

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 727 號

解釋日期：民國 104 年 02 月 06 日

資料來源：司法院

司法院公報 第 57 卷 5 期 1-145 頁

司法院大法官解釋（三十四）（105年9月版）第 1-212 頁

法令月刊 第 66 卷 4 期 189-191 頁

相關法條：中華民國憲法 第 7、10、15、18、22、23、78、79、80、171、173 條

中華民國憲法增修條文 第 10 條

行政程序法 第 8、15、19、93、102、111、123、124、126、131、135、137、  
141、147、158、159、165、174-1 條

中央法規標準法 第 5、6、7 條

行政訴訟法 第 98、104、125、133、178-1、189、203、243、255、273 條

憲法訴訟法 第 5 條

民法 第 71、73、99、100、101、148、226、231、254、264、425、426、426-2、  
470、472 條

民事訴訟法 第 85 條

公證法 第 3、16、17、101 條

土地法 第 34-1、100、105、141、208、209 條

農村社區土地重劃條例 第 7、9 條

都市計畫法 第 41 條

都市更新條例 第 10、22 條

公寓大廈管理條例 第 13、31 條

國軍老舊眷村改建條例 第 1、2、3、5、6、8、12、16、17、19、20、21、21-1、  
22、23、26、28、29 條

國軍老舊眷村改建條例施行細則 第 13、14、18、19、20 條

國軍老舊眷村改建配售坪型辦法 第 2、4 條

國有財產法 第 33、35 條

國有財產法施行細則 第 13、27 條

勞動基準法 第 2 條

勞工保險條例施行細則 第 32 條

聘用人員聘用條例 第 6 條

解 釋 文： 中華民國八十五年二月五日制定公布之國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例）第二十二條規定：「規劃改建之眷村，其原眷戶有四分之三以上同意改建者，對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行。」（九十六年一月三日修正公布將四分之三修正為三分之二，並改列為第一項）對於不同意改建之原眷戶得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權

益部分，與憲法第七條之平等原則尚無牴觸。惟同意改建之原眷戶除依眷改條例第五條第一項前段規定得承購住宅及輔助購宅款之權益外，尚得領取同條例施行細則第十三條第二項所定之搬遷補助費及同細則第十四條所定之拆遷補償費，而不同意改建之原眷戶不僅喪失前開承購住宅及輔助購宅款權益，並喪失前開搬遷補助費及拆遷補償費；況按期搬遷之違占建戶依眷改條例第二十三條規定，尚得領取拆遷補償費，不同意改建之原眷戶竟付之闕如；又對於因無力負擔自備款而拒絕改建之極少數原眷戶，應為如何之特別處理，亦未有規定。足徵眷改條例尚未充分考慮不同意改建所涉各種情事，有關法益之權衡並未臻於妥適，相關機關應儘速通盤檢討改進。

理由書： 憲法第七條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之差別待遇。法規範是否符合平等原則之要求，應視該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，及其所採取之分類與規範目的之達成間，是否存有一定程度之關聯性而定（本院釋字第六八二號、第六九四號、第七〇一號、第七一九號、第七二二號解釋參照）。國家機關為達成公行政任務，以私法形式所為之行爲，亦應遵循上開憲法之規定（本院釋字第四五七號解釋參照）。立法機關就各種社會給付之優先順序、規範目的、受益人範圍、給付方式及額度等有關規定，自有充分之形成自由，得斟酌對人民保護照顧之需求及國家財政狀況等因素，制定法律，將福利資源為限定性之分配（本院釋字第四八五號解釋參照），倘該給付規定所以為差別待遇之目的係屬正當，且所採手段與目的之達成間具合理關聯，即與平等原則無違。八十五年二月五日制定公布之眷改條例第二十二條規定：「規劃改建之眷村，其原眷戶有四分之三以上同意改建者，對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行。」（九十六年一月三日修正公布將四分之三修正為三分之二，並改列為第一項；下稱系爭規定）對於不同意改建之原眷戶得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，而不能如同意改建之原眷戶享有依眷改條例第五條第一項前段規定承購依同條例興建之住宅及由政府給與輔助購宅款等權益，形成與同意改建者間之差別待遇。

軍人之眷舍配住，為使用借貸性質之福利措施（本院釋字第四五七號解釋意旨參照），其終止原不以配住眷戶之同意為必要。系爭規定之立法目的，係考量老舊眷村之特殊環境，為避免眷戶持續觀望而影響眷村改建整體工作之執行進度，徒使改建成本不斷增高，乃藉同意門檻之設定暨對不同意改建之原眷戶註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益之差別待遇手段，促使原眷戶間相互說服，以加速凝聚共識，並據以要求按期搬遷，達成土地使用之最佳經濟效益，以維護公共利益。所有原眷戶均有相同機會同意改建而取得相關權益，並明知不同意改建即無法獲得相關權益。是系爭規定所為差別待遇之目的要屬正當，且所採差別待遇手段與前開立法目的之達成間具有合理關聯，與憲法第七條平等原則尚無牴觸。

惟同意改建之原眷戶除依眷改條例第五條第一項前段規定得承購住宅及輔助購宅款之權益外，尚得領取同條例施行細則第十三條第二項所定之搬遷補助費及同細則第十四條所定之拆遷補償費，而不同意改建之原眷戶不僅喪失前開承購住宅及輔助購宅款權益，並喪失前開搬遷補助費及拆遷補償費；況按期搬遷之違占建戶依眷改條例第二十三條規定，尚得領取拆遷補償費，不同意改建之原眷戶竟付之闕如；又對於因無力負擔自備款而拒絕改建之極少數原眷戶，應為如何之特別處理，亦未有規定。足徵眷改條例尚未充分考慮不同意改建所涉各種情事，有關法益之權衡並未臻於妥適，相關機關應儘速通盤檢討改進。

附表編號一聲請人指摘眷改條例就系爭規定關於註銷部分，未設除斥期間，有違憲疑義，聲請解釋憲法部分，尚難謂已提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，與本院釋字第三七一號、第五七二號、第五九〇號解釋所闡釋法官聲請解釋憲法之要件不合，應不受理。又附表編號二聲請人指摘最高行政法院九十九年度判字第三九一號判決所適用之系爭規定有違憲疑義，聲請解釋憲法部分，因其等並非前開判決之當事人，此部分聲請與司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定不合，應不受理。另附表編號三聲請人指摘九十七年五月三十日修正發布之國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則第六點之（四）及九十七年六月十七日修正發布之辦理國軍老舊眷村改建注意事項第伍點之三，有違憲疑義，聲請解釋憲法部分，並未具體敘明該規定於客觀上究有何牴觸憲法之處，而使其憲法上權利因此受有如何之侵害，核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定不合，依同條第三項規定，應不受理，併此指明。

大法官會議主席	大法官	賴浩敏
	大法官	蘇永欽
		林錫堯
		池啓明
		李震山
		蔡清遊
		黃茂榮
		陳 敏
		葉百修
		陳春生
		陳新民
		陳碧玉
		黃璽君
		羅昌發
		湯德宗

協同意見書

大法官 湯德宗

聲請人楊熙榮等六人為高雄市自治新村之眷戶。緣國防部為辦理該村改建，於中華民國九十二年五月二十三日依相關規定舉辦輔導該村遷購翠華二期國宅說明會，備

具說明書，說明原眷戶如同意遷購，應於說明會後三個月內，填具申請書，經法院或民間公證人認證，繳交列管單位；逾期或限期補正仍未繳交者，視為不同意改建。經調查，該村原眷戶除十戶之眷戶身分有待釐清外，僅八戶不同意改建；同意改建之比例高達百分之九十七，已逾法定門檻（原眷戶四分之三以上之同意），國防部爰展開遷購作業，於九十四年八月同意於申請書增列眷戶得依法（註一）領取補助購宅款後搬遷之選項，並由前海軍後勤司令部（業於九十五年一月一日裁撤）以書函（註二）通知聲請人於九十四年八月底前至法院或民間公證人認證後送該部憑辦，再由前海軍後勤司令部及前海軍陸戰隊司令部（九十五年三月一日改制為海軍陸戰隊指揮部）派員親訪聲請人，告知不同意改建之法律效果。惟聲請人仍未配合辦理申請書認證作業，國防部乃於九十五年六月十四日註銷（註三）聲請人之「眷舍居住憑證」及「原眷戶權益」。聲請人不服，遞經訴願、行政訴訟，未獲救濟，乃以確定終局判決（註四）所適用之八十五年二月五日制定公布之國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例）第二十二條規定：「規劃改建之眷村，其原眷戶有四分之三以上同意改建者，對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行」（九十六年一月三日修正公布將「四分之三」修正為「三分之二」，並改列為第一項，餘內容不變）（下稱系爭規定），有牴觸憲法第七條、第十五條、第二十三條等規定等疑義，向本院大法官聲請解釋憲法。另十四件聲請解釋案（含二件法官聲請解釋案）亦指摘系爭規定違憲，因聲請解釋之標的相同，爰併本案審查。

關於本號解釋之「結論」（系爭規定尚屬合憲，然有關法益之權衡未臻妥適，應通盤檢討改進）與「論理」（國家機關為達成公行政任務，以私法形式所為之行爲，亦應遵循平等原則；系爭規定以是否同意改建為基礎，對不同意改建之原眷戶得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，固形成其與同意改建之原眷戶間之差別待遇，惟其乃為促使原眷戶間相互說服，以加速改建老舊眷村，提高土地利用效益，增進公共利益，目的核屬正當，且所採取之差別待遇手段與前開立法目的之達成間具有合理關聯，故與憲法第七條之平等原則尚無牴觸），本席敬表贊同，並協力形成可決之多數。為闡明本號解釋之深義，茲提出部分協同意見書如后。

#### 一、本號解釋乃據「平等原則」（而非「平等權」）作成解釋

憲法第七條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」，一般多以「平等權」稱之，本院大法官解釋先例（註五）亦然。因第七條位列憲法第二章（人民之權利義務）之首，以「平等權」概括其內涵，堪稱允當。由於平等權本身並無特定之內涵（該條並未規定：中華民國人民之何種權利，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等），解釋上，人民就其憲法上所保障之各種權利，均得主張應受法律之平等保護。亦即，所謂「在法律上一律平等」係指人民之「憲法上權利」（或稱「基本權」）應受到法律之平等對待。（註六）準此，當人民不具有憲法所保障之權利時，即無從主張憲法第七條之「平等權」。

解釋理由書第三段援引本院釋字第四五七號解釋，明確定性「軍人之眷舍配住，為使用借貸性質之福利措施」。（註七）亦即，將軍人之「眷舍配住」與釋字第四五七號解釋所涉之（對榮民之）「配耕國有農場土地」同視，認為皆屬國家為照顧軍人與榮民所為之「特殊優惠措施，與一般國民所取得之權利或法律上利益有間」（註八），遑論為憲法所保障之權利。（註九）「配住眷舍」既非憲

法所保障之基本權（註十），本件聲請人自不得主張憲法上之「平等權」。

惟，解釋理由書第一段並援引本院釋字第四五七號解釋，明確釋示：「國家機關為達成公行政任務，以私法形式所為之行爲，亦應遵循上開憲法之規定」（按即憲法第七條之規定）。此顯示大法官已然繼受德國基本權釋義學理論，承認憲法第七條不僅為一「主觀權利」（平等權），並為一「客觀價值／規範」（平等原則），應適用於所有法領域，指導行政、立法與司法。（註十一）是故聲請人雖不得主張憲法上之「平等權」，立法機關行使職權（制定法律）仍須遵循「平等原則」，違憲審查機關亦應依「平等原則」審查系爭規定。

因「平等權」與「平等原則」實際常處於競合狀態，故實務上兩者常相互混用，鮮有區別；本案則為少見之割裂狀態 -- 人民（聲請人）無從主張「平等權」，但國家行使公權力（含私法形式的給付行政行為）仍應遵循「平等原則」，適可凸顯本號解釋之憲法意義。

## 二、何以釋字第四五七號解釋作違憲宣告，而本號解釋卻作合憲宣告，兩者有無矛盾？

智者或問：本號解釋關於「軍人配住眷舍」之關係，既與釋字第四五七號解釋關於「榮民配耕農地」之關係作相同之定性 -- 皆國家為達成公行政任務，而成立之使用借貸關係，何以兩者審查後獲致相反之結論 -- 本件宣告眷改條例第二十二條與平等原則尚無抵觸，釋字第四五七號解釋卻宣告退輔會房舍土地處理要點第四點第三項有違男女平等原則？兩者論證有無矛盾？此處涉及本院關於「平等原則」之審查操作，尤其是「審查基準」之選擇問題，應予申論。（註十二）

### 1. 釋字第四五七號解釋時本院尚未確立平等原則／平等權之審查架構

本號解釋理由書第一段即開宗明義，揭示審查原則：「憲法第七條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之差別待遇。法規範是否符合平等原則之要求，應視該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，及其所採取之分類與規範目的之達成間，是否存有一定程度之關聯性而定（本院釋字第六八二號、第六九四號、第七〇一號、第七一九號、第七二二號解釋參照）」。亦即審查系爭規定是否違反「平等原則／平等權」係採二元分析架構—須檢視系爭規定之「目的」及「手段與目的之關聯」以為斷。

反觀釋字第四五七號解釋，不僅其時本院尚未發展出關於「平等原則／平等權」的二元分析架構，其論理之方式與「比例原則」之審查亦無顯著之不同。是或為前揭兩號解釋結論差異之主要原因。

### 2. 兩號解釋所採取之審查基準（審查密度）亦不相同

綜觀本號解釋理由書第一段之原則宣示（「立法機關就各種社會給付之優先順序、規範目的、受益人範圍、給付方式及額度等有關規定，自有充分之形成自由，得斟酌對人民保護照顧之需求及國家財政狀況等因素，制定法律，將福利資源為限定性之分配（本院釋字第四八五號解釋參照），倘該給付規定所以為差別待遇之目的係屬正當，且所採手段與目的之達成間具合理關聯，即與平等原則無違」）及解釋理由書第三段之論證歸結（「是系爭規定所為差別待遇之目的要屬正當，且所採差別待遇手段與前開立法目的之達成間具有合理關

聯，與憲法第七條平等原則尚無牴觸」），本號解釋顯然係以「低標」為基準進行審查。而究其所以採取「低標」作為審查基準，除考量「事物之本質」（眷舍配住屬給付行政之優惠措施）外，實施「差別待遇之分類基礎」實屬關鍵。

按「平等原則／平等權」審查基準之選擇雖為綜合評估之結果，然其中最關鍵之兩項因素厥為：「系爭權利之性質（重要性）」及「差別待遇之分類基礎」。前已言之，由於平等權並未指涉特定之內容，其受法律平等保護（平等對待）之程度，輒視個案所涉之基礎權利之性質而定，亦即愈重要之基本權，愈應受到法律之平等保障（平等對待）。是本院釋字第六九四號解釋鑒於「生存權」之重要性，而釋示：為確保「生存照顧之平等保障」，就該案系爭規定所形成之差別待遇是否違反「平等原則」，應受「較為嚴格之審查」。又釋字第六九六號解釋亦鑒於「婚姻與家庭」於憲法上之重要性，而認該案系爭規定所形成之差別待遇是否違反平等原則，亦應受「較為嚴格之審查」。本號解釋則將「眷舍配住」，一如釋字第四五七號解釋之將「農地配耕」，定性為「使用借貸關係之福利措施」，不承認聲請人有憲法上之權利得主張「配住眷舍」，聲請人乃無從主張憲法上之「平等權」，而須改依「平等原則」為審查，已如前述。是就「系爭權利之性質（重要性）」而言，本號解釋與釋字第四五七號解釋並無不同，則兩者審查結論之差異，當是兩案所涉「差別待遇之分類基礎」不同所致。

釋字第四五七號解釋所涉之差別待遇乃以「性別」作為分類之基礎，屬於憲法第七條所例示之「男女」平等問題；而本件系爭之差別待遇乃以「同意改建與否」作為分類之基礎，不在憲法第七條例示之列。

按平等權與平等原則之作用，旨在「禁止恣意」—不許國家（甚或私人）以與事物本質無關之事由，實行差別待遇，致使「等者不等之」（對相同事物，為不同之對待）或「不等者等之」（對不同事物，為相同之對待）。而鑒於人類社會生活關係極為多樣且複雜，為使立法機關得基於憲法之價值體系，斟酌規範事物之性質差異，而為合理之差別待遇，實務上關於「平等權」及「平等原則」之違憲審查，輒預設「低標」作為審查基準，再視個案所涉之「基本權性質（重要程度）」，以及「據以實施差別待遇之分類基礎」是否「可疑」—亦即，實施差別待遇之分類基礎，是否為某種「無法改變之（生理）特徵」（immutable characteristics）？或依各該社會之生活經驗觀之，是否為反映某種「刻板印象」（stereotype）之「社會烙印」（social stigma）？或是否針對實際上無法有效參與政治之「孤立而隔絕之少數」（discrete and insular minority）而設等—俾酌予提高審查基準。

釋字第四五七號解釋作成時，本院猶未注意區分個案之審查基準。惟由其以「主管機關若出於照顧遺眷之特別目的，使其繼續使用、耕作原分配房舍暨土地，則應考量眷屬之範圍應否及於子女，並衡酌其謀生、耕作能力，是否確有繼續輔導之必要，使具相同法律上身分地位者，得享同等照顧，依男女平等原則，妥為規劃」為由，宣告系爭退輔會房舍土地處理要點第四點第三項：「死亡場員之遺眷如改嫁他人而無子女者或僅有女兒，其女兒出嫁後均應無條件收回土地及眷舍，如有兒子准由兒子繼承其權利」，其中規定「限於榮民之子，無視其有無謀生能力及輔導必要，又不問結婚與否，均得繼承其權利。……

僅以性別及已否結婚，對特定女性為差別待遇，與男女平等原則有違」觀之，應認其實際乃採「中標」審查 -- 亦即，系爭規定之目的須為追求「重要」公共利益，且所採差別待遇手段與該立法目的之達成間須具有「實質關聯」，始屬合憲。蓋平等原則／平等權之審查中，「低標」所謂「合理關聯」通常僅考量差別待遇之手段是否「有助於」立法目的之達成，而不審究其手段是否「過當」（即有無其他「較不歧視」之手段亦能達成同一目的）之問題。釋字第四五七號解釋考量系爭退輔會房舍土地處理要點之規定無視女眷亦有「無謀生能力，而有輔導照顧之必要」，顯已逾越「低標」之審查範圍。

釋字第四五七號解釋所以提升審查基準（採「中標」審查），或與「男女平等」乃憲法第七條所例示之「可疑分類」（suspect classification）有關。本院解釋先例對於何謂「可疑分類」，特別是憲法第七條所例示之五種分類是否應推定為「可疑分類」，從而應酌予提高審查基準，尚無系統之論述，其後續發展值得密切關注。

### 三、檢討改進之諭知應如何理解？

本件於認定系爭規定與憲法第七條之平等原則尚無牴觸後，解釋理由書第四段進一步例示了三項眷改條例中法益權衡未臻妥當的情形，諭知相關機關應儘速通盤檢討改進：

- （1）同意改建之原眷戶除有依眷改條例第五條第一項前段所定得承購住宅及輔助購宅款之權益外，尚得領取同條例施行細則第十三條第二項所定之搬遷補助費及同細則第十四條所定之拆遷補償費，而不同意改建之原眷戶不僅喪失前開承購住宅及輔助購宅款權益，並喪失前開搬遷補助費及拆遷補償費，是否失之過苛？
- （2）按期搬遷之「違占建戶」依眷改條例第二十三條規定，尚得領取拆遷補償費，而不同意改建之「原眷戶」竟付闕如。合法之「原眷戶」，僅因不同意改建，其待遇不如「違占建戶」，是否失之過苛？
- （3）對於因無力負擔自備款而拒絕改建之極少數原眷戶，應為如何之特別處理，亦未有例外規定。

依本席理解，前兩項例示旨在提醒有關機關注意檢討有無體系內法益失衡之不正義情形，並未諭知應為特定之處理。蓋如何改正違反平等之狀態（如究應刪除原有賦予權利之規定，或將受不利對待者納入目前有利之規範中，或重行規定差別待遇之基礎），原則上立法者應有自由形成之空間（本院釋字第四五五號解釋翁岳生大法官協同意見書參見）。尤其，眷改條例施行細則所定諸多改建搬遷之福利，原未見諸母法（眷改條例）。

至於第三項例示，其思考方向則有不同，亦為抽象違憲審查制度之侷限。蓋抽象法規審查既不以具體個案爭議為解釋法規有無牴觸憲法意旨之前提，釋憲機關僅能就法規內容適用之常態（常情）進行審查。即使眷改條例所提供之改建誘因一般而言已甚優渥，甚至各界多有批評（本院釋字第四八五號解釋即在此背景下作成），惟仍不能排除其適用之結果，於極少數個案可能出現因改建而危及原眷戶生存之情形，爰諭知應設有例外規定。

綜上，本席由衷希望，經過本號解釋與本院釋字第四五七號解釋之努力，憲法第七條之「平等」意涵及其適用，能更臻明確，審查結果更具有預測可能性（more predictable）。

- 註一：參見國軍老舊眷村改建條例（八十五年二月五日制定公布）第二十一條及該條例施行細則（八十九年三月二十四日修正發布）第十九條。
- 註二：參見海軍後勤司令部九十四年八月三日沛眷字第 0940011425 號函。
- 註三：參見國防部勁勢字第 0950008066 號函。
- 註四：最高行政法院九十九年度判字第242號判決。
- 註五：參見本院釋字第682號、第649號、第580號、第578號、第500號、第341號解釋等。
- 註六：如此解釋始能彰顯「憲法上權利」（基本權）與「法律上權利」（由法律所創設並限定之權利）之區別。
- 註七：公務員配住宿舍，實務上一向定性為使用借貸關係。參見最高法院四十四年台上字第802號民事判例（因任職關係獲准配住系爭房屋，固屬使用借貸之性質……），九十一年台上第一九二六號民事判例（因任職關係獲准配住宿舍，其性質為使用借貸，目的在使任職者安心盡其職責……），最高行政法院一〇二年十月份第二次庭長法官聯席會議決議（所稱「原眷戶」……係指領有主管機關或其所屬權責機關核發之國軍眷舍居住憑證或公文書之國軍老舊眷村住戶。其資格之取得，實由於主管機關配住而來，此配住關係為行政機關基於管理財物之國庫行政而發生，係私法關係，非公權力之作用）。
- 註八：參見釋字第四五七號解釋之解釋文。
- 註九：本號解釋多數大法官所通過之「多數意見」（解釋文及解釋理由書）與少數大法官所持之「不同意見」，主要之差別即在於關於「眷舍配住」之定性（是否違反憲法所保障之某種權利），以及「註銷」眷舍居住憑證之救濟。
- 註十：按眷改條例第三條第一項之定義，國軍眷舍來源包括：（一）政府興建分配者；（二）中華婦女反共聯合會捐款興建者；（三）政府提供土地由眷戶自費興建者；（四）其他經主管機關認定者。前開第（一）、（二）項來源之眷舍，均未辦理所有權登記；由政府提供土地由眷戶自費興建者，則有部分眷戶自行辦妥建物所有權登記（參見卷附國防部於本院一〇四年一月十六日舉辦說明會提出之書面資料）。國防部六十二年八月二十四日修正發布「國軍在臺軍眷業務處理辦法」第八十六條規定：「凡列管眷村眷舍奉准收回標售、整建、遷建等，當事人或眷戶拒不合作或拒不搬遷者，除撤銷其眷舍居住權外，應依法究辦」。嗣後同辦法七十一年修正版本第一百六十二條第三款、七十五年修正版本第一百七十條第三款、七十八年修正版本第一百四十一條第三款，皆有相同規定。至於公地上自費興建之眷舍，國防部五十一年十二月三十一日修正發布「國軍在臺軍眷業務處理辦法」第一百零二條明定其「一律視為營產列管，嚴禁出租或轉讓圖利」；同辦法五十七年五月二十七日修正發布第九十二條規定：「房舍歸房主所有，但建地不准出賣及作租押處分，將來國軍營地變更用途處理時，應配合實施，不得異議」；同辦法六十二年八月十四日修正發布第六十七條及六十七年九月九日修正發布第一百五十四條均規定：「房舍歸房主所有，但不准出租頂讓非軍人，或擅自出租他人經營工商業，建地不准出賣及作租押處分，將來國軍營地變更用途處理時，應配合實施，不得異議」。
- 足見配住之原眷戶並未具有本院釋字第四〇〇號解釋所釋示之「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」之憲法上「財產權」保障。
- 註十一：基本權之客觀面向濫觴於德國聯邦憲法法院一九五八年的呂特案判決（



Luth-Urteil)：「基本權首先是人民對抗國家的防禦權，然而在基本法的基本權規定中同時也體現了一個客觀的價值秩序，作為憲法的基本決定，客觀價值秩序對於所有的法領域皆產生效力。……立法、行政與司法皆受其指導與推動」。BVerfGE 7, 198 (205)。該案之中譯，參見黃啟禎，〈關於「呂特事件」之判決〉，收錄於《西德聯邦憲法法院裁判選輯》（一），頁100～127（司法院，79年10月）。

關於基本權客觀面向之介紹，參見張嘉尹，〈違憲審查中之基本權客觀功能〉，月旦法學雜誌第185期，頁17～38（99年10月）；李建良，〈德國基本權理論攬要－兼談對臺灣的影響〉，月旦法學教室第100期，頁38～50（100年2月）；許宗力，〈基本權利的第三人效力與國庫效力〉，月旦法學教室第9期，頁61～73（92年7月）；陳愛娥，〈基本權作為客觀法規範－以「組織與程序保障功能」為例檢討其衍生的問題〉，收於《憲法解釋之理論與實務》第二輯（李建良、簡資修主編），頁235～272（89年8月）。

註十二：關於「平等權／平等原則」之違憲審查操作方法，並請參見本席提出之釋字第六九四號解釋「部分協同意見書」、釋字第六九六號解釋「協同意見書」及釋字第七〇一號解釋「部分協同意見書」。

#### 協同意見書

大法官 蘇永欽

引起爭議的國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例）第二十二條規定，一方面將改建與否的決定繫於同意的原眷戶是否跨過一定人數門檻，另一方面又對不同意的眷戶強制註銷其原得於改建時享有的權益，從而與同意眷戶在待遇上高下立判，與現行法制中以多數同意為建物修繕、重建條件者，均不以其同意與否影響權益的分配相較，顯得非常獨特。本院審查的結果多數大法官認為此一差別待遇尚不違反平等原則，但整體法益權衡仍有未臻妥適之處，諭知相關機關檢討改進，就此結論本席固然贊同，惟系爭規定為何不違反平等原則，理由書僅簡單點出老舊眷村的改建不以同意為必要，至於眷戶使用公有地上的公有眷舍或僅公有地（自建戶），其法律關係為何，眷改條例第五條規定改建時賦予原眷戶的權利，又為何種性質，二者都關乎系爭規定中的同意是否源於眷戶的財產權，卻都未見闡明，因此先就此略作補充（第一段）。又縱其同意非改建所必要，而為單純政策誘因，其必要性及合目的性是否足以合理化此一差別待遇，理由書也僅點出老舊眷村的「特殊環境」，有必要說得更清楚（第二段）。至於諭知檢討改進部分，認為對不同意戶仍應給付搬遷、拆遷費用，其法理為何，低收入戶的特別處理，又有何憲法上的根據，也在最後一併表示看法（第三段）。

#### 一、原眷戶因改建所得權益的憲法基礎為終止長期借貸的信賴保護

國軍老舊眷村的基本法律關係，包含了公法和私法的面向。後者或為土地和房舍的借貸，或為土地的借貸（房屋自建雖可保有所有權，但也比照公產管理），都不是有對價的租賃（對於房舍配住的私法關係，最高法院向來不因使用人為起不再支領房租津貼即將其定性為租賃，七十九年台上字第二一七九號判例可參），因此也不會發生一如租賃在民法和土地法上部分物權化的效力（如民法第四百二十五條、第四百二十六條、第四百二十六條之二；土地法第一百條；釋字第五七九號解釋參照）。再從公法的角度來看，此一無償的使用關係實為政府於民國三十八年遷臺後，為離鄉背井、效死保臺的軍人興建眷村以安其家的福利措施

，因此性質與一般職務宿舍也不盡相同。不過老舊眷村始終只有預算而無特別的法律基礎（國防部僅於四十五年公布職權命令性質的「國軍在臺軍眷業務處理辦法」，九十一年配合行政程序法的施行改訂行政規則：「國軍軍眷業務處理作業要點」），自然也談不到任何公法上的請求權。至於憲法的控管，本院對於此類福利給付迄今僅認為國家在分配上應受平等原則的拘束，包括性別之間（釋字第四五七號解釋）與不同弱勢族群間（釋字第四八五號解釋），和多數國家一樣，尚無針對是否給付不足或倒退，為比例原則審查的先例（所謂 *Untermass- oder Rucktrittsverbot*），從而恆可因整體資源分配的考量而終止給付、收回自用，只是基於憲法課與國家的照顧義務（在一般性的生存權外，針對軍人尚見於增修條文第十條第九項），其福利的終止仍應特別審慎，在眷村已經存在數十年的情形下，其終止尤其不能不考量眷戶對持續給付的信賴，而給予適度的保護。

本院在釋字第七一七號解釋對於國家為受益性給付時信賴保護義務的發生及其內涵，主要區分有期限與無期限而異其標準：「有施行期間者，在該期間內即應予較高程度之信賴保護，非有極為重要之公益，不得加以限制；若於期間屆滿後發布新規定，則不生信賴保護之問題。其未定有施行期間者，如客觀上可使規範對象預期將繼續施行，並通常可據為生活或經營之安排，且其信賴值得保護時，須基於公益之必要始得變動。凡因公益之必要而變動法規者，仍應與規範對象應受保護之信賴利益相權衡，除應避免將全部給付逕予終止外，於審酌減少給付程度時，並應考量是否分階段實施及規範對象承受能力之差異，俾避免其可得預期之利益遭受過度之減損。」老舊眷村從前揭處理辦法有關配住目的及收回規定來看，都不是定有期間的類型，一直到民國六十二年修正時，也才首次出現有關收回改建的第八十六條規定：「凡眷村眷舍奉准收回標售、整建、遷建等，當事人或眷戶拒不合作或拒不搬遷者，除撤銷其眷舍居住權外，應依法究辦。」足見老舊眷戶對於可長期使用確實有高度值得保護的信賴，故其終止首先必須檢驗是否確有一定的公益，眷改條例第一條就此臚列了多項目的，所涉公益應該已可符合此一要求：「為加速更新國軍老舊眷村，提高土地使用經濟效益，興建住宅照顧原眷戶及中低收入戶，協助地方政府取得公共設施用地，並改善都市景觀，……。」通過公益的審查，改建仍須「避免其可得預期之利益遭受過度之減損」，因此眷改條例第五條第一項前段所定原眷戶得承購住宅及輔助購宅款的權益，以及其施行細則第十三條第二項所定的搬遷補助費及第十四條所定的拆遷補償費等，其法理基礎即在滿足此一信賴利益的保護，降低終止給付的衝擊。釋字第四八五號解釋雖尚未從信賴保護原則的角度就此明確闡明，但對此一給付是否過度的疑義，原則上已為合憲的認定，僅在理由書中就若干細節要求主管機關通盤檢討改進。

綜合以上分析的基礎法律關係可知，第一，原眷戶並無足以對抗收回改建的財產權；第二，眷改條例基於信賴保護才規定了種種原眷戶於改建時可得的權益。此一法律關係完全不同於多數所有權人於決定房舍改建時的法律關係，所以在解釋眷改條例第二十二條的同意門檻規定時，雖然和共有土地的處分（土地法第三十四條之一第一項）、公寓大廈的重建（公寓大廈管理條例第十三條、第三十一條）或為都市更新、土地重劃而改建（都市更新條例第十條、第二十二條、第二十二條之一；土地法第一百四十一條；農村社區土地重劃條例第七條、第九條）等，形式上十分類似，即其改建的決定都以同意者達到一定多數為條件，二者

間卻有本質的不同，即在同意權人爲所有人的各情形，基於既得財產權的保障，非經所有人同意，國家或他人根本不能作任何處分。在老舊眷村的情形，原眷戶卻正因沒有足以對抗國家收回的財產權，系爭規定的同意設計顯非基於其物權的處分權能而只能如此，立法者完全是因爲某種特別的考量（詳下段），才刻意選擇把改建的決定也繫於原眷戶的「同意」是否達到一定門檻，此所以本解釋的理由書會特別強調「其終止原不以配住眷戶之同意爲必要」。事實上在現行法制下，眷村縱因同意眷戶未達門檻而無法改建，主管機關仍得於眷改條例廢止後，依國有財產法第三十三條、第三十五條及其施行細則第二十七條的規定變更爲非公用財產，強制騰空點還國有財產署接管，乃至進一步規劃改建，因此即使全體眷戶都不同意，實際上也只能暫時阻滯眷村的改建。足見表面上差不多的同意門檻規定，其意義和效果其實大相逕庭。就同意的效果而言，針對涉及多數所有權的改建，若規定不同意者在改建後的權利分配將受到不利，當然會影響所有人同意與否的決定自由，而對財產權構成實質的侵害。相對於此，對沒有所有權、本來就無權參與改建與否的決定，而只能基於信賴保護於改建後受到一定權益分配的眷村改建情形，對於不同意眷戶給予不同待遇，即不致發生侵害財產權的問題，有待討論的，只剩下信賴保護是否違反平等原則，可否合理化。因此無視於基礎法律關係的不同，僅從同意門檻的規定就論斷其效果規定已構成財產權的侵害，自屬倒果爲因。至於以其違反「民主原則」，則根本混淆了財產權原則和民主原則，本席在釋字第709號解釋的一部不同意見書第四段中已詳論其誤，此處不贅。

## 二、系爭規定以不同意眷戶失權的設計來加速改建，另有其合理考量

系爭規定使不同意改建的原眷戶一無所獲，雖因其本無所有權而不得主張註銷本身已構成財產權的侵害，但同爲原眷戶，何以同意改建者和不同意改建者可以受到如此不同的對待，仍需要得到合理的解釋，否則仍可能違反憲法第七條的平等原則。

解釋就此所作的說明，主要強調的是改建進度的有效掌控：「爲避免眷戶持續觀望而影響眷村改建整體工作之執行進度，徒使改建成本不斷增高，乃藉同意門檻之設定暨對不同意改建之原眷戶註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益之差別待遇手段，促使原眷戶間相互說服，以加速凝聚共識，並據以要求按期搬遷，達成土地使用之最佳經濟效益，以維護公共利益。」從該門檻規定實際上可使同意和不同意眷戶都陷入某種「自危」的情境，也就是說，不同意者固然將一無所獲，僅僅同意而無法使其總數跨過法定門檻，仍不能保證必有所獲，應可印證所謂促使相互說服，凝聚共識的論點；而施行細則第十三條使同意眷戶未能如期搬遷者也「視爲不同意改建」，又可印證爭取多數同意的真正目的不在同意，而在藉此掌握改建進度，顯示系爭規定的獨特設計確有其非常特別的考量。從而再回到「所有原眷戶均有相同機會同意改建而取得相關權益，並明知不同意改建即無法獲得相關權益」的形式平等論點時，似乎已可找到不違反平等原則的理由。然而若再從理性經濟人的角度進一步思考，眷戶既然明知不同意將一無所獲，爲什麼還會有人把自己推到「與汝偕亡」的不理性境地，難道這樣的規定正是基於不理性的假設，其必要性到底有多高？這恐怕就需要對理由書中一句另含弦外之音的話：「老舊眷村之特殊環境」，再多作一番琢磨了。

閱讀爲數已經相當可觀的眷村文學或者眷村社會學作品，也許對於理解這裡

所說的「特殊環境」會有一些幫助。和一般公務宿舍相比，眷村的特色不僅在於其狹小簡陋和公共設施的不足，更明顯的不同應該在於其歷史形成的南腔北調、同船共渡的族群氛圍（Milieu），和「竹籬笆」外的世界，宛若咫尺天涯。爲了安家而存在的近九百個老舊眷村，只能暫時地與外面的社會隔離，卻一點也不能免於變遷的衝擊，當暫時近於永恆以後，眷村的存在實際上就是一個不斷移出和融入的過程，眷村子弟融入了臺灣的每一個角落，老舊的眷村只留下不太能調適也不願意作根本改變的原生族群，一草一木都有無盡的依戀，行伍同僚則是自我認同僅存的見證。因此儘管改建只是結束這個過程無可規避的句號，若無視於凋零中殘存的剛烈，直接開動推土機，後果固然難以想像，縱使考量信賴保護而安之以利，若不能動員其成員共同面對、相濡以沫，很難保不在許多眷村遭遇無言頑抗，而使整體改建進度大幅落後，其成本更將遠高於該法規劃給付的信賴利益。從這個角度來看系爭規定，也許會看到它假設的被規範者的身影，更真實的貼近一個從來就不是「理性經濟人」的老兵。主管機關提供本院改建安置的統計，大體也可反映此一柔軟設計的合目的性。

### 三、搬遷補償爲對於合法居住權人的最低信賴保護，其註銷有違平等

肯認其合憲性的同時，本解釋仍然針對註銷範圍及於「所有」原眷戶的權益引發的不公平，以及中低收入戶照顧的不足，諭知主管機關儘速通盤檢討改進。其中搬遷及拆遷補償費一併註銷的瑕疵，僅提到相對於違占建戶的不平等，實際上眷改條例對於大量存在的違占建戶乃至眷村，也都作了特別處理，這裡隱含了另一層的信賴保護，而不只有平等的問題，值得略作討論。

我國法制中常見對拆除建物或農作的搬遷、拆除補償，都是以合法拆除爲其前提，比如都市計畫法第四十一條有關原有建物不合土地分區使用規定者，如有必要命其變更使用或遷移，「其因變更使用或遷移所受之損害，應予適當之補償」。此一合法補償既不普遍見於其他對於基本權的限制情形，當然也需要有憲法上的依據。本席認爲這同樣是一種基於信賴挫折所受到的保護，除了信賴必須是值得保護的信賴以外，其保護也必須適度。但在歸類上這是限權型（開始限權）而非受益型（受益終止）的信賴保護，也就是超乎期待的開始限制人民的基本權，此時需要的保護，不是任何可期待利益的填補，而毋寧是因開始限制、不及預防造成的損害。以建物拆除或使用人搬遷而言，就是拆除、搬遷的費用，而不及於繼續使用可期待的利益—有點類似民法中的信賴利益（相對於履行利益）。

本解釋提到的眷改條例第二十三條，對於違占建戶都給予一定的拆遷補償，似乎不符合不法者不得主張信賴保護的要求（本院釋字第七一四號解釋可參），但如參考民法權利失效（Verwirkung）的信賴保護類型，即有權排除違法者長期未排除而使違法者對其不排除已產生值得保護的信賴，仍可例外受到保護，老舊眷村的形成過程中，其實正好大量存在這種所謂違占建戶，主管機關實際上已經容任並將其列管，因此與這種例外類型也正好合致。換言之，該條的拆遷補償就是一種不同於同條例第五條的優先承購權及承購補助的信賴保護，此爲限權型的信賴保護，彼則爲受益型的信賴保護，不可混爲一談。但如果違法建戶可以享有這樣的保護，合法眷戶當然也該享有，否則豈不太不公平？還好眷改條例的這個漏洞後來用施行細則的第十三條補了起來。有問題的只剩下合法眷戶中的不同意眷戶，系爭條文註銷了他們的權益，使得施行細則提供的拆遷補償解釋上也一併波及。這才造成合法與違法者受到相反境遇的另一平等問題。

從前面有關不同意眷戶與同意眷戶間差別待遇可否合理化的討論來看，似乎不能斷然說這裡的差別待遇一定不能比照處理。但另一方面，不同意者自甘承受不利的選擇，所能合理化的範圍若在替代使用的補償以外，還及於使其可以安然過渡而對於因措手不及所生的損害給予的補償，顯然已經太過。解釋方法上，也不妨把本件解釋看成一種特別的合憲性法律解釋，也就是限縮系爭條文註銷的權益於條例本身創設的權益（即第五條規定者），不及於嗣後依條例授權所訂定的施行細則，基於其他法理創設的權益。解釋所以沒有明確採合憲性解釋方法，而在合憲認定之後，概括地論知主管機關檢討改進，應該是讓主管機關有更大的空間去規劃現行法在改建善後處理上的不足吧。此所以和第四八五號解釋一樣，本解釋在論知檢討時，也特別針對低收入戶的照顧加以提醒，不論從實現適足居住權（可參本席就第七〇九號解釋所提一部不同意見書第一段）或增修條文相關規定的觀點來看，這確實都有高度的必要。現行眷改法令就此雖非全無著墨，除了一般性地降低繳納自備款壓力的規定，如自備款不足的補助（條例第二十條），自備款的優惠貸款（施行細則第九條）等以外，也有針對中低收入戶協助辦理優惠國宅貸款（臺灣省國軍老舊眷村重建對較低收入原眷戶輔導辦理國民住宅貸款要點），但如考量老舊眷村不少晚景淒涼的實況，主管機關當然還有努力的空間。（身為眷村子弟，寫完這篇意見書，內心澎湃幾難自己。）

#### 協同意見書

大法官 林錫堯

本案系爭規定【即八十五年二月五日制定公布之國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例）第二十二條規定：「規劃改建之眷村，其原眷戶有四分之三以上同意改建者，對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行。」九十六年一月三日修正公布將四分之三修正為三分之二，並改列為第一項】，對於不同意改建之原眷戶得註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，使其因而不得享有眷改條例第五條第一項前段規定之承購住宅及輔助購宅款之權益（反之，同意改建之原眷戶得享有），此一規定，究竟涉及不同意改建原眷戶之何種基本權？應以何種憲法原則予以違憲審查？

本文認為：系爭規定不涉及不同意改建原眷戶之財產權或居住自由，自無從以該等權利被侵害為由，適用比例原則加以審查；系爭規定僅涉及不同意改建原眷戶之平等權，因而僅得以平等原則加以審查。

茲詳細說明如下：

#### （一）關於依系爭規定註銷不同意改建原眷戶之眷舍居住憑證部分

依現行司法實務見解，軍人因任軍職而獲配住軍方所管理眷舍之法律關係，乃國家與軍人間所成立之私法上使用借貸關係（註一）。依其法律關係，當國家於自己需用借用物時，本即得終止使用借貸關係並收回借用物，眷舍借用人並無永久使用眷舍或眷村土地之權利。系爭規定所稱之眷舍居住憑證，係為證明上開私法上使用借貸關係，僅單純為私權證明文件，註銷該憑證係終止使用借貸關係之當然結果，自難僅以註銷該憑證即逕認不同意改建原眷戶之憲法上之財產權或居住自由受有侵害，就此而言，已不生比例原則之適用問題。且既係因國軍老舊眷村改建之政策需要而合法終止使用借貸關係並收回借用物，不論原眷戶是否同意改建，依法均應同等對待，即同樣因終止使用借貸關係而喪失其居住眷舍之權利，就此而言，當亦未侵害不同意改建原眷戶之平等權，

自亦不生平等原則之適用問題。

## （二）關於依系爭規定註銷不同意改建原眷戶之權益部分

按原眷戶依眷改條例及其施行細則相關規定，享有：承購依眷改條例興建之住宅、輔助購宅款、優惠貸款、搬遷費、房租補助費等權益。該等權益乃原眷戶依公法法規，得請求國家為特定給付之權利，依行政法上一般承認之「法規保障目的說」之理論，應屬原眷戶對國家之「公法上之請求權」。惟我國釋憲實務是否已將公法上請求權納入憲法財產權之保障範圍，仍有待探究（註二）。

本文參考德國聯邦憲法法院及學者見解（註三），認為：公法上請求權納入憲法上財產權之保障範圍，至少必須是具有財產價值之權利，且係基於「非不重要的自身給付（nicht unerhebliche Eigenleistungen）」（例如：付出勞力或投資等）而取得，此二項要件（註四）。換言之，將憲法上財產權之保障範圍由法律形塑之私法上財產價值之權利（或法律地位）擴及於公法上請求權（或公法上法律地位），固係一種趨勢，惟仍宜有所限制，尤其當立法者以法律創設人民之公法上請求權時，有時純係基於照顧弱勢等之政策及國家財政等之考量，故僅由國家給付，而不須人民有所付出，此與私法上權利畢竟有所不同，倘因而逕將之納入憲法上財產權之保障範圍，進而使該法律受比例原則之拘束，對立法形成自由構成一定程度之限制，則立法者於制定或修正法律之際，勢將有所顧慮或猶豫，立法原意反受不當影響，似非憲法保障財產權之本旨。

準上所述，眷改條例及其施行細則賦予原眷戶之上開各種公法上之請求權，雖具有財產價值，但僅係國家基於照顧軍人、軍眷或遺眷所為，原眷戶能享有該等公法上請求權，僅肇因於其身分之具備，而非來自於其自身付出勞力、投資或其他給付所獲致。縱將上述「基於非不重要的自身給付而取得」之要件，從寬認定，適用上不以權利取得與自身給付之間有相當或對價關係為必要，然原眷戶就此等公法上權利之取得，既非屬法定俸給之列，亦不因其未領取顯不足道之少額房租津貼補助而可認係基於自身給付而取得。更遑論司法院釋字第 485 號解釋中曾指出：「惟鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據；關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。立法機關就上開條例與本解釋意旨未盡相符之部分，應通盤檢討改進。」等語。換言之，原眷戶取得此等公法上權利，純係出於國家照顧其生活所為，並非「基於非不重要的自身給付而取得」，核諸上開要件，自難認該等公法上請求權係屬憲法上財產權之保障範圍。亦因而，依系爭規定註銷不同意改建原眷戶之該等公法上請求權，應不生侵害原眷戶憲法上財產權之問題，且與原眷戶之居住自由無涉。

綜上所述，系爭規定既不涉及不同意改建原眷戶之憲法上財產權或居住自由，自無從以其憲法上財產權或居住自由受侵害為由，適用比例原則加以審查。

(三) 系爭規定僅涉及不同意改建原眷戶之平等權，因而僅得以平等原則加以審查；且依其規範事項之特徵，僅能作寬鬆審查

系爭規定既已對於不同意改建之原眷戶與同意改建之原眷戶作差別待遇之規定，並使不同意改建之原眷戶喪失眷改條例第五條所定得承購住宅及輔助購宅款之權益，顯已形成對不同意改建之原眷戶之平等權之侵害，自得以平等原則加以審查。又鑒於平等權（平等原則）旨在防止無正當理由之差別待遇，平等原則本身是一種「空白公式 leere Form」，並未提供評價標準，評價標準必須另從憲法尋得（註五）；系爭規定又不涉及其財產權或居住自由，可資憑藉以提昇平等原則之審查密度與標準，復基於眷改條例本具有國家照顧軍人、軍眷或遺眷生活之優惠特性，以及系爭規定旨在加速眷村改建之立法目的（詳見解釋理由書），實亦無由對系爭規定是否違憲採取嚴格之審查。故解釋理由採取寬鬆審查，認「系爭規定所為差別待遇之目的要屬正當，且所採差別待遇手段與前開立法目的之達成間具有合理關聯，與憲法第七條平等原則尚無牴觸」，應可贊同。

註一：因公務員任職關係獲准配住宿舍，其性質為使用借貸之判例及決議，可參見：最高法院 44 年台上第 802 號判例、91 年台上字第 1926 號判例及最高行政法院 102 年 10 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議。其他實務判決亦可參見：最高法院 85 年度台上字第 1148 號、台上字第 2793 號及 86 年度台上字第 964 號民事判決等。而國防部於 104 年 1 月 16 日提出之說明會資料指出：62 年修正之「國軍在臺軍眷業務處理辦法」第 86 條規定：「凡眷村眷舍奉准收回標售、整建、遷建等，當事人或眷戶拒不合作或拒不搬遷者，除撤銷其眷舍居住權外，應依法究辦。」始有收回改建之規定。此後，歷次之修正均有相關規定，如 67 年版第 154 條、71 年版第 162 條、75 年版第 170 條、78 年版第 141 條均有相同之規定，86 年版第 31 條則規定：「有下列情形之一者，撤銷其眷舍居住權收回眷舍：……八、凡列管眷村眷舍奉准收回標售、整建、遷建等，當事人或眷戶拒不搬遷者。前項經撤銷其眷舍居住權者，應於接獲通知後三十日內遷出。」是以在眷改條例制定前，依歷年修訂之「國軍在臺軍眷業務處理辦法」觀之，即有收回改建之規定等語。

註二：陳愛娥，〈司法院大法官會議解釋中財產權概念之演變〉，收錄於劉孔中、李建良主編《憲法解釋之理論與實務》，二刷，1999 年 5 月，頁 405-407；蔡維音，〈財產權之保護內涵與釋義學結構〉，《成大法學》第 11 期，2006 年 6 月，頁 47-48。

註三：詳見 Hans Hofmann, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu/ Franz Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl., 2011, Art. 14 Rn.22.; Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, § 27 Rn. 44; Hans D. Jarass, in: Hans D. Jarass/ Bodo Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 13. Aufl., 2014, Art. 14 Rn. 10.; Christian Bumke/Andreas VoBkuhle, Casebook Verfassungsrecht, 2013, Rn.1146ff; Michael Kloepfer, Verfassungsrecht II, 2010, § 72 Rn.46 ff.

