



釋憲聲請書

聲 請 人：周燕初
吳邦夫
張偉哲
曹明修
曹明德
曹明哲
曹明雯
卜瑞騏

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 22 條第 1 項牴觸憲法

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。」前揭條項規定於 96 年修正後，將註銷居住憑證與原眷戶權益的同意改建比例門檻降低：「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。」（下稱系爭規定）¹。本件眷村改建主

¹ 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 項之註銷憑證與原眷戶權益所需的最低同意比例仍維持三分之二。

管機關國防部依據系爭規定註銷申請人之居住憑證與法律賦予之原眷戶權益，且經行政訴訟終局確定判決認定註銷處分合法有效，致申請人受憲法保障之權利遭受侵害。系爭抵觸憲法保障人民基本權利的規定，僅能由 鈞院大法官宣告違憲，始能維護人民基本權利及合憲之法律秩序。

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、其對原眷戶依法使用眷舍與相關權益之剝奪，違反憲法第 23 條比例原則，並抵觸憲法第 15 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 7 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

因申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，其憲法保障之基本權利（財產權、平等權）受國家公權力之侵害，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 22 條第 1 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 5 條第 1 項第 2 款。

二、疑義之經過

（一）窮盡通常救濟程序

聲請人均為原高雄縣樂群村眷戶，國防部於 91 年起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三分之二，國防部乃依 98 年 5 月修正前之眷改條例第 22 條第 1 項規定，以 98 年 4 月 29 日國政眷服字第 0980005664 號函註銷前揭聲請人等之樂群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 99 年 9 月 23 日 99 年度訴字第 163 號判決駁回，再經最高行政法院 100 年 9 月 15 日 100 年度判字第 1068 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 100 年度判字第 1068 號判決中，該院首先判斷原審調查事實、證據並無違誤，聲請人屬於不同意改建之原眷戶並無疑義，故國防部依該條規定註銷聲請人之原眷戶權益及身分，屬於法有據。另外，該院認定國防部作成註銷處分前已踐行行政程序法中通知與提供陳述意見機會等程序義務，最後該院亦認定國防部於眷改條例 96 年修正後，重新辦理對樂群村之改建程序於法並無違誤，乃維持前審認定註銷處分為適法之判斷，駁回聲請人之上訴。因最高行政法院確定終局判決適用系爭規定為實體裁判之基礎（前述原處分、訴願決定及高等行政法院判決亦然），則系爭規定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 7 條、第 15 條、第 23 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 23 條比例原則、第 15 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

司法院大法官自 85 年釋字第 400 號解釋起，對憲法第 15 條保障人民財產權之涵義即有明確的闡釋：「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」，於去年 2 月 12 日之釋字第 672 號解釋及 1 月 19 日之釋字第 671 號解釋均再次強調此項意旨。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²，如由法律授權訂定法規命令者，亦須符合授權明確性原則³，另外限制財產權之措施或方法尚須符合比例原則⁴，始屬合憲。

由於系爭規定文義尚無不明確之處，且本件釋憲聲請之審查標的並非法律授權訂定的法規命令，因此就前述各項司法院大法官建立之標準而言，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

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

³ 參見：司法院大法官釋字第 676 號、第 593 號解釋。

⁴ 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。

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3條第2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僅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）⁵第陸之一點第1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91年12月31日前，眷舍申請權之規範為「國軍軍眷業務處理辦法」第17第1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174條之1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」⁶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，即前揭司法院大法官釋字第400號解釋闡釋之「依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能」。

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

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

這項居住、使用的權利具有財產價值的權利，更可由「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，眷戶將配住眷舍的權益轉讓予未獲得配住者時，亦多約定有對價，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、及由政府給與補助購宅款之權益。其一為購買特定性質之不動產的資格（權能），另一為受領國家給與實質補貼的權利，二者本質上為財產性權利，自無疑義。

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⁷，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補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⁸，由其所獲得的財產性權益，自然同屬公法性質。

⁷ 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。

⁸ 至國家核准眷戶配住眷舍後，可能以不動產的使用借貸關係或租賃關係，作為實現給付的方法，又國家興（改）建出售眷舍住宅與原眷戶購買的行為，以及後續的物權移轉行為，均屬私法上的法律行為，並不影響眷戶取得、喪失眷戶資格與相關權益的公法性質。

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⁹，例如著作權、商標權、專利權亦屬之。前述司法院大法官釋字第672號、第671號或第400號解釋此項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。至於「公法性具有財產價值的權益是否、及在何等範圍內受憲法財產權保護。」，至少從比較法的角度觀察，是學理與實務上較有爭議的問題。這項問題的重要性尤其顯現在討論各種社會福利給付請求權是否受憲法財產權保障時，換言之，人民得否根據憲法對財產權之保障，要求國家維持特定社會性給付。

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請求權人「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¹⁰。依照這項標準，國家履行照顧國民之義務而完

⁹ 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。

¹⁰ 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。

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¹¹。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¹²，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，因其非必然以權利人自身給付為基礎¹³。

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¹⁴。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，或甚至無區別的必要。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¹⁵。

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，此類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

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

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

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

¹⁴ BVerfGE 32, 129/142.

¹⁵ Jörn Ipsen, a. a. O., Rn. 735; Joachim Wieland, a. a. O., Rn. 64.

