

# 農田水利法 釋憲聲請書

時間：

聲請人：立法委員 等 人

訴訟代理人：蘇煥智 律師

張鴻翊 律師

# 目錄

壹、	聲請解釋憲法之目的：.....	2
貳、	疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文：.....	5
一、	緣行政院為推動農田水利會改制為「公務機關」，乃採取下列修法及立法的程序。.....	5
二、	惟農田水利法作為改制基本法，涉及諸多爭議及侵害人民基本權，構成違憲問題：.....	6
三、	涉及的憲法條文：.....	8
參、	聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解：.....	8
一、	農田水利會組織沿革與法制演進：.....	8
二、	《改制公務機關，大開時代倒車》.....	18
三、	《第 1、23 條「改制」違憲》.....	25
四、	《第 23 條第 1、5 項違憲》.....	31
五、	《第 18 條違憲》.....	39
六、	《第 1 條改制；及第 18 條第三項、第 19 條第三項違憲》.....	41
七、	《改制理由是否符合憲法第 23 條？》.....	46
八、	《改制公務機關之衝擊？》.....	59
九、	《聲請定暫時狀態命令》.....	67
十、	結語：.....	68
肆、	關係文件之名稱及件數.....	69

# 釋憲聲請書

聲請人立法委員 等 人

地址：立法院台北市中正區中山南路1號

訴訟代理人：蘇煥智 律師

張鴻翊 律師

地址：台北市大安區和平東路一段216號7樓之1

## 壹、聲請解釋憲法之目的：

一、爰行政院為推動農田水利會（以下簡稱水利會）改制為公務機關，而制定農田水利法並經立法院三讀通過，於今年7月22日經總統公布（附件一），但施行日則授權行政院定之。

按農田水利灌溉組織是台灣先民飄洋渡海開拓墾殖所自然形成的互助組織，時間已將近四百年歷史。日治時期正式賦予公法人地位迄今也已超過一百年，乃是先於中華民國而存在的公法人農民自治團體。這次執政黨推動農田水利會改制公務機關的理由，誠如柯建銘立委的「誠實告白」，就是為了「消滅地方派系」及讓「農業用水公共化」。講得直白一點就是要讓親國民黨的地方派系沒有資源自動瓦解，而執政的民進黨可以直接掌控水利會；也讓工業財團金主，可以更方便更便宜調撥農業用水。（附件三十五）而消滅全國17個水利會及155萬農民的會員權利，不但大開民主倒車；而且也違反全球政府組織改造朝向小政府（去公務化）、分權化、地方化、民營化的大方向相違背；並將紊亂既有成熟的互助自治的灌溉秩序，也造成政府不可預期的財務沈重負擔。基於下列諸多法律條文違憲，而提出本釋憲案：

（一）行政院及農委會僅憑該法第1、23條「改制」兩字，在法無明文規定「改制公務機關」及「新設農田水利署」下，

即將於今年 10 月 1 日新設公務機關「農田水利署」並正式掛牌（附件二）（附件三），目前農委會已下令全國 17 個水利會配合相關作業。並憑「改制」二字，即視同全國 17 個水利會自動消滅或廢止。農委會設立「農田水利署」顯逾越法律，違法濫權。此顯違反「組織法律保留原則」及權力分立原則及憲法第 23 條法律保留原則及「干預限制法定主義」。

（二）本法第 34 條第二項規定：「自本法施行之日起，農田水利會組織通則不再適用。」本法雖無明文規定解散或廢止水利會，但行政院及農委會依據本法第 1、23 條「改制」及本法第 34 條第二項規定自本法施行日起農田水利會組織通則不再適用，即視同全國 17 個農田水利會的公法人及法人資格自動消滅。顯已違反憲法第 23 條法律保留原則及「干預限制法定主義」及信賴保護原則、法律不溯及既往原則；並且侵害全國 17 個農田水利會及 155 萬會員農民依憲法第 14 條結社權之保障。

（三）本法第 23 條第一項規定「農田水利會改制後資產及負債由國家概括承受，並納入依前條第一項規定設置之農田水利事業作業基金管理。」同條第五項「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。」水利會是獨立公法人，但也是一個民間社團，祇是被賦予部分公權力而被賦予公法人的地位。水利會法人不等於國家法人，其資產亦非國家資產，在未經合法徵收程序，即由國家強奪全國 17 個農田水利會高達數兆元的資產（含水權及灌溉管理經營權），顯然侵害憲法第 15 條保障人民財產權

及違反憲法 23 條比例原則的規定。

- (四) 本法第 18 條規定由主管機關農委會辦理灌溉管理；但農業用水權及水利設施所有權及灌溉管理經營權，皆為全國 17 個水利會所擁有，因而本法第 18 條規定顯已侵害全國水利會之水權、水利設施所有權及灌溉管理經營權。而構成侵害憲法第 15 條財產權，也違反憲法第 23 條之比例原則。
- (五) 本法第 18 條第三項有關「灌溉管理組織之設置辦法」及同法第 19 條第三項有關「農田水利事業人員甄試進用人事管理辦法」，是以作用法偷渡機關組織，而違反中央行政機關組織基準法第五條第三項規定；而且應納入農田水利署組織法以法律定之，而有違反憲法第 23 條組織法律保留原則及違反增修條文第三條第三、四項之規定。

二、 本法案於今年 7 月 2 日在立法院三讀通過，聲請人等均為在本法立法時反對該違憲、違反全球政府組織改造理念，且大開民主倒車的立法，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定：「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者。」提出聲請大法官解釋前揭農田水利法第一條、第 18 條、第 19 條、第 23 條、第 34 條違反憲法法律明確性原則及法律保留原則及第 14、15、23 條規定，及違反憲法增修條文第三條第三、四項之規定。

三、 農田水利法已經公布，但施行日尚待行政院公布，行政院預定 10 月 1 日農田水利署正式掛牌，預期最晚會在 10 月 1 日正式施行。一旦正式施行，則依農田水利法第 1 條、第 40 條、第 23 條規定，全國 17 個農田水利會將被農委會視同消滅，而其農業用水

權、灌溉管理經營權及其他全部資產均由國家承受，形同被國家強制沒收。並交由新設立之農田水利署管理經營。對全國 17 個農田水利會及 155 萬會員，其水權、灌溉管理經營權及全部數兆資產由政府接受，將造成難以回復之損失。而本不該設立卻設立的農田水利署也會成為國家財政沈重的負擔，所聘請的人員成為政府揮之不去的負擔，因而懇請大法官會議能依釋字第 585 號（附件四）及釋字第 599 號解釋（附件五），在本案正式解釋前適用「急速處分（暫時命令）」以防止侵害擴大並難以回復。

因而請求：

- （一）在解釋案公佈前，停止依農田水利法第 23 條將水利會之水權、資產由國家承受。
- （二）在解釋案公佈前，停止依農田水利法第 1、18、23 條設立農田水利署或其他公務機關，以辦理灌溉管理經營事務。

## 貳、疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文：

一、緣行政院為推動農田水利會改制為「公務機關」，乃採取下列修法及立法的程序。

（一）改制第一步：

推動農田水利會組織通則第 40 條修法（該法於 107 年 1 月 31 日公布實施。）停止會長、會務委員選舉。將原應於 2018 年 5 月底任期屆滿改選之 15 個水利會的會長及會務委員，延任二年四個月到 2020 年 9 月 30 日。與其他二個水利會的屆滿任期相同。至於有關「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，則另以法律定之」。

有關農田水利會組織通則第 40 條停止選舉、延任案、官派案，涉及剝奪水利會會員選舉及被選權，違反憲法第 14 條結社權，立法院國民黨團立委們已另案提出聲請大法官會議解釋憲法

案。

- (二) 改制公務機關第二步：制定農田水利法，作為改制基本法。該法於今年 7 月 22 日公布生效。

二、 惟農田水利法作為改制基本法，涉及諸多爭議及侵害人民基本權，構成違憲問題：

- (一) 將農田水利會這個農民團體自治公法人改制為公務機關，跟全世界及我國推動政府組織再造，朝向小政府（去公務化）分權化、地方化、民營化的方向相違背，而且與組織精簡、人力精簡、效率提升的目標相衝突，可以說開民主倒車、開時代倒車。
- (二) 行政院及農委會依據本法第 1、23 條「改制」及第 34 條第二項「本法施行日起，農田水利會組織通則不再適用」即視同立法院已授權其可以改制為公務機關，並視同本法施行日起全國 17 個水利會自動消滅、廢止，全國 155 萬農民會員權利自動消失。並預計於今年十月一日正式掛牌成立農田水利署。並依本法第 23 條將全國 17 個農田水利會所有的資產（含水權及灌溉管理權）由國家強制承受。此一認事用法顯然違法違憲。概要廢止或消滅水利會法人資格，依憲法第 23 條必須要有法律明文規定，而綜觀農田水利法並無任何一條明文規定。僅憑本法第 1、23 條「改制」兩字，不但違反憲法法治國「法律明確性原則」，也違反憲法第 23 條「法律保留原則」及「干預法定主義原則」。僅憑本法第 34 條第二項也不足廢止農田水利會，過去中華民國紅十字會並不因中華民國紅十字會法廢除而消滅，仍然繼續存在，即其適例。所以本法憑第 34 條第二項即視同全國 17 個水利會自動消滅，顯然違反「信賴保護原則」及「法律不溯及既往原則」，並侵犯憲法第 14 條保障人民結社權違憲。因

而本法施行後全國 17 個水利會仍然有效繼續存在。

- (三) 依據農田水利法第 23 條第一項規定：「農田水利會改制後資產及負債由國家概括承受，…。」同條第五項「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。」農田水利會是一個獨立法律人格的法人，如前所述，不因「改制」及「農田水利會組織通則不再適用」而消滅。水利會的財產依土地法第四條、土地稅法第七條規定不是國家財產。不能僅因為政府賦予部分公權力而被定位為「公法人」，即認為其財產為「公有財產」即為國家財產；概公法人跟財產來源完全是兩碼子事。而農田水利法第 23 條規定，在未經依法徵收，沒有任何對價關係下，即將 17 個農田水利會的資產（含水權及灌溉管理權）強制移轉予國家承受。此一規定形同「沒收人民財產」，嚴重違反憲法第 15 條之規定。
- (四) 農田水利法第 18 條規定由主管機關農委會辦理灌溉管理；問題是農業用水權及水利設施所有權、灌溉管理權，皆為全國 17 個水利會所擁有。而且本法並未明文規定消滅水利會，所以水利會仍然存在；而政府並未合法徵收水利會的水權及水利設施所有權、灌溉管理經營權，此三項權利仍歸水利會所有。因而本法第 18 條規定顯已侵害全國 17 個水利會之水權及水利設施所有權、灌溉管理經營權。而構成侵害憲法第 15 條財產權，也違反憲法第 23 條之比例原則。
- (五) 灌溉組織是農田水利署核心組織，應納入「農田水利署組織條例」。但農田水利法第 18 條第三項有關灌溉管理組織之設置辦法，同法第 19 條第三項有關農田水利事業人員甄試進用人事管理辦法，不但以作用法偷渡機關組織，而且應以法律規定卻以



法規命令代之，而有違反憲法第 23 條組織法律保留原則及違反憲法增修條文第三條第三、四項之規定：

- (六) 行政院農委會推動農田水利會改制公務機關的理由前後不一，自相矛盾；而且完全不具有合理性及必要性。而且更可怕的是改制為公務機關所帶來負面衝擊遠大於現狀。所以完全不符憲法第 23 條比例原則。

### 三、 涉及的憲法條文：

侵害法律明確性原則、法律保留原則、憲法第 14 條、15 條、第 22 條、第 23 條，違反憲法增修條文第三條第三、四項之規定。

## 參、 聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解：

### 一、 農田水利會組織沿革與法制演進：

農田水利法是改制基本法，雖然美其名曰改制，但實質是消滅水利會，強奪水利會財產及業務。要探討依農田水利法將水利會為公務機關是否合憲？實在有必要對台灣農田水利會的歷史沿革與法制演進作些介紹。

有關台灣農田水利史，請參考下列資訊：1、農委會全球資訊網/農田水利入口網/主題專區/農田水利史（附件六）2、台灣水利史（附件七：陳鴻圖著，五南圖書出版，2009 年 11 月出版）3、許宗力等合著：「國家機關組織法人化之研究—以港務局法人化為中心」第三章第二節，P. 10-22（附件八）4、中研院法律研究所李建良所長，在其專著「農田水利會相關問題探析—公法人制度在我國的實務與理論」（附件九：李建良著，農田水利會相關問題解析，行政法實務與理論乙書 P. 109-121）

### (一) 水利會是我國政府組織改造的歷史成功的先例：

- 1、許宗力院長他曾受託主持《國家機關組織法人化之研究—以港務

局法人化為中心》，並以水利會是我國除了國家、地方自治團體外，唯一立法明確承認的公法人，遂成為研究「政府組織改造，國家機關法人化」參考的法制經驗。在經建會出版的該書的第三章第二節對農田水利會的歷史沿革作了精要介紹。許宗力院長在「國家機關的法人化—行政組織再造的另一個選擇途徑」（附件十）乙文承認「有的國家之所以設特殊法人，也有可能是基於歷史因素，例如我國的農田水利會，即不無可能是基於日治時期《公共埤圳組合》留下來的自治傳統而承認其公法人資格。」（附件十第 468 頁第 22-24 行）

2、中研院法律研究所李建良所長，在其專著「農田水利會相關問題探析—公法人制度在我國的實務與理論」（附件九）：對我國農田水利會的組織沿革與法制演進，有更一步深入的探討。

3、中央研究院副研究員吳宗謀專研法律史，對台灣農田水利的相關法律與歷史，有深入的研究。

吳宗謀認為水利會這一個「長期本土民主自治，成功經驗並非偶然。已故諾貝爾經濟獎得主歐玲（Elinor Ostrom）提出的共享資源管理 8 原則與本土耆老的口述歷史都顯示，對於包括水源在內的共享資源，有明確組織內外之別，組織內成員都能參與的自治與自律，可能較有助於永續利用。台灣灌溉團體自治自律，建立在自由農民因付出開鑿渠道的勞力，而享有不同於土地權利、且可讓與、繼承的水權這兩個基礎條件上。稱之為台灣版的洛克式自然權利亦不為過。從而發展出維護與營運灌溉設施的立法（規約制定）、行政（工程、財務）與司法（紛爭排解）機能。非僅強調專業管理可以取代。農村灌溉秩序需要用水者對群體的歸屬感與自我約束來隨時維繫，等不及機關公務員的周休二日。」（附件十一：吳宗謀，作田人的民主：珍惜水利會的公法人地位。蘋果電子報 2017/11/15）

## （二）荷鄭時期：

台灣水利設施的名稱最早出現在荷治時期，荷蘭人招募漢人移民及種植稻米、甘蔗，而開始興建水利設施，除了飲用水外，田園灌溉，以井、埤，並為引用河川用水灌溉，而以竹樁、簣子、竹簾，再填以草土，建設稱為「荷蘭堰」，亦稱為草埤。而民間亦有個人投資或鄉民合力所築的「埤」、「潭」，例如「參若埤」「甘棠潭」。荷蘭時期台灣的糖就已經外銷日本及波斯。至於鄭成功領之初，首要解決的問題是 20 萬軍民糧食需求，厲行屯田政策，水利設施稱為「陂」，但規模均不大。（附件十二）

