

# 解釋憲法聲請書

聲請人：黃克正

韓行祚

安希平

殷洪希

鄭洪

徐忠國

王蘭康

王蓓蓓

王薇薇

江驚

薛亞姍

涂春根

張凱溱

卓群

卓筠

鍾寶龍

鍾寶霖

鍾寶霓

譚自明

張陳杏

鄭玉華

朱順德

代理人：林石猛 律師

張宗琦 律師

蔡坤展 律師

為聲請人受最高行政法院 100 年度判字第 198 號判決、第 295 號判決，適用國軍老舊眷村改建條例第 22 條第 1 項規定，不法侵害聲請人財產權，依法提出聲請事：

#### 壹、聲請釋憲之目的

請 鈞院大法官解釋民國（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。」（本條例於 96 年 1 月 3 日修訂原眷戶比例為三分之二，並增列第二項），不法侵害人民受憲法第 15 條保障之「財產權」，抵觸憲法第 7 條「平等權」及第 23 條「比例原則」之疑義，係屬違憲，以維憲法保障人民權益之精神，並

使聲請人得據以提起再審。

## 貳、疑義之性質與經過，及所涉及之憲法條文

一、聲請人黃克正等21人屬位於高雄市左營區崇實新村之原眷戶或其繼承人；聲請人朱順德為同區合群新村之原眷戶。因國防部轄下所屬總政治作戰局，規劃將含聲請人所在之崇實新村、合群新村等十個眷村納入改建作業程序，改建方法略以於各眷村分別辦理改建認證，如同意改建原眷戶超過四分之三以上，該眷村即行騰空，如原眷戶選擇購置新建住宅者，全部搬遷至「自治新村」基地新建大樓安置。因此，依照85年2月5日公布之眷改條例及其施行細則等相關規定，於92年11月25日以勁勢字第0920014643號公告，宣示眷戶或違占建戶如同意改建者，應於改（遷）建說明會後三個月之特定期間內，填具改（遷）建申請書，並經法院或民間公證人完成認證手續，繳交相關文件予列管軍種（單位），以完成同意改建程序，其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，准於該事由消滅後補行辦理，並同時說明若眷戶逾期或限期補正仍未繳交同意書及相關文件者，視為不同意改建戶等相關資訊。聲請人等因未於期間內完成改（遷）建申請書之認證，或事先聲明不配合改建，或事後以書面表明註銷先前配合

改建之同意書與認證書，經國防部所屬單位依照眷改條例第22條之規定，以96年12月6日昌易字第09600238612號函註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益。聲請人不服，提起行政救濟。惟歷經訴願決定及行政訴訟（台北高等行政法院97年度訴字第2051號判決、最高行政法院100年度判字第295號判決，附件一；台北高等行政法院97年度訴字第2535號、最高行政法院100年度判字第198號，附件二），均認原處分合法，而駁回聲請人之請求。茲因原行政訴訟當事人王海榮於100年1月2日逝世，繼承人為王蘭康、王蓓蓓、王薇薇等人（附件三）；另當事人卓崇生於100年5月21日逝世，繼承人為張凱濤、卓群、卓筠等人（附件四）。聲請人認為最高行政法院100年度判字第295號判決、100年度判字第198號判決所適用之眷改條例第22條第1項規定有違憲疑義，聲請 鈞院大法官惠予解釋。

## 二、本案涉及之憲法條文

憲法第15條之財產權保障、第7條平等權及第23條比例原則之限制。

## 參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案之立場及見解

## 一、確定判決所適用之眷改條例第 22 條第 1 項規定，明顯 牴觸憲法平等原則及比例原則

### （一）憲法第 7 條平等原則之意義

按憲法第 7 條平等原則，其意旨在要求等者等之、不等者不等之；對不同之待遇，必須斟酌規範事務性質之差異，提出合理區別待遇理由，始無悖於憲法平等原則之要求，此為鈞院大法官在釋字第 211 號、224 號、485 號、565 號、618 號、626 號等諸多解釋採行之一貫立場。申言之，依平等原則之要求，若從憲法價值體系及立法目的檢驗，事物本質並無差異，即不應為差別待遇，如有事物性質之差異，所為之差別待遇，亦應為合理之區別對待，禁止立法者恣意為不合理差別待遇。此參諸司法院釋字第 624 號解釋，就冤獄賠償事件排除軍事審判案件，係認：「冤獄賠償法第一條規定，……未包括軍事機關依軍事審判法令受理案件所致該等自由、權利受同等損害之人民，係對上開自由、權利遭受同等損害，應享有冤獄賠償請求權之人民，未具正當理由而為差別待遇，若仍令依軍事審判法令受理案件遭受上開冤獄之受害人，不能依冤獄賠償法行使賠償請求權，足以延續該等人民在法律上之不平等，自與憲法第七條之本旨有所牴觸。」之意旨自明。又採行差別待遇之手段必須能有效達成目的，且手段與目的間亦必須有合理關連，鈞院大法官釋字第 485

號、593 號、626 號解釋亦著有明文。如上開司法院釋字第 626 號解釋，大法官即認中央警察大學招生所以對色盲者設限制，係在：「求教育資源之有效運用，藉以提升警政之素質，促進法治國家之發展，其欲達成之目的洵屬重要公共利益；因警察工作之範圍廣泛、內容繁雜，職務常須輪調，隨時可能發生判斷顏色之需要，色盲者因此確有不適合擔任警察之正當理由。」即以比例原則與內在實質聯結性作為審查差別待遇是否合理正當之基準。

## （二）原眷戶依眷改條例所可享受之權益

查，國軍眷村之存在，係國家於戰後尤其是 38 年間政府在內戰失利之後，為照顧人數龐大之大陸來台軍人及其眷屬，使其在台有居住之處所，而利用高雄左營地區日治時期遺留官舍群，或為其在國家或公有土地上所興建的臨時或非臨時性住宅，包括由政府出資興建分配、中華婦女反共聯合會捐款興建、或政府提供土地而由眷戶自費興建者等（眷改條例第 3 條第 1 項規定參照）。由於上述之住宅作為眷舍，均係集中在特定之國有或公有土地上建築，該等眷舍群聚之村落或社區因此被稱為眷村，並自然形成具有一定特色的村落或社區文化，即為所謂眷村文化，其豐富之人文、生態、軍事等文化景觀，更由地方政府高雄市政府於 99 年 3 月 9 日召開之文化資產審查會議決議登錄為「左營海軍眷村」文化

景觀。雖然如是，由於台灣的政治、社會與經濟環境，在解嚴後之十數年間急速變化，在國防部提案下，由立法院制定通過，總統於民國 85 年 2 月 5 日公布之眷改條例，在該條例第 1 條中即強調其進行老舊眷村之改建，係為「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」之公益目的。從而，依該條例第 3 條第 1 項規定，凡在民國 69 年 12 月 31 日以前興建完成，並符合一定要件者，即為系爭之眷改條例所欲改建的老舊眷村。居住於上述區域中，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眷舍配住憑證等公文書的住戶，依據同條第 2 項規定，即為該條例所稱之原眷戶。

### （三）眷改條例第 22 條第 1 項規定對是否表達反對意見之眷戶為無理由之差別待遇，違反平等原則

查，依眷改條例第 22 條第 1 項規定，行政主管機關對不辦理認證、認證後因認改（簽）建申請書所附條件不合法、不合理而註銷或作廢先前認證之原眷戶（如聲請人），得引用前揭條文作成註銷原眷戶眷舍居住憑證及原眷戶權益之行政處分。反之，如屬同意改建、有辦理認證之原眷戶，則得享有興建住宅優先承購權、購宅輔助款（眷改條例第 5 條參照）、搬遷補助費、房租補助費（眷改條例施行細則第 13

