

102-100-1335
MOTC-IOT-100-PBA031

交通建設計畫提出之正當法律程序研究 (三)—土地徵收程序之整合



交通部運輸研究所

中華民國 102 年 5 月

102-100-1335
MOTC-IOT-100-PBA031

交通建設計畫提出之正當法律程序研究 (三)—土地徵收程序之整合

著者：湯儒彥

交通部運輸研究所

中華民國 102 年 5 月

國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

交通建設計畫提出之正當法律程序研究. 三, 土地徵收程序之整合 / 湯儒彥著. -- 初版. --
臺北市 : 交通部運研所, 民 102. 05
面 ; 公分
ISBN 978-986-03-7114-7(平裝)

1. 交通建設 2. 土地徵收

557

102010987

交通建設計畫提出之正當法律程序研究(三)
土地徵收程序之整合

著 者：湯儒彥

出版機關：交通部運輸研究所

地 址：10548 臺北市敦化北路 240 號

網 址：www.iot.gov.tw (中文版>圖書服務>本所出版品)

電 話：(02)23496789

出版年月：中華民國 102 年 5 月

印 刷 者：良機事務機器有限公司

版(刷)次冊數：初版一刷 100 冊

本書同時登載於交通部運輸研究所網站

定 價：120 元

展 售 處：

交通部運輸研究所運輸資訊組・電話：(02)23496880

國家書店松江門市：10485 臺北市中山區松江路 209 號・電話：(02)25180207

五南文化廣場：40042 臺中市中山路 6 號・電話：(04)22260330

GPN：1010201104

ISBN：978-986-03-7114-7 (平裝)

著作財產權人：中華民國（代表機關：交通部運輸研究所）

本著作保留所有權利，欲利用本著作全部或部分內容者，須徵求交通部運輸研究所書面授權。

交通部運輸研究所自行研究計畫出版品摘要表

出版品名稱：交通建設計畫提出之正當法律程序研究(三)—土地徵收程序之整合			
國際標準書號（或叢刊號） ISBN978-986-03-7114-7 (平裝)	政府出版品統一編號 1010201104	運輸研究所出版品編號 102-100-1335	計畫編號 100-PBA031
主辦單位：運輸計畫組 主管：蘇振維 計畫主持人：湯儒彥 研究人員：湯儒彥 聯絡電話：(02)23496807 傳真號碼：(02)25450428			研究期間 自 100 年 2 月 至 101 年 12 月
關鍵詞：交通建設計畫、行政計畫、民眾參與、土地徵收、計畫定案程序、行政程序法			
摘要： <p>「行政程序法」第164條規定：「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。」交通建設計畫屬行政計畫之一種，其定案程序自應適用行政程序法之相關規定。</p> <p>本研究延續本所前期「交通建設計畫提出之正當法律程序研究(一)—交通計畫、都市（區域）計畫與環境影響評估程序的交錯」及「交通建設計畫提出之正當法律程序研究(二)—交通計畫確定程序」之研究成果，針對交通建設計畫施工前的最後一個對外的法定程序—土地徵收程序進行整合，研訂適合交通建設計畫定案之法規範準則，以供未來交通建設計畫定案程序建構之有力參考。</p> <p>研究結果發現，土地徵收的核准程序與計畫確定程序具有操作上的必然先後關係，兩者之整合確實存在困難，故仍應維持兩階段處理的基本架構，但可於計畫確定程序中納入協議價購程序，不但有助於縮短交通建設計畫推動之時效，提高行政效率，更可實質上促進計畫確定裁決之作成。</p>			
出版日期	頁數	定價	本 出 版 品 取 得 方 式
102 年 5 月	149	120	凡屬機密性出版品均不對外公開。普通性出版品，公營、公益機關團體及學校可函洽本所免費贈閱；私人及私營機關團體可按定價價購。
機密等級： <input type="checkbox"/> 密 <input type="checkbox"/> 機密 <input type="checkbox"/> 極機密 <input type="checkbox"/> 絕對機密 （解密條件： <input type="checkbox"/> 年 月 日解密， <input type="checkbox"/> 公布後解密， <input type="checkbox"/> 附件抽存後解密， <input type="checkbox"/> 工作完成或會議終了時解密， <input type="checkbox"/> 另行檢討後辦理解密） <input checked="" type="checkbox"/> 普通			
備註：本研究之結論與建議不代表交通部之意見。			

**PUBLICATION ABSTRACTS OF RESEARCH PROJECTS
INSTITUTE OF TRANSPORTATION
MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS**

TITLE: The Due Process of Submission for Transportation Construction Plans (Phase III) — Integration of the Process of Land Expropriation			
ISBN(OR ISSN) ISBN 978-986-03-7114-7(pbk.)	GOVERNMENT PUBLICATIONS NUMBER 1010201104	IOT SERIAL NUMBER 102-100-1335	PROJECT NUMBER 100-PBA031
DIVISION: Planning Division DIVISION DIRECTOR: Cheng-Wei Su PRINCIPAL INVESTIGATOR: Ru-Yen Tang PROJECT STAFF: Ru-Yen Tang PHONE: 886-2-23496807 FAX: 886-2-25450428			PROJECT PERIOD FROM February 2011 TO December 2012
KEY WORDS: Transportation construction plan, Administrative plan, Public participation, Land expropriation, The submission process of plans, Administrative Procedure Act			
ABSTRACT: <p>Article 164 of the Administrative Procedure Act provides that “The decision on an administrative plan that relates to specified utilization of land situated in specific districts or the construction of major infrastructures, which involves persons with diverse interests and the powers of a multiple number of administrative authorities, may be finalized only through open process and after the holding of a hearing proceeding, and such a plan may bring efficiency as a result of concentrated efforts and power.” Since transportation construction plan is a type of administrative plans, it is no doubt that the process for determining transportation construction plans must follow the stipulations of the Administrative Procedure Act.</p> <p>Following the results of the IOT’s previous studies, “The Due Process of Submission for Transportation Construction Plans (Phase I)” and “The Due Process of Submission for Transportation Construction Plans (Phase II)”, this study investigates the feasibility of the integration of the processes of land expropriation – the final legal procedure prior to the construction – in order to establish regulations and standards for determining transportation construction plans. This can provide references for establishing the process of determining transportation construction plans in the future.</p> <p>According to the research findings, it is difficult to integrate the process of approval for land expropriation and the process of determining plans because they have a certain cause-and-effect relationship regarding their operation. Thus, a two-stage procedural framework should be kept. However, the process of negotiation with the land owners can be included in the process of determining plans to reduce the time it takes to obtain approval for implementing transportation construction plans, increase the efficiency of administrative activities, and facilitate the decision-making on the plans.</p>			
DATE OF PUBLICATION May 2013	NUMBER OF PAGES 149	PRICE 120	CLASSIFICATION <input type="checkbox"/> RESTRICTED <input type="checkbox"/> CONFIDENTIAL <input type="checkbox"/> SECRET <input type="checkbox"/> TOP SECRET <input checked="" type="checkbox"/> UNCLASSIFIED
The views expressed in this publication are not necessarily those of the Ministry of Transportation and Communications.			

交通建設計畫提出之正當法律程序研究(三)

—土地徵收程序之整合

目 錄	頁次
第一章 緒 論·····	1
1.1 研究背景及目的·····	1
1.2 研究範圍及對象·····	7
1.3 研究方法與內容·····	7
第二章 土地徵收程序·····	13
2.1 我國土地使用管制體系·····	13
2.2 土地徵收的意義·····	18
2.3 土地徵收行為的法律性質·····	21
2.4 土地徵收之方式·····	22
2.5 土地徵收程序之分類與定位·····	27
2.6 土地徵收審議與核定流程·····	28
第三章 國外土地徵收程序回顧·····	53
3.1 德國土地徵收程序·····	53
3.2 美國土地徵收程序·····	56
3.3 日本土地徵收程序·····	56
3.4 韓國土地徵收程序·····	59
3.5 法國土地徵收程序·····	61
3.6 英國土地徵收程序·····	62
3.7 小結·····	63
第四章 交通建設計畫確定程序之基本建置·····	67
4.1 交通建設計畫確定程序之適用對象·····	67
4.2 交通建設計畫確定程序之建置·····	70
4.2.1 第一步驟：計畫之提出·····	71
4.2.2 第二步驟：計畫之公開·····	80
4.2.3 第三步驟：聽證之預告·····	89
4.2.4 第四步驟：聽證之舉行·····	92
4.2.5 第五步驟：計畫之裁決·····	98

第五章 整合後交通建設計畫之計畫確定程序·····	103
5.1 程序整合的關鍵爭議探討·····	103
5.2 新的交通建設計畫確定程序·····	117
第六章 結論與建議·····	131
6.1 結論·····	131
6.2 建議·····	134
參考文獻·····	137

表 目 錄

頁次

表 1-1	民國 89 年以前，土地法實施後各類事業建設用地使用比例	9
表 1-2	民國 89 至 100 年底，各類事業建設用地使用比例··	10
表 4-2	各類交通建設計畫之計畫擬議機關.....	73
表 4-3	各類交通建設計畫之計畫擬定機關.....	77
表 4-4	各類交通建設計畫之確定計畫機關.....	80
表 4-5	聽證主持人、聽證分組主持人之選任.....	95

圖 目 錄

頁次

圖 1-1	現行各類交通建設計畫之定案程序·····	5
圖 1-2	交通建設計畫提出之建議程序·····	6
圖 2-1	我國土地使用規劃與管制體系·····	14
圖 2-2	我國土地徵收作業之流程·····	29
圖 2-3	土地徵收之 2 次公聽會步驟·····	34
圖 3-1	德國之土地徵收程序·····	55
圖 3-2	日本之土地徵收程序·····	58
圖 3-3	韓國之土地徵收程序·····	60
圖 4-1	計畫提出步驟之作業程序·····	72
圖 4-2	計畫公開步驟之作業程序·····	81
圖 4-3	聽證預告之作業程序·····	89
圖 4-4	聽證舉行之作業程序·····	92
圖 4-5	計畫裁決之作業程序·····	98
圖 5-1	計畫確定程序與現行土地徵收程序之整合·····	120
圖 5-2	修正後計畫確定程序與土地徵收程序之整體架構·····	121
圖 5-3	修正後之計畫提出步驟作業程序·····	125
圖 5-4	修正後之聽證舉行步驟作業程序·····	126

交通建設計畫提出之正當法律程序研究(三)

—土地徵收程序之整合

第一章 緒 論

1.1 研究背景及目的

交通建設計畫為行政計畫之一種，是一種為解決現有存在或未來可能發生之交通問題而擬定，作為未來行政機關施政行為依據之指導者。但是面對社會文明不斷發展，社會環境動態多變，政府施政無法一成不變，尤其當科學預測技術尚無法真正對未來一切變化為正確有效之預測時，政府縱有因應未來問題的行政計畫施政方式，但仍必須保留相當之作為彈性，以因應各種非預期或突發性因素的發生。導致計畫行政，雖一直真真切切的存於政府行政作為之中，卻難以步上真正法制化之軌道。這是客觀外在條件限制使然，但也成為行政機關及行政官僚拒斥將行政計畫行為，作更嚴謹法制化的重要理由。

然，隨著科學技術之進步，數理基礎研究日新月異，現代各計畫領域之專業技術，均有相當之穩定性與精確性，使得舉凡資料蒐集之便利性，未來預測之準確性，均有長足之進步與提昇，進而使計畫之擬定，得到一強而有力之學理依據，並得據以成為施政之指導。此一進展，不但大大降低政府施政上之風險，更增加施政之效果與效益，使人民可以預期政府之施政、未來社會發展之走向，同時可以得到更多參與公共事務之機會，計劃個人未來的發展，爭取自己權益的保障。就整體國家社會而言，則更是實現真正以民為主、以民為本的社會價值目標。

從國家行政演進的巨觀思維觀之，我國政府由以往之「干涉行政」，而至「給付行政」，繼而繼續走向「計畫行政」，係一時代之趨勢與必然。而在我國，近二十年快速的民主法治進程，「干涉行政」與「給付行政」的行政行為均已相繼充分法制化之後，「計畫行政」的法制化卻成了唯一的漏網。

然而，法制規範的最大特色，在於其明確條文規範所形成之僵固性。法律者欲拘束行政機關與行政者，使其行為趨於明確穩定，避免行政行為的專擅與獨斷；但面對未來的不確定性，行政者亟欲保有其行為的變動彈性，故而導致計畫法制與計畫行政兩者在基本性格上之扞格。

不過，困難縱使存在，基於現代國家保障人民權益的基本存在價值，為了建構出行政計畫法體系，仍應嘗試以抽象概念，將動態特徵加以規範化，使其法律不安定性降低，進而「確保法之期待」，以保障人民權益，提高行政效能¹。於是，欲求對計畫實體之法規範不易，便從而自程序上思索，透過公開明確的計畫實體審查與決策程序規範，從而形成對行政機關或行政者所提出之計畫實體內容，發生規範的效果。

交通建設計畫從提出到定案實施過程中，幾乎都會涉及兩個與民眾息息相關的課題：第一個就是公共設施的新增或擴增，將影響或改變許多民眾生活與發展的環境及條件，甚至提高或降低其所持有土地、建物等財產之價值，對國民生存與生計之影響不可謂不大；其次則是進行交通建設時，多數不免有交通設施土地的新增需求，而這些新增需要的土地，在計畫未成形前，難以預先儲備，尤其是在人口密集的地區。因此，當計畫中的設施需通過屬於私人所持有的土地時，就無可避免的需要面對如何取得私有土地的課題，價購甚至強制徵收便成為交通部門在實施交通建設計畫時，取得私有土地非常重要的途徑。

從本案前期之研究發現，我國交通建設計畫之定案程序，在交通部門中雖有公路法、鐵路法、民用航空法、商港法與大眾捷運法等交通部門法律之條文規定，但細究其條文內容，不難發現相關的程序規範絕大多數均不涉及對外的行政作為或意思表示，也欠缺民眾參與的機制設計（見圖 1-1），屬行政權內部或部門內部的活動，程序的嚴謹性較差²。所幸，交通建設計畫通常均涉及土地使用之變更，故在計畫定案前，不免需要通過都市或區域計畫之審查程序，且當建設之開發量體超過一定規模時，尚需適用環境影響評估法之相關程序要求，民國 90 年制定的行政程序法，更有聽證程序之要求³，因此，透過都市計畫、環境影響評估等審議或審查程序（包括計畫書公開展覽、說明會、公聽會等），交通建設計畫在付諸實施前，仍得以讓民

¹ 林明鏘，行政計畫法論，台大法學論叢第二十五期第三卷，民國 85 年 4 月，p.33。

² 現行大眾捷運法雖設計有對外公開的民眾參與程序（指公聽會，見大眾捷運法 §10 II），但此在各類交通建設計畫定案的法定程序中，係屬少數的例外。

³ 行政程序法第 164 條雖有行政計畫之定案需經聽證程序之法律明文規定：「行政計畫...，應經公開及聽證程序，並得有集中式權之效果。」但因行政機關在研訂子法過程中遭遇不小阻力，子法至今難產，目前該規定仍僅徒具虛文。

眾有機會獲得計畫之相關訊息，甚至表達意見，且因民眾對於公聽會與聽證會差異的認識尚屬有限⁴，故相關爭議至今不多。

然而，無論是都市（區域）計畫審議程序、環境影響評估審查程序、行政程序法之聽證程序均屬各自獨立的專業部門法律或通案性法律之規範，在法律位階的適用上屬同等位階，並無優先順序上的差異。因此，同一個交通建設計畫在定案過程中，需同時履行多項法律的定案或審議程序要求，過程繁瑣冗長，尤其在法定程序的說明會或公聽會中，常見民眾就相同之議題一再提出，各主管機關依法均必須一一處理並回覆說明，不但行政同仁疲於奔命，虛耗大量行政資源，更拖延計畫的實施時程，使得一個計畫從擬定到定案曠日廢時，甚至遙遙無期。因此，有必要建構一個整合現有各部門審議程序，並符合民眾參與民主價值要求的正當法律程序。

民眾參與國家或政府重要公共政策或公共建設決定的決策模式，已是我國社會中，逐漸形成的新的社會價值與共識。在許多領域中，政府相關部門或主管機關也都引進各種不同程度的民眾參與方式或機制，以求提高計畫推動時之助力，降低計畫推動時之阻力。交通建設計畫亦不例外。

本研究基於此一動機，針對交通建設計畫的定案程序課題，展開一系列之研究。第一期研究「交通建設計畫提出之正當法律程序研究(一)—交通計畫、都市（區域）計畫與環境影響評估程序的交錯」，嘗試探討現行交通建設計畫從提出到定案過程中的各項民眾參與方式，及各種審議機制的內容與精神，並就各該程序之法律上功能與目的進行討論，釐清功能重複之程序，檢討整合各程序的關鍵問題；第二期研究「交通建設計畫提出之正當法律程序研究(二)—交通計畫確定程序」，則奠基於第一期研究之成果，以行政程序法之聽證會程序架構為基礎，在不違背現有交通建設計畫定案過程中，所涉之各種計畫審議程序內涵的原則下，嘗試建構一符合現代法治國家民眾參與精神，並有效整合現行交通建設計畫提出制定案過程中各種審議機制的「交通建設計畫確定程序」（見圖 1-2）。

惟，前二期研究尚未將另一個與民眾息息相關之課題—「私有土地之徵收」納入整合，部分學者專家亦認為現行之土地徵收作業，對

⁴ 公聽會與聽證會原文均為“Public Hearing”，係同一字，但在引進國內時，因翻譯者的翻譯用字不同，於是出現兩個相近又不相同的中文專有名詞。加諸國內多年來行政機關實務操作的結果，兩者其實已有著完全不同的法律意義，且其所代表的民眾參與程度亦已迥然不同。參見湯儒彥，交通建設計畫提出之正當法律程序研究（一）—交通計畫、都市（區域）計畫與環境影響評估程序的交錯，交通部運輸研究所，民國 97 年 7 月，pp.110-112。

於整體計畫實施期程之影響很大，且未納入土徵程序之整合程序，亦恐不符合行政程序法對於計畫確定程序中所強調集中事權目標⁵的達成。

本所職司交通政策之擘劃，本應運籌於帷幄之間，籌謀於未雨之際，防患於未然之先。雖然從學理上來看，土地徵收並不能創造或改變生活環境，本質上應僅只是落實交通計畫的一種手段，既非關交通建設計畫實質內容之優劣，也不應影響計畫的定案，不必然需要納入計畫的定案程序之中。但不可諱言的，土地取得對整體交通建設計畫的實施可行性與期程，均有不容輕忽之影響，若能有效整合土地徵收程序，將更有利於整體交通建設計畫之實施。故本於上述目的，本研究希望延續前期「交通建設計畫提出之正當法律程序研究(一)—交通計畫、都市(區域)計畫與環境影響評估程序的交錯」及「交通建設計畫提出之正當法律程序研究(二)—交通計畫確定程序」之研究成果，針對交通建設計畫施工前的最後一個對外的法定程序—土地徵收程序進行整合，研訂適合交通建設計畫定案之法規範準則，供未來交通建設計畫定案程序建構之有力參考，冀以達成交通建設計畫確定程序之事權集中與效率提升的最終目的。

⁵ 見第二階段研究之座談會會議紀錄。湯儒彥，交通建設計畫提出之正當法律程序研究(二)—交通計畫確定程序，交通部運輸研究所，民國 99 年 3 月，pp.172-183。

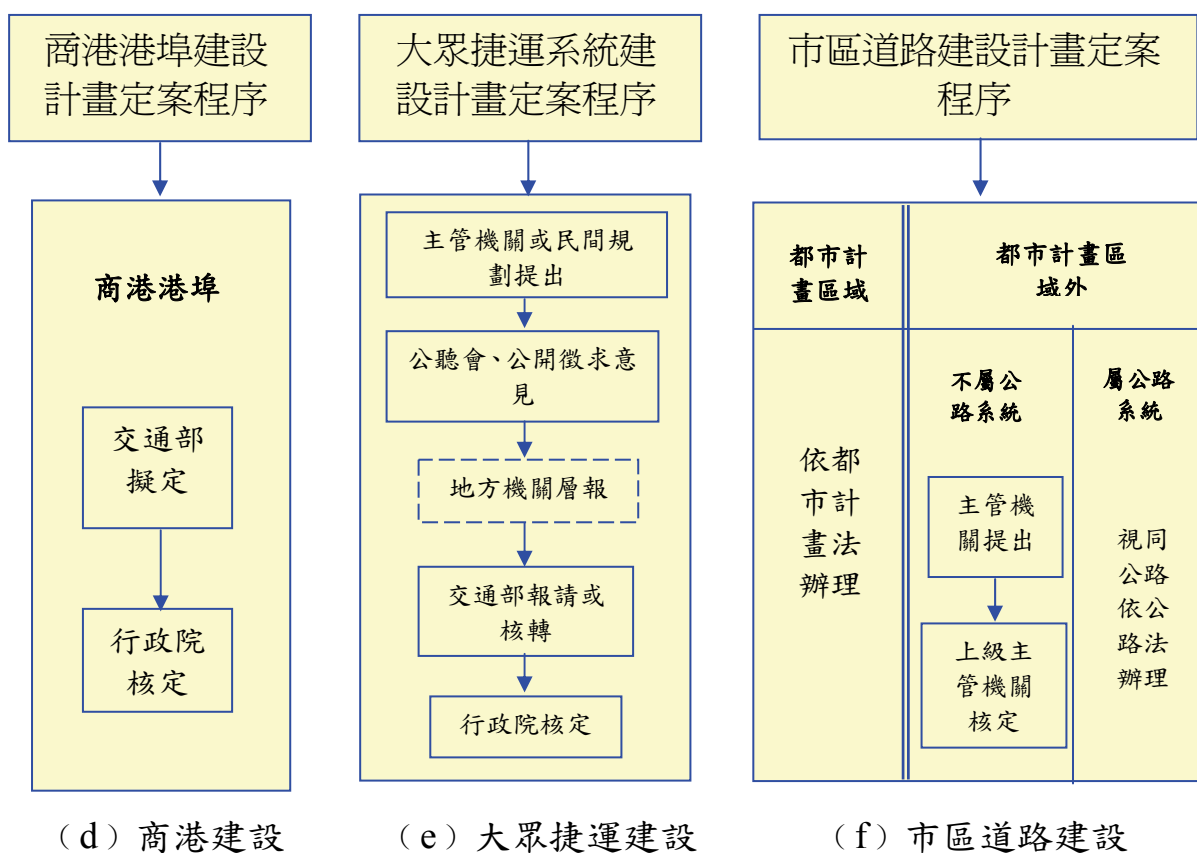
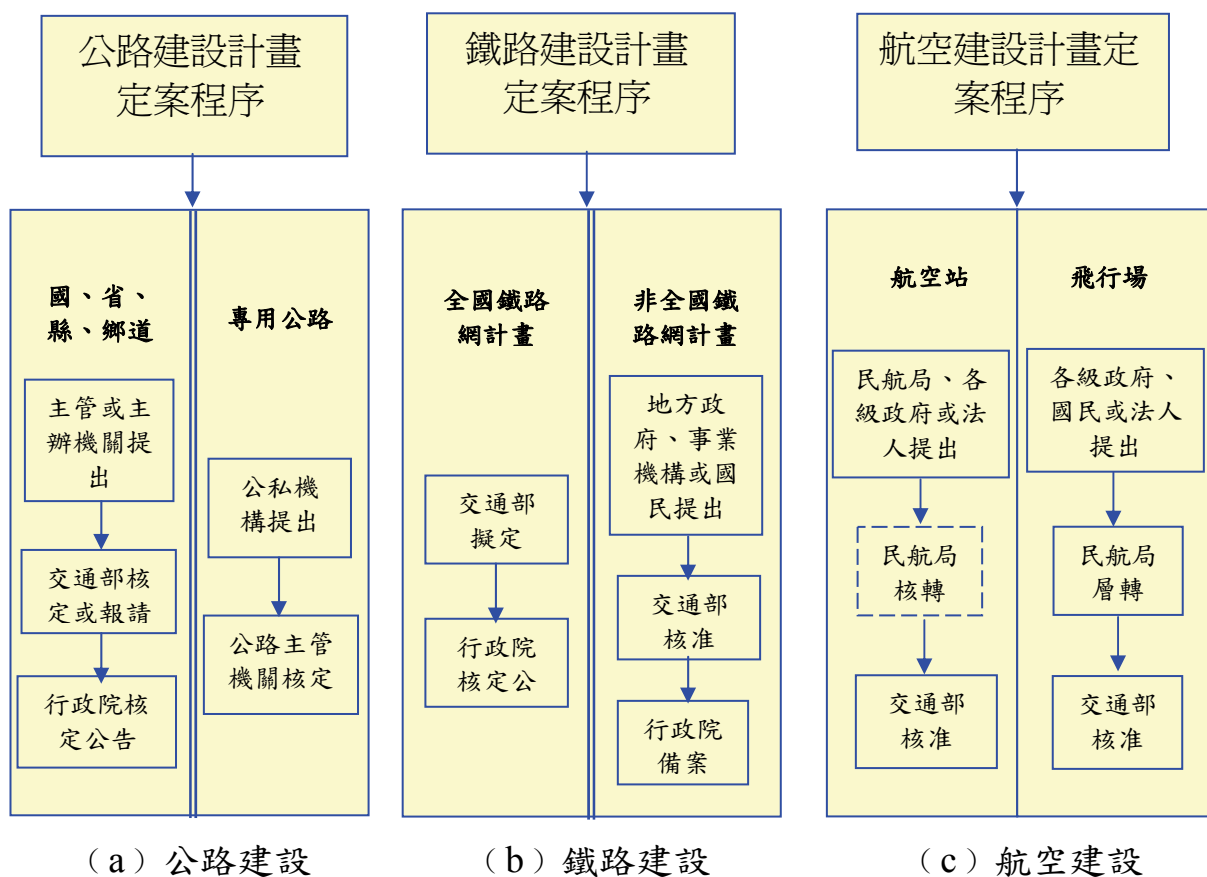


圖 1-1

現行各類交通建設計畫之定案程序

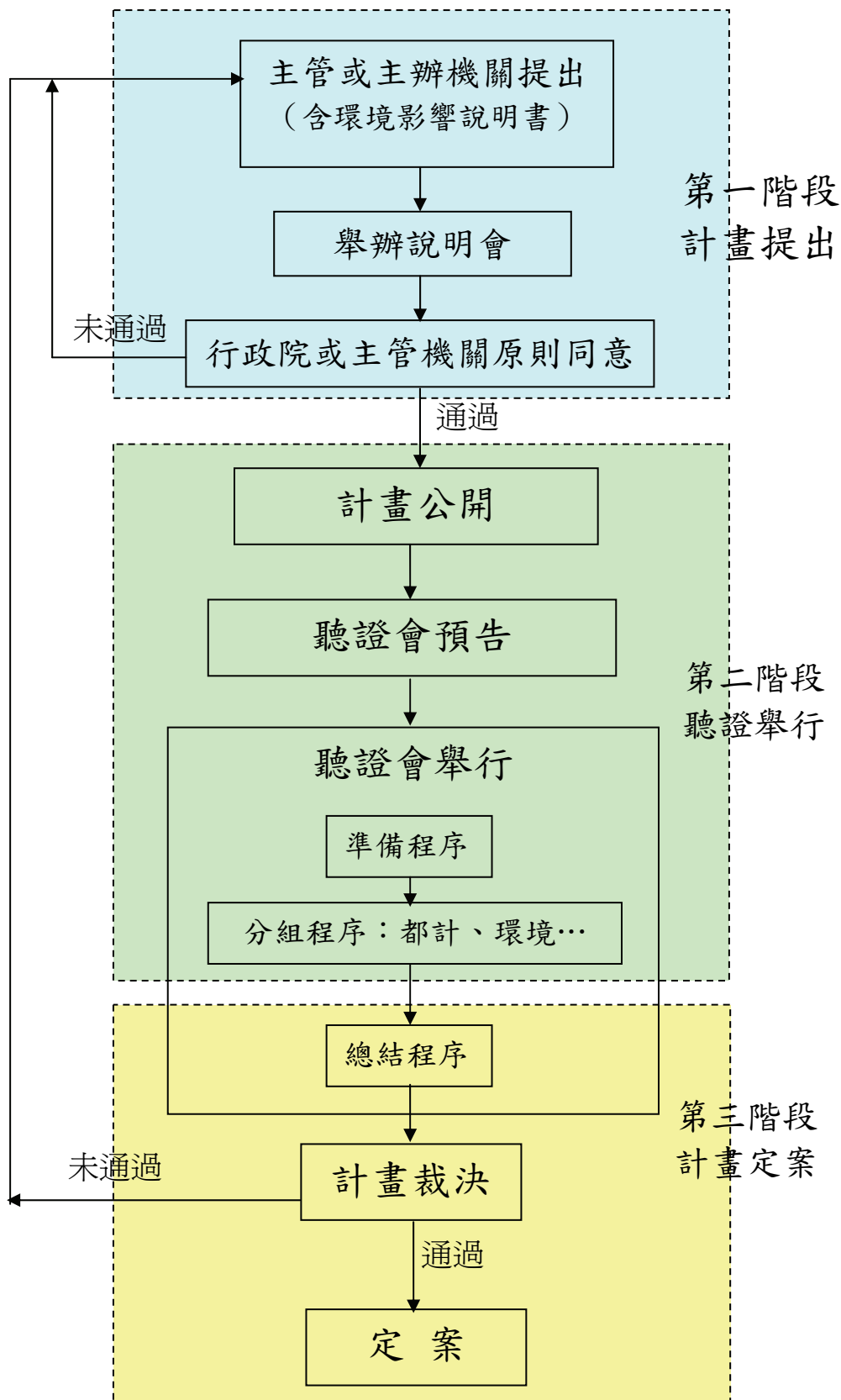


圖1-2 交通建設計畫提出之建議程序

資料來源：湯儒彥，交通建設計畫提出之正當法律程序研究（二）—交通計畫確定程序，交通部運輸研究所，民國99年2月，p.56。

1.2 研究範圍及對象

本研究基於研究目的，以「行政程序法」第 164 條所稱：一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置、涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限之交通建設計畫為對象⁶，檢討目前令出多門的計畫核定程序，針對交通建設計畫定案前之最後一個法定程序——「土地徵收程序」及「土地徵收審議」功能進行探討，期能有效整合土地徵收程序，使交通建設計畫的定案程序整合在一個單一的整體程序之下，避免同一功能之程序重複實施，造成社會資源之浪費，同時，亦透過民眾參與程序的切實實踐，防止行政機關之專擅。

為使研究聚焦，本研究在研究過程中，將不探討下列各項事項或議題，以避免討論內容發散：

- 一、本研究只探討計畫定案之程序問題，不涉及計畫實質內容（含土地使用計畫及使用效益）之審查方法或評價方式。
- 二、非屬行政程序法第 164 條所指稱之交通建設計畫，應回歸現行各交通專業法律及其他相關法律之一般定案或審議程序規範辦理，非屬本研究探討之範疇。
- 三、本研究不在檢討現行徵收程序是否符合相關學理，也不探究合理之徵收補償費金額計算等課題，而僅就現行徵收程序中各階段或各步驟之功能與法律本旨，在整合過程中及新的整合程序內，是否均得到妥善考慮，並得以確保其原來之功能發揮做探討。但實務上對於原來法律規範目的與本旨的誤解作法，仍為本研究分析時之探討對象。
- 四、因區段徵收或市地重劃均屬整體性土地使用計畫中的土地空間規劃方法，著重於對地區未來整體社會發展之願景架構與各類型土地使用配置之規劃，而非個案性的土地變更或土地取得方法，與個案性交通建設計畫為達成特定行政目的者不同。因此，本研究不考慮以區段徵收與市地重劃等土地取得方式取得土地之交通建設計畫定案程序。

1.3 研究方法與內容

交通建設與人民生活之經濟與社會活動息息相關，向為國家社會之重要事務。然交通建設不免土地之需求，徵收民眾土地，向為政府實施交通建設計畫中不容迴避之課題。尤其近年來，國內民智日開，民眾對於參與國家或政府重大決策之心日殷，苗栗大埔地區農地變更

⁶ 見 4.1 節之討論。

問題，即是因民眾參與之過程不足，彼此的誤解與心結，終致釀成政府與民眾的對立，因此，行政計畫研擬過程中的「民眾參與」，其所扮演的不再只是一個公開的會議形式而已，而更應該是建立社會對計畫內容與結論的共識、消彌未來計畫推動阻力的重要過程。

本研究前兩期研究中，業已提出一個以民眾參與為核心，整合交通計畫程序、都市計畫程序、環境影響評估程序與行政程序法聽證程序的整合程序。該研究結果建議：未來的交通建設計畫定案程序應區分為3大階段（見圖1-2）：計畫提出、聽證舉行及計畫裁決。

一、計畫提出

交通建設計畫，多數不免需循都市計畫個案變更方式進行土地使用變更，因此，計畫由交通事業興辦機關提出後，於第1階段合併交通專業法律之公聽會、都計法之公開展覽、說明會、民眾陳情與環評法之說明會（不包含通過第1階段環評審查後所舉辦之說明會）舉辦「說明會」，由事業興辦機關或開發單位與民眾進行計畫之溝通，蒐集資訊、廣納民意、尋求共識，再經行政院或交通主管機關在行政權內部做成內部決策或稱「原則同意」後，始進入計畫確定程序之第2階段「聽證舉行」。

二、聽證舉行

第2階段之聽證舉行應依行政程序法之相關規定，並容納都計法中公開展覽程序之精神，將計畫公開後，開始聽證預告等作業，然後開始進行聽證程序。聽證會將整合都市計畫法之委員會審查程序與環境影響評估法之公聽會及委員會審查程序。首先進行「準備程序」，由行政程序法所規定之聽證主辦機關主持，除廣泛交換各種意見外，亦討論計畫之大體架構或內容，並設定下一步驟「專業分組討論程序」之討論方向與議題（範疇界定）；繼而進入專業分組討論程序，由主持人指派之分組討論主持人，如都市計畫委員會、環評委員會…等，負責各分組之專業討論，並由各分組各自做成初步結論，完成第2階段。

三、計畫裁決

依據各分組之初步結論，由聽證主持人主持再進行「總結程序」，並做成聽證紀錄與聽證結論。最後將該聽證紀錄與或聽證結論送確定計畫機關，由確定計畫機關做成該計畫之最後裁決處分，相關單位並依最後裁決實施與執行，完成計畫之裁決，同時亦完成行政程序法上之計畫確定程序。

就土地徵收程序而言，舉凡在計畫實施階段需進行土地徵收之公共建設計畫，其計畫之核定定案程序，均為土地徵收實施過程中，必

須先行踐行的前置程序，因此，內政部「土地徵收作業手冊」將計畫定案程序也視為整體土地徵收程序之一環⁷。

從表 1-1 之內容可見，我國自民國 25 年 3 月 1 日土地法實施以來，至民國 89 年 2 月 2 日土地徵收條例公布實施前，各級政府機關為興辦公共事業徵收私有土地，所徵收之私有土地共計 851,162 筆，徵收面積總計 42,133 餘公頃，其中以交通建設目的所徵收者為最大宗，佔整體徵收面積之 52.2%，約達 22,000 公頃；即使自民國 89 年土地徵收條例實施後至民國 100 年 12 月底止，政府機關依法核准徵收之私有土地亦達 193,828 筆，徵收總面積 11,291 餘公頃，其中以交通建設為目的所作之徵收比例雖明顯下降，但仍佔整體徵收面積之 33.25%，依然為政府徵收私有土地的最大原因⁸（見表 1-2），顯見土地徵收與交通建設的密切相關。因此，若能有效將土地徵程序整合進入交通建設計畫定案程序之中，對於縮短行政計畫實施時程，提高行政效率，應會有顯著的助益。此外，現行土徵程序中，亦存在公聽會及民眾陳述意見等相近似的民眾參與程序，倘能一併整合，應更能助益整體政府行政效率之提升。

表 1-1 民國 89 年以前，土地法實施後各類事業建設用地使用比例

各類建設用地	使用比例（%）
國防建設	3.84
交通建設	52.2
公用水利建設	20.8
公共衛生建設	0.68
公共建築建設	1.36
教育及慈善建設	7.22
國營事業建設	4.27
其他建設	9.63

資料來源：蕭輔導，我國土地徵收制度之回顧與展望，收錄於「內政部 101 年度土地徵收法令講習會講義」，內政部地政司，民國 101 年 9 月，p.9。

⁷ 內政部，土地徵收作業手冊，第二章，內政部，民國 93 年 8 月。

⁸ 蕭輔導，我國土地徵收制度之回顧與展望，收錄於「內政部 101 年度土地徵收法令講習會講義」，內政部地政司，民國 101 年 9 月。

表 1-2 民國 89 年至 100 年底，各類事業建設用地使用比例

各類建設用地	使用比例 (%)
國防建設	2.66
交通建設	33.25
公用建設	0.62
水利建設	33.05
公共衛生及環境保護建設	1.46
政府機關公共建築建設	0.65
教育、學術及文化建設	1.52
社會福利建設	0.01
國營事業建設	1.01
其他如工業區、公園等建設	25.79

資料來源：蕭輔導，我國土地徵收制度之回顧與展望，收錄於「內政部 101 年度土地徵收法令講習會講義」，內政部地政司，民國 101 年 9 月，p.12。

現行土地徵收程序，因土地所在地區之管制法規不同，而可區分都市計畫地區與非都市計畫地區兩大類土地之徵收程序。前者之土地徵收作業前，必須履行都市計畫審議程序，過程較為嚴謹冗長；其餘非都市計畫地區，則因區域計畫法之管制相對較為鬆散，且交通建設多屬線性設施，故由目的事業主管機關核定後，即可進入土地徵收程序，惟若土地涉及國家公園或森林土地等，目的事業主管機關在核定前，仍尚需先取得國家公園或林務等主管機關之計畫實施許可。也因此導致土地徵收決定時，位於不同地區之計畫，其定案程序要求亦有差異，故欲建構一整合的整體程序時，便須先釐清該差異所造成對計畫內容要求與土地徵收決定的影響。

以往有關土地徵收議題之研究，多數著墨於徵收補償費金額多寡的實體法上問題探討⁹，而較少注意程序法上的課題，且行政機關長時間因循舊體，雖熟稔於實務上之操作，卻鮮少於思索各程序步驟在法律上的意義及定位，導致相關研究有限。因此，本研究將先針對現行土地徵收程序進行回顧，檢討其法律上的意義與功能，再篩濾出其與上述交通計畫確定程序中相似或衝突之程序，再探討其整合之可行性。

⁹ 見周明逸，公用土地徵收補償法制之研究，雲林科技大學科技法律研究所，民國 100 年 6 月；顧明河，土地徵收條例中有關協議價購收回權問題之研究，逢甲大學土地管理研究所，民國 100 年 6 月；賴伯男，土地徵收中有關生存權補償之研究，國立政治大學地政研究所，民國 99 年 6 月；簡妙華，國道公共工程徵收建築物拆遷補償作業探討，中國文化大學建築及都市計劃研究所，民國 99 年 6 月；蔡進田，我國土地徵收補償法制之研究，國立臺灣大學國家發展研究所，民國 93 年 6 月。

土地徵收程序可概分為 10 大步驟：

- 一、舉行公聽會¹⁰。
- 二、需用土地人興辦之事業計畫報請目的事業主管機關許可。
- 三、辦理土地協議價購說明會（協議不成，才可呈報徵收）。
- 四、地上物調查勘測。
- 五、陳報徵收計畫書（土地徵收審議小組）。
- 六、徵收公告及通知。
- 七、發放各項補償費及處理異議案件。
- 八、未領補償費存入土地徵收補償費保管專戶保管。
- 九、地上物拆遷。
- 十、辦理徵收土地之產權移轉登記。

其中，又以公聽會、目的事業主管機關許可、協議價購、土地徵收審議、徵收公告（通知）及補償費發放期限等，對全案徵收法律效力之發生，扮演關鍵性之角色，亦是未來本研究建構整合程序時，必須切實考慮解決之處。

本研究採法學研究上廣泛採用之文獻討論法進行，並在前二期研究所建置之基本程序架構下，嘗試將土地徵收程序併入該程序，尤其著重於探討民眾參與程序與計畫實體內容審議兩部分之整合。

據此，本研究之研究內容包括：

- 一、回顧土地徵收程序之功能與內容。
- 二、探討土地徵收程序中公聽會（民眾參與機制）之功能。
- 三、探討都市計畫地區與非都市計畫地區土地徵收程序之差異。
- 四、探討土地徵收審議的內容，及其與公共建設計畫審議或土地使用變更審議間之差異。
- 五、回顧國外土地徵收程序之制度及其與公共建設計畫定案程序間之關係。
- 六、回顧並檢討前期之交通建設計畫確定程序。
- 七、探討土地徵收程序與交通建設計畫確定程序之差異與程序重疊問題。
- 八、探討土地徵收程序與交通建設計畫確定程序間之內容與性質衝突，並尋求解決之道。
- 九、建構土地徵收程序與交通建設計畫定案程序之整合程序（含都市計畫地區與非都市計畫地區）。

¹⁰ 依內政部 89 年 3 月 27 日台（89）內地字第 8904549 號函之規定，都市計畫地區之公共設施用地，於都市計畫公開展覽期間已舉辦說明會者，得免除此步驟之公聽會舉辦。

