

釋憲聲請書

聲請人：羅家基
吳守成
張范儀方
孟胡少英
王立禮
耿李靜貞
陳雲
常學光
宋宇剛
王華友
黎熾光
林尤秀欽
陳義萍
高昇亮

茲依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款及第 8 條第 1 項之規定，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如下：

壹、聲請解釋憲法之目的

請求解釋：民國(下同)90 年 10 月 31 日國軍老舊眷村改建條例第 22 條以設定比例表決機制強行進行眷村改建，使多數人擁有形同強制徵收之權利，少數人僅因欲維持財產現狀，不僅被視為阻撓眷村改建之阻力、動輒被污名化為「釘子戶」，使不同意改建眷戶之財產權遭受掏空之不當侵害。本條規定除有違反憲法第 23 條比例原則之要求外，亦不符合財產權保障之體系正義。

貳、疑義或爭議之性質與經過

一、聲請人原係高雄市國軍老舊眷村「明德新村」及「建業新村」（下合稱明建新村）眷舍之原眷戶或繼承人。該新村前經國

防部所屬總政治作戰局依行為時(即90年10月31日修正版)國軍老舊眷村改建條例相關規定辦理眷村改建事宜，並作成92年11月25日勁勢字第0920014643號公告，於92年12月5日召開高雄市自治新村改建基地法定說明會，以原眷戶同意參與改建者，應於93年3月4日前將改建申請書完成認證後，交送列管單位層轉國防部，逾期或限期補正仍未繳交者，視為不同意改建戶。嗣經國防部海軍總司令部(現改制為國防部海軍司令部，下稱海軍司令部)彙整列管明建新村原眷戶暨違占建戶遷建自治新村改建基地申請書法院認證結果及眷籍清查補正資料後，呈報國防部以93年12月24日勁勢字第0930019191號令核定明建新村遷建自治新村改建基地眷戶各選項認證結果，同意改建之原眷戶合計超過4分之3以上。其中部分眷戶雖完成改建申請書認證，惟嗣以存證信函聲明註銷該申請書，部分眷戶未依限提出改建申請，另經列管單位通知陳述意見，亦未於期限內說明，或未表達配合改建意願，海軍司令部以97年5月23日國海政眷字第0970001436號及97年6月30日國海政眷字第0970001793號函呈報國防部依國軍老舊眷村改建條例第22條規定，分別以97年6月23日國政眷服字第0970007819號及97年7月14日國眷服字第0970008841號函聲請人，註銷聲請人原眷戶權益，並請聲請人將眷舍及土地於97年7月25日及同年8月15日前繳回列管單位，逾期未繳還者，將依法向法院聲請裁定後強制執行。聲請人不服，訴經行政院為「撤銷原處分」之訴願決定。國防部復分別以98年2月5日國政眷服字第0980001435號及第0980001436號函，註銷聲請人等14人眷舍居住憑證及原眷戶權益。

- 二、聲請人對上開註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益之處分不服，提起訴願遭決定駁回後，提起行政訴訟，經臺北高等行政法院99年10月7日以99年度訴字第40號判決(附件一)駁回，聲請人猶未甘服，提起上訴，經最高行政法院100年9月29日以100年度判字第1702號判決(附件二)將原判決廢

棄，發回臺北高等行政法院更為審理，臺北高等行政法院 102 年 9 月 25 日以 100 年度訴更一字第 200 號判決(附件三)聲請人敗訴，聲請人仍不服，提起上訴，復經最高行政法院 103 年 2 月 13 日以 103 年度判字第 68 號判決(附件四)駁回上訴，全案乃告終局確定。聲請人認為確定之最高行政法院 103 年度判字第 68 號判決所適用之國軍老舊眷村改建條例第 22 條規定有違憲疑義，爰向 貴院聲請解釋憲法。

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、國軍老舊眷村改建條例第 22 條規定違反憲法第 23 條之比例原則，並與憲法第 15 條之財產權保障有違：

(一)我國憲法第 15 條明文保障人民有財產權，可自由所有、使用收益及處分合法取得之財產。由 貴院釋字第 203 號、第 400 號、第 422 號、第 464 號、第 494 號、第 549 號與第 596 號等解釋，皆突顯財產權與生存權之密切關連性，可謂財產權是人民生存之物質基礎。其中，所有權為財產權之核心，因為所有權是永久、全面、概括直接支配所有物之權利，決定物之全部權利歸屬。所有權意味所有權人能夠對其物擁有充分自由使用收益之權利，是以所有權尤為財產權保障之核心價值，不受國家與他人干涉，讓所有權人能投資勞力、時間和成本在所有物上，並享受其成果，作為自我實現之一環。另誠如 貴院大法官在釋字第 400 號、第 678 號與第 652 號解釋葉百修大法官之部分協同意見書中所述意旨，財產權保障在於確保個人可以自由使用及處分財產，免於遭受公權力或第三人之侵害，確保財產權具體存續，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。

(二)然而，財產權亦具有其社會性，而需要與其他利益衡量。 貴院釋字第 336 號解釋理由書中指出，若公共設施用地造成人民財產價值之減損，以及當事人之不利益，即應給予不同程度之補償。其後，釋字第 400 號解釋提及若限制已導致財產權人無從自由使用收益者，即構成特別犧牲，並進一步為特別犧牲提出初步判斷標準。釋字第 440 號解釋承襲釋字第 400

號解釋意旨，認為特別犧牲之判斷標準，在於財產權侵害之嚴重性是否妨礙其自由收益和安全。釋字第 564 號解釋則強調比例原則為衡量特別犧牲之主要判斷標準，佐以政府對於受侵害之財產權人有無提供不同形式之優惠，來判斷財產權侵害之輕重。因此，憲法保障人民之財產權，確保得以自由處分和使用收益，僅在符合憲法第 23 條比例原則之前提下，方得限制人民之財產權。此外，依照釋字第 409 號解釋意旨，對於土地徵收此類嚴重剝奪人民財產權之規定，應採取嚴格審查標準。觀諸國軍老舊眷村改建條例中不同意改建之少數人，其可能受到註銷眷舍居住憑證及收回房地等嚴重限制、剝奪財產權之後果，解釋上亦應採取嚴格審查標準予以檢視。

- (三) 在貴院釋字第 697 號解釋中，羅昌發大法官之不同意見書所提供之判斷標準，較為符合我國憲法體制，且得依據客觀因素進行實質之價值判斷和利益衡量：「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。』本條所規定限制自由權利之前提，為須以法律為之（某些情況下，亦得以法律明確授權之命令為之）。如非以法律為之，無論其理由如何正當，均無法通過憲法第 23 條之檢視。在確定有法律作為基礎之前提下，尚須進一步檢視本條所列舉『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』之要件，以及本條之『必要』的要件。針對必要性及所列舉之要件，本席認為，在憲法第 23 條之下，任何限制或影響憲法權利的措施，應先確認有無『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』之情形。如其情形非為此等目的之一，則顯然無法通過憲法第 23 條的檢視。在通過此項檢視之後，應再進一步依該條所規定『必要』之要件，予以審查。故憲法第 23 條屬兩階段的檢視審查過程。而『必要』與否的認定，係一種衡量與平衡各種相關因素的過程(a process of weighing and balancing a series of factors)，包括某種規範『所欲防

