

專 論

農田水利會公法人之概念及行政組織法上之地位-  
兼論德國、日本及荷蘭水利組織

**Study for the Concept of Public Legal Person of  
Irrigation Associations in Administrative Law-  
Additional Discussion on Irrigation Organizations in  
Germany, Japan and Netherlands**

台灣水資源與農業研究院研究二所所長

吳 啟 瑞

Chii-Reid Wu

摘 要

臺灣農田水利事業經營體制之演變，歷經明清時期村落住民之「私法自治」，繼而日治時期為求控制臺灣農業及水資源，日本政府將內地學習德國法制創設水利組合制度之經驗導入臺灣，進而開啟農田水利事業「公法自治」方向。嗣後中央集權思想濃厚之國民政府治台初期，被動地以公法人地位接納農田水利會，然因公法人之法制不健全，導致農田水利會公法人之功能爭議不斷。雖然立法者已於 2018 年修正農田水利會組織通則，定期限將農田水利事業收回由國家行政機關自辦。然而，本文仍嘗試由多元、開放之角度探討農田水利會公法人之概念與其在行政組織法上之地位，並簡析德國水土協會、日本土地改良區及荷蘭水利會之設立、功能、組織及監督機制。

**關鍵詞：**行政主體，自治行政，行政一體，組織最適誠命，農田水利會公法人，農田水利事業，灌溉排水，德國水利會，荷蘭水利會，日本土地改區，水利組合，公共埤圳，官設埤圳。

**ABSTRACT**

The management of irrigation and drainage affairs in Taiwan during the period of

\*通訊作者，台灣水資源與農業研究院研究二所所長，251 新北市淡水區中正東路二段 27-6 號 19 樓，wcr@triwra.org.tw

Chinese Ming-Qing Dynasty was based on autonomous principle of private law, while during the period of Japanese governance, the Japanese government introduced to Taiwan the practice of irrigation cooperatives learned from German to control agricultural and water resources in Taiwan, which was based on autonomous principle of public law. Soon after the period of Japanese governance, Kuomintang government passively adapted irrigation associations as public legal persons. However, the association legislation was incomplete and controversial, resulting in arguments about the functions of irrigation associations as public legal person. Although legislators amended the Act of Irrigation Association Organization in 2018, aiming to reform current irrigation associations to be an administrative agency, the study still tried to openly investigate and discuss the hierarchy of irrigation associations on the administrative law. The study also reviewed the establishment, functions, organizations, supervising mechanisms of water and soil associations in German, land improvement districts in Japan, and water boards in Netherland. Additionally, this study examined comments on the management of irrigation and drainage affairs from administrative agencies and judicial organs.

**Keywords:** Public legal person, Self-administration, Irrigation associations, Irrigation.

## 一、前 言

公法人制度緣起於大陸法系之德國及法國，德國公法人制度興起於行政任務擴增及社會自治社團發達，遂基於行政分權與整合國家權力之考量，創設國家以外之公法人分擔行政任務(李昕，2009)，而 1896 年頒布之「德國民法典」第 89 條：「第 31 條規定，於公庫、公法上之團體、財團及營造物，準用之。公法上之團體、財團及營造物，經宣告破產者，第 42 條第二項規定準用之」更將公法人制度於實定法中落實；法國為中央集權之單一國，法國法上之公法人有兩種類型(陳淳文，2002)，第一類是國家及各級地方自治團體，屬地域統治團體，享有概括性管轄權；第二類為公共服務機構(l'établissement public)，其僅針對特定事務享有管轄權。我國農田水利會組織通則第一條規定，農田水利會公法人秉承政府推行農田水利事業，辦理農田水利會組織通則第十條規定之法定任務。本文將以公法人自治、間接國家行政法理為中心，探討學理上公法人制度之概念、類型及其於行政組織法上之地位。此外，

我國法制深受德國、日本法律制度之影響，且農田水利會公法人緣起於臺灣日治時期之農田水利事業經營主體-公共埤圳、官設埤圳及水利組合，與日本明治維新時期學習歐陸德國公法人及產業組合制度密切相關，可進一步觀察 1895 年至 1901 年間，日人於其本國、臺灣同時創設水利組合及公共埤圳法制，以及德國民法典相關公法人規定於 1896 年頒布，日本及臺灣於同時期之公法制度繼受，容可獲得法制史上之考證(吳啟瑞，2018)。爰此，本文亦將論述農田水利事業經營主體在德國與日本公法人制度下之法律地位，並補充有關荷蘭之水利會組織功能與運作簡介，俾利參考審思我國農田水利會在行政組織法上之地位與其課題。

## 二、公法人之類型-以德國法為中心

在法律技術之意義上，國家權力之執行必須歸屬於具備權利能力之國家法人，始能參與法律生活並負擔責任，依據憲法第 2 條規定意旨，中華民國之主權屬於國民全體，國家之權力源自人民，國家為「原始之行政主體」(陳敏，2013；李