第二章 土地徵收程序

2.1 我國土地使用管制體系

土地為國家稀有資源。為促進土地資源之有效利用，創造優質的生存與生活環境，先進國家及政府對於其領域內土地的開發與使用分配，均訂有一套完整的管理規範，我國亦然。

我國土地依其使用管理的體系可分為：非都市計畫地區與都市計畫地區兩大體系，其中非都市計畫地區又可區分為：國家公園地區及非國家公園地區兩系統（見圖 2-1），並分別由：區域計畫法、都市計畫法、國家公園法及其相關子法予以規範及管理其各該區域內土地之使用：

一、都市計畫地區：

都市計畫是一種在人口聚集地區，為增進生活品質，維護居民生計，並使其有限的土地發揮最大效益，而對於其區域內土地所進行的一種計畫性使用分配與管制的手段，所以，本質上是一種土地使用的分配計畫，也是一種土地使用的管制計畫。依據都市計畫法第 10、11、12 條，舉凡主要市鎮¹¹、人口聚集地區¹²及為發展工業或為保持優美風景或因其他目的而劃定之地區¹³均應擬定都市計畫。且該土地使用計畫的擬定需依法定程序審議通過，始生執行之效力，計畫變更時亦同。

凡經擬定並獲核定都市計畫之地區，均屬「都市計畫地區」，其土地之使用必須遵循該計畫內容與都市計畫法等相關法規之

¹¹ 都市計畫法§10：「左列各地方應擬定市（鎮）計畫：

- 一、首都、直轄市。
- 二、省會、市。
- 三、縣（局）政府所在地及縣轄市。
- 四、鎮。
- 五、其他經內政部或縣（市）（局）政府指定應依本法擬定市（鎮）計畫之地區。」

¹² 都市計畫法§11：「左列各地方應擬定鄉街計畫：

- 一、鄉公所所在地。
- 二、人口集居五年前已達三千，而在最近五年內已增加三分之一以上之地區。
- 三、人口集居達三千，而其中工商業人口占就業總人口百分之五十以上之地區。
- 四、其他經縣（局）政府指定應依本法擬定鄉街計畫之地區。」

¹³ 都市計畫法§12：「為發展工業或為保持優美風景或因其他目的而劃定之特定地區，應擬定特定區計畫。」

規定，接受其管制或管理¹⁴。換言之，都市計畫一經核定發布即具有相當於法規範之地位與效力¹⁵，在其計畫範圍內之土地使用均受其規範與拘束¹⁶。

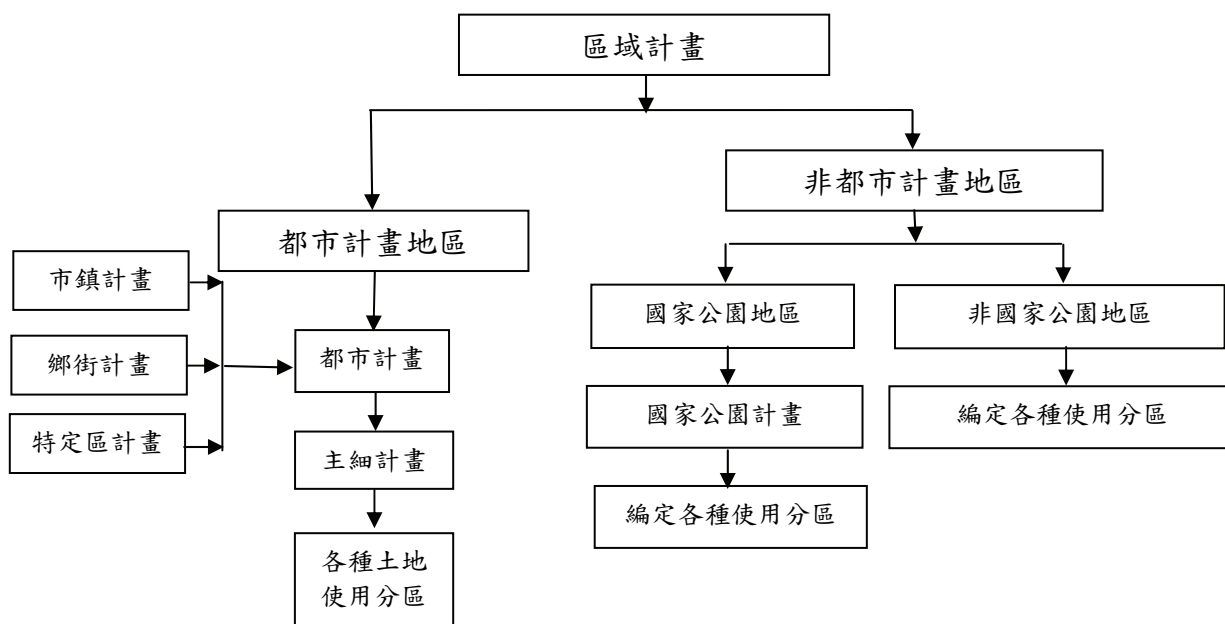


圖 2-1 我國土地使用規劃與管制體系

交通機關計畫於都市計畫地區內興建道路、鐵路或其他交通設施，其土地在當地都市計畫之土地分區管制中，均必須屬於道路、鐵路、交通或其他符合管制內容之適當用地性質，始得興建。然而，在台灣，公共設施普遍欠缺的都市計畫地區，非有成熟或定案的計畫，通常不太容易在都市計畫中，預留尚不存在實施計畫或使用計畫的道路、鐵路或其他交通用地。因此，一般新擬定之交通建設計畫，若通過或座落於都市計畫地區，幾乎都將無可避免的需面對都市計畫用地變更之問題。於是，循都市計畫審議程序完成用地變更，便成為該交通建設計畫定案及實施過程中，不可迴避的必要程序¹⁷。也顯見土地使用管理或管制之相關法

¹⁴ 都市計畫法§6：「直轄市及縣（市）（局）政府對於都市計畫範圍內之土地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使用。」

¹⁵ 新訂都市計畫及通盤檢討性質之都市計畫屬法律授權下所制定之法規命令；個案變更性質之都市計畫則屬行政處分性質，對外亦具有法律拘束效力。見行政程序法§92、§156、司法院大法官會議釋字第 156 號解釋文。

¹⁶ 司法院大法官會議釋字第 513 號解釋文：「都市計畫一經公告確定，即發生規範之效力」。

¹⁷ 參見司法院大法官會議釋字第 513 號解釋文：「中央或地方興建公共設施，須徵收都市計畫中原非公共設施用地之私有土地時，自應先踐行變更都市計畫

規，對交通建設計畫定案及實施之關鍵影響性。

二、非都市計畫地區：

都市計畫以外之地區，稱非都市計畫地區。在非都市計畫地區，雖亦有土地使用之管理法規與計畫，但因此類地區人口密度相對較低，相關法規在規範目的上，係以防止土地使用的失序與濫用為主，而非著重於土地的使用分配，因此，相關規範的密度與強度也相對較低。

非都市計畫地區依其適用法規之優先順序，又可分為：國家公園地區與非國家公園地區。

1、國家公園地區：

行政機關依國家公園法之授權擬定國家公園範圍，並經行政院核定公告之地區，為國家公園。其土地之使用與管理均受國家公園計畫、國家公園法及其子法之規範所拘束，若其區域內土地之土地使用性質有變更之需要時，其審議及實施亦同樣受國家公園法之管制與限制。至於國家公園地區內，國家公園法未及規範之相關土地使用事宜，則由區域計畫法補充之。

依據國家公園法，國家公園內之土地使用分區性質分：一般管制區、遊憩區、史蹟保存區、特別景觀區、生態保護區等 5 種¹⁸。其中僅一般管制區及遊憩區內，在國家公園管理機關許可下，得興建道路或其他交通設施；其餘土地使用分區（史蹟保存區、特別景觀區、生態保護區）內，無論其土地為公有或私有，均不得興建道路或其他交通設施¹⁹。因此，若交通主管機關須於國家公園地區興建道路或交通設施，其路線或設施所經或所在地點屬一般管制區或遊憩區者，其建設計畫須先取得國家公園管理機關之許可，始得建設；至於位於國家公園其他使用分區內者，則必須先循國家公園計畫之土地使用分區變更程序，完成變更為一般管制區或遊憩區後，才能再依程序向國家公園主管機關提出建設許可申請，獲得許可後，始能進行建設。

然而，無論是國家公園管理機關核准興建之審議，抑或

之程序，再予徵收，未經變更都市計畫即遽行徵收非公共設施用地之私有土地者，與上開規定有違」。

¹⁸ 國家公園法§12。

¹⁹ 國家公園法§14。

是更高位階的國家公園土地使用分區變更之審議，其審議事項雖是以事業興辦計畫之實質內容為對象，但審議的精神與目的，仍是以確保國家公園內之自然風景、野生生物及史蹟等不受破壞或最少破壞為核心²⁰，本質上，並非審查建設計畫或土地使用計畫本身之效益或可行性，更無關乎土地所有權之權屬。惟，既是審查計畫實施對現有環境的衝擊或傷害程度，則仍不免涉及該計畫所創造效益與公園生態環境破壞間之衡量，也就是一般所稱的「公益性」與「必要性」衡量。

2、非國家公園地區：

國家領域範圍內，非屬都市計畫之地區，除國家公園範圍內土地，優先適用國家公園法外，原則上均受區域計畫法及其子法之規範²¹，其土地使用及管理應依循區域計畫之相關法規辦理。換言之，經劃屬國家公園之地區或地域，其土地之使用與管理，應優先適用國家公園法規之規範使用及管理，僅當國家公園相關法規未及規定時，才適用區域計畫法規之規範外，其餘非都市計畫地區內之土地，均需依循區域計畫法規之規範，進行使用的管理或管制。

區域計畫法與國家公園法對於土地之管制方法並不相同。非國家公園內之非都市計畫地區土地，倘其使用性質未違背區域計畫內使用分區管制之內容，則其土地使用之計畫無需再送區域計畫主管機關審查或申請許可，即可開發或興建。但若其土地使用性質不符使用分區管制之內容，則必須先踐行土地使用分區性質之變更，待變更完成後，始得進行開發。

又，依據內政部營建署 89.12.1 八九營署綜字第 50992 號函：「屬線狀設施（如公路、鐵路）開發案，基於其土地利用形態通常為穿越性，與周遭土地使用性質非顯不相容，且往往有利於區域之整體發展，又該類土地發展常受限於須與其他路線系統前後銜接，而缺乏替代等相關因素，故不影響

²⁰ 國家公園法§1。

²¹ 區域計畫法施行細則§12：「區域土地之使用管制，依下列規定：

一、都市土地：包括已發布都市計畫及依都市計畫法第八十一條規定為新訂都市計畫或擴大都市計畫而先行劃定計畫地區範圍，實施禁建之土地；其使用依都市計畫法管制之。

二、非都市土地：指都市土地以外之土地；其使用依本法第十五條規定訂定非都市土地使用管制規則管制之。

前項範圍內依國家公園法劃定之國家公園土地，依國家公園計畫管制之。

原使用分區劃定之目的，且依區域計畫第一次通盤檢討土地使用計畫中有關特定專用區劃定標準，上開性質之開發案應無須辦理非都市土地使用分區變更」可知，屬線性形態的公共設施建設或開發案，如道路、鐵路建設等，通過非都市計畫地區時，無論該通過地區之土地使用分區性質為何，都不需要進行用地性質之變更，無須踐行土地使用分區性質變更的審議程序。換言之，在區域計畫法中，各種土地使用性質之土地，均容許作為線性形態之交通設施使用，無需再報經區域計畫主管機關取得許可。但若交通設施建設或開發案屬區塊性質，如交通場站用地，且土地面積大於 2 公頃者，則依據非都市土地使用管制規則第 11 條第 1 項第 7 款，仍需進行土地使用分區之變更，踐行用地變更的審議程序²²。

區域計畫法對於事業興辦計畫所引致之土地使用分區變更之審議，與都市計畫者相同，均係針對整體土地利用的發展、影響及與周遭土地使用性質之相容性等進行評估與考量，基本上，並非審查計畫本身之效益或可行性，土地的公有或私有屬性，也非其所問。

至於無需進行土地使用分區變更，無需踐行變更審議程序之交通建設計畫，其計畫審查則回歸各專業法律，由興辦事業之交通建設機關或交通目的事業主管機關負責，審查的重心係著重於計畫本身之效益或公益性，對於土地使用分配或區位配置之合理性，既已在通則規範上有所考慮，便不再是決策考量或審查之範疇。

綜上，包括交通建設計畫在內之各項公共建設計畫，當其需用土地時，無論是公有或私有土地，均必須遵循土地使用及管理法規之規範，先確定其所需土地之所在區域與管轄之法律規定，再依區域計畫法、都市計畫法或國家公園法等各該法律規定，辦理土地使用性質之

²² 非都市土地使用管制規則§11 I：「非都市土地申請開發達下列規模者，應辦理土地使用分區變更：

- 一、申請開發社區之計畫達五十戶或土地面積在一公頃以上，應變更為鄉村區。
- 二、申請開發為工業使用之土地面積達十公頃以上，應變更為工業區。
- 三、申請開發遊憩設施之土地面積達五公頃以上，應變更為特定專用區。
- 四、申請設立學校之土地面積達十公頃以上，應變更為特定專用區。
- 五、申請開發高爾夫球場之土地面積達十公頃以上，應變更為特定專用區。
- 六、申請開發公墓之土地面積達五公頃以上或其他殯葬設施之土地面積達二公頃以上，應變更為特定專用區。
- 七、前六款以外開發之土地面積達二公頃以上，應變更為特定專用區」。

編定或變更程序，經過相關之討論與審議，認為該區位該土地作為交通設施或其他公共設施使用，並不衝突周邊之鄰地使用與地區發展目標，並確可達到土地稀有資源有效使用及提升民眾生活品質之目的時，土地始可獲得作為交通建設或其他公共建設使用之許可，亦才得以依許可使用土地，實施計畫。

然而，無論是踐行何種程序，也無論是由土地使用（管制）主管機關審核，抑或由合議制的審議委員會審議，其審核或審議均是在對計畫之實質內容進行評估審查，基本上，均係從整體觀點衡量該土地之最佳使用及最適配置區位，以求創造優良的生活環境、提升土地利用效益，同時降低對社會、環境、生態之負面影響。至於該土地是屬於公有或私有，理論上應屬另一個層次思考的問題。

當然，不可否認的，審議過程中，土地的公私有屬性必然會影響未來計畫實施或執行的成本與困難度。但這種考量本身仍然不脫社會成本與社會效益思維的本質，一種衡平公益私利過程中的評估因素。因此，本研究認上述諸類土地使用管制的審議，其審議時考慮因素，本質上並不包含土地的公有或私有屬性因素，至少不是以土地的公有或私有因素為主要考量。

2.2 土地徵收的意義

土地徵收是國家或政府透過公權力，強制取得私有土地的方法。然，強制取得人民私有土地，將造成人民財產權的重大傷害與影響，因此，在法治社會中，無論是徵收的原因、要件與徵收的手段等均嚴格的受到「法律保留原則」所拘束²³。

依據內政部「101 年度土地徵收講習會講義」：「所謂土地徵收，係指國家為公共需要或公共用途之目的，基於公權力之行使，依法定程序，強制取得私有土地，並給予相當之補償，而消滅其所有權，另行支配使用，以達成公共建設之方法」²⁴。因此，土地徵收的內涵包含 5 項特性²⁵：

一、土地徵收為一種行政處分

土地徵收係國家行使土地最高所有權，由代表國家行使行政

²³ 大法官釋字第 405 號解釋文理由書：「徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，舉凡徵收土地之各項要件及應踐行之程序，法律規定應不厭其詳。」土地法 §209：「政府機關因實施國家經濟政策，得征收私有土地。但應以法律規定者為限。」

²⁴ 蕭輔導，我國土地徵收制度之回顧與展望，收錄於「內政部 101 年度土地徵收法令講習會講義」，內政部地政司，民國 101 年 9 月，p.6。

²⁵ 參見內政部，土地徵收作業手冊，內政部，民國 93 年 8 月，pp.1-2。

權之行政機關基於本身單方面的意思表示，就私人土地加以強制取得，不需先取得土地所有權人之同意，故其性質屬行政處分，為干涉行政行為之一種。

二、土地徵收係國家強制取得私人土地權利之行政行為

土地徵收乃國家或政府透過公權力的行使，強制剝奪私人土地權利，且無需土地所有權人同意之行為，因此，其性質與一般私法上的交易行為完全不同。被徵收者之權利非直接移轉於徵收者，而係徵收者以法律之力取得新權利，並值此同時，被徵收者之權利一併歸於消滅。換言之，因徵收而取得土地非屬繼受取得，而是原始取得。職是之故，被徵收土地之所有權及他項權利，如地上權、抵押權等，均將一併消滅，其他權利，如使用借貸權、租賃權等，亦不能繼續存在。

三、土地徵收之作業需依法定程序，始生效力

政府行為應該公開、正義，尤其對於對人民權益具重大影響之行為，更應切實遵守法定程序之要求，其目的除確保人民之權益外，亦在宣示國家或政府行為法理上的正當性，以無畏於社會各界之檢驗。因此，土地徵收須依法定程序辦理，包括徵收之申請、徵收之核准、徵收之執行等。倘行政機關違反或未遵守徵收之程序，該徵收將不生法律效力，國家或政府亦將無以取得其所有權。

四、土地徵收需以公共利益之需要為前提

土地徵收乃國家在欠缺被徵收人同意之情形下，強制剝奪私人土地權利的手段，對人民權益影響甚大，因此，必須以公共利益為前提，且依據土地徵收條例第3條及土地法第208條，僅為興辦下列各項事業時，始得徵收私有土地，且徵收的範圍，以事業所必需者為限：

- 1、國防事業。
- 2、交通事業。
- 3、公用事業。
- 4、水利事業。
- 5、公共衛生及環境保護事業。
- 6、政府機關、地方自治機關及其他公共建築。
- 7、教育、學術及文化事業。

8、社會福利事業。

9、國營事業。

10、其他依法得徵收土地之事業。

由此，基於交通建設之需要²⁶，國家或政府確實可採用徵收之強制手段，取得交通建設所需之人民土地，殆無爭議。

五、土地徵收係為公共利益之需要，並給予合理補償之行政行為

土地徵收是為了公共利益需要²⁷，但徵收私有土地將會造成對私有財產權之侵害，尤其損害私有土地所有人的權益，故為謀求國民負擔之公平起見，對課有負擔或特別犧牲之當事人所受之經濟損失，應給予合理補償（fair compensation），以維護社會公平原則²⁸。因此，在我國，土地徵收時，政府應給與土地所有人相對應之合理補償。

但「公共利益」為一種「不確定的法律概念」，若不加以規範，行政機關仍可能經由行政裁量之空間，直接造成侵害人民權益的事實。故為避免行政機關行使徵收權時產生濫用的可能，因而侵犯人民財產權，法理上針對土地徵收時，所需具備的要件，均有嚴格的限制與規定²⁹，以限縮行政機關之裁量空間，俾助益主管機關公平、合理處理徵收事件³⁰。然，行政計畫本即具有未來性，對於未來的不確定性，很難精準預估，因此，相關的限制與規定，主要仍集中在以程序的方法，加強民眾權益之保

²⁶ 包括興建高速公路、鐵路、航運、水運、橋樑、港口、碼頭、郵局局舍及轉運站之興建等，見行政法院 62 年判字第 604 號判例、51 年判字第 105、154 號判例。

²⁷ 司法院大法官會議釋字第 405 號解釋文：「人民之財產權應受國家保障，惟國家因公用需要得依法限制人民土地所有權或取得人民之土地，此觀憲法第二十三條及第一百四十三條第一項之規定自明。」

²⁸ 司法院大法官會議釋字第 400 號解釋文：「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。惟個人行使財產權仍應依法受社會責任及環境生態責任之限制，其因此類責任使財產之利用有所限制，而形成個人利益之特別犧牲，社會公眾並因而受益者，應享有相當補償之權利。至國家因興辦公共事業或因實施國家經濟政策，雖得依法律規定徵收私有土地（參照土地法第二百零八條及第二百零九條），但應給予相當之補償，方符首開憲法保障財產權之意旨。」

²⁹ 黃馨，公共工程建設推動過程中土地徵收補償之研究，國立東華大學公共行政研究所，碩士論文，民國 98 年 6 月，pp. 8~9

³⁰ 內政部編，「土地徵收作業手冊」，內政部，民國 93 年 8 月，p.5。

障，防止行政機關之裁量權濫用，尚無法以僵固的法律條文規範，直接對計畫之實質內容進行限制。

至於上文中強調的「合理補償」，顯與民法上「完全補償」之概念有別。而「合理補償」的標準如何決定？亦是現代徵收實務中，最受民眾爭議的一項因素，惟非本研究探討之範疇，本文不擬贅論。

綜上，交通系統之建置，除場站用地外，大多數的情況下，需要帶狀連續（或稱線性形態）之土地以供設置，尤其是鐵、公路交通系統。因此，除非所通過之地點屬人煙稀少之地區，否則，多數計畫都難以避免需要透過取得私有土地的方式，來取得建設所需之土地空間，於是土地徵收手段便成為交通部門非常常見的土地取得方法。

2.3 土地徵收行為的法律性質

土地徵收係政府機關基於公權力之行使，就公法上具體事件所作之決定，並對外直接發生法律效力之單方行政行為，其性質與私法上之合意契約有別，符合行政程序法第 92 條第 1 項行政處分之定義，故為一行政處分，其土地所有權之取得，係屬原始取得，而非買賣繼承，已於前節討論中釐清，殆無爭議。惟，土地徵收處分同時具有多項行政處分上之特性，卻常為一般人所輕忽：

- 一、創設處分：需地機關透過徵收機關所取得之土地，乃屬原始取得，因此該土地上原已存在或設定之法律關係，均將因徵收處分及徵收行為完成而消滅，而需地機關之土地權利係一新的權利關係建立，故為創設一新的法律地位，為創設處分。
- 二、被動處分：徵收機關之徵收處分，係建立在需地機關的徵收申請之上，而非由徵收機關自為發動，故為一種被動型態作成之處分。
- 三、要式處分：土地徵收必須依法定程序與程式完成，始生效力，甚至包括公聽會召開、徵收通知送達、公告時間長度及補償費發放期限…等，若其中任一程序未依法規程式進行，均將影響其處分之法律效力，故為一種要式處分。
- 四、附法定條件之處分：多數之行政處分，處分一旦作成，對外即生法律效力，相對人亦即負有作為或不作為之義務。但土地徵收處分即便徵收公告（或徵收處分）已經作出，並完成公告時效，仍需待徵收補償費發給完竣

後，徵收處分始生效力，否則該徵收仍然自始不生徵收效力，故為附法定條件之處分。

2.4 土地徵收之方式

「土地徵收」並非政府取得公共設施用地的唯一方法或優先方法。事實上，政府取得公共設施用地的方法有 6³¹：

- 一、透過私法上的土地買賣契約、租用或無償捐贈等方式取得；
- 二、以公有土地，透過雙方協議以土地互易方式取得；
- 三、以物之負擔方式取得；
- 四、以行政契約方式取得；
- 五、以聯合開發之捐贈方式取得；
- 六、以土地徵收方式取得；

其中第一、二種方法，本質上屬私法契約性質的取得方式，私有土地所有權人固是在自由意願下，完成土地所有權買賣，政府透過合意契約及對價給付，繼受取得土地所有權，而非透過公權力的方式進行，雖然抗爭與糾紛最少，但因土地價格評定無絕對統一之標準，使得公部門因畏懼後續之法律責任，當對價金額超過通常徵收所需支付之水準時，便會拒斥採用。現行土地徵收條例中的強制優先進行協議價購機制，原即是本於此一精神所設計，但在實務的執行上，卻舉步維艱，鮮少看見成功的案例。第三種方法雖也是建立在公部門與土地所有人間的私法關係上，但因政府並未真正取得土地之所有權，公部門在未來的土地使用上較易受到牽制，故僅能視為一種短期的權宜之計，非長久的方法。第四種方法，困難度不低於第一、二種方法，付出的代價通常亦需高於徵收方式，故現行實務上，亦少見採用。第五種方法，必須提供私有土地所有權人有利可圖的誘因，才有推動的可能，因此，在交通場站地區之開發案件上，透過交通設施的投資挹注，推升土地價值，使得土地所有權人得以分享該土地價值增加的利益，較為可行，一般交通系統通過的路線上，仍難採用。第六種以公權力強制徵收土地之方法，雖然對土地所有權人可能造成傷害最大，但卻是相對之下最省時、省力、行政機關風險最低的方式，因此，仍為現今交通部門在進行公共建設計畫時，最樂於，也是最廣泛採用的私有土地取得方式。

此外，土地徵收原則上係以土地及土地改良物之所有權為標的。

³¹ 參見黃馨，公共工程建設推動過程中土地徵收補償之研究，國立東華大學公共行政研究所，碩士論文，民國 98 年 6 月，p.2。

但為興辦公共建設需要取得空地地上權時，亦得準用徵收規定，為徵收之標的。

目前我國在法律制度上，對於土地徵收方式的設計，共分成：一般徵收、區段徵收、一併徵收及保留徵收等 4 種³²：

一、一般徵收

「一般徵收」係指國家或政府因興辦公共事業或達成發展經濟目的之需要，而以個別的方式強制取得私有土地所有權的方法³³，為土地徵收中最常見使用之方法，亦是本研究後續討論之主要徵收方法。

一般徵收之土地於徵收完畢後，應立即依徵收計畫落實使用。倘需地機關未於期限內依徵收計畫開始使用，或出現未依原核准內容使用之情形者，土地被徵收人均得於一定期限內，申請依原徵收價額收回其土地³⁴。

二、區段徵收

區段徵收係政府將一定區域內之私有土地全部予以徵收，然後依都市計畫法或土地使用計畫重新加以規劃、整理、開發，其中一部分土地再由原土地所有權人按一定比例領回，另一部分土地則做為公共設施用地或讓售給其他需地機關建設使用，剩餘可建築土地則由政府公開出租或標售，取得資金，以償還以該地區公共設施建設費用為主的各項開發成本。是故，區段徵收之特徵在於將某一區域內之土地全部徵收，重新分宗整理後再行支配使用，而非一般徵收的「個別」取得土地。

又依據土地徵收條例第 4 條第 1 項，僅下列 6 種情形，才得為採區段徵收方式取得土地：

- 1、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。
- 2、舊都市地區為公共安全、衛生、交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者。
- 3、都市土地之農業區、保護區變更建築用地或工業區變更為住宅區商業區者。

³² 內政部編，土地徵收作業手冊，內政部，民國 93 年 8 月，pp.12-19。

³³ 土地法§208 前段：「國家因左列公共事業之需要，得依本法之規定，徵收私有土地…」；土地法§209 前段：「政府機關因實施國家經濟政策，得徵收私有土地」；土地徵收條例§3 前段：「國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土地」。

³⁴ 土地法§219、土地徵收條例§9。

- 4、非都市土地實施開發建設者。
- 5、農村社區為加強公共設施、改善公共衛生之需要或配合農業發展之規劃實施更新者。
- 6、其他依法得為區段徵收者³⁵。

因區段徵收屬區域性之「面」的整體開發性質，計畫內容本即以整體之土地利用效益為對象進行做評估，與個案交通建設計畫所衍生之土地需求有別。因此，有關區段徵收之徵收範圍勘選、計畫之擬定、核定、用地取得、拆遷補償及區段徵收與都市計畫配合等事項，因非本研究之研究範疇，後續均不再作討論。

三、一併徵收

一併徵收又可分為：土地改良物之一併徵收及徵收土地或建築改良物殘餘部分之一併徵收兩種。

1、土地改良物之一併徵收

雖然土地上之改良物係定著於土地之上，甚至是倚靠該土地而存在，但在民法上，土地改良物與土地為兩項各自獨立之財產權，均屬憲法保障之私有財產，因此，為使政府未來可充分完全使用該土地，土地徵收條例第5條第1項前段規定：「徵收土地時，其改良物應一併徵收」，包括建築改良物及農作改良物等均應一併徵收補償，取得其所有權，以利土地徵收後之利用，並維護改良物所有權人之權益。

惟，土地上的土地改良物並非一定要與土地同時辦理徵收，例如為配合興建工程進度，分階段或期程予以徵收，可讓該土地發揮更大效益，則分開徵收或分階段徵收，亦非法律之所不許。因此，土地改良物雖以同時徵收為原則，但有下列情形時，興辦事業機關仍得對於土地改良物，拒斥或延後辦理一併徵收：

- (1) 土地改良物所有權人要求取回，並自公告期滿次日起15日內自行遷移者。
- (2) 墳墓及其他紀念物必須遷移者。
- (3) 建築改良物依法令規定不得建造者。
- (4) 農作改良物之種類或數量與正常種植情形不相當者，其

³⁵ 我國現行法中如土地法、平均地權條例、都市計畫法、國民住宅條例、新市鎮開發條例、都市更新條例…等亦定有區段徵收之規定。

不相當部份。

- (5) 其他法律另有規定者。如都計法第 50 條規定，公共設施保留地在未取得前，得申請為臨時建築使用。臨時建築之權利人，經地方政府通知開闢公共設施，並限期拆除回覆原狀時，應自行無條件拆除；其不自行拆除者，予以強制拆除。

2、徵收土地或建築改良物殘餘部分之一併徵收

當土地所有人所持有之一筆土地或土地上之建築改良物，因徵收後所剩餘之殘餘土地或建築改良物面積過小或形勢不整等原因，致發生不能為相當使用之情形時，其被徵收人得於徵收處分公告後，一年內要求徵收機關，將該殘餘之土地或建築改良物一併予以徵收³⁶。換言之，殘餘土地或殘餘建築改良物之請求一併徵收，係在土地徵收處分作成並公告生效後，始由土地或建築改良物被徵收人自行提出，也才會有補行徵收之情形發生。而事實上，一般民眾對於土地或建物面積改變的敏感性低，實務上不易要求民眾在土地徵收處分作成前，即提出一併徵收之要求，事後補行徵收不失為一不錯的補救機制設計。

惟辦理一併徵收時，應注意下列幾點³⁷：

- (1) 一併徵收請求權人為徵收時之土地或或建築改良物所有權人或其繼承人，其他權利人則無此權利；又所有權人行使此項權利時，亦無須得其他土地權利人同意。
- (2) 徵收土地之殘餘部分，原則上指一筆土地部分被徵收，經分割後之剩餘部份言。若同一所有權人有二筆以上土地，地界相連，實際已合併為同一性質之使用，其中一筆被徵收，剩餘之一筆，亦屬殘餘部分。例如某人有二筆土地，地界相連，其地上合併建築一棟房屋，若其中一筆土地及部分房屋被徵收，殘餘者為另一筆土地及部分房屋，如因面積過小或形勢不整，致不能為相當之使用時，其所有權人自亦得要求一併徵收之。

³⁶ 土地徵收條例§8：「有下列各款情形之一者，所有權人得於徵收公告之日起一年內向該管直轄市或縣（市）主管機關申請一併徵收，逾期不予受理：

一、徵收土地之殘餘部分面積過小或形勢不整，致不能為相當之使用者。
二、徵收建築改良物之殘餘部分不能為相當之使用者。」

³⁷ 內政部編，土地徵收作業手冊，內政部，民國 93 年 8 月，pp.15~16。

- (3) 所謂殘餘土地面積過小，係指徵收土地之殘餘部分，難以作經濟有效之使用，而造成所有權人之不便者。至於此項面積究以若干單位為認定標準，宜由被徵收土地之所有權人自行裁量，徵收機關則於土地所有人提出一併徵收之要求時，就其個案狀況衡酌實際情形，妥為處理。
- (4) 所謂不能為相當之使用，係指就殘餘地本身而言，已不能依本來價值為相當之經濟使用者，而非謂絕對不能使用。因此，若需投以極大之費用及勞力，才能為相當之使用者，亦可認定為「不能為相當之使用」。

綜上可知，「一併徵收」乃為一種附屬性質的徵收，必須先有一個一般徵收或區段徵收的主要徵收手段及被徵收的土地主體存在，一併徵收才得以附麗。換言之，一併徵收不能為單獨的獨立徵收手段，其處分則屬補充性處分。

四、保留徵收

保留徵收，係指就舉辦事業將來所需用之土地，在尚未需要使用以前，預為呈請核定，公佈其徵收之範圍，保留將來徵收之權，並在徵收之前，禁止土地所有權人或土地使用人為與徵收目的相違之土地使用³⁸，且於保留期間，不發給補償費。其目的乃在避免將來取得土地之困難，方便分期分區實施徵收，以有利於興辦事業計畫之進行³⁹。

保留徵收，其土地所有權固然仍歸屬原本之土地所有人，但很顯然的，其限制使用已對土地所有人的財產支配、使用產生相當大之影響，因此，行政機關使用該項行政行為時之限制條件頗多。

1、僅下列情形，得為保留徵收：

- (1) 新設之都市，得由政府依都市計畫法，將是區土地之全部或一部依法徵收，整理重劃，再照徵收原價分宗放領。前述徵收之土地得分期徵收，分區開放，未經開放之區域，得為保留徵收，並限制其妨礙都市計畫之使用。(土地法第 92 條)
- (2) 依都市計畫已公布為道路或其他公共使用之土地，得為保留徵收，並限制其建築，但臨時性之建築不在此限。(土

³⁸ 土地法§213 II：「前項保留征收，謂就舉辦事業將來所需用之土地，在未需用以前，預為呈請核定公布其征收之範圍，並禁止妨礙征收之使用。」

³⁹ 內政部編，土地徵收作業手冊，內政部，民國 93 年 8 月，pp.16~17。

地法第 93 條)

- (3) 為開闢交通路線、興辦公用事業、新設都市地區或國防設備等，得為保留徵收。(土地法第 213 條)

顯然，基於交通建設之需要，交通機關得對於其所需之土地，在計畫確定或核定後，尚未辦理徵收前，辦理保留徵收。

2、保留徵收效力之消滅

由於土地所有權人在保留徵收期間未獲任何補償，對土地被徵收人權益影響頗大，因此，將保留徵收之期限設定為 3 年，逾期不徵收即視為廢止。但因道路交通建設或興辦國防設備，得延長為 5 年⁴⁰。

- 3、都市計畫區內之「公共設施保留地」，因與都市計畫之整體具有一部與全部之關係，除非都市計畫變更，否則不受保留徵收期限之期制。(司法院釋字第 336 號解釋文)

綜合上述，除「區段徵收」外，其餘 3 種徵收方式都適用在部門性交通建設計畫的私有土地取得之上，但「保留徵收」在本質上，只是取得私有土地過程中的一種權宜措施，而非徵收方法；至於「一併徵收」則又必須附隨於「一般徵收」的徵收基礎上。因此，與交通建設土地取得有關之徵收方式，仍應聚焦在「一般徵收」的徵收方法。本研究後續對於交通建設計畫確定過程中，有關土地徵收計畫確定的程序設計考慮，也以此為主。

2.5 土地徵收程序之分類與定位

土地徵收條例第 1 條第 1 項開宗明義：「為規範土地徵收，確保土地合理利用，並保障私人財產，增進公共利益，特制定本條例」；同條第 3 項則規定：「其他法律有關徵收程序、徵收補償標準與本條例牴觸者，優先適用本條例」；土地法第 209 條則規定：「政府機關因實施國家經濟政策，得征收私有土地。但應以法律規定者為限。」顯見公權力對私有土地之徵收，係基於公益，在政府經濟政策引導下，於公益與私利之間尋求折衝與平衡，而採取的強制手段。然而，為使公權力對人民之侵害減低至最輕，除徵收之補償須合理外，徵收的方法及徵收範圍的必要性，均為徵收過程中所必須面對的問題。而為確保徵收的公益性與必要性，核可徵收、執行徵收與徵收程序中相關權

⁴⁰ 土地法§214：「前條保留徵收之期間，不得超過 3 年，逾期不徵收，視為廢止。但因舉辦前條第 1 款或第 4 款之事業，得申請核定延長保留徵收期間；其延長期間，以 5 年為限。」

益之保障，便顯得格外重要。

民國 89 年以前，我國之土地徵收係依土地法之規定辦理，但因土地法對於相關程序規範之密度不足，導致許多部門或專業法律自行補充其相關規定，造成規範紊亂，故為加速取得公共建設所需之私有土地，確保私有土地所有權人之權益，乃於民國 89 年制定土地徵收作業專法——土地徵收條例，以作為土地徵收作業之統一規範⁴¹。

然，土地徵收作業畢竟只是公共建設取得私有土地之手段，為整體公共建設計畫中，相當下游的一環，其審議程序與上游之土地空間使用計畫及審議作業息息相關，因此，在徵收法制上，一向將上游的土地空間使用計畫審議（包含都市計畫審議、區域計畫審議…等），亦視其整體徵收作業的一部分。

由 2.1 節之討論可知，我國法制上對於土地空間使用之管制制度，主要分為都市計畫地區土地與非都市計畫地區土地（含國家公園地區）兩大類。其管制之方式不同，相關之變更或審議之流程亦不相同。故當一交通建設計畫可能涉及私有土地的徵收問題時，依現行規定，便需依不同之審議程序進行審議與核定。甚至同一案件，若同時跨越都市計畫地區與非都市計畫地區，亦仍必須分別向兩個不同的審議程序提出申請。本研究後續之討論，基本上亦依此架構進行。

2.6 土地徵收審議與核定流程

土地徵收程序主要可分為：徵收之申請、徵收之核准及徵收之執行 3 階段，其中徵收之申請程序又因都市計畫地區與非都市計畫地區之土地管制方式有差異，而可分為：都市計畫地區之土地徵收與非都市計畫地區之土地徵收。而由於其管制之法規不同，前者之土地使用計畫審議、核定與管理係依循都市計畫法，後者則依循區域計畫法或國家公園法。

土地徵收程序依各階段作業之內容，可細分為 21 項步驟（見圖 2-2）⁴²：

⁴¹ 參見立法院，「立法院第四屆第二會期內政及民族、經濟及能源、財政三委員會併案審查『土地徵收條例草案』第一次聯席會議紀錄」，立法院公報，第 88 卷 54 期 3054 號（下冊），立法院，民國 88 年 12 月 11 日，pp.171~173。

⁴² 內政部編，土地徵收作業手冊，內政部，民國 93 年 8 月，pp.22~84。

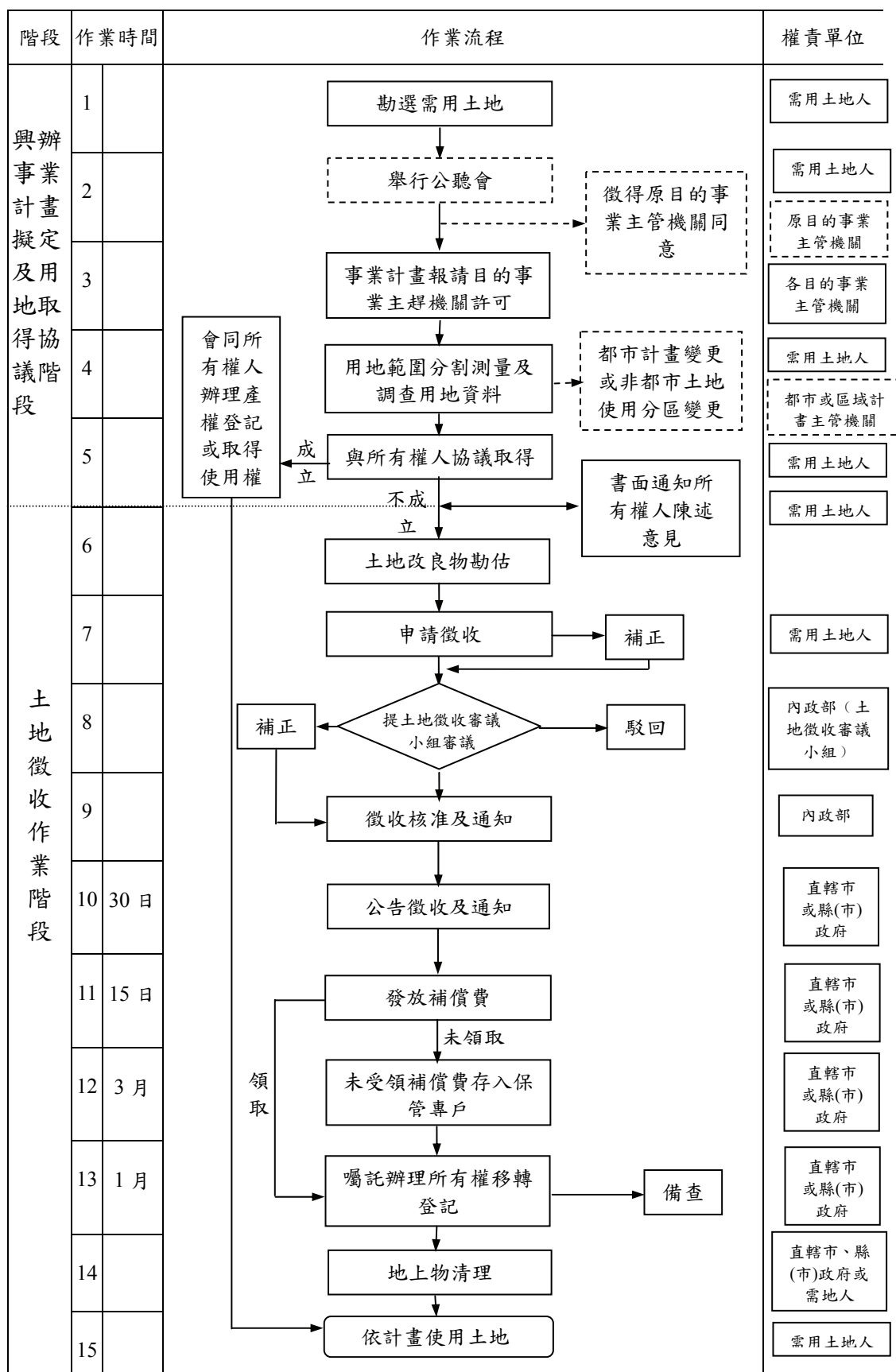


圖 2-2 我國土地徵收作業之流程

--▶ 及 [] : 表非必要程序，或可免除或可有替代程序

資料來源：內政部，「土地徵收作業手冊」，內政部，民國 93 年 8 月，p.23。

一、勘選需用土地

需用土地人（或稱需地機關）為公益事業興辦之目的，而有取得私有土地以供興辦事業使用之需要，提出需用土地需求。需用土地需求應切實依據實際興辦事業之性質及需要，勘選適當用地位置及範圍⁴³。其中「用地位置」係屬土地空間區位的配置與有效利用問題，考慮的是土地的最佳使用及其與周邊其他土地使用內容的整合，謀求整體地區土地的最大效益發揮，本質上與土地的公有或私有性質無關，也與徵收與否無關，只與附近區域內所有土地使用之性質與配置有關；至於「需地範圍」，則聚焦於土地面積的大小，雖然需地面積大小與興辦事業的內容及目的有關，但通常卻更聚焦於需求面積或徵收土地的必要性問題，換言之，倘該土地屬公有，則「需地範圍」議題在審議或核定過程中通常爭議不大，比較尊重需地機關的意見，但若屬私有土地，則因直接影響民眾權益，需地範圍大小便成為徵收作業中非常重要，需審慎決定的決策要素。