段「比例原則」審查自無繼續進行之必要。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¹⁶，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266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312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）¹⁷。至釋字第526號解釋，對於經建會人員要

¹⁶ 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），釋字第600號（區分所有建物之首次測量、登記）。由於上述解釋的解釋標的與私法性財產權案件密切相關，是以大法官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。

¹⁷ 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。

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的限制聲請人的財產權，並不抵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605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6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，司法院大法官在釋字第560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。不過如直接觀察結論，大法官顯然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抵觸比例原則，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266號、第312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。

一釋字第434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¹⁸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。其一，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，其餘論理內涵有相當的差異。釋字第434號解釋採用的「存款」觀點代表相當直接具體的給付、對待給付的關聯，前述德國「自身給付」標準則較為寬鬆，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。其二，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。

一最後在釋字第571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

¹⁸ 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。」

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

大法官對公法性財產給付是否受憲法財產權保護的認定標準可以歸納為：法令規定授與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，如對照其他解釋，可以認定大法官無意將「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。首先，根據考績評定所主張的財產給付（在釋字第 266 號中為「工作補助費、不休假加班費及考績獎金」）本質為薪俸¹⁹，並非人民亦提出自身給付後所獲得之對待給付。其次，公務人員退休法自 81 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²⁰。但是此項財政結構的轉變對大法官認定公務人員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

¹⁹ 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。

²⁰ 參見該法第 8 條。

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5條第1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22條第1項抵觸憲法第23條比例原則

1. 大法官解釋中的比例原則意涵

依據憲法23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。自司法院大法官釋字第414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²¹；釋字第428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23條。於釋字第476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544號解釋參照）。比例原則的功能在於檢驗國家限制人民基本權利手段的合憲性，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」）。

²¹ 「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. 系爭規定抵觸比例原則

(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1條參照）。這些目的可以在憲法第15條保障人民生存權、第155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10條第9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，而且即使在憲法條文中並無直接依據，眷村改建的目的亦屬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」（最小侵害原則）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，一併予以註銷顯然已經超越實現眷改計畫之必要程度，更有以此懲罰不同意改建眷戶之嫌。此外，眷改條例並未排除老舊眷村維持現狀不予改建的可能性，亦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），即可證明。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 603 號、第 551 號、第 452 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 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 623 號、第 583 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手段，則就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，即無可疑。

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 336 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 400 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 425 號解釋、第 440 號解釋、第 516 號解釋、第 579 號解釋、第 652 號解釋）。大法官進一步在釋字第 564 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 670 號解釋，使「特別犧牲」概念不再限於限制或剝奪人民財產權的情形，更擴張到國家對人身自由權的限制。「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 22 條第 1 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 485 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²²。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」。另外，新近的釋字第 688 號與

²² 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。

釋字第 682 號解釋均強調平等原則中「禁止恣意」的內涵：「憲法第七條保障人民平等權，旨在防止立法者恣意，避免對人民為不合理之差別待遇。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範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而定」。既然禁止立法者恣意為不合理的差別待遇，反面而言，自然亦禁止立法者恣意地不為差別待遇，且應適用相同標準，檢視立法者不為差別待遇是否與達成公益目的間具有合理關聯性，如欠缺此等關聯，則該不作為即屬違反憲法。

此項「法律地位實質平等」或「禁止恣意不為差別待遇」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²³。這固然屬於主管機關是否正確解釋適用法律的問

²³ 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

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，自己抵觸憲法第 7 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 22 條第 1 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 15 條與第 23 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五件，茲臚列如下：

一、國防部 98 年 4 月 29 日國政眷服字第 0980005664 號函

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，實務上主管機關並未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。

二、臺北高等行政法院 99 年 9 月 23 日 99 年度訴字第 163 號判決

三、最高行政法院 100 年 9 月 15 日 100 年度判字第 1068 號判決

四、國軍軍眷業務處理作業要點

五、國軍軍眷業務處理辦法

六、辦理國軍老舊眷村改建注意事項

聲 請 人：周燕初



吳邦夫



張偉哲

曹明修



曹明德

曹明哲

曹明雯

卜瑞騏



聲請代理人：駱怡雯律師



中 華 民 國 1 0 1 年 3 月 19 日

行政委任狀

原審案號：

原審股別：

| 委 | 任 | 人 | 受 | 任 | 人 |
|-------------------------------|---------------------------------------|---|-------|---|---|
| 姓名 | 周燕初、吳邦夫、張偉哲 曹明修、曹明德、曹明哲 曹明雯、卜瑞騏 | | 駱怡雯律師 | | |
| 國民身分證 統一編號 | 均詳卷 | | | | |
| 住居所或營 業所、郵遞 區號及電話 號碼 | 均詳卷 | | | | |

為委任訴訟代理人事

為眷舍事件提出解釋憲法聲請事件，委任受任人為訴訟代理人，有為一切訴訟行為之權，並有行政訴訟法第五十一條第一項但書及第二項所列各行為之特別代理權。依同法第四十九條第一項前段規定，提出委任書如上。

謹 狀

司法院 公鑒

委任人 周燕初、吳邦夫、張偉哲、曹明修






曹明德、曹明哲、曹明雯、卜瑞騏






受任人 駱怡雯律師



中 華 民 國 101 年 3 月 19 日

最高行政法院 裁判書 -- 行政類

【裁判字號】 100,判,1608
【裁判日期】 1000915
【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

