

調 查 報 告

壹、案由：據訴：國防部辦理屏東縣「崇武、大武新村改建基地」改遷建作業，未依改建說明會所定時程交屋，經申請改領補助購宅款遭拒；嗣後空軍司令部檢附該部收回眷舍函文時，未載明提起訴願之法定期間係自該部原行政處分書送達之次日起算，損及權益等情乙案。

貳、調查意見：

國防部總政治作戰局（總政治作戰部於民國【下同】91年3月1日改編為總政治作戰局，以下皆稱總政戰局）及空軍司令部（下稱空軍）某部隊辦理本案屏東縣「崇武、大武新村改建基地」（下稱本改建基地）之新建眷宅交屋作業時，承購興建住宅之「崇武新村」原眷戶熊○○（下稱熊員，少校退役），以交屋期程延宕及貧病等由，申請改領補助購宅款，卻遭總政戰局以所請未符資格而拒絕，惟熊員並未配合完工後之交屋作業，且陸續向國防部部長、行政院院長及法務部部長等陳情，然總政戰局仍註銷熊員之眷舍居住憑證及原眷戶權益與收回該房地，熊員即於98年9月間向本院陳情，經本院初步函詢國防部及熊員陸續補充資料後，嗣由本院值日委員於99年12月核批調查，經調查委員調閱國防部相關卷證資料及詢問總政戰局相關人員後，業已調查竣事。茲將調查意見臚陳如下：

- 一、本案總政戰局辦理「崇武、大武新村改建基地」新建工程，未考量環境影響評估及協調棄土場等作業時程，致延宕建照取得及發包與施工時程，改建說明會預估與實際交屋時程差距約達4年之久，徒增眷宅配購戶困擾及房租補助款支出，洵有未當。

(一)查本改建基地係由實踐八村、大同新村、崇武新村、大武新村、頭前溪村、克難實踐村、崇道新村、明德新村、潮洲新村、崁頂新村、大鵬(丙)新村、崇禮新村、礦協東村、礦協西村等 14 村遷建，空軍某部隊為執行單位，負責原眷戶及違占建戶之資格清查、改建意願調查、各項會議通知、房舍補償查估、各項輔(補)助款繕報、抽籤交屋等作業；總政戰局則辦理改建工程之規劃設計及發包興建等事項。87 年 4 月 14 日總政戰局辦理本改建基地之改(遷)建說明會時，其改(遷)建說明書第十四點(改建時程)載明：「(一)自蒐整眷戶意願後至工程圖說設計繪製及編制工程預算完成約 4 個月。(二)自呈報圖說預算至核准申照約 2 個月。(三)自申請建築執照至取得建築執照約 2 至 3 個月。(四)自工程發包建宅至獲得竣工使用執照，須 700 個日曆天。(五)自住宅完工至計繳地價，完成房地產權登記，約 2 至 4 個月。(六)自完成產權登記、火災保險與獲得銀行貸款至清結自備款交屋，約 1 至 2 個月。」依該說明書所預定時程，本改建基地可於 34 至 38 個月完成交屋。

(二)次查總政戰局於 86 年 10 月 14 日與負責本改建基地規劃設計之三門聯合建築師事務所完成簽約，建築師應評估土方量與棄土場；87 年 9 月 7 日建築師函請屏東縣政府確認基地範圍是否應實施環境影響評估，10 月 9 日該府即表示基地位於自來水水源水質水量保護區，應依相關法規完成環境影響說明書送審；同年 12 月 30 日總政戰局委託(決標)澄品顧問股份有限公司辦理環境影響評估作業，雙方於 88 年 1 月 12 日簽約後，該公司於同年 10 月 26 日檢送環境影響說明書定稿本，同月 27 日屏東縣

