

89-39-1178

MOTC-IOT-P-B-88-003

制定整體運輸計畫法之 初步研究



交通部運輸研究所
中央警察大學
合作辦理

中華民國八十九年七月

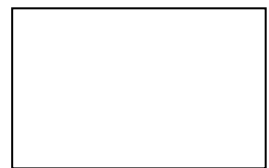
89-39-1178
MOTC-IOT-P-B-88-003

制定整體運輸計畫法之 初步研究

著者：曾平毅、蔡中志、蔡震榮、鄭善印、程玉傑、
張建彥、王國材、蘇志哲、王銘亨、歐陽餘慶
、林國顯、湯儒彥

交通部運輸研究所
中央警察大學
合作辦理

中華民國八十九年七月



GPN：009104890384

工本費 元

制定整體運輸計畫法之初步研究

著者：曾平毅、蔡中志、蔡震榮、鄭善印、程玉傑、張建彥、
王國材、蘇志哲、王銘亨、歐陽餘慶、林國顯、湯儒彥

出版機關：交通部運輸研究所

地址：台北市敦化北路 240 號

網址：www.iot.gov.tw

電話：(02)23496789

出版年月：中華民國八十九年七月

印刷者：

版(刷)次冊數：初版一刷 210 冊

工本費：元

展售處：

交通部運輸研究所運輸資訊組・電話：(02)23496882

三民書局：台北市重慶南路一段 61 號 2 樓・電話：(02)23617511

正中書局：台北市衡陽路 20 號 3 樓・電話：(02)23821394

五南文化廣場：台中市中山路 2 號地下 1 樓・電話：(04)2260330

新進圖書廣場：彰化市光復路 177 號・電話：(04)7252792

青年書局：高雄市青年一路 141 號・電話：(07)3324910

GPN：009104890384

ISBN：(平裝)

交通部運輸研究所合作研究計畫出版品摘要表

出版品名稱：制定整體運輸計畫法之初步研究			
國際標準書號(或叢刊號)	政府出版品統一編號 009104890384		運輸研究所出版品編號 89-39-1178
本所主辦單位：運輸計畫組 主管：歐陽餘慶 計畫主持人：歐陽餘慶 研究人員：林國顯、湯儒彥 聯絡電話：(02)23496807 傳真號碼：(02)25450428	合作研究單位：中央警察大學交通學系 計畫主持人：曾平毅 研究人員：蔡中志、蔡震榮、鄭善印、程玉傑、張建彥、王國材、蘇志哲、王銘亨 地址：桃園縣龜山鄉大崗村樹人路 56 號 聯絡電話：(03)3282321		研究期間 自 87 年 9 月 至 88 年 5 月
關鍵詞：運輸計畫、法制化、綜合性、協調性、連續性			
<p>摘要：</p> <p>本研究主要針對國內整體運輸計畫發展的程序與問題進行分析探討，研擬相關因應對策與改善方式，並藉以建立國內整體運輸計畫體制化及法制化的基本架構。研究首先透過國內、外相關文獻的蒐集研析，以及專家學者訪談，藉以了解國外整體運輸計畫的體制與內涵，並探討國內運輸計畫的相關問題與解決方式；其次舉辦專家學者座談會，藉由專家學者的參與與溝通討論，凝聚共識；再根據研討結果與相關評論，探討整體運輸計畫法源依據與立法需要性。此外，本研究並從我國目前運輸計畫作業體制的問題癥結著手，重新建立適當的運輸計畫體系與作業體制；分析體制推動的法制化方式，同時擬定相關的規範內容；最後則研擬具體的法制化短、長期工作項目，以及短、長期的相關配套研究與工作項目，期能藉由工作項目的逐步落實，達到綜合性、協調性、連續性、一致性與溝通性的理想目標。</p>			
出版日期	頁數	工本費	本出版品取得方式
89 年 7 月	366		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工本費價購。
<p>機密等級：</p> <p><input type="checkbox"/>限閱<input type="checkbox"/>密<input type="checkbox"/>機密<input type="checkbox"/>極機密<input type="checkbox"/>絕對機密</p> <p>(解密【限】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)</p> <p><input checked="" type="checkbox"/>普通</p>			
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: <div style="text-align: center; font-weight: bold;">A Preliminary Study on the Legislation of Integrated Transportation Plan</div>			
ISBN(OR ISSN)	GOVERNMENT PUBLICATIONS NUMBER <div style="text-align: center;">009104890384</div>	IOT SERIAL NUMBER <div style="text-align: center;">89-39-1178</div>	
DIVISION: Transportation Planning Division DIVISION CHIEF: Yu Ching Ou-Yang PRINCIPAL INVESTIGATOR: Yu Ching Ou-Yang PROJECT STAFF: Kuo-Shian Lin, Ru-Yen Tang PHONE: 882-2-23496807 FAX: 886-2-25450428		PROJECT PERIOD FROM Sept. 1998 TO May 1999	
RESEARCH AGENCY: National Central Policeman University PRINCIPAL INVESTIGATOR: Pin-Yi Tseng PROJECT STAFF: Chung-Chih Tsai, Jenn-Rong Tsay, Shann-Yinn Jeng, Yue-Jeh Cheng, <div style="text-align: center;">Chien-Yen Chang, Kwo-Tsai Wang, Chih-Che Su, Ming-Heng Wang</div> ADDRESS: 56 Shu Jen Road, Ta Kang, Kwei Shan, Taoyuan, Taiwan PHONE: (03)3282321			
KEY WORDS: Transportation Plan, Legislation, Comprehensive, Coordinate, Continuing			
ABSTRACT: <p style="margin-top: 10px;">This research firstly explores current transportation planning problems and the related regulations, analyzes the relationship between transportation plan and urban plan, and tries to reestablish an adequate transportation plan system and its mechanisms. Then, we discuss alternatives that may reach the same purpose as legislation for integrated transportation plan, including adjustment of current laws and regulations, institution of ‘transportation plan law’, and establishment of commission command. We conclude that legislation will be the long-term direction for our transportation plan in future. Finally, the steps and items of short-term and long-term researches are suggested for implementation of a comprehensive, coordinate, continuing, consistent, and interactive transportation plan.</p>			
DATE OF PUBLICATION <div style="text-align: center;">July 2000</div>	NUMBER OF PAGES <div style="text-align: center;">366</div>	PRICE	CLASSIFICATION <input type="checkbox"/> SECRET <input type="checkbox"/> CONFIDENTIAL <input checked="" type="checkbox"/> UNCLASSIFIED
The views expressed in this publication are not necessarily those of the Ministry of Transportation and Communications.			

目 錄

第一章 緒論.....	1-1
1.1 研究緣起	1-1
1.2 研究目的	1-2
1.3 研究範圍	1-2
1.4 研究內容	1-3
1.5 研究流程	1-4
1.6 研究成果及報告章節說明	1-6
 第二章 各國整體運輸計畫之發展.....	 2- 1
2.1 運輸規劃理論與運輸計畫之內容	2-1
2.2 美國運輸計畫體制及內涵	2-5
2.3 日本運輸計畫體制及內涵	2-17
2.4 德國運輸計畫體制及內涵	2-33
2.5 小結	2-41
 第三章 我國整體運輸計畫問題探討	 3-1
3.1 我國各項運輸計畫辦理情形與沿革	3-1
3.2 相關文獻回顧與整理	3-5
3.3 運輸計畫相關問題之調查與分析	3-12
3.4 第一次座談會意見蒐集	3-19
3.5 現況運輸計畫問題探討	3-20
 第四章 運輸計畫相關規範與法源依據之探討.....	 4-1
4.1 現有法系之比較	4-1
4.2 行政法源依據之探討	4-24
4.3 運輸計畫法制化課題之探討	4-32

第五章 運輸計畫法制化與體制化目標之探討.....	5-1
5.1 理想的運輸計畫體制	5-1
5.2 現況運輸計畫問題之因應方式	5-5
5.3 制定法令體系需要性探討	5-10
 第六章 運輸計畫法制化之方式與規範內容.....	 6-1
6.1 第二次座談會意見蒐集	6-4
6.2 運輸計畫體系之建立	6-7
6.3 運輸計畫體制之研擬	6-13
6.4 運輸計畫法制化方式之建立	6-21
6.5 運輸計畫法制化應規範內容	6-26
6.6 短、長期相關工作的研擬	6-33
 第七章 結論與建議.....	 7-1
7.1 結論	7-1
7.2 建議	7-5
 參考文獻	
附錄一 訪談之問題背景資料.....	I
-1	
附錄二 訪談紀錄整理.....	II -1
附錄三 第一次學者專家座談會會議記錄整理(一)	III -1
附錄四 第一次學者專家座談會會議記錄整理(二)	IV -1
附錄五 第二次學者專家座談會會議紀錄整理.....	V -1
附錄六 各國相關法令內容之翻譯整理.....	VI
-1	
附錄七 期中簡報審查意見及說明.....	VII -1
附錄八 期末簡報審查意見及說明.....	VIII -1
簡報資料.....	1

圖目錄

圖 1-1 研究流程圖	1-5
圖 2-1 典型的運輸規劃流程圖	2-2
圖 2-2 日本交通運輸法規體系圖	2-22
圖 2-3 日本運輸計畫之基本體系圖	2-26
圖 2-4 廣島都市圈交通計畫的立案程序概要	2-29
圖 2-5 仙台都市圈物流調查程序	2-30
圖 2-6 仙台都市圈綜合都市交通體系調查程序	2-31
圖 2-7 德國整體運輸規劃程序圖	2-34
圖 2-8 德國整體運輸規劃與預算作業	2-35
圖 2-9 德國整體運輸規劃實務作業程序	2-36
圖 2-10 交通計畫涉及之法規體系圖	2-37
圖 3-1 都市整體運輸規劃基本體制圖	3-6
圖 3-2 都市整體運輸規劃執行方式流程圖	3-7
圖 3-3 交通規劃過程與組織圖	3-11
圖 3-4 專家學者訪談設計流程圖	3-13
圖 3-5 決策者與規劃者之關係圖	3-15
圖 3-6 現況運輸規劃與都市計畫間之問題影響圖	3-22
圖 4-1 我國交通法規體系圖	4-18
圖 5-1 台灣地區計畫體系圖	5-2
圖 5-2 綜合性運輸階層體系圖	5-3
圖 5-3 溝通性的運輸計畫體制圖	5-6
圖 6-1 運輸計畫基本層級架構圖	6-8
圖 6-2 現行的國土規劃體系圖	6-9

圖 6-3 整體運輸計畫體系圖	6-12
圖 6-4 整體運輸計畫體制圖	6-14
圖 6-5 運輸計畫法制化的位階示意圖	6-22
圖 6-6 運輸計畫之委任命令關係圖	6-25

表 目 錄

表 1.1 章節大綱整理表	1-7
表 2.1 美國運輸規劃之聯邦法案沿革與主要內容整理 ...	2-7
表 2.2 日本交通政策發展沿革整理表	2-20
表 2.3 日本交通法規體系整理表	2-23
表 2.3(續) 日本交通法規體系整理表	2-24
表 2.4 日本都市計畫法令體系整理表	2-25
表 3.1 我國都會型都市運輸規劃辦理情形摘要	3-2
表 3.2 我國中型都市運輸規劃辦理情形摘要	3-3
表 3.3 都市運輸規劃權責分工	3-8
表 3.4 都市地區交通計畫之功能分類	3-9
表 3.5 交通計畫組織之基本構想與權責表	3-10
表 3.6 台灣地區整體運輸規劃之組織表	3-12
表 3.7 生活圈道路系統計畫之組織(以跨越縣市為例).....	3-12
表 3.8 受訪單位整理表	3-14
表 3.9 學者專家座談會邀請的單位整理表	3-19
表 4.1 我國都市計畫法令體系整理表	4-3
表 4.2 我國交通法規體系整理表	4-14
表 4.3 各交通運輸法規之比較整理表	4-24
表 4.4 法律與行政命令之差異比較表	4-30
表 4.5 法律與行政命令之優缺點比較表	4-32
表 5.1 各部門建設主辦機關表	5-7
表 5.2 運輸計畫問題與因應方式對照表	5-9
表 6.1 行政程序法制化之過程整理表	6-2
表 6.1(續) 行政程序法制化之過程整理表	6-3

表 6.2 第二次專家學者座談會邀請的單位整理表.....	6-4
表 6.3 各縣市整體運輸計畫建議表.....	6-7

第一章 緒論

1.1 研究緣起

交通是國家經濟發展之基礎，而健全的交通系統，除可助益經濟發展，更可有效解決日常生活之運輸需要。目前國內除較大型之建設具有規劃過程外，多數計畫之內容並未全然完備，尤以未配合其上位計畫之要求或未從整體觀點評估為最，甚者受到外在非技術因素所影響，而導致整體系統之發展步調雜亂，功能無法有效發揮，反而形成投資浪費，故亟需建立一套系統性之規劃與實施步驟，將運輸系統之建設予以更明確的系統化、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之情形下，循序推動，有效維持政府施政之一貫性與穩定性，建立一健康之運輸系統建設環境，以充分發揮各系統預期之功能，使運輸建設經費可有效使用，並防止不當投資之出現。

此外，為促進整體運輸實質環境之改善，擬定完善的整體運輸計畫並有效執行，確有其重要性及需要。然而，台灣地區之社經環境變化極大，要能掌握確切的經濟發展與旅運需求脈絡，擬定周延合理的整體運輸計畫，就技術層面而言，十分不容易。另一方面，現有的計畫體系間之整合性與計畫間競合情勢，亦必須改善，例如台灣地區綜合開發計畫、各區域計畫、台灣地區整體運輸計畫、縣市綜合發展計畫等，各整體計畫間之協調、指導、強制機能未能彰顯，整體運輸計畫的有效落實，就執行層面而言，亟待整合與改進。

在法令依據部分，國內都市計畫工作由於土地使用牽涉到人民直接的權益，因此制定了一套嚴謹的「都市計畫」法令，藉以規範土地空間的合理使用與發展；至於以往運輸計畫則因對於一般人民彼此間權益之直接影響較不明顯，通常由公共部門加以主導，而在部門間之協調整合方面佔有較大比重，故造成現況都市計畫有「都市計畫法」相關法令可依循，並設有專責單位，負責年度預算的編列與計畫的執行，使國內各級都市計畫多能具體落實，且達到持續性與一貫性的計畫功能；而與都市計畫息息相關的整體運輸計畫，則無法源依據，導致在內容要求、審議程序、檢討變更等方面缺乏明確地規範，甚且組織編制困難，規劃經費之編列更無所依循。在現行的都市計畫作業中，運輸計畫更與土地使用、公共設施等，被列為都市計畫作業之一項，實缺乏完整的法定地位。唯就計畫之綜合性(Comprehension)、連續性(Continuity)與協調性(Coordination)而言，制定較具強制性的法制規範，則可確保計畫提出之嚴謹性，並更加有效地落實計畫之執行，從而促進整體運輸計畫的效率。因此，制定「整體運輸計畫」相關法令與規範的需要性與否，實為現況國內運輸計畫發展之一大課題。

有鑑於此，本研究體認到擬定整體運輸計畫的重要性，但面臨現況存在計畫體系間指導功能不彰、各項建設計畫發展步調雜亂、整體運輸系統功能無法發揮、各層次運輸計畫未能整合、整體運輸計畫欠缺定期通盤檢討等問題，故如何建立一套系統性之規劃與實施步驟，遂成為當務之急；而為改進此一問題，本研究認為宜就法律制度、行政組織、計畫執行、規劃作業等層面，進行深入之研究，並探討規範與制度建立的需要性，甚至在法制化方面的涵蓋內容，以作為未來相關單位應用與遵循的依據，並期能進一步改善目前整體運輸計畫之規劃、執行、整合等問題，推動整體運輸規劃體制之法制化與制度化，以創造健全之運輸系統環境。

1.2 研究目的

為使各運輸系統發揮其適切之功能，即使是個案運輸系統之規劃與建設，亦需在整體運輸系統之大架構下探討、思考、研究，以防止打亂了該地方或地區整體運輸系統之架構，反使整體運輸系統之功能無法發揮，因此推動整體運輸規劃體制之法制化、制度化，落實國家運輸計畫體制之整體性，實具有其時代性之意義，而亦惟有如此，才能使施政更強而有力，更具一貫性，以創造健全之運輸系統環境，進而實現國家整體運輸計畫之目標。

因此，本研究探討各層次運輸系統規劃所討論之範圍，及其所受上位計畫之約制方式，而為使各定案計畫具有較剛性的基礎，乃巧妙設計各計畫定案及變更之機制，以維持政府施政之一貫性與穩定性。具體而言，本研究主要目的有下列六大項：

1. 釐清各層次運輸計畫之關係。
2. 探討我國整體運輸計畫之問題。
3. 界定我國運輸計畫之相關體系與內容。
4. 分析我國運輸計畫法制化之需要性與可行方式。
5. 探討我國運輸計畫法制化應規範之內容。
6. 建立「運輸計畫法」草案之初步架構。

1.3 研究範圍

本研究參考以往相關文獻[1,2]的內容，以及國內、外對運輸規劃的經驗與要求，乃將「整體運輸規劃」定義為：

1. 應視研究範圍內的所有運輸設施為一個系統（System）。
2. 所有運輸工具均應包括在內。
3. 旅客與貨運兩種運輸均應考慮。
4. 規劃年期包括短期（4 至 8 年）、中期（8 至 20 年）、長期（20 年以上）。
5. 相關行政部門或單位應參與規劃作業與協調，並有公眾民意參與。

依據上述之定義，「整體運輸計畫」即是透過整體運輸規劃程序所研擬之運輸計畫，惟理想的「整體運輸計畫」體系則應包括上位的整體運輸計畫與下位的相關專案計畫，因此，本研究所探討的整體運輸計畫範圍，實涵蓋了各短、中、長期、綜合性或專案性、都市以上計畫範圍（都市、都會區、區域、國家）之運輸計畫，而且運輸系統內容包含公路、公共運輸、鐵路、空運、及海運與港埠等項，由於涵蓋範圍廣泛，故亦通稱為「運輸計畫」。

