

97-96-1249

MOTC-IOT-95-PBA009

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

中華民國 97 年 7 月

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

ISBN 978-986-01-4800-8



GPN:1009701632

定價200元

97-96-1249
MOTC-IOT-95-PBA009

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

著者：湯儒彥

交通部運輸研究所

中華民國 97 年 7 月

國家圖書館出版品預行編目資料

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 / 湯儒彥著. -- 初版.
-- 臺北市 : 交通部運研所, 民97. 07

面 ; 公分

參考書目:面

ISBN 978-986-01-4800-8(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

97013274

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

著 者: 湯儒彥

出版機關: 交通部運輸研究所

地 址: 臺北市敦化北路 240 號

網 址: www.iot.gov.tw (中文版>圖書服務>本所出版品)

電 話: (02)23496789

出版年月: 中華民國 97 年 7 月

印 刷 者: 群彩股份有限公司

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

五南文化廣場: 臺中市中山路 6 號・電話: (04)22260330

GPN: 1009701632 ISBN: 978-986-01-4800-8 (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份內容者, 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(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			
國際標準書號（或叢刊號） ISBN 978-986-01-4800-8(平裝)	政府出版品統一編號 1009701632	運輸研究所出版品編號 97-96-1249	計畫編號 95-PBA009
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 95 年 1 月 至 96 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>民國90年1月1日實施的「行政程序法」，其中第163條與第164條首次對我國行政計畫的計畫確定程序有一明確的程序規範，內容除限縮了行政機關的決策權限，也使得民眾參與的民主價值，得以更直接實質的在未來政府行政計畫的制定與決策過程裡獲得實踐的機會。惟，一直以來，各行政計畫因屬性差異頗大，政府一直無法有效提出可行之子法規範以供各機關遵循，導致其立法之美意落空。本研究為求落實民眾參與之精神，早日建構交通建設計畫定案之正當法律程序規範，乃針對交通計畫的計畫定案程序進行整體性的檢討，研訂適合的法規原則，以供未來建構交通建設計畫定案程序的有力參考。本研究為第一階段研究，目的在整合交通法規、都市計畫法規、環評法規與行政程序法中有關計畫審查與定案程序之規範，建構交通建設計畫確定程序之基本架構，做為後續探討各階段程序中更細部規範與課題之依據。</p>			
出版日期	頁數	定價	本出版品取得方式
97 年 7 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 I)			
ISBN(OR ISSN) ISBN 978-986-01-4800-8 (pbk.)	GOVERNMENT PUBLICATIONS NUMBER 1009701632	IOT SERIAL NUMBER 97-96-1249	PROJECT NUMBER 95-PBA009
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 January 2006 TO December 2007
KEY WORDS: Transportation construction plan, Due process of law, Administrative plan, Public participation, The submitting process of plans, Administrative Procedure Act			
ABSTRACT: <p>The Administrative Procedure Act went into effect in Taiwan on January 1st 2001. Via article 163 and article 164 of the law, it is the first time we have definite formal rules in laws to normalize the process of submission for administrative plans. This not only limits the power of authorities but also provides a public participation channel for citizens to directly participate in the decision making of administrative plans. However, so far, it has not been put into practice. For the differences of characteristics among administrative plans, the government has not yet submitted any detail regulations to normalize relative administration actions. Therefore, by surveying the existing decision making process of transportation construction plans, this study attempts to create prime principals for the due process and to establish available norms for the submission process, which will really put public participation into practice. This work, The Due Process of Submission for Transportation Construction Plans (Phase I), is a pilot study which reviews and integrates the existing submitting process of transportation construction plans and the relative provisions of Urban Planning Law, Environmental Impact Assessment Act and Administrative Procedure Act. According to studies and discussions, it gives a suggestion for the framework of the submitting process of transportation construction plans which is the base for following studies.</p>			
DATE OF PUBLICATION July 2008	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(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

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	3
1.3 研究內容及工作項目	3
1.4 研究方法及進行步驟	4
第二章 正當法律程序之定義、功能與定位	5
2.1 正當法律程序之意義	5
2.2 正當法律程序之性質	7
2.3 正當行政程序之功能	10
第三章 行政計畫中民眾參與方式之演進回顧	13
3.1 民眾參與的意義	13
3.2 民眾參與的管道與程度	14
3.3 我國行政計畫中民眾參與方式之演進	21
第四章 交通、都市（區域）計畫與環評案件之定案程序	33
4.1 計畫定案程序與計畫確定程序	33
4.2 現行各種交通計畫定案程序之法律規範	35
4.3 現行都市計畫與區域計畫程序	51
4.4 現行環境影響評估程序	61
4.5 小結	69
第五章 行政計畫之種類與功能	73
5.1 行政計畫之意義	74
5.2 行政計畫之功能	77
5.3 行政計畫的法律性質	79

5.4 行政計畫之種類與拘束力	84
5.5 交通計畫之種類與定位	89
5.6 都市與區域計畫之種類與定位	97
5.7 環評計畫之定位	100
第六章 交通建設計畫之計畫確定程序	101
6.1 行政計畫確定程序	101
6.1.1 計畫性質	101
6.1.2 計畫確定程序的目的與作用	104
6.1.3 確定計畫裁決之效力	106
6.1.4 計畫確定的步驟	109
6.2 交通建設計畫與都市（區域）計畫、環評程序之調和	113
6.2.1 現行程序	113
6.2.2 交通建設計畫與都市（區域）計畫、環評程序 間之程序調和	116
第七章 結論與建議	125
7.1 結論	125
7.2 建議	127
參考文獻	129
附件 1 96.1.8 所內相關意見之回應	131
附件 2 96.7.31 所內相關意見之回應	139
附件 3 96.12.10 第 1 次座談會會議紀錄暨處理情形	159
附件 4 97.1.18 第 2 次座談會會議紀錄暨處理情形	177
附件 5 簡報資料	193

表 目 錄	頁 次
表 3-1 ACIR 所作之民眾參與型式分類	15
表 3-2 我國之民眾參與型式分類	17
表 3-3 1969 年 Arnstein 提出的公民參與階層	18
表 3-4 1977 年 Arnstein 的公民參與六階梯理論	19
表 3-5 以座談會形式立法的民眾參與法律規範	26
表 3-6 以公開展覽形式立法的民眾參與法律規範	27
表 3-7 以說明會形式立法的民眾參與法律規範	28
表 3-8 以公聽會形式立法的民眾參與法律規範	29
表 3-9 以聽證或聽證會形式立法的民眾參與法律規範	30
表 3-10 以其他形式立法的民眾參與法律規範	31
表 4-1 都市計畫程序中各階段之性質	58

	圖 目 錄	頁 次
圖 4-1	公路興建計畫之計畫定案程序	39
圖 4-2	市區道路興建計畫之計畫定案程序	42
圖 4-3	鐵路興建計畫之計畫定案程序	44
圖 4-4	航空站與飛行場興建計畫之計畫定案程序	46
圖 4-5	大眾捷運系統之計畫定案程序	49
圖 4-6	商港港埠興建之計畫定案程序	50
圖 4-7	商港港埠興建計畫之審查架構圖	50
圖 4-8	都市計畫定案程序	57
圖 4-9	區域計畫定案程序	59
圖 4-10	環境影響評估 2 階段審查流程圖	64
圖 4-11	環境影響評估 2 階段過程中之公民參與	68
圖 5-1	行政計畫的種類	87
圖 5-2	我國現存運輸計畫之態樣	90
圖 5-3	王慶瑞君所提出交通建設計畫之分類	93
圖 6-1	行政計畫定案之主要步驟	109
圖 6-2	目前交通建設計畫與都市（區域）計畫、環評之 流程圖	114
圖 6-3	整合後之交通建設計畫確定程序流程圖	121
圖 6-4	現行都計程序與新整合程序中民眾參與程序 之對應關係圖	122
圖 6-5	現行環評程序與新整合程序中民眾參與程序 之對應關係圖	123

第一章 緒論

1.1 研究背景及目的

在現代民主國家，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，而行政計畫研擬過程中的「民眾參與」，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。

我國自民國 50 年代以後，即存在民眾參與公共政策的形式程序，當時民眾參與之形式僅限於「公開展覽（以下簡稱『公展』）」與「陳情」。80 年代初期的政府施政，則有行政機關自己所做的「民意調查」與平面媒體上的「民意論壇」、電子媒體上的「叩應（call in）」政論節目等等，均可算是一種民眾參與對公共事務表達意見的途徑或管道。但是這些參與的形式，絕大多數均欠缺法源依據，不但行政機關有主導是否參採民眾意見之決定權，且民眾的意見或參與後彙整而得之結論，更僅具參考性，對行政機關並無任何拘束力。直到民國 83 年制定的「環境影響評估法」，可謂我國第一部以成文法法律形式，提供民眾面對面，直接與主管官員對具體行政計畫案件，進行理性對話的法律規範，也使得我國計畫行政的實質內涵，邁入互動式的民眾參與。

然而，雖然民眾擁有參加行政機關所舉辦之說明會或公聽會權利，但由於會議過程中相關發言之法律效力欠缺規範，導致會議上容易出現各說各話的場面，其最後之裁決仍由主管機關依自己之心證做成決定，民眾參與的形式意義似乎仍遠大於其實質意義。民國 88 年制定之行政程序法為我國行政法之重要法典，其中第 163、164 條更明文規範政府重要行政計畫應經公開及聽證之程序，為行政計畫決策的民眾參與進程又往前推進一大步。

依據行政程序法第 164 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。」同條第 2 項：「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。」惟，一直以來，因各部門行政計畫之屬性差異太大，法務部一直無法有效提出可行之通則子法，以供各行政部門遵循，因此，有關行政計畫的定案程序便一直成為行政程序法實施後的一項法律空白，將行政程序法落實民眾參與、人民主體的美意大大打了折扣，至今仍是空中閣樓，制度落實遙遙無期。

交通建設計畫屬行政計畫之一種，受行政程序法計畫確定程序之拘束。本所前於民國 88 年完成「運輸計畫法制化之研究」¹⁻¹案後，即發現未來行政程序法所要求之聽證程序，將成為交通建設計畫定案過程中之重要法律規範，亦將是交通建設計畫定案過程中，最棘手而難以處理之程序。

為求早日將交通建設計畫回歸正常的行政程序規範，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規範下，對交通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，以供未來交通建設計畫定案程序建構之有力參考。本研究屬第 1 階段之研究，將探討交通專業法律、都市計畫法、區域計畫法與環境影響評估法等不同法律在針對交通建設計畫案時，不同的審查或核定程序間，所造成可能的衝突與矛盾問題進行探討。

目前各交通專業法律（如公路法、鐵路法、大眾捷運法…等）雖多有計畫定案之程序規範，但由於交通建設計畫通常均涉及土地使用之變更，故在計畫定案前，不免需要通過都市或區域計畫之審查程序，且當建設之開發量體超過一定規模時，尚需適用環境影響評估法之相關程序。然而，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¹⁻²。因此，當遭遇都市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，而有嚴謹的定案程序規範，則勢必發生其與都市計畫程序、區域計畫程序或環境影響評估程序等不同程序間相互交錯，甚至矛盾衝突的爭議，尤其是各自的民眾參與程序，更涉及不同程序間調和與相關行政處分效力的衝突，亟待整合解決，故本研究將首先針對交通計畫、都市（區域）計畫與環境影響評估程序間之相互交錯關係進行研究，冀以釐清彼此間在行政法意義上的功能與定位差異，並在維護各法律程序規範原來的立法精神下，嘗試整合其民眾參與程序，以調和不同程序間的衝突爭議。

研究中先界定民眾參與的憲法意義，繼而回顧以往我國政府決策過程中有關民眾參與之相關法律規定與發展歷程，再探討目前交通建設計畫、都市計畫與進入環評審議程序之開發計畫的計畫種類、計畫功能、計畫定案或審查程序、各種類計畫間之關係與裁決

¹⁻¹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 9 月 7 日。

¹⁻²現行大眾捷運法中有民眾參與程序，但係屬極少數之例外。

效力…等課題，最後就 3 種不同程序間之整合，提出本案之建議，供相關立法、決策與執行機關之參考。

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 163 條所稱之行政計畫為研究對象，並以交通建設計畫為本案研究之範圍。惟，因交通建設計畫與都市計畫、環境影響評估等程序，均具有「涉及多數不同利益之人」或「涉及多數不同行政權限」之性質，且前 2 者同屬行政計畫之一種，後者環評程序，雖只是一項審查機制，但其審查的標的即為開發計畫或行政計畫，因此，其程序的內涵與行政計畫密切相關。故在探討交通建設計畫定案程序之相關細節與課題前，有必要先釐清都市計畫與環評程序之法律定位與性質，同時對於該類計畫或程序與交通建設計畫間之交互影響關係，及其與交通建設計畫制定程序與裁決程序之先後關係，做一學理上之討論，以為下一階段確立交通建設計畫定位與定案程序之深入研究準備。

根據上述，本案研究之對象及範圍界定如下：

- 1、探討都市計畫之定案程序，而不涉及都市計畫內容之決定。
- 2、探討環境影響評估之審查程序，而不涉及環評項目及其內容。
- 3、探討交通建設計畫之屬性，而不涉及計畫之內容及應備項目。
- 4、探討都市計畫或環評程序中各種民眾參與方式，及其在法律上之意義與效果。

1.3 研究內容及工作項目

本研究計畫進行之研究內容包括：

- 1、回顧我國行政計畫中民眾參與活動之發展歷程。
- 2、探討行政作為中，正當法律程序之性質、功能與定位。
- 3、探討交通、都計（區域）等行政計畫與程序的類型、屬性與效力範圍。
- 4、回顧都市（區域）計畫法、環境影響評估法之規範內容與審查功能設計。
- 5、探討現行交通專業法規中交通建設計畫之定案程序。
- 6、探討都市（區域）計畫程序之審查與核定程序。
- 7、探討環境影響評估之審查程序與法律屬性。
- 8、探討交通建設計畫在都市（區域）計畫與環境影響評估程序中之定位與關聯性。
- 9、整合交通建設計畫、都市（區域）計畫與環境影響評估之程序。

1.4 研究方法及進行步驟

本研究所進行之步驟與方法為：

- 1、從憲法法理上，探討正當法律程序之意義。
- 2、透過都市（區域）計畫、環評程序與交通建設計畫，分析各種計畫之屬性、定位與效力。
- 3、以交通建設計畫、都市（區域）計畫法及環境影響評估程序為對象，探討目前各計畫之定案程序，並依其計畫定案過程之嚴謹程度，探討計畫之效力範圍。
- 4、最後就行政程序法中行政計畫之規範，對交通建設計畫之屬性做一定位，並將交通建設計畫、都市（區域）計畫、環境影響評估等程序做一比較與整合，作為未來界定交通建設計畫屬性與公聽程序內容及相關程序規範之討論基礎。

第二章 正當法律程序之定義、功能與定位

2.1 正當法律程序之意義

憲法上正當法律程序的要求，原始的意義在於藉由對政府公權力行使的限制，來保障人民的權利，以免受政府濫權之害。換言之，正當法律程序富有濃厚的「防弊」意義²⁻¹，更明確的說，其保護的對象是人民或行政作為的受處分人；而防弊的對象，則為擁有公權力的政府或其他各種公權力的行使人。

以往我國各種行政行為在程序上並無統一之規範，各機關為達成其自身之施政績效與行政目的，或自訂規範，或累積習慣自成一格形成行政慣例。雖然亦能維持運作，但畢竟這些成文或未成文的規範，主要目的均仍在確保行政機關行政作為的順利進行，故在程序的設計上常是五花八門，但在對人民權益保障的考慮上，卻常又是乏善可陳。因此，民國90年實施的行政程序法，規範行政機關做成各種行政決定時（或行政行為實施前），所應遵循的程序，其重要的目的即在確保政府所有行政程序均應符合正當性與合憲性之要求，尤其在行政程序中，更不能忽視對人民基本權利的保障。

「正當程序」亦稱「正當法律程序」，其理念源自於英國法上的「自然正義法則（rules of natural justice）」²⁻¹。而所謂「自然正義」，係指任何人不假思索，依其固有的理性即可判斷為正當者。早期的自然正義理念僅適用於司法程序，後來擴張至適用於行政程序之上。英國國會認為「自然正義」應包括：當事人應受告知、當事人應有表示意見的機會、決策者應該公正、決定應附理由、決定書應附記救濟途徑等。日本學者（鹽野宏）則認為日本行政手續法中的正當程序應包含：告知聽證、閱覽文書、理由附記及處分基準的設定與公告等。而我國學者湯德宗君之研究則認為，我國行政程序法中的正當法律程序共內包含：公正作為義務、受告知權、聽政權與說明理由義務等4項要素²⁻²。

1、公正作為義務（duty to act fairly）

公正原則，又稱禁止偏頗原則（the rule against bias），源自於「任何人不得自斷其案（no man shall be a judge in his own cause）」之法諺。我國行政程序法中諸如迴避制度、組織適法與禁止片面接觸等規定，其目的均在確保行政作為符合公正作為義務的價值目標，防止主事者基於個人利益或其

²⁻¹ 葉俊榮，環境行政的正當法律程序，翰蘆出版社，2001年11月，p.7。

²⁻² 湯德宗，行政程序法論，元照出版社，2000年10月，pp.11-28。

他個人因素，而在面對個案或事件時，在決策或判斷上出現偏頗。

2、受告知權（right to be informed）

當行政行為涉及特定人民權益的影響或侵害時，行政程序中之當事人或利害關係人，其權益不僅應受考慮，更應受到一定的法律保障。而保障的最基本內容，即是讓當事人或利害關係人有獲悉其利害攸關事務之事實與決定之權利。

受告知權的重要性，係在透過該資訊的知悉，當事人才有可能對其自身權益的影響有所知悉，並進行必要之保護或防禦作為。而所稱之受告知權，其權利之內容除應告知之資訊內容本身的真實外，更應包括告知的時間、告知的資訊型態與告知的方式等，均應受到規範，以防止行政機關以技術性手段進行干擾或阻撓。

3、聽證權（right to be heard/ right to hearing）

聽證之概念最早出現於英國，其目的在讓當事人得就「指控」或「不利決定」進行答辯或防禦的機會，而行政程序中的聽證程序即是在保障當事人或利益受影響者，在行政機關作成行政決定前，具有答辯或說明的機會。因此，聽證權除要求在制度上需有答辯與防禦機制的平台提供外，更要求裁判者必須落實「兩造兼聽（both sides shall be heard）」的理念，以防止聽證徒具形式，而完全不具當事人權益防禦或保障之實質功能。

然而何謂「聽證」？湯德宗君認為²⁻³：聽證就是言詞辯論，並以公開方式進行為原則，其正式程序基本上係模仿法庭之訴訟程序，強調程序的要式性與聽證紀錄對行政行為的拘束性。

由於我國行政程序法第1章第10節之「聽證程序」，其制度設計基本上係針對已經發生的個案爭議，建置一爭議的解決程序與途徑，與行政計畫中「民眾參與」程序是為一尚未定案的行政計畫，建置一個行政機關與民眾或不同利益團體間調和、溝通、互動的平台不同。因此，行政計畫的「公開及聽證程序」是否應適用行政程序法第1章第10節的相關規範，學者們本有不同意見。惟，在目前欠缺其他更恰當的

²⁻³ 湯德宗，行政程序法論，元照出版社，2000年10月，p.25。

制度設計下，多數的見解均傾向接受依循行政程序法第一章第 10 節聽證程序的規範。

行政程序法中有關舉行聽證的時機，係規範於第 107 條：

①法規明文規定應舉行聽證者

②行政機關認為有舉行聽證之必要者

前者屬法定需舉行聽證者；後者則屬行政機關之裁量。

然而目前行政程序法中明文規定「應」舉行聽證者，僅第 164 條第 1 項之行政計劃確定程序。至於其他法律（見表 3-9），則因以往法律對「聽證會」欠缺明確定義，加諸國內有關「公聽會」與「聽證會」兩名詞混用情形嚴重（見表 3-8、3-9），導致是否所有行政法規中所規範之「公聽會」或「聽證會」，在程序是否均需適用行政程序法，其實仍有相當大的爭議。惟，因何種事務應適用聽證程序非本研究探討之範圍，在此不擬贅論。

4、說明理由義務（duty to give reasons）

行政決定應說明理由及其法律依據，以使當事人不僅知道該決定為何，亦能清楚了解決定者做成決定的依據，從而於必要時得以進行救濟，有效遂行其防禦權利，是故在正當法律程序中，乃要求主管機關應對其決定內容具有主動清楚說明原由之義務。

惟對於非在該說明理由內之事項，是否仍得為日後主管機關主張之內容，則恐怕仍有相當大之討論空間。而本研究基於說明理由義務係為相對當事人防禦權行使的目的所設計，則一般訴訟法上所強調之「武器平等原則」，亦應適用於此，換言之，非說明理由內之事項，未來將不得再做為行政機關相關理由之主張，以確保當事人之權益。

2.2 正當法律程序之性質

政府施政不只要有程序，而且要是「法律」程序，更要求此一法律須符合「正當」之要求，也就是該程序必須是「正當法律程序」²⁻⁴，則施政才有正當性，民眾亦才有服從與配合之義務。而正當法律程序之所以被強調，主要係在於人民基本權利保障與行政效能追求或行政目的達成兩種價值間的扞格，尤其行政計畫之內容隨

²⁻⁴ 葉俊榮，環境行政的正當法律程序，翰蘆出版社，2001 年 11 月，p.7。

事務的性質、外在情境變化、未來的不確定性…等因素，導致其很難加以明確化、型態化，於是法律在行政計畫的計畫實體內容部分難以著力，但為踐履人民權益保障之憲法價值，於是在行政計畫相關程序上的要求，便顯得格外重要。據此，為調和兩種價值，乃在程序上以「正當法律程序」概念加以涵括，至於計畫之具體內容與目的是否合法、合理，則屬另一層次的討論課題，非本研究之範疇。

美國憲法首將「正當法律程序（due process of law）」列為憲法層次的重要法律原則。依據美國聯邦憲法第 5 增補條款規定：「未經正當法律程序，任何人的生命、自由與財產，不得被剝奪（"No person shall be ..., nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law;..."）²⁻⁵」此為世界各國憲法中重要且著名的「正當法律程序（due process of law）」條款，亦使得正當法律程序正式成為憲法層次的法律原則，而美國各機關基於此一規定，無論在行政、立法或司法行為上，均受到該條文之拘束，恪遵正當法律程序之要求。

有關正當法律程序之規定，我國首見於憲法第 8 條有關剝奪人民人身自由權之程序規定。但對於行政程序之正當法律程序，憲法上則未見，而係出現在歷次大法官會議解釋文中²⁻⁶：

一、釋字第 409 號解釋文

釋字第 409 號解釋文：「…然徵收土地究對人民財產權發生嚴重影響，法律就徵收之各項要件，自應詳加規定，前述土地法第 208 條各款用語有欠具體明確，徵收程序之相關規定亦不盡周全，有關機關應檢討修正」，明確指出行政機關在對人民進行土地徵收行為之過程中，其徵收之程序應有明確周詳之規範。而該解釋文之理由書中亦說明所謂的周詳程序的內容：「於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用」，強調法定程式的建立與該程序中必備之告知、兼聽與公正作為等必要要件。

二、釋字第 462 號解釋文

釋字第 462 號解釋文：「大學教師升等資格之審查，關係大學教師素質與大學教學、研究水準，並涉及人民工作權與職

²⁻⁵ 傅崑成等編譯，美國憲法逐條釋義，三民書局，民 80 年 8 月。

²⁻⁶ 轉摘自湯德宗，行政程序法論，元照出版社，2000 年 10 月，pp.86-89。

業資格之取得，除應有法律規定之依據外，主管機關所訂定之實施程序，尚須保證能對升等申請人專業學術能力及成就作成客觀可信、公平正確之評量，始符合憲法第 23 條之比例原則。且教師升等資格評審程序既為維持學術研究與教學之品質所設，其決定之作成應基於客觀專業知識與學術成就之考量，此亦為憲法保障學術自由真諦之所在。故各大學校、院、系(所)教師評審委員會，本於專業評量之原則，應選任各該專業領域具有充分專業能力之學者專家先行審查，將其結果報請教師評審委員會評議。教師評審委員會除能提出具有專業學術依據之具體理由，動搖該專業審查之可信度與正確性，否則即應尊重其判斷」。該解釋理由書中亦提示其正當之程序應為：「各大學校、院、系(所)及專科學校教師評審委員會，本於專業評量之原則，應選任各該專業領域具有充分專業能力之學者專家先行審查，將其結果報請教師評審委員會評議。…評審過程中必要時應予申請人以書面或口頭辯明之機會；由非相關專業人員所組成之委員會除就名額、年資、教學成果等因素予以斟酌…」。

三、釋字第 488 號解釋文

釋字第 488 號解釋文：「銀行法、信用合作社法及金融機構監管接管辦法…，該等法規僅就主管機關作成行政處分加以規定，未能對作成處分前，如何情形須聽取股東、社員、經營者或利害關係人陳述之意見或徵詢地方自治團體相關機關(涉及各該地方自治團體經營之金融機構)之意見設置明文…皆與憲法保障人民財產權之意旨未盡相符」。明確指出行政處分前相關程序規範之重要性，而欠缺該程序規範與欠缺相關利害關係人陳述意見機會之規範，均不符合正當法律程序之要求，屬違憲之行為。

四、釋字第 491 號解釋文

民國 88 年 10 月的大法官釋字第 491 號解釋文指出：「對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序，諸如作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，處分前並應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等」。從解釋文中明確見到大法官會議使用「正當法律程序」乙詞，並要求行政行為應踐履正當之法律程序，否則即屬違憲。

證諸上述諸次大法官會議的解釋文要旨，雖然我國憲法中除人身自由權的剝奪外，並無如美國憲法般具有概括各性質政府行為的「正當法律程序」明文，但卻已在在說明大法官會議已然認為「正當法律程序」係為我國憲法層次之法律原則，相關法規及行政作為，均應奉行不悖。行政計畫或交通計畫的定案程序，當然亦不例外。而大法官對於正當法律程序內容之見解，則顯然至少應包括：公正的裁決態度與裁決者、充分告知理由、當事人陳述意見或防衛權利的機會，以及聽證程序等。

2.3 正當行政程序之功能

法律對於行政程序的規範，目的在限制行政機關行政作為的自由形成空間，踐履國家對人民基本權的保障，使國家各行政機關在進行各種行政作為的過程中，從發動到結束，都能遵循公正、透明與平等對待的原則，達到保障人民權益之目的。

有關正當行政程序之功能，學者將其分為消極與積極兩方面做討論²⁻⁷：

一、消極功能

從人民基本權防禦的功能而言，行政機關的行政行為不但在實體上不得侵害人民權利，即使在程序上，亦不應造成人民權利的限制或損害。若有人民的基本權利，在一定的行政行為過程中，可能因行政決定的作成而受到侵害時，該權利主體在該行政行為過程中，便應享有程序上一定的權利，以保障其自身之權益。雖然法律容許行政機關在行政目的追求下具有一定之形成自由，但並不代表即可對人民權利恣意侵害，不受限制，因此，國家為保障人民基本權利的實現，國會等立法機關乃應建立起一套公正的程序制度，以保證行政機關可將其行動限制在符合法律保障的基本權範圍或標準之內。

又由於行政機關在法律的授權下，常存有一定的決策權力或裁量空間，導致無可避免的將影響地區或個人的財富分配，是故當行政機關或主事者受到非事物本身因素之壓力或影響時，決策便易發生偏誤，導致不公平結果。而公正的行政程序制度，將有助於行政行為的透明化，人民或相關權益受影響人在行政程序的保障下，行政機關亦必須給予人民提出意見的機會，其不僅有助於促使行政機關在個案中，對所有當事人的公平對待，亦將有

²⁻⁷ 王芳筠，環境影響評估制度中公民參與機制之研析，暨南大學公共行政與政策研究所，碩士論文，民 93 年 4 月，pp.48-49。

助於行政機關紓解各種不當的政治壓力，而使行政機關的決策程序，得以公開並受到外界的審查檢驗，減少人民將行政機關作為政治庇護或鬥爭手段之可能性，同時亦可確保人民居於國家主體地位，參與各項重要行政決定之作成。

二、積極功能

保護人民權益是國家存在的基本價值，因此，從人民基本權的積極功能而言，行政程序必須有助於人民基本權利保障的實踐。而在正當行政程序的規範下，任何受行政機關行為潛在影響的各關係人，均應被允許以有意義的方式參加行政機關的決策過程，使行政機關不致因為不正確的事實做出錯誤判斷，或以不完整的資訊或分析採取實際行動的可能性大為降低。換言之，法律設計擬藉由程序理性的提升，來取得決策的正當性，提高行政機關的政治及公共責任。

此外，透過程序的正當化及公開合理的決策過程，使人民得以參與決策，於程序中發揮一定的作用，促成接受最後共同結果的意識，強化民眾對政府決策的接受度，解決爭執，進而使人民對於法律關係與國家政策獲得信賴和安全感。

第三章 行政計畫中民眾參與方式之演進回顧

美國學者 Carl Cohen 認為：參與是民主的本質³⁻¹。重大的政府政策提供人民適當的參與管道，並非行政機關的恩給，更非執政者的恢弘大度，而是民主精神的最基本實踐。

民國 90 年實施的行政程序法中，對於行政計畫之規範內容僅第 163 條與第 164 條兩條條文，所規範的內容非常有限，導致相關研究與學者對之臧否不一³⁻²。但不容否認的，該兩條文最大的價值應在於：對於以往為法制體系上長期輕忽的「行政計畫」乙種行政行為予以法制化，以防止行政機關之濫權，並確立了重要的行政計畫案，必須經過一定的法定定案程式，而非行政機關行政權的自由裁量範疇，同時該法更透過「聽證會」舉辦的法定程式，強調民眾參與公共政策決定的必要性，彰顯國家對於主權在民價值真實實踐的決心。

3.1 民眾參與的意義

民眾參與政府公共決策，是民主社會中非常重要的現象，其目的除在滿足人民知的權利外，行政機關亦可透過參與管道，了解民眾所關切的課題，蒐集各種文獻與無記載之當地環境與人文資料，以供評估參考。此外，亦可協助公共政策在後續執行過程中，獲得充分的支持並順利推展，更可彰顯人民在國家社會中的主體地位。因此，許多關於政治或政策的學者與研究，都從民眾對於公共政策參與的管道、參與的範圍、參與的意願與參與的熱烈程度等情形，來觀察判斷一個國家或社會的民主化程度，其間意義不言可喻。

回顧以往研究，所謂「民眾參與（public participation）」或「住民參與（citizen participation）」等名詞之意義，吳英明君³⁻³認為：係「人民或民間團體基於主權的認知及實踐，對於政府的行動及決策可以獲得充分的資訊，同時也有健全參與的管道。人民從知的過程中可以掌握較豐富的資訊，培養受尊重的認知，進而將感情、知識、意志及行動在其生活的社會中作累積性的付出。而另一方面，行政機關則可透過人民的主動參與，與人民產生良性的互動、贏得人民的信任及同意，為行政機關本身提供合法性的基

³⁻¹ Carl Cohen 著，聶崇信、朱秀賢譯，民主概論（Democracy），台灣商務書館，民國 79 年 8 月。

³⁻² 行政院經濟建設委員會，行政計畫確定程序可行性之研究，行政院經濟建設委員會財經法制協調中心，<http://www.cedi.cepd.gov.tw>，2007.6.30.

³⁻³ 轉引自王芳筠所著之「環境影響評估制度中公民參與機制之研析」，暨南大學公共行政與政策研究所，碩士論文，民 93 年 4 月，p.16。

礎。」英國學者 Aschor 及 Healy³⁻⁴則認為：民眾參與的目的在使相關大眾，在行政機關執行公共政策過程中，雙向而持續的了解政策的進展與狀態，並以某種方式與程度，參與政策的決策過程。黃三榮君³⁻⁵認為：民眾參與是「民眾對於國家或自治體之行政、立法、司法政策之形成、制定、執行過程，有權要求參與之謂」。吳定君³⁻⁶認為：「受某項公共問題影響者或關心者，在政府處理該項公共問題的過程中，透過各種方式，表達其意見之行為」。王芳筠君³⁻⁷則主張：民眾參與係「指民眾對於影響其權益之政府作為，透過各種正式或非正式的管道，表達人民的意見主張或做法」。

「民眾參與」乙詞，在國內外各種相關之文獻、研究與資料中之用語顯然不盡一致，包括「公共參與」、「公民參與」、「居民參與」、「住民參與」、「大眾參與」…等所在皆有，其參與的方式與型態更是多元。我國學者黃三榮君便曾對「住民參加」與「民眾參與」二詞之差異，做定義與內涵上的區分研究³⁻⁸。但是無論是其參與的方式不同，或所用的稱呼詞彙有異，在基本的概念上並無太大不同，均是在探討不具公權力或非官僚體系中之民眾參與官僚體系中的公共政策決策之過程。因此，本研究雖採「民眾參與」做為研究過程中討論的用語，但並不排斥上述諸詞的概念。綜此，本研究將後續討論之「民眾參與」的範圍，定義為：「指不具公權力或非官僚體系中之民眾，對於政府公共政策，表達其主張或意見的過程」。至於其表達的方式、管道與對決策的拘束或影響程度，則屬另一個層次的問題。

3.2 民眾參與的管道與程度

³⁻⁴轉引自王芳筠整理 Aschor, W. and Healy, R. 之研究：Natural Resource Policymaking in Development Countries, Durham：Duke University Press, 1990, p23，見王芳筠，環境影響評估制度中公民參與機制之研析，暨南大學公共行政與政策研究所，碩士論文，民 93 年 4 月，p.17。

³⁻⁵黃三榮，論環境影響評估中之民眾參與，律師雜誌，第 260 期，民國 90 年，pp.29-39。

³⁻⁶吳定，公共行政論叢，天一出版社，民國 74 年，p.215。

³⁻⁷王芳筠，環境影響評估制度中公民參與機制之研析，暨南大學公共行政與政策研究所，碩士論文，民 93 年 4 月，p.18。

³⁻⁸黃三榮，論環境影響評估中之民眾參與，律師雜誌，第 260 期，民國 90 年，pp.29-39。

美國府際關係諮詢委員會（Advisory Commission on Intergovernmental Relations, ACIR）曾經於 1980 年進行調查，並將民眾參與的型式區分成 4 大類 31 種型態³⁻⁹（見表 3-1），包括：

一、團體組織型的民眾參與

所謂團體組織型的民眾參與，指以團體方式進行政府公共政策決策的參與，包括：民眾團體、特別利益團體、特別方案保護團體、官方公民委員會等各種團體以整體的組織型態，參與政府的公共政策決策過程或決策活動。

表 3-1 ACIR 所作之民眾參與型式分類

參與類型	參與型式
一、團體組織	民眾團體、特別利益團體、特別方案保護團體、官方公民委員會…等
二、個別	投票、成為方案委託人、發表聲明、示威、遊說、在工作計畫中工作、行政訴願、訴訟…等
三、消息傳播	出版品、大眾媒體、廣告、陳列展覽、會議…等
四、資訊收集	聽證、集會、諮詢、民意調查、政府紀錄、參與觀察…等

資料來源：王芳筠，環境影響評估制度中公民參與機制之研析，暨南大學公共行政與政策研究所，碩士論文，民 93 年 4 月，p.18。

二、個別型的民眾參與

個別型的民眾參與，指以個人方式進行政府公共政策決策的參與，包括：個人投票、成為方案委託人、發表個人聲明、示威、遊說、參與工作計畫、行政訴願、訴訟等，均屬於個別民眾以個人方式對政府公共政策等相關決策活動的參與。

三、消息傳播型的民眾參與

³⁻⁹ 王芳筠整理朱斌好與李素真之研究。見王芳筠，環境影響評估制度中公民參與機制之研析，暨南大學公共行政與政策研究所，碩士論文，民 93 年 4 月，p.18。

消息傳播型的民眾參與，指透過媒體或公開場合的展示、說明，以參與政府之公共政策活動或決策，包括：出版品、大眾媒體、廣告、陳列展覽、會議等方式之參與均屬之。

四、資訊收集型的民眾參與

資訊收集型的民眾參與，指政府以資訊蒐集方式，使政府在公共政策決策過程中得到民眾的意見，並納入相關決策之參考，雖然在該意見蒐集的過程中，政府居於主導民眾回答問題面向的主動地位，民眾可自由表達意見的空間也相對較容易受局限，但仍不脫為一種民眾意見的表達，因此，應視為一種民眾間接參與政策決策的參與型態，其常見的參與方式包括：聽證³⁻¹⁰、集會、諮詢、調查（或民意調查）、政府紀錄、參與觀察等。

上述4種民眾參與的型態中，「團體組織型」與「個別型」的民眾參與應屬於民眾積極主動的參與方式，不但在意見表達的面向上較不受到局限外，也較易對行政機關直接形成壓力或影響力。至於「消息傳播型」與「資訊蒐集型」的民眾參與則屬相對較為被動或間接的參與方式，其所會形成對行政機關決策的影響程度亦相對較弱。但無論何種民眾參與形式，均會隨著各地方的文化習慣與地區需求而有不同，或以單一型態呈現，或以多種型態並行的方式呈現，當然，也會隨著該國家或社會的民主化成熟程度，而有差異。

對於國內民眾參與的管道，學者王芳筠君曾就我國目前公民參與的實務情形進行觀察分析，並將民眾參與的管道區分為：正式管道與非正式管道兩大類³⁻¹¹（見表3-2）：

一、正式管道

所謂的正式管道，係指法規上要求行政機關在決策作成前所應提供的民眾參與途徑，如公民投票、聽證會、公聽會、說明會、陳情…等，或雖無法規上的要求，政府行政機關基於機關職掌所提供民眾參與其職掌內公共政策決策形成的途徑，均稱之為「正式管道」之民眾參與，換言之，屬政府機關主動提供的參與管道者，均歸類為「正式管道」者，至於目前政府機

³⁻¹⁰ 此處之聽證較類似我國之公聽會或說明會之形式，與行政程序法中所說之聽證差異較大。

³⁻¹¹ 王芳筠，環境影響評估制度中公民參與機制之研析，暨南大學公共行政與政策研究所，碩士論文，民93年4月，pp.18-19。

關所主動提供之參與形式，則基本上仍不脫法規上所已見之型式。

表 3-2 我國之民眾參與型式分類

參與類型	參與型式
一、正式管道	1、見諸於法規條文者： 如公民投票、聽證會、公聽會、說明會、陳情…等。 2、行政機關本於職權提供者： 同上。
二、非正式管道	利益團體對國會的遊說及施壓、群眾集體的示威遊行、民意調查、電子媒體的政論節目、民眾 call in、平面媒體的民意論壇、讀者投書、各種大眾傳播媒體上之意見表達、其他民眾自發性之陳情…等。

資料來源：王芳筠，環境影響評估制度中公民參與機制之研析，暨南大學公共行政與政策研究所，碩士論文，民 93 年 4 月，p.19。

惟，王芳筠君顯然將民眾參與的程序，限定在政府決策作成前之階段。故對於訴願、訴訟等屬決策作成後的參與形式，並未將之納入「正式管道」之內，與 ACIR 在對民眾參與形態的界定前提上，稍有不同，但相對卻也較貼近我國國情與行政實務。

至於，王芳筠君將「直接加入決策成員，成為政策制定者之一」亦認定為是一種正式管道的民眾參與，則因以現行我國政府機關之行政實務而言，除非該名民眾成為公權力或官僚體系運作之一部分，如審議委員、審查委員…等³⁻¹²，否則並無此種型態。而若該民眾已為公權力或官僚體系之一部分，則已不符合本研究對民眾參與之定義，本研究將不做考慮。

二、非正式管道

³⁻¹²如都市計畫法第 4 條第 3 項第 4 款規定都市計畫委員會之組成中得選擇「熱心公益人士」擔任委員，參與都市計畫的審查作業。至於該性質之委員究竟是否可就此認定具有民眾代表性質，則請參見 5.3 節之討論。

所謂非正式管道，則指正式管道以外之各種參與型式，包括：利益團體對國會的遊說及施壓、群眾集體的示威遊行、民意調查、電子媒體的政論節目、民眾 call in、平面媒體的民意論壇、讀者投書、各種大眾傳播媒體上之意見表達…等，換言之，非決策程序內及非由政府機關主動提供之參與管道者，均稱之為「非正式管道」之民眾參與。

1969 年 Sherry R. Arnstein³⁻¹³ 提出「公民參與階梯（A Ladder of Citizen Participation）」的概念，以描述各種民眾參與型式對政府決策影響之程度，其將民眾參與的型式區分為 3 種程度、8 個參與階層，如表 3-3 所示。嗣後又於 1977 年修正 8 個參與階層為 6 個參與階層，並不再區分參與之程度³⁻¹⁴，見表 3-4，包括：

表 3-3 1969 年 Arnstein 提出的公民參與階層

公民參與程度	參與階層	參與方式
非參與	1、政府操縱	公民諮詢會議
	2、治療性	宣導性之集會
象徵性的參與	3、資訊告知	宣布、說明會
	4、諮詢	民意調查、地區會議
	5、安撫	協議會議
公民權的參與	6、夥伴關係	利益團體政治、地區組織
	7、授權	否決權運作
	8、公民控制	地區政府/控制

資料來源：王芳筠，環境影響評估制度中公民參與機制之研析，暨南大學公共行政與政策研究所，碩士論文，民 93 年 4 月，pp.19-20。

一、「政府權力」階層

³⁻¹³ Arnstein, Sherry R., "A Ladder of Citizen Participation", Journal of the American Institute of Planners, Vol. 4, 1969, pp.216-224。

³⁻¹⁴ Arnstein, Sherry R., "A Ladder of Citizen Participation", In the Politics of Technology, July, pp.240-243。

此一階段之政府，其政府決策行動並不需要與民眾進行溝通，因此，事務的決定完全屬於政府之權限範疇，相關之程序亦僅為行政機關內部之過程。換言之，處於此一發展階段之政府，其實在決策上，並無民眾參與的觀念，更遑論民眾參與的管道或過程。

表 3-4 1977 年 Arnstein 的公民參與六階梯理論

公民參與階層		參與方式
1、政府權力	不需要民眾溝通的政府行動	調查
2、資訊告知	政府說，人民聽	說明會 政府新聞稿
3、諮詢 1	政府要求民眾有限的投入，但不一定願意聽取其意見	公聽會 諮詢委員會議
4、諮詢 2	政府要求民眾提供有意義的投入，且願意聽取意見	公民顧問委員會 非正式會議 公聽會
5、權力分享	民眾與政府共同解決問題	政府與民眾團體共同召開會議 民眾監督與糾察
6、公民權力	不須政府溝通的民眾行動	公民調查 公民發展與方案執行

資料來源：王芳筠，環境影響評估制度中公民參與機制之研析，暨南大學公共行政與政策研究所，碩士論文，民 93 年 4 月，pp.20-21。

二、「資訊告知」階層

處於「資訊告知」階段之國家或社會，其政府在決策確定前，係由政府單方面主動告知民眾其公共政策之內容，民眾只能被動的接受訊息，並不能提出意見，也無提出意見之管道，

因此，形式上雖認為也是一種與民眾溝通的方式，但實質上卻只是單方面的資訊傳達，反而比較像是一種政府機關的政策宣導。

三、「諮詢 1」階層

處於「諮詢 1」階段之政府，除提供民眾政策內容訊息外，亦提供民眾表達意見或主張的管道與機會，但該意見管道之影響力或參採程度，則仍端視政府的態度，行政機關仍握有最終之決定權。換言之，「諮詢 1」階層的民眾參與，充其量只是政府「集思廣益」的過程，雙方甚至不存在當面互動的溝通平台，故應屬於一種低度的民眾參與性質。

四、「諮詢 2」階層

與「諮詢 1」階層同，「諮詢 2」階層之政府亦提供民眾表達意見或主張的管道與機會，但民眾之意見受到高度的尊重，甚至雙方已有當面互動溝通的機會與機制，而當然面對面的互動方式，勢必造成政府主事者在決策上較大的影響力或壓力，但畢竟決策權限仍在政府一方，民眾之意見仍然屬於政府決策的一項參考資訊，只是層次上、性質上略有不同，因此，Sherry R. Arnstein 仍將之歸類為低度的民眾參與。我國目前的許多專業法規上所要求的說明會或公聽會等，雖具有當面溝通的制度設計，但絕大多數最終決策權仍在主管機關或主事者手中，故應屬於此一性質之民眾參與階層。

五、「權力分享」階層

在權力分享階層的國家或社會，民眾與政府在政策決策過程中，係居於平等之地位，並對決策內容具有相同之影響力，因此，雙方在決策過程中，必須透過彼此充分的互動、溝通、意見交換等過程，才能彼此達成共識，獲致共同結論。因此，在此一階層中，民眾意見與政府方面的意見同屬決策的一部分，享有對決策平等之影響力。惟，共識的達成需要時間醞釀形成，可能使得決策形成之時間拉長，但相對的，在決策形成後的推動過程中，卻可避免不必要的紛爭與阻力，有效提升後階段之推動速度，更可建立政府與民眾間良性的互信基礎，不但就單一事件非必然在時間上有所延誤，即便在整體長期的政府施政上，亦應是利多於弊。

六、「公民權力」階層

在「公民權力」階層的社會中，民眾對於公共政策之決策具有最終的主導權，並在政策規劃與決策過程中，依實際情形決定是否需要與政府協商或交換意見，換言之，政府僅屬於配合與執行的角色，民眾才是真正決策的主體，屬民眾的高度參與型態。

為維護行政事務的持續推動，其實，「公民權力」階層的民眾參與型態在現實環境中，鮮少存在。縱然是具有「權力分享」階層民眾參與型態的社會，亦無法免除須考慮行政行為的連貫性，與行政目的的推動與達成，故而需賦予行政機關在事務的實體問題上或程序問題上，相對具有較大的影響力或決定權限，換言之，即便是較高階層民眾參與的制度設計，行政機關與官僚體系對民眾參與的態度與處理方式，仍將是決定該制度對民眾參與目標落實與否的關鍵。當然，民眾對於問題解決的理性態度、對於問題的專業知識及對於官僚體系的信任程度，都將是影響該民眾參與制度能否能真切落實、順利推動及提昇其參與階層的重要要素。

3.3 我國行政計畫中民眾參與方式之演進

「民眾參與」觀念在我國相關學術領域中，並非新近形成或非常特殊的概念，但在行政體系的實務上，其發展卻相當遲緩。表面上行政機關多會以一般民眾不具專業知識或民眾意見不易收斂等理由，做為不宜擴大民眾參與範圍與程度的原因，但人民為國家社會的主體，過度拒斥人民參與決策，恐怕主要的原因仍是行政機關的本位主義及對自己行政裁量權限的維護。

在我國，「民眾參與」觀念真正進入我國行政實務的轉捩關鍵，即在於「都市計畫法」與「環境影響評估法」兩法的立法與修正。該兩法中民眾參與制度的建立，為我國民眾參與的進程提供重要的成長激素，尤其「環境影響評估法」中的「說明會」與「公聽會」程序設計，更直接促使國內各行政事務領域從新認識與思索民眾參與的必要性與重要性，具有關鍵性的影響地位。

我國行政計畫定案過程中，依民眾參與制度與方式之發展共可分為4個時期：

- 1、第1時期：民國50年代「都市計畫法」全面翻修以前，行政制度中並無民眾參與的制度存在，稱為「原始時期」或「政府權力時期」³⁻¹⁵。

³⁻¹⁵ 因其內涵符合 Sherry R. Arnstein 「民眾參與六階層理論」之第1階層「政府權力」，故以此為本時期之名稱。

- 2、第2時期：民國53年「都市計畫法」修正後，至民國83年「環境影響評估法」立法前，民眾可透過正式的法定程序，以「公開展覽」及「陳情」方式，了解行政計畫內容，並向行政機關提出自己的意見或主張，為我國民眾參與制度的「草創時期」或稱「消極的民眾參與時期」。
- 3、第3時期：民國83年的「環境影響評估法」立法後，至民國90年「行政程序法」實施前，許多行政法律或行政事務程序中，不但有正式的「說明會」與「公聽會」等制度設計，提供民眾與行政機關面對面的溝通與對話機會，更有非正式的民意調查、讀者投書、扣應（call-in）節目…等各種型態的民眾參與形式存在於社會各角落，使我國民眾參與機制變得多樣化與活力化，本研究稱之為「轉變時期」或「積極的民眾參與時期」。
- 4、第4時期：民國90年「行政程序法」實施以後至今。行政程序法有關行政計畫確定程序中「聽證會」的法定程序要求，使民眾與行政機關間對於行政計畫影響力之地位差距縮小，彰顯人民為國家與社會主體的價值，故稱之為「成長時期」或「平等參與時期」。

可惜的是，到目前為止，我國行政計畫徒有行政程序法之母法條文，其子法與相關典章制度均未建立，少數行政機關更似有拒斥行政程序法適用的情事，民眾意見未能完全彰顯，民眾意見對行政計畫的影響力亦有待提升。因此，本研究並不認為我國行政計畫的民眾參與，已臻進入成熟時期，相關的發展除待繼續觀察外，更待主事者與各級行政官員的繼續努力。

以下分述各時期的轉變原因與其發展情形：

一、原始時期或政府權力時期

民國50年代以前，國家剛從紛亂中走出，百廢待舉，一切建設都在眼前等待開展，社會氣氛亟待國家振衰起蔽有所作為，因此，立法時自然也較注重國家力的貫徹執行，與整體社會利益之創造，而較輕忽個別民眾的差異或情境考慮。又由於行政計畫的擬定與執行屬國家行政作為中，直接反應與影響國家或政府政策目的達成的重要一環，尤其是經濟建設計畫與公共設施建設計畫，更直接影響國家經濟之發展，因此，在當時民智未開的大環境政治氛圍下，國家與社會自然均強調行政機關對於行政計畫的絕對主導權，何況戒嚴時代中，行政機關亦一定程度對於民眾存有疑慮，相關行政制度並無民眾參與的制

度設計存在，更不難理解。而行政計畫程序中所存在的溝通，亦僅只限於不同行政機關間或行政與立法機關間的互動，於是，一般的民眾只能被動接受行政機關的計畫與安排，即便民眾對行政計畫有所意見，亦只能透過非正式的管道向主管機關或主事者加以表達，是為政府權力一方獨大的時期。

二、草創時期或消極的民眾參與時期

民國 53 年，由於顧及土地利益對民眾財產權益之影響過大，因此，在該年的「都市計畫法」修法中，第 15 條修正增訂：

第 1 項：都市計畫擬定呈報後，應由當地市縣（局）政府將主要計畫圖及說明書於各該市縣（局）政府及鄉鎮（縣轄市）公所所在地公開展覽 30 天，任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址向上級政府提出意見，作為核定各該都市計畫之參考。

第 2 項：由省政府或縣（局）政府代為擬定之市（鎮）（縣轄市）計畫或鄉街計畫，應先徵求當地市政府或鄉鎮（縣轄市）公所之意見以供參考，並應於擬定後公開展覽之。

雖然在此之前，舊都市計畫法的都市計畫審議過程中，本亦有邀請學者專家參與審查的制度設計，但畢竟這些學者專家均由行政機關指定，以其專業知識與能力而獲邀請，並非由民眾推舉產生也非民意代表，其審查的過程一般亦認定屬於一種公務的執行性質，而非代表一般民眾，且該學者專家們並不一定居住於計畫所涉地區之內，若就要以此認定是一種民眾的參與形式，實在不免牽強（參見第 2.3 節「現行都市計畫與區域計畫程序」中有關都市計畫程序之「計畫審議」階段的討論）。因此，民國 53 年的都市計畫法第 15 條修正才建構的「公開展覽」與「民眾陳情」程序，可謂真正具有民眾參與的性質。至此，都市計畫法首創我國民眾可在行政計畫決策確定的過程中，適時了解計畫內容，並具有提出相關意見的機會與管道，更首開我國行政計畫引進民眾參與觀念之先河。

這在當時雖然只是單一專業法律的行政程序中，一個小小的機制設計，卻是後來我國有關民眾參與相關制度實務作業與研究的重要參考指標，亦為民國 83 年環境影響評估法的民眾參與觀念順利推展開來，提供了最基本的實務操作經驗，也增加後來行政機關在操作此項事務時的信心，是為我國行政計畫中

民眾參與制度開展的草創時期。從此，民眾已可透過正式的法定程序，有限度的參與行政計畫決策，向行政機關提出自己對於已研擬完成之都市計畫內容的意見。

惟，雖然早自民國 50 年代的都市計畫法修正後，我國即存在民眾參與公共政策的形式程序³⁻¹⁶，但當時民眾參與之形式仍僅限於消極的行政計畫「公開展覽」與民眾「陳情」。民眾僅有單方面的接受計畫資訊，並只能提出陳情意見供行政機關參考，與行政機關間既無當面的溝通機會，所提之意見亦僅是行政機關決策之參考，其影響力與拘束力強度均相對有限，行政機關或主政者仍然擁有絕對的決策權限，甚至民眾對於已決定之計畫內容，想要訴諸公正第三人（如司法機關）的審查機制，亦不可得。換言之，該時期中，民眾參與只是政府主管機關「集思廣益」的方法，整個決策過程，民眾實質上並不能，也沒有機會，直接的實質參與，更遑論其與主管機關就具體的事務或計畫內容，進行實質論辯的機會，此為我國民眾參與發展的第 2 階段，稱為「草創時期」或「消極的民眾參與時期」。

值此，不難看出當時的一般行政機關對此種制度設計仍有諸多疑慮，直視都市計畫法為政府行政計畫行政作為中的特殊特例，基本上仍然尚未普遍接受民眾參與行政計畫決策的觀念。因此，在嗣後的 30 年時間，其他行政領域均未採納類似的思維，更未見其他任何形式民眾參與的制度設計產生。直到 80 年代的解除戒嚴與「環境影響評估法」的制定，民眾參與觀念的擴散才直轉而下，如雨後春筍般的蓬勃發展。