條參照)等。兩者眷戶權利天壤之別，然其採行差別待遇之原因，僅在於「是否有辦理改建認證」而已。申言之，眷改條例第 22 條第 1 項規定不區別眷戶「未同意改建」之原因，尤其「完全不同意改建，希望繼續居住原址即崇實新村」、「同意改建但不同意認證書違法附加之條件」或「雖有辦理認證，惟嗣後註銷先前同意之認證意思表示」等三種情形，均由主管機關逕以行政規則定義，凡未完成認證手續者，「等同眷改條例第 22 條所稱不同意改建原眷戶」為註銷行政處分之對象，其所採行之手段與目的間之關聯何在？未辦理改建認證之原眷戶，或已經同意改建但不同意主管機關恣意添具改建條件之原眷戶何以不能獲得任何補償或協助？均無從得知。足見眷改條例第 22 條第 1 項註銷規定，僅以原眷戶是否辦理認證為差別待遇之標準，卻未見任何可資支持此項差別待遇之理由，亦未區分原眷戶不肯辦理認證之原因，應有違反憲法平等原則之情形。

況且，依據眷改條例之規定，眷村改建事宜僅由主管機關作成規劃案，是否進行改建，則委由眷村中之居民自行決定，主管機關不能越俎代庖代為決定，因此有眷改條例第 21 之 1 條、第 22 條原眷戶四分之三以上同意改建門檻問題（96 年 1 月修正後為三分之二門檻）。如未通過此門檻，依據眷改條例施行細則第 20 條：「原眷戶未達四分之三同意改建之眷村，不辦理改建，於本條例廢止後，依國有財產法有關



規定辦理。」之規定，眷村改建即無法進行。足見眷改條例之立法意旨，自始即以尊重眷村文化為原則，由原眷戶自我評估、利益衡量是否同意改建。如眷村認證（投票）結果為維持原狀、不進行改建，亦為之所許，並為法律所保障；換言之，法律係尊重原眷戶之意願表達自由，不論同意改建與否，是否參與改建認證程序，其表意過程與結果實均應為法律所保障。

準此，同意改建之原眷戶可取得諸多權益如前述；反之，基於認為眷舍尚屬新穎無改建必要、希望保留眷村文化（眷改條例第 1 條立法目的參照）、認為主管機關恣意加入之改建條件違法或不適當等原因，而未辦理改建認證之原眷戶，卻直接面臨眷改條例第 22 條註銷眷籍、不得享有任何權益之「制裁」。換言之，眷改條例既然將眷村是否辦理改建之決定，委由原眷戶採民主方式自由決定，並本此意旨應貫徹照顧原眷戶及中低收入戶，保存眷村文化目的，由立法者與主管機關妥為設計因應（眷改條例第 1 條參照）。然立法者卻又於眷改條例第 22 條規定，不區分原因「嚴懲」「不同意」改建之原眷戶，再由主管機關恣意擴大解釋，將因認為眷舍尚屬新穎無改建必要、希望保留眷村文化、認為主管機關恣意加入之改建條件違法或不適當等原因而未參與改建認證之原眷戶均解釋為該條文之「不同意改建」原眷戶，從而援引該條文剝奪其可得享有之權益，其立法設計本身實屬前

後矛盾。眷改條例復予有辦理改建認證之原眷戶諸多權益照顧，不區分與未辦理改建認證眷戶之關係，亦不區分「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為妥善之分配」，未採「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與明顯過度之照顧。」(司法院釋字第 485 號解釋文參照)，實難謂眷改條例第 22 條已經充分考量憲法第 7 條所定平等原則之要求，亟待鈞院作成該條文違反憲法財產權及平等保障之解釋。

另依眷改條例第 23 條規定，未具合法原眷戶資格而屬「違占建戶」者，亦得獲取主管機關比照當地地方政府舉辦公共工程拆遷補償標準，由改建基金予以補償後拆遷，提供興建住宅依成本價格價售並提供優惠貸款之待遇。相較於違占建戶仍得因眷村改建結果而享有一定權益，僅屬未辦理改建認證之合法原眷戶卻無法獲得任何權益，面臨必須拆屋還地結果，益顯眷改條例有違反憲法平等原則及內在體系矛盾情形。換言之，即便非屬眷改條例第 3 條第 2 項定義之合法原眷戶(違占建戶)，僅因維持照顧眷村內「住民」(許多違占建戶根本不具備軍人或榮民身分)生活之政策考量而使其得繼續居住於眷村當中，不予立即驅離而請求返還房地，再依據眷改條例第 23 條條文，無論該等違占建戶是否同意眷村改建，

是否具備軍人或榮民身分，亦得享有諸多權益，顯然已經超乎眷改條例第1條本身所定眷村改建工作係在「照顧原眷戶及中低收入戶」之立法目的。則如聲請人等自始合法居住於眷村之原眷戶，均屬對國家與國防事業有卓越貢獻之人，僅因表達想繼續居住原址，或認改建申請書設有違法限制條件而拒絕辦理認證，依據眷改條例所賦予之機會而表達意願，即遭主管機關依眷改條例第22條第1項規定註銷眷舍居住憑證、原眷戶權益、不得享有任何利益及拆屋還地結果之「嚴厲制裁」。茲兩相比較，依法表達自由意思之合法眷戶，其待遇竟明顯次於違占建戶，益顯輕重失衡，足見眷改條例之設計自始存有違反憲法平等原則及比例原則之情形。

## 二、國軍老舊眷村改建條例第22條第1項規定牴觸憲法第23條比例原則及第15條財產權保障之意旨

### （一）對於人民財產權干預之法律在憲法上的立法界限：

按我國憲法第15條規定，人民之生存權、工作權及財產權應予保障。司法院大法官對於上述財產權應受憲法保障之意旨，進一步加以闡釋並予以具體化。在釋字第400號解釋中，大法官首先闡明：「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。如因公用或其他

公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨」，即已指出基於「達成公共福祉目的」之「必要性」理由，雖肯認國家得「依法律」之規定，對於特定私人所擁有之財產上權利，實施徵收等干預或侵犯行為，但對因此而受損害之人，基於後者係為公共福祉而進行特別犧牲之理由，即應給予「相當之補償」，方符合憲法保護人民之財產權的意旨。大法官隨後在釋字第425號解釋中，繼續以土地之公用徵收作為對象，指出「土地徵收，係國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之謂。規定此項徵收及其程序之法律必須符合必要性原則，並應於相當期間內給予合理之補償。被徵收土地之所有權人於補償費發給或經合法提存前雖仍保有該土地之所有權，惟土地徵收對被徵收土地之所有權人而言，係為公共利益所特別犧牲，是補償費之發給不宜遷延過久」，明白闡述國家以徵收手段而侵犯人民之財產權者，不僅應受依法行政原則之拘束，須基於法律明文規定而為徵收行為以外，其徵收亦須符合比例原則，對因此而受有損害之私人，應發放合理之補償費，其給予亦不能耽擱過久，「如有延誤，自屬對人民財產權之侵害」。在釋字第516號解釋中，大法官除重申上述意旨，並表示對於私人之補償費係「填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失」，更以積極性的誠命，要求國家「補償不僅需相當，更

應儘速發給，方符憲法第十五條規定，人民財產權應予保障之意旨」，因此若未及時發給補償費之徵收案，「即應失其效力」。若原發給之補償費，因政府機關之地價標準認定作業錯誤而短少者，亦要求原處分機關應於相當期限內，依職權撤銷原已確定的補償處分，另為適法之補償處分，其「逾期未發給補償費差額者」，依釋字第652號解釋，「原徵收土地核准案即應失其效力」。以上述之數項解釋為基礎，我國顯然已在司法實務上，完整地建構國家侵犯或干預人民應受保護之財產權的立法界限。亦即，國家無論是以「剝奪」或「限制」而干預人民財產權時，除須遵守法律明文規定之形式要件以外，尚須在法條規範中係基於「達成公共福祉目的」之必要性原則，並應符合給予相對人民以「相當且及時地補償」，否則將影響原處分機關在現實上所作成行政處分的效力，並有違反憲法第15條保護人民財產權規定之疑慮。

故而，徵收人民財產權之法律規範，必須依法且合於達成公共利益目的之必要性原則，並給予相對人以相當且及時地補償者，方為我國憲法所允許。至其補償方式，立法機關享「有一定之自由形成空間」，大法官在釋字第579號解釋中提及：「補償承租人之地價，應由主管機關於發放補償或依法提存時，代為扣交，係出租之耕地因公用徵收時，立法機關依憲法保障財產權及保護農民之意旨，審酌耕地所有權之現存價值及耕地租賃權之價值，採用代位總計各別分算代償之

