

釋憲聲請書

聲 請 人：鄭新寶
王泰祥
張竣貴
崔台順
張胡光素
崔唐嗣瓊
蕭陳金竹
陳庾生
黃碧昭
馬林貴香
劉士僑
郭惠玉
蘇曉芃
蘇詠中
黃月霞
馮學華
杜典崑
杜典武
杜典文
朱貴榮
何 善
葉幼敏
劉樹林
張青月
鄭淑雲
鄭世欽
鄭世傑
徐一中
張孟嘗
張開賢
黃坤起
劉秀金

金 英
郭清場
張 健
張克己

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

民國（下同）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）¹。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

¹ 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。

一、違憲疑義之性質與聲請釋憲之依據

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

（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²，如由法律授權訂定法規命令者，亦須符合授權明確性原則³，另外限制財產權之措施或方法尚須符合比例原則⁴，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牴觸憲法（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）⁵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」⁶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

² 參見：司法院大法官釋字第 672 號、第 635 號、第 602 號等解釋。

³ 參見：司法院大法官釋字第 676 號、第 593 號解釋。

⁴ 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。

⁵ 國防部 93 年 5 月 14 日勁勢字第 0930006692 號令修正

⁶ 國防部 93 年 1 月 9 日勁勢字第 0930000416 號令發布。

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⁷，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⁸，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⁹，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

⁷ 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。

⁸ 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。

⁹ 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。

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¹⁰。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¹¹。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¹²，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¹³。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¹⁴。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，取代立法者選為國家資源分配（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¹⁵。

¹⁰ 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.

¹¹ BVerfGE 69, 272/301; 88, 384/401. 並可參見：Jörn Ipsen, a. a. O., 2009, Rn. 733.

¹² 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.

¹³ Jörn Ipsen, a. a. O., Rn. 735; Joachim Wieland, Art. 14, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Band I, 2. Aufl., 2006, Rn. 64.

¹⁴ BVerfGE 32, 129/142.

¹⁵ Jörn Ipsen, a. a. O., Rn. 735; Joachim Wieland, a. a. O., Rn. 64.

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¹⁶，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：

一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）¹⁷。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

¹⁶ 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），釋字第 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。

¹⁷ 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。

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六〇五號解釋。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。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¹⁸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

¹⁸ 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。」

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¹⁹，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²⁰。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」

¹⁹ 參見該案聲請人據以聲請解釋之行政法院 76 年度裁字第 303 號裁定。

²⁰ 參見該法第 8 條。

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抵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²¹；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. 系爭規定抵觸目的合憲性審查

(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

²¹ 「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…」

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。」（相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，因此系爭規定牴觸憲法之情事，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²²。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。

²² 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。

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共四件，茲臚列如下：

- 一、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
- 二、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
- 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

聲 請 人：鄭新寶、王泰祥、張峻貴、崔台順、張胡光素



崔唐嗣瓊、蕭陳金竹、陳庚生、黃碧昭、馬林貴香



劉士儒、郭惠玉、蘇曉芃、蘇詠中、黃月霞、馮學華



杜典崑、杜典武、杜典文、朱貴榮、何善、葉幼敏



劉樹林、張青月、鄭淑雲、鄭世欽、鄭世傑、徐一中



張孟嘗、張開賢、黃坤起、劉秀金、金英、郭清場



張健、張克己



代 理 人：駱怡雯律師



中 華 民 國 1 0 1 年 0 3 月 19 日

釋 憲 聲 請 書

受文者：司法院

壹、聲請解釋憲法之目的

一、為因最高行政法院 99 年度判字第 391 號判決及台北高等行政法院 96 年度訴字第 28 號判決，引用「國軍老舊眷村改建條例」第 22 條「逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地」，並認為「眷改條例及其施行細則均無公告改建說明後，不得更改說明內容及認證期限之規定」等，除違反民法第 74 條、第 102 條、第 148 條、第 158 條外，更抵觸憲法第 5 條、第 7 條平等權、13 條生存權與財產權、23 條比例原則，及憲法增修條文第 10 條國家對軍人之尊重與保障等規定，也失去百姓對國家法令之信賴，因而提出釋憲案。

二、因本件原因案件之再審日期即將罹於五年不變期間(990422~1040421)，能否懇請 貴院解釋得於時效完成前做成，而使聲請人得能提起再審，並據解釋於訴訟權保障之旨趣，及原因案件所涉之財產權不會發生不能回復之損害。

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二款：「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。」前段之規定提出，聲請司法院大法官解釋立法院於民國 85 年 1 月 12 日三讀通過之「國軍老舊眷村改建條例」第 22 條其規定是否違憲。

二、疑義或爭議之性質與經過

A、民國(下同)89 年 12 月 27 日，國防部以(89)祥祉字第 15726 號令頒布國軍老舊眷村改(遷)建說明會作業規定，規定中說明是依據國軍老舊眷村改建條例及其施行細則等相關規定辦理；說明會分三階段，第一階段為認證說明會，目的「為確認改建基地規劃圈內各眷村，是否達四分之三以上完成法定程序表示同意改建，且以改建基地眷村完成法定同意改建為前提。」第二階段(規劃草案)說明會，目的是將「……規劃構想……向各眷村原眷戶說明」。第三階段(細部規劃)說明會，目的「……做成細部規劃報告書後，向各眷村詳予說明。」作業規定中表示，「各村

原眷戶及違占建戶同意改建者，應自第一階段說明會之日起三個月內填具申請書(五份以上)，並經法院認證。」

92年12月17日，國防部總政治作戰局公告(勁勢字第0920015923號)屏東縣「共和新村改建基地」改(遷)建第一階段(認證)說明會相關事項。謂屏東縣「共和新村改建基地」改(遷)建第一階段(認證)說明會，訂於92年12月29日(星期一)上午10時，假屏東縣「東港水產養殖學校」大禮堂舉行。原眷戶同意改建者，應於93年3月28日以前，填具改建申請書，逾期或限期補正仍未繳交者，視為不同意改建戶。

92年12月29日，國防部總政治作戰局委其下屬單位眷服處於屏東縣共和新村(下稱共和新村)舉辦改建說明會，說明書內容記載：如原眷戶同意改建，應於說明會後3個月內(即93年3月28日前)，填具共和新村改建基地原眷戶改建申請書，並經法院或民間公證人認證後，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；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辦理改建，對不同意改建者，得逕行註銷原眷戶眷舍居住憑證及其權益，收回該房地，並移送管轄之地方法院裁定強制執行。說明書附件清楚記載共和新村原眷戶共有175戶，違占建戶44戶。

93年3月19日，國防部以部分原眷戶認第一階段說明會對可獲補助款及應負擔自備款之數額未詳述為由，命令軍種單位三軍防空砲兵部隊訓練中心(後改名為空軍防空砲兵訓練中心)重新為公告(倫貞表字第351號)，並延長法院認證截止日至93年4月19日。

93年4月9日，三軍防空砲兵部隊訓練中心承國防部之命，以倫真字第352號公告共和新村現住原眷戶152戶，至93年4月5日完成改建認證者計122戶，已達法定改建人數，並請其他眷戶儘快於93年4月19日前辦理認證。並說，依第一階段(認證)說明會之說明書第四條第二之(一)項規定：「各眷村原眷戶有3/4以上同意改(遷)建，……對不同意改建之眷戶，本部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後強制執行。」