100年度判字第1608號

上訴人 周燕初
吳邦夫
張偉哲
曹明修（兼劉素驊之承受訴訟人）
曹明德（即劉素驊之承受訴訟人）
曹明哲（即劉素驊之承受訴訟人）
曹明雯（即劉素驊之承受訴訟人）

上七人共同

訴訟代理人 駱怡雯律師
上訴人 卜瑞騏（即黃勝瑞之承受訴訟人）
訴訟代理人 彭玉華律師
王宇晁律師

被上訴人 國防部
代表人 高華柱

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99年9月23日臺北高等行政法院99年度訴字第163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、高雄縣（改制後為高雄市，下同）樂群村為國軍老舊眷村，被上訴人為辦理該村改建，於民國（下同）91年間辦理改建說明會，因該村未達同意改建之法定人數，乃修正改建計畫報經行政院以91年8月1日院臺防字第0910038914號函准予備查。嗣樂群村原眷戶於96年3月21日連署請求被上訴人續辦理該村改建，被上訴人乃於96年9月18日重新召開高雄縣樂群村改建基地原眷戶改（遷）建說明會（下稱系爭說明會），上訴人周燕初、張偉哲、曹明修、劉素驊（已歿，由子女曹明修、曹明德、曹明哲及曹明雯承受訴訟，下同）、黃勝瑞（已歿，由配偶卜瑞騏承受訴訟，下同）、吳邦夫以自行繕具之高雄縣樂群村原眷戶參加眷村改建聲明書（下稱系爭聲明書），聲明同意配合改建，惟不同意依勵志村改建基地完工住宅決算輔助購宅款之計算方式等語。被上訴人依辦理

國軍老舊眷村改建注意事項第5點第2款規定，認上訴人爲不同意改建之原眷戶，並依行爲時（下同）國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例）第22條第1項規定，以98年4月29日國政眷服字第0980005664號函（下稱原處分）註銷上訴人之樂群村眷舍居住憑證及原眷戶輔助購宅權益。上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回後，乃提起行政訴訟，經原審法院99年度訴字第163號判決（下稱原判決）駁回。上訴人仍不服，提起本件上訴，求爲判決廢棄原判決，並撤銷訴願決定及原處分。

二、上訴人起訴主張略以：

- (一)、眷改條例施行細則第20條賦予原眷戶有「表達不同意改建意願之權利」，此與「不同意改建之眷戶」之認定應有所區別。上訴人以該法條所未明文限制之系爭聲明書表明同意配合改建並選擇領取輔助購宅款，雖載有陳請被上訴人注意上訴人表達之輔助購宅款之計算方式，惟並非不同意改建，被上訴人不得將上訴人視爲不同意改建眷戶。上訴人不知有「辦理國軍老舊眷村改建注意事項」，且被上訴人並未向原眷戶說明原眷戶可獲得之輔助購宅款及自備款負擔金額，於96年9月18日製發之「高雄縣『樂群村』改（遷）建『勵志村改建基地』說明書」（下稱系爭說明書）亦未援引該違反法律保留原則之「辦理國軍老舊眷村改建注意事項」，詎被上訴人逕依「辦理國軍老舊眷村改建注意事項」之規定，將上訴人視爲不同意改建眷戶，於法有違。
- (二)、被上訴人立於眷改條例主管機關地位執行國軍老舊眷村改建事務，依據眷改條例第4條第1項之規定，涉及土地處分之行爲，應先報請行政院核定後始得進行。高雄縣樂群村前經被上訴人以91年7月23日(91)祥社字第0007790號函陳報行政院，並經行政院以91年8月1日院臺防字第0910038914號函核定不再依眷改條例所定程序辦理改建，則被上訴人對於高雄縣樂群村之土地，已無依據眷改條例第4條與第6條第1項規定，進行興建住宅配售與原眷戶之處分權力。今被上訴人竟無視眷改條例與國有財產法之相關規定，對於未經行政院核定進行改建程序之土地進行眷改條例之改建程序，於法有違。況96年1月24日修正公布之眷改條例第22條並未明文規定對於業經被上訴人核定爲不改建之眷村，可進行連署暨改建認證程序。今被上訴人既已對於高雄縣樂群村作成不再依據眷改條例所定程序辦理改建之核定決定，即應依眷改條例施行細則第20條規定辦理，否則行政行爲將缺乏安定性而有違誠信。另高雄縣樂群村業經高雄縣政府99年2月26日函核定爲古蹟及歷史建築，被上訴人已無法律上原因收回上訴人之房屋進行改建。
- (三)、眷舍是否老舊而有改建必要，爲認定被上訴人發動改建程

序是否合法之第一要件。高雄縣樂群村內眷舍並不老舊，且眷村擁有優美環境、整齊道路，並無改建必要，被上訴人未依司法院釋字第485號解釋理由書意旨，具體審查高雄縣樂群村內眷舍是否老舊而有改建必要，所為改建程序已不合法。

- (四)、眷改條例第22條第1項既規定「主管機關『得』逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益」，則主管機關即應依立法目的（授權裁量之目的）衡量個案情節，決定是否註銷不同意改建原眷戶之權益，尤其應考量是否有其他同等效益但侵害較小的手段（比例原則），惟原處分完全未為此等衡量，逕行採取最嚴重的註銷上訴人原眷戶權益之處分，除構成怠為裁量外，亦違反比例原則。
- (五)、原處分除臚列法令依據及案件事實經過外，再無其他論述足以說明「裁量斟酌之因素」，而此原應於處分書中具體說明之內容，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，以及此等法益間之利益衡量，而影響原處分之結論。是以，此等理由論述不充足之情形，已符合本院96年度判字第259號、第307號判決所稱之「行政處分理由不備」情形，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。
- (六)、上訴人以同意改建並選取輔助購宅款為改建認證選項之真意，向被上訴人提出系爭聲明書，為被上訴人認定上訴人為不同意改建眷戶之理由，惟被上訴人未依行政程序法第102條規定，以書面通知上訴人陳述意見，且於被上訴人作成原處分前，上訴人不知有「辦理國軍老舊眷村改建注意事項」，故本件作成原處分所依據之事實，當非上訴人於客觀上得以明白確認，今被上訴人未以書面通知令上訴人有陳述意見之機會，於法有違。
- (七)、上訴人提出自行書立之系爭聲明書，而未提出由被上訴人所屬總政治作戰局製發之「高雄縣樂群村原眷戶（違占建戶）改（遷）建申請書」（下稱系爭申請書），即遭到列為不同意改建眷戶之處遇，然被上訴人並未說明對於提出與系爭申請書不同之人就規範之事物性質有何差異存在，顯見被上訴人作成原處分，從未考量是否符合平等原則等語，爰求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、被上訴人答辯略以：

