

最高行政法院 102 年 10 月份第 2 次庭長法官聯席會議

【決議日期】

民國 102 年 10 月 22 日

【決議】

1. 民國 85 年 2 月 5 日公布國軍老舊眷村改建條例(下稱眷改條例)第 5 條第 1 項規定，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，乃法律直接賦予具有原眷戶資格者之公法上權益。此項公法上權益以具該條項所稱之「原眷戶」資格為其要件。
2. 所稱「原眷戶」，依同條例第 3 條第 2 項規定，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。
3. 其資格之取得，實由於主管機關配住而來，此配住關係為行政機關基於管理財物之國庫行政而發生，係私法關係，非公權力之作用。是原眷戶領有眷舍居住憑證，享有承購住宅及輔助購宅款之權益，並非行政機關行使公權力所創設，無授益行政處分之存在。
4. 如原眷戶違反法令出租或頂讓所配住之眷舍予第三人，主管機關或其所屬權責機關收回該眷舍，係終止該配住宿舍之私法關係。其進而註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益，前者乃為私法作用，自無廢止授益行政處分之問題。後者係因該受配住眷舍者已不符眷改條例第 3 條第 2 項所稱「原眷戶」之要件，而予以註銷原眷戶權益，雖屬侵益處分之作成，然非授益處分之廢止，無行政程序法第 124 條之適用。
5. 至主管機關依同條例第 22 條第 1 項規定註銷原眷戶之眷舍居住憑證及原眷戶權益，則是在眷改條例規範之公法關係上，法律賦予主管機關對不同意改建之原眷戶，得逕行註銷眷舍居住憑證及原眷戶權益之權限。主管機關作成註銷處分，該處分直接使眷舍居住憑證失其效力及原眷戶權益喪失，並未廢止任何授益處分，亦無行政程序法第 124 條之適用。

【相關法條】

1. 行政程序法 第 124 條 (102.05.22)
2. 國軍老舊眷村改建條例 第 3、5、22 條 (100.12.30)
3. 國軍在臺眷業務處理辦法 第 111、121、133 條 (78.06.26)
4. 國軍軍眷業務處理辦法 第 17 條 (86.01.22)

【法律問題】

國軍老舊眷村改建條例第 3 條規定之原眷戶，所領有「眷舍居住憑證」並享有「承購依該條例興建之住宅及由政府給與輔助購宅款之權益」，是否屬主管機關或其所屬權責機關所作成之授益行政處分？嗣後主管機關或其所屬權責機關以發生出租、頂讓或不同意改建等法令上之原因，註銷原眷戶之眷舍居住憑證及原眷戶權益(指「承購依該條例興建之住宅及由政府給與輔助購宅款之權益」)，是否有行政程序法第 124 條除斥期間之適用？