止妨礙的他人自由」、「所欲避免的緊急危難」、「所欲維持的社會秩序」或「所欲增進的公共利益」的相對重要性，該規範對於所擬達成的目的可以提供的貢獻或功能，以及該規範對憲法上權利所造成限制或影響的程度等。在權衡與平衡此等因素之後，憲法解釋者應進一步考量客觀上是否存有「較不侵害憲法權利」的措施及方法存在。」。按國軍老舊眷村改建條例係以法律制定之，尚符合法律保留原則，且依照國軍老舊眷村改建條例第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，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…」，可知此條例立法目的，雖為增進公共利益，以致人民財產權將因多數決而受到限制，惟條例全文規定，是否具備增進公共利益之要件，則顯有疑問。

- (四) 公共利益一則必須受到主體所承認之積極價值，二則是利益之形成及利益價值之認定，恆以社會當時客觀事實來判斷。因此，本案需從主觀面向與客觀社會事實來判斷，是否有公共利益之存在。主觀面向之判斷上，公共利益為植基於個人之人性尊嚴和基本權保障，透過一定之標準衡量，向不確定多數人開放之。倘若只是較小封閉範圍內特定多數人之決定，僅能屬於表達這一群確定且特定多數人之偏好，所呈現為特定群體乃至於階級之利益，與所謂公共利益之意義，尚屬有間。申言之，國軍老舊眷村改建條例第22條採取「多數決」之方式，僅是反映特定群體或階級利益；以此方式所促成之眷村改建，可能會造成不同意見之少數人意見遭到排除，隨之其財產權也受到限制，公共利益將蕩然無存。另查，從國軍老舊眷村改建條例立法與修法之歷史進程中，可探求系爭條文之「公共利益」是否客觀存在。歷次修法過程之思維，僅著重在追求眷村改建程序之迅速方便，至於眷舍相關權利人之財產權與公共利益為何及相關影響，則迭遭忽略。是以，系爭條文調降同意門檻(附件五)，僅是一味防杜以少數阻止多數為目的而已；有關公共利益存否之探討，則完全

缺席。故系爭規定與增進公共利益之實質關連性是否存在，洵堪質疑。

(五)《經濟社會文化權利國際公約》第 11.1 條，與第 4 號一般性意見書(附件六)第 8 點中，均提及住屋之文化的適當性：「住房的建造方式、所用的建築材料和支持住房的政策必須能恰當地體現住房的文化特徵和多樣化。促進住房領域的發展和現代化的活動應保證不捨棄住房的文化面向，尤其是還應確保適當的現代技術設施。」。蓋住屋乃都市之根本，本條公約之要求，表明相關締約國應注意住屋之多樣性，須保障其文化適足性。如是，對於都市之想像不執著於新型態之建築或高樓大廈，毋寧是立基於住民之多元性與差異性，建立多元包容之都市，在多元豐沛之住民參與中，形成全新之都市景觀和環境，由住民們共同追求公共利益之實現。是故，眷村改建制度之設計，應該從高樓大廈之現代都市印象中走出，站在社區住民之立場，維護住民實質利益與程序利益，構造一個多元之眷村改建，公共利益之判斷與實現更應以此為基礎。然而，國軍老舊眷村改建條例第 22 條規定，單獨以「多數決」為衡量標準，忽視個人房屋住居之財產權在都市中存在之多元價值，徒然追求堆砌高樓大廈之現代性，完全忽視低屋平房之文化價值，已完全顯露在系爭規定之現實、客觀操作上。

(六)退步言之，縱使肯認「多數決」符合增進公共利益之目的，然而其手段是否為必要，亦不無疑問。依照憲法第 15 條規定，國家對於人民財產權有其保護義務，如同 貴院釋字第 671 號解釋所揭示：「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，不得因他人之法律行為而受侵害。」，因此，國家若欲使他人之法律行為得以影響和限制財產權人之財產權時，亦應符合比例原則，始具備正當性。蓋財產權之自由處分，既屬於財產權內涵之核心，原眷戶是否同意眷村改建，也應屬於其財產權自由之範疇之一。以「多數決」限

制財產權，於我國法律體系中，可見諸共同之團體法律關係。參與共有關係之所有權人或相關權利人，基於其所有物之性質，為能促進財貨流通，因而容許藉由多數決方式來處分所有物之歸屬（土地法第34條之1參照）。惟查，一則無論是眷村改建地區土地與房屋之財產存續保障，抑或是國軍老舊眷村改建條例所追求之目的，皆非為了促進眷村改建地區範圍內之財貨流通；二則土地與房屋若為特定人獨自所有，居住於眷村改建實施地區，難謂實施地區內部之土地與房屋皆成為共同所有物，因此本質上尚屬有別，而應回歸至個人財產權之判斷為是。再者，眷村改建之辦理，原眷戶同意與否之意願，應尊重其私人利益與公共利益之衡量，否則在沒有特別公共利益之限制下，不區別眷村改建範圍內之個別建築物之財產權係獨有或共有，而放任由主管機關所刻意劃定之眷村改建範圍內之財產權，一律透過多數決強制處分，只會造成少數財產權人受到嚴重限制與剝奪，卻未必能促成公共利益之實現。

- (七) 德國知名法律學者 Radbruch 曾言：「一項法規，如果只想替公共利益服務，卻拒絕為個人權益作任何辯護，那它就根本不配獲得『法』之稱號」，誠哉斯言！是以國軍老舊眷村改建條例第1條所羅列者，為眷村改建所企求之重要公共利益，然而並未規定應符合這些重要公共利益之外，其欲以「多數決」手段達到眷村改建之門檻，就主觀面向僅滿足特定群體或階級之利益，就客觀面向經修法降低多數決門檻，限制原眷戶處分和使用收益之自由，無助於都市之多元面貌之存在，應認為系爭規定手段與目的欠缺直接關連性，無法通過比例原則之檢驗，而違反憲法第15條財產權保障之意旨。

二、茲有附言者，與本案類似之國軍老舊眷村改建條例違憲疑義案件目前尚有：臺北高等行政法院 100 年度訴更一字第 215 號、100 年度訴更一字第 165 號及 102 年度訴字第 419 號三案，均已由該案承審法官裁定停止訴訟程序，並向貴院大法官聲請解釋憲法（附件七、八、九），足徵國軍老舊眷村改

建條例第 22 條規定確實牴觸憲法第 23 條之比例原則，難逃違憲之指摘。

肆、關係文件之名稱及件數

附件一：臺北高等行政法院 99 年度訴字第 40 號判決影本乙份。

附件二：最高行政法院 100 年度判字第 1702 號判決影本乙份。

附件三：臺北高等行政法院 100 年度訴更一字第 200 號判決影本乙份。

附件四：最高行政法院 103 年度判字第 68 號判決影本乙份。

附件五：國軍老舊眷村改建條例第 22 條於 90 年 10 月 31 日後歷次修正條文影本乙份。

附件六：《經濟社會文化權利國際公約》第 4 號一般性意見書影本乙份。

附件七：臺北高等行政法院 100 年度訴更一字第 215 號裁定影本乙份。

附件八：臺北高等行政法院 100 年度訴更一字號 165 號裁定影本乙份。

附件九：臺北高等行政法院 102 年度訴字第 419 號裁定影本乙份。

此 致

司法院 公鑒

中 華 民 國 1 0 3 年 7 月 14 日

具狀人 即 聲請人：

羅家基
張范儀
王立禮
陳雲
宋宇剛
黎熾光
陳義萍

羅家基
張范儀
王立禮
陳雲
宋宇剛
黎熾光
陳義萍

吳守成
孟胡少英
耿李靜貞
常學光
王華友
林尤秀欽
高昇亮

吳守成
孟胡少英
耿李靜貞
常學光
王華友
林尤秀欽
高昇亮

最高行政法院 裁判書 -- 行政類

【裁判字號】 103,判,68

【裁判日期】 1030213

【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68號

上 訴 人 羅家基
吳守成
張范儀方
孟胡少英
王立禮
耿李靜貞
陳雲
常學光
宋宇剛
王華友
黎熾光
林尤秀欽
陳義萍
高昇亮

共 同
訴訟代理人 葉智幄律師
上 訴 人 尹詩英
楊春竹
徐少亭
王姜宜鳳
馮松蓮（即馮誠之承受訴訟人）
孫慧娣
孔祥瑞
管陳靜子
張陳瑞蘭（即張家麟之承受訴訟人）
蔣琴崗
林章鳳

