

裁判字號：最高行政法院 109 年度判字第 133 號 行政判決

裁判日期：民國 109 年 03 月 12 日

案由摘要：國軍老舊眷村改建條例

最高行政法院判決

109 年度判字第 133 號

上 訴 人 李孟台
鹿吳雪子
汪吳玉妹
董振東
毛忠信
劉璇瑛

共 同

訴訟代理人 余瑞陞 律師

被 上 訴 人 國防部

代 表 人 嚴德發

訴訟代理人 陳君漢 律師

李昱葳 律師

上列當事人間國軍老舊眷村改建條例事件，上訴人對於中華民國 107 年 6 月 14 日臺北高等行政法院 105 年度訴字第 993 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人李孟台、鹿吳雪子、董振東、毛忠信、劉璇瑛、訴外人汪玉泉（民國 105 年 5 月 25 日歿，係上訴人汪吳玉妹之配偶），與原審原告夏仲華、訴外人許吳淑云、訴外人陳王阿兆〔103 年 4 月 30 日歿，係訴外人陳憲制（85 年 5 月 3 日歿）之配偶，原審原告陳端陽之母〕，係國軍老舊眷村臺南縣永康市（99 年 12 月 25 日改制後為臺南市永康區）精忠九村（下稱精忠九村）原眷戶及權益承受人（下稱李孟台等 9 人）。被上訴人依國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例）及其施行細則等規定，以 100 年 4 月 12 日國政眷服字第 1000005059 號公告

，於100年4月22日辦理精忠九村原眷戶改遷（建）法定說明會（下稱改建說明會）及備具改建說明會說明書，載明原眷戶同意改建者，應於改建說明會後3個月內填具精忠九村原眷戶改（遷）建申請書，並經法院或民間公證人認證，若因法定或不可抗力事由暫無法申辦者，應於法定期間內以書面向被上訴人完成報備，逾期及未辦理認證者，視為不同意改建。原眷戶有2/3以上同意改建，並經法院或民間公證人認證者，將依相關作業程序辦理改建，對不同意改建者，得逕行註銷原眷戶眷舍居住憑證（含公文書）及其權益，收回該房地，並得移送管轄之地方法院裁定後強制執行。嗣李孟台等9人未據辦理，旋被上訴人依國防部陸軍司令部（下稱陸軍司令部，95年2月17日改制前為國防部陸軍總司令部）呈報，以精忠九村係屬79年5月專案核准依「國軍79年度老舊眷舍整村整建（修繕）作法要點」（下稱「整村整建作法要點」）為整村整建，眷舍修繕費用部分由眷戶負擔，需詳加溝通說明取得認同，以102年10月7日國政眷服字第1020013103號令陸軍司令部輔導李孟台等9人於文到3個月內補辦法院認證作業，以維權益，逾期則依規定註銷原眷戶資格。其等仍未據辦理，嗣被上訴人依陸軍司令部104年6月18日國陸政眷字第1040002488號呈報，以該部前於100年4月22日辦理精忠九村改建說明會，李孟台等9人未於法定期限內（即100年4月22日至同年7月22日）配合辦理法院認證，復於102年10月7日以國政眷服字第1020013103號令給予再1次補辦法院認證作業機會，其等亦未配合辦理，且經陸軍司令部及陸軍第八軍團指揮部多次派員親訪及電詢予以溝通說明，其等均表示不願意配合眷村改建政策及辦理法院認證，依眷改條例第22條第1項及其施行細則（按應係辦理國軍老舊眷村改建注意事項，下稱改建注意事項）伍之二規定，以104年7月27日國政眷服字第1040008675號函（下稱原處分）註銷李孟台等9人之眷舍居住憑證及輔助購宅權益，並終止使用借貸關係。李孟台等9人不服，循經訴願而提起行政訴訟（許吳淑云未提起行政訴訟），並聲明：1. 訴願決定、原處分除陳王阿兆部分外（其真意應係指訴願決定及原處分有關李孟台等7

人部分均撤銷，不含陳王阿兆、許吳淑云）均撤銷。2. 確認原處分有關原審原告陳端陽之母陳王阿兆部分無效。經原審法院判決確認原處分關於註銷原審原告陳端陽之母陳王阿兆眷舍居住憑證及輔助購宅權益部分無效；上訴人李孟台、鹿吳雪子、汪吳玉妹、董振東、毛忠信、夏仲華、劉璇瑛之訴駁回。上訴人不服，提起本件上訴（至原判決確認原處分有關原審原告陳端陽之母陳王阿兆部分無效，因被上訴人未上訴，已告確定；原判決駁回原審原告夏仲華於原審之訴部分，因夏仲華未上訴，亦告確定）。

