

公法判解

對不同意眷村改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益之規定，違憲？

大法官釋字第727號解釋

【實務選擇題】

請依大法官解釋回答選出錯誤者：

- (A) 大法官認為軍人之眷舍配住，為使用借貸性質之福利措施。
- (B) 大法官認為榮民配耕農地，係屬公法上法律關係。
- (C) 軍人眷舍配住與榮民配耕農地都是屬於行政私法行為。
- (D) 眷改條例第二十二條，系爭規定之立法目的，係考量老舊眷村之特殊環境，為避免眷戶持續觀望而影響眷村改建整體工作之執行進度。

答案：B

【解釋要旨】

一、本案基本權—憲法第七條

憲法第七條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之差別待遇。法規範是否符合平等原則之要求，應視該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，及其所採取之分類與規範目的之達成間，是否存有一定程度之關聯性而定（本院釋字第六八二號、第六九四號、第七〇一號、第七一九號、第七二二號解釋參照）。國家機關為達成公行政任務，以私法形式所為之行為，亦應遵循上開憲法之規定（本院釋字第四五七號解釋參照）。立法機關就各種社會給付之優先順序、規範目的、受益人範圍、給付方式及額度等有關規定，自有充分之形成自由，得斟酌對人民保護照顧之需求及國家財政狀況等因素，制定法律，將福利資源為限定性之分配（本院釋字第四八五號解釋參照），倘該給付規定所以為差別待遇之目的係屬正當，且所採手段與目的之達成間具合理關聯，即與平等原則無違。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

二、分類標準——是否同意改建

八十五年二月五日制定公布之眷改條例第二十二條規定：「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。」（九十六年一月三日修正公布將四分之三修正為三分之二，並改列為第一項；下稱系爭規定）對於不同意改建之原眷戶得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，而不能如同意改建之原眷戶享有依眷改條例第五條第一項前段規定承購依同條例興建之住宅及由政府給與補助購宅款等權益，形成與同意改建者間之差別待遇。

三、目的

軍人之眷舍配住，為使用借貸性質之福利措施（本院釋字第四五七號解釋意旨參照），其終止原不以配住眷戶之同意為必要。系爭規定之立法目的，係考量老舊眷村之特殊環境，為避免眷戶持續觀望而影響眷村改建整體工作之執行進度，徒使改建成本不斷增高。

四、手段

乃藉同意門檻之設定暨對不同意改建之原眷戶註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益之差別待遇手段，促使原眷戶間相互說服，以加速凝聚共識，並據以要求按期搬遷，達成土地使用之最佳經濟效益，以維護公共利益。所有原眷戶均有相同機會同意改建而取得相關權益，並明知不同意改建即無法獲得相關權益。

五、結論

是系爭規定所為差別待遇之目的要屬正當，且所採差別待遇手段與前開立法目的之達成間具有合理關聯，與憲法第七條平等原則尚無牴觸。

【學說導覽】

觀諸多位大法官意見書，本件之爭議重心有二，一為本案究竟侵害何基本權？二為軍人配住定性為使用借貸之概念是否容有推延之餘地？分述如下：

一、本案究竟侵害何基本權？

(一)湯德宗大法官——僅違反平等原則，並無侵害平等權

本號解釋乃據「平等原則」（而非「平等權」）作成解釋。

憲法第七條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」，一般多以「平等權」稱之，本院大法官解釋先例

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

亦然。因第7條位列憲法第二章（人民之權利義務）之首，以「平等權」概括其內涵，堪稱允當。由於平等權本身並無特定之內涵（該條並未規定：中華民國人民之何種權利，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等），解釋上，人民就其憲法上所保障之各種權利，均得主張應受法律之平等保護。亦即，所謂「在法律上一律平等」係指人民之「憲法上權利」（或稱「基本權」）應受到法律之平等對待。準此，當人民不具有憲法所保障之權利時，即無從主張憲法第7條之「平等權」。解釋理由書第三段援引本院釋字第四五七號解釋，明確定性「軍人之眷舍配住，為使用借貸性質之福利措施」。亦即，將軍人之「眷舍配住」與釋字第457號解釋所涉之（對榮民之）「配耕國有農場土地」同視，認為皆屬國家為照顧軍人與榮民所為之「特殊優惠措施，與一般國民所取得之權利或法律上利益有間」，遑論為憲法所保障之權利。「配住眷舍」既非憲法所保障之基本權，本件聲請人自不得主張憲法上之「平等權」。