## （三）清代：私人經營

到了清代，漢人移民更多，農業開墾更廣而深入，而拓墾與水利設施往往並進。灌溉的埤、圳都由民間自行投資。民間集資開墾共築埤圳，如台南官田番仔田埤。但也有墾戶投資興建的水利事業，例如彰化的八堡圳（1709-1719）灌溉一萬九千餘甲之田，就是墾首施世榜所建。著名台北墾戶郭錫瑠引新店溪及支流青潭溪的水建設瑠公圳，灌溉田一千兩百餘甲。當時的水利灌溉是民間重要投資標的，民間所有。灌溉農民向圳主交納「水租費」，交付標準由圳主自訂或與用水戶協議約定。

## （四）日治時期：埤圳公共化時代

### 1、公共埤圳組合：

日本佔領台灣初期，確立了「農業台灣，工業日本」的產業方向。為了發展臺灣農業提供充足糧食以支援日本本土的工業產業發展，首先必須確保灌溉水源穩定，開始著手整理既有的水利設施，將重要的私有埤圳公共化，並著手開闢新的水利設施及引導

新的水源。先後頒佈重要的農田水利法規，開啓了台灣埤圳公共化的制度，成立水利組合公法人的法制時代。

1901年日本總督府公布「台灣公共埤圳規則」及後續1906年公布「施行規則」「台灣公共埤圳規約準則」及修正規定，將私有埤圳，其中對公共利害關係者均可指定為「公共埤圳」。並由利害關係人組成「公共埤圳組合」，為公法人，成為一種水利事業自治團體，惟仍由地方行政官署首長任管理人，負責水利事業管理。由於公共埤圳組合是法人，可以向日本勸業銀行等金融法人獲得巨額融資，而能夠投入土地改良及後續的水利投資（附件十三，第221頁第12-18行）。例如公共埤圳其產權仍為圳主所有，圳主每年仍向組合收取水租費。嗣後為求管理方便，水利組合可向銀行融資乃向圳主收買產權，圳渠成為組合的公有財產。再由灌溉農戶分期攤還。又為了使用水戶交付水租有統一收費標準，各地區水利組合多定有「公共埤圳使用規約」詳列收費標準，報奉總督府核准實施。（附件九：李建良文第111頁）

## 2、官設埤圳組合：

日本政府除了強化既有民間私有埤圳公共化外，也針對尚未完全開發的土地進行開發，但大規模的灌溉工程，並非民間或地方政府所能負擔，同時日本政府也想開發水利發電。為了主動推動新開闢水源，而分別於1908年頒佈「官設埤圳規則」九條、「官設埤圳規則施行規則」19條（1909年）又為了灌溉受益區域內農民配合，於1910年頒佈「官設埤圳水利組合規則」，在每一官設埤圳區域設立「官設埤圳水利組合」。官設埤圳由台灣總督府負責興建與維持經營，並在受益區內設水利組合，由土地所有權人、佃戶、佃權人及電力等其他埤圳使用者為組合員。

官設埤圳最有名者有桃園大圳、台中州的后里圳、薊仔埤圳，及嘉南大圳。1920年以後官設埤圳改制為公共埤圳。

1919年開始修築桃園大圳，同年也成立了「公共埤圳桃園大圳組合」（此即目前桃園水利會前身），並分區選出51位議員。（附件十四）

1920年9月嘉南大圳動工。嘉南大圳興工前，「日本政府認為如果由民間組織組合，負擔大部分的工資，則可以節省費用而不會刺激物價，所以在1919年8月即成立了「公共埤圳官佃溪埤圳組合」，此即嘉南農田水利會前身。」（附件十五）（附件十三：第224頁第12-16行）。

### 3、水利組合：

1921年台灣總督府參照日本制度頒布第十號律令「台灣水利組合令」42條及翌年頒布「台灣水利組合令施行規則」「水利組合規約準則」，規定原則上以流域為單位，將所有公共埤圳和官設埤圳合併，改編為水利組合。該組合令第一條規定「水利組合為法人」，並規定：（1）、區域內的土地房屋或其他工作物所有者，典權人或土地主產物為原料的製造業者（例如製糖業）為組合員。（2）組合設組合長一人，由州知事或廳長任命，綜理業務，任期四年。（3）組合得設理事、技師、出納役、書記、監視員等工作人員，其執行水利組合職務時，視同公務。（4）組合費徵收，準用國稅徵收。（5）組合會設評議會，由組合長與評議員組織之。以組合長為議長。掌理組合規約的修訂、歲入歲出預算的決定、不動產的管理處分、組合公費的徵收。評議員部分由組合員互選產生，部分由州知事或廳長於組合員中遴選。（附件九，P. 111-112。）大正12年（1923年）全台同步實施原來全台181個公共埤圳組合，合併整合為郡區為單位的108個水利組合。後來再經過1941年、1944年的整併，全台水利組合再減至38個單位。

### 4、縱算日本殖民帝國，亦從未消滅水利組合：

日治時代確立農田水利會為公法人、自治團體的地位。即使在水

利工程由日本總督府統籌的水利大開發的年代，例如官設埤圳重大的建設如嘉南大圳、桃園大圳，也都考慮到成立組合，而由農民分擔繳納會費、分擔工程興建費、維護管理費、出工、出地的。特別農田水利灌溉小組組織，這種基層農互助合作組織，也都在當時建立。

縱算是日本殖民政府，也是刻意建立水利組合（水利合作社）這樣的公法人組織，從沒有消滅水利會的政策。

#### （五）戰後中華民國政府時代：

##### 1、農田水利協會時期（1945-1948）：

中華民國在大陸並沒有類似水利組合這樣的組織，國民政府接收臺灣時，承襲日治舊制的水利組合將近一年。1946年台灣省農林處制定「台灣省農田水利協會章程」呈奉台灣行政長官公署核准施行。將水利組合改組為「農田水利協會」，組合員改稱「會員」，組合長改為會長。後為「符合三民主義民主自治的精神，會長改為民選」。「會長原規劃為會員直接選產生，但未及實施就發生 228 事件，台灣省行政長官公署即將直接選舉改為間接由評議員選出後，由農林處加以委任，第一任的會長於 1947 年 8 月選出，戰後水利會會長間接選舉由此開始。」（附件十六）

##### 2、水利委員會時期（1948-1956）：

1948 年公布「台灣省各地水利委員會設置辦法」、「台灣省各地水利委員會組織規程」、「台灣省各地水利委員會辦事細則」。將「農田水利協會」改組為「水利委員會」，其組織特徵如下：1、主管機關是台灣省建設廳水利局，各縣政府為監督機關。2、水利委員會的水利委員，部分是分區由會員選出；部分由當地鄉親市長為當然委員，部分由主管機關聘任的水利專家為委員。3、水利委員會置主任委員及副主任委員各一人，由委員互選之。

### 3、農田水利會確立公法人地位（1956-1975）

1955年修正水利法，增定第三條第二、三項：「主管機關得視各地方區域之需要，核准設立水利自治團體，協助政府推行水利事業。前項水利自治團體為公法人。其組織規程由省府擬訂呈請行政院核定之。」（為目前第12條）。據此台灣省政府乃研訂「台灣省各地農田水利會組織規程」及「台灣省各地農田水利委員會改進辦法」經行政院核定後，於同年11月15日由省府公布施行。其組織架構採立法、監察、執行分立制度。亦即：（1）以會員代表大會為最高權力機關。會員代表分區選出。任期3年，連選得連任。為水利會之立法機關。（2）會員代表大會置評議委員，由會員代表互選之，組成評議委員會。（3）會長，由會員代表就會員中選出，任期三年，為水利會之執行機關。又水利會設總幹事一人，由會長報請省主管機關核准任用之。

改制後的水利會，明確成為地方的水利自治團體，具有公法人的身份，可以行使公權力，對於水利政策的執行及用水管理更有效率。

### 4、健全水利會方案期間（1975-1981）（省府代管期）

從1953年政府連續實施了五期四年經建計算，並以「農業培養工業，工業發展農業」為發展主軸。台灣工業快速成長，產值超過農業，大量農村勞力外移城市，導致農業人口及耕地均日漸縮減。經濟結構快速轉變而農民收益偏低，而且隨著工業化及都市化，工業用水及民生用水快速增加，急需將農業用水移作其他部門所需。蔣經國於1972年接任行政院長，時值全球第一次石油危機，1973年推動十大建設，帶動台灣經濟起飛。農田水利會成為工業用水移撥的一大阻力。再加上各地水利會財務困難。所以自1975年乃依據「台灣省加速農村建設時期健全水利會要點」，實施健全水利會方案，其重要內容：（1）調整水利會業務區域，原22個水利會調整為14個。（2）停止水利代表選舉。（3）會長改由省府遴派。

(4) 員額縮編、人事精簡，改善財務。

健全方案期間，除了推動水利會精簡節流改革事項外，「也致力於檢討水利會體制，再就改制與改進兩案深入研究結果，大多認為仍以維持水利事業之民間團體，始不失民主精神，而以現代體制加以改進為宜。」基於此一決策，欲改進現行體制，許多作業必須配合進行，並修訂相關法令。(附件十七)

#### 5、恢復會員代表選舉 (1982-1994)：

1982 年政府認為水利會財務營運已經健全，乃結束代管，重新修訂農田水利會組織通則。恢復水利會自治型態，會長改由政府遴選二至三人，由會員代表從中選舉之。恢復水利會議事機構（會員代表大會）會員代表分區選出，會員代表至少有五分之四以上是自任耕作之會員。

#### 6、政府遴派期 (1994-2002)：

由於農民所得持續惡化，1990 年立法院有 24 位立法委員連署提案要求水利會費由政府補助。由於政府補助愈來愈大，負責補助的農委會乃有意將水利會改為政府機關，並函報行政院核示。但行政院核定不宜改為政府機關。農委會乃提出「會長改遴派，會員代表改為會員委員，由政府遴派」的方案。並經行政院同意。

1993 年 1 月立法院通過之「農田水利會組織通則」，將水利會主管機關由經濟部改為農委會，取消會員代表制，改由省市主管機關遴派，會長選舉停止，改為政府遴派（官派）。立法院並加碼規定三年內（1996 年 2 月前）改制為公務機關。

這一段期間水利會雖有空有公法人自治團體之名，但實質上已淪為農委會的官派組織。

至於改制公務機關事，經過農田水利會抗議、請願，立法院於 1995 年 10 月將農田水利會組織通則第 39 條之一重新修正，刪除改制公務機關，並要求恢復地方自治團體。



## 7、會員直選期：(2002-2020)

2000年台灣第二次民選總統產生，也是中央首次政黨輪替，人民權利意識高漲，所以立法院於2001年6月修改農田水利會組織通則，恢復水利會自治公法人的實質，會長、會務委員均恢復會員選舉產生。其中會長並進一步由會員直選產生，這也是第一次會長直選。

### (六) 風雨飄搖，但百年自治不變：

由以上之歷史事實可以證明，台灣的農田水利事業乃是台灣開拓史不可分離的一部份，已有三百多年的歷史。而現代法制化的農田水利會則始自日治時期，已有百年之歷史。

水利會是先於中華民國法律而存在。我國的水利法及農田水利會組織通則，賦予其公法人地位，無非是追認此一既已存在之事實罷矣！

至於在1975-1981健全水利會方案期間及1994-2002，均有政府遴派期（或稱官派），但均未否定其自治公法人之地位。

#### 1、風雨飄搖，但不改其自治團體性質：

李建良博士在其「農田水利會相關問題探析」乙文特別提到「農田水利會的組織類型—公法上屬物性自治社團法人」，而且也特別指出：「固然，在農田水利會的發展歷程中，官方掌握的色彩一直相當濃厚（無論在法制上或實際上），介入甚深，相對而言，會員的自主性則始終未受重視，惟此種現象就如同地方自治制度的發展一樣，乃是法治觀念是否成熟的問題，終不能因此否定其為自治團體的性格。」「而大法官釋字第518號解釋之後，立法院大幅修改農田水利會組織通則，對於農田水利會的自治團體色彩多所強化…會務委員…分區選舉產生；…會長，由會員直接選舉…，此一法制變革，難謂不是大法官會議的貢獻。」（附件九，第120-121

頁)

2、吳宗謀博士感嘆：「過去兩個殖民外來政權把這項政治經驗當成寶，標榜本土的政權卻把它當成草」：

吳宗謀博士表示：

- (1) 「兩個殖民外來政權各有重視台灣灌溉團體自治的觀點，共通之處很現實，是因為有組織、有秩序，所以省錢、省力、失敗風險低。」(附件十一)。
- (2) 而 1955 年水利法催生者春趙連芳立委 (也是著名的水稻農業專家)，更將水利會自治公法人制度視為可帶回中國大陸的榜樣：

「戰後有一位負責水利事務的趙連芳先生。他是長官公署首任農林處處長，也曾任台大農藝系教授與主任。他經過不少的訪問 (包括林獻堂) 以及調查之後，以立法委員的身分，在 1955 年成功推動了水利法的修正，在法律中新增了地方水利自治團體，並且賦予這個團體公法人的地位。當時中華民國政權統治臺灣，從中華民國與臺灣省的二重體制來看，水利法的修正具有重大的意義。這些在中國有相當水利事務經驗的專家、立法委員，他們發現臺灣的水利組織值得學習，地方水利自治團體是要在「光復」之後帶回中國大陸的。這是特別值得注意的第一點。」(附件十八：無聲的作田人：專訪吳宗謀副研究員談〈農田水利法〉

[https://www.iias.sinica.edu.tw/blog\\_post/1124?class=96](https://www.iias.sinica.edu.tw/blog_post/1124?class=96)  
)

可惜此次農田水利法美其名為改制，其實是消滅水利會，強奪農民水權，沒收水利會財產，而改由公務機關官僚體系來負責最基層農民的農田水利灌溉，不僅是違反民主、迫害人權，大

開民主倒車；而且也與政府組織改造，朝向小政府、分權、下放、民營化的世界潮流相違背；更大幅朝向中央集權，大幅增加公務人力、增加政府財政負擔。

## 二、《改制公務機關，大開時代倒車》

消滅水利會改制公務機關，違反全球及我國政府組織改造的精本精神：小政府、分權化、權力下放（地方化）、民營化；政府組織精簡、人力精簡的潮流，大開民主及政府效能的倒車：

行政院推動消滅水利會改制為「公務機關」。這個政策把原來由民間團體經營管理農田灌溉超過一百年以上的農田水利會消滅，並新設政府機關農田水利署來經營原來水利會經營的業務。這樣的政策跟 1980 年代開始全球各國大力鼓吹「民營化、小政府」的政策潮流大相違背。

### （一）全球政府組織再造：

1、為解決自 19 世紀開始福利國家帶來政府膨脹、稅賦加重但效率低落；而造成經濟不景氣，高失業率，1979 年英國柴契爾夫人上任後，大力鼓吹「民營化、小政府」的政策，從事一連串「去任務化」或稱「解除管制」「解除官僚化」的改革，主張「小而能的政府」。而在 1988 年進一步擴大改革幅度，實施「續階計劃」

（TheNextStep），將政府任務區分為：「政策制定」與「政策執行」兩大類，政策制定應由政府負起政治責任；而政策執行則應引進市場機制，能夠像企業機構一樣有效率（附件十九）。而同一時期美國總統雷根也正提倡要撤回政府的干預、減少稅率（所得稅減 25%）和商業管制，他的就職演說當天說道「政府並不是解決問題的方法，政府本身才是問題所在。」更是經典的發言。可以是小政府的經典代言人。

2、而在 1993 年柯林頓就任總統，並成立「全國績效評鑑委員會」

(TheNationalPerformanceReview, NPR)任命副總統高爾主持該委員會。其主要理念和理論基礎係源自奧斯本 (Osborne) 與賈柏勒

(Gaebler) 兩人所著的《新政府運動》(ReinventingGovernment) 一書，企圖以企業型政府的理念，重建聯邦政府的職能。由於整個改革計畫與美國過去的行政管理典範不同，因此被稱為「新治理」

