

調查報告 (公布版)

壹、案由：據訴，為國防部將臺北市懷仁新村、慈祥新村等依眷改新制認證之原眷戶，核定遷至以眷改舊制興建之木柵營區重建基地，經陳情人等提起司法訴訟，並經法院認定遷購「木柵營區重建基地」，不符合國軍老舊眷村改建條例第6條第1項之規定。復該部改為開放慈光五村餘宅9戶予懷仁及慈祥基地66戶原眷戶抽籤承購，不足再開放木柵營區，且逕以陳情人未提送眷舍改（遷）建認證申請書，不同意改建為由，註銷其等眷舍居住憑證及輔助購宅權益等情。究該部註銷渠等居住憑證以及相關眷改權益，有無給予渠等陳述意見之機會？有無違反行政程序法及兩公約¹有關反迫遷規定之意旨？均有深入調查釐清之必要案。

貳、調查意見：

國防部將臺北市懷仁新村、慈祥新村等依眷改新制認證之原眷戶，核定遷至以眷改舊制興建之木柵營區重建基地(下稱木柵基地)，經陳情人等提起司法訴訟，並經法院認定遷購木柵基地，不符合國軍老舊眷村改建條例(下稱眷改條例)第6條第1項之規定。復該部改為開放慈光五村餘宅9戶予懷仁及慈祥基地66戶原眷戶抽籤承購，不足再開放木柵營區，且逕以陳情人未提送眷舍改（遷）建認證申請書，不同意改建為由，註銷其等眷舍居住憑證及輔助購宅權益。陳訴人不服，先後提起訴

¹ 「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」於1966年12月19日發布。「公民與政治權利國際公約」已於1976年3月23日生效，「經濟社會文化權利國際公約」則在1976年1月3日生效。

願、行政訴訟及抗告等救濟程序，惟救濟結果為訴願遭函復不予同意及駁回、行政訴訟及抗告均遭裁定駁回等。陳訴人因此來院陳訴。案經函請國防部派員於民國（下同）109年4月21日到院說明釐清（該部指派政治作戰局軍眷服務處處長率員出席）。茲已完成調查，調查意見如下：

一、陳訴人等認國防部刪除懷仁新村改建基地（下稱懷仁基地），並將遷建區位調整至木柵基地，影響其權益，而提起行政訴訟，經最高行政法院判決該部刪除懷仁基地部分並無違誤；惟區位調整至木柵基地部分遭駁回，請該部重新檢討相近區位。嗣該部擬改（遷）建慈祥新村遂改規劃慈祥新村遷購士林區慈光五村改建基地（下稱慈五基地），其住宅坪型以各階原坪型進行安置為主，不足者，則採行公開抽籤，若未獲中籤者，則仍以木柵基地餘宅供其價購。此舉令陳訴人不安，認為依該最高行政法院判決其等應有免遷木柵基地餘宅之依據，但改規劃遷購慈光五村，因慈光五村餘宅甚少，如要抽籤，很可能抽不到，造成其等遷購木柵基地餘宅的機率甚高，因而擔憂認證同意改建慈祥新村後，最終可能無法避免遷購木柵基地餘宅，枉費其等提起行政訴訟獲得最高行政法院判決應免遷購木柵基地，故因擔憂認證即形同違法而無法於規定時間內完成認證，合先敘明。經審酌其事實經過，其情可憫，且尚有仍待釐清及商權之處。

（一）陳訴人原為臺北市慈祥新村住戶。慈祥新村於85年間納入國軍老舊眷村改建計畫，原規劃遷建懷仁基地，前於95年因基地範圍內尚有占用戶，致無法闢建，後續經行政院核定，國防部嗣以102年12月27日國政眷服字第1020017061號令（下稱前處分），以懷仁新村改建基地業經行政院核定之「國軍老舊

