

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：國防部。

貳、案由：國防部對眷村重建基金營運及管制失衡，造成政府財政債務嚴重負擔；復對於本案眷舍住用限制規定及撤銷眷籍審查部分條文缺乏法源依據及法律明確授權，且有違比例原則，顯有違失；且對眷服業務未建立正式承辦及協辦人員制度，逕委由約聘人員擔任承辦人；復任由退役人員幕後指導正式承辦人員如何簽辦公文，除依法無據，且責任無法明確劃分；又對本案涉及越級指揮，核有明顯疏失；另國防部及所屬對系爭眷舍強制拆除，未通知陳訴人到場點交其個人家具用品，有違程序正義及正當法律程序；且迄未補償其自費增建眷舍之損失，致生本案陳訴疑義，洵有不當，均核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案經向國防部調閱相關卷證及約詢單位主管與業管承辦人員。茲就本案調查發現之違失臚列如下：

一、國防部對眷村重建基金營運及管制失衡，致使基金產生短絀情形，造成政府財政債務嚴重負擔，間而影響眷村重建工作及眷改計畫之遂行，核有違失。

(一)經查據國防部說明，自 86 年度設立眷改基金迄今，對於原眷戶、違(占)建戶之安置與補償，均按國軍老舊眷村改建條例(下稱眷改條例)及其施行細則辦理，其中眷改條例第 20 條：「原眷戶自行負擔部分，最高以房地總價 20% 為限，其有不足部分，由改建基金補助。」所稱不足部分即為眷改基

金之法定支出，因支出部分遠大於法定收入，致使基金產生短絀情形。

- (二)嗣因行政院暫緩大面積國有土地及臺北市精華土地標售，直接衝擊眷改土地依法標售處分作業，影響「眷改資金」收入，致無法按眷改收入計畫正常獲得資金辦理改建工作。行政院為有效解決眷改資金問題，業由該院於 101 年 8 月 20 日院台防字第 1010051028 號核定同意增加融資額度上限為 747 億元，於 101 年度結束時，總融資達 710 億元，102 年度依償債計畫償還 50 億元，融資額度上限調為 697 億元。
- (三)基此，行政院為有效解決眷改融資問題，於 101 年 8 月 20 日核定同意國防部「眷改計畫修正」及「融資計畫修正」，並規畫債務清償及土地處分期程。該部業依行政院指導，規劃多元性土地活化方式，眷村改建尚待處分土地 4,658 筆，面積 809.24 公頃，公告產值約 1,973 億餘元，總資產大於融資 710 億元，預劃於 102 年至 108 年分期償還，現階段刻正加速執行各項土地活化工作，增加處分收益，以減緩以融資為主之籌措資金方式及降低債務負擔等語。
- (四)經核，國防部於訂定原眷戶自行負擔房地總價比重及相關法定支出政策，未能確實開源節流，對眷村重建基金營運及管制失衡，造成政府財政債務嚴重負擔，致使基金產生短絀情形，尤以融資籌措資金及土地活化方式，以降低債務負擔，顯非正本清源之道，核有疏失，國防部宜妥謀相關因應對策，解決眷改資金不足問題並賡續檢討改進，俾利眷村重建工作及眷改計畫之遂行。

二、國防部對於本案眷舍住用限制規定及撤銷眷籍審查

部分條文缺乏法源依據及法律明確授權，且有違比例原則；另對陳訴人及系爭眷舍檢舉人造成差別待遇之情形，核有失公平，顯有違失。

(一)按大法官釋字第 443 號解釋意旨：「若欲對人民之自由權利加以限制，必須符合憲法第 23 條所定必要之程度，並以法律定之或經立法機關明確授權由行政機關以命令訂定。」且依中央法規標準法第 5 條第 2 款有關法律保留原則規定：「關於人民權利義務者，應以法律定之。」另按「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」、「行政行為之內容應明確。」、「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」、「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」行政程序法第 4 至 6 條、第 10 條定有明文。

(二)經查，陳訴人於 51 年 5 月間獲配住高雄縣鳳山市○○路○○巷○號協和新村軍人眷舍，61 年間陳訴人因奉令北調，乃將個人戶籍遷出，惟陳訴人配偶及子女仍設籍於該址，67 年間原告配偶之胞姊沈○○（下稱沈女），因故與父親爭吵被逐出家門，陳訴人乃將該眷舍內部分房間暫借其居住，期間陳訴人仍經常南返探視，惟因沈女意圖占用該眷舍，竟拒絕陳訴人進入，其忍無可忍，乃提出民事訴訟請求沈女遷讓房屋，案經台灣高雄地方法院（下稱高雄地院）以 88 年度鳳簡字第 901 號判決沈女應將系爭眷舍遷讓返還陳訴人，沈女卻向軍方檢舉，陸軍總司令部（改制後稱「陸軍司令部」）乃於 90 年 7 月 20 日以（90）伯耐字第 4803 號函略謂：陳訴人自 67 年起將眷舍轉借予沈女居住迄今，業經法院判決兩造為借貸關係，陳訴人已違反「國軍軍眷業務處理辦法」第 31 條第 1 項第 4、7 款規定，

