

壹、案由：據報載，國防部疑逾期發放戰士授田憑證補償金，且以「專案撫慰金」科目編列預算，由該部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會及財團法人海峽交流基金會等代為申請之方式作業，恐易滋生流弊，並涉有逾越母法授權之嫌，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

政府原為獎勵戰士反共抗俄並維持其家屬生活，於民國（下同）40年10月18日公布施行「反共抗俄戰士授田條例」，後因國內外局勢變化，未能反攻大陸，於78年12月27日公布廢止該條例。而為肯定戰士對國家之奉獻，乃制定「戰士授田憑據處理條例」（以下簡稱處理條例），經立法院於79年4月6日三讀通過，總統於同年4月23日公布，行政院同年12月10日發布定於80年1月1日施行，處理條例第2條第1項原規定「領有戰士授田憑據人員，於本條例施行之日起二年內，應依本條例規定，申請登記發給補償金，經核發補償金後，收回戰士授田憑據，不再授田；其在申請登記前死亡者，由戰士之家屬申請登記。」即領有戰士授田憑據人員或其家屬（該人員在申請登記前死亡者），本應於81年12月31日申請登記完畢。嗣於86年5月14日修正處理條例第2條第3項規定，將申請登記期限延至86年12月31日止。又依處理條例第3條規定「處理戰士授田憑據所需補償金及作業經費，應編列特別預算支應。」爰行政院依上開規定並依預算法第83條規定，編列「戰士授田憑據處理補償金及其發放作業費特別預算案」分80及81兩年度編列，歲出部分，編列補償金新台幣（下同）880億元及作業費2億7,478萬7,000元，共882億7,478萬7,000元；歲入部分，全數相對編列為移用以前年度歲計賸餘支應。嗣經立法院審議結果，歲出部分，刪減作業費7,478萬7,000元，相對減列歲入7,478萬7,000元，歲出預算及歲入預算均為882億元，立法院並於79年11月9日審議通過，業自80年1

月 1 日起開始發放。惟前國防部聯合後勤司令部留守業務署（以下簡稱前留守業務署）卻依「現役軍人死亡無人繼承遺產管理辦法第 4 條」、「退除官兵死亡無人繼承遺產管理辦法第 4 條」及「合於領取戰士授田憑據補償金居住大陸地區人員補償金作業要點第九點」呈報國防部「合於領取戰士授田憑據補償金居住大陸地區人員補償金實施計畫」並於 83 年 8 月 6 日核定，以合於該計畫第 5 條第 1 項第 2 款規定：「行政院國軍退除官兵輔導委員會及前留守業務署，以遺產管理人身分，代單身在台亡故家屬居住大陸地區者申請登記資料。」（以下簡稱「代為申請」）又國防部自 92 年起以「專案撫慰金」科目編列預算，由該部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會及財團法人海峽交流基金會等代為申請之方式作業，有逾越母法授權等情。經擬具相關問題函請國防部、審計部、法務部及財團法人海峽交流基金會說明並調閱相關卷證資料，另約詢行政院主計總處副主計長鹿○○、國防部副參謀總長劉○○上將及相關業務承辦人員。爰調查竣事，臚列調查意見如下：

- 一、國防部未依「戰士授田憑據處理條例」之規定核發補償金，以所謂「遺產管理人」身分，代單身戰士在臺亡故而其家屬居住大陸地區者，申請登記資料，恣意擴張適用，逾越處理條例第 2 條規定，核有重大違失。
 - (一)按處理條例第 2 條規定：「領有戰士授田憑據人員，應依處理條例規定，申請登記發給補償金，…，其在申請登記前死亡者，由戰士之家屬申請登記。…第一項人員未於民國 86 年 12 月 31 日前申請登記者，其戰士授田憑據作廢。」處理條例第 7 條規定：「申請登記發給補償金，經核發通知領取之日起二年內未領取者，其應發之金額，由政府專戶保管之；自通知領取之日起逾五年未領取者，其補償金歸屬國庫。」再依處理條例施行細則第 4 條規定：「領有戰士授田憑據人員，應於民國 86 年 12 月 31 日前，填具申請核發補償金登記表，連同戰

