農田水利會
改制的另類聲音

謝志誠

2017年7月

農田水利會改制公務機關？

並不是沒有其他聲音

WTW 中天國際法律事務所 TAIPEI COMMERCIAL LAW FIRM

台北市中山區104民生東路二段149號7樓　7F, No.149, Sec. 2, Min Sheng E. Rd., Taipei, 104 Taiwan, R.O.C.
電話：(02) 2516-9577　（代表號）　Tel：886 (2) 2516-9577 (REP.)
傳真：(02) 2516-9715・2516-9515　Fax：886 (2) 2516-9715 2516-9515

法律意見書

承辦人：文 聞律師
電子信箱：wenwen@wtwct.com.tw
聯絡人：殷 節律師
電子信箱：arthur@wtwct.com.tw

10544 臺北市民生東路 3 段 107 巷 6 號

受文者：臺北市瑠公農田水利會

發文日期：中華民國 105 年 10 月 28 日發文
發文字號：(105) 文法 字第 091 號
速別：普通件
密等及解密條件或保密期限：
附件：

主旨：為就　貴會委託本所，關於農田水利會公務機關化之政策是否適當事，經本所律師研閱，謹提供法律意見如下，請卓參。

說明：

一、本件係依　貴會民國(下同)105年10月18日委任意旨辦理。

二、茲依　貴會提供之資訊，茲先略述本件事實如下：

依農田水利事業之特性及宗旨觀之，以自治團體之形式及功能運作，較能貼近、反應農田水利會會員民意，此非公務機關所能替代：

(一)依農田水利事業之特性及宗旨觀之，以自治團體之形式及功能運作，較能貼近、反應農田水利會會員民意，此非公務機關所能替代：

1. 農田水利會之特性：

(1)查，農田水利會為秉承國家推行農田水利事業之宗旨，依法律設立之公法人，為地方水利自治團體，此為司法院大法官釋字第628號解釋理由書中所明示。且依前開農田水利會出現之歷史過程，農田水利會本屬地方農民水利需求所自發組成之互助團體，故由歷史脈絡以觀，農田水利會確係具有會員自治之特性。

(2)而農田水利會之所以具有會員自治之需求以及歷史特性，實係因地方水利如何運用始能符合當地農業發展經營，具有濃厚地方色彩，往往因地制宜，無法全國等同觀之。故此以言，自須尊重各該地方用水農民之意思，在一定程度內，由農田水利會會員自決地方農田水利事業之治理。現行農田水利會組織通則即係基於上開精神，定明農田水利會之設立，乃有由會員發起設立之途徑[1]。而設立後，會務委員以及會長亦同樣由會員選出[2]。

[1] 農田水利會組織通第 6 條第 1 款：「農田水利會之設立，依下列各款之一辦理之：一、設立區域內，

農田水利會之財產本非國有財產，持有之土地亦非土地稅法所規定之公有土地，來源乃係在地農民繳交之會費以及農田水利會兢業經營中所累積，中央政府機關應無直接強奪農田水利會財產利益，強歸國有之理：

(二)農田水利會之財產本非國有財產，持有之土地亦非土地稅法所規定之公有土地，來源乃係在地農民繳交之會費以及農田水利會兢業經營中所累積，中央政府機關應無直接強奪農田水利會財產利益，強歸國有之理：

1. 農田水利會財產本非國有財產：

(1)農田水利會之財產來源係自行籌措，非由政府機關以編列預算方式核撥，其財產自屬私有：

按「農田水利會之經費，以下列收入充之：一、會費收入。二、事業收入。三、財務收入。四、政府補助收入。五、捐款及贈與收入。六、其他依法令之收入。」，農田水利會組織通則第24條第1項定有明文。顯見農田水利會之財產未受有國家編列之預算撥給，且依該項第4款，政府補助更屬給付行政性質，為國家對其他權利主體之給付，在在表彰農田水利會相較於政府機關之財政上獨立性。

(2)農田水利會持有之財產非屬國有財產，持有之土地亦非土地稅法所規定之公有土地，益徵農田水利會之財產屬私人所有：

法律意見書：

- 提升農業用水效率與「農田水利會公務機關化」毫無關係。
- 「農田水利會公務機關化」無法達成擴大服務範圍。
- 提升農田水利會專業性及效率亦不足以提供「農田水利會公務機關化」之正當化基礎。