(NewGovernance)。NPR 揭示四大原則作為政府再造的行動方向，包括：(1)刪減法規、簡化程序。(解除管制)(2)顧客至上、民眾優先。(顧客導向)(3)授能員工、追求成果。(結果導向)(4)提高效能、擷節成本。(小而美)(附件十九)。柯林頓新政引起全球各國紛紛效法的風潮，並形成「新公共管理主義」

(NewPublicManagerialism)風潮。所以各國紛紛推動政府組織改造，而政府變革莫不以建立「企業化政府」及民營化的方向發展，希望建立一個「樽節施政成本」及「提高行政效能」之小而能、小而美的政府。(附件十九)

3、所以行政院消滅百年水利會，一個已經非常熟練農田灌溉的民間農民團體，而把農田灌溉工作搶來由政府機關直接管理服務，並因而新增設政府機關「農田水利署」增聘約三千名公務人員及職員工，可以說是開歷史倒車，違反時代潮流。

(二) 我國政府組織再造歷程，中央行政機關組織基準法第 9 條第 3 款規定：業務性質由民間辦理較適宜者，不得設立機關。

1、我國在上述國際潮流下，也正逢國會全面改選，在民主化的新民意新氣象的改聲浪中，民國八十二年連戰任行政院長時，提出「行政革新方案」，該方案重點要求為「廉潔、效能、便民」，其中在「增進行政效能」一項中規定，責由各機關檢討調整本機關暨所屬機關組織，業務功能以委託或授權辦理較具效率的機關應予裁撤，

並要求三年內精簡預算員額百分之五。

- 2、民國八十五年第一民選總統後，李登輝召集國家發展會議，在經濟發展議題共識，亦包括「政府管制鬆綁」、「開放或委託」及「公共營造物納入移轉民營」等策略。
- 3、民國八十六年行政院長蕭萬長為落實國發會結論提出「政府再造綱領」，總目標在引進企業管理精神，建立一個創新、彈性有應變能力的政府，要求政府要「精實、靈活、建立小而能」的政府，在作法上，須結合民間政府資源，中央與地方共同推動，發揮協力的效果。
- 4、阿扁總統上任後民國九十一年成立「行政院組織改造推動委員會」由游錫堃院長擔任主任委員，從強化中央與地方夥伴關係，政府與民間夥伴關係，為臺灣量身定作出「去任務化」、「地方化」、「行政法人化」、「委外化」等四化作為政府塑身大法。(附件十九)
- 5、從行政組織改造「四化政策」來看「消滅水利會改制公務機關」，是反民主、反分權、中央集權化之開時代倒車：

而行政組織改造的基本精神則為：「民間能做，政府不做；地方可做，中央不做。」具體言之，目前行政組織改造係採「四化策略」，即：去任務化、地方化、法人化與委外化。(附件二十)：陳朝建教授，政府再造的新公共管觀點—以台灣的新政府運動為例，台灣法律網) 詳言之：

(1) 去任務化：或稱為「解除管制」，即使政府機關不再負執行原先部分業務的任務，以節約公共資源。例如去任務化的三個個案為「儲運服務業務」、「塑膠工廠、龍崎工廠、榮民製藥廠」以及「民航局國際機場旅館」。

而將農田水利會消滅，改制公務機關，不但違反「去任務化」，反變成「增任務化」。

(2) (地方化：指將現行中央機關辦理的業務，改由地方政府辦

理，使得政策執行更符合地域性及親近性。例如「管理維護淡水紅毛城古蹟保存區」的職務由中央交給地方政府。

而且就算是消滅水利會改公務機關《增任務化》，也應該是「地方化」，也不應該設在中央政府機關農委會，這是「中央集權化」，而不是地方化。

(3) 法人化：原本由政府組織所負責的業務，改以公共性質的行政法人來辦理，打破以往「政府/民間」的二分法，使得政府在政策執行上，能更具有彈性，並引進企業經營的精神，使業務推動更為專業有效。例如，國立中正文化中心的改制即屬之。（「行政法人法」於民國 100 年 4 月 27 日公布實施。）而且水利會本來就是「法人化」，現在改制為公務機關，反而是「去法人化」。

(4) 委外化：即「委外辦理」，意指將業務委託民間辦理；各國的政府改革皆把委外列為重要的改革策略，具體實施方法包括業務外包、民間投資經營、BOT、公營事業民營化等，主要的目的在於提高資源運用的效率。而且水利會本來就是具有民間團體已經「民營化」，現在卻反其道而行，消滅民間法人，而是新設「機關化」。

所以依我國政府組織改造「四化策略」而言，將農田水利會消滅，改制公務機關，不但違反「去任務化」，變成「增任務化」；而且就算是要增任務化，也應該是「地方化」，也不應該是「中央集權化」；而且本來就已經是「法人化」，現在卻是「去法人化」；而且本來就已經「民營化」，現在卻反其道而行，而是「機關化」。足見消滅水利會改制公務機關這個政策真的是開歷史倒車。

6、因應政府組織再造，我國憲法增修條文增訂第三條第 3、4 項，並

訂定中央行政機關組織基準法。消滅水利會新設農田水利署違反組織基準法第 9 條第 3 款及第 33 條第 3 項規定：

- (1) 為推動政府組織再造，特別在憲法增修條文增訂第三條第 3、4 項政府組織法律保留原則。並制定中央行政機關組織基準法，依據中央組織基準法第 9 條第 3 款規定：「業務性質由民間辦理較適宜者，不得設立機關。」

農田水利會已經運作百年以上的歷史，算是已經非常熟練，也沒有什麼大問題，政府硬是要把民間團體已經運作好好的農田灌溉業務搶來官辦，其實已經違反中央組織基準法第 9 條第 3 款之規定。

- (2) 而第 33 條第 3 規定：「二級機關為處理技術性或專門性業務需要得設附屬之機關署、局。

署、局之組織規模建制標準如下：……。

相當二級機關之獨立機關為處理第一項業務需要得設附屬之機關，其組織規模建制標準準用前項規定。

第一項及第三項署、局之總數除地方分支機關外，以七十個為限。」亦即署、局總數不得超過 70 個。但目前其實已經超過。所以農委會再新設農田水利署，其實更是超過，而且公然違反本條之規定。

- (三) 許宗力院長過去論文對政府組織再造及農田水利會的觀點：

司法院長許宗力在「國家機關的法人化—行政組織再造的另一個選擇途徑」(附件十)乙文中開宗明義：「為提升國家競爭力，行政機關組織再造已成為現階段政府施政中心之一，此從民國 85 年 12 月國家發展會議達成多項有關調整政府角色職能、精簡政府功能業務的共識以來，行政院陸續於 86 年 1 月以台 86 研展字第 00324 號函頒《行政革新方案》，要求《推動政府再造，精簡組織

員額》，同年 11 月以台 86 研綜字第 04265 號函頒《行政組織再造方案》以落實國發會共識，即可知悉端倪。

行政組織再造方案涵蓋內容，調整政府機關角色與職能，除必需由政府負責執行外，研究規劃擴大開放或委託民間經營方式辦理，是其中重要一項。」（附件十，第 463 頁）

「所謂國家任務的《民營化》…有行為面與組織面等兩種民營化類型：……至若組織面的民營化，其民營化……提升到組織層面，也就是於傳統國家法人與地方自治法人之外，或新設或直接由既有國家機關組織改制成一新的獨立法人，再由該新的獨立法人執行國家任務。組織面的民營化的適例，早期有農田水利會……。」（附件十，第 463-464 頁，第 464 頁第 4-8 行）「…國家不再堅持《集權》，不再堅持樣樣國家任務都非由其自設的機關負責履行不可，毋寧是朝著《分權》的方向發展，將部分國家任務移轉由該獨立、分家出去的組織體負責。…」（附件十，第 466 頁第 9-12 行）  
「有的國家之所以設特殊法人，也有可能是基於歷史因素，例如我國的農田水利會，即不無可能是基於日治時期《公共埤圳組合》留下來的自治傳統而承認其公法人資格。」（附件十第 468 頁第 22-24 行）

亦即行政機關組織再造，主要是朝向民營化、分權化的改造方向，而農田水利會是一個具有歷史傳統，也是我國唯一具有公法人資格的農民團體。遂成為政府推動機關民營化、法人化的典範。

#### （四）李建良教授對政府組織再造及水利會的觀點：

- 1、李建良教授在「論公法人在行政組織建制上的地位與功能—以德國公法人概念與法制為借鏡」（附件二十一）乙文提到「環顧全球政府組織改造的主要趨勢，不外有二個脈絡，一是《分權化》，另



一是《民營化》。…在在顯示行政組織正朝向去中心化與去官僚化的方向發展。而在行政組織議題上，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之一。…」（附件 21，第 349-350 頁）

2、李建良博士在其「農田水利會相關問題探析」乙文特別提到「農田水利會的組織類型—公法上屬物性自治社團法人」（附件九，第 120 頁），而且也特別指出：「固然，在農田水利會的發展歷程中，官方掌握的色彩一直相當濃厚（無論在法制上或實際上），介入甚深，相對而言，會員的自主性則始終未受重視，惟此種現象就如同地方自治制度的發展一樣，乃是法治觀念是否成熟的問題，終不能因此否定其為自治團體的性格。」「而大法官釋字第 518 號解釋之後，立法院大幅修改農田水利會組織通則，對於農田水利會的自治團體色彩多所強化…會務委員…分區選舉產生；…會長，由會員直接選舉…，此一法制變革，難謂不是大法官會議的貢獻。」（附件九，第 121 頁）

（五）誠如許宗力院長所言農田水利會是一個歷史留下的公法人，不但是歷年來成為探討台灣政府組織改造一個值得效法的典範；也誠如吳宗謀副研究員所言，更是台灣漢人移民筮路藍縷共同打拚遺留下來的「本土民主自治實踐」的「珍寶」，應該列為「台灣本土制度」的「無形文化資產」，應該要好好珍惜，而不是消滅它。當然需要改革的地方，也值得各界不分朝野，共同集思廣義來改善它。但消滅它，改為公務機關，不但是開時代倒車，將使台灣在國際農田水利灌溉外交上，淪為全世界水利組織改制的「笑柄」。

### 三、《第 1、23 條「改制」違憲》

本法施行後，水利會是否繼續存在？或消滅？農委會依據本法第 1、23 條「改制」，及第 34 條第二項「本法施行日起，農田水利會組織通則不再適用」即將全國 17 個水利會視同廢止或消滅，並使全國 155 萬會員喪失會員權益。顯然違法違憲。本法第 1、23 在法無文下，僅憑「改制」二字即認定水利會消滅，不但違反「法律明確性原則」、也違反憲法第 23 條「法律保留原則」及「干預法定主義原則」，並侵犯憲法第 14 條保障人民結社權違憲。本法第 34 條第二項並違反「信賴保護原則」及「法律不溯及既往原則」及憲法第 23 條「法律保留原則」，並侵犯憲法第 14 條保障人民結社權違憲：

農田水利法是水利會改制公務機關的基本法，行政院美其名曰「改制」，但僅憑本法第 1、23 條「改制」能否解釋為「改制=改制公務機關」？而且水利會法人資格也一併消滅？並進一步以「水利會一併消滅」為前提，而依本法第 23 條「由國家承受水利會所有的資產」嗎？

又行政院為了補強「改制」過於模糊，水利會是否消滅缺乏明文，乃增列本法第 34 條第二項規定：「自本法施行之日起，農田水利會組織通則不再適用。」農委會可能認為依據本條第二項規定，農田水利會組織通則不再適用，則農田水利會的法人資格因失去法源依據，而自動失效。

但我們主張依法律明確性原則，改制並不能解釋為「改制=改制公務機關」；而且消滅水利會必須要有法律明文規定。至於農田水利會組織通則不再適用，則依信賴保護原則、法律不溯及既往原則，水利會原已取得的法人資格並不因而消滅。中華民國紅十字會法廢止後，中華民國紅十字會依然合法存在，即其適例。

(一) 「改制」文義有多種可能性，不是祇有「改制為公務機關」一

種；在本法沒有明文規定下，將改制認定為「改制為公務機關」實有逾越法律明確性原則及憲法權力分立及法制上法律保留原則之原則：

1、「改制」文義有多種可能性，並不限於改制公務機關：

農田水利法僅在該法第1條及第23條提到「改制」二字，而且對「改制」也並未做立法定義。能否僅憑「改制」二字，即認為改制公務機關，並進而解釋為農田水利會法人資格消滅，的確是農田水利法的根本爭議。

概改制其實包含多種可能性，例如：(1) 水利灌溉的主管機關由經濟部改為農委會，或由農委會重新改回經濟部；或(2) 為避免選舉成本太高，造成選舉包袱太重，會長直選制改為由會務委員間接選舉制；或(3) 為了反映政府補助經費所佔比重太高，加強政府在財務及專業的直接參與監督，而規定一定比例的會務委員由政府主管機關遴選相關專業如主計及水利及農業專業人士擔任會務委員。(4) 或為落實地方自治，充分與地方建設結合，將水利會的地方主管機關下放給地方縣市政府。(5) 將水利會改制為中央級「公務機關」來管理經營。(6)、就算是改制為公務機關，但落實權力下放，配合地方自治精神，充分與地方結合，也可以朝向將農田水利灌溉業務權限下放給縣市地方政府。

因而「改制」實有各種可能性，並不限於「改制為公務機關」。而就算改制為公務機關，也有中央集權或地方分權不同的可能性。因而在農田水利法既然沒有明文規定「水利會改制為公務機關」的情形下，行政院及農委會即認定改制為「改制公務機關」，實有逾越「法律明確性原則」及「憲法上權力分立」及法制上「法律保留原則」之規範。

2、違反法律明確性原則：

「法律明確性原則」乃是現代法治國家的基本原則。大法官會議釋

字第 636 號解釋「基於法治國原則，以法律限制人民權利，其構成要件應符合法律明確性原則，使受規範者可能預見其行為之法律效果，以確保法律預先告知之功能，並使執法之準據明確，以保障規範目的之實現。」(附件二十二)

農田水利法僅在該法第一條及第二十三條提到「改制」二字，而且對「改制」也並未做立法定義。僅憑「改制」二字，即認為農田水利會改制為公務機關，顯有違反法明確性原則。

(二) 退一步言之，就算將改制解釋為「改制公務機關」；但「農田水利會」為有獨立法律人格的公法人，能否「改制」為沒有獨立法律人格的「公務機關」呢？而美其名曰「改制升格」，其實質則是「消滅水利會、併吞資產」：

1、按農田水利會是一個獨立的法人，有獨立的法律人格。可以作為權利義務的主體。至於公務機關則並非獨立的法律人格主體，而是從屬於其他公法人（國家法人或地方自治法人）所設立的執行特定職務功能的機關。兩者在概念上是完全不相當地。所以有法律人格的農田水利會是不可能成為沒有法律人格的公務機關。

2、而所謂水利會改制公務機關，其實質內容則是指「強制消滅、併吞資產」：

(1) 國家法人強制令「農田水利會」法人結束營業，並廢止其法人資格；

(2) 而將其遺存的財產（含資產、負債）（含農業用水權及灌溉管理經營權）及業務（灌溉管理經營權）、員工，全部強制由國家承受。

(3) 再由國家法人分派給其所屬的中央「公務機關」管理經營。所以基本上是農田水利會法人被國家法人「強迫消滅、併吞資產」問題，或被國家法人「強制廢止、沒入資產」的問