- 爰依法撤銷居住權收回眷舍，致生本案陳訴疑義。
- (三)卷查，政府為謀安定國軍在台眷屬生活，使將士無後顧之憂，早自 45 年 1 月 11 日起即由國防部以 (45) 通甲字第 003 號令公布「國軍在臺軍眷業務處理辦法」，迨 86 年 1 月 22 日修訂更名為「國軍軍眷業務處理辦法」，按該處理辦法第 29 條第 1 項規定：「凡以前奉准在眷村範圍內公有土地上自費建築眷舍有案者，應列為公產管理，不准出租、頂讓或經營工商業，房地不准出賣及作租押處分，將來國軍營地變更用途處理時，應配合實施，不得異議。」是本案國防部收回陳訴人奉准自建部分之眷舍，雖於法尚非無據，惟核於私法關係上陳訴人仍保有該增建部分之所有權，且衡該條文無立法機關法律明確授權由行政機關以命令訂定，且無任何法源依據，核其法律性質係屬職權命令，非屬法規命令性質至明，惟國防部為業務主管機關，法制作業未臻周延完備，於本案眷舍住用限制規定及撤銷眷籍審查部分條文缺乏法源依據及法律明確授權，造成陳訴人眷舍配住及眷改國宅配售權益嚴重受損，致生民怨及斲傷政府威信，要難謂無違失。
- (四)次查，本案詢據國防部政治作戰局（下稱國防部政戰局）局長王○○中將坦稱：「…對劉前輩遭遇，深表同情，…我一直在思考之間有無人為疏失或錯誤，我思考這很不合理，占人家房子，又拿了 68 萬，但法律之規定很嚴峻，我在想能為他們作什麼」等語；該局軍眷服務處（下稱眷服處）林處長針對本案國防部以眷舍借住為由，撤銷陳訴人眷舍居住權是否合理問題則陳稱：「…就時空背景，當年大家都想分到眷舍，因眷舍有限，才会有如此多規則…因二造興訟對立，才援用相關法令規定，…。

85年眷改條例制定公布施行後，才規定違占戶及違建戶相關權宜措施，以利搬遷」云云；對此該處上校法制官魏○○則陳稱：「…我不是本案承辦人，但本案經過訴願及行政訴訟…。但法令規定是不可以借住的。」渠復陳稱：「這個案子民國60幾年就有這種現象（指借住），…我們捫心自問住用很難符合法規之規定，有很多檢舉案，愈講愈嚴格，不是我們墨守成規，我們從情理來看是否可以改善」等語。

- (五)經核，國防部對本案眷舍住用限制規定及撤銷眷籍審查部分條文缺乏法源依據及法律明確授權；且衡本案系爭眷舍部分房間借住，非全戶借住，應考量比例原則，斷不宜擴張解釋，侵害當事人權益；另該部對陳訴人及系爭眷舍檢舉人造成差別待遇情形，致生民怨及陳訴疑義，洵有違首揭法律規定及大法官會議解釋意旨，顯有違失，亟待檢討改進。

三、國防部對眷服業務未建立正式承辦及協辦人員制度，逕委由約聘人員擔任承辦人，顯有不當；復任由退役人員幕後指導正式承辦人員如何簽辦公文，除依法無據，且責任無法明確劃分，洵有違失。

- (一)按「行政機關為行政指導時，應注意有關法規規定之目的，不得濫用。」、「行政機關對相對人為行政指導時，應明示行政指導之目的、內容、及負責指導者等事項。」行政程序法第166條第1項及第167條第1項定有明文。

- (二)經查，據國防部調卷函復說明，國防部政治作戰局軍眷服務處，為執行眷村改建等事務，依據組織編制與業務區分承辦人及代理人制度，承辦人均分配其常態性業務，代理人權責為承辦人如因公、請假無法辦理負責業務，則由代理人負責辦理其業務。

