

司法院釋字第四八五號解釋

中華民國 88 年 5 月 28 日

院台大二字第 13686 號

解 釋 文

憲法第七條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待。促進民生福祉乃憲法基本原則之一，此觀憲法前言、第一條、基本國策及憲法增修條文第十條之規定自明。立法者基於社會政策考量，尚非不得制定法律，將福利資源為限定性之分配。國軍老舊眷村改建條例及其施行細則分別規定，原眷戶享有承購依同條例興建之住宅及領取由政府給與輔助購宅款之優惠，就自備款部分得辦理優惠利率貸款，對有照顧必要之原眷戶提供適當之扶助，其立法意旨與憲法第七條平等原則尚無牴觸。

惟鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，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。立法機關就上開條例與本解釋意旨未盡相符之部分，應通盤檢討改進。

解釋理由書

憲法第七條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待。憲法係以促進民生福祉為一項基本原則，此觀憲法前言、第一條、基本國策章及憲法增修條文第十條之規定自明。本此原則國家應提供各種給付，以保障人民得維持合乎人性尊嚴之基本生

活需求，扶助並照顧經濟上弱勢之人民，推行社會安全等民生福利措施。前述措施既涉及國家資源之分配，立法機關就各種社會給付之優先順序、規範目的、受益人範圍、給付方式及額度等項之有關規定，自享有充分之形成自由，斟酌對人民保護照顧之需求及國家財政等社會政策考量，制定法律，將福利資源為限定性之分配。中華民國八十五年二月五日公布之國軍老舊眷村改建條例第五條（八十六年十一月二十六日修正）、第二十條及八十五年七月二十三日發布之同條例施行細則第九條分別規定，原眷戶享有承購依該條例興建之住宅及領取由政府給與輔助購宅款之優惠，就自備款部分尚得辦理優惠利率貸款，其立法目的係在對有照顧必要之原眷戶提供適當之扶助，符合促進民生福祉之基本原則，與憲法第七條之意旨尚無牴觸。

惟鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，並注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配；對於受益人範圍之決定，應斟酌其財力、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，不得超過達成立法目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。上開條例第三條第一項規定：「本條例所稱國軍老舊眷村，係指於中華民國六十九年十二月三十一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。」然眷村是否為老舊而有改建之必要，應依眷舍之實際狀況並配合社區更新之需要而為決定，不得僅以眷村興建完成之日期為概括之認定，以免浪費國家資源。八十六年十一月二十六日修正之同條例第五條第一項後段「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」之規定，固係以照顧遺眷為目的，但不問其子女是否確有由國家照顧以解決居住困難之必要，均賦與其承購房地並領取與原眷戶相同補助之權利，

不無明顯過度照顧之處。又該條例第二十四條第一項規定：「由主管機關配售之住宅，除依法繼承者外，承購人自產權登記之日起未滿五年，不得自行將住宅及基地出售、出典、贈與或交換。」然其購屋款項既主要來自國家補助，與純以自費取得之不動產者有間，則立法機關自應考慮限制承購人之處分權，例如限制其轉售對象及轉售價格或採取其他適當措施，使有限資源得為有效之利用。上開條例規定與限定分配國家資源以實現實質平等之原則及資源有效利用之原則未盡相符，立法機關就其與本解釋意旨不符之部分，應通盤檢討改進。

大法官會議 主 席 翁岳生

大法官	劉鐵錚	吳 庚	王和雄	王澤鑑
	林永謀	施文森	孫森焱	陳計男
	曾華松	董翔飛	楊慧英	蘇俊雄
	黃越欽	賴英照	謝在全	

不同意見書 大法官 陳計男

本件聲請係由立法委員蘇煥智等五十五人以「國軍老舊眷村改建條例」（以下稱「條例」）顯有違反憲法第七條平等權等規定之嫌，聲請解釋憲法（見立法委員聲請解釋憲法理由書），本席依左列理由，認應不予受理解釋。

按由一定人數之立法委員聲請解釋憲法，依司法院大法官審理案件法（以下簡稱審理案件法）第五條第一項第二款規定，須「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權適用憲法發生疑義或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者」始得為之。準此，一定人數之立法委員聲請解釋憲法須為(一)立法委員行使職權適用憲法發生疑義（該款前段）或(二)為其行使職權適用法律發生有牴觸憲法之疑義（該款後段）。本件聲請，依其理由書謂係依該款前段規定（即(一)之情形）聲請解釋「條例」之規定是否違憲等語。

