

刊登於月旦裁判時報第 123 期，2022 年 9 月，第 16-26 頁。

## 農田水利會資產屬於公有財產或私有財產之爭議 —最高行政法院 110 年度抗字第 131 號裁定

黃俊杰

中正大學財經法律系特聘教授

### 本案事實

農田水利法(民國 109 年 7 月 22 日公布;同年 10 月 1 日施行)第 34 條第 2 項規定，自農田水利法施行之日起，農田水利會組織通則不再適用；同法第 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。

因此，行政院農業委員會所屬農田水利署 A 管理處函請 B 地政事務所將系爭土地辦理移轉登記為國有，並經 B 辦竣登記。

C 農田水利會於農田水利法未施行前，即以前揭登記侵害其或會員農民之財產權，向法院提起行政訴訟，請求 B 不得為登記，並於同日聲請定暫時狀態假處分，後因 B 辦竣登記，故 C 於本件假處分追加聲明：「B 於司法院大法官宣告農田水利法第 23 條違憲與否前，不得移轉登記聲請人名下之財產。」<sup>1</sup>

### 爭點

本案除涉及農田水利法是否違憲以外，<sup>2</sup>主要爭點包括：壹、農田水利會組織改造與資產管理；貳、農田水利會資產之性質及規範體系；參、農田水利事業作業基金之功能。

### 判決理由

農田水利會係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，釋字第 628 號解釋在案。其後，國家為提升農田水利經營效率，改變農田水利事業運作方式，於 109 年 7 月 22 日公布，同年 10 月 1 日施行農田水利法將農田水利會改制為行政機關，主管機關為農委會，並依據農委會農田水利署暫行組織規程設置農田水利署辦理農田水利業務。農田水利法第 23 條第 1 項規定農田水利會改制後【月旦

關鍵詞：農田水利法、農田水利會、農田水利署、公有財產、概括承受

1 並參，臺北高等行政法院 109 年度全字第 34 號裁定；最高行政法院 110 年度抗字第 131 號裁定。

2 憲法法庭公告 (<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=77&id=340088>)。

**裁判時報第 123 期，2022 年 9 月，第 16 頁】**資產及負債由國家概括承受，<sup>3</sup>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。

關於行政訴訟之暫時權利保護制度，依訴訟種類之不同，分別提供不同之暫時權利保護方式。其中停止執行是請求停止行政處分之效力，適用於本案訴訟為撤銷訴訟之情形，至於確認行政處分無效，依行政訴訟法第 117 條準用停止執行之規定；而定暫時狀態之假處分，則適用於本案訴訟為給付訴訟之類型。其次，行政訴訟法第 299 條規定：「得依第 116 條請求停止原處分或決定之執行者，不得聲請為前條之假處分。」因此，本案訴訟應提起撤銷訴訟者，係以停止執行為其暫時權利保護之手段，無再適用假處分程序之餘地。

## 評析

### 壹、農田水利會沿革、組織改造與資產管理

#### 一、農田水利會沿革

臺灣灌溉事業發展初期，可追溯至元明時期，當時水圳開發多由民間私人出資築埤開圳，水利視同私產，與土地一樣可以自由買賣。自明末鄭成功起推動官田制度，才開始有官方投入資源開發農田水利設施。

清領時期，臺灣各地的埤圳，多屬私人施設、私人經營。官方僅給圳照方式管理，但已逐步建立包括圳路管理及水租繳納等事宜。另有灌溉高雄鳳山地區的曹公圳，係由鳳山知縣曹謹主導，向地主徵收經費分攤合築，不足部分由鄰里首長甲首補助而成。

真正公共化需追溯於日本治臺時期，推行埤圳公共化政策，將有關公共利害的水利設施賦予法人資格，稱為「公共埤圳」；後來，有官方出資興建的「官設埤圳」，其後，更頒布水利組合令，將「公共埤圳」與「官設埤圳」合併為「水利組合」，水利事業日益發達，其組織與管理規模也日益擴大與完備。

