

聲請解釋憲法 函

司法院大法官 公鑒

- 一.聲請人因國軍老舊眷村改建條例事件，遭國防部註銷眷舍居住憑証及原眷戶權益並限期返還現居眷舍房地，吾等為維護權益經向行政院提起訴願遭駁回後，復提出行政訴訟，歷經台北高等行政法院及最高行政法院多次審理後，最終最高行政法院於 103 年 4 月 18 日 103 年度判字第 196 號駁回上訴，而告確定。
- 二.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 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証及「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全性，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鈞院大法官解釋。
隨函檢送解釋憲法聲請書暨關係文件 1 件(如附件)請鑒核

專此敬頌

公祺

聲請人代表

張圓圓



敬上

103.12.05

住址：

電話：

解釋憲法聲請書

壹、主旨：為聲請人因國軍老舊眷村改建條例事件遭國防部註銷眷舍居住憑証及原眷戶權益被判決確定。但對於確定判決所適用之國軍老舊眷村改建條例第 22 條規定，依合理之確信，認為有抵觸憲法第 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 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証及原眷戶權益，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。對於確定判決所適用國軍老舊眷村改建條例之上開規定，依合理之確信，認為有抵觸憲法之疑義，因認有聲請司法院大法官解釋憲法之必要，俾保障聲請人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：

緣高雄市明建新村（下稱「明建新村」）為國軍老舊眷村，國防部於民國 92 年 12 月 4 日及 5 日依 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，規劃 高雄市明建新村 等 6 村改（遷）建於高雄市自治新村改建基地（下稱「自治新村改建基地」），依辦理該改（遷）建基地之改（遷）建第一階段（認證）說明會及備具改（遷）建第一階段（認證）說明書載明，該等眷村原眷戶及違占建戶如同意改（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（下稱「改建申請書」），並經法院或民間公証人認證後，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。聲請人等均為「明建新村」原眷戶，因未依限提出改建申請書，被國防部視為不同意改建眷戶，遂依國軍老舊

眷村改建條例第 22 條規定，註銷聲請人等眷舍居住憑証及補助購宅權益（下稱「原處分」）並命聲請人等，限期無償返還現居眷舍房地，否則將移送管轄之地方法院裁定後強制執行，聲請人等不服，提起訴願，亦遭決定駁回，遂提起行政訴訟。歷經台北高等行政法院 97 年度訴字第 1551 號判決駁回，聲請人等猶未甘服，提起上訴，最高行政法院 100 年度判字第 1731 號判決將原判決廢棄，發回台北高等行政法院更為審理，再經該院於 102 年 11 月 28 日以 100 年訴更一字第 201 號判決駁回，聲請人等不服再提起上訴，最高行政法院 103 年 4 月 18 日以 103 年判字第 196 號判決駁回確定。

(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，特別定本條例；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証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，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 4 分之 3 以上同意改建者（現修訂為 2/3），

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，各級法院得已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。」

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)對於最高行政法院 103 年度判字第 196 號判決所適用之國軍老舊眷村改建條例第 22 條規定，註銷聲請人等眷舍居住憑證及原眷戶權益，並命聲請人等限期無償返還現居眷舍房地，確信有牴觸憲法第 23 條比例原則之疑義，因而聲請司法院大法官解釋憲法。
- (2)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與建之住宅及由政府給與補助購宅款之權益（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 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証及原眷戶權益並限期無償返還所居眷舍房地。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、憲法第 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於保障，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証，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証，正如同一般配有宿舍之公務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所「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並限期返還現居眷舍房地，係屬限制人民居住自由及財產權之不利處分：

- (1)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

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為，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條所規定之比例原則中之「必要性原則」：

(1)按都市更新為都市計劃之一環，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」規定其目的，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：

①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，實施者即得依續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。

②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。

③參酌上開立法例，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」。

④主管機關規劃之眷村，其同意改建之原眷戶如已達改建之法定門檻，針對不同意改建之原眷戶，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較少之手段，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 條所規定比例原則，惟立法未就主管機關「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力皆然。此所以司法院釋字第 474 號解釋理由書，針對公務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之規定；以及司法院釋字第 583 號解釋理由書，針對公務員懲處權（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故應予懲罰，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至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傷害，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年度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¹⁰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「原建戶權益」，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

最高行政法院 103 年度判字第 196 號判決書影本一件

此致

司 法 院

聲請人：范美霞



溫文岐



周鵬展



曹福華



張圓圓



吳湘陵



邱敬賢



中 華 民 國 103 年 12 月 5 日

最高行政法院 裁判書 -- 行政類

- 【裁判字號】 103,判,196
- 【裁判日期】 1030418
- 【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

103年度判字第196號

上 訴 人 范美霞
 溫文岐
 周鵬展
 曹福華
 張圓圓
 吳湘陵
 邱敬賢

共同訴訟代理人

林石猛 律師
 張宗琦 律師

被 上 訴 人 國防部
 代 表 人 嚴 明

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102年11月28日臺北高等行政法院100年度訴更一字第201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、緣原審原告黃金玉及上訴人係高雄市明德與建業新村（下稱明建新村）原眷戶，另訴外人呂培華為崇實新村原眷戶，明建新村及崇實新村均為國軍老舊眷村，被上訴人於民國92年12月間依當時國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例）暨其施行細則等規定，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含上開老舊眷村，內容略以：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（下稱申請書），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，於該事由消滅後補行辦理，逾期視為不同意改建。被上訴人以上訴人及呂培華未依限提出改建申請書，復經列管單位通知陳述意見，亦未依限提出陳述書，認為未於前開期限內表達彼等同意改建意願，並向列管單位以書面申請，乃依90年

10月31日修正公布之眷改條例第22條規定，以96年4月9日昌易字第0960006218號函（下稱原處分1）註銷黃金玉及上訴人范美霞、周鵬展、曹福華及張圓圓之眷舍居住憑證及原眷戶權益；另以96年8月2日昌易字第0960014792號函（下稱原處分2，與原處分1合稱原處分）註銷呂培華、上訴人吳湘陵、溫文岐、邱敬賢與訴外人宋廣智、羅德昭及曾權之眷舍居住憑證及原眷戶權益。上訴人與呂培華不服，循序提起行政訴訟，經原審法院97年度訴字第1551號判決駁回上訴人及呂培華之訴，彼等不服而提起上訴（嗣呂培華於100年9月5日撤回上訴，故本件審理範圍僅限明建新村眷改案），經本院100年度判字第1731號判決廢棄原審判決並發回原審重行審理，原審法院復以100年度訴更一字第201號判決駁回其訴，上訴人仍表不服，遂提起本件上訴（原審原告黃金玉未提起上訴而駁回確定在案）。