註四：按上註文獻與聯邦憲法法院實務中有，更列舉第三要件「保障生存基礎為目的」者，此有待於未來處理與彼所遇之相類情況時，再行斟酌。另有不同見解者

，例如：Joachim Wieland, in: Horst Dreier, Grundgesetz Kommentar Bd1, 3. Aufl., 2013, Art. 14 Rn. 73ff (公法上權利是否屬憲法上財產權保障範圍，不應以私人是否基於自身給付而取得為準，而應如同私權屬憲法上財產權之立論依據一般，以私人是否具備「可利用性 Privatnützigkeit」與「有處分權 Verfügungsbefugnis」為準；私人對公法上許可雖具備「可利用性」，但尚乏「處分權」者，非屬憲法上財產權保障範圍)。

註五：Werner Heun, in: Horst Dreier, Grundgesetz Kommentar Bd1, 3. Aufl., 2013, Art. 3 Rn. 17, 32.

## 協同意見書

大法官 黃璽君

本號解釋多數意見認中華民國八十五年二月五日制定公布之國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例）第二十二條規定：「規劃改建之眷村，其原眷戶有四分之三以上同意改建者，對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行。」（九十六年一月三日修正公布將四分之三修正為三分之二，並改列為第一項；下稱系爭規定）對不同意改建之原眷戶得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益部分，與憲法第七條之平等原則尚無抵觸之結論，本席敬表同意，惟就獲致前開結論之理由，未充分針對聲請書所提疑慮回覆，尚具可資補充之處，爰提出協同意見書如后。

### 一、系爭規定不生侵害財產權、居住自由及違反比例原則之疑義

#### （一）眷舍居住憑證，僅係使用借貸關係之證明文件

按國軍在臺軍眷業務處理辦法第一百十一條規定：「現役軍人及遺眷、無依軍眷、經核定眷補有案者，得申請分配眷舍……」；第一百二十一條規定：「凡配住眷舍之眷戶，由軍種單位建立『國軍眷舍管理表』……，並配發給眷戶居住證……」，可知眷舍居住憑證係因主管機關之配住眷舍而發給。又該配住關係係主管機關基於管理財物（註一）之國庫行政而發生，屬私法之使用借貸關係；本號解釋多數意見亦贊同此說。是眷舍居住憑證實僅係證明配住之使用借貸關係之文件。

#### （二）眷舍居住憑證本身不具財產價值，註銷該憑證未侵害配住眷戶憲法上之財產權、居住自由

眷舍配住既為使用借貸關係，主管機關為改建眷村，本得依民法規定，終止使用借貸關係，請求返還借用物（註二）。國防部更於六十二年八月十四日修正發布之「國軍在臺軍眷業務處理辦法（註三）」第八十六條規定：「凡眷村眷舍奉准收回標售、整建、遷建等，當事人或眷戶拒不合作或拒不搬遷者，除撤銷其眷舍居住權外，應依法究辦。」嗣後歷次修正，皆有相關規定（註四）。是早於眷改條例制定前，即有因改建而收回之規範存在。原眷戶於接受配住之際，均得知悉主管機關有權依該等規定，隨時終止使用借貸關係，且無何應予補償之規定。故眷戶於主管機關因改建之必要，終止配住之使用借貸關係時，並無依眷舍居住憑證請求補償之權益存在。亦即該憑證係使用借貸關係之證明文件，本身不具財產上價值。系爭規定註銷該憑證，應係終止使用借貸關係，而註銷證明該使用借貸關係文件，此註銷未侵害其憲法上所保障之財產權或居住自由。

#### （三）原眷戶權益係眷改條例所予之優惠，須符合該條例所定要件者，始得享有。非



## 眷戶原有權益

系爭規定所稱原眷戶權益係指眷改條例第五條第一項前段所定之承購依眷改條例興建之住宅及由政府給予輔助購宅款之權益（註五）。該權益係眷改條例所給予原眷戶之法定優惠（註六），須符合眷改條例所定要件始有權享有，非眷戶原享有之權益。系爭規定明定須原眷戶四分之三（或三分之二）以上同意改建之眷村，其同意改建者始享有前述優惠給付，則不同意者未符合享有上開優惠給付之要件，尚不得享有該優惠，故註銷原眷戶權益僅係確定其不得取得上開優惠，未侵害原眷戶憲法上所保障之財產權。

### （四）系爭規定未侵害原眷戶憲法上之基本權，不生違反比例原則問題

系爭規定註銷不同意改建之原眷戶之眷舍居住憑證及原眷戶權益，既未侵害原眷戶憲法上之財產權或居住自由，又無其他基本權因系爭規定而受侵害，自不生違反比例原則之問題。

## 二、系爭規定未牴觸正當法律程序原則之要求

退而言之，縱認系爭規定已侵害不同意改建之原眷戶憲法上財產權，而有審查改建過程是否踐行正當法律程序之必要。然有關法律程序是否正當，本院釋字第七〇九號解釋指出：「憲法上正當法律程序原則之內涵，應視所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序之成本等因素綜合考量，由立法者制定相應之法定程序。」並因都市更新之實施，不僅攸關重要公益之達成，且嚴重影響眾多更新單元及其週邊土地、建築物所有權人之財產權及居住自由，並因其利害關係複雜，容易產生紛爭。且於都市更新事業計畫之核定，限制人民財產權及居住自由尤其直接、嚴重，故認應由主管機關以公開方式舉辦聽證。

眷改條例第二十條第三項規定：「原眷戶可獲得之輔助購宅款及自備款負擔金額，依各眷村之條件，於規劃階段，由主管機關以書面向原眷戶說明之。」九十六年一月三日修正之眷改條例第二十二條增列第二項規定：「本條例修正施行前，經主管機關依第二十條第三項辦理改建說明會，原眷戶未逾四分之三同意改建之眷村，經原眷戶二分之一以上連署向主管機關申請重新辦理改建說明會及認證者，適用前項之規定。」由該等規定可知，關於眷村改建，主管機關除以書面說明輔助購宅款等事項外，且辦理說明會。經電詢國防部政治作戰局軍眷服務處承辦人員，知悉說明會可分三階段：（一）第一階段：進行改建與否之權益說明，並給予三個月期間，考量補助內容（錢或房屋）。（二）第二階段：邀請技術服務廠商，針對未來改建進行規劃說明；此際，僅第一階段同意改建者得參與，並賦予其一個月考量期間，可針對前階段已選擇之補助內容進行變更。（三）第三階段：改建之細部規劃說明；此際，因已向地方政府申請相關建照，確定改建範圍，故不得再行變更補助內容。另依原因案件之確定終局判決記載之事實，主管機關除舉辦說明會、備具說明書，對原眷戶說明同意改建與否之權益外，且於原訂同意期限屆滿，同意人數達改建門檻後，仍以書面通知聲請人同意增列領取輔助購宅款後搬遷之選項。綜上，考量眷村改建之實施，雖攸關重要公益之達成（眷改條例第一條參照）（註七），惟原眷戶之權益既係依眷改條例所給予之優惠，系爭規定註銷原眷戶權益，並未侵害原眷戶之基本權，其為註銷前所採程序，已足以確保原眷戶等利害關係人知悉相關資訊，並無如本院釋字第七〇九號解釋所示都市更新般利害關係複雜，權利限制亦非直接、嚴重，無要求主管機關須

採聽證程序之必要，系爭規定尚不生違反正當法律程序原則之疑義。

### 三、系爭規定與民主原則無涉

雖謂於憲法之民主政治原則下，各種團體內部意見之形成，應遵守多數決之原則（本院釋字第五一八號、第六二八號解釋參照），且對未贊同結論之少數應予尊重，使其亦能與多數意見共同享有相同之團體利益。惟此須為團體之一員，對該團體之決定有參與之權，始有其適用。眷村之眷戶係各自與配住機關間成立使用借貸關係，眷戶間並無參與他人決定之權，尚非所謂團體，系爭規定與民主原則無涉。

註一：本院釋字第 557 號解釋：「行政機關、公立學校或公營事業機構，為安定現職人員生活，提供宿舍予其所屬人員任職期間居住，本屬其依組織法規管理財物之權限內行為；至因退休、調職等原因離職之人員，原應隨即歸還其所使用之宿舍，惟為兼顧此等人員生活，非不得於必要時酌情准其暫時續住以為權宜措施。行政院基於全國最高行政機關之職責，盱衡國家有限資源之分配，依公教人員、公營事業機構服務人員任用法規、俸給結構之不同，自得發布相關規定為必要合理之規範，以供遵循。」參照。

註二：民法第 470 條、第 472 條規定參照。

配住之眷舍如係政府提供土地由眷戶自費興建，眷戶就土地部分成立使用借貸關係。其使用借貸關係終止後，無權再使用借用之土地，應拆屋還地。

註三：國防部為管理國軍眷村及眷舍，於45年訂定「國軍在臺軍眷業務處理辦法」，嗣於 86 年間修正法規名稱為「國軍軍眷業務處理辦法」。91 年間配合行政程序法之施行，廢止「國軍軍眷業務處理辦法」，另定「國軍軍眷業務處理作業要點」。

註四：71 年 6 月 8 日修正發布之國軍在臺軍眷業務處理辦法第 162 條第 3 款、75 年 6 月 30 日修正發布之同辦法第 170 條第 3 款、78 年 6 月 26 日修正發布之同辦法第 141 條第 3 款均規定：「凡列管眷村眷舍奉准收回標售、整建、遷建等，當事人或眷戶拒不合作或拒不搬遷者，除撤銷其眷舍居住權外，應依法究辦。」

86 年 1 月 22 日修正發布之國軍軍眷業務處理辦法第 31 條規定：「有下列情形之一者，撤銷其眷舍居住權收回眷舍：……八、凡列管眷村眷舍奉准收回標售、整建、遷建等，當事人或眷戶拒不搬遷者。」

關於自費興建之眷舍亦規定列為眷舍列管：

51 年 12 月 31 日修正發布之國軍在臺軍眷業務處理辦法第 102 條規定：「凡未配眷舍，經奉准劃撥營公地或奉准在眷村範圍內自費建築之房舍，一律視為營產列管，嚴禁出租或轉讓圖利……（第 1 項）前項自費在營公地建築房舍，於不需使用時應無條件交還各眷舍管理單位接管。（第 2 項）」

57 年 5 月 27 日修正發布之國軍在臺軍眷業務處理辦法第 92 條第 1 項規定：「凡未配眷舍經奉准劃撥營地，或奉准在眷村範圍內自費建築之眷舍，房舍歸房主所有，但建地不准出賣及作租押處分，將來國軍營地變更用途處理時，應配合實施，不得異議。」

58 年 6 月 11 日修正發布之國軍在臺軍眷業務處理辦法第 92 條第 1 項規定：「凡未配眷舍經奉准劃撥營地或奉准在眷村範圍內自費建築之眷舍，房舍歸房主所有，但不准出租，頂讓非軍人或擅自出租他人經營商業，建地亦不

准出賣及作租押處分，將來國軍營地變更用途處理時，應配合實施，不得異議。」62年8月14日修正發布之第67條第1項及67年9月9日修正發布之第154條第1項僅將眷舍不准出租他人經營商業修正為不准出租他人經營工商業。

71年6月8日修正發布之國軍在臺軍眷業務處理辦法第152條第1項規定：「凡以前奉准在眷村範圍內公有土地上，自費建築之眷舍有案者，應列為公產管理，不准出租頂讓或經營工商業，建地不准出賣及作租押處分，將來國軍營地變更用途處理時，應配合實施，不得異議。」75年6月30日修正發布之同辦法第160條第1項、78年6月26日修正發布之同辦法第131條第1項、86年1月22日修正發布之國軍軍業務處理辦法第29條第1項規定亦同。

註五：眷改條例施行細則第9條、第13條第2項、第14條等所定同意改建之原眷戶所得享有之權益，非眷改條例母法所給予者，應非系爭規定所稱註銷之原眷戶權益。故本號解釋認系爭規定註銷原眷戶眷改條例第5條第1項前段規定之原眷戶權益係必要之差別待遇，與平等原則無違，所應檢討者，係因而亦不得領取之眷改條例施行細則第13條第2項之搬遷補助費、第14條之拆遷補償費。

註六：釋字第485號解釋：「國軍老舊眷村改建條例及其施行細則分別規定，原眷戶享有承購依同條例興建之住宅及領取由政府給與輔助購宅款之優惠，就自備款部分得辦理優惠利率貸款，對有照顧必要之原眷戶提供適當之扶助」。

註七：眷改條例第1條規定：「為加速更新國軍老舊眷村，提高土地使用經濟效益，興建住宅照顧原眷戶及中低收入戶，協助地方政府取得公共設施用地，並改善都市景觀，特制定本條例。」

## 協同意見書

大法官 羅昌發 提出

本件涉及對不同意國軍老舊眷村改建之原眷戶處理方式之公平性，以及國家資源永續利用問題。中華民國八十五年二月五日制定公布之國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例）第二十二條規定：「規劃改建之眷村，其原眷戶有四分之三以上同意改建者，對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行。」（下稱系爭規定；現行法將同意比例改為三分之二）多數意見認為對不同意改建之原眷戶註銷居住憑證及權益，與憲法第七條平等原則尚無牴觸，但就法益權衡未臻妥適之處，要求相關機關儘速檢討改進。本席雖認為現行規定對於不同意改建之眷戶並不全然公允，然考量本件原眷戶「權益」之性質，且眷村改建而將新眷舍轉讓特定群體之結果，對國家土地永續利用亦有不利益之影響，故對解釋主文敬表同意。然本席就本號解釋多數意見之解釋方法及若干論點，認有補充或商榷餘地；對立法機關應檢討改進部分，亦有額外建議。爰提出本協同意見書：

### 壹、本件爭議之性質及所涉憲法權利

#### 一、有關公法關係遁入私法之問題

（一）國軍眷戶與國防部間，均訂有借用契約。兩者間在民法上屬於使用借貸關係。

如純依使用借貸關係而論，國防部似可依契約之約定條件收回。然國防部興建及提供眷村，係為照顧國軍家庭，使其無後顧之憂，故國防部訂定相關辦法（

例如民國四十年間訂定之「國軍在臺軍眷安置辦法」、四十五年間訂定之「國軍在臺軍眷業務處理辦法」、八十六年間訂定之「國軍軍眷業務處理辦法」及九十一年間訂定之「國軍軍眷業務處理作業要點」），作為分配眷舍、授予相關利益及管理眷舍等之依據，以安定國軍眷屬生活。足見眷舍之借用，具有公法關係之性質，與單純私經濟行為之民事使用借貸關係不同；屬以私法型態執行行政機關應有之公法作為。故不應以眷戶與國防部之間訂有借用契約（即「公法關係遁入私法」），而否定眷戶與國防部之間存有給付行政之關係。本院自應以系爭規定有無違背憲法保障人民權利意旨予以審查。

- （二）就此而言，多數意見認為：「國家機關為達成公行政任務，以私法形式所為之行為，亦應循上開憲法之規定（即平等權之規定）」（見本號解釋理由書第三段及其所引本院釋字第四五七號解釋）。本席敬表同意。
- （三）多數意見另稱：「軍人眷舍配住，為使用借貸性質之福利措施（本院釋字第四五七號解釋參照），其終止原不以配住戶之同意為必要」（見本號解釋理由書第一段）。文義上似賦予行政機關無條件之裁量空間。有斟酌餘地。蓋如前所述，軍人眷舍配住，雖以私法行為形式為之，然政府並非得毫無條件「終止」其關係。其「終止」仍應受憲法與行政法相關原則（例如平等原則及正當行政程序）之拘束。

## 二、有關社會給付之立法形成空間

- （一）多數意見認為：「立法機關就各種社會給付之優先順序、規範目的、受益人範圍、給付方式及額度等有關規定，有充分之形成自由，得斟酌對人民保護照顧之需求及國家財政狀況等因素，制定法律，將福利資源為限定性之分配（本院釋字第四八五號解釋參照）」，惟仍受平等原則之拘束（見本號解釋理由書第一段）。就本件是否屬於「社會給付」而言，本席認為有斟酌餘地；且本席對立法機關是否有「充分之形成自由」，亦認為進一步釐清之必要。多數意見認為此種立法形成自由受平等原則之拘束，而「國家財政狀況」則僅為考量因素之一；本席則認為「國家財政狀況」應為立法形成自由之重要限制條件。
- （二）就本件是否屬於「社會給付」而言：本席認為，社會給付措施係指針對特定社會弱勢族群或其他須救助者所為之給付（如高齡、身心障礙、遺族、疾病與健康、生育、職業傷害與職業病、失業、貧苦家庭與未成年者、國民住宅所為之給付）。本件情形，得享眷改條例第五條及其施行細則第十三條與第十四條各項權益者，並非均為弱勢或須救助之一般社會大眾，而係限於有一定工作身分者；雖眷改條例第一條規定之立法目的在「提高土地使用經濟效益，興建住宅照顧原眷戶、中低收入戶及志願役現役軍（士）官、兵，保存眷村文化，協助地方政府取得公共設施用地，並改善都市景觀」；其目的似有照顧中低收入戶之意旨；然得享眷改條例及其施行細則所列各項權益者，並非僅限於中低收入戶。故本件所涉各項權益之給付，屬於針對特定身分者而為之補助；其性質雖屬範圍較大之「給付行政」事項，但非「社會給付」之性質。眷改條例及其施行細則所賦予原眷戶權益之此種性質，在審查平等權受侵害時，自應納入利益權衡之考量。
- （三）就立法形成空間而言：本席認為，某項給付縱屬社會給付措施，其立法之形成，除受平等權之限制外，亦應嚴格受「代際正義」（intergenerational justice）或「代際衡平」（intergenerational equity）之約束；更何況非

「社會給付」性質之給付行政事項，自更應受此約束。本席於本院釋字第七一七號解釋所提協同意見書曾表示，代際正義亦應適用於經濟與財政層面，以避免因本世代濫用資源，造成後世代不當之財政負擔或負債。由憲法解釋而言，「代際正義在憲法上縱尚非憲法具體列舉之基本權，最少具有極高之公益性質。在進行憲法第二十三條所規定以增進公共利益而限制憲法上自由權利之必要性之審查時，自應對代際正義賦予較高之權重。」（見本席於釋字第七一七號解釋所提協同意見書）由立法形成而言，代際正義，亦應作為立法者在決定各種給付的重要衡量標準。本院釋字第四八五號解釋亦謂：「鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係」。其雖未明示代際正義之概念，然要求本世代避免濫用資源之意旨，已溢於言表。以本件情形為例，國家土地為有限且珍貴之資源，立法者自應以代際均衡之方式為利用與配置；眷村土地固然應予活化而為適當利用，以提高其經濟效益，然如係以建屋並將新眷舍所有權移轉之方式將利益授予特定群體，將使土地資源逐批喪失，並因而使後世代原應享有之國家資源，產生無法回復之減損結果（包括未來之軍人及其眷屬將漸無可以借用之眷舍）。本席對於立法機關將可能枯竭或無法回復之資源，轉讓特定群體之立法形成自由範圍，尚有相當保留。

### 三、本件所涉憲法上權利

- （一）本件涉及平等權：國軍老舊眷村原眷戶因不同意改建而受有不利之差別待遇，故涉及侵害平等權之問題；詳後述。
- （二）本件未涉及適足居住權：本席在本院釋字第七〇九號解釋所提出之意見書強調國際公約下「適足居住權」保護之重要。然本件情形與居住雖有間接關聯，但主要爭點並非在於人民因遭政府驅離家園而使其適足居住權受侵害；本件爭點毋寧在於不同意改建之原眷戶是否可以享有與同意改建之原眷戶相同之各項優惠給付之問題。
- （三）本件亦未涉及憲法上之財產權：憲法第十五條規定，人民財產權應受保障。其所稱財產權之範圍，顯不限於私法所規定之物權與債權及若干公法所創設之智慧財產權，而應包括人民所擁有具經濟價值之其他財富（見本席於本院釋字第七〇六號解釋所提意見書）。然所謂具有經濟價值之其他財富，須屬人民具有相當之法律上基礎得據以請求或排除他人侵害者。如非法律上得據以請求或排除侵害者，縱使人民有受給付之可能性，應不屬憲法第十五條財產權保障之範圍。本件情形，眷改條例第五條及其施行細則第十三條與第十四條對於同意戶所賦予之「權益」，經濟價值雖高（原眷戶之利益可能達新臺幣數百萬元），但眷改條例第二十二條對此係稱「原眷戶權益」，而未規定為「原眷戶權利」。亦即，立法者已對此等給付定性為「非法律上權利」。原眷戶並不因眷改條例之規定，而對國家取得請求給付之公法或私法上權利。從而，此種「權益」受憲法保護之價值較低。如後所述，此種權益，僅受憲法平等權之保障。
- （四）本件涉及民主原則之疑慮較低：論者或謂，依民主原則，贊成與反對之投票，僅能作為民主程序議決事務之方式，而不應作為賦予利益或課以不利益之基礎或標準；投票反對者不應因其投票態度而受不利對待之結果。此項論點適用於應以民主決議之事務，固有其正當性；然如適用於給付行政事項，恐過度簡化問題之性質。給付行政事項，應以較細膩之平等權審查標準審查其合憲性，較

能反應在何種條件與何種程度下，差別待遇將缺乏正當性。

## 貳、平等權之審查

### 一、平等權之解釋應納入「必要」要件之審查

（一）多數意見持本院以往見解，採兩步驟之審查方式。亦即，法規範是否符合平等權保障之要求，其判斷應取決於該法規所以為差別待遇之目的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成之間，是否存有一定程度之關聯性（見本號解釋理由書第一段）。故第一步驟視受審查之法規目的是否合憲；第二步驟則視分類與目的之達成是否存有一定程度關聯。而何種程度之關聯始符合所謂「一定程度之關聯」，則視所涉權利及公共利益之重要性而決定。如涉及極重要之公共利益，則手段與目的間應具有極高度關聯。如涉及違反憲法所保障之重要權利，則應使差別待遇之規定，「受較為嚴格之審查，除其目的須係合憲外，所採差別待遇與目的之達成間亦須有實質關聯，始合於平等原則」（見本院釋字第六九六號解釋）。然就本件而言，僅涉及眷村改建補償與補助之給與，故如該分類標準及所採手段與目的兼具合理關聯，即與平等原則無違（見本號解釋理由書第一段）。

（二）本席認為，多數意見所採兩步驟之審查方式並不適當。蓋採兩步驟審查，將導致「全有與全無」之結果；亦即，一旦認定手段與目的之間有「合理關聯」或「實質關聯」或「高度關聯」，原則上即認定不違憲；而不再斟酌因歧視所影響人民權益之程度，以及是否可以較不歧視之方式，以降低或消除違憲程度。或有認為：平等原則與其他自由權利不同，自由權受到限制時，其所犧牲的「量」是否適當，可以憲法第二十三條之規定加以檢視；而平等原則較屬「質」的問題，故平等原則的保障較屬絕對而不可限制，故只要符合「實質平等」，即屬平等，而不會有差別待遇是否合理的問題。本席認為憲法第二十三條仍應作為平等權或平等原則審查的基礎。理由在於所謂「實質平等」，應係經過利益衡量之後，確認縱使形式上有不平等之情形，然仍認為並未違反平等原則。換言之，認定某一法規或制度縱使形式上不平等，然仍符合「實質平等」，係經過利益衡量後所導致的結論。而利益衡量的基礎應在於憲法第二十三條的規定。且憲法第二十三條謂「以上各條所列舉之自由權利，除……所必要者外，不得以法律限制之。」依該條所示，倘某一法規或制度係對憲法權利（包括第七條平等權）的限制或剝奪，均應依該條所揭示之標準予以檢驗（見本席於本院釋字第六九二號解釋所提出之意見書）。故本席認為，違反憲法第七條規定之差別待遇究竟有無正當理由，仍應依憲法第二十三條之必要要件予以檢視。

### 二、平等權之適用，不限於憲法上權利

（一）憲法第七條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」此規定一方面可以作為一項憲法上的重要原則，以確保人民所應擁有之「憲法上其他權利」，得以平等的方式享有。另一方面，該條雖未使用「權利」一詞，然其規定在憲法第二章「人民之權利義務」中的第一個條文，顯然憲法亦承認其為一項獨立且重要的基本權利。憲法第七條之規定除可確保人民以平等之基礎享有「憲法上其他基本權利」之外，如涉及「非憲法上的權利或利益」，該條規定亦可使人民獲得憲法上平等權的保障。故承認其為獨立的權利，有其實質功能。例如，國家究應採何種社會給付之福利措施以保障人民生存與生活，應有裁量餘地；故採行福利措施之內容，原則上

並非屬於人民得直接請求之憲法上權利；然倘其措施係以歧視方式實施，則人民非不得針對該措施主張憲法第七條之保障。我國憲法就此部分，與國際人權公約之規定方式不同。例如世界人權宣言（Universal Declaration of Human Rights）第二條係規定「人人有權享有本宣言所載之一切權利與自由，而不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別。……」（Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status ……）換言之，僅該宣言所列之權利與自由，始為該條平等權保障之範圍。經濟、社會與文化權利國際公約（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights）第二條第二項及公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）第二條第一項，亦有類似結構。我國憲法有關平等權之規定內容與結構既與國際公約不同，自應依憲法文義與架構解釋，使其保護範圍較為周延（包括人民在憲法上權利之平等享有，以及在非憲法權利上之平等享有）。

- （二）多數意見亦認國家為達成公行政任務，以私法形式所為之行爲，以及立法機關各種社會給付，均應遵守憲法第七條之規定（見本號解釋理由書第一段）。而不限於憲法上其他權利之享有，始應遵守平等原則。就此而言，本席敬表贊同。

### 三、平等原則審查之步驟及本案應有之解釋

- （一）審查平等原則之第一步驟應在確認有無差別待遇：憲法第七條雖未界定「一律平等」的涵義，然該條的重點，應在比較人民在相同或類似的情形下，是否受到相同或不同的待遇。故該規定所規範的差別待遇，應包括二要件：其一，必須被比較的情形為「相同」或「類似」。其二，必須人民所受之待遇有所差異（亦即有法令上之差別待遇或有事實上之差別待遇）。本件中相比較的兩種情形顯然「類似」，且不同意改建與同意改建之原眷戶兩者所受待遇的確有所差異。蓋得享眷改條例第五條及其施行細則第十三條與第十四條各項權益及不得享有此等權益者，均為原眷戶；其作為眷改條例所欲處理之國軍老舊眷村住戶之身分，並無不同。雖原眷戶得享權益與否係因是否同意改建使然，然此程序差異（即同意改建與否之差異），應不影響不同意之原眷戶遭差別待遇之事實。
- （二）審查平等原則之第二步驟應為依憲法第二十三條檢視，以確定其是否有正當性：本席曾於本院若干解釋所提意見書中，多次論述憲法第二十三條「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」之規定，應有之論述方式。簡言之，在憲法第二十三條下，任何限制或影響憲法權利的措施，應先確認有無為「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」之情形。在通過此項檢視之後，則應進一步依第二十三條所規定「必要」之要件，進行檢視。而「必要」與否的認定，則須衡量與平衡各種相關因素，包括某種規範「所欲防止妨礙的他人自由」、「所欲避免的緊急危難」、「所欲維持的社

會秩序」或「所欲增進的公共利益」的相對重要性、該規範對於所擬達成的目的可以提供的貢獻或功能，以及該規範對憲法上權利所造成限制或影響的程度。在權衡與平衡此等因素之後，憲法解釋者應進一步考量客觀上是否存有「較不侵害憲法權利」的措施存在。

- (三) 就系爭規定差別待遇所欲增進之公共利益而言：眷改條例第一條提及老舊眷村改建之目的在於「提高土地使用經濟效益，興建住宅照顧原眷戶、中低收入戶及志願役現役軍（士）官、兵，保存眷村文化，協助地方政府取得公共設施用地，並改善都市景觀」；而系爭規定之目的，則在於「加速凝聚共識，並據以要求按期搬遷，達成土地使用之最佳經濟效益」（見本號解釋理由書第三段）。故其似確有公共利益存在。然如前所述，眷村改建雖可活化土地利用，但其作法係將改建之房屋以甚低價格轉讓特定群體，使土地資源逐批喪失，並因而使後世代原應享之國家資源產生無法回復之減損之結果。由此而言，現行老舊眷村改建制度本身之公共利益並非明顯；且有代際均衡之疑慮。
- (四) 就系爭規定所形成的差別待遇對於所擬達成的目的可以提供的貢獻或功能而言：由於系爭規定有「加速凝聚共識」以「達成土地使用之最佳經濟效益」之功能（見本號解釋理由書第三段），故其對所擬達成之立法目的，確可以提供一定之貢獻。
- (五) 就系爭規定所形成的差別待遇對憲法上權利所造成限制或影響的程度而言：如前所述，本件情形，享眷改條例第五條及其施行細則第十三條與第十四條所賦予同意戶者，僅係憲法保護之價值較低之「權益」，而非賦予「權利」。不同意改建之原眷戶「縱使」原應享有此項「權益」，然其亦非憲法上財產權。且此項「權益」之賦予對象，並非弱勢或須救助之一般社會大眾，而係限於有一定工作身分之群體；故各項利益，並非「社會給付」之性質。系爭規定之差別待遇，對不同意之原眷戶「憲法上權利」所造成限制或影響的程度，較不明確。
- (六) 就客觀上是否存有「較不侵害憲法權利」的措施存在而言：本席認為，國家以提供誘因之方式促使人民為符合政策之決定或行為，固有其正當性；但如其誘因之機制已經轉換為對不配合政策者之處罰，則可能輕重失衡。本件情形，對同意與不同意改建之原眷戶所形成差別待遇之程度甚大；同意者得享眷改條例第五條及其施行細則第十三條與第十四條各項權益（其金錢價值可能高達新臺幣數百萬元，已如前述）；不同意改建者則完全無法享有此等權益。故系爭規定本欲作為鼓勵原眷戶同意改建之誘因，但其性質上已經轉變為對不同意改建者之懲罰。立法者實應審酌其他誘因或以改建以外之其他方式，達成眷改條例所擬促進之土地使用經濟效益、照顧原眷戶及中低收入戶等之目的；而非以類似懲罰之方式達成促使老舊眷村改建之目標。
- (七) 綜合而言，本席認為，系爭規定對於同意與不同意改建之原眷戶之待遇差異過大，且對其有類似懲罰之效果，對不同意改建之原眷戶，確有不盡公允之處；然基於原眷戶之「權益」並非憲法上權利，且亦非社會給付性質，且眷村改建之後將眷舍轉讓之結果，對國家土地永續利用亦有不利之影響，故本席認為系爭規定所形成之差別待遇並未逾越憲法第二十三條之必要要件。

多數意見另比較不同意改建之合法原眷戶完全喪失前述「權益」與違占建戶所可享有之拆遷補償，認有法益失衡；以及就真正弱勢之極少數原眷戶未有



特別處理，認有檢討改進餘地，本席敬表同意。真正弱勢之原眷戶，確為立法者應特別照顧之對象。

更重要者，依眷改條例將眷村改建後將眷舍配售予特定群體，故對國家有限土地資源之永續利用，有不利影響（包括將來之軍人及其眷屬亦將漸喪失借用眷舍之機會）；國家資源永續利用既屬立法裁量之限制條件，立法者自應作為眷改條例檢討改進之準則。

#### 不同意見書

大法官 黃茂榮 提出

本號解釋多數意見認為：「中華民國八十五年二月五日制定公布之國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例）第二十二條規定：『規劃改建之眷村，其原眷戶有四分之三以上同意改建者，對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行。』（九十六年一月三日修正公布將四分之三修正為三分之二，並改列為第一項；下稱系爭規定）對於不同意改建之原眷戶得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益部分，與憲法第七條之平等原則尚無抵觸。」本聲請案之法律事實，涉及國軍眷舍配給之法律性質及其權益之憲法保障、民主原則之適用的效力極限、平等原則及比例原則之實踐等重要憲法問題，攸關國軍之住的照顧權益。對於就改建未為同意之表示者，系爭規定之規範內容為：「主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地」。本號解釋，以國軍眷舍配給之法律性質是使用借貸為出發點，認為該規定「與憲法第七條之平等原則尚無抵觸」。對該解釋意旨，本席不能贊同，爰提出不同意見書，敬供參考：

#### 一、國軍眷舍配住關係定性之檢討

國家機關或公營事業機構與一個軍人先有任職關係，才有配給眷舍的關係。眷舍之配給的發生，以該任職關係之存在為前提。依雙方之明示或默示之約定，該配給關係的存續期間，得延續至該任職關係終止後，並不必然隨其任職關係之終止而終止。相對於任職關係，其相隨之配給眷舍的關係在任職關係終止後，有後契約效力。這與退休給付之於任職關係，有後契約效力類似。鑑於如無任職關係之締結及依該任職關係而為服務在先，即無眷舍之配給，所以論諸實際，眷舍之配給在本聲請案，為軍人擔任軍職，提供勞務之對待給付。此由國家對未受眷舍之配給者，發給房租津貼可以為證（註一）。

然雖無法律之明文依據，最高法院向來認為，國家機關（註二）或公營事業機構（註三）將宿舍配給其員工之法律關係是民法上之使用借貸關係（註四），而不認為是其給員工之服勤待遇的一部分（註五）。不過，縱使認為是使用借貸關係，其存續效力或保障不應當是：與一般使用借貸相同，在借貸未定期限，亦不能依借貸之目的而定其期限的情形，貸與人得隨時請求返還借用物（民法第四百七十條）；或縱使定有期限，貸與人因不可預知之情事，自己需用借用物者，得終止契約（第四百七十二條第一款），其是否因正當事由而有收回之必要，亦非所問（最高法院八十五年度台上字第一二二號民事判決）。

國軍眷舍之配給，依其實質，既以國軍之任職關係為基礎，因任職關係而發生，即具有「勞務對價」性質。不應在形式上，透過將之獨立於任職關係之外，定性為使用借貸，便弱化國軍眷舍配給利益之權利地位，以致如解釋理由書第三段認為：「軍人之眷舍配住，為使用借貸性質之福利措施（本院釋字第四五七號解釋意旨參照），其終止原不以配住眷戶之同意為必要。」使國軍眷舍之配給關

係成爲一種可以隨時恩義兩絕的打賞，了無法律地位與保障。

將眷舍配住關係定性爲民法上之使用借貸關係，從而剝奪其應受法律保護之權利地位，弱化爲只是一種「福利措施」。並以該論點爲基礎，認爲其終止原不以配住眷戶之同意爲必要，實際上，亦即認爲，其剝奪不需要理由，國防部可以任意爲之。既得任意爲之，國防部在爲剝奪時，也便既不需要理由，也無義務補償。因此，眷舍配住戶自然也不能請求救濟。本席認爲這是在相似於特別權力關係的背景下所持之法律見解。認爲基於其上下服從關係，受命令的下屬，僅能無條件服從，下屬之利益縱使因此受到減損，亦無救濟，特別是不能享有司法救濟。

然參酌眷改條例第五條第一項：「原眷戶享有承購依本條例興建之住宅及由政府給與輔助購宅款之權益。原眷戶死亡者，由配偶優先承受其權益；原眷戶與配偶均死亡者，由其子女承受其權益，餘均不得承受其權益。」眷戶享有之承購及輔助購宅款爲具有財產價值之權益既然有得繼承性，自應解釋爲：該等權益依該項規定，立法機關已明文肯認其權利地位，應定性爲受憲法第十五條所保障之財產權。不應再沿襲向來實務，將之定性爲使用借貸的見解，否認其應受保障之權利地位。不得隨意據微不足道的事由，註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地。真有正當理由，要註銷其眷舍居住憑證及權益，應給予正當法律程序之保障及相當補償，以符憲法第十五條關於財產權之保障的規定。

雖然「規劃改建之眷村，其原眷戶有三分之二以上同意改建者，對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行」爲系爭規定所明定。但系爭規定之內容顯然是以使用借貸爲基礎，其論據終究與同條例第五條之規定意旨相衝突。實務將眷舍配住關係定性爲使用借貸關係，以及系爭規定之規範內容，與立法機關在第五條第一項明文表示之見解，既有衝突，自當予以檢討，以除去規範上之矛盾。不適合在未經體系檢討的情形下，便一仍舊慣，否認眷舍配住權益之權利地位。

按從軍爲死生以赴之許諾，國家期待於軍人者爲：不怕死，要其隨時有義無反顧，爲國犧牲的慷慨壯志。是則，國家對其食衣住行應當有如何之照顧，方能使其無後顧之憂？今國家決絕提出「軍人之眷舍配住，爲使用借貸性質之福利措施（本院釋字第四五七號解釋意旨參照），其終止原不以配住眷戶之同意爲必要」（解釋理由書第三段參見）。對比該期待與該決絕，其反差，不覺令人神傷！

## 二、住戶同意權乃民主原則之展現

國軍老舊眷村爲國軍及其家眷生活與終老之鄉，是親情及友情匯集之社區。當其因爲老舊而必須改建，在以全體同意的方式爲決議，有不能操作之情形時，自然應當循多數決的民主方式爲之。系爭規定，關於規劃改建之眷村，其原眷戶有三分之二以上同意改建者，得辦理改建之規定，可謂本於民主原則而爲規定。

無論將眷舍配住關係，定性爲使用借貸關係或財產權，當公共事務涉及之人數達到不再適合以全體同意爲決議方法之程度，而退而求其次，由法律規定，於一定範圍內之人，以一定比例以上多數之同意，來決定與住戶有關之公共事務時，這是民主原則的適用。這固爲一般接受之決議方法，然適用民主原則的結果，其效力，極其量應僅止於要求少數服從多數，少數與多數享有的權益（在項目上）應該相同，數量的計算標準，亦當一致，不應該使少數不同意者原享有之權益

產生失權的效果，這才符合民主原則之運轉的規則。系爭規定「原眷戶有三分之二以上同意」之構成要件，只能提供改建之正當性，不能提供註銷不同意者之居住憑證及原眷戶權益的論理基礎。是故，不同意改建之眷戶，應仍得享有上開相同權益。眷改條例第二十二條第一項規定：「對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地。」其效力之連結顯然超過民主原則僅得要求少數應服從多數的限度。其利益的權衡，以及要件與效力之連結，有失均衡。

### 三、少數不同意眷戶權益之平等保障

本號解釋多數意見認為，系爭規定對不同意者，註銷其居住憑證及原眷戶權益之差別待遇手段，係為了促進老舊眷村改建整體執行進度，並據以要求按期搬遷，達成土地使用之最佳經濟效益，具有維護公共利益之重要目的；且所有原眷戶均有相同機會同意改建而取得相關權益，並明知不同意改建即無法獲得相關權益，而認為該手段有助於目的之達成，並具有合理關聯而與平等原則尚無牴觸。然這只是一種主張，尚未清楚論述其手段與目的間之必要性的關聯。蓋關於改建條件，眷戶並無參與決定的權利，而僅有表示同意與否的機會。既然如此，其所謂有三分之二或四分之三之同意的表示，對於主管機關而言，僅具有民意調查的機能，對於眷戶並無共同決定的意義。是故，「註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益之差別待遇」之手段，是否為達成眷村改建目的之必要且最佳經濟手段，特別是否為對於眷戶權益限制之最小侵害手段，因未經具體論證，而有理由不備的問題。

按目的並不能絕對合理化手段。為達到國軍老舊眷村快速改建之目的，在手段之選擇上，除系爭規定所定「對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行」之懲戒性手段外，承認原先不同意改建者，得享有與同意改建者相同之權益之較緩和的手段，是否就不能達到相同之目的，解釋理由書中未為正反論證之推敲。何況，在三分之二以上同意改建時，依少數服從多數之民主原則，如前所述，在立法上，極其量只能賦予改建之正當性，但並沒有提供「逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益」之論理基礎，應予檢討。

### 四、國軍眷舍之信賴保護

即使如多數意見所採，將眷舍配住關係定性為使用借貸關係，對於不同意改建之眷戶的權益保障，亦應有信賴保護原則之適用。國軍為國家出生入死，難以期待其有軍事以外之謀生所需的專長。是故，國家有照顧國軍生活之義務，其中包括提供宿舍予其居住。當眷舍配住之關係已長達數十年之久，雙方即已建立相當之信賴關係，認為國家有繼續以配住之眷舍照顧軍人本身及其子女之住居的義務。

當國軍對於國家之照護義務已產生信賴關係時，且對於不同意者給予相同權益，不致於因而對國家產生財政困難之情形下，給予不同意改建者，得享有與同意改建者相同之權益的緩和手段，當亦能達到相同之目的。因此為達成加速老舊眷村改建之目的，並不能正當化以眷戶同意改建與否，作為註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益之懲罰性差別待遇的正當理由。

食衣住行為生活之大要，其中並以「住」的需要所占之財務負擔的份額最大。所以，就似此重要待遇，在規範立場上，採國家可以「任意予之，任意奪之」

的價值立場，在雙方勞務給付關係之規範規劃，其利益權衡顯失均衡。這在國家是當事人之一方的情形，尤應避免。其理由為：在雙方關係之發展，最忌諱的是強勢的一方，片面主導雙方關係之權利義務內容的形成。參諸「契約一般約款」及獨占事業濫用市場地位之禁止規定，皆本此意旨。如果國家不細體此中道理，由國家機關主導之各種法制及其運作，便難免漸漸向不公平的方向發展。其結果，人民在生活與職業活動之各種經驗中，倘發現其所遭遇之情境如是，而不能獲得應有之救濟時，必將對國家應是正義之化身的信念產生懷疑，進而集體沮喪，漸漸失去眾志成城的動能。

#### 五、註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益是否符合比例原則

在「同意改建」及「不同意改建」之單一構成要件，除其法律效力之連結，要避免「全有」或「全無」之設計外。對於「不同意改建」，連結「全無」的效力，除與民主原則不符已如前述外，亦與比例原則不符。其理由為：從權益之全有，至權益之全無間，有足夠之緩和設計的迴旋空間，自比例原則出發，沒有一下子即從全有，推向極端之全無的必要性與正當性。

好的法律制度，要儘可能與人為善，體諒規範對象面對僵硬法制可能遭遇的困難，不要輕率將其逼入絕境。推敲可達成目的之諸多可能手段中，所規定者，是否已是對於人民引起損害最小的手段，是比例原則要求於行使公權力者，應遵守之利益的權衡過程，是法制人性化之根本所在。在司法實務上不可輕易論斷，手段與目的間之合比例性，而應嚴肅的處理。否則，比例原則在司法實務上將會演變為一個空泛的原則，了無實效性。

註一：勞動基準法第二條第三款將工資定義為：「謂勞工因工作而獲得之報酬，包括工資、薪金及按計時、計日、計月、計件以現金或實物等方式給付之獎金、津貼及其他任何名義之經常性給與均屬之。」依該定義，亦將「以現金或實物等方式給付之獎金、津貼及其他任何名義之經常性給與」論為工資。其意旨在於：防止雇主利用各種可能之名目，規避勞動基準法關於工資之保障的規定。行政院勞工委員會七十八年一月十日勞動二字第○○○三二號函：「省府印刷廠78.7.1.起配合公教人員調整待遇案，將員工房租津貼併入專業加給項目發給，每月四百元，但有部分住公有宿舍者，每月須再行扣回四百元，其退休金平均工資計算應否包括房租津貼在內乙案，可依勞動基準法第二條第四款規定辦理。」行政院勞工委員會九十六年四月十三日勞保二字第○九六○○○六七八○號函：「查勞工保險之投保薪資總額係以勞動基準法第2條第3款規定之工資為準，勞工保險條例施行細則第32條第1項定有明文。故勞動基準法、勞工退休金條例之工資，與勞工保險條例之月投保薪資之定義，三者均相同。依勞動基準法第2條第3款規定，工資：謂勞工因工作而獲得之報酬；包括工資、薪金及按計時、計日、計月、計件以現金或實物等方式給付之獎金、津貼及其他任何名義之經常性給與均屬之。亦即無論給與之名稱為何，只要具「勞務對價」性質，均為勞動基準法之工資，應計入月投保薪資總額內。本案有關工資疑義，仍請就廢棄物回收工作是否屬清潔隊員本職工作之法定職掌事項，回收廢棄物之變賣所得金額是否為勞雇雙方合意之勞動契約內有「勞務對價」性質之工資，如經查明上開事項，勞雇雙方均認為廢棄物變賣所得金額為勞動基準法所謂之工資，則應計入勞工保險投保薪資總額。」

註二：最高法院七十九年度台上字第二六七二號民事判決：「因任職關係獲准配住之

房屋，係屬使用借貸之性質，如已離職，依借貸之目的，當然應視為使用業已完畢。」

註三：最高法院七十九年度台上字第一五五五號民事判決：「按公營事業機構於實施單一薪給制後，已將對於員工之各項津貼，包括房租津貼，納入薪津之中，則借用宿舍之員工自不得支領房租津貼，而應由薪津中扣除，所謂扣收宿舍使用費，實即不給予房租津貼之意，並非使用宿舍之對價。」

註四：最高法院四十四年台上字第八〇二號民事判例：「因任職關係獲准配住系爭房屋，固屬使用借貸之性質，然其既經離職，依借貸之目的，當然應視為使用業已完畢，按諸民法第四百七十條之規定，被上訴人自得據以請求交還系爭房屋。」最高法院五十八年台上字第七八八號民事判例：「貸與人因不可預知之情事自己需用借用物者，得終止契約，為民法第四百七十二條第一款所明定。本條之適用，不問使用借貸是否定有期限，均包括在內。所謂不可預知之情事，指在訂立使用借貸契約以後所發生之情事，而非訂立契約時所能預見者而言。而所謂自己需用借用物，祇須貸與人有自己需用借用物之原因事實為已足，其是否因正當事由而有收回之必要，不必深究。」

註五：最高行政法院一〇二年十月份第二次庭長法官聯席會議決議，亦認為「此配住關係為行政機關基於管理財務之國庫行政而發生，係私法關係，非公權力之作用」。該決議文雖未指明係使用借貸關係，惟其決議之論理基礎係建立在使用借貸關係之上，該次決議法律問題之討論可資參照。

## 不同意見書

大法官 葉百修 提出

違憲審查機關對於審查是否違憲之法律或命令，於認定違憲時，固可就違憲之事由擇一認斷；然於認定合憲時，則應排除任何可能違憲之情形，此應為事物之本質與必然之道理。本件解釋關於國軍老舊眷村改建事項，涉及諸多歷史因素與我國住宅政策歷來演變與未來發展趨勢，甚至在憲法層次上，關乎人民生存權、財產權、居住遷徙自由與是否有適足居住權之保障等重要議題；且本件解釋共計十五件聲請案一十三件人民聲請及兩件法官聲請案件，分別從不同憲法基本權利保障之觀點予以論述，顯見其案件之重要性與複雜度。

然本件解釋多數意見僅從平等權保障一端切入，即稱本件解釋審查之標的，即中華民國八十五年二月五日制定公布之國軍老舊眷村改建條例（下稱系爭條例）第二十二條規定：「規劃改建之眷村，其原眷戶有四分之三以上同意改建者，對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行。」（該規定於九十六年一月三日修正時，將同意比例降低，其餘對於不同意改建眷戶之處理方式不變，並增列第二項為改建說明會之程序（註一）；該程序復於九十八年五月二十七日增加至三項規定（註二）。原第二十二條規定及之後修正因增列其他項次而為同條第一項規定，關於不同意改建眷戶之處理方式部分，以下併稱系爭規定），與憲法第七條平等原則尚無抵觸而一筆帶過，對於本件解釋十五件聲請案聲請人其餘諸多指摘，毫無回應，選擇漠視而簡略操作平等原則之審查，完全避談是否與其他憲法基本權利保障有無抵觸之問題，本席無法贊同，爰提出不同意見如后。

## 一、受理程序要件說理含渾與裁判脫落，諭示檢討事項龐雜，更加凸顯違憲疑義

司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定：「人民、法人或政黨於

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」，得聲請解釋憲法。是以人民向本院聲請解釋憲法，就其憲法上所保障之權利予以指明，或本院大法官經認定所為聲請涉及憲法權利受有侵害。

(一) 平等權以外其他基本權利有無受侵害未置一語，致生本件聲請人是否可續以聲請本院解釋之疑慮

承前所述，本件解釋計合併十五件聲請案，各件聲請案聲請人所指摘系爭規定限制或侵害其憲法所保障之權利，有憲法第七條、第十條及第十五條所保障之平等權、生存權、財產權、居住自由等，並因此牴觸憲法第七條平等原則及第二十三條之比例原則等主張。然本件解釋多數意見僅從平等權立論，單純從系爭規定以「同意」與否為分類標準，而形成不同意改建者，「主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行」之差別待遇。

