

調查報告 (公布版)

壹、案由：據訴，國防部疑未依正當行政程序先行協商，即逕以訴訟方式致合法擁有臺北市中華路二段某建物所有權之住戶須拆屋還地，損及權益等情乙案。

貳、調查意見：

本案陳訴人指稱國防部違反行政程序法又罔顧法令規定，強行逼迫其拆屋還地，造成人民身家財產損失，爰向本院陳訴。案經本院函請國防部說明及調閱相關卷證資料，並於民國（下同）104年5月1日詢問國防部政治作戰局局長王明我及所屬軍眷服務處、國防部陸軍司令部（下稱陸軍司令部）相關主管人員，業經調查竣事，茲將調查意見臚述如下：

一、本案建物係屬撥地自建之眷舍，管理機關陸軍司令部平日應按眷舍相關規定納入管理，原眷戶亡故後其配偶與兒子於84年間共同將建物出售時，原土地使用借貸關係即已消滅，該部於當時即應請求返還土地，惟該部不僅未為處理，嗣後辦理眷村遷建過程亦遺漏未將該建物納入，任由所有權人出租營業，遲至102年才提起拆屋還地並給付不當得利之訴訟，致土地遭違法占用近20年之久，對於本案建物與土地管理，顯有怠失之責。

(一)按國防部「為安定國軍在臺眷屬生活，使官兵無後顧之憂，以振奮士氣，提高戰力」，於45年1月11日制定發布「國軍在臺軍眷業務處理辦法」，此後迭經多次修正，迄於86年1月20日修正發布名稱為「國軍軍眷業務處理辦法」（下稱軍眷業務處理辦法），全文40條。嗣因行政程序法自90年1月1日實施，而該辦法係國防部依職權發布之法規

命令，該部乃依同法第 174 條之 1 規定意旨，於 91 年 12 月 30 日發布廢止，並依同法第 159 條規定訂定發布「國軍軍眷業務處理作業要點」取代適用。

- (二)依軍眷業務處理辦法（62 年 8 月 14 日修正發布）第 44 條規定：「國防部總務局、情報局及陸、海、空軍、聯勤、警備各總司令部、憲兵司令部權責如下：1. 本單位眷舍之支配、管理、修繕、維護、整建、遷建及眷村與散戶之管理。2. 受災損壞眷舍之查報。3. 眷村公共設施之設置與修繕維護。4. 眷村一般行政之督導與支援。5. 眷村自治會組織之管理與督導。6. 眷村違章建築之預防及取締。7. 眷村安全防護之政策與督導。」第 67 條規定：「凡以前奉准在眷村範圍內公有土地上自費建築之眷舍有案者，房舍歸房主所有……」（71 年 6 月 8 日修正發布）第 163 條規定：「公（營）地自費興建之眷舍申請列管，應提供下列資料：一、撥地命令影印本乙份。二、建築平面關係位置圖乙份（註明長寬尺寸及增建坪數）。三、營產單位建卡（獲得）通知單。」
- (三)本案陳訴人蔡○○、陸○、陸○等 3 人所有臺北市中華路○段○○○號建物（共 3 層樓，下稱系爭建物），坐落於臺北市萬華區青年段○小段○○地號土地（所有權人：中華民國、管理者：國防部政治作戰局，下稱系爭土地），係於 61 年 12 月 7 日由陸軍第一營產管理所核發「土地使用權證明書」予李○中將（下稱李君），供其興建作為眷舍使用，李君申請建築執照後於 62 年 5 月 23 日開工興建，63 年 4 月 20 日完工，並向所轄地政事務所辦竣建物所有權第一次登記在案。詢據國防部表示，系爭建物係屬撥地自建之眷舍，平日應由核准撥地自建之陸軍司令部按眷舍管理使用規範暨歷年軍眷業務

