

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第418號

上 訴 人 傅重興等62人（姓名及住址詳如附表所示）

共 同

訴訟代理人 屠啟文 律師

被 上 訴 人 國防部

代 表 人 邱國正

訴訟代理人 林志宏 律師

複 代 理 人 楊翕翱 律師

參 加 人 金門縣政府

代 表 人 陳福海

訴訟代理人 李志澄 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112年3月9日臺北高等行政法院109年度訴字第967號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、按行政訴訟法施行法第19條第1項規定：「修正行政訴訟法（指民國111年6月22日修正公布，112年8月15日施行）施行前已繫屬於最高行政法院，而於修正行政訴訟法施行後，尚未終結之事件，由最高行政法院依舊法審理。」本件上訴於112年8月15日修正行政訴訟法施行前已繫屬於本院，於施行後尚未終結，依上開規定，應由本院依舊法（下稱行政訴訟法）規定審理，先予敘明。

二、呂幻非之繼承人陳夢薇、呂之蕙、呂之冕暨李中平之繼承人李謝玉雪、李功晏、李功旻、李功琳分別向本院具狀聲明承受訴訟，並委任訴訟代理人，均核無不合。

三、爭訟概要：

01 (一)上訴人為國軍老舊眷村前臺北縣中和市（99年12月25日改制
02 為新北市中和區）復興新村、太湖新村、太武山莊及浯江
03 （含九如）新村（下合稱系爭眷村）原眷戶及權益承受人暨
04 承受訴願或訴訟人（附表編號4上訴人吳鴻寬、編號59上訴
05 人詹美雲除外）。系爭眷村改建基地由參加人向被上訴人或
06 前財政部國有財產局（已改制為財政部國有財產署）辦理價
07 購，並自辦改建，經行政院93年1月16日院臺防字第0930081
08 076號函（下稱93年1月16日函）准予核備在案。嗣被上訴人
09 與參加人於93年10月21日簽訂「國防部與金門縣政府運用台
10 北縣復興新村改建住宅協議書」（下稱系爭改建協議書），
11 由參加人全權負責系爭眷村改建工程，並於改建工程完竣
12 後，配售予原眷戶及權益承受人。

13 (二)系爭眷村改建工程於96年11月30日開工，惟98年4月間因承
14 包商榮民工程股份有限公司（下稱榮工公司）施工不慎肇生
15 損鄰事件，致延誤完工時間而增加施工成本。榮工公司就系
16 爭眷村改建工程之給付工程款及損害賠償等事件，向社團法
17 人中華工程仲裁協會（下稱中工仲裁協會）聲請提付仲裁。
18 經中工仲裁協會於105年11月9日作成104年度工仲協字第34
19 號仲裁判斷，榮工公司須賠償逾期違約金新臺幣（下同）7
20 5,578,635元（含稅）及自仲裁聲請書繕本送達後31日起至
21 清償日止按年利率5%計算之利息（下稱逾期違賠罰款）。
22 被上訴人先依國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例）第20
23 條第5項規定核算退款金額，以106年7月10日國政眷服字第1
24 060006349號函（下稱106年7月10日函）檢送逾期違賠罰款
25 退款金額（針對上訴人部分下稱系爭退款金額）一覽表供參
26 加人參據；被上訴人所屬政治作戰局（下稱政戰局）復以10
27 8年1月25日國政眷服字第1080000881號函（下稱108年1月25
28 日函）檢送填入銀行帳號之逾期違賠罰款退款清冊供參加人
29 參考運用。

