

立法院法制局法案評估報告

編號：1295

本報告僅供委員參考

農田水利會組織通則部分條文
修正草案評估報告

法制局 曾耀民 撰

中華民國 106 年 12 月

農田水利會組織通則部分條文修正草案

評估報告

目次

摘要	2
壹、背景說明	3
貳、立法要點	5
參、問題研析與建議.....	6
一、基於法安定性原則且已明文規定視同刑法上之公務員，建議不必 增列準用公務人員行政中立法之規定（草案第 23 條）	8
二、明確規定會務委員及會長出缺不補選，並由總幹事先行代理 會長至主管機關指派，以避免爭議，並落實改制為公務機關 之意旨（草案第 40 條第 2 項）	12
三、法案性別與人權影響評估.....	13
肆、結論與建議.....	13
伍、條文對照表.....	15
參考文獻	23
附錄 1：「農田水利會組織通則部分條文修正草案」評估報告（初稿）座談 會紀錄及參採情形	25
附錄 2：行政院農業委員會「農田水利會組織通則部分條文修正草案」法 案及性別影響評估檢視表.....	32
附錄 3：立法院法制局法案性別與人權影響評估檢視表	41

摘要

農田水利會組織通則於 54 年 7 月 2 日公布施行，歷經 11 次修正，最近一次修正公布日期為 105 年 5 月 11 日。會長及會務委員之產生方式於 90 年 6 月 20 日修正本通則後，改由會員直選產生，迄今已完成 4 屆直選會長及會務委員選舉。臺灣宜蘭、北基、桃園、石門、新竹、苗栗、臺中、南投、彰化、雲林、嘉南、高雄屏東、臺東及花蓮等 15 個農田水利會第四屆會長及會務委員任期至 107 年 5 月 31 日屆滿，臺北市七星及瑠公等二個農田水利會第四屆會長及會務委員任期至 109 年 9 月 30 日屆滿。惟為因應氣候變遷所致之糧食安全挑戰及社會、經濟環境改變，並改善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。為因應農田水利會改制為公務機關，須停止辦理會長及會務委員選舉，並修正會長及會務委員任期。行政院爰擬具「農田水利會組織通則第 23 條、第 35 條、第 40 條修正草案」，於 106 年 11 月 10 日以院臺農字第 1060195229 號函請本院審議，尚待程序委員會排入院會審議。本報告針對草案內容進行檢討分析，並就其性別與人權影響評估結果加以檢視及分析，提出修法建議如下，以供委員問政及修法之參考：

- 一、基於法安定性原則且已明文規定視同刑法上之公務員，建議不必增列準用公務人員行政中立法之規定（草案第 23 條）
- 二、明確規定會務委員及會長出缺不補選，並由總幹事代理至主管機關指派，以避免爭議，並落實改制為公務機關之意旨（草案第 40 條第 2 項）

農田水利會組織通則部分條文修正草案 評估報告

壹、背景說明

台灣傳統農業社會重要生產以農業為主，現有農業灌溉營運組織頗具規模，灌溉工程設施尚稱完善，水利灌溉技術、用水調配及營運管理組織是世界上最成功的國家之一。台灣地區平均年總降雨量為 905 億立方公尺，年用水量約為 195 億立方公尺，占年總降雨量的 22%，其中農業用水 154 億立方公尺。為有效調配運用灌溉水資源，臺灣地區設有十七個農田水利會，除調配用水外並負責維護其轄內灌溉設施，以維持農田灌溉用水之供應及排除多餘之水量。目前農田水利會重要設施包括導水路、幹線、支線、分線、中小給水路、隧道及排水路，攔水壩、水門、渡槽、渠首工、水橋、跌水工、暗渠及量水設備等，分由各地農田水利會管理營運中。台灣總面積 360 萬公頃，原有可耕地約 100 萬公頃，但因工商業大量改用，目前尚有可耕地面積約 870,000 公頃，其中屬農田水利會灌溉轄區約 371,233 公頃¹。

農田水利會組織通則(以下簡稱本通則)於 54 年 7 月 2 日公布施行，歷經 11 次修正，最近一次修正公布日期為 105 年 5 月 11 日。會長及會務委員之產生方式於 90 年 6 月 20 日修正本通則後，改由會員直選產生，迄今已完成 4 屆直選會長及會務委員選舉。臺灣宜蘭、北基、桃園、石門、新竹、苗栗、臺中、南投、彰化、雲林、嘉南、高雄、屏東、臺東及花蓮等 15 個農田水利會第四屆會長及會務委員任期至 107 年 5 月 31 日屆滿，另外臺北市七星及瑠公等二個農田水利會第四屆會長及會務委員任期至 109 年 9 月 30 日屆滿。惟為因應氣候變遷所致之糧食安全挑戰及社會、經濟環境改變，並改善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

¹ 行政院農業委員會農田水利入口網，<http://doie.coa.gov.tw/about/about-all.asp>，參閱日期 2017 年 11 月 13 日。

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。為因應將農田水利會改制為公務機關，須停止辦理會長及會務委員選舉，並修正會長及會務委員任期，行政院爰擬具「農田水利會組織通則第 23 條、第 35 條、第 40 條修正草案」（以下簡稱本草案）²。

²農田水利會組織通則第二十三條、第三十五條、第四十條修正草案總說明，立法院議案關係文書院總第 293 號政府提案第 16171 號，2017 年 11 月 22 日。

貳、立法要點

本修正草案之要點如下³：

- 一、因農田水利事務具高度公共性質，新增農田水利會之會長及各級專任職員，準用公務人員行政中立法規定。(草案第 23 條)。
- 二、本通則規範有關直轄市主管機關主管之農田水利會相關法令規定，因過渡時期已過，爰予刪除。(草案第 35 條第 2 項)
- 三、配合農田水利會改制為公務機關，本通則修正施行後停止辦理會長及會務委員選舉，並將臺灣宜蘭、北基、桃園、石門、新竹、苗栗、臺中、南投、彰化、雲林、嘉南、高雄屏東、臺東及花蓮等 15 個農田水利會第四屆會長及會務委員任期延長至 109 年 9 月 30 日止；臺北市七星及瑠公農田水利會第 4 屆會長及會務委員任期仍維持至 109 年 9 月 30 日止。會長出缺或任期屆滿時，由主管機關指派；會務委員出缺不予補選。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，應另訂法律規範。(草案第 40 條)。

³同註 2。

叁、問題研析與建議

依據司法院大法官會議解釋釋字第 518 號解釋「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。」及「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、待遇及管理的事項，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。」質言之，農田水利會作為公法上的「社團法人」，於法律授權範圍內享有一定的自主組織運作權限。另依據蘇俊雄大法官在上揭第 518 號解釋文的不同意見書引用 Werner Thieme 著作表示「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」簡言之，不宜將農田水利會視為一般的地方自治團體，其不但具有功能性的自治組織，而且被賦予實現特定公法任務，有關會務運作及其與會員間之權利義務必須較自治團體更為嚴密的法律規範。未來如果農田水利會組織擬由公法社團改制為行政機關，必須顧及到其特定任務，不能將其等同視為一般的地方自治團體，必須明確其組織功能及稽徵會員財產權的法律依據或明確授權命令。嗣後組織修法中若能達成前揭大法官會議釋字第 518 號解釋之各項意旨，則其組織定位之爭議就非屬重大，考慮組織應否變革的想法，將僅侷限於如何將組織功能極大化的議題上。

台灣農田水利組織的發展依各面向不同可整理出以下歷程⁴：

一、台灣農田水利管理組織的演進，有其歷史淵源。其演進過程，大致可以分為下列七個階段：(一)1901 年以前：此時期多為私設埤圳，屬私人經營，水利設施得自由買賣。(二)1901 至 1908 年設「公共埤圳」；(三)1908 至 1922 年設「官設埤圳」；(四)1922 至 1945 為「水利組合」；(五)1945 至 1948 年為「農田水利協會」；(六)1948 至 1956 年為「水利委員會」；(七)1956 年以後為「農田水利會」等階段。

