

調查報告

壹、案由：據訴，國家安全局列管之居安新村等，原於民國65年即已被納入國軍老舊眷村改建計畫，且於85年經國防部指示，應依國軍老舊眷村改建條例辦理改建，惟因國家安全局、國防部兩機關之後續行政疏漏而未行改建，國家安全局並進一步於92年要求陳訴人依「國有宿舍及眷舍房地加強處理方案」於時限內搬離該眷村，似有違陳訴人之居住權及財產權等相關權益之虞。究本案相關機關有無行政疏失，有調查之必要案。

貳、調查意見：

據訴，國家安全局所經營之居安新村及光復新村等10處老舊眷村，因其性質與國防部所經營之老舊眷村尚無差異，故民國（下同）65年間即經前國防部總政治作戰部（現為國防部政治作戰局）同意併同進行改建，並已先完成5處之改建，嗣國軍老舊眷村改建條例於85年2月5日制定公布後，前國防部總政治作戰部亦再於同年5月8日同意其餘未及改建之本案居安新村、光復新村及其他3處眷村得依該條例進行改建，惟因國家安全局及國防部兩機關之後續行政疏漏，僅完成其他3處眷村之改建，致原10處眷村最終唯獨本案居安新村及光復新村未行改建；而國家安全局近年來更涉有要求該二處眷村之眷戶搬離情事，造成眷戶之恐慌，似均有違陳訴人等眷戶居住權及財產權等相關權益之虞，經本院立案調查。

案經本院向國家安全局、國防部、財政部國有財產署（下稱國產署）及審計部函詢與調閱卷證資料¹，並於

¹ 財政部國有財產署107年9月7日台財產署公字第10700260820號函、國家安全局107年9月21

107年7月20日履勘現場，以及於108年7月31日詢問該等部分機關相關人員²，已調查竣事，茲臚列調查意見於下：

- 一、國家安全局經管之本案居安新村與光復新村，原係58年及52年間由尚未法制化之該局以國防經費興建用以配住該局所屬人員，並連同該局原經管之貿商三村等5眷村（含貿商三村、貿商七村、日新新村、台貿七村、安華一村）及安和新村等3眷村（含安和新村、安邦新村及安華二村）均經國防部造冊納管及輔導自治；嗣該局先自69年起依國防部訂頒之「國軍老舊眷村重建試辦期間作業要點」規定（即舊制眷村改建）完成貿商三村等5眷村改建後，復於85年間再規劃本案居安新村、光復新村與上開安和新村3眷村改建，並經前國防部總政治作戰部於85年5月8日同意依甫制定公布之國軍老舊眷村改建條例辦理改建（即新制眷村改建），且經徵得該等眷村之同意在案，詎國家安全局嗣竟未對眷戶溝通說明，即率以「土地單純、地段良好，為因應本局爾後發展，現暫不配合『國軍老舊眷村改建條例』改建，另行檢討規劃」為由，獨將本案居安新村及光復新村摒棄於提報眷村改建總冊之外（安和新村3眷村已於100年之前全部完成改建與安置），事後亦毫無任何實際規劃作為，且持續對眷戶隱瞞該決策20餘年，以致於國家安全局經管之10處眷村中，唯獨該2處眷村迄未能改建，揆其罔顧兩眷村眷戶權益，肇致其因窳陋之眷舍遲未能改建而受不公平待遇，確有違失：

日永創字第1070008468號函及國防部107年11月23日國政眷服字第1070010671號函、國防部107年11月23日國政眷服字第1070010671號函、審計部108年2月13日台審部二字第1082000183號函、國家安全局108年8月20日平惠字第1080007996號函及該局108年9月9日平惠字第1080008717號函參照。

² 國家安全局、國防部（政治作戰局）及國產署分別由胡○○副局長、黃○○局長及邊○○副署長率員到院。

(一)查國家安全局經管之本案居安新村（坐落臺北市士林區新安路之○○段○小段土地）與光復新村（坐落臺北市光復南路○巷之○○段○小段土地），原係58年及52年間由尚未法制化之該局以國防經費興建列管，並核發相關配住公文書配住與該局有眷無舍人員，其配住情形略以：

- 1、居安新村：計50戶，除1戶房舍為該村自治會辦公室及2戶為違占戶外，其餘47戶均係依規定配住（原配住人含軍職26人、文職21人，其中軍職嗣轉文職者計7人）。
- 2、光復新村：計16戶，均係依規定配住（原配住人含軍職8人、文職8人，其中軍職嗣轉文職者計2人）。

