

111 年憲判字第 13、14、15 號 重點說明與考試評析

編目 | 憲法

主筆人 | 嶺律師

111 年憲判字第 13 號：健保資料庫案

111 年憲判字第 13 號於 2022 年 8 月 12 日作成，官方將本則憲法法庭判決命名為「健保資料庫案」，遂援用之，以便查閱，本則判決，由黃虹霞氏主筆。

本件爭議，實乃聲請人針對健保署將健保資料，交予國衛院建置資料庫（現已停止，而由健保署設置全民健康保險保險人資訊整合應用服務中心），以及交予衛福部之衛生福利資料科學中心設置資料庫，並對外提供學術研究此一超越原始蒐集健保資料目的（辦理健保業務）之行為，認為有違憲之嫌，而聲請憲法法庭判決。

對此，本判決指出：

- 一、個人資料保護法第 6 條第 1 項但書第 4 款規定：「有關病歷、醫療、基因……健康檢查……之個人資料，不得蒐集、處理或利用。但有下列情形之一者，不在此限：……四、公務機關或學術研究機構基於醫療、衛生……之目的，為統計或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人。」與法律明確性原則、比例原則尚屬無違，不牴觸憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之意旨。
- 二、由個人資料保護法或其他相關法律規定整體觀察，欠缺個人資料保護之獨立監督機制，對個人資訊隱私權之保障不足，而有違憲之虞，相關機關應自本判決宣示之日起 3 年內，制定或修正相關法律，建立相關法制，以完足憲法第 22 條對人民資訊隱私權之保障。
- 三、就個人健康保險資料得由衛生福利部中央健康保險署以資料庫儲存、處理、對外傳輸及對外提供利用之主體、目的、要件、範圍及方式暨相關組織上及程序上之監督防護機制等重要事項，於全民健康保險法第 79 條、第 80 條及其他相關法律中，均欠缺明確規定，於此範圍內，不符憲法第 23 條法律保留原則之要求，違反憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之意旨。相關機關應自本判決宣示之日起 3 年內，修正全民健康保險法或其他相關法律，或制定專法明定之。
- 四、衛生福利部中央健康保險署就個人健康保險資料之提供公務機關或學術研究機構於原始蒐集目的外利用，由相關法制整體觀察，欠缺當事人得請求停止利用之相關規定；於此範圍內，違反憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之意旨。相關機關應自本判決宣示之日起 3 年內制定或修正相關法律，明定請求停止及例外不許停止之主體、事由、程序、效果等事項。逾期未制定或修正相關法律者，當事人得請求停止上開目的外利用。

壹、嶺律師說考點

- 一、資訊隱私權之保障範圍？（請注意本判決所稱之「控制權」、「審查標準」、「最小蒐用原則」）
- 二、請理解大法官如何說明資訊隱私權之「獨立監督機制」？
- 三、請理解大法官對於「組織上及程序上之監督防護機制」之法律保留原則之說明？
- 四、請理解所謂「當事人得請求停止利用」之相關權限？

貳、受理依據、審查範圍

按人民、法人或政黨聲請解釋憲法，須於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令，發生有牴觸憲法之疑義者，始得為之，大審法第 5 條第 1 項第 2 款定有明文。又依司法院大法官第 948 次會議決議，當事人對於確定終局裁判所適用之司法院解釋，發生疑義，聲請解釋時，仍依大審法有關規定視個案情形審查決定之。

查聲請意旨所主張之個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款規定：「有關病歷、醫療、基因……健康檢查……之個人資料，不得蒐集、處理或利用。但有下列情形之一者，不在此限：……四、公務機關或學術研究機構基於醫療、衛生……之目的，為統計或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人。」（下稱系爭規定一）為確定終局判決所適用，且聲請人就此部分之聲請符合大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定之要件，經司法院大法官於 110 年間決議受理。

至聲請人主張個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款其餘規定違憲部分，本庭認為本件判決應僅以該款規定中與本件原因案件主要相關部分（即系爭規定一）為審查核心範圍。是個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款所規範之個資原包括病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科，且其得蒐集、處理、利用之法定目的包括基於醫療、衛生或犯罪預防，但本件原因案件所爭議之個人健保資料不包含性生活及犯罪前科資料，且其利用之目的也不及於犯罪預防，故本件審查範圍就個資部分僅以病歷、醫療、基因及健康檢查資料為限，而目的部分僅以法定之醫療、衛生目的相關者為限。

又人民聲請憲法解釋之制度，除為保障當事人之基本權利外，亦有闡明憲法真義以維護憲政秩序之目的，故其解釋範圍自得及於該具體事件相關聯且必要之法條內容，而不以確定終局裁判所適用者為限。如非將聲請解釋以外之其他規定納入審查，無法整體評價聲請意旨者，自應認該其他規定為相關聯且必要，而得將其納為解釋客體（司法院釋字第 445 號及第 737 號解釋參照）。查聲請人主張應以重要關聯性，將健保法第 79 條及第 80 條規定納入審查範圍。健保法第 79 條規定：「保險人為辦理本保險業務所需之必要資料，得請求相關機關提供之；各該機關不得拒絕。保險人依前項規定所取得之資料，應盡善良管理人

之注意義務；相關資料之保存、利用等事項，應依個人資料保護法之規定為之。」及第 80 條規定：「主管機關為審議保險爭議事項或保險人為辦理各項保險業務，得請保險對象、投保單位、扣費義務人及保險醫事服務機構提供所需之帳冊、簿據、病歷、診療紀錄、醫療費用成本等文件或有關資料，或對其訪查、查詢。保險對象、投保單位、扣費義務人及保險醫事服務機構不得規避、拒絕、妨礙或作虛偽之證明、報告或陳述。前項相關資料之範圍、調閱程序與訪查、查詢等相關事項之辦法，由主管機關定之。」(下併稱系爭規定二)雖然未經確定終局判決所適用，惟系爭規定二為健保法第 9 章「相關資料及文件之蒐集、查閱」之全部內容，用以規範保險人即健保署就健保資料及相關資料之蒐集、保存及利用行為，是針對原始蒐集目的外，個人健保資料之合理蒐集、處理及利用爭議言，系爭規定二與系爭規定一具密切關聯，如不將其納入審查，尚難為整體適當評價，本庭爰將系爭規定二納入審查範圍。

另憲法訴訟法已於 111 年 1 月 4 日起施行，爰依該法第 90 條規定，由本庭適用該法規定繼續審理。

參、形成判決主文第 1 項至第 4 項之法律上意見

一、據以審查之憲法權利

隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於國家與他人侵擾及個資之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第 22 條所保障。其中就個人自主控制個資之資訊隱私權而言，乃保障人民決定是否揭露其個資、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個資之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權（司法院釋字第 603 號解釋參照）。

進一步而言，資訊隱私權保障當事人原則上就其個資，於受利用之前，有同意利用與否之事前控制權，以及受利用中、後之事後控制權。除當事人就獲其同意或符合特定要件而允許未獲當事人同意而經蒐集、處理及利用之個資，仍具事後控制權外，事後控制權之內涵並應包括請求刪除、停止利用或限制利用個資之權利。

二、系爭規定一及二構成對個人資訊隱私權之限制

系爭規定一係就原則上禁止蒐集、處理或利用之高敏感特種個資，例外容許公務機關或學術研究機構基於醫療、衛生法定目的之統計或學術研究必要，且擬蒐集、處理或利用之資料經一定程序處理後或揭露時，無從識別特定當事人之前提下，得未經當事人同意予以強制蒐集、處理或利用之規定。其屬對個人資訊隱私權中當事人（個資主體）於事前以同意方式控制其個資權利之限制。

版權所有，重製必究！

其次，個資若經處理，依其資料型態與資料本質，客觀上仍有還原而間接識別當事人之可能時，無論還原識別之方法難易，若以特定方法還原而可間接識別該個人者，其仍屬個資。當事人就此類資料之自主控制權，仍受憲法資訊隱私權之保障。反之，經處理之資料於客觀上無還原識別個人之可能時，即已喪失個資之本質，當事人就該資訊自不再受憲法第 22 條個人資訊隱私權之保障。個資法第 2 條第 1 款以「得直接或間接識別該個人」為是否屬個資之標準，即在表彰上開憲法對個人資訊隱私權保障界限之意旨。