士授田憑據影本及所需證明文件影本，以雙掛號郵寄至國防部聯合後勤司令部申請登記。前項人員於申請登記前死亡者，由戰士之配偶申請登記，無配偶者，戰士之家屬依順序申請登記（直系血親卑親屬、父母、兄弟姊妹、祖父母）申請登記。」即領有戰士授田憑據人員或其家屬（該人員在申請登記前死亡者），若未於 86 年 12 月 31 日前申請登記者，其戰士授田憑據作廢，處理條例規定甚明，無庸置疑。

- (二)處理條例第 3 條規定「處理戰士授田憑據所需補償金及作業經費，應編列特別預算支應。」爰行政院依上開規定並依預算法第 75 條規定，編列「戰士授田憑據處理補償金及其發放作業費特別預算案」分 80 及 81 兩年度編列，歲出部分，編列補償金 880 億元及作業費 2 億 7,478 萬 7,000 元，共 882 億 7,478 萬 7,000 元。嗣經立法院刪減作業費 7,478 萬 7,000 元，預算為 882 億元，並自 80 年 1 月 1 日起開始發放，而本特別預算截至 88 年 12 月 31 日止，已發放 63 萬餘人，共支出 751 億餘元，餘額 131 億元，其中 120 億元因無繼續保留必要，行政院予以核減，並同意保留 11 億元轉入 89 年度繼續處理，之後每年度國防部均申請本特別預算歲出保留款，並經行政院同意保留繼續處理，迨至該部 92 年 1 月 31 日申請本特別預算歲出保留款 8,360 萬元時，經行政院審核結果，於 92 年 2 月 14 日以院授主忠四字第 092000930 號函核復該部 91 年度本特別預算歲出保留款 8,360 萬元，應免予保留，爾後如有支付之必要，請該部於各該實現年度準用適當預算科目辦理在案。本案處理至今，於 86 年 12 月 31 日前完成登記者計 74 萬 5,658 人（臺灣地區 62 萬 3,460 人；大陸地區 12 萬 2,198 人【其中「代為申請」8 萬 7,967 人】），截至 101 年 11 月 19 日止計發放 63 萬 4,107 人，752 億 7,805 萬元（臺灣地區 62 萬 2,451 人；大陸地區 1 萬 1,656 人【其中「代為申

請」3,233人，發放金額1億6,165萬元】）；尚有11萬1,551人待處理（臺灣地區1,009人；大陸地區11萬0,542人【其中「代為申請」84,734人】）。

（三）國防部說明係以：

- 1、依臺灣地區與大陸地區人民關係條例第68條第1項規定，現役軍人或退除役官兵死亡而無繼承人、繼承人之有無不明或繼承人因故不能管理遺產者，由主管機關管理其遺產（第1項）；第1項遺產管理辦法，由國防部及退輔會分別擬訂，報請行政院核定之（第3項）。故如該領受補償金之戰士死亡而無繼承人、繼承人之有無不明或繼承人因故不能申請者，參照上開臺灣地區與大陸地區人民關係條例第68條第1項規定及「現役軍人死亡無人繼承遺產管理辦法」第4條規定，現役軍人死亡無人繼承之遺產，由國防部後備司令部為遺產管理人。
- 2、在臺單身亡故或家屬親友居住大陸地區者，由於當時大陸地區幅員廣闊，資訊傳達不易，而相關法令研判於創置設計時，囿於時空背景及政治等因素，僅能先考量由後備司令部留守處及輔導會依相關法令規定，以遺產管理人身分代為申請登記，以保障其權益，實屬立意良善。
- 3、本案有經過預算程序，為「措施性法律」，依法有據。且行政院於92年2月14日以院授主忠四字第092000930號函核復該部91年度本特別預算歲出保留款8,360萬元，應免予保留，爾後如有支付之必要，請該部於各該實現年度準用適當預算科目辦理在案。

（四）惟「代為申請」顯已逾越處理條例第2條規定：

- 1、我國中央法規標準法第2條規定：「法律得定名為法、律、條例或通則。」中央行政機關法制作業應注意事項第2點第5項第1款第3目規定：「條例：屬於地區性、專門性、特殊性或臨時性事項之規定者稱之。」

