

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 542 號

解釋日期：民國 91 年 04 月 04 日

資料來源：司法周刊 第 1077 期 1 版

司法院公報 第 44 卷 5 期 11-23 頁

司法院大法官解釋（十五）（99 年 5 月版）第 88-106 頁

總統府公報 第 6464 號 39-54 頁

法令月刊 第 53 卷 5 期 70-71 頁

法務部公報 第 281 期 49-62 頁

相關法條：中華民國憲法 第 7、10、23 條

自來水法 第 11 條

解 釋 文： 人民有居住及遷徙之自由，憲法第十條設有明文。對此自由之限制，不得逾越憲法第二十三條所定必要之程度，且須有法律之明文依據，業經本院作成釋字第四四三號、第四五四號等解釋在案。自來水法第十一條授權行政機關得為「劃定公布水質水量保護區域，禁止在該區域內一切貽害水質與水量之行為」，主管機關依此授權訂定公告「翡翠水庫集水區石碇鄉碧山、永安、格頭三村遷村作業實施計畫」，雖對人民居住遷徙自由有所限制，惟計畫遷村之手段與水資源之保護目的間尚符合比例原則，要難謂其有違憲法第十條之規定。

行政機關訂定之行政命令，其屬給付性之行政措施具授與人民利益之效果者，亦應受相關憲法原則，尤其是平等原則之拘束。系爭作業實施計畫中關於安遷救濟金之發放，係屬授與人民利益之給付行政，並以補助集水區內居民遷村所需費用為目的，既在排除村民之繼續居住，自應以有居住事實為前提，其認定之依據，設籍僅係其一而已，上開計畫竟以設籍與否作為認定是否居住於該水源區之唯一標準，雖不能謂有違平等原則，但未顧及其他居住事實之證明方法，有欠周延。相關領取安遷救濟金之規定應依本解釋意旨儘速檢討改進。

理 由 書： 行政機關內部作業計畫，經公告或發布實施，性質上為法規之一種；其未經公告或發布，但具有規制不特定人權利義務關係之效用，並已為具體行政措施之依據者，則屬對外生效之規範，與法規命令或行政規則相當，亦得為本院審查對象。本件系爭之「翡翠水庫集水區石碇鄉碧山、永安、格頭三村遷村作業實施計畫」，係先經行政院核定，並由台北水源特定



區管理委員會八十五年三月六日八五北水一字第一八五五號公告，應屬行政命令而予以審查，合先敘明。

按人民有居住及遷徙之自由，憲法第十條設有明文。政府為興建水庫，得徵收人民之財產，並給予補償，而於水庫興建後，為維護集水區之水源、水質、水量之潔淨與安全，行政機關固得限制人民於該特定區域內之居住、遷徙等活動，惟該等居住遷徙自由之限制，不得逾憲法第二十三條所定之必要程度，且須有法律之明文依據，業經本院作成釋字第四四三號、第四五四號等解釋在案。自來水法第十一條授權行政機關得為「劃定公布水質水量保護區域，禁止在該區域內一切貽害水質與水量之行為」，故翡翠水庫興建後，主管機關依此授權訂定「翡翠水庫集水區石碇鄉碧山、永安、格頭三村遷村作業實施計畫」，係以保護水源區內之水質、水量為目的，其所使用之手段非僅有助於上述目的之達成且屬客觀上所必要，雖對人民居住遷徙自由有所限制，惟遷村計畫之手段與水資源之保護目的間尚符比例原則，要難謂有違憲法第十條之規定。

行政機關訂定之行政命令，其屬給付性之行政措施具授與人民利益之效果者，亦應受相關憲法原則，尤其是平等原則之拘束。按關於社會政策之立法，依本院釋字第四八五號解釋之意旨，在目的上須具資源有效利用、妥善分配之正當性，在手段上須有助於目的之達成且屬客觀上所必要，亦即須考量手段與目的達成間之有效性及合比例性。查上開作業實施計畫中關於安遷救濟金發放之規定，係屬授與人民利益之給付行政，為補助居民遷離集水區，停止區域內之居住、作息等生活活動，以維持集水區內水源、水質、水量之潔淨與安全，自有其目的上正當性。是其既在排除村民之繼續居住，自應以有居住事實為前提，而其認定之依據，設籍僅係其中的一種方法而已，前開計畫竟以設籍與否作為認定是否居住於該水源區之唯一判斷標準，將使部分原事實上居住於集水區內之遷移戶，僅因未設籍而不符發放安遷救濟金之規定，其雖不能謂有違於平等原則，但未顧及其他居住事實之證明方法，有欠周延。按戶籍僅係基於特定目的所為之行政管制措施，如行政機關基於行政上之便利將戶籍為超出該特定目的範圍之使用，而以設籍與否為管制之要件，固非法所不許，但仍應遵循憲法第七條之平等原則。凡能以其他方式舉證證明其於上揭公告所示日期（中華民國六十九年一月一日）以前有於集水區內長期居住之事實者，縱未設籍，行政機關仍應為安遷救濟金之發給。系爭作業實施計畫中關於認定有無居住事實之規定，應依本解釋意旨儘速檢討改進。