處理辦法之規定管理。

- (四)又按軍眷業務處理辦法(62年8月14日修正公布)第3條第2項規定：「前項人員在臺居住之眷屬，經人事權責單位核定登記有案之直系親屬及配偶(遺眷、無依軍眷)，並持有軍眷補給證(以下簡稱眷補證)，或軍眷身份證者，均稱為軍眷。」第6條規定：「具有左列情形之一者得申報眷補：(第一款)當事人之親生父母、配偶及未滿20歲之親生子女。」詢據國防部表示，管理機關提供系爭土地予李君自費興建眷舍，即與其就系爭土地成立民法上使用借貸契約之法律關係，該法律關係存續、終止或消滅，應依民法關於使用借貸規定及契約內容而定。從而，系爭建物所有權人或使用人是否有繼續使用系爭土地之權利，仍應視該使用借貸關係存滅而定，若其使用借貸關係業已消滅，則管理機關即應請求返還系爭土地，如系爭建物所有權人或使用人不願返還時，應依民法第767條第1項規定：「所有人對於無權占有或侵奪其所有物者，得請求返還之。對於妨害其所有權者，得請求除去之」，以及民法第179條規定：「無法律上之原因而受利益，至他人受損害者，應返還其利益」，對其訴請拆屋還地，並請求返還無權占有期間所受之不當得利。又依上開辦法第3條第2項、第6條第1款規定意旨，當年提供系爭土地予李君自費興建眷舍，應係為解決其本人及親生父母、配偶及未滿20歲親生子女之居住問題為目的，故李君亡故後其親生父母、配偶及未滿20歲親生子女，仍得本於原使用借貸關係，繼續使用系爭土地。
- (五)經查李君於取得系爭建物產權後，於71年5月25日將系爭建物2、3樓贈與其子李○○，83年間李

君亡故後，系爭建物 1 樓由其配偶劉○○於 84 年 2 月 15 日辦理繼承。劉○○與其子於同年月 17 日共同將系爭建物出售予蔡○○（即本案陳訴人代表，下稱蔡君），蔡君於 93 年 9 月 1 日復將系爭建物 2 樓贈與傅○○、3 樓贈與邱○○，並於 96 年間將系爭建物 1、2 樓出租「○○○美語托兒所」（即○○語文短期補習班）營業，而傅○○與邱○○於 101 年 8 月 30 日再將系爭建物 2、3 樓分別贈與蔡君之子陸○、陸○。故蔡○○、陸○、陸○依序為系爭建物 1、2、3 樓之所有權人。

- (六)復據國防部表示，系爭土地位於陸軍司令部列管之眷村—臺北市「大華新村」範圍內，該村原規劃遷建「新和新村改建基地」，於 91 年 8 月 14 日辦理法定說明會，並經與會眷戶同意完成法院認證後核定遷建。嗣因應融資計畫「減少興建、輔導遷購國宅」政策，93 年間調整遷購「木柵眷宅」改建基地，惟該改建基地於 97 年間尚有違占建戶待訴訟排除，乃再次調整至鄰近「崇德隆盛新村改建基地」安置，並於 96 年 1 月 31 日動工興建，99 年 10 月 31 日完工，並於 100 年 4 月 19 日辦理交屋，「大華新村」原眷戶均已進住迄今。嗣國防部於 101 年 10 月 24 日令請前聯勤司令部（101 年 12 月 28 日組織調整併入陸軍司令部，與原陸軍保修指揮部整編為陸軍後勤指揮部，下稱陸勤部）對系爭建物違規出租營商，且逾「大華新村」公告搬遷期限仍未騰空點還眷舍予以查明並排除占用，陸勤部（第三地區支援指揮部）於 101 年 11 月 29 日派員至現場會勘，發現系爭建物確有出租營業之事實，即向承租人及蔡君（請其兄轉達）說明已違法占用國有土地，並於 102 年 3 月 7 日以存證信函通知蔡君於 102 年 3 月