按法律本就是一種分類學；立法者本就針對其目的規範其法律適用之對象，分類標準之使用即充斥於所有法律規範之中。法律規範所為之分類，實際上有可能是權利限制之一種手段，但也有可能就是法律規範之必然結果。本件解釋多數意見既以軍人之眷舍配住，僅為使用借貸性質之福利措施，其終止原不以配住眷戶之同意為必要，因此於論證所涉憲法權利時，並未依循歷來解釋之見解，對於本件解釋究涉及何種憲法基本權利受侵害，毫無所論。假如本件解釋多數意見因此認定憲法第七條所定之平等權保障，本身即具有憲法權利之獨立性質，而無須依附在其他憲法權利而成為「平等原則」之適用，本席亦欣然樂見。

然本件解釋多數意見針對系爭規定有無侵害聲請人等之居住自由、生存權、財產權或適足居住權等議題均未有明確回應，則本件解釋聲請人得否據同伴聲請案，再度向本院聲請解釋憲法？本件解釋未曾解釋之部分，依本件解釋作成之程序要件應予受理後，再度予以解釋？則本件解釋何以不全盤檢視審查？令人不解。

(二) 就聲請人所指摘違反比例原則、正當行政程序原則以及特別犧牲補償等均未予回應，理由不備而構成「違背法令」

就本件解釋所涉聲請案，聲請人所為之諸多主張，本件解釋多數意見均未予以回應，於本院大法官目前所採書面審理之程序，縱然取決於本院大法官於受理時論斷之裁量，對於審查宣告違憲之聲請案件，或許得以如此依據大法官凝聚之多數共識，擇一作成解釋；然而在審查宣告合憲之聲請案件，卻不得如此等閒視之，而應就可能違憲之聲請主張逐一檢視並予回應。此於日後本院大法官解釋程序改以言詞辯論後，對於聲請人所為之主張，依據行政訴訟法之相關規定，應於斟酌全辯論意旨而為判決（註三），否則即有構成判決不備理由之情形而致違背法令（註四）。

是以本件解釋多數意見，對於相關聲請人所主張系爭規定牴觸憲法保障之居住自由、生存權、財產權而與憲法正當法律程序原則及比例原則之意旨不符之指摘，均未予以直接或間接回應，又如何杜悠悠之口，令聲請人等心服？

(三) 解釋文一方面肯認系爭規定手段與目的具有「合理關聯」，卻又就系爭規定提出多項檢討修正之諭示，豈非相互矛盾？

既然違憲審查機關於作成合憲解釋或裁判宣告時，應就可能違憲疑義之各項因素予以全面參酌以綜合判斷後，若認仍有論示檢討之必要，多數即與實體爭議無涉。然本件解釋多數意見一方面僅就有無牴觸平等原則加以審視，其餘可能構成違憲之爭議均未論斷，卻又出於與本院歷來解釋大相逕庭的作法，而在解釋文中長篇列舉系爭規定不妥之處。試問：既已認定系爭規定有如此諸多不妥之處，應由相關機關檢討改進，另一方面卻又仍宣稱系爭規定與憲法並無牴觸，豈非自相矛盾？

既然系爭規定有諸多尚待檢討修正之疑義，又如何與其所欲達成之公共利益具有合理關聯性？換言之，縱使系爭規定所為之分類標準適用合理審查基準，然所謂合理審查基準，亦非全然不為審查，或凡適用合理審查基準，其審查結果均為合憲。本件解釋既然有諸多亟待相關機關檢討改進之處，亦為多數意見所不爭，則兩者是否真如多數意見所認具有合理關聯，豈非洞若觀火？

## 二、財產權保障就是財產權，不分重要與否與大小

對於本件解釋系爭規定所涉及之憲法權利保障，本席認為屬財產權保障之範疇。

### （一）眷舍使用之法律關係，界定為使用借貸，有待斟酌

有關係爭規定所涉及之眷村改建爭議，原眷戶因為不同意改建，主管機關得依據系爭規定完全剝奪原眷戶所有權益，多數意見引用本院釋字第四五七號解釋，認定原眷戶與國家之間，係「以私法行為作為達成公行政目的之方法」，亦屬「國家為因應政府遷臺初期客觀環境之需要，安置國軍退除役官兵，照顧此等有眷榮民之生活，經由行政院國軍退除役官兵輔導委員會將所經營之國有農場耕地配予榮民耕種，乃對榮民所採之特殊優惠措施，與一般國民所取得之權利或法律上利益有間。受配耕榮民與國家之間，係成立使用借貸之法律關係。」然系爭規定所涉及之國軍眷村，其實際眷戶使用眷舍之歷史成因與實際運作之情形，是否即如同本院釋字第四五七號解釋所處理之「國有農場耕地配予榮民耕種」之情形？配住眷舍之人民，其身分是否即為榮民？或有其他因為軍人職務關係所生之眷舍使用？眷舍之興建、土地及其地上物等權利歸屬等問題，是否均可與釋字第四五七號解釋所稱「使用借貸關係」一律等同？假如只是使用借貸關係，又如何於同意改建之眷戶，即可依據系爭條例第五條取得承購住宅及輔助購宅款以及系爭條例施行細則第十三條及第十四條規定之搬遷補助費及拆遷補償費？因此，多數意見直接援引釋字第四五七號解釋，認定本件解釋系爭規定眷舍使用屬使用借貸之法律關係，尚待斟酌。

### （二）憲法保障財產權之目的，在於「實現個人自由、發展人格及維護尊嚴」

縱使系爭規定所涉及者，僅屬眷戶與國家之間的使用借貸關係，然而，此種關係下所生之相關權利或利益，難道就不屬於憲法財產權所保障之範圍？憲法第十五條僅稱人民財產權應受保障，及至本院釋字第四〇〇號解釋，將憲法保障財產權之意旨，解釋為「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。」對於財產權之保障類型，亦非以「所有權」為限。本件解釋多數意見將眷舍使用之法律關係，界定為使用借貸，言下之意，是否即謂眷戶對於土地或房屋既無所有權，其權利保障之強度或範圍，即與所有權不同，但是否即因此不受憲法財產權保障？既然憲法財產權保障之意旨，在於「實

現個人自由、發展人格及維護尊嚴」，系爭規定對於不同意改建之眷戶，逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，若房屋係眷戶自行興建，對其房屋難道並無所有權？否則何以有拆遷補償費？即便房地均非原眷戶所有，難道如此一筆勾消，不是侵害原眷戶「實現個人自由、發展人格及維護尊嚴」，進而有侵害其居住自由與生存權之疑義？

（三）依雙階理論，申請配住眷舍應屬公法上請求權，應受憲法財產權保障

對於眷舍使用，其必然是源自軍人向國家申請眷舍，則因為軍人身分而符合一定要件申請使用眷舍，將原本軍人於各部隊機關學校以外，提供住宅供其眷屬使用，固然有其歷史因素，如同本院釋字第四五七號解釋所稱「係國家為因應政府遷臺初期客觀環境之需要」；然而，軍人宿舍之提供與使用，無論係國家基於軍人職務關係所提供給付之一環，或者作為使用借貸之關係，配住眷舍之申請，均須於法律規定之一定要件下為之，本身即為公法上請求權之一種，即應受憲法財產權之保障，至於申請配住後，其法律關係之認定，無論是本件解釋多數意見所稱之使用借貸，抑或其他私法關係，均不影響其前階段因為公法上請求權所生之權利義務。因此，對於此種公法上請求權，應屬憲法財產權保障之範疇，其限制自應符合相關憲法原則如法律保留原則、明確性原則、正當法律程序原則、平等原則及比例原則等要求。

三、系爭規定不僅侵害財產權，更形同公權力之「制裁」與處罰

本件解釋多數意見認系爭規定之立法目的，在於避免眷戶參與改建之意願不一致，影響眷村改建之整體工作，以「加速更新國軍老舊眷村，提高土地使用經濟效益，興建住宅照顧原眷戶、中低收入戶及志願役現役軍（士）官、兵，保存眷村文化，協助地方政府取得公共設施用地，並改善都市景觀。」關於國軍老舊眷村之改建，於立法之初立法者有認為應與國民住宅條例（註五）一體適用（註六），換言之，其屬於國家整體住宅政策之一環，雖將國軍老舊眷村之改建，獨立以系爭條例加以規範，對於其程序之要求，仍應符合憲法正當法律程序之意旨。

（一）財產權亦有正當行政程序之保障

關於財產權之限制，本院歷來解釋亦肯認有正當法律程序原則之適用。尤以系爭條例第二十二條第四項亦規定有都市更新程序之適用，系爭條例之立法目的亦承認，國軍老舊眷村之改建，亦為改善都市景觀，則對於改建程序涉及人民財產權，依據本院釋字第七〇九號解釋，亦應有正當法律程序之保障。憲法上正當法律程序原則之內涵，固然視所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序之成本等因素綜合考量，由立法者制定相應之法定程序，例如確保利害關係人知悉相關資訊之可能性，及許其適時向主管機關以言詞或書面陳述意見，以主張或維護其權利等。則系爭條例對於眷村改建之程序，究竟應如何設計以符合憲法正當法律程序之要求，本件解釋多數意見則毫無所及。

（二）財產權保障包括存續與價值保障

或謂本院釋字第七〇九號解釋處理的是人民所有權之保障，與系爭規定所涉及之「使用借貸」不同。然誠如本席所言，憲法保障人民財產權應不分所有權與否之優先順序。何況，憲法對於財產權之保障，同時包括存續保障與價值保障，即便系爭規定所涉及之國軍老舊眷村之眷戶，其使用眷舍之屋地均為國



家所提供，然其對於屋地所增加之「價值」，似亦應為憲法財產權保障之範圍。

- (三) 系爭規定就不同意改建之建物所有權人未給予補償，且逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地並移送強制執行，形同制裁效果，有違憲法財產權保障之意旨

綜上所述，國軍老舊眷村使用眷舍之眷戶，其使用眷舍之歷史因素及其與國家之法律關係，均有複雜之事實背景，無論其是否僅屬於使用借貸關係，或者系爭條例所處理之國軍老舊眷村改建，是否應一體納入國家住宅及都市更新政策之一環，仍有待相關機關通盤檢討。然系爭條例處理既有眷戶對於眷舍之使用，即應注意避免過度侵害其居住自由及生存權之保障，尤其基於其財產權之存續與價值保障，對於不同意改建之眷戶，系爭規定美其名為加速改建之必要手段，實際上形同對於不同意改建之眷戶一種制裁或懲罰，既未給予一定之補償，亦未透過正當法律程序，以降低眷戶之間的紛爭，同時避免因為逕行註銷不同意改建之原眷戶之眷舍居住憑證及所有一切原眷戶權益，導致其財產權、居住自由及生存權受到過度侵害，凡此均為本件解釋多數意見所見，並於解釋文中加以諭示相關機關檢討改進，則當應檢討修正已逾越必要合理之範圍，而多數意見仍堅信系爭規定與憲法並無牴觸，其合憲論理過於薄弱，實難昭眾信。

註一：其第 2 項規定：「本條例修正施行前，經主管機關依第二十條第三項辦理改建說明會，原眷戶未逾四分之三同意改建之眷村，經原眷戶二分之一以上連署向主管機關申請重新辦理改建說明會及認證者，適用前項之規定。」

註二：其第 2 項至第 4 項分別規定如下：「原眷戶未逾三分之二同意改建之眷村，應於本條例中華民國九十八年五月十二日修正之條文施行後六個月內，經原眷戶二分之一以上連署，向主管機關申請辦理改建說明會。未於期限內依規定連署提出申請之眷村，不辦理改建。」「主管機關同意前項申請並辦理改建說明會，應以書面通知原眷戶，於三個月內，取得三分之二以上之書面同意及完成認證，始得辦理改建；對於不同意改建之眷戶，依第一項規定辦理。但未於三個月內取得三分之二以上同意或完成認證之眷村，不辦理改建。」「經主管機關核定不辦理改建之眷村，依第十一條第一項第六款規定辦理都市更新時，原眷戶應由實施者納入都市更新事業計畫辦理拆遷補償或安置，不得再依本條例之相關規定請領各項輔（補）助款。」

註三：行政訴訟法第 189 條第 1 項規定參照。

註四：行政訴訟法第 243 條第 2 項第 6 款規定參照。

註五：因住宅法之制定，業於 104 年 1 月 7 日經立法院三讀廢止。

註六：參見立法院第二屆第六會期國防、內政及邊政兩委員會第二次聯席會議紀錄，立法委員陳定南之發言，立法院公報，第 84 卷第 55 期，頁 318。

不同意見書

大法官 陳新民 提出

昔日的朋友，看啊，現在你們黯然神傷，滿懷愛與驚恐！不，走吧，別憤怒！你們不能在此安身立命。

你們必須再往遙遠、充滿冰雪與岩塊的國度拓荒去！做為一個人，你必須像獵人般，又需靈巧如羚羊。

有為小孩說故事習慣的人，遲早會在伊索寓言故事裡發現，自己正如同那隻徘徊於鳥類與獸類之間無可歸屬的蝙蝠。總而言之，你們這個族群正日益稀少中，妳必須承認，並做調適。

作家 朱天心・想我眷村的兄弟們

本席無法贊同本號解釋多數意見認定中華民國八十五年二月五日制定公布之國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例）第二十二條規定：「規劃改建之眷村，其原眷戶有四分之三以上同意改建者，對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行。」（下稱系爭規定）合憲之見解。本席必須指出：系爭規定對於不同意改建者，一概祭出「除權」手段，毋寧是「棒子與胡蘿蔔」的零和選擇，赤裸裸充當「棍棒條款」的粗暴角色。這種肅殺、暴恣氣十足，彷彿軍法對軍人抗命罪處罰之翻版，已牴觸法治國家所應遵奉的比例原則，更違反民主社會所強調的民主精神。

系爭規定正是典型違反比例原則的違憲案例，多數意見卻捨比例原則而不顧，專以平等原則為檢驗之標準，獲得合憲結論後，又在解釋文中以一半篇幅抨擊系爭規定「法益之權衡並未臻於妥適」。系爭規定是否與憲法意旨相符？多數意見顯然搖擺不定，尤其認定系爭規定合憲之立論，不無薄弱與無力之嫌。憲法解釋不同於一般法律解釋，應更強調憲法之精神與理念，本席力爭無果，然為盡言責，爰提出不同意見於次，以抒塊壘。

#### 一、界定眷舍使用為「私法性質之使用借貸關係」之錯誤

系爭規定合憲性的關鍵，在於原眷戶居住眷舍的法律關係為何？是屬於公法關係或私法關係。倘若屬於前者，不論是公物使用關係，或行政契約，則必須考慮行政法基本原則的適用，例如平等原則、比例原則、信賴利益保護原則等；若屬於後者時，則本於契約自由原則與雙方平等原則，除了行政私法契約，必須適用平等原則外，仍可依照民法的有關契約的規定來加以規範。

系爭規定許可主管機關強制註銷原眷戶居住憑證，使其喪失支領搬遷費用與眷舍改建之權利，多數意見未就系爭規定違反比例原則、信賴利益保護原則等問題加以審查，在此多數意見援引本院釋字第四五七號解釋，認定眷舍配住乃「使用借貸性質之福利措施」，且「其終止原不以配住眷戶之同意為必要。」（解釋理由書第三段）明顯地認定屬於私法關係。雖然並未明言指出是否屬於行政私法契約，惟釋字第四五七號解釋認定榮民承耕公有土地屬於行政私法關係，只需檢驗有無違反平等原則即足。可見，多數意見的認定，亦將眷舍使用視為行政私法關係，但仍可界定在私法使用借貸關係之內。

多數意見之認定，是基於主觀來抉選最簡單、相信可以自圓其說的論證基礎，並未就眷舍使用關係的目的、長年來規範狀態與性質來予以論究，造成論理過程破綻叢生，可說俯拾即是。本席在此一一檢視之：

##### （一）眷舍使用關係為公法性質的「公物使用」關係

關於眷舍使用關係，恐非多數意見所指稱的為私法性質的「使用借貸關係」，亦非「行政私法」之性質，而應屬「公物利用關係」。當然公物利用關係，可以採行私法關係或公法關係來規範，端視主管機關或法令。在多數的情形，是以公法關係來規範。本號解釋之原因案件便是一例。

規範眷舍使用的法規為主管機關民國四十年已訂定，但在民國四十五年

一月十一日重新有系統地發布之「國軍在臺軍眷業務處理辦法」（下稱辦法）。該「辦法」第一條的立法目的「為謀安定在臺軍眷生活，使將士無後顧之憂，藉以振奮士氣，提高服務情緒，特訂定本辦法」；第二章第二條規定在界定軍眷之範圍，俾「得享受本辦法所規定之權利，及應盡之義務」；第四章第十二條規定「各單位軍眷以集中居住為原則……並受聯勤總司令部軍眷管理處監督指導」；第十三條規範軍眷戶違規的處罰事項；第三十五條第一項明定軍眷有遵守國防部所發布有關軍眷應行遵守之一切規定之義務，且第三十七條中亦規定「本辦法實施之監督考核，由各級政工單位擔任」。由前述條文可知，明顯採行公法性質的公物使用關係，來規範眷舍的使用關係。

若以「辦法」之屬性而論，顯然屬於主管機關單方面的「命令與服從」，具有高權、而非私法關係所強調的平等色彩，也不同於私法借貸關係，雙方擁有對契約內容形成的可能性，而是單方面屬於機關內部公物的使用關係。故上開「辦法」具有特別權力關係的色彩與「職權命令」的特徵。

反觀之，多數意見將釋字第四五七號解釋有關「榮民承耕退輔會所屬農場」之法律關係，援用於本案之上，即所謂「行政私法契約」，這種見解明顯有誤。按榮民承耕農場，除締約條件（締約人資格）為單方決定外，其他對於承租契約的內容，仍擁有甚大的形成自由，例如耕種種類、農產品之行銷與價格……等，仍悉聽尊便，退輔會與農場都不多加干涉，承耕之榮民與一般農民並無二致。惟眷舍使用則不然，不僅無法自由修建與增建、出租營利、從事商業活動，可說是幾乎無自由使用之空間。故不可將釋字第四五七號解釋之案例援引至此，而認為眷舍使用屬於行政私法性質之「使用借貸關係」。

由於影響眷戶的權利重大，必須具有法律授權基礎，否則在實施行政程序法後，將有牴觸法律保留原則之虞。然而長年來，該「辦法」卻未有法律的授權，不合乎我國在九十年一月一日實施的行政程序法，遂於九十一年十二月三十日廢止。國防部重新依行政程序法訂定發布行政規則性質之「國軍軍眷業務處理作業要點」（下稱要點），做為接續管理軍眷權益與公產之依據（註一）。足見不論是「辦法」或「要點」，都具備公法性質，訂定之依據，不是中央法規標準法第七條，就是行政程序法第一百五十九條及第一百七十四條之一規定。

故早至民國四十年代開始，國防部即以單行法規規範軍眷管理相關事務，至民國四十五年以較完整的「辦法」及民國九十二年接續之「要點」規範管理眷舍業務以來，已長達六十三年之久，其中上開辦法修正達二十餘次之多，何曾見到其中有提到援引民法契約關係條文之處？實施至今，高達數十至百萬件計之配住、入住、註銷居住憑證、申請增建補建等事宜，何曾透過民事契約（例如書面簽訂契約、法院公證程序）來成立；又產生爭議時，是透過民事法院的訴訟程序，而非透過行政程序而解決之？

如今，多數意見貿然將眷舍使用定位在「使用借貸」關係上，卻未能由上開「辦法」及「要點」中獲得任何立論之依據，論斷過程是否失之於武斷與失實？

實則，對公有宿舍或眷舍之使用關係產生爭議的情形，並非罕見。關於對公有宿舍或眷舍使用事項，長年來都由主管機關以單行法規，亦即以組織法賦予之權限規定，無庸明白法律的授權，即以行政規則來規範之，具有內部拘束

力之規範。爲此，本院釋字第五五七號解釋明白肯認，「行政機關、公立學校或公營事業機構，爲安定現職人員生活，提供宿舍予其所屬人員任職期間居住，本屬依其組織法規管理財物之權限內行爲；……自得發布相關規定爲必要合理之規範，以供遵循。」該號解釋係針對實務界對宿舍使用所產生之爭議，究應循行政訴訟或民事訴訟而作出的統一解釋，明確界定公有宿舍使用之法規依據具有公法色彩。該號解釋所涉及的標的爲行政院所屬機關之宿舍，與本號解釋之國防部所屬眷舍，具有極高的同質性。故眷舍使用關係的性質，已極爲明顯，何再有爭執之空間乎？

## （二）眷舍的使用屬於國軍福利措施的一環

本號解釋多數意見在「淡化」系爭規定對不同意改建之原眷戶權益可造成「殺傷力」之論證上，特別強調「眷舍配住，爲使用借貸性質之福利措施，其終止原不以配住眷戶之同意爲必要」（解釋理由書第三段），顯然將眷舍配住視爲主管機關的「恩賜」，可隨時給予或收回之，皆不涉及對眷戶權利的損害。

闡釋前述收回眷舍行爲「無侵權性」最赤裸裸者，無過於國防部在本號解釋作成過程中，提供之書面資料中認定「原眷戶權益如遭主管機關以系爭規定予以註銷時，應尙無基本權受侵害之疑慮。」

上開對軍眷所給與福利，可以不受法律保障，由主管機關隨意取消的見解，恐怕連當年政府、國防部，甚至蔣中正總統夫人（因蔣宋美齡女士所領導之婦聯會，曾大力募款興建眷舍），都不會贊同此種「可以自由取消」之立論！不管在國軍軍眷業務處理「辦法」或「要點」中，都明明白白宣示：所有軍眷業務都有安定將士軍心與振奮士氣的目的，將所有軍眷補助業務均視同「法定待遇」之福利措施。在早期的「辦法」中，屬於給付性質的項目更多，就以四十五年剛發布的「辦法」而論，在第五章「軍眷給與」第十四條以下，便有給與生活補助費、依軍眷人數（分大、中、小口）發給眷糧、副食實物（鹽、油、煤等），另外眷舍、醫療、就學與就業輔導，都有專章規定。顯示當時國家著眼於軍人收入微薄（薪俸），必須想方設法，多立名目實施「軍眷補助」，來實質增加軍人待遇，以提高其生活水準。故上述補助，與微不足道的薪俸，一併構成軍人與軍眷「實質待遇」的內涵。國防部對上述眷糧、副食實物的張羅、調控及發放所動員人力與組織之龐大，絕不亞於單純發放薪俸的規模。

在我國已進入富裕社會後，上開「要點」仍然維持許多補助措施，例如軍眷權益（各種水電優待、優惠存款、生育補助、急難救助、國軍醫院優待等）、獲得眷舍之分配及其他優待（包括因天災受損可得之救助、安置、口糧救濟金及傷病慰問、補助貸款購宅等）、子女就學補助……等，均屬於整體軍人待遇的一環。否則無庸在上述法規中明白界定「軍眷戶」的範圍，更明定具有此「受益人」資格，方能享受上述法規所賦予之權利。

可見上述補助措施，並不是行政院或國防部一時性興起，或基於個人施恩所賦予，反而是正式形諸在有拘束力的規範之上。尤其是在行政程序法實施之前，這些由「辦法」所規定的補助措施，且被國防部認爲乃「職權命令」，亦爲「法規命令」，更是直接依據中央法規標準法第七條，基於國防部主掌之職權所發布的命令。此非「具有法規基礎」，豈可由主管機關自由取消或廢止，是否視實施已達六十年的「要點」與「辦法」爲無物？

多數意見將眷戶權益中的「眷舍使用及其相關權利」視為「使用借貸的福利措施」，而非具有「法規範基礎」的「福利措施」，試問其他「生活補助費、房租補助費、水電優待、眷糧及副食實物發給」，是否亦屬不具有法定基礎的「純粹恩給之福利措施」，而可隨時取消之？

多數意見此不無「大玩文字遊戲」之嫌！硬要將明明全是法定賦予的補助及福利項中，把「使用借貸性質」的福利措施抽出，是否與軍人及其眷屬、社會上的認知有太大的差異乎（註二）？

### （三）眷戶與主管機關間具有「職務義務」性質之關係

由上開「辦法」中，亦可看出眷戶在享有由國防部單行規章所規定的各種權益之同時，也負擔許多義務，除眷村內部的公共秩序維護外，更及於個人行為，例如必須端莊（註三）或不得打麻將等，都列入眷舍管理的範圍。若有違反法令規定時，主管機關得停發眷補、強制遷出眷村，眷戶為現役軍人時，服役單位更得加以處罰。例如依六十七年修正發布之「辦法」第一百六十三條規定，軍眷嚴禁在眷舍內賭博，違者除涉及刑事應依法處理外，按左列規定辦理；軍眷在眷村賭博者，第一次停發其本人眷糧半年，第二次停發其本人眷糧一年，第三次勒令全戶遷出眷村，軍眷之配偶為現役軍人者，得依情節核予行政處分（註四）。此外，眷村的管理由自治會負責，在早期，如四十五年剛發布的「辦法」，則由政工人員負責之。故對於眷村管理視同軍事紀律，違反眷舍管理規定之行爲，如同軍人違反職務命令般，可由主管機關予以處罰，已非單純私法之「使用借貸關係」可言。

### （四）若將眷舍使用視同私法之使用借貸關係，註銷眷舍居住憑證與辦理眷村改建，則無庸制定特別法

多數意見提到：「眷舍配住，為使用借貸性質之福利措施（本院釋字第四五七號解釋意旨參照），其終止原不以配住眷戶之同意為必要」（解釋理由書第三段），若眷戶使用為私法關係，豈非只需透過民法規定，即可完整規範整個眷村改建的法律關係乎？立法院與國防部何必捨此現成法律規範而不用，特別制定多達三十個條文之眷改條例？豈非多此一舉？

由立法的必須性說明眷舍改建，涉及廣大原眷戶的權利，不許可主管機關逕自行使解約權，亦即多數意見所持「不以原住戶同意即可終止眷舍使用」之見解，顯然將涉及全國數萬老舊眷舍權利之問題過度簡單化！由「辦法」對各種軍眷權益的詳盡規定得知（以民國七十八年六月二十六日修正發布之「辦法」為例，包含多達一百四十六條的龐大的法條結構可知，軍眷權益的廣泛與精密，都涉及人民權利事項，應依法律方得規範），眷舍改建牽涉原眷戶的權利極為重大，不能沒有法律授權，亦即不能以辦法層次來解決，必須以具有法律位階的專法方式來予以規範。故原本設想的民法使用借貸關係，或是具有職權命令性質的「辦法」都不足以根本解決全國眷村改建引發的法律爭議。眷改條例係創設公法關係之專門立法，即不可再將創設之公法關係，視為單純的私法使用借貸性質，否則將會產生論理上，忽爾為「公法關係」，忽爾為「私法使用借貸關係」的混淆與矛盾（註五）。

就此而言，最高行政法院一〇二年十月份第二次庭長法官聯席會議提及系爭規定的定性問題時認定，關於眷舍的配住關係，為主管機關基於管理財物之國庫行政行為，係私法關係，非公權力之作用。原眷戶若有購買改建眷舍之權

利，為眷改條例所創設，而非眷戶憑證所創設，故眷戶憑證僅在證明眷戶之身分，並非授益行政處分。然而主管機關註銷不同意改建眷戶之憑證，則屬於「不利」原眷戶之行政處分，而非授益行政處分之廢止。上述最高行政法院之見解，顯然為多數意見所採納，惟主管機關註銷之行爲，依上開會議決議，顯然又認為是不利之行政處分，是否即肯定發生私法借貸關係可以用行政處分的方式來予以解除？莫忘系爭規定最後仍以民事強制執行之方式，來處理眷舍之拆屋還地事項。如此，眷舍之使用借貸關係自始至終，都能定性在私法性質？

至於原眷戶所享有的權利，特別是原眷戶可以購買改建戶之權利，上開最高行政法院「決議」認定，乃眷改條例所創設。這種見解忽視原眷戶既領有居住憑證後，已享有法定的權利，例如住居權、財產權、購買改建後之房舍的期待權—這是具有「財產價值的期待權」（vermogenswerte Erwartungsrechte），可以享受憲法財產權的保障（註六）。故上開權利亦受信賴利益之保護，大法官在釋字第七一七號解釋所承認的信賴利益，不以嚴格法律創設的權利方值得憲法保障也，正是此意旨的展現。

## 二、未檢視系爭規定違反比例原則的問題

本號解釋諸多聲請人，都主張應檢驗系爭規定有無違反比例原則的問題，然而多數意見卻未審酌之，而僅專注在審查有無違反平等原則，是否已有「疏漏」的瑕疵？

本席認為系爭規定，正是典型違反比例原則的案例，多數意見豈可不加以論究，到底有無「最小侵害」的其他手段？

### （一）審查平等原則亦需適用比例原則

本席並不反對多數意見一併就系爭規定是否違反平等原則來予以審酌，畢竟許多聲請人同樣指摘系爭規定已與平等原則有所牴觸。惟立法措施採行差別待遇時，仍應考慮其手段是否符合比例原則。故本院在許多解釋中，皆將比例原則作為檢驗法規範是否違反平等原則之依據（例如釋字第四八五號、第五九三號、第六三九號及第六四九號解釋等），更明顯之例是釋字第六一八號解釋，亦提及：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等，為憲法第七條所明定。其依同法第十八條應考試服公職之權，在法律上自亦應一律平等。惟此所謂平等，係指實質上之平等而言，立法機關基於憲法之價值體系，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待，本院釋字第二〇五號解釋理由書足資參照。且其基於合理之區別對待而以法律對人民基本權利所為之限制，亦應符合憲法第二十三條規定比例原則之要求。」

這也符合憲法學上的主流見解，對於以「適用者」為對象，「因人而異」採取之區別待遇，最容易流於恣意，同時不論對法益的重大侵害與否，均應適用比例原則方可來嚴格審查（註七）。

系爭規定既然剝奪原眷戶繼續住在眷舍、購買改建後眷舍的權利，難謂並未對原眷戶造成嚴重之侵害，即使檢驗此區別待遇有無違反平等原則，也應探究手段有無過度激烈，透過援引比例原則，採取嚴格之審查標準，而非如多數意見般，只採取寬鬆審查標準，來檢驗立法手段有無與達到目的間「具合理關聯」來論斷合憲性。

### （二）對不同意改建者一律除權之規定—典型的「恣意」之行爲

系爭規定對於不同意改建者，一律註銷其眷戶憑證，從而剝奪承購住宅、

領取搬遷補助費、輔助購宅款等多項權利，多數意見在主文中雖藉著對比贊成改建者可以獲得的好處及少數持不同意見者權利之喪失，呈現後者淒慘下場，認為有權益失衡而有改進的必要，但卻在解釋理由書第三段中提到「所有原眷戶均有相同機會同意改建而取得相關權益，並明知不同意改建即無法獲得相關權益」，作為正當化區別待遇的合憲理由，是否前後立論也矛盾備至？

這種「順我者昌、逆我者亡」的差別待遇，豈非「胡蘿蔔與棍棒」？其正當性何在？多數意見認為是「加速眷改速度」，從本號解釋理由書第三段的說明，當可輕易了解此「加速論」的用意：「系爭規定之立法目的，係考量老舊眷村之特殊環境，為避免眷戶持續觀望而影響眷村改建整體工作之執行進度，徒使改建成本不斷增高，乃藉同意門檻之設定暨對不同意改建之原眷戶註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益之差別待遇手段，促使原眷戶間相互說服，以加速凝聚共識，並據以要求按期搬遷，達成土地使用之最佳經濟效益，以維護公共利益。」對不同意改建者祭出殺手？之理由，在擔心因眾意紛紛，使得眷舍改建速度受到拖延，而使成本升高。故純粹出於經濟與財政考量，同時也可「促使原眷戶間相互說服，以加速凝聚共識」。上述立法考量的理由，不無草率與粗糙，例如：

- 1、眷改條例並非「限時法」，有極急迫之公益需求，在一定時間內完成法定任務，包括特別預算支出，方可要求被規範者應當急速配合的特別義務。眷改條例是典型的「長期法」，使全國的老舊眷村，一步步藉由該條例來實施改建。對未獲得改建共識的老舊眷村，亦可等待眷改條例逐步修正後，陸續實施之。顯見眷村改建並無「立即與危險」的公益考量，最明顯的是系爭規定同意改建門檻，由原本四分之三，在實施十年後的民國九十六年，改為三分之二，便是一例。眷改條例甚至在實施十五年後的民國一百年，仍作出最新的修正（註八）。為何眷改條例隨時改變修正，而受其規範的原眷戶，就必須迅速配合改建不可？
- 2、若謂擔心改建工程的蹉跎，會增加成本。首先這是設想問題，在現實生活中是否一定會增加太多成本，或是增加數量無法承受，仍有待個案中檢驗。眷村改建費用並非全由國家承擔，原眷戶也必須承擔一定比例之費用。故面對日後可能增加的成本，原眷戶負擔同樣會加重，並非單方面國家損失而已，且對於未獲改建共識的其他老舊眷村之眷戶而言，也勢將面對成本增加之問題，老舊眷村最終不免走向改建一途（註九），故以「日後成本增加」作為除權理由，顯不實際，否則眷改條例便應該改為嚴格的「限時法」不可！
- 3、除了擔心日後改建會增加不必要的成本作為「除權」的理由外，多數意見尚舉出藉此「相互說服，以加速凝聚共識」的合憲正當理由。本席對此說法，更是驚訝萬分！民主法治國家，豈可用「使不同意者造成喪失重大權利」來作為說服的工具？這種形同運用「下馬威」的「棍棒」來強迫共識的形成，究竟是「說服」或「恫嚇」？
- 4、主管機關對於不同意改建者，行使如此嚴格的除權措施規定，在心態上，認定不同意改建者，是「為既得私利阻擾改建，侵犯大多數人的利益」，應予重罰，顯然是過去主管機關對眷舍所持「職權管理」之心態，對違反規定者，處以類似「抗命」的重責！這種為追求行政效率的單方面思考，不考慮採取更輕更和緩的手段，豈非公法學上「恣意」（Wilkur）的寫照？

### （三）典型的違反比例原則之案例－仍存在不少「更和緩手段」的可能性

誠然，依據過去的「要點」或「辦法」中，也可以找到原眷戶必須配合主管機關處理眷村改建時（包括收回標售、整建或遷建），無條件搬遷的規定。原眷戶的搬遷義務，也及於原眷戶的居住權利被撤銷或眷舍居住憑證被註銷之時（註十），不僅居住於公有眷舍之住戶，甚至及於奉准在眷村範圍內，自費建築眷舍者，換言之，這些本應屬於原眷戶之私人財產，仍可依上述「要點」或「辦法」，變成「公產」，且日後必須隨著「眷村用地」改變用途時，配合搬遷，不得有異議（註十一）。

上開規定，都已經與原眷戶的居住權、財產權、補助購宅權益結合在一起，即連上述的「要點」或「辦法」，也承認其具有權利性質（註十二），包括居住權利之註銷及眷舍倒塌、不堪居住的「眷舍註銷」等（註十三），顯示眷戶權益與眷舍存在息息相關，甚至眷舍毀損後，其配住權仍繼續存在。

爲了眷村改建的公共利益，並非不得對上開權利加以限制。然而應先窮盡「限制之可能性」，方可考慮行使最嚴重之「除權措施」。就以限制的可能性而言，立法者可能考量的手段甚多，例如：1、對於不同意改建者，既強制要求接受改建的決議，何不一併許可其擁有與贊成改建者相同之權利？如此也不會影響改建目的之達成。2、退一步言，若要對堅決不贊成改建者給與嚴厲的處置，必須考慮有無訂定「落日條款」的可能，即規定通過同意改建門檻後，定下若干期間讓不同意改建者，能夠擁有回心轉意、變更意見之機會。3、既然法令（行政執行法或「辦法」）許可主管機關對不同意改建者，可逕行執行拆遷之強制手段，主管機關何妨即可利用此手段，一樣可達成改建之目的，且給不同意改建者較少之損害（註十四）？故對不同意改建者，保留其如同其他贊成改建者之居住權利外，亦可強制執行返還房地，同樣可排除不同意改建者所造成的法令與事實上障礙。4、系爭規定對於奉准自費興建、增建房舍者，如其不同意改建時，亦可註銷憑證，而不給予任何補償，是否過度侵犯其財產權，造成不公平之後果乎？5、按註銷原眷戶居住憑證之行爲，依最高行政法院一〇二年十月份第二次庭長法官聯席會議之見解，爲不利之處分，依行政程序法第一百零二條之規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」故是否應給予不同意改建者充分表達意見的機會？或是召開公聽會的程序？依國防部之見解，在改建說明會中已告知所有原眷戶此不利後果。故基於行政程序法第一百零三條第五款規定：「行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。」行政機關得不給予陳述意見之機會。故對不同意改建者無庸給予表達意見與特別召開公聽會的必要。

國防部援引該條款不無錯誤之處，若參酌同條項第六款之規定：「限制自由或權利之內容及程度，顯屬輕微，而無事先聽取相對人意見之必要者。」方有不予陳述意見的機會。相形之下，註銷居住憑證對原眷戶權利侵犯之大，顯然必須給予陳述意見之機會。這也是大法官在釋字第709號解釋論及都市更新實施涉及人民財產權與居住自由侵害時，特別強調的「正當行政程序」（註十五），應賦予人民能夠充分表達意見來主張與維護權利之管道。

### 三、違反民主原則



系爭規定同時違反了民主原則。誠然法治國家也視民主原則為基本原則之一，民主原則雖多半運用在國家、政黨、政府組織與運作之上，但亦非不能作為憲法保障人民基本權利之依據，只是運用的機會較少而已。作為法治國家法律正當性來源的檢驗原則，民主原則也可以在基本權領域，作為詮釋的依據。特別是在言論自由的領域內，民主原則的實踐提供了少數意見的表達機會，使得民主社會追求的多元價值、理性辯論的可能機制，不至於被封殺。故民主原則的精神必須最大幅度地體現在規範基本人權的法律之中。（註十六）

系爭規定既然引進了全體住戶四分之三表決同意作為改建的門檻，已經明白採納民主精神「多數決」的體例，為何不能堅持到底，繼續採納更符合民主精神「精髓」的「少數服從多數」之制度？對於少數不同意改建之原眷戶，民主精神要求其能抒發異議、參與公共議論，更能使決策達到透明化與理性化（兼聽則明）。少數服從多數者的決議，除顯示多數決的拘束力外，此時更應容忍少數意見者，保障其擁有相同的權利。否則，以「勝者為王、敗者為寇」的心態，對持反對意見者予以打壓或其他不利對待時，正如同系爭規定的「除權」措施，豈非明明白白地與民主原則精神有違？

#### 四、國防部發布之行政規則違反法律保留原則

本號解釋聲請人之一指摘國防部民國九十七年五月三十日修正發布之「國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則」第六點之（四）及民國九十七年六月十七日修正發布之「辦理國軍老舊眷村改建注意事項」第五點之三認定：「凡阻撓拆除、妨礙工進、拒繳價款或其他未配合主管機關辦理各項改（遷）建作業，均屬本條所稱『不同意改建之眷戶』」，有違反法律保留原則之疑義。

上開規定以行政規則方式來詮釋系爭規定對於「不同意改建之眷戶」的概念。顯然將系爭規定的「自始不同意改建」，擴張到「自始同意改建，因嗣後產生的爭議不同意之情形」（凡阻撓拆除、妨礙工進、拒繳價款或其他未配合主管機關辦理各項改（遷）建作業，均屬本條所稱「不同意改建之眷戶」），已非系爭規定之文義所及，而認定之結果更導致原眷戶喪失相關權益之損失，更非技術性與細節性行政規則所可導出之法律後果。又觀之上開條文內容，特別是：其他未配合主管機關辦理各種改（遷）建作業，都一律視為「不同意改建者」，是否過於抽象與籠統，而有牴觸法律明確性之虞？

若對比眷改條例施行細則第十三條第一項之規定：「為配合眷村改建，原眷戶應於主管機關公告期間內搬遷，未於期限內主動搬遷者，視為不同意改建，由主管機關依本條例第二十二條規定處理。」同樣屬於「事後不同意改建」的一例，亦擴張母法的概念。縱使此擴張解釋有獲得法律明確授權，但亦不無「子法超越母法」之嫌。

#### 五、恐成「畫餅充飢」的檢討改進宣告

本號解釋多數意見也批評系爭規定沒有照顧到無力負擔自備款之原眷戶，對不同意改建者拒絕給予任何權益及對違占建戶給予尚且更高的補償，顯示系爭規定對「法益之權衡並未臻於妥適」，從而要求「相關機關應儘速通盤檢討改進」的宣告。

多數意見這種檢討改進的宣告，是否理論體系一貫，從而能促使主管機關與立法院從速糾正系爭規定之缺失？本席不敢樂觀以對！質言之：1、既然系爭規定獲得多數意見「所為差別待遇之目的要屬正當，且所採差別待遇手段與前開立

法目的之達成間具有合理關聯，與憲法第七條平等原則尚無牴觸」的明確宣示言猶在耳（解釋理由書第三段），主管機關與立法機關何能推翻之？2、系爭規定的除權措施，多數意見拒絕援引比例原則予以審查，亦即不考慮檢驗是否有侵害最小的手段措施採取之可能性。試問，主管機關能否「反其道而行」，將比例原則重新納入考慮，而大幅度修正系爭規定？3、多數意見之檢討宣告，既已言及系爭規定「法益之權衡並未臻於妥適」，是否已指明牴觸比例原則，特別是其中的「均衡性原則」（註十七）？

本席在此願重申：系爭規定是否符合比例原則，是本號解釋的關鍵所在。多數意見一方面拒絕援引此原則檢驗系爭規定之違憲性；另一方面卻又僅援引平等原則，並以低標準審查密度審查，宣告系爭規定合憲，最後再使出一記「回馬槍」，認定系爭規定違反「法益均衡」，卻又不指明以何原則論定此「失衡」現象，以及檢討改進之方向與限度究竟何在。多數意見如花槍閃爍式的判斷與立論，是否「過度自由」乎？本席擔心，主管機關會否最後撿拾枝節修正，而讓真正不義之系爭規定不動如山！

#### 六、結論－讓凋零的族群全部享有「苦盡甘來的遲來幸福」

將軍眷視為國民一份子來討論系爭規定的合憲性，應當以憲法法理的角度予以探討。經由上文的詳細檢驗，當可獲得系爭規定違反比例原則、民主理念的明確論證。

再以軍人及其眷屬的立場來檢視，更應以「情、理、義」角度予以論究。國家與軍人關係，遠不同國家與一般人民之間，除法律關係外，更建立在「忠義」精神之上。故在過去強調軍人為國奉獻犧牲，絕對服從，國家也應盡全力為照顧軍人以及眷屬，作為國家履行「道義義務」，此可稱為軍人對國家負「單方面」忠誠義務的時代（註十八）。

進入法治國家時代，這種軍人對國家單方面的忠誠義務已經遞嬗為「雙方互負忠誠」的法律義務。質言之，過去視為國家或元首「恩給」的國家照顧，由倫理性質，提升到具有法治國家原則位階的法律義務。雖然仍不無給付行政的特徵，允許立法者有較大的裁量空間，但立法者的裁量權仍應受到公法理論與法治國原則之拘束，最明顯的即是比例原則。國家的照顧義務不再是單向的恩惠，而是國家對軍人、公務員「忠誠義務」的實現！

提供國家照顧軍人與其眷屬之堅強憲法基礎的條文，可由憲法增修條文第十條第九項規定處獲得：「國家應尊重軍人對社會之貢獻，並對其退役後之就學、就業、就醫、就養予以保障。」惟本號解釋審查系爭規定之結論，是否已將憲法條文之精神發揮淋漓透澈？或有背道而馳、且意猶未盡之憾？恐一思即知矣！

以我國過去對軍人及其眷屬的道義責任，是否已窮盡國家能力？平心而論，這些居住在老舊眷村的原住戶們－除了極少數高級官員享有宏大寬廣的官舍外，絕大多數在過去長達半世紀以上的歲月中，所居住的環境，不論是在空間大小、衛生環境或公共設施的完善度上，是否達到社會一般住居標準之上？或只處於「勉強棲息」的程度？亦即是否接近「貧民窟」的邊緣？相信國人由國外影片目睹到許多大城市，例如巴西聖保羅市、菲律賓馬尼拉市郊外櫛比鱗次、違章搭建的貧民窟，都會有「似曾相似」的感覺！

故本席每次目睹此畫面，腦海中也不免浮起一個義大利文單字「Ghetto」，這是形容少數的族群，如蟻穴般聚居在城市的一角，形成特殊的生活方式與文化

，也與外界頗多隔閡與疏離。在歐美城市的 Ghetto，其居民不外是少數民族，如猶太人、吉普賽人等居弱勢之人民，除了可能是難民為共通特色外，在臺灣卻是由軍眷所組成，為絕無僅有的一例。

無怪乎「眷村文學」興起，多少都會披露出那些生活在「門戶洞穿」的「無個人隱私年代」，眷村生活所呈現的品質！其中著名的小說家朱天心，在「想我眷村的兄弟們」的短篇小說中，有一句感傷的敘述：「有為小孩說故事習慣的人，遲早會在伊索寓言故事裡發現，自己正如同那隻徘徊於鳥類與獸類之間無可歸屬的蝙蝠。總而言之，你們這個族群正日益稀少中，妳必須承認，並做調適（註十九）。」

惟眷戶們要如何「調適」？眷舍狹小老舊，未經主管機關之許可，不得修繕、改建與增建。違者視同違規而可能遭到處分。即使獲得自費興建的許可，產權仍屬國防部，搬遷時不能自行拆除，亦即不得視為個人財產，要眷戶調適之說，除遷居一途外，談何容易？即使想要改善居住品質，亦困難重重！

幸而，如今國家已有較充沛的財力，可滿足原眷戶應享有的適足生活環境（參見釋字第709號解釋），履行憲法照顧軍人及其眷屬的義務，只要並未過度圖利原眷戶時（參見釋字第485號解釋），政府應當「擴大戰果」，將福澤及於每位應享權利之人，方是政府應當承擔的法定與道義責任。

本此信念，本席願意摘錄一段拙文，乃八十三年六月出版的「軍事憲法論」序言，作為本席全程參與本號解釋作成過程後，內心油然而生的一段感慨：

「生長在甫結束顛沛流離的大時代，我回憶在民國四十年代的童年歲月，親身目睹許多為國家戎馬半生的軍人和眷屬蝸居在湫隘的斗室。一位熱血從軍的學長，正當黃金年華展開之際，就喪身在金馬前線的坑道之中。我耳中彷彿仍能聽到當時為國捐軀者的寡母夜半悲嚎！童年的回憶，益使我堅定國家不能『投機性』的期盼軍人的奉獻。國家具有法律及道義上的責任，在一切措施上『回報』軍人所付出的犧牲和忠誠！國家和社會必須把軍人視為親生子，給予尊重和呵護，否則『何以教戰』？西元前六百七十年，希臘一位詩人提安斯（Tyrtaeus）曾寫到：『為國犧牲何其甜蜜和榮耀（dulce et decorum est pro patria mori）』！好一個『甜蜜和榮耀』！今天，我國軍人午夜夢迴時，回想國家為他們設立的制度和福祉，心中會否一絲絲甜蜜與榮譽感？國家和社會捫心自問後，會否給與一個截然的『肯定』答案？」（註二十）

本號解釋的作成，本席對國家美意「功虧一簣」感到遺憾！對於老舊眷村以及原眷戶，這些行將走入歷史的記憶以及凋落的族群，國家為何不全面讓其享有「苦盡甘來」的「遲來幸福」？國家若能力所及，卻吝而為之，是否有負軍人及其軍眷對國家數十年來的崇仰與期待乎（註二十一）？

末了，老眷戶們，在你們必須被驅離原已破舊落敗的棲所之際，除了懷有一連串過去生活「苦樂交集」的回憶外，恐怕已身無長物。本席慨嘆力不足回天，只能默頌一段德國大哲學家尼采的「自高山上」詩文，為你們送行與祝福：

「昔日的朋友，看啊，現在你們黯然神傷，滿懷愛與驚恐！不，走吧，別憤怒！你們不能在此安身立命。

你們必須再往遙遠、充滿冰雪與岩塊的國度拓荒去！做為一個人，你必須像獵人般，又需靈巧如羚羊（註二十二）。」

註一：國防部 93 年 5 月 14 日勁勢字第 0930006692 號令修正。由「要點」之壹、目的，即表明原有之「辦法」，乃是依職權發布之法規命令。為配合行政程序法的實施，方有將之改為行政規則的必要。然而「要點」既提及原來「辦法」已欠缺法律授權，即不能稱為「法規命令」。國防部之說明，顯然有誤。該辦法對人民，包括軍眷戶之權利如有限制時，必須獲得法律授權，否則應改為僅是規範內部關係之行政規則。這也可由該「辦法」遲至民國 91 年 12 月 31 日，即行政程序法實施兩年後才失效，符合行政程序法在民國 89 年 12 月 27 日急速增訂之第 174 條之 1 規定「本法施行前，行政機關依中央法規標準法第七條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後一年內，以法律規定或以法律明列其授權後修正或訂定；逾期失效。前項期間屆滿前一個月，行政院認有必要，經立法院同意後，得以命令延長之。」顯見，原有「辦法」確有涉及軍眷權利之限制，故軍眷享有之權利包括眷舍居住憑證等，即具有憲法基本人權的地位。

註二：就以民國 45 年發布之「辦法」第 4 章「軍眷管理」中第 13 條第 15 款中規定，軍眷不遵守本條各款之規定或不接受輔導與糾正者，應由官士原屬單位申請停發其「軍眷待遇」；第 38 條亦有官士與軍眷如有虛報冒領等情事時，停止一切「軍眷待遇」之規定，足見「辦法」中補助福利措施，都可視為「待遇」。

註三：例如民國 45 年發布之「辦法」第 4 章「軍眷管理」中第 13 條第 12 款中規定「軍眷行為，不得浪漫以免損害軍譽。」；甚至同條第 13 款中規定，軍眷配偶死亡者，必須註銷軍眷身分後，方得自由擇嫁。

註四：例如軍人如奉准增建宿舍，即使有空屋，卻出租或轉讓圖利時，應依陸海空軍懲罰法記過處罰，所屬各級長官也須受申誡等連帶處分，甚至移送法辦。參見民國 51 年發布之「辦法」第 102 條之規定。

註五：該「決議」認眷舍配住並不是主管機關的公權力行為，而是國庫行政。顯然忽視配住權利的獲得，須經主管機關公權力的許可，方能發給居住憑證，故為公權力給付之行為，仍具有公法性質，故並非所有給付行政行為都必須透過國庫行政不可，亦可透過公權力為行為態樣。另外，該決議亦認為眷舍配住屬於「國庫行政」，連行政私法契約都不採納，則亦與多數意見有異。

註六：可參見陳新民，〈論憲法財產權保障之體系與公益徵收之概念〉，刊載於：《憲法基本權利之基本理論（上冊）》，2002 年 7 月 5 版，元照出版社，第 293 頁以下。

註七：可參見本席在釋字第 682 號解釋與釋字第 712 號解釋所提之不同意見書，有對此理論較詳盡之分析。

註八：眷改條例實施過程似乎都有在一定時間內實施完畢的說辭。例如民國 94 年立法院第 6 屆第 2 會期國防委員會第 11 次全體委員會會議（94.10.27），趙良燕委員提及「眷改條例即將在 97 年就要結束」及「眷改工作在民國 97 年前能夠順利達成任務」。見《立法院公報》，第 94 卷第 64 期第 3 頁。但上開說法並不見諸於法條之內，連國防部也明白表示眷改條例並無施行期限之問題。

註九：據國防部提供之資料顯示，國防部列管之眷村共有 897 個之多，原列入改建計畫為 161 處，最後改為 86 處，占全部眷村十分之一左右，共安置近 7

萬戶（69,517 戶）。顯示眷村改建工作，仍有漫長之路也。

註十：例如民國 86 年「辦法」第 31 條。

註十一：例如民國 86 年「辦法」第 29 條。

註十二：例如民國 86 年「辦法」第 31 條、第 36 條稱之為「眷舍居住權」；第 32 條、第 34 條「輔助購宅權益」；第 35 條「配舍權」或「眷舍居住權」。

註十三：參見民國 86 年「辦法」第 36 條、第 37 條。

註十四：參見民國 86 年「辦法」第 34 條規定，眷舍遭受重大損害時，眷戶得申請原地自力復建。此種「自建戶」，必須於眷村重建時無條件配合重建，並同意由軍方拆除之。可見得即連自建戶，都可由軍方拆除，無庸獲得原眷戶的同意與否。

註十五：參見釋字第 709 號解釋理由書：「都市更新之實施，不僅攸關重要公益之達成，且嚴重影響眾多更新單元及其週邊土地、建築物所有權人之財產權及居住自由，並因其利害關係複雜，容易產生紛爭。為使主管機關於核准都市更新事業概要、核定都市更新事業計畫時，能確實符合重要公益、比例原則及相關法律規定之要求，並促使人民積極參與，建立共識，以提高其接受度，本條例除應規定主管機關應設置公平、專業及多元之適當組織以行審議外，並應按主管機關之審查事項、處分內容與效力、權利限制程度等之不同，規定應踐行之正當行政程序，包括應規定確保利害關係人知悉相關資訊之可能性，及許其適時向主管機關以言詞或書面陳述意見，以主張或維護其權利。」

註十六：德國學者 Katz 認為民主原則可作為憲法整體意旨解釋原則，闡揚民主憲政精神，亦可以發揮在基本權規定的詮釋領域，特別在保障言論自由方面。可參見 A.Katz, Staatsrecht, Grundkurs im öffentlichen Recht, 17, Aufl., 2007, Rdnr138-139.