眷村改建計畫修正案」刪除為由，核定將懷仁新村、慈祥新村等遷建區位調整至木柵基地，陳訴人等認該部刪除原改建基地—懷仁基地，並將遷建區位調整至木柵基地，影響其權益，而對前處分不服，遂提起行政訴訟，經臺北高等行政法院103年度訴字第1624號判決（下稱前判決）撤銷前處分，國防部對前判決不服，提起上訴，經最高行政法院106年度判字第52號判決（下稱最高行政法院判決），將前判決關於刪除懷仁基地部分廢棄，駁回陳訴人等在第一審之訴，另駁回國防部其餘上訴。亦即有關該部刪除懷仁基地部分並無違誤；惟區位調整至木柵基地部分遭駁回，請該部重新檢討相近區位。該部遂改規劃遷建慈五基地。

- (二)國防部嗣於108年4月1日召開臺北市慈祥新村改（遷）建法定說明會。其目的在於確認原眷戶是否達3分之2以上同意改建，眷戶必須於說明會後3個月內，就其改建選項申請表完成填選並至法院或民間公證人完成認證，再報請該部統計全村住宅坪型需求，俾利輔導安置眷戶遷購新建住宅。為滿足慈祥新村眷戶居住需求，該村遷購慈五基地其住宅坪型以各階原坪型進行安置為主，不足者，則採行公開抽籤，若未獲中籤者，則開放木柵基地餘宅供其價購。故要求陳訴人等住戶重新辦理認證，惟陳訴人認為國防部確實應受106年1月25日最高行政法院判字第52號判決之拘束，且陳訴人依該勝訴判決亦應有免遷木柵基地餘宅之依據；然而國防部所提供之認證書中，依眷改條例第6條規定所提供之祥光五村餘宅僅9戶，其餘規劃遷入之59戶原眷戶仍將以木柵基地餘宅為主要選項，其遷購木柵餘宅之可能達85%以上；陳訴人因擔憂認證即形同違法而無法於規

定時間內完成認證。國防部乃以陳訴人未依限於108年6月30日前提送眷舍改建申請書及認證書為由，於108年9月16日以國政眷服字第1080008377號函(下稱原處分)註銷陳訴人眷舍居住憑證及輔助購宅權益，請陳訴人將眷舍點還軍事情報局，倘拒絕配合則依法排除。陳訴人不服，於108年10月9日向行政院提起訴願，請求撤銷原處分並申請停止執行，經行政院於109年1月8日駁回訴願²。並於行政院尚未就其停止執行之申請為准駁前，向臺北高等行政法院聲請停止執行，經該法院108年度停字第123號裁定駁回聲請³。陳訴人不服，向最高行政法院提起抗告，經該法院109年度裁字第159號裁定駁回抗告⁴。

(三)據國防部109年3月16日國政眷服字第1090026365號函復本院略以，陳情人未依眷改條例第22條第1項規定，於法定3個月期限內繳交改(遷)建認證申請書，且無不可抗力事由，該部遂依程序註銷渠等權益，並無不當；另陳情人就遭註銷權益亦提起訴願，經行政院於109年1月8日駁回渠等訴願，嗣後，渠復主動聲請停止執行原行政處分抗告，業經最高行政法院裁定駁回，故該部無違反憲法建構之居住權保障及兩公約⁵有關反迫遷規定等語。

(四)綜上，陳訴人等認國防部刪除懷仁基地，並將遷建區位調整至木柵基地，影響其權益，而提起行政訴訟，經最高行政法院判決該部刪除懷仁新村改建基地部分並無違誤；惟區位調整至木柵基地部分遭駁

² 109年1月8日行政院院臺訴字第1090160373號訴願決定書。

³ 108年11月29日臺北高等行政法院108年度停字第123號裁定。

⁴ 109年2月13日最高行政法院109年度裁字第159號裁定。

⁵ 「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」於1966年12月19日發布。「公民與政治權利國際公約」已於1976年3月23日生效，「經濟社會文化權利國際公約」則在1976年1月3日生效。