方法，將出租耕地上負擔之租賃權價值代為扣交耕地承租人，以為補償，其於土地所有權人財產權之保障，尚不生侵害問題」。

上述同樣的立法界限，也存在德國憲法及實務中，依據德國基本法第14條第1項規定：「財產與繼承權應受保護」(Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet)、「其內容與限制依法律定之」(Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt)。又同條第3項規定：「徵收僅在為公眾福祉之目的下允許之」(Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig)、「徵收僅能依據法律或法律之授權為之，並規定其補償之方法與範圍」(Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt。)、「補償須依據公眾與相對人之利益作正確的衡量而決定之」(Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen)、「就補償之額度若有爭議者，得向普通法院提起訴訟救濟」(Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen)。學說上，對於基本法第14條第3項第2句有關徵收規範之法律規定，必須同時制定有關補償額度條款

的規定者，稱為連鎖條款(Junktim-Klausel)<sup>1</sup>。欠缺此等連鎖條款者，依據聯邦憲法法院之看法，縱使是依法而制定的徵收規範，亦屬違憲而無效(verfassungswidrig und nichtig)<sup>2</sup>。德國學說上認為，聯邦憲法法院之所以如此強調有關補償費用之規定，必須交由立法者自己以法律明文規定的理由，除了係基於保護人民財產權的基本法規範意旨以外，主要的理由係基於權力分立(Gewaltenteilung)<sup>3</sup>，亦即立法者應在自己行使預算高權(Haushaltshoheit)時，對於因為徵收之法律規範所必須負擔的補償費先具有一定概念，才能對於公眾與所涉及相對人民之利益作出正確的衡量。從而，僅有實定法律之規定作為國家進行徵收或限制人民財產權行使的規範基礎者，並不足以使該等條文因此合憲，尚須具有足以正當化之公共福祉目的(legitime Gemeinwohlziele)，並應合於比例原則(Verhältnismäßigkeit)<sup>4</sup>。

實際上，是否在法律中明訂對於相對人民給予金錢或其他相當之補償方式，正是立法者設立此等干預或侵犯之法律規範，是否仍符合憲法中有關比例原則要求(das Gebot der Verhältnismäßigkeit)的重要判斷依據<sup>5</sup>。亦即，倘若實定法律僅規範剝奪或限制人民財產權之行使，卻未同時給予相對人以任何補償者，縱使其手段對於所欲達成之（具備正當化

<sup>1</sup> Hufen, Staatsrecht II Grundrechte, München 2009, § 38 Rn. 34; Jarass, in: Jarass/Pieroth GG, München 2002, Art. 14 Rn. 83

<sup>2</sup> BVerfGE 4, 219; BVerfGE 58, 319

<sup>3</sup> Hufen, Staatsrecht II Grundrechte, München 2009, § 38 Rn. 34

<sup>4</sup> Hufen, Staatsrecht II Grundrechte, München 2009, § 38 Rn. 34

<sup>5</sup> Wendt, in: Sachs GG, München 2003, Art. 14 Rn. 78

理由)公眾福祉目的具備適當性之要件，仍將無法通過比例原則中有關必要性與狹義比例性原則的檢驗，蓋剝奪或限制人民財產權的手段，只有在同時給予相對人民以金錢補償或其他相當之補償方式，例如對於土地被徵收者而言，可給予相對人民以交換土地或行使容積率的選擇可能性，方足以降低上述侵犯或干預手段對於所涉及人民財產權之影響，並使其對於公眾與涉及人民之正當利益間作正確的衡量，此為侵犯或干預人民財產權之法律規範，在立法時所應注意的憲法上界限。就本件眷改條例第22條第1項規定，誠如上述我國司法院大法官釋字第579號解釋所述，關於補償之方式，因屬立法者的形成空間，但若是完全不給予相對人任何補償者，絕非立法者的規範形成空間，亦非立法者的規範形成自由。換言之，法律規範若剝奪或限制人民財產權，卻未同時規定國家或代表之行政機關應給予相對人以補償者，其屬違反比例原則，逾越立法者之規範形成空間，而成為違憲的法律規範。

## (二) 本件個案涉及人民應受憲法保障之財產權

又查，原眷戶依國軍眷舍居住憑證所取得之特定眷舍居住、使用權利，係具有財產價值之權利，蓋依「國軍軍眷業務處理作業要點」第陸之一點，申請人獲配眷舍後，原按月領取的房租補助費即無繼續受領之理由，足見眷舍與房租補助具有替代關係。再者，眷舍居住權可移轉給同具有眷舍身份



之人，即非專屬於原眷戶之特權。足見國軍眷舍居住憑證所表徵之眷舍居住權，係屬具有財產價值之權利。

至於原眷戶居住於國軍之老舊眷村中，法律關係或有理解為私法上之使用借貸關係者。本聲請案之原審判決（最高行政法院100年度判字第295號判決），即將該等法律關係理解為私法上之使用借貸關係。蓋其認為原眷戶不論是居住在政府出資興建或由眷戶自費興建之眷舍中，至少其居住之房屋或房屋所座落的土地，均係國有或公有，眷戶並未支付任何金錢作為對價，即取得房屋或土地之使用權，故而主管機關為管理眷村之住戶，對於眷戶所核發之「眷舍居住憑證」或「眷舍配住憑證」，即屬於證明私權的公文書，僅為表彰原眷戶所享有居住權利的一種證明而已。

惟眷村之眷戶對於眷舍所享有的居住權，實際上並不完全等同於民法上的使用借貸關係，蓋倘若為一般之使用借貸關係，借用人於借貸契約期限屆滿，或依照借貸之目的而使用完畢時，依據民法第470條第1項之規定即應向貸與人返還借用物。縱然借用物未依契約定有期限，亦不能依借貸之目的而定其期限者，則貸與人依據同條第2項之規定，係得隨時向借用人請求返還借用物。然而，系爭國軍老舊眷村之眷戶對於眷舍所享有的權利，現實之實際狀態並非如此。關於眷舍實際運作的狀態為，原眷戶在離開軍職後，本即應離開所

屬機關配住的眷舍，至少其在解釋上即認應屬借貸之期限屆滿或基於借用之目的已達，原眷戶即應歸還所住的眷舍，但現實上原眷戶於其死亡前仍得繼續居住於當初所配住的眷舍中。甚且，原眷戶對於眷舍之居住權，在現實上不僅可由其本人行使，亦可由原眷戶之配偶或其子女所繼承，亦即配偶或子女仍可在原眷戶死亡後，向原眷戶所屬之原行政機關請求繼續居住於原先所配住的眷舍中。故而，國軍老舊眷村之原眷戶居住於眷舍的權利，縱屬如前開最高行政法院判決所認定之「使用借貸」關係，似亦應認其已具備物權化的特徵，猶如國家對於佃農以對於地主具有「物權化」傾向的耕地租賃權（大法官釋字第579號解釋文）加以照顧一般係係在體現國家當年欲加強照顧軍人及其家屬的本意。正是基於此等具物權化傾向之「使用借貸」關係，國家才會背離於一般使用借貸關係常情的作法，發給屬於借用人之眷戶持有足以表彰其私權的居住或配住憑證。此一由公權力機關所發出的公文書，無非說明眷戶之居住權，有別於一般之使用借貸關係，應認其具有憲法上所保護之財產權特徵。原眷戶之居住權所具有的物權化傾向，亦可在系爭眷改條例之以下數條文中見之：首先，原眷戶所享有之居住權，可讓其在符合一定條件（例如配合國防部所實施之眷村改建計畫）下，享有一定之公法上請求權，例如可依據眷改條例第16條之規定，請求直接配售眷村改建住宅社區後之新住宅。原眷戶亦可依

