當時的殖民國家日本，以支持其對外戰爭。戰後臺灣能夠快速的復甦，就是因為農田水利會之農民在當時覆蓋廣布的水利灌溉溝渠，才讓臺灣在戰後的農業可以迅速復甦，同時外銷，並發展臺灣的輕工業，所以水利會在整個臺灣經濟發展中扮演的功能是不可忽視的。而當時農民所負擔的這些，的確是建構整個工業化臺灣很重要的基礎。我方認為在 BOO 的基礎上，不能以公法人將全部農民的投入付出一筆勾消，這是完全錯誤的。農民如喪失水利會的會員權，將再無能力去監督水權有無落實照顧灌區，如果其喪失監察權，水權很容易被移到沒有出資的灌區以外，水權也很容易被移轉到工業化的財團，尤其在水利埤圳設施的水，很容易被財團移走。

此次修法我方最擔心的是為了工業化財團水權的利益，犧牲顧肚子（台語）基本生存的農民糧食生產，破壞整個臺灣好不容易建立的農業生產體系。我方之所以認為農田水利法違反基本權的決策權，是因為農民喪失了監督權，出最多錢的人喪失了水權的監督權，從憲法第 14 條基本結社權被剝奪之後，農民就沒有監督能力了。其次，更嚴重的是影響農民的生存權及經濟自主，農民沒有辦法再照顧其家屬，我方認為財產權的剝奪也會影響到農民的工作權、生存權、財產權，這是非常關鍵的影響。

對於組織改造，農田水利會依照憲法第 107 條、第 108 條、第 109 條、第 110 條應是屬於地方自治事項，而不是專屬於

中央的權限。此次將最基層的農田水利灌溉全部變成國家來做，亦違反憲法對於地方自治權限的侵害，不應該專屬於中央的權限，結果農田水利法竟然將之變成中央執行的權責，這也是另外一個違憲的課題。

審判長諭知

接下來請關係機關結辯，2個機關共用10分鐘。

訴訟代理人李荃和律師

首先對於農田水利組織的變遷，在這個案件做整體快速的回顧。我方高度同意肯定陳愛娥教授先前所述，歷史當然很重要，剛才我講太快，造成一點誤解。我方並不是認為歷史在這個案件只能做參考，而是立法規定背後參考的依據就是歷史解釋的必要。我方在說明這個問題時，其實也是放進歷史的脈絡之中，包含早期及近期的情況，甚至已然改制後的現狀及未來去看待財產的狀況跟人事的情形。也就是因為如此，行政院及行政院農業委員會的書狀第1個附件，有詳細將過去從清朝到日治時期、到民國政府接管後直到近期，將各階段的情況說明清楚。我方還是要強調，歷史的說明固然重要，還是要看當時當下的法律規定或制度是如何評價當時歷史背後的事實，不然會形成各說各話的情形。例如當時日治時期的組合，到底是公法人還是私法人？就這一點，聲請人、關係人及相對人的說法全不一樣，所以我方才提供完整的史料供鈞院做參考。依照我方現在所整理的資料就會發現聲請方與關係人在財產的性質、人事與會務參與的問題上，其實做了不一致、態度不一樣的陳述。例如財產的性質他們一直提到應該是私產，忽略它做為公有財產的狀況；但針對人事的問題，就一直強調是高度的公法人，甚至援引釋字第31號、第499號解釋國家層級的民主原則及定期改選來說明農田水利會，也就是特別強調

「公」的部分。到底應該是公的部分或是私的部分，不論在人格體的問題，還是財產來源，甚或是財產本身定性的問題，我們認為無疑是就一個公法人的人格。尤其是財產的狀況，無論是早期還是近期，是改制前還是改制之後，它都有財產的性格是不會改變的。剛才已經花時間說明了基金、專款專用的部分，要就是確保其財務的情形確實是用在農田水利事務。