- 二、上訴人起訴主張略以：（一）被上訴人未曾提出明建新村有依眷改條例規劃改建之必要及事實，且該條例第6條旨在授權主管機關將條件相近之各村，採整體分區規劃集中興建住宅社區，將不同村居民集中改遷建於同住宅社區中，惟應依眷改條例第21條之1、第22條規定個別計算、認定各村原眷戶數及同意改建人數，該條例第6條並未授權主管機關將編制與地理位置不同之各村合併計算，此有改制前國防部總政治作戰部86年5月6日86祥祉字第04302號函應以單一眷村計算之意旨可參，況原審94年度訴字第4136號判決亦認為應將明德與建業新村區分為獨立眷村而分別統計同意改建原眷戶數。此外，眷村改建係眷改條例賦予被上訴人臨時性作業任務，被上訴人與國防部總政治作戰局（於102年1月2日起更名為國防部政治作戰局，下稱政戰局）係不同行政機關，被上訴人當按行政程序法第15條第1項規定將認證程序之權限委任政戰局。又該局92年11月25日勁勢字第0920014643號公告（下稱政戰局92年11月25日公告）僅具事實通知性質，並無事證證明被上訴人就明建新村開啓眷改程序，故被上訴人顯未依眷改條例進行書面通知程序。（二）眷改條例施行細則第20條第1項已規範改建人數比例與證明方法，若原眷戶申請書之認證程序具違法瑕疵，即不應納入同條例第22條之同意範圍；查被上訴人雖提出原眷戶名冊、認證名冊及眷戶認證書等事證證明412戶原眷戶同意改建，卻無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（下稱眷改強執注意事項）第3點規定之「同意改建名冊」，故被上訴人不得執以作為認定改建同意人數之依據；況上訴人（除張圓圓外）前就申請書認證向法院提出異議，並經臺灣高雄地方法院（下稱高雄地院）裁定認定申請書有204件不符公證法而要求公證人另為適法處置，顯見原處分作成時被上訴人未必實際取得3/4原眷戶之改建同意。再者，眷改條例第2

2條第1項之不同意改建眷戶，應指不具備原眷戶資格或於確定實行改建後拒依改建期程搬遷，及其他阻礙國軍老舊眷村更新之情形，若將表達不同意改建意見之眷戶與不同意改建之眷戶同視，不啻將眷改條例第22條第1項視為對依法表達不同意改建意見眷戶之處罰規定，此顯與眷改條例第22條第1項暨其施行細則第20條賦予原眷戶意見表達自由之規範意旨不符，有違平等原則，上訴人僅係依法表達不同意改建意見而影響同意之比例。此外，被上訴人令原眷戶簽署認證申請改建認證書即屬無效違法文件，被上訴人復未提出508戶原眷戶之居住憑證，且412件認證書中並無申請人法定原眷戶之身分證明文件，而認證書中有10人亦非屬國軍眷舍管理表之親屬，亦未排除已使用華夏等基金貸款卻仍配予眷舍者等情，其據之統計決定改建程序，當屬違法行政。（三）上訴人既有依眷改條例第22條第2項暨其施行細則第20條第2項表達改建與否之同意權，被上訴人逕認上訴人為不同意改建之眷戶，顯於法無據；況被上訴人給予表示同意改建之眷戶有改變認證選項之機會，卻未給予上訴人改變不同意改建意見之機會，而可提出由政戰局製發申請書之眷戶，仍保有眷改條例之權利，無法提出者即列為不同意改建眷戶，足認被上訴人作成註銷上訴人眷舍居住憑證及原眷戶權益過程有違平等原則。又被上訴人係以明建新村之改建認證眷戶數逾3/4，而依眷改條例第22條作成註銷上訴人眷舍居住憑證及原眷戶權益之處分，此合法行政處分之廢止當按行政程序法第124條規定，自明建新村同意改建眷戶數逾3/4之事實發生時起2年內為之，查政戰局所定認證期限至93年3月4日即已屆至，被上訴人遲至96年4月9日始作成原處分，已逾2年除斥期間等語，求為判決將訴願決定及原處分均撤銷。

三、被上訴人則以：（一）被上訴人為辦理系爭眷改事宜，以政戰局92年11月25日公告，通知同意改建之原眷戶應於92年12月4日至93年3月3日，填具改（遷）建申請書並經法院認證，逾期或限期補正仍未繳交者，視為不同意改建戶；查明建新村原眷戶總計508戶，同意改建者所繳交認證書計412件，扣除逾期認證10件及重複辦理認證3件，同意改建之原眷戶計399戶，已逾原眷戶數3/4，其製作之同意改建名冊係以原眷戶同意改建者所提認證書為據，上訴人未於期限內完成認證，經被上訴人分別函請上訴人等陳述意見，仍未於所定期限內陳述意見，故被上訴人以原處分註銷上訴人眷舍居住憑證及原眷戶權益，洵無違法不當之處。又本件同意改建人數是否逾3/4之核定、註銷不同意改建眷戶之居住憑證及眷戶提出改建申請等事項仍為被上訴人辦理，並未將眷改業務之權限委任政戰局，自無行政程序法第15條第1項規定之權限委任。此外，眷村之整體分區規劃，當屬行政機關之政策價值判斷，被上訴人以地理位置以及管理是否屬同自治會，將

明德、建業新村併為一眷村處理核屬正當。(二)按眷改條例第22條第1項暨其施行細則第20條第1項規定，眷村是否辦理改建，係以該村同意改建之原眷戶數是否逾法定3/4作為認定依據，該條例施行細則第20條第1項雖規定須以書面並經法院或民間公證人認證，旨在避免當事人事後就是否曾為改建意願表達更行爭執，而影響改建程序之安定，此觀諸改建時眷改條例第22條僅要求改建意願之表達，要式與認證行為係以該條例施行細則予以補充即明；縱如本院100年度判字第1731號判決發回意旨，相關認證書部分有公證程序瑕疵之疑慮，惟該經爭執之認證書表彰之原眷戶，皆未見其等於事後另爭執前所表達同意改建之意思表示。至上訴人主張高雄地院就其異議所為裁定，亦經該案相對人就不利部分提起抗告，經該院100年度抗字第234號裁定將該案聲請人其餘聲請全部駁回確定在案，自無認證程序瑕疵之情。本件認證期間屆滿後，眷改與否即確定，被上訴人據同意改建比例而決定辦理眷改與否，縱原眷戶嗣後變更改建意願之表示，應僅影響個別眷戶是否屬眷改條例第22條之不同意改建眷戶，而不生重行計算改建比例之效力。至上訴人主張原眷戶享有基金貸款仍核定配舍並取得原眷戶身分等情，被上訴人於96年間陸續發現後，因眷舍已改建完成，故收回全部貸款與貼息，並未造成眷戶重複取得權益之不公，故被上訴人將此等原眷戶納入同意改建戶數計算並無違誤。(三)依眷改條例第22條第1項規定，被上訴人對於不同意改建之眷戶得註銷其居住憑證；被上訴人於94年12月5日召開法定說明會後3個月內，獲得改建法定門檻3/4以上眷戶同意改建，因上訴人不同意改建且拒不搬遷，致延宕改建時程，嗣分別經被上訴人所屬海軍陸戰隊指揮部95年12月19日瀚眷字第0950010087號函、海軍司令部96年2月14日渝眷字第0960001120號函知上訴人儘速辦理認證後送被上訴人憑辦，且屢次通知上訴人不同意改建之法律效果並給予陳述意見機會，惟上訴人始終不同意改建，被上訴人遲至98年間始註銷上訴人原眷戶權益，應認被上訴人裁量權之行使並無逾越權限或濫用權力情形，更無違比例原則。(四)原眷戶權益係基於眷改條例所創設，非由行政處分所形成，眷改條例第22條有關註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益之處分，自非授益處分之廢止，當無行政程序法第124條2年除斥期間之限制；縱認原處分為廢止授予利益之行政處分，然若廢止事由屬不間斷存續，其期間之起算自應以該事由持續狀態消滅時起算，上訴人所該當者乃持續性發生效力之狀態，揆諸行政程序法第123條、第124條及眷改條例第22條意旨，被上訴人廢止授予上訴人利益之原處分除斥期間尚未開始起算，是被上訴人作成原處分未逾2年除斥期間等語，資為抗辯，並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)明建新