30 (三)參加人爰依眷改條例暨被上訴人所屬政戰局108年1月25日
31 函，作成108年3月13日府財投字第1080009493號公告（下稱

01 108年3月13日公告），公告事項略以：「……二、公告對
02 象：國防部核定之新北市復興新村改建基地承購戶（復興新
03 村、太湖新村、太武山莊及浯江（含九如）新村等原眷戶）
04 計128戶。三、本案退款清冊及各原眷戶退款金額經國防部
05 依程序清查及核算如附件。四、本公告對象得依訴願法第14
06 條第1項規定，於本公告期滿之次日起30日內向行政處分機
07 關及『國軍老舊眷村改建條例』主管機關（均為國防部）提
08 起訴願，本府為本案之執行機關。五、公告對象未於本公告
09 期滿之次日起30日內提起訴願，視為各原眷戶及其權益承受
10 人均無異議，本府擇期依退款清冊所列對象及銀行帳號逕匯
11 入該戶違賠罰款退款金額。」上訴人對於前揭因逾期違約賠
12 款而辦理補償所核定之系爭退款金額不服，循序向原審提起
13 行政訴訟，聲明：(1)參加人108年3月13日公告就拒絕給付上
14 訴人如原判決附表二所示「應給付違賠罰款補償金」之部分
15 暨訴願決定均撤銷；(2)前開撤銷部分，被上訴人應作成給付
16 上訴人如原判決附表二所示「應給付違賠罰款補償金」之行
17 政處分。經原審以原判決駁回其訴後，上訴人仍不服，於是
18 向本院提起本件上訴（至上訴人請求給付如原判決附表二所
19 示「應退還溢繳自付款金額」部分，經原審另以裁定移送臺
20 灣新北地方法院審理；另原審除上訴人外之其他原告，因未
21 就原判決提起上訴而告確定）。

22 四、上訴人起訴主張、被上訴人於原審的答辯及參加人於原審的
23 陳述，均引用原判決的記載。

24 五、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

25 (一)因權屬非國有之眷村土地處理，鑑於中央不宜立法處分地方
26 政府財產，故眷改條例第9條第3項（搭配同條例施行細則第
27 10條）明定各級地方政府應於一定期限內擬定計畫執行眷村
28 改建，逾期未擬定者，由改建基金以公告土地現值價購，納
29 入改建計畫中辦理，亦即行政院核定國軍老舊眷村土地權屬
30 各級地方政府者，眷改之主管機關仍為被上訴人，地方政府
31 僅扮演執行之角色。是有關辦理系爭眷村改建所涉基地之土

01 地計價、規劃、配售標準、租稅減免、原眷戶資格、承購及
02 違約罰款退款等事項，其主管機關為被上訴人。準此，有關係
03 系爭眷村改建興建工程因承包商榮工公司施工不慎肇生損鄰
04 事件，致延誤完工時間所生逾期違約金，經仲裁判斷榮工公
05 司須賠償逾期違賠罰款，依眷改條例第20條第5項規定，由
06 主管機關即被上訴人按原負擔比例辦理補償，可知被上訴人
07 始為有權機關，參加人僅係執行機關。從而，本件關於系爭
08 退款金額之爭執，上訴人以被上訴人為請求對象，並無違
09 誤。

10 (二)建物取得使用執照後始能申辦所有權第一次登記，乃土地登
11 記規則第79條所明定；且建物工程完竣尚須該當由主管建築
12 機關查驗其主要構造、室內隔間及主要設備等與設計圖樣相
13 符等法定要件後，方能核發使用執照；況於建物未取得使用
14 執照前，仍有相關之設備查驗、運轉測試及修理改正等成本
15 必須支出，故為使房地成本計算明確、合理，眷改條例第28
16 條第1項及其施行細則第18條第1項規定，同條例第20條所指
17 房地總價，有關土地部分解釋上以取得使用執照作為房屋建
18 造完成之時點，自以當期公告土地現值計價，方屬允當。本
19 件系爭眷村改建興建之住宅於102年5月28日領得使用執照，
20 則被上訴人以當期即102年公告土地現值計繳地價，於法尚
21 無不合。至眷改條例第20條第5項非規定「應按『原眷戶』
22 原負擔比例辦理補償」，是只要就系爭眷村改建案有負擔金
23 額者，被上訴人就逾期違賠罰款即應按原負擔比例辦理補
24 償；依系爭改建協議書第5條約定，足見系爭眷村改建所需
25 之各項經費均由參加人負擔，且系爭眷村改建因鄰損問題造
26 成使用執照延遲取得，參加人增加101年及102年利息成本費
27 用，其既就系爭眷村改建興建住宅工程負擔各項所需費用，
28 被上訴人依眷改條例第20條第5項規定，按參加人原負擔比
29 例辦理補償，於法洵屬有據。

30 (三)綜上，被上訴人依眷改條例第20條第5項規定，就已沒入之
31 逾期違賠罰款，以106年7月10日函按系爭眷村改建基地各原

01 眷戶之負擔比例辦理補償（計算式為：75,578,635元×原眷
02 戶自備款/系爭眷村改建基地房地總成本），並由被上訴人
03 所屬政戰局以108年1月25日函檢送逾期違賠罰款退款清冊予
04 參加人，參加人再據以108年3月13日公告逾期違賠罰款退款
05 案核定包括上訴人在內之系爭退款金額，於法均無違誤。另
06 附表編號4上訴人吳鴻寬、編號59上訴人詹美雲均非系爭眷
07 村原眷戶或權益承受人，為其等所不爭執，自非依眷改條例
08 第20條第5項規定主管機關所得辦理補償之對象，其等所為
09 本件請求，當屬於法無據等語，判決駁回上訴人在原審之
10 訴。