綜上所述，以目前政策方向毫不具體、明確，且所追求之目的抽象、空泛等情況而言，農田水利會公務機關化之政策，既須以侵害農田水利會會員結社權以及農田水利會財產權作為代價，更造成公務機關化之農田水利會將僅貫徹中央政府意志，與在地農民因地制宜之農田水力需求相悖之結果，農田水利會公務機關化政策實恐有違憲疑慮。況倘農田水利會存有公權力行使之需求，更非不可藉由行政機關之協力或授權，以受託行使公權力等方式達成，如此豈非兩全其美，一可體現政府之德政，二可免侵奪民財之違憲爭議。惟令人萬般不解何以現行中央政府急欲消滅在地農民水利自治團體。由此不禁令人強烈懷疑，是否政府機關係因農田水利會有一定程度之獨立性而「不那麼聽話」（出於選舉考量？）、且農田水利會具有一定程度之財產（紓解政府目前財政問題？），故始有公務機關化農田水利會之希望。然則此一消滅人民獨立性、侵害人民自決、強占民產之政策，應非目前號稱要成為「最願意溝通」之政府所當為，其理甚明。

2016年10月20日、21日、24日、26日於花蓮、彰化、臺南、桃園辦理改制意見徵詢會議

- **剝奪農民自治權**
  - 剝奪農民選舉自治權，違背民主精神：選舉制度代表的是民意基礎，農田水利會會長及會務委員透過會員直選相互制衡。農會總幹事亦規劃改由會員直選以符合民主意志，何來大開民主倒車，改為公務機關？
- **員工權益保障事宜**
  - 員工工作權益不保：職員擔心升遷機會被公務人員剝奪，主管由公務人員擔任，沒有前景；農田水利會將面臨整併，工作地點離家遠；資訊、人事、政風、主計人員何去何從。

資料來源：農田水利會組織改制意見徵詢會議意見分析報告（原文照錄）

2016年10月20日、21日、24日、26日於花蓮、彰化、臺南、桃園辦理改制意見徵詢會議

- **財產屬農民，有剝奪私產之課題**
  - 政府強佔農民財產：石門水庫、曾文水庫、烏山頭水庫農民有徵收工程受益費；桃園水利會為數眾多埤塘，土地為水利會與農民共有。
- **公務人員服務不若現有體制有效率**
  - 公務機關普遍官僚氣息重，對民意回應慢，首長又不是在地人士，與民意脫節，且受限於政府採購法與會計審計制度，辦理災害搶修與搶險慢。又未來還要辦理灌區外農田水利業務，原有經費資源將被稀釋，影響現有灌區內農民權益。

資料來源：農田水利會組織改制意見徵詢會議意見分析報告（原文照錄）

2016年10月20日、21日、24日、26日於花蓮、彰化、臺南、桃園辦理改制意見徵詢會議

- **水利小組面臨瓦解**
  - 未來將以行政委託或委辦方式辦理水利小組業務，與行政機關不似過去與水利會密切，經費與服務水準恐下降。又目前掌水工或水門看守員或埤塘管理員均為在地資深農民或小組長，了解在地環境，以外包方式辦理，對於水資源調配與災害防救恐有負面衝擊。
- **本次改制屬政治干預事務**
  - 執政黨想藉由水利會改制為公務機關，將農田水利會納為政黨勢力範圍內，以利選舉動員。

資料來源：農田水利會組織改制意見徵詢會議意見分析報告（原文照錄）

2016年10月20日、21日、24日、26日於花蓮、彰化、臺南、桃園辦理改制意見徵詢會議

- **其他**
  - 組織層級過低：四級機關6個分署長〈簡任11職等〉，其下為管理處，現有農田水利會將面臨整併。又嘉南水利會及雲林水利會有設區管理處層級，該層級未來如何保留與定位。
  - 農田水利會改制涉及員工、會務委員、小組長、班長及150萬會員農民權益，不能倉促上路，應該先擬好方案與配套措施，取得共識後，才能逐步推動。

資料來源：農田水利會組織改制意見徵詢會議意見分析報告（原文照錄）

進一步來看關注度...

現場發言

意見單

網路平台

1,987則
留（發）言

2016年10月20日、21日、24日、26日於花蓮、彰化、臺南、桃園辦理改制意見徵詢會議後.....