1.4 研究內容

依據研究目的與範圍，本研究以民國八十六年修憲後之政府組織層級架構為基礎，探討運輸計畫法制化所應規範的事宜，研究內容包括如下：

1. 探討運輸計畫法制化之需要性。
 - 針對運輸計畫法制化之需要性進行探討，主要內容包括：
 - a. 運輸計畫體系與運輸計畫「性質」之探討。
 - b. 現況運輸計畫問題研析（至少包括「擬定」、「審議」及「執行」等程序）。
 - c. 運輸計畫之規劃組織、經費、執行程序分析。
 - d. 運輸計畫法源依據之探討。
2. 蒐集國外（美、日、德等國）整體運輸計畫體制、近似法律之內容與應用狀況，並加以彙整比較。
3. 對於運輸計畫法制化應規範之內容及規範之可行方式進行探討：
 - a. 交通政策擬定與檢討方式，及運輸建設之規劃與檢討評估最低頻率要求。
 - b. 各層次運輸系統建設應完備之規劃內容與範疇。
 - c. 各層次運輸系統規劃之定案程序，包括計畫之擬定、審議、核定、發佈、實施與變更等主要步驟，以及相關的組織協調或經費等執行事項。
 - d. 各層次運輸系統規劃應針對相關計畫與上位計畫之考量因素與項目。
 - e. 運輸計畫法與都市計畫、區域計畫、財政預算、環保、獎參條例…等各項法規之相容性設計。
 - f. 各已定案規劃方案執行之確保。
 - g. 新、舊規劃方案之整合方式。

本研究以合作研究方式辦理，其中 1、2、3-f、3-g 項由中央警察大學（乙方）主辦，其餘部分由交通部運輸研究所（甲方）與中央警察大學（乙方）雙方共同辦理。

1.5 研究流程

本研究首先探討整體運輸計畫體系內容與發展，及其與其他計畫體系之相關性，並檢討分析目前整體運輸計畫之各項問題，區分行政組織、法律制度、計畫執行、規劃作業內容等層面，剖析其問題癥結，作為改善之基礎；其次，根據問題癥結之分析與相關計畫法制之檢討，評量制定運輸計畫法令之需要性。此一過程，配合回顧先進國家美國、日本與德國之相關計畫法制及其應用情形，提供評量參考。依據評量結果，本研究乃進一步界定運輸計畫法制化應規範之內容與方式，以期建立較適當而完善的運輸計畫制度。

而在資料蒐集或方案研提的研究方法方面，則有下列三大要項：

1. 文獻評析

蒐集國內關於運輸計畫之法律體制與法令、行政組織、執行作業、規劃作業與規劃內容等項，及美國、日本與德國之相關法令內容與應用情形，藉以瞭解現況問題與國外之作法。

2. 訪談法

為進一步蒐集整體運輸計畫之現況問題與癥結所在，本案專任研究人員親赴各運輸系統規劃與主管機關，針對資深的專業工作者深入訪談，以瞭解實際相關的資料及問題。

3. 舉行專家學者座談會

本研究共辦理兩次三場(第一次兩場、第二次一場)的學者專家及運輸規劃相關主管機關座談會，第一次座談會以「制定整體運輸計畫法之需要性」為主題，於民國八十七年十二月十八日及二十一日分兩場次舉辦；第二次座談會則以「運輸計畫法制化的方式及規範內容」為主題，於民國八十八年四月二十八日舉辦，透過開放式的議題討論方式，徵詢各學者專家與專業人員之意見，並有效地彙集整合，以取得適當的共識。

本研究之研究流程如圖 1-1 所示。

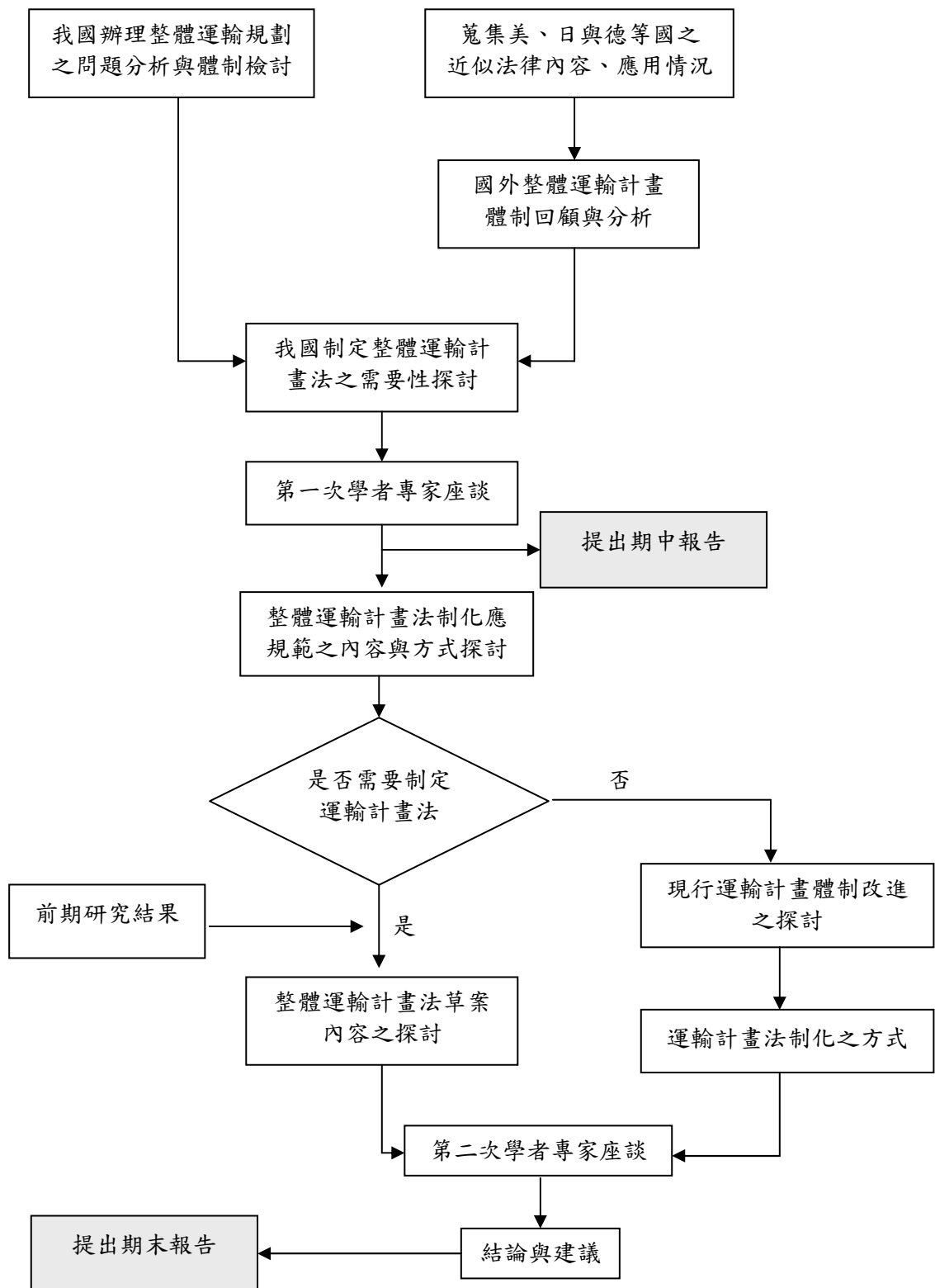


圖 1-1 研究流程圖

1.6 研究成果及報告章節說明

本研究工作重點主要在於透過相關文獻的蒐集研析及專家學者訪談、座談會研討，以了解國內、外整體運輸計畫體制建立的問題與方向；並根據分析結果與評論，探討整體運輸計畫法源的依據與立法的需要性；此外，本研究並從我國目前運輸計畫作業體制的問題癥結著手，重新建立適當的運輸計畫體系與作業體制；分析體制推動的法制化方式，同時擬定相關的規範內容；最後則研擬具體的法制化短、長期工作項目，以及短、長期的相關配套研究與工作項目，期能藉由工作項目的逐步落實，真正達到我國運輸計畫體制建立的最終目標。

研究過程中發現，國內以往交通運輸計畫的主要問題，大都根源於整體性計畫未能有效落實，且過份強調專案性計畫所致，因此如何有效落實整體性計畫，即成為整個運輸計畫體制建立與法制內容的主軸，而依最後所建立之運輸計畫層級圖與體系圖(圖 6-1 和圖 6-3)，我國未來的運輸計畫應以整體性計畫來主導專案性計畫，至於計畫體制(圖 6-4)與法制內容(6.5 節)，則兼重計畫程序與整體實質內容，因此整個架構實已涵蓋了多數的運輸計畫，並非只有「整體運輸計畫」，故原研究題目中之「整體運輸計畫法」之「整體運輸計畫」恐難以真正反映研究成果之精神，本研究乃將「整體運輸計畫法」正名為「運輸計畫法」，並在文中提及較普遍而通用之運輸計畫名稱時，概以「運輸計畫」為名，只有在特定指明具有整體性(或綜合性)與專案性的運輸計畫時，才以「整體運輸計畫」或「專案運輸計畫」稱之。

此外，「運輸計畫」立法(即「運輸計畫法」)為本研究長期的法制化目標，因此制定出一涵蓋整體運輸計畫體系(包括整體性計畫與專案性計畫規範)的「運輸計畫法」，才是法制化目標的最終成果，然而任何成文法令的通過，均應經過大量專家學者長期性地投入與努力，方能凝聚共識，以竟其功(此可參考表 6.1「行政程序法」制定之過程整理)，故現階段本研究先具體分析我國運輸計畫的問題與推動運輸計畫法制化的需要性，探討改善問題的法制化方式，並擬定將來立法所應規範的草案內容，期能在本研究的基礎上，繼續推動「運輸計畫法」草案的研究，此亦本研究之所以稱為「初步研究」的真正意義所在。

具體而言，本研究之主要工作成果如下：

1. 回顧及評析美國、日本及德國的計畫體制與內涵。
2. 檢討我國各項運輸計畫辦理的情形與沿革。
3. 釐清我國運輸計畫之問題。
4. 探討我國運輸計畫相關法系的規定與法源的依據。
5. 界定運輸計畫法制化的需要性。
6. 建立我國運輸計畫的層級與體系。

7. 研擬我國運輸計畫的作業體制。
8. 分析我國運輸計畫法制化的方式。
9. 擬定運輸計畫法制化所應規範之具體內容。
10. 提出具體的法制化短、長期工作項目，以及短、長期的相關配套研究與工作項目，作為未來持續推動的基礎。

本報告各章主要內容之整理說明，列示如表 1.1 所示。

表 1.1 章節大綱整理表

編號	章節名稱	內容說明
一	緒論	研究緣起、目的、範圍、內容方法及流程、研究成果說明。
二	各國整體運輸計畫之發展	回顧及評析美、日、德三國之運輸計畫體制與內涵。
三	我國整體運輸計畫問題探討	回顧我國各項運輸計畫辦理情形與沿革，並由文獻評析、訪談調查與第一次學者專家座談會研討三方面來解析我國整體運輸規劃的問題。
四	運輸計畫相關規範與法源依據之探討	包括我國現有都市計畫法令與交通運輸法規的比較整理、行政法源依據之探討、以及運輸計畫法制化的相關課題。
五	運輸計畫法制化與體制化目標之探討	包括理想的運輸計畫體制、現況問題的因應方式、法令體系的需要性等。
六	運輸計畫法制化之方式與規範內容	包括第二次學者專家座談會的意見蒐集整理、運輸計畫體系與體制之建立、運輸計畫法制化方式之建立、運輸計畫法制化應規範內容、以及短、長期法制化與相關研究工作之具體研擬等。
七	結論與建議	本研究之具體結論與相關的建議說明。

第二章 各國整體運輸計畫之發展

本章主要探討各國整體運輸計畫之發展，以利剖析我國現行體制之各項問題及借鏡先進國家之運輸計畫體制，內容除說明運輸規劃的基本理論與一般運輸計畫之內容外，並分別探討美國、日本及德國的運輸計畫體制及內涵，分析其運輸政策與計畫的沿革、法令體系的架構、運輸計畫的體制架構、以及運輸計畫最新相關法案或法律的內容。

2.1 運輸規劃理論與運輸計畫之內容

就學理上對運輸規劃(Transportation Planning)操作的程序而言，可大致歸納為下列各項[2, 3]：

1. 分析現有的運輸問題並預測未來的運輸需求。
2. 探討可能的改善對策與限制條件。
3. 尋求各種可行的替選方案並分析其系統績效。
4. 評估各種替選方案達成預設目標的程度。
5. 提供決策者足夠的有用資訊，以便作最佳抉擇。

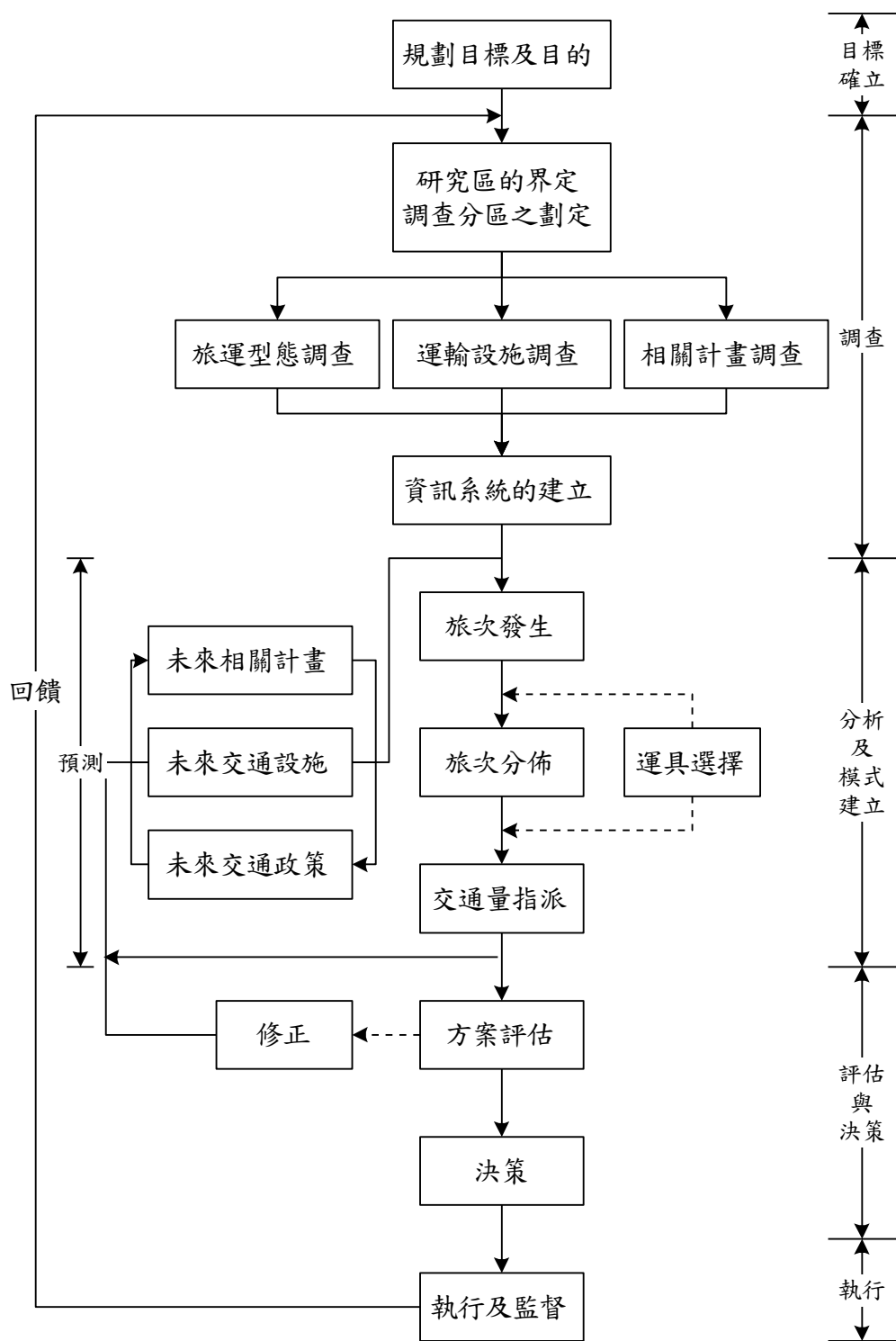
圖 2-1 即為典型的運輸規劃流程圖。此外，依據理論與實際應用內容，一般運輸規劃(或經運輸規劃所制定的運輸計畫)之探討方式和分類方式很多，大致可整理說明如后。

一、規劃年期之分類：依規劃年期之不同，運輸規劃可分為長期運輸規劃(Long-term Transportation Planning)和短期運輸規劃(Short-term Transportation Planning)兩種。

(一)長期運輸規劃:屬於大型投資之重大運輸建設規劃，規劃的年期通常在 20 年到 30 年。

(二)短期運輸規劃:指在短期內可以立即實施而產生效果的改善計畫，規劃的年期通常在 5 年以內。短期運輸規劃可包括短期的專案性運輸規劃及運輸系統管理(Transportation System Management, TSM)兩大類。

二、規劃性質之分類：依規劃性質之不同，運輸規劃則可分為策略性運輸規劃(Strategic Transportation Planning)、綜合性運輸規劃(Comprehensive Transportation Planning)及專案性運輸規劃(Transportation Projects Planning)三種。



資料來源：[4, 5]

圖 2-1 典型的運輸規劃流程圖

(一)策略性運輸規劃：規劃的性質一般以運輸部門的長期投資性策略研究為

主，考慮如何將未來可用的資金適當地分配予各主要運輸系統，確認各主要運輸系統的運輸走廊發展，建議最佳投資時程，策略性運輸規劃有時又稱為概略性規劃(Sketch Planning)。

(二)綜合性運輸規劃：依美國 1962 年所頒佈之聯邦補助公路法案[6]定義，綜合性運輸規劃的內容應包括：

1. 應視所有運輸設施為一個系統(System)。
2. 各種都市運輸工具均應包括在內。
3. 應同時考慮客運與貨運。
4. 規劃範圍包括現有都市地區及未來可能發展之都市化地區。
5. 相關行政部門及單位均應參與規劃作業，並加以溝通協調。
6. 規劃工作應有不同專長的人員參與。

因此，綜合性運輸規劃的內容較為廣泛，其進行分析時，所需的資料亦較詳細，採用的需求預測方法亦較複雜。

(三)專案性運輸規劃：專案性運輸規劃一般為長期運輸發展計畫中特定項計畫分析，主要內容包括特定系統或特定路線的評估與選擇、工程、經濟、環境、財物的可行性分析等，以作為決策定案、預算編列、工程設計及施工執行的依據，專案性運輸規劃有時又稱為可行性研究。

三、規劃範圍之分類：依規劃範圍之不同，運輸規劃又可分為國家運輸規劃(National Transportation Planning)、區域運輸規劃(Regional Transportation Planning)、都會運輸規劃(Metropolitan Transportation Planning)、都市運輸規劃(Urban Transportation Planning)及地區性運輸規劃(Local Area Transportation Planning)等四種。

