

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：國防部。

貳、案由：國防部執行國軍老舊眷村改建工作成效不彰，進度持續嚴重落後，洵有違失，爰依監察法第二十四條之規定提案糾正。

參、事實與理由：

國防部為辦理國軍老舊眷村改建（下稱眷改）工作，草擬「國軍老舊眷村改建條例」（下稱眷改條例）草案，經立法院完成三讀，於民國（下同）八十五年二月五日公布施行，該部依眷改條例相關規定訂定「國軍老舊眷村改建計畫」（下稱眷改計畫），規劃於八十六年至九十四年間興建一六一處住宅社區（基地），共九萬三、一三〇戶住宅，並編列「國軍老舊眷村改建特別預算案」（下稱眷改特別預算），以執行相關眷改工作；惟眷改工作執行進度嚴重落後，案經本院八十八年五月四日調查後，於同年十一月提案糾正國防部，然於四年後，該眷改進度仍未有起色。本案國防部執行眷改工作成效不彰，進度持續嚴重落後，洵有違失，應予糾正促其改善，茲提出事實與理由如下：

一、本案迄九十二年底止眷改特別預算及安置眷戶之執行率分別僅約百分之一一及二六，預計完成期程亦須展延四年，國防部執行成效不彰，進度嚴重落後，難辭其咎。

按眷改條例第九條規定：「本條例計畫辦理改建之國有老舊眷村土地處分收支，循特別預算程序辦理。」及依預算法第七十五條第五款規定：「不定期或數年一次之

重大政事，行政院得於年度總預算外提出特別預算。行政院爰編列眷改特別預算，於八十六年三月三日函送立法院審議，經立法院於同年五月三十日第三屆第三會期第二十六次會議通過；該眷改特別預算係國防部檢討本案八十六至九十四年度之執行期程，分九個年度編列預算，改建基地以土地公告現值一·〇四倍作價，處分用地則以二倍作價，共編列歲入、歲出預算各新台幣（下同）五、一六七億餘元，以執行相關眷改工作。

查本案迄九十二年十二月三十一日止，眷改基地已刪減至九九處，計須安置眷村數五四三村，共七〇、九七二戶眷戶數；然八十六至八十九年間僅興建基隆市光華國宅等三處基地，計安置眷村數一九村，眷戶數共一、三一五戶，累積執行率僅一·八五%；九十至九十一上半年間僅辦理零星散戶領款購置成屋，計安置眷戶數二五〇戶，累積執行率僅二·二%；九十一下半年至九十二年間則辦理桃園縣僑愛新村等十二處基地及輔購國（眷）宅，計安置眷村數一二四村，共一六、九七四戶眷戶數，累積執行率僅二六·一二%。再查本案特別預算累積至九十二年之歲入及歲出分配數應各為四、四八五及四、四八四億餘元，然實際收支實現數僅各為五三一及五〇四億餘元，執行率各約為一一·八六%及一一·二五%，執行進度嚴重落後。總政戰局為真實表達本案收支併列之執行現況，乃調整預算分配數，將截至九十一年度累計分配數四、一九六億餘元，依實際處分土地得款四一七億餘元調整之，計追減分配數三、七七九億餘元，並參考歷年土地標脫率、處分價款等資料預估土地處分得款，而調整九十二

年度預算分配數為一五一億元，業奉行政院主計處九十二年八月二十七日處忠四字第○九二○○○五三九五號函同意在案。該局並預計於九十三年度可完成台北市通航聯隊等三處基地及輔購國（眷）宅三七處基地，計可安置眷村一七七村，眷戶數二○、五○六戶，累積執行率五五．○一％；九十四年度則可完成台北市忠勇、雨後新村等九處基地，計安置眷村數七六村，眷戶數九、三三一戶，累積執行率六八．一六％；九十五至九十八年度完成安置基隆市海光一村等三八處基地，計安置眷村數一四七村，眷戶數二二、五九六戶，累積執行率始達一○○％，與原計畫期程已落後四年。國防部陳稱：「推動眷改工程之各項前置作業（土地、眷戶清查及意願整合與疏處、設計規劃、備標及申照等作業）所需時程，於擬定計畫時，未納入考量，致改建基地均因前置作業之拖延，而影響整體進度。」總政戰局於本院九十三年三月十二日約詢時亦坦承：「眷改工作涉及眷戶意願、土地處分及資金調度等三項因素交互影響，其中困難及窒礙是必然存在的因素。本案執行之初，市場景氣佳，但眷戶仍未遷離，無土地可賣，至九十年時，眷改基金因而沒錢，九十二年亦僅有少數眷村土地可賣，但景氣已不好。近一年輔購國宅已有成效，尤其融資案通過後，就可大力推動，不怕沒錢可用」。