三、轉變時期或積極的民眾參與時期

³⁻¹⁶民國 53 年都市計畫法全文修正，其中第 15 條第 1 項規定：「都市計畫擬定呈報後，應由當地市縣（局）政府將主要計畫圖及說明書於各該市縣（局）政府及鄉鎮（縣轄市）公所所在地公開展覽 30 天，任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址向上級政府提出意見，作為核定各該都市計畫之參考。」第 2 項規定：「由省政府或縣（局）政府代為擬定之市（鎮）（縣轄市）計畫或鄉街計畫，應先徵求當地市政府或鄉鎮（縣轄市）公所之意見以供參考，並應於擬定後公開展覽之。」嗣後，於民國 91 年都市計畫法第 19 條修正：「主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽 30 天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見」，自此，始有舉辦「說明會」之規定。

民國 80 年代，隨著政治上的解嚴，社會上人民自主意識大幅抬頭。民國 83 年制定的「環境影響評估法」，可謂我國第一部以成文法法律形式，提供民眾面對面，直接與主管官員就具體行政計畫案件，進行理性對話的法律規範，也使得我國計畫行政的實質內涵，正式邁入互動式民眾參與的第 3 階段——「轉變時期」或「積極的民眾參與時期」。

80 年代以前，政府行政計畫的民眾參與，不但僅侷限在都市計畫法乙法之中，且其形式亦僅止於單向資訊傳達的「公開展覽」與消極被動的「民眾陳情」。民國 83 年訂定的「環境影響評估法」，明文要求行政機關應於開發計畫定案前，舉行「公開說明會」與「公聽會」，其在觀念上的最大轉變有 2：

- 1、民眾參與對於行政機關的行政作為而言，不再視之如毒蛇猛獸，反而認同其為民主價值的具體實踐。
- 2、第一次讓民眾與行政機關得以於正式的法制體系下，面對面的互相溝通意見，爭取共識，共創雙贏。

此兩項轉變係前一階段的都市計畫法上所未見的突破，即便是都市計畫法本身，亦復是在如此新的社會氛圍轉變下，才開始接受面對面的民眾溝通方式，而於民國 91 年的都市計畫法修正時，正式加入「說明會」形式的民眾參與程序。由此可見環境影響評估法的立法，對於民眾參與觀念在我國行政計畫程序上的鉅大影響與重要轉捩地位。

根據「環境影響評估法」第 8 條第 2 項規定：「開發單位應於前項陳列或揭示期滿後，舉行公開說明會」，並於第 9 條、第 10 條、第 11 條規定說明會之相關程序與注意事項，同時又於第 12 條規定「公聽會」之程序：「目的事業主管機關...進行現場勘查並舉行公聽會」，第 13 條則規範公聽結果之程序。從上述諸條文可以看出，無論是「說明會」或「公聽會」的舉辦，就環境影響評估程序而言，其實只是會議發起的主體機關或單位不同而已³⁻¹⁷，其程序在法律上的定位，或對參加人的法律權利義務與拘束力，基本上並無差異。

透過環境影響評估法的制定，行政機關不但在制度上提供了一個民眾得以積極參與政府行政計畫決策的機制，環保機關更在實務上大力強調說明會與公聽會的重要性與其背後代表人

³⁻¹⁷ 環境影響評估法中之「說明會」係由開發單位發起，而「公聽會」則是由目的事業主管機關發起。

民主體的實質意義，加諸當時正逢國家政治上的解除戒嚴，於是行政機關應注重民眾意見與民眾參與的觀念很快深入社會民心，直接促使行政機關改變以往較為封閉的態度。一時之間，落實民眾參與成為行政機關行政作為過程中非常重要與時髦的一項工作，於是國內許多法律或規範均相繼建制民眾參與的機制與程序，其形態包括：說明會、公聽會、記者會…等各種型式不一而定，此由表 3-5 至表 3-10 各種民眾參與形式的條文制定，於民國 80 年代如雨後春筍般的大量出現，可見一般。

此外，政府機關所主動進行非法定程式內的「民意調查」，更是廣泛存在於各項重要政策決策過程中。其他尚有民間自發性，亦屬非正式型態的民眾參與方式，如：媒體或研究機構的民意調查、平面媒體的讀者投書、電子媒體的扣應節目…等等型態，可謂包羅萬象，在在顯示我國行政計畫的制定與實施制度，自此邁入了一個嶄新的階段。

表 3-5 以座談會形式立法的民眾參與法律規範^[註]

參與型式	法規名稱	條次	最早出現（發布）日期
座談會	直轄市自治法	36	83.7.29
	兒童及少年性交易防治條例教育宣導辦法	3	85.1.31
	地方制度法	60	88.1.25

[註]：僅限行政機關居於公權力角色下所舉辦之座談會，不包含其組織內部所舉辦之座談會

惟，雖然這一時期的民眾參與活動充滿了動能與活力，制度設計上也確實有了重大的進展，尤其提供民眾面對面，直接與主管官員對具體行政計畫內容，進行理性對話的機會，更促使行政機關不再隱於幕後做決策，而必須站在第一線將計畫的相關內容做詳細說明，並答覆民眾的質疑，其間的轉變不可謂不大。

但是，不容否認的，此一時期的制度發展，行政機關既是溝通過程中當事的一方，也是最終計畫決定權所在的一方。民眾畢竟在對決策影響的相對地位上居於劣勢，導致會議過程若能雙方達成共識，固是功德圓滿，但若出現各說各話之場景，則最後之裁決仍是由行政機關依自己之心證做成決定，也常埋下日後實施過程中民眾抗爭與陳情不斷的不安定因素，徒留制度設計上的美中不足。

表 3-6 以公開展覽形式立法的民眾參與法律規範^[註]

參與型式	法規名稱	條次	最早出現（發布）日期
公開展覽	都市計畫法	15	53.8.21
	海埔地開發管理辦法	8	82.4.30
	工商綜合區開發設置管理辦法（已廢止）	15	83.7.22
	機場周圍地區航空噪音防制辦法	7	83.8.31
	獎勵民間參與交通建設毗鄰地區禁限建辦法	5	84.7.15
	都市更新條例	19	87.11.11
	都市更新條例施行細則	11	88.5.21
	九二一震災重建暫行條例（已廢止）	16	89.2.3
	民間參與重大公共建設毗鄰地區禁建限建辦法	6	89.8.30
	土地徵收條例施行細則	11	91.4.17
	噪音管制法施行細則	6	92.10.15
	文化資產保存法	33	94.2.5
	溫泉區管理計畫審核及管理辦法	5	94.7.15

[註]：僅限行政機關居於公權力角色下所舉辦之公開展覽，不包含其組織內部之公開展覽

表 3-7 以說明會形式立法的民眾參與法律規範^[註]

參與型式	法規名稱	條次	最早出現（發布）日期
說明會	農地重劃條例施行細則	12	77.6.29*
	山坡地重大開發利用行為環境影響評估範圍及作業準則	5	82.12.1
	環境影響評估法	12、13	83.12.30
	民間投資建設大眾捷運系統辦法	5	85.10.15
	文化資產保存法	36	86.5.14
	都市更新事業接管辦法	9	88.3.31
	土地徵收條例	10、38	89.2.2
	九二一震災重建暫行條例（已廢止）	16	89.2.3
	航空器失事及重大意外事件調查處理規則（已廢止）	22	89.7.27
	促進民間參與公共建設法施行細則	40	89.10.25
	都市計畫法台灣省施行細則	5	89.12.23
	九二一震災災區重新實施地籍測量辦法（已廢止）	9	90.2.7
	行政資訊公開辦法（已廢止）	8	90.2.21
	工業區用地變更規劃辦法	6、26、27	90.5.16
	國防部科技工業機構委託民間經營管理辦法	9	90.12.28
	都市計畫法	19	91.4.25
	區段徵收實施辦法	2、26	92.1.23
	兒童及少年福利機構從事收出養服務許可及管理辦法	9	93.6.24
	校園性侵害或性騷擾防治準則	5	94.3.30
	自然保護區設置管理辦法	5	94.7.7
	溫泉區管理計畫審核及管理辦法	5	94.7.15
	大眾運輸使用道路優先及專用辦法	10	94.11.11
	政府資訊公開法	8	94.12.28
	自然地景指定及廢止辦法	3	95.1.6

[註]：僅限行政機關居於公權力角色下所舉辦之說明會，不包含其組織內部所舉辦之說明會

*：77.6.29 以前之規定內容無法查得。

表 3-8 以公聽會形式立法的民眾參與法律規範^[註]

參與型式	法規名稱	條次	最早出現（發布）日期
公聽會	農地重劃條例施行細則	39	77.6.29*
	貿易法	8	82.2.5
	有限廣播電視法施行細則	15	82.12.20
	貨品進口救濟案件處理辦法	11、20、26	83.6.1（89.6.21改為聽證會）
	野生動物保育法	10	83.10.29
	環境影響評估法	12、13	83.12.30
	台灣省議會各種委員會設置辦法（已廢止）	7	84.1.20
	兒童及少年性交易防治條例教育宣導辦法	3	85.1.31
	廣播電視法施行細則	13	85.5.29
	大眾捷運法	10	86.5.8
	文化資產保護法	36	86.5.14
	行政院環境保護署資源回收費率審議委員會設置辦法	10	86.5.14
	新市鎮開發條例	5	86.5.21
	國民大會憲政改革研究小組設置辦法	5	86.7.22
	財政部證券暨期貨管理委員會議事規則	11	87.3.30
	都市更新條例	10、19	87.11.11
	立法院職權行使法	54	88.1.25
	紡織品進口救濟案件處理辦法（已廢止）	13	88.6.2（89.9.13改為聽證會）
	考試院會議規則	23	88.11.25
	土地徵收條例	10	89.2.2
	九二一震災重建暫行條例（已廢止）	17	89.2.3
	離島建設條例施行細則	6	90.4.24
	農村社區土地重劃條例施行細則	18、20	91.3.6
	公民投票法	29	92.12.31
	開發行為環境影響評估作業準則	10-1	93.12.22
	開發行為環境影響評估作業準則	10-1	93.12.22
	原住民教育法施行細則	10	94.9.13
	大眾運輸使用道路優先及專用辦法	10	94.11.11
	聚落登錄廢止審查及輔助辦法	4、5	94.12.30
	低放射性廢棄物最終處置設施廠址設置條例	11	95.5.24

[註]：僅限行政機關居於公權力角色下所舉辦之公聽會，不包含其組織內部所舉辦之公聽會

*：77.6.29 以前之規定內容無法查得。

表 3-9 以聽證或聽證會形式立法的民眾參與法律規範^[註]

參與型式	法規名稱	條次	最早出現（發布）日期
聽證或聽證會	台灣省議會各種委員會設置辦法（已廢止）	7	84.3.22
	台灣省議會議事規則（已廢止）	9	84.3.31
	行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程	2	84.6.30（母法用公聽會，組織法卻用聽證會）
	國民大會修憲審查委員會組織規程	12	85.8.15
	國民大會聽證實施辦法	1~13	87.7.30
	行政程序法	54~66、102、107、108、155、156、164	88.2.3
	國民大會同意權行使辦法	17	88.6.15*
	農村社區土地重劃條例	6	89.1.26
	貨品進口救濟案件處理辦法	11、20、26	89.6.21
	紡織品進口救濟案件處理辦法（已廢止）	13	89.9.13
	放射性物料管理法	8、17	91.12.25
	台灣省諮議會議事規則	20	92.5.9
	公民投票法	10	92.12.31
	行政罰法	42、43	94.2.5
	國家通訊傳播委員會組織法	4	94.11.9
	低放射性廢棄物最終處置設施廠址設置條例	10	95.5.24

[註]：僅限行政機關居於公權力角色下所舉辦之聽證會，不包含其組織內部所舉辦之聽證會

*：88.6.15 以前之規定內容無法查得。

表 3-10 以其他形式立法的民眾參與法律規範^[註]

民眾參與型式	法規名稱	條次	最早出現（發布）日期
民眾參與	公共藝術設置辦法	6、7	87.1.26
公 告	因法規都有「公告」之行為，故不認定為一種民眾參與形式		

[註]：僅限行政機關居於公權力角色下所舉辦其他形式之民眾參與活動，不包含其組織內部所舉辦之其他形式之民眾參與活動

四、成長時期或平等參與時期

民國 83 年的「環境影響評估法」直接促使政府重視行政計畫擬定過程中之民眾參與問題，加諸國內民主政治的演進發展，短短 10 年之間，社會上發展出許多元的民眾意見表達管道，但基本上民眾與行政機關間的上、下地位關係並未改變，民眾雖有多元之意見表達管道，但畢竟計畫內容之主導權與計畫最終之決策權，均仍由行政機關單方面壟斷，直俟民國 90 年實施之行政程序法，規定計畫定案過程中之民眾參與採用「聽證會」程序，又將行政機關與民眾對於行政計畫影響地位之差異加以縮小衡平，國內行政計畫的民眾參與發展進程，又再次向前邁進一步。

我國自民國 90 年元月 1 日實施「行政程序法」後，原則上行政計畫均需依循行政程序法第 163、164 條有關行政計畫定案程序之規定辦理，而該法所稱之「公開及聽證程序」，具有一定的法律功能與法律拘束力，限制著行政機關的決策權限，也使得民眾得以與行政機關相對較平等之地位，直接實質的參與行政計畫的制定與決策程序，至此，我國計畫行政的民眾參與實質內涵正式進入第 4 階段—稱為「成長時期」或「平等參與時期」。

惟，一直以來，因各部門行政計畫之屬性差異頗大，法務部尚未能提出子法之相關規範，以供各機關遵循，導致有關行政計畫的定案程序一直成為行政程序法實施後的一項法律空白，空有母法之願景，卻未能落實，民眾意見至今仍然未能完全彰顯，民眾意見對行政計畫的影響力亦仍有待提升。因此，相關的發展除待繼續觀察外，更待主事者與各級行政官員的繼續努力。

第四章 交通、都市（區域）計畫與環評案件之定案程序

4.1 計畫定案程序與計畫確定程序

德國自 1976 年開始的行政程序法草案，即有計畫確定程序之專節。反觀我國，50 年代制定的都市計畫法中，雖有民眾參與的行政程序設計，但整體的法制概念上，尚無計畫確定程序之概念^{4.1}。

我國之交通建設計畫，除大型建設如高速鐵路、高速公路、捷運系統…等具有較完整之規劃內容外，多數計畫內容並未全然完備，尤以未配合其上位計畫之要求或未從整體觀點評估為最，甚者更受到外在非事務本身因素所影響。導致整體系統之發展步調雜亂，系統功能無法有效發揮，投資浪費者層出不窮，故若能建立一套系統性之規劃與實施步驟，將交通建設計畫之擬定、確立、變更等程序與內容，加以更明確的系統化、制度化，進而使運輸系統之建設均可在兼顧整體發展與地方需要、行政目的與民眾權益等因素下，循序推動，有效維持政府施政之一貫性與穩定性，將有助於充分發揮各系統或各計畫預期之功能，使交通建設經費獲致最有效率使用，防止不當投資之出現^{4.2}。

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慣例上，均要求行政計畫應經一定的程序始為確定，行政機關並得以據此做為其落實實施之依據者，本研究稱此程序為「行政計畫的定案程序」。

在行政程序法實施之前，我國實體法上有規範「行政計畫」者^{4.3}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。以上各法律所規範之各種行政計畫，形式上雖有一定之核定程序，但細觀各該法律之內容不難發現^{4.4}，其實多數只在表彰「核定權」或「最後決定權」

^{4.1} 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 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 91 年 9 月，p.24。

^{4.2} 交通部運輸研究所，制定整體運輸計畫法之初步研究，民 89 年 7 月，p.1-1。

^{4.3} 王浦傑，論行政計畫，法學叢刊，第 188 期，民國 91 年 10 月，pp.51-52。

^{4.4} 有關各專業法律對於各領域行政計畫之定案程序規定，請見 4.2 節之討論。

之所在，並非真正的計畫定案踐履程序規範⁴⁵，更遑論「正當法律程序」概念的實踐。至於實務上由行政機關因作業需要所自訂之內部行政規則或是基於多年實務作業上所形成的行政慣例，其法律之安定性低，拘束力有限，當然就更難期待具有「正當法律程序」的精神。

以往行政程序法尚未實施，各種交通建設計畫悉依其各自之專業法律規範計畫確定程序。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。」至此，具有一定要件，且對人民權益影響較大之行政計畫，均必須經過行政程序法之計畫確定程序始可定案。

由上述討論不難看出，目前各交通專業法律所規範之計畫定案程序⁴⁶，係針對各該運具性質（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進行規範，舉凡由各該專業法律所規定之主管機關所提出屬該運具性質之建設計畫，均遵循各該專業法律之規劃、興建、營運與管理等程序規範進行。其顯然與行政程序法所規定之「計畫確定程序」者不同⁴⁷。後者所適用之行政計畫，必須具有一定之法律構成要件，而非所有行政計畫均須受該「計畫確定程序」所拘束，交通建設計畫當然亦不例外。

事實上，實體法上規定之行政計畫定案程序，除非該計畫涉及都市計畫，而須依都市計畫法規定應公開展覽其計畫內容，或屬大眾捷運系統之興建，依大眾捷運法應召開公聽會外，餘者皆未要求應公開擬定之計畫內容及舉行說明會、公聽會或聽證會，使利益受計畫影響之利害關係人，無法得以知悉計畫內容、表示意見及參與討論、溝通或協調。且就計畫之事務或實施計畫所必要之措施言，對於涉及其他機關之執掌及權限者，亦無集中事權效果之規定，而最多僅規定事前須與相關機關會商或徵得其同意，或規定計畫經核准後實施有關措施時，須得其同意或核准。換言之，並非所有行政法上的計畫都為行政程序法「計畫確定程序」所規範拘束的對象，意即行政計畫的「計畫確定程序」非等同於「計畫定案程序」。一般之行政計畫均有其自有之定案程序，而「計畫確定程序」則只是「計畫定案程序」中的一種，且僅當行政計畫具備行政程序法第

⁴⁵ 除都市計畫法、區域計畫法等少數法律有對計畫擬定、公開、審議、定案等程序有詳細規定外，多數者在程序上均欠缺詳實的規範。

⁴⁶ 有關各專業法律之定案程序，詳見 4.2 節之討論。

⁴⁷ 有關計畫確定程序之說明與相關討論，請見 6.1 節。

164 條第 1 項之規定時：①一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置；或②涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關之權限，原則上便須進入行政程序法之計畫確定程序加以確定定案，始具正當性與合法性。否則則依各該專業法律之計畫定案程序辦理即可。

本研究為使討論不致混淆，本章之「計畫定案程序」係指各專業法律上或實務上有關行政計畫定案之程序規定或行政作法，與行政程序法上之「計畫確定程序」不同。

至於行政程序法有關計畫確定程序之規範內容，則將留待第 7.1 節中再做討論。

4.2 現行各種交通計畫定案程序之法律規範

我國交通建設計畫之實施，從計畫構想、擬定、提出、核定到建設、完成，過程中不但耗費時日，更涉及行政機關的預算編列、委託規劃設計、相關機關權限之協調折衝、甚至民眾意見溝通…等，每一個階段都有非常繁複的行政作業。惟，這些程序或屬行政權內部的活動，或屬行政機關基於促進該行政計畫推動所為的行政裁量，即便已成通案慣例，多數仍然欠缺法律依據，換言之，現行實務中很多行政機關所自定之做法，其實本質上欠缺安定性，一旦主事者更迭替換，即可能因欠缺法律強而有力的羈束基礎，而出現變動，因此，這些非法律所定或非法律授權之子法（法規命令）所定的程序，均非本研究所關注者。尤其，當該規範單純屬行政權內部的活動，無涉人民之權利義務影響，便無制度上討論之實益，而因人而異的實務做法，既稱不上法律保障，亦欠缺安定性與民眾的可期待性，便不能就此視為現行法定制度的一部分。因此，本研究僅以現行交通法律規範上有關交通計畫之定案程序規定為討論範疇，檢討現行交通建設計畫法定定案程序之規定，其他者則均非本研究在制度上、討論上之所問。

現行交通建設計畫之擬定與定案係依循其各自之專業法律規範，以下即依公路、市區道路、鐵路、航空、大眾捷運系統與水運港埠等，各交通專業法律對於計畫定案之法定程序規範內容進行回顧與檢討⁴⁸：

一、公路之興建計畫

⁴⁸參見廖義男，論行政計畫之確定程序，收錄於廖義男主持，行政程序法之研究（行政程序法草案）報告書，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.381-386。

我國公路建設的定案程序，實務界與法學界的見解，差異頗大。

公路依公路法之行政分類，可分為：國道、省道、縣道、鄉道及專用公路。所謂國道，係指聯絡二省（市）以上，及重要港口、機場、邊防重鎮、國際交通與重要政治、經濟中心之主要道路（公路法§2 I（2）），省道則指聯絡二縣（市）以上、省際交通及重要政治、經濟中心之主要道路（公路法§2 I（3）），兩者之規劃均由中央公路主管機關擬定，報請行政院核定公告（公路法§4 I（1）），但其修建，則得由中央公路主管機關辦理，或由路線經過的地方公路主管機關辦理（公路法§11 I）。其餘之縣道、鄉道規劃，則由該縣（市）公路主管機關擬訂，報請中央公路主管機關核定公告（公路法§4 I（2））⁴⁹，其修建除屬縣道者得委託中央公路主管機關辦理外，原則上即由縣（市）公路主管機關辦理（公路法§11 II）。至於，市區道路系統部分，除已劃屬公路系統者，視同公路外（公路法§4 II），餘者則不屬公路法規範之範疇，應適用市區道路條例之相關規定（見本節之「二、市區道路之興建」）。另，公路主管機關亦可依公告之公路路線系統，將其沿線之公路及其附屬之停車場予以公告，而由個人、法人或團體興建之（公路法§14 I）。

公路主管機關規劃、興建或拓寬公路時，應戡定用地範圍，其涉及都市計畫變更者，應協調都市計畫主管機關，依都市計畫法規辦理變更（公路法§9 II 前段）；涉及非都市土地使用變更者，依區域計畫法及非都市土地使用管制規則規定辦理變更編定（公路法§9 II 後段）。而辦理都市計畫變更時，應將變更之計畫在該直轄市、縣（市）政府及鄉、鎮或縣轄市公所公開展覽 30 天，並將公開展覽之日期及地點登報周知。任何公民或團體得於公開展覽期間以書面向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及計畫書一併報請內政部核定之（都計法§19 I），首都與直轄市者更須

⁴⁹ 現行實務作業係先送交通部所屬之公路總局審議後，再層轉交通部辦理（彰化縣政府 96.8.23 府工土字第 0960163782 號函、澎湖縣政府 96.8.21 府工土字第 0960040367 號函）。查公路總局為交通部下轄主管省、縣道公路之機關，因此，由公路總局先行對個案進行審查，再送交通部核定，可視為交通部內部先期審查作業之一環，並不違反公路法「交通部核定」之規定。惟，該局僅為行政機關內部先期審查作業之一環，在法定程序上，並無對個案准駁之權限，而僅能將其審查之結果與意見送交通部，再由交通部做成最後決定。

經行政院之准予備案（都計法§20），始得發布實施（都計法§21）。辦理區域計畫變更時，由各該區域計畫擬定機關⁴⁻¹⁰，經該區域計畫委員會審議通過，報請中央主管機關核定或行政院備案（區計法§9）後，40 天內公告實施，並將計畫圖說發交各有關地方政府及鄉、鎮（市）公所分別公開展示 30 天以上，以供民眾閱覽（區計法§10）。

另一方面，公、私機構亦得擬定專用公路⁴⁻¹¹之路線，申請公路主管機關核准興建專用公路（公路法§14Ⅱ）。由個人、法人或團體興建公路及其附屬工程時，應備具興建計畫書等，申請公路主管機關核准籌備。經核准籌備者，應在籌備期限內備具土地使用證明書、工程計畫書、工程預算書等申請公路主管機關核准施工許可，方得施工（公路法§15、17）。經公路主管機關核准私人或團體經營之公路經營業，其興建之公路及其附屬工程，得定期向通行或停放之汽車或接受服務者收取費用。專用公路經公路主管機關核准兼營公路經營業者，亦得向通行該專用公路之汽車收取通行費。但以收取養路管理費用為限（公路法§21）。

以往張彤君曾將公路興建定案之程序做一詳實的整理⁴⁻¹²：

⁴⁻¹⁰區域計畫法第 6 條：

「區域計畫之擬定機關如左：

- 一 跨越兩個省（市）行政區以上之區域計畫，由中央主管機關擬定。
- 二 跨越兩個縣（市）行政區以上之區域計畫，由中央主管機關擬定。
- 三 跨越兩個鄉、鎮（市）行政區以上之區域計畫，由縣主管機關擬定。

依前項第 3 款之規定，應擬定而未能擬定時，上級主管機關得視實際情形，指定擬定機關或代為擬定。」

⁴⁻¹¹公路法第 2 條第 1 項第 6 款：「專用公路：指各公私機構申請公路主管機關核准興建，專供其本身運輸之道路。」

⁴⁻¹²張彤君係依民國 92 年修正前之舊公路法規範與當時實務做法整理而得，因，當時之條文上未考慮精省因素，故係依國家 4 個行政層級做為公路建設定案程序之設計依據。參見張彤，公路行政管理概論，國璋出版社，民國 90 年 9 月，p.3-22。

舊公路法第 4 條第 1 項：

「全國公路路線系統，應配合國家整體建設及捷運系統統籌規劃。其制定程序如下：

- 1、國道由交通部擬訂，報請行政院核定公告。
- 2、省道由省政府擬訂，報請交通部核轉行政院備案後公告。
- 3、縣、鄉道由縣政府擬定，報請省政府核定公告，轉報交通部備案。

- 1、縣、鄉道公路路線系統由縣公路主管機關擬定後，尚須經省政府核定並公告，方具效力。故省公路主管機關對縣所擬定之路線，可基於縣際交通之需要以及審核其是否符合制定為縣道之規定，作必要之增刪或修正，並使跨兩縣之路線系統之標準可以統一。
- 2、省道公路路線系統，由省政府擬定後須送請交通部核轉，其原意亦係交通部可基於省際交通之需要，以及是否符合制定為省道之規定，加以審核，如有不同意見，應再與省政府協調修正，然後報行政院備案。
- 3、交通部擬定國道路網時，例由公路總局（現由國道新建工程局）初步擬訂路網後，經交通部核定可行，再報行政院核定公告之。
- 4、交通部為國道之主管機關，同時亦為管理全國公路之中央主管機關，故公路法中有各級公路之制定須向其備案與由其核定之規定。
- 5、公路路線系統經制定後，並非永久不變，因社會經濟之變遷或天災地變造成路線之改變，自可做局部之修訂。如有修正仍應依制定程序規定處理。

惟，此係民國 92 以前舊公路法之程序規定。民國 92 年後公路法第 4 條修正，不論是主管機關之層級數量，或公路建設計畫的核定程序，均已大幅簡化：

「全國公路路線系統，應配合國家整體建設統籌規劃。其制定程序如左：

- 1、國道、省道由中央公路主管機關擬訂，報請行政院核定公告。
- 2、縣道、鄉道由縣（市）公路主管機關擬訂，報請中央公路主管機關核定公告。

市區道路劃歸公路路線系統者，視同公路；其制定程序，由中央、直轄市或縣（市）公路主管機關分別會商擬訂，並準用前項之規定核定公告。」

市區道路規劃歸公路路線系統者，視同公路；其制定程序，由交通部、省（市）或縣（市）政府分別會商擬訂，並依前述各級公路之制定程序處理。

公路路線系統或既成公路系統廢止時，亦應依上述程序處理。」

據此，目前有關我國公路新建計畫之規劃、擬定與定案之法定程序，從公路法的文字上觀之，應為（圖 4-1）：

- 1、縣道、鄉道公路路線系統由縣（市）公路主管機關擬定後，直接報請中央公路主管機關（交通部⁴⁻¹³）核定公告。
- 2、國道、省道公路路線系統，由中央公路主管機關報請行政院核定公告。其中，中央之公路主管機關雖為交通部，惟國道、省道公路建設案，通常係由交通部下屬之機關如公路總局或國道新建工程局提出，經交通部同意後，再送行政院核定，故雖由交通部報請核定，但實由主辦機關（如公路總局、國道新建工程局、高速公路局…等）先向交通部提出，而交通部所扮演之角色，較似「核轉」之功能⁴⁻¹⁴。
- 3、專用公路則由公私機構擬定提出，送公路主管機關核定，但無需再公告。

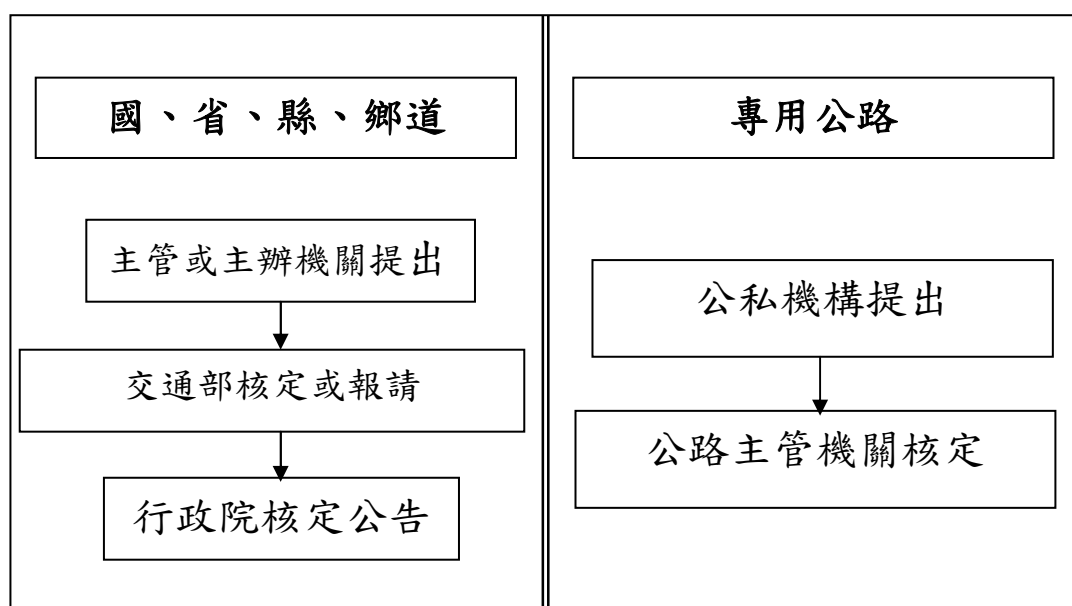


圖 4-1 公路興建計畫之計畫定案程序

⁴⁻¹³ 公路法第 3 條：「本法所稱公路主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」

⁴⁻¹⁴ 交通部畢竟為法定程序上之計畫擬定機關，故相關計畫雖由公路總局、國道新建工程局…等機關進行規劃，但終仍應由交通部以自己名義，送行政院核定，其過程中交通部當然即具有接受或不接受其下屬機關所提規劃案之權限，因此，本研究稱「其角色較似核轉之功能」。

至於，市區道路劃歸公路路線系統者，其定案程序，則應由中央、直轄市或縣（市）公路主管機關分別會商擬訂，惜至今尚無子法訂定，無法明確化。但由第 2 項最後之「準用前項之規定核定公告」一段文字，可知其最後之核定權仍應屬中央之交通部或行政院。

惟，上述公路建設計畫之法定定案程序主要係依公路法第 4 條與第 14 條之文字彙整而得。但在現行實務上，部分行政機關並不認為公路法第 4 條與第 14 條之規定為公路建設計畫定案之法律依據，該機關認為：公路法第 4 條為公路路線系統或公路路線編號系統之制定程序，非指建設計畫定案程序⁴⁻¹⁵，而各主管機關乃依據公路法第 11 條進行修建工程之規定辦理，並依據公路法第 12 條有關修建經費之分擔規定處理。至於計畫的定案程序，國、省道部分由中央公路主管機關（公路法§11）依「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」第 14 條規定：「重要中長程個案應報行政院核定」，至於計畫的審議作業則由行政院經建會會同有關機關先行審議後，再報行政院核定（行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法§15 I（2））。至於縣道、鄉道之修建工程，則依公路法第 11 條，由縣（市）公路主管機關辦理，其修建經費原則上由縣（市）政府負擔，但其財力不足時，亦得向上級政府申請補助，至於補助規定則依「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」處理。換言之，該機關認為目前之公路法並無對公路建設計畫之定案程序規範，相關定案程序係依行政院頒之「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」乙行政規則辦理，而該辦法則於第 13 條規定「一般性」之中長程個案計畫，應由「機關首長核定」或行政院核定，「重要」的中長程個案計畫，則均應報行政院核定。至於個案的財務計畫則依「公共建設促參預評估機制」、「重大公共建設財務計畫編制手冊」與「公共建設計畫經濟效益評估及財務計畫作業手冊」之規定，送經濟建設委員會進行政策之審查⁴⁻¹⁶。然，所謂「機關首長核定」究係指行政院下之部、會機關首長？抑或各級機關首長？從該辦法文字上無法判斷。且倘係指「各級機關首長」，則是否代表各公路主管機關同時具有擬定

⁴⁻¹⁵交通部路政司 96.8.20 路臺工字第 0960412304 號函、交通部公路總局 96.8.20 路規劃字第 0960038972 號函。

⁴⁻¹⁶計畫中如有公共工程及建築房屋，應依「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」之規定，先送行政院公共工程委員會就成本、技術及民間參與可行性先予專業之審議。交通部路政司 96.8.20 路臺工字第 0960412304 號函。

權與核定權？又，地方主管之縣、鄉道、專用公路是否亦遵此規範辦理？抑或地方所擬之公路建設計畫仍要送中央核定？而中央之「機關首長」才具有計畫的核定權？尤其，該編審辦法中，對於個案的「重要」與「非重要」辨別依據或標準，雖有第14條第2項之規定，但其中第1款的「重大政策」、第4款的「其他需行政院政策核定者」都仍屬不確定的概念，更可能導致實務運作上的混亂，或上級機關的全面主導。

綜合前述，本研究認為「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」係行政機關自頒之行政規則，且因其對於地方公路及專用公路之定案程序隻字未提，縱便地方公路若需向中央提出經費申請，中央訂有「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」，但此亦僅限於經費分擔問題，無關乎計畫之核定，不應視為建設計畫之定案程序一環。反之，公路法之規定雖非盡善盡美，但確實較為完整，且並非所有公路主管機關均認為公路法第4條之內容僅適用於公路路線編號的核定程序，因此，本研究仍認為現行公路建設計畫之法定定案程序應依公路法，其流程如圖4-1所示。

縱然公路法對計畫定案程序有較完整的規範，且民國92年修正後之公路建設計畫定案程序，已簡化舊法之程序。但從該條文仍不難發現，新公路法對於計畫定案程序部分，仍然停留在表彰公路建設計畫之提案權與核定權所在，其制度設計的基本結構並無改變，更遑論對於公路建設計畫「正當法律程序」精神與觀念的落實。

二、市區道路之興建

依據市區道路條例第6條規定：市區道路之修築，其系統及寬度，均應依照都市計畫之規定辦理（市區道路條例§6 I 前段），換言之，市區道路之擬定與定案程序並無獨自之程序規範，相關計畫一旦由主管機關提出後，在行政權內部的運作上，即視同核定，而計畫的內容與後續的行政程序，則受都市計畫法中有關道路計畫之規定及道路用地之土地使用變更相關規定辦理。至於，直轄市及市行政區域內，都市計畫區域以外之道路，及由中央主管機關核定人口集中地區內之道路，則因未有都市計畫，而須依市區道路條例第32條所定之市區道路及附屬工程設計標準，參酌當地實際需要及發展可能，擬定道路系統圖，並註明寬度，連同修築計畫，報經上級市區道路主管機關核定後公布施行（市區道路條例§6 I 後段），惟若已劃屬

公路系統者，則視同公路，依公路法規定辦理（公路法§4 II），而非由上級市區道路主管機關核定。

由此顯示，市區道路計畫係由都市計畫主管機關提出，且無論是在都市計畫的通盤檢討中提出，或以個案變更方式提出，其基本上都仍屬都市計畫程序中之一環。故納入通盤檢討而一併提出之道路計畫的定案，悉依都市計畫法中有關通盤檢討所規定之都市計畫擬定與定案程序，與其他公共設施之規劃一起辦理；個案變更性質之道路建設計畫，則亦係依循都市計畫法之個案變更程序處理，既不遵循公路法之相關規定，亦無自有之其他特別程序；至於非都市計畫區域的市區道路若已劃屬公路系統者，則視同公路，依公路法規定辦理，未劃屬公路系統者，則需報請上級市區道路主管機關核定。故有關市區道路之法定定案程序可圖示如圖 4-2 所示。

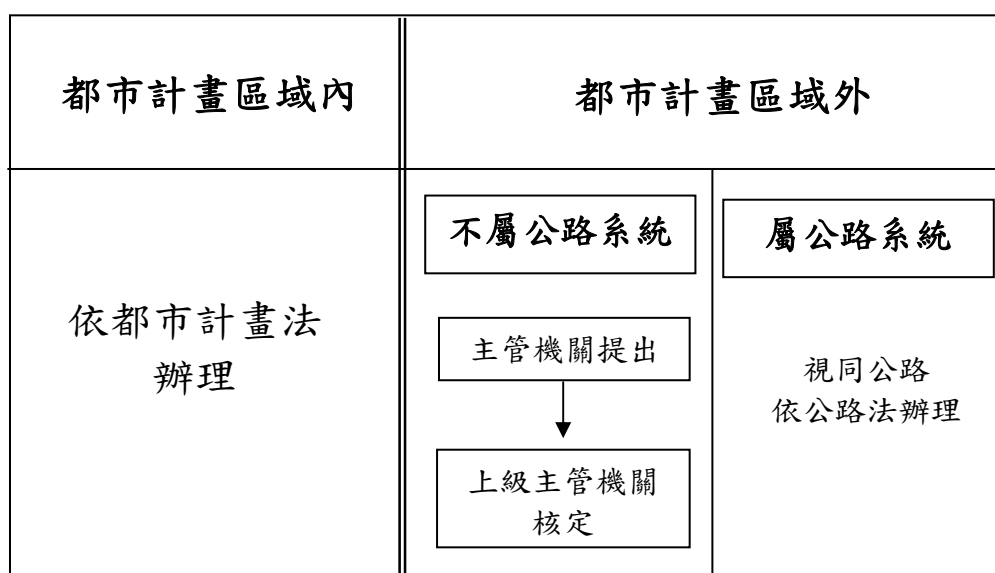


圖 4-2 市區道路興建計畫之計畫定案程序

三、鐵路之興建

鐵路法第 3 條規定：鐵路以國營為原則，地方營、民營及專用鐵路之興建、延長、移轉或經營，應經交通部核准，且國營鐵路由交通部管理，地方營、民營及專用鐵路，則由交通部監督（鐵路法§4）。而鐵路依其於全國鐵路系統中之功能與定位，應可分為：「全國鐵路網系統」與「非全國鐵路網系統」兩大類。其中屬「全國鐵路網系統」者，依據鐵路法第 10 條規定：全國鐵路網計畫，由交通部擬定，報請行政院核定後公告，分期實施，變更時亦同；同法第 7 條第 2 項則規定：鐵路規劃興建或拓寬時，應勘定路線寬度，商同當地地政機關編為

鐵路使用地；該使用地在已實施都市計畫地區者，應先行辦理都市計畫之變更。其為私有土地者，得保留徵收，其保留期間，在都市計畫地區範圍內者，依都市計畫法之規定，餘依土地法之規定辦理。換言之，屬全國鐵路網系統者，限由交通部擬定規劃及興建，並由行政院核定，其他機關或國民均無擬定或規劃權限⁴⁻¹⁷。但對於業經核定公告的全國鐵路網計畫中之鐵路路線卻未能興工者，鐵路法第 10 條第 2 項則有例外規定：得由地方政府或國民向交通部申請，經核准後，即可建築並經營之。且其路線遇有須與其他鐵路連接或跨越時，經交通部核定者，各該鐵路機構不得拒絕（鐵路法§12），且其開工、竣工、展期均應依交通部之核定期限為之（鐵路法§16 I），竣工後，並須經交通部履勘，核准後始得通車（鐵路法§16 II）。

至於後者「非全國鐵路網系統」，其實在鐵路法中並無明確條文規範。但依據鐵路法第 28 條：地方營、民營鐵路之興建，應備具建築理由計畫書、路線預測圖及說明等，申請交通部核准，報請行政院備案後，方得籌備；且在運輸有效距離內，除都會區域內所建之捷運系統鐵路外，不得興建平行鐵路線（鐵路法§11）。又，同法第 29 條：經核准備案後，應依所定期限，將路線實測平、剖面圖及說明、全部工程分段實施計畫等送請交通部立案，發給執照，始得施工。及第 30 條：專用鐵路之興建，應備具建築理由書及該事業主管機關之同意書、路線實測圖及說明等文件，申請交通部核准立案，發給執照，並轉報行政院備案。且無論是地方營、民營或專用鐵路，其興建涉及道路、橋樑、河川、溝渠等工程之設施，應先與有關主管機關協調或申請備案（鐵路法§31）。在在顯示，除具全國性之國營鐵路系統外，尚有地方性之地方營鐵路、民營鐵路，及配合特定事業興辦目的之專用鐵路（鐵路法§2（5））。這些鐵路系統非必具有全國性功能，甚至只是特定事業興辦所需設備之一部，其計畫提出與定案程序亦與「全國鐵路網系統」者不同（鐵路法§29-31），故將此類鐵路系統或路線，歸類為「非全國鐵路網系統」。

⁴⁻¹⁷ 目前實務上均採個案方式報請行政院核定，而非以整體路網計畫報請核定（交通部 96.9.4 路臺鐵字第 0960401236 號函）。惟，雖然所提設計畫之涵蓋範圍與鐵路法規範有間，但計畫內容均涉跨省、直轄市或縣（市）之鐵路系統，且其擬定權屬、核定權屬與相關程序均無違悖，因此，本研究認為可將各個案視為整體系統之一部，而無需過度拘泥於法條文字的字面上意義。

由上所述可知，全國性鐵路網系統計畫係由交通部統籌研擬並提出，由行政院核定且公告，並以中央政府興建為主，一般之地方政府或國民只得於該公告之路網系統中，中央政府未能興建之路線，申請興建與經營，而無規劃或擬定路線之權利。反之，非全國性之鐵路系統興設計畫，則由地方政府、事業機構或一般國民研擬提出，並取得路線所經之道路、河川…等相關事權機關之同意或備案後，由交通部核准，並送行政院備案，始完成定案。兩者之定案程序可圖示如圖 4-3 所示。

然現行實務作業上，部分鐵路建設計畫之主辦（管）機關係參酌「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」、「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」及「公共建設計畫經濟效益評估及財務計畫作業手冊」等規定研擬計畫報部後，層轉行政院核定⁴⁻¹⁸。惟，上述之辦法、要點或作業手冊均屬行政機關自頒之行政規則，其法規等級較低，不得抵觸鐵路法，且以「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」為例，該辦法第 13 條規定：「一般性」之中長程個案計畫，應由「機關首長核定」或行政院核定，「重要」的中長程個案計畫，則均應報行政院核定，其中，所謂的「級機關首長核定」，則是否代表各鐵路主管機關同時具有擬定權與核定權？又，地方政府提出之鐵路建設計畫當如何核定？諸此，均顯示該辦法之內容尚有討論餘地。因此，本研究仍認為鐵路建設之法定定案程序，應以鐵路法之規範為準據（即圖 4-3 之程序）。

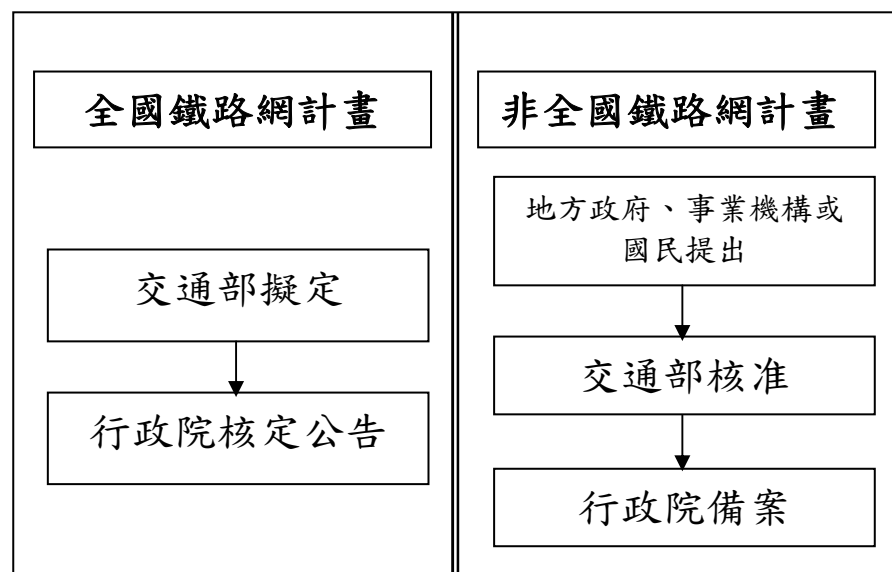


圖 4-3 鐵路興設計畫之計畫定案程序

⁴⁻¹⁸ 交通部 96.9.4 路臺鐵字第 0960401236 號函。

四、航空站與飛行場之興建計畫

空運之建設以航空站、飛行場及其附屬之助導航設備之興建為主體。依據民國 96 年 7 月新修訂之民用航空法第 28 條第 1 項：國營航空站之籌設、興建、營運由民航局報經交通部核准後方屬定案；地方營航空站之籌設、興建、營運由直轄市、縣（市）政府向民航局申請，並經民航局核轉交通部核准後始屬定案；民營航空站則需由符合一定資格之公司法人向民航局提出申請，經民航局核轉交通部許可後進行籌設（民航法§28 II）。且依據同法第 32、33、33 之 1、34 等條：航空站設立後，其四周有礙飛航之物體或禽畜，得由民航局依飛航安全標準通知物主限期拆遷、負責裝置障礙燈及標誌或為適當之防護措施。換言之，公營航空站之興建計畫係由各級政府機關或民航局提出，經民航局核轉⁴⁻¹⁹交通部核准，始得設立；至於民營之航空站，則限由符合一定資格條件之公司法人向民航局提出，再核轉交通部核准。

再觀飛行場部分，依據民用航空法第 29 條第 1 項：飛行場得由中華民國各級政府、中華民國國民或符合一定資格條件之法人（民航法§10 I（3））向民用航空局申請，經交通部會同有關機關核准其設立經營；其出租、轉讓或廢止時，亦同。同條第 2 項：飛行場之經營人及管理人，應以中華民國國民為限。因此，與航空站相似，飛行場之規劃或建設計畫亦不限定只能由行政機關提出，而亦可由一般國民或法人向民航局提出申請，再轉送交通部核准。

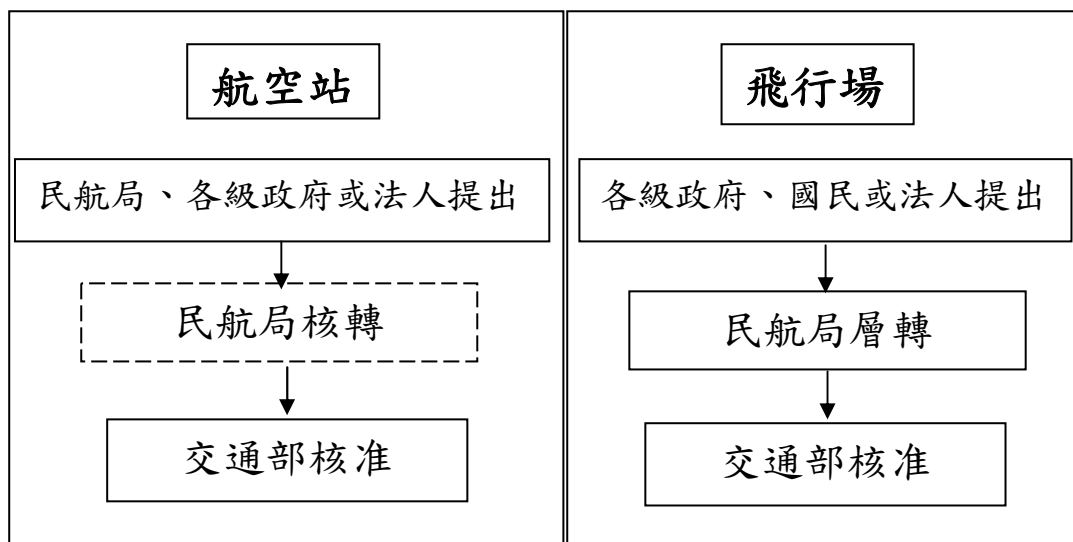
據此，可知目前我國航空站或飛行場之興建計畫，係由各級政府（含民用航空局）、國民或法人提出，其中由地方政府或國民、法人提出者，由民航局核轉或層轉，最後則均由交通部核定，始告定案。其計畫定案程序可圖示如圖 4-4。

國營、地方營航空站與飛行場之興建計畫固可均視為政府之行政計畫，但民營之航空站與飛行場是否亦具有行政計畫之性質，須受行政程序法中計畫確定程序之拘束，則不無疑義？惟，此一情形罕見，故本研究擬暫時將之與公營者等同視之，不再特別探討其計畫之性質與適用程序的差異，以簡化問題。

五、大眾捷運系統之興建計畫

⁴⁻¹⁹ 民航局提出者，逕送交通部核准，無需再由民航局核轉。

大眾捷運系統依據大眾捷運法第 10 條，得由行政機關或民間辦理規劃⁴⁻²⁰。其中，由民間提出之建設計畫者，係優先適用「促進民間參與公共建設法」（以下簡稱促參法）之相關規定處理⁴⁻²¹。惟，促參法的適用情形可分為兩種：第 1 種情形為該計畫其實本即為政府既定的行政計畫（公共建設計畫），只是經主辦機關評估後決定交由民間辦理興建，於是透過公告程序徵求民間參與者⁴⁻²²，其後續的公開徵求民間參與者程序，即適用促參法之申請與審查作業程序。很顯然的，此一情形下，該程序之目的其實只在協助行政機關尋找該計畫於未來建設階段的辦理對象或合作夥伴，並不涉及計畫的定案問題⁴⁻²³，換言之，該計畫早在進入促參法對外公告並徵求民間參與者程序之前，即應已依據大眾捷運法之規定完成定案程序，因此，這類計畫雖屬行政計畫性質，但計畫之定案程序與促參法之適用無關，仍依大眾捷運法之定案程序規定辦理。



[- - -]：屬民航局提出之航空站興建計畫，無此步驟

圖 4-4 航空站與飛行場興建計畫之計畫定案程序

⁴⁻²⁰ 大眾捷運法第 10 條第 1 項：「大眾捷運系統之規劃，由主管機關或民間辦理。」其中所稱之「主管機關」，依同法第 4 條第 1 項：「大眾捷運系統主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」

⁴⁻²¹ 行政院公共工程委員會 90.4.25 工程技字第 90014179 號函：「符合促參法第 3 條第 1 項第 1 款及施行細則第 2 條第 1 項規定之大眾捷運建設，並依第 8 條第 1 項各款方式由民間機構參與者，應優先適用促參法。」。

⁴⁻²² 促進民間參與公共建設法第 42 條。

⁴⁻²³ 促進民間參與公共建設法第 42、43、44、45 條。

第 2 種情形則為該建設計畫自始便完全由民間規劃（促參法§7），然後向大眾捷運系統之主辦機關提出申請，再經促參法程序由主辦機關審核通過後，確定准予辦理，並由原提案人取得優先申請人資格，繼續辦理後續建設事項⁴⁻²⁴。但當民間自行規劃之申請案件未獲主辦機關之審核通過，或未取得土地所有權或使用權時，主辦機關得基於公共利益之考量及相關法令之規定，汲取該計畫內容，再依一般民間參與建設案件之程序，公告並徵求民間投資，或由政府自行興建營運（促進民間參與公共建設法§46）。此類計畫最大的爭議即在於該計畫若非未獲審核通過，而由行政機關將之視為政府規劃案件，並公告徵求民間投資者時，其計畫究竟為一行政計畫？抑或只是單純的民間投資行為？質言之，若屬前者行政性質，則該主辦機關的「審核通過」，其實同時兼具了核定該計畫為行政計畫與核准該計畫興建的計畫核定性質，然計畫一旦核定，斷無需要「再核定」之理，因此，其後續再依大眾捷運法送行政院核定的行政程序（大捷法§12Ⅱ），便將只是非常單純的行政機關內部控管作業，無涉行政計畫之核定；然，以一「主辦機關」層次即可核定一行政計畫，而後續的內部行政作業卻反而需要由上級機關核可，似乎不合理，也不可行，更有違其他交通計畫之立法例，同時也違背了大眾捷運法第 13 條：大眾捷運系統之建設事務，限定應由政府（中央主管）機關辦理的立法精神。反之，倘該核定只是一個單純的民間投資行為的核定，則該計畫將無涉行政計畫問題，也將與本研究無關。

由上討論可看出，第 2 種情形之民間自行規劃興建大眾捷運系統案件，顯然在法律性質上尚有不少尚待釐清的法理課題。且由於目前尚無此類型計畫之實際事例，故本研究為簡化問題，擬暫不討論此一型態之計畫，而將大眾捷運系統興建計畫的法定定案程序，回歸至大眾捷運法之規定討論。

據此，雖然依據大眾捷運法第 10 條，大眾捷運系統的興建計畫在形式上，得由行政機關提出或由民間規劃提出，但依據民間投資建設大眾捷運系統辦法第 3 條，該所謂民間投資興建的大眾捷運系統，係原行政機關之「核定路網一部或全部」，且係先「經核准由民間申請投資建設」者，始得由地方主管機

⁴⁻²⁴ 有關民間自行規劃之捷運系統案件準用民間投資大眾捷運系統辦法相關規定之解釋，係行政機關之類推適用，非法條文之成文規範。參見交通部 92.12.3 交路字第 0920012751 號函。