(二)據國家安全局表示，該局原列管有貿商三村等5眷村（含貿商三村、貿商七村、日新新村、台貿七村、安華一村）、安和新村等3眷村（含安和新村、安邦新村及安華二村），以及本案居安新村與光復新村計10處眷村，係早期用以配住與該局人員之老舊眷村，而該局係國家安全會議組織法及國家安全局組織法於82年12月30日公布後，始於83年1月1日正式法制化，於此之前，該局每年預算均係以年度經費寄列於國防預算內，人員則向國防部徵調軍職人員而以任務編組之方式執行相關任務（其經奉調人員仍具軍職身分）。是以上開國家安全局所經管之老舊眷村，對於所配住徵調自國防部並以任務編組形式，執行尚非屬法定機關之國家安全局任務的人員而言，其本質與國防部經管之老舊眷村應無差異，因而國家安全局前即依據國防部國軍在臺軍眷業務處理辦法及行政院所訂頒事務管理規則之規定，於52年11月訂有該局「總務工作手冊」，並於其

中「國家安全局眷舍管理實施細則」之專篇第參項第6條規定相關配住事宜；前國防部總政治作戰部（現為國防部政治作戰局）亦於65年12月21日以（65）勁劭13792號簡便行文表函復前行政院人事行政局略以：「國家安全局因工作情形特殊，所有眷村眷舍由其自行管理，為顧及該局文武職工作人員待遇一致，及眷村改建得順利實施，宜予併同辦理」，嗣再依國家安全局於69年間之請求，同意國家安全局所列管老舊眷村得依「國軍老舊眷村重建試辦期間作業要點」辦理改建³（下稱「眷村重建試辦要點」，此即舊制眷村改建）。此外，前國防部總政治作戰部為方便該部所屬單位及國家安全局對於眷村分布之查考，亦於74年6月19日函發「國軍眷村軍眷服務單位分布地區名冊（內文表頭載為「國軍列管眷村資料名冊）」，將上開10處眷村列入納管，並進行輔導自治⁴，復於85年2月5日國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例）公布施行後，再以85年3月5日（85）祥祉字第02358號簡便行文表，函請國家安全局進行現有眷村之清查統計。而前揭貿商三村等5眷村，亦已依上開「眷村重建試辦要點」經報請行政院於69年及70年間核定後，由國家安全局與臺北市政府及改制前臺北縣政府協議辦理合建並完成住戶安置在案（其中文職人員均係依「眷村重建試辦要點」，比照軍中編制內文職人員

³ 前國防部總政治作戰部軍眷服務處85年6月13日簽參照。

⁴ 本案居安新村曾獲國防部核發下列榮譽狀：1. 62年3月國防部(62)凱壹狀字第0803號榮譽狀(自強演習工作績效優異)。2. 63年1月國防部(63)凱壹狀字第052號榮譽狀(自強演習工作績效優異)。3. 65年1月30日國防部(65)凱壹狀字第006號榮譽狀(中興演習工作績效優異)。4. 71年4月國防部(71)凱春狀字第0741號榮譽狀(執行眷管政策績效優異)。5. 73年3月7日國防部(73)凱春狀字第0837號榮譽狀(執行眷管政策績效優異)。6. 75年4月1日國防部凱春狀字第0112號榮譽狀(執行眷管政策績效優異)。7. 73年國防部(79)篤坐字第0820號榮譽狀(執行眷管政策績效優異)。8. 81年3月1日國防部(81)恭慈字第2312號榮譽狀(眷村服務宣教工作績效優異)。

輔助購宅24坪型住宅)，先予敘明。

(三)至於尚未及改建之本案居安新村、光復新村及安和
新村3眷村（含安和新村、安邦新村及安華二村）
之改建事宜，國家安全局嗣於眷改條例經立法院85
年1月12日三讀通過後之同年1月18日，邀集該等眷
村自治會召開「國軍老舊眷村改建協調會」，再以
該局85年1月24日（85）正家字第050號函，建議國
防部將該局列管之安邦、安華2村採新制辦理改
建，安和、居安及光復3村採舊制辦理改建，其間，
該局再以85年3月2日（85）正家第112號函上開眷村
自治會略以：「請各眷村自治會協助調查眷戶改建
需求意願，並完成同意書手續，於85年3月31日前
送局辦理。」該案嗣經前國防部總政治作戰部以85
年5月8日（85）祥社字第04731號函復國家安全局
略以：「安和新村等5個村經檢討後已同意納入眷改
條例中辦理（即均採新制辦理）。」

(四)案經國家安全局於85年5月22日召開「推動眷村改建
執行情形及改建方式研析提報會議」（由殷○○局
長主持），據該次會議所提出之「推動眷村改建執
行情形及改建方式研析提報資料」，已明確建議本
案居安新村、光復新村及同屬尚未改建之安和
新村等3眷村，均依眷改條例辦理（新制）改建，茲
摘述如下：