建良，2002），行政主體係具備權利能力之組織或主體，且必須被劃歸到行政組織之範疇內（陳愛娥，2000）。國家立於行政主體地位透過所屬行政機關履行行政任務，謂之「直接的國家行政」；國家之行政任務交由國家法人以外具有法律上獨立性之組織執行，如我國法制上之地方自治團體、農田水利會及行政法人等，謂之「間接國家行政」。相對於國家法人，學理上係國家或地方自治團體基於特定行政目的，而依據法律或其他公法行為所設立之獨立權利義務主體，是謂公法人，亦可稱為「衍生之行政主體」（林宗材，1994），依其性質可分為公法社團、公法財團以及公營造物等。此外，依我國法制尚有「部落公法人」及「行政法人」，依據「原住民基本法」第 2 之 1 條規定：「為促進原住民族部落健全自主發展，部落應設部落會議。部落經中央原住民族主管機關核定者，為公法人。」「部落公法人」係中央主管機關作成行政處分而創設。另一方面，「行政法人法」第 41 條亦規定經中央目的事業主管機關核可之特定公共事務，直轄市、縣（市）得準用該法之規定制定自治條例，設立行政法人。

公法人為國家以外之行政主體型態之一，其存在及任務均源自於國家公法人，並受國家拘束與監督。換言之，國家為將行政任務分權化而創設另一行政主體-公法人，在行政組織法之光譜下，國家公法人與其他公法人同為行政主體，另參據行政程序法第 2 條規定略以：「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。」可知，國家、地方自治團體或其他行政主體在設置行政機關之同一性。另一方面，以國家社會二元論觀之，公法人之權力為國家組織之權力所派生，其恆屬國家、地方自治團體行政之一環。此外，值得注意的是，在間接國家行政之框架下，德國公法人自治行政尚可再細膩的區分（許春鎮，2006；趙相文，2005）為地方自治行政(kommunale Selbstverwaltung)及功能自治(funktionale Selbstverwaltung)，地方自治行政主體可區分為鄉鎮市、縣、鄉鎮市聯合(Gemeindeverbände)及其他非地域團體之鄉鎮市

聯合(Kommunalverbände)等，其中，鄉鎮市、縣、鄉鎮市聯合享有地域高權，其構成員為各該地域內之居民。

相對於地方自治係國家某一區域內之居民全面地參與公共事務，功能自治係指工商業等特定職業或大學、農田水利會等特定任務功能之自治。功能自治與地域疆界關係較弱，其強調的是特定專業或特定功能(如大學自治、廣電自由等)之利害關係人參與為基礎。就自治權作用範圍而言，地方自治團體享有其自治行政普遍之管轄權，功能自治團體則限於與其有關之自治事務而拘束構成員。功能自治領域之類型可分為四大類型，包括經濟與自由業公會、土地社團、社會自治及大學自治(趙相文，2005)。另，許春鎮(2006)以公法社團自治、公法營造物自治及公法財團自治分類，並細膩地將公法社團自治再區分為文化團體自治、經濟團體自治、職業團體自治、產業團體自治及社會團體自治，並認為農田水利會並未享有概括性地域高權，應屬產業公法社團(Realkörperschaften)自治，其與司法院釋字第 518 號及 628 號解釋將農田水利會公法人定性為地方水利自治團體有所不同，然學者及大法官前述分類並不影響本文論述主軸。此外，農田水利會公法人自治，屬於功能自治之類型，趙相文(2005)將功能自治之功能歸納為六項，分別為整合社會力量提供國家公共政策諮詢、減輕國家人力及財務負擔、減少政治負擔、公共生活領域民主化、公共生活領域嵌入法治國秩序及保障基本權的自由空間等。前述功能自治的類型分析，咸有助於檢視農田水利會公法人之行政組織法地位是否完備。

德國法制上之公法社團法人，係由構成員組成且被賦予一定的公權力，以實現其法定公共任務，且其存續與社員變動無關。公營造物法人為國家或地方自治團體為達公法上的特定目的，將人力與物結合所創設之行政主體，其無構成員僅有利用人(Benutzer)，利用人通常非特定人，制度上鮮少設計利用人參與公營造物法人之運作。此外，設立主體得依據憲法上之正當理由及法律授權而規定人民對公營造物有利用之義務。值得注

意的是，公法社團法人之構成員在制度上應參與該行政主體意思形成，若構成員同為該行政主體設施之利用者(Nutzer)，此際，公法社團法人與公營造物法人之界線顯得模糊。另一方面，若公營造物法人之利用人屬於特定範圍，且在組織制度設計時賦予利用人參與組織意思形成之空間，公營造物法人與公法社團法人之定性可能具有同一性(李建良，2002)。德國法制之另一類公法人為公法財團法人，其係運用一定的資金或財物履行行政任務，在現今德國並不多見。我國農田水利會公法人，自 2001 年起，依據農田水利會組織通則，會長及會務委員均由會員直選產生，其定性屬公法社團法人，應無爭議，且司法院釋字第 518 號、628 號解釋亦由農田水利會組織通則第一條導出，肯認農田水利會為公法人，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。本文將以公法社團法人及其自治行政為中心，接續論述。