為此，93年4月19、20日，共和新村自治會發文〈發文字號：(九三)共和字第00四號、00五號〉給國防部總政治作戰局、空軍總司令部政治作戰部、立委廖婉汝、立委邱毅及三軍防空砲

兵部隊訓練中心，強調國防部總政治作戰局公告3個月之截止日為93年3月28日，經數度調查並經法院認證，不同意者共六十戶，並未達成3/4認證同意改建眷戶133戶以上，未達改建標準規定。故請核定該村為不辦理改建眷村。

93年5月7日，國防部總政治作戰局函(勁勢字第0930006403號)共和新村自治會及村民崔台虎，除堅持「共和新村」原眷戶經認證後同意改建者已達法定改件門檻外，並在該函附件問題說明資料中表示：(一)眷改條例第20條、22條對認證期限並無明訂，施行細則則第20條則明訂「同意改建者應於主管機關書面通知之日三個月內以書面為之，並經法院認證。」故認證期限延長與否並無涉適法問題。蓋因認證期限係施行細則(法令規定)所訂眷戶義務事項，亦洵屬行政機關為便於行政作業所為之行政裁量……。(二)「調整認證期限」並無涉適法問題，……「認證」係法律上「單方之意思表示」，施行細則第20條亦未規範逾期繳交罰則(條例未授權規定)。

93年6月2日，眷村居民崔台虎等就93年5月7日國防部總政治作戰局勁勢字第0930006403號函提出訴願，國防部總政治作戰局於93年7月2日函覆表示，該局93年5月7日勁勢字第0930006403號函僅係觀念溝通，非處分命令。眷村居民崔唐嗣瓊等四人亦就三軍防空砲兵部隊訓練中心93年3月19日公告及93年4月9日倫真字第352號公告向國防部提出訴願，國防部於93年8月27日以93年決字第113號回覆「訴願不受理」，說93年4月9日倫真字第352號公告不是行政處分，僅為眷村列管單位基於眷村服務所為之政令宣導及輔導服務。

94年1月26日，國防部以勁勢字第0940001247號令覆國防部空軍司令部，確認共和新村改建之人數已達全村3/4以上之門檻，准予備查。

94年6月21日，國防部總政治作戰局眷服處秉國防部意旨，舉辦屏東縣共和新村改建第二階段說明會，說明原眷戶業已同意改建並辦理法院認證者，得於說明會後30日內(即94年7月21日前)變更原法院認證選項，並向列管單位以書面申請。之後三軍防空砲兵部隊訓練中心(95年1月1日改制為空軍防空砲兵訓練中心)便於94年10月19日向不同意改建之原眷戶寄發存證信函，同年11月21日將逾期仍未辦理認證事宜公告貼在不同意改建之原眷戶門首。95年5月1日國防部進而依國軍老舊眷村改建條例第22條規定，以勁勢字第0950006185號函註銷屏東縣東港共

和新村內不同意改建原眷戶的眷舍居住憑證及輔助購宅權益。

詭異的是，國防部斬釘截鐵的說東港共和新村眷改已於 93 年 4 月 9 日通過 3/4 門檻，94 年 1 月 26 日還以勁勢字第 0940001247 號令覆國防部空軍司令部確認，可是卻又於 94 年 9 月 15 日以勁勢字第 0940014252 號函告國防部總政治作戰局，表示「有關屏東共和新村未達 3/4 同意改建門檻眷村，請續依本部 93 年 5 月 6 日勁勢字 0930006239 號令處理原則辦理」。

95 年 7 月 20 日，空軍防空砲兵訓練中心更發出共和新村自治幹部選舉公告，仍然繼續辦理自治會幹部改選。依國軍軍眷業務處理作業注意事項第 5 點第 1 項第 2 款規定，舊制改建眷村已發包，新制改建基地完成建築師甄選或遷購國(眷)宅及市場成屋已完成法院認證同意者超過四分之三之眷村，不再辦理自治會會長、副會長及委員之改選。

顯然到 95 年 7 月 20 日為止，共和新村同意改、遷建並經法院認證之原眷戶數並未達到 3/4，國防部及其下屬單位明顯涉及欺詐。眷戶們因此集體向行政院提出訴願，結果訴願於 95 年 10 月 16 日被駁回，說原處分機關依眷改條例第 22 條規定，註銷訴願人等眷舍居住憑證及原眷戶輔助購宅權益並無不合，亦無違反比例原則。

眷戶們認為眷改條例或其施行細則均未授權主管機關得延長認證期限，同時國防部所提之共和新村認證書中有 23 同意眷改原眷戶與「屏東縣『共和新村』改建基地共和新村原眷戶不參加眷村改建聲明書」重複，是總政治作戰局 92 年公告所定認證期限 93 年 3 月 28 日後始向國防部提出。而國防部在認證程序是否合法頻遭質疑下，便依眷改條例第 22 條規定註銷原眷戶眷舍居住憑證及原眷戶輔助購宅權益，與眷改條例第一條所定照顧原眷戶及保存眷村文化相違背，因而向台北高等行政法院提起行政訴訟，台北高等行政法院 96 年度訴字第 28 號判決，謂「眷改條例及其施行細則均無公告改建說明後，不得更改說明內容及認證期限之規定」，「原處分及訴願決定均無違誤」，駁回聲請人等之訴。

99 年 4 月 22 日最高行政法院 99 年度判字第 391 號再次駁回聲請人等之訴，表示「眷改條例施行細則第 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。」又辦理國軍老舊眷村改建注意事項伍之二規定「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。」核上開施行細則及注意事項規定，均係辦理國軍老舊眷村業務細節性、技術性規定，前者為規範授權範圍事項之行政命令，後者為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。」原判決於法並無違誤，判決確定。

B、102 年 10 月 17 日監察院糾正國防部。

沒想到國防部「調整認證期限」並無涉適法問題被監察院糾正，監察院經過調查還發現認證總戶數及同意眷改數都是假的。糾正案文指出，「國防部辦理屏東縣東港共和新村原眷戶同意改建認證，原公告訂於 92 年 12 月 29 日至 93 年 3 月 28 日之三個月內，進行依國軍老舊眷村改建條例施行細則第 20 條所定之認證程序，在無任何法律依據之下，擅自延長法院認證截止日至 93 年 4 月 19 日，且擅自公告改變原眷戶總數之計算基準，誤導原眷戶總數為 152 戶已有 122 戶同意改建已達法定改建人數等情，實難辭違失之咎，爰依法提案糾正。」

三、涉及之憲法條文

本件系爭條文僅以有無同意眷村改建作為註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益的標準，嚴重牴觸憲法第 5 條與第七條在法律上一律平等的意涵，及憲法第 15 條保障人民財產權、工作權與生存權之目的，並違背憲法增修條文第十條第九項國家對軍人的尊重保障規定，違反憲法第 23 條比例原則。

甚且為達眷改目的，擅自延長認證期限及擅自更改認證總戶數計算基礎，嚴重違反信賴保護原則，已觸犯民法第 74 條、第 102 條、第 148 條、第 158 條。

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、系爭條文違反憲法第 5 條及第 7 條所採之平等原則

政府為保障國民基本權利，除了在憲法前言中表示「鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利」為制定憲法的目的外，尚於憲法第 5 條規定「中華民國各民族一律平等。」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。」