題。

3、美其名曰改制而實質是「消滅水利會、強奪資產」：

因而農田水利會改制公務機關，其實質內涵即包含下列三個公法行為：

- (1) 全國現有 17 個水利會法人被中央政府代表國家予以廢止或消滅之公法行為。
- (2) 水利會法人被消滅後，所遺留的水權、灌溉管理業務、資產、負債、人員，全部由中央政府代表國家法人予承受或接收之公法行為。(農田水利法第 23 條)
- (3) 中央政府農委會成立新的機關農田水利署代表國家法人承受資產及業務並予以接管。

而就算是水利會改制為公務機關，而實質「消滅水利會、併吞水利會資產」。但消滅水利會是是對水利會及其會員最嚴重的干預及懲罰，依憲法第 23 條「法律保留原則」之規定必須有法律明文規定，符合比例原則之規定。而依「法律明確性」原則，實在也無法從「改制」二字，而得到「農田水利會法人資格廢止或消滅」的直接解釋。

(三) 廢止或消滅水利會是對水利會最嚴重的侵害及干預，依憲法第 23 條法律保留原則、干預法定主義，必須法律明文規定；但農田水利法並沒有明文規定。僅憑「改制」或「改制公務機關」，均不足以達到廢止或消滅水利會之法律效果：

1、依法律保留原則、干預限制法定主義及法律明確性原則

本法對於 17 個農田水利會是否強制解散、或廢止、或法人人格消滅？是否依清算程序清算？均未規定。

按理法人未經依法明文廢止或解散、清算程序，依法仍具有法人的資格，仍是權利義務的主體。

而且「解散」或「廢止」是對人民權利的重大侵害之干預行為或懲罰行為。依憲法第 23 條規定這是對於人民基本權的重大侵犯行為，依該條「法律保留原則」及「法律明確性」原則，及「干預限制法定主義」的原則下，必須要有法律明文規定；既然農田水利法沒有明文規定全國 17 個水利會解散、廢止、消滅，則水利會的法人資格，當然不因「改制」或「改制公務機關」而當然消滅。

- 2、依據農田水利會組織通則第九條規定：「農田水利會設立後，遇有 2+ 自然環境變更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。

農田水利會為前項之申請時，須經會務委員會之決議及會員過半數之同意簽署行之。」所以如果要廢止也必須依據本條之規定。而為改制為公務機關這個理由，也不符本條廢止的要件。

- (四) 本法第 34 條規定：「本法施行日期，由行政院定之。自本法施行之日起，農田水利會組織通則不再適用。」本法施行後農田水利會組織通則不再適用，則農田水利會的法人資格是否自動消滅？農田水利法行政院送到立法院的草案並無本條第二項「自本法施行之日起，農田水利會組織通則不再適用。」之規定，應該是農委會發現光是農田水利法第 1、23 條「改制」的規定，並無法消滅農田水利會公法人及法人的資格，也就無法改制了。所以在立法院二讀會時補上第 34 條第二項之規定。問題是農田水利會組織通則不再適用，是否代表已經存在百年以上歷史的農田水利會的法人資格就會自動消滅呢？

- 1、依據信賴保護原則及法律不溯及既往之原則，既存的水利會公法人資格及既得水權及灌溉管經營權，並不因農田水利會組織通則之不適用，而當然喪失法人資格：

按信賴保護、法律不溯及既往是法治國的基本原則，尤其是對於限制或干預或取消當事人權益，更是非常重要原則。所以自 1956 年依「農田水利會組織通則」已經設立的農田水利會，已經超過 64 年（如果從日治時期起算已經超過一百年）。其依法已取得之公法人地位，或法人資格，以及水利會已取得的農業用水權，及灌溉管理經營權，並不因該法不再適用，而喪失其已取得的法人資格及水權及灌溉管理經營權。

至於要強制取消其法人資格，取消其農田水利灌溉經營權益，仍需要法律明文規定。這就是說憲法第 23 條的「法律保留原則」，而且也必須要符合憲法第 23 條比例原則之規定。但農田水利法既沒有明文規定如何處理既存法人及其既得水利灌溉經營權，依法律保留原則及「干預限制之法定主義」原則，當然農田水利會的法人資格及其既得權益，不會當然消滅。

2、此可從中華民國紅十字會法雖然在 2016 年經立法院三讀廢止，但中華民國紅十字總會卻仍然存在，並沒有被撤銷（附件二十三）可以證明。

3、水利法第 12 條規定：

但依據水利法第 12 條「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。前項農田水利會為公法人，其組織通則另定之。」水利法這一條規定，本來就是「農田水利會組織通則」的母法。所以就算農田水利會組織通則不再適用，而水利法這一條母法依然存在。所以農田水利會公法人存在的依據，依然存在。

4、就算有農田水利法第 34 條規定而不再適用農田水利會組織通則，但農田水利會的後續運作仍然可以依水利法第 12 條有關公法人之依據，以，人民團體法相關規定運作。

(五) 行政院及農委會僅憑農田水利法依第 1 條及第 23 條「改制」在法無明之下即視同「水利會改制公務機關」；並在法無明文下，將改制公務機關視同水利會法人資格廢止，並擬於今年 10 月 1 日設立農田水利署掛牌，辦理灌溉管理經營；並結合該法第 34 條第二項「本法施行日起農田水利會組織通則不再適用」在法無明文廢止消滅規定下，即視同既存的水利會公法人及法人資格自動消滅。行政院及農委會依據上述條文，即將全國 17 個農田水利會視同廢止或消滅，並以此為基準以強制手段逼迫全國 17 個水利會的會長及職員工，配合辦理相關改制作業，將水利會的權利及資產未經合法徵收即由國家強制承受接收；並使全國 155 萬農田水利會會員權利予以完全喪失。此一認事用法顯然違法違憲。該法第 1、23、34 條不但違反憲法法治國「法律明確性原則」，也違反憲法第 23 條法律保留原則及「干預法定主義原則」；第 34 條並違反「信賴保護原則」及「法律不溯及既往原則」，並侵犯憲法第 14 條保障人民結社權及違反憲法第 23 條之法律保留原則之規定。

#### 四、《第 23 條第 1、5 項違憲》

農田水利法第 23 條規定，未經合法徵收程序即強奪 17 個農田水利會高達數兆的財產，顯然侵害憲法第 15 條保障人民財產權及憲法 23 條比例原則的規定：

依據農田水利法第 23 條第一項規定：「農田水利會改制後資產及負債由國家概括承受，並納入依前條第一項規定設置之農田水利事業作業基金管理。」同條第五項「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。」

水利會是獨立於國家之外的農民團體，也是一個獨立的公法人，



有獨立的法律人格。水利會法人不同於國家法人，水利會的資產就是水利會的資產，怎麼會直接由國家承受而成為國家的財產呢？而且沒有經過合法徵收的程序，形同國家強奪人民財產。難道「公法人」的資產，就是「公有財產」嗎？就是「國家財產」嗎？

有關資產包括農業用水權、財產（包括現金、有價證券、債權、權利、動產、不動產、水利設施等）、灌管理經營權。

（一）由水利會的歷史沿革，證明水利會的財產不是國家財產：

從「參·一」水利會的歷史沿革可知，明清年代台灣水利設施都是民間投資興建，或是眾人集資興建，或者有力者投資興建，皆屬有且由民間管理。著名的埤圳如台北的瑠公圳、彰化八堡圳、高雄的曹公圳、宜蘭的萬長春圳。從日治時期成立公共埤圳組合，並大力開發水利設施，除了部分由日本政府補助外，主要仍是水利會成員農民負擔主要的開發成本（含透過水利會向銀行融資，再由會員分期分攤清償），甚至於出工、出土地，並負擔日常維護管理費（水租）。所以水利會的財產是農民出資，並非政府的財產，歷史斑斑可跡！

例如以嘉南大圳為例，「嘉南大圳工程規模龐大，原應屬官設埤圳工程，但在興工前，總督府認為由民間組織組合，負擔大部分的工程費，則一切可自動節約而不會刺激物價，故先組織民營性質濃厚的”公共埤圳官佃溪埤圳組合”（1919年8月即成立），後來更名”公共埤圳嘉南大圳組合”（此即嘉南農田水利會前身）。」

（附件十三，第224頁第12-16行）。民國19年完工的烏山頭水庫總工程費4200萬元，其中3000萬元（約70%）為農民投資。至於民國62年完工的曾文水庫，也由農民投資總工程費的58%。此有2015年農業灌溉白皮書第六頁可為証（附件二十四）而石門水庫興建時總經費15.1億元，其中桃園及石門水利會實際分攤經費

為 4.5 億元。而農民自民國 54-76 年繳交的工程費高達 6.6 億元  
(同附件二十四，第七頁)

從嘉南大圳開發模式，可以看到日本政府善用民間出資來擴大公共建設，同時透過委外建設經營達到控制成本、避免浪費的目標。而嘉南大圳、曾文水庫、石門水庫開發的案例，也證明「水利會的財產是國有財產」的說法，是荒謬霸道，欺壓農民。

(二) 行政院在審查「財團法人法草案」時，已確認水利會財產並非國有財產：

行政院在民國 105 年行政院審理「財團法人法」草案時，當時法務部就曾經誤以為「公法人的財產就是公有財產，就是國家財產」，農委會為釐清此一問題，特別由農田水利處林國華科長代表農委會出席提出說明及澄清。後來林國華科長將這些釐清意見，最後並以農委會名義發表「農田水利會所有財產來源沿革之探討」(附件二十五)

這段審查的爭議，正好由代表農委會的林國華科長記錄這一段過程：

「行政院院會於一〇五年四月十四日通過法務部擬具的”財團法人法”草案，本法案係由行政院蔡政務委員玉玲負責審查，由於法務部原擬之條文將農田水利會捐贈之財產視為政府捐贈之財產，因此農田水利會捐助或捐贈基金累計超過五〇%之財團法人，視同”政府捐助之財團法人”，對其採高密度監督，董監事由政府派任，與民間捐助之財團法人低密度監督，尊重其章程自由，並鼓勵自治，有所不同。於討論過程中，農委會從農田水利會組織變革過程、財產來源演變與農田水利會對於其名下財產運用現況等證據，主張不宜將農田水利會捐贈成立之財團法人，視同”政府捐助之財團法人”。

歷經八次會議，蔡政務委員玉玲最終裁示，農田水利會捐贈成立之財團法人，依”財團法人法”草案第二條規定，屬於政府捐助之財團法人，本應適用”財團法人法”草案第三章”政府捐助之財團法人”全部規範，惟依農業發展條例規定農田水利會為農民團體，又農田水利會以自籌財源辦理採購不適用政府採購法，政府及農田水利會名下土地之收益與運用，均與政府機關有所不同；另考量農田水利會組織演進過程，無論於日據時期或台灣光復後，均有因公法人特殊性格，而賦予其推行農田水利事業所必須之公權力，其與一般民間團體迥異。經綜合考量農田水利會之組織定位及財產來源有其複雜之歷史因素，爰就農田水利會捐助或捐贈基金累計超過五〇%之財團法人，其組織內部自治相關事項予以比照第二章“民間捐助之財團法人”辦理，不適用本草案第三章”政府捐助之財團法人”第四十八條至第五十條及第五十二條至第五十四條有關董監事之設置、任期、遴(派)聘、薪資及關係人交易之規定。》(附件二十五，第6-7頁)

行政院最終接受主管機關農委會的見解，而將水利會捐助之財團法人比照「民間捐助之財團法人」辦理。

(三) 農田水利會財產不宜視為政府財產的六大理由：

農委會林國華科長這篇文章提出六大理由，認為水利會財產不宜視為政府財產(附件二十五，第11-13頁)

1、日本土地改良區與台灣農田水利會組織屬性相當，但日本均視其財產為私有：

《日本土地改良區為歷史悠久之農民團體，與臺灣農田水利會組織屬性相當。一九四九年日本政府頒佈「土地改良法」，將戰前之水利組合整編為土地改良區。依土地改良法之規範，日本土地改良區是屬於「認可法人」，亦即具有「公權力」之「民間團體」，就法定

特性而言，日本土地改良區與台灣農田水利會公法人屬性極為類似。在各農田水利會與日本姐妹會交流訪問過程中，亦曾詢及相關課題，其表示日本之土地改良區財產亦屬私有，非屬中央或地方政府所有。》(附件二十五，P.11)

2、農田水利會所有土地，非屬土地法第四條及土地稅法第七條所稱之公有土地：

《土地法第四條：「本法所稱公有土地，為國有土地、直轄市有土地、縣(市)有土地或鄉(鎮、市)有之土地。」而農田水利會土地顯然不在此範圍。

而土地法第四十三條：「依本法所為之登記，有絕對效力。」第五十二條：「公有土地之登記，由原保管或使用機關囑託該管直轄市或縣(市)地政機關為之，其所有權人欄註明為國有、直轄市有、縣(市)有或鄉(鎮、市)有。」等，目前農田水利會經營之水(圳)路等農田水利設施土地登記於農田水利會名下，無論從土地所有權狀登記之所有權人，或經營維護管理、處分使用收益等事實，農田水利會名下土地屬於農田水利會所有，為全體會員共享財產之收益權利，自無疑義。

最高行政法院一〇〇年度判字第一一三四號(附件二十六)及第一二二二號判決書亦分別指出：「不因農田水利會負有承擔國家行政任務，即認農田水利會登記取得水路用地即為公有土地。是經登記為農田水利會有之土地，因非國有財產，自非土地稅法第七條所定之公有土地。」》(附件二十五 P.11-12)

3、各級政府機關使用農田水利會土地應依法協議價購或徵收：

《在土地總登記前、後，登記為農田水利會之水路用地，農田水利會對該水路即已有投入資金、人力作維護，並非無償取得登記之。至於農地重劃後登記為農田水利會之水路用地，經政府依法徵收或價購所得價款，應存入農田水利會農地重劃區經費專戶，專用於農

地重劃區田間輸配水路及水利設施維護管理費用、水路更新、改善、災害搶修及修復工程等之費用。

水利會所有資金，屬私有財產，非屬政府公款。

查行政院九十七年二月二十一日院臺經字第○九七○○○五九九八號函核定「『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」，亦重申政府機關有償使

用農田水利會土地之規定，益見農田水利會土地非屬公有土地。》  
(附件二十五，P. 12)

4、農田水利會所有土地，不適用公有土地稅率：

《農田水利會所有土地，除依土地稅減免規則第八條第一項第八款規定，水利設施用地免徵地價稅外，其他土地，應依一般稅率課徵地價稅(5.5%)，不適用公有土地稅(1%)》(附件二十五，P. 12)

5、農田水利會徵收土地，僅限於水利設施必要用地，財源由水利會自籌：

《農田水利會依通則第十一條徵收私有土地，僅限於「水利設施必要用地」，財源由水利會自籌。又農田水利會興建或改善水利設施倘需使用公有土地，須以承租或承購方式為之，政府並未捐助財產供其所有使用，且該等水利用地不得任意處分。例如臺灣雲林農田水利會興辦之斗六大圳幹線續建及更新改善等工程，政府僅補助工程經費，至於工程用地之經費，則由該水利會自籌。》(附件二十五，P. 12)

6、水利會所有資金，屬於私有財產，非屬政府公款：

《行政院公共工程委員會九十七年八月二十一日工程企字第○九七○○三二九九○○號函釋：「農田水利會非屬政府採購法第三條所稱之機關，如以自有財源辦理工程、財務及勞務採購，不適用該法之規定。」

