

99-2-1265  
MOTC-IOT-96-PBA013

# 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

中華民國 99 年 2 月



99-2-1265  
MOTC-IOT-96-PBA013

# 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

著者：湯儒彥

交通部運輸研究所

中華民國 99 年 2 月

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 / 湯儒彥著. -- 初版. --  
臺北市 : 交通部運研所, 民99. 02  
面 ; 公分  
參考書目: 面  
ISBN 978-986-02-2462-7(平裝)

1. 交通建設 2. 都市計畫 3. 環境影響評估  
4. 行政程序法

557.12

99001710

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

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](http://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 99 年 2 月

印 刷 者: 華宇實業有限公司

版(刷)次冊數: 初版一刷 120 冊

本書同時登載於交通部運輸研究所網站

定 價: 200 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: 1009900253

ISBN: 978-986-02-2462-7(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(二)—交通計畫確定程序			
國際標準書號（或叢刊號） ISBN978-986-02-2462-7(平裝)	政府出版品統一編號 1009900253	運輸研究所出版品編號 99-2-1265	計畫編號 96-PBA013
主辦單位：運輸計畫組 主管：林國顯 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 96 年 2 月 至 97 年 12 月
關鍵詞：交通建設計畫、正當法律程序、行政計畫、民眾參與、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，其制定與定案程序自應適用行政程序法之相關規定。</p> <p>本研究針對交通建設計畫定案之程序問題進行探討，研訂適合交通建設計畫定案之法規範準則，供未來計畫定案程序建構之有力參考。</p>			
出版日期	頁數	定價	本 出 版 品 取 得 方 式
99 年 2 月	238	200	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 II )			
ISBN(OR ISSN) ISBN978-986-02-2462-7(pbk.)	GOVERNMENT PUBLICATIONS NUMBER 1009900253	IOT SERIAL NUMBER 99-2-1265	PROJECT NUMBER 96-PBA013
DIVISION: Planning Division DIVISION DIRECTOR: Kuo-Shian Lin PRINCIPAL INVESTIGATOR: Ru-Yen Tang PROJECT STAFF: Ru-Yen Tang PHONE: 886-2-23496807 FAX: 886-2-25450428			PROJECT PERIOD FROM February 2007 TO December 2008
KEY WORDS: Transportation construction plan, Due process of law, Administrative plan, Public participation, The submitting process of plans, Administrative Procedure Act			
<b>ABSTRACT:</b>  <p>Article 164 of the Administrative Procedure Act provides, "The decision on an administrative planning that relates to specified utilization of land situated in specific districts or the construction of major infrastructures, which involves persons with diverse interest 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 the transportation construction plans are one type of administrative plans, it is no doubt that the process of submissions for transportation construction plans must be followed the stipulations of Administrative Procedure Act as above.</p> <p>According to the studies and discussions, this research, The Due Process of Submission for Transportation Construction Plans ( Phase II ) , gives a suggestion for the framework of the submitting process of transportation construction plans which could be the base for following legislation works.</p>			
DATE OF PUBLICATION February 2010	NUMBER OF PAGES 238	PRICE 200	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(二)

## —交通計畫確定程序

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·····	2
1.3 研究內容·····	2
1.4 研究方法及步驟·····	3
第二章 計畫確定程序之意義·····	5
2.1 行政計畫的意義·····	5
2.2 計畫確定程序之意義·····	6
2.3 計畫確定程序之目的與功能·····	9
2.4 各國之計畫確定程序·····	12
第三章 計畫確定程序之適用對象·····	21
3.1 為具體事件之專案規劃·····	24
3.2 一定地區土地之特定利用·····	25
3.3 重大公共設施之設置·····	26
3.4 涉及多數不同利益之人·····	40
3.5 計畫之事務涉及多數行政機關之職權者·····	40
3.6 小結·····	41
第四章 計畫確定程序之基本建制·····	43
4.1 計畫確定程序之整體架構·····	43
4.1.1 交通建設計畫之現行定案程序·····	43
4.1.2 計畫確定程序之主要步驟·····	48
4.1.3 整合後交通建設計畫之計畫確定程序·····	51
4.1.4 計畫確定程序與現行都市計畫審查程序之整合·····	57
4.1.5 計畫確定程序與現行環境影響評估程序之整合·····	60
4.1.6 計畫確定程序與現行交通建設計畫工程作業程序之整合 ·····	63
4.2 計畫確定程序應規範之內容·····	66

第五章	計畫之提出	71
5.1	交通建設計畫之性質與類型	71
5.2	計畫擬定機關	75
5.3	計畫書應具備之要件與內容	80
5.4	涉及事權機關的參與	85
5.5	說明會的召開	86
5.5.1	說明會的資訊公開	86
5.5.2	說明會的通知	88
5.5.3	說明會的期日與地點選擇	89
5.5.4	說明會的意見表示方式	90
5.5.5	說明會的程序（主持人）	90
5.5.6	說明會的紀錄與結論	91
5.6	確定計畫機關	91
5.6.1	單一機關擬定之計畫	91
5.6.2	非單一機關擬定之計畫	92
5.7	小結	92
第六章	計畫之公開	95
6.1	公開前的程序審查	95
6.2	計畫公開的內容、時間與期間	95
6.3	公開的對象	100
6.4	公開的地點	102
6.5	異議與回覆的處理	102
6.6	不表示意見或逾期表示意見之效果	103
6.7	不受理、駁回與主動撤回之效果	103
6.8	免除聽證與逕行裁決	104
6.9	小結	105
第七章	聽證之預告	107
7.1	聽證形式之決定	107
7.2	聽證會的公告	110
7.3	聽證的通知	111
7.4	聽證未預告及預告瑕疵之效果	112
7.5	小結	112
第八章	聽證之舉行	115
8.1	主席的選任	115



8.2	聽證的參加	119
8.3	秘密聽證	121
8.4	聽證程序—分組與總結	122
8.5	預備聽證	124
8.6	程序中的聲明異議處理	126
8.7	聽證紀錄	126
8.8	計畫確定裁決申請之撤回	127
8.9	小結	128
第九章 計畫之裁決		129
9.1	計畫確定裁決書	129
9.1.1	計畫裁決作成方式	129
9.1.2	部分延後裁決	130
9.1.3	裁決書應記載之內容與計畫裁決公告	131
9.1.4	裁決之生效與拘束力	133
9.2	計畫裁決的瑕疵與無效	135
9.3	得請求救濟者	136
9.3.1	請求權種類	136
9.3.2	救濟之型態	138
9.4	逾期的救濟	139
9.5	小結	139
第十章 計畫的變更與廢止		141
10.1	實施後的計畫變更處理	141
10.2	展期時的計畫變更	141
10.3	計畫的撤銷、廢止與消滅	142
10.4	小結	143
第十一章 結論與建議		145
11.1	結論	145
11.2	建議	149
參考文獻		151
附錄 1 行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案（89.10.26）		155
附錄 2 行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案（93.2）		

.....	163
附錄 3 98.8.5 座談會會議紀錄暨處理情形.....	173
附錄 4 簡報資料.....	185

## 表 目 錄

頁次

表 3-1	各項法律中有關「重大」或「重要」建設之定義 .....	29
表 3-2	各項法規或命令中有關「重大」或「重要」建設之定義 .....	30
表 3-3	環評法中涉及重要性計畫概念對於「重要」的定義··	33
表 3-3	環評法中涉及重要性計畫概念對於「重要」的定義（續 1） .....	34
表 3-3	環評法中涉及重要性計畫概念對於「重要」的定義（續 2） .....	35
表 5-1	各類交通建設計畫之計畫擬議機關與計畫擬定機關····	80
表 5-2	計畫確定程序中之聽證與確定計畫機關····	92
表 6-1	各項法規及研究對於計畫公告應備內容之比較····	97
表 6-2	各項法規及研究對於計畫書應備內容之比較····	99
表 7-1	行政聽證的種類····	109
表 8-1	各法規對於聽證會、公聽會、說明會主持人之職權比較 .....	118
表 8-2	聽證機關、聽證主持人、聽證分組主持人之選任····	119
表 11-1	交通建設計畫確定程序中之各事權機關····	148

圖目錄	頁次
圖 2-1 我國每年新增創設民眾參與機制之法規數量·····	7
圖 2-2 現行行政院所屬各機關中長程計畫審議流程·····	9
圖 2-3 未來各類交通建設計畫應遵循之定案程序·····	17
圖 2-4 現行各類交通建設計畫之定案程序·····	19
圖 4-1 目前交通建設計畫與都市（區域）計畫、環評之流程圖 ·····	44
圖 4-2 都市計畫定案程序·····	46
圖 4-3 環境影響評估二階段審查流程圖·····	47
圖 4-4 計畫確定程序之主要步驟·····	49
圖 4-5 整合後之交通建設計畫確定程序流程圖·····	56
圖 4-6 計畫確定程序與現行都市計畫審查程序之整合·····	59
圖 4-7 廖義男版環境影響評估流程與計畫確定程序之關連圖 ·····	61
圖 4-8 計畫確定程序與現行環評審查程序之整合·····	62
圖 4-9 國道計畫作業流程·····	64
圖 4-10 計畫確定程序與現行交通建設計畫工程作業程序之整合 ·····	66
圖 4-11 廖義男版之計畫確定程序·····	70
圖 5-1 王慶瑞君所提出交通建設計畫之分類·····	72
圖 5-2 我國現存交通計畫之態樣·····	73
圖 5-3 交通系統規劃之程序·····	82
圖 5-4 計畫提出步驟之流程圖·····	93
圖 6-1 計畫公開步驟之流程圖·····	106
圖 7-1 聽證預告步驟之流程圖·····	113
圖 8-1 聽證舉行步驟之流程圖·····	128
圖 9-1 計畫裁決步驟之流程圖·····	140
圖 10-1 計畫的撤銷、廢止與消滅流程·····	144

# 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

### 第一章 緒 論

#### 1.1 研究背景及目的

現代民主國家，強調人民為國家的主體，人民有權利參與國家或政府重要的公共事務與決策，因此，行政計畫研擬過程中的「民眾參與」程序，便成為民眾參與政府公共建設，體現主權在民的重要設計與平台。

民國 90 年實施的行政程序法第 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，並得有集中式權之效果。」而交通建設計畫即係針對未來交通系統可能出現的情境或問題，所提出對未來問題解決所擬採取方法、步驟與措施的計畫。因此，交通建設計畫顯然已被涵攝於行政程序法所規範之行政計畫之中，屬行政計畫之一種。

據此，交通建設計畫的制定與定案程序，當然亦應適用行政程序法中相關於行政計畫作業程序之規定，且因交通建設計畫係重要之民生設施，屬公共使用之公共財，故其規劃與建設過程中均將不免涉及「多數不同利益之人」及「多數不同行政機關權限」，而應依法有「公開及聽證」之程序，以符合法律要求，並落實行政程序中正當法律程序之精神。

然而，行政程序法第 164 條第二項雖規定：前項行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，由行政院另訂之。一直以來，卻因各部門行政計畫之特性差異頗大，法務部雖提出子法草案，但各部門多基於本身計畫屬性特別之理由，而拒斥該子法的草案規範，導致子法推動左右為難<sup>1-1</sup>，至今，有關行政計畫的定案程序依然空白缺憾，成為行政程序法實施多年後，一項艱鉅的法制推動工程。

---

<sup>1-1</sup> 法務部於 89 年 10 月 26 日以法 89 律字第 0789000443 號函，將所擬「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」陳報行政院審議，經研考會於 89 年 12 月 5 日召集相關機關會議研商，主席裁示「有關本辦法第二條第二項所定一定地區土地之特定利用之範圍及目的及第三項重大公共設施之範圍之公告事項一節，將建請行政院指定主辦機關辦理公告事宜，並建議盡量將適用範圍縮小」，終由行政院交法務部重行研議。法務部於 90 年 8 月 22 日以法 90 律字第 000491 號函請各機關依其重擬草案之第 2 條第 2 項及第 3 項條文，提供修正意見。修正意見經彙整後，先於該部內內部人員召開 5 次會前會，進行可行性討論，後再邀集相關機關開會研商。至 92 年 10 月 16 日為止前後共計召開 6 次會議。期間亦函請外交部代為蒐集

為求早日將交通建設計畫回歸正常的行政程序規範，符合行政行為應實踐正當法律程序的憲法精神，本研究乃針對交通建設計畫定案之相關程序問題進行探討，希望在行政程序法的立法精神下，對交通建設計畫的定案程序進行整體性的檢討，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。

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)計畫審查程序與環境影響評估審查程序的交錯」之研究成果，在整合現行交通計畫定案程序、都市(區域)計畫審查程序與環境影響評估審查程序的新程序架構下，繼續針對交通建設計畫的計畫確定程序做深入之探討。

## 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行政計畫為對象，並以進入計畫確定程序之交通建設計畫為本案研究之範圍。

## 1.3 研究內容

本研究之研究內容包括：

- 1、探討計畫定案程序與計畫確定程序之差異
- 2、回顧各國有關行政計畫之計畫確定程序規範
- 3、探討適用計畫確定程序之交通建設計畫要件
- 4、建構整合交通計畫定案、都市計畫審議、環境影響評估審議程序與行政程序法計畫確定程序之整合程序架構
- 5、探討交通建設計畫的擬定機關
- 6、探討交通建設計畫提出前之民眾參與程序
- 7、探討交通建設計畫之公開對象與方式
- 8、探討聽證會的準備與聽證會舉行
- 9、探討民眾在計畫確定程序中的權利與義務
- 10、探討計畫裁決之作成方式與效力
- 11、探討已定案計畫的變更與廢止

---

德國之相關實務資料。再歷經多次會議研討及參考外國史料，始於 93 年 2 月重新擬妥辦法草案內容。由此過程，在在顯示法務部對於制定該子法規範的戮力不懈，及其面臨的外部阻難與壓力。

## 1.4 研究方法及步驟

本研究採取傳統法學研究之文獻探討法，先蒐集整理有關行政程序法及行政計畫確定程序之相關研究文獻，尤其對於行政聽證舉行之相關探討，以建構本研究之理論架構，繼之整合目前實務上及交通等各專業法律上之計畫定案程序相關規定，提出未來交通建設計畫確定程序之建議方案。

本研究進行之步驟與方法如下：

- 1、探討各種交通計畫相互間之關係與拘束力
- 2、釐清進入計畫確定程序之交通計畫屬性。
- 3、以落實積極的民眾參與為目標，嘗試建構交通建設計畫聽證會之召開方法與相關程序細節。
- 4、最後探討聽證會最後裁決之作成方式。

## 第二章 計畫確定程序之意義

### 2.1 行政計畫的意義

隨著人類科技文明與社會環境的發展，社會的專業化與分工情形日益加深，現代政府的角色不再僅只於解決過去或正在發生的事件，更需構思國家與社會未來發展願景，對未來國家或社會所可能面臨的問題與困難，提出具體預防及解決之道，並提供各部門一個施政步調協調統合的有效平台，以引導社會經濟發展，維持公正合理社會秩序，對社會有限資源做合理有效的分配運用，於是「行政計畫」應運而生。不容否認的，現代法治國家中，「計畫行政」已然是政府施政作為中非常重要的一種行為型態。

「行政計畫」顧名思義，係行政機關為於一定時間內達到特定行政目的，所計畫採取的步驟、方法或措施，因此，行政計畫必然具有「目的性」、「事前性」、「為將來事務之規劃」等諸項特徵。但事實上，政府計畫行政行為之表現型態頗為多元，有抽象上位的指導性或政策性計畫，有具體落實的施工或作業管理計畫，更有純粹提供民眾訊息的資訊性計畫。以往我國行政機關間常見者即有：國土開發計畫、經濟計畫、勞動計畫、財政計畫、文教計畫、社會建設計畫、資源保護計畫、人力發展計畫、科技發展計畫、能源政策計畫、國防計畫、區域計畫、全國計畫、地方計畫、短期計畫、中期計畫、長期計畫、綜合計畫、特定計畫、上位計畫、下位計畫…等<sup>2-1</sup>；至於計畫所使用之名稱，則不乏有政策、方針、程序、計畫、方案、預算、措施…等不一而定<sup>2-2</sup>。然而，就法制上而言，較值得關心的乃是各種行政計畫在法律上的定位，與其對行政權內部與外部的拘束效果為何？

綜觀上述諸種行政計畫種類，其實許多僅只是用途功能或事物涵攝對象範圍的不同，目的在區別計畫本身的性質，使其計畫內容、影響、範圍等事項得以清晰易於掌握，不少計畫所探討之內容過於抽象，或計畫對象尚未明確，在法律上或未造成人民權利義務變化的效果（如上位計畫），或根本未侵害民眾之權益（如文教計畫），均非本研究所關注者。至於計畫內容直接涉及侵害人民權益之行政計畫，則基於對民眾權益之保障，現代法治國家沒有理由不在其制度上設法適度規範，加以拘束。

在探討行政計畫的法制化課題前，應先釐清「行政計畫」的意義。

---

<sup>2-1</sup> 詹啓章，從行政法學觀點論日本行政計畫制度，國立中興大學法律學研究所，碩士論文，民國 75 年 5 月，pp.23-27。

<sup>2-2</sup> 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，pp.81-83。



依據「行政程序法」第 163 條之定義：「本法所稱之行政計畫，係指行政機關為將來一定期限內達成特定之目的或實現一定之構想，事前就達成該目的或實現該構想有關之方法、步驟或措施等所為之設計與規劃」。據此，可知「行政計畫」之法律構成要件有 6：

- 1、由行政機關所提出。
- 2、為未來之計算。
- 3、是一種尚未實現且預期將實現之行政作為的說明或描述。
- 4、該行政作為具有目的性或理想性。
- 5、作為中包含具體之方法、步驟或措施。
- 6、其目標或理想與方法、步驟、措施間具邏輯上之因果關係。

舉凡不具 6 項要件之一者，即使是為將來施政作為所為之計算，亦仍非屬我國法制上所指稱之「行政計畫」。

至於是否所有行政機關的施政都必須事先擬定行政計畫？抑或哪些行政事務必須先擬有行政計畫後，才可施政或作為？我國行政程序法中並無統一規定，因此，各行政機關之行政行為是否須先擬定行政計畫，端視各專業領域法規之規定或各機關組織法中職司事務之性質而決定。

行政計畫除上述 6 項要件外，由於計畫所涉之事務，常涉及專門技術領域的知識，且係為解決未來之問題而作，故在規劃行為的特徵上，多會透過各領域專門之分析或預測技術，以具體之現況與預測資料，說明未來理想（或目標）與預期現實間之差距，進而對彌平該差距提出具體方法或措施，及該方法與措施對所可達至目的或理想的實現，有具體之實證或關聯性說明，最後尚會對該方法或措施實施後所可能帶來的衝擊與影響作成分析<sup>2-3</sup>，以支持其最終計畫方案內容之合理性與結果之妥當性。交通建設計畫尤若是<sup>2-4</sup>。

雖然數量化的預測與評估非行政計畫之必然要件，但對於交通建設計畫而言，其專業領域之預測與評估技術已堪稱完備，且由於該類計畫之工程規模多屬龐大，耗費不貲，整個規劃活動之預測與評估過程，對資源的是否有效使用更顯重要，故在交通建設計畫之法制建置設計與要求上，此一特性不應忽視。

## 2.2 計畫確定程序的意義

---

<sup>2-3</sup> 黃異等人稱此為「衡量原則」。參見黃異等，各種漁業行政計畫之擬定及確定程序之研究，行政院農業委員會漁業署委託中正大學法律系暨法律研究所辦理，民國 91 年 12 月 31 日，pp.21-22。

<sup>2-4</sup> 湯儒彥、林國顯，從計畫行政看運輸計畫法制化，運輸學刊，第 14 卷一期，民國 91 年 3 月，pp.1-17。

行政計畫擬訂後，為確保行政計畫內容之妥當可行，通常在法律上或行政習慣上，均要求行政計畫需經一定的程序始為確定，行政機關並得以此做為其預算編列與施政行為之準據，本研究稱此程序為行政計畫的「計畫定案程序」。

我國行政計畫定案程序的建構，最初目的在防止個別行政機關的濫權及避免國家與社會資源的無效率使用，其所關心者主要在於公共利益的因素，而非個別人民的個人私益，加諸行政機關多有公共利益優先於個人利益的價值評價，因此，行政作為上對於民眾權益保障的觀念較為薄弱，且對民眾理性參與涉及自己權益的公共事務亦不具信心，導致一直以來，除都市計畫外，相關之行政計畫定案程序多只在行政機關內部或上下隸屬機關間進行，鮮少考慮到行政權以外的民眾需求或意見表達，此由圖 2-1 中民國 83 年以前每年在法規上新創設民眾參與機制的數量稀少情形，即可一目了然。

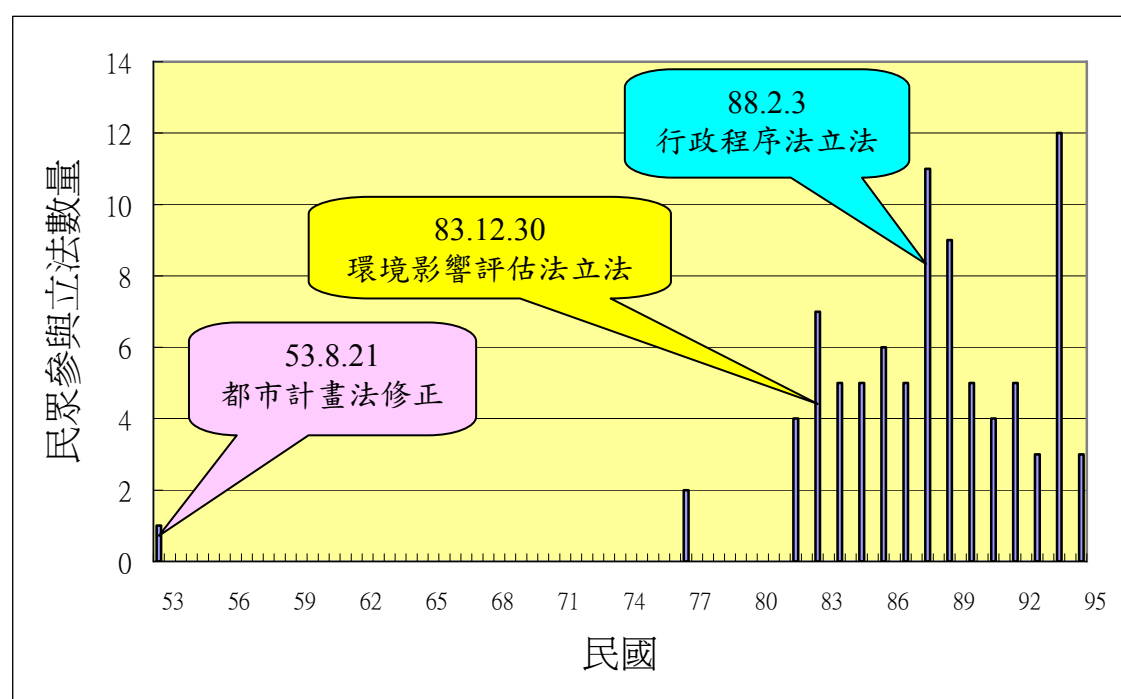


圖 2-1 我國每年新增創設民眾參與機制之法規數量

隨著社會價值與環境的改變，行政計畫的數量與重要性與日俱增，依法行政與國會保留的重要行政法原則之確立，使得行政計畫定案程序儼然對於確立行政計畫實施之正當性與相關措施法律效力的產生更具意義，且透過程序中民眾參與的機制設計，也使得計畫內容得以引進各方意見，折衝不同利益，更有助於建立該計畫未來落實執行的強有力基礎，並避免行政機關之專擅，與社會不必要的對立與衝突。因此，現代法治國家對於行政計畫的定案程序要求，均不再單純

的認為只是行政權內部的事務，而更著重於透明、公開、公正的制度建立與民眾參與的過程，尤其更在程序中強調尊重每一個人民的權益，力求公益與私利間的衡平。

在行政程序法實施之前，我國實體法上對於「行政計畫」具有規範者僅：憲法之預算案提出（憲法§59）、都市計畫法之都市計畫（都市計畫法§9 以下）、區域計畫法之區域計畫（區域計畫法§5 以下）、促進產業升級條例之工業區設置方針（促進產業升級條例§23 以下）、公路法之公路興建計畫（公路法§4）、鐵路法之全國鐵路網計畫（鐵路法§10 以下）、大眾捷運法之大眾捷運系統之規劃（大眾捷運法§10、11、12）、民用航空法之航空站設立計畫（民用航空法§28 以下）、商港法之港埠建設計畫（第 6 條）、水利法水利設施之建造、改造計畫（水利法§45 以下）等<sup>2-5</sup>。然就交通專業法律部分，除要求各種交通建設須事先制定計畫外，各法律條文在形式上亦或多或少規範了其計畫定案或「核定」之程序，只是相關規範通常非常粗略，也多無民眾參與或正當法律程序的考量<sup>2-6</sup>，因此，實務上不難發現行政機關基於其作業需要，另外自行訂定了一些內部的行政規則，或透過多年實務作業上累積形成的行政慣例等作法，作為行政計畫定案的程序基礎，其中尤以「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」最具代表（其審議流程參見圖 2-2）。

但，該類法規或慣例，法律位階低、效力差、更欠缺安定性與對外之拘束力。且無論其是以法規命令或行政規則型態呈現，倘細觀其內容，均不難發現，其實該類規範多數只在表彰行政機關內部「最後決定權」之所在，及上級機關對下級機關計畫事務握有生殺決定權之主宰地位，反而對於民眾參與機會與參與地位的問題鮮少考慮，不符合透明、公開、公正的行政程序精神，因此，本研究乃在第一階段研究中認為，目前交通建設計畫之定案程序，基本上並不符合「正當法律程序」的憲法精神<sup>2-7</sup>。

---

<sup>2-5</sup>王浦傑，論行政計畫，法學叢刊，第 188 期，民國 91 年 10 月，pp.51-52。

<sup>2-6</sup>有關各交通專業法律對於各該領域行政計畫之定案程序規定，詳見湯儒彥，交通建設計畫提出之正當法律程序（一）—交通計畫、都市（區域）計畫審查程序與環境影響評估審查程序的交錯，交通部運輸研究所，民國 97 年 7 月，第四章之討論。

<sup>2-7</sup>湯儒彥，交通建設計畫提出之正當法律程序（一）—交通計畫、都市（區域）計畫審查程序與環境影響評估審查程序的交錯，交通部運輸研究所，民國 97 年 7 月，pp.33-35。

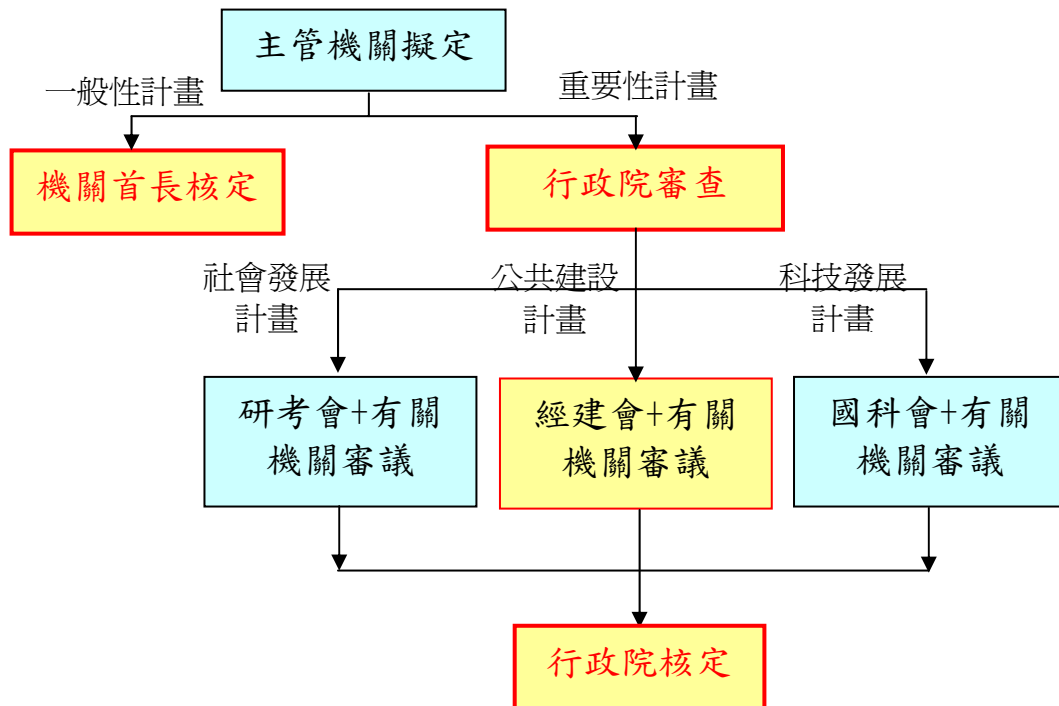


圖 2-2 現行行政院所屬各機關中長程計畫審議流程

德國（西德）自 1976 年開始的聯邦行政程序法草案，即有計畫確定程序之專節規範，其中更有邀請民眾一同參與的聽證制度設計。反觀我國行政計畫定案程序的法制發展，50 年代制定的都市計畫法，雖為行政計畫法制化最具代表性之法規，其中並有公開展覽及陳情的民眾參與程序設計，但民眾在程序中之地位低落，整體法制概念上，亦無計畫確定程序之概念<sup>2-8</sup>。

反之，德國的聯邦行政程序法，雖然並不強制所有行政計畫均須依循行政程序法之規定辦理，但無論是邦或聯邦之各專業領域法規，對於其各自行政計畫的定案程序，多數均要求適用聯邦行政程序法之規定辦理，少數未要求援用行政程序法之規定者，亦均於其各自的專法中，制定與聯邦行政程序法內容相近之程序條文，以規範其行政計畫之定案程序<sup>2-9</sup>，也顯示計畫確定程序在現代法治國家行政行為中之重要性。

### 2.3 計畫確定程序之目的與功能

計畫確定程序之核心精神在落實主權在民的民主國家憲政價

<sup>2-8</sup> 翁岳生，西德一九七六年行政手續法，國立台灣大學法學論叢，第七卷第二期，民國 67 年 6 月，pp.59-71。李季錦，BOT 適用計畫確定程序之研究，中正大學法律學研究所，碩士論文，民國 91 年 9 月，p.24。

<sup>2-9</sup> 如德國「聯邦原子能法」中對於核能電廠之興建定案程序，即自行規定了一個與計畫確定程序法內容相近的許可程序。

值，而民眾參與是實踐人民有權利參與國家重大計畫的具體方法。因此，計畫確定程序之主要特色即為：擬定之計畫應公開，並經一聽證程序，使利害關係人及其他有關機關得以表示意見及討論，並且確定計畫之裁決具有核准、集中事權及形成之作用<sup>2-10</sup>。換言之，計畫確定程序目的在建構一個公平、公正、公開的民眾參與行政計畫決策之程序，其主要作用可簡單歸納為三點：

- 一、民眾或其他機關可透過提出異議或發表意見，以影響計畫之最後決定，落實民眾參與之精神。
- 二、使計畫裁決者得以獲得充分之資訊，以衡量計畫中之公益與私利，避免決策的偏誤發生。
- 三、用以確保計畫之妥當性、合理性與可行性，增進計畫目標之達成。

對於交通建設計畫而言，計畫之程序在確立交通建設計畫之正當性與法律效力之發生，使其未來的落實執行，更具民意之基礎，並透過引進各方意見，避免行政機關之專擅。因此，程序設計應本持高度之透明化、公開化，尤其確保定案過程之程序正義，防止因黑箱作業而侵害人民權益，冀以謀求公益與個人私利間之平衡。

計畫確定程序之目的既在合理調合公益與私利之衝突，提高行政效率，因此，計畫確定程序之功能主要有<sup>5-11</sup>：

#### 一、落實憲法正當行政程序理念

行政程序法的制定，背負著憲法規範價值的體現及人民對轉型社會的行政行為公開化、透明化、集中化的期待，而當國家與私人處於相當程度資源壟斷、力量懸殊及社會利益衝突的生活領域，弱者的權利或地位往往在多數及強勢者的擠壓下，遭到犧牲。因此，如果有適當的組織與程序規範之配合，能夠使所有利害關係人在最後決定做成前有參與程序、發表意見並相互整合、協調以謀求共識之機會，也才能使憲法基本權利的保障，在社會現實生活中，得以有效發揮功能，並獲得實現。

#### 二、政府決策的事先參與

行政計畫是行政機關採取具體措施之「事前」準備作為，因

---

<sup>2-10</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系辦理，民國 79 年 12 月，[註 73]。

<sup>2-11</sup> 李季錦君提出計畫確定程序的四項功能：落實憲法正當行政程序理念、政府決策的事先參與、程序集中提升行政效率與集中事權效果。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，pp.34-37。

此，計畫之內容涉及直接影響人民權益或影響地方之開發與發展及人民生活環境品質時，基於主權在民及人民權益保障的現代法治國基本原理，該等計畫之確定即應有人民參與之程序，換言之，計畫確定程序具有提供人民「事前」參與行政機關公共事務決策的功能與目的。

### 三、避免行政機關之濫權

計畫確定程序的核心在於民眾參與精神的確立與聽證的舉行，透過計畫的公開及聽證，受計畫影響之利害關係人及其他機關，甚至地方自治團體均得以表示意見及參與決策討論，而由於計畫內容的公開討論，也使得決策不再是一種黑箱作業。因此，雖然個別民眾所擁有的計畫資源無法與行政機關相比擬，但透過相關計畫資訊的透明化，將使得資訊不對稱問題獲得舒緩，更進而一定程度的避免行政機關之濫權與專擅。

### 四、程序集中提升行政效率

行政程序的集中化，係將原多數行政程序集中為單一的程序來統一處理，也就是說，同一案件原來需就事務內容所涉及不同性質部分，分別向各該不同權限機關提出相關申請，今集中為單一程序，並選定一機關，由其統籌辦理，其他權責機關，則於聽證中及聽證前之程序中，適時表示意見或派人到場表示意見並參與討論，以避免類似的問題於不同的程序中一再重複處理，造成行政資源的浪費，同時提升行政效率。

### 五、集中事權效果

所謂集中事權效果，係指計畫實施時之必要措施或設施之設置等，依法可能需要各有關機關之核准或同意，但因計畫確定程序中，該等有關機關在聽證程序時既已表示意見，且此意見，在確定計畫機關為裁決時業已斟酌，故除避免再次徵詢有關機關同意等程序之繁瑣，以增加行政效率外，也將原本屬於其他機關權責之核准或同意，由確定計畫機關做成一個計畫裁決代替之。因此，事權集中除將相關審議或許可程序集中以提高行政效率外，尚寓有有關機關的權限移轉目的，此係我國以往行政法制上所沒有的設計。

綜觀現行有關行政計畫定案程序之法律規範，其實均缺乏上述諸項機制設計與功能，因此，廖義男大法官堅定認為：「計畫確定程序」規範的建立，對我國行政計畫定案程序提升確實具有其重要性與必要性<sup>2-12</sup>。

---

<sup>2-12</sup> 廖義男，行政法之基本建置，三民書局，2003年6月，p.189。

擊—防禦的辯論程序。而由於其程序可能繁瑣冗長，所以，基本上係對人民權益影響重大的案件才適用。惟，若完全許可當事人之請求，或當事人對不經言詞辯論不提異議，或放棄言詞辯論或事件有急迫性時，亦得不經言詞辯論而為決定<sup>2-14</sup>。

在正式行政程序中，行政機關雖仍具有最後處分的行政裁量權限，但該裁量仍必須依據聽證之紀錄合理行使，以避免行政機關之濫權。

### 3、計畫確定程序（Planfeststellungsverfahren）

計畫確定程序或稱計畫裁決程序，是一種民眾與官署「共同參與」的程序，而非強調攻擊—防禦的討論程序，但仍須以言詞審理。此程序適用於具有法律所指定或具特定條件之行政計畫案件，通常係適用於需要使用大量土地，及利害關係人很多的案件，如公路、機場、港口興建、擴建...等屬行政機關之重大計畫。而由於該程序之特性與所處理之事務迥異於一般行政行為，故獨樹一幟的成為一特別的行政程序制度。其與正式程序較大的不同在於聽證前的公開與通知程序，及聽證後的裁決程序與裁決內容，不過計畫之最後裁決，與正式程序一般，亦必須依據聽證之紀錄為之。

德國的計畫確定程序係規定於聯邦行政程序法中，但該法並不強制要求所有行政計畫均須遵守該程序，也未對適用之計畫對象設前提條件，而是由各專業法律之立法者自行規定是否援用此計畫確定程序作為計畫定案之程序。然由於計畫確定程序為一較為嚴謹繁瑣的程序，因此，規模太小的計畫基本上並不需要適用計畫確定程序，以免造成行政資源的過大消耗。而計畫確定程序的設計，本即希望透過相關官署、相關地方自治團體與相關民眾的共同參與，來對龐大的開發或建設計畫做成合理的裁決—「興建與否」？所以，計畫確定程序主要係適用在核能電廠、交通路線劃定、重大水利工程、機場興建...等重大工程案件<sup>2-15</sup>，並常會涉及國土規畫

<sup>2-14</sup> 參見羅秉成，行政程序法中程序性規定之建構原則，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，pp.445-453；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.431-480。

<sup>2-15</sup> 德國現已明定適用計畫確定程序之計畫類型包括：

1、遠程通話以及電報管線之設置（聯邦通訊電路設置法）。



法、環保法…等其他法律的規定。

由於德國聯邦行政程序法並不強制要求各行政計畫均須遵守該程序，因此，德國學界乃彙整歸納各專業法律中指定適用計畫確定程序的計畫特性，結果發現該程序適用之計畫係屬於「空間上有重大意義之計畫」。其中所謂「空間」，是指地面、地下、地上等人類行動或掌握所及之領域。而所謂「重大意義的計畫」，則指計畫之工程相當龐大，以致須使用空間或對空間之使用—包括其上之人類行為或大自然生態之存續，造成深遠影響者<sup>2-16</sup>。簡言之，即涉及土地使用並對社會、環境等有重大影響的重大工程或開發計畫，其定案程序多適用計畫確定程序。我國行政程序法中計畫確定程序雖屬特定對象的強制適用規範，但該特定的適用對象，基本上應即是依上述德國學界歸納的結論而建立。

## 二、美國

美國憲法第 5 修正案規定：「任何人…非經法律之正當程序，不應受生命、自由或財產之剝奪。」據此，美國行政程序法上要求行政機關就某人之權利做成裁決前，當事人有請求聽證之權，因此，聽證制度在計畫定案程序中，著實扮演著重要的角色。

美國行政程序法將應接受規範的行為分：法規制定與行政處分兩大類，並以聽證為其程序的核心規定。而行政程序法對於聽證的程序規定則有兩種態樣：正式的聽證程序與非正式的聽證程序，並以適用非正式聽證程序為原則，適用正式聽證程序為例外，其中兩者最大的

---

2、聯邦鐵路設施之興建（聯邦鐵路法）。

3、聯邦巴士營運設施之興建（聯邦客運法）。

4、聯邦遠距離道路之興建及變更（聯邦遠距離道路法）。

5、聯邦水道之興建及變更（聯邦水道法）。

6、機場之興建及變更（聯邦航空法）。

7、試用鐵道運送科技之鐵路（聯邦特殊試車用鐵道法）。

8、重劃區內道路及用水設施之決定，惟農地重劃計畫本身並不適用計畫確定程序（聯邦農地重劃法）。

9、廢棄物清理廠之興建及營運（聯邦廢棄物清理法）。

10、河川或河岸之興建、開發（聯邦水利法）。德國對於水利事務，原則上屬各邦之權限，但聯邦擁有對水利事務框架立法之權限，因此，規定了一個計畫確定之程序，而詳細的水利規定，仍由邦於邦水利法中規範。

11、放射性廢料之儲存及最終掩埋設施之興建及營運，此項事務之確定程序雖規定於聯邦原子能法中，但其程序大致與行政手續法所規定者相同。

12、礦業之營運綱要計畫（聯邦礦業法）。

<sup>2-16</sup> 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，p.435。



差別即在於其「司法化」之程度不同<sup>2-17</sup>。但行政程序法上對於何項事務應適用何種聽證程序，並無明確規定，一般是委由行政機關決定，若發生爭議時，再以司法審查方式解決<sup>2-18</sup>：

## 1、正式聽證程序

正式聽證程序，指機關於制定法規或作成裁決時，依法律規定給予聽證的機會，使當事人得以提出證據及反證、對質、詰問證人，然後基於聽證紀錄作成決定的程序。基本上，正式聽證程序係倣仿司法程序的程序，其程序相當繁瑣，且係一種強調攻擊—防禦的對立過程。

美國正式聽證之司法化程度較德國正式程序者為高，主要的表現在於：

### ①有行政審理官制度：

美國正式聽證對一些重大事件多規定由行政審理官（行政法法官 administrative law judges）主持聽證，類似法官之身分，具法官之身分保障。德國則無此規定。

### ②言詞辯論的公開：

公開聽證（open hearing）之目的在於藉公眾參加之監督，以維持聽證之公平與客觀。美國行政程序法中並無聽證需公開之明文，但學者仍自資訊自由法與陽光法中之規定，推論出聽證採公開為原則，不公開為例外。

### ③其他如課予證人與鑑定人之義務、製作聽證紀錄等均皆類似訴訟程序。

## 2、非正式聽證程序

非正式聽證程序，又稱「通知與意見程序<sup>2-19</sup>」，係指機關制定法規或作成裁決時，只須給當事人口頭或書面陳述意見之機

<sup>2-17</sup> 羅秉成，行政程序法中程序性規定之建構原則，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.448。

<sup>2-18</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，民國 90 年 6 月，pp.75~76。羅秉成，行政程序法中程序性規定之建構原則，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，pp.445-453。

<sup>2-19</sup> 美國聯邦行政程序法§553 條（c）項規定：「機關應給予各利害關係人，參與制定法規之機會，不論其是否口頭之陳述，皆可以書面對任何事項，提出書面資料、意見或辯論。」見羅傳賢，美國行政程序法，五南書局，1985 年。

會，以供機關參考，不須基於聽證紀錄作成決定之程序。此主要是考量行政機關行政效率的便宜措施。

非正式聽證程序目的非在審判，而主要在「集思廣益，尊重民意」，故係採大眾參與的原則。而由於正式的聽證程序，是一種與司法程序型態相當接近的程序，其程序相當繁瑣，且係一種攻擊—防禦的對立程序，並不適合多數人與多數利益之尋求共識，因此，美國非正式的聽證程序應遵循之程序包括：

①機關應將案件內容通知利害關係人。

②應給予利害關係人參與決定的機會，無論是口頭或書面。

③決定作成時，對於利害關係人所提意見，機關應予說明。

由於美國的行政程序法，對於何種案件應適用何種程序，並非強制規定，因此，有些法律亦會自行規範一套行政程序，亦有法律規定其係部分適用行政程序法之程序規定。

### 三、我國

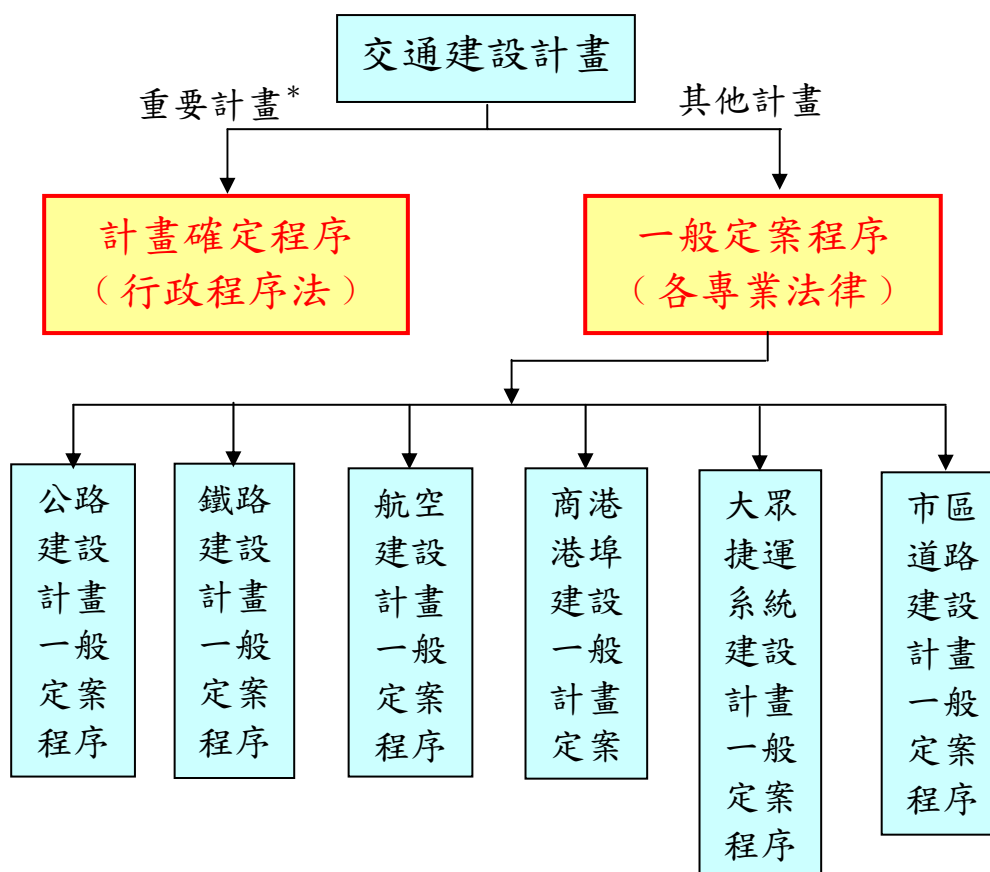
在以往行政程序法尚未實施時，我國並無計畫確定程序之制度概念，因此，各種交通建設計畫悉依其各自之法律規範辦理「計畫的定案」。至民國 90 年行政程序法實施後，依據行政程序法第 164 條第 1 項規定：「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。」自此，我國在法制上創設出一個新的行政計畫定案程序，稱「計畫確定程序」。

惟，由行政程序法的立法體例上不難看出，我國自行政程序法實施後，行政計畫之定案程序可概分為：「計畫確定程序」與「一般定案程序」兩類，各行政計畫須依其計畫之性質與內容，遵循其應遵循之定案程序（見圖 2-3）：

#### 1、計畫確定程序：

計畫確定程序係指擬定之計畫應公開，並經一聽證程序，使利害關係人及其他有關機關表示意見及討論，並且確定計畫之裁決具有核准、集中事權及形成之作用<sup>2-20</sup>，其目的在建構一個公平、公正、公開的民眾參與行政計畫決策的程序。

<sup>2-20</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系辦理，民 79 年 12 月，[註 73]。



\*：指涉及一定範圍土地使用或重大公共工程，且對人民權益具有較大影響之行政計畫

圖 2-3 未來各類交通建設計畫應遵循之定案程序

值得注意的是，我國的計畫確定程序適用對象，除個別專業法律另有例外規定者外，原則上係由行政程序法直接強制規定，而非由各專業法律之立法自行決定其是否適用。換言之，舉凡行政計畫符合特定要件者，均適用行政程序法之「計畫確定程序」。又依據行政程序法第 164 條之規定可知，「計畫確定程序」係適用在涉及一定範圍土地使用且對人民權益具有較大影響之重大公共工程計畫<sup>2-21</sup>，此雖與德國實務操作之結果相當，但在法律的制度設計上，我國與德國者確實稍有不同。我國係強制適用，強制適用前提為該行政計畫必須具有一定之法律構成要件，而非所有行政計畫均須遵循「計畫確定程序」，交通建設計畫當然亦不例外。

## 2、一般定案程序：

一般定案程序係適用於不適用「計畫確定程序」之其他行政計畫。而由於「一般定案程序」在行政程序法上並無統

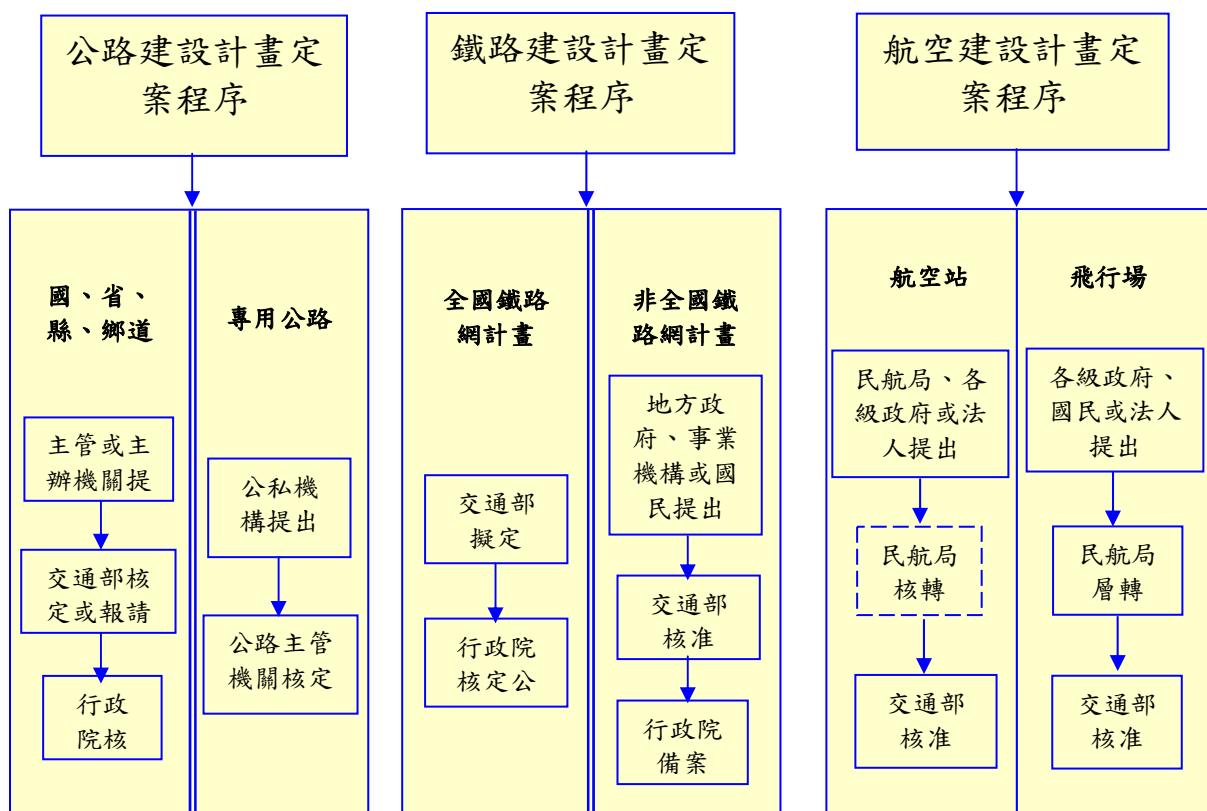
<sup>2-21</sup> 有關計畫確定程序之適用要件，詳見第 3.1 節之討論。

一之規範，目前各專業法律對於其各自領域計畫之定案程序規定亦不相同，故「一般定案程序」，其實只是其他各種行政計畫定案程序之統稱，各類計畫實際定案過程中所需辦理的事項與步驟，均仍回歸各專業法律及行政程序法其他相關之規定辦理，與德國之「非正式程序」相當，為一籠統的歸類。

目前我國各交通專業法律針對各該運具性質（如公路、鐵路、航空、水運、大眾捷運系統等運具型式）之交通設施建設計畫，均有或多或少之計畫定案程序規範。因此，在行政程序法尚未立法之時，各該運具性質之建設計畫均遵循各自該專業法律之規劃、興建、營運與管理等程序規範辦理。而由圖 2-4 可清楚發現，現行的一般定案程序內容顯然迥異於行政程序法所規定之「計畫確定程序」。

換言之，倘未來個別之交通建設計畫符合行政程序法計畫確定程序適用要件者，固須依循行政程序法之規定辦理。但若不符合行政程序法計畫確定程序適用要件者，則仍需依循各自交通專業法律之規定程序，辦理其計畫定案工作。而除非目前之行政機關未依法定程序辦理定案，否則基本上本研究所稱之「一般定案程序」，事實上應即是現行實務上對於具體個案之交通建設計畫辦理程序。至於有關現行交通專業法律之定案程序詳細討論，請見第一階段「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）計畫審查程序與環境影響評估審查程序的交錯」之研究結果，本研究不再贅述。

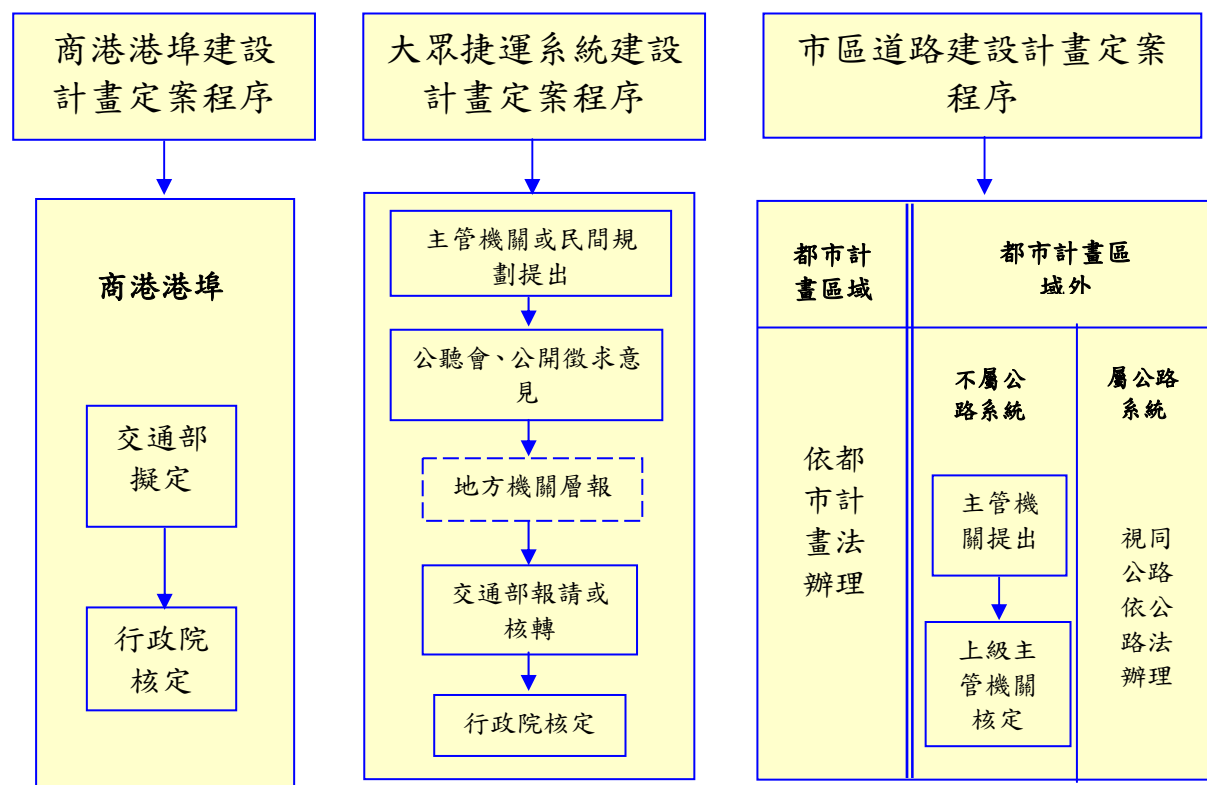
綜合上述討論可知，行政計畫非一定要經計畫確定程序始生效力，仍須視該計畫之內容與性質而定。僅具有特定要件之計畫，始需遵循計畫確定程序辦理定案作業，計畫也才能產生行政法上的效力，其他性質之行政計畫則仍依各專業法律之定案程序規定辦理。



(a) 公路建設

(b) 鐵路建設

(c) 航空建設



(d) 商港建設

(e) 大眾捷運建設

(f) 市區道路建設

圖 2-4

現行各類交通建設計畫之定案程序

### 第三章 計畫確定程序之適用對象

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，尤其當預測技術尚未成熟之時，政府縱有行政計畫之施政方式，但仍必須保留相當之作為彈性，以因應各種非預期之情形，導致計畫行政，雖一直存在於政府行政作為之中，卻難以步上法制化之軌道。這是客觀環境限制使然。

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分析技術，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。不但降低政府施政上之風險，增加施政之效果與效益，更使人民可以預期政府之施政與未來社會發展之走向，也同時可提供人民參與公共事務討論之機會，並藉此追求或爭取其本身權益之保障。

從政府行政型態的演繹過程觀之，行政行為由最早時期的「干涉行政」，至「給付行政」，繼而繼續走向「計畫行政」，乃時代之趨勢與必然。然，行政計畫絕非一種靜態的、終局的性質，故若欲以靜態的、規範性的方式加以描述，在本質上勢必遭致相當大之困難。然而，法制規範之最大特色，在於強調「確定性」與「安定性」，目的在預防行政行為之單面與獨斷，並使行政作為趨於明確穩定，避免如脫韁野馬無法預期，甚至不受羈束。但相對的行政者縱然業有自己細心縝密預測的計畫書與分析報告，仍不免因對未來的情事變化缺乏信心，而卻亟欲保有其動態改變的彈性空間，於是兩者在基本性格上，存在著不可避免的衝突。

不過，調和兩者性格上扞格的困難縱使存在，基於現代法治國家保障人民權益的基本存在價值，與建構健全行政計畫法制體系的基本目標，法學理論仍努力嘗試以抽象概念，將行政計畫的動態特徵加以規範化，使其法律的不安定性降低，進而「確保法之期待」，以保障人民權益，提高行政效能<sup>3-1</sup>。很顯然的，專業領域上預測技術的進步，大大提升了預測的精確度與穩定性，也提供了解決此一問題的最佳契機與平台。

前章已言，德國之行政程序法並未強制任何行政計畫或開發計畫須適用該法之計畫確定程序，而係建構一程序制度，然後開放由各專業法律自行決定是否援用該程序。惟，計畫確定程序為一複雜嚴謹的行政程序，因此，考量行政行為的程序經濟因素，規模太小或事物過

---

<sup>3-1</sup> 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。

於單純的行政計畫，基本上不適合也不需要採用此種程序定案，以免行政機關及國家社會耗費過多的資源於程序之上。準此，德國目前適用該計畫確定程序之行政計畫均屬重大性之工程建設計畫，包括<sup>3-2</sup>：

- 1、 聯邦鐵路設施之興建與變更
- 2、 鐵路與道路交岔道之設置、變更或去除。
- 3、 聯邦遠程道路之興建或變更。
- 4、 電車軌道之新建與變更。
- 5、 航空站與飛行場之設置與變更。
- 6、 聯邦水道之擴建與新建。
- 7、 湖泊水庫之形成、去除或其沿岸之重大變形。
- 8、 垃圾處理場之設置與變更。
- 9、 核能廢料安置場之設置。
- 10、 電話與電報管線之架設。

其中明顯可見，交通建設計畫均屬德國計畫確定程序的適用之列。

此外，黃錦堂教授尚認為，在台灣除涉及土地面積大及涉及相關民眾之數量多外，具下列 4 項特徵者，亦應適用計畫確定之程序<sup>3-3</sup>：

- 1、計畫之案件內容設計留有很大折衝及設計可能性。
- 2、計畫往往破壞環境、生態或具高度安全風險。且因人們對環境生態或風險之評估不同，對經濟、技術、效益之看法分歧，故易生爭執，並成為政治抗爭事件。
- 3、具高度專業性，非一般人民所能理解、掌握，故冀望透過行政程序之設計，達到接納。
- 4、台灣因受國際政經體制衝擊，十分敏感，故就大型設施興建與否，對國內政治、經濟、社會、文化之衝擊大，應該要有較嚴謹之定案程序。反之，德國政府因長期在民眾心目中所建立之信賴感，民眾多數相信政府施政上對各種公益私利考慮之周延性，因此，問題則較不嚴重。

顯然，黃錦堂教授認為台灣適用計畫確定程序之對象範圍應更擴大，以符合台灣自有的社會、文化與政治環境。

事實上，為避免行政程序法對於行政計畫事務規範之種類過於廣

---

<sup>3-2</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系辦理，民 79 年 12 月，[註 72]。

<sup>3-3</sup> 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.440-441。

泛，反而形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，僅侷限於計畫影響範圍較為廣泛，且涉及人民權益影響較深，而在法技術上需要予以規範之行政計畫才適用之，以兼顧保障人民權益及提高行政效率<sup>3-4</sup>。

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。」又同法第 3 條第 1 項：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」可知我國有關行政計畫之定案程序，係採「原則依行政程序法之規定，例外才依各自專業法律之規定，且以該法律有明文規定者為限」。