共 同
訴訟代理人 董志鴻律師
李亭萱律師
蔡鴻杰律師 （共同送達代收人 張桂燕

上 1 人
複 代 理 人 陳志勇律師

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9月25日臺北高等行政法院100年度訴更一字第200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、緣上訴人與原審原告陳閒賢（未提起上訴）原係高雄市國軍老舊眷村「明德新村」及「建業新村」（下合稱明建新村）眷舍之原眷戶或繼承人。該新村前經被上訴人所屬總政治作戰局依行為時國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例）相關規定辦理眷村改建事宜，並作成民國92年11月25日勁勢字第0920014643號公告（下稱系爭公告），於92年12月5日召開高雄市自治新村改建基地法定說明會，以原眷戶同意參與改建者，應於93年3月4日前將改建申請書完成認證後，交送列管單位層轉被上訴人，逾期或限期補正仍未繳交者，視為不同意改建戶。嗣國防部海軍總司令部（現改制為國防部海軍司令部，下稱海軍司令部）彙整該軍列管明建新村原眷戶暨違占建戶遷建自治新村改建基地申請書法院認證結果及眷籍清查補正資料後，呈報被上訴人以93年12月24日勁勢字第0930019191號令核定明建新村遷建自治新村改建基地眷戶各選項認證結果，同意改建之原眷戶合計超過3/4以上。其中部分上訴人雖完成改建申請書認證，惟嗣以存證信函聲明註銷該申請書，部分上訴人未依限提出改建申請，另經列管單位通知陳述意見，亦未於期限內說明，或未表達配合改建意願，海軍司令部以97年5月23日國海政眷字第0970001436號及97年6月30日國海政眷字第0970001793號函呈報被上訴人分別以97年6月23日國政眷服字第0970007819號、97年7月14日國政眷服字第0970008841號函，依眷改條例第22條規定，註銷上訴人原眷戶權益，請將眷舍及土地於97年7月25日及同年8月15日前繳回列管單位，逾期未繳還者，將依法向法院聲請裁定後強制執行。上訴人不服，訴經行政院為「撤銷原處分」之訴願決定。被上訴人復分別以98年2月5日國政眷服字第0980001435號及第0980001436號函（下合稱原處分），註銷上訴人羅家基等24人眷舍居住憑證及原眷戶權益，及註銷高丁秀雲與陳姜秀琴（高丁秀雲、陳姜秀琴已亡故，高昇光及陳義萍分別為繼承人）之眷舍居住憑證。上訴人及原審原告陳閒賢不服，循序提起行政訴訟，經原法院判決駁回後，本院以100年度判字第1702號判決廢棄發回，原法院更為審理後，以原判決駁回，上訴人復行上訴。
- 二、上訴人於原審起訴主張：（一）系爭公告及所有通知均由被上訴

人所屬轄下機關所爲，逾越機關權限，被上訴人據上開基礎作成之原處分自非合法；另明建新村無改建及合併改建之必要，原處分有違比例原則。(二)明建新村所出具經認證高雄市「自治新村改建基地」原眷戶改(遷)建申請書之同意改建戶中：建業新村26號、38號、39號、107號、158號，明德新村26號、28號、38號、39號、45號等10份係屬逾期認證，於計算同意改建原眷戶數時應予扣除。建業新村原眷戶張永鐘等3戶，卻有6份認證書，其重複部分亦應扣除。(三)不具「國軍眷舍管理表」表列親屬9戶，顯不具原眷戶資格，自無法爲同意改建之認證。(四)要求參加眷村改建認證申請時，必須具有眷戶資格，日後改建之同意與否，亦須具有眷戶資格始得爲之。張仁耀、劉桂馥、吳善熊、李永聖、崔爲瑞、周明恩等人之權益承受核定文均於認證後方發文，即其於認證之當時，尚不具有承受權益資格，不可參加認證，該6戶所提之認證書應屬無效。原眷戶周光輝於93年6月2日認證時本人尙健在，卻由其配偶周吳培基爲申請，其所爲之認證書應屬無效。(五)26戶子女權益承受核定日期已逾認證申請截止日，依眷改條例第5條及國軍老舊眷村原眷戶死亡權益承受補充規定，該26戶之認證書不應列入計算基礎。(六)以下認證應屬無效者：(1)胡明諄等8戶認證書所載之申請人身分證字號及姓名不符，足使人合理懷疑該8份認證書是否確經本人當面於公證人蓋章或請求認證，與當初被上訴人要求眷戶之申請書需經認證之意旨不符，應予扣除。(2)認證書經塗改而未蓋章共15戶，該認證書之效力亦受懷疑，應屬無效。(3)另有194份認證書簽名與印章不同、簽名字跡不相符等諸多瑕疵，與公證法第101條第5項及施行細則第78條第2項要件未合而屬無效。(4)曾國安等44戶之認證書中申請人姓名、資料等，皆係預先電腦打印，且未載明彼等識字等語，與其他經同一公證人同一時間認證之認證書368份，係由申請認證人在認證書上以簽名之方式爲之不同，顯無法證明申請人確與公證人有面對認證簽章，違反公證法第101條之規定，應屬無效而需扣除。(七)張家麟等20戶曾以存證信函表達不參加眷改，並遭被上訴人以原處分註銷渠等眷籍在案，被上訴人既稱尊重眷戶爲其居住生活的考量所爲之變更同意之決定，則該20戶應當無效認證，應予扣除。(八)楊春竹等15戶簽屬同意認證後，再行簽屬有條件認證書，意即其後表示不同意，該部份應予扣除。(九)張康海等37戶係同時公證，卻由不同之公證人爲之，認證書何者爲有效，頗有疑義，應予以扣除。(十)關鳳臣等21戶均係於60至80年間享用華夏等基金貸款，卻又配與眷舍，與國軍軍眷業務處理作業要點第11條第2項第2款規定相悖，應扣除該21戶之認證。(十一)發生門牌編制相同而居住憑證之文號皆不同之情事，係因被上訴人違反國軍軍眷業務處理要點之規定，違法發放居住憑證所致。依國防部87年祥社

14383號令規定協商由1戶承接眷改權益者，應先扣除多餘之7份認證書，若未出具協商承受權益者，即應將該12份認證書全數扣除。(十二)綜上，就被上訴人所提出之412份經認證之高雄市「自治新村改建基地」原眷戶改(遷)建申請書，扣除上述眷戶認證部分，同意改建戶即未達眷改條例第22條所定全體原眷戶3/4以上之改建門檻，是原處分自非適法等語，求為「撤銷訴願決定及原處分」之判決。