受文者：司法院

主旨：為聲請人因翡翠水庫集水區台北縣石碇鄉碧山、永安、格頭三村集體遷村，申請自行安置安遷救濟金乙事，經台北水源特定區管理委員會於民國八十六年六月十九日，八六北水一字第○五三三七號函否准，復歷經行政救濟程序，行政法院以八十七年度判字第七二五號判決駁回、八十七年度判字第二六六○號駁回再審確定，上開行政處分及判決所依據之「翡翠水庫集水區石碇鄉碧山、永安、格頭三村遷村作業實施計畫」，及嗣後台北水源特定區管理委員會於民國八十五年三月六日，以八五北水一字第第一八五五號公告有關安遷救濟金、地上物查估補償價購等事宜，所訂定之設籍條件限制，顯有牴觸憲法之情事，違反憲法第十條保障人民居住及遷徙自由，與第十五條保障人民生存權、工作權及財產權之規定，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款聲請解釋憲法事。

說明：

壹、聲請解釋憲法之目的：

按憲法第十條明定保障人民有居住自由及遷徙自由，謂人民在其居住所內，有權享有安寧居住之空間，國家公權力不得非法侵入；同時國家亦不得對於人民設居住所之決定，課以不必要之限制或負擔，亦即概括地賦予人民自由行動之權利，即便是國家不得已須為居住或遷徙自由之限制，亦須符合憲法第二十三條之要件，非得恣意為之。復憲法第十五條明文保障人民之生存權、工作權及財產權；工作權係維持生存之必要，而財產權是維護個人自主尊嚴的必要條件，唯有保障個人得自由「取得」、「使用」、「收益」與「處分」生活資源的權能，人民才真正保有自主且有尊嚴存空間。聲請人自民國（下同）六十一年起設居於現為翡翠水庫集水區內之台北縣石碇鄉碧山村九芎林第六鄰第十四號，以經營果園維生，詎料於翡翠水庫興建集水後，伊賴以維生之果園遭水淹沒無法續耕，所住之房舍因位於標高線以下而被勒令拆除，一夕之間其生存、工作、財產權因國家公權力之行使而陸續遭到剝奪，然台北水源特定區管理委員會依「翡翠水庫集水區石碇鄉碧山、永安、格頭三村遷村計畫實施方案」及「翡翠水庫集水區石碇鄉碧山、永安、格頭三村遷村實施計畫」所做之行政處分，以聲請人不符合設籍於台北縣石碇鄉集水三村之條件拒絕補償。上開遷村計畫及據此所為之行政處分、訴願決定、再訴願決定乃至行政判決，枉顧憲法保障人民基本權利之規定，逕依行政機關頒布之遷村計畫所規定之「設籍資格」，即否定聲請人因遷村所受之財產與非財產上損害應受補償，該遷村計畫及其後之八十五年三月六日八五北水一字第第一八五五號台北水源特定區管理委員會公告，顯然違反上開憲法保障人民基本權利之規定，業已對聲請人之基本權益造成侵害，實有聲請釋憲之必要。

貳、事實與經過：

緣聲請人於六十一年間設居於台北縣石碇鄉碧山村九芎林第六鄰第十四號，並申報臨時戶籍且領有門牌，六十二年間於台北縣石碇鄉碧山村九芎林乾溝段及火燒樟段，與劉○廷等人合夥從事柑桔等果樹種植與經營，但為子女就學之故，遲至六十九年八月十五日方將戶籍遷入前揭址處。七十年間翡翠水庫完工，因水庫蓄水後南岸對外聯絡之產業道路被水淹沒，村民往來交通困難，淹水之區域又遍及村民所居之房舍及耕作之農田，嚴重影響村民生命財產安全，尤其如聲請人在碧山村種植果樹維生長達十年之久，在水庫興建後居住之房屋遭台北縣政府以座落於淹沒線以下為維護潔淨而強制拆除，而賴以維生之果園亦遭水淹沒，此時除突逢失業巨變，一家人就連遮風避雨之處所亦不可得，更遑論有能力購屋自住，一時之間工作、生活無所適從，而當時聲請人年屆六十之高齡（聲請人民國十一年出生，水庫完成之七十年間已屆六十歲），即使聲請人有意轉業又談何容易，頓時一家生計陷入愁雲慘霧之中，箇中之苦難為外人所道。嗣後迭經台北縣石碇鄉碧山、永安、格頭三村村民屢屢陳情，遲至八十四年十一月間政府終於決定集體遷村，並完成「翡翠水庫集水區石碇鄉碧山、永安、格頭三村遷村實施計畫」，台北水源特定區管理委員會於八十五年三月六日，以八五北水一字第1855號公告領取拆遷補償金之條件。當時年屆七十四高齡畢生為農之聲請人，尚且為全家生計、居住處所及子女就學之費用而勞心傷神，冀望領得遷村救濟金後能在外租得足夠全家居住之房屋，及填補搬遷住所費用之不足。隨後政府公告遷村事宜並據台北縣石碇鄉碧山村村長所列實際居住之住戶名單，專函通知聲請人於八十六年三月二十六日前往台北水源特定區管理委員會領款，詎料聲請人依規定前往領款，竟遭該會以與六十九年一月一日前設籍之拆遷救濟金發放資格不符而拒絕，雖經聲請人書面申請，亦遭該會八六北水一字第○五三三七號函以設籍資格不符為由否准，復經聲請人提起訴願、再訴願、行政訴訟等救濟程序，行政法院以八十七年度判字第725號判決駁回、八十七年度判字第2660號駁回再審確定。