可是自從國軍老舊眷村改建條例於民國 85 年 02 月 05 日頒布，92 年發動眷村改建以來，不管眷村是否老舊，為達眷改目

的，主事者打著眷改條例第 22 條大旗：「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。」將合法擁有眷舍，卻反對眷改的原眷戶掃地出門，讓一生戎馬，以為退休後身心有所依歸之國軍及其眷屬失去安身立命之所。

相反的，對非法佔有的違占戶，國防部反給予法令上保護。眷改條例第 23 條第一項規定，「改建、處分之眷村及第四條之不適用營地上之違占建戶，主管機關應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之，並洽請省（市）、縣（市）政府比照國民住宅條例規定，提供優惠貸款。」對不具原眷戶身分者的照顧也是如此，眷改條例第 26 條規定：「本條例第三條第一項第三款之軍眷住宅，其使用人不具原眷戶身分而領有房屋所有權狀者，比照原眷戶規定辦理之。」等於合法的原眷戶只要不聽話，國防部便視之如寇讎，對非法的違占戶反設想周到。

按憲法第 5 條及第 7 條關於人民平等權之保障，此一平等原則之規定於立法、司法、行政各權均應受其拘束。而憲法學上通說關於平等原則之定義，通常是「相同之事物，應為相同之待遇；不同之事物，應與合理之差別待遇」，非有合理的正當理由，不得為差別待遇。以殘暴手段剝奪原眷戶財產權之處置，不但重創自由民主憲政之核心價值，更與憲法維護人性尊嚴及基本人權之精神背道而馳。

釋字 485 號指出，「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。」

「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。」

「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。」

「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。」

法律上一律平等應包括法律適用與法律制定，包括司法、行政機關在適用、解釋法律，不能對人民為不平等的措施，否則將使憲法保障平等權之規定失去效用。眷改條例第 22 條嚴重違反憲法第 5 條與第 7 條所採之平等原則至明。

二、系爭條文違反憲法第 15 條關於對人民生存權、財產權之保障

眷舍居住憑證代表眷戶獲得核准配發眷舍，並得排他使用的居住特定宿舍，為具有財產價值之權利，實質上，眷舍也是原眷戶生命生活之所繫，以致有原眷戶因貧困而無法負擔眷村改建期間的租屋費用，及承購改建後住宅之自備款，其不僅無法同意改建，事實上根本沒有同意改建的條件與能力。對此類眷戶而言，註銷其居住憑證等於剝奪其生存基礎，其受侵害的憲法基本權利不只財產權，更包括生存權。

國軍老舊眷村改建條例也承認這點，所以在其第 5 條中便定有「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。」承認眷舍為原眷戶財產，是可以繼承的。

釋字 485 號解釋更指明：「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。」

何謂原眷戶呢？眷改條例第 3 條第 2 項說：「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。」也就是說住的人是合法的，眷舍也是他的財產，很多人一生工作所得僅有的也只是這間眷舍，

在眷戶心中，眷舍是他的財產、生命，財產沒了，生活便失去意義，生命也難以存活，共和新村許多原眷戶便因此而亡。

前司法院大法官劉鐵錚於釋字第 377 號解釋理由書中即闡釋：「憲法第十五條明文保障人民之生存權。所謂生存權，係國民要求國家保障其生存之權利，國家非僅消極的不加侵害而已，且應積極的為各種行為，使國民均能享受健康與文化的生活，而保障人民最低生活，尤為國家責無旁貸之責任。」

司法院釋字第 580 號闡釋財產權之內涵稱：「基於個人之人格發展自由，個人得自由決定其生活資源之使用、收益及處分，因而得自由與他人為生活資源之交換。憲法第十五條保障人民之財產權，使財產所有人得依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，以確保人民所賴以維繫個人生存及自由發展其人格之生活資源」（司法院釋字第 596 號解釋亦闡明同一旨趣）。

大法官釋字第 516 號解釋：「國家因公用或其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償。此項補償乃因財產之征收，對被徵收財產之所有人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家自應予以補償，以填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失。故補償不僅需相當，更應儘速發給，方符憲法 15 條規定，人民財產權應與保障之意旨。」

由此可見國軍眷村改建條例第 22 條違法憲法第 15 條國家對人民生存、財產之保障。

三、系爭條文違反憲法增修條文第 10 條第 9 項對軍人之尊重與保障。

為保障國軍及其眷屬生活之所需，政府在憲法增修條文第 10 條第 9 項規定「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。」

國防部自身為照顧國軍軍眷，不管是民國 78 年 6 月 26 日發佈之 (78) 恕惻字第 3063 號令「修正國軍在台軍眷業務處理辦法」，或 93 年 5 月 14 日勁勢字第 0930006692 號令修正的「國軍軍眷業務處理作業要點」，開宗明義第一條都是「為安定國軍眷屬生活，使官兵無後顧之憂，以振奮士氣，提高戰力」，其中對軍眷照顧均做了詳細規定，從無因國軍或眷屬不曾違法即被逕行註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益的。

依照「國軍軍眷業務處理作業要點」拾、拾壹所定之眷舍收回工

作與眷舍註銷工作如下：

【拾、眷村違規處理工作：

一、當事人或與其共同生活為目的而同居者，於眷村、眷舍內有下列情形之一，經列管單位或憲、警勸阻達三次未澈底改善者，撤銷其眷舍居住權收回眷舍。

(一) 深夜喧嘩，影響眷村安寧者。

(二) 妨礙風化者。

(三) 當事人或與其共同生活為目的而同居者私設建物。

(四) 在室內存放易燃及危險物品，或違章用電，影響安全者。

(五) 飼養飛禽，影響附近機場飛行安全者。

(六) 其他有影響眷村安寧與安全者。

依本作業要點玖、五、及前述規定，撤銷眷舍居住權者，準用作業要點玖、一、中段規定。凡經撤銷眷舍居住權者，應於接獲書面通知之日起三十日內搬離眷舍，所遺眷舍不再辦理改配，由列管單位封存看管，防止占住(用)。

拾壹、眷舍註銷工作：

一、眷舍有左列情形之一者應辦理註銷營產帳籍：

(一) 房屋損壞嚴重無修繕價值者。

(二) 廢置無人住用並不堪配置者。

(三) 因災害倒塌已無使用價值者。

(四) 地方政府興辦公共工程須拆遷者。

(五) 奉准原地改建，原有眷舍必須拆除者。】

可是只要違反眷改條例第 22 條，本應受照顧的國軍及其眷屬所有權益全部喪失，所有的國軍軍眷業務處理辦法或國軍軍眷業務處理作業要點全形同廢紙。原眷戶成了黑五類，要被掃地出門、財產充公，清算鬥爭的手段讓自少至老從軍報國，相信政府會照顧他及其眷屬的國軍將士們如喪家之犬，惶惶然不可終日。

再看國軍眷村改建條例內文也並未要求主管機關所有的眷村均需改建，眷改條例第 1 條規定：「為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，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。興建住宅照顧原眷戶及中低收入戶，」也就是改建的前提須眷村老舊，原眷戶需照顧，提高土地使用經濟效益，協助地方政府取得公共設施用地，並改善都市景觀，衡諸屏東東港共和新村正好相反。