據眷改條例第20條第1項之規定，向國家請求補助購宅款，並可依據眷改條例第20條第2項規定，請求改建基金補助原眷戶自行負擔補助購宅款超過其房地總價百分之二十部分。上述之公法上權利，依據眷改條例第5條第1款之規定，甚至可由原眷戶之配偶或其子女所繼承。姑且不論上述規定是否為國家選擇性地照顧部分人民，參諸大法官釋字第485號解釋意旨，眷改條例不得僅以軍階或身份之歧異，作為過度照顧並差別待遇的理由，否則即有違憲的疑慮。實際上正因眷改條例如此之規定，適足以顯示出國軍老舊眷村所適用對象之原眷戶，對於原居住眷舍所享有的權利，係認定其具有物權化之使用借貸關係，即應具備受我國憲法保障之財產權的特徵。原眷戶所享有之居住權，若果真如最高行政法院在其判決中所言，屬一般之使用借貸關係者，則貸與人（國防部或其所屬機關）在借用人（原眷戶）離開原服務單位後，或在其後的任何時間中，無論是何時，若欲向借用人要求返還借用物者，何須得到借用人之同意？縱借用人不同意返還，國家亦可藉由訴訟手段討還，又何須動用眷改條例以立法規範的方式，要求主管機關應先取得原眷戶超過一定比例以上之同意者，才能讓國家得以取回原本出借之借用物？取回之後，甚至還要讓國庫繼續支付改建之費用，建完新屋之後再配售給原眷戶？從而，縱然原眷戶對於眷舍所享有的居住權益，僅屬對於眷舍之使用借貸法律關係，茲此為債法上的

請求權，具有財產價值，具備可移轉性，亦屬憲法保護的私法上財產權範圍。

### （三）逕行註銷即為剝奪或限制人民財產權之權利限制規範

按，眷村之存在，係國家為照顧大陸來台軍人及其眷屬，  
第655使其在台有居住之處所，而為其在國家或公有土地上所興建的臨時或非臨時性住宅，已如前述。在以原眷戶對於眷舍所享有之居住權，為我國憲法所保障之財產權的前提下，依眷改條例第22條規定，國家或代表之主管機關得對於不配合改建之原眷戶，無論是其未及時完成辦理認證手續或根本上即表示不願配合改建者，得以「逕行註銷」之方式，將原眷戶的居住權以及相關之一切財產上權益，全部均予廢止。

在前述大法官釋字第516號解釋中，即已表示對於私人之補償費，係以「填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失」。申言之，國家對於人民之財產權狀態或其行使，不論是依法而予「剝奪」或「限制」者，均屬大法官在該號解釋文中所提出之財產權被「徵收」的概念範圍。除非係某些在外觀上看似「限制」人民權利行使之法律規定，例如都市計畫法中有關土地分區使用限制的管制規定，或建築法中對於人民所有之建築物進行改建或修建權利的「限制」，因屬立法者（Gesetzgeber）在定義人民財產權之社會義務（Sozialpflichten）範圍時所作的內容決定

(Inhaltsbestimmung)，此種內容決定並不涉及應給予相對人以金錢補償或提供其他補償方法的問題，蓋只有所謂「剝奪」或「限制」人民之財產權行使的法律規範，亦即給予限制的法律規範(schränkenziehende Gesetze)，才涉及立法者應同時給予相對人以補償費之連鎖條款的問題。換言之，人民財產權之權利內容的決定（權利具體規範），與財產權的限制規範（權利限制規範），係屬兩個可分概念。儘管關於其界限劃分仍然存在爭議，但原則上，若以德國學界為例，仍係肯認這樣的兩種不同概念之法律規範的存在：所謂權利具體(Eigentumskonstituierung)規範，係指對於人民所擁有之財產權，給予一般性並未針對特定人之權利行使設下義務，亦即屬於一般性且義務中立(generell und pflichtneutral)的法律規範者，即為權利具體規範，例如民法物權編對於權利人行使權利的限制規定，或前文中所提及的都市計畫法或建築法規定均屬之，至所謂屬於財產權權利限制(Eigentumsbeeinträchtigung)規範者，則為在前述具體規範中原則上已容許權利人持有並行使的權利，當其具體的行使與國家所代表之公眾利益發生利益上的相互衝突，其以法律規範之形式剝奪或限制個別權利人之權利行使，包括要求其為特定之作為、不作為或負擔忍受義務(Handlungs-, Unterlassungs-und Duldungspflichten)，令其犧牲而成全國家所代表之公眾利益者，即為權利限制規

範<sup>6</sup>。但是如果一個權利具體規範，係將人民在過往法律規範或實際操作中已承認的權利內容，依據新的法律規範內容加以剝奪、限制或不再加以承認者，此種權利決定內容的法律規範，將同時具有權利限制的作用(schrankenziehende Wirkung)<sup>7</sup>，立法者即應比照上述權利限制之法律規定，在該權利具體法律規範中，或者制定相關之補償或訂立過渡條款的規定，以為因應，方符合比例原則。

蓋原眷戶所取得之居住權，如前所述，係在眷改條例制定前，即已依照多年之行政慣例所發生。眷改條例固然也創設了對於配合改建之原眷戶一些公法上權利，例如前述有關配售住宅請求權或輔助購屋款之請求權，但眷改條例第22條卻規定，主管機關得對於未及時完成認證或不願配合改建之原眷戶，「逕行註銷」其眷舍居住憑證及原眷戶之一切權益。其註銷行為無異於完全剝奪，原眷戶本依照同一之主管機關在過往行政慣例中所承認之具物權化性質的居住權，本質上即屬徵收(Enteignung)人民財產權的權利限制規範，蓋因其具備徵收行為的典型特徵：為達成特定之公益目的，依法而對於個別人民受憲法保護之權利，採取高權措施而剝奪或限制其權利之合法行政行為。縱使參照最高行政法院在前述判決中所表示的見解，眷改條例應屬於權利具體化之法律規範，蓋其在判決中所謂創設原眷戶之權益，其意思應係指眷戶

<sup>6</sup> Wendt, in: Sachs GG, München 2003, Art. 14 Rn. 55.; Jarass, in: Jarass/Pieroth GG, München 2002, Art. 14 Rn. 36.12

<sup>7</sup> Wendt, in: Sachs GG, München 2003, Art. 14 Rn. 56.

之權利係經由該法律規範而具體化。然而，立法者對於此等權利具體化之規範，如果係對於過往的權利狀態加以否定或限制者，如前所述，即應由立法者在同一法律規範中對於相對人制定補償措施或過渡條款，以為因應。現實上，立法者無論是在民國85年眷改條例制定時、92年本件系爭之改建計畫公告當時，或者此後至今，似乎從未考慮在眷改條例中設置連鎖條款之規定，給予相對人以金錢或其他補償方式。立法者在系爭條例第22條之規定，猶如法律明文規定，若相對人不願配合搬遷或不認同國家徵收行為之合法性而予以爭執者，國家對於被徵收人民之土地，將不給予任何補償費一般的不合理，亦同時屬違憲的法律規範。

（四）法律規定國家之徵收行為竟未給予相對人以任何補償者，係逾越立法者的形成空間

按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（司法院釋字第400號解釋參照）。故有關財產權之保障，本應以存續保障為原則，不得已因公益目的而徵收人民財產權，才以金錢或其他方式為補償。然而，觀諸立法者所制定的眷改條例及相關法令規範，在不予存續保障的前提下，竟無任何對於不同意改建眷戶之金錢補償或其他補償方法之規定。申言之，對於不配合所謂改建「政策」之原眷戶，

本可以以下幾種補償或補救措施之方式，降低對於該等人民之財產權侵犯的干預程度，以符合法治國家之比例原則的要求。例如，對於社區內相對少數不同意改建或未辦理認證之原眷戶，在多數眷戶同意改建之後，必須給付較高額之租金，以換取繼續居住原址之權益。或對於嗣後所興建的社區住宅，仍然給予配售住宅之請求權，亦即，眷戶之同意眷村改建與否，並不影響其對於國家原先所享有之受憲法保護的財產權。當然，原先不同意配合改建之原眷戶，其選擇嗣後新建之新住宅房型或坪數的權利，在行使順序上得設計為使之落後於其他先前已同意配合改建之原眷戶，但此等優劣順序之產生屬於本質上的必然結果，亦即同意改建之原眷戶可同時依照公告程序進行將來配售住宅的選擇，其順序優於後來才加入選擇的原先不同意改建或未辦理認證之原眷戶，並不構成對於不同意改建之眷戶有歧視或過分侵犯其財產權的疑慮。又或者，立法者應給予不同意改建之原眷戶，選擇其他地方，但屬於同等地段或公告價位之國宅的承購權。最低限度之情形下，立法者亦應將不同意改建之原眷戶，以法律有明文規定為前提，比照眷改條例第21條之規定，視同其自願放棄承購改建後之新住宅，直接領取輔助購宅款後令其搬遷。讓不同意改建之原眷戶得向國防部或其所屬機關請領輔助購屋款者，本質上即具有填補國家對於原眷戶受憲法保護之居住權而給予金錢補償的意義。惟系爭之眷改條例第22條