學理上，法律可區分為實質意義的法律及形式意義的法律，又均可按其成為法的目的、功能、作用、時代性、久暫性、專業性、技術性等區別為規範性法律（Normengesetz）及「措施性（處置性）法律」（Massnahmegesetz）；前者如憲「法」、民、刑、訴訟「法」，後者即如本「處理條例」、第一屆資深中央民意代表自願退職「條例」、戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例、二二八事件處理及賠償條例等，是形式意義的法律，通常包括於實質意義的法律之中，即前者與後者輒有重疊現象。措施性法律表現了立法者對某些事項之處理決定，在社會立法與經濟立法方面，措施法無疑是一種能「迅赴事功」立法模式，也不致牴觸憲法的分權原則¹。即本「處理條例」顯屬為處理特殊性事項之規定，關於申請登記人員之身分、受理登記之期限、未登記之效力（憑據作廢）、發給補償金預算之編列、未領取者其應發之金額歸屬國庫等重要事項，均於「處理條例」本法明確規定，執行之行政機關所訂定之任何型式之行政命令，自不得逾越本（母）法。

- 2、為了解國防部核定之「合於領取戰士授田憑據補償金居住大陸地區人員補償金實施計畫」，准由退輔會及前留守業務署，以遺產管理人身分，代單身在臺亡故家

¹所謂的「措施性法律」（Massnahmegesetz），亦可稱為處置性法律。起源於十九世紀的法律觀，認為法律必須具有抽象的「一般性」，亦即讓立法者不能針對某些特殊的事項及適用範圍而為規定，而由行政權或司法權來就具體個案來決定如何實施法律，這些法律亦可稱之為「持續性法律」（konstituierendes gesetz），由於這些法律的規範具有抽象性，因此也可稱為是一種「規範法律」（Normengesetz）。反之，措施性法律的產生，乃是立法者針對具體的事務，明白地規定處置的方式，所以，是一種明白具有目的導向的立法模式。措施性法律的名稱可以由德國威瑪憲法第 48 條規定：總統得頒布緊急命令採行任何的「措施」來應變。因此，這種有法律位階的措施性命令，即成為威瑪共和國常見的法規範。1955 年著名學者福斯多夫（E. Forsthoff）將這種具有明顯手段與目的關聯的立法，稱之為措施性法律。參見陳新民大法官，《由釋字五二〇號解釋檢視我國憲法的預算法制》，國家政策研究基金會，憲政(研) 090-015 號（January 25, 2007），網址：<http://www.npf.org.tw/post/2/470>

屬居住大陸地區「代為申請」，公、私法上之法律關係、效力若何？有無踰越母法之授權等事項之行政法、司法實務見解，經本院函詢主管機關法務部意見，略以：

- (1) 按中央行政機關法制作業應注意事項第 2 點第 5 項第 1 款第 3 目規定：「條例：屬於地區性、專門性、特殊性或臨時性事項之規定者稱之。」查處理條例第 2 條規定：「領有戰士授田憑據人員，應依本條例規定，申請登記發給補償金，經核發補償金後，收回戰士授田憑據，不再授田；其在申請登記前死亡者，由戰士之家屬申請登記。(第 1 項)前項戰士在核發補償金前死亡者，其補償金由戰士之家屬領受。(第 2 項)第 1 項人員未於民國 86 年 12 月 31 日前申請登記者，其戰士授田憑據作廢。(第 3 項)」同法第 8 條規定：「第 2 條第 1 項及第 2 項人員，在領取補償金前，喪失中華民國國籍者，不得領取補償金」，足見有關戰士授田憑據補償金在戰士依規定申請登記經核定發放前，尚非屬於該戰士之財產（臺灣高等法院高雄分院民事 80 年度家上易字第 1 號判決意旨參照）。又已故戰士之家屬申領處理條例規定之補償金，乃處理條例直接所賦予之權利，並非繼承已故戰士權利，故不發生遺產繼承問題。從而，已故戰士之遺產管理人，雖負有法定遺產管理人之職務，惟揆諸前揭說明，尚不得以其為已故戰士遺產管理人之身分，主張已死亡戰士之家屬補償金請求權為遺產管理範圍。故該條例顯屬特殊性或臨時性事項之規定，一旦上開兩種申請人逾期未提申請者，即不得申請，至為明確。依該條規定無使規範退輔會及前留守業務署，得代單身在臺亡故家屬居住大陸地區者申請登記資料。
- (2) 次按戰士授田憑據補償金之發給，係以主管機關作成核發之行政處分（授益處分）為依據，故此項申