查個人健保資料包含系爭規定一之高敏感特種個資，具有高度個體差異，於客觀上非無以極端方式還原而間接識別特定當事人之可能性，此為科學上之事實。因此，個人健保資料無論為原始型態或經處理，均必然仍屬「得直接或間接識別該個人」之資料，當事人對於此類資料之自主控制權，受憲法保障。

綜上所述，系爭規定一容許公務機關或學術研究機構基於醫療、衛生之統計或學術研究目的，而得於一定條件下強制蒐集、處理或利用個人健保資料，包括自行蒐集、處理與原始利用，以及就他人蒐集、處理、提供之資料之延伸利用，均毋須有當事人之同意；於此範圍內，當事人已大幅喪失對其個人健保資料之自主控制權，是系爭規定一已構成對當事人受憲法第 22 條保障之資訊隱私權之限制，應受法律明確性原則與比例原則之審查。又系爭規定二明定健保署就健保資料之蒐集、查閱，暨其保存、利用，應依個資法規定辦理，是系爭規定二聯結系爭規定一後，亦構成對資訊隱私權之限制。

三、判決主文第 1 段法律明確性原則部分

法律明確性之要求，非謂法律文義應具體詳盡而無解釋之空間或必要。立法者制定法律時，自得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，選擇適當之法律概念與用語。如其意義，自立法目的與法體系整體關聯性觀點觀察非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並可經由法院審查認定及判斷者，即無違反法律明確性原則（司法院釋字第 432 號、第 799 號、第 803 號及第 804 號等解釋參照）。

系爭規定一中「公務機關或學術研究機構」、「醫療、衛生目的」、「為統計或學術研究之必要」均屬客觀上非難以理解之用語。而系爭規定一以「無從識別特定之當事人」為利用病歷、醫療、基因、健康檢查等個人健保資料之條件，「無從識別特定之當事人」之文義，首可明確排除「可直接識別該個人」之資料型態；又與個資法第 2 條第 1 款規定之個資定義合併觀察，亦可排除「完全匿名且無還原可能性，因此不在個資法保護範圍內」之資料型態。準此，系爭規定一所採「無從識別特定之當事人」文義，尚非難以理解，且應已足使一般受規範者得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷；系爭規定一之意旨，係指基於醫療或衛生法定目的，為統計或學術研究必要而蒐集、處理及利用個人健保資料之際，

應採取去識別化之措施，使資料不含可直接識別特定當事人之資訊，但其資料仍屬可能間接識別特定當事人之資訊之情形。

是系爭規定一容許公務機關或學術研究機構為醫療或衛生之法定目的，於統計或學術研究之必要時蒐集、處理及利用個人健保資料，並規定相關要件，其意義尚非難以理解、受規範者所不能預見，或無從經由司法審查加以認定及判斷，與法律明確性原則尚無違背。

肆、判決主文第 1 項比例原則部分

一、審查標準

資訊隱私權之保障核心既在於保護個人對資料之自主控制權，則個資之蒐集、處理及利用，即應以取得當事人同意為原則。於未取得當事人同意，而允許基於其他事由強制蒐集、處理及利用個資之情形，本庭於審查時，應視所蒐用之個資屬性及其對隱私之重要性，而採不同寬嚴之審查標準，以定其是否合於比例原則。司法院釋字第 603 號解釋就指紋個資之蒐集，因指紋屬具備高度人別辨識功能之個資，且居於開啟完整個人檔案鎖鑰之地位，而採取中度審查（其目的應為重大公益，且手段應為與目的間具備密切關聯之侵害較小手段；司法院釋字第 603 號解釋參照）。

查系爭規定一所規範之個人健保資料，此等個資承載大量個人資訊，藉由個人健保資料內所含之年齡、就醫機構，可能描繪個人生活區域、行動軌跡，由病歷、醫療及健康檢查資料內所含之傷病與醫療處遇史，諸如職業傷病、家暴傷害或性犯罪傷害、罹病與投藥紀錄、手術與診療影像紀錄、家族高危險疾病因子、生育紀錄、疫苗接種紀錄，亦可能描繪個人曾經歷之職業環境、社會生活事件、家庭與經濟環境、個人決策模式等極私密敏感事項。亦即，個人健保資料乃屬得深入解讀並預測資料當事人人格與身心狀況，進而模擬建構其人格圖像之重要個資，其具有私密敏感與潛在延伸影響資料當事人之社會、經濟生活（例如保險或就業）之特質。此等個人健保資料如受侵害，其所致生危害結果之嚴重性，尤甚於指紋。本庭爰認就系爭規定一是否合於比例原則，應採較指紋個資蒐集更高之嚴格標準予以審查。即其目的應係為追求特別重要之公益，其所採取手段應有助於目的之達成，且為最小侵害手段，所犧牲之私益與所追求之公益間應具相稱性，始與比例原則相符（司法院釋字第 690 號、第 799 號及第 812 號解釋參照）。

二、目的審查

個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款規定之立法目的係以：基於統計或學術研究之目的，經常會蒐集、處理或利用個資法第 6 條第 1 項所定之個資；基於資料之合理利用，促進學術研究發展，故應允許學術研究機構基於醫療、衛生等目的，為統計或學術研究之必要，得蒐集、處理、利用個資法第 6 條第 1 項所定之個資；而公務機關依法執行職務時需蒐集

敏感資料進行統計，亦有相同之需要（立法院公報，第 97 卷第 48 期，院會紀錄，第 131 頁至第 132 頁；立法院公報，第 99 卷第 26 期，院會紀錄，第 68 頁至第 69 頁參照）。

申言之，系爭規定一已明定蒐集、處理及利用之目的限於醫療與衛生，其立法目的係容許公務機關及學術研究機構得蒐集、處理及利用個人健保資料，以透過統計或學術研究方式，而促成法定目的即醫療、衛生之發展。按憲法第 157 條規定：「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度。」憲法增修條文第 10 條第 5 項規定：「國家應……促進現代和傳統醫藥之研究發展。」第 8 項規定：「國家應重視……醫療保健等社會福利工作……。」即憲法已明示國家有促進衛生與醫療之責任，系爭規定一寓有透過統計或學術研究累積科學知識技術等公共財，諸如發現或確認辨識疾病有效治療方法，以提升醫療與公共衛生之目的，是系爭規定一所稱基於醫療、衛生之統計及學術研究目的，基本上尚難即謂不符特別重要公益目的之標準。惟實際操作上應由一定之獨立監督機制，依申請個案之相關情狀作嚴格之審查。

三、手段審查

1. 手段有助於目的之達成

系爭規定一所採取之手段，係強制人民於公務機關或學術研究機構基於系爭規定一所定醫療或衛生目的，於統計或學術研究有必要且符合一定條件下時，有義務容忍其個人健保資料供統計或學術研究利用。公務機關或學術研究機構基於醫療、衛生之法定目的，為統計或學術研究而有必要利用個人健保資料，並非罕見。例如公務機關為制定符合國情與科學事實之醫療照護、社會保險、人口、傳染病防治政策，而須統計或學術研究者；或例如學術研究機構為學術研究之必要，利用已合法蒐集之病歷、醫療、基因及健康檢查等個人資料，有助於降低蒐集研究樣本成本、開展具有可行性之學術研究主題，進而達於制定有效醫療與衛生政策、累積醫學知識技術之目的者均屬之。是系爭規定一採取強制人民容忍其個人健保資料，供此類為特別重要公益之醫療、衛生法定目的之統計或學術研究而蒐用，其手段應有助於其目的之達成。

2. 手段為最小侵害手段且符合相稱性

系爭規定一以「經過提供者處理後或揭露時無從識別特定之當事人」為利用個人健保資料之合法要件，亦即為醫療、衛生法定目的，蒐用個人健保資料，其提供者至遲於揭露時須為已經採取去識別化措施處理，使該個人資料成為非可直接識別當事人之資料。

系爭規定一課予採取去識別化措施之義務，使一般人採取當時存在技術與合理成本，在不使用額外資訊時，不能識別特定當事人。雖個人資料於客觀上非無以極端方式還原而間接識別特定當事人之可能性，惟系爭規定一所採之去識別化手段已足大幅降低蒐用個人資料所生之個人資訊隱私權所生之侵害。