規定，對於不配合改建之原眷戶權益「逕行註銷」其居住權利者，將使原眷戶連同上述無論是配售新宅或其他國宅之請求權，或者是請求領取輔助購屋款的補償費權利均一概無法主張。就此而言，所謂「逕行註銷」者，實際上即係國家在懲罰未配合改建之原眷戶，而拒絕給予任何補償。

立法者固然對於徵收補償之方法選擇，享有其規範上之形成空間，但若立法者完全不作為，甚至拒絕在系爭眷改條例中設立補償條款者，已不享有規範之形成空間。換言之，眷改條例第22條「逕行註銷」不同意改建之原眷戶一切的居住權益，屬於財產權徵收性質，惟竟未給予任何之補償或補救者，係屬欠缺應具備之連鎖條款，應屬違憲而無效的法律規定，至為灼然。

三、綜上所述，系爭法律顯違反憲法第7條平等原則、第15條財產權保障、第23條比例原則等規定。聲請人一生為國家與國防事業奉獻心血，保障台海安全，使全體國民得安居樂業、穩定生活，終於造就國家高度經濟發展成果，貢獻甚為卓越。反觀聲請人居住現址均已達三、四十年以上，僅因行使法律所賦予表達意見權利，即遭受被剝奪安身之地的困境，更無任何補償措施，使聲請人臨老淪為次等公民，不再受到國家任何照顧與補償，在爭取權益過程中，漸漸凋零老逝。聲請人上開憲法保障

之權利，竟因「照顧原眷戶」目的之眷改條例而遭剝奪，一生對國家、社會之奉獻犧牲，臨老竟反而受此待遇，冤屈竟無以伸張。鑑於行政救濟程序業已窮盡，求助無門，又確信系爭法律當有前開違憲情事，爰狀請大院鑒核，迅賜違憲及補救此一立法重大瑕疵之解釋，以保障人民權益，並符法制。

關係文件之名稱及件數：

附件一：台北高等行政法院97年度訴字第2051號判決、最高行政法院100年度判字第295號判決。

附件二：台北高等行政法院97年度訴字第2535號、最高行政法院100年度判字第198號判決。

附件三：王海榮繼承資料。

附件四：卓崇生繼承資料。

附件五：委任狀正本。

此致

司法院 公鑒

中 華 民 國 1 0 0 年 7 月 2 0 日

聲請人：黃克正

韓行祚

安希平

殷洪希

鄭 洪

徐忠國

王蘭康

王蓓蓓

王薇薇

江 驚

薛亞姍

涂春根

張凱溱

卓 群

卓 筠

鍾寶龍

鍾寶霖

鍾寶霓

譚自明

張陳杏

鄭玉華

朱順德

代理人：林石猛 律師

張宗琦 律師

蔡坤展 律師



# 解釋憲法聲請補充理由書

聲 請 人：黃克正

韓行祚

安希平

殷洪希

鄭 洪

徐忠國

王蘭康

王蓓蓓

王薇薇

江 鶯

薛亞姍

涂春根

張凱濤

卓 群

卓 筠

鍾寶龍

鍾寶霖

鍾寶霓

譚自明

張陳杏

鄭玉華

朱順德

共同聲請

代理人：林石猛 律師

張宗琦 律師

蔡坤展 律師

為聲請人受最高行政法院 100 年度判字第 198 號判決、第 295 號判決，適用國軍老舊眷村改建條例第 22 條第 1 項規定，不法侵害聲請人財產權，聲請人前已於民國 100 年 7 月 20 日依法聲請 鈞院大法官解釋，茲就未盡理由補行提出意見如下：

一、確定判決適用眷改條例第 22 條第 1 項規定，由原處分機關將不同意改建之原眷戶、同意改建但不同意原處分機關單方製作認證書違法附加條件、同意改建惟嗣後註銷先前同意認證意思表示等三種未辦理同意改（遷）建認證之原眷戶，一律「視為」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行政處分，與確定不辦理改建眷村中亦未辦理同意改（遷）建認證之原眷戶相較，明顯牴觸憲法平等原則及比例原則

、於國軍老舊眷村改建程序中，原眷戶依據國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例）可享之權益，及為何原處分機關即國防部、最高行政法院 100 年度判字第 198 號判決、第 295 號判決所引用之眷改條例第 22 條第 1 項何以違反平等原則之立場及見解（民國 100 年 7 月 20 日解釋憲法聲請書第 5 頁至第 11 頁參照）。

（二）進一步言，本件崇實新村、合群新村民國（下同）92、93 年間辦理認證時，及 96 年 12 月 6 日原處分機關作成原處分時之眷改條例施行細則第 20 條，明文：「原眷戶依本條例第二十二條規定同意改建者，應於主管機關書面通知之日起三個月以書面為之，並經法院或民間公證人認證。（第一項）原眷戶未達四分之三同意改建之眷村，不辦理改建，於本條例廢止後，依國有財產法有關規定辦理。（第二項）」由是可知，經規劃改建之眷村，於辦理全部原眷戶是否同意改（遷）建意思表示認證程序結束後，對於原眷戶未達四分之三同意改建之眷村，確定不辦理改建，並於眷改條例廢止後，依國有財產法第六章第一節非公用財產處分相關規定辦理相關土地、房舍後續讓售申請等作業。乃原處分機關規劃改建之眷村，於辦理全部原眷戶是否同意改（遷）建意思表示認證程序中，必然有同

意改（遷）建而辦理認證作業之原眷戶，亦有如本件聲請人般，因不同意改建、同意改建但不同意原處分機關單方製作認證書違法附加條件、同意改建惟嗣後註銷先前同意認證意思表示等三種未辦理同意改（遷）建認證，被原處分機關「視為」不同意改建之原眷戶存在；蓋自眷改條例施行以來，鮮見有全部即百分比達百分之百之原眷戶同意所居住眷村改建之案例。則若屬同意改建原眷戶數未達四分之三以上之眷村，依據上揭眷改條例施行細則第 20 條規定其法律效果為確定該眷村不辦理改建作業，無論於認證程序中表達同意該眷村改建而辦理認證程序，或因不同意改建、同意改建但不同意原處分機關單方製作認證書違法附加條件、同意改建惟嗣後註銷先前同意認證意思表示等三種未辦理同意改建認證被原處分機關「視為」不同意改建原眷戶，俱得享有繼續維持原狀之權益，或因眷改條例施行細則第 20 條將該眷村房、地移交國有財產局後，申請讓售原住房、地之權益。質言之，就確定不辦理改建之眷村而言，於認證程序中表達同意該眷村改建而曾辦理認證程序，與因不同意改建、同意改建但不同意原處分機關單方製作認證書違法附加條件、同意改建惟嗣後因故註銷先前同意認證意思表示等三種未辦理同意改建認證被原處分機

關「視為」不同意改建原眷戶兩者，其法律地位、得享受之權益全無不同；眷改條例及其施行細則於此種最後決定不辦理改建之眷村，對於是否辦理同意改（遷）建認證作業之原眷戶，未設有不同處置之任何規定。

- （三）眷改條例對於眷村改建與否之立法設計，既非委諸主管機關即國防部之片面決定，亦非交由地方政府循都市計畫更新程序辦理，更非交由眷村所在縣市住民公民投票決定，而係委諸該眷村內之合法原眷戶自行投票，以多數決方式決定所在眷村究竟是否維持原貌而存續，抑或決定辦理改建，並由主管機關賡續協助後續實施改建或遷建之作業程序。眷改條例既然採行此種民主制度之多數決方式，則無論參與投票之原眷戶表達何種意見，依據民主國家原則，作為協助眷改作業之主管機關，或職司眷改事務立法之立法者，本應均予尊重，不得採取歧視或差別待遇作法，否則即難謂原眷戶於多數決程序中享有「自由意志」；蓋如預見表達意見結果會受有不利益待遇，於表達意見過程中，豈有「自由意志」可言？職是之故，如前述經主管機關規劃改建之眷村，於辦理全部原眷戶是否同意改（遷）建意思表示認證程序結束後，如屬同意改建



