

憲法法庭判決

111 年憲判字第 14 號

02

03

聲 請 人

04

即 被 選 定 人 謝 衣 鳳

05

林 文 瑞

06

翁 重 鈞

07

共 同

08

訴 訟 代 理 人 蘇 煥 智 律 師

09

張 鴻 翊 律 師

10

上 列 聲 請 人 認 農 田 水 利 法 第 1 條 等 規 定 抵 觸 憲 法 ， 聲 請 憲 法 解 釋 。 本 庭 判 決 如 下 ：

11

12

主 文

13

一、農田水利法第 1 條規定：「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。」與法律明確性原則尚無違背，且不生侵害憲法第 14 條保障人民結社自由之問題。

18

19

二、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。」第 3 項規定：「第 1 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。」及第 19 條第 3 項規定：「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。」與憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項規定，均尚無抵觸。

32

01 三、農田水利法第 23 條第 1 項規定：「農田水利會改制後資
02 產及負債由國家概括承受，並納入依前條第 1 項規定設置
03 之農田水利事業作業基金管理。」與法律明確性原則尚無違
04 背，且不生侵害憲法第 15 條保障人民財產權之問題。

05 四、農田水利法第 23 條第 5 項規定：「農田水利會改制後，
06 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
07 或縣（市）地政機關逕為登記，其所有權人欄註明為國有，
08 管理機關由主管機關指定所屬機關為之。」不生侵害憲法第
09 15 條保障人民財產權之問題。

10 五、農田水利法第 34 條第 2 項規定：「自本法施行之日起，
11 農田水利會組織通則不再適用。」不生侵害憲法第 14 條保
12 障人民結社自由之問題，亦不生違反法律不溯及既往原則及
13 信賴保護原則之問題。

14 六、本件暫時處分之聲請駁回。

15 理由

16 壹、聲請人陳述要旨【1】

17 立法委員費鴻泰等 38 人（詳如附表）聲請本件解釋，並選
18 定謝衣鳳、林文瑞及翁重鈞等 3 人為當事人，主張：中華
19 民國 109 年 7 月 22 日制定公布之農田水利法第 1 條
20 規定：「為確保糧食安全及農業永續，促進農田水利事業發
21 展，健全農田水利設施之興建、維護及管理，以穩定供應農
22 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
23 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
24 定本法。」（下稱系爭規定一）、第 18 條第 1 項規定：
25 「主管機關為辦理農田水利事業區域之灌溉管理，得於所屬
26 機關內設置灌溉管理組織，辦理下列事項：一、農田水利用
27 水調配及管理。二、灌溉用水秩序維護及水利小組業務輔導
28 。三、農田水利設施興建、管理、改善及維護。四、農田水
29 利設施災害預防及搶救。五、灌溉管理組織內專任職員之人
30 事管理。六、農田水利事業作業基金所屬資產管理及收益。
31 」（下稱系爭規定二）、同條第 3 項規定：「第 1 項灌

01 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
02 由主管機關定之。」（下稱系爭規定三）、第 19 條第 3
03 項規定：「農田水利事業人員，其甄試、進用、薪給、就職
04 離職、考績獎懲、退休、資遣、撫卹、保險與其他權益保障
05 及人事管理事項之辦法，由主管機關定之。」（下稱系爭規
06 定四）、第 23 條第 1 項規定：「農田水利會改制後資產
07 及負債由國家概括承受，並納入依前條第 1 項規定設置之
08 農田水利事業作業基金管理。」（下稱系爭規定五）、同條
09 第 5 項規定：「農田水利會改制後，因地籍整理而發現之
10 原屬農田水利會之土地，由該管直轄市或縣（市）地政機關
11 逕為登記，其所有權人欄註明為國有，管理機關由主管機關
12 指定所屬機關為之。」（下稱系爭規定六）及第 34 條第 2
13 項規定：「自本法施行之日起，農田水利會組織通則不再適
14 用。」（下稱系爭規定七），改制農田水利會並成立農田水
15 利署、由國家未經徵收而概括承受農田水利會之財產、改由
16 行政院農業委員會（下稱農委會）辦理灌溉事業，及授權主
17 管機關訂定灌溉組織及人事管理之相關規定，違反法律保留
18 原則、權力分立原則、法律不溯及既往原則、信賴保護原則
19 及比例原則，侵害農田水利會受憲法保障之結社權及財產權
20 等語，聲請解釋憲法。其理由略以：【2】

21 一、農田水利灌溉組織是臺灣先民飄洋過海開拓墾殖所自然形成
22 之互助組織，時間已將近四百年歷史，從日治時期正式賦予
23 公法人地位迄今亦已超過一百年。從荷蘭、鄭成功統治時期
24 即開始興建水利設施，到了清領時期為私人經營，日治時期
25 歷經公共埤圳組合、官設埤圳組合及水利組合，確立農田水
26 利會為公法人、自治團體地位，但從無消滅水利會之政策。

27 【3】

28 二、系爭規定一及五僅規定「改制」，而未明文規定農田水利會
29 改制為公務機關及新設農田水利署，即使是農田水利會組織
30 通則不再適用，農田水利會後續運作仍可依水利法第 12 條
31 有關公法人之規定，以人民團體法相關規定運作。是農委會

01 以系爭規定一及五為據，設立農田水利署，明顯違反法律明
02 確性原則、組織法律保留原則、權力分立原則、法律保留原
03 則及干預限制法定主義。【4】

04 三、系爭規定七規定農田水利會組織通則不再適用，視同消滅全
05 國 17 個農田水利會之公法人資格，顯已違反法律不溯及既
06 往原則、信賴保護原則、法律保留原則及干預限制法定主義
07 ，且侵害全國 17 個農田水利會及其會員農民依憲法第 14
08 條保障之結社權。【5】

09 四、農田水利會係獨立之公法人，其財產並非國家資產，系爭規
10 定五及六規定將其資產及負債概括由國家承受，而未經合法
11 徵收程序，係由國家強奪農田水利會之財產，有違法律保留
12 原則，侵害其受憲法保障之財產權。【6】

13 五、農業用水權、水利設施所有權及灌溉管理經營權本為農田水
14 利會所有，系爭規定二規定改由農委會辦理灌溉管理，顯已
15 侵害全國農田水利會之水權、水利設施所有權及灌溉管理經
16 營權，有違比例原則，侵害其受憲法保障之財產權。【7】

17 六、系爭規定三有關灌溉管理組織之設置辦法及系爭規定四有關
18 農田水利事業人員甄試進用人事管理辦法，係以作用法偷渡
19 組織機關之相關規定，違反組織法律保留原則、中央行政機
20 關組織基準法（下稱組織基準法）第 5 條第 3 項、憲法
21 增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項之規定。【8】

22 七、農田水利法公布施行後，農田水利會將被行政院及農委會視
23 同消滅，其數兆資產亦將由國家承受，形同被國家強制沒收
24 ，造成難以回復之損失，且本不應設立之農田水利署現正招
25 考之水利人員，亦將成為政府負擔。【9】

26 八、為避免人民權益及公共利益受有不可回復之重大損害，併聲
27 請暫時處分。【10】

28 貳、受理要件之審查【11】

29 按憲法訴訟法修正施行前已繫屬而尚未終結之案件，除同法
30 別有規定外，適用修正施行後之規定。但案件得否受理，依
31 修正施行前即司法院大法官審理案件法（下稱大審法）規定