村係69年12月31日前興建完成之軍眷住宅，屬適用眷改條例之國軍老舊眷村，上訴人均為該新村原眷戶或繼承人，被上訴人以89年5月19日(89)祥社字第05728號令指揮所屬政戰局辦理眷改條例內原眷戶法定說明會公告作業，政戰局92年11月25日公告召開高雄市自治新村改建基地改(遷)建認證說明會，並於公告事項載明同意改建之原眷戶及違占建戶同意改建者，應於93年3月4日前，填具改(遷)建申請書並經法院認證後，連同相關資料繳交列管軍種單位，逾期未繳交者則視為不同意改建戶；惟上訴人均未配合辦理改(遷)建之法院認證事宜，其等主張依眷改條例施行細則第20條第2項規定出具有條件不同意眷改聲明書，況遍觀全卷資料，亦無上訴人明確表示同意改建之證明，足見上訴人為不同意改建之眷戶。則被上訴人於明建新村之原眷戶3/4以上同意改建後，因上訴人未就不同意改建部分提出陳述書，且未經辦理同意改建申請書之認證，被上訴人乃依眷改條例第22條規定，以原處分註銷上訴人眷舍居住憑證及原眷戶權益並無違誤。

(二) 依眷改條例第2條第1項規定，被上訴人係推動眷改之主管機關，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，故政戰局乃於92年11月25日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，逾期未繳交者則視為不同意改建戶；嗣本件於92年12月4、5日如期舉辦第1階段說明會及備具說明書，且由該說明書所附申請書末段所載，足認本件眷改相關事宜係被上訴人指揮政戰局協助辦理之行政協助行為。復按眷改條例第2條第1項、第6條第1項規定，眷改業務乃被上訴人按眷村分佈位置，依條件相近者採整體分區規劃，此屬立法機關以法律上不確定概念方式授與行政機關作政策上之價值判斷，於判斷餘地範圍內，除行政機關之判斷有顯然違法情事外，行政法院原則應尊重行政機關之專業認定；經核明建新村劃分圖、分布圖、門牌號碼與道路指標相片、位置示意圖，雖包括明德、建業二新村，惟實際係由單一「明建新村自治會」管理，是被上訴人依上開規定將其合併為一個眷村處理即屬有據。又眷改條例第22條註銷處分既以原眷戶不同意改建為其要件，且該處分對原眷戶權益影響重大，故主管機關就處分預告內容須將改建條件等資訊明確揭露，並賦予相當預告期限及合法送達原眷戶，俾有充分考量時間。政戰局92年11月25日公告召開高雄市自治新村改建基地改(遷)建認證說明會，除於公告事項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，逾期未繳交

者則視為不同意改建戶；眷村原眷戶有3/4以上同意改建，並經法院或民間公證人認證者，即按改建計畫及相關程序改建，對不同意改建者，被上訴人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等語外，公告所附申請書並就眷改條例第20條第3項規定事項詳予記載，核此公告所示改建認證程序及相關資訊，就不同意改建者得為註銷處分之情節已具相當預告性質，所揭示之資訊充分並賦予3個月相當決策期間，是原處分之程序即屬正當，至程序究由被上訴人或其所屬機關踐行，並無礙上訴人之權利。（三）被上訴人於前程序已提出明建新村眷舍管理表2冊為證，其既為明建新村列管單位之上級機關，除另有實證顯示其製作之眷舍管理表冊所載與事實不符，否則眷舍總數當以上開表冊所列為準。另行為時眷改條例第22條重點，應係原眷戶業已親自表達同意改建之意思表示，至於眷改條例施行細則第20條規定同意改建之確認程序認證，旨在列示有關統計同意主管機關所提改建方案之人數是否逾總眷戶3/4以上之證據方法，以確認符合多數原眷戶之意念，縱經認證之申請書有瑕疵，而為法院裁定命公證人為適當處置者，公證人如於重為處置時查明原眷戶確實同意改建，且補正相關認證程序者，不能僅因上開法院裁定，而使確已同意改建之原眷戶更易為不同意改建，進而影響上開統計結果。本件除張圓圓外之其餘上訴人，固曾與訴外人汪王文元等就系爭眷改案中207件申請書之認證，向高雄地院聲明異議，期間雖經更審將民間公證人王振華事務所就與本件相關之張怡玫等204件申請書所為認證予以廢棄，發回該公證人另為適當處置，然經相對人李慎德等提起抗告，經99年聲明異議案更抗告審將更審裁定所為「廢棄本院所屬民間公證人王振華事務所就附表編號1至32、34至58、60至206號所示認證，發回本院民間公證人王振華事務所另為適當處置之部分廢棄。上開廢棄部分，相對人所為之異議駁回。」確定在案，經細繹該更抗告審裁定，就該案異議人以部分認證書內容中請求認證人之姓名均有遭塗改或前後有誤，惟公證人並未於其上註記，有違公證法第101條第5項規定；部分認證書認證請求人本人欄、申請人姓名欄之簽名部分以電腦列印，僅加蓋申請人印章，另該更抗告審裁定附表編號120號所示申請書之申請人姓名欄及其上簽名均係劉張雅影，而其上卻蓋用「張雅影」印文，則上開申請書是否由申請人本人於公證人面前請求認證存有疑義；另就該更抗告審裁定附表編號203所示申請書並無申請人范儀方授權代理人張義堅之授權書部分，主張上開公證書乃屬無效等情，均認定並無可採之理由，詳述論證過程，足徵上開認證書於客觀上難認有何違反公證法之處，故99年聲明異議案更抗告審裁定附表所示207件認證書並無任何效力上瑕疵。至於