之原眷戶未達四分之三同意改建「門檻」之眷村，依眷改條例本身設計確定該眷村不辦理改建，眷改條例本身與主管機關對此結果即予尊重，不再區分改（遷）建意思表示認證程序中原眷戶究竟表達何種意見而予不同處置，如此方符合眷改條例採多數決方式及尊重表意自由之平等原則原理。反之，如本件情形聲請人不過是行使表意自由爾，於是否同意改（遷）建意思表示認證程序結束，竟只因所處崇實新村、合群新村同意各別改建原眷戶超過四分之三，即遽然由主管機關依據眷改條例第 22 條之荒謬設計，剝奪聲請人之財產權即長期安身立命所在，在無國家任何奧援情況下臨老面臨拆屋還地結果。眷改條例第 22 條之荒謬設計，使如本件辦理改建之二個眷村中之聲請人，與前述最終結果不辦理改（遷）建眷村之認證程序中未辦理認證之原眷戶，本均為合法之原眷戶，卻面臨截然不同法律效果，其為差別待遇理由安在？著實難瞭。眷改條例與作為執行機關之主管機關及嗣後審理兩造爭議之行政法院，自始自終均未能給予聲請人一個最起碼的合理說法，遑論此種對合法原眷戶之差別待遇，如何能通過憲法平等原則之檢驗，謹請 鈞院明察。

(四) 承上，既然眷改條例對於眷村改建與否委諸原眷戶以多數決方式自主決定，則對如本件辦理改建之二個眷村中之聲請人，與決定不辦理改建眷村之未辦理認證程序之原眷戶，其法律地位之不同，依據現行眷改條例，顯然僅取決於改（遷）建「認證結果」此一「偶然事實」而已。申言之，如最終統計結果為該眷村辦理改建，則於過程中，因不同意改建、同意改建但不同意原處分機關單方製作認證書違法附加條件、同意改建惟嗣後因故註銷先前同意認證意思表示等三種未辦理同意改建認證被原處分機關「視為」不同意改建原眷戶，即由主管機關依據眷改條例第 22 條作成註銷原眷戶居住憑證及原眷戶權益之行政處分；如統計結果為不辦理改建之眷村，則無論過程中原眷戶表達如何意見、是否曾辦理改建認證，均無庸擔憂受到如何不利益行政處分。乃多數決過程實施中，表決結果本屬一偶然事實狀態，其不確定之結果，猶如行政法上行政處分之條件附款（行政程序法第 93 條第 2 項參照）、民法所稱條件之概念（民法第 99 條至第 101 條參照），其條件是否成就本身本屬價值中立而無色彩，不賦予任何法律效果或意義，然原眷戶究竟於眷改程序中得到如何法律地位，竟取決於眷改多數決結果此一偶然結果而南轅北轍，如此設計豈有立法設計

體系性與目的性可言？對眷村改建工作、照顧原眷戶權益之立法意旨（眷改條例第 1 條參照）又有何助益？此間擔任不利益行政處分依據之眷改條例第 22 條，顯有合憲解釋空間。

- （五）事實上，為使改（遷）建認證多數決結果確定改建之眷村，其改建工作能順利進行，眷改條例真正該設計之方法，是不區分是否曾辦理認證之原眷戶及違占建戶（違占建戶無表達意願之權利），而是針對事實上阻撓拆遷工程，或拒不配合程序進行之原眷戶、違占建戶，使之產生一定之失權效果，始能有效達成確定改建眷村其改建工作順利進行，避免拖累多數人之權益，尤其不應如現行眷改條例第 22 條之立法方式，反而促使未辦理認證之原眷戶「就地抗爭」，造成「官逼民反」、拒絕為任何配合工作之反效果。由是可知，眷改條例第 22 條之設計，本末倒置，莫名針對未曾辦理改（遷）建認證之原眷戶，使主管機關得對之為不利益處分，在立法上反而置曾經辦理改（遷）建認證，卻因故阻撓拆遷工程、拒不配合之原眷戶於不顧，使主管機關無其他有效手段促使渠等配合整體改建工作，顯然無法達成使確定改建眷村其改（遷）建工作順利進行之目的，眷改條例第 22 條之矛盾設

計與整體眷改條例手段與目的間體系之紊亂，彰彰甚明。

## 二、國軍老舊眷村改建條例第22條第1項規定牴觸憲法第23條比例原則及第15條財產權保障之意旨

(一) 主管機關作成註銷原眷戶眷舍居住憑證及原眷戶權益之行政處分所依據之眷改條例第22條，為剝奪或限制人民財產權之權利限制規範，主管機關作成系爭行政處分且不予任何補償結果，顯屬剝奪、過度限制限制聲請人之財產權，尤其使聲請人無法再享鈞院所念茲在茲之財產權存續保障權利，前提解釋憲法聲請書已有說明（解釋憲法聲請書第11頁以下）。

(二) 茲有需再行補充者，為原眷戶與現在居住之「眷舍」間之關係。按「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。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。」為眷改條例第3條所明文。可

知眷村中實際提供原眷戶居住之房舍，除政府興建分配者、中華婦女反共聯合會捐款興建者或接收「日遺」之房舍外，另有「政府提供土地由眷戶自費興建」，此乃為因應各地眷村不同條件，尤其在政府經費拮据情況下，往往需倚賴各需求房舍之原眷戶「自力更生」，自行籌款於指定之土地上自費興建房舍而居。又無論原眷戶所居住房舍是否為政府、中華婦女反共聯合會所出資所興建，或直接進住「日遺」之房舍，歷來聲請人所處之崇實新村、合群新村，多有時間久遠、欠缺有效維修保養之房舍，遇有房舍需修繕或業已達不堪居住使用需全部重建（部分公文使用「新建」、「原址拆建」、「整建」、「翻修」用語，均指拆除原房舍建物重建之意；附件六）時，主管機關僅能就程序上予以「管制」即重建、修繕前須先經核准，至於實際修繕、重建所需費用，依然由原眷戶「自力更生」。聲請人均為配合眷村管理之合法原眷戶，歷來為求得安全安身所在，於重建、修繕前除程序上循序報准管理機關外，實際進行時則以自費方式辦理情形，原依據民法所有權觀念，更有原始取得房舍所有權情形，本應受物權法律與憲法財產權保障。乃聲請人體恤國家財力有限，自力更生重建房舍或維持房舍堪用狀態，數十年來不斷支出，所費不貲，近年來更就重

建之房舍開始繳納房屋稅捐，克盡作為國民之光榮納稅義務（附件七）。豈料臨老竟由原應擔負照顧榮民、榮眷之眷改條例主管機關，藉由違反憲法之眷改條例第22條規定，註銷聲請人眷舍居住憑證，使聲請人失去繼續居住現址之法律上權源，更剝奪其依據眷改條例原得享有之原眷戶權益，在不予任何補償情況下，驅趕聲請人而奪占聲請人自力重建、修繕房舍之成果，如此行徑，實難令聲請人將之與強奪財物之匪徒區辨。

- （三）按改制前行政法院83年判字第1223號判例本已經指出：「按合法之授益處分除具有：一、法規有准許廢止之規定；二、原處分機關保留行政處分之廢止權；三、附負擔之行政處分受益人未履行該負擔；四、行政處分所依據之法規或事實事後發生變更致不廢止該處分對公益將有重大危害；五、其他為防止或除去對公益之重大危害等要件之一時，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止外，基於行政法上之信賴保護原則，行政機關不得任意廢止之。且原處分機關倘依『行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有重大危害』或『其他為防止或除去對公益之重大危害』之理由，而廢止授予利益