01 定之，同法第 90 條第 1 項定有明文；復依大審法第 5
02 條第 1 項第 3 款規定立法委員現有總額三分之一以上，
03 就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有抵觸
04 憲法之疑義者，得聲請解釋憲法。查立法院審議農田水利法
05 之三讀程序，聲請人 38 位立法委員均未投票贊成（立法院
06 公報第 109 卷第 52 期院會紀錄，第 296 頁至第 297
07 頁參照），已達行為時立法委員總額三分之一，於農田水利
08 法三讀通過並經總統公布生效後，確信多數立法委員表決通
09 過之系爭規定一至七有違憲疑義，向本庭聲請解釋，核與大
10 審法第 5 條第 1 項第 3 款之規定相符，應予受理。

11 【12】

12 參、聲請人、關係機關及關係人言詞辯論要旨【13】

13 本庭於 111 年 5 月 24 日上午 10 時舉行言詞辯論，通
14 知被選定之聲請人、關係機關行政院、農委會、關係人臺灣
15 桃園農田水利會及專家學者到庭陳述意見。茲將聲請人、關
16 係機關及關係人言詞辯論要旨摘述如下：【14】

17 一、聲請人辯論要旨【15】

18 聲請人陳述略以：農田水利會係先於我國法律而存在，水利
19 法及農田水利會組織通則賦予其公法人地位僅係追認此一既
20 存事實。組合員負擔沉重之埤圳興建費用，故水利會亦具有
21 民間法人投資者之性質。農田水利法之真實立法目的係基於
22 選舉考量及減少農業用水，非屬公益目的，且與改制為公務
23 機關間無正當關聯性。農委會宣稱之立法目的係為建構國家
24 水資源公共化管理體制，惟此與系爭規定一所指確保糧食安
25 全及永續農業之立法目的實相互衝突。農田水利會雖為公法
26 人，惟仍應受憲法基本權之保障，系爭規定一及五所定之「
27 改制」未有明確定義，有多種解釋可能，違反法律明確性原
28 則。如將「改制」解釋為改制為公務機關，實質意義即為消
29 滅農田水利會、併吞資產。農田水利法既未明文規定廢止或
30 消滅農田水利會，自不生廢止或消滅農田水利會之法律效果
31 。依據信賴保護原則、法律不溯及既往原則，既存之農田水

01 利會公法人資格及水權、灌溉管理經營權，並不因農田水利
02 會組織通則之不適用而當然喪失。農田水利會財產並非國有
03 財產，系爭規定五及六規定將其財產強制移轉予國家，形同
04 國家沒收人民財產，違反比例原則，侵害憲法第 15 條所保
05 障之財產權。灌溉管理組織係農田水利署之核心重要組織，
06 應納入農田水利署組織法，依組織基準法第 4 條及第 6
07 條規定應以法律定之，然系爭規定三及四卻以行政命令規定
08 ，違反組織法律保留原則及憲法增修條文第 3 條第 3 項
09 及第 4 項之規定。又農田水利灌溉業務專屬於地方政府，
10 而非屬中央政府之權限，故農田水利法修法後，改制農田水
11 利會為公務機關並成立農田水利署，由農委會辦理灌溉事業
12 ，已違反憲法第 107 條至第 110 條所保障之地方自治權
13 等語。【16】

14 二、關係機關辯論要旨【17】

15 (一) 關係機關行政院陳述略以：農田水利乃憲法託付國家（含
16 中央與地方）之任務，農田水利會係為協助政府推行農田
17 水利事業，由法律所創設之公法人，其制度之改廢，原則
18 上亦得逕由同屬法律位階之規範為之。又農田水利會，僅
19 係「功能自治」概念，不受憲法上地方自治之保障，且其
20 作為一種公法人制度，因非經憲法保證其存在，故亦無從
21 主張制度性保障，藉以確保其制度存續之空間。再者，農
22 田水利會既純為法律所設立，典型以完成公共任務為目的
23 之公法人，則個別農田水利會無由主張受憲法上基本權利
24 之保障，更無從據以對抗整個公法人制度之改廢。系爭規
25 定一、五、六及七將農田水利會之公法人地位改制為農田
26 水利署，並無違反法律明確性、法律保留、權力分立、信
27 賴保護及法律不溯及既往等原則，亦未限制或剝奪原有會
28 員本於憲法第 14 條所保障之結社自由權。系爭規定三及
29 四既未違反組織法律保留原則，亦未違反憲法增修條文第
30 3 條第 3 項及第 4 項之規定等語。【18】

31 (二) 關係機關農委會陳述略以：關於農田水利會歷來財產變動

01 方面，係日本政府透過收購私有埤圳，將埤圳公共化，而
02 不再屬於私產，嗣公共埤圳及官設埤圳之資產復由水利組
03 合公法人繼承，戰後再一脈相承，由農田水利會公法人所
04 繼承。依此農田水利組織財產移轉及變動之歷史觀察，農
05 田水利會之財產性質，自難認屬私有財產。農田水利會為
06 公法人，財產屬公有財產而非農民會員之財產，則農田水
07 利會由公法人改制為行政機關，自無侵占會員或其他私人
08 財產之情事，且農田水利會為法律創設之公法人，不能主
09 張受憲法第 15 條財產權之保障，藉以抗拒農田水利會財
10 產因改制而由國家概括承受。而農田水利會改制後，資產
11 及負債由國家概括承受並登記為國有，納入「農田水利事
12 業作業基金」管理，係專款專用於農田水利事業，不影響
13 農田水利會公有財產之公益目的存續。又系爭規定三作為
14 法規命令之授權條款，亦未違反憲法第 15 條保障之財產
15 權等語。【19】

16 三、關係人辯論要旨【20】

17 關係人臺灣桃園農田水利會陳述略以：關係人之財產於戰後
18 法制上向來認定為私有財產，為全體會員所有，並非公有財
19 產；且關係人財源均為自籌，利用資產活化方式自給自足。
20 系爭規定三、五及六逕自將關係人所有資產納為國有財產，
21 是在錯誤基礎之上侵占民產，使得歷來捐輸財產共創水利事
22 業之農民蒙受無辜損害，有違法律明確性、比例原則及正當
23 法律程序等原則，侵害憲法第 15 條保障人民之財產權。行
24 政院依系爭規定一、五、六及七將農田水利會之公法人地位
25 ，改制為農田水利署，剝奪原有會員本於憲法第 14 條所保
26 障之結社自由權，並危及人民之基本生活保障，應屬違憲等
27 語。【21】

28 肆、形成主文之法律上意見【22】

29 一、農田水利組織之沿革【23】

30 (一) 日治時期臺灣水利組織，由私人契約發展為公法人【24】

31 1. 契約或舊慣時期【25】

01 臺灣農田灌溉事業由來已久，於清領時期，有關灌溉所
02 用之埤圳，雖亦有由官方興建者，但以民間自行出資興
03 建、維修為主。因埤圳之利用、經營所生權利義務關係
04 ，依契約或舊慣之私法關係處理（註 1）。【26】
05 然水為天然資源，水資源之利用影響農業生產，故日本
06 政府於統治臺灣後，即著手調查臺灣水圳情況及水圳利
07 用之舊慣，逐步將水資源之利用納入公權力，並加以管
08 理。【27】