而且系爭規定一除已明定目的限於醫療、衛生(排除其他目的),暨蒐用主體以公務機關及學術研究機構為限(排除其他人)外,並明定以統計或學術研究且必要為另一要件,亦已排除非為統計或學術研究者,暨非必要之統計及學術研究,是系爭規定一應與個人資訊隱私權之最小蒐用原則尚屬相符。

或有主張將個人健保資料處理成為完全不具還原識別可能性之匿名資料再予利用,同樣能達成系爭規定一之法定目的等語。惟完全不具還原識別可能性之匿名資料,已非受憲法第 22 條資訊隱私權保障之個資;而且匿名資料固非全然不具學術研究價值,但已喪失病歷、醫療、基因及健康檢查資料作為學術研究樣本時可擇定變因交互比對、建立相關性之特性者,將無從達成系爭規定一所欲追求之特別重要公益目的。是系爭規定一以去識別化及公務機關及學術研究機構為醫療、衛生之統計或學術研究目的必要為合法蒐用要件,屬最小侵害手段。

再者,系爭規定一所犧牲之個人敏感資訊隱私權固屬特別重要法益,但公務機關、學術研究機構基於醫療、衛生法定目的之統計或學術研究,係為救治或預防疾病,事涉公眾之健康,與社會集體安全之維護必要相關,更是特別重要公益。兩者相權,應認為系爭規定一之手段原則上尚符合相稱性要求。

四、小結

綜上所述,系爭規定一與比例原則尚屬無違,不牴觸憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之意旨。

伍、判決主文第 2 項部分

就資訊隱私權之保障而言,除應以法律明確訂定蒐用個資之目的及要件外,應配合當代科技發展,運用足以確保資訊正確及安全之方式,並對所蒐集之個資採取組織上與程序上必要之防護措施,以符憲法保障人民資訊隱私權之本旨(司法院釋字第 603 號解釋參照)。前述組織上與程序上必要之防護措施中,個資保護之獨立監督機制為重要之關鍵制度。此一獨立監督機制之目的,在於確保個資蒐用者對於個資之蒐用,均符合相關法令之規定,以增強個資蒐用之合法性與可信度,尤其個人健保資料業已逸脫個人控制範圍,如何避免其不受濫用或不當洩漏,更有賴獨立機制之監督。又其審酌事項尤應包括特予注意個案利用之申請,其具體情狀是否合於比例原則,比如:依系爭規定一為高敏感特種個資之原始蒐集目的外利用者,因醫療、衛生之範圍甚廣,於具體個案中是否合於系爭規定一所欲達成之特別重要公益目的,可能因統計或學術研究之內涵而有差異,是就為醫療、衛生目的之統計或學術研究原始蒐集目的外利用之申請者,其是否確實符合特別重要公益標準,以使所犧牲之法益與所欲保護之法益不致輕重不相稱而失衡,暨是否確有強制蒐用必要等事

項之審酌即屬之。至於監督機制如何設置，例如設置一個統籌性之獨立監管機制，或於各相關法律設置依各該專業領域設計之獨立監督機制，屬立法形成自由。

惟由個資法暨其他相關法律規定整體觀察，均欠缺個資保護之獨立監督機制，對個人資訊隱私權之保障自有不足，而有違憲之虞。相關機關應自本判決宣示之日起 3 年內，制定或修正相關法律，建立相關法制，以完足憲法第 22 條對人民資訊隱私權之保障。

陸、判決主文第 3 項部分

根據憲法第 23 條之法律保留原則，國家限制人民受憲法保障之基本權利，應依其規範對象、內容或法益本身及其所受限制之嚴重程度，或直接根據法律，或經法律明確授權之命令，始得為之(司法院釋字第 443 號解釋參照)。又特定基本權利就其性質或保障內容，需仰賴國家積極提供適當組織與程序規定，始能獲得具體實踐者，國家亦應以法律或法律明確授權之命令為之，始符合法治國家法律保留原則之要求。

基於個人健保資料所涉資訊隱私權之重要性，國家蒐集個人健保資料，構成對個人資訊隱私權之限制，即應有法律保留原則之適用；另就國家將強制蒐集之個人健保資料進一步儲存、處理，建立成資料庫，甚至對外傳輸，作原始蒐集目的外之利用而言，因已完全脫離個別資訊主體控制範圍，是如何確保該業已逸脫個人控制範圍之個人健保資料，不受濫用或不當洩漏，而導致資訊隱私權之侵害繼續擴大，國家亦有義務以法律積極建置適當之組織與程序性防護機制，以符法律保留原則之意旨(本庭 111 年憲判字第 1 號判決參照)。

查系爭規定二係健保法第 9 章健保相關資料、文件之蒐集、查閱之全部內容，惟其只直接規定健保署本身就健保資料及相關資料之蒐集等，至健保署就所蒐集資料包括個人健保資料應如何為保存、利用，其應遵循之法定要件與正當程序，暨應如何避免該等資訊不受濫用與不當洩漏之適當防護機制等重要事項，系爭規定二僅規範應依個資法規定為之，而個資法係框架性規範，並非關於個人健保資料蒐用之專法，其規定不及於對外傳輸、處理或利用個人健保資料相關法定組織上與程序上要求之重要事項。

綜上，由系爭規定二及其他相關法律規定整體觀察，關於涉及個人資訊隱私權限制，應受法律保留原則拘束之健保署就個人健保資料之對外傳輸或提供利用相關行為，其所應遵循之法定要件與正當程序，包括上開資料以資料庫儲存、處理、對外傳輸及對外提供利用之主體、目的、要件、範圍及方式，暨相關組織上及程序上之監督防護機制等重要事項，均未見相關法律有所規定，而充其量僅有若干非法律位階、尚不完足之衛福部與健保署自訂之行政規則規定，即均仍欠缺法律位階之明確規定，於此範圍內，不符憲法第 23 條法律保留原則之要求，違反憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之意旨。相關機關應自本判決宣示之日起 3 年內，修正健保法或其他相關法律，或制定專法明定之。

版權所有，重製必究！

柒、判決主文第 4 項部分

憲法第 22 條個人資訊隱私權保障當事人原則上應有事後控制權，且當事人就獲其同意或符合特定要件而允許未獲當事人同意而經蒐集、處理及利用之個資，仍具事後控制權，不因其曾表示同意或因符合強制蒐用要件，當事人即喪失請求刪除、停止利用或限制利用個資之權利。系爭規定一係對個人資訊隱私權中當事人於事前以同意方式控制其個資權利之限制，其合憲性固經本庭肯認，惟此應不妨礙當事人對仍受憲法保障之個人健保資料事後控制權之行使。

查由系爭規定一、二及相關法律整體觀察：個資法第 3 條規定係以當事人同意為基礎，而系爭規定一非以當事人同意為前提，故系爭規定一應為個資法第 3 條之特別規定，應優先適用。此外，僅有個資法第 11 條第 2 項規範個資正確性有爭議時，應主動或依當事人之請求停止處理或利用；第 3 項規範蒐集之特定目的消失或限期屆滿時，應主動或依當事人之請求，刪除、停止處理或利用該個資；第 4 項規範違反個資規定蒐集、處理或利用個資者，應主動或依當事人之請求，刪除、停止蒐集、處理或利用該個資。惟個資法第 11 條第 2 項至第 4 項規定，並未涵蓋所有利用個資之情形，比如合法蒐集、處理或利用正確之個資，其特定目的尚未消失、限期尚未屆滿之情形，如本件爭議者，即不在其適用範圍，故尚難以有個資法第 11 條第 2 項至第 4 項規定，即認全部蒐用個資之行為，均符合憲法保障個資事後控制權之要求。

次查依前述對事後控制權之說明，就健保署因辦理健保業務而合法蒐集健保資料中個人健保資料，並提供公務機關或學術研究機構原始蒐集目的外利用此一限制個人資訊隱私權之行為，當事人之停止利用權應仍受憲法第 22 條規定保障。但由相關法制整體觀察，卻未見立法者依所保護個人資訊隱私權與利用目的間法益輕重及手段之必要性，而為適當權衡及區分，一律未許當事人得請求停止利用，停止利用應遵循之相關程序亦無規定，亦即欠缺當事人得請求停止利用之相關規定，顯然於個人資訊隱私權之保護有所不足；於此範圍內，違反憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之意旨。相關機關應自本判決宣示之日起 3 年內制定或修正相關法律，明定請求停止利用及例外不許停止利用之主體、事由、程序、效果等事項。逾期末制定或修正相關法律者，當事人得請求停止上開目的外利用。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