政府核發本改建基地之建照，89年2月1日行政院環境保護署同意備查環境影響說明書。89年3月23日總政戰局以祥社字第03421號函核定本改建基地新建工程之細部規劃階段成果報告書，規劃工期為36個月；同年6月27日該局完成本改建基地工程之決標，得標廠商為榮民工程股份有限公司，契約金額27億9,000萬元，規劃興建各階坪型住宅計1,212戶（住宅1,182戶及店鋪30戶），同年8月23日動工，契約工期為36個月，完工日期為92年8月25日；依本改建基地工程契約規定，工程棄土須運至合法棄土場堆置，而承商須向屏東縣政府申請建照及開工許可後，方能施工，其中應先完成營建剩餘土石方棄置位址之申報。然89年8月18日承商向該府申請開工時，承商將棄土位址選定於高雄縣，惟該府不同意，要求將棄土填置於轄內窪地，由於該府未核准開工，同年9月9日承商即申報停工，因棄土填置窪地未符規定，經總政戰局及承商與屏東縣政府協調約半年後，該府始同意將棄土運至於屏東縣里港鄉之土石方資源回收場等處堆置，並於90年4月17日核准復工，停工計達222天。93年7月15日本改建基地工程竣工，同年9月8日取得使用執照；94年2月2日工程驗收合格，同年4月起辦理交屋（94年4月28日至4月30日辦理第1次交屋；同年5月24日至5月25日辦理第2次交屋；12月30日辦理第3次交屋）。

- (三)復查本改建基地工程之原契約工期為1,095天，因營建剩餘土石方棄置問題未能如期開工經調解展延工期132天、3次颱風經調解展延工期7天、春節假期影響經調解展延工期2天、勞動基準法規定

每兩週工作總時數不得超過 84 小時經仲裁展延工期 113 天，另總政戰局原已核准協調棄土場之停工時程而展延工期 67 天、颱風而展延工期 5 天、變更設計減作而扣除工期 1 天，工期計展延 325 天（約 10.8 個月），經總政戰局修正完工日期為 93 年 7 月 15 日（承商於當日竣工），致承商實際並無工程逾期情事。國防部陳稱：「本改建基地辦理說明會之改(遷)建說明書內容，均屬計畫推動前置階段預估值或規劃目標，其實際工程設計、發包、決算均需依法核實辦理，因此基於推動改建計畫之前置準備工作需要，故有推估或預期性之說明。興建眷宅時有因工程進度等原因而延宕工期，致影響交屋期程，又工程完工後，尚有使用執照核發及辦理房價審查會、房屋抽籤、交屋說明會等行政程序。」惟總政戰局於辦理改(遷)建說明會所預估之作業時程，顯與實情有極大之落差。又總政戰局自 89 年 2 月 1 日公告請本改建基地之原眷戶搬遷，其截止日為同年 4 月 30 日，原眷戶自遷出之日起，至交屋之日止，每戶每月可領取房租補助款 6,000 元，該房租補助款不納入本改建基地之工程興建成本，係由「國軍老舊眷村改建基金」支付。

(四)綜上，總政戰局於 87 年 4 月 14 日辦理本改建基地之改(遷)建說明會時，其說明書敘明工期約需 23 個月，並可於 34 至 38 個月完成交屋，推算應於 90 年 2 月至 6 月間交屋；惟屏東縣政府於 87 年 10 月認為改建基地位於自來水水源水質水量保護區，應完成環境影響說明書送審；該局始於 87 年底另委託顧問公司辦理環境影響評估作業，迄 88 年 10 月該府始核發建照，距該局 86 年 10 月委託建築師辦理規劃設計之時點，已達 2 年之久。又 89 年 3 月

總政戰局核定建築師所規劃之 36 個月工期，同年 6 月並完成本改建基地工程之決標作業，契約完工日期為 92 年 8 月 25 日；然屏東縣政府不同意承商所選定之棄土場位址，而未准其開工申請，同年 9 月 9 日承商即申報停工，嗣經半年之協調後，該府始於 90 年 4 月 17 日核准開工；另因颱風、春節假期及勞動基準法對於工時之新規範等因素，致竣工日期為 93 年 7 月 15 日，工期計展延 325 天；94 年 2 月 2 日工程驗收合格，距決標日已達 56 個月，同年 4 月起辦理交屋，距改(遷)建說明會已達 84 個月。本案總政戰局辦理改建基地說明會時，敘明可於 90 年 2 月至 6 月間交屋，然因漏未評估須進行環境影響評估作業，致延宕建照取得及發包時程；且於工程發包後，因未能事先考量地方政府對於營建棄土場位址之立場，致停工達 222 天；總政戰局於本改建基地改(遷)建說明會所預估之交屋期程，與實際交屋時程差距約達 4 年之久，徒增眷宅配購戶困擾及眷改基金之房租補助款支出，洵有未當。

二、本案熊員依國防部令頒處理原則之規定，以貧病為由申請改領輔助購宅款，該申請案應由主管機關國防部核定同意與否，該部除未依眷改條例適時頒訂審查標準外，且迄今仍未依法為準否之核定，詎總政戰局竟以國防部名義註銷熊員相關資格，其未能落實依法行政，影響當事人權益甚鉅，核有失當。