二、就組織的屬性言，是從純民間集資興建管理之民間組織，演變為公法人團體，其間雖曾於 1993 年有意將它改制為公務機關，不過事後仍回歸自治公法人團體。1993 年的改制係以立法方式修正會長及會務委員(原會員代表)之遴選方式。並且規定在政府介入期間，由政府編列預算補助水利會費和工程補助。

三、就主要任務言，則從早期純農田灌溉、用水調節，到晚近擴張至水利事業之興辦，改善、保養、管理，並配合政府推行土地、農業、工業政策以及農村建設事項。

四、就組織主要議事及執行者產生的方式而言，則由早期官派，改為由會員直接或間接選舉產生，其中水利會長的產生方式更於 1975 至 2000 年為避免地方派系的介入，恢復改由主管機關遴選，惟於 2000 年以後回歸自治的精神由會員直接選舉產生。

五、就水費徵收言，則都須要繳納會費，或服勞役，惟自 1975 年以後政府補助逐漸增加，於 1993 年起會費全額由政府補助(代繳)。

六、就組織變革的主導權與法規依據言，都是由政府主導組織的變革，並依據政府頒定的法規作為組織變革的依據，而非由成員自行

⁴黃宏森，「共享性資源的網絡治理：台灣農田水利資源管理個案分析」公共行政學報，第二十一期，2006 年 12 月，第 87-88 頁。

議定自治法規改變組織的型態。

由以上發展歷程瞭解，台灣農田水利會並非不能改制為行政機關，修法在技術上也沒有問題，只是由公法人團體改制為公務機關，必須考量到政府的財政負擔，以及未來農田水利會相關負擔費用，如掌水費及小給水路、小排水路之養護歲修費均轉嫁由國家全額負擔。此外政府機關的組織建置問題宜應一併考慮，現有員工的勞動權利保障以及財產權之分割也宜於組織改制中併同考量。以下茲就本案農田水利會組織通則提出修法意見。

一、基於法安定性原則且已明文規定視同刑法上之公務員，建議不必增列準用公務人員行政中立法之規定（草案第 23 條）

目前農田水利會屬公法人，主管機關為行政院農業委員會，但水又歸經濟部管理，論者有謂其公法人身分權責不符。農田水利會職員屬於廣義公務員，但無實質公權力，四年一次選舉農田水利會會務委員及會長，常有地方派系糾紛與買票賄選之弊端，故有必要進行改革。

水利保育團體表示支持改革指出，水是公共財，農田水利會以公法人身分執行與公權力無關之事很怪，雖然有部分水利設施是以前私人出資興建，但是水權並非私有，也不應被用來賺錢當成私有財產。台灣水資源保育聯盟也表示，農田水利會每年接受農業委員會補助 60 億元，經費運用卻不必受政府監督應進行改革，並且指出，農田水利會職員可透過改制進入公部門，福利或退休制度比照公務員，對職員是正面的⁵。

此外，台灣大學農業經濟系吳教授榮杰指出，改由官派比較不會有派系選舉問題，農田水利會改制成公務機關，可使水權分配從整體利益權衡，有助降低本位主義⁶。中興大學應用經濟學系黃教授炳文表

⁵ 「水資源是公共財 農委會：擴大灌區顧農民」，自由時報，生活新聞，2017 年 11 月 10 日，A12 版。

⁶ 同前註。

示，灌溉用水和農地耕作管理制度應做綜合考量，要留意當年農田水利會及農民也有出錢興建水利設施，未必因政府補助即全要收歸政府⁷。

行政院農業委員會強調，政府每年補助 60 億，迄今卻仍有約 50 萬公頃農地缺乏水利灌溉設施，而且水資源是公共財，希望公權力介入處理，以全國性角度提升水利建設及灌溉成效，照顧更多農民⁸。

本草案第 23 條第 1 項已明文規定農田水利會之會長及各級專任職員，視同刑法上之公務員並不得兼任其他公職；而刑法處罰的刑度，諒已足以達到威嚇其遵守國家法令並執行政府政策之效果，故增列第 2 項準用公務員人員行政中立法似無必要性。

此外，行政院農業委員會依農田水利會組織通則第 22 條規定訂定之「農田水利會組織規程」第 15 條規定：「農田水利會會長及職員非依法令，不得兼任其他職務。但投資在資本額百分之十以下且不擔任執行業務者，不在此限。」其立法意旨在於比照公務員服務法，禁止農田水利會會長及職員從事經商兼職等，因為其條文內容類同於公務員服務法第 13 條規定：「公務員不得經營商業或投機事業。但投資於非屬其服務機關監督之農、工、礦、交通或新聞出版事業，為股份有限公司股東，兩合公司之有限責任股東，或非執行業務之有限公司股東，而其所有股份總額未超過其所投資公司股本總額百分之十者，不在此限。公務員非依法不得兼公營事業機關或公司代表官股之董事或監察人。公務員利用權力、公款或公務上之秘密消息而圖利者，依刑法第一百三十一條處斷；其他法令有特別處罰規定者，依其規定。其離職者，亦同。公務員違反第一項、第二項或第三項之規定者，應先予撤職。」因此，建議不必再增列第 2 項準用公務人員行政中立法。

會長及各級專任職員未改制前不具公務人員資格，以「準用」方式尚稱符合法制，惟是否有必要特別增列入本通則仍有討論空間。農田水利會之成立依據水利法為公法。水利法第 12 條規定：「主管機關

⁷ 同前註。

⁸ 同前註。

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。」農田水利會目前為公法人，所謂公法人係依據公法規定成立之法人。所謂法人是經由法律創設的權利義務主體，可以像自然人一樣享有法律權利與義務，依照其設立法律依據的不同，即依其成立所依據之法規屬性不同，而有公法人與私法人之區別。依據公法設立者，為公法人；依據私法設立者，為私法人。由於我國實務上各類法人絕大多數係依據民法上社團法人或財團法人之規定成立，均定性為私法人，所以依公法規定成立之公法人較為少見。然而，未來我國如農田水利會這種承擔公共任務與使命的公法人可能會因為時勢所需而增加，例如目前推動立法即將成立的國家住宅及都市更新中心。所以，假設實在有必要加以規定準用公務人員行政中立法，建議宜逕修正公務人員行政中立法第 17 條⁹第 1 項第 8 款規定為：「公務人員行政中立法準用於公法人有給專任人員。」，即以公法人取代行政法人，均必須準用公務人員行政中立法，始為周全之計。

此外，公務人員行政中立法第 3 條規定：「公務人員應嚴守行政中立，依據法令執行職務，忠實推行政府政策，服務人民。」，係規範公務人員應該依法執行職務。然而，公務人員行政中立法沒有處罰規定，公務人員違反公務人員行政中立法，必須依其他法律加以處罰，例如本通則第 23 條條文之中已明示之刑法。刑法第 2 條第 2 項規定：「稱

⁹ 公務人員行政中立法第 17 條：「下列人員準用本法之規定：

- 一、公立學校校長及公立學校兼任行政職務之教師。
- 二、教育人員任用條例公布施行前已進用未納入銓敘之公立學校職員及私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用職員。
- 三、公立社會教育機構專業人員及公立學術研究機構兼任行政職務之研究人員。
- 四、各級行政機關具軍職身分之人員及各級教育行政主管機關軍訓單位或各級學校之軍訓教官。
- 五、各機關及公立學校依法聘用、僱用人員。
- 六、公營事業對經營政策負有主要決策責任之人員。
- 七、經正式任用為公務人員前，實施學習或訓練人員。
- 八、行政法人有給專任人員。
- 九、代表政府或公股出任私法人之董事及監察人。」

公務員者，謂下列人員：一、依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限，以及其他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者。二、受國家、地方自治團體所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務者。」。誠如行政院來函所述，農田水利會事務具高度公共事務性質，並且其組織通則第 23 條現行條文已明文規定「農田水利會之會長及各級專任職員，視同刑法上之公務員」，因此，本報告認為不必要增列準用公務人員行政中立法之規定。