最高法院一○一台上四二二六號判決理由摘要：「水利會為公法

人，並非政府機關、公立學校、公營事業」。臺灣高等法院花蓮分院一〇一年度重上更(二)字第二七號刑事判決書理由摘要：「政府採購法對農田水利會的監督，係就個案分別認定其辦理經費來源是否為政府補助，倘其以自有財源辦理工程，財物及勞務採購，就不適用政府採購法之規定。並不因農田水利會公法人的身份，就逕認為其自有財源辦理工程、財物及勞務採購，即須以「政府補助經費已達公告全額，或已達整個採購全額半數以上」者之較高標準監督。」(附件二十五，P.12-13)

(四) 水利會自籌款仍高達 67%，政府可以說這些是國家的財產嗎？

1、雖是公法人但不改其依農業發展條例農民團體本質：

「農田水利會組織通則賦予農田水利會之公權力，係基於遂行通則第一條”水利會秉承政府推行農田水利事業”之需要，與其財產取得無關，且不因通則賦予推行農田水利事業所需之公權力，而改變其組織，為農業發展條例第 3 條所定之農民團體之本質。」(附件二十五，P.13)

2、水利會自籌款仍高達 67%：

一〇七年全國十七個農田水利會總決算支出為 178.08 億元，其中政府補助款為 58.47 億元，佔總支出之比例為 32.8%，而水利會的自籌款高達 119.61 億，自籌經費比率高達 67.1%。(附件 27) 顯見農田水利會為配合政府推行農田水利事業政策，每年需自籌超過 2/3 之財源，推動農田水利事業。而這些多的自籌經費，政府可以閉著眼睛說水利會的財產是國家的嗎？

農田水利事業具高度之公益性及公共性，原屬政府機關應辦事項，歷年來由農田水利會自籌財源，以補政府補助款之不足，使農田水利事業得以順暢經營，功不可沒。農田水利會組織通則賦予農田水利會享有之公權力，係為使其可順利協助政府推行農田水利事業，

其與農田水利會財產是否為公有財產之間，本屬二事，不應混為一談。(附件二十五，P.13)

(五) 被國家強奪的財產高達數兆：

農田水利法實施後，根據第 23 條規定，目前全國十七個農田水利會總資產非常龐大，光現金就有七百七十九億元，土地則有灌溉事業用土地面積達二·三萬多公頃、非事業用地逾一千六百多公頃。這還不包括為數龐大水利設施建設。員工數則達二八二三人。而受影響的水利會會員數高達 155 萬人。這些資產總值，如以市價估計應該是高達數兆元 (附件 28:自由時報電子報 7/3 報導「農水法三讀水利會資產、負債政府概括承受」)

(六) 中研院法律研究所吳宗謀副研究員也認為未經徵收程序就把水利會財產變成國家財產，很難想像：

中研院法律研究所網站在：無聲的作田人：專訪吳宗謀副研究員談《農田水利法》乙文中，吳宗謀的評論：「其次，對於一個法律學者來說，最大衝擊莫過於：沒有調查或清理，就說作為公法人的財產全部變成國有財產。這是很難想像的。」(附件十八)

「最關鍵的問題是，農田水利會所有的財產，一開始並不是由國家捐助或建設的，在日治時期就不是了，到中華民國政府來臺灣統治之後也不是。其中唯一由國家出錢的，只有日治初期就已經夭折的官設埤圳。那些即使是由日本政府出錢的，在 1945 年仍然是以私有財產的形式存在，沒有併入當時的國有財產，被中華民國政府接收。這是既定的法律狀態，不是想怎麼解釋就怎麼解釋。

以今天的角度來說，你的問題比較像是「形式上是公法人的財產，難道就不會發生徵收上的問題嗎？」這沒有辦法給出一般性

的答案。在農田水利會的狀況，我們必須先理解，紀錄顯示有許多土地的登記，只是借名，省去多數共有人都要登記的麻煩。那只是一個登記上的方便，並沒有釐清真正的權利關係。因此在立法者未盡社會事實調查，直接以立法方式將原屬公法人性質的農田水利會之財產逕行收歸國有，確實存在相當大的爭議，有待未來大法官予以釐清。」(附件十八)

(七) 無法無天，未經合法徵收，強奪民財：

目前各級政府機關使用農田水利會土地均應依法協議價購或徵收(附件二十五，第12頁)。

但農田水利法第23條規定，在未經依法徵收程序下，沒有任何對價關係下，即將17個農田水利會的財產(不論是水權、現金、存款、股票、有價證券、動產或不動產、水利設施、灌溉管理經營權)強制移轉予國家承受。此一規定形同「國家沒收人民財產」，嚴重違反憲法第15條之規定。而且也違反憲法第23條比例原則。

五、《第18條違憲》

農田水利法第18條規定由主管機關農委會辦理灌溉管理；但水權、水利設施及灌溉管理權，皆為全國17個水利會所擁有，而政府並未合法徵收水利會的資產(含水權及水利設施、灌溉管理經營權)，此三項權利仍歸水利會所有。因而本法第18條規定顯已侵害全國水利會之水權及水利設施所有權、灌溉管理經營權。而構成侵害憲法第15條財產權，也違反憲法第23條之比例原則：

- (一) 如參·三論述，基於「法律保留原則」、「干預法定主義」、「法律明確性原則」、「信賴保護原則、及法律不溯及原則，及水利法第12條規定，所以全國17個農田水利會仍然繼續有效存在，其法



人資格並未消失。

(二) 如參·四論述，有關農田水利法第 23 條未經合法徵收即強制沒收水利會的資產（含農業用水權及灌溉管理經營權）顯然違反憲法第 15 條及憲法第 23 條之規定。所以農業用水權及灌溉管理經營權仍然歸屬於全國 17 個農田水利會所有。

(三) 農田水利法第 18 條賦予主管機關農委會直接辦理灌溉管理權。問題是沒有水權、沒有水利設施產權，如何灌溉呢？但農業用水權及水利設施均為水利會所有，而灌溉管理經營權也早已經授予農田水利會，而農田水利法第 23 條未經合法徵收，顯然違憲，國家應無權取得。所以本法第 18 條主管機關農委會顯然硬要把水利會的水權及水利設施、灌溉管理經營權搶奪到手，顯然侵害憲法第 15 條財產權保障及憲法第 23 條比例原則之規定：

1、水權是由經濟部水利署依據水利法及水利會的投資，而賦予水利會水權：

農田水利法第 18 條規定「主管機關為辦理農田水利事業區域之灌溉管理」賦予主管機關農委會直接辦理灌溉管理。但卻忽略了一個更根本的問題，就是農業用水權。沒有農業用水權就沒有水可以來作農田水利灌溉。而每一個農田水利會事業區域的農業用水權，都是由代表灌區所有農民的農田水利會，依據水利法第三章（水權）、第四章（水權之登記）辦理農業用水權登記。所以水權歸屬於代表農民投資興建水利設施的水利會。農委會沒有水權，如何灌溉呢？

2、水利會依水利法第 12 條及農田水利會組織通則第 1、5、10 條已取得灌區範圍內之灌溉業務經營權。

全國 17 個水利會依水利法第 12 條規定：「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。前項農田水利會為公法人，其組織通則另定之。」及農田水利會組

織通則第 1 條規定：「農田水利會以秉承政府推行農田水利事業為宗旨。農田水利會為公法人。」第 5 條「農田水利會事業區域，由主管機關根據河川水系、地理環境及經濟利益定之。」及第 10 條所規定：「農田水利會之任務如左：一、農田水利事業之興辦、改善、保養及管理事項。二、農田水利事業災害之預防及搶救事項。三、農田水利事業經費之籌措及基金設立事項。四、農田水利事業效益之研究及發展事項。五、農田水利事業配合政府推行土地、農業、工業政策及農村建設事項。六、主管機關依法交辦事項。」

### 3、水利設施的產權也屬於水利會：

如參·四論述，有關農田水利法第 23 條未經合法徵收即強制沒收水利會的資產（含水利設施、農業用水權及灌溉管理經營權）顯然違反憲法第 15 條及憲法第 23 條之規定。所以水權、水利設施及灌溉管理經營權仍然歸屬於全國 17 個農田水利會所有。

### 4、農田水利法第 18 條規定國家直接辦理灌溉管理，並預計於今年十月一日「農田水利署」正式掛牌管理，等同實質剝奪農田水利會的水權以及現有之灌溉管理經營權。因而侵害全國 17 個水利會及 155 萬灌區農民依據憲法第 15 條財產權保障並逾越憲法第 23 條比例原則之規定。

## 六、《第 1 條改制；及第 18 條第三項、第 19 條第三項違憲》

行政院僅依本法第一條「改制」及第 18 條「辦理灌溉管理」，欠缺法律明文規定，即擅自設立農田水利署，本法第一條規定顯已違反「法律明確性原則」、「組織的法律保留原則」、「權力分立原則」及憲法第 23 條之規定。至於本法第 18 條第三項、第 19 條第三項，二個辦法是以作用法偷渡機關組織，應納入農田水利署組

織法，並應以法律定之。所以本法第 18 條第三項及第 19 條第三項，而有違反憲法第 23 條「組織法律保留原則」及違反增修條文第三條第三、四項之規定：

行政院及農委會擬依據農田水利法第 1、23 條「改制」及本法第 18 條規定「辦理灌溉管理」，設立「農田水利署」，並預計 10 月 1 日正式掛牌，並將 17 個水利會直接改為農田水利處，同步掛牌。並擬依本法第 18 條第三項制定「灌溉管理組織設置管理辦法」；依本法第 19 條第 3 項制定「農田水利事業人員甄試進用薪給考績退撫等人事管理辦法」。惟設置「農田水利署」必須先修法修改「農委會組織條例」納入農田水利署；同時也必需制定「農田水利署組織條例」完成立法。未完成立法即掛牌是違法濫權。

因而農委會僅以本法第一條「改制」及第 18 條規定「辦理灌溉管理」即設立農田水利署，顯已違反「法律明確性原則」、「組織的法律保留原則」，「權力分立原則」及憲法第 23 條之規定。

至於依據本法第 18 條第三項及第 19 條第三項授權的二個辦法，是以作用法偷渡機關組織，違反中央行政機關組織基準法第五條第三項規定；而且應納入農田水利署組織法規定，並依中央行政機關組織基準法第 4、6 條之規定，應以法律定之。所以本法第 18 條第三項及第 19 條第三項，而有違反憲法第 23 條「組織的法律保留原則」及違反增修條文第三條第三、四項之規定。

(一) 「改制」文義有多種可能性，不是祇有「改制為公務機關」一種；在本法沒有明文規定下，將改制認定為「改制為公務機關」實有逾越法律明確性原則及憲法權力分立及法制上法律保留原則之原則：

1、「改制」文義有多種可能性，並不限於改制公務機關：

農田水利法僅在該法第 1 條及第 23 條提到「改制」二字，而且對「改制」也並未做立法定義。能否僅憑「改制」二字，即認為改

制公務機關，並進而解釋為農田水利會法人資格消滅，的確是農田水利制的根本爭議。

概改制其實包含多種可能性，例如：(1) 水利灌溉的主管機關由經濟部改為農委會，或由農委會重新改回經濟部；或(2) 為避免選舉成本太高，造成選舉包袱太重，會長直選制改為由會務委員間接選舉制；或(3) 為了反映政府補助經費所佔比重太高，加強政府在財務及專業的直接參與監督，而規定一定比例的會務委員由政府主管機關遴選相關專業如主計及水利及農業專業人士擔任會務委員。(4) 或為落實地方自治，充分與地方建設結合，將水利會的地方主管機關下放給地方縣市政府。(5) 將水利會改制為中央級「公務機關」來管理經營。(6)、就算是改制為公務機關，但落實權力下放，配合地方自治精神，充分與地方結合，也可以朝向將農田水利灌溉業務權限下放給縣市地方政府。

因而「改制」實有各種可能性，並不限於「改制為公務機關」。而就算改制為公務機關，也有中央集權或地方分權不同的可能性。因而在農田水利法既然沒有明文規定「水利會改制為公務機關」的情形下，行政院及農委會即認定改制為「改制公務機關」，實有逾越「法律明確性原則」及「憲法上權力分立」及法制上「法律保留原則」之規範。

## 2、違反法律明確性原則：

「法律明確性原則」乃是現代法治國家的基本原則。大法官會議釋字第 636 號解釋「基於法治國原則，以法律限制人民權利，其構成要件應符合法律明確性原則，使受規範者可能預見其行為之法律效果，以確保法律預先告知之功能，並使執法之準據明確，以保障規範目的之實現。」(附件二十二)

農田水利法僅在該法第一條及第二十三條提到「改制」二字，而且對「改制」也並未做立法定義。僅憑「改制」二字，即認為農

田水利會改制為公務機關，顯有違反法明確性原則。

(二) 擅自設立農田水利署違反權力分立原則及憲法增修條文第三條第三、四項及憲法第 23 條組織的法律保留原則：

是否「改制機關」？都已經沒明文規定了；當然就更談不上「改制為那一個機關了？」。而設置農田水利署，也必須農委會組織條例及農田水利署組織法立法通過，才能設置。行政院主管機關，在未經立法下，卻擅自設立農田水利署。

1、組織的法律保留原則：

行政院農委會未經農田水利法的明定，亦未完成農委會組織法的修法程序，以及農田水利署之組織法的立法程序，即擅自預計在今年的 10 月 1 日正式設立三級機關農田水利署，並在其下設立 17 個農田水利處（將 17 個農田水利會改為農田水利處）（附件二十九）

按法律保留原來是針對行政作為對基本權干預，亦即我國憲法第 23 條之規定。但隨著憲政民主原則、法治國原則，權力分立原則的深化而擴及於國家權力組織（行政組織），稱為「組織法保留」（附件三十一：黃錦堂「論制度性之法律保留—以部會及三級機關、機構之設置為中心」）（附件三十二：蔡宗珍「法律保留思想及其發展的制度關聯要素探微」）（附件三十三：許宗力：「論法律保留原則」）

我國憲法更於增修條文第三條第三、四項之規定：「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。」

2、因而農委會僅以本法第一條「改制」及第 18 條規定即擬於今年 10 月 1 日設立農田水利署並下設 17 個農田水利處，顯已違反「組

織的法律保留原則」，違反「權力分立原則」及憲法第 23 條之規定。

(三) 農田水利法第 18 條第三項灌溉管理組織設置及第 19 條第三項人事管理規定，均為機關組織之規定，不應以作用法偷渡組織法：

1、按農田水利法是作用法。而農田水利法第 18 條第三項有關「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。」同法第 19 條第三項有關「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。」為有關灌溉管理組織及人事任用及管理，均應該依據中央行政機關組織基準法”第五條第三項規定：「本法施行後，除本法及各機關組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。」亦即必須另以組織法規定。

2、監察院早已明確指出其違法，惟農委會及行政院仍然違法硬幹：而監察院早在 2019 年 12 月 16 日公布的 108 財調 0077 號調查報告（附件三十）即明確指出：「農委會制定農田水利法立法之目的，既在建立灌溉排水系統管理政策，解決當前農田水利事業管理困境，其性質應屬灌溉排水系統管理政策作用法之一環。而若涉及規範行政機關之非任務編組之內部組織，如組織的結構、組織之任務執掌、人事管理等，自仍宜於組織法內明定為宜，姑不問其所規範之組織、項目及內容未來如何擬定，在法制作業規畫之方向上，已混淆了作用法與組織法之法規體系。（附件三十，監察院調查報告第 16 頁）