11 六、本院的判斷：

12 (一)查金門縣政府為系爭眷村改建之執行機關，依系爭改建協議
13 書第5條約定：「本工程所需各項經費，由乙方（指金門縣
14 政府）編列金門縣中和五眷村改建基金支應，並按相關規定
15 計息攤入房地成本回收。」上訴人提起本件撤銷訴訟，其結
16 果對金門縣政府之權利或法律上利益有受損害之可能，行政
17 法院應命其獨立參加訴訟。原審雖命金門縣政府輔助參加被
18 上訴人，本院不受原審法院命輔助參加訴訟裁定之拘束，本
19 件金門縣政府已參與原審準備程序及言詞辯論，並於原判決
20 中將之列為輔助參加人，暨記載其主張之理由，並於上訴程
21 序委任律師就其權利或法律上利益具狀答辯，應認金門縣政
22 府為本件之獨立參加人。

23 (二)眷改條例第2條第1項規定：「本條例主管機關為國防部。」
24 第3條規定：「（第1項）本條例所稱國軍老舊眷村，係指於
25 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
26 各款情形之一者：一、政府興建分配者。二、中華婦女反共
27 聯合會捐款興建者。三、政府提供土地由眷戶自費興建者。
28 四、其他經主管機關認定者。（第2項）本條例所稱原眷
29 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
30 住憑證或公文書之國軍老舊眷村住戶。」第5條第1項規定：
31 「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

01 宅款之權益。原眷戶死亡者，由配偶優先承受其權益；原眷
02 戶與配偶均死亡者，由其子女承受其權益，餘均不得承受其
03 權益。」第9條第3項規定：「行政院核定之國軍老舊眷村土
04 地權屬為直轄市有、縣（市）有或鄉（鎮、市）有者，應由
05 各級地方政府於本條例施行之日起6個月內擬定計畫，執行
06 國軍老舊眷村改建，逾期未擬定者，除公共設施用地外，各
07 級地方政府應將其土地以繳款當期公告土地現值讓售主管機
08 關移撥改建基金。」第12條規定：「第4條第2項之土地，除
09 配售與原眷戶、價售與第23條之違占建戶、第16條之中低收入
10 戶及志願役現役軍（士）官、兵者，依房屋建造完成當期
11 公告土地現值計價外，其餘土地應以專案提估方式計價。」
12 第20條第5項規定：「住宅興建至主管機關核定完工決算價
13 期間，因工程違約經主管機關已沒入賠罰款者，應按原負擔
14 比例辦理補償。」第27條第1項規定：「國軍老舊眷村土地
15 權屬為直轄市有、縣（市）有、鄉（鎮、市）有者，各級地
16 方政府辦理改建時，其土地計價、規劃設計、配售標準、租
17 稅減免等，應依本條例規定辦理。」第28條第1項第1款規
18 定：「本條例施行之日，已完成改建之眷村及已報行政院核
19 定改建之眷村，依國防部原規定辦理。但已報行政院核定改
20 建之眷村，其土地計價標準如下：一、有原眷戶原地改建眷
21 村，以房屋建造完成當期公告土地現值計繳地價。……」眷
22 改條例施行細則第11條規定：「本條例第12條所定房屋建造
23 完成，以主管機關核定建築工程完成日期為準。」第18條第
24 1項第2款規定：「本條例第20條所定房地總價及第23條所定
25 成本價格，依下列方式計算：……二、土地部分：以房屋建
26 造完成當期公告土地現值計價後，按各戶之應有持分比例計
27 算之。」依據上開規定可知，眷村改建之土地成本係以「房
28 屋建造完成」當期公告土地現值計價，而所稱「房屋建造完
29 成」則係以主管機關核定建築工程完工日期為準，被上訴人
30 自應以此時點之公告土地現值計算地價，按各戶之應有持分
31 比例分攤，再加計各戶應分攤之房屋成本，即為各戶之房地

01 總價。又原眷戶可獲之輔助購宅款，未達房地總價之不足
02 款，則由原眷戶自行負擔自付款；至若發生眷改條例第20條
03 第5項規定因工程違約已沒入賠罰款者，自當以「原負擔比
04 例」（即原眷戶自付款/房地總成本）辦理補償。亦即，各
05 戶繳交房地價額及退款均採同一負擔比例計算。