參、本案所涉及之憲法條文及聲請解釋之理由及見解：

一、本案係因公權力附隨效果所生之特別犧牲，應給予合理之損失補償：

- （一）我國憲法第十五條明文保障人民之生存權、工作權、財產權，而財產權除民法所指之財產外，凡是個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分權能，可得確定的期待利益，均可納入憲法保障之範疇，即憲法所保障之財產權非僅限於所有權，尚包括依財產之存續狀況得合法行使其權利者在內，一旦該權能遭受侵害，人民自得請求除去其侵害或損害賠償，即便係國家機關依法行使公權力，倘造成人民權益之損害，在逾越其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲，即應給予人民合理之補償。本案聲請人因翡翠水庫興建導致房屋、作物被政府拆除或遭水淹沒 A 往來交通受到影響，不得不隨同集水區村民

集體遷村另覓安居之所，更因為搬離多年居住之址處，而得另覓職業並重新適應新的生活環境，此間年逾七十之聲請人仍在生存、工作及變換住所而承受物質與精神上之壓力，若非政府行使公權力興建水庫，且良善如聲請人願意配合國家建設隨同拆遷，何來今日應安享晚年之齡，卻承受此財產與非財產上損害，更何況伊尚肩負著一家數口生計之重責，對聲請人而言，水庫所造成之權利侵害不僅僅係一己之身，更攸關一家數口之生存，其損害非不可謂不大。觀聲請人之損害確實起因於國家行使公權力，而損害與公權力之行使其間存有相當之因果關係，而聲請人及其家人所受之基本權益損害，亦已逾越其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲，即應給予合理之補償甚明，何來國家行使公權力可以任意犧牲少數居民之權利以成就多數人之用水權利，即便是國家為大眾福祉。本案雖非因國家直接下命干預、禁止人民之財產權之行使，但確係因國家行為造成聲請人之損害，且此等生存、工作權之妨礙及剝奪更甚於財產權之侵害，依「舉輕以明重」原則，當可類推適用財產權之侵害，依德國所稱之「具有徵收效果之侵害」給予人民所受之特別犧牲部分合理之損失補償。

- (二) 國家行為而致人民財產權受有侵害之情形，並非僅限於「下命性」之干預，尚包括因國家行為所生事實上之「附隨效果」(Nebenwirkung)而造成之損害，即合法之公權力行為或措施，於實施過程中對於個別之人民造成非典型且無法事前預見之附帶結果及後果，而該侵害逾越財產權所能受之程度者，在德國即以「具有徵收效果之侵害」之概念稱之，此係指一種對財產權合法之侵害，其所附生之效果，亦可認為是合法侵害之一部分，故適用合法侵害之法律給予合理補償。
- (三) 在水庫興建蓄水後，因村民屢遭淹水之苦而再三陳情，台北水源特定區管理委員會依「翡翠水庫集水區石碇鄉碧山、永安、格頭三村遷村計畫實施方案」及「翡翠水庫集水區石碇鄉碧山、永安、格頭三村遷村實施計畫」，對於水庫集水區之居民辦理集體遷村並發放遷村救濟金，遂請集水區三村村長依實際居住狀況呈報應受補償之名單，當時聲請人因久居碧山村十年之久亦在補償名單之列，日後更收到專函通知領取救濟金，然聲請人依規定前往竟遭該會以設籍資格不符為由而拒絕，嗣後雖歷經申請、訴願、行政訴訟等行政救濟程序皆未果，實令聲請人不解？試想行政損失補償之目的無非係在填補受損害人之權益損失，又依德國「具有徵收效果之侵害」概念而論，亦僅依人民有無特別犧牲而判定應否給予補償，而今聲請人確居碧山村達十年之久，且經村長提報為受拆遷戶列名補償名單，聲請人之居住事實自無庸置疑，且原處分機關亦對此不予否認，既然聲請人亦是當地之居民且受有逾越社會責任之侵害，符合特別犧牲之原則自應受有補償，方符合憲法保障人民生存、工作、財產權之規定，而原