111 年憲判字第 14 號：農田水利會改制案

111 年憲判字第 14 號於 2022 年 8 月 12 日作成，官方將本則憲法法庭判決命名為「農田水利會改制案」，遂援用之，以便查閱，本則判決，由呂太郎氏主筆。

本件爭議，乃因立法委員費鴻泰等人，認為民主進步黨蔡英文執政時期，改制農田水利會並成立農田水利署、由國家未經徵收而概括承受農田水利會之財產、改由行政院農業委員會（下稱農委會）辦理灌溉事業，及授權主管機關訂定灌溉組織及人事管理之相關規定，違反法律保留原則、權力分立原則、法律不溯及既往原則、信賴保護原則及比例原則，侵害農田水利會受憲法保障之結社權及財產權等語，聲請解釋憲法。

對此，本判決指出：

- 一、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。
- 二、農田水利法第 18 條第 1 項規定：「主管機關為辦理農田水利事業區域之灌溉管理，得於所屬機關內設置灌溉管理組織，辦理下列事項：一、農田水利用水調配及管理。二、灌溉用水秩序維護及水利小組業務輔導。三、農田水利設施興建、管理、改善及維護。四、農田水利設施災害預防及搶救。五、灌溉管理組織內專任職員（以下簡稱農田水利事業人員）之人事管理。六、農田水利事業作業基金所屬資產管理及收益。」第 3 項規定：「第 1 項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。」及第 19 條第 3 項規定：「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。」與憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項規定，均尚無牴觸。
- 三、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。
- 四、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。
- 五、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。

壹、嶺律師說考點

- 一、憲法之結社自由，是否保障人民成立公法人之自由？
- 二、公法人得否主張憲法財產權保障？
- 三、憲法增修條文第 3 條第 3 項、第 3 條第 4 項之規範意旨為何？

貳、本判決形成主文之法律上意見

一、農田水利組織之沿革

(一) 日治時期臺灣水利組織，由私人契約發展為公法人

1. 契約或舊慣時期

臺灣農田灌溉事業由來已久，於清領時期，有關灌溉所用之埤圳，雖亦有由官方興建者，但以民間自行出資興建、維修為主。因埤圳之利用、經營所生權利義務關係，依契約或舊慣之私法關係處理。

然水為天然資源，水資源之利用影響農業生產，故日本政府於統治臺灣後，即著手調查臺灣水圳情況及水圳利用之舊慣，逐步將水資源之利用納入公權力，並加以管理。

2. 公共埤圳

依 1901 年（日本明治 34 年，以下關於日治時期之年份，均以西元記載）公布，1903 年修正之「臺灣公共埤圳規則」及 1904 年公布之「臺灣公共埤圳規則施行規則」，凡以水田、旱田灌溉為目的而設之水路、池塘及其附屬物（包含與前項水利有直接關係之河川池沼之堤防），行政官廳認定其與公共利害有關者，即為公共埤圳，其區域由行政官廳指定，區域內利害關係人（指因公共埤圳之設置而受有利害之土地業主、佃戶及埤圳主），應依臺灣總督之規定制定規約，並經行政官廳認可。行政官廳於公告公共埤圳時，應直接就利害關係人中選定 5 人為準備委員，進行籌備。公共埤圳有舊慣者，以不違背本規則、依本規則所發命令或規約為限，依其舊慣。行政官廳認為必要時，得代為徵收水租及費用，交付予權利人。前開徵收金，準用臺灣國稅徵收規則中關於滯納處分之規定。關於公共埤圳之一切水利爭議，由行政官廳裁決之（同規則第 1 條、第 2 條、第 4 條、第 6 條、第 9 條至第 11 條規定及同規則施行規則第 1 條及第 5 條規定參照）。

依此，埤圳一旦經行政官廳指定為公共埤圳，行政官廳即可主導籌備委員，以籌組訂立其據以運作之規約，並由包含土地業主、佃戶、埤圳主在內之利害關係人，以多數決方式議決規約，不再僅由興建或經營埤圳之埤圳主單方決定，且其規約應依臺灣總督所定並經行政官廳之認可。水租及費用之徵收準用國稅滯納處分之規定。又關於公共埤圳之一切水利爭議，亦由行政官廳裁決之，而非司法機關。

版權所有，重製必究！

為使公共埤圳經營所需資金得向日本勸業銀行以貸款取得，1904 年復修正「臺灣公共埤圳規則」，規定公共埤圳之利害關係人得經行政官廳之認可，組織組合。公共埤圳組合為法人，以管理人代表之。公共埤圳組合，依規約所定，得賦課徵收水租及費用。另又配合修正「臺灣公共埤圳規則施行規則」，規定組織公共埤圳組合時，應添附依規約所定之預定收支計算書，一併送總督認可（同規則第 4 條之 2 至第 4 條之 4 規定及同規則施行規則第 5 條規定參照）。

從修正後規定，公共埤圳組合為法人，除具有原公共埤圳之公法性外，並授權該法人得賦課徵收水租及費用，而行使公權力，以及其預算須經國家認可等觀察，應認為公共埤圳組合，已為成文法上國家機關之一部而分擔統治權作用之公法人。

3. 官設埤圳

依 1908 年公布「官設埤圳規則」，所謂官設埤圳，指由政府直接經營之灌溉排水路、池塘及工作物，包含與水利有直接關係之土地及其定著物。官設埤圳區域內之土地及其定著物由政府取得，其他權利消滅，依官設埤圳而受水利之土地業主、佃戶、典主或為動力或其他目的而使用官設埤圳之水者，應負擔水租，水租徵收準用臺灣國稅徵收規則，有關官設埤圳水利之爭議，由臺灣總督裁決（同規則第 1 條、第 3 條、第 5 條、第 7 條及第 8 條規定參照）。

依此，屬於官設埤圳者，其產權及經營權均源於國家，縱於 1910 年另頒布「官設埤圳水利組合規則」，成立官設埤圳水利組合，該組合權力有限，仍由臺灣總督府土木局長或廳長管理（同規則第 4 條規定參照），屬於政府組織之一部門。

4. 水利組合

公共埤圳組合及官設埤圳組合之設，均係為灌溉及排水目的而利用及管理埤圳，並不包含水害之預防，1921 年公布「臺灣水利組合令」，規定為灌溉排水或水害預防之必要，得設置水利組合，仍賦予水利組合法人地位（同令第 1 條及第 2 條規定參照）。就組合之組織及職權，諸多沿續臺灣公共埤圳規則之架構，例如明定水利組合為法人，依臺灣總督之規定訂定規約，得依臺灣總督之規定，依國稅之例，徵收或囑託地方自治團體徵收組合費、夫役、物品、加入金、費用，並有次順位之優先權、對此等賦課徵收認有違法或不當時，並得聲明異議等（同令第 20 條、第 24 條及第 25 條規定參照）。

在組合之成立上，雖放寬官廳主導色彩，由民間自主成立，由組合員中 5 人以上為創立人作成組合規約，經組合員總額二分之一以上，包含組合區域總面積三分之二以上之土地所有人同意，向臺灣總督申請認可（同令第 4 條規定參照）。但在組合之營運上，則進一步由政府掌控，例如明定組合置組合長，由地方知事或廳長直接任命，任期 4 年，並代表

組合，擔任組合事務之處理。組合另置有給職或無給職之吏員（指在都道府縣及市町村服勤務之人中具有公法上關係者），其任免等人事管理事項，由臺灣總督定之。組合置評議會，由組合長與評議員組成，作為組合長之諮詢機關。評議員依臺灣總督所訂之規定，由組合中互選，並取得認可（同令第 8 條至第 14 條規定參照）。知事或廳長認為監督上必要時，得解任組合長或評議員。組合應執行而未執行之事務，監督官廳得以組合之費用執行之（同令第 35 條及第 36 條規定參照）。收入金或支付金之時效，依政府收入金或支付金之例，每年歲出歲入預算之製作或變更、追加，應經監督官廳之認可，其會計年度依政府之年度，關於一定財產之管理、收支或處分等，應受監督官廳之認可等（同令第 29 條及第 32 條規定參照）。