- (一)、被上訴人基於實現眷改條例之目的，對於老舊眷村改建方式與眷村土地及不適用營地之運用方法，參考眷村分布位置，依條件相近者採整體分區規劃，並利用既有眷村土地、不適用營地或價購土地，依規定變更為適當使用分區或用地，集中興建住宅地區，以提高土地之利用效率，並避免資源浪費，對於規劃之內容與改建方式，不僅有規劃之權限，且有其裁量權，亦非眷戶所得置喙。因此，改建方

式自應由被上訴人依眷改條例規定之原則，兼顧各眷村及眷戶之權益，而有一致之作法，自不許眷戶自行提出規劃改建方案。是若眷戶就被上訴人規劃之改建方案不予同意，縱使提出一己主張之改建計畫者，均屬對於被上訴人依眷改條例所賦予職權而制定之改建計畫為否決之表示，依法自應認係不同意改建之眷戶。

- (二)、被上訴人於91年間依眷改條例辦理「樂群村」改建說明會時，因同意改建人數未達當時眷改條例所定4分之3之限額，被上訴人乃將該村眷戶所表示之改建意願，經檢討後，連同其他需增刪之改建基地表列陳報行政院，經行政院以91年8月1日臺防字第0910038914號函准予備查，性質屬於下級機關對上級機關之業務進度報告，屬行政機關間之通知，並非經行政院核定該村不辦理改建。況如上訴人所稱，行政院已核定該村不予改建，則上訴人所稱其亦同意改建之主張，亦失所附麗，其本件所請，自無理由。嗣「樂群村」續辦改建，係因眷改條例於96年1月修訂第22條，將同意改建眷戶之門檻，由4分之3以上修改為3分之2以上，樂群村之眷戶乃以法律業經修改為由，經過半數眷戶連署，提出申請要求辦理改建。被上訴人尊重「樂群村」過半數眷戶之意願，依據眷改條例第22條第3項規定，重新辦理改建說明會，並考慮鄰近區域眷村改建之情形，與國家資源的有效運用，將「樂群村」遷建至當時已興建完成之「勵志新城」，可立即安置眷戶，完全符合眷改條例之規範意旨。
- (三)、被上訴人依據眷改條例規範意旨，訂有「辦理國軍老舊眷村改建注意事項」，其第5點第2款亦規定，眷戶如逾期未提送眷村改（遷）建申請書或認證書擴張、限制、變更其內容者，則為不同意改建之眷戶。換言之，原眷戶如未於主管機關書面通知之日起3個月內以經認證之申請書表示同意改建，或於申請書上自行變更內容或附加同意改建之條件等，均屬不同意改建之眷戶。另依據系爭說明書中「肆、改（遷）建意願：一、辦理認證：本說明會後3個月內，本眷村原眷戶及違占建戶改（遷）建者，應填具『高雄縣樂群村原眷戶（違占建戶）改（遷）建申請書』1式5份，並經法院（或民間公證人）認證，若因法定或不可抗力事由無法申辦者，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。二、效力：（一）本眷村原眷戶有3分之2以上同意改（遷）建，並經法院（民間公證人）認證者，本村即按改建計畫及相關程序辦理改建，對不同意改建者，本部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。」故眷戶所應認證之標的，係指被上訴人辦理系爭說明會時，所提出之系爭申

請書，則上訴人以自創之系爭聲明書，主張其有參與改建之意願，於法不合。

- (四)、上訴人繳交之系爭聲明書有「本人願意配合改建、但不同意依『勵志村改建基地』完工住宅決算補助購宅款之計算方式，主張應依本聲明書第4項之計算方式給付，並保留法律追訴權」等語，顯見上訴人自行變更系爭申請書之內容，並表示不同意被上訴人之改建規劃，其屬不同意改建眷戶之事實，已臻明確。
- (五)、依行政程序法第6條規定及司法院釋字第485號解釋意旨，關於給付行政措施，應注意平等原則之適用，並考量有限國家資源之運用，是否符合效益。尤其眷改條例第6條已明定「主管機關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，並利用既有眷村土地、不適用營地或價購土地，依規定變更為適當使用分區或用地，集中興建住宅地區。」因此主管機關對眷村土地如何運用，以及眷村應如何改、遷建，有其裁量權限，且須「集中興建」住宅，如無必要，亦無可能僅就單一眷村進行改建，而不考慮其他鄰近眷村之狀況，甚至置已完成改建，並可立即加以利用於安置眷戶之新建眷舍於不論。
- (六)、綜上，上訴人所屬之樂群村原眷戶同意改建人數已超過三分之二，且上訴人不同意改建之意願已臻明確，被上訴人所為註銷眷舍居住憑證及原眷戶補助購宅權益之原處分及訴願決定並無違誤等語，爰求為判決駁回上訴人在第一審之訴。