這段時間有幾個重要的轉變（一）公共埤圳時期：1901 年發布「公共埤圳規則」，將私人埤圳認為關乎公共利益者，一律指定為公共埤圳，受行政機關的指導與監督，賦予法人性格，由官方監督管理，且登錄於「埤圳登記簿」；（二）1908 年發布「官設埤圳規則」，由政府興辦當時人民所不能自辦的水利工程，並將若干公共埤圳合併管理；（三）1911 年起，政府則發布水利組合令，已將既有私權關係，轉為公法關係，諸如組合費亦

3 關於農田水利會資產屬於公有財產或私有財產之爭議，立法院公報，109 卷 39 期，委員會紀錄，立法院第 10 屆第 1 會期經濟委員會「農田水利法草案」公聽會會議紀錄，1 頁以下；吳啟瑞，農田水利會公法人之權限與權利紛爭—以司法及行政實務觀察為中心，月旦法學雜誌，290 期，2019 年 7 月，210-230 頁

依國稅處理等，均顯示水利組合已為政府機關的一部分。<sup>4</sup>

二次戰後，1946 年 11 月，將原水利組合均改稱為「農田水利協會」與「水【月旦裁判時報第 123 期，2022 年 9 月，第 17 頁】利委員會」，因國民政府對於水利組合公共化之背景不熟悉，而導入在大陸地區之管理模式，但「水利委員會」的設立，在水利法中無確切之法源依據，其組織體制與業務特性，與一般社團不盡相同，致被認為非官非民、似官似民的模糊屬性團體，最明顯之問題，在於土地登記及會費徵收問題，後於 1955 年時，則鑒於農田水利委員會的組成法源層級過低，且為議行合一制，易生弊端，爰再透過「各地農田水利會設置辦法」的發布，將水利委員會逐步改制為農田水利會，身分為公法人。至此，農田水利會之屬性定位已屬確認，迄今已運作超過 50 年。

就此，釋字第 518 號解釋：「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……。」臺北高等行政法院 109 年度全字第 39 號裁定亦指出：「……於 109 年 10 月 1 日改制前之農田水利會，係依法律設立之公法人……。」

## 二、農田水利會組織改造與資產管理

### （一）農田水利會之組織改造

依據釋字第 628 號及釋字第 518 號解釋，農田水利會存續之憲法價值，係植基於「秉承國家推行農田水利事業」之宗旨，故依法律設立為地方水利自治團體（44 年 1 月 19 日修正公布之水利法第 3 條第 2、3 項）之公法人，並在法律授權範圍內享有自治之權限。

事實上，農田水利事業依據下列憲法及其增修條文與地方制度法之相關規定內容，係屬國家及地方自治團體應「立法」及「執行」之憲法職責，而農田水利會則係秉承國家推行農田水利事業宗旨依法律設立之公法人。<sup>5</sup>

1. 憲法相關規定之內容，例如，第 108 條第 1 項第 10 款：「左列事項，由中央立法並執行之一，或交由省縣執行之：……二省以上之水利、河道及農牧事業。……」第 109 條第 1 項第 6 款：「左列事項，由省立法並執行之，或交由縣執行之：……省農林、水利、漁牧及工程。……」第 110 條第 1 項第 5 款：「左列事項，由縣立法並執行之：……縣農林、水利、漁牧及工程。……」第 146 條：「國家應運用科學技術，以興修水利，增進地力，改善農業環境，規劃土地利用，開發農業資源，促成農業之工業化。」

2. 憲法增修條文相關規定之內容，例如，第 10 條第 1 項：「國家應獎勵科學技術發

4 長尾景德／大田修吉，新稿臺灣行政法大意，杉田書店刊行，1934 年，229 頁以下指出「水利組合」之性質，係屬公法人。

5 並參，吳啟瑞，同註 3，210-230 頁指出農田水利會係依據農田水利會組織通則設置之功能性公法人，並為履行特定公共任務之公法人，乃國家依據法律所創設之派生性行政主體，農田水利會承擔之行政任務及自治權屬於「國家間接行政」之一環，為「國家手臂之延長」，故農田水利會名下縱有財產，亦非其代替會員而所有或持有，雖不在國有財產法體系內管理，但仍應視為公有財產，始符合創設公法人之法理。