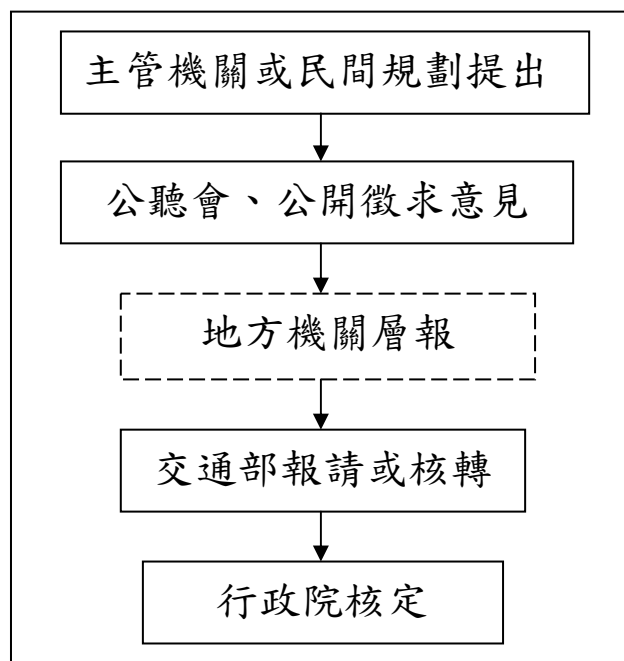
關進行公開徵求投資興建者之行為⁴⁻²⁵。換言之，縱便民間規劃辦理之大眾捷運系統計畫，其實仍係行政機關提出之行政計畫，且從大眾捷運系統建設限由行政機關辦理的規定（大捷法§13），可知大眾捷運系統之興建計畫，其主辦之主體仍為行政機關，第10條的「民間辦理規劃」，其實僅僅只是行政機關尋求計畫實踐助力的一種管道或方式，並不影響該計畫的定性。

有關大眾捷運系統新建計畫之定案程序，依據大眾捷運法第12條第1項：大眾捷運系統規劃報告書，屬行政機關提出者，應送中央主管機關報請或核轉行政院核定；而由民間規劃者，則應備妥規劃報告書向地方主管機關提出，經層報中央主管機關核轉行政院核定（大捷法§12Ⅱ）。又依據同法第10條第2項：「辦理大眾捷運系統規劃時，主管機關或民間應召開公聽會，公開徵求意見。」同法第13條與民間投資大眾捷運系統辦法第4條則規定：中央或地方主管機關、民間投資者欲興建大眾捷運系統時，得設立工程建設機關，依經行政院核定之路網計畫負責細部設計，提出有關興建之計畫及文書，報請中央主管機關（交通部）核准。經中央主管機關核准後即可開始興建。惟，興建時，如大眾捷運系統路線穿越河川，其築墩架橋或開闢隧道等，尚須商得水利主管機關同意（大捷法§16）；或有拆除建築物或其他工作物全部或一部之必要者，應先報請地方主管機關限期令所有人、占有人或使用人拆除之，如緊急需要或逾期不拆除者，地方主管機關得逕行或委託當地主管建築機關強制拆除之（大捷法§22）。據此可知，大眾捷運系統建設計畫之核定雖由行政院為之，但其效力卻僅及於運輸或交通部門，未來辦理建設之機關在建設開始前，尚需取得水利、建築等主管機關之同意，方得為之。

綜合前述，大眾捷運系統之建設計畫係由民間或各級政府主管機關提出，其中民間規劃提出者，係以行政機關的「助手」角色，在原已核定路網下，進行規劃工作，並於規劃時與一般行政機關之規劃程序相同，需先召開公聽會，徵求民眾意見，然後由地方主管機關層報中央主管機關（交通部）後，再由中央主管機關核轉行政院核定；但若由中央政府所規劃提出之計畫，則於召開公聽會後，送中央主管機關（交通部）直接

⁴⁻²⁵ 民間投資建設大眾捷運系統辦法第3條第1項：「地方主管機關就其規劃之捷運建設計畫中經核定路網之一部或全部，擬由民間投資者，經行政院核准後，應公告徵求投資。」第2項：「地方主管機關就其完成初步規劃之捷運建設計畫，擬由民間投資者，經行政院核准後，應公告徵求投資。」

報請行政院核定。圖 4-5 為目前大眾捷運法中有關大眾捷運系統建設計畫的計畫定案程序。



□□□：中央機關規劃者，無此一步驟

圖 4-5 大眾捷運系統之計畫定案程序

六、商港港埠之興建計畫

依據商港法第 6 條第 1 項：「商港區域之規劃、興建，由交通部擬定計畫，報請行政院核定施行。」同法第 3 條：「商港，由交通部主管。」顯見我國之商港，係屬中央一條鞭管理之制度，故無論是國內或國際之商港，均由交通部統籌主管，地方政府並無任何權限，更遑論民營之商港。而交通部雖為商港之管理機關，但商港區域內劃設之各種專業區及加工出口區、自由貿易區，仍由各目的事業主管機關管理或專設機構管理經營之（商港法§11）。

因此，目前我國商港就港埠部分新建計畫的定案程序，依據商港法，係由交通部提出，送行政院核定後始能設立，其程序如圖 4-6 所示。

然，在實務上，交通部係先責由運輸研究所擬定「台灣地區商港整體發展規畫」之上位計畫，各港務局再依該上位計畫，辦理各港之整體規劃或未來發展計畫，送交通部轉行政院核定⁴⁻²⁶。而對於各港之個案建設計畫，行政部門內部的審查作

⁴⁻²⁶ 交通部航政司 96.8.30 航港字第 0960606919 號函。

業則分為兩個階段進行。第1階段就計畫之可行性部分，先送行政院「核定」，並由行政院同時決定後續之計畫執行是否適合採用民間參與方式進行，之後再進入第2階段，由主辦機關辦理後續之工程規劃與設計等事項，最後再送行政院核定，始完成定案程序⁴⁻²⁷（圖4-7）。惟，從法律效果的角度觀之，所謂上位計畫的「台灣地區商港整體發展規畫」與各港所辦理之整體規劃或未來發展計畫，並非行政程序法所指稱之行政計畫，故其「核定」並無涉建設計畫之定案。至於就具體個案計畫的兩階段審查作業中，第1階段的「核定」，顯然不具最後的計畫確定力，計畫是否得以執行，仍端視第2階段的「核定」，因此，整體而言，商港建設計畫的定案程序仍不脫圖4-6：擬定權在交通部，核定權在行政院之架構。

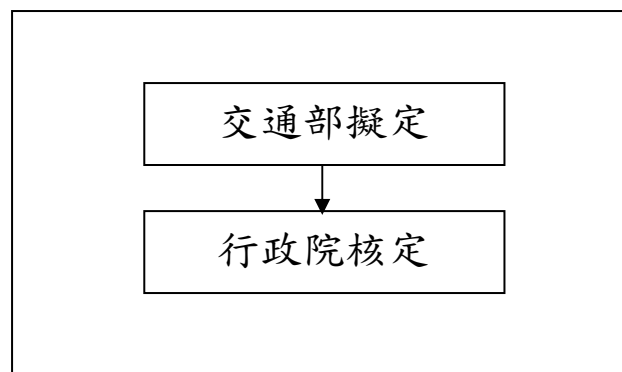


圖 4-6 商港港埠興建之計畫定案程序

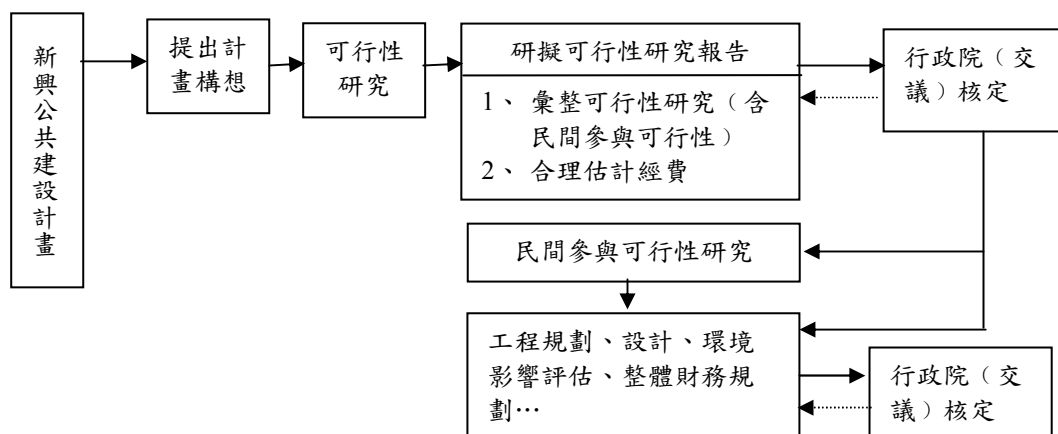


圖 4-7 商港港埠興建計畫之審查架構圖

資料來源：交通部高雄港務局提供。

從上述諸交通專業法律之計畫定案程序規範不難看出，基本上，各交通專業法律對於交通建設計畫之定案程序規定，除大捷運

⁴⁻²⁷ 交通部高雄港務局 96.8.29 高港規劃字第 0960013285 號函。

法中設有公聽會的民眾參與機制外，其餘法律可謂全係行政機關內部之作業程序，民眾無法有效參與計畫之規劃過程。且由條文之內容與文字設計觀之，各交通專業法律有關其建設計畫定案程序規範之立法目的，顯然係在確立計畫擬定權限與計畫核定權限所在之機關，該核定之效力甚至無法及於運輸部門以外之機關，因此，嚴格而言，並不能算是行政計畫的定案程序規定，更遑論其在行政計畫程序上的「正當法律程序」踐履。是故，未來各交通建設計畫在計畫定案程序上，仍應遵循行政程序法之規定辦理，以建立健全制度，並落實「正當法律程序」之憲法原則要求⁴⁻²⁸。

4.3 現行都市計畫與區域計畫程序

一、都市計畫程序

我國都市計畫的擬定與變更程序，依都市計畫法之規定，主要可區分為計畫之擬定、公開展覽、審議與核定、公告發布實施及計畫變更 5 個階段^{4-29 4-30}：

1、計畫之擬定

都市計畫法中對於擬定階段之規定內容有 2：中央與地方政府中具都市計畫擬定權限之機關（都計法§13、14）及都市計畫書應有之內容（都計法§7、15、17、22）。

依據都市計畫法第 9 條規定，都市計畫分為：市（鎮）計畫、鄉街計畫與特定區計畫 3 種。其中「市都市計畫」係由直轄市政府、市政府擬定，「鎮都市計畫」、「縣轄市都市計畫」及「鄉街計畫」分別由鎮、縣轄市、鄉公所擬定，必要時得由縣（局）政府擬定（都市計畫法§13 I（1））；「特定區計畫」則由直轄市、縣（市）（局）政府擬定（都市計畫法§13 I（2）），但必要時得由內政部擬定（都市計畫法§14 I）；至於相鄰行政地區之都市計畫，除範圍未跨越省、縣境者得由縣政府擬定外，其他範圍跨越省、縣境者，則得由有關行政單位會同擬定聯合都市計畫（都市計畫法§13 I（3））。換言之，各級都市計畫者，原則上係由各級地方政府為擬定機關，自為擬定計畫，但鎮、縣轄市都市

⁴⁻²⁸ 有關交通建設計畫應有之正當法律程序，參見第六章之討論。

⁴⁻²⁹ 5 階段的界定，係參採都市計畫法第 23 條第 5 項之內容及內政部營建署 96.8.23 營署都字第 0960045725 號函、高雄縣政府 96.8.31 府建都字第 0960187462 號函、台北市政府都市發展局 96.8.31 北市都規字第 09634367400 號函。

⁴⁻³⁰ 參見林明鏘，國土計畫法學研究，元照出版社，2006 年 11 月，pp.23-24。

計畫、鄉街計畫及特定區計畫於必要時，亦得分別改由縣政府及中央之內政部擬定之。

在都市計畫書內容方面，都市計畫法依計畫書內容探討之精細程度區分為：主要計畫與細部計畫兩種。然無論是主要計畫或細部計畫，其計畫書應具備之基本內容均包括：計畫範圍、人口經濟、使用配置、公共設施、交通運輸設施等（都市計畫法§15、§16、§22）。且與區域計畫程序稍有不同的是：都市計畫有所謂「分區發展優先次序」（都計法§17）之訂定，區域計畫則無，使得都市計畫得因發展方向（重點）及財力狀況，預先決定計畫的發展順序。

理論上，細部計畫需俟主要計畫公告發布實施，並對外發生法律效力後，才能有所依據開始擬定，但鄉街計畫及特定區計畫亦得視實際需要與主要計畫合併擬定（都計法§16），且實務上為避免主要計畫公告後，無細部計畫供指導執行，形成法令空窗期，導致人民權利遭受損害，故而亦會要求核定主要計畫之時，地方都市計畫委員會同時審議通過其細部計畫之內容⁴⁻³¹。不過，無論如何，這些應都只是為求程序經濟的權宜手段，斷無可能有細部計畫優先於主要計畫得到核定的情形發生。

至於細部計畫之擬定，則原則上即由該主要計畫之擬定機關為之，但土地權利關係人亦得配合當地主要計畫之分區發展計畫，自行擬定細部計畫或細部計畫之變更，再向當地地方政府提出申請（都計法§23V）。

2、公開展覽

都市計畫法第19條規定：都市計畫之主要計畫擬定後，送都市計畫委員會審議前，應於該計畫所在之地方政府辦公處所公開展覽30天，並舉辦說明會，且公展及說明會之日期及地點均應刊登當地政府公報或新聞紙3日，同時張貼公告，公告周知⁴⁻³²，以完成計畫公開展覽之程序，此亦為都市計畫定案程序中之民眾參與程序。惟，此點與區域計畫者頗不相同，區域計畫者係在計畫核定後才辦理公開展示，而都市計畫者則在計畫核定前即須先辦理公開展覽程序，兩者雖然只是順序上的一前一後，但法律上的意義卻大相逕庭。至於細部計畫部分，其計畫之公開展覽程序則比照

⁴⁻³¹ 台北市政府都市發展局 96.8.31 北市都規字第 09634367400 號函。

⁴⁻³² 都市計畫法台灣省施行細則第5條、第6條。

主要計畫之公開展覽程序辦理（都計法§23 V）⁴⁻³³，並無差異。

而對於都市計畫內容，無論是主要計畫抑或是細部計畫，任何公民或團體均得於公開展覽期間內，以書面向計畫機關提出意見，再由該機關轉送都市計畫委員會審議，並同時副知計畫申請人⁴⁻³⁴，但這些意見嚴格的說，並無拘束計畫擬定機關或都市計畫委員會之效力，而只做為都市計畫委員會審議該都市計畫內容時之參考資料而已（都市計畫法§19 I 後段）。因此，有學者認為自住民參與的理念與效力而言，該程序對於民眾參與理想的落實，仍嫌薄弱⁴⁻³⁵。

另，由中央（內政部）所逕行擬訂之計畫（特定區計畫）與中央或縣政府所指定並由縣政府逕行擬定之都市計畫，除於該計畫所在之地方政府辦公處所公開展覽 30 天，並舉辦說明會外，尚需先行徵求有關縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所之意見，但不需送該地方（縣、市或鄉、鎮、市）都市計畫委員會之審議或認可（都計法§18 後段）。

3、審議與核定

審議階段中之審議機關為各級政府之都市計畫委員會（都計法§18 前段），其組織係各級政府依行政院所定之「各級都市計畫委員會組織規程」所建置，由政府代表、專家學者及地方熱心公益人士組成⁴⁻³⁶。由於組成人士中有

⁴⁻³³ 台北縣政府 96.8.23 北府城規字第 0960550940 號函。

⁴⁻³⁴ 當該細部計畫係由人民或團體自行擬定時，其計畫在程序上雖仍以都計法第 9 條所定之計畫機關為擬定機關，但係以該人民或團體為計畫申請人，是故，相關之民眾陳情意見亦將轉知該申請人。

⁴⁻³⁵ 內政部業於 93 年間研提都計法第 19 條及第 21 條之修正草案，增修定有關「加強都市計畫擬定變更規劃過程之民眾參與機制」、「加強公開展覽期間計畫草案資訊及都市計畫審議相關資訊公開」之規定，以加強落實民眾參與機制及資訊公開之目的，該草案目前正由立法院審查中。內政部營建署 96.8.23 營署都字第 0960045725 號函。

⁴⁻³⁶ 「各級都市計畫委員會組織規程」第 4 條第 3 項：

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

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

「熱心公益人士」之參加，而有學者認為都市計畫委員會應可認定為具有民意色彩之組織，換言之，都市計畫委員會的審議過程本身，因有具有民意色彩的「熱心公益人士」參與其中，故即具有民眾參與之性質⁴⁻³⁷。惟，縱然目前之都市計畫委員會依法均必須聘任「熱心公益人士」擔任都市計畫委員⁴⁻³⁸，但，所謂「熱心公益人士」，其實很難界定，且是否就能以此直接認定其為當地民眾之意見領袖，誠非易事，因此，本研究仍不認為該委員會具有民意之色彩。

經地方都市計畫委員會審議，無論是有條件修正通過或無條件通過，均須再送內政部（中央都市計畫委員會）審議核定，俟經中央都市計畫委員會審議通過後，原則上即完成計畫核定之程序，但未獲中央都市計畫審議通過者，或退回地方都市計畫委員會重新修正審議，或直接不予核定，或要求部分修正的有條件通過，因此，由地方政府提出之市計畫、鄉街計畫、特定區計畫，縱經地方都市計畫委員會審議通過，亦仍需由內政部核定（都計法§20 I（2）、（3）、（4）、（5）前段）。但首都之主要計畫、直轄市擬定之特定區計畫，除須經內政部核定外，尚須轉報行政院備案（都計法§20 I（1）、（5）中段）。至於由內政部擬定之特定區計畫，原則上經該（中央）都市計畫委員會審議通過，報行政院備案（都計法§20 I（5）後段）後，再由內政部核定，並交由地方政府發布實施⁴⁻³⁹。

比較特別的是：由下級政府擬定並經當地都市計畫委員會審議通過的都市計畫案件，須再送上級政府之都市計畫委員會審議，但經上級都市計畫委員會審議修改之內容，並不需要再送下級政府都市計畫委員會之審議或同意；反之，由上級政府擬定之都市計畫，卻更僅需徵求下級政府之意見，以供參考，而不需送下級政府之都市計畫委員會審議。究竟地方都市計畫委員會審議之性質為何？各級都市計畫委員會

依前項第 1 款及第 2 款派聘之委員，總合不得超過委員總人數二分之一。」

⁴⁻³⁷ 參見林明鏘「國土計畫法學研究」的[註 53]，林明鏘，國土計畫法學研究，元照出版社，2006 年 11 月，p.23。

⁴⁻³⁸ 依各級都市計畫委員會組織規程第 4 條第 6 款規定：「應有熱心公益人士二人擔任委員」。

⁴⁻³⁹ 內政部營建署 96.8.23 營署都字第 0960045725 號函。

審議之結果是否均可請求救濟⁴⁻⁴⁰？皆未規定於都市計畫法中，確實有礙於都市計畫委員會審議過程之公開化與透明化。

最後有關主要計畫核定後所擬定之細部計畫部分，除內政部擬定之特定區計畫，其細部計畫係由內政部（中央都市計畫委員會）核定外，原則上均由地方政府（地方都市計畫委員會）直接核定並實施（都計法§23 I）。

4、公告發布實施

都市計畫之公告發布實施分兩部分：

①主要計畫之公告發布實施；

都市計畫經都市計畫委員會審議並經呈報核定後，各級政府應於接獲核定或備案公文之日起 30 日內，將主要計畫及主要計畫之書圖一併公布實施（都計法§21）。原則上，業經各級都市計畫委員會審議之結果，縱有修正，亦無需再辦理公開展覽及說明會（都計法§19Ⅲ），惟，實務上常見對於審議過程中有所修正之計畫，要求其對於修正結果再次公開展覽 30 天，刊登報紙或政府公報 3 日及於公開展覽期間內舉辦說明會⁴⁻⁴¹。倘期間內有公民或團體再有陳情意見，則需再提都市計畫委員會審議或討論，反之，若無公民或團體陳情意見，則由內政部逕予核定，不再提送都委會審議⁴⁻⁴²，以求程序更臻完善。

②細部計畫之公告發布實施：

都市計畫之細部計畫則須俟主要計畫公布實施後，除可由該主要計畫之原擬定機關向該管都市計畫委員會提

⁴⁻⁴⁰ 雖然都市計畫法第 82 條：「直轄市及縣（市）（局）政府對於內政部核定之主要計畫、細部計畫，如有申請復議之必要時，應於接到核定公文之日起 1 個月內提出，並以 1 次為限；經內政部復議仍維持原核定計畫時，應依第 21 條之規定即予發布實施。」但此乃下級行政機關對上級行政機關決議事項不認同而提出之申復程序，並非人民基於對自己權利義務改變，所提出的法律救濟程序，。

⁴⁻⁴¹ 機關或都市計畫委員會對於是否再辦理公展與說明會程序，係依據該變更之內容與影響相關權利人之情形決定，非必然「均」再辦理公展與說明會等。台南縣政府 96.8.28 府城都字第 0960179980 號函，台北市政府都市發展局 96.8.31 北市都規字第 09634367400 號函，台北縣政府 96.8.23 北府城規字第 0960550940 號函。

⁴⁻⁴² 內政部營建署 96.8.23 營署都字第 0960045725 號函。

出細部計畫外，土地權利關係人亦得基於促進其土地之利用，而配合當地分區發展計畫，自行擬定或變更其細部計畫，向當地政府提出申請（都計法§24），經該管都市計畫委員會審議通過後，由該管政府核定並發布實施（都計法§23 I）⁴⁻⁴³後，繼而陸續展開豎立樁誌、辦理地籍分割測量等工作（都計法§23 III）。

5、計畫變更

凡遇都市計畫法第 27 條所列舉之重大原因（如戰爭、天災、重大設施興建…等），或計畫發布實施每 3 或 5 年內通盤檢討（都計法§26 I）等事因，皆可辦理變更原核定計畫之內容（含主要計畫及細部計畫），不過變更仍須依循審議、公開展覽、層報核定及發布實施等固定之程序（都計法§28）。

一般而言，計畫之變更仍由計畫擬定之權限機關為之。較特別的是，人民或團體亦具有細部計畫變更之請求權（或變更計畫擬定權），但只限於土地權利之關係人，且僅限於細部計畫，對於主要計畫部分，則即便是土地權利關係人亦無計畫變更之請求權（或擬定權）。至於一般民眾，則僅能單純的做計畫變更的建議，而無計畫變更之請求權（或擬定權）。同時，非計畫擬定之機關亦無要求計畫機關為計畫變更之請求權，除非係其上級機關，否則不得逕為變更計畫之內容（都計法§27 II）。

據此，因都市計畫的計畫變更仍循原來計畫擬定之程序，並無差異，故可將都市計畫之計畫定案程序圖示如圖 4-8 所示，各階段之法律性質特徵則參見表 4-1 所示。而由上述內容亦可發現，都市計畫法之定案程序規範內容，在民眾參與部分的制度設計確實較交通法律者進步許多。至於對各級行政機關之權限設計部份，則隱然可嗅出都市計畫法對中央機關特別的信任與偏好。

⁴⁻⁴³ 都市計畫法第 24 條僅規定土地權利關係人申請自行擬定或變更之細部計畫，需向當地地方政府提出申請，此對於一般地方政府所擬定之都市計畫案件，固無爭議。但對於由中央政府所擬定之都市計畫（主要計畫）案件，人民自擬計畫仍然向地方政府提出申請，則似乎不同於都計法第 19 條的立法方式，後續程序上，地方政府僅係層轉功能？抑或需要先予審議通過？在都計法中似乎並未明確交代。

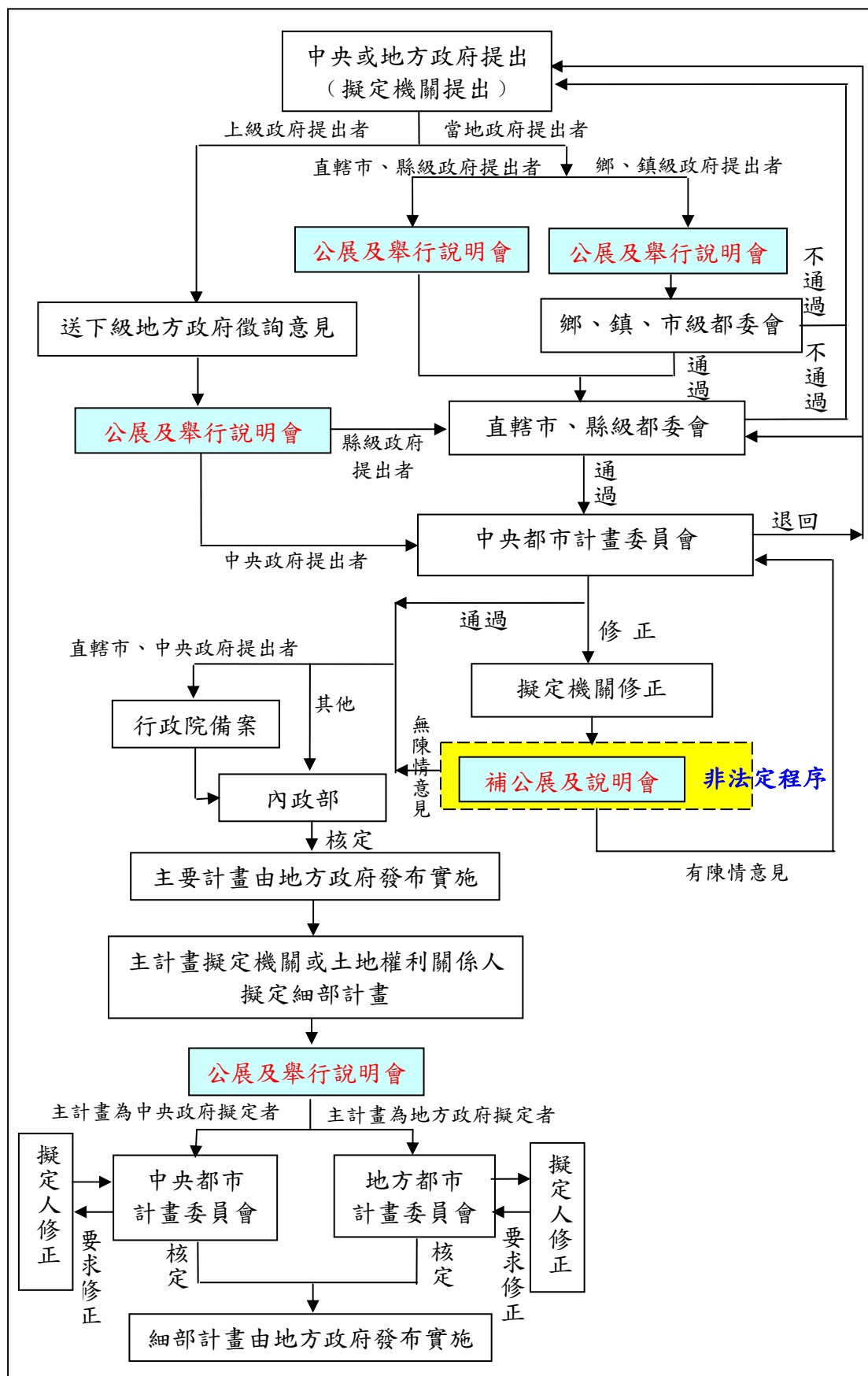


圖 4-8 都市計畫定案程序

表 4-1 都市計畫程序中各階段之性質

流程階段	性質特徵	備註
計畫之擬定 (含新定、變更)	內部作業之事實行為	需輔以行政調查，參見都市計畫法第 29 條
公開展覽 (含舉辦說明會)	有對外性、公開性，但缺乏規範性 為取得合法性之前置事實行為，具有程序法意義	違反者將導致程序瑕疵。
審議與核定	已具備規範性，但缺乏對外性、公開性	人民在此階段，尚不能爭訟，自治團體得否爭訟，另須探討。
公告發布實施	兼具規範性、對外性、公開性	以法規命令、一般處分或行政處分定性發生疑義。
定樁測量	亦具規範性、對外性及公開性，但其規範之原生性不足	都市計畫執行行為，確定計畫之現實界限，亦有定性上之爭議。

資料來源：蔡志宏，論都市計畫之法律性質，東吳大學法律研究所碩士論文，民國 94 年 9 月，p.8。

二、區域計畫程序

我國區域計畫之主要程序有 4 個階段：擬定、核定、公告、變更⁴⁻⁴⁴（區域計畫法§5-14）（見圖 4-9）：

1. 擬定階段

依據區域計畫法第 4、6 條及區域計畫法施行細則第 2 條之規定：區域計畫係由中央主管機關（內政部營建署）或縣主管機關（縣政府工務局、建設局或城鄉發展單位）擬定，至於跨兩鄉、鎮（市）之區域計畫，倘縣主管機關應擬定而未擬定時，得由上級機關（中央主管機關，即內政部）視其必要性，指定機關擬定或代為擬定⁴⁻⁴⁵。然無論

⁴⁻⁴⁴ 參見林明鏘，國土計畫法學研究，元照出版社，2006 年 11 月，pp.24-27。

⁴⁻⁴⁵ 目前我國之區域計畫，係營建署及台灣省政府依據行政院經濟建設委員會民國 68 年擬定之「台灣地區綜合開發計畫」及該計畫所劃分的北、中、南、東 4 個區域，而擬定台灣北部、南部、中部及東部等 4 個區域計畫，至於直

是跨兩省（市）、跨兩縣（市）或跨兩鄉、鎮（市）之區域計畫，其法定之計畫擬定機關於擬定計畫前（或進行中）認為有必要時，亦得將該計畫擬定工作委託由有關機關或學術團體進行研究規劃（區域計畫法施行細則§3）。

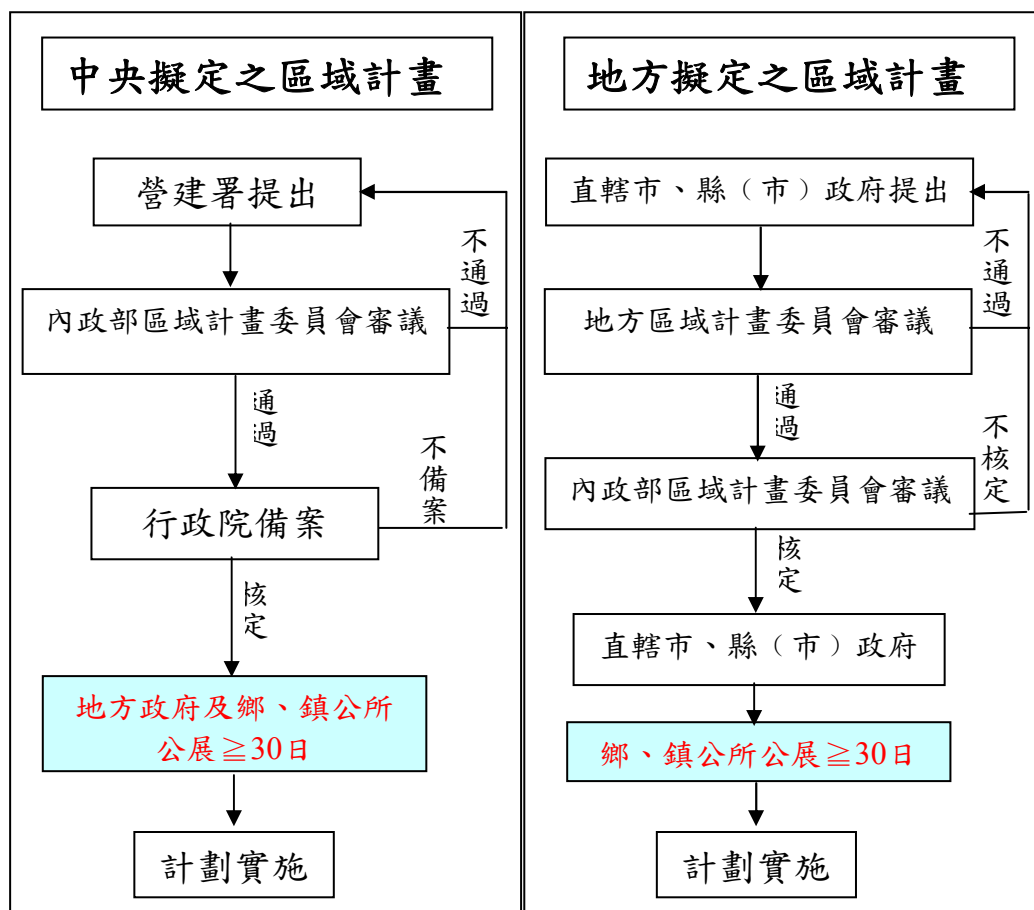


圖 4-9 區域計畫定案程序

資料來源：內政部營建署提供。

在計畫擬定之基本內容方面，區域計畫法第 7 條明文規定：應以文字及圖表製作計畫圖說，說明計畫所涉及之區域範圍、自然環境、區域機能、人口經濟成長、計畫目標、城鄉發展模式、土地分區使用計畫、運輸系統計畫…等重要內容。而其他政府機關或民間團體對於計畫草擬機關擬定計畫所需之資料，則具有配合提供的義務（區域計畫法§8），惟對該義務之違反，並未設有罰則。

2. 核定階段

轄市、縣（市）政府則自區域計畫法公佈至今，尚未有依區域計畫法擬定直轄市、縣（市）之區域計畫。內政部營建署 96.8.30 營署綜字第 0960045726 號函。

依據區域計畫法第9條第1項規定：中央擬定或代擬定（區域計畫法§9 I（1）、（4））之區域計畫，應經中央區域計畫委員會審議通過，並報行政院備查後，始算核定。同條第3項則規定：縣（市）主管機關擬定之區域計畫，應經縣（市）區域計畫委員會審議通過後，報請中央主管機關（內政部）核定，始完成核定程序⁴⁻⁴⁶（參見圖4-7）。其中區域計畫委員會之委員，依據各級區域計畫委員會組織規程第5條規定，係由有關機關代表與專家學者組成，且專家學者人數不得少於委員總體人數之三分之一⁴⁻⁴⁷。

各級區域計畫委員會審議時，並得視需要徵詢有關政府機關、事業單位、民間團體或該區域建設推行委員會等之意見（區域計畫法施行細則§7），作為審議之參考。

由上所述可知，由中央所擬定之區域計畫，其核定權固在中央，但由地方政府所擬定之區域計畫，其核定權亦仍在中央之主管機關。此一設計，主要係考量區域計畫之內容，均以全國性或區域整體性之發展建設為規劃範圍，而依現行各目的事業主管機關之法令規定，該事業興辦之計畫主管機關均為中央或省，故將核定權置於中央，以便於協調整合相關之建設計畫，達到合理有效利用自然資源及促進各區域合理均衡發展⁴⁻⁴⁸。

3. 公告階段

⁴⁻⁴⁶ 姑不論現行實務上地方政府尚無擬定區域計畫之情事，區域計畫法第9條第2項雖規定：直轄市主管機關擬定之區域計畫，應經直轄市區域計畫委員會審議通過，報請中央主管機關核定，但依據同法第6條，直轄市並非區域計畫的擬定機關，不具區域計畫擬定權限，故亦應無計畫後續需要審議或核定之問題。

⁴⁻⁴⁷ 本會委員除主任委員、副主任委員外，其餘委員，由中央、直轄市、縣（市）主管機關就下列人員派聘之：

- 一、主管建設、都市發展、土地、人口、財政、經濟、交通、農業及其他有關機關之代表。
- 二、具有區域計畫、大地工程、天然資源保育利用等專門學識經驗之專家學者。

⁴⁻⁴⁸ 區域計畫之核定權既有劃屬中央之必要，則在法條文上設置地方之區域計劃委員會，勢必導致地方區域計劃委員會究竟屬獨立的審議機關？抑或只是象徵性意見諮詢與提供機關？的法理上爭議。惟，目前地方區域計畫委員會因無區域計畫案，而無實際運作，倒也不致發生衝突，只是徒留多餘的法條文字規範是否適宜，或許值得思考。

與都市計畫程序不同，區域計畫之公開，係於計畫定案之後，而非定案之前（見圖 4-9）。依據區域計畫法第 10 條：區域計畫經核定以後，擬定計畫機關應於接到核定公文之日起 40 日內公告實施，並應將計畫圖說發交各有關地方政府及鄉、鎮（市）公所公開展示，其展示期間不得少於 30 日。同時，人民並得向主管機關繳納工本費後，索取該計畫書及有關圖說（區域計畫法施行細則§8 I）。

計畫核定之後，在計畫內容的實施方面，除了應切實執行計畫內容外，凡與核定計畫相違而須變更者，並應於規定期限內辦理變更，必要時上級機關得代為變更（區域計畫法§11），而區域內有關之開發或建設事業計畫，亦應與之密切配合（區域計畫法§12、區域計畫法施行細則§9）。至於公告方式是否尚應刊登公報或新聞紙上？人民或民間團體對該公告可否提出異議？向誰提出…等一系列問題，在區域計畫法上並無明確規範。

4. 變更階段

依據區域計畫法第 13 條第 1 項規定：區域計畫原則上應 5 年進行一次通盤檢討。但在①因發生或為避免重大災害、②為興辦重大開發或建設事業或③依據區域建設推行委員會之建議，乃得由擬定計畫機關隨時進行檢討變更。惟該隨時變更，仍須依循上述計畫擬定之程序，為計畫之變更（區域計畫法§13 I、II）。

惟，按以往案例有關各事業建設計畫涉及區域計畫變更部分，主要應為依區域計畫法第 15 條之 1 第 1 項第 2 款之規定辦理非都市土地分區變更為可開發建築土地問題，而非涉及區域計畫法第 13 條所規定之通盤檢討或隨時檢討變更規定問題。除非該等建設計畫涉及區域計畫管制範圍外地區如海域，或使用區域計畫指定之限制發展地區如森林區或環境敏感地區等土地者，應先依區域計畫法第 13 條之規定程序辦理各該區域計畫變更（含隨時變更），將前開土地納入區域計畫管制範圍或將其解除限制開發之條件後，仍依區域計畫法第 15 條之 1 第 1 項第 2 款規定，申請將原分區變更為可開發建築之適當分區。因此，交通建設計畫定案與區域計畫之定案作業程序較無直接關連⁴⁻⁴⁹。

4.4 現行環境影響評估程序

⁴⁻⁴⁹ 內政部營建署 96.8.30 營署綜字第 0960045726 號函。

現行環境影響評估法對於環境影響評估的程序規範，主要分為兩大階段：

- (一) 第 1 階段環境影響評估審查：其主要目的在於評估開發行為對於環境可能造成的影響及其嚴重性。此階段的審查，將同時決定該開發案為通過環境影響評估審查、有條件通過環境影響評估審查、認定不應開發或應繼續進行第 2 階段環境影響評估⁴⁻⁵⁰。而對於認定不應開發者，開發單位得另行提出替代方案，再重新依程序提出開發許可申請。
- (二) 第 2 階段環境影響評估審查：此一階段自範疇界定開始，而後以開發單位向主管機關提出之環境影響評估報告書初稿做為審查依據，主管機關於審查後做出決定，完成整個評估審查程序。

茲詳細說明各階段之內容如下⁴⁻⁵¹（參見圖 4-10）：

一、第 1 階段環境影響評估審查

依據環境影響評估法第 6 條與第 7 條的規定，第 1 階段的環境評估係由開發單位於規劃時，依據「開發行為環境影響評估作業準則」進行環境影響評估工作，並在做成「環境影響說明書」前，公開邀請當地居民或有關團體舉辦說明會，必要時得再舉行公聽會、協調會、討論會、公開展覽或其他適當方式供民眾表達意見，再將辦理情形與居民意見處理，編製於說明書中⁴⁻⁵²，然後向目的事業主管機關提出開發許可之申請，目的事業主管機關接獲申請後，應轉送環保主管機關審查。環保主管機關於開發單位繳交審查費後，則應將該環境影響說明書公開於網際網路，徵詢相關機關、團體或人民意見（環評法施行細則§15-1），並請開發單位處理回覆，同時於環境影響評估審查會中報告處理情形⁴⁻⁵³。環保主管機關則需於收到說明書後 50 日內做成審查結論並公告之（環評法§7Ⅱ）。而由於環境影

⁴⁻⁵⁰ 嘉義市環境保護局 96.8.28 嘉市環一字第 0960212171 號函。

⁴⁻⁵¹ 參見王芳筠，環境影響評估制度中公民參與機制之研析，國立暨南大學公共行政與政策研究所，碩士論文，民國 93 年 4 月，pp.66-70。

⁴⁻⁵² 環境影響評估法的審查程序中，本有說明會與公聽會之召開規範，而開發單位於一開始做成環境影響評估說明書前，即需先自行召開說明會及處理民眾意見，係依據開發行為環境影響評估作業準則第 10 條之 1 的規定，惟，此係課予人民（開發單位）新的義務負擔，子法規範內容似有逾越母法授權之疑義。

⁴⁻⁵³ 嘉義市環境保護局 96.8.28 嘉市環一字第 0960212171 號函。

響評估法上所稱之「開發單位」，係指實質進行計畫研擬與開發行為之主體，非必為行政機關，甚至依環評法係在規範所有開發行為的立法意旨觀之，行政機關實非該法主要的規範對象。因此，所謂之「開發計畫」，並不限於行政機關所擬定之行政計畫。

又依據環境影響評估法第3條，各級環境保護主管機關應設置「環境影響評估審查委員會」，並對開發單位所提之開發計畫進行審查。如果主管機關對於審查結果認為：開發行為對環境無重大影響之虞，不需進行第2階段環境影響評估，則可交由目的事業主管機關，依其權限參酌其他相關規定，決定該項開發行為是否許可實施。開發單位獲得開發許可後，尚應於開發進行前，舉行公開說明會（環評法§7Ⅲ）。

二、第2階段環境影響評估審查

當第1階段環評審查結論認為：該開發案具有對環境重大影響之虞時，則依據環境影響評估法第8條規定，應要求開發單位繼續進行第2階段之環境影響評估審查。

第2階段之環境影響評估程序包括6部分：

1、資訊公開

凡進入第2階段環境影響評估者，開發單位首先應將「環境影響說明書」分送有關機關，同時於開發場所附近適當地點揭示或陳列該環境影響說明書，陳列期間不得少於30日，以供民眾閱覽，並於新聞紙上刊載開發單位之名稱、開發場所、審查結論及環境影響說明書陳列或揭示地點（環評法§8Ⅰ）。此項規定之目的，顯然係希望藉由資料的提供與資訊的公開，使有關機關與民眾得以知悉開發行為的詳細內容，以便適時的參與或提供意見。

2、公開說明會

依環評法第8條第2項之規定，開發單位應於資訊公開或陳列、揭示期滿後，舉行公開說明會。此舉可使當地居民或有關機關於說明會中，要求開發單位做進一步的說明。同時，開發單位也可藉由舉行公開說明會的機會，對大眾直接闡釋其開發計畫之構想。

審查作業流程圖

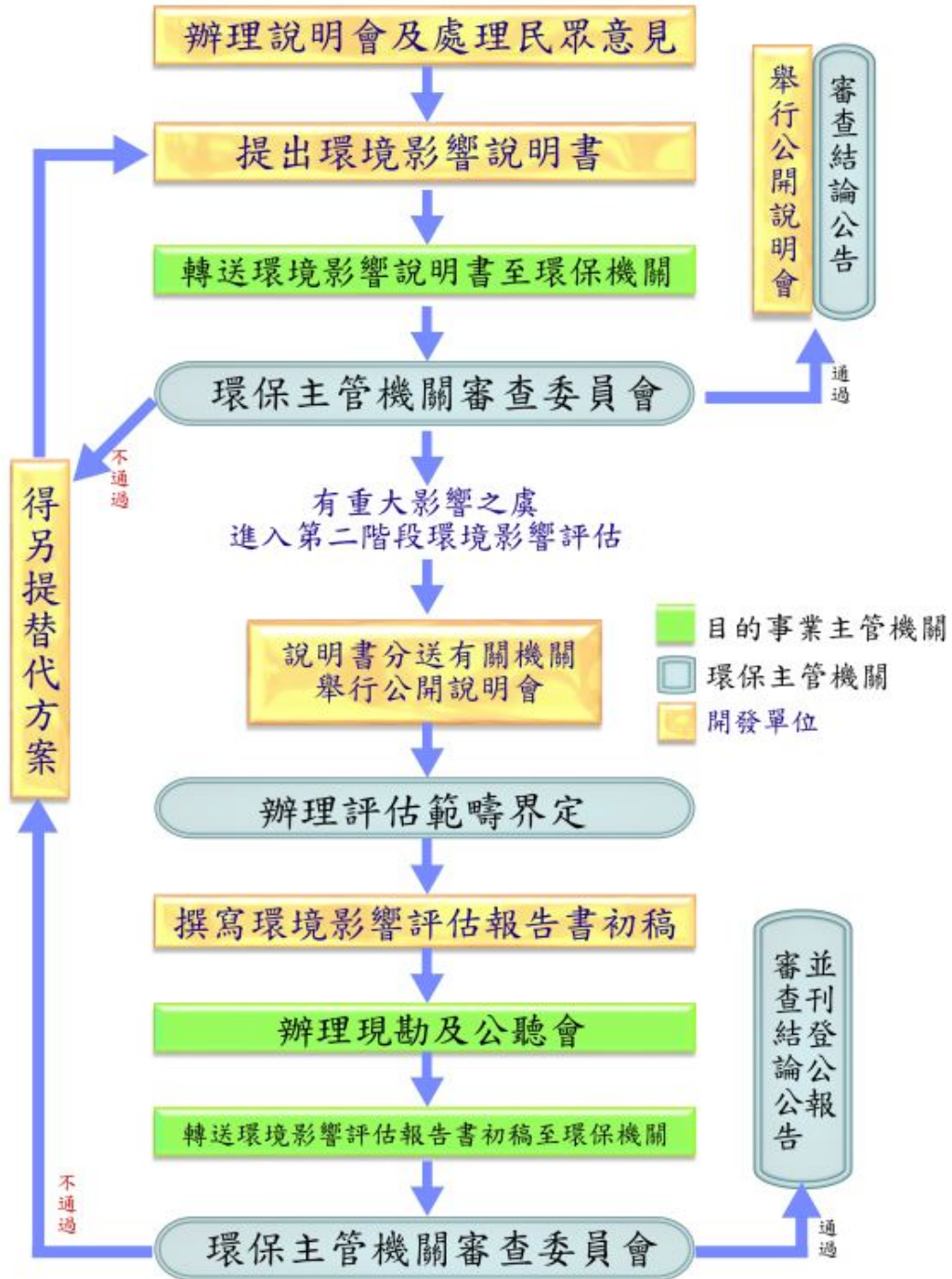


圖 4-10 環境影響評估 2 階段審查流程圖

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

事實上，開發計畫內容本身並非必與公共設施或公共利益有關，開發單位亦可能為民間團體或法人，其所涉及的土地等財產權影響亦可能僅屬私人範疇，因此，從財產權的角度而言，開發計畫若非公共設施，亦與公共利益無關，則開發案的相關決策他人實無置喙的餘地。惟，若從一般民眾的環境權出發，則公開說明會等民眾參與程序的制度設計便可取得其法理上的正當性基礎，同時，透過溝通將可減少日後可能的糾紛與阻力。換言之，環評法基於環境權的民眾參與程序設計，與行政程序法基於人民權利或法律上利益而參與決策者的性質並不相同。

從環評法第9條之規定可知，有關機關或相關居民對於開發單位之說明有意見者，尚可於公開說明會後15日內，向開發單位提出書面意見，並副知環保主管機關及目的事業主管機關，作為環評審查時之參考。

另外值得再注意的是，此一公開說明會，係由開發單位召開，而非行政機關主辦，顯然該說明會制度設計係著重在資料蒐集之功能，而無任何裁判或決策之色彩，因此，會議召開在程序或過程上，並不需要避諱開發單位的「球員」色彩。而開發單位亦必須在說明會階段蒐集更充分的資訊，謀求更大的民眾認同，才能有助於後續公聽會與委員會審查的通過。

3、界定評估範疇

公開說明會結束後，環保主管機關應於第2階段環境影響評估之初，邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表等，共同界定本項開發行為所需進行環境影響之評估範疇，確立可行的替代方案，以及應進行的環境影響評估項目和範圍，與其他之相關執行事項等，以落實環境影響評估工作（環評法§10）。

在此範疇界定階段中，評估項目的選擇，除了需要具有相當程度專業背景的學者專家認定之外，一般民眾或利益團體所關切的重點也應有其決定性的影響。故此階段的首要目的在了解民眾的關切重點，建構專家與民眾間的對話管道，進而透過開發計畫潛在影響的認定程序，將焦點集中在可能引發爭議的客體上，尋求雙方可能的共識，避免日後衝突的產生。

而對於評估範疇確立採用公開的方式，除使人民得以提供意見外，更能得以實際參與行政機關之決策過程，對於主要環境決策過程中，建立人民與政府的良好對話管道，及指導行政機關努力方向的作用上，具有重要的意義。

4、執行第 2 階段環境影響評估

評估範疇界定之後，即開始進行第 2 階段實質之環境影響評估審查工作。此階段仍先由開發單位自行為之，惟，應參酌有關機關、學者、專家、團體及當地居民所提之意見，編製「環境影響評估報告書初稿」，向其目的事業主管機關提出。此評估報告書初稿中除包含環境影響說明書的內容外，尚應包括環境影響預測、分析與評定、減輕或避免不利環境影響之對策、環境管理計畫…等，同時應記載對有關機關或當地居民意見的處理情形（環評法§11 II），以使環境影響評估能切實發揮整體性與回應性之功能。

5、現場勘查及公聽會

目的事業主管機關於收到評估報告書初稿之後 30 天內，應會同環保主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者團體及當地居民，進行現場勘查，同時舉行公聽會，以向民眾做更深入的說明，並爭取民眾的認同。目的事業主管機關應於公聽會後 30 日內做成勘查現場的紀錄與公聽會紀錄，連同評估書初稿，送請環境主管機關審查（環評法§12、§13 I）。

值得注意的是，此一公聽會程序，係由目的事業主管機關召開，而不再由開發單位舉辦，顯然是希望讓公聽會的進行，能兼聽開發單位與民眾兩方之意見，避免開發單位主導公聽會之進行方式與結論，更具有折衝利益與解決問題之功能。而拒斥由環保主管機關辦理，則是希望屬決策機關性質之環境影響評估審查委員會，能本持更高的專業立場中立審查，並超然做成決定，以平衡公益與私利。

6、評估書之認可

對於目的事業主管機關所轉送之報告書與公聽會紀錄，依據環境影響評估法第 13 條第 2 項規定，環保主管機關之環境影響評估審查委員會應於 60 日內做成審查結論⁴⁻⁵⁴，送交開發單位及目的事業主管機關。開發單位應再依據審查結

⁴⁻⁵⁴特殊情形者得延長審查期限，但以 60 日為限（環評法§13 III 後段）。

論修正評估書初稿，做成正式的評估書，送請環境主管機關依審查結論認可後，環境影響評估程序始告完成。最後，環保主管機關應將評估書及審查結論摘要公告，並刊登公告，開發單位則必須依核准之內容，於3年內實施開發行為，不得擅自變更；逾3年才開發者，須先提環境現況差異分析及對策檢討報告送主管機關審查，未完成審查前不得實施開發行為（環評法§16 I、§16-1）。反之，若環境影響評估書審查未獲通過，則函請目的事業主管機關駁回其開發申請（環評法§14）

目的事業主管機關核發許可的前提要件，為環境影響評估之評估書與其審查結果。因此，目的事業主管機關不得於評估程序尚未完成前，核發開發許可（環評法§14）。依環境影響評估法第14條第2項之規定，若開發行為經認定為不應開發者，則目的事業主管機關不得發給開發行為之許可，但開發單位仍可另行提出替代方案，重新送環保主管機關審查。

已通過環境影響評估程序之開發案，開發單位應切實執行環境影響說明書與評估書之內容與結論（環評法§17），並且由目的事業主管機關及環境主管機關負責事後追蹤及監督工作，必要時得要求開發單位定期提出環境影響調查報告。若環保主管機關發現開發行為對環境造成了不良影響時，應命開發單位限期提出因應對策，於主管機關核准後切實執行（環評法§18），以確保環境評估之實效⁴⁻⁵⁵。

綜合前述程序，民眾得於第一階段的說明會（或公聽會、協調會、討論會、公開展覽、其他民眾表達意見方式），及第2階段的公開說明會之前後與評估範疇界定階段，參與提供意見，並可於目的事業主管機關所主辦之公聽會中，與開發單位立於平等地位參與計畫決策活動。環境影響評估法在民眾參與程序上的思慮，明顯較以往之都市計畫法進步許多。圖4-11則為環境影響評估過程中之公民參與流程示意。