處分依行政機關自訂拆遷計畫加設不必要之設籍條件，拒絕給付聲請人拆遷救濟金，排除受有損害之聲請人領取損失救濟金，顯然違憲。

二、人民之居住及遷徙自由受憲法保障：

- (一) 按憲法第十條規定：「人民有居住及遷徙之自由。」又憲法第二十三條規定：「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。」明白揭示人民享有選擇居住地之自由，並享有在居所自由行動之權利，除有憲法第二十三條所列之事由且以法律為之外，國家不得限制人民選擇住居所之自由或對其課以不必要之負擔，以賦予人民行動自由，使其在自由選擇之住居所內安居並充分發展個人之經濟及生活領域。
- (二) 依民法第二十條規定：「依一定之事實，足認以久住之意思，住於一定之地域者，即為設定其住所於該地。」即住所之認定係兼採主、客觀主義，倘依一定之事實足認有久住之意思且有居住之事實即為住所之設定，不受戶籍登記與否影響其住所設立之效力。至於何謂一定之事實？法務部八十年五月十一日法（八〇）律字第〇七〇五〇號函明白揭示：「所謂『一定事實』，例如戶籍登記、居住情形、家屬概況以及是否在當地工作等事實均屬之。」而今聲請人於碧山村承租農地，經營果園維生，且於該地擁有房屋（因位於標高線以下，已於水庫完工未久即予拆除），依前揭規定足可認碧山村係其住所地無疑，至於戶籍登記與否自無解於聲請人設立住所之事實，非謂聲請人未將戶籍遷入碧山村即認伊非碧山村之居民，而推論水庫未對伊造成損害不須給予補償，此簡直倒因為果，錯使空有設籍而未實際居住者得依戶籍登記領受拆遷救濟金，而受有損害如聲請人者卻因設籍資格不符無從獲得合理之補償，如此僵化硬性之資格規定，顯然違反憲法保障人民基本權利之意旨，亦不符合損失補償之真意，達真正填補人民之損失、保障人民之權益之目的。
- (三) 今交通發達，因工作、求學導致設籍地與居住地不符者所在多矣，逕依戶籍登記為損害與否之標準，難免流於形式而失公允。如本案聲請人因耕植果樹維生，不得不遷入碧山村居住，然為子女就學便利而將戶籍登記於新店市，此乃為兼顧自身工作及子女求學兩者不得不之權宜之計，況且聲請人已依行為時即六十一年七月十七日公布之戶籍法第三十一條向轄區之警局派出所辦理申報流動人口之登記亦領有建物門牌；於拆遷之際更受碧山村村長提報為受拆遷戶，列名拆遷戶救濟金之發放名單，足見聲請人居住該地之實不待贅言，此部分原處分、訴願決定書、再訴願決定書及行政法院判決皆不否認，僅以聲請人與六十九年一月一日前設籍之資格不符，予以駁回，顯然違反憲法保障人民選擇住所及遷徙之自由，似有強制人民居住於戶籍地，而不承認人民依現實狀況設定住所於他地之嫌，亦是漠視行為時戶籍法流動人口登記之規定，更與現今社會人

口遷徙之實際狀況格格不入。此未與時俱進、僵化之行政程序，不僅無法保障人民之權利，反造成人民之困擾，實有改變之必要。

三、補償應依損失有無及其程度而定

- (一) 按司法院大法官歷次解釋，諸如釋字第三三六號、第四〇〇號、第四四〇號解釋，其中第三三六號解釋理由書中首次直接援用德文之「Sonderopfer」（特別犧牲）一語，顯見「特別犧牲」原則已是我國行政法上損失補償重要之理論依據。特別犧牲原則係指國家機關依法行使公權力致使人民財產權遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理之補償，即損失補償之給予端視人民實際所受之損失而定，未有形式條件如原處分所指設籍資格之限制，試想設籍與否豈會影響損害之發生，又不設籍即可免於因國家行使公權力損害之理？此簡直是不可想像之事，復誠如法務部八十年五月十一日法（八〇）律字第〇七〇五〇號函所示，戶籍登記僅係做為認定居住之「一定事實」而已，更無法據戶籍登記而謂聲請人非集水區之村民，拒絕給予拆遷救濟金，原處分機關竟據戶籍登記做為補償與否之「唯一」條件，一旦未於規定期間內設籍即不予補償，此舉實難令聲請人甘服。
- (二) 不論係上述行政法上之損失補償、國家賠償法之國家賠償，抑或民法之損害賠償，無一不是採實際損害來認定應否給予賠償，然何以原處分機關竟直指聲請人設籍資格不符，卻漠視碧山村村長所提報之拆遷戶名單及石碇鄉公所去函指出，因應當地人口設籍與實際居住情形不符之狀況，發放雖無設籍而有實際居住事實者救濟金之請求，毅然決然拒絕提議，剛愎行事。另大法官解釋第四二二號，提及救濟金之發放標準時謂：「行政院及內政部逕行準用最低生活費支出標準，未斟酌生活之具體情形及實際所生之困窘狀況，難謂近切實際，有失合理。」即指出補償之目的在於填補損害，應斟酌個別具體情況及實際困窘之情形為之，而行政機關慣以逕訂齊頭式標準給付補償，顯未切合實際，有欠合理，故本案未考量當地民情而逕訂設籍資格之標準，其不合理及與事實有背之處自不待言。
- (三) 原判決認為避免安遷救濟金之發放過於浮濫、浪費公帑，故而明定安遷救濟金之發放標準。惟既為達補償之目的又要避免浪費國家資源，更應實際調查當地居民之居住及所受損害後給予補償，而非千篇一律、一視同仁以設籍與否論定，有多少雖設籍卻不曾居住者，或聞訊將受補償而蜂擁遷入戶籍者，乃至拆遷後復私自遷入，卻強力抗爭非受補償絕不遷出者，一一都達其目的獲得逾越損害額之補償，而平凡如聲請人配合政府政策，依規定拆屋、遷出者，反落得失業下場，乃至一家居無定所，連生存都成問題之命運，難道聽從政府規定者反不如違法之投機客，抑或政府係間接鼓勵人民不守法？
- (四) 八十八年九月二十一日集集大地震撼動全台，數以萬計之房屋倒塌，或毀損達

