

裁判字號：臺中高等行政法院 97 年度訴字第 448 號 行政判決

裁判日期：民國 98 年 03 月 24 日

案由摘要：補助費

臺中高等行政法院判決

97 年度訴字第 448 號

98 年 3 月 17 日辯論終結

原 告 周○秀

訴訟代理人 李慶松 律師

被 告 臺灣臺中地方法院

代 表 人 李○文

訴訟代理人 蔡○萍

上列當事人間因補助費事件，原告不服公務人員保障暨培訓委員會中華民國 97 年 9 月 16 日 97 公審決字第 0324 號復審決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：緣原告於民國（下同）68 年 4 月 20 日奉調被告機關任職（法官），於 68 年間獲准配住台中市○區○○街 00 之 0 號國有眷舍（下稱系爭眷舍），並於同年 11 月 13 日遷入。嗣被告以經管國有眷舍業經行政院同意辦理騰空標售，函請眷舍合法現住人自行政院核定辦理騰空標售之日 96 年 11 月 12 日起 3 個月內遷出眷舍，及辦理一次補助費請領。原告乃以 97 年 2 月 5 日陳報書繳回原配住國有眷舍並申請補助費。經被告於 97 年 5 月 29 日以中院彥總字第 0970000760 號函，以原告於 86 年間曾辦理輔購住宅貸款，不符中央各機關學校國有眷舍房地處理要點（下稱眷舍房地處理要點）第 3 點所定「合法現住人」要件，而否准核發其補助費。原告不服，提起復審，遭復審駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

（一）原處分及復審決定以原告於 86 年間辦理輔購住宅貸款後即應返還眷舍，原使用借貸關係已終了，兩造間之系爭宿舍使用

借貸關係自簽准續住之日起或原告獲政府補助購置住宅之時起算，原告不符眷舍房地處理要點第3點第1項第4款規定要件云云，其認事用法均有重大違誤，應予撤銷：

1. 被告配住系爭宿舍予原告，實務上認屬民法使用借貸關係，此有最高法院91年台上字第1926號判例可資參照，則兩造間使用借貸關係之終止，依民法第263條準用第258條第1項規定，應向他方當事人以意思表示為之，惟自原告68年11月13日遷入系爭房舍至97年2月5日騰空搬遷前，被告從未向原告為終止使用借貸關係之意思表示，亦一直按月自原告薪水中扣回房屋津貼迄原告97年2月搬遷時，則兩造間之使用借貸關係存續期間係自68年11月13日開始至97年2月5日搬遷為止，原告確已符合眷舍房地處理要點第3點第1項第1款規定之「於72年5月1日以前依法配（借）住眷舍」要件。
2. 被告雖稱原告於86年間辦理輔購住宅貸款後即應返還系爭眷舍，原使用借貸關係已終了云云，惟不論依原告86年辦理輔購住宅時之中央公教人員購置住宅補助要點（購置住宅補助要點）第14點規定：「居住公有眷舍之公教人員，經獲政府補助購置住宅者，其原住眷舍應由各機關學校負責於3個月內騰空交國有財產局或原管理機關依規定處理……。」或依該要點現行法第11點規定：「居住眷屬宿舍、職務宿舍或單身宿舍之公教人員，經獲政府補助購置住宅者，其原住眷（宿）舍應於辦妥貸款3個月內騰空，並交原管理機關、學校依規定處理。」前揭要點均僅係行政機關內部之管理規則，並無直接對外發生法律規範之效力，具體個案之宿舍使用借貸契約並不因此發生終止之效果，換言之，前揭要點內容充其量僅是被告得以終止兩造間使用借貸契約之原因，被告倘欲使兩造間之使用借貸契約發生終止效果，仍應依民法第263條準用第258條第1項規定為之。本件原告雖於86年間辦理輔購住宅貸款，惟被告未曾有隻字片語向原告為終止使用借貸關係之意思表示，兩造間自68年11月13日開始之使用借貸契約關係仍繼續存續，並不因原告辦理輔購住宅貸款而受影響，原處分及

復審決定認原告於 86 年間辦理輔購住宅貸款，原使用借貸關係已終了云云，於法顯屬無據而應予撤銷。

3. 另關於原處分認定兩造間之系爭宿舍使用借貸關係自簽准續住之日起算云云，惟原告否認曾簽請核准續住，被告應負舉證證明之責，被告未提出任何證據以實其說即逕為原處分前揭認定，亦屬無據。