- 三、被上訴人則以：(一)被上訴人立於主管機關地位進行明建新村改建之認證程序，上訴人不同意改建，原處分依眷改條例第22條規定註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，並無違法。(二)被上訴人計算明建新村認證書時已將逾越認證期限之原眷戶陳業等10戶排除。另第1次認證時，張永鐘等3戶確有重複提出申請書之情事，然彼等所提之認證書除有眷戶親自簽名外，並經公證人認證，應視為同意改建之眷戶，僅需將其重複繳交之3份扣除，而非全部不予計入。(三)依眷改條例第3條規定，是否具原眷戶資格，係以該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基準，並非以門牌號碼為據。上訴人所稱趙國慶等12戶雖有門牌號碼相同之情形，然此係門牌編制所生之問題，與原眷戶資格之認定並無關連。辦理國軍老舊眷村改建注意事項第1條第2項規定係針對1戶2舍以上之情形，規定1原眷戶僅得享有1原眷戶權益而配1眷舍，與上訴人所稱1門牌號碼有2原眷戶之情形不同。縱該12戶之門牌相同，然彼等所持主管機關核發居住憑證公文書之文號皆不相同，顯見其均具眷改條例第3條所稱之原眷戶資格，被上訴人將之計入同意改建原眷戶之戶數，並無違誤。(四)上訴人主張李繼華等9戶非國軍眷舍管理表表列親屬，惟門牌號碼72之原眷戶仍為李繼華，其並無違法權益承受之情事。(五)張仁耀、劉桂馥分別於61年9月29日、75年9月21日死亡，其配偶張范儀方、劉陳傑依眷改條例第5條規定得優先承受權益，且均為認證書申請人。縱彼等申請認證時，尚未完成權益承受申請，惟提出認證書時已有承受原眷戶權益之資格，且嗣後已由被上訴人核定為權益承受人，自不影響認證書之效力。另依被上訴人勁勢字第0930006365號令附件所示，吳善熊係於92年10月30日死亡，該令雖係依海軍司令部93年4月22日澄育字第0930000909號呈辦理，惟該呈係同時辦理5員權益承受事宜，故尚無法以該呈發文日期作為吳善熊之配偶申請權益承受日期之推算。況吳善熊死亡後，其配偶吳楊芳仙依眷改條例第5條規定得優先承受權益，且認證書申請人亦係吳楊芳仙，自得認已補正該瑕疵，而不影響認證書之效力。至李永聖、崔為瑞、周明恩等人死亡及其配偶申請權益承受日期均係早於認證期限，僅因行政作業時間，方於93年3月8日核定，應不影響其認證效力。而周光輝之配偶周吳培基已認列逾期認證予以扣除，未計算在改建戶數內，上訴人復加爭執

，並不足採。(六)就上訴人所稱陳業等28戶權益承受核定逾期乙節，其中陳業、牟永鐘已屬逾期認證眷戶，本即扣除而未計算在改建戶數內。其他26戶部分，依眷改條例第3條第2項、辦理國軍老舊眷村改建注意事項第1條第1項規定，皆屬原眷戶。其子女權益承受核定日期雖逾期，惟部分係因行政作業之時間流程，又原眷戶權益並未經註銷，且嗣後已由被上訴人核定為權益承受人，該等權益承受人於提出認證書時，皆已完成權益承受申請及核定，自不影響認證書之效力。(七)行政行為應避免使已確定之案件立於不確定之狀態，進而嚴重影響法安定性，故於第1階段認證期間屆滿後，眷村改建與否即為底定，被上訴人依認證之結果是否超過3/4之法定門檻決定是否辦理眷村改建，不再變動，俾免改建計畫陷於浮動不安之狀態而增加改建成本，進而影響同意改建眷戶之權益。此後，如有部分眷戶變更意願為不同意改建，經溝通後如仍不同意改建或不配合改建，則從其意願。惟其嗣後變更改建意願之表示，應僅係個別眷戶是否為眷改條例第22條所稱之不同意改建眷戶，而不生重行計算改建比例之效力。若許原於第1階段認證期間內繳交同意改建申請書之原眷戶，於認證期間屆滿，眷村改建與否底定後，再為撤銷其先前所為同意改建之意願表達，並進而影響被上訴人對於明建新村改建與否之決定，將使被上訴人已進行之改建工作付諸流水，並使改建程序陷於不安定狀態，嚴重影響同意改建眷戶對於已核定改建程序之信賴，而造成其財產上之嚴重損害。上訴人所舉之眷戶張家麟等戶，均係於第1階段同意改建並提出認證書之眷戶，被上訴人將其列為同意改建戶之戶數，自屬合法。(八)至上訴人主張楊春竹等15戶前後簽不同意願認證、張康海等37戶同期間簽相反意願認證之情形完全重疊，顯係為增加不同意戶數之假象，並不足採。上訴人雖表示其於期限內已另立高雄市自治新村改建基地明建新村原眷戶有條件不同意眷村改建聲明書，惟並未於期限內送達予被上訴人，自不足採認，亦不影響彼等於認證期限屆滿前已同意眷村改建原眷戶戶數之效力。(九)胡明諄等9戶之認證書所載申請人身分證字號及姓名，雖與管理名冊上所列之身分證字號不符。惟是否具備原眷戶資格係以是否具有公文書為準，並非以管理名冊為據，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，故無從以認證書上之身分證字號與管理表不符，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認證，自屬合法有效，上訴人單憑主觀上之猜測，質疑部分認證書是否為本人簽署，亦屬無據。(十)原眷戶於法定期限內持認證書辦理認證之目的，乃在表達及確定其同意改建之意願，彼等既同意辦理改建，並於被上訴人所提出之認證書親自簽名，且於公證人認證時更提出其身分證明文件證明為眷戶本人無誤後，再由公證人辦理認證，依

最高法院86年度台上字第2142號判決意旨，應認提出認證書之眷戶，確為同意改建之眷戶無疑，被上訴人將此等認證書計入同意辦理改建之法定門檻，尚難認有何不合法之處。且就認證書中有關「本人意願欄」既均經申請認證人簽名確認，並於最末用印於其上，客觀上應可推認申請認證人應均係於公證人面前請求認證，符合公證法第101條第1項所要求應由申請認證人於私文書上簽名之要件等語，資為抗辯。

- 四、原判決係以：(一)被上訴人固為眷改條例之主管機關，惟此並不表彰舉凡眷改業務均需由被上訴人親力為之，始為適法。被上訴人既以89年5月19日（89）祥社字第05728號令，指揮所屬總政治作戰局辦理原眷戶法定說明會公告作業，則該局及該局轄下各列管軍種單位就明建新村改建說明會公告相關業務之行政行為，本應視為被上訴人基於事務主管機關指揮轄下所為之行政行為，並非被上訴人所屬總政治作戰局或各列管軍種單位（明建新村由海軍陸戰隊指揮部及海軍後勤司令部列管）逾越權限之行政行為。且被上訴人所屬總政治作戰局依國防部令以系爭公告召開高雄市自治新村改建基地改（遷）建認證說明會，並為若干事項之公告，核其內容無非將明建新村改建程序及同意改建與否之法律效果等事項告知眷村住戶，並未對外發生公法上權利得喪變更之效果，至於關於原眷戶權益註銷之說明，則係首揭眷改條例施行細則之重申，乃事實通知，並非行政處分至明。另被上訴人所屬總政治作戰局依被上訴人指揮，除於系爭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，填具改（遷）建申請書，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。……本眷村原眷戶有3/4以上同意改（遷）建，並經法院（或民間公證人）認證者，本村即按改建計畫及相關程序改建，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等語外，公告所附申請書並就眷改條例第20條第3項所示事項詳予以記載，有系爭公告所附申請書附卷為憑，核此公告所揭示改建認證之程序及相關資訊，就不同意改建者得為註銷處分之情節已具有相當預告性質，所揭示之資訊充分，賦予決策之期間相當（3個月），故原處分於正當程序之進行，並無不備，至上開正當程序之踐行究係由被上訴人或其轄下機關為之，對上訴人權利其實並無妨礙。(二)依眷改條例第3條規定，凡於69年12月31日以前興建完成之軍眷住宅，均屬適用眷改條例之國軍老舊眷村，而明建新村之眷舍係69年12月31日前興建完成，此有卷附該村眷舍管理表可稽。徵諸眷改條例第1條所揭示之立法意旨以觀，其目的並非侷限於改善軍眷之生活環境，「提高土地使用經濟效益、興建住宅照顧中低收入戶、協助地方政府取得公