09 2. 公共埤圳【28】

10 依 1901 年（日本明治 34 年，以下關於日治時期之年
11 份，均以西元記載）公布，1903 年修正之「臺灣公共
12 埤圳規則」（註 2）及 1904 年公布之「臺灣公共埤圳
13 規則施行規則」，凡以水田、旱田灌溉為目的而設之水
14 路、池塘及其附屬物（包含與前項水利有直接關係之河
15 川池沼之堤防），行政官廳認定其與公共利害有關者，
16 即為公共埤圳，其區域由行政官廳指定，區域內利害關
17 係人（指因公共埤圳之設置而受有利害之土地業主、佃
18 戶及埤圳主），應依臺灣總督之規定制定規約，並經行
19 政官廳認可。行政官廳於公告公共埤圳時，應直接就利
20 害關係人中選定 5 人為準備委員，進行籌備。公共埤
21 圳有舊慣者，以不違背本規則、依本規則所發命令或規
22 約為限，依其舊慣。行政官廳認為必要時，得代為徵收
23 水租及費用，交付予權利人。前開徵收金，準用臺灣國
24 稅徵收規則中關於滯納處分之規定。關於公共埤圳之一
25 切水利爭議，由行政官廳裁決之（同規則第 1 條、第
26 2 條、第 4 條、第 6 條、第 9 條至第 11 條規定
27 及同規則施行規則第 1 條及第 5 條規定參照）。

28 【29】

29 依此，埤圳一旦經行政官廳指定為公共埤圳，行政官廳
30 即可主導籌備委員，以籌組訂立其據以運作之規約，並
31 由包含土地業主、佃戶、埤圳主在內之利害關係人，以

01 多數決方式議決規約，不再僅由興建或經營埤圳之埤圳
02 主單方決定，且其規約應依臺灣總督所定並經行政官廳
03 之認可。水租及費用之徵收準用國稅滯納處分之規定。
04 又關於公共埤圳之一切水利爭議，亦由行政官廳裁決之
05 ，而非司法機關。【30】

06 為使公共埤圳經營所需資金得向日本勸業銀行以貸款取
07 得，1904年復修正「臺灣公共埤圳規則」，規定公共
08 埤圳之利害關係人得經行政官廳之認可，組織組合。公
09 共埤圳組合為法人，以管理人代表之。公共埤圳組合，
10 依規約所定，得賦課徵收水租及費用。另又配合修正「
11 臺灣公共埤圳規則施行規則」，規定組織公共埤圳組合
12 時，應添附依規約所定之預定收支計算書，一併送總督
13 認可（同規則第4條之2至第4條之4規定及
14 同規則施行規則第5條規定參照）。【31】

15 從修正後規定，公共埤圳組合為法人，除具有原公共埤
16 圳之公法性外，並授權該法人得賦課徵收水租及費用，
17 而行使公權力，以及其預算須經國家認可等觀察，應認
18 為公共埤圳組合，已為成文法上國家機關之一部而分擔
19 統治權作用之公法人（註3）。【32】

20 3. 官設埤圳【33】

21 依1908年公布「官設埤圳規則」（註4），所謂官設
22 埤圳，指由政府直接經營之灌溉排水路、池塘及工作物
23 ，包含與水利有直接關係之土地及其定著物。官設埤圳
24 區域內之土地及其定著物由政府取得，其他權利消滅，
25 依官設埤圳而受水利之土地業主、佃戶、典主或為動力
26 或其他目的而使用官設埤圳之水者，應負擔水租，水租
27 徵收準用臺灣國稅徵收規則，有關官設埤圳水利之爭議
28 ，由臺灣總督裁決（同規則第1條、第3條、第5
29 條、第7條及第8條規定參照）。【34】

30 依此，屬於官設埤圳者，其產權及經營權均源於國家，
31 縱於1910年另頒布「官設埤圳水利組合規則」，成立

01 官設埤圳水利組合，該組合權力有限，仍由臺灣總督府
02 土木局長或廳長管理（同規則第 4 條規定參照），屬
03 於政府組織之一部門。【35】

04 4. 水利組合【36】

05 公共埤圳組合及官設埤圳組合之設，均係為灌溉及排水
06 目的而利用及管理埤圳，並不包含水害之預防，1921
07 年公布「臺灣水利組合令」（註 5），規定為灌溉排水
08 或水害預防之必要，得設置水利組合，仍賦予水利組合
09 法人地位（同令第 1 條及第 2 條規定參照）。就組
10 合之組織及職權，諸多沿續臺灣公共埤圳規則之架構，
11 例如明定水利組合為法人、依臺灣總督之規定訂定規約
12 、得依臺灣總督之規定，依國稅之例，徵收或囑託地方
13 自治團體徵收組合費、夫役、物品、加入金、費用，並
14 有次順位之優先權、對此等賦課徵收認有違法或不當時
15 ，並得聲明異議等（同令第 20 條、第 24 條及第 25
16 條規定參照）（註 6）。【37】

17 在組合之成立上，雖放寬官廳主導色彩，由民間自主成
18 立，由組合員中 5 人以上為創立人作成組合規約，經
19 組合員總額二分之一以上，包含組合區域總面積三分之
20 二以上之土地所有人同意，向臺灣總督申請認可（同令
21 第 4 條規定參照）。但在組合之營運上，則進一步由
22 政府掌控，例如明定組合置組合長，由地方知事或廳長
23 直接任命，任期 4 年，並代表組合，擔任組合事務之
24 處理。組合另置有給職或無給職之吏員（指在都道府縣
25 及市町村服勤務之人中具有公法上關係者），其任免等
26 人事管理事項，由臺灣總督定之。組合置評議會，由組
27 合長與評議員組成，作為組合長之諮詢機關。評議員依
28 臺灣總督所訂之規定，由組合中互選，並取得認可（同
29 令第 8 條至第 14 條規定參照）。知事或廳長認為監
30 督上必要時，得解任組合長或評議員。組合應執行而未
31 執行之事務，監督官廳得以組合之費用執行之（同令第

01 35 條及第 36 條規定參照)。收入金或支付金之時效
02 依政府收入金或支付金之例，每年歲出歲入預算之製
03 作或變更、追加，應經監督官廳之認可，其會計年度依
04 政府之年度，關於一定財產之管理、收支或處分等，應
05 受監督官廳之認可等(同令第 29 條及第 32 條規定參
06 照)。【38】

07 簡言之，組合事務之處理，係由地方知事或廳長直接任
08 命之組合長主其事，並對外代表組合，實際業務之執行
09 則由組合長任免之具有公法關係之吏員為之。組合事
10 務由官廳主導，組合員僅有選出評議員，作為諮詢機關
11 之權力，知事或廳長認為監督上必要時，得解任組合長
12 或評議員，組合應執行而未執行之事務，監督官廳得以
13 組合之費用執行之，可知水利組合性質上亦為公法人，
14 並受政府全面嚴密之監督(註 7)。【39】

15 5. 水利組織合併於水利組合【40】

16 公共埤圳組合、官設埤圳組合及水利組合，其經營之模
17 式雖略有不同，但均具有依政府法令設立運作、受政府
18 監督、行使公權力及相關爭議由官廳裁決之公法人或公
19 務機關之特色，故於臺灣水利組合令之附則，已規定公
20 共埤圳組合或官設埤圳組合，得依其管理人之申請，依
21 據臺灣總督所訂之規定及經認可，成為水利組合。官設
22 埤圳組合成為水利組合時，臺灣總督認有必要，得附條
23 件將官設埤圳交付水利組合。【41】

24 1922 年官設埤圳正式廢止，原有官設埤圳或予廢止(如
25 如荊仔埤圳、獅子頭圳及后里圳)(註 8)，重新編為
26 公共埤圳(註 9)，或與公共埤圳組合合併為水利組合
27 (如官設桃園大圳國庫工事部分與桃園公共埤圳組合合
28 併)(註 10)。【42】