無法居住之程度，受災居民頓失所依，生活無以為繼，政府為協助災民重建家園及儘速回復災區之正常生活，提撥數十億經費補助災民之損失，然於實際執行程序中，不難發現有部分災民因未設籍於災區，依規定無法被認定為災民，在震災過後數個月的現在，仍舊餐風宿露、無一安居之地，不得不在寒風刺骨的天氣，仍然居住在臨時搭蓋之帳篷中，行政機關雖極欲解決此類災民之困境，然在政府變更救濟金發放資格、組合屋配給資格、領取房屋津貼資格之前，再多的救濟金終究與渠等非法定災民無涉，少了政府、民間善心人士等外力的支援，渠等除宿露街頭外又有何解決之道？深究政府所核發之救濟金流向發現，不少係由房屋所有權人領走，雖說所有權人因房屋震毀損失甚重，但相較於實際居住在災區，受震災影響以致生活步調大亂，甚且喪失性命、全部財產，至今仍無法正常生活之房屋使用人（多半是承租人，其經濟上之弱勢相較於房屋所有權人，有過之而無不及），其所受之損害顯然更高於房屋所有權人。渠等實際居住災區之「非法定」災民，因資格不符領取救濟金資格，而成為被國家、社會遺忘的一群，獨力為自己的生活奮鬥，這豈是憲法保障人民生存、工作、財產權之目的，如此救濟政策又怎可謂合憲？本案聲請人及前揭無數實受損害卻未被列入災民之人，全係行政機關慣於仰賴戶籍登記下之受害者。由於行政機關向來以戶籍登記與否為斷，以致如聲請人等因戶籍資格不符，而無法獲得應有之基本權益，部分早已搬離戶籍所在地者，卻因符合請領救濟金之要件而獲不當利益，此顯然違反憲法保障人民基本權益之規定，足證行政機關依戶籍登記為判斷是否為居民之慣例實不合時宜，有變更之必要。

綜上所陳，為本案原處分及判決所依據之「翡翠水庫集水區石碇鄉碧山、永安、格頭三村遷村作業實施計畫」違反憲法保障人民基本權利之規定，亦為切合人民實際所受損害之情形，達行政損失補償之目的，懇請 鈞院大法官解釋宣告台北水源特定區管理委員會於八十六年六月十九日，八六北水一字第○五三三七號函及行政院八十七年度判字第七二五號判決，所依據之「翡翠水庫集水區石碇鄉碧山、永安、格頭三村遷村作業實施計畫」違憲。

此 致

司 法 院

所附關係文件之名稱及件數

- 一、翡翠水庫集水區石碇鄉碧山、永安、格頭三村遷村作業實施計畫。
- 二、台北水源特定區管理委員會八六北水一字第○五三三七號函影本乙份。
- 三、台灣省政府八六府訴一字第162863號訴願決定書影本乙份。
- 四、內政部台（八六）內訴字第86○五四四四號訴願決定書影本乙份。
- 五、行政院八十七年度判字第七二五號判決影本乙份。
- 六、行政院八十七年度判字第266○號駁回再審判決影本乙份。

聲請人：張○敏

中 華 民 國 八 十 八 年 十 二 月 二 十 八 日
(附件五)

