

調 查 意 見

- 一、最高行政法院 97 年度判字第 1023 號及 99 年度判字第 41 號二確定判決分別撤銷台中市北區區公所公告 921 震災之美麗殿大樓「全倒」改判「半倒」處分及其後續向受災戶函催追還震災慰助金 10 萬元處分之效力究如何，仍請行政院再審酌，俾昭公信，並維護全體受災戶之權益：

按行政訴訟法第 215 條規定：「撤銷或變更原處分或決定之判決，對第三人亦有效力。」第 216 條第 1 項規定：「撤銷或變更原處分或決定之判決，就其事件有拘束各關係機關之效力。」為能確實達成有效救濟之目的，判決亦應拘束其他關係機關。各法院及行政機關，皆應以原處分或原決定已被撤銷或變更，而全部或部分不復存在為其司法裁判或行政措施之基礎。此一拘束力之本質，應屬形成判決之對世效力¹。其特質乃任何人皆可主張該行政處分或決定被撤銷或變更之事實²。

88 年間 921 大地震，內政部於 88 年 9 月 28 日統一規定各項救助及慰助金發放標準如下：(1)死亡者：每人發給慰助金總數 100 萬元整。(2)重傷者：每人發給慰助金總數 20 萬元整。(3)住屋全倒者，每戶總數 20 萬元整。(4)住屋半倒者：每戶總數 10 萬元整。經報奉行政院核定後，以 88 年 9 月 30 日台(88)內社字第 8885465 號函規定，由村里長、村里幹事及管區警員會同填報，於 88 年 10 月 5 日前完成查報

¹、陳敏，行政法總論，96 年 5 版，第 1546 頁。

²、翁岳生編，劉宗德、彭鳳至合著，行政法(下)，95 年 3 版，第 460 頁。形成判決之對世效力，其特質乃任何人皆可主張該行政處分或決定被撤銷或變更之事實。其後任何法律關係，包括當事人與第三人間，甚至一般第三人與第三人間之法律關係，皆須以該行政處分或決定被撤銷或變更之事實為基礎。

送鄉（鎮、市、區）首長核定，辦理發放。依據行政院 99 年 5 月 26 日院臺建字第 0990029783 號函復本院，前述內政部 88 年 9 月 30 日台（88）內社字第 8885465 號函規定全倒、半倒之認定標準，係提供各村里幹事以目測、簡易之「非專業」判定方式，可據以判斷之準則，並能迅速提報以發放「慰助金及租金」屬社政單位對人身遭受大災變之緊急救助、人道慰問之功能。故賦予鄉鎮市公所判定全倒、半倒之權責，並據以發放慰助金。

本案台中市美麗殿大樓 A 棟至 F 棟先經台中市政府於 88 年 9 月 24 日張貼危險標誌 0037 號，其危險分級為『危險 C』。台中市政府工務局於 88 年 10 月 5 日依據內政部 88 年 10 月 1 日台(8代8)內營字第 8874792 號函訂之「921 大地震受災區建築物危險分級評估作業規定」，再派員會同兩位專業技師進行第二階段危險分級評估，依據該建築物「震災後建築物第二階段危險分級及其使用評估表」之評定結果略以：A、B 棟屬『危險 C』級；C、D 棟屬『危險 B、C』級；E、F 棟屬『危險 B』級。台中市北區區公所依據前述「評估作業規定」及台中市政府工務局鑑定結果以 88 年 10 月 10 日 88 年北民證字第 000600 號函發予受災戶「台中市北區區公所證明書」，證明東光路美麗殿因 921 大地震建築物經市府工務局鑑定為房屋「全倒」屬實無訛，以作為申請受災戶房屋貸款、申請 921 震災戶請領租金補助或 921 震災戶申購國民住宅之用。嗣行政院 921 震災災後重建推動委員會（下稱重建委員會）於 88 年 10 月 13 日指派交通部國道新建工程局鑑定美麗殿大樓，判定為「全倒」須拆除重建但需第二次評估。台中市北區區公所另以 88 年 10 月 18 日 88 公所民字第 18375 號函(台中市政府同年月 21 日 88 府工建字第 146275 號函)請重建委