06 (三)經查，系爭眷村改建基地由參加人向被上訴人或前財政部國
07 有財產局辦理價購，並自辦改建事宜，經行政院93年1月16
08 日函准予核備在案；嗣被上訴人與參加人於93年10月21日簽
09 訂系爭改建協議書，由參加人全權負責系爭眷村改建工程，
10 並於改建工程完竣後，配售予原眷戶及權益承受人；系爭眷
11 村改建工程於96年11月30日開工，惟因98年4月間承包商榮
12 工公司施工不慎肇生損鄰事件，致延誤完工時間而增加成
13 本，經中工仲裁協會作成仲裁判斷，認榮工公司須支付逾期
14 違賠罰款75,578,635元；被上訴人遂依眷改條例第20條第5
15 項規定，以系爭眷村改建基地各原眷戶之負擔比例辦理補償
16 （計算式：75,578,635元×原眷戶自備款/系爭眷村改建基地
17 房地總成本），作成106年7月10日函檢送逾期違賠罰款退款
18 金額一覽表供參加人參據，再由被上訴人所屬政戰局以108
19 年1月25日函檢送填入銀行帳號之逾期違賠罰款退款清冊供
20 參加人參考運用，參加人於是以108年3月13日公告逾期違賠
21 罰款退款案核定包括上訴人在內之系爭退款金額等情，業據
22 原審依調查證據及辯論結果，詳述得心證之理由，並就上訴
23 人主張系爭眷村改建於100年房屋建造完成，改建基地自應
24 以100年當期公告土地現值計繳地價；眷改條例第20條第5項
25 規定本即為減輕承購戶之負擔，就本件而言，參加人為執行
26 機關非承購戶，且其就逾期完工負次要責任，是被上訴人應
27 剔除參加人而將逾期違賠罰款全部分配予原眷戶等各節，何
28 以不足為有利於上訴人之認定，予以論駁甚明，經核與卷內
29 證據尚無不符，無違反經驗法則、論理法則或其他證據法則
30 ，則依上開說明，原判決維持參加人108年3月13日公告，並
31 無不合。

01 (四)上訴意旨主張：系爭眷村改建工程經被上訴人核定完工日期
02 為100年5月2日，自應以當期即100年公告土地現值計繳地
03 價，方屬正辦；被上訴人以102年公告土地現值作為土地成
04 本計價標準，有違眷改條例第12條、第28條、同條例施行細
05 則第11條、第18條及系爭改建協議書第7條第1項第2款約
06 定，至為灼然，而原判決及訴願決定均棄眷改條例之法律明
07 文規定於不顧，竟自行創設以「核發使用執照」作為土地成
08 本計價依據，顯有不適用眷改條例及其施行細則條文或適用
09 不當之違法等語。經查，依眷改條例第12條及其施行細則第
10 11條、第18條規定可知，主管機關用以興建眷村坐落之土
11 地，係以主管機關核定建築工程完成日當期公告土地現值計
12 價，觀之參加人103年7月25日府財產字第1030063045號公告
13 所附「台北縣中和五眷村-復興新村改建統包工程」完工房
14 地總成本決算表（原審卷一第507頁），載明系爭眷村「核
15 定完工日期」為「102年5月28日」，則被上訴人以102年當
16 期公告土地現值計繳地價，於法尚無不合。原審以系爭眷村
17 改建興建之住宅領得使用執照之102年5月28日，作為土地計
18 繳地價基準，理由雖有不同，惟因與上開經主管機關核定之
19 完工日期相同，其結論並無不合。上訴人前揭上訴意旨，核
20 屬個人主觀歧異見解，並不可採。

21 (五)上訴意旨又主張：眷改條例第20條第5項本即為減輕承購戶
22 之負擔所設，就本件而言，參加人為執行機關而非承購戶，
23 且參加人就系爭眷村改建工程逾期完工負次要責任，是被上
24 訴人准將參加人列為逾期違賠罰款之對象，除顯有獨厚參加
25 人而與眷改條例第20條第5項規定有違，亦與行政程序法第8
26 條規定之誠信原則相悖，理應予以剔除而將逾期違賠罰款全
27 部分配予原眷戶等語。惟查，依眷改條例第20條第5項明文
28 規定，因工程違約經主管機關沒入違賠罰款者，應按「原負
29 擔比例」辦理補償。而參加人就未經配售之房地，既已按比
30 例負擔房地總價，自有權按「原負擔比例」分配違賠罰款。
31 是被上訴人按各戶（含參加人）原負擔比例就逾期違賠罰款