請屬於公法上法律關係，已故戰士之家屬申請補償金之權利，乃處理條例直接所賦予，並非繼承已故戰士權利，亦即非屬遺產繼承。查「合於領取戰士授田憑據補償金居住大陸地區人員補償金實施計畫」雖係本於處理條例施行細則第 33 條規定而訂，惟該施行細則第 33 條並無規定得由遺產管理人「代為申請」之依據，故該計畫第 5 條第 1 項第 2 款規定：「退輔會及前留守業務署，以遺產管理人身分，代單身在臺亡故家屬居住大陸地區者申請登記資料」，與處理條例第 2 條規定顯然抵觸。

(3) 另查戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例第 2 條、二二八事件處理及賠償條例第 2 條亦設由「受裁判者或其家屬」或「受難者」限期申請規定，但均無另設「代為申請」之規定。

3、即戰士授田憑據補償金之發給，係以有請領權人「申請登記」，主管機關審核後作成核發之行政處分（授益處分）為依據，「申請登記」至作成核發之行政處分，應經審核階段，待審核完畢確認可發給補償金之後，始屬遺產繼承關係。「代為申請」時公法或私法上之權利仍未確定，如何能逕認已屬單身在臺亡故者之遺產，而以「遺產管理人」身分，代其家屬居住大陸地區者申請登記資料，顯屬錯置。而「代為申請」亦難以起算公法、私法上之請求權時效，致使戰士授田憑據補償金之處理將永無止日。

4、另行政院於 92 年 2 月 14 日以院授主忠四字第 092000930 號函核復國防部，有關 91 年度本特別預算歲出保留款 8,360 萬元，應免予保留，爾後如有支付之必要，請該部於各該實現年度準用適當預算科目辦理在案。國防部遂以 92 年 6 月 17 日陸瞻字第 0920004604 號令，准由年度「退休撫卹」工作計畫內「專案撫慰金」科目項下覈實支應並按季分配發放，

係經預算程序云云。雖司法院釋字 391 號及釋字 520 號解釋，將法定預算視為措施性法律，係因我國的預算案與法律案一樣須經立法院完成三讀程序，亦和法律案一般，仍適用立法院覆議程序（憲法第 57 條及增修條文第 3 條 2 項），此等「程序上同一性」，認為預算案為具有形式法律之性質²。而「退休撫卹」係國防部每年度之工作計畫，內容包含戰士授田憑據補償金等九項退休退職給付，即有關「專案撫慰金」為經常性科目，故該預算雖每年均經主計機關及立法機關形式審查通過，係於會計科目間調整用途，而非僅處理戰士授田憑據補償金之後續發放。

- (五) 綜上，處理條例立法意旨明確，即領有戰士授田憑據人員或其家屬（該人員在申請登記前死亡者），若未於 86 年 12 月 31 日前申請登記者，其戰士授田憑據作廢，無庸置疑。依法行政之意義，在積極的面向上，要求行政行為須有法律之依據；在消極的面向上，則要求行政行為不得抵觸法律，即行政機關的行為必須具有合法性，經由立法機關授權的行政立法和行政自由裁量權，不得逾越本（母）法之解釋及擴大適用，行政機關於執行上縱有相當之困難或需求，亦應遵守或以修法為之。然國防部不依此途，以所謂「遺產管理人」身分，「代為申請」登記人數共有 8 萬 7,967 人，其中已發放 3,233 人，發放金額 1 億 6,165 萬元，至今尚有 8 萬 4,734 人待處理。故國防部未依「戰士授田憑據處理條例」之規定核發補償金，以所謂「遺產管理人」身分，代單身戰士在臺亡故而其家屬居住大陸地區者，申請登記資料，恣意擴張適用，逾越處理條例第 2 條規定，核有重大違失。

二、國防部未依處理條例施行細則第 15 條、第 26 條及行政程

²同註 1。

序法之規定，對申請登記時相關證件不齊全者，通知補正，無法補正者則應予不受理，及以二個月之處理期間為限，未能積極並有效率處理本案，延宕該類案件之審查逾 15 年之久而未了結，核有違失。