【甲說：肯定說（即認屬於授益行政處分之廢止，有除斥期間之適用）】

- 一、按「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。」國軍老舊眷村改建條例第 3 條第 2 項定有明文。軍眷配住眷舍，依國防部修正發布之 78 年 6 月 26 日國軍在臺軍眷業務處理辦法(86 年 1 月 22 日更名為國軍軍眷業務處理辦法，91 年 12 月 30 日廢止)第 121 條規定：「凡配住眷舍之眷戶，由軍種單位建立『國軍眷舍管理表』……，並配發給眷戶居住證，……。」故主管機關或其所屬權責機關核發眷舍居住憑證，為授益行政處分。嗣後主管機關或其所屬權責機關發現原眷戶違規將眷舍出租或轉讓予他人，依上開國軍在臺軍眷業務處理辦法第 133 條第 3 款(或國軍軍眷業務處理辦法第 31 條第 3 款)規定，註銷原眷戶居住憑證，屬法規准予廢止合法授益行政處分，有行政程序法第 124 條所定 2 年除斥期間之適用。
- 二、軍人因任軍職而獲配住軍方所管理眷舍，原屬私法上使用借貸關係，主管機關或其所屬權責機關所核發證明眷舍配住權之眷舍居住憑證，原僅係單純私權證明文件。惟因眷舍之配住須經申請(上開國軍在臺軍眷業務處理辦法第 111 條、國軍軍眷業務處理辦法第 17 條第 1 項參照)，並由主管機關審查後核定配住，並配發眷舍居住憑證，則就眷舍申請之准駁或註銷，影響軍眷配住眷舍權益之有無，且直接對外發生法律效果，要難謂非行政處分。迄 85 年 2 月 5 日總統(85)華總字第 8500027130 號令制定公布條例制定後，主管機關或其所屬權責機關發給原眷戶之眷舍居住憑證，即兼具私法借貸關係存在之證明及確認領證人具有國軍老舊眷村改建條例所定原眷戶資格之確認性行政處分性質。
- 三、又按「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。」國軍老舊眷村改建條例第 5 條第 1 項前段定有明文。原眷戶固享有承購依該條例興建之住宅及由政府給與輔助購宅款之權益，然該規定乃國軍老舊眷村改建條例對於符合規定之原眷戶權益所為之抽象規定，必待主管機關及具體、確定之原眷戶雙方踐行該條例及相關之行政程序規定，該具體、確定之原眷戶始能取得國軍老舊眷村改建條例規定之「原眷戶權益」。主管機關即國防部於眷改遷購「說明書」列載眷村改建計畫依據、目的、對象、計價基準及遷購位置、遷購意願、遷購住宅、原眷戶權益、違占建戶權益、原眷戶領取輔助購宅款購置民間市場成屋、房地產權禁止處分暨一般規定等有關國防部與原眷戶間相關權利義務事項甚詳；並明載原眷戶同意遷購者，應於說明會後 3 個月內，填具遷購申請書，經法院或民間公證人認證後，繳交至列管單位按程序審查後層報國防部辦理。上揭「說明書」有關原眷戶享有之權益部分，即為國防部所為之授益行政處分。是國防部依國軍老舊眷村改建條例第 22 條第 1 項規定，對於不同意改建之原眷戶，註銷原眷戶「眷舍居住憑證」及「原眷戶權益」，應有行政程序法第 124 條 2 年除斥期間之適用。

【否定說（即認非屬於授益行政處分之廢止，無除斥期間之適用）】

- 一、軍眷獲配住軍方所管理眷舍之法律關係，乃私法上使用借貸關係，主管機關或其所屬權責機關所核發證明眷舍配住之眷舍居住憑證，雖係公文書，然原僅係單純私權證明文件。嗣 85 年 2 月 5 日制定公布國軍老舊眷村改建條例，該條例為促進「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」(第 1 條規定參照)等公共利益之達成，創設原眷戶權益為享有「承購依該條例興建之住宅及由政府給與輔助購宅款之權益」。其經



由第 3 條第 2 項規定「原眷戶」為「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」，第 5 條第 1 項規定原眷戶權益為享有「承購依該條例興建之住宅及由政府給與輔助購宅款之權益」，是以「眷舍居住憑證」始因而發生公法之效力。

- 二、申言之，眷舍居住憑證之發給係於國軍老舊眷村改建條例施行前，然在發給當時，僅係作為眷戶與國防部所屬配住機關間具配住眷舍私法上使用借貸關係之憑證，正如同一般配有宿舍之公務人員與配住機關之關係(司法院釋字第 557 號解釋參照)，而未生公法上之法律關係，自非授與國軍老舊眷村改建條例原眷戶權益之授益行政處分。迄至國軍老舊眷村改建條例公布施行後，則因該條例創設原眷戶權益，始發生公法上之法律關係。原眷戶權益乃基於國軍老舊眷村改建條例創設者，並非主管機關以行政處分所形成，屬於給付行政之性質，故非原眷戶之固有權益，原眷戶行使該權益，自應依國軍老舊眷村改建條例規定為之。
- 三、國軍老舊眷村改建條例第 22 條規定對不同意改建之原眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，其重點係在註銷原眷戶權益，至於併同註銷眷舍居住憑證，乃基於國軍老舊眷村改建條例第 3 條第 2 項規定原眷戶之認定係以領有眷舍居住憑證為前提所不得不然，惟殊不得謂因國軍老舊眷村改建條例之原眷戶權益創設，即得將發給當時不具行政處分性質之眷舍居住憑證擬制為行政處分之理。
- 四、從而，有關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，並非授益行政處分之廢止，且係因原眷戶違反法定作為義務，而經主管機關即國防部依法為註銷處分，自無行政程序法第 124 條所規定 2 年除斥期間之問題。

【表決結果】

採乙說。

【決 議】

如決議文。