簡言之，組合事務之處理，係由地方知事或廳長直接任命之組合長主其事，並對外代表組合，實際業務之執行，則由組合長任免之具有公法關係之吏員為之。組合事務由官廳主導，組合員僅有選出評議員，作為諮詢機關之權力，知事或廳長認為監督上必要時，得解任組合長或評議員，組合應執行而未執行之事務，監督官廳得以組合之費用執行之，可知水利組合性質上亦為公法人，並受政府全面嚴密之監督。

5. 水利組織合併於水利組合

公共埤圳組合、官設埤圳組合及水利組合，其經營之模式雖略有不同，但均具有依政府法令設立運作、受政府監督、行使公權力及相關爭議由官廳裁決之公法人或公務機關之特色，故於臺灣水利組合令之附則，已規定公共埤圳組合或官設埤圳組合，得依其管理人之申請，依據臺灣總督所訂之規定及經認可，成為水利組合。官設埤圳組合成為水利組合時，臺灣總督認有必要，得附條件將官設埤圳交付水利組合。

1922 年官設埤圳正式廢止，原有官設埤圳或予廢止（如荊仔埤圳、獅子頭圳及后里圳），重新編為公共埤圳，或與公共埤圳組合合併為水利組合（如官設桃園大圳國庫工事部分與桃園公共埤圳組合合併）。

1937 年中日戰爭爆發後，為因應戰時糧食供應及其他工業用水、消防用水等需求，日本政府乃於 1941 年公布「臺灣農業水利臨時調整令」，依該調整令及臺灣總督府於同年訂定公布之「臺灣農業水利臨時調整令施行規則」規定，臺灣總督認有農業水利調整必要時，對於引用同一河川、貯水池或其他水源之公共埤圳組合、水利組合或利用埤圳者，得為水源之引用及時期之必要命令，得就公共埤圳組合、水利組合之區域或該當組合及與其有關係之地域，設定農業水利調整區域。其後日本政府即依該調整令，逐步將引用同一河川、貯水池或其他水源之公共埤圳組合、水利組合，整併為較大事業區域之水利組合。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

(二) 國民政府接收後臺灣水利組織之演變

1. 水利組合、農田水利協會、水利委員會

日本統治結束前，臺灣各農田水利組織即由日本政府調整合併為水利組合。政府接收日治時期之水利組合之初，仍沿用日治時期水利組合之架構，組織名稱亦使用水利組合，僅將組合長改為由縣長或區長兼任。惟因當時已施行於臺灣之水利法第 12 條規定：「人民興辦水利事業，經主管機關核准後，得依法組織水利團體或公司。」(於 52 年修正時，改列第 14 條)，係以民間興辦水利事業，基於此一立法精神，故將水利組織改為民選，由會員選出評議員，由評議員選出會長，再由農林處委任，任期 4 年，復認為接收後仍沿用日本舊名(水利組合)，與我國法規不合，因此改稱農田水利協會(35 年)，並受臺灣省行政長官公署農林處農田水利局輔導。又因農田水利協會業務並不包含防汛，乃將防汛業務納入，並改為水利委員會(37 年)，水利委員任期 4 年，除由水利局聘請當地縣區鄉(鎮)長為當然委員外，餘由會員分區選出，再由委員選出主任委員及副主任委員，由委員組織委員會，議決重要會務。水利委員會對會員得限期徵收工程、管理及養護費或實物，會員如不依限完納者，得徵收滯納費，其徵收標準及辦法由委員會決議，送請該管縣政府核轉水利局遞呈省政府核准後行之。舉辦工程時，得依法徵工服役及徵收土地。

2. 農田水利會

鑑於水利委員會已於臺灣各地區普遍設立，且其組織複雜、性質特殊，但僅以臺灣省政府頒訂之設置辦法為設置依據，欠缺法律依據，且不具法人資格，法律地位不明，無法為不動產產權登記等因素，故於 44 年修正水利法增訂第 3 條第 2 項及第 3 項，其中第 2 項規定：「主管機關得視各地方區域之需要，核准設立地方水利自治團體，協助政府推行水利事業。」第 3 項規定：「前項水利自治團體為公法人，其組織規程由省政府擬訂，呈請行政院核定之。」(參見第一屆立法院第 14 會期第 24 次會議議案關係文書院總第 293 號政府提案第 223 號及所附修正條文草案)。臺灣省政府委員會乃依據此修正後水利法之規定，於 44 年呈行政院核准公布臺灣省各地農田水利會組織規程，以農田水利會為水利自治團體。52 年水利法全面修正時，復鑑於水利並不限於灌溉，原條文規定「水利自治團體」範圍過大，為配合現況，乃修正第 12 條規定，將「水利自治團體」改為「農田水利會」，仍賦予公法人地位，因而於同條第 1 項規定：「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。」第 2 項規定：「前項農田水利會為公法人，其組織通則另定之。」(參見第一屆立法院第 30 會期第 1 次會議議案關係文書院總第 293 號政府提案第 664 號及所附修正條文草案、第一屆立法院第 31 會期第 41 次會議議案關係文書院總第 293 號政府提案第 664 號之 1 立法院經濟司法委員會審查報告及所附修正條文暨立法院公報第 32 會期第 5 期，立法院會議速記錄)。

依據母法水利法制定之農田水利會組織通則，就有關農田水利會業務運作之法制，曾有多次變動。於 54 年公布施行時，係規定會員代表大會為權力機構，會長由會員選出，採民選制；82 年修正時，改採官派，規定農田水利會置會務委員，以會務委員會取代會員大會之職權，會務委員及會長，均由主管機關核派外，並增訂第 39 條之 1，於第 1 項規定：「本通則自修正公布施行日起適用 3 年。」同條第 2 項規定：「行政院應於 3 年內，將農田水利會改制為公務機關，分別納入各級主管機關編制內。」朝公務機關方向推動。84 年修正第 39 條之 1 第 1 項，規定：「行政院應於本條修正公布日起 2 年內依據農田水利會自治原則，修正本通則有關條文，送請立法院審議。」復改向法人自治方向推動。89 年修正時，該第 39 條之 1 並未修正，至 90 年修正時，始規定會務委員及會長，均由會員選舉產生，回復民選制。嗣為推動農田水利會由公法人改制納入公務機關，立法院於 107 年修正農田水利會組織通則第 40 條，停止辦理會務委員及會長之選舉，以因應農業環境變遷且降低直選體制之選舉副效益，為能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目標（同條立法理由參照），**109 年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，復制定農田水利法（同年 10 月 1 日施行），農田水利組織成為政府組織之一部門。**

二、系爭規定一及五將農田水利會改制納入農田水利署，與法律明確性原則，尚無違背

(一) 法律明確性要求，非謂法律文義應具體詳盡而無解釋之空間或必要。立法者制定法律時，自得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，選擇適當之法律概念與用語。如其意義，自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並可經由法院審查認定及判斷者，即無違反法律明確性原則（司法院釋字第 432 號、第 521 號、第 594 號、第 602 號、第 690 號、第 794 號、第 799 號、第 803 號及第 804 號解釋參照）。

(二) 系爭規定一及五雖僅規定農田水利會之改制事宜，未明文規定應將農田水利會由公法人改制納入公務機關，然查行政院為推動農田水利會由公法人改制事宜，於 109 年農田水利法修正前，即先提出農田水利會組織通則修正草案，經立法院於 107 年 1 月 17 日三讀通過，總統於同年 3 月 31 日公布施行。對照農田水利會組織通則第 40 條第 1 項及第 2 項規定停止繼續辦理會務委員、會長之選舉及縮短原有任期及過渡時期會長出缺時指派人員代理，同條第 3 項規定另以法律規定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，並於各該項之立法理由中均敘明：「農田水利會改制為公務機關」，又農田水利法第 17 條第 1 項前段規定：「主管機關得於農田水利事業區域內，視地方灌溉需求成立水利小組」以及系爭規定二、三及四分別規定主管機關得設