二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯均引用原判決所載。

三、原判決斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）眷改條例第3條第1項立法理由，明示目前列管有案之國軍老舊眷村均係於69年以前興建完成，爰於第1項列舉明定，將目前列管有案之軍眷住宅「全數」納入改建範圍。立法者如此界定，乃因眷改條例第1條立法目的不限於加速更新國軍老舊眷村及興建住宅照顧原眷戶及志願役現役軍（士）官、兵而已；賦國家任務在於提高土地使用經濟效益，興建住宅照顧中低收入戶，保存眷村文化，協助地方政府取得公共設施用地，並改善都市景觀，以切中各種福利、文化、經濟之需求。再就體系解釋而言，現行法制上眷舍關係之體系大致可區分兩大系統。其一，為照顧軍眷權益及公產管理，各軍種配置轄下官兵眷舍，以私法上使用借貸契約為準據，以被上訴人頒訂之行政規則國軍軍眷業務處理作業要點（下稱軍眷業務處理作業要點）及「整村整建作法要點」為原則。其二，基於社會福利、文化及經濟政策之目標，國軍老舊眷村之眷戶基於眷改條例規定，與被上訴人產生「原眷戶」之公法上權益，原眷戶並因改建或遷建後另締結購宅契約，終結原先使用借貸關係，俾國家有效回復眷舍土地利用，重分配社會正義；而承載此等意涵之規範，雖首見於眷改條例，實則於被上訴人69年5月30日頒布之「國軍老舊眷村重建試辦期間作業要點」（下稱「重建試辦作業要點」）等規定，已略具現行眷改條例兼及社會正義重分配之意旨。則原列管眷村如

於69年12月31日後有依「重建試辦作業要點」而為重建者，應認屬於69年12月31日後始興建完成之軍眷住宅，不得再依眷改條例為改建。而列管之軍眷住宅，即使於69年12月31日後有依「整村整建作法要點」全面翻新改建之情況，仍無礙於「69年12月31日前興建完成」此要件之該當。至於眷改條例第28條眷改條例施行前過渡條款之規定，第1項本文所謂「原規定」，當係指與眷改條例同屬實現公法上福利、文化及經濟政策體系之「重建試辦作業要點」。就整村整建之眷舍，仍以公有房地列管，此與「重建試辦作業要點」相關規定係以改建後由原眷戶另締結購宅契約，且依其官等配售，而終結其原先與各軍種主管機關間之使用借貸私法關係之方式不同。

(二)精忠九村於69年12月31日前成立並經國防部列管，79年間依「整村整建作法要點」進行整村整建，該次整村整建即使在物權法上致令精忠九村之原建物均已滅失，並重建為新建物，目的仍在於延長眷舍使用年限及確保安全，在眷改條例規範上，既然該眷村於69年12月31日以前即已成立並列管，則該修建後之眷舍，仍應認屬該條例第3條第1項所謂「於69年12月31日前興建完成之軍眷住宅」，而有該條例之適用。又精忠九村之整建方式，係將214戶房舍全部拆除重建，改為2層樓（實際為2層樓半）之RC建築，每戶工程費為新臺幣（下同）97萬701元，政府補助每戶19萬7187元，其餘77萬3514元皆由眷戶自行籌謀，且原眷戶簽署之同意書記載整建後之眷舍仍列入公產管理，是該改建之土地取得方式、改建經費來源、改建後之住宅型式等，均與「重建試辦作業要點」規定不同，精忠九村並非依該要點辦理整建。又眷改條例第22條第2項所定6個月期限，其目的係在避免延宕都市更新事業計畫之核定與發布實施，故精忠九村既經1/2以上眷戶連署，向主管機關申請辦理改建說明會，且經被上訴人同意後於100年4月22日辦理改建說明會，則縱然被上訴人辦理改建說明會係在眷改條例第22條第2項修正後6個月後為之，亦難因此即遽認精忠九村不得依眷改條例辦理改建。準此，上訴人為精忠九村原眷戶及權益承受人，原處分以渠等未於改建說明會所定法定期限及補辦認證作業期限內