- 1、「貳、協調辦理情形」：「……四、分別派副主任
及承辦人至各眷村邀集眷戶說明眷村併國防部
改建案及解說『眷村改建條例』之疑慮，宣達局
長照顧眷戶之德意，眷戶反應良好，主要意見如
次：（一）目前安和、光復、居安、安華二村均
同意改建……（二）各村均建議希能原地（就近）
辦理改建。」

- 2、「參、國防部規劃方式」：「案於5月3日派本室（指國家安全局總務室）副主任赴國防部眷管處拜會許副處長，協調國防部現行規劃方式及重點如次：一、國防部此次眷村改建作業案，就全盤考量，為求適法性及一致性，均採立法院通過之『國軍老舊眷村改建條例』（新制）辦理，以符法源及避免產生後遺症……。」
- 3、「肆、檢討分析」：「……三、光復新村、居安新村：原建議國防部採舊制辦理改建，餘屋由局主導配售，以照顧局現職同仁，惟國軍現均採新制規劃，且將無餘屋可分配（國軍亦如此），故併國軍新制改建案，是否有利，是否有其他可循途徑，再分析如下：（一）併國軍老舊眷村改建條例辦理改建（新制）：本案能獲原眷戶支持，因其享有69.3%之地價補助款補助購宅，且可再享有優惠貸款，全村四分之三原眷戶同意，即可辦理改建，推動甚為容易，故應不失為一可行方案，惟原列管單位無餘屋可供分配，然國軍亦如此。（二）依據『中央各機關學校國有眷舍房地處理辦法』辦理改建：本案係與住福會合建，依規定本局需將30%（以建築面積計算）以上，交與住福會分配其他單位，餘70%由列管單位再行優先配售原眷戶，扣除上列2項，所剩少數餘戶始可由局自行主導配售，然因本案原眷戶僅獲騰空眷舍時貸款標準20%給予一次補助費，且眷村眷戶需全數同意後始可辦理改建，原眷戶如自行購買興建完工之住宅，亦須全額負擔，有利條件較少，與第一案相差甚多，眷戶將不會支持，施行困難。（三）將眷戶遣散後，由本局收回自行興建職務宿舍：若依『中央各機關學校國有眷舍

房地處理辦法與職務宿舍設置管理規定』，本局管有之土地可作為職務宿舍，惟本案涉及原眷戶遣散補償事宜，其補償標準認定及預算來源之合法性，均有礙難之處，且需全村眷戶全數同意整村遷出，始可辦理改建，如以改建後之職務宿舍配其居住，除不符職務宿舍居住規定外，且因原眷戶不具產權，無『國軍老舊眷村改建條例』之有利條件，不易達成共識，施行困難。(四) 保持現況不辦理改建：本案係以時間爭取空間，俟原眷戶當事人及其配偶過世後，如子女均已成年，即無繼承居住之權源，依法需歸還本局，本局列管老舊眷村眷舍，經過若干年後，配住關係均自然消失，再行收回檢討運用或改建，惟如此對原眷戶權益影響甚鉅，恐造成後遺情事，且如此作法遷延時間太久，亦不可行。(五) 結論：綜上分析結果，本局列管光復、居安新村改建案，以併『國軍老舊眷村改建條例』辦理較為有利，因其符合法源，依特別預算並設置改建基金，本局無法列支該特別預算，故除移交國防部辦理外，其餘方式，可行性不高。」

- 4、「伍、建議」：「一、本局列管眷村改建案，考量合法性又能達到公平、公正、公開之原則，不使人發生誤解，建議均採同一法源，按『國軍老舊眷村改建條例』(新制)辦理改建，並即報國防部辦理。二、鑑於『眷村改建案』，僅能照顧眷戶，為貫徹局長照顧全體軍、文職同仁之德意，本室應賡續加強與眷管處及住福會協調，爭取分配眷村改建餘宅及國宅，分配無舍同仁，如次：
- (一)『國軍老舊眷村改建條例』(新制)，重建眷宅零星餘戶，可再行協調主管機關(國防部)

配售本局軍職同仁，另每年度尚有國軍官兵購宅輔助貸款及國防部原（舊制）改建之餘屋可供分配。（二）依『中央公教人員住宅輔建法規彙編』規定，文職同仁可分配住福會與地方政府興建之國宅及每年度中央公教人員輔助自行購建住宅貸款。三、積極推動職務宿舍興建工程，供本局現職人員居住……。」