再者，本通則第 10 條條文規定：「農田水利會之任務如下：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。」，由條文內容觀之，農田水利會主要任務首推灌溉管理，配合政府政策加強農田水利設施更新改善及推廣設置省水管路灌溉設施，將各灌溉系統水源水量作最適調配營運等等，就其業務性質而言，尚不具有公權力主導之能力。鑒於公務人員行政中立法並無明確的處罰規定，必須附加於其他法律加以處罰，依該法第 16 條規定，公務人員違反本法，應按情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；其涉及其他法律責任者，依有關法律處理之。從農田水利會的業務任務，其實很難以行政中立來課責，如有嚴重到違反職務行為，應視其違反之標的，依據個別的法令加以處理。綜上所述，建議本法第 23 條不必增列第 2 項準用公務人員行政中立法之規定。

二、明確規定會務委員及會長出缺不補選，並由總幹事先行代理會長至主管機關指派，以避免爭議，並落實改制為公務機關之意旨（草案第 40 條第 2 項）

此次提出本通則部分條文修正草案第 40 條第 2 項之立意為，為辦理農田水利會改制為公務機關，農田水利會應配合政策推行，妥為規劃配套措施，不再辦理會務委員及會長之補選。茲為避免爭議，落實改制為公務機關。建議調整文字為：「前項會務委員於任期中出缺時，不辦理補選；會長於任期屆滿或任期中出缺時，由該會總幹事先行代理至主管機關指派具有下列資格之一……」。

本報告建議可以不用「因故」兩字，因為會務委員及會長均由會員直選產生，不論出缺原因為何，本來即有不可取代性，除非辦理重選或補選。另外，本報告建議增加本條文文字，規定由該會總幹事先行代理，預期可以大為降低實際施行時所可能遭遇之各種臨時突發與特殊情況。

如果法條用語因其一般性而不夠明確，致生解釋上疑義，則為所謂「不確定法律概念」。基於法律明確性考量，並求法律文字表達精準、明確並杜絕爭議，實有將「因故」刪除及增加「由該會總幹事先行代理」之必要，其理由為實務上恐有可能出現屆滿或出缺時，因為派任作業流程擔誤，致使遲未派員代理，爰有必要先行指派總幹事代理。

另外，經查「農田水利會組織規程」第 11 條規定：「農田水利會置總幹事一人，襄助會長處理會務，其任免、調遷，應報請主管機關核准。會長請假或因故不能執行職務時，由總幹事代理之。」由此可見，由總幹事先行代理會長，無論在理論或實務上，均順理成章且確實可行。

質言之，建議修正增列由該會總幹事先行代理，有助於業務無縫接軌正常運作，至少有兩項優點：其一，可以促使主管機關儘速派員代理；其二，可以避免農田水利會業務停擺。此外，以總幹事代理也

是由於新修正條文之中，總幹事本身即具有擔任代理會長之資格。

綜上所述，本報告建議修正本草案第 40 條第 2 項為：「前項會務委員於任期中出缺時，不辦理補選；會長於任期屆滿或任期中出缺時，由該會總幹事先行代理至主管機關指派具有下列資格之一且無第十九條之二第一項所定情事者代理之，不適用第二十一條規定：一、普通考試以上考試或相當普通考試以上之特種考試及格並現任或曾任公務人員簡任第十職等以上職務。二、曾任農田水利會會長、總幹事四年以上。三、曾任農田水利會一級主管六年以上。農田水利會改制及其資產處理、職員工作權益保障等事項，另以法律定之。」

三、法案性別與人權影響評估

經聘請性平與人權專家審查本草案，認為本案內容並無以特定性別、性傾向或性別認同者為規範對象，且執行方式均不因性別、性傾向或性別認同不同而有差異，所規範對象及執行方式無差異，亦不會產生不同結果；在人權影響評估部分，經檢視本草案，符合憲法、國際規範、性別平等政策綱領等要求，並符合憲法有關人民權利之規定、公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約（詳如附錄二、三）。

肆、結論與建議

目前全台灣共有 17 個農田水利會，會員逾 150 萬人。政府每年補助 60 億元，迄今仍有約 50 萬公頃農地缺乏水利灌溉設施，而且水資源是公共財，有必要以全國性的高度提升水利建設及灌溉成效，照顧全體農民，儘可能減少無法享有水利灌溉設施之非灌溉區域。本報告針對本草案條文內容檢視後，並就其性別及人權影響評估結果加以檢視與分析，提出以下建議，以供委員問政及修法之參考：

一、基於法安定性原則且已明文規定視同刑法上之公務員，建議不必

增列準用公務人員行政中立法之規定（草案第 23 條）

二、明確規定會務委員及會長出缺不補選，並由總幹事先行代理會長至主管機關指派，以避免爭議，並落實改制為公務機關之意旨（草案第 40 條第 2 項）

伍、條文對照表

農田水利會組織通則部分條文修正草案條文對照表

修正條文	本報告建議條文	現行條文	說明
第二十三條 農田水利會之會長及各級專任職員，視同刑法上之公務員，不得兼任其他公職。 <u>前項人員，準用公務人員行政中立法，應嚴守行政中立，依據法令執行職務，忠實推行政策。違反者，應按情節輕重，依有關法規規定處理。</u>	第二十三條 農田水利會之會長及各級專任職員，視同刑法上之公務員，不得兼任其他公職。	第二十三條 農田水利會之會長及各級專任職員，視同刑法上之公務員，不得兼任其他公職。	行政院說明： 一、現行條文未修正，列為第一項。 二、依據本通則第一條規定，農田水利會係以秉承政府推行農田水利事業為宗旨之公法人，其辦理農田水利事業之事務具高度公共事務性質，會長及各級專任職員參與政治活動及推動會務應以公務人員行政中立法規範之，爰新增第二項，明定會長及各級專任職員準用公務人員行政中立法之相關規定。惟因會長及各級專任職員非屬公務員懲戒法或公務人員考績法適用對象，爰如有違反行政中立之情形，應依農田水利會會長及會務委員考核獎懲辦法、農田水利會人事管理規則等規定處理之。 本報告說明：

			一、第一項已明文規定農田水利會之會長及各級專任職員，視同刑法上之公務員並不得兼任其他公職；而刑法處罰的刑度，諒已足以達到威嚇其遵守國家法令並執行政府政策之效果，故增列第二項準用公務員人員行政中立法似無必要性。 二、行政院農業委員會依農田水利會組織通則第二十二條規定訂定之「農田水利會組織規程」第十五條規定：「農田水利會會長及職員非依法令，不得兼任其他職務。但投資在資本額百分之十以下且不擔任執行業務者，不在此限。」其立法意旨在於比照公務員服務法，禁止農田水利會會長及職員從事經商兼職等，因為其條文內容類同於公務員服務法第十三條規定：「公務員不得經營商業或投
--	--	--	--

			機事業。……」因此,建議不必再增列準用公務人員行政中立法。 三、我國農田水利會目前為公法人,所謂公法人係依據公法規定成立之法人。所謂法人是經由法律創設的權利義務主體,可以像自然人一樣享有法律權利與義務,依照其設立法律依據的不同,即依其成立所依據之法規屬性不同,而有公法人與私法人之區別。依據公法設立者,為公法人;依據私法設立者,為私法人。由於我國實務上各類法人絕大多數係依據民法上社團法人或財團法人之規定成立,均定性為私法人,所以依公法規定成立之公法人較為少見。然而,未來我國如農田水利會這種承擔公共任務與使命的公法人可能會因為時勢所需而增加,例如目前
--	--	--	--

			推動立法即將成立的國家住宅及都市更新中心。所以，假設實在有必要加以規定準用公務人員行政中立法，建議逕修正公務人員行政中立法第十七條第一項第八款規定為：「公務人員行政中立法準用於公法人有給專任人員。」，即以公法人取代行政法人，均必須準用公務人員行政中立法，始為周全之計。 四、從第十條條文規定內容觀之，農田水利會主要任務首推灌溉管理，配合政府政策加強農田水利設施更新改善及推廣設置省水管路灌溉設施，將各灌溉系統水源水量作最適調配營運等等，就其業務性質而言，尚不具有公權力主導之能力，亦不必增列第二項準用公務人員行政中立法之規定。
第三十五條 農田水	(無修正意見)	第三十五條 農田水	行政院說明：