訴外人滿桂璽、顏學周及上訴人張圓圓固於99年聲明異議案確定後，就系爭眷改案之部分申請書之認證，另向高雄地院聲明異議，高雄地院101年度聲字第153號案件裁定（下稱101年聲明異議案）固就其中「民間公證人王振華應就附表一編號2至8項部分另為適當之處置。其餘異議駁回。」在案，經核該裁定係以附表一編號2至8所示7件申請書之認證確有該案聲請人主張身分證字號不符之不當情形，認此部分異議有理由，然於該裁定理由中亦載明此部分是否為公證人於認證時未確實核對其等身分證件致誤載所致，應有再予查明之必要，始作成應由公證人王振華另為適當之處置，即該裁定並非認定上開經認證之申請書無效。再者，系爭眷改案所涉之原眷戶高達500餘戶，出具同意之申請書亦多達400餘件，且悉為公證人王振華進行認證，是在此時間緊迫、件數繁多情況下，公證人王振華未能及時核對部分申請書所載身分證字號與申請人不同，固有瑕疵，惟上開瑕疵尚屬細微，尤以系爭眷改案業已改建完成，迄未見出具此7件申請書之任一原眷戶人表示不同意改建之情況下，且本件上訴人並未具體說明此7件認證書確非其上所載申請人親自出具及申請，自無從僅以此些許瑕疵，即遽而否定此7位原眷戶並未出具同意改建之申請書，進而將其等改列為不同意改建之原眷戶。此外，本件除張圓圓外之上訴人前與訴外人汪王文元等曾提起99年聲明異議案，業經裁定全部駁回確定在案；另上訴人張圓圓與訴外人滿桂璽、顏學周所提101年聲明異議案，除就其中7件認證申請書裁定應由公證人王振華另為適當處置外，其餘聲請亦已裁定駁回確定在案，且出具上開7件經認證申請書之原眷戶表示同意改建之效力，並不因101年聲明異議案一審裁定而否定，足見上訴人深知公證法之相關規定，則其等主張系爭眷改案多達366件申請書未經合法認證，就超出上開99年、101年聲明異議案聲明異議範圍之申請書認證效力爭執部分，自無從越俎代庖，違反立法者於公證法、非訟事件法之相關規定，由行政法院代為認定。是以，訴外人陳業等10戶為逾期認證之原眷戶，不應列入同意改建原眷戶戶數，至訴外人李繼華眷籍未確定部分，上訴人主張該申請書非其配偶或子女之李繼賢（李繼華之弟）以原眷戶名義所出具，惟上訴人於本件訴訟中，始提出由原眷戶李繼華本人名義出具之認證書，除可證上開由李繼賢簽立之認證書難認合法外，且此認證書出具日期為94年5月24日，已逾93年3月3日之認證期限甚久，故該申請書之認證亦應認已逾期而予扣除。另上訴人主張張永鐘、劉純清、李祖基等各出具2件認證書，有重複認證情事，經核對明建新村原眷戶第一次認證書之資料，該3戶確有重複提出申請書情事，然重複認證並無違法之處，亦非無效事由，於計算同意戶數時應僅就重複部分即3件認證書予以扣除，綜上合計14戶不得列入

同意改建之原眷戶。(四)揆諸眷村獨有之時代背景及文化，為尊重住民意願及在地文化，眷改條例第22條有異於民法所有權人得處分所有物之思考，規定須有原眷戶3/4以上之同意始得改建，旨在令主管機關與住民互動規劃，緩和原眷戶因生活地域及方式驟然變動所致社會不安，原眷戶需求亦得作為主管機關改建規劃後，是否得逕依原定計畫為改建，或再謀求更能兼具都市更新公益與眷戶個人私益規劃之基礎。惟此尊重特有地域生活文化之法規設計，並不意味原眷戶因此取得決定是否改建之權利，蓋其等既非眷舍所有權人，於私法上本無就眷舍是否改建有表示意見之權限；於公行政之進行上，亦不宜僅因原眷戶意見而阻礙都市更新之公益實現。故眷改條例施行細則第20條規定，所作同意改建之確認程序認證，在於確認符合多數原眷戶之意念，苟達改建門檻即得註銷不同意改建者之眷舍居住憑證及原眷戶權益，以免因少數眷戶之特定利益而妨礙多數人所支持之改建計畫施行，此為眷改條例第22條第1項一面賦予原眷戶參與規劃權限，另一方面令反對者退場之立法意旨，是以原眷戶同意與否乃公法上賦予特殊效果之同意權行使，且其同意權客體乃主管機關之眷改規劃內容，而非眷村改建與否，縱曾行使同意權之原眷戶事後反悔，亦不影響同意權所生開啓主管機關得啓動原眷改規劃施行政程序之效果，否則倘原眷戶反覆意見為決策，致眷改規劃內容陷於不安，顯非眷改條例第22條規定本意。惟前曾同意而嗣後表示反對意見者，既不再認同已進行之眷改規劃，則應尊重其選擇而註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益。另按眷改條例第22條規定，同意改建之原眷戶戶數是否逾法定門檻，應以於法定期限內經繳交認證書之原眷戶為計算基礎，是明建新村改建與否，當取決於第一階段認證期間屆滿時，是否逾原眷戶3/4以上之同意，俾免改建計畫陷於浮動狀態，上訴人所舉訴外人張家麟等20戶，均係於第一階段同意改建並提出認證書之原眷戶，其等雖於法定期限屆至後以存證信函表達變更同意改建之意願，揆諸前揭說明，並不影響被上訴人將之列為同意改建之原眷戶戶數之計算。另按眷改條例第3條規定，是否具該條例之原眷戶資格者，係以眷戶是否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認定標準，實與原眷戶所居住之眷舍門牌編制無涉，上訴人所指訴外人趙國慶等14戶雖有門牌號碼相同情形，然此僅係門牌編制所生問題，經核該14戶所持主管機關核發居住憑證公文書之文號皆不相同，顯見其等均具眷改條例第3條所稱之原眷戶資格，與原眷戶資格之認定並無關連。至辦理國軍老舊眷村改建注意事項(下稱辦理眷改注意事項)壹、二係規定一原眷戶僅得享有一原眷戶權益而配有一眷舍，與上訴人所指一門牌號碼有兩原眷戶情形不同，是被上訴人將該14戶計入同意改