依據內政部「土地徵收作業手冊」，勘選需用土地時，應注意下列數點重要事項，這些事項多數之法源依據均為各部門專法，且不單僅只是需地機關在勘選土地時，應予考慮的因素，更會成為後續土地徵收審議及核定時之重要準則：

1、有關土地需求區位之決定問題：

- (1) 位於都市計畫內者，不得妨礙當地都市計畫，如有妨礙時，應先辦理都市計畫變更作業（都市計畫法第 52 條）。
- (2) 興辦事業計畫於原使用分區內申請使用地變更編定，或因興辦事業計畫變更，達非都市土地使用管制規則第 11 條規定規模，足以影響原土地使用分區劃定目的者，應辦理使用分區及使用地變更（區域計畫法第 15 條之 1）。
- (3) 興辦事業用地範圍內遇有古蹟，應於可能範圍內避免之；其未能避免者，需用土地人應先擬訂古蹟保存計畫，徵得古蹟主管機關同意。（土地徵收條例第 7 條）
- (4) 用地範圍勘選完畢後，需用土地宜適時邀集土地所在地地方政府等相關機關協商訂定用地取得預定時程表，以利各項作業之推展。

⁴³ 土地徵收條例§3 之 1 I：「需用土地人興辦公益事業，應按事業性質及實際需要，勘選適當用地及範圍...。」

(5) 非都市土地，如依原目的事業法規規定，於變更原用途使用時，應先徵得主管機關同意者，應依各該相關規定程序辦理，例如：

① 農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意，是以，使用地如為農業用地（依據農業發展條例施行細則第 2 條認定），需地機關於事業計畫報經目的事業主管機關許可前，檢具使用計畫、示意圖（明確使用分區及用地別與申請案件之關係且其比例尺不得小於五千分之一）、縣（市）政府依其地方特性另要求之書圖文件等相關資料函請縣（市）農業主管機關提供意見。需地機關於選址會勘規劃階段、計畫審議階段、公聽會等階段，宜邀請縣（市）農業主管機關參與。（農業發展條例施行細則第 10 條、行政院農業委員會 93.4.22 農企字第 0930010446 號函及 93.5.4 農企字第 0930010450 號函）。

② 原有林業用地變更用途時，應先徵得林務主管機關同意。（森林法第 6 條）。

③ 政府因公共造產或指定之特定用途需用公有原住民保留地，得由需地機關擬訂用地計畫申請該管鄉（鎮、市、區）公所提經原住民保留地土地權利審查委員會擬具審查意見，並報請上級主管機關核定後，辦理撥用。（原住民保留地開發管理辦法第 23 條）。

2、有關土地需求面積之決定問題：

(1) 興辦事業用地範圍，應以其事業所必須者為限（土地徵收條例第 3 條）。

(2) 於不妨礙興辦事業之範圍內，應就損失最少之地方為之，並應儘量避免耕地（土地法施行法第 49 條）。

3、有關土地取得之方式問題：以興辦事業之實際需求，斟酌判斷選擇用地取得方式，如租用、設定地上權、徵用或取得所有權（土地徵收條例第 11 條）。

由上述注意事項不難看出，第 1 類事項係屬土地空間區位決定的考慮，這些因素多數均規範於其他專業法律，基本上係由各該部門之主管機關，本於其自己的專業知識與專業法律的規定加以審查，無待由土地徵收審議機關把關。至於第 2 類事項則屬用

地範圍的決定，強調最小面積、最小傷害之徵收或用地取得原則，與第 3 項之土地徵收手段或方法息息相關。

二、舉行土地徵收公聽會

徵收私有土地，雖是為國家創造公益，取得公共建設所需土地手段之一種，但畢竟對人民財產產生嚴重影響，雖然法律就徵收之各項要件訂有規定，但在徵收處分作成前，仍應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策透明化之作用（司法院大法官會議釋字第 409 號解釋文理由書）。因此，需地機關於事業計畫報請目的事業主管機關許可之前，應舉行土地徵收公聽會，特定農業區經行政院核定為重大建設須辦理徵收但有爭議者，更應舉行土地徵收聽證會，以聽取土地所有權人及利害關係人之意見；即便是無需經目的事業主管機關同意之事業計畫，亦應於與所有權人協議價購或以其他方式取得前，舉行土地徵收公聽會^{44 45}。

但有下列情形之一者，得免舉行土地徵收公聽會⁴⁶：

- 1、舉辦具有軍機種類範圍準則規定之機密性國防事業。
- 2、興辦事業計畫於規劃階段已舉行規劃說明會者。
- 3、已依都市計畫法舉辦公開展覽或說明會者。
- 4、依其目的事業法令已舉辦公聽會或說明會者。
- 5、原事業計畫範圍內部分土地需補辦徵收者。
- 6、原興辦事業為配合其他事業需遷移或共構，而於該其他事業計畫舉辦公聽會或說明會時，已就原興辦事業之遷移或共構，聽取土地所有權人及利害關係人之意見者。
- 7、興辦事業計畫於土地徵收條例公佈施行前已奉准興辦者。

又，依據土地徵收條例第 10 條第 2 項，除合併都市計畫審

⁴⁴ 土地徵收條例§10Ⅱ、Ⅲ、Ⅳ。

⁴⁵ 土地徵收條例 89 年 2 月 4 日施行前，需用土地人徵得土地所有權人同意，先行使用之私有土地，嗣後如協議取得不成，擬以徵收方式取得，並繼續做原來之使用，因公聽會之對象，除土地所有權人外包括利害關係人，故於申請徵收前，仍應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見；至未經土地所有權人同意先行使用者，因其先行使用未徵得土地所有權人之同意，為保障土地所有權人及利害關係人之權益，亦應舉行公聽會。（內政部 90.1.8 台內地字第 9068068 號函）。

⁴⁶ 土地徵收條例§10Ⅱ、土地徵收條例施行細則§11Ⅰ及申請土地徵收注意事項貳-五-（十二）。

議程序所舉辦之說明會者及因遺漏登記而需補辦徵收者，得免辦或免再補辦土地徵收公聽會外，需地機關應在報請目的事業主管機關許可前，舉辦土地徵收公聽會，且公聽會至少需辦2場，最近一次更需在申請徵收日前之3年內辦理，否則便需補辦⁴⁷。

土地徵收公聽會辦理之步驟為（見圖 2-3）：

- 1、應於7日前將舉行土地徵收公聽會之事由、日期及地點，公告於需用土地所在地之公共地方、當地直轄市或縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所、村（里）辦公處之公告處所，與村（里）住戶之適當公共位置，並於其網站張貼公告及刊登政府公報或新聞紙。
- 2、依土地登記簿所載住所，以書面通知興辦事業計畫範圍內之土地所有權人，但書面通知並不適用行政程序法之送達規定。換言之，需地機關只需有通知之行為，倘通知未能送達，並不影響公聽會召開之效力。
- 3、說明興辦事業概況、展示相關圖籍及說明事業計畫之公益性、必要性、適當性及合法性，並聽取土地所有權人及利害關係人之意見。後場公聽會並應說明對於前場公聽會土地所有權人及利害關係人陳述意見之明確回應及處理情形。
- 4、公聽會應作成會議紀錄，並將紀錄公告周知，張貼於需用土地所在地之公共地方、當地直轄市或縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所、村（里）辦公處公告處所，與村（里）住戶之適當公共位置，需用土地人並需於其網站上張貼公告及書面通知陳述意見之土地所有權人及利害關係人。
- 5、依第3、4點所為前場公聽會紀錄之公告及書面通知，與對於前場公聽會土地所有權人及利害關係人陳述意見之回應及處理，應於舉行後場公聽會前為之。
- 6、召開第2次公聽會。重複第1、2、3、4點步驟。

需地機關應在兩次公聽會後，對於土地所有權人及利害關係人陳述之意見衡平公益與私利，審慎檢討，並參酌處理。

由於，此階段之計畫內容尚未獲得目的事業機關之認同與許可，行政機關內部尚未形成共識，更遑論徵收範圍與內容之確定。由此可知，現行土地徵收公聽會應屬集思廣益、資訊蒐集之性質，而無促進需地機關與土地被徵收人共同尋求共識之目的，

⁴⁷ 土地徵收條例施行細則§10。

也無法真正達到對土地徵收範圍、內容與補償費金額做討論之功能。但又因公聽會要求需以書面個別通知土地所有權人參加，而因在用地範圍未定，個別通知之對象無法明確的情形下，導致公聽會將難以召開，因此，本研究認為土地徵收公聽會應回歸到集思廣益與資訊蒐及性質之眾參與會議，雖可就已知權利可能受影響人加以通知，但並不適用送達要求之規定。

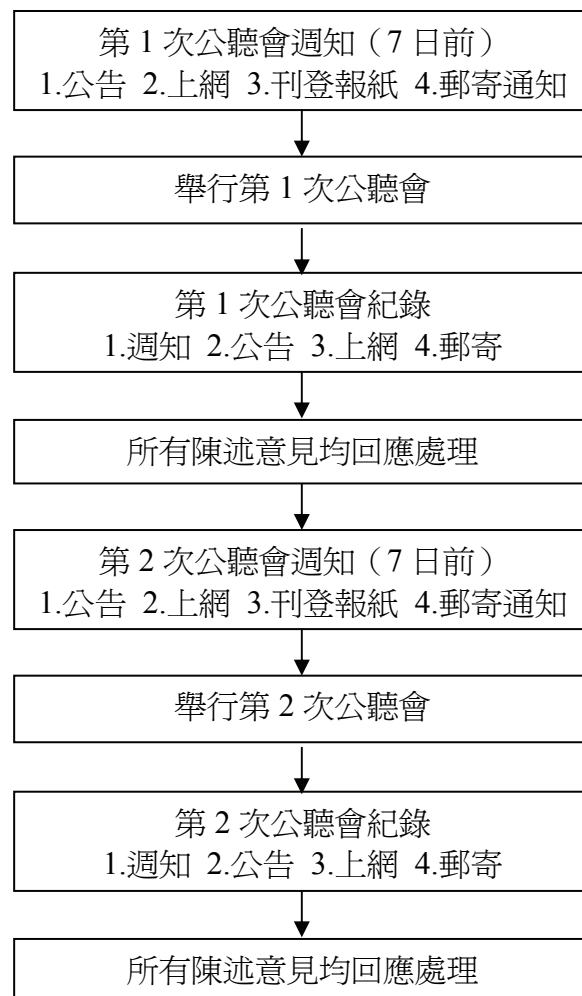


圖 2-3 土地徵收之 2 次公聽會步驟

資料來源：鄭雅芳，「土地徵收書圖製作」，收錄於內政部編，內政部 101 年度土地徵收法令講習會講義，內政部，民國 101 年 9 月，p.35。

三、事業計畫報經目的事業主管機關許可

依據土地徵收條例第 10 條第 1 項：「需用土地人興辦之事業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土地改良物前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可」。

雖然條文明定「依法應經目的事業主管機關許可者」，計畫才需先獲目的事業主管機關許可。但在土地徵收程序中，為何在

徵收申請提出前，設計此一機制？究竟該「許可」所代表的意義為何？其在行政法上的功能與定位又為何？

1、「許可」代表之意義

該許可雖為法定的許可，但從相關條文規範內容觀之，該許可並無法拘束土地管理機關（如地政機關）或土地利用管制機關（如都市計畫機關）之效力，而僅能拘束事業計畫之擬議機關（及事業興辦機關或需地機關）或擬定機關⁴⁸，換言之，該「許可」對外並無法律效力。又該「許可」由事業主管機關作成，且必須在向土地徵收機關提出申請前作成。由是可知，該許可至少應可代表：計畫內容屬該事業部門之機關共識，為一種部門機關在計畫對外提出前，對計畫內容所形成的內部共識，而非行政處分。

2、「許可」在行政法上的功能與定位

此「許可」雖不具行政處分性質，但既由職司該部門領域事物管理權責之主管機關作成，則本身應即是一種對計畫內容的「審查」機制。換言之，該「許可」在行政法上，應可代表部門主管機關對於該計畫實施效益的認同，而公共建設係為創造公共利益而做，故在程序法上，該程序應即可解釋為一種對計畫實施效益的審議機制。

惟，目的事業主管機關並未職司土地之利用與管理，因此，許可並不能代表計畫內容中對於所涉土地區位、配置或使用方式的最適性給予認許。換言之，相同一塊土地，若從整體通盤的土地利用角度，也許會有最佳的利用方式或利用價值產生。

必須注意者，相較之下，對於未經或不需經目的事業主管機關許可之案件，其先期的計畫公益性審查或把關機制，似乎便有欠缺。

四、用地測量分割

「用地測量分割」目的在確定需地範圍之地界線，並依需地範圍分割土地、釘立界樁、中心樁及建立地號，作為後續公告及徵收作業之依據。然因都市計畫法與區域計畫法之規範有異，因此，需依該土地所在地區而由不同機關辦理。

⁴⁸ 本研究對於計畫擬議機關與計畫擬定機關之定義係沿用前階段研究之定義，參見湯儒彥，交通建設計畫提出之正當法律程序（二）－交通計畫確定程序，交通部運輸研究所，民國 99 年 3 月。

- 1、都市計畫地區，由該管都市計畫單位辦理。
- 2、非都市計畫地區，則先由需地機關至現地勘測並埋設界樁，再由該管轄區地政事務所據以辦理假分割（或預為分割）。

雖然測量、釘樁的實施機關不同，但其行為內容及對外的效力與意義並無差異。惟，本步驟必需在計畫用地位置與範圍均明確確定之下始可進行，且本步驟作業需耗費作業時日，因此，對整體徵收作業之期程具有影響性，在建立整合土徵程序的整合程序時，應要納入考慮。

五、都市計畫變更或非都市土地使用分區及使用地變更

1、都市計畫變更

依都市計畫法第 52 條規定：「都市計畫範圍內，各級政府徵收私有土地或撥用公用土地，不得妨礙當地都市計畫。」因此，無論是交通建設或其他興辦事業所需土地位於都市計畫區範圍內，都應符合該地點之土地使用分區管制內容，如不符使用分區管制，則須於用地取得前，依都市計畫法規定辦理都市計畫變更，由都市計畫委員會審議通過並核定計畫後，該土地才取得使用性質變更之許可，得為該計畫所需性質之使用。

都市計畫委員會係由都市計畫主管機關代表、相關機關代表、都市計畫、都市設計、景觀、建築或交通等專業之人士所組成，而非具該興辦事業領域之專業人士所組成⁴⁹，因此，都市計畫委員會對於該計畫之審查，係針對該計畫所使用之土地，是否影響其他土地使用計畫，及對整體地區而言，其使用範圍、內容及配置位置是否符合該地區之未來整體發展計畫，並與區內其他之土地使用發揮相輔相成效益之評估，至於需地機關是否擁有該位置土地之所有權或支配、使用權，則顯然並非該審查之重心所在，在交通設施佈設之審查上尤然。

⁴⁹ 各級都市計畫委員會組織規程§4Ⅲ：「都市計畫委員會委員，由內政部，各級地方政府或鄉（鎮、市）公所首長分別就左列人員派聘之：

- 一、主管業務機關首長或單位主管。
- 二、有關業務機關首長或單位主管或代表。
- 三、具有專門學術經驗之專家。
- 四、熱心公益人士。」

同規程§4Ⅴ：「內政部及直轄市政府依第三項第三款派聘之委員，應具備都市計畫、都市設計、景觀、建築或交通之專門學術經驗。」

2、非都市土地使用分區及使用地變更

非都市土地，如所興辦之事業不屬非都市土地使用分區所編定之各種使用地容許使用項目所容許使用，且其土地面積達一定規模以上者⁵⁰，便需辦理土地使用分區之變更，並由需地機關擬具開發計畫，於徵收土地計畫書內敘明，向地方政府請求一併准予變更編定。地方政府在接到核准徵收案件時，應即依徵收土地使用性質逕為核准變更編定為適當使用地及辦理異動手續。但如該等土地，係以協議價購或其他方式取得，則得由需地機關檢附奉准興辦事業及已達成協議價購或其他取得土地之文件，逕向地方政府申請將土地之變更編定。地方政府受理申請後，逕為核准變更編定為適當使用地並辦理異動手續。（非都市土地變更編定執行要點第 11 點）。

惟，屬線狀設施之交通建設計畫（如鐵、公路等）案，基於其土地利用型態通常為穿越性，與週遭土地使用性質非顯不相容，且往往有利於區域之整體發展，又該類土地發展常受限於需與其他路線系統前後銜接，而缺乏替代性等相關因素，不影響原使用分區劃定之目的，故無論其用地面積規模，均無需辦理土地使用分區之變更⁵¹。但交通場站或場站聯合開發如面積大於 2 公頃者，則仍應辦理土地使用分區變更，需地機關才可依計畫使用該土地⁵²。

與都市計畫委員會同，區域計畫委員會係由與區域規劃有關之區域計畫主管機關代表、相關機關代表、區域計畫、大地工程、天然資源保育利用或其他相關專門領域之專業人

⁵⁰ 非都市土地使用管制規則§11 I：「非都市土地申請開發達下列規模者，應辦理土地使用分區變更：

- 一、申請開發社區之計畫達五十戶或土地面積在一公頃以上，應變更為鄉村區。
- 二、申請開發為工業使用之土地面積達十公頃以上，應變更為工業區。
- 三、申請開發遊憩設施之土地面積達五公頃以上，應變更為特定專用區。
- 四、申請設立學校之土地面積達十公頃以上，應變更為特定專用區。
- 五、申請開發高爾夫球場之土地面積達十公頃以上，應變更為特定專用區。
- 六、申請開發公墓之土地面積達五公頃以上或其他殯葬設施之土地面積達二公頃以上，應變更為特定專用區。
- 七、前六款以外開發之土地面積達二公頃以上，應變更為特定專用區。」

⁵¹ 內政部營建署 89.12.1 八九營署綜字第 50992 號函。

⁵² 非都市土地使用管制規則§11 I（7）。

士所組成⁵³，因此，區域計畫委員會對於該變更編定之審查，亦是以該計畫所使用之土地，是否影響其他土地使用計畫，及對整體地區而言，其使用範圍、內容及配置位置是否符合該地區之未來發展計畫，並與區內其他之土地使用發揮相輔相成效益之評估。至於需地機關是否擁有該位置土地之所有權或支配、使用權，則同樣亦應非為該審查之重心所在。

綜上所述，無論是都市計畫或區域計畫之土地使用審查，均屬事業興辦計畫內容之實質審查。但其審查事項之範圍，係限於該計畫所涉土地之有效利用及該計畫是否違反或衝擊該地區原來之土地發展或使用計畫，而非著眼於計畫本身之成本效益審查，亦無涉土地權屬之討論。本質上是一種對計畫公共效益與社會衝擊成本的衡量與評估，亦可認定是該計畫在地區土地利用上的公益性檢核，非關土地之所有權問題。

六、調查用地資料

為確定後續徵收作業之徵收內容，需地機關對於其用地範圍內之土地，應進行摘錄地號、調查地籍資料及調查地價等用地資料調查作業。

七、協議價購或以其他方式取得

雖然土地徵收是政府取得私有土地之方法，但並非唯一方法，學理上亦多認為，徵收應該是最後不得已之手段，而非優先手段。因此，我國在徵收制度上，明定除因公共安全急需土地使用外，採用強制的徵收手段前，必須踐行一項前置程序——「協議價購或以其他方式取得」⁵⁴。立法者顯然希望透過政府與被徵收土地人的平等對話方式，解決土地之取得問題，以降低政府採強制手段取得私有土地所可能帶來對人民權益之損害及引發的反感。

「協議」強調的是雙方立於平等的基礎上，基於自由意願進行的協商，是一種以私法方式取代公法上具強制性的徵收行為。

⁵³ 各級區域計畫委員會組織規程§5 I：「本會委員除主任委員、副主任委員外，其餘委員，由中央、直轄市、縣（市）主管機關就下列人員派（聘）兼之：

- 一、主管建設、都市發展、土地、人口、財政、經濟、交通、農業及其他有關機關之代表。
- 二、具有區域計畫、大地工程、天然資源保育利用及其他相關專門學識經驗之專家學者。
- 三、關注區域發展事務之熱心公益人士。」

⁵⁴ 土地徵收條例§11 I。

在公共建設上，以這種私法協議方式取得私有土地的方法有6，包括：協議價購、租用、設定地上權（需登記始有效力）、捐贈、聯合開發、無償提供使用等。其中聯合開發因土地所有人可於開發後取回土地開發之利益，協議較易成立，但卻只適用在如交通場站及其附近地區的土地、建物開發；其餘租用、設定地上權、捐贈、無償提供使用等方法，土地所有人幾乎都將失去土地之地上使用權利，若不一併處分所有權，則徒然持有一無法使用的土地，實質效益不大，民眾對於參加協議的意願，便變得相當低，因此，直接價購土地所有權的「協議價購」，雖只是協議程序中的一個解決方案的選項，但相對而言，卻常成為此一步驟主要的關注焦點。

協議是土地徵收前必要的前置程序，未依法定程序召開之協議會議，將可能直接導致後續土地徵收處分的失效。

土地徵收條例與土地徵收條例施行細則中，對於協議召開之方式與程序規範不多⁵⁵。依據內政部「土地徵收作業手冊」，協議程序包括通知、會議及會後處理事項：

1、需地機關應以雙掛號，郵寄通知土地及土地改良物所有權人召開協議價購會議。

2、協議價購會議

（1）需地機關應先說明計畫內容及會議召開之目的，包括：

- ①興辦事業目的
- ②工程規劃
- ③用地範圍
- ④用地取得方式
- ⑤協議價購價格或標準

（2）由土地所有權人陳述意見，然後業管人員應對其提出之疑問詳實答覆，包括協議不成時，依法徵收的相關規定及作法，及自願按徵收補償地價售予需用土地人者，免徵其土地增值稅等，都應作說明。

（3）所有權人陳述之意見或陳述書應依法妥為處理，並將陳述意見或陳述書及處理情形，納入「申請徵收計畫書」內，俾作為後續內政部土地徵收委員會審議時之參考。

⁵⁵ 土地徵收條例§11、土地徵收條例施行細則§12。

3、會後處理事項：

協議依結果又可分為：達成協議與協議不成。

(1) 達成協議價購後之續辦事項：

- ①簽報核准議價紀錄
- ②辦理分割
- ③申請免稅
- ④簽訂買賣契約書
- ⑤申報土地現值
- ⑥使用地變更編定
- ⑦辦理移轉登記
- ⑧給付價款
- ⑨點交用地

當協議價購成立，則後續徵收作業及行政行為即可中止。

(2) 協議不成後之續辦事項：

如未能達成協議，應記明未達成協議之理由，於申請徵收時送交中央主管機關。

協議價購程序中，除必須踐行之通知程序所涉及徵收程序的合法性與效力問題外，尚有兩點在法律意義上必須釐清之事項：

- 1、依據土地徵收條例，協議價購的陳述意見與後續徵收的陳述意見，可併案於同一會議及通知中一併處理⁵⁶。但若欲在協議價購程序中，一併完成「通知徵收之所有權人陳述意見」及「該所有權人陳述意見」，則應在書面通知「協議價購會議的通知書」中，詳實說明。換言之，協議價購通知、陳述意見及後續土地徵收通知、陳述意見兩次的通知及陳述意見，均得簡化於協議價購會議中，一次程序辦理。顯然，協議價購與土地徵收之通知與陳述意見，應同係在處理土地所有權的移轉範圍、移轉方式與移轉價金問題，也由於兩步驟係在處理同一性質問題，故得予以一併處理⁵⁷。

⁵⁶ 土地徵收條例施行細則§13 II。

⁵⁷ 法務部 90.3.28 法 90 律字第 009099 號函：「行政機關於做成行政處分前，就同一事件之重要事項，已依同法第 39 條規定基於調查證據之必要，通知相對

2、協議價購程序在土地徵收程序之前，且協議一旦成立，即可免去徵收之程序，當然也免除了土地徵收審議小組對於交通建設計畫或事業興辦計畫中，所涉土地範圍使用之公益性與必要性審查⁵⁸。但依據協議價購會議中需地機關應說明會議目的乙節觀之，協議價購程序基本上只應觸及討論土地使用之範圍、轉移方式與價金，對於該土地使用方式之公益性與必要性，並非協議價購會議之討論事項，其中隱示後續徵收審議之公益性與必要性檢討，亦應聚焦於該計畫所使用土地範圍、取得方式與取得價金之公益與私利衡平，而不應再擴及對計畫內容及該土地使用方式之效益問題檢討。

七、徵收前所有權人陳述意見

行政程序法第 102 條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給與該處分相對人陳述意見之機會…」，土地徵收條例亦設有民眾陳述意見之程序⁵⁹，因此，需地機關於徵收前，以雙掛號，書面通知土地及土地改良物所有人於一定（合理）期限內，就徵收事宜，陳述意見。

從法制上，步驟二之公聽會係由需地機關召開、主持，對於參加者與提出意見者之身分亦未設限，且在程序上，該公聽會召開當時，計畫之實施與否，尚未獲得目的事業主管機關之許可，因此，該公聽會之主要目的應在提供目的事業主管機關核可計畫時，更清晰了解民眾對於計畫實施之意見，以得蒐集資訊、集思廣益之效。但本步驟之陳述意見，係在計畫已獲許可及協議價購不成的程序之後，顯然係在讓土地所有權人對於徵收自己土地乙節，提出自己具體意見，包括徵收之方式、範圍及價金等，而非再去針對原計畫之效益及正當性、合理性做討論。本次步驟之陳述意見與前述步驟之公聽會，在法制設計上的意涵與功能，顯然

人陳述意見，或依同法第一章第十節舉行聽證，或依同法第 102 條規定，給予處分相對人陳述意見機會，如踐行上開程序之機關係為有權為之，則作成行政處分，縱非踐行上開程序之機關，尚符合本法第 102 條規定，毋庸於作成行政處分前，再給予相對人陳述意見。故有關核准徵收案於核准徵收前，需用土地人已依土地徵收條例第 10 條 及第 11 條 之相關規定，給予處分相對人充分陳述意見之機會，並作成紀錄於徵收計畫書內，並送核准機關考量，則作核准徵收處分前，毋庸再重複踐行同法第 102 條陳述意見之程序。」

⁵⁸ 見後續之步驟十。

⁵⁹ 土地徵收條例施行細則§13。

並不相同⁶⁰。

八、土地改良物勘估

土地改良物查估的目的，在作為未來徵收補償費用發放標準的計算依據。但查估需在地籍資料調查建置等作業完成後才能進行，並由地方政府負責。

九、申請徵收

需地機關在提出徵收申請時，應擬具詳細之徵收計畫書，該計畫書應備內容包括⁶¹：

- 1、徵收土地或土地改良物原因
- 2、徵收土地或土地改良物所在地範圍及面積
- 3、興辦事業之種類及法令依據
- 4、興辦事業計畫之必要性說明
- 5、與土地所有權人或土地改良物所有權人協議價購或以其他方式取得之經過情形及所有權人陳述意見之情形。
- 6、公益性及必要性評估報告
- 7、土地使用之現狀及其使用人之姓名、住所
- 8、土地改良物情形
- 9、一併徵收之土地改良物⁶²
- 10、四鄰接連土地之使用狀況及其改良情形
- 11、徵收土地區內有無古蹟、遺址或登錄之歷史建築，並註明其現狀及維護措施
- 12、舉行聽證、公聽會、說明會之情形，並應檢附會議紀錄及出席紀錄
- 13、土地或土地改良物所有權人或管理人之姓名、住所
- 14、被徵收土地之使用配置⁶³
- 15、興辦事業概略及其計畫進度

⁶⁰ 目前實務上常引法務部 90.3.28 法 90 律字第 009099 號函之函釋，作為免辦徵收公聽會之依據，但卻忽略該函中強調：「就同一事件的重要事項」乙詞之內涵，似非妥適。

⁶¹ 土地徵收條例§13-1。

⁶² 如僅申請徵收土地改良物，得免記此項。

⁶³ 同前註，如僅申請徵收土地改良物，得免記此項。

16、應需補償金額總數及其分配

17、準備金額總數及其來源

18、涉及原住民土地之徵收，應檢附中央原住民族主管機關之書面同意文件

19、安置計畫

需地機關擬具徵收計畫書後，提出徵收申請，並由中央之土地徵收主管機關（內政部）核定⁶⁴。但因需地機關之層級不同，其申請書之陳送對象亦不相同⁶⁵：

- 1、需地機關為中央機關、直轄市或縣（市）政府者，向內政部申請核定，同時應副知地方政府。
- 2、需地機關為中央機關所屬機關者，由其上級機關核轉內政部核定，同時應副知地方政府。
- 3、需地機關為鄉、鎮、市公所者，由縣（市）政府核轉內政部核定。
- 4、需地機關為農田水利會者，由該管縣（市）政府報經中央目的事業主管機關核轉內政部核定。

十、徵收核准及通知

內政部收到土地徵收申請書後，先由內部行政人員進行形式（書面）審查，查核其申請書及申請程序是否符合法定要件或法定程式；再由土地徵收審議小組針對徵收計畫書內容進行實質審查，審查其徵收內容之正當性，包含公益性、必要性與合理性：

1、形式（書面）審查

形式（書面）審查內容包括：

- （1）申請人是否適格。
- （2）申請書是否符合法定程式：申請書應載明事項是否均已載明、文件格式是否相符、附件是否齊備、書件內容有無錯誤或前後不一致。
- （3）是否已得興辦事業之目的事業主管機關及相關事權機關（如農業主管機關、古蹟管理機關…等）之同意。
- （4）是否均已踐行所有之先行程序：如公聽會及公聽會公

⁶⁴ 土地徵收條例§13、§14、土地徵收條例施行細則§16。

⁶⁵ 土地徵收條例施行細則§15。

告、通知、協議價購會議及通知…等)。

- (5) 是否已踐行徵收通知及被徵收土地之土地所有權人及土地改良物所有權人陳述意見之程序。
- (6) 同依土地有二以上需用土地人申請徵收時，以興辦事業性質之輕重為核定原則，其性質相同者，以申請之先後為核定原則（土徵條例§16）。
- (7) 需用土地人為興辦同一性質之事業計畫需用不相連之私有土地時，以該計畫工程同時發包施工者為限。
- (8) 經費是否完成籌措…等。

若形式審查結果發現文件不符程式、有欠缺或內容錯誤等，應即通知需地機關補件或補正，待審查無誤或經通知補正、補件完竣後，才可提請內政部土地徵收審議小組⁶⁶進行徵收計畫內容之實質審議。

2、實質審查

土地徵收計畫之實質內容，由土地徵收審議小組負責審查⁶⁷。土地徵收審議小組對於徵收案件之審議，依法應審查下列事項⁶⁸：

- (1) 是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理。
- (2) 需用土地人是否具有執行該事業之能力。
- (3) 該事業計畫申請徵收之土地是否符合現行都市計畫、區域計畫或國土計畫。
- (4) 該事業計畫是否有助於土地適當且合理之利用。
- (5) 該事業計畫之財務評估是否合理可行。
- (6) 依土地徵收條例第 34 條之 1 提出之安置計畫是否合理可行。
- (7) 其他依法應為或得為審查之事項，如應儘量避免耕地（土地徵收條例§3-1）、應避免古蹟、遺址及歷史建築

⁶⁶ 民國 101 年 1 月 6 日後「土地徵收審議委員會」改稱「土地徵收審議小組」。

⁶⁷ 土地徵收條例§15 I：「中央主管機關為審議徵收案件，應遴聘（派）專家學者、民間團體及相關機關代表，以合議制方式辦理之。前項專家學者應由地政、環境影響評估、都市計畫、城鄉規劃等專業領域學者組成，其中專家學者及民間團體代表不得少於二分之一。」

⁶⁸ 土地徵收條例§13 II。

(土地徵收條例§7) …等。

其中有關「公益性」、「必要性」之內涵，依據新訂之土地徵收條例第3之2條可知，其考量之因素係包含社會、經濟、文化及生態、永續發展及其他個別事項等面向：

- (1) 社會因素：包括徵收所影響人口之多寡、年齡結構及徵收計畫對周圍社會現況、弱勢族群生活型態及健康風險之影響程度。
- (2) 經濟因素：包括徵收計畫對稅收、糧食安全、增減就業或轉業人口、徵收費用、各級政府配合興辦公設設施與政府財務支出及負擔情形、農林漁牧產業鏈及土地利用完整性。
- (3) 文化及生態因素：包括因徵收計畫而導致城鄉自然風貌、文化古蹟、生活條件或模式發生改變及對該地區生態環境、周邊居民或社會整體之影響。
- (4) 永續發展因素：包括國家永續發展政策、永續指標及國土計畫。
- (5) 其他：依徵收計畫個別情形，認為適當或應加以評估參考之事項。

土地徵收條例將「公益性」與「必要性」之內含予以入法，固可免除內涵不清所造成的爭議。但從上述之內容，不難發現土地徵收審議小組對於計畫內容之審查，與都市計畫、區域計畫等土地使用審議機制之內容幾乎相同，讓土地徵收主管機關與土地空間使用規劃與管制主管機關之權責重疊。此外，賦予土地徵收審議小組審查「需用土地人是否具有執行該事業之能力」之權利，亦讓土地徵收審議小組儼然成為需地機關之上級機關，亦有違行政體系架構及行政機關之權責關係。諸此，不但無益於行政效率之提升，同時勢必將造成未來權責混淆的爭議。因此，本研究認為土地徵收是政府機關取得土地、實施事業計畫（行政計畫）的一種手段，土地徵收之審議仍應具焦於探討強制徵收是否為該計畫個案最佳的土地取得方法，或是最不得已必須採取的方法，及採用此種方法時應注意的相關配套措施。換言之，本研究認為土地徵收之審議應以徵收方法、範圍、內容物及補償費金額為核心，避免涉入計畫本身之效益與技術性課題之審查，以免權責混淆，甚至疊床架屋、治絲益棼。

3、核准徵收之通知

經土地徵收審議小組審議通過之案件，中央土地徵收主管機關（內政部）應於核准徵收後，通知該管地方政府，並請其應即辦理公告徵收等手續（土地徵收條例§17）。

又根據內政部「土地徵收作業手冊」認為：土地徵收程序中提供土地所有人等陳述意見機會，乃依據行政程序法第102條之規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給與該處分相對人陳述意見之機會…」⁶⁹。因此，土地徵收之徵收核准對外係一行政處分，與計畫確定程序之處分為相同位階之兩處分。

綜上，土地徵收審議小組雖只是中央土地徵收主管機關（內政部）下設的幕僚作業單位，並無對外作成准駁之權限，但其審議事項為法之明文，顯然應即為中央土地徵收主管機關（內政部）對於徵收案件准駁的審查事項，且其審議結果，雖不拘束中央土地徵收主管機關（內政部）機關之最終決定，但毫無疑問的，實質上將直接影響案件的最終准駁決定。

此外，必須注意者，由上述徵收審議時之審議事項，可看出，土地徵收審議一定程度涉入了對該公共建設計畫本身開發效益、開發價值及土地需求程度的評價，而非僅止於徵收手段與補償方法之課題，與其先行程序中之都市計畫土地使用審查、非都市土地使用審查（見步驟五）出現重覆審議之矛盾，甚至涉入了目的事業主管機關之決策權責。於是在行政體系中，若各機關對於同一具體個案事件內容之同一議題，分別對外做成不同之評價結果，並皆形諸於以具法律效力形態之行政處分方式表現，確實有違行政一體之原則。各項處分背後的意涵或見解孰是孰非？孰重孰輕？甚或何者才真正代表政府的意見？均將難以自圓其說，亦容易使民眾無所適從。本研究在後續程序整合的討論中，有必要將各項計畫審議程序的審議事項範圍，予以釐清並處理。

十一、徵收公告前資料之查對

因土地徵收對所有權人及相關權利人之權利影響巨大，因此，在公告前徵收機關需再作一次最後核對，以免發生錯誤，影響人民權益。

十二、徵收公告與通知

⁶⁹ 內政部編，土地徵收作業手冊，內政部，民國93年8月，p.61。

地方政府於接到內政部核准之徵收處分後，應即公告 30 日，並以書面通知被徵收人（土地徵收條例§18 I、II）。

1、公告

（1）公告之方式：

公告文應附同徵收土地圖冊，公布於該管地方政府之公告處所及被徵收土地或土地改良物所在地（土地徵收條例施行細則§21 III）。

（2）公告之內容應包括⁷⁰：

- ①需用土地人之名稱
- ②興辦事業之種類
- ③核准徵收機關及文號
- ④徵收之土地或土地改良物及其應補償之費額
- ⑤公告期間
- ⑥得提出異議及行政救濟之期限
- ⑦公告徵收後之禁止事項
- ⑧得申請一併徵收之要件及期限
- ⑨其他依規定應公告之事項，例如需用土地人依土地徵收條例第 27 條規定：因公共安全急需先行使用被徵收土地或其土地改良物，經核准先行使用者。
- ⑩徵收農作改良物或未經登記之建築改良物，其公告內容應載明應受補償人之姓名、住所。

（3）公告之效果：

徵收公告與通知函文為一種行政處分，具有下列幾項重要的法律效果：

- ①發生徵收效果：公告期滿時，徵收處分發生可執行徵收之效果，徵收機關始可據以進行強制徵收之行為。但必須注意，若未依法公告或該公告未完成法定的 30 日期間，則不生徵收之效力⁷¹。
- ②提出異議之權利：被徵收人或土地權利關係人將因徵

⁷⁰ 土地徵收條例施行細則§21 I。

⁷¹ 司法院大法官會議釋字第 513 號解釋文。

收公告，而生對於公告內容提出異議之權利，但異議人需於法定期間內，向地方政府以書面提出異議。

③土地權利異動禁止效果：被徵收之土地或土地改良物自公告日起，除特別情形外⁷²，不得分割、合併、移轉、設定負擔。

④確定補償費價額。

⑤確定需地機關發交補償費期限、補償費發給期限、存入專戶期限、專戶保管期限等。

顯然，土地徵收處分之生效要件，不同於其他多數行政處分，必須待公告期滿才發生效力，且徵生可「執行」徵收之效果，而非徵收之效果，全部處分之徵收效果須待補償費發放完竣或依法存入保管專戶後，始生效力。此與計畫確定程序中之計畫確定裁決處分，並不相同，恐影響後續兩程序整合之可能性。

依土地徵收條例，公權力對私有土地之徵收均有對應之價金補償，因此，如果將徵收視為一種財產權型態的強制轉換，則從上述徵收處分之效果觀之，徵收處分應只是在對這種財產權型態轉換過程中，所會發生之法律關係變化做律定，不應涉及該土地之使用效益問題，此亦與本研究所一直認為：現行土地徵收之審議事項，恐有不盡合宜之處。

2、書面通知

(1) 通知之方式：書面掛號通知，並適用行政程序法之送達規定。

(2) 通知之對象（土徵細則§25 I）：

①已登記之被徵收土地、建築改良物所有人及他項權利人。

②徵收之農作改良物及未登記之建築改良物所有人

其他應通知之機關：包括相關配合之地政、稅捐稽徵及需地機關等，但均無行政程序法送達規定之適用。

(3) 通知書應備內容⁷³：

⁷² 指因繼承、強制執行、法院判決，或共有之耕地申請分割登記…等而生之權利異動（土地徵收條例§23 I 前段）。

⁷³ 內政部編，土地徵收作業手冊，內政部，民國 93 年 8 月，pp.68~69。

- ①需用土地人名稱
- ②興辦事業之種類與工程名稱
- ③核准徵收機關及文號
- ④徵收之土地或土地改良物即其應補償知費額
- ⑤公告地點、徵收圖冊資料展示地點及公告期間
- ⑥得提出異議及行政救濟之期限
- ⑦公告徵收後之禁止事項
- ⑧得申請一併徵收之要件及期限
- ⑨有關被徵收土地地價稅及耕地三七五租約承租人補償費代為扣交事項
- ⑩敘明另函通知領取補償費之日期、地點及應檢附相關證件等。
- ⑪徵收圖、冊陳列之地點。