⁴⁻⁵⁵ 李建良，環境保護與經濟開發之兼籌並顧－釋論『環境影響評估法』，環保人雜誌，第五期，pp.84-87。

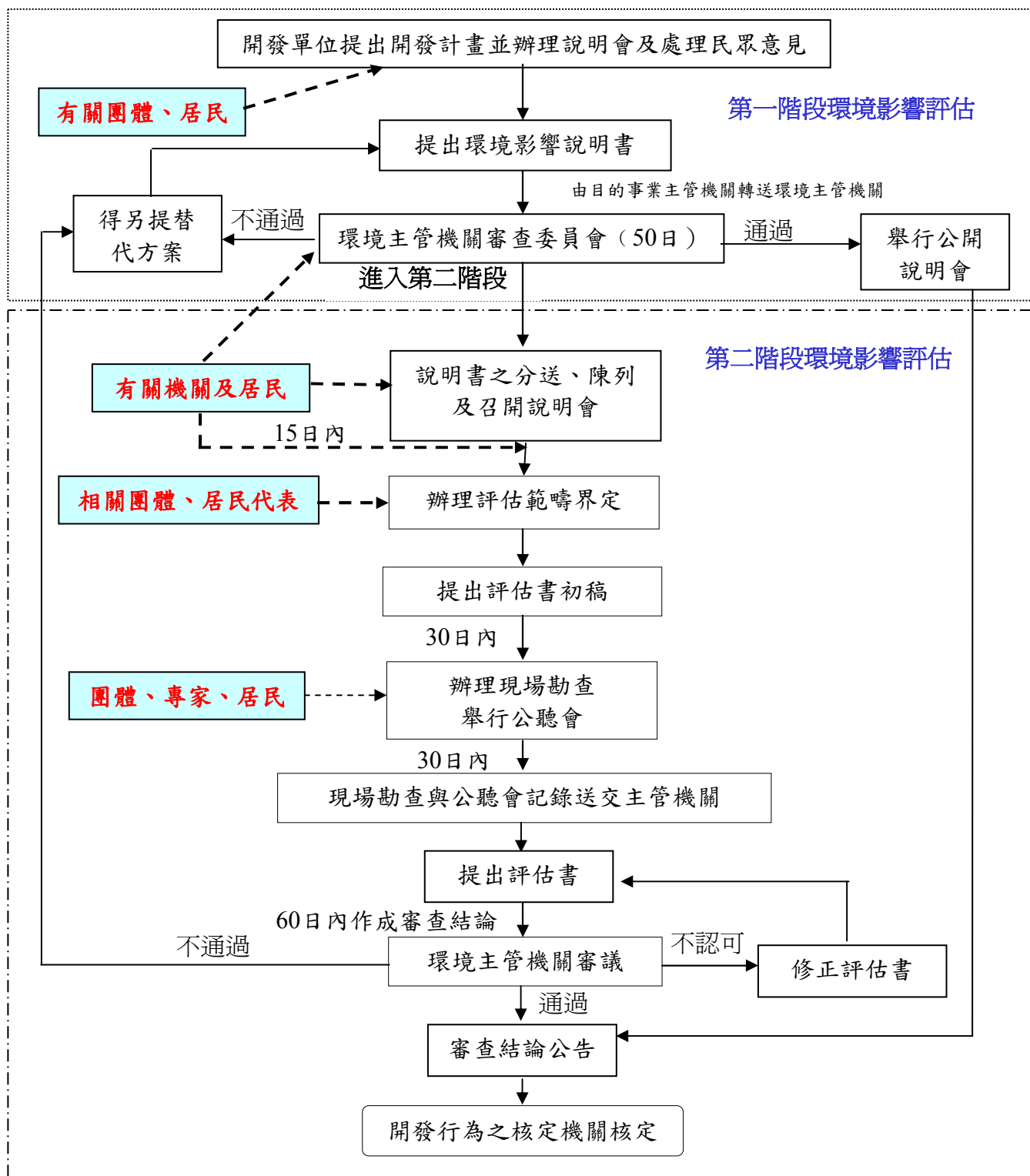


圖 4-11 環境影響評估 2 階段過程中之公民參與

資料來源：1、王芳筠，環境影響評估制度中公民參與機制之研析，國立暨南大學公共行政與政策研究所，碩士論文，民國 93 年 4 月。

2、本研究整理。

4.5 小結

一般縣（市）都市計畫（或綜合發展計畫）中的交通設施建設計畫，均屬整合性附屬型運輸計畫⁴⁻⁵⁶。該都市計畫雖亦內含交通系統之規劃（都市計畫法第 3、15、22 條），但其研擬程序與計畫內容，均係依循都市計畫法或區域計畫法之規定進行，且通常均由都市計畫主管機關負責辦理或主導。而由於這類型計畫係由都市計畫機關辦理，並依據都市計畫法規進行，故無需經過交通主管機關的協助或審查，也不受交通法規之拘束，其在計畫定案程序上，亦不發生需獨立於整體都市計畫案程序之外另立定案程序的問題，也無交通專業法律與都市計畫法兩個法律法定程序均需踐履，而可能引致的衝突與矛盾問題。

反之，由 4.3 節之討論可知，交通主管機關所提出之交通建設計畫，因交通部門有其自己專業法律上所規範之程序必須踐履，同時在土地使用的變更上與環境衝擊課題上，尚需遵循都市（區域）計畫法與環境影響評估法之相關審查程序規定，於是不可避免的將發生同一行政計畫，必須遵循不同法定程式，而需加以整合，以避免不同程序的裁決出現矛盾衝突的問題。

計畫定案程序的整合，首要問題在於計畫最後有效裁決的裁決權或核定權整合。殆若各機關各有核定最後結果之權限，則當各機關之核定結果不同時，勢必出現矛盾衝突情形，也勢必導致計畫執行上的困難，與民眾的無所適從。是故，計畫定案程序的整合過程中，最大的困難即在於現行法律程序中，相關權限機關核准權或核定權的移轉並歸一。尤其在交通建設計畫之定案程序中，都市計畫機關與環境保護機關之核准權，本屬合議制之都市計畫委員會與環境影響評估審查委員會⁴⁻⁵⁷，而非機關首長，且都市計畫及環評審議具有專業審查性質，而非單純的行政審查或技術審查。同時，為防止一人或少數人之專擅，該等法律特別在審查人員的專業條件上設有多項限制，並堅持採用合議制組織架構，以杜弊端。但為維護其專業性與確保公共利益的實現，該等法律相對的亦給予審查人員較高的裁決形成自由空間，包括更改計畫內容…等。是故，若將該各法律程序之裁決權或核准權同時都移轉至一人或一機關身上，此一制度設計方式，恐業已悖離了都市計畫法與環境影響評估法之立法本旨。此外，兩程序目前各具法律所授權之獨立審查地位，縱便行政程序法具有基本法之性質，亦不宜破壞其專業獨立審查的精神與

⁴⁻⁵⁶ 有關運輸計畫的分類與整合性附屬運輸計畫之特性，詳見 5.5 節。

⁴⁻⁵⁷ 區域計畫委員會究竟屬諮詢性質抑或審議性質，尚有爭議，故此處保留未列。詳見 2.3 節「現行都市計畫與區域計畫之程序」。

功能。惟，行政程序法事權集中與其計畫確定程序形成作用效果的立法本旨亦需維護，如何整合，便成為交通建設計畫定案程序中重要且困難的工程。

又，由 4.2、4.3 與 4.4 節所述各法律之定案程序規定可發現，現行交通各專業法律與都市計畫、區域計畫環境影響評估程序，對於繫屬個案的定案程序各有規範，既無相互排除適用的除外規定，亦無統一整合的單一流程。因此，交通計畫程序、都市計畫程序、區域計畫程序與環境影響評估程序各有程序要求的法律依據，各行其是，彼此獨立，任何一項交通建設計畫只要符合都市計畫法、區域計畫法或環境影響評估法之規範要件，即必須分別走完各法律之所有法定程序，始得定案。惟，因都市及區域計畫程序具有變更人民權利義務之法律效果，環境影響評估程序則對計畫提出人具有計畫允駁之拘束力，相形之下，交通專業法律所規範之核定效果，僅及於行政機關內部，拘束力最低，導致該定案程序實質上只能算是一種內部作業性質，其功能亦僅限於有利上級政府對國家社會資源使用的掌握，無關乎計畫對外之拘束力。職是之故，現行實務上真正影響交通建設計畫最後定案結果的，並非交通專業法律中之中央主管機關（交通部）或行政院之核定，而是都市計畫程序與環境影響評估程序之審查結果。該兩結果不但對外發生法律之強制效果，同時亦拘束行政機關未來計畫執行過程中之行政作為，因此，未來的程序整合，交通專業法律的程序部分較非關鍵，都市計畫法之都市計畫審議程序，與環境影響評估法之環境影響評估審查程序，將是主要探討的對象。

此外，國內公共設施建設計畫的實施，常常遭到外界的挑戰，尤其是來自於當地人民或當地地方政府與民意代表之質疑。其主要原因除長期整體資源分配的公平性爭議外，主管機關未能提供一個健全的資訊開放平台，提供一般民眾一個完全開放的充分資訊環境，也未能正確教導民眾完整的相關知識，導致民眾在欠缺資訊、粗造與盲目的基礎上做判斷。而認知上的過大差異，除導致民眾對個案的爭執外，長期下來，更形成民眾對政府主管機關的信任危機，使得原本屬於法律與技術性問題的公共設施設置計畫，反而變成了複雜的政治問題⁴⁻⁵⁸。因此，補強交通建設計畫中之民眾參與機制，限制行政機關的自由形成空間，不但有助於防止行政機關之權力濫用，更有助於提升政府與民眾間之互信，促進社會和諧，並對政府各種行政計畫的落實與推展，具積極正面之效益。

⁴⁻⁵⁸ 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.62-63。

欲解決政府與民眾間對於公共建設計畫內容的爭執，計畫定案過程中之民眾參與機制與方式，實為最重要之關鍵所在，亦是行政程序法中，行政計畫計畫確定程序規定的核心步驟。雖然，現行交通專業法律中，除大眾捷運法外，均不具有民眾參與的機制設計，與行政程序法衝突或重疊之問題並不嚴重，但都市計畫法與環境影響評估法中卻顯然設有功能性質相似的民眾參與機制，基於行政經濟的考量，未來3項民眾參與程序的整合，勢屬必須，亦是整合的重點所在。

縱上所述，行政程序法實施後，各交通建設計畫在計畫定案程序上，不可避免的將適用行政程序法中有關行政計畫與計畫確定程序之規範，而該法律規範之主要核心即在於事權集中與「正當法律程序」之踐履，意即依據行政程序法所定案之計畫內容，具有對相關機關或人民權利義務上之高形成效力，且在行政計畫過程中，強調對外公開透明程序，與落實主權在民精神的民眾參與管道與機制。因此，對於對外欠缺形成效力的交通專業法律定案程序規範部分，整合的難度顯然較小，但對於都市計畫法與環境影響評估法的民眾參與與計畫最後裁決效力的整合部分，則勢必發生扞格，亦是本研究所欲探討解決的關鍵問題所在。

第五章 行政計畫之種類與功能

面對快速變化的社會環境，現代政府之角色不單僅只在處理過去或現在正在發生之事件，更要對將來之發展及可能之問題，提出具體預防及解決之道，是故計畫行政已為現代行政之一項特色⁵⁻¹，舉凡都市計畫、人口計畫、交通計畫…等，均必須謀定而後動，以使國家資源得到最有效利用，追求達成本效益最高之目標。

我國憲法於制定之初，對於計畫行政的規範概念相當模糊，因此，在條文（含增修條文）中出現計畫或規劃字樣者，僅第 146 條乙條條文：「國家應運用科學技術，以興修水利，增進地方，改善農業環境，規劃土地利用，開發農業資源，促成農業之工業化。」其中之「規劃土地利用」文字，為我國憲法條文中唯一具有「規劃」字樣之規範。而從該條文之文字觀之，該「規劃土地利用」事務所規範者亦僅只限於土地利用的規劃行為，並不含文化計畫、教育計畫等其他型態之計畫⁵⁻²。顯見當時計畫行政概念並非相當清楚，而是因當時社會上將土地視為一種稀有資源，故認為必須加以珍惜使用使然。

嗣後，由於土地事務常涉及人民財產權之重大利益影響，導致於民國 90 年行政程序法實施之前⁵⁻³，我國行政計畫中，僅對土地利用之調整與安排，有較完整之法律規範基礎⁵⁻⁴，其他專業領域則大都付諸闕如，交通領域的交通建設計畫亦不例外，包括，大眾捷運法之大眾捷運系統規劃（第 10、11、12 條）；民用航空法之航空站興建計畫（第 28 條）；公路法之公路興建計畫（第 4 條）；鐵路法之鐵路興建計畫（第 10 條）；商港法之港埠建設計畫（第 6 條）等，雖多有規劃或計畫等文字，但皆缺乏計畫程序之核心規定⁵⁻⁵，而形成法規範上的空窗。於是漸漸出現一些行政命令層次的計畫法規以補其漏缺，包括中央的「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」、「政府重要經建投資計畫先期作業實施要點」、「行政院重要行政計畫作業實施要點」、「政府重要科技計畫先期作業實施要點」、「行政院所屬各機關年度施政計畫編審辦法」、「中央政府中程計畫預算編制辦法」、「政府重要行政計畫先期作業實施要

⁵⁻¹ 翁岳生，西德一九七六年行政手續法，台大法學論叢，第七卷第二期，民國 77 年 6 月。

⁵⁻² 林明鏘，國土計畫法學研究，元照出版社，2006 年 11 月，pp.4-5。

⁵⁻³ 行政程序法於民國 88 年 2 月公佈，並規定近兩年的緩衝期，而於民國 90 年元月 1 日起實施。

⁵⁻⁴ 即都市計畫法與區域計畫法。

⁵⁻⁵ 林明鏘，行政計畫法論，台大法學論叢第二十五期第三卷，p.30。

點」…，與地方的「台灣省政府中長程計畫作業要點」、「高雄市政府中長程計畫作業要點」、「台北市政府公務人員訓練計畫大綱」…等。惟，有關行政計畫的計畫主體、計畫目標、計畫分類、擬定程序、計畫書必備內容要件，計畫審議、行政計畫與施政計畫之互相配合、計畫之檢討、修正與廢止等事項，雖已粗具雛型，但對於學理上經常被討論的住民參與程序、計畫定性、計畫效力及計畫救濟等問題，卻仍亟待有效建構⁵⁻⁶。

5.1 行政計畫之意義

隨著人類文明的發展，社會的專業化與分工情形日益加深，國家所需處理的事務亦隨之增加，民眾對國家行政作為的期待更是有增無減，尤其政府施政必須要有計畫、有目標、有步驟，否則政府施政有如散彈打鳥，容易徒勞而無功，其他部門也難以配合，嚴重者不僅國家行政目的無法達成，國家資源平白浪費，個別人民更可能因此蒙受不測之損害，求助無門，國家法律秩序的安定性亦將難以確保。而隨著經濟的發展，生存競爭日益激烈，加上生活空間的不足，以及財政上資源的有限，使有限資源的有效利用對國家行政行為而言，變得越來越為重要，而資源分配的不當，亦可能導致嚴重的社會問題，阻礙國家健全發展。職是之故，現代國家之政府為引導社會經濟之發展，維持公正合理之社會秩序，或就有限資源做合理有效之分配運用，常會以擬定計畫方式，就達成該目的的有關之方法、步驟或措施等，預為設計與規劃，期能於計畫確定後實施時，順利如期達成預定之目標或實現預定之構想，此即為行政計畫（Administrative planning），至於其表現之型態則頗多元，以往我國行政機關間可見者如政策、方針、程序、計畫、方案、預算、措施等名稱者均有⁵⁻⁷。

在探討行政計畫之功能前，應先確立行政計畫之意義。回顧以往文獻，王浦傑君認為：「計畫（plan）」係事先對未來事務（即將來要達成一定之行政目的或實現一定之構想）之設計或規劃，而設計或規劃之內容則是將來處理該事務擬採之方法、步驟或措施等行為，此等行為即為「計畫行為（planning）」，而計畫行為所得之產出，即為「計畫（plan）」，因此，行政機關所擬定用來處理未來事務之計畫，即是行政計畫⁵⁻⁸。林明鏘君則認為：行政計畫係指行政機關為達成某特定目的或實現一定構想，於將來一定期限內，

⁵⁻⁶ 林明鏘，國土計畫法學研究，元照出版社，2006年11月，pp.5-6。

⁵⁻⁷ 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。

⁵⁻⁸ 王浦傑，論行政計畫，法學叢刊，第188期，民國91年10月。

就達成該目的或實現該構想之方法、步驟或措施等為之先前設計或規劃⁵⁻⁹。基本上，兩者定義大同小異，均指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。顯見所謂的行政計畫，其實具有「目的性」、「事前性」、「為將來事務之規畫」等諸項特徵。

再觀行政程序法之規定，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」。其內容與上述學者們的見解大致一致。據此，可將「行政計畫」之法律構成要件明確為：

- 1、由行政機關所提出。
- 2、係針對未來而作。
- 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。

此外，行政計畫中，通常涉及專門技術領域之知識，故在透過各領域專門之分析或預測技術，以具體之資料，說明未來理想（或目標）與預期間之差距，並對所提出之方法或措施，可達至目的或理想的實現，有具體之實證或關聯性說明。

然而為避免行政計畫規範事務之種類過於廣泛，反而形成行政機關行政作為上的羈束與牽絆，因此，在行政程序法將有關行政計畫的計畫確定程序規範範圍予以限縮，僅指特定範圍或類型之計畫，該類計畫因影響範圍較廣，涉及人民權益較深，而在法技術上需要予以規範，以保障人民權益，及提高行政行為效率⁵⁻¹⁰。

交通建設計畫向為政府施政之重要項目，不但因其攸關國家未來經濟之發展，更由於其經費龐大，對國家財政支出與資源運用，有著舉足輕重之影響性。故在資源及財源有限之情形下，政府必須依據國家財政及社會經濟發展情形，撙節使用，分年分期逐步推動各項交通建設，並時時檢討相關進度、內容與成效，以確保資源之有效運用，及交通系統之暢行無虞。

⁵⁻⁹ 林明鏘，國土計畫法學研究，元照出版社，2006 年 11 月，pp.6-8。

⁵⁻¹⁰ 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。」

又由於交通建設計畫係是在既定之理想或目標下，利用專門領域之技術知識，對未來進行預測，預先了解可能之問題，或未來現實與理想間之差異，並針對差異，提出解決或預防之方法，透過行政作為之落實，以追求理想或目標之實現。因此，交通建設計畫確實包攝於行政計畫之中，屬計畫行政中探討之一環，且交通計畫常不可避免的會涉及特定之土地利用與多數不同利益人之權益影響，故應受「行政程序法」中第五章「行政計畫」之法條規範所拘束，殆無疑義。

但是行政計畫規範最困難之處，不在於其計畫性質之界定，而更在於計畫過程中，相關計畫行為（或規劃行為）之規範。

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，更增加施政之效果與效益，使人民可以預期政府之施政、未來社會發展之走向，及更多參與公共事務之機會，追求保障或爭取權益。

而從國家行政之演進觀之，政府由以往之「干涉行政」，而至「給付行政」，繼而繼續走向「計畫行政」，係一時代之趨勢與必然。然，行政計畫絕非一種靜態的、終局性的，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。換言之，法制規範之最大特色，即在於其「確定性」與「安定性」，而行政者欲保有其動態改變之空間，法律者則欲加以拘束，使其作為趨至明確穩定，避免行政行為之單面與獨斷，導致兩者在基本性格上之扞格。

不過，困難縱使存在，基於現代國家保障人民權益的基本存在價值，為了建構出行政計畫法體系，仍應嘗試以抽象概念，將動態特徵加以規範化，使其法律不安定性降低，進而「確保法之期待」，以保障人民權益，提高行政效能⁵⁻¹¹。

⁵⁻¹¹ 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。

5.2 行政計畫之功能

有關行政計畫之功能，學者間之見解不一。羅傳賢君認為行政計畫之功能有 3⁵⁻¹²：

一、政策目標之設定與達成

現代行政並非單純的以消極秩序之維持為任務，更需積極地開創社會、經濟及文化等行政領域之未來秩序，而以積極形成活動為主要任務。這種形成活動，經常向著將來所希望達成之目標前進。但是，為了實現福利行政，空有理想亦難以達成目的，更需正確地把握社會發展現況及行政需求之動向，預測將來，作妥善準備，並合理地分配可利用之人力、物力等資源。因此，須以現狀的科學分析及對未來之預測為基礎，在期望的理想或目標下，找出未來出現問題的可能所在，再從多種並立的不同價值，設計架構可能的解決途徑，並藉意見溝通過程，選擇最佳或大家共同最能接納的實施方案，以事先加以確定，作為政策性目標，指導相關行政與非行政行為之推動進行，及行政經費或行政資源的有效配置。惟，此種政策目標，雖可依法律形式加以規定，但無法避免地，此舉可能會造成目標設定之僵硬化，難以因應外界不確定的變化，反而成為目標追求之最大阻礙。所以，倘考慮客觀條件之變化，或因預測之錯誤等因素，而變更或修正目標時，毋寧採取較具有彈性之行政計畫形式，以設定目標較為適宜。

其次，這種目標設定，係從諸種並存之可能性或價值中選出，而給予特定化及客觀化。該選擇因係對未來社會、經濟及文化之秩序或地域社會之型態為長期性規範，所以，本需具有科學性及合理性之性質，但事實上，其卻常受非合理性之政治判斷等影響，而擬定錯誤之目標，導致全體行政活動長期受到扭曲。因此，為確保計畫決定之選擇合理性及正當性，乃有考慮程序保障之必要。

二、作為行政發展之指導與協調手段

對現代社會所引起之諸種多樣化之行政需求，行政機關如各自為政，不僅造成缺乏行政效率，同時亦無法滿足社會大眾的廣泛需求。甚至，由於在行政本位主義作祟下，更易產生各種行政措施間之不調和，因此，科技整合規劃，促進計畫週延

⁵⁻¹² 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 92 年 10 月，pp.83-84。

性之要求愈顯重要。其次，由於行政本身極具技術性與專門性，故行政計畫之擬定，決非單憑經驗或直覺可竟其功，而須徹底揚棄本位主義之偏見，消除以偏概全之畸象，積極的在科技發展的新方向下，謀求社會的均衡發展，因此行政計畫應運用綜合規劃方法，聘用相關學科之專家，國家整體目標下，由總體的觀點，做全面性的檢討，逐一臚列所有可行辦法，客觀評估各該辦法在經濟、社會、文化、環境、工程等各方面之利弊得失，再擇其可行之方法，供行政機關推展計畫的依據，創造民眾福祉。

三、提高人民之預期可能性與誘導民間活動

行政計畫，消極地來說，可使人民得以評估其未來的行為舉止，以提高預測之可能性、減少意外的法律秩序風險；積極地來說，國家或行政主體得透過行政計畫履行其生存照顧之義務，並形成一種制度保障。此外，亦提供民間各種活動之資訊。由於行政計畫具有誘導及提供資訊，經常發揮實質上規制國民權利自由之效果，故能調整關係人相互間對立之利害。

林明鏘教授則認為行政計畫的最重要基本功能為⁵⁻¹³：

一、做為行政發展的指導與協調手段

行政計畫的首要功能在作為行政發展的指導手段，諸如，預算計畫的編列，乃為行政或施政方針之重要指引，指導行政機關下階段，應如何使用預算，如何從事公務或建設發展。例如：在都市計畫使用分區管制的指定或變更，則可以看出都市計畫行政未來的發展走向或目標設計與執行，作為城市發展的指導與協調手段。

二、行政機關之自我確定

行政計畫乃行政機關對未來事項的預先規劃，因此，這種預先設計，不僅可以指導並決定未來的發展方向，而且透過計畫的制定或審議，造成一種行政機關的自我確定，人民透過這種行政機關的自我確定，亦得決定其未來的行為舉止，間接創造計畫的外部效力，而具有指導人民之行動方向的功能。申言之，這種行政計畫亦能對私經濟領域中的經濟力及社會生產力產生一種衝擊。

三、提高人民之預期可能性（保障人民之基本權利）

⁵⁻¹³ 林明鏘，國土計畫法學研究，元照出版社，2006年11月，pp.8-11。

行政計畫既然是行政機關為達成某特定目標的手段自我確定，所以透過這種確定的規劃，人民除得以評估其未來行為方向，提高預測之可能性，減少意外的法律秩序風險外，更積極的功能，則存在於社會福利國家的時代趨勢下，因種種社會權利之滿足，或是社會福利任務之規劃，以保障人民之基本權利，皆屬現代國家不得推卸之義務。而這些基本權利包括社會權中之生存權、教育權、工作權或住宅基本權利等，得經由行政給付的機制而成為其滿足之基礎。按現代工業社會中，端賴個人一己之力，已沒有辦法達成完全自我照顧的基本需求；相反地，必須依賴他人之力來維持行政機關的自我確定，而國家或行政主體透過行政計畫履行其生存照顧之義務，並形成一種制度保障，為現代法治國家中之重要行政能力。

上述學者所提出之功能，多在針對行政計畫於計畫實施前所可發揮之功能做描述。至於計畫實施後，行政計畫中原本設定之目標，其實亦常作為計畫完成後，評量行政機關施政能力與施政績效之重要依據。同時，透過計畫實施過程中所遭遇的各種情境變化與因應經驗，更可提供行政機關於爾後相關計畫擬定或行政作為實施時之行為參考。諸此，均應一併視為行政計畫在政府施政上的重要功能。

綜合上述，從操作面上而言，行政計畫在對於行政機關行政作為之功能至少應包括：政策目標設定、行政發展之指導與協調手段、提高人民預期可能性與誘導民間活動、評量行政機關行政績效之準據及未來防止行政行為偏誤或犯錯之參考。

5.3 行政計畫的法律性質

行政計畫定案後之法律性質，影響未來行政計畫實施的效力，而由於不同法律性質的實施效力不同，除影響後續民眾對於爭議部分救濟提出程序依據的判斷外，亦影響行政計畫定案程序中相關民眾參與程序及決定，對行政機關未來施政與相關計畫實施之影響，甚至對於建立行政計畫理論體系使與其他行政行為緊密結合，亦有著重要性的影響。因此，行政計畫的法律性質乃探討行政計畫相關問題討論時之先決重要課題，惟，我國公法學界至今對此似仍未獲得一致的通說⁵⁻¹⁴。

⁵⁻¹⁴ 王浦傑，論行政計畫，法學叢刊，第 188 期，民國 91 年 10 月，p.45。

有關行政計畫之法律性質，國內各家學說見解不同，羅傳賢君整理各種見解，得以下 4 種學說⁵⁻¹⁵：

一、措施性法律說

預算非為編列而編列，預算審查亦非形式上的程序而已，預算書本即在表現行政機關之未來作為，並透過預算書的呈現，以爭取民意機關的支持，故民意機關對於預算之審查，實際上係是對於行政機關一定期間內各種行政作為的審查，這當然包括政府的行政計畫在內。

又根據司法院大法官釋字第 391 號解釋文理由書中指出：「基於民主憲政之原理，預算案又必須由立法機關審議通過而具有法律之型式，故有稱之為措施性法律，以有別於通常意義之法律。」同時，大法官釋字第 520 號解釋，又再度強調相同見解。足見我國司法上認為預算案係為一種措施性之法律，並無爭議。然而，預算書內的金額數字並無行政作用上的價值，而必須與其內所列示之未來計畫相結合始有意義，因此，預算背後所代表的既是行政機關未來的行政計畫或行政作為，則行政計畫辨亦可視為一種措施性的法律。

但此種解釋方式，等於將行政計畫的預算與行政計畫劃上等號，不啻將預算許可等同於行政計畫內容的許可，未免牽強。殆預算許可是消極的對行政行為的限制，而計畫許可應是積極的對行政行為的肯認，兩者在本質上不應相同。

二、法規說

此一學說，主要係基於大法官釋字第 156 號解釋文之見解。依據該解釋文之解釋理由書：都市計畫雖屬公法上單方面的行政行為，但每 5 年定期之通盤檢討，並非直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，故非屬行政處分⁵⁻¹⁶，而應屬於法規性質。又由於都市計畫常被視為典型的行政計畫，是故此說認為行政計畫應屬法規性質。此外，此說亦認為其他如地方議會經自治法規制定程序所通過之各類計畫，亦應屬於法規之性質。

三、一般行政處分說

⁵⁻¹⁵ 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 92 年 10 月，p.83。

⁵⁻¹⁶ 行政處分：指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為（行政程序法第 92 條）。

依據司法院釋字第 156 號解釋謂：「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟。」又在該文之解釋理由書中，強調都市計畫的「個案變更」案與非直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔的「通盤檢討」案不同，換言之，都市計畫案中屬「個案變更」性質之個案，因已具有直接限定一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔之具體效果，而屬行政處分之性質，非屬法規。

四、行政作用制度說

行政計畫就整體而言，其應包括所設定之目標及達成該目標之手段與程序，故已非單一的行政作用形式，不應再以行政處分論之。此外，該行政計畫雖具有一般行政抽象性質，計畫具有多層次性、複合性及彈性，但從其公布的程序及其非規律人民與行政機關之具體法律關係而言，其亦非法規命令。因此，行政計畫之整體可稱為一種行政作用之制度，人民對之欲主張救濟，需俟具行政處分形式之行為作成時，始得發動⁵⁻¹⁷。換言之，這是一種新的行政行為態樣，且只有在最後成為具體行政處分形式的行政行為出現時，方可認定為行政處分，而有討論其救濟方式與程序的問題，就行政計畫本身而言，並不存在救濟的問題。

除上述 4 種學說外，羅傳賢君尚提及事實行為說、廣義之行政行為、計畫行為說等，可見行政計畫不宜歸類為一獨立之行政行為方式，其可能以不同之行政行為方式存在，故強調需依個案情形判斷其法律性質⁵⁻¹⁸。此一結論固然考慮周詳，避免掛一漏萬，但卻造成實務操作上的困境，尤其不同的個案情形需個別做判斷，則欠缺判斷的基準或依據，行政機關對於行政計畫性質無所準據，或一切悉由行政機關自由心証判斷，難免爭議四起，治絲益棼。

王浦傑君便認為行政計畫的性質，在學理上應分成：單一性質說與非單一性質說⁵⁻¹⁹。

一、單一性質說

⁵⁻¹⁷ 李震山，行政法導論，三民書局，民國 89 年 10 月，p.392。

⁵⁻¹⁸ 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 92 年 10 月，p.83。

⁵⁻¹⁹ 王浦傑，論行政計畫，法學叢刊，第 188 期，民國 91 年 10 月，pp.45-47。

單一性質說係將各種行政計畫的性質均規屬於一種性質做認定，以避免爭議與分歧。其下又可分為：法規命令說、行政處分說、執行規範說與計畫行為說等。

1、法規命令說：

此說基本上係源自於大法官釋字第 156 號解釋文，認為行政計畫的公布，對於計畫區域內相關土地之所有人之權利予以限制及侵害，僅具抽象可能性，需經事後依計畫之方法、步驟或措施而為行政處分後此抽象之法律效果始具體化。例如計畫區域內預定道路之徵收，於計畫公布時，僅具抽象之法律效果，需實際依計畫之方法、步驟或措施進行徵收，此法律效果始具體化。因此，行政計畫之法律效果類似法規命令所具之效力，其法律性質應被視為係法規命令。

2、行政處分說：

行政計畫決定之際，重點不在限制計畫區域內不特定人之行為，而是在規範集合該區域內之物（土地），作成利用型態之具體限制，此係一種對法律關係具有形成作用，符合一般處分之性質，故應認為係行政處分之一種。

3、執行規範說：

行政計畫並非純粹之法規命令，其雖有制約計畫區域內人民權利行使之效力，具有規範之性質，惟其計畫內容對事後執行行為已預為拘束性的設計與規劃各執行的效果，因此，就規範與執行在計畫中有結合關係的觀點言，行政計畫具有執行規範的性質。

4、計畫行為說：

行政計畫內容之設計與規劃，並非適用法規制定的手續，其對計畫區域內不特定人民權利之限制與侵害性，亦為規則法令所無，難謂其性質係規範。又其係在規律計畫區域內相關土地之所有人在土地上建築利用，並非規律國民與行政權間之具體法律關係，亦與行政處分或一般處分之性質不同。惟行政計畫若有瑕疵，造成計畫區域內土地之所有人因禁建而直接侵害其土地經濟價值時，應認該行政計畫為行政訴訟法上之行政主體，得為提起撤銷之訴的對象，以為實際之救濟，故行政計畫的性質係屬另一種特殊的法律制度。

二、非單一性質說

依行政計畫實施過程中，行政機關每一階段之作為，均係一種意思決定，可做為行政行為類型中之一種，因此，不同類型之行政計畫在不同階段所表現之外在行政行為形式及法律效果則有不同，難以確定其一般性性質，因此各自賦予其相肆應的法律性質，自較符合實際。

以上法規命令說、行政處分說試圖將行政計畫的法律概念吸納於傳統行政行為的體系中，或視為法規命令，或視為行政處分，但均無法給予合理圓滿的解釋，比較困難的是此一論述方式，顯然的與大法官釋字第 156 號解釋文有所衝突。至於執行規範說及計畫行為說，則嘗試將行政計畫之法律概念獨立於傳統行政行為之外，惟未能詳確敘述行政計畫特殊的性質，及有何種不同於傳統行政行為之內容，為其最大缺點。

所以，此說認為行政計畫實難予單一歸類其法律性質係行政處分？或法規命令？或行政規則？抑或另一創新的行政行為？概每一項行政計畫均包含多數的計畫事項，且每一項計畫事項均視其需要及效果而表現出不同之法律性質，或僅係不具拘束力之行政方針，或為拘束行政機關內部之行政規則，或係法規命令，或為行政處分故也。再就理論上言，無論今昔，行政機關為達成將來一定之行政目的或實現一定之構想，而為行政行為之前，難免對擬採之方法、步驟或措施等有所構思，雖有未予以具體呈現者，然已落於計畫之概念中，若謂行政計畫係另一「創新」之行政行為，顯亦欠妥。因此，我國多位學者均支持採非單一性質說⁵⁻²⁰。

綜上所述，再觀交通建設計畫中又區分為整體性計畫、專案性計畫、短期計畫、中期計畫、長期計畫…等等，確實在不同的計畫性質，其計畫內容拘束的對象、範圍與拘束的時間長度、作用強度均有不同，採非單一性質說確實較符合實際作業，至於何種交通計畫於何時應屬於何種性質，則留待第 5.5 節中討論。

惟，對於進入行政計畫計畫確定程序之交通建設計畫，則依據行政程序法之規定，其計畫一經定案，則顯然具有一定之拘束力並依法有其救濟之途徑等，均在在顯示該類行政計畫應屬於行政處分之性質。因此，本研究後續討論亦將以具行政處分性質之交通建設計畫為基礎進行討論，以避免研究問題發散，反而模糊焦點。

⁵⁻²⁰ 黃守高，現代行政法之社會任務，台灣商務印書館，民 88 年，p.347。黃異，行政法總論，民 78 年，p.132。林錫堯，行政法要義，法務通訊雜誌社，民 80 年，p.265。

5.4 行政計畫之種類與拘束力

現代行政複雜且多樣，行政計畫的內容與範圍甚為廣泛，包含土地使用、政治、經濟、預算、交通、國防…等等規畫或計畫，本難單一予以歸類，惟，為進一步正確認識各種行政計畫之功能，定位其在行政作用或行政制度內的性質與影響力，則其分類仍然屬於必須且顯具實益。

在我國相關之行政計畫管理法規中，對於行政體系中之計畫分類，首見於行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法第 15 條的規定，該辦法將行政計畫分為：公共建設計畫、科技計畫及重要社會發展計畫等 3 大類⁵⁻²¹，但此分類方式主要係以各計畫所屬主管機關之部門不同為依據，學者對於這種區分方式的明確性與行政法上的實際效益，其實抱持相當懷疑的態度⁵⁻²²。

事實上，有關行政計畫的分類方式，即便是在學理上，國內各學者所採之標準不同，導致相關敘述與其分類甚為複雜且不一致。王浦傑就計畫的實際面予以分類，而得分類結果為⁵⁻²³：

一、依計畫之拘束力為準

行政計畫依計畫的拘束力分為：強制性計畫、影響性計畫與資訊性計畫 3 類。

①強制性計畫：指該計畫已經形成法律或命令之條文，或該計畫已經編列預算，並經立法院通過，即成為具有強制性之計畫，對政府部門或人民有拘束力。前者如都市計畫中有關建築用地及道路規畫對該是政府及居民具有拘束力；後者如立法院通過高鐵預算、核四廠預算，使得興建高鐵、核四之政策變成一種強制性計畫。

②影響性計畫：指該計畫無法律上拘束力，僅具有間接影響人民及行政機關之效力。例如中小企業影響計畫、產業升級計畫等。

⁵⁻²¹ 行政院所屬各機關年度施政計畫編審辦法第 6 條亦將行政計畫區分為：公共建設計畫、科技計畫及重要社會發展計畫等 3 類。但行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法第 2 條另依計畫之年期而分為中程施政計畫、長程個案計畫、中程個案計畫等 3 類。

⁵⁻²² 林明鏘，國土計畫法學研究，元照出版社，2006 年 11 月，pp.12。

⁵⁻²³ 王浦傑，論行政計畫，法學叢刊，第 188 期，民國 91 年 10 月，p.47。

- ③資訊性計畫：指該計畫之公布，僅提供人民及行政機關有利經濟政策之經營方向，並無影響或拘束人民及行政機關之效力，如國家未來5年經建發展藍圖等。資訊性計畫雖僅對人民有事實上之效果，惟俟該計畫的逐漸明朗或細部規劃之完成，其效力就逐漸轉化而成影響性計畫，嗣該計畫經形成法律或命令之條文，或經編列預算，並經立法院通過，即成強制性計畫。據此，資訊性計畫似較似上位性質之計畫；相對的，影響性計畫似乎就較不具上位計畫對下為計畫指導之功能。

二、依計畫內容為準

行政計畫依計畫的內容分為：

- ①財政計畫：如各級政府之年度預算或公債發行計畫。
- ②非財政計畫，又分為：
 - ①發展計畫：如區域發展計畫、全國綜合發展計畫、國土利用計畫、職業訓練計畫。
 - ②執行計畫：如修築地下水道路計畫、水上機場建築計畫。

三、依計畫範圍為準

行政計畫依計畫的範圍分：

- ①綜合計畫：指以國土、區域、地方公共團體等一定空間為對象所設定之計畫。又分為：
 - ①全國性計畫：如六年國建計畫。
 - ②區域性計畫：如產業東移計畫。
 - ③特定區計畫：如首都圈計畫、石化六輕開發計畫、南科開發計畫。
- ②個別計畫：指為特定行政目的之實現，所作成事業之實施或設施之設置。如高雄下水道整備計畫、港口浚深計畫。

四、依計畫擬定之主體為準

行政計畫依計畫擬定的主體分：

- ①上位計畫：指計畫作成權者為國家，其計畫之範圍超越單位行政區劃之範圍，如全國計畫、區域計畫等。

②下位計畫：指計畫作成權者為地方公共團體，其計畫之範圍僅限於單位行政區劃，如都市計畫、地區計畫等。

上位計畫與下位計畫二者相互之關係並非絕然之上下統制關係，乃屬事實上相互溝通調整之關係。設若未得地方公共團體之同意或參加，而由中央一手決定之計畫，地方基於自治權能而拒絕接受此上位計畫，則該計畫即生問題。

另外，詹啟章君則將行政計畫的態樣區分為 8 種⁵⁻²⁴（圖 5-1）：

一、以計畫對象為區分標準

以計畫所探討事務對象的性質觀之，得將計畫區分為：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、區域計畫等。各計畫間並非均各自獨立而無任何關係，並在調整後，得以整體性姿態加以執行。惟，在行政程序法上，此一區分方式似難有釐清問題之幫助。

二、以計畫地域之廣狹為區分標準

行政計畫依地域之範圍可區分為：全國計畫、區域計畫及地方計畫。例如我國之區域計畫及都市計畫之別，日本亦有全國綜合開發計畫、都道府縣綜合開發計畫、地方綜合開發計畫，以及經內閣總理指定之特定地域綜合開發計畫等即是。惟在行政程序上，地域大小並非問題的核心，各計畫的法律上效力及對行政機關與民眾的拘束力有無或強弱，才是必須釐清之重點。

三、以計畫期間之長短為區分之標準

依計畫年期之長短可區分為：每年度測定之單位年度計畫；1 至 2 年為目標之短期計畫；3 至 6 年為目標之中期計畫；7 年以上為一期之長期計畫等。其中，長期計畫因年期較長，其過程中所可能面臨到的不確定性較高，故通常需要靠短期計畫與中期計畫予以具體化。雖然通常過長時間的計畫，其計畫內容之明確性差，但與地域之廣狹同，計畫的時間長短仍非法律上所關心的重點。

⁵⁻²⁴ 詹啟章，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 75 年 5 月，pp.23-27。

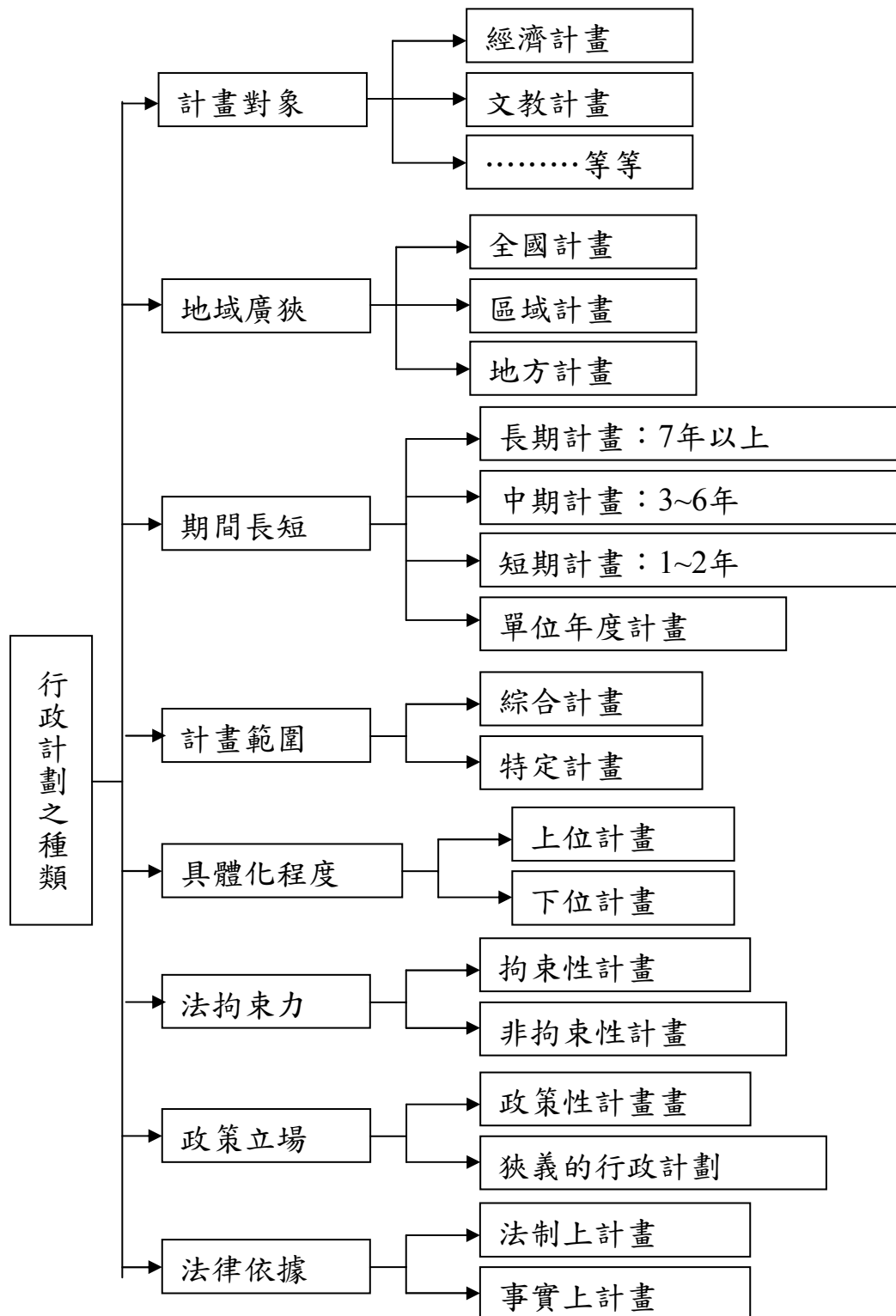


圖 5-1 行政計畫的種類

資料來源：本研究整理自詹啟章，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 75 年 5 月。

四、以計畫範圍為區分標準

行政計畫依其所探討事務性質的範圍可區分為：綜合計畫與特定計畫。其中，屬綜合全般事務性質者，稱為綜合計畫，如國土綜合開發計畫即是。相反地，以特定事業或部門為範圍者，稱之為特定計畫，如道路整建計畫、下水道建設計畫等均。後者計畫明確性高，常成為實務上實施的具體依據；而前者綜合性計畫雖然明確性較低，難以作為實施之依據，但卻常是指導後者計畫的重要準繩，故均應為法律上值得關注的計畫種類。

五、以計畫之過程或具體化程度為區分標準

依行政計畫的過程或具體化程度可區分為：目標計畫及實施計畫，或者上位計畫及下位計畫。指示行政目標者為目標計畫，表示事業之具體內容者為實施計畫。實施計畫又得區分為事業計畫、管理計畫及處分計畫等。

其次，在特定的行政領域或範圍內，具有廣泛區域性、全體性及基本性之計畫者，稱為上位計畫；相反地，具有較狹區域性、個別部門之業務計畫則稱之為下位計畫，如以縱向計畫層次，又可分為3個層次：整體國家建設計畫、方案性規劃、與細部作業計畫。

個別部門下位計畫的實施計畫，為具體之行政行為依據，在行政程序上必具有一定重要性，而指導其計畫擬定的上位計畫，既對實施計畫有影響性，亦應一併注意。

六、以有無法律上拘束力為區分之標準

依行政計畫是否具有法律上之拘束力可區分為：拘束性計畫與非拘束性計畫兩大類。舉凡計畫對國民權益利益發生直接、具體的限制或變動者，即為拘束性計畫，如都市計畫區域內之開發行為限制。至於只給予國民指導方向之計畫，則為非拘束性計畫，亦稱為指導性計畫。

法律拘束力本為行政計畫在法律問題討論上的關鍵，因此拘束力計畫與非拘束力計畫，均為行政程序上應深入探討的計畫種類。

七、以國家政策立場為區別標準

依行政計畫所代表的國家政策立場貫徹強度可區分為：政策性計畫與狹義的行政計畫。前者係指以國家基本政策目標之選擇、樹立為目的，是為政策方針之一般性計畫，諸如作為國

家或地方公共團體開發政策之基本綜合性計畫的國土綜合開發計畫，或者指示長期經濟發展政策方向之經濟發展計畫即是。

而狹義的行政計畫，則指諸如各種公共設施之整理計畫或者事業實施計畫，其以基本政策為前提，擬定更個別具體性行政目標之實施計畫。

八、以有無法律上根據為區別標準

依行政計畫之制定有無法律依據，可區分為：法制上計畫與事實上計畫兩種。前者係基於法律之規定所擬定；後者之擬定則無法律上之要求或規定。但有無法律要求擬定並非關鍵，計畫內容對外的法律拘束力才是重點。因此，計畫定案內容對外需具有法律拘束力者，均必須有法律之制定依據，但法律要求需制定計畫者，可能僅屬國會單純想要拘束該特定行政機關之計畫形成空間，無關乎該計畫對外之拘束力，也非行政計畫法之計畫定案程序所關心的範疇。

就法律上言，我們較注意的是各種行政計畫在法律上的拘束效果為何。上述諸種行政計畫種類，許多只是功能上的分類，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，但或非屬行政程序法所要求需進入計畫確定程序者，或在行政程序法上並無區分實益，故上述各種行政計畫分類中，僅拘束性計畫及非拘束性計畫、綜合計畫及特定計畫、上位計畫及下位計畫等計畫類別，因具有直接影響人民權益，或拘束行政機關計畫行為或行政作為之拘束力，故為較重要而須加以區別並注意者。其中尤以拘束性計畫、下位計畫及特定計畫，在行政程序的法律意義上，更勝於非拘束性計畫、綜合計畫與上位計畫。惟，因拘束性計畫及非拘束性計畫、綜合計畫及特定計畫、上位計畫及下位計畫彼此互有影響關聯，故應一併注意。

至於各交通計畫的性質，與其在行政程序法上的功能定位則留待 5.6 節中繼續討論。

5.5 交通計畫之種類與定位

交通建設計畫的分類，依分類目的之不同，而有不同之分類方式。圖 5-2 將交建設計畫依計畫內容所涉及的事務種類，區分為整合性計畫與部門性計畫⁵⁻²⁵：

⁵⁻²⁵ 國內交通計畫分：整合性計畫與部門性計畫。整合性計畫又分：附屬型與獨立型兩類。見凌瑞賢，運輸規劃原理與實務，鼎漢公司，民國 90 年 9 月；陳

一、整合性計畫

整合性計畫係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運輸計畫（或稱整合性附屬型交通建設計畫）⁵⁻²⁶與整合性獨立型運輸計畫（或稱整合性獨立型交通建設計畫）：

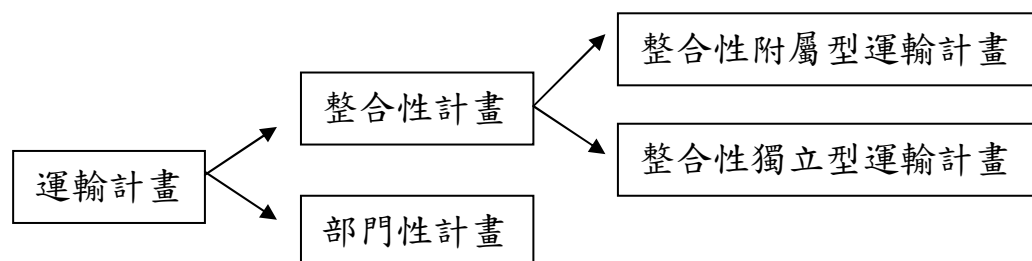


圖 5-2 我國現存運輸計畫之態樣

1、整合性附屬型運輸計畫（或稱整合性附屬型交通建設計畫）

都市或區域計畫通常包含許多子計畫，如：土地使用計畫、交通系統計畫及公共設施計畫等。整合性附屬型運輸計畫即是指運輸計畫附含於都市或區域計畫之中，為都市計畫或區域計畫之一部分。

一般縣（市）都市計畫或綜合發展計畫中的交通設施建設計畫，均屬整合性附屬型運輸計畫。該計畫內雖亦內含交通系統之規劃（都市計畫法第 3、15、22 條），但其研擬程序與計畫內容規範，均必依循都市計畫法或區域計畫法之規定進行，通常由都市計畫機關負責辦理或主導。而由於這類型計畫係由都市計畫機關辦理，並依都市計畫法規進行，不需要經過交通主管機關的協助或審查，也不受交通法規之拘束，所以，在計畫定案程序上，並不會發生其中的交通建設計畫獨立於都市計畫進行計畫定案程序之情形，也不會發生有兩個法定程序均需遵循，而彼此扞格，亟需整合的問題。

前面已言，屬通盤檢討性質之都市計畫，依據大法官釋字第 156 號解釋文，屬法規命令性質，非行政程序法所規範的行政計畫範疇，故整合性附屬型運輸計畫既屬都市計畫性質者，則無行政程序法適用之討論餘地；至於屬綜合發展計畫性質之

春益、周宏彥，國內都市交通計畫體系之探討，台灣經濟，242 期，1997.2。

⁵⁻²⁶運輸規劃或運輸計畫為交通領域所習用之用語，其內容本非限定於建設計畫事項，但因本研究討論之內容限於交通建設計畫，因此，本節有關運輸計畫或運輸規劃之意義，均限定於交通建設計畫之範疇。

整合性附屬型運輸計畫，則因該綜合發展計畫應屬上位計畫性質，而非特定性計畫或下位計畫，更不屬法制上的都市計畫性質，故非行政程序法所羈束需依循計畫確定程序定案之行政計畫，亦無行政程序法適用之討論餘地。

2、整合性獨立型運輸計畫（或稱整合性獨立型交通建設計畫）

所謂整合性獨立型運輸計畫，係指基於特定之運輸系統目標，專為整合特定地域範圍內，各種不同運輸子系統或運輸工具之功能與系統中角色定位，以肆應其各自特色，促進其優勢發揮，互補其彼此不足，以創造整體系統最大效益，而擬定之獨立計畫。該計畫內容原則上以運輸設施興建為主，故多數將不可避免的涉及相關土地之土地利用，但通常並不包含其他事業之興辦或其他開發目的之土地使用計畫。由於運輸系統屬公共設施性質，因此，此種整合性獨立型運輸計畫殆均由中央或地方交通主管機關研擬，並依各交通專業法規之程序規範加以定案。

由於我國目前各項交通專業法律係依運具別制定，而各運具別建設計畫係遵循各自之專業法律規範（如公路法、鐵路法、大捷法…），導致整合性獨立型運輸計畫的制定缺乏法律的支持，不但研擬過程端視主事者的態度，專業不易堅持，即便是研擬完成的計畫，因欠缺法律後盾，故而推動力薄弱，容易受到部門性運輸計畫（或稱專案性交通建設計畫）的侵蝕，而顯得支離破碎。更由於目前我國實務上，部門性運輸計畫，無論在計畫成立與預算爭取上，均較整合性獨立型運輸計畫佔有較高的優勢，而形成國內交通建設，以部門性運輸計畫型態呈現者比比皆是，不但常欠缺整體性考慮與評估，亦削弱了整體交通系統功能的發揮，對建構健全之整體運輸系統而言，頗為不利。

由於整合性獨立型運輸計畫係整合多種運具系統，故常非最後的實施計畫，而較屬於上位性計畫或資訊性計畫性質，是以通常非行政程序法中計畫確定程序所適用與規範之範疇。但基於維護社會整體效益，此類上位計畫對下位之部門計畫或執行計畫理應具有指導性之功能，故有學者主張整體運輸計畫應加以法制化，以強化其拘束力，明確其功能。因此，整合性獨立型運輸計畫雖不適用行政程序法之計畫定案程序規範，但仍應對其內容與定案之程序加以規範或法制化，以落實行政程序法對行政計畫加以法制化之立法精神，至於有關此種上位計畫與下位計畫間之關係應如何建構，則留待後續第 2 階段之研究

討論。

二、部門性運輸計畫（或專案性交通建設計畫）

部門性運輸計畫的提出，多係為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。其發動之原因通常係為解決特定的交通問題或為達到特定的行政目的，而由於該問題或目的的內容範圍等均很明確，計畫中所涉及的新建事務內容通常亦相當特定，尤其此類計畫係由交通主管機關依其職掌與各專業法律而提出，故統稱「部門性運輸計畫」或「專案性交通建設計畫」。

由於此類計畫之定案為行政機關對具體事件所為對外直接發生法律效果之行政行為，具行政處分性質，常為行政機關具體施政之依據，因此，此類計畫顯然即屬行政程序法上計畫確定程序所規範之計畫種類。

惟，由於此類計畫最後落實時，仍然需要進行土地使用之變更，故在該涉及土地使用變更部分，依據都市或區域計畫法，尚需遵循都市或區域計畫相關法規之規定辦理，故而不可避免的將會發生既需遵循行政程序法之行政計畫計畫確定程序規範，又同時在土地使用的變更上，需依照都市計畫法規之法定變更程序辦理，兩程序各自獨立，而程序中不但民眾參與程序部分性質相同，徒增行政不經濟外，兩程序之結果各具法律確定力，一旦出現差異，則主管機關與一般民眾必將無所適從，徒增爭議。是故部門性運輸計畫的擬定與定案，在不同的法定程序間必須加以整合，以避免其最後裁決出現矛盾衝突的問題。至於整合的方法，則將於第七章中詳細討論。