置灌溉組織及人員，均可使受規範者明確知悉上開修法之目的係為辦理農田水利會改制納入公務機關，故無違反法律明確性原則。

- (三) 又水利法第 12 條第 1 項規定：「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。」第 2 項規定：「前項農田水利會為公法人，其組織通則另定之。」固未經修正，然依上開規定，農田水利會之成立尚必須依據組織通則。按農田水利法乃水利法之特別法，且為公布在後之法律，其效力應優先適用於水利法之規定。依 109 年 7 月 22 日公布施行之農田水利法第 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。」農田水利會據以成立之農田水利會組織通則既不再適用，且已納入為公務機關之一部，其公法人之地位自亦隨同消滅。

三、系爭規定一及七不生侵害農田水利會原有會員受憲法第 14 條所保障結社自由之問題

- (一) 憲法第 14 條規定人民有結社之自由，旨在保障人民為特定目的，以共同之意思組成團體並參與其活動之權利，並確保團體之存續、內部組織與事務之自主決定及對外活動之自由（司法院釋字第 479 號及第 733 號解釋參照）。此結社自由，僅在保障人民是否成立私法上團體，以及參加或不參加此團體之自由，並不包括人民有組成得行使公權力之公法人之自由在內。蓋基於民主憲政體制，取得或行使公權力以遂行公法任務者，均應直接或間接來自人民之授權，例如由人民直接選出中央及地方公職人員，或由選出之立法委員、地方議會議員制定法令規範公權力之行使，或代表人民行使人事同意權等。就公法人資格之取得言，憲法固不禁止立法者直接立法而成立特定之公法人，或由立法者訂定法規範做為成立之準據等方式。但不包含人民得直接本於憲法第 14 條保障之結社自由，而成立公法人。
- (二) 農田水利會係依法律規定而設立之公法人，並非人民基於憲法第 14 條保障之結社自由所成立。從而，系爭規定一及七規定農田水利會改制納入公務機關，消滅其公法人之法人格，亦不生侵害農田水利會原有會員受憲法第 14 條所保障之結社自由問題。

四、系爭規定五及六不生侵害憲法第 15 條保障財產權之問題

(一) 公法人之財產，非憲法保障之財產權

1. 按憲法為人民權利保障書，保障人民之權利乃憲法核心目的，為達此一目的，憲法乃賦與國家機關各種權限，並透過權力分立之設計，避免國家權力過度集中而可能侵害人民之權利。蓋人民所以有必要享有各種不同之基本權利，主要乃是因為作為人，得自由發展自己之人格，追求自己之利益之故，而作為為人民服務之國家，本質上既不可能擁有如人民般得自由發展之人格，亦不可能如人民般享有得自由追求之私益，只能追求公益，以執行公共任務為職志，從而，國家自無受憲法第 15 條保障財產權之

基本權利。公法人既為分擔國家任務而存在，其財產之取得，如本於公法人之地位而取得，自亦不受憲法第 15 條規定所保障。

2. 至於公法人就其所有財產，如何依政府之法令為財產之登記或登帳，並不影響該財產為公有財產之性質。再者，公法人就其財產而為收益或處分時，常以私法行為為之（例如買賣或租賃等），並發生私法上效果，但亦不影響其依此私法行為所取得之財產，仍屬公有財產之性質。

(二) 日治時期臺灣水利組合之財產為公有財產

1. 日治時期臺灣水利組合係以法人地位單獨享有財產權，而非組合員集體所有

首應說明者，日治時期臺灣水利組合制度，雖係參考日本本土之法制而來，惟日本本土之水利組合，係源於其歷史因素，與臺灣之水利組織情形不同。蓋於日本本土為共同利用同一天然資源（例如森林、牧場、河川、湖泊等）之村落或住民而組成之民間組織（例如大字水利團體、水利土功會等「入會團體」），早已存在，如何利用此天然資源，亦有其固有習慣，有多數住民對標的物有共有關係者，亦有非共有關係，而是集體所有，標的物之管理處分，應由全體住民為之者，態樣複雜。1890 年施行水利組合條例後，其中一部分組合變更其組織為法人，一部分仍保留原有「入會團體」性質。變更為法人組織者，標的物之財產權即脫離其成員而獨立歸屬於法人，未變更為法人者，仍以「入會團體」成員集體對標的物享有權利之形式存在，「入會團體」所有財產之管理、處分，須經全體構成員一致同意，與一般共有不同，故學說上以「總有」稱之（日本民法第 263 條及第 294 條仍分別規定有共有性質之入會權與無共有性質之入會權，除各地方之習慣外，分別適用或準用所有權章之規定）。

然就臺灣農民利用水資源之情形，則與日本本土大異其趣，在臺灣並無因使用水資源而成立「入會團體」之情形，於施行公共埤圳之前，水資源之利用，係需引水使用之土地業主或佃戶，以支付水租為代價，利用埤圳主所經營之埤圳引水，於施行公共埤圳組合或水利組合之後，僅埤圳主轉為具有法人地位之組合而已，需引水使用之土地業主或佃戶，仍以支付水租（會費）或費用為代價，利用組合所經營之埤圳引水，其間關係雖由契約或舊慣，轉為公法上關係，但均非基於業主或佃戶與埤圳主有共同引水之需，所發生之法律上關係。又該需引水使用之土地業主或佃戶，對該埤圳本身亦不存在私法上權利，與日本「入會團體」係由成員集體享有標的物之權利，並不相同。

2. 基於公法人之地位所取得之財產為公有財產

按基於憲法保障人民財產權之意旨，國家固不能將原已存在之私法人，透過法律規定賦予公法人地位，即無償取得其原有之財產。但於公法人成立之始或成立之後，基於公法人地位所取得之財產，即應認係為公共利益而取得之財產，而為公有財產。

3. 日治時期臺灣水利組合之財產為公有財產

如前述，水利組合係公法人，其資產由公共埤圳組合、官設埤圳組合及其他水利組合變更或合併而來，其中來自官設埤圳組合之財產為公有財產，固無待論，即便於公共埤圳組合或水利組合期間所取得，因其財產仍係於組合成立之始或成立之後基於其公法人地位而取得，亦屬於公有財產。蓋就成為組合財產之來源而言，不論是基於：(1) 為原興建經營埤圳之埤圳主、利用該埤圳取水之土地所有權人(土地業主)、佃戶或其他個人、團體所無償贈與、捐助。(2) 日本政府將徵收或興建之埤圳無償交付或讓與。(3) 組合依法令所徵收之加入金、水租、費用、夫役。(4) 日本政府之經費補助。(5) 組合經營埤圳所得利益。(6) 組合向日本勸業銀行等貸款。(7) 組合所價購或支付補償金而取得之土地、建物等原因，均為組合基於公法人地位所取得之財產，其財產性質自屬公有財產，該財產原權利人或組合之成員，均非該公有財產之權利人。

換言之，原財產權利人或所有人於將財產移轉予組合時，該財產屬性即由私有財產轉為公有財產，原所有人或權利人即不得再就其移轉前之財產主張原有權利。又依組合規約或法令規定應繳納、支付加入金、水租、費用或提供夫役之人，其所為之支付或給付，屬使用引水之對價，係履行法令或規約所定之義務，僅有引水使用之權利，亦無對組合所有之埤圳及水利設施之財產權。至於政府之經費補助、組合經營埤圳所得利益，係基於組合為公法人之地位所取得之資產，組合所價購或支付補償金而取得之土地、建物，亦係組合基於公法人地位取得金錢後支付對價取得之財產，均與組合員無關。法令或規約亦未約定組合員有請求組合分配利益或盈餘之權利，難認組合員對組合之財產，有法律上之財產權。

(三) 日治時期臺灣水利組合之財產由我國政府接收為公有財產

1. 戰後國民政府仍行訓政體制，對日產之接收，係以 34 年 3 月 14 日國民黨總裁修正核定之「臺灣接管計畫綱要」(侍秦字 15493 號總裁 (34) 寅元侍秦代電修正核定) 為基本準則。依此綱要、35 年 4 月 22 日臺灣省行政長官公署公布臺灣省政府公有土地處理規則及 36 年 11 月 28 日行政院頒布之「臺灣省土地權利清理辦法」等相關規定，凡屬於日治時期日本官立公立之水利機關、日人在臺灣之資產、日人私有或與台民合有之農林漁牧資產權益、水利工作、日人私有土地、日本佔領時代之官有、公有土地，包含水田、旱田、池沼、養魚池，及其他應行歸公之土地，包含原屬州有市有及總督府所屬各機關以公費購置之土地及經劃為河川用地，或因水利之必需，築成埤圳等公共建築，均在接收之列，而為我國公有財產，人民捐獻贈與或「寄附」之土地亦不予發還。