註十七：本席強調此時真正應檢驗者，是檢驗系爭規定是否屬於最小侵害之手段（即「必要性原則」）。

註十八：可參見陳新民，〈論公務員的忠誠義務〉，刊載於：《憲法基本權利之基本理論（下冊）》，2002 年 7 月 5 版，元照出版社，第 159 頁以下；〈法治國家的軍隊—兼論德國軍人法〉，刊載於：《軍事憲法論》，揚智出版社，2000 年，第 103 頁以下。

註十九：朱天心，《想我眷村的兄弟們》，INK 印刻文學生活出版社，2002 年，第 79 頁。

註二十：參見陳新民，《軍事憲法論》，揚智出版社，2000 年，第 3 頁。

註二十一：據國防部提供之資料顯示，目前因不同意改建，而遭到註銷眷戶權益者有 452 戶之多，倘若依眷改條例第 5 條給與購宅款補助，所需經費約 21 億 5,000 萬元。

註二十二：周國平譯，《尼采詩集》，北京作家出版社，2012 年，第 73 頁。

抄楊熙榮等六人釋憲聲請書

為提出解釋憲法聲請事：

壹、聲請解釋憲法之目的—國軍老舊眷村改建條例第二十二條第一項牴觸憲法

民國（下同）九十六年一月三日修正前之「國軍老舊眷村改建條例」（下稱眷改條例）第二十二條第一項：「規劃改建之眷村，其原眷戶有四分之三以上同意改建者，對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行。」（下稱系爭規定）（註一）。然而，此項規定牴觸憲法第十五條之財產權保障、第二十三條之比例原則與第七條平等原則，應由 鈞院大法官宣告違憲，以保障人民基本權利、維護合憲之法律秩序。

要言之，系爭規定對人民憲法基本權利的侵害包括以下三方面：

- 一、其剝奪原眷戶依法使用眷舍與相關權益，違反憲法第二十三條比例原則，並牴觸憲法第十五條保障人民財產權之意旨。
- 二、系爭規定以註銷眷籍、剝奪原眷戶居住權利與其他相關權益為手段，達成眷村改建之目的，對此等眷戶而言，係為公共利益所受之特別犧牲，基於憲法對人民財產權保障之意旨，國家應予以合理補償，惟眷改條例與相關法令就此完全未為規範。
- 三、系爭規定雖然授權主管機關行使裁量權，以決定是否註銷不同意改建眷戶的居住憑證與權益。然而此項註銷權限發動之構成要件僅為「原眷戶不同意改建」以及「其他同意眷村改建之人數超過法定比例」，對不同意改建眷戶個別權益情狀的差異，卻完全未予考量。此等粗略規範亦導致主管機關實務上對所有不同意改建之眷戶，一律註銷其居住憑證與其眷戶權益，幾無例外。換言之，系爭規定面對的規範對象具有本質性差異，卻未在規制上設計合理的差別待遇，相反地僅恣意以相同的規定適用，自屬牴觸憲法第七條平等原則。

## 貳、疑義之性質、經過及涉及之憲法條文

### 一、違憲疑義之性質與聲請釋憲之依據

因聲請人等之眷舍居住憑證及原眷戶權益遭主管機關國防部註銷，致其憲法保障之基本權利（財產權、平等權）受到侵害，經依合法程序提起訴訟，仍未能獲得救濟，唯有透過 鈞院大法官解釋憲法，確認註銷處分及確定終局判決所適用之處分時眷改條例第二十二條第一項（系爭規定）牴觸憲法，聲請人等之憲法權利始能回復。是以，本件屬於人民聲請釋憲類型（學理上亦稱為「憲法訴願」），其聲請釋憲之依據為司法院大法官審判案件法第五條第一項第二款。

### 二、疑義之經過

#### （一）窮盡通常救濟程序

聲請人為原高雄市自治新村眷戶，國防部於九十二年五月間依據眷改條例就該村眷戶辦理遷購國宅計畫。因該村同意遷購、並經法院或民間公證人認證者超過原眷戶人數四分之三，國防部乃依系爭規定，以九十五年六月十四日勁勢字第○九五○○○八○六六號函註銷前揭聲請人等之自治新村眷舍居住憑證及原眷戶權益。聲請人等不服，向行政院提起訴願遭決定駁回後，復提起行政訴訟，仍由臺北高等行政法院九十七年四月三日九十六年度訴字第七八七號判決駁回，再經最高行政法院九十九年三月十一日九十九年度判字第二四二號判決實體駁回上訴。

#### （二）系爭規定為確定終局判決所適用

於最高行政法院九十九年度判字第二四二號判決中，該院認定自治新村眷村改建計畫已通過系爭規定之改建門檻，且聲請人（1）至聲請人（6）確未

同意改建計畫，故國防部依該條規定註銷上訴人之原眷戶權益及身分，自屬於法有據。另外，該院亦認定國防部適用系爭規定未違反比例原則，因如不依法註銷聲請人等之眷戶身分及權益，無法達成眷村改建之行政目的，對於大多數原眷戶權益將造成損害；反之，註銷聲請人等居住憑證及其他權益，屬達成國家福利政策所必須，具有合目的性之考量，且使用之手段亦屬必要而妥當。

前述最高行政法院確定終局判決均適用處分時眷改條例第二十二條第一項（系爭規定）以為實體裁判之基礎，則其構成本件釋憲聲請之審查標的，自無疑義。

### 三、受侵害之憲法上權利與涉及之憲法條文

聲請人等受憲法保障之財產權及其實質法律地位受平等保障之權利，因系爭規定而受侵害，故本件釋憲聲請涉及之憲法條文為：憲法第七條、第十五條、第二十三條。

### 參、聲請人對本案所持立場及見解

#### 一、系爭規定牴觸憲法第二十三條比例原則、第十五條財產權保障之意旨

##### （一）司法院大法官解釋建立之審查標準

按照歷來有關財產權保障之大法官解釋見解，國家基於公益目的，非不得以制（訂）定法令限制人民財產權，惟法令文字本身必須遵守法律明確性原則（註二），如由法律授權訂定法規命令者，亦須符合授權明確性原則（註三），另外限制財產權之措施或方法尚須符合比例原則（註四），始屬合憲。由於系爭規定文義尚無不明確之處，且本件聲請之審查標的並非法律授權訂定的法規命令，因此以前述標準審查系爭規定是否牴觸憲法（實質合憲性審查）時，僅需進行下述兩層次之檢驗：憲法財產權之保護範圍是否及於聲請人遭註銷之眷舍居住憑證及原眷戶權益，如本項命題之結論為是，則需進一步檢討，系爭規定剝奪聲請人此部分財產權是否合乎比例原則。

##### （二）「眷舍居住憑證及原眷戶權益」在憲法財產權之保障範圍內

##### 1. 眷舍居住憑證具有財產價值

按眷改條例第三條第二項規定，本條例所稱原眷戶，係指領有主管機關或其所屬權責機關核發之國軍眷舍居住憑證或公文書之國軍老舊眷村住戶。若僅依此項規定解讀，眷舍居住憑證之意義似為證明或創設眷戶身分之公文書。然而眷舍居住憑證之意義不只於此。依據現行「國軍軍眷業務處理作業要點」（下稱作業要點）（註五）第陸之一點第一句規定，志願役現役軍人、撫卹期間遺眷及核定有案無依軍眷（經核發眷屬身分證有案）尚未配眷舍、輔助貸款、輔助購宅者，得申請分配眷舍。在九十一年十二月三十一日前，眷舍申請權之規範為「國軍軍眷業務處理辦法」第十七條第一項，該辦法為上述作業要點之前身，因其法律性質為職權命令，依行政程序法第一百七十四條之一規定廢止後，主管機關訂定上述作業要點（行政規則）作為處理軍眷照顧業務之依據。依照「作業要點」第拾貳點之一的規定，國防部進一步訂定「國軍軍眷業務處理作業注意事項」（註六）作為處理軍眷業務之作業規定及書表格式的依據。該注意事項第八點明定：「依『國軍軍眷業務處理作業要點』陸、一、及柒、一、規定申請配舍、價購眷（國）宅或輔助購宅貸款之當事人……配住公有眷舍者由軍種單位建立『國軍眷舍管理表』……，並發給『國軍眷舍居住憑證』」。由上開規定可知，眷舍居住憑證不僅

為眷戶身分之證明，更代表配住眷舍之申請獲得許可，並就特定眷舍擁有居住、使用的權利，這項權利乃具有財產價值的權利，可由「作業要點」中其他規定獲得輔證。依據第陸之一點第三句，獲配眷舍後，申請人原按月領取的房租補助費即無繼續受領之理由，應自配住眷舍之日起扣繳，可見眷舍居住的權利與（因獲配眷舍免於支出的）房屋租金或國家給付之房租補助費具有替代關係。另外，配住眷舍之權益亦得經軍眷業務權責機關核定後交換或轉讓（第陸之二點），實務上將配住眷舍的權益轉讓予未獲得配住者時，多約定有對價，此項對價亦足以證明眷舍居住權具有財產價值。

2. 系爭規定中「原眷戶權益」係指原眷戶享有依據眷改條例第五條第一項第一句之規定承購依該條例興建之住宅，及由政府給與輔助購宅款之權益。其一為購買特定性質之不動產的資格，另一為受領國家給與實質補貼的權利，二者本質上即為財產性權利，自無疑義。況且，依據同條項第二句規定，原眷戶死亡者，由配偶承受此項權益，如原眷戶與配偶均死亡者，由其子女承受其權益。因此，承購住宅與領取輔助購宅款之權益如不是具有財產價值之權利，此處所規定的「原眷戶權益承受」根本無從發生。

3. 「眷舍居住憑證與原眷戶權益」為公法性質財產權益

眷舍配住或原眷戶依據眷改條例所得享有之權益，為國家對軍人（眷）的照顧或扶助性行政活動之一環（註七），亦屬國家實踐憲法委託（憲法增修條文第十條第九項）之具體措施。按行政活動的法律性質為公法或私法，學理上一般採取「權力服從說」或「實質之特別法說」作為判斷的標準。按申請眷舍之准否、眷舍分配，原眷戶承購依眷改條例興建之住宅時的資格認定，以及國家發給原眷戶輔助購宅款等照顧性與補助性行政活動，均為國家由眷改條例或前述軍眷照顧法令獲得行使高權的資格，以公權力主體的型態進行管理、支配或分配，因此無論採取「權力服從說」或者「實質特別法說」，這些均為公法性行政活動（註八），由其所獲得的財產性權益，自然同屬公法性質。

4. 憲法上財產權之保護範圍及於「眷舍居住憑證與原眷戶權益」

- (1) 公法性給付請求權符合憲法上財產概念之條件

- a. 憲法學理與比較法觀點

憲法對人民財產權之保護範圍應該區分私法性質與公法性質的財產權利兩方面來審視。就前者而言，保護範圍並不限於民法規範的物權與債權，更涵蓋所有在現行法秩序下具「私利用性」與「排他性」特徵的財產利益（註九），例如著作權、商標權、專利權亦屬之。司法院大法官釋字第六七一號解釋開宗明義指出：「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，不得因他人之法律行為而受侵害。」即重申上述憲法上財產權保障之意旨。根據此項憲法財產權之特徵，私法性具有財產價值的權益（能）基本上均能涵蓋於保護範圍中。若從比較法的角度觀察，學理與實務上較有爭議的問題是：「公法性具有財產價值的權益」是否、且在何等範圍內亦受憲法財產權保護。尤其在討論各種社會福利給付請求權是否亦受憲法財產權保障時，換言之，人民得否基於憲法財產權要求國家維持特定社會性給付時，此項問題特別具有重要性。



為避免財產權保障無邊無際擴及所有公法性質的社會性給付，德國聯邦憲法法院將社會性給付是否以權利人「自己的給付（eigene Leistungen）」為基礎作標準，來劃定憲法財產權在此脈絡下的保護範圍。該法院認為，人民依據社會福利法令所擁有的財產價值權益，除了必須有私利用性以及排他性之特徵外，此項法律地位還必須「非微不足道地」（nicht unerheblich）以請求權人自己的給付為基礎，並以保障其生存基礎（Existenzsicherung）為目的，始得納入憲法財產權的保護範圍（註十）。適用這項標準後，則單純出於履行照顧國民之義務而完全由國家提供的社會性給付，將排除於財產權保護範圍之外（註十一）。這項標準雖然經過聯邦憲法法院長期採用而成為通說，但亦招致不少質疑。一方面並非所有以自身給付為基礎的社會福利請求權均含有保障生存基礎之目的。另一方面是，某些具有財產價值的公法性法律地位或資格，如營業執照或建築許可，由於與私法性財產權的緊密關係，學理上多認為屬於憲法財產權之保護範圍內（註十二），但如果採取前述聯邦憲法法院之劃分標準，此類公法性法律地位或資格也會被排除在外，因其並非以權利人自身給付為基礎（註十三）。為解決這方面的疑義，德國學理上常援引前聯邦憲法法院法官 W. Rupp-v. Brunneck 在 1971 年提出的不同意見書，認為重點不在於是否基於權利人自身給付，而應取決於法律是否確實賦予人民具體的給付請求權，而非僅是對於給付的期待（註十四）。如果從此項見解出發，憲法財產權保護範圍的判斷標準在私法性與公法性財產權利將漸趨近似，或無區別的必要。另外，這項見解雖然將使社會福利給付廣泛地納入憲法財產權保護範圍，但並不會因此產生司法權逾越權力分立之界線，取代立法者逕為國家資源分配（政治性決定）的疑慮，立法者規範給付要件或給付內容之形成權限並不受妨礙，惟與所有規範財產權利之法令一樣，其對財產權之限制都必須符合憲法要求（註十五）。

上述比較法上的觀察，對於本件聲請案首先要處理的問題：眷舍居住憑證與眷改條例規定的原眷戶權益是否可納於憲法財產權的保護範圍中，亦有參考的價值。蓋眷舍配住或眷村改建為國家對現役軍人、軍眷與遺眷的照顧性措施，屬於給付行政活動之一環（司法院大法官釋字第 485 號解釋參照），如採取前述「自身給付理論」作為標準，此等給付或權益將被排除於憲法財產權保護範圍之外，則下一階段「比例原則」審查自亦無繼續進行之必要。因此，必須先確認我國是否也採取前述「自身給付」理論。透過以下對相關司法院大法官解釋的整理歸納，將可發現我國僅部分採取該理論，質言之，係以較寬鬆的標準認定公法性財產權益受憲法保護的範圍。

#### b. 司法院大法官解釋採取之標準

由於本案涉及的權利是（經申請並獲得許可之）眷戶眷村居住權—其以眷舍居住憑證作為表徵，以及基於原眷戶的身分、依據眷改條例得享有的財產性給付請求權（承購住宅、領取輔助購宅款），二者均為公法性財產權益，已如前述。是以，在大法官解釋中整理公法性財產給付請求權受憲法保障之範圍時，應先排除以人民私法上財產權為基礎的公

法性請求權—亦即該公法上權利係以保障或實現私法財產權為目的（註十六），針對其他純粹公法性財產給付請求權之解釋來歸納憲法上財產權保護範圍的判斷標準：

釋字第二六六號解釋突破傳統特別權力（身分）關係，使公務人員根據考績為財產上之請求卻遭拒絕者，得依法提起訴願或行政訴訟。在解釋理由構成上，該解釋指出：「公務人員基於已確定之考績結果，依據法令規定為財產上之請求而遭拒絕者，影響人民之財產權」。由此可以推知，公務人員考績獲評定後，其依法享有的財產請求權均屬憲法財產權保障範圍內之權利。大法官在釋字第三一二號解釋再次採取相同的見解，認為「依據法令規定請領福利互助金，乃為公法上財產請求權之行使，如遭有關機關拒絕，將影響其憲法所保障之財產權」（解釋理由書）（註十七）。至釋字第五二六號解釋，對於經建會人員要求依據退休金補償相關法令補償其於該會改制前的年資，大法官雖然並未針對憲法財產權範圍之劃定與限制深入論述，但是既然結論認為銓敘部作成不應補償之函釋並未違反憲法財產權保障意旨，自然先以肯定經建會人員依法申請補償退休金，屬於財產權保護範圍內之權利，但考量經建會組織的沿革歷史及實質平等原則，銓敘部以該函釋限縮適用範圍是合憲地限制聲請人的財產權，並不牴觸憲法且屬於正確適用法令。顯然對於憲法財產權保護範圍的認定，大法官仍採取「依法令享有的財產請求權」之立場。在同一見解脈絡下的尚有釋字第六〇五號解釋。由於各機關依「聘用人員聘用條例」以契約聘用之專業或技術人員，不適用公務人員俸給法、退休法、撫卹法，亦不得主張公務人員俸給銓敘之權利（該條例第六條參照）。因此大法官認為，公務人員俸給法施行細則將公務人員未具任用資格前、依前開條例受聘用之年資，於依法任用為公務人員後酌予核計為公務人員年資，本質上係國家對公務人員之優惠措施，並非限制人民之財產權。換言之，除了依法「酌予核計」為公務人員年資的聘用年資以外，其他部分並非依法得予核計的年資，並不在憲法財產權的保護範圍內。

在「自身給付」理論發源地的德國，社會福利給付的爭議是採用該理論的典型案。反觀我國，大法官在釋字第五六〇號解釋審查限制外國受僱人領取勞保喪葬津貼的合憲性時，僅提出勞工保險之財務基礎包括被保險人繳納之保險費、雇主分擔額以及各級政府按一定比例之補助，但是否有意藉此表示因為被保險人的「自身給付」（保險費），故勞保給付請求權屬於被保險人之財產權，則未明確表示立場。不過從結論而言，大法官肯定聲請人主張的喪葬津貼請求權屬於憲法財產權保護之對象，蓋本號解釋既然直接審查上述限制有無牴觸比例原則，自然必須以該請求權被憲法財產權保護範圍所涵蓋為前提，始能繼續討論法律的限制是否合憲。另外，本號解釋和前述釋字第二六六號、第三一二號等解釋不同，大法官在此認為憲法財產權保護範圍並不以法令所規定之財產請求權為限。質言之，法律並未賦予當事人期待擁有的勞保給付請求權，大法官的論理仍肯定該請求權屬於財產權保護範圍內，惟法律得基於公益目的以合憲方式予以限制。

釋字第四三四號解釋就公務人員因退休以外之事由離職，仍應享有保險之養老給付請求權，採取類似「自身給付」理論作為解釋基礎。此號解釋認為，養老給付的性質近似儲蓄存款，在公務人員離職前，其承保單位已將一部分保費提撥為養老給付準備金，至被保險人離職時一次給付予被保險人，故被保險人請求養老給付相當於請求返還自己的「存款」，該請求權應受憲法財產權保障。然而，相對於一般的保險關係中，保費經繳納後與所有保費共同形成保險給付的資金基礎，保費繳納與保險給付間具有對價關係，但不具同一性，養老保險為特殊的保險類型。大法官以類似民事消費寄託關係（註十八）下的返還請求權解釋公保的養老給付請求權，以此論斷其受憲法財產權保障，則本案的推論能否成為公法性財產給付在憲法上保障範圍的一般性判斷標準，即不無疑問（註十九）。

最後在釋字第五七一號解釋，大法官認定九二一地震災區住屋全倒、半倒者所發給的慰助金屬於國家「提供受非常災害者之緊急慰助」，與公權力行為造成人民財產權損失時所為之補償不同，所以「對於不符合慰助條件者，不予給付，本質上並未涉及人民財產權之限制」。依此號解釋意旨，國家實現人民（急難）照顧扶助任務時提供的金錢給付不屬於憲法財產權，其結論與前述德國標準相同，但二者推論方式卻有顯著的差異。質言之，大法官仍從私法性財產權出發，因為人民財產損失並非國家公權力行為造成，故其不得依據憲法請求國家（以特定方式或就特定範圍）填補，且因此國家此時提供的慰助性給付亦非行政補償，人民並無給付法令之外的請求權。

#### c. 小結

大法官對憲法財產權保護範圍的認定標準可以歸納為：法定的公法性財產給付請求權均包含在憲法財產權保護範圍內，至於法定請求權之外的主張，大法官則採取類似「自身給付」理論作為判斷標準。在兩件有關公法保險給付之解釋中，大法官均（非直接地）以被保險人曾繳納保費—提供自身給付，作為保險給付受憲法財產權保障的根據。然而大法官並無意將「自身給付」理論擴大運用在公法保險關係之外的所有公法財產給付請求權上。一方面根據考績評定所主張的財產給付（在釋字第二六六號解釋中為「工作補助費、不休假加班費及考績獎金」）本質為薪俸（註二十），並非人民亦提出自身給付後所獲得之對待給付。另一方面，公務人員退休法自八十一年修正後，公務人員退休撫卹之經費從完全由國家負擔之「恩給制」，改由公務人員與政府共同撥繳費用建立之「公務人員退休撫卹基金」負擔（註二十一）。但是此項財政結構的轉變對大法官審查退休金或相關請求權是否屬於憲法財產權之保護範圍並無影響，亦未引入解釋論理的構成，而仍然採取「依法令享有的財產性權利」的見解。因此可見大法官並未將「自身給付」理論視為判斷憲法財產權保護範圍的一般性標準，而是採取相對比較寬鬆的標準，將所有「法令所定的財產性權利」均納入憲法財產權的保護範圍。

#### （2）原眷戶居住憑證與原眷戶權益均立於憲法財產權之保護範圍中

回到本聲請案之爭點。眷舍居住憑證代表眷戶獲得核准配發眷舍，並

得排他地使用居住特定眷舍，為具有財產價值之權利，已如前述，而且志願役現役軍人、撫卹期間遺眷等有權居住眷舍者的申請權亦始終規範於法令之中；另外，原眷戶承購依眷改條例興建之住宅以及領取輔助購宅款之權益，則規定於眷改條例本身（第五條第一項）。因此，按照前述我國憲法解釋所採取的相對較寬鬆的判斷標準，本件釋憲聲請所涉及的「眷舍居住憑證」以及眷改條例規定的「原眷戶權益」均屬於憲法財產權保護範圍內之權利。

### （三）眷改條例第二十二條第一項牴觸憲法第二十三條比例原則

#### 1. 大法官解釋中的比例原則意涵

依據憲法第二十三條規定，國家基於公益目的以法律限制人民基本權利，僅得在「必要」範圍內為之。自釋字第四一四號解釋起，大法官將「比例原則」解釋為國家限制人民自由權利時必須遵守之限制（註二十二）；釋字第四二八號解釋後，大法官並直接將「比例原則」的憲法依據定位於憲法第二十三條。於釋字第四七六號解釋，大法官進一步闡釋，憲法上比例原則包括「目的正當性、手段必要性、限制妥當性」三階段下位原則（釋字第五四四號解釋參照）。比例原則的功能在於檢驗限制人民權利手段的合憲性，同時透過此項檢驗提供限制手段的正當性基礎。具體而言，比例原則檢驗分為四個步驟，首先須先確定限制權利係基於合憲目的而為（「目的正當性」）。其次，必須確認限制人民權利之公權力手段有助於前述合憲目的之達成（學理上稱為「適當性原則」）。接著，「手段必要性」則要求該限制手段必須是達成目的程度相同之各種手段中，限制程度最小的；最後，限制妥當性原則要求公益之迫切性必須能正當化對系爭公權力對權利之限制，換言之，公益與受限制之私益間須有合理比例關聯（學理上稱為「狹義比例原則」）。

#### 2. 系爭規定牴觸目的合憲性審查

##### （1）註銷權益手段的合憲目的與手段適當性

就比例原則檢驗的第一與第二步驟原則而言，註銷原眷戶權益的目的在於加速推動眷村改建計畫，這包括滿足同意改建之眷戶的居住需求，同時能提高土地使用經濟效益，照顧原眷戶中低收入戶，保存眷村文化，並改善都市景觀（眷改條例第一條參照）。這些目的可以在憲法第十五條保障人民生存權、第一百五十五條國家對無力生活的人民給予適當的扶助與救濟、以及憲法增修條文第十條第九項國家對軍人的尊重、對退役軍人的照顧等規定中，找到其憲法上的依據，而即使在憲法文字並無直接依據，眷村改建的目的亦為符合憲法精神的公益目的。是以註銷原眷戶居住憑證與權益以實現上述合憲目的為出發點，在比例原則審查的第一步驟並無疑義。而將不同意改建的原眷戶居住憑證註銷，使原眷戶無法繼續居住、使用原有眷舍，必要時並得以強制執行排除原眷戶對眷舍之占有，的確有助於前述眷改目的之實現，因此第二步驟「適當性原則」亦屬符合。

##### （2）註銷權益手段不符合必要性原則

但系爭規定無法符合第三步驟「必要性原則」之要求，因為顯然存在對原眷戶權益限制更輕微、且能相同有效地達成前述眷改目的之手段。例如僅註銷不同意改建之眷戶的居住憑證，便足以達到排除占有、取回眷村

土地以加速改建的目的；至於領取輔助購宅款以及承購改建後住宅的權利，乃是其基於原眷戶身分所擁有的權利，與原眷戶是否同意改建計畫並無關聯，亦與眷村改建工程的進行無涉，自然不需要一併註銷，因此系爭規定顯然已經超越實現眷改計畫之必要程度。此外，眷改條例並未要求主管機關必須改建所有的老舊眷村，此由眷村改建以一定時間內同意改建且完成認證之原眷戶超過法定比例為前提（現行眷改條例第二十二條第三項但書參照），亦可證明。因此，有限改建或部分原有眷舍維持原狀以安置不同意改建之眷戶（在數個老舊眷村合併於同一改建計畫時尤其可行），並未違反眷改條例的立法意旨，亦無礙於其他同意改建眷戶的居住需求以及其他公益目的，且其不須註銷不同意改建者之居住憑證，自屬侵害程度較小之手段。然而系爭規定以至整部眷改條例顯然並未考量及此，對於不同意改建者逕行採取侵害程度最強烈之手段，自己不符合比例原則第三步驟之「手段必要性原則」。

### （3）註銷權益手段不符合狹義比例原則

系爭規定既不符合必要性原則，按照比例原則的檢驗步驟，原不需繼續最後一階段的狹義比例原則審查，惟於釋憲聲請書中應周延指出系爭規定的所有違憲疑義，故以下仍以狹義比例原則檢驗系爭規定之合憲性。

在近年的司法院大法官解釋中，採取比例原則中狹義比例原則作為違憲審查標準者，大致可區分為兩方面：一是抽象地衡量法律所維護之法益與一般人民所受的權利限制是否恰當，如在釋字第649號、第六〇三號、第五五一號、第四五二號解釋均以人民遭受顯不相當的基本權利限制而宣告法律違憲。另一方面，大法官同時著重法令在個案上對人民權利造成過分嚴重之限制，而與所欲實現之公益目的顯不相當。例如行為人犯罪或違章情節較輕微，但法律對人民權利之限制卻過重（釋字第669號解釋），或者依法計算出的處罰金額在個案上造成顯不相當的結果（釋字第641號解釋）。同樣在此脈絡下，雖未宣告法律違憲，但責成立法機關斟酌個案情節、區分法律適用對象的不同類型修正現行規定，以符合憲法比例原則意旨者，如釋字第673號、第六二三號、第五八三號解釋。

在本案檢討系爭規定是否抵觸狹義比例原則，亦應從上述兩方面進行審查。若在前一步驟認為註銷權益屬於對原眷戶權利侵害最小的必要性手段，則眷村改建的公益目的與原眷戶因不同意改建被註銷之權益進行抽象的比較時，將難以認為此等眷戶受到顯不相當的權利限制。但是，若進一步著眼個案情節或原眷戶不同意改建理由的差異，系爭規定則難以在狹義比例原則上獲得正當性。例如原眷戶有曾因舊有眷舍殘破不堪居住，故自行修繕或擴建眷舍者，其若同意改建，將不僅必須再花費更多金錢（承購改建後住宅之自備款），而且無法獲得與原眷舍條件相當之住宅。相對於此，亦有原眷戶因貧困而無法負擔改建期間的租屋費用以及承購改建後住宅之自備款者，由於經濟能力的缺乏，其不僅是不同意改建，事實上根本沒有同意改建的條件與能力。對此類眷戶而言，註銷其居住憑證相當於剝奪其生存基礎。換言之，其受侵害的憲法基本權利不只是財產權，更包括生存權。職此，立法者未考量原眷戶不同意改建的理由差異，一律適用系爭規定，在個案上對上述原眷戶造成顯不相當的權利侵害，參照前述大法

官解釋意旨，系爭規定牴觸狹義比例原則，亦無可疑。

## 二、註銷原眷戶憑證與權益構成特別犧牲應予補償

### （一）憲法解釋中的「特別犧牲」概念與要件

大法官於釋字第三三六號解釋（解釋理由書）首次提出「特別犧牲」（Sonderopfer）的概念。該案涉及經都市計畫劃為公共設施保留地之土地，如主管機關不即時以徵收或其他方式取得，不僅土地價值因使用管制而減損，土地所有權人因長期無法獲得對價，所蒙受之不利益亦隨之遞增，故立法者應該就此等權利受有個別損害的情況（特別犧牲），予以不同程度之補償。此後，大法官每每在私有土地之徵收補償事項上運用「特別犧牲」概念，因土地徵收對土地所有權人而言，係為公共利益所受特別犧牲，所以必須給予所有權人即時且相當的補償。「特別犧牲」概念的定義性說明首見於釋字第四〇〇號解釋理由書，往後相關之解釋亦循相同脈絡屢次強調。「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，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。惟個人行使財產權仍應依法受社會責任及環境生態責任之限制，其因此類責任使財產之利用有所限制，而形成個人利益之特別犧牲，社會公眾並因而受益者，應享有相當補償之權利。至國家因興辦公共事業或因實施國家經濟政策，雖得依法律規定徵收私有土地（參照土地法第二百零八條及第二百零九條），但應給予相當之補償，方符首開憲法保障財產權之意旨。」（相同意旨參見釋字第四二五號、第四四〇號、第五一六號、第五七九號、第六五二號解釋）。大法官進一步在釋字第五六四號解釋闡釋成立「特別犧牲」的要件：並非一切對財產權之限制均構成「特別犧牲」，必須限制之程度已經逾越「人民財產權所應忍受之範圍」時，始足當之。至於該範圍如何認定，則仍適用比例原則予以檢驗，如果限制的手段對於目的實現尚屬適當，且限制程度至為輕微，則仍為合理的限制，屬於人民享受財產權同時應負擔之社會義務，不構成「特別犧牲」。新近的釋字第六七〇號解釋，將「特別犧牲」概念不再侷限於限制或剝奪人民財產權，更擴張到人身自由權的限制。「人民受憲法第十五條保障之財產權，因公益需要而受特別犧牲者，應由國家依法律予以補償，已迭經本院解釋在案……。人民受憲法第八條保障身體之自由，乃行使其憲法上所保障其他自由權利之前提，為重要基本人權，尤其應受特別保護，亦迭經本院解釋在案……。是特定人民身體之自由，因公共利益受公權力之合法限制，諸如羈押、收容或留置等，而有特別情形致超越人民一般情況下所應容忍之程度，構成其個人之特別犧牲者，自應有依法向國家請求合理補償之權利，以符合憲法保障人民身體自由及平等權之意旨」。總結而言，在國家基於公益限制人民之自由權利，且限制程度違反比例原則、超越一般應容忍程度時，即構成「特別犧牲」，人民因此有權向國家請求合理補償。

### （二）聲請人因系爭規定受有「特別犧牲」

眷改條例第二十二條第一項授權主管機關註銷不同意改建計畫之原眷戶的居住憑證與其他相關權益，目的在實現眷村改建計畫，是國家為維護公益所採取的措施。但主管機關執行此項規定之結果，對不同意改建之原眷戶財產權造成不符合比例原則的侵害，已如前述，則參照上述諸號大法官解釋意旨，此項註銷居住憑證與剝奪相關權益已構成原眷戶的「特別犧牲」，國家應對此等眷

戶給付合理適當之補償，始符合憲法保障人民財產權之意旨。然而，不僅眷改條例自立法以來至今從未有提供補償之設計，主管機關對不同意改建之眷戶亦不曾提供任何補償性措施，因此系爭規定牴觸憲法之情事，自屬明顯。

於此尚應附帶指出的是，眷改條例既以至少一定比例的原眷戶同意作為進行眷村改建的前提，則改建意願調查應在尊重原眷戶意志自由的前提下進行，亦即應由原眷戶在無任何心理負擔的前提下，自由地表達是否同意改建。然而，因為適用系爭規定，同意與不同意改建者的待遇有如天壤之別，則如何能期待原眷戶是在有充分意志自由下表達贊成或反對改建的意願？質言之，因為顧慮日後可能在同意人數超過法定比例、開始進行眷村改建後，居住憑證與其他權益遭到註銷，所以即使違反自身意願仍表示同意的情况，便非不可想像。是以，如法令能在剝奪不同意改建者的相關權益，以促進改建計畫之實現的同時，給予不同意改建者相當之補償，將能縮小同意改建與反對者的待遇在事實上的差距，將有助於原眷戶自由地表達其意願。否則，一如現行規定，在未提供任何補償的情況下，註銷憑證及相關權益將無異於法律對不同意改建者的「懲罰」。

### 三、系爭規定違反平等原則

釋字第四八五號解釋（亦為至今唯一針對眷改條例作成之解釋）曾針對國家對於原眷戶之照顧、扶助或優惠措施明確指出：「（國家）就福利資源為妥善之分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據；關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。」唯有如此，始符合憲法第七條對人民在法律上實質平等之保障。此項「法律地位實質平等」要求成為憲法第七條之內涵，並於日後解釋中屢屢援用（註二十三）。是以，基於憲法平等原則之要求，立法者必須斟酌規範對象在事物本質上的差異，並根據此等差異設計不同處遇的法令，所謂「不等者不等之」。

此項「法律地位實質平等」之要求，在系爭規定中完全未獲遵守。系爭規定雖然授權主管機關行使「決定裁量」，以決定是否註銷不同意改建眷戶的居住憑證與權益。然而此項註銷權限發動之構成要件僅為「原眷戶同意眷村改建之人數超過法定比例」，且法律效果僅有維持與註銷兩項供主管機關選擇，對個別眷戶生活與財產權益情狀的實際差異完全欠缺考量。一如之前於狹義比例原則之檢驗時提出的幾項事例，若干原眷戶居住之房舍過去是以其自有經費翻整、重建或擴建，原眷戶投入之資金甚至比原有房舍之價值更高，則此類原眷戶與其他仍居住原配發眷舍的眷戶相較，對眷舍的財產權益自然有更高的保護必要（故其亦多傾向不同意改建）。又如若干原眷戶生活較為貧困，如同意眷村改建計畫，不僅日後無資力負擔承購改建後住宅之自備款，連改建期間必須租屋居住的費用，縱使主管機關提供一定比例的補助，亦無力負擔。對此類眷戶而言，居住於原有眷舍乃是其維持基本生活水準的唯一方式，其除了反對改建，再無其他選擇。再如少數眷戶原則上不同意改建計畫，但如果其他原眷戶大多數同意且超過法定比例，此類眷戶亦願意接受改建計畫，亦即這些眷戶以「附停止條件」的方式表示同意。此類眷戶在意願表達上容或較為投機，但此種表示同意的方式卻非眷改條例或其他法令所禁止。然而，實務上主管機關卻在同意改建人數超過法定比例後，仍

將此類眷戶認定為「不同意改建」的原眷戶，並註銷其居住憑證與其他權益（註二十四）。這固然屬於主管機關是否正確解釋適用法律的問題，但是系爭規定過於簡化的規定，以致實務上主管機關對所有不同意改建之眷戶，均註銷其居住憑證與其眷戶權益，幾無例外。綜上所述，系爭規定顯然未考量原眷戶權益情況的種種本質性差異，而恣意地僅以「不同意改建」為構成要件以註銷原眷戶之憑證與權益，未設計合理的差別待遇，自己牴觸憲法第七條保障「人民法律地位實質平等」之意旨。

#### 四、結論

綜上，處分時眷改條例第二十二條第一項以違反比例原則之方法，侵害不同意眷村改建之原眷戶受憲法保障之財產權，已牴觸憲法第十五條與第二十三條。又不同意改建者之眷舍居住憑證與相關權益被主管機關註銷，屬於為實現公益目的而特別犧牲其財產上之利益，國家應給予合理之補償，系爭規定及眷改條例均未就此有所規範，亦違反憲法保障人民財產權之意旨。最後，系爭規定欠缺對個案上不同意改建原因的差異，給予合理的考量，而一概以註銷權益的方式適用於所有本質上差異的情況，使人民實質法律地位的平等未獲得保障，已牴觸憲法第七條之平等原則。鑒於此等違憲情事，應由 鈞院大法官依憲法第 172 條宣告系爭規定為無效，並立即停止適用，聲請人始得依行政訴訟法第 273 條第 2 項規定：「確定終局判決所適用之法律或命令，經司法院大法官依當事人之聲請解釋為牴觸憲法者，其聲請人亦得提起再審之訴」，以向管轄行政法院提起再審之訴，回復應有之權益。

#### 肆、關係文件之名稱及件數

本件釋憲聲請之關係文件共四件，茲臚列如下：

- 一、最高行政法院九十九年三月十一日九十九年度判字第二四二號判決。
- 二、臺北高等行政法院九十七年四月三日九十六年度訴字第七八七號判決。
- 三、國軍軍眷業務處理作業要點。
- 四、國軍軍眷業務處理辦法。

註一：該條例於 96 年 1 月 3 日修正後，辦理眷村改建所需的最低同意人數比例由原眷戶的四分之三降為三分之二。現行法係於 98 年 5 月 27 日再次修正的結果，其中第 22 條部分針對「申請重新辦理改建說明會及認證」之程序修正第 2 項，並增訂第 3、4 項，第 1 項之最低同意比例仍維持原眷戶的三分之二。

註二：參見：司法院大法官釋字第 672 號、第 635 號、第 602 號等解釋。

註三：參見：司法院大法官釋字第 676 號、第 593 號解釋。

註四：就此新近解釋：司法院大法官釋字第 673 號、第 672 號、第 642 號、第 641 號、第 628 號等解釋。

註五：國防部 93 年 5 月 14 日勁勢字第 0930006692 號令修正。

註六：國防部 93 年 1 月 9 日勁勢字第 0930000416 號令發布。

註七：參照前揭已廢止之「國軍軍眷業務處理辦法」第 1 條、「國軍軍眷業務處理作業要點」第壹之二點、眷改條例第 1 條。

註八：但國家出售該住宅與原眷戶購買的行為，以及後續的物權移轉行為則均屬私法上的買賣行為。

註九：此不僅為憲法學理普遍認同的見解，參見：Gerrit Manssen, Staatsrecht II



- Grundrechte, 7. Aufl., 2010, Rn. 647; Jorn Ipsen, Staatsrecht II, 12. Aufl., 2009, Rn. 732, 亦為德國聯邦憲法法院長期採取的立場，參見：BVerfGE 83, 201/209; 97, 350/371.

註十：此項見解的代表性裁判為 BVerfGE 69, 272/300, 此後採取此見解之裁判，參見：BVerfGE 72, 175/193; 78, 249/277; 97, 271/284; 97, 350/371; 100, 1/33; 117.

註十一：BVerfGE 69, 272/301; 88, 384/401. 並可參見：Jorn Ipsen, a. a. O., 2009, Rn. 733.

註十二：Jorn Ipsen, a. a. O., 2009, Rn. 735; Brun-Otto Bryde, Art. 14, in: Ingo v. Munch/Philip Kunig ( Hrsg. ), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 5. Aufl., 2000, Rn. 30; Rudolf Wendt, Art. 14, in: Michael Sachs ( Hrsg. ), Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl., 2009, Rn. 36. 惟德國聯邦憲法法院就此仍未明確表明立場，參見：BVerfGE 17, 232/247 f.

註十三：Jorn Ipsen, a. a. O., Rn. 735; Joachim Wieland, Art. 14, in: Horst Dreier ( Hrsg. ), GG-Kommentar, Band I, 2. Aufl., 2006, Rn. 64.

註十四：BVerfGE 32, 129/142.

註十五：Jorn Ipsen, a. a. O., Rn. 735; Joachim Wieland, a. a. O., Rn. 64.