土地徵收處分之生效⁷⁴，以公告期滿日為準，而非以通知送達日為準。但若有未通知、未送達或通知有瑕疵，均將會導致徵收處分不生效力之結果。

十三、異議案件之處理

土地所有權人及相關權利人若對徵收公告事項及補償價額有異議時，應於法定期間內⁷⁵，向地方政府提出異議。

異議依其事項之性質不同可分為兩大類：

1、對徵收處分內容之異議

- (1) 對土地標示權屬之異議：包括土地及土地改良物之地號、面積、所有人姓名、住址…等。
- (2) 對補償費價額之異議：包括對土地及土地改良物補償費之價額等。

2、對徵收處分公告及通知程序之異議：如公告程式或程序不符。

比較特別的是，有關土地使用計畫、徵收範圍、徵收方式

⁷⁴ 指「執行」徵收之效果，而非徵收之效果。

⁷⁵ 土地徵收條例§22 I 前段：「權利關係人對於第十八條第一項之公告事項有異議者，得於公告期間內向該管直轄市或縣（市）主管機關以書面提出。」同條第 2 項前段：「權利關係人對於徵收補償價額有異議者，得於公告期間屆滿之次日起 30 日內以書面向該管直轄市或縣（市）主管機關提出異議。」

等部分，因均已於前面程序中給予民眾陳述意見之機會，並已回應處理，因此，行政機關不再處理此部分之異議。惟對於徵收之補償價金部分，雖亦於前面程序中給予民眾陳述意見之機會，但民眾於徵收處分做成後，仍可再提異議。

地方政府於收到異議後，則應將處理情形及結果，以書面回覆異議人。

十四、撥款

需地機關須於公告期滿 15 日內將補償費繳交地方政府（土地徵收條例§20 II），若未於期限內繳交，則徵收失效⁷⁶。

十五、發放補償費

1、通知領取補償費

地方政府應以雙掛號方式，依徵收公告中之土地及土地改良物被徵收人，通知其限期領取補償費。

2、應發給補償費之期限：公告滿 15 日內發放（土徵條例§20 I），且除特殊因素⁷⁷外，未於 15 日內發放完竣者，該徵收處分亦自然失效⁷⁸。

3、補償費價額經復議或行政救濟而有變更時，其補償費價額差額，應於結果確定之日起 3 個月內補發，否則徵收亦失效力。

4、補償費發給之效力：

補償費發放完竣後，需地機關方得進入被徵收土地內工作（土地徵收條例§27）。

十六、辦理徵收補償費保管

對於因故未領取之補償費，地方政府應於補償費發放期限屆滿之次日起，3 個月內將補償費存入保管專戶保管，同時以掛號或公示送達等方式通知應受補償人後，視同補償費發給完

⁷⁶ 司法院大法官會議釋字第 425 號解釋文理由書。

⁷⁷ 土地徵收條例§20 II「需用土地人未於公告期滿十五日內將應發給之補償費繳交該管直轄市或縣（市）主管機關發給完竣者，該部分土地或土地改良物之徵收從此失其效力。但有下列各款情形之一者，不在此限：

一、於公告期間內因對補償之估定有異議，而由該管直轄市或縣（市）主管機關依第二十二條規定提交地價評議委員會復議。

二、經應受補償人以書面同意延期或分期發給。

三、應受補償人拒絕受領或不能受領。

四、應受補償人所在地不明。

⁷⁸ 司法院大法官會議釋字第 425 號解釋文理由書。

竣。

自此，被徵收土地或土地改良物所有權人之所有權法律地位亦隨之消失，徵收處分至此滿足生效之條件，隨即生效。

十七、後續辦理事項

自補償費發放完竣或存入保管專戶後，徵收作業基本上已告完成，後續進行之事項，屬行政機關內部行為或單純的事實行為，基本上並不影響徵收之效力，包括：

- 1、辦理囑託登記：地方政府於補償費發放完竣後 1 個月內，由地政機關辦理所有權登記及其他相關權利之塗銷或變更登記。
- 2、徵收成果報備：地方政府辦理完成土地所有權登記後，應將辦理經過情形報內政部備查，並副知需地機關。
- 3、地上物清理：地方政府得訂定期限，通知土地被徵收人或使人限期遷移⁷⁹（土地徵收條例§28）。
- 4、依計畫使用土地：需地機關於接獲地方政府通知後，即可進入該土地，並依計畫使用。

⁷⁹ 若應領遷移費人無可考或不明，地方政府應以公告方式，限期 30 日內遷移完竣。內政部編，「土地徵收作業手冊」，內政部，民國 93 年 8 月，p.80。

第三章 國外土地徵收程序回顧

雖然世界各國對私有土地之強制徵收，無不是基於公共使用或創造公共利益之需要，但對於「土地徵收」之內涵，各國的想法卻不盡相同。

部分國家認為需地機關的興辦事業計畫，是政府啟動徵收土地行政行為的原始根源，因此，該興辦事業計畫內的公共利益審查，便應為整體土地徵收的一環，於是將對興辦事業計畫的實質內容審查，視為土地徵收程序的一部分，即便有先後之分，但仍為一個整體案件。反之，亦有部分國家認為行政機關的興辦事業計畫，係單純行政機關為未來國家或地方發展的擘劃，屬單純的行政權行為，非必然就一定會涉及私有土地的徵收，且在實施地方自治制度的國家中，需地機關與土地徵收執行機關也非必然就屬同一自治團體或同一層級政府，純然將事業計畫與土地徵收行為以「一案」處理，實務上存在困難，因此，便將需地機關興辦事業計畫的合理性與正當性，獨立於土地取得問題之外，使得其土地徵收程序僅純粹的限縮在私有土地的取得方式與取得價格等課題上。不過，無論採用何種思維，當國家、地方自治團體或政府計畫對私有土地進行強制徵收時，對土地所有人及相關權利關係人而言，其影響與結果並無太大不同，最終都將被迫失去自己原有的土地。所以，如何創造一個更好的程序，使得行政機關在創造公共利益的過程中，能有效縮短計畫實施時程，減少社會資源消耗，提升行政效率，同時亦切實保障民眾權益，便成為任何民主國家都必須面對並審慎思索的問題。

本章回顧德、美、日、韓、法、英等國土地徵收的主要程序，了解各國的做法，以作為本研究整合交通建設計畫確定程序與土地徵收程序之參考。

3.1 德國土地徵收程序

德國的土地徵收程序主要分為 3 個階段(見圖 3-1)⁸⁰：

一、徵收申請

由需地機關擬具興辦事業計畫書，向鄉、鎮政府提出土地徵收申請。鄉、鎮政府於收到申請書後，應予公告，並個別通知土地所有人及相關權利關係人。土地所有人及相關權利關係人在收到通知書後，若對事業興辦計畫書或徵收內容有疑義，應於一個月內，以書面提出異議或陳述意見。

⁸⁰李茂雄，公共工程建設土地徵收課題之研究，中山大學公共事務管理研究所，碩士論文，民國 91 年 6 月，pp.26~28。

鄉、鎮政府則於公告期滿後，檢附人民陳述之意見，併需地機關的興辦事業計畫及土地徵收申請書，轉送土地徵收機關。土地徵收機關於收到申請書後，應即開始準備召開審查會議，指定審查會議召開時日、地點，並通知土地所有人及相關權利關係人參加。

二、言詞審理與徵收裁決

審查會議以言詞進行，土地徵收機關並應通知需地機關、土地所有人及其他相關權利人、鄉、鎮政府等屆時到場陳述意見。

進入實質審查前，土地徵收機關應先行促進需地機關與土地所有人等，針對土地徵收事項進行協議價購。若協議不成，則由土地徵收機關作成最後之徵收裁決（即徵收處分），包括徵收之範圍與補償費之價額，並將徵收處分書送達全案土地徵收之當事人與關係人，使徵收處分發生效力。反之，若協議成立，則停止徵收計畫審查程序，而直接由需地機關開始進行補償費之給付。

三、支付補償費

若協議成立，則需地機關依協議書支付徵收補償費予土地所有人及其他權利關係人後，完成土地所有權移轉，需地機關取得土地，並實施事業興辦計畫。反之，需地機關依土地徵收裁決書支付徵收補償費予土地所有人及其他權利關係人後，向土地徵收機關申請頒布徵收執行命令，待徵收執行命令頒布後，土地徵收機關即可進行土地所有權之強制移轉，完成徵收手續。

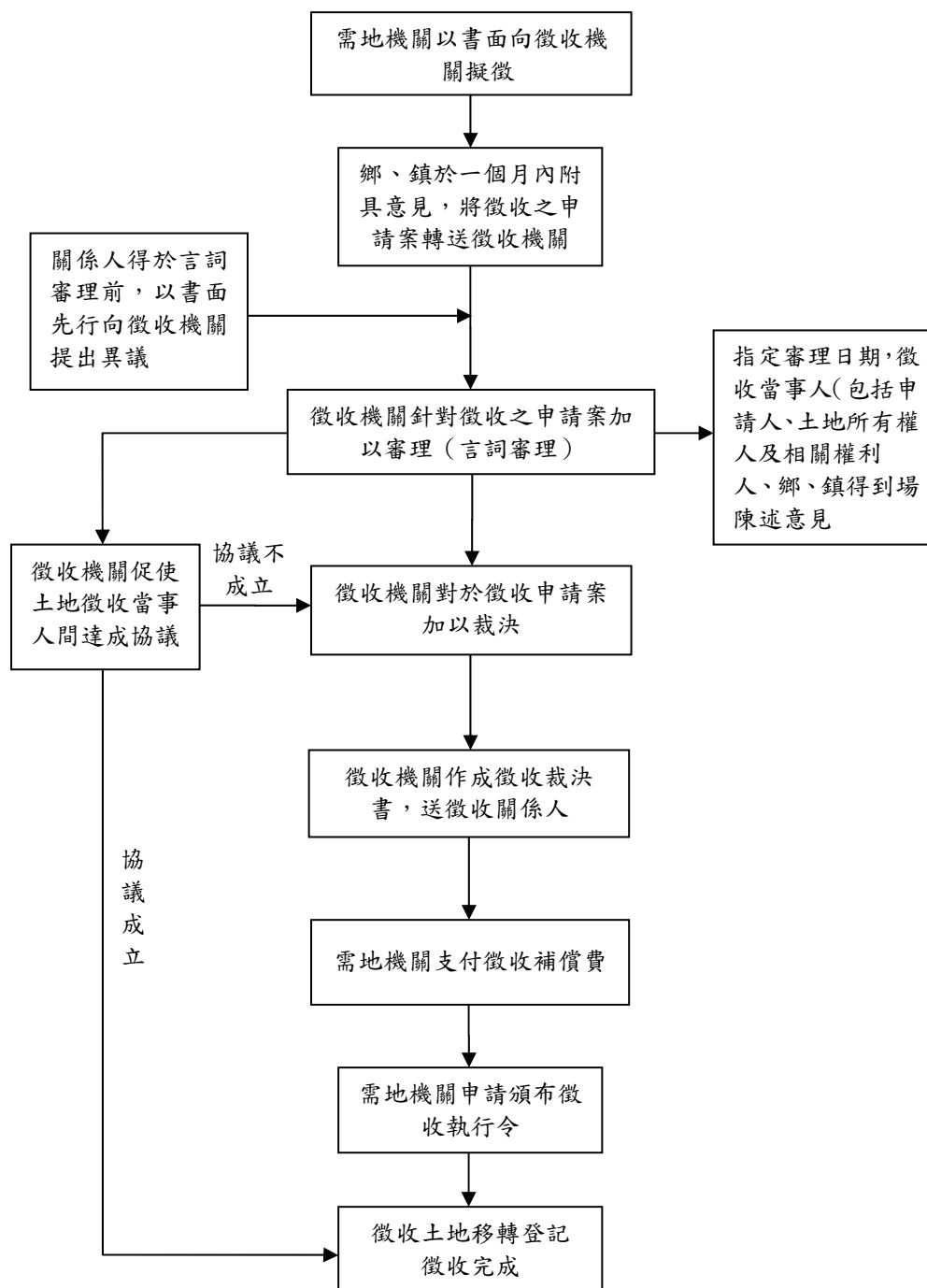


圖 3-1 德國之土地徵收程序

資料來源：李茂雄，公共工程建設土地徵收課題之研究，中山大學公共事務管理研究所，碩士論文，民國 91 年 6 月，p.27。

3.2 美國土地徵收程序

美國為地方分權之聯邦國體制國家，土地徵收事務係屬地方自治事項，因此，徵收事務之立法權係屬地方事權，換言之，在美國有關土地徵收之法律，係由各州立法機關(州議會)自行制定，並無統一一致的規範。然，雖然各州各有自己的土地徵收法規與徵收程序，但基本上差異並不太大，大致可分為3大步驟⁸¹：

一、徵收土地之聲請

由需地機關基於公共使用之目的，向地方法院提出土地徵收之訴訟聲請，敘明徵收土地之用途、位置、範圍及土地所有權人之姓名、住址等，請求法院裁決同意徵收，並評定應補償之價金。

二、法院之裁決

地方法院受理需地機關的徵收聲請後，應通知土地所有權人、權利關係人。土地所有權人及權利關係人在收獲通知後，均得向法院提出徵收之異議。法院則應擇期開庭審理，聽取雙方之意見及論述，必要時得進行辯論。之後，由法院對土地徵收聲請作成准駁之裁決。

三、補償金之評定

法院審理過程中，同時應對合理之補償金金額做成評定。先由需地機關與土地所有人，各自提出被徵收土地之估價證明，若無法達成一致，則法院應任命估價師或評議委員就該筆土地進行估價，然後裁定最終之補償金金額。

需地機關依此裁定交付補償金後，取得該土地之所有權。

3.3 日本土地徵收程序

日本之土地徵收係規範於「土地收用法」中，其將土地之徵收程序主要分為3個階段(見圖 3-2)⁸²：

一、興辦事業的認定

需地機關須先擬具興辦事業之計畫書、核准興辦申請書與事業興辦之土地範圍地圖，向建設省或都、道、府、縣政府提出核准興辦該事業之申請。

⁸¹ 黃馨，公共工程建設推動過程中土地徵收補償之研究，國立東華大學公共行政研究所，碩士論文，民國 98 年 6 月，pp.16~17。

⁸² 同前註，pp.17~18。

建設省或都、道、府、縣政府應將有關之事業計畫及徵收事項送交土地所在之市、町、村政府進行公告及計畫書公開展覽。公開展覽時間 2 周，土地所有人及利害關係人若有意見，應於公開展覽的 2 周內提出，並由市、町、村政府將所有陳情意見轉交審核之建設省或都、道、府、縣政府。

建設省或都、道、府、縣政府審查其興辦事業計畫、土地徵收事項與民眾陳情意見後，若認為興辦之事業符合法律規定，則核准該興辦事業計畫，同時公告核定結果 2 周。否則，不核准興辦，亦無後續之土地徵收課題。

二、徵收土地範圍與補償金之裁定

事業興辦計畫核准後，需地機關得向土地所有人及利害關係人提出土地協議價購之請求，或直接於事業興辦計畫核准公告後 1 年內，擬具土地徵收申請書、事業計畫書圖、徵收土地之土地範圍與土地權利人清冊等，向都、道、府、縣知事所組成的土地收用委員會提出土地徵收裁決申請。

土地收用委員會於收到需地機關之土地徵收裁決申請書後，應將有關文件之副本發交徵收土地所在之市、町、村，市、町、村須予以公告並公開展覽，同時個別通知土地所有人及利害關係人。土地所有人及利害關係人得於公展期間內提出意見書。

公展 2 周後，土地收用委員會將召開公聽會或聽證會，傳詢需地機關、土地所有人與利害關係人說明及陳述意見，並得於審理期間試行調解雙方，或直接做成徵收之最後裁決—徵收處分。

裁決(徵收處分)內容應包括土地徵收之範圍、徵收物內容、土地所有人及利害關係人所應獲得之徵收補償金額與徵收補償費交付期限等。

三、補償之給付與徵收之完成

需地機關應於徵收裁決(徵收處分)所規定之期限內，給付土地所有人及利害關係人補償費價金，或以提存方式將補償費價金提存於法定帳戶內，完成土地徵收程序，取得所徵收土地之所有權。

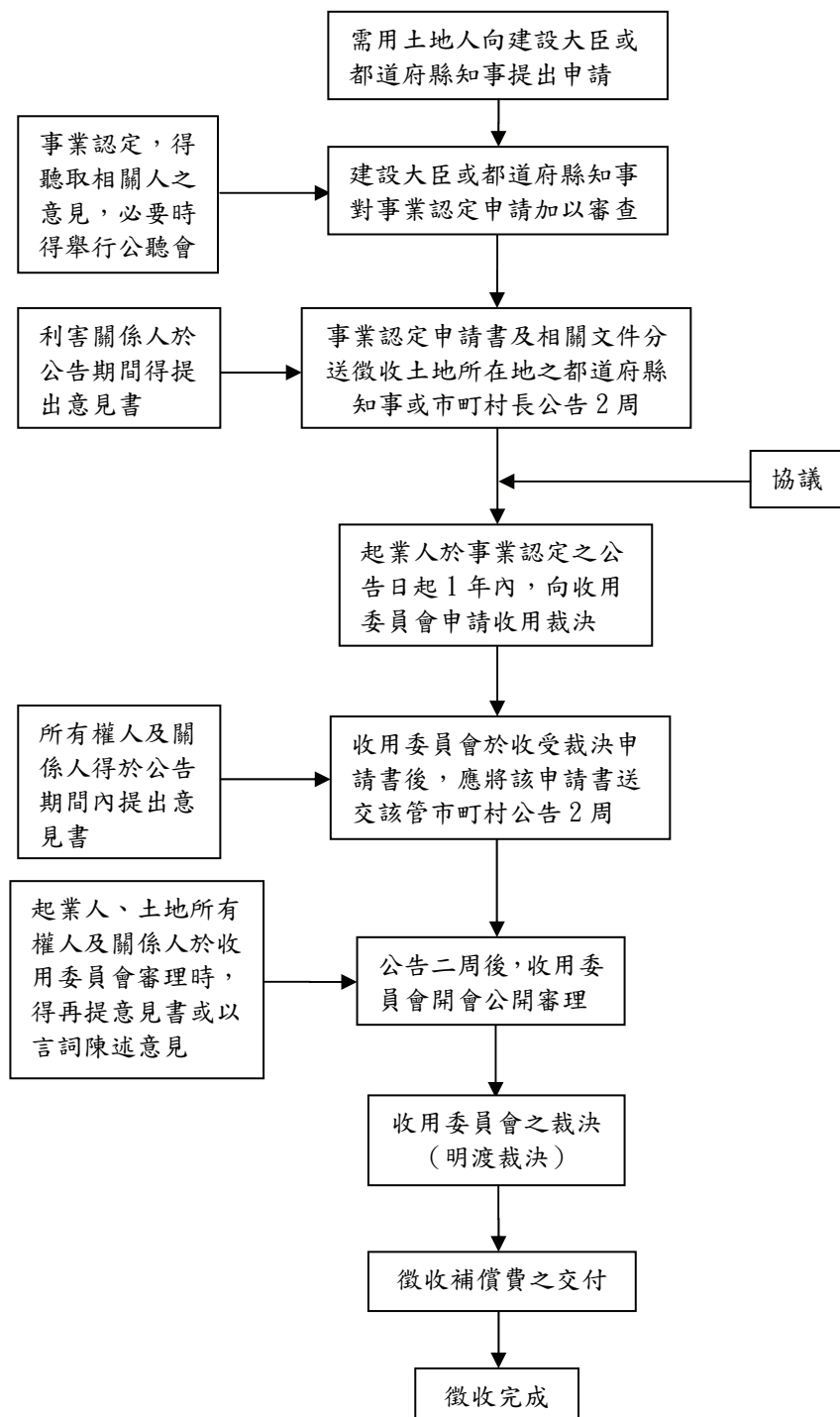


圖 3-2 日本之土地徵收程序

資料來源：李茂雄，公共工程建設土地徵收課題之研究，中山大學公共事務管理研究所，碩士論文，民國 91 年 6 月，p.30。

3.4 韓國土地徵收程序

韓國與日本的土地徵收程序頗為相似，可分成下列幾大步驟(見圖 3-3)⁸³：

一、興辦事業的認定

由需地機關擬具興辦事業計畫，向事業認定機關（相當於我國之目的事業主管機關）申請興辦事業之核定。

事業認定機關於核定該興辦事業計畫後，應即公告其核定結果，並通知土地所有人及相關權利人。

二、申請徵收裁決與先行調解

需地機關於興辦事業計畫核定後，應先行展開與土地所有人及相關權利人之土地價購協議。

若雙方協議成立，並取得土地所有人及相關權利人之同意，需地機關應將同意書提送土地收用委員會確認協議之成立。若雙方於 1 年內無法達成協議，則需地機關於 1 年期滿後，可向當地之土地收用委員會提出土地徵收之裁決（或處分）申請。土地收用委員會得先派三位委員組成小組，就補償費金額，居中調解需地機關與土地所有人及相關權利人。換言之，韓國的徵收程序中，除一般常見的協議價購程序外，尚有多一道的調解程序，目的均在盡可能避免用強制的方式取得土地。

三、徵收土地範圍與補償金之裁定

若調解依然不成，則由土地收用委員會作成徵收裁決（或徵收處分），包括土地徵收之範圍與補償金金額等。

四、補償費之給付與徵收完成

需地機關依據土地收用委員會之徵收裁決（或徵收處分）內容，發放補償金予土地所有人及相關權利人，並移轉土地所有權，完成徵收程序。

⁸³ 李茂雄，公共工程建設土地徵收課題之研究，中山大學公共事務管理研究所，碩士論文，民國 91 年 6 月，pp.31~33。

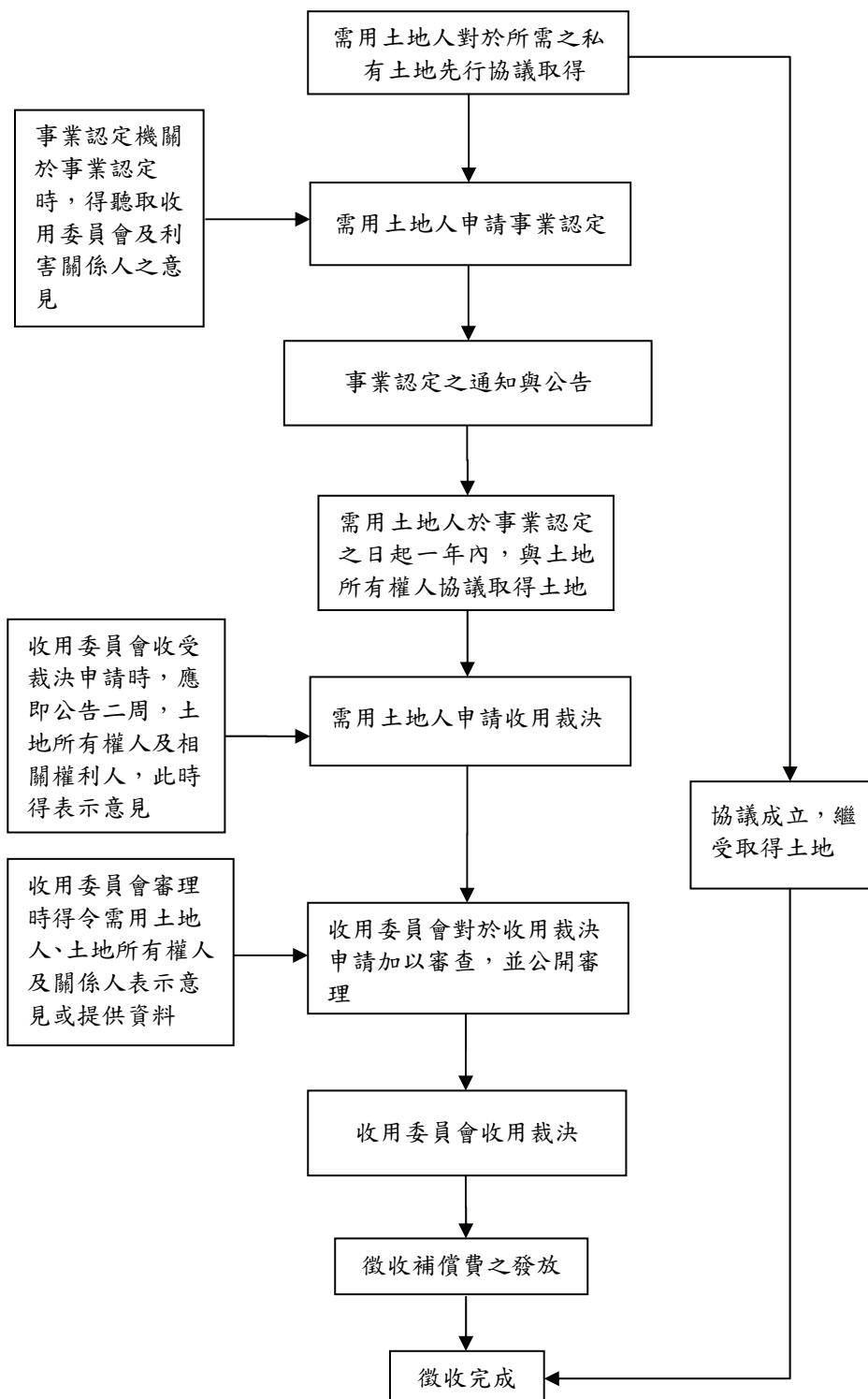


圖 3-3 韓國之土地徵收程序

資料來源：李茂雄，公共工程建設土地徵收課題之研究，中山大學公共事務管理研究所，碩士論文，民國 91 年 6 月，p.32。

3.5 法國土地徵收程序

法國的土地徵收程序分為 5 個步驟⁸⁴：

一、制定法律授權徵收

法國政府欲透過公權力徵收土地，必須以興辦公共事業之目的為限。而興辦事業機關（即需地機關）在提出私有土地徵收之前，應先辦理公聽會程序，聽取當地民眾之意見。

若該公共事業之規模較大，則興辦事業機關必須先制定興辦該公共事業之法律，由該法律授權政府機關得徵收私有土地，政府才得辦理私有土地之徵收。反之，若該興辦之公共事業規模不大，則由上級機關直接以命令方式核准計畫即可。

二、徵收土地範圍之核定

由需地機關提出土地徵收計畫書圖及土地所有人清冊，送土地所在之市、縣政府，市、縣政府收到徵收計畫書圖後，應將徵收計畫登報公告，同時將書圖公開展覽兩週，並通知土地所有人，且土地所有人及利害關係人如對徵收計畫內容有異議，均得於公開展覽期限內提出陳述意見。公展期滿後，市、縣政府彙整土地徵收計畫書圖、土地所有人及利害關係人之意見，轉報省政府核定。

省政府於徵收計畫核定前，得指派審查委員會審查相關資料及陳情意見，並提出審查報告。省長根據審查報告之意見，若同意該徵收計畫，則核定該計畫，並發布命令，確定徵收之土地範圍。但若不同意該徵收計畫，則可駁回申請，或修改計畫書內容，再報上級機關，由上級機關核定。

三、提請法院作成徵收土地之判決

土地所有人如對徵收處分內容仍有異議，則該土地所在省之省長，應將全案之徵收案卷移送檢察長，轉請法院進行裁判。

法院如認為該土地徵收確實符合公共用途與公共利益，則將會判決該徵收處分有效。反之，則判決該徵收處分無效。

四、法院認定補償金額

徵收處分作成後，需用土地機關應展開與土地所有人就徵收土地之補償費金額進行協議。若需用土地機關與土地所有人就徵

⁸⁴ 黃馨，公共工程建設推動過程中土地徵收補償之研究，國立東華大學公共行政研究所，碩士論文，民國 98 年 6 月，p.17。

收土地之補償費無法達成協議，則需地機關應請該管法院組成陪審團，就合理之補償費金額進行評定與裁決。

陪審團在審度全案內容並聽取雙方意見後，便應裁定該被徵收土地之補償費金額。

五、補償金給付與徵收完成

需用土地機關依陪審團裁決之補償費金額，通知土地所有人領取後，完成土地徵收程序，並取得所徵收土地之所有權。如若土地所有人拒絕領取，則需地機關應將補償費以提存方式存入法定帳戶內，亦等同完成土地徵收程序，取得所徵收土地之所有權。

3.6 英國土地徵收程序

英國為中央集權體制的單一國，其土地徵收屬中央事權，因此，相關法律規範立法權及徵收行政權，均由中央為之。

在英國，徵收私有土地仍需以政府為興辦公共事業之目的為限，其土地之徵收程序主要分成 4 個階段⁸⁵：

一、徵收之申請

首先，需地機關應先擬具徵收計畫書及相關圖說，說明徵收土地之計畫目的、用途，及所需土地的位置、範圍，並在向目的事業主管機關提出徵收申請前，先辦理登報公告，讓民眾知悉該計畫書草案提出之日期、時間與計畫書提供公開閱覽之地點，同時在公告中應明確告知土地所有人提出異議之期限，並將該公告內容副知個別的土地所有人。然後，向興辦事業之目的事業主管機關部會的部長，提出私有土地之徵收核准申請。

二、徵收之核准

興辦事業之目的事業主管機關部會收到土地徵收計畫書及土地徵收申請後，應派員舉行地方公聽會，或詢問異議人之意見，並綜合公聽會與異議人意見之詢問結果，提出報告書，交付土地徵收主管機關部會部長。主管部部長審核計畫書與報告後，得修正或維持原徵收計畫之內容，並作成徵收核准駁之決定。

倘徵收計畫獲得核准，則需地機關應即登報公告核准結果，並通知土地所有人。而核准之主管機關部會，則應同時將強制收購令，提請國會追認。

⁸⁵ 黃馨，公共工程建設推動過程中土地徵收補償之研究，國立東華大學公共行政研究所，碩士論文，民國 98 年 6 月，p.16。

三、決定補償金額

徵收計畫獲得核准並經公告後，需地機關應即展開與土地所有人價購土地之協商，並請土地所有人提出其權利主張及價金要求。如若雙方對於補償費價購金額無法達成協議，則需地機關得向土地法庭聲請補償費金額裁決。反之，若協議達成，則雙方進入補償交付與土地所有權移轉之程序。

四、交付讓與契據與撥付補償金

當雙方對於土地價金獲致一致協議時，需地機關應依協議結果，交付補償費予土地所有人，土地所有人則於同時相對交付土地讓與契約予需地機關，由需地機關順利取得該土地。

反之，若雙方對於土地價金無法達成協議，則需地機關可向土地法院聲請徵收補償費金額裁決，由土地法院決定補償費金額，需地機關則以該金額依法提存或直接交付土地所有權人，然後進行土地所有權移轉，完成徵收手續。

3.7 小結

綜合上述諸節之討論，雖然各國對於土地徵收程序之規範方式不盡相同，但在徵收程序的基本結構或本質上，仍有不少相似之處：

一、興辦事業計畫與土地徵收計畫多採兩階段許可之處理模式

從第 3.1 節至第 3.5 節之討論可知，除法國與英國外⁸⁶，各國對於整個徵收程序的處理方式，明顯都採兩階段的處理模式。第一階段，在針對事業興辦計畫之可行與否進行審查與決定，俟事業興辦計畫核可確定後，才進入第二階段的土地徵收計畫審查。

以日本為例，先由建設省或都、道、府、縣政府對事業興辦之計畫進行審查，包括計畫之公益性、必要性與可行性等，並做成事業興辦計畫之准駁決定；再由都、道、府、縣之土地收用委員會，針對土地徵收計畫進行審查。

據此，各國的事業計畫審查與土地徵收計畫審查，係在處理不同層次與不同內容之問題，因此兩者可以分開處理。但從事業計畫審查均優先於土地徵收計畫審查之情形可知，土地徵收計畫必須建構在確定的事業興辦計畫內容之上，兩者間存在前後之必然順序關係，不容錯置。

⁸⁶ 法國法院可對興辦事業計畫書及土地徵收計畫書進行審查。

相對的，英國與法國之所以能將土地徵收與計畫確定程序合而為一，在不考慮預算制度因素下，主要即在於其在制度上，於計畫確定之時，亦同時確定了需用土地之區位、範圍，甚至土地上須清除之內容物，而將一般所稱的土地徵收作業內涵，緊緊限縮在土地價購價金或補償費價金金額的處理。換言之，計畫一旦定案，被徵收人只能就土地出售政府的價金或徵收所用之補償費金額做討論，無法與政府間再進行涉及逾越此範圍事物之討論，則此後續作業對土地被徵收人將相當不利。以我國為例，現行作業上的一併徵收等作業便將無法進行，且需地區位與範圍一旦無法變更，則協議價購時，土地範圍再進行些微微調之空亦將失去。因此，對土地被徵收人並非有利，對行政機關而言亦將失去一些彈性處理土地事物之空間。

二、各國對於土地徵收權限之設定不同

需地機關通常即為事業興辦機關或事業興辦計畫的擬議（定）機關，殆無疑義。但是土地徵收機關則各國差異很大。

在英國、法國等中央集權國家（或稱單一國），土地之徵收均由國家或國家機關為之，但在德國、美國等強調地方分權的國家（或稱聯邦國），則由地方自為土地徵收之行為。換言之，部分國家只承認國家擁有土地之有最高所有權，地方自治團體因不具土地最高所有權，因此，不能作為徵收之主體；反之，亦有部分國家承認地方自治團體對於其領域內土地，擁有高於一般私人之所有權，因此，無論是國家或地方自治團體，都可以透過其自己的行政機關，行使其高於私人之土地所有權，進行土地徵收。我國顯然屬於前者，僅國家具有土地之最高所有權，僅中央政府才得為土地徵收之主體，具土地徵收權。

三、徵收為不得已的最後手段

無論是由行政機關作成土地徵收處分抑或是由法院做成土地徵收裁決，程序上，除日本外，各國均要求在徵收前需先踐行協議價購程序，韓國的土地徵收程序，甚至另外增設了一個調解程序，其目的均在儘量避免政府使用強制徵收之手段，取得公共事業興辦所需之土地。由此可知，土地徵收在各國，都僅只是實施事業興辦計畫的一種手段，不但不是唯一手段，甚至只是最後之不得已的手段。

四、土地徵收審議與興辦事業計畫審議之功能與目的不同

整體土地徵收過程中之審查或審議，基本上均分為事業興辦計畫之審議與土地徵收計畫之審議，兩者或由同一機關為之，或

由不同機關為之，但本質上兩項審議的功能與目的顯然並不相同。前者係在審查計畫本身之效益、公益性及實施之可行性，包含土地使用空間範圍與區位之適當性，及對區域地方發展與居民生活之影響。後者則著重在確定土地徵收的範圍、徵收的內容物、徵收的方法及補償費的金額，尤其日本與韓國之土地徵收審議，更明顯的只是以土地徵收範圍及補償費金額為核心，基本上並不質疑事業興辦計畫的效益、公益性與可行性等，此從日本的土地徵收程序中，當事人陳述意見的內容，主要限定於徵收範圍、徵收物內容及補償費金額等事項，及韓國的土地徵收程序中，著重協議價購與調解程序的設計機制，即可看出。

五、除法國外，事業興辦計畫均由行政機關核定或裁定

興辦事業計畫的核定與否，影響著土地徵收計畫是否有需要繼續進行。從上述諸節之討論可發現，除法國外，各國對於興辦事業計畫之核定權，基本上仍歸屬於行政機關，為行政機關的行政裁量權，法院不會干預或推翻。換言之，法院基本上不會審查興辦事業計畫內容之合理性或計畫實施的正當性，因此，法院雖可撤銷行政機關所做成的土地徵收處分，但並無權撤銷行政機關對於事業興辦計畫核准之處分。

至於法國部份，不但大型計畫興辦與否屬立法裁量權，須先制定法律外，在計畫成形後，縱然先由行政機關作成土地徵收處分，但若土地所有人對該土地徵收處分仍存在異議，全案便須移由法院審理，由法院作成最後之決定。此時，法國法院有權審查事業興辦計畫之合理性、正當性、必要性及土地徵收之範圍、內容物與補償費合理金額。因此，法國法院在審理土地徵收計畫時，亦同時會觸及興辦事業計畫內容之審查，以作為土地徵收准駁的裁決依據。相對而言，美國的行政機關雖然沒有土地徵收決定權，所有土地徵收亦均需透過法院判決，才有實施依據，而法院在對土地徵收案件進行審理時，亦會觸及對計畫公益與私利的衡平判斷，但法院仍只能對徵收申請之准駁作成決定，並不能撤銷該行政計畫。此與法國並不相同。

六、注重民眾參與，土地所有人、利害關係人等均設有參與討論或陳述意見之機會

程序進入土地徵收的審議階段，多數國家在制度設計上，其事業興辦計畫已然核准。但即便如此，土地徵收審議程序上，都仍保有民眾參與土地徵收決定或陳述意見之機會，縱然各國對於民眾參與的方式與強度設計不同，但整體上仍可看出各國都認為

民眾有權利在徵收決定做成前，參與並表達意見，也顯示各國對於民眾參與程序的重視。

七、土地使用分區變更未被視為獨立的審議核心

從各國的程序中，並未特別發現土地使用分區變更之審查程序，似乎土地使用分區管制之變更，已在事業興辦計畫之審查過程中納入，而未特別再強調。也顯示土地使用分區變更之審查程序，在整體程序中，並未被視為一獨立之程序，此與我國目的事業主管機關與土地使用計畫及管制機關，對於各自事物管轄權限涇渭分明的情形，似有不相同。

第四章 交通建設計畫確定程序之基本建置

本研究之前期研究「交通建設計畫提出之正當法律程序研究(二)—交通計畫確定程序」中，業已整合行政程序法、交通專業法規、都市計畫法與環境影響評估法中有關行政計畫審議、核定之程序內容，並提出交通建設計畫的「計畫確定程序」建置，其中尤其對於如何踐行行政程序法中的民眾參與及聽證程序乙節，有一詳細的設計與內容討論。本章回顧該基本建置的主要架構與內容，並考量實務作業限制，稍做檢討與調整，俾利作為後續章節中，整合土地徵收程序乙項課題的基本架構。

4.1 交通建設計畫確定程序之適用對象

為避免對於行政計畫事務規範之種類過於廣泛，造成行政機關行政作為上的羈束與牽絆。我國行政程序法在制度設計之初，即將計畫確定程序的適用對象加以限縮，以兼顧保障人民權益及提高行政效率⁸⁷。

依據行政程序法第 164 條第 1 項：「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中式權之效果」之規定可知，舉凡具有下列 4 項要件者，其計畫之定案，便應踐行「計畫確定之程序」，至於其他欠缺 4 項要件中任 1 項以上之行政計畫，則無需遵循此計畫確定程序，完成計畫之定案⁸⁸：

一、計畫係為具體事件之專案規劃

為使涉及其權限之機關與涉及其利益之民眾，在程序中有表達意見之可能，行政計畫之內容必須相當具體，達到可使一般民眾得以依此判斷出其權益受影響之程度或多寡⁸⁹。因此，當交通

⁸⁷ 行政程序法第 164 條之立法說明：一、計畫之內容措施涉及土地利用或利益者，則計畫之決定，關係人民權益甚大，因此，基於法制國家原則，在確定計畫之決定前，應予權利人及利害關係人表示意見之機會，始符合權利保障之精神。此為第一款規定之所由設。二、計畫之目的為公共事業之設立或公共設施之設置，將影響地方之開發與發展者，乃涉及人民生活環境與品質及地方之繁榮，基於民主原則，該計畫之決定應植基於民意，而計畫確定程序之設，即為彙整此項民意建立管道。

⁸⁸ 湯儒彥，交通建設計畫提出之正當法律程序研究(二)—交通計畫確定程序，交通部運輸研究所，民國 99 年 3 月，pp.24~41。

⁸⁹ 廖義男，論行政計畫之確定程序，收錄於翁岳生主持，行政程序法之研究，行政院經濟建設委員會委託台灣大學法律研究所執行，民國 79 年 12 月，p.380。

建設計畫之內容可得做為交通設施施作之依據時⁹⁰，其需用土地範圍已然大致明確，計畫內容亦已顯可清楚描繪出其所需處理事務之相關人、事、時、地、物，值此之時，便堪稱其為一就具體事件與對象所為之計畫，而成為計畫確定程序之適用對象。

二、計畫係為「一定地區土地之特定利用」或屬「重大公共設施之設置」

「一定地區土地之特定利用」與「重大公共設施之設置」兩項要件滿足其一即為已足。

所謂「一定地區土地之特定利用」，係指以一定範圍土地空間（50 公頃以上）為興辦要件，並基於交通、公共衛生及環境保護、教育、學術、文化、科技、觀光及其他經行政院特別指定之事業的利用目的，具體規劃其利用方法、步驟或措施等的行政計畫⁹¹。因此，非關土地特定利用或公共設施設置之行政計畫，如預算、文化、教育計畫等等，均非計畫確定程序適用之範圍⁹²。

而所謂「重大公共設施」係指性質重要且在一定規模以上之公共設施（如道路）⁹³。其中「重大」，係考量計畫內容所涉及之土地面積範圍、受影響人民之數量、所保護或增進之法益多寡以

⁹⁰ 如計畫內容尚未達到「綜合規畫」階段，則尚不能稱「為具體事件之專案規劃」。

⁹¹ 法務部「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案（93.2 版，乙案）」§2Ⅱ：「所謂一定地區土地之特定利用，係指將面積在 50 公頃以上之土地，具體規劃為主要供下列目的之使用者。但依計畫之內容或性質不宜適用本辦法，並經行政院核准者，不在此限。

1、交通

2、公共衛生及環境保護

3、教育、學術及文化

4、科技

5、觀光

6、其他經行政院指定者。」

⁹² 李季錦，BOT 適用計畫確定程序之研究——以民間規劃為中心，國立中正大學法律學研究所，碩士論文，民國 91 年 1 月，p.40。

⁹³ 法務部「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案（93.2 版，乙案）」§2Ⅲ：「所謂重大公共設施，係指具體規劃下列公共設施，其使用…