查聲請解釋憲法依審理案件法第八條第一項第三款規定，須

敘明聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持立場與意見，是一定人數之立法委員就其行使職權適用憲法發生疑義聲請解釋時，於聲請書內，自須敘明其係於行使如何之職權時，因適用憲法對於憲法如何之規定發生疑義，始能謂其合於程式。本件聲請人聲請時，並未依上開規定具體敘明其行使如何之職權，因適用憲法發生疑義，而係謂聲請大法官解釋立法院通過之「條例」其規定有否違憲等語。第查該「條例」既經立法院於民國八十五年一月十二日三讀通過，立法委員就該「條例」制定權之職權行使即屬完畢，則本件聲請時，聲請人顯非在行使該「條例」制定之職權，且就其聲請意旨言，亦非關於適用憲法發生疑義，而係請求審查立法院所通過之「條例」有無違反憲法第七條等規定，即與上開聲請要件不合，依審理案件法第五條第三項規定，應不受理。或謂該款前段規定，係源於德國法例，目的在使不同意法案之少數立法委員，對於多數立法委員所通過之法律，有要求司法院大法官為法律違憲審查之規定，但該款並非規定少數立法委員對其行使職權表決通過之法律認有牴觸憲法之疑義，得聲請解釋，司法院大法官則能否擴張解釋之範圍及此，即非全無疑問。矧我國法律之制定權係由立法委員行使，故法律制定過程中，若法律或其中之法條涉及牴觸憲法，立法委員自不應贊成任其通過。從而經立法委員三讀通過之法律，應有「合憲推定」原則之適用。表決時不贊成之立法委員，對於通過之法律，就其合憲性既有爭議，使該立法委員有聲請司法院大法官作合憲性審查而為解釋，以為救濟，自有保護之必要性與正當性；若立法委員於表決時表示贊成使法案通過，旋又反於其前贊成之表示，聲請審查該通過之法律有牴觸憲法，企圖使其失效，則顯有悖於禁止反言（Estoppel）之原則，並有逃避或混淆選民監督之嫌，殊難認對其有予救濟保護之必要性與正當性，則若其請求解釋，亦不應受理。從而縱認少數立法委員對於通過之法律，有違憲審查之聲請權，依上說明，於其聲請時，應表明其為不贊同法案之立法委員。本件聲請人是否為不贊同該「條例」之立法委員，並未見其說明，本院似亦未為必要之調查，確定其是否為適格之聲請人，即逕予受理作

成解釋，亦嫌未妥。又本件依聲請意旨，並不合審理案件法第五條第一項第二款後段之規定，聲請人復未據此而為聲請，併予敘明。

綜上理由，本件聲請尚未符合審理案件法第五條第一項第二款之要件，依同條第三項規定，原應不受理，惟多數大法官遽為受理並予解釋，即難贊同，爰提出不同意見書如上。

抄立法委員蘇煥智等五十五人聲請書

受文者：司法院

主旨：立法委員蘇煥智等五十五人，針對「國軍老舊眷村改建條例」，顯有違反憲法第七條平等權之規定，提出釋憲案。

理由：

壹、聲請解釋憲法之目的

憲法第七條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」這是憲法有關平等權的規定，保障人民法律上地位之平等。凡適用法律違反平等原則，或制定以不平等為內容之法律，皆有違憲之嫌。

平等分為形式平等及實質平等，在合理的情形下為顧及實質平等，法律自可有差別規定，然而在何種標準下始可為差別規定，其內涵無非是「正義」、「合理」，民國八十五年一月十二日立法院三讀通過之「國軍老舊眷村改建條例」，其內容獨厚特定少數原眷戶，使其能享有承購依國軍老舊眷村改建條例興建之住宅及政府給與之補助購宅款等優厚的權益，幾乎形同政府立法贈送原眷戶一戶一屋，不動產在現今社會中價值不菲，原眷戶只要依規定於五年後轉手即可獲暴利，而老舊眷村改建無非是為了解決原眷戶居住安全的問題，不應採贈售房屋此種不合理、不正義收買圖利他人的方式為之。因此，「國軍老舊眷村改建條例」不但違反形式平等也違反實質平等，實有違憲之嫌。依「國軍老舊眷村改建