共設施用地，並改善都市景觀」均在其中，是以，是否為老舊眷村應以各該眷村所佔用地房屋整體以觀，而非以眷村內各房屋獨立判斷，上訴人主張以眷村於69年12月31日興建後，房屋及道路是否整潔而論究各該眷村是否老舊，自非的論。明建新村既於69年12月31日前興建，距今約30年，而高雄市近年來高度開發，亟須土地參與整體規劃、美化市容，被上訴人認定明建新村為眷改條例所規範改建之老舊眷村，進行改建，自無不法。又依眷改條例第2條第1項、第6條第1項規定，國軍老舊眷村之改建，乃由權責機關即被上訴人按眷村分佈位置，依條件相近者採整體分區規劃。是以，老舊眷村如何整體分區規劃，屬立法機關以法律上不確定概念方式授予行政主管機關為政策上之價值判斷，並對判斷之成敗向立法機關負責，法院對此類行政上裁決尊重其判斷餘地。被上訴人係以地理位置及管理上是否屬同一自治會為區分，將門牌編訂為明德新村、建業新村者併為「明建新村」一眷村處理，上訴人對於明德新村及建業新村地理位置相近、管理上同屬一自治會等節，亦無爭議，則被上訴人上開分區有其正當理由。(三)明建新村原眷戶總數為508戶，被上訴人為明建新村列管單位之上級機關，除非有實證顯示其所製作之眷舍管理表冊所載與事實不符，否則，各該眷村眷舍總數自當以眷舍管理表冊中所列者為準，被上訴人所提出經認證之申請書計有412份，經比對各該申請書與眷舍管理表冊，核算應排除者有：①逾期認證10份：此部分兩造均認同應予排除。②重複認證計有6份（分別為門號80號、84號、89號、95號、204號、220號），應刪除其中3份。又重複認證並無違法之處，亦非無效事由，只是計算同意戶數時，應就重複部份刪除。③申請書原眷戶林蔭中、李繼華部分，經比對眷舍管理表冊所附資料，及被上訴人於審理中所提出之其他原眷戶承受權益憑證，未能確認為原眷戶或原眷戶死亡由承受其權益之眷屬所提出者，亦予刪除。④申請書由王洪鈞、張嘉淦、宋貫一、王立中、張寶益、林學桂、馬紀友及郭發鰲出具者，共8筆，經比對，非屬「國軍眷舍管理表」列得承受之親屬，應予刪除。⑤總計：明建新村原眷戶共計508戶，412戶提出同意認證，扣除逾期認證10戶、重複認證3戶、眷籍未確定2戶及非屬國軍眷舍管理表列親屬8戶，有效同意認證為389戶，與原眷戶總數比例為76.57%，達法定3/4之門檻。(四)眷改條例施行細則第20條規定，所作同意改建之確認程序之認證，主要目的只是在統計同意主管機關所提出改建方案之人數是否超過總眷戶3/4以上，確認符合多數原眷戶之意念，苟已達此門檻，則並得註銷不同意改建者之眷舍居住憑證及原眷戶權益，令其搬離，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項之所以一方面賦予原眷戶參與規劃權限，一方面令反對者退場之立法意旨。是故，眷改條例中原眷戶之「同意

」與否乃公法上賦予特殊效果之同意權行使，且其行使同意權之客體乃主管機關之「眷改規劃內容」，並非眷村是否「改建」。而原眷戶同意改建計畫是否達一定比率，也只是主管機關是否續行實施同一改建計畫之要件，則只須原眷戶於某時點同意改建計畫達一定比例，主管機關即得據此實施改建計畫，曾行使同意權之原眷戶縱然事後反悔，亦不影響同意權所產生開啓主管機關得開啓原眷改規劃施行政程序之效果，否則依原眷戶反覆意見為決策，導致眷改規劃內容陷於不安定，顯非眷改條例第22條規定之本意。惟前曾同意者，嗣後表示反對意見，雖不得撤回其同意，致影響眷改規劃內容，但既然事後不再認同已進行之眷改規劃，則仍應尊重其選擇，註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，避免渠等藉此行使少數人利益，有礙眷改之進行。(五)至上訴人主張經認證之申請書書尾姓名多有印刷或蓋印非簽名、書尾簽名與簽名筆跡不同、認證書所載身分證字號及姓名不符、及簽名塗改未簽名等瑕疵，屬對於公證人辦理公證事務違法不當之指述。上訴人已依公證法第16條、第17條規定向臺灣高雄地方法院（下稱高雄地院）提起異議，亦經該院以100年度抗字第234號民事裁定駁回確定，於本件仍執前詞主張經認證之申請書仍有上述瑕疵，非得計入同意門檻，自非可採。而除上訴人以外之其他明建新村不同意改建之原眷戶，雖另就認證申請向民事法院提起異議（高雄地院以101年度聲字第153號受理），因上訴人並非該案之當事人，不受該案裁定之拘束，是該案雖尚未終結仍繫屬於高雄地院，然其結論與本件無涉。另上訴人主張原眷戶張家麟等20戶於期限屆至後表達不同意改建意願，應不得計入同意人數乙節。原眷戶既已行使同意權，而同意之眷改規劃內容亦經原眷戶一定比率之同意，事後即不得撤回同意，是上開原眷戶之人數仍應計入同意人數。而其主張原眷戶張康海等37戶於同期間簽立意見相反之認證書，意向不明乙節。惟上開眷戶均有同意改建之認證書送達被上訴人，上訴人稱渠等「同期間簽立意見相反」之認證書乙節，則無可憑。再者，同時簽立，是否同時送達被上訴人，亦無可稽。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，卷存上開眷戶之同意改建認證書，既無反證，應認其係同意眷村改建方案，苟嗣後有相反意見，則仍計入同意人數，並應為註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益。(六)比對眷舍管理表冊與認證之申請書後，雖有部分申請人與眷戶名稱有所不同，但經核對眷舍管理表冊內原眷戶配偶子女姓名，除無從經由比對眷舍管理表冊內所載原眷戶親屬資料及被上訴人於審理中所提出之原眷戶承受權益憑證，而得確認係因原眷戶死亡，而由其配偶或子女承受權益者外，核申請人均可認係具有原眷戶權益而得行使同意權者，並無疑義。且鑑於眷改條例第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在認證期限後，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，而為原眷戶之適格，得行使同意權。而所謂「眷村違占建戶」是否為眷改條例所照顧之範疇，原非無疑義，惟立法者認營地上違占建戶「類似」原眷戶、中低收入戶及志願役現役軍（士）官、兵，基於社會福利政策考量照顧上開人等，使之得優於一般國民權益。且眷改條例第22條立法意旨在於住民參與，資令都市改造取得認同。眷村中所謂「違占建戶」，基於一定時代文化背景，對於眷村之情感與利益，與原眷戶幾無差異，是住民參與時，本應將其列入，意見應併同參考。是統計眷改規劃是否得到住民多數同意而得推動時，將之計入眷戶中併同考量，計算其同意人數，自屬得當。又依眷改條例第3條規定，是否具眷改條例所稱之原眷戶資格者，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為認定依據，並非以門牌號碼為準，趙國慶等12戶雖有門牌號碼相同之情形，然此僅係門牌編制所生之問題，與原眷戶資格之認定並無關連，該12戶均領有眷舍居住憑證，既皆具原眷戶身分，且均於法定期限內提出經認證之同意改建申請書在案，自應將之計入同意改建原眷戶之戶數。是以，上訴人雖有若干爭執，但經被上訴人提出原眷戶名冊暨同意改建眷戶之認證書，已足證明明建新村達3/4以上原眷戶同意改建。(七)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1階段說明會後3個月內配合辦理並提交改建同意認證書。經海軍陸戰隊於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；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。依辦理國軍老舊眷村改建注意事項第伍.二及第伍.三之規定，逾期未表示或仍不配合改建作業，視為不同意改建之眷戶。經屢次請上訴人陳述意見，渠等仍不予置理，上訴人真意確為不同意改建即屬無疑。又本件明建新村已有逾法定3/4比例以上之原眷戶同意改建，上訴人確屬不同意改建之原眷戶，被上訴人自得依眷改條例第22條之規定註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益。又本件已於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，惟因上訴人等原眷戶不同意改建，拒不搬遷，致延宕改建時程，被上訴人轄下機關一再函知儘速辦理認證後送被上訴人憑辦，並屢次通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，此等程序拖延長達2年有餘，對於已同意改建之住戶則造成期間延宕之損害，及都市發展遲緩所形成之公益危害，被上訴人遲至96年、97年始以原處分註銷上訴人之原眷戶權益，實已斟酌本案歷經多