員會進行第 2 次鑑定。重建委員會遂於同年 11 月 1 日派戴台津等二位建築師進行複勘，並以同年 11 月 15 日 88 建委營字第 1711 號函送北區區公所，其鑑定結果為「半倒」，並說明：「按住屋全倒、半倒證明之發放，由鄉(鎮、市、區)首長負責；旨指資料係供作判發全倒、半倒證明之參考。如與原判發不同時，仍由原判定首長定奪。」

台中市北區區公所有鑒於相關機關鑑定結果不一，爭議紛起，爰依據前述內政部 88 年 9 月 30 日台(88)內社字第 8885465 號函規定所賦予之權責，於 88 年 10 月 18 日在要求災民切結：如改判半倒，應無條件返還 10 萬之慰助金，並簽具災屋拆除同意書後，附條件發給全倒慰助金 20 萬元。故美麗殿大樓最後如更判為半倒，已領取全倒慰助金之受災戶即應無條件退還 10 萬元。另 92 年 2 月 7 日修正前「921 震災重建暫行條例」第 17 條之 1 第 2 項規定：「因震災受損建築物安全鑑定有重大爭議者，行政院公共工程委員會及內政部應組成建築物安全鑑定小組，受理當事人或主管縣(市)政府提出之鑑定申請。其鑑定結果為最終鑑定，不得再提出異議。」本件美麗殿大樓鑑定案行政院公共工程委員會及內政部(營建署)於 90 年 9 月 21 日會銜作成可作修繕補強之最終鑑定。惟查，台中市政府於最高行政法院就美麗殿大樓撤銷拆除公告處分事件 94 年 11 月 17 日 94 年度判字第 1804 號判決確定後，始依據該確定判決，以 94 年 12 月 23 日公所社字第 0940020864 號公告美麗殿大樓「自即日起判定為半倒」，並以 95 年 3 月 27 日公所社字第 0950004747 號函作成追回溢領金之處分，催請美麗殿當初領取 20 萬元慰助金者繳回溢領之震災慰助金 10 萬元。依據內政部 98 年 12 月 1 日台內社字第 0980221908 號函所復，應追繳 689 件中，已繳回

403 件，其餘 286 件仍在行政執行中。

惟美麗殿大樓受災戶針對台中市北區區公所改判半倒之公告及該所函催繳還溢領震災慰助金 10 萬元之處分，分別依循行政爭訟程序，尋求救濟。針對改判半倒處分之訴訟結果，最高行政法院 97 年 11 月 20 日 97 年度判字第 1023 號確定判決認定台中市北區區公所依職權自行撤銷全倒判定之前處分已逾行政程序法第 121 條第 1 項 2 年之除斥期間，於法未合，並以 98 年 2 月 20 日 98 年度裁字第 449 號裁定「再審之訴駁回」。另針對台中市北區區公所 95 年 3 月 27 日公所社字第 0950004747 號函通知受災戶繳回溢領震災慰助金 10 萬元之處分，最高行政法院 99 年 1 月 21 日 99 年度判字第 41 號確定判決亦認定台中市北區區公所未於行政程序法第 117 條所定 2 年除斥期間作成處分，與 97 年 11 月 20 日 97 年度訴字第 1023 號確定判決之見解相同：「（台中市北區區公所）至遲於 91 年 6 月 10 日即明確知悉上開最終鑑定結果及前所為之判定全倒之處分違法而有撤銷原因存在，且應依據上開最終鑑定結果作成改判半倒之行政處分。詎台中市北區區公所竟於 94 年 12 月 23 日始作成變更為『半倒』之處分，雖該處分函中未載『撤銷前處分』字樣，實質上仍係被上訴人依職權自行就『全倒』之前處分為撤銷，顯已逾行政程序法第 121 條第 1 項 2 年之除斥期間，於法自有未合，本院 97 年度判字第 1023 號判決同此見解，並撤銷上開改判『全倒』處分確定。」故依據最高行政法院確定判決意旨，北區區公所即不得向美麗殿大樓受災戶追繳溢領之震災慰助金 10 萬元，已繳回者，並應退還。