(四) 「灌溉管理組織」是農田水利署的核心重要組織，應納入農田水利署組織法。依中央行政機關組織基準法第四及六條規定，應以

法律規定。但農田水利法第 18 條第三項及第 19 條第 3 項卻以行政命令規定，顯然違反憲法第 23 條法律保留原則及違反增修條文第三條第三、四項之規定。

## 七、《改制理由是否符合憲法第 23 條？》

消滅水利會改制公務機關是何理由？合理嗎？是否符合憲法第 23 條的比例原則？

### (一) 改制理由前後不一，自相矛盾：

行政院為什麼要將水利會改制公務機關其理由何在？

106 年最初農委會向行政院提出農田水利會組織通則修法，其改制理由；跟後來農委會在全球資訊網，農田水利會改制升格專區所載改制理由；以及這次農田水利法第一條改制立法的理由；三者前後不一，而且差異甚大，自相矛盾的。

- 1、行政院於 106 年 11 月 9 日第 3575 次會議通過有關「農田水利會組織通則」修正案的理由如下：「本院農委會函以，為因應氣候變遷導致之糧食安全挑戰及社會、經濟環境改變，並改善農田水利會會長及會務委員直選後所衍生之地方派系紛爭等情況，以達到強化農業水資源利用、擴大對農民服務範圍、強化組織專業經營等政策目標，將農田水利會改制為公務機關有其必要性及急迫性。」(附件三十四)
- 2、農委會全球資訊網，農田水利會改制升格專區，改制公務機關理由(附件三)(1)強化農田水利會功能，擴大對農民服務。(2)建構國家水資源公共化管理體制。(3)農田水利會資源共享，提升服務水準(4)建構專業化組織。
- 3、本次農田水利法規定改制的理由：  
農田水利法第一條規定「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。」

- 4、前後三次改制的理由，竟然大不相同；三者加以比較竟然祇有一項是三次共同的，就是：「擴大對農民的服務（灌溉服務）」。法理上來說，前面二次所提出的其他各種改制理由，其實形同被最後立法時「農田水利法」第一條有關改制的理由所取代一樣。但為什麼前後三次公開的改制理由，卻差異很大呢？因為真正推動改制的理由，其實是見不得陽光的，所以需要編一些故事來包裝。但到底行政院推動消滅水利會改制公務機關「真正理由」是什麼呢

## （二）民進黨政府推動水利會改制公務機關的真正理由？

立法院民進黨團總召柯建銘在農田水利法三讀通過後深夜在其臉書所 Po 文「誠實告白」推動此次改制的理由有二：

「為什麼要改革？（一）水資源與能源一樣是國家重要維生系統，水權之掌握及分配，當然是國家公權力的問題，不容地方派系掌控。君不見前年 4 月枯水期時，台積電大量購買水車、排隊向水利會買水、農民休耕，政府補貼，發生搶水大戰之奇觀。農業用水佔 70%，剩下 30%是工業用水及民生用水，合理調配，是公權力的行使，這是改革的重中之重。（二）水利會長期由地方派系掌握，是國民黨黑金政治之樁腳、選舉工具，國家向下沈淪，但另一角度卻也重傷國民黨形象，是反民主印記，不改可以嗎？」

（附件三十五）：柯建銘 7 月 3 日臉書）（附件三十六）

2020/07/03 聯合新聞網報導）

綜合其意見，可知此次改制真正的理由是：1、工業用水與農業用水需要重新調配（其真意是農業用水要減少）。2、解決水利會



選舉長期由國民黨地方派系掌控。

柯建銘代表民進黨政府在立法院推動此次農田水利法的立法，所以他的 po 文「誠實告白」民進黨政府「所謂改制」的「真正的動機」「真正的理由」其實是：1、為減少農業用水權，替工業財團爭取更多用水的水權。2、消滅民進黨競爭對手國民黨在地方派系所依附的水利會資源；並把水利會資源納入民進黨中央執政的手上。而這二個理由，一個為財團、一個為政黨鬥爭利益，其實是很齷齪的動機。攤在陽光下，其實是很難看的。所以需要找一些冠冕堂皇的理由來編故事，而所謂擴大灌區及其他理由，其實就是一個「好聽的假議題」，根本就是「煙霧彈」的功能。

### （三）改制的理由一：

所稱「改制後可擴大對農民服務，將灌區外 37 公頃納入灌區」，是農委會編織的謊言，根本無法達成：

農委會宣稱：「全國 68 萬公頃可供糧食生產之農地，尚有 37 萬公頃公頃農地未納入農田水利會灌區管理，為讓更多農民受惠，實有必要擴大農田水利會服務範圍，使政府投入資源發揮綜效。」（附件三）惟查：

#### 1、「現有灌區水源都不足，何來水源供應灌區外？」

根據農委會 2015 年農業灌溉白皮書，以現有的水利設施目前臺灣西半部水利會灌區內「平均灌溉滿足度」（灌溉實際用水量除以灌溉計劃用水量之值）僅 75%，而中部及南部地區更低於 60%。（附件二十四：第 11 頁）所以農委會前主委陳保基表示「現有灌區水源都不足，何來水源供應灌區外？」其實是說出問題的真相（附件三十七）。

既然灌溉區內的農業用水已呈現緊迫狀態，如何能擠出水再供灌一倍大的灌區外農業地產區？因此將灌區外農地納入水利會灌區，不

但嚴重侵害現有水利會會員的灌溉水權；而且也是一個無法達成的假議題，更是蓄意誤導大眾。

2、要增加灌溉多少面積？水源在那裡？需要多經費？財源？完全不清楚！而且這跟水利會是否改制公務機關，其實並沒有直接關聯性。

農委會在 2015 年農業灌溉白皮書也坦言：「然而，面對灌區外 54 萬公頃（目前農委會稱 37 萬公頃）農地，在國家財政資源有限下，如何整合當前農業政策規劃最適當之發展區位成當前重要課題。」「因此農委會於 103 年度起已逐步研擬農田水利事業中長期發展方向，將灌區外農地發展優先次序以水資源、農地、設施、作物及效益等五大指標進行評估。同時亦透過相關法制作業建立整體配套措施，務求健全法治規範、確保工程品質及組織永續發展。」

（附件二十四，P. 36）所以農委會本身也祇停留在中長期發展方向，提出一些評估及規劃。而就算是改制在即，在去年底（2019 年）監察院要求其提出「後續改制納入灌區之作為，提供因應措施」但農委會也僅概括性談策略，並無具體計劃。所以監察院調查報告結論認為：「會籍灌區外之優良農地廣大，農委會雖已擬定灌區外農地灌溉策略，然迄今對於所需人力及預算之缺口，似尚未擬訂因應方案及政策」（附件三十，第 11 頁）。很顯然，要增加多少灌溉面積？水源在那裡？需要多少經費？經費如何取得？需要增加多少人力？完全沒有具體計劃，完全沒有準備好。

由於前面已提到現有灌區內已經缺水，增加新灌區勢必要新開發水源。如果政府若有心不惜成本開闢水源、增加新的灌區，祇要政策確定，無論是政府本身要自己執行開發行為或委外，都不涉及既有水利會改制問題。如果政府不開發新水源，要增加新的灌區，則必需跟各該水利會溝通是否可行？總之政府如果認為擴大灌溉區外農田是政府的職責，則是政府總體投資報酬率的問題，其實跟是否消

減水利會改制公務機關並沒有直接關聯性。

3、灌區外農地多數是山坡地及環境敏感區，成本大幅增加，納入灌區，不如繼續強化農委會早已經在推動「旱作及節水管路灌溉」：

(1) 再者灌區外農地多數是邊際土地，生產條件較差，分布零散不利重劃，超過 65%屬於山坡地和環境敏感區，不易覓水源區。

(附件三十八)。而且其農作物類型大為不同，通常種植主要糧食以外的特用作物例如茶葉、果樹及長年作物，需要灌溉水較少的經濟作物。所以如果基本糧食安全問題已經沒有疑慮，則灌區外輔導適地適種可能比全部納入溉區，更實際。

(2) 而且二次大戰終戰已經 75 年，台灣已經過了糧食需求的高峰，在過去糧食需求高峰期，農田水利會的灌溉面積超過 48 萬公頃（以民國 55 年為計算基準），而到現在只剩下 31 萬公頃。為什麼過去 50 年政府並沒有擴大水利會灌區的決策，反而任憑灌區內良田減少了 17 萬公頃呢（超過三分之一）？現有灌區農地之保護不是更重要嗎！而政府在灌區已經缺水的情形下，喊出擴大灌區的訴求，其實是不合常理。

(3) (3) 反而倒是農委會原已經在缺水地區「推廣旱作及節水管路灌溉」計劃，師法以色列在乾旱沙漠氣候環境下，以科技手段有效提高灌溉用水效率。

為滿足缺水地區之灌溉用水需求。其中，旱作管路灌溉設施的建置，有利於農民進行適時適量施灌之計畫性作物生產，以發揮灌溉用水效能並提升作物產值。農業委員會自民國 72 年起補助各農田水利會辦理「推廣旱作管路灌溉計畫」，30 餘年以來累計已補助約 4.3 萬公頃之管路灌溉設施。其中包含了噴灌、滴灌、微噴灌及穿孔管等多種不同類型，水源經由管路系統以噴灑或滴水方式灌溉，估計每公頃可較傳統漫灌或溝灌方式有效節省 0.5 萬噸之水量。(附件二十四，第 29 頁)

4、結語：在原有水利會溉區水源已經嚴重不足下，行政院再擴大納入灌區外 37 萬公頃加入灌溉，勢必造成灌區內農民更缺水。而又把農業水權公共化，讓工業用水需求更方便調撥農業用水，勢必陷入搶水大戰，灌區農民成為最大受害者。

(四) 改制的理由二：稱「建構國家水資源公共化管理體制」；其實就是「農業水權公共化」，跟農田水利法第一條「確保糧食安全及永續農業」相衝突：

農委會在全球資訊網，農田水利會改制升格專區，改制公務機關理由（附件三）二、建構國家水資源公共化管理體制：「農業水資源為公共財，由於氣候變遷，旱澇發生頻率增加，為契合農業新政策，確保糧食安全，透過系統化投資農田水利設施更新改善，提升面對氣候變遷調適能力，完善我國農業經營環境基礎建設。」這是農委會大外宣的改制理由二。但既不在農田水利法第一條的改制理由，也不在第一階段 2018 年農田水利會組織通則的改制理由。

1、「建構國家水資源公共化管理體制」——其實就是「農業水權公共化」，就是要搶水利會農民的水權：

有關「建構國家水資源公共管理體制」到底意涵為何？

雖然農委會的說明是：「農業水資源為公共財，由於氣候變遷，旱澇發生頻率增加，為契合農業新政策，確保糧食安全，透過系統化投資農田水利設施更新改善，提升面對氣候變遷調適能力，完善我國農業經營環境基礎建設。」但重點是「農業水資源為公共財」，這句話其實等於否定了「農業用水權」的概念。亦即原來農民團體水利會過去代表農民整體所投資的水利設施及因而取得的農業用水權，原屬於水利會會員們共同共有的水權，竟然被農委會本身予以推翻，把水利會農民的水權當作是公共財。

這就是立法院民進黨團總召集人柯建銘於本法通過後在臉書上 Po 出「為什麼要改革？（一）水資源與能源一樣是國家重要維生系統，水權之掌握及分配，當然是國家公權力的問題，不容地方派系掌控。君不見前年 4 月枯水期時，台積電大量購買水車、排隊向水利會買水、農民休耕，政府補貼，發生搶水大戰之奇觀。農業用水佔 70%，剩下 30%是工業用水及民生用水，合理調配，是公權力的行使，也是這次改革的重中之重。」（附件三十五）（附件三十六）

由以上柯建銘總召的臉書「誠實告白」可以證明「當工業用水缺水時，如何更方便調撥農業用水」，才是此次民進黨政府消滅水利會，改制公務機關的關鍵。

- 2、農業用水權人原為農田水利會，改制後水權由國家承受，由農委會管理；改制理由二建構國家水資源公共化管理體制，其實就是棄守農業用水權，影響糧食安全及永續農業，也違反農田水利法第一條之規定：

- (1) 水利會喪失水權，就是農民喪失水權，台灣的灌溉系統將面臨崩潰危機：

水權人原為農田水利會，改制後農田水利會消滅，依農田水利法第 23 條規定「水權由國家概括承受」，而由主管機關農委會管理。將導致農業用水權快速流失，影響糧食安全及永續農業。

農業用水的水權原來是登記在農田水利會名下，水權屬於農民團體。在農田水利會仍是自治團體公法人的情形下，水利會的會長及會務委員均會積極替農民爭取確保水權。水利會長及會務委員改為官派後，基本就已經不能期待官派的會長可以堅定捍衛農民的農業用水權，所以水權就非常容易受到侵蝕。

消滅水利會改制公務機關後，農業用水權由國家承受，並由農委會管理。而居於行政一體之倫理，農委會必然聽從上級長官及立法院的指示，而無法站在水利會農民會員的立場來捍衛農民灌溉用水權。如此必然加快農業用水標的的快速流失。並進一步影響整體台灣農業生產環境及糧食安全及永續農業經營。

- (2) 改制的理由二美其名曰「建構國家水資源公共化管理體制」，而實質就是「農業水權公共化」，就是「棄守農業用水權」，圖利財團，讓工業用水更容易移撥農業用水。這跟該項改制理由二下之說明所說「確保糧食安全」及「完善我國農業經營環境基礎建設」根本就是自相衝突；而且也與農田水利法第一條所規定的「為確保糧食安全及農業永續」、「以穩定供應農業發展所需之灌溉用水」、「並維護農業生產與提升農地利用價值」之規定，相好背道面。

- 3、改制理由二要棄守農業用水權、農業水源變少；而改制理由一則要擴大灌區，需要增加灌溉水源，不但二個改制理由自相矛盾，而且農業水權加快流失，加速瓦解台灣的農業灌溉系統。行政院及農委會為圖利工業財團，而將原來「水利會農民水權」予以公共化，等於完全棄守「農業水權」。又要擴大灌區外 37 萬公頃農地的灌法灌溉，又再一次稀釋水利會灌區的農業用水，如此將嚴重衝擊台灣原有的農業經營環境，對台灣農業可能造成不可逆的傷害。

- (五) 改制的理由三：「農田水利會資源共享」；監察院已認證農委會自己打臉改制理由三。農田水利法第 22 條第 3 項明定「分別設置專戶」，推翻改制理由三：

1、改制理由三：水利會資源共享、以富濟貧。

農委會全球資訊網，農田水利會改制升格專區，改制公務機關理由三、「農田水利會資源共享，提升服務水準：當前農田水利會財務結構差異大，都會型農田水利會，財源相對充裕，但其服務農地面積卻日漸減少；農業精華區的鄉村型農田水利會，財務相對困難，需仰賴政府挹注更多資源。為使全國農田水利事業均衡發展，宜由政府調控資源配置，以利農田水利事業永續經營。」(附件三)

亦即改制的理由三是改制後要把農田水利會的資源共享，把都會型水利會財源充裕者，由政府調控資源配置，拿來補助鄉村型水利會財務困難，以減少農委會的補助，以利農田水利事業永續經營。

2、本改制理由三，雖是農委會全球資訊網所公布的改制理由，但卻並不在農田水利法第一條所規定的立法宗旨。

3、實際設 17 個分基金各自獨立，不相互流用；監察院認證農委會自己打臉改制理由三：

農委會實際作法，經監察院前約詢農委會對於各農田水利會改制公務機關後續因應措施，經該會說明「農田水利會改制後資產及負債係由國家概括承受，並設置成立農田水利事業作業基金以辦理農田水利事業及維護灌溉管理組織之營運等，再依 17 個水利會規劃成立 17 個分基金，資產獨立，不相互流用。」(附件三十，第八頁)所以從農委會實際答覆監察院的說明，可知改制後 17 個水利會消失，水利會的資產成立一 17 個分基金，資產各自的獨立，並不相互流用。而這樣的實施計劃，也正好打臉農委會自己公告的改制理由三「水利會資源共享，富的水利會資源由政府調控資源幫助窮的水利會。」而監察院前揭調查報告正好認證農委會自己打臉改制理由三。