### 三、公法人與自治行政

德國自治行政(Selbstverwaltung)在許多領域均相當發達且歷史悠久，例如地方政府、經濟、職業、社會保險及學術部門等(趙相文，2005)，自治行政亦是法制上創設公法人的重要原因之一。透過公法人之法律制度，藉由公法規制手段，將社會團體之自治組織與利益整合至國家的行政體系中，定性自治行政屬間接行政之一環，避免國家過度分權導致分裂。相關德國自治行政之發展，趙相文(2005)提出自治與國家間接行政經常相提並論，並舉出德國教科書上之定義：「藉由國家次級團體或公行政主體，以自我名義，獨立、不受專業指示地履行列舉或概括所授權或指派的公共事務」前述對於自治行政之框架與目的較為貼近本文探討之農田水利會公法人相關法律制度課題，亦有助於公法社團法人定性與功能之描述。尚需釐清的是，並非所有公法人均享有自治行政權，以我國行政法人為例，行政法人雖為公法人，但其管理組織與人事欠缺利害關係人直接參與之設計，與自治行政本質有別。

由利害關係人參與之角度觀察，公法社團屬

於自治行政主體之典型，廢續以自治行政之要素剖析農田水利會運作。第一項為自治組織應為公法組織型態，農田水利會公法人之構成員(會員)，依農田水利會組織通則第十四條規定，合於四款要件之一者均為會員。前述強制人民參加特定團體之規範，若非有憲法第 23 條規定事由，應有違憲之虞。爰此，基於公法人之任務本為公共任務且具有公益目的，遂得以阻卻違憲並依法限制人民集會結社自由，而強制受益農民入會。第二項要素為參與原則(Partizipationsprinzip)或特定利害關係人參與(Betroffennemitarbeitung)，公法人之內部意思形成及決定，若欠缺利害關係人參與，則失去自治行政之核心要素亦欠缺民主正當性(demokratische Legitimation)，而參與之機制則視組織規模與性質由法律規定。就國家而言，國民主權原則(Das Prinzip der Volkssouveränität)揭示國民才是國家權力之擁有者，國家權力行使必須具備民主正當性，並以不中斷的民主正當性鎖鏈(eine ununterbrochene demokratische Legitimationskette)回溯至國民身上，例如憲法第 53 條規定行政院為國家最高行政機關，行政部門透過科層式機關，自行政院長、部會首長至基層公務員構成嚴密的行政一體、上下指揮監督體制，進而依據憲法第 57 條規定，行政院長需對立法院負責、接受監督，此一機制可以將行政權的民主正當性回溯至國民，以取得執行公權力之正當性。農田水利會公法人之行政行為屬國家手臂之延伸，在其自治範疇內有關構成員之權利義務法律關係，自應遵循民主正當性原則。農田水利會公法人體制曾經以會員代表大會為最高權力機構；評議委員會為監察機構；會長為執行機構首長負責執行會務。自 2001 年起則以會務委員會為議事機構，會長為執行機構，由第二項要素觀察，農田水利會公法人自治行政之定位與組織法架構設計可謂相當精準。第三項自治行政之要素為自行負責(eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung)，公法人為權利義務主體，得以依據法律自行履行法定任務，但非國中有國，國家機關雖不能非難其行政行為之合目的性(Fachaufsicht oder Zweckmäßigkeitssaufsicht)，仍得以行使合法性

(Rechtsaufsicht oder Rechtmässigkeitsaufsicht)監督權力。

此外，自主履行任務的特徵在於國家必須與自治團體保持距離，亦稱為國家遠距原則(Staatsdistanzprinzip)。以農田水利會公法人之運作獨立於國家行政一體，從而分析國家遠距原則，可有別於傳統行政法學所關注之言論自由權及學術自由權議題。例如，確保灌溉用水供應無虞，係為農田水利會公法人法定核心任務目的之一，然當前國家整體水資源之運用面臨氣候變遷及開發水資源遲緩影響，若發生民生及工業用水需求供應不足時，國家機關經常命農田水利會配合實施休耕停灌或加強節水之措施，釋出灌溉用水轉供民生及工業用水者使用，雖然水資源用於農業之經濟產值甚低，但休耕停灌導致農業活動停止，不僅農民會員及關聯產業人民之工作權及人格權恐失保障，亦減損農田水利事業三生功能。由前述經常發生之調用灌溉用水情事，進一步理解農田水利會與國家保持距離之意涵，深入探討自治行政之核心價值，應頗富學術與實務意義。

國家設置公法人，其核心目的之一在於分擔特定行政任務，國家應賦予其應有之配備並擔保其任務之遂行，立法者分配公法人任務的同時，應創制合理人事權、財政權及立法權俾利公法人辦理自治行政(許宗力，2007)，始符合行政組織法之原理原則。從前述三項自治權力之授予程度，可檢證農田水利會組織通則之規範條文以及相關法制度有所欠缺，繼而理解我國農田水利會公法人自治困境之所在。以財政權之財務自主性為例，農田水利會會費之設計，係直接向水利會轄區內享受灌溉或排水利益之會員徵收，以作為農田水利會營運財務之基礎；其徵收費率依據耕地種類、生產量、灌溉成本及受益程度訂定，然自明清以來使用者付費之農田水利事業體制，卻因立法者於1994年修正農田水利會組織通則，將水利會會費全額改由中央政府補助，瓦解了農業水資源經濟使用之結構。行政院核定補助水利會會費額度，係依1989年之會費標準課徵率，每公頃平均255公斤稻穀，以稻穀收購價格每公斤

