

## 釋憲聲請書

聲 請 人：孫洪濱

代 理 人：駱怡雯律師

### 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

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，相反的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

<sup>1</sup> 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。

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

聲請人為原屏東縣共和新村眷戶，國防部於九十二年十二月起依據眷改條例就該村辦理改建計畫。嗣經統計該村同意改建、且改建申請書經依法認證之原眷戶比例超過四分之三，國防部認定前揭聲請人等屬不同意改建之眷戶，乃依系爭規定以九十五年五月一日勁勢字第0九五000六一八五號函註銷聲請人等之共和新村眷舍居住憑證及原眷戶輔助購宅權益。聲請人等不服，提起訴願救濟遭決定駁回後，循序提起行政訴訟，仍由臺北高等行政法院九十七年三月二十七日九十六年度訴字第二十八號判決駁回其訴，之後亦由最高行政法院九十九年四月二十二日九十九年度判字第三九一號判決實體駁回本件上訴。

### （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三九一號判決中，該院認定共和新村眷村改建計畫已通過系爭規定之改建門檻，且聲請人確未同意改建計畫，故國防部依該條規定註銷聲請人之原眷戶權益及身分，自屬於法有據。另外，該院亦認定系爭條文有助於眷改條例立法目的之達成，未違反比例原則，亦未逾越立法權形成自由之範圍，與憲法並無牴觸。其次，該院認為前審對改建認證程序進行的適法性判斷與事實認定均無違法，主管機關國防部依據系爭規定註銷聲請人之眷戶身分及權益，並無裁量怠惰、違反比例原則等違背法令情事。

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抵觸憲法（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

<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。

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、及由政府給與補助購宅款之權益。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，承購住宅與領取補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<sup>8</sup>，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<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

<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.

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

<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 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/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.

<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.

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，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、領取補助購宅款），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

<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。

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。蓋此號解釋意旨與前述「自身

<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。」

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。

—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>19</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>20</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

<sup>19</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>20</sup> 參見該法第 8 條。



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補助購宅款之權益，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<sup>21</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、第一五五條國家對無力生活的人民給予適當的扶助與救

<sup>21</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...」

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，如在釋字第六四九號、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（釋字第六六九號），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，系爭規定抵觸狹義比例原則，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。」（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，因此系爭規定抵觸憲法之情事，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>22</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。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。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

<sup>22</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。

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茲臚列如下：

- 一、最高行政法院 100 年度判字第 2105 號。
- 二、臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1367 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。
- 五、辦理國軍老舊眷村改建注意事項。
- 六、國防法規資料庫網路系統網頁。

謹狀

司法院 公鑑

聲請人：孫洪濱



代理人：駱怡雯律師



中華民國 101 年 05 月 21 日

## 最高行政法院 裁判書 -- 行政類

【裁判字號】 100,判,2105

【裁判日期】 1001201

【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2105號

上訴人 國防部

代表人 高華柱

被上訴人 孫洪濱

訴訟代理人 駱怡雯 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100年4月28日臺北高等行政法院99年度訴字第1367號判決，提起上訴，本院判決如下：

## 主 文

原判決廢棄。

被上訴人在第一審之訴駁回。

第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

## 理 由

一、高雄縣鳳山市（現改制為高雄市鳳山區，下同）莒光三村（下稱「莒光三村」）為上訴人於民國57年興建完成並陸續分配之軍眷住宅，被上訴人則為莒光三村之原眷戶，莒光三村前經國防部總政治作戰局依90年10月31日修正公布之國軍老舊眷村改建條例第22條規定，於92年間發布公告進行「高雄縣『鳳山眷區』改建基地改（遷）建」之認證程序，因認證人數未達3/4法定改建要件而經列為不改建之眷村，嗣因國軍老舊眷村改建條例第22條於96年1月3日修正公布，上訴人基於莒光三村眷戶之連署請求，依前揭規定於97年11月5日以國政眷服字第0970014376號公告進行「辦理高雄縣『莒光三村』改（遷）建認證說明會事宜」，惟嗣仍以莒光三村全村提送之認證申請書未達2/3為由，再次將莒光三村列為不改建之眷村。又因莒光三村原眷戶李承山等47名以「高雄縣『莒光三村』同意改建連署名冊」向上訴人申請辦理改建說明會，且經統計該村原眷戶共69戶（扣除不含認證前已遭註銷之3戶），連署戶數已達1/2以上，上訴人乃依98年5月27日修正公布之國軍老舊眷村改建條例第22條規定，於98年7月24日召開莒光三村改（遷）建說明會，再次進行認證程序，截至98年10月24日法定認證期限止，以上訴人所頒改（遷）建認證申請書格式完成法院認證並向上訴人表達同意改建之戶數共49戶，已達2/3以上，被上訴人則係於98年10月23日提出自行修改之改（遷）建認證申請書，上訴人乃依國軍