2. 臺灣省行政長官公署農林處係於 34 年 11 月 1 日開始進行水利事業之接收，接收情況為：「接收分機構與事業二項。惟工作人員初接時不敷分配一切，呈停頓狀態，為繼

續推行水利事業起見，一方除徵集本省農田水利工作諸同志共同進行外，一方力謀事業之推動，先後派員分赴各縣督導縣耕地課及全省 38 個水利組合搶修災害工程、督促徵收水租事項。又與縣耕地課負責遴選當地知名之士為水利組合長或理事長，力圖打開停頓局面，期圖安定人心、維護原有設施為目標。」。可知日治時期臺灣水利組合之財產及業務，業經政府依法接收（共 38 個）。接收後其財產部分成為公有財產，業務部分，因當時並無規定公共化之農田水利組織之法令（與農會等不同），而水利事業不可中斷，依前述接管計畫綱要第 9 條甲款但書規定「法令無規定而事實有需要之機關，得暫仍其舊。」仍依日治時期水利組合運作，已如前述。

(四) 農田水利會資產由國家概括承受，不生違反憲法第 15 條保障財產權之問題

1. 如上述，國民政府接收後臺灣農田水利組織業務之運作模式，雖因政府法令及政策不同，而有由行政機關主導或由會員自治或折衷其間等不同時期，然均係依據政府相關法令，分擔政府部分職權之組織，於 44 年水利法修正後更取得公法人地位。其資產之取得，不論係來自政府接收之日產，或依法令對於其會員徵收工程、管理、維護費用、工程分攤費用、滯納金、會費、建造物及餘水使用費用、捐款及贈與、接受政府補助或其他依法之收入，甚至為舉辦工程而依法徵收土地，均係基於其為公法人之地位而取得之公有財產，依前述，此等財產均非受憲法第 15 條所保障之財產，是系爭規定五及六將農田水利會所有之公有財產，明定由國家概括承受，並納入農田水利事業作業基金管理，繼續作為推動農田水利之經費，自不生侵害農田水利會受憲法第 15 條保障之財產權之問題。
2. 又由水利組合實際使用，但非屬水利組合之財產（例如組合無權占有或僅有使用權而無所有權之財產），應如何處理，不在本判決範圍內。再者，納入為公務機關後，原有之埤圳及灌溉系統均仍繼續運作，對農民享有灌溉之權益，亦無影響。

五、系爭規定七不生違反法律不溯及既往原則及信賴保護原則之問題

- (一) 按新訂之法規，如涉及限制或剝奪人民權利，或增加法律上之義務，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係，對於人民因信賴法令或行政措施而為一定表現行為時，就其信賴所生之利益，國家亦應予以保護，此即禁止法律溯及既往原則及信賴保護原則。
- (二) 公法人係以實現公共福利及分擔國家任務為目的，依據公法規定而設立之法人。公法人為履行公法任務，作為行使公權力之主體，其權力係源自於國家行政權，並未自國家行政權之外，另行獨立取得權力。且公法人既為履行公法上任務而存在，即係以將法令具體化實踐為其任務，法令變更時，其任務亦隨之變更，並無因信賴法令而於法

令變更時，有應受保護之利益可言。國家對於公法人之設立、解散及其任務之擴張、限縮，自得本於其行政權整體運作之政策考量，予以適時調整。受調整之公法人，尚不得主張基本權利受有侵害而對抗之，亦不生違反法律不溯及既往原則或信賴保護原則之問題。

- (三) 農田水利會既為依法成立之公法人，依前開理由，國家基於行政權整體運作之政策考量，經由制定系爭規定七以排除農田水利會組織通則規定之適用，廢止其成立公法人之依據及授權，將其原得行使之公權力回歸國家行政機關直接行使，並利用原屬公有之資產，繼續執行原有業務，不生應適用法律不溯及既往原則及信賴保護原則之問題。

六、系爭規定二、三及四未違反憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項規定

- (一) 憲法增修條文第 3 條第 3 項規定：「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。」同條第 4 項規定：「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。」係授權立法者得以準則性法律，就國家行政體制之建構為框架性規範，並使各機關之組織、編制及員額之決定，得於該等法律框架下為之，以收國家機關總體規劃佈建之效。上開規定，係於立法者以法律建構個別行政組織之權限外，增加其就行政組織之一般性、框架性立法權限，但並未因此而剝奪立法者制定單獨組織法或兼含組織法規定之法律之權限，亦非謂立法者制定關於行政組織之法律時，若未遵循同屬法律位階之準則性法律規定，即構成違憲（司法院釋字第 793 號解釋參照）。
- (二) 在業務性質單純之機關，要求就有關其組織與作用之事項，必分別訂立組織法與作用法，亦未必實際。故立法者本於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須特別立法之立法政策，衡酌為達農田水利法所規範目的之整體法規範需求及效能，於系爭規定二、三及四明文規定灌溉管理組織之設置、辦理事項之範圍及農田水利事業人員之人事事項，自難謂與憲法增修條文第 3 條第 3 項及第 4 項之規定牴觸。再者，有關農田水利事業人員之人事管理事項，農田水利事業人員人事管理辦法未規定者，僅參照公務人員人事管理法令規定辦理（同辦法第 80 條規定參照），而非依公務人員人事管理法令規定，可知農田水利事業人員之進用，並非以公務人員之資格進用，如何規定相關人事管理事項，非屬考試院職權，亦不生侵害考試院職權之問題。
- (三) 依組織基準法第 36 條第 1 項規定：「一級機關為因應突發、特殊或新興之重大事務，得設臨時性、過渡性之機關，其組織以暫行組織規程定之，並應明定其存續期限。」同條第 2 項規定：「三級機關及三級機關得報經一級機關核定後，設立前項臨時性、過渡性之機關。」行政院正進行功能業務與組織調整之修法，惟尚未完成修法，有關

農田水利事項之主管機關如何歸屬，亦尚難以法律明文定之，然農田水利事項攸關全國農業灌溉效率及農業政策健全發展，其管理與經營不可一日或缺，為因應實務需要，確有於修法完成前，成立過渡性機關之必要。農委會報經行政院核准，訂定「行政院農業委員會農田水利署暫行組織規程」、「行政院農業委員會農田水利署辦事細則」及「行政院農業委員會農田水利署編制表」，設置農田水利署據以辦理農田水利事務，經行政院 109 年 8 月 7 日院授人組字第 10961000421 號函核准發布，並送立法院備查。前開組織規程第 6 條亦明定：「本署於農業部農田水利署成立時裁撤」之存續期限，可知農田水利署係過渡性之機關，應認為業已於組織法上取得設立農田水利署及所屬灌溉管理組織（各農田水利管理處）之依據，並符合組織基準法第 36 條第 2 項之規定，尚難認有聲請人所主張違反機關組織法律保留之問題。