人事議題
1,432

組織議題
159

資產議題
155

水利小組議題**100**

人事議題

人　事　議　題	關注頻率	比率
改制後，工友/技工是否可繼續任用至離職或退休為止？是否可於改制後適用勞基法？	488	34%
改制後，約僱、臨時人員工作權，是否可列冊管制繼續任原職？是否可於改制後適用勞基法？	479	33%
改制後，現職人員陞遷保障？	165	12%
改制後，現職人員工作權保障？	90	6%
改制後，現職人員是否可轉任公務人員任用？	69	5%
改制後，現職人員薪資保障？	52	4%
改制後，現職人員未具公務人員任用資格者，退休金是否會遭受影響？是否需進行年資結算？	30	2%
改制後，是否舉辦特考，提供現職人員取得公務人員資格？	24	2%
改制後，現職人員具公務員任用資格者，如轉任公務人員原任農田水利會之年資是否併入退休年資計算？	22	2%
改制後，是否會使人員容易被調離至其他水利會灌區服務？	13	1%
關注頻率總數	1,432	

組織議題

組織議題	關注頻率	比率
農田水利會組織運作型態建議	**53**	**33%**
農田水利會改制公務機關	33	62%
1.贊成或有條件贊成改制公務機關	7	21%
2.反對改制公務機關	26	79%
維持現況（未涉及對變革後組織之建議）	9	17%
1.贊成維持現況	8	89%
2.反對維持現況	1	11%
農田水利會改制行政法人	6	11%
1.贊成或有條件贊成改制行政法人	1	17%
2.反對改制行政法人	5	83%
農田水利會改制其他組織型態可行性	5	9%
會長、會務委員及小組長選舉存廢及會員選舉權保障課題	**51**	**32%**
反對官派	48	94%
贊成或有條件贊成官派	3	6%
農田水利會改制後之組織層級設定及與其他機關協調問題	**20**	**13%**
建議主管機關改隸其他機關問題	**4**	**3%**
經營不良之水利會收歸中央管理	**1**	**1%**
農田水利會改制之分署及內部單位設計	**8**	**5%**
組織議題其他建議事項	**22**	**14%**
關注頻率總數	**159**	

資產議題

資　　產　　議　　題	關注頻率	比率
贊成維持現況：農田水利會土地屬私有財產，應受憲法財產權保障	97	63%
特種基金性質及運用方式應妥善規劃	23	15%
農田水利會之不動產屬私有財產，應辦理徵收	14	9%
贊成改制為公務機關	5	3%
改制為公務機關，是否有增加政府財政負擔疑慮？	5	3%
農田水利會資產其他建議事項	11	7%
關注頻率總數	155	

水利小組議題...

水利小組議題	關注頻率	比率
贊成維持現況	**97**	**97%**
水利小組具與會員聯繫功能，運作應維持現況之建議	34	34%
公務人員無法隨時待命，遭遇緊急災害無法即時處理	26	26%
水利小組以委辦方式辦理之妥適性	15	15%
水利小組長之權利義務及福利是否受到影響	11	11%
灌區內外面積廣大，難以兼顧	6	6%
小型維修工程由誰維護	4	4%
改制公務機關之水利小組定位應妥善規劃	1	1%
農田水利會水利小組運作相關配套建議	**3**	**3%**
關注頻率總數	**100**	

蔡政府比賊還不如！　黃金春、黃金德反對水利會改公務機關

【就4要你來】iPhone7、MacBook限時瘋狂 598 Like
ETNEWS新聞雲 Like Page 3.3M like

▲桃園農田水利會會長黃金春痛批，提出把水利會改為政府單位的環團說，改制後的水利會，不會有選舉和派系，此一說法根本是「笑話」！（圖／記者楊淑媛攝）

記者楊淑媛／桃園報導

http://www.ettoday.net/news/20161026/800157.htm

不要違背農民權益！水利會聯合會演行動劇「反改制」

分享 留言 列印 存 A- A+

2016-11-08 12:29聯合報 記者許政榆／即時報導

農田水利會今日上午在國立體大體育館，以行動劇方式表達農委會近期針對農田水利會改制徵詢一事表達不滿。記者許政榆／攝影

「從現在開始，水利會就是你的了」穿著官服的的女皇，將官印、官服賜給「綠衣人」，水利會聯合會演出行動劇，抗議農委會連續舉辦4次農田水利會組織改制意見徵詢會，罔顧農民權益，並表示全國總會一定「支持改革」，但是「反對改制」。

https://udn.com/news/story/1/2092164