(一)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。國家運輸規劃所涉及的範圍相當廣泛，內容也很複雜，一般除了領土較小的國家可以做到主計畫或綱要計畫外，其他較大的國家則只能提出政策性或策略性的規劃導向，以作為相關運輸部門研擬運輸政策或系統發展策略的依據。

(二)區域運輸規劃：區域運輸規劃主要在於探討區域內各型都市發展、區域經濟、運輸系統間的關係，由於區域之範圍可能包含一個都會區、數個地方中心都市、以及許多市鄉鎮，因此區域運輸規劃的對象乃以城際間的運輸系統為主，並包括客運與貨運。

(三)都會與都市運輸規劃：都會運輸規劃與都市運輸規劃的規劃程序、方法、和內容等均大致相同，不同之處在於都會運輸規劃的涵蓋範圍較廣，一般包括中心都市與數個周邊的衛星市鄉鎮，故其規劃範圍往往涵蓋兩個以上的不同行政區域，涉及的層面亦較複雜。至於都市運輸規劃

則主要以一個都市的行政轄區為範圍，但由於運輸是無行政界限的，不宜過於拘泥在依個都市的行政界限，因此都市運輸規劃往往也將與商業中心區活動有關的周邊地區納入規劃範圍。都會或都市運輸規劃的對象較偏於客運，尤以大眾運輸系統為主。整體而言，都會或都市運輸規劃的主要目的在於考慮都會或都市未來發展的需要，研擬都會區或都市的整體運輸系統發展計畫，故可將其歸屬於綜合性的運輸規劃，而都市運輸規劃有時亦稱為都市綜合運輸規劃 (Urban Comprehensive Transportation Planning)。

(四)地區性運輸規劃：屬於地方性的小規模運輸規劃，其規劃的範圍小於一般都會或都市的規模，以市鄉鎮為主，而規劃的內容亦以地區性的道路系統或相關運輸設施為重點。

四、運輸系統之分類：依運輸系統之不同，運輸規劃可分為公路系統規劃 (Highway System Planning)、公共運輸規劃 (Public Transportation Planning)、鐵路系統規劃 (Railway Transportation Planning)、空運系統規劃 (Air Transportation Planning)、及海運與港埠規劃 (Marine Transportation and Port Planning)。

上述各種分類方式之間並非獨立，往往具有重疊性或互補性。例如有些國家運輸規劃是屬於長期性的規劃，也是策略性的規劃；而有些都會與都市運輸規劃則是長期的綜合性規劃；專案計畫多屬於短期性的規劃等，因此大部分的運輸規劃均具有一個或數個分類性質。

至於「整體運輸規劃」之名詞，在國內首先用於民國六十五年交通部運輸計畫委員會完成的「台灣地區整體運輸規劃」，該名詞之選用係參考國外曾經使用過的名詞包括 Total Transportation Planning, Overall Transportation Planning, Comprehensive Transportation Planning 以及 Integrated Transportation Planning 等而討論決定之統一名詞，其意義涵蓋上述各種英文名詞含意[7]。

2.2 美國運輸計畫體制及內涵

有關美國運輸計畫的體制及內涵，本研究乃從運輸政策與計畫的相關法案沿革、運輸計畫的體制架構、最新法案的相關內容等三方面來加以探討，分述如后。

一、運輸政策與計畫的相關法案沿革

美國為目前都市運輸規劃發展最完備的國家之一，也是最早採用系統化程序及方法來從事運輸規劃的國家，其運輸規劃體制的發展最早可溯及 1950 年代的「芝加哥運輸研究」(CATS) [1, 4]，至於運輸規劃法定地位的建立，則始自 1934 年的「海登-卡萊法案」(The Hayden-Cartwright Act)，透過法令的規定與經費的補助誘因，奠定運輸規劃蓬勃發展的基礎。

就美國運輸計畫體制之演進而言，美國聯邦政府早期對都市或地方交通採放任的態度，一切由地方政府因地制宜全權負責[8]；至由「海登-卡萊法案」以後，政府以客觀輔助的立場，鼓勵各州從事廣泛的運輸規劃與研究；而 1944 年「聯邦補助公路法案」(Federal-Aid Highway Act)的提出，為美國聯邦政府有計畫地補助與協助各都市地區從事公路系統的建設與管理的開始，該法案以五萬人以上的都市地區(Urban Areas)為實施對象，並為了支持此項法案補助的需要，除了一般性預算外，1956 年更通過了「公路收入法案」(Highway Revenue Act)，藉由吸收燃料稅、輪胎稅等資金的方式，成立專款專用之公路信用基金(Highway Trust Fund)。1962 年之「聯邦補助公路法案」(Federal-Aid Highway Act)要求各都市地區從事運輸規劃時，需符合綜合性(Comprehensive)、協調性(Coordinate)與連續性(Continuing)之 3-C 原則，方能申請聯邦政府的經費補助。自 1963 年以後，聯邦政府即發行了各種應用 3-C 來進行都市運輸規劃的程序與方法手冊，並在各地展開相關的訓練課程，使得運輸從業人員能夠很容易地進入狀況；至 1965 年時美國已有 224 個都市地區從事 3-C 之運輸規劃，成效頗豐。1964 年通過「大眾運輸法案」(Urban Mass Transportation Act, UMTA)，都市大眾運輸系統之建設與管理成為聯邦政府補助與都市運輸規劃的重點，其中聯邦政府依法將對合乎規劃要件的都市地區，給予捷運建設經費 2/3 的資助，除了促進大眾運輸的規劃與研究外，也幫助了都市公車系統的改善和大眾捷運系統的建設。1970 年代起，由於能源危機與社經環境改變的影響，運輸規劃的程序與內容逐漸走向多元化，1969 年美國聯邦運輸部成立了公路安全局(National Highway Bureau)，運輸安全成為交通運輸改善之一環；1969 年通過「環境法案」(National Environment Policy Act)要求交通建設要做環境影響評估；1970 年「都市大眾運輸法案」要求考慮殘障人士運輸問題；1974 年「公路節約能源法案」，要求考慮運輸能源之節省，在都市運輸規劃中需要從事能源權變計畫(Energy Contingency Plan)；1975 年聯邦公路總署(FHWA)與都市大眾運輸總署(UMTA)聯合頒佈了一項都市運輸規劃法規(FHWA-UMTA Joint Regulations on

Urban Transportation Planning)，要求人口在二十萬以上的都市，必須在其運輸改善計畫(Transportation Improvement Program, TIP)中，包含短期的運輸系統管理(Transportation System Management, TSM)，才能獲得聯邦政府的經費補助；1977 年通過的「空氣清潔法案」(The Clean Air Act)[9]，除了再度強調運輸系統管理的重要性外，對於運輸規劃應配合都會區空氣品質標準的要求，亦多有規定；1982 年「大眾運輸法案」開始鼓勵私人部門參與交通運輸建設與管理；1991 年通過的「運具間陸面運輸效率法案」(Intermodal Surface Transportation Efficiency Act, ISTEA)，內容更是廣泛，大致涵蓋了：(1)具體落實美國國家運輸政策的執行；(2)強調運輸規劃的架構、程序和方法，除了要求重視整體的易行性、環境與社區目標外，並要求規劃程序必須包括運輸系統管理(Transportation System Management, TSM)來增加現有運輸系統的使用，以及運輸需求管理(Transportation Demand Management, TDM)來減少運輸需求的負荷；(3)20 萬人口以上的都會區必須發展一個擁擠管理系統(Congestion Management System, CMS)，強調現有及新運輸設施的最適使用，以減少交通擁擠與空氣污染；(4)運輸規劃的程序由 3C 擴展至 5C，即強調綜合性(Comprehension)、連續性(Continuity)、協調性(Coordination)、溝通性(Communication)(加強公眾民意之參與)、一致性(Consistency)(政府各部門政策之一致性)；(5)智慧型運輸系統的發展等項目，可謂將歷來各法案之課題加以擴充。至於最近通過的「21 世紀運輸公平法案」(The Transportation Equity Act for the 21st Century (TEA-21))，則是繼續推動「運具間陸面運輸效率法案」之相關項目。

縱上所述，美國運輸計畫體制的發展頗為成熟，而計畫要求的內容與方式，則隨著社會經濟之變遷而不斷變動。大致上，其變動的程序[8]為：(1)交通問題特性與社會經濟之限制引導運輸政策；(2)運輸政策通過相關法案；(3)法案中明列執行之方向、程度、與年期，以及資金分配或賞罰之標準。

表 2.1 為美國運輸規劃歷年之聯邦法案沿革與其主要的內容整理表。

表 2.1 美國運輸規劃之聯邦法案沿革與主要內容整理

年代	法案	衝擊
1934	海登-卡萊法案 (Hayden-Cartwright Act)	<ul style="list-style-type: none"> •規定 1.5% 以內的聯邦公路基金補助各州的經費可用於運輸規劃與研究。 •首先提供運輸規劃發展的明確誘因。
-	芝加哥運輸研究 (Chicago Area Transportation Study, CATS)	<ul style="list-style-type: none"> •將市區內的所有運輸設施視為一個整體系統來規劃。 •今日都市綜合運輸規劃程序的典範。
1962	聯邦補助公路法案 (Federal-Aid Highway Act)	<ul style="list-style-type: none"> •鼓勵綜合性運輸系統的建立。 •明文規定長期公路計畫之建立，必須協調其他運具。 •各州或地方社區的公路計畫，均須基於連續性 (Continuing)、綜合性 (Comprehensive)、與協調性 (Cooperative) 規劃程序，才能獲得聯邦政府的經費補助。 •強調 3C 之綜合運輸規劃基本要義： <ol style="list-style-type: none"> 1.應視所有運輸設施為一個系統。 2.各種都市運輸工具均應包括在內。 3.旅客與貨物兩種運輸均應加以考慮。 4.規劃範圍不僅考慮現有都市地區，而且應包括未來可能發展的所有都市化地區。 5.相關的行政部門或單位應參與規劃作業與協調。 6.規劃工作應有各種不同專長的人員參與。 •界定規劃範圍的都市化地區。
1963	3C 指導手冊 (Guidelines for Implementing the 3C Process)	<ul style="list-style-type: none"> •所有都市化地區，皆將運輸規劃過程標準化，促使其規劃技術快速發展。
1964	都市大眾運輸法案 (Urban Mass Transportation Act)	<ul style="list-style-type: none"> •鼓勵都會大眾運輸系統的規劃。 •建立聯邦對捷運設施及技術的補助支援制度，按此制度所作的規劃，可由聯邦補助成本的 2/3；規劃中若缺乏綜合性規劃時，聯邦補助的上限僅為 50%。 •大眾運輸研究、發展和實證等計畫的建立。

資料來源：[1, 6, 8, 10, 11]，本研究整理

表 2.1(續) 美國運輸規劃之聯邦法案沿革與主要內容整理

年代	法案	衝擊
1965	住宅及都市發展法案 (Housing and Urban Development Act)	• 授予地方組織為綜合性規劃的主管單位。
1966	1964 年 UMT 法案修訂 (Amendments to UMT Act of 1964)	<ul style="list-style-type: none"> • 建立計畫的 2/3 必須用於支援規劃、工程及地區性捷運計畫的設計，期使引導聯邦政府批准申請。 • 建立大眾運輸管理訓練的認可制度。 • 建立新系統技術的相關計畫。
1966	運輸部 (DOT) 法案 (Department of Transportation Act)	<ul style="list-style-type: none"> • 成立美國運輸部(DOT)，注重聯邦運輸政策之協調整合。 • 對公有之野生動物棲息地、休憩區、公園和公共或私人古蹟等提供保護，免於受到公路建造的衝擊。
1966	示範城市及都會發展法案 (Demonstration Cities and Metropolitan Development Act)	• 藉由一個廣泛的機構建立，整合長期綜合性發展計畫，並回顧聯邦補助申請法案。
1967	美國運輸部政策與程序備忘錄 50-9 (U.S. DOT Policy and Procedure Memorandum 50-9)	• 界定都市運輸規劃的 3C 程序，並包括涵蓋的管轄範圍、規劃要素、研究範圍和公民參與。
1968	聯邦補助公路法案 (Federal-Aid Highway Act)	<ul style="list-style-type: none"> • 美國運輸部不得通過使用公有公園遊憩區或野生動物棲息地或水資源保護區的計畫或方案，除非(1)沒有其他可行的方案；(2)所有可能將損害減至最低的努力均已確實被執行。 • 公聽會的需求。
1968	政府部門間之整合法案 (Intergovernmental Cooperation Act)	• 對於聯邦補助建立的計畫或方案，在規劃過程中須儘量納入國家的(National)、州的(State)、區域的(Regional)、以及地區的(Local)意見。

資料來源：[1, 6, 8, 10, 11]，本研究整理

表 2.1(續) 美國運輸規劃之聯邦法案沿革與主要內容整理

年代	法案	衝擊
1968	重組計畫 No.2 (Reorganization Plan No. 2 from the President to Congress)	•在運輸部(DOT)下成立都市大眾運輸總署(Urban Mass Transportation Administration, UMTA)，並且將現有的都市大眾運輸計畫工作從住宅與都市發展部(The Department of Housing and Urban Development)移轉至運輸部。
1968	美國運輸部指導備忘錄 50-4-68 (U.S. DOT Instructional Memorandum 50-4-68)	•「操作性規劃」界定組織架構並提供未來都市運輸規劃特定程序的說明。 •提供技術方法、再評估及計畫回顧安排之額外指導方法。
1969	美國管理及預算循環處 A-95 (U.S. Office of Management and Budget Circular A-95)	•鼓勵計畫方案公告與回顧檢討系統的建立。 •地區性綜合規劃單位之需求，以針對所提出之計畫方案與地區的規劃發展關係提供評論。 •聯邦單位應公告受獎勵之州長。
1969	聯邦公路管理經營政策與程序備忘錄 20-8 (Federal Highway Administration Policy and Procedure Memorandum 20-8)	•公路建設方案須經兩次的公聽會程序。 •必須考慮社會、經濟和環境衝擊的整體範圍。
1969	環境品質改善法案 (Environmental Quality Improvement Act)	•建立環境品質辦公室(The Office of Environmental Quality)。
1969	國家環境政策法案 (National Environmental Policy Act)	•在涵蓋方案討論與無法避免之負面效果的主要聯邦活動中，應納入環境議題的相關內容。 •須有一系統化地自我嚴格規劃(interdisciplinary)及決策執行的方法。 •聯邦資助的重要工程計畫，均須提出環境影響評估報告書，且要經過大眾公聽的程序。 •規劃和決策應有系統性的學科間整合方法。 •建立環境品質委員會以執行政策。

資料來源：[1, 6, 8, 10, 11]，本研究整理

表 2.1(續) 美國運輸規劃之聯邦法案沿革與主要內容整理

年代	法案	衝擊
1970	正式修訂空氣清潔法案 (Amendments to Clean Air Act)	<ul style="list-style-type: none"> •建立環境保護局，主管空氣品質標準之設定。 •各州執行之計畫(SIP)應符合這些標準。 •設定符合 EPA 的環境品質標準之時限。 •低成本和交通管理活動的強調。
1970	都市大眾運輸補助法案(Urban Mass Transportation Assistance Act)	<ul style="list-style-type: none"> •注重低成本及交通管理。 •對於老年人和殘障者等特殊需求者，應建立必要的大眾運輸系統。 •須舉辦環境衝擊之公聽會。
1970	聯邦補助公路法案 (Federal-Aid Highway Act)	<ul style="list-style-type: none"> •建立聯邦補助之都市系統(Federal-aid Urban Systems, FAUS)。 •主導公路基金運用於公車等大眾運輸計畫之開支。 •推廣指導方針，以確保將負面的經濟、社會和環境效果，完整地納入公路方案中考量。 •增加對州際運輸計畫之聯邦出資比例至 70%。 •修正第 134 條以訂定任何人口超過 5 萬人以上的都市區域，其公路計畫之建造應經地方主管單位之協調與諮商。
1970	史料保存法案 (Historic Preservation Act)	<ul style="list-style-type: none"> •要求內政單位公開已登記之國家史物地點，一旦這些地點被選定為史物地點，便受限於第四章的條款要求。
1970	魚與野生動物整合法案 (Fish and Wildlife Coordination Act)	<ul style="list-style-type: none"> •任何美國聯邦補助之計畫涉及到水資源時，須經由相關單位之諮詢與協調。
1971	聯邦公路經營教育備忘錄 50-3-71 (Federal Highway Administration Instructional Memorandum 50-3-71)	<ul style="list-style-type: none"> •建立 3C 程序的年度驗證程序。
1972	政策與程序備忘錄 90-4 「程序指導案」 (Policy and Procedure Memorandum 90-4 “Process Guidelines”)	<ul style="list-style-type: none"> •各州應在進行公路規劃時，應建立其行動計畫以描述規劃的組織與程序，且對於不同分類之計畫允許不同的程序。 •課題含括(1)社會、經濟和環境的影響；(2)行動的其他過程；(3)其他單位或公眾的參與；(4)執行結果的反應；(5)財政和其他資源。

資料來源：[1, 6, 8, 10, 11]，本研究整理

表 2.1(續) 美國運輸規劃之聯邦法案沿革與主要內容整理

年代	法案	衝擊
1972	UMTA 操作手冊附錄二 (UMTA Order 1000.2, the UMTA External Operating Manual, Appendix 2)	•提供予都市大眾運輸規劃相關規範之陳述。
1973	聯邦補助公路法案 (Federal-Aid Highway Act)	•通過 FAUS 基金在大眾運輸計畫上的預算編列。 •成立可用之資金以供各州任命之單位負責都市區域的 3C 程序。 •大眾運輸相關計畫的規定。 •都市系統的方案計畫須配合 134 條的規劃流程。
1973	成立環境影響報告之環境品質委員會 (CEQ, Preparation of Environmental Impact Statements)	•制定詳細的環境報告。提供聯邦部門與相關單位 •指導各部局處建立標準程序。。
1974	運輸部命令 5610.1B (DOT Order 5610.1B)	•屬於運輸部之環境衝擊說明的正式程序。
1974	州際系統部分規定 (Interstate System Revisions)	•執行 1973 年聯邦補助公路法案 (Federal-Aid Highway Act) 中有關州際部分之相關事宜。
1974	全國大眾運輸補助法案 National Mass Transportation Assistance Act	•授權聯邦主導都市大眾運輸系統之營運補助。
1975	生態危害法案 (Endangered Species Act)	•禁止對聯邦條列之現存植物或動物產生進一步危害之聯邦相關活動(包括公路建造)。
1975	FHWA 與 UMTA 都市運輸規劃聯合規則 (FHWA-UMTA Joint Regulations on Urban Transportation Planning)	•對於持續性聯邦補助的條件： 1. 由州政府主管(州長)在每一都市區域成立都會區規劃組織(Metropolitan Planning Organization, MPO)。 2. 標準化的規劃工作計畫和計畫說明書。 3. 短期的運輸系統管理 (Transportation System Management, TSM) 規劃。 4. 運輸改善計畫 (Transportation Improvement Program, TIP) 和決定下一年度計畫方案的年度要素。 5. 對於老年人和殘障者所需之規劃。