展及投資，促進產業升級，推動農漁業現代化，重視水資源之開發利用，加強國際經濟合作。」

3. 地方制度法相關規定之內容，例【月旦裁判時報第 123 期，2022 年 9 月，第 18 頁】如，第 18 條：「下列各款為直轄市自治事項：……七、關於經濟服務事項如下：（一）直轄市農、林、漁、牧業之輔導及管理。（二）直轄市自然保育。（三）直轄市工商輔導及管理。（四）直轄市消費者保護。八、關於水利事項如下：（一）直轄市河川整治及管理。（二）直轄市集水區保育及管理。（三）直轄市防洪排水設施興建管理。（四）直轄市水資源基本資料調查。……」第 19 條：「下列各款為縣（市）自治事項：……七、關於經濟服務事項如下：（一）縣（市）農、林、漁、牧業之輔導及管理。（二）縣（市）自然保育。（三）縣（市）工商輔導及管理。（四）縣（市）消費者保護。八、關於水利事項如下：（一）縣（市）河川整治及管理。（二）縣（市）集水區保育及管理。（三）縣（市）防洪排水設施興建管理。（四）縣（市）水資源基本資料調查。……」

並且，農田水利會組織通則第 9 條第 1 項亦規定：「農田水利會設立後，遇有自然環境變遷或水資源規劃變更時，主管機關得依職權或經農田水利會之申請，對各該農田水利會及其事業區域為合併、分立、變更或廢止之決定。」

基於前述規定，法律已明確授權主管機關得「依職權（含經農田水利會之申請）」廢止農田水利會。事實上，參考「臺灣省各農田水利會合併改組區域調整名稱變更沿革概況表」之「臺灣省農田水利組織合併改組簡紀」亦可得知，在民國 54 年 7 月 2 日總統令制定公布農田水利會組織通則全文 41 條之前或之後，主管機關均亦基於職權或法律授權，直接變更或調整農田水利組織。

因此，立法院以農田水利法之法律層級，明確規定國家直接透過立法將農田水利會由公法人改制為行政機關，係符合農田水利會設立後組織改造之法律保留原則及正當程序之規範意旨，且將農田水利事業依據憲法及其增修條文與地方制度法之相關規定內容，由國家自行承擔「立法」及「執行」之憲法職責，亦符合憲法第 108 條第 1 項第 10 款、第 146 條及憲法增修條文第 10 條第 1 項之規範意旨。至於，農委會依農田水利法授權於農田水利署下設之各管理處，即為農田水利法施行後辦理農田水利事業之灌溉管理組織（臺北高等行政法院 109 年度全字第 39 號裁定）。<sup>6</sup>

## （二）農田水利會之資產管理

針對農田水利會改制前之資產管理及相關法律授權自治任務之推動，例如，釋字第 628 號解釋指出：「依農田水利會組織通則第 10 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

6 憲法法庭 111 年憲判字第 14 號判決指出，農田水利法第 18 條第 1 項、第 3 項及第 19 條第 3 項規定與憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項規定，均尚無抵觸。

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【**月旦裁判時報第 123 期，2022 年 9 月，第 19 頁**】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 23 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。」

至於，針對農田水利會改制後之資產管理，臺北高等行政法院 109 年度全字、第 39 號裁定指出，農田水利法第 23 條第 1 項、第 5 項係規定：「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。」「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。」又農田水利法施行細則第 4 條規定：「依本法第 23 條第 5 項規定於所有權人欄註明為國有之土地，並應一併於國有財產產籍登記註明屬於作業基金財產。」準此可知，農田水利會因依農田水利法規定施行而改制為行政機關，並依同法第 23 條第 1 項、第 5 項規定，其資產係由國家概括承受，且原屬農田水利會之土地由該管直轄市或縣（市）地政機關逕登記為國有，並由農委會指定所屬機關為管理機關。

此外，水利法就用水標的之順序、水源之水量不足時之用水優先權之順序等，均有明文規範；且就取得水權登記在後而優先用水者，如因優先用水之結果，致登記在先之水權人受有重大損害時，並明定應由登記在後之水權人給予適當補償。法定機制既存，主管機關自須依法行政，非得任意調配用水順序（水利法第 18 條第 1 項、第 20 條及第 20 條之 1）。<sup>7</sup>

並且，農田水利法施行後，農田水利會原有之土地及公共排水系統設施等，仍為原本之使用，農地之耕作及灌溉均無影響，農田水利設施範圍內之灌溉用水則受法律保護，不得擅做他用，亦未因農田水利法之施行而受影響（農田水利法第 11 條第 1 項、第 13 條第 2 項前段、第 14 條第 1 項及第 16 條第 2 項前段）。