前述人員任職後由原承辦人辦理乙週業務銜接事宜(含經驗移交報告)並由權責長官指派乙員資深業務承辦人負責輔導業務辦理情形，俾傳承並順利推動及有效執行眷村改建及軍眷服務工作，該處核心業務均由具相關經歷之「軍職」承辦人負責，並無退休或退役人員幕後指導正式承辦人員如何簽辦公文之情節；另按「國軍編制內及臨時聘僱人員管理作業規定」，該部為順遂推動眷村改建及眷服業務，得進用聘僱人員，分工辦理眷村改建及眷服工作；且按前開規定第3點規定，主管機關有要求特約聘僱人員提供勞務之權利，故有關渠等內部分工及業務職掌事項之權責劃分，應屬該部人事運用權責，自得依相關業務屬性分交特約聘僱人員辦理，聘僱人員再依其業務職掌收文並簽辦公文。

(三)惟查，本案詢據當年政戰局眷服處已離職約聘人員林○○表示，渠88年1月考進眷服處，90年3月或4月離開的…，其當時負責權限是彙整資料，協助處長作簡報及查對眷籍資料而已，眷服業務渠當時只是兼任工作，分擔王○○工作量及原八軍團轄區，沒有權限撤銷居住權眷籍，當時係由「副組長劉○○中校(空軍)」及「組長王○○中校」督導；有關眷服業務有何應注意或改善之處，其建議：「他們設定公文管理員這種角色，我們聘僱人員實不宜作承辦人工作，我們只是查對人員及法規而已，並無處分權限。」惟當詢及核稿官銜卻稱：「他沒有官銜(姓『爻』)，都是穿便服。」強調其確實幕後指導；另本院提示本案國防部相關答詢資料公文時則表示：「我們沒有權限，卻不知為何於公文上署名(承辦人)，核稿另有其人」等語。

(四)又查，嗣經本院約詢該處約聘人員亦即本案承辦人

王○○表示，因資深眷服處工作已 20 多年，一開始作眷籍資訊，後來約 87 年左右接陳情業務與林小姐各負責一半，並坦稱接辦過程如無「爰老師」指導公文無法簽辦；且詢據王員指稱，所云「爰老師」係指爰○○，係該處約聘之退役上校。針對劉○○眷舍居住權撤銷案公文如何撰擬乙節，詢據渠表示：「老師提示我方向後撰稿，再由其潤稿。」惟當詢及有關本案經辦情形時其坦言：「我們（指渠與林○○）很相信爰老師，老師對劉○○案有涉獵，之前亦有承辦經驗」等語，惟當詢及本案承辦公文係由自己主導判斷或老師主導問題時，其坦稱：「這個案子我擔不起來，由爰老師改，再依其改的來打這件公文（指撤銷眷舍居住權公文）…」等云。

(五)另查，上情本院約詢已退伍時任組長王○○上校則坦稱：「…我們對王○○業務指導確實有，本案重點須找到有哪些地方真的有所委屈，如何疏導以化解之，使整個事情緩和一點。」惟當詢及「假設本案爰老師指導如何寫公文，承辦人完成初稿經其核對定稿，陳判後公文發出去，責任歸屬」問題時，渠明確表示：「應蓋過章的都有責任。」當再詢問：「『爰』未蓋章如何負責？」時，渠則坦承：「未核章確實無法負責…」等語。

(六)經核，本案國防部對於眷服業務未建立正式承辦及協辦人員制度，逕委由所屬約聘人員非正式職員或軍官擔任承辦人，並於相關撤銷眷籍處分公文書署名，明顯名實不符，已核有未洽；復任由約聘之退役人員幕後指導正式承辦人員（亦為約聘人員）如何簽辦公文，除依法無據且權責不明，責任無法明確劃分，易造成「有權無責」之管理死角及漏洞，

洵有違失。

四、國防部對本案涉及越級指揮，率變更所屬調查結果，立場有失客觀公正，核有明顯疏失。

(一)按國防部軍眷服務業務，攸關原眷戶眷舍居住合法權益及眷村改建國宅配售權利，允應依法行政，妥慎處理，並加強溝通，以釋眷疑，俾免爭議，以昭公信。卷查前陸軍第八軍團司令部 90 年 2 月 20 日召開劉○○「眷舍違規使用撤銷居住權」聽證會，依簽到簿內容所載，國防部當時未派員參加。嗣前陸軍第八軍團司令部於 90 年 4 月 9 日將調查結果，以(90)務行字第 3818 號呈文：「1、陳控劉○○出租眷舍，查無具體事證，未違反「國軍軍眷業務處理辦法」第 31 條第 3 項之規定。2、劉員同意沈員（三等親屬關係）寄居，並無將眷舍轉借之情事，未抵觸「國軍軍眷業務處理辦法」第 31 條第 7 項之規定。3、劉員配住眷舍即依規定進住並遷入戶籍，後因職務調動，其主眷戶籍未曾遷出，且傢俱仍留置眷舍，並常返回眷舍探視，並未違「國軍軍眷業務處理作業手冊」第 36 條規定，故毋須辦理保留申請。4、沈○○占用眷舍阻擾劉員返回眷舍居住，意圖造成未居住眷舍之假象，並控告劉員違反「國軍軍眷業務處理辦法」，要求撤銷眷舍居住權，同時申請補納原眷戶，其意圖至為明確。」故建請仍保留其眷舍居住權為宜。