東港共和新村是 1936 年，日本為發動南太平洋戰爭，於大鵬灣成立日本海軍航空大隊的南進基地時，同時成立的眷村。眷村房屋分甲、乙、丙、丁、戊五種等級，每種等級房均有不同的建材和設計，屋瓦也依軍階不同而有鬼瓦或跳棋造型，相同的是所有房舍均有現在相當罕見的空心磚圍牆圍繞，一戶一個沉澱池，因此在容易淹水的東港，共和社區從不淹水。眷村內有游泳池、幼稚園、活動中心、衛生所、籃球場、室內羽毛球館，兒童遊樂場、防空洞等公共設施齊全，還有二次大戰遺址露天博物館。場景完全勝過眷改條例改建後的標準

另外，共和新村還有她歷史文化的不可替代性。政府遷台後，共和社區順勢成為國軍房舍，命名為「共和新村」，大鵬灣被規劃為空軍防砲基地，並在大鵬灣基地內設空軍幼校和空軍參謀學校，作為培植空軍健兒的搖籃。很多知名人物都和共和社區有淵源，尤其黑貓中隊與黑蝙蝠中隊。最有名的的要屬張立義與張家淇這對夫妻。被編入黑貓中隊的張立義於民國 54 年元月 10 日駕駛 U2 高空偵察機進入大陸時被飛彈擊落，全機只有他生還，在勞改營裡吃足苦頭，到民國 71 年才和太太張家淇團圓。

而民國 52 年 6 月 19 日，黑蝙蝠中隊機長周以栗中校率 14 名組員，駕著 P2V-7 型飛機，進入大陸執行空投任務時，所有機員全部殉職。民國 55 年 8 月，空軍總部令將「東港空軍子弟小學」改名為「屏東縣東港鎮以栗國民學校」，以紀念空軍烈士周以栗先生，這個學校曾是日據時代日本海軍軍官俱樂部舊址。

早期不穩定的局勢，讓不少親人被迫分離，這一段段動人的故事和場景都在眷村發生。很多人在眷村尋找創作的素材，如王偉忠的「寶島一村」，風靡大陸各省份，因為台灣的眷村文化是世界上獨一無二的文化，就像現在台灣的廟會文化一樣。日本作家還特地來共和社區研究台灣在日據時代的建築文化，大學建築系所學生也拿此做研究論文。

為維護共和新村美好環境，眷村居民還自發保護眷村內老樹，追索被盜挖的老樹，相對負責管理眷村的國防部下屬單位放任老樹被盜挖不與追究的情形，原眷戶對眷村的保護勿寧是更積極的。

相反的，看看那些有幸被地方政府選為眷村文化園區的眷村，地方政府是如何處理的：

位於高雄市鳳山區的黃埔新村是台灣第一個眷村，國防部將黃埔新村居民全部趕走後，高雄市政府將眷村用「以住代護」名義找

人進住，不限身分，說房舍長期無人居住容易傾圮毀壞，若靠市府修繕維護又要花費巨額公帑，獲核准者簽約3年，每戶還有上限20萬元入厝補助。原眷戶被趕走，再引入與眷村無淵源者，政府還給補助，此分明已形同另一種掠奪。

屏東縣政府將屏東勝利新村保留為眷村文化園區後，眷村居民無法留下，屏東縣政府讓三地開發公司及元福實業股份有限公司取得最優申請人資格，這兩家公司都沒文創基礎，卻可以營運為名，佔有眷村房舍31年。

實際上眷村不必然是需要改建的，釋字485號文中即指明「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。」由眷村改建需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題也可證明。

國防部以眷改為名，拿眷改條例第22條對國軍眷屬窮盡手段驅逐，卻放任地方政府對眷村做不合理使用，此舉已完全不符國軍眷村改建條例精神，也違反憲法憲法增修條文第10條第9項規定「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。」之規定。

四、系爭條文違反憲法第23條比例原則

比例原則之意義，政府制定法律限制人民自由權力，必須在採用手段與達成目的之間，達到平衡。包括1、適當性(合目的性)，衡量所採用之手段是否有助於目的之達成。2、必要性(必要且侵害最小)，如有多種手段有助於目的之達成，必須採用對人民權益傷害最小的手段。3、衡量性(狹義的比例性)，「手段選用所帶來之總成本」與「目的達成所產生之總效益」兩者之間不能顯失平衡，手段之弊應小於目的之利。

按人民之自由權力之行使並非不得限制，為應符合憲法第23條之要件，並以有其「必要」者為限。憲法第23條規定：「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。」其中「以法律限制之」即所謂法律保留原則之依據。在特殊思維狀況下所採取之法律限制，也應通過憲法第23條之檢驗。

其中「以法律限制之」即所謂法律保留原則之依據。至法律保留原則之內涵，司法院釋字第443號解釋闡析甚詳謂：「憲法所定

人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。……縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制（參照本院釋字第三九二號解釋理由書），……諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。

又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」即一般學說上所謂「層級化法律保留」原則，就本案而言，係涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則，始與法律保留原則無違。

然而：A、眷改條例 22 條所採用手段並不符合憲法 23 條適當性（合目的性）。合法的原眷戶只要不聽話，不配合眷改，便將之掃地出門，讓原眷戶生活無所依附，生命無所依歸；對違佔戶，眷改條例 23 條反為其預留後路。此種做法對原眷戶形同威嚇，不僅無助於目的之達成，反造成更多社會問題，

眷改條例既以至少一定比例的原眷戶同意做為眷村改建的前提，則改建意願調查應在尊重眷戶自由意志前提下進行，亦即原眷戶應在無任何心理負擔下自由的表達是否同意改建意願，然因適用系爭規定，同意改建與否的待遇有如天壤之別，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註銷，如何期待原眷戶會在有充分自由意志下表達其意向呢？所以即使違反自身意願仍表示同意的情況便非不可想像。這也就是為何當 93 年 4 月 9 日，三軍防空砲兵部隊訓練中心承國防部之命，以倫真字第 352 號公告共和新村現住原眷戶 152 戶，至 93 年 4 月 5 日完成改建認證者計 122 戶，已達法定改建人數後，有 23 為原眷戶的認證是在 93 年 3 月 28 日以後才提出的原因。

B、眷改條例 22 條所採用手段不符合憲法 23 條所定之必要性。所謂的必要性是如有多種手段有助於目的之達成，必須採用對人民權益傷害最小的手段，雖必要可是侵害要最小。眷村改建的目的是「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」。照理說，如果眷村本身就已具備改建所欲達成的特點，主事者沒道理反其道而行，反而對眷村與原眷戶造成重大傷害。如東港共和新村，國防部很清楚他的特色，居民也多次向國防部與屏東縣政府陳情希望能保留為文化聚落，但國防部將之推給屏東縣政府，縣政府又推給國防部，兩方面都不願放棄將共和新村改建的目的。

像前面所述高雄鳳山黃埔新村與屏東勝利新村亦是如此，眷村房子雖保住了，但人去防空，為維護這些眷舍，地方政府花錢外，還引入另批人，和眷改條例精神相違背，眷改條例 22 條明顯抵觸憲法 23 條之必要性。