在此也要強調及回應2個點，在改制的過程中，包含改制後的制度運用，是沒有模糊的空間，不會是以以前的農民灌溉制度設計很清楚，現在農民就不知道怎麼去申請水權等等。以前是用灌溉計畫，現在也是還有灌溉計畫，只是以前灌溉計畫是各農田水利會做，現在的灌溉計畫是由主管機關農田水利署做指導。水權的應用也是一樣，聲請人與關係人的書狀都有提到水權是否會被剝奪等等，我們要做的其實是將這樣的天然資源還權於民，讓每一個農民，不管是不是會員都會受到照顧。也就是農田水利署依農田水利法所做的農田水利灌溉事業應該是及於全民的，不只是特定的會員，而灌溉一年多來的實際成效，在灌區以外的灌溉面積是擴大、達到3萬多公頃土地是看得出來的。

另外一點，人事會務的參與問題，一直以來農田水利會的民主正當性比較低，不見得每一次或每一個階段都是選舉產生，有時是遴派，有時是選舉產生。就算是有選舉的情況，許多會員不是真正的農業者，且投票率只有2成、3成，這樣的參與度是很低的。相反的，在改制之後反而可以讓整個農田水利事業比較完整的縱向的、橫向的設計。也因此我方特別強調，本件並沒有違憲或違法的疑慮，但必須落實民主的參與與說理的義務，即改制的必要性為何。關於這一點，除了畫面上所整理及書狀內所詳述過去的問題，及透過組織改制的解套以外，詳細

的說明，後續交給蔡署長做更深入的提醒。

行政院農業委員會代表蔡昇甫署長

審判長、各位大法官、聲請人、各位女士先生大家好。水是國家所擁有的天然資源，是人民生活及產業發展的必要元素，過去百年來是以公法人組織來推行農田水利事務。然而隨著社會環境的改變，農田水利會既無法解決灌區內外農民用水不公平的問題，也沒辦法回應社會要求保護灌溉水質的期待，更無法因應氣候變遷迅速解決乾旱及水患災害，確保國家最大公共利益。當年設計農田水利公法人組織時，無法想像現今的社會環境，目前全國農業人口約50餘萬人，然而僅占全國農地面積一半的農田水利會，會員竟然高達140餘萬人，這當中大部分都不是農民，也不用繳交會費，財務高度仰賴政府補助，選舉投票率僅約2、3成。時至今日，農田水利公法人的制度功能及自治基礎已明顯不足。

改制至今1年7個多月，期間經歷了百年大旱，成功通過久旱不雨的考驗。例如農水署透過跨區域的調度農田水資源，有效供灌桃園第三灌區7千多公頃的農田，當地農民非常地歡欣鼓舞，雀躍不已，這是過去農田水利會在各自本位的運作之下，無法做到的事情。同時，由政府運用科學技術與一致作業來處理灌溉水質受污染的事件，有效保護灌溉水質，確保國人食用農產品的安全。

改制後的農水署，在短短的1年半內，就讓4萬多位過去位於灌區外的農民享受到穩定的水資源，這也是過去農田水利會體制數10年來無法完全達到的績效。此外，跨部門、跨管理處的合作，沿著嘉南大圳旁闢建全國最長的自行車專用道，讓全民共享優質的水環境與文化資產。衡諸當前社會環境及未來氣候變遷所帶來的新挑戰，農田水利公法人組織已無法解決複

雜多元的問題，改制為公務機關，由國家直接整合跨部門資源，方能處理日益複雜的課題，並跨域創造新價值。

農田水利組織改制及其過程均屬合憲，亦滿足改制正當性與必要性的說理義務。惟有透過改制，才能將國家興修水利的工作做好，也才能解決舊年代遺留的問題，迎接新世紀艱難的挑戰。以上，謝謝大家。

審判長諭知

本案言詞辯論程序終結，另指定宣示判決之日期。

書記官 陳淑婷

吳芝嘉

審判長 許宗力

中 華 民 國 1 1 1 年 5 月 2 4 日