- (四) 聲請人於言詞辯論後雖另具狀主張，依憲法第 107 條至第 110 條規定，農田水利灌溉乃專屬地方政府執行之業務，農田水利法之規定已違反憲法前開規定等語。查憲法第 108 條第 1 項第 10 款規定，二省以上之水利、河道及農牧事業，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。第 109 條第 1 項第 6 款規定，省農林、水利事項，由省立法並執行之，或交由縣執行之。然依 86 年 7 月 21 日公布施行之憲法增修條文第 9 條第 1 項及第 3 項規定，憲法第 109 條規定凍結適用，有關省、縣地方制度，以法律定之，臺灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定。依 87 年 10 月 27 日制定同年 12 月 21 日起施行之臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例第 4 條第 4 項規定：「原省政府所屬機關主管之水資源業務，基於整體考量不宜分隸者，在行政院組織法及相關法律完成修正前，應由行政院指定部會統籌承辦其水資源之相關業務，不受其他相關法令之限制。」第 4 條第 5 項規定：「法律及中央法規有關本省及省政府主管或執行之事項，於相關法規未修正前，由行政院依第 1 項職權業務調整移轉歸屬，以命令調整之。」及 88 年 1 月 25 日制定公布地方制度法第 2 條第 1 款規定，省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體。依上開憲法增修條文及地方制度法之內容，憲法第 109 條第 1 項第 6 款規定原列有關省水利之職權，已歸屬於中央。89 年 4 月 25 日修正公布之憲法增修條文第 9 條第 1 項及第 2 項規定，及其後多次修正之地方制度法，均維持前開規定內容。臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例雖於 94 年 12 月 31 日廢止，但不影響憲法第 109 條第 1 項第 6 款規定原列有關省水利之職權，仍歸屬於中央。為配合上述修憲及省業務組織之調整，立法者亦於 89 年 5 月 17 日全文修正公布農田水利會組織通則，將第 22 條原定有關省主管農田水利會組織部分，修正並改由中央主管。是由中央制定農田水利法將農田水利組織改制納入公務機關，自無違反憲法前開規定之問題。

版權所有，重製必究！

111 年憲判字第 15 號：農田水利用地照舊使用案

111 年憲判字第 15 號於 2022 年 8 月 12 日作成，官方將本則憲法法庭判決命名為「農田水利用地照舊使用案」，遂援用之，以便查閱，本則判決，由許志雄氏主筆。

本件爭議，乃因中華民國 59 年 2 月 9 日修正公布之農田水利會組織通則第 11 條第 2 項前段規定：「原提供為水利使用之土地，應照舊使用」(109 年 7 月 22 日制定公布之農田水利法第 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。」意旨相同，下併稱系爭規定)，有牴觸憲法之疑義。(理由大致係：系爭規定明定原提供為農田水利使用之土地應照舊使用，致人民就該土地既無法為一般用途使用，亦無法獲得合理之補償，有侵害憲法第 15 條保障人民財產權等憲法疑義；系爭規定於立法時，未斟酌人民所有土地供作水利使用之原因、必要、替代方案及所需費用等具體情況，一概規定應照舊使用，卻未給予人民任何補償，顯有違反憲法第 15 條保障人民財產權之意旨)

對此，本判決表示：

中華民國 59 年 2 月 9 日修正公布之農田水利會組織通則第 11 條第 2 項前段規定：「原提供為水利使用之土地，應照舊使用」(109 年 7 月 22 日制定公布之農田水利法第 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。」意旨相同)。其應照舊使用之土地，如屬人民所有，而未以租用、價購或其他方式取得權源，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。

壹、嶺律師說考點

- 一、「照舊使用」是否構成憲法財產權之限制？(也請注意公物設定與財產權限制間之關係)
- 二、「照舊使用」之情形，是否須給予相當之補償？

貳、本判決形成主文之法律上意見

一、據以審查之基本權與審查原則

憲法第 15 條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態，行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴(司法院釋字第 400 號、第 732 號、第 747 號及第 813 號解釋參照)。國家將人民所有之特定財產設定為公物，致人民就該財產無從自由使用收益，基於法治國家之要求，自須具備設定公物關係之權源，如欠缺權源，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，始符憲法保障人民財產權之意旨。

版權所有，重製必究！

二、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

農田水利事業包括農田之灌溉、排水及防洪等，乃農業發展所必需，攸關國家經濟及民生。臺灣農田水利事業由來已久，日治時期，原以民間經營為主之農田水利事業，逐步納入政府公權力範圍，先後設立公共埤圳組合、官設埤圳組合及水利組合等農田水利組織，其經營之模式雖略有不同，但均具有依政府法令設立運作、受政府監督、行使公權力及相關爭議由官廳裁決之公法人或公務機關之特色。日本統治結束前，臺灣各農田水利組織即調整合併為具公法人性質之水利組合。

第二次世界大戰結束後，政府接收日治時期之水利組合，幾經變革，迨 44 年 1 月 19 日修正公布水利法第 3 條規定：「(第 1 項)本法所稱主管機關，在中央為中央水利主管機關；在省為省政府，在市為市政府，在縣為縣政府。(第 2 項)主管機關得視各地方區域之需要，核准設立地方水利自治團體，協助政府推行水利事業。(第 3 項)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。」之後，臺灣省政府委員會及臺灣省臨時省議會依上開規定於同年 4 月間審議通過臺灣省各地農田水利會組織規程，呈奉行政院同年 9 月 17 日核准公布施行，臺灣省各地原有水利組織自此一律改定為臺灣省○○農田水利會。又水利法於 52 年 12 月 10 日重加修正，其第 12 條規定：「(第 1 項)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。(第 2 項)前項農田水利會為公法人，其組織通則另定之。」依此，農田水利會組織通則乃於 54 年 7 月 2 日制定公布。又鑑於農田水利用地，雖有遠自日治時期，即由農田水利組織依法取得其所有權或使用權者，惟亦有不屬於此情形，而由農田水利組織實際使用者，實施耕者有其田條例臺灣省施行細則第 37 條規定：「原供被徵收土地灌溉排水使用之水源地、井、溝渠等及其他水利設施，於耕地徵收後，依原利用方式繼續利用，所有權人不得拒絕。」並經臺灣省政府以 42 年 5 月 29 日府建水字第 50502 號令公告農民使用他人之土地為水路者，一律照舊使用，惟最高法院對此有不同判決，為免影響灌溉發生糾紛，乃於 59 年 2 月 9 日修正公布增訂系爭規定(第 1 屆立法院第 44 會期第 20 次會議議案關係文書，院總第 293 號，政府提案第 1030 號；立法院公報，第 59 卷，第 2 期，委員會紀錄，頁 1 至 2 參照)。

按國家為達成行政任務，除層級式行政體制之直接行政外，亦得另設具獨立法人格之行政主體，以間接行政方式為之，惟須有組織法作為設置依據，其業務權責須緊扣設置目的，並受國家監督。又行政任務之達成，除需配置行政人員外，尚須藉助公物，不待贅言。

自 44 年 1 月 19 日修正公布水利法第 3 條及同年 9 月 17 日公布施行臺灣省各地農田水利會組織規程起，農田水利會即為公法人，屬國家間接行政之行政主體，協助政府推行農田水利事業，並受國家監督(54 年 7 月 2 日公布農田水利會組織通則第 31 條第 2 項、第 6 章監督及輔導等規定參照)。由農田水利會興建、管理、養護或改善之農田水利設施及供農

版權所有，重製必究！

田水利使用之土地，設置目的係為促進農田水利事業，於農田水利事業區域內就農田之取水、汲水、輸水、蓄水及排水等灌溉排水事項提供公共使用，其性質自屬公物（農田水利法第 3 條規定參照）。109 年 7 月 22 日制定公布農田水利法，自同年 10 月 1 日施行，農田水利會由公法人改制為行政機關，該法施行前原由農田水利會管理之農田水利設施及供農田水利使用之土地，回歸國家直接行政，改由行政院農業委員會（下稱農委會）管轄（農田水利會組織通則第 10 條、農田水利法第 1 條、第 2 條及第 18 條規定參照），其性質仍屬公物。

按公物係為達成行政目的、實現公共利益而設，於公物關係消滅前，自應維持其運作。農田水利用地既為公物，係推行農田水利事業所不可或缺者，而與國家經濟及民生息息相關，攸關特別重要公益，且歷經久遠年代未曾中斷作為農田水利之用，除非情事變更，已無繼續作為農田水利之必要而廢止其公物關係，否則即應維持其公物之使用，以確保特別重要公益之實現，是系爭規定明定原提供水利使用之土地應照舊使用。

三、照舊使用人民所有之土地，如未取得權源，即應依法徵收

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。

如前所述，依系爭規定照舊使用之土地具公物性質，如屬人民所有者，該人民須容忍其土地供農田水利所需使用，不得為妨礙灌溉之行為（農田水利法第 8 條、第 16 條、第 27 條及第 30 條規定參照），對該土地已無從自由使用收益，致其財產權遭受嚴重限制。依法治國家之要求，就人民之土地設定為供農田水利照舊使用之公物，應具備設定公物關係之權源。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（農田水利法第 9 條及第 26 條規定參照）。若未能取得權源，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。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！