

發文字號：法務部 102.04.10 法律字第 10200051370 號函

發文日期：民國 102 年 04 月 10 日

要 旨：法務部就「國軍老舊眷村改建零星餘戶處理辦法第 2 條第 2 項「經核定保留輔導購宅權益之軍（士）官」亦適用承購零星餘戶之規定，是否逾越國軍老舊眷村改建條例第 1 條、第 16 條所定配售或價售之對象」等監察院所詢事項之說明

主 旨：有關大院委員為調查案件需要，請本部依來函所詢事項辦理惠復乙案，復如說明二。請查照。

說 明：一、復貴處 102 年 3 月 11 日處台調壹字第 1020830621 號函。

二、就來函所詢事項，本部說明如下：

（一）國軍老舊眷村改建零星餘戶處理辦法（下稱處理辦法）第 2 條第 2 項「經核定保留輔導購宅權益之軍（士）官」亦適用承購零星餘戶之規定，是否逾越國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例）第 1 條、第 16 條所定配售或價售之對象：

1. 按法規命令者，係行政機關基於法律授權所訂定直接對外發生法律效果之規定（行政程序法第 150 條第 1 項），該授權法律應符合授權明確性原則，而據以訂定之法規命令則不得逾越母法規定之範圍。倘法律之授權條款未就授權之內容與範圍為明確規定時，仍得依法律整體解釋，據以推知立法者有意授權主管機關訂定之事項（司法院釋字第 394 號解釋文參照）。申言之，法律授權主管機關發布命令為補充規定者，內容須符合立法意旨，且不得逾越母法規定之範圍；其在母法概括授權下所發布者，是否超越法律授權，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及整體規定之關聯意義為綜合判斷（司法院釋字第 480 號解釋理由書、第 612 號解釋文參照）。

2. 眷改條例第 16 條第 1 項規定：「興建住宅社區配售原眷戶以一戶為限。……並得價售與第 23 條之違占建戶及中低收入戶；如有零星餘戶由主管機關處理之。」上開條項為眷改條例 85 年 2 月 5 日制定公布時即已存在之規定，為執行該條項後段「如有零星餘戶由主管機關處理之」事務，主管機關國防部乃訂定「國軍志願役現役屆退官士申請保留價購餘宅國（眷）宅配售規定」等行政規則據以執行。嗣於 100 年 12 月 30 日眷改條例第 16 條修正增訂第 3 項：「第 1 項住宅社區配售坪型辦法及零星餘戶處理辦法，由主管機關定之。」其修正理由略以：「有

關零星餘戶之處理，明確授權主管機關訂定法規命令，爰修正本條第 3 項規定。」國防部乃於 101 年 6 月 22 日發布「國軍老舊眷村改建零星餘戶處理辦法」。準此，處理辦法之規定內容有無逾越眷改條例，不應局限於眷改條例第 16 條之文字，而應依眷改條例整體解釋，就眷改條例之立法目的及整體規定之關聯意義為綜合判斷。

3. 查眷改條例第 16 條第 1 項後段既規定「如有零星餘戶由主管機關處理之」，依文義解釋反面推論之，當係指國宅社區經配售原眷戶、價售違占建戶及中低收入戶後，如仍有賸餘之餘戶者，得由主管機關處理之，至於其他得承購之對象，該條項並未明文限制。次查眷改條例第 1 條於 100 年 12 月 30 日修正公布時增訂「志願役現役軍（士）官、兵」為興建住宅之受照顧對象，其修正理由略以：「為落實募兵制及照顧志願役現役軍（士）官、兵之福利並解決軍眷安家問題，爰修正本條文。」是以，於 100 年 12 月 30 日眷改條例修正公布前，主管機關以行政規則將志願役現役屆退官士納入承購對象；於 100 年 12 月 30 日眷改條例修正公布後，主管機關訂定處理辦法，於第 2 條第 2 項規定：「前項規定於國防部依本辦法公告各零星餘戶處理之日前 5 年內，經核定保留輔導購宅權益之軍（士）官，亦適用之。」可謂係將前此行政實務上之處理方式予以提昇法律位階，同時符合同步修正之眷改條例第 1 條之立法目的，故縱該等經核定保留輔導購宅權益之軍（士）官於實際買受住宅時已退伍，惟倘彼等於申請時及核定时仍均具現役之身分，自眷改條例之整體法律解釋之，上開處理辦法第 2 條第 2 項規定並無逾越母法之虞。

- (二) 眷改條例第 28 條第 1 項明定「本條例施行之日，已完成改建之眷村及已報行政院核定改建之眷村，依國防部原規定辦理。…」惟處理辦法第 3 條第 2 款將應適用原規定配售原眷戶後所賸餘之住宅及基地，納入該辦法所稱零星餘戶，是否逾越眷改條例第 28 條規定：

按眷改條例第 28 條第 1 項明定於施行之日前已完成改建及已報行政院核定改建之眷村，依國防部原規定辦理，亦即本條例第 28 條第 1 項係採不溯既往原則，而同條第 2 項規定：「本條例施