建原眷戶數並無違誤。(五)至上訴人主張訴外人胡明諄等9戶身分證統一編號及姓名不符情形：查其中原眷戶林尤秀欽部分認證逾期而扣除，已不得重複扣除；至於其餘原眷戶部分均係上訴人張圓圓所提101年聲明異議案所主張者。關於胡明諄認證部分，業經101年聲明異議案抗告審裁定駁回該案聲請人之異議確定在案；至於其餘7戶認證部分固經101年聲明異議案一審裁定由公證人王振華另為適當處置，惟是否具備原眷戶資格係以是否具有公文書為準，管理名冊上之資料或有誤植，並不影響原眷戶本人到場認證之資格，尚無從以認證書之身分證統一編號與管理表不符，即謂非其本人到場認證；況各該認證書均確實由公證人予以公證，當為合法有效之認證書。又上訴人主張訴外人張怡玟等15戶申請書內容有修改當事人及公證人未蓋簽章證明，安國祥等194戶簽名不符，曾國安等44戶申請書之姓名均為電腦打印，應全部扣除部分：經查，除張圓圓外之上訴人業就此部分之爭執，依公證法第16條、同法第17條規定提起99年聲明異議案，案經高雄地院裁定駁回該案聲請人所為全部異議，詳如前述。是以，上開認證書既經99年聲明異議案終局確認其並無任何效力上瑕疵，則上訴人再於本件訴訟中爭執有不符公證法所規定認證程序之情形等情，洵不足採。上訴人主張原眷戶曾妙錦等162戶申請書上簽章日期與認證日期不同部分：按「公證」係公證人就請求人請求之法律行為或其他私權事實於實際體驗後，證明該法律行為之作成或該私權事實之存在，因此，公證請求日期與作成公證書日期應為同日；而「認證」則係公證人就請求人請求認證之文書，證明私文書之簽名為請求人自為或承認為其簽名，故申請認證日與公證人之認證日未必相同。(六)上訴人主張訴外人麥莉安等36戶於簽立申請書時，另簽立不同意認證書，意向不明而不得計入同意人數部分：經查，麥莉安等36戶均已將同意改建之認證書送達被上訴人，惟上訴人所稱其等「同期間簽立意見相反」之認證書一節，除為被上訴人所否認外，亦未見有何證據足資證明，其等是否將不同意之認證書於認證期限前送達被上訴人，經遍覽全卷並無可稽，徵諸前述說明，原眷戶一旦行使同意權，即無再行撤回之權限，故而應認其等係同意眷改方案，苟嗣後有相反意見，則仍計入同意人數，而不生影響認證期限屆滿前已同意眷村改建原眷戶數之效力。另上訴人主張訴外人羅會沅等47戶配偶權益之承受尚未釐清，訴外人韓家發等48戶子女權益之承受尚未釐清均應全部扣除，至李繼賢、王茂盛等10人非屬「國軍眷舍管理表」列得承受之親屬部分：經查，被上訴人所提眷舍管理表冊經與認證之申請書比對，雖有部分申請人與眷戶名稱不同，惟上訴人此部分所指之原眷戶，業已為合法之權益承受，且鑑於眷改條例第22條規定旨在使住民參與，是原眷戶配偶或子女權益承

受核定日期縱使於認證期限後，只要承受事由發生於認證期限前，於認證期限前即為住民，縱使申請承受或核定承受日期逾認證期限，於核定承受時起，應認補正其資格，而得為原眷戶之適格，得行使同意權，不影響認證書之效力，其中有關原眷戶林蔭中部分，經比對眷舍管理表冊所附資料，所載林蔭中之妻林魏琦、長子林俊，且係由林魏琦具名出具申請書；雖被上訴人於審理中提出之其他原眷戶承受權益憑證所載，承受林蔭中原眷戶權益之人係林傑，惟依眷改條例第5條第1項規定，如原眷戶死亡者，本由其配偶優先承受其權益，是林魏琦既於林蔭中死亡後以其配偶身分承受權益並出具申請書，自係合法。至於上訴人另主張原眷戶李繼華有相類情形，惟李繼華部分既因認證逾期而將之扣除，已如前述，此部分自無從再重複扣除。至於王陳素真係原眷戶王立中眷舍管理表列配偶，以王陳素真與該表所載主眷陳淑真出生年月日均相同以觀，足認該表將王陳素真誤繕為陳淑真；且王陳素真業已向被上訴人辦理承受眷舍權益在案；另王傑生（原名王中光）係原眷戶王樂之三子，亦為眷舍管理表列親屬，且王傑生業已向被上訴人承受眷舍權益在案；另王茂盛、張佳儀等7人，於明建新村眷舍管理表冊所載，固非原眷戶王洪鈞、張嘉淦、宋貫一、張寶益、林學桂、馬紀友及郭發鰲之表列親屬，惟其等確分別係原眷戶之配偶及子女，業據被上訴人提出其等戶籍謄本附卷可稽，而王茂盛等7人均向被上訴人辦理承受權益在案，故上開10戶均無從扣除。（七）上訴人主張原眷戶張琦瑞有子女張康明等6人，被上訴人在權益承受申請人張康海未檢附由一人承受權益之協議書情況下，以88年10月21日~~88~~祥址13043號令違法核定該員先行承受原眷戶權益在先，直至4年後權益承受申請人張康海始補送僅有張康明及張康琍兩子同意拋棄繼承之不全協議書，而被上訴人以93年3月24日~~93~~勁勢04026號令再次違法核定其權益承受在後，被上訴人准由張康海「先行」承受權益，應予扣除情事：經查，縱如上訴人所陳，然原眷戶張瑞琦之權益究應由何人承受，此乃其子女間爭執，且此項承受既經被上訴人核定在案，上訴人自不得任意爭執。上訴人主張原眷戶或其配偶死亡日期遮掩，無從辨認是否於期限內完成，應認係非原眷戶所提出之申請書部分：參諸民事訴訟法第355條第1項規定，公文書依其程序及意旨作成者，應推定為真正，未有反證前當有完全之形式證據力。按原眷戶死亡者，由其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，且合於條件資格者，主管機關方為權益承受之公文書，且該公文書蓋有官印，該公文書推定為真正，故上訴人未有反證推翻前，該公文書即具有完全之形式證據力。（八）上訴人主張葛志聖等21人均享用華夏等基金貸款者，仍違法核定配舍並取得原眷戶身分，此部分應予扣除部分