詎有關 97 年度判字第 1023 號確定判決是否適用於美麗殿大樓全體受災戶等問題，內政部先以 98 年 12 月 1 日台內社字第 0980172861 號函復台中市政府

，嗣再以同一函釋意旨於 98 年 12 月 1 日函復本院略以，針對「全倒半倒」標的之訴訟結果，有最高行政法院 97 年度判字第 1023 號判決，及臺中高等行政法院 95 年度訴字第 345 號判決、95 年度裁字第 345 號裁定，同一訴訟標的法院見解不同。而以「返還慰助金」為標的之訴訟則有 11 件（其中 9 件為確定判決），訴訟結果目前均為駁回原告之訴（理由書內對該所改判半倒時機是否已逾 2 年除斥期間，亦有與 1023 號判決迥異之觀點）。據此，本案法律見解歧異，該所難遽認上開 1023 號判決對他受災戶一體適用，洵以各該訴訟結果拘束各該訴訟當事人，而為適當行政行為等情。

另有關「返還慰助金」事件，最高行政法院 99 年 1 月 21 日 99 年度判字第 41 號判決台中市北區區公所敗訴確定後，內政部 99 年 3 月 19 日台內社字第 0990052929 號函報行政院，仍據臺中高等行政法院確定判決就本案法律見解有所不同，認為上開最高行政法院第 1023 號判決是否對其他受災戶亦一體適用，尚有疑義云云，對美麗殿大樓相關確定判決之訴訟標的及其效力之理解，顯屬可議。

內政部執意追討其他未獲勝訴確定判決受災戶慰助金 10 萬元，爭議猶存，案經行政院於 99 年 4 月 23 日邀集法務部、公共工程委員會、內政部、行政院各組室、台中市政府等機關，由政務委員范良鏐主持召開研商台中市美麗殿大樓慰助金爭議相關事宜會議，作成結論略以：1. 最高行政法院 97 年判字第 1023 號判決應予以尊重，並依法處理。2. 該判定半倒之行政處分既經上開判決予以撤銷，區公所似得依行政程序法第 117 條規定，依職權撤銷其命繳還溢領震災慰助金之行政處分，並退還已繳還者之震災慰助金。3. 另部分返還震災慰助金案件，經行政法院判決維持原

處分，且已確定，該等行政法院之確定判決固有個案拘束之效力，惟倘台中市北區區公所考量系爭建築物係基於相同震災原因受有損害，全體受災戶宜採相同標準處理，決定「免再追還該 10 萬元全倒慰助金，已繳還者並退還」並撤銷返還震災慰助金之處分，因此項決定及處分對於相對人而言，屬於授益性，並非剝奪或限制人民之自由與權利，似無不妥。4. 上開意見提供台中市政府參考，後續宜請台中市政府本於職權妥處等情。該決議雖稱尊重最高行政法院 97 年 11 月 20 日 97 年判字第 1023 號撤銷半倒處分之確定判決。惟對於最高行政法院 99 年 1 月 21 日 99 年度判字第 41 號確定判決撤銷北區區公所追繳 10 萬元慰助金之處分，竟置之不論，致其決議之第 3 點竟以授益性處分之裁量概念說明對其他美麗殿大樓受災戶免予追繳 10 萬元慰助金之依據，未能確實掌握行政訴訟法第 215 條及第 216 條第 1 項規定意旨，依據前述最高行政法院第 1023 號及第 41 號確定判決執行，洵屬憾事。

有關免予追繳或退還美麗殿大樓全體受災戶 10 萬元慰助金問題，嗣據台中市政府分別於 99 年 5 月 18 日、同年 6 月 17 日及同年 8 月 16 日覆稱：本案因攸關全體受災戶權益，該府依職權同意台中市北區區公所參行最高行政法院 97 年度判字第 1023 號確定判決「原處分撤銷」之意旨及行政院 99 年 4 月 23 日召集本專案會議結論，依權責辦理相關後續法定程序與進行退還慰助金作業。內政部亦以 99 年 6 月 29 日台內社字第 0990121285 號函復台中市政府同意北區區公所撤銷返還慰助金之行政處分，並於同年 7 月 5 日函復本院。