- （五）詎料當時國家安全局殷○○局長於上開85年5月22日眷村改建方式內部會議仍裁示：「同意安和、安邦、安華二村，考量房舍、土地問題較為複雜，配合國防部依『國軍老舊眷村改建條例』（新制）辦理改建；居安、光復新村土地單純、地段良好，為因應本局爾後發展，現暫不配合『國軍老舊眷村改建條例』改建，另行檢討規劃。」並於同年5月23日批可該會議紀錄（詳該局85年5月22日會議紀錄及總務室於同日之簽呈），嗣經該局以85年5月24日（85）正家243號函復前國防部總政治作戰部略以：「函送本局列管安和、安華二村、安邦等三眷村請依『國軍老舊眷村改建條例』辦理改建，覆請查照。」本案居安新村及光復新村因而未一併提報（據國家安全局函稱，該局於85年5月22日奉殷前局長裁示：「居安及光復新村土地單純，地段良好，為因應本局爾後發展，暫不配合眷改，另行檢討規劃。」故僅安和、安邦及安華二村等3村完成報核程序。其後，丁○○前局長復於90年4月26日同意在不違背法令下，居安及光復兩村再報請國防部爭取辦理改建）。案經該作戰部以85年6月18日（85）祥祉字第06334號函復國家安全局略以：「……一、『安和新村』、『安邦新村』及『安華二村』等3眷村，本部同意納入總冊中報呈行政院審查，期間如

遭相關單位檢討不同意納入，本部將逕行剔除，由貴局依相關規定辦理，合先敘明……。」上開安和、安邦及安華二村等3眷村，嗣經國防部納入「國軍老舊眷村改建總冊」辦理改建，並以85年6月24日（85）祥社字第06569號函報行政院，經該院交議財政部召開審查會議後，以85年11月1日台八十五防38150號函修正核定該「國軍老舊眷村改建總冊」。至於本案居安新村及光復新村之改建，國家安全局事後並未依殷前局長「土地單純、地段良好，為因應本局爾後發展，……另行檢討規劃」之裁示，為任何實際規劃作為，顯未正視本案眷舍之窳陋境況；而該局對於本案居安新村及光復新村最終決定不提報改建之政策轉折與理由，事前既未能開誠布公對眷戶溝通說明，事後亦持續對眷戶隱瞞20餘年，以致迄本院調查時，陳訴人等眷戶仍未能知悉本案兩眷村何以於85年間遭摒棄於眷村改建之列，實不足取。

(六)綜上，國家安全局經管之本案居安新村與光復新村，原係58年及52年間由尚未法制化之該局以國防經費興建用以配住該局所屬人員，並連同該局原經管之貿商三村等5眷村（含貿商三村、貿商七村、日新新村、台貿七村、安華一村）及安和新村等3眷村（含安和新村、安邦新村及安華二村）均經國防部造冊納管及輔導自治；嗣該局先自69年起依國防部訂頒之「眷村重建試辦要點」規定完成貿商三村等5眷村改建後，復於85年間再規劃本案居安新村、光復新村與上開安和新村3眷村改建，並經前國防部總政治作戰部於85年5月8日同意依甫制定公布之眷改條例辦理改建，且經徵得該等眷村之同意在案，詎國家安全局嗣竟未對眷戶溝通說明，即

率以「土地單純、地段良好，為因應本局爾後發展，現暫不配合『國軍老舊眷村改建條例』改建，另行檢討規劃」為由，獨將本案居安新村及光復新村摒棄於提報眷村改建總冊之外（安和新村3眷村已於100年之前全部完成改建與安置），事後亦毫無任何實際規劃作為，且持續對眷戶隱瞞該決策20餘年，以致於國家安全局經管之10處眷村中，唯獨該2處眷村迄未能改建，揆其罔顧兩眷村眷戶權益，肇致其因窳陋之眷舍遲未能改建而受不公平待遇，確有違失。

二、鑑於國家安全局於法制化前以國防預算所興建之老舊眷村，對於所配住徵調自國防部並以任務編組形式，執行尚非屬法定機關之國家安全局任務的人員而言，其本質與國防部經管之老舊眷村應無差異，故國防部於早期均同意該局老舊眷村得依該部訂頒之「眷村重建試辦要點」辦理改建（嗣已完成5處眷村改建），嗣於眷改條例85年2月5日制定公布後之同年5月8日，再以函文同意國家安全局所經管而未及改建之本案居安新村、光復新村及安和新村3眷村（含安和新村、安邦新村及安華二村），得賡續依該條例辦理改建（後者3眷村嗣已於100年之前全部完成改建與安置），然國防部卻於92年質疑國家安全局就上開眷村所核發之配住公文書，非屬眷改條例第3條第2項所稱「主管機關（指國防部）或其所屬權責機關核發之國軍眷舍居住憑證或公文書」，以致於國家安全局經管之10處眷村中，唯獨本案居安新村及光復新村迄未能改建，凸顯國防部對國家安全局屬性之政策演變因素缺乏一慣性認知之缺失。案經國防部向本院承認眷改條例於立法時確有不周，且該部與國家安全局亦承諾支持透過修法解決爭議，允應請兩機關積極配合辦理