老舊眷村改建條例第22條、國軍老舊眷村改建條例施行細則第20條第1項及國軍老舊眷村改建注意事項伍之二之規定，將提出自行修改改（遷）建認證申請書之被上訴人視為不同意改建之眷戶，而以98年12月3日國政眷服字第0980017285號函註銷被上訴人眷舍居住憑證及原眷戶輔助購宅權益（下稱「原處分」）。被上訴人不服，提起訴願，經訴願決定駁回，提起行政訴訟，經原審判決訴願決定及原處分關於被上訴人部分均撤銷，上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張：莒光三村之實際狀況，不屬於司法院釋字第485號解釋理由書及國軍老舊眷村改建條例第3條第1項所規定有改建必要之老舊眷村。莒光三村縱因老舊而有改建之必要，惟因莒光三村已經過「改建認證程序」與「連署程序」皆未達到法定改建要件，即應依據國軍老舊眷村改建條例第22條第1項之規定列為不改建眷村，故上訴人於98年對莒光三村再次進行「改建認證程序」，不符國軍老舊眷村改建條例第22條第2項所定情形。又上訴人將依法表達改建意見之被上訴人視為國軍老舊眷村改建條例第22條第1項所稱之不同意改建之眷戶，違反國軍老舊眷村改建條例第1條之立法目的及第22條第3項之規範意旨。且上訴人未區分被上訴人所為行為之情節輕重，亦未考量採取註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益此一手段之適當性與必要性，所為行為違反行政程序法第7條所定之比例原則等語，求為判決訴願決定及原處分關於被上訴人部分均撤銷。

三、上訴人則以：莒光三村係於57年興建完成並陸續分配之軍眷住宅，依國軍老舊眷舍改建條例第3條第1項規定，確屬於69年12月31日以前興建完成之國軍老舊眷村。莒光三村原眷戶李承山等47名以「高雄縣『莒光三村』同意改建連署名冊」申請辦理改建說明會，且經統計該村原眷戶共69戶，連署戶數已達1/2以上，上訴人乃依98年5月27日修正公布之國軍老舊眷村改建條例第22條規定，於98年7月24日召開莒光三村改（遷）建說明會，截至98年10月24日法定認證期限止，以上訴人所頒改（遷）建認證申請書格式完成法院認證並向上訴人表達同意改建之戶數共49戶，已達2/3以上，應認莒光三村符合國軍老舊眷村改建條例第22條第3項所定得辦理改建之情形。而被上訴人則係提出自行修改之改（遷）建認證申請書，依「國軍老舊眷村改建注意事項」伍之二之規定，應視為「不同意改建之眷戶」，為顧及其他大多數同意改建眷戶之權益，以達加速更新國軍老舊眷村、提高土地使用經濟效益、協助地方政府取得公共設施用地、改善都市景觀等立法目的，上訴人對不同意改建之被上訴人，依國軍老舊眷村改建條例第22條、國軍老舊眷村改建條例施行細則第20條第1項之規定，以原處分註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，於法有據，既未逾越權限或濫用權力，亦未違反比例原則