20元計算，並加計電費。1994至2004年期間，政府每年定額補助20.26億元，又自2005年起，提高會費補助一成，每年度補助成長為22.286億元(立法院議案關係文書，2013)。爰此，農田水利會費用徵收辦法第4條規定為每年每公頃徵收新臺幣五百元以上七千五百元以下之會費，現由政府每年編列22.286億元全額補助代繳。進一步分析十七個農田水利會每年決算數(謝勝信，2015)，政府會費補助、業務款補助及工程款補助合計占總決算比例僅約41%(51億，其中22.286億為會費補助)，而永續性自籌款收入(使用費收入、餘水使用、租金及利息收入等)僅占26%(32億)，另由處分土地收入挹注26%(33億)，顯見仰賴政府部門之補助實不足以支應農田水利會正常營運，然政府部門似乎未能充分擔保農田水利會財務支出，影響自治效能甚鉅。再者，農田水利會推行農田水利事業為其核心任務，現今自籌財源措施有限，處分自身土地資產成為穩定財務支出之重要方法，但卻招致社會輿論非難。綜上所述，農田水利會會費停徵後，割裂使用者付費之水資源經濟利用關係，扭曲農田水利事業經營體系，成為農田水利會財務困頓之主因，連帶使會員失去監督農田水利會之積極因素，會員節約灌溉用水之原因也失所附麗，而農田水利會回應會員灌溉排水服務之要求，亦因此而無法緊密聯結。

#### 四、德國水土協會公法人

德國水土協會(Wasser- und Bodenverbände，英文為Water and Soil Associations)為公法人(郭玲惠、林鎮洋，1999)，其設立與管理受聯邦水土協會法(Water Association Act, WVG)之規範，水土協會之功能定性類似我國農田水利會，但依WVG之法定功能尚包含土地物理性質管理、廢水處理、鄉村建設及水、土與自然環境的保育之任務，與農田水利會局限於農田灌溉排水任務容有不同，爰譯為「水土協會」。根據水土協會法第1條第1項：「水土協會係依據公法成立之主體，並非有嚴格劃定之管轄區域之公務機關」。由此理解，水土協會與之定性與政府機關具有同一性。另，水土協會法第1條第2項規定，水土

協會服務對象為大眾利益以及其會員利益，屬自治團體(The Association shall serve the public interest and the benefit of its members; within the framework of laws, it shall administrate itself.)。在地方法規規範下，水土協會職員可以為公務人員。除聯邦水土協會法外，德國各邦通常也有自己訂定的地方水土法規。由於各邦水土協會管理範圍與相對應的地理環境不同，各個水土協會具備之功能也不同。目前德國有超過 12,000 個水土協會 (Monsees, J., 2004)，名稱各式各樣，諸如水利與廢水協會(water and wastewater associations)與堤防與水閘協會(dike and sluice associations)等都是廣義之水土協會(Hecht, C., 2015)。

德國水土協會的歷史可以追溯到中世紀，11 世紀在北海沿岸的 Frisia 及 Dithmarschen 地區出現的堤防管理合作社(dike co-operatives)就是今日水土協會的前身。這兩個地區堤防合作組織的出現係因為不受封建領主統治，地方居民因此自發設置組織管理水患與維護堤防。13 世紀時，堤防合作組織擴大，建立了自有資金體系，逐漸演變為今日之水土協會。除堤防管理組織外，河川與農田的灌溉排水合作社也是今日水土協會之起源，像是 15 世紀時巴伐利亞出現許多小型灌溉排水合作社，18、19 世紀在西發利亞以及漢諾威、普魯士等地也出現許多區域排水協會以及各式管理飲用水、水壩以及廢水處理等地方協會，都是水土協會之濫觴。1850 年後，由於工業迅速成長，人口快速增加，當時水患嚴重造成生命財產極大損失，需要健全的治理機制協助管理水資源。普魯士統一德國為民族國家後，便開始制定統合管理水土協會之規範。1937 年納粹時期帝國農田水利會法公布施行(郭玲惠、林鎮洋，1999)，將水土協會收歸國有，取消協會選舉。二戰後西德則重新制定水土協會法，現有水土協會法則是在 1991 年兩德統一之後德國政府所制定之聯邦法規。

水土協會法規範水土協會之設立、權責、組織章程以及成員資格。由於水土協會法是聯邦法，各地方被允許在此法基礎上制定地方法規以管理各地之水土協會。根據水土協會法，設立水