綜上，本案迄九十二年十二月三十一日止，眷改特別預算實際收支實現數各為五三一及五○四億餘元，執行率僅為一一％餘；又僅安置眷村數一二四村，計一六、九七四戶眷戶數，累積執行率為二六％餘；總政戰局預估至九十八年始能完成所有眷村

戶之安置，已落後原計畫期程四年，並不諱言眷改工程各項前置作業所需時程、資金運用及調度等，均未審慎考量及妥善規劃，致影響計畫期程，雖眷改落後因素涉及眷戶意願、土地處分及資金調度等面向，惟國防部執行本案成效不彰，進度嚴重落後，影響照顧眷戶之立法意旨，難辭其咎。

二、國防部未積極辦理本案土地之騰空作業，復延宕騰空土地之標售時程，影響眷改之資金籌措及改建進度，洵有未洽。

查本案迄九十二年十二月三十一日止，眷改土地已騰空且已進入標售處分程序者計有四四〇筆，其中部分為國軍不適用營地及眷改條例第二十八條第二項所指「舊制遷建騰空土地」，是類土地納入「國軍老舊眷村改建總冊」（下稱眷改總冊）時原已騰空，而完成標售、讓售、有償撥用等處分者計二三三筆，執行率為五三%；然土地累計處分之歲入數僅五三一億八千餘萬元，對照累積至九十二年度歲入預定數四、四八五億餘元，執行進度僅十一·八六%。再查該眷改總冊內屬可標售處分（不含公共設施用地）但未騰空之國有土地約達四千一百筆（約五八〇公頃），總政戰局陳稱：土地未騰空之原因係尚未完成原眷戶及違占建戶之安置作業。

本案原計畫違占建戶之拆遷數達六、五九一戶，然迄九十二年十二月之實際拆遷數僅七三三戶，執行率僅一一·一二%，其中基地內違占建拆遷戶數達二〇〇戶以上，而竟完全未執行拆遷者計有：台北市「政校後勤區」二九二戶、台南縣「影劇三村」及「二空新村」各二二九及三一六戶、桃園縣「大浦營區」二〇七戶、台南市「兵工

配件廠「二一六戶、高雄縣「鳳山眷區」及「大寮眷區」各三七六及五八七戶、高雄市「復興新村」及「三塊厝營區」各三六〇及三一八戶等眷戶數，顯見本案違占建戶之拆遷作業未能有效執行。又本案相關土地之標售作業皆委由財政部國有財產局（下稱國產局）辦理，然查總政戰局對早已騰空之土地，卻延宕多年始函請國產局辦理標售，如：基隆市「于徵散戶」等十六處土地，於八十六年九月間已完成土地騰空作業，眷戶並安置光華國宅，卻遲至八十八年一月始函請國產局辦理土地估價事宜；台北縣「天山抽水站」、「誠實二村」、「山佳新村」、「永和市福和段空置散戶」、「南勢角新村」等土地，皆於八十五年十一月前（納入眷改總冊前）早已騰空，卻分別遲至八十八年六月及八十九年一月、一月、十一月、十一月始函請國產局辦理土地估價；台北市於八十五年十一月前已騰空者計有「張建國散戶」等四五處土地，其中卻有二〇處及一八處分別遲至八十八年及八十九年間，始函請國產局辦理土地估價；台南市「鹽埕陣地」及「開山段空置地」等土地，亦屬八十五年十一月前已騰空土地，竟遲至九十年七月始函請國產局辦理土地估價；高雄市「五三一情報組」及「第三電監組」等土地，亦於八十五年十一月前已騰空，卻遲至八十八年七月始函請國產局辦理土地估價，諸多案例不勝枚舉，顯見本案已騰空之土地，未能積極辦理標售，不利資金之籌措。