29 1937 年中日戰爭爆發後，為因應戰時糧食供應及其他
30 工業用水、消防用水等需求，日本政府乃於 1941 年公
31 布「臺灣農業水利臨時調整令」，依該調整令及臺灣總

01 督府於同年訂定公布之「臺灣農業水利臨時調整令施行
02 規則」規定，臺灣總督認有農業水利調整必要時，對於
03 引用同一河川、貯水池或其他水源之公共埤圳組合、水
04 利組合或利用埤圳者，得為水源之引用及時期之必要命
05 令，得就公共埤圳組合、水利組合之區域或該當組合及
06 與其有關係之地域，設定農業水利調整區域。其後日本
07 政府即依該調整令，逐步將引用同一河川、貯水池或其
08 他水源之公共埤圳組合、水利組合，整併為較大事業區
09 域之水利組合。【43】

10 (二) 國民政府接收後臺灣水利組織之演變【44】

11 1. 水利組合、農田水利協會、水利委員會【45】

12 日本統治結束前，臺灣各農田水利組織即由日本政府調
13 整合併為水利組合。政府接收日治時期之水利組合之初
14 ，仍沿用日治時期水利組合之架構，組織名稱亦使用水
15 利組合，僅將組合長改為由縣長或區長兼任。惟因當時
16 已施行於臺灣之水利法第12條規定：「人民興辦水利
17 事業，經主管機關核准後，得依法組織水利團體或公司
18 。」（於52年修正時，改列第14條），係以民間興
19 辦水利事業，基於此一立法精神，故將水利組織改為民
20 選，由會員選出評議員，由評議員選出會長，再由農林
21 處委任，任期4年，復認為接收後仍沿用日本舊名（
22 水利組合），與我國法規不合，因此改稱農田水利協會
23 （35年），並受臺灣省行政長官公署農林處農田水利
24 局輔導。又因農田水利協會業務並不包含防汛，乃將防
25 汛業務納入，並改為水利委員會（37年），水利委員
26 任期4年，除由水利局聘請當地縣區鄉（鎮）長為當
27 然委員外，餘由會員分區選出，再由委員選出主任委員
28 及副主任委員，由委員組織委員會，議決重要會務。水
29 利委員會對會員得限期徵收工程、管理及養護費或實物
30 ，會員如不依限完納者，得徵收滯納費，其徵收標準及
31 辦法由委員會決議，送請該管縣政府核轉水利局遞呈省

01 政府核准後行之。舉辦工程時，得依法徵工服役及徵收
02 土地。【46】

03 2. 農田水利會【47】

04 鑑於水利委員會已於臺灣各地區普遍設立，且其組織複
05 雜、性質特殊，但僅以臺灣省政府頒訂之設置辦法為設
06 置依據，欠缺法律依據，且不具法人資格，法律地位不
07 明，無法為不動產產權登記等因素，故於44年修正水
08 利法增訂第3條第2項及第3項，其中第2項
09 規定：「主管機關得視各地方區域之需要，核准設立地
10 方水利自治團體，協助政府推行水利事業。」第3項
11 規定：「前項水利自治團體為公法人，其組織規程由省
12 政府擬訂，呈請行政院核定之。」（參見第一屆立法院
13 第14會期第24次會議議案關係文書院總第293號
14 政府提案第223號及所附修正條文草案）。臺灣省政
15 府委員會乃依據此修正後水利法之規定，於44年呈行
16 行政院核准公布臺灣省各地農田水利會組織規程，以農田
17 水利會為水利自治團體。52年水利法全面修正時，復
18 鑑於水利並不限於灌溉，原條文規定「水利自治團體」
19 範圍過大，為配合現況，乃修正第12條規定，將「水
20 利自治團體」改為「農田水利會」，仍賦予公法人地位
21 ，因而於同條第1項規定：「主管機關得視地方區域
22 之需要，核准設立農田水利會，秉承政府推行農田灌溉
23 事業。」第2項規定：「前項農田水利會為公法人，
24 其組織通則另定之。」（參見第一屆立法院第30會期
25 第1次會議議案關係文書院總第293號政府提案第
26 664號及所附修正條文草案、第一屆立法院第31會期
27 第41次會議議案關係文書院總第293號政府提案第
28 664號之1立法院經濟司法委員會審查報告及所附修
29 正條文暨立法院公報第32會期第5期，立法院會議
30 速記錄）。【48】

31 依據母法水利法制定之農田水利會組織通則，就有關農

01 田水利會業務運作之法制，曾有多次變動。於 54 年公
02 布施行時，係規定會員代表大會為權力機構，會長由會
03 員選出，採民選制；82 年修正時，改採官派，規定農
04 田水利會置會務委員，以會務委員會取代會員大會之職
05 權，會務委員及會長，均由主管機關核派外，並增訂第
06 39 條之 1，於第 1 項規定：「本通則自修正公布施行
07 日起適用 3 年。」同條第 2 項規定：「行政院應
08 於 3 年內，將農田水利會改制為公務機關，分別納入
09 各級主管機關編制內。」朝公務機關方向推動。84 年
10 修正第 39 條之 1 第 1 項，規定：「行政院應於本
11 條修正公布日起 2 年內依據農田水利會自治原則，修
12 正本通則有關條文，送請立法院審議。」復改向法人自
13 治方向推動。89 年修正時，該第 39 條之 1 並未修
14 正，至 90 年修正時，始規定會務委員及會長，均由會
15 員選舉產生，回復民選制。嗣為推動農田水利會由公法
16 人改制納入公務機關，立法院於 107 年修正農田水利
17 會組織通則第 40 條，停止辦理會務委員及會長之選舉
18 ，以因應農業環境變遷且降低直選體制之選舉副效益，
19 為能達到強化農業水資源利用、擴大對農民服務範圍、
20 強化組織專業經營等目標（同條立法理由參照），109
21 年為確保糧食安全及農業永續，促進農田水利事業發展
22 ，健全農田水利設施之興建、維護及管理，以穩定供應
23 農業發展所需之灌溉用水及擴大灌溉服務，並維護農業
24 生產與提升農地利用價值及妥善處理農田水利會之改制
25 事宜，復制定農田水利法（同年 10 月 1 日施行），
26 農田水利組織成為政府組織之一部門。【49】

27 二、系爭規定一及五將農田水利會改制納入農田水利署，與法律
28 明確性原則，尚無違背【50】

29 （一）法律明確性要求，非謂法律文義應具體詳盡而無解釋之空
30 間或必要。立法者制定法律時，自得衡酌法律所規範生活
31 事實之複雜性及適用於個案之妥當性，選擇適當之法律概

念與用語。如其意義，自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並可經由法院審查認定及判斷者，即無違反法律明確性原則（司法院釋字第 432 號、第 521 號、第 594 號、第 602 號、第 690 號、第 794 號、第 799 號、第 803 號及第 804 號解釋參照）。【51】

(二) 系爭規定一及五雖僅規定農田水利會之改制事宜，未明文規定應將農田水利會由公法人改制納入公務機關，然查行政院為推動農田水利會由公法人改制事宜，於 109 年農田水利法修正前，即先提出農田水利會組織通則修正草案，經立法院於 107 年 1 月 17 日三讀通過，總統於同年 3 月 31 日公布施行。對照農田水利會組織通則第 40 條第 1 項及第 2 項規定停止繼續辦理會務委員、會長之選舉及縮短原有任期及過渡時期會長出缺時指派人員代理，同條第 3 項規定另以法律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，並於各該項之立法理由中均敘明：「農田水利會改制為公務機關」，又農田水利法第 17 條第 1 項前段規定：「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」以及系爭規定二、三及四分別規定主管機關得設置灌溉組織及人員，均可使受規範者明確知悉上開修法之目的係為辦理農田水利會改制納入公務機關，故無違反法律明確性原則。