(一)處理條例施行細則第 15 條規定：「後備司令部對領有戰士授田憑據人員之身分、年齡、退除或服役狀況及申請登記之戰士家屬身分，與所寄交之授田憑據、證明文件影本，經審查無本條例第八條喪失領取補償金權利之情形後，依下列規定辦理，並以書面通知申請登記人：…。三、授田憑據影本經認定無訛而證明文件影本不齊全或與所填登記表不符者，應請申請登記人於三十日內補正，逾期未補正者，除身分不符無法認定者不核給補償金外，其餘依所送證件足以認定其年齡、退除或服役狀況時，按認定之情形依第八條至第十一條規定核定補償金基數，無法認定時依第十一條第一項第二款之規定，核給一個基數之補償金。…。」、第 26 條規定：「發放單位對申請登記人所持據以領取補償金之證件，均應詳為查驗，並依下列規定處理：一、符合者，發給補償金，並收回戰士授田憑據原本。二、證件不齊全者，應請其於三十日內補正。三、證件係偽造、變造、無效或不符合者，不得發給補償金，並移送後備司令部依法處理。…。」即領有戰士授田憑據人員或其家屬（該人員在申請登記前死亡者），申請登記時所持據以領取補償金之相關證件，不齊全者，應請其於三十日內補正。

(二)行政程序法規定行政行為應有效能（第 1 條）及內容應明確（第 5 條），第 3 條第 1 項規定：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」、第 3 項（排除適用條款）第 1 款規定：「有關外交行為、軍事行為或國家安全保障事項之行為。」、第 51 條規定：「行政機關對於人民依法規之申請，除法規另有規定外，應按各事項類別，訂定處理期間公告之。未

依前項規定訂定處理期間者，其處理期間為二個月。行政機關未能於前二項所定期間內處理終結者，得於原處理期間之限度內延長之，但以一次為限。…。」按戰士授田憑據補償金之發給，係以有請領權人「申請登記」，主管機關審核後作成核發之行政處分（授益處分）為依據，故此項申請屬於公法上法律關係，非屬軍事行為或國家安全保障事項之行為，除處理條例（及施行細則）另有規定外，仍應適用行政程序法之程序規定。又行政機關為行政行為時，對當事人之通知、相關文書之公告、送達及補正等，行政程序法亦定有相關規定。

- (三)對受理本案處理期間冗長，及為何未依處理條例施行細則第 15 條、第 26 條及行政程序法之規定處理，據國防部之說明，只要在 86 年 12 月 31 日前申請登記者，處理條例並無規定完成審查程序之期限，視其何時補件完畢，並提出核發申請即可，且因受理案件數量龐大，正逐年清理中云云。顯然國防部多年來未依處理條例施行細則第 15 條、第 26 條規定處理本案之相關作業，對於登記時相關證件不齊全者，未遂行通知補正之程序，致原可不受理之案件，一再拖延處置，多年未結；且縱使本案於 86 年 12 月 31 日前完成登記時，案件量大，或係大陸家屬自行登記，資訊傳達不易，而需較長之審查期限，始能完成審查作業；惟行政程序法於 90 年 1 月 1 日施行，該法第 51 條第 1、2、5 項規定：「行政機關對於人民依法規之申請，除法規另有規定外，應按各事項類別，訂定處理期間公告之。」、「未依前項規定訂定處理期間者，其處理期間為二個月。」、「行政機關因天災或其他不可歸責之事由，致事務之處理遭受阻礙時，於該項事由終止前，停止處理期間之進行。」則本案之審查期限既未見該條例有所規範，自應適用上開行政程序法之一般處理期間二個月之規定，且就該申請登記案之處理亦未見國防部委託海基會協處，即難謂其具有不可

歸責之事由致受阻礙而必須停止處理期間進行之情事。準此，本案自 90 年 1 月 1 日起，縱該處理條例無規定完成審查之處理期限，國防部就該類案件審查期間，自應回歸行政程序法所定，以二個月之處理期間為限。

(四) 綜上，本案處理至今，於 86 年 12 月 31 日前完成登記者計 74 萬 5,658 人（臺灣地區 62 萬 3,460 人；大陸地區 12 萬 2,198 人【其中「代為申請」8 萬 7,967 人】），截至 101 年 11 月 19 日止，尚有 11 萬 1,551 人待處理。縱摒除「代為申請」84,734 人，尚有 26,817 人（臺灣地區 1,009 人；大陸家屬自行登記 25,808 人）十餘年來懸而未決。國防部以案件量大…需較長之審查期間云云，縱屬實情，其亦可依上開行政程序法之規定，依事物之特性類別，訂定個別處理期間，以資遵循，始為適法。國防部捨此不為，且未依處理條例施行細則第 15 條、第 26 條及行政程序法之規定，對申請登記時相關證件不齊全者，通知補正，無法補正者則應予不受理，及以二個月之處理期間為限，延宕該類案件之審查逾 15 年之久而未了結，核有違失。