總政戰局為加強土地處分作為，於九十年起始陸續將標售資訊架設看板、張貼宣傳海報、製作光碟片、發送建築投資工會所屬會員公司及透過行政院新聞局設於全國

八十餘處電子視訊牆播放等廣告促銷作為，截至九十二年十二月三十一日止，計執行十三案，支用預算五十八萬餘元。該局陳稱：「九十三年度預判可騰空供標售處分之土地計五六〇餘筆，概估市值約二百餘億元，預估可再籌得五〇億元；現正施工中及待發包之基地，將分別於九十三年至九十六年間完工，應足以支應工程款，惟遷購國（眷）宅及開放市場成屋之資金需求量大，屆時須檢討融資因應。少數眷戶因個人因素不願配合眷改者，經勸導、疏處無效後，進而採取曠日費時之訴訟方式排除，致土地無法順利騰空標售，影響改建作業期程。另眷戶須分階段辦理眷改法定說明會，且辦理眷戶眷籍身分清查時程冗長，須完全確立眷戶身分並達法定門檻（四分之三同意），始得賡續辦理後續規劃；又拆遷戶及違占建戶排除費時，如台北市藍天新村陳子斌等九戶，反對改建並堅拒搬遷，訴訟長達二年餘，致部分基地無法開工。」於本院約詢時亦表示：「土地標售率低，無人為問題，是市場機制之問題；當初無廣告宣傳，至九十年起，才開始做廣告看板等宣傳」。

綜上，本案土地迄九十二年十二月止，未騰空之土地約達四千一百筆，違占建戶之拆遷執行率僅一一・一二%，且諸多已騰空之土地未能積極函請國產局辦理標售籌款，土地標售作業亦遲至九十年起始搭配廣告予以宣傳，致土地累積之歲入執行率僅十一・八六%，顯見國防部辦理本案違占建戶拆遷、土地騰空及標售等作業，未能積極有效執行，影響眷改資金籌措及改建進度，顯有違失。

三、本案總政戰局委外代辦或自辦改建之十一處及五處施工中之工程案，分別有八處及三

處工程進度落後，又委外代辦之改建案竟有工程進度嚴重落後達四成以上者，相關督管作為應切實檢討改進。

查總政戰局因非屬工程專責機關，自本案着改條例施行以來，改建方式係採如下方式辦理：（一）自辦改建：係由總政戰局甄選建築師辦理規劃、設計、監造等工作，並甄選專業營建管理廠商執行工程專案管理工作，該局則主辦廠商發包、驗收、交屋等事宜；計執行七處改建案（完工二處、施工中五處）。（二）委託內政部營建署（下稱營建署）代辦改建：由總政戰局甄選建築師執行規劃、設計與監造等工作，營建署則代辦廠商發包、施工管理及驗收等作業，該局則主辦交屋等作業；計執行十五處改建案（完工三處、施工中十一處、待發包一處）。（三）委託縣市政府代辦改建：由縣市政府自行辦理規劃、設計、廠商發包、施工管理、驗收等工作，並自行委託建築師或技術服務廠商執行監造作業，總政戰局僅主辦交屋等工作；計執行三處改建案（待發包中）。（四）統包：由總政戰局先行甄選技術服務廠商辦理規劃、設計、監造、施工管理等作業，該局則主辦廠商發包、驗收、交屋等工作；計執行八處改建案（施工中一處、已發包未施工七處）。

本案國防部委外代辦改建之範圍包括：台北（縣）市、新竹縣（市）、台中（縣）市、嘉義（縣市）、台南縣、高雄市、澎湖縣及台東縣等區域，委託金額達二五九億八、七七九萬餘元，占目前已發包二四件工程案總金額四一九億八、二七二萬餘元之六一·九〇％。迄九十三年三月止，統包案唯一施工中之台北縣四知八村，其工程進