1、鐵路、公路、大眾捷運系統

2、航空站、港埠、車站、轉運站、停車場、公園

3、污水處理廠、淨水處理廠

4、應實施環境影響評估之蓄水、供水、防洪設施

5、環境污染防治設施

6、體育館、體育場

7、公共市場、購物中心、展覽館、會議廳

8、其他經行政院指定之公共設施。」

及對公共利益之影響程度等⁹⁴，而判斷的客觀標準，依以往相關法規的內容觀之，不外長度、面積、投資金額等3項要素。因此，所謂「重大公共設施」，以交通建設而言，係指在離島地區：面積大於0.5公頃或投資金額不含土地費用超過1億；本島地區：面積大於5公頃或投資金額不含土地費用超過20億之交通設施建設的行政計畫⁹⁵。

三、計畫內容「涉及多數不同利益之人」

所謂「計畫涉及多數人利益」，係指受計畫影響者有兩人以上，且受影響利益屬法律上所保護之權利或利益有兩種以上時，只要該權利或利益非屬同一人享有，即滿足此項要件。

交通建設計畫，除非所涉土地之所有權人為單一，或權利及利益種類亦為單一外，否則對於此一要件即為已足。舉例而言，若道路興建造成同一塊土地上兩位民眾權益受影響，其中一人持有土地，另一人則持有地上物一房屋，則該交通建設計畫已然滿足適用計畫確定程序之第三項要件。

四、計畫內容「涉及多數不同行政機關權限」

所謂「涉及多數不同行政機關之權限」，係指計畫所規劃之具體措施或設施，依有關法規規定，涉及二以上之行政機關⁹⁶之職掌或權限，而須為核准、許可、同意、特許或其他決定，始能合法實施者⁹⁷。

由於交通建設計畫常不免涉及水利、建管及土地、都市（區域）計畫等機關之權限，一定規模以上之計畫更有環保機關環評程序的審查與許可要求，因此，必然屬於行政程序法所指稱之涉及多數不同機關權限的行政計畫，當然也就必須遵循行政程序法之計畫定案程序規範。

由上可知，下列交通建設計畫之定案應依計畫確定程序規定辦理：

1、中央主管機關擬定之一定地區土地或重大的公路、鐵路、機

⁹⁴ 羅傳賢，行政程序法有關行政計畫確定程序之闡述，立法院院聞，第31卷第10期，民92年10月，p.85。

⁹⁵ 湯儒彥，交通建設計畫提出之正當法律程序（二）—交通計畫確定程序，交通部運輸研究所，民國99年3月，p.40。

⁹⁶ 羅傳賢，行政程序法有關行政計畫確定程序之闡述，立法院院聞，第31卷第10期，民國92年10月，p.85。

⁹⁷ 法務部「行政計畫擬定、確定、修訂及廢棄程序辦法草案（93.2版，甲案）」§2V：「第一項所稱涉及多數不同行政機關之權限，係指計畫所規劃之具體措施或設施，依有關法規規定，須經其他行政機關之核准、許可、同意、特許或其他決定，始能合法實施者。」

場（含飛行場）、大眾捷運系統（含輕軌運輸系統）與商港港埠等興建計畫。

- 2、地方主管機關擬定之一定地區土地或重大的道路（含公路與市區道路）、鐵路、機場（含飛行場）、大眾捷運系統等興建計畫。
- 3、中央主管機關依法律授權民間擬定之一定地區土地或重大的公路、鐵路、機場（含飛行場）、大眾捷運系統與商港港埠等興建計畫⁹⁸。
- 4、地方主管機關依法律授權民間擬定之一定地區土地或重大的道路（含公路與市區道路）、鐵路、機場（含飛行場）、大眾捷運系統等興建計畫。

至於其他非上述性質之交通建設計畫⁹⁹，則仍回歸現行各交通專業法律及其他相關法律之一般定案或審議程序規範辦理，非屬本研究探討之範疇。

4.2 交通建設計畫確定程序之建置

依據本研究第二階段「交通建設計畫提出之正當法律程序(二)——計畫確定程序」之研究，將行政計畫確定程序¹⁰⁰、交通計畫定案程序、都市計畫、區域計畫及環境影響評估審查之相關程序加以整合，得整合後交通建設計畫之計畫確定程序，並將該程序劃分為「3大階段5大步驟」（見如圖1-2所示）：

第一階段：「計畫提出」，內含「計畫之提出」乙項步驟；

⁹⁸ 李季錦君依據計畫確定程序的內涵與行政程序法§2、3 I、164 I、164 II等條文規定，認為「民間擬訂之一定地區土地之特定利用計畫」與「民間擬訂之重大公共設施之設置計畫」亦屬計畫確定程序之範疇；惟，本研究認為「民間擬訂之一定地區土地之特定利用（交通建設）計畫」與「民間擬訂之重大公共設施（交通建設）之設置計畫」，仍應侷限於依「促進民間參與公共建設法」與「大眾捷運法」等法律，由主管機關授權民間進行之公共建設案件，餘者均非屬行政計畫，否則過分擴大行政程序法之計畫確定程序適用對象，恐有干涉人民財產權自由之疑慮。參見李季錦，BOT適用計畫確定程序之研究——以民間規劃為中心，國立中正大學法律學研究所，碩士論文，民國91年1月，[註49]。

⁹⁹ 懸纜運輸（或稱纜車）系統依目前我國交通行政實務，係屬觀光部門之權限，因此，本研究將懸纜運輸（或稱纜車）系統視為非交通設施。參見湯儒彥，交通建設計畫提出之正當法律程序（二）——交通計畫確定程序，交通部運輸研究所，民國99年2月，p.74。

¹⁰⁰ 指現行行政程序法及其子法（含草案）對於行政計畫定案程序之程序規範內容。

第二階段：「聽證舉行」，內含「計畫之公開」、「聽證之預告」及「聽證之舉行」等 3 項步驟；

第三階段：「計畫裁決」，內涵「計畫之裁決」乙項步驟。

以下依 5 項步驟之順序，檢討並建構各步驟之作業流程。

4.2.1 第一步驟：計畫之提出

「計畫之提出」程序，始於「計畫擬議機關」的計畫書「草案」主動正式公開¹⁰¹，並開始對外徵求意見，終於「計畫擬定機關」以計畫書「初稿」向「確定計畫機關」提出計畫裁決申請，其詳細作業程序如圖 4-1 所示。

一、擬具計畫書草案

交通建設計畫由各類運輸系統之「計畫擬議機關(見表 4-2)」依其組織法事務管轄之權限與職掌擬具建設計畫之「草案」。該草案將做為政府正式對外公開計畫內容，接受各界檢驗與討論之藍本，故為利後續相關人士對於計畫內容之討論，該計畫書「草案」內容必須達到公共工程建設計畫上「綜合規畫(或稱工程規畫)」¹⁰²階段之計畫書內容要求，並至少應具備下列 10 項內容，始得提出：

- 1、目標與年期
- 2、計畫與上位計畫在目標定位上之關聯性
- 3、資料蒐集
- 4、現況分析與未來預測
- 5、計畫方案內容及重要措施
- 6、經濟評估
- 7、財務評估
- 8、土地所在地區及其都市(區域)計畫
- 9、環境影響說明書

¹⁰¹ 交通建設計畫在草擬或構思期間，因計畫並不具體或尚未成形，行政機關通常並無公開其計畫內容與相關資料之意願。但為利計畫後續推動或了解民眾意向，行政機關仍可能以非正式方式讓外界了解相關資訊，抑或民眾依行政資訊公開之相關法規規定，依法申請閱覽，而獲取相關資訊，然此皆非此處所稱之「主動正式公開」。

¹⁰² 參見行政院公共工程委員會，公共建設工程經費估算編列手冊，行政院公共工程委員會，民國 87 年 3 月，pp.總-2-1~總-2-3。

10、其他重要事項

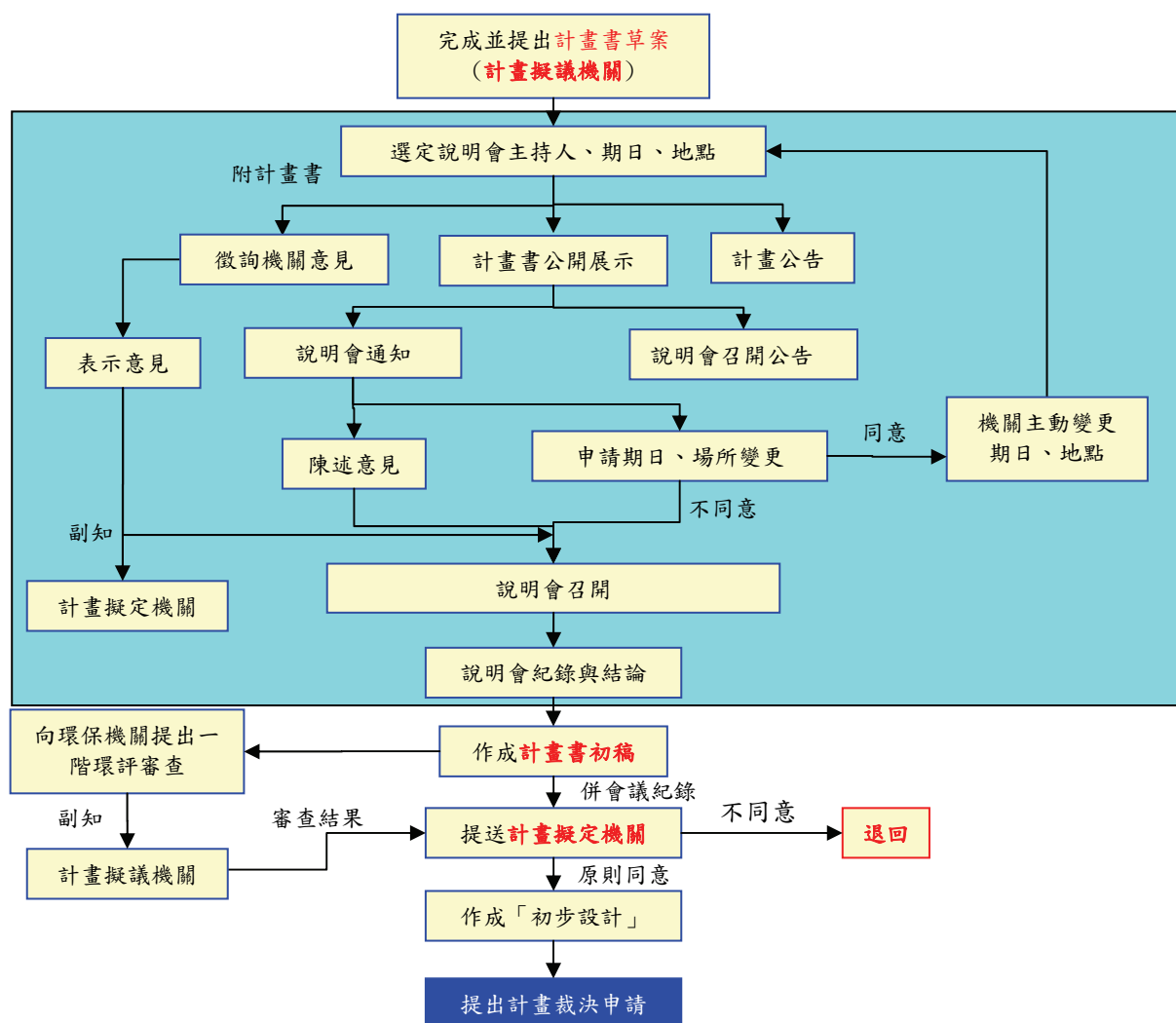


圖 4-1 計畫提出步驟之作業程序

資料來源：湯儒彥，交通設計畫提出之正當法律程序（二）－交通計畫確定程序，交通部運輸研究所，民國 99 年 2 月，p. 93。

至於計畫書內容尚未達此要求水準，或僅屬「先期規劃（或稱可行性研究）」¹⁰³階段之報告書者，計畫擬議機關仍得依事實上或作業上之需要，適時將計畫內容公開，尋求當地民眾、權利受影響人或其他相關社會團體之參與或意見提供，甚至邀請其參與規畫，或召開性質類似之公開說明會，凝聚計畫共識，建立未來計畫推動與實施的堅實民意基礎。但因「先期規劃（或稱可行性研究）」階段之計畫書內容尚屬構想或雛型階段，其影響之對象與範圍尚未明確，討論不易具體，故在法制作業上，仍應視為交通計畫確定程序外之程序。

¹⁰³ 同前註。

表 4-2 各類交通建設計畫之計畫擬議機關

交通建設計畫性質別			計畫擬議機關
公路	國、省道		高公局、公路總局…
	縣、鄉道		地方交通局、工務局…等
	專用公路		—
市區道路	公路系統		依國、省、縣、鄉道程序處理
	非公路系統	直、省轄市	地方交通局、工務局…等
		其他	營建署
鐵路	全國鐵路網		鐵工局、台鐵局、高鐵局
	非全國鐵路網		地方交通局、工務局…等
航空	國營航站		民航局
	地方營航站		地方交通局、工務局…等
	國營飛行場		民航局
	地方營飛行場		地方交通局、工務局…等
商港港埠			交通部各港務局
捷運系統	中央提出		高鐵局…
	地方提出		地方捷運局、工務局…等

資料來源：湯儒彥，交通建設計畫提出之正當法律程序（二）—交通計畫確定程序，交通部運輸研究所，民國 99 年 2 月，p. 80。

二、選定說明會主持人、期日、地點

計畫擬議機關完成計畫書「草案」後，應即著手準備召開說明會。

交通計畫確定程序中之說明會，係整合都市計畫審查程序中之公開展覽與說明會、大眾捷運法之公聽會及環境影響評估審查程序中之說明會等各項行政計畫公開或審議程序，目的在蒐集資訊、溝通意見與集思廣益，而非對計畫內容做成決定，因此，說明會的召開與主持，本不具有裁判的意涵，計畫擬議機關並無「球員兼裁判」的顧慮。且會議應廣為歡迎社會大眾參與提供意見及共同討論，不僅不應對參加會議之對象設限，更不應造成計畫擬議機關與民眾間可能對立關係的印象，俾利聚焦於蒐集各方資訊及共同尋求共識，創造多贏方案。

計畫草案說明會由計畫擬議機關召開，並由計畫擬議機關之首長或其指定之人士擔任主持人，且由於其意見溝通與資訊蒐集之會議本質，主持人並不需要特別限定必須具備公職身份或資格始可擔任，甚至為提高說明會的公正性與公信力，機關首長應適時徵詢非機關內之社會賢達或公正人士擔任主持人。惟，說明會畢竟係由行政機關召開，因此，會議主持過程中，主持人仍具執行公務之身份，以方便其掌握會議之秩序與進程序序。

計畫擬議機關於選定說明會主持人選後，應儘速決定說明會召開之期日與地點，並將說明會召開之相關內容予以公告，同時公開展示計畫書「草案」，供民眾查閱，且為利當地居民參加，說明會舉辦之地點應以計畫實施所在地之鄉、鎮、市公所，或當地居民 2 小時內可到達之適當處所為限。

三、計畫書草案公開展示及說明會公告、通知

說明會主持人及會議召開之期日、地點決定後，計畫擬議機關應於說明會召開前 44 日，將說明會召開之相關內容予以公告，同時公開展示計畫書「草案」，供民眾查閱，以讓民眾及相關人士取得資訊，並有充分的時間了解計畫草案內容，對自己所關心之議題或內容進行評估了解，預為開會前之準備。

整體說明會之公告共包含 4 部分：計畫公開之公告、計畫書「草案」之公開展覽、說明會召開之公告、說明會召開之通知等。

1、計畫公開之公告：

計畫擬議機關應於說明會召開前至少 44 日¹⁰⁴，於擬議機關公告欄、當地鄉（鎮、市）公所或村（里）辦公室公告欄及 3 家當地新聞紙刊登公告至少 3 天。公告之內容則至少需包括下列 6 項：

- ①計畫名稱
- ②計畫擬議機關
- ③計畫擬定機關
- ④計畫所在地區
- ⑤計畫書公開展示（或陳列）之地點與時間
- ⑥計畫書相關資訊取得方式

2、計畫書「草案」之公開展覽：

計畫書「草案」應於計畫公告之日起，同步於公告地點及公告之公開展示（或陳列）地點提供民眾閱覽，且展示期間至少需達 30 日。

3、說明會召開之公告：

說明會會議資訊之公告旨在通知權益受影響人及對計畫內容有意見人，得以知悉會議資訊並預做準備，其公告與計畫書公開之公告同，應於說明會召開前至少 44 日¹⁰⁵，於擬議

¹⁰⁴ 含計畫書公開展示至少 30 日及展示期滿後之陳述意見期至少 14 日。

¹⁰⁵ 同前註。

機關公告欄、當地鄉（鎮、市）公所及村（里）辦公室公告欄及 3 家當地新聞紙刊登公告至少 3 天。公告之內容則至少包括下列 7 項：

- ①說明會之事由與依據
- ②說明會之期日及場所
- ③說明會之主要程序
- ④計畫內容摘要及計畫書公開展示（或陳列）地點、時間
- ⑤說明會辦理機關
- ⑥說明會主持人
- ⑦陳述意見之方式、期間與受理機關地點

舉凡對計畫書「草案」內容有意見者，任何公民及團體均得於計畫書公開展示期滿後，於說明會辦理機關所規定之期間內，向負責說明會機關（計畫擬議機關）以書面或記載於筆錄方式提出意見（即「陳述意見」），而該意見提出期間不得少於 14 日。

4、說明會召開之通知：

①通知的對象

計畫擬議機關除對社會及一般民眾之公告外，為使權益受影響者及重要之意見不致遺漏，計畫擬議機關更應個別通知特定之對象，同時亦得主動邀請社會上之公益團體、專業人士或意見領袖共同參與，包括：

- ①涉及事權之機關、環保機關、都市（區域）計畫機關、土地徵收機關
- ②已知權益受影響者
- ③當地地方自治團體（以地方政府為代表）
- ④當地民意代表
- ⑤地方意見領袖
- ⑥公益團體
- ⑦專業人士
- ⑧其他利害關係人

其中對於計畫所涉及事權之機關、環保機關、都市（區

域)計畫機關、土地徵收機關及當地地方政府，應檢附計畫書草案以正式函文通知，並於函文中應強調，請其就計畫中涉及其轄管事務或職掌權限之部份，提出法律上與技術上之專業意見。

②通知方式：

通知應在說明會召開公告後 7 日內以書面完成。但因說明會僅在溝通意見、蒐集資訊，不直接或間接改變相關人士之權利義務，因此，不需適用行政程序法之送達規定。

③通知書應備內容：

- ①說明會之事由與依據
- ②當事人之姓名或名稱及住居所、事務所或營業所
- ③說明會之期日及場所
- ④說明會之主要程序
- ⑤計畫內容摘要及計畫書公開展示地點
- ⑥說明會辦理機關
- ⑦陳述意見之方式、期間與受理機關地點
- ⑧當事人之其他權利
- ⑨計畫書草案：原則上僅限涉及事權機關及地方政府，以利其針對計畫內容，研提專業上之意見。

四、徵詢機關意見與機關表示意見

由於計畫確定程序具有事權移轉之實質作用，為保障及尊重涉及事權機關對於其事權範圍內事務之權限、專業及對事務之掌握，以及基於地方自治團體為地方發展之主體，確保該類機關得對其事權範圍內之事物充有分表示意見之機會，因此，在說明會通知的對象中，必須包含計畫所涉及事權之機關、環保機關、都市計畫（或區域計畫）機關、土地徵收機關及當地地方政府，同時應特別說明各相關機關應於一定期限內或說明會召開日之一周前，就計畫內涉及其轄管事務或權限範圍內之事務，檢附相關資料及法規依據向計畫擬議機關「表示意見」，並副知「計畫擬定機關（見表 4-3）」。

凡未於期限內提出者，視同無意見。但為避免公益事項未及時發現，對後續事務之推動造成重大影響，涉及事權機關若有重大事由，亦得允許其於期限後提出意見，計畫擬議與擬定機關仍

應予以審酌。

表 4-3 各類交通建設計畫之計畫擬定機關

交通建設計畫性質別			計畫擬定機關
公 路	國、省道		交通部
	縣、鄉道		地方交通局、工務局…等（地方政府）
	專用公路		—
市 區 道 路	公路系統		依國、省、縣、鄉道程序處理
	非公路 系統	直、省轄市	地方交通局、工務局…等（地方政府）
		其他	營建署
鐵 路	全國鐵路網		交通部
	非全國鐵路網		地方交通局、工務局…等（地方政府）
航 空	國營航站		交通部（民航局）
	地方營航站		地方政府
	國營飛行場		民航局
	地方營飛行場		地方交通局、工務局…等（地方政府）
商港港埠			交通部
捷 運 系 統	中央提出		交通部
	地方提出		地方捷運局、工務局…等（地方政府）

（）：為現行程序所規定之負責機關。

資料來源：湯儒彥，交通建設計畫提出之正當法律程序（二）—交通計畫確定程序，交通部運輸研究所，民國 99 年 2 月，p. 80。

五、民眾陳述意見

舉凡對於計畫書草案內容有意見者，不限受書面通知之民眾，任何人均得於計畫書草案公告及公開展示期滿後之規定期限內提出陳述意見，該期限不得少於 14 日。

六、說明會期日、地點變更

若涉及事權之機關（含地方自治團體、都（區）計、環評、土地徵收機關）及已知權益受影響人對說明會之期日與地點有意見者，得檢具理由，向說明會舉辦機關（計畫擬議機關）申請變更說明會舉辦之期日或場所。惟基於行政作業時間之需要，該申請需於說明會召開前 14 天前為之，逾期不再受理。說明會舉辦機關應審酌其理由，決定是否接受其申請。

另，說明會舉辦機關亦得於說明會召開前，變更說明會召開之期日與場所，但需以具正當理由者為限。惟，說明會之期日與地點變更，應重新辦理說明會會議資訊公告與通知事宜，且該變更會議日期之公告期程可縮短為說明會召開前 10 日以前為之。

七、召開說明會

說明會以言辭方式進行，且基於說明會蒐集資訊、溝通意見的本質，所有到場之參加人士，均得以言辭或書面於會場上表達意見，無正當理由，主持人不得拒絕其發言，但仍應以會議前業已以書面陳述意見者優先表述其意見，主持人則得視情形要求計畫擬議機關答覆或提示證據。

說明會主持人主持說明會時，應態度謙卑，傾聽意見，力求各方意見充分表達，並掌握會場秩序與會議效率，必要時得限制發言人之發言時間長度，其主要功能有 4：

- 1、維持會議秩序與確保會議之進行
- 2、保障每個人陳述意見之權利
- 3、調查證據
- 4、處理爭點，尋求共識

說明會之召開並無次數限制，計畫擬議機關或說明會主持人均得衡酌情勢增加說明會召開之次數，以切實達到民眾參與及雙向溝通之目的。

至於，後續說明會會議之公告與通知，則準用第一次說明會之公開程序，但公告及通知時程得縮短為會議前 10 日。

八、說明會記錄與結論

因此次說明會屬正式法定程序之一環，其法律上的地位等同交通計畫相關法規、都市計畫法、區域計畫法及環境影響評估法中之說明會，因此，當事人或相關權利人之權利義務自此開始發生，計畫擬議機關不但必須依循法定程序召開說明會，同時亦須將說明會過程做成正式記錄。

說明會記錄由說明會召開機關(計畫擬議機關)製作，應本於「忠實記錄原則」，忠實記錄各方發言之內容。惟記錄方式以發言要義為主，無需逐字紀錄，並得輔以錄音或錄影等工具。

九、計畫書草案修正稿作成

計畫擬議機關於說明會結束後，參酌民眾陳述之意見、相關機關表示之意見及說明會記錄，審慎評估並修正計畫書「草案」，作成「計畫書草案修正稿」及第一階段環評所需之環評說明書，送環保機關進行環評第一階段審查。

十、提送環評第一階段審查

計畫擬議機關以環評法中的開發者身份，向目的事業主管機

關提出「計畫書草案修正稿」及環評說明書。目的事業主管機關依環評法將報告書內容函送環保機關，進行第一階段環評審查之作業¹⁰⁶。

環保機關於環境影響評估審議委員會審查後，應即將審查結果通知目的事業主管機關及副知計畫擬議機關。

十一、送計畫擬定機關做成內部決定

計畫擬議機關依據環評審查結果，修正「計畫書草案修正稿」及環評說明書後，檢附環評審查結果，送計畫擬定機關審核。

計畫擬定機關則依據環評審查結果、民眾陳述之意見、涉及事權機關表示之意見及說明會記錄，審查「計畫書草案修正稿」後，作做成「原則同意」或「不同意」之決定。該決定僅只是行政機關內部的決定，並非行政處分，對外亦無效力，當然亦不能取代目的事業主管機關對於該事業興辦與否准駁之處分。惟如擬議之計畫違背相關專業法律或法律所規定之計畫指導原則，計畫即屬違法，計畫擬議機關應隨即停止程序之進行，計畫擬定機關亦不應「原則同意」該計畫。

十二、展開「初步設計」

計畫擬議機關依據計畫擬定機關「原則同意」之決定及其附帶意見，展開工程建設之「初步設計(或稱基本設計)¹⁰⁷」，並同時修正完成交通建設「計畫書初稿」。

十三、申請計畫裁決

交通建設計畫書「初稿」完成後，由計畫擬定機關向確定計畫機關(見表 4-4)申請計畫確定裁決。

如計畫係由數機關共同擬定者，則其計畫書應向其共同上級機關或行政院申請計畫確定裁決¹⁰⁸。

¹⁰⁶ 法務部行政程序法「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案(93.2版)」§3 I：「行政機關擬訂行政計畫時應製作計畫書，並於徵詢涉及其權限之其他機關意見後，報請其上級機關確定之。」

¹⁰⁷ 參見行政院公共工程委員會，公共建設工程經費估算編列手冊，行政院公共工程委員會，民國 87 年 3 月，pp.總-2-1~總-2-3。

¹⁰⁸ 參見湯儒彥，交通建設計畫提出之正當法律程序研究(二)—交通計畫確定程序，交通部運輸研究所，民國 99 年 2 月，p.92。

表 4-4 各類交通建設計畫之確定計畫機關

交通建設計畫性質別			確定計畫機關
公路	國、省道		行政院
	縣、鄉道		地方政府（交通部）
	專用公路		—
市區道路	公路系統		依國、省、縣、鄉道程序處理
	非公路系統	直、省轄市	地方政府（內政部）
		其他	內政部
鐵路	全國鐵路網		行政院
	非全國鐵路網		地方政府（交通部）
航空	國營航站		行政院(交通部)
	地方營航站		交通部
	國營飛行場		交通部
	地方營飛行場		交通部
商港港埠			行政院
捷運系統	中央提出		行政院
	地方提出		地方政府（行政院）

（）：為現行程序所規定之負責機關。

資料來源：湯儒彥，交通建設計畫提出之正當法律程序（二）－交通計畫確定程序，交通部運輸研究所，民國 99 年 2 月，p. 92。

4.2.2 第二步驟：計畫之公開

交通建設計畫的審議程序，自計畫擬定機關以「計畫書初稿（含依此所做成之『初步設計(或稱基本設計)』報告書）」，向確定計畫機關提出計畫確定裁決申請後，正式進入審議程序。審議程序的核心在於聽證會的舉行，而聽證舉行之之前，必先公開計畫之內容，是為本步驟之「計畫公開」。

「計畫公開」程序，始於計畫擬定機關提出計畫確定裁決之申請，終於確定計畫機關決定召開聽證會或決定同意免除召開聽證會。其詳細作業程序如圖 4-2 所示。

一、計畫確定裁決及聽證形式申請

計畫擬定機關向確定計畫機關提出計畫確定裁決申請，同時如計畫擬定機關欲請求免除聽證程序或改採秘密聽證程序，則應備妥相關卷證資料及理由，於申請時一併向確定計畫機關提出，以利確定計畫機關進行審酌。

舉凡符合下列 3 項要件者，得申請免除聽證程序：

- 1、已得權益受影響之人書面同意者
- 2、已得計畫所在地方自治團體之同意者

至於秘密聽證者，則需符合下列要件：

-
- ```
graph TD
 A[計畫裁決申請
(計畫擬定機關)] --> B[形式審查
(確定計畫機關)]
 B -- 不受理 --> C[退回]
 B -- 受理 --> D[對象與範圍調查]
 D --> E[決定聽證形式]
 E --> F[免除聽證]
 E --> G[公開聽證或秘密聽證]
 F --> H[計畫公告、計畫書公展]
 G --> I[聽證機關與聽證主持人選定]
 I --> J[決定場次、時間、地點]
 H --> K[附計畫書
徵詢涉及事權機關]
 J --> L[計畫書初稿送當地政府]
 J --> M[計畫公告]
 J --> N[計畫書初稿
公開展示]
 K -- 一定期間內 --> O[逾期表示意見]
 K -- 一定期間內 --> P[表示意見]
 O -- 副知 --> Q[確定計畫機關]
 P -- 轉知 --> R[計畫擬定機關]
 P -- 轉知 --> S[異議人]
 P -- 併入公展 --> T[計畫書初稿公開展示]
 L -- 收到後10日內 --> T
 M -- 收到後10日內 --> T
 T -- 展示期滿 --> U[通知權利人]
 U -- 後14日內 --> V[異議]
 U -- 後14日內 --> W[逾期異議]
 V -- 轉知 --> R
 W -- 轉知 --> R
 V -- 轉知 --> X[聽證或確定計畫機關]
 W -- 轉知 --> X
 U -- 轉知 --> Y[聽證預告]
 X -- 是 --> Z[逕為計畫裁決]
 X -- 否 --> Y
 Y --> AA[準備召開聽證會]
```
- The flowchart illustrates the administrative dispute resolution process for land use planning. It begins with a 'Plan Dispute Application (Plan Drafting Agency)' leading to 'Formal Review (Designating Agency)'. If not accepted, it is returned; if accepted, it proceeds to 'Object and Scope Investigation', then 'Decision on Hearing Form'. From here, it branches into 'Waive Hearing' (leading to 'Plan Announcement and Plan Book Public Display') or 'Public Hearing or Secret Hearing'. The latter leads to 'Hearing Agency and Hearing Host Selection' and 'Decision on Session, Time, Location'. The process then enters a large blue box representing the hearing phase. It includes 'Plan Book Draft Submission to Local Government', 'Plan Announcement', and 'Plan Book Draft Public Display'. Key steps include 'Consultation with Competent Agencies', 'Public Display of Drafts', 'Notice to Rights Holders', and 'Objections'. The process concludes with a decision on whether to 'Waive Hearing' (leading to 'Direct Plan Decision') or 'Proceed with Hearing' (leading to 'Prepare Hearing Session').

圖 4-2 計畫公開步驟之作業程序

## 二、形式審查

確定計畫機關於收到計畫裁決申請後，應首先進行形式審查，審視該申請是否符合法定程式？若有下列情形之一者，應述明理由不受理申請，並退回計畫書：

- 1、確定計畫機關無管轄權
- 2、申請人（計畫擬定機關）不適格
- 3、計畫欠缺適用計畫確定程序之要件
- 4、計畫書內容與附件不符法定程式
- 5、前置程序（指計畫提出程序，包含說明會召開及一階環評審查）不符規定

此為程序性審查，非關實體內容之准駁，因此，即便受「不予受理申請」處分之計畫，計畫擬定機關仍得補充相關資料、說明或補辦相關程序後，再次向確定計畫機關提出計畫確定裁決之申請，無需重新踐行「計畫提出」程序。

### 三、調查計畫影響之範圍與對象

確定計畫機關受理申請後，應即依據交通建設計畫書「初稿」暨「初步設計」報告書展開民眾參與程序調查，確定應參與聽證程序之對象與範圍，及該計畫是否符合免除聽證程序或舉行秘密聽證之要件。

### 四、聽證形式之決定

聽證會以公開召開為原則，免除聽證及秘密聽證為例外。

由於交通建設計畫不但涉及社會未來之發展與公益，也會對個人之權益發生重大影響。因此，應以「公開言詞」方式進行為原則<sup>109</sup>，僅在下列特殊情事下，確定計畫機關才得依職權或民眾申請，免除聽證程序，或將聽證之全部或一部改為不公開舉行（秘密聽證）<sup>110</sup>，但應在計畫公告及聽證公告時，一併聲明並述明理由。

確定計畫機關經調查，該計畫內容符合免除聽證之要件時，得即決定免除踐行聽證程序。但即便免除聽證程序，仍應辦理計畫公告、計畫書公開展示之作業，以提供利害關係人、相關機關及社會上關心此一計畫者了解計畫內容與政府未來的施政作為，避免社會出現資訊不對稱現象，影響計畫最終的正確判斷。民眾則可於規定期間內提出異議。但因免除聽證程序，確定計畫機關無需指派聽證機關與聽證主持人。

若確定計畫機關經調查，該計畫書內容符合秘密聽證之要件

---

<sup>109</sup> 陳卿南，行政聽證構成內容與運用狀況之研究，中央警察大學法律學研究所，碩士論文，民國 90 年 6 月，pp.207-208。

<sup>110</sup> 行政程序法§59 II。

時，則應即採以秘密聽證方式進行後續之聽證程序，並注意對相關權利人及公益之保障。因此，應免除交通建設計畫書初稿之公開展示（或陳列）及聽證會之公告，但基於行政行為應以公開為原則的考量下，在保障公益及個人私利的原則下，計畫仍應依程序公告及通知相關機關與權利受影響人，秘密聽證會的書面通知亦不得省略。

一旦宣布為秘密聽證，則不再適用「公開審理」原則，且除涉及事權機關、地方政府及已知權利受影響之民眾外，會議進行將不允許旁聽，即便是參加人與輔佐人，亦需在聽證主席的同意下，才能參加。

## 五、選定聽證主持人、聽證場次、期日與地點

聽證會召開，首需決定聽證機關、選定聽證會主持人，並儘速決定聽證會召開之期日與地點。

聽證會的作用與計畫草案階段的說明會不同，其目的不單在蒐集各方意見及資訊，而更在透過聽證會調和各種不同利益間之衝突<sup>111</sup>，但並不對計畫作成准駁之裁決，以期聽證主持人得以公正衡平各方利益。因此，確定計畫機關雖得自為聽證或指派其他機關辦理聽證，但基於不能自斷己案的公正原則，不得指派計畫擬定機關與計畫擬議機關為該案之聽證辦理機關<sup>112</sup>，且為使計畫之最終裁決超然公正，不受聽證過程中之情緒影響，確定計畫機關之首長或計畫裁決人員均不應為聽證會之主持人或負責聽證之人員<sup>113</sup>。

聽證會議主持人之任務在於彙整、溝通及協調各種有關擬定計畫之不同意見，尋求共識並作成聽證報告，以供確定計畫機關或計畫裁決者作成裁決前之審酌依據<sup>114</sup>，倘其個人能獲得利益各

<sup>111</sup> 廖義男，論行政計畫之確定程序，收錄於翁岳生主持，行政程序法之研究，行政院經濟建設委員會委託台灣大學法律研究所執行，民 79 年 12 月，p.389。

<sup>112</sup> 法務部「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案（93.2 版）」§5 I：「確定計畫機關接到前條計畫書後，應決定自行舉行聽證或指定擬訂計畫機關以外之適當機關舉行聽證。」

<sup>113</sup> 法務部行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案（93.2 版）§5 立法理由第 8 點：「依本法第五十七條規定，聽證應由行政機關首長或其指定人員為主持人，惟計畫確定程序之目的係就存在於多數人民間之利益衝突及多數行政機關間之權限衝突為裁決，因此確定機關有持超然客觀立場之必要，為避免確定計畫之裁決人員與負責聽證之人員同一，第六項爰規定確定計畫機關自行舉行聽證時，應指定人員為主持人。」

<sup>114</sup> 吳信華，行政計畫與計畫確定程序，收錄於「行政法爭議問題研究（上）」，台灣行政法學會主編，五南書局，民國 90 年 8 月，p.564。

方之信任，對聽證之順利進行與圓滿收斂意見，將有莫大的助益，故而聽證主持人得由聽證機關首長自任或指定適當的公正第三人擔任。惟其屬受委託行使公權力之個人<sup>115</sup>，在聽證會上之職權，與機關首長無異，必要時亦得由律師、相關專業人員或其他熟諳法令之人在場協助<sup>116</sup>。

由於交通建設計畫所經過之地域眾多廣闊，故為避免會議人數過多，討論無法聚焦具體，因此，聽證機關應依計畫所在地之不同，分場次進行，以達會議討論尋求共識的實際效果。至於場次切分應以鄉、鎮、市為單位抑或是縣、市或其他規模為單位，則因各交通建設計畫之規模與所涉事務性質不同，不宜硬性規範，但應限制每場次的聽證人數不應超過 300 人，聽證對象之地域涵蓋範圍，最大以不超過縣、市之行政區劃範圍為限<sup>117</sup>。而為因應多次的分區聽證會舉辦需求，聽證機關可以以主席團方式，同時指派多人為主持人，增加主持人在調配主持任務上的彈性，以因多次聽證需要。

## 六、計畫書之公告與公開展示

無論聽證之形式（公開、秘密、免除聽證），交通建設計畫均應辦理計畫之公告與計畫書之公開展示作業，惟採秘密聽證形式者，計畫書之公開須以受聽證會之書面通知者申請閱覽為限，以保護公益與私利。

此外，聽證會之公告與通知作業，應併同計畫書之公告、公開作業，一併辦理。但免除聽證程序者，得免除聽證會公告與通知；至於採秘密聽證形式者，則只能免除聽證會之公告程序。

交通建設計畫之公告、公開作業，由確定計畫機關辦理，其應辦之事項有四：計畫公告、計畫書初稿公開展示、於當地同時辦理公告（公開）及個別書面通知已知之權利受影響人等。

### 1、計畫公告

聽證會舉行前至少 69 日以前，確定計畫機關應將「計畫書初稿」內容摘要公開於資訊網路、確定計畫機關公告欄及刊載政府公報或登載於 3 家新聞紙至少 3 日，同時亦應於政府相關網站上刊登公告，並擇適當場所公開展示計畫書（含

<sup>115</sup> 陳卿南君亦持同一見解。見陳卿南，行政聽證構成內容與運用狀況之研究，中央警察大學法律學研究所，碩士論文，民國 90 年 6 月，p.293。

<sup>116</sup> 行政程序法§57。

<sup>117</sup> 參見湯儒彥，交通建設計畫提出之正當法律程序研究(二)—交通計畫確定程序，交通部運輸研究所，民國 99 年 2 月，p.122。

依此所作成之「初步設計」書）至少 40 日，且同步將計畫書詳細內容上網公告，以利民眾閱覽。

公告應備內容至少應包括下列 9 項：

- (1) 計畫擬定機關及計畫名稱
- (2) 計畫內容摘要
- (3) 聽證形式：公開聽證、秘密聽證或免辦聽證
- (4) 聽證機關或免辦聽證理由
- (5) 計畫書草案公開展示或閱覽之地點與期間
- (6) 公開展示或閱覽計畫書草案之各級地方自治團體行政機關
- (7) 提出異議之期間、方式及受理異議之機關
- (8) 未於異議期間提出異議之效果
- (9) 提出異議之人及權益受影響之人逾 50 人時，關於聽證期日之通知得以公告代之
- (10) 其他須公告周知之相關事項。

## 2、計畫書初稿公開展示

計畫書初稿的公開展示應在計畫公告中指定的時間及地點為之，且該計畫書初稿之內容至少應包含下列 14 項：

- (1) 計畫的目標與範圍
- (2) 計畫年期
- (3) 計畫與上位計畫在目標定位上之關聯性
- (4) 資料蒐集與調查
- (5) 現況分析與未來預測
- (6) 計畫方案內容與重要措施
- (7) 計畫之土地所在地、範圍、面積及計畫所涉地區區域計畫、都市計畫之狀況
- (8) 工程標準或技術可行性的說明
- (9) 經濟評估
- (10) 財務評估
- (11) 環境衝擊

(12) 說明會意見之處理情形

(13) 其他因素

(14) 原始調查與推估資料

惟，採秘密聽證形式者，應採申請閱覽方式，並僅限受聽證會通知之人才得申請閱覽。

### 3、計畫書初稿送當地地方政府辦理公告（公開）

為使當地民眾清楚了解交通建設計畫內容，確定計畫機關應同時將交通建設計畫書送交計畫所在之各級地方政府。各級地方政府應在接獲計畫書初稿起 10 日內，應將公開展示日期及場所予以公告之<sup>118</sup>，其公告方式與內容準用上述確定計畫機關之計畫公告方式與內容。

然後，依其公告之日期、場所，將計畫書初稿公開展示至少 30 日。採秘密聽證形式者，應採申請閱覽方式，並僅限受聽證會通知之人才得申請閱覽。

### 4、通知已知之權利受影響人

當地地方政府除辦理「計畫書初稿」之公告與公開展示外，應另以書面通知已知之權利受影響人，並敘明其得於計畫書初稿公開展覽期滿後「一定期間」內，向聽證機關<sup>119</sup>提出「異議」，包括對聽證形式（指免除聽證）<sup>120</sup>之意見。其中該「一定期間」，不得少於 14 日。

至於通知書之內容，則準用「計畫公告」之內容。

## 六、徵詢涉及事權機關意見與機關表示意見

確定計畫機關於計畫公告開之同時，應檢附完整之計畫書初稿（含依此所做成之『初步設計』書），函請涉及事權之機關及當地地方自治團體（或地方政府）於 35 日內<sup>121</sup>，就計畫書內容