等語，資為抗辯，求為判決被上訴人之訴駁回。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

- (一)上訴人98年7月24日「高雄縣『莒光三村』改(遷)建認證說明書」，屬上訴人針對莒光三村眷改之規劃內容，其除表明係依據98年5月27日修正公布之國軍老舊眷村改建條例第22條規定辦理外，並明白揭示原眷戶表達改(遷)建意願後所生之效力，更詳細說明達改建門檻之同意改建原眷戶，得享有購置民間成屋輔助購宅款、搬遷補助費、購宅貸款、自建超坪補償費或申領基地完工價等權益，其中關於購置民間成屋輔助購宅款之計算方式，載明：「本眷村係依國軍老舊眷村改建計畫，原屬高雄縣『鳳山眷區』改建基地規劃圈，本改建基地住宅尚未完工決算，且本眷村之85年國有土地可計價土地之公告土地現值總額69.3%仍未達房地總價80%，尚須眷改基金補助；故本眷村仍應以高雄縣『鳳山眷區』改建基地改(遷)建眷村黃埔新村、黃埔四村、黃埔五村、海光四村、成功新村、慈暉一、二、四、五村等9個村同期改建之國有可計價土地，依行政院核定改建當期(85年)之公告土地現值總額69.3%，按其原眷戶數、住宅興建成本及配售坪型，核算原眷戶原階坪型之分配總額，其數額即為各階原眷戶可獲輔助購宅款金額。前述分配總額達房地總價以上者，其房地總價即為原眷戶可獲輔助購宅款；分配總額未達房地總價80%者，以房地總價80%為其可獲輔助購宅款金額。依本說明書適用對象核算各階輔助購宅款數額如后：1.將官級：新臺幣488萬8,112元。2.校官級：新臺幣431萬3,040元。3.尉、士官級新臺幣402萬5,504元。」等情，顯見上訴人就莒光三村之改建規劃，業已精確計算出原眷戶可獲輔助購宅款之金額，自無不能先行計算、核發輔助購宅款之事實上原因。是上訴人針對放棄承購改建住宅之原眷戶，即應依國軍老舊眷村改建條例第21條及其施行細則第19條第1項規定，先行核發原眷戶輔助購宅款後，再令其自行搬遷。惟上訴人98年7月24日「高雄縣『莒光三村』改(遷)建認證說明書」針對購置民間成屋輔助購宅款之領款方式，卻要求選擇放棄承購改建住宅之原眷戶必須先行搬遷，始得領得全部之輔助購宅款，且無先領取輔助購宅款再行搬遷之選項，非但違反國軍老舊眷村改建條例第21條及其施行細則第19條第1項規定「先領款再搬遷」之意旨，對經濟弱勢者之保障欠週，更拂逆立法者欲藉上開規定提高眷戶參與改建意願之良法美意，實與增加母法所無之限制無異，亦明顯限縮原眷戶表達意願之選擇自由。則以此內容強行要求眷戶擇一選擇之情況下，勢將導致部分眷戶無適當選項可為勾選，以表達贊同改建之意願。自不得以此自始不合法之眷改規劃內容及所附高雄縣「莒光三村」原眷戶改(遷)建申請書，調查眷戶是否同意改建之意願。則上訴人據以認定認證結果同意改建之眷