配合辦理認證，依眷改條例第 22 條第 1 項及改建注意事項伍之二規定，以上訴人為不同意改建之眷戶，註銷其等眷舍居住憑證及輔助購宅權益，並終止使用借貸關係，於法並無不合。被上訴人於眷戶申請並同意改建後，確曾以書面通知上訴人，且其中李孟台、毛忠信、劉璇瑛、訴外人汪玉泉等人亦有親自或委託他人出席該次改建說明會等情，是亦無被上訴人未依眷改條例第 22 條第 3 項為書面通知之情。另依本院 102 年 10 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議意旨可知，本件因發生應註銷原眷戶眷舍居住憑證事由，乃有原處分之作成，雖屬侵益處分，但非授益處分之廢止，自無行政程序法第 124 條之適用或類推適用可言等語，判決駁回上訴人在原審之訴。

四、本院按：

- (一) 眷改條例第 1 條規定：「為加速更新國軍老舊眷村，提高土地使用經濟效益，興建住宅照顧原眷戶、中低收入戶及志願役現役軍（士）官、兵，保存眷村文化，協助地方政府取得公共設施用地，並改善都市景觀，特制定本條例……」第 3 條第 1 項規定：「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：一、政府興建分配者。二、中華婦女反共聯合會捐款興建者。三、政府提供土地由眷戶自費興建者。四、其他經主管機關認定者。」關於眷改條例第 3 條文義之「69 年 12 月 31 日以前興建完成」，究何所指，應透過立法目的、歷史解釋及體系解釋之法律解釋方法探求之。
- (二) 眷改條例於 85 年 2 月 5 日制定公布時上開第 3 條立法理由揭示：「目前列管有案之國軍老舊眷村，均係於中華民國 69 年以前興建完成，其興建方式有政府自建、中國婦女反共聯合會捐款興建及政府提供土地由眷戶自費興建等方式，爰於第 1 項列舉明定。」足見立法者之所以選取 69 年 12 月 31 日為時點，係因目前列管有案之國軍老舊眷村，均係於 69 年以前興建完成，其興建方式有政府自建、婦聯會捐款興建及政府提供土地由眷戶自費興建等方式，故以列舉方

式，將目前列管有案之軍眷住宅「全數」納入眷改條例之改建範圍。俾便國家有效提高眷舍土地使用經濟效益，並達成興建住宅照顧中低收入戶，保存眷村文化，協助地方政府取得公共設施用地，及改善都市景觀之國家任務（參見眷改條例第 1 條立法目的）。

- (三) 眷改條例第 28 條第 1 項規定：「本條例施行之日，已完成改建之眷村及已報行政院核定改建之眷村，依國防部原規定辦理。……」所謂「原規定」係何所指，及與眷改條例第 3 條之關係如何？按立法院國防、內政及邊政委員會審議眷改條例草案，當時國防部蔣仲苓部長說明「重建試辦作業要點」因係行政命令，又有部分土地、資金不足等問題，作法上必須有所調整，乃提出眷改條例草案，「有關整村整建問題，本部會予以解決，否則就是不公平。有部分眷村……已經不堪居住，現在先行籌款整修，……由於房地屬於公產，列為待改建之老眷村。」等語，立法委員蕭金蘭質詢：「眷村改建過程中，有部分是整建過的，……我們希望能依眷改條例使其重獲所有權，……改建後就有所有權了？」等語，經國防部蔣仲苓部長答詢：「是的。」等語；當時國防部黃永厚次長說明「於 69 年訂定的『重建試辦作業要點』，施行迄今，由於各項作業繁複，且受現行各相關法規限制，無法有效推動，因此擬具各方意見，並配合推動都市更新及國宅興建政策，擬具『眷改條例』草案。」等語，當時國防部總政戰部章植南處長說明「雖然現在正在審議條例，不過已有眷村按照舊的試辦要點（按指『重建試辦作業要點』）在進行改建，我們仍然要繼續進行改建下去。……我們在條例的第 27 條（按即現行眷改條例第 28 條）已規定，凡是已報院核定改建的眷村，依現行辦法改建。如果有仍舊無法執行改建的眷村，得報院註銷原核定院函，改依本條例規定來執行改建工作，所以新、舊制改建眷村之劃分以報行政院核定為準，如果舊制執行上有困難，可改依本條例規定繼續改建。」等語（見立法院公報第 84 卷第 53 期第 451 頁、第 463 頁、第 488 頁、第 491 頁）。最後通過之眷改條例第 28 條第 1 項規定，