(二)被告以原告不符國有眷舍房地處理要點第 3 點第 1 項第 4 款之規定，非合法現住人而不得領取一次補助費，實已違反平等原則而屬違法：

1. 行政程序法第 6 條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」是行政機關所制定之行政規則，縱使性質上屬授與人民利益效果之給付性行政措施，亦不得違反前揭行政法之基本原則。此條文旨在強調行政機關施政時應特別注意憲法第 7 條之規定，憲法第 7 條所謂平等，係指實質上之平等而言，立法機關基於憲法之價值體系，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待，司法院釋字第 205 號解釋理由書足資參照，且其基於合理之區別對待而以法律對人民基本權利所為之限制，亦應符合憲法第 23 條規定比例原則之要求，此有司法院釋字第 618 號解釋參照。查行政院為有效處理國有眷舍房地問題，特別訂定眷舍房地處理要點，依該要點第 7 點規定：「眷舍房地位於都市計畫商業區、住宅區，於 92 年 12 月 31 日以前，依第 4 點、第 5 點規定報送執行機關申辦騰空標售案件，該眷舍之合法現住人自行政院核定之日起 3 個月內自行遷出者，由各機關學校按核定騰空標售時之公教人員輔購住宅貸款標準給予一次補助費。」是眷舍已辦理騰空標售之住戶依前揭規定得領取一次補助費，即現職人員依所任本職官、職等，退休人員依退休時敘定退休之官、職等，簡任為新台幣（下同）220 萬元，薦任為 180 萬元，委任為 150 萬元之補助費，對於得請領一次補助費之眷舍住戶資格雖應予定義及限制，但仍應符合前揭行政程序法第 6 條之平等原則。

2. 關於得請領一次補助費之「合法現住人」資格規定於該要

點第3點第1項，其中第4款規定「未曾獲政府各類補助購置住宅」，即行政院為強化國家資產管理，有效處理中央各機關學校國有眷舍房地，訂定上揭行政規則，以提供補助金方式彌補機關所屬人員無法使用眷舍之損失，準此，原告雖曾申辦購屋貸款，但其既有權本於使用借貸契約繼續居住於被告機關所分配之眷舍，為何無法請領補助費以補償其將來無法繼續居住而需另外租屋或購屋之損失？如按處理要點之規定為文義解釋，將招致不合理之結果。事實上，政府提供之補助之方式眾多，有以提供貸款，或提供承購公教住宅或國民住宅之折扣優惠，或給予以一次補助費等方式為之，各種措施之補助情形各異，舉例言之，倘係以購屋貸款補助者，尚需繳還本金及利息，而倘獲得一次補助費者則係獲得一筆現金，即無返還之問題，是政府各類補助購置住宅之方式不同，受補助之情形亦不相同，不得一概而論，惟考量該要點第7點所提供之補助措施乃係給予一次補助費，基於公平原則及避免重覆補助，系爭要點所應排除者應僅限於之前業已領取一次補助費之人，而不包括之前未曾領取一次補助費，而僅辦理貸款者，該要點第3點第1項第4款概括以「未曾獲政府各類補助購置住宅」規定，實有欠具體明確而應予限縮解釋，否則未詳加區分各類措施之補助情形，即一律排除其領取一次補助費之資格，顯已悖於前揭行政程序法第6條所示之公平原則。

3. 原告雖曾於86年間申請公教貸款220萬元，然此筆貸款係以原告之房地為抵押，且尚須按月攤還本息，自86年4月23日放款至97年2月1日結清貸款，原告自行負擔之本金及利息合計約為2,858,011元（計算式本金2,200,000元+利息658,011元=2,858,011元），此與依該要點第7點規定一次領取補助款220萬元且毋需償還之情形，迥然不同，並無重複獲利問題，且公教貸款與當今5大銀行平均房貸利率相比，自94年4月起至97年2月還清貸款止，公教貸款利率更高於一般行庫貸款利率，實無優惠可言，縱認貸款當初有些微優惠利息，亦不足購買一間3坪大建物之價金