末查，台中市政府於 99 年 8 月 16 日函復本院表示，北區市公所業於 99 年 7 月 9 日函法務部行政執

行署台中行政執行處終止美麗殿大樓災戶慰助金執行案，並於 99 年 7 月 23 日函美麗殿大樓災戶說明北區公所 95 年 3 月 27 日公所社字第 0950004747 號函追繳溢領慰助金新台幣 10 萬元之處分已撤銷；已繳還者並予退還，相關爭議已獲解決。

綜上，行政院及內政部就最高行政法院 97 年 11 月 20 日 97 年度判字第 1023 號及 99 年 1 月 21 日 99 年度判字第 41 號二確定判決分別撤銷台中市北區區公所公告美麗殿大樓改判「半倒」處分及其向受災戶函催追繳震災慰助金 10 萬元處分之效力究如何，仍有必要再審酌行政訴訟法第 215 條規定及第 216 條第 1 項規定意旨，妥適解釋，以為後續執行最高行政法院確定判決之依據，並維護全體受災戶之權益。

二、有關 921 大地震災區住屋「全倒」「半倒」之判定及慰助金核發又追回等問題，各縣市層出不窮，迄今未已。行政院詢有必要依據最高行政法院相關確定判決意旨及歷年函復本院之說明，儘速研議一致性之解決方案，統籌處理，定紛止爭，有效紓解災區受災戶長年之民怨：

民國 88 年之 921 大地震為台灣地區遭受重大災害變故，為有效、迅速推動震災災後救助、災民安置及重建工作，88 年 9 月 25 日總統發布之華總一義字第 880022844 號緊急命令前文載明：查台灣地區於 88 年 9 月 21 日遭遇前所未有強烈地震……民眾生命、身體及財產蒙受重大損失，影響民生至鉅，災害救助、災民安置及災後重建，刻不容緩。其中第 4 點規定：「政府為安置受災戶，興建臨時住宅並進行災區重建，得簡化行政程序，不受．．．建築法．．．等有關規定之限制。」

921 震災，行政院 90 年 11 月 28 日統計全台住屋判定全倒 50,652 戶，半倒 53,615 戶。有鑑於台中市

北區區公所對於美麗殿大樓受災戶 689 戶 10 萬元慰助金之追討問題，受災戶歷經多年訴訟，終獲判決確定，猶未能解，尚須俟行政院 99 年 4 月 23 日跨部會議之整合結果，始獲相關主管機關同意撤銷。且相關案例，除台中市美麗殿大樓受災戶外，其他災區住屋判定「全倒」之受災戶因鄉鎮市公所改判「半倒」，而遭追討 10 萬元慰助金，恐非少數³。該等處分及解釋函令是否合於前述最高行政法院相關確定判決意旨，非無檢討之必要，本院爰以 99 年 4 月 12 日(99)院台調壹字第 0990803357 號函請行政院提供 921 震災迄今，有關危險建築物「最終鑑定」、「半倒」或「全倒」之認定與「補發」或「追回」慰助金等訴訟案件之統計資料及相關機關就訴訟案件所為函釋規定未果(行政院 99 年 5 月 26 日院臺建字第 0990029783 號函)。88 年 921 大地震發生迄今已逾 11 年之久，中央、地方主管機關及鄉鎮市公所對於住屋「全倒」「半倒」之改判及慰助金之追討等相關問題，仍為部分受災戶長年之痛，尚非可坐視不顧，任由爭端四起，訟爭不已，而為民怨之源。

依據前述行政院 99 年 5 月 26 日院臺建字第 0990029783 號所述，全倒、半倒之認定標準，係提供各村里幹事以目測、簡易之「非專業」判定方式，可據以判斷之準則，並能迅速提報以發放「慰助金及租金」，屬社政單位對人身遭受大災變之緊急救助、人道慰問之功能。至於縣、市政府主管建築機關對貼有紅色標誌之危險建築物，如認為符合建築法第 81 條規定「傾頹或朽壞而有危害公共安全」之建築物，應