利會之業務，應受主管機關之監督、輔導；其監督、輔導及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。		利會之業務，應受主管機關之監督、輔導；其監督、輔導及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。 <u>本通則中華民國一百零一年一月十九日修正之條文施行前，原由直轄市主管機關主管之農田水利會，繼續適用原直轄市主管機關依本通則所定組織、人事、財務、會計等法令至一百零三年五月三十一日止。但各該法令中規定屬主管機關權責事項者，均改由本通則之主管機關辦理。</u>	一、第一項未修正，列為本條文。 二、現行第二項規範有關直轄市主管機關主管之農田水利會相關法令規定，因過渡時期已過，爰予刪除。
<u>第四十條 自本通則中華民國○年○月○日修正之條文施行之日起，停止辦理會務委員及會長之選舉，各農田水利會第四屆會務委員及會長之任期，均自一百零九年九月三十日止；不適用第十五條之一第一項、第十六條第一項、第十七</u>	<u>第四十條 自本通則中華民國○年○月○日修正之條文施行之日起，停止辦理會務委員及會長之選舉，各農田水利會第四屆會務委員及會長之任期，均自一百零九年九月三十日止；不適用第十五條之一第一項、第十六條第一項、第十七條、第十</u>	<u>第四十條 本通則施行前，已頒行之農田水利會組織、規章，不合於本通則之規定者，依本通則改正之。</u>	行政院說明： 一、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、強化組織專業經營目標，將農田水利會由現行公法人改制為公務機關。考量臺灣宜蘭、北基、桃園、石門、新竹、苗栗、

<u>條、第十九條第二項、第十九條之一、第十九條之二、第二十條有關會務委員及會長之選舉及任期之規定。</u> <u>前項會務委員於任期中因故出缺時，不辦理補選；會長於任期中因故出缺或任期屆滿時，由主管機關指派具有下列資格之一且無第十九條之二第一項所定情事者代理之，不適用第二十一條規定：</u> <u>一、普通考試以上考試或相當普通考試以上之特種考試及格並現任或曾任公務人員簡任第十職等以上職務。</u> <u>二、曾任農田水利會會長、總幹事四年以上。</u> <u>三、曾任農田水利會一級主管六年以上。</u> <u>農田水利會改制及其資產處理、職員工作權益保障等</u>	九條第二項、第十九條之一、第十九條之二、第二十條有關會務委員及會長之選舉及任期之規定。 前項會務委員於任期中出缺時，不辦理補選；會長於任期屆滿或任期中出缺時，由該會總幹事先行代理至主管機關指派具有下列資格之一且無第十九條之二第一項所定情事者代理之，不適用第二十一條規定： 一、普通考試以上考試或相當普通考試以上之特種考試及格並現任或曾任公務人員簡任第十職等以上職務。 二、曾任農田水利會會長、總幹事四年以上。 三、曾任農田水利會一級主管六年以上。 農田水利會改制及其資產處理、職員工作權益保障等事項，另以法律定之。		臺中、南投、彰化、雲林、嘉南、高雄、屏東、臺東及花蓮等十五個農田水利會長、會務委員任期屆滿日與臺北市七星、瑠公農田水利會不同，及改制涉及人事、資產及組織功能設計等尚需一定之作業時間，有必要停止辦理會務委員及會長之選舉，並將前述臺灣十五個農田水利會第四屆會長及會務委員任期延長至一百零九年九月三十日，期能一併於一百零九年十月一日與臺北市七星及瑠公農田水利會辦理改制，爰修正第一項增訂有關停止選舉及任期之過渡規定。另現行農田水利會之組織均已依本通則規定辦理，原過渡規定已無必要，爰予刪除。 二、新增第二項。為辦理農田水利會於改制為公務機關，農田水利會應配合政策推行，妥為規劃配套措施，
---	---	--	--

<u>事項，另以法律定之。</u>			爰不再辦理會務委員、會長之補選。會長因故出缺或任期屆滿時，主管機關應基於監督輔導農田水利會之職權，指派適當人員代理之，並加強農田水利會會務之管理輔導，俾利維持會務之穩定運作，爰於各款規定代理會長人員之資格條件。 三、農田水利會改制為公務機關之組織設計、現有資產如何處理及全國十七個農田水利二千餘名正式職員之工作權益保障等事項，均須另以法律定之，爰新增第三項。 本報告說明： 一、本報告建議不用「因故」兩字，因為會務委員及會長均由會員直選產生，不論出缺原因為何，本來即有不可取代性，除非辦理重選或補選。另外，增加條文文字，規定由該會總幹事先行代理，預期可以大為降低實際施行時所可能遭遇之各種臨時
--------------------------	--	--	--

			與特殊情況。 二、基於法律明確性考量，並求法律文字表達精準、明確並杜絕爭議，實有將「因故」刪除及增加「由該會總幹事先行代理」之必要，其理由為實務上恐有可能出現屆滿或出缺時，因為派任作業流程擔誤，致使遲未派員代理，爰有必要先行指派總幹事代理。 三、經查「農田水利會組織規程」第十一條規定：「農田水利會置總幹事一人，襄助會長處理會務，其任免、調遷，應報請主管機關核准。會長請假或因故不能執行職務時，由總幹事代理之。」由此可見，由總幹事先行代理會長在實務上確實可行。 四、建議第二項修正增列會長出缺由該會總幹事先行代理，以利主管機關儘速派員代理，避免農田水利會業務停擺。
--	--	--	--

參考文獻

一、政府出版品、圖書、論文

- 1.立法院第9屆第3會期第8次會議議案關係文書，院總第293號委員提案第20432號。
2. 林素惠，《農田水利會組織通則部分修文修正草案評估報告》，立法院法制局法案評估報告編號747，2010年11月。
3. 林素惠，《農田水利會組織通則修正草案評估報告》，立法院法制局法案評估報告編號930，2014年1月。
- 4.黃宏森，「共享性資源的網絡治理：台灣農田水利資源管理個案分析」公共行政學報，第二十一期，2006年12月。

二、期刊、報紙

- 1.「農田水利會改制 有支持有反對—疑慮方憂僵化與權益受損 挺官派認可有效推動業務」，自由時報，生活新聞，2017年11月10日，A12版。
- 2.「水資源是公共財 農委會：擴大灌區顧農民」，自由時報，生活新聞，2017年11月10日，A12版。
- 3.「水利會長改為官派—藍委批：要他們選邊站」，聯合晚報，焦點，2017年11月10日，A2版。
- 4.涂予尹，「焦點評論：水利會機關化 此其時矣」，蘋果日報，論壇，2017年11月13日，第A15版。
- 5.「社論 能防弊才可能成為好制度」，台灣時報，政治，2017年11月15日，第2版。
- 6.許素惠、柯伶穎、張妍臻，「官派缺實務 制度恐僵化」，中國時報，

話題，2017 年 11 月 14 日，第 A5 版。

7. 「水利會會長改為官派 農民反彈」，台灣時報，全台焦點，2017 年 11 月 14 日，第 9 版。

三、網路資源

1. 行政院農業委員會網站－農田水利處入口網，
<http://doie.coa.gov.tw/about/about-all.asp>，參閱日期 106 年 11 月 13 日。
2. 聯合新聞網－農田水利會官派 蘇煥智：恐赤裸裸涉及違憲，
<https://udn.com/news/story/6656/2813823>，參閱日期 106 年 11 月 13 日。
3. 吳宗謀，「作田人的民主：珍惜水利會的公法人地位」，
https://tw.appledaily.com/headline/daily/20171115/37846325/?utm_source=Line&utm_medium=MWeb_Share&utm_campaign=https%3A%2F%2Ftw.appledaily.com%2Fheadline%2Fdaily%2F20171115%2F37846325%2F，參閱日期 106 年 11 月 15 日。
4. 「農委會：水利會改革 為了農業好」，中央通訊社，
<https://tw.news.yahoo.com/%E8%BE%B2%E5%A7%94%E6%9C%83%E6%B0%B4%E5%88%A9%E6%9C%83%E6%94%B9%E9%9D%A9-%E7%82%BA%E4%BA%86%E8%BE%B2%E6%A5%AD%E5%A5%BD-061637021.html>，參閱日期 2017 年 11 月 15 日。