回，請該部重新檢討相近區位。嗣該部擬改（遷）建慈祥新村遂改規劃慈祥新村遷購慈五基地，其住宅坪型以各階原坪型進行安置為主，不足者，則採行公開抽籤，若未獲中籤者，則仍以木柵基地餘宅供其價購。此舉令陳訴人不安，認為依該最高行政法院判決其等應有免遷木柵基地餘宅之依據，但改規劃遷購慈光五村，因慈光五村餘宅甚少，如要抽籤，很可能抽不到，造成其等遷購木柵基地餘宅的機率甚高，因而擔憂認證同意改建慈祥新村後，最終可能無法避免遷購木柵基地餘宅，枉費其等提起行政訴訟獲得最高行政法院判決應免遷購木柵基地，故因擔憂認證即形同違法而無法於規定時間內完成認證，合先敘明。經審酌其事實經過，其情可憫，且尚有仍待釐清及商榷之處。

二、陳訴人並無放棄承購改建住宅而自願領取輔助購宅款之意思，僅是不願遷購木柵基地餘宅，係因擔憂認證同意改建慈祥新村後，如要抽籤，很可能抽不到慈光五村，同時亦期待懷仁基地會改建，而未於規定時間內完成認證；且陳訴人因年齡較大或其他疑慮，是否確實瞭解改（遷）建法定說明會所傳達之意思，有待商榷，故國防部允應督同所屬釐清，以維審慎周延。

（一）陳訴人所訴國防部於108年4月1日召開臺北市慈祥新村改（遷）建法定說明會，法定說明會中主辦單位該部軍事情報局說明遷購順序為清空、領款後安置，而非該部規定之領款、安置後清空，顯然行政層級間傳達有誤，確有造成眷戶迫遷誤解之可能，而有行政裁量上討論之空間一節，詢據該部表示略以：

1、依眷改條例第21條規定，原眷戶放棄承購改建之住宅，自願領取前條所定之輔助購宅款後搬遷

者，從其意願。

2、有關軍事情報局說明遷購順序是否為清空、領款後安置造成眷戶迫遷誤解一節，仍須請該局調閱相關紀錄佐證釐清，以維審慎周延等語。

(二)按陳訴人並無放棄承購改建住宅而自願領取輔助購宅款之意思，僅是不願遷購木柵基地餘宅，係因擔憂認證同意改建慈祥新村後，如要抽籤，很可能抽不到慈光五村，同時亦期待懷仁基地會改建，而未於規定時間內完成認證，已如前述。且陳訴人因年齡較大或其他疑慮，是否確實瞭解上開改(遷)建法定說明會所傳達之意思，有待商榷，故國防部允應督同所屬釐清，以維審慎周延。

三、政府辦理國軍老舊眷村改建事宜，國防部及所屬的角色是服務單位，理應滿足被服務之對象。因此對於原眷戶之居住權及財產權有重大影響之行政行為，應有更為慎重處理之方式。本案慈祥新村改(遷)建之認證，該部及所屬如對仍待進一步慎重處理之處，漏未妥適處理，該部即逕為註銷陳訴人眷舍居住憑證及原眷戶權益，則難謂盡職，允應儘速釐清及商榷。

(一)政府辦理國軍老舊眷村改建事宜，國防部及所屬的角色是服務單位，理應滿足被服務之對象。因此對於原眷戶之居住權及財產權有重大影響之行政行為，更應有比較慎重之處理方式，以滿足被服務對象之需求。因為國防部及所屬所為國軍老舊眷村改建之行政處分，影響被服務對象之居住權、財產權等權益甚鉅，雖然眷改條例及其施行細則等相關法令、解釋多如牛毛，惟仍無法規範所有之狀況，故國防部及所屬辦理國軍老舊眷村改建之各種行政行為，涉及人權、權益應予保障、維護之處，實應有更為慎重處理之方式。