行政法院判決

八十七年度判字第725號

原 告 張 ○ 敏

被 告 臺北水源特定區管理委員會

右當事人間因有關補償事務事件，原告不服內政部中華民國八十六年十二月十五日台(八六)內訴字第八六○五四四四號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣台北縣石碇鄉碧山、永安、格頭三村，位於翡翠水庫區淹沒線上，因翡翠水庫蓄水後，其對外聯絡之產業道路部分路段被淹沒，對外交通僅賴水庫交通船接駁殊為不便，乃要求遷村以解決居民生計問題。嗣經研擬之「翡翠水庫集水區石碇鄉碧山、永安、格頭三村遷村計畫實施方案」及「翡翠水庫集水區石碇鄉碧山、永安、格頭三村遷村作業實施計畫」分別報奉行政院同意辦理後，被告以八十五年三月六日北水一字第1855號公告上開三村遷村計畫有關安遷救濟金、地上物查估補償價購事宜。被告並以八十六年三月十日北水一字第○二三八五號函通知原告領取安遷救濟金。惟於領款時，經被告發現原告係於六十九年八月十五日始遷入碧山村，核與經行政院八十四年十二月十二日台八十四經字第四三六七四號函核定辦理之遷村計畫相關規定「有關安遷救濟金領取對象，依據當地鄉公所造送之安遷戶名冊為準，其條件為民國六十九年一月一日以前設籍於當地，並經當地戶政機關查證有居住事實及合法房屋並經全部拆除完畢之所有權人。」之條件不符，乃否准其領取救濟金。原告於八十六年六月四日提出異議，經被告八十六年六月十九日北水一字第○五三三七號函復：「……業經執行遷村計畫專案處理小組第二十次工作會報討論決議以台端設籍資格不符，無法據以發放，……。」原告不服，提起訴願、再訴願，遞遭決定駁回，遂提起行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨及補充理由略謂：一、原告係為碧山村村民：（一）查原告於民國六十一年即遷居至石碇鄉碧山村該址，並從事柑桔之種植與經營，有鄰人劉○廷、前碧山村村長唐○均出具證明書為憑，亦可傳喚鄰人劉○廷出庭作證，原告更早於翡翠水庫興建前之民國六十七年即與劉○廷、王○萍、朱○璐三人合夥購地經營農場，有合約書為證。（二）民國七十一年台北縣政府拆除水庫內標高一七一公尺以上房舍時，即參考原告之臨時戶籍以及居住等事實認定原告應受房屋拆遷補償，而給付原告補償金新台幣壹拾肆萬陸仟元整，此有案可稽。且於民國八十一年被告發函調查遷村意願時，亦將原告列入村民名單。民國八十五年石碇鄉公所評估拆遷範圍內之地上物價值時

，亦發函原告請其配合辦理，甚且於被告撥發補償金時，亦將原告列為應受補償戶，發函通知其前往領款，其住居前揭碧山村址處並種植柑桔等果樹之事實無庸置疑。二、人民之生存、工作、財產權受憲法之保障：按「人民之生存權、工作權及財產權應予保障，憲法第十五條設有明文，國家機關依法行使公權力致人民財產遭受損失，國家應予合理補償」，司法院釋字第四四〇號、第四二五號、第四二二號、第四〇〇號解釋皆有明示，國家應對人民因公權力之行使而致財產遭受損害予以合理補償。原告為一職業農民，於前揭碧山村住所，以種植、經營果園維生，然因翡翠水庫興建後，原告耕地遭水淹沒，住家被拆除，農園作物無法種植、經營，其損失不可謂不大。然被告僅因原告之戶籍資格不符其所規定，卻漠視原告因遷村實際所受損害，即斷然拒絕給付補償金，與前揭憲法第十五條及大法官解釋保障人民財產不受國家公權力行使而損害，若因而權益遭受損害，國家應給予合理之補償之旨趣大相逕庭。三、補償應以實際損害為發放標準：（一）按國家機關因行使公權力致人民財產受損，應斟酌人民財產實際損害之程度予以合理之補償，於司法院釋字第四二二號解釋，關於補償金之發放標準亦明白指出：「行政院及內政部逕行準用最低生活費支出標準，未斟酌生活之具體情形及實際所生之困窘狀況，難謂近切實際，有失合理」，即認為行政機關以固定之標準，未斟酌個別差異之具體情況及實際所生之情形，而逕行準用既有標準之處分，難切實際，有失合理。被告逕依戶籍登記所載，而認原告不符補償金之發放標準，漠視原告居住碧山村十數年之事實，且因遷村受有莫大財產上損害，竟斷然拒絕發放原告補償金之行政處分，難切原告之實際情況及因遷村所生損害之具體事實，明顯違反前揭解釋之精神，亦有失憲法保障人民財產權之美意。（二）查戶籍登記為行政機關推定人民是否確係居住於該處所之依據，卻非唯一能判斷人民住居所之方法，倘若人民能舉出實證，足認其確居住於拆遷之址處，且因拆遷而有財產上之損害，即符合前揭大法官解釋，即國家應確保人民之財產不因公權力之行使而受損害，一旦受有損害國家應給予合理補償。今原告居住於碧山村之事實不容置疑，且被告亦不否認原告居住並種植果樹之事實，由被告發函調查遷村意願及通知領取補償金時亦將原告列入名單可知，卻於原告前往領款時，竟因原告戶籍遲於規定之期日遷入為由，即將原告排除於補償金發放之列，與前揭第四二二號解釋應斟酌人民實際情況及具體事實之意旨相違。然被告基於憲法及大法官之解釋，應保障人民財產之精神而發放村民補償金，卻又枉顧原告實受損害之具體情況，逕依其戶籍登記即認原告不應受拆遷之補償，拒絕發放原告補償金，顯然該處分違反憲法保障人民財產之精神有明顯不當之處，應予撤銷。四、綜右所陳，本案原處分、訴願及再訴願機關，以原告戶籍資格不合規定為由，率然拒絕發放原告補償金，枉顧原告乃為職業農民，居住石碇鄉碧山村該址十數年之事實，期間種植果樹營生，於翡翠水庫興建後所受之巨大損害，更因遷村而須放棄多年開墾之果園，因此所承受之權益損害無以復加，被告竟以乙紙行政處分即剝奪其受憲法保障之財產權實有不當，且顯與法理不合。五、另補述略謂：（一