（每坪 20 萬元），此與系爭要點第 7 點一次給付補助金 220 萬元足以輔助配住者購置住宅之情形，亦屬不同。原告當初因購屋缺錢才去辦理中央公教貸款，須還本付息，政府僅形式上之補助購屋，而不缺錢者不需辦公教貸款，反可領補助款，實顯失公平，此項規定不合理且有背常情，將為人詬病。是被告以原告 86 年間曾辦理住宅貸款，即逕依系爭要點第 3 點第 1 項第 4 款規定，認定原告非屬系爭要點所稱之合法現住人，有悖平等原則之違法。

(三)按行政程序法第 8 條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」自原告 68 年 11 月 13 日遷入系爭房舍至 97 年 2 月 5 日騰空搬遷前，被告從未向原告為終止使用借貸關係之意思表示，亦按月自原告薪水中扣回房屋津貼，足認原告係系爭宿舍之合法現住人，原告本得繼續居住系爭宿舍，惟因被告先後以 96 年 12 月 11 日中院彥總字第 0960001697 號函及 97 年 1 月 7 日中院彥總字第 0970000016 號函通知原告依限遷出始得發給補助費，原告信賴前揭函文所載內容即自行遷出系爭宿舍，詎料原告騰空搬遷宿舍後，被告反以原告非屬合法現住人為由而否准核發一次補助費 220 萬元予原告，顯然不顧原告之正當合理信賴，被告所為亦有違誠信，原處分及復審決定已違反前揭行政程序法第 8 條之規定，依法應予撤銷等情，並聲明求為判決：(1)原處分及復審決定均撤銷。(2)被告應認定原告為合法現住人，並將原告關於一次補助費之申請，函轉公務人員住宅及福利委員會辦理補助費之撥付。

三、被告則以：

(一)按眷舍房地處理要點第 7 點規定：「眷舍房地位於都市計畫商業區、住宅區，於 92 年 12 月 31 日以前，依第 4 點、第 5 點規定報送執行機關申辦騰空標售案件，該眷舍之合法現住人自行政院核定之日起 3 個月內自行遷出者，由各機關學校按核定騰空標售時之公教人員輔購住宅貸款標準給予一次補助費。」第 3 點第 1 項規定「本要點所稱合法現住人，應合於下列各款規定：(一)於 72 年 5 月 1 日以前依法配（借）住眷舍。(二)為現職人員、退休人員、資遣人員或其遺眷。(三)有居住之事實

。(四)未曾獲政府各類補助購置住宅。(五)非調職、轉任、辭職、解僱、解聘（含不續僱、不續聘）、撤職或免職人員。(六)有續住之資格。(七)所居住之眷舍仍屬配（借）住機關管有。」故國有眷舍之現住人關於一次補助費之申請，需認定合於「合法現住人」之要件，如前曾獲政府各類補助購置住宅，當未能符合要件，自無疑義。

(二)本件原告於 68 年 4 月 20 日奉調被告任職，並配住系爭眷舍，於 86 年間曾申請中央公教人員貸款購置住宅，經中央住福會審核同意貸款 220 萬元，為原告所不爭執之事實。按行為時購置住宅補助要點第 14 點規定：「居住公有眷舍之公教人員，經獲政府補助購置住宅者，其原住眷舍應由各機關學校負責於 3 個月內騰空交國有財產局或原管理機關依規定處理，以後亦不得申借眷舍。」另依 83 年 9 月 12 日修正之中央各機關學校國有眷舍房地處理辦法第 6 點第 1 項第 6 款規定：「眷舍房地有左列情形之一者，應由原管理機關收回騰空交由國有財產局辦理標售：．．．6. 原配住人或其配偶曾接受政府輔購住宅或貸款者。」本件原告於遷入獲准配住之系爭眷舍後，嗣申請 86 年度第 31 期補助自行購建住宅貸款，經中央公教人員住宅輔建及福利互助委員於 85 年 10 月 30 日 (85)住福配字第 14479 號函同意在案，依前開規定，應於 3 個月內遷出眷舍，然原告因業務需要，未依相關規定遷出眷舍，被告或因他故亦未依相關規定要求原告搬遷眷舍，惟原告於 86 年申請公教貸款購置住宅時，即非屬上開規定所稱之合法現住人，應毋庸置疑，因眷舍房地處理要點係行政院為推動補助中央公教人員購置住宅政策，並有效處理中央各機關學校國有眷舍房地而訂定，故為利該等事項之進行，對合乎條件者（包含須為合法現住人），固有為發給一次搬遷補助費或輔購住宅等獎勵措施，惟取得該等獎勵應具備之要件即所謂合法現住人之意涵，其中眷舍房地處理要點第 3 點第 1 項第 4 款既規定「未曾獲政府『各類』補助購置住宅」，可知其重在政府之「補助」，至於補助之種類、方式，則非所問，是原告於 86 年間申辦公教貸款 220 萬元，由政府核撥貸款，其目的當係為補助購置住宅所用，自應包含於政府各類補助購置住宅