01 辦理補償，確屬有據。上訴意旨仍執前詞主張原判決違法，
02 自無足採。

03 (六)至上訴意旨主張：原判決認為附表編號4上訴人吳鴻寬、編
04 號59上訴人詹美雲均非原眷戶或權益承受人，故其等非主管
05 機關得依眷改條例第20條第5項規定辦理補償之對象，有適
06 用同條例第5條第1項規定不當之違法乙節。經查，上訴人吳
07 鴻寬、詹美雲雖分別於112年1月30日、31日受原眷戶王振
08 民、王先振讓與「給付違賠款」之權利，然被上訴人就逾期
09 違賠罰款按各戶原負擔比例辦理補償，並無違誤，已如前
10 述，則上訴人吳鴻寬、詹美雲之請求自無理由。原判決以經
11 被上訴人確認為原眷戶或權益承受人，始有受違賠罰款資
12 格，而其2人均非原眷戶或權益承受人，其等所為請求當屬
13 於法無據，理由雖有未洽，結論尚無不同。上訴意旨仍執前
14 詞，主張原判決違背眷改條例第5條第1項規定，並不可採。

15 (七)綜上所述，原判決部分理由之論述，雖有未洽之處，惟依本
16 院前述理由，其判決結果尚屬正當，仍應予維持。上訴論旨
17 仍執詞指摘原判決違法，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

18 七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第2
19 項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項
20 前段，判決如主文。

21 中 華 民 國 113 年 2 月 22 日

22 最高行政法院第二庭

23 審判長法官 陳 國 成

24 法官 簡 慧 娟

25 法官 蔡 如 琪

26 法官 林 淑 婷

27 法官 陳 文 燦

28 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

29 中 華 民 國 113 年 2 月 22 日

30 書記官 章 舒 涵

01 附表：

02

112年度上字第418號上訴人名冊		
編號	姓名	住址
1	傅重興	
2	宋珠蓮	
3	曾美治	
4	吳鴻寬	
5	楊鴻謨	
6	王培德	
7	劉燕華	
8	陳永蓉 (趙之斌之承受 訴訟人)	
9	趙國敏 (趙之斌之承受 訴訟人)	
10	趙國蕾 (趙之斌之承受 訴訟人)	
11	趙國雲 (趙之斌之承受 訴訟人)	
12	張陵基	
13	羅國城	

14	張婕妤 (張文丕之承受 訴訟人)	
15	曾桂香 (張文丕之承受 訴訟人)	
16	張珞禎 (張文丕之承受 訴訟人)	
17	張再妹	
18	蔡偉傑	
19	鄧宏義	
20	吳明君	
21	傅立信	
22	傅立民	
23	傅悅娟	
24	韓玉璋	
25	陳弘初 (陳越明之承受 訴訟人)	
26	陳弘華 (陳越明之承受 訴訟人)	
27	陳弘慈 (陳越明之承受 訴訟人)	
28	陳弘剛	

	(陳越明之承受 訴訟人)	
29	陳羽揚 (陳越明之承受 訴訟人)	
30	陳俊宇 (陳越明之承受 訴訟人)	
31	陳金秀	
32	胡大溪	
33	宋來不	
34	胡國曾	
35	王友梅	
36	郜健銘	
37	趙桂芬 (陳金彪之承受 訴訟人)	
38	陳繼聖 (陳金彪之承受 訴訟人)	
39	陳繼光 (陳金彪之承受 訴訟人)	
40	陳繼亮 (陳金彪之承受 訴訟人)	
41	許世傑	
42	許金鶴	

43	程淑薇	
44	李謝玉雪 (李中平之承受 訴訟人)	
45	李功晏 (李中平之承受 訴訟人)	
46	李功旻 (李中平之承受 訴訟人)	
47	李功琳 (李中平之承受 訴訟人)	
48	陳夢薇 (呂幻非之承受 訴訟人)	
49	呂之蕙 (呂幻非之承受 訴訟人)	
50	呂之冕 (呂幻非之承受 訴訟人)	
51	查郁兆	
52	陳彩雲 (劉振寰之承受 訴訟人)	
53	劉良玉	

	(劉振寰之承受 訴訟人)	
54	黃鄭美	
55	溫振倫	
56	王立棟	
57	費秀娥	
58	王立彬	
59	詹美雲	
60	朱志奇	
61	鄭彩玉	
62	朱志達	