又由於我國現行各交通專業法律之定案程序規範非常簡略，既多無民眾參與機制之設計<sup>3-5</sup>，亦無針對重大工程計畫的定案程序做規範<sup>3-6</sup>，更不具對外之法律效力。因此，與其說是交通建設計畫的「定案程序」，毋寧說是上級交通行政機關對下級交通行政機關所擬計畫的「同意程序」。據此，本研究認為現行交通專業法律上所規範之計畫「核定程序」，非當行政程序法第 3 條後段所指稱之「法律另有規定」乙情，所以相關之交通建設計畫，只要符合行政程序法第 164 條第 1 項所列之特定要件者，便應遵循行政程序法之計畫確定程序規定，辦理計畫之定案作業。至於不符合行政程序法第 164 條第 1 項所列之特定要件者，則因行政程序法並無其他之定案程序規定，故可回歸各交通專業法規或行政機關所自定的行政規則規定辦理。

由上，我國對於行政計畫之定案程序既採「原則依行政程序法之規定，例外才依各自專業法律之規定」原則，則行政程序法上對於適用計畫確定程序之對象便應予以明確化，才不致產生適用對象的混淆。換言之，前文所指稱之「特定要件」內涵究竟為何？將直接決定

---

<sup>3-4</sup> 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。

<sup>3-5</sup> 除大眾捷運法對於大眾捷運系統規劃過程中應舉辦公聽會，而有民眾參與的制度設計外，其他公路、鐵路…等法律均無民眾參與的制度設計。

<sup>3-6</sup> 「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」第 14、15 條雖有針對「重要中長程個案計畫」之「審議作業分工」，但該「編審辦法」屬行政規則乙類，並不符合行政程序法第 3 條第 1 項：「除法律另有規定外」之要件。



適用計畫確定程序之範圍與對象，應予明確界定，以符「法明確性」原則。

依據行政程序法第 164 條第 1 項及法務部「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法（草案）」第 2 條第 1 項規定：「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之權限者，其擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，…，適用本辦法之規定。」可知，適用計畫確定程序之行政計畫必須具有：

- 1、計畫係為具體事件之專案規劃；
- 2、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」；
- 3、計畫內容「涉及多數不同利益之人」；
- 4、計畫內容「涉及多數不同行政機關權限」，

等 4 項要件。舉凡具有此 4 項要件者便必須進入「計畫確定程序」步驟，以為定案及實施之依據。

### 3.1 為具體事件之專案規劃

行政計畫確定程序屬計畫行為之最終部分，並有彙整各種資訊與內容使其具體可行的功能。而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，計畫內容必須相當具體，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，因此，單純之抽象概念性或指導性計畫，其措施內容因具有較大之空白，欠缺具體之規劃，並不適用行政計畫之計畫確定程序。其它計畫內容非直接涉及人民之權利或義務者，如提供經濟資訊、政策取向及發展預測之經濟計畫，或政府編列之年度計畫，甚或非涉計畫確定而係私人權利之強制移轉，如土地徵收等等，亦均非計畫確定程序之適用範圍<sup>3-7</sup>。

惟有些行政機關所為之計畫，雖然內容亦屬具體，卻非針對具體事件之專案規劃，而是就一定地區內多數不同事務之通盤規劃，且最後亦非做成行政處分，如區域計畫或都市計畫之通盤檢討等，均仍不適用行政計畫之計畫確定程序。但，對於屬個案變更性質之都市計畫案件，則應屬「處理具體事件之專案規劃事件」。因此，除非是單純基地開發性質的個案變更，否則該行政計畫即便須通過都市計畫之土地使用變更程序，依然會有行政程序法計畫確定程序的適用。

而就交通建設計畫而言，當其計畫內容可得做為交通設施施作之依據時，其土地變更之範圍已然確定，計畫內容亦必已清楚描繪出其

---

<sup>3-7</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，民國 79 年 12 月，p.380。

所處理事務之人、事、時、地、物，故為一就具體事件與對象所為之計畫已無疑義，應為計畫確定程序之適用對象。又，目前專案交通建設計畫的土地使用變更，多循都計法之個案變更方式辦理土地使用性質變更，因此，交通建設計畫雖有都市計畫之土地使用變更程序等問題，但因非屬通盤檢討性質，亦不致發生都市計畫變更之定案屬法規命令性質，而行政計畫之定案屬行政處分性質的性質上衝突。至於國土規畫或整體運輸系統規畫，則屬上位計畫或指導性計畫性質，並不適用計畫確定之程序。

### 3.2 一定地區土地之特定利用

「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為興辦要件，並基於特定利用目的，具體規劃其利用方法、步驟或措施等，例如將一定地區土地編定為工業區，而該工業區之發展計畫，則因目標為一定地區內土地的工業發展，事件具體，其他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，殆無疑義<sup>3-8</sup>。

至於「一定地區土地之特定利用」，其土地之範圍及利用之目的是否應有範圍或限制？因統一的量化門檻標準不易決定，加諸過於明確的規範文字恐生行政機關執行上的疑慮，因此原始草案乃將土地範圍與使用目的的界定，完全保留由行政院另行決定<sup>3-9</sup>。但俟後於民國93年2月法務部「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法（草案）」所重新擬之草案中則採兩案併陳方式處理，其中甲方案固仍維持不予明訂之「依法律明定、行政院公告或擬定計畫機關報請行政院指定，適用本辦法」方式；但乙方案則採明確化方式表現：「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

<sup>3-8</sup> 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。

<sup>3-9</sup> 法務部「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案（89.10版）」§2Ⅱ：「前項所稱一定地區土地之特定利用，係指就一定範圍土地，基於特定利用目的，具體規劃其利用方法、步驟或措施等。其範圍及目的由行政院公告之。」

## 5、觀光

## 6、其他經行政院指定者。」

顯示，所謂「一定地區土地之特定利用」在土地範圍部分，設有最低之面積門檻：50 公頃土地；而在興辦目的部份，則以交通、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為限，但無論如何仍保留經行政院核定不需適用計畫確定程序之行政計畫，換言之，經行政院核定者，縱然符合上述土地面積及事業興辦目的，亦仍可例外不適用，以提供特別的行政裁量空間，避免計畫確定程序甫實施時，因制度設計上的未及周詳，反使行政機關陷入推動國家建設困難的窘境。

由於欠缺對土地範圍與使用目的的界限，適用計畫確定程序之要件，形同只在強調計畫非關土地使用之行政計畫均不適用計畫確定程序，至於涉及土地使用之行政計畫是否適用計畫確定程序，亦仍悉由行政機關自行裁量決定。如此一來等於大開行政機關的方便之門，原行政程序法第 164 條第 1 項條文規範的實質功能亦將大減。因此，本研究認為仍應維持明確的土地範圍與使用目的的相關文字較為適當。至於「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」乙段但書文字，則雖是授予行政機關「特別裁量權」，形式上亦像是開一扇方便之後門，但因 50 公頃土地面積並非微小，一旦行政機關行使其「特別裁量權」，將個案計畫例外不適用程序較嚴謹的計畫確定程序時，勢必引起社會爭議。是故，本研究認為行政機關若非有相當大的正當理由，應不會貿然行使該「特別裁量權」，而該特別裁量權卻可提供行政機關一個較為彈性的作為空間，是故保留該項但書之例外，應無礙於整體行政計畫定案程序制度的健全建立。

### 3.3 重大公共設施之設置

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）。其中「重大」乙因素，通常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及對公共利益之影響程度等<sup>3-10</sup>，但客觀的標準如何界定？則因牽涉的面向與因素過多，各計畫的目的與為追求目的達成所採取的手段與方法不同，確實並不容易做一統一之標準。

最初法務部「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法（草案）」乃籠統的以「性質重要且在一定規模以上」乙段文字涵括，而不在法

<sup>3-10</sup> 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。

規條文中明確定義，並授權由行政院另行公告<sup>3-11</sup>。雖然此一條文文字未對「公共設施」的對象範圍做明確界定，但交通設施屬公共設施性質應無爭議，所以雖然欠缺明文的列舉，尚仍不至於造成困擾。至於對於「重大」與「不重大」的界分，則授權由「行政院另行公告」，但行政機關公告的安定性低，隨時可能應個案需要或其他政治因素重為新的公告，民眾權益保障之疑慮勢必再起，因此，欠缺明確文字，問題又將回到原點一無具體客觀標準。

嗣後，法務部於民國 93 年重擬該條條文時，則於乙方案中具體提出客觀標準：「所謂重大公共設施，係指具體規劃下列公共設施，其使用土地面積在 20 公頃以上者。但依計畫內容或性質不宜適用本辦法，並經行政院核准者，或本辦法施行前已奉行政院核定之計畫案，於施行後有增修之必要者，不在此限。」

- 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。」

換言之，該草案基本上已為「公共設施」劃定了範圍，僅上述所列性質的公共建設計畫才屬行政程序法所指稱之「公共設施」。至於「重大」與「不重大」的界分標準，則仍然是以土地面積的大小為依據：20 公頃。

由該草案條文可知，原則上，面積在 20 公頃以上的交通建設計畫（含鐵路、公路、大眾捷運系統、航空站、港埠、車站、轉運站、停車場等均是），原則上均屬「重大」之公共建設。此一對象範圍顯然較前節「一定地區土地」的面積需在「50 公頃以上」者更擴大許多，但所謂「重大公共設施」與「一定地區土地」兩項替代性要件均單純以土地面積為基準，似顯重疊，也失去替選之功能，並非允恰。

本研究蒐集現行有關政府各種建設計畫法律對於「重大或重要建

---

<sup>3-11</sup> 法務部「行政計畫擬定、確定、修訂及廢棄程序辦法草案（89.10 版）」§2Ⅲ：「第一項所稱重大公共設施，係指性質重要且在一定規模以上之公共設施。其範圍由行政院公告之。」

設」的定義發現，在母法部分，幾乎青一色的均只作抽象定義或委由行政機關以子法定義或直接授權由行政機關裁量決定（見表 3-1）。但在行政機關所訂的子法法規或命令方面，則對於「重大或重要建設」的定義明顯出現「內外有別」的現象。對於行政機關自己的「重大」或「重要」計畫部份，相關法令在認定時，保持極大的彈性空間；但在對於一般民眾開發建設計畫部分，則明顯有著較具體客觀的標準（見表 3-2）。

### 一、對於行政建設計畫

對於行政建設計畫的「重大」或「重要」之定義，法令以下列三種定義方式呈現（見表 3-2）：

#### 1、僅抽象定義，交由行政機關自行認定

絕大多數之法令均以此一方式定義「重大」或「重要」之行政建設計畫，包括：

- ①「離島重大建設投資計畫認定標準」：由中央主管機關自行認定建設計畫是否為「重大建設」，但對於中央主管機關交由民間機構辦理之公共建設計畫則均屬「重大建設」，至於中央機關決定是否交由民間辦理該建設計畫，則無任何標準，悉由中央機關自行決定。
- ②「重大投資開發案件都市計畫聯席審議作業辦法」：該辦法只規定舉凡提供公眾使用或促進公共利益之交通建設、共同管道、環境污染防治設施、污水下水道、自來水及水利設施、衛生醫療設施、社會及勞工福利設施、文教設施、觀光遊憩重大設施、電業設施及公用氣體燃料設施、運動設施、公園綠地設施、重大工業、商業及科技設施均屬「重大公共建設」，甚至只要是經中央目的事業主管機關核定之建設或設施，亦可算是「重大公共建設」，至於核定的標準則無明文。
- ③「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」：該要點法只規定計畫涉及重大政策變更、涉及數個機關職掌需協調、所需經費無法於行政院核定之歲出概算額度範圍內支應或其他需行政院政策核定者，均認定為「重要」計畫，至於何謂「重大政策變更」？何種情形才算「經費無法於概算額度內支應」？甚至「政策核定」之標準為何？均無描述，依然悉由行政機關自為裁量決定。

表 3-1 各項法律中有關「重大」或「重要」建設之定義

法律 名稱	離島建設條例	土地法	都市計畫法	促進民間參與公共 建設法
條文	<p>§3:本條例所稱<u>重大建設</u>投資計畫，係指經中央主管機關認定之重要產業投資或交由民間機構辦理公共建設之計畫。</p> <p>§7Ⅱ:前項<u>重大建設</u>投資計畫之認定標準，由離島建設指導委員會擬訂，報請行政院核定之。</p>	<p>§19Ⅰ：外國人為供自用、投資或公益之目的使用，得取得左列各款用途之土地，其面積及所在地點，應受該管直轄市或縣（市）政府依法所定之限制：</p> <p>(1)住宅。 … … …</p> <p>(8)有助於國內<u>重大建設</u>、整體經濟或農牧經營之投資，並經中央目的事業主管機關核准者。</p>	<p>§27之2：<u>重大投資開發</u>案件，涉及都市計畫之擬定、變更，依法應辦理環境影響評估、實施水土保持之處理與維護者，得採平行作業方式辦理。必要時，並得聯合作業，由都市計畫主管機關召集聯席會議審決之。</p> <p>前項<u>重大投資開發</u>案件之認定、聯席審議會之組成及作業程序之辦法，由內政部會商中央環境保護及水土保持主管機關定之。</p>	<p>§3Ⅱ：本法所稱<u>重大公共建設</u>，指性質重要且在一定規模以上之公共建設；其範圍，由主管機關會商內政部、財政部及中央目的事業主管機關定之。</p>

表 3-2 各項法規或命令中有關「重大」或「重要」建設之定義

法規名稱	離島重大建設投資計畫認定標準	外國人投資國內重大建設整體經濟或農牧經營取得土地辦法	重大投資開發案件都市計畫聯席審議作業辦法	行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點
母法	離島建設條例§7	土地法§19	都市計畫法§27 之 2	—
條文	<p>§2：本條例第七條第二項所稱之<b>重大建設投資計畫</b>，係指經中央主管機關認定之重要產業投資或交由民間機構辦理公共建設之計畫。</p> <p>§3：前條所定之<b>重要產業投資計畫</b>，係指經中央目的事業主管機關政策上輔導之建設或縣市綜合發展計畫及離島綜合建設實施方案所列之計畫，且其投資總額在新臺幣一億元以上或開發土地面積零點五公頃以上者。</p>	<p>§2 I (1)：<b>重大建設</b>之投資，係指由中央目的事業主管機關依法核定或報經行政院核定為重大建設之投資。</p>	<p>§2 I (1)：本辦法所稱<b>重大公共建設</b>，係指供公眾使用或促進公共利益之建設或設施，並合於下列各款規定之一者：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、交通建設及共同管道。</li> <li>2、環境污染防治設施。</li> <li>3、污水下水道、自來水及水利設施。</li> <li>4、衛生醫療設施。</li> <li>5、社會及勞工福利設施。</li> <li>6、文教設施。</li> <li>7、觀光遊憩重大設施。</li> <li>8、電業設施及公用氣體燃料設施。</li> <li>9、運動設施。</li> <li>10、公園綠地設施。</li> <li>11、重大工業、商業及科技設施。</li> <li>12、其他經中央目的事業主管機關核定之建設或設施。</li> </ol> <p>§3：<b>重大投資開發</b>案件應符合中央目的事業主管機關所推動之重要產業、重大公共建設、慈善、醫療保健或社會福利事業，並應符合下列規定之一：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、投資開發案件之土地面積在臺灣本島為五公頃以上，在離島為零點五公頃以上。但在臺灣本島之土地面積，中央目的事業主管機關另有規定者，從其規定。</li> <li>2、投資開發案件之投資金額達一定數額者。</li> </ol> <p>§4：前條第二款所稱一定數額，除中央目的事業主管機關另有規定，從其規定者外，應符合下列規定：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、重要產業： <ol style="list-style-type: none"> <li>(一) 為促進產業升級條例所定新興重要策略性產業：新臺幣五億元以上。</li> <li>(二) 前目以外之產業：新臺幣二十億元以上。</li> </ol> </li> <li>2、重大公共建設：新臺幣二十億元以上。</li> <li>3、慈善、醫療保健或社會福利事業：新臺幣五億元以上。</li> <li>4、投資開發案件位於離島地區者：新臺幣一億元以上。</li> </ol> <p>前項所定金額，不包括土地取得費用。</p>	<p>§8 III：前二項所稱<b>重要中長程個案計畫</b>如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、計畫涉及重大政策變更者。</li> <li>2、計畫涉及數個機關職掌，需行政院協調者。</li> <li>3、計畫所需經費無法於行政院核定之歲出概算額度範圍內支應者。</li> <li>4、其他需行政院政策核定者。</li> </ol>

## 2、具具體客觀之標準

少數法令對「重大」或「重要」之行政建設計畫的「重大」或「重要」具客觀之定義標準，如「重大投資開發案件都市計畫聯席審議作業辦法」中明確規定，在離島之公共建設計畫須為面積 0.5 公頃以上或投資金額達新臺幣 20 億元以上（不含土地取得費用），始成立「重大」。

## 3、原則具客觀標準，但例外亦可不依該標準認定：

另有法令對「重大」或「重要」之行政建設計畫的「重大」或「重要」雖具客觀定義標準，但仍保留例外的規定，如「重大投資開發案件都市計畫聯席審議作業辦法」中，對臺灣本島的公共建設，原則上係指投資金額達新臺幣 20 億元以上（不含土地取得費用）或面積達 5 公頃以上之公共建設計畫，但「中央目的事業主管機關另有規定者，從其規定」。

## 二、對於一般民眾的開發建設計畫：

對一般民眾開發建設計畫的「重大」或「重要」之定義，法令係以下列幾種定義方式呈現（見表 3-2）：

### 1、僅抽象定義，交由行政機關自行認定

如，「外國人投資國內重大建設整體經濟或農牧經營取得土地辦法」完全授權由中央目的事業主管機關或由行政院認定是否為「重大」建設。

### 2、原則具客觀標準，但例外亦可不依該標準認定

如，「重大投資開發案件都市計畫聯席審議作業辦法」中對於本島的開發案件，便規定開發面積達 5 公頃以上者，即屬「重大」計畫，但「中央目的事業主管機關另有規定者，從其規定」。

### 3、具具體客觀之標準，無例外者

#### ①以開發面積或開發金額為標準者

如❶「離島重大建設投資計畫認定標準」認為投資總額在新臺幣 1 億元以上或開發土地面積 0.5 公頃以上，屬中央目的事業主管機關政策上輔導之建設或縣市綜合發展計畫及離島綜合建設實施方案所列之計畫，即屬「重大」計畫。

❷「重大投資開發案件都市計畫聯席審議作業辦法」：在



離島為面積 0.5 公頃以上或投資金額達新臺幣 1 億元以上（不含土地取得費用）；若屬促進產業升級條例所定新興重要策略性產業或慈善、醫療保健或社會福利事業，則投資金額達新臺幣 5 億元以上（不含土地取得費用），即屬「重大」；其他產業則需投資金額達新臺幣 20 億元以上（不含土地取得費用）者，才屬「重大」計畫；

## ②其他標準

另外有環評法雖然未使用「重大」或「重要」乙詞，卻對是否構成需實施第二階段環評者有明確的標準，該標準相當具體明確，頗具參考價值<sup>3-12</sup>，見表 3-3。而由表 3-3「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」可發現，不同性質開發計畫的標準並不相同，思慮甚為縝密：

---

<sup>3-12</sup> 環評法§5：下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：

- 一、工廠之設立及工業區之開發。
- 二、道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發。
- 三、土石採取及探礦、採礦。
- 四、蓄水、供水、防洪排水工程之開發。
- 五、農、林、漁、牧地之開發利用。
- 六、遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場地之開發。
- 七、文教、醫療建設之開發。
- 八、新市區建設及高樓建築或舊市區更新。
- 九、環境保護工程之興建。
- 一〇、核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建。
- 一一、其他經中央主管機關公告者。

前項開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機關會同有關機關於本法公布施行後一年內定之，送立法院備查。

表 3-3 環評法中涉及重要性計畫概念對於「重要」的定義

法規	開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準
母法	環評法 5 II
條文	<p>§5：道路之開發，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、高速公路或快速道（公）路之興建。</li> <li>2、道（公）路新闢工程、高速公路或快速道（公）路之延伸工程或新闢之連絡道路、交流道，符合下列規定之一者： <ol style="list-style-type: none"> <li>（一）位於國家公園，總長度二．五公里以上，或挖填土石方五萬立方公尺以上者。</li> <li>（二）位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。</li> <li>（三）位於水庫集水區。</li> <li>（四）位於山坡地，總長度五公里以上，或挖填土石方十萬立方公尺以上者；其在自來水水源水質水量保護區內，總長度二．五公里以上，或挖填土石方五萬立方公尺以上者。</li> <li>（五）位於非都市土地，長度十公里以上者。</li> </ol> </li> <li>3、道（公）路、高速公路或快速道（公）路之拓寬，符合下列規定之一者： <ol style="list-style-type: none"> <li>（一）位於國家公園，總長度二．五公里以上，或挖填土石方五萬立方公尺以上者。</li> <li>（二）位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。</li> <li>（三）位於水庫集水區。</li> <li>（四）位於山坡地，拓寬寬度增加一車道以上且總長度五公里以上，或挖填土石方五萬立方公尺以上者。</li> <li>（五）位於非都市土地，拓寬寬度增加一車道以上且長度十公里以上者。</li> </ol> </li> <li>4、新闢高架路橋、橋樑或立體交叉工程，符合下列規定之一者： <ol style="list-style-type: none"> <li>（一）位於國家公園。</li> <li>（二）位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。</li> <li>（三）位於水庫集水區。</li> <li>（四）長度五公里以上者。</li> </ol> </li> <li>5、新闢隧道或道路地下化工程，符合前款第一目、第二目或第三目規定，或長度一公里以上者。</li> </ol> <p>§6：鐵路之開發，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、高速鐵路興建、拓寬或新闢工程。</li> <li>2、高速鐵路以外之鐵路興建、拓寬或新闢工程，符合下列規定之一者： <ol style="list-style-type: none"> <li>（一）位於國家公園，總長度二．五公里以上，或挖填土石方五萬立方公尺以上者。</li> <li>（二）位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。</li> <li>（三）位於水庫集水區。</li> <li>（四）長度五公里以上者。</li> </ol> </li> <li>3、新闢鐵路之高架路橋、橋樑或立體交叉工程，符合下列規定之一者： <ol style="list-style-type: none"> <li>（一）位於國家公園。</li> <li>（二）位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。</li> <li>（三）位於水庫集水區。</li> <li>（四）長度五公里以上者。</li> </ol> </li> <li>4、新闢鐵路之隧道或鐵路地下化工程，符合前款第一目、第二目或第三目規定，或長度一公里以上者。</li> <li>5、新闢鐵路機車場或興建、擴建調車場工程，符合下列規定之一者： <ol style="list-style-type: none"> <li>（一）第三款第一目、第二目或第三目規定。</li> <li>（二）位於自來水水源水質水量保護區。</li> <li>（三）位於山坡地，申請開發面積一公頃以上者。</li> <li>（四）位於都市土地，申請開發面積五公頃以上或擴建面積累積五公頃以上者。</li> <li>（五）位於非都市土地，申請開發面積十公頃以上或擴建面積累積十公頃以上者。</li> </ol> </li> </ol> <p>§7：大眾捷運系統之開發，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、大眾捷運系統興建工程。</li> <li>2、大眾捷運系統擴建工程，其地面延伸長度五公里以上或高架長度延伸五公里以上或地下化長度延伸一公里以上者。</li> <li>3、新闢機車場、或興建、擴建調車場工程，符合下列規定之一者： <ol style="list-style-type: none"> <li>（一）位於國家公園。</li> <li>（二）位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。</li> <li>（三）位於水庫集水區。</li> <li>（四）位於自來水水源水質水量保護區。</li> <li>（五）位於山坡地，申請開發面積一公頃以上者。</li> <li>（六）位於都市土地，申請開發面積五公頃以上或擴建面積累積五公頃以上者。</li> <li>（七）位於非都市土地，申請開發面積十公頃以上或擴建面積累積十公頃以上者。</li> </ol> </li> </ol>

表 3-3 環評法中涉及重要性計畫概念對於「重要」的定義（續 1）

法規	開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準
母法	環評法 5 II
	<p>§8：港灣之開發，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、商港、軍港、漁港或工業專用港興建工程。</li> <li>2、遊艇港興建或擴建工程，符合下列規定之一者： <ol style="list-style-type: none"> <li>(一) 位於國家公園。</li> <li>(二) 位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。</li> <li>(三) 位於水庫集水區。</li> <li>(四) 位於自來水水源水質水量保護區。</li> <li>(五) 位於原住民保留地。</li> <li>(六) 位於山坡地，申請開發面積一公頃以上者。</li> <li>(七) 碼頭席位一百艘以上或同一場所各案開發累積席位達二百艘以上者。</li> </ol> </li> <li>3、商港、軍港、漁港、工業專用港擴建工程或商港區域外之特種貨物裝卸及其他特殊設施之興建或擴建，符合下列規定之一者： <ol style="list-style-type: none"> <li>(一) 前款第一目或第二目規定。</li> <li>(二) 碼頭或防波堤，其長度五百公尺以上者。</li> <li>(三) 填海面積十公頃以上者。</li> </ol> </li> </ol> <p>§9：機場之開發，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、機場興建。</li> <li>2、機場跑道延長五百公尺以上或跑道遷移者。</li> <li>3、機場擴建航空站工程，開發面積五公頃以上者。</li> <li>4、民營飛行場（含直昇機飛行場）興建或擴建工程，符合下列規定之一者： <ol style="list-style-type: none"> <li>(一) 位於國家公園。</li> <li>(二) 位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。</li> <li>(三) 位於原住民保留地。</li> <li>(四) 位於自來水水源水質水量保護區。</li> <li>(五) 申請開發面積一公頃以上或每日起降二十架次以上者。</li> </ol> </li> <li>5、航空器修護棚廠興建或擴建工程，符合下列規定之一者： <ol style="list-style-type: none"> <li>(一) 位於國家公園。</li> <li>(二) 位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。</li> <li>(三) 位於海埔地。</li> <li>(四) 位於原住民保留地。</li> <li>(五) 位於山坡地，申請開發面積一公頃以上者。</li> <li>(六) 申請開發面積五公頃以上或擴建面積累積二．五公頃以上者。</li> </ol> </li> </ol> <p>前項第四款不含專供直昇機使用之大型綜合醫院緊急醫療救護之民營飛行場。</p>

表 3-3 環評法中涉及重要性計畫概念對於「重要」的定義（續 2）

法規	開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準
母法	環評法 5 II
	<p>§10：土石採取，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、採取或堆積土石（不含磚、瓦窯業者之窯業用土採取）及其擴大工程，符合下列規定之一者： <ol style="list-style-type: none"> <li>（一）位於國家公園。</li> <li>（二）位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。</li> <li>（三）位於原住民保留地。</li> <li>（四）位於水庫集水區。</li> <li>（五）位於山坡地，其面積五公頃以上（含所需區外道路設施面積），或在河床採取，沿河身計其長度五百公尺以上，或堆積土石方五萬立方公尺以上，或採取土石方八十萬立方公尺以上者；其在自來水水源水質水量保護區內，其面積二．五公頃以上，或在河床採取，沿河身計其長度二百五十公尺以上，或堆積土石方二萬五千立方公尺以上，或採取土石方四十萬立方公尺以上者。</li> <li>（六）申請開發面積十公頃以上，或在河床採取，沿河身計其長度一千公尺以上，或採取土石方四十萬立方公尺以上者。</li> <li>（七）申請擴大面積五公頃以上，或在河床採取，沿河身計累積其長度五百公尺以上者。</li> <li>（八）位於山坡地之土石採取區開發，符合下列規定之一，其申請之開發面積應合併計算，且累積達第五目規定規模者： <ol style="list-style-type: none"> <li>①土石採取區位於同一筆地號。</li> <li>②土石採取區之地號互相連接。</li> <li>③同一流域之土石採取區相隔水平距離在五百公尺範圍內。</li> </ol> </li> <li>（九）位於非山坡地之土石採取區，其在自來水水源水質水量保護區內，符合下列規定之一，其申請之開發面積應合併計算，且累積達第六目規定規模者： <ol style="list-style-type: none"> <li>①土石採取區位於同一筆地號。</li> <li>②土石採取區之地號互相連接。</li> <li>③同一流域之土石採取區相隔水平距離在五百公尺範圍內。</li> </ol> </li> <li>（十）位於海域，其面積十公頃以上，或採取土石方五十萬立方公尺以上者。</li> </ol> </li> <li>2、土石採取破碎洗選場興建或擴建工程，符合下列規定之一者： <ol style="list-style-type: none"> <li>（一）前款第一目、第二目或第三目規定。</li> <li>（二）位於山坡地，申請開發面積一公頃以上者。</li> <li>（三）申請開發面積十公頃以上或擴大面積累積十公頃以上者。</li> </ol> </li> <li>3、磚、瓦窯業者申請或擴大採取窯業用土，符合下列規定之一者： <ol style="list-style-type: none"> <li>（一）位於國家公園。</li> <li>（二）位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。</li> <li>（三）位於原住民保留地。</li> <li>（四）位於水庫集水區。</li> <li>（五）位於山坡地，其面積五公頃以上（含所需區外道路設施面積），或採取土石方八十萬立方公尺以上者；其在自來水水源水質水量保護區內，其面積二．五公頃以上，或採取土石方四十萬立方公尺以上者。</li> <li>（六）申請開發面積五公頃或擴大採取土石面積累積五公頃以上者。</li> </ol> </li> </ol> <p>前項第一款屬政府核定之疏濬計畫，應依第十四條第二款規定辦理。</p> <p>二個以上土石採取區申請開發（不含磚、瓦窯業者之窯業用土採取），因申請在後者之提出申請致有第一項第一款第八目或第九目之情形，且申請開發面積合併計算符合第一項第一款第五目或第六目規定規模者，該未取得目的事業主管機關許可之各個後申請土石採取區均應實施環境影響評估。</p>

### ①道路建設：

(a)屬高速公路或快速道（公）路之興建，無論其規模，均屬「重要」案件。

(b)屬道（公）路新闢工程、高速公路或快速道（公）路之延伸工程或新闢之連絡道路、交流道，且位於國家公園總長度達 2.5 公里以上；或挖填土石方 5 萬立方公尺以上者；或位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境；或位於水庫集水區，或位於山坡地總長度達 5 公里以上；或挖填土石方 10 萬立方公尺以上；或在自來水水源水質水量保護區內，總長度達 2.5 公里以上或挖填土石方 5 萬立方公尺以上；或位於非都市土地，長度 10 公里以上者，均屬「重要」案件。

- (c)屬道(公)路、高速公路或快速道(公)路之拓寬，且位於國家公園內總長度達2.5公里以上，或挖填土石方五萬立方公尺以上；或位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境；或位於水庫集水區內；或位於山坡地，拓寬寬度增加一車道以上且總長度達5公里以上；或挖填土石方5萬立方公尺以上；或位於非都市土地，拓寬寬度增加一車道以上且長度10公里以上者，均屬「重要」案件。
- (d)屬新闢高架路橋、橋樑或立體交叉工程，且位於國家公園內；或位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境內；或位於水庫集水區；或長度5公里以上者，均屬「重要」案件。
- (e)新闢隧道或道路地下化工程，且位於國家公園內；或位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境內；或位於水庫集水區；或長度一公里以上者，即屬「重要」案件

## ②鐵路建設

- (a)屬高速鐵路興建、拓寬或新闢工程，無論其規模，均屬「重要」案件。
- (b)其他之鐵路興建、拓寬或新闢工程，且位於國家公園內，總長度達2.5公里以上，或挖填土石方5萬立方公尺以上者；或位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境內；或位於水庫集水區；或長度5公里以上者，均屬「重要」案件。
- (c)屬新闢鐵路之高架路橋、橋樑或立體交叉工程，且位於國家公園內；或位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境內；或位於水庫集水區內；或長度5公里以上者，均屬「重要」案件。
- (d)屬新闢鐵路之隧道或鐵路地下化工程，且位於國家公園內；或位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境內；或位於水庫集水區內；或長度達1公里以上者，均屬「重要」案件。
- (e)屬新闢鐵路機車場或興建、擴建調車場工程，且位於國家公園、野生動物保護區或野生動物重要棲息環境、水庫集水區、自來水水源水質水量保護區；或位

於山坡地，申請開發面積達 1 公頃以上；或位於都市土地，申請開發面積達 5 公頃以上或擴建面積累積達 5 公頃以上；或位於非都市土地，申請開發面積達 10 公頃以上或擴建面積累積達 10 公頃以上者，均屬「重要」案件。

### ③大眾捷運系統建設

- (a)屬大眾捷運系統興建工程，無論其規模，均屬「重要」案件。
- (b)屬大眾捷運系統擴建工程，且其地面延伸長度達 5 公里以上或高架長度延伸達 5 公里以上或地下化長度延伸達 1 公里以上者，均屬「重要」案件。
- (c)屬新闢機車場、或興建、擴建調車場工程，且位於國家公園、野生動物保護區或野生動物重要棲息環境、水庫集水區、自來水水源水質水量保護區；或位於山坡地，申請開發面積達 1 公頃以上；或位於都市土地，申請開發面積達 5 公頃以上或擴建面積累積達 5 公頃以上；或位於非都市土地，申請開發面積達 10 公頃以上或擴建面積累積達 10 公頃以上者，均屬「重要」案件。

### ④港埠建設

- (a)屬商港、軍港、漁港或工業專用港興建工程，無論其規模，均屬「重要」案件。
- (b)屬遊艇港興建或擴建工程，且位於國家公園、野生動物保護區或野生動物重要棲息環境、水庫集水區、自來水水源水質水量保護區、原住民保留地；或位於山坡地，申請開發面積達 1 公頃以上；或碼頭席位達 100 艘以上或同一場所各案開發累積席位達 200 艘以上者，均屬「重要」案件。
- (c)屬商港、軍港、漁港、工業專用港擴建工程或商港區域外之特種貨物裝卸及其他特殊設施之興建或擴建，且位於國家公園、野生動物保護區或野生動物重要棲息環境；或碼頭或防波堤長度達 500 公尺以上；或填海面積達 10 公頃以上者，均屬「重要」案件。

### ⑤機場建設

- (a)屬機場興建工程，無論其規模，均屬「重要」案件。

- (b)機場跑道延長 500 公尺以上或跑道遷移者；或機場擴建航空站工程，且開發面積達 5 公頃以上者，均屬「重要」案件。
- (c)屬民營飛行場（含直昇機飛行場）興建或擴建工程，且位於國家公園、野生動物保護區或野生動物重要棲息環境、原住民保留地、自來水水源水質水量保護區；或申請開發面積達 1 公頃以上或每日起降達 20 架次以上者，均屬「重要」案件。
- (d)屬航空器修護棚廠興建或擴建工程，且位於國家公園、野生動物保護區或野生動物重要棲息環境、海埔地、原住民保留地（不含專供直昇機使用之大型綜合醫院緊急醫療救護之民營飛行場）；或位於山坡地，申請開發面積達 1 公頃以上；或申請開發面積達 5 公頃以上或擴建面積累積達 2.5 公頃以上者，即屬「重要」案件。

#### ⑥ 土石採取

- (a)採取或堆積土石（不含磚、瓦窯業業者之窯業用土採取）及其擴大工程，位於國家公園、野生動物保護區或野生動物重要棲息環境、原住民保留地、水庫集水區；或位於山坡地面積達 5 公頃以上（含所需區外道路設施面積）；或在河床採取，沿河身計其長度 500 公尺以上；或堆積土石方 5 萬立方公尺以上；或採取土石方 80 萬立方公尺以上者；或在自來水水源水質水量保護區內，面積達 2.5 公頃以上，或在河床採取，沿河身計其長度 250 公尺以上，或堆積土石方達 2 萬 5 千立方公尺以上，或採取土石方達 40 萬立方公尺以上；或申請開發面積十公頃以上，或在河床採取，沿河身計其長度達 1000 公尺以上，或採取土石方達 40 萬立方公尺以上；或申請擴大面積達 5 公頃以上，或在河床採取，沿河身計累積其長度達 500 公尺以上者，均屬「重要」案件。
- (b)位於山坡地之土石採取區開發，其土石採取區位於同一筆地號、地號互相連接、或於同一流域之土石採取區相隔水平距離在 500 公尺範圍內，且申請之開發面積合併計算累積位於山坡地面積達 5 公頃以上（含所需區外道路設施面積）、或在河床採取，沿河身計其

長度達 500 公尺以上、或堆積土石方達 5 萬立方公尺以上、或採取土石方達 80 萬立方公尺以上者；其在自來水水源水質水量保護區內，則面積達 2.5 公頃以上，或在河床採取，沿河身計其長度達 250 公尺以上，或堆積土石方達 2 萬 5 千立方公尺以上，或採取土石方達 40 萬立方公尺以上者，均屬「重要」案件。

(c)位於非山坡地之土石採取區開發，其土石採取區位於同一筆地號、地號互相連接、或於同一流域之土石採取區相隔水平距離在 500 公尺範圍內，且在自來水水源水質水量保護區內，開發面積達 10 公頃以上，或在河床採取，沿河身計其長度 1000 公尺以上，或採取土石方達 40 萬立方公尺以上者，均屬「重要」案件。

(d)位於海域之土石採取區開發，其面積達 10 公頃以上，或採取土石方達 50 萬立方公尺以上者，即屬「重要」案件。

(e)屬土石採取碎解洗選場興建或擴建工程，位於國家公園、野生動物保護區或野生動物重要棲息環境、或原住民保留地；或位於山坡地，申請開發面積達 1 公頃以上；或申請開發或擴大面積分別達 10 公頃以上者，均屬「重要」案件。

(f)屬磚、瓦窯業業者申請或擴大採取窯業用土，且位於國家公園、野生動物保護區或野生動物重要棲息環境、原住民保留地、水庫集水區；或位於山坡地，面積達 5 公頃以上（含所需區外道路設施面積）或採取土石方達 80 萬立方公尺以上；若其在自來水水源水質水量保護區內面積達 2.5 公頃以上或採取土石方達 40 萬立方公尺以上；或申請開發面積達 5 公頃或擴大採取土石面積累積達 5 公頃以上者，均屬「重要」案件。

雖然環評法的「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」對於計畫審議門檻規範最為詳盡，但畢竟係針對環境生態議題而設計，且規範稍嫌繁雜、瑣碎，不利於實務上的操作。

綜合上述各法規之規範方式與內容，不難發現，判斷「重大」或「重要」的客觀標準因素不外下列 3 項要素：

#### 1、長度



## 2、面積

## 3、投資金額

其中離島地區大約為面積大於 0.5 公頃或投資金額不含土地費用超過 1 億者，本島地區則為面積大於 5 公頃或投資金額不含土地費用超過 20 億者。本研究認為為符合現行法制上政府對「重要」與「重大」的定義，避免社會對行政機關特別寬厚自己計畫的不良印象，應盡量與現行法制採取一致標準，因此，建議適用計畫確定程序之「重大」交通建設，應指「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」者。

### 3.4 涉及多數不同利益之人

何謂「計畫涉及多數人利益」？廖義男大法官的見解或可用做參考：「牽涉到擬定計畫機關或事業（計畫主體）以外不同利益之多數人，亦即除計畫涉及之土地所有人、占有人或使用人外，由於該計畫目的為公共事業之設立、公共設施之設置或工業區之設置等，更與地方之建設與發展有關，並直接或間接影響附近居民及將來利用該公共事業或公共設施之大眾及利用工業區建廠投資人之利益。故計畫之申請核准，並非僅止於申請人計畫主體與核准機關間之關係而已，而係牽涉到多數不同利益之第三人及大眾之關係。因此，基於民主、法治及行政公開之原則，行政機關對於牽涉多數不同利益之人及公共利益之計畫，在作成決定之前，應將該計畫公開，俾讓利害關係人能所知曉。」<sup>3-13</sup>

據此，法務部在其「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法（草案）」中第 2 條第 4 項乃明確規定：所謂涉及多數不同利益之人，「係指計畫內容涉及二種以上性質不同且分屬不同人享有之權利或法律上利益者。」換言之，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—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。

### 3.5 計畫之事務涉及多數行政機關之職權者

---

<sup>3-13</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，民國 79 年 12 月，p.388。

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，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<sup>3-14</sup>。因此，若行政機關僅只是居於私法地位上之權利受影響時，便不該當「涉及其職權」，而僅能以3.4節之「利益受影響之人」視之，甚至建設計畫所在之地方自治團體，若該建設計畫並無需其在公法上為核准、許可、同意或特許者，該地方自治團體同樣亦只能視為一「利益受影響之人」，而非「涉及事權之行政機關」。

而所謂「多數」行政機關，簡單的說，即是指二以上之行政機關<sup>3-15</sup>。當然此處所稱之機關，應指行政組織法上所稱之獨立「機關」，並不包括機關內部之單位等組織。因此，只要該計畫涉及事務涵括二機關以上之職掌或權限時，即已滿足第四項之要件。

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。以航空站之興建為例，其涉及不同機關之權責，包括民航局、交通部、環保局或環保署、地方縣市政府（如建築物高度管制），而權利受影響之人則包括土地所有人、附近土地及建物所有人與民用航空運輸業等，故航空站興建計畫之定案，依法應適用計畫確定程序之規定辦理。

### 3.6 小結

而由上述討論可知，雖然與德國聯邦法規將交通建設計畫均適用計畫確定程序之情形相較，我國對於交通建設計畫適用計畫確定程序之對象較為限縮，但新的觀念與制度實施，行政機關態度謹慎保守在所難免。故交通建設計畫適用之範圍雖不及德國廣泛，但若能切實落實，亦屬可貴。至於非在適用範圍內之交通建設計畫，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程序規範辦理。惟因現行多數交通專業法律對於民眾參與計畫定案的機制設計較為匱乏，因此，本研究雖然認同非計畫確定程序適用之交通建設計畫，應回歸現行之計畫定案程序辦理定案，但仍建議交通專業法規在未來修法時，

---

<sup>3-14</sup> 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）」§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。」

<sup>3-15</sup> 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。

能增加並強化其「民眾參與」的機制與功能，以符合現代法治國住民自主的基本價值，並落實憲法正當法律程序之精神。

## 第四章 計畫確定程序之基本建制

### 4.1 計畫確定程序之整體架構

#### 4.1.1 交通建設計畫之現行定案程序

交通建設計畫因常涉及土使用變更，且當計畫規模超過一定標準時，更有環境影響評估法適用的要求，然而，無論是都市計畫法或環境影響評估法，都有其法定之審查或定案程序，在不考慮行政程序法的情形下，現行法定的程序中亦都有民眾參與的機制設計<sup>4-1</sup>。而以往交通建設計畫本身在交通部門中，均屬行政權內部或部門內部的活動，對外多無嚴謹的定案程序，故當遭遇都市計畫法、區域計畫法與環境影響評估法之法定程序時，原則上悉依都市計畫法、區域計畫法或環境影響評估法之規定辦理，倒也不至發生過多爭議。惟，今之交通建設計畫受行政程序法之規範，而有其嚴謹的定案程序規範，則勢必發生該程序與都市計畫程序、區域計畫程序或環境影響評估程序等不同程序間矛盾衝突的爭議，既無法達成提升行政效率的「事權集中統一」，各自的民眾參與程序亦徒增行政成本，尤其當民眾參與程序下之結論相互衝突時，更涉及不同程序結果間的處分效力衝突與競合問題，諸此均亟待有效的整合，才能真正解決交通建設計畫計畫確定程序的程序問題。

圖 4-1 為前階段研究「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)計畫審查程序與環境影響評估審查程序的交錯」依據各種運具型態之交通建設計畫定案程序，配合現行實務的操作，整理而得之現行交通計畫自計畫提出到計畫付諸實施前之全程計畫定案流程概況。由圖中可看出交通建設計畫首先由交通主管機關(地方政府、中央交通主管機關或交通部)或法人、一般國民擬定後提出計畫<sup>4-2</sup>，經交通部或行政院「原則同意」之後<sup>4-3</sup>，再送環境保護主管機關開始進入第一、二階段環境影響評估程序，在環評委員會審查通過前，計畫需辦理公開之說明會、公聽會，綜理各方意見，俟環評審查通過後，再送都市或區域計畫主管機關進行相關土地使用變更之個案變更程序，並在都市計畫委員會審議前，進行公開展覽與

<sup>4-1</sup> 在都市計畫法之程序為公開展覽及說明會；在環境影響評估法之程序則為說明會及公聽會。

<sup>4-2</sup> 民間參與之交通建設計畫，雖由民間規劃或建設，但該計畫之主辦機關在法律上仍為行政機關，負責建設或營運之國民或法人團體，應僅為開發單位或新建單位，且計畫之標的設施仍屬公共設施性質，其未來設施與民眾間之法律關係亦屬公法關係，因此，本研究認為該類計畫應屬行政計畫之範疇，受行政程序法第 163、164 條規定之拘束。

<sup>4-3</sup> 專用公路由公路主管機關核定。

說明會之程序<sup>44</sup>，待一切程序完成，最後經都市（區域）計畫委員會大會審查通過即算定案，全案便可付諸實施，相關之機關、權利受影響之人或地方政府均有遵守該計畫內容之義務。而任一階段未獲通過或遭駁回時，計畫均將全數退回原計畫提出機關，不問其是否已完成或通過其他階段之審查程序。

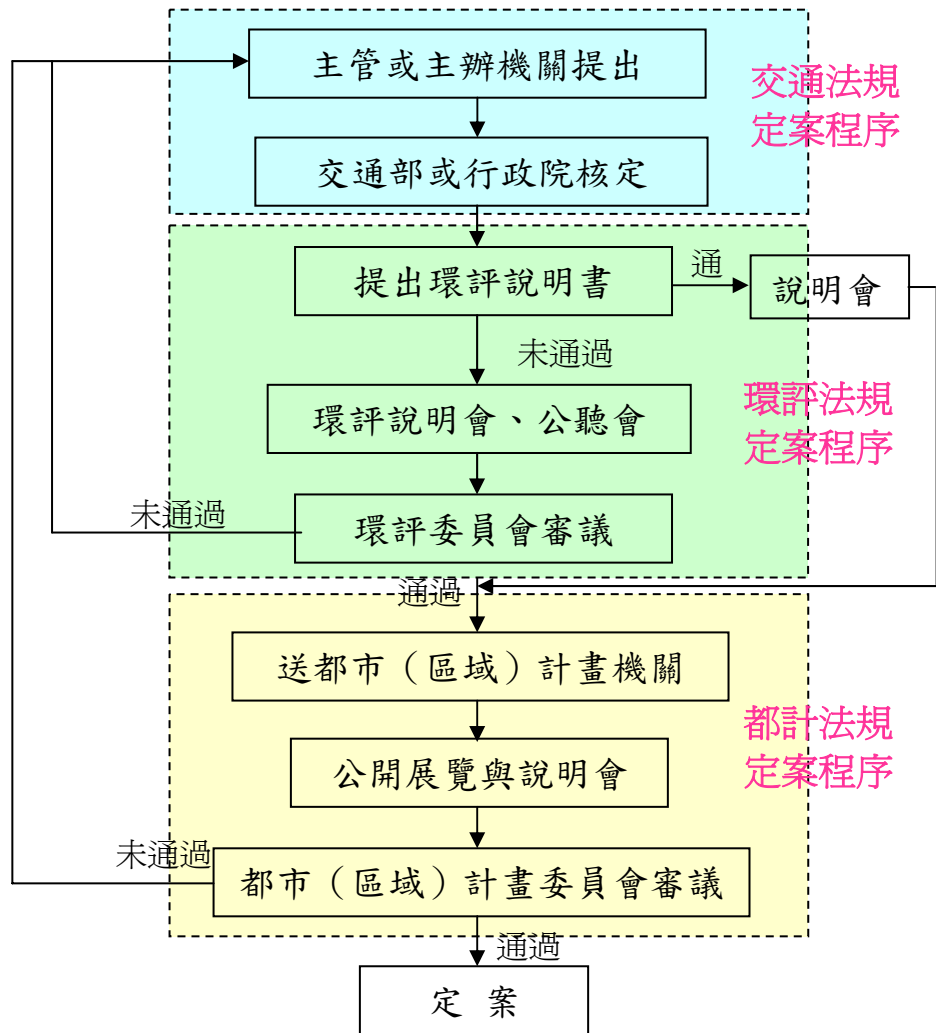


圖 4-1 目前交通建設計畫與都市（區域）計畫、環評之流程圖

現行的實務程序中，交通部或行政院基於交通主管機關或全國最高行政機關立場，通常會於環評與都市（區域）計畫等程序均同意通過後，最後再作一「最後核定」之函文，其形式上似有最後定案或做成最終處分的意味（見圖 4-1）。但其實該函文僅只具有拘束行政機關內部或其下屬機關之效果，諸如影響預算編列作業等，故仍屬行政機關內部活動，無涉計畫之確定。換言之，即便行政院於環境影響評估與都市計畫審查程序都完成並發佈後，發現計畫窒礙難行而仍遲遲不

<sup>44</sup> 區域計畫審查程序中之公開展覽與說明會，與都市計畫者不同，係在委員會審查通過後舉辦，而非之前。

肯做出最後「核定」，亦僅只導致內部預算編列或計畫實施時程受到延宕，無礙該計畫定案所對外產生之法律效果或拘束力，尤其是對於土地使用變更部分，更不可能因該「核定」不存在，而不生效力。因此，本研究認為該所謂「最後核定」純屬行政機關內部活動，僅具形式意義，與其說是交通建設計畫的「定案」，毋寧說是上級機關通告下級機關應依計畫作為的「內部指示」，無涉正當法律程序問題，更非計畫確定程序探討之重點。

圖 4-1 之流程其實僅為整體程序的主要步驟概念。事實上，在實務操作時，各階段<sup>4,5</sup>係尚有各自之法規拘束其細部的作業程序或審查程序（見圖 4-2 及圖 4-3），職是之故，在各該法規內或階段內，其審查程序、步驟固然不得違背各自之法規規範，但在不同法律或審查階段間的銜接，則其實並無法定規範，亦非牢不可破，全無彈性。

以環評程序與都市（區域）計畫程序而言，即常見兩程序係同時並進。交通主管機關在將計畫送入環評程序時，為加速其計畫通過與後續推動，常將同一計畫同時亦送入都市（區域）計畫個案變更之作業程序中，但兩程序中之說明會與聽證會，仍係各自舉辦，各自做成決定，並未合併辦理。而若審查過程計畫被要求有所調整或異動，通常透過開發單位與主管機關代表的居間，亦能讓對方程序有所知悉，不致產生太大矛盾衝突。

---

<sup>4,5</sup> 此處稱之各階段，係指交通法規定案程序、環評法規定案程序與都計法規定案程序三大階段。

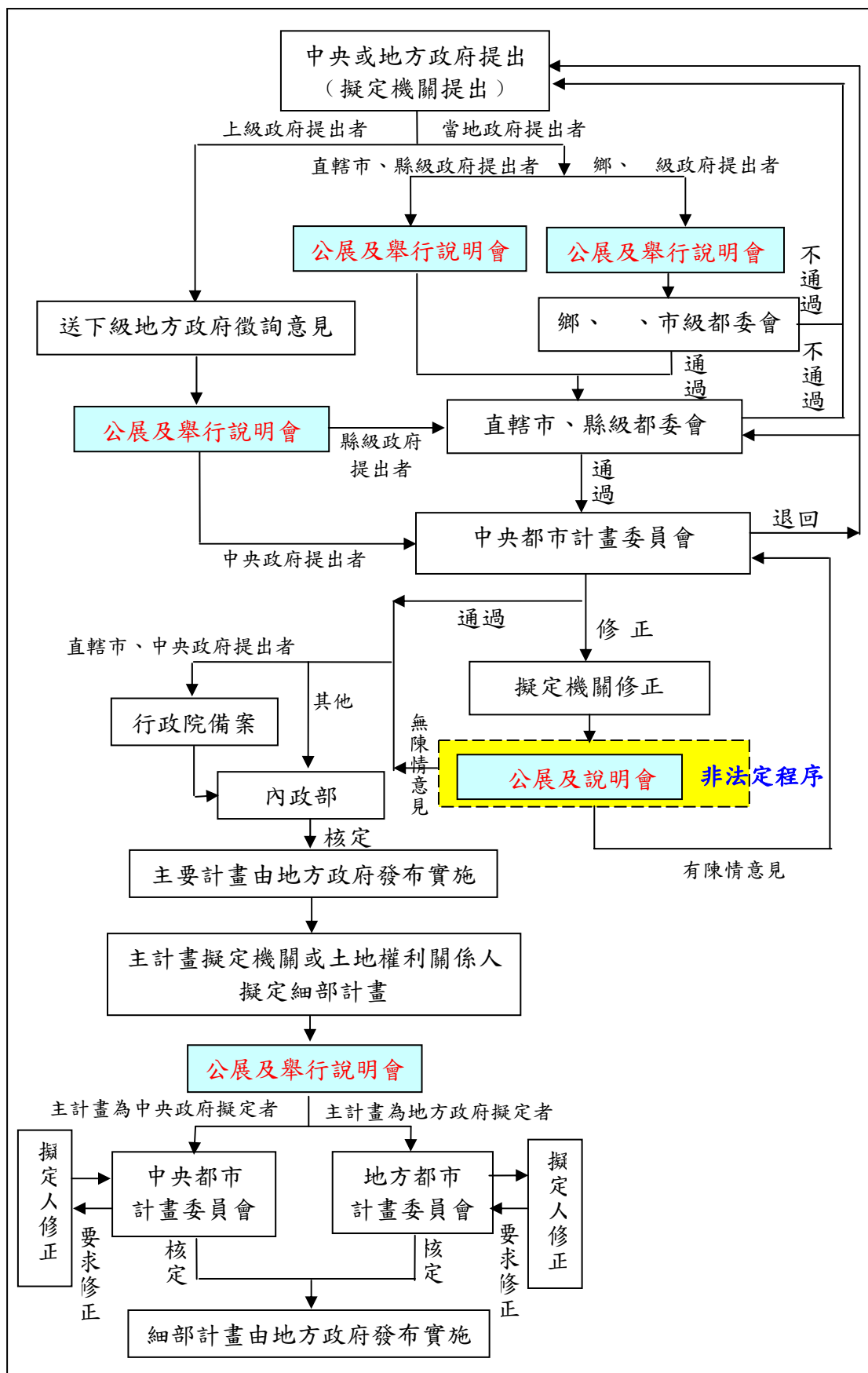


圖 4-2 都市計畫定案程序

# 審查作業流程圖

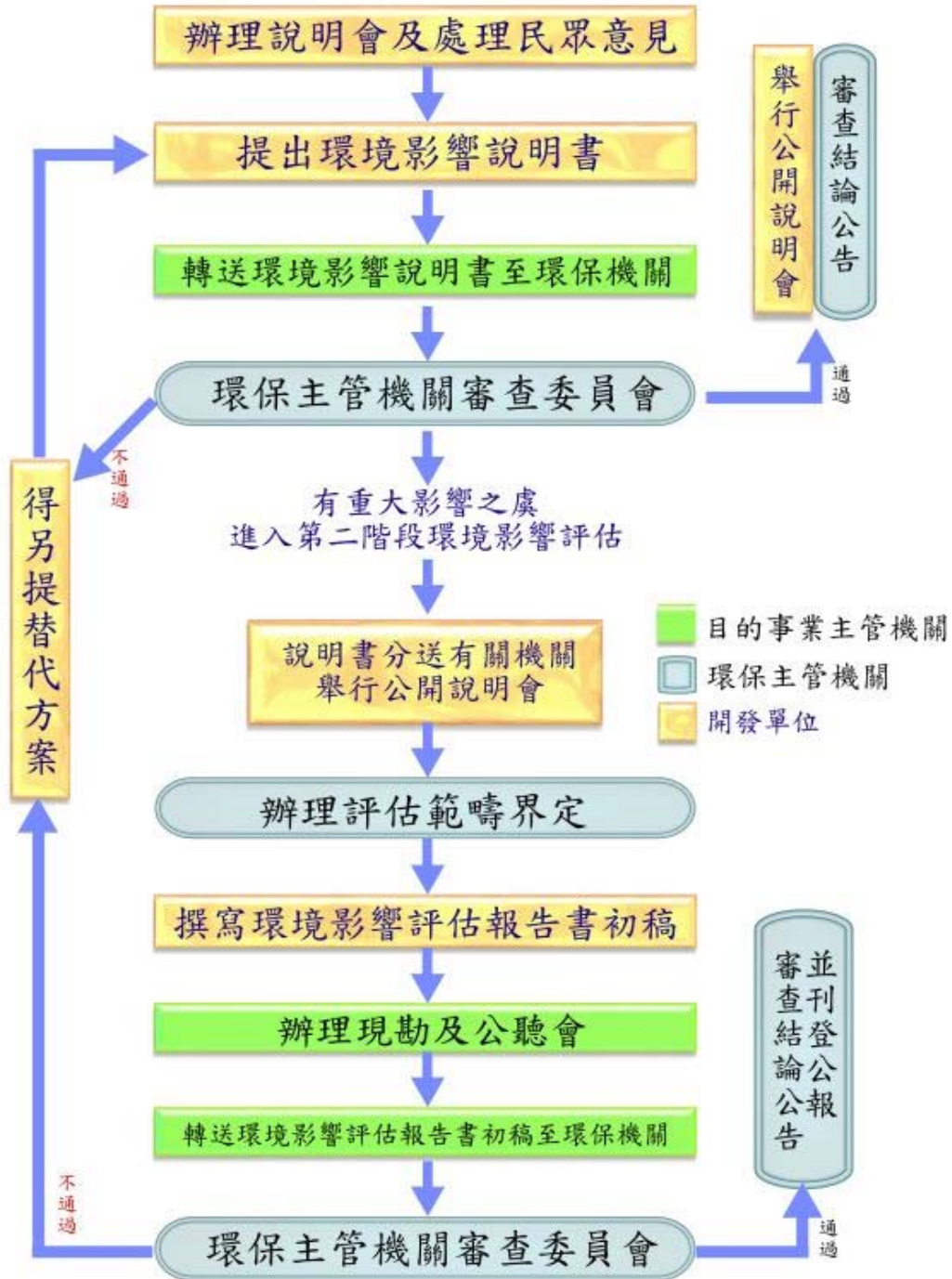


圖 4-3 環境影響評估二階段審查流程圖

資料來源：行政院環境保護署網站，<http://www.epa.gov.tw>，2007.9.12。



#### 4.1.2 計畫確定程序之主要步驟

有關行政計畫之計畫確定程序，各國規定不一。廖義男大法官認為行政計畫的確定程序有 6<sup>4-6</sup>：

- 1、計畫之擬定
- 2、擬定計畫之公開及聽表示意見之公告與通知
- 3、聽證
- 4、確定計畫之裁決
- 5、不確定計畫裁決之救濟
- 6、計畫確定後之實施與變更

林明 教授則認為行政計畫確定程序的主要架構為 5 階段<sup>4-7</sup>：

- 1、計畫草擬（構想）
- 2、計畫擬定（選定）
- 3、計畫公開（發布）
- 4、計畫確定（核定）
- 5、計畫實施與變更

我國行政程序法第 164 條第 2 項則於法條文上未作具體規定，而授權由行政院另訂：「前項行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，由行政院另訂之。」

雖然行政院至今尚未訂定該項子法，明確之步驟無法完全確立，但法務部業有子法草案之提出，本研究為近未來可能的實務作業，乃以該草案內容與行政程序法中有關聽證舉行的相關規範，做為後續探討計畫確定程序的基礎。

基本上，法務部所擬草案之程序架構與一般通說上計畫確定程序的核心步驟相同，主要分成五大步驟<sup>4-8</sup>：計畫之提出、計畫之公開、聽證之預告、聽證之舉行、以及計畫之裁決等，各步驟分述如下（見