四、原判決略以：

- (一)、由眷改條例第1條第1項、第2條第1項、第3條、第5條及第26條等規定可知，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，始制定該條例第3條第1項所指國軍老舊眷村與同條例第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補助購宅款之權益，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。
- (二)、由眷改條例第2條第1項、第22條、（96年1月3日修正之）第21條之1之立法理由、同條例施行細則第20條第1項、辦理國軍老舊眷村改建注意事項第5點第2款等規定可知，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，降低改建之執行效率，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。又原眷戶同意改建計畫是否達一定比率，既然為主管機關是否續行實施改建計畫之要件，則只須原眷戶於某時點同意改建計畫達一定比例，主管機關即得據此實施改建計畫，曾行使同意權之原眷戶縱然事後反悔，亦不影響同意權所產生開啓主管機關得開啓原眷改規劃施行政程序之效果，否則依原眷戶反覆意見為決策，導致眷改規劃內容限於不安定，顯非制定眷改條例之本意。

- (三)、基於與司法院釋字第557號解釋相同理由，被上訴人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。惟國軍老舊眷村之改建，本質上仍係被上訴人對於軍眷眷舍房地之管理及處理，只要未與眷改條例牴觸或有違原眷戶間之平等，本得自為規範。況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條既已概括授權被上訴人就施行細則為規定，則被上訴人就眷改措施，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。核諸眷改條例施行細則及辦理國軍老舊眷村改建注意事項等規定，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。
- (四)、高雄縣樂群村為69年12月31日前興建完成之國軍老舊眷村，參以上訴人周燕初之說詞，可見該村興建完成迄今已有相當時日。被上訴人為辦理該村改建，曾於91年間辦理改建說明會，因該村未達同意改建之法定人數，乃修正改建計畫報經行政院以91年8月1日院臺防字第0910038914號函准予備查。嗣因該村過半數原眷戶之連署，以96年3月21日繼字第088號函申請辦理改建，被上訴人遂依眷改條例第22條第2項（原判決植為第3項）規定，重新辦理改建，並考慮鄰近區域眷村改建之情形，與國家資源的有效運用，將「樂群村」遷建至當時已興建完成之「勵志新城」，可立即安置眷戶，符合眷改條例之規範意旨，於法尚無不合。
- (五)、由被上訴人96年9月10日昌易字第0960017560號公告第4點依據、系爭說明書第肆點改（遷）建意願之內容可知，系爭眷村原眷戶及違占建戶同意改（遷）建者，應於系爭說明會後3個月內，填具規定之系爭申請書，表達改建意願及選擇是依原階購置原坪型、自費增坪上一階坪型、購置民間市場成屋或領取完工後決算輔助購宅款何種方式辦理

，並經法院（或民間公證人）認證，逾期視為不同意改建。惟上訴人並未填具規定之系爭申請書，而以自創之系爭聲明書，主張其有參與改建之意願，已有未合。再查，眷戶同意改建之內容，除表達同意改建之意願外，亦應同意被上訴人所提出之改建計畫與內容，否則眷村改建即無法順利推行。本件上訴人周燕初及張偉哲出具之系爭聲明書記載：「不同意依勵志村改建基地完工住宅決算輔助購宅款之計算方式，主張應依本聲明書第4項之計算方式給付，並保留法律追訴權」等語，而上訴人曹明修、劉素驊、黃勝瑞及吳邦夫出具之系爭聲明書記載：「本人現有眷舍在上述4點說明之法律爭議尚未解決前，本人依本條例第21條規定，仍繼續住在樂群村，故本人願先同意領取輔助購宅款（校級約315萬元），其餘差額依法追訴」等語，核上訴人係自行變更系爭申請書之內容或附加同意改建之條件，不同意被上訴人計算輔助購宅款之金額及方式。且查樂群村係以高雄縣「勵志新村改建基地」為其遷建標的，是以樂群村之原眷戶如於改（遷）建申請書勾選項次三或項次四之改建意願，其可獲之輔助購宅款之數額為：將級（34坪型）3,361,636元，校級（30坪型）3,142,620元，尉士官級（28坪型）2,933,112元。惟上訴人曹明修、劉素驊、黃勝瑞及吳邦夫卻於系爭聲明書為上開記載，原審質之上訴人系爭聲明書最後一段其餘差額依法追訴是什麼意思？答稱：「上訴人認為依眷改條例第20條要依土地公告現值計算，改建說明書即原證7第3頁記載的金額是指完工的決算款，即改建後興建建物的總價值，顯然不是依眷改條例第20條的方式來計算，故上訴人才會認為應該是有差額存在，而為這一段文字記載。（問：故上訴人是表示不同意第3頁上所記載的計算金額？）是。我們主張依眷改條例第20條計算」等語可知，上訴人主張應依眷改條例第20條規定計算輔助購宅款，不同意系爭說明書上記載之輔助購宅款金額。另查，本件係以選定國宅或其他已興建的住宅做為計算標準，毋需依眷改條例第20條計算輔助購宅款，上訴人主張之計算方式顯與被上訴人者不同，實質上不同意被上訴人所提出之改建計畫與內容甚明。從而，堪認上訴人屬不同意改建之眷戶，被上訴人以上訴人所屬之樂群村原眷戶同意改建戶數已超過3分之2，依眷改條例第22條規定，註銷上訴人之眷舍居住憑證及原眷戶輔助購宅權益，於法有據。又被上訴人並無何法律依據可僅註銷上訴人居住房屋之使用權，保留日後分配其他眷舍或其他方式可以替代選擇，核無違反比例原則，亦無怠為裁量或裁量濫用之違法。又被上訴人係以上訴人實質上屬不同意改建之眷戶，而註銷上訴人之眷舍居住憑證及原眷戶輔助購宅權益，並非僅以上訴人提出之系爭聲明書形式不合即