除了上述之分類方式外，王慶瑞君自運輸計畫的功能角度，將運輸計畫區分為 5 大類 12 小類（見圖 5-3）⁵⁻²⁷，分別說明如下：

一、依計畫的性質分

所謂依計畫的性質分，主要是指依該計畫所要強調其在行政作用上的目的而言。因此，其下又可分為：

1、策略性運輸規劃（或稱策略性交通建設計畫）

策略性運輸規劃係用於統籌大範圍及長時間之運輸資源分配問題，指出未來資源投注的方向，或行政著重的重點，做為不同行政機關間未來施政指導、協調指揮，或提供人民施政資訊說明之用。由於通常其對於各部分的細節處理或實

⁵⁻²⁷ 王慶瑞，運輸系統規劃，亞聯工程顧問公司，1996 年 8 月。

施時的手段、措施等說明較粗略，與真正實施計畫尚有一段距離，故多無法律上的實體與程序要求，且多需許多細部或下游的計畫充實與補充其內容，才可付諸實施。

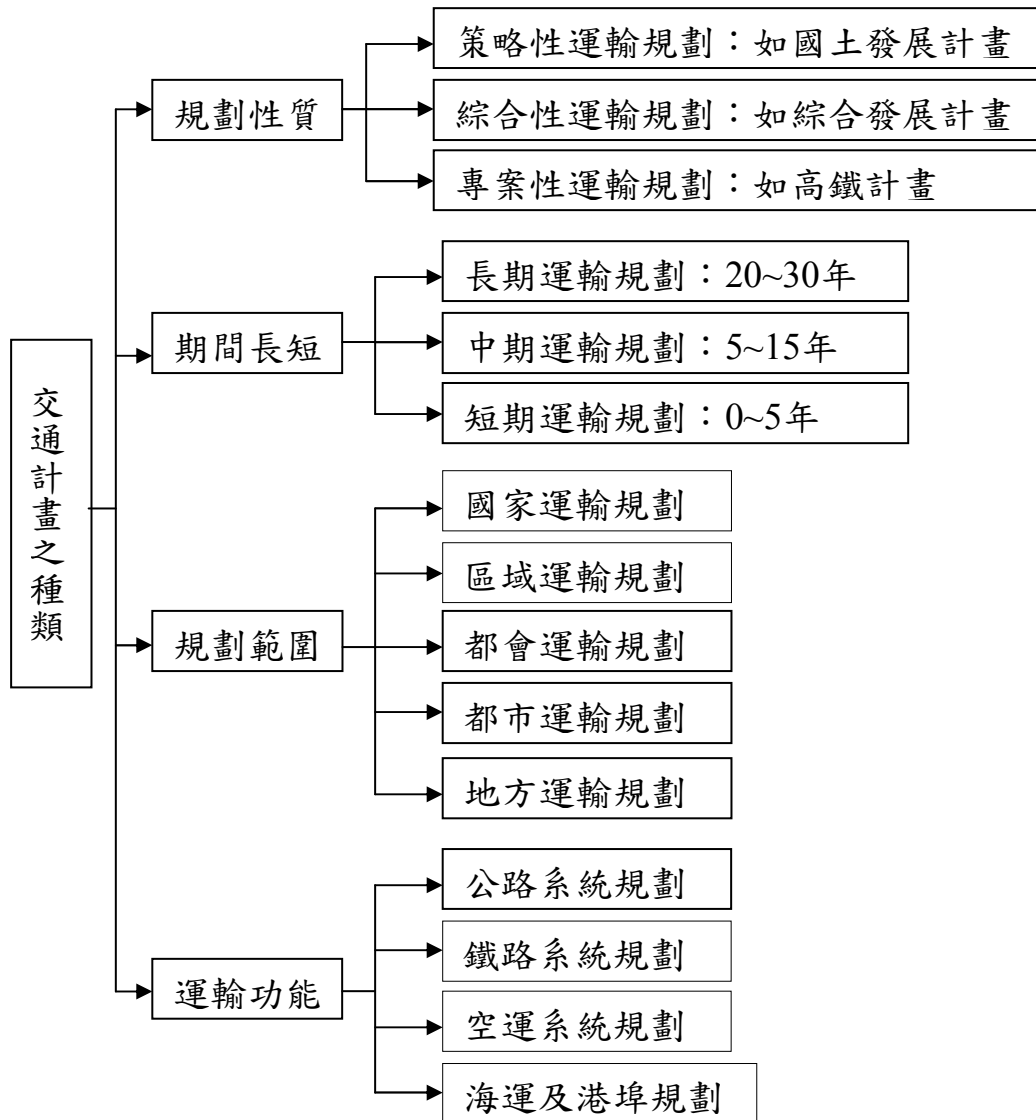


圖 5-3 王慶瑞君所提出交通建設計畫之分類

2、綜合性運輸規劃（或稱綜合性交通建設計畫）

綜合性運輸規劃係為統籌更多面向的資源，冀以發揮不同部門間之整體施政成效，因此，計畫涵蓋之事物不單僅限於交通事務，規劃過程所需要的資料性質、數量等均較廣泛，並需採取較複雜的預測方法，以肆應不同性質事務之特性。這類計畫由於涵蓋的事務性質多，通常非短期所可以獲致共同成效，就本身的單一計畫內容亦無法詳述各項細節，故與策略性計畫同，多屬長期性的計畫，無法律上的實體與

程序要求，且多需許多細部或下游的計畫充實與補充其內容，才可付諸實施。

3、專案性運輸規劃（或稱專案性交通建設計畫）

專案性運輸規劃與綜合性或策略性運輸規劃者不同，其多因行政機關為推動某項特定交通建設而擬定的實質建設計畫。專案性運輸規劃發動之原因，通常係為解決特定的交通問題或為達到特定的行政目的，而由於該問題或目的的內容範圍等均很明確，計畫中所涉及的新建事務內容通常亦相當特定，尤其此類計畫係由交通主管機關依其各自之專業法律而提出，故有法律上的實體或程序規範，導致可能與都市計畫程序發生扞格，而需加以整合。換言之，此即為前述之部門性運輸計畫。

二、依計畫涵蓋之年期分

1、長期運輸規劃（或稱長期交通建設計畫）

長期運輸規劃，主要係針對未來大型資本投資的重大運輸建設計畫，其計畫之執行包括規劃、設計及建造，所需時間甚長，故規劃年期通常考慮 20 至 30 年。長期運輸規劃是要決定運輸部門的長期投資策略，並將整體運輸系統之投資分配於各主要運輸系統，以確認各種運輸系統之未來運輸走廊，建議最佳的投資時程。與策略性計畫同，長期運輸規劃對於各部分的細節處理或實施時的手段、措施等說明粗略，與真正實施計畫尚有一段距離，應屬上位性計畫或資訊性計畫性質，而非行政程序法中計畫確定程序所適用與規範之範疇。

2、中期運輸規劃（或稱中期交通建設計畫）

中期運輸規劃是介於長期運輸規劃與短期運輸規劃之間的計畫型態，其計畫考慮一般為 5 至 15 年間的交通建設計畫，在性質上較類似長期運輸規劃，因此，在對於較細緻的計畫實施手段與方法等，多仍需要細部或下游的計畫補充與支持，亦非行政程序法中計畫確定程序所適用與規範之範疇。。

3、短期運輸規劃（或稱短期交通建設計畫）

短期運輸規劃在尋求短時間內可以立即實施而且產生顯著效果的改善計畫，其規劃年期通常考慮 3、5 年以內，故稱「短期運輸規劃（或短期交通建設計畫）」。

短期運輸規劃可分成兩類，其一是指為落實中、長程運輸規劃內容，而就中、長期計畫中的特定計畫項目所辦理的規劃行為，以確定與工程設計有關的各種項目與數據，通常亦是以資源統籌分配為主要核心，距離個案的實施雖已相當接近，但仍非相同。另一類則為為使現有運輸設施做最有效利用，而進行的設施使用管理規劃，係以低成本的投資方式來改善都市運輸績效。此種短期運輸規劃，又稱為運輸系統管理（transportation system management）。後者通常不涉及硬體設施之建設，不在本研究討論範疇。

三、依計畫涵蓋之範圍分

1、國家運輸規劃（或稱國家交通建設計畫）

國家運輸規劃包括全國性的各種重要運輸系統及國際運輸系統，由於其所涉及的範圍很廣，內容也很複雜，除了一些領土較小的國家可以做到主計畫（Master Plan）或綱要計畫外，其他較大的國家都只注重政策性或策略性的國家運輸規劃，以做為運輸部門擬定運輸政策及運輸系統發展策略的依據。

由於範圍廣泛，故通常對於較細緻的計畫實施手段與方法等，多仍需要細部或下游的計畫補充與支持，在計畫的實體擬定與定案程序上，目前均無法律上的規範或限制。

2、區域運輸規劃（或稱區域交通建設計畫）

區域運輸規劃主要在探討區域內各型都市發展、區域經濟、與運輸系統間之關係，由於一個區域可能包括一個都會區、數個地方中心都市、及許多市鄉鎮，因此區域運輸規劃的對象是以城際間的運輸系統為主，而且包括旅客與貨物運輸。

我國以往之交通部運輸計畫委員會（即本所前身），曾於 1976 完成「台灣地區整體運輸規劃」，嗣後約每 10 年進行一次檢討，其目的即在以整體系統之觀點，統籌研擬運輸部門的長期發展綱要計畫，因此，該計畫雖然欠缺法律上的拘束力，但研究對象包括國際運輸的海、空運輸系統，且研究層面考慮到整個國家的經濟發展目標及國家運輸政策，實可視為我國之國家運輸規劃。

3、都會運輸規劃（或稱都會交通建設計畫）

都會運輸規劃係以都會區為範圍進行的規劃行為，因通常係以實際民眾生活的活動範圍，做為都會規劃之範圍，故

較無行政區域界線的概念，也不會拘泥於單一的行政區域範圍內。一般而言，都會運輸規劃較偏重旅客運輸之考慮，尤其是大眾運輸系統之規劃、建設或管理，更是重要。

都會運輸規劃的主要目的是考慮都會區未來發展之需要，研擬都會區的整體運輸系統發展計畫，故常與都會區其他事務一併進行，而成為綜合性的規劃，屬綜合性運輸規劃之性質。

4、都市運輸規劃（或稱都市交通建設計畫）

都會運輸規劃與都市運輸規劃之規劃方法與內容等均大致相同，所不同者僅都會區的範圍較廣，都市運輸規劃則僅限於該都市的行政區域範圍，其他者大同小異，不擬重複贅述。

5、地方運輸規劃（或稱地方交通建設計畫）

地方運輸計畫與都會及都市運輸規劃同，僅規劃所研究之地域範圍更小而已，當然其規劃內容亦將更為具體。不過若計畫中僅涵蓋單一的建設計畫，則可直視其為專案性建設計畫，否則仍然屬於綜合性之計畫。因此，單純的地方運輸規劃分類，無法做為判斷是否適用計畫確定程序之依據。

四、依計畫中運具主體的性質分

1、公路系統規劃（或稱公路建設計畫）

指以公路運具為單一對象之運輸系統規劃，通常越大地域範圍之規劃，因運具間之相互影響性提高，故單一運具種類的規劃，較常見於較小區域範圍之規劃活動，如都市或地方運輸規劃。當然亦有專門針對特定公路系統所做的大區域規劃，如台灣地區的高速公路建設計畫、台灣地區高速鐵路建設計畫等，即是一種區域範圍較大，但運具種類單一的規劃。然而當其計畫內容非常單一且特定時，其實亦即是一項專案性計畫之性質。否則則仍應屬於綜合性運輸規劃性質。

2、鐵路系統規劃（或稱鐵路建設計畫）

與公路運輸規劃同，鐵路運輸規劃係指以鐵路運具為單一對象之運輸系統規劃。又因鐵路運輸不具有戶及戶的運輸功能，且係以大眾運輸系統型態呈現，因此，通常運輸距離較長者，屬城際或更大範圍之運輸規劃，而較小範圍者，則多為都市捷運系統或都市大眾運輸系統之規劃。而與公路系統規劃同，當其計畫內容非常單一且特定時，其實已經就是一項專案性計畫。

3、空運系統規劃（或稱航空建設計畫）

空運系統亦為單一運具種類的運輸系統規劃，惟，由於航空運具適用於長程運輸活動，故此類規劃多屬城際、國家或國際運輸系統規劃之性質。但當其計畫內容係針對單一且特定的機場新建或擴建課題時，其實也就是一項專案性計畫。

4、海運及港埠規劃（或稱海運及港埠建設計畫）

海運與港埠規劃與空運系統性質較接近，通常屬於長距離如城際或國家的運輸系統規模，才会有海運及港埠規劃。而與空運系統規劃同，當其計畫內容係針對單一且特定的港埠新建或擴建時，便是一項專案性計畫。

上述諸分類中，僅專案性計畫具有行政處分性質，為行政機關具體施政之依據，故為行政程序法上計畫確定程序所規範之計畫種類，其餘分類多僅具有交通科學或管理上區別之效益，並無行政程序法上之意義。

5.6 都市與區域計畫之種類與定位

一、都市計畫

依據都市計畫法第3條規定：「本法所稱之都市計畫，係指一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用做合理之規劃而言。」據此可知，都市計畫涵蓋之內容主要可分為：公共設施計畫及土地使用計畫兩大部分，其中公共設施計畫亦包括公路、鐵路、航空、水運及大眾運輸等交通設施之規劃。

都市計畫雖名曰「都市計畫」，但其實並非即指行政區劃或行政層級中所定義之「都市」與都市土地區劃範圍，故都市計畫的種類中，除了市鎮計畫、鄉街計畫外，尚有特定區計畫等。然而這些計畫都仍是以土地地域範圍大小或所屬行政體系層級作為分類之基礎，無涉計畫內容或性質之差異。

雖然都市計畫為建構該地區未來的發展藍圖，並必然涉及土地利用及多數不同利益之人的權益，但經都市計畫法定程序擬定、發布實施者，並非全然都是對地區內各項設施與全部土地使用的規劃，時常亦見單純為特定土地範圍使用之變更所提出者，諸如特定地點的基地開發案或交通建設的土地使用變更案等。其中交通建設計畫，基本上係由交通主管機關依其專業法律所提出，並於適當階段再提交都市計畫法程序進行審議，

以變更其所涉土地之土地使用性質。是故，若行政計畫之定案程序與都市計畫程序或兩程序裁決效力的優先從屬，未能適當整合，便很容易引致兩程序的衝突，包括兩者孰重孰輕，效力孰高孰低等，都將為未來的計畫實施，埋下不可預知的衝突爭執。

都市計畫就計畫內容要求的細緻程度，可分為主要計畫與細部計畫。基本上，前者係對於都市各項設施、土地與資源分配的架構與輪廓進行設計；後者則在主要計畫架構下，進行更細緻的公共設施或土地利用設計。申言之，主要計畫具有上位計畫性質，而細部計畫則屬下位性質。但無論是主要計畫或細部計畫，均需遵循都市計畫法相關之擬定與定案程序，且其程序大同小異，基本架構精神亦多無不同。

此外，在都市計畫分類方式中，對於法律性質界定影響較大，也是對本研究後續分析影響較大者，則為：「通盤檢討」、「個案變更」與「初擬計畫」3種不同性質的都市計畫。

1、通盤檢討

通盤檢討，係指都市計畫主管機關依都市計畫法，每固定期間（5年），就該都市計畫地區內之發展情形，重新全面檢討該地區之計畫發展目標、方向與內容。

2、個案變更

都市計畫主管機關就該都市計畫地區內，特定土地之特定使用目的所提出的計畫變更，稱為個案變更。個案變更因限定於為特定土地及特定目的而發動之變更，因此，對於非該特定土地上的事物或土地使用均未變動，故非屬一整體性之計畫。

3、初擬計畫

初擬計畫，係指都市計畫主管機關在新都市計畫地區劃定之時，就該地區未來發展目標、公共設施計畫及土地使用計畫等所提出的第1次整體計畫。嗣後每固定期間將作計畫內容的檢討調整，但該定期的檢討調整則稱為通盤檢討，而非初擬計畫。

「通盤檢討」、「個案變更」與「初擬計畫」三者在法律上定性的最大爭議，在於其究竟應屬於法規命令性質？抑或是

行政處分性質？至今爭議仍然存在⁵⁻²⁸。惟，都市計畫之法律性質本非本研究之重點，因此，本研究乃採大法官會議釋字第156號函解釋的見解：「通盤檢討」並非直接限定一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔者，故係屬行政機關基於法律授權（都市計畫法）制定的法規命令；而「個案變更」則直接限定一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，故屬行政機關針對具體個案，所為對外發生法律效果的單方行政行為，為一行政處分，此亦與目前我國行政機關所持之見解相同⁵⁻²⁹。至於初擬計畫，則因與通盤檢討在基本特性上相同，僅只是序次上的意義差異，故亦應以法規命令性質歸類之。

由於法規命令與行政處分二者在法律拘束力與救濟程序等特性上差異頗大，尤其交通建設計畫的定案程序，充其量僅得視為行政處分的處理程序，其定案結果亦僅得視為一行政處分，顯較法規命令位階為低。是故交通建設計畫與通盤檢討性質之都市計畫者在程序及效力上並無衝突；反之，交通建設計畫的定案程序與都市計畫的個案變更程序，則有整合調整之必要，尤其是在有關民眾參與之程序部分的整合。

二、區域計畫

依據區域計畫法第1條：「為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利，特制定本法。」及第3條：「本法所稱之區域計畫，係指基於地理、人口、資源、經濟活動等相互依賴及共同利益關係，而制定區域發展計畫。」可知區域計畫與都市計畫基本上的功能相同，僅只在於其適用地區的行政區域性質有所差異而已。其中區域計畫適用的地區包括：

- 2、依全國性綜合開發計畫或區性綜合開發計畫所指定之地區。
- 3、以首都、直轄市、省會或省（縣）轄市為中心，為促進都市實質發展而劃定之地區。
- 4、其他經內政部指定之地區。

⁵⁻²⁸ 蔡志宏，論都市計畫之法律性質，東吳大學法律學系碩士論文，民國94年9月，pp.10-26。

⁵⁻²⁹ 法務部90.5.21法90律字第013072號函。

至於區域計畫之分類則與都市計畫同，亦有通盤檢討、個案變更與初擬計畫3種。三者之性質均與都市計畫者相當，分屬法規命令與行政處分性質，此處不再重複贅述。

5.7 環評計畫之定位

依據環境影響評估法第1條：「為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的…。」又依據同條例第5條：「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：……。」由此顯見，環境影響評估本身並非為特定行政目的而提出之行政計畫，而是對於可能產生對環境不良影響之行政計畫，進行預防環境破壞的把關行為。而其預防之方法，即是透過一般社會民眾及專業技術人員的審查程序，將各特定目的所提出之開發計畫，依據其開發行為之內容，檢討並評估其未來可能發生對環境的破壞或不良影響。其審查的對象為開發機關，而非必為行政機關，審查的標的則為計畫內容中涉及可能對環境產生的破壞或影響行為，至於該計畫是私人的山坡地開發、公共的交通建設…，及是否有開發必要？抑或是否具有經濟效益，則均非環評程序或環評審查會議之所問。諸此足證，環境影響評估程序並非為行政計畫定案程序而設置，亦非關行政計畫的正當法律程序，而只是單純的做為預防環境破壞的事前預防機制，其程序中之說明會與公聽會等民眾參與程序，亦是以對開發行為與環境間之影響為溝通主體，無涉民眾與具有高權地位的行政機關間之溝通對話，故應將之與行政計畫的定案程序問題予以切割，以免徒增困擾。

綜上所論，環境影響評估法中的環境影響評估程序，只是一個審查的程序，是一個計畫是否可以執行的一項「許可認證」，並非計畫或行政計畫定案的程序。而環評程序最後所做的決定，雖亦屬行政處分性質，但是很顯然的，其處分內容的效果只拘束開發單位或相關行政管理機關在開發行為中，有關對環境可能產生破壞或不良影響之行為，而非拘束整個開發行為。換言之，縱然開發單位通過環評審查取得許可，但若開發單位最後放棄開發，則無開發行為便無破壞環境之問題，既然無發生破壞環境或對環境產生不良影響之虞，當然也就不會有違反該環評程序最後決定（行政處分）之問題。

第六章 交通建設計畫之計畫確定程序

6.1 行政計畫確定程序

6.1.1 計畫性質

依據第 5.1 節之討論，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。因此，行政計畫具有以下 6 點特色：

- 1、由行政機關所提出。
- 2、係針對未來而作。
- 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。

行政計畫擬訂後，為確保行政計畫內容之妥當可行，通常要求行政計畫應經一定的程序始為確定，行政機關並得以據此做為其落實實施之依據者，稱為「行政計畫的定案程序」。

以往行政程序法尚未實施，各行政計畫悉依其各自之專業法律規範。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。」換言之，行政程序法第 164 條雖在規範行政計畫之定案程序，但行政計畫不一定均須經計畫確定之程序，而僅對於人民權益影響較大之行政計畫，始須經過「計畫確定程序」。

計畫確定程序之功能：在藉計畫之公開及聽證，使受計畫影響之利害關係人及其他機關得以表示意見及討論，以求溝通與調合各種不同利益間之衝突。所以，需屬重大性質並涉及多數人及不同機關職權時，才有計畫確定程序之必要⁶⁻¹。

又由行政程序法第 164 條第 1 項之規定可知，進入計畫確定程序之計畫必須具有：1、「一定地區土地之特定利用」或「重大公共設施之設置」；2、「涉及多數不同利益之人」；3、「涉及多數不同行政機關權限」等 3 項特性，舉凡具有此 3 項特性者即須進入「計畫確定程序」步驟，換言之，該 3 項特性要件為計畫確定程序之適用範圍：

⁶⁻¹ 廖義男，行政法之基本建制，三民書局，2003 年 6 月，p.189。

一、一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置

1、一定地區土地之特定利用

所謂一定地區土地，係指以一定範圍土地空間為興辦要件的行政計畫；而「一定地區土地之特定利用」，則指基於特定利用目的，而就該範圍土地，具體規劃其利用方法、步驟與措施者。因此，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，事件具體；而其牽涉之機關除工業主管機關為計畫主體、行政院為核定計畫機關，並包括都市計畫或區域計畫之中央主管機關，以及選定工業區所在之縣（市）或鄉、鎮之都市計畫主管機關。此外，因該工業區之規劃權益受影響之人，除工業區所在之土地、建物所有權人、利用人外，包括鄰近土地、建物之所有權人、利用人，即擬在該地區投資工業之事業，亦有不同利益受影響⁶⁻²。

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，殆亦無疑義⁶⁻³。

至於，土地範圍之大小應如何界定，則非本研究探討之範疇，不擬討論⁶⁻⁴。

2、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，且通常係考量其所涉及之土地面積、受影響人民之數量、所保護或增進之法益以及對公共利益之影響程度等而定，並無絕對之標準⁶⁻⁵，因此，法務部之草案中乃將之授權由行政院另行公告，而不於法規中硬性規定⁶⁻⁶。

由上知，進入計畫確定程序之行政計畫首須具有「一定地區土地之特定利用」或「重大公共設施之設置」之特性，因此，如電影文化、教育等行政計畫因不涉及土地利用，不屬公共設施性質，故其定案並不遵循行政程序法第 164 條之

⁶⁻² 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.38。

⁶⁻³ 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。

⁶⁻⁴ 法務部「行政計畫擬定、確定、修訂及廢棄程序辦法」草案第 2 條第 2 項，有關土地範圍大小，係授權由行政院另行公告。

⁶⁻⁵ 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 年 月，p.85。

⁶⁻⁶ 法務部「行政計畫擬定、確定、修訂及廢棄程序辦法」草案第 2 條第 3 項。

計畫確定程序。反之，交通建設計畫多數均不免涉及土地利用，且更屬公共設施性質，滿足進入計畫確定程序之第1項要件，已無疑義。

二、涉及多數不同利益之人

所謂「涉及多數不同利益之人」，係指計畫內容涉及2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⁶⁻⁷。

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、居民航空運輸業等。是故下列計畫均應屬應進入計畫確定程序之計畫⁶⁻⁸：

- 1、中央主管機關擬訂之一定地區土地之特定利用計畫。
- 2、中央主管機關擬訂之重大公共設施之設置計畫。
- 3、地方主管機關擬訂之一定地區土地之特定利用計畫。
- 4、地方主管機關擬訂之重大公共設施之設置計畫。
- 5、民間擬訂之一定地區土地之特定利用計畫。
- 6、民間擬訂之重大公共設施之設置計畫。

三、多數不同行政機關之權限

所謂「涉及多數不同行政機關之權限」，係指計畫所規劃之具體措施或設施，依有關法規規定，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⁶⁻⁹。而所謂「多數」行政機關，簡單的說，即是指二以上之行政機關⁶⁻¹⁰。當然此處所稱之機關，應指行政組織法上所稱之「機關」，而不包括機關下屬之單位等組織層級。

交通建設計畫常不免涉及水利、建管及土地、都市計畫等機關之權限，一定規模以上之計畫更有環保機關環評程序的審

⁶⁻⁷ 法務部「行政計畫擬定、確定、修訂及廢棄程序辦法」草案第2條第4項。

⁶⁻⁸ 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，認為該類計畫均應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計畫」與「民間擬訂之重大公共設施之設置計畫」，仍應侷限於依「促進民間參與公共建設法」、「大眾捷運法」等法律授權民間進行之公共建設案件，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。參見李季錦所著「BOT適用計畫確定程序之研究—以民間規劃為中心」之[註49]。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。

⁶⁻⁹ 法務部「行政計畫擬定、確定、修訂及廢棄程序辦法」草案第2條第5項。

⁶⁻¹⁰ 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 年 月，p.85。

查，因此，幾乎都必然屬於行政程序法所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。

除上述計畫特性外，廖義男君亦認為：如計畫之事務，並非處理具體事件之專案規劃，而是就一個地區內多數不同事務之通盤規劃，如都市計畫與區域計畫，雖涉及土地之利用，但其最後並非做成行政處分；或者計畫之內容並非直接涉及人民之權利或義務，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，如徵收等等，均非計畫確定程序之適用範圍，不適用行政程序法上之計畫確定程序⁶⁻¹¹。

惟，本研究認為精確的說，應該是屬通盤性檢討之都市計畫，應屬「非處理具體事件之專案規劃事件」，且依據 5.6 節之討論，通盤檢討係屬法規命令性質，不適用行政程序法之計畫確定程序。但，對於屬個案變更性質之都市計畫案件，則顯然仍有行政程序法計畫確定程序之適用，且交通建設計畫之土地使用變更，多循個案變更之方式辦理，因此，交通建設計畫理應屬於該計畫確定程序規範之範疇。

6.1.2 計畫確定程序的目的與作用

依據李季錦君之研究，行政程序法規範計畫確定程序之目的主要有 4⁶⁻¹²：

一、落實憲法正當行政程序理念

行政計畫為行政程序法規範之行政行為之一，而行政程序法的制定，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，因此，計畫確定程序的規範內涵，亦應是憲法上正當行政程序具體的實踐。

依據生活經驗。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，

⁶⁻¹¹ 廖義男，論行政計畫之確定程序，收錄於廖義男主持，行政程序法之研究（行政程序法草案）報告書，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。

⁶⁻¹² 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。

基本權利才能在社會現實生活中，有效發揮功能，並真正獲得實現。

二、政府決策的事先參與

計畫之本質是行政機關採取具體措施之「事前」準備的作為，基於權力分立與責任政治原理，立法機關應給予適度的尊重，但計畫之內容若涉及一定地區土地的特定利用或重要公共設施之設置，或直接影響人民之權益，或影響地方之開發與發展及人民生活環境與品質，基於法治國家與民主原則，該等計畫之確定應有人民參與之程序，從而有「計畫確定之裁決應經公開及聽證程序」規定之設置。是以，計畫確定程序乃有規範行政機關行政計畫決策過程中，人民「事前」參與決策的機制與目的。

三、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程序處理，也就是說，對於涉及多數權責機關的申請案件，選定一機關擔任單一窗口，該機關不僅負責收件，並將原涉及不同權責機關的行政程序，集中為單一程序，由其統籌辦理，而舉行聽證程序時，其他權責機關派人到場表示意見並討論，最後由該擔任單一窗口之機關，全權做成決定，就等於取得所有相關權責機關之許可，毋庸再一一經過其他權責機關的核准或同意。

四、集中事權效果

所謂集中事權之效果，係指計畫確定者，其計畫及其所含有關措施之必要後續措施，其實施無庸再得其他機關之核准或同意。申言之，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，而此意見，在確定計畫機關為裁決時必已斟酌，因此，為使確定後之計畫能順利實施，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。

集中事權之效果，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確定計畫裁決代替之，其目的除程序及中行政效率之要求外，尚寓有有關機關權限移轉之目的。

至於計畫確定程序之作用，則可簡單歸納為 3 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，以衡量計畫中之公利與私益，避免決策的偏誤發生。
- 三、用以確保計畫之妥當性、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，更具強有力之基礎，並引進各方意見，避免行政機關之專擅。因此，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，尊重並保障每一個人民之權益，防止因黑箱作業而遭侵害，以謀求公益與個人私利間之平衡。

此外，因交通建設常涉及土地事務，與都市計画法、區域計画法之土地使用管制，具密切之關聯性，故為提昇行政效率，達到事權統一之效果，其在計畫確定程序規範中之計畫提出與計畫公開等步驟，均必須與都市計畫或區域計畫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旨。

6.1.3 確定計畫裁決之效力

計畫確定裁決之效力為一非常重要之問題，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，及民眾若有不服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，廖義男君曾做非常詳盡的論述，並自三方面做討論，明確釐清此一問題⁶⁻¹³：

一、核准作用

指該裁決係在核准擬定計畫機關，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，因此，確定計畫之裁決，有所謂之「核准作用」。

而核准擬訂計畫機關得採行實施計畫所必要之措施，亦表示該等措施之採行，縱令依其他法律，係屬其他機關之權限或職掌，原本應得該其他機關之核准或同意，但既經確定計畫機關在確定計畫裁決中，核准擬訂計畫機關得為採行，其他機關

⁶⁻¹³ 廖義男，論行政計畫之確定程序，收錄於廖義男主持，行政程序法之研究（行政程序法草案）報告書，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 92 年 10 月，p.88。

之核准或同意之程序應可免除。是故，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服，亦何循行政救濟管道，提出救濟。

二、集中事權作用

由於行政程序法屬基本法性質，其規範效力更高於其他法律之程序規範，因此，擬定計畫機關實施計畫所必要之措施，縱令依其他法律，係屬其他機關之權限及職掌，原本應得該其他機關之核准或同意，但既經計畫確定機關在確定計畫裁決中核准，擬定機關得為採行，則該其他機關之核准或同意之程序應可免除。換言之，確定計畫之裁決，具有「集中事權之作用」。此集中事權之作用，從另一角度言，即依其他法律本應由其為核准或同意之其他機關之管轄權，由確定計畫機關以一統一的決定做成確定計畫的裁決，取代其他各機關之決定。

有此效果，主要理由有 2：一即該其他機關係屬聽證程序中所謂計畫之事務涉及其職掌及權限之機關，因此，該等有關機關在聽證程序中應已表示意見，而此意見，在確定計畫機關在確定計畫之裁決時，必已斟酌。二為使確定後的計畫能順利實施，避免再次徵詢有關主管機關同意等程序之繁瑣及再生枝節，以提高行政效率，因此，擬定計畫機關於實施計畫而為經認可之必要措施或設施時，即無須再經其他主管機關同意之決定。

然而在程序上，其他機關固然喪失了其事物管轄權，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，所應嚴格遵守之禁止或命令規定，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禁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。

三、形成作用

計畫一經確定後，擬訂計畫機關與權力或利益受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、變動其間之權利與義務，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，課予擬定計畫機關採行必要之防護措施或設置必要防護措施之義務，而擬定計畫機關未予履行，則受影響之人，即得請求擬定計畫機關履行其負擔。

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。

確定計畫之裁決於裁決過程中盱衡及調和公益與私利，做成裁決。由於其係對一具體計畫做成單一之總決定，其相對人雖為多數不同之人，但皆為特定或可得特定之人，且使擬定計畫機關與權力或利益受影響之人，形成依確定之計畫內容決定之法律關係，亦即對外直接發生法律效果，因此，其法律性質，乃是一種行政處分⁶⁻¹⁴，其後續不符裁決之救濟行為，當然就依循一般行政救濟之管道與程序辦理。

確定計畫裁決的效力中，最大的困難在於相關權限機關核准權的移轉，尤其在交通建設計畫之定案程序中，都市計畫機關與環境保護機關之核准權，本屬合議制之都市計畫委員會與環境影響評估審查委員會⁶⁻¹⁵，而非機關首長，且都市計畫及環評審議具有專業審查性質，而非單純的行政審查或技術審查性質，且為維護其專業性，法律在審查人員的專業條件上要求頗高，但相對亦給予審查人員相當高的裁決形成自由空間，倘將其核准權同時都移轉至一人（聽證主持人）或一機關（聽證會）身上，恐便已悖離都市計畫法與環境影響評估法之立法原旨，尤其兩程序目前各自具有法律所授權之獨立審查地位，縱便行政程序法具有基本法之性質，恐亦不宜破壞其專業獨立審查的精神與功能。惟，行政程序法事權集中作用與核准作用等計畫裁決效力設計的立法本旨亦需維護，如何整合？便成為交通建設計畫定案程序中重要且困難的工程。本研究將於 6.2 節中詳細討論。

⁶⁻¹⁴ 廖義男，論行政計畫之確定程序，收錄於廖義男主持，行政程序法之研究（行政程序法草案）報告書，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.372。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.41。

⁶⁻¹⁵ 區域計畫委員會究竟屬諮詢性質抑或審議性質，尚有爭議，故此處為將之列入。詳見第二章 2.3 節之現行都市計畫與區域計畫之程序。

6.1.4 計畫確定的步驟

有關行政計畫之計畫確定程序，各國規定不一。依據行政程序法第 164 條第 2 項：「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，但一般多認為計畫確定程序之核心步驟或應規範事項，應包括計畫之提出、計畫之公開、聽證之預告、聽證之舉行、以及計畫之裁決等 5 大項步驟，分述如下（見圖 6-1）⁶⁻¹⁶：

一、計畫之提出

計畫提出階段應確定計畫提出的時程、計畫提出的機關組織、計畫提出的方式、計畫提送的確定計畫機關等事項。而對於規劃過程中，各方案內容之座談，亦同時納入規範。

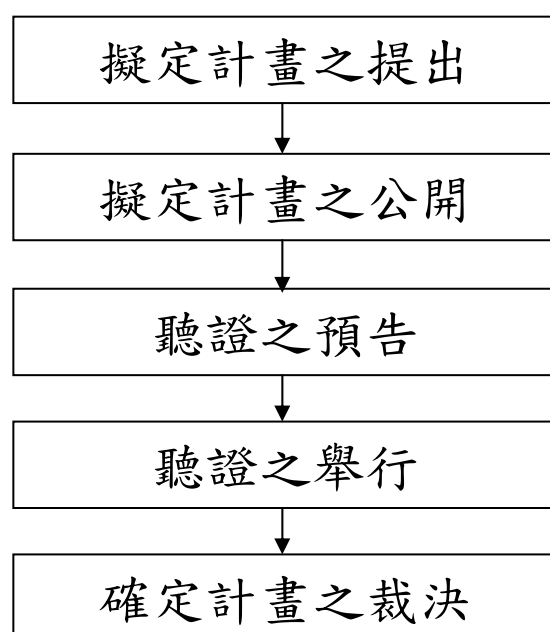


圖 6-1 行政計畫定案之主要步驟

而計畫書內應記載之事項則應包括⁶⁻¹⁷：

- 1、計畫之緣由及目的
- 2、計畫之內容及重要措施

⁶⁻¹⁶ 參見行政院法務部，各國行政程序法立法例暨草案彙編，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，民 89 年 7 月。

⁶⁻¹⁷ 法務部「行政計畫擬定、確定、修訂及廢棄程序辦法」草案第 4 條。

3、計畫之土地所在地、範圍、面積及計畫所涉地區區域計畫、都市計畫之狀況。

4、其他依法令應記載事項及有助於瞭解計畫之重要事項。

二、計畫之公開

計畫公開步驟應規範之內容包括：確定計畫機關收到計畫書後，公開的方式（如公告、新聞紙、公開陳列或展示等）、公開的內容、公開的時間期限、是否送交地方政府部門公開展示、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。

另，由於交通建設計畫所涉及土地使用問題，與都市計畫法或區域計畫法，關係甚深，故應將兩作業中之公開程序作業，併同進行，以收事權統一及提高效率之效，亦較能符合行政計畫確定程序制定之目的（見 6.1.2 節）。

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，以及計畫之事務涉及其職掌及權限之其他機關，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溝通及討論之機會，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，通知並公告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），唯並未進一步規定，通知及公告提出意見之人，尤其提出異議之人以及其權力或利益受計畫影響之人，於審議其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，而非在意見之溝通與協調，因此，與聽證尚有差別⁶⁻¹⁸。

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，莫衷一是。但在討論聽證會之前，必須將說明會、公聽會與聽證會之定位與性質釐清，才可區隔其間之功能與差異。

⁶⁻¹⁸ 廖義男，論行政計畫之確定程序，收錄於廖義男主持，行政程序法之研究（行政程序法草案）報告書，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。

有關說明會、公聽會舉辦之規範在觀念處理上較為清晰的，應首推「環境影響評估法」。從環境影響評估法中，可以清楚窺知（參見 4.4 節），說明會係由開發單位召開，旨在蒐集充分資料，以供規劃作業之參考或評估依據，由於係由開發單位主持，且係以蒐集資訊為目標，因此對於民眾參與該計畫的理想實踐，很難抱以期待；而公聽會則由目的事業主管機關召開，主要在調和各方意見，並從主管機關立場衡平公益與私利，但不容否認的，當計畫擬定機關為政府部門時，公聽會便有球員兼裁判之嫌，且目的事業主管機關畢竟並非環境科學專長，在對環境保護之專業判斷上，恐怕仍有盲點，於是最後的环境保護委員會會議便具有實質把關的效果。

至於「聽證會」乙詞，並未於環境影響評估法或評估程序中出現，但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，顯然不符行政程序法中對於正當法律程序之要求。因此，未來的聽證會將由中立的上級機關主持⁶⁻¹⁹，以避免機關本位主義因素影響裁決結果，並能確實兼顧個人之權益保障與社會公益的增進。

至於聽證預告之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、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，以及通知與公告的時間和方式，一般參與之當事人人數較少時，採用通知的方式，人數較多時則以公告代替。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，均應有所考量並加以規定⁶⁻²⁰。

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張，以確保行政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，聽取雙方當事人意見之陳述，以發見真實，維繫判決結果的公平正義。因此，在訴訟程序上賦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。

⁶⁻¹⁹ 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。

⁶⁻²⁰ 有關聽證會之公開與準備事項等內容，擬留待本研究第二期計畫中討論。

聽證主要之功能在藉由聽證程序，使當事人之意見與觀點成為闡明事實之重要手段，以發現真實，尤其在裁決時，使行政機關免於恣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，同時建立現代行政在人民與機關間基本之信賴關係，同時藉由聽證程序，以符依法行政之要求。總之，實踐聽證程序可強化行政行為比諸立法行為稍遜的民主基礎，讓不同的利益衝突在程序中經由辯論、妥協而得以解消，增加人民對行政機關的信賴⁶⁻²¹。

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。是故，原則上聽證過程應有一套法令程序的規定⁶⁻²²，聽證結果也應納入計畫裁決之主要考量，但為了保留行政職權或專業立場，最後確定計畫機關之裁決並不一定要完全依照聽證的結論，或未必聽證一定要有結論才能作計畫裁決，惟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傷害之救濟程度，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權衡。此外，確定計畫機關也可暫時在計畫各方案裁決內容中，明列贊成與反對的政府部門及民間團體(透過聽證或問卷訪查的方式)，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。

五、計畫之裁決

計畫確定程序之最後一階段為計畫之裁決。有關計畫裁決之功能與效力業於 6.1.2 及 6.1.3 節中探討，而尚待確定的事項則包括聽證結果之檢送、計畫確認機關之裁決、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、不服裁決結果之救濟、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。

⁶⁻²¹ 王浦傑，論行政計畫，法學叢刊，第 188 期，民 91 年 10 月，p.52。

⁶⁻²² 有關聽證的規範內容，原則上應包括：聽證是否公開、聽證之主持、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、以及是否再聽證等有關程序。

6.2 交通建設計畫與都市（區域）計畫、環評程序之調和

6.2.1 現行程序

交通建設計畫通常涉及土地使用變更，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、區域計畫法或環境影響評估法，都有其法定之審查或定案程序，而不考慮行政程序法情形下，其現行法定的程序中亦都有民眾參與的機制設計⁶⁻²³。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⁶⁻²⁴。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 6-2 為依據第四章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擬定機關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⁶⁻²⁵，經交通部或行政院「原則同意」之後⁶⁻²⁶，再送環境保護主管機關開始進入第 1、2 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，進行公開展覽與說明會之程序⁶⁻²⁶，待一切

⁶⁻²³ 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。

⁶⁻²⁴ 詳見第四章之討論。

⁶⁻²⁵ 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。

⁶⁻²⁶ 專用公路由公路主管機關核定。

⁶⁻²⁶ 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。

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。

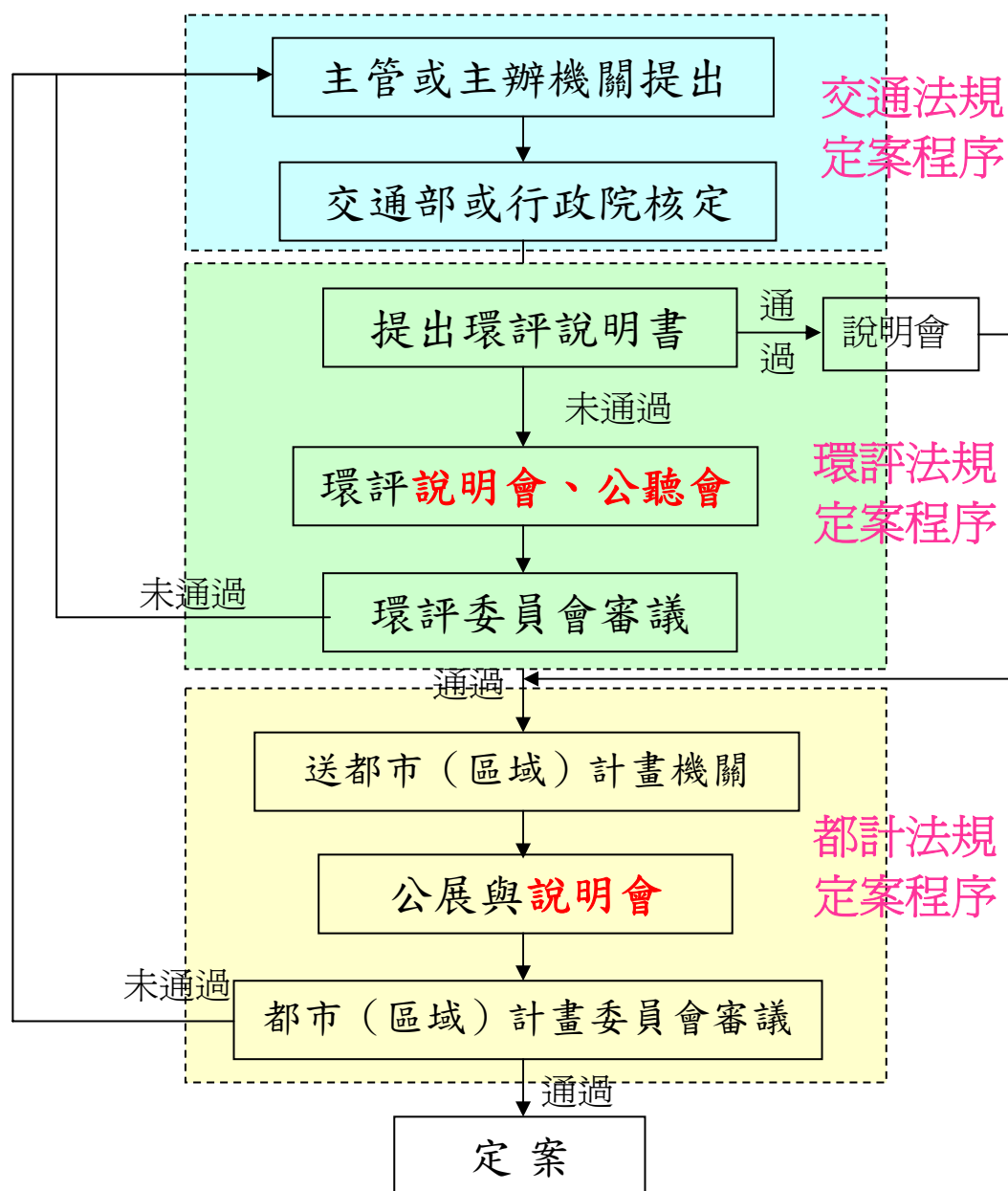


圖 6-2 目前交通建設計畫與都市（區域）計畫、環評之流程圖

上述流程其實僅為整體程序之主要流程概念。事實上，在實務操作時，因各階段⁶⁻²⁷係各有各之法規拘束其作業或審查，故在各

⁶⁻²⁷ 此處稱之各階段，係指交通法規規定案程序、環評法規規定案程序與都計法規規定案程序 3 大階段。

該法規內或階段內，其審查程序、步驟固然不得違背規定，但在不同法律或審查階段間的銜接，則非牢不可破，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之居間，亦能讓對方案程序有所知悉，不致產生太大矛盾衝突。

比較值得注意的是：

- 一、交通部或行政院之「原則同意」，必須在計畫進入環評與都市（區域）計畫審查程序之前完成，否則一主辦機關（或行政機關）內部均尚未確定之計畫內容，是很難要求都市（區域）計畫與環評程序中的委員會進行審查。換言之，對都市計畫及環評審議者而言，行政計畫的提出者就是一個機關，統稱「行政機關」，至於該機關名曰交通部、經濟部或其他，則非其所問，同理，這個統稱的「行政機關」，背後究竟有多少行政機關參與規劃或決策，或由誰做最後之拍板定案，亦非其所關心。是故，對審議者而言，行政計畫在送入審議程序前，行政機關必須已確認對其內容之安定性，意即交通專業法規上所規範之「核定程序」，應優先於都市計畫與環評審查程序實施前完成。
- 二、雖然，都市計畫法與環境影響評估法各自獨立，無優位高低問題，但都市（區域）計畫的決定通常涉及當事人與權利受影響之人的財產權權益，且影響甚大，更具有形成當事人權利義務關係之形成力，故都市（區域）計畫的決定通常會置於所有程序的最後，待各程序均完成後，始同意通過並發布。反之，環評程序之審查結果，通常只拘束開發機關與涉及事權之相關行政機關，其拘束對象較狹隘，故通常不會落後於都市計畫審查程序完成。
- 三、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，最後再做一「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。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，即若行政院於環境影響評估與都市計畫審查程序都完成並發布

後，發現計畫窒礙難行而仍遲遲不肯做出最後「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，無涉正當法律程序問題，更非計畫確定程序探討之重點。

6.2.2 交通建設計畫與都市（區域）計畫、環評程序間之程序調和

一、關鍵問題與解決途徑

在建構交通建設計畫定案程序與都市（區域）計畫審查程序、環境影響評估程序之整合計畫確定程序前，應先確立整合的關鍵問題所在與可能的解決途徑：

- 1、都市（區域）計畫之通盤檢討非屬行政程序法之計畫確定程序規範範疇，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。故對於以通盤檢討方式進行之交通相關建設計畫，建議原則上仍遵循都市（區域）計畫通盤檢討之變更程序，無需再要求踐履行政程序法之計畫確定程序，而僅需擴大或提升原都計程序中之說明會與公開展覽程序，以貼近民眾參與之主權在民精神。簡言之，包含於通盤檢討計畫中之交通設施建設計畫，仍依都市（區域）計畫法之法定程序辦理，不再進入行政計畫之計畫確定程序中。至於屬都市（區域）計畫個案變更性質之行政計畫，因係屬交通主管機關基於其權責與交通專業法律所提出之公共設施建設計畫，故仍須遵循行政程序法之規範，進入計畫確定程序。
- 2、依前文之討論，可將主要的民眾參與程序區分為兩種性質。一種為蒐集資料性質，目的在廣納民意、集思廣益，同時蒐集各種資訊，因此，此一階段之民眾參與，可交由計畫擬定機關或開發單位辦理。另一種則為衡平公益與私利性質，而為求公正，理應由計畫裁決機關於聽證程序中統一辦理，但應可允許在聽證程序前，由各目的事業主管機關主持做聽證之先程序，以求對公益與私利先進行衡平或協調，尋求共識，以符合程序上的經濟，惟該結果不具拘束力，仍要送聽證會確認。
- 3、都市計畫程序上，有主要計畫與細部計畫兩階段之審查，究竟應將主要計畫審查程序與計畫確定程序整合？抑或將

細部計畫程序與計畫確定程序整合？必須先予確定。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，因個案變更案件均屬具體建設之個案，其計畫內容與範圍等均相當明確，因此，本研究認為為求整合的順利，應一律要求此類行政計畫將主要計畫與細部計畫合併提出，一次審查。如此才可收程序經濟之效，更可避免兩次程序上或不同機關核定結果上所可能產生的衝突或扞格。

- 4、行政計畫之擬定或提出計畫機關，即為環評程序上所稱之「開發單位」，而個案變更之交通建設計畫，在交通專業法律定案程序中的公聽會程序⁶⁻²⁸，與都市計畫審查程序中的公開展覽、說明會、民眾陳情及環境影響評估審查程序中的說明會（不包含通過第1階段環評審查後所舉辦之說明會），在功能上顯然性質相當，均屬溝通民眾意見、廣納民意、蒐集資料等作用，因此，為提高行政效率，此3性質相同之程序應先予合併。同時此一步驟之設計，也可一定程度的將都市計畫程序中，有關計畫初步內容溝通與資料蒐集功能的民眾參與步驟提前進行，免去後續聽證會舉行時所可能造成民眾準備資料、了解計畫或發覺問題等時間過於短促的問題。而合併的方式，則應以修正都計法規與環評法規為主軸，將已由「開發機關」舉辦過說明會之交通建設計畫，免除該都計審查程序與環評審查程序中的說明會舉行。當然，交通專業法規亦應同時修正，除將相關「公聽會」名稱者更正為「說明會」外，亦應於各該專業法律上另外增加強制要求交通計畫擬定機關於舉辦說明會時，必須開闢有關環境影響或環境衝擊課題議程之規定，以補原來之可能漏洞。至於原交通專業法律上未有說明會或公聽會之程序設計者，則須增訂之。而對於整合後的說明會召開次數，本研究認為無需強制，端視計畫之需要，由主辦機關或交通主管機關自主決定，務求溝通民意、廣納民意及充分資訊蒐集功能的達成。
- 5、因前述之說明會屬資訊蒐集之功能，因此，該說明會應在「行政權內部決策做成前」進行，但對於是否必須於交通主管機關確定計畫內容前，抑或於確定計畫內容後提出，

⁶⁻²⁸ 僅限大眾捷運系統之興建有此程序規定，其他運具別之專業法律均無民眾參與程序之相關規範。

則可保留由交通主管機關衡酌計畫特性，於各該專業法規中適度規範，對後續計畫確定程序並無影響。

- 6、已經說明會溝通、討論，甚至依民眾意見完成修正之計畫內容，在經行政機關確認，並「做成行政權內部的決策（或『原則同意』）」後，應即可進入都市（區域）計畫與環境影響評估計畫之審查程序。而環評程序中之公聽會，為非開發機關之目的事業主管機關主持的民眾參與，目的都在調和公利與私益，達成溝通協調目的，且依據行政程序法之立法意旨，計畫確定程序希能具有提升行政效率與集中事權之效果，因此該程序應與計畫確定程序之聽證會合併舉行，並統一以聽證會名稱與形式辦理。
- 7、由於有關行政計畫聽證會之預告、通知等規範，行政程序法上之規範最為嚴謹，因此，聽證會之辦理應循行政程序法之聽證程序（行政程序法第1章第10節）辦理。而合併後的聽證會應分3階段舉行：
 - ①第1階段為「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，非一般人士所可勝任，因此，此階段應由行政程序法規範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（或範疇界定），以限制第2階段之討論範圍與主題，避免討論內容發散。
 - ②第2階段為「分組討論程序」或「專業討論程序」。第2階段將依各專業領域進行細部討論，同時為加速聽證會進行，此階段應予分組，並針對第1階段所設定之討論議題與範圍，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士負責主持各項分組，其中有關土地利用及環境影響者，則應指派都市（區域）計畫委員會、環境影響評估審查委員會等負責，以示對其專業與職掌之尊重。當然，該各分組除應本持其專業之審查或討論外，過程中，亦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。
 - ③第3階段為「總結程序」。在分組討論完成後，再由聽證會主持人主持最後之總結會議，做成最後結論。而由

於此一結論係均由都市（區域）計畫委員會、環境影響評估審查委員會等參與，因此，一旦做成結論，就應拘束各機關與相關權利受影響之人的權利義務，當然，即便是主持人在計畫總結時，亦必須遵守都市計畫、環境影響評估等專業法律之審議限制或要求，不得逾越。並在完成結論後，將會議記錄與結論一併送計畫確定機關，繼續後續之程序。

- 8、上述各點雖解決了不同法律間民眾參與活動的重複與處分衝突問題，但依據都市計畫法，其都市計畫係多級審查制度，即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，惟若堅持多級審查，勢必難以融入上述聽證程序，且曠日費時，違背聽證會提升效率、集中事權之目的。因此，本研究認為都市計畫法實有必要考慮修正多級審查之制度，以符合時代之需求。否則已然歷經繁雜嚴謹之聽證程序所做成之結論，卻又為地方或中央之都市計畫委員會否決，豈不荒謬。