---

<sup>4-6</sup> 廖義男，公共建設與行政法理，作者出版，1994 年。

<sup>4-7</sup> 林明鏘，行政計畫法論，台大法學論叢，第 25 卷第 3 期，民國 85 年 4 月，pp28-30。

<sup>4-8</sup> 黃異教授等依行政程序法第 164 條之文字，將行政計畫確定程序僅分為 3 個步驟：

- 1、擬定程序：指初步草擬計畫內容之程序。
- 2、聽證程序：指對草擬計畫徵求不同意見之程序。
- 3、確定程序：指計畫最後定案及使其生效之程序。

參見黃異等，各種漁業行政計畫之擬定及確定程序之研究，行政院農業委員會漁業署委託中正大學法律系暨法律研究所辦理，民國 91 年 12 月，p.3。

圖 4-4)<sup>4-9</sup>：

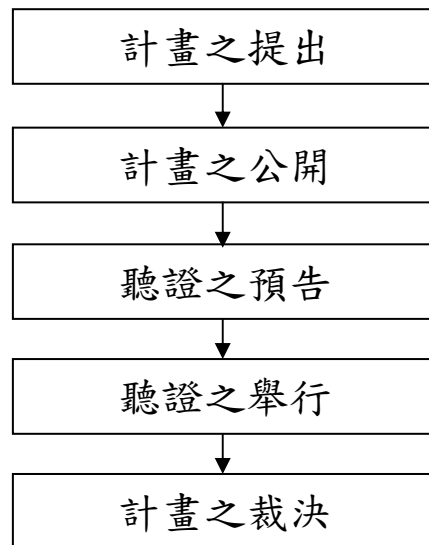


圖 4-4 計畫確定程序之主要步驟

#### 一、計畫之提出

計畫提出係指計畫開始進入法定程序，雖然計畫內容尚未開始進入審議，但相關當事人在程序上的法律關係與權利義務自此開始發生，違背義務或放棄權利者，依其情節便會對其在計畫中權利的保障或最後實體決定之效力產生一定的影響。

計畫提出步驟為計畫確定程序之第一步驟，為確立後續相關之法律關係，其應規範內容包括：計畫提出時程、計畫提出的機關組織、計畫提出方式、計畫確定裁決機關、計畫內容之公開、資訊蒐集及行政權內部的意見整合等事項。

#### 二、計畫之公開

計畫公開步驟在解決政府機關與民眾間的資訊不對稱問題，並強調行政行為之公開、透明。計畫公開係計畫擬定機關正式向確定計畫機關提出計畫裁決申請後的第一步驟，自此計畫開始進入審查程序。

計畫公開共包含：計畫的公告、計畫內容的公開與異議提出三部份。應規範之內容包括：確定計畫機關收到計畫書後，計畫公開的方式（如公告、新、公開陳列或展示等）、計畫公開之應備內容要求、公開的時間期限、是否送交地方政府部門公開展示、

<sup>4-9</sup> 行政院法務部，各國行政程序法立法例暨草案彙編，法務部，民國 83 年 5 月。廖義男，計畫確定程序規範之探討—行政程序立法中爭論之議題，台灣本土法學雜誌，創刊號，民國 84 年 4 月，pp.20-36。交通部運輸研究所，制定整體運輸計畫法之初步研究，交通部運輸研究所，民國 89 年 7 月，p.19。

公開時間期滿後之聽證前準備工作、計畫公開期間受計畫影響者提出異議的方式及處理等，同時亦應以書面個別通知已知其權利義務受影響者及涉其事權之相關機關。

### 三、聽證之預告

聽證之作用，在使權利或利益受計畫影響之人，以及計畫涉及其職掌或權限的其他機關，於確定計畫機關做成計畫確定裁決之前，能有面對面表示意見及相互通討論計畫內容的機會，藉以調和各種不同利益間之衝突<sup>4-10</sup>。因此，在聽證舉行前應事先指定聽證期日及地點，公告並通知利害關係人到場表示意見及討論。惟，此種聽證制度，在交通專業法律中皆未建立。雖然公路、市區道路以及鐵路之興建計畫，在實施都市計畫地區，因都市計畫法規定，而須在土地使用變更審議前公開展覽計畫內容，並在公開展覽期間，接受任何公民或團體對計畫內容提出書面的意見表示，供該管政府都市計畫委員會審議之參考（都市計畫法§19）。但都計法中並未規定在審議前，行政機關必須事先通知權利受影響人及陳情意見提出人出席說明會，及於審議期日到場陳述意見並參與討論的機制，因此，現行都計法中之公告及公展程序，其作用僅在提供民眾反應意見之機會，而非尋求意見之通與協調，由此亦可見其與聽證之功能尚有差異<sup>4-11</sup>。

計畫確定程序中之「聽證會」應由中立的機關或人主持，以避免機關本位主義因素影響裁決結果，同時也較能確保落實兼顧個人權益保障與社會公益增進的目標達成。至於聽證預告程序所應規範的內容則包括：舉行聽證的事由與依據、聽證期日、聽證場所、參加對象、聽證的公告與通知、進行聽證的主要程序、當事人的權利、缺席聽證的處理等事項之通知與公告，此外，對於聽證期日與場所之變更，以及聽證期日前是否另舉行預備聽證，亦應有所考量並加以規定。

### 四、聽證之舉行

所謂聽證程序，係指行政機關作成行政決定之前，使相對人知悉作成之內容與理由，並藉由徵詢相對人之主，以確保行政

<sup>4-10</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>4-11</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，民國 79 年 12 月，pp.389-390。

行為之適法性與妥當性，保護國民權益與利益，免於公權力之侵害。

「聽證」本源於訴訟程序，在司法上主要係是在判決前，聽取各方當事人意見之陳述，以發見真實，維護判決結果的公平正義。因此，在訴訟程序上，予人民有合法要求聽審之權利，後來亦適用於行政程序法中，並要求行政機關於行政決定作成前，給予當事人就重要事實表示意見之機會。

本步驟之聽證會主要的功能即在藉由聽證程序，使當事人之意見與觀點成為明事實之重要手段，以發現真實並衡平公益與私利，尤其在裁決時，使行政機關免於一意專斷做出瑕疵之裁決，確保行政機關能公正做成決定，以保障並實現當事人之權利，同時增加人民對行政機關的信賴<sup>4-12</sup>。

聽證是行政程序中民眾參與之最重要步驟，也是落實行政法中行政計畫定案正當法律程序之精神所在，更是計畫確定程序之核心，其應規範之內容包括：聽證是否公開、聽證之主持人選定、聽證的開始、聽證當事人的權利、主持人的職權、聽證紀錄、聽證紀錄之異議、程序異議、聽證之終結、以及是否再聽證等事項。

## 五、計畫之裁決

計畫確定程序的最後一步驟為計畫裁決，包括聽證結果之檢送、確定計畫機關之裁決、裁決進行過程中擬定計畫機關之義務、計畫裁決書之送達、裁決結果之公告、計畫裁決後之效力、不裁決結果之救濟、計畫裁決後之實施、計畫裁決後執行前之變更、計畫裁決後執行前之廢棄等有關程序均應予以規範。

### 4.1.3 整合後交通建設計畫之計畫確定程序

由於交通建設常涉及土地事務，與都市計畫法、區域計畫法之土地使用管制，具密切關聯性，且當興建規模達到一定程度以上時，更有環境影響評估法與環境影響評估審查程序之適用，故為提昇行政效率，達到事權統一之效果，未來在計畫確定程序規範中，均必須與都市計畫、區域計畫及環境影響評估審查之相關程序加以整合，一併辦理，以資符合行政程序法中行政計畫確定程序規範之立法本意。

本研究於前期「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)計畫審查程序與環境影響評估審查程序的交錯」之研究中，整合交通專業法律、都市計畫法、環境影響評估法等法律對於行政計畫核定或開發計畫許可之審查程序，重新建構交通建

<sup>4-12</sup> 王浦傑，論行政計畫，法學叢刊，第188期，民91年10月，p.52。

設計畫之計畫確定程序，並將整體程序 合第 4.1.2 節的 5 大步驟，而區分為計畫提出、聽證舉行與計畫裁決等 3 大階段，如圖 4-5 所示。其中第一階段「計畫提出」階段，仍維持「計畫之提出」乙步驟，並加入說明會與說明會前的資訊 等先行政程序；第二階段之「聽證舉行」階段，則包含「計畫之公開」、「聽證之預告」及「聽證之舉行」3 大步驟；最後第三階段之「計畫裁決」階段，則主要為「計畫之裁決」乙步驟，各階段詳細內容說明如下：

#### 一、第一階段：計畫提出

「計畫提出」程序，始於計畫擬議機關的計畫「草案」提出，終於計畫擬定機關將計畫「初 稿」送入聽證審查程序。

此階段雖然審查程序尚未開始，但相關當事人在程序上的法律關係與權利義務自此階段即已開始發生。而由於交通建設計畫，涉及土地使用變更，現行實務上，最後都需循都市計畫個案變更方式進行土地使用變更，且民眾本有參與政府重大公共政策之權利，故在計畫擬議之初，理應提供民眾一個意見表達與交流的平台，因此，本階段除確立計畫之程序主體與客體外，亦同時強調計畫擬議機關有義務提供民眾參與的管道，並整合原交通專業法律之公聽會與原環評程序之說明會，舉辦「說明會」，正式公開計畫內容、 聽取民意、蒐集各方資訊、尋求共識。最後再由計畫擬議機關彙整說明會等結果，修訂計畫草案內容製作計畫的「提案初 稿」，由計畫擬定機關於行政權內部做成內部決策或稱「原則同意」後，付諸計畫確定程序之第二階段「聽證舉行」。

#### 二、第二階段：聽證舉行

計畫擬定機關向確定計畫機關提出計畫確定裁決申請後，該行政計畫正式進入審議程序，而審議程序的核心即在於「聽證會的舉行」。

目前國內對於說明會、公聽會的性質，在實務操作上非常混亂，各法規各行其道， 不一而足。故在討論聽證會之前，有必要先釐清說明會、公聽會與聽證會之定位及性質，俾利區隔其間之功能與差異，使第一階段的說明會與本階段的聽證會不致發生程序上疊床架屋之情事。

有關對於說明會、公聽會之舉辦，在觀念處理上較為清晰者，應首推「環境影響評估法」。從環境影響評估法中，可以清楚 知，說明會係由開發單位召開，而由於開發單位本即為計畫之擬定及提出者，因此，說明會召開的目的，顯然並不在冀求開發者可公正處理利益上的衝突，而係希望藉由此一過程，要求開發者必須充分蒐集資料，以供規劃作業之參考或評估依據。換言

之，環評程序中之說明會係以蒐集資訊為主要目標，對於民眾參與該計畫決策的理想實踐，很難以期待。反之，環評程序中之公聽會則由目的事業主管機關召開，而目的事業主管機關既非開發計畫擬定者，也非權益受影響者，因此，制度的設計顯然是希望透過第三人，可以用較公正的態度調和各方意見，避免說明會由開發者主持的員兼裁判疑慮，進而切實做到衡平公益私利的目的。

但不容否認的，當開發計畫為行政計畫時，行政機關即為開發者、計畫之提出者，也是目的事業主管機關，於是對行政計畫而言，勢必再度面臨開發者主持的公聽會有員兼裁判之嫌，又由於目的事業主管機關畢竟非環境科學專長，在對環境保護之專業判斷上，恐仍有點，於是最後的環境保護委員會議便將形同實質關的一可期待對象。

至於「聽證會」，目前實務上的聽證會，其實際會議的操作方式，與上述之說明會或公聽會大致相同，也不太注意主持人、當事人的角色衝突、避等關係，並不符合行政程序法中對於正當法律程序之要求。因此，計畫確定程序中之聽證會將由中立的上級機關主持<sup>4-13</sup>，避免機關本位主義因素影響裁決結果，也較能確實兼顧個別民眾之權益保障與社會公益的增進。

聽證之作用，在使權利或利益受計畫影響之人，以及計畫之事務涉及其職掌及權限之其他機關，於確定計畫機關做成計畫確定裁決之前，能有面對面表示意見及與計畫主體相互通討論計畫內容的機會，藉以調和各種不同利益間之衝突<sup>4-14</sup>。而通意見的先決條件，即在於資訊的充分公開與分享，因此，確定計畫機關在聽證會召開前，應先進行計畫的公告與計畫內容的公開，同時選定聽證機關與聽證會主持人，並徵詢涉及事權機關與權益受影響民眾的意見。

然後，由聽證機關決定聽證日期、地點，並予公告、通知利害關係人及涉及事權機關到場陳述意見及參與討論，計畫擬定機關則除需對相關書面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。

據此，計畫確定程序之聽證會將整合都市計畫法之說明會程序與環境影響評估法之公聽會程序，而分成「準備程序」、「分組

<sup>4-13</sup> 此處所稱之「中立的上級機關」，係指行政計畫中所涉事權機關之共同上級機關。

<sup>4-14</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。

討論程序」與「總結程序」三段子程序，並秉持公開、公平、透明的審理精神進行：

### ①「準備程序」

由於都市（區域）計畫法與環境影響評估法均屬專業之知識與技術，非一般人 所可 任，因此，「準備程序」應由行政程序法規定之聽證主持機關主持，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 架及限制第二段「分組討論程序」之各分組討論範圍與主題，避免討論內容發 。

### ②「分組討論程序」或「專業討論程序」

「分組討論程序」係依各專業領域進行技術性的專業討論，故亦可稱為「專業討論程序」。同時為加速聽證會進行，此階段應予分組，並由聽證會主持人指派各分組討論會之主持人，針對第一階段所設定之分組討論議題與範圍，進行細部討論。而由於此部分係處理專業之技術問題，因此，宜由聽證主持人指派專業人 負責主持各項分組的討論。

本研究認為整合後的計畫確定程序，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一定程度的 合其審議精神。是以在分組討論子程序中，可設置土地使用、環境衝擊…等分組，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）…等負責該分組之專業討論。此處必須強調的是，各分組除應秉持其專業進行審查與討論外，過程中，尚必須同時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」，進入「計畫裁決」階段的「總結程序」。

### ③「總結程序」

「總結程序」雖屬計畫裁決階段之活動，但仍為聽證會之最後程序，故在此一併討論。

「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 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一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。

而由於此聽證會結論係均由對應之都市（區域）計畫委員（會）、環境影響評估審查委員（會）及其他涉及事權之機關共同參與達成，因此，未來依此結論做成之裁決，就可拘束各機關與相關權利受影響之人的權利義務，各相關機關與相關權利受影響之人也會較能接受。

當然，聽證主持人在做成聽證結論時，亦必須遵守包括都市計畫法、環境影響評估法…等各專業法律在實體審查上相關規範的羈束與限制，不得逾越。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後，一併送計畫裁決機關，繼續後續之「計畫之裁決」步驟。

### 三、第三階段：計畫裁決

「計畫之裁決」階段分兩個部分，第一部分為聽證會之「總結程序」，前已討論。第二部分則為最後也是最重要的「計畫確定裁決做成」—核定、不核定或附帶條件之核定。

聽證機關及聽證會主持人依據各分組之分組結論，在「總結程序」中，做成聽證紀錄與聽證結論。再將該聽證紀錄與聽證結論彙整成聽證報告後，送確定計畫機關，由確定計畫機關做成該計畫之最後確定裁決處分。相關單位則依此計畫確定裁決發布實施與執行，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。

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聽證的結論，或未必聽證一定要有結論才能作計畫裁決，惟為了確保聽證程序與結果之適當影響力，可在確定計畫機關作成計畫裁決，並符合行政處分的要件後，明訂法律救濟程序或加重裁決結果所造成損害之救濟程度，以求作成計畫裁決時，給予行政機關適當的行政羈束，並從行政職權（或專業立場）與民眾參與間取得一定的平衡。此外，確定計畫機關也可時在計畫各方案裁決內容中，明列成與反對的政府部門及民間團體（透過聽證或問查的方式），如此縱然最後計畫裁決結果亦未必全然是經由聽證程序所產生的共識，但仍可加強決策過程之透明化，並適度提供交通建設計畫制定過程中與民眾之溝通管道。



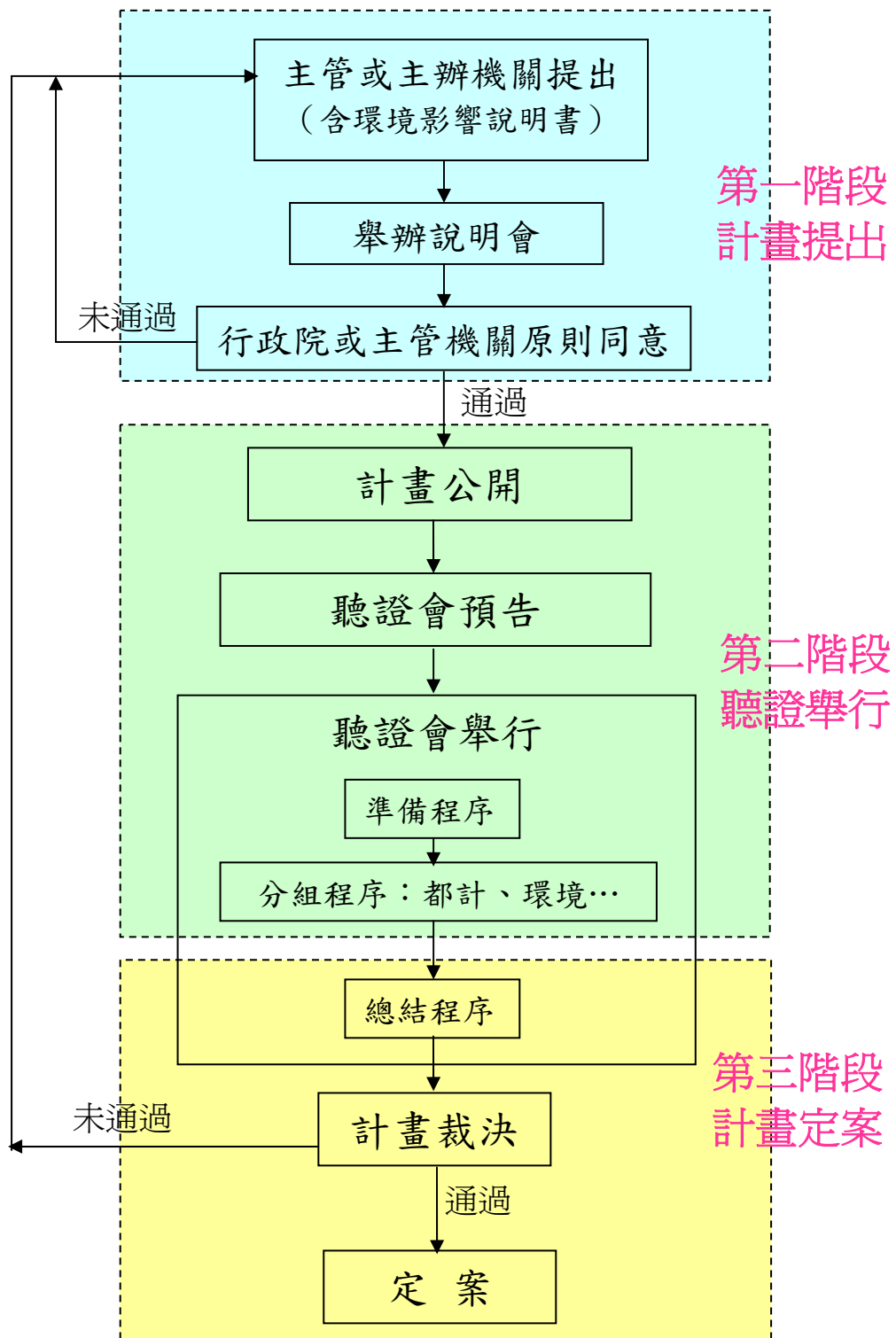


圖 4-5 整合後之交通建設計畫確定程序流程圖

#### 4.1.4 計畫確定程序與現行都市計畫審查程序之整合

計畫確定程序整合都市計畫程序的關鍵問題在於：

- 1、 哪些性質的都市計畫案件需進入計畫確定程序
- 2、 主要計畫與細部計畫的兩階段審查如何處理
- 3、 都市計畫終級審議前的各級審議程序如何整合
- 4、 民眾參與機制的整合
- 5、 都市計畫專業審議精神的保留

##### 一、哪些性質的都市計畫案件需進入計畫確定程序

在說明計畫確定程序與現行都市計畫審查程序之整合方法前，須先強調：都市（區域）計畫中之「通盤檢討」案件，非屬行政程序法之計畫確定程序規範適用對象範圍，而由交通主管部門所提出之交通建設計畫，絕大多數亦非屬通盤檢討性質，而係循個案變更方式進入都市（區域）計畫審查程序，因此，進入計畫確定程序之交通建設計畫，限屬個案變更性質之都市計畫案件。

##### 二、主要計畫與細部計畫的兩階段審查如何處理

計畫確定程序的主要功能之一，係在簡化行政程序，並收事權集中之效，然原來都市計畫程序中，主要計畫與細部計畫兩階段審查機制，不但事權機關分散，亦不利於行政效率之提升。而由前述已知，進入計畫確定程序者，均屬都市計畫上之個案變更性質，其計畫內容與範圍等均相當明確，因此，為求整合的便利，應一律要求此類行政計畫，須將主要計畫與細部計畫合併提出一次審查（稱「主細合併」），如此不但可收程序經濟之效，也才能便利整合進入計畫確定程序之中。

##### 三、都市計畫終級審議前的各級審議程序如何整合

現行都市計畫係採多級審查制度，地方與中央各有都市計畫委員會，且地方之都市計畫案件，除須經過地方都市計畫委員會審議外，尚需經過中央之都市計畫委員會審查，方可定案。而地方自治團體及（以下以地方政府為其代表）對於都市計畫案件之意見，亦會於地方都委會的審查過程中，得到充分的表達及尊重。

然，若堅持都市計畫的多級審查制度，勢必與計畫確定程序之單一審查程序無法相容，且多級審議日費時，有聽證會提升效率、集中事權之目的。因此，都市計畫之三級審議應予

合併為一，之後，即可整合進入計畫確定程序中實質審查的聽證程序，其整合如圖 4-6 所示。至於地方政府對於案件之意見，則將併入「涉及事權機關」對計畫內容表示意見之程序中處理。換言之，地方政府在未來的計畫確定程序中，將視同一「涉及事權機關」，擁有被主動徵詢意見及表示意見之權利。

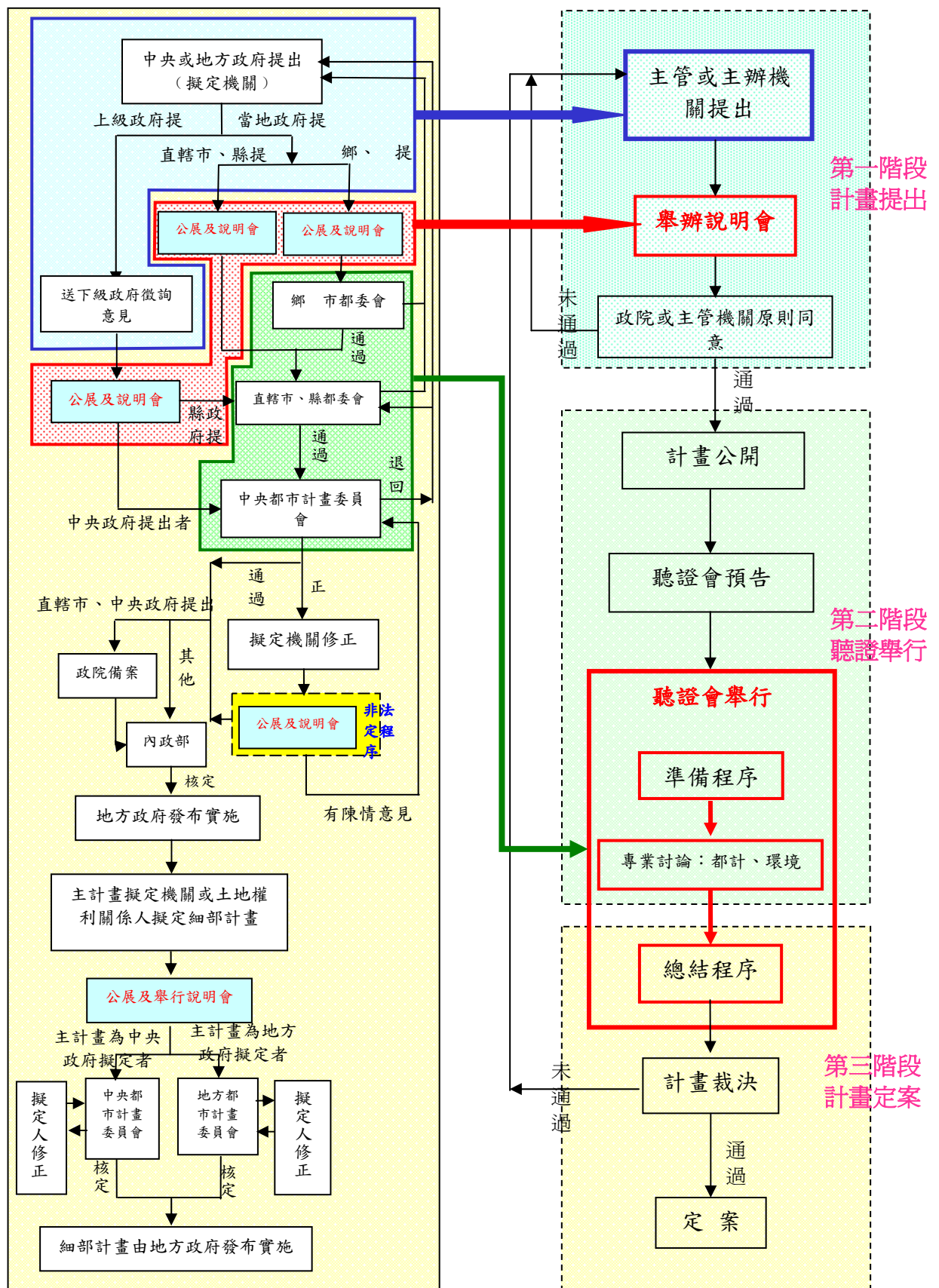
又，都市計畫程序中的交通建設計畫，以往在都計程序中，均以各級都市計畫機關為計畫擬定機關，但未來的整合程序中，交通主管機關將直接以計畫擬議或擬定機關 任程序主體，而不再以各級都市計畫機關為計畫擬定機關（見圖 4-6）。

#### 四、民眾參與機制的整合

都市計畫程序中原有由計畫擬定機關辦理之「公開展覽（含陳述意見）」及「說明會」兩項民眾參與機制，前者目的主要在公開計畫資訊；後者則在廣納民意、集思廣益，屬資訊蒐集性質。因此，未來將整合於計畫提出階段，由計畫擬議機關主持的「說明會」程序中，民眾原有之陳述意見等權利均無減，而仍可於整合後的「說明會」中充分表達其意見。

#### 五、都市計畫專業審議精神的保留

現行都市計畫的審議機制，係在對計畫內容的合目的性進行專業之審查，而計畫確定程序中之聽證程序，則除在以專業方式檢視計畫內容的合目的性外，同時亦在衡平公益與私利，因此，現行都市計畫的審議機制將整合進入聽證程序中，如圖 4-6 所示。至於對於都市計畫委員專業知能的尊重，則將於聽證程序之「分組討論程序」或「專業討論程序」中予以解決。



#### 4.1.5 計畫確定程序與現行環境影響評估程序之整合

與廖義男大法官對於環評程序與計畫確定程序整合方式之意見不同。廖易男大法官將計畫確定程序的部分程序併入環評程序中，因此，於環評說明書陳列時與計畫公開步驟合併，至於其他後續程序，則需俟環評程序全部完成後，才開始進行計畫確定程序並作計畫之最後裁決（見圖 4-7）。惟，廖義男大法官同時亦認為，環評程序的公聽會與計畫確定程序的聽證會，有一定程度的重疊性，故建議立法者應對環評程序予以檢討修正<sup>4-15</sup>。而本研究則嘗試以計畫確定程序為主體，將環評程序併入，且計畫確定裁決係由確定計畫機關作成，亦即最終的核可權限移轉至確定計畫機關，而不再是環保機關或目的事業主管機關。

計畫確定程序整合環境影響評估程序的關鍵問題在於：

- 1、一階環評與二階環評之審查，如何在計畫確定程序中 入
- 2、民眾參與機制的整合
- 3、環評專業審議精神的保留

##### 一、一階環評與二階環評之審查，如何在計畫確定程序中 入

由於第一階段環評審查的強度較低，且在一階環評前並無類似公正裁判的聽證機制，基本上可歸類為行政機關內部的審查。因此，本研究認為可將第一階段環評併入計畫提出階段之中，由計畫擬議機關將計畫書「草案」內容，於說明會召開後送環評機關審查（見圖 4-8）。

若通過環評機關的第一階段審查，則後續聽證會之分組討論程序中，無須再強制設置「環境保護分組討論」；反之，若未通過第一階段環評者，則應強制於後續聽證會之分組討論程序中，設置「環境保護分組討論」進行專業性之環評審議。但無論是否通過第一階段環評，該計畫均必須進入聽證等程序，並俟程序全部完成後，由計畫裁決機關作成計畫裁決。換言之，環評法中對於環評機關與目的事業主管機關之核可權限，不 存在，而係移轉至確定計畫機關手中。

---

<sup>4-15</sup> 廖義男，行政計畫確定程序可行性之研究，行政院經建會，民國 88 年 6 月，pp.114-117。

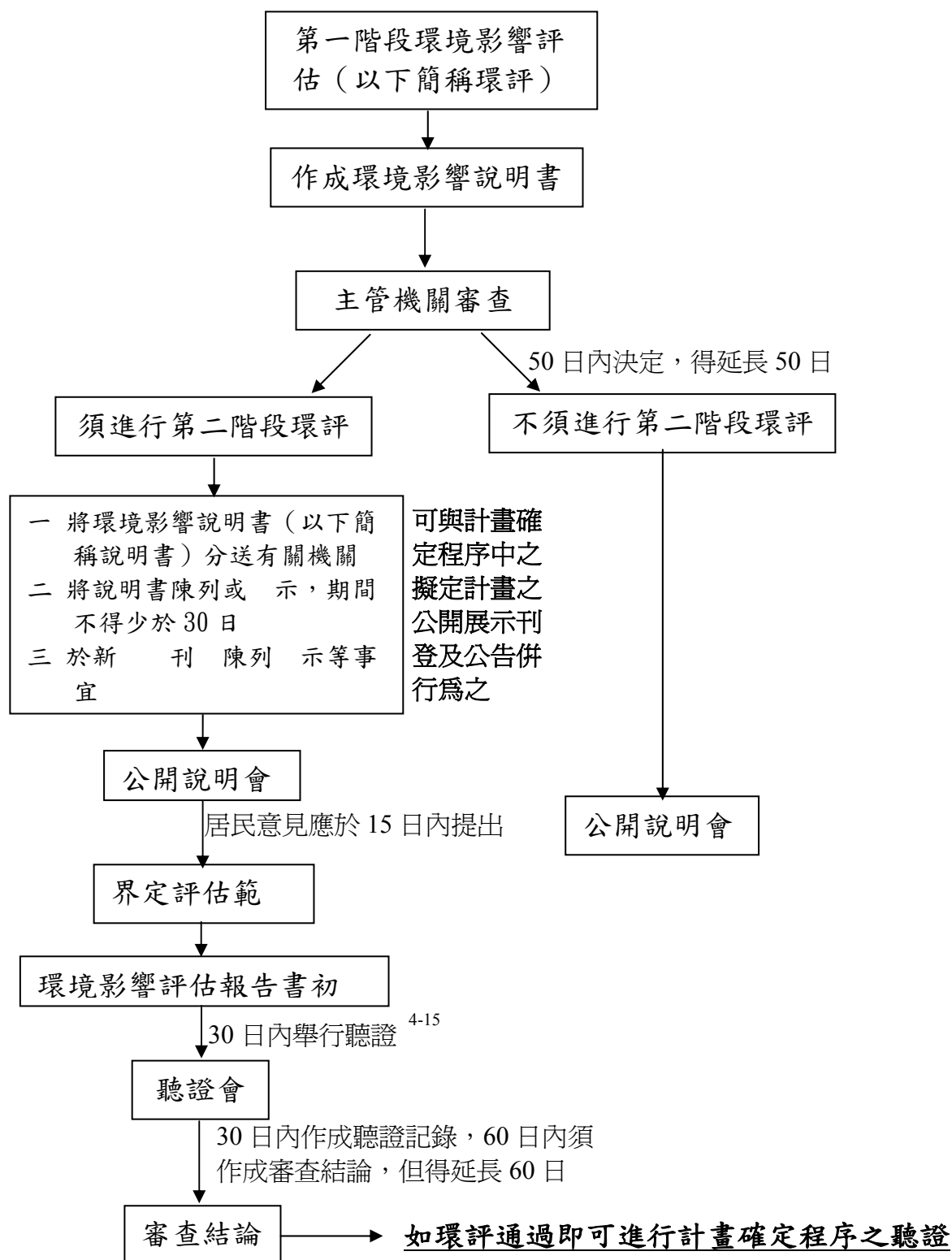
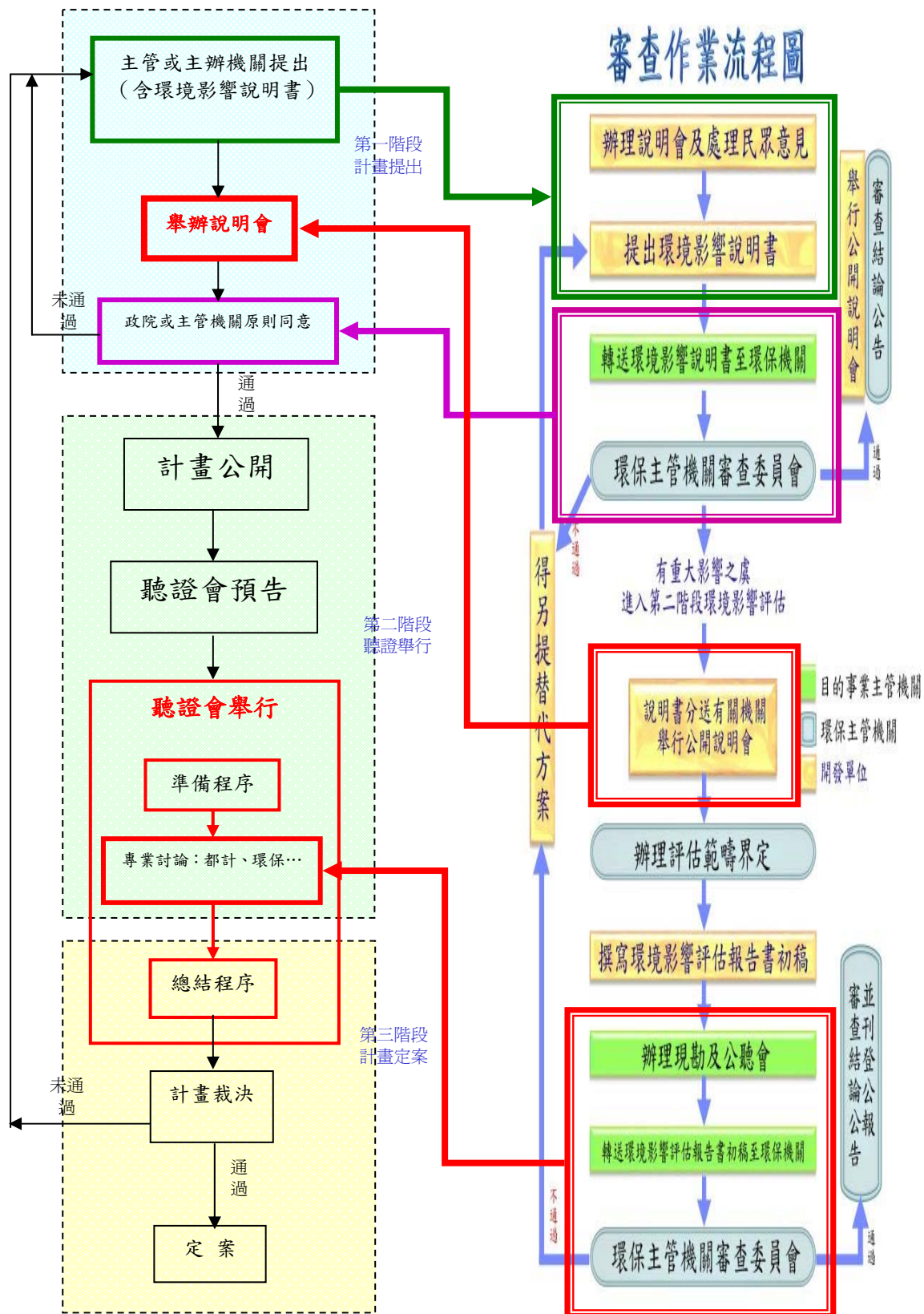


圖 4-7 廖義男版環境影響評估流程與計畫確定程序之關連圖

資料來源：廖義男，行政計畫確定程序可行性之研究，行政院經建會，民國 88 年，p.119。

<sup>4-15</sup> 環評程序中，舊法規定為「聽證會」，新法已改為「公聽會」，以別於行政程序法之「聽證會」。





## 二、民眾參與機制的整合

現行環評程序中有三項民眾參與機制的設計：環境影響說明書提出前的民眾參與、說明會與公聽會。前二者均由開發單位主持，功能設計上屬「通民眾意見、廣納民意、蒐集資料」之作用，與計畫確定程序中之「說明會」性質相當，可予併入；至於最後一項的公聽會，則係由目的事業主管機關主持，具折衝意見、衡平公益私利之目的，與計畫確定程序中之「聽證會」之功能相近，故可予合併，如此則可有效達成兩項程序民眾參與機制整合之目的。

## 三、環評專業審議精神的保留

與都市計畫委員會審議精神的整合相同，現行環境影響評估委員會的審查功能，主要在對計畫內容所涉公益與私利因素，進行專業的評估分析與審查，與聽證會者相同，因此，現行環境影響評估的審議精神應整合進入聽證程序中，如圖 4-8 所示。至於對於環境影響評估委員專業知能的尊重，則將於聽證程序之「分組討論程序」或「專業討論程序」中予以解決。

### 4.1.6 計畫確定程序與現行交通建設計畫工程作業程序之整合

計畫確定程序如何整合交通建設計畫工程作業程序是交通行政機關所最關心的課題。

現行我國工務行政實務上，一交通建設計畫從起念規劃到完工收，在工程推進的展開上，共分為：先期規劃（可行性研究）、綜合規劃（工程規劃）、初步設計（基本設計）、詳細設計、發包及施工（工程施工）至完工收等 6 個階段，之後尚有後續營運管理（見圖 4- ），各階段之作業內容大致如下<sup>4-16</sup>：

#### 一、先期規劃（可行性研究）

此階段為公共建設工程興建構思階段。其目的在做大區域面積的選線（公路、鐵路、捷運之路）或選（水庫、港灣、機場、工業區），藉以比較、評估各方案開發的效益與效益差異，以對方案利得失及工程技術、經濟效益、環境影響等各方面的可行性有一初步了解，俾利後續綜合規劃之進行。

但較單純的工程，如增改建、道路加寬工程…等，將在此階段直接作成「核定」或「不核定」決定，而不進行綜合規劃。換

<sup>4-16</sup> 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。



言之，此類計畫一旦於此階段「核定」，便將直接進行初步設計作業。

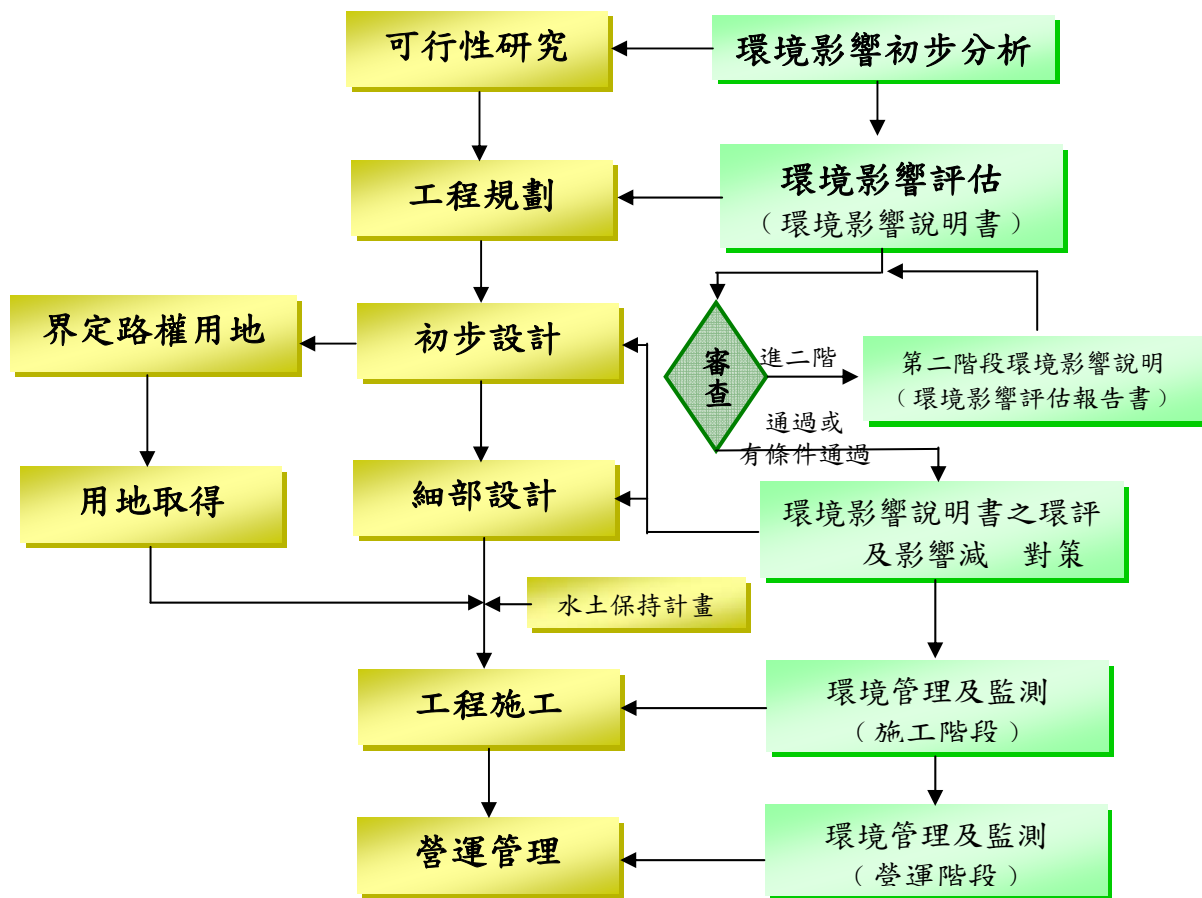


圖 4-9 國道計畫作業流程

資料來源：「重大交通建設效益與衝擊」，2006 國家  
續發展會議，2006 年 3 月。

## 二、綜合規劃

本階段依據初步規劃之結果，認為計畫的效益在綜合評估後，有繼續推動的價值與可能性，據而進行精確度更高的分析，包括各階段工程經費估算、財務計畫、環境影響衝擊等，務求明確了解每一個細節的情形，並為日後建設經費制之參考。而對行政機關而言，本階段的結果不但將助益後續初步設計的進行，計畫主管機關更將依據此階段之經濟效益及財務的詳細精算與分析，作成計畫決策—「核定」或「不核定」。

大型的工程，在此一階段完成後，依據綜合規劃報告，計畫

擬定機關便會將規劃報告書與相關文件、圖表，送環境保護主管機關，進入環境影響評估審查程序。

但如前所述，較單純的工程（如增改建、道路加寬工程…等），將省略此一步驟。

### 三、初步設計（基本設計）

計畫於綜合規劃階段作成「核定」後，即進行工程施工的設計工作，包括工程之設計、制因素決定、標準、面、標準佈設決定…等。此一階段對於工程經費之估算，將較前一階段更為詳實，並作為工程主辦機關、管經費之參考。

若計畫依法需進入環評審查程序，則計畫擬定機關為爭取時效，通常會在進入環境影響評估審查作業的同時，進行計畫之初步設計工作。待初步設計完成後，即將計畫內容涉及土地使用變更之部分，依據都市或區域計畫法之規定，辦理都市或區域計畫的土地使用變更申請，計畫隨即進入都市或區域計畫審查作業。

### 四、詳細設計

本階段係依據初步設計階段之成果及都市（區域）計畫審議結論，進行工程施工之細部設計，包括施工圖、施工之土方計算等，作為未來工程施作的依據。詳細設計的結果，同時亦將作為編製工程預算書及工程發包之依據。

### 五、發包及施工

發包階段包括核定、價、公開、標、資格審查、技術審查、開標、訂約等作業。

### 六、完工、收。

由於交通建設計畫之工程作業程序單純，也無民眾參與機制的設計，因此，在計畫確定程序進行整合，重點仍在於原來環評程序與該工程作業程序間之關係（見圖 4-9）。量不受影響，尤其先期規劃（可行性研究）、綜合規劃（工程規劃）與初步設計（基本設計）之計畫內容精確度與強度不同，錯置可能導致程序無法銜接或行政經費的耗。

配合第一階段環評的要求，計畫擬議機關之綜合規劃（工程規畫）才可算是計畫確定程序中之計畫「草案」，並由擬議機關提出後召開說明會，同時送入環評機關進行第一階段環評審查（見圖 4-10）。環

保機關可於說明會中，直接表示意見，但均須於計畫提出階段的「原則同意」前，向計畫擬定機關表示第一階段環評之審議結果。計畫擬定機關須參考第一階段環評之審議結果，決定是否「原則同意」該計畫案。若同意，則是項計畫即可進入初步設計階段，待初步設計完成，即向確定計畫機關提出計畫確定裁決申請；反之，若不同意，則計畫退回計畫擬議機關，不再進行初步設計，如圖 4-10 所示。

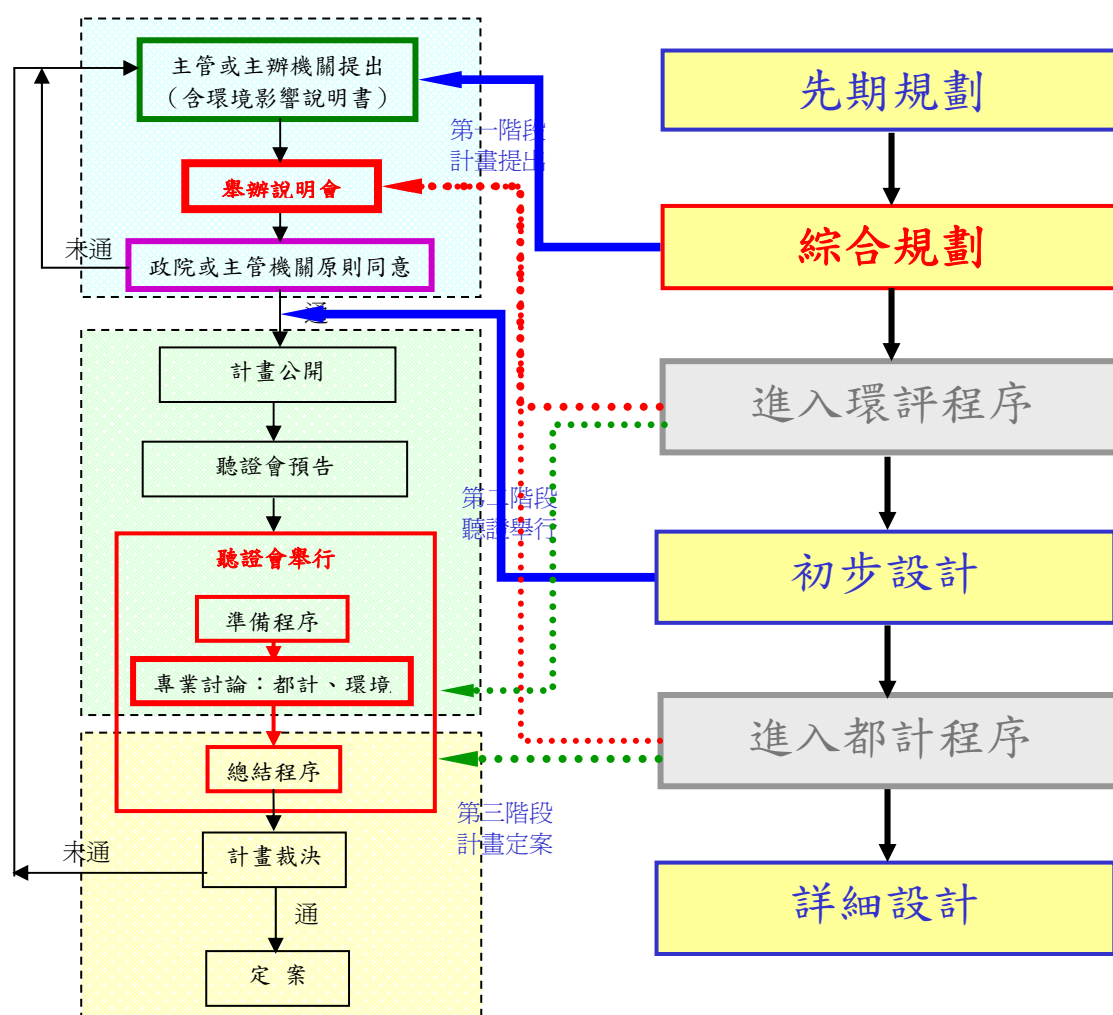


圖 4-10 計畫確定程序與現行交通建設計畫工程作業程序之整合

## 4.2 計畫確定程序應規範之內容

有關計畫確定程序應規範之內容，行政院經建會委託辦理之「行政計畫確定程序可行性之研究」乙報告有相當之探討，可作為後續討論之參考，其內容摘述如下（見圖 4-11）<sup>4-17</sup>：

### 一、計畫確定程序規範之適用範圍

<sup>4-17</sup> 廖義男，行政計畫確定程序可行性之研究，行政院經建會委託辦理，民國 88 年 6 月，pp.92-96。

計畫確定程序之適用範圍，僅限於計畫之內容或措施涉及土地之利用，將直接影響人民之權利或利益者；或其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。亦即行政程序法第 164 條第 1 項之「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之權限」者，始有適用計畫確定程序之必要。

## 二、計畫確定程序之步驟

計畫確定程序之步驟應為：

- (1) 擬定計畫之提出。
- (2) 擬定計畫之公開。
- (3) 聽證之預告。
- (4) 聽證之舉行。
- (5) 確定計畫之裁決。

## 三、計畫書應記載事項

擬定之計畫書應記載之事項有：

- (1) 計畫目的。
- (2) 計畫之 由及事實背景。
- (3) 擬採之重要措施。
- (4) 涉及土地者，其有關之土地。
- (5) 其他有助 解計畫內容之必要事項。

## 四、計畫書之公告

擬定之計畫書應 載於政府公報公告之，並應在計畫所涉及地方之當地地方政府公開展覽 30 日。地方政府並應 報周知其展覽期間及地點。

## 五、計畫書之公告事項

擬定計畫公告及 報周知時，並應載明負責聽證之機關單位名稱或人員 名，並指示權利或利益受計畫影響之人，得於計畫公告後或公開展覽 30 日期滿後 14 日內，向負責聽證之單位或人員以書面或以言詞記載於筆錄之方式提出異議。

## 六、聽證之負責人

負責聽證之機關單位或人員，為確定計畫機關（擬定計畫機關之直接上級機關）所指派，並須為擬定計畫機關以外之人員。

## 七、聽證之預告

負責聽證之機關單位或人員於提出異議期間經過後，應於聽

證期日前 10 日公告聽證期日及場所，並以書面通知擬定計畫之機關、計畫之事務涉及其執掌及權限之其他機關、權利或利益受計畫影響之人及提出異議之人於聽證期日到場表示意見及討論。此項公告，除在政府公報 載外，並應在計畫影響地區發行之新 刊載之。

#### 八、聽證程序之進行

舉行聽證時，應由擬定計畫之機關對其他參與聽證程序之當事人說明計畫及其作用，並使其他當事人表示意見。主持聽證之人員應使參與聽證程序之當事人充分討論，並力謀各種不同意見及利益間之調和，於聽證終結後 30 日內，就進行聽證時各有關機關之意見、當事人間達成之協議及未解決之異議，連同其對聽證結果之意見作成聽證報告書，送交確定計畫之裁決機關。

#### 九、確定計畫之裁決

確定計畫機關為計畫確定之裁決時，應斟酌全部聽證程序之結果。為此裁決時，對聽證程序中經討論而未解決之異議，亦應作成決定。為保護公益或防止他人權利受不利之影響，並應課予擬定計畫機關有採行必要防護措施之義務；不能採行、設置或與計畫不適合者，關係人得請求相當之金 。

#### 十、確定計畫裁決之送達與公告

確定計畫之裁決應作成書面，記明理由及不 之救濟方法，送達於擬定計畫之機關、已知權利或利益受計畫影響之人及其異議亦經決定之人。此項裁決書及確定計畫書之正本並應送交計畫影響地區之地方政府公開展覽 14 日。展覽地點與時間應公告之。展覽期間 滿時，裁決書視為已送達其他關係人。此項效力，應於公告中載明。

#### 十一、確定計畫裁決之效力

計畫經確定者，計畫及其有關設施之必要後續措施，即確認其與公益相符而為適法；其實施，無須再得其他機關之核准與同意。擬定計畫機關與權利或利益受計畫影響之人之公法關係，依確定之計畫內容定之。

#### 十二、不 確定計畫裁決之救濟

不 確定計畫之裁決者，應於裁決書送達之次日起 30 日內，向行政法院提起行政訴訟。

#### 十三、確定計畫之實施

確定計畫之裁決已不能訴請撤銷而確定時，不得請求停止計畫之實施、移去或變更有關設施、或停止該設施之利用。計畫或

其配合設施於計畫確定後，始對人民權利發生不可預見之影響者，該關係人得請求確定計畫機關命擬定計畫機關為必要防護措施、設置或維護必要設施；不能採行、設置或與計畫不適合者，關係人得請求相當之金。

#### 十四、確定計畫之實施時效

計畫確定後之實施時效為5年。即計畫自確定計畫之裁決不能訴請撤銷而確定之日起，5年內未開始實施者，失其效力。但此項5年期間滿前，擬定計畫機關得向確定計畫機關申請延長，延長期間不得逾5年。

#### 十五、確定計畫之廢棄

已確定之計畫，因故終止實施時，確定計畫機關應廢棄該計畫之裁決。廢棄之決定前，應聽取擬定計畫機關之意見。為保護公益或防止他人權利受不利之影響而有必要時，前項廢棄之決定中，應課予擬定計畫機關回原或採取其他措施之義務。

#### 十六、事業為計畫主體之準用

擬定計畫之主體非行政機關而為事業者，其計畫確定程序，亦準用上述規定。確定其計畫之機關，除法律另有規定外，為該事業之目的事業主管機關。

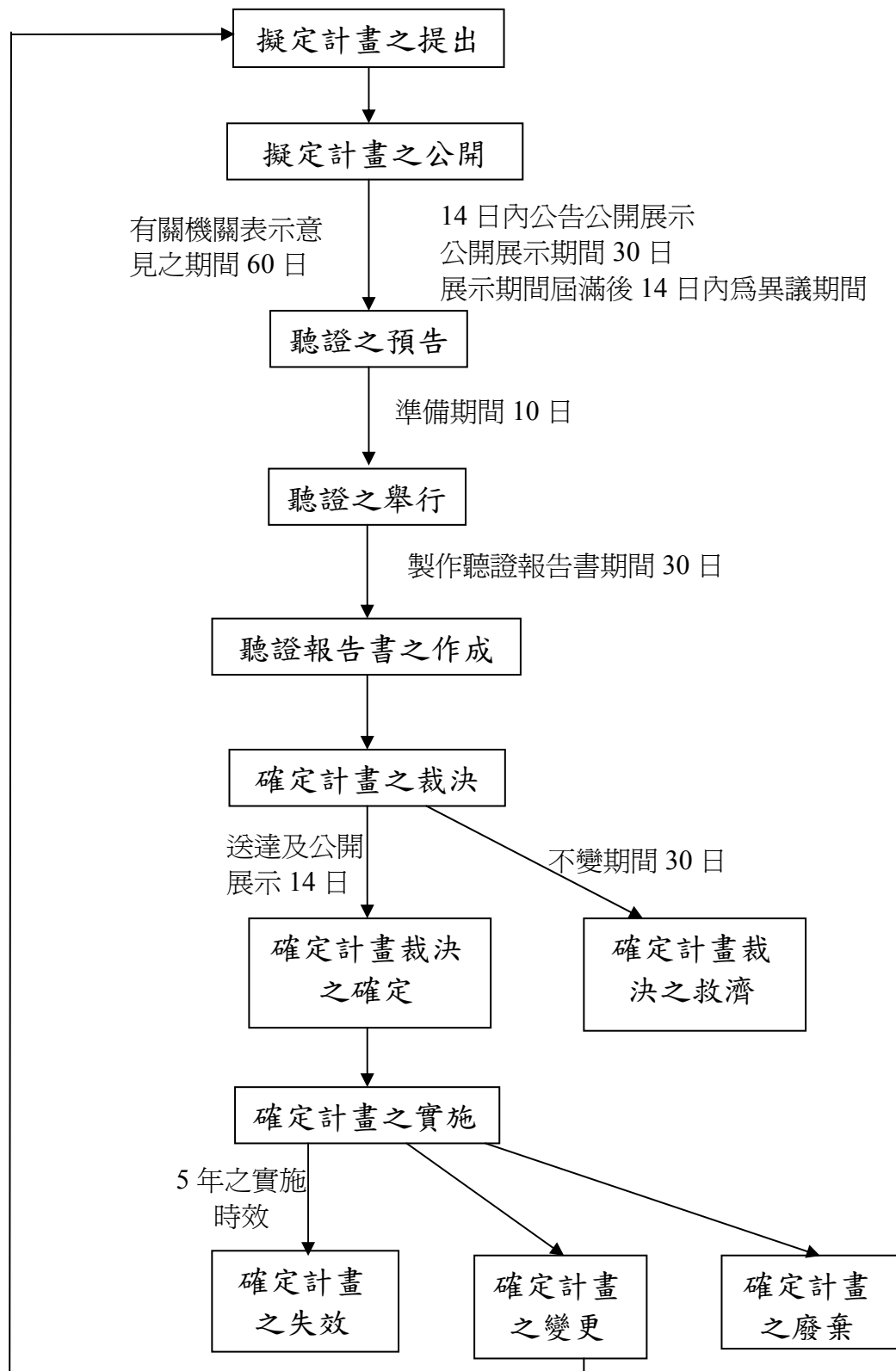


圖 4-11 廖義男版之計畫確定程序

資料來源：廖義男，行政計畫確定程序可行性之研究，行政院經建會委 辦理，民國 88 年 6 月。p.181。

## 第五章 計畫之提出

### 5.1 交通建設計畫之性質與類型

交通計畫種類繁多，有為 體建設者，有為 體發展者，有為長遠圖謀者，更有為現況問題解決者。雖然一般認為對於計畫確定程序之辦理並無需做時程上的限制，國內外法制亦多不做此設計。但計畫確定程序嚴謹繁瑣，單就程序辦理過程中，計畫內容須為一定期間之公開、聽證通知須提前一定期日送達、討論共識需要時間 …等，就不難知道該程序之辦理，少則數月多則經年。若所有大小交通計畫均須適用計畫確定程序，則除了行政機關的負 能量頗堪 慮外，許多小型或急迫之計畫，顯然亦將會發生操作上的扞格不入，亦不符合行政上的程序經濟。因此，究竟交通專業上有多少種類的交通計畫？哪些種類的計畫又必須在定案或實施前進入計畫確定程序辦理定案？哪些又不需要？當然，就法律層面的思考而言，第三章計畫確定程序的適用對象與要件，就是計畫是否進入計畫確定程序的一標準。但實務操作上，因各種交通計畫種類繁多，除第三章所列示之要件外，似乎應再針對交通建設計畫予以更明確的釐清，才可方便實務上的操作。

交通計畫有單以交通事務為計畫討論對象，而就計畫的功能角度分類，通常可區分為 5 大類 12 小類（見圖 5-1）<sup>5-1</sup>：

- 一、依計畫的性質，強調其在行政作用上的目的，其下又分：策略性交通計畫、綜合性交通計畫、專案性交通計畫。
- 二、依計畫的年期，強調其所討論事務在時間上所展開的長度，其下又分：長期交通計畫、中期交通計畫、短期交通計畫。
- 三、依計畫涵 的範圍，強調其所討論事務涵 空間的範圍，其下又分：國家交通計畫、區域交通計畫、都會交通計畫、都市交通計畫、地方交通計畫。
- 四、依運具主體的性質，強調單一種類運具的計畫，其下又分：公路建設計畫、鐵路建設計畫、航空建設計畫、海運及港埠建設計畫。

惟，從上述諸分類中，不難看出，多數的計畫均非就具體事件所為的計畫，許多計畫年期長達 2、30 年，或者涵 一大範圍區域的多項事務，計畫內容抽象性高，屬指導性的功能，欠缺操作上的實用性，因此，上述諸分類中，除「專案性交通計畫」或堪認定屬於為具體事