）安遷救濟金領取條件之設籍資格，非經遷村三村村民大會討論表決：1・緣被告拒絕發放原告補償金之理由，無非是因原告設籍資格不符村民大會討論表決之發放標準，即應於民國六十九年一月一日前設籍該地之設籍資格，然經查該設籍標準乃係被告於村民大會片面宣布之單方行為，而非如被告所言係經過石碇鄉遷村三村村民大會討論表決，當天有眾多村民參與開會，原告亦全程參與，皆可為證，並無被告所言之討論情節。2・按被告所片面宣布之設籍資格，既非三村村民大會討論決定，究係何機關基於何種理由決定其設籍資格標準無從得知，被告卻據此為發放安遷補償金之唯一標準，枉顧原告設居石碇鄉多年之事實，及因遷村造成之損害，實有不妥。（二）原告確係民國六十九年一月一日以前即設居於石碇鄉，且至民國六十九年一月一日以前仍設居於此：1・按原告所提之前石碇鄉碧山村村長唐以均出具之證明書明確指出：原告張○敏自民國六十三年至民國七十三年間確住上址，種植柑桔屬實，故視其設居之期間，確已符合被告所訂之發放補償金之標準，且於民國七十一年台北縣政府拆除水庫內標高一七一公尺以下房舍時，即依當時原告之臨時戶籍及居住事實發放拆除房屋之補償金，故原告居住石碇鄉之事實不容置疑。2・次查司法院釋字第四四〇號、第四二五號、第四二二號、第四〇〇號解釋及憲法第十五條皆明文表示，國家機關依法行使公權力致人民財產受有損失，國家應予合理補償，原告因水庫之興建以致使其財產受有損失，自應得到合理之補償，且司法院釋字第四二二號解釋更明示：合理之補償應斟酌個別差異之具體情況及實際所生之情形而定。被告以原告戶籍不符其規定為由，即逕自否認原告設居石碇鄉十餘年之事實，實乃不妥，已明顯違反前揭大法官解釋及憲法保障人民財產權之美意。倘被告不顧人民之權益，設下嚴苛之戶籍資格，且據此標準發放遷村補償金，豈不因此造成人民財產權之重大損害，故行政機關之裁量應斟酌人民之實際情形及個別差異，不應以戶籍資格為唯一考量。（三）原告於民國七十一年所領取之補償金乃係拆除原告所住房屋之補償金，與現今之遷村補償無涉：查民國七十一年，台北縣政府拆除水庫內標高一七一公尺以下房舍，依當時原告住居於該址之事實，且有房屋坐落於水庫內標高一七一公尺以下，應予以拆除，而發放房舍拆除之補償金。而今石碇鄉碧山、永安、格頭三村因水庫興建以致產業道路部分路段被水淹沒，該地區居民對外交通不便，而決定遷村，並發放遷村補償金，此與前拆除房舍之補償金並不相關，被告竟將其混為一談，表示原告既已受拆除房屋之補償，不得謂未受補償云云，實為誤謬之詞。爰請判決將原決定及原處分均予撤銷等語。被告答辯意旨略謂：一、本會八十五年三月六日八五北水一字第1855號公告有關安遷救濟金：「民國六十九年一月一日以前設籍於前項計畫範圍內之村民。」其以前設籍並泛指曾經設籍，而係以前設籍迄六十九年一月一日仍設籍者，故有關安遷戶之資格審定均係依此原則辦理。原告雖提出曾居住碧山村民之鄰居及前碧山村村長之佐證，惟並無相關戶籍機關證明迄六十九年一月一日仍設籍於碧山村內，而係六十九年八月十五日始遷入，且原告陳述已於水庫淹沒時領取相關之補償金，即難謂未予補償

。二、遷村計畫主旨係對石碇鄉碧山、永安、格頭三村村民因翡翠水庫興建所致之損失予以救濟補償，按翡翠水庫自六十八年八月開始動工，即已影響當地村民生活諸多不便，故石碇鄉公所村民大會之決議日期六十九年一月一日為準，作為其村民救濟補償之依據。惟本案原告既已知翡翠水庫將興建，始於六十九年八月十五日將戶籍遷入，依上開規定即不符領自行安置遷村救濟金之資格，故本案原告之訴為無理由，請予駁回原告之訴等語。