（二）陳春生大法官——侵害財產權

對於本件解釋系爭規定所涉及之憲法權利保障，本席認為屬財產權保障之範疇。

1. 憲法保障財產權之目的，在於「實現個人自由、發展人格及維護尊嚴」

縱使系爭規定所涉及者，僅屬眷戶與國家之間的使用借貸關係，然而，此種關係下所生之相關權利或利益，難道就不屬於憲法財產權所保障之範圍？憲法第15條僅稱人民財產權應受保障，及至本院釋字第400號解釋，將憲法保障財產權之意旨，解釋為「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。」對於財產權之保障類型，亦非以「所有權」為限。本件解釋多數意見將眷戶使用之法律關係，界定為使用借貸，言下之意，似否即謂眷戶對於土地或房屋既無所有權，其權利保障之強度或範圍，即與所有權不同，但是否即因此不受憲法財產權保障？既然憲法財產權保障之意旨，在於「實現個人自由、發展人格及維護尊嚴」，系爭規定對於不同意改建之眷戶，逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，若房屋係眷戶自行興建，對其房屋難道並無所有權？否則何以有拆遷補償費？即便房地均非原眷戶所有，難道如此一筆勾銷，不是侵害原眷戶「實現個人自由、發展人格及維護尊嚴」，進而有侵害其居住自由與生存權之疑義？

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

2. 依雙階理論，申請配住眷舍應屬公法上請求權，應受憲法財產權保障

對於眷舍使用，其必然是源自軍人向國家申請眷舍，則因為軍人身分而符合一定要件申請使用眷舍，將原本軍人於各部隊機關學校以外，提供住宅供其眷屬使用，固然有其歷史因素，如同本院釋字第457號解釋所稱「係國家為因應政府遷台初期客觀環境之需要」；然而，軍人宿舍之提供與使用，無論係國家基於軍人職務關係所提供給付之一環，或者作為使用借貸之關係，配住眷舍之申請，均須於法律規定之一定要件下為之，本身即為公法上請求權之一種，即應受憲法財產權之保障，至於申請配住後，其法律關係之認定，無論是本件解釋多數意見所稱之使用借貸，抑或其他私法關係，均不影響其前階段因為公法上請求權所生之權利義務。

(三) 林錫堯大法官——未侵害財產權

按原眷戶依眷改條例及其施行細則相關規定，享有：承購依眷改條例興建之住宅、輔助購宅款、優惠貸款、搬遷費、房租補助費等權益。該等權益乃原眷戶依公法法規，得請求國家為特定給付之權利，依行政法上一般承認之「法規保障目的說」之理論，應屬原眷戶對國家之應屬原眷戶對國家之應屬原眷戶對國家之「公法上之請求權公法上之請求權公法上之請求權」。惟我國釋憲實務是否已將公法上請求權納入憲法財產權之保障範圍，仍有待探究。

本文參考德國聯邦憲法法院及學者見解，認為：公法上請求權納入憲法上財產權之保障範圍，至少必須是具有財產價值之權利，且係基於「非不重要的自身給付（nicht unerhebliche Eigenleistungen）」（例如：付出勞力或投資等）而取得，此二項要件。換言之，將憲法上財產權之保障範圍由法律形塑之私法上財產價值之權利（或法律地位）擴及於公法上請求權（或公法上法律地位），固係一種趨勢，惟仍宜有所限制，尤其當立法者以法律創設人民之公法上請求權時，有時純係基於照顧弱勢等之政策及國家財政等之考量，故僅由國家給付，而不須人民有所付出，此與私法上權利畢竟有所不同，倘因而逕將之納入憲法上財產權之保障範圍，進而使該法律受比例原則之拘束，對立法形成自由構成一定程度之限制，則立法者於制定或修正法律之際，勢將有所顧慮或猶豫，立法原意反受不當影響，似非憲法保障財產權之本旨。準上所述，眷改條例及其施行細則賦予原眷戶之上開各種公法上之請求權，雖具有財產價值，但僅係國家基於照顧軍人、軍眷或遺眷所為，原眷戶能享有該等公法上請求權，僅肇因於其身分之具備，而非來自於其自身

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

付出勞力、投資或其他給付所獲致。縱將上述「基於非不重要的自身給付而取得」之要件，從寬認定，適用上不以權利取得與自身給付之間有相當或對價關係為必要，然原眷戶就此等公法上權利之取得，既非屬法定俸給之列，亦不因其未領取顯不足道之少額房租津貼補助而可認係基於自身給付而取得。更遑論司法院釋字第485號解釋中曾指出：「惟鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據；關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。立法機關就上開條例與本解釋意旨未盡相符之部分，應通盤檢討改進。」等語。換言之，原眷戶取得此等公法上權利，純係出於國家照顧其生活所為，並非「基於非不重要的自身給付而取得」，核諸上開要件，自難認該等公法上請求權係屬憲法上財產權之保障範圍。亦因而，依系爭規定註銷不同意改建原眷戶之該等公法上請求權，應不生侵害原眷戶憲法上財產權之問題，且與原眷戶之居住自由無涉。綜上所述，系爭規定既不涉及不同意改建原眷戶之憲法上財產權或居住自由，自無從以其憲法上財產權或居住自由受侵害為由，適用比例原則加以審查。