【52】

(三) 又水利法第 12 條第 1 項規定：「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 項規定：「前項農田水利會為公法人，其組織通則另定之。」固未經修正，然依上開規定，農田水利會之成立尚必須依據組織通則。按農田水利法乃水利法之特別法，且為公布在後之法律，其效力應優先適用於水利法之規定。依 109 年 7 月 22 日公布施行之農田水

01 利法第 34 條第 2 項規定：「自本法施行之日起，農田
02 水利會組織通則不再適用。」農田水利會據以成立之農田
03 水利會組織通則既不再適用，且已納入為公務機關之一部
04 ，其公法人之地位自亦隨同消滅。【53】

05 三、系爭規定一及七不生侵害農田水利會原有會員受憲法第 14
06 條所保障結社自由之問題【54】

07 (一) 憲法第 14 條規定人民有結社之自由，旨在保障人民為特
08 定目的，以共同之意思組成團體並參與其活動之權利，並
09 確保團體之存續、內部組織與事務之自主決定及對外活動
10 之自由（司法院釋字第 479 號及第 733 號解釋參照）
11 。此結社自由，僅在保障人民是否成立私法上團體，以及
12 參加或不參加此團體之自由，並不包括人民有組成得行使
13 公權力之公法人之自由在內。蓋基於民主憲政體制，取得
14 或行使公權力以遂行公法任務者，均應直接或間接來自人
15 民之授權，例如由人民直接選出中央及地方公職人員，或
16 由選出之立法委員、地方議會議員制定法令規範公權力之
17 行使，或代表人民行使人事同意權等。就公法人資格之取
18 得言，憲法固不禁止立法者直接立法而成立特定之公法人
19 ，或由立法者訂定法規範做為成立之準據等方式。但不包
20 含人民得直接本於憲法第 14 條保障之結社自由，而成立
21 公法人。【55】

22 (二) 農田水利會係依法律規定而設立之公法人，並非人民基於
23 憲法第 14 條保障之結社自由所成立。從而，系爭規定一
24 及七規定農田水利會改制納入公務機關，消滅其公法人之
25 法人格，亦不生侵害農田水利會原有會員受憲法第 14 條
26 所保障之結社自由問題。【56】

27 四、系爭規定五及六不生侵害憲法第 15 條保障財產權之問題
28 【57】

29 (一) 公法人之財產，非憲法保障之財產權【58】

30 1. 按憲法為人民權利保障書，保障人民之權利乃憲法核心
31 目的，為達此一目的，憲法乃賦與國家機關各種權限，

01 並透過權力分立之設計，避免國家權力過度集中而可能
02 侵害人民之權利。蓋人民所以有必必要享有各種不同之基
03 本權利，主要乃是因為作為人，得自由發展自己之人格
04 ，追求自己之利益之故，而作為為人民服務之國家，本
05 質上既不可能擁有如人民般得自由發展之人格，亦不可
06 能如人民般享有得自由追求之私益，只能追求公益，以
07 執行公共任務為職志，從而，國家自無受憲法第 15 條
08 保障財產權之基本權利。公法人既為分擔國家任務而存
09 在，其財產之取得，如本於公法人之地位而取得，自亦
10 不受憲法第 15 條規定所保障。【 59】

11 2. 至於公法人就其所有財產，如何依政府之法令為財產之
12 登記或登帳，並不影響該財產為公有財產之性質。再者
13 ，公法人就其財產而為收益或處分時，常以私法行為為
14 之（例如買賣或租賃等），並發生私法上效果，但亦不
15 影響其依此私法行為所取得之財產，仍屬公有財產之性
16 質。【 60】

17 (二) 日治時期臺灣水利組合之財產為公有財產【 61】

18 1. 日治時期臺灣水利組合係以法人地位單獨享有財產權，
19 而非組合員集體所有【 62】
20 首應說明者，日治時期臺灣水利組合制度，雖係參考日
21 本本土之法制而來，惟日本本土之水利組合，係源於其
22 歷史因素，與臺灣之水利組織情形不同。蓋於日本本土
23 為共同利用同一天然資源（例如森林、牧場、河川、湖
24 泊等）之村落或住民而組成之民間組織（例如大字水利
25 團體、水利土功會等「入會團體」），早已存在，如何
26 利用此天然資源，亦有其固有習慣，有多數住民對標的
27 物有共有關係者，亦有非共有關係，而是集體所有，標
28 的物之管理處分，應由全體住民為之者，態樣複雜。
29 1890 年施行水利組合條例後，其中一部分組合變更其
30 組織為法人，一部分仍保留原有「入會團體」性質。變
31 更為法人組織者，標的物之財產權即脫離其成員而獨立

01 歸屬於法人，未變更為法人者，仍以「入會團體」成員
02 集體對標的物享有權利之形式存在，「入會團體」所有
03 財產之管理、處分，須經全體構成員一致同意，與一般
04 共有不同，故學說上以「總有」稱之（日本民法第 263
05 條及第 294 條仍分別規定有共有性質之入會權與無共
06 有性質之入會權，除各地方之習慣外，分別適用或準用
07 所有權章之規定）（註 11）。【63】

08 然就臺灣農民利用水資源之情形，則與日本本土大異其
09 趣，在臺灣並無因使用水資源而成立「入會團體」之情
10 形（註 12），於施行公共埤圳之前，水資源之利用，
11 係需引水使用之土地業主或佃戶，以支付水租為代價，
12 利用埤圳主所經營之埤圳引水，於施行公共埤圳組合或
13 水利組合之後，僅埤圳主轉為具有法人地位之組合而已
14 ，需引水使用之土地業主或佃戶，仍以支付水租（會費
15 ）或費用為代價，利用組合所經營之埤圳引水，其間關
16 係雖由契約或舊慣，轉為公法上關係，但均非基於業主
17 或佃戶與埤圳主有共同引水之需，所發生之法律上關係
18 。又該需引水使用之土地業主或佃戶，對該埤圳本身亦
19 不存在私法上權利，與日本「入會團體」係由成員集體
20 享有標的物之權利，並不相同。【64】

21 2. 基於公法人之地位所取得之財產為公有財產【65】

22 按基於憲法保障人民財產權之意旨，國家固不能將原已
23 存在之私法人，透過法律規定賦予公法人地位，即無償
24 取得其原有之財產。但於公法人成立之始或成立之後，
25 基於公法人地位所取得之財產，即應認係為公共利益而
26 取得之財產，而為公有財產。【66】

27 3. 日治時期臺灣水利組合之財產為公有財產【67】

28 如前述，水利組合係公法人，其資產由公共埤圳組合、
29 官設埤圳組合及其他水利組合變更或合併而來，其中來
30 自官設埤圳組合之財產為公有財產，固無待論，即便於
31 公共埤圳組合或水利組合期間所取得，因其財產仍係於