C、衡量性(狹義的比例性)，「手段選用所帶來之總成本」與「目的達成所產生之總效益」兩者之間不能顯失平衡，手段之弊應小於目的之利。政府施政應是寧可一家哭，不可使一路哭，可是目前因眷改條例第 22 條正好相反，引起之爭議在全國各地隨處可見，引起之訴訟在台北最高行政法院已判決的達 151 筆，台北高等行政法院已判決的 200 筆，高雄行政法院判決的 2 筆。向行政院陳情的超過千件，監察院受理陳情案件也滿坑滿谷。為此提出大法官釋憲者更所在多有，包括台北高等行政法院裁定 100 年度訴更一字第 215 號、台北高等行政法院裁定 102 年度訴字第 419 號、台中高等行政法院…等，如此的「手段選用所帶來之總成本」與「目的達成所產生之總效益」兩者之間顯失平衡，其在狹義的比例性上抵觸憲法 23 條殆無疑義。

五、違背信賴保護原則

民無信不立，法律應有其一致性及可信賴度。

信賴保護原則涉及法秩序安定與國家行為可預期性，屬法治國原理重要內涵，其作用非僅在保障人民權益，更寓有藉以實現公益之目的。人民對依法規而取得之有利法律地位或可合理預期取得之利益，於客觀上有表現其信賴之事實，而非純為願望或期待，並具有值得保護之價值者（釋字第五二五號解釋），其信賴之利益即應加以保護。

信賴保護具備要件 1. 信賴基礎為國家行為。2. 信賴表現在人民

可因此安排其生活或處置其財產。3. 信賴值得保護在人民之誠實、正當，並斟酌公益 4. 無消極要件存在，例如無國家預先保留廢止權利之情形。

釋字第 525 號解釋所宣示之「信賴保護原則」，為法規公布實施後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容，致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。

以此標準來看本案之情形，事發當時之眷改條例施行細則(民國 96 年 05 月 29 日修正前原條文)國防部依眷改條例制定的，眷改細則第 20 條規定「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。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。」於屏東縣共和新村(下稱共和新村)舉辦的改建說明會之說明書中也是記載「如原眷戶同意改建，應於說明會後 3 個月內(即 93 年 3 月 28 日前)，填具共和新村改建基地原眷戶改建申請書，並經法院或民間公證人認證後，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」。

國防部發佈的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之三(二)，亦要「各列管單位應於法定說明會辦理完畢後三個月內收回認證書。」

由上可知，不管是眷改條例施行細則第 20 條或國防部自己所定的各式規定、說明或注意事項，均強調認證期限是在說明會後三個月內完成。至今為止，眷改條例施行細則三個月的認證期並沒更改。國軍老舊眷村改建條例是經過立法院審議通過的法律，國軍眷屬信賴此為國家行為，依據該法律安排其生活或處置其財產，如果行政機關可以「調整認證期限」並無涉適法問題肆其作為，國家法令豈不如同天上的月亮，初一、十五不一樣，讓人民失去信賴，等同國家失去信賴保護的基礎。

系爭規定係一種時效之規定，依釋字第 474 號解釋，應以法律為之，系爭規定以命令為之，應屬違憲，但國防部延長認證期限連命令都無。按司法院釋字第 474 號解釋明揭：「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，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。」

法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎，亦為行政程序法第一一九條、第一二〇條及第一二六條等相關規定之所由設。行政法規（包括法規命令、解釋性或裁量性行政規則）之廢止或變更，於人民權利之影響，並不亞於前述行政程序法所規範行政處分之撤銷或廢止，故行政法規除預先定有施行期間或經有權機關認定係因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，制定或發布法規之機關固得依法定程序予以修改或廢止，惟應兼顧規範對象值得保護之信賴利益，而給予適當保障，方符憲法保障人民權利之意旨。

制定或發布法規之機關基於公益之考量，即社會整體利益優先於法規適用對象之個別利益時，自得依法定程序停止法規適用或修改其內容，若因此使人民出於信賴先前法規繼續施行，而有因信賴所生之實體法上利益受損害者，倘現有的法規中無相關補救規定可資援用時基於信賴之保護，制定或發布法規之機關應採取合理之補救措施或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害。（司法院大法官釋字第 525 號、第 529 號、第 574 號、第 589 號等針對信賴保護原則所為之內涵建構，均有所解釋。）

而國防部「調整認證期限並無涉適法問題」之說法，實已違反民法第 102 條、第 158 條。民法第 102 條規定，「附始期之法律行為，於期限屆至時，發生效力。附終期之法律行為，於期限屆滿時，失其效力。」同法第 158 條規定「要約定有承諾期限者，非於其期限內為承諾，失其拘束力。」二者均清楚說明超過期限便失去效力。

更有甚者，為達眷改同意數 3/4 門檻，國防部於 93 年 4 月 9 日令三軍防空砲兵部隊訓練中心以倫真字第 352 號公告共和新村現住原眷戶 152 戶，至 93 年 4 月 5 日完成改建認證者計 122 戶，已達法定改建人數，將共和新村現住原眷戶由 175 戶改為 152 戶，減少分母基數，欺騙誤導眷村居民眷改已通過假象，藉此訛詐共和新村原不同意改建之眷戶產生將因不同意改建而遭註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益之恐慌心理，為保身家財產，不得不於違反意願情況下，配合出具同意改建之意願書，若非監察院調查發

現，眷村居民仍蒙在鼓裡。

國防部此舉除違反民法第 74 條第一項規定「法律行為，係乘他人之急迫、輕率或無經驗，使其為財產上之給付或為給付之約定，依當時情形顯失公平者，法院得因利害關係人之聲請，撤銷其法律行為或減輕其給付。」及民法第 148 條「權利之行使，不得違反公共利益，或以損害他人為主要目的。行使權利，履行義務，應依誠實及信用方法。」外，亦觸犯刑法第 213 條第 1 項規定「公務員明知為不實之事項，而登載於職務上所掌之公文書，足以生損害於公眾或他人者，處一年以上七年以下有期徒刑。」同法第 339 條規定：「意圖為自己或第三人不法之所有，以詐術使人將本人或第三人之物交付者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科一千元以下罰金(第一項)。以前項方法得財產上不法之利益或使第三人得之者，亦同(第二項)。」及第 134 條規定：「公務員假借職務上之權力、機會或方法，以故意犯本章以外各罪者，加重其刑至二分之一。但因公務員之身分已特別規定其刑者，不在此限。」等罪。國防部從上到下通同串謀偽造數據，再以延長認證期限來補認證不足之數，又已涉犯刑法第 28 條「二人以上共同實行犯罪之行為者，皆為正犯。」豈是「認證期限延長與否並無涉適法問題」可狡辯的？

信賴保護原則是起源自英國行政法的法律概念。法院在進行違憲審查時，乃在保護人民對於國家正當合理的信賴；人民因信賴特定行政行為所形成之法秩序，而政府安排其生活或處置其財產時，不能因為嗣後行政行為之變更而影響人民之既得權益、使其遭受不可預見之損害。中華民國《行政程序法》第八條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」

授予人民經濟利益之法規預先定有施行期間者，在該期間內即應予較高程度之信賴保護，非有極為重要之公益，不得加以限制；若於期間屆滿後發布新規定，則不生信賴保護之問題。其未定有施行期間者，如客觀上可使規範對象預期將繼續施行，並通常可據為生活或經營之安排，且其信賴值得保護時，須基於公益之必要始得變動。凡因公益之必要而變動法規者，仍應與規範對象應受保護之信賴利益相權衡，除應避免將全部給付逕予終止外，於審酌減少給付程度時，並應考量是否分階段實施及規範對象承受能力之差異，俾避免其可得預期之利益遭受過度之減損。