再者，面臨全球農業發展關注降低農民負擔及經營成本，氣候變遷導致灌溉水資源供應風險提升，不僅取得灌溉水源之成本將更為加重，灌溉配水效率也需進一步提升，故應斟酌衡量取得灌溉水源成本及灌溉配水效率之關聯性（憲法增修條文第 10 條第 1 項），且現行農田水利事業實際上不宜再由農民付費或農民組織自籌經費方式營運，應由國家機關依據憲法第 108 條第 1 項第 10 款、第 146 條及相關法律等規範意旨，負擔直接義務，並統籌管理農田所需水資源，避免因各農田水利會之灌區範圍及經費限制，無法

7 臺北高等行政法院 109 年全字第 37 號裁定指出，所謂「水權」為基於特定之目的，對於地面水或地下水之一定水量具有使用、收益之權，其法律性質應屬「使用、收益權限」，非屬「財產權利」。水權管理組織從公法人改制為行政機關，本質上並未發生財產權侵害之問題。

充分滿足農民所需。

## 貳、農田水利會資產之性質及規範體系

### 一、農田水利會資產之性質【月旦裁判時報第 123 期，2022 年 9 月，第 20 頁】

農田水利會依據我國水利法及農田水利會組織通則為公法人，所謂公法人係依據公法設立而具有公法上權力能力的行政主體，即有資格以自己名義享受公法上權利、負擔公法義務者，故可登記相關財產。

例如，釋字第 628 號解釋理由書指出：「……依農田水利會組織通則第 10 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。……」

惟需注意者，農田水利會非為民法團體，非為代替會員登記資產之客體，就公法任務而言，農田水利會公法人係國家公法人依法律所創設之派生性行政主體，其所承擔之行政任務屬於國家間接行政之一環，在國家與社會二元化之體系下，農田水利會公法人為「國家延長之手臂」，其財產雖非在國有財產法體系內管理，但仍應視為公有財產，才符合創設公法人之法理。<sup>8</sup>

就此觀之，關於農田水利會資產屬於公有財產或私有財產之爭議，主要爭議點在於公法人是否可主張基本權，針對農田水利會資產性質及歸屬，有私產或公產之爭議：<sup>9</sup>（一）主張私產者，認為依其歷史沿革早於國家投入，應屬私產，農民僅提供於財產給予水利會作灌溉排水服務，政府補助或徵收，為補貼農民，非為公有財產之理由，故得以主張基本權據以避免國家過渡干涉農田水利會之運作；（二）主張公產者，認為有關公法人財產，包括國家、地方自治團體與農田水利會，公法人不得主張基本權（包括財產權）。因基於公法人與國家之間具有「行政一體性」之關係，若承認公法人得以成為基本權利主體，則國家一旦決定將某一公法任務收回自己辦理，而裁撤某一公法人，則該公法人將得以主張基本權利而對抗國家，如此一來恐將造成國家行政組織權的癱【月旦裁判時報

8 公法人係為執行公領域之行政任務而存在，非私法自治原則之延伸，原則上尚非憲法保障結社自由、財產權等基本權利可及之範疇。並參，李建良，「公法人」基本權利能力之問題初探—試解基本權利「本質」之一道難題，憲法解釋之理論與實務，第四輯，320 頁以下；詹鎮榮，國有土地出租爭議之審判權歸屬—以台中高等行政法院 104 年度訴字第 53 號判決出發，興大法學，19 期，157 頁以下指出，國有財產係指所有權歸屬於「國家」之財產。換言之，若從「所有權歸屬主體」之角度理解，則凡是所有權歸屬於國家之財產，即可謂為國有財產。在我國中央與地方分權之憲法垂直權力分立架構下，此處所稱之國家，係指狹義的「中華民國」，並不包含地方自治團體或其他公法人（如農田水利會）在內。所有權歸屬於地方自治團體之財產，在我國地方自治法規中，通常被稱之為「市有財產」、「縣有財產」或是「鄉（鎮、市）有財產」，以資與國有財產相區隔。而國有財產、地方自治團體所有之財產，以及其他公法人所擁有之財產，可以上位概念「公有財產」統稱之，以便與所有權歸屬於私人的「私有財產」相對稱；其中，關於其他公法人，應可指農田水利會公法人，行政法人及部落公法人。