---

<sup>5-1</sup> 王慶瑞，運輸系統規劃，亞聯工程顧問公司，1996 年 8 月，pp3-4。



件而作外，其分類多僅具有交通科學或計畫管理上區別之效益，並無行政程序法上之意義。

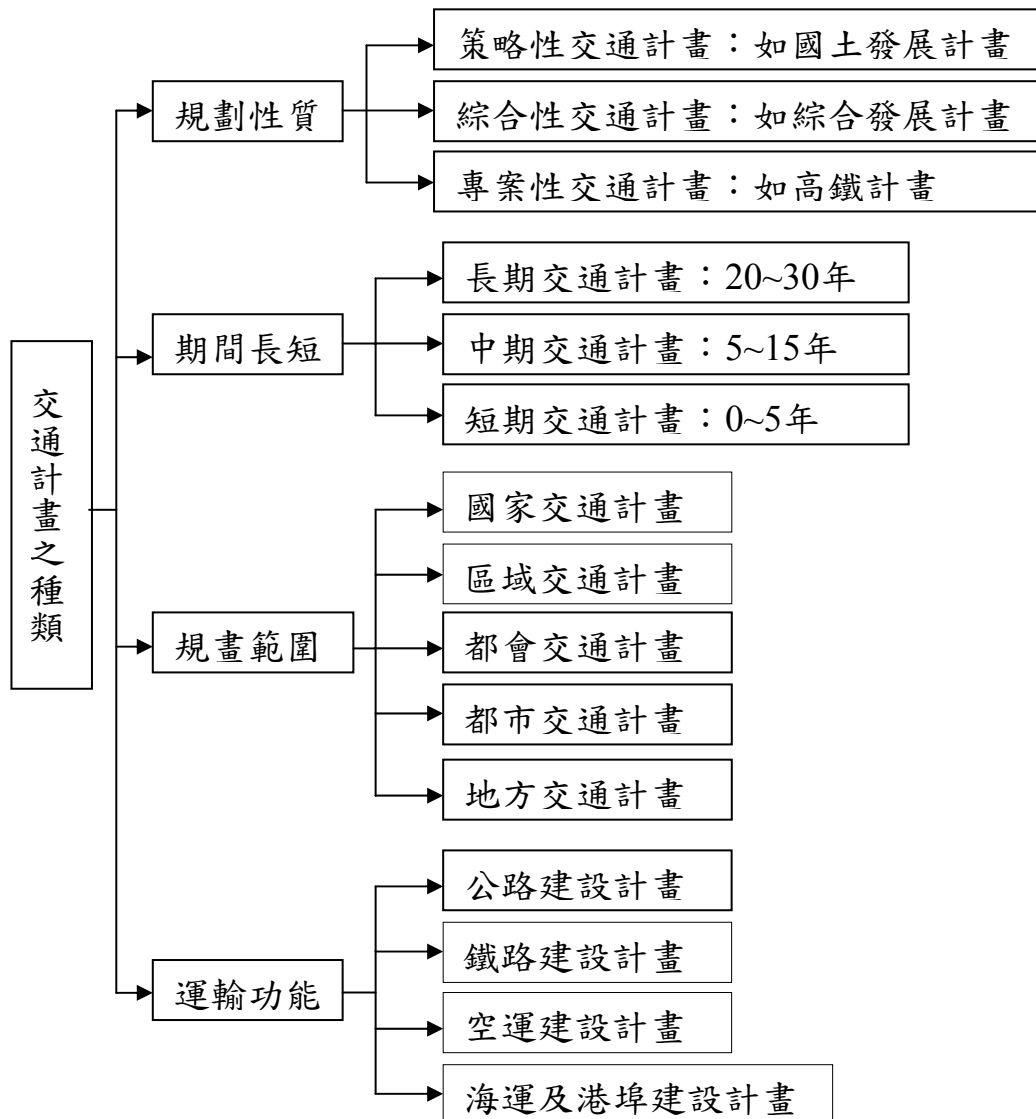


圖 5-1 王慶瑞君所提出交通建設計畫之分類

另一種交通計畫的分類方式，則不以單一的交通事務範圍為限，而以行政上的特性為區分，具有較高的行政法上實益。其依交通計畫內容所具有的行政上特性，而區分為「整合性交通計畫」與「專案性交通計畫」（見圖 5-2）：

#### 一、整合性交通計畫

整合性交通計畫指以一定土地範圍為基礎所為之計畫，其下又分為「整合性附屬型交通計畫」與「整合性獨立型交通計畫」。前者指交通計畫為一更大規模或範圍整體計畫之一部，如都市或

區域計畫通盤檢討中的交通設施計畫；後者則指以一定地域範圍內，整合所有交通子系統所做之規畫。

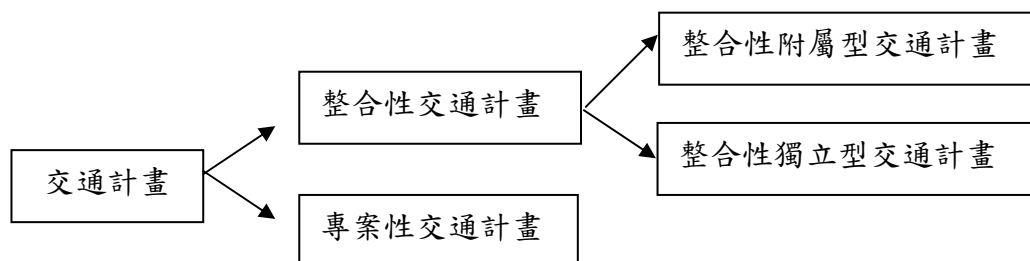


圖 5-2 我國現存交通計畫之態樣

惟，都市計畫的通盤檢討，因屬法規性質，與行政計畫無涉<sup>5-2</sup>；至於整合性獨立型交通計畫則即為前述之策略性交通計畫、綜合性交通計畫、長期交通計畫、中期交通計畫、短期交通計畫、國家交通計畫、區域交通計畫、都會交通計畫、都市交通計畫、地方交通計畫、公路建設計畫、鐵路建設計畫、航空建設計畫、海運及港埠建設計畫，而如前文所言，這些計畫多僅具有交通科學或計畫管理上區別之效益，並無行政程序法上之實益。

## 二、專案性交通計畫

專案性交通計畫指為特定交通建設案件所為之規畫。一般而言，多係執行機關為推動某項特定交通建設，而擬定的實質建設計畫。該計畫雖不必然具有整體的思維架構，但既是為特定建設案件所為，必然有其所欲達成之目標與目的。雖然從系統工程的角度上而言，欠缺整體思維的規畫，並非良善的計畫擬定方式，但由於此類計畫係行政機關為對具體事件所為規劃者，且係作為未來該行政機關具體施政之依據，因此，屬行政程序法上計畫確定程序所適用的計畫種類，亦為本研究所關注之對象。

至於此類計畫內容所易為大眾所知的「欠缺整體思維」，則應是「整體運輸計畫法制化」的問題，屬上位計畫與下位計畫應銜接問題。就制度面而言，確實是個重要的議題，否則每個個案計畫思考因素不同，考量範圍亦有限，累積起來，容易導致整體施政步調雜亂、民眾無所適從、國家資源無效率使用等問題，惟，此非本研究討論之範圍，如何解決？希望留待未來更多之研究探討。

<sup>5-2</sup> 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)計畫審查程序與環境影響評估審查程序的交錯，交通部運輸研究所，民國97年7月，p.104。

行政計畫需 賴行政機關的擬定與執行，因此，行政計畫提出的分類方式，必然一定程度的受制於交通行政機關組織之架構方式或行政法規之規範方式。我國無論是交通法律的分類方式抑或中央交通行政機關的組織建構方式，均係依交通運具之種類，而非依運送之客體（人、貨）等其他分類，諸如法律中的公路法、鐵路法、大眾捷運法、民用航空法、商港法；或行政作用法中之公路主管機關、鐵路主管機關、高速鐵路（含大眾捷運）主管機關、航空主管機關及水運港埠主管機關等。在地方自治團體部分，雖無各種運具之主管機關，而統由交通局（處）或交通 遊局（處）為交通主管機關，但因不同運具型態其 體設施建設方式亦有差異，因此，交通建設計畫之提出，基本上仍係依運具種類的分類方式提出。

比較特別的是，懸 運輸（或稱 車）系統在 界各地均屬一非常常見的運輸系統，但我國無論是法律或中央機關組織上均無懸 運輸系統之分類<sup>5-3</sup>。而懸 運輸系統究竟應屬交通部門主管的交通設施抑或是觀光部門主管的觀光遊憩設施，更影響該計畫是否屬交通建設計畫及計畫擬定權屬機關的認定。惟，為避免影響後續之討論，本研究 時依目前交通行政實務上由觀光部門負責之作法，將懸 運輸（或稱 車）系統視為非交通設施，後續討論亦不考慮其系統與需求。

此外，我國在法律上亦無「 軌」乙項運輸系統的法律分類，但在組織上係由大眾捷運系統之主管機關兼辦相關事宜，亦屬特例，惟其建設技術之特性與大眾捷運系統較為接近<sup>5-4</sup>，故 且將之視同大眾捷運系統乙類，以方便本研究之後續討論。

綜合上述討論及第三章有關計畫確定程序適用對象之要件可知，除很少數特殊情形外，專案性交通建設計畫原則上均應屬於行政程序法計畫確定程序所涵攝之範圍。是故下列之交通建設計畫均為行政程序法第 164 條規範適用之對象，其計畫定案均應依計畫確定程序之規定辦理：

- 1、中央主管機關擬定之一定地區土地或重大的公路、鐵路、機場（含飛行場）、大眾捷運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。

---

<sup>5-3</sup> 地方政府之交通局或交通旅遊局因概括承管所有地方交通事務，因此，懸纜運輸（或稱纜車）系統在地方機關組織法的解釋上，具有主管機關尚無爭議，但中央機關部分則不見有「纜車管理局」等類似之機關組織存在。

<sup>5-4</sup> 尤指動力與導引系統之技術。

- 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<sup>5-5</sup>。
- 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<sup>5-6</sup>。

## 5.2 計畫擬定機關

計畫確定程序中參與計畫確定程序的人，共計有當事人、確定計畫機關與其他參加人3大類：

### 一、當事人

當事人<sup>5-7</sup>又分：計畫確定裁決申請人、計畫確定裁決申請人之相對人、相關事權機關（含地方自治團體）與相關利害關係人<sup>5-8</sup>4種。其中「計畫確定裁決申請人」為計畫擬定機關，亦為程序中之「計畫主體」。

### 二、確定計畫機關

指具法定管轄權，得為計畫裁決之機關。但基於正當法律程序之公正原則，在計畫確定程序中，確定計畫機關與當事人不得為同一人。

---

<sup>5-5</sup> 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]。

<sup>5-6</sup> 同〔註6-8〕。

<sup>5-7</sup> 行政程序法§20：本法所稱之當事人如下：

- 一、申請人及申請之相對人。
- 二、行政機關所為行政處分之相對人。
- 三、與行政機關締結行政契約之相對人。
- 四、行政機關實施行政指導之相對人。
- 五、對行政機關陳情之人。
- 六、其他依本法規定參加行政程序之人。

<sup>5-8</sup> 德國行政程序法規定，非申請人或行政處分之對象，無法取得當事人資格，但若其法律上之利益可能因行政程序之開始而被波及時，行政機關就應促其參加，並「視為當事人」。見德國行政程序法§13 I。

### 三、其他參加人

指計畫確定程序中，除當事人與計畫裁決機關以外，依法得參與程序之人。

由上之分類，所謂「計畫主體」，係指計畫確定程序中可為計畫確定裁決申請之當事人適格者，亦即計畫之擬定者。惟，交通建設計畫依實際進行規劃者的身分，可分為4大類：

#### 一、行政機關自為擬定之計畫

#### 二、行政機關委 民間機構或私法人協助擬定之計畫

指一般之委 研究或委 規畫案。因民間機構或法人係單純受行政機關以私法契約委 ，其計畫行為並不對外，因此，委 規劃僅只是行政機關內部的一種作用方式，無關公權力之行使。

#### 三、行政機關授權擬定之計畫

指行政機關構思後，依法律授權交由民間機關辦理之公共建設計畫。主要指民間參與公共建設型態之計畫，如BOT的捷運、高速鐵路計畫等。

#### 四、民間機構申請之計畫

指民間機構或私法人依促參法主動提出計畫構想之案件。

第一類的行政機關，其所提之交通建設計畫，屬行政計畫，並無疑義。第二、三類的民間公司或私法人雖是實際上的計畫研擬者，但其係受行政機關所 而進行，僅是行政機關的「執行者」，未來計畫對外時，計畫仍將以行政機關的名義提出，因此，在性質上這類計畫，依 是行政機關所提之計畫，仍以行政機關為計畫之主體。但，第四類的民間公司或私法人，則係指依據「促進民間參與公共建設法」第46條，由民間公司或私法人所擬具之交通建設計畫案<sup>59</sup>。該交通建設雖具公共設施性質，但計畫自創意構思、策劃、規劃到計畫擬具完成，均由民間公司自力完成，只是在建設施工前須得主管機關之特許，始得進入工程施作，但計畫之對外均仍以該民間公司或私法人為計畫主體，其是否仍屬「行政計畫」，適用行政程序法之計畫確定程序？便有爭議。

德國聯邦行政程序法的法制中，適用計畫確定程序之計畫可為行

---

<sup>59</sup> 促參法§46 I：「民間自行規劃申請參與公共建設者，應擬具相關土地使用計畫、興建計畫、營運計畫、財務計畫、金融機構融資意願書及其他法令規定文件，向主辦機關提出申請。」

政機關擬定者，亦可為私法主體擬定者<sup>5-10</sup>，前者為行政計畫，後者則為一般民間之開發計畫。但依據我國行政程序法第163條之規定：「行政計畫係指由行政機關為將來一定期限內達成特定目的...所為之設計與規畫」顯見我國之計畫確定程序係針對行政機關之行政計畫而建置，其適用之對象，原則上僅限於由行政機關擬定之行政計畫，因此，僅行政機關才有當事人之適格，得為計畫確定程序之程序主體—計畫主體。由民間公司或私法人所擬具並提議之計畫，不在計畫確定程序強制適用的範圍之內，原則上並不適用。但本研究認為該類建設既然同屬公共建設，便很可能涉及公益與私利的衝突，適用計畫確定程序將可使其計畫內容更為嚴謹，實施之正當性更為提高，因此，建議未來在法律中宜律定其「準用」計畫確定程序，以完善。

至於哪些機關得為交通建設計畫之計畫確定裁決的申請機關？雖然目前我國各交通專業法律均訂有該法律之主管機關，但多未對該類法律所管轄事務之行政計畫擬定機關做規範，因此，確認計畫之擬定機關既然涉及計畫確定程序上的當事人適格問題，便為計畫確定程序之首要問題。

是公路、鐵路...等事務的計畫擬定機關？類似的爭議在農委會與漁業署之間同樣存在。

本來在法律上，組織法與作用法係在規範行政機關不同層面的問題，而有關「行政計畫擬定」乙節，本應於作用法中進行規範，並有對應之組織法規定，以建構完整的法律規範經絡，但我國交通專業法規的法制設計在此方面較為薄弱，故應綜合相關法律條文之內容，以求完善解。

在農委會漁業署委 中正大學法律系暨法律研究所辦理的「各種漁業行政計畫之擬定及確定程序之研究」中認為：雖然漁業法係以行政院農業委員會（以下簡稱「農委會」）為漁業之主管機關，但漁業署依其組織法有擬定漁業計畫之權責，而事實上相關漁業計畫亦係由漁業署擬定而非農委會，為不爭之事實，漁業署在漁業計畫擬定過程中之地位應予肯定，因此，該研究認為漁業署應為計畫擬定機關，而農委會因為是漁業法明定之漁業「主管機關」，故應為漁業計畫之確定計畫機關。但該研究基於漁業法明文漁業計畫應由行政院核定之規

---

<sup>5-10</sup> 參見黃異等，各種漁業行政計畫之擬定及確定程序之研究，農委會漁業署委託中正大學法律系暨法律研究所辦理，民國91年12月，p.15。

定，又同時認同行政計畫為求慎重，在計畫確定前先送行政院核定並無不可<sup>5-11</sup>。

如此一來，農委會雖為確定計畫機關，卻又須於計畫裁決作成前先將計畫送行政院「核定」，則農委會身為行政院之下屬機關，一旦行政院作成「核定」，農委會「有不作「計畫確定裁決」之理；又若行政院作成「不予核定」，則農委會又「作成「計畫確定之裁決」？準此，上述之制度設計方式，恐將導致行政院「有權無責」，農委會「有責無權」之結果，並不符合責任政治上「權責對應」的基本原理。

目前許多交通專業法律亦與漁業法一般，設有計畫的「核定」機關，但實際上該「核定」僅屬行政權內部之活動，無關對外公法上的意義，因此，在法制設計上，該類規範應調整至行政機關內部之行政規則中規定為宜，相關法律應予修正調整。至於在交通行政體制上，交通建設計畫在計畫確定前是否應先送行政院完成內部「核定」之程序，則應考慮行政院為全國最高行政機關，一旦行政院已予「核定」，則無論「確定計畫機關」為行政院或行政院之下屬機關，勢難再期待其在最終計畫確定裁決時，可保持中立公正立場作成裁決。相同的，計畫確定程序中的聽證機關亦同樣很難在聽證過程中依然可以保持中立公正。如此一來，制度上設計行政院於計畫提出前的「核定機制」，勢必全然「殺了聽證制度所建構民眾與政府間平等與互信的基礎，使聽證流於形式，甚至反成為行政計畫未來實施的爭議起源。因此，本研究對於行政院於計畫聽證及裁決前所為任何形式的「核可」或「核定」，均期期以為不可，並建議將目前專業法律中有關「核定權」的設計及「核定」的文字均予「除，改為較「性的「原則同意」取代具有對外效力意義的「核定」，且「原則同意機關」不得為確定計畫機關或確定計畫機關之上級機關。而該「原則同意」所代表的意義，僅止於行政機關的內部共識，無關乎計畫的裁決或定案。

現行交通專業法律除大眾捷運法外，均未對其建設計畫之擬定機關有所規範，包括公路法、鐵路法…等均只規範「主管機關」為交通部、直轄市政府、縣（市）政府等，相對的，現行實務上實際負責建設計畫研擬作業的公路總局、台灣鐵路管理局…等機關似乎在法律上均無以成為「計畫擬定機關」之適格。惟，本研究認為，公路總局、台灣鐵路管理局…等機關雖非公路法、鐵路法…等法定之「主管機關」，但從組織法之觀點，該等機關均為行政法上具獨立行使職權權能的行政機關，且無論從實務操作上或組織法的規定上觀之，均應可確定其對於轄管事務範圍內，具有研擬行政計畫之事實與功能，因

<sup>5-11</sup> 黃異等，各種漁業行政計畫之擬定及確定程序之研究，農委會漁業署委託中正大學法律系暨法律研究所辦理，民國 91 年 12 月，pp.8-10。

此，未來在計畫確定程序中若無該類機關的參與，勢必無法釐清許多交通建設計畫內容之細節與問題，對於正確的計畫裁決有害無益，是故，本研究認為給予此類機關在計畫確定程序中一定的法定地位，乃為制度設計上所必需。

以公路為例，交通部與公路總局雖有上下間之隸屬關係，但其各自擁有自己的組織條例支持其施政，兩者顯然為性格獨立的兩個機關。而公路總局固然在職權行使上受交通部的監督，但其職權或權力並非來自於交通部的授予，而係國家法律所律定，交通部雖為其上級機關，亦無權剝奪其事務管轄權限，充其量僅能就該等機關施政的妥當性上做指揮與監督。然現行公路法中所規範之「主管機關—交通部」，既屬於法律所認定之交通系統行政管理責任的負者，則便亦無由不尊重該機關對於該類建設計畫的行政裁量權，因此，本研究認為在中央，「計畫擬定機關」應認定為各交通法律所規範之「主管機關」，即交通部，但其僅為計畫提出之名義上機關；實際計畫之研擬者乃依組織法職掌具事務管轄權限之機關，即交通部下之公路總局…等下屬機關，本研究稱「計畫擬議機關」。至於在地方，則因直轄市政府、縣（市）政府已為地方自治團體之最高權力機關，若以其為「計畫擬定機關」，勢必落入無人得以為「確定計畫機關」之窘境，因此，本研究認為在地方，應以地方之交通局、觀光遊局、工務局等為「計畫擬定機關」，且若該等行政計畫係由其下屬之機關所提出，則該下屬機關即為「計畫擬議機關」，否則交通局…等機關將同時為「計畫擬議機關」與「計畫擬定機關」。

換言之，本研究將行政計畫「規劃權」切為：實際進行計畫研擬之「計畫擬議機關」與負有部門計畫決策權責的「計畫擬定機關」。前者包括公路的高速公路局、公路總局、國道新建工程局；鐵路的台灣鐵路管理局、高速鐵路局、鐵路工程局；航空的民用航空局；商港港埠的各港務局…及各地方之交通局（或其下屬機關）等均為「計畫擬議機關」，作成「交通建設計畫草案」，並負責召開及主持計畫確定程序中「計畫提出」階段之說明會；而負責在行政權內部形成共識，並為該部門計畫負有決策權責者則為交通部、各地方之交通局…等，即「計畫擬定機關」。

計畫擬定機關依據說明會記錄、涉及事權機關意見、計畫擬議機關所修正之「交通建設計畫書草案修正」與環保機關之第一階段環評審議結果，決定是否同意正式向社會提出該交通建設計畫，而該「原則同意」代表的僅是行政權內部的決定與共識，非最後的定案結果。

惟，公路總局、高速公路局及國道興建工程局性質相似，鐵路局、鐵路工程局與高速鐵路局性質亦相似，究竟何者具有計畫研擬權（或



稱「計畫擬議權」)亦不免有所爭議。尤其高速公路局與國道新建工程局、鐵路管理局與鐵路工程局一個職司營運管理，一個職司工程營建，卻都屬同一運具屬性之事務，則其計畫研擬權限屬，便有混淆的問題。本研究認為現行法規中並無對運輸系統事務之研擬或規劃的管轄有所規範，故可採較寬的解，認定上述之同性質機關均具有計畫擬議權，以符合現行實務上的作業方式。但就體例上而言，相關的法律規範仍應盡速加以釐清，以免政出多門，徒增責任政治上「權責對應」的混淆。

同理，地方政府基於地方自治權限所提出的交通建設計畫，則應以地方政府為確定計畫機關，以其下屬之交通局(處)、工務局(處)…等為計畫擬定機關，同理類推計畫擬議機關。

比較特別的是市區道路建設計畫。依據市區道路條例，都市計畫道路係以內政部與地方政府為主管機關，而內政部下之營建署職司都市計畫地區之新建工程，與地方政府之工務單位重疊，故為利區別兩者事務的管轄，建議直轄市及省轄市內之都市計畫道路，由地方政府(直轄市或省轄市政府)擬定；非省轄市之鄉、鎮、市內都市計畫道路，則由營建署負責擬定。至於確定計畫機關，在後者營建署部分應以內政部為確定計畫機關；前者省轄市及直轄市部分，則本研究認為基於地方自治精神，仍應以該地方政府為確定計畫機關，否則必然造成中央與地方權限混淆及自治事項與委辦事項界限之問題，徒增未來施政之困擾。準此，現行市區道路條例中應就此部分作對應之修正調整。

由上述討論，本研究整理各類交通建設計畫之計畫擬議機關、計畫擬定機關，如表 5-1 所示。

表 5-1 各類交通建設計畫之計畫擬議機關與計畫擬定機關

	公路			市區道路			鐵路		航空				商港	捷運系統	
	國、省道	縣鄉道	專用公路	公路系統	非公路系統		全國鐵路網	非全國鐵路網	國營航站	地方營航站	國營飛行場	地方營飛行場	商港埠	中央提出	地方提出
					直、省轄市	其他									
擬議機關	高公路局、公路總局…	地方交通局、工務局…等	—	依國、省、縣、鄉道程序處理	地方交通局、工務局…等	營建署	鐵工局、台鐵局、高鐵局	地方交通局、工務局…等	民航局	地方交通局、工務局…等	民航局	地方交通局、工務局…等	交通部各港務局	高鐵局…	地方捷運局、工務局…等
擬定機關	交通部	同上(地方政府)	—		同上(地方政府)	同上	交通部	同上(地方政府)	交通部(民航局)	地方政府	民航局	同上(地方政府)	交通部	交通部	同上(地方政府)

( )：與本研究所建議不同，為現行程序所規定之負責機關。

### 5.3 計畫書應具備之要件與內容

資訊是解決民眾與行政機關間對於計畫資訊不對稱的重要

方法，計畫書則為此一資訊傳遞的最重要。

計畫書是計畫擬議機關與民眾溝通計畫內容的最基本方式，也是雙方對計畫標的事務尋求認知一致的共同基礎。透過文字與圖表的描述說明，計畫擬議機關可清楚說明自己的理念與想法，及未來所欲採取的措施及作法，民眾則能清楚了解計畫的目標與內容，及計畫所可能對於自己權益產生之影響，減少口頭上的疏失或偏失。同時透過雙方對計畫內容的清楚了解，亦才能促進雙方在理性的基礎上共同商議問題的解決方式。換言之，在沒有清楚與充分認識的情形下官方與民眾所達成的任何「共識」，均不能稱為「共識」。

計畫書內容應展現的密度與精確度直接影響民眾參與計畫討論的深度與決策作成的可能性。過於簡略或抽象的計畫書內容，將使民眾理解困難，甚至造成誤導產生誤會。因此，為免行政機關技術性難或影響後續民眾參與的機會，法律應對計畫書應具備之要件與內容予以最低密度之規範要求。依據法務部「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法（草案）」第4條規定：「計畫書應載明下列事項，必要時應附相關書圖：

- 1、計畫之理由及目的。
- 2、計畫之內容及重要措施。
- 3、計畫之土地所在地、範圍、面積及計畫所涉地區區域計畫、都市計畫之現況。
- 4、其他依法規命令應記載事項及有助於解釋計畫之重要事項。」

廖義男大法官則認為計畫書應記載之事項有5（見4.2節）：

- 1、計畫目的。
- 2、計畫之理由及事實背景。
- 3、擬採之重要措施。
- 4、涉及土地者，其有關之土地。
- 5、其他有助於解釋計畫內容之必要事項。

或許由於並非是針對特定種類行政計畫所為的通案性要求，上述兩者對於計畫書應記載事項之要求都顯得過於簡略，恐有礙民眾對計畫內容的了解。

事實上，交通系統規劃在一般作業上共包含下列10項步驟<sup>5-12 5-13</sup>

<sup>5-12</sup> 凌瑞賢，運輸規劃原理與實務，鼎漢顧問公司，民國90年9月，pp.2-3。

<sup>5-13</sup> 熊愛卿認為行政計畫之擬定包括10個階段：研訂計畫目標與目的、擬定工作計畫、資料的蒐集與調查、資料的分析與發掘問題、問題對策之研擬、計畫目標之修訂、預測、研擬各種替代方案、替代方案的評估、計畫草案之擬定。見

(見圖 5-3)：

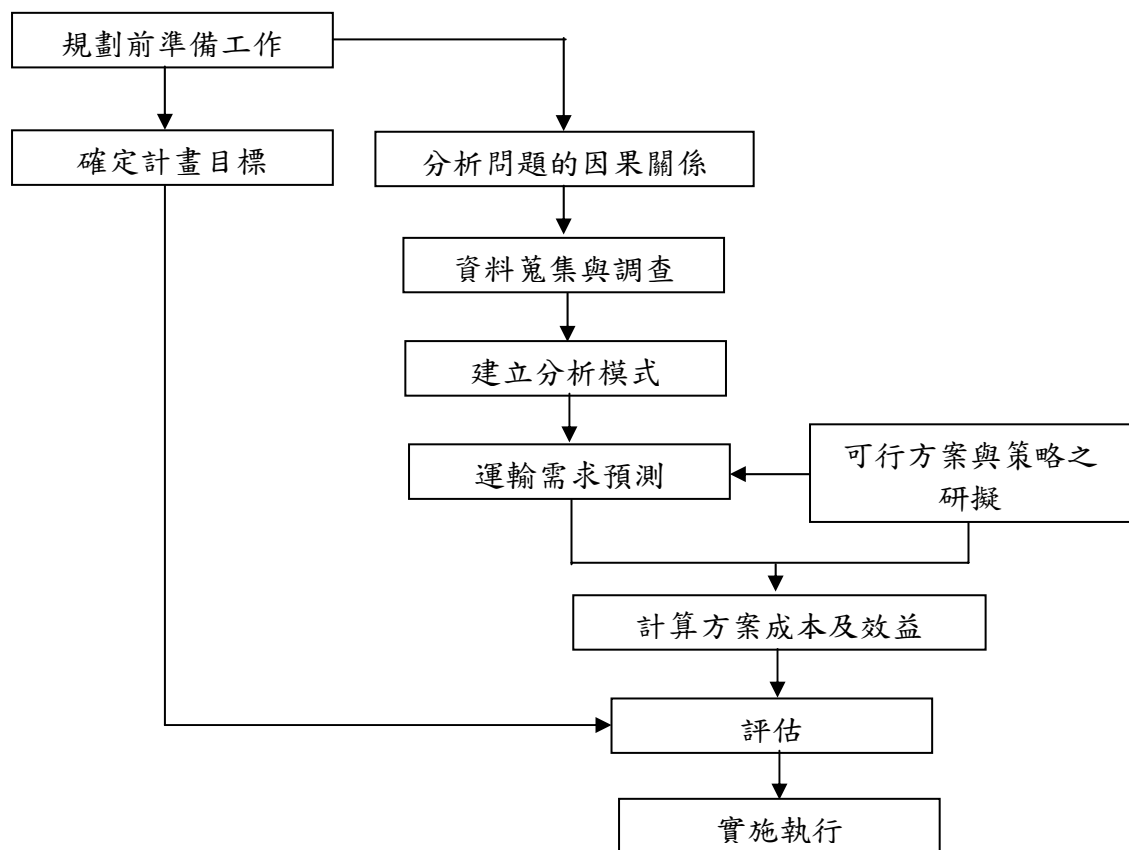


圖 5-3 交通系統規劃之程序

資料來源： 瑞，運輸規劃原理與實務， 顧問公司，  
民國 90 年 9 月，pp.2-3。

- 1、 規劃前的準備工作
- 2、 確定計畫目標
- 3、 分析問題的因果關係
- 4、 資料蒐集與調查
- 5、 建立分析模式
- 6、 運輸需求預測
- 7、 可行方案與策略之研擬
- 8、 計算方案成本及效益
- 9、 評估

---

熊愛卿，論行政計畫之制定與人民之參與—以西德計畫確定法制為中心，輔大法律學研究所，碩士論文，1990 年 6 月，p.18。

## 10、實施執行

每一個步驟的結果均具有計畫資訊的意義與價值，因此，基於說明計畫措施的客觀基礎與工程可能影響，本研究認為未來交通建設計畫書至少應具備下列 13 項內容：

- 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 況。
- 8、工程標準或技術可行性的說明
  - 、經濟評估
- 10、財務評估
- 11、環境衝擊
- 12、其他因素
- 13、原始調查與推估資料

以下分別說明之：

### 一、計畫的目標與範圍

為切實節制上下位計畫間之關係，計畫書須首先述明計畫本身所欲達成的目標或理想，以及計畫所涉及之事務範 。

### 二、計畫年期

交通建設計畫目標年期不但影響計畫內容中相關的預測與評估，亦影響到其相關之都市（區域）計畫或上、下位計畫間之互動，因此，目標年期之確定，不但確立計畫作用之影響期間，亦影響到不同計畫間之整合工作，必須明確。

### 三、計畫與上位計畫在目標定位上之關聯性

運輸系統為一整體的系統，任一單一的交通項目均僅為整體系統之一部分，因此，計畫應有長、中、短程與大範圍、小範圍的安 。而每一個個案計畫在整體系統內所扮演的角色與功能，

均應予以明確說明與釐清，才可了解建設資源投入的合理性與效益，也才能正確評量公益與私利的影響。是故，計畫書中應對計畫本身與上位計畫在目標定位上之關聯性加以說明。

#### 四、資料蒐集與調查

需包括社經資料、次需求資料、交通系統特性資料等。

#### 五、現況分析與未來預測

現況分析與未來預測在了解真正的問題所在，及現況與理想目標間之落差，是判斷計畫實施必要性的重要依據。惟計畫書中，除要求應具備未來預測與現況及資料外，更應注意兩者間須有一定之因果邏輯關係，而預測之結果與上下位及相關計畫之預測結果，雖不必一致，但亦應說明兩者出現差異之原因，及預測結果合理性或可信賴性之原因。透過計畫間預測結果的相互比較，降低人為操作預測結果之可能。

#### 六、計畫方案內容與重要措施

問題的解決方法不應只有單一之選項。計畫書中除建議方案外，亦應提供多項替選方案及各方案的基本構想，以供討論。

#### 七、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（區域）計畫之現況

交通建設計畫內容中應詳加說明國土計畫或都市（區域）計畫影響及配合現況，尤其涉及都市計畫土地使用變更部分，更應以都市計畫法相關規範之要求與內容製作，俾利都市（區域）計畫專業上之審議及討論。

#### 八、工程標準或技術可行性的說明

整體性計畫與專案性計畫，所涉之規模程度不同，整體性計畫得為粗略之說明，但專案性計畫，則應提出詳盡之資料，其詳盡之程度應達到一般民眾足以判斷其權益受影響之程度。

#### 九、經濟評估

經濟評估為了解計畫效益之重要依據，其內容須包含量化與非量化因素之評估。

#### 十、財務評估

除建議方案應詳細說明預算的編列及財源的籌措方式外，其他替選方案亦應備有初步的財務評估說明。

#### 十一、環境衝擊

配合環評法規之要求，計畫書草案應備有「環境影響說明書」，至於「環境影響評估報告書」則可俟「計畫提出」階段環保機關對「環境影響說明書」所表示之意見後，再決定是否合併準備。但若遭實體退回或逾時限而失效者，則下次再提出計畫時，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。

## 十二、其他因素

如，計畫之國際性的意義、國家形象利益、其他相關影響或配合措施…等。

## 十三、原始調查與推估資料

交通建設計畫所使用之原始資料及推估資料，通常均非一般民眾所能自為蒐集者，因此，提供原始調查資料與推估資料將可助益民眾了解計畫規劃過程的合理性，亦可表現行政機關對自己行政行為的信心，更有助於民眾對計畫內容的信任增加。

### 5.4 涉及事權機關的參與

適用計畫確定程序之計畫，依據其適用要件，必涉及兩以上機關之權限（見第 3.5 節），且計畫確定程序具有事權移轉之實質作用，故為保障及尊重涉及事權機關對於其事權範圍內事務之專業與對事務之掌握，計畫確定程序中，應確保該類機關得對其事權範圍內之事務充分表示意見之機會。同時，因第一階段的計畫提出，有整合環境影響評估法第一階段環評審查作業與都市計畫相關審查之實質作用。因此，計畫擬議機關最應於計畫公告時，將計畫書草案詳細內容送涉及事權機關、環境保護機關及都市計畫（或區域計畫）機關等，徵詢其對計畫書草案內容之意見。

此外，由於交通建設計畫之實施將影響計畫所在地方之經濟與社會發展，因此，屬中央所提之交通建設計畫，基於對地方自治團體及地方政府之尊重，縱然計畫中不涉及地方自治團體或地方政府之核可事項，但計畫擬議機關仍應主動徵詢其意見。是故，本研究認為在計畫確定程序中，應將計畫所在之地方自治團體（以地方政府為代表）視同涉及事權機關，並準用涉及事權機關之相關權利義務規定辦理。

涉及事權機關在接獲計畫擬議機關提送之計畫書草案後，最應於說明會召開日一前，檢附相關資料及法規依據向計畫擬議機關「表示意見」，並知計畫擬定機關。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

畫擬議與擬定機關應予審酌。

計畫擬議機關除於說明會前，得請環保機關就環境保護事務表示意見外，更需於「計畫書草案修正」完成後，以環評法中的開發者身分向環保機關提送「計畫書草案修正」，進行相當於第一階段環評審查之作業<sup>5-14</sup>，同時知計畫擬定機關。而環保機關除與其他機關一般得於說明會前的期限內表示意見外，更應在說明會結束後，計畫擬定機關「原則同意」作成前，向計畫擬定機關提示環評第一階段審議之結果。計畫擬定機關在第一階段環評審議結果送達前，不得作成「原則同意」之決定，否則將視為不符合計畫提出程序而退回其後續之確定計畫裁決申請。

此外，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<sup>5-15</sup>，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。

至於，計畫草案提出前，計畫擬議機關是否需要涉及事權機關參與計畫草案之研擬作業，涉及事權機關是否必須依要求派員參與，則可保留彈性，由計畫擬議機關與涉及事權機關自為決定，法規上無需限制。

## 5.5 說明會的召開

計畫提出步驟中之說明會，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，目的在蒐集資訊、通意見、集思廣益，因此，應廣為大家參與意見及討論，而不宜對參與對象設限。且不應強調計畫擬議機關與民眾間可能的對立關係，而應更於蒐集各方資訊及共同尋求共識與創造多方案。所以，說明會雖由行政機關主持，但主持人應態度，聽意見，實反應各方意見，而無需強制須於會中達成一致共識或做成結論。至於有關說明會前計畫草案之公開、說明會之通知…等均應以上述諸精神為基礎而建立，以求說明會召開之手段與目的能相應。

### 5.5.1 說明會的資訊公開

召開說明會前應公開之資訊包括：計畫書草案與說明會會議資

<sup>5-14</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）」§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。」

<sup>5-15</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，民國79年12月，[註10]。

訊。兩者均應於說明會前予以公開或公告，以讓相關人有充足的時間了解計畫草案內容，並預做開會前之準備。至於兩項公告是否合一，則法律無需強制。

## 一、計畫書公開

計畫書公開又含：計畫書公開之公告與計畫書內容之公開兩部分。

### 1、計畫書公開之公告：

計畫擬議機關應於說明會召開前至少 44 日<sup>5-16</sup>，於擬議機關公告及 3 家當地新聞刊公告至少 3 次。公告之內容則至少包括：

- 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計畫書陳列之地點與時間
- ⑥計畫書相關資訊取得方式

### 2、計畫書內容之公開：

計畫書應於計畫書公告之日起公開展示至少 30 日。而由於說明會舉辦時，計畫作業僅進行至「綜合規劃」階段（見 4.1.6 節），計畫書內容之密度不若聽證者為高，因此，計畫書所備內容將無法包含計畫之土地所在範圍、面積及工程標準或技術可行性…等資料。準此，計畫書草案至少應備之內容僅有 10 項：

- 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

---

<sup>5-16</sup> 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。



⑧土地所在地區及其都市(區域)計畫

⑨環境影響說明書

⑩其他重要事項

## 二、說明會會議資訊之公告

說明會會議資訊之公告 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<sup>5-17</sup>，於擬議機關公告及 3 家當地新 刊 公告至少 3 。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。

### 5.5.2 說明會的通知

#### 一、通知的對象

說明會之召開，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 ，對於特定之對象，計畫擬議機關更應個別通知，包括：

- 1、涉及事權之機關、環保機關、都市（區域）計畫機關
- 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）

此外亦得主動邀請下列人 參加說明會：

- 1、當地民意代表

---

<sup>5-17</sup> 同[註 5-16]。

- 2、地方意見領袖
- 3、公益團體
- 4、專業人
- 5、其他利害關係人

## 二、通知方式：

通知應在說明會召開公告後 7 日內以書面完成。但因說明會業有相關公告，且其會議過程與結果僅在 通意見、集思廣益、蒐集資訊，不直接或間接改變相關人 之權利義務，因此，不適用行政程序法之送達規定。

## 三、通知書應備內容：

說明會通知書應備之內容包括：

- 1、說明會之事由與依據
- 2、當事人之 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

其中，涉及事權機關及地方自治團體（或地方政府）之通知應同時檢附完整「計畫書草案」。

### 5.5.3 說明會的期日與地點選擇

說明會舉辦之地點應以計畫所在地之鄉、 、市公所，或當地居民 2 小時內可到達之適當處所。說明會的期日亦由說明會主辦機關或說明會主持人決定。

但涉及事權之機關（含地方自治團體、都（區）計、環評機關）及已知權益受影響人得檢具理由，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 日為之，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，但以具正當理由為限。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。惟，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。

#### 5.5.4 說明會的意見表示方式

說明會以言詞舉行，並以會議前業已書面陳述意見者優先表述其意見，主持人得視情形要求計畫擬議機關答覆或提示證據。會議前未以書面表示意見者，亦得於會議中得主席允許後，直接以言詞陳述意見，主席可依職權安插其發言之順序，但無正當理由不得拒絕其發言。

會議中當事人與參加人均得：

- 1、陳述意見
- 2、對於會議中之處置提出聲明異議
- 3、詢問官員、其他當事人或參加人

主持人於必要時得於會議結束前，決定繼續舉行說明會。該繼續說明會之資訊公開準用第一次說明會之公開程序，但公告、公開及通知時程得縮短為會議前 10 日。

#### 5.5.5 說明會的程序（主持人）

說明會由擬議機關召開，其主持人則由計畫擬議機關首長或其指定之人擔任。而由於說明會係屬意見通與資訊蒐集之性質，基本上其主持人並無必須具備公職資格之問題。因此，其主持人並非必須為行政機關之公務員，擬議機關首長得基於增加說明會的公正性與公信力考量，徵詢非機關內之公正人擔任主持人，但主持過程中，主持人仍具執行公務之身分，俾利其掌握會議之進程序。

說明會主持人主持會議應本公正立場，並力求各方意見充分表達，其功能有 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

至於說明會主持人的職權則共有 10 項，包括：

- 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、 通知利害關係人參加會議
- 5、 許可發問或發言
- 6、 得 止發言；有 礙情節重大者，得命其退場
- 7、 對無故缺席者，決定逕行開始、延期或終結說明會
- 8、 決定繼續說明會及其期日、場所
- 9、 遇 或事故時，決定中止會議
- 10、 其他為 利進行會議所必要之措施

### 5.5.6 說明會的紀錄與結論

說明會辦理機關及主持人除應本公正立場主持會議外，亦應本於「實記錄原則」，實記錄各方發言之內容，惟記錄方式以發言要義為主，無需字紀錄，並得輔以錄音或錄影等工具。

計畫擬議機關依說明會之各方意見修正計畫書草案，作成「計畫書草案修正」，送環保機關進行環評第一階段審查。俟環評一階審查結果完成，併同計畫書草案修正、說明會會議紀錄，送計畫擬定機關審核。由計畫擬定機關作成「原則同意」或「不同意」之決定。

## 5.6 確定計畫機關

計畫擬定機關完成計畫審核並作成「原則同意」後，計畫擬議機關便可據此進行交通建設計畫之「初步設計」作業，並作成「計畫書初」，之後，即可向確定計畫機關提出計畫裁決之申請。但是確定計畫機關？

### 5.6.1 單一機關擬定之計畫

確定計畫機關為何？原則上應依各交通專業計畫法律之規定而決定，並非規範於行政程序法中。惟，目前各交通專業法律只見「核定」機關，而並未規範「確定計畫機關」，更論聽證機關。但該「核定」又僅具行政權內部的作用，對外並無效力，因此，確定計畫機關的決定似乎又需回到行政程序法之規定中尋<sup>5-18</sup>。

交通建設計畫之確定計畫機關為何？依據法務部行政程序法「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法（草案）」第3條規定：「行

---

<sup>5-18</sup> 傅玲靜教授雖認為現行大眾捷運法之計畫核定程序其對外並無拘束力，但卻仍認為：依大眾捷法，大眾捷運系統之確定計畫機關應為行政院或大眾捷運系統之中央主管機關（交通部）。見傅玲靜，計畫確定程序法制之實然與應然——以行政機關建設大眾捷運系統之計畫確定程序為中心，中原財經法學，第16期，2006年6月。p.19、p.34。

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。」準此，交通建設計畫之計畫擬定機關既為交通部，則確定計畫機關即應為其上級機關—行政院。至於地方政府之交通建設計畫，則因係以地方政府下之一級局、處（如交通局、工務局）為計畫擬定機關，故應以地方政府為確定計畫機關。職是之故，各類交通建設計畫之確定計畫機關可歸納如表 5-2 所示。

表 5-2 計畫確定程序中之聽證與確定計畫機關

	公路			市區道路			鐵路		航空				商港	捷運系統	
	國、省 道	縣、鄉 道	專用 公路	公路 系統	非公路系統		全國 鐵路 網	非全 國鐵 路網	國營航 站	地方 營航 站	國營 飛行 場	地方 營飛 行場	港埠	中央 提出	地方提 出
					直、省 轄市	其他									
聽證 機關	行政 院	地方 政府	—	依 國、 省、	地方 政府	內政 部	行政 院	地方 政府	行政 院	交通 部	交通 部	交通 部	行政 院	行政 院	地方政 府
確定 機關	行政 院	地方 政府 （交 通部）	—	縣、鄉 道程 序處 理	地方 政府 （內 政部）	內政 部	行政 院	地方 政府 （交 通部）	行政 院 （交 通 部）	交通 部	交通 部	交通 部	行政 院	行政 院	地方政 府（行 政院）

( )：與本研究所建議不同，為現行程序所規定之負責機關。

### 5.6.2 非單一機關擬訂之計畫

行政機關擬定行政計畫時，應製作計畫書，並於徵詢涉及其權限之其他機關意見後，報請上級機關確定之，但如計畫係由數機關共同擬定者，則其計畫書應報請其共同上級機關確定之<sup>5-19</sup>。

原則上，若擬議計畫之數機關均為交通部所屬機關，則仍以交通部為計畫擬定機關，以行政院為確定計畫機關；但若擬議之數機關分屬不同部會，則若以行政院為計畫擬定機關，勢必發生確定計畫機關與計畫擬定機關為同一，違反正當法律程序中不得自斷己案的「公正原則」，因此，本研究建議此時應以該數個部會為計畫共同擬定機關，而仍以行政院為確定計畫機關為妥。

## 5.7 小結

綜合前述之討論，可彙整得計畫提出步驟之流程如圖 5-4。

<sup>5-19</sup> 法務法「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案(93.2版)」§3 II。

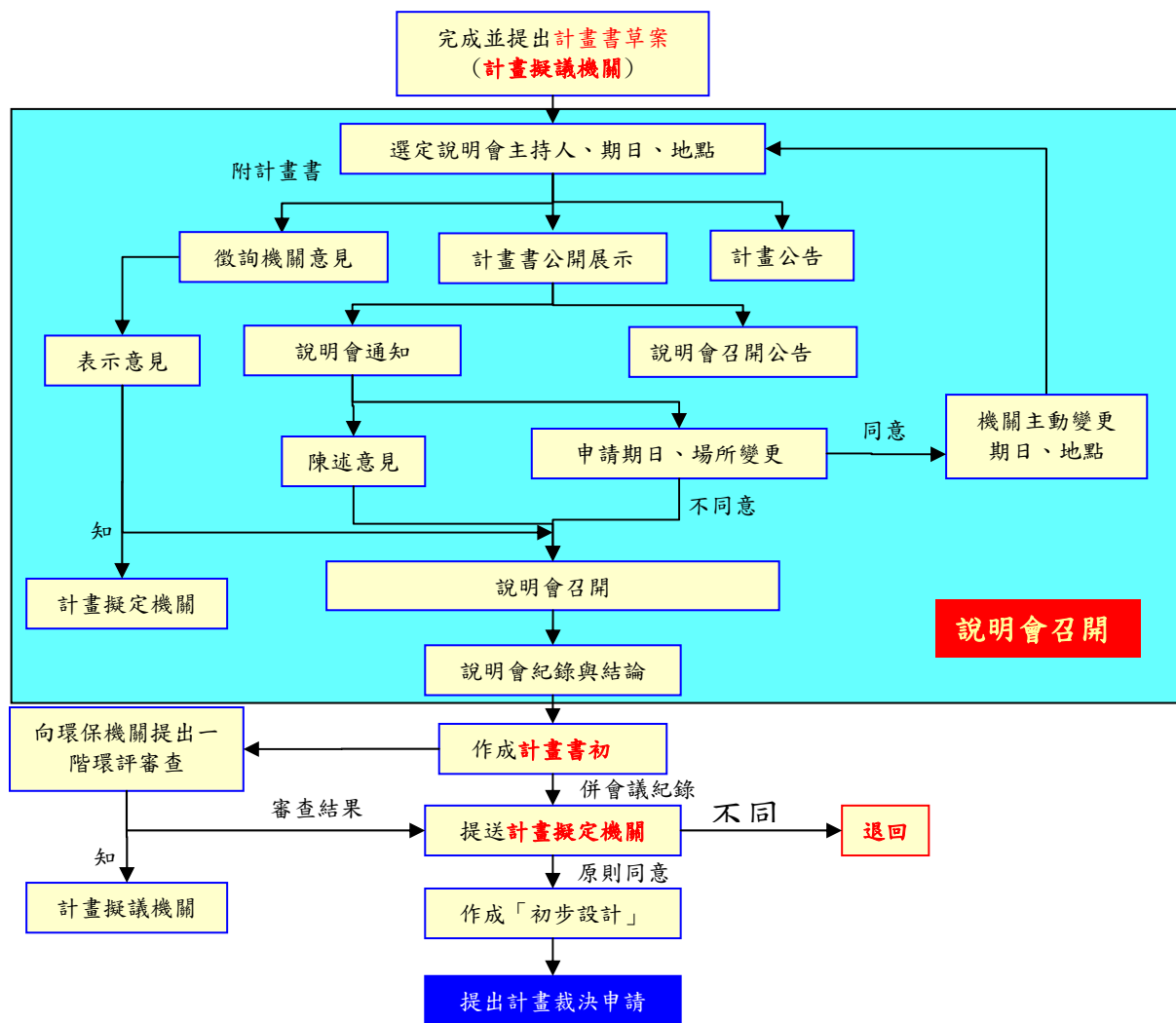


圖 5-4 計畫提出步驟之流程圖



## 第六章 計畫之公開

### 6.1 公開前的程序審查

計畫確定程序的審議程序，自計畫擬定機關以「計畫書初（含依此所做成之初步設計書）」提出於確定計畫機關而開始，稱「計畫裁決申請」。

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，審視該申請是否合法？若有下列情形之一者，應即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、計畫書內容不符合要求
- 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

確定計畫機關受理計畫裁決申請後，應隨即展開參與程序調查，確定應參與聽證程序之對象與範圍，並將「計畫書初（含依此所做成之初步設計書）」送當地地方政府公開展示，通知當事人於一定期間內提出「異議」，同時送相關涉及事權之機關表示意見。

其中當事人之通知書內容準用 6.2 節「計畫公告」之內容，但涉及事權機關與當地地方自治團體（或地方政府），則因其本有事務管轄之責任或需為地方社會、經濟之發展負責，所以，除通知函件外，尚應檢附完整「計畫書初（含依此所做成之初步設計書）」，俾利其審查並表示意見。

### 6.2 計畫公開的內容、時間與期間

表面上，因交通建設計畫之事務不免涉及都市計畫或土地使用之變更，而依都市計畫法規之規定，計畫變更前須先辦理計畫書之公開展覽程序，故本研究在建構及整合計畫確定程序時，就必須有計畫公開之要求。惟自理論言，凡計畫目的及實施計畫之必要措施或設施，會影響行政機關以外之民眾者，即有公開計畫讓權利或利益受計畫影



響之人知悉之必要。所以交通建設計畫書並非因涉及都市計畫之變更才須公開<sup>6-1</sup>，而係基於民眾參與機制之必要所設計。

計畫的公開分為三類資訊的公開：計畫公告、計畫書公開、聽證會公告。前二者屬本步驟之程序；最後一者則屬聽證預告之程序，但因三項程序並無衝突，故可同時進行。

計畫內容的公開程度，影響民眾對計畫內容可得了解的程度，亦影響其未來參與計畫討論之可能性，因此，計畫內容之公開應完整、詳實。尤其，行政機關所擁有之資源實屬一般人民所及，許多資料均係行政機關其行政地位或運用國家預算、資源而獲得，應屬公共資產，無由由行政機關壟斷獨占，否則，行政機關或主事者為其個人私利或為行其特定之政治與非政治目的，選擇性的公開資料內容，意誤導民眾認知方向，不但有礙個案中事實的釐清，害公共利益，長遠而言，更政府與人民間的互信，影響未來社會和與發展。因此，行政機關除計畫方案內容外，理應同時公開與計畫有關之交通資訊原始調查及推估…等等資料，以供民眾查閱。

在舉行聽證會前至少 69 日以前，確定計畫機關應將「計畫書初」內容摘要公開於資訊網路、確定計畫機關公告及刊載政府公報或載於 3 家新至少 3 日，同時亦應於政府相關網站上刊公告，並擇適當場所公開展示計畫書（含依此所作成之「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。

計畫書內容因不免涉及地方土地之開發利用或限制使用，故應同時將計畫書送交相關之各級地方自治團體行政機關公開展示至少 30 日<sup>6-2</sup>。而各級地方自治團體行政機關應在接到計畫書起 10 日內，應將公開展示日期及場所予以公告之<sup>6-3</sup>，其公告方式準用上述確定計畫機關之計畫公告方式。

有關計畫公告應備內容，各法規規定不盡相同（見表 6-1），依計畫確定程序之目的，本研究認為其內容至少應包括下列 9 項：

---

<sup>6-1</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，pp.388~389。

<sup>6-2</sup> 德國行政程序法§73 III：聽證機關應於聽證前將計畫送受影響之鄉、鎮展示一個月。參見陳卿南，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，民國 90 年 6 月，p.105。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 2]、[註 3]。

<sup>6-3</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 II。

表 6-1 各項法規及研究對於計畫公告應備內容之比較

法規	行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案（93.2 版）	環境影響評估公開說明會作業要點草案	環境影響評估公聽會作業要點草案	各種漁業行政計畫之擬定及確定程序之研究（黃異等，民 1）	本研究
公告者	確定計畫機關、當地地方自治團體行政機關	開發單位	目的事業主管機關	—	確定計畫機關、當地地方自治團體行政機關
公告日期	1、確定計畫機關：（未規定） 2、當地行政機關：接到計畫書起 10 日內	說明會 10 日前	公聽會 10 日前	—	1、確定計畫機關：聽證前至少 69 日 2、當地行政機關：接到計畫書起 10 日內
公告期間	至少 3 日	（未規定）	（未規定）	—	至少 3 日
公告應備內容	1、擬訂計畫機關及計畫名稱 2、計畫內容摘要 3、聽證機關 4、公開展示計畫書之各級地方自治團體行政機關 5、提出異議之期間、方式及受理異議之機關 6、未於異議期間提出異議之效果 7、提出異議之人及權益受影響之人逾五十人時，關於聽證期日之通知得以公告代之 8、其他須公告周知之相關事項	1、說明會之事由與依據 2、說明會之期日及地點 3、說明會主要程序。 4、邀請之機關、團體或人員 5、未能出席說明會者之意見表達方式及期限 6、擬進行預備說明者，預備說明會之期日及地點 7、舉辦說明會之開發單位 8、說明會之資料公開查閱之場所、地點或網站	1、公聽會之事由與依據 2、公聽會之期日及地點 3、公聽會之主要程序 4、邀請之機關、團體或人員 5、未能出席公聽會者之意見表達方式及期限 6、擬進行預備公聽會者，預備公聽會之期日及地點 7、舉辦公聽會之目的事業主管機關 8、公聽會之資料公開查閱之場所、地點或網站	1、公開陳列期間 2、提出異議的地點及時間 3、利害關係人的缺席不影響聽證程序之舉行 4、預期提出的異議聽證會及裁決程序不斟酌 5、召開聽證會的通知，超過特定之人數時（德國設定為三百人），則改採公告方式，代替個別通知	1、擬訂計畫機關及計畫名稱 2、計畫內容摘要 3、聽證機關 4、計畫書草案公開展示之地點與期間 5、公開展示計畫書草案之各級地方自治團體行政機關 6、提出異議之期間、方式及受理異議之機關 7、未於異議期間提出異議之效果 8、提出異議之人及權益受影響之人逾五十人時，關於聽證期日之通知得以公告代之 9、其他須公告周知之相關事項

1、計畫擬定機關及計畫名稱

2、計畫內容摘要

3、聽證機關

4、計畫書草案公開展示之地點與期間

5、公開展示計畫書草案之各級地方自治團體行政機關

6、提出異議之期間、方式及受理異議之機關

7、未於異議期間提出異議之效果

8、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

9、其他須公告周知之相關事項。

計畫的公開展示應在指定的時間及地點為之，至於計畫書應備之內容，各法規與研究所提出者亦不盡相同，如表 6-2 所示。而基於計畫確定程序之目的，本研究則認為所展示的交通建設計畫書至少應具備下列 14 項內容：

- 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 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

表 6-2 各項法規及研究對於計畫書應備內容之比較

法規或研究	行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案(93.2版)	環境影響評估法(環境影響評估書初)	大眾捷運法	從計畫行政看運輸計畫法制化(湯儒彥、林國顯,民91)	本研究
計畫書應備內容	1、計畫之由及目的。 2、計畫之內容及重要措施。 3、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。 4、其他依法規命令應記載事項及有助於解計畫之重要事項。	1、開發單位之名稱及其營業所或事務所 2、負責人之名、住、居所及身分證統一編號 3、評估書綜合評估者及影響項目者之名 4、開發行為之名稱及開發場所 5、開發行為之目的及其內容 6、環境現況、開發行為可能影響之主要及次要範圍及各種相關計畫 7、環境影響預測、分析及評定 8、減或避免不利環境影響之對策 9、替代方案 10、綜合環境管理計畫 11、對有關機關意見之處理情形 12、對當地居民意見之處理情形 13、結論及建議 14、執行環境保護工作所需經費 15、預防及減開發行為對環境不良影響對策摘要表 16、參考文獻。	1、規劃目的及規劃目標年 2、運量分析及預測 3、工程標準及技術可行性 4、經濟效益及財務評估 5、路網及場、站規劃 6、興建優先次序 7、財務計畫 8、環境影響說明書或環境影響評估報告書 9、土地取得方式及可行性評估 10、依第十條第二項規定召開公聽會之經過及徵求意見之處理結果 11、其他有關事項。	1、目標與範圍 2、確立中程計畫的規劃目標年期，與長程計畫的規劃目標年期 3、資料蒐集與調查 4、現況分析與未來預測 5、方案研擬 6、工程標準或技術可行性的說明 7、經濟評估的說明 8、財務評估的說明 9、環境評估的說明 10、國土計畫或都市計畫的說明 11、其他附加的考量	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

都市計畫法規定計畫書應展覽 30 日(都計法§19)，環評法雖無規定環評說明書陳列或展示的時間，但在「環境影響評估公開說明會作業要點(草案)」及「環境影響評估公聽會作業要點(草案)」中第 4 條，均規定於說明會或公聽會召開前 10 日應公開會議之相關資料供民眾查閱。

計畫確定程序既然整合了都計與環評的民眾參與程序，則計畫書之公開展示期間即不應低於該二項法定程序之要求。因此，本研究認為公開展示應至少 30 日，以供民眾有充足的時間了解計畫之內容，並做對應因應之準備。而任何公民或團體，包括權益因行政計畫而受影響者，均得於計畫書公開之日起至計畫書公開展示期滿後至少 14 日期間內，以書面向聽證關提出異議<sup>6-4</sup>。確定計畫機關對於行政

<sup>6-4</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

計畫涉及其權限之其他機關及當地地方自治團體，亦應函請其在一定期間內對該計畫表示意見<sup>6-5</sup>，並於收悉意見書後，併入計畫書初一同展示，以提供民眾充分資訊<sup>6-6</sup>。

凡計畫公告內容或計畫書內容或公開展示期間未符規定者，該公告或公開展示無效，應再辦公告與公開展示。

除了計畫書的公告與公開展示外，計畫公開作業尚包括權益受影響人、涉及事權機關及當地地方自治團體的通知。換言之，計畫公開、徵詢涉及事權機關（含當地地方自治團體）意見與書面通知權益受影響之相關民眾三項作業應同時為之。

### 6.3 公開的對象

計畫公開的目的在提供利害關係人、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，因此，計畫內容的公開原則上不應有對象上的特別限制，包括計畫採免除聽證或秘密聽證程序時，亦不得免除計畫公開之步驟。免除聽證的先決條件，係受計畫影響人及一般大眾對計畫內容已有清楚認知且無異議的情形下始得為之，計畫公開只會增加大眾對計畫內容的了解，並無礙於免除聽證的功能與目的達成；而秘密聽證則雖有保護公益或受計畫影響人權益的目的，但該考慮應係基於聽證詰問或證據調查過程中所可能造成公益或受計畫影響人權益的害，而非計畫本身內容對公益或受計畫影響人權益的影響，因此，採秘密聽證之計畫仍應踐計畫公開之程序。至於計畫內容的公開如確有害於公共或私人重大利益之時，則因適用計畫確定程序的計畫要件中有「依計畫之內容或性質不宜適用計畫確定程序，並經行政院核准者，不適用計畫確定程序」的除外機制設計

