

行政法判解

拒絕發放國有房舍搬遷補助費決定為行政處分 最高行政法院99年度12月份第1次庭長法官聯席會議

【關鍵字】

私經濟行政、行政處分、新主體說特別法規說。

【事實摘要】

公教人員因任職關係獲准配住國有房屋，相關機關欲收回房屋使用時，現住人欲請求發放獎勵搬遷的一次補助費，卻遭到該機關學校認為不符合相關法令規定，作成拒絕之決定，則該決定性質上屬於行政處分抑或是民事上私權糾紛，有所爭議。

【裁判要旨】

各機關學校依廢止前之「中央各機關學校國有眷舍房地處理辦法」或嗣後發布及修正之「中央各機關學校國有眷舍房地處理要點」，收回騰空標售其所管理之眷舍房地，該眷舍房地之現住人，對各機關學校主張其基於配（借）住眷舍房地而有請求給予1次補助費之權利，各機關學校以該現住人不符合上開辦法或要點之規定，駁回其申請，該現住人不服，提起行政訴訟，行政法院對之有無審判權？

一、甲說：肯定說

按中央各機關學校國有眷舍房地處理辦法或嗣後發布及修正之中央各機關學校國有眷舍房地處理要點，係行政院為推行輔助中央公教人員購置住宅政策，有效處理中央各機關學校國有眷舍房地所訂定之法規；其中關於眷舍合法現住人於一定期間內遷出者所為1次補助費之發給，乃有利該等房地騰空標售事項之進行，對合乎條件者所為具獎勵性質之給與，而於中央公務人員購置住宅貸款基金項下列支；可知，此1次補助費之發給，並非本於任職獲准配住房屋之使用借貸關係而生，乃各機關學校基於上述法規規定所為對外直接發生法律效果之單方行政行為，而其所為否准發給之決定，性質上為行政處分，因此而生之爭議自屬行政法院權限之事件。

二、乙說：否定說

因任職關係獲准配住房屋，係屬使用借貸之性質，嗣因各機關學校代表國家或自治團體處理房屋及其基地，借住房屋者對各機關學校主張其基於配住房屋而有補償費之請求權，各機關學校就此與之爭訟，應屬私權爭執之範圍，行政法院對之無審判權。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

三、決議：採甲說。

附帶決議：現職或非現職公務員及公務人員保障法第102條所列人員暨其遺族，依「中央各機關學校國有眷舍房地處理要點（或辦法）」之規定，請求機關或學校認定其為「合法現住人」並函轉公務人員住宅及福利委員會發給補助費，係主張其公法上財產請求權遭受侵害，應依公務人員保障法之規定向公務人員保障暨培訓委員會提起復審。

【學說速覽】

一、出租國有房舍之性質

國家出租或出借國有房舍給所屬機關公務人員，是國家非居於公權力主體地位行使統治權，而是立於與私人相當之地位，並採取私法型態之行為。目的為要安頓與照顧公務人員生活，性質上屬於為了達成特定行政目的所採取的私法行為，學理上一般稱為「私經濟行政行為」。其中主要又可分為四類：⁸⁹

- (一) 行政輔助行為：行政機關以私法方式獲得日常公務所需之物資或人力：例如租用辦公廳、採購公物用品、消防隊的設備、警察的警械車輛之購買等。
- (二) 行政營利行為：國家或地方自治團體以私法組織形態或特設機構之方式，從事增加國庫收入之營利行為。改制前之菸酒公賣局、台灣中油公司、公營行庫、中鋼。
- (三) 行政私法行為（以私法方式履行行政目的）：為達行政目的之任務，採取私法形態的行為，通常是為了滿足社會大眾日常所需或照顧人民基本生活。如助學貸款、住宅貸款、出售國宅、纾困貸款或補助、醫院、療養院。
- (四) 參與純粹交易行為：此類行為多少有行政目的，基本上受市場供需法則之支配。如為維持匯率而參與外匯市場操作；出售政府持股移轉為民營；進口大宗物資穩定物價，等等均為私法上行為。

各學校機關國有房舍出借的性質與釋字第457號相同：「國家機關為達成行政任務，以私法形式所為之行為，...行政院國軍退除役官兵輔導委員會發布之「本會各農場有眷場員就醫、就養或死亡開缺後房舍土地處理要點」，固係基於照顧榮民及其遺眷之生活而設，第配耕國有農場土地，為對榮民之特殊優惠措施，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。配耕榮民死亡或借貸之目的使用完畢時，主管機關原應終止契約收回耕地，俾國家資源得合理運用。」對於國家採用私經濟行政行為與