年與上訴人等協調溝通程序仍未果之情事，為顧及其他大多數同意改建眷戶之權益，應認其裁量權之行使並無任何逾越權限或濫用權力之處，更無違比例原則。(八)綜上，上訴人既為規劃改建之國軍老舊眷村原眷戶或其權益承受人，然不同意改建，而所屬各該眷村同意改建比例已達3/4，則原處分註銷上訴人之原眷戶權益，符合眷改條例第22條之規定，自無違誤。訴願決定予以維持，亦無不當等詞，資為論據，駁回上訴人在原審之訴。

- 五、上訴人羅家基、吳守成、張范儀方、孟胡少英、王立禮、耿李靜貞、陳雲、常學光、宋宇剛、王華友、黎熾光、林尤秀欽、陳義萍、高昇亮上訴意旨略以：(一)原判決僅以行政一體為由，簡述被上訴人毋須依行政程序法第15條為權限委任，亦無論述何以被上訴人授予總政治作戰局辦理改建計畫之情形不符合行政程序法第15條之規定，卻無庸適用該法條，架空行政程序法第15條之適用範圍，放任行政機關權限管轄劃分不明之惡習。另行政程序法第19條第1項職務協助之前提要件當以請求機關所請求之行政行為係屬被請求機關之權限範圍內為必要，惟眷改條例第2條第1項並未明定總政治作戰局有辦理眷村改建程序之權限，可知該局並無辦理之權限，更遑論係屬其權限範圍內之職務事項，是本件情形顯不符行政程序法第19條第1項之規定，原判決就上訴人所主張之法律見解如何取捨未為闡述，僅以行政指揮權帶過，顯有判決不備理由之違背法令情事。(二)本件明德新村原眷戶僅57戶，建業新村之原眷戶則有451戶，其比例顯不相當。縱令明德新村全體原眷戶均表示不願意改建，然於建業新村有絕對優勢之前提下，仍難改變眷村改建之決定，此形同對明德新村全體原眷戶改建與否意願表達之實質剝奪。被上訴人於未能確保經合併辦理改建意願認證程序之原眷戶其所為表達之意願皆屬同價之前提下，逕將明德新村與建業新村原眷戶改建意願認證程序合併辦理，顯借由形式上平等來侵害實質平等，而與平等原則有違，即應認行政機關就立法機關所賦予之裁量空間違反平等原則，而屬裁量濫用，法院即應介入加以審查，原判決未思及此，實屬不當，當有判決不適用法規或適用不當之違法。(三)被上訴人欲將兩眷村中一部分土地贈與高雄市政府，另一部分土地始做為改建住宅，此將使原眷戶得享用之生活空間縮小，不利原眷戶之生活品質，而被上訴人未將眷村之基地中有部分土地不列入改建之地地之資訊告知原眷戶，顯違反憲法上正當法律程序之要求。原判決認被上訴人於認證說明會上已清楚說明認證之程序及相關訊息，對不同意改建者得為註銷處分之情節已具有相當預告性質，此顯未對被上訴人應說明之內容作實質審查，不符憲法上所要求之正當行政程序保護之要求。(四)建業新村與明德新村中有些眷戶係於69年後再自行出資重新整建，且明德新村與建

業新村係被上訴人於88年依職權合併為明建新村，其合併後係屬另一眷村，此均不符眷改條例第3條之規定，原判決未考量於此，逕適用眷改條例，其適用法規顯有錯誤。(五)上訴人主張被上訴人列入計算同意戶數中有194份具有簽名不符之瑕疵，應不得列入計算門檻中，原判決認此業經高雄地院100年度抗字第234號民事裁定駁回確定，應屬無理由之主張。惟經仔細比對後，其中共有112份認證書未經高雄地院上揭裁定審理，原判決未實質審理該112份認證書之同意效力，逕列入計算同意門檻，顯有應調查證據而未調查之違背法令。況本院100年度判字第1702號判決發回意旨已明載，有關眷戶認證書效力是否有疑，行政法院於事實審有調查義務，惟原判決仍逕引高雄地院異議裁定之結果認上訴人主張認證書有違公證法規定之主張不可採，亦顯與發回意旨有違。(六)依眷改條例規定，同意改建之戶數達到總眷戶之3/4者，即進行眷村改建計畫，是同意改建之戶數將會直接影響是否進行改建作業，應謹慎認定得行使同意權之資格，而以具有「合法享有居住權限者」作為適格主體。違占建戶本無使用土地之權源，不因其長期占有使用土地即成為適格之眷戶，原判決卻認違占建戶對於土地、眷村之情感與合法眷戶無所差異，顯違背平等、論理及經驗法則。又原眷戶固非土地所有權人，惟土地上之建物係由原眷戶自行興建，原眷戶與被上訴人間係成立土地使用借貸關係，原判決謂眷舍所有權人為被上訴人，進而認定原眷戶就是否改建無表示意見之權限，應屬認定事實之錯誤。況原判決既認定違法不得使用土地之人尚應受保護，則對土地享有合法占有權源且自行出資興建房舍之原眷戶，理應受更強度之保障，惟原判決未考量原眷戶與違占建戶間之利益衡量，逕認被上訴人之裁量權行使無違比例原則，顯有邏輯上矛盾，違反經驗及論理法則。