相關事宜，以消弭爭議：

- (一)按國防部為照顧軍眷、提高土地利用價值，並配合都市更新及國宅興建政策，前於69年間提報經行政院核定「眷村重建試辦要點」，據以辦理國軍老舊眷村改建，嗣因該辦法係屬行政命令，又部分眷村土地權屬非國有，建宅資金不足及眷戶意願不易整合等問題，乃再於84年間提出眷改條例，並依程序經立法院三讀通過，經總統於85年2月5日公布施行，揆其立法目的在加速更新國軍老舊眷村，提高土地使用經濟效益，興建住宅照顧原眷戶及中低收入戶，協助地方政府取得公共設施用地，並改善都市景觀。至於該條例對於「國軍老舊眷村」之定義，於第3條明定：「(第1項)本條例所稱國軍老舊眷村，係指於中華民國69年12月31日以前興建完成之軍眷住宅，具有下列各款情形之一者：一、政府興建分配者。二、中華婦女反共聯合會捐款興建者。三、政府提供土地由眷戶自費興建者。四、其他經主管機關認定者。(第2項)本條例所稱原眷戶，係指領有主管機關⁵或其所屬權責機關核發之國軍眷舍居住憑證或公文書之國軍老舊眷村住戶。」
- (二)查國家安全局於83年1月1日正式法制化前，每年預算均係以年度經費寄列於國防預算內，人員則向國防部徵調軍職人員而以任務編組之方式執行相關任務（其經奉調人員仍具軍職身分），對於所配住徵調自國防部並以任務編組形式，執行尚非屬法定機關之國家安全局任務的人員而言，其獲配住之老舊眷村本質與國防部經管之老舊眷村應無差異，是

⁵ 按眷改條例第2條規定：「(第1項)本條例主管機關為國防部。(第2項)國防部為推動國軍老舊眷村改建，應由國防部長邀集相關部會代表成立國軍老舊眷村改建推行委員會，負責協調推動事宜。」

以前國防部總政治作戰部即於65年12月21日以（65）勁勁13792號簡便行文表函復前行政院人事行政局略以：「國家安全局因工作情形特殊，所有眷村眷舍由其自行管理，為顧及該局文武職工作人員待遇一致，及眷村改建得順利實施，宜予併同辦理」，嗣亦依國家安全局於69年間之請求，同意國家安全局所列管老舊眷村得依上開「眷村重建試辦要點」辦理改建，上開貿商三村等5眷村並據此完成改建。此外，國防部為方便該部所屬單位及國家安全局對於眷村分布之查考，亦於74年6月19日函發「國軍眷村軍眷服務單位分布地區名冊」，將本案居安新村及光復新村等10眷村處列入納管，並進行輔導自治，已如前述。

- (三)由於國家安全局於法制化前既非法定機關，則其所核發之眷村配住公文書，其效力來源得否歸屬於該眷村興建預算編列及配住人員法定歸屬機關之國防部，而有眷改條例第3條之適用，似非無法令適用之解釋空間，是以該條例於85年2月5日制定公布後，前國防部總政治作戰部仍於85年3月5日以（85）祥祉字第02358號簡便行文表，函請國家安全局進行現有眷村之清查統計，復再以85年5月8日（85）祥祉字第04731號函復國家安全局，同意將本案居安新村、光復新村及安和新村3眷村（含安和新村、安邦新村及安華二村）等未及改建之老舊眷村提報依該條例辦理改建（安和新村3眷村嗣於100年之前完成改建與安置），國家安全局亦先後於85年1月18日及同年3月2日邀集上開眷村自治會召開改建協調會，並請其協助進行改建需求意願調查，然因國家安全局旋於同年間放棄將本案居安新村及光復新村提報依眷改條例辦理改建，兩眷村眷戶因未獲

告知該決策，且不解何以10處老舊眷村中，唯獨渠等所賴以居住之本案兩眷村未獲改建之待遇，經苦候未果，乃自86年起持續向國家安全局等單位陳情。參據居安新村眷戶於87年3月16日致國家安全局之陳情書所載：「本村自民國57年起，前局長周○○中將任內兩次配發住戶，同仁等時任科長以上職員，奉命進住，其時以本局興建，列入國軍眷村管理，諸同仁莫不感激，亦有將國軍原配住戶交由局本部歸還國防部，兩者交換者，如杭主任○○中將、程處長○○中將、李主任○○少將、項處長○○上將、秦處長○○少將、張主任○○、徐副處長○○、李主任○○、蔣副處長○○、孫組長○○、俞主任○○、馮副處長○○、薛組長○等均循此軌道交換，目前如無法改建，個人權益，蕩然無存，部分文職同仁，亦因其他日新、台貿、貿商等眷村，皆已改建，本村則未納入老舊眷村改建，權益亦蒙受莫大損失，同仁等從事情報工作，多逾40年之久，擬請鈞長賜予考慮……。」益見該等眷村眷戶遭受差別待遇而不平於心之情，實堪憐憫。