方案之一，原告爭執公教貸款未明文規定於眷舍房地處理要點第3點第1項第4款之要件內而應予排除，尚有誤會等語，資為抗辯，並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、兩造之爭點：原告對於系爭眷舍是否為合法現住人，是否得依眷舍房地處理要點第7點規定請求一次補助費。經查：

(一)按「本要點所稱合法現住人，應合於下列各款規定：(一)於72年5月1日以前依法配(借)住眷舍。(二)為現職人員、退休人員、資遣人員或其遺眷。(三)有居住之事實。(四)未曾獲政府各類補助購置住宅。(五)非調職、轉任、辭職、解僱、解聘(含不續僱、不續聘)、撤職或免職人員。(六)有續住之資格。(七)所居住之眷舍仍屬配(借)住機關管有。」、「各機關學校管理位於都市計畫商業區、住宅區之眷舍房地，於92年12月31日以前，依第4點、第5點規定報送執行機關申辦騰空標售案件，該眷舍之合法現住人，自行政院核定之日起3個月內自行遷出者，由執行機關按核定騰空標售時之公教人員輔購住宅貸款標準給予一次補助費。」為行為時眷舍房地處理要點第3點第1項及第7點所規定。而政府機關對所屬人員提供宿舍，是為解決該等人員居住問題，以安定該等人員生活為目的；眷舍房地處理要點即是行政院為推行輔助中央公教人員購置住宅政策，並有效處理中央各機關學校國有眷舍房地而訂定。為利該等事項之進行，對合乎條件者(包含須為合法現住人)，有發給一次搬遷補助費或輔購住宅等獎勵措施；該等措施顯屬政策性補助措施，於政府預算有限之情況下，主管機關自得本於權責訂定其適用範圍。又眷舍房地處理要點所謂「合法現住人」，同要點第3點第1項第4款既規定：「未曾獲政府各類補助購置住宅」，為取得「合法現住人」要件之一，可知眷舍之現住人只要曾經獲得政府補助購置住宅，不問該補助之種類、方式，均非所問。參以行為時同要點第9點第1項「辦理騰空標售之眷舍合法現住人，領取一次補助費或承購公教住宅、國民住宅後，均不得再申請公教人員輔購住宅貸款、借住宿舍或其他優惠。」及依行為時購置住宅補助要點第14點「居住公有眷舍之公教人員，經獲政府『補助購置住宅』者，其原住眷舍應由各機關學校負責於

3 個月內騰空交國有財產局或原管理機關依規定處理，以後亦不得申借眷舍」規定，則居住公有眷舍之現住人（公教人員），經依購置住宅輔助要點貸款購（建）住宅者，核屬上開眷舍房地處理要點第 3 點第 1 項第 4 款所稱「輔助購置」住宅甚明。

- (二)本件原告於 68 年 4 月 20 日奉調被告機關任職，並配住系爭眷舍，於 86 年間曾申請中央公教人員貸款購置住宅，經中央公教人員住宅輔建及福利互助委員會於 85 年 10 月 30 日(85)住福配字第 14479 號函同意貸款 220 萬元在案，有中央公教人員貸款購置住宅申請書、切結書、臺灣高等法院函及中央公教人員住宅輔建及福利互助委員會函附卷可稽（見復審卷第 59 至 71 頁），並為原告所不爭執之事實。依上開行為時購置住宅輔助要點第 14 點規定及行政院 69 年 2 月 11 日(69)人政肆字第 3705 號函釋略以：「經依中央公教人員購置住宅輔助辦法輔助購（建）住宅或貸款者，其居住問題業已解決，原住之公有眷舍房地，應即依規定騰空交還管理機關依法處理，爾後亦不得要求分配眷舍。」之規定，原告應於 3 個月內遷出眷舍。然原告因業務需要，未依相關規定遷出眷舍，被告或因他故亦未依相關規定要求原告搬遷眷舍，並予原告續住至 97 年 2 月 5 日遷出眷舍為止。原告雖於 72 年 5 月 1 日以前依法配（借）住眷舍，惟原告於 86 年間申辦公教貸款 220 萬元，由政府核撥貸款，其目的係為輔助購置住宅所用，自應包含於政府各類輔助購置住宅方案之一，原告爭執公教貸款未明文規定於眷舍房地處理要點第 3 點第 1 項第 4 款之要件內而應予排除，尚有誤會。是原告自獲得政府輔助購置住宅之時起，即非眷舍房地處理要點第 3 點第 1 項所稱之「合法現住人」，並不因其未遷出眷舍，及被告按月自其薪資中扣回房屋津貼，而成為該要點所稱之合法現住人。至於其與被告間是否仍存有使用借貸關係，亦不影響該要點所規定合法現住人之認定。
- (三)按憲法第 7 條平等原則固應拘束行政機關之各種行政行為，惟該原則並非指絕對、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，行政機關基於憲法之價值體系、立法目的或政策考量，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理