度尚達要求，而施工中之五處自辦工程案中，計有三案進度落後，其中以屏東縣崇武、大武新村落後八．六八％最多，然委託營建署代辦且施工中之十一件改建案，竟有八案工程進度落後，其中落後嚴重者計有：「台中市陸光七村落後四一．〇八％、台東縣岩灣新村落後二六．一％、台北縣陸光一村落後一九．七％等三案」，落後五％至十％則有澎湖縣貿商十村等三案，落後五％以下計有台北市通航聯隊等二案。各相關基地概因地質條件、砂石缺料、鋼筋價格漲價、棄土場設置問題、離島工程缺工、工程弊案等原因，而影響工進。國防部亦坦承：「因部分工程延宕，影響眷村遷入及土地騰空標售籌款。」查本案台中市陸光七村、台北縣陸光一村及台東縣岩灣新村等三案施工進度嚴重落後之主因如下：

(一) 台中市陸光七村：

1、因承商唐榮鐵工廠股份有限公司（下稱唐榮公司）屬國營事業，受限政府採購法等規定，發包作業時程緩慢，且因低價搶標（以二一億五、七〇〇萬元得標，僅約為預算二九億九、一二五萬餘元之七二％），影響施作品質及進度；經營建署於九十三年一月十六日召開會議討論略以：「∴原預定進度甲一棟十四樓應於九十二年七月三日完成，現今尚餘九樓層未施作（時間約需十一個月），承商歷次趕工計畫皆未照辦，並虛報實際進度，逾期程度（與原核定進度估計落後約達十八個月）早已超出契約罰款上限百分之十（一百天），顯示承商已無趕工之動機，預估完工期限完全無法掌控。承商自開工以來，對契約規定皆採不予配合態度，已嚴重違

背契約，繼續施工，僅係更加嚴重，契約相關處置條款對該公司已無制約能力，施工品質低落無法確切管制，未依圖施工，且未落實自主檢查，缺乏施工計畫，相關缺失一再重覆發生，又延誤改善。工地安全未落實，安全管理缺失頻繁，工地雜亂無章，雖經通知改善，仍未照辦。承商工地現場人員未依契約規定盡責行事，歷次會議決議均不遵行，營建署函文要求更換仍拒不更換，影響工進及品質，另承商唐榮公司為國營事業無財務壓力，暫停估驗計價及罰款皆無法制約該公司。」顯見本工程之施工進度、管理及品質嚴重落後及惡劣。

2、另本工程「檔土安全支撐變更設計案」，因原設計型鋼尺寸非市面上常用之臨時性水平支撐尺寸，若依原設計尺寸施工，則單價經訪價為每公噸約一萬二千元，一層支撐所需材料費即須三千多萬元，與原預算一層編列五百餘萬元（水平支撐）相差甚遠，故原設計未選用市面常用之臨時性水平支撐尺寸設計，造成日後施工之困擾，迄今工期展延部分仍無共識，工程會亦調解不成；又「地下室鋼承板變更案」，因契約中之鋼承板與清水模板單價相同，明顯背離市場實情，引發承商欲將鋼承板變更為清水模板，而監造單位（建築師）更未依規定提報「有關設計問題請設計單位決定明細表」供營建署憑辦，均以函文擅自主張「同意變更，不涉及工程加減帳及修正預算」，因而形成工程紛爭，工程會正進行調解中；上開變更設計案皆影響本工程之施工進度。

（二）台東縣岩灣新村：原承商合建營造有限公司未按圖且無能力施作，經營建署協調後，

改由晉欣營造有限公司承接後續工程，並已於九十三年四月十日進場施工。

(三)台北縣陸光一村：因土方涉及土資場設置與出土問題而影響工程進度，經提報工程會協助處理後已獲解決，後續由承商依趕工計畫執行追趕。

綜上，本案總政戰局委外代辦或自辦改建之十一處及五處施工中之工程案，竟分別有八處及三處工程進度落後，其中以委託營建署代辦之台中市陸光七村落後四一·〇八%最為嚴重，承商唐榮公司之施工進度、管理及品質顯有嚴重瑕疵，另有「檔土安全支撐變更設計案」及「地下室鋼承板變更案」等變更案影響進度，又台東縣岩灣新村及台北縣陸光一村之施工進度亦落後達二六·一%及一九·七%，總政戰局應切實檢討相關督管作為，以利眷改工作之順遂。