(一)按國防部於 89 年 6 月 23 日以祥祉字第 07351 號訂定「辦理國軍老舊眷村改建注意事項」肆之二、伍之三規定：「原眷戶或違占建戶填具改(遷)建申請書經法院或民間公證人認證，並提送主管機關(國防部)所屬各單位後，即不得申請變更意願…。」

、「凡阻撓拆除、妨礙工進、拒繳價款或其他未配合主管機關辦理各項改(遷)建作業者，均屬眷改條例稱『不同意改建之眷戶』。」惟國防部考量部分眷戶確因殘障及貧病等因素，致無法辦理交屋作業，而需改領補助購宅款，爰國防部於 93 年 10 月 8 日以勁勢字第 0930014614 號令訂定發布「國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則」五(一)3 規定：「特殊情形之處理：基地動工前原認證選項為承購依本條例興建之住宅(含自費增坪或申請承購 12 坪型者)，住宅完工後，原眷戶具殘障、貧病之特殊需要者，得經專案申請改為領取補助購宅款...。」該殘障及貧病之要件，則於同處理原則六(九)規定：「本案所稱『具殘障、貧病之特殊需要者』，應符合國軍老舊眷村改建條例第 21-1 條第 2 項及其相關規定要件...。」90 年 5 月 30 日修正公布之該條例第 21-1 條第 2 項，係規定具殘障、貧病之特殊需要及發給作業規定，由主管機關國防部另定之。然國防部迄 97 年 5 月 30 日始以國政眷服字第 0970006716 號令頒修正該處理原則五(一)3 之規定，原認證選項為承購興建之住宅，住宅完工後，原眷戶有下列情形之一者，得專案申請改為領取補助購宅款：「1. 符合社會救助法所定低收入戶身分者；2. 經法院宣告為禁治產人者；3. 原眷戶死亡，權益承受人為未成年人者。」將原處理原則「病」之部分刪除，同時將特殊情形之條件限縮，並刪除六(九)之規定。

(二)查本案熊員係「崇武新村」之原眷戶，87 年 4 月 14 日總政戰局軍眷服務處辦理本改建基地之改(遷)建說明會後(空軍某部隊協辦)，熊員於同年 5 月 7 日簽署原眷戶眷舍改(遷)建申請書之認證書，其

約定事項第一及第三點載明：「依規定配購本案改建基地校官階 30 坪型住宅乙戶，並辦理自費增坪（增 1 級，即 34 坪型）…。」及「申請人遵守主管機關公告搬遷之期限，自動搬遷，未於期限內主動搬遷者，同意由主管機關視為不同意改建，逕行註銷申請人眷舍居住憑證或公文書及權益，收回房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行…。」89 年 6 月 27 日總政戰局完成本改建基地工程之決標，契約工期 36 個月，因工程棄土場未獲地方政府同意等因素，遲至 93 年 7 月 15 日始竣工，並自 94 年 4 月起開始交屋。其後熊員申請改領輔助購宅款或遷購台中市「大鵬三村」及嗣經總政戰局註銷相關權益與收回房地之情形摘要如下：

- 1、94 年 4 月 19 日國防部以勁勢字第 0940005547 號令核定本改建基地原眷戶之完工房地總價決算、分戶房地總價暨領取建築工程完工輔助購宅款金額，其校階（30 坪型）之輔助購宅款金額為 257 萬 8,560 元，熊員須繳交自備款（含增 4 坪型）計 107 萬 4,303 元（熊員經抽籤獲配屏東市華盛街○號崇大新城○棟○樓之○）。總政戰局即通知熊員應於 94 年 4 月 28 日至 30 日間配合辦理完工眷宅之交屋作業。
- 2、94 年 5 月間熊員向立法委員黃義交陳情，期盼於本改進基地之購宅權益，能移轉至台中市「大鵬三村」改建基地，或改領輔助購宅款自行購宅。經立法委員黃義交國會辦公室於同年 6 月 21 日函請國防部給予協助在案。同年 7 月 8 日總政戰局以勁勢字第 0940010294 號函復該國會辦公室表示，若改配熊員遷購台中市「大鵬三村」改建基地，除將造成該村原眷戶可獲輔助購宅款計價

標的不一致，且不符「國軍老舊眷村改建條例」以「村」為單位辦理改建作業之規定，另易遭眷戶質疑，故所請改配乙節，於法無據，實難辦理；另改領輔助購宅款，陳情人可逕向空軍某部隊提出申請。