土協會需要之書件包括事業計畫、成本估算書、支出與財務來源、協會章程草案及潛在參與者名冊等書面資料。設立程序則分成兩階段：1. 區域主管機關公告水土協會之設立計畫；2. 區域主管機關主席召集水土協會參與者進行非公開討論會議，會議之決議將決定水土協會之設立與否，以及事業計畫與協會規則草案是否通過。在水土協會之設立通過上述兩階段程序且經區域主管機關同意後，則由各邦主管機關核准公告水土協會之設立。水土協會之組織分成兩部分：會員大會(General assembly)與執行委員會(board)。會員大會由所有協會成員組成，為議事機關；依據第 52 條第 1 項規定，執行委員會置主席(Chairperson)一名同時為該會之理事長(Association President)，對外代表該水土協會。大會選出執行委員會，大會授權執行委員會管理與運用協會財物，執行委員會也可以設立捐款戶接受外界捐款以及向銀行承貸。此外，依第 57 條第 1 款規定，水土協會可以聘請一個或數個經營者。水土協會採行執行委員會及專業經理人經營之模式，與我國農田水利會由直選會長綜理會務，顯有不同。

根據水土協會法第 4 條，構成員可以包含五類：1. 土地與設施之擁有人；包含可繼承建築物之持有人以及礦產之產權擁有人；2. 自然人，其承擔之義務受協會所免除或是減輕；3. 公法規範之主體；4. 其他個人，若在地方主管機構同意加入者；5. 交通設施建造人，當沒有被包含在第一項者。一般而言，水土協會會員都是地主，即土地之擁有人，不過有些特殊案例，例如在以灌溉排水為主要任務之水土協會，佃農通常也是潛在會員。水土協會法規定土地在水域管理範圍內之擁有人為當然會員。因此，水土協會會員為強制入會，無法隨個人自由意志加入或退出。不過，當會員不再受益於水土協會之業務，或是不需再履行相關之義務時，根據水土協會法第 24 條，會員可以依法申請廢止資格，並交由委員會審核決議。會員權利係投票選舉代議士與使用協會設施，義務則是需貢獻金錢與勞務，以及必要時容忍水土協會執行任務工作時所帶來之不便；水土協會運作經費主要來自徵收會員費用，並得向會

員徵工、徵收費用或物品或其他非現金貢獻。依據水土協會法第 29 條協會費用屬於公法上的負擔(Association contributions are public charge)。協會會員的投票權利與支付義務主要根據會員在水土協會之利害關係程度而定，例如會員所持有的土地面積越大，需繳納更高額會費。綜上所述，德國水土協會之任務包含水資源及土地資源管理事項，其構成員類型較臺灣農田水利會多元，然而水土協會及農田水利會雙方主要構成員仍為土地所有權人。值得注意的是，德國農場繼承法鼓勵一子繼承農地，因此每宗農地之所有權人數量相對臺灣少，臺灣農田水利會因土地繼承因素導致構成員複雜，甚至未實際從事農耕活動者亦可能因繼承或買賣而成為會員，此一現象直接影響實施自治的民主正當性。

在組織任務方面，根據水土協會法第 2 條，共列舉 14 項法定任務如下：1. 水體擴大(expansion of waterbodies)，包含自然保育與維護；2. 水體周邊設施之建設與維護；3. 鄉村街道之建設與維護；4. 管理農業區域之共同設施之建設、採購、運作、維護以及廢棄處理；5. 海水防護與水災防護措施，包含堤防周邊之沿岸地；6. 農業與其他區域之保育，包含地下空氣與水位之規範；7. 灌溉設施與灌溉排水相關設施之建設、採購、運作、維護以及廢棄處理；8. 管理地下與地面水體之技術措施；9. 廢水處理；10. 與協會任務相連結之廢水處理；11. 水的採購與供給；12. 為了維持自然平衡，土壤，以及地景所需之土地、設施、以及水體的建設、維護以及保護；13. 推動農業與水管理的合作以及進一步發展水、土與自然環境的保育；14. 前述任務之推動與監督。水土協會之任務顯然不可避免涉及利害關係人財產權之變動，水土協會法第 40 條及第 41 條授權水土協會得徵收需用土地及物品，並於第 42 條設有補償規定。由前述探討可知水土協會之任務相當多元化，其與臺灣農田水利會專注於農田灌溉排水事業之功能差異頗鉅。

在自治監督方面，依據水土協會法第 72 條，水土協會受監督機關合法性監督；第 74 條規定監督機關可以要求水土協會口頭和書面報告交

付相關文件，以及現場考察和訪問，此外，監督機關亦可受邀參加水土協會會議。值得注意的是，水土協會部分財務運作仍須徵得監督機關同意，例如第 75 條規範無償移轉資產、超過章程規定額度之貸款、提供擔保及涉及執行委員會成員之合法交易等。

## 五、日本土地改良區

1868 年日本明治維新開啟土地改革，隨著資本主義工商發展，人民對糧食需求亦隨之成長，由於農田灌溉排水事業與稻米生產息息相關，日本政府制定了一連串相關法令，投資推動耕地改良、擴大生產面積及興修水利(劉德娟，2017)。1890 年，日本明治政府制定頒布「水利組合條例」，水利組合為農田水利事業經營之法定權利義務主體，農田水利經營組織正式脫離傳統行政組織。二戰前，日本之土地改良制度係由「耕地整理法」和「水利組合法」主導規劃與推動，二戰後，日本政府制定「土地改良法」將前述二法合而為一，嗣後，「土地改良法」引導日本土地改良事業發揮農業生產基礎整備、農村整備和防災保全功能。此外，健全農田水利事業之經營亦為其核心立法目的之一，日本當前農田水利事業經營主體為土地改良區，依據「土地改良法」土地改良區為法人，採會員強制加入制度，土地改良區為公共組合類型之一，亦與地方政府擁有同屬的法律性格，不需辦理法人登記。而不使用「組合」而採用「區」為名稱，係因土地改良區是依據土地與水系連結，具有強烈地緣性格的團體。近年來，為讓土地改良區能更為人親近，特暱稱其為「水土里ネット」。