31 日前改善違規營商之情形，惟蔡君於 3 月 31 日以存證信函回復，系爭建物係依法登記，非「國軍軍眷業務處理作業要點」貳、通則之第 2 點所指之軍眷，無所謂「違規營商」情事。

- (七)國防部（政治作戰局）因蔡君違法占用系爭土地，且不配合改善違規營商，乃委請律師於 102 年 6 月 19 日向臺灣臺北地方法院提起「拆屋還地並給付不當得利」之訴訟，嗣後蔡君雖與軍方協商，惟並未能達成和解，國防部乃續行訴訟，並要求陸軍司令部查復當年列管單位疏失究責並研擬後續管制作為。嗣臺灣臺北地方法院於 103 年 12 月 26 日以 102 年度重訴字第 580 號民事判決蔡君人等應即遷出、拆除系爭建物，返還所占土地並給付相當於租金之不當得利予國防部。蔡君人等不服提起上訴，現正由臺灣高等法院審理中。另承租系爭建物之補習班，於上開地方法院判決後，業已遷出並停止營業。
- (八)綜上所述，系爭建物係屬撥地自建之眷舍，平日應由管理機關陸軍司令部按眷舍相關規定納入管理，且依上開軍眷業務處理辦法第 3 條第 2 項、第 6 條規定意旨及國防部說明，李君與管理機關就系爭土地之使用借貸關係，於其亡故後配偶與其子於 84 年間將系爭建物共同出售予蔡君時即已消滅，蔡君等 3 人雖取得系爭建物之所有權，惟並沒有繼續使用系爭土地之權利，陸軍司令部應本於職權請求返還系爭土地，惟該部不僅未為處理，91 年間辦理系爭土地所在「大華新村」遷建過程，亦遺漏未將系爭建物納入辦理，任由所有權人於 96 年間違反規定出租營業，遲至 101 年間經國防部下令對系爭建物違規出租營商、逾期未騰空點還眷舍等情予以查明並排除占用，始積極處理並於 102 年 6 月 19 日委請

律師提起拆屋還地並給付不當得利之訴訟，系爭土地遭違法占用近 20 年之久，陸軍司令部就系爭建物與土地管理，顯有怠失之責。

二、本案陳訴人允宜依國防部 103 年 12 月 12 日公告意旨，以書面檢附應備文件向該部申請辦理原眷戶（比照原眷戶）補建列管作業，而該部自應斟酌具體案件事實上的差異及立法之目的，本於職權予以核處，如有爭議，雙方再循行政救濟途徑謀求解決；國防部於處理本案過程，允應遵照司法院釋字第 727 號解釋意旨妥慎處理，以確保陳訴人之財產權益。

（一）按國軍老舊眷村改建條例（96 年 1 月 24 日修正公布，下稱眷改條例）第 3 條規定：「（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：（第 3 款）政府提供土地由眷戶自費興建者。（第 2 項）本條例所稱原眷戶，係指領有主管機關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。」第 5 條規定：「原眷戶享有承購依本條例興建之住宅及由政府給與輔助購宅款之權益。」第 26 條規定：「本條例第 3 條第 1 項第 3 款之軍眷住宅，其使用人不具原眷戶身分而領有房屋所有權狀者，比照原眷戶規定辦理之。」故上開條例所稱「國軍老舊眷村」，係指於 69 年 12 月 31 日以前興建完成之軍眷住宅。所稱「原眷戶」，則指領有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」¹之國軍老舊眷村住戶而言。「原眷戶」享有承購依該條例興建之住宅及由政府給與輔助購宅款之權益；就其應負

¹ 辦理國軍老舊眷村改建注意事項第 1 條第 1 款規定：「壹、國軍老舊眷村改建條例第 3 條部分：一、第 2 項所稱公文書係指核配眷舍或准予自建及追認或證明上開情事者而言。」