(四) 羅昌發大法-僅侵害平等權，未侵害適足居住權與財產權

1. 本件涉及平等權：國軍老舊眷村原眷戶因不同意改建而受有不利之差別待遇，故涉及侵害平等權之問題。
2. 本件未涉及適足居住權：本席在本院釋字第709號解釋所提出之意見書強調國際公約下「適足居住權」保護之重要。然本件情形與居住雖有間接關聯，但主要爭點並非在於人民因遭政府驅離家園而使其適足居住權受侵害；本件爭點毋寧在於不同意改建之原眷戶是否可以享有與同意改建之原眷戶相同之各項優惠給付之問題。
3. 本件亦未涉及憲法上之財產權：憲法第15條規定，人民財產權應受保障。其所稱財產權之範圍，顯不限於私法所規定之物權與債權及若干公法所創設之智慧財產權，而應包括人民所擁有具經濟價值之其他財富（見本席於本院釋字第706號解釋所提意見書）。然所謂具有經濟價值之其他財富，須屬人民具有相當之法律上基礎得據以請求或排除他人侵害者。如非法律上得據以請求或排除侵害者，縱使人民有受給付之可能性，應不屬憲法第

【高點法律尋班】

版權所有，重製必究！

十五條財產權保障之範圍本件情形，眷改條例第5條及其施行細則第13條與第14條對於同意戶所賦予之「權益」，經濟價值雖高（原眷戶之利益可能達新台幣數百萬元），但眷改條例第22條對此係稱「原眷戶權益」，而未規定為「原眷戶權利」。亦即，立法者已對此等給付定性為「非法律上權利」。原眷戶並不因眷改條例之規定，而對國家取得請求給付之公法或私法上權利。從而，此種「權益」受憲法保護之價值較低。如後所述，此種權益，僅受憲法平等權之保障。

二、為軍人配住定性為使用借貸之概念是否容有推延之餘地？

(一) 陳春生大法官——否定為使用借貸

1. 眷舍使用之法律關係，界定為使用借貸，有待斟酌

有關係爭規定所涉及之眷村改建爭議，原眷戶因為不同意改建，主管機關得依據系爭規定完全剝奪原眷戶所有權益，多數意見引用本院釋字第457號解釋，認定原眷戶與國家之間，係「以私法行為作為達成公行政目的之方法」，亦屬「國家為因應政府遷台初期客觀環境之需要，安置國軍退除役官兵，照顧此等有眷榮民之生活，經由行政院國軍退除役官兵輔導委員會將所經營之國有農場耕地配予榮民耕種，乃對榮民所採之特殊優惠措施，與一般國民所取得之權利或法律上利益有間。受配耕榮民與國家之間，係成立使用借貸之法律關係。」然系爭規定所涉及之國軍眷村，其實際眷戶使用眷舍之歷史成因與實際運作之情形，是否即如同本院釋字第457號解釋所處理之「國有農場耕地配予榮民耕種」之情形？配住眷舍之人民，其身份是否即為榮民？或有其他因為軍人職務關係所生之眷舍使用？眷舍之興建、土地及其地上物等權利歸屬等問題，是否均可與釋字第四五七號解釋所稱「使用借貸關係」一律等同？假如只是使用借貸關係，又如何於同意改建之眷戶，即可依據系爭條例第五條取得承購住宅及輔助購宅款以及系爭條例施行細則第13條及第14條規定之搬遷補助費及拆遷補償費？因此，多數意見直接援引釋字第457號解釋，認定本件解釋系爭規定眷舍使用屬使用借貸之法律關係，尚待斟酌。

(二) 陳新民大法官——否定為使用借貸

關於眷舍使用關係，恐非多數意見所指稱的為私法性質的「使用借貸關係」，亦非「行政私法」之性質，而應屬「公物利用關係」。當然公物利用關係，可以採行私法關係或公法關係來規範，端視主管機關或法令。在多數的情形，是以公法關係來規範。本號解釋之原因案件便是一例。規範眷舍使

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

用的法規範為主管機關民國四十年已制定……。由前述條文可知，明顯採行公法性質的公物使用關係，來規範眷舍的使用關係。若以「辦法」之屬性而論，顯然屬於主管機關單方面的「命令與服從」，具有高權、而非私法關係所強調的平等色彩，也不同於私法借貸關係，雙方擁有對契約內容形成的可能性，而是單方面屬於機關內部公物的使用關係。故上開「辦法」具有特別權力關係的色彩與「職權命令」的特徵。反觀之，多數意見將釋字第457號解釋有關「榮民承耕退輔會所屬農場」之法律關係，援用於本案之上，即所謂「行政私法契約」，這種見解明顯有誤。按榮民承耕農場，除締約條件（締約人資格）為單方決定外，其他對於承租契約的內容，仍擁有甚大的形成自由，例如：耕種種類、農產品之行銷與價格……等，仍悉聽尊便，退輔會與農場都不多加干涉，承耕之榮民與一般農民並無二致。惟眷舍使用則不然，不僅無法自由修建與增建、出租營利、從事商業活動，可說是幾乎無自由使用之空間。故不可將釋字第457號解釋之案例援引至此，而認為眷舍使用屬於行政私法性質之「使用借貸關係」。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！