

## 釋字第七二七號解釋協同意見書

大法官黃璽君 提出

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牴觸之結論，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<sup>1</sup>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<sup>2</sup>。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<sup>3</sup>」第八十六條規定：「凡眷村眷舍奉准收回標售、

---

<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> 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。

<sup>3</sup> 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」。

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<sup>4</sup>。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

---

<sup>4</sup> 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，將來國軍營地變更改用途處理時，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，將來國軍營地變更改用途處理時，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，將來國軍營地變更改用途處理時，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眷業務處理辦法第29條第1項規定亦同。

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補助購宅款之權益<sup>5</sup>。該權益係眷改條例所給予原眷戶之法定優惠<sup>6</sup>，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

---

<sup>5</sup> 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。

<sup>6</sup> 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補助購宅款之優惠，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」。

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補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)<sup>7</sup>，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。

---

<sup>7</sup> 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。」