<sup>118</sup> 法務部「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案（93.2 版）」§5Ⅱ。

<sup>119</sup> 若該計畫免辦聽證，則向確定計畫機關提出異議。

<sup>120</sup> 因公開聽證與秘密聽證均仍有聽證會召開之個別通知作業，民眾若對聽證之形式有異議，可於該通知時再予提出。但免除聽證之計畫案，因無聽證通知之作業，因此，民眾若對免除聽證之決定有異議，便需於此階段時一併提出。

<sup>121</sup> 林錫堯，行政法要義，元照出版，2006 年，p.471。

法務部「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案（93.2 版）」§7：「聽證機關對於計畫涉及其權限之其他機關，應函請其在一定期間內對計畫表示意見。

前項期間，最長不得超過三十五日。



項聽證機關表示意見，並副知確定計畫機關。

又，為利民眾對計畫內容之了解，相關事權機關所提之專業意見亦應公開，以提供民眾參考，因此，確定計畫機關於收悉相關機關意見後，應隨即辦理補充公展，並函請當地地方政府一併補辦公展。

## 七、民眾異議及逾期異議的處理

任何公民或團體，包括權益因交通建設計畫而受影響者，均得於計畫書公開之翌日起至計畫書公開展示期滿後至少 14 日期間內，以書面向聽證機關<sup>122</sup>提出異議<sup>123</sup>。

聽證機關收獲民眾異議後，應立即轉知計畫擬定機關。計畫擬定機關則應於聽證會召開前以書面答覆異議人處理意見，並將回覆及處理情形連同異議書，送聽證機關（或確定計畫機關<sup>124</sup>）。

至於針對免除聽證提出異議者，則由聽證機關轉確定計畫機關逕為處理或說明回覆，並副知聽證機關。

雖然異議應於規定期間內提出，且對於期限內提出之異議，計畫擬定機關或確定計畫機關應做出回應，聽證機關亦有義務於聽證會中加以處理；但對於逾期提出之異議，則與聽證程序中臨時陳述之意見相同，由聽證機關及聽證主持人<sup>125</sup>自主裁量是否處理該項逾期之異議<sup>126</sup>，以提高計畫之處理與決策效率。

## 八、不表示意見或逾期表示意見之效果

涉及事權機關及當地地方自治團體（或地方政府）未於期限內提出之意見，原則上均視同無意見。但為避免公益事項未及時發現，對後續事務之推動造成重大影響，涉及事權機關若有重大

---

其他機關於聽證期日以後始表示意見者，不予斟酌。但表示之意見，對於確定計畫裁決之合法性有重大影響者，不在此限。」

<sup>122</sup> 免辦聽證者，逕送確定計畫機關。

<sup>123</sup> 法務部「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案（93.2 版）」§ 6：「人民權益因行政計畫而受影響者，得至遲於計畫書內容摘要刊載政府公報或最後登載新聞紙之翌日起或計畫書公開展示期滿之翌日起十四日內以書面向聽證機關提出異議。

前項異議期間經過後，不得再提出任何異議。」

<sup>124</sup> 免辦聽證者，逕送確定計畫機關。

<sup>125</sup> 免辦聽證者，則為確定計畫機關。

<sup>126</sup> 法務部認為異議期間經過後，不得再提異議。法務部「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案（93.2 版）」§ 6：「人民權益因行政計畫而受影響者，得至遲於...向聽證機關提出異議。

前項異議期間經過後，不得再提出任何異議。」

事由，亦得允許其於期限後提出意見，確定計畫機關、聽證機關與計畫擬定機關仍應針對其意見，加以審酌、回覆。

#### 九、不受理、駁回與主動撤回之效果

計畫確定程序中，計畫擬定機關於聽證總結程序開始前，均具有計畫撤回權，且一旦計畫擬定機關提出計畫撤回申請，則聽證程序即告終止，無需檢附理由。而該撤回權係程序上的撤回，因此，當計畫未來再次提出計畫裁決申請時，亦無需在其再提出的申請書中說明理由與計畫內容差異。

但若是計畫曾經實體退回或因逾期未實施而失其效力時，則其下次再提出計畫時，應對於前次的退回因素或未實施原因，提出說明及背景因素或環境因素等之相關差異比較分析<sup>127</sup>。

---

<sup>127</sup> 相當於環評差異分析。

### 4.2.3 第三步驟：聽證之預告

聽證為計畫審議程序之核心，除具有擬定計畫在裁決前應先予公開之形式上意義外，更具有「民眾參與」之實質功能。

「聽證預告」程序，始於確定計畫機關決定聽證會之召開形式，終於聽證會召開。其詳細作業程序如圖 4-3 所示。

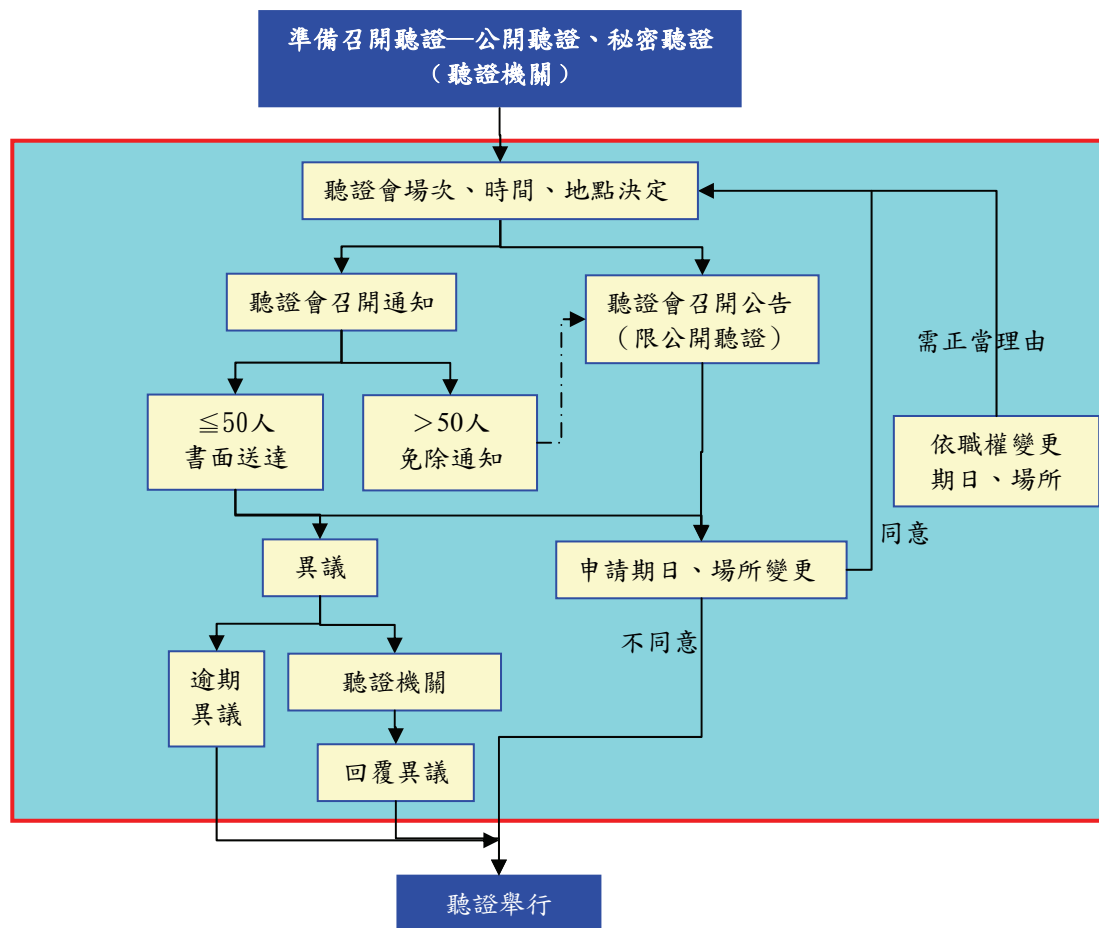


圖 4-3 聽證預告之作業程序

#### 一、聽證的公告與通知

聽證會的公開分：聽證會召開公告與聽證會召開通知兩部分，且均應於計畫公告及公開時一併進行。其公告方式、地點與期間與計畫之公告、地點與公開同；聽證的通知則限以書面個別通知方式為之。

##### 1、聽證會召開公告：

公開聽證會應將聽證會召開之資訊予以公告週知，其公告之內容，應包括 11 項：

(1) 聽證之事由與依據

- (2) 當事人之住居範圍或地址、地號
- (3) 聽證之場次、期日及場所
- (4) 聽證之主要程序
- (5) 當事人享有之權利（含選任代理人）
- (6) 預備聽證之場次、期日、場所
- (7) 缺席聽證之處理
- (8) 聽證之機關
- (9) 聽證主持人
- (10) 異議提出之期限與異議受理機關、地點
- (11) 計畫書公開展示資訊

至於秘密聽證會，則應免除聽證會召開公告之程序。

## 2、聽證會召開通知：

無論是公開聽證或是秘密聽證，聽證會之召開均應以個別書面方式通知當事人，包括<sup>128</sup>：

- 1、計畫擬定機關
- 2、涉及事權之相關機關（含地方自治團體）
- 3、已知權益受影響人
- 4、異議人

除異議人之通知，得於聽證會前一週完成補行通知外，其他之人均應於聽證會公告或計畫公告後一週內完成通知，且該通知適用行政程序法第 1 章第 11 節之送達規定。但當應受書面通知之人數量達 50 人（不含）以上<sup>129</sup>時，為求程序之經濟並節省行政成本耗費，可以公告方式替代眾多的個別書面通知<sup>130</sup>。

至於聽證通知書之內容，則比照聽證公告之內容辦理。

## 二、民眾異議與逾期異議之處理

民眾對於聽證會之召開形式、場次、期日、地點，甚至主持人的選定…有意見時，得於期限內向聽證機關提出異議。

由於民眾對計畫內容之意見，已於計畫公開時提供表達機會，因此，此處通知之異議，原則上應限定於參與聽證之權利事宜、聽證會形式及聽證會的程序事宜等，包括對秘密聽證或公開

<sup>128</sup> 行政程序法第 55 條規定聽證會應通知之人為：當事人及已知之利害關係人。

<sup>129</sup> 法務部「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案（93.2 版）」§5Ⅲ(7)。

<sup>130</sup> 陳卿南，行政聽證構成內容與運用狀況之研究，中央警察大學法律學研究所，碩士論文，民國 90 年 6 月，p.294。

聽證之異議、對聽證主持人選定之異議…等<sup>131</sup>。惟考量行政作業時間之需要，除免除聽證外，異議須於聽證公告期滿後至少 14 日期間內，以書面向聽證機關提出，逾期者視同聽證會中提出之臨時動議，由聽證會主持人依職權處理。

至於民眾若提出計畫內容之異議或對免除聽證有異議，則應回歸計畫公告程序之異議提出時限要求，判定是否屬於逾期異議，然後依程序處理。

聽證機關對於民眾所提之異議，應謹慎衡酌，於聽證會前回覆民眾說明處理情形或駁回理由，並於聽證記錄上明確記錄。

### 三、聽證期日、場所變更

聽證程序重在調查事實及證據，給予當事人表達事實上及法律上之意見，並調和各種不同利益之衝突<sup>132</sup>。因此，應避免造成妨礙民眾參與會議之障礙，包括會議召開的時間與地點不恰當。換言之，聽證會召開之期日、地點倘有不適，得予變更。

聽證會之期日、場所變更可分為：職權變更與申請變更兩種，但均應以有正當理由為限<sup>133</sup>：

#### 1、職權變更

聽證機關基於重大因素，如天災、颱風、不可抗力事件…等重大因素，足以造成民眾參加會議之可能或意願明顯降低時，得依職權決定變更聽證會召開之期日、場所。

職權變更之提出無時間期限，但必須以正當理由為限，且應循相同程序公告及通知。若屬臨時緊急之決定，亦需補行公告及通知。至於變更後聽證再次召開期日、場所之公告與通知，則可縮短為聽證會召開前 14 日以前為之。

#### 2、申請變更

一般民眾、受通知參與聽證會的機關、地方自治團體及其他社會團體均得向聽證機關申請聽證期日或場所之變更，但必須以書面並檢附理由，且基於行政作業時間之需要，須於聽證會召開前 14 天前提出，逾期不再受理。而由於聽證期

<sup>131</sup> 但對於免除聽證決定之異議，則應於計畫之個別通知時提出，參見 4.2.2 節之〔註 119〕。

<sup>132</sup> 廖義男，論行政計畫之確定程序，收錄於翁岳生主持，行政程序法之研究，行政院經濟建設委員會委託台灣大學法律研究所執行，民 79 年 12 月，p.389。

<sup>133</sup> 行政程序法§57 I。

日、場所的變更影響所有參與人的參與機會，因此，聽證機關應審酌其理由，非正當充分之理由，不得同意變更。

至於秘密聽證之期日、場所變更申請，則僅限於受通知參與秘密聽證之人或機關、團體，才能申請變更。

變更後聽證，再次召開期日、場所之公告與通知，則與職權變更同，可縮短為聽證會召開前 14 日以前為之。

#### 4.2.4 第四步驟：聽證之舉行

聽證會分成「準備程序」、「分組討論程序」與「總結程序」三階段之子程序進行，過程中主持人應本持公開、公平、透明的審理精神進行，忠實呈現計畫原貌與各項利益衝突、得失，積極衡平及調和各方意見，其詳細作業程序如圖 4-4 所示。

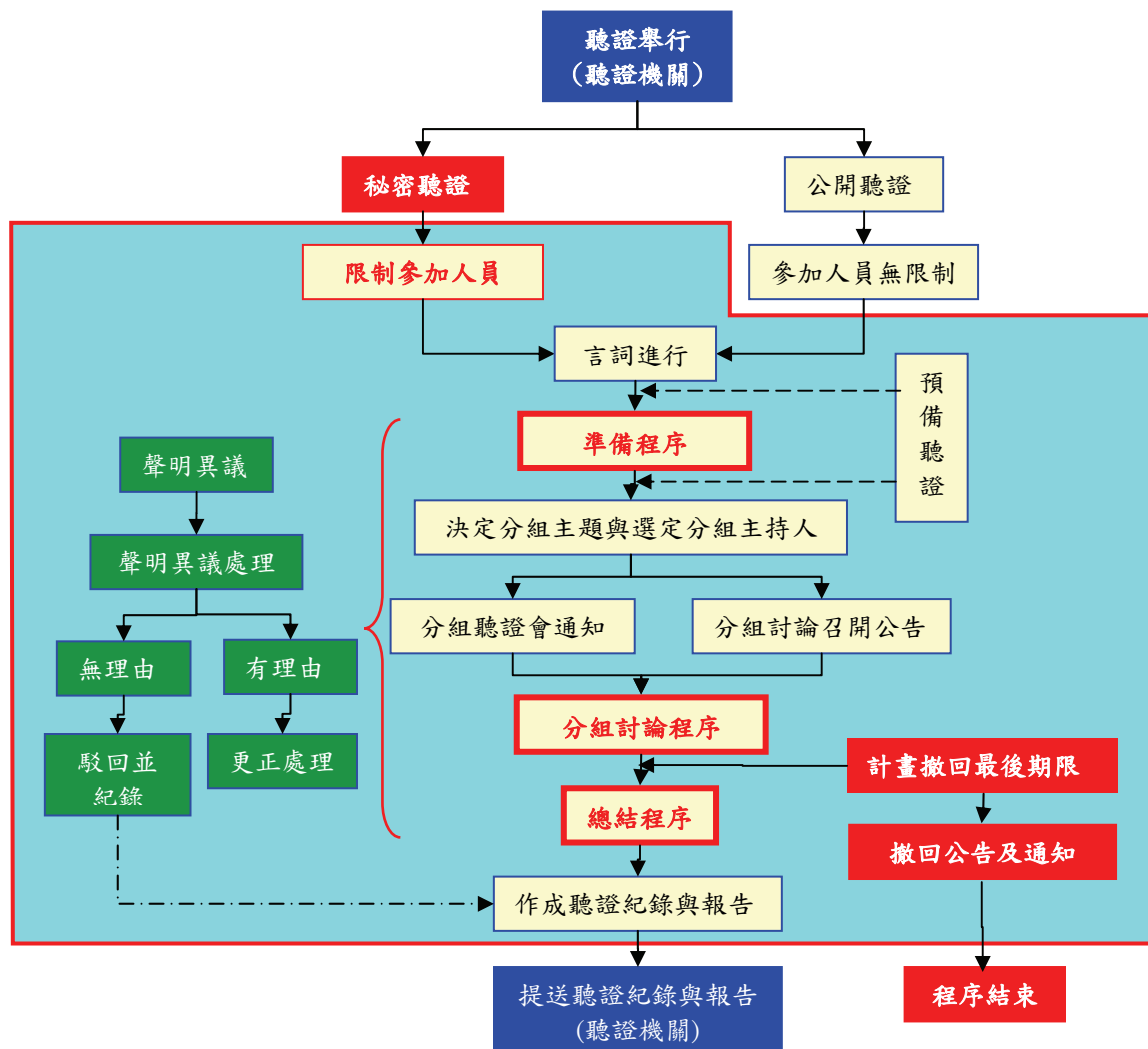


圖 4-4 聽證舉行之作業程序

##### 一、聽證會召開與參加人員

聽證會的參加人員依聽證會的形式而有差異。

## 1、公開聽證

交通建設為公共建設的一種，屬公共事務，拒斥一般民眾參加實無道理，因此，交通建設計畫之聽證應以公開為原則<sup>134</sup>。

公開聽證除受通知機關或人士（包括：計畫裁決申請人、權益受計畫影響之人、相關事權機關、異議人、其他已知利益受影響之第三人、證人、鑑定人及主持人所指派之律師、相關專業人員、其他熟諳法令之人等）外，其他未受通知之民眾或團體（包括：當事人之代理人、輔佐人、環境權人與其他民眾等）<sup>135</sup>均得自由入場參加，會場不應設限，且不應拒斥參加人員之發言。惟主持人具有一定之裁量空間，以避免問題發散及聽證程序過於冗長<sup>136</sup>，換言之，為讓程序順利進行，聽證主持人雖不得拒斥民眾之發言，但得依職權決定是否允許繼續發言，及是否應對其發言內容及事實描述進行調查及處理<sup>137</sup>。

<sup>134</sup> 德國「聯邦原子能法」中對於核能電廠興建之民眾參與規定，即強調人民與官署之參予並無不同，甚至規定任何人都可參與提出意見之程序。參見黃錦堂，德國計畫裁決程序引進我國之研究—我國重大開發或設廠案許可程序改進之檢討，收錄於當代公法理論，月旦法學出版社，1993年5月，pp.449-454。

<sup>135</sup> 湯儒彥，交通建設計畫提出之正當法律程序（二）—交通計畫確定程序，交通部運輸研究所，民國99年2月，pp.119~121。

<sup>136</sup> 聽證主持人之功能：

- 1、維持會議秩序與確保會議之進行
- 2、保障每個人陳述意見之權利
- 3、調查證據
- 4、衡平公益私利，尋求共識

<sup>137</sup> 聽證主持人之職權：

- 1、詢問當事人、其他到場人，或促其提出證據。
- 2、依職權或申請為調查
- 3、通知證人或鑑定人到場
- 4、通知或允許利害關係人參加聽證
- 5、許可發問或發言
- 6、得禁止發言；有妨礙情節重大者，得命其退場
- 7、對無故缺席者，決定逕行開始、延期或終結聽證
- 8、將當事人曾提出之有關文書內容視為陳述
- 9、決定繼續聽證及其期日、場所
- 10、遇天災或事故時，決定中止聽證
- 11、指定聽證分組討論之分組主持人
- 12、指定律師、相關專業人員或其他熟諳法令之人在場協助其主持
- 13、決定分組討論之主題數量與內容，同時彙整爭點
- 14、決定是否進行秘密聽證

## 2、秘密聽證

聽證會一旦宣布為秘密聽證，則不再適用「公開審理」的原則，環境權人與其他民眾將不再有參與的權利，會議的進行亦將不允許旁聽。因此，僅限於受通知之機關或人士（包括：計畫裁決申請人、權益受計畫影響之人、相關事權機關、異議人、其他已知利益受影響之第三人、證人、鑑定人及主持人所指派之律師、相關專業人員、其他熟諳法令之人等）及經主持人同意之當事人代理人、輔佐人外，其他人員均不得參加。

至於會議進行方式，則與公開聽證並無不同，同樣以言詞方式進行，聽證主持人無正當理由亦不應拒斥參加者之發言，惟可對發言之順序、秩序及時間長度等加以限制。

## 二、預備聽證

預備聽證僅在處理程序上的事宜，目的在力促後續聽證正式聽證程序的順利進行，並提升進行之效率，由聽證機關或聽證主持人決定是否舉辦預備聽證及舉辦的時機<sup>138</sup>。但為避免整體計畫確定程序過於冗長，應儘量避免預備聽證之召開，屬非必要性之程序。

## 三、準備程序

「準備程序」為聽證的第一個會議，由聽證主持人主持，並得依計畫所在地分場次進行。

準備程序並不進行言詞上的辯論或詰問，也不對異議做實體上的處理，因此，除由參與者廣泛交換各種意見外，更應處理有關計畫討論的大體架構或內容，並對計畫所涉土地使用、環境衝擊等事務做出討論方向與議題設定，同時進行分組與各分組之主題設定，以期框架及控制第二段「分組討論程序」之各分組討論範圍與主題，提高會議效率，避免討論內容發散。

準備程序所應處理之事項包括：

- 1、議定聽證程序
- 2、釐清爭點
- 3、提出有關文書及證據
- 4、變更聽證之期日、場所及主持人

---

15、其他為順利進行聽證所必要之措施

<sup>138</sup> 行政程序法第 58 條。



#### 5、決定分組討論之數目及主題、議題、範圍

#### 6、分組討論主持人、期日、場所公告之日期與地點

準備程序後，聽證主持人應儘速指定分組討論主持人，並由分組討論主持人決定分組討論之場次、期日、場所，之後由聽證機關進行公告與通知。至於公告與通知之內容、期限、對象等，則準用 4.2.4 節中，對於聽證預告的相關規定，但得縮短其公告期日，於聽證舉辦前 14 日為之即可。

表 4-5 為分組聽證主持人之資格限制，及其被授權之範圍。

雖然交通建設計畫確定程序，形式上雖已沒有都市計畫委員會與環境影響評估委員會之審議機制設計，但實質上卻可在聽證程序中融合其審議精神，設置土地使用、環境衝擊…等各項分組，且基於尊重都市計畫與環境保護機關之專業與職掌，可指派對應之都市計畫委員（會）、環境影響評估委員（會）…等負責主持該分組之專業討論。

表 4-5 聽證主持人、聽證分組主持人之選任

|      | 聽證主持人                                                                                                     | 聽證分組主持人                                                      |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| 產生方式 | 聽證機關之首長或其指定之人員                                                                                            | 聽證主持人或聽證主持人所指定之人員                                            |
| 注意事項 | 1、不得為計畫確定機關之首長或計畫最終之裁決人員<br>2、不得為當事人或其職員<br>3、確定計畫機關只授權主持聽證之辦理，並未授權對案件作成處分，因此，聽證結果對外並無法律效力。但聽證結果，裁決機關應予尊重 | 1、其被授權之內容與聽證主持人同<br>2、不得為計畫確定機關之首長或計畫最終之裁決人員<br>3、不得為當事人或其職員 |

為使聽證程序順利推動，有關分組討論公告或通知之場次、日期與場所，倘業於準備程序會議中當場宣佈者，分組討論之公告期滿後即視為通知送達，不受行政程序法有關送達規定之限制。

#### 四、分組討論

「分組討論程序」係依各專業領域進行技術性的專業討論，同時為加速聽證會進行，此階段應針對「準備程序」段所設定之分組討論議題與範圍，進行細部討論。同時，計畫擬定機關除需針民眾異議或相關涉及事權機關所表示之意見或問題提出說明外，亦須於聽證會上接受當事人的直接詢問。

分組主持人應「本中立公正之立場，主持聽證」<sup>139</sup>，衡平公益私利，折衝各方意見，解決爭議，尋求共識。當對特定爭議，無法達成共識時，則應考慮再行舉辦聽證，或明確紀錄爭點所在及雙方論述。惟，各分組除應本持其專業進行審查與討論外，尚須受原專業法律在實體審查上相關規範的羈束與限制，不得違背。

最後由各分組做成分組聽證紀錄與分組結論，完成「分組討論程序」。

## 五、總結程序

「總結程序」在分組討論完成後，由聽證會主持人主持最後之總結會議，並彙整各分組結論，針對分組討論中未能形成共識之部分，再做協調，並對不同分組結論中存在的矛盾衝突，再做溝通與調和，做成最後結論。惟，聽證會之功能不在對計畫做成裁決，因此，聽證會之結論應著重在明確提示雙方達成之共識與未達成之共識所在，然後做成完整聽證紀錄。

最後在完成結論後，將聽證會議記錄與結論彙整成聽證報告，一併送計畫裁決機關（確定計畫機關），繼續後續之「計畫之裁決」。

## 六、計畫確定裁決申請之撤回

計畫擬定機關因故擬主動撤回計畫裁決之申請，無需備理由，最晚須於總結程序召開前，向計畫裁決機關提出撤回申請，計畫裁決機關應立即通知聽證機關停止相關程序，並將撤回計畫裁決之申請與結果公告及通知相關機關與人士，其公告及通知程序準用聽證會公告及通知之程序，但期日得縮短為14日。

計畫擬定機關一旦提出撤回申請，該計畫確定程序即應告終止。若計畫擬定機關欲再為同一計畫之計畫裁決申請，則必須重新啟動計畫確定程序。

計畫撤回後，確定計畫機關應將計畫撤回之情事公告及通知相關當事人，其公告及通知方式、對象、期日要求等，準用計畫公告及通知之規定。

## 七、程序中的聲明異議處理

聽證程序中，對於主持人在程序上的處置認為有違法或不當者，得即時提出聲明異議，但僅限當事人、參加人、代理人、輔佐人及經同意當場陳述意見者才得提出，一般旁聽民眾不得提出

---

<sup>139</sup> 行政程序法§62 I。

聲明異議。

聽證（分組）主持人對聲明異議所為之處置可分為兩種<sup>140</sup>：

- 1、認為聲明異議無理由者，應述明理由駁回，且應於聽證紀錄中載明。
- 2、當聽證主持人認為聲明異議有理由時，則應撤銷原處置，另為適當之處置。

#### 八、作成聽證記錄

聽證辦理之目的非在作成計畫之最後決定。主持聽證者應使參與聽證之當事人，及涉及其權限之其他機關（含當地地方自治團體）充分討論，力謀各種不同意見及利益之調和，並於聽證結束後 21 日內，對聽證結果作成聽證報告書，陳報確定計畫機關。是項報告書應記載聽證結論、涉及其權限之其他機關（含當地地方自治團體）之意見及未解決之爭議事項，並於聽證報告書中同時檢送聽證紀錄<sup>141</sup>。

聽證紀錄應載明當事人及利害關係人之陳述、發問要旨、提出之文書證據、程序中提出之聲明異議事由及處理…等，且應由當事人及利害關係人當場簽名或蓋章。若聽證紀錄未於當場完成者，則應由主持人指定日期及場所供陳述人或發問人閱覽並簽名或蓋章。倘陳述人或發問人對於聽證紀錄之記載有異議者，得即時提出，主持人若認為異議有理由者，應即予更正或補充，若認為無理由則應記明其異議，並述明理由。若陳述人或發問人拒絕於聽證紀錄上簽名、蓋章或未於指定日期、場所閱覽聽證紀錄時，聽證機關應記明事由<sup>142</sup>後，陳報確定計畫機關。

由於聽證的書面記錄係記載發言要旨，因此，必要時聽證記錄得以錄音或錄影輔助之<sup>143</sup>。

---

<sup>140</sup> 行政程序法§63。

<sup>141</sup> 法務部「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案（93.2 版）」§9 I：「主持聽證之人員或機關應使參與聽證程序之當事人及涉及其權限之其他機關充分討論，並力謀各種不同意見及利益之調和。於聽證終結後二十一日內應對聽證結果作成聽證報告書，陳報確定計畫機關。前項報告書應記載聽證結論、涉及其權限之其他機關之意見及未解決之爭議事項，並檢送聽證紀錄。」

<sup>142</sup> 行政程序法§64。

<sup>143</sup> 行政程序法§64 III。

#### 4.2.5 第五步驟：計畫之裁決

「計畫裁決」為交通計畫確定程序之最後一個步驟，始於聽證機關將聽證報告與聽證記錄送交確定計畫機關，終於確定計畫機關將計畫內容與計畫裁決結果公告周知，其詳細之作業程序如圖 4-5 所示。

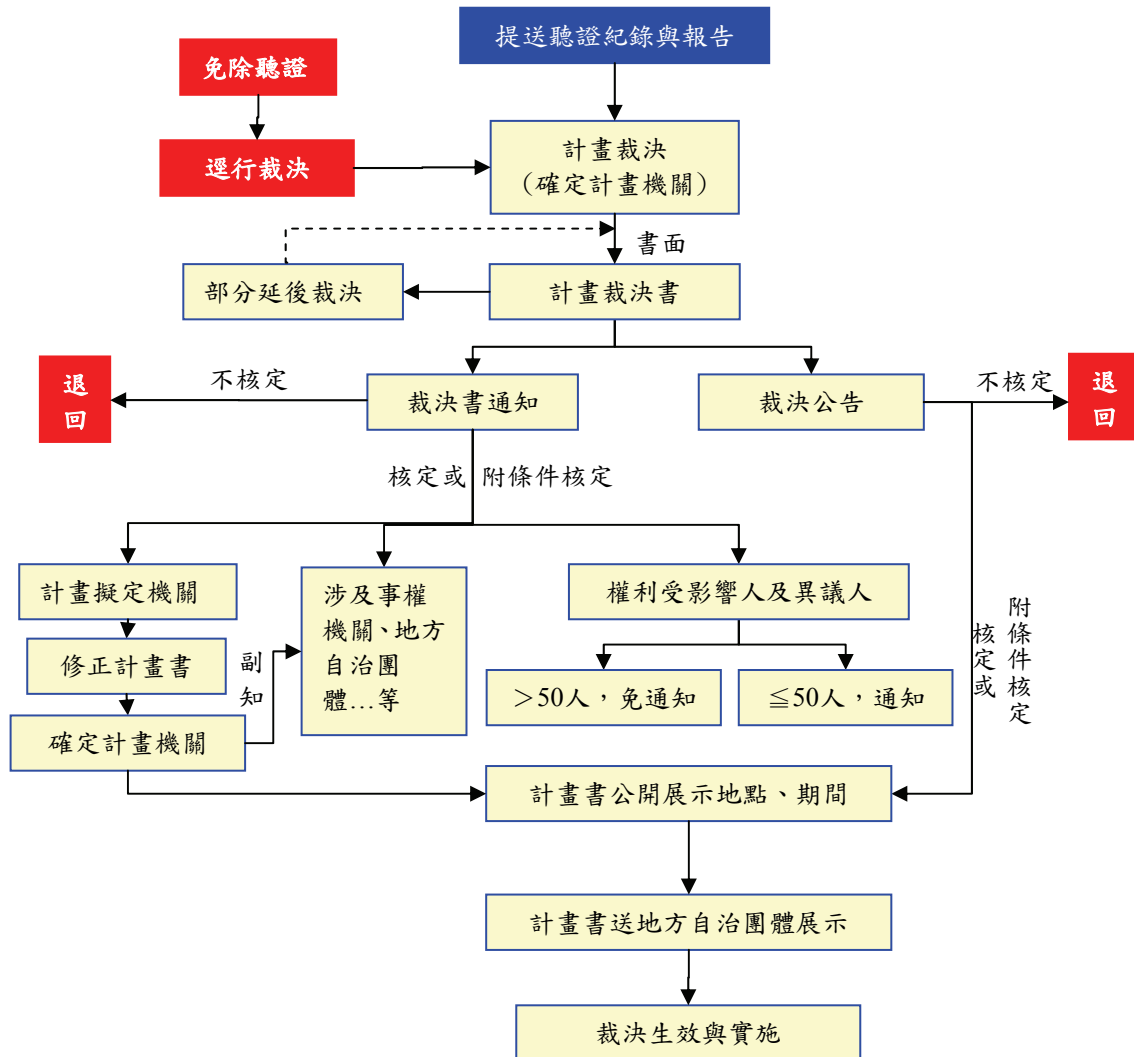


圖 4-5 計畫裁決之作業程序

##### 一、計畫裁決作成

確定計畫機關依據聽證機關所送之書面聽證報告及聽證記錄，衡酌計畫的公益與私利，以書面作成計畫之最終裁決—核定、不核定或附帶條件之核定。倘該計畫免除聽證程序，則確定計畫機關直接以書面審酌計畫內容、涉及事權機關（含當地地方自治團體）表示之意見及民眾陳述之意見，就其所涉及之公益與私利，以書面逕為進行「計畫裁決」。

##### 1、計畫裁決的裁量權拘束

為了保留行政職權與專業立場，最後確定計畫機關之裁

決並不一定要完全依照聽證的結論，或未必聽證一定要有結論才能作計畫裁決，惟裁決時，對於聽證程序中未解決之爭議，應一併決定<sup>144</sup>，必要時「應」命計畫擬定機關為必要之防護措施或設置、修護必要之設施<sup>145</sup>，以維護公益或防止他人權益受損。而由於該等措施裁定具有集中事權之效果，相關機關均應尊重並配合遵守，但如該等防護措施或設置、設施，事實上不能採行或與所擬定計畫不適合者，確定計畫機關亦得依職權或權益受影響之人的請求，命計畫擬定機關給予相當金額或其他合理之補償<sup>146</sup>。

確定計畫機關之計畫裁決，必須考量下列因素<sup>147</sup>，尤其仍應遵守計畫涉及其權限之其他機關於核准或許可等決定作成時，所應遵守之實體法規：

- (1) 對擬定之計畫具有指導及拘束作用之上位計畫。
- (2) 擬定之計畫對計畫達成目標之需要性。
- (3) 法律規定之計畫指導原則
- (4) 相關法規實體法上之規範
- (5) 需注意公益與私利的衡平。不應僅強調公共上的效益創造，而忽視個別民眾的損害

## 2、計畫裁決書內容：

<sup>144</sup> 法務部行政程序法「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案（93.2版）」§11 I：「確定計畫機關，應斟酌聽證報告書、涉及其權限之其他機關之意見及相關資料，以書面作成確定計畫之裁決。」

為前項裁決時，對於聽證程序中未解決之爭議，應一併決定。確定計畫機關為確定計畫之裁決時，仍應遵守計畫涉及其權限之其他機關，於為核准或許可等決定時，所應遵守之各該法律、法規命令及自治條例之實體規定。」

<sup>145</sup> 德國行政程序法§74 II，聽證機關應就聽證程序中經討論而未達成協議之異議為決定，並課予計畫主體採取安全措施，設置及維護公共福祉或為防止他人權利遭受損失所必要工作物之義務，但難以採行安全措施或設置工作物時，得命對關係人為金錢補償。陳敏，行政法總論，元照出版，1999年12月。

<sup>146</sup> 法務部行政程序法「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案（93.2版）」§13 I：「確定計畫機關為維護公益或防止他人權益受損，於為第十一條之裁決時，得命擬訂計畫機關為必要之防護措施或設置、修護必要之設施。前項防護措施或設置、修護必要之設施，如不能採行或與所擬訂計畫不適合者，確定計畫機關得依職權或權益受影響之人之請求，命擬訂計畫機關給予相當金額或其他合理之補償。」

<sup>147</sup> 參見廖義男，論行政計畫之確定程序，收錄於翁岳生主持，行政程序法之研究，行政院經濟建設委員會委託台灣大學法律研究所執行，民國79年12月，[註11]、[註75]。

計畫裁決書應記載事項包括<sup>148 149</sup>：

- (1) 計畫擬定機關、涉及其權限之其他機關及權益受影響之人。
- (2) 確定計畫之經過。
- (3) 主旨、有附款者其內容及其相關措施或設施。
- (4) 理由及法律依據。
- (5) 裁決機關及裁決日期。
- (6) 計畫擬定機關之確定計畫書修正完成最終日期。
- (7) 不服裁決之救濟方法、期間及其受理機關。

上述事項，亦得以附件或附表方式隨附於計畫裁決書主文之後。

### 3、部分延後裁決

計畫裁決以一次裁決為原則，但對於部分因事實尚未明確，或因未來變數尚多，若在資訊未明的情形下為裁決，恐生未來爭議。故當計畫裁決為「核定」時，得另針對下列事項或情形時，採取部分計畫內容「延後裁決」<sup>150</sup>，也就是將計畫所涉及問題的一部分保留至將來再做決定，而不在當下一次全部決定：

- (1) 特定設施可否興建之決定。
- (2) 針對特定異議之決定。
- (3) 保護措施之決定。

---

<sup>148</sup> 湯儒彥，交通建設計畫提出之正當法律程序研究(二)—交通計畫確定程序，交通部運輸研究所，民國 99 年 2 月，p.132。

<sup>149</sup> 德國法制上，計畫的裁決內容包含有六部份：

- 1、對於計畫認可之決定。
- 2、對於異議所為之決定。
- 3、保護措施之決定
- 4、補償及補償金額之決定。
- 5、延後決定之保留。
- 6、教示條款：不服裁決之救濟方法。

見黃異等，各種漁業行政計畫之擬定及確定程序之研究，行政院農委會漁業署委託中正大學法律系暨法律研究所，民國 91 年 12 月，p.17。

<sup>150</sup> 黃異等，各種漁業行政計畫之擬定及確定程序之研究，行政院農委會漁業署委託中正大學法律系暨法律研究所，民國 91 年 12 月，pp18-19。

(4) 補償及補償金額的決定。

## 二、計畫裁決公告與通知

計畫裁決作成後，確定計畫機關應公告裁決結果，並通知權利受影響人、涉及事權機關、地方自治團體等，同時通知計畫擬定機關依裁決書內容進行計畫書修正，並於規定之期限內完成修正，送確定計畫機關。

### 1、公告方式與內容

計畫裁決書之公告方式，準依計畫公開之公告方式辦理。至於計畫裁決公告應具備之內容，則包括<sup>151</sup>：

- (1) 裁決主旨
- (2) 不服裁決之救濟方法
- (3) 裁決書內容陳列的時間與地點。
- (4) 確定計畫書公開陳列之期間、地點或網站。

### 2、通知對象與方式

確定計畫機關將計畫裁決結果送達於計畫擬定機關、相關涉及事權機關（含地方自治團體）、權利受影響人或當事人、異議人<sup>152</sup>。地方政府應於收到計畫裁決書後 10 日內，以書面方式通知權利受影響人。書面通知之內容，同計畫裁決公告。

倘受通知人超過 50 人時，可以公告代替個別的書面送達。惟，當事人仍可於救濟期滿前，以書面請求給予個人正式之書面裁決書。

倘計畫裁決結果為「不核定」，則確定計畫機關應於公告及通知之同時，退回原計畫。

## 三、計畫書修正與公開展示

計畫裁決書作成時，確定計畫書尚未作成。因此，倘計畫裁決為「核定」或「附條件核定」時，計畫擬定機關應依計畫裁決書內容進行計畫書修正，並於裁決書規定之期限內完成修正，送

<sup>151</sup> 參考德國制度。黃異等，各種漁業行政計畫之擬定及確定程序之研究，行政院農委會漁業署委託中正大學法律系暨法律研究所，民國 91 年 12 月，p.17。

<sup>152</sup> 法務部「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案（93.2 版）」§15 I：「確定計畫裁決書應送達擬訂計畫機關、涉及權限之其他有關機關、已知權益受影響之人及曾提出異議之人。」

確定計畫機關（或稱計畫裁決機關）公開展示，展示時間不應少於 14 日。計畫書之內容涉及地方土地之開發利用或限制使用者，確定計畫機關應將裁決書及確定計畫書送交該地區之各級地方自治團體行政機關公開展示<sup>153</sup>。各級地方政府應於收到確定計畫書後 10 日內，公告並公開展示計畫確定裁決書暨確定計畫書<sup>154</sup>，其公告及公開展示之方式與地點，準用原計畫書初稿之公開展示方式辦理，展示期間同樣不得少於 14 日。

#### 四、裁決生效與實施

為使計畫順利推動，亦使相關當事人之權利義務早日明確，計畫裁決書公告完成即生效力，視為已送達尚未知悉或尚未收獲裁決書之利害關係人，而非以裁決書送達為裁決生效之基礎<sup>155</sup>。

惟，因土地徵收程序尚未與計畫確定程序加以整合，因此，確定計畫之裁決並不直接對土地之所有權發生喪失之徵收效果，僅會構成將來合法徵收之依據。徵收機關將來徵收時，對於徵收所必要之條件或範圍，需依確定計畫裁決所確定之計畫內容決定之，如有違反，即會構成違法徵收。因此，計畫確定裁決亦會對將來執行徵收之機關，形成拘束作用。

計畫確定裁決處分作成並生效後，有關機關應即開始實施，但有 5 年的實施期限規定，逾期未開始實施者，除依法得延長外，該行政計畫之核定將自動失其效力。

---

<sup>153</sup> 法務部「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案（93.2 版）」§15V：「依第三項規定公開展示前，應將展示日期、場所及視為已送達之效果公告之。」VI：「前項公告應刊載政府公報。計畫書之內容涉及地方土地之開發利用或限制使用者，並應登載於該地區之新聞紙。」