**附錄 1：「農田水利會組織通則部分條文修正草案」評估報告（初稿）
座談會紀錄及參採情形**

壹、時間：民國 106 年 12 月 1 日（星期五）上午 10 時

貳、地點：本院法制局第 305 會議室

參、主席：劉厚連

記錄：曾耀民

肆、出席人員：

一、學者專家：淡江大學公共行政學系涂助理教授尹

二、機關代表：行政院農業委員會農田水利處經營發展科

朱技正孝恩

三、本局出席人員：林研究員素惠

伍、發言要點：

涂助理教授尹：

一、農田水利會改制為行政機關有其正當性，其一、農田水利會作為自治團體性質公法人的基礎漸趨薄弱，其二、農田水利會的公共性基礎漸趨流失。農田水利會目前界定為公法人，公法人相較於公務機關，在於有獨立性，以自己名義享受公法上權利、負擔公法上義務的能力。現在農田水利會雖定位為自治性公法人，但欠缺作為行政主體而非行政機關的正當性，其自治功能不足，法人及公權力之自主性不夠。現在農田水利會每年接受政府財務補助 60 億元，財務根本缺乏自主性，只有七星、瑠公兩個都市型農田水利會財務上比較健全，其他 15 個農田水利會在財務上均仰賴農委會補助。多數鄉村型農田水利會整體預算收入大幅仰賴農委會鼻息，包括理應由會員繳交的會費也幾乎全數由農委會補助，欠缺財務的自主性，使得農田水利會的自治基礎相對薄弱。都市型農田水利會在財務方面比較有

獨立性與自主空間，可是他們在公權力方面的行使卻是相當欠缺，灌溉、水利的功能僅剩微小規模，會務主力早已轉向土地及不動產的管理與收益方面，已失去其公權力與公共性。在法規方面，農田水利會只有水利法和農田水利會組織通則，還要受限於中央行政機關的法規命令的制約，法規自主權也受到相當壓縮。農田水利會業務主要是在灌溉管理方面，農田水利會對水資源管理灌溉方面權限受到相當壓縮特別是在水利法立法之後。現制下的水利會，固然因有會長及會務委員選舉，而有自治的外型，但選舉實踐過程早已為外界詬病。水利會發揮何等自治功能令人存疑。現時農田水利會公共性其實已大幅降低。農田水利會組織幾經演變，今日農田水利會灌溉面積萎縮，分配水權的權力早已大幅為水利法所取代，連埤圳維護管理職能也萎縮，會費收取無著。由此可見，水利會的公共性已大幅降低。在這種情況下，農田水利會作為自治團體公法人之正當性已漸流失。

- 二、農委會改革農田水利會為公務機關的立法有值得討論之處。
- 農田水利會組織通則部分修文修正草案中，條文第 40 條第 3 項規定：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，另以法律定之。這種規範模式有待檢討：其一、立法者課予自己立法義務沒有意義，其二、農田水利會的組織、人事、財產在改制前即應預作規劃。立法者規定自己改制其實沒有意義，雖然可以找得這種先例。立法者課以自己的義務在法制上沒有意義，本來立法者就有這個權力。就算沒有這個規定，如果農田水利會要改制，本來就有權力進行。自我要求以後要訂的規定，在邏輯上也完全沒有必要，而且舊民意不能夠約束新民意，這就是屆期不連續原則，就算我們現在完成農田水利會組織通則部分條文修正草案立法，如果下一屆新民意不

想這樣改的話，仍有權力進行其他修法。

三、農田水利會組織通則部分條文修正草案完成立法前，仍應尊重目前的農田水利會既有自治實踐。農田水利會作為自治團體公法人，在改制前仍有其自主權，應受尊重。目前這樣立法處理方式有檢討必要，立法要先有規劃再進行改制，應該先做好改制之前對財務、人事等方面評估。第 40 條有關農田水利會會長任期延長問題不大，會長延任問題是他律，即由另一法人國家對其立法。以前國民大會改革甚至是自己決定自己任期，現在農田水利會要改制是由政府來進行。本人比較有疑慮的是農田水利會是自治公法人，國家是另外一個公法人，對其進行改制之前，對這個自治團體在改制期間應該有寬廣空間決定其自主權。會長如果出缺是不是由會務委員或總幹事接任，這個應該尊重自治團體的自主權。

四、農田水利會組織通則部分條文修正草案完成立法後，農田水利會機關化後職員是否具有公務（人）員身分？對於是否適用公務人員行政中立法，在改制過渡時間，農田水利會會長及各級專任職員要不要適用，改制之前就必須要妥善規劃才能夠進行。第 23 條增加第 2 項適用公務人員行政中立法的規定，涉及農田水利會改制前的過渡時期，關於要不要增加準用行政中立法，這個要分成兩部分來講，改制前和改制後。改制後使用雙軌，公務人員行政中立法對各種人員有都有規定，看農田水利會的會長及各級人員如何對應適用。如果要規定進去也是可以，就是說在立法上一次把它寫清楚，有提醒作用。會長及各級人員適用公務人員行政中立法是否有爭議？我個人認為還好，並不是非增加此規定不可，最後還是立法政策問題。如果要放進去，就是提醒會長及各級人員，在改制過渡期間還是適用這個行政中立法，需要在立法理由作提醒。至於第 35 條條

文中是否要增列處罰，如果要周延的話，就是對個別的事項作處罰，在條文中分別詳細規定。

五、農田水利會機關化時應否辦理徵收問題，這部分有關改制後財產方面的處理，民國 102 年高雄高等行政法院曾經做過一個判決，嘉南農田水利會提出，被告是嘉義縣政府，訴訟標的是請求辦理徵收，訴訟結果贏了。將來嘉義縣政府如果要用到嘉南農田水利會的土地必須要透過徵收程序來辦理。如果中央或地方政府要利用農田水利會的土地必須要透過徵收辦理，將來農田水利會如果變成公務機關是不是要徵收農田水利會的土地，才能夠將農田水利會過渡給政府？若中央政府辦理徵收然後再過度給自己，比如由農委會向農田水利會辦理徵收，徵收的錢最後還是給自己，這樣沒有意義，這個問題要如何處理要預作規劃處理。

參採情形：

- 一、農田水利會改制為行政機關有其正當性，謹錄案供參。
- 二、第 40 條第 3 項規定(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，另以法律定之)沒有必要，謹錄案供參。
- 三、第 40 條有關會長任期延長問題要尊重農田水利會既有自治實踐，謹錄案供參。
- 四、有關第 23 條準用公務人員行政中立法可以增列此規定，惟並非絕對必要，謹錄案供參。至於第 35 條條文，不再建議增列處罰文字。
- 五、農田水利會改制為行政機關，財產方面如何處理應預作規劃，謹錄案供參。

朱技正孝恩：

一、有關本草案第 23 條，為使農田水利會會長、各級職員明確維持行政中立，建議仍維持增列準用公務人員行政中立法。

二、有關本草案第 35 條，依行政罰法第 4 條規定「違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。」故依法始得處罰，為民主法治國家基本原則之一，對於違反社會性程度輕微之行為，處以罰鍰、沒入或其他種類行政罰，雖較諸對侵害國家、社會法益等科以刑罰之行為情節輕微，惟本質上仍屬對於人民自由或權利之不利處分，其應適用處罰法定主義，仍無不同。為使行為人對其行為有所認識，進而擔負其在法律上應有之責任，自應以其違反行政法上義務行為時之法律有明文規定者為限。又依司法院釋字第 313 號、第 394 號及第 402 號等解釋意旨，對於違反行政法上義務之行為，法律得就其處罰之構成要件或法律效果授權以法規命令訂之。故行政罰法第 4 條所指之「法律」，解釋上包含經法律就處罰之構成要件或法律效果為具體明確授權訂定之法規命令。本會建議維持原條文。

