

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 518 號

解釋日期：民國 89 年 12 月 07 日

資料來源：司法院公報 第 43 卷 2 期 5-36 頁

司法院大法官解釋（十三）（99 年 5 月版）第 543-594 頁

總統府公報 第 6381 號 3-40 頁

相關法條：中華民國憲法 第 15、23 條

農田水利會組織通則 第 14、15、22、25、26、27、28、29 條

解 釋 文：農田水利會為公法人，凡在農田水利會事業區域內公有、私有耕地之承租人、永佃權人，私有耕地之所有權人、典權人或公有耕地之管理機關或使用機關之代表人或其他受益人，依農田水利會組織通則第十四條規定，均為當然之會員，其法律上之性質，與地方自治團體相當，在法律授權範圍內，享有自治之權限。同通則第十五條第一項規定：會員在各該農田水利會內，有享有水利設施及其他依法令或該會章程規定之權利，並負擔繳納會費及其他依法令或該會章程應盡之義務。第二十二條又規定：農田水利會之組織、編制、會務委員會之召開與其議事程序、各級職員之任用、待遇及管理等等事項，除本通則已有規定外，由省（市）主管機關擬訂，報請中央主管機關核定之，係為增進公共利益所必要，且符合法律授權之意旨，與憲法第十五條財產權保障及第二十三條基本權利限制之規定，並無牴觸。惟農田水利會所屬水利小組成員間之掌水費及小給水路、小排水路之養護歲修費，其分擔、管理與使用，基於台灣農田水利事業長久以來之慣行，係由各該小組成員，以互助之方式為之，並自行管理使用及決定費用之分擔，適用關於私權關係之原理，如有爭執自應循民事訴訟程序解決。因此，中華民國七十五年一月三十一日修正發布之台灣省農田水利會組織規程第三十一條第二項雖規定掌水費用由小組會員負擔，第三十三條亦規定小給水路及小排水路之養護、歲修，由水利會儘量編列預算支應，不足部分得由受益會員出工或負擔，要屬前項慣行之確認而已，並未變更其屬性，與憲法保障財產權之意旨無違。

理 由 書：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。依農田水利會組織通則第十四條規定，凡在農田水利會事業區域內公有、私有耕地之承租人、永佃權人，私有耕地之所有權人、典權人或公有耕地之管理機關或使用機



關之代表人或其他受益人均為當然之會員。其法律上之性質，與地方自治團體相當，在法律授權範圍內，享有自治之權限。同通則第十五條第一項規定：會員在各該農田水利會內，有享有水利設施及其他依法令或該會章程規定之權利，並負擔繳納會費及其他依法令或該會章程應盡之義務。第二十二條又規定：農田水利會之組織、編制、會務委員會之召開與其議事程序、各級職員之任用、待遇及管理等等事項，除本通則已有規定外，由省（市）主管機關擬訂，報請中央主管機關核定之，係為增進公共利益所必要，且符合法律授權之意旨，與憲法第十五條財產權保障及第二十三條基本權利限制之規定，並無抵觸。

台灣農田水利事業基於長久之慣行，設有水利小組，該水利小組係由灌溉面積五十一公頃以上一百五十公頃以下範圍，以埤圳為單位所組成，埤圳之灌溉面積較大者，得按支分線分設二個以上水利小組，區域過小者，得合併鄰近區域聯合設置之（七十五年一月三十一日修正發布之台灣省農田水利會組織規程第二十四條第一項參照），在此範圍內之灌溉系統稱為小給水路及小排水路，小給水路、小排水路以上之灌溉系統由農田水利會負責掌管；小給水路、小排水路以下之灌溉系統，因區域遼闊，水源有限，各會員耕作面積互有差等，為有效分配灌溉用水，維持灌溉用水秩序暨維護、修補與管理小給水路、小排水路等事務，向由水利小組之會員自行組成互助性之組織，以出工（自行擔負水利小組分配灌溉用水暨水路維修等工作）或出資方式自行處理，其由會員出資者，其負擔之額度，亦由水利小組會員自行議決後委由農田水利會代收並交由各該小組管理、支用。從而農田水利會所屬水利小組成員間之掌水費及小給水路、小排水路之養護歲修費，其分擔、管理與使用，基於慣行（參見行政院農業委員會八十七年十月十九日（八七）農林字第八七一四六二五五號函），係適用關於私權關係之原理，如有爭執自應循民事訴訟程序解決。此與農田水利會組織通則第二十五條至第二十八條所規定農田水利會應向會員徵收之會費、工程費、建造物使用費及餘水使用費等公法上之負擔並不相同，依八十四年五月二十七日修正發布之台灣省農田水利會組織規程第二十九條規定，掌水費及小給水路、小排水路養護、歲修之費用，得委託水利會代收，尤足證明其係水利小組成員因適用私權關係之原理所成立之權利義務關係，縱經農田水利會編列專款補助，以減輕農田水利會會員之負擔，亦不因此而變更此一屬性。故台灣省農田水利會組織規程第三十一條第二項（八十四年五月二十七日修正為第二十六條第二項）雖規定掌水費用由小組會員負擔，第三十三條亦規定小給水路及小排水路之養護、歲修，由水利會儘量編列預算支應，不足部分得由受益會員出工或負擔（八十四年五月二