註十六：相關大法官解釋包括：釋字第 236 號、第 534 號解釋（土地所有權人照原徵收價額收回土地請求權），釋字第 291 號、第 350 號、第 408 號、第 451 號解釋（時效取得地上權之登記請求權），釋字第 400 號解釋（既成道路徵收補償），釋字第 406 號解釋（申請解除限建），釋字第 440 號解釋（使用道路土地地下部分補償），釋字第 581 號解釋（申請自耕能力證明），釋字第 600 號解釋（區分所有建物之首次測量、登記）。由於與私法性財產權案件密切相關，是以此部分大法官解釋廣泛承認此類公法權利屬於憲法財產權之保護範圍。前述在德國對核准或許可是否為憲法財產權保障之爭議，在我國並不存在。

註十七：李志鵬大法官認為系爭互助金應屬私法性質契約，所生爭議亦應由民事法院管轄，反對多數意見認為依據行政命令請求領取互助金，即可認為行使「公法上財產請求權」，參見本號解釋不同意見書。

註十八：參見：最高法院 57 年台上字第 2965 號民事判例：「金融機關與客戶間之乙種活期存款契約，具有消費寄託之性質，客戶得隨時請求返還寄託物。」

註十九：此號解釋意旨與前述「自身給付」標準，相同之處僅為二者均以當事人過去的財產給付作為推論憲法財產權保障的出發點，其餘內涵則有相當的差異。由於解釋對象的特殊性，使釋字第 434 號解釋採用的「存款」觀點，較前述德國「自身給付」標準更為狹窄，後者只要求請求權人對給付的資金來源提供「非微不足道」的貢獻即為已足，公保的養老給付則完全是被保險人的保費與其孳息。另外，德國「自身給付」標準處理的爭議情況是，當現行法秩序下原本存在的公法性給付被削減或取消時，當事人能否根據憲法財產權保障要求維持的問題；而釋字第 434 號解釋面對的情況則是，對現行法秩序下並不存在的公法性給付，當事人主張該給付受憲法財產權保障，應否賦予其此項請求權的問題。

註二十：參見該案聲請人據以聲請解釋之行政法院 76 年度裁字第 303 號裁定。

註二十一：參見該法第 8 條。

註二十二：「廣告係在提供資訊，而社會對商業訊息之自由流通亦有重大利益，故關於藥物廣告須先經核准之事項、內容及範圍等，應由主管機關衡酌規範之必要性，依比例原則隨時檢討修正……」。

註二十三：新近之解釋例如：釋字第 675 號、第 666 號、第 648 號、第 647 號、第 614 號解釋。

註二十四：在同意改建之人數超過法定比例後，此類眷戶同意的意思表示即已生效，且不會構成眷改計畫進行之阻礙，因此主管機關適法行使裁量權之結果，應該是保留其居住憑證以及其他接受補助或日後承購新建房舍之權利。然而，實務上主管機關並考量及此而一概註銷此類眷戶的憑證與權益，亦使人難以不質疑，主管機關適用眷改條例第 22 條第 1 項時，是否以「懲罰」不同意改建眷戶為出發點。

聲 請 人：楊 熙 榮

王 廣 安

康 其 貞

胡 立 強

楊 劉 雅 英

李 有 年

代 理 人：駱 怡 雯 律師

中 華 民 國 99 年 10 月 29 日

（附件一）

最高行政法院判決

99 年度判字第 242 號

上 訴 人 楊熙榮

王廣安

康其貞

胡立強

楊劉雅英

李有年

共 同

訴訟代理人 駱怡雯 律師

被 上 訴 人 國防部

代 表 人 高華柱

訴訟代理人 徐克銘 律師

洪大植 律師

上列當事人間國軍老舊眷村改建條例事件，上訴人對於中華民國 97 年 4 月 3 日臺北高等行政法院 96 年度訴字第 787 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、高雄市自治新村（下稱自治新村）為國軍老舊眷村，上訴人原係該村原眷戶，被

上訴人爲辦理該村改建事宜，於民國（下同）92年5月23日依國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例）及國軍老舊眷村改建融資計畫（下稱眷改融資計畫）等規定，舉辦輔導該村「遷購翠華二期國宅說明會」及備具「高雄市國軍老舊眷村輔導購置翠華二期國宅說明書」（下稱說明書），說明如原眷戶同意遷購，應於說明會後3個月內，填具高雄市老舊眷村輔導購置翠華二期國宅申請書（下稱申請書），並經法院或民間公證人認證。該村原眷戶除其中10戶眷戶身分待釐清，僅8戶（上訴人6人及訴外人陳漢三、楊陳金治）不同意改建，遷購意願達97%，超過四分之三以上。被上訴人續行辦理遷購作業，嗣於94年8月同意於申請書增列眷戶得依眷改條例第21條及同條例施行細則第19條規定，領取補助購宅款後搬遷之選項，由前海軍後勤司令部（已於95年1月1日裁撤）以94年8月3日沛眷字第0940011425號書函通知上訴人於94年8月底前至法院或民間公證人認證後送該部憑辦，並由前海軍後勤司令部及前海軍陸戰隊司令部（95年3月1日改制爲海軍陸戰隊指揮部）派員親訪上訴人，告知不同意改建之法律效果。惟上訴人及訴外人陳漢三仍未配合辦理申請書認證作業，被上訴人乃依眷改條例第22條規定，以95年6月14日勁勢字第0950008066號函（下稱原處分）註銷上訴人及訴外人陳漢三自治新村眷舍居住憑證及原眷戶權益。上訴人及訴外人陳漢三不服，提起訴願遭決定駁回，上訴人復提起行政訴訟，經原審判決駁回，遂提起本件上訴。

二、本件上訴人在原審起訴主張：被上訴人係就自治新村進行「遷購翠華二期國宅意願調查說明會」及「輔導購置翠華二期國宅認證程序」，並未依眷改條例進行眷村改建認證程序，且依「國軍老舊眷村原眷戶領取補助購宅款購置國（眷）宅暨民間市場成屋作業規定」（下稱作業規定）第三點（二）3、（3）、【1】之規定，須「全村原眷戶達100%同意配合遷購之眷村」始得進行遷購程序，被上訴人自不得以上訴人「不配合改建認證」而註銷其原眷戶權益云云，求爲撤銷原處分及訴願決定之判決。

三、被上訴人在原審則以：作業規定第三、（二）、3、（3）、【1】點已明定眷村改建意願符於標準後即可改建，未以100%同意爲改遷建之門檻。又被上訴人於92年5月23日舉辦輔導該村遷購翠華二期國宅說明會中所備具之說明書，其「壹、依據」部分亦載明本案係依眷改條例、眷改條例施行細則、眷改融資計畫之規定辦理，並未排除眷改條例之適用。復觀諸該說明書之「伍、遷購意願」部分，亦載明「二、效力：各眷村原眷戶遷購意願達100%並經法院（民間公證人）認證者，本部將優先依相關作業程序辦理遷購事宜；未達100%者，本部將統一納入評比程序。」並未排除眷改條例第22條所規定四分之三以上原眷戶同意之改建門檻，僅於各眷村原眷戶遷購意願達100%時，得優先辦理遷購事宜。是以，自治新村眷村改建計畫既係依眷改條例、眷改條例施行細則、眷改融資計畫之規定辦理，且已通過眷改條例第22條之改建門檻，上訴人亦確未同意系爭眷村改建計畫，是被上訴人依眷改條例第22條註銷上訴人之原眷戶權益及身分，自屬於法有據等語，資爲抗辯。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）按眷改條例第1條規定，該條例係爲加速更新國軍老舊眷村，提高土地使用經濟效益，興建住宅照顧原眷戶及中低收入戶，協助地方政府取得公共設施用地，並改善都市景觀而制定。而眷改條例並無國軍老舊眷村之「改建」，限於主管機關自行改建，參以同條例第

11 條規定，為執行國軍老舊眷村改建得運用之土地，除主管機關自行改建外，尚得按獎勵民間參與投資興建住宅社區、委託民間機構興建住宅社區、與直轄市、縣（市）政府合作興建國民住宅、以信託方式與公、民營開發公司合作經營、處分及管理及辦理標售或處分之方式處理。可見為貫徹眷改條例之立法意旨，舉凡可達到加速國軍老舊眷村之處理，改善原眷戶居住品質，更新都市景觀，發揮土地效益目的之方式，均屬眷改條例所稱之「眷村改建計畫」。（二）被上訴人辦理自治新村輔導購置翠華二期國宅，其說明書及參考資料暨意願調查表均記載係依眷改條例及其施行細則辦理，並分別載明：「……參、融資輔導眷戶遷購國（眷）宅原則：國防部為加速國軍老舊眷村改建進度，囿於目前眷改基金不足，故採『融資』方式（籌措基金）辦理，為配合行政院核定『融資計畫』去化國（眷）宅餘屋之精神與旨意，對於各眷村遷購意願達百分之百者優先辦理。」「國防部參考內政部營建署統計指出，國內滯銷國宅及民間成屋已高達百萬戶，房地產景氣短期難以復甦，若眷改計畫仍以『興建』為主，可預見將因資金籌措不足難於期限內完成，除不符眷戶迫切改建之期盼，亦無法解決空屋過剩問題，基此，國防部將現行以『興建』為主之作法，調整為『減少興建，改以輔導眷村（戶）領款遷購國（眷）宅及市場成屋』方式推動，為解決資金不足問題，研擬『國軍老舊眷村改建融資計畫』呈報行政院並奉核准實施……」足見被上訴人係因眷改基金短絀，而選用輔導購置國宅方式辦理自治新村之改建，依前所述，自屬依眷改條例規定之國軍老舊眷村改建計畫。況被上訴人嗣亦對不同意遷購改建計畫之原眷戶 8 戶提供領取輔助購宅款後搬遷之選項，益見被上訴人辦理輔導遷購即為自治新村之改建計畫。是被上訴人取得自治新村原眷戶 97% 同意遷購，即係自治新村之改建規劃，業經原眷戶四分之三以上同意，自得對不同意改建之眷戶，依法註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地。（三）作業規定第三點（二）3、（3）、【1】並未規定改建計畫辦理遷購，須經全村原眷戶 100% 同意。依被上訴人 92 年 5 月 23 日被上訴人舉辦輔導自治新村遷購翠華二期國宅說明會中所備具之說明書「伍、遷購意願」部分所載：「……二、效力：各眷村原眷戶遷購意願達 100% 並經法院（民間公證人）認證者，本部將優先依相關作業程序辦理遷購事宜；未達 100% 者，本部將統一納入評比程序。」而參考資料暨意願調查表「肆、遷購國宅作業方式」部分，亦載明：「一、縣市政府有足夠國宅餘屋，且均已完工決算，眷村（戶）100% 願意遷購者為優先。（列為第 1 類，由國防部直接辦理說明會及法院認證後搬遷）二、縣市政府有足夠國宅餘屋，且均已完工決算，眷村（戶）遷購意願未明者次之。（列為第 2 類，由列管軍種總部辦理遷購國宅說明會及意願調查後，呈報國防部統一排序推動）三、縣市政府國宅餘屋戶數足（尚未完工決算）或不足，眷村遷購意願未明者再次之。（列為第 3 類，由列管軍種總部辦理座談會，宣導遷購作業並了解眷戶遷購意願呈報）」足見所謂原眷戶 100% 同意遷購者，僅牽涉遷購之作業方式而已，並不影響改建計畫之成立與否。上訴人主張須經全村原眷戶 100% 同意配合遷購之眷村始得進行遷購程序，尚有誤會。（四）綜上所述，本件原處分依法並無不合，訴願決定予以維持，亦無違誤，因將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。

五、上訴意旨略謂：（一）被上訴人辦理遷購翠華二期國宅時，上訴人等根本沒有權利選擇原眷村改建後之住宅，原處分、訴願決定及原判決卻逕將「翠華二期國宅

」等同於法規明定之原眷村改建之住宅，明顯誤解眷改條例第 21 條規定意旨。又本案原眷戶遷購案不屬眷改條例第 11 條所擬規範之對象，原判決欲藉此項規定來說明系爭遷購案亦符合該條例之規定，並論證原處分註銷上訴人等權益非無法令依據，其適用法規明顯失當。且被上訴人單純基於「眷改基金短缺」或「消化國宅餘屋」等與上訴人或原眷戶個人條件、特質無關之理由，而對其進行差別對待，亦有不適用憲法、行政程序法、司法院大法官解釋有關平等原則之規定。

（二）被上訴人未認識眷改條例第 22 條為授權裁量之規定，僅說明同意遷建之比例已達 75% 以上，即依法註銷上訴人等之眷戶權益，其構成「怠為裁量」至為顯然。原判決就此違法裁量情形不僅完全未予指摘，除構成「判決未適用法規」之違法外，對於上訴人此項起訴主張，未於判決理由中作出採納與否之判斷，亦構成「判決理由不備」之違背法令。縱原處分註銷上訴人眷戶權益乃被上訴人行使裁量權之結果，惟上訴人仍可採用如僅註銷該等眷戶就目前所居住房屋之使用權，保留其日後分配其他眷舍或眷改後房屋之權利等手段，被上訴人卻捨此不為，逕行採取侵害程度最強烈之手段—將上訴人等眷戶資格註銷，顯已不符比例原則之要求。（三）原處分之內容，除臚列前述條文及案件事實經過，再無其他論述足以說明「裁量斟酌之因素」，而這些原應於處分書中具體說明的內容，直接涉及被上訴人作成裁量處分時所應考量之各種公、私法益，以及此等法益之間的利益衡量，而影響原處分之結論。是以此等理由論述不充足之情形，已違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款之規定，而構成行政處分得撤銷之原因云云。

#### 六、本院按：

（一）查「國軍老舊眷村原眷戶領取輔助購宅款購置國（眷）宅暨民間市場成屋作業規定」第 1 條、「高雄市國軍老舊眷村輔導購置翠華二期國宅說明書」第 1 條、「本軍列管高雄市眷村輔導遷購國（眷）宅說明參考資料暨意願調查表」第 2 條、「眷改融資計畫」第 3 條及「遷購翠華二期國宅說明會」資料，均明載本件輔導遷購翠華二期國宅之眷村改建計畫，係依眷改條例及其施行細則所辦理，且於辦理本件眷改計畫之過程均有發放上述資料予自治新村原眷戶，且為原審所認定之事實，足見被上訴人因眷改基金短絀，而選用輔導購置國宅方式辦理自治新村之改建，即屬依眷改條例規定之國軍老舊眷村改建計畫。又眷改條例施行細則第 9 條第 1 項及第 19 條第 4 項、第 5 項業已明定遷購國民住宅作為眷村改建之辦理方式，此與主管機關自行興建住宅或原眷戶僅欲領取輔助購宅款後自行搬遷等方式，均可達成國軍老舊眷村改建之目的，且原眷戶遷購國民住宅仍可領取輔助購宅款，對其權益保障並無任何不周或違反平等原則之處，從而本件自治新村經被上訴人調查意願後，既有高達 97% 之原眷戶同意採取遷購國民住宅之改建方式，被上訴人據此辦理，當無任何違背眷改條例或違反平等原則之處。是以上訴人等稱本件眷改計畫並非依眷改條例辦理云云，顯屬無據。

（二）被上訴人於 92 年 5 月 23 日舉辦輔導該村遷購翠華二期國宅說明會中所備具之說明書，其「壹、依據」部分亦載明本案係依眷改條例、眷改條例施行細則、眷改融資計畫之規定辦理，並未排除眷改條例之適用。復觀諸該說明書之「伍、遷購意願」部分，亦載明「二、效力：各眷村原眷戶遷購意願達 100% 並經法院（民間公證人）認證者，本部將優先依相關作業程序辦理遷購事宜；

未達 100% 者，本部將統一納入評比程序。」並未排除眷改條例第 22 條所規定四分之三以上原眷戶同意之改建門檻，僅於各眷村原眷戶遷購意願達 100% 時，得優先辦理遷購事宜。自治新村眷村改建計畫既係依眷改條例、眷改條例施行細則、眷改融資計畫之規定辦理，且已通過眷改條例第 22 條之改建門檻，上訴人亦確未同意系爭眷村改建計畫，是被上訴人依眷改條例第 22 條註銷上訴人之原眷戶權益及身分，自屬於法有據。再者，眷村改建係為落實國家福利政策，改善老舊眷村生活條件為目的，被上訴人依此目的之指示及要求，積極推動自治新村改建，該村除其中 10 戶眷戶身分待釐清，僅 8 戶不同意改建，遷購意願達 97%，已超過 4 分之 3 以上，若因上訴人等不同意而置逾 8 成眷戶意願及權益不顧，顯然不符公益原則。又被上訴人註銷上訴人眷戶身分前，已經相當冗長繁複之說明會、通知書、意願調查等程序，告知上訴人不同意改建之法律效果，業已賦予上訴人相當充分之考慮期間，惟上訴人仍拒絕不配合辦理申請書認證作業，被上訴人如不依法註銷其眷戶身分及權益，顯無法達到眷村改建之行政目的，對於大多數原眷戶權益將造成損害；是被上訴人依法註銷上訴人眷戶身分及權益，係為達成國家福利政策所必須，具有合目的性之考量，且使用之手段亦屬必要而妥當，與比例原則尚屬無違。上訴人謂原處分怠於裁量或違反比例原則云云，亦非可採。

（三）原處分於說明欄已分別敘明本件「自治新村」已有 97% 之原眷戶完成認證同意遷建，且被上訴人所屬機關已向上訴人等人多次溝通協調及拜訪說明，並增列領取輔助購宅款後搬遷之選項，惟上訴人等人仍拒絕辦理改建認證，故依眷改條例之規定註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益等語，依行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定，原處分之記載應已足使人民瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令，自難謂有何違法之處。且上訴人等人經被上訴人及所屬機關多年來之溝通協調，均已知悉被上訴人依法進行本件自治新村改建之立場，渠等推稱不明瞭原處分作成理由及法令依據云云，實屬推諉之詞。

（四）綜上所述，原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，而駁回上訴人在原審之訴，且不逐一論述與判決結果不生影響之其餘攻擊防禦方法，核其所適用之法規與該案應適用之法規並無違背，與解釋、判例亦無牴觸，並無所謂不適用法規之違法。縱原審有未於判決中加以論斷者，惟尚不影響於判決之結果，與所謂判決不備理由之違法情形不相當。上訴論旨，猶執前詞，指摘原判決違誤，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 85 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 99 年 3 月 11 日  
（本件聲請書其餘附件略）

抄陳文雄釋憲聲請書

為聲請解釋憲法事：

一、聲請依據：

按「司法院大法官審理案件法」第 5 條第 1 項第 2 款規定，人民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，對於確定終局判決所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法。聲請人爰依

上述規定，聲請解釋憲法。

## 二、案件事實：

聲請人原屬坐落改制前臺南縣永康鄉國軍飛雁新村之原眷戶，該眷村與影劇三村、大同新村均屬國軍老舊眷村，經國防部規劃為同期改（遷）建臺南縣影劇三村之改建基地，聲請人已完成申請選擇承購改建後住宅，自費增坪上一階坪型之手續。國防部則於 91 年 5 月 21 日舉辦臺南縣影劇三村改建基地第二階段（規劃草案）說明會，說明預估原眷戶輔助購宅款、房地總價及原眷戶應自行負擔之價款等相關事項，原眷戶如欲變更原改建需求選項，應於說明會後 30 日內，逕至法院認證變更原選項，並向列管單位以書面申請，逾期視為無異議維持原認證選項意願，而聲請人並未在前述期限內變更原選項。嗣臺南縣影劇三村改建基地完工後，國防部所屬總政治作戰局軍眷服務處分別於 96 年 7 月 21 日、97 年 12 月 23 日及 98 年 3 月 9 日辦理承購原眷戶交屋作業，聲請人因自行負擔價款與原先說明會所述金額差距太大，無力繳納致未辦理交屋手續，復經列管單位即國防部所屬空軍司令部第四四三戰術戰鬥機聯隊以 98 年 12 月 9 日存證信函通知聲請人須於該存證信函寄達日起一個月完成辦理眷舍點交及交屋作業手續，逾期即註銷原眷戶權益，聲請人仍無力配合繳納，國防部乃以 99 年 4 月 27 日國政眷服字第 0990005454 號函（下稱原處分）註銷聲請人之眷舍居住憑證及原眷戶權益，並收回房舍。聲請人不服，提起訴願，經決定（行政院院臺訴字第 0990107754 號）駁回，遂提起行政訴訟，遭臺北高等行政法院（100 年度訴字第 360 號判決）及最高行政法院（100 年度裁字第 2248 號裁定）判決駁回起訴及裁定駁回上訴，業已確定。

## 三、判決理由：

按「國軍老舊眷村改建條例」第 22 條第 1 項規定：「規劃改建之眷村，其原眷戶有三分之二以上同意改建者，對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行」，「國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則」第 6 項第 4 款（編按：即解釋所稱第六點之（四），下同）規定：「原眷戶凡阻撓拆除、妨礙工進、拒繳價款或其他未配合主管機關辦理各項改（遷）建作業（抽籤、搬遷、交屋等）者，均屬『不同意改建之眷戶』，故經一再通知、送達及完成相關行政程序後仍未交屋者，準用其相關規定辦理……」，「辦理國軍老舊眷村改建注意事項」第 5 項第 3 款（編按：即解釋所稱第五點之三，下同）規定：「凡阻撓拆除、妨礙工進、拒繳價款或其他未配合主管機關辦理各項改（遷）建作業者，均屬本條所稱『不同意改建之眷戶』」，聲請人經國防部所屬業務單位通知，既未按通知辦理承購住宅點交搬遷作業，則國防部作成原處分註銷聲請人眷舍居住憑證及原眷戶權益，於法自屬有據。

## 四、「國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則」第 6 項第 4 款關於原眷戶凡拒繳價款者，即屬不同意改建之眷戶，準用相關規定，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，及「辦理國軍老舊眷村改建注意事項」第 5 項第 3 款關於凡拒繳價款者，均屬國軍老舊眷村改建條例第 22 條所稱不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益等規定，均與憲法保障人民生存權、財產權之規定牴觸：

查「國軍老舊眷村改建條例」第 22 條固規定：「規劃改建之眷村，其原眷

戶有三分之二以上同意改建者，對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益」，其理由係為加速眷村改造，促進都市更新，於原眷戶有三分之二以上同意改建時，不同意改建者因原有承購改建後房屋及領取購屋補助等二個選項可供選擇，卻既不選擇承購房屋，亦不選擇領取購屋補助，如任其不同意改建，實有礙眷村改建及都市更新發展，則撤銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，實無不合理處。惟對已配合政策同意改建並選擇承購改建後房屋者，嗣後若發生完工後實際購屋款與舉辦說明會時所表明購屋款懸殊甚鉅，致超出眷戶能力範圍，或改建後房屋品質不佳，與舉辦說明會時存有嚴重落差，當初選擇承購改建後房屋者若因財力不足或房屋品質不佳而未繳納，此際因已不能放棄承購房屋改選擇領取購屋補助款，則由於上述因素未按通知繳款即遭註銷眷戶居住憑證及原眷戶權益，無異剝奪選擇承購房屋者嗣後對屋款或房屋施工品質表示異議之權利，換言之，眷戶選擇承購房屋後，嗣後無論國防部將屋款提高多少倍，或房屋施工品質如何粗糙，均只能默默忍受，不得就完工後屋款超出舉辦說明會時國防部所言屋款是否合理，及完工後房屋品質與舉辦說明會時國防部所承諾品質有差距是否構成違約，經由提起民事訴訟請求法院調查判定，否則國防部即得使出撒手以註銷眷戶居住憑證及原眷戶權益作為要脅，故上述行政命令實已侵害人民之生存及財產權，而屬違憲無效，確定判決依該規定認定原處分並無違法不當，實無可予維持餘地。

綜上所述，聲請人謹依法聲請解釋憲法，請 鑒核賜准所請，以維法治，而保權益，至感公便。

附件一：原處分書、決定書、臺北高等行政法院判決書、最高行政法院裁定書影本各一份。

謹 狀

司 法 院 公 鑒

聲請人 陳 文 雄

中 華 民 國 101 年 8 月 28 日

抄陳文雄補充理由書（一）

聲請人前於 101 年 8 月向 貴院聲請釋憲並提出（如附件一）釋憲聲請書一份，茲再補充釋憲聲請理由如后：

一、影劇三村改建住宅完工後，國防部要求聲請人繳納之價金與之前舉辦說明會時向眷戶所說之價金不同，且金額高出甚多，以致聲請人及其他多數眷戶均無力繳納，國防部即根據「國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則」第 6 項第 4 款及「辦理國軍老舊眷村改建注意事項」第 5 項第 3 款等規定，認聲請人於完工後經通知仍未繳款屬於「國軍老舊眷村改建條例」第 22 條規定之「不同意改建之眷戶」，得逕行註銷聲請人之眷舍居住憑證及原眷戶權益；聲請人則主張臺北高等行政法院判決確定國防部得據以註銷聲請人眷舍居住憑證及原眷戶權益之上引「國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則」第 6 項第 4 款及「辦理國軍老舊眷村改建注意事項」第 5 項第 3 款等規定違憲。

二、聲請人茲再補充下列幾點事實，以說明國防部於改建住宅完工後要求原眷戶繳納之價金高於之前舉辦說明會時向原眷戶所言之價金確實不當，及國防部以原眷戶



於完工後經通知仍未繳納價金而認定原眷戶為「不同意改建之眷戶」，所根據之「國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則」第 6 項第 4 款及「辦理國軍老舊眷村改建注意事項」第 5 項第 3 款等規定係屬違憲：

- (一) 因國防部於改建住宅完工後要求原眷戶繳納較舉辦說明會時向原眷戶所表示更高之價金實為不當，因此「國軍老舊眷村改建條例」於 100 年 12 月 30 日修正時增訂第 20 條第 5 項：「住宅興建至主管機關核定完工決算價期間，因工程違約經主管機關已沒入賠罰款者，應按原負擔比例辦理補償。」及第 6 項：「本條例中華民國一百年十二月十三日修正施行前，經主管機關核定完工決算之住宅，且決算前已計入工程物價調整款或因工程違約經主管機關沒入賠罰款，承購戶價購住宅及基地，有自行負擔部分者，應按其負擔比例及達一定金額辦理退款，其一定金額由主管機關定之。」等規定，依該增訂之規定，國防部應將物價調整款按比例退還眷戶，足以證明國防部於完工後要求原眷戶繳納較之前更高之價金，實屬不當，以上有 100 年 12 月 30 日修正後之「國軍老舊眷村改建條例」（附件二）可參。
- (二) 國防部於「國軍老舊眷村改建條例」增修後，其下屬單位陸軍第八軍團指揮部曾於 102 年 3 月 25 日發函予原眷戶之一張朝林，通知其於 102 年 4 月 8 日前提提供資料辦理物價調整款退款事宜，亦可證明國防部於完工後要求收取較高之價金確實不當，以上有陸軍第八軍團指揮部 102 年 3 月 25 日陸八軍眷字第 1020004362 號函（附件三）可參。
- (三) 依監察院之調查報告，國防部辦理「敦化案」、「國運案」、「堅美案」、「懷德案」、「木柵案」等眷村基地改建工程，認定有施工不良及未依規定辦理採購……等缺失，與本件影劇三村基地改建工程之缺失雷同，完工後國防部未因工程缺失而降低價金，反而片面提高價金，原眷戶無力繳納則認定為「不同意改建」，不但未予原眷戶異議之機會，且逕註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益，實使原眷戶之權益再三遭受侵害，以上有監察院調查報告（附件四）可參。

三、綜上所述，國防部於完工後要求原眷戶繳納較說明會時所言更高之價金，此一要求是否有理由，原眷戶是否應予接受；又完工後原眷戶是否能因房屋施工有缺失而拒不繳款，國防部能否罔顧房屋施工之缺失遽以原眷戶未繳款而註銷原眷戶之眷舍居住憑證及原眷戶權益；上述疑點原眷戶原均得尋民事訴訟程序以求保護，惟依國防部所依據之「國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則」第 6 項第 4 款及「辦理國軍老舊眷村改建注意事項」第 5 項第 3 款等規定，國防部得將聲請人之未繳款認定為「不同意改建之眷戶」，並逕行註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益，如此無異剝奪原眷戶對於國防部事後片面之提高價金及工程缺失以訴訟尋求保護之權益，而侵害人民之訴訟權、生存權及財產權，故上引規定實屬牴觸憲法之規定而為無效。

四、綜上所述，謹請 鑒核，賜准宣告上引規定為違憲無效，以維權益，實感德便。

附件一：釋憲聲請書影本一份。（略）

附件二：100 年 12 月 30 日修正後之「國軍老舊眷村改建條例」一份。（略）

附件三：陸軍第八軍團指揮部 102 年 3 月 25 日陸八軍眷字第 1020004362 號函影本一份。（略）

附件四：監察院調查報告影本一份。（略）

謹 呈

抄陳文雄補充理由書（二）

聲請人前於 101 年 8 月 28 日提出釋憲聲請書向 貴院聲請釋憲，復於 102 年 4 月 8 日提出釋憲聲請補充理由書，茲再一次提出釋憲聲請補充理由書：

一、90 年 3 月 20 日國防部召開第一次說明會，僅說明原眷戶及違占戶之相關權益，及依原眷戶之住宅需求進行改建基地規劃，並未說明購屋價金，故第一次說明會後並未要求原眷戶選擇承購房屋或領取輔助購宅款。91 年 5 月 21 日召開第二次說明會，國防部向原眷戶說明改建基地有關之規劃、設計、配置圖、價金及發包方式和輔助購宅款及自備款等相關事宜，並予原眷戶一個月時間決定是否變更選項，91 年 6 月 21 日起即不准變更。92 年底國防部又召開第三階段說明會，將第二階段原基礎條件內容（如規劃設計、配置圖、價金、發包方式）全部改變，且不允許原眷戶重新辦理認證變更選項，作風強硬，完全無視原眷戶的抗議。

二、按 97 年 4 月 28 日國防部召開完工交屋說明會，提供之房屋總價金與 91 年第二階段說明會認證時之價金相比，各坪型（含增坪）相差達 112 萬至 158 萬元，造成聲請人及其他原眷戶不可預計之經濟負擔。舉例說明之：

若 400 萬元房價以傳統招標方式發包，以平均標比 69.29% 計算，完工結算房價為 280 萬元。同樣房價 400 萬元以統包方式發包，完工結算即為 400 萬元。不同招標方式影響原眷戶選擇意向，如選擇領取完工後輔助購宅款，以傳統招標方式只能領取 280 萬元  $\times 80\%$ （眷改條例第 20 條第 2 項參照）為 224 萬元，無法於市面購置成屋，故選擇配售改建房舍，同理；若將統包方式招標告知原眷戶，完工後可領輔助購宅款為 400 萬元  $\times 80\%$  為 320 萬元，相差甚鉅，故國防部於第二次說明會時告知原眷戶以公開招標方式辦理，顯然是欲誤導原眷戶選擇承購房屋及放棄領取輔助購宅款，俟原眷戶誤上賊船後，才轉而告知係依統包方式辦理，國防部此一欺瞞作風，竟可不受追究，實屬難以想像。

三、國防部是以第二階段說明會提出之規劃設計、公開競標方式，作為與選擇承購房屋之眷戶認證的條件，依理雙方均應受拘束，而不得違反認證之內容。依眷改條例第 20 條第 3 項規定，由國防部於完成細部規劃設計後，以書面向原眷戶說明，並辦理第三階段細部規劃說明會。準此，國防部僅能在大原則不變下，作細部變更，但如上述，國防部在第三階段說明會卻將規劃、配置、發包方式及價金等全盤變更，聲請人若知如此，則於第二階段說明會時絕不會選擇承購房屋。

四、政府自 88 年起即已採用統包方式辦理招標工程，但 91 年國防部於第二次說明會中仍以傳統招標採最低價決標方式讓原眷戶作認證選項之參考依據，導致以 30 坪型而言，房地總價差達：3,504,634 元－2,617,806 元 =886,828 元，故國防部實不僅是違背誠信原則，實根本即為惡意欺騙。

五、綜上所述，國防部於 91 年舉辦第二階段說明會時，明知自 88 年起政府已採用統包方式辦理招標，卻錯誤告知原眷戶係採用公開招標，且未告知原眷戶所提供之價金、配置及設計圖將來均會變動，及已經選項認證之原眷戶對其變更之價金及配置設計圖均不得異議，亦不得要求變更選項認證，導致選項承購住宅之原眷

戶事後無能力繳交提高之價金而遭撤銷眷戶居住憑證及原眷戶權益。由上可知，國防部於 91 年舉辦第二階段說明會時，並未將與改建有關之資訊充分告知原眷戶，致原眷戶於不知下為錯誤之選項，則國防部上述作為實已侵害聲請人受憲法保障之知的權利，聲請人受害在先，如事後完全無異議尋求救濟之機會，一旦受通知而未繳款，國防部即得註銷聲請人之眷舍居住憑證及原眷戶權益，則實無異容認聲請人之訴訟權、財產權及生存權得任意遭受剝奪，故「國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則」第 6 項第 4 款規定及「辦理國軍老舊眷村改建注意事項」第 5 項第 3 款規定，實均牴觸憲法保障人民之基本權而應屬無效。

謹 呈

司 法 院

聲請人 陳 文 雄

中 華 民 國 102 年 5 月 3 日

抄陳文雄補充理由書（三）

- 聲請人前於 101 年 8 月 28 日提出釋憲聲請書，嗣於 102 年 4 月 8 日、102 年 5 月 3 日再提出補充理由書，茲謹再次提出補充理由書，敬供參酌：
- 一、依「國軍老舊眷村改建條例」（下稱本條例）第 5 條第 1 項規定，原眷戶享有承購興建之住宅及由政府給與輔助購宅款之權益；又依本條例第 20 條第 1 項規定，輔助購宅款未達房地總價之不足款，由原眷戶自行負擔。然原眷戶於興建之住宅完工而未依限繳納應自行負擔之不足款時，能否準用本條例第 22 條第 1 項規定，由主管機關逕行註銷原眷戶之眷舍居住憑證及原眷戶權益？本條例並無明文規定，稽諸中央法規標準法第 5 條第 2 款規定：「左列事項應以法律定之：……二、關於人民之權利、義務者。」則主管機關於本條例無明文規定下，實不得將原眷戶未依限繳納不足款視為本條例第 22 條第 1 項規定之「不同意改建之眷戶」，遽依該條項規定註銷聲請人之眷舍居住憑證及原眷戶權益。
  - 二、按本條例第 5 條第 1 項前段規定：「原眷戶享有承購依本條例興建之住宅及由政府給與輔助購宅款之權益。」第 22 條第 1 項規定：「規劃改建之眷村，其原眷戶有三分之二以上同意改建者，對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行。」由上述規定合併觀察，原眷戶遭註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益之條件為（一）原眷戶不願選擇承購依本條例興建之住宅，（二）原眷戶不願選擇由政府給與輔助購宅款，（三）有三分之二以上原眷戶同意改建。由此可知，原眷戶遭依本條例第 22 條第 1 項規定註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益前，其可選擇承購住宅或選擇由政府給與輔助購宅款，以免遭註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益，甚且原眷戶縱使堅持不於上述兩種選擇中擇其一，然於同意改建之原眷戶未達三分之二以上門檻時，不同意改建之原眷戶仍可免遭註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益，與上述情形有天壤之別者為聲請人於 91 年 5 月 21 日之第二階段說明會選擇同意改建並選擇承購住宅後，未於一個月內在法院公證改變選項為由政府給與輔助購宅款，即不得再改變選項，此後縱使房屋之規劃、設計與當初之說明不符，房屋品質出現嚴重瑕疵，及應由原眷戶自行負擔之不足款與當初之說明差距懸殊，如認原眷戶均應忍受依限繳納不足款，不得有何異見，原眷戶若未

依限繳納，即得註銷原眷戶之眷舍居住憑證及原眷戶權益，不僅與本條例第 22 條第 1 項不同意改建而遭註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益之情形迥然有別，且剝奪原眷戶因房屋有瑕疵經由訴訟而得主張不完全給付（民法第 227 條第 1、2 項），請求賠償損害（民法第 226 條第 1 項）、請求賠償遲延而生之損害（民法第 231 條第 1 項）、解除契約（民法第 254 條）、同時履行抗辯（民法第 264 條第 1 項）及原眷戶經由訴訟得主張主管機關不得違背誠信擅自提高不足款（民法第 148 條第 2 項）等權利，故主管機關對原眷戶未依限繳款遽依本條例第 22 條第 1 項規定註銷聲請人之眷舍居住憑證及原眷戶權益，實屬侵害聲請人之訴訟權，而構成違憲。

三、眷舍居住憑證及原眷戶權益，對聲請人而言，除具有財產價值外，亦為保障聲請人退伍後生活之憑恃，聲請人配合政府政策不但同意眷村改建而且撰擇承購住宅，在主管機關未與聲請人協商擅自變更房屋之規劃、設計及提高不足款，致聲請人無力繳納下，遭主管機關註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益，則主管機關如此作為當屬侵害聲請人之財產權與生存權而屬違憲。

四、如前所述，本條例並無原眷戶未依限繳納不足款應如何處理等規定，本條例第 29 條規定：「本條例施行細則，由主管機關定之。」並未明確授權主管機關就原眷戶未依限繳納不足款得註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益，則主管機關自行訂定「國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則」，並於第 6 項第 4 款規定，原眷戶凡拒繳價款者，即屬不同意改建之眷戶，準用相關規定，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益；及「辦理國軍老舊眷村改建注意事項」，並於第 5 項第 3 款規定，凡拒繳價款者，均屬國軍老舊眷村改建條例第 22 條所稱不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，顯屬違反比例原則，侵害原眷戶憲法所保障之訴訟權、財產權、生存權等權益，而屬無效。

五、檢呈監察院糾正案文一份（附件一），依該糾正案文，監察院認國防部以原眷戶將眷舍一部分房間出借予親戚而註銷原眷戶居住憑證及原眷戶權益為違反比例原則，基於同一價值與理念，國防部實不得以聲請人及其他原眷戶未繳納超乎預期之不足款而註銷聲請人及其他原眷戶之眷舍居住憑證及原眷戶權益。

附件一：監察院糾正案文影本一份。（略）

謹 呈  
司 法 院

聲請人 陳 文 雄

中 華 民 國 102 年 8 月 26 日

抄陳文雄補充理由書（四）

聲請人前於 101 年 8 月 28 日提出釋憲聲請書，嗣於 102 年 4 月 8 日、102 年 5 月 3 日、102 年 8 月 26 日提出補充理由書，茲謹再具補充理由如后：

一、民國 91 年國防部辦理第二次說明會時，向眷戶告知係以傳統招標方式作為選項參考依據，聲請人及其他眷戶考量如選擇領取輔助購宅款，所得金額不足在外購屋及估計應自行負擔價差在可承受範圍內而選擇承購房屋，孰料聲請人及其他眷戶於法院認證選擇承購房屋後，國防部改告以係依統包方式決標，結果以此方式

所計算應自行負擔價差與傳統招標方式差距懸殊，以聲請人所承購房屋而言，自行負擔價差從原來 86.2 萬餘元提高至 130.2 萬餘元，相差達 44 萬餘元，實已超出聲請人能力可承受範圍，如因聲請人無力負擔該價差，即將聲請人眷舍居住憑證及原眷戶權益註銷，顯為侵害聲請人受憲法所保障生存權及財產權，實不待言。

二、依立法院第二屆第六會期國防、內政及邊政委員會第一次聯席會議紀錄，民國 84 年 10 月 9 日審查「國軍老舊眷村改建條例草案」時，有關眷戶選擇承購房屋所應負擔價差問題，潘維剛委員提出下述質詢：「此外，本條例中有關眷戶的負擔規定，仍不夠明確。而且常會有工程追加款，例如：未來國宅是計劃蓋好之後再計價，但是可能會因工程延誤，或是控制不周延，而造成費用增加。所以這部分可否定得更清楚？就像我買一戶預售屋，可以知道總價多少，這樣所有眷戶才有心理準備，知道要準備多少錢，否則一有變數，眷戶就會心急如焚。所以我們在做法上，是否可以更明確？」而針對潘委員上述質詢，國防部長蔣仲苓答覆：「我們有專家在計算，不會隨便加價，這並非做生意，而是服務性質的。我們會將成本壓到最低，精打細算，不會差得太遠。而且講定之後，會將模型做出，並向眷戶說明。」由此可知，自行負擔價差關係至眷戶支付能力，不能隨意調高，不僅潘委員如是認知，蔣部長亦認調高後金額與原來不可相差太遠，並應向眷戶說明，取得認同。然實際上調高後金額與原來金額差距懸殊，超出一般眷戶可承擔範圍，且國防部於通知繳款前並未事先向眷戶說明，使眷戶有所準備，國防部係於完工後突然要求眷戶繳交超出預期金額，於眷戶無力繳納時，即將眷戶居住憑證及原眷戶權益註銷，使眷戶頓失所恃，不近情理，置眷戶生存、財產權益於不顧，實幾近魯莽，以上有立法院第二屆第六會期國防、內政及邊政委員會第一次聯席會議紀錄（附件一）可資參酌。

三、聲請人於第二次說明會時選擇承購房屋，嗣因國防部改變發包方式致房屋總價及自行負擔價差發生變動，聲請人因而無力繳納價差，此與自始不同意眷改，顯屬有別，故「國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則」及「辦理國軍老舊眷村改建注意事項」將未繳款者比照不同意改建眷戶處理，實已逾越母法精神並侵害聲請人生存權及財產權，上述規定均因牴觸憲法而屬無效。

附件一：立法院第二屆第六會期國防、內政及邊政委員會第一次聯席會議紀錄影本一份。（略）

此 致  
司 法 院

聲請人 陳 文 雄

中 華 民 國 102 年 11 月 25 日

抄陳文雄補充理由書（五）

聲請人前於 101 年 8 月 28 日提出釋憲聲請書，並於 102 年 4 月 8 日、102 年 5 月 3 日、102 年 8 月 26 日、102 年 11 月 25 日提出補充理由書，謹再補陳理由如后：

一、依國軍老舊眷村改建條例第 22 條第 1 項之規定，規劃改建之眷村同意改建之眷戶如達原眷戶三分之二以上，則除得進行眷村改建外，對不同意改建之眷戶尚得註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益。此一規定實甚不合理，多數眷戶既同意眷

村改建，則依多數決原理將眷村付諸改建即可，倘又將原不同意改建眷戶之眷舍居住憑證及原眷戶權益註銷，無異對反對改建者予以懲罰，顯然違反民主原理，且與憲政潮流牴觸，應認與憲法牴觸而為無效。

二、規劃改建之眷村有三分之二以上眷戶同意改建而使眷村得以進行改建時，如對原不同意改建之眷戶得將其眷舍居住憑證及原眷戶權益註銷，此種情形實無異認同投票結果勝選者得對原未支持選民施予報復及進行剷除異己，使選民噤若寒蟬，不能遵從內心真意投票，而國軍老舊眷村改建條例第 22 條第 1 項規定即與此如出一轍，眷戶擔心事後被註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益，不得不順從行政機關之意思選擇同意改建，故上引規定除允許對表決前持反對意見者施加懲罰而違反民主原理外，並使參與表決者因為懼怕秋後算帳而被迫選擇同意改建，同屬違反民主原理，均屬違憲法律而為無效。

三、依國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則第 6 項第 4 款規定，原眷戶拒繳價款者，屬不同意改建之眷戶，另辦理國軍老舊眷村改建注意事項第 5 項第 3 款規定，原眷戶拒繳價款者，屬國軍老舊眷村改建條例第 22 條所稱不同意改建之眷戶；上述交屋處理原則及改建注意事項均將拒繳價款視為不同意改建，主管機關得比照不同意改建對拒繳價款眷戶註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，惟國軍老舊眷村改建條例第 22 條第 1 項規定為違憲無效，已如上述，又眷戶拒繳價款可能為住宅施工品質不佳或價金發生變動，例如完工後通知眷戶繳納價金較說明會所言價金高出數十萬元，於法院審理認定以前，咎在主管機關或眷戶，尚屬不得而知，豈能因眷戶拒繳即一概認咎在眷戶而註銷眷戶眷舍居住憑證及原眷戶權益，故上述交屋處理原則及改建注意事項使眷戶於不能經由訴訟究明何人應負責以前即遭註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益，實屬侵害眷戶訴訟權與財產權而均屬違憲無效。

四、爰補陳理由如上，謹請 貴院鑒核，賜准所請，促進法治進步，實為公便。

謹 呈

司 法 院

聲請人 陳 文 雄

中 華 民 國 103 年 10 月 8 日

（附件一）

臺北高等行政法院判決

100 年度訴字第 360 號

原 告 陳文雄

被 告 國防部

代 表 人 高華柱（部長）

訴訟代理人 張靈秀

上列當事人間國軍老舊眷村改建條例事件，原告不服行政院中華民國 99 年 12 月 27 日院臺訴字第 0990107754 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件原告之訴計有：1.原處分及訴願決定均撤銷；2.行政契約無效，改領取輔助購宅款；3.依各眷村條件各自計價其輔助購宅款等 3 部分，其中 2. 及 3. 部分，因起訴不合法，本院另以裁定駁回之，先此敘明。

## 二、事實概要：

原告原屬坐落改制前臺南縣永康市之國軍飛雁新村之原眷戶，該眷村與影劇三村、大同新村均屬國軍老舊眷村，經被告規劃為同期改（遷）建臺南縣影劇三村之改建基地，原告已完成申請選擇承購改建後住宅，自費增坪上一階坪型之手續。被告則於 91 年 5 月 21 日舉辦臺南縣影劇三村改建基地第二階段（規劃草案）說明會，說明預估原眷戶輔助購宅款、房地總價及原眷戶應自行負擔之價款等相關事項，原眷戶欲變更原改建需求選項，應於說明會後 30 日內，逕至法院認證變更原選項，並向列管單位以書面申請，逾期視為無異議維持原認證選項意願，原告並未在前述期限內變更原選項。嗣臺南縣影劇三村改建基地完工後，被告所屬總政治作戰局軍眷服務處（下稱總政治作戰局眷服處）分別於 96 年 7 月 21 日、97 年 12 月 23 日及 98 年 3 月 9 日辦理承購原眷戶交屋作業，原告則以自行負擔價款與原先說明會所述金額差距太大，要求調整未果為由，拒絕辦理交屋手續，復經列管單位即被告所屬空軍司令部第四四三戰術戰鬥機聯隊（下稱第四四三戰機聯隊）以 98 年 12 月 9 日存證信函通知原告須於該存證信函寄達日起 1 個月內完成辦理眷舍點交及交屋作業手續，逾期即註銷原眷戶權益，原告仍拒絕辦理，被告乃以 99 年 4 月 27 日國政眷服字第 0990005454 號函（下稱原處分）註銷原告之眷舍居住憑證及原眷戶權益，並收回房舍。原告不服，提起訴願，經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

## 三、原告起訴略以：

- （一）原告配合被告之眷村改（遷）建政策，於第一階段即選擇同意改建，詎料被告強制原告接受違反當初意思合致之承諾事項，造成原告給付不能，且因原告不從其願，即作成註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益，並收回房舍之處分，違反行政程序法第 111 條第 7 項規定、信賴保護原則及比例原則。原告並非出爾反爾，於同意承購房屋後又無故不承購房屋，而係被告在原告選擇承購房屋前提出之價格，與事後提出之價格相差過鉅，遠超出原告可承受之範圍，故原告無力，乃至於不願承購房屋。被告於 88 年起即採統包方式招標，卻以傳統最低價決標欺瞞原告，職是，不應由原告承受此不利結果。以傳統 30 坪型為例，採完工決算價之輔助購宅款為  $3,920,323 \text{ 元} \times 80\% = 3,136,258 \text{ 元}$ ，傳統招標最低價決標之輔助購宅款金額為  $2,617,802 \text{ 元} \times 80\% = 2,094,241 \text{ 元}$ ，差 1,042,017 元，影響原告選項甚鉅，違反誠實信用原則，及民法第 73 條「法律行為，不依法定方式者，無效。」之規定。
- （二）不論被告係出於故意或過失，其於第二階段說明會告知原告，係以傳統招標最低價決標方式作為房屋價格，經臺灣臺南地方法院認證，則原被告間已建立公法法律關係，依行政程序法第 135 條及第 137 條規定，被告於 92 年第三次說明會時改以統包方式招標、30 坪型完工決算價之價差達 1,305,517 元且不允許原告有變更選擇之機會，被告所為顯違反誠信原則，依民法第 71 條規定，應屬無效。雖被告主張其已事先說明，第二階段說明會資料所列房地總價、輔助購宅款、自付款、貸款等各項金額均屬預估，實際仍應以將來核定完工決算價為準等語，有違國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例）第 20 條第

3 項規定及明確性原則。縱使被告已經註明所列房地總價為預估，原告仍不得不參考被告提供之預估價格，故被告之預估價格與將來完工決算價格不應差距過大，否則，被告自始即應提出核定之決算價格，供原眷戶作為取捨之標準。

(三) 被告於第二階段說明會提出之資料與第三階段說明會提出之資料，有如下差異：1. 規劃設計：由 1 塊建築基地改為 2 塊建築基地；2. 將 A 基地即可容納所有戶數之 11 棟可容納原有戶數，變更成 A 基地 9 棟、B 基地 1 棟，增加建築成本費用；3. 由傳統最低價決標之方式改成統包方式，增加房屋總價成本；4. 價金：各坪型（含增坪）之決算價，與當初 7 折發包價相較，每戶房價總價差達 112 萬元至 158 萬元。被告於第三階段說明會變更上開事項，卻不允許原告變更選擇，嗣原告無力繳納時註銷原告之原眷舍居住憑證及原眷戶權益，顯因違反法律之強制規定而為無效。

(四) 按眷改條例第 6 條規定，決定眷村是否合併改建，應考量：1. 眷村分布位置（可解為同一縣市，因事關土地價款差異性及原眷戶方便性），以及 2. 條件相近（原眷村土地經換算後可獲得之輔助購宅款是否相近）。以本件臺南縣影劇三村改建案觀之，各眷村條件相差懸殊，自不得共同規劃改建，否則對於條件較佳者而言，此行政裁量並非合法公平。依臺南縣國軍老舊眷村改建計畫，計劃辦理改建之老舊眷村共計 8 個村，經篩選規劃改建基地共計 4 個村，此 4 個基地相去不遠，此時應取決於輔助購宅款是否相近，被告應依條件相近併為同期改建（飛雁新村之輔助購宅款 1,210 萬元與湯山新村 565 萬元基地條件最為相近）。被告將飛雁新村併入影劇三村改建基地合併辦理改建，顯有恣意裁量之違法，罔顧原告合法改建權益，有違平等原則（行政程序法第 4、9、10 條規定、最高行政法院 94 年度判字第 1530 號判決及司法院大法官釋字第 593 號解釋意旨參照）。

(五) 被告依據眷改條例第 22 條及國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則五、（一）1.（3）規定，註銷原告眷舍居住憑證及原眷戶權益，惟：依中央法規標準法第 5 條第 2 項及第 6 條規定，關於人民權利義務，應以法律規定之，而不得以命令定之。被告自行訂定「國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則」、「國軍老舊眷村改建辦理法院裁定暨強制執行事件應行注意事項」，以及「辦理國軍老舊眷村改建注意事項」等規定，屬行政程序法第 159 條第 2 項第 1 款規定之行政規則，依司法院大法官釋字第 505、506 及 524 號解釋意旨，行政機關依其職權執行法律，雖得訂定命令對法律為必要之補充，惟僅能就執行母法之細節性、技術性事項加以規定，不得逾越母法之限制。被告 89 年 6 月 23 日（89）祥社字第 07351 號令辦理國軍老舊眷村改建注意事項伍、三、（編按：即解釋所稱第伍點之三，下同）規定，凡阻撓拆除、妨礙工進、拒絕價款或其他未配合主管機關辦理改（遷）建作業，均屬「不同意改建之眷戶」，其自行訂定裁罰性行政規則剝奪人民權利，此部分已逾越母法關於不同意改建之文義範圍，且恣意擴張、類推解釋，增加母法所無之限制，依行政程序法第 158 條第 1 項第 2 款規定，應屬無效。故被告以前揭 3 項行政規則限制人民自由權利，違反法律保留原則。