四、本案眷改現狀與原眷改計畫及特別預算已有極大落差，且執行問題重重、進度嚴重落後，國防部任由計畫執行延宕，洵有未當。

查本案眷改計畫經行政院八十五年十一月四日台八十五防字第三八四〇六號函核定在案，計畫於八十六年至九十四年間，在各直轄縣市興建住宅社區一六一處，計興建住宅九三、一三〇戶，價售予原眷戶、老舊眷村內違占建戶及中低收入戶，改建基金預計結餘九三八億餘元，並以縣市為單位，採先建後拆或建大村併小村之方式執行。再查本案眷改特別預算係國防部檢討本案執行期程（八十六年至九十四年度），分九個年度編列預算，共編列歲入、歲出預算各五、一六七億餘元。

本案原眷改政策主要係運用不適當營地、空置眷地或其他經變更都市計畫之土地

或農地等，統一規劃興建一六一處住宅社區（基地）；然執行期間，適逢不動產景氣持續低迷、國內住宅供過於求等因素，即於九十一年七月起配合融資計畫，暫緩興建住宅，並輔導眷村戶優先辦理遷購國（眷）宅之餘屋；迄九十二年十二月，本案改建基地已刪減至九九處，計須安置眷戶數七〇、九七二戶，並僅續興建住宅五二處，餘四七處均調整為遷購國（眷）宅及市場成屋之方式辦理，而採「興建住宅、輔導遷購國（眷）宅及民間市場成屋」三案併行推動。又本案特別預算案遲至八十六年五月底始獲立法院三讀通過，行政院復於八十七年六月指示修訂「獎勵民間參與國軍老舊眷村改建興建住宅社區辦法」，致使原八十六、八十七年度之計畫，遞延至八十八年度辦理，其後執行進度與預期更產生頗大落差，且迄今尚無依上開獎參辦法執行之相關個案。總政戰局曾於八十八年四月調整眷改計畫、經費與期程陳報行政院，惟行政院考量若調整將破壞特別預算之結構，且須再經立法院審議，時程與額度將無法掌控，核示原核定之預算及期程維持不變；然該局為表達本案收支併列之執行現況，而調整預算分配數，將九十一年度累計分配數四、一九六億餘元追減三、七七九億餘元，並依實際土地處分得款，調整九十二年度預算分配數為一五一億元。總政戰局於本院約詢時亦指陳：「近年房地產景氣低迷，各縣市眷改土地公告現值逐年降低，若以九十二年度公告現值加三成計算，現有資產約為三、七一五億七、九四三萬餘元，而改建支出概估為二、五六一億八、八三五萬餘元，預估可結餘一、一五三億元，另須歸還不適用營地週轉金六八〇億，實際結餘約四七三億餘元」。

本院前於八十八年五月四日調查國軍眷改進度嚴重落後乙案，其糾正案文第二、三項分別指出「眷村改建工作，事前規劃與前置作業未周，計畫內容與實際作業嚴重脫節」、「眷改計畫實際執行問題重重，行政院未落實管考，進度嚴重落後，迄今亦未核定修正計畫，任其計畫執行延宕，顯有疏失」，然總政戰局針對該二項糾正案文之檢討作為略以：「為加速改建進度，除配合政府政策減少興建住宅外，另改採輔導眷戶遷購國（眷）宅及市場成屋，並因應房地產市場景氣低迷、眷改土地資產縮水，後續將依九十二年十二月規劃定案之九九處眷改基地，修正眷改計畫及特別預算，以符合實際之改建現況。」另該局更陳稱：「因眷改基金不足而須採融資取得經費，預估九十三年及九十四年各須融資一二八億○、四八二萬餘元及一○億三、七五一萬餘元，屆時融資利息將造成眷改基金財務極大之負擔，應密切注意管控。又眷村土地騰空後，研判短期內（五至十年）無法標售完畢，將拖延眷改特別預算之結報作業，將來於眷改計畫完成後、眷改條例廢止前，應研擬經費結報作業要點公布施行，俾據以辦理後續作業」。

綜上，本案執行期間，因不動產景氣持續低迷、國內住宅供過於求等因素，眷改政策已由「全數興建住宅」調整為「興建住宅、輔導遷購國（眷）宅、購置民間市場成屋三案併行推動」，改建基地亦由一六一處刪減至九九處；又眷改特別預算編列歲入、歲出預算數各為五、一六七億餘元，與實際執行現狀更有極大之落差，致總政戰局於九十二年調整預算分配數，將九十一年度累計分配數四、一九六億餘元，予以追