(二)經查，上情詎國防部 90 年 6 月 26 日(90)祥祉字軍 7507 號令前陸軍總司令部，因劉○○及眷屬未居眷舍 20 餘年，依「國軍軍眷業務處理辦法」第 31 條第 1 項第 4、7 款規定，處撤銷眷舍居住權及收回眷舍，並指責前陸軍第八軍團司令部未落實清查已有疏失，復違背住用處理規定，逕予劉○○寬延期限，

已逾越行政裁量權且涉違法，請該部於 15 日內結案報部，倘再延誤即議處失職人員。前陸軍總司令部奉令乃於 90 年 7 月 20 日(90)伯耐字第 4803 號函撤銷劉○○眷舍居住權暨收回眷舍。

(三)惟查，為釐清權責，詢據本案國防部政戰局眷服處時任業管正、副組長之王○○及劉○○上校到院說明均證稱，國防部係職司政策及規劃，有關眷籍撤銷相關執行及個案認定係屬轄內各軍種及業管軍團權責至明，且詢據副組長劉○○上校更明確表示，國防部不可以跨越各軍團作決定。

(四)又查，本案於提示國防部約詢答詢書面資料及相關撤銷眷籍公文，詢據時任陸軍第八軍團業管承辦人呂○○中校表示：「本案我到現場訪查很多次，沈一直想得到劉○○房子的配住權，我當時實況認定，沈○○有不法企圖，…我認為不是租舍，非租借，因此認定沒有違規，報到陸總部及國防部去，詎上級（國防部）認我處置不當要處分我，…後來由陸總部去撤銷劉○○之眷舍居住權。」並指稱：「我記得當時國防部都未派員到現場看，後來註銷人家眷籍，我當時現勘告知沈○○不能配住，…我發現其當時即有不法企圖，後來拆遷補助費被沈○○領走，我認為劉○○確有委屈，國防部對本案處理確實有不妥之處」等語。

(五)經核，國防部對本案涉及越級指揮情形至明，且於撤銷當事人眷籍決定前，該部未派員現勘瞭解實況及訪查，以期發見真實，率變更所屬調查結果，容有未盡調查之失，且衡與常情有悖；又爰員經本院約詢多次均拒不到院說明，益啟人疑竇，顯見本案立場有失客觀公正，核有明顯疏失。

五、國防部及所屬對系爭眷舍強制拆除，未通知陳訴人到

場點交其個人家具用品，有違程序正義及正當法律程序；且迄未補償其自費增建眷舍之損失，致生本案陳訴疑義，均核有不當，顯有疏失。

(一)按「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。」、「本法所稱行政程序，係指行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行為之程序。」、「受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。」、「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」、「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」、「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」行政程序法第1條、第2條第1項、第3項、第4條、第8條及第9條定有明文。

(二)經查，本案依據國防部說明，陸軍第八軍團指揮部奉國防部101年3月23日國政眷服字第1010003940號令核定拆圍工程需求計畫，依政府採購法辦理「高雄市鳳山區協和新村地上物拆除及圍籬新建工程」公開招標，101年6月19日決標予○○物業管理有限公司，於7月9日開工，同年10月17日完工，該眷舍包含增建部分均屬國有，其所坐落之土地亦為國有土地，劉○○將系爭眷舍轉借予沈○○使用，本無居住於系爭眷舍內之事實，而該眷舍在占用人沈○○遷出後，實際上並無人住用，房屋現況年久破舊甚至屋頂塌陷，屋內僅有不堪使用之廢棄物品，陸軍第八軍團指揮部因協和新村已完成國軍老舊眷村改（遷）建作業，而為騰空該村之國軍

老舊眷村土地發包委由○○物業管理有限公司將包含該眷舍在內之「協和新村」國軍眷舍等地上物予以拆除騰空，此係國有財產管理機關基於對國有建物行使所有人自由處分所有物之權利，並無不當，依法應無必須通知陳訴人之義務，軍方係由陸軍第八軍團指揮部工程承辦人黃○○上尉及中正預校承辦人陳○○少校前往監工等語。