眷改施行細則並無新規定，眷改條例為法，施行細則乃依眷改條例制定施行，法優於令，國防部尚且不遵守法令，遑論憲法？以

此觀諸國軍老建眷村眷改條例第 22 條違反憲法第 5 條、第 7 條平等權、13 條生存權與財產權、23 條比例原則及憲法增修條文第 10 條國家對軍人之尊重與保障之精神，爰依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款，聲請解釋憲法，以保障人民權益。

謹呈

司法院

聲請人：張峻貴等 21 人（如附件）

中 華 民 國 1 0 3 年 1 0 月 2 日

附件一、聲請人等姓名。

附件二、最高行政法院 99 年度判字第 391 號判決

附件三、台北高等行政法院 96 年度訴字第 28 號判決

附件四、89 年 12 月 27 日，國防部以(89)祥祉字第 15726 號令頒布
國軍老舊眷村改(遷)建說明會作業規定

附件五、92 年 12 月 29 日屏東縣共和新村(下稱共和新村)改建說明
書

附件六、93 年 4 月 9 日，三軍防空砲兵部隊訓練中心倫真字第 352
號公告

附件七、94 年 9 月 15 日國防部勁勢字第 0940014252 號函

附件八、監察院糾正文

附件九、103 年 4 月 1 日陳情書

附件十、黃埔新村與勝利新村剪報

釋憲聲請人：

張峻貴



黃坤起



劉秀金



朱貴榮



崔唐嗣瓊



蕭陳金竹 (蕭正祥之承受訴訟人)



劉士偶



何善



葉幼敏



馮學華



鄭仁 (鄭健之承受訴訟人)



黃月霞



鄭新寶



黃碧招



馬林貴香



張淑媛 (張克己之承受訴訟人)



劉樹林



張開賢



徐一中



安陳會

金英



最高行政法院 裁判書 -- 行政類

【裁判字號】 99,判,391

【裁判日期】 990422

【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

99年度判字第391號

上 訴 人 鄭新寶
馮學華
徐一中
張克己
張竣貴
蕭正祥
安陳會
馬林貴香
黃月霞
黃碧招
崔唐嗣瓊
何善
黃坤起
劉樹林
劉士偶
朱貴榮
劉秀金
張健
葉幼敏
魏茂林
張開賢
金英

共 同
訴訟代理人 駱怡雯律師
上 訴 人 張青月（即鄭樹堂之承受訴訟人）
郭惠玉（即蘇解得之承受訴訟人）

共同送達代收人 駱怡雯律師
被上訴人 國防部
代 表 人 高華柱
訴訟代理人 徐克銘 律師
洪大植 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

97年3月27日臺北高等行政法院96年度訴字第28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、上訴人鄭樹堂、蘇解得於提起本件上訴後先後死亡，其配偶張青月、郭惠玉具狀聲明承受訴訟；又被上訴人之代表人已由陳肇敏變更爲高華柱，高華柱亦具狀聲明承受訴訟，核均無不合，應予准許。
- 二、緣屏東縣共和新村（下稱共和新村）爲國軍老舊眷村，上訴人原係該村原眷戶，被上訴人爲辦理該村改建事宜，於民國（下同）92年12月29日依國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例），由所屬總政治作戰局（下稱總政治作戰局）以92年12月17日勁勢字第0920015923號公告（下稱92年公告）訂於92年12月29日舉辦改（遷）建第1階段（認證）說明會及備具屏東縣共和新村改建基地改建第1階段（認證）說明書，說明如原眷戶同意改建，應於說明會後3個月內（即93年3月28日前），填具共和新村改建基地原眷戶改建申請書，並經法院或民間公證人認證後，繳交列管單位，逾期或限期補正仍未繳交者，視爲不同意改建；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辦理改建，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及其權益，收回該房地，並移送管轄之地方法院裁定強制執行。嗣該村原眷戶依說明會規定期限辦理認證後，同意改建之原眷戶合計超過3/4以上，被上訴人爲使原眷戶了解規劃草案並蒐整原眷戶意見，以爲細部規劃參考，復於94年6月21日舉辦共和新村改建第2階段說明會，說明原眷戶如欲變更其改建需求選項者，應於說明會後30日內（即94年7月21日前），逕至法院變更原認證選項，並向列管單位以書面申請，逾期視爲無異議維持原認證選項意願。而列管單位前空軍防砲警衛訓練中心（93年7月1日前爲三軍防空砲兵部隊訓練中心，95年1月1日改制爲空軍防空砲兵訓練中心）爲予不同意改建之眷戶陳述意見之機會，再於94年10月20日寄發存證信函，通知渠等於1個月內澄覆，並於同年11月21日將逾期仍未辦理認證事宜公告在渠等門首。被上訴人即以上訴人係共和新村原眷戶，未於說明書通知認證期限內配合辦理改建申請書認證作業，屬不同意改建之眷戶，依眷改條例第22條規定，以95年5月1日勁勢字第0950006185號函（下稱原處分）註銷上訴人之共和新村眷舍居住憑證及原眷戶輔助購宅權益。上訴人不服，循序提起行政訴訟，經原審法院以95年度訴字第28號判決駁回後，上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

三、上訴人於原審起訴主張：(一)總政治作戰局92年公告進行之認證程序，並不因被上訴人事後認可而成爲符合眷改條例規定之認證程序，上訴人尙無表示同意改建與否之法定義務存在。(二)總政治作戰局依其92年公告進行之認證程序，僅具行政指導性質，被上訴人以上訴人等人未遵循該行政指導提出認證書而作成註銷上訴人等人原眷戶權益之決定，已違反行政程序法第166條規定。(三)總政治作戰局92年公告所形成之法律效果僅存於總政治作戰局與上訴人間，上訴人雖未於法定期限內就總政治作戰局該公告提起行政爭訟，亦僅確認上訴人未遵總政治作戰局之命提出認證書之事實，並不因該確定公告而對被上訴人負有依眷改條例施行細則第20條規定提出認證書之義務。(四)眷村改建說明會之辦理係一事實行爲，不具法律效力，上訴人提出認證書之義務係因總政治作戰局92年公告所發生，而非說明會之舉辦。又共和新村原眷戶所提之認證書均記載「此致國防部」，被上訴人自應就認證申請書資料作成具有法律效力之決定，卻就僅做出「准予備查」之通知，所爲認定顯有矛盾與違誤。(五)縱認總政治作戰局92年公告爲行政處分，惟被上訴人於該公告規定之認證期間內所取得之認證書亦未達原眷戶3/4以上之改建同意要件，且依上訴人所提之「屏東縣『共和新村』改建基地共和新村原眷戶不參加眷村改建聲明書」與被上訴人所提之共和新村認證書加以比對，計有23位原眷戶重複提出，該23位原眷戶之認證書均係於總政治作戰局92年公告所定認證期限經過後始向被上訴人提出，依眷改條例第22條、同法施行細則第20條及總政治作戰局92年公告意旨，該23位眷戶逾期提出之認證書仍應視爲不同意改建，不納入改建同意之計算戶數中。(六)上訴人業以「屏東縣『共和新村』改建基地共和新村原眷戶不參加眷村改建聲明書」對於達改建同意法定要件時，表達上訴人之改建意願認證選項，被上訴人逕以上訴人未提出總政治作戰局所頒布之制式化認證書，認定上訴人爲不同意改建之原眷戶，違反行政程序法第9條規定。(七)眷改條例第22條規定雖授權被上訴人得對於眷村改建程序中不同意改建之眷戶，依其裁量作成剝奪權益之處分。惟主管機關法定裁量權之行使，依行政程序法第10條、本院96年度裁字第3856號裁定及臺北高等行政法院91年度訴字第344號判決意旨，亦應於眷改條例之立法目的內，就個案情節之違法情節，依比例原則爲妥適之裁量。被上訴人卻僅以「不同意改建」爲唯一理由作成原處分，顯有怠爲裁量之違誤，亦違反比例原則，構成裁量濫用。(八)依本院96年度判字第259號及96年度判字第307號判決意旨，合法裁量處分之理由須表明「行政機關獲致結論之原因」、「對於法律效果行使裁量權時，其斟酌之因素」，始爲理由完備。惟查原處分僅認定「94年6月21日本部（即被上訴人）辦理屏東縣『共和新村改建基地』第2階段法定說明會、空軍防砲警衛訓練中心以94年10月19

