

司法院釋字第七二七號解釋

不同意見書

大法官葉百修 提出

違憲審查機關對於審查是否違憲之法律或命令，於認定違憲時，固可就違憲之事由擇一認斷；然於認定合憲時，則應排除任何可能違憲之情形，此應為事物之本質與必然之道理。本件解釋關於國軍老舊眷村改建事項，涉及諸多歷史因素與我國住宅政策歷來演變與未來發展趨勢，甚至在憲法層次上，關乎人民生存權、財產權、居住遷徙自由與是否有適足居住權之保障等重要議題；且本件解釋共計十五件聲請案一十三件人民聲請及兩件法官聲請案件，分別從不同憲法基本權利保障之觀點予以論述，顯見其案件之重要性與複雜度。

然本件解釋多數意見僅從平等權保障一端切入，即稱本件解釋審查之標的，即中華民國八十五年二月二日制定公布之國軍老舊眷村改建條例（下稱系爭條例）第二十二條規定：「規劃改建之眷村，其原眷戶有四分之三以上同意改建者，對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行。」（該規定於九十六年一月三日修正時，將同意比例降低，其餘對於不同意改建眷戶之處理方式不變，並增列第二項為改建說明會之程序¹；該程序復於九十

¹ 其第 2 項規定：「本條例修正施行前，經主管機關依第二十條第三項辦理改建說明會，原眷戶未逾四分之三同意改建之眷村，經原眷戶二分之一以上連署向主管機關申請重新辦理改建說

八年五月二十七日增加至三項規定²。原第二十二條規定及之後修正因增列其他項次而為同條第一項規定，關於不同意改建眷戶之處理方式部分，以下併稱系爭規定)，與憲法第七條平等原則尚無抵觸而一筆帶過，對於本件解釋十五件聲請案聲請人其餘諸多指摘，毫無回應，選擇漠視而簡略操作平等原則之審查，完全避談是否與其他憲法基本權利保障有無抵觸之問題，本席無法贊同，爰提出不同意見如后。

一、受理程序要件說理含渾與裁判脫落，諭示檢討事項龐雜，更加凸顯違憲疑義

司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定：「人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有抵觸憲法之疑義者」，得聲請解釋憲法。是以人民向本院聲請解釋憲法，就其憲法上所保障之權利予以指明，或本院大法官經認定所為聲請涉及憲法權利受有侵害。

（一）平等權以外其他基本權利有無受侵害未置一語，致生本件聲請人是否可續以聲請本院解釋之疑慮

承前所述，本件解釋計合併十五件聲請案，各件聲請

明會及認證者，適用前項之規定。」

² 其第 2 項至第 4 項分別規定如下：「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九十八年五月十二日修正之條文施行後六個月內，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。」「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，於三個月內，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，依第一項規定辦理。但未於三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。」「經主管機關核定不辦理改建之眷村，依第十一條第一項第六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。」

案聲請人所指摘系爭規定限制或侵害其憲法所保障之權利，有憲法第七條、第十條及第十五條所保障之平等權、生存權、財產權、居住自由等，並因此牴觸憲法第七條平等原則及第二十三條之比例原則等主張。然本件解釋多數意見僅從平等權立論，單純從系爭規定以「同意」與否為分類標準，而形成不同意改建者，「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」之差別待遇。

按法律本就是一種分類學；立法者本就針對其目的規範其法律適用之對象，分類標準之使用即充斥於所有法律規範之中。法律規範所為之分類，實際上有可能是權利限制之一種手段，但也有可能就是法律規範之必然結果。本件解釋多數意見既以軍人之眷舍配住，僅為使用借貸性質之福利措施，其終止原不以配住戶之同意為必要，因於論證所涉憲法權利時，並未依循歷來解釋之見解，對於本件解釋究涉及何種憲法基本權利受侵害，毫無所論。假如本件解釋多數意見因此認定憲法第七條所定之平等權保障，本身即具有憲法權利之獨立性質，而無須依附在其他憲法權利而成為「平等原則」之適用，本席亦欣然樂見。

然本件解釋多數意見針對系爭規定有無侵害聲請人等之居住自由、生存權、財產權或適足居住權等議題均未有明確回應，則本件解釋聲請人得否據同伴聲請案，再度向本院聲請解釋憲法？本件解釋未曾解釋之部分，依本件解釋作成之程序要件應予受理後，再度予以解釋？則本件解釋何以不全盤檢視審查？令人不解。

(二) 就聲請人所指摘違反比例原則、正當行政程序原則以及特別犧牲補償等均未予回應，理由不備而構成「違背法令」

就本件解釋所涉聲請案，聲請人所為之諸多主張，本件解釋多數意見均未予以回應，於本院大法官目前採之書面審理之程序，縱然取決於本院大法官於受理時論斷之裁量，對於審查宣告違憲之聲請案件，或許得以如此依據大法官凝聚之多數共識，擇一作成解釋；然而在審查宣告合憲之聲請案件，卻不得如此等閒視之，而應就可能違憲之聲請主張逐一檢視並予回應。此於日後本院大法官解釋程序改以言詞辯論後，對於聲請人所為之主張，依據行政訴訟法之相關規定，應於斟酌全辯論意旨而為判決³，否則即有構成判決不備理由之情形而致違背法令⁴。