01 組合成立之始或成立之後基於其公法人地位而取得，亦
02 屬於公有財產。蓋就成為組合財產之來源而言，不論是
03 基於：（1）為原興建經營埤圳之埤圳主、利用該埤圳
04 取水之土地所有權人（土地業主）、佃戶或其他個人、
05 團體所無償贈與、捐助。（2）日本政府將徵收或興建
06 之埤圳無償交付或讓與。（3）組合依法令所徵收之加入
07 入金、水租、費用、夫役。（4）日本政府之經費補助
08 。（5）組合經營埤圳所得利益。（6）組合向日本勸
09 業銀行等貸款。（7）組合所價購或支付補償金而取得
10 之土地、建物等原因，均為組合基於公法人地位所取得
11 之財產，其財產性質自屬公有財產，該財產原權利人或
12 組合之成員，均非該公有財產之權利人。【68】
13 換言之，原財產權利人或所有人於將財產移轉予組合時
14 ，該財產屬性即由私有財產轉為公有財產，原所有人或
15 權利人即不得再就其移轉前之財產主張原有權利。又依
16 組合規約或法令規定應繳納、支付加入金、水租、費用
17 或提供夫役之人，其所為之支付或給付，屬使用引水之
18 對價，係履行法令或規約所定之義務，僅有引水使用之
19 權利，亦無對組合所有之埤圳及水利設施之財產權。至
20 於政府之經費補助、組合經營埤圳所得利益，係基於組
21 合為公法人之地位所取得之資產，組合所價購或支付補
22 償金而取得之土地、建物，亦係組合基於公法人地位取
23 得金錢後支付對價取得之財產，均與組合員無關。法令
24 或規約亦未約定組合員有請求組合分配利益或盈餘之權
25 利，難認組合員對組合之財產，有法律上之財產權。

26 【69】

27 （三）日治時期臺灣水利組合之財產由我國政府接收為公有財產

28 【70】

- 29 1. 戰後國民政府仍行訓政體制，對日產之接收，係以 34
30 年 3 月 14 日國民黨總裁修正核定之「臺灣接管計畫
31 綱要」（侍秦字 15493 號總裁（34）寅元侍秦代電修

01 正核定)為基本準則。依此綱要、35年4月22日
02 臺灣省行政長官公署公布臺灣省政府公有土地處理規則
03 及36年11月28日行政院頒布之「臺灣省土地權利
04 清理辦法」等相關規定，凡屬於日治時期日本官立公立
05 之水利機關、日人在臺灣之資產、日人私有或與台民合
06 有之農林漁牧資產權益、水利工作、日人私有土地、日
07 本佔領時代之官有、公有土地，包含水田、旱田、池沼
08 、養魚池，及其他應行歸公之土地，包含原屬州有市有
09 及總督府所屬各機關以公費購置之土地及經劃為河川用
10 地，或因水利之必需，築成埤圳等公共建築，均在接收
11 之列，而為我國公有財產，人民捐獻贈與或「寄附」之
12 土地亦不予發還。【71】

13 2.臺灣省行政長官公署農林處係於34年11月1日開
14 始進行水利事業之接收，接收情況為：「接收分機構與
15 事業二項。惟工作人員初接時不敷分配一切，呈停頓狀
16 態，為繼續推行水利事業起見，一方除徵集本省農田水
17 利工作諸同志共同進行外，一方力謀事業之推動，先後
18 派員分赴各縣督導縣耕地課及全省38個水利組合搶修
19 災害工程、督促徵收水租事項。又與縣耕地課負責遴選
20 當地知名之士為水利組合長或理事長，力圖打開停頓局
21 面，期圖安定人心、維護原有設施為目標。」(註13
22)。可知日治時期臺灣水利組合之財產及業務，業經政
23 府依法接收(共38個)。接收後其財產部分成為公有
24 財產，業務部分，因當時並無規定公共化之農田水利組
25 織之法令(與農會等不同)，而水利事業不可中斷，依
26 前述接管計畫綱要第9條甲款但書規定「法令無規定
27 而事實有需要之機關，得暫仍其舊。」仍依日治時期水
28 利組合運作，已如前述。【72】

29 (四)農田水利會資產由國家概括承受，不生違反憲法第15條
30 保障財產權之問題【73】

31 1.如上述，國民政府接收後臺灣農田水利組織業務之運作

01 模式，雖因政府法令及政策不同，而有由行政機關主導
02 或由會員自治或折衷其間等不同時期，然均係依據政府
03 相關法令，分擔政府部分職權之組織，於 44 年水利法
04 修正後更取得公法人地位。其資產之取得，不論係來自
05 政府接收之日產，或依法令對於其會員徵收工程、管理
06 、維護費用、工程分攤費用、滯納金、會費、建造物及
07 餘水使用費用、捐款及贈與、接受政府補助或其他依法
08 之收入，甚至為舉辦工程而依法徵收土地，均係基於其
09 為公法人之地位而取得之公有財產，依前述，此等財產
10 均非受憲法第 15 條所保障之財產，是系爭規定五及六
11 將農田水利會所有之公有財產，明定由國家概括承受，
12 並納入農田水利事業作業基金管理，繼續作為推動農田
13 水利之經費，自不生侵害農田水利會受憲法第 15 條保
14 障之財產權之問題。【74】

15 2. 又由水利組合實際使用，但非屬水利組合之財產（例如
16 組合無權占有或僅有使用權而無所有權之財產），應如
17 何處理，不在本判決範圍內。再者，納入為公務機關後
18 ，原有之埤圳及灌溉系統均仍繼續運作，對農民享有灌
19 溉之權益，亦無影響。【75】

20 五、系爭規定七不生違反法律不溯及既往原則及信賴保護原則之
21 問題【76】

22 （一）按新訂之法規，如涉及限制或剝奪人民權利，或增加法律
23 上之義務，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事
24 實或法律關係，對於人民因信賴法令或行政措施而為一定
25 表現行為時，就其信賴所生之利益，國家亦應予以保護，
26 此即禁止法律溯及既往原則及信賴保護原則。【77】

27 （二）公法人係以實現公共福利及分擔國家任務為目的，依據公
28 法規定而設立之法人。公法人為履行公法任務，作為行使
29 公權力之主體，其權力係源自於國家行政權，並未自國家
30 行政權之外，另行獨立取得權力。且公法人既為履行公法
31 上任務而存在，即係以將法令具體化實踐為其任務，法令

01 變更時，其任務亦隨之變更，並無因信賴法令而於法令變
02 更時，有應受保護之利益可言。國家對於公法人之設立、
03 解散及其任務之擴張、限縮，自得本於其行政權整體運作
04 之政策考量，予以適時調整。受調整之公法人，尚不得主
05 張基本權利受有侵害而對抗之，亦不生違反法律不溯及既
06 往原則或信賴保護原則之問題。【78】

07 (三) 農田水利會既為依法成立之公法人，依前開理由，國家基
08 於行政權整體運作之政策考量，經由制定系爭規定七以排
09 除農田水利會組織通則規定之適用，廢止其成立公法人之
10 依據及授權，將其原得行使之公權力回歸國家行政機關直
11 接行使，並利用原屬公有之資產，繼續執行原有業務，不
12 生應適用法律不溯及既往原則及信賴保護原則之問題。
13 【79】

14 六、系爭規定二、三及四未違反憲法增修條文第3條第3項及
15 第4項規定【80】

16 (一) 憲法增修條文第3條第3項規定：「國家機關之職權
17 、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。」同條
18 第4項規定：「各機關之組織、編制及員額，應依前項
19 法律，基於政策或業務需要決定之。」係授權立法者得以
20 準則性法律，就國家行政體制之建構為框架性規範，並使
21 各機關之組織、編制及員額之決定，得於該等法律框架下
22 為之，以收國家機關總體規劃佈建之效。上開規定，係於
23 立法者以法律建構個別行政組織之權限外，增加其就行政
24 組織之一般性、框架性立法權限，但並未因此而剝奪立法
25 者制定單獨組織法或兼含組織法規定之法律之權限，亦非
26 謂立法者制定關於行政組織之法律時，若未遵循同屬法律
27 位階之準則性法律規定，即構成違憲（司法院釋字第793
28 號解釋參照）。【81】