---

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>6-5</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。

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>6-6</sup> 德國的設計：辦理公開陳列計畫得與徵求相關機關立場同時為之。若徵求相關機關立場已先辦理完成，在辦理公開陳列計畫時，不得同時把機關立場予以陳列。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.16。

（見 3.2 節）得為適當處理，故無需於計畫公開步驟中再予考慮。

計畫確定程序中的計畫公開，除應將計畫書內容在公開場所提供給一般民眾公開閱覽外，更有對包括利害關係人、涉及事權機關及當地地方自治團體等特定對象的通知事宜。其中所謂「利害關係人」，係指法律所保護之利益受計畫影響之人。其利益侷限在私法上的利益，而利害關係人則包括了自然人、私法人、公法人、行政機關及非法人團體等具有行政法上當事人能力之人。至於「社會上關心此一計畫者」，則主要在保障一般民眾的「環境權」，然由於環境影響的內容難以明確化，且環境影響的界限也難以界定，因此，基於行政作業上的便利，本研究建議以當地鄉、鎮、市行政區畫範圍內者均屬之。換言之，計畫公告應以鄉、鎮、市行政區劃範圍為之。

德國計畫確定程序的法制設計上，若利害關係人之範圍十分明確且已掌握時，可以不必經過公開陳列計畫程序，而僅給予利害關係人閱覽機會即可<sup>6-7</sup>。此係由於一般社會民眾對政府維護環境作為的信賴，因此，在環境權保障部份，民眾對政府的作為並無疑慮，故有如此設計，反觀我國社會氣風與文化不同，民眾對政府的環境維護信心不足，因此，環境權的保障仍應落實的表現在計畫確定程序之中，換言之，不能僅因「利害關係人之範圍十分明確且已掌握」，而不辦理計畫之公開展示。

此外，計畫在對一般民眾公開時，應同時將計畫書等相關資料同時分送相關機關<sup>6-8</sup>，並要求其於一定期間內對計畫案內容表示意見，俾利計畫書展示時一併公開其所表示之意見。此處所謂之「相關機關」，係指當地地方自治團體及涉及其組織法上事權職掌之機關，或稱其職掌受計畫內容涉及之機關。必須注意，僅限於「職掌」乙項因素受影響或涉及之機關，而非權益受影響之機關。至於未涉及事權，但可能亦受有影響之機關，除非係基於私法上的權益受影響，而應以權益受影響人之身分予以通知者外，其他者均非計畫需主動通知之對象，聽證機關無需個別通知。

這些權益可能受影響機關，如有必要，應在計畫擬定過程中，由計畫擬定或擬議機關於計畫提出程序中的說明會等場合或網路平台中，邀集並請其提供意見，在本階段則不再提供書面計畫書資料，亦非確定計畫機關所需主動公開計畫內容之對象。

此外，對於已知權益受影響之人，尚應個別書面通知，但通知書之內容以計畫公告之內容為主，並不包含計畫書內容。

<sup>6-7</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，p.15。

<sup>6-8</sup> 德國行政程序法§73 II，聽證機關應徵詢受計畫涉及其事權機關之意見。

## 6.4 公開的地點

計畫公開，目的在提供不特定的一般民眾皆可輕易的取得或閱計畫之內容，以供其了解計畫並對計畫作出評價與判斷。因此，計畫書公開展示地點應選擇一般民眾可易到達的地點或地方行政機關之辦公處所。

## 6.5 異議與回覆的處理

涉及事權機關及當地地方自治團體對於計畫內容有意見者，應於規定期間內向聽證機關以書面表示意見，聽證機關則於收獲各機關之書面意見後，除轉知計畫擬定機關外，並於計畫書公開地點一併公開之。而人民對於計畫內容有意見者，則應於規定期間內，向聽證機關以書面提出異議，聽證機關於收獲異議後應轉知計畫擬定機關，由計畫擬定機關處理與回應。逾期提出之異議，雖聽證機關亦有轉知計畫擬定機關之義務，但計畫擬定機關得不予回覆，且仿效現行都市計畫審議機制中對於逾期陳情案件之處理方式，未來在聽證程序中，得由聽證機關及聽證主持人自主裁量是否處理該項逾期之異議<sup>6-9</sup>。惟，無論該異議在聽證程序中是否處理，均不影響該逾期異議人未來之訴訟或救濟權利，以免異議人因逾期一項錯誤，而導致自己重大權益全然失去保障。

至於異議人是否須限定為權益受影響之人，多數學者認為應以利益受影響者為限。惟，基於本程序係具有整合環評公聽會之功能，而在環評程序中並未特別限定參與人之資格，因此，本研究認為雖然計畫公告之書面通知對象有所侷限，但對於異議提出人之資格則不應設限，以求公益私利各方意見得以充分表達，亦有助於計畫裁決之正確性，換言之，雖非自身權益受影響人，亦得提出異議。至於非自身權益受影響人則因無權益受侵害，故並不適宜擁有未來之訴訟及救濟權利。

異議應以書面為之。異議並非單純的反對計畫或提出抗議，而應陳述受計畫波及的利益為何以及所受不利影響為何，至於提出異議的原因及動機，則非所問<sup>6-10</sup>。且基於保護異議人，異議內容不做公開展示，但計畫擬定機關對於異議之處理與回應，仍應在聽證會前書面

---

<sup>6-9</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。」

<sup>6-10</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，p.16。

知異議人。

因計畫擬定機關擁有龐大的行政資源，為一般人民所及，因此，基於程序法上的「武器平等原則」，聽證機關於收獲異議後，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處理意見，並於聽證會前知異議人，以供異議人了解政府之回應處理內容，利其於聽證會前預做因應及準備。

## 6.6 不表示意見或逾期表示意見之效果

德國的制度中設計：異議應在一定期間內提出。異議未於指定時間內提出者，聽證機關或聽證主持人不必於聽證會中處理，也不必對其為裁決。但對於非可歸責於自己之事由，致不能在異議期間提出異議者，應在事由消滅後兩期內提出回復原申請及提出異議<sup>6-11</sup>。

惟，考量都市計畫程序中對於逾期之人民陳情意見處理方式，及可以預期未來在聽證程序的討論過程中，不免會有新的意見提出，若一拒斥其意見，恐生處理上的困擾及程序公平性問題。因此，本研究認為雖然異議應在規定期間內提出，對於合於規定提出之異議，聽證機關有義務於聽證會中處理，確定計畫機關亦應做回應，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，聽證主持人得自為裁量是否處理或要求計畫擬定機關回應。如此亦可免去德國制度中對「非可歸責於自己之事由者所提的異議」，須先進行「事由」審查的爭議。

惟，此一主持人裁量權機制的設計，不應及權益受影響人之救濟權利，換言之，逾期異議的權益受影響人與規定時間內提出異議者一般，對於最後之計畫裁決不時，均仍有權利提出行政救濟或訴訟。

## 6.7 不受理、駁回與主動撤回之效果

聽證程序為計畫確定程序的核心，而整個聽證程序即是自計畫擬定機關向確定計畫機關提出計畫確定裁決申請之時開始，至計畫裁決作成結束。

計畫應以書面之計畫書為之，除檢附完整的相關資料外，必要時更應附以圖表等說明。而德國法制中，更要求計畫之內容及資料必須足以使相關機關及利害關係人藉以識出該計畫對其之影響。若不能達此目的，聽證機關應要求計畫擬定人為正。若計畫擬定人不為正，則退回計畫，聽證程序而告終止。

本研究認為「計畫之內容及資料是否業已足以使相關機關及利害

<sup>6-11</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，p.16。



關係人藉以「識出該計畫對其之影響」，應屬計畫申請要件中之「計畫書內容不符要求」（見 6.1 節），換言之，確定計畫機關應於計畫公開前的形式審查時即予「不受理」，並退回，而非等到聽證預告或聽證舉行時，由聽證機關裁決退回。聽證機關並無對計畫做出准駁或類似決定之權限。

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。該撤回權係程序上的撤回，因此，當計畫未來再次提出時，亦無須在後續再提出的申請中說明其理由與計畫內容差異。

相對的，若是計畫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>6-12</sup>。

## 6.8 免除聽證與逕行裁決

計畫確定程序因須經過由利害關係人及其他機關參與之聽證程序，導致實務上之程序過於冗長，通常最短需費時 7.5 年<sup>9-24</sup>，不利於建設及經濟發展，因此，德國於 1996 年修法時，創設一替代確定計畫裁決之「計畫許可制度」，於一定要件下得省略聽證程序之進行，並使計畫許可與計畫確定裁決具有相同之法律效力，以代替計畫確定裁決。我國擬學習此一制度設計，當同時滿足下列要件時，確定計畫機關得免除聽證程序逕行做成計畫確定裁決<sup>9-25</sup>：

- 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
- 3、已得涉及其權限之其他機關之同意者

但此種設計顯然將程序法上的程序簡化與實體法上的機關裁量權混為一談，不但有平等原則與比例原則，且可能礙聽證制度的完備<sup>9-26</sup>，更易導致機關利用程序上的裁量權，避計畫實體上對於公益、私利公開討論與評量的偏失。更有學者提出行政程序法第 164 條

<sup>6-12</sup> 相當於環評差異分析。

<sup>9-24</sup> 轉引自傅玲靜，計畫確定程序法制之實然與應然——以行政機關建設大眾捷運系統之計畫確定程序為中心，〔註 87〕，中原財經法學，第 16 期，2006 年 6 月。

<sup>9-25</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）」第 14 條僅要求權益受影響人及涉及其權限之其他機關的同意即為已足。

<sup>9-26</sup> 傅玲靜，計畫確定程序法制之實然與應然——以行政機關建設大眾捷運系統之計畫確定程序為中心，〔註 87〕，中原財經法學，第 16 期，2006 年 6 月，p.51。

規定係行政計畫「應經」公開及聽證程序，若以子法予以設例外之除規定，恐有逾 母法授權之嫌<sup>9-27</sup>。

因此，本研究折 兩方意見，主 免除聽證並不同時免除計畫之公開，確定計畫機關仍應依法辦理計畫公開之作業，且民眾仍然可以於規定期間內提出異議，計畫擬定機關亦應依法處理及回應該異議。然後，由確定計畫機關審酌異議內容與計畫擬定機關之處理情形，倘對計畫確定裁決有重要影響者，便應重新 動聽證程序，反之，則得逕為作成裁決，但裁決書中應對異議的處理具體回覆或說明。

惟，此一程序上簡化之設計不應影響相關人 實體法上的權利，不應視為權益受影響人放棄後續訴訟之權利，因此，此一免除聽證程序並不影響異議人對裁決不 時之訴訟權利。

## 6.9 小結

綜合前述之討論，可彙整得計畫公開步驟之流程如圖 6-1 所示。

---

<sup>9-27</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」，台灣行政法學會主編，民國 90 年 8 月，pp564-565。

```

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[聽證機關與聽證主持人選定]
    E --> F[決定聽證時間、地點]
    E --> G[計畫公告、計畫書公展]
    E --> H[計畫書初公開展示]
    G --> I[計畫裁決]
    H --> J[計畫書初公開展示]
    J -- 收到後10日內 --> K[計畫公告]
    K -- 收到後10日內 --> L[計畫書初公開展示]
    L -- 展示期滿 --> M[聽證預告]
    M --> N[準備召開聽證會]
    L -- 期滿後14日內 --> O[計畫書初公開展示]
    O -- 異議 --> P[聽證預告]
    P --> N
    O -- 逾期異議 --> Q[計畫裁決]
    O -- 同意 --> Q
    O -- 轉知 --> R[計畫擬定機關]
    R -- 轉知 --> S[異議人]
    S -- 回應 --> Q
    S -- 逾期表示意見 --> Q
    S -- 表示意見 --> R
    R -- 併入公展 --> O
    
```

圖 6-1 計畫公開步驟之流程圖

## 第七章 聽證之預告

行政程序法第 164 條第 1 項規定：「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。」其中之「公開」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」之內涵。其中又以聽證會的舉辦為最重要。

一般聽證程序重在調查事實及證據，並給予當事人表達事實上及法律上之意見。但計畫確定程序中聽證程序的目的，主要則在對未來事項為事先之規劃，且由於其客體涉及多數行政機關之權限及多數利害關係人之利益，因此聽證程序重在彙整、通及協調各種有關計畫之不同意見，調和其間之利益衝突<sup>7-1</sup>，換言之，因計畫確定之裁決而可能受影響之人或機關，不僅有表達意見之機會，並且得藉聽證程序得以相互通及討論<sup>7-2</sup>，是故聽證的預告對聽證的舉行便和計畫資訊的公開同等重要。

### 7.1 聽證形式之決定

自力救濟事件導因於個人對自己所受行政機關對待的不認同，而近年來層出不窮的自力救濟事件，與行政機關所採行的行政程序，有著密不可分的關係。公共政策學者認為要減少此類事件之產生，政府必須建立制度性的參與管道，讓民眾在適當的規範下，有機會參與政府的決策制定過程，而聽證制度便是民眾參與的重要管道<sup>7-3 7-4</sup>。

現行實務上，公聽會與聽證會之運用頗為混亂，常令人無所適從。事實上，「公聽會」是指國家機關為了蒐集或獲得最新相關意見

<sup>7-1</sup> 廖義男，行政計畫確定程序可行性之研究，行政院經建會委託辦理，民國 88 年 6 月，p.99。

<sup>7-2</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。

<sup>7-3</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，p.3。

<sup>7-4</sup> 現行交通建設計畫中，除都市計畫與大眾捷運系統建設計畫外，其他各類交通建設均皆無明定應將擬定計畫公開，廖義男大法官即認為：此一設計方式似是認為該等計畫之核准程序，僅需表現核准機關與計畫主體間之監督關係，而未認識該等計畫之目的及內容措施，對第三人權益也甚有影響，以致未要求計畫應行公開，使利害關係人知曉。此種立法，顯然對於權利或利益受計畫影響之人，未給予應有之顧及。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，pp.388~389。

或資訊，邀請政府官員、社會團體、專家學者、與議案有關的利害關係人或有關議員到會陳述意見，為議案 詢或起草和制定法律案等提供依據和參考的一種制度<sup>7-5</sup>。「聽證會」則是指立法機關委員會或其他行政機關於制定法律、調查行政違失或監督行政時，依法律規定在做出決定前給予利害關係人提供發表意見、提出證據，並對特定事實進行質 證、辯駁的程序。兩者的區別在於，聽證會為正式程序且 司法化，得舉行辯論、交互詰問，並基於紀錄作出決定。而公聽會則為非正式，僅廣泛聽取專家學者及利害關係人意見之程序，不一定如聽證會有正式辯論及要求提出證據。一般在立法性或 詢性會議中使用<sup>7-6</sup>。

聽證依舉辦機關之性質，分國會聽證與行政聽證<sup>7-7</sup>：

#### 一、國會聽證（或稱立法聽證）

國會聽證係國會於審理法案或處理問題時，一方面為能符合民意，有益於公眾，固然要聽取利害關係人或有關團體之意見。另一方面，為期有效可行，也應聽取專家學者或有關人員之意見，促使民主與效能兼得，防止偏頗缺失。又稱為「立法聽證」。

#### 二、行政聽證

當行政機關行使其權力有剝奪人民憲法上之權利之時，給予相關當事人辯論、提供證據或表達意見機會之程序，即稱為「行政聽證」。按聽證程序之設置，在使權益將因行政機關的行政行為而受影響的人民，透過程序之參與，有提出事實 據、表示法律意見之機會，以保障其自身之權益。根據我國行政程序法之規定，行政聽證又可分為：行政處分之聽證、法規命令之聽證及計畫確定程序之聽證三種（見表 7-1）。

從程序的差異性觀點，行政聽證在一般學理上可區分為：正式程序的「聽證」與非正式程序的「陳述意見的機會」<sup>7-8</sup>：

#### 一、正式程序的聽證

正式程序的聽證與美國法上的「正式程序」及德國法上的「正式程序」相當，基本上係模仿司法上的法 程序，強調程序

<sup>7-5</sup> 如現行大眾捷運法即有規定計畫定案前應召開公聽會，且召開過程及徵求意見之處理結果依規定應一併納入報告書中（大捷法§10、§12 I（10））。

<sup>7-6</sup> 羅傳賢編著，立法學實用辭典，五南書局，2004年8月，P.354。

<sup>7-7</sup> 羅傳賢編著，立法學實用辭典，五南書局，2004年8月，P.354。

<sup>7-8</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.23-25。

的要式性及聽證紀錄對於行政行為的拘束性。

## 二、非正式程序的聽證

非正式程序的聽證，又可稱為陳述意見的機會，與美國法上的「非正式程序」及德國法上的「非正式程序」相當。惟屬於非正式聽證之陳述意見，因具有不要式性及任意性，其運用的彈性大，其聽證結果對各方行為的拘束性低，故通常較不為學理上所討論。

表 7-1 行政聽證的種類

	行政處分之聽證	法規命令之聽證	計畫確定程序之聽證
聽證程序之客體	過去特定之事項	未來一般之事項	未來特定之事項
聽證程序之目的	調查事實、適用法律	彙整意見	彙整意見及調和利害衝突
聽證程序之效力	拘束性（中）	參考性 拘束性（弱）	拘束性（強）

資料來源：傳編著，立法學實用，五書局，2004年8月，P.354。

聽證之作用，在使權利或利益受計畫影響之人，以及計畫之事務涉及其職掌及權限之其他機關（含地方自治團體），於確定計畫機關為核准或核定之前，能有表示意見及與計畫主體相互通與討論的機會，藉以調和各種不同利益間之衝突。因此，應指定聽證期日及地點，公告並通知利害關係人到場表示意見及討論。惟，此種聽證制度，在交通專業法律中皆未建立。雖然公路、市區道路，以及鐵路之興建計畫，在實施都市計畫地區時，須依都市計畫法規定公開展覽計畫，並在公開展覽期間，任何公民或團體都可以書面表示意見，供該管政府都市計畫委員會審議之參考（都市計畫法§19），並未進一步規定須通知陳情人及權利或利益受計畫影響之人，於審議期日到場陳述意見及討論，故其作用僅在提供反應意見之機會，而非在意見之通與協調，與聽證之意義尚有差別<sup>7-9</sup>。

計畫確定程序之聽證會辦理方式與程序，基本上係適用行政程序法中第一章第10節「聽證程序」之規定，採於美國正式聽證（高度司法化）與德國正式行政程序（低度司法化）之中度司法化設計，採公開言詞方式進行，當事人可對政府官員進行詰問，但非必須由司法官主持。此外，由於計畫定案與一般對個別人民的行政處分性質有

<sup>7-9</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，民國79年12月，pp.389-390。

間，目前行政程序法中有關聽證舉行之規範，係提供過去已發生具體事件中，人民對行政機關單方行為所為行政處分不 的救濟之用，亦即僅一個行政機關與一個或利益相同之多數當事人，屬單純 方或兩對立之法律關係。反觀行政計畫係為未來事務而為之行政行為，且涉及多方當事人權益影響或多數機關職權之行政行為型態，其程序理應較一般聽證程序更為 瑣，尤其聽證紀錄及過程中涉及事權機關的參與，對計畫確定程序均更具直接的影響，因此，行政程序法中有關聽證之部分程序尚需調整，不宜全盤套用，目前法務部有關計畫確定程序之子法立法，亦採原則上適用行政程序法第一章第 10 節之「聽證程序」規定，例外時則於計畫確定程序之子法中另為規範<sup>7-10</sup>。

## 7.2 聽證會的公告

聽證最快在異議期滿後兩 舉行，且聽證會會議資訊應在會議前先行公告 知。依據德國法制上規定，若聽證會未於計畫公開時一併公告聽證時間等資訊，則行政機關仍得於聽證舉行前一 期公告之。但本研究認為，聽證會係計畫確定程序中之最重要步驟，應給予參加聽證之人充分準備資料之時間，因此，聽證會舉行之公告應於計畫公告時一併為之。

聽證會公告之內容，依據行政程序法第 55 條之規定應包括 9 項內容，但計畫確定程序之聽證，因討論事務屬公眾事務性質，故應再增加聽證主持人及計畫書公開展示資訊等共計 11 項<sup>7-11</sup>：

- 1、聽證之事由與依據
- 2、當事人之 名或名稱及住居所、事務所或營業所
- 3、聽證之期日及場所
- 4、聽證之主要程序
- 5、當事人得選任代理人
- 6、當事人享有之權利
- 7、預備聽證之期日、場所
- 8、缺席聽證之處理
- 9、聽證之機關
- 10、聽證主持人
- 11、計畫書公開展示資訊

---

<sup>7-10</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）」§10：「計畫確定程序之聽證，除本辦法另有規定外，適用本法第一章第十節之規定。」

<sup>7-11</sup> 有關公告內容較行政程序法第 55 條規定尚增加一「聽證主持人」乙節，請參見 8.1 節之討論。

其中聽證的期日、場所，可以基於當事人的申請或聽證主辦機關依職權予以變更，但以有正當理由為限<sup>7-12</sup>。前者之申請應以書面為之，聽證機關依職權審酌變更申請之理由是否正當充分，並應考慮變更對其他當事人之影響。然，無論是基於當事人的申請或聽證主辦機關依職權進行之聽證期日、場所變更，聽證機關均應依相同的公告與通知程序辦理聽證期日、場所變更公告<sup>7-13</sup>，惟，該變更會議日期之公告與通知期程可縮短為聽證會召開前 14 日以前為之。至於變更申請是否有期日限制？則因聽證機關業有必須是「正當理由」的審酌機制，在申請提出的時間上，即不須再予設限。

### 7.3 聽證的通知

聽證的通知分兩部份：一為聽證會之公告，另一則為聽證會之個別通知。

為使聽證發揮效果，負責聽證之機關，除應事前公告聽證之日期及場所外，並應以書面通知計畫擬定機關、涉及事權機關（含地方自治團體）、權利或利益受影響之人及提出異議之人，於聽證期日到場陳述意見，以確保該等當事人參與聽證之權利。其中除提出異議之人必要時得於聽證會前一 完成 行通知外，其他之人均應於聽證會公告後一 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甚多時，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>7-14</sup>。

德國聽證的通知即是以書面為原則，以公告為例外。當聽證應通知人數未達 300 人時，聽證辦理機關應以書面個別通知；但當聽證應通知人數達 300 人以上時，則聽證辦理機關得公告方式代替書面個別通知。法務部「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法（草案）」仿德國規定，對於「提出異議之人及權益受影響之人逾 50 人」時，聽證之通知得以公告代替個別通知<sup>7-15</sup>。本研究亦持相同看法。

至於聽證應個別書面通知的對象則應有 4<sup>7-16</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

---

<sup>7-12</sup> 行政程序法§57 I。

<sup>7-13</sup> 行政程序法§57 I II。

<sup>7-14</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。

<sup>7-15</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 III(7)。

<sup>7-16</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。



#### 4、異議人

#### 7.4 聽證未預告及預告瑕疵之效果

前文已言，行政計畫聽證之作用，在使權利或利益受計畫影響之人，以及計畫之事務涉及其職掌或權限之其他機關，於確定計畫機關為核准或核定計畫之前，能有表達意見及與計畫主體相互通討論的機會，藉以調和各種不同利益之衝突，故須指定聽證期日及地點，通知並公告利害關係人到場表示意見及討論<sup>7-17</sup>。倘若聽證未為預告及通知，則聽證之功能與目的盡失，應視為程序上的重大違法，計畫裁決不具效力。

惟，未來若就同一案件再為計畫確定裁決申請及舉辦聽證時，對於經於聽證程序中就計畫實體提出異議者，應視為「已知權益受影響之人」，聽證機關有通知之義務。

至於聽證預告若出現瑕疵，如部份權利受影響人或異議人未獲通知或通知未送達，則基於行政計畫所涉及之機關與民眾眾多，倘因其中一、二人未為送達而要求聽證機關重為聽證，勢必勞民財，有公共利益。因此，對於聽證預告之瑕疵，原則上不應影響計畫裁決之整體結果，尤其該瑕疵不影響權益受影響人、地方自治團體及涉及事權機關之意見表示，且改變計畫裁決顯有明顯的公共利益害時，僅需預告之程序即可。但若該瑕疵已影響個別民眾之意見表示或利益，但改變計畫裁決同樣有明顯的公共利益害時，則該計畫裁決對於該個人無效，其他部分仍然有效，而計畫裁決機關應就該個人部份，進行充之裁決。

#### 7.5 小結

綜合前述之討論，可彙整得聽證預告步驟之流程如圖 7-1 所示。

---

<sup>7-17</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，民國 79 年 12 月，p.389。

錯誤!

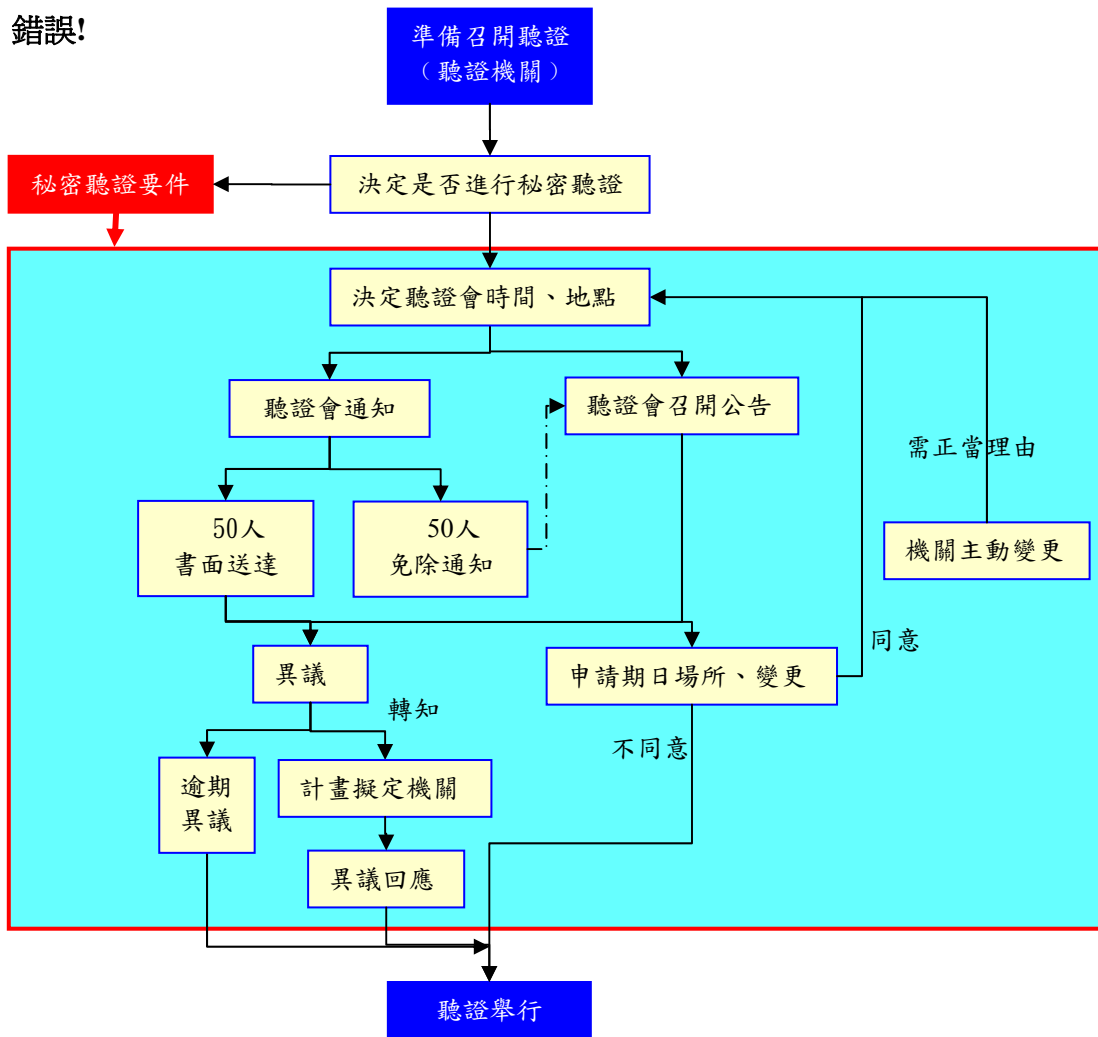


圖 7-1 聽證預告步驟之流程圖

## 第八章 聽證之舉行

### 8.1 主席的選任

德國聯邦行政程序法規定計畫擬定機關與聽證舉辦機關不得為同一機關，但聽證及確定計畫機關則未限定不得相同。我國行政程序法繼受自德國法制，且基於正當法律程序「不得自斷己案」的公正原則，計畫擬定機關與聽證舉辦機關當然不應為同一機關<sup>8-1</sup>。惟聽證機關與確定計畫機關是否得為同一機關，行政程序法第五章條文並未明確規定，但依據行政程序法第一章第10節聽證程序之條文文義，聽證機關應即為行政處分之作成機關，法務部草案亦作如是規定。換言之，計畫確定程序中，聽證機關基本上即為確定計畫機關，但無論聽證機關與確定計畫機關是否同一，為使計畫之最終裁決超然公正，確定計畫機關之首長或計畫裁決人員不得為聽證之主持人或負責聽證之人員<sup>8-2</sup>。

又因我國計畫確定程序中，聽證會之功能並不包含對計畫的准駁或作成計畫裁決，因此確定計畫機關得指派計畫擬定機關與計畫擬議機關以外之機關為聽證機關，負責辦理聽證<sup>8-3</sup>，而不必一定要自為聽證。但由於聽證具有公法上的意義與效力，因此，指派之對象應僅限於行政機關，而不得授權予私法人或個人辦理聽證。

聽證為確定計畫機關或受指派之聽證機關辦理，但聽證會議主持人的選任更關聽證過程是否可以達到聽證預期之目的，及影響民眾對於聽證過程與結論之信賴。不當的主席人選，不但無法有效收各方意見，追求共識獲得的效果，更可能治益，製造後續辦理過程中無無盡的或衝突。

雖然由聽證機關舉辦聽證，但主持人是否必須由聽證機關之公務員任卻有爭議？原則上聽證既由聽證機關舉辦，即應由聽證機關首

<sup>8-1</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>8-2</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）第5條之立法理由第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>8-3</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。」

長任主席，以方便聽證會中指揮各項行政事務及程序之進行，行政程序法第 57 條亦做如是規定，且由該條條文可知，聽證機關首長亦得指定他人為主持人<sup>8-4</sup>，只是該指定的人員是否一定須為該機關之公務員？抑或得指派機關以外之其他人？則法無明文。

由於計畫確定程序中之聽證，主持人本身對計畫並不作判斷及決定，其任務僅在彙整、通及協調各種有關擬定計畫之不同意見，並作成聽證報告，以供確定計畫機關為計畫確定裁決之審酌依據<sup>8-5</sup>，因此，聽證主持人倘擁有利益各方之信任，對聽證之利進行與滿收意見將有大的助益，拘於主持人是否為聽證機關之公務員，似乎並無必要。職是之故，為獲得人民之信任，避免先入為主的意，導致聽證程序形同設，聽證機關首長除自任主持人外，亦應得指定適當的公正第三人任主席。惟此時該主持人即屬受委行使公權力之個人<sup>8-6</sup>，其在聽證會上之職權，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>8-7</sup>。但聽證主持人之人選應在聽證公告中一併公告，以公信。

另，本研究所建議的聽證程序中，尚有聽證分組討論之主持人，其選任則應由聽證主持人為之，但不得為計畫擬定機關或計畫擬議機關之人員。同時，因聽證分組討論數量及主題在聽證舉辦之前均尚未確定，因此，聽證分組討論主持人，無需於聽證公告時一併公告，僅須於聽證會辦理程序中分組討論會議召開公告時，一併公告即可，以求程序經濟。

由於聽證的目的在發現事實、衡平公益私利，故聽證程序非僅備一格，其主持人「應本中立公正之立場，主持聽證」<sup>8-8</sup>，致力於各方利益及立場的調和，追求共識。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各方論述，逕送確定計畫機關做成最終裁決。

據此，聽證主持人之功能有 4：

#### 1、維持會議秩序與確保會議之進行

---

<sup>8-4</sup> 行政程序法§57：「聽證，由行政機關首長或其指定人員為主持人，必要時得由律師、相關專業人員或其他熟諳法令之人員在場協助之。」

<sup>8-5</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。

<sup>8-6</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>8-7</sup> 行政程序法§57。

<sup>8-8</sup> 行政程序法§62 I。

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

聽證主持人主持會議應本公正立場，並力求各方意見充分表達，並得為詢問、調查、許可發言及其他進行聽證程序應為之行為，以及維持秩序，亦得決定繼續舉行聽證與否，如遇 或其他事由致不能繼續進行聽證，則可中止聽證。有關聽證或相似會議主持人之職權，各法規及研究之規範與結果不盡相同（見表 8-1），本研究以行政程序法第 62 條之規定為基礎，認為聽證主持人之職權應包括 15 項：

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 止發言；有 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 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 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 、相關專業人員或其他熟 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

15、其他為 利進行聽證所必要之措施

聽證機關受確定計畫機關之授權辦理聽證，其授權內容應包涵聽證過程中原確定計畫機關所有處理有關聽證程序進行所需之權限，均轉移至被授權機關，而非僅止於聽證會之主持，因此，包括對於聽證當事人的認定、當事人對聽證程序相關申請之准駁、當事人申請輔助人之同意…等授權主持聽證之機關均得依法認定或處理。同理，聽證機關首長對於聽證主持人權限之授權及聽證主持人對於聽證分組討論主持人權限之授權，均為其本身主持人權限之全部授權，而非限於

聽證會議進行乙項權限。

表 8-1 各法規對於聽證會、公聽會、說明會主持人之職權比較

法規	行政程序法	環境影響評估公聽會作業要點（草案）	環境影響評估公開說明會作業要點（草案）	本研究
會議	聽證會	公聽會	說明會	聽證會
主持人職權	1、就事實或法律問題，詢問當事人、其他到場人，或促其提出證據 2、依職權或當事人之申請，委 相關機關為必要之調查 3、通知證人或鑑定人到場 4、依職權或申請，通知或允許利害關係人參加聽證 5、許可當事人及其他到場人之發問或發言 6、為避免延 程序之進行， 止當事人或其他到場之人發言；有 礙聽證程序而情節重大者，並得命其退場 7、當事人一部或全部無故缺席者，逕行開始、延期或終結聽證 8、當事人 於預備聽證中提出有關文書者，得以其所載內容視為陳述 9、認為有必要時，於聽證期日結束前，決定繼續聽證之期日及場所 10、如遇 或其他事故不能聽證時，得依職權或當事人之申請，中止聽證 11、採取其他為 利進行聽證所必要之措施	1、依職權或機關、團體、人員之申請，委 必要之調查 2、依職權或申請，通知或允許機關、團體、人員參加公聽會 3、許可機關、團體或人員之發問或發言 4、為避免延 程序之進行， 止機關、團體、人員或其他到場之人發言；有 礙公聽會程序而情節重大者，並得命其退場 5、機關、團體或人員一部或全部無故缺席者，逕行開始、延期或終結公聽會 6、機關、團體或人員 於預備公聽會中提出有關文書者，得以其所載內容視為陳述 7、認為有必要時，於公聽會期日結束前，決定繼續公聽會之期日及場所 8、如遇 或其他事故不能舉行公聽會時，得依職權或機關、團體、人員之申請，中止公聽會 9、採取其他為 利進行公聽會所必要之措施。	1、依職權或機關、團體、人員之申請，委 必要之調查 2、依職權或申請，通知或允許機關、團體或人員參加說明會 3、許可機關、團體或人員之發問或發言 4、為避免延 程序之進行， 止機關、團體、人員或其他到場之人發言；有 礙說明會程序而情節重大者，並得命其退場 5、機關、團體或人員一部或全部無故缺席者，逕行開始、延期或終結說明會 6、機關、團體或人員 於預備說明會中提出有關文書者，得以其所載內容視為陳述 7、認為有必要時，於說明會期日結束前，決定繼續說明會之期日及場所 8、如遇 或其他事故不能舉行說明會時，得依職權或機關、團體、人員之申請，中止說明會 9、採取其他為 利進行說明會所必要之措施。	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 止發言；有 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 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 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 、相關專業人員或其他熟 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 15、其他為 利進行聽證所必要之措施

有關聽證機關、聽證主持人、聽證分組主持人之選任，整理如表 8-2 所示。

表 8-2 聽證機關、聽證主持人、聽證分組主持人之選任

確定計畫機關	聽證機關	聽證主持人	聽證分組主持人
1、計畫擬定機關之上級機關。 2、多數機關共同擬定之計畫，由其共同上級機關為確定計畫機關。	確定計畫機關或確定計畫機關指定之機關	1、聽證機關之首長或其指定之人員	1、聽證主持人或聽證主持人所指定之人員
注意事項： 不得與計畫擬定或擬議機關為同一機關。	注意事項： 不得與計畫擬定或擬議機關為同一機關。	注意事項： 1、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（辦法草案§9 之立法理由）。 2、不得為計畫確定機關之首長或計畫最終之裁決人員 3、不得為當事人或其職員	注意事項： 1、其被授權之內容與聽證主持人同 2、不得為計畫確定機關之首長或計畫最終之裁決人員 3、不得為當事人或其職員

## 8.2 聽證的參加

聽證會除聽證機關外，得參加聽證之人員可分為 5 大類：

### 1、當事人

當事人是聽證程序之主角，包括 5 種身分的人：

#### ①申請人<sup>8-9</sup>

所謂申請人，是指計畫裁決申請之申請人，亦即計畫擬定機關。

#### ②申請人之相對人

申請人之相對人<sup>8-10</sup>，指權益受計畫影響之人，包括法律所保護權利或利益受計畫影響之人。

#### ③相關事權機關

相關事權機關，指計畫所在之地方自治團體及計畫內容涉及其權限之相關機關<sup>8-11</sup>。

#### ④異議人

<sup>8-9</sup> 依行政程序法§20 I (1)：申請人為程序中之當事人。

<sup>8-10</sup> 行政程序法§20 I (1)。

<sup>8-11</sup> 行政程序法§20 I (6)。

此處所指稱之異議人，係指行政程序法第 20 第 1 項第 5 款之「對行政機關陳情之人」，惟異議必須於計畫公開後，異議期間內以書面對計畫內容表示其意見者，始為計畫確定程序中之異議人。逾期提出異議且非其他四種身分者，則僅能以環境權人或其他民眾之身分參與。

⑤其他已知利益受影響之第三人

依據行政程序法§23 條：因程序之進行影響第三人之權利或法律上之利益時，行政機關得依職權或申請，通知其參加為「當事人」。

當事人在聽證程序中，具有之權利包括：

①申請聽證展期（行政程序法§56）

②應受書面通知（行政程序法§55）

③具有聽證會中之發言權

④選任代理人及輔助人

⑤要求詰問計畫擬定或擬議機關

⑥對計畫裁決結果不 時，進行申訴或請求救濟之權利。

2、參加人

指證人、鑑定人及依行政程序法第 57 條協助聽證主持人之律師、相關專業人員或其他熟 法令之人。

3、當事人之代理人、輔 人

依據行政程序法第 24 條及第 31 條，當事人得委任代理人，亦得 同經聽證機關許可之輔 人參加程序。其中，代理人於程序中所為之陳述其法律效果直接歸諸於本人外，輔 人之陳述則當事人未當場立即提出異議者，其效力亦同樣歸諸於本人。

4、環境權人

所謂環境權人，是指該人 雖無法律所保障之權利或利益受影響，但卻居住於計畫所影響之環境區域範圍之內，通常計畫興建設施所在地之居民即認定為該計畫所涉之「環境權人」。針對該地區之居民，既然其生存或生活環境受到計畫實施之影響，法律上就應 予其參與並陳述意見之權利。但我國現行法律是否 認一般居民的環境權，恐有爭議，且每一交通建設計畫之內容與影響範圍不同，環境影響範圍亦需視個案情形決定。然在尚未有更精確的環境權範圍界定前，本研究基於行政上的便利性，建議得以計畫所在之鄉、 、市之居民為該計畫之「環境權人」。

5、其他民眾

行政程序法雖無明文規定除當事人、參加人、代理人、



輔 人等身分者外之其他人亦得參加聽證。但依據行政程序法第 59 條：「聽證應以公開言詞為之」之規定可知，聽證既為一公開之程序，則無 止一般民眾參與的道理。因此，在制度設計上應允許一般民眾參與，應無爭議，至於該參與只侷限於「 聽」抑或得享有其他權利？則尚待進一步討論確認。

由於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，本研究認為一般民眾雖非當事人，但應允其參加<sup>8-12</sup>。惟，除於期限內提出之異議外，其他一般民眾在程序中的陳述，應 予主持人一定之裁量空間，以避免問題發 及聽證程序過於冗長，換言之，為讓程序利進行，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。

### 8.3 秘密聽證

聽證是否應行公開？依各國立法例，大致可分為二種，一為：原則應公開，例外情形不公開，如美國法之規定；另一種則為：原則不公開，例外公開，如德國法之規定；至於日本行政手續法 次草案，早期 1964 年草案、1983 年 要案均採公開原則，1998 年、1991 年 要案、1993 年行政手續法則採不公開原則。我國行政程序法 於公開聽證可藉公眾參與之監督，以維持聽證之公平與客觀，且公開為言詞辯論較符合保障人民之權益、擴大民眾參與之立法目的，故採公開之原則<sup>8-13</sup>。

聽證既為一公開之程序，基本上即應以「公開言詞」方式進行。但倘公開之聽證有下列情事之一者，則基於公益及對當事人的權益保護，主持人得依職權或申請，將聽證之全部或一部改為不公開舉行<sup>8-14</sup>，但應述明理由並公告之：

- 一、 聽證之公開顯有 害公益之
- 二、 聽證過程對當事人有造成重大 害之

<sup>8-12</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>8-13</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>8-14</sup> 行政程序法§59 II。

惟，一旦 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聽，但參加人與輔 人在聽證主席同意下仍得參加。

#### 8.4 聽證程序—分組與總結

由於適用計畫確定程序之交通建設計畫，均為重大之公共建設<sup>8-15</sup>，其內容複雜，且涉及之都市計畫、區域計畫或環境影響衝擊等課題均為相當專業性之問題，非一個簡單的單一會議即可解決，因此，聽證會應再切分為：準備程序、分組討論程序（或稱專業討論程序）與總結程序等 3 個子程序。然而，由於交通建設計畫所經過之地域眾多廣，故為避免會議人數過多，討論無法 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、 、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 性規範，但應限制每場次的聽證人數不應超過 300 人，聽政對象之涵 範圍最大不超過縣、市之行政區劃範圍。

##### 一、準備程序

「準備程序」由聽證主持人主持，並可依計畫所在地分場次進行。準備程序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 架及限制第二段「分組討論程序」之各分組討論範圍與主題，避免討論內容發 。

事實上，「準備程序」即相當於行政程序法第 58 條的「預備聽證」，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。惟依據行政程序法第 58 條預備聽證應先為通知，但「準備程序」係在聽證會程序內，且為聽證的第一個會議，因此，沒有再先為通知的問題。

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
- 5、決定分組討論之數目及主題

---

<sup>8-15</sup> 有關計畫確定程序之適用對象請參見第 3 章。

## 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期日、場所，之後由聽證機關進行公告與通知。惟為使聽證程序順利推動，且有關分組討論公告之日期與地點，業於準備程序會議中當場佈，因此，分組討論之公告期滿後即視為通知送達，不適用行政程序法有關送達之規定。至於公告內容、期日與通知對象，則準用 7.2 節聽證預告的相關規定，但得縮短其公告期日，只需於聽證舉辦前 14 日為之即可。

## 二、分組討論程序或專業討論程序

「分組討論程序」將依計畫內容針對各專業領域課題進行細部討論，故亦可稱為「專業討論程序」。

為加速聽證會進行，此階段應予分組，針對第一階段所設定之分組討論議題與範圍，進行細部討論。而由於此部分係處理專業之技術問題，因此，宜由聽證主持人指派專業人負責主持各項分組的討論。而由於分組討論是對計畫內容的實質討論，且基於交通建設計畫所經之地域與員廣，人數眾多，因此，同一主題之分組討論得依不同之地區，分場次進行。

本研究認為整合後的計畫確定程序，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一定程度的合其審議精神。是以在分組討論子程序中，可設置土地使用、環境衝擊…等分組，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）…等負責該分組之專業討論。此處必須強調的是，各分組除應本持其專業進行審查與討論外，過程中，尚必須同時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。

聽證的目的在釐清計畫內容及其影響，以及就利益衝突處尋求折衝調和。故為達此目的，當計畫出現公益與私利衝突時，聽證會主持人的職責便在設法使異議人有所退讓或計畫擬定人變更計畫內容，並出衡平方之方案，此亦為聽證會之最主要功能所在，而非對計畫做成最後裁決。因此，倘若聽證會已達成共識，或就異議及相關衝突問題作充分之討論，雖未達成共識，卻已完全充分了解此之立場與意見時，分組程序應即結束。至於未達成共識或未處理完之意見，應彙整後一併交由聽證主持人處理。

各分組討論應做成聽證分組討論紀錄與聽證分組結論，送聽證主持人，完成「分組討論程序」，進入「總結程序」。

### 三、總結程序

「總結程序」為聽證會之最後程序。在分組討論完成後，由聽證會主持人主持最後之總結會議。惟，總結程序因是最終彙整，故不宜再分地區場次進行。

總結程序應彙整各地區各分組聽證之結論，針對分組討論未能形成共識的部分，再做協調，並對不同分組結論中存在的矛盾衝突，再做通與調和，做成最後結論。惟，無論是聽證分組主持人抑或是聽證主持人均應視會議進行情形，倘各方意見已充分表達，且已達成一定共識時，即可結束聽證。而由於聽證會之功能不在對計畫做成裁決，因此，當衝突之利益確已無法折衝並達成共識時，聽證機關亦應停止聽證，且將該異議予以保留，做成聽證報告書，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，陳報確定計畫機關<sup>8-16</sup>，交由確定計畫機關裁決。

聽證報告書分為兩大部分：聽證結論與聽證紀錄。其中，聽證結論應著重在明確提示一方達成之共識與未達成共識之爭議所在，然後做成完整書面報告，併同聽證紀錄陳報確定計畫機關。

而由於此聽證會結論係均由對應之都市（區域）計畫委員（會）、環境影響評估審查委員（會）及其他涉及事權之機關（含當地地方自治團體）共同參與達成，因此，未來依此結論做成之裁決，就可拘束各機關與相關權利受影響之人的權利義務，各相關機關與相關權利受影響之人也會較能接受。當然，聽證主持人在做成聽證結論時，亦必須遵守包括都市計畫法、環境影響評估法…等各專業法律在實體審查上相關規範的羈束與限制，不得逾越。最後在完成結論後，將會議記錄與結論一併送計畫裁決機關，繼續後續之「計畫之裁決」步驟。

### 8.5 預備聽證

預備聽證雖為整體聽證程序中的一環，但其議事內容不涉及個案實體內容的價值判斷與各方意見的協調整合，而僅處理程序上之事宜，目的在力促後續正式聽證程序之順利進行並提升進行之效率。據

<sup>8-16</sup> 傅玲靜，計畫確定程序法制之實然與應然——以行政機關建設大眾捷運系統之計畫確定程序為中心，中原財經法學，第16期，2006年6月，p.45。

此，預備聽證與正式聽證兩者處理之事務性質顯不相同，非必須遵循完全相同之程序。

依據行政程序法第 58 條之規定，為議定聽證之進程序、釐清爭點、提出有關文書及證據、變更聽證之期日、場所與主持人等事宜，聽證機關得於聽證開始前辦理預備聽證。而由於預備聽證處理之事宜較聽證者單純許多，對於計畫結果的判斷影響性亦較小，故為縮短整體聽證程序進行之時程，避免過多之程序要求造成程序進行上的礙，因此，除影響聽證參與人員參與機會公平性的公告及通知程序不應簡化，及影響會議公正性的預備聽證主持人應具聽證主持人或分組主持人身分外，對於預備聽證之舉行期日，則可減少限制，甚至應可允許緊接於聽證程序之前辦理。

又在民事訴訟程序上之準備程序與預備聽證者性質相近，而民事訴訟法第 276 條規定：「未於準備程序主 之事項，除有下列情形之一者外，於準備程序後行言詞辯論時，不得主 之：

- 一、 法院應依職權調查之事項。
- 二、 該事項不甚延 訴訟者。
- 三、 因不可歸責於當事人之事由不能於準備程序提出者。
- 四、 依其他情形顯失公平者。前項第三款事由應 明之。」

其理由則謂：「民事訴訟所以設有準備程序，主要在為言詞辯論之進行預作適當妥適之準備，當事人於準備程序中未主 之事項，如於行言詞辯論時仍可再為主 ，則準備程序將形同 設。故為督促當事人善盡訴訟促進義務，對於當事人在準備程序未主 之事項，自應有失權之規定……」。惟，計畫確定程序之聽證係採職權進行主義，與民事訴訟者有間，且一般民眾多對於法律程序並不熟 ，若嚴格規定未參加預備聽證或未於預備聽證中提出相關證據或主 者即生失權效果，顯然將對一般民眾產生非常不利之影響，進而侵 支持計畫確定程序制度建置的衡平公益私利與保障民眾權益之目的。因此，本研究認為對於已於期限內提出異議者，除聽證之期日、場所與主持人人選等事項外，預備聽證對其不應發生失權之效果；反之，對於逾期提出異議者或其他未提出異議者，凡未再於預備聽證程序中提出主 者，除該主 不甚延 聽證程序之進行、或係因不可歸責於當事人之事由致不能於預備聽證程序提出、或依其他情形顯失公平者外，一產生失權之效果，不得再於正式聽證程序中提出<sup>8-17</sup>。

<sup>8-17</sup> 參見林秀蓮等人著，「行政程序法有關聽證制度之檢討」乙文，擷取網站：  
<http://www.moj.gov.tw/public/Attachment/711215392885.pdf>，擷取日期：2009.9.8.

至於預備聽證之舉行時機，依據行政程序法第 58 條第 1 項規定：「行政機關為使聽證 利進行，認為必要時，得於聽證期日前，舉行預備聽證。」條文中明確使用「得」而非「應」，因此，預備聽證非為整體聽證程序中之必要程序，而係由聽證機關或聽證主持人依職權判斷是否舉行。

本研究認為預備聽證雖不需侷限於正式聽證之某一特定階段才能召開，但為使整體聽證程序錯於冗長及正式聽證程序得以加速 利進行，應 量減少預備聽證之召開。而第一段的準備程序，因僅在進行廣泛的交換意見，不對計畫內容作深入討論，因此，舉辦預備聽證的必要性不高；反之，分組討論為計畫內容實質討論之主要程序，若為促進程序之 利之進行，必要時得於分組討論前辦理預備聽證，除釐清討論之主題及爭點外，對於分組聽證之主持人人選、分組討論進行方式…等均得預為討論，以減少正式程序進行時之時間延宕，應為預備聽證召開之較佳時機。至於總結程序部分，則實體討論已近聲，亦應無舉辦預備聽證之必要性。

## 8.6 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，但得提出聲明異議者應限定為當事人、參加人、代理人、輔 人及經同意當場陳述意見者，不包含一般 聽之民眾，且不適用行政程序法第 63 條對於聲明異議人僅限於當事人之身分限制。

聽證（分組）主持人對聲明異議所為之處置可分為兩種<sup>8-18</sup>：

### 1、認為聲明異議無理由，駁回

當聽證主持人認為聲明異議無理由時，應述明理由並駁回該聲明異議，且應於聽證紀錄中載明。

### 2、認為聲明異議有理由，另為適當處置

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。

## 8.7 聽證紀錄

聽證辦理之目的非在作成計畫之最後決定，辦理聽證之機關除在通及調和公益與私利外，更應將聽證辦理之過程作成詳實紀錄，提供確定計畫機關作成最後之裁決。而由於確定計畫機關係依據聽證之書面紀錄作成裁決，聽證之書面記錄的製作便顯得非常重要。

---

<sup>8-18</sup> 行政程序法§63。

我國有關會議紀錄之製作方式，主要可分為兩種方式：一種為「發言全文紀錄」；另一種則為「發言要點紀錄」。一般而言，行政機關基於自己行政作業負擔之考慮，若非法律強制規定均傾向採取「發言要點紀錄」。而依據行政程序法第 64 條，聽證完畢應做成聽證紀錄，聽證紀錄應載明當事人及利害關係人之陳述、發問要點、提出之文書證據、程序中提出之聲明異議事由及處理…等，且聽證紀錄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>8-19</sup>後，陳報確定計畫機關。

由於聽證的書面紀錄係記載發言要點，因此，必要時聽證紀錄得以錄音或錄影輔助之<sup>8-20</sup>。

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>8-21</sup>。

## 8.8 計畫確定裁決申請之撤回

當聽證已作成聽證結論，則相關當事人已達成共識，若計畫擬定機關突然提出撤回計畫裁決申請，將影響民眾對政府公權力的信賴。故基於信賴保護原則，雖然人民之權利義務尚未形成，但政府施政應有其安定性。因此，計畫擬定機關在聽證總結程序開始後，不得撤回計畫裁決申請；但在聽證總結程序前，聽證結論尚未作成，則可允許計畫擬定機關得撤回計畫裁決之申請。

---

<sup>8-19</sup> 行政程序法§64。

<sup>8-20</sup> 行政程序法§64Ⅲ。

<sup>8-21</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：「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。」

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，則必須重新動計畫確定程序。

## 8.9 小結

綜合前述之討論，可彙整得聽 舉行步驟之流程如圖 8-1 所示。  
錯誤!