二、整合後之程序

依據上述之討論，茲再重新建構交通建設計畫之計畫確定程序共分計畫提出、聽證舉行與計畫裁決3階段，如圖6-3所示。

1、計畫提出

交通建設計畫，需循都市計畫個案變更方式進行土地使用變更，因此，計畫由交通主管機關提出後，應於第1階段合併交通專業法律之公聽會、都計法之公開展覽、說明會、民眾陳情與環評法之說明會（不包含通過第1階段環評審查後所舉辦之說明會）舉辦「說明會」（見圖6-4、圖6-5），由主辦機關或開發單位與民眾進行計畫之溝通，並蒐集資訊、廣納民意、尋求共識，再經行政院或交通主管機關在行政權內部做成內部決策或稱「原則同意」後，進入計畫確定程序之第2階段「聽證舉行」。

2、聽證舉行

第2階段之聽證舉行應依行政程序法之相關規定，並容納都計法中公開展覽程序之精神，將計畫公開後，開始聽證預告等作業，然後開始進行聽證程序。聽證會將整合都市計畫法之委員會審查程序與環境影響評估法之公聽會及委員會審查程序（見圖6-4、圖6-5），並分3步驟進行，首先進行

「準備程序」，由行政程序法所規定之聽證主辦機關主持，除廣泛交換各種意見外，亦討論計畫之大體架構或內容，並設定下一步驟「專業討論程序」之討論方向與議題設定（範疇界定）；繼而進入分組討論程序，由主持人指派之分組討論主持人，如都市計畫委員會、環評委員會…等，負責各分組之專業討論，並由各分組做成初步結論，完成第2階段。

3、計畫裁決

依據各分組之初步結論，在進行第3步驟之「總結程序」，再次由聽證主持人主持，並做成聽證紀錄與聽證結論。最後將該聽證紀錄與聽證結論送計畫確定機關，由計畫確定機關做成該計畫之最後裁決處分，相關單位並依最後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。

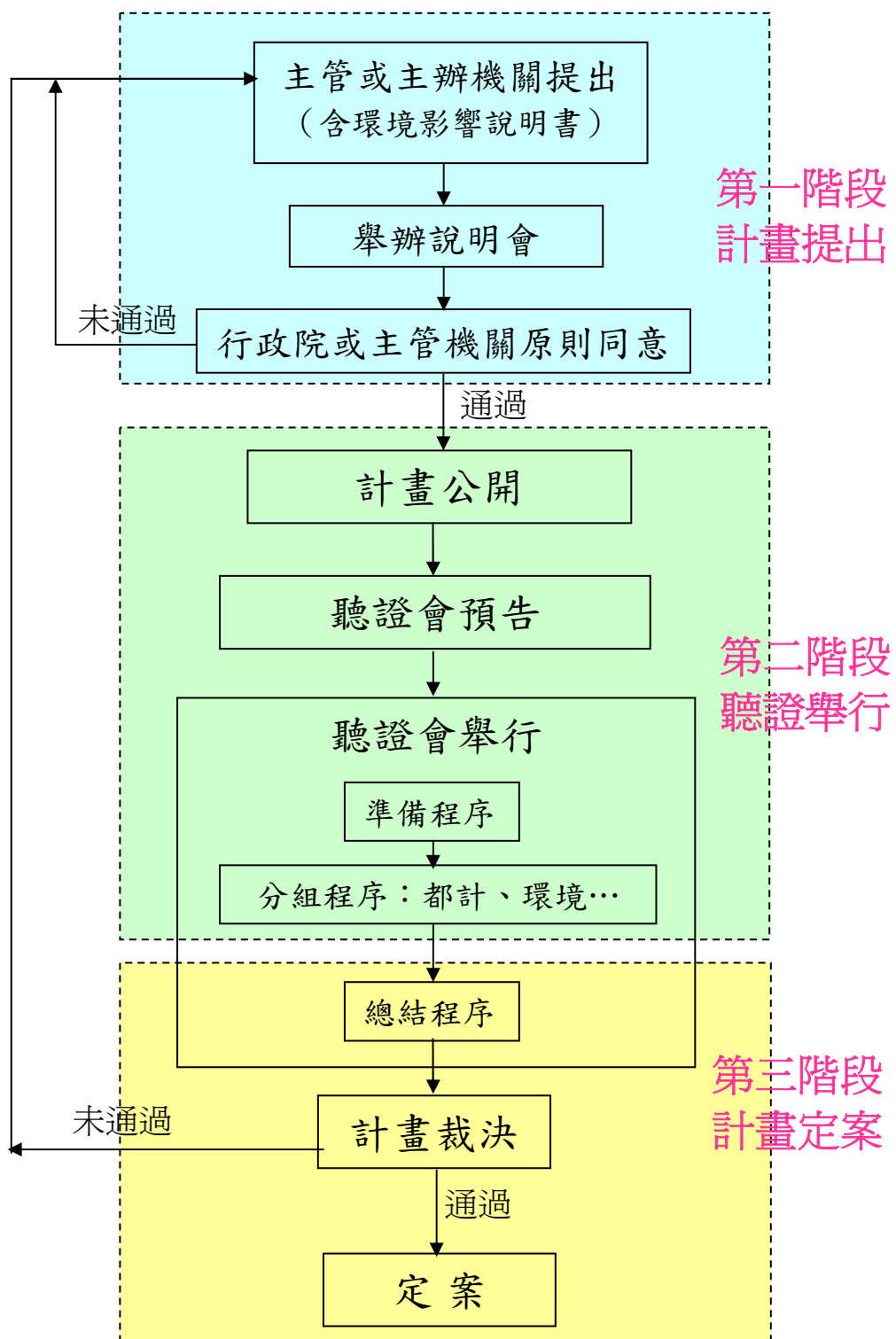


圖 6-3 整合後之交通建設計畫確定程序流程圖

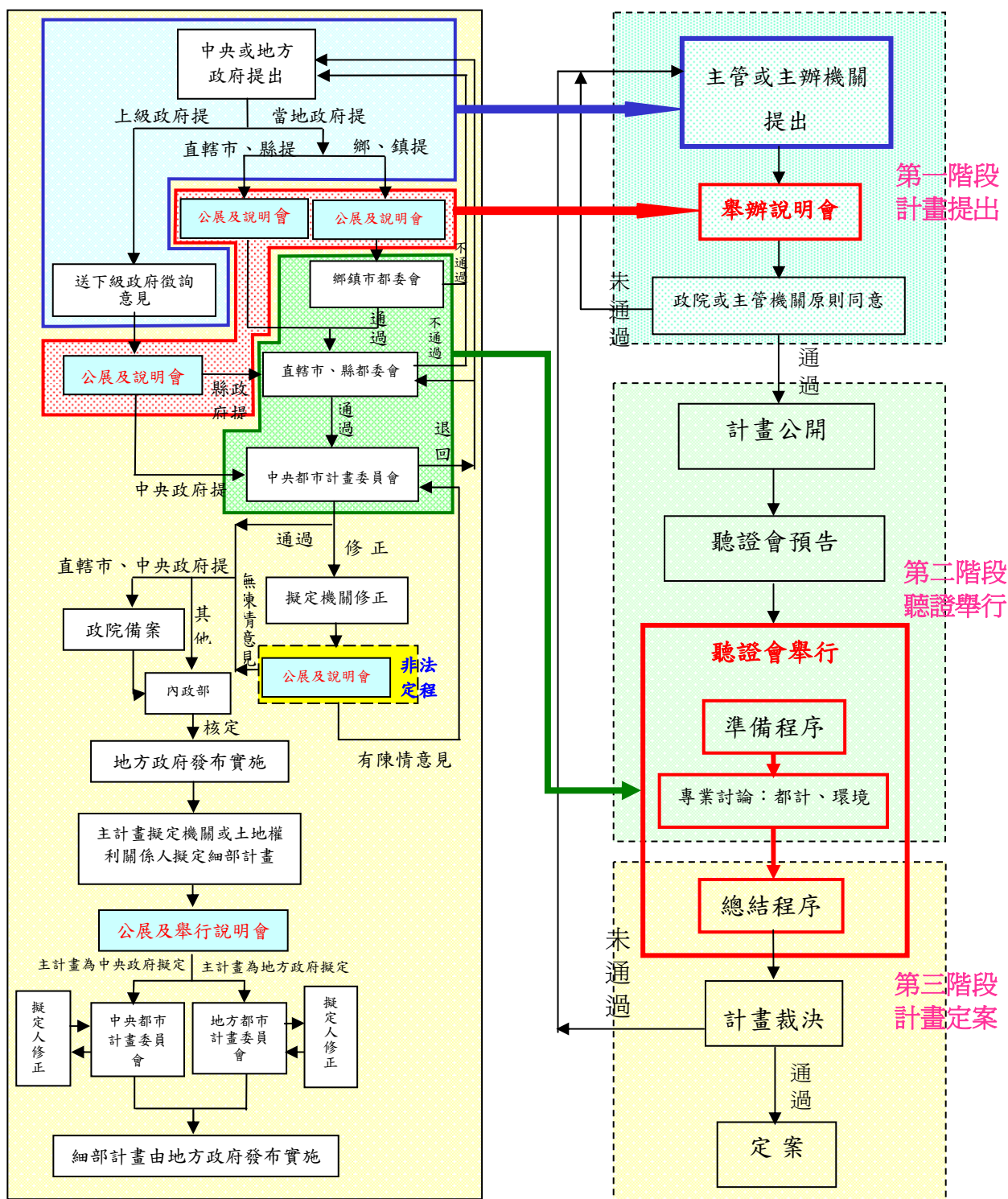


圖 6-4 現行都計程序與新整合程序中民眾參與程序之對應關係圖

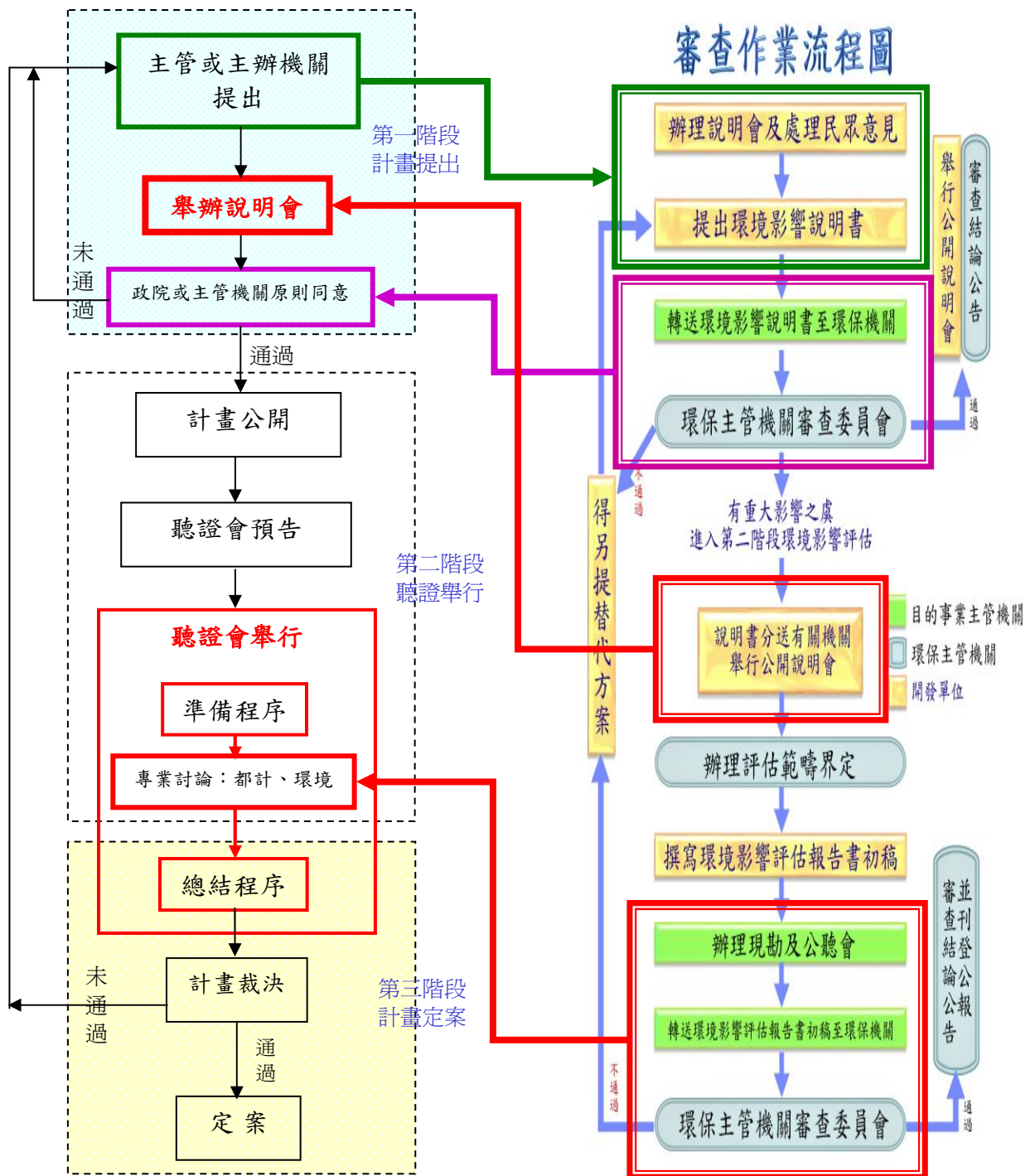


圖 6-5 現行環評程序與新整合程序中民眾參與程序之對應關係圖

第七章 結論與建議

7.1 結論

一、民眾參與是民主精神的基本實踐

參與是民主的本質，所謂「民眾參與」是指不具公權力或非官僚體系中之民眾，對於政府公共政策，表達其主張或意見的過程。因此，民眾對於公共政策參與的管道、參與的範圍、參與的意願與參與的熱烈程度等情形，係一國家或社會民主化程度的指標，更是民主精神的最基本實踐。

二、我國行政計畫定案過程中，民眾參與制度之發展可分 4 個時期

- 1、第 1 時期：民國 50 年代「都市計畫法」全面翻修以前為「原始時期」或「政府權力時期」。
- 2、第 2 時期：民國 53 年至民國 83 年「環境影響評估法」立法前，為我國民眾參與制度的「草創時期」或「消極的民眾參與時期」。
- 3、第 3 時期：民國 83 年的「環境影響評估法」立法後，至民國 90 年「行政程序法」實施前，我國民眾參與機制變得多樣化與活力化，為「轉變時期」或「積極的民眾參與時期」。
- 4、第 4 時期：民國 90 年「行政程序法」實施以後。其計畫確定程序中的「聽證會」程序要求，彰顯人民為國家與社會主體的價值，為「成長時期」或「平等參與時期」。

惜，目前我國行政計畫徒有行政程序法之母法條文，其子法與相關典章制度均未建立，民眾參與行政計畫之理想尚待努力落實。

三、「正當法律程序」為憲法層次之法律原則

證諸第 2 章所述諸次大法官會議的解釋文要旨，「正當法律程序」已為我國憲法層次之法律原則，相關法規及行政作為，均應奉行不悖，交通計畫的定案程序，當然亦不例外。

四、交通建設計畫屬行政計畫確定程序之規範範疇

交通建設計畫係在既定之理想或目標下，利用專門領域之技術知識，對未來進行預測，預先了解可能之問題，或未來現實與理想間之差異，並針對差異，提出解決或預防之方法，透過行政作為之落實，以追求理想或目標之實現。因此，交通建設計畫顯

然包攝於行政計畫之中，其計畫定案須受行政程序法之計畫確定程序所拘束。

五、交通建設計畫分整合性計畫與部門性計畫

交通建設計畫分整合性計畫與部門性計畫，其中整合性附屬型運輸計畫與整合性獨立型運輸計畫均係以一定土地範圍為基礎所為之計畫，所涉事務常非具體單一，亦非實際行政作業實施時之依據，不符計畫確定程序之要求。反之，部門性運輸計畫（或稱專案性交通建設計畫）所涉內容範圍明確，新建事務之內容亦相當特定，顯為行政程序法上計畫確定程序所規範之計畫種類，受其程序之規範。

六、都市（區域）計畫之通盤檢討定案，屬法規命令性質；個案變更則屬行政處分性質

依據大法官會議釋字第 156 號函解釋的見解：「通盤檢討」並非直接限定一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔者，故屬法規命令性質；而「個案變更」則直接限定一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，屬行政處分性質。

由於部門性交通建設計畫與通盤檢討性質之都市計畫在程序上並無衝突，無整合問題。但其土地使用變更部分則屬都市計畫之個案變更性質，兩者在程序上確有整合調整之必要。

七、環境影響評估程序，只是一個許可認證程序，非行政計畫

環境影響評估法中的環境影響評估程序，只是一個審查的程序，是一個計畫是否可以執行的一項「許可認證」，其拘束效果並不包含開發機關的開發義務，是故縱然開發單位通過環評審查，若開發單位最後放棄開發，也並不違反環評結論。簡言之，該審查結果並不具有行政程序法上的計畫確定效果。

八、現行交通專業法律之計畫定案程序僅在表彰計畫核定權所在之機關，非計畫定案程序

交通專業法律之計畫定案規範，基本上，全係行政機關內部之作業程序，顯然其主要係在確立計畫擬定權與計畫核定權所在之機關，嚴格而言，並非計畫的定案程序規定。是故，未來各交通建設計畫在計畫定案程序上，仍應遵循行政程序法之規定辦理，以建立健全制度，落實「正當法律程序」之憲法原則要求。

九、計畫確定之裁決為一行政處分，對外直接發生法律效果

確定計畫之裁決於裁決過程中盱衡及調和公益與私利，其裁決不但具有核准作用、集中事權作用與形成作用之效果，且對外直接發生法律效果，為一行政處分，相關機關與權利或利益受影響之人均有遵守之義務，但並不直接對土地之所有權發生喪失之徵收效果，僅構成執行徵收機關將來合法徵收之依據。

十、整合後之交通建設計畫確定程序分計畫提出、聽證舉行與計畫定案 3 階段

第 1 階段由交通機關提出交通建設計畫，並合併交通專業法律上之聽證會與環評法規上之說明會（不包含通過第 1 階段環評審查後所舉辦之說明會），共同舉辦「說明會」，蒐集各種資訊包括民眾意見。第 2 階段「聽證舉行」將計畫公開後，開始進行聽證預告作業，然後整合行政程序法之聽證會、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，舉行統一之聽證，並分「準備程序」、「專業討論程序」與「總結程序」3 步驟進行，最後於「總結程序」上完成計畫裁決之第 3 階段程序，至此亦完成交通建設計畫之計畫確定程序。

7.2 建議

- 一、聽證會為行政計畫民眾參與之核心所在，有關聽證會之舉辦程序，尤其配合本研究提出之 3 步驟程序，未來在聽證會中如何落實，仍待後續之研究繼續探討。
- 二、行政程序法第 164 條所稱之「一定地區土地」之「一定」範圍，與「重大公共設施」之「重大」，該如何明確定義，將影響未來行政計畫之定案程序，尤其是交通建設計畫，其規模大小差異相當大，若無適當界定，恐在實務操作上仍將發生頗大困擾，因此，該「一定範圍」與「重大」之標準，仍待進一步之實證與數據之分析。
- 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，以使聽證之舉行更臻圓滿，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。

參考文獻

- 1、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 9 月 7 日。
- 2、黃三榮，論環境影響評估中之民眾參與，律師雜誌，第 260 期，民國 90 年。
- 3、王芳筠，環境影響評估制度中公民參與機制之研析，暨南大學公共行政與政策研究所，碩士論文，民 93 年 4 月。
- 4、Ascher, W. and Healy, R., Natural Resource Policymaking in Development Countries, Durham : Duke University Press, 1990。
- 5、吳定，公共行政論叢，天一出版社，民國 74 年。
- 6、Arnstein, Sherry R., "A Ladder of Citizen Participation", Journal of the American Institute of Planners, Vol. 4, 1969。
- 7、Arnstein, Sherry R., "A Ladder of Citizen Participation", In the Politics of Technology, July。
- 8、葉俊榮，環境行政的正當法律程序，翰蘆出版社，2001 年 11 月。
- 9、湯德宗，行政程序法論，元照出版社，2000 年 10 月。
- 10、傅崑成等編譯，美國憲法逐條釋義，三民書局，民 80 年 8 月。
- 11、李建良，行政程序法對人民權利之保障，月旦法學雜誌，第 50 期，民 88 年。
- 12、翁岳生，西德一九七六年行政手續法，台大法學論叢，第七卷第二期，民國 77 年 6 月。
- 13、林明鏘，國土計畫法學研究，元照出版社，2006 年 11 月。
- 14、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。
- 15、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。
- 16、王浦傑，論行政計畫，法學叢刊，第 188 期，民國 91 年 10 月。
- 17、李震山，行政法導論，三民書局，民國 89 年 10 月。
- 18、黃守高，現代行政法之社會任務，台灣商務印書館，民 88 年。
- 19、黃異，行政法總論，民 78 年。

- 20、林錫堯，行政法要義，法務通訊雜誌社，民 80 年。
- 21、詹啟章，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 75 年 5 月。
- 22、凌瑞賢，運輸規劃原理與實務，鼎漢公司，民國 90 年 9 月。
- 23、陳春益、周宏彥，國內都市交通計畫體系之探討，台灣經濟，242 期，1997.2.。
- 24、王慶瑞，運輸系統規劃，亞聯工程顧問公司，1996 年 8 月。
- 25、蔡志宏，論都市計畫之法律性質，東吳大學法律學系碩士論文，民國 94 年 9 月。
- 26、台灣西部走廊高速鐵路可行性研究報告，交通部運輸研究所，民 79 年 3 月。
- 27、廖義男，論行政計畫之確定程序，行政程序法之研究（行政程序法草案）報告書，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。
- 28、張彤，公路行政管理概論，國璋出版社，民國 90 年 9 月。
- 29、李建良，環境保護與經濟開發之兼籌並顧—釋論『環境影響評估法』，環保人雜誌，第五期，民國 84 年。
- 30、廖義男，行政法之基本建制，三民書局，2003 年 6 月。
- 31、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

附 件 1

96.1.8 所內相關意見之回應

有關「交通建設計畫提出之正當法律程序研究(一)---交通計畫、都市
(區域)計畫與環境影響評估程序的交錯」乙研究相關意見之回應
96.1.8

章節	頁次 行序	原文	意見內容	回應說明
標題		交通建設計畫提出之正當法律程序研究(一)--交...	提出一>改「定案」	本案係列管，恐不能再更動題目。故將於第一章之內容中做說明。
研究 架構		(無)	有關中央與地方交通計畫定案程序應切割處理及說明	目前地方交通建設事項並無自治立法空間，而係悉依中央法律，如都市計畫地區依市區道路條例，非都市計畫地區依公路法，故只有主管機關之名稱不同，程序完全相同，應無需特別切割。
1.1	2/9~12	希望...之有力參考。	研究目標與目的究為何	依意見再做文字修飾。
1.1	2/17	對外多無嚴謹的定案程序	計畫定案程序有一定的流程，應先回顧既有之定案與提出程序，才評論。何謂嚴謹與否？	本處只在針對交通部門本身規範中「對外（對民眾）」的程序部分，行政機關內部的流程，與都計及環評機關的流程，均非此處所談。
1.1	2/18	當遭遇都市計畫法與環境影響評估法之法定程序時，...，倒也不至發生過多爭議。	論述此處有問題。	現行確實係依都計法及環評法，未見窒礙，故曰「不至發生過多爭議」。
1.1	/226	...，進而整合其民眾參與程	究是辦理民眾參與程序或3個程序之	3個程序交錯的最大關鍵就在「民眾

		序，…	交錯	參與程序」部分，所以整合就是以此為中心做整合。
1.1	2/30	個種	各種	依意見修正。
1.2	3/12	將	去掉「將」	依意見修正。
1.2	3	研究內容與工作項目	詳閱第 2-7 章似未合本研究之內容，請檢視並修正或分期辦理	相關研究內容，本研究確實均已討論。
2.1	5	所規範的內容非常有限，導致相關研究與學者對之臧否不一	？	對此確有不同評價，文章敘述錯誤。
2.3	12/31	轉捩關鍵，即在於「都市計畫法」與「環境影響評估法」兩法的立法與修正。	大捷法？	大捷法非轉捩關鍵，此由表 2-6~表 2-10 即可清楚窺知。
2.3	13/23~26	我國行政計畫徒有行政程序法之母法條文，…民眾意見對行政計畫的影響力亦有待提升。	究係民參提出計畫？或「決定」計畫提序？	依 Arnstein 的研究，民眾參與形式不同，參語的程度也不同，共有 6 階層，「民眾決定」只為其中之一（見表 2-4），最理想也最難達到。
2.3	16/1~3	直到 80 年代…，如雨後春筍般的蓬勃發展。	民眾參與是否如此？	由表 2-6~表 2-10 個法規的立法時間，確可清楚窺知。
2.3	22/最後 1 段	因各行政計畫之屬性差異頗大，…仍然未能完全彰顯	本段文字多次重複。	1.1 節的研究背景與目的係在摘要敘述全文，而該處之同一文字，係由此處（2.3 節）的討論結果而得，有表示 1.1 節之敘述，其來有自。

3.1	23/12	在對人民權益保障的考慮上，卻常是乏善可陳。	因為無程序法，所以無法依據	本處只在說明現狀。
3.1	23/17	「正當程序」亦稱「正當法律程序」	再思考，是否適用政府各種施政計畫？	行政程序法有限定適用該程序之行政計畫性質，本研究係說明於 6.1 節中。
3.1	24/26~32	行政計畫中「民眾參與」程序是為一尚未定案的行政計畫，建置一個…學者們本有不同意見。	如前述之疑問	這是對現行聽證程序在程序設計上爭議的之現況說明，本研究並未置可否或提出意見，應無問題。
3.1	25/5	命確定義	命→明	依意見修改。
3.2	26/13~15	「於徵收計畫確定前，…有促進決策之透明化作用」。	交通計畫在影響民眾權益、財產、自由部分納入「正當性」之程序，透過都市計畫與土地法徵收用地（財產）；透過處罰條例規範「自由」	因本文在研究範圍時即已設定研究只討論交通建設計畫，且須進入都市計畫、環評程序之計畫，故如處罰條例均非本案研究範圍。
3.2	27/20~22	證諸上述諸次大法官會議的解釋文要旨，…為我國憲法層次之法律原則	財產、用地、自由均由不同之法令來規範，交通計畫是否還要經「正當程序」	此處係證諸大法官意見，認定正當法律程序違憲法原則。而行政程序法為基本法，所有符合 163、164 條的行政計畫通通都要遵守，故本研究以行程法為基礎研究，認為跳脫出行程法是不可行的。
4.1	30/27~32	「計畫（plan）」係…因此，行政機關所擬定用來處理	「計畫（plan）」在交通應為「規劃」。 此處之論述，請以	依意見修改。

		未來事務之計畫，即是行政計畫	交通部相關用語區分	
4.1	31/5	「為將來事務之規劃」	規劃—>規畫	依意見修改。
4.1	31/7~10	「行政程序法」第 163 條之定義：「本法所稱之行政計畫，係指…所為之設計與規劃」	交通施政與其他行政計畫是否在內？與上有所不同造成認知上的歧異？	該內容為法律對於行政計畫的定義，凡符合該要件者即為行政計畫。
4.5	45/	圖 4-2 我國現存運輸計畫之態樣	儘量不要新創名稱、定義，不亦獲認同。	此處即是為避免自己新創名詞，故係沿用凌瑞賢於「運輸規劃原理與實務」乙書中所用之名詞，非本研究所創。
4.5	46/第 3 段	所謂整體性獨立型運輸計畫，係指運輸計畫…並依各交通專業法規之程序規範加以定案，如台灣地區整體運輸規畫即是。	似不是依法規定案，此論點與現況與實際有異。	刪除「如台灣地區整體運輸規畫即是」文字。
4.5	48/	圖 4-3 交通建設計畫之分類	交通計畫不具獨立之分類，可並存，如此分有問題。	此圖係依據王慶瑞「運輸系統規劃」乙書對運輸計畫之分類加以圖形化，非本研究所提出。
4.5	48/	圖 4-3 交通建設計畫之分類	切勿將「計畫」與「規劃」混談；規劃結果需經行政程序（正當），才成為交通計畫	依據行政程序法第 163 條，所有符合該條要件的都是行政計畫，只是通過行政程序法第 164 條所規定程序的計畫才能實施，未通

				過的不能實施，而非未通過的就不稱為行政計畫。
4.5	51/29	其於分類多僅具有交通科學或管理上區別之效益	其於->其餘	依意見修改。
6.2.1	92/	圖 6-2 目前交通建設計畫與都市（區域）計畫、環評之流程圖	有關交通計畫出交通部前的計畫流程，應參考綜技組之研究流程修正。	本研究重點在關注計畫定案過程中，其與交通部門外其他機關或人民間之互動關係，誌於交通部門內或單純行政權內部的流程，其實並不影響人民權利義務，並非關鍵，故此處不對該部分做細究。

附 件 2

96. 7. 31 所內相關意見之回應

有關「交通建設計畫提出之正當法律程序研究(一)---交通計畫、都市
(區域)計畫與環境影響評估程序的交錯」乙研究相關意見之回應
96.7.31

章節	頁次 行序	原文	意見內容	回應說明
		(綜合意見)	文獻引用不夠嚴謹確實，另引用要注意勿有抄襲問題。 第二章需改寫	本研究文獻引用均已註明出處，且既已註明出處即無抄襲或侵犯著作權問題。 第二章已調整到第四章。
		(綜合意見)	部分章節較為雜亂，論、述、評參雜，宜釐清整理。 第四章可移前面先寫，以利全文鋪陳論述。	法學文章撰寫方式與工程者不同，文獻回顧並非集中於特定章節，正如同工程類文章通常無註釋，只標文獻來源；但法律類文章則不用標註資料來源方式，而一律用註釋方式撰文。因本研究係偏向法律問題的探討，似仍以一般法律文章的討論架構方式進行為妥。 第四章已調整到第二章。
		(綜合意見)	各項既定之程序包括交通、都計、環保均應洽主機關確認是否有明顯的問題再做評論。	本研究對於各種程序係依法律條文，並於文章中詳列現行條文之文字與條次，是故，除非主管機關未依規定程序辦理，否則不應有太大差異。惟，本研究為消疑惑，已去函各機關確認內容。
1.1	1/6~9	80年代初期	似乎90年代才有？	民國76年解嚴，所以媒體上各種形式的政

				論管道大約是在民國 80 年附近如雨後春筍般出現，而非 90 年。
1.1	1/26	集中「式」權	集中「事」權	依意見修正。
1.1	2/31	研究中「將」先界定	研究中先界定	似乎無差異，但仍依意見修改。
1.4	4/3	從憲法法理上探討…	與章節項序不同，未能先定義，宜先定義於第二章	已將第四章調整至第二章。
2.1	5/9	導致整體系統之發展步調雜亂，系統功能無法有效發揮，投資浪費者層出不窮	本段用語極重要，最好舉例說明，否則易失偏頗。	相同用語業已出現在本組 88 年委託曾平毅先生完成之報告中。P.1，「目前國內…，多數計畫之內容並未全然完備，…導致整體系統之發展步調雜亂，功能無法發揮反而形成投資浪費…」
2.1	5/17	「我國以往具爭議性之交通設計計畫…」	本段建議改寫，原因：1、在行政程序法 90 年提出之前之計畫均依相關行政作業辦理，才可能立案（不管程序如何）；2、研究性文章切忌一開頭就批判，可能過於武斷，若需批判，需多舉例列證再歸納；3、都市計畫有通檢也有個案變更，亦即允許依法行政提出之個	1、 以往之行政計畫雖各有其程序，但各機關不盡然遵守，況且就是因為縱然遵循那些程序所產生的計畫，後遺症仍然不少，所以經建會、研考會、法務部等才會在行政程序法中制定專章規範行政計畫。既然政府已支持行政計畫法制化，則此一緣由似乎無需再做否認。 2、 經檢視 TOP2，高鐵計畫確實並不

			<p>案成立，只要依法令程序辦理；4、75 年之整體運輸規劃可有詳閱，宜先深入了解以免錯誤評論。</p> <p>宜慎重應查一下（此段內容）。依法行政本就會有損耗，且程序正義結果並不一定「正確」或「對」。</p> <p>整段文字請再檢視。</p>	<p>在其計畫建議事項（綱要計畫）內，而所謂之「快速鐵路」像是台鐵的改善計畫，TOP2 中完全未對內容說明，僅在評估的階段中才有提及。本文內容基本上並無錯誤，TOP2 中確實未提及西部走廊會有一龐大的供需缺口，但為尊重讀者感受，已將該段文字移除。</p>
2.1	5/註 2-1	「但整體的法制概念上，尚無計畫確定程序之概念。」	似有 2 篇文獻，引自何者？	兩篇文獻都同時提出了相同的問題，故有兩篇文獻。
2.1	6/31	「以往行政程序法尚未實施，各種交通建設計畫悉依其各自之專業法律規範計畫確定程序。」	正當法律程序可能需定義在一開始或第一章較佳。	章節排序方式各有優劣與考量，先敘述現況讓大家有一初步了解，再做探討，也是一種正確想法。不過本文尊重相關意見，已將第四章移至第二章。
2.1	7/5	「其顯然與行政程序法所規定之「計畫確定程序」者不同。…交通建設計畫當然亦不例	宜說明主要之不同點，論證之，不宜假設讀者了解之間差異。本段有些矛盾。	本段之前一段文字業已說明：「具有一定要件，且對人民權益影響較大之行政計畫，均必須經過行政程序法之計畫確定程序始可定案。」

		外」		
2.1	7/19	一般之行政計畫均有其自有之定案程序	「一般」，何謂之？	就是通常、多數狀態、不具特別限定意義或性質的行政計畫。
2.1	7/最後一段以前	(綜合性意見)	建議 2.1 節當作引言，重新改寫，俾免混淆。先說明以往程序及所謂之「正當法律程序」之差異即可。	1、 本節在說明計畫定案程序與計畫確定程序之差異，而不是以往程序與正當法律程序之差異。 2、 有關正當法律程序之說明請見第二章(原第四章)。
2.2	8/3~6	多數仍然欠缺法律依據…很多行政機關所自定之做法…這些非法定之程序均非本研究所關注者。	以往依公路法、鐵路法，仍屬法律依據。 此為民主各國各政府之常見，似不是交通建設獨有之特性。	我國交通建設計畫定案過程中的行政權內部活動，確實通常是欠缺法律依據的，但為維護其行政上的彈性，本研究不擬對之提出限制，故曰「非本研究所關注」。至於是否各國均如此？則本議題既已「非本研究所關注」，似可不再討論。
2.2	9/2	連同審議結果及計畫書一併報請上級政府核定之，並須經更上一級機關之准予備案，	3 級？是否已改為 2 級？	此為區域計畫法第 6 條之明文規定，相關計畫就是依此上報核准，應無關我國現為幾級政府的問題。
2.2	12/17	都市計畫道路之擬定與定案程序並無獨自之程	透過都市計畫法都委會程序，並非一提出即視同核定，請檢視或	依據市區道路條例第 6 條並無送上級機關審查核定之程序，故此處曰「視同核

		序規範，相關計畫一旦由主管機關提出後，在行政權的運作上，即視同核定	說明。	定」。此業為多數機關之回函所確認，應無疑義。
2.2	12/21	未有都市計畫者…，報經上級市區道路主管機關核定後公布施行	此段文字有無問題，非都市計畫道路為何仍依「市區道路工程標準」？	此為市區道路條例第6條之明文規定，並無問題。且廖義男大法官在其著作中，亦同樣以此認定未有都市計畫之市區道路的定案程序。
2.2	12/25~32	市區道路計畫係由都市計畫主管機關提出，…亦無自有之其他特別程序。	公路有些也要依都計程序，即為法定之程序。	通盤檢討與個案變更各有程序，公路計畫提出必須看其在都委會審查階段係依據何計畫性質提出，性質不同，程序就不同，該程序的決定，無關它是「公路」，還是「交通」計畫。
2.2	12/最後1行	鐵路依其於全國鐵路系統中之功能與定位，應可分為：「全國鐵路網系統」與「非全國鐵路網系統」兩大類。	此分類何來？似應先提第13頁，再做分類？	第13頁對分類的方式有詳細說明，至於文字的先後放置位置，本文認為現在的方式，應是一般文獻常見的寫法。
2.2	13/最後1段	由上所述可知，…	地方政府、政府，均是「政府」，請稍做修正釐清	依意見調整文字。
2.2	13/最後	由上所述可	這段有點混亂	本段除文字外，尚有

	一段	知，...	了！	圖 2-2 之圖示說明，只要對應看，應該可以明白，且由各機關之回函，亦明顯可看出其清楚了解述內容與意義。
2.2	13/圖 2-2	圖 2-2	分類不妥，仍不明確	有關全國性鐵路網計畫與非全國性鐵路網計畫之分類，第 13 頁業有詳細說明。此業為各鐵路機關之回函所認同，應無不妥。
2.2	15/圖 2-3	圖 2-3	本圖有混淆，官營部分如何？ 目前似乎均又陳報行政院核定，有無依法？	屬民航局提出之計畫，直接陳交通部核定。其他則由民航局核轉。 若是由行政院核定，那就是未依法。
2.2	16/圖 2-4	圖 2-4	此圖有問題！易混淆，不如文字說明。	圖示本來就會較簡約，相關內容說明之文字，應見本文（五、大眾運輸系統之興建計畫乙段）。
2.2	16/最後 1 段起	六、水運暨港埠之興建計畫	工業港（專用港）、漁港、地方港等如何，是否不納入？似乎有闕漏。（建議仍應論述，不因非交通部主管而不提及）	修正為「六、商港港埠之興建計畫」。專用港、漁港等非屬交通建設，已逾越本研究範疇，故不擬納入。
2.2	17/17	仍應遵循行政程序法之規定辦理，以建立健全制度，並落實「正當法律程序」之	什麼樣的程序應有明確說明。	增加附註說明其內容在第六章。

		憲法原則要求。		
2.3	17/倒數最後 1 段	…5 個階段，參見表 2-1。	表 2-1 並非由林明鏘所提出？這種引述有問題。	已調整註釋的位置，以免讀者混淆。
2.3	18/表 2-1	「以法規命令、一般處分或行政處分定性發生疑義。」	本句在此何意？	此處指都市計畫發布實施，該發布的法律性質究竟為何？在法律上尚有爭議。
2.3	19/10~12	「學者認為自住民參與的理念與效力而言，該程序對於民眾參與理想的落實，仍嫌薄弱。」	哪個學者？似乎漏了文獻？	即林明鏘。 「都市計畫的 5 個階段」本即為林明鏘君提出之主張，本文業於本段之初即以註 2-12 說明參考文獻來源，各機關回函意見中，亦未對此段有所疑義。
2.3	19/第 4 段	審議階段中之審議機關為各級政府之都市計畫委員會，…故本研究仍不認為該委員會具有民意之色彩。	似與整體論述邏輯不符！較應只論學理，而非實務各機關之運作方式。再檢視整體性。	林明鏘君將都市計畫委員會的審查機制認定為都市計畫法定程序中的「民眾參與」程序。但本研究不認同此觀點，提出反駁。換言之，在此問題上，學理探討有兩種不同觀點，本文採否定說。此處只是將兩說都加以說明，應無邏輯上的矛盾。
2.3	20/第 1 段	由下級政府擬定都市計畫，…實有礙於都市計畫委員會審議過程之公開化與透明	查一下，各級都委會實務上運作是否已有涵蓋此問題，以免誤解。	此處主要在強調：都市計畫法中都無規定（即便實務上有處理方式），致有法律上的爭議，故應無爭議。各機關之回函亦未對此提出質疑。

		化。		
2.3	20/最後 1 段	註 2-15	這些應是區域計畫法所定，不是引用學者之文章，而是法定！否則不同學者不同論述，無一致性。	區域計畫法並無明文指出 4 階段：擬定、核定、公告、變更。而是學界依據區域計畫法之規定內容綜整而成。本文認同此一劃分方式，且未發現其他人提出其他的劃分方式，故爰用之。
2.3	21/	圖 2-6 中之「中央或地方政府提出」	在此中央為何意？主管機關或計畫主辦機關，不明確！	都計法第 13、14 條之條文即用「各級地方政府」乙詞，而非用主管機關，惟為降低爭議，將於圖中增加「（擬定機關）」乙文字。另外，中央政府指「內政部」，此在都計體系中是非常明確的。
2.3	21/	圖 2-6 中地方都委會之「核定」	何意？送請核定或核定後送？	修正為「通過」，以別於最後之「核定」乙詞。
2.3	21/	圖 2-6 中之「擬定機關修正」	與同圖之「中央或地方政府」是否為同一單位？	是同一機關。
2.3	21/	圖 2-6	本圖須洽都市計畫機關協助確認或請其提供意見	已洽都計機關。
2.3	22/1	學者質疑核定與否之標準何在？…	又是同一問題。	本段之質疑，一部分係由林明鏘教授提出，一部分則由本研究提出。惟，本段文字於初始時即已註明參考資料來源，故並非未註明。
2.3	22/6	註 2-16	什麼文獻？	法學文章的註解非必為文獻提示，此處只

				在附註說明區委會的委員組成，以讓讀者了解區委會機關屬性之爭議來源。
2.3	22/第 1 段	學者質疑核定與否之標準何在？…非本案研究之範疇，不擬討論	既然如此，勿贅述，反而有爭論！	此處提及此問題，確屬程序中的問題，也在呼應都委會的屬性爭議，且只有區區數行字，只在提出疑點，應無不妥。何況學術討論不應只能聽見讚許的聲音，既有疑義，點到問題，應無不妥。
2.3	22/圖 2-7	「不通過」、「不核定」	應是「退回」修正後補送。	「不通過」、「不核定」均係對應「通過」與「核定」，其處分的法律屬性相對明確。
2.3	22/圖 2-7	「中央主管機關核定或行政院備查」	本層級有問題？	依據區域計畫法第 9 條之規定。若有問題應是該法律有問題，此處只是整理出現有規定與程序。
2.3	22/圖 2-7	圖 2-7	區域計畫有地方政府主辦的？是否即綜合計畫？	法律並無規定地方政府不能將綜合計畫與區域計畫合併辦理。但是送入區域計畫審查程序者，就是區域計畫，無所謂綜合計畫之名稱。
2.3	23/9	不過…等一系列問題，在區域計畫法上皆無明確規範。	實務 vs 法律！！（勿再不一致）另，區域計畫如此訂定之原因應探究，否則易誤解。例，區域計畫是否僅	本文非在探究區域計畫法之單一法律的規範內容問題，應無需過多著墨，尤其法律上確無明確規範，本段敘述應無錯誤。而當交通建設計畫依循

			慮及機關單位權責，與人民權益無涉？	行政程序法之法律程序完成後，即便涉及區域計畫法，該部分的問題亦將一併解決（參見第六章）。
2.3	23/23	「嗅出」	「猜臆」不可用於正式文章。非論文用語，修正。	此處並未「猜臆」，而是「歸納」一個「事實」，用「嗅出」只為和緩用語。且「嗅出」、「窺知」、「顯見」在使用上語意相同，後二者常見於一般論文，前者應亦無不可。
2.4	24/1	註 2-17 暨全頁討論	為何不是環保署之相關法規，而引用碩士論文（一般不具文獻之性質與權威性） ^① 且此應是可由法規自行論述才是。 ^② 而且應小心文字抄襲問題！！	本段雖有參考其他文獻，但文章仍是以法律內容為論述依歸，故除非環保署未依法行政，或對法條另有許多獨到解釋，否則縱有出入也應有限。引用碩士論文是因為該論文整理很多的內容，亦以法規做依據。至於抄襲問題：既已說本文引用碩士論文，表示文章已能判斷出處，並未抄襲。
2.4	25/	圖 2-7	本圖是應很明確的流程！應引用環保署之法定程序！因此為權責關係，不可由不同人自定之。（請修正）	已去函環保署，其所提供資料差異確實有限。惟，尊重相關意見，業已以環保署之圖檔替代。
2.4	26/12	公開說明會等民眾參與	「將」->「可」？	「將」字應已明確傳達文義，似無疑義，

		程序的制度設計將取得其法理上基礎		但仍依意見調整。
2.4	26/23	因此，並不需要避諱開發單位的「球員」色彩。	贅語？	本句只在小結一個觀點，似無問題。
2.4	27/26	「顯然」是希望讓公聽會的進行，能兼聽開發單位與民眾兩方之意見，避免開發單位主導公聽會之進行方式與結論，更具有折衝利益與解決問題之功能。而「拒斥」…	本即如此設計，不用猜測。	法條文中從未如此說，用「本即如此」，恐怕反而武斷。本文用「顯然」，只在表達係本研究的見解，非法定文字的說明，也應無關乎「猜測」問題。
2.4	28/	註 2-18	此為正常論述法令內容，似無引用文獻之必要，且文獻亦未提及任何「特別不同」之看法。	註 2-18，只在表示該整段見解已有人提過，本文非第一人，「君子不掠人之美」，既知是別人先提出，註明出處，理所當然，不註明出處，反而有「意圖」掠人之美之嫌。
2.4	28/最後 1 段	並可於目的事業主管機關所主辦之公聽會中，與開發單位	No！法定程序是一樣的，民眾仍無決策權，重點在於審查委員對民眾意見之處	都計程序只有「說明會」，且原則上只有一次。環評程序則有一次「說明會」，及一次「公聽會」，每

		立於平等地位參與計畫決策活動，…。	理，二者似無法令上孰優孰劣之問題，因處理問題性質不同。	次會議的性質與意義在法律上當然不同，否則就不符合程序經濟的要求。
2.4	29/圖 2-9	「目的事業主管基管轉送環警影響說明書」	1、「基管」—>「機關」 2、「環警」—>「環境」	已修正筆誤之處。
2.4	29/圖 2-9	第 2 階段第 1 步驟：「提出評估書初稿」	誰？提出	請見本文「1、資訊公開」乙段中之說明。
2.4	29/圖 2-9	第 2 階段第 3 步驟：「提出評估書初稿」	誰？提出	請見本文「4、執行第 2 階段環境影響評估」乙段中之說明。
2.4	29/圖 2-9	第 2 階段第 4 步驟：「開發行為核定機關會同主管機關審議」	核定機關：目的事業？ 主管機關：環保 or？	開發行為核定機關為目的事業主管機關；主管機關為環保機關。文章中均已敘明。
2.4	29/圖 2-9	「現場勘查與公聽會記錄送交主管機關」	「主管機關」，又是什麼主管？目的？	本節討論及本流程圖均依環評法之規定所製作，故所稱主管機關即為環保主管機關。惟，為去讀者疑義已於圖中增加「環保」2 字。
2.4	29/圖 2-9	「開發行為之核定機關定」	核定機關「定」？	修正為「核定」。
2.4	29/圖 2-9	「得另提替代方案」	然後呢？（沒後續） 怎麼會如此走？	該箭頭線指錯位置，已修正。
2.5	30/6	「故無需經過交通主管機關的協助」	No！完全不受拘束？此論述何來？（都市計畫	整合性附屬型運輸計畫處理的就是都市計畫道路，故此段論述

		或審查，也不受交通法規之拘束」	道路 only；其他均是交通法規，都市計畫制定道路程序與交通法規不同，但互有關連！)	應無問題。
2.5	31/1	計畫確定程序行程作用效果	「行程」？	修正為「形成」。
2.5	31/5	現行交通個專業法律	「個」->「各」	修正為「各」。
2.5	31/8	各行其是	「是」->「法」	成語：「各行其是」。
2.5	31/	相形之下，交通專業法律所規範之核定效果，僅及於行政機關內部，...	No！不可只看到工程公家計畫，工程也有民間參與，另其他管理管制性法規亦有民眾受影響。	1、民間參與公共建設之工程究竟屬民間自主性工程？抑或是行政計畫的一環？至今仍有爭議，此為本研究第3階段擬探討之問題。 2、此處只討論交通建設計畫，其他之管制或管理，均不在討論範疇。
2.5	31/	註 2-21	注意本論文以BOT為本文的。	敬悉。
2.5	31/倒數第2行	權利濫用	「利」->「力」	修正為「力」。
2.5	32/	(綜合意見)	至此尚未論及「法律程序」，建議第四章先出場，以免無法論述。	已將第四章調整至第二章。
第三章	33/2	Carl Cohen 曾說：參與是民主的本質	文獻？	依意見提供來源。
第三	33/7	導致相關研	文獻？	依意見提供來源。

章		究與學者對之臧否不一。		
第三章	33/11	同時該法更透過「聽證會」舉辦的法定程式，強調民眾參與公共政策決定的必要性，彰顯國家對於主權在民價值真實實踐的決心。	似仍為未竟之功	敬悉。
3.1	33/17	蒐集各種文獻與無記載之當地環境與人文資料	？	指當地民眾經驗…等資料
3.1	33/	註 3-1	應引用原吳君之文獻。（再次強調碩博士論文不具文獻回顧之權威性）（切記！本所研究案不是碩士論文）	吳英明君之原文已查閱不到。此處將於註 3-1 中說明係轉摘。許多一流期刊亦仍會引用碩士論文，即便是大法官所著的法學專書中，亦不乏引用碩士論文，應無此憂慮。
3.1	33/31	Achor 及 Healy	「Achor」->「Ascher」	已修正筆誤處。
3.1	34/1~3	黃三榮…	如同前述，王芳筠無法與吳定及黃三榮之文獻有等同引用價值（除非他投稿專業文章並經刊出，即具引用條件）	許多一流期刊亦仍會引用碩士論文，即便是大法官所著的法學專書中，亦不乏引用碩士論文，應無此憂慮。

3.1	34/17	「指不具公權力或非官僚體系中之民眾，對於政府公共政策，表達其主張或意見的過程」	依此定義，慎思原來的評論是否仍一致。	敬悉。
3.2	35/	表 3-1，三、消息傳播；四、資訊收集	依前面定義，本 2 項是否均屬之？若是，各交通計畫似大多有此 2 部分。	表 3-1 為某文獻所提出的民眾參與型式分類，本文尊重原著，且本文於文中已說明了該類民眾參與的操作方式，應無問題。
3.2	36/13	學者王芳筠君...	斟酌一下！他有沒有投正式的稿件並獲認同，否則本文引用相當多其內容，閱者會覺得是一本讀書文獻報告、專題性質的計畫。	本研究所涉需探討之課題很多，引用的文獻亦達 30 餘種。王芳筠因對民眾參與機制部分有相當多且詳細的論述，故在 3.1 節談民眾參與時，回顧了他的著作，然而，文中亦未捨棄其他學者的論點，故應無此顧慮。
3.2	38~41	修正 8 個參與階層為 6 個參與階層...	以下各論述是否均是王芳筠的文字。若是，小心！！勿蹈抄襲。若否，應改寫為較符合規範之引用方式。	本段的 6 個階層名稱均採王芳筠君所翻譯 Arnstein 的名稱，至於階層說明，係以王芳筠君之翻譯為主軸，加之本文之表述方式與意見而成，並非全文引用。本文於相關處都有註明出處，應無抄襲問題。
3.3	42/12	相關的發展除待繼續觀察外，更待	刪除。論文，非一般文章。	這是本研究對未來發展的期許與看法，亦未下結論，應無問

		主事者與各級行政官員的繼續努力。		題。
4.1	53/3	憲法上正當法律程序的要求…	最好先介紹一下，勿一下就進入，例如條文第幾條之相關文字及宗旨。（引用參考文獻或條文）	本章即是在介紹正當法律程序的意義、功能與定位。本句為該章開頭，亦即刻正開始介紹正當法律程序，應無問題。
4.1	53/	憲法上正當法律程序的要求，…正當法律程序富有濃厚的「防弊」意義	另，該段文字是否為 4-1 之內容全錄？若是應有 Quote，否則易衍生抄襲問題，宜小心。	「君子不掠人之美」，因此，本文已註明係他人先提出之見解，並未掠人之美，應無抄襲問題。
4.1	53/	我國學者湯德宗君之研究則認為，我國行政程序法中的正當法律程序共內包含：公正作為義務、受告知權、聽政權與說明理由義務等 4 項要素…	本段亦同，4-2，p.53~p.54。	同上說明。
4.1	53/12	但在對人民權益保障的考慮上，卻常又是乏善可陳。	此段屬評論，應引用文獻或論述，不宜直接跳入（研究報告與一般評論文章不同）	3.3 節已說明我國民眾參與的演進過程及存在的問題。
4.1	55/1	惟，在目前	小心！此段由何	這只是一個爭議，熟

		欠缺其他更恰當的制度設計下，多數的見解均傾向接受依循行政程序法第1章第10節聽證程序的規範。	而來？要有文獻或來源！	習行政程序法者自應了解。且本處並不想捲入爭議，而於後段文字中說明了現在的規定，應該已經足夠，無需過分細究，反而模糊焦點。
4.1	55/24	相對當事人防禦權行使的目的所設計，…未來將不得再做為行政機關相關理由之主張，…	本段與法律規定有關，似不屬一般之討論，可否直接認為「不得」。	這是法理問題，本研究爰依「武器平等」的法原則，提出見解，認為應該如此，文中已明確闡明，應無爭議。
4.2	56/第2段	美國憲法首將「正當法律程序」列為憲法層次的重要法律原則。	英國或美國？與p.53有何異？	正當法律程序概念源自英國，但是是美國第1個將他形諸法律文字。
4.2	56/18	但對於行政程序之正當法律程序，憲法上則未見，而係出現在歷次大法官會議解釋文中	又與p.53第1段不同，請注意討論一致性，否則無法閱讀。	本段說明應該是很清楚。我國憲法第8條有正當法律程序的明文，但見諸於文字者只限於自由權利，惟，正當法律程序的精神已由此表現無疑。只是明文中未及於行政法。然而行政程序上的正當法律程序，憲法雖無明文，但透過大法官諸次的解釋都在在強調行政程序要符合正當法律程序，顯示這也已是

				憲法精神的要求。
4.3	58/10	目的在限制行政機關行政作為的自由行程空間	「行程」->「形成」	修正為「形成」。
4.3	59/1	減少人民將行政機關作為政治庇護或鬥爭手段之可能性	與前面論述不符？	此處人民指的是少數人，或有能力影響決策的人，從前後文的語意，應該不會產生爭議。
5.5	82/倒數第 2 段	我國以往之交通部運輸計畫委員會…，實可視為我國之國家運輸規劃。	如此，本所似應存在了。	本所應不應存在，逾越本研究範圍，因此，敬悉。