條例」建造的住宅，動用國家資源卻僅圖利特定身分之人士，而此特定人士又不乏軍將官等非弱勢人士，且同為軍眷身分者其眷村住宅，依該條例規定，必須在民國六十九年十二月三十一日以前建造完成者始得改建獲贈，且配贈之坪數竟捨生活實際需要，而以退伍時之職階高低為標準，得知該條例之相關規定即使於同為軍眷身分族群中亦不平等。況且其他與國軍老舊眷村有相同情況之中央各部會及學校眷戶卻未能享有同樣的權益，明顯違反公法上的平等原則，國軍老舊眷村改建條例針對此並未能提出合理的差別待遇的基準，對其他職業別、其他身分之人民顯有不公，實有違反憲法第七條平等權規定之嫌，故特此提起釋憲案。

貳、疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文

- 一、本聲請案係依據司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款：「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者」前段之規定提出，聲請司法院大法官解釋立法院於民國八十五年一月十二日三讀通過「國軍老舊眷村改建條例」，其規定是否違憲。
- 二、憲法第七條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」而國軍老舊眷村改建條例規定之條文內容即有違反憲法第七條平等權之嫌，例如：
 - (一)第一條：「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；本條例未規定者，適用其他有關法律之規定。」
 - (二)第三條：「本條例所稱國軍老舊眷村，係指於中華民國六十九年十二月三十一日以前興建完成之軍眷住宅，具有左列各款情形之一者：
 1. 政府興建分配者。

2. 中華婦女反共聯合會捐款興建者。
3. 政府提供土地由眷戶自費興建者。
4. 其他經主管機關認定者。

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。」

(三)第五條：「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，由配偶承受其權益，餘均不得承受其權益。但於行政院核定眷村改建計畫後，發生原眷戶與配偶均死亡之情形者，得由其子女承受其權益。」

(四)第十六條：「興建住宅社區配售原眷戶以一戶為限。每戶配售之坪型以原眷戶現任或退伍時之職缺編階為準；並得價售予第二十三條之違占建戶及中低收入戶；如有零星餘戶由主管機關處理之。

前項價售中低收入戶之住宅，得由主管機關洽請省（市）國民住宅主管機關價購，並依國民住宅條例規定辦理配售、管理。

第一項住宅社區配售坪型辦法，由主管機關定之。

(五)第二十條：「原眷戶可獲之補助購宅款，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。

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。

原眷戶可獲得之補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。申請自費增加住宅坪型之原眷戶，仍依原坪型核算補助購宅款，其與申請價購房地總價之差額，由原眷戶自行負擔。」

(六)第二十四條：「由主管機關配售之住宅，除依法繼承者外，承購人自產權登記之日起未滿五年，不得自行將住宅及基地出售、出典、贈與或交換。

前項禁止處分，於建築完工交屋後，由主管機關列冊囑託當地土地登記機關辦理土地所有權移轉登記及建築改良物所有權第一次登記時，並為限制處分之限制登記。」

以上規定之內容超越合理的正當性，給與特定人士過多的利益，顯有違反憲法有關平等權之規定。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、法律上一律平等，應包括法律適用與法律制定

依我國憲法第七條之規定，中華民國人民在法律上一律平等，「在法律上一律平等」除指司法、行政機關在適用、解釋法律，不能對人民為不平等的措施外，更應指立法者不得制定不平等的法律，否則立法機關可任意制定對人民為不平等處遇之法律，而不視為違憲，將使憲法保障平等權之規定，失去大部分的效用。故現立法院三讀通過之「國軍老舊眷村改建條例」，即為獨厚特定身分人士而對其他人民不公平之不平等法案，實已違憲。

二、憲法上保障之平等權包括形式之絕對平等與實質之相對平等，「國軍老舊眷村改建條例」違反形式及實質平等

合理的差別待遇不能謂為違反平等權，但不合理的差別處遇則違反平等權，是為違憲。依國軍老舊眷村改建條例之規定，得獲政府補助配售房屋之對象，僅為原眷戶及極少數的中低收入戶，其中原眷戶中不乏將官級或家庭生活狀況頗佳者，卻可獲政府至少房地總價之百分之八十補助購宅款，其餘不到百分之二十的自行負擔

額，尚可享受利率僅三．五%的貸款，比市面的存款利率還低，幾乎形同贈送一戶一屋（參考國軍老舊眷村改建條例第二十條），而房地產在當今社會中價值不菲，立一部法律給予特定身分人士，一筆金額超過實際所需的財產，顯為不合理的差別處遇，不但違反形式的平等權更已違反實質的平等權