其立法理由揭示：「一、為避免本條例施行前已執行中或完成之老舊眷村改建案，在條例公布施行後不適用或無法結案，爰明定過渡作法，以資周延。二、採新、舊制改建眷村之劃分標準，以報行政院核定與否為準。」由此可知，眷改條例第 28 條過渡條款之規定，其第 1 項本文對於該條例施行之日，已完成改建之眷村及已報行政院核定改建之眷村，明文規定依「國防部原規定」辦理，所謂「原規定」當係指與眷改條例同屬實現公法上福利、文化及經濟政策之「重建試辦作業要點」，而與處理軍眷戶使用借貸契約關係之軍眷業務處理作業要點無涉，更非指「整村整建作法要點」。易言之，眷改條例施行前依「重建試辦作業要點」已完成或經核定之改建，其條件內容原則上仍依「重建試辦作業要點」規範。從而，眷改條例第 3 條第 1 項所定「69 年 12 月 31 日前興建完成」之軍眷住宅，其判斷標準，不應以個別使用借貸契約標的是否經重建維修或集中辦理全村整建為據，凡列管成立於 69 年 12 月 31 日以前之軍眷住宅，如基於提升眷戶居住品質及公產管理目的，依「整村整建作法要點」所為之整村整建，雖於 69 年 12 月 31 日後為之，並無礙於其屬於眷改條例第 3 條第 1 項國軍老舊眷村，始能落實眷改條例所規範之各項政策考量。原判決就此部分之見解，核無違誤。上訴意旨執其主觀之見主張：「整村整建作法要點」所謂「整建」亦係眷村改建之方式，非只有依「重建試辦作業要點」才算眷改條例第 28 條眷村改建舊制云云，指摘原判決適用法規不當，自非可採。

(四) 復就體系因素以觀，目前列管有案之國軍老舊眷村，眷舍關係之由來，乃行政機關為照顧軍眷權益及公產管理，各軍種配置轄下官兵眷舍，配住關係基於管理財物之國庫行政而發生，為私法上使用借貸契約，非公權力之作用，而關於眷舍之配住及管理，以被上訴人依行政程序法第 159 條頒訂之軍眷業務處理作業要點（其前身為國防部自 45 年起歷次依職權頒訂之國軍在臺軍眷業務處理辦法，86 年更名為國軍軍眷業務處理辦法）為準據。而 69 年 12 月 31 日前興建列管有案之國軍老舊眷村，在 85 年 2 月 5 日眷改條例公

布前，部分因長期使用，已破損不堪居住，經原配置眷舍之各軍種單位先行籌款整修，予以整村整建，維持能夠居住之狀況，於整修完成房地仍屬公產，原眷戶並無所有權，繼續依使用借貸關係居住，並依軍眷業務處理作業要點管理之。參以「整村整建作法要點」即係被上訴人鑑於「集中運用年度預算，逐年逐村辦理眷舍修建，以延長眷舍使用年限，確保眷舍安全」（第1點參照）之目的，採取「由各軍種單位檢討年度整建（修繕）村（戶）數及預算需要報部，經勘查審定後撥款辦理。其整建（修繕）方式為：（一）澈底整建：眷村土地權屬國有，眷舍破損情形嚴重，不勝檢修，安全堪虞之眷村，得拆除整建成RC結構之房舍，必要時可整建2樓，惟外觀應力求一致。（二）重點檢修……」（第3點參照）之方式，所訂定之內部管理公產規則。故依上開要點所為之整村整建，僅限於軍眷照顧及公產管理層面之措施，並未擴及其他福利、文化及經濟政策方面，亦未由原眷戶取得輔助購宅權益或整建後之住宅所有權。可知，依「整村整建作法要點」所為之整村整建，雖於69年12月31日後作成，應仍屬眷改條例第3條第1項所謂國軍老舊眷村。原判決雖有援引77年5月1日被上訴人所屬政治作戰部編印之國軍眷舍配住須知，然對「整村整建作法要點」所為之整村整建，於整建後仍列入公產管理一節，已經原判決闡述；且依上述本院關於依「整村整建作法要點」所為之整村整建，於整修完成房地仍屬公產，原眷戶繼續依使用借貸關係居住，並依軍眷業務處理作業要點管理，故整村整建雖於69年12月31日後作成，仍屬眷改條例第3條第1項所謂國軍老舊眷村之論斷，上開國軍眷舍配住須知於本件是否援引並無影響。上訴意旨執以主張原判決引據不具法律效力之國軍眷舍配住須知，有所違誤云云，亦無可採。國軍老舊眷村之眷戶係因眷改條例規定，與國防部產生所謂「原眷戶」之公法上權益，原眷戶因其身分原始取得因改建或遷建後之輔助購宅權益，終止其原先與各軍種主管機關間之使用借貸私法關係，並由原眷戶取得改建後之住宅所有權。於眷改條例制定之