29 (二) 在業務性質單純之機關，要求就有關其組織與作用之事項
30 ，必分別訂立組織法與作用法，亦未必實際。故立法者本
31 於農田水利會之改制及其資產處理、職員工作權益保障等

01 事項須特別立法之立法政策，衡酌為達農田水利法所規範
02 目的之整體法規需求及效能，於系爭規定二、三及四明
03 文規定灌溉管理組織之設置、辦理事項之範圍及農田水利
04 事業人員之人事事項，自難謂與憲法增修條文第 3 條第
05 3 項及第 4 項之規定牴觸。再者，有關農田水利事業人
06 員之人事管理事項，農田水利事業人員人事管理辦法未規
07 定者，僅參照公務人員人事管理法令規定辦理（同辦法第
08 80 條規定參照），而非依公務人員人事管理法令規定，
09 可知農田水利事業人員之進用，並非以公務人員之資格進
10 用，如何規定相關人事管理事項，非屬考試院職權，亦不
11 生侵害考試院職權之問題。【82】

12 (三) 依組織基準法第 36 條第 1 項規定：「一級機關為因應
13 突發、特殊或新興之重大事務，得設臨時性、過渡性之機
14 關，其組織以暫行組織規程定之，並應明定其存續期限。
15 」同條第 2 項規定：「二級機關及三級機關得報經一級
16 機關核定後，設立前項臨時性、過渡性之機關。」行政院
17 正進行功能業務與組織調整之修法，惟尚未完成修法，有
18 關農田水利事項之主管機關如何歸屬，亦尚難以法律明文
19 定之，然農田水利事項攸關全國農業灌溉效率及農業政策
20 健全發展，其管理與經營不可一日或缺，為因應實務需要
21 ，確有於修法完成前，成立過渡性機關之必要。農委會報
22 經行政院核准，訂定「行政院農業委員會農田水利署暫行
23 組織規程」、「行政院農業委員會農田水利署辦事細則」
24 及「行政院農業委員會農田水利署編制表」，設置農田水
25 利署據以辦理農田水利事務，經行政院 109 年 8 月 7
26 日院授人組字第 10961000421 號函核准發布，並送立法
27 院備查。前開組織規程第 6 條亦明定：「本署於農業部係
28 農田水利署成立時裁撤」之存續期限，可知農田水利署係
29 過渡性之機關，應認為業已於組織法上取得設立農田水利
30 署及所屬灌溉管理組織（各農田水利管理處）之依據，並
31 符合組織基準法第 36 條第 2 項之規定，尚難認有聲請

人所主張違反機關組織法律保留之問題。【83】

(四) 聲請人於言詞辯論後雖另具狀主張，依憲法第 107 條至第 110 條規定，農田水利灌溉乃專屬地方政府執行之業務，農田水利法之規定已違反憲法前開規定等語。查憲法第 108 條第 1 項第 10 款規定，二省以上之水利、河道及農牧事業，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。第 109 條第 1 項第 6 款規定，省農林、水利事項，由省立法並執行之，或交由縣執行之。然依 86 年 7 月 21 日公布施行之憲法增修條文第 9 條第 1 項及第 3 項規定，憲法第 109 條規定凍結適用，有關省、縣地方制度，以法律定之，臺灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定。依 87 年 10 月 27 日制定同年 12 月 21 日起施行之臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例第 4 條第 4 項規定：「原省政府所屬機關主管之水資源業務，基於整體考量不宜分隸者，在行政院組織法及相關法律完成修正前，應由行政院指定部會統籌承辦其水資源之相關業務，不受其他相關法令之限制。」第 4 條第 5 項規定：「法律及中央法規有關本省及省政府主管或執行之事項，於相關法規未修正前，由行政院依第 1 項職權業務調整移轉歸屬，以命令調整之。」及 88 年 1 月 25 日制定公布地方制度法第 2 條第 1 款規定，省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體。依上開憲法增修條文及地方制度法之內容，憲法第 109 條第 1 項第 6 款規定原列有關省水利之職權，已歸屬於中央。89 年 4 月 25 日修正公布之憲法增修條文第 9 條第 1 項及第 2 項規定，及其後多次修正之地方制度法，均維持前開規定內容。臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例雖於 94 年 12 月 31 日廢止，但不影響憲法第 109 條第 1 項第 6 款規定原列有關省水利之職權，仍歸屬於中央。為配合上述修憲及省業務組織之調整，立法者亦於 89 年 5 月 17 日全文修正公布農田水利

01 會組織通則，將第 22 條原定有關省主管農田水利會組織
02 部分，修正並改由中央主管。是由中央制定農田水利法將
03 農田水利組織改制納入公務機關，自無違反憲法前開規定
04 之問題。【84】

05 七、暫時處分之聲請應予駁回【85】

06 本件業經裁判，核無暫時處分之必要，聲請人暫時處分之聲
07 請，應予駁回。【86】

08 伍、結論【87】

09 綜上，系爭規定一及五將農田水利會改制納入公務機關，與
10 法律明確性原則，尚無違背。系爭規定一及七不生侵害農田
11 水利會原有會員受憲法第 14 條所保障之結社自由。系爭規
12 定五及六不生侵害憲法第 15 條財產權之問題。系爭規定七
13 規定不生違反法律不溯及既往原則及信賴保護原則之問題。
14 系爭規定二、三及四未違反憲法增修條文第 3 條第 3 項
15 及第 4 項規定。暫時處分之聲請應予駁回。【88】

16 要言之，臺灣農田水利組織自 1901 年日治時期施行公共埤
17 圳制度起，雖歷經公共埤圳、公共埤圳組合、官設埤圳及水
18 利組合等各種不同之運作模式，國民政府接收後迄今，亦經
19 歷水利組合、農田水利協會、水利委員會及不同模式之農田
20 水利會等運作模式。但從憲法之觀點，不論採公法人或機關
21 化模式，均為因應時代環境之變遷所為之政策選擇，其選擇
22 妥當與否，乃屬政治面問題，而非合憲違憲與否之法律面問
23 題。【89】

24 註 1：參閱陳金田譯，《臺灣私法第一卷（臨時臺灣舊慣調查會
25 第一部調查第三回報告書）》，第 431 頁以下，1997
26 年，臺灣文獻委員會。【90】

27 註 2：臺灣公共埤圳規則及臺灣公共埤圳規則施行規則之全文內
28 容，參閱臺灣總督府內務局土木課編纂，《臺灣水利關係
29 法令類纂》，第 67 頁至第 81 頁，1942 年，臺灣水利
30 協會。【91】

31 註 3：此亦為當時司法審判實務及日本學說所採之見解。例如臺

01 灣高等法院昭和 9 (1934) 年 11 月 21 日昭和 9 年上
02 民第 191 號判決即指出：「依明治 34 年律令第 6 號
03 (以 36 年律令第 3 號及大正 2 年律令第 3 號為一
04 部修正) 臺灣公共埤圳規則第 4 條之 2 所組織之公共
05 埤圳組合，通觀同規則及同規則施行規則之諸規定，在有
06 關於對該組合之組合員之水租、費用、追徵金及過怠金之
07 徵收，係準用臺灣國稅徵收規則中關於滯納處分之規定（
08 臺灣公共埤圳規則第 9 條）等，由此觀之，應為係成文
09 法上作為國家機關之一部而分擔統治權作用之公法人。」
10 參閱臺灣總督府覆審·高等法院編纂，《覆審高等法院判
11 例 6》，第 568 頁，1997 年，文生書院；園部敏著，
12 《行政法概論--特！臺灣行政法規 顧慮 --》，第
13 291 頁及第 336 頁，1940 年，有斐閣；新田定雄著，
14 《台灣水利法令\$ 研究》，第 111 頁，1937 年，臺灣
15 水利法令研究會。【92】