- (四)有鑑於此，國家安全局自90年起再重啟本案居安新村及光復新村改建事宜，並主張「國防部並於65年間，正式函覆行政院人事行政局此一管理型態，並加記『為顧及該局文武職工作人員待遇一致，及眷村改建得順利實施，宜予併同辦理』」、「兩村除經本局72年間認證、國防部74年頒發『國軍軍眷眷村分布地區名冊』列管為眷村外，兩村已多次獲頒國防部績優眷村榮譽狀，均足可確認為國軍老舊眷村，且符合眷改條例標的，國防部亦於85年5月8日函覆同意納入眷改條例中辦理」、「依起造時間、預算來源及國防部相關公文書，均可判定為國軍老舊

眷村且符合眷改條例標的；基於維護眷戶權益及符合眷改條例美意與宗旨原則，請同意將光復及居安等兩眷村納入國軍老舊眷村改建總冊內辦理改建。並在兩村眷村資格確認後，請國防部協助依所頒『辦理國軍老舊眷村改建注意事項』壹、第1及第5項規定，就住戶持有本局核配眷舍公文書而無國防部核配公文書之情事，以追認、證明或由本局將相關居住事實專案送交國防部覆審認定住戶身分。」、「本案爭議之住戶因未能提出眷改條例第3條第2項之佐證文件應屬行政機關之疏失，不應歸責於住戶，倘現住戶在當時即具有原眷戶資格，現應可以再予以補發」、「眷改條例雖屬福利措施之明文化，其照顧主體在於國軍身分之眷戶，而不應區分該眷舍係由何機關列管，此從眷改條例第3條第1項規定國軍老舊眷村之認定，並未限於國防部或其所屬機關所列管眷舍，可見斯旨；至於同條第2項雖規定原眷戶為領有國防部或其所屬機關所核發之居住憑證或公文書，係屬『證據要件』之規範，並不妨礙如有其他證明屬上開立法目的所欲照顧對象之權益者，否則同屬軍眷居住於眷改條例所稱之眷舍，只因列管機關不同，致有法律上高度不平等之對待，有違憲法平等原則，故同條第2項應屬法律漏洞，國防部非不能基於立法目的之擴張解釋，對於符合眷改條例所稱之國軍老舊眷村之住戶，審酌與該部所列管眷舍住戶有相同背景及照顧之原因，予以補發居住憑證，以證明其得納入改建之權益。」然查國防部雖認為本案居安新村及光復新村房舍性質尚符眷改條例第3條第1項所稱之老舊眷村，惟眷戶身分並不符同條第2項之規定，因之93年9月21日「國軍老舊眷村改建推行委員會」

第12次會議乃作成上開眷村不符眷改條例規定之決議，嗣國家安全局雖持續向國防部爭取列入改建，仍未能獲該部認同。

(五)案經本院以前揭歷史背景及眷改條例立法宗旨詢問國防部相關人員，業獲該部人員表示：「眷改條例當初立法時……實有不周延之處，……若修法可過，本部很樂意來辦理本案眷村之改建。」另詢據國家安全局相關人員亦表示，本案之爭議乃因眷改條例未能通盤考量各機關屬性及其歷史背景等因素所致，應屬法律漏洞，該局亦支持透過修法解決。

(六)綜上，鑑於國家安全局於法制化前以國防預算所興建之老舊眷村，對於所配住徵調自國防部並以任務編組形式，執行尚非屬法定機關之國家安全局任務的人員而言，其本質與國防部經管之老舊眷村應無差異，故國防部於早期均同意該局老舊眷村得依該部訂頒之「眷村重建試辦要點」辦理改建（嗣已完成5處眷村改建），嗣於眷改條例85年2月5日制定公布後之同年5月8日，再以函文同意國家安全局所經管而未及改建之本案居安新村、光復新村及安和新村3眷村（含安和新村、安邦新村及安華二村），得賡續依該條例辦理改建（後者3眷村嗣已於100年之前全部完成改建與安置），然國防部卻於92年質疑國家安全局就上開眷村所核發之配住公文書，非屬眷改條例第3條第2項所稱「主管機關（指國防部）或其所屬權責機關核發之國軍眷舍居住憑證或公文書」，以致於國家安全局經管之10處眷村中，唯獨本案居安新村及光復新村迄未能改建，凸顯國防部對國家安全局屬性之政策演變因素缺乏一慣性認知之缺失。案經國防部向本院承認眷改條例於立