(六) 被告於函復監察院時，承認同意改建書及認證書屬行政契約，則依行政程序法第 147 條規定，原告得請求適當之調整契約內容，如不能調整，得終止契約



，被告亦得於適當補償原告損失後，命原告繼續履行行政契約約定之義務；惟被告拒不調整本件契約內容，原告自得終止契約，重行選擇領取輔助購宅款，且被告於補償原告損失前，不得命原告履行原約定之義務，更不可註銷原告之眷舍居住憑證及原眷戶權益。退步言之，縱如被告所言，本件非屬行政契約而僅為行政指導，按行政程序法第 165 條規定，以及最高行政法院 96 年度裁字第 2184 號裁定意旨，行政指導乃任意性事實行為，不具法律上拘束力，則何以原告未依認證書、同意書履約交屋，即須遭被告依國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益，並經訴請拆屋還地？苟如被告所稱本件為行政指導，則被告註銷原告之原眷戶權益即有濫權之違法。又按司法院大法官釋字第 533 號解釋意旨，以及行政程序法第 135 條規定，行政機關基於法定職權，為達行政目的，得與人民訂定行政契約，俾助該機關執行職務，該機關亦負相對給付義務。故原眷戶與主管機關簽訂改（遷）建申請書（邀約）與第二階段說明會資料（承諾），加上臺灣臺南地方法院認證書之表示，即形成原眷戶與國家發生公法上權利義務之關係。被告為達成眷改條例第 1 條揭櫫之立法目的，依眷改條例第 5 條及第 20 條第 1 項規定，使原眷戶享有承購興建之住宅及政府給予輔助購宅款之權利，輔助購宅款以國有可計價土地乘以公告土地現值 69.3% 為分配總額並除以原眷戶數，並依同條例第 20 條第 2 項、第 22 條第 1 項、第 24 條及施行細則第 13 條規定，課予原眷戶自動配合搬遷、未於公告期間主動搬遷者視為不同意改建、於產權登記日起 5 年內不得出售、出典、贈與或交換、負擔房價總額 20%、註銷不同意改建之原眷戶眷舍居住憑證及原眷戶權益並收回房地等義務、負擔或不利益，符合吳庚前大法官於釋字第 533 號解釋協同意見書所提之行政契約要件。被告以第二階段規劃設計、公開競標方式，以此為認證之條件及基礎，按該認證內容，雙方當事人皆應受拘束，依私法自治原則及行政程序法第 8 條信賴保護原則，不得為違反認證內容之行為。眷村承購戶與被告依第二階段規劃、設計及其設計圖、公開競標方式與房屋總價為法院認證基礎，有認證書為憑；又依臺南縣影劇三村改建基地第二階段（規劃草案）說明書九、（三）規定，該說明書內容係詳述改建基地規劃草案構想報告，預估房地總價與原眷戶預估各項可獲之補助款、自備款金額，並供作辦理變更原法院認證之依據，及確認原眷戶住宅坪型戶數需求等，後續仍應依眷改條例第 20 條第 3 項規定辦理，於完成細部規劃設計後，由被告以書面向原眷戶說明，並辦理第三階段（細部規劃）說明會，惟不受理變更法院認證選項作業。準此，被告僅可於大原則不變下，作細部變更，惟本件被告之規劃、配置、發包方式及價金均已改變，違反被告自定之規定與程序，依行政程序法第 141 條第 1 項、第 147 條及行政訴訟法第 203 條規定，被告之變更無效，原告即可變更改領輔助購宅款。

- （七）被告違反誠實信用原則，提供錯誤資料，將 88 年起即採用統包方式辦理招標工程，卻於第二次說明會中以傳統招標採最低價決標之方式，作為原眷戶認證之參考依據，導致完工決算房地總價與認證參考價格相差過鉅；以 30 坪型為例，房地總價相差 886,828 元（3,504,634 元－2,617,806 元），完工決算價 3,920,323 元較第二次認證金額高出 1,302,517 元，增加總價金額 50%，而自費增坪自付款價差由 327,100 元增至 522,124 元。被告自 88

年起辦理眷村改建，即採取統包方式，此為不能否定之事實，被告指陳房地總價之造價成本繫於新建住宅時土地及營建物價成本之高低，與何種發包方式無關，惟本件房地總價因建築工程發包方式不同而產生價差，並非被告所言來自土地及營建成本，92 年決算說明會類似之土地成本，與 97 年決算後土地成本相較，決算後土地成本暴增，此係因建築基地增加及規劃戶數減少，形成反比現象，而非被告所言係公告地價上升所致（85 年公告地價每平方公尺 17,239 元，91、96 年公告地價每平方公尺 16,100 元），依影劇三村改建基地完工房地總價決算表顯示，營建成本部分增加係因物價指數調整，建築成本決標金額為 1,716,434,222 元，決算金額則為 1,918,824,719 元，增加 207,877,344 元，調高幅度為 11.6%，餘 38.4% 增加金額則係來自於被告恣意變更規劃與發包方式。又 97 年決算後建築成本明顯高於 91 年預估工程預算及 92 年決標工程費，此係因工程發包方式改變所致。被告未依法行政，顯有裁量逾越之違法。況果如被告主張，眷改條例並無原眷戶於行使其選擇權利後，仍可任意變更其選擇之法令依據，則被告使飛雁新村原眷戶邱昌麟、大同新村原眷戶劉鐵忠及影劇三村其餘原眷戶重新變更領取輔助購宅款後搬遷，又應作何解釋？原告之所以要求變更，即係因被告隱瞞事實、任意變更當初與原告約定合致之承諾條件，導致原告給付不能，故原告行使契約之解除權或撤銷權，使雙方權利義務歸於消滅。

- （八）依眷改條例第 20 條第 3 項規定，原眷戶可獲得之輔助款及自備款負擔金額，係依「各眷村」之條件，於規劃階段由主管機關以書面向原眷戶說明，以字義而言，各眷村即指單一眷村，且按同條例第 22 條規定，眷村改建之辦理係以單一眷村是否達到 3 分之 2 同意改建之法定門檻而定，既然以單一眷村計算門檻，原眷戶可獲得之輔助購宅款自以單一眷村計算可計價公告土地現值，始符立法原意及眷改條例第 1 條揭櫫之照顧原眷戶立法精神，而非如被告主張，係將 3 個條件懸殊之眷村合計加總後除以 3。又按被告所屬總政治作戰部 86 年 5 月 6 日祥祉字第 0430 號函，眷改條例第 22 條所指「規劃改建之眷村」係指單一眷村。按眷改條例第 20 條第 1 項，以及被告自定之國軍老舊眷村改建基地工程完工分戶房地總價計算式及計算標準五、（一）規定，輔助購宅款分配總額高於或等於房地總價時，其改建基地分戶住宅房地總價即為原眷戶可獲得之輔助購宅款金額，故原告之輔助購宅款金額 12,100,640 元高於房地總價 3,920,323 元，應無須繳交自備款 784,065 元，而其可領取之輔助購宅款為 3,920,323 元，並非被告所稱之 3,104,160 元。又按眷改條例第 20 條第 1 項、第 2 項規定，可證其立法意旨為「大村補小村（大村即土地大戶數少之村，小村即土地小戶數多之村）」，大村分配總額大於房屋總價時，超出部分係撥入眷改基金，而非發給原眷戶，如有眷村土地多非屬國有可計價土地，依眷改條例第 20 條第 2 項規定，原眷戶亦以負擔 20% 為限，不足部分由眷改基金補助，補助即來自於大村超出部分，分配總額少之眷戶亦受同等照顧，絕無被告所稱完全不能獲得任何輔助購宅款之情形，被告所言不足為採等語。並求為判決撤銷訴願決定及原處分。

#### 四、被告抗辯略以：

- （一）按眷改條例第 22 條第 1 項規定，規劃改建之眷村，其原眷戶有 3 分之 2 以上同意改建者，對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證

及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行。辦理國軍老舊眷村改建注意事項、眷改條例第 23 條部分：三、凡阻撓拆除、妨礙工進、拒繳價款或其他未配合主管機關辦理各項改（遷）建作業者，均屬本條所稱「不同意改建之眷戶」。國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則：四、處理時機：（一）承購戶：以本部通知「補辦交屋」之最後期日為準，按處理程序處理之。……五、處理原則：（一）屬承購戶（原眷戶及權益承受人）者：1.處理程序：（1）各軍種列管單位應將前項之適用對象於 2 週內彙整名冊陳報本部備查，另製作公文書敘明未完成交屋之權利義務、交屋最後期限、時效逾期之處理等，依行政程序法規定送達當事人；其為不能送達而具公示送達原因者，得依申請准為公示送達。前述公文書所訂交屋最後期限，自送達或公示送達發生效力之日起，以 1 個月為限。（2）自前項送達後期限屆止 2 週內，軍種列管單位應即彙整仍未交屋承購戶名冊及相關處理案卷陳報本部，經本部審查簽核後分依餘宅處理計畫或逕移業務單位辦理標售處分事宜。（3）本部應於 2 個月內依本條例第 22 條之規定註銷原眷戶眷舍居住憑證及原眷戶權益，以雙掛號送達當事人。……2.效力：依本條例第 22 條暨注意事項第伍之三點規定，註銷居住憑證及原眷戶權益，屬遷建村者收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行。

（二）原告為選擇承購臺南縣影劇三村改建基地興建完工住宅之原眷戶，即應於被告通知之交屋期日配合辦理簽約交屋作業，然原告並未於正常交屋期日即 97 年 7 月 21 日、97 年 12 月 23 日前來辦理簽約交屋作業，亦未於被告指定之最後補辦交屋期限即 98 年 3 月 9 日之前，配合辦理簽約交屋作業，經空軍第四四三戰機聯隊以 98 年 12 月 9 日存證信函通知原告，以其迄未辦理眷舍點交及交屋作業，請於該存證信函寄達日起 1 個月內完成改善，逾期將依規定註銷原眷戶權益。原告仍未配合辦理交屋作業，僅一再片面爭執房地總價過高，以及被告未依臺南縣影劇三村改建基地第二階段說明會所說明之房地總價為最終配售之房地總價為由，拒絕配合。職是，原告既一再拒絕配合被告所執行之興建完工住宅簽約交屋改建作業，其依前揭辦理國軍老舊眷村改建注意事項相關規定，自屬不同意改建之眷戶，被告依國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則所定之處理程序，依眷改條例第 22 條第 1 項規定作成原處分，註銷原告眷舍居住憑證及原眷戶權益，依法核無違誤。

（三）被告頒發之臺南縣影劇三村改建基地第二階段（規劃草案）說明書，乃係依據各眷村之條件及改建規劃方案，以書面對原眷戶說明規劃構想草案及原眷戶可獲得輔助購宅款及自備款金額之預估情形，此觀該說明書記載「二、目的：於第一階段說明會後，參酌住宅需求坪型及戶數，將規劃構想等相關草案、原眷戶可獲得之輔助購宅款及自備款金額預估情形，以書面向原眷戶說明之」等語，即可知悉該說明書並無與原眷戶成立行政契約之意思存在，而充其量至多僅可謂為行政指導；只在讓原眷戶藉此書面說明瞭解改建規劃構想及輔助購宅款與自備款預估情形而已，此再觀諸被告所提供臺南縣影劇三村改建基地第二階段（規劃草案）說明書，對於該說明書所提及之房地總價、輔助購宅款、自付款、貸款均有載明係預估，該說明書附表三臺南縣影劇三村各坪型房地總價、輔助購宅款、自付款、貸款參考對照表，及附表四臺南縣影劇三村各坪型房地總價依建築工程發包預算與土地成本預估參考對照表之備註欄，亦均載明所列

數值係依技術服務廠商規劃草案報告書內容為計算基準，其數額僅供參考，並按平均值計算。另並載明所列工程發包預算均為假設值，實際應以被告核定發包決算價為準。是被告業已於該說明書中詳細載明所列房地總價、輔助購宅款、自付款、貸款等各項金額均為預估，實際仍應以將來被告核定決算價為準，原告卻執此主張被告業依該說明書中所載列之房地總價、輔助購宅款、自付款、貸款等金額與原告成立行政契約，此顯與事實不符。是就被告因辦理臺南縣影劇三村改建基地之改建作業所發各階段之說明書，均僅單純為說明資料，並無欲與原眷戶成立行政契約之意思可言，原告顯有重大誤會。

(四) 依眷改條例第 21 條第 1 項規定，原眷戶放棄承購改建之住宅，自願領取前條之輔助購宅款後搬遷者，從其意願。惟該規定乃適用於原眷戶向主管機關以書面表示同意改建並經法院認證時，即選擇放棄承購改建後之住宅，自願領取輔助購宅款後搬遷者，方有適用。至於原眷戶向主管機關以書面表示同意改建並經法院認證表明選擇承購改建後之住宅，眷改條例中並無原眷戶於行使其選擇權後，仍可任意變更其選擇之法令依據存在。再按被告頒布之辦理國軍老舊眷村改建注意事項肆、國軍老舊眷村改建條例第 21 條部分：「一、原眷戶放棄承購改建之住宅，自願領取輔助購宅款搬遷者，應於改（遷）建申請書表達意願，並經法院認證後，逐級呈報主管機關辦理。二、原眷戶或違占建戶填具改（遷）建申請書經法院認證，並提送主管機關所屬各單位後，即不得申請變更意願；原眷戶意願需求經認證，並經送交主管機關所屬各單位後死亡，其權益承受人亦不得再申請變更意願。……」本此，原告要求重新辦理認證變更其意願改領取輔助購宅款，顯與前揭辦理國軍老舊眷村改建注意事項相違。又參照 鈞院 95 年度訴字第 3979 號判決意旨，對於同屬臺南縣影劇三村改建基地之原眷戶請求重新認證、變更原認證選擇改領輔助購宅款，認為原眷戶以書面向主管機關行使其選擇權，選擇承購改建後住宅者，即無權於行使選擇權後再任意變更選項，申請改領輔助購宅款；且被告頒布之辦理國軍老舊眷村改建注意事項乃主管機關就辦理原眷戶表示改建意願之期限等執行眷改條例之細節性、技術性事項所為規定，並未逾越母法而增加法律所無之限制，要無違反法律保留原則可言。參之該判決意旨，原告自無權申請變更其認證選項。關於原告指摘被告以傳統招標方式提供資訊給原告參考，卻於其後以統包方式辦理招標，致決標金額高出預期甚多部分，此乃原告片面認知之錯誤主張；被告 91 年 5 月 21 日辦理臺南縣影劇三村改建基地第二階段說明會時，尚未完成該改建基地之新建工程招標發包作業，根本無確定之最低價決標價格存在，該說明會資料所載之工程預估決標價格，已明白揭示為規劃預估，原告不能視若無睹，更片面以該預估價格為確定決標價格，主張被告對其有何承諾云云。臺南縣影劇三村改建基地於 93 年改以統包方式招標並完成新建統包工程招標作業，並無原告所指 88 年即已採取統包方式招標之情事，況房地總價之造價成本繫於新建住宅時土地及營建物價成本高低，近年營建原物料時有非預期大幅上漲情事，為眾所周知之事，原告自不得徒以臺南縣影劇三村改建基地房地總價之完工決算價格較之前預估價格為高，即主張被告有詐欺、違反誠信原則等情事。

(五) 依臺南縣影劇三村改建基地國有可計價土地 69.3% 輔助購宅款估算表所載，飛雁新村、影劇三村與大同新村同屬坐落於改制前臺南縣永康市之眷村，各村

土地公告現值相去不遠，影劇三村與大同新村部分土地屬商業用地，價值甚高，考量土地使用經濟效益及改建基地可容納戶數等條件，乃將飛雁新村、影劇三村及大同新村規劃為同一改建基地，並無不符眷改條例第 6 條第 1 項規定之情事，原告任意指摘，實無理由；況被告就辦理國軍老舊眷村改建，如何依眷改條例第 6 條第 1 項規定整體規劃並集中興建住宅社區，以將老舊眷村改遷建至新建住宅社區，核屬眷改條例賦予被告之職權，原告對於被告如何整體規劃集中興建住宅社區以辦理國軍老舊眷村改遷建作業，並無公法上請求權，被告自不受原告片面主張之拘束。至於眷改條例第 22 條規定，被告辦理改建雖須經單一眷村原眷戶 3 分之 2 以上同意，惟就改遷建作業如何規劃進行，則屬被告之職權行使，並無適用該條規定須取得原眷戶絕對多數以上同意之問題。再依國軍老舊眷村改建計畫中，臺南縣老舊眷村改建計畫所示，臺南縣經篩選規劃興建改建之基地共 4 處，分別於 92、96 年推動執行改建，92 年推動改建之基地為精忠二村改建基地、影劇三村改建基地，上開 2 基地均位於臺南縣永康市，96 年改建之基地則為二空新村改建基地及湯山新村改建基地，前者位於臺南縣仁德鄉，後者位於臺南市。又依眷改條例第 6 條第 1 項規定意旨，眷村改建係按眷村分布位置，依條件相近者採整體分區規劃，利用既有眷村土地或不適用營地集中興建住宅社區，故於決定以何一眷村土地為改建基地，首需檢討何一眷村土地建築面積較大，足以遷入安置較多眷村眷戶，再依改建基地可興建住宅戶數容納原眷戶遷入之情形，檢討將位置相近之眷村規劃遷入該改建基地。

(六) 原告所屬飛雁新村位於臺南縣永康市，以 92 年推動改建之精忠二村改建基地觀之，精忠二村改建基地面積為 47,646 平方公尺，可興建之住宅戶數於規劃遷入原址改建之精忠二村原眷戶，以及鄰近之精忠九村原眷戶後，原眷戶戶數業已趨近飽和；影劇三村改建基地面積為 70,359 平方公尺，可興建之住宅戶數足以容納原影劇三村、飛雁新村及大同新村有需求承購改建後住宅之原眷戶，且影劇三村改建基地位於臺南縣永康市○○路 89 號周邊，與精忠二村改建基地相去不遠，故被告將影劇三村、飛雁新村、大同新村規劃同期改建，遷入臺南縣影劇三村改建基地，應無不妥。大同新村原址位於臺南縣新化鎮，臨接臺南縣永康市東側，與影劇三村改建基地距離最近，故規劃大同新村遷入影劇三村改建基地，亦無不妥。

(七) 原告主張飛雁新村與影劇三村、大同新村條件不同，不能納入影劇三村改建基地，而應單獨改建云云，純係原告以其主觀上片面計算各眷村國有可計價土地公告現值 69.3%，再除以各眷村原眷戶戶數，而得出飛雁新村每戶可得輔助購宅款為 1,210 萬元、大同新村每戶為 548 萬元、影劇三村每戶為 159 萬元之結論，進而主張各眷村條件並不相近，實則原告嚴重誤解眷改條例第 6 條第 1 項之規範意旨，更錯把各眷村土地價值當成各眷村原眷戶之私產，豈有同屬臺南縣國軍老舊眷村之原眷戶，卻有各眷村原眷戶可得輔助購宅款金額自 159 萬元至 1,210 萬元不等、差異如此巨大之理，況國軍老舊眷村土地中，有許多非屬國有可計價土地，則此等眷村之原眷戶豈非完全不能獲得任何輔助購宅款，而不能與其他眷村一同改建。原告以其主觀片面主張計算輔助購宅款金額，進而主張影劇三村、飛雁新村及大同新村不應合併規劃改建，實屬無稽。

(八) 飛雁新村及大同新村原眷戶戶數較少，影劇三村則屬原址土地可建築面積較大、而原眷戶戶數較多之眷村，影劇三村所興建住宅戶數除可容納影劇三村原眷戶外，尚可容納鄰近之飛雁新村及大同新村，而該 2 村土地面積較小，無法集中興建較多之住宅戶數以容納較多之眷村眷戶，故被告將影劇三村、飛雁新村及大同新村規劃為同期改建，眷村遷入影劇三村改建基地，自無不妥，亦符合眷改條例第 1 條揭櫫「加速更新國軍老舊眷村，提高土地使用經濟效益」之立法目的。故被告以該 3 眷村之改建計畫當期國有可計價土地公告現值 69.3% 為分配總額，按該 3 村原眷戶戶數、住宅興建成本及配售坪型計算該 3 村原眷戶輔助購宅款，被告 97 年 7 月 1 日國政眷服字第 0970008191 號令據此依法核定原眷戶之輔助購宅款，並無違誤。原告片面執詞主張其為飛雁新村原眷戶，應按該村國有可計價土地 69.3% 為分配總額，以該村原眷戶戶數計算輔助購宅款云云，顯與眷改條例第 20 條第 1 項及第 2 項規定不符，殊無可採等語。並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、本件兩造爭執要點為被告審認原告拒絕配合交屋，符合眷改條例第 22 條第 1 項規定之不同意改建之眷戶，而以原處分逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，有無違誤？亦即原告主張其拒絕辦理交屋手續有正當事由，於法是否有據？

六、本院判斷如下：

- (一) 按眷改條例第 22 條第 1 項規定：「規劃改建之眷村，其原眷戶有 3 分之 2 以上同意改建者，對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行。」
- (二) 復按眷改條例施行細則第 13 條第 1 項規定：「為配合眷村改建，原眷戶應於主管機關公告期間內搬遷，未於期限內主動搬遷者，視為不同意改建，由主管機關依本條例第 22 條規定處理。」再者，國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則一、依據：「『國軍老舊眷村改建條例』（簡稱本條例）、『國軍老舊眷村改建條例施行細則』（簡稱本細則）、『國軍老舊眷村改建配售坪型辦法』、『國軍老舊眷村及不適用營地之國有土地標售或處分辦法』及『辦理國軍老舊眷村改建注意事項』（簡稱注意事項）、『國軍老舊眷村改建辦理法院裁定暨強制執行事件應行注意事項』等相關規定辦理。」四、處理時機：「（一）承購戶：以本部通知『補辦交屋』之最後期日為準，按處理程序處理之。……」五、處理原則：「（一）屬承購戶（原眷戶及權益承受人）者：1.處理程序：（1）各軍種列管單位應將前項之適用對象於 2 週內彙整名冊陳報本部備查，另製作公文書敘明未完成交屋之權利義務、交屋最後期限、時效逾期之處理等，依行政程序法規定送達當事人；其為不能送達而具公示送達原因者，得依申請准為公示送達。前述公文書所訂交屋最後期限，自送達或公示送達發生效力之日起，以 1 個月為限。（2）自前項送達後期限屆止 2 週內，軍種列管單位應即彙整仍未交屋承購戶名冊及相關處理案卷陳報本部，經本部審查簽核後分依餘宅處理計畫或逕移業務單位辦理標售處分事宜。（3）本部應於 2 個月內依本條例第 22 條之規定註銷原眷戶眷舍居住憑證及原眷戶權益，以雙掛號送達當事人。……2.效力：依本條例第 22 條暨注意事項第伍之三點規定，註銷居住憑證及原眷戶權益，屬遷建村者收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行。3.特殊情形之處理：基地動工前原認

證選項為承購依本條例興建之住宅……，住宅完工後，原眷戶或權益承受人具下列情形之一者，得由當事人或監護人檢附應必備文件，專案申請改為領取輔助購宅款……經主管機關專案核定准予變更為領款者，其輔助購宅款之發放時機與款額，均與同規劃圈內，同階級坪型並領取完工決算價之輔助購宅款者相同。（1）符合社會救助法第 4 條所定低收入戶身分者。（2）經法院宣告為禁治產人者。（3）原眷戶死亡，權益承受人為未成年人者。……」六、其他事項：「……（四）原眷戶凡阻撓拆除、妨礙工進、拒繳價款或其他未配合主管機關辦理各項改（遷）建作業（抽籤、搬遷、交屋等）者，均屬『不同意改建之眷戶』，故經一再通知、送達及完成相關行政程序後仍未交屋者，準用其相關規定辦理，並應追回已發放之房租補助費及搬遷補助費；……。」又按辦理國軍老舊眷村改建注意事項肆、「二、原眷戶或違占建戶填具改（遷）建申請書經法院認證，並提送主管機關所屬各單位後，即不得申請變更意願；原眷戶意願需求經認證，並經送交主管機關所屬各單位後死亡，其權益承受人亦不得再申請變更意願。」伍、國軍老舊眷村改建條例第 22 條部分：「……三、凡阻撓拆除、妨礙工進、拒繳價款或其他未配合主管機關辦理各項改（遷）建業者，均屬本條所稱『不同意改建之眷戶』。……」

（三）經查：原告原為國軍飛雁新村原眷戶，經被告規劃該眷村與影劇三村、大同新村為改（遷）建臺南縣影劇三村改建基地，原告已辦竣申購改建後校官階 30 坪型住宅乙戶，並自費增坪至將官階 34 坪之相關手續，迄上開改建基地完工後，被告所屬總政治作戰局眷服處已分別於 96 年 7 月 21 日、97 年 12 月 23 日辦理承購原眷戶交屋作業手續，並於 98 年 2 月 9 日至同年 3 月 9 日再行補辦交屋作業手續，惟原告均未遵依規定辦理，復經列管單位即第四四三戰機聯隊於 98 年 12 月 9 日函知原告須於寄達日起 1 個月內完成辦理眷舍點交及交屋作業手續，逾期即註銷原眷戶權益，原告則以自行負擔價款與原先說明會所述金額差距過大，要求調整未果為由，拒絕辦理交屋及搬遷手續，被告乃作成原處分註銷原告之眷舍居住憑證及原眷戶權益，原告不服，提起訴願，經決定駁回等事實，為兩造所不爭執，並有卷附國軍眷舍管理表（見原處分卷第 1 至 2 頁）、臺灣臺南地方法院 90 年度福字第 11842 號認證書（見原處分卷第 3 頁）、原告改（遷）建申請書（見原處分卷第 4 至 5 頁）、被告所屬總政治作戰局眷服處補辦交屋手續通知書（見原處分卷第 6 頁）、第四四三戰機聯隊存證信函（見原處分卷第 7 頁）、原處分（見原處分卷第 15 頁）、訴願決定（見本院卷第 17 至 24 頁）等件可稽。

（四）原告指摘原處分違法，所持理由無非以：1. 被告以實際房屋改建完工時決算輔助購宅款，造成原告應負擔之自備款金額遠較被告在原告選擇承購房屋時所表示之價格，違反當初意思合致之承諾事項，違反信賴原則、誠實信用原則，雙方締結之行政契約構成行政程序法第 111 條第 7 款規定及民法第 73 條規定之無效事由；2. 被告之預估價格與完工決算價格差距過大，卻不允許原告變更選擇，顯違反眷改條例第 20 條第 3 項規定及明確性原則；3. 被告將飛雁新村併入影劇三村改建基地合併辦理改建，顯有恣意裁量之違法，罔顧原告合法改建權益，違反平等原則。4. 被告頒行之辦理國軍老舊眷村改建注意事項伍、三、規定，凡阻撓拆除、妨礙工進、拒絕價款或其他未配合主管機關辦理改（遷）建業者，均屬「不同意改建之眷戶」，已逾越母法關於不同意改建之

文義範圍，且恣意擴張、類推解釋，增加母法眷改條例所無之限制，違反法律保留原則，應屬無效。5.原告依行政程序法第 147 條規定，得請求被告適當調整兩造間之契約內容，如被告拒不調整，原告有權中止契約，重行選擇領取輔助購宅款，被告不可註銷原告之原眷戶憑證及居住權益等情詞，為主要論據。

（五）惟按被告執行國軍老舊眷村改（遷）計畫，旨在加速更新國軍老舊眷村、提高土地使用經濟效益，興建住宅照顧原眷戶及中低收入戶，保存眷村文化，協助地方政府取得公共設施用地，並改善都市景觀，可見國軍老舊眷村之改建，除為照顧原眷戶權益外，尚須達成多重公共利益之目的，此稽之眷改條例第 1 條規定之立法目的可明。再者，國家資源有限，被告辦理眷村改（遷）計畫，尤應考量國家經濟及財政狀況，以妥善分配福利資源，不得僅側重申購人利益，給予過度之保護，而違背國家資源須合理分配及有效利用原則，忽略其他公益目的。復參照前引同條例第 6 條第 1 項已明定被告辦理國軍老舊眷村改建，應按眷村分布位置，依條件相近者採整體分區規劃，並運用既有眷村土地集中興建住宅社區，足見被告對於國軍老舊眷村之改建基地範圍，享有合目的性之裁量權限。又該條例賦予原眷戶享有配購改建住宅及領取輔助購宅款之恩遇措施，不能據以解為原眷戶對於老舊眷村改建範圍之規劃有決定權限。準此以論，原告主張被告將飛雁新村併入影劇三村改建基地辦理同期改建，顯有恣意裁量之違法，罔顧原告合法改建權益，違反平等原則，並據以拒絕辦理交屋及搬遷，於法難認有據。

（六）再依眷改條例第 22 條規定，被告於實施改建計畫時，須先經過統計原眷戶參與改建之意願及方式，始得進行眷村改建之細部設計，故原眷戶提出之改（遷）建申請書，僅用以確認原眷戶願否將配住之眷舍交付被告改（遷），並其選擇輔導購宅之方式，要無約定改建基地範圍之內容，不能據以主張被告已承諾不得將數眷村合併於同期規劃改建。蓋被告辦理老舊眷村改建業務，本應依眷改條例第 6 條第 1 項之規定為合目的性之規劃，其行使裁量權，應參酌之因素當非以原眷戶之利得為優先，而包括眷村分布位置及條件是否相近及可否達成立法目的。至於選擇配購改建住宅之原眷戶，其可獲之輔助購宅款及應自行負擔部分，悉應依前引眷改條例第 20 條及同條例施行細則第 17 條、第 18 條第 1 項及第 19 條第 1 項至第 3 項之規定辦理，而依各該規定，選擇承購改建住宅之原眷戶，其可獲得輔助購宅款乃按分配總額分配之，並於改建房屋完工後決算房地總價與分配總額之差比，定其須否負擔自備款。易言之，申請承購改建住宅之原眷戶未俟改建房屋完工，仍不能確定輔助購宅款之明細，亦無法得知將來應負擔自備款之實際金額，此徵諸被告改（遷）建說明書載稱「概估」各原眷戶之輔助購宅款，並謂原眷戶皆有應自行負擔部分，以完工決算時之房地總價，減去輔助購宅款之差額為準可明，殊難謂被告係以該概估金額，作為原告可獲得之輔助購宅款，並已與原告達成意思表示合致。又揆諸行政程序法第 147 條第 1 項、第 2 項乃規定：「行政契約締結後，因有情事重大變更，非當時所得預料，而依原約定顯失公平者，當事人之一方得請求他方適當調整契約內容。如不能調整，得終止契約。前項情形，行政契約當事人之一方為人民時，行政機關為維護公益，得於補償相對人之損失後，命其繼續履行原約定之義務。」本件兩造於原告申請承購改建住宅時，既無就



原告可獲之輔助購宅款達成特定金額之合致，尙難認兩造間已成立行政契約，則原告徒以兩造間有締結行政契約，而完工後決算之輔助購宅款低於原概估金額，構成情事重大變更事由，得請求被告應予以調整，進而資爲其得中止契約及變更原選擇改領取輔助購宅款之依據，要難採取。

(七) 原告雖主張渠仍得變更原承購改建住宅之選擇，改爲領取輔助購宅款云云，然遍稽眷改條例之全部條文，就原眷戶選擇承購改建住宅後，得否變更爲放棄承購，改領輔助購宅款乙事，並未明文規定。至於眷改條例施行細則第 19 條第 1 項、第 2 項：「(第 1 項)原眷戶依本條例第 21 條規定於規劃改建基地房屋建造完成前，自願領取輔助購宅款後搬遷者，應以書面向主管機關提出申請，經核定後發給，其與實際房屋建造完成當期決算之價格發生差異時，不予追加減。(第 2 項)前項輔助購宅款，其數額應於主管機關規劃改建基地建築工程發包後，依決標價格計算之。」之規定，僅係就自始選擇輔助購宅款之原眷戶，應如何辦理領取之事項爲規定，難認可資爲原眷戶於選擇承購住宅後，尙得變更其選擇之準據。再衡諸被告係經統計改建基地各原眷戶承購需求予以規畫改建，爲敷實際供需，以發揮改建之效益，當不容原眷戶於改建完工經核算實際應自行負擔之自備款後，認改領取輔助購宅款，較爲有利，即得單方恣意變更之。故被告於改建說明書第 4 項第 1 目及第 2 項限定原眷戶欲變更原改建需求選項者，應於說明會後 30 日內，辦竣相關手續，逾期視爲無異議維持原認證選項意願(見原處分卷第 93 頁背面至第 95 頁)，並於所頒行之前引辦理國軍老舊眷村改建注意事項第 4 項第 2 款規定，原眷戶或違占建戶填具改(遷)建申請書經法院認證，並提送主管機關所屬各單位後，即不得申請變更意願；而於前引國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則第 5 條第 1 項第 3 款例外規定須有：(1)符合社會救助法第 4 條所定低收入戶身分者；(2)經法院宣告爲禁治產人者；(3)原眷戶死亡，權益承受人爲未成年人者等特殊情形，始得專案報經核定准許變更之，並無牴觸眷改條例與其施行細則之立法精神。是核原告上開所述之變更事由，明顯與變更選擇之規定要件不符。況且，原告可否變更原選擇，尙須報經主管機關專案核定，並非得由原告片面行使，即可產生法律效果。是原告主張其於選擇承購改建住宅後，仍得變更爲領取輔助購宅款云云，容欠允洽，無從憑採。

(八) 依前引眷改條例第 22 條第 1 項之規定，被告對於已達原眷戶 3 分之 2 以上之同意，而規劃改建之眷村，即得對不同意改建之眷戶逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行之。揆其規定旨趣，在賦予被告得有效執行老舊眷村改建計畫，排除不同意者之干擾及抵制，而改建計畫須至將改建住宅完成點交，並將原眷戶占用之舊眷舍及其土地收回，始稱執行完畢。故所稱不同意改建之眷戶，並不以自始不同意者爲限，其事後不依原選擇承諾之事項履行者，亦該當之。復參照司法院大法官釋字第 557 號解釋意旨，政府機關或公立學校或公營事業機構，爲安定現職人員生活，提供宿舍予其所屬人員任職期間居住，本屬其依組織法規管理財物之權限內行爲；至因退休、調職等原因離職之人員，原應隨即歸還其所使用之宿舍，惟爲兼顧此等人員生活，非不得於必要時酌情准其暫時續住以爲權宜措施，主管機關基於職責，盱衡國家有限資源之分配，自得發布相關規定爲必要合理之規範，以供遵循，是故被告對於軍眷眷舍房地之管理及處理本得發

布相關規定為必要合理之規範。而被告依法辦理國軍老舊眷村之改建，其本質亦為對於軍眷眷舍房地之管理及處理，其基於管理權人地位，對於軍眷眷舍之土地如何改建、規劃及利用，乃至於對於原眷戶輔助購宅款之計算，本得在未牴觸眷改條例之前提下，頒行細節性、技術性規範。況且眷改條例創設之改建配售措施，明顯賦予原眷戶享有優於一般國民或公教人員之權益，乃典型給付行政，參照司法院大法官釋字第 443 號解釋意旨，因較不涉及人民生命、自由及財產權利之侵害，故其法律保留密度較低，在不涉及公共利益之重大事項時，自應允許主管機關以法規命令或行政規則訂定。是以眷改條例第 29 條既已概括授權被告就施行細則為規定，被告就眷改措施，本應基於其行政之積極性、公益性，酌量當時之社會經濟狀況、財政收支情形，除非涉及公共利益之重大事項，應有法律或法律授權之命令為依據之必要外，也應有其整體性考量之自由形成空間。茲審查前引眷改條例施行細則第 13 條第 1 項規定，原眷戶未於主管機關公告期間內主動搬遷者，視為不同意改建；被告頒行之國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則第 6 條第 4 項（編按：即解釋所稱第六點之（四））規定，原眷戶凡阻撓拆除、妨礙工進、拒繳價款或其他未配合主管機關辦理各項改（遷）建作業（抽籤、搬遷、交屋等）者，均屬不同意改建之眷戶，故經一再通知、送達及完成相關行政程序後仍未交屋者，準用其相關規定辦理；辦理國軍老舊眷村改建注意事項第 5 項第 3 款（編按：即解釋所稱第五點之三）規定，凡阻撓拆除、妨礙工進、拒繳價款或其他未配合主管機關辦理各項改（遷）建業者，均屬眷改條例第 22 條所稱之不同意改建之眷戶等諸規定，乃屬眷改條例授權範圍事項之行政命令，並無違反法律保留原則，核無悖離眷改條例第 22 條規定之旨趣，乃辦理國軍老舊眷村改建業務細節性、技術性之規定，自得據為執行眷改條例第 22 條第 1 項之準據。是本件原告經被告所屬業務單位通知，既表明拒絕辦理承購住宅點交搬遷作業，被告作成原處分註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，於法自屬有據。

七、綜上所述，原告上開主張各節，均非可取。被告作成原處分註銷原告之眷舍居住憑證及原眷戶權益，並收回房舍，認事用法俱無違誤，訴願決定予以維持，核無不合，原告訴請撤銷為無理由，應予駁回。

八、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，核與判決結果不生影響，爰不逐一論述，併予敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 100 年 6 月 23 日  
（本件聲請書其餘附件略）

抄黃克正等二十一人釋憲聲請書

為聲請人受最高行政法院 100 年度判字第 198 號判決、100 年度判字第 295 號判決，適用國軍老舊眷村改建條例第 22 條第 1 項規定，不法侵害聲請人財產權，依法提出聲請事：

壹、聲請釋憲之目的

請 鈞院大法官解釋民國（下同）96 年 1 月 3 日修正前之國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例）第 22 條第 1 項規定：「規劃改建之眷村，其原

眷戶有四分之三以上同意改建者，對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行。」（本條例於 96 年 1 月 3 日修訂原眷戶比例為三分之二，並增列第二項），不法侵害人民受憲法第 15 條保障之「財產權」，牴觸憲法第 7 條「平等權」及第 23 條「比例原則」之疑義，係屬違憲，以維憲法保障人民權益之精神，並使聲請人得據以提起再審。

## 貳、疑義之性質與經過，及所涉及之憲法條文

一、聲請人黃克正等 21 人屬位於高雄市左營區崇實新村之原眷戶或其繼承人；聲請人朱順德為同區合群新村之原眷戶。因國防部轄下所屬總政治作戰局，規劃將含聲請人所在之崇實新村、合群新村等十個眷村納入改建作業程序，改建方法略以於各眷村分別辦理改建認證，如同意改建原眷戶超過四分之三以上，該眷村即行騰空，如原眷戶選擇購置新建住宅者，全部搬遷至「自治新村」基地新建大樓安置。因此，依照 85 年 2 月 5 日公布之眷改條例及其施行細則等相關規定，於 92 年 11 月 25 日以勁勢字第 0920014643 號公告，宣示眷戶或違占建戶如同意改建者，應於改（遷）建說明會後三個月之特定期間內，填具改（遷）建申請書，並經法院或民間公證人完成認證手續，繳交相關文件予列管軍種（單位），以完成同意改建程序，其若因法定或不可抗力事由暫無法申辦者，應於法定期間內以書面完成報備，准於該事由消滅後補行辦理，並同時說明若眷戶逾期或限期補正仍未繳交同意書及相關文件者，視為不同意改建戶等相關資訊。聲請人等因未於期間內完成改（遷）建申請書之認證，或事先聲明不配合改建，或事後以書面表明註銷先前配合改建之同意書與認證書，經國防部所屬單位依照眷改條例第 22 條之規定，以 96 年 12 月 6 日昌易字第 09600238612 號函註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益。聲請人不服，提起行政救濟。惟歷經訴願決定及行政訴訟（臺北高等行政法院 97 年度訴字第 2051 號判決、最高行政法院 100 年度判字第 295 號判決，附件一；臺北高等行政法院 97 年度訴字第 2535 號判決、最高行政法院 100 年度判字第 198 號判決，附件二），均認原處分合法，而駁回聲請人之請求。茲因原行政訴訟當事人王海榮於 100 年 1 月 2 日逝世，繼承人為王蘭康、王蓓蓓、王薇薇等人（附件三）；另當事人卓崇生於 100 年 5 月 21 日逝世，繼承人為張凱濤、卓群、卓筠等人（附件四）。聲請人認為最高行政法院 100 年度判字第 295 號判決、100 年度判字第 198 號判決所適用之眷改條例第 22 條第 1 項規定有違憲疑義，聲請 鈞院大法官惠予解釋。

## 二、本案涉及之憲法條文

憲法第 15 條之財產權保障、第 7 條平等權及第 23 條比例原則之限制。

、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案之立場及見解

一、確定判決所適用之眷改條例第 22 條第 1 項規定，明顯牴觸憲法平等原則及比例原則

### （一）憲法第 7 條平等原則之意義

按憲法第 7 條平等原則，其意旨在要求等者等之、不等者不等之；對不同之待遇，必須斟酌規範事物性質之差異，提出合理區別待遇理由，始無悖於憲法平等原則之要求，此為 鈞院大法官在釋字第 211 號、第 224 號、第 485 號、第 565 號、第 618 號、第 626 號解釋等諸多解釋採行之一貫立

場。申言之，依平等原則之要求，若從憲法價值體系及立法目的檢驗，事物本質並無差異，即不應為差別待遇，如有事物性質之差異，所為之差別待遇，亦應為合理之區別對待，禁止立法者恣意為不合理差別待遇。此參諸司法院釋字第 624 號解釋，就冤獄賠償事件排除軍事審判案件，係認：「冤獄賠償法第一條規定，……未包括軍事機關依軍事審判法令受理案件所致該等自由、權利受同等損害之人民，係對上開自由、權利遭受同等損害，應享有冤獄賠償請求權之人民，未具正當理由而為差別待遇，若仍令依軍事審判法令受理案件遭受上開冤獄之受害人，不能依冤獄賠償法行使賠償請求權，足以延續該等人民在法律上之不平等，自與憲法第七條之本旨有所牴觸。」之意旨自明。又採行差別待遇之手段必須能有效達成目的，且手段與目的間亦必須有合理關連，鈞院大法官釋字第 485 號、第 593 號、第 626 號解釋亦著有明文。如上開司法院釋字第 626 號解釋，大法官即認中央警察大學招生所以對色盲者設限制，係在：「求教育資源之有效運用，藉以提升警政之素質，促進法治國家之發展，其欲達成之目的洵屬重要公共利益；因警察工作之範圍廣泛、內容繁雜，職務常須輪調，隨時可能發生判斷顏色之需要，色盲者因此確有不適合擔任警察之正當理由。」即以比例原則與內在實質聯結性作為審查差別待遇是否合理正當之基準。

## （二）原眷戶依眷改條例所可享受之權益

查，國軍眷村之存在，係國家於戰後尤其是 38 年間政府在內戰失利之後，為照顧人數龐大之大陸來臺軍人及其眷屬，使其在臺有居住之處所，而利用高雄左營地區日治時期遺留官舍群，或為其在國家或公有土地上所興建的臨時或非臨時性住宅，包括由政府出資興建分配、中華婦女反共聯合會捐款興建、或政府提供土地而由眷戶自費興建者等（眷改條例第 3 條第 1 項規定參照）。由於上述之住宅作為眷舍，均係集中在特定之國有或公有土地上建築，該等眷舍群聚之村落或社區因此被稱為眷村，並自然形成具有一定特色的村落或社區文化，即為所謂眷村文化，其豐富之人文、生態、軍事等文化景觀，更由地方政府高雄市政府於 99 年 3 月 9 日召開之文化資產審查會議決議登錄為「左營海軍眷村」文化景觀。雖然如是，由於臺灣的政治、社會與經濟環境，在解嚴後之十數年間急速變化，在國防部提案下，由立法院制定通過，總統於 85 年 2 月 5 日公布之眷改條例，在該條例第 1 條中即強調其進行老舊眷村之改建，係為「提高土地使用經濟效益，興建住宅照顧原眷戶及中低收入戶，保存眷村文化，協助地方政府取得公共設施用地，並改善都市景觀，特制定本條例」之公益目的。從而，依該條例第 3 條第 1 項規定，凡在 69 年 12 月 31 日以前興建完成，並符合一定要件者，即為系爭之眷改條例所欲改建的老舊眷村。居住於上述區域中，領有主管機關或其所屬權責機關核發之國軍眷舍居住憑證或眷舍配住憑證等公文書的住戶，依據同條第 2 項規定，即為該條例所稱之原眷戶。

## （三）眷改條例第 22 條第 1 項規定對是否表達反對意見之眷戶為無理由之差別待遇，違反平等原則

查，依眷改條例第 22 條第 1 項規定，行政主管機關對不辦理認證、認證後因認改（遷）建申請書所附條件不合法、不合理而註銷或作廢先前認證之原眷戶（如聲請人），得引用前揭條文作成註銷原眷戶眷舍居住憑證及原眷戶

權益之行政處分。反之，如屬同意改建、有辦理認證之原眷戶，則得享有興建住宅優先承購權、購宅補助款（眷改條例第 5 條參照）、搬遷補助費、房租補助費（眷改條例施行細則第 13 條參照）等。兩者眷戶權利天壤之別，然其採行差別待遇之原因，僅在於「是否有辦理改建認證」而已。申言之，眷改條例第 22 條第 1 項規定不區別眷戶「未同意改建」之原因，尤其「完全不同意改建，希望繼續居住原址即崇實新村」、「同意改建但不同意認證書違法附加之條件」或「雖有辦理認證，惟嗣後註銷先前同意之認證意思表示」等三種情形，均由主管機關逕以行政規則定義，凡未完成認證手續者，「等同眷改條例第 22 條所稱不同意改建原眷戶」為註銷行政處分之對象，其所採行之手段與目的間之關聯何在？未辦理改建認證之原眷戶，或已經同意改建但不同意主管機關恣意添具改建條件之原眷戶何以不能獲得任何補償或協助？均無從得知。足見眷改條例第 22 條第 1 項註銷規定，僅以原眷戶是否辦理認證為差別待遇之標準，卻未見任何可資支持此項差別待遇之理由，亦未區分原眷戶不肯辦理認證之原因，應有違反憲法平等原則之情形。

況且，依據眷改條例之規定，眷村改建事宜僅由主管機關作成規劃案，是否進行改建，則委由眷村中之居民自行決定，主管機關不能越俎代庖代為決定，因此有眷改條例第 21 條之 1、第 22 條原眷戶四分之三以上同意改建門檻問題（96 年 1 月修正後為三分之二門檻）。如未通過此門檻，依據眷改條例施行細則第 20 條：「原眷戶未達四分之三同意改建之眷村，不辦理改建，於本條例廢止後，依國有財產法有關規定辦理。」之規定，眷村改建即無法進行。足見眷改條例之立法意旨，自始即以尊重眷村文化為原則，由原眷戶自我評估、利益衡量是否同意改建。如眷村認證（投票）結果為維持原狀、不進行改建，亦為之所許，並為法律所保障；換言之，法律係尊重原眷戶之意願表達自由，不論同意改建與否，是否參與改建認證程序，其表意過程與結果實均應為法律所保障。

準此，同意改建之原眷戶可取得諸多權益如前述；反之，基於認為眷舍尚屬新穎無改建必要、希望保留眷村文化（眷改條例第 1 條立法目的參照）、認為主管機關恣意加入之改建條件違法或不適當等原因，而未辦理改建認證之原眷戶，卻直接面臨眷改條例第 22 條註銷眷籍、不得享有任何權益之「制裁」。換言之，眷改條例既然將眷村是否辦理改建之決定，委由原眷戶採民主方式自由決定，並本此意旨應貫徹照顧原眷戶及中低收入戶，保存眷村文化目的，由立法者與主管機關妥為設計因應（眷改條例第 1 條參照）。然立法者卻又於眷改條例第 22 條規定，不區分原因「嚴懲」「不同意」改建之原眷戶，再由主管機關恣意擴大解釋，將因認為眷舍尚屬新穎無改建必要、希望保留眷村文化、認為主管機關恣意加入之改建條件違法或不適當等原因而未參與改建認證之原眷戶均解釋為該條文之「不同意改建」原眷戶，從而援引該條文剝奪其可得享有之權益，其立法設計本身實屬前後矛盾。眷改條例復予有辦理改建認證之原眷戶諸多權益照顧，不區分與未辦理改建認證眷戶之關係，亦不區分「與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性為妥善之分配」，未採「關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成目的所需必要限度而給與明顯過度之照顧。」（司法院釋字第 485 號解釋文參照）

，實難謂眷改條例第 22 條已經充分考量憲法第 7 條所定平等原則之要求，亟待鈞院作成該條文違反憲法財產權及平等保障之解釋。

另依眷改條例第 23 條規定，未具合法原眷戶資格而屬「違占建戶」者，亦得獲取主管機關比照當地地方政府舉辦公共工程拆遷補償標準，由改建基金予以補償後拆遷，提供興建住宅依成本價格價售並提供優惠貸款之待遇。相較於違占建戶仍得因眷村改建結果而享有一定權益，僅屬未辦理改建認證之合法原眷戶卻無法獲得任何權益，面臨必須拆屋還地結果，益顯眷改條例有違反憲法平等原則及內在體系矛盾情形。換言之，即便非屬眷改條例第 3 條第 2 項定義之合法原眷戶（違占建戶），僅因維持照顧眷村內「住民」（許多違占建戶根本不具備軍人或榮民身分）生活之政策考量而使其得繼續居住於眷村當中，不予立即驅離而請求返還房地，再依據眷改條例第 23 條條文，無論該等違占建戶是否同意眷村改建，是否具備軍人或榮民身分，亦得享有諸多權益，顯然已經超乎眷改條例第 1 條本身所定眷村改建工作係在「照顧原眷戶及中低收入戶」之立法目的。則如聲請人等自始合法居住於眷村之原眷戶，均屬對國家與國防事業有卓越貢獻之人，僅因表達想繼續居住原址，或認改建申請書設有違法限制條件而拒絕辦理認證，依據眷改條例所賦予之機會而表達意願，即遭主管機關依眷改條例第 22 條第 1 項規定註銷眷舍居住憑證、原眷戶權益、不得享有任何利益及拆屋還地結果之「嚴厲制裁」。茲兩相比較，依法表達自由意思之合法眷戶，其待遇竟明顯次於違占建戶，益顯輕重失衡，足見眷改條例之設計自始存有違反憲法平等原則及比例原則之情形。