³、依據 99 年 9 月 30 日蘋果日報報導：921 大地震，台中縣太平市判定住屋「全倒」，於 88 年 10 月 25 日核發 20 萬元慰助金後，因重新鑑定後，太平市公所又以「誤判」為由，改判「半倒」，並自 95 年 9 月起向受災戶追討溢發的慰助金 10 萬元等情事。台中縣大里、太平地區翻案成半倒的案例最多。據統計，須追回的溢領慰助金額總共 4 千 3 百萬元，去年底已追回 1 千 8 百萬元。但同為重災區的南投縣政府至今沒有全倒改判半倒的案例，也未向災民追回款項等情。

通知所有權人或占有人停止使用，並限期命所有人拆除；逾期未拆者，得強制拆除之。如所有權人對前項主管建築機關所為之拆除處分有爭議者，可依前開 921 震災受損建築物安全鑑定小組作業要點規定，申請最終鑑定之鑑定結果供參。據此，住屋全倒半倒認定、慰助金發放之說明，與上開建築物危險分級評估作業、申請最終鑑定作業等比較，二者之目的、對象、執行方式、時效、主管機關皆不相同，並無同一認定標準相互結合等情。行政院所覆相關說明意旨與該院 89 年 10 月 20 日台 89 內字第 30501 號函復本院糾正案之見解，均屬一貫，並未修正：「住屋全倒、半倒認定結果係作為災民是否適用社政機關辦理各項社會救助及安置措施之資格依據。至於由建築主管機關辦理之建築物危險分級評估（危樓鑑定），其主要目的在判定建築物因地震所造成之損害情形，並能立即予以簡單識別（依據前述『作業規定』張貼危險『紅』、需注意『黃』、安全『綠』標籤）提醒民眾注意，其經地方建管機關依建築法規定提報為『危險建築物』者，應予以拆除，以避免造成二次災害，故兩者執行之結果（危險分級與認定全倒、半倒），因目的不同，判定標準亦不同，故無關聯。」再者，最高行政法院 93 年 4 月 22 日 93 年度裁字第 460 號裁定意旨：「依行為時 921 震災重建暫行條例第 17 條之 1 第 2 項規定…前開鑑定結果僅係臺中市政府為判定房屋是否全倒及應否作成限期拆除行政處分之參考…。」又台中市美麗殿大樓撤銷拆除公告事件，最高行政法院 94 年 10 月 17 日 94 年度判字第 1804 號確定判決理由亦載：「房屋經判定為全倒者，建築主管機關應依其是否危害公共安全，為不同之處理，非謂苟建築物經判定為全倒，建築主管機關必然得認其有危害於公共安全，而得依建築法第 81 條規定，處分停

止使用，並限期命所有人拆除；逾期未拆除者，得強制拆除之。．．．」相關裁定及判決理由之意旨並為最高行政法院 97 年 11 月 20 日 97 年度判字第 1023 號及 99 年 1 月 21 日 99 年度判字第 41 號確定判決所採。惟相關主管或權責機關實際執行有關 921 震災住屋「全倒」「半倒」之判定及慰助金之核發又追回事件，仍引發諸多爭議，顯有審慎檢討，深究其原因之必要。

綜上，依據前述內政部 88 年 9 月 30 日報奉行政院核定所頒函令規定，有關 921 震災住屋「全倒」「半倒」之判定及慰助金之核發，係屬鄉鎮市公所首長權責之判斷，與建築法第 81 條有關危險建築物拆除與否之判定，尚無直接關聯。後者之判定，僅供鄉鎮市公所首長依權責判斷之參考。行政院自 89 年迄今函復本院，均本此意旨，並未變更。對於鄉鎮市公所首長就 921 震災住屋原判定「全倒」嗣又改判「半倒」，並追討受災戶慰助金之處分是否合法，行政院及相關主管機關自當依據前述最高行政法院 97 年 11 月 20 日 97 年度判字第 1023 號及 99 年 1 月 21 日 99 年度判字第 41 號等確定判決之意旨，依法行政，並儘速統籌研議解決行政機關與 921 震災受災戶間之爭議，有效紓解災區受災戶長年之民怨。