<sup>154</sup> 法務部「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案（93.2 版）」§15III 對於計畫確定裁決書之公告及確定計畫書之公開展示的規定為：「計畫書之內容涉及地方土地之開發利用或限制使用者，確定計畫機關應將裁決書及確定計畫書送交該地區之各級地方自治團體行政機關公開展示十四日。各級地方自治團體行政機關應於收到裁決書及確定計畫書起十日內為展示。」

<sup>155</sup> 法務部行政程序法「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案（93.2 版）」§16：「已知權益受影響之人及曾提出異議之人逾五十人時，確定計畫裁決書之送達得以公告代之。」

前項公告應記載裁決書內容、公告發生送達效力及應受送達人得於法定救濟期間內以書面請求給予裁決書之意旨，連同前條第五項所定公開展示前之公告一併行之，並自公開展示期限屆滿時，發生送達效力。」



## 第五章 整合後交通建設計畫之計畫確定程序

### 5.1 程序整合的關鍵爭議探討

建立一個整合的單一行政計畫確定程序，除落實憲法正當法律程序理念、民眾得以事先參與政府決策及避免行政機關之濫權外，更有行政機關所最關心的：集中事權與提高行政效率的效果。然而在整合土地徵收程序前，應先釐清計畫確定與土地徵收兩程序在整合時的關鍵爭議或衝突問題所在，才可尋求調和衝突與解決爭議的整合方案。倘兩程序在特定議題或問題上的衝突，無法獲得解決或調合，則不應勉強整合，以免造成未來實務操作時的窒礙，反而延宕了行政之效率，甚至導致行政事務無法推動。

本研究綜合前述諸章之討論，認為整合交通建設計畫確定程序與土地徵收程序待釐清或解決之關鍵問題有 8：

- 1、土地徵收執行的前提要件有哪些？
- 2、土地徵收、都市計畫、區域計畫、交通計畫、環境保護等各項程序審議之功能與內容為何？是否具同時進行之可能性？
- 3、各項法定審議程序之民眾參與機制可否整合？
- 4、在全然公法關係的行為中，如何整合屬私法性質之協議價購程序？
- 5、土地徵收處分為附條件之處分，與確定計畫處分如何整合？
- 6、一併徵收程序如何處理？
- 7、「保留徵收」處分之處理？
- 8、土地徵收補償費用之預算編列是否能符合程序需求？
- 9、中央與地方間之權責關係如何處理？

以下將逐一討論釐清。

#### 一、土地徵收執行的前提要件有哪些？

由 2.2 節知，「土地徵收之作業需依法定程序，始生效力」是土地徵收在法制作業上的重要特性，且由於以公權力對人民私有土地之徵收，影響民眾財產權益鉅大，亦影響人民對憲法保障人民財產權宣示之信賴，因此，在法制上，無可避免的須接受嚴格的依法行政要求，尤其對於重要的程序或步驟，因在法制上多有其重要的功能與作業程式要求，必須審慎。

綜合第二章之內容，本研究認為土地徵收程序中，具關鍵影

響性之重要步驟包括：事業計畫公聽會、徵收公聽會與通知（原則上至少 2 場，例外可免辦）、事業計畫許可、土地使用分區管制之變更、徵收前的協議、徵收前通知與陳述意見、徵收核准、徵收公告與通知、發放補償費與徵收生效、一併徵收等 10 項，均關係著土地徵收處分之效力及未來徵收執行之合法性，且相互間有操作上之前後必要順序關係，為檢討整合可行性時之重要關鍵要素。

其中事業計畫公聽會、徵收公聽會與通知、徵收前的協議及徵收前通知與陳述意見，同屬民眾參與課題，必須在徵收處分作成前，甚至徵收審議作業進行前完成，事業計畫公聽會則應更早在土地使用變更前舉辦；事業計畫許可、土地使用分區管制之變更及徵收核准，則同屬行政（或交通建設）計畫內容審議之課題，前二者必須優先於徵收核准前完成；徵收公告與通知、發放補償費與徵收生效，屬影響徵收處分效力的特別程式要求，其雖均為徵收處分作成後之程序，但因屬徵收處分之法定生效條件，必須踐行；至於一併徵收，則屬補充處分之課題，與計畫確定程序中之延後裁決，顯可歸屬於相似的課題，可為整合時之一併考慮。

## 二、土地徵收、都市計畫、區域計畫、交通計畫、環境保護等各項程序審議之功能與內容為何？是否具同時進行之可能性？

計畫許可或核定前之審議，本質上都是一種對計畫內容的評價，然評價時所採的價值方向，卻直接影響其評價之結果，換言之，不同的評價方向，非常可能出現不同的評價結果。但同一計畫對整體行政體系或對整個社會而言，最後均只能收斂出一個評價結果，作出一個評價結論，於是考驗著制度設計者，如何創設制度，能整合各種價值方向對計畫內容的評價，使最終的結果，符合社會之最大利益。

整個交通建設計畫在定案及實施的過程中，常會涉及多個事權機關之審查。然而，各事權機關依法僅能就其職掌或事務管轄權範圍內，對計畫內容進行審查。雖然這些都是對計畫之實質內容做審查，但實際上卻是各自僅就其部門專業所涉及的問題或爭議做評估，基本上不會逾越其部門事物或職掌範圍，故在審查的方向與目的上，各事權機關的審查並不相同，也不應相同，甚至可以說是各行其是。因此，在考慮各項審查功能的整合時，重點應在衡酌各項審查是否在內容上或操作順序上，有無互相衝突或競合之情事，才可確認是否可將其整併進入同一審查程序，由同一機關一次辦理。

本研究將交通建設計畫之相關審查，依事務性質分成 4 大類：交通（目的事業主管）機關之審議、土地使用管制（都市計畫與區域計畫等）機關之審議、相關專業技術部門或機關（環境保護、水利、水土保持…等）之審議與土地徵收機關之審議等，分別檢討其各自審查之功能、目的及限制，以更進一步探討程序上整合之可行性。

#### 1、交通（目的事業主管）機關之審議：

依據土地徵收條例，事業興辦機關（或需地機關）在提出土地徵收申請前，依部門法規若要求其事業計畫應先經目的事業主管機關之同意者，應先送目的事業主管機關取得同意。因此，交通建設計畫在提出土地徵收申請前，應先送交通主管機關進行審查，在中央之交通建設計畫即由交通部審查，在地方則由地方政府審查。

交通事業主管機關係本於自身之職掌來對於交通建設計畫之內容進行審查，其所要強調的是對計畫開發價值的評價，目的在希望以政府有限的資源，創造或獲取最大的使用效益，而審查之方向，則主要聚焦於該計畫之工程技術、財務上成本效益與所創造的社會經濟效益。其中計畫所創造之效益，只要該效益非為特定人所獨得，則無論是內部效益或外部效益，均可統稱為「公共利益」，即計畫所具有之「公益性」；至於考量有限資源的使用時機與投資方向，則屬「必要性」探討之範疇，換言之，交通事業主管機關之審查，本質上應可闡釋為一種自經濟效益觀點所進行的公益性與必要性審查。惟此審查結果並非行政處分，對外並無拘束效力，只是做為後續程序進行之依據。

在交通建設計畫確定程序中，交通事業主管機關對於交通建設計畫之部門內審查，事實上即為「計畫之提出」階段之計畫擬定機關原則同意乙步驟，因此，此一部分之功能，在程序整合的設計上並無需再作整合或調整。至於，計畫確定程序中「聽證之舉行」的聽證會議（分組討論），雖無權對計畫案作成最後決定，但本質上仍屬確定計畫機關對於計畫內容之實質審查，其嚴謹性與考量因素更甚於土地徵收條例之目的事業主管機關審查，且因土地徵收程序中無此一機制設計，因此，就交通部門審議機制部分的整合上，並無問題。

#### 2、土地使用管制（都市計畫與區域計畫）機關之審議：

有關土地空間審議之議題，可區分為：土地空間使用的

效益性及土地空間取得的方法兩個層面問題。前者屬土地使用分區管制之議題，單純的在處理空間規劃利用的問題，著眼於土地空間有效利用、公共利益創造及對該地區相關人文發展的影響，非關土地取得，應獨立於所有權議題之外，納入都市計畫地區及非都市計畫地區土地使用分區管制計畫中探討。後者，土地空間取得的方法則在處理土地徵收的手段、內容物與合理補償金額等問題，於土地徵收計畫審議中探討。

在都市計畫地區與非都市計畫地區，其土地分區使用管制計畫係分別由都市計畫與區域計畫審議程序加以審議評斷。然，無論是都市計畫審議抑或是區域計畫審議，都強調對於有限土地使用或配置之效益與合理性。其中，都市計畫之管制及審議，雖是一種土地使用的管制計畫，但同時也是一種積極的土地使用分配計畫，因此，交通建設計畫多仍須遵循都市計畫使用分區管制變更之審議程序，進行土地使用性質變更。反之，區域計畫之管制及審議，則以消極的防止土地使用的失序與濫用為主，較非著重於土地的使用分配，規範的密度與強度亦較都市計畫者低，所以，屬線性的交通設施，並無區域計畫土地使用分區管制之變更問題，即使區塊性之交通設施(如場站)，亦需面積大於 2 公頃以上者，才有踐行土地使用管制分區變更審議之問題。

由於土地使用管制性質之變更，直接影響土地所有人之權益甚大，因此，土地使用分區管制變更之審議，必須在土地範圍及使用性質均明確的條件下，始能進行，而核定公告後的變更內容，亦將立即改變該土地容許之使用項目，並發生對土地所有人之法律拘束效果。

在計畫確定程序中，由於交通建設計畫內容之確定即為該計畫所涉土地使用內容之確定，因此，有關土地使用管制機關之審議，可與事業興辦計畫之審議並行不悖，而事實上，此一審議機制，已與事業興辦計畫之審議整合，並建置於「聽證之舉行」之聽證會議（分組討論）程序中。

### 3、相關專業技術部門或機關（環境保護、水利、水土保持…）之審議：

交通設施因通過之區域廣泛，涉及之事物繁多，因此，常會觸及其他機關之事物管轄權限（如環境保護、水利、水土保持…等），而須依該部門之專業法律，在興建前取得該專業技術部門或機關之許可。

各專業技術部門或機關在同意許可前，都會依循其專業法律或規範，對計畫內容進行審查，如環保機關的環境資源審查、水利機關的水災害防止或水資源保護審查、水土保持機關的山坡地保護審查、農業主管機關的農地保護審查、文化主管機關的文化資產保護審查…等。此種審查雖亦是對計畫實質內容進行審查，但受限於各機關之權限與職掌，其審查多係僅針對特定的面向問題進行評估，例如與各部門的政策或施政計畫是否衝突、對特定事物或生態環境是否造成衝擊…等，基本上並非對計畫之全面性議題進行審查，通常也不會涉及計畫之效益或必要性審查。

由於專業技術部門或機關對於計畫審議之前提要件，包括明確的計畫內容、設施土地之佈設區位、範圍等，與交通機關及土地使用管制機關之審議要件並無不同。在計畫確定程序中，同樣亦已納入「聽證之舉行」之聽證會議（分組討論）程序中，在程序整合的設計上並無困難或疑義。

#### 4、土地徵收機關之審議：

雖然依據土地徵收條例，土地徵收機關對於事業興辦計畫之審議內容，包括了該計畫之公益性與必要性<sup>156</sup>。但依據內政部 101 年度土地徵收講習會講義內容<sup>157</sup>：「所謂土地徵收，係指國家為公共需要或公共用途之目的，基於公權力之行使，依法定程序，強制取得私有土地，並給予相當之補償，而消滅其所有權，另行支配使用，以達成公共建設之方法」，顯然土地徵收只是需地機關取得私有土地的一種方式，是計畫實踐的方法，是達成計畫目的的手段，但其本身並不創造

<sup>156</sup> 新修正之土地徵收條例第 3-2 條：「需用土地人興辦事業徵收土地時，應依下列因素評估興辦事業之公益性及必要性，並為綜合評估分析：

- 一、社會因素：包括徵收所影響人口之多寡、年齡結構及徵收計畫對周圍社會現況、弱勢族群生活型態及健康風險之影響程度。
- 二、經濟因素：包括徵收計畫對稅收、糧食安全、增減就業或轉業人口、徵收費用、各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形、農林漁牧產業鏈及土地利用完整性。
- 三、文化及生態因素：包括因徵收計畫而導致城鄉自然風貌、文化古蹟、生活條件或模式發生改變及對該地區生態環境、周邊居民或社會整體之影響。
- 四、永續發展因素：包括國家永續發展政策、永續指標及國土計畫。
- 五、其他：依徵收計畫個別情形，認為適當或應加以評估參考之事項。」

<sup>157</sup> 蕭輔導，「我國土地徵收制度之回顧與展望」，收錄於內政部編，內政部 101 年度土地徵收講習會講義，內政部，民國 101 年 9 月，p.6。

效益或公共利益。倘以目的事業主管機關對於計畫效益之評價方式，或土地使用管制機關對於土地空間使用效益之評價方式進行土地徵收審議，不但有逾越其事務本質範圍，也造成審查功能的重覆，徒然降低審議之效率。倘若彼此審議結果不同，孰是孰非，更易引發社會爭議。

此外，從協議(價購)程序應在需地機關(或計畫擬定機關)向土地徵收機關提出土地徵收申請前進行之規定觀之，協議一旦成立，即可免去後續的徵收申請，也同時免除了土地徵收審議小組對計畫所涉土地使用之公益性與必要性審查。然協議價購會議只會觸及討論土地使用之範圍、轉移方式與補償費金額，對於該土地使用方式之「公益性」與「必要性」等，均非協議價購之會議討論事項。職是之故，本研究認為後續土地徵收之審議，實應聚焦於該計畫使用土地取得的範圍、方法與價金之評估，而不應再擴及對計畫內容及該土地使用方式之效益檢討。

新修正的土地徵收條例，將事業計畫之公益性與必要性審查納入土地徵收條例之明文，勢必造成土徵審議之內容與其他審議機制之權責重疊，恐非合宜。因此，本研究認為仍應將土地徵收階段的審議回歸其本質，聚焦於土地徵收範圍、徵收內容物、徵收方法及補償費(含拆遷補償費)金額之評價或判斷之上，甚至可包含對土地所有人之安置及轉業輔導等因徵收而衍生的相關事宜，而不宜再對計畫是否應該實施，做價值判斷上之評價。據此，土地徵收審議與其他審議，在審議內容上之扞格或競合才能得以解決。

由於土地徵收程序前，須先踐行協議(價購)程序<sup>158</sup>，而協議(價購)的進行必須以明確的標的物為前題，意即計畫所需土地之區位與範圍都需確定下，協議(價購)始能進行。換言之，有關計畫所需土地之區位與範圍，最遲亦必須在土地徵收程序前的協議(價購)程序前確定，協議價購才得以進行，後續之土地徵收程序亦才有可能進行。準此亦可知，土地徵收審議並無法與其他審議程序同時並行，必須等到計畫確定裁決做成，需地機關需地之區位與範圍均無疑義下，始得進行。

此一結果明白顯示，土地徵收審議與其他審議若欲整合

---

<sup>158</sup> 在採取徵收手段前應先嘗試協議價購或其他取得土地之方式，為民國 89 年所制定土地徵收條例的一項重要精神。

於同一之審查程序中，確實存在一些困難。甚至本研究認為，土地徵收審議僅能在計畫確定裁決作成後，才可進行，兩者間有操作上必要的前後關係，不能錯置。這應亦是國外與我國現行土地徵收制度上，對計畫核定與土地徵收許可均採兩階段處理模式的重要原因。

### 三、各項法定審議程序之民眾參與機制可否整合？

我國法律規範上所建構民眾參與機制的形式，主要為：說明會、公聽會、聽證會與民眾陳述意見等4種，其中以說明會最不拘形式，既無通知的要式，亦無嚴謹的會議程序規範，主要目的在政府宣傳行政資訊，同時蒐集民意，凝聚推動共識，因此，通常由事業興辦機關或開發單位主持即可，並無「自斷己案」的球員兼裁判迴避問題。聽證會最為嚴謹，其主要目的在針對爭議，釐清事理與事實，以作為行政機關作成最後決定之依據，由於對個案內容具有價值評價之功能，因此，必須嚴守「不可自斷己案」之原則，故需由公正的第三人或第三方主持會議，會議過程亦必須嚴守公開、公正之原則，並有嚴謹的會議程序規範，包含會議記錄的製作方式及效力等均有規定。本所前期研究所建構「交通建設計畫確定程序」中之聽證程序，即是本於此精神所建置設計。

至於公聽會，則介於說明會與聽證會兩者之間，地位較為模糊，雖然會議不作決斷，但因具有調和各方意見之功能，故仍宜由公正的第三人或第三方主持，以降低會議之爭議。最後之人民陳述意見，原則上均採書面形式處理，只允許民眾單方面的表達意見，欠缺公開面對面的意見溝通機制設計，其民眾參與形式的層次較說明會更低。

由圖 2-2 可知，整個土地徵收過程中之民眾參與程序主要有 2 大部分：一是各目的事業主管機關對於事業興辦計畫核定許可前之民眾參與（說明會、公聽會），另一部分則是土地徵收申請前之民眾參與。其中前者事業計畫核定前之民眾參與，自交通建設計畫之角度，依實務作業又可分為：交通專業法律上的民眾參與程序及都市計畫、區域計畫、環境影響評估…等專業審查程序中之民眾參與兩類。後者土地徵收申請前之民眾參與，則依土地徵收條例之規範而可區分為：土地徵收公聽會（至少 2 場次，有爭議的重大建設案應改辦聽證會<sup>159</sup>）、協議價購會議及徵收申請前民眾的陳述意見等 3 部分。

有關交通專業法律上的民眾參與程序與都市計畫、區域計

---

<sup>159</sup> 土地徵收條例§10Ⅲ。

畫、環境影響評估…等專業審查程序中之民眾參與程序，在本研究前期「交通建設計畫提出之正當法律程序研究—交通計畫確定程序」之研究成果中，均已整合進入計畫確定程序，無復存在整合問題。至於土地徵收申請前的3項民眾參與程序，則尚待確認。

雖然，土地徵收條例中容許將事業計畫核定許可前之公聽會，視同土地徵收公聽會，以簡化行政程序，提升行政效率。但其間尚存在4項爭議，需要釐清：

#### 1、土地徵收公聽會之討論課題不明確

土地徵收條例對於土地徵收公聽會的定位及討論的核心議題並無明文，非常混淆，該公聽會究竟是針對計畫實施效益的討論？土地區位合宜性與土地使用效益的討論？還是針對徵收方式、範圍、內容物及補償費金額作討論？

如前文所述，原則上土地徵收條例係在規範私有土地之取得手段，而非對行政機關所提之行政計畫進行審議或作審議規範。因此，土地徵收公聽會既然是由土地徵收條例所創設的會議，理應聚焦於土地徵收事物內的土地徵收方式、範圍、內容物及補償價金等相關課題之討論；同理，包括後續的徵收前民眾陳述意見，亦應同樣侷限於此一範圍。故在交通建設計畫的定案及實施過程中，土地徵收公聽會原則上不應涉及有關交通建設計畫效益及其他各種專業技術課題（如水利、水土保持、環境生態保護、農業政策、文物保護…等），甚至不應涉及土地利用適當與否（如土地使用管制計畫）之評價，否則容易與其他程序之審議或民眾參與程序內容重疊，不但無法區隔彼此功能，民眾甚至可以藉由此一程序設計上的矛盾，將完全相同的議題，在不同的審議程序中一再提出，使得各項審議的核心課題，不斷受到干擾，讓各項審議機制無法專心妥善處理其應該處理的核心議題，徒然製造行政作業之困擾，治絲益棼，降低行政效率，對個案的定爭止紛，也未必會有助益。

準此，土地徵收公聽會內容應聚焦於土地徵收方式、範圍、內容物及補償價金等相關課題之討論<sup>160</sup>，則幾個程序的說明會、公聽會、聽證會或審議程序討論課題之差異才得以釐清，並有助了解程序整合上的可能性。

<sup>160</sup> 對於區段徵收等徵收形式，土地徵收公聽會及審議之內容，尚包括拆遷安置、轉業輔導…等議題之討論，但因本研究將研究範圍限定在採一般徵收之交通建設計畫，而一般徵收較少觸及此部分之議題，故本研究不特別討論。



## 2、公聽會、說明會、聽證會之功能定位不清

土地徵收公聽會之定位，究竟應是集思廣益、蒐集資訊？抑或是折衝利益、尋求共識？此一問題直接影響該公聽會之召開及舉行方式。惟在現行土地徵收條例的法律文字上，並無法得到明確答案。

本研究從土地徵收條例施行細則第 10 條，土地徵收公聽會不但可併入事業計畫之公聽會、說明會舉辦，且對於該公聽會召開，雖有書面通知土地所有權人之規定<sup>161</sup>，但對於主持人資格及進行方式均無規範之情形觀之，該公聽會仍應屬於較單純的集思廣益、蒐集資訊性質，甚至是讓權利被影響人，在處分作成前有一表達意見之機會，以作為後續土地徵收審議小組對於徵收計畫審議及評價之參考。因此，相較之下，交通計畫確定程序上的說明會與聽證會，顯然具有更廣泛與嚴謹的程序要求，足以涵蓋取代其功能，在程序的整併上，此一部分，應無窒礙。

## 3、土地徵收公聽會啟動的前題要件

由第 2 點，土地徵收公聽會係屬集思廣益、蒐集資訊之性質，故會議不需在徵收土地區位、範圍均已定案之前提下進行，此由土地徵收條例允許土地徵收公聽會得與事業興辦計畫公聽會合併舉行之設計方式可知。因此，基於土地徵收公聽會的舉辦，並不具特別前提要件之情形下，在未來程序的整併上，此一部分，同樣亦應不存在困難。

## 4、土地徵收申請前陳述意見之功能與意義

由第 3 點知，雖然土地徵收公聽會不需在徵收土地區位、範圍均已定案之前提下進行，但土地徵收程序中的另一個民眾參與程序—土地徵收申請前之陳述意見，係建置在用地測量與協議(價購)之後，然協議(價購)會議必須在需用土地等標的物確定之情形下始得進行，因此，陳述意見程序，亦必須在徵收土地區位、範圍已然明確之前提下進行，也是公權力實施徵收手段前，給與土地所有權人對於徵收方法、內容等最後表示意見的機會。

換言之，須在交通建設計畫內容中，有關該計畫的效益、

---

<sup>161</sup> 由於計畫尚未定案，未來若有土地區位或範圍之調整，則當初公聽會中未及書面通知之對象，倘因此未能參加公聽會，則是否有權利否定該公聽會之法律效力，恐有爭議，為非本研究討論之核心，不擬贅論。

可行性等均已討論確定之前題下，土地徵收之陳述意見程序才可進行。而陳述意見之議題範圍，則應侷限於徵收方式、範圍、內容物與補償費金額等。惟，此一情形顯然與計畫確定程序中，計畫裁決為所有程序最後終結程序的建置結構有所衝突。在程序的操作設計上，需地機關（或計畫擬定機關）或土地徵收機關均非計畫之裁決機關，很難在計畫裁決未作成前，即可明確告知民眾或土地所有人其計畫之需用土地區位、範圍等資訊，並確保不會更動。據此，在一個行政行為不確定的情形下所提出的陳情意見，民眾很容易以不清楚影響範圍及內容的理由，否定自己所陳述意見的代表性與效力，則整體程序之正當性便將遭受質疑，後續的行政行為便很難為社會所認同。因此，本研究認為，土地徵收的陳述意見程序，很難整合進入交通計畫確定程序之中。

依據上述討論，土地徵收程序中的公聽會程序，在整合或併入交通建設計畫確定程序乙問題上，應無窒礙。但對於其徵收前的陳述意見乙節，則因必須在土地區位、範圍業已確定之前提下才能進行，故在程序的操作順序上，顯然勢必成為整合上的一項重要困難。

#### 四、在全然公法關係的行為中，如何整合屬私法性質之協議(價購)程序？

協議(價購)程序為包含了以價購及以其他取得土地方式為內容的協議會議。在法律本質上，協議(價購)屬私法之對等合意契約行為，與徵收或計畫審議核定之公法行為性質迥然不同，但卻是我國土地徵收法制上，在土地徵收申請前，需地機關（或計畫擬定機關）必須強制踐行的法定程序。

我國司法體系屬二元訴訟體系，為避免後續發生法律糾紛時，出現案件性質上的混淆，一般狀況下，會避免在一個全然公法行為關係的中間，穿插引入私法行為關係。惟，協議價購是土地取得的方法，而土地取得方法，只是計畫定案後計畫執行的手段，不影響計畫之效益，原則上也不影響計畫核定與否決定的判斷。更重要的是，依法協議(價購)程序應在需地機關（或計畫擬定機關）向土地徵收機關提出土地徵收申請之前進行，且協議一旦成立，即可免去後續的徵收申請與徵收作業程序，當然也免除了土地徵收審議小組對於交通建設計畫或事業興辦計畫中，所涉土地使用之公益性與必要性審查。

惟，協議價購必須在買賣標的物非常明確之情形下才可進

行，也就是雙方須對於標的物（包括土地之區位、範圍…等徵收內容物）均有明確且一致的認識前提下，才可進行。因此，現行的土地徵收程序在協議會議前，均會先辦理用地測量分割，以確定土地之區位、範圍。然而，用地的測量分割作業必須奠基於建設計畫或事業興辦計畫內容的確定，這也是現行程序要求協議（價購）程序需在建設計畫或事業興辦計畫業獲核定定案後，始能進行的原因。

但事實上，在確定計畫機關尚未作成計畫確定裁決之前，即便是聽證會的結論，計畫之一切內容均仍舊僅止於草案或研議性質，並非最後定案結果。倘以此未確定之標的物為協議的標的物，一旦標的物內容變更，協議便將難以執行，也很容易造成未來合約執行上的爭議，因此，在計畫為裁決前，進行公法上具明確法律效果之協議（價購）行為，恐有實際上的疑慮。惟基於私法自治的民法精神，私法契約內容與實踐方式均非常具有彈性。倘若能以「初步協議」方式，以生效需滿足特定前提要件的「草約」形式進行，則在公法關係未確定下，私法契約（如土地價購協議草約）即便雙方合意簽定，亦不生效力，於是私法關係不會影響公法關係的進行與建置，使得整合的可能性與可行性大幅增加。

據此，本研究認為可在交通建設計畫確定程序中，聽證的分組討論程序時，納入一平行於其他分組討論進行的「初步協議（價購）」會議程序，由需地機關（或計畫擬定機關）與土地所有人配合其他分組之討論進程單獨進行，且無論是否達成協議，均須在聽證總結程序前終止，否則視同協議不成。如此則協議（價購）程序不致造成計畫確定程序的時程上延遲，但初步協議若能有所成果，勢必將有助於確定計畫機關對於計畫確定裁決之作成，亦有助整體計畫之進行。

惟該會議因是在計畫內容尚未定案前進行，因此，即便需地機關（或計畫擬定機關）與土地所有人達成協議，該協議亦僅屬「初步協議」，為「協議價購草約」。協議草約預先設計了草約生效前提的特別機制，在協議內容中明定：該協議需在計畫確定裁決內容中之用地區位、範圍與協議時之內容相同時，協議始生法律效力，否則協議自然失效，協議結果亦不具土地徵收法上之效力，雙方須重啟協議；但若計畫確定裁決與協議時之用地區位、範圍、內容相同時，則追認其在徵收法上之效力，並省略或停止後續的其他的強制徵收程序，達到一次達成計畫定案與土地取得之效果，有效縮短行政時程，提高行政效率。反之，若重啟協議會議仍舊無法達成協議，則需地機關（或計畫擬定機關）便可依

法啟動實質的徵收程序，向土地徵收機關提出土地徵收申請。如此一來，在整合協議價購程序在與計畫確定程序的整合上的困難，亦將獲得解決。

## 五、土地徵收處分為附條件之處分，與確定計畫處分如何整合？

土地徵收核可與交通建設計畫核定，本質上均屬行政處分，均會直接發生影響人民權利義務之結果，但可否將兩處分以一處分取代，則需視兩處分做成的前提要件、生效要件與法律效果是否可能存在衝突或矛盾之處。倘兩項處分之內容或作成條件存在矛盾、衝突而無法整合，則程序上之整合亦將出現困難。

在處分作成的前提要件上，土地徵收處分依據現行土地徵收條例，必須踐行徵收公聽會、強制協議(價購)及民眾陳述意見等重要程序，而除徵收公聽會外，強制協議(價購)及民眾陳述意見均須以計畫內容確定(即計畫定案或計畫確定裁決)為前提，換言之，徵收處分在操作的順序上，必須是在計畫確定裁決之後，兩項處分很難同時完成，更遑論兩者合而為一。

此外，由第 2.3 節的討論結果可知，土地徵收處分為一較特殊之行政處分，同時兼具 4 種處分之特性，其中又以「附條件之處分」乙項特性，對於其與計畫核定處分是否可以整合之影響最甚。

依據司法院大法官會議釋字第 425 號解釋文，土地徵收處分之生效非以公告及通知期滿為已足，尚必須等補償費交付完成，甚至未領補償費者，依據土地徵收條例，更需於補償費發放期滿後，3 個月內提存專戶且完成通知補償費應領取人後，徵收處分始生效力，一旦逾期未完成交付或未提存專戶，均將造成徵收處分失效。但相對的，計畫確定程序只要裁決處分公告期滿，對外即生法律效力，並無後續成就法律效力之特別條件要求，兩處分在性質上顯然有異。倘若兩處分合併為一，以一單一處分替代並作成，則究竟處分之生效日期為何？便會產生爭議，且一旦徵收部分之後續補償金發放或提存專戶作業出現問題，必將同時影響整個交通建設計畫定案的效力，其影響之範圍頗大，衍生之問題很難評估。以此觀之，本研究認為，兩項處分之合併弊大於利，不宜勉強。

## 六、「一併徵收」程序如何處理？

所謂一併徵收係對徵收土地上之土地改良物及徵收土地或建築改良物殘餘部分之補徵收。一併徵收本質上為一附屬性之徵收，屬補充性質之處分。換言之，一併徵收處分無法獨立存在，

必須以先前存在一個主要徵收處分為前提，且一併徵收處分之內容，不會也無法影響或衝擊原主要徵收處分之內容及效力。

由此觀之，一併徵收處分性質上可為計畫確定程序中的部分延後裁決所包含，尤其兩項處分都不會影響或衝擊原來處分之內容與效力，最有利於整合。至於，一併徵收須由所有權人於徵收生效後，一定期間內提出，與部分延後裁決原則上係由確定計畫機關主動作為不同乙節，則無礙於程序上大結構的整合。因此，將一併徵收處分定性為一種延後裁決，直接在程序上合併整合，並各自保留原來之作法與規定，應無困難。

## 七、「保留徵收」處分之處理？

保留徵收是為部分土地尚未需要使用前，預為核定公布其徵收範圍，保留徵收權，避免任何人在徵收前進行與徵收目的相悖之使用，造成未來徵收困難。

依據土地法第 93 條及第 213 條之規定可知（見 2.4 節），交通建設得採保留徵收方式進行徵收。惟，由土地法第 93 條：「依都市計畫已公布為道路或其他公共使用之土地，得保留征收，並限制其建築」，及第 213 條第 2 項：「前項保留征收，謂就舉辦事業將來所需用之土地，在未需用以前，預為呈請核定公布其征收之範圍，並禁止妨礙征收之使用」之文字可知，保留徵收本身是一種限制土地使用性質的行政處分，其限制的標的是土地使用權，而非剝奪土地的所有權，更非政府機關取得土地所有權或使用權之處分。換言之，當行政機關需要取得並使用該土地時，仍必須再行發布一項土地徵收處分，才有取得土地所有權之法律基礎。

保留徵收處分雖與後續的徵收處分具密切關係，但該徵收處分仍將以交通建設計畫之內容為依歸，保留處分對該徵收處分不會形成任何實質的拘束效果。更重要者，保留徵收是一種預防性的措施，減少未來土地徵收實施時的複雜性與困難性，但程序上並未要求保留徵收後，行政機關就必須履行土地徵收之程序，也無需在保留徵收時支付任何費用，換言之，保留徵收非必須依存於計畫的定案之上，程序上也可與預算編列無涉。因此，本研究認為可將保留徵收與計畫定案脫鉤處理，視為交通建設計畫定案及實施程序外的事務，不作處理，以降低程序整合時之複雜度。

## 八、土地徵收補償費用之預算程序是否能符合整合後的時程需求？

在交通建設計畫確定程序中，計畫內容及土地使用變更的審核核定，並不涉及預算問題。但事實上，徵收處分作成後，緊接

而來的便是非常短期間內的補償費給付，因此，土地徵收處分之作成，必然與預算編列及經費到位，息息相關。

行政制度上，預算編定的時程為討論計畫程序整合時，較容易忽略的事項。尤其當土地徵收程序為一單獨運作之程序，與其他程序並無重疊交集時，土地徵收費用的經費編列與準備時間，並不會受制於其他程序的時程要求，預算編列通常會採較穩健的方式，在計畫核定後，再依需地機關（或計畫擬定機關）之行政程序，依序完成。此一作法縱使時程上可能會拉長許多，但因土地徵收行為，係屬政府與民眾間的公法關係性質，民眾縱有不滿或不願，當徵收案生效後，民眾亦只能等待與接受行政作業與行政程序的旅行速率，別無選擇。但是當不同的行政作業交錯重疊時，因各自有時程上、作業上的要求與限制，土地徵收經費的預算編列及經費到位時間，便必須在整個程序的設計中加以考慮，否則整體作業很容易發生問題。

由於依土地徵收之法律規定及司法院大法官會議解釋文，土地徵收處分公告期滿後 15 日內，行政機關必須完成補償費用的給付，否則將導致徵收失效。因此，土地徵收處分之公告，必須在預算編列並經民意機關審查通過後進行，才較可確保時程上不會出現延誤。此在現行土地徵收程序為計畫核定後之一獨立程序，需地機關（或計畫擬議機關）可在計畫核定定案後，再依土地徵收申請提出之時程，及預期徵收申請完成審查的時間，決定預算編列之時間，尚可稍解預算編列及經費到位等操作上限制所產生的困境。但對於交通建設計畫的計畫確定程序而言，由於民眾參與或聽證程序的歷程時間，需地機關（或計畫擬定機關）難以掌握，尤其計畫既未定案，用地區位及範圍甚至內容物均無法確定，補償費金額難以明確估算，預算編列與審查亦可能發生困難。倘將土地徵收程序與計畫確定程序整合為一，則計畫發布核定公告之同時，土地徵收處分亦公告發布，便非常可能因補償費預算尚未到位，而陷於無法發放之窘境，終致徵收處分失效，進而連帶影響計畫確定裁決之效力，於是迫使整個交通建設計畫定案程序必需重新踐行，未免荒誕。因此，就預算編列之流程與時程觀之，土地徵收程序確實不宜與計畫確定程序整合於單一程序中完成。

## 九、中央與地方間之權責關係如何處理？

整合計畫確定程序與土地徵收程序之目的在集中事權、提升行政效率。但事權之集中應僅限於同一法人格內的事權，倘非同一法人格內之事權，則事權集中不再僅是單純的數個事權機關間

之權限統合問題，更涉及某一法人之人格可能為他法人取代行使的問題，格外複雜。

世界各國中，有部分國家承認地方自治團體亦具有土地徵收權限，故在這些國家中，計畫擬定機關之交通建設計畫，由其同一自治團體下之行政機關作成計畫裁決，至於該計畫之土地徵收計畫，則亦由同一自治團體下之土地徵收機關核定並執行，因此，在程序整合時，其最終處分由同一自治團體下的指定機關一次作成，是事權集中的效果，不至發生爭議。

但在我國，土地徵收權係國家基於行使國家所擁有之土地最高所有權而產生。因此，目前我國土地之徵收機關及核准機關，無論是中央或地方提出之徵收案件，依據土地徵收條例第 14 條及第 2 條，均為中央內政部，均需由內政部審查同意後，始得徵收。地方政府雖為土地徵收之執行機關，但地方自治團體並非「徵收權人」，不得為「徵收之主體」，不得自為土地之徵收。

準此，當交通建設計畫係由中央機關提出時，倘未來計畫確定程序與土地徵收程序得以順利整合，則土地徵收之核准權將轉由同屬中央政府下（或國家法人格內）之確定計畫機關作成，在制度上尚不構成太大爭議。但若計畫擬定機關（需地機關）為地方機關時，則其土地徵收計畫原本需由中央之土地徵收機關核可者，卻可能因計畫確定程序與土地徵收程序的整合，而必須由地方政府直接取代中央政府作成處分。如此一來，地方自治團體形同取得國家法人所專有的土地徵收權，其間所涉及者，恐非單純的「事權集中」一語便可帶過。

因此，本研究認為在相關問題未能釐清及解決的情形下，如此之制度設計確有不宜。換言之，計畫確定程序與土地徵收程序就中央與地方權限問題，不應冒然加以整合。

## 5.2 新的交通建設計畫確定程序

由上節之討論可知，包含事業計畫核可在內的整體土地徵收程序中，「事業計畫公聽會」、「目的事業主管機關之事業計畫許可」、「土地使用分區管制之變更」等事項原即存在於交通建設計畫確定程序內，故無整合的問題。「原目的事業主管機關同意」步驟雖優先於「目的事業主管機關許可」步驟（見圖 2-2），但因該同意對外並無法律拘束效力，而係計畫核定定案之一項前提要件或核定基礎，因此，在交通建設計畫確定程序中，併入作為計畫核定定案前計畫審查功能之聽證會中，縱然在操作順序上與原土徵程序有所不同，但卻無礙其於計畫核定定案前審查與篩濾之功能（見圖 5-1），故亦可加以整合，不生

困難。

「徵收前公聽會」本屬資料蒐集性質之民眾參與程序，因此，僅需設計在聽證會前舉行，便無礙其功能的發揮。「協議價購」步驟則因屬私法契約行為，僅需於契約合意中設計生效或失效條件，即可於計畫確定程序中之適當步驟納入，不影響原程序之功能發揮。是故，徵收前公聽會及協議價購，因與計畫確定程序之結構與法理並無衝突，也不發生實務操作上的矛盾，均可加以整合納入，簡化程序，俾利縮短整體計畫之定案與實施時程，提升行政效率。

至於，「土地徵收前通知與陳述意見」、「徵收審議與核准」、「徵收公告與通知」及「補償費發放」等程序，則均有事實上的整合問題。然這些步驟卻均為土地徵收之重要核心步驟，因此，交通計畫確定程序與土地徵收程序確實難以完全整合，必須維持現行兩階段的基本作業模式，否則恐導致整體程序無法操作。

準此，與國外之普遍作法相同，本研究認為計畫確定程序與土地徵收程序仍應維持兩階段之處理模式，第一階段單純的處理事業興辦計畫之審查與核定；第二階段則處理私有土地之取得。原土地徵收程序中之土地徵收公聽會，因屬資料蒐集性質與功能，故可納入計畫提出階段的說明會加以整合(見圖 5-1)，至於土地徵收程序中之協議(價購)程序，則因私法自治的民法原理，賦予私法契約相當大的彈性空間，讓協議(價購)程序可優先併入計畫確定程序中一併辦理(見圖 5-1)，既可符合以提高行政效率之目的，又可避免衝擊計畫確定程序之正常進行。但倘計畫確定裁決內容中，有關待取得私有土地之區位、範圍與雙方協議之內容有差異時，原協議應自動失效，雙方需重啟協議，以保障土地所有人之權益。換言之，若計畫確定裁決的需用土地範圍與初步協議內容一致，則協議生效，並免除後續之土地徵收程序。但若計畫裁決之需用土地範圍不同，則原協議自動失效，政府應與土地所有人等重啟協議，且當協議不成時，才可再踐行土地徵收作業，但可免除業已於計畫確定程序中實施之土地徵收公聽會。

#### 一、調整後之交通建設計畫確定程序之架構

依據前節之討論，本研究將前期研究成果之交通計畫確定程序中，修正納入土地徵收公聽會及「初步協議(價購)」程序，於是交通建設計畫確定程序中，「計畫提出」步驟之說明會、「計畫公開」步驟之計畫書公告及「聽證舉行」步驟之聽證會議等程序內容均需稍作調整，以肆應納入土地徵收公聽會及協議(價購)程序之所需(見圖 5-1)。

修正調整後之整體交通建設計畫確定程序，將由 3 大階段擴



充為 5 大階段（見圖 5-2）。其中前 3 階段係承襲本所前期研究成果之「交通建設計畫確定程序」的「計畫提出」、「聽證舉行」與「計畫裁決」，第 4 階段及第 5 階段則為主要承襲現行「土地徵收程序」的「土地取得」與取得土地後的「計畫實施」。