資料來源：[1, 6, 8, 10, 11]，本研究整理

表 2.1(續) 美國運輸規劃之聯邦法案沿革與主要內容整理

年代	法案	衝擊
1976	都市大眾運輸總署之主要大眾運輸投資(UMTA, Major Mass Transportation Investments)	<ul style="list-style-type: none"> •依聯邦補助主要投資之要求，計畫需附上運輸替選方案、分析及最終環境影響評估報告書。 •建立都市大眾運輸總署(UMTA)方案分析與檢討的原則與程序。
1977	大眾運輸及特殊使用公路計畫(Mass Transit and Special Use Highway Projects)	<ul style="list-style-type: none"> •授權公路基金使用於大眾運輸和高承載車輛等相關計畫。
1977	聯邦水污染管制法案(Federal Water Pollution Control Act)	<ul style="list-style-type: none"> •除非取得 Army Corps of Engineers(404 條)的許可，否則禁止傾倒廢土或相關材料在水源地區域。
1977	空氣清潔法案(Clean Air Act)	<ul style="list-style-type: none"> •加強運輸系統管理的重要性。 •強調運輸規劃應配合達到都會區的空氣品質標準。
1978	都市大眾運輸總署之軌道運輸政策導向(UMTA Policy Toward Rail Transit)	<ul style="list-style-type: none"> •確認並補充先前 UMTA 方案分析與檢討的原則與程序。
1978	陸面運輸補助法案 Surface Transportation Assistance Act	<ul style="list-style-type: none"> •訂定 1986 年 9 月 30 日為所有州際組織系統建立或指派的期限。 •成立可用的基金供州際系統重建直到 1980 年的會計年度(Fiscal Year, FY)。 •建立州際系統整修養護之指導手冊。 •建立公路橋樑重建和大型整修計畫。 •建立區域計畫之認定方式(UMT 法案第 18 條)。
1980	環境衝擊與相關程序之最終規則(Environmental Impact and Related Procedures: Final Rule)	<ul style="list-style-type: none"> •建立聯邦公路總署(Federal Highway Administration, FHWA)和都市大眾運輸總署(Urban Mass Transportation Administration, UMTA)下的特定 NEPA 規範。 •確立不同等級規劃所須提出的文件要求。 •提出單位檢討之範圍程序。

資料來源：[1, 6, 8, 10, 11]，本研究整理

表 2.1(續) 美國運輸規劃之聯邦法案沿革與主要內容整理

年代	法案	衝擊
1981	FHWA 與 UMTA 對都市運輸規劃之最終暫行規則 (FHWA-UMTA, Urban Transportation Planning: Interim Final Rule)	<ul style="list-style-type: none"> •建立人口數低於 20 萬人地區之簡單規劃程序。 •給予州政府或地方政府更多的自由彈性以決定適當的都會區規劃組織 (Metropolitan Planning Organization, MPO) 架構。 •鼓勵各地區之都市運輸規劃單位能針對各地區之特性從事規劃。
1981	FHWA 與 UMTA 對新興地區都市規劃規範應用之政策 (FHWA-UMTA Policy on the Applicability of Urban Planning Requirements in Newly Designated Areas)	<ul style="list-style-type: none"> •95 個新興都市地區(從 1980 年以來)規劃與計畫要求負擔之最小化。 •給予新興地區兩年的緩衝期以達到相關之標準。 •允許新興地區 MPO 的暫行成立，利用現有的單位尤佳。
1982	陸面運輸補助法案 (Surface Transportation Assistance Act)	<ul style="list-style-type: none"> •提供公路和大眾運輸計畫方案的額外經費補助。 •將公路信託基金之大眾運輸部分予以分離出來。 •建立公路信用基金之大眾運輸會計制度。
1983	FHWA 與 UMTA 對都市運輸規劃之最終規則 (FHWA-UMTA, Urban Transportation Planning, Final Rules)	<ul style="list-style-type: none"> •提昇州政府在指導都市運輸規劃的角色地位。 •減少規劃程序之要求項目(例如 TSM 規劃可不需要)。
1984	旅次減少條例 (Trip Reduction Ordinance, TRO, in Pleasanton, California)	<ul style="list-style-type: none"> •要求各企業配合減少汽車運輸旅次的法律依據範例。
1984	都市大眾運輸主要投資政策 (UMTA Urban Mass Transportation Major Capital Investment Policy)	<ul style="list-style-type: none"> •更新評估地方大眾運輸投資案的過程與方法。
1987	陸面運輸補助法案 (Surface Transportation and Uniform Relocation Assistance Act, STURAA)	<ul style="list-style-type: none"> •規範 1987-1997 年間花費 870 餘億支持公路、安全與捷運等建設與管理規劃。

資料來源：[1, 6, 8, 10, 11]，本研究整理

表 2.1(續) 美國運輸規劃之聯邦法案沿革與主要內容整理

年代	法案	衝擊
1989	建立國家運輸政策計畫	-
1990	國家運輸政策說明書 (National Transportation Strategic Planning Study)	<ul style="list-style-type: none"> •確立美國未來運輸投資與建設計畫的新方向。 •界定美國運輸部未來 15 年之運輸政策，包括公路、鐵路、大眾運輸、空運、水道、管道與國防運輸。
1991	修訂空氣清潔法案(Clean Air Act Amendments)	<ul style="list-style-type: none"> •新空氣污染標準與賞罰之規定。
1991	運具間陸面運輸效率法案 (Intermodal Surface Transportation Efficiency Act, ISTEA)	<ul style="list-style-type: none"> •規範 1992-1997 年間花費 1600 餘億元支持公路、安全與大眾運輸等建設與管理之規劃。 •具體落實美國國家運輸政策的執行。 •強調運輸規劃的架構、程序和方法，除了要求重視整體的易行性、環境與社區目標外，並要求規劃程序必須包括運輸系統管理(Transportation System Management, TSM)來增加現有運輸系統的使用，以及運輸需求管理(Transportation Demand Management, TDM)來減少運輸需求的負荷。 •20 萬人口以上的都會區必須發展一個擁擠管理系統(Congestion Management System, CMS)，強調現有及新運輸設施的最適使用，以減少交通擁擠與空氣污染。 •運輸規劃的程序由 3C 擴展至 5C，即強調綜合性(Comprehension)、連續性(Continuity)、協調性(Coordination)、溝通性(Communication)(加強公眾民意之參與)、一致性(Consistency)(政府各部門政策之一致性)。 •ITS 的相關研究與發展。
1998	21 世紀運輸公平法案(The Transportation Equity Act for the 21 st Century (TEA-21))	<ul style="list-style-type: none"> •繼續推動「運具間陸面運輸效率法案」之相關項目。

資料來源：[1, 6, 8, 10, 11]，本研究整理

大致上，美國運輸規劃的發展是屬於國家整體運輸政策計畫的推動，因此中央的聯邦政府主導了重要的運輸計畫目標與方向，並保留部分的決策彈性予地方政府單位；而中央與地方的基本運作機制則在於「經費的補助」，亦即中央在法令中明訂未來運輸政策的發展方向，並提出運輸計畫接受政府經費補助的條件，故地方若有需要中央的經費補助，便須符合相關的法規內容要求。由於地方政府在運輸計畫的推動上，大多需要中央的經費補助，因此透過此種機制的操作，可將每一階段的運輸政策予以落實執行，達到效果。然而此種機制的運作有一最大的限制條件，即中央聯邦政府的經費必須充裕，以應付各個通過申請程序之地方建設所需總額，否則會產生經費籌措與分配的問題。

二、運輸計畫的體制架構

就體制架構而言，美國運輸計畫體制的主要架構，可包括規劃單位、規劃經費、規劃程序與內容三大部分[8]，以下分別加以說明。

(一)規劃單位

美國負責運輸規劃實質操作之主要單位為「都會區運輸規劃組織」(Metropolitan Planning Organization, MPO)，「都會區運輸規劃組織」緣起於1962年聯邦補助公路法案對於整體性運輸規劃3C之要求，該單位乃專職於都市運輸規劃以期獲得聯邦政府之經費補助。發展多年，目前在美國各州之運輸法規(State Transportation Code)中皆明確地界定「都會區運輸規劃組織」之功能、組織與職掌，亦即在地方政府與州政府之同意之架構下推動「都會區運輸規劃組織」之工作程序。不過，如同聯邦法規(Code of Federal Regulation, CFR)第450節中所述，「都會區運輸規劃組織」旨在提供合作之管道，不宜妨害原行政體系之職權。因此，對於都市地區之運輸問題，「都會區運輸規劃組織」中由相關機關被選出來與經指派來的代表，對其組織的職掌形成一個決策單位，而規劃與行政工作則由其所屬之技術協調委員會(Technical Coordinating Committee, TCC)負責執行。大致上，「都會區運輸規劃組織」主要的產出有兩大類，分別是：

(1)長期(20年)之都市運輸規劃與短期(3~5年)的運輸系統管理(TSM)規劃。

(2)運輸改善計畫(Transportation Improvement Program, TIP)條列近年期望實施的專案及年度工作計畫。

(二)規劃經費

「都會區運輸規劃組織」之工作成果為各相關行政單位推動交通建設與管理時，獲得聯邦補助之必要條件，而聯邦政府有大量且穩定的經費吸引州政府與地方政府來申請。此外，如前所述「都會區運輸規劃組織」提供都市地區之相關行政與民意單位一個理性地討論與合作機會。因此，州政府與地方政府均願意支持與配合其之工作。除了州與地方政府之資助外，「都會區運輸規劃組織規劃經費」之主要來源仍是有聯邦法案依據之穩定財源。其主要來源包括三個部分：

- (1)聯邦公路總署依法提撥公路經費之 2%補助公路系統規劃。
- (2)聯邦捷運署依法提供捷運系統規劃費。
- (3)都會區規劃基金(Metropolitan Planning Funds)。

(三)規劃程序與內容

「都會區運輸規劃組織」中的技術支援委員會在執行都市運輸規劃工作時，必須符合相關法案與規範之規定，方能滿足聯邦之要求。至於規劃的程序與內容，則均明定於各次的法案中，法案中強調合理的規劃程序、方法、以及內容，但並不界定合理的規劃結果，以「合理的程序產生合理的結果」精神為導向，保留地方政府適當的執行空間，而事實上，各地的「都會區運輸規劃組織」亦應具有相當能力判斷各方案的價值，因此聯邦政府只作程序上的審核而不作結果的檢核。

就規劃程序與內容的整個運作流程而言，缺乏事後的評估與檢核工作應是目前美國運輸計畫體制中較弱的一環。

三、最新法案的相關內容

在最新法案的相關內容方面，本研究翻譯整理「21 世紀運輸公平法案」(The Transportation Equity Act for the 21st Century (TEA-21))，並摘錄其重要內容說明如后。

(一)主要特色

1. 為一為期六年的發展計畫（自 1998 至 2003 年）。
2. 提昇都會區經濟活力，重點在提高其全球競爭力，生產力和效率性。
3. 加強運輸系統中各種運具使用者的保護和安全措施。
4. 增加人與貨物之可及性和流通性之選擇。
5. 保護環境、節約能源，並改善生活品質。
6. 增進運輸系統中不同運具間之整合。
7. 鼓勵更有效率的運輸系統管理與運作。
8. 強化現有運輸系統之維修保養功能。

(二)補助內容

1. 每年之聯邦補助總經費上限為：

(1)\$21,500,000,000	1998;
(2)\$25,431,000,000	1999;
(3)\$26,155,000,000	2000;
(4)\$26,651,000,000	2001;
(5)\$27,235,000,000	2002;
(6)\$27,681,000,000	2003。
2. 公路信託基金保證回歸至少 90.5%給地方。
3. 一般稅收存入公路信託基金之部分，固定用於交通運輸。
4. 聯邦補貼之原則：績效評估、工程預算編列評估、行政協調能力。

5. 透過聯邦補助機制之運作，提供各地方補助的之所需，達到公平、效率的目標。

2.3 日本運輸計畫體制及內涵

日本運輸計畫的體制與內涵，可從其交通政策的發展沿革與法令體系、運輸計畫的體制架構、以及運輸計畫相關法令的內容等三方面來加以探討，分述如后。

一、交通政策的發展沿革與法令體系[12]

日本的交通政策，牽涉到國土規劃、都市計畫、公路、鐵路、海運、空運建設等六個領域，在 1997 年 12 月 3 日，日本中央部會改革會議（俗稱行政改革會議）提出最終報告前，國土規劃原由內閣總理府下的「國土廳」負責，都市計畫由「自治省（省，相當於我國的部會，以下皆同）」負責，公路建設由內閣之下的「建設省」負責，其餘的鐵路、海運、空運建設，則由「運輸省」負責；而預計若根據行政改革會議所提之「中央省廳改革基本法草案（1998 年已送國會審議）」能夠在國會通過，則中央部會改組後，國土廳、建設省、運輸省等機關，將合併為「國土交通省」，俾能統一土地與交通事權，而作整體的國土與交通歸劃。

在擬議合併上述各機關之前，日本的交通政策，在歷史上，原有其社、經、政的時代脈絡。在此脈絡下，亦制訂了各時代的交通政策及具體的運輸法規。政策上，總觀來看，大約是以「鐵路建設」為主；而法規中最具特色的則是在各種交通建設中的「審議會」，以及執行各種交通建設的「公團」。為求瞭解日本全盤交通政策的歷史與理念，以及具有特色的細部法規，本研究乃就「日本交通政策」與「日本交通相關法規」來加以說明，分述如后。

（一）日本交通政策論

1. 日本交通政策的發展沿革

日本交通政策的發展沿革，可依時代背景劃分為 1997 年 12 月 3 日以前與 1997 年 12 月 3 日以後兩部分。

（1）1997 年 12 月 3 日以前

日本自明治維新（1868）後，為發展成近代化國家，乃在「富國強兵、振興產業」的口號下，進行了各種改革。其中，在交通部門方面，將鐵路的發展作為改革的核心，旁及於港灣及公路的整備等項目。首先，在 1872 年 9 月，開通了東京都及神奈川縣的新橋——品川——橫濱鐵路線，同時進行對海運業的補助、船員的養成，以及以近代化土木技術修築港灣的工事。中（清朝）日戰爭時，因採取資本主義的經濟體制，而導致私人對鐵路的興建及地下鐵的建設發生了濃厚的興趣。但，當時的日本政府以為，鐵路的興建係國家的命脈，故採取由國家負責推動鐵路事業的一貫政策。1906 年，基於鐵

路國家化政策，乃在「鐵路國有法」下，將全國鐵路的新開路線，全部收購為國有。至明治末期，日本全國的鐵路骨幹大致已經完成。

第一次世界大戰後的大正時期（1900~1910 年代），為因應經濟的發展及工業化的到來，日本更在鐵路國有化的基礎下，將已成網狀的國鐵，其幹線部分予以鋪設雙軌，未有鐵路的地方則開發許多支線，以便增加鐵路的運送能力。在這一時期（1910~1920），對於鐵路的建設，原有「重建為主修建為輔」及「修建為主重建為輔」的兩種意見，「重建為主修建為輔」乃是指日本鐵路原為窄軌，運送能力有限，故有一部份人，如政黨憲政會及民政黨等政治人物，主張應全盤翻修幹線為寬軌，而放棄地方支線的建設；「修建為主重建為輔」則是指在有限的預算下，有一部份人，如政友會的政治人物等，主張與其重建鐵路幹線，不如以修建地方的支線為要。若以長期眼光來看，原以前者為是，但因當時的政權變換頻仍，前者終於不敵後者的主張。

到了昭和初期（1920），雖然仍持續大正時代的交通政策，但因世界性的不景氣，致其政策已明顯改採「支援海運及振興造船業」。陸上交通部分，則因汽車的發達，致使都市地區也普遍使用起公共汽車、計程車、私家車及卡車。航空部分，則民間航空公司也跨足國際，經營起東京---大阪---福岡---京城---大連的定期國際航線來。第二次大戰時期，因海上運送的危險性及石油消費的限制，故陸上汽車及海運都受到壓抑，而以鐵路替代大部分的交通運輸。因此，自明治時期以至第二次世界大戰，日本的交通政策幾乎以「發展鐵路」為主。

第二次世界大戰後，日本的交通政策史，又可分為 1945 年開始的「交通復興期」，1955 年開始的「交通成長期」，以及 1973 年（石油危機年）以後的「交通調整期」等三個時期。在交通復興期內，因為日本國內幾乎沒有車輛，而海運所需的船舶又下降至最盛期的 10% 左右，以致雖然鐵路在大戰時期也飽受催毀，但仍然要負起國內的運送大任。在此時期中，日本成立「國鐵公社」，將鐵路的營運及監督分開，並以純日本式的交通體系及經營方法，勉力進行提高國鐵運輸量的工作。此後不久，便開始汽車的生產，同時也開始海運方面的造船計畫。但一直到 1953 年，「有關道路整備費等財源之緊急處置法」通過後，才出現以石油稅作為公路建設財源的契機，接著 1958 年又有「道路整備緊急處置法」，此後乃正式有了公路建設的政策性規劃。

在交通成長期內，整個交通政策，幾乎都以各種交通工具運輸量的增加為目標。1956 年成立國內航空網，同時確立「綜合交通整備對策」；1960 年再以「全國綜合開發計畫」及「新全國綜合開發計畫」為綱，希冀充實社會的交通資本，此時，不僅綜合的交通政策成為焦點，同時，交通安全及交通公害等對策，也變成眾所矚目的課題；1971 年開始注意國鐵的財政再造；

1973 年成田國際機場的開發，又成為亟需的新任務。

在交通調整期內，仍然以國鐵的財政再造為最大的問題，但對現狀幾乎無所改變。此外的交通政策，則增加了交通安全、交通公害的防止、海運及造船業的不景氣，以及國際航空、新海洋秩序等國際性的問題。