三、有關本草案第 40 條，目前規定總幹事於會長請假時即代理會長執行職務，執行情況尚順暢。建議不用增列總幹事先行代理會長之法條規定。

參採情形：

一、有關是否增列準用公務人員行政中立法兩者各有理由，本報告仍建議不必要增列。

二、謹同意第 35 條不建議增列處罰文字。

三、本報告仍主張第 40 條條文增列由總幹事先行代理會長為佳。

林研究員素惠：

- 一、有關本報告所提不增列準用公務人員、增列處罰規定及會務委員及會長出缺不補選由總幹事先行代理等意見，敬表尊重。
- 二、參照水利法於 1965 年 12 月 10 日修正第 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(第 1 項)。前項農田水利會為公法人，其組織通則另定之(第 2 項)。」依釋字第 518 號解釋文：「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」及釋字第 628 號解釋文：「農田水利會係由法律設立之公法人，為地方水利自治團體，在法律授權範圍內享有自治之權限因而賦予農田水利會為公法人之身分。」既是如此，本次修法在並未將本通則第 1 條第 2 項及水利法第 12 條有關農田水利會為公法人之規定修正前，則依上開釋字，農田水利會仍具有公法人資格，並非如立法說明已改制為公務機關。則相關公法人應具有之自治團體、財務、人事等組織自主性仍應保障，是以，本草案第 40 條修正理由：「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，將農田水利會由現行公法人改制為公務機關。」以為因應農田水利會由現行公法人改制為公務機關，而停止水利會長與會務委員的會員直選，應可再斟酌。

參採情形：

- 一、謹錄供參考。
- 二、有關依水利法、大法官釋字第 518 號及第 628 號解釋文等，農田水利會未完成改制之前仍具有公法人地位，謹供主管機關農委會推動相關修法之參考。

(散會：上午 10 時 45 分)

附錄 2：行政院農業委員會「農田水利會組織通則部分條文修正草案」法案及性別影響評估檢視表

法案及性別影響評估檢視表

【第一部分】：本部分由機關人員填寫

填表日期： 106 年 8 月 16 日			
填表人姓名：朱孝恩		職稱：技正	
電話：02-23124076		e-mail: alex66@mail.coa.gov.tw	
身分： ☒ 業務單位人員 ☐ 法制單位人員 ☐ 其他，請說明：_____			
填 表 說 明			
一、行政院所屬各機關主管法律案報院審查，應依「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」及「中央行政機關法制作業應注意事項」規定辦理。			
二、除廢止案（及配合行政院組織改造整批處理、單純訂修之法律案）外，皆應依據本表進行「法案及性別影響評估」。			
三、建議各單位於法案研擬初期，即徵詢性別平等專家學者或各部會性別平等專案小組的意見；法案研擬完成後，應併同本表送請民間性別平等專家學者進程序參與（至少預留 1 週的填寫時間），參酌其意見修正法案內容，並填寫「玖、性別影響評估結果」後通知程序參與者。			
壹、法案名稱	「農田水利會組織通則」部分條文修正草案		
貳、主管機關	行政院農業委員會	主辦機關	行政院農業委員會
參、法案內容涉及領域：		勾選（可複選）	
3-1 權力、決策、影響力領域			
3-2 就業、經濟、福利領域			
3-3 人口、婚姻、家庭領域			
3-4 教育、文化、媒體領域			
3-5 人身安全、司法領域			
3-6 健康、醫療、照顧領域			
3-7 環境、能源、科技領域			
3-8 其他（勾選「其他」欄位者，請簡述法案涉及領域）		☒ 農田水利會	
肆、問題界定與訂修需求			
項 目		說 明	
4-1 問題界定	4-1-1 問題描述	農田水利會為公法人，與農漁會之屬性不同，政府每年補助款 50 至 60 億元，法律亦賦予部分公權力，惟在水質管理、水量分配、圳路維護上等無直接裁罰權，實有改制為公務機關必要，以提高用水管理效能。	
	4-1-2 執行現況及問題之分	一、因應氣候變遷所致之糧食安全挑戰及社會、經濟環境改變，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	

	析	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。 二、臺灣宜蘭等 15 個農田水利會第四屆會長及會務委員任期至 107 年 5 月 31 日屆滿，臺北市七星及瑠公等兩個農田水利會第四屆會長及會務委員至 109 年 9 月 30 日屆滿，為使水利會改制為公務機關順利推行，故擬修訂「農田水利會組織通則」將臺灣宜蘭等 15 個農田水利會現任會長及會務委員任期延至 109 年 9 月 30 日，屆時將全國 17 個農田水利會改制為公務機關。於延任期間，與相關機關研商擬定農田水利會現有人員工作權保障、財產處置方式、基層水利小組運作等配套措施，使水利會改制順利進行。
	4-1-3 相關之性別統計及性別分析	本案主要係配合農田水利會改制為公務機關後，取消會員直選會長及會務委員體制，修正會長出缺時由主管機關指派、會務委員出缺不補選及刪除會員選舉會長及會務委員相關條文，與特定性別、性傾向或性別認同無涉。故未涉及性別議題，無相關之性別統計及性別分析。
	4-1-4 須強化的性別統計及其方法	未涉及性別議題，無須強化的性別統計及其方法。
4-2 訂修需求	4-2-1 解決問題可能方案	修正「農田水利會組織通則」，增訂停止辦理會長及會務委員選舉條文及延長會長及會務委員任期至改制為公務機關之日，並刪除會長及會務委員選舉相關條文。
	4-2-2 訂修必要性	涉及農田水利會組織體制變革，必須於「農田水利會組織通則」明定。
4-3 配套措施及相關機關協力事項	(無)	
伍、政策目標		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，達成永續農業經營環境目標。
陸、徵詢及協商程序		
項 目		說 明
6-1 法案主要影響對象		農田水利會
6-2 對外意見徵詢		行政院農業委員會已於 105 年 10 月 20 日、21 日、24 日、26 日分別假花蓮、彰化、嘉南及桃園農田水利會辦理 4 場農田水利會組織定位意見徵詢會議，聽取農田水利會員工、會務委員及會員意見，作為農田水利會
		請說明法案內容主要影響之機關（構）、團體或人員。 1. 請說明對社會各界徵詢意見及與相關機關（構）、地方自治團體協商之人事時地。 2. 徵詢或協商時，應敘明其重要事項、有無爭議、相關條

	組織定位規劃政策參考，以擬具「農田水利會組織通則」部分條文修正草案。	文、主要意見、參採與否及其理由（含國際參考案例），並請填列於附表；如有其他相關資料，亦請一併檢附。
6-3 與相關機關（構）及地方自治團體協商	（本案不涉及其他相關機關（構）及地方自治團體）	3. 對社會各界徵詢意見，應落實性別參與。

柒、成本效益分析及對人權之影響：

項 目		說 明	備 註
7-1 成本		依據農田水利會組織通則，農田水利會為公法人，於秉承政府推行農田水利事業之目的，全國 17 個農田水利會每年營運約需 110 億元，其中由政府每年補助款約 50 億元。改制為公務機關後，農田水利會原有非農田水利會事業用之資產，可持續產生營收，合併政府原補助水利會補助款，可持續提供農田水利事業使用，預計將不增加政府之支出。	1.關於成本及效益，指政府及社會為推動及落實法案必須付出之代價及可能得到之效益。 2.得量化者應有明確數字，難以量化者亦應有詳細說明。
7-2 效益		一、強化農業水資源利用。 二、增進灌溉水質管理與用水秩序管理。 三、提升農田水利會專業組織灌溉管理能力。 四、整合政府相關資源，強化農業生產環境，以維護國家糧食安全。	
7-3 對人權之影響	7-3-1 憲法有關人民權利	一、依中華民國憲法第 15 條規定，人民之生存權、工作權	請檢視法案是否符合憲法有關人民權利之規定及司法院解釋。

	之規定	及財產權，應予保障。依第 23 條規定，以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。 二、本修正草案係為配合農田水利會改制為公務機關後，取消會員直選會務委員體制，停止辦理會長及會務委員選舉及延長會長及會務委員任期至改制為公務機關之日，未影響其生存權、工作權及財產權，並以修正農田水利會組織通則為之，符合中華民國憲法有關人民權利之規定。	
	7-3-2 公民與政治權利國際公約	一、依公民與政治權利國際公約第 2 條第 1 款規定，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。依第 3 條規定，本公約所載一切公民及政治權利之享受，男女權利一律平等。依第 6 條第 1 款規定，人人皆有天賦之生存權。依第 19 條規定，人人有發表自由之權利，但為保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化，得以法律規定予以限制。依第 26 條規定，人人在法律上一律平等，無所歧	依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，請檢視法案是否符合公約規定及聯合國人權事務委員會之一般性意見，以積極促進各項人權之實現。