戶已達2/3以上比例，並對被上訴人作成原處分，亦屬違法。

- (二)依98年5月27日修正公布國軍老舊眷村改建條例第22條規定，自主管機關受理連署申請而辦理改建說明會起，須於3個月之內取得2/3以上原眷戶書面同意及完成認證，始得辦理改建，且對於不同意改建之眷戶，得註銷其輔助購宅權益及眷舍居住憑證，至於未達改建門檻之眷村，即應列為不辦理改建之眷村。亦即自辦理改建說明會起之3個月期間，原眷戶之「同意」與否，將發生公法上之特殊效果，且其行使同意權之對象乃主管機關之「眷改規劃內容」，自不能再就規劃之內容為「實質之變更」，否則將使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致實質變更原規劃之內容者，始屬不同意改建規劃內容，而應認係不同意改建之眷戶。上訴人所訂「國軍老舊眷村改建注意事項」伍之二「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」之規定，未經法律之授權，核屬上訴人基於主管機關之職權，為執行國軍老舊眷村改建條例第22條之規定，並協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實，所訂頒非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之解釋性行政規則，未考量原眷戶所提送之改（遷）建認證申請書是否有實質變更眷改規劃內容，而將凡擴張、限制、變更上訴人所頒之改（遷）建認證申請書格式或內容之情形，一律視為不同意改建之眷戶，已違反國軍老舊眷村改建條例第22條第1項之立法意旨，並逾越母法規定之限度，係屬對人民之自由權利增加法律所無之限制，亦有違憲法第23條保障人民權利之意旨，依司法院院解字第4012號解釋意旨，法院得逕認為此部分規定為無效而不予適用。
- (三)而參諸被上訴人所提出統一自行修改之改（遷）建認證申請書，除序文、第一點第(二)選項及第二至七點與上訴人所頒版本之文字相同外，並自行修改第一點序文及第(一)選項為：「一、本人意願：本人依據本條例第22條賦予住民自決之意旨，依法表達『不同意改建』之意旨，如本次認證程序經國防部核定達該條法定人數，本人願意加入本次改建程序，並選擇如下改建意願選項。 (一)購置民間市場成屋：依本條例第21條及本細則第19條規定自願放棄承購主管機關提供之高雄縣『鳳山眷區改建基地』改建住宅，依莒光三村改（遷）建認證說明書第陸條等同意改建，個別自行辦理法定認證，經主管機關核定之日起3個月內，1次領取補助購宅款新臺幣，將級488萬8,112元，校級431萬3,040元，尉士官級402萬5,504元，搬遷費各1萬元，分別購置民間成屋，並於請領各該補助購宅款後1年內完成購屋及搬遷交回原眷舍。如有違失，依法辦理。」被上訴人除於上開改（遷）建認證申

請書中表示「不同意改建」之意願外，且附加「如本次認證程序經國防部核定達該條法定人數，本人願意加入本次改建程序」之條件，此部分應解為被上訴人於上訴人違法之眷改規劃內容及改建意願調查程序下，唯恐因不同意改建，致生國軍老舊眷村改建條例第22條第1項之不利效果，所為不得已之選擇，且其實質上完全未變更上訴人之眷改規劃內容，亦不致對上訴人行政作業造成不便，而拖延上訴人之眷改進度，或違反國軍老舊眷村改建條例第22條之立法目的或精神，甚至於同意改建之原眷戶逾2/3時，得因被上訴人之同意或配合而減少上訴人改建之阻力，故尙難逕謂被上訴人附加此一條件即應一律認屬不同意改建之原眷戶。則上訴人於未附加條件同意改建之眷戶超過2/3時，自不得僅以被上訴人附加此一條件為由，認被上訴人為不同意改建之眷戶，而以原處分註銷其輔助購宅權益及眷舍居住憑證。至被上訴人自行修改之改（遷）建認證申請書中關於：如本次認證程序經核定同意改建原眷戶達2/3以上，被上訴人願意加入改建程序時，並選擇「購置民間市場成屋」此一選項，其中「依本條例第21條及本細則第19條規定自願放棄承購主管機關提供之高雄縣『鳳山眷區改建基地』改建住宅」等用語，與上訴人所頒之改（遷）建申請書內容完全相同。被上訴人尙自行加註「依莒光三村改（遷）建認證說明書第陸條等同意改建，個別自行辦理法定認證，經主管機關核定之日起3個月內，1次領取補助購宅款新臺幣，將級488萬8,112元，校級431萬3,040元，尉士官級402萬5,504元，搬遷費各1萬元，分別購置民間成屋，並於請領各該補助購宅款後1年內完成購屋及搬遷交回原眷舍。如有違失，依法辦理」等文字，除補助購宅款及搬遷費之金額與上訴人「高雄縣『莒光三村』改（遷）建認證說明書」所規劃之眷改內容完全相同之外，關於上開款項之領款方式及搬遷期限，雖與上訴人前開說明書所規劃違法之領款方式不同，惟符合國軍老舊眷村改建條例第21條及其施行細則第19條第1項之規範意旨，上訴人自不得依其所訂之「國軍老舊眷村改建注意事項」伍之二規定，將被上訴人視為國軍老舊眷村改建條例第22條第3項所稱「不同意改建之眷戶」，而以原處分註銷其輔助購宅權益及眷舍居住憑證。