十七日修正為第二十八條第二項），要屬前開慣行之確認而已，與憲法保障財產權之意旨無違。

農田水利會既為公法人，其與會員間之權利義務，應屬公法關係，且控制水量及分配灌溉用水，乃至於給水路之維護、修補與管理，要皆具有公權力行使之性質，在農田水利會已由法律明定其為公法人，且於行政訴訟制度已全面變革之後，是否仍應循其長久之慣行而保留適用關於私權關係之原理，抑或應將由會員負擔之掌水費暨小給水路、小排水路養護、歲修費，歸屬為公法上之負擔而以法律明定，均應予以檢討。再者，台灣省嘉南農田水利會水利小組會議要點第三點規定：水利小組會議出席人數非有應出席會員二分之一以上之出席不得開會，但同一案件召集二次以上（包括二次）仍未達二分之一時，不在此限；第六點規定：水利小組會議應於開會三日前，於重要據點辦理公告通知會員，並開會當日利用基層組織或廣播方式，督促會員參加。係關於水利小組會議最低出席人數之限制及督促會員參加該項會議之方法，在憲法之民主政治原則下，各種團體內部意見之形成，固應遵守多數決之原則，惟該要點規定之事項，在性質上仍非司法院大法官審理案件法所稱之法律或命令，不得作為解釋之對象，併此指明。

附蘇大法官俊雄提出之不同意見書。

不同意見書

大法官 蘇俊雄

農田水利會是我國法制上惟一立法明確肯認的「功能性」公法上社團法人。此項建制歷史悠久，貢獻良多，不待吾人多言。惟因公法人的組織運作對於本土而言仍屬生疏，在相關法制與理論迄未發展完備的情況下，水利會組織運作上的若干「傳統」措施是否合乎法治國家的規範要求，很早即為識者所質疑與批判；水利會會員的費用負擔問題，更於政治解嚴以後在基層的農村社會引起了相當多的抗爭與衝突。準此，如何本於法治國家的基本原則，化解農田水利會與其會員間的權利義務爭議，重建此項組織建制的信用與活力，應是值得我們深思檢討的重要課題。

基於上述的認知與關懷，本席以為多數通過的解釋文以及解釋理由，恐有未盡周延審查之憾，並未能以堅實之說理澄清、化解系爭規範的合憲性爭議。按多數意見固然肯認農田水利會作為公法人，於法律授權範圍內享有一定的自主組織運作權限；可是針對其下之「水利小組」能否以相當粗略的議決方式自行決定「掌水費」等諸多費用之分擔、使用，甚至進而委託水利會代為徵收的爭議問題，多數意見卻另以所謂的「慣行」以及「私權關係之原理」為由，容認此項備受爭議之傳統措施的合憲性，而僅以「警告性裁判」的方式要求有關機關檢討改進。然而，此項「慣行」的憲



法許容性，原本即為本件解釋的待證課題；而且縱使吾人承認其有習慣法之位階與效力，基於法律保留原則，我們亦不應肯認其可以作為限制人民權利的規範基礎。（註一）多數意見尊重、容認「慣行」續存的論理，因之不僅有陷入循環論證之虞，更可能有悖於法律保留原則的規範要求，而為吾人所不敢贊同。至若援引所謂的「私權關係之原理」，是否即能正當化、合理化「慣行」上水利小組的運作規範（特別是聲請人所質疑之「台灣省嘉南農田水利會水利小組會議要點」此項行政規則），本席亦認為尚有深入分析檢討之必要。爰提出不同意見書，說明理由如下：

一、水利小組成員間之權義關係的定性問題

農田水利會所屬水利小組成員間就有關「掌水費」及「小給水路、小排水路之養護歲修費」等費用之決定、分擔與運用，究竟應被定性為公法關係抑或是私法關係呢？這是在審查系爭規範是否合乎憲法保障人民財產權之規範意旨時，必須先予論證確定的前提問題。蓋其若屬私法關係，則其間權利義務之安排應容有「私法自治」之空間，且憲法上之基本權規範對之僅有間接的規範效力；故此際只有當國家所提供、塑造的制度無法滿足基本權保護義務功能的下限要求，相關規範才能被認定為違憲。不過，如果系爭費用的分擔繳納被界定為是農田水利會會員之公法上的金錢給付義務，則這項義務的課與，自必須具備合乎法律保留原則的規範基礎，才能通過憲法第十五條與第二十三條之合憲性檢證。