三、國防部以「代為申請」方式，已逾越處理條例第 2 條規定，仍逐年編列相關預算俾以執行，行政院主計總處多年來未善盡主計機關應監督公務預算之審編、執行考核之責，核有違失。

(一) 行政院主計總處組織法第 2 條總處掌理下列事項：「…三、公務預算、附屬單位預算之籌劃、審編、執行考核與中央對地方補助制度之規劃及監督。四、政府會計與決算報告之審編及內部審核實施狀況之督導。」按處理條例第 2 條規定：「領有戰士授田憑據人員，應依處理條例規定，申請登記發給補償金，…，其在申請登記前死亡者，由戰士之家屬申請登記。…第一項人員未於民國 86 年 12 月 31 日前申請登記者，其戰士授田憑據作廢。」處理條例第 7 條規定：「申請登記發給補償金，經

核發通知領取之日起二年內未領取者，其應發之金額，由政府專戶保管之；自通知領取之日起逾五年未領取者，其補償金歸屬國庫。」即處理條例立法意旨明確，即領有戰士授田憑據人員或其家屬（該人員在申請登記前死亡者），若未於 86 年 12 月 31 日前申請登記者，其戰士授田憑據作廢，無庸置疑。又依處理條例第 3 條規定「處理戰士授田憑據所需補償金及作業經費，應編列特別預算支應。」爰行政院依上開規定並依預算法第 83 條規定，編列「戰士授田憑據處理補償金及其發放作業費特別預算案」分 80 及 81 兩年度編列。

(二)國防部核定之「合於領取戰士授田憑據補償金居住大陸地區人員補償金實施計畫」，准由退輔會及前留守業務署，以遺產管理人身分，代單身在台亡故家屬居住大陸地區「代為申請」，是否有違反預算執行程序之情事？行政院主計總處之說明，略以：

- 1、按特別條例立法目的係在規範地區性、專門性、特殊性或臨時性事項，即本「處理條例」立法意旨很明確，當初編列預算為專款專用。預算編列係根據國防部函給主計總處，辦理發放完畢並將未領取部分繳回國庫後，該部以遺產管理人身分，代單身在臺亡故家屬居住大陸地區「代為申請」。
- 2、經查本特別預算截至 88 年 12 月 31 日止，已發放 63 萬餘人，共支出 751 億餘元，其餘 131 億元，其中 120 億元因無繼續保留必要，行政院予以核減，並同意保留 11 億元轉入 89 年度繼續處理，之後每年度國防部均申請本特別預算歲出保留款，並經行政院同意保留繼續處理，迄至該部 92 年 1 月 31 日申請本特別預算歲出保留款 8,360 萬元時，經行政院審核結果，於 92 年 2 月 14 日以院授主忠四字第 092000930 號函核復該部 91 年度本特別預算歲出保留款 8,360 萬元，應免予保留，爾後如有支付之必要，請該部於各該實現年度

準用適當預算科目辦理在案。

- 3、國防部依上開院函示，於 92 年 5 月 7 日令頒 92 年度未發放之補償金所需預算由年度「退休撫卹」工作計畫內之「專案撫慰金」科目預算檢討調整支應，至 92 以後年度（包括 102 年度），均納編各年度國防部主管預算案，並經立法院審議通過據以執行。另以本特別預算係依處理條例規定執行，主管機關為國防部，爰有關處理條例訂定之旨意及規定之認定；「代為申請」是否逾越處理條例本法規定，宜由該部釐清說明。