日本之行政組織體系中，具有行政主體地位履行行政任務之類型可分為國家、地方公共團體及特別行政主體等三大類型。「特別行政主體」(劉宗德，2009)定性為在憲法上具行政主體地位的法人-國家、地方公共團體之外，而在實定法上可承擔行政任務且為權利義務法律關係歸屬之主體。以日本現行法觀察，特別行政主體包含獨立行政法人、國立大學法人、政府關係特殊法人、公共組合、地方公社和獨立地方行政法人、認可

法人及指定法人等。其中，公共組合曾是公法人的典型-公法社團法人(楊建順, 2008)，現有「土地改良區」、「水害預防組合」及「土地區劃整理組合」等屬公共組合之一種類型，公共組合共通特色為 1. 強制加入制；2. 設立、解散時，受國家、地方自治團體意思介入；3. 有國家監督；4. 被賦予公權力推行任務；5. 強制徵收組合費及滯納金。

日本明治憲法時代，行政法屬於大陸法系-德國法系，採公私法二元論模式，但二次大戰結束後之日本國憲法取消行政法院改採裁判制度一元化，廢除行政法院制度，區分公法與私法在實定法上之必要性漸弱。例如「地方自治法」第二條僅規定地方公共團體為法人，並未出現「公法人」，論者認為地方公共團體與利害關係人之法律關係應適用何種法規應個案認定其所屬法域，與是否稱之為公法人無關(楊建順, 2008a)。另，土地改良法第 13 條亦同地方自治法第二條第一項之規定，僅規定土地改良區為法人，顯見當前日本之實定法上並不存在明確指示公法關係之法制用語。爰此，土地改良區在日本實體法規範中雖僅稱之為「法人」，然以其行政主體地位與履行行政任務功能而言，由德國法系之框架及二戰前日本法制度定性，土地改良區應屬公法人。

日本土地改良法於 1949 年頒布，直至 2001 年共辦理 7 次修訂，共 7 章及附則計 145 條。依土地改良法第 2 條規定，土地改良事業包含農業專用排水設施、農業專用道路等其他農業用地的保全或是利用方面必要的設施、農業用地的造地工程或是農業用地的改良及為保全土地、農業用地的造地、填海造田或是排水開墾、農業用地或是土地改良設施的災害修復、農業用地相關的權利、農業土地利用方面必要的土地的相關權利及農用設施相關的權利及水的使用相關權利的交換劃分合併及其他農業用地的改良或是為保全土地必要的事業等。

有關組織運作，由土地改良法依序引述法條規範說明如次：第 5 條至第 8 條規定，土地改良區由以 15 人以上農戶發起並劃定區域作為土地改良工程的受益區域，並擬定土地改良事業規劃

和土地改良區章程條款，並徵得得受益地區內三分之二以上農戶同意後，還應得到主管都道府縣批准後方可成立。土地改良區作為自治組織，一經成立即要求受益區域內農戶全員加入，且依據土地改良法第 37 條規定，土地改良區尚有權依據章程規定對會員處以過失罰金。第 18 條規定土地改良區設置理事會及監事會；第 19 條規定理事依據章程代表土地改良區，但必須服從總會的決議；第 22 條規定土地改良區的全會(總會)由會員組成，第 23 條規定會員人數超過 200 人的土地改良區，可依據章程規定的內容設置取代總會的總代會。此外，第 33 條規範總會之職權，值得注意的是，條文中僅就章程的變更必須得到監督機關都道府縣知事的認可，其他重要職權均由總會自治，此一制度設計與我國農田水利會組織通則第 18 條關於會務委員會職權，大部分決定均需主管機關核准始生效力，容有顯著不同；第 36 條授權土地改良區依據章程規定的內容，為充當其事業所需的經費，得依照土地面積、用水量及其他的客觀指標核算因相關事業土地可獲的利益，對位於區內的其他土地、會員徵收課捐、金錢、勞力及實物，且第 39 條針對前述公法上的負擔，若義務人滯納或拒不履行，訂有八項強制追索條款。

除前述組織運作經費上之規範，土地改良區履行法定任務之其他法制配備，尚有協議請求權，此一請求權可有效降低國家、地方自治團體及公法人之間，因權限分配不當而產生之效率落差。依據第 56 條，土地改良區可針對農業排水設施的新設、管理、廢止或是變更，基於農業上合理的水資源利用而對前述必要的事項請求協議；土地改良區為管理其農業用排水渠道及其他的土地改良設施，可以要求相關地方公共團體、事業者及其他人員，就將相關土地改良設施用於兼用，以及用於兼用的情況下的相關土地改良設施的管理，分擔管理需要的費用及其他必要的事項進行協商，前述商議不成尚可向都道府縣知事申請裁決。此外，土地改良法第 57 條、57 條之 2、57 條之 3 授權土地改良區訂定設施管理規章，可向排出廢水的人員要求減少其排出廢水量、停止