由上可知，日本的「綜合交通政策」，直至 1959 年才第一次出現，這種綜合性的交通政策，與經濟計畫及行政計畫，蔚為國土綜合開發計畫的一環，是一個很大的進步。在此之前的「鐵路政策」、「公路政策」、「汽車政策」、「海運政策」等，率皆各自為政，不僅全國，即使連都市地區亦無綜合的交通政策。譬如，鐵路、汽車、海運等政策及營業的許可與監督，由運輸省負責；汽車的製造，由通產省負責；公路政策，由建設省負責；而 1960 年以後的交通安全，由總務廳負責；汽車的交通管理，由警察廳負責；汽車的公害問題，則由環境廳負責。這種垂直分割的管理體系，實在無法形成綜合的交通政策。雖然，運輸省除其所掌管的鐵路、海運、空運等業務外，在形式上也是汽車交通政策及都市交通政策的立案及執行機關，但實際上對公路建設與維護根本沒有指導能力。此外，有關都市交通的綜合性觀點，更遲至 1971「運輸政策審議會」及「都市計畫中央審議會」成立後，才開始出現。

綜上所述，本時期日本交通政策的發展沿革，可整理表 2.2 所示。

表 2.2 日本交通政策發展沿革整理表

年次	事 項
1955	經濟自立五年計畫。 唱言「考量各交通工具的特質，為避免雙重投資，及調和各運輸機關間的發展，必須以綜合的觀點，樹立國內的運輸政策」。
1955	藉著國土開發縱貫汽車路線建設法案的提出，由三木武夫運輸大臣提案，理解到綜合交通政策的必要，因而創設交通審議會。 藉著「有關樹立日本交通政策基本方針」之諮詢及答辯，而強調綜合交通政策的必要性。
1957	新長期經濟計畫。 唱言因應鐵路、汽車、船舶、航空器等交通工具的特色，而確立各運輸領域，並基於締造相互支援的綜合運輸體系，而增強運輸能力及完成交通的近代化。
1960	日本合理交通體系的確立，納入「國民所得倍增計畫」的一部，而其執行機關的「交通體系小委員會」，也發表了「確立合理交通體系政策的基本方針」。
1962	全國綜合開發計畫。
1965	中期計畫創造交通的願景。
1967	經濟社會發展計畫與精算投資額。
1969	新全國綜合開發計畫。
1971	運輸政策審議會發表「有關綜合交通體系的答辯」。
1971	都市計畫中央審議會發表「有關都市交通設施綜合計畫及整備的答辯」。 建設省發表「有關綜合交通政策的基本思考」。 警察廳發表「綜合交通計畫下的道路交通管理」。
1971	臨時綜合交通問題閣僚協議會，發表成為日本交通政策基盤的「綜合交通體系報告」。

資料來源：[12]

(2)1997 年 12 月 3 日以後

最近數年，日本政府一直感於行效率不彰，而思有以改革。其改革方向自中央部會始，企圖將目前的部會再整合及縮編，以達政府組織在垂直及水平兩方面的業務分工，能夠再分工及再整合。因而，自 1996 年 11 月 28 日起，組成「行政改革會議」，並以總理大臣為會長，開始擬議中央部會的整合及縮編方向。其間曾經數次會議及報告，至 1997 年 12 月 3 日，行政改革會議始提出最終報告，內閣並據以作成「中央省廳改革基本法草案」，於 1998 年送國會審議。

我們從該「最終報告」中可以看出，行政改革會議擬議將目前的國土廳、北海道開發廳、運輸省、建設省等與國土開發及交通政策有關的部會，重新組合成一個「國土交通省」，以有效綜合社會資源，達成交通及各項民生的需求。雖然，中央省廳改革基本法草案，尚未經國會審議通過，但行政改革會議所提之最終報告卻極具參考價值，因為從該報告中可以看出日本政府的改革方向，同時，也是我國政府將來改革時，可以參考的策略之一。基於這種考量，故於本節中擬將該報告有關國土交通省的部分，完整地加以敘述。

a. 任務與行政目的

包括國土的綜合及體系性開發與利用，以及為達此目的所做的社會資源整合性的整備(以現行的建設省、運輸省、國土廳、北海道開發廳為主而設)。

b. 主要行政機能

包括國土計畫、都市整備、住宅土地、治水水利、公共設施的整備與管理(公路、鐵路、航空、港灣等)、北海道開發、運輸事業、安全管理、海上保安、氣象、觀光等。

c. 機能與政策的反省

包括為綜合規劃國土應採取體系性的編組，社會資源的整備，應整合性、有效地實施社會相關資源的整備，應強化地方的主體性並反省國家的任務，由軟硬體兩方面綜合交通體系的整備，運輸相關行政供需調整的管理，徹底依市場原理大幅縮小行政介入，航空管制業務的機器整備，活用民間的資源等方面。

d. 與其他部會的關係

包括社會資源綜合整備計畫方面，應經由經濟財政諮詢會議審議；有關北海道的開發行政，國土交通省應繼承現行北海道開發廳的任務與機能，並進行相關預算的統合精算，而國土交通省亦應比照以往相同的處理方式，將預算移撥農林水產省，並指導監督北海道開發局；交通安全行政方面，應承擔各部會平行調整的機能。

(二) 日本交通相關法規[13]

在交通運輸法規方面，日本交通運輸法規的體系大致如圖 2-2 及表 2.3 所示。表 2.4 則是日本現有的都市計畫法令體系整理表。

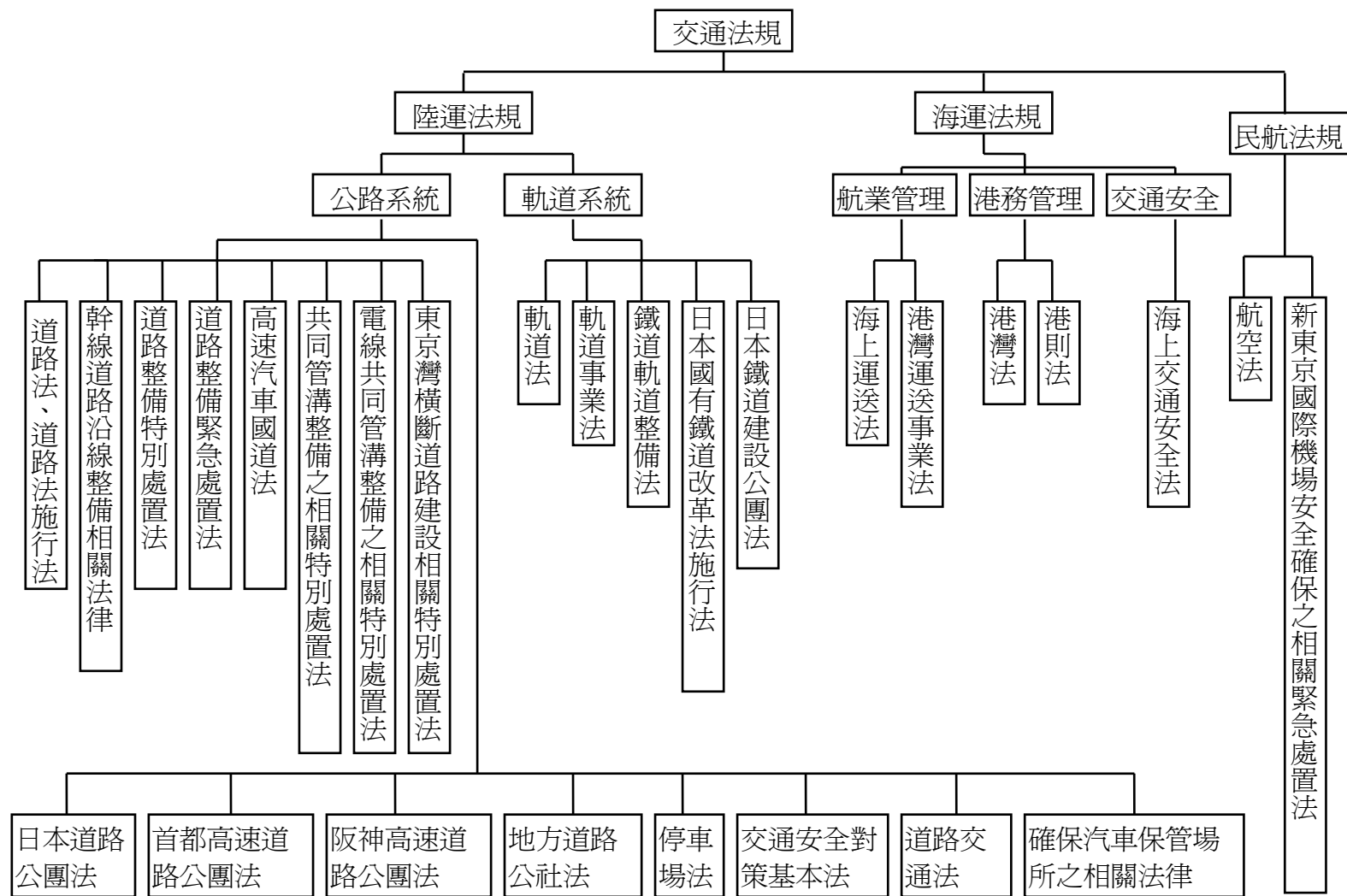


圖 2-2 日本交通運輸法規體系圖

表 2.3 日本交通法規體系整理表

類別	系統	法 律	行 政 命 令
陸運	公路	道路法、道路法施行法	道路法施行令
			道路法施行規則
			道路結構令
			車輛限制令
			指定一般國道路線政令
			指定一般國道特定空間政令
			徵收道路開發佔用費有關規則
			道路標誌、區劃線及道路標示相關命令
		幹線道路沿線整備相關法律	幹線道路沿線整備相關法令施行令
			幹線道路沿線整備相關法律施行規則
		道路整備特別處置法	道路整備特別處置法施行令
			道路整備特別處置法施行規則
		道路整備緊急處置法	道路整備緊急處置法施行令
			地方道路整備臨時交付金相關省令
		高速汽車國道法	高速汽車國道法施行令
			高速汽車國道法施行規則
			指定高速汽車國道路線政令
		共同管溝整備之相關特別處置法	共同管溝整備之相關特別處置法施行令
			共同管溝之相關特別處置法施行規則
		電線共同管溝整備之相關特別處置法	
		東京灣橫斷道路建設相關特別處置法	
		日本道路公團法	日本道路公團法施行令
			日本道路公團法施行規則
			公團恩給納付金相關政令
			道路債券令
		首都高速道路公團法	
		阪神高速道路公團法	
		地方道路公社法	
		停車場法	停車場法施行令
			路上停車場利用標誌之相關省令
			路外停車場申報之相關省令
		交通安全對策基本法	交通安全對策基本法施行令

資料來源：本研究整理

表 2.3(續) 日本交通法規體系整理表

類別	系統	法 律	行 政 命 令
陸運	公路	道路交通法	道路交通法施行令
			道路交通法施行規則
			指定車輛移動保管機關之相關規則
			指定講習機關之相關規則
			交通事故調查分析中心相關規則
			依道路交通法規定聽取意見並給予辯解機會之相關規則
		確保汽車保管場所之相關法律	確保汽車保管場所之相關法律施行令
			確保汽車保管場所之相關法律施行規則
	軌道	軌道法	軌道法施行令
			軌道法施行規則
			軌道建設規程
		鐵道事業法	鐵道事業法施行規則
			鐵道設施檢查規則
			鐵道事業報告規則
		鐵道鐵軌整備法	
		日本國有鐵道改革法施行法	
		日本鐵道建設公團法	
海運	航業管理	海上運送法	海上運送法施行令
			海上運送法施行規則
		港灣運送事業法	港灣運送事業法施行令
			港灣運送事業法施行規則
	港務管理	港灣法	港灣法施行令
			港灣法施行規則
		港則法	港則法施行令
			港則法施行規則
	交通安全	海上交通安全法	海上交通安全法施行令
			海上交通安全法施行規則
空運	運送	航空法	航空法施行令
			航空法施行規則
		新東京國際機場安全確保之相關緊急處置法	新東京國際機場安全確保之相關緊急處置法施行令
			新東京國際機場安全確保之相關緊急處置法施行規則
		新東京國際機場公團法	

資料來源：本研究整理

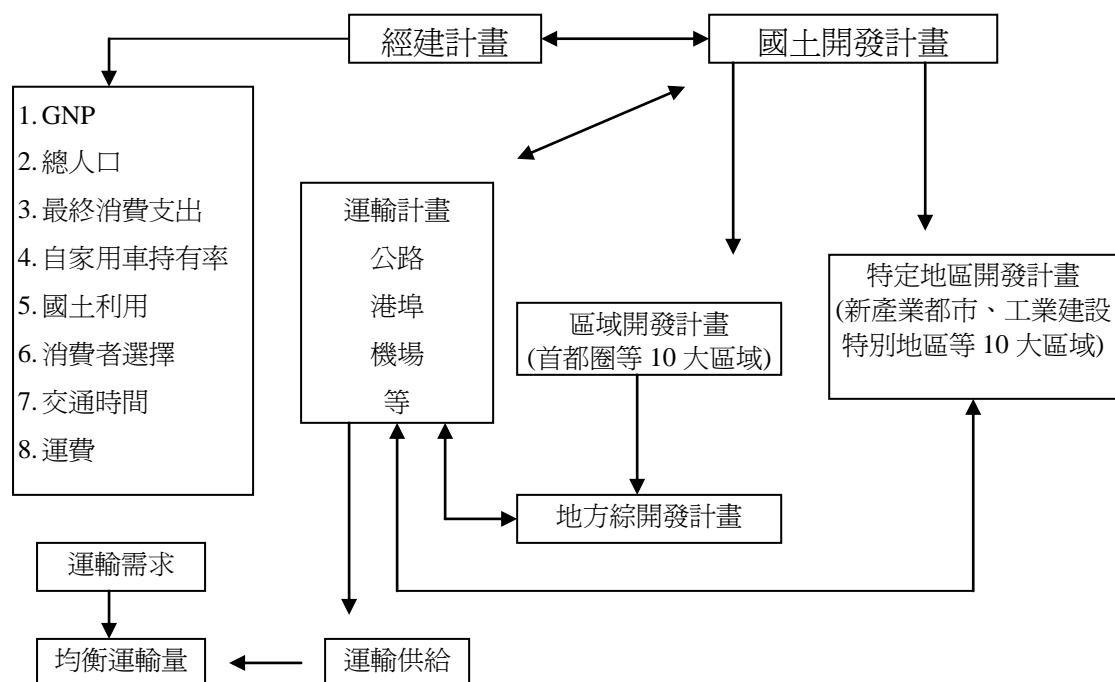
表 2.4 日本都市計畫法令體系整理表

類別	法 律	行 政 命 令
全國	土地基本法	土地政策審議會令
	國土利用計畫法	國土利用計畫法施行令
		國土地用計畫法施行規則
	國土綜合開發法	國土綜合開發法施行令
區域	多極分散型國土形成促進法	多極分散型國土形成促進法施行令
	首都圈整備法	首都圈整備法施行令
		首都圈整備法施行規則
	首都圈近郊整備地帶及都市開發區域整備之相關法律	首都圈近郊整備地帶及都市開發區域整備之相關法律施行令
		首都圈近郊整備地帶及都市開發區域整備之相關法律施行規則
	近畿圈整備法	近畿圈整備法施行令
		近畿圈整備法施行規則
	中部圈開發整備法	中部圈開發整備法施行令
		中部圈開發整備法施行規則
都市	都市計畫法、都市計畫法施行法	都市計畫法施行令
		都市計畫法施行規則
	都市再開發法	都市再開發法施行令
		都市再開發法施行規則
土地收用	土地收用法、土地收用法施行法	土地收用法施行令
		土地收用法施行規則
	公共用地取得之相關特別處置法	公共用地取得之相關特別處置法施行令
		公共用地取得之相關特別處置法施行規則

資料來源：本研究整理

二、運輸計畫的體制架構

以往日本法律體系及計畫制度中(參見圖 2-3)，運輸計畫實質上是被定位為部門計畫；惟就空間配置及其所發揮的機能而言，則直接包括於綜合開發計畫之中。換言之，日本各項交通建設計畫是根據國土綜合開發計畫而訂定的。其次，就公共投資等政策層面而言，日本運輸計畫則與各階段之經建計畫有密不可分的關係。此外，屬於地方性的都市交通計畫，亦加強結合都市土地利用、客運(人流)與貨運(物流)等多方面的整體性。以下分別從整體規劃制度、多重目標考量、運具之整合、都市整體交通計畫的發展案例等四方面來加以說明。



資料來源：[14]

圖 2-3 日本運輸計畫之基本體系圖

(一) 整體規劃制度方法

就整體而言，日本運輸計畫係被定位為國土開發計畫及經建計畫之下的部門計畫。在政策的決定上，則涵蓋了國會、運輸、建設、自治、勞動、大藏各省、警察廳、環境廳、經濟企畫廳及國土廳等行政單位。此外，各省、廳中所設置(臨時性或永久性)的運輸政策審議會、運輸技術審議會、都市交通審議會、航空審議會、海運造船合理化審議會、道路審議會、國土開發幹線汽車道路建設審議會、國土審議會等為數眾多的委員會，亦於運輸計畫之擬定上發揮了重要的功能。可見日本運輸計畫係在各相關機構環環相扣之組織結構中進行規劃，且透過各審議會之功能，而使各項計畫得以更加落實。

日本交通建設於規劃之際，皆綜合考量了各交通別之預測需要量、投資金額及投資報酬率等因素，且明列目標年度預定優先完成的交通設施。此外，各都市圈及市町村等行政區域亦分別擬定了區域性的交通計畫。因此，於規劃全國性交

通網之際，日本政府亦謹慎考慮到各交通系統之間的整合及與區域交通網路之配合。惟因日本政府之權限和財源一向較集中於中央，因此各部門別計畫顯得相當受到重視，而地方政府卻較不易推動其自主性的計畫。至於實際推動各項交通政策之行政部門，道路建設由建設省負責；新幹線、航空、港埠等則由運輸省主導。運輸省所制定之政策則交由「運輸政策審議會」之各「部會」加以研審，「審議會」作成決議後向國會提出報告並接受質詢。

(二)多重目標考量

日本運輸省於運輸政策審議會中接受諮詢時提出 90 年代綜合交通政策之基本考量為：

- (1)確實掌握使用者之需求變化，以擬訂符合使用者觀點之交通政策。
- (2)積極因應多極分散型國土之形成問題，並解除大都市過度擁擠問題。
- (3)因應國際間人力及物力交流之增加，以國際觀點建立交通體系。
- (4)建立掌握客貨流動之全體過程、軟體以及國內外之整體交通系統。
- (5)交通設施之建設、服務之提供、以及費用之負擔等問題，以確保效率性及公平性為原則。
- (6)加強與其他相關部門政策之連繫與配合，以推動交通政策之整合。
- (7)早日因應交通建設、新技術之開發與運用等交通政策上之重要課題。