4、農田水利法第 22 條第 3 項明定「分別設置專戶」，推翻改制理由三：

而這一次農田水利法第 22 條第三項更增加規定「第一項農田水利事業作業基金應依各農田水利事業分別設置專戶。」原來行政院送到立法院法案版本並沒有這項規定，後來農委會發現幾個財源較豐裕的水利會反應非常激烈，所以也自行改變立場，所以不但答覆監察院已改變計劃，而且將「依各農田水利事業分別設置專戶」正式入法。等於不相互流用正式入法。亦即農田水利法第 22 條第三項推翻了改制理由三。

5、既然農委會及農田水利法 22 條第三項，都自己打臉自己的改制理由三，當然就不具備改制公務機關的正當性及合理性及必要性，也違反憲法第 23 條比例原則之規定。

#### (六) 改制理由四：建構專業化組織

農委會全球資訊網，農田水利會改制升格專區，改制理由四「建構專業化組織」：

「目前農田水利會公權力不足，以致在業務執行時常遭遇困難，如灌溉水質受污染僅能通知地方環保機關處理，無法達到即時防治之目標。宜藉由農田水利會改制升格為公務機關，並賦予公權力，提升農業水資源利用效率與確保灌溉水源安全。」問題是：

1、建構專業化組織，跟灌溉水污染有什麼關係？應該先追究農委會及環保局失職的責任才是，跟水利會改制公務機關有何關係？

標題雖然是「建構專業化組織」，但實際理由皆在談「灌溉水質受污染」，並把原因歸咎於「農田水利會公權力」不足，「宜藉由農田水利會改制升格為公務機關，並賦予公權力」。

但灌溉水質污染如何防杜問題？本來水污的地方主管機關是環保



局，灌溉水源提供者是水利會，灌溉主管監督機關是農委會。如何確保灌溉水質合乎標準，安全的農產品，保障國民健康，其實三個單位及機關均有責任。但處罰公權力在環保單位，而作為全國灌溉水源之中央主管監督機關農委會更有責任確保全國人民的農產品健康安全。所以如果灌溉水質污染，應該是農委會及環保局要先自請處分。怎麼可以把問題推卸責任給水利會沒有公權力，所以要消滅水利會、沒收水利會的財產及水權，由農委會自己來經營管理呢？

2、本改制理由四，雖是農委會全球資訊網所公布的改制理由，但卻並不在農田水利法第一條所規定的立法宗旨。

3、農業白皮書已將水質監測列為農業灌溉用水八大政策主軸，並自誇其執行成效顯著。但並未抱怨水利會公權力不足：

農委會在「2015年農業灌溉白皮書」提到當前農業灌溉用水八大政策主軸，其中第二項就是「保護農業生產環境安全」推動「提升灌溉水質監測及管理強度」白皮書提到「為確保農業生產環境安全無虞，農委會透過”建立完整灌溉水質監測網”、”灌溉水質改善機制”及”發展自動監測及地理資訊管理系統”等措施，”定期辦理各監測點水質初驗及複驗作業”，即時掌握並改善各地區灌溉水質條件，近10年水質合格率已從90%提高至96%，成效顯著。（附件二十四，第30頁）在該白皮書上，農委會並沒有抱怨水利會沒有公權力，所以執行效果有限，必需要改為公務機關。倒反而自誇「近10年水質合格率已從90%提高至96%，成效顯著。」所以不改制也是可以大幅提高水質改善。

4、政府分工但也必須合作。要徹底改善灌溉水質確保糧食安全，農委會必須扮演整合推動者的角色。關鍵是農委會的決心及執行力；跟水利會是否改制公務機關無關。

其實現代社會分工複雜，政府不同機關分工分享不同公權力本是

正常的現象。農委會要把水利單位及環保單位的公權力抓到農委會手上，其實有一定的困難；更不用說農田水利會了。

其實農委會祇要扮演任務推動的整合者的角色，在農田水利法第五條規定之「農田水利設施範圍內」針對稽查取締污染源，整合政府相關單位成立「聯合稽查小組」，並賦予農田水利會在污染源排放口在一定標準操作程序及見證下，其採樣具有證據力；並加強不定期抽查。賦予地方社區團體參與河川排水清流計劃，經過一定的訓練後賦予地方社區團體一定的採樣證據力，必然可以將水質合格率提升到百分之百。

所以徹底改善灌溉水質，其實跟農委會的決心及執行力有直接關係；但跟水利會是否改制為公務機關卻是沒有絕對的關係。

- 5、既然農田水利法第一條已經不將改制理由四「建構專業化組織」列為改制的理由，而且也跟「灌溉水質污染」無關，跟改制也沒有必要性關係，因而以此一理由作為改制依據，實已違反憲法第23條比例原則之規定。

(七) 改制理由五：「民選衍生地方派系控制水利會」；改革應就事論事；以選舉政治鬥爭為改制理由，缺乏正當性必要性，違反憲法第23條比例原則：

- 1、第一次出現的改制理由「選舉造成地方派系紛爭」：

水利會改制公務機關的理由，其實在2017年推動改制第一步，修改農田水利法組織通則第四十條停止選舉時，即已明白表示改制的理由為：「改善農田水利會會長及會務委員直選後所衍生之地方派系紛爭等情況，」（附件三十四）

- 2、以後就不敢講了：

可是後來在農委會全球資訊網，農田水利會改制升格專區，有關改制理由的四個理由，就刻意把這一項「選舉造成地方派系控制

水利會」拿掉了。農田水利法第一條有關改制理由完全沒有再提。

但這個看不見的改制理由到底有多重要呢？

- 3、但立法院民進黨團總召柯建銘在農田水利法三讀通過後的深夜在其臉書所 Po 文，談到推動此次改制的理由有二：「為什麼要改革？(一)水資源與能源一樣是國家重要維生系統，水權之掌握及分配，當然是國家公權力的問題，不容地方派系掌控。……(二)水利會長期由地方派系掌握，是國民黨黑金政治之樁腳、選舉工具，國家向下沈淪，但另一角度卻也重傷國民黨形象，是反民主印記，不改可以嗎？」(附件三十五)(附件三十六)

可見水利會改制真正的理由，是因為水利會選舉形成地方派系控制水利會，而這些地方派系相對較支持國民黨，所以中央完全執政的民進黨政黨要消滅水利會、改制公務機關的主要原因。

- 4、改革本應就事論事；以選舉、政黨政治鬥爭為改制理由，本來就缺乏正當性及必要性，也違反憲法第 23 條比例原則：

- (1) 因為選舉輸贏，而認為地方派系控制水利會，又認為水利會地方派系比較靠近敵對競爭勢力，就決定停止選舉改為官派，甚至消滅水利會改為公務機關。就消滅地方派系而言，說來好聽，其實祇是把水利會這個傳統組織變成中央執政黨控制的資源。

但因為政治鬥爭，而把台灣百年來最基層的農田水利灌溉組織農田水利會，破天荒第一次予以消滅。恐怕這也將是歷史性的紀錄。

- (2) 改革應該就事論事；以選舉政治鬥爭作為改制理由，本就缺乏社會正當性：

改革大家都支持，但應該就事論事，例如：直選會長、會務委員，如何端正選風？(例如是否比照選罷法?) 如何

防範貪污舞弊？如何加強監督？（例如否納入採購法？土地公開標售是否比照公有土地的監督管理？是否引入主計體制？）如何加強水質安全管理？如何加強政府補助款使用之監督及水利灌溉專業，（例如是否考慮部分會務委員由政府遴選？）改革大家都支持但要就事論事。而不是以政黨政治鬥爭的利益盤算，作為改革的理由；那是齷齪卑劣的，顯然違反憲法第 23 條比例原則之規定。

#### 八、《改制公務機關之衝擊？》

消滅水利會改制公務機關對農民會員權益、水利會員工、對政府的負擔所造成的衝擊如何？

行政院消滅水利會改制公務機關，此一政策將帶來什麼樣的衝擊，茲分別就對農民、對水利會、對政府帶來的衝擊，分別解析如下：

##### （一）對農民的衝擊是什麼？

##### 1、農民水利會會員權益完全被剝奪：

農民因參與水利會成為會員，並實質分擔工程建設費，出工、出地，而取得灌溉權利。這個權利也伴隨土地的繼承及買賣而移轉給繼承人及買受人。會員基於會員的權利，包括選舉、被選舉權、分享灌溉用水權，並接受灌溉受益權，及其他會員的權益。但消滅水利會後，農民只剩下灌溉受益權。因為農民會員權益被剝奪，所以連水權、財產權也全部被剝奪。水權被剝奪後，其灌溉滿足度將被被逐漸削減。

##### 2、農業用水權被剝奪，農民灌溉水被犧牲：

灌區農民的水權原來由農田水利會作為農民整體的代表，水權登記為水利會。水利會被消滅後，水權由國家承受，變成國家的水權，由國家統籌分配，農委會管理。「基於政府一體，農委會必然

遵從上級指令或立法院的要求，不可能祇站在農民或農民團體」。而且農委會擺明「農業水權公共化」，在工業財團強勢下，農民的水權分配必然被犧牲。

所以水利會消滅後，農民的水權沒有專屬保障。尤其在乾旱缺水的時候，農業用水將完全被工業用水所優先調撥，不但會員農民灌溉權益被犧牲，而且連合理的補償機制也完全被忽視。

3、不但農民灌溉水權被工業財團搶奪。況且在現有水源已經不足情形下，改制後還要把水擴大到灌區外 37 萬公頃（約為目前灌溉面積的 1.2 倍，這些農田並沒有參與農田水利設施的投資），所以灌溉區會員農民的用水將更短缺。

4、由官員來灌溉農田當然比民選水利會員工更沒有效率：

過去水利會曾分別經歷過民選時代及官派時期，結果民選時水利會員工服務相對較積極。官派後，的確效率較差。

消滅水利會改由農委會農田水利署官員來負責農田水利灌溉。原來在地農田的灌溉工作，在地就可以決定的事，現在由中央機關直接經營管理，管理層級增加變長，效率當然變差。而且農田灌溉性質上沒有週休二日、也沒有晝夜、風雨無阻，中央政府官辦一定比在地民選水利會的服務效率更差。

尤其改為公務機關後，雙軌雙流，互不流通，原來第一線櫛風沐雨最有經驗的原水利會員工組成的灌溉組織，反而變成公務體系的被管理階級，更嚴重打擊他們的士氣及尊嚴。所以效率當然大受打擊。

5、消滅水利會改制公務機關對基層灌溉用水，會產生什麼樣的變化？

中研院法律所副研究員吳宗謀表示：「現在的基層用水常常需要協調，能夠協調是因為水利會的組織長期以來非常穩定，以慣行來運作。大家種植的作物相似，設施的用法相同，所以規模大的水

利設施也沒問題。一旦變成了公務機關之後，用水人跟設施之間的關係改變，農民僅僅是使用者，國家服務的受益者。那他為自己利益出發的作為，這個「自主」面向就會喪失。」(附件十八)

例如幾個大灌區的水利會都有水利小組，原來的小組採自治組織並自聘掌水工負責小組的灌溉管理服務。而當消滅水利會改為公務機關後，此一自治組織及掌水工，缺乏法定定位終將完全喪失其自治功能，掌水工可能被改為外包的派遣工。而衍生最基層的灌溉紛爭。原來的互助組織面臨瓦解。今年雲林水利會官派的會長就已經幹了這事。(附件三十九)

(二) 對原水利會員工之衝擊：

同一機關雙軌雙流，事權待遇不一，原水利會熟練有經驗的員工皆成為制度性的被管理者，將造成階級不公感，向心力不足，容易導致內部體制矛盾，整體服務效能大幅降低：

- 1、雙軌雙流，互不流用，原水利會人員作最辛苦最熟練有經驗的外勤工作，卻永遠成為被管理者，對原水利會員工，非常不公平，將嚴重影響整體效率：

農委會消滅水利會而新設的灌溉管理機關「農田水利署」，將由公務人員及原農田水利會人員（改制後成為灌溉管理組織人員），共同提供地方灌溉服務。這二種人員並採取雙軌雙流不相互流用，人事各自招考，並保留各自升遷退休管道，連人事費用的財源也是不同管道，公務人員部分人事費用由公務預算支應，原水利會人員（灌溉管理組織人員）人事費用由作業基金支應。(附件二)

因為雙軌雙流，不互相流用的結果，將導致使公務人力成為管理階級，而原水利會人員（灌溉管理組織人員）成為被管理階級。而且灌溉管理組織人員往往要親自到田間作業管理，無論是炎熱的大太陽，颱風大雨、甚至夜間也都要出勤，最辛苦的這些人卻

永遠祇能當被管理者，同一個機關必然形成階級對立，而嚴重影響第一線作業人員的工作士氣效率必然大打折扣。

2、監察院調查報告，早已針對雙軌雙流互不流用，造成的制度性的不公平提出檢討，可惜行政院及農委會，視若無睹：

監察院早在 2019 年 12 月 16 日公布的 108 財調 0077 號調查報告第一點針對改制後前水利會的員工，可能面臨一個制度性的不公平對待，提出警告：

「本院前於 108 年 3 月 25 日約詢農委會就有關現有職員及未來後續規劃，該會表示本次改制，在未來係規劃設”農村及農田水利署”，並預計視地方實際需求設置分署，而 17 個灌溉管理組織納入分署後，分署組成，將由公務人員及原農田水利會人員改制而成之灌溉管理組織共同提供地方灌溉服務。分署公務員任務由組織法訂定；另灌溉管理組織任務由農田水利法訂定。兩者分工合作，不會產生管理問題，因為公務人員執行具高公權力性任務，灌溉管理組織人員執行相關農田水利事業管理任務。人事進用方式公務人員與灌溉管理組織人員各自招考，並保留各自升遷退休管道，不互相流用。公務人員人事費用為公務預算支應，灌溉管理組織人員人事費用為作業基金支應，為雙軌雙流。惟本院在履勘新竹、宜蘭、臺東、屏東及嘉南等農田水利會時，該等水利會均表達對所謂之雙軌雙流制度之事權如何分工提出疑義。而諮詢學者時亦指出對於人事雙軌問題細部規劃有不透明、不清楚之處（例如薪資結構、升遷、考試的不同），若未能公開透明，確實會讓現有水利會人員無法安心，造成誤解。亦有學者提出目前似乎沒有所謂雙軌之運作參考實證，未來人事指揮監督需要有完善規劃之建議等。

因此，按農委會目前規劃採行雙軌雙流，現有人員現有福利保障無變草原則下，甚至參照公務人員相關之福利，且不適用勞動基

準法相關規定，未來雙軌雙流制度下之公務人員，又因執行公權力而須承擔壓力，形成同一機關事權及待遇不一之情形，恐造成後續管理之爭議，農委會應本於主管機關之權責，審慎因應。」

(附件三十)

- 3、有關改制後原水利會員工既不能適用公務員的人事體制，也不能適用勞基法（農田水利法第19條第四項），也不能適用聘用人員任用條例，在人事制度上創公務機關前所未有的特殊案例，也將造成往後不斷的爭議！中研院吳宗謀副研究員形容：「這成為一個公務員法、勞動法上的黑洞，成為一個例外中的例外。」。(附件十八)