其排出及其他應採取的措施。

在監督機制方面，土地改良法第 6 章訂有詳細規範。第 132 條規定，農林水產大臣或是都道府縣知事可以命土地改良區人員提出事業報告或是檢查業務及財務狀況；第 133 條課予都道府縣知事強制檢查土地改良區的事業及財務狀況之義務，亦即，土地改良區的協會成員在徵得協會成員總數 10 分之 1 以上的同意的情况下，都道府縣知事必須依法檢查土地改良區之運作狀況，且土地改良法第 138 條針對拒絕、妨礙或逃避檢查、製作虛假報告之人，訂有處罰一年以下的徒刑或 20 萬日元以下的罰款；第 134 條規定農林水產大臣或是都道府縣知事依據前述檢查條款認定土地改良區人員違法，可以命其改善、命令相關土地改良區限期改選其全體幹部或是部分幹部或解除有關幹部的職務；第 135 條授權監督機關有權解散土地改良區及相關聯合會。第 136 條則規範事後監督權，在土地改良區的協會成員徵得協會全體成員的 10 分之 1 以上的同意的情况下，認為總會、總代會的召集手續或是決議的方法或是幹部或是議員的選舉方法違反法令、行政廳的處分、章程或是規章，在其決議或是選舉決定日起一個月內，得申請要求撤銷其決議或是選舉結果。都道府縣知事認為確有其違反的事實時，可以取消其決議或是其選舉結果。

## 六、荷蘭水利會

因荷蘭國土多屬低窪地區，除內陸河川之水患，亦受海洋潮汐之影響頗鉅，又水利防洪治水事務之勞費甚高，尚非單打獨鬥之個體得競其功，村落住民團結合作共同抵禦洪氾之組織自然發達。荷蘭水利會(Water Board)屬於地方水利自治團體(Herman Havekes, et al, 2017)緣起自 13 世紀，係荷蘭最古老之自治組織。在 1950 年約有 2,650 個水利會，演變迄今全荷計有 21 個水利會，其與 388 個直轄市分別隸屬於 12 個中央政府所管轄之省，荷蘭之水資源管理事務係屬劃歸國家興辦管理之行政任務，但非全屬於水利會任務，尚有直轄市政府及水公司共同協力事項。此外，21 個水利會共雇用約 1 萬 1 千位職員，負責任務

包含 23 萬公里水道、1 萬 7 千公里防洪設施、7 千 5 百公里道路、3 千 7 百個抽水站及 335 個污水處理場等水利及水污染防治設施之營運管理，2016 年度 21 個水利會合計總決算約 29 億歐元，值得注意的是，自 1954 年來，荷蘭便設置專業銀行(Nederlandse Waterschapsbank N.V.)協助水利會融資。經濟合作發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)於 2014 年讚譽荷蘭之水管理模式為全球典範。

依據荷蘭憲法第 133 條第一款規定，有關水利會之設立、解散、任務及組織需依據中央法律或授權省制定之條例。爰此，水利會及其運作具有憲法之制度保障，並受到中央政府的水資源法(Water Act)與水機構管理法(Water Authorities Act)以及地方政府之區域水管理法(Regional Water Authorities Act)規制。水利會之議事機關為會員代表大會(Governing Board)、執行機關為執行委員會(Executive Committee)，執行委員會置主席(Chairperson)一人。會員代表大會為最高權力機關，由與水利會水質水量權益相關的利害關係人選出代表組成。依據區域水管理法第 12 條規定，水利會的利害關係人包括：社區住民、土地所有權人(尤其是農民)、天然區域之所有權人及商業團體。會員代表的選舉方式與省市選舉相同，每四年選舉一次，但非所有席次均為直選，有些席次由地方自治團體的首長指定；執行委員會由會員代表大會選舉產生，且依據區域水管理法的 46 條規定，執行委員會主席由皇室遴派，任期六年，主席人選名單由會員代表大會提報省議會轉呈基礎建設與環境部辦理遴派。

水利會之財務係完全立基於使用者付費原則，由其任務執行之受益者負擔-受益者以其會員為主。依據區域水管理法第 117 條，水利會得向受益居民、土地所有權人(尤其是農民)、天然區域之所有權人及商業團體徵收防洪費、水質水量費及污水處理費等費用，其性質屬於地方稅，且依受益者之類型，採計不同之稅基。此外，許多的水利會設置審計院(Court of Auditors)以審核執行機構推行相關政策之效率、效益及合法性。