擔之自備款部分，並得比照中央公教人員輔助購置住宅貸款利率，辦理優惠利率貸款。而該條例第 3 條第 1 項第 3 款「政府提供土地由眷戶自費興建」之軍眷住宅，其使用人不具原眷戶身分而領有房屋所有權狀者，原非眷改條例所要照顧之對象，為利眷村整體改建工作執行，迫於現實，始於同條例第 26 條規定，亦得比照原眷戶規定辦理之²，即同樣享有承購依眷改條例興建之住宅及由政府給與輔助購宅款之權益，惟以其領有所有權狀之房屋屬眷戶自費興建之「軍眷住宅」為要件³。

(二)國防部為加速國軍老舊眷村改建作業，並避免具有眷改條例第 3 條所定原眷戶資格者及同條例第 26 條所定比照原眷戶資格者，因未經該部列管在案而損失權益，爰於 103 年 12 月 12 日辦理公告⁴，請凡領有國軍眷舍居住憑證或權責機關配住公文書而未經列管在案之軍眷住戶，及持有國軍權責機關核發撥地自建眷舍命令（或土地使用權同意書）並受讓取得該自建眷舍房屋所有權尚未經該部列管在案者，應於民國 104 年 12 月 31 日前以書面向該國軍眷舍居住憑證或配住公文書之核發機關（或其業務承接機關），申請辦理原眷戶（比照原眷戶）補建列管作業⁵。

(三)詢據國防部表示，系爭建物為李君自費興建並完成

² 國軍老舊眷村改建條例第 26 條規定立法理由為：「由於本條例第 3 條第 1 項第 3 款所稱之軍眷住宅中，有原眷戶在自費建宅後，以土地使用權同意書辦理地上物所有權登記，並移轉予不具原眷戶身分人使用之情形，為利眷村整體改建工作執行，避免此類個案影響進度，爰明定該等使用人比照原眷戶之規定辦理。」立法院公報，第 84 卷第 54 期院會紀錄，頁 56。

³ 最高行政法院 100 年度判字第 1914 號判決參照。

⁴ 國防部 103 年 12 月 12 日國政眷服字第 1030015611 號公告參照。

⁵ 依公告事項三所載，撥地自建眷舍房屋所有權人，於申請時應檢附下列相關資料以供國防部審查：權責機關撥地命令或土地使用權證明書影本（國防部認有必要時應提出原本核對）、申請人最新戶口名簿影本（記事不得省略）、房屋所有權狀影本（如未辦理建物保

所有權登記，依民法第 759 條之 1「不動產物權經登記者，推定登記權利人適法有此權利」之規定，於 63 年間竣工時自以李君為所有權人。故系爭建物即屬於眷改條例第 3 條規定，於 69 年 12 月 31 日以前興建完成之軍眷住宅。系爭建物雖亦同受歷年軍眷業務處理辦法有關「眷舍分配以 1 戶 1 舍為限」之規範⁶，惟依當時核發予李君之「土地使用權證明書」中，僅載明提供系爭土地興建眷舍列入營產管理，並未限制興建眷舍之樣式與坪數，且以當時李君之軍階職務，自費興建 3 層獨棟眷舍，作為解決其本人及親生父母、配偶及未滿 20 歲親生子女之居住問題，如無其他具體事證據以認定系爭建物非由李君與其眷屬自住使用，尚難認有違法或不當之處，嗣後縱將部分建物產權（2、3 樓）贈與孩子共同持有，亦無不法。又李君亡故後，於 84 年間由配偶及其子共同將系爭建物出售予蔡君，確已違反當時軍眷業務處理辦法第 131 條「房地不准出賣」之規定，並造成系爭土地之使用借貸關係消滅，惟眷舍管理機關亦僅得依上開辦法相關規定究辦李君與其眷屬，並請求蔡君返還系爭土地與無權占有期間所受之不當得利，而非據此認定系爭建物非屬「軍眷住宅」，蔡君等人合法取得系爭建物產權，亦應認其符合眷改條例第 26 條規定，得比照原眷戶享有之權利。況陸軍司令部於 102 年 7 月 11 日與蔡君協商時，亦表示持有建物所有權狀，依眷改條例第 26 條規定，可比照原眷戶申請配售改建住宅，系爭建物亦有 130 多坪可計算自增建補償款，足徵當時陸軍司令部業已做出相同之認定。國防部於本院約詢