觀察系爭水利小組成員間之權義關係的內涵，則除了歷史解釋的觀點外，我們恐怕找不到將之界定為私法關係的堅強理由。首先，農田水利會作為公法人，其與會員間之權義關係屬於公法關係，已殆無疑義。而水利小組作為農田水利會下之基層組織，以一定區域內之水利會會員為其當然的小組成員—這種「強制編組」、限制人民消極結社自由的制度安排，既無涉於勞動團結權之行使，自惟有在農田水利會作為公法社團的關係定位上，方具有正當性基礎。其次，水利小組雖非公法人下的定式行政機關，可是其所擔負的任務—從控制水量、分配灌溉用水，乃至於給水路的維護、修補與管理，無一不是國家法律賦與水利會此一公法人的法定公法任務，部分甚且涉及公權力之行使（以上所言亦為多數意見於解釋理由中所肯認）。從而，若謂會員就此所負擔之費用並非公法上的負擔，理論上實難自圓其說。再者，相關費用的分擔方式與額數，實務傳統上（惟似僅限於嘉南農田水利會）固然委由各水利小組自行決定；可是在強制會員參與小組、小組所為議決又未必有多數成員參與、乃至於容許水利會代為徵收相關費用的



制度安排下，此等費用負擔事實上所具有之強制性，毋寧早已超過類推適用社團法理之私法或者團體自治法則所得容認以及解釋的範圍。綜上所言，惟有將水利小組成員間之權義關係定性為公法關係，並從而要求相關規範必須合乎憲法規範秩序，方為正辦。（註二）

多數通過的解釋文以及解釋理由，或許是基於歷史解釋的觀點，認為水利小組是於農田水利會組織通則立法前即已存在的一種農民自發性的互助組織；而為了尊重、維持此項「慣行」之制度安排，乃進而以所謂「私權關係之原理」正當化、合理化其運作。可是不論從上述的學理分析抑或從歷史經驗的反省而言，我們均無法理解這項定性論斷的合理性。刻意維護此項「慣行」的結果，更使得原本應受嚴格規範控制的公共事務「遁入」私法自治，使水利會得以假私法自治之名，以便宜粗略的議決程序，收取法律所未授權徵收的公法費用負擔。準此，即便我們退萬步容認此項屬於私法關係之傳統組織的續存，則相關之制度規範是否合乎國家對於人民財產權以及集會結社自由之保護義務的基本要求，亦應有再為探究之餘地。姑且不論水利小組此一非法人團體內部之權義關係究應類推適用社團法理抑或合夥法理的問題，對於傳統上輕縱水利小組得於未獲多數成員同意的情況下議決事務的便宜作法，無論如何均應予以檢證非難才是。然而，多數意見卻又認為系爭之台灣省嘉南農田水利會水利小組會議要點，尚非適格之審查標的，而未對其合憲性爭議進行實質審查。多數意見這種消極不為規範審查但卻積極宣示警告建議的作法，恐怕在釋憲方法論上亦有商榷的餘地。

二、水利小組相關費用徵收規範的違憲審查

在農田水利會的組織建制下，水利小組成員間的權義關係既應被定性為公法關係，則掌水費等相關交由小組決定運用的費用負擔，在規範之應然面上亦應屬水利會會員的公法上金錢給付義務；此項義務之課與，由於構成對人民財產權之限制，並與農田水利會所負公共任務之遂行具有密切關係，基於法律保留原則的憲法規範要求，自應以法律或法律明確授權之命令作為依據，始有強制會員繳納該等負擔的合法性。系爭水利小組收取相關費用的規範基礎，是否能通過法律保留原則及其所派生之法律授權明確性原則的違憲審查，乃為以下所擬論證檢討的問題。細查農田水利會組織通則，僅明確授權水利會得徵收會費、工程費、建造物使用費及餘水使用費等費用（參見該法第二十五條至第二十九條規定），並未言及本案系爭之掌水費與小給水路、小排水路之養護修護費等費用負擔義務。而同法第十五條雖另授權農田



水利會得以章程規定會員之權利義務，但這項概括授權規定尚不足以滿足對於會員徵收特定費用所需之授權明確性要求，故亦不能作為開徵系爭費用的規範基礎。又由於農田水利會屬於功能性的公法社團，國家法律係基於實現特定公法任務之需要考量而賦與其自治權限，其會務運作及其與會員間之權義關係應受有較地方自治團體更為嚴密的法律規制，（註三）因此在欠缺法律明確授權的情況下，由其自行訂定的自治規章（特別是組織章程）亦不能創設會員的費用負擔義務。綜上所言，台灣省農田水利會組織規程此項授權命令以及台灣省嘉南農田水利會組織章程中，有關水利小組得向其成員收取掌水費等特定費用之規定，並未具備法律以及法律明確授權之命令的規範基礎，逕自增加了該會會員法律上所無之費用負擔，實有違憲法第十五條及第二十三條之規範意旨，應受違憲無效之非難。爰提不同意見書如上。

參考法條：農田水利會組織通則 第 14、15、22、25～29 條 (89.05.17)

臺灣省農田水利會組織規程 第 24、31、33 條 (75.01.31)

中華民國憲法 第 10、23 條 (36.01.01)

臺灣省農田水利會組織規程 第 29 條 (84.05.27)