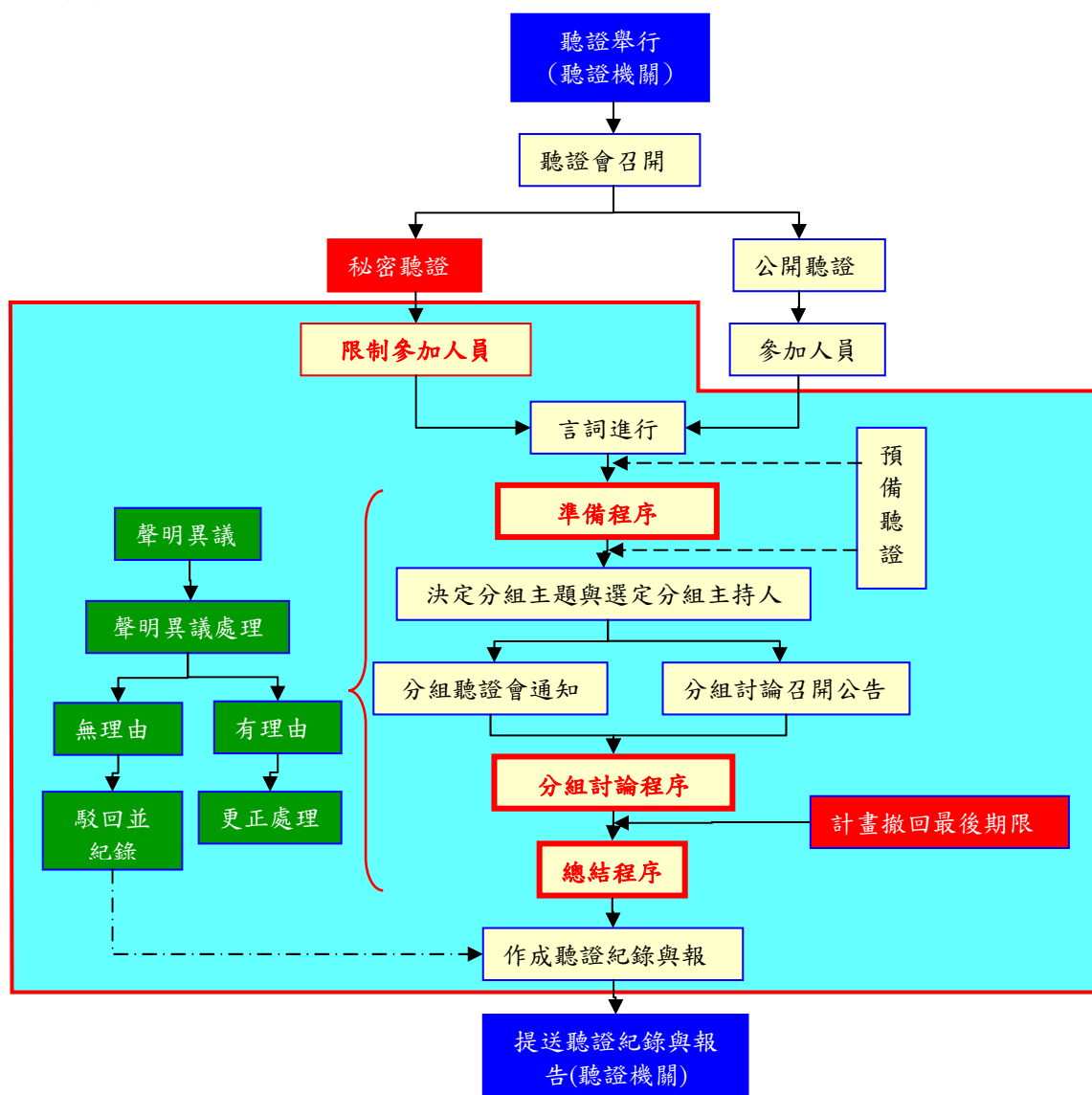


圖 8-1 聽證舉行步驟之流程圖



## 第九章 計畫之裁決

### 9.1 計畫確定裁決書

#### 9.1.1 計畫裁決作成方式

確定計畫機關在聽證結束後，未作成計畫裁決前，倘認為事實尚未釐清或資訊尚有欠缺，可否再為事實之調查？基本上，事實調查已在聽證程序中由聽證機關調查完成，因此，計畫裁決機關不應再做調查，而只能就計畫內容、聽證報告書與聽證紀錄作成裁決。否則若計畫裁決機關再做調查，勢必發生另一利益衝突方無法防衛或回應該調查內容之真實性與正確性問題，恐生程序上的公平性爭議，因此，本研究認為確定計畫機關僅能就計畫內容與聽證報告作成裁決，並無事實調查權。

聽證既已完成，調查便已結束，而聽證過程既依一套完整的程序規定進行，則聽證結果原則上便應納入計畫裁決的依據。但為了尊重機關行政職權與保留機關專業上與執行上的判斷空間，制度上並不宜強制要求最後確定計畫機關之裁決必須遵聽證結論作成，或未必聽證一定要有結論才能作計畫裁決。惟，為了確保聽證程序與結果對最後計畫裁決之適當影響力，可在確定計畫機關作成計畫裁決，並符合行政處分的要件後，明訂法律救濟程序或加重裁決結果所造成之損害或設施之強程度，以求作成計畫裁決時，給予行政機關適當的行政羈束，並在行政職權(或專業立場)與民眾參與間取得一定的平衡。此外，確定計畫機關也可在計畫各方案裁決內容中，明列成與反對的政府部門及民間團體(透過聽證或問詢的方式)，如此雖然最後計畫裁決結果未必全然是經由聽證程序所產生的共識，但仍可有效加強決策過程之透明化。

確定計畫機關應審酌聽證報告書、民眾異議、涉及其權限之其他機關(含當地地方自治團體)意見及相關資料後，以書面作成計畫裁決。但裁決時，對於聽證程序中未解決之爭議，應一併決定<sup>9-1</sup>，且為維護公益或防止他人權益受侵害，於裁決時「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>9-2</sup>，此等措施裁定縱然原屬其

<sup>9-1</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：「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>9-2</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

他機關之職掌或權限，但既經有關機關於聽證程序中表示意見，且為確定計畫機關所考量，則為集中事權及提高行政效率，避免程序重複浪費行政資源，確定計畫機關故得逕為作成裁決，相關機關均應尊重並遵守。但如該防護措施或設置、修護必要之設施，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<sup>9-3</sup>。

雖然確定計畫機關得為計畫之最終裁決，但確定計畫機關為計畫裁決時，並非完全自由，必須考量下列因素，並受其拘束<sup>9-4</sup>：

- 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 害

綜上，計畫確定程序僅在 除計畫所涉及其他核定程序的程序規範，並不包含實體法規，因此，雖然確定計畫機關非原法規之主管機關，但確定計畫機關為計畫確定之裁決時，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。

### 9.1.2 部分延後裁決

德國法制上有一相當特別的機制設計值得參考：延後決定的保留，本研究稱之為「部分延後裁決」。部分延後裁決僅於計畫裁決為「核定」時，始得為之。當計畫裁決為「不核定」時，全案退回計畫擬定機關，則無部分裁決需要保留並延後決定的問題。

部分延後裁決係指確定計畫機關得將計畫所涉及問題的一部分

---

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務時，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>9-3</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：「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>9-4</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]。

保留至將來再做決定，而不在當下必須全部一次決定。其機制設計的原因或因事實尚未明確，或因未來變數尚多，若在資訊未明的情形下為裁決，恐生未來的爭議，故而延後裁決。但裁決之決定雖然延後，其性質仍屬於裁決內容的一部，僅是在做成的時間上有所延後，法律上效力與意義並無差異。

又為了避免確定計畫機關或主事者利用此一制度，避處理爭議性的問題，而圖先行實施計畫，甚至造成既成事實以壓迫相對受影響之民眾，因此，制度上應限制只有下列事項或情形才可作成部份延後裁決決定<sup>9-5</sup>：

- 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。
- 4、及 金額的決定。

部分延後裁決可待事實或資訊明 化之後，在計畫完成前為之，且在此之前，確定計畫機關在為延後決定時，仍得命相關人提出判斷所需之資料。

### 9.1.3 裁決書應記載之內容與計畫裁決公告

計畫裁決書作成時，確定計畫書尚未作成。當計畫裁決作成後，確定計畫機關應公告該裁決結果。倘計畫裁決為「核定」時，計畫擬定機關始依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計畫書修正，送計畫裁決機關公開展示，展示時間不應少於 14 日，若送地方自治團體展示，則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>9-6</sup>，其公告及公開展示之方式與地點，準用原計畫書初 之公告及公開展示方式辦理，展示期間同樣不得少於 14 日。

裁決書必須以書面為之，作成後應即將該書面內容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

<sup>9-5</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。

<sup>9-6</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。」

事人、異議人<sup>9-7</sup>，同時公告該裁決書重要內容與確定計畫書公開展示之期日、地點或網站。

計畫裁決書與計畫裁決公告不同。前者為詳盡的裁決內容，後者則在公告知計畫已作成裁決及裁決要。

一、計畫裁決書應記載事項包括<sup>9-8 9-9</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、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、不裁決之救濟方法、期間及其受理機關。

裁決書對於上述之應記載事項，亦得以附件或附表方式隨附於計畫裁決書主文之後。

二、計畫裁決公告應具備之內容則包括<sup>-10</sup>：

- 1、裁決主
- 2、不裁決之救濟方法
- 3、裁決書內容陳列的時間與地點。

---

<sup>9-7</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。」

<sup>9-8</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）」§12。

<sup>9-9</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>9-10</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。

#### 4、確定計畫書公開陳列之期間與地點。

計畫裁決公告應在政府公報或當地新聞紙中為之，其公告之方式準用計畫公開之公告規定。

#### 9.1.4 裁決之生效與拘束力

計畫裁決後，裁決書應完成通知、公告及陳列等程序，始生效力。德國法制上規定，計畫裁決書須送達當事人，且當需送達裁決書之當事人在 300 人以下時，其裁決書應以書面個別送達，但當需送達裁決書之當事人超過 300 人時，則得以公告代替送達。我國在計畫裁決書方面，法務部參考德國之作法，在「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法（草案）」中亦有相似規定：裁決書作成後除應公告外，原則上尚應以書面送達當事人，但當人數超過 50 人時，則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。

比較特別的是，雖然當需送達計畫裁決書人數低於 50 人時，計畫裁決書應為書面的個別送達。但計畫裁決後，為使計畫順利推動，亦使相關當事人之權利義務早日明確，因此，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>9-11</sup>。當然，確定計畫書應於裁決書公告期滿前修訂完成並公開展示，俾利當事人不致裁決時，得以在法定期限內據以提出訴訟。

計畫擬定機關接到裁決書後，應於確定計畫機關所定期限內依裁決書意旨修正原計畫書，陳報確定計畫機關作成確定計畫書<sup>9-12</sup>。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>9-13</sup>。

<sup>9-11</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。」

<sup>9-12</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）」§15 II：「擬訂計畫機關接到裁決書後，應於確定計畫機關所定期限內依裁決書意旨修正原計畫書，陳報確定計畫機關作成確定計畫書。」

<sup>9-13</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 V：「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。」

計畫裁決為一行政處分。計畫裁決之效力除關係各機關管轄權如何因應外，亦須確定各機關對於該裁決是否必須遵循，及民眾若有不裁決時是否存在救濟管道等等，顯見確定計畫裁決性質與效力之重要性。

有關行政程序法中確定計畫裁決之效力，廖義男大法官 做非常詳盡的論述，並自三方面做討論，明確釐清此一問題<sup>9-14</sup>：

#### 一、核准作用

指該裁決係在核准計畫擬定機關得依核准之計畫內容實施其計畫，並得採行經具體確認為適法可行而會侵害人民權利或利益之必要措施。計畫之裁決亦具有行政處分之性質，無論是受計畫影響之當事人或相關機關若對確定計畫裁定不，均可循行政救濟管道，提出救濟。

#### 二、集中事權作用

所謂事權集中，係指計畫確定之裁決，具有代替所有為計畫以及相關設施之實施所需其他機關之核准或特許。換言之，計畫之實施及相關設施之設置等，依法本應得有關主管機關之核准或特許，但該有關機關在聽證程序時已表達意見，而此意見，在確定計畫之機關在計畫確定之裁決時必已因應斟酌，因此，為使確定後之計畫能 利實施，自毋 再次徵求有關機關之核准或特許，以提高行政效率<sup>9-15</sup>。

然而在程序上，其他機關固然 失了其事物管轄權，同時行使該管轄權所應適用的程序規定亦將不再適用，而使負責決定之機關及應適用之程序單一化。但在實體法上，其他機關在為核准或同意之決定時，所應嚴格遵守之 止或命令規定，則仍有適用，亦即確定計畫機關為確定計畫之裁決時，仍應受其他法律有關 止或命令規定之拘束，否則其裁決即屬違法。

至於其他法律要求其他機關為核准或同意決定時，應予考量或期待其注意一定公益之目標規定，確定計畫機關於計畫裁量時，如斟酌計畫目的或為保護其他公益或人民權利，而認為比維護其他法律所要求注意之公益更為重要時，則不受該其他法律規定要求之拘束。

<sup>9-14</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，民國 79 年 12 月，pp.370-372。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，第十期，民國 92 年 10 月，p.88。

<sup>9-15</sup> 法務部，行政程序法制定資料彙編(六)，法務部，民國 83 年 3 月，pp.413~414。

### 三、形成作用

所謂形成作用，指計畫經確定後，擬定計畫機關與權利或利益受計畫影響之人之公法上關係，即受確定計畫內容之影響與決定而產生、變動其間權利與義務之效果，使當事人間形成新的法律關係。換言之，經確定之實施計畫縱然造成對其他人之權利不利影響，其行為仍為合法，該其他人具有容忍之義務。但若確定計畫之裁決，課予計畫擬定機關採行必要之防護措施或設置必要防護措施之義務，而計畫擬定機關未予採行，則受影響之人即得請求計畫擬定機關採行其義務。

惟，一般而言，確定計畫之裁決並不直接對土地之所有權發生權利喪失之徵收效果，僅會構成將來合法徵收之依據。因此，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，但有五年的實施期限規定，逾期未開始實施者，除依法得延長外，該行政計畫將自動失其效力。計畫確定裁決作成後，因計畫之實施致對人民權益發生不可預見之影響者，該權益受影響之人得請求確定計畫機關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，如不能採行或與確定之計畫不適合者，確定計畫機關應依權益受影響之人之請求，命計畫擬定機關給予相當金額或其他合理之補償。<sup>9-16</sup>

#### 9.2 計畫裁決的瑕疵與無效

當計畫的裁決程序違反法規規定，縱然完成計畫確定之裁決，該計畫亦將發生計畫裁決的瑕疵。有瑕疵的計畫，可能自始無效、可能撤銷，亦可能僅有瑕疵無效的問題，而不影響計畫之效力。對於瑕疵，法律上有治療、撤銷及不生法律效力等不同之效果。何種情形會發生何種效果，在程序探討上應予釐清。

由於適用計畫確定程序之行政計畫所涉及之民眾與機關均為多數，且確定計畫裁決是一種含有「計畫裁量」之行政處分，因此，為確保行政行為之安定性，盡量維持計畫確定裁決之效力，降低因衡量瑕疵所造成之違法效果，因此，計畫確定之裁決不應適用行政程序法第111條有關行政處分無效之規定，且除非對於受計畫影響之公共利益或私人利益之衡量顯有瑕疵，並對結果有影響者，始得以計畫裁量有瑕疵為由，撤銷裁決，但若該瑕疵可經由計畫修訂程序除去者，仍

<sup>9-16</sup> 林錫堯，行政法要義，元照出版，2006年，pp.472~473。



不得為撤銷<sup>9-17</sup>，僅需為瑕疵之更正即可。

### 9.3 得請求救濟者

計畫確定之裁決於裁決過程中，衡及調和公益與私利，做成裁決，使計畫擬定機關與權利或利益受影響之人，形成依確定之計畫內容決定之法律關係，並對外直接發生法律效果，性質上屬行政處分，因此，對於裁決不滿意者，當然得依循一般行政救濟之管道與程序辦理救濟。

計畫確定裁決為一種經聽證程序作成之行政處分，故其提起行政救濟程序，免除訴願及其先行程序，逕行提起行政訴訟。惟，為盡量維持計畫確定裁決之效力，計畫確定裁決於行政訴訟提出的法定救濟期間經過後，除法規另有規定外，不得請求撤銷、變更或廢止。

但有些不利益影響，在裁決時並未預見，而是在計畫實施後或外在情事隨時間而發生變化時才顯現出來，因此，在裁決發生確定力之後，應允許計畫擬定機關依職權或確定計畫機關依當事人之申請，另行為保護措施或變更之決定，前者應視為一單純的給付行為，後者則為計畫之補充裁決，均非關原裁決之正確與否或撤銷。但倘確定計畫機關拒絕該申請，則申請人可依計畫確定裁決之救濟程序提出救濟，但該救濟之期間應以確定計畫機關之拒絕處分送達時計算，而非以計畫裁決生效日計算。

#### 9.3.1 請求權種類

對計畫之相對人而言，計畫裁決能確定及影響未來的行為，甚至可能促成相對人或其他人某些行為的發生，尤其當計畫所採取之措施造成不能回復之狀態時，計畫相對人便一定會希望計畫能循序實現。換言之，對計畫之相對人而言，計畫裁決將產生信賴保護的問題，但是，就計畫擬定機關而言，計畫經常出自政治經濟與社會環境之考慮而來，配合各種狀態之變化，為達成特定之目的，勢須變更計畫，俾彈性符合實際需要。在此種固定之要求與彈性之需求相互矛盾下，呈現出「計畫保護」之問題。其問題內涵，包括計畫存續請求權、計畫

---

<sup>9-17</sup> 見法務部「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案（93.2版）」§18及其立法理由：「一、確定計畫之裁決係行政處分之一種，惟確定計畫裁決之裁量權宜較一般行政處分之裁量權大，否則易形成確定計畫之違法而被撤銷，爰於本條限制確定計畫裁決之裁量瑕疵之範圍。二、再者，確定計畫之裁決之程序較一般行政處分之作成程序更為嚴謹繁瑣，為免程序之浪費，其效力不宜輕言否定，爰為本條規定。」



遵行請求權、過 規定與調整 助請求權及 失 請求權<sup>9-18</sup>：

### 一、計畫存續請求權

計畫存續請求權係指要求維持計畫不得為廢棄或變更之請求權。對於一般之行政計畫，原則上，基於公益的考慮，並不認民眾有此請求權；又對具有彈性之計畫，為有效達成結果，亦否認有此種請求權。但是廢棄或變更計畫時，亦當斟酌人民對政府行為信賴的可貴，因此，如計畫係以法規或行政處分形式進行時，便應例外地認人民得於一定情形下享有此種請求權。換言之，人民對於已經計畫確定裁決之計畫，有要求維持計畫，或反對計畫之廢棄或變更的請求權。

### 二、計畫遵行請求權

雖然行政機關不得主動廢棄計畫確定裁決，但因計畫裁決只有 5 年的效力，一旦行政機關利用消極的不作為，延宕計畫之執行時間，仍可使計畫被動的發生被廢棄之效果。如此一來，由第三公正機關或人為計畫確定裁決之美意，勢必成為空中的影，因此，有必要在機制上，設計人民得提起要求計畫存續之權利，才可避免行政機關之濫權。

計畫遵行請求權係指人民要求行政機關尊重並執行已經計畫確定裁決之計畫，同時反對違反計畫行政行為的權利。由於已經確定裁決生效之計畫，計畫擬定關及相關行政機關均有遵守及執行的義務，因此，行政機關執行計畫之行為如違反具法律上拘束力的確定計畫內容，致關係人遭受不利益時，該關係人當然應享有請求作為、不作為或結果除去等請求權，以保障其權益。換言之，計畫相對人對於已經計畫確定裁決之計畫，有請求計畫之遵守及執行的請求權。

### 三、過 規定與調整 助請求權

過 規定與調整 助請求權 在廢止或變更計畫時，要求針對關係人因配合計畫所採取之相應措施，以及因計畫之不存在而遭受之財產 失，提供過 規定與調整 助。如此，一方面得以廢棄或變更計畫，另一方面也考慮到關係人之利益，使關係人得因過 規定或 助調整，而 步地適應新的情況。換言之，依計畫採取措施之人民，可能因其後變更或廢棄計畫而受有財產 害，然為達成修正計畫之公益需要，同時兼顧人民的信賴利益，而給予人民過 規定與調整 助的請求權，以保

<sup>9-18</sup> 林錫堯，行政法要義，元照出版，2006 年，p.466。吳信華，行政計畫與計畫確定程序，收錄於行政程序法爭議問題研究（上），台灣行政法學會主編，民國 90 年 8 月，p.552。

障其權益。

#### 四、失 請求權

如依法廢棄或變更之計畫，則對於因信賴該計畫裁決而為之耗費及其他因計畫之廢棄或變更所造成之財產上 失，是否應予 ？應依行政法上有關信賴 、徵收 等之規定與原則決定之。

傳統上並不認為人民存在計畫存續、遵循、過 規定之調整及失 等請求權，而只應有較低階之「申請權」設計之<sup>9-19</sup>。惟，本研究認為基於信賴保護原則，政府之行政計畫本即具有社會活動或經濟活動指導之功能，且行政計畫既經相當之程序始獲確定裁決，就應該具有相當之「計畫 性」，不應單 行政機關之 面判斷即作停止或變更。因此讓人民擁有請求權，可對行政機關發生一定的 效果，應予肯認。但考量可能造成國家或政府財政負 過大之因素，或可採取折 之方法：以法律有規定者始有請求權為限，且對於得行使請求權之對象亦可予以限縮，如以涉及其權利或利益受影響之人為限， 權利或利益受影響之人在計畫確定裁決過程中，有參與計畫之權利，相對的才會產生救濟的權利，否則任一無關的人均有相關請求權，勢必影響真正權利或利益受影響之人的權益，亦會造成行政與訴訟上之不經濟。惟，倘計畫確定裁決後始有權利或利益與該計畫發生關係者，仍有信賴保護法理的適用，故亦應具有請求權。相對的，若計畫裁決後，原權利或利益與該計畫有影響關係者，如遷移住居所...等非計畫或公法上之因素致使原權利或利益消失者，則不應再具有請求權。

#### 9.3.2 救濟之型態

對於計畫裁決不 的救濟型態包括：撤銷之訴及課予義務之訴。

##### 一、撤銷之訴

第 9.2 節已言，除非計畫裁量有明顯嚴重瑕疵，始得為全部撤銷之判決，否則仍不得為原裁決全部撤銷，而僅得為部分裁決之撤銷或程序上之 正判決。因此，一旦原裁決撤銷，表示原裁決有嚴重的瑕疵，則確定計畫機關不得單純的以重為裁決來 正，應重新辦理聽證，再重為裁決。

##### 二、課予義務之訴

課予義務之訴並不要求撤銷原裁決，而在要求增加行政機關原裁決中所無之作為義務，因此，當行政機關未依裁決為必要之

<sup>9-19</sup> 參見吳信華，行政計畫與計畫確定程序，收錄於行政程序法爭議問題研究（上），台灣行政法學會主編，民國 90 年 8 月，p.552。

防護措施或設置，或未為合理之      ，人民得對計畫之一部或附隨內容提起爭訟<sup>9-20</sup>。

#### 9.4 逾期的救濟

計畫確定裁決為行政處分之一種，故其救濟之時效悉依行政訴訟法之規定。依據行政訴訟法撤銷之訴應於二個月內提出，而課予義務之訴則應先踐行申請及訴願等程序未果後，再依撤銷之訴的程序提出救濟<sup>9-21</sup>。確定計畫裁決於法定救濟期間經過後，原則上便不得再請求撤銷、變更或廢止<sup>9-22</sup>。

行政計畫實施之期間相當長，期間可能發生之不確定因素很多，因此，確定計畫裁決確定後，倘因計畫之實施致對人民權益發生不可預見之影響者，該權益受影響之人得請求確定計畫機關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，如不能採行或與確定之計畫不適合者，確定計畫機關應依權益受影響之人之請求命計畫擬定機關給予相當金額或其他合理之<sup>9-23</sup>。

#### 9.5 小結

綜合前述之討論，可彙整得計畫裁決步驟之流程如圖 9-1 所示。

---

<sup>9-20</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）」§13。

<sup>9-21</sup> 吳庚，行政爭訟法論，三民書局，民國 88 年 5 月，p.113。

<sup>9-22</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）」§19 I。

<sup>9-23</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）」§19 II。

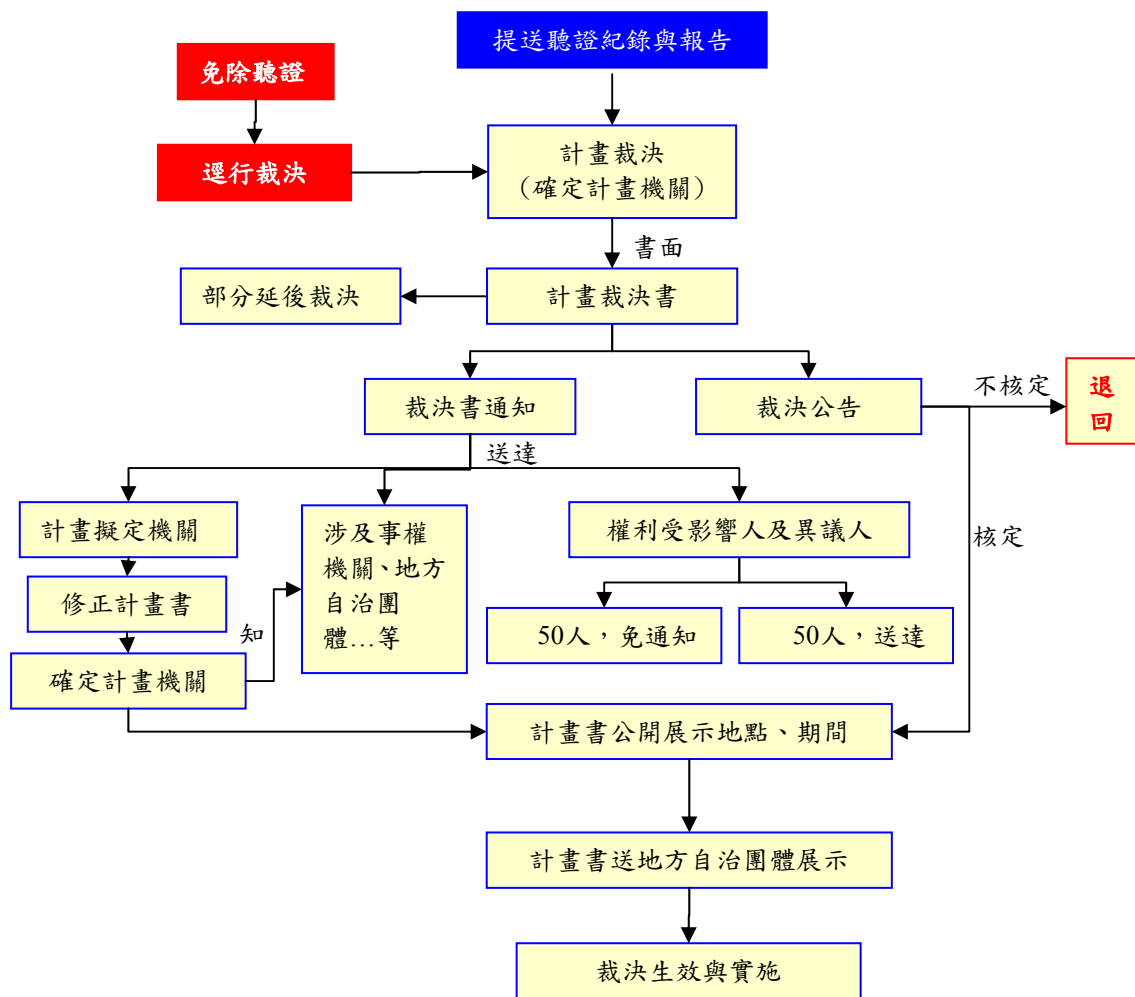


圖 9-1 計畫裁決步驟之流程圖

## 第十章 計畫的變更與廢止

### 10.1 實施後的計畫變更處理

因民眾或利益關係人對於計畫裁決內容有意見，業已透過聽證及救濟程序予以討論及回 機會，故為求計畫之安定性，計畫變更請求權應只限於計畫擬定機關擁有，且該請求權之提起，應附較嚴格之限制，以避免計畫擬定機關透過此一程序變相推 聽證及計畫裁決之決定。

計畫變更請求提起之消極要件有 2：

- 1、 外在情事有變更
- 2、 因 等不可抗力因素造成計畫實施困難或計畫實施後無法得到原定之計畫目標

計畫變更請求由計畫擬定機關提出後，確定計畫機關應就有關部分重新進行計畫確定程序。惟「計畫提出」程序部分為求程序經濟，則應可在制度設計上允許省略。但若計畫之修訂未涉及他人權益或經權益受影響之人及涉及其權限之其他機關之同意變更者，宜免除踐行此種程序，以求程序經濟<sup>10-1</sup>，但涉及環評法規要求部分，不在此簡化範圍之內。

行政計畫實施完成前，因法律或事實之變更，致計畫無法實施或有終止實施之必要時，確定計畫機關應依職權或依計畫擬定機關之申請，為廢止確定計畫之裁決。但是，確定計畫機關為廢止確定計畫之裁決前，應給予有關機關（含當地地方自治團體）及利害關係人陳述意見之機會。且為維護公益或防止他人權益受 ，亦得命計畫擬定機關回 原 或採取其他適當措施或設施<sup>10-2</sup>。

若有計畫變更提起，而民眾同時發生救濟提起，則法院應程序上駁回該救濟，若救濟已進行入訴訟程序中者，則應 停審理，靜待計畫變更裁決之最後決定明確化後再行處理。

### 10.2 展期時的計畫變更

計畫確定裁決生效後，並非 有效，尤其定案的計畫固然產生

<sup>10-1</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）」§21：「行政計畫實施完成前有修訂之必要者，應就有關部分重新進行計畫確定程序。但計畫之修訂未涉及他人權益或經權益受影響之人及涉及其權限之其他機關之同意變更者，不在此限。」

前項但書情形，擬訂計畫機關應將擬修訂之計畫，報請確定計畫機關逕行裁決，並準用第十五條及第十六條規定辦理。」

<sup>10-2</sup> 林錫堯，行政法要義，元照出版，2006年，p.473。

行政行為之安定性，有益民眾對於政府未來施政的正確期待，但行政計畫本具有需要時時因應時事變化彈性的需要及特性，因此，一旦情勢有所變更，適時檢討實乃必須。為促使行政機關速落實計畫內容，避免時間延宕造成計畫實施效果的降低，甚至出現負面效果，設定計畫裁決時效的機制實在有其必要。

法務部在其草案中規定，5 年內若未開始執行即失其效力<sup>10-3</sup>。而所謂「開始執行」，並非指象徵性的動工破土，或是標公告發布，而應是具體的計畫落實動作，以交通建設計畫而言，必須是完成標程序與施工單位訂契約，並以契約生效且契約開工日期未逾該 5 年期限者始屬之。

在計畫裁決滿 5 年之前，計畫尚未開始實施，計畫擬定機關得申請展期，確定計畫機關在收到計畫擬定機關之展期申請後，應依聽證程序召開聽證會，並作成裁決<sup>10-4</sup>，惟該聽證的舉辦規模與過程可予以簡化，且展期申請以一次為限。倘若展期時間已過或未申請展期，但計畫仍未實施，則計畫之裁決自動失其效力，一切權利義務關係回至最初計畫裁決前之態。

失效後的計畫，若計畫擬定機關仍認為有執行之必要，應循計畫確定程序重新擬訂計畫，申請計畫確定裁決。

### 10.3 計畫的撤銷、廢止與消滅

已經計畫確定裁決之計畫，其計畫核定失去效力的方式有三：

- 1、撤銷：計畫經訴訟後，遭法院判決撤銷計畫確定裁決之效力，或布計畫確定裁決自始不生效力，而失其效力。
- 2、廢止：經計畫擬定機關申請，由確定計畫機關予以廢止。
- 3、於時效：計畫因逾 5 年時效未執行且未申請展期，或雖經展期確定，但展期期滿後仍未實施者，自動失其效力。

撤銷係由民眾提出訴訟後由法院為之，於時效則因時效完成而自然發生。至於廢止，則因計畫擬定機關非計畫裁決者，不應允其主

---

<sup>10-3</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）」§20 I：「行政計畫自確定計畫裁決確定之日起，五年內未開始實施者，失其效力。」

<sup>10-4</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）」§20 II：「前項期限屆滿前，擬訂計畫機關得向確定計畫機關申請延長。確定計畫機關為延長決定前，應聽取利害關係人之意見，延長之期間不得逾五年。」參見黃異等，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.19。

動廢棄已經確定裁決之計畫<sup>10-5</sup>。計畫確定裁決後，對外具有拘束力，因此，就行政機關而言，同樣會形成遵辦的義務，此時若再予計畫擬定機關主動廢棄計畫，則前面的計畫裁決無異成為「無效」的裁決，最後仍是行政機關的意志左右該計畫的執行與否。

因此，計畫之廢止應以法律或事實變更至無法實施或有終止必要為要件，且僅涉及事權機關（含當地地方自治團體）或計畫擬定機關始得向原確定計畫機關提出申請。計畫廢止之申請於計畫實施完成前均可為之，而確定計畫機關作成計畫廢止之裁決前，應先聽取計畫擬定機關、涉及事權機關（含當地地方自治團體）及利害關係人之意見，始得裁決。且為維護公益或防止他人權益受侵害，確定計畫機關得命計畫擬定機關回復原狀或採取其他適當措施或設施<sup>10-6</sup>。而回復原狀或其他措施之支出，由計畫擬定機關負擔<sup>10-7</sup>。

又上述之「應先聽取計畫擬定機關及利害關係人意見」乙節，基於計畫的廢止涉及一般民眾的信賴保護問題，理應慎重，本研究雖認同應屬確定計畫機關之裁量權，但當初之裁決既經一聽證之程序始作成，廢止時亦應經聽證之程序始得為之，且廢止裁決應公告並以書面送達計畫擬定人、涉及事權機關（含當地地方自治團體）及利害關係人，其公告與通知準用計畫裁決之公告規定，待公告期滿後，計畫廢止始發生效力。

#### 10.4 小結

綜合前述之討論，可彙整得計畫的變更與廢止流程如圖 10-1 所示。

<sup>10-5</sup> 德國法制上亦認為，是否廢止裁決，屬確定計畫機關的裁量範圍。德國法制上亦認為，是否廢止裁決，屬確定計畫機關的裁量範圍。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.19。

<sup>10-6</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）」§22。

<sup>10-7</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，p.19。

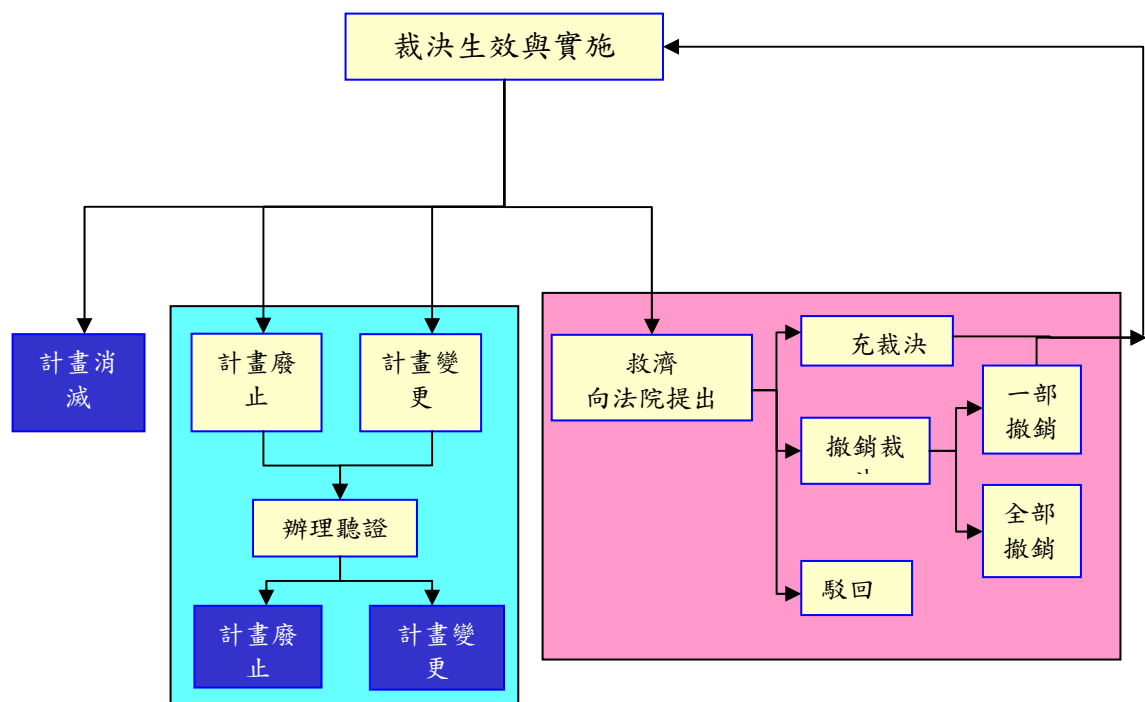


圖 10-1 計畫的撤銷、廢止與消滅流程



## 第十一章 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，具有促進社會經濟成長之效果。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性，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，節省使用，便必須縝密的評估與規劃才可達成。

由於交通計畫面對多重面向的社會與環境因素，及未來更多已知與未知的影響因素，預測及評估工作本即不易準確，加諸其中對於不可量化因素不免存在主觀評價，同時需保留因應未來變化的措施彈性空間，外人很難在短時間內就掌握計畫全部內容，更不易在一時之間就發現規劃者所意避的問題所在，黑箱作業只會加深此的不信任。建立有效的公開透明的制度與民眾參與的機制，行政計畫的計畫確定程序應運而生。

### 11.1 結論

#### 一、計畫行政為現代政府重要的行政行為型態

現代政府的角色不再僅只於解決過去或正在發生的事件，更需構思國家與社會未來發展願景，對未來國家或社會所可能面臨的問題與困難，提出具體預防及解決之道，並提供各部門一個施政步調協調統合的有效平台，以引導社會經濟發展，維持公正合理社會秩序，並對社會有限資源做合理有效的分配運用。

#### 二、建立行政計畫確定程序的目的

現代法治國家對於行政計畫的定案程序要求，從以往單純的認為只是行政權內部的事務，僅注重公共利益因素，到現代強調透明、公開、公正的決策程序與民眾參與機制的建立，尤其在過程中對每一個人民權益的尊重與保障，力求公益與私利間的衡平。而現行法規或慣例，法律位階低、效力差，更欠缺民眾參與機制，故而需要建立一完善的計畫定案程序，以符合現代法治國家的精神。

#### 三、計畫確定程序並非適用於所有行政計畫的定案

僅具有下列 4 項要件之行政計畫才適用計畫確定程序，其他行政計畫仍遵循現行之程序辦理計畫定案：

- 1、計畫係為具體事件之專案規劃
- 2、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」

①一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，並基於特定利用目的，具體規劃其利用方法、步驟或措施的行政計畫。

②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。

### 3、計畫內容「涉及多數不同利益之人」

指計畫內容涉及二種以上性質不同且分屬不同人享有之權利或法律上利益者。

### 4、計畫內容「涉及多數不同行政機關權限」

指計畫所規劃之具體措施或設施，依有關法規規定，須經兩以上行政機關之核准、許可、同意、特許或其他決定，始能合法實施者。

## 四、適用計畫確定程序的交通建設計畫種類

- 1、中央主管機關擬定之一定地區土地或重大的公路、鐵路、機場（含飛行場）、大眾捷運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。
- 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。

## 五、整合後交通建設計畫之計畫確定程序

行政程序法之法定程序須與交通專業法律、都市計畫法及環境影響評估法等法律之民眾參與與審議程序整合，才可有效達到集中事權、避免程序重複，節省行政資源的目的。整合後的交通建設計畫確定程序分3大階段：

### 1、「計畫提出」階段

計畫提出程序，始於計畫擬議機關的交通建設計畫草案提出，經過計畫公開說明會之舉行，終於計畫擬定機關作成「原則同意」決定，並以交通建設計畫書初 向確定計畫機關提出計畫裁決申請。

## 2、「聽證舉行」階段

自聽證舉行政程序起交通建設計畫正式進入審議程序，而審議程序的核心即在於計畫資訊的公開、通知與聽證會的舉行。其中聽證會並再分為：準備程序、分組討論程序與計畫裁決階段的總結程序三段子程序。

## 3、「計畫裁決」階段

計畫裁決程序自聽證機關主持聽證總結並作成聽證報告後，送計畫裁決機關作成最後的「計畫確定裁決」—核定或不核定。

## 六、說明會的召開

- 1、說明會召開前應公告並通知計畫書公開與說明會會議資訊，同時於適當地點公開展示計畫書內容一定期日。
- 2、說明會通知的對象包括：涉及事權之機關、已知權益受影響者、當地地方自治團體，並得邀請當地民意代表、地方意見領袖、公益團體、專業人及其他利害關係人。
- 3、通知應以書面個別方式，但不適用行政程序法之送達規定。
- 4、說明會由擬議機關召開，其主持人則由計畫擬議機關首長或其指定之人任。
- 5、說明會應以發言要義方式，實記錄各方發言內容，並得輔以錄或錄影等工具

## 七、計畫確定裁決申請

計畫擬議機關依說明會之各方意見修正完成計畫書初，併同說明會會議紀錄，送計畫擬定機關作成「原則同意」或「不同意」之決定，並提出計畫確定裁決申請。

## 八、未來交通建設計畫確定程序中之各事權機關，如表 11-1 所示

表 11-1 交通建設計畫確定程序中之各事權機關

	公路			市區道路			鐵路		航空				商港	捷運系統	
	國、省道	縣鄉道	專用公路	公路系統	非公路系統		全國鐵路網	非全國鐵路網	國營航站	地方營航站	國營飛行場	地方營飛行場	商港港埠	中央提出	地方提出
					直、省轄市	其他									
擬議機關	高公局、公總局…	地方交通局、工務局…等	—	依全國、省、縣、鄉道程序處理	地方交通局、工務局…等	營建署	鐵工局、台鐵局、高鐵路局	地方交通局、工務局…等	民航局	地方交通局、工務局…等	民航局	地方交通局、工務局…等	交通部各港務局	高鐵局	地方捷運局、工務局…等
擬定機關	交通部	同上（地方政府）	—		同上（地方政府）	同上	交通部	同上（地方政府）	交通部（民航局）	地方政府	民航局	同上（地方政府）	交通部	交通部	同上（地方政府）
聽證機關	行政院	地方政府	—		地方政府	內政部	行政院	地方政府	行政院	交通部	交通部	交通部	行政院	行政院	地方政府（行政院）
確定機關	行政院	地方政府	—		地方政府（內政部）	內政部	行政院	地方政府（交通部）	行政院（交通部）	交通部	交通部	交通部	行政院	行政院	地方政府（行政院）

（）：現行程序與建議者不同之機關。

## 九、聽證會前應先辦理計畫公開

計畫的公開分為三類資訊的公開：計畫公告、計畫書公開與聽證會公告。公告之對象為計畫所在鄉、市、區範圍內之一般民眾，但對於已知權益受影響之人，尚應個別書面通知，對於計畫涉及之機關則應分送計畫書，並請其於一定期間內對計畫案內容表示意見。

## 十、聽證會的舉行

聽證會由確定計畫機關或其指派之機關舉辦，以言詞公開方式進行，目的在調查事實、衡平公益私利，因此，主持人應本中立公正之立場，主持聽證，並分成 3 個子程序進行：

### 1、準備程序

參與者廣泛交換各種意見，並對計畫所涉土地使用、環境衝擊…等專業事務進行分組與分組議題，然後進入分組討論程序。

### 2、分組討論程序

由聽證會主持人指派各分組討論會之主持人，針對第一階段所設定之分組討論議題與範圍，進行細部討論，並 入

都委會、環評會等審議精神，受各該法律有關審查上相關規範的羈束與限制，進行討論。

### 3、總結程序

彙整各分組結論，針對未能形成共識部分再做協調，並對不同分組結論中存在的矛盾衝突，再做通與調和，做成最後結論。

聽證紀錄應實呈現各方表示之意見，以記錄發言主方式製作，並併同聽證結論製成聽證報告，陳報計畫確定裁決機關，完成聽證程序。

## 十一、計畫裁決

確定計畫機關應審酌聽證報告書、民眾異議、涉及其權限之其他機關意見及相關資料後，以書面作成計畫裁決。其中，對於聽證程序中未解決之爭議，應一併決定，並為必要之防護措施、設置或修護設施等。裁決經公告期滿後即生效力，並具有取代相關機關之核准、許可等效果，各機關均應尊重並遵守。

## 十二、計畫需於 5 年內開始執行，倘需廢止則亦應辦理聽證

計畫需於 5 年內開始執行，必要時得延長 5 年，逾期該裁決自動失去效力。倘計畫因外在情事變更、不可抗力等因素，造成計畫實施困難或無法達到目標而需提前廢止執行時，確定計畫機關在廢止決定前，亦應舉辦聽證聽取各方意見。

## 11.2 建議

- 一、本研究已對交通建設計畫確定程序提出詳細之程序辦理方式，但程序內相關關係人之權利義務內容，尚待更清晰明確之釐清，將可更有助於未來的條文化工程進行。
- 二、本研究雖已對行政程序法第 164 條所指稱之「一定地區土地」之「一定」範圍，與「重大公共設施」之「重大」定義，提出具體之建議內容，但該界限的界定各方必然意見分歧，故建議未來研究可再做更近一步的討論或分析。
- 三、交通建設計畫所涉及之土地範圍與民眾人數眾多，且行政程序法所稱之「受影響人」或「受影響地區」，究竟應如何界定，以使聽證之舉行更滿，並符合民眾權益保障與行政效率提升之目標，仍待後續研究之繼續探討。
- 四、若參與聽證會的人數過多，必然影響聽證會的品質，因此，當交通建設計畫龐大，所影響之範圍與人數眾多時，聽證會勢必須要

配合民眾之居住區域，分地點、分場次舉行，則每一次會議之最大參與人數或規模便應預做設計，此一部份之課題亦有待後續研究繼續探討。

五、交通部門的施政計畫，可大略分為 體的建設計畫與非 體的體發展或系統管理維護計畫，前者如高速鐵路、捷運系統建設計畫，後者則如電子收費 ETC 系統建置或大型重型機車開放上路措施等。其中， 體建設計畫基於涉及民眾權益及公共利益多寡之因素，而又可區分為重大建設計畫與一般建設計畫，前者因對民眾之權益影響較大，故有行政程序法強制規範其計畫確定程序及民眾參與的聽證程序；後者則仍回歸現行各交通專業法律之定案程序。反之，對於非 體的施政計畫，在現行法制制度下，雖亦影響民眾權益，與民眾生活常常息息相關，但卻均無定案程序規範或民眾參與機制之設計，頗為可 。未來建議於相關法規中仿效行政程序法之計畫確定程序及聽證程序，增加此類計畫之定案與聽證程序規範，以使政府施政更加公開透明，並在實施前有效尋求社會之共識，減少後續推動之 力。

## 參考文獻

- 1、章，從行政法學觀點論日本行政計畫制度，國立中興大學法律學研究所，論文，民國 75 年 5 月。
- 2、傅，行政程序法有關行政計畫確定程序之述，立法院院，第 31，第 10 期，民國 92 年 10 月。
- 3、黃異等，各種漁業行政計畫之擬定及確定程序之研究，行政院農業委員會漁業署委中正大學法律系暨法律研究所辦理，民國 91 年 12 月 31 日。
- 4、湯儒彥、林國顯，從計畫行政看運輸計畫法制化，運輸學刊，第 14 一期，民國 91 年 3 月。
- 5、王，論行政計畫，法學叢刊，第 188 期，民國 91 年 10 月。
- 6、湯儒彥，交通建設計畫提出之正當法律程序（一）—交通計畫、都市（區域）計畫審查程序與環境影響評估審查程序的交錯，交通部運輸研究所，民國 97 年 7 月。
- 7、生，西德一九七六年行政手續法，國立台灣大學法學論叢，第七 第二期，民國 67 年 6 月。
- 8、錦，BOT 適用計畫確定程序之研究，中正大學法律學研究所，論文，民國 91 年 9 月。
- 9、廖義男，論行政計畫之確定程序，收錄於生主持，行政程序法之研究，行政院經濟建設委員會委台灣大學法律研究所執行，民國 79 年 12 月。
- 10、廖義男，行政法之基本建置，三民書局，2003 年 6 月。
- 11、陳，行政聽證構成內容與運用況之研究，中央大學法律學研究所，民國 90 年 6 月。
- 12、成，行政程序法中程序性規定之建構原則，收錄於生主持，行政程序法之研究，行政院經濟建設委員會委台灣大學法律研究所執行，民國 79 年 12 月。
- 13、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。
- 14、，行政法之理論與實用，三民書局，2000 年 9 月。
- 15、傅，美國行政程序法，五書局，1985 年。
- 16、林明，行政計畫法論，台大法學論叢第二十五期第三，民國 85 年 4 月。
- 17、行政程序法暨其立法說明。

- 18、行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點。
- 19、行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法（草案）。
- 20、離島建設條例。
- 21、土地法。
- 22、都市計畫法。
- 23、促進民間參與公共建設法。
- 24、離島重大建設投資計畫認定標。
- 25、外國人投資國內重大建設整體經濟或農牧經營取得土地辦法。
- 26、重大投資開發案件都市計畫聯席審議作業辦法。
- 27、環境影響評估法。
- 28、開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準。
- 29、行政院環境保護署網站，<http://www.epa.gov.tw>，2007.9.12。
- 30、廖義男，公共建設與行政法理，作者出版，1994 年。
- 31、行政院法務部，各國行政程序法立法例暨草案彙編，法務部，民國 83 年 5 月。
- 32、廖義男，計畫確定程序規範之探討—行政程序立法中爭論之議題，台灣本土法學雜誌，創刊號，民國 84 年 4 月。
- 33、交通部運輸研究所，制定整體運輸計畫法之初步研究，交通部運輸研究所，民國 89 年 7 月。
- 34、廖義男，行政計畫確定程序可行性之研究，行政院經建會委託辦理，民國 88 年 6 月。
- 35、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。
- 36、王慶瑞，「重大交通建設效益與衝擊」，2006 國家永續發展會議，2006 年 3 月。
- 37、王慶瑞，運輸系統規劃，聯工程顧問公司，1996 年 8 月。
- 38、平均地權條例。
- 39、林建榮，行政法要義，元照出版，2006 年。
- 40、王慶瑞，運輸規劃原理與實務，聯工程顧問公司，民國 90 年 9 月。
- 41、林建榮，論行政計畫之制定與人民之參與—以西德計畫確定法制為中心，輔大法律學研究所，碩士論文，1990 年 6 月。
- 42、環境影響評估公開說明會作業要點（草案）。
- 43、環境影響評估公聽會作業要點（草案）。
- 44、大眾捷運法。



- 45、 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 書局，民國 90 年 8 月。
- 46、 傳 編著，立法學實用 ，五 書局，2004 年 8 月。
- 47、 靜，計畫確定程序法制之實然與應然—以行政機關建設大眾捷運系統之計畫確定程序為中心，中原財經法學，第 16 期，2006 年 6 月。
- 48、林 等人，行政程序法有關聽證制度之檢討， 取網站：  
<http://www.moj.gov.tw/public/Attachment/711215392885.pdf>， 取  
日期：2009.9.8.
- 49、民事訴訟法。
- 50、陳敏，行政法總論，元 出版，1999 年 12 月。
- 51、法務部，行政程序法制定資料彙編（六），法務部，民國 83 年 3 月。



# 附錄 1

行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法  
(草案)(89.10.26)

## 行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法（草案，89.10.26）

第一條 本辦法依行政程序法（以下簡稱本法）第一百六十四條第二項規定訂定之。

第二條 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之權限者，其擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，除法律另有規定者外，適用本辦法之規定。

前項所稱一定地區土地之特定利用，係指就一定範圍土地，基於特定利用目的，具體規劃其利用方法、步驟或措施等。其範圍及目的由行政院公告之。

第一項所稱重大公共設施，係指性質重要且在一定規模以上之公共設施。其範圍由行政院公告之。

第一項所稱涉及多數不同利益之人，係指計畫內容涉及二種以上性質不同且分屬不同人享有之權利或法律上利益者。

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。

第三條 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。

數機關共同擬訂行政計畫者，其計畫書應報請其共同上級機關確定之。

第四條 前條計畫書，應載明下列事項，必要時應附相關書圖：

- 一、計畫之 由及目的。
- 二、計畫之內容及重要措施。
- 三、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 況。
- 四、財務計畫及成本效益分析
- 五、其他依法規命令應記載事項及有助於 解計畫之重要事項。

第五條 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。

舉行聽證前，確定計畫機關應將該計畫書內容摘要公開於資訊網路及刊載政府公報或載新 三日。計畫書之內容涉及地方土地之開發利用或限制使用者，應將計畫書送交相關之各級地方自治團體行政機關公開展示三十日，各級地方自治團體行政機關並應在接到計畫書起十日內，將公開展示日期及場所公告之。

確定計畫機關依前項規定，將計畫書內容摘要公開於資訊網路及刊 政府公報或新 時，應載明下列事項：

- 一、擬訂計畫機關及計畫名稱。
- 二、計畫內容摘要。
- 三、聽證機關。
- 四、公開展示計畫書之各級地方自治團體行政機關。
- 五、提出異議之期間、方式及受理異議之機關。
- 六、未於異議期間提出異議之效果。
- 七、提出異議之人及權益受影響之人逾五十人時，關於聽證期日之通知得以公告代之。
- 八、其他須公告周知之相關事項。

各級地方自治團體行政機關依第二項規定為公告時，應載明前項第一款、第三款及第五款至第七款之事項。

第一項計畫書經依第二項規定辦理期滿後，應舉行聽證。

確定計畫機關辦理聽證時，應指定適當人員為主持人。

第六條 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 載新 之 日起或計畫書公開展示期滿之 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。

第七條 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，最長不得超過六十日。

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。

第八條 聽證機關於提出異議期限 滿後，應公告本法第五十五條第一項第一款、第三款至第六款及第九款所列事項，並應載明缺席者不待其到場逕行討論，且以書面通知擬訂計畫機關、涉及其權限之其他機關及提出異議之人於聽證期日到場陳述意見。必要時，亦得通知權益受影響而未提出異議之人到場陳述意見。

提出異議之人及權益受影響之人逾五十人時，關於聽證期日之通知得以公告代之。

前二項公告及書面通知，應於聽證期日十日前為之。

第一項及第二項之公告，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 載於該地區之新 。

第九條 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。於聽證終結後三十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。

第十條 計畫確定程序之聽證，除本辦法另有規定外，適用本法第一章第十節之規定。

第十一條

（甲案）

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。

（乙案）

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。如確定計畫機關為地方自治團體時，並應遵守自治條例。

第十二條 前條第一項之裁決書應記載下列事項：

- 一、擬訂計畫機關、涉及其權限之其他機關及權益受影響之人。
- 二、確定計畫之經過。
- 三、主、有附款者其內容及其相關措施或設施。
- 四、理由及法律依據。
- 五、裁決機關及裁決日期。
- 六、不裁決之救濟方法、期間及其受理機關。

前項應記載事項，得以附件或附表方式表明之。

第十三條 確定計畫機關為維護公益或防止他人權益受，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。

第十四條 行政計畫符合下列各款規定者，確定計畫機關得免除第五條至第十條之程序，逕行作成確定計畫之裁決。

- 一、已得權益受影響之人書面同意者。
- 二、已得涉及其權限之其他機關之同意者。

第十五條 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提出異議之人。

擬訂計畫機關接到裁決書後，應於確定計畫機關所定期限內依裁決書意修正原計畫書，陳報確定計畫機關作成確定計畫書。

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。

前項公開展示期限 滿時，裁決書視為已送達其他權益受影響之人。

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。

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 載於該地區之新 。

第十六條 已知權益受影響之人及 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 ，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 滿時，發生送達效力。

#### 第十七條

##### （甲案）

確定計畫裁決生效後，確定計畫之內容均得實施，無須再經其他行政機關之核准、許可、同意、特許或其他決定。但法律另有 除集中事權效果之規定或行政院於確定計畫裁決前另有決定者，不在此限。

##### （乙案）

確定計畫為行政院所裁決確定者。於裁決生效後，確定計畫之內容涉及其權限之其他機關不得再另為違反確定計畫內容之決定。

第十八條 確定計畫之裁決，對於受計畫影響之公共利益或私人利益之衡量顯有瑕疵並對結果有影響者，始得以計畫裁量有瑕疵為由，撤銷該裁決。但該瑕疵得經由計畫修訂程序除去者，仍不得撤銷。

第十九條 確定計畫裁決於法定救濟期間經過後，除本辦法另有規定外，不得請求撤銷、變更或廢止。

確定計畫裁決確定後，因計畫之實施致對人民權益發生不可預見之影響者，該權益受影響之人得請求確定計畫機關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，如不能採行或與確定之計畫不適合者，確定計畫機關應依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 。



第二十條 行政計畫自確定計畫裁決確定之日起，五年內未開始實施者，失其效力。

前項期限 滿前，擬訂計畫機關得向確定計畫機關申請延長。確定計畫機關為延長決定前，應聽取利害關係人之意見，延長之期間不得逾五年。

第二十一條 行政計畫實施完成前有修訂之必要者，應就有關部分重新進行計畫確定程序。但計畫之修訂未涉及他人權益或經權益受影響之人及涉及其權限之其他機關之同意變更者，不在此限。

前項但書情形，擬訂計畫機關應將擬修訂之計畫，報請確定計畫機關逕行裁決，並準用第十五條及第十六條規定辦理。

第二十二條 行政計畫實施完成前，因法律或事實之變更致計畫無法實施或有終止實施之必要時，確定計畫機關應依職權或依擬訂計畫機關或利害關係人之申請為廢止確定計畫之裁決。

確定計畫機關為前項裁決時，應聽取擬訂計畫機關及利害關係人之意見。

確定計畫機關為第一項裁決時，為維護公益或防止他人權益受，得命擬訂計畫機關回 原 或採取其他適當措施或設施。

第二十三條 多數獨立且應適用本辦法行政計畫所擬訂之事項全部或一部競合，而有統一決定之必要者，就該競合部分應僅進行單一之計畫確定程序。

前項計畫確定程序之管轄及應適用之程序，依其擬訂措施或設施影響範圍較大者之計畫所應適用之法規定之；有疑義時，由擬訂計畫機關之共同上級機關定之。無共同上級機關者，如確定計畫機關為中央主管部、會、行、處、局、署時，由該中央主管部、會、行、處、局、署決定之；如各確定計畫機關均為中央主管部、會、行、處、局、署時，由行政院決定之。

第二十四條 本辦法自發布日施行。

## 附錄 2

行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法  
(草案)( 3.2 )

## 行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法（草案，93.2）

第一條 本辦法依行政程序法 以下簡稱本法 第一百六十四條第二項規定訂定之。

### 第二條

#### （甲案）

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之權限者，其擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，依法律明定、行政院公告或擬訂計畫機關報請行政院指定，適用本辦法。

前項所稱一定地區土地之特定利用，係指就一定範圍土地，基於特定利用目的，具體規劃其利用方法、步驟或措施等。

第一項所稱重大公共設施，係指性質重要且在一定規模以上之公共設施。

第一項所稱涉及多數不同利益之人，係指計畫內容涉及二種以上性質不同且分屬不同人享有之權利或法律上利益者。

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。

行政計畫擬訂、確定、修訂或廢棄應適用本辦法者，除其涉及都市計畫之擬定、變更或依法應實施環境影響評估者外，依其他法規應踐行之程序，均得不予適用。

#### （乙案）

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之權限者，其擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，除法律另有規定者外，適用本辦法之規定。

前項所稱一定地區土地之特定利用，係指將面積在五十公頃以上之土地，具體規劃為主要供下列特定目的之使用者。但依計畫內容或性質不宜適用本辦法，並經行政院核准者，不在此限。

- 一、交通。
- 二、公共衛生及環境保護。
- 三、教育、學術及文化。
- 四、科技。
- 五、觀光。
- 六、其他經行政院指定者。

第一項所稱重大公共設施，係指具體規劃下列公共設施，其使用土地面積在二十公頃以上者。但依計畫內容或性質不宜適用本辦法，並經行政院核准者，或本辦法施行前已奉行政院核定之計畫案，於施行後有增修之必要者，不在此限。

- 一、鐵路、公路、大眾捷運系統。
- 二、航空站、港埠、車站、轉運站、停車場、公園。
- 三、污水處理廠、淨水處理廠。
- 四、應實施環境影響評估之蓄水、供水、防洪設施。
- 五、環境污染防治設施。
- 六、體育館、體育場。
- 七、公共市場、購物中心、展覽館、會議。
- 八、其他經行政院指定之公共設施。

第一項所稱涉及多數不同利益之人，係指計畫內容涉及二種以上性質不同且分屬不同人享有之權利或法律上利益者。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。

行政計畫擬訂、確定、修訂或廢棄應適用本辦法者，除其涉及都市計畫之擬定、變更或依法應實施環境影響評估者外，依其他法規應踐行之程序，均得不予適用。

第三條 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。

數機關共同擬訂行政計畫者，其計畫書應報請其共同上級機關確定之。

行政計畫應由直轄市、縣（市）政府或其所屬機關確定者，其涉及中央機關之權限時，應經該中央機關同意，始得為確定計畫之裁決。

第四條 前條計畫書，應載明下列事項，必要時應附相關書圖：

- 一、計畫之 由及目的。
- 二、計畫之內容及重要措施。
- 三、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 況。
- 四、其他依法規命令應記載事項及有助於 解計畫之重要事項。

前項計畫書載明事項應具體明確，使權益受影響之人能理解其權益受影響之範圍及程度，並使其他機關能理解涉及其權限之事項。

第五條 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。

舉行聽證前，確定計畫機關應將該計畫書內容摘要公開於資訊網路及刊載政府公報或 載新 三日。計畫書之內容涉及地方土地之開發利用或限制使用者，應將計畫書送交相關之各級地方自治團體行政機關公開展示三十日，各級地方自治團體行政機關並應在接到計畫書起十日內，將公開展示日期及場所公告之。

確定計畫機關依前項規定，將計畫書內容摘要公開於資訊網路及刊 政府公報或新 時，應載明下列事項：

- 一、擬訂計畫機關及計畫名稱。
- 二、計畫內容摘要。
- 三、聽證機關。
- 四、公開展示計畫書之各級地方自治團體行政機關。
- 五、提出異議之期間、方式及受理異議之機關。
- 六、未於異議期間提出異議之效果。
- 七、提出異議之人及權益受影響之人逾五十人時，關於聽證期日之通知得以公告代之。
- 八、其他須公告周知之相關事項。

各級地方自治團體行政機關依第二項規定為公告時，應載明前項第一款、第三款及第五款至第七款之事項。

第一項計畫書經依第二項規定辦理期滿後，應舉行聽證。

確定計畫機關辦理聽證時，應指定適當人員為主持人。

- 第六條 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載新 之 日起或計畫書公開展示期滿之 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。
- 第七條 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。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。
- 第八條 聽證機關於提出異議期限 滿後，應公告本法第五十五條第一項第一款、第三款至第六款及第九款所列事項，並應載明缺席者不待其到場逕行討論，且以書面通知擬訂計畫機關、涉及其權限之其他機關及提出異議之人於聽證期日到場陳述意見。必要時，亦得通知權益受影響而未提出異議之人到場陳述意見。提出異議之人及權益受影響之人逾五十人時，關於聽證期日之通知得以公告代之。前二項公告及書面通知，應於聽證期日十日前為之。第一項及第二項之公告，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 載於該地區之新 。
- 第九條 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。
- 第十條 計畫確定程序之聽證，除本辦法另有規定外，適用本法第一章第十節之規定。
- 第十一條 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。

第十二條 前條第一項之裁決書應記載下列事項：

- 一、擬訂計畫機關、涉及其權限之其他機關及權益受影響之人。
- 二、確定計畫之經過。
- 三、主 、有附款者其內容及其相關措施或設施。
- 四、理由及法律依據。
- 五、裁決機關及裁決日期。
- 六、不 裁決之救濟方法、期間及其受理機關。

前項應記載事項，得以附件或附表方式表明之。

第十三條 確定計畫機關為維護公益或防止他人權益受 ，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 。

第十四條 行政計畫符合下列各款規定者，確定計畫機關得免除第五條至第十條之程序，逕行作成確定計畫之裁決。

- 一、已得權益受影響之人書面同意者。
- 二、已得涉及其權限之其他機關之同意者。

第十五條 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 提出異議之人。

擬訂計畫機關接到裁決書後，應於確定計畫機關所定期限內依裁決書意 修正原計畫書，陳報確定計畫機關作成確定計畫書。

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。

前項公開展示期限 滿時，裁決書視為已送達其他權益受影響之人。

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。

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 載於該地區之新 。

第十六條 已知權益受影響之人及 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，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 滿時，發生送達效力。

第十七條 確定計畫裁決生效後，確定計畫之內容均得實施，無須再經其他行政機關之核准、許可、同意、特許或其他決定。但法律另有 除集中事權效果之規定或行政院於確定計畫裁決前另有決定者，不在此限。

第十八條 確定計畫之裁決，對於受計畫影響之公共利益或私人利益之衡量顯有瑕疵並對結果有影響者，始得以計畫裁量有瑕疵為由，撤銷該裁決。但該瑕疵得經由計畫修訂程序除去者，仍不得撤銷。

第十九條 確定計畫裁決於法定救濟期間經過後，除本辦法另有規定外，不得請求撤銷、變更或廢止。

確定計畫裁決確定後，因計畫之實施致對人民權益發生不可預見之影響者，該權益受影響之人得請求確定計畫機關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，如不能採行或與確定之計畫不適合者，確定計畫機關應依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 。

第二十條 行政計畫自確定計畫裁決確定之日起，五年內未開始實施者，失其效力。

前項期限 滿前，擬訂計畫機關得向確定計畫機關申請延長。確定計畫機關為延長決定前，應聽取利害關係人之意見，延長之期間不得逾五年。



第二十一條 行政計畫實施完成前有修訂之必要者，應就有關部分重新進行計畫確定程序。但計畫之修訂未涉及他人權益或經權益受影響之人及涉及其權限之其他機關之同意變更者，不在此限。

前項但書情形，擬訂計畫機關應將擬修訂之計畫，報請確定計畫機關逕行裁決，並準用第十五條及第十六條規定辦理。

第二十二條 行政計畫實施完成前，因法律或事實之變更致計畫無法實施或有終止實施之必要時，確定計畫機關應依職權或依擬訂計畫機關或利害關係人之申請為廢止確定計畫之裁決。

確定計畫機關為前項裁決時，應聽取擬訂計畫機關及利害關係人之意見。

確定計畫機關為第一項裁決時，為維護公益或防止他人權益受，得命擬訂計畫機關回 原 或採取其他適當措施或設施。

第二十三條 多數獨立且應適用本辦法行政計畫所擬訂之事項全部或一部競合，而有統一決定之必要者，就該競合部分應僅進行單一之計畫確定程序。

前項計畫確定程序之管轄及應適用之程序，依其擬訂措施或設施影響範圍較大者之計畫所應適用之法規定之；有疑義時，由擬訂計畫機關之共同上級機關定之。無共同上級機關者，如確定計畫機關為中央主管部、會、行、處、局、署時，由該中央主管部、會、行、處、局、署決定之；如各確定計畫機關均為中央主管部、會、行、處、局、署時，由行政院決定之。