(三)運具之整合

日本於制定交通建設計畫之前，首先對目標年度交通需要量作預測。在建立預測模型之同時，須對各運輸工具所應具備之功能及分擔結構作一檢討。其次，結合各運具所擁有之功能而形成整體性、高效率之運輸系統。例如，旅客運輸方面，高速交通體系於建設之際即考量飛機所具之長距離及高功能、新幹線之中、長距離之高速大量運輸功能、以及汽車之機動性等，以進行各種交通建設間之整合。

貨物運輸方面，隨著經濟規模不斷擴大，產業結構及區位之變化，貨物運輸需要量遽增，於是例如交互運用專用運輸及共同運輸方式，根據貨物別以決定使用鋼鐵專船或油船(tanker)來配合鐵路貨運等，亦為考量各運具之特殊功能而進行之整合。

(四)都市整體交通計畫的發展案例[15]

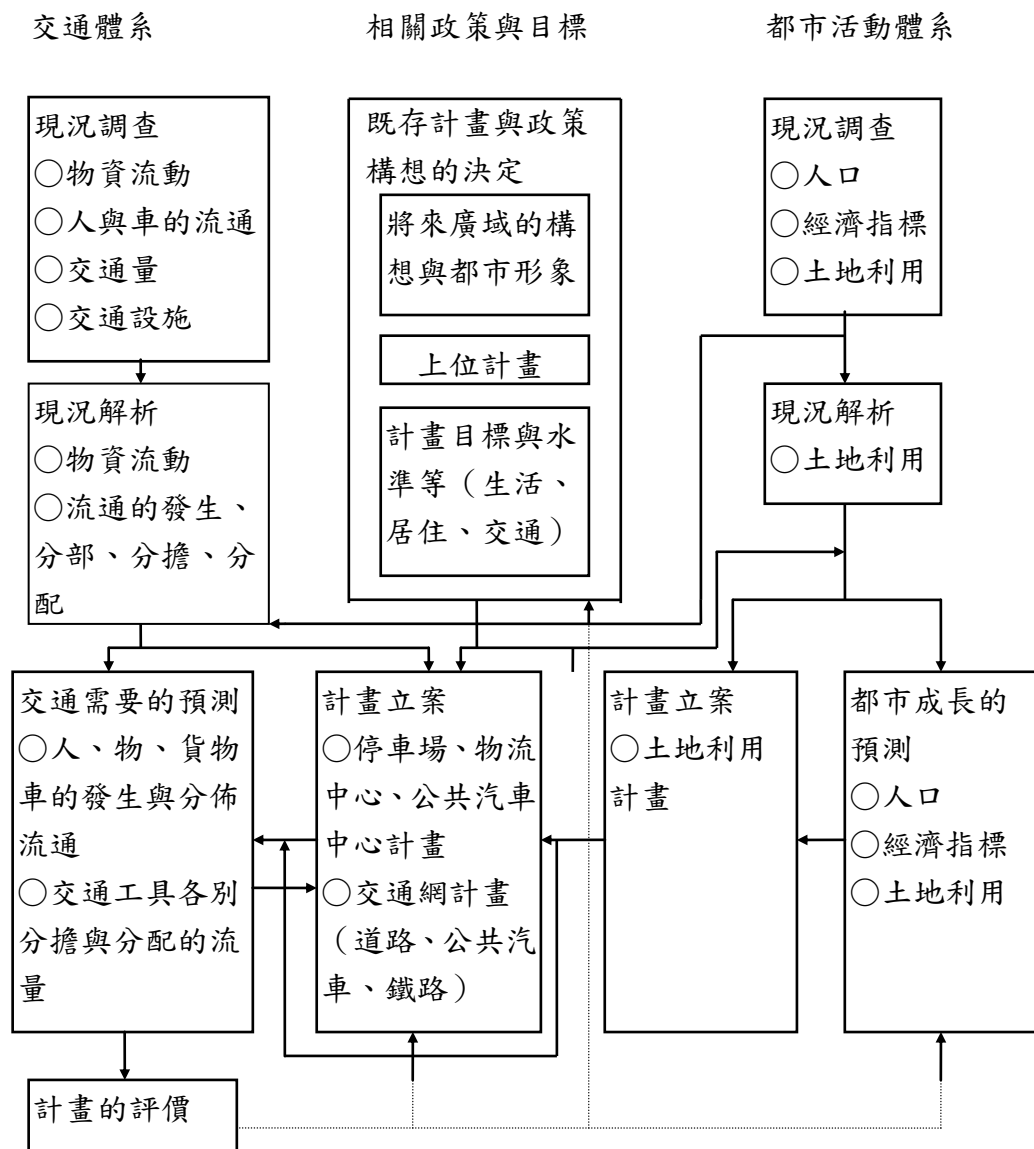
日本首次以人口流動調查為基礎，而建立的都市綜合交通計畫體系，是廣島都市交通計畫。該計畫的特色在：(1)以調查所得的資料為基礎，採用計量的、整合性的計畫方式；(2)計畫的基本觀念，是採取所謂的雙重整合，第一重整合是將道路、公共汽車及鐵路等，運送人與物的不同交通工具，予以互相整合為綜合的交通體系；接著再將此體系與都市活動體系（具體的說是土地利用計畫）整合。觀察其具體的立案計畫過程，該計畫程序是一種將重點放在需要之預測上的

技術性計畫程序，可謂充分反映了當時美國的想法。若與目前的交通計畫程序相比，該計畫明顯缺乏問題的結構性及目標的設定，其所以如此，大約是因為當時沒有必要特別確認計畫課題、交通設施整備的焦點以及目標等之故。該計畫程序是以交通計畫立案程序為基礎，而組成圖 2-4 的交通計畫立案程序概要。

最近的都市交通計畫案例，則可以仙台都市圈為案例。該案於 1972 年開始進行第一次的人口流動調查五年計畫後，復於 1977 年持續進行五年計畫的物資流動調查，接著再於 1982 年持續進行第二次的人口流動調查。此後，日本比較大型的都市交通計畫即依照此案方式而進行。這種計畫，是以人的移動為對象的人口流動調查，與以物的流動為對象的物流調查交互進行，並且以每十年為一週期而組成的一個計畫，這種作法是歐美少見的計畫方式。在仙台所做的交通計畫，更以各種調查所得資料，策定綜合的「都市交通體系主要計畫」。圖 2-5 乃物流調查的整體概要，圖 2-6 乃以第二次的人口流動調查為基礎的程序概要。物流調查可決定交通網、物流據點、有關地域整備的主要計畫等，此外也可決定有關物流據點、幹線道路、都市交通設施的個別計畫。

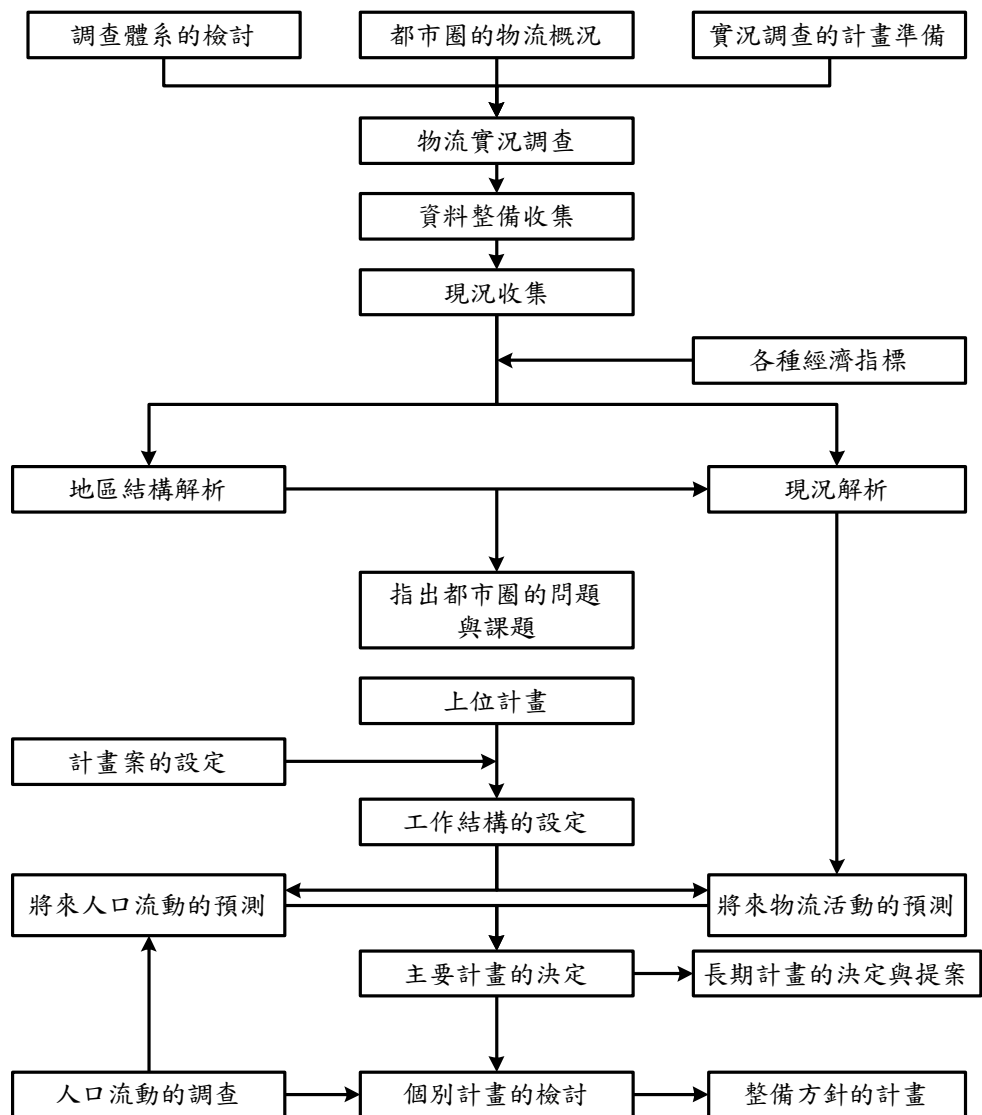
若從基本的觀點來看，仙台都市交通計畫，首先想追求：(1) 土地利用與都市交通設施的整體開發整備；(2) 各交通工具之適當分擔關係的樹立；(3) 交通設施整備與交通營運的融合。並利用第一次人口流動調查的結果，謀求從人與物兩個要素的移動中，樹立都市圈整體的綜合交通體系。

以第二次的人口流動調查為基礎之最新的主要計畫，是以都市結構政策、交通設施整備政策、交通管理政策，為三個主要的骨幹政策，同時設定以下的四個觀點：(1) 除解決現狀問題外，並欲實現較理想的交通體系；(2) 能適應變動的社會；(3) 考量投資的效率；(4) 考量實施時的各種制約條件。這種計畫方式若與廣島計畫方式作比較，則呈現出較重視都市圈的空間結構，與綜合交通體系之戰略方向的檢討，以及檢討的對象不僅止於交通設施，並且及於交通營運等軟體（具體而言，如公園與路燈、地區體系、住宅區間的公共汽車體系等，十一個範圍廣泛的交通體系），並因而使得替代方案的範圍大增等特色。此外，在計畫程序方面，也展現出以下的幾點改善：(1) 計畫課題的整理成為明確的一個階段；(2) 交通需要預測的比率相對降低；(3) 重視以廣泛的觀點作成並檢討替代計畫案。



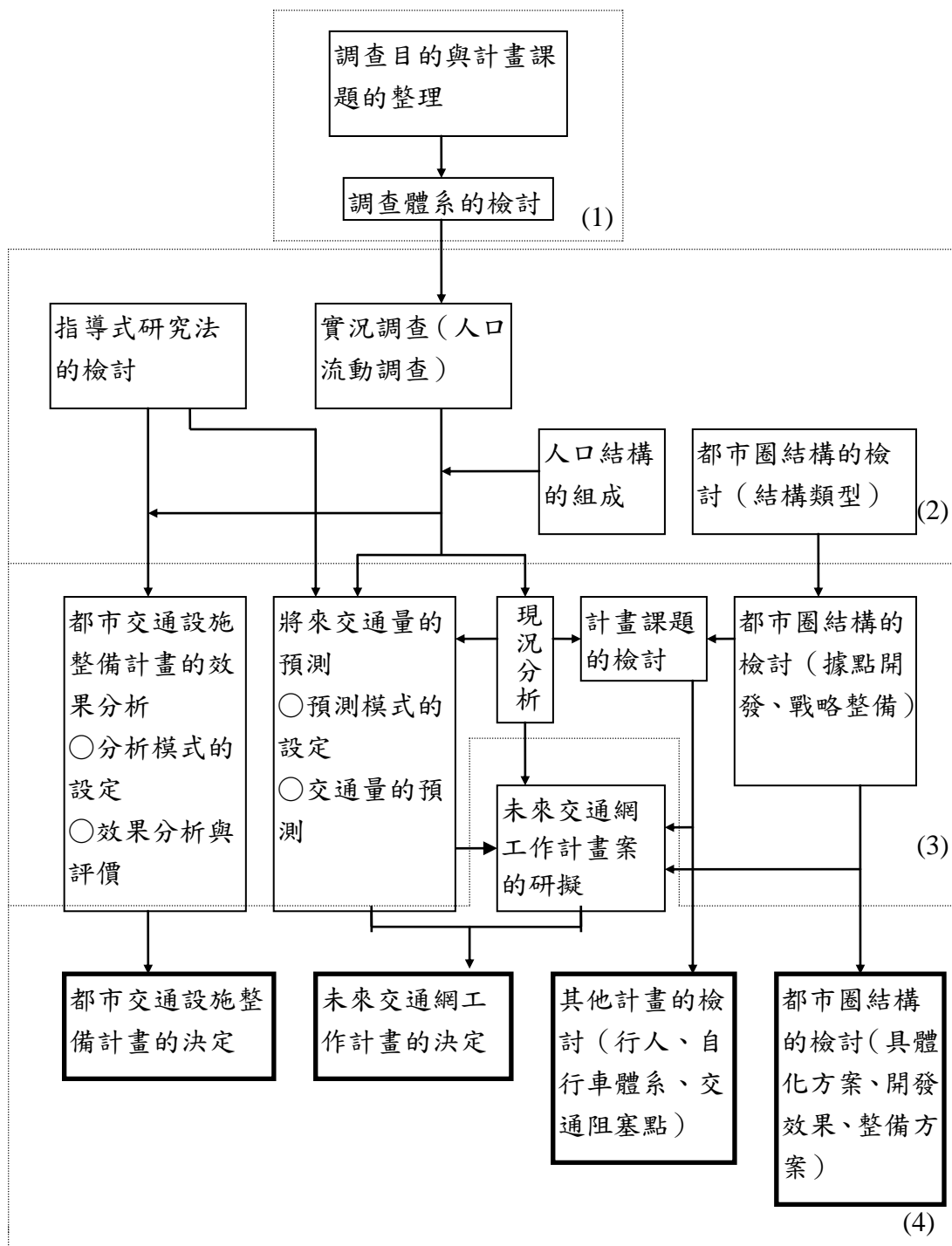
資料來源：[15]

圖 2-4 廣島都市圈交通計畫的立案程序概要



資料來源：[15]

圖 2-5 仙台都市圈物流調查程序



註：(1)~(4)乃調查年度， 乃輸出的主要計畫與政策，為主要計畫的內容。

資料來源：[15]

圖 2-6 仙台都市圈綜合都市交通體系調查程序

大致上，日本運輸規劃工作值得我國借鏡之處，有下列五點：

1. 日本運輸規劃乃定位於國土開發計畫和經建計畫之下，並配合各地方之都市計畫及區域計畫而進行，且有運輸相關法令以為依據。可見我國亦應儘速制訂運輸之相關法規，以確立我國長期運輸規劃之法律地位。
2. 日本運輸政策多在未來基本方向之下，作具體規劃；我國則多基於改善擁擠等瓶頸問題之考量，較缺乏通盤性及前瞻性。未來，我國實應在著眼於長期目標之下，訂定長、短期作法，以因應未來發展及現實要求，具體落實運輸規劃。
3. 日本於預測運輸需求之同時，皆對各運具所應具備之功能及分擔結構作檢討，以結合各運具所擁有之機能而形成具整合性、效率性之運輸系統，相對地，我國對運具之負擔比率僅當作預測問題處理，而未積極地控制該趨勢以促其合理化。今後，我國實應針對各運具之合理分配，促其整合，並透過各運輸服務之提供，使人口及產業發生重分配，達成國土之均衡發展。
4. 近年來日本積極開放民間企業參與運輸事業之經營，並從各種管制之放寬，成效卓著。而我國截至最近才大力鼓勵民間參與各項交通建設，惟大部分運輸服務仍歸國(公)營，且對於費率等之訂定過程亦不夠透明化。今後，我國似應於考量經社環境條件下，進一步促進運輸事業民營化，以增進市場之競爭性，提昇運輸事業之服務品質。
5. 日本目前正大力整合其交通運輸部門與其他部門的組織業務與職掌，如將國土廳、建設省、運輸省等機關，合併為「國土交通省」，使國土計畫、都市計畫的土地規劃與交通事權得以統一，增加行政效率。

三、運輸計畫相關法令的內容

在運輸計畫相關法令部分，日本曾於 1983 年「行政手續法草案」的「限制土地利用之計畫釐定程序以及實施公共事業之計畫確定程序」中，規定與運輸計畫有關的確定計畫程序(參見附錄六之(一)日本 1983 年「行政手續法草案」部分規定)，惟該部分由於爭議過大，因此在 1993 年公布的「行政手續法」乃將該部分之規定全數刪除[16]。至於運輸系統與都市土地發展之整合規定，本研究乃翻譯整理「大都市地區宅地開發及鐵路整備一體推進相關特別處置法」[17]，該法訂定之主要目的乃鑑於大都市地區明顯缺乏住宅用地，因此期能透過新鐵路之建設而促進大量住宅用地供給地區之整體發展，並進一步追求大都市地區居民生活之提高及該地區有秩序之發展(第一條)，因此可作為國內運輸計畫與都市計畫整合並共同發展的參考，其詳細條文內容如附錄六之(二)所示。