### (三) 消滅水利會改制公務機關對政府之衝擊：

消滅水利會改制公務機關後，政府增加農田水利設施的劃設及管理、灌溉排水管理、農田水利事業灌溉管理，而且要擴大灌區，所以責任加重、人事、財務造成政府更大的負擔：

- 1、改制公務機關，中央政府直接承擔原來水利會灌區大量基層農田灌溉、防災、水利設施維修管理責任外，並擴大及於非灌區的37萬公頃農地的灌溉責任，責任大增，農委會主委恐怕會睡不好覺的：

政府消滅已經成熟運作百年歷史的水利會，改制公務機關後，由中央主管機關農委會新設農田水利署直接負責31萬公頃155萬農民會員的農田灌溉。以及全國將近7萬1208公里的灌排水路，3527取水口、770處埤塘、2069口公有水井、11座農業水庫（含苗栗水利會明德、大埔、劍潭三個水庫，南投頭社水庫；嘉南水利會烏山頭、白河、德元埤、虎頭埤、鹽水埤、內埤子水庫及屏東龍鑾潭水庫）、1496條圳路。(附件二十七) 這些灌溉水利設施的維護管理。這些本來都是地方水利會跟農民之間的事，現在卻



全部是中央主管機關農委會的職掌。

而且灌溉期間不分晝夜 24 小時進行，而且往往晚上容易發生搶水糾紛事件；白天中午大熱天也要到田間現場去做灌溉管理。而颱風天、下大雨，水災防汛救災的事，本來也祇是地方水利會的責任，但改制公務機關後，這些也都是農委會的直接責任。可見農委會的職掌負擔變得非常沈重。

除此之外，改制後農委會又承諾要增加 37 萬公頃灌溉區外，形成灌溉區外的農民統統有權利要求政府提供灌溉服務，不祇是業務量大增，財政負擔更是大幅增加。

## 2、改制公務機關，政府新增聘僱人力將近三千人：

消滅水利會改制公務機關，農委會將新成立農田水利署，要增加聘任人員，公務人員 100 人（附件二），承接農田水利會原有進用人員 2822 人，年需人事費 31 億元（附件二十七），納入灌溉管理組織人力。而等於政府增加聘僱人力增加 2922 人，將近 3 千人。全部增加的人事費約新台幣 32.5 億元。

但這些人數可能還不夠，例如增加灌區外供水的相關計劃的推動，所需要的人力尚未包括在裡面。

## 3、政府為改制而承諾擴大至灌區外農地，但是否有水源？需投入多少水利設施開發？經費多少？是否符合投資報酬率？需要增加多少人力？而未來灌溉管理費用多少？政府濫開支票不符投資報酬效益，將加重財務財政惡化：

農委會以全國 68 萬公頃農地。但尚有 37 萬公頃未納入農田水利會灌區管理，為讓更多農民受惠，擴大灌區外服務範圍，而主張改制公務機關。

（1）但監察院調查報告特別指出：「目前屬水利會籍灌區外之優良農地廣大，農委會雖已擬定灌區外農地灌溉政策，然迄今對於所需人力及預算之缺口，似尚未擬訂因應方案及策

略。且農田水利會改制公務機關後政府欲擴大灌區，對其距離水利會原灌區較為偏遠之地區，卻由農民自行維護管理，是否符合農民對政府之期待(擴大灌區服務)，亟待審慎因應」(附件三十)

(2) 擴大灌區外灌溉服務的方式：

「農委會說明推行灌區外灌溉服務方式，目前考量農糧政策以適地適作為原則，依灌區外農地水源、地型等狀況，評估灌溉設施投入之優先順序。基於以上原則，對於灌區外農地採兩種方式提供服務。第一種樣態為農地臨近農田水利會原事業區域(灌區)，且水源無虞，種植作物符合農委會農糧政策，則優先納入水利會灌區。第二種樣態為農地距離水利會原灌區較為偏遠，但確有灌溉需求，則由農委會補助設置灌溉設施(補助地方政府改善灌區外灌溉設施及補助農民設置完整管路灌溉設施)，並由農民自行維護管理。」(附件三十)

(3) 灌區外許多土地都是邊際土地、零散、生產條件差、缺乏水源、或是山坡地開發成本高、維護管理成本也高，將造成國庫嚴重負擔：

「農委會前委託中華水資源管理學會調查灌區外屬第一類農業發展地區之面積約為 16 萬 8,033 公頃，占區外可供生產農地面積之比例約有 44.82%，即表示未來可納入會籍灌區管理之優良農地廣大，農委會是否僅以現有人力改制進行規劃，對於後續預算缺口及執行公權力之公務人員之人力規劃，迄尚未明確。」(附件三十，第 11 頁)

其實灌區外許多土地都是邊際土地、零散、生產條件差、缺乏水源、或是山坡地開發成本高、維護管理成本也高。

(附件三十八) 這些土地為何在農業興盛期未納入水利會

溉區，主要可能是水源不足或者投資成本太高不符投資報酬率。而且過去水利會農民均有負擔水利設施開發成本的必要。而這也是客觀投資報酬率的重要關鍵，過去可能就是因為不符投資報酬率才未納入水利會。但由政府公務機關主辦開發，要農民分擔開發成本可能更困難。而且完全不符投資報酬率。所以為改制公務機關，政府大開支票擴大溉區，將增加政府更沈重的財務負擔。

4、原水利會無償照舊使用之他人土地，全國高達 240107 筆，面積 6170.9 公頃，改制為公務機關後，政府務必編列預算承租或價購，將成為政府龐大的財務負擔：

農田水利灌溉原是為了農田灌溉而提高農業生產的公共利益事業，所以早期在農業社會時代農民出工、出土地供作農業灌溉溝渠，既是利己也是利他的公共事業。所以「農民無償提供土地作水利用地」比比皆是。如果由水利會繼續經營，雖然曾經衍生糾紛，但因為是農田水利會的家務事，政府不必操心，但一旦消滅水利會改制公務機關後，就會「隨即形同全國尚未取得之既成道路或公共設施保留地徵收補償等問題」變成政府必須負擔的責任。

尤其這次農田水利法第 11 條第 1 項規定「本法施行前提供農田水利會水利使用之土地，應照舊使用」及第 26 條規定：「農田水利事業作業基金每年應提撥部分財產處分所得價款，辦理依第 11 條第 1 項規定照舊使用土地之承租或用地取得。」更加強地主要求政府徵收取得價款的動機。所以監察院早在去年的調查報告即提出警告：

「農委會規劃對於現階段各農田水利會無償照舊使用他人土地提出自作業基金內提撥價款辦理照舊使用土地之承租或用地取得之

相關規定，惟該等使用私有土地情形，於農田水利會改制公務機關後，隨即形同全國尚未取得之既成道路或公共設施保留地徵收補償等問題，若未能提前預為準備，有計畫的取得土地合法使用，累計之金額恐將隨時間增加而鉅額滾動，未來勢必造成政府財政沈重之負擔，農委會允宜預為籌謀妥慎因應」(附件三十，第12頁)

「據審計部提供截至107年2月底之查核資料，全國17個農田水利會農田水利設施照舊使用他人土地，共計240,107筆，面積6,170.90公頃，其中承租使用者8,629筆，面積238.71公頃，尚有無償照舊使用他人土地231,478筆，面積約5,932.21公頃，其中私有土地154,402筆，面積2,910.8公頃。」(附件三十，第12頁)

改為公務機關後，這些無償佔用的土地，未來政府勢必要依法徵收，將造成政府財政沈重的負擔。

#### 九、《聲請定暫時狀態命令》

農田水利法已經公布，雖然施行日尚待行政院公布，但行政院及農委會已信誓旦旦預定10月1日農田水利署正式掛牌。預期最晚會在10月1日正式施行。一旦正式施行，則依農田水利法第1、23、40條第二項規定，全國17個農田水利會將被行政院及農委會視同廢止消滅。而其農業用水權、水利灌溉設施、灌溉管理經營權及其他全部資產均由國家承受，形同被國家強制沒收。並交由新設立之農田水利署依本法第18條管理經營。對全國17個農田水利會及155萬會員，其水權、水利設施、灌溉管理經營權及全部數兆資產由政府接受，將造成難以回復之損失。而本不該設立卻設立的農田水利署目前也正在積極招考農田水利人員，增聘人員。這些都將成為政府揮之不去的負擔，因而懇請大法官會議能

依釋字第 585 號（附件四）及釋字第 599 號解釋（附件五），在本案正式解釋前適用「急速處分（暫時命令）」以防止侵害擴大並難以回復。

因而請求：

- （一）在解釋案公佈前，停止依農田水利法第 23 條將水利會之水權、資產由國家承受。
- （二）在解釋案公佈前，停止依農田水利法第 1、18、23 條設立農田水利署或其他公務機關，以辦理灌溉管理經營事務。

十、結語：

按農田水利灌溉組織是台灣先民飄洋渡台拓墾所自然形成的互助組織，時間已將近四百年歷史。農民這種自治灌溉組織權，中研院吳宗謀副研究員稱此為「洛克式的天賦人權」。日治時期正式賦予公法人地位也算是當時領先的制度。迄今也已超過一百年，乃是先於中華民國而存在的公法人農民自治團體。

- （一）這次推動農田水利會改制公務機關的理由，誠如柯建銘立委的「誠實告白」，就是為了「消滅地方派系」及讓「農業用水公共化」。講得直白一點就是要讓親國民黨的地方派系沒有資源自動瓦解，而中央執政的民進黨可以直接掌控地方資源；也讓工業財團金主，可以更方便更便宜調撥農業用水。
- （二）但美其名曰改制，但實質是消滅全國 17 個水利會取消 155 萬農民的會員權利。並把全國水利會數兆以上的財產及水權、灌溉水利設施，未經合法徵收全部沒收歸國家，這個規定的確是「比共產黨還共產黨」。
- （三）這樣的改制「消滅水利會，消滅水權、搶奪民產」，侵害 155 萬弱勢農民人權何其嚴重；這對監察院剛成立的「國家人權委員會」形成極大的諷刺。

消滅台灣歷史上漢人開拓史自然形成的民間自治體，不但是消滅

台灣農耕文化中的無形文化資產，更是大開臺灣民主倒車。  
而且也違反全球政府組織改造朝向小政府（去公務化）、分權  
化、地方化、民營化的時代潮流。

- (四) 而更嚴重的是取消水利會（代表有參與投資的農民會員整體）因投資而取得分配的水權，由國家強奪，祇是為了讓工業財團金主可以更方便、更便宜取得水權。同時在已經缺水日愈嚴重情形下，又要擴大灌區外（沒有參與投資的）37萬公頃的灌溉。如此將可能導致台灣灌溉系統的紊亂與農業經營環境的崩壞。
- (五) 農田灌溉這種基層自治互助組織，本是因為自治互助而減少國家財政負擔。現在改由中央公務機關直接成立農田水利署來直接經營管理。這個不祇是「殺雞用牛刀」的問題，更嚴重的是政府變成對所有農地都有「提供灌溉用水」的義務，這將成為政府的錢坑，也將造成政府不可預期的財務沉重負擔。
- (六) 以上，懇請宣告農田水利法第一條、第18條第一項、第18條第3項、第19條第3項、第23條第1、5項違憲！

#### 肆、關係文件之名稱及件數

附件一：農田水利法。

附件二：「10月1日農田水利署正式掛牌應辦事項辦理情形」行政農業委員會109年5月11日簡報。

附件三：行政院農委會全球資訊網，農田水利會改制升格專區，改制升格說明。

附件四：大法官會議釋字第585號解釋。

附件五：大法官會議釋字第599號解釋。

附件六：農水利史（農委會全球資訊網/農田水利入口網/主題專區/農田水利史）

附件七：陳鴻圖，台灣水利史（五南圖書出版，2009年11月出版）

附件八：許宗力等合著：「國家機關組織法人化之研究—以港務局法

人化為中心」第三章第二節，P. 10-22。(共同作者：湯德宗、陳春生、洪家殷，經建會研究計畫)

附件九：李建良著，農田水利會相關問題解析，行政法實務與理論乙書 P. 109-121)

附件十：許宗力「國家機關的法人化—行政組織再造的另一個選擇途徑」(法與國家權力(二)元照出版社 2006 年 1 月出版，第 463 頁-487 頁。)

附件十一：吳宗謀，作田人的民主：珍惜水利會的公法人地位。蘋果電子報 2017/11/15。

附件十二：陳鴻圖著「台灣水利史」第二章第二節早期台灣的水利開發。P. 60-64)。

附件十三，陳鴻圖著「台灣水利史」第六章「日治時期埤圳的公共化」第二節「法規與組織的演變」第 218-226 頁之第 221 頁第 12-18 行。

附件十四：台灣桃園農田水利會百年誌，第二篇第二章第二節官設埤圳時期第 83-85 頁。

附件十五：嘉南農田水利會七十年史(上)第 56 頁。

附件十六：陳鴻圖著，「台灣水利史」，第八章「戰後農田水利組織的變遷」第二節「農田水利會組織的變遷」(二)農田水利協會時期(1946~1948)第 318-320 頁，第 318 頁第 14-17 行；第 319 頁第 10-14 行)

附件十七：台灣桃園農田水利會百年誌，第二篇第三章第一節健全農田組織方案，P. 108-112，第 111 頁第 15-20 行。

附件十八：無聲的作田人：專訪吳宗謀副研究員談〈農田水利法〉

中研院法律研究所網站

[https://www.iias.sinica.edu.tw/blog\\_post/1124?class=96](https://www.iias.sinica.edu.tw/blog_post/1124?class=96))

附件十九：論當前我國政府組織改造「四化」政策—新制度經濟學的觀點，郭雋。

附件二十：陳朝建教授，政府再造的新公共管觀點—以台灣的新政府運動為例，台灣法律網)

附件二十一：李建良教授「論公法人在行政組織建制上的地位與功能—以德國公法人概念與法制為借鏡」(行政管理論文選輯第17輯，銓敘部92年7月出版，第349-380頁)

附件二十二：大法官會議釋字第636號解釋。

附件二十三：2018/03/08 中時新聞網。

附件二十四：2015年農業灌溉白皮書。

附件二十五：農委會林國華，「農田水利會所有財產來源沿革之探討」農田水利雜誌第63卷1期第6-18頁。

附件二十六：最高行政法院一〇〇年度判字第一一三四號判決。

附件二十七：109年農田水利處之數字看板《至109.3.1版》。

附件二十八：自由時報電子報今年7/3報導「農水法三讀 水利會資產、負債政府概括承受」。

附件二十九：農傳媒 20200714 新聞報導，標題：「農田水利會10月改制更名農田水利管理處陳吉仲開出處長條件」

附件三十：監察院早在2019年12月16日公布的108財調0077號調查報告。

附件三十一：黃錦堂「論制度性之法律保留—以部會及三級機關、機構之設置為中心」，憲政時代季刊第37卷第3期，第318-365頁。

附件三十二：蔡宗珍「法律保留思想及其發展的制度關聯要素探



微」台大法學論叢 39 卷 3 期 2010 年 9 月。

附件三十三：許宗力：「論法律保留原則」收錄於法與國家權力 1999 年版)

附件三十四：民國 106 年 11 月 9 日行政院第 3575 次會議紀錄。(審理農田水利會組織通則第 40 條等修正案)

附件三十五：柯建銘 7 月 3 日臉書)

附件三十六：2020/07/03 聯合新聞網報導。

附件三十七：中國時報 107 年 1 月 16 日 A1 版。

附件三十八：蘇明道教授：「對農委會所提水利會改官派四大做點的質疑」風傳媒 2018-01-16。

附件三十九：【水利風暴 6】雲林水利會轉彎不開除 掌水工火氣未消  
2020-05-23 09:42 聯合報 / 記者

<https://udn.com/news/story/120986/4583444>)

謹呈

司法院公鑒

聲請人：立法委員

等共 人。

連署名單：