## 二、國軍老舊眷村改建條例第 22 條第 1 項規定牴觸憲法第 23 條比例原則及第 15 條財產權保障之意旨

### （一）對於人民財產權干預之法律在憲法上的立法界限：

按我國憲法第 15 條規定，人民之生存權、工作權及財產權應予保障。司法院大法官對於上述財產權應受憲法保障之意旨，進一步加以闡釋並予以具體化。在釋字第 400 號解釋中，大法官首先闡明：「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，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。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨」，即已指出基於「達成公共福祉目的」之「必要性」理由，雖肯認國家得「依法律」之規定，對於特定私人所擁有之財產上權利，實施徵收等干預或侵犯行為，但對因此而受損害之人，基於後者係為公共福祉而進行特別犧牲之理由，即應給予「相當之補償」，方符合憲法保護人民之財產權的意旨。大法官隨後在釋字第 425 號解釋中，繼續以土地之公用徵收作為對象，指出「土地徵收，係國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之謂。規定此項徵收及其程序之法律必須符合必要性原則，並應於相當期間內給予合理之補償。被徵收土地之所有權人於補償費發給或經合法提存前雖仍保有該土地之所有權，惟土地徵收對被徵收土地之所有權人而言，係為公共利益所特別犧牲，是補償費之發給不宜遷延過久」，明白闡述國家以徵收手段而侵犯人民之財產權者，不僅應受依法行政原則之拘束，須基於法律明文規定而為徵收行為以外，其徵收亦須符合比例原則，對因此而受有損害之私人，應發放合理之補償

費，其給予亦不能耽擱過久，「如有延誤，自屬對人民財產權之侵害」。在釋字第 516 號解釋中，大法官除重申上述意旨，並表示對於私人之補償費係「填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失」，更以積極性的誡命，要求國家「補償不僅需相當，更應儘速發給，方符憲法第十五條規定，人民財產權應予保障之意旨」，因此若未及時發給補償費之徵收案，「即應失其效力」。若原發給之補償費，因政府機關之地價標準認定作業錯誤而短少者，亦要求原處分機關應於相當期限內，依職權撤銷原已確定的補償處分，另為適法之補償處分，其「逾期末發給補償費差額者」，依釋字第 652 號解釋，「原徵收土地核准案即應失其效力」。以上述之數項解釋為基礎，我國顯然已在司法實務上，完整地建構國家侵犯或干預人民應受保護之財產權的立法界限。亦即，國家無論是以「剝奪」或「限制」而干預人民財產權時，除須遵守法律明文規定之形式要件以外，尚須在法條規範中係基於「達成公共福祉目的」之必要性原則，並應符合給予相對人民以「相當且及時地補償」，否則將影響原處分機關在現實上所作成行政處分的效力，並有違反憲法第 15 條保護人民財產權規定之疑慮。

故而，徵收人民財產權之法律規範，必須依法且合於達成公共利益目的之必要性原則，並給予相對人以相當且及時地補償者，方為我國憲法所允許。至其補償方式，立法機關享「有一定之自由形成空間」，大法官在釋字第 579 號解釋中提及：「補償承租人之地價，應由主管機關於發放補償或依法提存時，代為扣交，係出租之耕地因公用徵收時，立法機關依憲法保障財產權及保護農民之意旨，審酌耕地所有權之現存價值及耕地租賃權之價值，採用代位總計各別分算代償之方法，將出租耕地上負擔之租賃權價值代為扣交耕地承租人，以為補償，其於土地所有權人財產權之保障，尚不生侵害問題」。

上述同樣的立法界限，也存在德國憲法及實務中，依據德國基本法第 14 條第 1 項規定：「財產與繼承權應受保護」（Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet）、「其內容與限制依法律定之」（Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt）。又同條第 3 項規定：「徵收僅在為公眾福祉之目的下允許之」（Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig）、「徵收僅能依據法律或法律之授權為之，並規定其補償之方法與範圍」（Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt.）、「補償須依據公眾與相對人之利益作正確的衡量而決定之」（Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen）、「就補償之額度若有爭議者，得向普通法院提起訴訟救濟」（Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen）。學說上，對於基本法第 14 條第 3 項第 2 句有關徵收規範之法律規定，必須同時制定有關補償額度條款的規定者，稱為連鎖條款（Junktiv-Klausel）（註一）。欠缺此等連鎖條款者，依據聯邦憲法法院之看法，縱使是依法而制定的徵收規範，亦屬違憲而無效（verfassungswidrig und nichtig）（註二）。德國學說上認為，聯邦憲法法院之所以如此強調有關補償費用之規定，必須交由立法者自己以法律明文規定

的理由，除了係基於保護人民財產權的基本法規範意旨以外，主要的理由係基於權力分立（Gewaltenteilung）（註三），亦即立法者應在自己行使預算高權（Haushaltshoheit）時，對於因為徵收之法律規範所必須負擔的補償費先具有一定概念，才能對於公眾與所涉及相對人民之利益作出正確的衡量。從而，僅有實定法律之規定作為國家進行徵收或限制人民財產權行使的規範基礎者，並不足以使該等條文因此合憲，尚須具有足以正當化之公共福祉目的（legitime Gemeinwohlziele），並應合於比例原則（Verhältnismäßigkeit）（註四）。

實際上，是否在法律中明定對於相對人民給予金錢或其他相當之補償方式，正是立法者設立此等干預或侵犯之法律規範，是否仍符合憲法中有關比例原則要求（das Gebot der Verhältnismäßigkeit）的重要判斷依據（註五）。亦即，倘若實定法律僅規範剝奪或限制人民財產權之行使，卻未同時給予相對人以任何補償者，縱使其手段對於所欲達成之（具備正當化理由）公眾福祉目的具備適當性之要件，仍將無法通過比例原則中有關必要性與狹義比例性原則的檢驗，蓋剝奪或限制人民財產權的手段，只有在同時給予相對人民以金錢補償或其他相當之補償方式，例如對於土地被徵收者而言，可給予相對人民以交換土地或行使容積率的選擇可能性，方足以降低上述侵犯或干預手段對於所涉及人民財產權之影響，並使其對於公眾與涉及人民之正當利益間作正確的衡量，此為侵犯或干預人民財產權之法律規範，在立法時所應注意的憲法上界限。就本件眷改條例第 22 條第 1 項規定，誠如上述我國司法院大法官釋字第 579 號解釋所述，關於補償之方式，因屬立法者的形成空間，但若是完全不給予相對人任何補償者，絕非立法者的規範形成空間，亦非立法者的規範形成自由。換言之，法律規範若剝奪或限制人民財產權，卻未同時規定國家或代表之行政機關應給予相對人以補償者，其屬違反比例原則，逾越立法者之規範形成空間，而成為違憲的法律規範。

## （二）本件個案涉及人民應受憲法保障之財產權

又查，原眷戶依國軍眷舍居住憑證所取得之特定眷舍居住、使用權利，係具有財產價值之權利，蓋依「國軍軍眷業務處理作業要點」第陸之一點，申請人獲配眷舍後，原按月領取的房租補助費即無繼續受領之理由，足見眷舍與房租補助具有替代關係。再者，眷舍居住權可移轉給同具有眷舍身分之人，即非專屬於原眷戶之特權。足見國軍眷舍居住憑證所表徵之眷舍居住權，係屬具有財產價值之權利。

至於原眷戶居住於國軍之老舊眷村中，法律關係或有理解為私法上之使用借貸關係者。本聲請案之原審判決（最高行政法院 100 年度判字第 295 號判決），即將該等法律關係理解為私法上之使用借貸關係。蓋其認為原眷戶不論是居住在政府出資興建或由眷戶自費興建之眷舍中，至少其居住之房屋或房屋所座落的土地，均係國有或公有，眷戶並未支付任何金錢作為對價，即取得房屋或土地之使用權，故而主管機關為管理眷村之住戶，對於眷戶所核發之「眷舍居住憑證」或「眷舍配住憑證」，即屬於證明私權的公文書，僅為表彰原眷戶所享有居住權利的一種證明而已。

惟眷村之眷戶對於眷舍所享有的居住權，實際上並不完全等同於民法上的使用借貸關係，蓋倘若為一般之使用借貸關係，借用人之在借貸契約期限屆滿，



或依照借貸之目的而使用完畢時，依據民法第 470 條第 1 項之規定即應向貸與人返還借用物。縱然借用物未依契約定有期限，亦不能依借貸之目的而定其期限者，則貸與人依據同條第 2 項之規定，係得隨時向借用人請求返還借用物。然而，系爭國軍老舊眷村之眷戶對於眷舍所享有的權利，現實之實際狀態並非如此。關於眷舍實際運作的狀態為，原眷戶在離開軍職後，本即應離開所屬機關配住的眷舍，至少其在解釋上即認應屬借貸之期限屆滿或基於借用之目的已達，原眷戶即應歸還所住的眷舍，但現實上原眷戶於其死亡前仍得繼續居住於當初所配住的眷舍中。甚且，原眷戶對於眷舍之居住權，在現實上不僅可由其本人行使，亦可由原眷戶之配偶或其子女所繼承，亦即配偶或子女仍可在原眷戶死亡後，向原眷戶所屬之原行政機關請求繼續居住於原先所配住的眷舍中。故而，國軍老舊眷村之原眷戶居住於眷舍的權利，縱屬如前開最高行政法院判決所認定之「使用借貸」關係，似亦應認其已具備物權化的特徵，猶如國家對於佃農以對於地主具有「物權化」傾向的耕地租賃權（大法官釋字第 579 號解釋文）加以照顧一般，係在體現國家當年欲加強照顧軍人及其家屬的本意。正是基於此等具物權化傾向之「使用借貸」關係，國家才會悖離於一般使用借貸關係常情的作法，發給屬於借用人之眷戶持有足以表彰其私權的居住或配住憑證。此一由公權力機關所發出的公文書，無非說明眷戶之居住權，有別於一般之使用借貸關係，應認其具有憲法上所保護之財產權特徵。原眷戶之居住權所具有的物權化傾向，亦可在系爭眷改條例之以下數條文中見之：首先，原眷戶所享有之居住權，可讓其在符合一定條件（例如配合國防部所實施之眷村改建計畫）下，享有一定之公法上請求權，例如可依據眷改條例第 16 條之規定，請求直接配售眷村改建住宅社區後之新住宅。原眷戶亦可依據眷改條例第 20 條第 1 項之規定，向國家請求輔助購宅款，並可依據眷改條例第 20 條第 2 項規定，請求改建基金補助原眷戶自行負擔輔助購宅款超過其房地總價百分之二十部分。上述之公法上權利，依據眷改條例第 5 條第 1 款之規定，甚至可由原眷戶之配偶或其子女所繼承。姑且不論上述規定是否為國家選擇性地照顧部分人民，參諸大法官釋字第 485 號解釋意旨，眷改條例不得僅以軍階或身分之歧異，作為過度照顧並差別待遇的理由，否則即有違憲的疑慮。實際上正因眷改條例如此之規定，適足以顯示出國軍老舊眷村所適用對象之原眷戶，對於原居住眷舍所享有的權利，係認定其具有物權化之使用借貸關係，即應具備受我國憲法保障之財產權的特徵。原眷戶所享有之居住權，若果真如最高行政法院在其判決中所言，屬一般之使用借貸關係者，則貸與人（國防部或其所屬機關）在借用人（原眷戶）離開原服務單位後，或在其後的任何時間中，無論是何時，若欲向借用人要求返還借用物者，何須得到借用人之同意？縱借用人不同意返還，國家亦可藉由訴訟手段討還，又何須動用眷改條例以立法規範的方式，要求主管機關應先取得原眷戶超過一定比例以上之同意者，才能讓國家得以取回原本出借之借用物？取回之後，甚至還要讓國庫繼續支付改建之費用，建完新屋之後再配售給原眷戶？從而，縱然原眷戶對於眷舍所享有的居住權益，僅屬對於眷舍之使用借貸法律關係，茲此為債法上的請求權，具有財產價值，具備可移轉性，亦屬憲法保護的私法上財產權範圍。

### （三）逕行註銷即為剝奪或限制人民財產權之權利限制規範

按，眷村之存在，係國家為照顧大陸來臺軍人及其眷屬，使其在臺有居住

之處所，而為其在國家或公有土地上所興建的臨時或非臨時性住宅，已如前述。在以原眷戶對於眷舍所享有之居住權，為我國憲法所保障之財產權的前提下，依眷改條例第 22 條規定，國家或代表之主管機關得對於不配合改建之原眷戶，無論是其未及時完成辦理認證手續或根本上即表示不願配合改建者，得以「逕行註銷」之方式，將原眷戶的居住權以及相關之一切財產上權益，全部均予廢止。

在前述大法官釋字第 516 號解釋中，即已表示對於私人之補償費，係以「填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失」。申言之，國家對於人民之財產權狀態或其行使，不論是依法而予「剝奪」或「限制」者，均屬大法官在該號解釋文中所提出之財產權被「徵收」的概念範圍。除非係某些在外觀上看似「限制」人民權利行使之法律規定，例如都市計畫法中有關土地分區使用限制的管制規定，或建築法中對於人民所有之建築物進行改建或修建權利的「限制」，因屬立法者（Gesetzgeber）在定義人民財產權之社會義務（Sozialpflichten）範圍時所作的內容決定（Inhaltsbestimmung），此種內容決定並不涉及應給予相對人以金錢補償或提供其他補償方法的問題，蓋只有所謂「剝奪」或「限制」人民之財產權行使的法律規範，亦即給予限制的法律規範（schränkenziehende Gesetze），才涉及立法者應同時給予相對人以補償費之連鎖條款的問題。換言之，人民財產權之權利內容的決定（權利具體規範），與財產權的限制規範（權利限制規範），係屬兩個可分概念。儘管關於其界限劃分仍然存在爭議，但原則上，若以德國學界為例，仍係肯認這樣的兩種不同概念之法律規範的存在：所謂權利具體（Eigentumskonstituierung）規範，係指對於人民所擁有之財產權，給予一般性並未針對特定人之權利行使設下義務，亦即屬於一般性且義務中立（generell und pflichtneutral）的法律規範者，即為權利具體規範，例如民法物權編對於權利人行使權利的限制規定，或前文中所提及的都市計畫法或建築法規定均屬之，至所謂屬於財產權權利限制（Eigentumsbeeinträchtigung）規範者，則為在前述具體規範中原則上已容許權利人持有並行使的權利，當其具體的行使與國家所代表之公眾利益發生利益上的相互衝突，其以法律規範之形式剝奪或限制個別權利人之權利行使，包括要求其為特定之作為、不作為或負擔忍受義務（Handlungs-, Unterlassungs- und Duldungspflichten），令其犧牲而成全國家所代表之公眾利益者，即為權利限制規範（註六）。但是如果一個權利具體規範，係將人民在過往法律規範或實際操作中已承認的權利內容，依據新的法律規範內容加以剝奪、限制或不再加以承認者，此種權利決定內容的法律規範，將同時具有權利限制的作用（schränkenziehende Wirkung）（註七），立法者即應比照上述權利限制之法律規定，在該權利具體法律規範中，或者制定相關之補償或訂立過渡條款的規定，以為因應，方符合比例原則。

蓋原眷戶所取得之居住權，如前所述，係在眷改條例制定前，即已依照多年之行政慣例所發生。眷改條例固然也創設了對於配合改建之原眷戶一些公法上權利，例如前述有關配售住宅請求權或輔助購屋款之請求權，但眷改條例第 22 條卻規定，主管機關得對於未及時完成認證或不願配合改建之原眷戶，「逕行註銷」其眷舍居住憑證及原眷戶之一切權益。其註銷行為無異於完全剝奪，原眷戶本依照同一之主管機關在過往行政慣例中所承認之具物權化性質的居

住權，本質上即屬徵收（Enteignung）人民財產權的權利限制規範，蓋因其具備徵收行為的典型特徵：為達成特定之公益目的，依法而對於個別人民受憲法保護之權利，採取高權措施而剝奪或限制其權利之合法行政行為。縱使參照最高行政法院在前述判決中所表示的見解，眷改條例應屬於權利具體化之法律規範，蓋其在判決中所謂創設原眷戶之權益，其意思應係指眷戶之權利係經由該法律規範而具體化。然而，立法者對於此等權利具體化之規範，如果係對於過往的權利狀態加以否定或限制者，如前所述，即應由立法者在同一法律規範中對於相對人制定補償措施或過渡條款，以為因應。現實上，立法者無論是在民國 85 年眷改條例制定時、92 年本件系爭之改建計畫公告當時，或者此後至今，似乎從未考慮在眷改條例中設置連鎖條款之規定，給予相對人以金錢或其他補償方式。立法者在系爭條例第 22 條之規定，猶如法律明文規定，若相對人不願配合搬遷或不認同國家徵收行為之合法性而予以爭執者，國家對於被徵收人民之土地，將不給予任何補償費一般的不合理，亦同時屬違憲的法律規範。

#### （四）法律規定國家之徵收行為竟未給予相對人以任何補償者，係逾越立法者的形成空間

按憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，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（司法院釋字第 400 號解釋參照）。故有關財產權之保障，本應以存續保障為原則，不得以因公益目的而徵收人民財產權，才以金錢或其他方式為補償。然而，觀諸立法者所制定的眷改條例及相關法令規範，在不予存續保障的前提下，竟無任何對於不同意改建眷戶之金錢補償或其他補償方法之規定。申言之，對於不配合所謂改建「政策」之原眷戶，本可以以下幾種補償或補救措施之方式，降低對於該等人民之財產權侵犯的干預程度，以符合法治國家之比例原則的要求。例如，對於社區內相對少數不同意改建或未辦理認證之原眷戶，在多數眷戶同意改建之後，必須給付較高額之租金，以換取繼續居住原址之權益。或對於嗣後所興建的社區住宅，仍然給予配售住宅之請求權，亦即，眷戶之同意眷村改建與否，並不影響其對於國家原先所享有之受憲法保護的財產權。當然，原先不同意配合改建之原眷戶，其選擇嗣後新建之新住宅房型或坪數的權利，在行使順序上得設計為使之落後於其他先前已同意配合改建之原眷戶，但此等優劣順序之產生屬於本質上的必然結果，亦即同意改建之原眷戶可同時依照公告程序進行將來配售住宅的選擇，其順序優於後來才加入選擇的原先不同意改建或未辦理認證之原眷戶，並不構成對於不同意改建之眷戶有歧視或過分侵犯其財產權的疑慮。又或者，立法者應給予不同意改建之原眷戶，選擇其他地方，但屬於同等地段或公告價位之國宅的承購權。最低限度之情形下，立法者亦應將不同意改建之原眷戶，以法律有明文規定為前提，比照眷改條例第 21 條之規定，視同其自願放棄承購改建後之新住宅，直接領取輔助購宅款後令其搬遷。讓不同意改建之原眷戶得向國防部或其所屬機關請領輔助購屋款者，本質上即具有填補國家對於原眷戶受憲法保護之居住權而給予金錢補償的意義。惟系爭之眷改條例第 22 條規定，對於不配合改建之原眷戶權益「逕行註銷」其居住權利者，將使原眷戶連同上述無論是配售新宅或其他國宅之請求權，或者是請求領取輔助購屋款的補償費權利均一概無法主張。就此而言，所謂「逕行註銷」者，實際上即係國

家在懲罰未配合改建之原眷戶，而拒絕給予任何補償。

立法者固然對於徵收補償之方法選擇，享有其規範上之形成空間，但若立法者完全不作為，甚至拒絕在系爭眷改條例中設立補償條款者，已不享有規範之形成空間。換言之，眷改條例第 22 條「逕行註銷」不同意改建之原眷戶一切的居住權益，屬於財產權徵收性質，惟竟未給予任何之補償或補救者，係屬欠缺應具備之連鎖條款，應屬違憲而無效的法律規定，至為灼然。

三、綜上所述，系爭法律顯違反憲法第 7 條平等原則、第 15 條財產權保障、第 23 條比例原則等規定。聲請人一生為國家與國防事業奉獻心血，保障臺海安全，使全體國民得安居樂業、穩定生活，終於造就國家高度經濟發展成果，貢獻甚為卓越。反觀聲請人居住現址均已達三、四十年以上，僅因行使法律所賦予表達意見權利，即遭受被剝奪安身之地的困境，更無任何補償措施，使聲請人臨老淪為次等公民，不再受到國家任何照顧與補償，在爭取權益過程中，漸漸凋零老逝。聲請人上開憲法保障之權利，竟因「照顧原眷戶」目的之眷改條例而遭剝奪，一生對國家、社會之奉獻犧牲，臨老竟反而受此待遇，冤屈竟無以伸張。鑑於行政救濟程序業已窮盡，求助無門，又確信系爭法律當有前開違憲情事，爰狀請大院鑒核，迅賜違憲及補救此一立法重大瑕疵之解釋，以保障人民權益，並符法制。

關係文件之名稱及件數：

附件一：臺北高等行政法院 97 年度訴字第 2051 號判決、最高行政法院 100 年度判字第 295 號判決。

附件二：臺北高等行政法院 97 年度訴字第 2535 號判決、最高行政法院 100 年度判字第 198 號判決。

附件三：王海榮繼承資料。

附件四：卓崇生繼承資料。

附件五：委任狀正本。

註一：Hufen, Staatsrecht II Grundrechte, Munchen 2009, &#167; 38 Rn. 34; Jarass, in: Jarass/Pierothe GG, Munchen 2002, Art. 14 Rn. 83.

註二：BVerfGE 4, 219; BVerfGE 58, 319.

註三：Hufen, Staatsrecht II Grundrechte, Munchen 2009, &#167; 38 Rn.34.

註四：Hufen, Staatsrecht II Grundrechte, Munchen 2009, &#167; 38 Rn. 34.

註五：Wendt, in: Sachs GG, Munchen 2003, Art. 14 Rn. 78.

註六：Wendt, in: Sachs GG, Munchen 2003, Art. 14 Rn. 55.; Jarass, in: Jarass/Pierothe GG, Munchen 2002, Art. 14 Rn. 36.12.

註七：Wendt, in: Sachs GG, Munchen 2003, Art. 14 Rn. 56.

此 致

司 法 院          公鑒

聲請人 黃 克 正  
韓 行 祚  
安 希 平  
殷 洪 希  
鄭      洪  
徐 忠 國

王 蘭 康  
王 蓓 蓓  
王 薇 薇  
江 驚  
薛 亞 姍  
涂 春 根  
張 凱 湊  
卓 群  
卓 筠  
鍾 寶 龍  
鍾 寶 霖  
鍾 寶 霓  
譚 自 明  
張 陳 杏  
鄭 玉 華  
朱 順 德  
代理人 林 石 猛 律師  
張 宗 琦 律師  
蔡 坤 展 律師

中 華 民 國 100 年 7 月 20 日

抄黃克正等二十一人補充理由書

為聲請人受最高行政法院 100 年度判字第 198 號判決、第 295 號判決，適用國軍老舊眷村改建條例第 22 條第 1 項規定，不法侵害聲請人財產權，聲請人前已於民國 100 年 7 月 20 日依法聲請 鈞院大法官解釋，茲就未盡理由補行提出意見如下：

一、確定判決適用眷改條例第 22 條第 1 項規定，由原處分機關將不同意改建之原眷戶、同意改建但不同意原處分機關單方製作認證書違法附加條件、同意改建惟嗣後註銷先前同意認證意思表示等三種未辦理同意改（遷）建認證之原眷戶，一律「視為」不同意改建原眷戶，作成註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益之行政處分，與確定不辦理改建眷村中亦未辦理同意改（遷）建認證之原眷戶相較，明顯牴觸憲法平等原則及比例原則

（一）前提解釋憲法聲請書，業已敘明憲法平等原則之真義、於國軍老舊眷村改建程序中，原眷戶依據國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例）可享之權益，及為何原處分機關即國防部、最高行政法院 100 年度判字第 198 號判決、第 295 號判決所引用之眷改條例第 22 條第 1 項何以違反平等原則之立場及見解（民國 100 年 7 月 20 日解釋憲法聲請書第 5 頁至第 11 頁參照）。

（二）進一步言，本件崇實新村、合群新村民國（下同）92、93 年間辦理認證時，及 96 年 12 月 6 日原處分機關作成原處分時之眷改條例施行細則第 20 條，明文：「原眷戶依本條例第二十二條規定同意改建者，應於主管機關書面通知之日起三個月以書面為之，並經法院或民間公證人認證。（第一項）原眷戶未達四分之三同意改建之眷村，不辦理改建，於本條例廢止後，依國有財產法

有關規定辦理。（第二項）」由是可知，經規劃改建之眷村，於辦理全部原眷戶是否同意改（遷）建意思表示認證程序結束後，對於原眷戶未達四分之三同意改建之眷村，確定不辦理改建，並於眷改條例廢止後，依國有財產法第六章第一節非公用財產處分相關規定辦理相關土地、房舍後續讓售申請等作業。乃原處分機關規劃改建之眷村，於辦理全部原眷戶是否同意改（遷）建意思表示認證程序中，必然有同意改（遷）建而辦理認證作業之原眷戶，亦有如本件聲請人般，因不同意改建、同意改建但不同意原處分機關單方製作認證書違法附加條件、同意改建惟嗣後註銷先前同意認證意思表示等三種未辦理同意改（遷）建認證，被原處分機關「視為」不同意改建之原眷戶存在；蓋自眷改條例施行以來，鮮見有全部即百分比達百分之百之原眷戶同意所居住眷村改建之案例。則若屬同意改建原眷戶數未達四分之三以上之眷村，依據上揭眷改條例施行細則第 20 條規定其法律效果為確定該眷村不辦理改建作業，無論於認證程序中表達同意該眷村改建而辦理認證程序，或因不同意改建、同意改建但不同意原處分機關單方製作認證書違法附加條件、同意改建惟嗣後註銷先前同意認證意思表示等三種未辦理同意改建認證被原處分機關「視為」不同意改建原眷戶，俱得享有繼續維持原狀之權益，或因眷改條例施行細則第 20 條將該眷村房、地移交國有財產局後，申請讓售原住房、地之權益。質言之，就確定不辦理改建之眷村而言，於認證程序中表達同意該眷村改建而曾辦理認證程序，與因不同意改建、同意改建但不同意原處分機關單方製作認證書違法附加條件、同意改建惟嗣後因故註銷先前同意認證意思表示等三種未辦理同意改建認證被原處分機關「視為」不同意改建原眷戶兩者，其法律地位、得享受之權益全無不同；眷改條例及其施行細則於此種最後決定不辦理改建之眷村，對於是否辦理同意改（遷）建認證作業之原眷戶，未設有不同處置之任何規定。

- （三）眷改條例對於眷村改建與否之立法設計，既非委諸主管機關即國防部之片面決定，亦非交由地方政府循都市計畫更新程序辦理，更非交由眷村所在縣市住民公民投票決定，而係委諸該眷村內之合法原眷戶自行投票，以多數決方式決定所在眷村究竟是否維持原貌而存續，抑或決定辦理改建，並由主管機關賡續協助後續實施改建或遷建之作業程序。眷改條例既然採行此種民主制度之多數決方式，則無論參與投票之原眷戶表達何種意見，依據民主國家原則，作為協助眷改作業之主管機關，或職司眷改事務立法之立法者，本應均予尊重，不得採取歧視或差別待遇作法，否則即難謂原眷戶於多數決程序中享有「自由意志」；蓋如預見表達意見結果會受有不利利益待遇，於表達意見過程中，豈有「自由意志」可言？職是之故，如前述經主管機關規劃改建之眷村，於辦理全部原眷戶是否同意改（遷）建意思表示認證程序結束後，如屬同意改建之原眷戶未達四分之三同意改建「門檻」之眷村，依眷改條例本身設計確定該眷村不辦理改建，眷改條例本身與主管機關對此結果即予尊重，不再區分改（遷）建意思表示認證程序中原眷戶究竟表達何種意見而予不同處置，如此方符合眷改條例採多數決方式及尊重表意自由之平等原則原理。反之，如本件情形聲請人不過是行使表意自由爾，於是否同意改（遷）建意思表示認證程序結束，竟只因所處崇實新村、合群新村同意各別改建原眷戶超過四分之三，即遽然由主管機關依據眷改條例第 22 條之荒謬設計，剝奪聲請人之財產權即長期安身立命所在，在無國家任何奧援情況下臨老面臨拆屋還地結果。眷改條例第 22 條之荒謬設

計，使如本件辦理改建之二個眷村中之聲請人，與前述最終結果不辦理改（遷）建眷村之認證程序中未辦理認證之原眷戶，本均為合法之原眷戶，卻面臨截然不同法律效果，其為差別待遇理由安在？著實難瞭。眷改條例與作為執行機關之主管機關及嗣後審理兩造爭議之行政法院，自始自終均未能給予聲請人一個最起碼的合理說法，遑論此種對合法原眷戶之差別待遇，如何能通過憲法平等原則之檢驗，謹請鈞院明察。

（四）承上，既然眷改條例對於眷村改建與否委諸原眷戶以多數決方式自主決定，則對如本件辦理改建之二個眷村中之聲請人，與決定不辦理改建眷村之未辦理認證程序之原眷戶，其法律地位之不同，依據現行眷改條例，顯然僅取決於改（遷）建「認證結果」此一「偶然事實」而已。申言之，如最終統計結果為該眷村辦理改建，則於過程中，因不同意改建、同意改建但不同意原處分機關單方製作認證書違法附加條件、同意改建惟嗣後因故註銷先前同意認證意思表示等三種未辦理同意改建認證被原處分機關「視為」不同意改建原眷戶，即由主管機關依據眷改條例第 22 條作成註銷原眷戶居住憑證及原眷戶權益之行政處分；如統計結果為不辦理改建之眷村，則無論過程中原眷戶表達如何意見、是否曾辦理改建認證，均無庸擔憂受到如何不利益行政處分。乃多數決過程實施中，表決結果本屬一偶然事實狀態，其不確定之結果，猶如行政法上行政處分之條件附款（行政程序法第 93 條第 2 項參照）、民法所稱條件之概念（民法第 99 條至第 101 條參照），其條件是否成就本身本屬價值中立而無色彩，不賦予任何法律效果或意義，然原眷戶究竟於眷改程序中得到如何法律地位，竟取決於眷改多數決結果此一偶然結果而南轅北轍，如此設計豈有立法設計體系性與目的性可言？對眷村改建工作、照顧原眷戶權益之立法意旨（眷改條例第 1 條參照）又有何助益？此間擔任不利益行政處分依據之眷改條例第 22 條，顯有合憲解釋空間。

（五）事實上，為使改（遷）建認證多數決結果確定改建之眷村，其改建工作能順利進行，眷改條例真正該設計之方法，是不區分是否曾辦理認證之原眷戶及違占建戶（違占建戶無表達意願之權利），而是針對事實上阻撓拆遷工程，或拒不配合程序進行之原眷戶、違占建戶，使之產生一定之失權效果，始能有效達成確定改建眷村其改建工作順利進行，避免拖累多數人之權益，尤其不應如現行眷改條例第 22 條之立法方式，反而促使未辦理認證之原眷戶「就地抗爭」，造成「官逼民反」、拒絕為任何配合工作之反效果。由是可知，眷改條例第 22 條之設計，本末倒置，莫名針對未曾辦理改（遷）建認證之原眷戶，使主管機關得對之為不利益處分，在立法上反而置曾經辦理改（遷）建認證，卻因故阻撓拆遷工程、拒不配合之原眷戶於不顧，使主管機關無其他有效手段促使渠等配合整體改建工作，顯然無法達成使確定改建眷村其改（遷）建工作順利進行之目的，眷改條例第 22 條之矛盾設計與整體眷改條例手段與目的間體系之紊亂，彰彰甚明。

## 二、國軍老舊眷村改建條例第 22 條第 1 項規定牴觸憲法第 23 條比例原則及第 15 條財產權保障之意旨

（一）主管機關作成註銷原眷戶眷舍居住憑證及原眷戶權益之行政處分所依據之眷改條例第 22 條，為剝奪或限制人民財產權之權利限制規範，主管機關作成系爭行政處分且不予任何補償結果，顯屬剝奪、過度限制聲請人之財產權，尤其使

聲請人無法再享鈞院所念茲在茲之財產權存續保障權利，前提解釋憲法聲請書已有說明（解釋憲法聲請書第 11 頁以下）。

（二）茲有需再行補充者，為原眷戶與現在居住之「眷舍」間之關係。按「本條例所稱國軍老舊眷村，係指於中華民國六十九年十二月三十一日以前興建完成之軍眷住宅，具有下列各款情形之一者：一、政府興建分配者。二、中華婦女反共聯合會捐款興建者。三、政府提供土地由眷戶自費興建者。四、其他經主管機關認定者。本條例所稱原眷戶，係指領有主管機關或其所屬權責機關核發之國軍眷舍居住憑證或公文書之國軍老舊眷村住戶。」為眷改條例第 3 條所明文。可知眷村中實際提供原眷戶居住之房舍，除政府興建分配者、中華婦女反共聯合會捐款興建者或接收「日遺」之房舍外，另有「政府提供土地由眷戶自費興建」，此乃為因應各地眷村不同條件，尤其在政府經費拮据情況下，往往需倚賴各需求房舍之原眷戶「自力更生」，自行籌款於指定之土地上自費興建房舍而居。又無論原眷戶所居住房舍是否為政府、中華婦女反共聯合會所出資所興建，或直接進住「日遺」之房舍，歷來聲請人所處之崇實新村、合群新村，多有時間久遠、欠缺有效維修保養之房舍，遇有房舍需修繕或業已達不堪居住使用需全部重建（部分公文使用「新建」、「原址拆建」、「整建」、「翻修」用語，均指拆除原房舍建物重建之意；附件六）時，主管機關僅能就程序上予以「管制」即重建、修繕前須先經核准，至於實際修繕、重建所需費用，依然由原眷戶「自力更生」。聲請人均為配合眷村管理之合法原眷戶，歷來為求得安全安身所在，於重建、修繕前除程序上循序報准管理機關外，實際進行時則以自費方式辦理情形，原依據民法所有權觀念，更有原始取得房舍所有權情形，本應受物權法律與憲法財產權保障。乃聲請人體恤國家財力有限，自力更生重建房舍或維持房舍堪用狀態，數十年來不斷支出，所費不貲，近年來更就重建之房舍開始繳納房屋稅捐，克盡作為國民之光榮納稅義務（附件七）。豈料臨老竟由原應擔負照顧榮民、榮眷之眷改條例主管機關，藉由違反憲法之眷改條例第22條規定，註銷聲請人眷舍居住憑證，使聲請人失去繼續居住現址之法律上權源，更剝奪其依據眷改條例原得享有之原眷戶權益，在不予任何補償情況下，驅趕聲請人而奪占聲請人自力重建、修繕房舍之成果，如此行徑，實難令聲請人將之與強奪財物之匪徒區辨。

（三）按改制前行政法院 83 年判字第 1223 號判例本已經指出：「按合法之授益處分除具有：一、法規有准許廢止之規定；二、原處分機關保留行政處分之廢止權；三、附負擔之行政處分受益人未履行該負擔；四、行政處分所依據之法規或事實事後發生變更致不廢止該處分對公益將有重大危害；五、其他為防止或除去對公益之重大危害等要件之一時，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止外，基於行政法上之信賴保護原則，行政機關不得任意廢止之。且原處分機關倘依『行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有重大危害』或『其他為防止或除去對公益之重大危害』之理由，而廢止授予利益之合法行政處分時，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。」指明廢止授予利益之合法行政處分時，對受益人因信賴該處分致遭受財產上損失應予合理補償，否則即屬行政處分違法情形；最高法院 91 年度判字第 1429 號判決同此意旨。此判例固係行政程序法施行前作成，然仍與行政程序法第 123 條、第 126 條：「授予利益之合法行政處分，有



下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：一、法規准許廢止者。……四、行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害者。五、其他為防止或除去對公益之重大危害者。」「原處分機關依第一百二十三條第四款、第五款規定廢止授予利益之合法行政處分者，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。」規定若合符節。次查，就本件眷舍爭議而言，聲請人係以自費就地將原老舊眷舍全部拆除而重行建築，原處分機關即國防部或其下轄機關從未補貼重建或修繕建物支出，在原始取得所有權情況下，該重建之建物已非主管機關所得處分之財產。然依據眷改條例第 22 條作成之行政處分完全未顧慮此節，作成處分同時未依法給予相對人即聲請人補償，除使主管機關依據違憲手段取得房舍之不當利益外，更屬前揭法文及判例所指行政處分違法情形，然行政院竟然僅憑仍有眷改條例為依據而予維持，自有由鈞院糾正此種無法見容於憲法規範之眷改條例條文必要。

三、按「國家應尊重軍人對社會之貢獻，並對其退役後之就學、就業、就醫、就養予以保障。」為憲法增修條文第 10 條第 9 項所明文，以為我國重要基本國策之一。修憲者亟欲藉由憲法增修條文之明定，肯定軍人數十年來對國家及臺海穩定之貢獻，並因此貢獻，特別強調即便軍人退役，國家仍應在其就學、就業、就醫、就養等事項給予特別保障，且此等特別保障因屬修憲者特別衡酌事項，並不違反憲法本身所定平等原則，可稱之為合憲之優惠性差別待遇。因此，聲請人念茲在茲者，為眷舍之賦予及繼續居住之權利，本為憲法增修條文關於「就養」一項之重要實現方法，並以 85 年制定之眷改條例延續國家過往以行政命令方式規範對退役軍人或原眷戶之照顧義務。因此，聲請人於眷村改建程序中，不過係表達依據民主國家原則及眷改條例原所賦予之意見表達自由，豈可在無生危害於國家社會，或眷村改建政策之推動情況下，驟然依據眷改條例第 22 條規定，置憲法增修條文及眷改條例照顧原眷戶生活目的於不顧，「連根」拔起聲請人得以養老善終之基本權利？

四、基上所陳，無論自平等原則、財產權保障、比例原則觀點觀察眷改條例第 22 條及相關條文之設計，實難認該等條文得以通過合憲性檢驗，故有補充上開論述及事實之需要，謹供鈞院卓參，得作成相關條文違憲及補救此一立法重大瑕疵之解釋，以維繫聲請人之尊嚴，落實憲法保障人權之宗旨。

關係文件之名稱及件數：

附件六：聲請人黃克正等報准拆建眷舍公文書 16 件。（略）

附件七：聲請人黃克正等房屋稅繳款書 13 件。（略）

此 致

司 法 院 公 鑒

聲 請 人 黃 克 正  
韓 行 祚  
安 希 平  
殷 洪 希  
鄭 洪  
徐 忠 國  
王 蘭 康



上訴人 黃端先

上十八人

共同

訴訟代理人 駱怡雯 律師

被上訴人 國防部

代表人 高華柱

上列當事人間有關眷舍事務事件，上訴人對於中華民國 98 年 8 月 12 日臺北高等行政法院 97 年度訴字第 2051 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、緣高雄市崇實新村、明建新村為國軍老舊眷村，被上訴人於民國 92 年 12 月 5 日依當時之國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例）及國軍老舊眷村改建條例施行細則等規定，舉辦高雄市自治新村改（遷）建認證說明會及備具高雄市自治新村改建基地改（遷）建第一階段（認證）說明書（下稱說明書），該說明書適用範圍包括崇實新村、明建新村，如原眷戶同意改建者，應於說明會後 3 個月內，填具高雄市自治新村改建基地原眷戶改建申請書，並經法院或民間公證人認證，若因法定或不可抗力事由暫無法申辦者，應於法定期間內以書面完成報備，准於該事由消滅後補行辦理，逾期視為不同意改建。上訴人黃克正、韓行祚、安希平、殷洪希、鄭洪、徐忠國、王海榮、江鶯、薛亞姍、涂春根、卓崇生等（下稱上訴人黃克正等11人）及上訴人鍾寶龍、鍾寶霖、鍾寶寬之被繼承人鍾鄭密為崇實新村原眷戶，均未依限完成改（遷）建申請書之認證，明建新村原眷戶即上訴人黃端先則聲明不配合改建。因崇實新村、明建新村原眷戶同意改建之比例已各達 96 年 1 月 24 日修正前眷改條例第 22 條所規定之四分之三，被上訴人即依同條例第 22 條規定，以 96 年 12 月 6 日昌易字第 0960023861 號函〔下稱原處分（一）〕註銷上訴人黃克正等 11 人及訴外人鍾鄭密之崇實新村眷舍居住憑證及原眷戶權益，並註銷黃端先之明建新村原眷舍居住憑證及原眷戶權益。上訴人黃克正等 11 人及黃端先與訴外人鍾鄭密不服，提起訴願，訴願中鍾鄭密死亡，訴願遭駁回後，上訴人黃克正等 11 人及上訴人鍾寶龍、鍾寶霖、鍾寶寬遂提起本件行政訴訟。另訴外人譚周雲英、鄭鳳信及上訴人張陳杏係高雄市崇實新村原眷戶，就該新村改建之事，於 93 年 2、3 月間填具「高雄市自治新村改建基地原眷戶改（遷）建申請書」（下稱改建申請書），並經公證，復於 94 年 5、6 月間以書面表示註銷原經公證之改建申請書。嗣譚自明及鄭玉華分別於 94 年 12 月 16 日、96 年 3 月 16 日聲明承受譚周雲英及鄭鳳信之原眷戶權益。被上訴人以上訴人張陳杏、譚自明及鄭玉華不同意改建，且明建新村同意改建原眷戶比例已達 96 年 1 月 24 日修正前眷改條例第 22 條所規定之四分之三，依眷改條例第 22 條規定，以 97 年 3 月 10 日國政眷服字第 0970002702 號函〔下稱原處分（二）〕註銷其等崇實新村原眷戶居住憑證及原眷戶權益。上訴人張陳杏、譚自明及鄭玉華不服，提起訴願遭駁回後，亦提起本件行政訴訟。

二、上訴人起訴主張：上訴人分別為高雄市崇實新村、明建新村之原眷戶或權益繼受

人，然國防部總政治作戰局未經被上訴人依行政程序法第 15 條第 1 項規定合法委任權限，擅自為上開新村改建之公告、通知及認證等程序，顯逾越其權限，應認為無效，且所進行之程序並有諸多違法處。又其等於各該新村內所居住之房屋均曾經奉准改建，並非老舊眷舍，不屬眷改條例所規範改建之對象，且上訴人也非不同意改建，只是不同意被上訴人改建所附加之違法條件，並已聲明如同意改建人數比例達總眷戶之四分之三，上訴人亦附條件同意。另被上訴人未能確實證明上開各該新村同意改建眷戶達四分之三，縱同意改建之眷戶已達法定人數的四分之三，依眷改條例第 22 條規定主管機關本具裁量權「得」逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，亦因前述違法處置或事實行為之違法導致被上訴人裁量縮減至零；又眷改條例第 22 條為關於合法授益行政處分廢止之法律依據，被上訴人既以改建認證程序各該新村同意改建人數超過四分之三為由作成本件廢止處分，則此廢止行為即應自該新村之全村同意改建人數超過四分之三之事實發生之時起 2 年內為之，然被上訴人對上訴人為註銷處分時點顯已逾越除斥期間。故被上訴人所為之註銷處分於法有違，訴願決定予以維持，非無違誤等語，求為判決 1. 撤銷行政院 97 年 6 月 30 日院臺訴字第 0970086985 號訴願決定及原處分（一）關於上訴人黃克正、韓行祚、安希平、殷洪希、鄭洪、徐忠國、王海榮、江鶯、薛亞姍、涂春根、卓崇生、鍾寶龍、鍾寶霖及鍾寶寬部分；2. 撤銷行政院 97 年 6 月 13 日院臺訴字第 0970086379 號訴願決定及原處分（一）關於黃端先部分；3. 行政院 97 年 6 月 30 日院臺訴字第 0970086964 號訴願決定及原處分（二）關於譚自明、張陳杏及鄭玉華部分。

三、被上訴人則以：高雄市崇實新村、明建新村均於 69 年 12 月 31 日前興建完成，為眷改條例第 3 條第 1 項所指之老舊眷村，無論嗣後有無整建，均無礙其為老舊眷村之認定。被上訴人轄下機關所為有關眷村改建相關之行政行為，乃基於機關間行政協助，並未逾越機關權限，且被上訴人於原處分之作成已踐行正當程序，但上訴人始終不同意改建，嗣崇實新村與明建新村均有逾四分之三以上原眷戶同意改建，是以，被上訴人依眷改條例第 22 條規定作成原處分（一）、（二），並無違誤等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）被上訴人所屬轄下機關所為公告及通知並未逾越機關權限：被上訴人既以 89 年 5 月 19 日（89）祥祉字第 05728 號令，指揮所屬總政治作戰局辦理原眷戶法定說明會公告作業，則該局及該局轄下各列管軍種單位就系爭眷村改建說明會公告相關業務之行政行為，本應視為被上訴人基於事務主管機關指揮轄下所為之行政行為，並非被上訴人所屬總政治作戰局或各列管軍種單位（崇實新村由海軍總司令部列管、明建新村由海軍陸戰隊指揮部及海軍後勤司令部列管）逾越權限之行政行為。（二）被上訴人為處分前已踐行正當程序：被上訴人所屬總政治作戰局依被上訴人指揮於 92 年 11 月 25 日以勁勢字第 0920014643 號公告，核此公告所揭示改建認證之程序及相關資訊，就不同意改建者得為註銷處分之情節已具有相當預告性質，所揭示之資訊充分（申請書附有 5 選項，就原眷戶改建權益詳為說明），賦予決策之期間相當（3 個月）。上訴人雖以被上訴人未能提出送達上開公告之回證為詞，主張其等並未收受上開書面通知云云。然上開公告及申請書等是否已到達上訴人，原不以送達回證為唯一且必要之證據。況被上訴人已提出認證說明會簽到簿上訴人之簽名、上訴人同意改建認證書、掛號信，上訴人徒以被上訴人未能提出

公告通知之送達回證為詞，主張渠等並未收受書面通知云云，顯與事實不合。嗣因上訴人未出具申請書，或出具不同意書，或出具申請書後復撤銷其申請，嗣由國防部所轄海軍陸戰隊復就該改建案請上訴人就註銷處分於期限內提出陳述意見書，並明確記載法規依據及法律效果，此有海軍陸戰隊 96 年 2 月 26 日瀚工字第 0960001529 號函可稽，而上訴人更於 96 年 9 月間先後以存證信函向被上訴人陳述表達不願意配合改建之意，而經上訴人為此意見陳述後，被上訴人所為原處分（一）、（二）於說明欄已敘明上訴人未依限提出改建申請書完成認證，復一再聲明不配合改建，依據眷改條例第 22 條規定註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益，並教示得為提起行政救濟之期間等語，已足使人民瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令，自難謂有何理由不備。凡此足見為保障上訴人原眷戶權益，被上訴人及其轄下機關已為充分之資訊提供，上訴人亦參與表達意見，是故，原處分於正當程序之進行，並無不備，至於上開正當程序之踐行究係由處分機關或處分機關轄下機關為之，對上訴人權利其實並無妨礙。（三）「崇實新村」及「明建新村」之眷舍為眷改條例所規範之國軍老舊眷村：查依眷改條例第 3 條規定，凡於 69 年 12 月 31 日以前興建完成之軍眷住宅，均屬適用眷改條例之國軍老舊眷村，而本件「崇實新村」及「明建新村」之眷舍，包括上訴人所住眷舍均係 69 年 12 月 31 日前興建完成。上訴人黃克正、鍾寶龍、鍾寶霖、鍾寶霓、韓行祚、安希平、鄭洪、徐忠國、王海榮、江鶯、薛亞姍、卓崇生、張陳杏等人雖主張其所住眷舍係於 72 年至 91 年間重新整建者，非屬國軍老舊眷舍云云，並提出其等當時經核准整建之文件為憑。惟徵諸眷改條例第 1 條所揭示之立法意旨以觀，其目的非侷限於改善軍眷之生活環境，「提高土地使用經濟效益、興建住宅照顧中低收入戶、協助地方政府取得公共設施用地，並改善都市景觀」均在其中，是以，是否為老舊眷村應以各該眷村所占用地房屋整體以觀，而非以眷村內各房屋獨立判斷，否則如何整體規劃以提高土地使用效益？又如何協助地方政府取得公共設施？上訴人以上開眷村於 69 年 12 月 31 日興建後，少數經整建之房屋而論究各該眷村是否老舊，自非的論。本件系爭眷村既係於 69 年 12 月 31 日前興建，時距今日約 30 年，而高雄市近年來高度開發，亟須土地參與整體規劃、美化市容，被上訴人以上開眷村為眷改條例所規範改建之老舊眷村，進行改建，自無不法。（四）上訴人為不同意改建之原眷戶：經查，上訴人黃克正、韓行祚、安希平、殷洪希、鄭洪、徐忠國、王海榮、江鶯、薛亞姍、涂春根、卓崇生及訴外人鄭鍾密（即上訴人鄭寶龍等 3 人被繼承人）等 12 人於原處分作成前均未曾提出同意改建申請書並依法認證，為兩造所不爭執；而上訴人黃端先於 92 年 12 月 28 日自製不同意眷村改建聲明書，並經公證人認證；至於上訴人譚自明、張陳杏、鄭玉華等 3 人部分，其自身或其被繼承人雖曾提出申請認證書，惟譚周雲英（即上訴人譚自明之被繼承人）於 94 年 6 月 6 日提出郵局存證信函註銷認證申請書，上訴人張陳杏於 94 年 5 月 9 日提出註銷聲明書並經公證人公證、鄭鳳信（即上訴人鄭玉華之被繼承人）於 94 年 5 月 16 日提出註銷聲明書並經公證人公證，復有上開申請書、認證書在卷可稽，甚者，上訴人黃克正、韓行祚、安希平、殷洪希、鄭洪、徐忠國、王海榮、江鶯、薛亞姍、涂春根、卓崇生、鄭鍾密（即鍾寶龍等 3 人之被繼承人）、譚自明、張陳杏、鄭玉華於 96 年 9 月 11 日、12 日，分別再以存證信函向被上訴人表達「被上訴人未取得渠等之書面同意並將新建房屋列為公產管理前，不得有