行前，經行政院核定遷建騰空之眷村土地，依本條例規定辦理。」始採溯及既往之處理方式。故依「明示其一，排除其他」之法理觀之，縱國防部於原規定中就類似眷改條例零星餘戶之情形未作規範，惟上開眷改條例第 28 條對於國防部原規定中未規定之情形，並未明定納入眷改條例適用，則就該所餘住宅之處理，似宜另循專案報請核定等方式辦理，然處理辦法第 3 條逕將之併同納入施行後興建住宅之零星餘戶，與眷改條例第 28 條規定不符。

(三) 處理辦法第 8 條未排除受有國防部華夏貸款者，是否有重複補助，而牴觸司法院釋字第 485 號解釋：

1. 按司法院釋字第 485 號解釋文略以：「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，…。」次按「給付性行政措施具授與人民利益之效果者，亦應受相關憲法原則，尤其是平等原則之拘束。」為司法院釋字第 542 號解釋明文揭示。又學者認為，屬憲法原則之比例原則於給付行政上亦有適用，由此而衍生出「給付禁止過多原則」，其認與事物本質無關之恣意給付，往往屬立法裁量或行政裁量之濫用；過多之給付，亦會同時違反平等原則（李惠宗著「行政法要義」，2010 年版，第 106、110 頁參照）。
2. 貴處來函所稱「華夏貸款」之內容為何？尚待瞭解；倘主辦機關亦為國防部，目的亦在輔助承購眷村改建之住宅者，查處理辦法第 2 條第 2 項將經核定輔導購宅權益之軍（士）官納入納入零星餘戶之承購對象，如前所述，雖與眷改條例第 1 條及第 16 條之立法意旨相符，惟於具體適用時，倘前已受有華夏貸款之人亦屬處理辦法第 2 條第 2 項所定之適用範圍且承購之條件與他人亦相同者，勢將形成受華夏貸款及眷改條例之雙重優惠，與上開司法院釋字第 485 號解釋所揭「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」之意旨似有不符，而有違「給付禁止過多原則」之虞。

(四) 眷改條例所定興建住宅社區參與聯合開發或都市更新，經權利變換所分回之眷村改建基地或房屋，其性質已與眷改條例第 1 條、第 16 條不同，處理辦法第 3 條第 3 款、第 4 款將之納入零星

餘戶範圍，是否逾越眷改條例之規定：按國軍老舊眷村及不適用營地之國有土地，其處理方式除主管機關自行改建外，尚得以「與直轄市、縣（市）政府合作興建國民住宅」或「未達全體原眷戶三分之二同意改建，經主管機關核定不辦理改建之眷村，得依都市更新條例之規定辦理都市更新」等方式處理，為眷改條例第 11 條第 1 項第 3 款及第 6 款所明定。故眷改條例第 16 條第 1 項前段所稱「興建住宅社區」暨後段所稱「零星餘戶」，其適用客體自包括主管機關自行改建、與地方政府合作或辦理都市更新所興建之住宅，從而，處理辦法第 3 條第 3 款、第 4 款規定：「本辦法所稱零星餘戶，指下列情形之一：……三、國軍老舊眷村改建總冊內土地，依都市更新條例參與都市更新，權利變換後而經分配之住宅及基地。四、國軍老舊眷村改建總冊內土地，由國防部與政府機關聯合開發或合建經分回之住宅及基地。」與眷改條例第 11 條第 1 項第 3 款及第 6 款規定一致，並無逾越母法之問題。

- （五）處理辦法第 4 條第 2 項及第 17 條明定，國防部得專案核保留一定比例零星餘戶，供作短期借（租）用、或緊急安置之軍眷住宅，是否逾越眷改條例第 1 條之立法目的：如前開說明二之（一）之 3 所述，眷改條例第 1 條於 100 年 12 月 30 日修正公布時增訂「志願役現役軍（士）官、兵」為興建住宅之受照顧對象，其修正理由略以：「為落實募兵制及照顧志願役現役軍（士）官、兵之福利並解決軍眷安家問題，爰修正本條文。」爰此，處理辦法第 17 條第 1 項規定：「國防部得視志願役現役軍（士）官、兵或其所屬人員因公、作戰死亡、傷殘或具其他特殊災害、需求者，專案核准保留一定比例之零星餘戶，供作短期借（租）用、或緊急安置之軍眷住宅。住用期間國防部得向使用人收取保證金及其他相關費用。」同辦法第 4 條第 2 項並規定：「國防部依本辦法第 17 條規定，專案處理者，得優先利用。」此「優先利用」之規定，諒係因該等短期借（租）用或緊急安置之緣由係肇因於軍（士）官、兵或其所屬人員因公、作戰死亡、傷殘或具其他特殊災害、需求等情形，有其緊急或特殊之考量，且僅係「保留一定比例之零星餘戶」，故倘所佔比例極少，不甚影響其他適格人員之承購權益者，就眷改條例之整體法律精神觀之，應仍符合授權明確性原則，與母法規定尚無違背。

正 本：監察院監察調查處

副 本：本部資訊處（第 2 類）、本部法律事務司（3 份）