

憲法法庭 111 年憲判字第 14 號判決摘要

說明：本摘要係由憲法法庭書記廳依判決主文及理由摘錄而成，僅供讀者參考，並不構成本判決的一部分。

聲請人：

立法委員費鴻泰等 38 人

聲請人名冊詳如判決附表所示。

言詞辯論日期：111 年 5 月 24 日

判決公布日期：111 年 8 月 12 日

案由：

聲請人就其行使職權，認 109 年 7 月 22 日制定公布之農田水利法第 1 條（下稱系爭規定一）、第 18 條第 1 項（下稱系爭規定二）、同條第 3 項（下稱系爭規定三）、第 19 條第 3 項（下稱系爭規定四）、第 23 條第 1 項（下稱系爭規定五）、同條第 5 項（下稱系爭規定六）及第 34 條第 2 項（下稱系爭規定七）等規定，有牴觸憲法之疑義，於 110 年 3 月聲請暫時處分暨解釋憲法。

判決主文

1. 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。
2. 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。

3. 農田水利法第23條第1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1項規定設置之農田水利事業作業基金管理。」與法律明確性原則尚無違背，且不生侵害憲法第15條保障人民財產權之問題。
4. 農田水利法第23條第5項規定：「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。」不生侵害憲法第15條保障人民財產權之問題。
5. 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。」不生侵害憲法第14條保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信賴保護原則之問題。
6. 本件暫時處分之聲請駁回。

判決理由要旨

1. 一、農田水利組織之沿革〔第23段〕

[關於日治時期臺灣水利組織，由私人契約發展為公法人，及國民政府接收後臺灣水利組織之演變，參理由書第23段至第

49 段說明]

2. 二、系爭規定一及五將農田水利會改制納入農田水利署，與法律明確性原則，尚無違背〔第 50 段〕

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、第 3 項規定，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 項前段規定及系爭規定二、三及四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。〔第 52 段〕

3. 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 條所保障之結社自由之問題〔第 54 段〕

憲法第 14 條規定人民有結社之自由，此結社自由，僅在保障人民是否成立私法上團體，以及參加或不參加此團體之自由，並不包括人民有組成得行使公權力之公法人之自由在內。蓋基於民主憲政體制，取得或行使公權力以遂行公法任務者，均應直接或間接來自人民之授權。就公法人資格之取得言，憲法固不禁止立法者直接立法而成立特定之公法人，或由立法者訂定法規範做為成立之準據等方式。但不包含人民得直接本於憲法第 14 條保障之結社自由，而成立公法人。〔第 55 段〕

農田水利會係依法律規定而設立之公法人，並非人民基於憲法第 14 條保障之結社自由所成立。從而，系爭規定一及七規定農田水利會改制納入公務機關，消滅其公法人之人格，亦不生侵害農田水利會原有會員受憲法第 14 條所保障之結社自由問題。〔第 56 段〕

4. 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
〔第 57 段〕

國家本質上既不可能擁有如人民般得自由發展之人格，亦不可能如人民般享有得自由追求之私益，只能追求公益，以執行公共任務為職志，從而，國家自無受憲法第 15 條保障財產權之基本權利。公法人既為分擔國家任務而存在，其財產之取得，如本於公法人之地位而取得，自亦不受憲法第 15 條規定所保障。〔第 59 段〕

日治時期臺灣水利組合係以法人地位單獨享有財產權，而非組合員集體所有〔第 62 段〕

日治時期臺灣水利組合係公法人，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。〔第 67、68 段〕

換言之，原財產權利人或所有人於將財產移轉予組合時，該財產屬性即由私有財產轉為公有財產，原所有人或權利人即不得再就其移轉前之財產主張原有權利。至於政府之經費補助、組合經營埤圳所得利益，係基於組合為公法人之地位所取得之資產，組合所價購或支付補償金而取得之土地、建物，亦係組合基於公法人地位取得金錢後支付對價取得之財產，均與組合員無關。法令或規約亦未約定組合員有請求組合分配利益或盈餘之權利，難認組合員對組合之財產，有法律上之財產權。〔第 69 段〕

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
〔第 70 段〕

戰後對日產之接收〔依〕相關規定，凡屬於日治時期日本官

立公立之水利機關、日人在臺灣之資產、日人私有或與台民合有之農林漁牧資產權益、水利工作、日人私有土地、日本佔領時代之官有、公有土地，包含水田、旱田、池沼、養魚池，及其他應行歸公之土地，包含原屬州有市有及總督府所屬各機關以公費購置之土地及經劃為河川用地，或因水利之必需，築成埤圳等公共建築，均在接收之列，而為我國公有財產，人民捐獻贈與或「寄附」之土地亦不予發還。〔第 71 段〕