損及渠等眷戶權益之裁量行為」，渠等於斯時仍不同意被上訴人所提改建規劃，已至明確。至於上訴人所謂其等業已表示若該村同意改建眷戶已達四分之三以上，上訴人亦同意改建等語為由，主張其為附條件同意，而今條件成就（即該村同意改建眷戶已達四分之三以上），其等即為同意改建之原眷戶云云。惟按眷改條例中原眷戶之「同意」與否乃公法上賦予特殊效果（即開啓眷改規劃之實施程序）之同意權行使，且其行使同意權之對象乃主管機關之「眷改規劃內容」，當然不能再就規劃之內容為「附條件同意」，否則無異於變更原規劃內容，致令主管機關無從判斷原眷戶是否同意原規劃內容，而無從為符合最大多數利益之規劃修正，基此，對於同意改建與否附條件者，即屬不同意改建規劃內容者，應認係不同意改建眷戶。是上訴人為不同意改建眷戶之事實，並無疑義。（五）崇實新村、明建新村均達四分之三以上原眷戶同意改建：查崇實新村、明建新村原眷戶總數各計為 376 戶、508 戶，此有被上訴人提出之各該眷舍管理表冊為憑，而依被上訴人所提出之經認證之申請書所示，崇實新村經認證之申請書為 334 份、明建新村為 402 份，且均經法院或公證人認證。而經本院比對各該申請書與眷舍管理表冊：1.崇實新村部分：可堪確認為原眷戶所為經認證之申請書計 330 份，與原眷戶總數比例約為 88%，屬已達法定四分之三門檻。2.明建新村部分：可堪確定之經認證之申請書為 389 份，與原眷戶總數比例約為 76%，亦達法定四分之三門檻。上訴人雖主張崇實新村、明建新村眷戶總數不明，且被上訴人所提之申請書資料有多筆申請人並非眷舍管理表冊所列之原眷戶，此外，申請書書尾姓名多有印刷或蓋印非簽名、書尾簽名與簽名筆跡不同者均有瑕疵云云。惟上訴人空言泛稱上開眷舍管理表冊所載總眷戶戶數與事實不符云云，未能提出實證推翻上開眷舍管理表冊之真實性，其主張即無可採。至於上訴人質疑經認證之申請書多有申請書書尾姓名多有印刷或蓋印非簽名、書尾簽名與簽名筆跡不同者等瑕疵，有違公證法第 3 條第 2 項、第 101 條第 1 項乙節，此誠屬對於公證人辦理公證事務違法不當之指述，上訴人如有異議，應依公證法第 16 條、第 17 條規定向地方法院為之，由地方法院以裁定判定認證之效力是否確實，其等竟捨此而未為，而於本案訴訟中執此為否定認證效力之抗辯，亦無足採。（六）所謂原眷戶權益乃基於眷改條例所創設者，並非主管機關以行政處分所形成者，是以，同條例第 22 條有關註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益之處分，固係不利處分，但非授益處分之廢止，並無行政程序法第 124 條廢止權行使 2 年除斥期間之限制。上訴人主張被上訴人為原處分（一）、（二），已罹除斥期間云云，亦無足採。另查國軍老舊眷村改建之政策目的之一，即係改善軍眷之生活環境，為政府對眷戶之福利措施，並以眷村有四分之三以上眷戶同意改建為條件，此符合公共政策追求最大利益之意旨。本件已於 94 年 12 月 5 日召開說明會後 3 個月內獲得四分之三以上眷戶同意改建，本應續行後續改建事宜，惟因上訴人原眷戶不同意改建，拒不搬遷，致使延宕改建時程，嗣經被上訴人轄下機關一再函知儘速辦理認證後送被上訴人憑辦，並屢次通知上訴人等不同意改建之法律效果，惟上訴人始終不同意改建，此等程序拖延長達 2 年有餘，相對於已同意改建之住戶則造成期間延宕之損害，則被上訴人遲至 96 年、97 年始以原處分（一）、（二）註銷上訴人原眷戶權益，實已斟酌本案歷經多年與上訴人等協調溝通程序仍未果之情事，及為顧及其他大多數同意改建眷戶之權益，應認其裁量權之行使並無任何逾越權限或濫用權力之處，更無違於比例原則。因將原決定

及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。

五、本院查：（一）按眷改條例第 22 條規定「規劃改建之眷村，其原眷戶有四分之三以上同意改建者，對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行。」（本條例於 96 年 1 月 3 日修訂原眷戶比例為三分之二，並增列第 2 項）第 16 條規定：「興建住宅社區配售原眷戶以一戶為限。每戶配售之坪型以原眷戶現任或退伍時之職缺編階為準；並得價售與第 23 條之違占建戶及中低收入戶；如有零星餘戶，由主管機關處理之。前項價售中低收入戶之住宅，得由主管機關洽請直轄市、縣（市）國民住宅主管機關價購，並依國民住宅條例規定辦理配售、管理。第一項住宅社區配售坪型辦法，由主管機關定之。」第 20 條規定：「原眷戶可獲之輔助購宅款，以各直轄市、縣（市）轄區內同期改建之國軍老舊眷村土地，依國有土地可計價公告土地現值總額百分之六十九點三為分配總額，並按其原眷戶數、住宅興建成本及配售坪型計算之。分配總額達房地總價以上者，原眷戶無須負擔自備款，超出部分，撥入改建基金；未達房地總價之不足款，由原眷戶自行負擔。前項原眷戶自行負擔部分，最高以房地總價百分之二十為限，其有不足部分，由改建基金補助。原眷戶可獲得之輔助購宅款及自備款負擔金額，依各眷村之條件，於規劃階段，由主管機關以書面向原眷戶說明之。申請自費增加住宅坪型之原眷戶，仍依原坪型核算輔助購宅款，其與申請價購房地總價之差額由原眷戶自行負擔。」第 21 條規定：「原眷戶放棄承購改建之住宅，自願領取前條之輔助購宅款後搬遷者，從其意願。」第 29 條規定：「本條例施行細則，由主管機關定之。」國防部依同眷改條例第 29 條授權，訂定施行細則，其中第 14 條規定：「原眷戶於國軍老舊眷村內自行增建之房屋，由主管機關按拆除時當地地方政府舉辦公共工程拆遷補償標準，予以補償，其補償坪數計算方式如下：一、現有房屋總坪數（含原公配眷舍坪數與自行增建坪數），減去原公配眷舍坪數與輔助購宅坪型，等於補償坪數。二、由原眷戶籌款配合政府補助重新整建，或屬於本條例第 3 條第 1 項第 3 款自費興建者，以現有房屋總坪數，減去輔助購宅坪型，等於補償坪數。前項補償，以房屋為限，餘均不辦理補償。」第 17 條規定：「本條例第 20 條第 1 項所稱國有土地可計價，係指非屬公共設施之國有土地，按行政院核定改建計畫當期公告土地現值計算之價格。」第 18 條規定：「本條例第 20 條所定房地總價及第 23 條所定成本價格，依下列方式計算：一、房屋部分：依房屋及公用建築之建造費、工程管理費、墊款利息、有關稅捐及其他建築有關必要費用之總額與房屋自用總面積之比例，分戶計算之。二、土地部分：以房屋建造完成當期公告土地現值計價後，按各戶之應有持分比例計算之。前項土地不屬於本條例第 4 條第 2 項者，應以土地取得地價為準，包含墊款利息、開發費用及有關稅捐。」第 19 條規定：「原眷戶依本條例第 21 條規定於規劃改建基地房屋建造完成前，自願領取輔助購宅款後搬遷者，應以書面向主管機關提出申請，經核定後發給，其與實際房屋建造完成當期決算之價格發生差異時，不予追加減。前項輔助購宅款，其數額應於主管機關規劃改建基地建築工程發包後，依決標價格計算之。原眷戶於規劃改建基地房屋建造完成後，自願領取輔助購宅款搬遷者，其可獲輔助購宅款之數額，依決算後之房地總價計算之。經主管機關輔導改建眷村內，原眷戶有四分之三以上放棄承購依本條例改建之住宅，自願領取輔助購宅款後搬遷者，其可獲輔助購宅款之數額

，依主管機關選定之政府興建住宅、國民住宅或依本條例第 28 條第 1 項興建之眷宅，完工決算後之房地總價計算之。前項原眷戶領取輔助購宅款後，得依其意願購置主管機關選定之政府興建住宅、國民住宅或依本條例第 28 條第 1 項興建之眷宅。」第 20 條第 1 項規定：「原眷戶依本條例第 22 條規定同意改建者，應於主管機關書面通知之日起 3 個月以書面為之，並經法院或民間公證人認證。」又，國防部依眷改條例第 16 條第 3 項授權訂定國軍老舊眷村改建配售坪型辦法，其第 2 條、第 4 條分別規定：「配售及價售住宅坪型，以住宅之室內自用面積為準，不包括共同使用部分及陽台面積，區分如下：一、34 坪型配售將官級原眷戶。二、30 坪型配售校官級原眷戶。三、28 坪型配售尉官、士官級原眷戶。四、26 坪型價售違占建戶。五、12 坪型依前 4 款對象，其屬鰥寡無依者申請配（價）售之。前項各款坪型面積，得彈性增減百分之二。」「原眷戶屬尉官、士官級或校官級者，得申請自費增購上一級坪型住宅，增坪所需費用由原眷戶自行負擔，改建基金不予輔（補）助及優惠貸款。」上訴人雖質疑上開施行細則第 17 條對於眷改條例第 20 條第 1 項所稱國有土地可計價之文義解釋及第 19 條第 2 項就原眷戶於規劃改建基地房屋建造完成後，自願領取輔助購宅款搬遷者，其可獲輔助購宅款之數額，依決算後之房地總價計算之規定，指其有違法律保留原則云云。然司法院釋字第 557 號解釋明白揭示：「行政機關、公立學校或公營事業機構，為安定現職人員生活，提供宿舍予其所屬人員任職期間居住，本屬其依組織法規管理財物之權限內行為；至因退休、調職等原因離職之人員，原應隨即歸還其所使用之宿舍，惟為兼顧此等人員生活，非不得於必要時酌情准其暫時續住以為權宜措施。行政院基於全國最高行政機關之職責，盱衡國家有限資源之分配，依公教人員、公營事業機構服務人員任用法規、俸給結構之不同，自得發布相關規定為必要合理之規範，以供遵循。」基於同一理由，國防部對於軍眷眷舍房地之管理及處理本得發布相關規定為必要合理之規範，以供遵循。惟因立法者基於社會政策考量而制定眷改條例保障原眷戶優於其他一般國民之權益，然無論如何，國軍老舊眷村之改建，本質上仍係國防部對於軍眷眷舍房地之管理及處理，其基於管理權人地位，對於軍眷眷舍之土地如何改建、規劃及利用，乃至於對於原眷戶補助購宅款之計算，只要未與眷改條例牴觸或有違於原眷戶間之平等，本得自為規範。況且，眷改條例所創設之原眷戶法律地位，優於其他一般國民，眷舍改建配售更是典型給付行政，原眷戶權益在層級化法律保留原則體系，應屬低密度法律保留，是以眷改條例第 29 條既已概括授權國防部就施行細則為規定，國防部就眷改措施，本應基於其行政之積極性、公益性，酌量當時之社會經濟狀況，財政收支情形，除非涉及公共利益之重大事項，應有法律或法律授權之命令為依據之必要外，也應有其整體性考量之自由形成空間。核諸上開施行細則、辦法等規定，既無悖離眷改條例之處，且係辦理國軍老舊眷村業務細節性、技術性規定，乃屬規範母法授權範圍事項之行政命令，核均無悖於法律保留原則，行政機關依此行政，即屬合法，應予尊重。本件上訴人（除鍾寶龍、鍾寶霖、鍾寶霓外）及訴外人鍾鄭密各為崇實新村、明建新村原眷戶，被上訴人就上開新村進行改建，並以上訴人（除鍾寶龍、鍾寶霖、鍾寶霓外）及訴外人鍾鄭密為不同意改建之原眷戶，而各該新村同意改建之原眷戶復已各達該村戶數四分之三以上為由，分別以原處分（一）、（二）註銷上訴人（除鍾寶龍、鍾寶霖、鍾寶霓外）及訴外人鍾鄭密其眷舍居住憑證及原眷戶權益之



事實，為兩造所不爭。經查，依眷改條例第 2 條第 1 項規定，推動國軍老舊眷村改建之主管機關為被上訴人。被上訴人為辦理本件改建事宜，依行政程序法第 19 條第 1 項規定，以 89 年 5 月 19 日（89）祥社字第 05728 號令，授權所屬各級機關辦理眷改條例內原眷戶法定說明會事宜。此為上級機關要求下級機關為職務之協助，係在發揮行政一體之效能，為行政程序法第 19 條第 1 項所明定。故國防部總政治作戰局就辦理本件改建事實業經國防部授權，國防部總政治作戰局於 92 年 11 月 25 日以勁勢字第 0920014643 號公告召開高雄市自治新村改建基地認證說明會，並載明同意改建之原眷戶及違占建戶應於說明會後 3 個月內，填具改（遷）建申請書，並經法院或民間公證人認證後，連同相關資料一併繳交至列管軍種單位，逾未繳交者則視為不同意改建戶等作為核屬於法有據。本件嗣於 92 年 12 月 4 日及 5 日如期舉辦第 1 階段說明會及備具說明書，且由該說明書所附高雄市「自治新村改建基地」原眷戶改（遷）建申請書末段所載「此致國防部」等語，可知本件改建確係由被上訴人基於主管機關之地位所進行。國防部總政治作戰局依該令之授權辦理國軍老舊眷村改建相關事宜，無礙於被上訴人確係基於主管機關之地位辦理眷村改建。系爭「自治新村」改建基地之眷村改建，相關改建事宜由被上訴人指揮下級機關協助辦理，屬行政協助行為，並非權限委任，被上訴人為辦理原眷戶法定說明會事宜，前於 89 年 5 月 19 日以（89）祥社字第 05728 號令，授權所屬各級機關辦理眷改條例內原眷戶法定說明會事宜。並辦理資料彙整之任務，然因眷村改建程序事項繁多，原難強責要求被上訴人就每一程序行為均親自為之，而不得由所屬機關提供協助，尚無疑義。從而上訴人主張被上訴人以無任何法律依據之行政委託方式即授權國防部總政治作戰局辦理改建程序中之公告權限係屬違法，且違反「管轄法定原則」云云，自非可採。（二）查依眷改條例第 3 條規定，凡於 69 年 12 月 31 日以前興建完成之軍眷住宅，均屬適用眷改條例之國軍老舊眷村，而本件「崇實新村」及「明建新村」之眷舍，包括上訴人所住眷舍均係 69 年 12 月 31 日前興建完成，均屬老舊眷村無疑。依眷改條例施行細則第 17 條、眷改條例第 20 條規定，原眷戶可獲得之補助購宅款係以行政院核定改建計畫當期公告土地現值總額百分之六十九點三分配總額，並按其原眷戶數、住宅興建成本及配售坪型計算。且依眷改條例第 22 條第 1 項規定，規劃改建之眷村經原眷戶有 3/4 以上同意改建者，主管機關得逕行註銷不同意改建眷戶之眷舍居住憑證及原眷戶權益，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行。又依眷改條例第 20 條第 1 項前段規定，若欲計算出原眷戶之補助購宅款，除「國有土地可計價」外，尚包括「原眷戶數」、「住宅興建成本」、「配售坪數」等均須確定後方得計算；再依眷改條例第 21 條、眷改條例施行細則第 19 條規定，原眷戶放棄承購改建之住宅，於表達其自願僅領取補助購宅款之意願後，即得先行搬遷，即改（遷）建申請書第 1 條第 4 項並無違背眷改條例第 21 條、眷改條例施行細則第 19 條之規定。而國家資源及預算本有其分配及執行之既定計畫及進程，所應照護者非僅侷限單一對象或特定事項，從而任何福利措施之採行本有其優先劣後之安排。上開申請書所附條件之第 4 選項「俟基金寬裕後，檢討發給。」等文句，僅在說明依當時因經濟環境情勢，致基金取得間或有所困難而發給金額必俟基金足堪負擔之時，始公告搬遷及依眷改條例暨相關規定為給付，以避免眷戶過度期待即將公告搬遷及發放之期程等情，與前揭規定並不相悖。上訴人主張所謂「俟基

金寬裕後」並無確定期限，如財政收支持續處於緊縮狀態，即可置原眷戶於不顧，易造成主管機關職務懈怠之藉口，有違眷改條例保護原眷戶之立法目的云云，亦乏論據。（三）復按軍人因任軍職而獲配住軍方所管理眷舍之法律關係，乃私法上使用借貸關係，各該主管機關或其所屬權責機關所核發證明眷舍配住權證，雖係公文書，然原亦係單純私權證明文件。惟迄 85 年 2 月 5 日總統（85）華總字第 8500027130 號令制定公布眷改條例，其中第 1 條第 1 項：「為加速更新國軍老舊眷村，提高土地使用經濟效益，興建住宅照顧原眷戶及中低收入戶，協助地方政府取得公共設施用地，並改善都市景觀，特制定本條例。」第 2 條第 1 項：「本條例主管機關為國防部。」第 3 條「（第 1 項）本條例所稱國軍老舊眷村，係指於中華民國 69 年 12 月 31 日以前興建完成之軍眷住宅，具有下列各款情形之一者：……（第 2 項）本條例所稱原眷戶，係指領有主管機關或其所屬權責機關核發之國軍眷舍居住憑證或公文書之國軍老舊眷村住戶。」第 5 條：「（第 1 項）原眷戶享有承購依本條例興建之住宅及由政府給與輔助購宅款之權益。原眷戶死亡者，由配偶承受其權益，餘均不得承受其權益。……（第 2 項）前項子女人數在 2 人以上者，應於原眷戶與配偶均死亡情事發生之日起 3 個月內，以書面協議向主管機關表示由一人承受權益；逾期均喪失承受之權益。」第 26 條：「本條例第 3 條第 1 項第 3 款之軍眷住宅，其使用人不具原眷戶身分而領有房屋所有權狀者，比照原眷戶規定辦理之。」等規定，得見政府「為加速更新國軍老舊眷村，提高土地使用經濟效益，興建住宅照顧原眷戶及中低收入戶，協助地方政府取得公共設施用地，並改善都市景觀」之公共利益，始制定上開第 3 條第 1 項所指國軍老舊眷村與同條第 2 項所稱原眷戶，構建原眷戶享有承購依該條例興建之住宅及由政府給與輔助購宅款之權益，發生公法之效力。職是，軍眷眷舍原眷戶之受配、收回所衍生之問題，厥為公法上之爭議。惟原眷戶權益乃基於眷改條例所創設者，並非主管機關以行政處分所形成者，同條例第 22 條有關註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益之處分，固係不利於上訴人之行政處分，並非授益處分之廢止，且係因上訴人違反法定作為義務，經被上訴人依法註銷，原無補償問題。上訴人主張被上訴人為原處分（一）、（二），係屬授益行政處分之廢止，已罹行政程序法第 124 條第 2 項所定之除斥期間，且未予上訴人合理補償，有違同法第 126 條第 1 項之規定云云，亦無足採。（四）另查國軍老舊眷村改建之政策目的之一，即係改善軍眷之生活環境，為政府對眷戶之福利措施，並以眷村有四分之三以上眷戶同意改建為條件，此符合公共政策追求最大利益之意旨。本件已於 94 年 12 月 5 日召開說明會後 3 個月內獲得四分之三以上眷戶同意改建，本應續行後續改建事宜，惟因上訴人原眷戶不同意改建，拒不搬遷，致使延宕改建時程，嗣經被上訴人轄下機關一再函知儘速辦理認證後送被上訴人憑辦，並屢次通知上訴人不同意改建之法律效果，惟因上訴人始終不同意改建，此等程序拖延長達 2 年有餘，相對於已同意改建之住戶則造成期間延宕之損害，則被上訴人遲至 96 年、97 年始以原處分（一）、（二）註銷上訴人原眷戶權益，實已斟酌本案歷經多年與上訴人協調溝通程序仍未果之情事，及為顧及其他大多數同意改建眷戶之權益，應認其並無怠於行使裁量權，亦無任何逾越權限或濫用權力之處，更無違於比例原則。上訴人主張眷改條例第 22 條係規定對不同意改建之眷戶，主管機關「得」逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，故被上訴人作成處分仍應

為適當之裁量，始符合比例原則，乃被上訴人於系爭處分（一）、（二）除揭示註銷居住憑證與眷戶權益之規制性內涵外，僅有法令依據，別無其他內容足以說明基於何種考量而選擇最嚴重之法律效果，作成剝奪不同意改建眷戶之眷舍居住憑證及原眷戶權益，實有「怠為裁量」之違法，且違反比例原則云云，亦非可採。（五）末查「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。」「審判長應向當事人發問或告知，令其陳述事實、聲明證據，或為其他必要之聲明及陳述；其所聲明或陳述有不明瞭或不完足者，應令其敘明或補充之。」「行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據。」行政訴訟法第 125 條第 1 項、第 3 項及第 133 條前段分別定有明文。故事實審行政法院為期發現真實，本應充分行使闡明權，並就當事人主張之原因事實是否存在，依職權調查證據，俟調查後待證事實存否。本件上訴人於原審審理中均選任律師為訴訟代理人，選擇之訴訟種類已經過專業之評估及考量，且上訴人訴之聲明及主張均甚明確，尚無不明瞭或不完足之處，原審審判長已盡其職責使當事人為事實上及法律上適當完全之辯論，上訴人主張原審未釐清法律及事實關係並為適當之闡明，亦未論知上訴人以確認之訴訟為備位聲明，並據以指摘原判決違法云云，亦屬無據。（六）至於上訴人其餘述稱各節，無非重述為原審所不採之陳詞，乃上訴人以其對法律上見解之歧異，就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，惟原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷，並無違背論理法則或經驗法則，又證據之取捨與當事人所希冀者不同，致其事實之認定亦異於該當事人之主張者，不得謂為原判決有違背法令之情形。綜上所述，原判決所適用之法規與該案應適用之法規並無違背，與解釋判例，亦無牴觸，並無違背法令之情形。上訴意旨指摘原判決違誤，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段、第 104 條，民事訴訟法第 85 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 100 年 3 月 10 日  
（本件聲請書其餘附件略）

臺北高等行政法院 函

中華民國 103 年 3 月 10 日

院貞字股 100 訴更一 00215 字第 1030002389 號

受 文 者：司法院大法官

主 旨：檢送本院第五庭中華民國 103 年 3 月 4 日解釋憲法聲請書暨關係文件 2 件，請 鑒核。

說 明：一、依據行政訴訟法第 178 條之 1 規定辦理。

二、本院審理 100 年度訴更一字第 00215 號國軍老舊眷村改建條例事件，依國軍老舊眷村改建條例第 5 條第 1 項規定，賦予原眷戶得依法享有之「原眷戶權益」，屬於憲法第 10 條及第 15 條所保障之人民居住自由及財產權之範疇，該條例第 22 條第 1 項規定主管機關得逕行「註銷」不同意改建眷戶之眷舍居住憑證及「原眷戶權益」，係屬限制人民居住自由及財產權之不利處分，其目的在於增進「順利推展眷村改建工作」之公共利益，固屬正當，且所採取之手段確可達到「順利推展眷村改建工作」之公益目的，惟並非可達到相同效果

且對原眷戶權益損害最少之手段，違反憲法第 23 條所定比例原則中之「必要性原則」，並有懲罰單純行使不同意改建權利之原眷戶之嫌；又國軍老舊眷村改建條例就主管機關行使註銷權未設有除斥期間之規定，此一法律漏洞，又無法藉由類推適用相同性質之除斥期間而得以填補，使主管機關註銷權之行使欠缺除斥期間之限制，非但有害於法秩序之安定性，對於原眷戶更構成過度之侵害，與比例原則亦有未符，為此特對前揭條例之適用聲請司法院大法官解釋。

院長 鄭 淑 貞

庭長 曹 瑞 卿 決行

#### 抄臺北高等行政法院第五庭釋憲聲請書

壹、主旨：為審理臺北高等行政法院 100 年度訴更一字第 215 號國軍老舊眷村改建條例事件時，對於應適用之國軍老舊眷村改建條例第 22 條規定，依合理之確信，認為有牴觸憲法第 23 條所定比例原則，侵害人民受憲法第 10 條、第 15 條所保障之居住自由及財產權之疑義，爰聲請解釋憲法。

#### 貳、說明：

##### 一、聲請解釋憲法之目的：

國軍老舊眷村改建條例第 22 條第 1 項規定，規劃改建之眷村，其原眷戶有 2/3 以上同意改建者，主管機關得逕行註銷不同意改建眷戶之眷舍居住憑證及原眷戶權益，既未選擇能達到相同效果且對原眷戶權益損害最少之手段，復未對主管機關「註銷權」之行使定有合理期間之限制，違反憲法第 23 條之比例原則，侵害人民受憲法第 10 條、第 15 條所保障之居住自由及財產權。本院於審理 100 年度訴更一字第 215 號國軍老舊眷村改建條例事件，對於應適用國軍老舊眷村改建條例之上開規定，依合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義，因認有聲請司法院大法官解釋憲法之必要，俾供本院審理該事件有所依循，並保障原眷戶之財產權及居住自由，特此聲請解釋憲法。

##### 二、適用憲法爭議之經過及涉及之條文：

###### （一）事實經過：

緣原告滿桂璽、劉翰卿、劉翰文之被繼承人劉景瑞前於民國 59 年間獲准受讓訴外人楊超植坐落高雄市建業新村 36-1 號國軍老舊眷村眷舍。92 年 12 月 4 日及 5 日，被告國防部依 90 年 10 月 31 日修正公布之國軍老舊眷村改建條例及其施行細則等規定，舉辦高雄市自治新村改建基地等 10 村（含建業新村與明德新村合稱之「明建新村」）改（遷）建第 1 階段（認證）說明會並備具改（遷）建第 1 階段（認證）說明書，說明該眷村原眷戶及違占眷戶如同意改（遷）建，應於說明會後 3 個月內（即 93 年 3 月 3 日及 4 日前）填具高雄市自治新村改建基地原眷戶（違占建戶）改（遷）建申請書，經法院（或民間公證人）認證後，繳交列管單位，逾期或限期補正仍未繳交者，視為不同意改建；而原眷戶有 3/4 以上同意改（遷）建，並經法院（或民間公證人）認證者，即按改建計畫及相關程序辦理改建，對不同意改建者，被告得逕行註銷原眷戶眷舍居住憑證（含公文書）及其權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定強制執行。被告嗣以 93 年 12 月 24 日勁勢字第 0930019191 號令核定高雄市「明建新村」遷建「自治新村改建基地」原眷戶

認證結果統計案。因劉景瑞並未於上開期限內為同意改建之認證，且嗣於 96 年 12 月 22 日死亡，被告乃依國軍老舊眷村改建條例第 22 條第 1 項規定，以 98 年 9 月 8 日國政眷服字第 0980012508 號函註銷劉景瑞之眷舍居住憑證，並將該意思表示通知原告（下稱「原處分」）。原告不服，提起訴願遭駁回，向本院提起行政訴訟亦被駁回，再向最高行政法院提起上訴，經最高行政法院以 100 年度判字第 1825 號判決廢棄，發回本院更為審理。

（二）涉及之憲法、法律條文及相關司法院解釋：

1. 憲法第 10 條：「人民有居住及遷徙之自由。」
2. 憲法第 15 條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」
3. 憲法第 22 條：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」
4. 憲法第 23 條：「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。」
5. 國軍老舊眷村改建條例第 1 條：「為加速更新國軍老舊眷村，提高土地使用經濟效益，興建住宅照顧原眷戶、中低收入戶及志願役現役軍（士）官、兵，保存眷村文化，協助地方政府取得公共設施用地，並改善都市景觀，特制定本條例；本條例未規定者，適用其他有關法律之規定。」
6. 國軍老舊眷村改建條例第 3 條第 2 項：「本條例所稱原眷戶，係指領有主管機關或其所屬權責機關核發之國軍眷舍居住憑證或公文書之國軍老舊眷村住戶。」
7. 國軍老舊眷村改建條例第 5 條第 1 項：「原眷戶享有承購依本條例興建之住宅及由政府給與輔助購宅款之權益。原眷戶死亡者，由配偶優先承受其權益；原眷戶與配偶均死亡者，由其子女承受其權益，餘均不得承受其權益。」
8. 國軍老舊眷村改建條例第 22 條第 1 項：「規劃改建之眷村，其原眷戶有 3 分之 2 以上同意改建者，對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行。」
9. 司法院大法官審理案件法第 5 條第 2 項：「最高法院或行政法院就其受理之案件，對所適用之法律或命令，確信有牴觸憲法之疑義時，得以裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋。」
10. 行政訴訟法第 178 條之 1：「（第 1 項）行政法院就其受理事件，對所適用之法律，確信有牴觸憲法之疑義時，得聲請司法院大法官解釋。（第 2 項）前項情形，行政法院應裁定停止訴訟程序。」
11. 司法院釋字第 371 號解釋：「憲法為國家最高規範，法律牴觸憲法者無效，法律與憲法有無牴觸發生疑義而須予以解釋時，由司法院大法官掌理，此觀憲法第 171 條、第 173 條、第 78 條及第 79 條第 2 項規定甚明。又法官依據法律獨立審判，憲法第 80 條定有明文，故依法公布施行之法律，法官應以其為審判之依據，不得認定法律為違憲而逕行拒絕適用。惟憲法之效力既高於法律，法官有優先遵守之義務，法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，自應許其先行聲請

解釋憲法，以求解決。是遇有前述情形，各級法院得以之為先決問題裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請本院大法官解釋。司法院大法官審理案件法第 5 條第 2 項、第 3 項之規定，與上開意旨不符部分，應停止適用。」

12. 司法院釋字第 572 號解釋：「按法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，各級法院得以之為先決問題，裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請大法官解釋，業經本院釋字第 371 號解釋在案。其中所謂『先決問題』，係指審理原因案件之法院，確信系爭法律違憲，顯然於該案件之裁判結果有影響者而言；所謂「提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由」，係指聲請法院應於聲請書內詳敘其對系爭違憲法律之闡釋，以及對據以審查之憲法規範意涵之說明，並基於以上見解，提出其確信系爭法律違反該憲法規範之論證，且其論證客觀上無明顯錯誤者，始足當之。如僅對法律是否違憲發生疑義，或系爭法律有合憲解釋之可能者，尚難謂已提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由。本院釋字第 371 號解釋，應予補充。」

### 三、聲請解釋之理由及對本案所持之立場與見解：

#### （一）聲請解釋之理由：

1. 按本院於審理 100 年度訴更一字第 215 號國軍老舊眷村改建條例事件時，對於所適用之國軍老舊眷村改建條例第 22 條規定，確信有牴觸憲法第 23 條比例原則之疑義，自得依行政訴訟法第 178 條之 1、司法院大法官審理案件法第 5 條第 2 項規定及司法院釋字第 371 號、第 572 號解釋，聲請司法院大法官解釋憲法，合先敘明。
2. 次按憲法第 10 條、第 15 條及第 23 條分別規定：「人民有居住……之自由。」「人民之……財產權，應予保障。」「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。」並參酌司法院釋字第 583 號解釋意旨，可知，基於公益目的限制或剝奪憲法第 10 條、第 15 條所保障人民之居住自由及財產權，除應符合法律保留原則外，亦應遵守比例原則（包括應採取對人民權益損害最少之手段，以及公權力行使應有合理期間之限制等）。而依國軍老舊眷村改建條例第 5 條第 1 項規定，原眷戶享有承購依該條例興建之住宅及由政府給與輔助購宅款之權益（下稱「原眷戶權益」）。惟同條例第 22 條第 1 項規定，規劃改建之眷村，其原眷戶有 2/3 以上同意改建者，主管機關得逕行「註銷」不同意改建眷戶之眷舍居住憑證及原眷戶權益。該規定既未選擇能達到相同目的且對原眷戶權益損害最少之手段，復未對主管機關「註銷權」之行使定有合理期間之限制，已違反憲法第 23 條之比例原則，並侵害憲法第 10 條、第 15 條所保障人民之居住自由及財產權，應由司法院大法官宣告違憲而無效，或釋示所應類推適用之除斥期間規定。

#### （二）對本件所持之立場與見解：

1. 國軍老舊眷村改建條例第 5 條第 1 項規定，賦予原眷戶得依法享有之原眷戶權益，屬於憲法第 10 條及第 15 條所保障之人民居住自由及財產權：
  - （1）按憲法第 10 條規定人民有居住之自由，旨在保障人民有選擇其居住處所

，營私人生活不受干預之自由（司法院釋字第 443 號解釋理由書參照）。又憲法第 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 號解釋參照）。然國家為增進公共利益之必要，於不違反憲法第 23 條比例原則之範圍內，非不得以法律對於人民之財產權或居住自由予以限制（司法院釋字第 596 號、第 454 號解釋參照）。

（2）次按軍人因任軍職而獲配住軍方所管理之眷舍，乃私法上使用借貸關係，主管機關或其所屬權責機關所核發證明眷舍配住之眷舍居住憑證，雖係公文書，惟原僅係單純私權證明文件，以作為眷戶與國防部所屬配住機關間具配住眷舍私法上使用借貸關係之憑證，正如同一般配有宿舍之公務人員與配住機關之關係（司法院釋字第 557 號解釋參照），而未發生公法上之法律關係，自非授與國軍老舊眷村改建條例原眷戶權益之授益行政處分。

（3）迄至 85 年 2 月 5 日總統（85）華總字第 8500027130 號令制定公布國軍老舊眷村改建條例，為促進「加速更新國軍老舊眷村，提高土地使用經濟效益，興建住宅照顧原眷戶、中低收入戶及志願役現役軍（士）官、兵，保存眷村文化，協助地方政府取得公共設施用地，並改善都市景觀」（第 1 條規定參照）等公共利益之達成，經由符合同條例第 3 條第 2 項針對「原眷戶」為「領有主管機關或其所屬權責機關核發之國軍眷舍居住憑證或公文書之國軍老舊眷村住戶」之定義性規定，以及同條例第 5 條第 1 項賦予「原眷戶」得享有「承購依該條例興建之住宅及由政府給與輔助購宅款之權益」，而創設「原眷戶」得依法享有之「原眷戶權益」，始發生公法上法律關係。亦即「原眷戶權益」乃基於國軍老舊眷村改建條例所創設，而非主管機關以行政處分所形成。

（4）「原眷戶權益」之內涵，係依法享有「（以成本價格）承購依該條例興建之住宅及由政府給與輔助購宅款之權益」。原眷戶於主管機關核定眷村改建前，本即有依其與眷舍管理機關間之使用借貸關係，選擇居住於其所獲配之眷舍，以營私人生活不受干預之自由；於主管機關核定眷村改建後，亦享有選擇居住於其「承購依該條例興建之住宅」，以營私人生活不受干預之自由，核屬憲法第 10 條所保障之人民居住自由。又原眷戶依法享有「（以成本價格）承購依該條例興建之住宅及由政府給與輔助購宅款之權益」，為法律所創設及保障且具有相當財產價值之法律上利益，亦屬憲法第 15 條所保障之人民財產權。

2. 國軍老舊眷村改建條例第 22 條第 1 項規定，主管機關得逕行「註銷」不同意改建眷戶之眷舍居住憑證及原眷戶權益，係屬限制人民居住自由及財產權之不利處分：

（1）依國軍老舊眷村改建條例第 22 條第 1 項規定，規劃改建之眷村，原眷戶有同意改建與否之權利，如同意改建之原眷戶達到法定改建門檻時，主管機關得逕行「註銷」不同意改建眷戶之眷舍居住憑證及原眷戶權益。其重點係在註銷「原眷戶權益」，至於併同註銷眷舍居住憑證，乃基於國軍老舊眷村改建條例第 3 條第 2 項規定原眷戶之認定係以領有眷舍居住

憑證為前提所不得不然。

- (2) 由於不同意改建之原眷戶，係本於憲法第 10 條所保障之居住自由，依法行使法律所賦予同意改建與否之權利，並未違反任何行政法上之義務，故主管機關「註銷」不同意改建眷戶之眷舍居住憑證及原眷戶權益之行爲，固已剝奪原眷戶選擇於其所獲配之眷舍或其「承購依該條例興建之住宅」居住，以營私人生活不受干預之自由，亦剝奪原眷戶依國軍老舊眷村改建條例第 5 條第 1 項規定所得享有具有財產權性質之「原眷戶權益」，惟非屬裁罰性之不利處分（行政罰法第 2 條參照），而僅屬限制人民居住自由及財產權之不利處分，自應符合憲法第 23 條所規定之比例原則。
3. 國軍老舊眷村改建條例第 22 條第 1 項關於「主管機關得註銷不同意改建眷戶之眷舍居住憑證及原眷戶權益」之規定，其目的固屬正當，手段亦有助於其目的之達成，惟並非對原眷戶權益損害最少之手段，違反憲法第 23 條所定比例原則中之「必要性原則」：
  - (1) 按都市更新為都市計畫之一環，乃用以促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益。國軍老舊眷村改建條例亦係兼為此目的而制定〔其目的尚包括提高土地使用經濟效益，興建住宅照顧原眷戶、中低收入戶及志願役現役軍（士）官、兵，保存眷村文化，協助地方政府取得公共設施用地，並改善都市景觀等〕，除具有使人民得享有安全、和平與尊嚴之適足居住環境之意義（經濟社會文化權利國際公約第 11 條第 1 項規定參照）外，並作為限制居住自由及財產權之法律依據。
  - (2) 次按國軍老舊眷村改建條例第 22 條第 1 項關於「主管機關得註銷不同意改建眷戶之眷舍居住憑證及原眷戶權益」規定之目的，則係「為免部分眷戶意願無法整合而影響眷村改建整體工作執行，……以期眷村改建工作得以順利推展」（立法理由參照）。核其目的係為增進「順利推展眷村改建工作」之公共利益，其目的洵屬正當。
  - (3) 主管機關規劃改建之眷村，其同意改建之原眷戶如已達改建之法定門檻，國軍老舊眷村改建條例第 22 條第 1 項規定賦予主管機關得逕行「註銷」不同意改建眷戶之眷舍居住憑證及原眷戶權益，終止原眷戶與眷舍管理機關間之使用借貸關係，而使原眷戶喪失得繼續居住眷舍之權利，以避免因不同意改建之原眷戶繼續居住於眷舍，而延宕眷村改建工作，確可達到「順利推展眷村改建工作」之公益目的。
  - (4) 然而，為達到「順利推展眷村改建工作」之相同效果，仍有對原眷戶權益損害較少之手段可資選擇：

觀諸與國軍老舊眷村改建條例同具有「都市更新」公益目的之都市更新條例，同意參與都市更新計畫案之建築物區分所有權人之人數、區分所有權及其基地所有權應有部分，於符合法定門檻之比率並經主管機關核定後，實施者即得依序實施都市更新計畫案，且為順利遂行該都市更新計畫案，得依該條例第 36 條規定，通知權利變換範圍內應行拆除遷移之土地改良物所有權人、管理人或使用人限期自行拆除或遷移，屆期不拆除或遷移者，實施者得予代為或請求當地直轄市、縣（市）主管機關代為之，且實施者應補償因權利變換而拆除或遷移土地改良物之價值或



建築物之殘餘價值。此外，針對不同意都市更新計畫案之建物及土地所有權人，仍保障其同等權利變換之權利，而非採取剝奪其建物及土地所有權之極端手段，以保障人民之財產權及居住自由。

又為兼顧共有人權益之範圍，促進共有物之有效利用，以增進公共利益

，土地法第 34 條之 1 規定，共有土地或建築改良物，其處分、變更及設定地上權、農育權、不動產役權或典權，雖得僅以一定比率共有人及其應有部分之同意為之，惟仍應保障不同意共有人應得之對價或補償，並給予不同意共有人得以同一價格共同或單獨優先承購之權，亦未採取剝奪不同意共有人之建物或土地所有權之極端手段。

參酌上開立法例，可知縱為一定之公共利益，而有限制人民財產權或居住自由之必要，亦應採取對人民權益損害最少之手段，以符合比例原則中之「必要性原則」。

主管機關規劃改建之眷村，其同意改建之原眷戶如已達改建之法定門檻，針對不同意改建之眷戶，立法者可選擇立法擬制「視為同意改建」或「視為參與改建」，並賦予主管機關得逕行收回該眷舍房地，且得移送法院裁定後強制執行之手段，亦可達到「順利推展眷村改建工作」之目的。且此一手段與國軍老舊眷村改建條例第 22 條第 1 項賦予主管機關得「註銷」不同意改建眷戶之眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送法院裁定後強制執行之手段相較，非但可達到相同之效果，且仍可保障不同意改建眷戶之「原眷戶權益」，洵屬對原眷戶權益損害較少之手段甚明。顯見國軍老舊眷村改建條例第 22 條第 1 項關於「主管機關得註銷不同意改建眷戶之眷舍居住憑證及原眷戶權益」之規定，並非對原眷戶權益損害最少之手段，非但違反憲法第 23 條所定比例原則中之「必要性原則」，且實與懲罰單純行使不同意改建權利之眷戶無異。

4. 國軍老舊眷村改建條例第 22 條第 1 項關於「主管機關得註銷不同意改建眷戶之眷舍居住憑證及原眷戶權益」之規定，「縱」符合憲法第 23 條所定比例原則，惟立法者未就主管機關「註銷權」之行使訂定合理期間之限制，亦屬對於原眷戶之居住自由及財產權之過度侵害，而違反憲法第 23 條之比例原則：

- (1) 國軍老舊眷村改建條例第 22 條第 1 項所定主管機關之「註銷權」，足以直接發生人民喪失「原眷戶權益」之法律效果，性質上屬於「形成權」。惟因原眷戶所得享有之「原眷戶權益」，係基於國軍老舊眷村改建條例第 5 條第 1 項所創設，而非授益性行政處分所授予，已如前述，是主管機關註銷不同意改建眷戶之「原眷戶權益」，並非授益行政處分之廢止，自無行政程序法第 124 條所規定 2 年除斥期間之適用（最高行政法院 102 年 10 月份庭長法官聯席會議決議參照）。
- (2) 惟按權利之行使應有時效（包括請求權之消滅時效及形成權之除斥期間）之限制，不論私法上或公法上之權利皆然。此所以司法院釋字第 474 號解釋理由書，針對公務人員保險現金給付請求權之消滅時效，認為時效制度不僅與人民權利義務有重大關係，且其目的在於尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定，與公益有關，須逕由法律明定（法律保留），自

不得授權行政機關衡情以命令訂定或由行政機關依職權以命令訂之，並釋示於法律未明定前，應類推適用公務人員退休法、公務人員撫卹法等關於退休金或撫卹金請求權消滅時效期間之規定；以及司法院釋字第 583 號解釋理由書，針對公務人員懲處權（形成權）之行使期間（除斥期間），認為國家對公務員違法失職行為固應予懲罰，惟為避免對涉有違失之公務員應否予以懲戒，長期處於不確定狀態，實不利於維持法秩序之安定，亦不易獲致公平之結果，故懲戒權於經過相當期間不行使者，即不應再予追究，以維護公務員之權益及法秩序之安定，公務人員考績法未設懲處權行使期間之規定，致公務人員應受免職懲處之違法失職行為，自行為終了之日起經過一定繼續期間未受懲處，服務機關仍得據此行為追溯究問考評公務人員，而予免職處分，有違前開意旨，為貫徹憲法上對公務員權益之保障，故釋示有關公務員懲處權之行使期間，應類推適用公務員懲戒法相關規定。

- (3) 準此，主管機關依國軍老舊眷村改建條例第 22 條第 1 項規定註銷不同意改建眷戶眷舍居住憑證及原眷戶權益之行為，對原眷戶而言，實屬一不利益之行政處分，為維持法律秩序之安定，並避免因主管機關無正當理由而恣意選擇不同時間註銷而造成實質上之差別待遇，實不能任由主管機關長期怠忽行使，而使法律關係長期處於不確定狀態。是主管機關將不同意改建眷戶之「原眷戶權益」予以註銷，自應於一定期間內行使，即主管機關註銷權之行使應有除斥期間之限制。亦即主管機關之註銷權於經過相當期間不行使者，即不應再予註銷，以維護原眷戶之權益及法秩序之安定。惟國軍老舊眷村改建條例就主管機關行使註銷權未設有除斥期間之規定，此一法律漏洞，使主管機關註銷權之行使欠缺除斥期間之限制，非但有害於法秩序之安定性，對於原眷戶更構成過度之侵害，與比例原則亦有未符。

- (4) 由於廣義之時效制度（包括消滅時效與除斥期間）屬於憲法上法律保留事項（司法院釋字第 474 號解釋參照），國軍老舊眷村改建條例第 22 條第 1 項所定之「註銷權」，屬於形成權之性質，惟同條例並無除斥期間之規定，而與比例原則有違，已如前述，又因其非屬針對違法行政處分所為之「撤銷」，亦非屬對合法行政處分所為之「廢止」，更非屬對違反行政法上義務所為之「裁罰性不利處分」，現行行政程序法第 131 條針對公法上「請求權」所定之消滅時效固無適用之餘地，同法第 121 條、第 124 條針對「撤銷權」、「廢止權」及行政罰法第 27 條針對「裁處權」等「形成權」所定之「除斥期間」，亦無法適用於國軍老舊眷村改建條例第 22 條第 1 項所定之「註銷權」（最高行政法院 102 年 10 月份庭長法官聯席會議決議參照），且此一法定之註銷權，與上開形成權之性質亦欠缺明顯之類似性，而難以參酌司法院釋字第 583 號解釋意旨類推適用上開除斥期間之規定。是司法院大法官縱認為國軍老舊眷村改建條例就該條例第 22 條第 1 項之「註銷權」未設除斥期間之規定，並未違憲，亦懇請釋示應類推適用何種法定除斥期間之規定，俾供遵循。

- (三) 綜上所述，國軍老舊眷村改建條例第 5 條第 1 項規定，賦予原眷戶得依法享有之「原眷戶權益」，屬於憲法第 10 條及第 15 條所保障之人民居住自由

及財產權之範疇，該條例第 22 條第 1 項規定主管機關得逕行「註銷」不同意改建眷戶之眷舍居住憑證及「原眷戶權益」，係屬限制人民居住自由及財產權之不利處分，其目的在於增進「順利推展眷村改建工作」之公共利益，固屬正當，且所採取之手段確可達到「順利推展眷村改建工作」之公益目的，惟並非可達到相同效果且對原眷戶權益損害最少之手段，違反憲法第 23 條所定比例原則中之「必要性原則」，並有懲罰單純行使不同意改建權利之原眷戶之嫌；又國軍老舊眷村改建條例就主管機關行使註銷權未設有除斥期間之規定，此一法律漏洞，又無法藉由類推適用相同性質之除斥期間而得以填補，使主管機關註銷權之行使欠缺除斥期間之限制，非但有害於法秩序之安定性，對於原眷戶更構成過度之侵害，與比例原則亦有未符。

#### 四、關係文件之名稱及件數

- (一) 本院卷宗節本（含原處分、訴願決定、兩造書狀）影本 1 件。
- (二) 立法院公報第 84 卷第 54 期院會紀錄關於國軍老舊眷村改建條例第 21 條草案（立法移列為第 22 條）立法理由說明節本影本 1 份。

此 致

司 法 院

聲請人：臺北高等行政法院第五庭

審判長法 官 曹瑞卿

法 官 黃桂興

法 官 張國勳

中 華 民 國 103 年 3 月 4 日

（本件聲請書附件略）

其餘聲請書及確定終局判決請參閱司法院大法官網站