2.4 德國運輸計畫體制及內涵

德國運輸計畫體制為強調綜合性、連續性與協調性之整體性規劃制度，本研究乃從整體運輸計畫之體制架構、運輸計畫相關法令等兩方面來探討其運輸計畫體制及內涵。

一、運輸計畫之體制架構

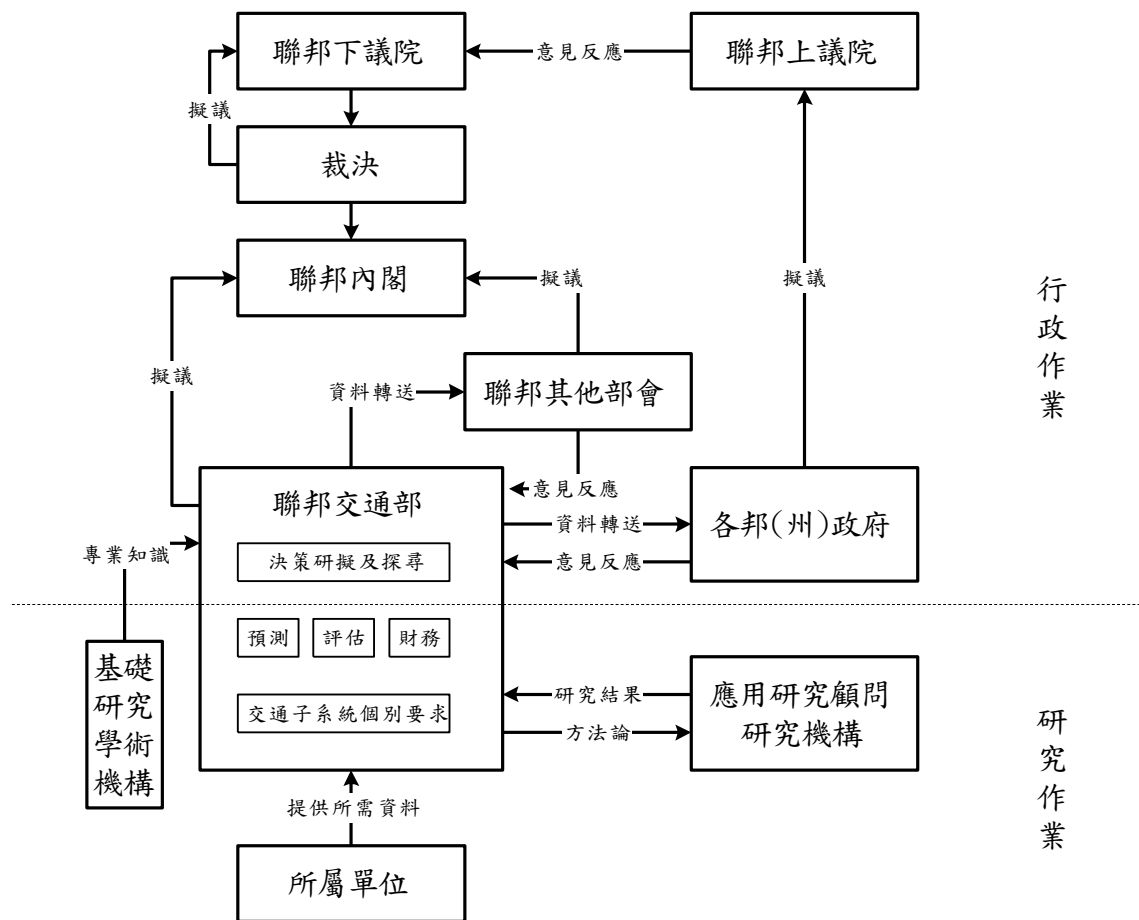
德國整體運輸規劃的最大特色乃是將行政作業程序與研究作業程序加以整合，構成一套實用可行的機制，如圖 2-7 所示，圖中所屬單位包括聯邦鐵路局、公路研究所、水工研究所、水運司、空運司、空運安全研究所、空運及太空實驗研究所、自然保育研究所、土地與空間研究所等。此外，其整體運輸規劃與預算的作業息息相關，如圖 2-8 中整體運輸規劃與預算作業之關係發現，整體運輸規劃具有與五年建設計畫、財務計畫及預算計畫間良好的連貫性，因此整體運輸規劃的結果除可以五年為一期，加以具體地逐步實施，並具有指導政府從事實質建設之法定性與強制性外，財務與預算之編列，亦保持了相當的彈性，即經由滾動式五年計畫不斷往前推展，將以往計畫及規劃實施成果，回饋至下一個五年計畫的調整修訂上，常保短、中、長期地密切結合與前後呼應，達到整體性的目標。

至於德國整體運輸規劃實務作業程序，則如圖 2-9 所示，圖中顯示德國的實務作業方式仍以系統方法為本質，但加強了學術單位、顧問工程界與政府主管單位三方面的聯繫，有效地整合運輸規劃作業的資源，相當值得我國借鏡。

二、運輸計畫相關法令

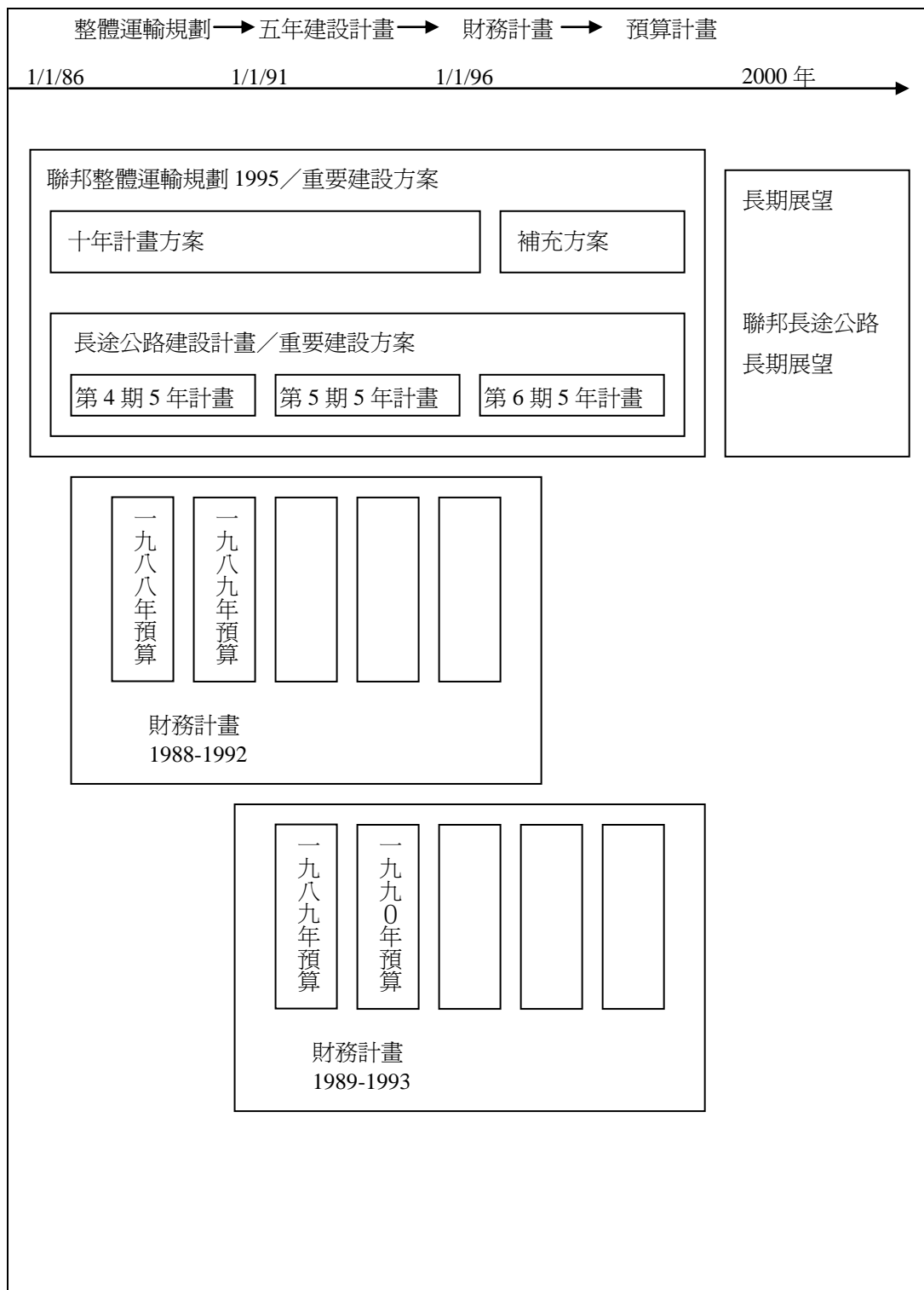
經本研究蒐集整理德國的相關文獻與法令[19, 20, 21, 22, 23, 24]，並未發現以「運輸計畫」為名稱之專有法律，但規範運輸規劃工作之有關法令條文，包括在運輸計畫推動程序上，乃至於其他計畫之推展，均有許多相關的行政法律加以規範，圖 2-10 即為與交通運輸計畫有關之交通法規體系圖，本研究乃針對重要的法律條文與觀念加以整理並說明如后。

在德國凡執行一定空間使用之計畫，都必須經由計畫確定程序，而若以區域來劃分計畫之種類，可分為鄉鎮的建設指引計畫、超地區的建設計畫、邦計畫以及聯邦計畫。若以計畫內容來區分可分為專業計畫與整體計畫。當然，專業計畫與整體計畫有鄉鎮層面、超鄉鎮、邦以及聯邦層面等之範圍。因此，在一特定區域內，有時會產生一計畫有多數計畫主體，或有多數計畫之情形。而專業計畫（例如聯邦遠程道路計畫）與整體計畫有關空間使用請求權之協調，究竟係設定在區域秩序或建設指引計畫的層面上，何者為優先，會產生聯繫與協調上之問題，德國最近針對於此，修正區域秩序法與聯邦建設法。由目前新修正的建設法觀之，似以區域秩序之層面為優先，其次為鄉鎮建設指引計畫之層面。



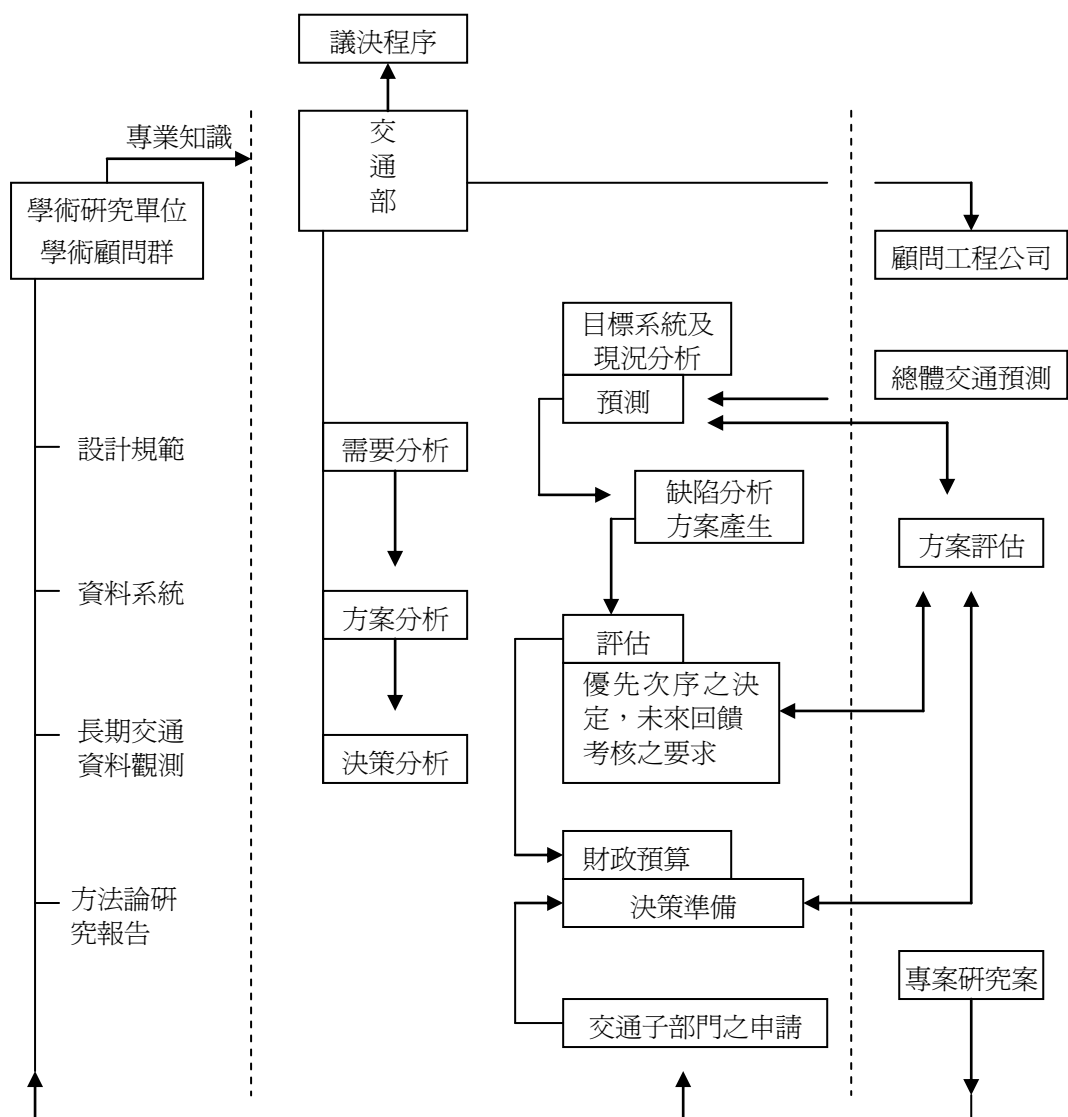
資料來源：[18]

圖 2-7 德國整體運輸規劃程序圖



資料來源：[14, 18]

圖 2-8 德國整體運輸規劃與預算作業



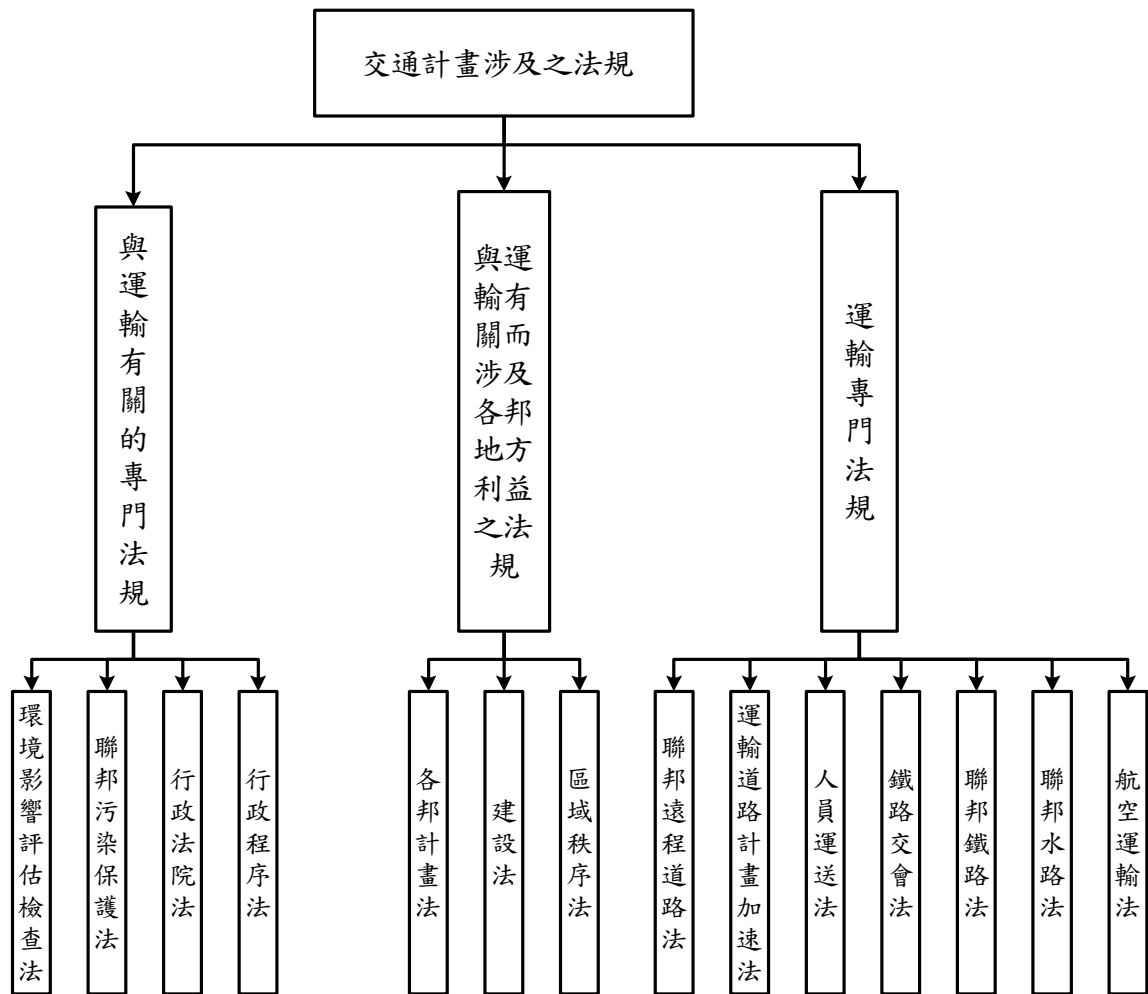


圖 2-10 交通計畫涉及之法規體系圖

整體計畫係指超專業性之計畫，對一定之地區提出結構性整體關係之計畫，如工業、重劃、交通、環保等等。整體計畫有地區性及超地區性兩種，前者以建設指引計畫為適用，適用法規為建設法，後者則以區域計畫為適用，適用區域計畫法。至於專業計畫係指與空間有關的單一計畫，係以專業法規（如聯邦遠程道路法）且由特殊機關核准、實施之計畫。聯邦專業計畫總是優於各邦的區域秩序計畫。而超地區的專業計畫明顯且必要地優於建設指引計畫（鄉鎮）。新修正的

建設法第三十八條即明白表示，超地區專業計畫不受建設法第二十九條至第三十七條之限制。在專業計畫中鄉鎮得基於公共利益之主體而有參與權。

就專業計畫與區域計畫之關係而言，以區域秩序來掌控專業計畫主要以區域秩序之目標透過注意及適用義務加以確保計畫之實施。區域秩序與專業計畫之關係客觀上係以計畫法上所確定之目標以及對目標當事人之規定，而專業計畫之注意義務者包括所有之政府機關。依舊有的「區域秩序法」第六條規定，得透過異議而為注意義務之例外。計畫主體例如「遠程道路法」上之計畫者得於適當時間內提出相反之目標，而不受區域秩序與邦計畫之拘束。異議之前提要件為，有關之計畫與區域秩序之基本原理不一致或有關之計畫與計畫目的確定不一致以及計畫無法適當選擇地加以實現，並得於適當的時間提出，至於期間多長則並無規定；新修正法規則對異議期間有新的規定。