註銷上訴人之眷舍居住憑證及原眷戶輔助購宅權益，核無違反行政程序法第6條及9條之規定可言。

- (六)、被上訴人爲辦理樂群村改建，於96年9月18日重新召開系爭說明會，並以96年9月10日昌易字第0960017560號公告第4點依據載明：「本次說明會後，原眷戶同意改建者，應於96年9月18日起至96年12月18日止，填具改（遷）建申請書，並經法院或民間公證人認證後，將認證申請書、原眷戶資格核定公文資料（公文書、權益承受令等相關資料影本）及階級證明影本繳交列管軍種（單位），逾期或限期補正仍未繳交者，視爲不同意改建戶」等事項，另於系爭說明書第肆點改（遷）建意願載明：「一、辦理認證：本說明會後3個月內，本眷村原眷戶及違占建戶同意改（遷）建者，應填具『高雄縣樂群村原眷戶（違占建戶）改（遷）建申請書』1式5份，並經法院（或民間公證人）認證；若因法定或不可抗力事由無法申辦者，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，逾期視爲不同意改建。」等事項，核此公告所揭示改建認證之程序及相關資訊，就不同意改建者得爲註銷處分之情節已具有相當預告性質，所揭示之資訊充分（系爭申請書附有4個選項，就原眷戶改建權益詳爲說明），賦予決策之期間相當（3個月）。又上訴人張偉哲、曹明修、吳邦夫陳稱有參加系爭說明會，並有系爭說明會簽到冊可徵，其餘上訴人雖否認參加系爭說明會，惟自承村長於系爭說明會後，挨家挨戶將系爭說明會資料交到各個住戶手上等情，足證上訴人均已知悉系爭說明會之系爭說明書及系爭申請書的版本。參以上訴人出具之系爭聲明書記載：「立聲明書人○○○經詳細閱讀96年9月18日樂群村改建說明會之說明書，國軍老舊眷村改建條例及國軍老舊眷村改建條例施行細則，瞭解國軍老舊眷村改建之意義與目的，亦明瞭眷戶的權益與義務，……本人願意配合改建」等語，足認上訴人既已詳閱系爭說明會之系爭說明書及眷改條例等規定，對上開改建條件等資訊及眷戶的權利與義務已有知悉。縱令上訴人主張未參加系爭說明會爲真實，亦無礙於渠等對上開改建條件等資訊及眷戶的權利與義務已有知悉之事實。
- (七)、被上訴人所屬空軍軍官學校嗣於97年12月13日以岡山空軍官校郵局第00009號存證信函，促請上訴人於文到1個月內補辦認證相關事項，逾期將依國軍軍眷業務處理作業要點呈報辦理居住權撤銷及眷舍收回事宜，經上訴人周燕初、張偉哲、曹明修、劉素驊及吳邦夫陳稱確受通知，上訴人黃勝瑞則表示拒收。而上訴人張偉哲以空軍機校郵局第00003號（原判決植爲第00009號）存證信函函覆，上訴人周燕初及吳邦夫均陳稱有寫存證信函給空軍官校等語。而經

上訴人周燕初、張偉哲及吳邦夫爲此意見陳述後，被上訴人所爲原處分於說明欄第2點已敘明上訴人未依限提出同意改建認證書參與眷村改建，依據眷改條例第22條第1項等規定註銷眷舍居住憑證及原眷戶補助購宅權益，並教示得爲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。是被上訴人及其轄下機關爲保障上訴人之原眷戶權益，已爲充分之資訊提供，上訴人亦參與表達意見，上訴人既已詳閱眷改條例及施行細則之規定，明瞭眷戶的權利與義務，尙難以不知辦理國軍老舊眷村改建注意事項之規定，執爲有利於己之認定。故原處分於正當程序之進行，並無不備。

(八)、綜上，原處分認事用法，核無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，乃判決駁回上訴人在第一審之訴。

五、本院查：

(一)、按「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，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……。」、「(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：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。(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。」、「國軍老舊眷村土地及不適用營地之名稱、位置，主管機關應列冊報經行政院核定。」、「原眷戶享有承購依本條例興建之住宅及由政府給與補助購宅款之權益。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。」、「主管機關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、不適用營地或價購土地，依規定變更爲適當使用分區或用地，集中興建住宅地區。」及「(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。(第2項)本條例修正施行前，經主管機關依第20條第3項辦理改建說明會，原眷戶未逾4分之3同意改建之眷村，經原眷戶2分之1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。」分別爲行爲時眷改條例第1條前段、第3條、第4條第1項、第5條第1項、第6條第1項及第22條所明文。次按「(第1項)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

內以書面為之，並經法院或民間公證人認證。（第2項）原眷戶未達3分之2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。」為眷改條例施行細則第20條所明定。再按「眷戶逾期未提送眷舍改（遷）建申請書及認證書或擴張、限制、變更其內容者，為不同意改建之眷戶。」為辦理眷改注意事項第5點第2款所規定。