		視。 二、本修正草案為配合農田水利會改制為公務機關後，取消會員直選會務委員體制，停止辦理會長及會務委員選舉及延長會長及會務委員任期至改制為公務機關之日，與種族、膚色、性別、宗教等歧視無涉，未影響其生存權，符合公民與政治權利國際公約。	
	7-3-3 經濟社會文化權利國際公約	一、依經濟社會文化權利國際公約第 2 條規定，本公約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產出生或其他身分等等而受歧視。依第 3 條規定，本公約所載一切經濟社會文化權利之享受，男女權利一律平等。依第 4 條規定，國家對本公約賦予之權利，僅得因增進民主社會之公共福利而加以法律明定之限制。依第 6 條規定，確認人人有工作之權利。 二、本修正草案為配合農田水利會改制為公務機關後，取消會員直選會務委員體制，停止辦理會長及會務委員選舉及延長會長及會務委員任期至改制為公務機關之日，並未剝奪會員享有農田水利會提供之灌溉或農田排水利益，符合經濟社會文化權利國際公約。	依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，請檢視法案是否符合公約規定及聯合國經濟社會文化權利委員會之一般性意見，以積極促進各項人權之實現。
捌、性別議題相關性			

8-1 規範對象：

- (1) 若 8-1 任一指標評定「是」者，應繼續填列項目「捌、8-2 及 8-3」及「第二部分一性別影響評估程序參與」；如 8-1 皆評定為「否」者，則免填「捌、8-2 及 8-3」，逕填寫「第二部分一性別影響評估程序參與」，惟若經程序參與後，11-5「法案與性別議題關聯之程度」評定為「有關」者，則需修正「捌、8-1 至 8-3」，並補填列「玖、性別影響評估結果」。
- (2) 本項不論評定結果為「是」或「否」，皆需填寫評定原因。

項 目	評定結果 (請勾選)		評定原因	備 註
	是	否		
8-1-1 訂修內容以特定性別、性傾向或性別認同者為規範對象		✓	本案規範對象為農田水利會，與特定性別、性傾向或性別認同無涉。	如規範對象以男性或女性為主，或以同性戀、異性戀或雙性戀為主，或個人自認屬於男性或女性者，請評定為「是」。
8-1-2 訂修內容未區別對象，但執行方式將因性別、性傾向或性別認同不同而有差異		✓	本案規範對象為農田水利會，與特定性別、性傾向或性別認同無涉。	規範對象雖無區別，但因性別、性傾向或性別認同之本質差異，而有不同執行方式者，請評定為「是」。
8-1-3 訂修內容所規範對象及執行方式無差異，但對於不同性別、性傾向或性別認同者將產生不同結果		✓	本案規範對象為農田水利會，與特定性別、性傾向或性別認同無涉。	規範對象及執行方式雖無差異，惟其結果乃因性別、性傾向或性別認同而有不同者，請評定為「是」。

8-2 性別目標

項 目	說 明	備 註
8-2-1 採取積極作為，去除不必要差別待遇，或促進實質平等	(免填)	基於憲法平等權之規定，採行一定方式去除現行法規及其執行所造成之差別待遇，或提供較為弱勢之一方必要之協助，以促進其實質地位之平等。(本項及 8-2-2 不得全部填列無關)
8-2-2 營造平等環境，預防及消除性別歧視	(免填)	消除或打破性別刻板印象與性別隔離，以消弭因社會文化面向所形成之差異，或提供不同性別、性傾向或性別認同者平等機會獲取社會資源，提升其參與社會及公共事務之機會。(本項及 8-2-1 不得全部填列無關)

8-3 性別效益		
項 目	說 明	
8-3-1 對於消弭性別歧視、促進性別平等有積極、正面綜效	(免填)	
8-3-2 符合憲法、國際規範(包括消除對婦女一切形式歧視公約CEDAW)、性別平等政策綱領等要求	(免填)	
玖、性別影響評估結果：請填表人依據性別平等專家學者意見之檢視意見提出綜合說明，包括對「第二部分、性別影響評估程序參與」主要意見參採情形、採納意見之法案調整情形、無法採納意見之理由或替代規劃等；經「第二部分－性別影響評估程序參與」後，11-5「法案與性別議題關聯之程度」評定為「無關」者，9-1至9-3免填。		
9-1 評估結果之綜合說明	(免填)	
9-2 參採情形	9-2-1 說明採納意見後之法案調整	(免填)
	9-2-2 說明未參採之理由或替代規劃	(免填)
9-3 通知程序參與之專家學者本法案的評估結果（請填寫日期及勾選通知方式，請勿空白）： 已於 <u>106</u> 年 <u>8</u> 月 <u>16</u> 日將「評估結果」以下列方式通知程序參與者審閱 ☐ 傳真 ☒ e-mail ☐ 郵寄 ☐ 其他_____		
拾、法制單位復核（此欄空白未填寫者，將以不符形式審查逕予退件。） 10-1 法案內容： ☐ 提經法規會討論通過 ☒ 已會法制單位表示意見 10-2 徵詢及協商程序： ☒ 已徵詢及協商法案主要影響對象 ☒ 已適當說明與回應徵詢及協商對象所提之主要意見 10-3 對人權之影響： ☒ 已由法規會具人權專長委員、曾受人權教育訓練之參事、其他高階人員或委請之人權學者專家檢視 10-4 訂修程序： ☒ 本檢視表已完整填列 復核人姓名及職稱： <u>黃清華 專員</u>		

【第二部分－性別影響評估程序參與】：本部分由性別平等專家學者填寫

拾壹、性別影響評估程序參與：若採用書面意見的方式，至少應徵詢 1 位以上性別平等專家學者意見，並填寫參與者的姓名、職稱及服務單位；專家學者資料可至台灣國家婦女館網站參閱 (http://www.taiwanwomenscenter.org.tw/)。		
(一) 基本資料		
11-1 程序參與期程或時間	106 年 8 月 22 日至 106 年 9 月 19 日	
11-2 參與者姓名、職稱、服務單位及其專長領域	王兆慶，彭婉如基金會研究組組長，性別與照顧政策	
11-3 參與方式	☐ 法案研商會議 ☐ 性別平等專案小組 ☒ 書面意見	
11-4 業務單位所提供之資料	相關性別統計資料	法案內容
	☐ 有 ☐ 很完整 ☐ 可更完整 ☐ 現有資料不足須設法 補足 ☒ 無 ☐ 應可設法找尋 ☒ 現狀與未來皆有困難	☐ 有，且具性別觀點 ☒ 有，但不具性別觀點 ☐ 無
11-5 法案與性別議題關聯之程度	☐ 有關 ☒ 無關 (若性別平等專家學者認為第一部分「捌、8-1 規範對象」8-1-1 至 8-1-3 任一指標應評定為「是」者，則勾選「有關」；若 8-1-1 至 8-1-3 均可評定「否」者，則勾選「無關」)。	
(二) 主要意見：就前述各項之合宜性提出檢視意見，並提供綜合意見		
11-6 性別統計及性別分析之合宜性	本次修法未直接涉及性別議題，故未有相關性別統計及性別分析。	
11-7 正當程序中性別參與之合宜性	105 年已辦理四場諮詢會議，聽取農田水利會相關利害關係人意見。雖本次議題未直接涉及性別，建議未來於類似法制作業過程中，可留意與會者之性別比例，並於性別影響評估填報作業時予以說明，以利決策領域之長期性別平等。	
11-8 性別目標之合宜性	本次修法內容與性別議題無關，無須另定性別目標。	
11-9 性別效益說明之合宜性	本次修法內容與性別議題無關。若稱長期性別影響，則為農田水利會之權力結構、會長產生方式，由會務選舉改為公務人員派任，有鬆動一般組織選舉女性不易出任之可能。惟此非本案直接關注之修法目的，對決策權力性別平等之長遠影響難有定論。	
11-10 綜合性檢視意見	本案為銜接農田水利會改制條例之必要修法工作，將既有選舉規則予以落日，較未直接涉及性別議題。	
(三) 參與時機及方式之合宜性 良好		
本人同意恪遵保密義務，未經部會同意不得逕自對外公開所評估之法案。 (簽章，簽名或打字皆可) <u>王兆慶</u>		