減三、七七九億餘元，該局並坦承本案因眷改土地資產縮水等因素，現有資產及改建支出僅約為三、七一五億餘元及二、五六一億餘元，顯見本案眷改計畫及特別預算已與現況已生極大之差異，國防部仍未依本院前調查國軍眷改進度嚴重落後乙案之糾正案文所示，切實修正本案眷改計畫及特別預算，以符合實際眷改現況，洵有違失。

五、總政戰局軍眷服務處人員編制及專業能力不足，影響眷改工作之推動，國防部應予檢討因應，以利眷改工作之順遂。

查眷改條例第二條第一項規定：「本條例主管機關為國防部。」其施行細則第二十四條規定：「為加速推動老舊眷村改建，國防部應設置專案編組，執行本條例相關工作，其設置要點，由主管機關定之。」本案眷改工作即由總政戰局軍眷服務處負責執行，該處下設綜合企劃、營建管理、不動產管理、監察及主計等五科，編制員額計八七員（軍職五五員、文職三二員），並由國防部參謀總長核定增編六四員（軍職三六員、文職二八員），以進用軍中及民間具企劃、營建、工程、土地、財務等專長人員，俾利推展眷改工作；然至九十二年底，該處現員僅一一八員，尚缺額三四員。

本院前調查國軍眷改進度嚴重落後乙案之糾正案文第五項「眷村改建工作執行單位層次偏低，人員編制、專業知能與管理效能不足。」曾指出：「∴該處人員除須執行眷村改建工作外，尚須辦理軍眷服務例行任務，不僅人力不敷，專業知能及管理效能亦不足。況此項耗時長達九年、預算超過五千餘億元之大型計畫，其執行單位絕非依據任務需要，採取任務編組彈性調整即可應付，僅由軍眷服務處此一國防部參謀本部

二級單位執行，其執行之績效不彰，已使眷改計畫執行進度落後，亟待檢討改進。」總政戰局亦不諱言：「軍眷服務處因專業人員更替頻繁，人力及專業能力仍待補充及加強。目前施工中二十四處基地及待發包五處基地，預定於九十四年至九十六年間完工，另賡續興建基地計二十一處、輔導遷購國（眷）宅與購置市場成屋計三十七處基地，更須於九十四年至九十八年間始能完工及完成安置；另配合國軍之精進案，該處將於九十三年至九十五年間辦理精減移編，惟依前項改建期程至少須至九十八年始能全數完工及完成安置，顯有影響眷改工作推展之虞。」本院約詢時經建會則稱：「國防部職責應在負責國家安全，有關眷改工作，囿於該部專業及人力有限等因素，建議未來應由專責機構負責辦理興建工程，惟目前仍宜由該部積極推動。」

綜上，本案眷改工作由總政戰局軍眷服務處負責執行，然因該處非營建工程專責單位，囿於人力、專業及經驗不足等因素，又逢國軍精進案須配合精減移編，致嚴重影響眷改工作之推行，本院前調查國軍眷改進度嚴重落後乙案亦曾糾正眷改工作執行單位層次偏低、人員編制、專業知能與管理效能不足等情事，國防部應切實檢討因應，以利眷改工作之順遂。

綜上所述，本案國防部迄九十二年底止，眷改特別預算及安置眷戶之執行率僅約百分之一一及二六，預計完成期程亦須展延四年；且未積極辦理土地騰空作業及延宕騰空土地標售時程，影響眷改之資金籌措及改建進度；復委外代辦或自辦改建之工程案例進度嚴重落後，其中竟有工程進度嚴重落後達四成以上者，相關督管作為顯應切實檢討改進；本案眷改現狀與原眷改計畫及特別預算已有極大落差，且執行問題重重、進度嚴重落後，國防部任由計畫執行延宕，洵有未當；又總政戰局軍眷服務處人員編制及專業能力不足，影響眷改工作之推動。國防部執行眷改工作成效不彰，進度持續嚴重落後，洵有違失，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院並轉飭所屬於二個月內確實檢討改進見復。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 三 年 五 月 日