(三)依預算法第 83 條規定，特別預算是國家遇有特殊情況或因應緊急重大情事，按照特定條件而於年度總預算以外所成立之預算，為專款專用，且處理條例第 7 條規定，申請登記發給補償金，自通知領取之日起逾五年未領取者，其補償金歸屬國庫。另查戰士授田補償金特別決算 91 年底全數結清後，審計部於辦理 98 年度第 1 期財務收支及決算抽查時（98 年 6 月 10 日台審部二字第 0980001791 號函），略以：「發現領有戰士授田憑據人員單身在臺亡故，以『代為登記』（即「代為申請」）方式申請補償金之依據及請領補償金之期限。惟本條例暨施行細則規定之申請登記方式，並無『代為登記』；且最後一次登報公告通知日距今逾 10 年，已逾本條例第 7 條規定 5 年領取期限，渠等可否受領戰士授田憑據補償金，亟符釐清。」出具之審計意見。

(四)綜上，按處理條例於 80 年 1 月 1 日施行時，本應於 81 年 12 月 31 日申請登記完畢，嗣於 86 年 5 月 14 日修正時，又將申請登記期限延至 86 年 12 月 31 日止，相關時空背景及政治等因素，立法機關應已有所考量，行政機關於執行上理應遵守法律之規定，縱有相當之困難或需求，亦應以修法為之。然國防部以所謂「遺產管理人」身分，代單身在臺亡故家屬居住大陸地區者申請登記資料，「代為申請」登記人數共有 8 萬 7,967 人，其中已

發放 3,233 人，發放金額 1 億 6,165 萬元，至今尚有 8 萬 4,734 人待處理，已逾越處理條例第 2 條規定。又國防部自 92 年起，至 101 年 11 月 2 日止，以「專案撫慰金」科目發放戰士授田憑據補償金，累計總人數 289 人，總金額 4,705 萬元。然「處理條例」立法意旨很明確，當初編列預算即為專款專用，而「退休撫卹」係國防部每年度之工作計畫，有關「專案撫慰金」為經常性科目，故該預算雖每年均經主計機關及立法機關形式審查通過，係於會計科目間調整用途，而非僅處理戰士授田憑據補償金之後續發放。因此，本案國防部以「代為申請」方式，已逾越處理條例第 2 條規定，仍逐年編列相關預算俾以執行，負責中央政府總預算籌編及各部會預算編審及執行事項之行政院主計總處，多年來未善盡主計機關應監督公務預算之審編、執行考核之責，核有違失。

四、行政院未究明國防部處理本案何以曠日廢時，「代為申請」方式是否合法，仍於 92 年 2 月 14 日以院授主忠四字第 092000930 號函核復該部，爾後如有支付之必要，准該部於各該實現年度準用適當預算科目辦理在案，顯未善盡監督之責。

(一)立法院於 79 年 4 月 6 日三讀通過「戰士授田憑據處理條例」，總統於同年 4 月 23 日公布，行政院同年 12 月 10 日發布定於 80 年 1 月 1 日施行，處理條例第 2 條第 1 項原規定「領有戰士授田憑據人員，於本條例施行之日起二年內，應依本條例規定，申請登記發給補償金，經核發補償金後，收回戰士授田憑據，不再授田；其在申請登記前死亡者，由戰士之家屬申請登記。」即領有戰士授田憑據人員或其家屬（該人員在申請登記前死亡者），本應於 81 年 12 月 31 日申請登記完畢。嗣於 86 年 5 月 14 日修正處理條例第 2 條第 3 項規定，將申請登記期限延至 86 年 12 月 31 日止。又處理條例第 3 條規定「

處理戰士授田憑據所需補償金及作業經費，應編列特別預算支應。」爰行政院依上開規定並依預算法第 75 條規定，編列「戰士授田憑據處理補償金及其發放作業費特別預算案」分 80 及 81 兩年度編列，歲出部分，編列補償金 880 億元及作業費 2 億 7,478 萬 7,000 元，共 882 億 7,478 萬 7,000 元。嗣經立法院刪減作業費 7,478 萬 7,000 元，預算為 882 億元，並自 80 年 1 月 1 日起開始發放。