附 件 3

96.12.10 第 1 次座談會會議紀錄暨
處理情形

第1次座談會議紀錄暨處理情形

一、時間：96年12月10日下午2時30分正

二、地點：本所5樓會議室

三、主席：簡副所長世德

記錄：湯儒彥

四、出(列)席人員：

林大煜教授、行政院公共工程委員會、法務部、交通部路政司、交通部航政司、交通部法規會、公路總局、國道新建工程局、國道高速公路局、民用航空局、高速鐵路工程局、台灣鐵路管理局、基隆港務局、台中港務局、高雄港務局、花蓮港務局、台北市捷運工程局、高雄市捷運工程局、本所運計組

五、簡報(略)

六、討論：

座談意見	處理情形
林教授大煜：	
1、現行都計與環評程序均有明確的民眾參與程序，但兩程序各自進行，導致實務上常出現兩程序中公聽或說明會一直在重複討論相同或類似的問題，確實曠日費時，影響行政效率，主辦機關更是疲於奔命。	1、敬悉。
2、未來的交通建設計畫如何在符合行政程序法聽證程序要求下，將都計、環評程序中的民眾參與一起整合成一個單一程序，是一非常重要的課題，確有必要性，值得付出智慧來整合。	2、敬悉。
3、p.114，為現行的計畫定案程序，大致結構應無太大問題。其中第1階段的「核定」，應是屬於編列預算等行政作業所需，非真正「施工前的核定」。	3、敬悉。
4、p.121，為整合後的大架構，第1階段「計畫提出」就提出包括環境影響說明書及召開說明會等，其實實務上並不簡單，但若能做好，可讓後續工作更減輕，且可減少後續的爭議與阻力。但計畫一旦提出，就是公開，可能即會有伴隨而來的利益團體壓力，尤其是在尚未得行政院原則決定前，而早期的壓力團體出現，可能會導致計畫方向與推動的影響，必須注意。	4、敬悉。

<p>5、第2階段的聽證會也是一非常難處理的工作，如何讓聽證會資料能準備適當，主持聽證的公正人士如何遴選，都是很重要的工作，對該聽證的結論是否能具有公信力，得大家所信服，均有相當大影響，後續研究應要詳細加以研究。</p> <p>6、民間參與的交通建設案件，究竟如何處理其程序，未來也應要處理。</p> <p>7、第3階段的計畫裁決，是一非常有力的決定，因此都計、環評的相關考慮、標準、法令規定，都要一併納入裁決時考量，才能符合兼顧都計、環評與行政程序法之規定。</p> <p>8、英國也有都計、環評等程序冗長或互相拉扯的困擾，也曾構思運用政府組織改造加以簡化解決。惟，後來的組織改造，似乎仍未全然達成其目標，可見這類問題在國外也是存在。</p>	<p>5、後續研究將繼續討論。</p> <p>6、後續研究再繼續討論。</p> <p>7、敬悉。</p> <p>8、敬悉。</p>
<p>公共工程委員會：</p> <p>1、實務上，如報告P.114圖所示，交通建設計畫經行政院原則同意辦理，似乎較屬同意編列經費辦理之性質，該建設計畫倘涉及環評及都市計畫審議，後續仍應依相關規定提送環評及都市計畫機關審查通過後，方能為本研究所稱之計畫定案通過。本研究為就交通建設計畫提出時，面對交通專業法律、都市（區域）計畫法及環境影響評估法3個審查程序時可能產生之互斥關係進行探討分析，有其必要性。</p> <p>2、本研究提出交通建設計畫之定案程序應依其各專業法律規定（如公路法、鐵路法…等）辦理，非依「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」一節，個人原則贊同；惟兩者間，非零和，「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」應係各機關辦理計畫編擬與報核定案時，應遵循之行政規則。</p> <p>3、本研究提及「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」，及報告P.121提出之整合後交通建設計畫確定程序流程圖，涉及環評審查作</p>	<p>1、敬悉。</p> <p>2、敬悉。</p> <p>3、第2次座談會已邀請環保署參加。</p>

<p>業流程，爰建議後續座談會或審查會議，邀請行政院主計處及行政院環保署參加為宜。另公路總局「養護計畫」經費辦理之工程，是否適用報告P.121所提出之整合後交通建設計畫確定程序流程圖，惠請說明。</p> <p>4、另本件應為因應行政程序法第163、164條辦理之研究案，報告中所提之建議事項亦涉及該法律，故建議後續座談會或審查會議應邀請行政程序法主管機關派員參加；另簡報中提及其子法難產，能否說明原因，及本研究成果是否會與擬訂中之子法衝突，請併予說明。</p>	<p>另行政計畫的預算編列係單純的行政權內部作業問題，故未再另邀主計處參加討論。</p> <p>4、已邀法務部參加，且法務部業於本次會議中業已說明相關立法之過程。</p>
<p>法務部：</p> <p>1、行政程序法主要是參考德國的法制，最早行政計畫確有詳細條文，在整個立法過程中被刪，又恢復，又被刪，挫挫折折，最後剩下兩條，也是導致許多爭議產生的原因。</p> <p>2、法務部89年10月即已提出子法草案，但各部會支持度不高，終遭行政院退回，並指示再研究。嗣後，法務部曾召開多次與各部會或外單位的分組討論會議，並發現其內容爭議性益大。</p> <p>3、行政程序法立法的本意非常好，其最大的目的在集中事權及提升行政效率，所以，計畫一旦做成裁決，各機關即需遵照辦理。但實務上的整合確實困難頗大，而且涉及許多不同部會的權責，細節的問題也很多待解決，導致推動困難。又由於法務部擅長法律，但並不熟悉都計、土地...等各專業領域的法律與實務操作問題，也使得整合不太容易。</p> <p>4、另外，在法制面上的問題，行政程序法雖授權行政機關訂子法，該子法屬法規命令性質，但都計法、環評法...等卻都是法律位階。法規命令可否逾越法律之上，有法制上的爭議，也導致推動上的阻難。</p>	<p>1、敬悉。</p> <p>2、敬悉。</p> <p>3、敬悉。</p> <p>4、本課題屬立法技術問題，非本研究所可處理，故擬不</p>

<p>5、至今，哪些對象要適用行政程序法之計畫確定程序，也有不同意見，因此法務部是以甲、乙、丙3個建議方案併陳行政院裁決。但行政院至今仍有疑慮，所以此案就暫且打住。</p> <p>6、未來行政計畫計畫確定程序適用對象，有3種模式在思考：1、仿德國，只在其他法律明定要適用行政程序法時，才會走行政程序法規定；2、法律有明定或由行政院指定；3、直接立法硬性規定適用的計畫範圍。相關問題，法務部會繼續考量。</p> <p>7、對於本案，法務部感謝也敬佩交通部運輸研究所能主動來進行這一研究，希望未來雙方能多做交流，法務部也樂於提供相關資料供研究所需。</p>	<p>討論。</p> <p>5、敬悉。</p> <p>6、敬悉。</p> <p>7、敬悉。</p>
<p>交通部路政司：</p> <p>1、目前在實務上，重大交通建設計畫於規劃階段進行環境影響評估作業、於設計階段配合進行都市計畫審議作業，因此目前環評與都計分別審議之流程尚符合計畫進展與不同階段精確度(比例尺)需求，並依規定分別辦理說明會或公聽會。報告書p.121圖6-3「整合後之交通建設計畫確定程序流程」建議似有將環評與都計審議一併辦理之意味，恐無法符合重大交通建設計畫作業推動階段及時程。</p> <p>2、如依行政程序法研議將聽證會等民眾參與方式納入計畫推動過程，建議考量於報告書p.114圖6-2「目前交通建設計畫與都市(區域)計畫、環評之流程圖」中，應視聽證會要求涉及利益人之確定程度，配合環評審議(利益人尚未確定)或都計審議(利益人已大致確定)納入行政程序法之公開及聽證會程序，較可能落實。</p> <p>3、提供上述圖6-2與重大交通建設計畫推動流程</p>	<p>1、規劃階段仍進行一階環評屬新程序中「計畫提出」階段處理。設計階段對應的都計審查與二階環評，則於「聽證舉行」階段處理。</p> <p>2、若程序不整合，未來交通計畫之定案將面臨程序冗長與決議可能衝突的爭議。</p> <p>3、現行之行政</p>

<p>意見，請參考：</p> <p>①該圖所示3個階段略為：可行性研究、規劃、設計等3階段，可予註明。</p> <p>②規劃階段說明會於環評說明書提出前或後辦理，請再查明。</p> <p>③重大交通建設計畫於規劃完成、環評通過後，行政院尚有核定建設計畫之程序。</p>	<p>院核定屬行政權內部決策性質，對外無法律效力，故不考慮。其餘意見將納入後續研究討論。</p>
<p>航政司：</p> <p>1、本報告6.2.2節有關整合後的計畫確定程序，報告書所說的計畫確定機關，如果是行政院以下機關擔任，可能會影響裁決處分效力。若由各機關共同籌組的組織或單位做裁決，則未來行政救濟如何走，相關問題建議後續研究能再加以探討。</p> <p>2、民間參與案件應該可以視為一種行政計畫，依相同程序辦理。</p> <p>3、未來是否每一交通建設計畫都要依此程序走？應設計一些適用標準，尤其規模小的計畫，如果都要辦聽證，似乎反而有礙行政效率。</p>	<p>1、後續研究將繼續討論。</p> <p>2、後續研究將繼續討論。</p> <p>3、行政程序法及其子法業有規範。</p>
<p>公路總局：</p> <p>1、p.114頁的程序，可看出何時做環評，何時做都計。但在p.121頁反而不清楚何時做環評？何時做都計？希望能釐清。</p>	<p>都計與環評已整合入一程序，故無須再切割討論何段為都計，何段為環評。</p>
<p>國工局：</p> <p>1、環評法有3個說明會（兩個在一階段辦，1個在二階段辦），另外還有1個公聽會，每一個說明會在整合程序中要在哪一階段辦理，希望能有較詳盡的說明。</p> <p>2、現行實務，計畫的規劃階段會進行環評程序，但此時只有路廊，也無最後的核定路權</p>	<p>1、所有說明會均併入「計畫提出」階段的說明會，公聽會則併入「聽證舉行」階段的聽證會辦理。</p> <p>2、納入後續研究討論。</p>

<p>範圍，而都計程序是在設計階段才會進行。因此，現行程序在不同階段處理的對象與所提計畫的內容精度均有不同，如要整合在一程序中，實務上恐怕有點難度。</p> <p>3、現行民眾參與的實務上存在一些盲點，所以會出現一些民眾的不理性行為，未來希望對計畫推動過程的爭議，能有一個法制化的規範，如設置第三者的裁定機制，將有助於未來之推動。</p> <p>4、國外公民參與的理論很多，諸如公民會議、公民陪審團...等，對於其內容及進行方式，大多都有明確的規定。國內雖也有公聽會、說明會...等，但內容及進行方式則頗為混淆，希望本項研究案能提供明確的定義，供未來修法的重要參考。</p> <p>5、p.121，第2階段的分組程序，是否會造成想參與不同分組的民眾反而無法都參加的問題？請說明。</p>	<p>3、敬悉。</p> <p>4、後續研究將會對說明會、公聽會與聽證會再做詳細說明。</p> <p>5、實務上，應可以錯開會議時間方式解決。</p>
<p>國工局（書面意見）：</p> <p>1、報告 P.62：有關對現行環評程序規範之說明，未符合環評相關法令原意及專門用詞，報告部分內容文字建議依據環評法令內容修正，如下述劃線部分：</p> <p>(1) 第（1）項第 1 階段環境影響評估審查：「.....對於環境生態可能造成之影響.....。.....決定該開發案為<u>通過環境影響評估審查、有條件通過環境影響評估審查、認定不應開發或應繼續進行第 2 階段環境影響評估</u>。而對於<u>認定不應開發者</u>，開發單位得另行提出替代方案.....」 （PS.依環評法施行細則 43 條及環評法 14 條）。</p> <p>(2) 第（2）項第 2 階段環境影響評估審查：內容中有關「範圍界定」文字請依法規用詞修正為「<u>範疇界定</u>」。本報告其他相關部分亦請一併修正。</p> <p>(3) 詳細說明各階段內容之「一、第 1 階段</p>	<p>1、敬悉。</p> <p>(1)依意見修正。</p> <p>(2)依意見修正。</p> <p>(3)依意見修</p>

<p>環境影響評估審查」：第3行內容中「環境影響評估說明書」文字應修正為「環境影響說明書」。第10行「或評估書初稿」文字應刪除（PS.評估書初稿為二階環評之成果）。</p> <p>2、報告 P.66：</p> <p>(1) 第4點「執行第2階段環境影響評估」內容第4、5行等所述由開發單位編製、目的事業主管機關收到及轉送環保主管機關審查之第2階段環境影響評估成果名稱應修正為「環境影響評估報告書初稿」，簡稱為「評估書初稿」。本報告其他相關部分亦請一併修正。</p> <p>(2) 另第5點第2段第6行及第6點第3行有關環保主管機關之「審查委員會」，名稱請修正為「<u>環境影響評估審查委員會</u>」。本報告其他相關部分亦請一併修正。</p> <p>3、報告 P.67：</p> <p>(1) 第3～4行有關「開發單位須依核准內容，於3年內實施開發行為，不得擅自變更」之內容，查與環評法第16條之1規定「....並取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾3年始實施開發行為時....」之規定意旨不符，請修正。</p> <p>(2) 另第5～6行所述內容與參考條文環評法13-1條內容不符，請修正。</p> <p>(3) 第3段第4～6行所述「.....命開發單位提出因應對策」者應修正為「<u>環保主管機關</u>」。</p> <p>4、報告 P.111：第1段第6～7行所述環境影響評估法中召開公聽會之機關為「主管機關」，應修正為「<u>目的事業主管機關</u>」。</p> <p>5、報告 P.117 第6.2.2節第一項「關鍵問題與解決途徑」、P.119「二、整合後之程序」及 P.125 結論內容：</p> <p>(1) 建議「環評程序中之說明會」與交通專業法律之公聽會合併部分：查環評法令</p>	<p>正。</p> <p>(1)依意見修正。</p> <p>(2)依意見修正。</p> <p>(1)依意見修正。</p> <p>(2)依意見修正。</p> <p>4、依意見修正。</p> <p>(1)除通過第1階段環評所</p>
---	--

<p>中有關辦理說明會（或類似說明會）有3種，各於不同階段辦理，應予清楚說明為何者。</p> <p>PS.包括（1）依環評作業準則第10-1條規定，於環境影響說明書提出前辦理之說明會或協商會等（未規定辦理方式）。（2）依環評法第七條規定，審查結論認不須進行二階環評並經許可者舉辦之公開說明會（細則18條規定於許可後動工前辦理，細則22條規定相關辦理程序）。及（3）依環評法第8條規定，審查結論認為應進行二階環評者舉辦之公開說明會（本法第8、9條及細則22條相關作業及程序規定）。</p> <p>(2) 整合都市計畫法之說明會程序與環評法之公聽會程序為依行政程序法之聽證會部分：查環評法係規劃階段辦理，該階段成果以國道計畫為例尚未定線核定路權，徵收之用地及直接影響之當事人未知，資訊是否充足符合辦理聽證會要件，建議先釐清。且目前重大建設計畫常被求環評通過後再議，依都市計畫變更等相關法令規定環評程序仍應先完成。</p> <p>6、國道建設面臨問題</p> <p>(1)國道網計畫法制化</p> <p>雖然政府在民國79年已提出環島國道路網之建設藍圖，但歷年來交通部在推動執行個別國道路段計畫時，執行過程中常受其他施政計畫經費需求之排擠而無法持續順利推展。日本全國高速公路網計畫核定的步驟是依「法定程序」進行，德國聯邦交通計畫也經由國會賦予法定效力並公告；反觀國內國道計畫則大致以「行政計畫」執行，實有必要建立一持續性的興建制度，依法長期穩定持續的推動，並定期檢討。</p>	<p>召開之說明會係「公告」性質而非資訊蒐集性質外，其他兩個說明會均予以整合。已依意見修正文字敘述方式。</p> <p>(2)整合後的聽證會，因需同時符合都計與環評審查要求，因此，理應以要求較高的都計審查所需之計畫內容辦理。</p> <p>(1)本所於民國89年業已完成「制定整體運輸計畫法之初步研究」，請參閱。</p>
---	--

<p>(2)計畫推動爭議處理法制化</p> <p>國道公路工程從規劃、設計、施工、營運乃至整建，各生命週期階段推動過程中均可能有爭議產生。現行政府採購法雖規範爭議處理，但僅侷限於招標、審標、決標及履約等工程執行單位與承商間之採購爭議，且偏重在工程發包施工階段，而有關對路廊、路線、設施、用地徵收、環境保護等環節之爭議，雖行政程序法、環境影響評估法及土地徵收條例訂有各種公告、公聽會等意見表達及處理之程序，但執行過程仍常因立場各異且缺乏裁判機制而衍生爭議，易流於街頭不理性抗爭，實有必要針對此類爭議問題，訂立法令詳予規範或就現有公聽會程序加強充實第三者裁定等機制，以利計畫之推動。</p> <p>7、公民參與對政策拘束力有限</p> <p>公民參與在決策過程中有其必要性，但其結論並不具拘束性，僅為諮詢性質。以我國而言，行政程序法規定行政機關應踐行公民參與，行政機關於訂定法規命令或行政計畫時，應容許民眾參與，惟相關參與程序規定籠統，且行政機關未踐行該程序，不影響法規命令或行政計畫之效力，或受到處罰，因此，對行政機關實質影響力有限。</p> <p>8、各種公民參與方式應予以明確定義</p> <p>「公民參與」理論對公民素質及參與行政計畫意願，寄以極高期望，並要求公民之結構能符合民主價值及功能、自由參與公共事務、對執政當局抱持健康之批判態度，並對公共議題具高度興趣且充分投入。</p> <p>國外常操作之公民參與機制不外公民會議、願景工作坊、公民陪審團、審慎思辯民調、法人/公民論壇、公聽會、一般民調等多種方式。觀諸國內現行相關法律規定，民眾參與方式涵蓋說明會、公聽會、聽證會、協調會、討論會、公開展覽等多種方式，混淆</p>	<p>(2)行政程序法中之行政計畫乙章即在建構此一法制制度，各實務機關可進一步了解其精神，並支持本研究案對於計畫定案程序整合的目標。</p> <p>7、此亦為法務部建立行政計畫法制制度的目的之一，希望各機關能共同努力達成。</p> <p>8、本研究仍將討論對象集中在說明會、公聽會與聽證會等具正當法律程序功能之會議種類。惟，若行政機關有心聽取民眾意</p>
--	--

<p>不清，其個別定義、形式及實質內容建議予以明確及統一規範。</p>	<p>見，其實不需拘於形式，法律過度硬性規定反而有礙雙方溝通。</p>
<p>運研所：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、分組程序的細節以後會在第2階段研究中繼續探討。 2、路廊方案因對象、內容不夠明確具體，不屬於行政程序法§164的規範對象，因此，不在本案研究範圍內，必須等方案內容具體明確後，才會有進入計畫確定程序的問題。 3、行政程序法、都計法、環評法及交通法律，整合的核心在核定權與民眾參與，其他部分仍可走原來程序，而一旦進入整合程序，就是走整合的程序，原則上就沒有單獨的或例外的環評或都計程序需要遵循。 4、環評程序中屬開發單位召開者，本研究認為這類說明會均屬資訊蒐集性質的民眾參與，所以全部整合到p. 121的第1階段說明會。至於二階段環評的公聽會，則是目的事業主管機關召開，有衡平公益私利性質，故整合進聽證會一起處理。 	
<p>法務部：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、聽起來整合程序是要打破現行的程序，則第1問題是法律位階的問題需要討論。 2、第2問題則是：環評領域對於其中環評事務的論理或事務說理上，是否可以符合他們的要求，需要注意。 	<ol style="list-style-type: none"> 1、非本案所可處理，希望由實務界處理。 2、第2次座談會已邀環保署參與討論，尋求共識。
<p>國工局：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、以國工局最近的案子為例，只有芝投公路適用到二階環評，其他都只需做一階環說即可。因此，新的程序恐怕沒有辦法適用國工局的案子。 2、現行實務上，行政院都會要求要通過環評之 	<ol style="list-style-type: none"> 1、敬悉。 2、行政院要求

後，才能做都市計畫的變更。	屬行政權內部問題，希望由實務機關內部做調整處理。
<p>高公局：</p> <p>1、環評、都計程序確實花費許多時間，因此，集中事權的觀念跟理想應該是很正確的。</p> <p>2、以1991年德國兩個邦道路加速計畫法，此法只有5條，第1條：要求計畫需依行政程序法辦理，包括道路、鐵路、水運；第2條：規定路廊性質的計畫，當聯邦交通部長對聯邦提出時，相關機關若未於4~6個月內提出意見，計畫即會定案。同時該法亦規定有關環評的程序係併入此程序中一併辦理，換言之，就是整合成一程序，而且路廊計畫也是可以納入行政程序法之程序適用對象之內；第3條：則規定計畫確定程序，係依行政程序法第5章第2節有關行政計畫計畫確定程序的規定辦理，且計畫確定程序具有準司法的性質，相關過程或結果的效果都有詳細規範。相較之下，我國行政程序法只有兩條的規定，確時仍有一段差距，因此，建議有關法律位階、法律程序要求...等等，都應該再做進一步之研究。</p> <p>3、佩服運研所對本案之努力，我們對於整合成一個程序的想法，樂觀其成。</p>	<p>1、敬悉。</p> <p>2、納入後續研究中討論。</p> <p>3、敬悉。</p>
<p>高雄市捷運局：</p> <p>1、建設計畫案的先期計畫書與環評說明書是分開來做的，環評作業會在期末報告結束或陳報交通部後才進行，若現在要合併，只要法令要求，應該也是可以配合。</p> <p>2、現行環評可能與交通部同意是同時進行，但整合後是交通部先同意，才進入說明等程序，可能時間反而會變長。</p>	<p>1、敬悉。</p> <p>2、後續研究將注意是否可有效縮短時程。</p>
<p>民航局：</p> <p>1、國外一個行政程序大約花費多少時間，希望能提供。</p>	<p>1、將盡力蒐集資料說明。</p>

<p>2、行政程序法最重要是民眾參與的程序，事實上現行計畫都會辦很多的溝通、說明等民眾參與會議，也會邀請相關機關參與，但是依現在的都計法、環評法卻常又會需要在後續的程序中再要求走一次，導致可能在後面的過程中，民眾突然提出一些新的問題，一次就否定了前面所做民眾參與的努力，這樣的設計是否適當確實值得討論？因此，相關的各階段、各種民眾參與的過程、內容及範圍應該都予適度規範，以提升行政效率。</p> <p>3、建議研究中對新流程與舊流程的花費時間做一比較。</p>	<p>2、敬悉。</p> <p>3、納入後續研究中討論。</p>
<p>高鐵路：</p> <p>1、高鐵路很多計畫都是耽誤在環評與都計審查過程的互相牽扯，若能整合所有程序到一個行政程序法之下，對國家行政有非常大的效益，本局非常支持。</p> <p>2、目前本局的案子多數都沒有進第2階段環評，所以聽證應該以處理都計事務為主，除非有特別情形才在聽證中融入環評問題的處理，如此應可幫助開發單位處理問題。</p>	<p>1、敬悉。</p> <p>2、納入後續研究中討論。</p>
<p>台中港務局：</p> <p>1、政策之形成必須多方面考慮週延詳盡，如都市計畫、環評、交通建設之民眾參與產生衝突無法全數溝通交集形成裁決定案時，應考量都計、土地徵收、環評、交通建設及民眾意見何者為優先，此亦涉及法律位階問題，應仔細探討如何突破，加速形成裁決定案，以利計畫需要修正考量之依循方向，讓計畫早日裁決定案。</p>	<p>敬悉。</p>
<p>高雄港務局：</p> <p>1、因港務計畫規模大小不同，差異頗大，因此，建議不需要所有計畫都要進入聽證程序，而應設有一定的門檻標準過濾。</p> <p>2、報告中第41、44頁，提到「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」...等法規都認定為「行政規則」，是不是應該加上「或是法規命令」比較週延？</p>	<p>1、行政程序法業有規範。</p> <p>2、依行政程序法§159，確屬行政規則無誤。</p>

<p>3、報告中常用公展...等簡稱，建議在文中適當地方加入類似「（以下簡稱公展）」等文字，以利閱讀。</p>	<p>3、已依意見修正。</p>
<p>高雄港務局（書面意見）：</p> <p>1、p.27~31，發「佈」→「布」。</p> <p>2、p.48，倒數第11行，據此可「之」→「知」。</p> <p>3、p.50，圖4-7（「函」民眾參與程序）→「含」。</p> <p>4、p.55，第13行，公「佈」→「布」。</p> <p>5、p.56，倒數第3行，「交通法律者...」，前面似有漏字。</p> <p>6、p.62，第16行第5字似屬贅字。</p> <p>7、p.75，倒數第3行，「樽」節→「搏」。</p> <p>8、p.107，第16行，必「以」斟酌→「已」。</p> <p>9、p.124，第19行，「再」程序上→「在」。</p>	<p>1、已修正。</p> <p>2、已修正。</p> <p>3、已修正。</p> <p>4、已修正。</p> <p>5、已修正。</p> <p>6、已修正。</p> <p>7、已修正。</p> <p>8、已修正。</p> <p>9、已修正。</p>
<p>花蓮港務局：</p> <p>1、p.121的流程就整合面來說是非常好，但可能有執行上的困難。建議研究單位就交通計畫、都市計畫、環評程序交錯的情形能整理出流程表，尤其實務上三者交錯的情形似乎並不如p.114圖示的簡單；或提出一些在現行法規架構下比較可以加速進行的流程，對實務單位比較實用。</p>	<p>將納入下階段研究中提出。</p>
<p>台北市捷運局：</p> <p>1、大眾捷運是現行法規中比較多有關民眾參與規範的一環，所以適用上比較沒有困難。但今天的重點應該是在民眾參與怎麼執行，尤其民眾對聽證的認識，恐怕仍應有計畫性的推動。</p> <p>2、p.121第1階段的「原則同意」，民眾的想法常就將之認定為「政府要做」了，但事實上一直到聽證後的計畫裁決才是核定，可見這中間民眾認知與實際法律規定間的落差仍大，有待我們努力。而且若有行政院等的原則同意在前，但又有環保署的開發否決在後，這一制度設計，外界民眾是否能夠接受？</p> <p>3、目前大眾捷運系統規劃開始時會依大捷法辦</p>	<p>1、敬悉。</p> <p>2、行政院的原則同意確實不宜在前，本研究將於後續研究中納入探討。</p>

<p>公聽會，也同時會開始送環評，相關說明會、公聽會都有紀錄。計畫部分則循交通部、經建會、行政院等來核定，但同時交通部則會將計畫送環保署核可。因此，現行程序中，綜合規劃與環評是同時進行，細設則與都計同時進行，而同一時間，中央則在審查財務計畫。</p> <p>4、若依p.121流程，第1階段要行政院原則同意，可能就要花很多時間。此時若不做環評，而要等到第2階段同時進行都計及環評的分組討論，這可能又要花很長的時間，因此，不知道整合後的流程下，行政機關應於何時開始編列預算？何時可以開始進行細部設計？若一定要等聽證及裁決後才能做細設，則程序將拖得更長，所以，雖然在民眾參與的程度上是提高了，但是對於民眾對計畫實施的殷切期盼上，恐怕仍是無法達到目的的，應該要加以注意。</p> <p>5、有關聽證會計畫的裁決包含裁決項目、計畫細節、建造型式...等等是否都屬計畫裁決權範圍內？若對聽證會的舉辦或討論範圍毫無限制，可能會造成以後實務操作上的困擾。</p> <p>6、若計畫係由計畫裁決機關裁決，則計畫的相關責任應如何界分，應釐清？聽證會誰舉辦？誰主持？希望也能說明。</p> <p>7、現行各種說明會或公聽會其參與或邀請的對象、通知的方式等均不相同，能不能合併在一個聽證會中舉行，技術上恐怕需要再考慮。</p>	<p>3、有關計畫規劃、設計階段與新整合程序間的對應關係，將在後續研究中再詳細說明。</p> <p>4、預算編列時機宜留給行政機關充分的裁量權，無需以法律方式硬性規範。其他事項則納入後續研究中討論。</p> <p>5、裁決範圍應以會涉及民眾權益影響（含環境權）之事項，非無範圍。</p> <p>6、納入後續研究討論。</p> <p>7、納入後續研究討論。</p>
<p><u>運研所：</u></p> <p>1、「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」屬行政規則性質，係依行政程序法之規定界定。</p> <p>2、有關新程序的交錯情形圖形化，本研究將嘗</p>	

<p>試建構。</p> <p>3、有關計畫預算編列的時點，我們無法回答。</p> <p>4、有關聽證的邀請對象、主持人...等等程序上的細節，其實在法務部所草擬的行政程序法子法草案中多數都有規範，大家可參考其內容。而整個整合程序包括聽證會程序的細節內容，本所也將在後續第2階段研究中繼續再做討論。</p>	
<p>運研所林國顯組長：</p> <p>1、大家的意見非常豐富，非常寶貴，我們會後再彙整會議記錄。有些我們會製做對照表，有些可能不在本研究範圍內，我們會在相關資料或報告附件中做說明。</p> <p>2、本案研究其實有其難度，我們花了很多時間。事實上要簡化程序提高行政效率，在實務上困難度頗高。以本人在加州的經驗，一個案子從提出到定案甚至要花15年時間才走完，並不容易。</p> <p>3、本案有一很重要的意義，是將民眾參與的部分很詳細的討論，並將之放進未來程序中分析，我們希望未來的程序在公民權益保障部分也能完整。但行政效率與公民權益兩者間，有時確實是個兩難問題，因此，或許在程序的前面階段，能充分並妥善處理民眾參與問題，也可能讓後面的程序走得更快、更順利。</p> <p>4、本案之重點在希望將前面的程序做得更完整，相信可讓後續都計及環評的扞格、衝突等問題會更減少，尤其社會越來越進步，問題只會越來越複雜，公益、私利的折衝更不容易，後續我們看看能不能與法務部一起討論研究，把說理與民眾權益保障部分弄得更完整。相信這部分弄得更完整，後續程序應該可以越來越簡化，也不會有現在幾個法令對相似程序一再重複要求辦理的情形發生。</p> <p>5、剛剛高公局徐執秘所提德國的經驗及規定，我們也將一起參考。既然我們行政程序繼受自德國，聽證又學自美國，可能後續要研究</p>	<p>1、敬悉。</p> <p>2、敬悉。</p> <p>3、敬悉。</p> <p>4、敬悉。</p> <p>5、敬悉。</p>

<p>這兩個體系如何融合。以美國為例，有些小town的案子，縱然公聽、聽證、環評、都計程序都做了，最後還是要交由公民投票決定；但是規模或金額大的案子，若有聯邦補助經費，則聯邦與地方各有依出錢比例的決定權，所以各計畫會因資源來源之不同，處理的方式也有差異，變異性相當大。這與我國以中央政府決定為主的情形，相當不同，但是未來我國的程序應該也會越來越趨完整，計畫加速定案的可能性並不高，所以，如果前階段的程序越完整，後階段的問題會越少，速度也可以加快。</p> <p>6、本次座談只是第1階段，希望能讓大家意見的歧異性不要太大，未來將再邀請都計及環保機關來討論，也希望大家以後能繼續幫助我們來完成這個工作。</p>	<p>6、敬悉。</p>
<p>七、主席結論：</p> <p>1、本案挑戰性頗高，也很複雜，未來如何整合實務，也相當不容易，本所將繼續努力。</p> <p>2、本案後續將會繼續與都計及環保機關再做進一步討論，也希望大家能繼續給我們指導，讓本研究更加完美充實</p> <p>3、非常感謝與會的各位專家、學者、長官、機關代表今天的參加，並提供許多寶貴的意見，相關意見我們將列表後再來研究，看哪些需加以補充？哪些需加以修正？並納入本案或後續研究之討論，以期在實務面、法規面、制度面等都能融合起來，作為未來交通建設計畫進行之參考。</p>	

附 件 4

97.1.18 第 2 次座談會會議紀錄暨
處理情形

第2次座談會議紀錄暨處理情形

一、時間：97年1月18日(星期五)下午2時30分正

二、地點：本所10樓會議室

三、主席：林組長國顯

記錄：湯儒彥

四、出(列)席人員：

馮正民教授、黃錦堂教授、黃光輝處長、徐兼執行秘書金基、
范技正琳珮、法務部、內政部營建署、交通部環保小組、

五、簡報(略)

六、討論：

座談意見	處理情形
林主持人國顯組長：	
1、因早期並無行政程序法，環評法、都計法為使計畫內容更週延，多會在其程序中邀請各領域的學者專家共同參與討論，民眾也常會藉不同程序，一再提出同樣問題，導致同一計畫，相同主題或內容要討論兩次的情形。	1、敬悉。
2、本案雖是以交通建設計畫為研究對象，但以目前的法規規定，似乎所有政府部門的開發計畫，都會面臨相同的程序重疊問題，亟需解決。	2、敬悉。
3、本案是本所同仁所研究提出，一方面可以兼顧行政程序與相關法律面的周延，也讓民眾在計畫決策過程中有一較合理的地位；另一方面，也可避免行政機關疲於應付各種不同程序，造成行政成本負擔的增加。	3、敬悉。
4、本案是全案第1期的計畫，是提出一個整合的初步構想，還請與會專家、學者、先進，不吝提供意見與指教。	4、敬悉。
黃教授錦堂：	
1、有關此一主題是 貴所的专业，一般學界討論不會到如此細膩，但在法政學界方面也有一些理解可供參考，因此，本人未來很樂意能夠參加相關的會議及討論。	1、敬悉。
2、本人很贊成此一整體架構的構想。本案提出的結構，基本上可分兩的階段，第1階段的原則同意，是屬於觀念性、原則性的定案；第2階段的聽證與計畫裁決，則是屬於細部的計畫內容討	2、敬悉。

<p>論與最後定案，應是一很好的制度設計方式。</p> <p>至於第1階段的觀念性同意，計畫內容要細膩到何種程度，則是可以再共同討論的。</p> <p>3、如果可行性研究能做到比較詳細的程度，其實也可以達到某一精密度，促進研究團隊思考得更深入一點，未嘗不是一種好的做法。而且假設在第2階段的聽證制度設計都能確保民眾的充分參與，那麼在第1階段的民眾參與程序，就可以不必要求太過細膩的法制化設計。其實德國也只是由相關機關參與，然後做個調查及意見表示而已，甚至我認為很小的案子，也不需要進入第2階段。</p> <p>4、原則應肯認這種超越個別地域的交通計畫的重要性，德國法原則上也認為此類跨地域的計畫，應優於地區性的都市計畫或區域計畫，所以，不應用個別地方的都計或區計來阻礙此類跨地域的交通計畫推動。而且德國做法中，在最後定案的程序上，主要是各專業主管機關及相關地區的都市計畫主管機關參與，由這些機關在最後定案的程序中表達意見或進行討論，在此一階段中，一般人民並沒有參與。當然，另外也有相關民眾參與的程序制度設計，但是實在沒有將計畫送回到各專業主管機關分別進行審查的作法。</p> <p>5、第2階段的民眾參與很重要，尤其對當地民眾及權利受影響者而言，更是如此。因此，該如何參與才是好的方式，就很重要。而且一旦經過計畫確定程序而定案者，所有相關的權限機關都須遵守，並隨計畫定案的內容進行變更及改變，所以效力非常強，當然民眾參與的程序就必須很慎重。</p> <p>6、德國在這一部分是用「討論」而非用「聽證」字眼。聽證只是正反雙方作陳述或論辯，討論則比聽證更進一步，是由大家一起來尋找最適的解決方案。此外，整個討論過程可能需要數日不等的時間，也會分子題討論，與本案提出之架構相似。至於會議前後的各項程序當然也都很週延，包括公告、通知民眾...等等步驟都</p>	<p>3、敬悉。</p> <p>4、敬悉。</p> <p>5、敬悉。</p> <p>6、敬悉。</p>
--	---

<p>有規定，也都要求要確實做到。</p> <p>7、就德國的程序而言，其實環境影響評估是在進入聽證或討論的程序前就已先完成，然後由環保主管機關將其結論或看法帶到聽證或討論會上，供裁決者作參考。而計畫參與的機關是相關主管機關與一般民眾，且在該過程中不再召開都計或區計的會議，同時環評程序雖先前已完成，但並無駁倒最後決議的效力。</p> <p>8、個人仍然強調，計畫所涉及之相關事務，若再由各事權機關分別進行各自的程序，是不可行的，一定是由該事權主管機關代表，在一個共同的會議上表達意見並共同討論，然後直接做成一個決議。</p>	<p>7、敬悉。</p> <p>8、敬悉。</p>
<p>徐兼執行秘書金基：</p> <p>1、有關都計的現行程序，似乎與現況有出入。以高公局為例，許多計畫的變更都仍然是送到縣、市都委會審查，而非送中央都委會審查，請再確認。</p> <p>2、1月23日環保署有一說明會與公聽會作業草案的討論會議，建議 貴所一起參與，也同時可供本研究進一步檢視報告中現行程序的正確性。</p>	<p>1、因多數之建設計畫係位於地方政府之都計區域內，故乃送地方都委會審查，非中央。</p> <p>2、已依意見派員參加。</p>
<p>黃處長光輝：</p> <p>1、1月23日環保署有關說明會與公聽會作業草案的討論會議，即是在討論如何將現行環評的說明會與公聽會程序，以聽證會的方式進行，符合聽證會的精神，也歡迎 貴所一起參與。</p> <p>2、本研究案的副標題需再思考，因為，環評本身是一個審議程序，而非計畫，但是交通計畫與都市計畫基本上都是計畫，對等放在一起，恐怕不恰當。</p> <p>3、一般法界比較質疑環評程序的是計畫否決權部分，這是比較特殊的部分。但是環評其實是幫助計畫做規劃的一個過程，屬於規劃作業的一環，所以並不是計畫已經定案後才做環評。</p>	<p>1、已依意見派員參加。</p> <p>2、依意見修正。</p> <p>3、環評既然具有准駁的功能，就是「裁判</p>

<p>4、都計與區計是針對土地使用的問題，但是與環評有點相似，比較詳細的計畫其實在審議時並未完成，相信交通計畫在審議或審查時也應有此一特性，這點應要先釐清。</p> <p>5、本報告有一比較大的疏漏，是一般討論公聽、聽證或說明會的對象多只針對一般民眾，事實上不應排除專家與相關單位的參與。所以，像環評程序的設計，並不只限於一般民眾參與，同時還有專家及相關單位的諮詢性質，這部分考量不能疏漏。因為，環評法多年實施的經驗，民眾關心的都很單純，就是回饋、自己可獲得多少利益...等，反而對大眾有益的事情，民眾關心度不高，所以民眾的參與不應是程序中的全部，反而如何做專家諮詢及相關機關參與，應該要在制度設計時一起考慮。</p> <p>6、以往經建會也曾試圖建立聯合行政的事務處理模式，或許本研究可以參考。</p> <p>7、現行環評說明會與公聽會的意義及區分為一階段、二階段環評的原因，與報告中所陳述者不盡相同，例如「範疇界定會議」其實就是一種類似黃教授所說的討論會，希望不要誤解其涵義。所以，建議環評無論是一階段或二階段都放在整合程序中的第一階段中，在「原則同意」前完成，然後再進入後續聽證程序。在環評部分，我們也會努力將其中的說明會及公聽會程序，達到聽證會精神的要求。</p>	<p>者」，而不適合再認定為「球員」</p> <p>4、敬悉。</p> <p>5、民眾參與本即是讓權益受影響者能充分表示意見，公益部分則由開發機關證明，而不應由專家學者幫開發者證明。</p> <p>6、將納入後續研究參考。</p> <p>7、環評工作於「計畫提出」階段全部完成，法理上無衝突問題，但仍未解決程序重複的問題。</p>
<p>林主持人國顯組長：</p> <p>1、黃處長提到一個重點：環評程序也是在協助一個計畫的規劃，或許我們也可考慮，在行政院「原則同意」之前，就讓各機關的意見能加以整合。</p>	<p>1、敬悉。</p>
<p>徐兼執行秘書金基：</p> <p>1、以德國柏林邦道路加速計畫法來看，德國就是將說明、公聽等會議與聽證會合併，如果在聽</p>	<p>1、敬悉。</p>

<p>證前尚需先進行說明會或公聽會等整合各方意見，反而對執行單位言，程序會變得更複雜。</p>	
<p>黃教授錦堂：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、在「原則同意」前，事實上不應是真正的環評，應該是說一種環境影響可行性的概念，也就是對計畫所可能產生的衝擊或影響看看是否可以彌平，或有沒有彌平的機會，所以，應該仍是一種比較概念性的階段，該階段同時也可釐清並決定是否要進入真正的環評程序。而且這類計畫都很大，一次就要解決所有事情，恐怕也不可行，也不見得經濟，這也是為什麼德國是分階段來處理。 2、我國環評法事實上只有一階段的參與而已，尤其現行實務上有許多計畫都只在第1階段就通過環評，然後事後舉行說明會，民眾根本無法參與。而二階的說明會與公聽會才是真正的民眾參與，但多數的計畫卻根本沒有進入二階，也因此，環保團體才會對我國環評制度的民眾參與有所質疑，故而要求環評的說明會是否應改在第1階段就做，或者說明會不應只是講講聽聽，而應要用聽證會的方式舉行等等。 	<ol style="list-style-type: none"> 1、敬悉。 2、敬悉。
<p>黃處長光輝：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、環評法的「公聽會」其實原來是用「聽證會」乙詞，後來在2003年1月8日後，才改為「公聽會」，就是因為我們覺得要做到行政程序法上「聽證會」的要求確實有困難，而且兩者性質上也不一樣，所以在文字上才加以修正。 2、現行實務上有一些大計畫在一階就通過環評，應非常態。 3、在一階的民眾參與部分，環保署已做修正，在環評的作業準則上要求開發單位一開始就要先辦理說明會，而不是等到計畫通過一階環評或進入二階環評後，才辦說明會。至於公聽會則是在二階才做，是由目的事業主管機關主持。 4、對於本案提出的整合程序，行政院確實不適宜做為第一階段計畫提出的「原則同意」者，而應是最後的聽證主持或計畫裁決者比較適合。當然前提是將來有機會要將所有程序加以整 	<ol style="list-style-type: none"> 1、敬悉。 2、敬悉。 3、敬悉。 4、本研究希望能努力整合大家意見。

<p>合，那麼相關法律包括都計、環評...等都要跟著修改，不過這是一個很大的工程，得要找各部門一起來討論研商整合的方案。</p> <p>5、在此仍要提醒一點，就是為了落實「聽證會」，而來改動所有的環評程序，可能會反而顧此而失彼，尤其環評程序中本即兼有專家與機關諮詢的功能，這是聽證程序難以取代的。</p>	<p>5、本研究將努力在整合過程中，保持環評的專業與功能。</p>
<p>黃教授錦堂：</p> <p>1、最後聽證或計畫定案的討論，事實上就是所有相關事權的主管機關及民眾一起來參與，當然也包括環保團體。也許分場次、分主題，連續數天接連討論，目的就是要拿出最適的解決方案，而不應是再回去由各目的事業主管機關，各自去找自己相關的民眾開會討論。因此，計畫不再是必須所有涉及事權的機關同意或通過，計畫才能定案，而是一起一次做成一個決定，這個決定也同時取代了相關事權機關的裁決或核可，所以他的討論過程當然要比較週延一點，但是定案的效力相對則是很強的，這也是法務部對行政程序法計畫確定程序的主要構想。</p> <p>2、德國的計畫裁決都是由行政機關擔任，一般都是「部」級機關，除非有跨部會協調的問題才會到更高層機關，但是因台灣地狹人稠，由行政院做裁決，應無不可。</p>	<p>1、敬悉。</p> <p>2、敬悉。</p>
<p>交通部環保小組：</p> <p>1、報告中提到航空站與飛行場定案程序，其在民航法上應是空側與陸側，其核定的程序應再確認一下。</p> <p>2、有關目前的鐵路法、公路法或大眾捷運法，其核定程序並不太相同，建議再向路政司、航政司等相關單位求證。</p> <p>3、有關整合後程序中的「主管機關」、「目的事業主管機關」...等的定義，建議先予釐清。</p>	<p>1、已做確認。</p> <p>2、已做確認。</p> <p>3、依意見修正。</p>
<p>范技正琳珮：</p> <p>1、本計畫所要處理的東西很多，讓人有種膠著不易釐清的感覺。</p>	<p>1、敬悉。</p>

<p>2、本計畫是否是希望在交通法規中都納入民眾參與的程序？現行大捷法的民眾參與制度設計，主要是因為捷運系統的開發常涉及如場站聯合開發等與民眾切身權利義務有關的問題，所以不同於其他公路法、鐵路法而有公聽會的舉辦。如果其他交通法規都要納入民眾參與程序，是否應清楚說明如此做法的目的何在？</p> <p>3、一個計畫從頭到尾有很多階段，過程中的各種參與與計畫審議，在性質上有很大差異。且交通建設有點狀、線狀等不同型態的計畫，尤其線狀的交通開發計畫，其實計畫送出後，在整個審議過程中，路線仍然可能會有更動，那究竟要在哪一個階段引進民眾參與，應該要加以釐清，否則感覺上本研究似乎企圖一起解決所有程序，反而讓人有膠著不清的感覺。</p> <p>4、建議以交通計畫開始到新建的時間軸為基準，將整合後的流程對應現行的流程，做一對應比較說明，會讓人有比較清楚的感覺。</p>	<p>2、本研究希望所有交通計畫的定案都符合正當法律程序之精神，並以行政程序法之規定為主軸。</p> <p>3、後續研究中將再探討。</p> <p>4、後續研究中將再探討。</p>
<p>湯研究員儒彥：</p> <p>1、本計畫的中心思維非常簡單，就是未來的交通建設計畫一律依循行政程序法的規定，凡符合行政程序法§163、164兩條文要件的計畫，就走這個整合程序，也希望環評法、都計法能修法，將已走行政程序法規定的交通建設計畫免去再走都計、環評的程序；至於非行政程序法§163、164條的交通建設計畫，則仍然走現行程序，因為都計法、環評法都仍然存在，只是對已走聽證的計畫免除再走其各自程序而已，並未廢止都計法與環評法。</p>	
<p>黃教授錦堂：</p> <p>1、行政程序法§163、164條的規定主要是在規範計畫最後確定裁決的程序，但並不排除我們可以在其前面設計一個比較屬於概念性計畫審查的「原則同意」階段。</p>	<p>1、敬悉。</p>
<p>林主持人國顯組長：</p> <p>1、范技正所提現行實務中計畫各階段的程序，與</p>	<p>1、敬悉。</p>

<p>新整合程序間的對應，我們未來研究時應該可以納入，以讓整個架構更清楚。</p>	
<p>范技正琳珮：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、既然行政程序法已有規定，為何到現在仍然沒有做？ 2、交通建設計畫是否一定要採這種聽證模式，個人是比較保留。因為像都計法，其條文中對計畫如何公展、民眾如何提意見...等都有很詳細規定，但是這裡所提的聽證會，卻還有很多問題待釐清。 	<ol style="list-style-type: none"> 1、法務部已做說明。 2、現行程序疊床架屋，並不符合法理，故有行政程序法之訂定。
<p>黃教授錦堂：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、德國式的優點就是一個程序搞定所有的審查或核可，所以他的效率高，這也是當初行政程序法如此立法的重要原因。 2、我國行政程序法的聽證程序為何至今無法推動？個人認為一方面應該是民眾對這種制度還不了解；另一方面則是因各事權機關可能覺得自己的權限被剝奪。 3、經計畫確定程序裁決之計畫，相關機關或人民若有異議，仍可提出訴願或訴訟，但是訴訟過程原則上並不影響計畫之執行。 	<ol style="list-style-type: none"> 1、敬悉。 2、敬悉。 3、敬悉。
<p>營建署都計組：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、本研究對於都市計畫審議流程的敘述基本上是正確的，只是流程圖上省略了條文條次的標示，容易讓人有些誤解。 2、細部計畫審議依規定原則上係地方事權，依都市計畫法第16條之規定，主要計畫得與細部計畫合併擬定。部分地方政府為爭取審議之時效，會將主要計畫與細部計畫併同審議後，再將主要計畫報請內政部都委會審議。實務上，有時內政部都委會審議認有需要時，仍會要求提供細部計畫供審議之參考。而細部計畫應於主要計畫完成法定程序後，再行發布實施。依此，即可節省細部計畫擬定及審議之時間。 3、民國92年時確實曾有針對重大建設計畫制定都計與環評聯席審查的制度，但事實上，這種制度可能會發生都市計畫在中央核定，但環評審 	<ol style="list-style-type: none"> 1、敬悉。 2、敬悉。 3、納入後續研究終探討。

<p>查卻在地方的情形，其審查結果是否會有後續執行上的困擾，則不得而知。本研究所建議的整合程序，因為是整合都計與環評程序，所以，未來有可能也會發生這種情形，需要注意如何處理。</p> <p>4、都計因涉及土地權利關係，其一旦變更後，土地所有權人的權利義務也會改變，所以，我們都會將都計程序放在最後階段才審議核定。</p> <p>5、有關都計、環評等程序可否整合在同一程序內？只要最後審議結果能確保會有一致性，就沒有問題；但如果無法確保各審議結果能維持一致性，則都計的程序就必須放在最後一個，才不會出現問題。</p> <p>6、有關計畫範圍問題，若一交通建設計畫經過10個都市計畫地區，依現行規定，就必須每個地區分別走完都市計畫程序，這也是為何會曠費時日的原因。但如果只涉及一個都市計畫地區，問題就會單純，整個審議的速度也會加快。</p> <p>7、有關都市計畫是否要遵循行政程序法的聽證會程序，營建署確實曾詢問過法務部意見，但後來發現都市計畫並不完全符合行政程序法規定的3個主要要件，而且現行都市計畫程序亦有民眾參與表示意見的制度設計，所以後來決定都市計畫不遵循行政程序法之規定辦理。</p> <p>8、由於實務上不同部門各個業務有彼此前後順序的影響關係，導致一個案件在作業時，讓人感覺要蓋很多圖章才可完成，這是因為有些作業是有前後關聯性的，這也是目前法令上未整合而產生的現象。</p>	<p>4、敬悉。</p> <p>5、敬悉。</p> <p>6、敬悉。</p> <p>7、敬悉。</p> <p>8、敬悉。</p>
<p>林主持人國顯組長：</p>	
<p>1、若法務部訂出行政程序法的辦法或程序，都計機關或都計程序是否能夠接受調整？</p>	
<p>營建署都計組：</p>	
<p>1、都計程序若要配合行政程序法做調整，並非不可行，只是會增加計畫審議上的複雜度，反而耗費時間。</p>	<p>敬悉。</p>
<p>黃教授錦堂：</p>	

<p>1、行政程序法的設計其實不是為了考量都市計畫的問題而設計，而是要解決限制開發計畫（如水源區計畫）及大型建設計畫，兩種計畫的定案問題，所以基本上是把個別的都市計畫排除在外的。</p> <p>2、現在的問題是一個重大開發計畫，因涉及了各方權益影響，而整體利益一定是高過個別鄉、鎮、市的利益，因此，一個重大計畫不應被單一的都市計畫程序或審議結果所侷限，所以行政程序法的制度設計概念，基本上並不遷就於都市計畫制度，而都市計畫的因素，也只是眾多需納入衡量的事務因素中的一項。</p>	<p>1、敬悉。</p> <p>2、敬悉。</p>
<p>馮教授正民：</p> <p>1、認同行政院不應是本案所提出整合程序中，第1階段「原則同意」的決定者，以免造成後續審查人員的困擾。</p> <p>2、現行程序中，行政院「原則同意」常在全部程序的很前端，主要與預算匡列有關，因此，此程序可否與預算制度脫鉤，應是一需要釐清的問題。</p> <p>3、過去主辦機關提建設計畫報告時，都只是以一章「環境可行性評估」的篇幅來處理環境衝擊問題，待行政院同意後才會在做更細的「環境影響說明書」...等等，所以一開始做得比較粗造，後面的討論或審議程序就會花很多時間。德國制度反過來在前階段就做得很詳盡，後面的程序就進行得比較快。未來我們的新制度要求一開始就提「環境影響說明書」，相關機關應調整自己的做法與步調。</p> <p>4、現行都計與環評常常都有另組專案小組審查的做法，本次研究中提出的新程序中，分組討論程序其實也就是這樣的精神。</p> <p>5、新程序中的總結程序，應將都計與環評分組總合在一起，也就是聯席會議的意思，如此才能確保程序上的高效率，同時也可避免都計與環</p>	<p>1、納入後續研究中參考。</p> <p>2、預算是為配合計畫之執行，行政機關內部應自行調整，以免反成掣肘。</p> <p>3、敬悉。</p> <p>4、敬悉。</p> <p>5、納入後續研究中探討。</p>

<p>評分組意見不一致所產生的問題。因此總結程序如何辦理也應討論。</p> <p>6、現行程序無論是說明會或公聽會，人民基本上可表達意見，但仍由行政機關做最後決定，未來的聽證會是否也是如此做法？或是人民的相對地位會改變？</p> <p>7、本案所提之架構，基本上應是可行的，只是技術上的細節還要在後續研究中再釐清。</p>	<p>6、聽證係由第三公正人主持，且人民若不服可提訴訟。</p> <p>7、敬悉。</p>
<p>黃教授錦堂：</p> <p>1、德國的聽證會，並不由環評或都計委員或委員會參加，而僅只是由事權主管機關派代表參加，且不容許其將問題再帶回各機關做內部討論。因此，其在聽證會過程中所提的意見，就代表了整個機關的最終意見，而且該意見僅只做為計畫裁決人裁決之參考，本身不具任何允駁的效力。</p>	<p>敬悉。</p>
<p>法務部：</p> <p>1、對本研究再次表示肯定，對報告內容本身亦無意見，謹對法務部處理行政程序法中行政計畫的計畫確定程序子法的過程做說明。</p> <p>2、最早行政程序法草案中的行政計畫確有詳細條文，但在整個立法過程中挫挫折折，許多條文內容都被刪除，現在看見的兩條條文，可以說是妥協下的產物，也是導致許多爭議產生的原因。</p> <p>3、法務部89年10月即已提出子法草案，但各部會支持度不高，終遭行政院退回，這也是為什麼到現在一直無法定案的原因。</p> <p>4、整個行政計畫相關程序制定的用意，簡單說就是：「經由簡化程序以及集中事權，達到提升行政效率的目的。」</p> <p>5、制定計畫確定程序子法之困難原因可分3點：</p> <p>①子法的位階不足。</p> <p>許多專業領域都有自己的法律規範，但行政計畫卻只有子法（法規命令）的位階。</p> <p>②各個行政法規或行政程序如何去融合？</p> <p>就如同本研究案是以交通法規程序去融</p>	<p>1、敬悉。</p> <p>2、敬悉。</p> <p>3、敬悉。</p> <p>4、敬悉。</p> <p>5、敬悉。</p>