- 六、上訴人尹詩英、楊春竹、徐少亭、王姜宜鳳、馮松蓮、孫慧娣、孔祥瑞、管陳靜子、張陳瑞蘭、蔣琴崗、林章鳳上訴意旨略以：(一)海軍陸戰隊95年12月19日瀚眷字第0950010087號函及海軍司令部96年2月14日渝眷字第0960001120號函屬行政程序法第102條負擔處分前給予受處分人陳述意見之通知而已，並無容許眷戶再參與認證或表明再參與認證之程序、法律效果等，顯無使眷戶得據該函文再辦理認證之意；況且上開函文亦未送達上訴人，致上訴人並未接到被上訴人之真正正式通知而無從知悉應於何時、依何程序向何人辦理認證及認證後之效力。被上訴人卻容許部分眷戶於第1階段認證期限過後再參與認證，卻不對部分含上訴人在內之眷戶揭露完整之可再參與認證資訊，使上訴人未能參與再認證程序，與不得為差別待遇之平等原則有違，原判決未就此撤銷原處分，其適用法規即有違誤。另原判決既認定被上訴人曾「一再函知上訴人儘速辦理認證後送被上訴人憑辦」，惟其證據

爲何，被上訴人並未提出，原判決亦未依職權調查，亦有違行政訴訟法第125條規定。(二)軍眷配住宿舍，核發眷舍居住憑證，乃被上訴人以行政處分爲之，屬授益行政處分，其註銷係屬處分之廢止，故嗣後如欲廢止，應受行政程序法第124條2年除斥期間之限制。本件認證期限已於93年間屆至，被上訴人遲至97年始廢止上訴人之眷舍居住權及原眷戶權益，已逾認證期間結束達4年之久，不符2年除斥期間之規定，該廢止處分自有違法，原判決未就此部分於理由中論述，顯有判決不適用法規之違背法令情事。(三)高雄地院101年度聲字第153號裁定已認定有7戶眷戶認證時有身份證字號與姓名不符之情事，則是類認證書是否爲眷戶本人所爲即有疑義，原判決未予調查，卻以該裁定不能拘束上訴人爲由，認上訴人之主張無可憑採，有應調查之證據而未予調查，不適用行政訴訟法第125條規定之違法。

七、本院查：

(一)按「爲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。」「本條例主管機關爲國防部。」、「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：……。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。」「規劃改建之眷村，其原眷戶有3/4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1月3日修訂原眷戶比例爲2/3，並增列第2項）行爲時眷改條例第1條第1項前段、第2條第1項、第3條及第22條分別定有明文。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個月以書面爲之，並經法院或民間公證人認證。」亦爲行爲時眷改條例施行細則第20條第1項所明定。是以，軍人因任職關係而獲配住軍方所管理之眷舍，其與管理單位間本屬使用借貸之法律關係，參諸司法院釋字第557號「行政機關、公立學校或公營事業機構，爲安定現職人員生活，提供宿舍予其所屬人員任職期間居住，本屬其依組織法規管理財物之權限內行爲；至因退休、調職等原因離職之人員，原應隨即歸還其所使用之宿舍，惟爲兼顧此等人員生活，非不得於必要時酌情准其暫時續住以爲權宜措施。行政院基於全國最高行政機關之職責，盱衡國家有限資源之分配，依公教人員、公營事業機構服務人員任用法規、俸給結構之不同，自得發布相關規定爲必要合理之規範，以供遵循。」之解釋意旨，國防部對於軍眷眷舍房地之管理及處理本得發布相關規定爲必要合理之規範，以供遵循。其基於社

會政策考量而制定眷改條例保障原眷戶優於其他一般國民之權益，然無論如何，國軍老舊眷村之改建，本質上仍係國防部對於軍眷眷舍房地之管理及處理，眷改條例第29條既已概括授權國防部就施行細則為規定，國防部基於管理權人地位就眷改措施，本應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，除非涉及公共利益之重大事項，應有法律或法律授權之命令為依據之必要外，也應有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、辦法等相關規定，並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。

(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)國防部乃眷改條例之主管機關，轄下有陸、海、空等軍種，眷村分佈遍及全省，故有關眷村事宜自無法親力親為，乃頒布國軍軍眷業務處理辦法（86年1月22日修正前名為國軍在臺軍眷業務處理辦法，91年12月30日廢止）於第2條規定「軍眷業務處理權責劃分如下：一國防部負責軍眷服務政策之制定。二各總司令部、軍管區司令部、憲兵司令部負責所屬軍眷服務業務之執行。三聯合勤務總司令部留守業務署負責國軍軍眷救助、服務等有關業務之執行。」以劃分軍眷有關業務之處理權責，足見其轄下之各總司令部、軍管區司令部等係為被上訴人所轄軍眷業務事項之執行機關，是以被上訴人以89年5月19日（89）祥社字第05728號令，授權所屬各級機關辦理眷改條例內原眷戶法定說明會公告作業，總政治作戰局始作成系爭公告，於92年12月4日及5日如期舉辦第1階段說明會及備具說明書，且由該說明書所附高雄市「自治新村改建基地」原眷戶改（遷）建申請書末段所載「此致國防部」等語，可知本件改建確係由被上訴人基於主管機關之地位所進行，總政治作戰局及海軍司令部僅以執行單位立場辦理國軍老舊眷村改建相關事宜，難認有逾越權限之情事，此情與行政程序法第15條規定之委任及同法第19條之行政協助有別，原判決認本件改建係由被上訴人基於主管機關地位所進行等情，亦無不合，容或其論述較為簡略，亦與判決理由不備有間，上訴人此部分指摘，委無足採。

- (2)依眷改條例第1條所揭示之立法意旨，該條例之目的除改善軍眷之生活環境外，「提高土地使用經濟效益、興建住宅照顧中低收入戶、協助地方政府取得公共設施用地，並改善都市景觀」亦屬之；又依眷改條例第6條規定，辦理眷村改建時，應依眷村分布位置，依條件相近者採整體分區規劃，集中興建住宅社區，足見國軍老舊眷村之改建，應如何整體分區規劃，屬立法機關授與主管權責機關做政策上之考量及判斷，準此被上訴人享有判斷餘地，除非有不法情事，否則法院對此類行政上裁決應予尊重。本件被上訴人係以地理位置以及管理上是否屬同一自治會為區分，而將門牌編訂為「明德新村」、「建業新村」者併為「明建新村」處理，上訴人對於二者地理位置相近、管理上同屬一自治會等節，亦無爭議，難認被上訴人上開分區無正當理由。而每一原眷戶均享有同樣之表決權，其所享有原眷戶之權益亦依相關規定而無不同，核與平等原則無違，上訴人指摘被上訴人之裁量違反平等原則而有裁量濫用之情事，亦非可採。
- (3)被上訴人係於93年12月24日以勁勢字第0930019191號令核定明建新村遷建自治新村改建基地眷戶各選項認證結果，總政治作戰局已以系爭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，填具改（遷）建申請書，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，逾期末繳交者則視為不同意改建戶。……本眷村原眷戶有3/4以上同意改（遷）建，並經法院（或民間公證人）認證者，本村即按改建計畫及相關程序改建，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等語外，公告所附申請書並就前揭眷改條例第20條第3項所示事項詳予以記載，有系爭公告所附申請書附卷為憑，系爭公告所揭示改建認證之程序及相關資訊，就不同意改建者得為註銷處分之情節已具有相當預告性質，所揭示之資訊充分（申請書附有5選項，就原眷戶改建權益詳為說明），賦予決策之期間為3個月，亦屬相當，相關資訊均以公告及說明會或說明書等方式揭露，上訴人主張被上訴人欲將部分眷村土地贈與高雄市政府，然並無舉證證實，卻據以主張被上訴人未將部分土地不列入改建之訊息告知原眷戶，違反法律之正當程序云云，核非有據。
- (4)又依眷改條例第3條第1項規定，凡於69年12月31日以前興建完成之軍眷住宅，包含政府興建分配、中華婦女反共聯合會捐款興建者、政府提供土地由眷戶自費興建及其他經主管機關認定者均屬老舊眷村，既稱眷村自當以整體眷舍為判斷依據，縱有部分眷舍或因老舊不堪使用而曾經拆除改建、或因不敷使用而有增建情形，惟仍屬上開規定之老舊眷村，並無