16 註 4：官設埤圳規則及官設埤圳規則施行規則之全文內容，參閱
17 臺灣總督府內務局土木課編纂，前揭註 2，第 83 頁至第
18 88 頁，1942 年。【93】

19 註 5：臺灣水利組合令之全文內容，參閱臺灣總督府內務局土木
20 課編纂，前揭註 2，第 1 頁至第 9 頁，1942 年。
21 【94】

22 註 6：當時日本專家學者亦認為臺灣之水利組合為公法人，參閱
23 新田定雄著，前揭註 3，第 146 頁至第 147 頁，1937
24 年；園部敏著，前揭註 3，第 290 頁及第 332 頁，
25 1940 年。【95】

26 註 7：當時日本學者園部敏，認為水利組合為公共組合之一，屬
27 公共團體，性質上為公法人，參閱所著，前揭註 3，第
28 290 頁及第 333 頁，1940 年，有斐閣；新田定雄認為
29 水利組合事業深切關係公共利益，因此政府對其採行周到
30 細密之監督。又關於水利組合是公法人，為學說上一致之
31 見解，參閱所著，前揭註 3，第 141 頁及第 146 頁，

01 1937 年。再依昭和 13 年 4 月 15 日總內 572 號通
02 達，有關大正 3 年法律第 37 號關於公共團體管理之公
03 共用土地物件之使用，於水利組合及公共埤圳組合亦應適
04 用。【96】

05 註 8：參閱大正 11（1922）年 3 月 21 日臺灣總督府告示第
06 39 號，「官設埤圳水利組合設置廢止」（1922-03-21）
07 ，〈大正 11 年 3 月臺灣總督府報第 2611 號〉，《臺
08 灣總督府（官）報》，國史館臺灣文獻館，典藏號：
09 0071022611a002。【97】

10 註 9：參閱大正 11（1922）年 4 月 20 日臺灣總督府公告（
11 認可公共埤圳組合后里圳、荊仔埤圳），「公共埤圳組合
12 組織認可」（1922-04-22），〈大正 11 年 4 月臺灣總
13 督府報第 2634 號〉，《臺灣總督府（官）報》，國史館
14 臺灣文獻館，典藏號：0071022634a010；參閱大正 11（
15 1922）年 5 月 17 日公告（認可獅子頭圳公共埤圳組合
16 ），「公共埤圳組合組織認可」（1922-05-20），〈大正
17 11 年 5 月臺灣總督府報第 2659 號〉，《臺灣總督府
18 （官）報》，國史館臺灣文獻館，典藏號：
19 0071022659a006。【98】

20 註 10：參閱武內貞義著，《臺灣》，第 216 頁，1927 年，
21 新高堂書店。【99】

22 註 11：關於日本入會權之一般問題，參閱松尾弘執筆，小粥太
23 郎編，《新注民法（5）物（2）》，第 799 頁以
24 下，2010 年，有斐閣；河上正二著，《物法講義》
25 ，第 369 頁以下，2012 年，日本評論社；能見善久
26 、加藤新太郎編集，《論点体系判例民法 2 第 3 版
27 物》，第 464 頁以下，2020 年，第一法規株式會
28 社。有關大字水利團體及水利土功會之沿革，參閱山村
29 恒年著，〈固定資產稅等賦課徵懈怠違法確認請求等
30 住民訴訟事件：堺市〉，《判例地方自治》，404 號，
31 第 36 頁以下，2016 年。【100】

01 註 12：依日本政府統治臺灣初期所作之舊慣調查，臺灣並無入
02 會地之事例。參閱陳金田譯，前揭註 1，第 618 頁，
03 1997 年。【101】

04 註 13：參閱臺灣省行政長官公署農林處耕地科編輯發行「一年
05 來臺灣農田水利」，第 1 頁，1945 年。以臺灣南北
06 二大水利組合為例，桃園水利組合係於 1945 年 11 月
07 接收，參閱林煒舒、陳錦昌、李曉菁撰稿，陸之駿主筆
08 ，黃金春主修，黃金德總編纂，《臺灣桃園農田水利會
09 百年誌》，第 96 頁，2019 年，桃園農田水利會；嘉
10 南農田水利會則於 1946 年 2 月著手接收，參閱嘉南
11 大圳水利委員會灌溉課編，《臺灣省嘉南大圳水利委員
12 會事業與概要》，第 2 頁，1955 年，嘉南大圳水利
13 委員會。【102】

14 中 華 民 國 111 年 8 月 12 日

15 憲法法庭 審判長 大法官 許宗力

16 大法官 蔡烱燉 黃虹霞 吳陳銀

17 蔡明誠 林俊益 許志雄

18 張瓊文 黃瑞明 詹森林

19 黃昭元 謝銘洋 呂太郎

20 楊惠欽 蔡宗珍

21 本判決由呂大法官太郎主筆。

22 大法官就主文所採立場如下表所示：

主文項次	同意大法官	不同意大法官
第一項	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、黃大法官虹霞、林大法官俊益、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍	吳大法官陳銀、蔡大法官明誠

(續上頁)

01 02 03 04 05 06 07 08 09 10	第二項	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、 黃大法官虹霞、林大法官俊益、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍	吳大法官陳鑾、蔡大法官明誠
11 12 13 14 15 16 17 18	第三項	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、 黃大法官虹霞、林大法官俊益、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍	吳大法官陳鑾、蔡大法官明誠
19 20 21 22 23 24 25 26	第四項	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、 黃大法官虹霞、林大法官俊益、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍	吳大法官陳鑾、蔡大法官明誠
27 28 29 30 31 32 33 34	第五項	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、 黃大法官虹霞、林大法官俊益、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍	吳大法官陳鑾、蔡大法官明誠
35 36 37 38 39 40	第六項	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、 黃大法官虹霞、林大法官俊益、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、	吳大法官陳鑾、蔡大法官明誠

01 (續上頁)

02

03

04

05

	呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍	
--	--------------------------	--

06 【意見書】

07 協同意見書：黃大法官虹霞提出。

08 黃大法官瑞明提出。

09 不同意見書：蔡大法官明誠提出、吳大法官陳鏗加入。

10 以上正本證明與原本無異。

11 書記官 陳淑婷

12 中 華 民 國 111 年 8 月 12 日

13 附表

14 費鴻泰等 38 位立法委員釋憲案聲請人名冊一覽表

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30

31

孔文吉	江啟臣	吳怡玓	吳斯懷	李貴敏
李德維	呂玉玲	林文瑞	林奕華	林思銘
林為洲	林德福	洪孟楷	徐志榮	翁重鈞
馬文君	張育美	許淑華	陳以信	陳玉珍
陳雪生	陳超明	曾銘宗	費鴻泰	楊瓊瓔
溫玉霞	萬美玲	葉毓蘭	廖國棟	廖婉汝
蔣萬安	鄭天財	鄭正鈐	鄭麗文	魯明哲
賴士葆	謝衣鳳	羅明才		