<p>合都計與環評程序一般，不同性質行政計畫需要面對各種不同事務的行政程序要求，就必須加以融合，才有可能達到行政程序法的要求。</p> <p>未來行政計畫確定程序的處理不外：放棄這一個制度的推動；或將計畫確定程序子法直接放入行政程序法母法中，然後由各領域在於其各自的專業法律中，各自去決定或規定是否適用行政程序法的規定。</p> <p>③行政計畫確定程序的適用範圍或適用對象很難建立一個明確的標準。</p> <p>有關行政程序法計畫確定程序適用對象乙節，法務部曾經希望先以行政院指定計畫的方式，去做試辦，但行政院覺得茲事體大，並不同意，所以到現在都仍是個待解決的問題。</p>	
<p>徐兼執行秘書金基：</p> <p>1、以高公局的經驗，我國的環評程序確實非常冗長，後面還有都計程序，相當費時，如果能夠整合成一個確定程序，就可以縮短很多時間。</p> <p>2、德國的制度都規範在行政程序法內，我國目前行政程序法的聽證程序也是仿效德國制定。未來交通部門若想要走聽證方式進行或整合都計、環評等程序，而交通法規一定無法各自都訂到如行政程序法如此詳盡清楚，所以，如果行政程序法母法未來將行政計畫的相關條文刪除，將對這個制度的推動很不利。</p>	<p>1、敬悉。</p> <p>2、敬悉。</p>
<p>范技正琳珮：</p> <p>1、大家都以為行政院喜歡核定計畫，其實行政院並不喜歡核定計畫案，反而是各部會很喜歡送計畫去行政院核定。</p> <p>2、現在我們實務上係將計畫分成：可行性、綜合規劃及財務計畫3個階段，在未進入實質上的財務計畫時，原則上是不會編列預算，頂多只會編規劃費。</p> <p>3、都計程序中其實尚有都市設計的審核程序，所以整個程序頗為複雜，如果本案能夠依作業時間軸來整合，實務上應更可</p>	<p>1、敬悉。</p> <p>2、敬悉。</p> <p>3、本研究設定在交通建設計畫，與</p>

行。	都市設計審查較無關聯性，因此，暫不考慮該程序之問題。
<p>七、主席結論：</p> <p>1、本次會議我們不做結論，各位所提的意見都相當寶貴，我們將列入後續研究中討論。</p> <p>2、第2階段的研究工作已經開始，未來有階段性的成果，隨時會向大家報告，也希望能多多給我們支持與意見。</p>	

附 件 5

簡 報 資 料

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

期末簡報

湯儒彥

民國96年12月

交通部運輸研究所

簡報大綱

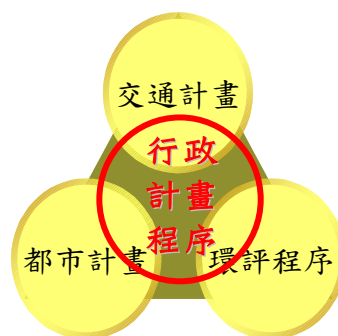
- 緒論
- 行政計畫之種類與法律性質
- 正當法律程序的意義
- 我國民眾參與進程
- 現行之計畫定案程序
- 行政計畫確定程序
- 交通建設計畫定案程序之整合
- 結論與建議

緒 論

緒 論

研究緣起

1. 人民有權參與公共事務與決策
2. 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。」該程序由行政院另定子法
3. 子法難產
4. 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程序規定重疊、互斥，必須整合
5. 提出整合四個程序的銜接架構





研究範圍

1. 以行政程序法§163、§164所稱之行政計畫為研究對象
2. 探討都市計畫之定案程序，而不涉及都市計畫內容之決定
3. 探討環境影響評估之審查程序，而不涉及環評項目及其內容
4. 探討交通建設計畫之屬性，而不涉及計畫之內容及應備項目
5. 探討都市計畫或環評程序中各種民眾參與方式，及其在法律上之意義與效果。



研究內容

1. 回顧我國行政計畫中民眾參與活動之發展歷程
2. 探討**正當法律程序之性質、功能與定位**
3. 探討交通、都計、區計等行政計畫與程序之類型、屬性與效力
4. **回顧都市區域計畫法環評法之規範內容與審查功能**
5. 探討現行交通專業法律之計畫定案程序
6. 探討都市(區域)計畫程序之審查與核定程序
7. 探討環境影響評估審查程序與法律屬性
8. 探討交通計畫在都計與環評程序中之定位與關聯性
9. **整合交通、都市(區域)計畫與環境影響評估之程序**




行政計畫的種類與法律性質

行政計畫的種類與法律性質



行政計畫

- 行程法§163：「指行政機關為將來①**一定期限**內達成②**特定之目的或實現一定之構想**，③**事前**就達成該目的或實現該構想有關之④**方法、步驟或措施**等所為之設計或規劃」
- 行政計畫的要件：
 1. **由行政機關提出**
 2. 針對未來而作
 3. 一種尚未實踐且預期會實踐之行政作為的說明或描述
 4. **具有目的性與理想性**
 5. **包含具體的方法、步驟或措施**
 6. 目標或理想與方法、步驟、措施間具邏輯上的因果關係
- **原則上，交通建設計畫 \subseteq 行政計畫**

- 
- 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。」
 - 交通建設的行政計畫，均需經公開及聽證的程序



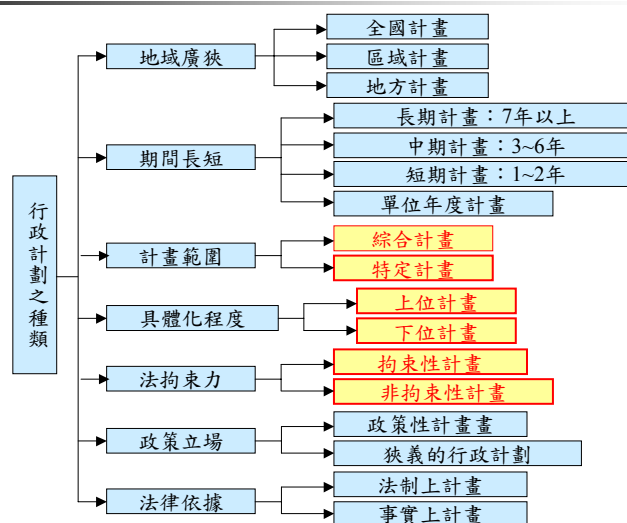
行政計畫之功能

1. 政策目標之設定與達成
2. 行政機關之自我確定
3. 作為行政發展之指導與協調手段
4. 提高人民之預期可能性與誘導民間活動

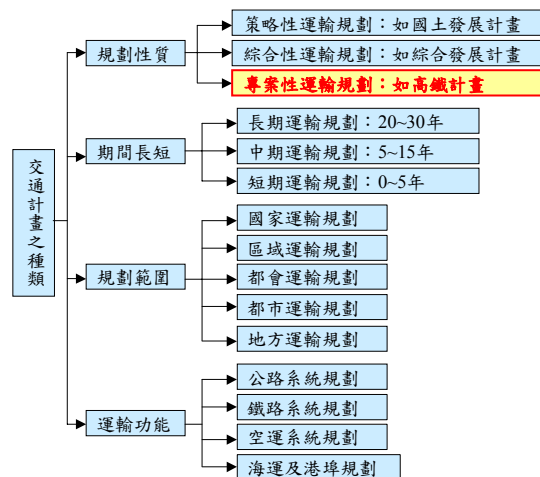
行政計畫的法律性質

- 1 **措施性法律說：**
為一措施性法律，如預算案（釋391、釋520）
- 2 **法規說：**
為一種法規，如都市計畫之通盤檢討（釋156）
- 3 **一般行政處分說（本研究採此說）：**
直接限制權利義務，為一般行政處分，如都市計畫之個案變更（釋156）
- 4 **行政作用制度說：**
為一種制度，一種行政作用的制度

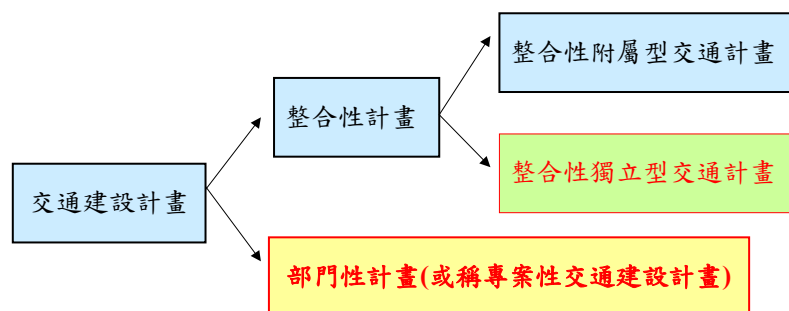
行政計畫之種類



交通計畫的功能上分類

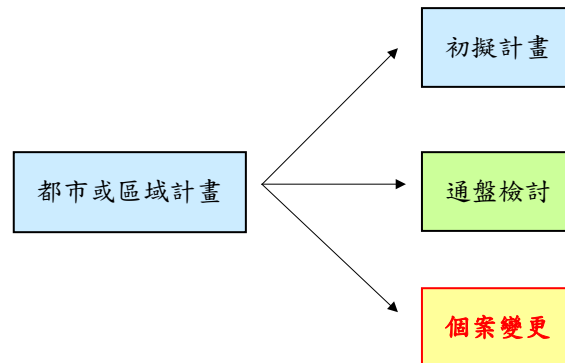


交通計畫的種類與定位





都市或區域計畫之種類



正當法律程序的意義

正當法律程序的意義(1/2)

- 源自英國的自然正義法則
- 意義：**保障人民權利，避免政府濫權**
- **第一部正當法律程序的成文憲法**：美國憲法增修條文（1791）第五條：「未經正當法律程序，任何人的生命、自由與財產，不得被剝奪」
- **我國憲法**：第八條：「人民身體之自由應予保障...。非經司法機關或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。」及大法官釋字第409、462、488、491號解釋文
→ **正當法律程序為我國憲法原則，行政行為也須遵守**

正當法律程序的意義(2/2)

- 正當法律程序之要素
 - 英國國會(自然正義)：**受告知**、**表示意見**、公正決策、說明理由、救濟
 - 鹽野 宏(日)：**聽證**、閱覽文書、理由附記、處分基準設定、公告
 - 湯德宗(我)：**公正作為**、受告知權、**聽證權**、說明理由義務



行政上正當法律程序之功能

- 提供一個公正、透明、對等的「民眾參與」管道
- 使決策的每一環結都有堅實的事理基礎佐證，任何「非事務本身」的干預或影響，都很容易看出其是否悖離事理。
- 有益解決紛爭，避免衝突，強化決策的接受與支持度，增加人民與政府機關間之互信與安全感建立。



我國民眾參與進程

民眾參與的意義

- 誰是國家的主權者？
→國王？總統？行政官僚？人民？
- 美Carl Cohen：參與是民主的本質
→民主=由人民參與決定社會重大政策
- 行政程序法中民眾參與的目的：
使國家行政機關在為行政行為之際，均能遵循
公正、透明及民主化之程序，以保障人民權利

民眾參與的管道與型式(1/3)

- 美國(Advisory Commission on Intergovernmental Relations，ACIR)分四類31種：
 - 1) 團體組織：民眾團體、特別利益團體、特別方案保護團體、官方公民委員會
 - 2) 個別：投票、方案委託人、發表聲明、示威、遊說、參與工作團隊、行政訴願、訴訟
 - 3) 消息傳播：出版品、大眾媒體、廣告、陳列展覽、會議
 - 4) 資訊蒐集：聽證、集會、諮詢、調查、政府紀錄、參與觀察

民眾參與的管道與型式(2/3)

■ 公民參與階梯理論(美 Sherry R. Arnstein)

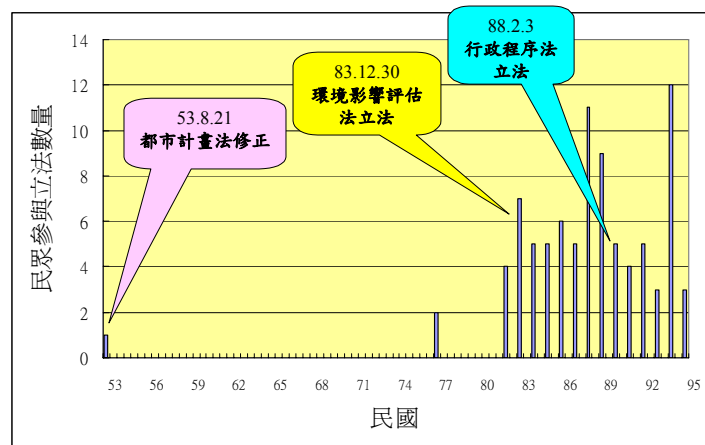
	公民參與階層	參與方式
低	1、政府權力 不需要民眾溝通的政府行動	調查
	2、資訊告知 政府說，人民聽	說明會 政府新聞稿
	3、諮詢1 民眾說，政府聽	陳情 、公聽會 諮詢委員會
	4、諮詢2 互動式的民眾說，政府聽	公聽會 、公民顧問委員會、非正式會議
	5、權力分享 民眾與政府共同解決問題 (政府與民眾平等討論)	聽證會 、政府與民眾團體共同召開會議 民眾監督與糾察
高	6、公民權力 不須政府溝通的民眾行動	公民投票 、公民調查 公民發展與方案執行

民眾參與的管道與型式(3/3)

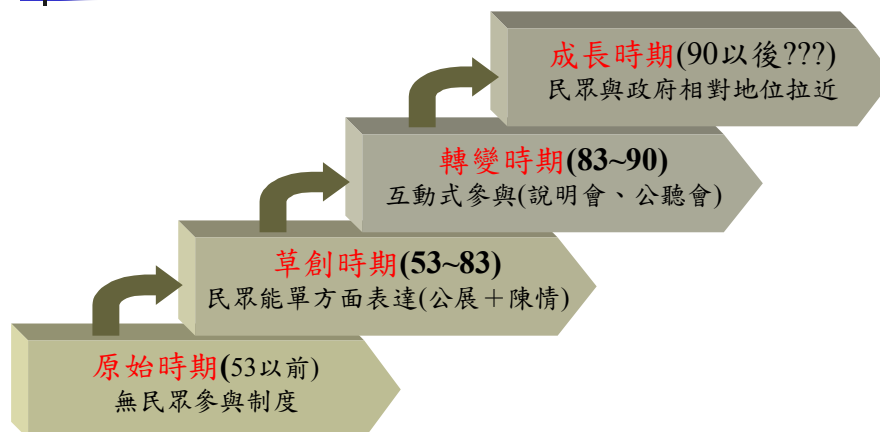
■ 我國(王芳筠整理) 兩大類：

- 1) **正式管道**：指法定程序內，行政機關必須處理，含
公民投票、**聽證會**、**公聽會**、**說明會**、**陳情**等
- 2) **非正式管道**：指法定程序內無規範，行政機關可完全不予理會，含
利益團體遊說或施壓、**示威**、**遊行**、民意調查等

我國民眾參與的演進(1/2)



我國民眾參與的演進(2/2)



座談會的立法

參與型式	法律名稱	條次	最早出現（發佈）日期
座談會	直轄市自治法 （已廢止）	36	83.7.29
	兒童及少年性交易防治條例教育宣導辦法	3	85.1.31
	地方制度法	60	88.1.25

[註]：僅限行政機關居於公權力角色下所舉辦之座談會，不包含其組織內部所舉辦之座談會

公開展覽的立法

參與型式	法律名稱	條次	最早出現（發佈）日期
公開展覽	都市計畫法	15	53.8.21
	海埔地開發管理辦法	8	82.4.30
	工商綜合區開發設置管理辦法（已廢止）	15	83.7.22
	機場周圍地區航空噪音防制辦法	7	83.8.31
	獎勵民間參與交通建設毗鄰地區禁建辦法	5	84.7.15
	都市更新條例	19	87.11.11
	都市更新條例施行細則	11	88.5.21
	九二一震災重建暫行條例（已廢止）	16	89.2.3
	民間參與重大公共建設毗鄰地區禁建辦法	6	89.8.30
	土地徵收條例施行細則	11	91.4.17
	噪音管制法施行細則	6	92.10.15
	文化資產保存法	33	94.2.5
	溫泉區管理計畫審核及管理辦法	5	94.7.15

說明會的立法

參與型式	法律名稱	條次	最早出現（發佈）日期
說明會	農地重劃條例施行細則	12	77.6.29*
	山坡地重大開發利用行為環境影響評估範圍及作業準則	5	82.12.1
	環境影響評估法	12、13	83.12.30
	民間投資建設大眾捷運系統辦法	5	85.10.15
	文化資產保存法	36	86.5.14
	都市更新事業接管辦法	9	88.3.31
	土地徵收條例	10、38	89.7.7
	九二一震災重建暫行條例（已廢止）	16	89.2.3
	航空器失事及重大意外事件調查處理規則（已廢止）	22	89.7.27
	促進民間參與公共建設法施行細則	40	89.10.25
	都市計畫法台灣省施行細則	5	89.12.23
	九二一震災區重建實施地籍測量辦法（已廢止）	9	90.2.7
	行政資訊公開辦法（已廢止）	8	90.2.21
	工業區用地變更規劃辦法	6、26、27	90.5.16
	國防部科技工業機構委託民間經營管理辦法	9	90.12.28
	都市計畫法	19	91.4.25
	陸境徵收實施辦法	2、26	92.1.23
	兒童及少年福利機構從事收養服務許可及管理辦法	9	93.6.24
	校園性侵害或性騷擾防治準則	5	94.3.30
	自然保護區設置管理辦法	5	94.7.7
	溫泉區管理計畫審核及管理辦法	5	94.7.15
	大眾運輸使用道路優先及專用辦法	10	94.11.11
	政府資訊公開法	8	94.12.28
	自然景觀指定及廢止辦法	3	95.1.6

公聽會的立法

參與型式	法律名稱	條次	最早出現（發佈）日期
公聽會	農地重劃條例施行細則	39	77.6.29*
	原基法	8	80.5.8
	有限廣播電視法施行細則	15	82.12.20
	貨品進口技術條件處理辦法	11、20、26	83.6.1（89.6.21改為聽證會）
	即止和約法	10	83.10.29
	環境影響評估法	12、13	83.12.30
	台灣省議會各種委員會設置辦法（已廢止）	7	84.1.20
	兒童及少年性交易防治條例教育宣導辦法	3	85.1.31
	廣播電視法施行細則	13	85.5.29
	大眾傳播法	10	86.5.8
	文化資產保存法	36	86.5.14
	行政院環境保護署資源回收費率審議委員會設置辦法	10	86.5.14
	都市建築條例	5	86.5.21
	國民大會憲政改革研究小組設置辦法	5	86.7.22
	財政部證券暨期貨管理委員會會議事規則	11	87.3.30
	都市委辦條例	10—19	87.11.11
	立法院職權行使法	54	88.1.25
	紡織品進口技術條件處理辦法（已廢止）	13	88.6.2（89.9.13改為聽證會）
	農林牧畜法	73	88.11.25
	土地徵收條例	10	89.2.3
	九二一震災重建暫行條例（已廢止）	17	89.2.3
	鄉鎮民衆代表選舉法	6	90.4.24
	農村社區土地重劃條例施行細則	18、20	91.3.6
	公共投資法	20	92.10.31
	開發行為環境影響評估作業準則	10-1	93.12.22
	開發行為環境影響評估作業準則	10-1	93.12.22
	原住民民族法施行細則	10	94.9.13
	大眾運輸使用道路優先及專用辦法	10	94.11.11
	部落發展計畫審查及補助辦法	4、5	94.12.30
	低放射性廢棄物最終處置設施設置條例	11	95.5.24

聽證會的立法

參與型式	法律名稱	條次	最早出現（發佈）日期
聽證或聽證會	台灣省議會各種委員會設置辦法（已廢止）	7	84.3.22
	台灣省議會議事規則（已廢止）	9	84.3.31
	行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程	2	84.6.30（母法用公聽會，組織法卻用聽證會）
	國民大會修憲審查委員會組織規程	12	85.8.15
	國民大會聽證實施辦法	1~13	87.7.30
	行政程序法	54~66...	88.2.3
	國民大會同意權行使辦法	17	88.6.15*
	農村社區土地重劃條例	6	89.1.26
	貨品進口救濟案件處理辦法	11、20、26	89.6.21
	紡織品進口救濟案件處理辦法（已廢止）	13	89.9.13
	放射性物料管理法	8、17	91.12.25
	台灣省諮議會議事規則	20	92.5.9
	公民投票法	10	92.12.31
	行政罰法	42、43	94.2.5
	國家通訊傳播委員會組織法	4	94.11.9
	低放射性廢棄物最終處置設施廠址設置條例	10	95.5.24

其他型式民眾參與的立法

民眾參與型式	法律名稱	條次	最早出現（發佈）日期
民眾參與	公共藝術設置辦法	6、7	87.1.26
公 告	因法規都有「公告」之行為，故不認為一種民眾參與形式		



我國實務上民眾參與的問題

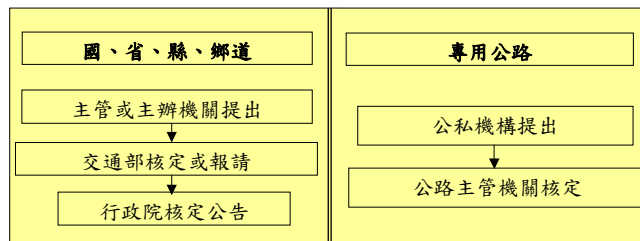
- 我國實務：「民眾參與」常只是加強溝通、協調與宣導，不涉「決策參與」
- 決策者常將決策體系外之人，當成是宣導或溝通的「對象」，而非程序的主體
- 任何與決策有利害關係的人民，都應被當作是事件的主體，而非決策適用的對象
- 行政程序法上民眾參與的具體設計：聽證(會)



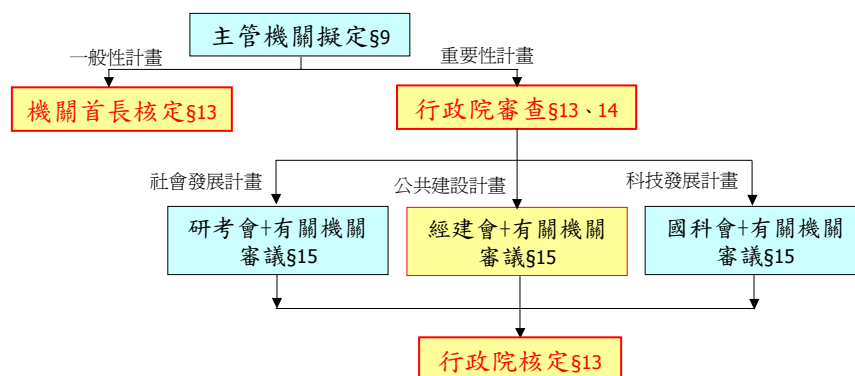
現行之計畫定案程序

交通計畫的定案程序(1/7)

- 公路建設：法學界與實務界看法分歧(本研究採前者)
 1. 法學界：一般公路依公路法§4；專用公路依公路法§14
 2. (部分)實務界：中央主管之公路依「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」§14、§15；地方主管之公路依公路法§11



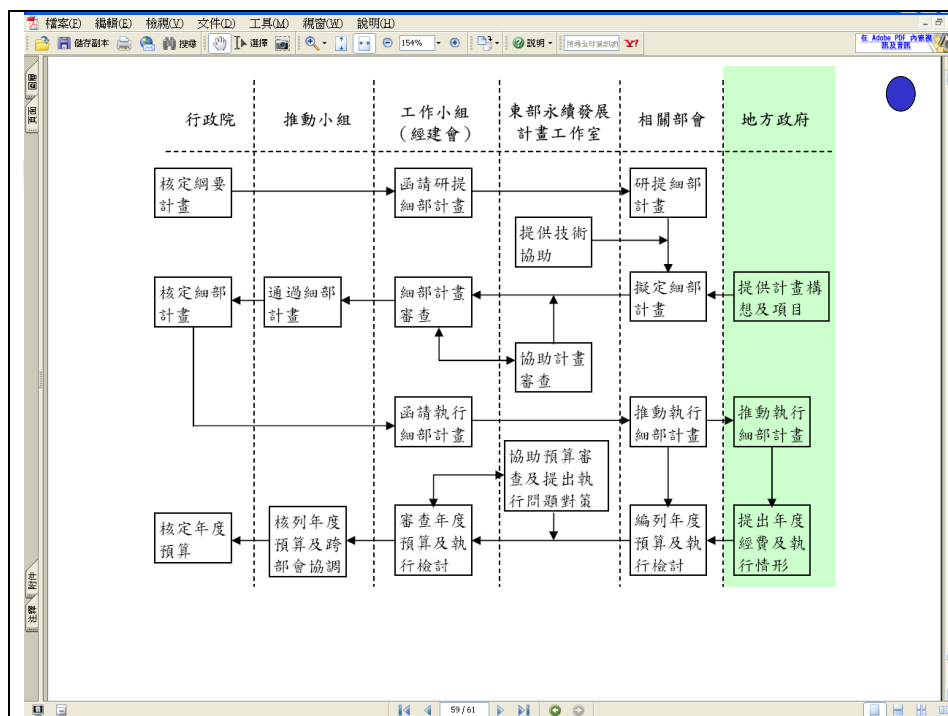
行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法



2. 公路法第4條第1項：(73.1.13~91.1.18)

全國公路路線系統，應配合國家整體建設及捷運系統統籌規劃，其制定程序如左：...

全國公路路線系統，應配合國家整體建設統籌規劃，其制定程序如左：...

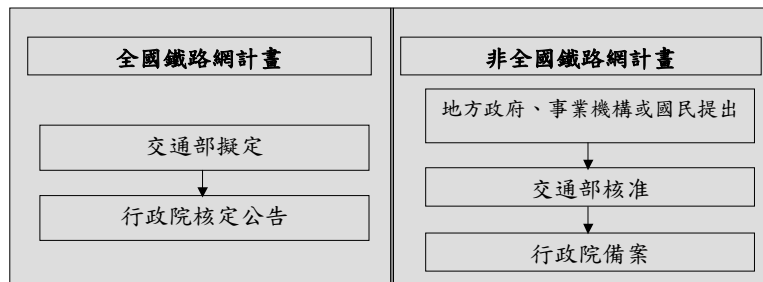




交通計畫的定案程序(2/7)

■ 鐵路建設：

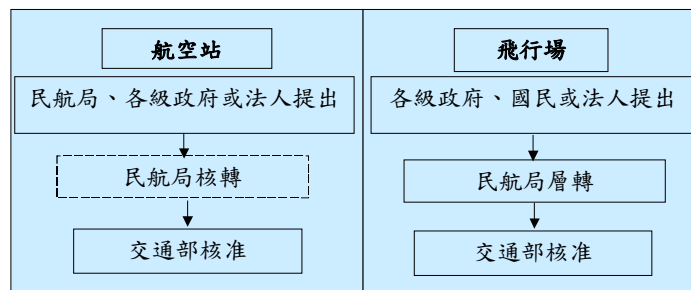
1. 全國鐵路網系統：依**鐵路法§10**
2. 非全國鐵路網系統：依**鐵路法§28**
(部分實務機關依「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」)



交通計畫的定案程序(3/7)

■ 航空建設：

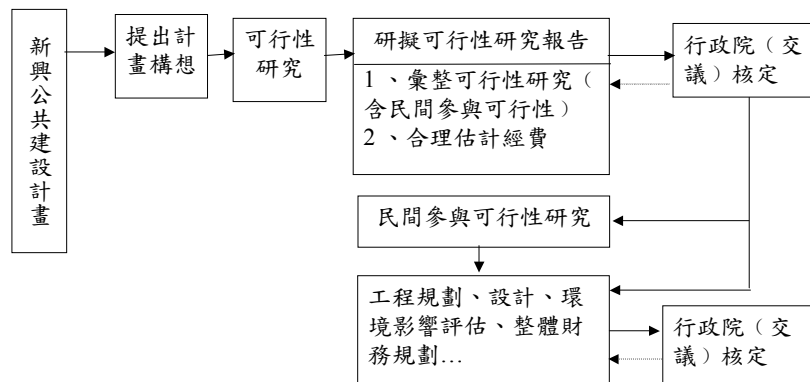
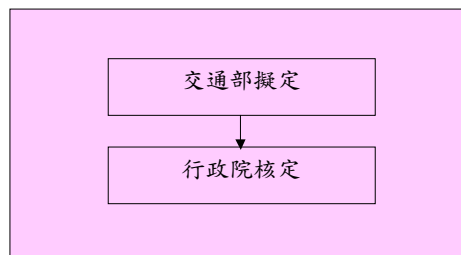
1. 航空站：依**民航法§28**
2. 飛行場：依**民航法§29**



交通計畫的定案程序(4/7)

- 港埠建設(含國內、外商港)：

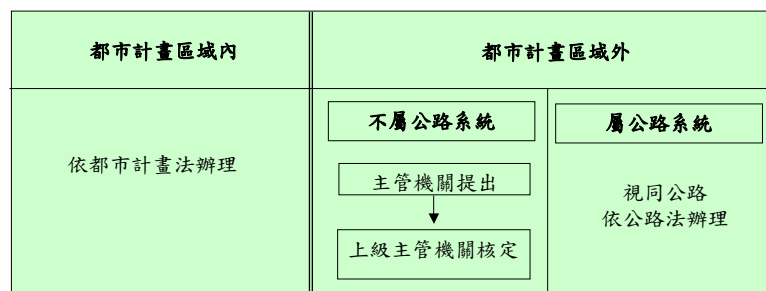
商港法§6



商港港埠興建計畫之審查架構圖

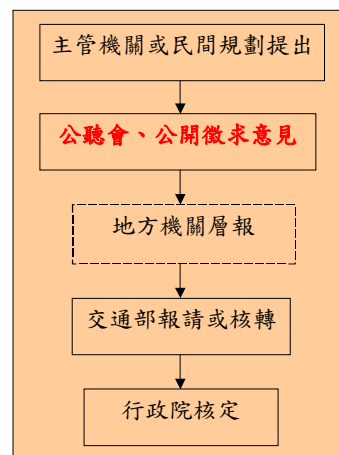
交通計畫的定案程序(5/7)

- 市區道路建設：
 1. 都市計畫區域：市區道路條例§6 I 前段（循都市計畫法程序）
 2. 其他：屬公路系統依公路法；不屬公路系統依市區道路條例§6 I 後段



交通計畫的定案程序(6/7)

- 大眾捷運系統建設：
 1. 公辦：依大捷法§10、§12
 2. 民辦：地位未定，暫不討論





交通計畫的定案程序(7/7)

■ 爭議問題：

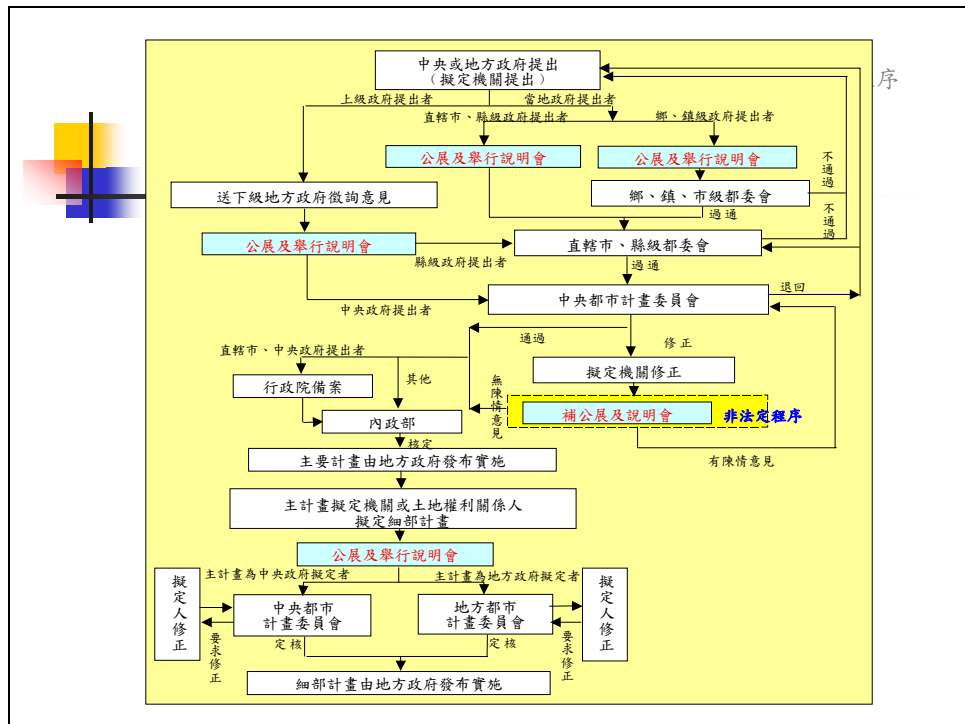
1. 除大捷法外，均無民眾參與程序
2. 所謂之「核定」=行政部門之「決策權」所在，只是內部決策的形成，對外無拘束力
3. 欠缺正當法律程序的概念
4. 不符行政程序法之精神與要求
→ 未來需適用行政程序法之程序



都市計畫的定案程序

■ 五階段：

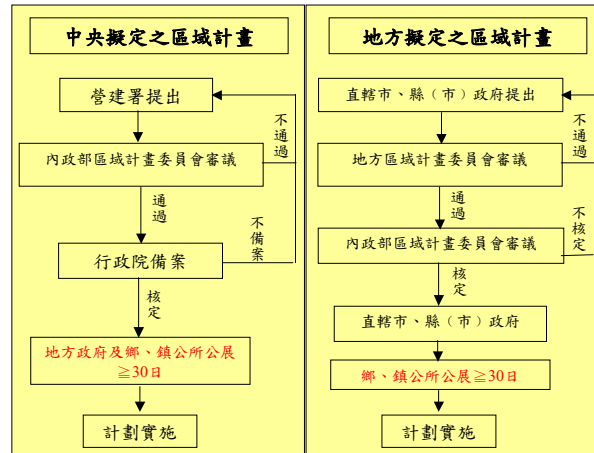
1. 計畫之擬定：
 - 1) 主要計畫：分市（鎮）計畫、鄉街計畫、特定區計畫，由各級政府擬定(都計法§13 I)
 - 2) 細部計畫：原擬定人或土地權利關係人(都計法§23 V)
2. 公開展覽：公展30天+說明會，接受陳情(都計法§13、§23)
3. 審議與核定(對外具拘束力)：
 - 1) 主要計畫：地方都委會→中央都委會→行政院(都計法§20)
 - 2) 細部計畫：地方都委會或中央都委會(都計法§23 I)
4. 公告發布實施：當地政府將書圖公佈實施(都計法§21、§23 I)
5. 計畫變更：循原擬定程序做變更(都計法§28)



現行之計畫定案程序

區域計畫的定案程序

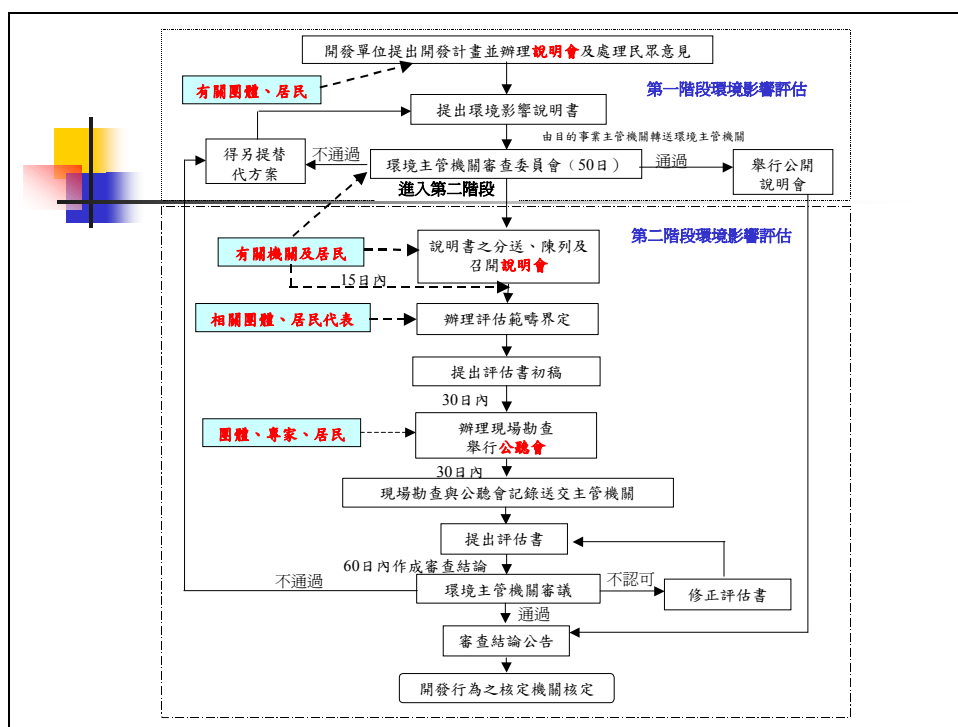
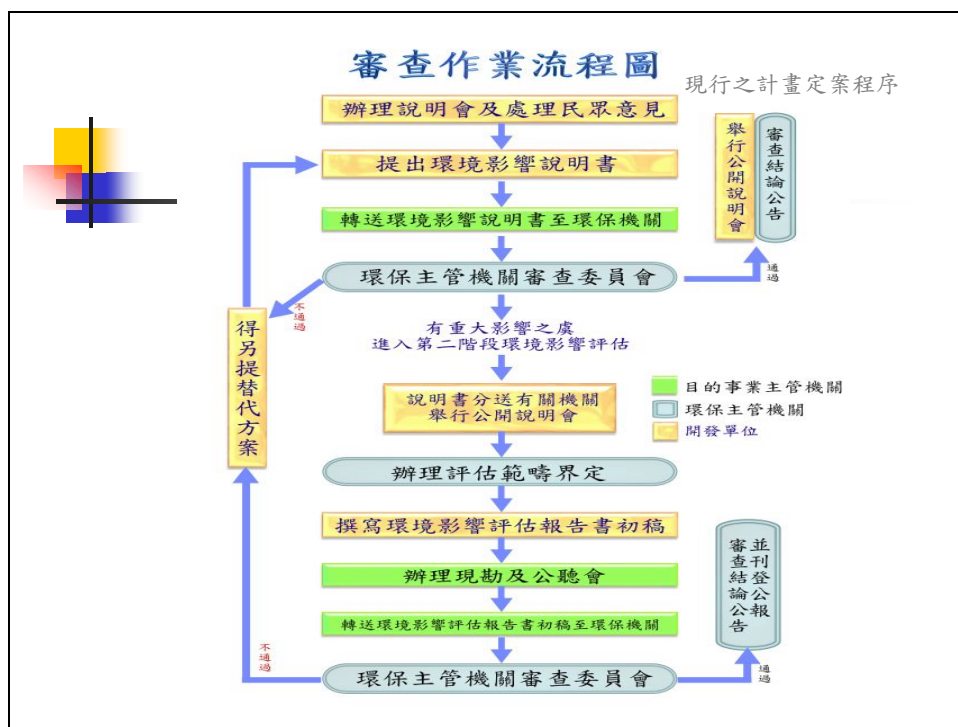
- 四階段：
 1. **擬定**：縣主管機關或中央主管機關擬定(區計法§4、§6)
 2. **核定(對外具拘束力)**：
 - 1) 中央擬定者：中央區委會→行政院(區計法§9 I)
 - 2) 地方擬定者：地方區委會→中央區委會(區計法§9 III)
 3. **公告**：核定後40天內由當地政府公告實施(區計法§10)
 4. **變更**：循原擬定程序做變更(區計法§13)
- 原則上，交通建設計畫不受區域計畫委員會個案審查



環境影響評估審查程序

■ 兩大階段

1. 第一階段環境影響評估審查(環評法§6、§7)
 - 1) 舉辦說明會，民眾表達意見
 - 2) 提「環境影響評估說明書」，送環評會審查
 - 3) 評估對環境生態之影響，決定是否進入第二階段審查
2. 第二階段環境影響評估審查(環評法§8、§9、§10、§11、§12、§13、§14)
 - 1) 資訊公開：公開陳列環境影響說明書
 - 2) 公開說明會：開發單位舉行說明會，民眾提書面意見
 - 3) 界定評估範圍：主管機關、居民、專家、學者共同決定
 - 4) 執行第二階段環境影響評估：製「環境影響評估報告書」
 - 5) 現場勘查及公聽會：目的事業主管機關舉辦公聽會
 - 6) 評估書之認可：環評委員會審查，做成決定(具間接的對外拘束力)





小結

- **通盤檢討性**之都市計畫案，縱然含交通建設計畫，亦循都市計畫程序辦理，**不受交通法律拘束**
- **都計與環評的核定均具對外之效力，顯然高於交通法律對計畫之核定**
- 交通部門所提之交通建設計畫，必須受交通法律、都計法、環評法與行政程序法拘束
- 定案程序整合之關鍵：
 1. **核定權整合**：各程序終局核定權所在機關不同
 2. **民眾參與程序的整合**：
 - 1) 都計法的說明會與公展
 - 2) 環評法的說明會與公聽會
 - 3) 大捷法的公聽會
 - 4) 行政程序法的**聽證會**(現階段最嚴謹完備的民眾參與程序)



行政計畫確定程序

計畫確定程序之目的

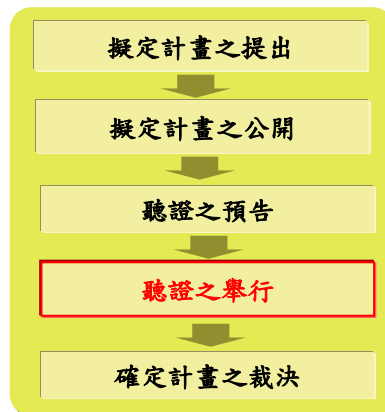
1. 落實憲法正當行政程序理念
2. 政府決策的**事先參與**
3. 程序集中**提升行政效率**
4. **集中事權效果**

計畫確定程序之作用

1. 民眾或其他機關透過提出異議或發表意見，以**影響計畫之最後決定**
2. **充分獲得資訊，以衡量公利與私益**
3. 確保計畫
 - 1) **妥當性**
 - 2) **可行性**
 - 3) **目標達成**

行政計畫的計畫確定程序

- 各國規定之步驟不一，主要為：



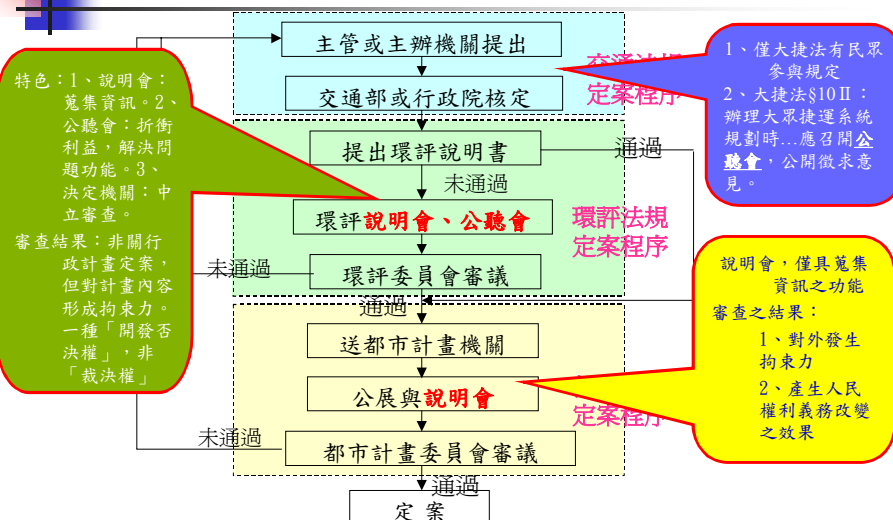
計畫裁決之效力

1. 核准作用
2. 集中事權作用
3. 形成作用

交通建設計畫定案程序之整合

交通建設計畫定案程序之整合

現行交通建設計畫的定案程序



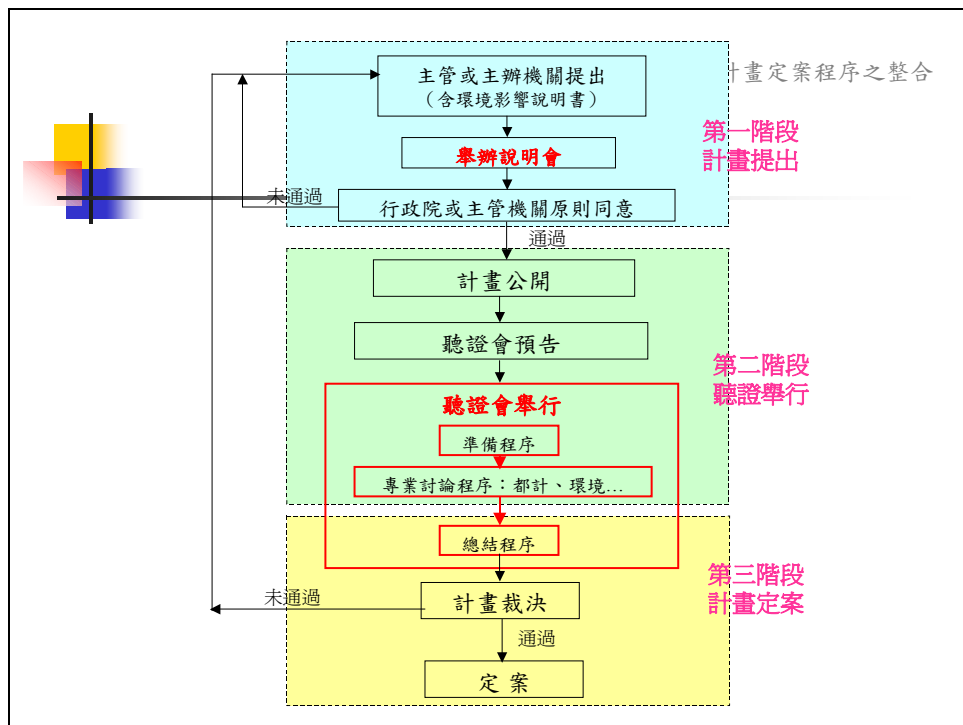
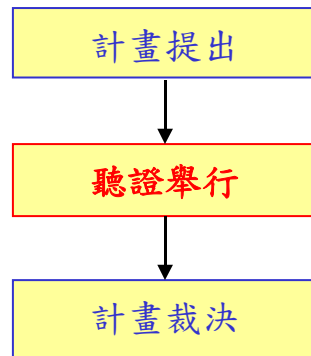
現行程序之爭議

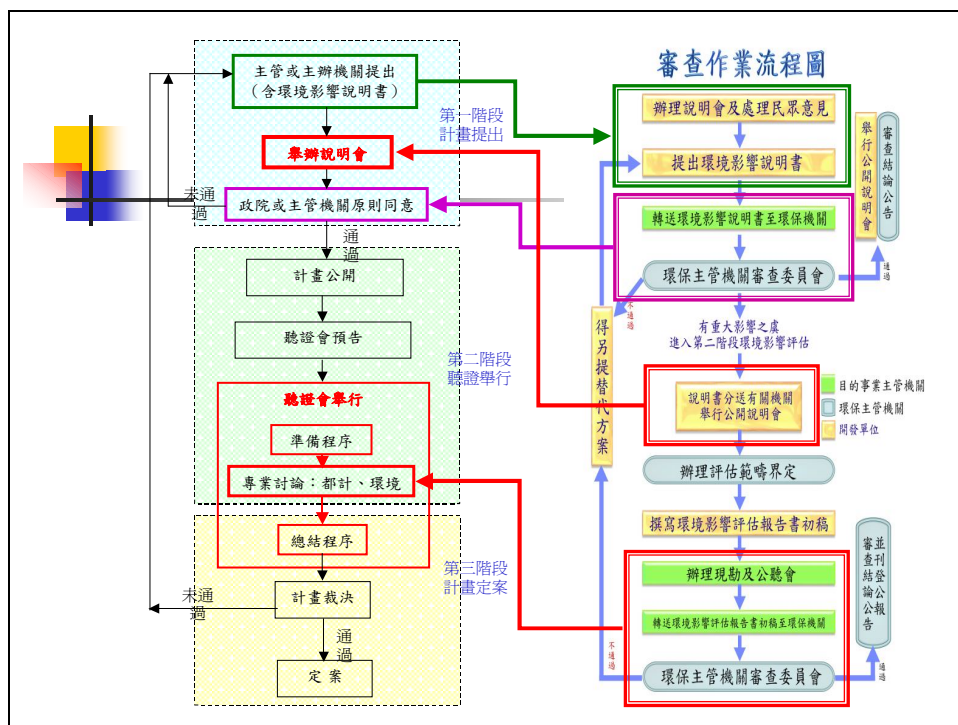
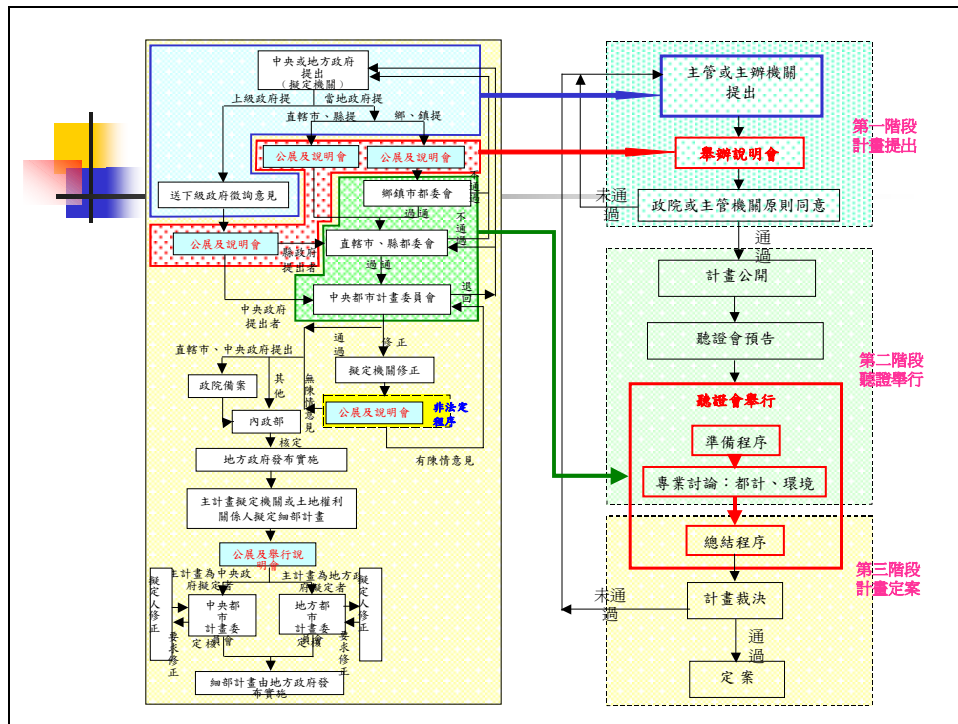
1. 民眾參與程序重複，徒增行政成本
2. 未納入行政程序法之規定
3. 各程序之主管機關各有職掌，故當結論互相衝突時，民眾將無所適從
4. 欠缺事權集中效果
5. 現行之民眾參與程序，屬政策宣達與資訊蒐集性質
6. 不符合行政程序法之精神與要求

關鍵問題與解決途徑

1. 整合性附屬型交通建設計畫：循都計法程序辦理
2. 交通建設計畫：主、細計畫合併，一次審查
3. 資料蒐集性質的民眾參與：開發機關於決策前辦理
衡平公利私益的民眾參與：計畫確定裁決機關辦理
4. 都計法之審查會與環評法之公聽、審查會，應合併
5. 聽證會程序依行政程序法規定，並分三階段進行：
 - 1) 第一階段：準備程序
 - 2) 第二階段：分組討論或專業討論程序
 - 3) 第三階段：總結程序

整合後之計畫確定程序







結論與建議

結論與建議



結論 (1/2)

1. 民眾參與是民主精神的基本實踐
2. 我國民眾參與制度發展可分四個時期
 - 1) 原始時期：民國50年代以前
 - 2) 草創時期：民國53~83年（都計法）
 - 3) 轉變時期：民國83~90年（環評法）
 - 4) 成長時期：民國90年後（行政程序法）
3. 「正當法律程序」為憲法原則
4. 交通建設計畫屬行政程序法規範之行政計畫
5. 部門性的交通建設計畫，受計畫確定程序所拘束



結論 (2/2)

6. 現行交通專業法律之計畫定案程序：係表彰計畫決策權所在，而非計畫對外之核定
7. 交通建設計畫屬個案變更性質，有都計程序的整合問題
8. 環評程序，為一許可認證程序，亦宜予整合
9. 計畫確定裁決為一行政處分，具對外之核定效果
10. 整合後之交通建設計畫確定程序分三階段：
 - 1) 計畫提出
 - 2) 聽證舉行(又分：準備、分組討論與總結三程序)
 - 3) 計畫裁決



建議

1. 聽證會之舉辦程序應如何落實？
2. 行政程序法所稱之「一定地區土地」範圍，與「重大公共設施」，該如何明確定義？
3. 行政程序法所稱之「受影響人」或「受影響地區」，應如何界定？
4. 民眾參與交通建設案件之法律性質與定案程序，仍待進一步研究探討



簡報完畢
敬請指教