- 3、94年7月23日熊員將本改建基地「完工後原眷戶具殘障、貧病之特殊需要領取購宅款申請書」寄送總政戰局軍眷服務處（正式提出改領輔助購宅款之申請），並檢附94年6、7月間國軍臺中總醫院附設民眾診療服務處中清分院之醫療費用明細收據3張（本人骨科收據2張、其妻家醫科收據1張）、慢性病連續處方箋1張（其妻之第二型或未明式型糖尿病、未明示為惡性或良性高血壓處方箋）與施○○診所開立之藥品明細及收據，以及其子之臺灣銀行就學貸款證明2張（87年8月21日申請高中就學貸款16,610元、94年2月16日申請大學就學貸款45,068元）等文件，期以貧病為由申請改領輔助購宅款。
- 4、94年8月26日空軍某部隊以士政字第0940007488號函熊員表示，申請資料經審僅為醫療明細收據及就學貸款申請，未能符合「國軍老舊眷村改建基地完工後無法交屋處理原則」改領取輔助購宅款之規定，請另行檢具低收入證明或殘障手冊等。經熊員另補送94年9月間施俊哲診所之診斷證明書（病名：高血壓、陳舊性心肌梗塞、攝護腺肥大，醫師囑言：宜休息並繼續門診治療）、國軍臺中總醫院附設民眾診療服務處中清分院之骨科診斷證明書（診斷：兩膝退化性關節炎及第三四、四五腰椎狹窄症，並需長期門診追蹤治療）等文件。

- 5、95年3月21日總政戰局以勁勢字第0950003770號書函函復熊員2月26日及2月27日陳情函件略以：「來函所述境況，本局感同身受，台端所請非法定事項，囿於依法行政原則，故所請歉難辦理。另為維護個人權益，請配合儘速交屋，逾期將依規定註銷台端輔助購宅權益。」
- 6、95年8月11日空軍以突眷字第0950003851號函請熊員配合完成交屋程序後，並檢附殘障、貧病等佐證資料，俾利呈報國防部適法適處。
- 7、97年6月25日空軍某部隊以空六聯政字第0970004910號函及8月29日空軍以國空眷字第0970004185號函通知熊員提供相關殘障、貧病證明及限期完成交屋（期限分別為1個月及2週）。同年10月14日國防部復以國政眷服字第0970013262號函通知熊員儘速完成新建眷宅之交屋，惟熊員並未配合辦理交屋作業。
- 8、97年10月29日國防部以國政眷服字第0970014043號函告熊員（總政戰局軍眷服務處簽辦，該局副局長決行）略以：「迄今不配合改遷建相關作業，前經空軍發函多次催告，仍未獲配合，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。」另附記「台端倘不服本處分，請於收受處分書次日起30日內撰具訴願書，逕送行政院訴願審議委員會提起訴願」（同月31日正本送達熊員）。
- 9、97年11月7日空軍以國空政眷字第0970005352號函檢附97年10月29日國防部令文，並表示若不服處分，請於文到30日內逕向行政院訴願委員會提起行政救濟。

10、97年12月10日熊員不服前項處分而向行政院訴願委員會提起訴願，98年2月25日該訴願委員會提出訴願決定書（院臺訴字第0980082295號），其主文：「訴願不受理」，理由略以：「按訴願法第14條第1項及第3項規定，訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起30日內為之。查國防部97年10月29日函係於同年月31日送達熊員，然熊員住於臺中市，扣除在途期間4日，核計其提起訴願之期間，自97年11月1日起算，應於97年12月4日屆滿，惟熊員至97年12月10日始向行政院提出訴願書，所提訴願已逾法定不變期間，應不受理。」熊員後續並未再向臺北高等行政法院提起行政訴訟。

(三)次查國防部回復本院100年3月16日之約詢問題資料時，竟稱熊員為承購本改建基地之原眷戶，如欲放棄所承購之眷宅，改以領取輔助購宅款，則須符合97年5月30日令頒修正「國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則」五(一)3所訂三項要件之一，始符申辦資格。總政戰局於本院約詢時表示：「熊員檢附之貧病資料為醫療收據及就學貸款資料，94年7月至95年7月之間，皆以同樣的資料申請，因始終不符合規定，所以無法通過審查；95年3月21日局即函復熊員其不符資格，所請歉難辦理。」惟就「貧病」之審查標準，該局坦承：「93年10月8日訂定發布之『國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則』，對於『原眷戶具殘障、貧病之特殊需要者』是沒有審查標準的，為免餘宅，所以會限縮認定，但有要求提供較客觀的資料，如低收入戶證明或殘障證明，但對『病』的審查標準並未明訂，這是我們的疏忽，