之區別對待。是平等原則，乃指相同之事情應為相同之處理，不同之事情應為不同之處理。建立此原則無非係為禁止恣意行為，而非全然要求不得為差別處理。行政院所訂定之眷舍房地處理要點，關於搬遷補助費之給予，係屬授予人民利益之給付行政。限於國家之財政，行政院斟酌規範事物性質之差異，訂定眷舍房地處理要點，而為合理之區別對待，此與恣意裁量誠屬有間；又被告係依行政院訂定之眷舍房地處理要點之規定作為核發之依據，亦無恣意裁量之情形。另眷舍房地處理要點對於搬遷補助費發給之對象及其標準，均已明定，因原告曾獲政府補助購置住宅，不符合該要點所規定之合法現住人，被告否准所請，並無違平等原則。原告主張該要點第7點所提供之補助措施乃係給予一次補助費，基於公平原則及避免重複補助，系爭要點所應排除者應僅限於之前業已領取一次補助費之人，而不包括之前未曾領取一次補助費，僅辦理貸款者，該要點第3點第1項第4款概括以「未曾獲政府各類補助購置住宅」規定，實有欠具體明確而應予限縮解釋云云，尚非可採。

- (四)至原告主張被告先後以96年12月10日中院彥總字第0960001697號函及97年1月7日中院彥總字第0970000016號函通知原告依限遷出始得發給補助費，原告信賴前揭函文所載內容即自行遷出系爭宿舍，詎料原告騰空搬遷宿舍後，被告反以原告非屬合法現住人為由而否准核發一次補助費220萬元予原告，顯然不顧原告之正當合理信賴，被告所為有違誠信乙節。查被告上開函係請所有被告代管國有眷舍之現住戶（含原告），自行政院核定辦理之日（96年11月12日）起3個月內自行騰空遷出宿舍，告知合法現住人辦理一次補償費請領之要件及手續，以免影響合法現住人之權益，並於遷出後檢附全戶戶籍謄本乙份以書面陳報被告，經被告審核後，再行造冊陳報公務人員住宅及福利委員會請領一次補助費，有上開函件附卷可憑（見本院卷第18、37頁）。當時被告並未認定原告為合法現住人，而係事後經被告審核後，因曾獲政府補助購置住宅而認定原告非合法現住人，被告否准原告之申領補助費，並無違行政程序法第8條所定之誠信原則。

(五)綜上所述，原告上開主張，均難謂可採。被告認原告非眷舍房地處理要點第3點第1項之「合法現住人」，以97年5月29日中院彥總字第0970000760號函否准原告補助費之申請，核無違誤，復審決定遞予維持，亦無不合，原告起訴論旨請求將復審決定及原處分均撤銷，及被告應認定原告為合法現住人，並將原告關於一次補助費之申請，函轉公務人員住宅及福利委員會辦理補助費之撥付，為無理由，應予駁回。本件兩造其餘之主張及舉證，與本件判決之結果無影響，爰不一一論述，併予敘明。

五、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第195條第1項後段、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 98 年 3 月 24 日
臺中高等行政法院第二庭

審判長法 官 胡 國 棟
法 官 林 金 本
法 官 林 秋 華

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於判決送達後20日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後20日內向本院提出上訴理由書（須依對造人數附具繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

中 華 民 國 98 年 3 月 30 日
書記官 蔡 宗 融

資料來源：臺中高等行政法院裁判書彙編（98年版）第231-242頁