第二十四條 本辦法自發布日施行。

## 附錄 3

### 8.8.5 座談會會議紀錄暨處理情形

## 座談會議紀錄暨處理情形

一、時間： 8年8月5日( 期三)下 2時30分

二、地點：本所10 會議

三、主席： 組長 維

記錄：湯儒彥

四、出(列)席人員：

教授正民、陳教授 、 科長 堂、 執行秘書明 、 執行秘書金基、行政院經濟建設委員會

五、簡報(略)

六、討論：

座談意見	處理情形
<b>行政院經建會：</b>	
1、簡報P.14，行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法於98年4月17日已被修訂為行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點，在簡報中所提及之條文已由第14條移至第8條。	1、已依意見修正。
2、P.20提及相關計畫程序，依據現行 況，先期規劃又稱可行性研究，如符合中程規劃，則仍須報行政院核定，目前行政院對於公共建設計畫有兩階段核定。	2、本研究所稱「核定」係指法律明文之「核定」，不包含行政規則所規定者。
<b>教授正民：</b>	
1、此程序為一新訂程序，對於已在進行中計畫，是否適用新法的程序？例如已進行三分之二或二分之一者，是否仍要進行聽證會等程序？	1、未核定案件對外均無效力，因此，應適用新法之程序規範。
2、新法律本身之影響，主要是力求公平、利益平衡及程序公開，但是否有考慮效率性及經濟性？是否可計算其付出之成本與代價？	2、計畫確定程序本即在提高行政效率，將原來的多個程序，整合為一，並未新增程序。
3、本計畫適用之條件主要為工程建設項目，如為 體性計畫，亦有初步設計，但無牽涉土地，是否屬重大建設計畫？	3、舉凡符合適用要件之計畫均應走計畫確定程序。
4、本研究對於「重大」的定義，是否衝突促參法及其子法對於重大公共建設之金額或面積門檻設計？	4、促參法並無所謂「重大公共建設」或「重大建設」的定義，故無衝突。
5、現況環評審議過程中之環評委員聽取陳情	

<p>及聽取報告，並舉辦類似之公聽或說明會，是否即可算是一種聽證會？「聽證」之定義為何？目前都委會及環評委員會以聽取甲乙方意見，請陳情人離開，由委員會進行裁決，這樣屬於聽證會？或者現行都市案件中的訴訟救濟可否算是一種聽證？</p> <p>6、「聽證」與「裁決」為過去沒有的程序，採用此方法之優點與力為何？建議做利得失分析。</p>	<p>5、行政程序法有專節規定聽證程序，現行之說明會、公聽會或訴訟程序等均非聽證。</p> <p>6、聽證是個公開、公正的嚴謹程序，行政程序法早有規定，只是行政機關一直未落實，因此，基於「依法行政」原則，行政機關沒有不遵循之理由。</p>
<p><u>陳教授</u>：</p> <p>1、本案內容非常複雜，恐有礙其執行。</p> <p>2、規劃中的計畫確定程序及子法草案，基本上是失的。其失的原因之一在於：「一定地區土地」與「重大公共建設」兩要件有重疊交錯。反之，德國法之計畫確定程序設</p>	<p>1、聽證程序本即嚴謹。本案為尊重行政程序法立法精神及主管機關法務部之原始構想，相關內容主要係建構在行政程序法與子法草案的基本架構之下，並力求維護並完整整合都計、環評等專業法律的程序規定，實未新增任何程序。至於上述各項法規之內容是否過於複雜，非本文探討之範。</p> <p>2、感 委員提供參考資料，將作為後續研究之重要參考。至於法務部子</p>

<p>計，其主要適用的對象係為重大性質的公共建設且影響到土地之利用者才適用計畫確定程序，與我國行政程序法之規定有落差。因此，因為行政程序法第164條的規定方式有問題，所以若附在該子法的內容上來設計程序，會有可行性的問題，相關問題將於會後提供一個人的討論文章供參。</p> <p>3、行政程序法屬普通法，而各專業法律屬特別法，行政程序法無權超專業法，因此，個人認為很難整合，行政程序法實無權取代專業法律之規定，各法令必須透過法律整合一般法與專業法，非現在的方式可以處理。此為一關鍵的問題點，應予正視。</p> <p>4、計畫確定程序之目的就是在提高效率，其作法是將各相關程序省略，如環評、都市計畫、水土保持…等程序，而由一個計畫確定程序一次處理。但先決條件仍在於計畫確定程序的法律有無規定可收其他專業法律的程序。以德國法而言，其計畫確定程序就沒有收環評程序，但環評程序並不能否決計畫，而是提供最後裁決之參考，換言之，德國程序設計上業已考慮到不讓環評程序成為計畫實施的障礙，不過在徵收部分，則計畫裁決確實有發生徵收的效果，也基此，仍建議研究應對徵收部分的課題加以考量。</p> <p>5、計畫提出從法律之角度看皆屬內部流程，不</p>	<p>法草案內容是否失，則非本文探討之範。</p> <p>3、現行交通專業法規幾無類似計畫確定程序或聽證的規範，因此，即便行政程序法屬普通法性質，相關交通建設計畫亦仍必須遵守。時交通建設計畫將需同時遵循都計、環評及行政程序法三個審查或討論程序，倘未加以整合，勢將有礙計畫的落實實施。至於未來的適當立法型態則非本文探討之範。</p> <p>4、本研究所建議之聽證其實只收第二階段之環評，第一階段環評雖納入計畫確定程序中，但仍完整保留現行作法。至於土地徵收程序的整合，則擬留待第三階段之研究探討。</p> <p>5、計畫提出階段之說</p>
---	--

<p>影響人民權利，所以法律不太會去涉入。計畫確定程序 動的原因是因會影響多數人的利益，所以，在未計畫公開前都不算是計畫確定程序。在德國法上談計畫確定程序只有兩個主題：聽證與裁決而已，簡單明 。</p> <p>6、計畫公告的目的在讓人民提意見，且為限期提出，此即為效率的考量，待意見蒐集完整後，再訂討論題目，進行聽證，而對於逾期之異議是不予討論的，這點很重要，也是關鍵流程。所以，聽證的關鍵程序在於：公告異議 討論。</p> <p>7、依本研究，擬議機關指在組織法上具有計畫研擬權者，而裁決機關則為計畫擬定機關之上級機關，但是計畫裁決機關在行政程序法上並無明確規定，且計畫擬議機關既是組織法上的有權機關，為何由一個非權限的上級機關來做最終決定？這可能會有一些疑慮，此涉及管轄權限分配問題應該謹慎。</p> <p>8、回 教授之聽證會問題，聽證會需依行政程序法執行，且有一定流程進行，所以現行的公聽會、說明會等均不是聽證會，這很明確。另，聽證機關和裁決機關也是分開的，並非同一機關。</p>	<p>明會係整合都計與環評之說明會及大捷法之公聽會，因該等會議均已是現行法律明文之程序，故基於尊重現行專業法律之原則，不宜除。且在計畫擬定之初即有民眾參與，有助於聽證時程之縮短</p> <p>6、已依委員意見再做檢視。</p> <p>7、此係依循法務部之草案設計。又因計畫涉有多數機關之權限，倘由計畫擬定機關裁決，恐生無管轄權之爭議，故由其上級機關整合應屬較佳的方式。</p> <p>8、 悉。</p>
<p><b>科長 堂：</b></p> <p>1、有關第164條授權辦法的立法經過：法務部擬定「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」並於8 年10月26日以法律字第078 000443號函陳報行政院審議，此亦為 一 以公文報院的草案版本。 0</p>	<p>1、感 提供詳細資料，已依意見重新檢視修正。</p>

<p>年2月15日行政院秘書長回文要求就適用範圍再做研究。同年3月23日法務部乃行文詢問各機關意見，待意見收集後，法務部又研擬修正之條文，主要即是針對第2條的適用範圍做修正。嗣後又於8月22日以法 0 律字第0004 1號函請各機關依重擬辦法草案之第2條第2項及第3項條文，提供修正意見。待修正意見彙整後，經法務部部內人員召開5次會前會，討論條文可行性並提出研析意見後，再邀集相關機關開會研商，至 2年10月16日為止前後共計6次會議。期間並函請外交部代為蒐集德國之相關實務資料。經多次會議研討及參考外國料，始擬妥本辦法草案第2條之重擬條文，其他相關條文亦併作修正，該時間點是在 3年2月，而無本報告所提之 4年2月版本，不過兩者內容看來是相 合的，會後會再提供詳細之資料供研究員再確認。</p> <p>2、有關計畫確定程序的適用範圍部分，也是一直以來最困難的地方。最早的草案係完全授權給行政院公告及決定，但範圍太廣，所以修正時參考各機關意見提出50公頃、20公頃等土地面積的標準，這些都是彙整各機關所提意見而提出，也非很精準，因此，也才会有預留行政機關可另訂或另為裁量決定的條文。</p> <p>3、結論第4點提到政府授權民間擬定之計畫。因促參法共有7種型態的民間參與，其中若是由民間自己擬定並提出申請的公共建設計畫，看來應該不在行政程序法或行政計畫的規範範圍內，但並不代表就一定不適合適用計畫確定程序。這一問題也就會接續到行政程序法第164條授權下所定的計畫確定程序子法內容，該內容去除或整合了一些原來在其他行政法律所規定的事項，也因此造成外界普 質疑這項子法的位階不夠問題。也許未來可能由交通專業法律內或另定交通建設計畫法去決定</p>	<p>2、感 提供相關研議過程之說明。</p> <p>3、本研究於「5.2 計畫擬定機關」中業已討論，並亦認為此類計畫非屬行政計畫範 ，與委員意見不謀而合。</p>
---	--

<p>哪些計畫要適用計畫確定程序，行政程序法則只訂程序內容，不訂適用要件，就比較不會有問題了，且各部門對於哪些條件下的計畫要適用計畫確定程序，也將更有較大自主彈性空間，否則以現行規範，由民間自己擬定並提出申請的公共建設計畫應該是不適用計畫確定程序的。</p> <p>4、在裁決程序中，包括環評、都市計畫及土地徵收之整合，但報告書缺少土地徵收部分，然而土地徵收之爭議頗多，也確實有整合上的難處存在，包括開挖後必要的路線調整、發現必須變更計畫…等，都是在計畫確定並實施後才會發現而必須做變更，導致計畫裁決的集中事權效果折減，但土地徵收是全部計畫定案及實施程序中不可避的問題，後續應如何處理這些問題，建議應納入討論，並提出彈性作法。</p> <p>5、聽證公告中有預備聽證的項目，而由於交通建設計畫龐大，應該會需要準備證據和釐清事證，因此，個人認為預備聽證程序恐有需要單獨探討，包括預備聽證應於整體聽證程序前舉行抑或是在分組討論程序前舉行較佳，均值得探討。</p> <p>6、計畫確定機關理論上可能為中央亦可能為地方。其中如確定計畫機關為地方政府，則因計畫裁決有集中事權效果，所以會發生由地方做成裁決後，中央是否就必須辦的問題？現行實務上恐不容易如此做，所以恐需要一些例外的規定。法務部有草擬兩個方案，一案是行政院需先有一個決定，才会有統一概括的計畫裁決效果；另一案則為若是地方作成的裁決，行政院仍保有表示意見的機會。相關資料會後提供給研究單位參考。</p>	<p>4、有關土地徵收程序的整合，擬於第三階段研究中優先探討。</p> <p>5、已依意見修正增加「8.5 預備聽證」乙節之討論。</p> <p>6、若屬地方性交通建設，則表示其計畫範圍侷限於地方，且於地制法中認定不具全國一致性要件，故對中央事權影響應屬有限，倘過度強調中央之最後決定權，恐易生有礙地方自治落實發展之非議，是故相關議題擬另案再行研究。</p>
--	---



<p><b>執行秘書明：</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、本研究屬很 門的主題，與以往運研所所作建設、規劃等性質之研究頗為不同。</li> <li>2、本案之「整合程序」影響層面相當相當大，整合相當不容易，若要實施恐 也會引起相當之爭議或討論。但 不論其可行性，研究員的思慮周密，令人 。</li> <li>3、若要整合都計、環評、公路…等法律的相關程序規定，先決條件必須要先立法才可以解決。</li> <li>4、整個程序內容中最重要的是聽證會。但聽證的法律意義及法律效果為何？隨後的救濟又是如何？必須釐清。若聽證僅是單純的聽取民意，如大捷法的公聽會，則隨時都可作，不需要計畫確定程序再來規範。但若不是，則聽證的法律效果就必須透過立法來確立，而目前行政程序法對於聽證的規定，多偏重在程序上的規定，並未明確說明聽證的法律上意義，因此，若要使本案可行，先決條件上仍要確立聽證在法律上的意義。</li> <li>5、依研究所述，計畫裁決後尚有救濟程序之設計，則行政計畫在法律訴訟上的性質為何？應採何種救濟程序？是否在法律上又必須要另訂一套程序？此可能又會延伸出另一個需要研究的問題。</li> <li>6、本研究基本上是將現行之計畫程序整個透明化，但現行行政實務，行政計畫的決策程序乃由上而下，而非由下而上。換言之，現在的社會條件、民眾之民主素 、行政機關習慣與專業能力或民意代表觀念是否均已成熟到可以接受此種計畫決策方式，恐 仍有問題。個人相當肯定研究者的出發點與目標理想，但是是否應思考不要一次就用如此大 的改 更 作法，而應另思過 或 進的作法，或許在社會的接受度上及可行性上會更 。</li> <li>7、廖教授的名字有誤。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1、 悉。</li> <li>2、 悉。</li> <li>3、立法技術與型態非本研究探討範 。</li> <li>4、行政程序法業有聽證的相關規定，因此，有關聽證的法律意義，本研究係遵循行政程序法與相關法學理論之概念。</li> <li>5、計畫裁決屬行政處分之性質，故相關救濟係遵循行政訴訟之規定。</li> <li>6、行政計畫踐行計畫確定程序，係行政程序法之立法精神與本 ，至於是是否採階段 進方式推動，則是實務操作上值得參考之方式，惟非本研究探討之範 。</li> <li>7、已依意見更正。</li> </ol>
--	---

<p><b>執行秘書金基：</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、現行土地法規定，如未經過都市計畫說明會程序之土地徵收案件，就必須先辦理公聽會程序，蒐集民眾意見，所以目前就是在計畫確定之前，要再做一個公聽會，而民眾則可以於其間以書面提出意見，時需連同徵收計畫及民眾意見等一併提報土地徵收委員會審議。</li> <li>2、如高速公路通過需徵收土地，若係經過都市計畫地區，則其都市計畫需先通過變更後，才能進行土地徵收，但是是由都計機關舉辦說明會，再提報都市計畫委員會審議，而非計畫擬定機關，此與本研究完全由計畫擬定機關提出有差異，且未來的計畫裁決是否可取代都計及環評委員審議之效果？</li> <li>3、實務上一億以下計畫的可行性研究由交通部核定，一億以上才送行政院，而無論由核，均不具對外效力。</li> <li>4、本研究所提程序先在計畫提出階段召開說明會，後來又要再辦一個聽證會，是否有重疊或造成較現行程序更多的會議，時間上是否更為冗長？實務上恐有疑慮。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1、 悉。</li> <li>2、依據行政程序法「集中事權」之規定，未來之計畫裁決確應具有取代都計與環評決定之效果，因此，應統一由計畫擬定機關提出計畫裁決申請。</li> <li>3、 悉。</li> <li>4、說明會與聽證會之功能不同，並無重疊，且說明會與聽證會係對應現行程序中的說明會與委員會審議程序，故應不會造成時間上延宕的疑慮。</li> </ol>
<p><b>湯研究員儒彥：</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、部分意見涉及較深入的層面，包括要以何種法律位階建置、聽證會程序的規範是否衝突母法行政程序法等，恐非本研究所欲解決或所能解決的問題。</li> <li>2、本研究的主要目的在建構符合行政程序法立法精神及本 的計畫確定程序，尤其是公開及聽證程序。雖然研究中所提之建議方案尚有許多地方仍需討論，但有了本研究的初</li> </ol>	

- 步構想及程序細節的建置，未來應可一次修正達到目標。至於本研究的想法未來要落實在法規命令的行政程序法子法抑或行政程序法母法，或其他法律層次的專業法律中，均留給立法機關做決定，非本研究所想討論。
- 3、本研究為避免和主管計畫確定程序草案擬定之法務部在觀念上出現過大的差異或衝突，所提之構想建議基本上均盡量依循法務部目前子法草案之觀念，因此，只要現行行政程序法有規定或法務部所擬子法草案有規範到，除非基於交通建設計畫特性的差異，並有充分足夠的原因或理由，否則本研究均援採行政程序法及法務部子法草案之規定內容，再去充該兩者未盡規範到的事宜。
  - 4、針對談及之成本效益及效率部分，依現行法律，未來的交通建設計畫恐需全部走完行政程序法、都計法、環評法及交通專業法律所要求的程序，換句話就是要走四個程序，而且是分別走，因此，不如整合在一起進行，較有效率。尤其大家認為費時間較長的說明會及聽證會，其實說明會在現行程序中本來就有，並未增加，至於聽證會則係對應於現行的公聽會或都計、環評的委員會審議，並不算完全新增，且依本研究方案，聽證會的會議時程係掌握在聽證主持人，即聽證機關首長的手中，如要加速進行，其實聽證機關運用主席職權，有相當的權力可縮短時程。
  - 5、由於土地徵收複雜性較高，因此，本研究上階段之研究，仍將其先予切，以使問題簡單化。
  - 6、有關整個計畫確定程序走完所需之時間，中原大學靜教授有一論文提及德國之平均時程為7.5年。台灣或許不需這的時間，但先進國家都接受行政計畫的定案要做聽證，也都能接受用較長的時間來追求

<p>共識，再實施計畫，台灣沒有道理不做，至於聽證的流程則可以思考予以簡化或縮短。因此，先決的問題應該是台灣是否願意接受行政計畫應該要進行聽證的觀念。</p> <p>7、本研究所提之聽證會與說明會兩者功能不同。說明會係由計畫擬議機關主辦，但在本研究的設計上為避免有員兼裁判的問題，因此，說明會係以收集民眾意見為目的，不作任何裁決，相對的，主持人不得拒絕民眾的發言。反之，聽證會的目的則在衡平公益私利，並協助做成裁決，因此，其聽證機關不得為計畫之擬定或擬議機關，而需為公正的第三人。</p> <p>8、有關體性質的行政計畫是否也要適用計畫確定程序？就法律言，只要符合行政程序法對於計畫要件之規定，包括行政計畫、一定土地特定利用或重大建設及涉及多數不同行政機關權限等要件者，就適用計畫確定程序，當然，以本研究而言，我們希望一旦適用計畫確定程序者，就可除再適用環評及都市計畫等程序，反之，若未適用計畫確定程序者，則仍回歸到現行都計及環評法的審議程序規定處理。至於相關的法律規定是否要採專法方式立法處理，目前的研究並未探討。</p> <p>9、關於計畫裁決的救濟，目前學說上都認為行政計畫之裁決屬行政處分性質，因此應走行政法院，提行政訴訟，但可免除訴願程序。</p> <p>10、本研究所稱之94年2月草案版本係以前法務部所提供，我們未來將依科長的最新資料，再做確認及修正。</p> <p>11、有關廖教授的名字誤，謹表意。</p>	
<p><b>結論：</b></p> <p>本案屬自辦計畫，各位所提之意見均提供本所湯研究員納入參考。</p>	

## 附錄 4

### 簡 報 資 料



# 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

---

### 期末簡報

湯儒彥

民國98年7月

交通部運輸研究所



## 簡報大綱

---

- 緒論
- 計畫確定程序的意義
- 交通建設計畫確定程序的建制
- 計畫之提出
- 計畫之公開
- 聽證之預告
- 聽證之舉行
- 計畫之裁決
- 計畫之變更與廢止
- 結論與建議

# 緒 論

緒 論

## 研究緣起

1. 人民有權參與公共事務的決策  
→ 行政程序法§164 I：「行政計畫...，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。」
- 前階段：已建構行政程序法、交通專業法律、都市(區域)計畫法與環境影響評估法之整合架構
- 本階段：建構交通建設計畫的計畫確定程序





## 研究範圍

1. 限適用行政程序法§164計畫確定程序之行政計畫
2. 以交通部門之交通建設計畫為研究對象。
  - ❖ 不包含漁港建設等
3. 僅探討計畫之定案程序，不涉計畫之內容



## 研究內容

1. 探討計畫定案程序與計畫確定程序之差異
2. 回顧國外法制上有關行政計畫之定案程序
3. 探討適用計畫確定程序之交通建設計畫要件
4. 建構整合交通計畫定案、都市計畫審議、環境影響評估審議程序與行政程序法計畫確定程序之整合程序架構
5. 探討交通建設計畫的擬定機關
6. 探討交通建設計畫提出前與審議過程中之民眾參與程序
7. 探討交通建設計畫之公開對象與方式
8. 探討聽證會的準備與聽證會舉行
9. 探討民眾在計畫確定程序中的權利與義務
10. 探討計畫裁決之作成方式與效力
11. 探討已定案計畫的變更與廢止





## 計畫確定程序的意義

---

計畫確定程序的意義



### 行政計畫

---

- 行程法§163：「指①行政機關為②將來一定期限內達成③特定之目的或實現一定之構想，④事前就達成該目的或實現該構想⑥有關之⑤方法、步驟或措施等所為之設計或規劃」

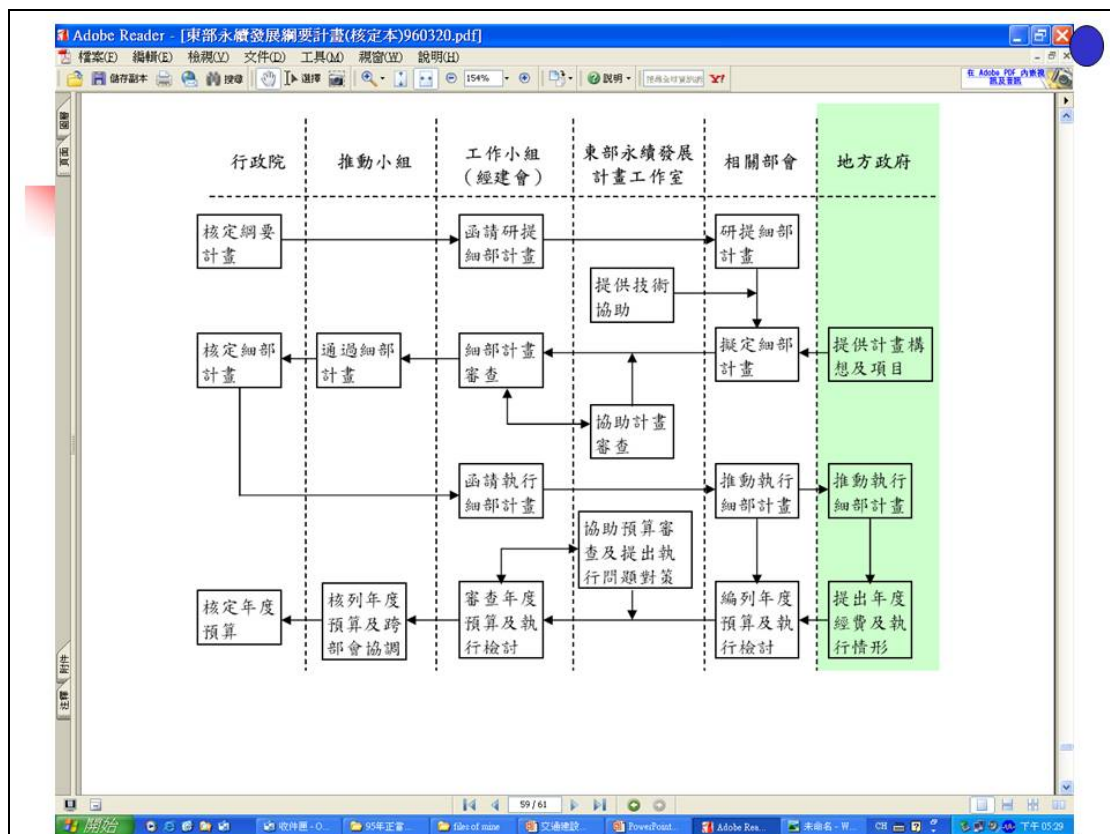
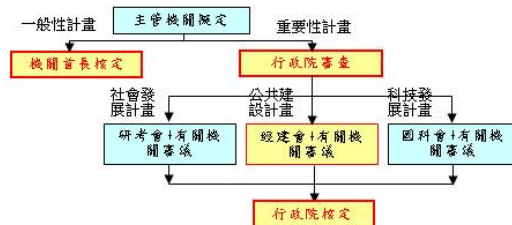
# 計畫定案程序VS.計畫確定程序

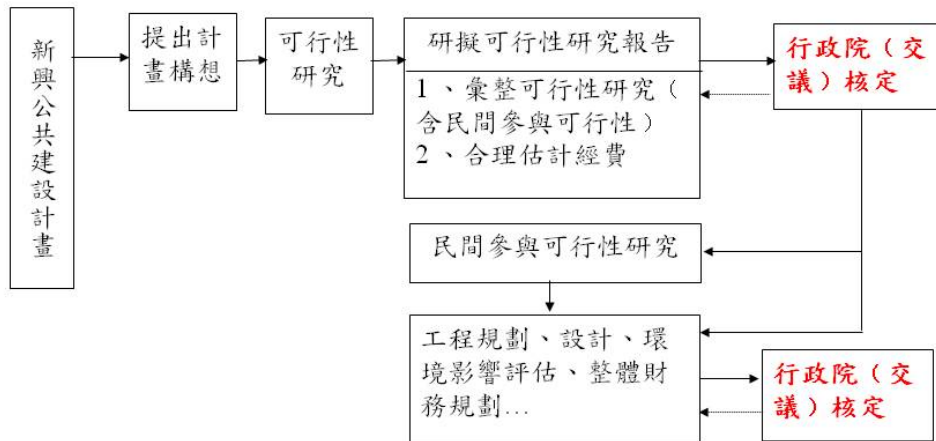
## ■ 計畫定案程序

- 行政計畫擬訂後，需經一定的程序始為確定，亦才得以實施。

## ■ 計畫確定程序

- 行政程序法§164 I：「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。」





商港港埠興建計畫之審查架構圖

## 現行程序之爭議

1. 民眾參與程序重複，徒增行政成本
2. 未納入行政程序法之精神與要求
3. 各程序之主管機關各有職掌，當結論互相衝突時，民眾將無所適從
4. 欠缺事權集中效果
5. 現行之民眾參與程序，屬政策宣達與資訊蒐集性質
6. 計畫欠缺安定性

## 計畫確定程序的作用

- 1 民眾或其他機關透過提出異議或發表意見，影響計畫最後決定，落實民眾參與之精神。
- 2 使計畫裁決者得以獲得充分之資訊，以衡量計畫中之公益與私利，避免決策的偏誤發生。
- 3 用以確保計畫之妥當性、合理性與可行性，增進計畫目標之達成。

「計畫確定程序」的建立，對我國行政計畫定案程序提升具有重要性與必要性。

## 各國之計畫確定程序



## 德國的行政聽證程序

三種聽證程序：

### ■ 非正式行政程序

- 強調通知與「陳述意見」的機會
- 無一定程序拘束，力求簡單及符合目的

### ■ 正式行政程序

- 作成鑑定、供詢證人、書面裁決等的程序
- 強調當事人平等答辯機會及裁量權應合理行使
- 仿司法程序→屬「攻擊—防禦」的辯論程序

### ■ 計畫確定程序

- 強調民眾與官署的共同參與，非屬攻擊—防禦的程序
- 適用行政計畫之定案
- 除公開及通知程序不同外，其餘裁決方式同正式程序



## 德國行政計畫定案程序

### ■ 德國聯邦適用計畫確定程序之行政計畫：

- 遠程通話以及電報管線之設置
- 聯邦鐵路設施之興建
- 聯邦巴士營運設施之興建
- 聯邦遠距離道路之興建及變更
- 聯邦水道之興建及變更
- 機場之興建及變更
- 試用鐵道運送科技之鐵路
- 重劃區內道路及用水設施之決定（不包含農地重劃計畫）
- 廢棄物清理廠之興建及營運
- 河川或河岸之興建、開發
- 放射性廢料之儲存及最終掩埋設施之興建及營運
- 礦業之營運綱要計畫

## 美國的行政聽證程序

兩類聽證程序：

### ■ 正式聽證程序

- 嚴謹度更勝於德國之正式程序
- 為**攻擊—防禦**的言詞公開辯論程序
- 具**準司法程序**性質，設行政審理法官

### ■ 非正式聽證程序

- 強調**通知與陳述意見**的機會
- 目的非在審判，而在「集思廣益，尊重民意」
- 形式多樣化
- 採「**大眾參與**」原則
- 決定作成時，須對當事人意見作說明

## 我國行政計畫定案程序

### ■ 現行實務：

- 專業法律各自為政

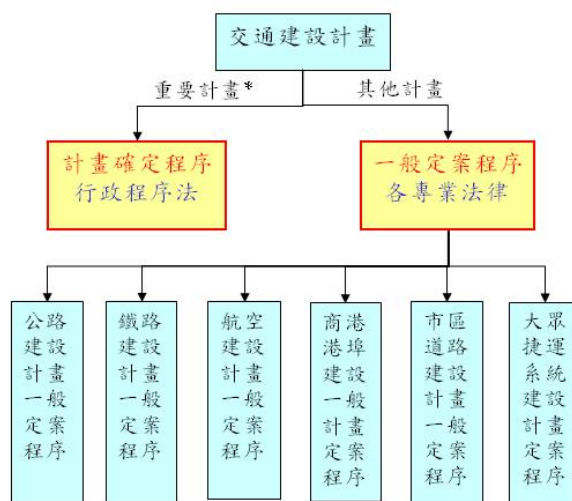
### ■ 現行法制：

#### ■ 計畫確定程序（草案）

- 公開聽證程序
- 一定要件→**強制適用**
- **攻擊—防禦**的辯論程序

#### ■ 一般定案程序

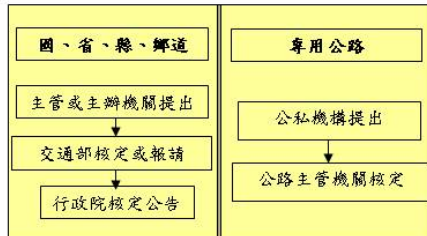
- 依各專業法律
- 形式不一定
- 或有、或無民眾參與



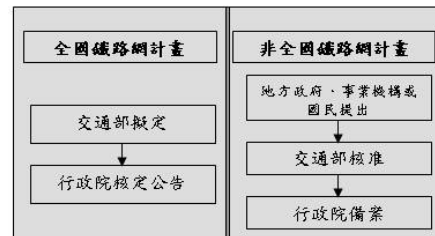


# 交通計畫的一般定案程序(1/2)

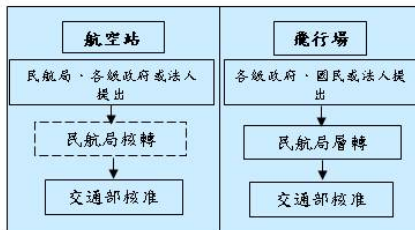
## 公路



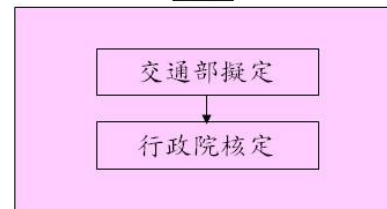
## 鐵路



## 航空

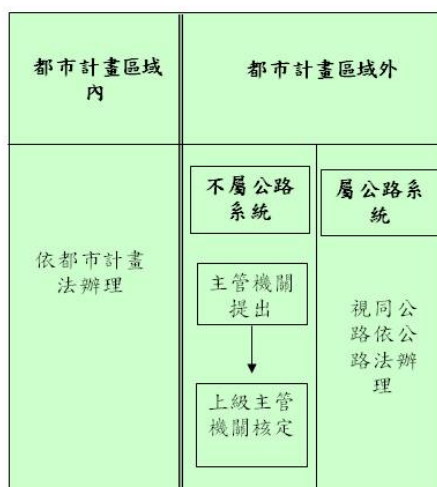


## 商港

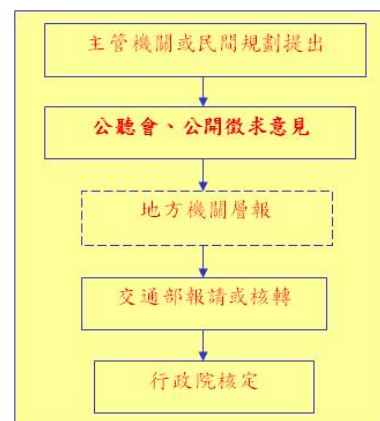


# 交通計畫的一般定案程序(2/2)

## 市區道路



## 大眾捷運系統





## 適用計畫確定程序的交通建設計畫

---

適用程序的交通計畫



### 計畫確定程序之適用要件

---

→ 非所有行政計畫都要適用行政程序法之程序

→ 計畫確定程序的適用要件：

- 屬行政程序法§163所定義之行政計畫
- 為具體事件之專案規劃
- 「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」
- 「涉及多數不同行政機關權限」





## 交通部門的建設計畫類型

- 需為行政計畫
  - 行政機關自為擬定之交通建設計畫
  - 行政機關委託民間機構或私法人協助擬定之交通建設計畫
  - 行政機關授權民間機構或私法人擬定之交通建設計畫
  - 民間機構申請之交通建設計畫
- } → 適用
- } → 不適用



## 適用計畫確定程序之交通計畫類型

- 中央主管機關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。
- 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。
- 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。
- 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



## 計畫確定程序之適用要件

→計畫確定程序的適用要件：

- 屬行政程序法§163所定義之行政計畫
  - 中央或地方主管機關自行研擬、委託或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
- 為具體事件之專案規劃
- 「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」
- 「涉及多數不同行政機關權限」



## 適用計畫確定程序之要件（1/11）

- 為具體事件之專案規劃
  - 達一般民眾得以依此判斷出其權益受影響之程度或多寡
  - 屬工程之「初步設計」階段
- 「一定地區土地之特定利用」
  - 指以一定範圍土地空間為興辦要件，並基於特定利用目的，具體規劃其利用方法、步驟或措施等
  - 法務部子法原始草案（本案採此）：
    - 原則：土地面積具體化—50公頃以上之交通、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
    - 例外：經行政院核准者得不適用



## 計畫確定程序之適用要件

計畫確定程序的適用要件：

- 屬行政程序法§163所定義之行政計畫
  - 中央或地方主管機關自行研擬、委託或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
- 為具體事件之專案規劃
  - 相當於工程上的「初步設計」報告書
- 「一定地區土地之特定利用」或「**重大公共設施之設置**」
  - 原則：面積>50公頃
  - 例外：核准者不適用
- 「涉及多數不同利益之人」
- 「涉及多數不同行政機關權限」



## 適用計畫確定程序之要件（2/11）

- 「**重大公共設施**之設置」
  - 指性質**重要**且在**一定規模**以上之**公共設施**
  - 何謂「**重大**」？何謂「**一定規模**」？
  - 法務部子法原始草案：
    - **原則**：土地面積**20公頃以上**之**公共設施**
      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。**
    - **例外**：經行政院核准者得不適用

## 適用計畫確定程序之要件（3/11）

- 各項法律中有關「重大」或「重要」建設之定義

	離島建設條例	土地法	都市計畫法	促進民間參與公共建設法
條文	§3：本條例所稱重大建設投資計畫，係指經中央主管機關認定之 <u>重要產業投資</u> 或交由民間機構辦理公共建設之計畫。§7 II：前項重大建設投資計畫之認定標準，由離島建設指導委員會擬訂，報請行政院核定之。	§19 I：外國人爲供自用、投資或公益之目的使用，得取得左列各款用途之土地，其面積及所在地點，應受該管直轄市或縣(市)政府依法所定之限制：(1)住宅。……(8)有助於國內 <u>重大建設</u> 、整體經濟或農牧經營之投資，並經 <u>中央目的事業主管機關</u> 核准者。	§27之2： <u>重大投資開發案件</u> ，涉及都市計畫之擬定、變更，依法應辦理環境影響評估、實施水土保持之處理與維護者，得採平行作業方式辦理。必要時，並得聯合作業，由都市計畫主管機關召集聯席會議審決之。前項重大投資開發案件之認定、聯席會議之組成及作業程序之辦法，由內政部會商中央環境保護及水土保持主管機關定之。	§3 II：本法所稱 <u>重大公共建設</u> ，指性質重要且在一定規模以上之公共建設；其範圍，由主管機關會同內政部、財政部及中央目的事業主管機關定之。

## 適用計畫確定程序之要件（4/11）

- 各項法規或命令中有關「重大」或「重要」建設之定義

	離島重大建設投資計畫認定標準	外國人投資國內重大建設整體經濟或農牧經營取得土地辦法	重大投資開發案件都市計畫聯席審議作業辦法	行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法
	離島建設條例§7	土地法§19	都市計畫法§27之2	—
條文	§2：本條例第七條第二項所稱之 <u>重大建設投資計畫</u> ，係指經中央主管機關認定之重要產業投資或交由民間機構辦理公共建設之計畫。§3：前條所定之重要產業投資計畫，係指經中央目的事業主管機關政策上輔導之建設或縣市綜合發展計畫及離島綜合建設實施方案所列之計畫，且其投資總額在 <u>新臺幣一億元以上或開發土地面積零點五公頃以上者</u> 。	§2 I (1)： <u>重大建設之投資</u> ，係指由 <u>中央目的事業主管機關</u> 依法核定或報經行政院核定為重大建設之投資。	§2 I (1)：本辦法所稱 <u>重大公共建設</u> ，係指供公眾使用或促進公共利益之建設或設施，並合於下列各款規定之一者：1、交通建設及共同管道。2、環境污染防治設施。3、污水下水道、自來水及水利設施。4、衛生醫療設施。5、社會及勞工福利設施。6、文教設施。7、觀光遊憩重大設施。8、電業設施及公用氣體燃料設施。9、運動設施。10、公園綠地設施。11、重大工業、商業及科技設施。12、其他經中央目的事業主管機關核定之建設或設施。§3：重大投資開發案件應符合中央目的事業主管機關所推動之重要產業、 <u>重大公共建設</u> 、慈善、醫療保健或社會福利事業，並應符合下列規定之一：1、投資開發案件之土地面積在 <u>臺灣本島為五公頃以上，在離島為零點五公頃以上</u> 。但在臺灣本島之土地面積，中央目的事業主管機關另有規定者，從其規定。2、投資開發案件之投資金額達一定數額者。§4：前條第二款所稱一定數額，除中央目的事業主管機關另有規定，從其規定外，應符合下列規定：1、重要產業：(一) 為促進產業升級條例所定新興重要策略性產業：新臺幣五億元以上。(二) 前目以外之產業：新臺幣二十億元以上。2、 <u>重大公共建設</u> ： <u>新臺幣二十億元以上</u> 。3、慈善、醫療保健或社會福利事業：新臺幣五億元以上。4、投資開發案件位於 <u>離島地區者</u> ： <u>新臺幣一億元以上</u> 。前項所定金額， <u>不包括土地取得費用</u> 。	§14 II：前項所稱 <u>重要中長程個案計畫</u> 如下： 1、計畫涉及重大政策變更者。 2、計畫涉及數個機關職掌，需行政院協調者。 3、計畫所需經費無法於行政院核定之歲出概算額度範圍內支應者。其他需行政院政策核定者。





## 適用計畫確定程序之要件（5/11）

### ■ 環評法中涉及重要性計畫概念對於「重要」的定義

法規	開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準
母法	環評法5II
條文	<p>§5：道路之開發，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、高速公路或快速道（公）路之興建。</li> <li>2、道（公）路新闢工程、高速公路或快速道（公）路之延伸工程或新闢之連絡道路、交流道，符合下列規定之一者：（一）位於國家公園，總長度二．五公里以上，或挖填土石方五萬立方公尺以上者。（二）位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。（三）位於水庫集水區。（四）位於山坡地，總長度五公里以上，或挖填土石方十萬立方公尺以上者；其在自來水水源水質水量保護區內，總長度二．五公里以上，或挖填土石方五萬立方公尺以上者。（五）位於非都市土地，長度十公里以上者。</li> <li>3、道（公）路、高速公路或快速道（公）路之拓寬，符合下列規定之一者：（一）位於國家公園，總長度二．五公里以上，或挖填土石方五萬立方公尺以上者。（二）位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。（三）位於水庫集水區。（四）位於山坡地，拓寬寬度增加一車道以上且總長度五公里以上，或挖填土石方五萬立方公尺以上者。（五）位於非都市土地，拓寬寬度增加一車道以上且長度十公里以上者。</li> <li>4、新闢高架路橋、橋樑或立體交叉工程，符合下列規定之一者：（一）位於國家公園。（二）位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。（三）位於水庫集水區。（四）長度五公里以上者。</li> <li>5、新闢隧道或道路地下化工程，符合前款第一目、第二目或第三目規定，或長度一公里以上者。</li> </ol>



## 適用計畫確定程序之要件（6/11）

### ■ 環評法中涉及重要性計畫概念對於「重要」的定義

法規	開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準
母法	環評法5II
條文	<p>§6：鐵路之開發，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、高速鐵路興建、拓寬或新闢工程。</li> <li>2、高速鐵路以外之鐵路興建、拓寬或新闢工程，符合下列規定之一者：             <ol style="list-style-type: none"> <li>（一）位於國家公園，總長度二．五公里以上，或挖填土石方五萬立方公尺以上者。</li> <li>（二）位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。</li> <li>（三）位於水庫集水區。</li> <li>（四）長度五公里以上者。</li> </ol> </li> <li>3、新闢鐵路之高架路橋、橋樑或立體交叉工程，符合下列規定之一者：             <ol style="list-style-type: none"> <li>（一）位於國家公園。</li> <li>（二）位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。</li> <li>（三）位於水庫集水區。</li> <li>（四）長度五公里以上者。</li> </ol> </li> <li>4、新闢鐵路之隧道或鐵路地下化工程，符合前款第一目、第二目或第三目規定，或長度一公里以上者。</li> <li>5、.....</li> </ol>



## 適用計畫確定程序之要件（7/11）

### ■ 環評法中涉及重要性計畫概念對於「重要」的定義

法規	開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準
母法	環評法5II
條文	§7：大眾捷運系統之開發，有下列情形之一者，應實施環境影響評估： 1、大眾捷運系統興建工程。 2、大眾捷運系統擴建工程，其地面延伸長度五公里以上或高架長度延伸五公里以上或地下化長度延伸一公里以上者。 3、新闢機車場、或興建、擴建調車場工程，符合下列規定之一者： （一）位於國家公園。 （二）位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。 （三）位於水庫集水區。 （四）位於自來水水源水質水量保護區。 （五）位於山坡地，申請開發面積一公頃以上者。 （六）位於都市土地，申請開發面積五公頃以上或擴建面積累積五公頃以上者。 （七）位於非都市土地，申請開發面積十公頃以上或擴建面積累積十公頃以上者。



## 適用計畫確定程序之要件（8/11）

### ■ 環評法中涉及重要性計畫概念對於「重要」的定義

法規	開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準
母法	環評法5II
條文	§8：港灣之開發，有下列情形之一者，應實施環境影響評估： 1、商港、軍港、漁港或工業專用港興建工程。 2、遊艇港興建或擴建工程，符合下列規定之一者： （一）位於國家公園。 （二）位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。 （三）位於水庫集水區。 （四）位於自來水水源水質水量保護區。 （五）位於原住民保留地。 （六）位於山坡地，申請開發面積一公頃以上者。 （七）碼頭席位一百艘以上或同一場所各案開發累積席位達二百艘以上者。 3、商港、軍港、漁港、工業專用港擴建工程或商港區域外之特種貨物裝卸及其他特殊設施之興建或擴建，符合下列規定之一者： （一）前款第一目或第二目規定。 （二）碼頭或防波堤，其長度五百公尺以上者。 （三）填海面積十公頃以上者。



## 適用計畫確定程序之要件（9/11）

### ■ 環評法中涉及重要性計畫概念對於「重要」的定義

法規	開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準
母法	環評法511
條文	<p>§9：機場之開發，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、機場興建。</li> <li>2、機場跑道延長五百公尺以上或跑道遷移者。</li> <li>3、機場擴建航空站工程，開發面積五公頃以上者。</li> <li>4、民營飛行場（含直昇機飛行場）興建或擴建工程，符合下列規定之一者： <ol style="list-style-type: none"> <li>（一）位於國家公園。</li> <li>（二）位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。</li> <li>（三）位於原住民保留地。</li> <li>（四）位於自來水水源水質水量保護區。</li> <li>（五）申請開發面積一公頃以上或每日起降二十架次以上者。</li> </ol> </li> <li>5、航空器修護棚廠興建或擴建工程，符合下列規定之一者： <p>.....</p> </li> </ol> <p>前項第四款不含專供直昇機使用之大型綜合醫院緊急醫療救護之民營飛行場。</p>



## 適用計畫確定程序之要件（10/11）

- 「重大公共設施之設置」
  - 客觀標準設定的項目：長度、面積與投資金額
  - 本研究建議的定義（本案主張）
    - 本島地區：面積大於5公頃或投資金額不含土地費用超過20億的交通建設計畫
    - 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1億的交通建設計畫



## 計畫確定程序之適用要件

### 計畫確定程序的適用要件：

- 屬行政程序法§163所定義之行政計畫
  - 中央或地方主管機關自行研擬、委託或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
- 為具體事件之專案規劃
  - 相當於工程上的「初步設計」報告書
- 「一定地區土地之特定利用」或「重大公共設施之設置」
  - 原則：面積>50公頃      →原則：本島：>50公頃或>20億
  - 例外：核准者不適用      外島：>0.5公頃或>1億
  - 例外：經核准者不適用
- 「涉及多數不同利益之人」
- 「涉及多數不同行政機關權限」



## 適用計畫確定程序之要件（11/11）

- 「涉及多數不同利益之人」
  - 指計畫內容涉及二種以上性質不同且分屬不同人享有之權利或法律上利益者。
  - $\geq 2$ 個人
  - $\geq 2$ 種利益
- 「涉及多數不同行政機關權限」
  - 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
  - $\geq 2$ 個機關

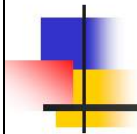




## 計畫確定程序之適用要件

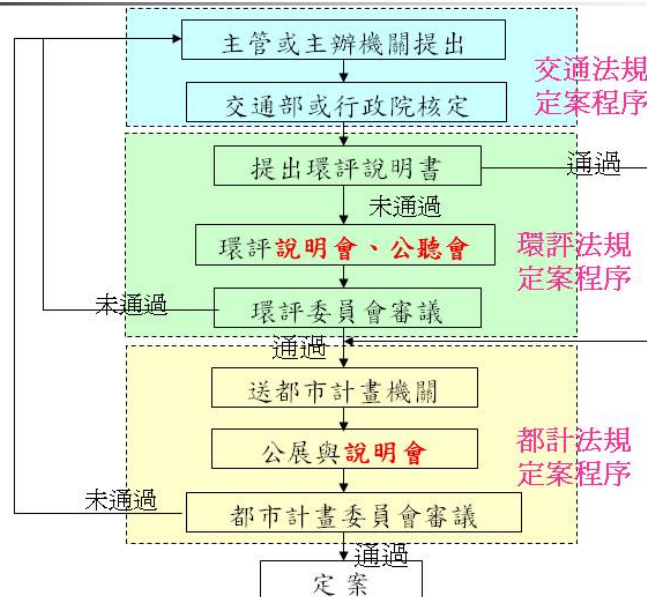
計畫確定程序的適用要件：

- 屬行政程序法§163所定義之**行政計畫**
  - 中央或地方主管機關自行研擬、委託或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
- 為**具體事件**之專案規劃
  - 相當於工程上的「初步設計」報告書
- 「**一定地區土地之特定利用**」或「**重大公共設施之設置**」
  - 原則：面積>50公頃
  - 例外：核准者不適用
  - 原則：本島：>50公頃或>20億
  - 例外：經行政院核准者得不適用
  - 外島：>0.5公頃或>1億
- 「**涉及多數不同利益之人**」
  - $\geq 2$ 個人 且  $\geq 2$ 種利益
- 「**涉及多數不同行政機關權限**」
  - $\geq 2$ 個機關



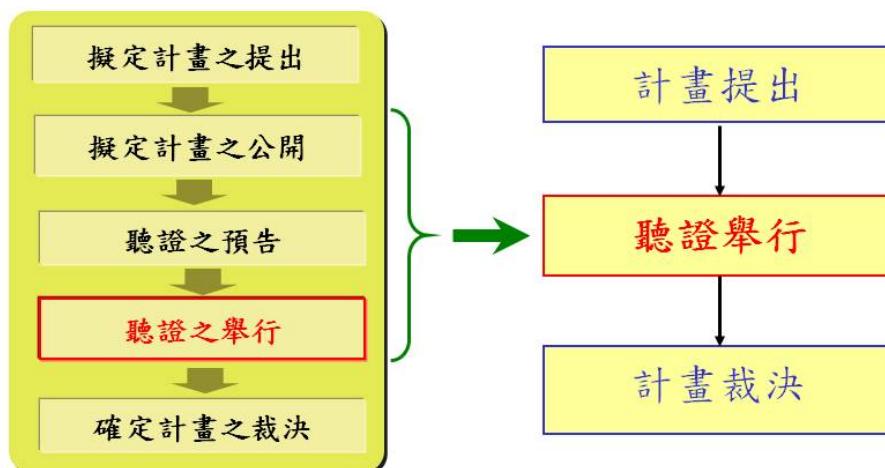
## 計畫確定程序的基本建制

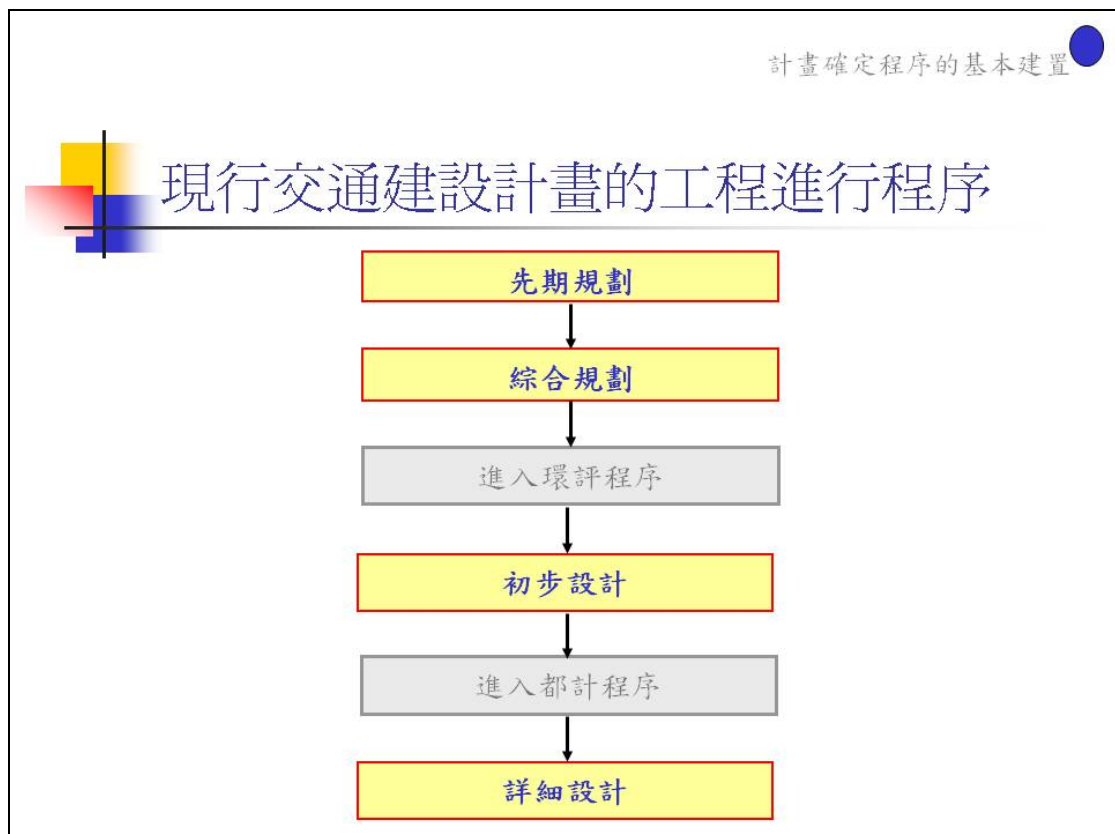
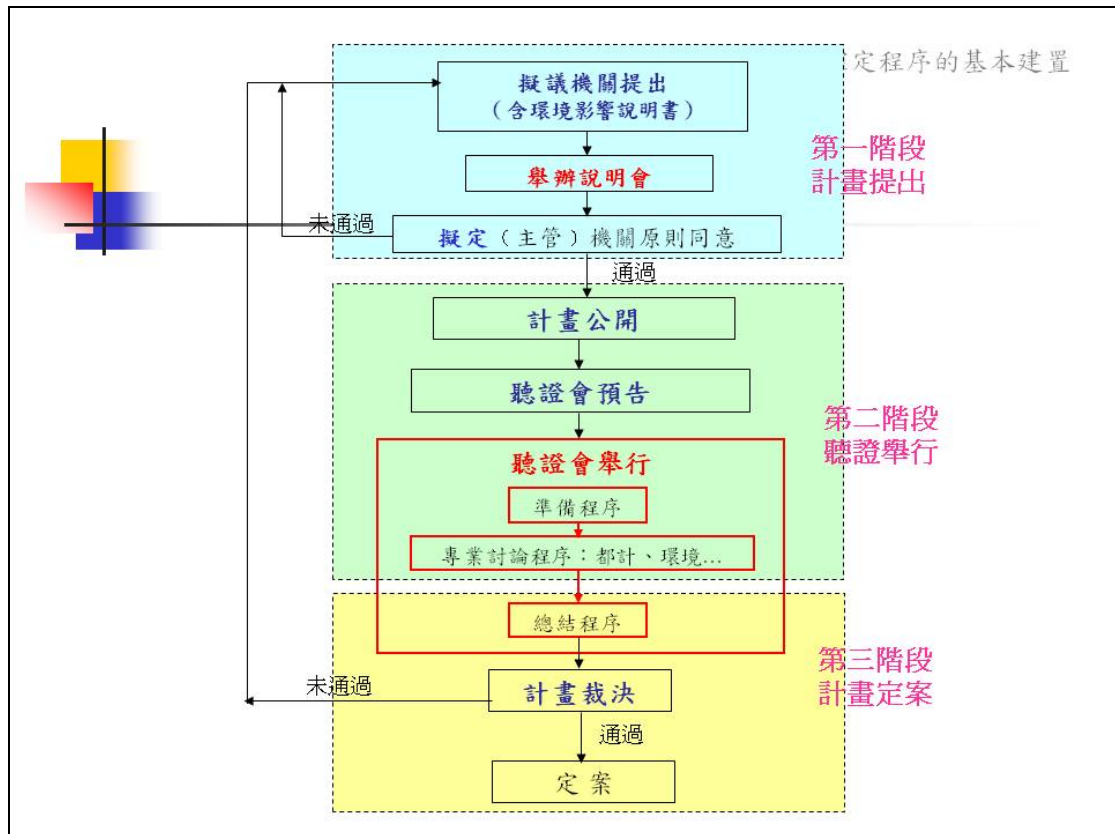
## 現行交通建設計畫的定案程序

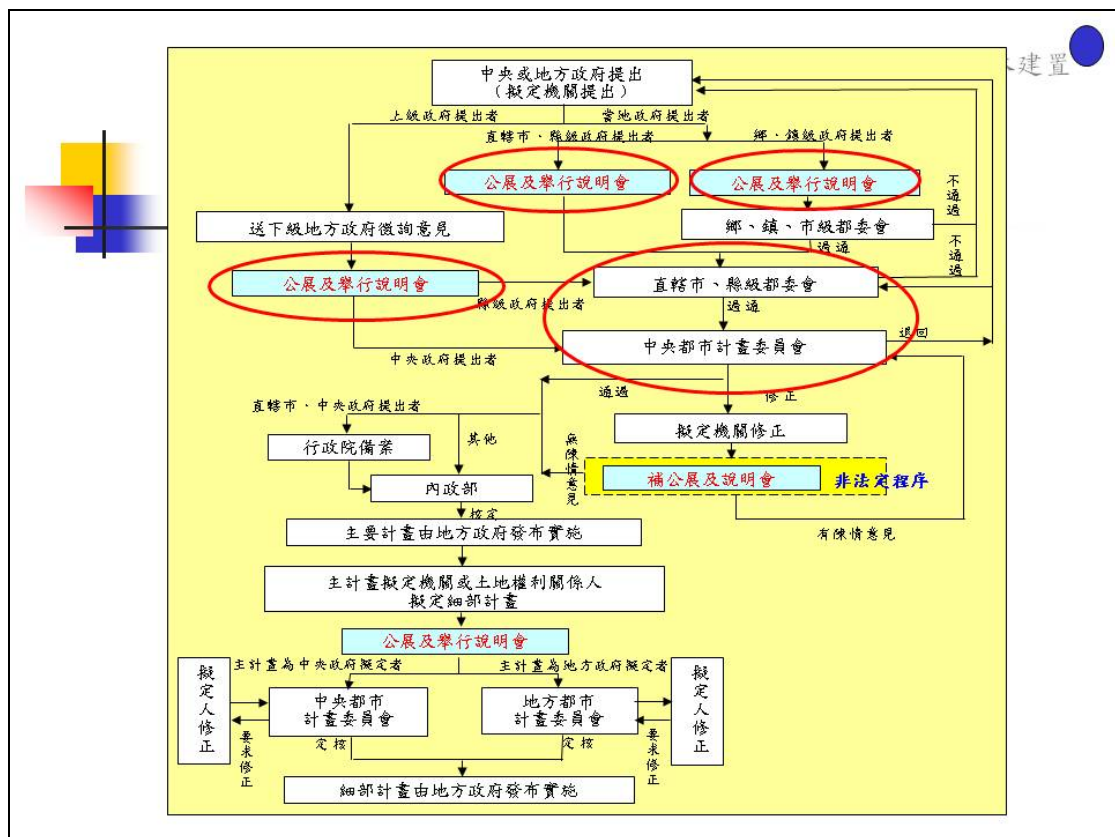
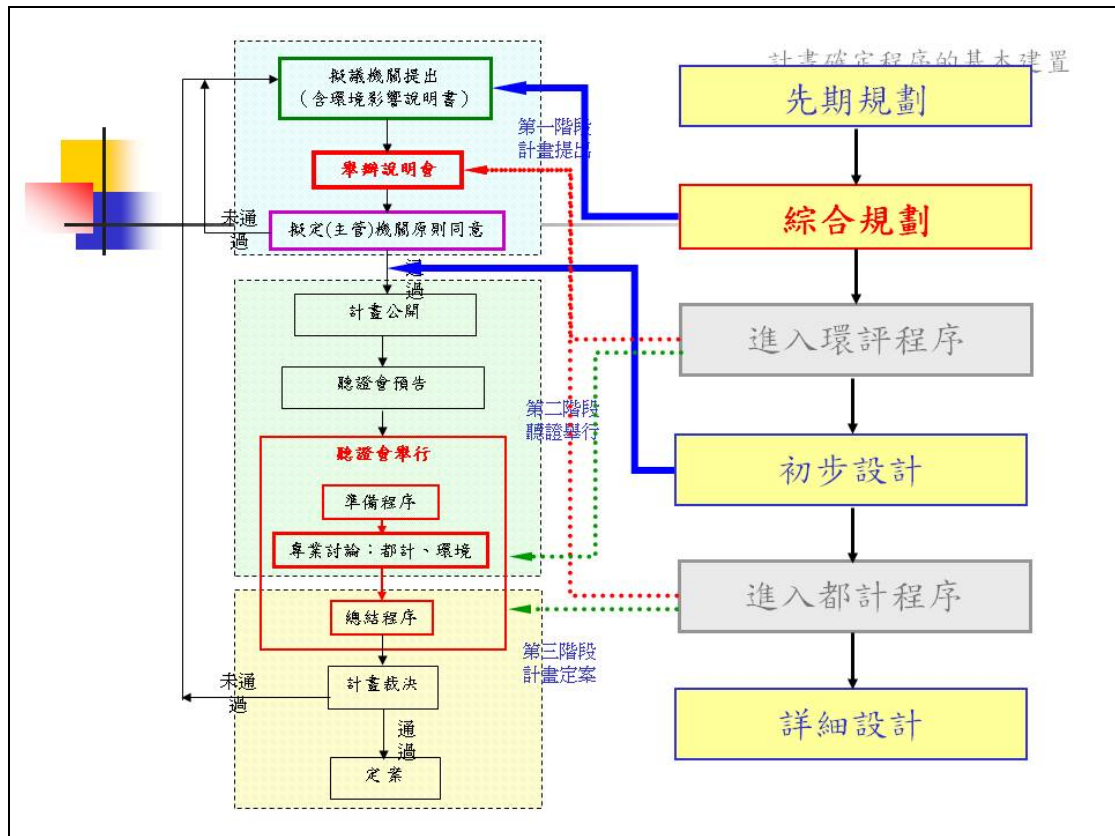