(三)次查，有關本案國防部及所屬對系爭眷舍強制拆除乙節，詢據陸軍司令部眷服組上校組長房○○陳稱：「本案系爭眷舍係於101年7月間拆除，沈○○及劉○○之爭議，據我們瞭解彼等有租賃關係，我們試圖解決，當中開了幾次協調會，但問題始終無法解決，…他今日陳情拆房未依法定程序來作，本案其實與一般強制執行案件不同。我們八軍團拆房時有找里長及相關人過來見證，我們前、中、後拆的過程東西都有保存下來，將來如有需要，我們可以依法返還給他…」云云，當詢及系爭眷舍係於何時拆除及正確拆除之時點問題時，據陸軍第八軍團政戰室上校副主任蘇○○陳稱，係於102年7月10日拆除，惟陸軍第八軍團眷服組上校組長蕭○○則改稱，係於101年7月17日一直拆到9月，惟再詢問陸軍司令部眷服組組長房上校是否認為本案為租賃關係時，渠則改稱依法院判決係借貸關係，當初會認為是租賃關係，係依答詢資料附件所示沈女當年檢舉函所附租金匯款證據等語。

(四)惟查，依據國防部約詢書面資料所檢附有關本案民事損害賠償訴訟高雄地院鳳山簡易庭102年2月19日言詞辯論筆錄譯文所載，法官詢問證人楊女士供稱，最後一次進入系爭眷舍係101年10月底，里長電話告知房子被拆是101年11月份等語，則國

防部上開答詢書面及口述筆錄內容，核與事實顯有出入。經核，本案國防部及所屬對系爭眷舍委由民間業者拆除時，正確拆除日期不明，且答詢內容前後矛盾；另未善盡告知義務，事前未發文告之當事人；又拆除當時無相關監督或執行紀錄，且未全程攝影存證，亦未現場製作物品或財產清冊，致生本案陳訴疑義及嗣後陳訴人提起損害賠償訴訟。

- (五)另查，本案依據臺北高等行政法院 91 年度訴字第 1177 號判決理由曾指出，「原告（陳訴人）另主張：系爭眷舍於 51 年 7 月 4 日曾奉准增建，有公文及眷舍資料卡可稽，該自費建築部分約 12 坪，所有權屬於原告所有，私法上被告無權擅自剝奪原告之所有權，公法上被告無權以行政處分變更原告之使用權，故被告以行政處分收回含自建部分之眷舍，顯非合法…云云，查原告奉准增建固屬事實，惟按 86 年 1 月 22 日修正公布之『國軍軍眷業務處理辦法』第 29 條第 1 項規定：『凡以前奉准在眷村範圍內公有土地上自費建築眷舍有案者，應列為公產管理，不准出租、頂讓或經營工商業，房地不准出賣及作租押處分，將來國軍營地變更改用途處理時，應配合實施，不得異議。』是被告將原告奉准增建部分之眷舍列為公產管理，核屬於法有據，…至於私法關係上原告仍保有該增建部分之所有權，被告收回後是否應給予相當之補償？原告是否得依國軍老舊眷村改建條例第 23 條之規定請求補償？則屬收回眷舍後拆遷改建時之補償問題…。」惟查國防部迄未補償陳訴人奉核自費增建眷舍之損失。
- (六)綜上，國防部及所屬對系爭眷舍強制拆除，未通知陳訴人到場點交其個人家具用品，有違程序正義及正當法律程序；亦迄未補償其奉核自費增建眷舍損

失，致生本案陳訴疑義，均核有不當，顯有疏失。

據上論結，國防部對眷村重建基金營運及管制失衡，致使基金產生短絀情形，造成政府財政債務嚴重負擔，間而影響眷村重建工作及眷改計畫之遂行，核有違失；復對於本案眷舍住用限制規定及撤銷眷籍審查部分條文缺乏法源依據及法律明確授權，且有違比例原則，顯有違失；且對陳訴人及系爭眷舍檢舉人造成差別待遇之情形，核有失公平，顯有違失；又該部對眷服業務未建立正式承辦及協辦人員制度，逕委由約聘人員擔任承辦人，顯有不當；復任由退役人員幕後指導正式承辦人員如何簽辦公文，除依法無據，且責任無法明確劃分，洵有違失；又國防部對本案涉及越級指揮，率變更所屬調查結果，立場有失客觀公正，核有明顯疏失；另國防部及所屬對系爭眷舍強制拆除，未通知陳訴人到場點交其個人家具用品，有違程序正義及正當法律程序；且迄未補償其自費增建眷舍之損失，致生本案陳訴疑義，洵有不當，以上均核有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：尹祚芊