前，略具與現行眷改條例類似，兼及國家經濟、社會建設之規範意旨者，為被上訴人於 69 年 5 月 30 日頒布「重建試辦作業要點」，明文規定除於軍眷照顧外，為配合國家經濟及社會建設，選擇適合重建之眷村，先行試辦，如原眷戶身分之認定、土地之取得、重建房地之配售、輔助原眷戶購宅等規定（「重建試辦作業要點」貳、參及伍規定參照）。其目的在於興建永久式且移轉房地所有權予眷戶之住宅；如原列管眷村於 69 年 12 月 31 日後有依「重建試辦作業要點」而為重建者，則應認屬於 69 年 12 月 31 日後始興建完成之軍眷住宅，不得再依眷改條例為改建，則屬當然。因此，目前列管有案之國軍老舊眷村住宅即使於 69 年 12 月 31 日後有全面翻新整建之情況，仍無礙於眷改條例第 3 條第 1 項「69 年 12 月 31 日以前興建完成」之要件該當。上訴意旨主張：如於 69 年 12 月 31 日後有全面翻新，不管是否依據「整村整建作法要點」，並不符合眷改條例第 3 條第 1 項「69 年 12 月 31 日以前興建完成」要件云云，指摘原判決違法，要非可採。

- (五) 本件精忠九村原建於 56 年，為 69 年 12 月 31 日前成立並經被上訴人列管，於 79 年 5 月依「整村整建作法要點」專案核准進行整村整建，至 81 年 3 月完工。嗣被上訴人將精忠九村列為國軍老舊眷村進行改建，於 100 年 4 月 22 日辦理改建說明會，經 2/3 以上眷戶同意改建，惟上訴人並不同意改建，亦未依被上訴人之輔導補辦法院之認證作業，為原審確定之事實。該次整村整建即使在物權法上致令精忠九村之原建物均已滅失，並重建為新建物，惟該新村於 69 年 12 月 31 日以前即已成立並列管，即應認屬眷改條例第 3 條第 1 項所謂「於 69 年 12 月 31 日前興建完成之軍眷住宅」，而有該條例之適用。眷改條例第 22 條第 1 項規定：「規劃改建之眷村，其原眷戶有 2/3 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。」原判決已敘明其判斷之依據及得心證之理由，認被上訴人以上訴人為不同意改建之眷戶，以原處分註銷上訴

人之眷舍居住憑證及輔助購宅權益，洵屬有據，揆之上開規定及說明，並無不合。至上訴意旨主張：原審未依職權調查本件是否有全體眷戶 1/2 連署的連署書及全體眷戶 2/3 於改建說明會召開後 3 個月內簽立之改建同意書，則被上訴人據何召開改建說明會，繼續辦理改建並註銷上訴人之居住權益云云，惟上訴人於訴願及原審審理中均未曾主張原眷戶 1/2 之連署及原眷戶 2/3 同意改建有何瑕疵，亦無具體指明有何疑點，足以動搖其適法性，自難認原審有違反職權調查義務或有擴張職權調查義務之必要性及期待可能性。況原眷戶 1/2 之連署及原眷戶 2/3 同意改建之爭執為上訴人於提起上訴後，始提出之新事實，本院尚無從斟酌。上訴意旨仍執前詞指摘原判決違法，要無可取。

(六) 綜上所述，上訴人之主張均無可採，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴論旨，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 85 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 109 年 3 月 12 日

最高行政法院第二庭

審判長法官 吳 東 都
法官 陳 秀 嫻
法官 王 俊 雄
法官 林 妙 黛
法官 胡 方 新

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 109 年 3 月 12 日

書記官 張 玉 純

資料來源：司法院最高行政法院裁判書彙編（109 年 1 月至 12 月）第 188-198 頁