9 並參，立法院公報，109 卷 39 期委員會紀錄，立法院第 10 屆第 1 會期經濟委員會「農田水利法草案」公聽會會議紀錄，1 頁以下。



第 123 期，2022 年 9 月，第 21 頁】瘕，故對於公法人除在確保其公法任務之前提下，國家不得侵害外，公法人不得主張其基本權應受保障。<sup>10</sup>

例如，地方制度法第 87 條之 3 第 1 項規定，即以法律明定原直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之機關（構）與學校人員、原有資產、負債及其他權利義務，由改制後之直轄市概括承受。至於，原屬農田水利會之資產及負債，依據農田水利法第 22 條及第 23 條規定，將納入農田水利事業作業基金，繼續專款專用於農田水利事業，並無侵害農田水利會或會員憲法第 15 條財產權之問題；<sup>11</sup>並且，未來相關資產運用，均受立法院審查監督，對其財產之保護，將更為周全。

至於，公法人之資產，是否即非為國家所得擁有？就此，本文認為就前述「公有財產」與歸屬於私人的「私有財產」兩者分析，公有財產之一部分，其範圍包含中央行政機關、地方行政機關與公法人之資產均屬之，就本文探討的主題農田水利會資產具有兩項特色：

#### （一）屬合法性監督

依據農田水利會組織通則，授權主管機關訂定相關法規命令，規範農田水利會資產管理架構，諸如農田水利會財務處理辦法、農田水利會財產處理要點等，其均屬於獨立於前述國有財產法、土地法之管理框架，而由法律授權主管機關規範農田水利會之資產管理體系。

#### （二）在維持公法人運作功能下，得適度主張基本權

如水患治理特別條例依據行政院經濟建設委員會第 1316 次委員會議決議（97 年 1 月 21 日）之「易淹水地區水患治理計畫」涉及使用農田水利會土地時之通案處理原則」辦理，各該縣（市）政府先行辦理協議價購；協議不成，得申請徵收等。此因國家若無償使用農田水利會現有資產，將嚴重衝擊水利會之營運，故在農田水利會仍續存公法人地位時，仍得主張其資產比照私人財產，宜給予適當之保護。

就前述論述而言，均在於公法人仍需續存時得給予獨立於現有國有財產管理之框架外，但並不意味，農田水利會資產屬於私人財產而具有憲法第 15 條之人民之生存權、工作權及財產權，應予保障之範疇。憲法所稱之私人並非無包含公法人，反之國家在對於國家任務選【月旦裁判時報第 123 期，2022 年 9 月，第 22 頁】擇時，其具有組織型態

10 針對農田水利會公法人不能對國家主張基本權（財產權）之理由，例如，（1）許宗力，基本權程序保障功能之最新發展，法與國家權力（二），2007 年 1 月，255 頁指出：「……只要公法人是且只能是基於公共任務之目的擁有私法上之財產，就不能主張憲法第 15 條財產權的保障，畢竟作為基本權利的憲法第 15 條財產權，其保障的母寧只限於私人的財產，並不是凡是私法上的財產一律皆予以保障，其間差異不可不辨。」；（2）吳啟瑞，同註 3，210-230 頁指出：公法人之財產，因其非屬私人之財產，故與基本權之保障無關，在符合法律保留原則及公共利益之下，以法律明定其歸屬，並無侵害憲法第 15 條財產權之問題。

11 吳庚，憲法的解釋與適用，2003 年 9 月，140 頁指出，公法人如國家或其他公權力主體，不可能同時是基本權主體，又是人民行使基本權時的相對人，如果公權力主體間發生相關的爭議，亦應視為「權限衝突」問題。

選擇之自由，亦即隨著政策環境的變化，國家自有選擇促使行政任務得以最佳執行之組織型態，<sup>12</sup>故當國家要選擇改以公法人改制為行政機關時，該公法人應無主張基本權之權利，而應配合整體政策之轉型。