## 七、結 論

我國憲法並未明確揭示農田水利事業經營主體之公法人地位，爰國家公法人依據水利法及農田水利會組織通則，創設農田水利會公法人立於行政主體地位實施功能自治以分擔國家任務。亦即，原應由國家藉由層級式(Hierarchy)行政機關，透過行政一體之機制直接行政辦理之農田水利事業，由國家依據法律將其劃出移轉至農田水利會公法人，農田水利會公法人屬於行政程序法第 2 條第 2 項規定：「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。」之其他行政主體，與國家、地方自治團體同為行政主體之一。學理上，功能自治的公法人享有特定管轄並自我負責地履行法定任務。然而，農田水利會公法人自治行政由國家行政一體之框架割裂，雖然國家對於履行行政任務享有「組織選擇的自由」，國家公法人創設其他公法人同立於行政主體之地位，但非國中有國，仍應檢討行政分殊化之組織選擇是否符合「組織最適誠命」(Gebot optimaler Verwaltungsorganisation)(詹鎮榮，2016)、民主正當性及適切之監督機制。

當今德國、荷蘭及日本均採行自治團體之農田水利組織體制，且相關國家監督及自治團體之作用法較為完備。德國水土協會注重多元利害關係人之參與；日本土地改良法對違背義務之土地改良區職員或會員設有處罰規範；荷蘭之水利會強調使用者付費之差別負擔，並設有專屬融資銀行。前述歐亞三國農田水利經營主體之共同特色，係依法分擔國家水土環境及農村事業任務。反思我國農田水利會之發展脈絡，自 1946 年以來，國民政府沿襲大陸中央集權法制，勉於 1950 年代以一系列法令規範「接受」農田水利會公法人，政府部門似未曾以國家分權自治之思維，創設健全之自治環境與監督法制度，進而落實農田水利會公法人視為國家手臂之延伸，以致衍生諸多難以通盤解決之課題(吳啟瑞，2018)，尤其停徵會費之後，被列為財務困難之農田水利會均位於農田水利業務相對繁重之鄉村地區，且僅能仰

賴政府補助始勉以營運，而財務較健全之農田水利會多以處分不動產支應預算所需，導致社會各界之負面觀感。農田水利會公法人係秉承政府推行農田水利事業，國家有義務擔保、協助公法人財務健全穩定，否則良窳不齊之農田水利建設與灌溉排水服務，不僅對農民會員不公，亦無助於提升灌溉用水效率，乃至於影響國家整體水資源之調配。惟農田水利事業屬於國家行政任務之一，基於國家履行行政任務享有組織選擇自由之法理原則，行政部門尚得於合憲之範疇內選擇農田水利事業經營主體，提供農民灌溉用水服務。

## 致 謝

本文改寫自吳啟瑞，農田水利會公法人困境與制度續造，政治大學法律科際整合研究所碩士論文，2018 年 7 月，第四章。感謝匿名審查委員撥冗審視全文並提供寶貴修正意見，進一步提高本文之可讀性及適用性。

## 參考文獻

1. 吳啟瑞，2018，「農田水利會公法人之困境與制度續造」，政治大學法學院法律科際整合研究所碩士論文。
2. 李昕，2009，「論公法人制度建構的意義和治理功能」，甘肅行政學院學報，第 4 期，頁 4-19，。
3. 李建良，2002，「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治為借鏡」，月旦法學，第 84 期，頁 43-59。
4. 林宗材，1994，「公法人概念之研究」東海大學法律學研究所碩士論文，頁 29。
5. 許宗力，2007，「國家機關的法人化-行政組織再造的另一選擇途徑」，載：法與國家權力(二)，頁 461-487。
6. 許春鎮，2006，「論自治行政之概念及其類型」，臺北大學法學論叢，第 59 期，頁 1-57。
7. 郭玲惠、林鎮洋，1999，「德荷水利會之研究」，經社法制論叢，第 24 期，頁 349-376。
8. 陳敏，2013，「行政法總論」，第八版，頁 912 以下。

9. 陳淳文，2002，「論法國法上之公法人」，月旦法學雜誌，第 84 期，頁 32-42。
10. 陳愛娥，2000，「行政主體、行政機關及公法人」，載：行政法爭議問題研究(上)，台灣行政法學會主編，頁 247-261。
11. 楊建順譯，2008，「行政組織法」，北京大學出版社，頁 65 以下。
12. 楊建順譯，2008a，「行政法總論」，北京大學出版社，頁 21 以下。
13. 詹鎮榮，2016，「行政法總論之變遷與續造」，頁 31。
14. 趙相文，2005，「由法律觀點論自治制度」，中原財經法學，第 15 期，頁 121-174。
15. 劉宗德，2009，「制度設計型行政法學」，頁 120 以下。
16. 劉德娟等，2017，「日本土地改良事業的演變、特徵及其成效」，現代日本經濟，第 5 期，頁 40-51。
17. 謝勝信，2016，「農田水利會組織介紹與未來展望」，105 年度農田水利會主計人員訓練班教材，行政院農業委員會農田水利處。
18. 立法院議案關係文書，2013 年 4 月 24 日，院總第 887 號政府提案第 13333 號 589。
19. Hecht, C., German Municipalities Take Back Control of Water. in Kishimoto, Satoko, Emanuele Lobina, and Olivier Petitjean eds. Our Public Water Future. The Global Experience with Remunicipalisation. Transnational Institute, Amsterdam, 2015.
20. Herman Havekes, et al., The Dutch Water Authority Model, 2017.

收稿日期：民國 107 年 9 月 5 日  
修正日期：民國 107 年 10 月 16 日  
接受日期：民國 107 年 10 月 8 日