：揆諸國軍軍眷業務處理作業要點第11條第2款第2目及第5目規定，故發現重複配舍又領取貸款者，應收回所配眷舍；若眷舍已改建完成，則收回全部貸款與貼息。前揭作業要點係針對發現配舍又貸款者時之處理方式，因其配舍又貸款者享有兩次原眷戶權益，為免國家資源浪費、眷改過程不公，本應收回其中一次眷戶權益。經查，被上訴人於96年間陸續發現此配舍又貸款情形，因眷舍已改建完成，即依上開規定收回全部貸款與貼息，並未造成眷戶重複取得權益所生之不公，故具此等身分者之同意自無從扣除。故上訴人以被上訴人提出之原眷戶申請書412件存在諸多瑕疵，僅46件具備合法認證之改建同意效力之主張，經原審詳加調查，認其中僅得扣除逾期認證11戶及重複認證3戶共14戶不得列入同意改建之原眷戶，則系爭眷改案既經原眷戶398戶同意改建並出具申請書經合法認證，其同意比例已達3/4同意改建之法定門檻。至於與本件同位於明德新村之相關眷改案判決（原審100年度訴更一字第196、200號判決）認定同意改建之原眷戶數及比例雖略有不同，惟此係本件與相關案件不同當事人所為主張、舉證、抗辯之強度不同所致，是本件自無從受相關案件認定之拘束，縱相關案件認定同意改建之原眷戶數及比例與本件有些許差異，惟同認系爭眷改案原眷戶同意改建比例已逾3/4法定門檻。（九）觀諸辦理眷改注意事項伍、二及伍、三之規定，係就眷改條例第22條所稱不同意改建之眷戶為細節性、技術性規定，佐以眷改條例旨在照顧原眷戶及中低收入戶、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，該條例授權主管機關於一定比例之多數原眷戶同意時，得註銷眷村居住憑證以達前揭立法目的，足徵被上訴人所頒布辦理眷改注意事項，無違眷改條例之立法目的，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。查上訴人未於高雄市自治新村改建基地等10村（含明建新村）改（遷）建第一階段說明會後3個月內，配合辦理並提交改建同意認證書，嗣經海軍陸戰隊指揮部95年12月19日函及海軍司令部96年2月14日函分別函請上訴人於96年1月15日及2月14日前提出陳述書，逾期視同放棄陳述之機會，上訴人雖主張以書面表達對改建內容之意見，然仍未據以辦理認證，故上訴人之真意確為不同意改建，揆諸前揭規定及說明，當應視為不同意改建眷戶。又系爭眷改案已於94年12月5日召開說明會後3個月內，獲得3/4以上眷戶同意改建，本應續行後續改建事宜，惟因上訴人不同意改建且拒不搬遷，致改建時程延宕，嗣經被上訴人所屬機關一再函知上訴人儘速辦理認證後送被上訴人憑辦，並告知上訴人不同意改建之法律效果，惟上訴人始終不同意改建，被上訴人遲至98年1月始以原處

分註銷上訴人原眷戶權益，實已斟酌本件歷經多年與上訴人協調溝通程序仍未果情事，為顧及其他同意改建眷戶權益，應認其裁量權之行使並無逾越權限或濫用權力之處，更無違比例原則；況被上訴人為維護未辦理改建認證者權益，依其裁量給予認證之機會，以免遭受註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益之不利益，且被上訴人亦曾給予上訴人認證之機會，惟上訴人始終不同意改建，實與原未辦理改建認證而嗣後願意配合辦理改建之情形有別，顯見本件並無上訴人所稱差別待遇情事。（十）原眷戶權益乃基於眷改條例所創設，並非主管機關以行政處分形成，故眷改條例第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，然原眷戶權益既非授與利益之行政處分，則其註銷處分尚難認屬授與利益行政處分之廢止，自無行政程序法第124條所定之2年除斥期間之限制（本院102年度10月份第2次庭長法官聯席會議決議文參照）。（十一）綜上所述，上訴人所訴各節均不可採，被上訴人以上訴人為不同意改建之眷戶，依眷改條例第22條規定，註銷上訴人明建新村眷舍居住憑證及原眷戶權益，於法並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，上訴人仍執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回等由，因將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。

- 五、上訴意旨略以：（一）按眷改條例第5條定有承受權益制度，並不採行民法之當然繼承制度，故未申辦權益承受者，其承受原眷戶權益之權利於期限屆至後即當然消滅，於依該條例第22條計算原眷戶數及有效認證數時，即應扣除此等未於期限內申請承受，或期限內由主管機關核定權益承受之原眷戶數，始屬適法，詎原判決率認訴外人羅會浣等47戶配偶之權益承受尚未釐清、訴外人韓家發等48戶子女之權益承受尚未釐清及訴外人李繼賢等10戶無權益承受文號之原眷戶等情形，縱彼等配偶、子女申請承受或核定承受日期逾認證期限，只要承受事由發生於認證期限前，即不影響該等原眷戶認證書效力，故上述情形均不影響認證書效力之見解，顯有違眷改條例第5條規定，自有判決違背法令及理由矛盾之違誤。（二）本院100年度判字第1731號判決理由中，已明確要求原審法院就同意改建認證書及對不同意改建眷戶註銷其居住憑證及原眷戶權益之處分合法與否等重要事實詳為調查，因上開事證涉及明建新村是否改建、改建程序合法與否及原處分之合法性，當由被上訴人詳為舉證及敘明，並由原審法院依職權調查與公開相關事證，俾供上訴人閱覽，詎原審法院率依民事訴訟法第355條規定，逕認該權益承受核定書具證據力而屬合法有效，因上訴人無法詳閱該事證，致無從推翻上開核定書之證據力，故原審法院不僅悖於上開判決之廢棄意旨，亦未善盡職權調查義務，並有適用民事訴訟法第355條不當之違法。（三）上訴人已按眷改條例施行細則第20

條規定，提出改建聲明書表達：若原眷戶逾3/4同意改建，則上訴人亦配合改建之意願，詎被上訴人援引「辦理眷改注意事項」，逕認上訴人屬眷改條例第22條嚴重阻礙眷村改建進程之不同意改建原眷戶，然上開注意事項係屬機關解釋法令、認定事實之行政規則，顯已逾眷改條例第22條之立法目的與規範意旨，是被上訴人適用行政規則與認定事實俱違反眷改條例之立法目的與規範意旨，實有違法律保留原則，然原判決仍予肯認，即有判決適用法令不當之違法。（四）依國軍軍眷業務處理作業要點，經發現重複申請配舍、貸款或購置眷（國）宅者，即收回所配眷舍或撤銷核配命令，旨在禁止原眷戶重複享有利益，是訴外人葛志聖等21戶取得華夏等基金貸款用以購買民間住宅之原眷戶，當非屬眷改條例所稱原眷戶，詎原判決竟認彼等仍得以合法原眷戶身分參與認證並計為同意改建原眷戶數額，實有判決不適用法規及適用法規不當之違法。（五）上訴人所居建物均由單位逕自薪俸中扣除房租津貼等對價，並不得再行取得房補費或貸款，顯不符民法之無償使用借貸關係，況民法借貸契約特重當事人間之信賴關係，於借用人死亡後，並無當然繼承借貸契約關係之法律效果；然不問眷改條例施行前後，原配住之眷戶死亡後，均許由其配偶或子女繼承原眷戶權益，足認係基於特殊照顧之公益目的所生公法使用借貸關係。被上訴人為眷改事件提出之改（遷）建說明書事涉原眷戶享有權益部分，屬被上訴人所為授益處分，則其依眷改條例第22條第1項規定，對於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處分，當有行政程序法第124條2年除斥期間之適用，然原判決仍以原眷戶權益乃基於眷改條例所創設，非主管機關以行政處分形成，故基於眷改條例第22條所作成之原處分並無行政程序法第124條除斥期間規定適用之見解，有判決不適用法規或適用不當及不備理由與理由矛盾之違誤等語。