之合法行政處分時，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。」指明廢止授予利益之合法行政處分時，對受益人因信賴該處分致遭受財產上損失應予合理補償，否則即屬行政處分違法情形；最高法院91年判字第1429號判決同此意旨。此判例固係行政程序法施行前作成，然仍與行政程序法第123條、第126條：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：一、法規准許廢止者。…四、行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害者。五、其他為防止或除去對公益之重大危害者。」「原處分機關依第一百二十三條第四款、第五款規定廢止授予利益之合法行政處分者，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。」規定若合符節。次查，就本件眷舍爭議而言，聲請人係以自費就地將原老舊眷舍全部拆除而重行建築，原處分機關即國防部或其下轄機關從未補貼重建或修繕建物支出，在原始取得所有權情況下，該重建之建物已非主管機關所得處分之財產。然依據眷改條例第22條作成之行政處分完全未顧慮此節，作成處分同時未依法給予相對人即聲請人補償，除使主管機關依據違憲手段取得房舍之不當利益外，更屬前

管機關依據違憲手段取得房舍之不當利益外，更屬前揭法文及判例所指行政處分違法情形，然行政法院竟然僅憑仍有眷改條例為依據而予維持，自有由鈞院糾正此種無法見容於憲法規範之眷改條例條文必要。

三、按「國家應尊重軍人對社會之貢獻，並對其退役後之就學、就業、就醫、就養予以保障。」為憲法增修條文第10條第9項所明文，以為我國重要基本國策之一。修憲者亟欲藉由憲法增修條文之明訂，肯定軍人數十年來對國家及台海穩定之貢獻，並因此貢獻，特別強調即便軍人退役，國家仍應在其就學、就業、就醫、就養等事項給予特別保障，且此等特別保障因屬修憲者特別衡酌事項，並不違反憲法本身所定平等原則，可稱之為合憲之優惠性差別待遇。因此，聲請人念茲在茲者，為眷舍之賦予及繼續居住之權利，本為憲法增修條文關於「就養」一項之重要實現方法，並以85年制定之眷改條例延續國家過往以行政命令方式規範對退役軍人或原眷戶之照顧義務。因此，聲請人於眷村改建程序中，不過係表達依據民主國家原則及眷改條例原所賦予之意見表達自由，豈可在無生危害於國家社會，或眷村改建政策之推動情況下，驟然依據眷改條例第22條規定，置憲



法增修條文及眷改條例照顧原眷戶生活目的於不顧，「連根」拔起聲請人得以養老善終之基本權利？

四、基上所陳，無論自平等原則、財產權保障、比例原則觀點觀察眷改條例第22條及相關條文之設計，實難認該等條文得以通過合憲性檢驗，故有補充上開論述及事實之需要，謹供 鈞院卓參，得作成相關條文違憲及補救此一立法重大瑕疵之解釋，以維繫聲請人之尊嚴，落實憲法保障人權之宗旨。

關係文件之名稱及件數：

附件六：聲請人黃克正等報准拆建眷舍公文書16件。

附件七：聲請人黃克正等房屋稅繳款書13件。

此 致

司 法 院      公 鑒

中 華 民 國   1   0   0   年   1   1   月   2   8   日

聲請人：黃克正

韓行祚

安希平

殷洪希

鄭 洪

徐忠國

王蘭康

王蓓蓓

王薇薇

江 驚

薛亞姍

涂春根

張凱溱

卓 群

卓 筠

鍾寶龍

鍾寶霖

鍾寶霓

譚自明

張陳杏

鄭玉華

朱順德

共同聲請代理人：林石猛 律師



張宗琦



蔡坤展



## 最高行政法院 裁判書 -- 行政類

【裁判字號】 100,判,198

【裁判日期】 1000224

【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198號

上 訴 人 朱順德

訴訟代理人 林石猛 律師

蔡坤展 律師

張宗琦 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98年5月7日臺北高等行政法院97年度訴字第2535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、高雄市合群新村（下稱合群新村）為國軍老舊眷村，上訴人為合群新村原眷戶。被上訴人為辦理合群新村改建事宜，授權由所轄之國防部總政治作戰局依國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例）施行細則第20條第1項、第22條第2項規定，作成民國（下同）92年11月25日勁勢字第0920014643號公告，公告事項略以：92年12月4日及5日召開包括合群新村在內之高雄市自治新村改建基地等10村改（遷）建第一階段（認證）說明會，原眷戶同意改建者，應於92年12月4（5）日起至93年3月3（4）日止，填具改（遷）建申請書，並經法院認證後，將申請書、已完成認證書、居住憑證影本…繳交列管軍種（單位），逾期或限期補正仍未繳交者，視為不同意改建戶等語。上訴人於93年1月10日出具經公證人認證之「高雄市『自治新村改建基地』原眷戶改（遷）建申請書」予被上訴人，表示同意配合改建。嗣於96年10月23日上訴人以新興郵局第2066號存證信函通知被上訴人，註銷93年1月10日之同意書及認證書。被上訴人層轉所屬海軍司令部以96年11月12日渝眷字第0960007543號函通知上訴人，依行政程序法第102條規定再給予上訴人陳述意見之機會。上訴人再於96年12月17日以新興郵局第4490號存證信函予被上訴人所屬海軍司令部，重申註銷同意改建認證書之意。被上訴人乃依眷改條例第22條規定，以97年1月11日國政眷服字第0970000

303號函（下稱原處分）註銷上訴人權益。上訴人不服，提起訴願遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

- 二、上訴人起訴主張：（一）原處分援引認證時之眷改條例第5、22、23條及眷改條例施行細則第13條等規定，構成「不辦理認證、認證後又行註銷、作廢先前認證之原眷戶」及「同意改建、辦理認證之原眷戶」之差別待遇，然採行差別待遇之原因僅在於「是否同意辦理改建認證」，手段與目的之間關連何在、不同意改建之原眷戶何以不能獲得任何補償或協助，欠缺合理關聯及區別待遇理由，明顯牴觸憲法平等原則及歷來司法院大法官解釋之意旨，顯有停止訴訟程序先行聲請釋憲之必要。（二）國軍老舊眷村改建之主管機關為被上訴人，然本案辦理認證過程中係由被上訴人所屬總政治作戰局辦理公告，被上訴人既未立於主管機關之地位進行眷村改建程序，亦未依眷改條例施行細則第20條之規定以書面通知命上訴人表示是否同意改建之意願，上訴人即無對被上訴人作成同意改建與否表示之法定義務存在。（三）合群新村是否已達眷村改建門檻，未見被上訴人作成行政處分加以確認，則是否於公告認證期間已達眷改條例第22條所定比例，應由被上訴人舉證。又上訴人本即同意眷村改建，僅因認證書格式與內容有不當連結及恣意添具法無授權之條件限制，且認證未以兩階段方式為之，致上訴人雖同意合群新村參與眷村改建，卻未能辦理認證而受系爭處分註銷原眷戶權益，應不符眷改條例第22條「不同意改建」之文義。（四）台北高等行政法院97年度訴字第1789號判決之事實與本件相同，應為「相同有利上訴人」之認定。又上訴人事後撤銷先前認證意思表示之存證信函，並不符合民法第88條意思表示錯誤撤銷之效力；即便已經發生撤銷意思表示之效力，亦已逾1年之除斥期間，難認符合民法第90條撤銷權行使除斥期間之強制規定。（五）被上訴人未依眷改條例第22條作成合義務裁量，亦未依行政程序法第102條給與上訴人陳述意見之機會，均構成原處分應予撤銷事由等語等語，求為判決原處分及訴願決定均撤銷。

- 三、被上訴人則以：（一）原處分依據之眷改條例第22條並未牴觸憲法平等原則，應無停止訴訟程序先行聲請釋憲之必要。（二）上訴人曾配合辦理同意改建之認證，然於96年10月23日以新興郵局第2066號存證信函表明註銷配合改建之同意書及認證書，經被上訴人所屬下級國防部海軍司令部於96年11月12日以渝眷字第0960007543號函促請上訴人陳述意見，上訴人仍於96年12月17日重申不參加改建案之意願。上訴人先後2次以存證信函明確表明註銷同意書及認證，其真意確為「不同意改建」。又上訴人所為存證信函之真意，係在傳達其改建意願變更為不同意改建，符合眷改條例第22條不同意改建眷戶之情事，被上訴人註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，實屬適法。（三）本件歷經「92年12月4日及5日第1階