日存證信函及同年11月21日公告通知上訴人等人陳述意見，依『國軍老舊眷村改建條例』第22條規定註銷原眷戶權益，並無其他論述說明「裁量斟酌之因素」，顯有「行政處分理由不備」之情，有違行政程序法第96條第1項第2款規定。(九)又行政程序法第102條並無得由主管機關轉授權或得由其他機關代為通知之授權規定，被上訴人既未以主管機關地位以書面通知上訴人陳述意見，致上訴人不知被上訴人是否認定總政治作戰局於92年間進行之認證程序為合法，且被上訴人93年決字第113號訴願決定書亦認空軍防空砲兵訓練中心所為認證程序之公告為非行政處分，則前空軍防砲警衛訓練中心94年10月19日存證信函及同年11月21日公告，自不生行政程序法第102條所定通知之效力。且被上訴人未提出證據證明上訴人等人確有收受該等通知，被上訴人主張其有遵循行政程序法第102條所定通知義務，實屬無據等語，爰求為撤銷訴願決定及原處分。

- 四、被上訴人則以：(一)共和新村原眷戶計175戶，同意改建者計134戶（占有所有原眷戶之76.57%），已超過3/4以上，「共和新村」改（遷）建「共和新村改建基地」原眷戶法院認證基本資料表之備考部份係載明該份資料表上編號第1號至第134號，即自原眷戶夏維濤至鄧樹松計134名原眷戶均係同意改建，並有渠等當初之申請書計134份為證。共和新村之改建計畫確已獲得3/4以上原眷戶之同意。(二)被上訴人於92年12月29日依眷改條例舉辦改建第1階段說明會及備具共和新村改建基地改建第1階段說明書後，因部分眷戶認前揭改建說明書內容未詳述當時眷改條例第20條第1項所定之原眷戶可獲輔助購宅款及應負擔自備款之數額，遂命軍種單位於93年3月19日向眷戶重新公告說明。且眷改條例及其施行細則並未禁止主管機關於第1次書面通知後，於原眷戶對該書面通知內容有所疑慮時，本於同一改（遷）建規劃內容另為說明，並延長認證期限以重新賦予原眷戶充分考慮之期間，且由眷改條例施行細則第20條第1項意旨觀之，被上訴人為避免原眷戶於再度說明後無充分時間考慮是否同意改建，致生權益之損害，自亦得重新賦予認證期限供其重新考慮。又被上訴人既已重新公告，自得延長認證期限，上訴人所指稱未同意認證之23戶原眷戶，於被上訴人命下級機關再度說明後，均已同意改建，且均於延長認證期間內辦理認證同意改建，有渠等之改（遷）建申請書為證，上訴人所訴與事實顯有不符。(三)「共和新村改建基地」所舉辦之第2階段說明會程序，其出席主持及報告程序者均為被上訴人所屬人員，可知認證等相關改建說明係由被上訴人所辦理，且共和新村之原眷戶改（遷）建申請書、違占建戶改（遷）建申請書、國軍老舊眷村原眷戶領取輔助購宅款購置民間市場成屋第1期輔助購宅款申請書等，其最末頁均載明「此致國防部」之文字，

益證共和新村之眷村改建事宜係由被上訴人辦理。總政治作戰局雖曾對外公告，亦僅係對外代為佈達被上訴人將召開共和新村說明會之事實，而將改建之訊息以書面告知原眷戶者仍係被上訴人，並未逾越其法定權限，僅係代收代轉之傳達機關。又依眷改條例第22條規定，若原眷戶不同意改建時，主管機關得逕行註銷其原眷戶之資格，則上訴人既經多次書面通知，而仍未於期限內表示同意，則被上訴人註銷渠等之原眷戶資格，乃依據法律規定基於上訴人等不同意改建之事實所為，自無違行政程序法第166條規定。(四)本件係因上訴人不同意改建，故被上訴人依據眷改條例第22條及同法施行細則第20條註銷上訴人之原眷戶資格，核與眷改條例施行細則第13條並無關聯。又因上訴人等不配合共和新村改建，致該案延宕至今，該眷村極大多數眷戶之生活至今未能改善，被上訴人為加速該村改建保障同意改建眷戶之合法權益而註銷上訴人原眷戶資格，俾利於達成國家既定政策，實為妥適之處分，所造成上訴人之損失與所欲達成之行政目的，並無利益顯失均衡情形，手段與目的間亦具有正當合理之關連，且除此處分之外，並無其他損害較小且更為適當之方法得以達成既定政策，並無違反比例原則等語，資為抗辯，爰求為判決駁回上訴人在原審之訴。

- 五、原審審酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)依眷改條例第2條規定，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(89)祥祉字第05728號令，授權總政治作戰部辦理國軍老舊眷村改建條例內原眷戶法定說明會公告作業（見可閱覽訴願卷第41頁），是92年公告雖係以總政治作戰局之名義所為，對於被上訴人為辦理共和新村改建之主管機關並無影響。(二)又依92年公告所示，原眷戶同意改建者，應於3個月內（即93年3月28日前）填具改建申請書，並經法院或民間公證人認證後，繳交列管單位前三軍防空砲兵部隊訓練中心，參以該中心93年3月19日公告、93年4月9日倫真字第352號公告共和新村之原眷戶改（遷）建申請書、違占建戶改（遷）建申請書及國軍老舊眷村原眷戶領取輔助購宅款購置民間市場成屋第1期輔助購宅款申請書等，其末端均載明「此致國防部」字樣，足見共和新村之眷村改建說明會及通知眷戶以書面表達同意改建意願及核定同意改建人數等項，皆係由被上訴人以主管機關地位辦理，上訴人為共和新村原眷戶，自應於公告限期內表示同意改建與否，以利該計劃之推行。上訴人未配合辦理改建申請書認證作業，被上訴人認彼等屬不同意改建之眷戶，顯非無據。(三)共和新村原眷戶計175戶，同意改建者計134戶，占有原眷戶之76.57%，已達原眷戶總數3/4以上，是共和新村之改建計畫確已獲得3/4以上原眷戶之同意。且劉利通等23人確已向被上訴人表示同意改建，業據被上訴人於言詞辯論期日提出該23人同意改建申請書，而上訴人未能舉證前開劉利通等23人之