是以本件解釋多數意見，對於相關聲請人所主張系爭規定抵觸憲法保障之居住自由、生存權、財產權而與憲法正當法律程序原則及比例原則之意旨不符之指摘，均未予以直接或間接回應，又如何杜悠悠之口，令聲請人等心服？

(三) 解釋文一方面肯認系爭規定手段與目的具有「合理關聯」，卻又就系爭規定提出多項檢討修正之諭示，豈非相互矛盾？

既然違憲審查機關於作成合憲解釋或裁判宣告時，應就可能違憲疑義之各項因素予以全面參酌以綜合判斷後，若認仍有諭示檢討之必要，多數即與實體爭議無涉。然本件解

³ 行政訴訟法第 189 條第 1 項規定參照。

⁴ 行政訴訟法第 243 條第 2 項第 6 款規定參照。

釋多數意見一方面僅就有無抵觸平等原則加以審視，其餘可能構成違憲之爭議均未論斷，卻又出於與本院歷來解釋大相逕庭的作法，而解釋文中長篇列舉系爭規定不妥之處。試問：既已認定系爭規定有如此諸多不妥之處，應由相關機關檢討改進，另一方面確又仍宣稱系爭規定與憲法並無抵觸，豈非自相矛盾？

既然系爭規定有諸多尚待檢討修正之疑義，又如何與其所欲達成之公共利益具有合理關聯性？換言之，縱使系爭規定所為之分類標準適用合理審查基準，然所謂合理審查基準，亦非全然不為審查，或凡適用合理審查基準，其審查結果均為合憲。本件解釋既然有諸多亟待相關機關檢討改進之處，亦為多數意見所不爭，則兩者是否真如多數意見所認具有合理關聯，豈非洞若觀火？

二、財產權保障就是財產權，不分重要與否與大小

對於本件解釋系爭規定所涉及之憲法權利保障，本席認為屬財產權保障之範疇。

（一）眷舍使用之法律關係，界定為使用借貸，有待斟酌

有關係爭規定所涉及之眷村改建爭議，原眷戶因為不同意改建，主管機關得依據系爭規定完全剝奪原眷戶所有權益，多數意見引用本院釋字第四五七號解釋，認定原眷戶與國家之間，係「以私法行為作為達成公行政目的之方法」，亦屬「國家為因應政府遷台初期客觀環境之需要，安置國軍退除役官兵，照顧此等有眷榮民之生活，經由行政院國軍退除役官兵輔導委員會將所經營之國有農場耕地配予榮民耕種，乃對榮民所採之特殊優惠措施，與一般國民所取得之權

利或法律上利益有間。受配耕榮民與國家之間，係成立使用借貸之法律關係。」然系爭規定所涉及之國軍眷村，其實際眷戶使用眷舍之歷史成因與實際運作之情形，是否即如同本院釋字第四五七號解釋所處理之「國有農場耕地配予榮民耕種」之情形？配住眷舍之人民，其身份是否即為榮民？或其他因為軍人職務關係所生之眷舍使用？眷舍之興建、土地及其地上物等權利歸屬等問題，是否均可與釋字第四五七號解釋所稱「使用借貸關係」一律等同？假如只是使用借貸關係，又如何於同意改建之眷戶，即可依據系爭條例第五條取得承購住宅及輔助購宅款以及系爭條例施行細則第十三條及第十四條規定之搬遷補助費及拆遷補償費？因此，多數意見直接援引釋字第四五七號解釋，認定本件解釋系爭規定眷舍使用屬使用借貸之法律關係，尚待斟酌。

（二）憲法保障財產權之目的，在於「實現個人自由、發展人格及維護尊嚴」

縱使系爭規定所涉及者，僅屬眷戶與國家之間的使用借貸關係，然而，此種關係下所生之相關權利或利益，難道就不屬於憲法財產權所保障之範圍？憲法第十五條僅稱人民財產權應受保障，及至本院釋字第四〇〇號解釋，將憲法保障財產權之意旨，解釋為「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。」對於財產權之保障類型，亦非以「所有權」為限。本件解釋多數意見將眷戶使用之法律關係，界定為使用借貸，言下之意，似否即謂眷戶對於土地或房屋既無所有權，其權利保障之強度或範圍，即與所有權不同，但是否即因此不受憲法財

產權保障？既然憲法財產權保障之意旨，在於「實現個人自由、發展人格及維護尊嚴」，系爭規定對於不同意改建之眷戶，逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，若房屋係眷戶自行興建，對其房屋難道並無所有權？否則何以有拆遷補償費？即便房地均非原眷戶所有，難道如此一筆勾銷，不是侵害原眷戶「實現個人自由、發展人格及維護尊嚴」，進而有侵害其居住自由與生存權之疑義？

