

釋字第七二七號解釋協同意見書

大法官林錫堯 提出

本案系爭規定【即八十五年二月五日制定公布之國軍老舊眷村改建條例(下稱眷改條例)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】，對於不同意改建之原眷戶得註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，使其因而不得享有眷改條例第五條第一項前段規定之承購住宅及輔助購宅款之權益（反之，同意改建之原眷戶得享有），此一規定，究竟涉及不同意改建原眷戶之何種基本權？應以何種憲法原則予以違憲審查？

本文認為：系爭規定不涉及不同意改建原眷戶之財產權或居住自由，自無從以該等權利被侵害為由，適用比例原則加以審查；系爭規定僅涉及不同意改建原眷戶之平等權，因而僅得以平等原則加以審查。

茲詳細說明如下：

（一）關於依系爭規定註銷不同意改建原眷戶之眷舍居住憑證部分

依現行司法實務見解，軍人因任軍職而獲配住軍方所管理眷舍之法律關係，乃國家與軍人間所成立之私法上使用借

貸關係¹。依其法律關係，當國家於自己需用借用物時，本即得終止使用借貸關係並收回借用物，眷舍借用人並無永久使用眷舍或眷村土地之權利。系爭規定所稱之眷舍居住憑證，係為證明上開私法上使用借貸關係，僅單純為私權證明文件，註銷該憑證係終止使用借貸關係之當然結果，自難僅以註銷該憑證即逕認不同意改建原眷戶之憲法上之財產權或居住自由受有侵害，就此而言，已不生比例原則之適用問題。且既係因國軍老舊眷村改建之政策需要而合法終止使用借貸關係並收回借用物，不論原眷戶是否同意改建，依法均應同等對待，即同樣因終止使用借貸關係而喪失其居住眷舍之權利，就此而言，當亦未侵害不同意改建原眷戶之平等權，自亦不生平等原則之適用問題。

（二）關於依系爭規定註銷不同意改建原眷戶之權益部分

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、

¹ 因公務員任職關係獲准配住宿舍，其性質為使用借貸之判例及決議，可參見：最高法院 44 年台上第 802 號判例、91 年台上字第 1926 號判例及最高行政法院 102 年 10 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議。其他實務判決亦可參見：最高法院 85 年度台上字第 1148 號、台上字第 2793 號及 86 年度台上字第 964 號民事判決等。而國防部於 104 年 1 月 16 日提出之說明會資料指出：62 年修正之「國軍在臺軍眷業務處理辦法」第 86 條規定：「凡眷村眷舍奉准收回標售、整建、遷建等，當事人或眷戶拒不合作或拒不搬遷者，除撤銷其眷舍居住權外，應依法究辦。」始有收回改建之規定。此後，歷次之修正均有相關規定，如 67 年版第 154 條、71 年版第 162 條、75 年版第 170 條、78 年版第 141 條均有相同之規定，86 年版第 31 條則規定：「有下列情形之一者，撤銷其眷舍居住權收回眷舍：…八、凡列管眷村眷舍奉准收回標售、整建、遷建等，當事人或眷戶拒不搬遷者。前項經撤銷其眷舍居住權者，應於接獲通知後三十日內遷出。」是以在眷改條例制定前，依歷年修訂之「國軍在臺軍眷業務處理辦法」觀之，即有收回改建之規定等語。

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「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²。

本文參考德國聯邦憲法法院及學者見解³，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⁴。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

² 陳愛娥，〈司法院大法官會議解釋中財產權概念之演變〉，收錄於劉孔中、李建良主編《憲法解釋之理論與實務》，二刷，1999年5月，頁405-407；蔡維音，〈財產權之保護內涵與釋義學結構〉，《成大法學》第11期，2006年6月，頁47-48。

³ 詳見 Hans Hofmann, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu/ Franz Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl., 2011, Art. 14 Rn. 22.; Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, §27 Rn. 44; Hans D. Jarass, in: Hans D. Jarass/ Bodo Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 13. Aufl., 2014, Art. 14 Rn. 10.; Christian Bumke/Andreas Voßkuhle, Casebook Verfassungsrecht, 2013, Rn. 1146ff; Michael Kloepfer, Verfassungsrecht II, 2010, §72 Rn. 46ff.

⁴ 按上註文獻與聯邦憲法法院實務中有，更列舉第三要件「保障生存基礎為目的」者，此有待於未來處理與彼所遇之相類情況時，再行斟酌。另有不同見解者，例如：Joachim Wieland, in: Horst Dreier, Grundgesetz Kommentar Bd1, 3. Aufl., 2013, Art. 14 Rn. 73ff（公法上權利是否屬憲法上財產權保障範圍，不應以私人是否基於自身給付而取得為準，而應如同私權屬憲法上財產權之立論依據一般，以私人是否具備「可利用性 Privatnützigkeit」與「有處分權 Verfügungsbefugnis」為準；私人對公法上許可雖具備「可利用性」，但尚乏「處分權」者，非屬憲法上財產權保障範圍）。

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。

(三) 系爭規定僅涉及不同意改建原眷戶之平等權，因而僅得以平等原則加以審查；且依其規範事項之特徵，僅能作寬鬆審查

系爭規定既已對於不同意改建之原眷戶與同意改建之原眷戶作差別待遇之規定，並使不同意改建之原眷戶喪失眷改條例第五條所定得承購住宅及輔助購宅款之權益，顯已形成對不同意改建之原眷戶之平等權之侵害，自得以平等原則加以審查。又鑒於平等權（平等原則）旨在防止無正當理由之差別待遇，平等原則本身是一種「空白公式 *leere Form*」，並未提供評價標準，評價標準必須另從憲法尋得⁵；系爭規定又不涉及其財產權或居住自由，可資憑藉以提昇平等原則之審查密度與標準，復基於眷改條例本具有國家照顧軍人、軍

⁵ Werner Heun, in: Horst Dreier, Grundgesetz Kommentar Bd1, 3. Aufl., 2013, Art. 3 Rn. 17, 32.

眷或遺眷生活之優惠特性，以及系爭規定旨在加速眷村改建之立法目的（詳見解釋理由書），實亦無由對系爭規定是否違憲採取嚴格之審查。故解釋理由採取寬鬆審查，認「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抵觸」，應可贊同。