不參加眷村改建聲明書已向被上訴人提出，況上訴人鄭新寶亦自承被上訴人確未收受劉利通等23人之不參加眷村改建聲明書（見原審卷2第48頁），被上訴人自得將該23人計入同意改建之眷戶。（四）共和新村改建第1階段92年公告提出改建認證之期限雖為93年3月28日，惟眷改條例及其施行細則均無公告改建說明後，不得更改說明內容及認證期限之規定，本件既因部分眷戶對於輔助購宅款及應負擔自備款數額產生疑義，而就改建申請書放棄承購興建住宅而領取完工後及發包後輔助購宅款選項有增刪部分文字後，公告延展提出認證改建申請書之期間至同年4月19日，原眷戶於該延展期限前提出經認證之改建申請書，自得計入同意改建之數額。況縱有部分同意改建申請書係在限期後提出者，基於貫徹眷改條例立法意旨及共和新村推行改建之目的，被上訴人接受計入同意改建之列，難謂有何違法。（五）上訴人主張其已向被上訴人提出不參加眷村改建聲明書，表達上訴人之改建意願認證選項，惟為被上訴人所否認，上訴人所提93年4月22日收件之掛號收件回執影本3紙（見原審卷2第40頁）不足以證明其係寄送內容，此外復未舉證以實其說，難認其主張實在等由，乃駁回上訴人在原審之訴。

- 六、上訴意旨除重複其於原審主張外，略以：（一）原判決未適用行政程序法第92條檢驗總政治作戰局92年公告之法律性質，構成判決不適用法規以及判決不備理由之違法。（二）總政治作戰局92年公告為無效之一般處分；原判決未適用行政程序法第15條有關權限委任之規定，作為判斷該一般處分效力之依據，構成判決不適用法規之違法。（三）總政治作戰局92年公告具備行政程序法第111條第6款及第7款所定事由，應歸於無效；原處分則因總政治作戰局92年公告為無效而應屬違法。（四）原處分具有「未為裁量」及違反比例原則之違法，原判決卻未予指摘，亦構成判決未適用法規之違背法令情事。（五）原判決對於：1.總政治作戰局92年公告之法律性質與適法性，尤其該公告並非由眷改條例所定主管機關（即被上訴人）所為，卻未經合法移轉權限，由其下級機關為之；2.原處分具有怠於裁量、違反比例原則之違法情事；3.原處分本身即未依據行政程序法之規定充分說明理由（裁量斟酌因素），未加以審理判斷或未充分說理，構成判決理由不備等語，爰求為判決廢棄原判決，由原審法院另為適法之裁判。

七、本院查：

- （一）按行為時眷改條例第2條第1項規定：「本條例主管機關為國防部。」、第20條第3項規定：「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。」次按，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。」又，辦理國軍老舊眷村改建注意事項伍之二規定「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。」核上開施行細則及注意事項規定，均係辦理國軍老舊眷村業務細節性、技術性規定，前者為規範授權範圍事項之行政命令，後者為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)經核原判決於法並無違誤，茲再論斷如下：

1. 依前引眷改條例之規定，被上訴人為國軍老舊眷村改建之主管機關，主管機關應於規劃階段，將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，以書面向原眷戶說明之。查：

(1) 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）辦理原眷戶法定說明會，此種上級機關要求下級機關為職務之協助，乃在發揮共同一體之行政機能，按諸行政程序法第19條第1項之規定，並無不合。又被上訴人尚非將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之（總政治作戰局92年公告非屬行政處分之性質，詳後述），與行政程序法所規範之權限委任有間，上訴意旨主張原判決未適用行政程序法第15條第1項之規定以為判斷，有判決不適用法規之違法，自非可採。

(2) 又參以卷附資料時間為92年12月29日之「屏東縣『共和新村改建基地』改（遷）建第一階段（認證）說明書」，其中「肆、改（遷）建意願：一、辦理認證：本說明會3個月內，各眷村之原眷戶及違占建戶同意改（遷）建者，應填具『共和新村改建基地原眷戶（違占建戶）改（遷）建申請書』……一式5份……並經法院（或民間公證人）認證；……逾期視為不同意改建。……二、效力：（一）各眷村原眷戶有4分之3以上同意改（遷）建，並經法院（或民間公證人）認證者：該村即按改建計畫及相關程序辦理改建，對不同意改建者，本部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。……」，所稱本部當係指被上訴人，故被上訴人已依眷改條例施行細則第20條第1項之規定為書面通知，應無疑義，上訴意旨猶主張系爭通知及認證程序非由主管機關被上訴人所為，亦非可採。

2. 又按行政程序法92條規定：「（第1項）本法所稱行政處

分，係指行政機關就公法上具體事件所爲之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行爲。（第2項）前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，爲一般處分，適用本法有關行政處分之規定。有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，亦同。」查依總政治作戰局所爲系爭92年公告之記載，其依據爲前引眷改條例第20條暨國軍老舊眷村改（遷）建說明會作業規定辦理，其公告事項爲說明會之時間及前段所述被上訴人所製作之「屏東縣『共和新村改建基地』改（遷）建第一階段（認證）說明書」之部分內容，難謂發生任何規制之效果，自與行政程序法第92條第1、2項所稱之行政處分或一般處分有間，上訴意旨主張原判決未依上開規定檢驗該公告之法律性質有判決不適用法規及判決不備理由之違法云云，顯非可採；又系爭92年公告既非行政處分或一般處分，則上訴人引據行政程序法第111條行政處分無效之規定所爲之主張，更無可採。

- 3.再按「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」，爲眷改條例第1條揭示之立法目的。因此，行爲時眷改條例第22條規定，即有助於「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。蓋在規劃改建之眷村原眷戶有4分之3以上同意改建時，改建已爲該眷村絕大多數人之共識，爲避免少數人之反對或不配合，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，造成土地使用無法達成最佳經濟效益，立法設計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，此一手段應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，與憲法並無牴觸。況按原處分說明二已詳述其延展認證期間之經過，且在作成原處分前猶寄發存證信函通知上訴人等，爲原判決所確認之事實，且原判決已說明並無違法之理由，核無裁量怠惰、違反比例原則之情事，上訴意旨猶指摘原處分及原判決爲違法，殊非可採。

- (三)綜上，原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴，原判決對上訴人在原審之主張如何不足採之論據取舍等，均已詳爲論斷，並無上訴人所稱判決不適用法規、適用不當或理由不備等違背法令情事。上訴人其餘所訴各節，無非就原判決業已論駁之理由以及就原審證據取舍、認定事實之職權行使事項，任加爭執，指摘原判決有違背法令情事，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

八、據上論結，本件上訴爲無理由。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 99 年 4 月 22 日

最高行政法院第三庭

審判長法官 高 啓 燦

法官 廖 宏 明

法官 黃 秋 鴻

法官 黃 合 文

法官 王 碧 芳

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
中 華 民 國 99 年 4 月 23 日

書記官 莊 俊 亨