六、本院查：

- （一）按「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。」「本條例主管機關為國防部。」「（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。（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6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。但於中華民國85年11月4日行政院核定國軍老舊眷村改建計畫或於本條例修正施行前，原眷戶與配偶均死亡者，其子女應於本條例修正施行之日起6個月內，以書面協議向主管機關表示由一人承受權益。」「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，依規定變更為適當使用分區或用地，集中興建住宅社區。」「規劃改建之眷村，其原眷戶有4分之3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。」（按眷改條例於96年年1月3日修訂原眷戶比例為2/3，並增列第2項）為行為時眷改條例第1條第1項、第2條、第3條、第5條、第6條第1項及第22條所規定。次按「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。」為行為時眷改條例施行細則第20條第1項所規定。是軍人因任軍職而獲配住軍方所管理眷舍之法律關係，本為私法使用借貸關係，乃因特定之時空背景及公共利益，始制定眷改條例，經由其第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利益，為優於其他一般國民之權益。然眷改本質上仍係被上訴人對於軍眷眷舍房地之管理及處理，其依眷改條例第29條之授權就施行細則為規定，自得以管理權人地位，就眷改措施，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，而為其整體性考量之自由形成空間。經核被上訴人所頒布有關眷改條例之施行細則、注意事項等規定，既無悖離眷改條例之處，且係辦理眷改業務細節性、技術性規定，乃屬規範母法授權範圍事項之法規命令，無違法律保留原則。故被上訴人對於軍眷眷籍之維護確認、土地改建、規劃及利用，只要未與眷改條例牴觸或有違於原眷戶間之平等，本得自為規範並辦理。

- (二) 上訴人為明建新村之原眷戶或權益繼承人，被上訴人就該新村進行改建，並進行各項公告及說明會，而同意改建之原眷戶已達3/4，上訴人為不同意改建之原眷戶或其繼承人，被上訴人以原處分註銷上訴人之原眷戶眷舍居住憑證及原眷戶權益，乃原判決所認定之事實，原判決並就被上訴人轄下機關所為之系爭公告及通知何以符合法定程序未逾越機關權限、被上訴人為處分前所踐行之程序何以符合正當程序、被上訴人將明建新村合併改建何以合法等認定之依據及理由為論述，並詳述認證程序之瑕疵上不影響同

意改建原眷戶之真意以及認定同意改建原眷戶達3/4之計算方式及理由，經核尚無違誤。上訴意旨仍執詞指摘，爰分述如下：

- (1) 上訴意旨以：「辦理眷改注意事項」伍、二及伍、三均非就眷改條例第22條所稱之不同意改建之眷戶為細節性、技術性之規定，被上訴人援引該行政規則，恣意擴大對「不同意改建」原眷戶定義，其適用行政規則認定事實，違反眷改條例立法目的與規範意旨，有違法律保留原則。原判決仍予肯認，即屬判決適用法令不當之違背法令，況上訴人於系爭眷村改建時並未阻撓拆除、妨礙工進、拒繳價款或其他類此之未配合主管機關辦理各項改（遷）建作業，自難認屬於所稱「不同意改建之眷戶」乙節；經查「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。」「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』。」為辦理眷改注意事項伍、二及伍、三所明定。觀其內容均係就眷改條例第22條所稱之不同意改建之眷戶為細節性、技術性之規定，參以眷改條例之立法目的除照顧原眷戶及中低收入戶外，尚包括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，既非僅止於照顧原眷戶而已，且立法者基於認為不應僅少數人反對而使眷村改建無法進行，故而制定眷改條例第22條，授權主管機關於一定比例之多數原眷戶同意時，得註銷眷村居住憑證以達前揭立法目的等情，足徵被上訴人所頒布辦理眷改注意事項，並未違反眷改條例之立法目的，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規則，核均無悖於法律保留原則，行政機關依此行政，即屬合法。次查，上訴人未於高雄市自治新村改建基地等10村（含明建新村）改（遷）建第一階段說明會後3個月內，配合辦理並提交改建同意認證書。嗣經海軍陸戰隊指揮部於95年12月19日以瀚眷字第0950010087號函請上訴人於96年1月15日前提出陳述書，又經海軍司令部於96年2月14日以渝眷字第0960001120號函請上訴人於96年3月1日前提出陳述書，逾期視同放棄陳述之機會，上訴人仍未據以辦理認證，揆諸前揭辦理眷改注意事項伍、二及伍、三之規定，即應視為不同意改建之眷戶。被上訴人經屢次請上訴人陳述意見，其等仍不予置理，其真意確為不同意改建，即屬無疑。上訴人主張僅係以書面表達對於改建內容之意見，被依辦理眷改注意事項之規定，認定其等屬不同意改建眷戶，違反法律保留原則等情，自亦非可採等由，業經原判決詳述其得心證之理由，並指駁上訴人主張何以不可採，核無不合

。又因上訴人已合於同注意事項伍、二規定之要件，故上訴人是否有辦理眷改注意事項伍、三所定之情形，與認定上訴人是否屬不同意改建之眷戶，已不生影響，自無審酌之必要。是以上訴意旨仍執與原審相同之主張加以爭執，核無可採。

- (2) 上訴意旨復以：原判決認葛志聖等21人均係享用華夏等基金貸款之原眷戶，仍得以合法原眷戶身分參與認證併計為同意改建原眷戶數額，有不適用法規或適用不當之違背法令等情：按「(二)配舍又貸款者，不論其先配舍後貸款或先貸款後配舍，均收回所配眷舍，若所配眷舍已奉准改建眷(國)宅，並支領搬遷費即房租補償費者，則收回其全部貸款與貼息。……(五)對重複申請配舍、貸款或購置眷(國)宅之當事人，及後核定配舍、貸款、購宅之單位業務主管承辦人，應查明其所涉違失，予以議處。」為國軍軍眷業務處理作業要點第11條第2款第2目及第5目明定。準此，發現重複配舍又領取貸款者，應收回所配眷舍；若眷舍已改建完成，則收回全部貸款與貼息。依此規定，配舍又貸款者固屬違法，惟僅屬得撤銷之違法狀態，並非當然無效，故在被上訴人未發覺上情行使撤銷權之前，該等眷戶仍不失為登記有案之原眷戶。是原判決以因其配舍又貸款者係享有兩次原眷戶權益，為免國家資源浪費、眷改過程不公，本應收回其中一次之眷戶權益，擇一即為合法，因原眷戶本得享有一原眷戶權益，被上訴人於96年間陸續發現此種配舍又貸款之情形，因眷舍已改建完成，故依上開規定收回全部貸款與貼息，此係基於國家資源須合理分配及有效利用原則，亦未造成眷戶重複取得權益所生之不公。因此，具有此等身分之人所為之同意自無從扣除等由，尚非無據。況縱認上開21人不具原眷戶資格，則該21人應從原眷戶總數及同意改建原眷戶數均加以扣除，經扣除後同意改建原眷戶比例仍超過四分之三【 $(398-21) / (508-21) = 0.774$ 】，故縱上訴人此項主張有理，亦與判決結果不生影響。從而此項上訴意旨亦無可取。
- (3) 上訴意旨又以：依眷改條例第5條定有承受權益制度，並不採行民法之當然繼承制度，故未申辦權益承受者，其承受原眷戶權益之權利於期限屆至後即當然消滅，於依該條例第22條計算原眷戶數及有效認證數時，即應扣除此等未於期限內申請承受，或期限內由主管機關核定權益承受之原眷戶數，始屬適法，詎原判決率認訴外人羅會浣等47戶配偶之權益承受尚未釐清、訴外人韓家發等48戶子女之權益承受尚未釐清及訴外人李繼賢等10戶無權益承受文號之原眷戶等情形，縱彼等配偶、子女申請承受或核定承受日期逾認證期限，只要承受事由發生於認證期限前，即不影響該等原眷戶認證書效力，故上述情形均不影響認證書效