- (四)綜上，上訴人就莒光三村之改建規劃，業已精確計算出原眷戶可獲補助購宅款之金額，而無不能先行計算、核發補助購宅款之事實上原因，故上訴人針對放棄承購改建住宅之原眷戶，應依國軍老舊眷村改建條例第21條及其施行細則第19條第1項規定，先行核發原眷戶補助購宅款後，再令其自行搬遷。惟上訴人卻規劃應先搬遷再領取補助購宅款之領款方式，並據以調查眷戶改建之意願及辦理認證申請手續，且無先領取補助購宅款再行搬遷之選項，違反其母法規定「先領款

再搬遷」之意旨，並增加母法所無之領款限制，且明顯限縮眷戶表達意願之選擇自由，是上訴人依此自始不合法之眷改規劃內容及所附高雄縣「莒光三村」原眷戶改（遷）建申請書，據以調查眷戶是否同意改建之意願，並認定認證結果同意改建之眷戶已達2/3以上比例，並以被上訴人自行修改附條件且符合母法規定意旨之改（遷）建認證申請書，應視為國軍老舊眷村改建條例第22條第3項之「不同意改建之眷戶」，而以原處分註銷其輔助購宅權益及眷舍居住憑證，亦屬違法。訴願決定未予糾正，洵屬違誤，乃將訴願決定及原處分關於被上訴人部分，併予撤銷。

五、本院查：

- (一)按98年5月27日修正公布之眷改條例第20條規定：「（第1項）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。」「（第2項）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。」「（第3項）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。」「（第4項）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22條規定：「（第1項）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。」「（第2項）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98年5月12日修正之條文施行後6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。」「（第3項）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3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1項規定辦理。但未於3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。」「（第4項）經主管機關核定不辦理改建之眷村，依第11條第1項第6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。」同條例施行細則第19條規定：「（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。」「（第3項）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。」「（第4項）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。」「（第5項）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。」核上開施行細則，係辦理國軍老舊眷村業務細節性、技術性規定，為規範授權範圍事項之行政命令，無悖於法律保留原則之行政規則，行政機關據以行政，應予尊重。

(二)次按「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」之立法目的，為眷改條例第1條所揭示。而行為時眷改條例第22條之規定，即為有助於達成「加速更新國軍老舊眷村」及「提高土地使用經濟效益」之立法目的之立法。因之，在規劃階段，改建之眷村原眷戶已達三分之二以上同意改建時，眷村改建既已為該眷村絕大多數人之共識，為避免少數人之反對或不配合，致使眷村改建作業無法推動或有所延滯，損及大多數人之權益，造成眷村土地使用無法達成最佳經濟效益，故法律乃規定於此時得將不同意改建眷戶之居住憑證及原眷戶權益註銷，此一手段自有助於上開立法目的之達成，該規定並無悖於比例原則，亦未逾越立法權形成自由之範圍，而與憲法平等原則無違。而此種權益為眷改條例所創設，屬於給付行政之性質，並非原眷戶之固有權益，原眷戶行使該權益，自應依眷改條例規定為之，是以被上訴人答辯意旨謂：居住憑證及眷戶權益為憲法所保障之財產權，眷改條例第22條第1項規定，在無任何補償情形下，剝奪該財產權，有違憲之虞，為此聲請本院裁定停止本件訴訟程序，向司法院聲請釋憲乙節，核屬一己之歧異見解，尚無可取。

(三)原判決為上訴人不利之判決，固非無見。惟查：

1. 眷改條例第21條及其施行細則第19條第1項所稱「領取輔助購宅款後搬遷」，其立法原意在於給予原眷戶得放棄承購改建之住宅，而選擇領取輔助購宅款方式，其重點並非就領取輔助購宅款時間點之規定，此由眷改條例施行細則第19條就各種申請領取輔助購宅款時間點及數額計算方式，分別加以