（三）依雙階理論，申請配住眷舍應屬公法上請求權，應受憲法財產權保障

對於眷舍使用，其必然是源自軍人向國家申請眷舍，則因為軍人身分而符合一定要件申請使用眷舍，將原本軍人於各部隊機關學校以外，提供住宅供其眷屬使用，固然有其歷史因素，如同本院釋字第四五七號解釋所稱「係國家為因應政府遷台初期客觀環境之需要」；然而，軍人宿舍之提供與使用，無論係國家基於軍人職務關係所提供給付之一環，或者作為使用借貸之關係，配住眷舍之申請，均須於法律規定之一定要件下為之，本身即為公法上請求權之一種，即應受憲法財產權之保障，至於申請配住後，其法律關係之認定，無論是本件解釋多數意見所稱之使用借貸，抑或其他私法關係，均不影響其前階段因為公法上請求權所生之權利義務。因此，對於此種公法上請求權，應屬憲法財產權保障之範疇，其限制自應符合相關憲法原則如法律保留原則、明確性原則、正當法律程序原則、平等原則及比例原則等要求。

三、系爭規定不僅侵害財產權，更形同公權力之「制裁」與處罰

本件解釋多數意見認系爭規定之立法目的，在於避免眷戶參與改建之意願不一致，影響眷村改建之整體工作，以「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。」關於國金老舊眷村之改建，於立法之初立法者有認為應予國民住宅條例⁵一體適用⁶，換言之，其屬於國家整體住宅政策之一環，雖將國軍老舊眷村之改建，獨立以系爭條例加以規範，對於其程序之要求，仍應符合憲法正當法律程序之意旨。

（一）財產權亦有正當行政程序之保障

關於財產權之限制，本院歷來解釋亦肯認有正當法律程序原則之適用。尤以系爭條例第二十二條第四項亦規定有都市更新程序之適用，系爭條例之立法目的亦承認，國軍老舊眷村之改建，亦為改善都市景觀，則對於改建程序涉及人民財產權，依據本院釋字第七〇九號解釋，亦應有正當法律程序之保障。憲法上正當法律程序原則之內涵，固然視所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序之成本等因素綜合考量，由立法者制定相應之法定程序，例如確保利害關係人知悉相關資訊之可能性，及許其適時向主管機關以言詞或書面陳述意見，以主張或維護其權利等。則系爭條例對於眷村改建之程序，究竟應如何設計以符合憲法正當

⁵ 因住宅法之制定，業於 104 年 1 月 7 日經立法院三讀廢止。

⁶ 參見立法院第二屆第六會期國防、內政及邊政兩委員會第二次聯席會議紀錄，立法委員陳定南之發言，立法院公報，第 84 卷第 55 期，頁 318。

法律程序之要求，本件解釋多數意見則毫無所及。

(二) 財產權保障包括存續與價值保障

或謂本院釋字第七〇九號解釋處理是人民所有權之保障，與系爭規定所涉及之「使用借貸」不同。然誠如本席所言，憲法保障人民財產權應不分所有權與否之優先順序。何況，憲法對於財產權之保障，同時包括存續保障與價值保障，即便系爭規定所涉及之國軍老舊眷村之眷戶，其使用眷舍之屋地均為國家所提供，然其對於屋地所增加之「價值」，似亦應為憲法財產權保障之範圍。

(三) 系爭規定就不同意改建之建物所有權人未給予補償，且逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地並移送強制執行，形同制裁效果，有違憲法財產權保障之意旨

綜上所述，國軍老舊眷村使用眷舍之眷戶，其使用眷舍之歷史因素及其與國家之法律關係，均有複雜之事實背景，無論其是否僅屬於使用借貸關係，或者系爭條例所處理之國軍老舊眷村改建，是否應一體納入國家住宅及都市更新政策之一環，仍有待相關機關通盤檢討。然系爭條例處理既有眷戶對於眷舍之使用，即應注意避免過度侵害其居住自由及生存權之保障，尤其基於其財產權之存續與價值保障，對於不同意改建之眷戶，系爭規定美其名為加速改建之必要手段，實際上形同對於不同意改建之眷戶一種制裁或懲罰，既未給予一定之補償，亦未透過正當法律程序，以降低眷戶之間的紛爭，同時避免因為逕行註銷不同意改建之原眷戶之眷舍居住憑證及所有一切原眷戶權益，導致其財產權、居住自

由及生存權受到過度侵害，凡此均為本件解釋多數意見所見，並於解釋文中加以諭示相關機關檢討改進，則當應檢討修正已逾越必要合理之範圍，而多數意見仍堅信系爭規定與憲法並無牴觸，其合憲論理過無薄弱，實難昭眾信。