力之見解，顯有違眷改條例第5條規定，自有判決違背法令及理由矛盾之違誤乙節：查上引行為時眷改條例第5條規定：「（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。（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6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。但於中華民國85年11月4日行政院核定國軍老舊眷村改建計畫或於本條例修正施行前，原眷戶與配偶均死亡者，其子女應於本條例修正施行之日起6個月內，以書面協議向主管機關表示由一人承受權益。」，由此規定可知，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，如僅有一子女者，其承受其權益均無期間之限制，而主管機關之核定承受程序，只是一種證明程序而已，並不影響該等承受眷改權益之合法性。故如原眷戶死亡者，或原眷戶與配偶均死亡者，由配偶或唯一子女於公告認證期間提出經認證表示同意改建承受者，縱主管機關核定程序完成於認證期限期滿之後，均不影響其承受原眷戶改建權益之合法性。至如原眷戶與配偶均死亡，有數子女者，應協議由一人承受該權益期間之限制，以利眷改條例之推動。查上述部分之原眷戶，皆業已為合法之權益承受，有承受權益之公文文號在案（原審前一審卷二第164至181頁），足見其等皆為合法之權益承受人。而該等人皆於申請改建期間提出經認證之書面申請書同意改建，且均已向主管機關申請核定承受權益，故縱申請承受權益在認證期限後或主管機關核定日期在認證期限之後，因事後已經主管機關核定而補正該核定程序。是以原判決以：鑑於眷改條例第22條規定主要立法意旨在於住民參與，是原眷戶配偶或子女權益承受核定日期即使係認證期限後，只要承受事由發生於認證期限前，於認證期限前即為住民，縱使申請承受或核定承受日期逾認證期限，於核定承受時起，應認補正其資格，而得為原眷戶之適格，得行使同意權，不影響認證書之效力等由，係指該等承受權利人均已於公告申請同意改建期間內向主管機關表示同意改建者，且已向主管機關申請核定承受權益，尚不因主管機關核定權利承受日期之影響，經核尚無違背眷改條例第5條規定意旨。從而前述上訴意旨對原判決此項理由尚屬誤解而無足採。

- (4) 上訴人主張原眷戶或其配偶死亡日期遮掩，無從辨認期限是否合乎期限內完成，應認係非原眷戶所提出之申請書等情。關於公文書之實質證據力，即處分之合法性，當由被上訴人詳為舉證及敘明，並由原審法院依職權調查與公開

相關事證，俾供上訴人閱覽，詎原審法院率依民事訴訟法第355條規定，逕認該權益承受核定書具證據力而屬合法有效，因上訴人無法詳閱該事證，致無從推翻上開核定書之證據力，故原審法院不僅悖於上開判決之廢棄意旨，亦未善盡職權調查義務，並有適用民事訴訟法第355條不當之違法乙節。惟查原眷戶死亡者，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，符合條件資格者，主管機關審核結果合於規定方為權益承受之公文書，自不因個人資訊保護之規定而將原眷戶或其配偶死亡日期部分資訊（死亡年份未遮掩）遮掩而受影響。且原眷戶死亡者，或原眷戶與配偶均死亡者，由配偶或子女於公告認證期間認證表示同意改建，且已申請主管機關核定承受權益者，縱主管機關核定程序完成於認證期限期滿之後，不影響其承受原眷戶改建權益之合法性，已如前述，故主管機關核定書上原眷戶或其配偶死亡日期部分資訊是否遮掩，尚不影響原眷戶權益承受之認定。上開上訴意旨亦難認可採。

- (5) 上訴意旨另以：民法借貸契約特重當事人間之信賴關係，於借用人死亡後，並無當然繼承借貸契約關係之法律效果；然不問眷改條例施行前後，原配住之眷戶死亡後，均許由其配偶或子女繼承原眷戶權益，足認係基於特殊照顧之公益目的所生公法使用借貸關係。被上訴人為眷改事件提出之改（遷）建說明書事涉原眷戶享有權益部分，屬被上訴人所為授益處分，則其依眷改條例第22條第1項規定，對於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處分，當有行政程序法第124條2年除斥期間之適用，然原判決仍以原眷戶權益乃基於眷改條例所創設，非主管機關以行政處分形成，故基於眷改條例第22條所作成之原處分並無行政程序法第124條除斥期間規定適用之見解，有判決不適用法規或適用不當及不備理由與理由矛盾之違誤等語。查原眷戶權益乃基於眷改條例所創設，並非主管機關以行政處分形成，故眷改條例第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，然原眷戶權益既非授與利益之行政處分，則其註銷處分，尚難認屬授與利益行政處分之廢止，自無行政程序法第124條所定之2年除斥期間之限制，為本院最近一致之見解（本院102年度10月份第2次庭長法官聯席會議決議文參照），是以原判決依據本院一致之見解，認定基於眷改條例第22條所作成之原處分並無行政程序法第124條除斥期間規定適用之見解，尚難謂有判決不適用法規或適用不當或不備理由之違誤，上訴人仍持其主觀歧異法律見解，予以爭執，難認有理。

- (三) 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為指摘，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，尚難謂為原判決有違背法令之情形。

(四) 綜上所述，原判決認事用法並無違誤，並已明確論述其事實認定之依據及得心證之理由，對上訴人在原審之主張如何不足採之論證取捨等事項，亦均有詳為論斷，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，並無所謂判決不適用法規或適用不當及判決理由不備等違背法令之情形。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，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 103 年 4 月 18 日

最高行政法院第三庭

審判長法官 藍 獻 林

法官 林 文 舟

法官 胡 國 棟

法官 林 玫 君

法官 廖 宏 明

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 103 年 4 月 18 日

書記官 葛 雅 慎