私產可言，上訴人主張明建新村有部分住戶有上述情形，然依上說明，被上訴人依眷改條例第3條規定，認定為老舊眷村，上訴人係屬原眷戶，原判決予以肯認，難認有適用法規不當之違誤。

- (5)眷改條例第23條既將違占建戶納入適用對象，被上訴人為符合前揭規定，使違占建戶能配合公告搬遷期限如期搬遷，以利標售、處分眷村改建土地，挹注眷改基金，而據以發布「國軍老舊眷村改建違占建戶拆遷補款發放作業要點」作為處理違占建戶之依據，其適用對象係以國防部存證有案之違占建戶為限，國防部既將之存證，無異承認其居住權，顯與一般觀念之無權占有之情況有別，則於住民參與是否改建時，自不應將其意見排除，被上訴人將之納入統計是否同意改建之人數，應為法之所許。上訴人以違占建戶並不具有合法居住權限，故非適格之眷戶，主張原判決認同違占建戶權益與原眷戶無所差異，有違平等原則，另原判決已有邏輯上之矛盾及違反經驗法則及論理法則云云，亦無足取。
- (6)行政法上之平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係指相同事物性質應為相同之處理，非有正當理由，不得為差別待遇而言。依原判決認定之事實，明建新村之改建案於第1階段認證期限屆至時已獲得3/4以上眷戶同意改建，則依眷改條例第22條規定，被上訴人對不同意改建之眷戶本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。被上訴人為儘速達成改建目的且為維護未辦理改建認證者之權益，而裁量給予再行認證之機會，以免遭受註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益之不利利益，對於上訴人亦同樣給予認證機會，惟始終未獲同意，應無上訴人所稱差別待遇之情事；況且於第1階段認證期限屆至後再允許部分原眷戶辦理改建認證，並不因此而有影響明建新村是否為同意改建眷村之認定，故對於不同意改建者之權益並無影響。上訴人主張被上訴人容許部分眷戶於第1階段認證期限過後再參與認證，卻不對部分含上訴人在內之眷戶揭露完整之可再參與認證資訊，使上訴人未能參與再認證程序，有違平等原則，原判決未就此撤銷原處分，其適用法規即有違誤，亦非有據。
- (7)依眷改條例第3條第2項規定，原眷戶資格之取得，係因任職關係而由主管機關配住宿舍而領有權責機關核發之國軍眷舍居住憑證或公文書而來，並因該條例第5條第1項規定而享有承購住宅及輔助購宅款之權益，故原眷戶權益乃基於眷改條例所創設，並非主管機關以授益行政處分形成，則主管機關依該條例第22條規定作成註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益之處分，固係不利於原眷戶之行政處分，然並未廢止任何授益處分，應無行政程序法第124條所定2年除斥期間之適用，業經本院102年度10月份第2次庭長法官聯席會議決議在案。上

訴人主張，軍眷配住宿舍，核發眷舍居住憑證，係被上訴人以行政處分為之，屬授益行政處分，其註銷係屬處分之廢止，應受行政程序法第124條2年除斥期間之限制，亦無理由。原判決未予適用該規定，並無判決不適用法規之違背法令情事。

- (8)明建新村原眷戶總數為508戶，有明建新村眷舍管理表2冊為證，上訴人亦無爭議，則至少應有3/4（即381戶）原眷戶同意始達改建之法定門檻，而同意改建與否乃意思表示之表達，故由當事人本人或其委任之代理人為之即生效力，眷改條例施行細則第20條規定之同意改建之確認程序之認證，其主要目的在於列示有關統計同意主管機關所提出改建方案之人數是否超過總眷戶3/4以上之方法，應僅係原眷戶表達同意改建之其中一種證據方法，苟係本人親自至公證人前為認證，縱使公證人因忙中有錯致認證書上有些許文字上之誤載，仍無礙其意思表示之效力。而被上訴人所提出之認證書共412份，經原判決核認有效同意認證者為389份，原判決並已就上訴人所主張認證書有「1.建業新村26號等10份逾期認證。2.建業新村原眷戶張永鐘等3戶計有6份認證書之重複認證。3.非「國軍眷舍管理表」表列親屬共9戶不具原眷戶資格。4.張仁耀等8原眷戶配偶權益承受核定日期逾認證期限。5.子女權益承受核定逾期26戶。6.認證應屬無效者：有①身分證字號及姓名不符8戶。②認證書經塗改而未蓋章共15戶。③簽名不符者194戶。④認證書上個人資料預先電腦列印者有曾國安等44戶。7.張家麟等共20戶於期限屆至後表達不同意改建意願者。8.有15戶在認證期限屆滿前先後簽同意及不同意之認證，應以之後簽訂不同意建改之認證為準。9.張康海等37戶同時公證，而公證人為不同之人，認證書依何為準，且同期間簽相反意願認證，應以不同意為準。10.關鳳臣等21戶均係於60至80年間享用華夏等基金貸款，卻又配與眷舍，不符國軍軍眷業務處理作業要點第11條第2項第2款規定，應予扣除。11.一戶兩認之情形共12戶。」等情事應予扣除等主張，詳實論述，經核與證據法則無違。況依公證法第16條、第17條及第101條第1項規定，有關認證事件效力之相關爭執，立法者選擇由普通法院民事庭為最後終局裁判者，本件原眷戶因爭議認證書之效力已向管轄之高雄地院聲明異議，該院亦分別以100年度聲更(一)字第1號、100年度抗字第234號、101年度聲字第153號、102年度抗字第24號等案件，實際查核、調閱公證人認證時之全部卷證，並訊問公證人認證之作業情形後，認定除93年度民認字第57號、第121號、第2541號、第1756號、第18170號、第6號、第1909號等7份（即101年度聲字第153號附表一編號2至8號）之認證書上確有身分證字號之記載有些許出入外，其餘並無瑕疵，然該7份認證書並非無效，究係誤載或有其他情事，仍應由公證人為適當處置。再者該7件申請書之原眷戶迄未表示其不同意

改建，上訴人亦未具體說明此7件認證書確非其上所載之申請人親自出具及申請，自無從僅以此7件申請書之認證身分證字號不符之些許瑕疵，即得遽而否定此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，原判決採用高雄地院上開裁判所為之認定作為論證基礎，縱其論述上訴人之主張不足採之理由有不盡妥適之處，亦難謂有未盡調查能事，而有違反行政訴訟法第125條規定及本院前次發回意旨之情事。上訴人主張高雄地院101年度聲字第153號裁定已認定有7戶眷戶認證時有身份證字號與姓名不符之情事，則是類認證書是否為眷戶本人所為即有疑義，原判決未予調查，卻以該裁定不能拘束上訴人為由，認上訴人之主張無可憑採，有應調查之證據而未予調查，不適用行政訴訟法第125條規定之違法乙節，亦無足取。

⑨至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，又證據之取捨與當事人所希冀者不同，致其事實之認定亦異於該當事人之主張者，不得謂為原判決有違背法令之情形。

八、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。

九、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 2 月 13 日

最高行政法院第六庭

審判長法官	林	茂	權
法官	楊	惠	欽
法官	吳	東	都
法官	許	金	釵
法官	姜	素	娥

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 103 年 2 月 13 日

書記官 張 雅 琴