- (二)、原審為原判決時，業已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事實，且原判決就高雄縣樂群村為69年12月31日以前興建完成之軍眷住宅，迄今已有相當時日，為國軍老舊眷村。被上訴人為辦理該村改建，曾於91年間辦理改建說明會，因該村未達同意改建之法定人數，乃修正改建計畫報經行政院以91年8月1日院臺防字第0910038914號函准予備查。嗣於96年3月21日該村過半數原眷戶連署申請辦理改建，被上訴人遂依眷改條例第22條第2項規定，重新辦理改建，將樂群村遷建至當時已興建完成之勵志新城。上訴人張偉哲、曹明修及吳邦夫均參加被上訴人於96年9月18日召開之系爭說明會，其餘上訴人雖否認參加系爭說明會，惟自承村長於系爭說明會後，已將系爭說明會資料交給各原眷戶等情，參以上訴人出具之系爭聲明書之內容，足認渠等已詳閱系爭說明會之系爭說明書及眷改條例等規定，知悉改建條件等資訊及眷戶之權利與義務。由被上訴人96年9月10日昌易字第0960017560號公告第4點依據、系爭說明書第肆點改（遷）建意願之內容可知，系爭眷村原眷戶及違占建戶同意改（遷）建者，應於系爭說明會後3個月內，填具系爭申請書，表明同意改（遷）建，並在原階購置原坪型、自費增坪上一階坪型、購置民間市場成屋或領取完工後決算輔助購宅款等4個選項中擇一辦理，且經法院（或民間公證人）認證後，連同原眷戶資格核定公文資料及階級證明影本繳交列管軍種（單位），逾期視為不同意改建。是該公告第4點依據及系爭說明書第肆點所揭示改建認證之程序及相關資訊，就不同意改建者，得為註銷處分等情已具有相當預告性質，所揭示之資訊充分（系爭申請書附有4個選項，就原眷戶改建權益詳為說明），賦予決策之期間相當（3個月）。惟上訴人未提出系爭申請書，另出具系爭聲明書，除均記載：「本人現有眷舍在上述4點說明之法律爭議尚未解決前，應依本條例第21條規定，仍繼續住在樂群村」等語外，上訴人周燕初及張偉哲另於系爭聲明書記載：「但是不同意依『勵志村改建基地』完工住宅決算輔助購宅款之計算方式，主張應依本聲明書第4項之計算方式給付，並保留法律追訴權」等語，上訴人曹明修、劉素驊、黃勝瑞及吳邦夫另於系爭聲明書記載：「本人願先同意領取輔助購

宅款（校級約315萬元），其餘差額依法追訴」等語，嗣原審質之上訴人曹明修、劉素驊、黃勝瑞及吳邦夫，足認渠等亦係主張應依眷改條例第20條規定計算輔助購宅款，不同意系爭說明書上記載之輔助購宅款金額等情，核上訴人係自行變更系爭申請書之內容或附加同意改建之條件，上訴人不同意被上訴人計算輔助購宅款之金額及方式。被上訴人因認上訴人未配合辦理樂群村改建認證程序，乃由其所屬空軍軍官學校以存證信函，促請上訴人於文到1個月內補辦相關事項，逾期將依國軍軍眷業務處理作業要點呈報辦理撤銷眷舍居住權及收回眷舍事宜。上訴人周燕初、張偉哲、曹明修、劉素驊及吳邦夫均收受送達，上訴人黃勝瑞拒收，雖周燕初、張偉哲及吳邦夫曾以存證信函答覆，惟渠等逾期均未提交同意改建認證書參與眷村改建。是被上訴人依辦理國軍老舊眷村改建注意事項第5點第2款規定，認上訴人實質上為不同意改建之原眷戶，以樂群村原眷戶同意改建戶數已超過3分之2，依眷改條例第22條第1項規定，註銷上訴人之眷舍居住憑證及原眷戶輔助購宅權益，於法有據，且上訴人尚難執渠等不知有辦理國軍老舊眷村改建注意事項之相關規定，而為有利於己之論據。被上訴人依據法令除得註銷上訴人之眷舍居住憑證及原眷戶輔助購宅權益外，別無其他僅註銷上訴人居住眷舍之使用權，保留渠等原眷戶權益之選擇，原處分既不違反比例原則，且無怠為裁量或裁量濫用之違法。被上訴人註銷上訴人之眷舍居住憑證及原眷戶輔助購宅權益，係因上訴人實質上為不同意改建之原眷戶，而非僅因上訴人未提出系爭申請書，另出具系爭聲明書，核無違反行政程序法第6條及第9條之規定可言。是原處分認事用法，核無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，乃判決駁回上訴人在第一審之訴等情，業已詳述其得心證之理由及法律意見，且就上訴人所主張之論點何以不足採，分別予以指駁甚明，本院核無不合。是以，上訴人卜瑞騏猶執詞主張其於系爭聲明書記載「願配合改建」、「願先同意領取輔助購宅款（校級約315萬元）」等語，並非原判決所謂之自行變更系爭申請書之內容或附加同意改建之條件，另載「相關法律爭議，宜尋求協商、行政救濟或法律程序依法辦理」、「其餘差額依法追訴」等語，係屬行政程序法第168條規定陳情之權利及憲法第16條規定之訴訟權。原判決遽認上訴人實質上不同意被上訴人所提出之改建計畫與內容乙節，純屬臆測之詞，既與系爭聲明書文義不符，且剝奪上訴人陳情之權利及訴訟權，顯有認事與證據不符及判決不適用法規或適用不當之違法云云。其餘上訴人仍執詞主張原判決既肯認眷改條例賦予原眷戶於改建程序中有行使同意權與否之權利，卻又認如有3分之2以上原眷戶同意改建者，則

依原定計畫改建，並得註銷不同意改建者之眷舍居住憑證及原眷戶權益，顯有判決理由矛盾之違法。又原判決既肯認被上訴人行使眷改條例第22條之註銷權，得以3分之2以上原眷戶同意改建為條件，卻又認原眷戶對於眷村改建計畫之規劃內容不得附條件同意，顯係增加法律所無之限制，而有判決適用法規不當之違法云云，無非係就原審取捨證據、認定事實之職權行使事項，任加指摘違誤，或係執其歧異之法律見解，就原判決所為論斷或駁斥其主張之理由，泛言原判決有判決不適用法規或適用不當或理由矛盾之違法情事，均無可採。