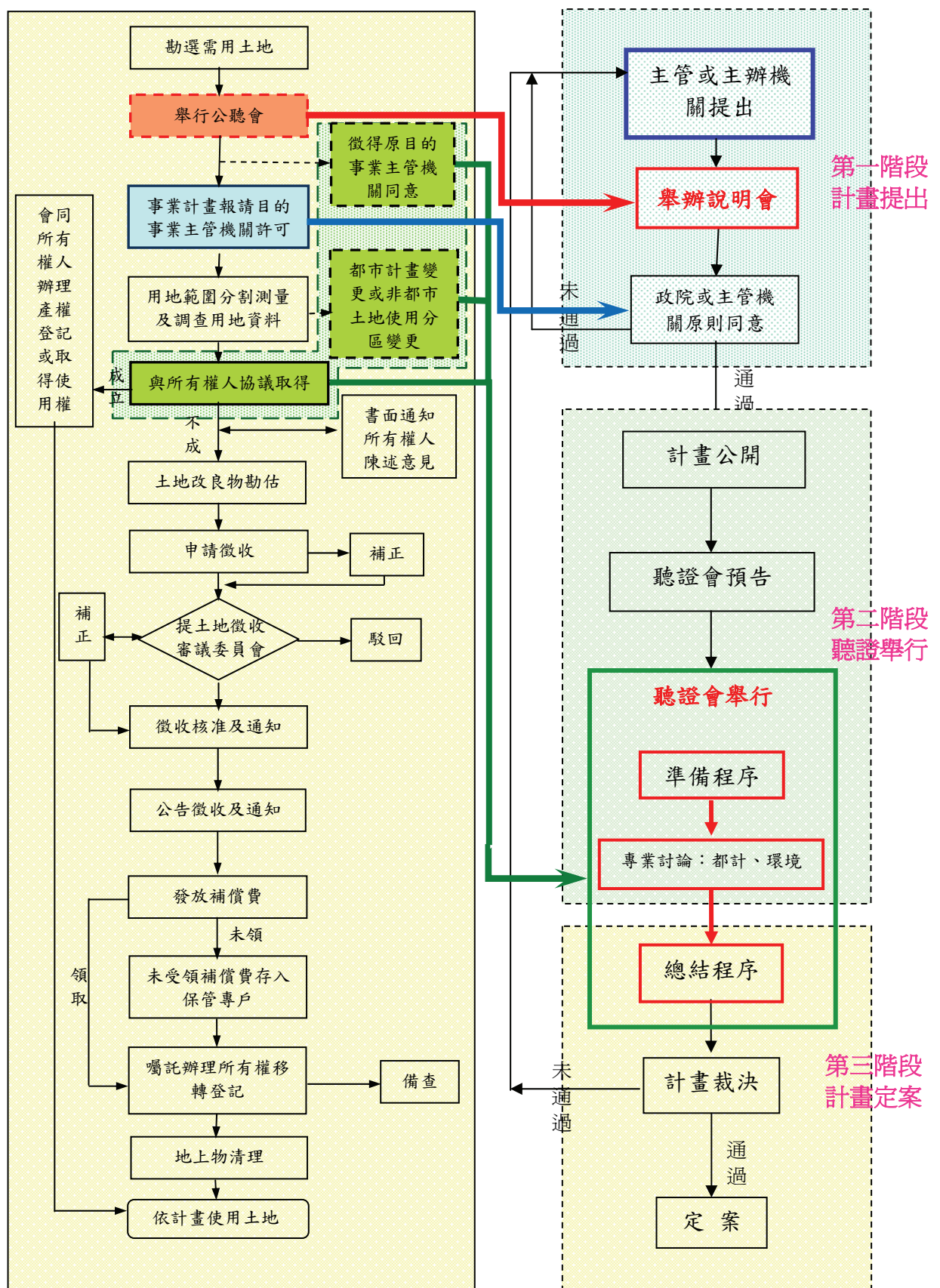


圖 5-1 計畫確定程序與現行土地徵收程序之整合

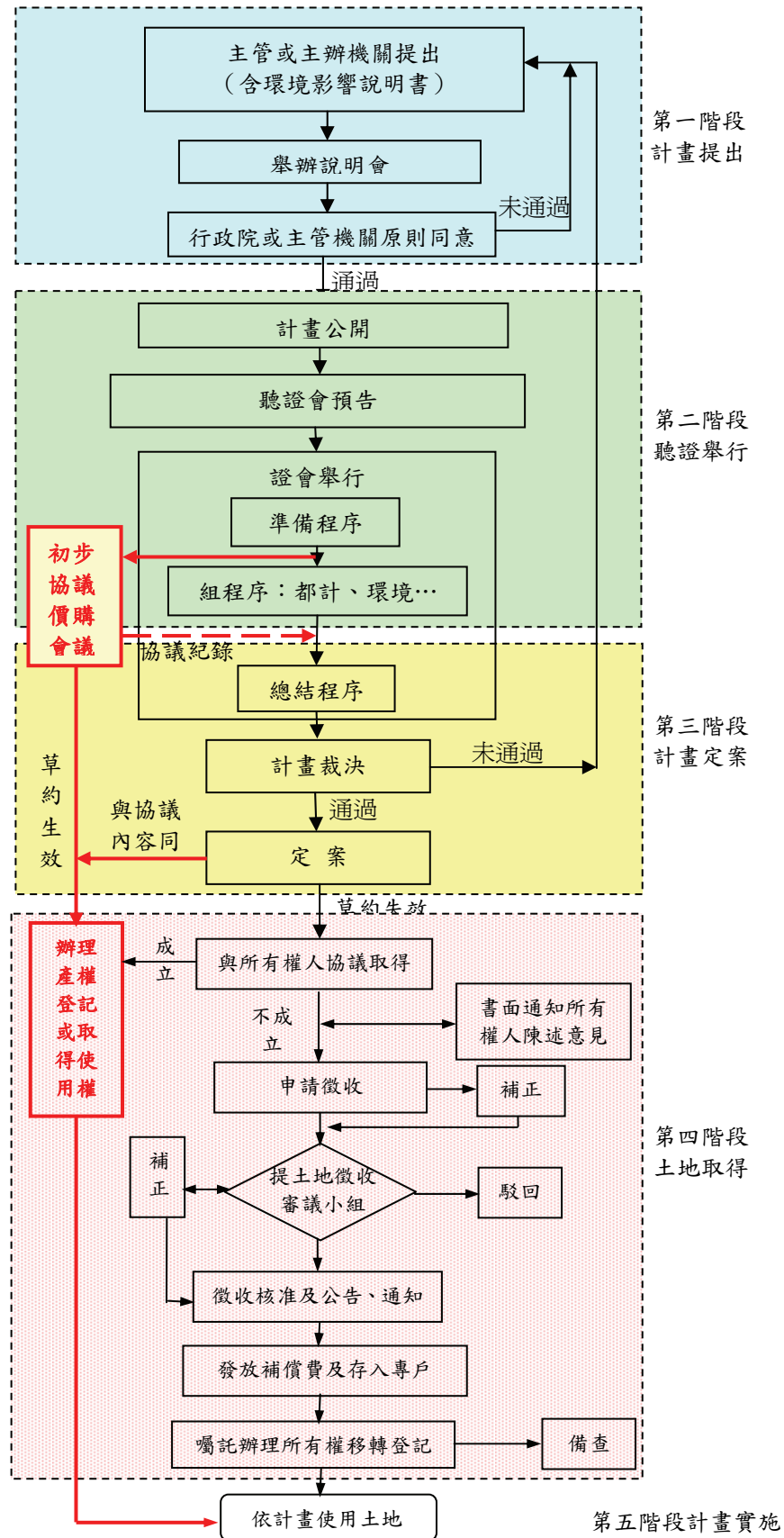


圖 5-2 修正後計畫確定程序與土地徵收程序之整體架構

## 二、計畫提出步驟之調整

新的「計畫提出」程序將土地徵收計畫之公聽會納入說明會中，一併舉行。故應修正計畫提出步驟中之下列事項：

### 1、修正後交通建設計畫計畫書草案內容

首先，計畫擬議機關於研擬交通建設計畫之計畫書草案中，就草案中交通設施佈設之區位、範圍與使用性質等，擬具「土地取得計畫書草案」，包含土地徵收、協議價購等各種土地取得方案之內容與預計作法，納入交通建設「計畫書草案」中，以提供民眾包含後續可能的土地徵收等事項之充分資訊。

據此，交通建設計畫書草案內容應至少具備下列 11 項內容：

- (1) 目標與年期
- (2) 計畫與上位計畫在目標定位上之關聯性
- (3) 資料蒐集
- (4) 現況分析與未來預測
- (5) 計畫方案內容及重要措施
- (6) 經濟評估
- (7) 財務評估
- (8) 土地所在地區及其都市(區域)計畫
- (9) 環境影響說明書
- (10) 土地取得計畫書草案
- (11) 其他重要事項

### 2、修正後說明會召開之通知書內容

由於土地徵收問題屬交通建設計畫中之重大課題，因此，說明會召開之通知書應配合將此課題明確顯示，以提醒被通知人注意，其調整後之通知書內容為下列 10 項：

- (1) 說明會之事由與依據
- (2) 當事人之姓名或名稱及住居所、事務所或營業所
- (3) 說明會之期日及場所
- (4) 說明會之主要程序

- (5) 計畫內容摘要及計畫書公開展示地點
- (6) 土地取得計畫書草案摘要
- (7) 說明會辦理機關
- (8) 陳述意見之方式、期間與受理機關地點
- (9) 當事人之其他權利
- (10) 計畫書草案：原則上僅限涉及事權機關及地方政府，以利其針對計畫內容，研提專業上之意見。

至於通知之對象與方式，則因土地所有人本就在通知對象之內，因此，無需調整。

### 3、徵詢機關意見與機關表示意見

因計畫書草案內容增加「土地取得計畫書草案」，故徵詢意見之機關亦應對應增加土地徵收機關與徵收執行機關。

### 4、修正後之說明會

說明會中，計畫擬議機關亦應增加有關「土地取得計畫書草案」此一部分之說明。

### 5、修正「計畫書初稿」之作成

依說明會、第一階段環評審查等結果所修正製作之計畫書初稿，應同時納入修正後之「土地取得計畫書初稿」。

「計畫書初稿」內容應至少包括下列 15 項：

- (1) 計畫的目標與範圍
- (2) 計畫年期
- (3) 計畫與上位計畫在目標定位上之關聯性
- (4) 資料蒐集與調查
- (5) 現況分析與未來預測
- (6) 計畫方案內容與重要措施
- (7) 計畫之土地所在地、範圍、面積及計畫所涉地區區域計畫、都市計畫之狀況
- (8) 工程標準或技術可行性的說明
- (9) 經濟評估
- (10) 財務評估

- (11) 環境衝擊
- (12) 土地取得計畫書初稿
- (13) 說明會意見之處理情形
- (14) 其他因素
- (15) 原始調查與推估資料

#### 6、增加用地測量分割作業步驟

在進行計畫書初稿擬定時或擬定完成後，對於初稿上已明確之計畫用地位置與範圍，應即展開用地之測量分割作業，以利後續協議價購程序之進行。惟因用地測量分割之作業需耗費時日，且協議價購程序並不影響後續計畫書初稿之審查，因此，用地測量分割作業僅需在「聽證舉行」前完成即可，無需於申請計畫裁決前完成。

除上述幾項作業外，計畫公開步驟內之其他作業無需調整，修正後之計畫公開步驟作業程序如圖 5-3 所示。

#### 三、計畫公開步驟之調整

配合計畫書初稿內容之調整，並避免民眾產生計畫確定程序將對土地取得方式作裁決之誤解，故應於「計畫公開」步驟之計畫書公告內容中，註明「土地取得計畫書初稿」僅供參考，計畫裁決將不包含土地取得之方式與內容，民眾對於此部分若提異議，亦將僅供未來土地徵收機關之參考，確定計畫機關及聽證機關均不作處理，以正視聽。至於其他「計畫公開」步驟內之作業，則均無需做調整。

#### 四、聽證預告步驟之調整

因未影響聽證預告步驟之內容，故無需調整。

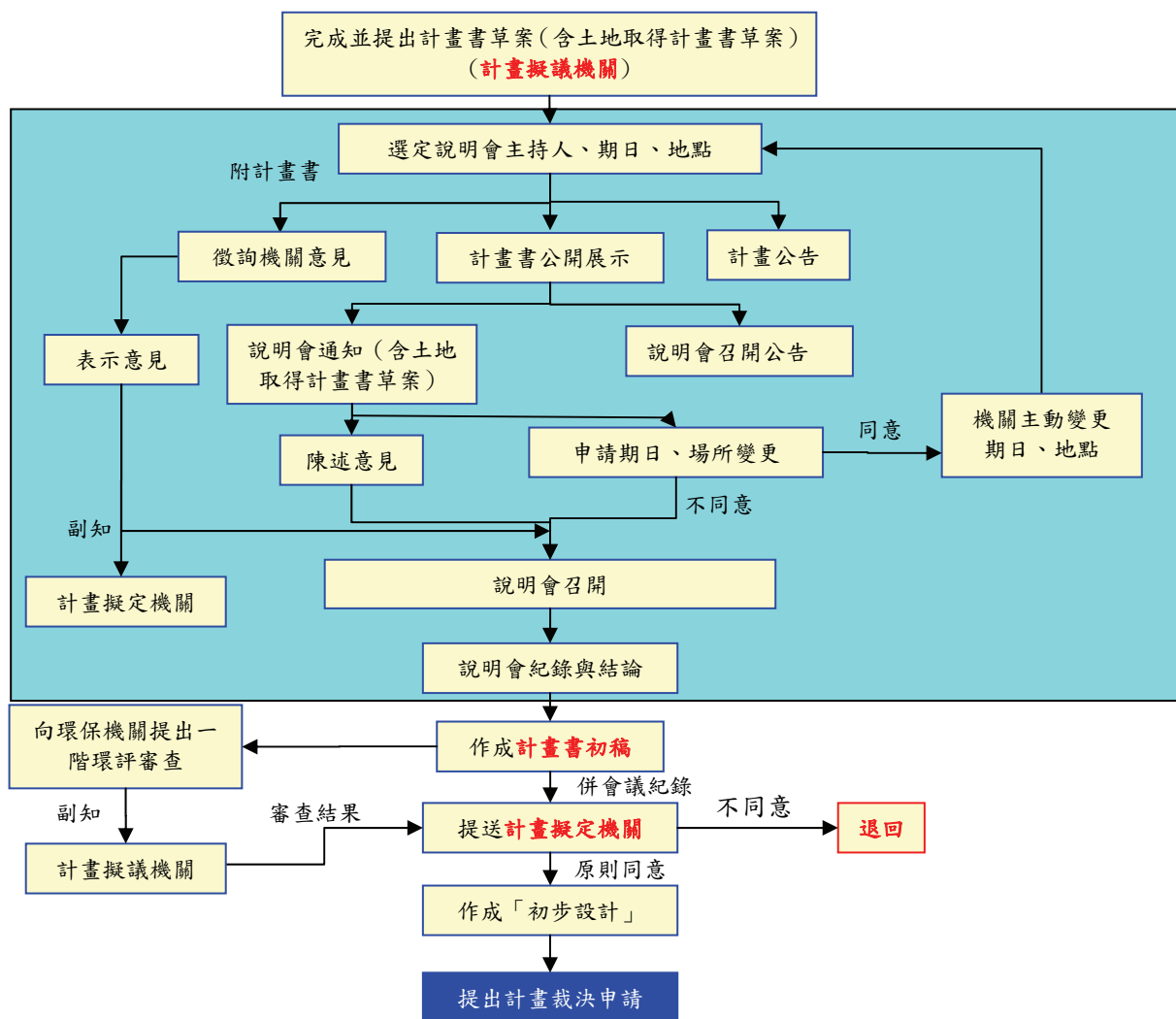


圖 5-3 修正後之計畫提出步驟作業程序

## 五、聽證舉行步驟之調整

聽證舉行是協議價購程序納入計畫確定程序之重要步驟。

在聽證舉行前，計畫擬定機關應完成用地之測量分割作業，同時於聽證會分組討論程序時，依分組討論之進程，於計畫之用地區位與範圍問題趨近明朗或收斂之際，開始以書面，掛號通知土地及土地改良物被徵收人進行「初步協議會議」（見圖 5-4）。

協議會議並不限於以價購方式取得土地，尚包括，租用、設定地上權、捐贈、聯合開發、無償提供使用等，均為協議會議中協議內容之選項。至於協議會議之進行方式，亦應遵循嚴謹之規範。

- 1、由計畫擬定機關（需地機關）以雙掛號，於會議 14 日前，郵寄通知預期可能被徵收土地及土地改良物之所有權人

召開協議價購會議。

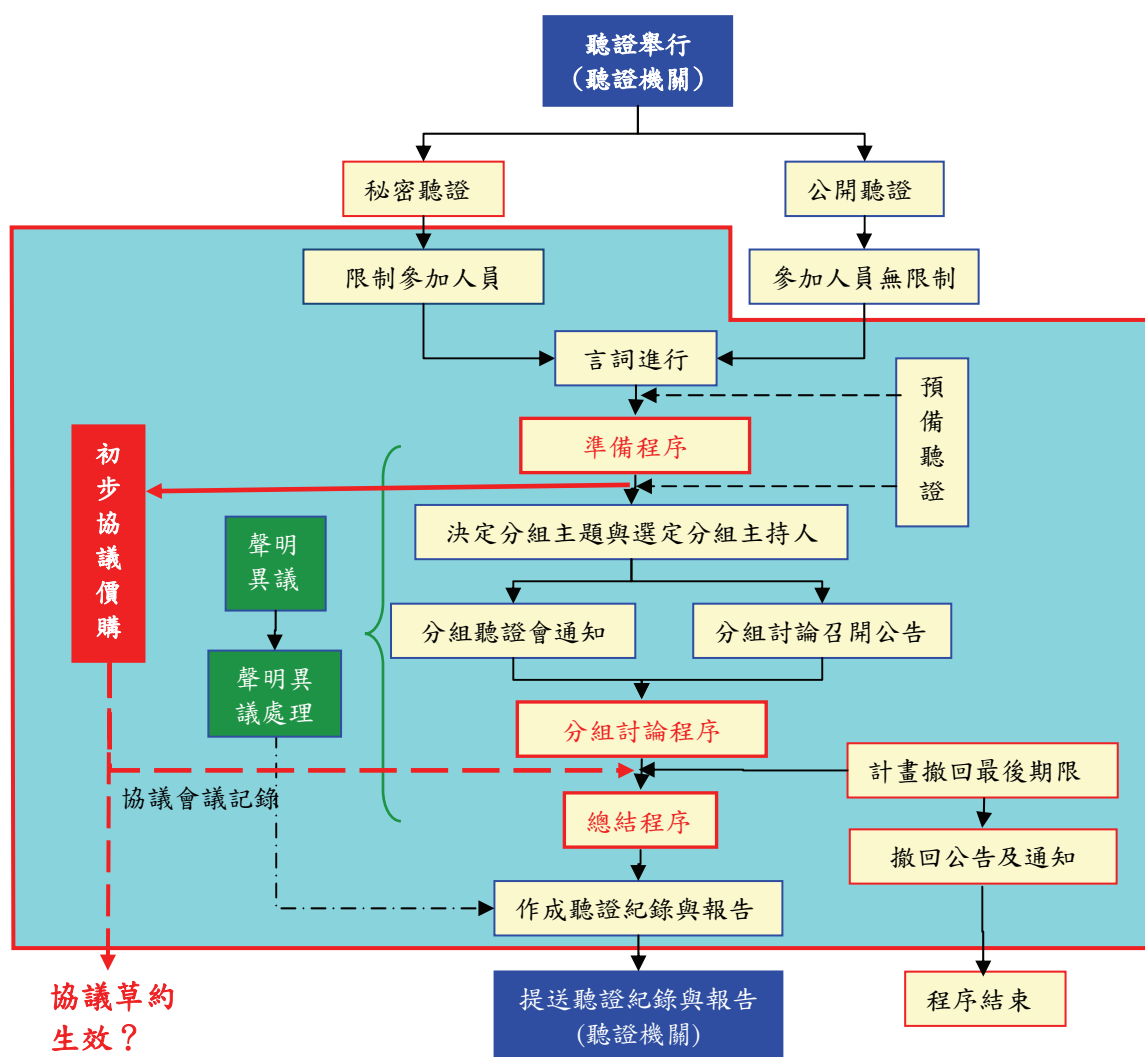


圖 5-4 修正後之聽證舉行步驟作業程序

## 2、協議價購會議

- (1) 協議價購會議由計畫擬定機關（需地機關）與預期可能被徵收土地及土地改良物之所有人單獨雙方進行，而非由聽證機關主持。
- (2) 計畫擬定機關（需地機關）應先說明計畫內容及會議召開之目的，包括：
  - ①興辦事業目的
  - ②工程規劃
  - ③用地範圍
  - ④用地取得方式
  - ⑤協議價購價格或標準



- (3) 由土地所有權人陳述意見，然後業管人員應對其提出之疑問詳實答覆，包括協議不成時，依法徵收的相關規定及作法，及自願按徵收補償地價售予需用土地人者，免徵其土地增值稅等，都應作說明。
- (4) 雙方若達成協議，應簽定「協議價購草約」，並明定該協議需在計畫裁決內容中之用地區位、範圍與協議時之內容相同時，協議始生法律效力，否則協議自然失效，協議過程亦不具土地徵收法上之效力，雙方須重啟協議。
- (5) 所有權人於會議中陳述之意見或陳述書應依法妥為處理，並將陳述意見或陳述書及處理情形，作成紀錄，納入未來之「申請徵收計畫書」內，俾作為後續內政部土地徵收委員會審議時之參考。
- (6) 協議價購會議應於聽證總結程序前完成，若未完成，則視同協議不成。
- (7) 無論是協議草約（副本）抑或是協議會議紀錄（副本），均應併聽證會議紀錄，送確定計畫機關作為計畫確定裁決之參考。

至於聽證會之其他程序，則仍維持不變。

## 六、計畫裁決步驟之調整

雖然計畫書中包含土地取得計畫，計畫確定程序中亦納入初步協議價購之程序，但計畫裁決事項本僅限於計畫內容之核定與否，並不包括土地徵收或土地取得事項，因此，計畫裁決步驟之內容無需調整。惟，倘計畫擬定機關（或需地機關）與土地、土地改良物被徵收人已於聽證總結程序前，達成「協議價購草約」，有利於未來計畫之實施，勢將有助於計畫確定機關之裁決作成。

## 七、執行協議價購或執行土地徵收程序

計畫確定裁決之結果，依其內容與協議草約之土地區位、範圍是否相同，而可分為：協議草約生效及協議草約失效（或不成立）（見圖 5-2）：

### 1、協議草約生效

當計畫確定裁決結果與協議價購中用地之區位範圍相同時，協議草約即告成立，必要時應儘速補辦用地測量，並依達成之協議草約內容，繼續辦理下列之後續事宜：

- (1) 掛號通知協議人草約生效
- (2) 簽報核准議價紀錄
- (3) 辦理分割
- (4) 申請免稅
- (5) 簽訂買賣契約書
- (6) 申報土地現值
- (7) 辦理移轉登記
- (8) 給付價款
- (9) 點交用地

同時免辦後續之土地徵收作業及其他行政行為。

## 2、協議草約失效（或不成立）

當計畫確定程序中的初步協議不成立或協議草約失效時，計畫擬定機關（需地機關）應依計畫確定裁決之內容，於協議會議 14 日前，通知土地及土地改良物所有人重新進行協議價購程序，並進行土地測量分割作業。

倘協議仍不成立，則應記明未達成協議之理由，於申請徵收時送交中央之徵收機關。

同時，計畫擬定機關（需地機關）應依計畫確定裁決之內容，重新擬具土地徵收計畫，然後自書面通知土地所有人陳述意見開始，依土地徵收條例及其他土地徵收作業規範，履行後續之土地徵收程序（見圖 5-2），包括：

- (1) 書面通知土地所有人陳述意見
- (2) 申請徵收
- (3) 土地徵收審議小組審議
- (4) 徵收核准
- (5) 公告通知
- (6) 發放補償費
- (7) 補償費存入專戶
- (8) 辦理所有權移轉登記
- (9) 地上物清理

(10) 依計畫使用土地。

至於書面通知土地所有人陳述意見步驟前之兩次土地徵收公聽會，則因屬資訊蒐集性質，且於計畫確定程序中業有計畫提出步驟中的說明會及聽證舉行步驟中聽證會的準備程序、分組討論與總結程序等，均有提供民眾表達意見之機會，故可在此階段之土地徵收程序中予以省略，以簡化程序。



## 第六章 結論與建議

「交通為實業之母」。交通設施建設不但可活絡社會經濟活動，建設的資本投入過程，亦可帶動社會消費需求，促進社會經濟成長。但龐大的建設經費對國家財政支出與資源運用，卻有舉足輕重的影響，故在資源及財源有限之情形下，如何依據國家財政及社會經濟發展情形，撙節使用，便必須倚靠縝密的評估與規劃才可達成而欲確保這些計畫的順利推動，則需奠基於強而有力的社會共識與民眾支持，行政計畫的計畫確定程序制度於是應運而生。

交通建設計畫從提出到定案實施的過程中，幾乎都不可避免的會涉及兩個與民眾息息相關的課題：首先便是公共設施的新增或擴增，將影響或改變許多民眾生活與發展的環境及條件，對國民生存與生計之影響深遠；其次則是進行交通建設時，多數不免有交通設施土地的新增需求，而當計畫中的設施需通過屬於私人所持有的土地時，就無可避免的需要面對如何取得私有土地的課題，價購甚至強制徵收便成為交通部門在實施交通建設計畫時，取得私有土地非常重要的途徑。

本研究前期之「交通建設計畫提出之正當法律程序研究(一)—交通計畫、都市(區域)計畫與環境影響評估程序的交錯」及「交通建設計畫提出之正當法律程序研究(二)—交通計畫確定程序」已針對交通建設計畫定案程序中民眾參與程序的建構，有一具體之研究成果，本研究則針對另一項重要課題—土地徵收，進行詳細探討，以下說明本研究之結論與建議。

### 6.1 結論

一、計畫確定程序之目的在實踐民眾參與、提升行政效率，並力求公益與私利間的衡平

計畫確定程序本在肆應計畫行政時代的來臨，實踐民眾參與的主權在民精神，預防統治者或少數主事者的專擅，同時降低民眾因對事物內容的不了解造成誤會，而導致彼此的爭執與內耗，進而增進社會和諧，提升行政效率。

以往因政府與民眾彼此缺乏信任，行政者害怕程序過程的繁冗與衝突，社會大眾則害怕自己成為計畫過程中，多數利益考量下的權益犧牲者，導致在程序設計上，刻意忽略相關議題的溝通或討論機制。然而，民主社會中，政府施政若欠缺民眾的認同與社會的共識，勢必衍生後續不少的爭議或社會衝突。因此，行政機關確實有必要建構一完善的行政程序，釐清並解決政府與民眾所關心的議題，消彌爭議與衝突於未然，促進社會和諧，也才能讓行政計畫順利推動，有效提升行政效率。

## 二、土地取得是實施交通建設計畫的一種手段，而非創造公益的方法

交通建設計畫之目的在降低經濟與社會活動的障礙，改善人民生活品質，創造整體社會效益。但交通建設需要土地以落實實施，而在欠缺具體實施計畫前，土地空間難以預先儲備，於是新增的交通設施計畫，便不免帶來新的土地空間需求。然就整體社會經濟而言，該土地屬誰所有，雖影響計畫之財務，但對計畫所創造之公共利益卻並無增益減損。換言之，若無該建設之計畫，政府單純的取得土地行為，其實並無法創造任何公共利益。因此，土地取得只是單純的作為實現該計畫的方法，而非創造公共利益，其與創造公共利益的交通建設計畫在本質上全然不同。

## 三、「徵收」是取得土地之最後不得已手段，而非唯一或優先手段

土地取得是實現交通建設計畫的手段，而目前我國政府取得私有土地之方法包括：私法買賣、以地易地、設定物之負擔、行政契約、聯合開發及土地徵收等 6 種方法。很顯然的，土地徵收只是各種土地取得方法中之一種，而非唯一的一種。又由於土地徵收係非基於人民之自由意願所做的財產權轉移，具有強迫性色彩，故基於憲法保障人民財產權之精神，我國在法律上，乃要求行政機關應窮盡其他方法後，始得採取之。

## 四、國外對於公共建設計畫之土地取得，多數均採二階段處理模式

除英國與法國外，各國對於公共建設所需土地的取得，多採二階段處理模式。第一階段先確定計畫的實施，即一般所指稱之計畫定案程序；第二階段則處理計畫所需土地的取得方法。尤其為落實憲法保障財產權之精神，在制度設計的考量上，先進國家均盡可能避免政府採用土地徵收的取得方式，故在土地取得的程序上，幾乎都優先設計有協議價購等其他取得方式之協調機制，以降低對土地所有權人之衝擊，換言之，土地徵收程序是否一定要與交通建設計畫之定案在同一程序中完成，在法制設計上，相對便顯得較為次要。

## 五、徵收土地之區位、範圍不確定，兩程序難以整合

目前除日本外，包括我國在內的多數國家在土地取得程序上，多有優先進行協議價購程序的強制規定。然而，無論是土地的協議價購或強制徵收，都必須建立在計畫內容確定，所需土地區位、範圍明確之前提下，始得進行。換言之，在計畫確定裁決尚未作成前，計畫所需土地之區位、範圍均無法確定，行政機關很難就一個不明確的標的物內容與民眾展開協議會議，更遑論要將協議價購不成立後之徵收程序，提前至與計畫確定裁決程序同

時完成。因此，雖然從直觀邏輯上，程序的整合將有助於整體計畫實施時程的縮減，但土地徵收程序與計畫確定程序在實際操作上確實存在難以整合之困難，並不適合整併為單一之程序。

#### 六、交通計畫確定程序與土地徵收程序應維持現行二階段處理之模式

為確保土地被徵收人之權益，依據現行土地徵收法規之規定，徵收處分僅是土地徵收機關取得土地徵收執行權、取得土地所有權強制移轉，或消滅土地所有人土地所有權，並重為土地所有權歸屬登記權力的基礎，而非代表完成徵收，更非代表行政機關就此取得土地所有權。而所謂土地徵收生效，則必須待整體徵收程序全部完成，包括通知土地所有權人及相關權利人領取補償金、土地所有權人，及相關權益人於期限內領取補償金或未於期限內領取補償金，而將補償金依法提存等程序均完成後，土地徵收始生效力，需地機關亦才得以將土地所有權登記於機關名下，取得土地。

然，這些徵收處分生效之要件，明顯與計畫確定裁決處分的公告期滿即生效力者不同。倘勉強將計畫確定裁決處分與土地徵收處分加以整合，勢必使得該新處分之生效要件與生效時間產生爭議，治絲益棼。此外，土地徵收補償費之經費籌措與預算編列均需行政處理之時間，依據現行預算編列制度，倘將計畫確定程序與土地徵收程序予以合併，則補償費之經費到位時程恐難與其法定要求之發放時程配合，而直接導致處分之失效。因此，本研究認為交通計畫確定程序與土地徵收程序應維持現行二階段處理之模式，兩者不宜勉強整合。

#### 七、納入初步協議價購程序有助於縮減程序，加速計畫之定案與實施

雖然，土地徵收程序與計畫確定程序不宜整合，但基於協議價購私法自治的契約彈性特性，將計畫確定程序中聽證舉行階段的分組討論步驟，導入一初步協議價購程序，嘗試使計畫確定裁決作成之同時，在不透過公權力強制的方式下，一併完成私有土地的取得，將可有效助益整體程序的縮短及行政效率的提升。

惟，由於交通建設計畫確定裁決尚未作成，計畫所需土地之區位、範圍均未確定，因此，初步協議只能以具生效條件之草約形式構建，且僅在後續計畫確定裁決內容中，計畫所需土地之區位、範圍與草約內容相同時，初步協議之草約始生效力，否則草約自動失效，需地機關必須依最終之計畫裁決內容，重新踐行協議價購程序與後續之土地徵收程序，以解決協議內容與最終之計畫確定裁決出現差異的問題。

## 6.2 建議

### 一、土地徵收權是否仍應由中央專有？值得後續研究探討。

在我國，地方自治的政治制度雖已實施多年，但依據現行土地徵收條例，僅中央政府之內政部得為土地徵收機關，各地方政府則均為土地徵收之執行機關。換言之，依現行體制，僅國家（或中央政府）具有土地徵收事權，得為土地徵收之主體，各級地方自治團體及地方政府不具土地徵收權限，不得進行私有土地之徵收。惟，交通建設計畫並非中央才有，各級地方自治團體及地方政府或為其地方之經濟發展，或為其人民生活條件之改善，實際上都各自存在著為數不少的各類型交通建設計畫，倘每個計畫都由地方提出，後續土地徵收亦由地方執行，卻仍必須上陳中央取得同意才能徵收，則勢必有礙其行政效率之提升，同時亦減損地方對其交通事務之自主性與主導權，不利地方自治制度之發展。因此，考量國家及地方長遠發展之需要，土地徵收事權是否仍宜堅持由中央專屬，其間利弊得失，確實尚待未來學理上及實務上的更多研究與討論。

### 二、現行土地徵收公聽會程序容許與計畫公聽會合併舉行，容易使得土地徵收公聽會落於形式，建議加以檢討

土地徵收條例第 10 條第 2 項規定：「需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉辦土地徵收公聽會…，但因舉辦具機密性之國防事業或已舉辦公聽會或說明會者，不在此限」。惟因現行法規對於土地徵收公聽會之核心功能與討論議題、範圍並無規範，導致實務上常將其他計畫程序上之說明會或公聽會（如都市計畫審議程序所舉辦之說明會）舉辦，做為得免辦土地徵收公聽會之依據或理由。

然，每個程序所舉辦公聽會或說明會之目的與核心議題並不相同，舉例而言，計畫興辦許可公聽會係以討論計畫實施效益及對地區民眾生活或生計發展影響為主，土地使用審議說明會則以討論土地空間配置合理性與土地使用效益為核心，環境影響公聽會卻又是以計畫實施對環境、生態之衝擊影響為主軸…，顯然均與土地取得的方法、範圍、補償費價金等議題並無關聯。因此，現行規定及實務操作將其他程序公聽會之舉辦，視同土地徵收公聽會之舉辦，將會使得土地徵收公聽會程序流於形式，對相關議題的意見溝通與爭議釐清並無助益。故建議重新檢討並釐清土地徵收公聽會舉辦之核心功能及目的，設定公聽會之目的與議題範圍，以避免土地徵收公聽會徒具虛文，而無法發揮功能。



### 三、初步協議會議召開時機及草約簽訂方式，尚待後續之研究探討

本研究雖建議在計畫確定程序中導入初步協議價購程序，以提升整體行政效率，但為使初步協議未來生效之機會增加，更具體有效助益整體程序之時程縮減。初步協議會議召開之時機，應儘可能落於計畫聽證會對於需地區位、範圍共識形成之後，但又為使初步協議會議不影響正常計畫確定程序之進行，協議會議應於聽證之總結程序完成前完成，且由於初步協議會議係由需地機關單方面主動發動，並僅由需地機關與土地被徵收人雙方參加，而非由公正人士或機關主持，因此，為保障雙方權益，建構一明確的會議召開時機與會議程序規範，將有助於需地機關在實務上之操作。

同時，草約的內容與簽定方式亦影響未來的作業執行，因此，亦尚待相關機關自實務上進行相關之探討。

### 四、現行土地徵收的公益性與必要性審議已涉入計畫之實質內容審查，造成程序重疊，宜予檢討

土地徵收是個複雜的問題，不但涉及憲法對於基本權的保障問題，更有繁複的計畫審查程序。然因強制徵收手段對人民權益影響鉅大，因此，在制度設計上便格外需要嚴謹，並希望藉此減少爭議。

然現行制度上，從交通建設計畫提出到定案實施，建置了許多審議程序，卻對於各項審議之審議事項、範圍等事項欠缺通盤規劃，導致許多審議程序對於相同或相似的議題一再反覆討論、審查，雖然謹慎有餘，但疊床架屋，反生程序之不經濟。

土地徵收本係政府取得私有土地的一種途徑，與協議價購方式同為成就計畫得以實施的一種手段選項。單純的徵收土地行為本身並無創造效益或創造公共利益的內涵，不應與行政計畫本身相提並論，亦不宜以審議計畫內容之規格看待之。然，現行土地徵收程序要求土地徵收機關（或土地徵收審議小組）須針對行政計畫之公益性與必要性進行審查，卻未審視計畫的公益性與必要性課題，應屬計畫實施效益與影響的評價，屬計畫實質內容的審查，與土地徵收審議屬土地區位、範圍、內容物、取得方式與補償費合理價金等事項的討論，並不相同，不應混淆。否則相同議題在不同審議程序中可能一再重複討論，造成行政效率延宕。尤其當各程序之審議標準或評價方法不同時，更可能導致結果或結論相互衝突或矛盾，無端招來爭議，徒生困擾，實無效益。因此，本研究認為現行土地徵收的公益性與必要性審議已涉入計畫實

質內容審查，造成程序重疊，宜予適度檢討

五、本研究只探討程序之整合問題，對於現行程序在法理上的問題，期待更多研究資源的投入與討論

土地徵收是個複雜的問題，本研究為使研究主題不致發散，在研究之初便將研究範圍設定在現行程序的整合，而不探究土地徵收程序中各項議題在學理上的理論課題。但研究過程中，仍不免發現部份議題確實需要在學理上建構更堅實的理論基礎，才能使程序的設計更臻完善，諸如中央專有土地徵收權、合理的價購金額或徵收補償金額計算，預算編列制度…等，未來均期待更多研究資源的投入與討論。

## 參考文獻

- 1、林明鏘，行政計畫法論，台大法學論叢第二十五期第三卷，民國 85 年 4 月。
- 2、大眾捷運法。
- 3、行政程序法。
- 4、湯儒彥，交通建設計畫提出之正當法律程序研究（一）—交通計畫、都市（區域）計畫與環境影響評估程序的交錯，交通部運輸研究所，民國 97 年 7 月。
- 5、湯儒彥，交通建設計畫提出之正當法律程序研究(二)—交通計畫確定程序，交通部運輸研究所，民國 99 年 3 月。
- 6、蕭輔導，我國土地徵收制度之回顧與展望，收錄於「內政部 101 年度土地徵收法令講習會講義」，內政部地政司，民國 101 年 9 月。
- 7、周明逸，公用土地徵收補償法制之研究，雲林科技大學科技法律研究所，民國 100 年 6 月。
- 8、顧明河，土地徵收條例中有關協議價購收回權問題之研究，逢甲大學土地管理研究所，民國 100 年 6 月。
- 9、賴伯男，土地徵收中有關生存權補償之研究，國立政治大學地政研究所，民國 99 年 6 月。
- 10、簡妙華，國道公共工程徵收建築物拆遷補償作業探討，中國文化大學建築及都市計劃研究所，民國 99 年 6 月。
- 11、蔡進田，我國土地徵收補償法制之研究，國立臺灣大學國家發展研究所，民國 93 年 6 月。
- 12、司法院大法官會議釋字第 156 號解釋文。
- 13、司法院大法官會議釋字第 513 號解釋文。
- 14、都市計畫法。
- 15、國家公園法。
- 16、區域計畫法。
- 17、非都市土地使用管制規則。
- 18、大法官釋字第 405 號解釋文暨理由書。
- 19、土地法。
- 20、內政部編，「內政部 101 年度土地徵收講習會講義」，內政部，民國 101 年 9 月。
- 21、內政部，土地徵收作業手冊，內政部，民國 93 年 8 月。

- 22、大法官釋字第 400 號解釋文。
- 23、黃馨，公共工程建設推動過程中土地徵收補償之研究，國立東華大學公共行政研究所，碩士論文，民國 98 年 6 月。
- 24、土地徵收條例。
- 25、立法院，「立法院第四屆第二會期內政及民族、經濟及能源、財政三委員會併案審查『土地徵收條例草案』第一次聯席會議紀錄」，立法院公報，第 88 卷 54 期 3054 號（下冊），立法院，民國 88 年 12 月 11 日。
- 26、土地徵收條例施行細則。
- 27、申請土地徵收注意事項。
- 28、鄭雅芳，「土地徵收書圖製作」，收錄於內政部編，內政部 101 年度土地徵收法令講習會講義，內政部，民國 101 年 9 月。
- 29、各級都市計畫委員會組織規程。
- 30、司法院釋字第 513 號解釋文。
- 31、司法院大法官會議釋字第 425 號解釋文理由書。
- 32、李茂雄，公共工程建設土地徵收課題之研究，中山大學公共事務管理研究所，碩士論文，民國 91 年 6 月。
- 33、行政程序法。
- 34、廖義男，論行政計畫之確定程序，收錄於翁岳生主持，行政程序法之研究，行政院經濟建設委員會委託台灣大學法律研究所執行，民國 79 年 12 月。
- 35、法務部「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案（93.2 版）」。
- 36、李季錦，BOT 適用計畫確定程序之研究—以民間規劃為中心，國立中正大學法律學研究所，碩士論文，民國 91 年 1 月。
- 37、羅傳賢，行政程序法有關行政計畫確定程序之闡述，立法院院聞，第 31 卷第 10 期，民 92 年 10 月。
- 38、行政院公共工程委員會，公共建設工程經費估算編列手冊，行政院公共工程委員會，民國 87 年 3 月。
- 39、陳卿南，行政聽證構成內容與運用狀況之研究，中央警察大學法律學研究所，碩士論文，民國 90 年 6 月。
- 40、吳信華，行政計畫與計畫確定程序，收錄於「行政法爭議問題研究（上）」，台灣行政法學會主編，五南書局，民國 90 年 8 月
- 41、林錫堯，行政法要義，元照出版，2006 年。
- 42、黃錦堂，德國計畫裁決程序引進我國之研究—我國重大開發或設

廠案許可程序改進之檢討，收錄於當代公法理論，月旦法學出版社，1993年5月。

43、陳敏，行政法總論，元照出版，1999年12月。

44、黃異等，各種漁業行政計畫之擬定及確定程序之研究，行政院農委會漁業署委託中正大學法律系暨法律研究所，民國91年12月。



交通建設計畫提出之正當法律程序研究(三)  
土地徵收程序之整合

交通部運輸研究所

ISBN 978-986-03-7114-7

及條碼

GPN : 1010201104

定價 120 元