## 行政計畫的計畫確定程序

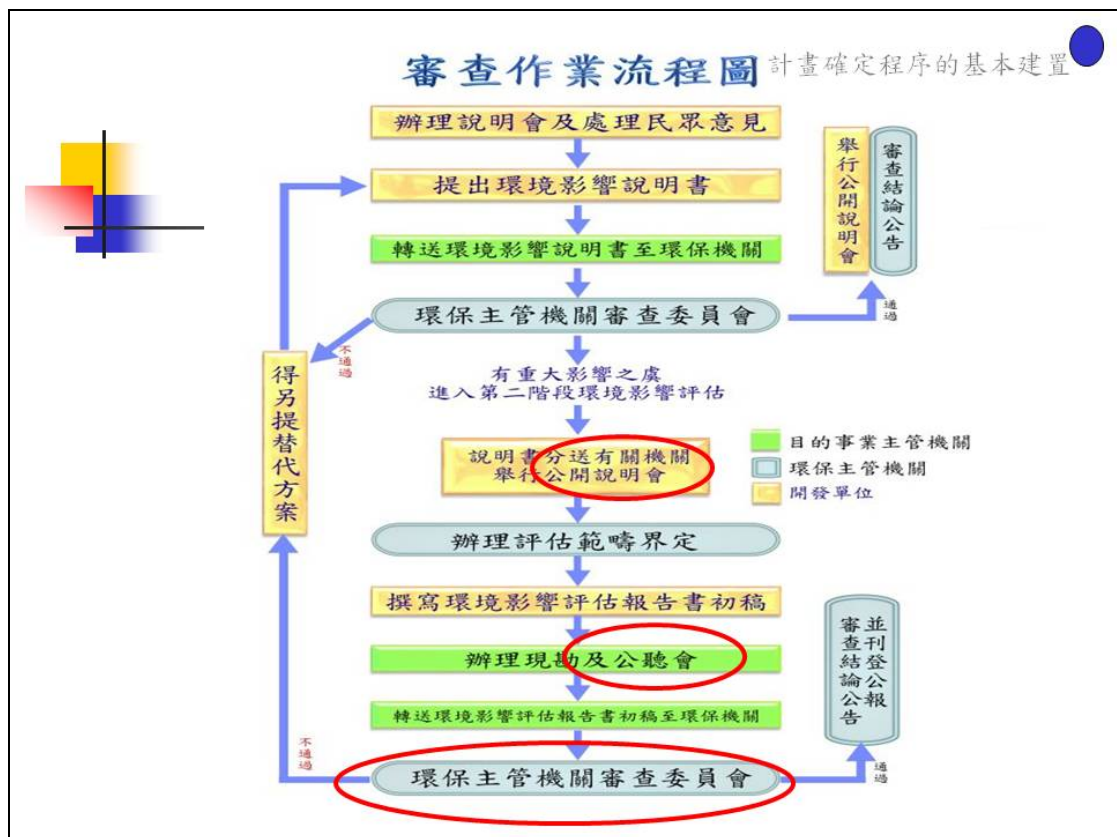
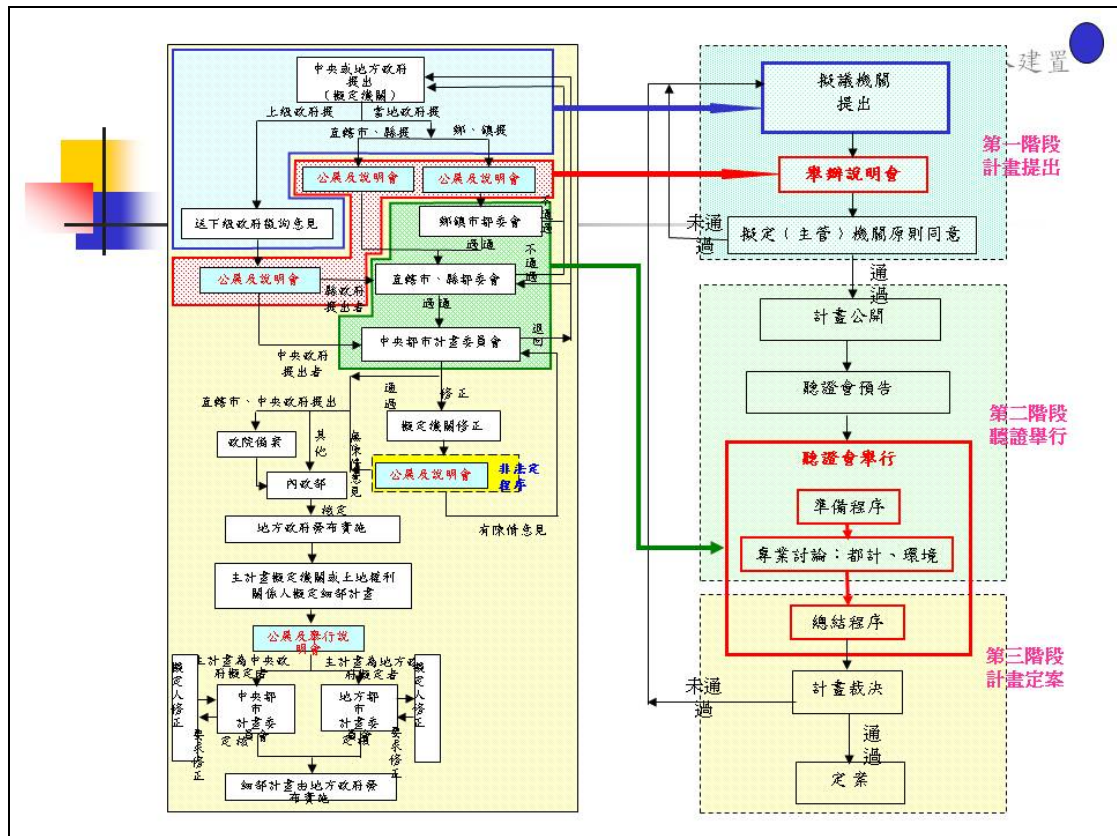
- 各國之步驟不一，主要為五大步驟：
- 整合後：三大階段五大步驟

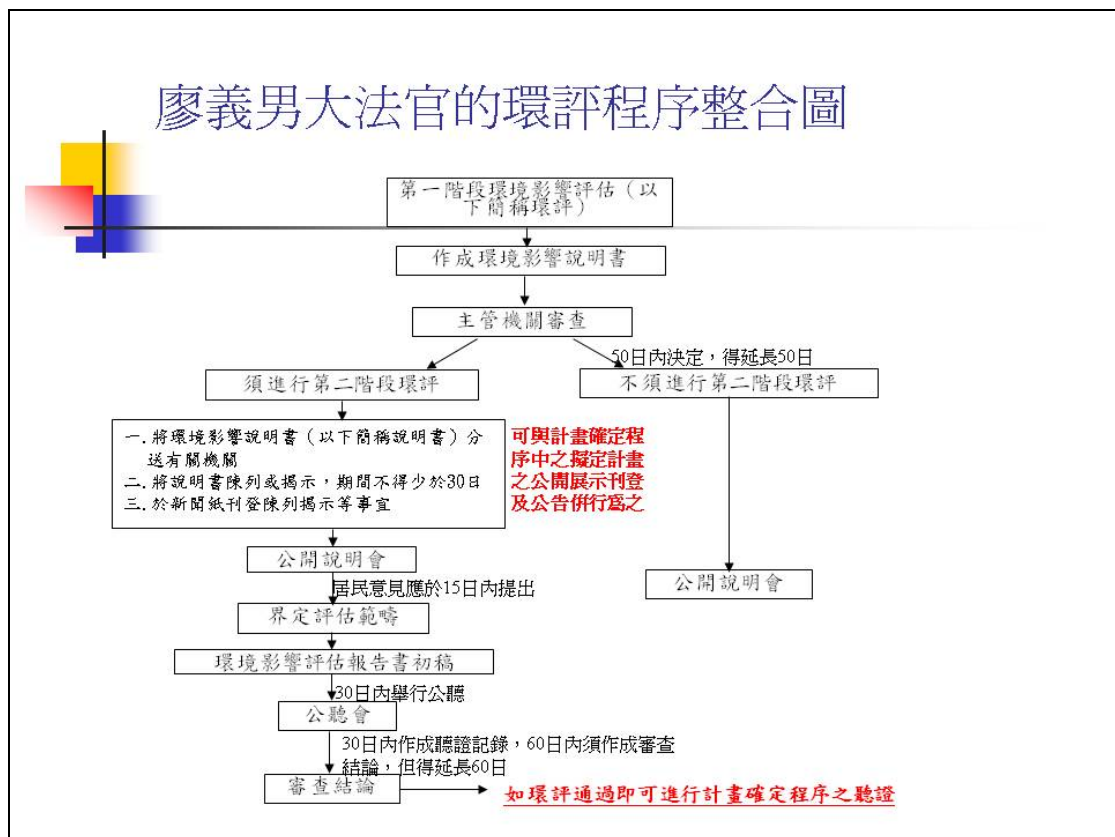
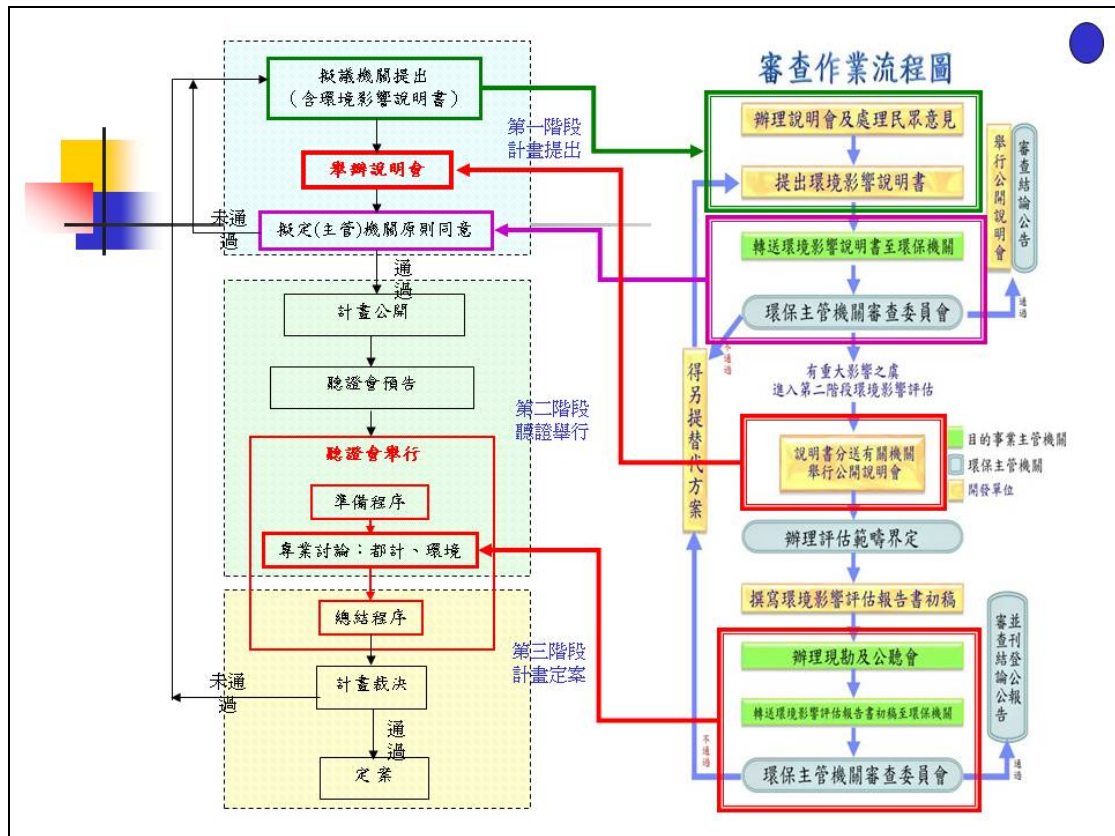




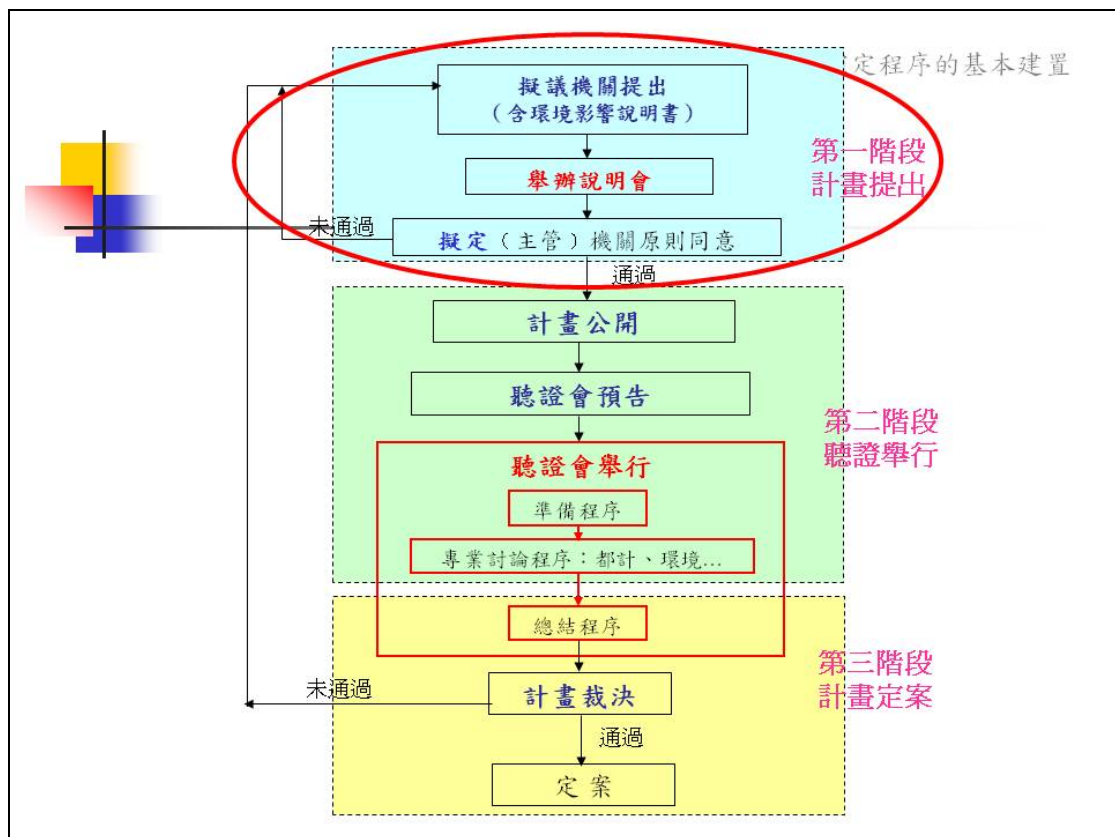




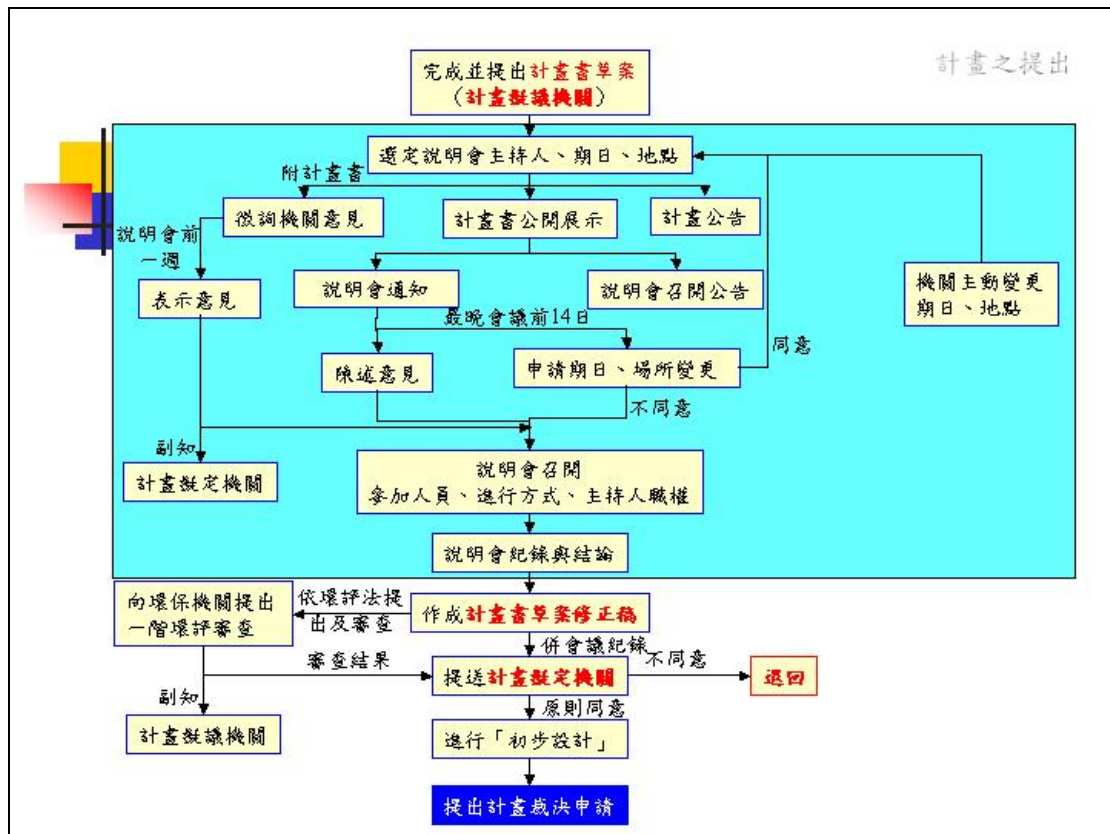
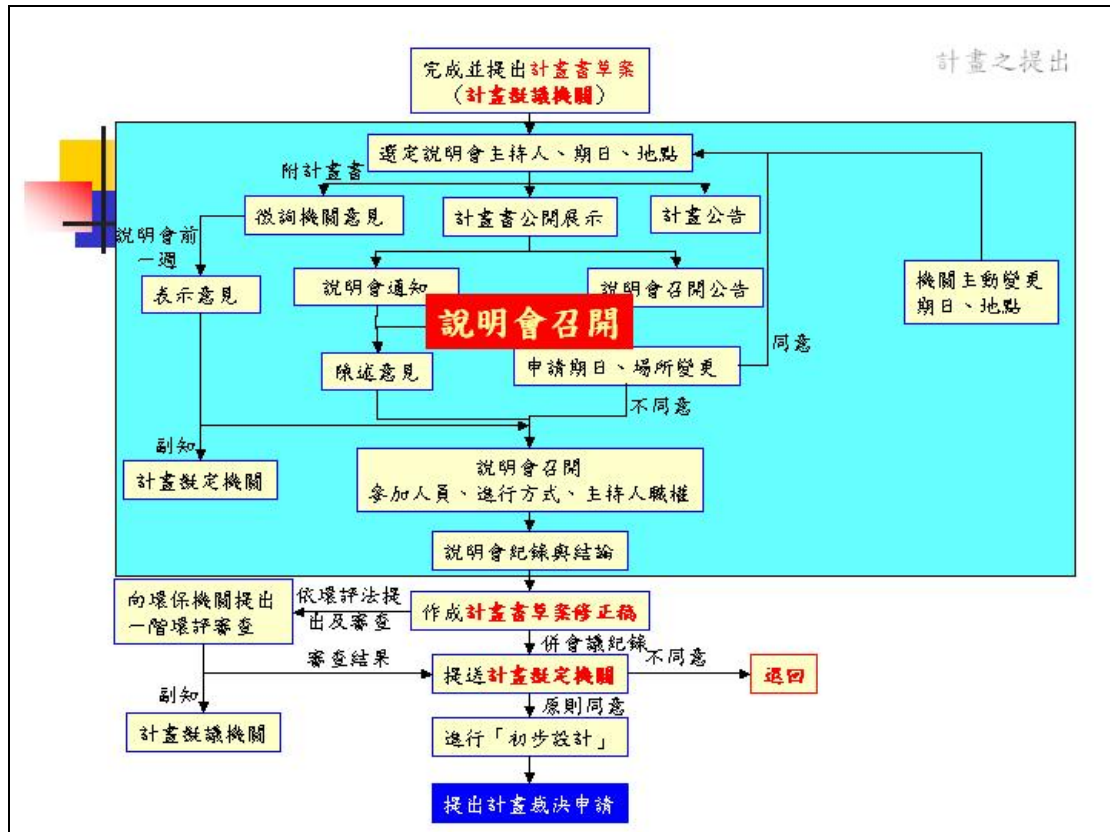




# 交通建設計畫的 計畫之提出

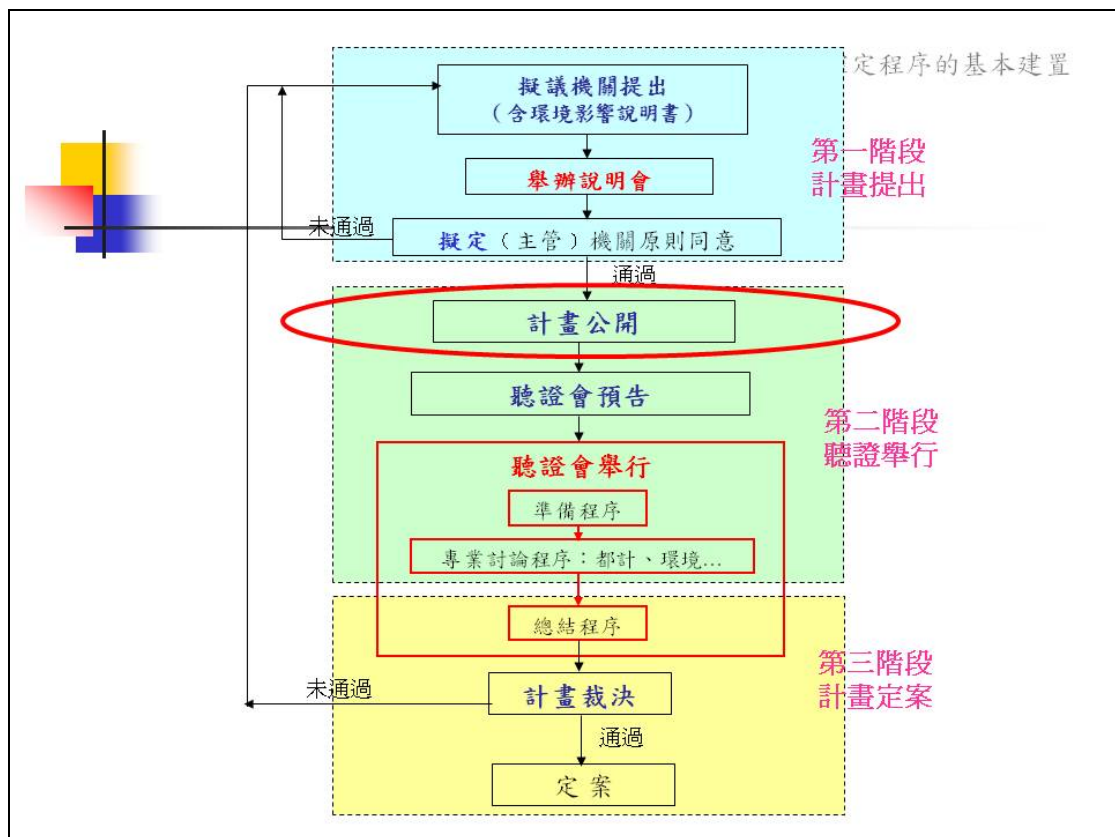


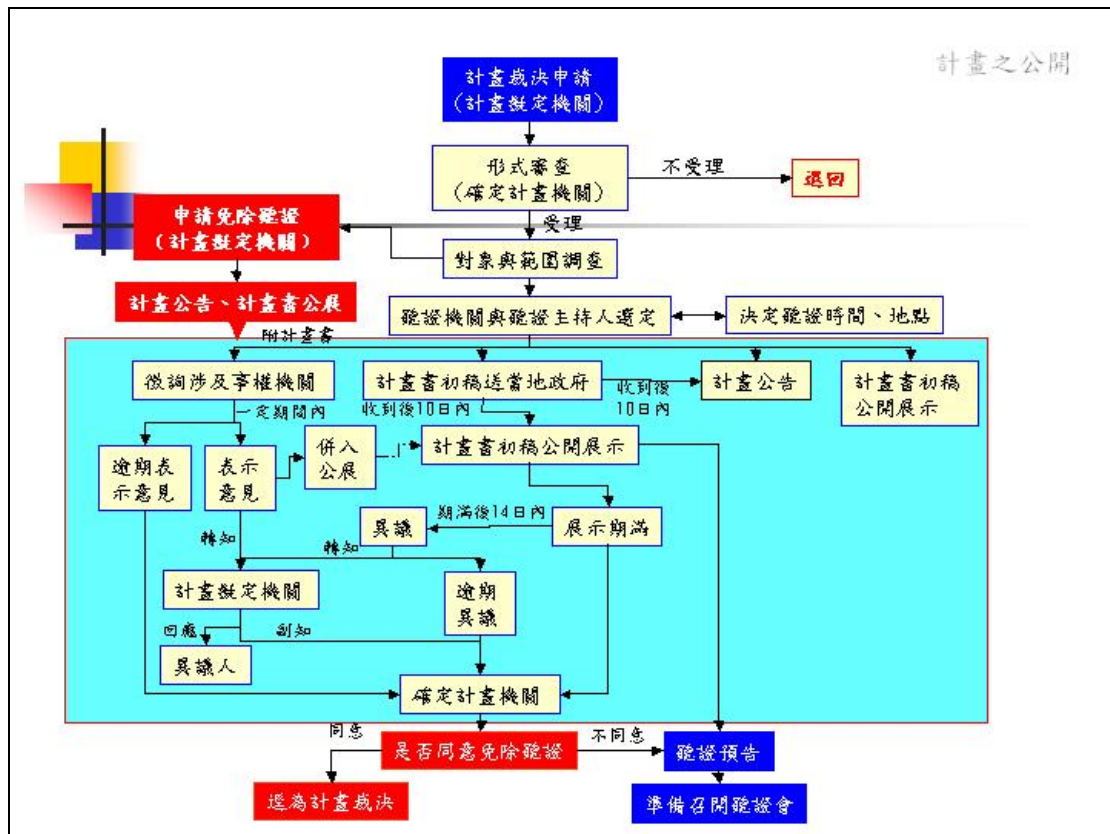






# 交通建設計畫的 計畫之公開





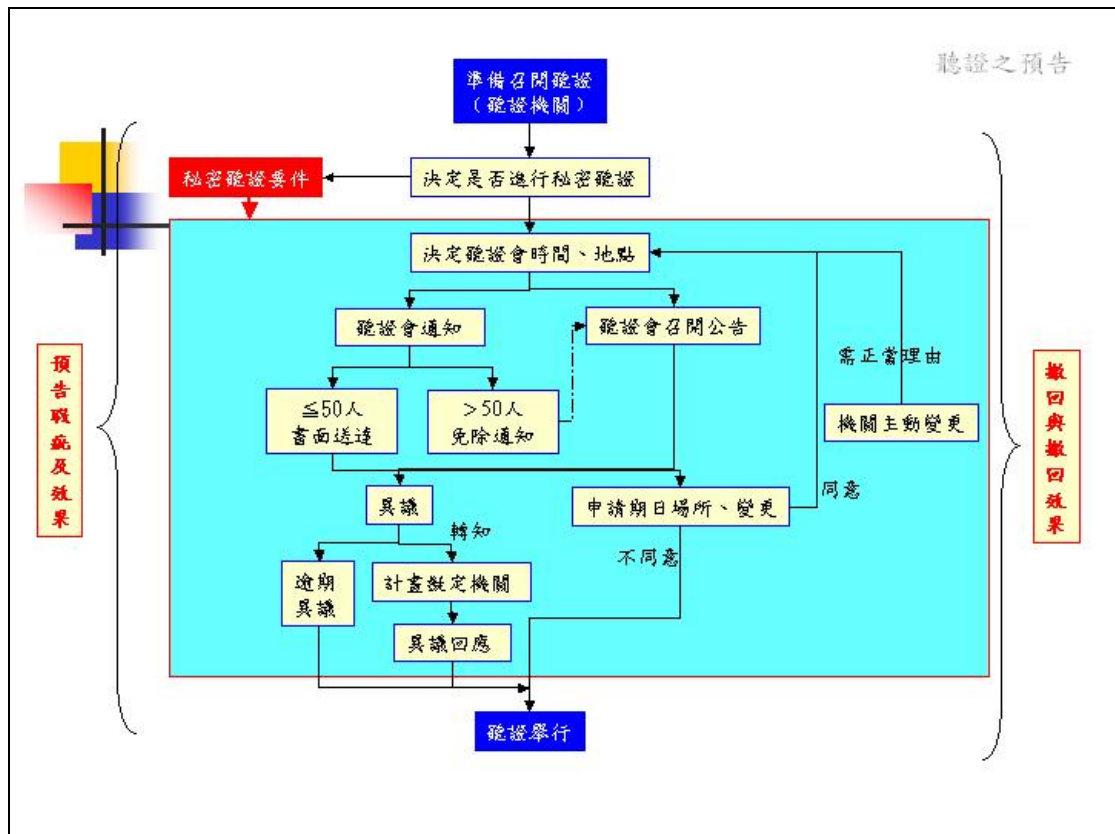
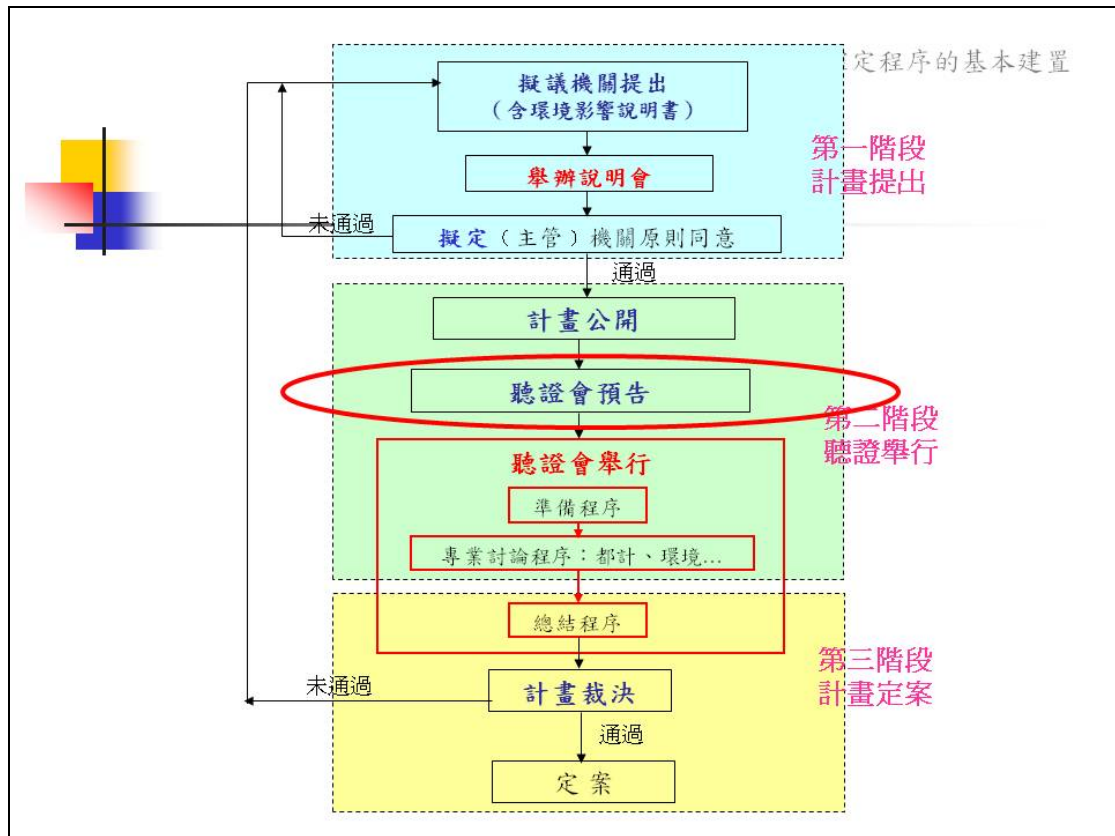
## 計畫公告內容比較

法規	行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案 (94.2 版)	環境影響評估公開發說明會作業要點草案	環境影響評估公聽會作業要點草案	各種漁業行政計畫之...之研究 (黃異, 民 91)	本研究
公告者	確定計畫機關、當地地方自治團體行政機關	開發單位	目的事業主管機關	—	確定計畫機關、當地地方自治團體行政機關
公告日期	1、確定計畫機關：(未規定) 2、當地行政機關：接到計畫書起 10 日內	說明會 10 日前	公聽會 10 日前	—	1、確定計畫機關：聽證前至少 69 日 2、當地行政機關：接到計畫書起 10 日內
公告期間	至少 3 日	(未規定)	(未規定)	—	至少 3 日
公告應備內容	1、擬訂計畫機關及計畫名稱 2、計畫內容摘要 3、聽證機關 4、公開展示計畫書之各級地方自治團體行政機關 5、提出異議之期間、方式及受理異議之機關 6、未於異議期間提出異議之效果 7、提出異議之人及權益受影響之人逾五十人時，關於聽證期日之通知得以公告代之 8、其他須公告周知之相關事項	1、說明會之事由與依據 2、說明會之期日及地點 3、說明會主要程序 4、邀請之機關、團體或人員 5、未能出席說明會者之意見表達方式及期限 6、擬進行預備說明會之期日及地點 7、舉辦說明會之開發單位 8、說明會之資料公開查閱之場所、地點或網站	1、公聽會之事由與依據 2、公聽會之期日及地點 3、公聽會之主要程序 4、邀請之機關、團體或人員 5、未能出席公聽會者之意見表達方式及期限 6、擬進行預備公聽會者，預備公聽會之期日及地點 7、舉辦公聽會之目的事業主管機關 8、公聽會之資料公開查閱之場所、地點或網站	1、公開陳列期間 2、提出異議的地點及時間 3、利害關係人的缺席不影響聽證程序之舉行 4、預期提出的異議聽證會及裁決程序不對酌 5、召開聽證會的通知，超過特定之人數時（德國設定為三百人），則改採公告方式，代替個別通知	1、擬訂計畫機關及計畫名稱 2、計畫內容摘要 3、聽證機關 4、計畫書草案公開展示之地點與期間 5、公開展示計畫書草案之各級地方自治團體行政機關 6、提出異議之期間、方式及受理異議之機關 7、未於異議期間提出異議之效果 8、提出異議之人及權益受影響之人逾五十人時，關於聽證期日之通知得以公告代之 9、其他須公告周知之相關事項

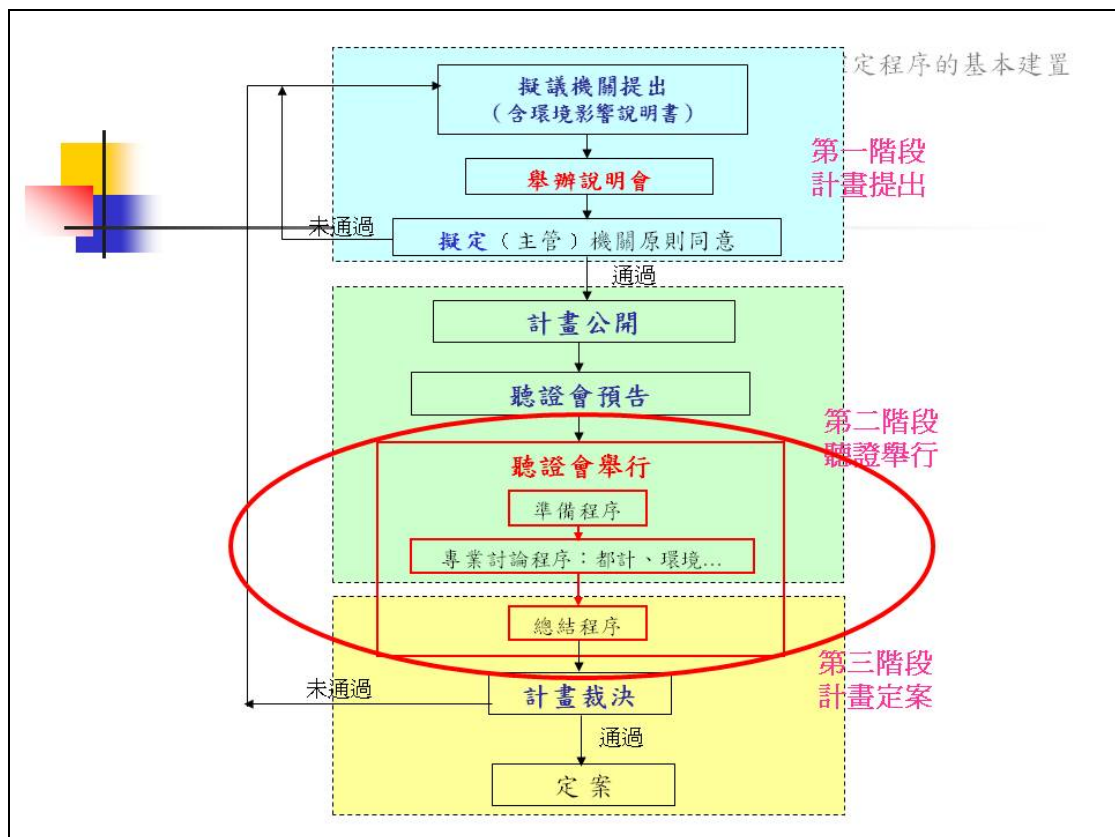
## 計畫書應備內容比較

法規或研究	行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案(94.2版)	環境影響評估法(環境影響評估書初稿)	大眾捷運法	從計畫行政看運輸計畫法制化(湯德彥、林國顯,民91)	本研究
計畫書應備內容	<ol style="list-style-type: none"> <li>計畫之緣由及目的。</li> <li>計畫之內容及重要措施。</li> <li>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。</li> <li>其他依法規命令應記載事項及有助於瞭解計畫之重要事項。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>開發單位之名稱及其營業所或事務所</li> <li>負責人姓名、住、居所及身分證統一編號</li> <li>評估書綜合評估者及影響項目撰寫者之簽名</li> <li>開發行為之名稱及開發場所</li> <li>開發行為之目的及其內容</li> <li>環境現況、開發行為可能影響之主要及次要範圍及各種相關計畫</li> <li>環境影響預測、分析及評定</li> <li>減輕或避免不利環境影響之對策</li> <li>替代方案</li> <li>綜合環境管理計畫</li> <li>對有關機關意見之處理情形</li> <li>對當地居民意見之處理情形</li> <li>結論及建議</li> <li>執行環境保護工作所需經費</li> <li>預防及減輕開發行為對環境不良影響對策摘要表</li> <li>參考文獻。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>規劃目的及規劃目標年</li> <li>運量分析及預測</li> <li>工程標準及技術可行性</li> <li>經濟效益及財務評估</li> <li>路網及場、站規劃</li> <li>興建優先次序</li> <li>財務計畫</li> <li>環境影響說明書或環境影響評估報告書</li> <li>土地取得方式及可行性評估</li> <li>依第十條第二項規定召開公聽會之經過及徵求意見之處理結果</li> <li>其他有關事項。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>目標與範圍</li> <li>確立中程計畫的規劃目標年、與長程計畫的規劃目標年</li> <li>資料蒐集與調查</li> <li>現況分析與未來預測</li> <li>方案研擬</li> <li>工程標準或技術可行性的說明</li> <li>經濟評估的說明</li> <li>財務評估的說明</li> <li>環境評估的說明</li> <li>周土計畫或都市計畫的說明</li> <li>其他附加的考量</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>計畫的目標與範圍</li> <li>計畫年期</li> <li>計畫與上位計畫在目標定位上之關聯性</li> <li>資料蒐集與調查</li> <li>現況分析與未來預測</li> <li>計畫方案內容與重要措施</li> <li>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</li> <li>工程標準或技術可行性的說明</li> <li>經濟評估</li> <li>財務評估</li> <li>環境衝擊</li> <li>說明會意見之處理情形</li> <li>其他因素</li> <li>原始調查與推估資料</li> </ol>

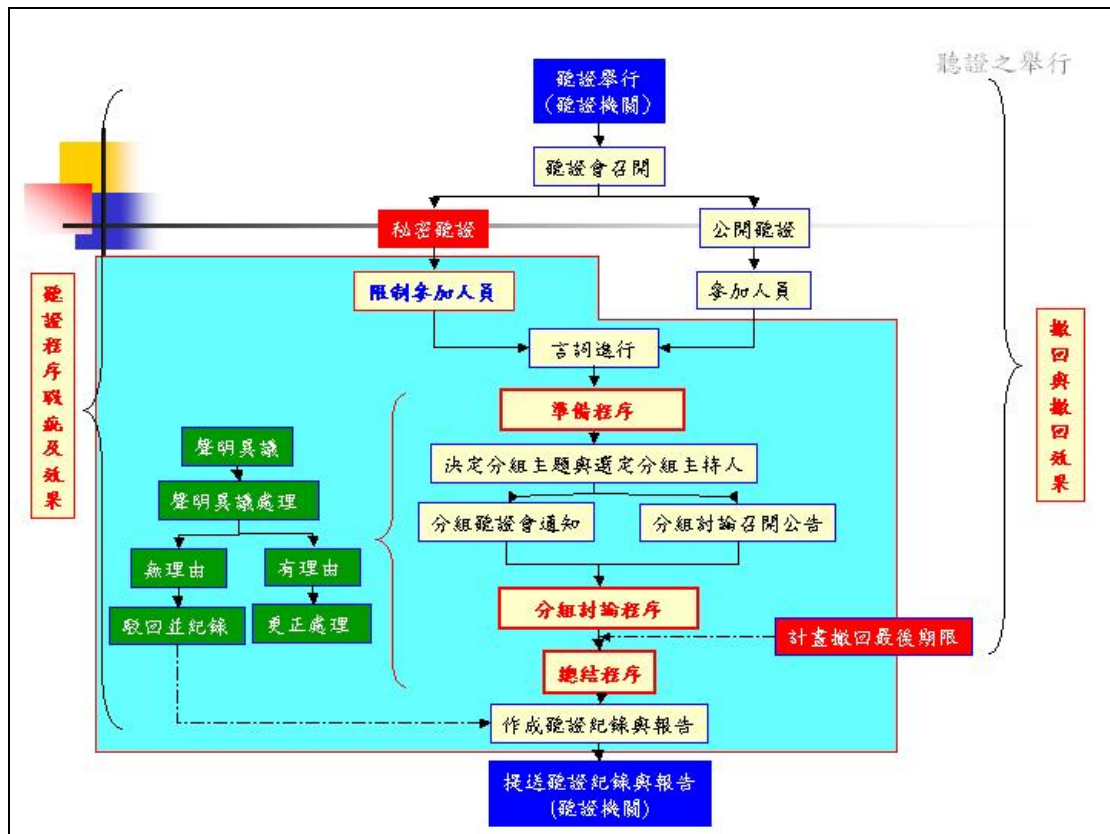
## 交通建設計畫的 聽證之預告



# 交通建設計畫的 聽證之舉行







聽證之舉行

## 得參加聽證之人

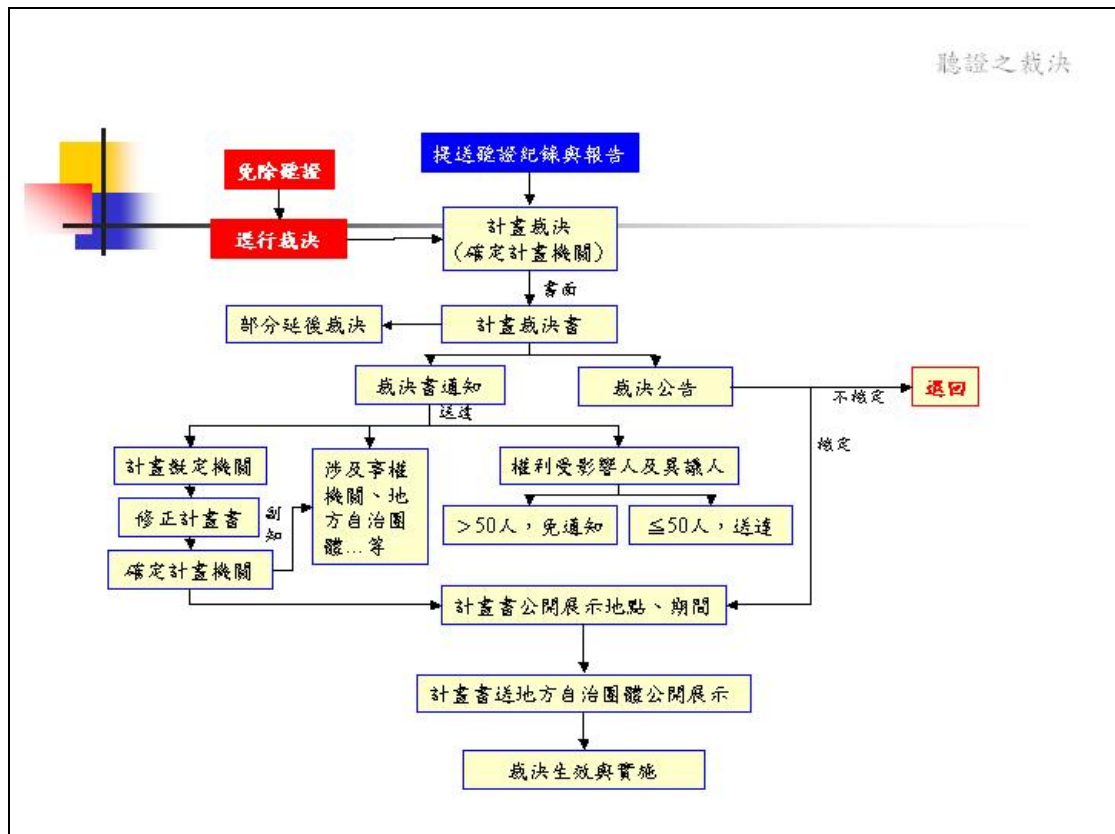
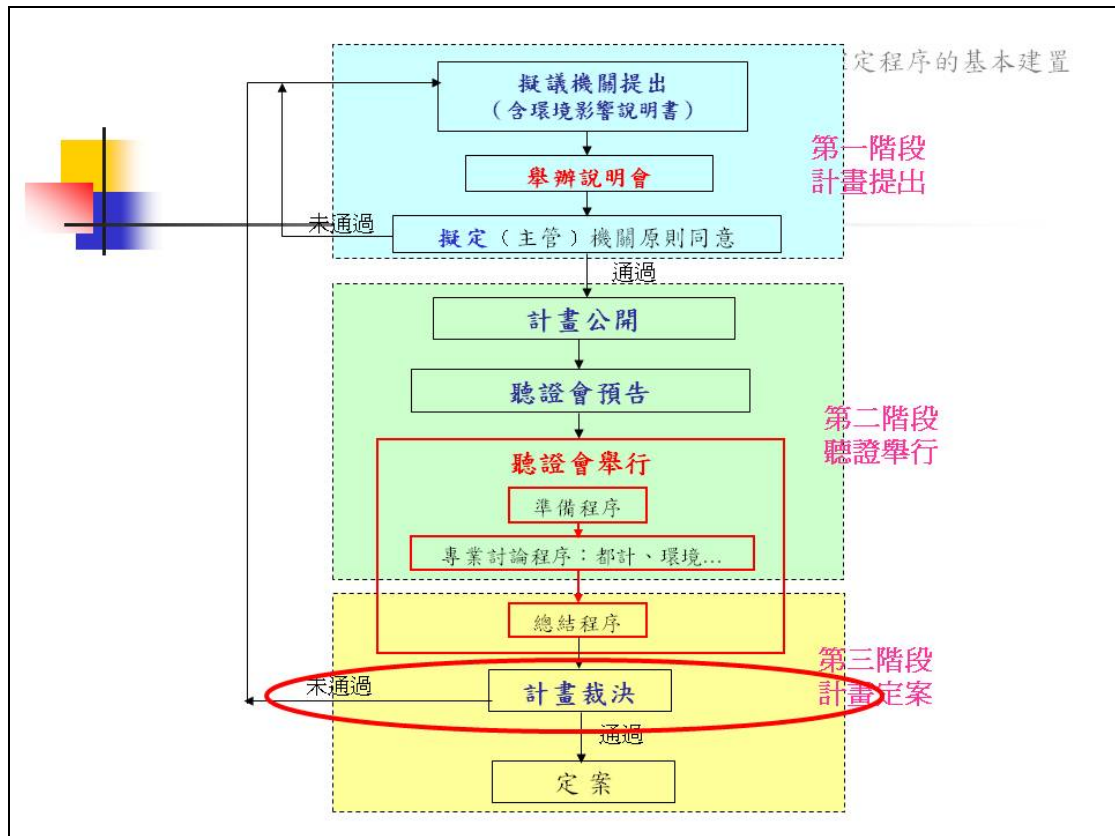
1. 當事人
  - ① 計畫確定裁決申請人
  - ② 申請人之相對人
  - ③ 相關事權機關
  - ④ 異議人：指時限內提出者
  - ⑤ 其他已知利益受影響人：因程序而權益受影響人
2. 參加人：指證人、鑑定人... 等
3. 當事人之代理人或輔佐人
4. 環境權人：計畫所在鄉、鎮、市之居民
5. 其他民眾

得參加秘密聽證之人

## 聽證主持人職權比較

法規	行政程序法	環境影響評估公聽會作業要點(草案)	環境影響評估公開說明會作業要點(草案)	本研究
會議	聽證會	公聽會	說明會	聽證會
主持人職權	<ol style="list-style-type: none"> <li>1、就事實或法律問題，詢問當事人、其他到場人，或促其提出證據</li> <li>2、依職權或當事人之申請，委託相關機關為必要之調查</li> <li>3、通知證人或鑑定人到場</li> <li>4、依職權或申請，通知或允許利害關係人參加聽證</li> <li>5、許可當事人及其他到場人之發問或發言</li> <li>6、為避免延滯程序之進行，禁止當事人或其他到場之人發言；有妨礙聽證程序而情節重大者，並得命其退場</li> <li>7、當事人一部或全部無故缺席者，逕行開始、延期或終結聽證</li> <li>8、當事人曾於預備聽證中提出有關文書者，得以其所載內容視為陳述</li> <li>9、認為有必要時，於聽證期日結束前，決定繼續聽證之期日及場所</li> <li>10、如遇天災或其他事故不能聽證時，得依職權或當事人之申請，中止聽證</li> <li>11、採取其他為順利進行聽證所必要之措施</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1、依職權或機關、團體、人員之申請，委託必要之調查</li> <li>2、依職權或申請，通知或允許機關、團體、人員參加公聽會</li> <li>3、許可機關、團體或人員之發問或發言</li> <li>4、為避免延滯程序之進行，禁止機關、團體、人員或其他到場之人發言；有妨礙公聽會程序而情節重大者，並得命其退場</li> <li>5、機關、團體或人員一部或全部無故缺席者，逕行開始、延期或終結公聽會</li> <li>6、機關、團體或人員曾於預備公聽會中提出有關文書者，得以其所載內容視為陳述</li> <li>7、認為有必要時，於公聽會期日結束前，決定繼續公聽會之期日及場所</li> <li>8、如遇天災或其他事故不能舉行公聽會時，得依職權或機關、團體、人員之申請，中止公聽會</li> <li>9、採取其他為順利進行公聽會所必要之措施。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1、依職權或機關、團體、人員之申請，委託必要之調查</li> <li>2、依職權或申請，通知或允許機關、團體或人員參加說明會</li> <li>3、許可機關、團體或人員之發問或發言</li> <li>4、為避免延滯程序之進行，禁止機關、團體、人員或其他到場之人發言；有妨礙說明會程序而情節重大者，並得命其退場</li> <li>5、機關、團體或人員一部或全部無故缺席者，逕行開始、延期或終結說明會</li> <li>6、機關、團體或人員曾於預備說明會中提出有關文書者，得以其所載內容視為陳述</li> <li>7、認為有必要時，於說明會期日結束前，決定繼續說明會之期日及場所</li> <li>8、如遇天災或其他事故不能舉行說明會時，得依職權或機關、團體、人員之申請，中止說明會</li> <li>9、採取其他為順利進行說明會所必要之措施。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1、詢問當事人、其他到場人，或促其提出證據。</li> <li>2、依職權或申請為調查</li> <li>3、通知證人或鑑定人到場</li> <li>4、通知或允許利害關係人參加聽證</li> <li>5、許可發問或發言</li> <li>6、得禁止發言；有妨礙情節重大者，得命其退場</li> <li>7、對無故缺席者，決定逕行開始、延期或終結聽證</li> <li>8、將當事人曾提出之有關文書內容視為陳述</li> <li>9、決定繼續聽證及其期日、場所</li> <li>10、遇天災或事故時，決定中止聽證</li> <li>11、指定聽證分組討論之分組</li> <li>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</li> <li>13、決定分組討論之主題數量與內容，同時彙整爭點</li> <li>14、決定是否進行秘密聽證</li> <li>15、其他為順利進行聽證所必要之措施</li> </ol>

## 交通建設計畫的 聽證之裁決





## 程序中的行政機關

	計畫擬議機關	說明會機關	計畫擬定機關	聽證機關	聽證主持人	聽證分組主持人	計畫確定機關
選定	依機關組織法之職權規定	計畫擬議機關	依各專業法律或機關組織法之職權規定	計畫確定機關或其指定之機關	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	計畫擬定機關之上級機關或共同上級機關。
注意事項	非為專業法律上之主管機關			不得與計畫擬定或擬議機關為同一機關。	1、僅授權主持聽證，未授權作成處分 2、不得為計畫擬議、擬定機關或計畫裁決人員	1、權限同聽證主持人 2、不得為計畫擬議、擬定機關或計畫裁決人員	不得與計畫擬定或擬議機關為同一機關。

## 交通計畫確定程序中之機關(1/2)

	公路			市區道路			鐵路		航空				商港埠	捷運系統	
	國、省道	縣鄉道	專用公路	公路系統	非公路系統		全國鐵路網	非全國鐵路網	國營航站	地方營航站	國營飛行場	地方營飛行場	交通部各港務局	中央提出	地方提出
					直、省轄市	其他									
擬議機關	高公局、公路總局...	地方交通局、工務局...	—	依國、省、縣、鄉道程序處理	地方交通局、工務局...	警建署	鐵工局、台鐵局、高鐵路	地方交通局、工務局...	民航局	地方交通局、工務局...	民航局	地方交通局、工務局...	交通部各港務局	高鐵路...	地方捷運局、工務局...
擬定機關	交通部	同上（地方政府）	—		同上（地方政府）	同上	交通部	同上（地方政府）	交通部（民航局）	地方政府	民航局	同上（地方政府）	交通部	交通部	同上（地方政府）

（ ）：與本研究所建議不同，為現行程序所規定之負責機關。

## 交通計畫確定程序中之機關(2/2)

	公路			市區道路			鐵路		航空				商港	捷運系統	
	國、省道	縣、鄉道	專用公路	公路系統	非公路系統	其他	全國鐵路網	非全國鐵路網	國營航站	地方營航站	國營飛行場	地方營飛行場	港埠	中央提出	地方提出
聽證機關	行政院	地方政府	—	依國、省、縣、鄉道程序處理	地方政府	內政部	行政院	地方政府	行政院	交通部	交通部	交通部	行政院	行政院	地方政府
確定機關	行政院	地方政府（交通部）	—	依國、省、縣、鄉道程序處理	地方政府（內政部）	內政部	行政院	地方政府（交通部）	行政院（交通部）	交通部	交通部	交通部	行政院	行政院	地方政府（行政院）

（）：與本研究所建議不同，為現行程序所規定之負責機關。

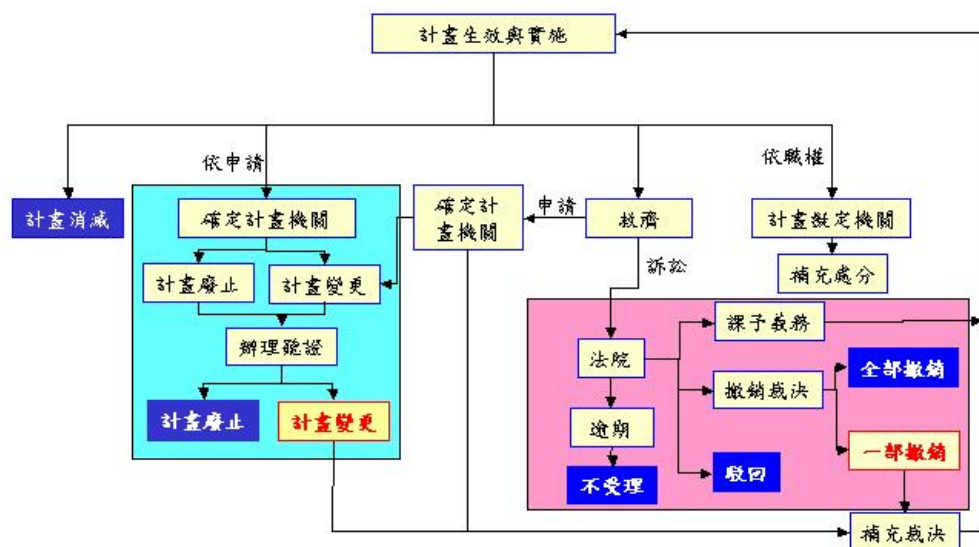
## 裁決瑕疵之處理

- 確保計畫之安定性
- 不適用行程法§111有關行政處分無效之規定
- 因裁決瑕疵而得為撤銷之要件
  1. 對公共利益或私人利益之衡量顯有瑕疵，並對結果有影響者
  2. 該瑕疵無法經由計畫修訂程序除去者

# 交通建設計畫的 計畫之變更、廢止與救濟

計畫之變更、廢止與救濟

## 計畫之變更、廢止與救濟





## 結論與建議

---

結論與建議



### 結論 (1/2)

---

1. 政府不只在解決過去或正在發生的事件，更需構思願景，對未來的問題，提出預防及解決之道
2. 現代行政計畫的定案程序強調民眾參與機制的建立，力求公益與私利間的衡平
3. 適用計畫確定程序的行政計畫要件：
  - ①計畫係為具體事件之專案規劃
  - ②為「一定地區土地之特定利用」或屬「重大公共設施設置」
    - ❶一定地區土地：面積>50公頃
    - ❷重大公共設施：  
離島地區：面積>0.5公頃或投資金額（不含土地費）>1億  
本島地區：面積>5公頃或投資金額（不含土地費）>20億
  - ③涉及多數不同利益之人
  - ④涉及多數不同行政機關權限



## 結論 (2/2)

4. 適用計畫確定程序的交通建設計畫種類：
  - 1) 中央主管機關擬定之一定地區土地或重大的公路、鐵路、機場（含飛行場）、大眾捷運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
  - 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
5. 整合後交通建設計畫之計畫確定程序，分三階段：
  - 1) 計畫提出(含：說明會舉辦與一階環評作業)
  - 2) 聽證舉行(含計畫書公開與聽證會舉行)
  - 3) 計畫裁決(含聽證報告作成與裁決作成)



## 建議

1. 計畫確定程序內相關關係人之權利義務內容，尚待更清晰明確之釐清，以利未來的條文化工程進行。
2. 有關「一定地區土地」與「重大公共設施」之定義，建議未來研究可再做更近一步的討論或分析。
3. 交通建設計畫所涉及之「受影響人」與「受影響地區」應如何界定，仍待後續研究之繼續探討。
4. 每一場聽證會議之最大參與人數或規模，亦待後續研究繼續探討。



簡報完畢  
敬請指教