規定可知，故主管機關依據眷改條例之立法目的，要求眷戶領取補助購宅款同時應搬遷，與眷改條例第21條規定意旨並無不合。是以上訴人98年7月24日「高雄縣『莒光三村』改（遷）建認證說明書」針對購置民間成屋補助購宅款之領款方式，規劃原則分2期發給：第1期款，申請人應於收受列管軍種陸軍司令部通知書之日起1個月內，檢附國內民間市場完工成屋之買賣契約或法院核發之權利移轉證書，填妥申請書、「搬遷切結書」等相關資料逐級向上訴人申領各階可獲補助購宅款二分之一金額。第2期款，原眷戶於上訴人核撥第1期款後，應於上訴人公告原眷戶搬遷起始日起6個月內，完成輔導購置民間市場成屋並檢附第2期款申請書、登記完竣房地所有權狀、土地及建物登記謄本、「配住眷舍騰空」、「點交證明文件」等逐級向上訴人提出申領其餘二分之一金額。其中補助購屋款半數已於搬遷前發給，以應原眷戶自購成屋之需要，其餘半數在搬遷同時給付，為執行眷改條例所必要，以免原眷戶領取補助購屋款後，拒不搬遷而影響整體眷村之改建，是尚難謂有違上述條例第21條及其施行細則第19條第1項規定之意旨。

2. 又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」，當然不能再變更規劃之內容為「附條件同意」，否則無異於變更原規劃內容，致令主管機關無法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。本件被上訴人所提出統一自行修改之改（遷）建認證申請書，自行修改第一點序文及第(一)選項為：「一、本人意願：本人依據本條例第22條賦予住民自決之意旨，依法表達『不同意改建』之意旨，如本次認證程序經國防部核定達該條法定人數，本人願意加入本次改建程序，並選擇如下改建意願選項。 (一)購置民間市場成屋：依本條例第21條及本細則第19條規定自願放棄承購主管機關提供之高雄縣『鳳山眷區改建基地』改建住宅，依莒光三村改（遷）建認證說明書第陸條等同意改建，個別自行辦理法定認證，經主管機關核定之日起3個月內，1次領取補助購宅款新臺幣，將級488萬8,112元，校級431萬3,040元，尉士官級402萬5,504元，搬遷費各1萬元，分別購置民間成屋，並於請領各該補助購宅款後1年內完成購屋及搬遷交回原眷舍。如有違失，依法辦理。」等語，足見被上訴人已先明確表達「不同意改建」之意旨，雖另再附加「如本次認證程序經國防部核定達該條法定人數，本人願意加入本次改建程序」，惟卻又選擇以1次領取補助購宅款為條件。查關於補助購宅款之發給，其半數係於搬遷前發給，以應原眷戶自購成屋之需要，其餘半數在搬遷同時給付，為執行眷改條例所必要，以如前述，被上訴人竟選擇以1次領取補

助購宅款為條件，已實質變更眷改規劃之內容，難認仍屬同意改建之原眷戶。原判決以被上訴人之附條件未變更及不影響眷改規劃內容，尚嫌速斷，於法未合。

3. 又查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。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。核諸上述注意事項，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。從而，上訴人以被上訴人實質上為不同意改建之眷戶，而以原處分註銷被上訴人眷舍居住憑證及原眷戶補助購宅權益，於法無不合，訴願決定予以維持，亦無違誤。被上訴人訴請撤銷為無理由。原判決將訴願決定及原處分關於被上訴人部分均撤銷，即有未洽，難謂無適用法規之違誤。

(四) 綜上，原判決有上述之可議，上訴意旨據以指摘求為廢棄，為有理由，應由本院本於原審確定之事實，將原判決廢棄，並駁回被上訴人在第一審之訴。

六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 100 年 12 月 1 日

最高行政法院第六庭

審判長法官 林 茂 權  
 法官 楊 惠 欽  
 法官 吳 東 都  
 法官 陳 金 圍  
 法官 蕭 惠 芳

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 100 年 12 月 1 日

書記官 彭 秀 玲