法時確有不周，且該部與國家安全局亦承諾支持透過修法解決爭議，允應請兩機關積極配合辦理相關事宜，以消弭爭議。

三、國家安全局對於所經管之本案居安新村與光復新村進行居住現況調查，雖非無據，惟考量該等眷村之眷戶前已遭受未獲一體納入改建之不公平待遇，則該局自應本諸同理心，妥與眷戶溝通說明，並採取較溫和及妥適之程序及方式進行，以免眷戶恐慌及蒙受二度傷害；另鑑於本案仍存有得否納入眷改條例辦理改建之爭議，自應請國家安全局及財政部國有財產署正視該爭議及以及國防部已支持修法之承諾，妥為處理後續相關事宜，以兼顧眷戶「適足居住權」之保障：

(一)按行政院46年所訂頒事務管理規則之第6條規定，各機關編制內之正式人員，凡有直系親屬或配偶隨居任所者，得申配眷舍（配住），嗣該規則於72年4月29日修正，取消眷舍配住等規定，宿舍種類由原來之「單身宿舍」、「眷屬宿舍」與「寄宿舍」三種，修正為「首長宿舍」、「單身宿舍」及「職務宿舍」，原「配住」之用語亦改為「借用」，並明定經機關學校准予借用宿舍者，須由宿舍管理機關與借用人簽訂借用契約；另增訂借用宿舍人員退休時，應在3個月內遷出。惟行政院亦曾以49年12月1日以台49人字第6719號函釋退休人員准予暫時續住，嗣再以74年5月18日（74）台人政肆字第14927號函釋略以，事務管理規則修正前退休，而仍續住修正前規則所定「眷屬宿舍」之退休人員，以及該規則修正前已配住「眷屬宿舍」，而於修正後退休之人員，准予續住至宿舍「處理」為止。嗣該院再於83年9月12日修正發布「中央各機關學校國有眷舍房地處理辦法」（該辦法於58年3月11日訂定發布，92年12

月8日廢止)，訂有規範符合一定要件之眷舍房地，得就地改建為集合住宅配售公教人員，以及由原管理機關收回騰空交由國產署辦理標售，其現住人並得就「辦理輔購住宅」與「一次給予按核定騰空標售時之貸款標準之補助費」，擇一辦理之相關作業之規定。另行政院嗣為加強處理國有眷舍房地，再於92年7月10日核定「國有宿舍及眷舍房地加強處理方案」，以及於同年12月10日訂頒「中央各機關學校國有眷舍房地處理要點」，規定眷舍房地基地位於都市計畫住宅區、商業區、工業區或非都市土地使用編定種類為甲、乙、丙、丁種建築用地，各機關學校檢討已無保留公用必要，擬辦理騰空標售者，應於95年12月31日以前，經主管機關報送執行機關辦理。

- (二) 詢據財政部國產署表示，因部分機關未確實依前揭規定處理，該部為全面掌握眷舍管理情形及處理不符續住規定之眷舍，爰邀集相關機關會商擬具「中央機關眷屬宿舍清查處理計畫」草案（下稱「眷舍處理計畫」），報經行政院以106年3月6日院臺財字第1060006609號函核定，嗣經該部以同年3月22日台財產公字第10600075100號函請各機關依該計畫各項執行措施及期程配合辦理在案，依該「眷舍處理計畫」規定，眷舍列管機關應於106年11月底前完成眷舍全面清查及釐正資料在案。
- (三) 至於本案居安新村及光復新村之清查，詢據國家安全局相關人員指稱，在兩眷村未得依法納入眷村改建前，該局基於依法行政原則，仍須依前揭有關規定辦理清查，並已於107年7月20日進行第一次查考，目前尚在清查有無違占階段，而是否要求遷離，仍須視清查結果及行政院相關政策而定等語。

另據財政部國產署相關人員表示，該部前於107年3月30日召開「眷舍處理計畫」執行檢討會議時，國家安全局提案表示，該局列管眷舍現住人因領有國防部所發「國軍軍眷眷村分佈地區名冊」，且多為軍人身分，主張所住眷舍屬國軍老舊眷村之軍眷住宅，刻與國防部協調納入眷改，故拒絕配合清查作業，案經該會議作成結論：「國家安全局所提，該局列管眷舍涉『國軍老舊眷村改建條例』適用疑義，俟釐清眷舍性質，再依本計畫辦理一案，請該局與眷舍住戶溝通於107年6月底前配合完成清查作業；清查結果，倘依本計畫（即「眷舍處理計畫」）執行確有困難，請該局敘明詳情及處理意見層報行政院核示。」