⁸⁹ 私經濟行政行為又稱為「國庫行為」，可參閱許宗力，〈基本權利對國庫行為之限制〉，收錄於氏著《法與國家權力（一）》，元照出版，1頁以下。

人民發生糾紛時，應向民事法院提起民事訴訟或以訴願、行政訴訟方式加以救濟，學理及大法官釋字採用「雙階理論」理論。

如人民購買或承租國民住宅發生糾紛時，釋字第540號指出：「主管機關直接興建及分配之住宅，先由有承購、承租或貸款需求者，向主管機關提出申請，經主管機關認定其申請合於法定要件，再由主管機關與申請人訂立私法上之買賣、租賃或借貸契約。此等契約係為推行社會福利並照顧收入較低國民生活之行政目的，所採之私經濟措施，並無若何之權力服從關係。性質上相當於各級政府之主管機關代表國家或地方自治團體與人民發生私法上各該法律關係，尙難逕謂政府機關直接興建國民住宅並參與分配及管理，即為公權力之行使。至於申請承購、承租或貸款者，經主管機關認為依相關法規或行使裁量權之結果（參照國民住宅出售、出租及商業服務設施暨其他建築物標售標租辦法第四條）不符合該當要件，而未能進入訂約程序之情形，既未成立任何私法關係，此等申請人如有不服，須依法提起行政爭訟...。」因此，申請核准階段屬於公法關係，准駁決定為行政處分，不服該決定以行政爭訟為救濟；符合申請資格後，締結契約或履行契約階段發生糾紛時，則屬於民事上買賣、租賃等私法關係，發生糾紛則以民事訴訟為救濟。本決議則是行政機關或學校要與現住在國有房舍之人員終止租賃或借貸關係時，國家會另外發給一次搬遷補償費，則「搬遷補償費」是基於民事上使用借貸契約所生的法律關係（私法關係），或行政機關另有法令上依據基於職權可以決定是否發放搬遷補助費（公法關係），需進一步判斷。

二、公法與私法區分理論

近年來，因國家行為趨於複雜、復以國家權限不停的擴張，再加上立法技術與政策的緣故，導致公私法區分日漸困難。如本決議中，雖然出借出租國有房舍的性質是私法關係，但拒絕一次補償金的決定，究竟是民事上拒絕的意思表示或者是屬於公權力行使的行政處分仍須加以判斷。

- (一) 利益說：以法規範保護利益為區分標準，公法乃保障公共利益之法；私法則為保護私人間利益之法。
- (二) 從屬說：此說強調規範所涉及的法律關係，如果是規範上下隸屬關係則為公法；規範平等關係則為私法。
- (三) 舊主體說：凡法律關係一方為行政主體或國家機關時，則為公法；若法律關係之主體全屬於私人，則為私法。
- (四) 新主體說（特別法規說）：對於任何人皆可適用，均有可能發生權利義務之可能者為私法；公法則是公權力主體或其所屬機關在執行職務的法規，其賦予權限或課予義務之對象限於公權力主體與其機關。換言之，公法是為公權力主體

量身訂做的特別法，因此又稱為特別法規說。

以「特別法規說」進行公法與私法性質的判斷，就本次決議而言，補償金發放決定是依據「中央各機關學校國有眷舍房地處理辦法」或嗣後發布及修正之「中央各機關學校國有眷舍房地處理要點」，並非對於任何人皆有適用，該法規是公權力主體或其所屬機關在執行職務的法規，其賦予權限或課予義務之對象限於公權力主體與其機關，因此性質上屬於公法。

【決議意見評析】

本次決議分析拒絕發放搬遷補助費性質，雖然未明確指出採用「特別法規說」加以判斷，但從所依據法規及作成決定的性質是行政處分而言，推論相當正確。本決議亦提醒我們需注意，國家採取私經濟行政行為時，雖然通說及大法官採用「雙階理論」理論判斷，認為履行契約的階段應該屬於私法行為，發生糾紛應採取民事訴訟作為救濟。但有時仍可能附隨有公權力措施行為的存在。惟本次決議未點明出借國有房舍性質上雖然屬於「私法關係」，但搬遷補助費發放決定的依據，不同於原本的民事上使用借貸關係。

【考題分析】

國家機關為達成公行政目的，以私法形式所為之行為，如榮民配耕國有農場土地，所成立之借貸關係，究竟係行政契約、私法契約或行政處分？該關係是否受基本權利直接拘束？

(91檢事官偵察組①)

◎答題關鍵

請參考上述學說介紹。

【相關法條】

大法官釋字第457號、第540號。

【參考文獻】

1. 林明鏘，眷村改建撤銷眷戶資格，台灣本土法學雜誌，2000年1月，第6期，第163-169頁。
2. 程明修，雙階理論之虛擬與實際，東吳法律學報，2004年2月，第15卷2期，第165-204頁。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！