三、在合理、公平正義、合目的原則下允許法律得設為差別規定，國軍老舊眷村改建條例不合理、不正義、不合目的，明顯違反平等權

國軍老舊眷村改建的目的無非在解決原眷戶居住安全的問題，解決此問題可以只租不賣或無償借住，或為不得辦理繼承等限制之方式合理解決之，而「國軍老舊眷村改建條例」卻規定將改建的房地配售贈送給原眷戶，且原眷戶之子女不論是否已有房屋、生活狀況如何，皆可依法繼承該權益；而且承購人自產權登記之日起滿五年後，即得自行將住宅基地出售、出典、贈與或交換（參考國軍老舊眷村改建條例第五條、第二十四條），轉手即可獲暴利，不但不合理、不正義，且無形中將國有財產變為私人所有，違反地利共享的原則，已明顯悖離老舊眷村改建的目的。

再者，「國有眷舍房地」非國防部一部所獨有，中央各機關學校亦均有其管理的「國有眷舍房地」，行政院人事行政局亦為此發布一項「中央各機關學校國有眷舍房地處理辦法」，以為處理之準據。依該項辦法規定，中央各機關學校所管理之國有眷舍房地，均應於處理前，由人事行政局會同財政部報請行政院核定，並依法變更為非公用財產後，由國有財產局依法處理（參照中央各機關學校國有眷舍房地處理辦法第四條），何獨軍方可以例外享有特權？亦即同樣住在國有土地上，中央各部會或學校的眷戶，僅因其身分、職業的不同，就不能享有和國軍老舊眷村眷戶相同的權益，對相同的事件

設不同的處理方式，顯已違反公法上的平等原則；如此圖利特定人士實已侵害其他民眾應受憲法保障之平等權。

為維護實質平等權，由法律提供差別待遇的基準，無非是「正義」與「合理」，國軍老舊眷村改建條例並未能提供此一基準，故有違憲之嫌。

四、即使同為軍眷戶，依「國軍老舊眷村改建條例」之規定，亦違反平等原則

依國軍老舊眷村改建條例第三條之規定，本條例所稱國軍老舊眷村，係指於中華民國六十九年十二月三十一日以前興建完成之軍眷住宅，為何以此時間為準？依據國防部向立法院提出的「眷村改建計畫簡介」的背景說明中，曾明白表示國軍老舊眷村，係民國三十九年至五十八年間，由各軍種單位自行籌款興建，多以克難方式用磚木建造之連棟平房。故為何不以五十八年以前興建者為準？或以其他時間為準？令人不解。同為眷村住戶，僅因其所住之住宅興建完成時間不同，所獲得之權益即有不同，亦有不公。

另「國軍老舊眷村改建條例」未能全盤考量老舊眷村所在位置的區段價值等特性，不論老舊眷村位於何地段，即使位於高價值地段的商業區如「信義新城」，一概以改建配售的方式處理，造成原眷戶間亦產生不公平的現象，所獲贈的房地產，究有多高的價值，全憑運氣，運氣佳的一轉手即可獲得上千萬的利益，法律規定的內容竟如此，實有違平等權，有違憲之嫌。

肆、附件

- 一、「國軍老舊眷村改建條例」一份。
- 二、「中央各機關學校國有眷舍房地處理辦法」一份。

聲請提案人：蘇煥智

聲請連署人：林哲夫 陳永興 鄭寶清
謝聰敏 林光華 黃爾璇
林濁水 尤 宏 蔡煌瑯

陳其邁	張俊雄	李進勇
盧修一	柯建銘	彭百顯
陳志彬	陳定南	鄭朝明
廖大林	謝錦川	黃天福
朱星羽	林忠正	李應元
林錫山	蔡明憲	林文郎
林瑞卿	周伯倫	李俊毅
陳光復	張晉城	施明德
余玲雅	沈富雄	蘇貞昌
廖學廣	張旭成	彭紹瑾
張俊宏	邱垂貞	陳文輝
王雪峰	蕭裕珍	翁金珠
范巽綠	王 拓	葉菊蘭
洪奇昌	許添財	簡錫氫
劉盛良	顏錦福	林豐喜

中 華 民 國 八 十 五 年 五 月 二 十 八 日
(本件聲請書附件略)