- (四)未按有關人民「適足居住權」之保障，聯合國《經濟社會文化權利國際公約》(簡稱經社文公約)第11條第1項即明定：「本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。」而我國亦於98年4月22日制定公布「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」(下稱兩公約施行法，自98年12月10日施行)該法除於第1條開宗明義揭示：「為實施聯合國1966年公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約，健全我國人權保障體系，特制定本法。」之外，並於第2條及第3條明定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」、「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」又106年1月11日修正公布之住宅法第53條亦申明：「居住

為基本人權，其內涵應參照經濟社會文化權利國際公約、公民與政治權利國際公約，及經濟社會文化權利委員會與人權事務委員會所作之相關意見與解釋。」至於「適足居住權」之內涵為何？聯合國經社文委員會1991年通過之第4號一般性意見⁶指出，「適足居住權」之應考慮之面向，除「服務、材料、設備和基礎設施的可使用性」、「可負擔性」、「適居性」、「可取得性」之外，亦包括「使用權的法律保障」，諸如租用（公共和私人）住宿設施……和非正規聚居地，包括占有土地和財產，且不論使用的形式屬何種，所有人都應有一定程度的使用保障，以保證得到法律保護，免遭強制驅離、騷擾和其他威脅（第8點）；更強調「強制驅離的事例應被推定為不相容於《公約》的要求。只有按照國際法的有關原則，在某些特別例外的條件下才是允許的」（第18點）。嗣1997年，經社文委員會又通過第7號一般性意見，進一步將「強制驅離」定義為：「個人、家庭及／或社區在違背他們意願的情況下被永久或臨時驅逐出他們所居住的房屋或土地，而沒有得到、或不能援引適當的法律或其他形式的保護。但是，禁止強制驅離並不適用於按照法律、並符合國際人權公約規定所執行的強制驅離。」（第3點）。該號解釋另指出：「強制驅離不但明顯地侵犯了《公約》所鄭重規定的權利，同時也違反了不少公民和政治權利，例如：生命權、人身安全權、私生活、家庭和住宅不受干涉權、以及和平享用財產權等。」

⁶ 按聯合國人權事務委員會及經濟社會文化權利委員會不定期發表之「一般性意見（general comments）」，是條約機構對特定條文所作之解釋，其清楚闡述公約所保障權利之內涵，有助於了解公約所確認之權利，是聯合國之正式文件。又依兩公約施行法第3條：「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」之規定，上開一般性意見在我國已是適用公政公約及經社文公約應參照之標準。

(第4點)、「如果沒有得到充分的保護，任何人有權不受強制驅離。該條尤其承認任何人的住宅有權受到保障，免受『無理或非法侵擾』。值得注意的是，國家有義務確保這種權利受到尊重，不因資源多寡的考量而改變。」(第8點)、「《公約》第2條第1項要求締約國使用『所有適當方法』，包括通過立法措施，以促進《公約》所保護的所有權利……若要設立一項有效的保護制度，保障免受強制驅離的立法是必不可少的基礎。這樣的立法措施應：(a)對房屋和土地的居住者提供儘可能最大的使用保障；(b)符合《公約》的規定；以及(c)能嚴格地限制在什麼情況下方允許驅離居住者……。」(第9點)、「用強制驅離、拆除房屋作為一種懲罰措施也是不符合《公約》的規範的。此外，委員會還注意到1949年日內瓦公約及其1977年議定書都規定國家有義務禁止用強制驅離的手法去遷移平民、拆毀私人財產。」(第12點)、「驅離不應使人變得無家可歸，或易受其他人權的侵犯。如果受影響的人無法自給，締約國必須在其所可使用資源的最大限度內，採取一切適當的措施，確保提供適足的替代住房、替代住區或替代的具有生產能力的土地。」(第16點)是以本案居安新村及光復新村之清查作業，自應注意上開「適足居住權」之相關規定，併予敘明。

(五)綜上，國家安全局對於所經管之本案居安新村與光復新村進行居住現況調查，雖非無據，惟考量該等眷村之眷戶前已遭受未獲一體納入改建之不公平待遇，則該局自應本諸同理心，妥與眷戶溝通說明，並採取較溫和及妥適之程序及方式進行，以免眷戶恐慌及蒙受二度傷害；另鑑於本案仍存有得否

納入眷改條例辦理改建之爭議，自應請國家安全局及財政部國有財產署正視該爭議及以及國防部已支持修法之承諾，妥為處理後續相關事宜，以兼顧眷戶「適足居住權」之保障。

調查委員：劉德勳