理 由

按台北水源特定區管理委員會八十五年三月六日北水一字第第一八五五號公告翡翠水庫集水區石碇鄉碧山、永安、格頭三村遷村計畫有關安遷救濟金、地上物查估補償購價事宜，其公告事項二、規定：「安遷救濟金：民國六十九年一月一日以前設籍於前項計畫範圍內之村民；自行安置遷移者給予救濟金，……。」又上開安遷救濟金領取對象復經臺灣省政府報奉行政院以八十六年一月二十三日台八十六經○三五九七號函准予備查修正為「民國六十九年一月一日有設籍者，並據當地鄉公所審核造送之安遷戶名冊為準」。據上可知被告核發安遷救濟金之對象係指民國六十九年一月一日以前設籍於石碇鄉碧山、永安、格頭三村，而於民國六十九年一月一日仍有設籍，並經當地鄉公所審核造送之安遷戶名冊內之安遷戶而言。卷查本件原告申請領取翡翠水庫集水區遷村安遷救濟金，經被告查證原告原設籍新店市，其實際遷入翡翠水庫集水區石碇鄉碧山村九芎林六鄰十四號之日期為六十九年八月十五日，核與首揭申領安遷救濟金資格不符，被告否准原告申領安遷救濟金，自無不合。原告雖訴稱：其於六十一年間設居於台北縣石碇鄉碧山村九芎林六鄰十四號，並於六十二年從事柑桔等果樹之種植與經銷，其間向該轄區之警察派出所申報臨時戶口領有門牌在案，因子女就學之故，於六十九年八月十五日將戶籍由台北縣新店市太平里永業路九之一號三樓遷入上揭石碇鄉之址處，是原告六十一年即居住於石碇鄉，為當地之居民，何以不得領安遷救濟金？且被告所稱之設籍資格，並非三村村民大會討論決定，而係被告於村民大會片面宣布之單方行為云云。查翡翠水庫蓄水後，南岸對外聯絡之產業道路部分路段被淹沒，該地區居民對外交通僅賴水庫交通船接駁殊為不便，數年來向各級相關機關陳訴，要求政府應依憲法之規定保障人民之生存權，並負義務替居民提供一適宜棲身之地。遂由當地臺北縣石碇鄉公所彙集該碧山、永安、格頭三村之意見，咸認惟有遷村一途始能解決居民生計問題，達一勞永逸之效。因而研擬「翡翠水庫集水區石碇鄉碧山、永安、格頭三村遷村計畫」實施方案提經被告委員會審議，並由臺灣省政府函報奉行政院八十三年八月二十日台八十三經三二一九三號函核定辦理；復研擬「翡翠水庫集水區石碇鄉碧山、永安、格頭三村遷村作業實施計畫」，報奉行政院八十五年三月二日台（八十五）經○五九六六號函同意辦理，隨即據以八十五年三月六日八五北水一字第第一八五五號公告有關安遷救濟金、地上物查估補償價購事宜。至安遷救濟金領取條件之一：以民國六十九年一月一日設籍者，該日期係經石碇鄉遷村三村村民大會討

論後之決議以該日為準，故被告據以列入計畫，並經三村村長做為初審安遷戶條件之一，均符合資格者列入安遷戶清冊，由石碇鄉公所彙整複核後，送被告據以公告。有關安遷戶之資格審定均係依此原則辦理。原告雖提出合夥購買及經營農場合約書，及曾居住碧山村村民之鄰居劉○廷、前碧山村村長唐○均之證明書（以上均為影印本），證明其於六十三年（或稱六十一年）至七十三年均設居於碧山村。惟上開合約書及證明書均屬私文書，尚不符合安遷救濟金領取之條件，且亦無相關戶籍機關證明其迄六十九年一月一日仍設籍於碧山村內。原告稱其於六十一年間設居於石碇鄉碧山村九芎林六鄰十四號，並申報流動人口登記，亦與首揭規定之「設籍」資格不符。又原告稱該項設籍資格，並非三村村民大會討論決定，而係被告於村民大會片面宣布者云云，亦未舉證以實其說，所訴均無足採。次查安遷救濟金為政府照顧自行遷移安置之安遷戶之生活而發給之救濟金，固含有補償之性質，惟此究與政府因行使公權力致人民財產受損之補償（如拆除房屋、除去地上物等）不同。被告依據行政院核定或同意辦理之遷村計畫實施方案、遷村作業實施計畫，公告並執行有關安遷救濟金、地上物查估補償價購事宜，且為避免安遷救濟金之發放過於浮濫，浪費公帑，而明定領取救濟金之資格，與憲法第十五條規定及司法院釋字第四四〇號、第四二五號、第四二二號、第四〇〇號解釋意旨並無違背。又原告陳稱：七十一年間，台北縣政府拆除水庫內標高一七一公尺以下房舍，其房舍亦被拆除，而發放房舍拆除補償金，但亦不能據此即認定其符合設籍資格而具有領取安遷救濟金之條件。從而，被告否准原告申領安遷救濟金之處分，尚無違誤，一再訴願決定遞予維持，亦無不合。原告起訴意旨，難謂有理由，應予駁回。據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。

中 華 民 國 八 十 七 年 四 月 二 十 三 日
（本聲請書其餘附件略）

參考法條：中華民國憲法 第 7、10、23 條 (36.01.01)

自來水法 第 11 條 (86.05.21)