臺灣省行政長官公署農林處係於 34 年 11 月 1 日開始進行水利事業之接收，日治時期臺灣水利組合之財產及業務，業經政府依法接收（共 38 個）。接收後其財產部分成為公有財產。〔第 72 段〕

農田水利會資產由國家概括承受，不生違反憲法第 15 條保障財產權之問題〔第 73 段〕

國民政府接收後臺灣農田水利組織業務之運作模式，雖因政府法令及政策不同，而有由行政機關主導或由會員自治或折衷其間等不同時期，然均係依據政府相關法令，分擔政府部分職權之組織，於 44 年水利法修正後更取得公法人地位。其資產之取得，均係基於其為公法人之地位而取得之公有財產，依前述，此等財產均非受憲法第 15 條所保障之財產，是系爭規定五及六將農田水利會所有之公有財產，明定由國家概括承受，並納入農田水利事業作業基金管理，繼續作為推動農田水利之經費，自不生侵害農田水利會受憲法第 15 條保障之財產權之問題。〔第 74 段〕

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

5. 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問題〔第 76 段〕

公法人係以實現公共福利及分擔國家任務為目的，依據公法規定而設立之法人。公法人為履行公法任務，作為行使公權力之主體，其權力係源自於國家行政權，並未自國家行政權之外，另行獨立取得權力。且公法人既為履行公法上任務而存在，即係以將法令具體化實踐為其任務，法令變更時，其任務亦隨之變更，並無因信賴法令而於法令變更時，有應受保護之利益可言。國家對於公法人之設立、解散及其任務之擴張、限縮，自得本於其行政權整體運作之政策考量，予以適時調整。受調整之公法人，尚不得主張基本權利受有侵害而對抗之，亦不生違反法律不溯及既往原則或信賴保護原則之問題。〔第 78 段〕

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

6. 六、系爭規定二、三及四未違反憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項規定〔第 80 段〕

憲法增修條文第 3 條第 3 項、第 4 項規定係授權立法者得以準則性法律，就國家行政體制之建構為框架性規範。上開規定，係於立法者以法律建構個別行政組織之權限外，增加其就行政組織之一般性、框架性立法權限，但並未因此而剝奪立法者制定單獨組織法或兼含組織法規定之法律之權限，亦非謂立法者制定關於行政組織之法律時，若未遵循同屬法律位階之準則性法律規定，即構成違憲。〔第 81 段〕

立法者本於農田水利會之改制及其資產處理、職員工作權益

保障等事項須特別立法之立法政策，衡酌為達農田水利法所規範目的之整體法規需求及效能，於系爭規定二、三及四明文規定灌溉管理組織之設置、辦理事項之範圍及農田水利事業人員之人事事項，自難謂與憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項之規定牴觸。〔第 82 段〕

行政院正進行功能業務與組織調整之修法，惟尚未完成修法，有關農田水利事項之主管機關如何歸屬，亦尚難以法律明文定之，然農田水利事項攸關全國農業灌溉效率及農業政策健全發展，其管理與經營不可一日或缺，為因應實務需要，確有於修法完成前，成立過渡性機關之必要。農委會報經行政院核准，訂定「行政院農業委員會農田水利署暫行組織規程」、「行政院農業委員會農田水利署辦事細則」及「行政院農業委員會農田水利署編制表」，設置農田水利署據以辦理農田水利事務，農田水利署係過渡性之機關，應認為業已於組織法上取得設立農田水利署及所屬灌溉管理組織（各農田水利管理處）之依據，並符合組織基準法第 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。〔第 83 段〕

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

本判決由呂大法官太郎主筆。

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
主文第一項	許大法官宗力、蔡大法官焜燾、黃大法官虹霞、林大法官俊益、	吳大法官陳環、蔡大法官明誠 (共 2 位)

	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（共 13 位）	
主文第二項	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（共 13 位）	吳大法官陳鑾、蔡大法官明誠（共 2 位）
主文第三項	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（共 13 位）	吳大法官陳鑾、蔡大法官明誠（共 2 位）
主文第四項	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（共 13 位）	吳大法官陳鑾、蔡大法官明誠（共 2 位）
主文第五項	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（共 13 位）	吳大法官陳鑾、蔡大法官明誠（共 2 位）
主文第六項	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、	吳大法官陳鑾、蔡大法官明誠（共 2 位）

	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（共 13 位）	
--	--	--

黃大法官虹霞、黃大法官瑞明分別提出協同意見書

蔡大法官明誠（吳大法官陳鏗加入）提出不同意見書