## 二、農田水利會財產處分管理與國有財產法體系並無衝突

國家為確保農田水利會獨立運作時，雖未將水利會資產納入國有財產之運作架構下，而係以保持適當距離方式予以規範，例如國有財產法中並未納入農田水利會資產、土地法中公有土地未包含農田水利會資產，而僅有為國有土地、直轄市有土地、縣（市）有土地或鄉（鎮、市）有之土地，此種規範架構，均是將中央與地方行政機關所擁有之資產，視為「國有」或「地方自治團體」所有，但均以相同管理模式管理，僅在地方行政機關依憲法授權其具有自治管理之權限。

農田水利會（公法人）財產之處分及管理，雖非在國有財產法體系內規範及管理，惟仍應視為公有財產，且其財產處分並非當然屬公法性質，仍應依個案判斷；進一步言之，雖然國有財產法對之並未規定，係因另有法規已明確規定處理方式，故「公有財產之概念」與「國有財產法之規範架構」並未衝突，蓋個別差異立法之目的及時空環境不同，故進行法律規範體系解釋時，似不應混淆。

例如，最高行政法院 108 年度裁字第 1794 號裁定指出，依據農田水利會組織通則、農田水利會財務處理辦法及農田水利會財產處理要點規定，由農田水利會辦理「會有非事業用畸零地」出售予私人者，其本有決定出售與否之空間，且係以議價方式讓售，故本質上為財產權對價讓與之私權關係。本件係兩造間就申購土地所生之爭議，屬農田水利會代表國庫出售「公有財產」所生之爭議，並非公權力對外之行使，與行政機關之優勢地位無關，亦與人民公法上權利義務之實現無關，不具有給付或促進行政之目的，與一般民事買賣契約關係並無本質上之差異，核屬私權爭議。就此，農田水利會財產處理要點，係農委會為落實輔導、監督農田水利會處理「會有財產」之相關程序所訂定之規範，以利其「會有土地」之整體規劃及運作，其中第 25 點第 1 項規定旨在規範農田水利會決定讓售價格之程序，此與一般私人出售不動產前亦聘請鑑價公司查估市價之作為相當，尚難因農田水利會內部有決定價格之程序即認其讓售會有非事業用畸零地之行為係屬公法性質。

前揭最高行政法院 108 年度裁字第 1794 號裁定，將農田水利會之「會有非事業用畸零地」稱為「公有財產」、「會有財產」及「會有土地」等，出售該地引用之法規依據，為「農田水利會組織通則」、「農田水利會財務處理辦法」及「農田水利會財產處理要點」**【月旦裁判時報第 123 期，2022 年 9 月，第 23 頁】**等，而非「國有財產法」。

12 司法院大法官釋字第 628 號解釋理由書指出：「……農田水利會係以法律設立之公法人，……立法者有自由形成之空間。」



## 參、農田水利事業作業基金之功能

在組織轉型過程中，如何尊重過去歷史，並使原會員之權利得以確實獲得保障，屬於政府在辦理政策規劃過程中，應適度的思考，故以作業基金方式規劃，獨立於政務預算，並保留 17 個作業基金模式，或許是一個具有彈性制度之規劃。

原農田水利會於農田水利法實施後，已依法改制為行政院農業委員會農田水利署各管理處。農田水利會改制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（農田水利法第 23 條）。其資產之處分及孳生之所得，皆屬作業基金，不受國有財產法之限制，其財產處分所得仍留存基金不需繳庫。又政府將繼續編列預算撥款至各作業基金，並且專款專用於農田水利事業（農田水利法第 22 條）。且為維持農田水利設施營運所需，主管機關並應以年度預算撥款至依第 22 條第 1 項規定設置之農田水利事業作業基金（農田水利法第 24 條）。

對於農田水利事業作業基金資產之維護，農田水利法並未加以改變，且由國家財政做最後的擔保功能，已充分降低「概括承受」後產生之影響，並由「農田水利事業作業基金」及國家財政提供持續性保護。

歸結而言，原農田水利會改制後之資產，登記為國有、納入「農田水利事業作業基金」管理，故僅轉換型態為「農田水利事業作業基金」，並專款專用於農田水利事業，仍然作農田水利之公益目的使用，實際上未侵害原農田水利會之財產權或原農田水利會會員之財產權益。<sup>13</sup>