- (二)按處理條例第 2 條規定：「領有戰士授田憑據人員，應依處理條例規定，申請登記發給補償金，…，其在申請登記前死亡者，由戰士之家屬申請登記。…第一項人員未於民國 86 年 12 月 31 日前申請登記者，其戰士授田憑據作廢。」處理條例第 7 條規定：「申請登記發給補償金，經核發通知領取之日起二年內未領取者，其應發之金額，由政府專戶保管之；自通知領取之日起逾五年未領取者，其補償金歸屬國庫。」再依處理條例施行細則第 4 條規定：「領有戰士授田憑據人員，應於民國 86 年 12 月 31 日前，填具申請核發補償金登記表，連同戰士授田憑據影本及所需證明文件影本，以雙掛號郵寄至國防部聯合後勤司令部申請登記。前項人員於申請登記前死亡者，由戰士之配偶申請登記，無配偶者，戰士之家屬依順序申請登記（直系血親卑親屬、父母、兄弟姊妹、祖父母）申請登記。」即領有戰士授田憑據人員或其家屬（該人員在申請登記前死亡者），若未於 86 年 12 月 31 日前申請登記者，其戰士授田憑據作廢，處理條例規定甚明，無庸置疑。惟前國防部聯合後勤司令部留守業務署卻依「現役軍人死亡無人繼承遺產管理辦法第 4 條」、「退除官兵死亡無人繼承遺產管理辦法第 4 條」及「合於領取戰士授田憑據補償金居住大陸地區人員補償金作業要點第九點」呈報國防部「合於領取戰士授田憑據補償金居住大陸地區人員補償金實施計畫」並

於 83 年 8 月 6 日核定，以合於該計畫第 5 條第 1 項第 2 款規定：「行政院國軍退除官兵輔導委員會及前留守業務署，以遺產管理人身分，代單身在台亡故家屬居住大陸地區者申請登記資料。」（以下簡稱「代為申請」）即國防部恣意擴張適用，以所謂「遺產管理人」身分，代單身在臺亡故家屬居住大陸地區者申請登記資料，「代為申請」登記人數共有 8 萬 7,967 人，其中已發放 3,233 人，發放金額 1 億 6,165 萬元，至今尚有 8 萬 4,734 人待處理，已逾越處理條例第 2 條規定。

(三)再者，本特別預算截至 88 年 12 月 31 日止，已發放 63 萬餘人，共支出 751 億餘元，其餘 131 億元，其中 120 億元因無繼續保留必要，行政院予以核減，並同意保留 11 億元轉入 89 年度繼續處理，之後每年度國防部均申請本特別預算歲出保留款，並經行政院同意保留繼續處理，迄至該部 92 年 1 月 31 日申請本特別預算歲出保留款 8,360 萬元時，經行政院審核結果，於 92 年 2 月 14 日以院授主忠四字第 092000930 號函核復該部 91 年度本特別預算歲出保留款 8,360 萬元，應免予保留，爾後如有支付之必要，請該部於各該實現年度準用適當預算科目辦理在案。國防部遂依上開行政院函示，於 92 年 5 月 7 日令頒 92 年度未發放之補償金所需預算由年度「退休撫卹」工作計畫內之「專案撫慰金」科目預算檢討調整支應，至 92 以後年度（包括 102 年度），均納編各年度國防部主管預算案。

(四)查本案處理至今，於 86 年 12 月 31 日前完成登記者計 74 萬 5,658 人（臺灣地區 62 萬 3,460 人；大陸地區 12 萬 2,198 人【其中「代為申請」8 萬 7,967 人】），截至 101 年 11 月 19 日止計發放 63 萬 4,107 人，752 億 7,805 萬元（臺灣地區 62 萬 2,451 人；大陸地區 1 萬 1,656 人【其中「代為申請」3,233 人，發放金額 1 億 6,165 萬元】）；尚有 11 萬 1,551 人待處理（臺灣地區 1,009

人；大陸地區 11 萬 0,542 人【其中「代為申請」84,734 人】）。又國防部自 92 年起，至 101 年 11 月 2 日止，以「專案撫慰金」科目發放戰士授田憑據補償金，累計總人數 289 人，總金額 4,705 萬元。縱摒除「代為申請」84,734 人，尚有 26,817 人（臺灣地區 1,009 人；大陸家屬自行登記 25,808 人）十餘年來懸而未決。本案國防部以「代為申請」方式，已逾越處理條例第 2 條規定，仍逐年編列相關預算俾以執行，已有重大違失。而行政院未究明國防部處理本案何以曠日廢時，「代為申請」方式是否合法，仍於 92 年 2 月 14 日以院授主忠四字第 092000930 號函核復該部，爾後如有支付之必要，准該部於各該實現年度準用適當預算科目辦理在案，顯未善盡監督之責。

調查委員：洪昭男