段說明會」及「94年4月8日被上訴人總政治作戰局以勁勢字第9400004913號函公告於94年4月19、20日舉辦第2階段說明會」，已完足二階段認證程序甚明。又上訴人主張系爭合群新村未以行政處分確認是否已達眷村改建門檻、認證書內容有不當連結及添加法律所無之限制而無效、被上訴人未依眷改條例第22條為合義務裁量及賦與陳述意見權利等情，均無可採。（五）台北高等行政法院97年度訴字第1789號判決與本件事實顯非相同，自不得比附援引；縱為相同之事件作成歧異裁判，亦為法官獨立審判之結果，自無違平等原則等語，資為抗辯。

- 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）行為時眷改條例第22條將不同意改建眷戶之居住憑證及原眷戶權益註銷，此一手段應有助於上開立法目的之達成，該規定並無悖於平等原則，亦未逾越立法權形成自由之範圍，與憲法並無抵觸，自無庸裁定停止訴訟程序，聲請司法院大法官解釋。（二）依眷改條例第2條第1項之規定，被上訴人為國軍老舊眷村改建之主管機關，而被上訴人已於89年5月19日以國防部（89）祥祉字第05728號令，授權被上訴人所屬總政治作戰局（按該局係於91年3月1日由「總政治作戰部」改制而來）辦理法定說明會，為行政程序法第19條第1項「職務協助」；另參以上訴人出具之「高雄市『自治新村改建基地』原眷戶改（遷）建申請書」，其最後載有「此致國防部」乙語，亦可知本件改建事宜確係由被上訴人基於主管機關之地位所進行。（三）合群新村原眷戶總數為480戶，經被上訴人核定確認之認證戶數計476戶，已逾原眷戶3/4以上同意改建。又上訴人固曾於93年1月10日出具經公證人認證之「高雄市『自治新村改建基地』原眷戶改（遷）建申請書」，表示同意配合改建，惟上訴人嗣於96年10月23日、96年12月27日均表示聲明註銷同意書及認證書，其真意確為不同意改建。（四）上訴人原辦理認證申請書所載，上訴人選擇「原階購置原坪型：依規定申購改建基地土階28坪型住宅乙戶，不辦理自費增坪，有關輔助購宅款、自備款及優惠貸款依主管機關核定之金額辦理」，而非選擇其指摘之第(四)選項，故不論該第(四)選項是否有上訴人所指不當連結及恣意添具法律所無要件之情事，對上訴人尚無影響，上訴人據以為其註銷同意改建認證意願之理由，自非可採。又上訴人先後於96年10月23日、96年12月17日明確表示係註銷前曾同意配合改建之「同意書」及「認證書」，上訴人之意思表示已臻明確；再者，上開2份存證信函通篇文義，亦無敘及其前所為之意思表示有錯誤情事而欲撤銷原為意思表示之隻字片語，因此無民法意思表示錯誤之適用。（五）本件被上訴人於作成原處分前，已由被上訴人所屬海軍司令部以96年11月12日渝眷字第0960007543號函通知上訴人依行政程序法第102條規定，

再給予上訴人陳述意見之機會，且上訴人亦於96年12月17日新興郵局第4490號存證信函陳述其意見，是上訴人於處分作成前之參與表達意見機會業予保障等語，因將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。

- 五、上訴意旨略謂：（一）系爭處分憑藉之眷改條例相關條文，明顯牴觸憲法第7條、司法院大法官釋字第211、224、485、565、618、626號解釋所揭示之平等原則，使不同意改建眷戶與同意改建眷戶、違占建戶地位嚴重不平等，且採行手段違反比例原則及憲法民主多數決精神，故本案有停止訴訟程序先行聲請釋憲之必要。（二）被上訴人未以主管機關之地位對上訴人所屬眷村進行認證程序，亦未對外作成進行眷村改建之決定，或循行政程序法第15條權限移轉規定辦理，上訴人等尙無對被上訴人作成同意改建與否表示之法定義務存在，被上訴人即無作成系爭處分之權限。又合群新村並未於93年3月間完成合法認證程序，彼時是否已經達成行為時眷改條例所定3/4改建比例，被上訴人迄今未能舉證，尙有疑義。（三）上訴人爲同意改建之原眷戶，被上訴人援用眷改條例第22條將上訴人擬制爲「不同意改建」之原眷戶，其認事用法顯有違誤。另上訴人所以註銷先前認證所爲之意思表示，肇因系爭處分所憑認證書格式與內容有不當連結及恣意添具法無授權之條件限制，其認證結果即應屬無效。又原審法院另以上訴人之選擇之第一選項非所指摘之第四選項，即認兩者無因果關係，則有論理法則之違誤。（四）台北高等行政法院97年度訴字第1789號判決之案情與本案相同，基於「相同理由應爲相同處理」之要求，本案應同爲有利上訴人之認定；況本案上訴人撤銷先前認證所爲意思表示，亦不符合民法第90條所定除斥期間之強制規定，難認已使先前認證之意思表示失其效力。（五）被上訴人已經於97年10月間另行公告重新辦理改（遷）建選項變更認證，惟對象僅限先前有辦理同意改建、以「購置完工後住宅（含自費增坪）」爲認證選項之原眷戶（含違占建戶）。本次認證條件內容既然已有不同，即應予上訴人有重新選擇辦理認證之機會。且上訴人原獲配之眷舍概屬日據時期之老舊建築，幾乎均有以自費就地將原老舊眷舍全部拆遷而重行建築之情形，符合建築法第9條「新建」之定義，且被上訴人概無補貼新建建物之支出，上訴人當屬民法原始取得建物所有權，該新建之建物已經非被上訴人所得處分之財產，上訴人爲新建房舍之支出更屬信賴先前配住房舍土地之具體信賴表現，然系爭行政處分未給予上訴人補償外，反剝奪眷戶權益，自屬違法行政處分，改制前行政法院83年判字第1223號判例亦爲相同意旨等語。

- 六、本院按：（一）行為時眷改條例第2條第1項規定：「本條例主管機關爲國防部。」第22條規定：「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。」同條例施行細則第20條第1項規定：「原眷戶依本條例第22條同意改建者，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。」（二）原判決認行為時眷改條例第22條規定有助於「加速更新國軍老舊眷村」、「提高土地使用經濟效益」立法目的之達成，該規定並無悖於平等原則，亦未逾越立法權形成自由之範圍，與憲法並無牴觸；又被上訴人已授權所屬總政治作戰局辦理眷改條例內原眷戶法定說明會，本件改建事宜確係由被上訴人基於主管機關之地位所辦理，經認證結果，確有原眷戶4分之3以上同意改建，上訴人先後2次以存證信函表明註銷其前曾同意配合改建之同意書及認證書，其真意確已不同意改建；依上訴人原辦理認證申請書所載，上訴人係勾選第(一)選項，而上訴人主張認證書內容有不當連結情事及恣意添具法無授權之條件，所舉之例則係第(四)選項，兩者並無關聯；又上訴人以上開存證信函表示註銷前所出具之同意書及認證書，乃係向被上訴人另為一新的意思表示，以使其前所出具之同意書及認證書失效，觀諸上訴人上開2份存證信函通篇文義，並無敘及其前所為之意思表示有錯誤情事而欲撤銷原為意思表示之隻字片語，本件自無關於意思表示錯誤之民法相關規定之適用，是被上訴人依行為時眷改條例第22條規定，註銷上訴人原眷戶權益，洵屬有據等語，業已敘明認定事實之依據，及得心証之理由，核無上訴意旨所指違背法令之情事。（三）上訴意旨所引台北高等行政法院97年度訴字第1789號判決，事實與本件不儘相同，且係個案見解，自不能拘束本案。至上訴意旨有關被上訴人於97年10月間另行公告重新辦理改建選項變更認證，及上訴人自費就地將原老舊眷舍全部拆遷重建，主張原始取得部分，上訴人在原審並未主張，核係於上訴審始提出新事實，自非本院所得審究，併予敘明。（四）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。又本件與比例原則並無違背，上訴人請求先行聲請釋憲，核無必要，附此敘明。

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，判決如主文。

中 華 民 國 100 年 2 月 24 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 鍾 耀 光

法官 胡 國 棟

法官 林 文 舟

法官 胡 方 新

法官 林 樹 埔

以上正本證明與原本無異  
中華民國 100 年 2 月 25 日  
書記官 王 福 瀛