## 肆、省思

依據釋字第 518 號解釋及釋字第 628 號解釋等觀察，農田水利會係兼具地方自治與功能自治性質之社團法人，其原則上為受制度性保障之對象，而農業水權則係作為農田水利會受制度性保障之核心價值。<sup>14</sup>

就此，國家依據水利法（第 18 條第 1 項、第 20 條及第 20 條之 1）規定，就用水標的之順序、水源之水量不足時之用水優先權之順序等，均有明文規範，實務見解強調，「……法定機制既存，主管機關自須依法行政，非得任意調配用水順序（臺北高等行政法院 109 年度全【月旦裁判時報第 123 期，2022 年 9 月，第 24 頁】字第 39 號裁定）」。

13 憲法法庭 111 年憲判字第 14 號判決指出，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。」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。

14 並參，黃俊杰，農業水權與埤塘管理法制化之研究（農田水利會聯合會委託研究），2007 年，27 頁以下之分析。我國未來在推動農業用水保護及管理策略上，宜顧及生態及國土保安之滿足與「農業水權」受制度性保障法律地位之落實。

換言之，農業水權之法定地位及順序，不會因「農田水利會公法人改制」而受到影響，即「農業水權之核心價值」，仍係繼續受到現行法制之保障。

再者，關於制度性保障之對象及內容，雖然在細節方面學者見解未臻一致，<sup>15</sup>惟制度性保障之直接對象，雖係制度本身，惟其終極目的，則在強化人權之保障。尤其，農田水利法施行後，農田水利會原有之土地及公共排水系統設施等，仍為原本之使用，農地之耕作及灌溉均無影響，農田水利設施範圍內之灌溉用水則受法律保護，不得擅做他用，亦未因農田水利法之施行而受影響。

歸結而言，將農田水利會「公法人改制」或「公法人財產移轉國有」，可能影響農田水利會制度性保障存續之歷史意義，然而，農業水權才係作為農田水利會受制度性保障之核心價值，而農田水利法施行後，因農地耕作及灌溉用水等均持續受到法律保護，讓制度性保障落實於強化人權之保障，係符合前揭憲法及其增修條文相關規定之意旨，而得予以合憲性之評價。<sup>16</sup>

至於，農田水利用地屬公物，照舊使用係為確保特別重要公益之實現；照舊使用人民所有之土地，如未取得權源，即應依法徵收。就此，憲法法庭 111 年憲判字第 15 號判決指出，國家將人民所有之土地設定為公物，要求所有權人須容忍其土地供公共使用，致人民就該土地無從自由使用收益，基於法治國家之要求，應具備設定公物關係之權源，若欠缺權源，因其已形成個人之特別犧牲，即應依法徵收，並給予相當之補償，始符憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。因此，為供農田水利設施照舊使用之土地如原已具備設定公物關係權源，自不生問題，否則即應以租用、協議價購或其他方式取得權源。若未能取【月旦裁判時報第 123 期，2022 年 9 月，第 25 頁】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，並於 3 年內擬定徵收補償相關計畫，籌措財源，俾於合理期限內逐步完成徵收補償，始符憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。【月旦裁判時報第 123 期，2022 年 9 月，第 26 頁】

15 許志雄，制度性保障，月旦法學雜誌，8 期，1995 年 12 月，36 頁以下說明其理論架構具有如下共通點：（1）制度性保障之直接對象，為制度本身，非個人之自由權利；（2）制度性保障之對象，應為歷史傳統形成之客觀性制度，因此，依憲法規定使創設之制度，不屬於制度性保障之對象；（3）憲法之制度性保障範圍，僅及於既存制度之核心、本質部分。一般法律固然不得廢止該制度，或加以變更使其上喪失制度之同一性，但其他變更不在此限；（4）制度性保障對立法權具有某種程度之拘束力，行政權與司法權更不俟贅言。就此點觀之，制度性保障異於欠缺法效之方針性或綱領性規定。另一方面，制度性保障亦與人權不同，無法拘束修憲權者，所以制度可能因修憲而遭廢止，或大幅變更以致喪失制度之同一性；（5）對人權之維護，制度性保障可以發揮補充效果。

16 憲法法庭 111 年憲判字第 14 號判決指出，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。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。因此，本件暫時處分之聲請駁回。