所以在 97 年 5 月 30 日修正該處理原則時，就另訂其他 3 項審查標準。本案應秉『從舊從優原則』，適用舊法規辦理。」並表示：「95 年 3 月 21 日（總政戰局勁勢字第 0950003770 號書函）承辦人以所請非法定事項而駁回，此部分容有檢討空間，我們會再檢討此行政處分是否可以撤銷。」

（四）綜上，

- 1、據國防部 93 年 10 月 8 日令頒之「國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則」規定，原眷戶具殘障、貧病之特殊需要者，得經專案申請改為領取輔助購宅款。然該部卻未依 90 年 5 月 30 日修正公布之「國軍老舊眷村改建條例」第 21-1 條第 2 項之規定，適時訂定「具殘障、貧病之特殊需要及發給作業規定」，致多年審核標準未明確，迄 97 年 5 月 30 日始將特殊情形之「病」部分刪除，並限縮條件為三項要件；至此，原眷戶申請改領取輔助購宅款始有較明確之審核依據。另有關上開改建條例第 21-1 條規定國防部應另定自願領取輔助購宅款之特殊需要及發給作業規定，該部竟遲至 99 年 3 月 23 日始以國政眷服字第 0990003942 號令頒「國軍老舊眷村改進原眷戶具特殊需要者領取輔助購宅款發給作業規定」，明訂特殊需要情形之五項要件。
- 2、本案熊員係本改建基地之原眷戶，並於 87 年 5 月簽署認證書，約定配購住宅乙戶及依搬遷期限自動搬遷。94 年 7 月起，熊員檢附本人醫療費用收據、其妻慢性病連續處方箋及其子就學貸款證明等文件，申請改領輔助購宅款。當時國防部除未訂頒貧病等審查標準外，總政戰局對於熊員之申請事項，竟以陳情案件處理，並採限縮認定之

標準，未報經主管機關國防部審核，逕以 95 年 3 月 21 日勁勢字第 0950003770 號書函復略以「所請非法定事項，歉難辦理，請配合儘速交屋」，核與上開處理原則及「國軍老舊眷村改建條例」相關規定未符，更與「行政程序法」第 4 條等規定意旨相違。

- 3、又熊員續向多方提出陳情，而未配合辦理交屋作業；總政戰局竟以國防部名義於 97 年 10 月 29 日以國政眷服字第 0970014043 號函告熊員「撤銷屏東縣眷『崇武新村』眷舍居住憑證及原眷戶權益與收回該房地」，並附記得於 30 日內向行政院訴願委員會提起訴願（97 年 12 月 4 日前），空軍亦於 11 月 7 日函轉國防部令文予熊員，熊員迄 97 年 12 月 10 日始提起訴願，雖因已逾法定期限而不受理。惟據國防部於 100 年 3 月 16 日約詢前查復本院之約詢問題時稱：「熊員當時如欲改領輔助購宅款，須符合 97 年 5 月 30 日令頒修正『國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則』五(一)3 所訂三項要件之一。」更違反「中央法規標準法」第 18 條應適用行為時之法規及其但書「從新從優」與法律不溯及既往原則。
- 4、據上，鑑於國防部對本案熊員以貧病等由，於 94 年 7 月提出改領輔助購宅款之申請書，依法應以 93 年 10 月 8 日令頒之「國軍老舊眷村改建基地完工後無法辦理交屋處理原則」為處理依據，該處理原則既明定原眷戶「具殘障、貧病之特殊需要者」，得經專案申請改為領取輔助購宅款，惟國防部及總政戰局當時非但漠視法規所明訂「病」之特殊情形者，對於貧病之不確定法律概

念，未依「國軍老舊眷村改建條例」第 21-1 條第 2 項頒訂特殊需要之審查標準。本案熊員變更選項申請案之處理與總政戰局 95 年 3 月 21 日勁勢字第 0950003770 號書函及國防部 97 年 10 月 29 日國政眷服字第 0970014043 號函，核與依法行政原則有違，應由「國軍老舊眷村改建條例」之主管機關國防部本於職權，另行依法核處。

。