- (三)、又按「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39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。」為行政程序法第102條所明定。另按「玖、眷舍收回工作：一、有下列情形之一，經給予1個月改善期限，未予改善者，撤銷其眷舍居住權，收回眷舍。又限期改善後，再有相同違規情節，經查證屬實者，得不給予改善期限，由列管單位依權責及程序予以撤銷眷舍居住權，收回眷舍：……(六)凡列管眷村、眷舍奉准收回改建、遷建或依法處分等，當事人或與其共同生活為目的而同居者，拒不搬遷。」為國軍軍眷業務處理作業要點第9點第1款第6目所規定。本件高雄縣樂群村係列管眷村奉准收回改(遷)建「勵志村改建基地」，惟上訴人既不配合辦理該村改建認證程序，且拒不搬遷，被上訴人所屬空軍軍官學校乃以97年12月13日岡山空軍官校郵局第00009號存證信函，促請上訴人於文到1個月內改善，逾期未予改善者，撤銷眷舍居住權，收回眷舍。但國軍軍眷業務處理作業要點第9點有關限期改善之規定，係該規定「撤銷眷舍居住權及收回眷舍」之先行政程序，並非眷改條例第22條第1項規定「註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益」之先行政程序，是上訴人卜瑞騏縱未收受上開限期改善之存證信函，尚不影響被上訴人依眷改條例第22條第1項規定，註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益。是以，上訴人卜瑞騏執詞主張其既未收受上開限期改善之存證信函，自無從知悉該存證信函之內容，故被上訴人並未依國軍軍眷業務處理作業要點第9點第1款第6目規定，限期命其改善，詎被上訴人逕依眷改條例第22條第1項規定，註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，違反行政程序法第102條但書及國軍軍眷業務處理作業要點第9點第1款第6目規定，自屬違法行政處分，應予撤銷。原判決不察，顯有認事與證據不符及判決不適用法規或適用不當或不備理由或理由矛盾云云，尚難採據。

- (四)、眷改條例第21條之1及第22條於96年1月3日修正，同條例

第21條之1之立法理由爲：「鑑於實際執行改建過程中，常因少數眷戶不同意，致無法達到4分之3的改建門檻，影響多數眷戶參加改建的權益，故修正爲只須有3分之2以上眷戶同意改建即可，以維護大多數眷戶之權益。」同條例第22條之立法理由爲：「一、配合本法第21條之1修正，將條文第1項中之『4分之3』，修改爲『3分之2』。二、增列第2項。」觀諸立法院第6屆第2會期國防委員會第11次全體委員會議紀錄記載：「……討論事項：……趙委員良燕：……同時也讓原先認證未超過4分之3或決定購置成屋的眷村有重新認證的機會，這樣軍方也有機會再至眷村進行眷改說明。……主席：國防部是否也針對眷改條例第22條增列第2項提出意見說明？賴處長文鎮：這是針對以往曾經舉辦過法定說明會而沒有達到4分之3以上眷戶同意的部分，假如今天通過這個法案，將來可能造成部分眷村的眷戶會質疑既然已經舉辦過法定說明會，國防部就不需要再舉辦一次。針對將來可能產生的疑義部分，以主管機關立場希望在條例施行前，依第20條第3項辦理改建說明會，亦即原眷戶沒有達到4分之3以上同意改建者，經原眷戶3分之1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。……」嗣立法院國防委員會94年10月31日台立國字第0941900308號函附審查報告記載：「……貳……二、……爰增列第2項，條文如下：『本條例修正施行前，經主管機關依第20條第3項辦理改建說明會，原眷戶未逾4分之3同意改建之眷村，經原眷戶2分之1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。』……」可知，眷改條例96年1月3日修正施行前，經主管機關即被上訴人依同條例第20條第3項辦理改建說明會，原眷戶未逾4分之3同意改建之眷村，經原眷戶2分之1以上連署向被上訴人申請重新辦理改建說明會及認證者，適用同條第1項之規定，此際，被上訴人無庸再依眷改條例第4條第1項規定，將國軍老舊眷村土地及不適用營地之名稱、位置，列冊報經行政院核定。本件被上訴人爲辦理高雄縣樂群村改建，曾於91年間辦理改建說明會，惟該村同意改建之原眷戶數未達4分之3，被上訴人乃以91年7月23日(91)祥社字第0007790號函向行政院陳報，依行爲時眷改條例施行細則第20條規定，不辦理改建，於眷改條例廢止後，依國有財產法有關規定辦理，經行政院以91年8月1日院臺防字第0910038914號函准予備查。嗣於96年3月21日，高雄縣樂群村原眷戶依96年1月3日修正之眷改條例第22條第2項規定，經原眷戶2分之1以上連署向被上訴人申請重新辦理改建說明會及認證，被上訴人依該規定重新辦理改建說明會及認證，無庸再依同條例第4條第1項規定，將該村土地列冊報經行政院核定。原判決雖未論及此，惟既不影響本件判決結果，尙難謂有上訴人周燕初

、吳邦夫、張偉哲、曹明修、曹明德、曹明哲及曹明雯主張之判決不備理由之違法。

(五)、綜上所述，原判決因認上訴人在第一審之訴難認有理由，而判決駁回其訴，本院核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，並撤銷訴願決定及原處分，為無理由，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 9 月 15 日

最高行政法院第二庭

審判長法官 劉 鑫 楨
法官 姜 素 娥
法官 吳 慧 娟
法官 許 瑞 助
法官 李 玉 卿

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 100 年 9 月 16 日

書記官 莊 俊 亨