(二)本案慈祥新村改(遷)建之認證，全村24戶，僅陳訴人2戶未依時限繳交改建認證申請書，全村雖已達3分之2以上同意改(遷)建，但陳訴人為何未依時限繳交改(遷)建認證申請書？陳訴人之需求究為何？陳訴人係要居住、要安定嗎？或係不要居住、不要安定？陳訴人係堅持不改建嗎？或係對認證後遷購何處餘宅尚有許多疑慮？國防部及所屬有沒有和陳訴人有效溝通？有沒有雙向「溝通」？或只是單方面的「說明」與「告知」？有無澄清其疑慮？舉辦一次說明會倘未能獲得有效的溝通，眷改條例及其施行細則並未限定說明會僅能舉辦一次，國防部及所屬是否研議另辦幾場說明會或其他名義之協調會，與陳訴人有效討論，充分協商，以取得共識？國防部註銷陳訴人眷舍居住憑證及原眷戶權益前，有否與陳訴人做最後一次的確認？……均有待釐清。國防部及所屬如對上開仍待進一步慎重處理之處，漏未妥適處理，該部即逕為註銷陳訴人眷舍居住憑證及原眷戶權益，則難謂盡職，允應儘速釐清及商榷。

四、國防部及所屬處理本案，允應注意有無違反「經濟社會文化權利國際公約」第11條第1項及第4、7號一般性意見之規定。

(一)我國之兩公約施行法於98年4月22日公布，第2條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」第3條規定：「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。」第4條規定：「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。」

(二)又「經濟社會文化權利國際公約」第 11 條第 1 項規定：「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。」該公約一般性意見第 4 號「適當住房權」第 8 點 (a)「使用權的法律保障」規定：「使用權的形式包羅萬象，包括租用（公共和私人）住宿設施、合作住房、租賃、房主自住住房、應急住房和非正規住區，包括占有土地和財產。不論使用的形式屬何種，所有人都應有一定程序的使用保障，以保證得到法律保護，免遭強制驅逐、騷擾和其他威脅。締約國則應立即採取措施，與受影響的個人和團體進行真誠的磋商，以便給予目前缺少此類保護的個人與家庭使用權的法律保護。」第 7 號「適當住房權：強制驅逐」第 3 點規定「強制驅逐」的定義是「個人、家庭乃至社區在違背他們意願的情況下被長期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，禁止強制驅逐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迫遷離。」第 13 點規定：「締約國還應保證在執行任何驅逐行動之前，特別是當這種驅逐行動牽涉到大批人的時候，首先必須同受影響的人商量，探討所有可行的替代方案，以便避免、或儘可能地減少使用強迫手段的必要。那些受到驅逐通知的人應當有可能援用法律救濟方法或程序。締約國也應保證所有有關的個人對他們本人和實際所受的財產的損失得到適當的賠償。」第 15 點規定：「委員會認為，對強制驅逐所適用的法律程序保護包括：(a) 讓那些受影響的人

有一個真正磋商的機會；(b) 在預定的遷移日期之前給予所有受影響的人充分、合理的通知；(c) 讓所有受影響的人有合理的時間預先得到關於擬議的遷移行動及適當時關於所騰出的房、地以後的新用途的資訊；(d) 特別是如果牽涉到一大批人，在遷移的時候必需有政府官員或其代表在場；(e) 是誰負責執行遷移行動必需明確地認明；(f) 除非得到受影響的人的同意，否則遷移不得在惡劣氣候或在夜間進行；(g) 提供法律的救濟行動；(h) 儘可能地向那些有必要上法庭爭取救濟的人士提供法律扶助。」第 16 點規定：「驅逐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，締約國必需採取一切適當的措施，用盡他所有的資源酌情提供新的住房、新的住區或新的有生產能力的土地。」

(三) 基上，國防部及所屬處理本案，允應注意有無違反上開「經濟社會文化權利國際公約」第 11 條第 1 項及第 4、7 號一般性意見之規定。

調查委員：瓦歷斯·貝林