- * 第一部分「捌、8-1 規範對象」8-1-1 至 8-1-3 皆評定為「否」者，若經程序參與後，11-5「法案與性別議題關聯之程度」評定為「有關」者，則需修正列第一部分「捌、8-1 規範對象」，並補填列「捌、8-2 性別目標、8-3 性別效益」及「玖、評估結果」。
- * 本表所提專有名詞之定義及參考資料，請詳見「性別影響評估操作指南」(網址：<http://www.gec.ey.gov.tw/cp.aspx?n=FC0CD59A5BF00232>)。

陸、徵詢及協商程序之附表

重要事項	有無 爭議	相關 條文	相關機關(構)、團體或人 員之主要意見	參採與否及其理由 (含國際參考案例)
1.農田水利會組織定位意見徵詢會議	☐ 有 ☒ 無	全案計13條	行政院農業委員會於105年10月20日、21日、24日、26日分別假花蓮、彰化、嘉南及桃園農田水利會辦理4場農田水利會組織定位意見徵詢會議，聽取農田水利會員工、會務委員及會員意見，作為農田水利會組織定位規劃政策參考，並辦理後續法制作業。	農田水利會組織定位意見徵詢會議所蒐集意見，已於農田水利會組織通則部分條文修改草案中訂定「行政院應於農田水利會改制為公務機關前，就資產管理及職員工作權益保障等事項，另擬具農田水利會改制條例。」
2.	☐ 有 ☐ 無			
3.	☐ 有 ☐ 無			
4.	☐ 有 ☐ 無			
5.	☐ 有 ☐ 無			

註：為茲簡明，「相關條文」欄位中，各條、項、款、目等，分以下列方式表達：條→§（條號以阿拉伯數字表達）、項→I（羅馬符號）、款→(1)（括弧內置阿拉伯數字）、目→（圓圈內置阿拉伯數字），目以下則以「之○（阿拉伯數字）」表達。

附錄 3：立法院法制局法案性別與人權影響評估檢視表

壹、法案名稱	農田水利會組織通則部分條文修正草案	
貳、主管機關	行政院農業委員會	
參、法案內容涉及領域：	勾選（可複選）	
3-1 權力、決策、影響力領域		
3-2 就業、經濟、福利領域		
3-3 人口、婚姻、家庭領域		
3-4 教育、文化、媒體領域		
3-5 人身安全、司法領域		
3-6 健康、醫療、照顧領域		
3-7 環境、能源、科技領域		
3-8 其他（勾選「其他」欄位者，請簡述法案涉及領域）	☒ 農田水利會	
肆、主管機關法案及性別影響評估檢視表檢視結果		
檢視項目	內容	檢視結果
4-1 提案機關之性別影響評估之檢視	4-1-1 檢視表是否檢附到立法院	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）
	4-1-2 檢視表是否依程序填報	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）
	4-1-3 是否為相關之性別統計及性別分析	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）
4-2 與本法案相關之配套法案及機關	4-2-1 是否因性別觀點而需配套修正之相關法案	☐ 是，法案名稱： ☒ 否 ☐ 其他（請說明）
	4-2-2 是否因性別觀點而需協力之機關	☐ 是，協力機關： ☒ 否 ☐ 其他（請說明）
伍、機關提案之性別議題相關性		
5-1 規範對象		
項 目	檢視結果	備 註
5-1-1 法案內容是否以特定性別、性傾向或性別認同者為規範對象	☐ 是 ☒ 否 ☐ 其他（請說明）	例如規範對象以男性或女性為主，或以同性戀、異性戀或雙性戀為主，或個人自認屬於男性或女性

		者，是否涉及本法案條文。
5-1-2 法案內容未區別對象，但是否其執行方式將因性別、性傾向或性別認同不同而有差異	☐ 是 ☒ 否 ☐ 其他（請說明）	規範對象雖無區別，但因性別、性傾向或性別認同之本質差異，而有不同執行方式者，是否涉及本法案條文。
5-1-3 法案內容所規範對象及執行方式無差異，但是否對於不同性別、性傾向或性別認同者將產生不同結果	☐ 是 ☒ 否 ☐ 其他（請說明）	規範對象及執行方式雖無差異，惟其結果乃因性別、性傾向或性別認同而有不同者，是否涉及本法案條文。

5-2 性別目標

項 目	檢視結果	備 註
5-2-1 法案內容是否採取積極作為，去除不必要差別待遇，或促進實質平等；營造平等環境，預防及消除性別歧視目標	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）	一、基於憲法平等權之規定，採行一定方式去除現行法規及其執行所造成之差別待遇，或提供較為弱勢之一方必要之協助，以促進其實質地位之平等。 二、消除或打破性別刻板印象與性別隔離，以消弭因社會文化面向所形成之差異，或提供不同性別、性傾向或性別認同者平等機會獲取社會資源，提升其參與社會及公共事務之機會。 三、本法案是否須採更積極作為以符合預防及消除性別歧視目標。

5-3 性別效益

項 目	檢視結果	備 註
5-3-1 法案是否對於消弭性別歧視、促進性別平等有積極、正面綜效	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）	主管機關所列性別效益，是否有助消弭性別歧視、促進性別平等有積極正面綜效。
5-3-2 法案是否符合憲法、國際規範(包括消除對婦女一切形式歧視公約 CEDAW)、性別平等政策綱領等要求	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）	依消除對婦女一切形式歧視公約施行法，主管機關應檢視法案是否符合公約(CEDAW)規定及其一般性建議，請再檢核本法案內容是否合宜。

陸、機關提案對人權之影響

6-1 對人權之影響

項 目	檢視結果	備 註
6-1-1 法案是否符合憲法有關人民權利之規定	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）	請檢視法案是否符合憲法有關人民權利之規定及司法院解釋。

6-1-2 法案是否符合公民與政治權利國際公約	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）	依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，請檢視法案是否符合公約規定及聯合國人權事務委員會之一般性意見，以積極促進各項人權之實現。
6-1-3 法案是否符合經濟社會文化權利國際公約	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）	依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，請檢視法案是否符合公約規定及聯合國經濟社會文化權利委員會之一般性意見，以積極促進各項人權之實現。

柒、性別與人權影響評估結果：

依據參加本法案評估報告草案座談會或書面審查之專家學者意見，綜合說明本法案之性別與人權影響評估意見。

7-1 專家學者意見綜合說明	1.本次「農田水利會組織通則部分條文修正草案」之主要目的在於：「為因應將農田水利會改制為公務機關，須停止辦理會長及會務委員選舉，並修正會長及會務委員任期，行政院爰擬具『農田水利會組織通則』第 23 條、第 35 條、第 40 條修正草案。」 2.該草案修正內容經性別影響評估之檢視結果顯示：本修正草案主要係針對現行農田水利會組織通則之實務運作進行檢視與調整，並非以特定性別、性傾向或性別認同為規範對象，修正時亦同。其次，在執行方式上，也未因性別、性傾向或性別認同之不同而有差異，修正時亦同。正因為對於性別對象與執行方式並無區別，所以，就不會因為不同性別、性傾向或性別認同者而可能產生不同結果，修正時亦同。 3.在人權影響評估部分，初步檢視結果顯示：本法案之修正條文尚能符合我國憲法、國際規範、性別平等政策綱領等要求，也符合我國憲法有關人民權利之規定，以及聯合國人權兩公約：「公民與政治權利國際公約」和「經濟社會文化權利國際公約」中有關人民權利保障之基本精神。 簽名：葉肅科 日期：106 年 11 月 29 日	
7-2 參採情形	7-2-1 說明採納意見後之報	

	告調整	
	7-2-2 說明未參採之理由或 替代規劃	