

正 本  
ORIGINAL

## 釋憲聲請書

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

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 抵觸憲法

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)<sup>1</sup>。然而,此項規定抵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

<sup>1</sup> 該條例於96年1月3日修正後,辦理眷村改建所需之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,並增定第3、4項,第1項之最低同意比例仍維持原眷戶的三分之二。

例原則，並抵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，相反的僅恣意以相同的規定適用，自屬抵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）抵觸憲法，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理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0九五000八0六六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、系爭規定抵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<sup>2</sup>，如由法律授權訂定法規命令者，亦須符合授權明確性原則<sup>3</sup>，另外限制財產權之措施或方法尚須符合比例原則<sup>4</sup>，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）<sup>5</sup>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」<sup>6</sup>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

<sup>2</sup> 參見：司法院大法官釋字第 672 號、第 635 號、第 602 號等解釋。

<sup>3</sup> 參見：司法院大法官釋字第 676 號、第 593 號解釋。

<sup>4</sup> 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。

<sup>5</sup> 國防部 93 年 5 月 14 日勁勢字第 0930006692 號令修正

<sup>6</sup> 國防部 93 年 1 月 9 日勁勢字第 0930000416 號令發布。

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<sup>7</sup>，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<sup>8</sup>，由其

<sup>7</sup> 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。

<sup>8</sup> 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

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<sup>9</sup>，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）」為基礎做標準，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<sup>10</sup>。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

為。

<sup>9</sup> 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; Jörn 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.

<sup>10</sup> 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

國家提供的社會性給付，將排除於財產權保護範圍之外<sup>11</sup>。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<sup>12</sup>，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<sup>13</sup>。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. Brünneck 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<sup>14</sup>。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<sup>15</sup>。

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四八五號解釋參照），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，

---

72, 175/193; 78, 249/277; 97, 271/284; 97, 350/371; 100, 1/33; 117.

<sup>11</sup> BVerfGE 69, 272/301; 88, 384/401. 並可參見：Jörn Ipsen, a. a. O., 2009, Rn. 733。

<sup>12</sup> Jörn Ipsen, a. a. O., 2009, Rn. 735; Brun-Otto Bryde, Art. 14, in: Ingo v. Münch/Phillip 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.

<sup>13</sup> Jörn Ipsen, a. a. O., Rn. 735; Joachim Wieland, Art. 14, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Band I, 2. Aufl., 2006, Rn. 64.

<sup>14</sup> BVerfGE 32, 129/142.

<sup>15</sup> Jörn Ipsen, a. a. O., Rn. 735; Joachim Wieland, a. a. O., Rn. 64.

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<sup>16</sup>，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）<sup>17</sup>。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

<sup>16</sup> 相關大法官解釋包括：釋字第 236 號、第 534 號（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（時效取得地上權之登記請求權），釋字第 400 號（既成道路徵收補償），釋字第 406 號（申請解除限建），釋字第 440 號（使用道路土地地下部分補償），釋字第 581 號（申請自耕能力證明），釋字 600 號（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。

<sup>17</sup> 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。

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的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「酌予合計」為公務人員年資的聘用年資以外，其他部分並非依法得予合計的年資，並不在憲法財產權的保護範圍內。

一在「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例。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，大法官的論理時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。

一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<sup>18</sup>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<sup>19</sup>。

—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「提供受非常災受害者之緊急慰助」，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（非直接的）以被保險人曾繳納

<sup>18</sup> 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。」

<sup>19</sup> 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 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。

保費一提供自身給付，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（在釋字第二六六號中為「工作補助費、不休假加班費及考績獎金」）本質為薪俸<sup>20</sup>，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<sup>21</sup>。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把「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，並得排他的使用居住特定眷舍，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

<sup>20</sup> 參見該案聲請人據以聲請解釋之行政院 76 年度裁字第 303 號裁定。

<sup>21</sup> 參見該法第 8 條。

「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<sup>22</sup>；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. 系爭規定抵觸目的合憲性審查

### (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、第一五五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。

<sup>22</sup> 「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...」

## (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、且能相同有效的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；至於領取補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做為違憲審查標準者，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），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（釋字第六四一號解釋）。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，如釋字第六七三號、第六二三號、第五八三號解釋。

在本案檢討系爭規定是否牴觸狹義比例原則，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解釋、第四四〇號解釋、第五一六號解釋、第五七九號解釋、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」

系爭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做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、自由的表達是否同意改建。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況，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的表達其意願。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做成之解釋）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<sup>23</sup>。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<sup>24</sup>。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

<sup>23</sup> 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。

<sup>24</sup> 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。

待遇，自己抵觸憲法第七條保障「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，已抵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，已抵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抵觸憲法者，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。

聲 請 人：楊熙榮



王廣安



康其



胡立



楊劉雅英



李有年



代 理 人：駱怡雯律師



中 華 民 國 9 9 年 1 0 月 29 日

## 最高行政法院 裁判書 -- 行政類

【裁判字號】 99,判,242  
【裁判日期】 990311  
【裁判案由】 國軍老舊眷村改建條例  
【裁判全文】

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，被上訴人為辦理該村改建事宜，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日改制為海軍陸戰隊指揮部）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輔助購宅款購置國（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，求為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%同意為改遷建之門檻。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，資為抗辯。
- 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戶提供領取補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，未於判決理由中做出採納與否之判斷，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一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。又國軍老舊眷村改建條例施行細則第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週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，當無任何違背國軍老舊眷村改建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國軍老舊眷村改建條例辦理云云，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八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，並增列領取補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，故依國軍老舊眷村改建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

最高行政法院第三庭

審判長法官 高 啓 燦

法官 林 文 舟

法官 鄭 小 康

法官 黃 合 文

法官 王 碧 芳

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 99 年 3 月 12 日

書記官 邱 彰 德