存登記者無須提供）。

⁶ 最高行政法院 100 年度判字第 1914 號判決。

所稱「系爭建物應非屬國軍老舊眷村改建條例第 3 條第 1 項第 3 款所稱之軍眷住宅，故蔡君應不得以系爭建物依國軍老舊眷村改建條例第 26 條之規定申請比照享有原眷戶權益。」等語（約詢書面說明第 14 頁），自有未洽。

（四）又據國防部表示，系爭建物訴訟過程，陸軍司令部曾於 102 年 7 月 11 日召開協調會，向蔡君說明相關權利與義務，惟因蔡君提出多項訴求，軍方認與眷改條例規定不符，乃續行訴訟並經臺灣臺北地方法院 102 年度重訴字第 580 號判決在案。按系爭建物所有權人並非蔡君 1 人，協調過程其他共有人未共同參與，其權利未予納入一併考量，該協調會之性質不僅與眷村改建條例規定之法定程序有間，其召開方式與結論，更難謂周延；此外，蔡君配偶雖為「新和新村」原眷戶，並依眷改條例第 5 條規定獲配新建住宅，惟與蔡君依眷改條例第 26 條規定，申請比照原眷戶享有之權益，乃屬二事。況國防部於本院約詢亦稱「蔡君得否以系爭建物適用眷改條例第 26 條規定比照享有原眷戶權益，乃屬公法上之爭議，應循行政救濟途徑為爭執，與前揭蔡君應負拆屋還地、返還不當得利之責無涉。」（約詢書面說明第 12 頁）。據此，陳訴人合法取得系爭建物產權，如欲依眷改條例第 26 條規定，比照享有原眷戶權益，允宜依上開國防部 103 年 12 月 12 日公告意旨，以書面檢附應備文件向該部申辦比照原眷戶補建列管作業，而該部自應斟酌具體案件事實上的差異及立法之目的，本於職權予以核處，如有爭議，雙方再循行政救濟途徑謀求解決。

（五）又按「中華民國 85 年 2 月 5 日制定公布之國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例）第 22 條規定：『規

劃改建之眷村，其原眷戶有四分之三以上同意改建者，對不同意改建之眷戶，主管機關得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行。』……對於不同意改建之原眷戶得逕行註銷其眷舍居住憑證及原眷戶權益部分，與憲法第 7 條之平等原則尚無抵觸。惟同意改建之原眷戶除依眷改條例第 5 條第 1 項前段規定得承購住宅及輔助購宅款之權益外，尚得領取同條例施行細則第 13 條第 2 項所定之搬遷補助費及同細則第 14 條所定之拆遷補償費，而不同意改建之原眷戶不僅喪失前開承購住宅及輔助購宅款權益，並喪失前開搬遷補助費及拆遷補償費；況按期搬遷之違占建戶依眷改條例第 23 條規定，尚得領取拆遷補償費，不同意改建之原眷戶竟付之闕如；又對於因無力負擔自備款而拒絕改建之極少數原眷戶，應為如何之特別處理，亦未有規定。足徵眷改條例尚未充分考慮不同意改建所涉各種情事，有關法益之權衡並未臻於妥適，相關機關應儘速通盤檢討改進。」業經司法院釋字第 727 號解釋在案。陳訴人既得依眷改條例第 26 條規定，比照享有原眷戶權益，則上開解釋有關「不同意改建所涉各種情事，法益之權衡並未臻於妥適部分」亦應一體適用納入檢討。國防部於處理本案過程，允應遵照該解釋意旨妥慎處理，以確保陳訴人之財產權益。

調查委員：尹祚芊