就專業計畫與鄉鎮建設指引計畫間的關係而言，當產生計畫衝突或競合時，則有形式上的協調與實質上之協調兩種處理方式，分述如下：

(一)形式上的協調

1. 專業計畫主體參與鄉鎮的建設指引計畫

依德國舊「建設法」第四條規定，有關的專業計畫主體應參與鄉鎮的建設指引計畫。而新建設法對此有兩項新規定。其一為明訂整體說明期限為一個月且應基於重要之理由才得延長之。另一為「建築法」第四條第三項之規定，專業計畫主體事後補充之利益原則上不在「建設法」第一條第六項衡量之列，除非此已為鄉鎮所知或其應知道或其對衡量深具意義。

2. 鄉鎮參與專業計畫

專業計畫有相當影響相關之鄉鎮並對其計畫權重有產生影響。鄉鎮形式參與權得直接基於基本法第二十八條自治行政擔保而來，無須另有其他法律規定。若專業法有特別規定，則此項規定僅屬附帶作用而已。

(二)實質上之協調

1. 鄉鎮建設指引計畫應顧及專業計畫之利益

若專業計畫之措施已經確定，則鄉鎮應將其列入建設指引計畫中。反之，專業計畫確定前專業計畫之利益，依「建設法」第一條第六項規定列入鄉鎮之衡量中。而鄉鎮得有提供另一道路路線或地點之權限。此種替代權應於專業法規有特別規定為限。但若專業計畫措施為專業計畫主體所欲確定執行者，則有關的建設指引計畫為無效。對此，新法並無改變。

2. 專業計畫顧及鄉鎮之利益

(1)專業計畫涉及土地使用計畫

舊「建設法」公共計畫主體（特別是專業計畫主體），若其在形式上參與的範圍內已不得異議時，應適應配合鄉鎮土地使用計畫。該法係以專業計畫受土地使用計畫拘束為原則。但此項原則則受專業計畫主體基於事物狀況

之改變或無法取得鄉鎮之同意，而得以提出事後之異議，而相形減弱。而依據新「建設法」第七條第二句規定，專業計畫主體僅得在鄉鎮議決前提出反對異議土地使用計畫內容，而有關事物狀況之改變，事後之異議則仍保留之，而無變更。

(2)專業計畫涉及建設計畫

「建設法」第三十八條係解決不同計畫主體間有關空間重要計畫衝突之事件。超地區性之專業計畫面對於鄉鎮建設指引計畫依事物之本質顯示其優先。依舊「建設法」第三十八條規定，若干列舉之專業計畫法（當然包括遠程道路法）不受「建設法」第二十九條至第三十七條之拘束，這意味著第三十八條所稱之措施在「建設計畫法」上之觀點非依第二十九條以下為準，因此，專業計畫不會因鄉鎮建設計畫之相反確定而受阻，專業計畫不受鄉鎮建設指引計畫小範圍計畫之嚴格限制，因為此種拘束不符合專業計畫措施超地區性的特質，其實現涉及超地區之公共利益，屬大的基礎建設措施，而排除鄉鎮的阻擾計畫。此外，其並不違背基本法第二十八條之規定，因為第二十八條要求，鄉鎮計畫之利益應在無錯誤衡量下，列入專業計畫的衡量中，因而基本上保障了鄉鎮之利益。新的「建設法」第三十八條則不以列舉，而採概括，亦即，全部計畫確定程序與產生計畫確定法效力的其他程序皆為豁免之範圍。然而，此種豁免僅及於超地區性的計畫。因此，新規定明文表示，鄉鎮對於超地區性侷限在有參與權而已並以其為公共主體而提出計畫理念，都市建築之利益得以被顧及。專業計畫機關之任務為權衡這些利益並與其他公共與私人利益加以權衡。計畫確定機關亦得以不考慮鄉鎮之利益，因此亦不受「建設法」第三十六條鄉鎮同意之拘束。

就遠程道路計畫與建設指引計畫間的關係而言，在德國一九五三年「遠程道路法」第十七條第三項對都市計畫與遠程道路計畫作了可替代之規定。該條規定：「在道路建設主體參與下或事後被其承認的道路建設路線計畫、建設計畫或其他形式上已確定之都市計畫替代第一項的計畫確定。若有補充必要時，則得以附加地實施計畫確定」。在此所謂計畫確定係指專業計畫。而在一九七六年對該條第三項加以修改為今日之條文而規定：「依「建設法」第九條的建設計畫替代第一項的計畫確定（「建設法」第十七條第一項規定：「聯邦遠程道路僅在計畫事先已被確定，才准於建築或改變。計畫確定時應作環境影響評估。應衡量計畫所涉及公共及私人利益」）。若有補充必要或應與建設計畫之確定有所不同時，則得以附加地實施計畫確定。在這些情形下適用「建設法」第四十條，第四十三條第一項，第二項，第四項與第五項以及第四十四條第一項至第四項之規定」。由上述觀之，該條原則上尊重鄉鎮之建設計畫，但該項第二句仍給與專業計畫主體相當的優先權。

在建設計畫中確定聯邦遠程道路應以鄉鎮建設指引計畫的一般原則作為基

準。建設指引計畫是一典型的有關空間之計畫，其重點為計畫裁量權與利益衡量之要求。依「建設法」第一條第六項規定：「建設指引計畫之提出應公正相互考量公共與私人利益」。而第一條第五項則例示地列舉一些考量的具體內容做為指引目標，而該項第八款第二句更明示應顧及交通以及公共近程人員運輸之利益。就此，建設指引計畫將遠程道路包括於計畫中；而依「遠程道路法」第十七條第三項規定，「建設法」第九條的建設計畫替代遠程道路的計畫確定。

其實依一般通說建設計畫僅在一定有限範圍內替代遠程道路的計畫確定。通常侷限在所需土地面積的證明以及噪音牆之設立上。而補充或附加的計畫確定，如「遠程道路法」第十七條第三項第二句之規定，使專業計畫主體不受建設計畫之拘束。例如聯邦道路比建設計畫所確定還寬或與建設計畫所確定有所不同時。因此，使得建設計畫成為不可執行或實施時，鄉鎮因而終止、改變或補充計畫時，而引發的費用，道路建設主體應補償之。同樣地應補償因計畫改變第三人之損失。補償義務係以有所不同之計畫確定與建設計畫改變必要性或重新提出的因果關聯而定。「遠程道路法」第十七條第三項第三句解釋「建設法」第四十條，第四十三條第一項，第二項，第四項與第五項以及第四十四條第一項至第四項之損失補償規定，對於該項第二句補充或提出有所不同之計畫確定決議亦適用之。但若計畫之偏差不同過強，則應屬另一新獨立得計畫確定，而非僅有所不同而已，應屬該條第一項的計畫確定。

計畫授權的重要要素為享有計畫裁量權，問題之解決在於一致性的要求。雖然計畫亦可在空間、事物在時間上作劃分，而且也准許建設計畫來執行道路計畫，但計畫之決定不允許強行將衡量範圍分離，而應有一致性考量之要求。若各計畫在時間上或空間上相互重疊時，則屬計畫衝突。1963 年「行政程序法」草案即以「多數計畫程序衝突」為標題，而敘述一計畫有不同法規定的計畫確定程序，這目前規定在德國行政程序法第七十五條第一項第一句，而多數計畫所實施計畫確定程序的衝突，則規定在該法的第七十八條上。前者稱非真正的衝突，而後者為真正之衝突。專業計畫與建設指引計畫之衝突應適用後者為解決途徑。依此，超地區專業計畫當然較侷限在鄉鎮範圍的鄉鎮計畫主體為重要。

兩德統一後，由於東德之合併，急需快速的交通道路計畫程序，乃於 1991 年 12 月 16 日制定了「新邦與柏林邦道路加速計畫法」（參見附錄六之(三)德國 1991 年「新邦與柏林邦道路加速計畫法」），在此次加速程序，若與以前的程序加以比較的話，增加了一項比確定計畫程序更加簡化的「計畫核准」程序；透過此種程序，確實縮短了程序所花費之時間，此種「計畫核准」程序之引入，改變德國計畫講求實事求是之精神，而以效率之講求爭取時間取而代之。此種加速程序實施後，效果相當良好，德國乃將此制度實施於全德，而於 1993 年 12 月 17 日以包裹立法的方式通過了「運輸道路計畫程序簡化法」（計畫簡化法）（參見附錄六之(四)德國 1993 年「運輸道路計畫程序簡化法」），而將 1991 年所實施的

加速程序引入運輸計劃相關法規中，包括「聯邦鐵路法」、「聯邦遠程道路法」、「聯邦水域道路法」、「航空運輸法」、「人員運送法」、「鐵路交會法」、「行政法院法」、「運輸道路計畫加速法」（1991 年再次修改）、「環境影響評估檢查法」等。該法通過後，簡化程序可算是於全德施行之。

由於前述之修正，「行政程序法」亦作了相當之修正，並將加速程序規定於該法第 72 條至第 78 條中。由於聯邦財政之困難，為使私人企業能參與國家的公共工程，德國乃於行政程序法第 71 條，增列了私人企業參與公共工程簡化程序之規定，於 71 條 b、c、d、e 規定了一些加速之程序，有利於私人之投資公共事實，此種考量係因應未來的趨勢，值得吾人借鏡。（參見附錄六之（五）德國 1996 年「行政程序法」特種程序部分）

此外，德國於 1997 年 8 月 27 日修正「建設法」以及 1997 年 8 月 18 日修正「區域秩序法」，兩者皆與道路運輸計畫有關。尤其涉及地區性利益與超地區性利益如何釐清之問題，例如遠程道路通過之地區，如何與「區域秩序法」與「建設法」相互調和之問題。該二法將專業計畫與整體計畫間的衝突與調和作了相當程度之規定，以解決聯邦與地區利益之紛爭。

在整體道路建設計畫有關之相關規定，尚包括附錄六之（六）德國「整體道路建設計畫草案」。

2.5 小結

綜合上述三國運輸計畫體制與內涵之分析與探討，可獲致下列數項簡單的結論：

1. 美國運輸計畫的基本體制乃是屬於國家整體運輸政策計畫的推動，因此中央的聯邦政府主導了重要的運輸計畫目標與方向，並保留部分的決策彈性予地方政府單位；而中央與地方的基本運作機制則在於「經費的補助」，亦即中央在法案中明訂未來運輸政策的發展方向，並提出運輸計畫接受政府經費補助的條件，故地方若有需要中央的經費補助，便須符合相關的法規內容要求。由於地方政府在運輸計畫的推動上，大多需要中央的經費補助，因此透過此種機制的操作，可將每一階段的運輸政策予以落實執行，達到效果。然而此種機制的運作有一最大的限制條件，即中央聯邦政府的經費必須充裕，以應付各個通過申請程序之地方建設所需總額，否則會產生經費籌措與分配的問題。
2. 日本運輸計畫的基本體制則是由國土開發計畫與經建計畫來主導，同時配合各地方之都市計畫來進行，故對於國土計畫、都市計畫等之土地使用得以和運輸建設相互整合，提高部門間之一致性。
3. 德國運輸計畫的基本體制則以五年整體計畫為主軸，且對於計畫的確定程序，則有相當詳細的法律條文來加以規範，因此運輸計畫研擬與提出的行政

羈束較美、日兩國嚴謹，惟兩德統一後，為了加速計畫的推展，乃將原程序加以簡化，尤其以「核准」來替代「確定」更是法制上重大的變革。

4. 由上述各國運輸計畫的基本體制說明可知，美、日、德各有適用其國情與法律制度的運作方式，且均行之有年，惟從其政策與計畫演變的歷程中亦不難發現，運輸計畫體制的形成乃是長期不斷地努力與修正的結果，而且每一階段的體制建立均有其時代背景與國家發展的意義，因此，若欲建立我國的運輸計畫體制，即必須先從我國的運輸計畫問題著手，配合國人習性與國情狀況，逐步建立有效的機制，並須隨時協商、調整、修正，如此長期一貫地推展下去，才能真正達到最終目標。
5. 回顧其他國家任何計畫的推動，組織、財源與規範往往是必備的三要件，組織通常包括計畫研擬的組織、計畫審議的組織、計畫聽證的組織、計畫確認的組織、計畫報核的組織、計畫執行的組織等；財源則是各項計畫過程中必須的支出；規範則是使計畫得以公平有效地推動之依據，若有組織而無財源，則組織的運作長期必發生困難，難以為繼；若有財源而無組織，則專業計畫無由而出；然而有了組織與財源，但無一套具體明確的規範來加以公平有效地組織分工與協調、財源分配與使用，則計畫的推動必會雜亂無章，造成資源的浪費，甚至影響國計民生，因此，我國欲改善運輸計畫的現狀，亦應先從此三方面來研究與探討。

第三章 我國整體運輸計畫問題探討

本章主要內容在於透過以往相關文獻之回顧整理與學者專家訪談、第一次專家學者座談會之意見整理，探討我國現況整體運輸計畫推動的重大問題，並作為進一步研擬問題改善方式的基礎。

3.1 我國各項運輸計畫辦理情形與沿革

目前我國整體運輸規劃之體系尚未成型，但配合都市計畫部門之「國土綜合開發計畫」、「區域計畫」、「縣市綜合發展計畫」等層級，可概分為國家/區域、都會區/縣市等兩個層級，就整個運輸規劃體系之運作及角色而言，「國家/區域整體運輸規劃」之分析成果，為擬定「都會區/縣市整體運輸規劃」之控制總量及規劃方向。目前我國辦理整體運輸規劃概況，說明如下。

台灣地區整體運輸規劃緣起於民國 61 年，由運輸計畫委員會(本所前身)著手進行，於民國 65 年完成第一期規劃報告[7]。其目的在以整體觀點統籌研擬未來運輸系統發展計畫，並希望達成以下三項目標：

- (1)將鐵路、公路、海運、空運、及管道等不同運輸方式視為一體，使各系統既能發揮所長，又能與其他系統配合。
- (2)使運輸系統之發展可配合國家經濟發展之目標，且能積極促進國家經濟之總體發展。
- (3)將各運輸系統之基本設施及營運管理制度視為一體，便於統籌規劃，以充分發揮其內在優點。

第二期台灣地區整體運輸規劃，承襲著整體運輸規劃之綜合性、協調性與持續性等特性，於民國 73 年著手編擬第二期之工作內容，並隨即展開全面性資料蒐集與調查等工作，於民國 75 年完成報告[25]。目前本所更已完成第三期台灣地區整體運輸規劃[26, 27, 54]。

都會區/縣市整體運輸規劃在整個體系中扮演承先啟後之角色，也是各級政府落實交通建設的重要指導綱領。依據交通部「運輸政策白皮書」對於都市運輸作業時之都市分類，主要分為人口在八十萬以上的「都會型都市」，人口數在十萬人至八十萬人之間，或已規劃為地區生活圈中心的「中型都市」，及人口數少於十萬人的「小型都市」。目前屬都會型都市包括台北市、高雄市與台中市，其都市發展較具規模，且為因應都市之發展，均投入相當多的人力與財力進行運輸建設，因此所進行的各類型運輸規劃工作相當的多（參見表 3.1）。而中型都市計有基隆市、宜蘭市、台北縣之六個縣轄市、桃園市、中壢市、新竹市、苗栗市、豐原市、彰化市、南投市、斗六市、嘉義市、新營市、台南市、鳳山市、屏東市、

表 3.1 我國都會型都市運輸規劃辦理情形摘要

計畫名稱	主辦機構	委辦機構	民國(年)	備註
台北地區綜合運輸調查規劃	台北市政府工務局	中國土木工程師學會	59	綜
台北地區大眾運輸系統初步規劃	交通部運輸計畫委員會	自辦	66	專
台北市引進中運量捷運系統之可行性研究	台北市政府新建工程處	自辦	70	專
台北都會區大眾捷運系統計畫可行性研究及規劃	交通部運輸計畫委員會	英國 BMTC 及中華顧問工程司	72	專
台北市中運量捷運系統之發展規劃	台北市政府新工處	交通大學交通運輸研究所	72	專
台北市中心區運輸系統管理規劃	交通部運輸計畫委員會	自辦	73	專
台北都會區大眾捷運系統整合研究	行政院經建會	美國 TTC 及中華顧問工程司	74	專
台北都會區整體運輸規劃之研究	台北市政府交通局	台北市交通安全促進會、中華民國運輸學會	78	專
台中市大眾運輸系統規劃	台中市政府	逢甲大學交管系	65	專
台中都會區綜合運輸規劃	台灣省政府住宅及都市發展局	交通大學交通運輸研究所	74	綜
台中生活圈道路交通系統建設計畫	台灣省政府住宅及都市發展局	自辦	78	專
台中縣整體運輸系統改善規劃	台中縣政府	亞聯工程顧問公司	81	綜
台中都會區運輸系統整體規劃	台灣省政府交通處	交大交通運輸研究所、亞聯工程顧問公司	85	綜
高雄市綜合運輸規劃研究	高雄市政府	中華顧問工程司	63	綜
高雄都會區大眾運輸系統規劃	交通部運輸計畫委員會	自辦	70	綜
高雄縣交通改善整體規劃	交通部	亞聯工程顧問公司	76	綜
高雄都會區大眾捷運系統調查分析改善及捷運系統可行性研究規劃	高雄市政府	美國 LBI、LST 等與中華顧問、亞聯工程顧問公司	78	專
高雄都會區(生活圈)道路系統建設計畫	交通部運輸研究所	自辦	80	專

註：「綜」表綜合性之規劃案，「專」表專案性之運輸規劃案

資料來源：本研究整理自「亞聯工程顧問股份有限公司，『都市整體運輸規劃作業手冊之研究與編訂』，交通部運輸研究所委託，民國 87 年 4 月。」

花蓮市與台東市等共二十三個地方型中心都市。其都市運輸規劃則依目的之不同而有生活圈之運輸規劃及縣市之綜合運輸規劃之分，此外，負責規劃的單位各不相同，組織體系亦不一致，如表 3.2 所示。由表 3.2 可瞭解，屬生活圈中心之中型都市的都市運輸規劃包括：由交通部補助地方辦理推動之各縣轄市交通改善整體規劃、台灣省住宅及都市發展局負責推動辦理之交通改善整體規劃及縣政府自行推動辦理之交通改善整體規劃。各縣市政府目前均無專責單位負責規劃之推動與執行，規劃完成後之發展計畫及改善計畫之落實，也有待檢討。

此外，台灣省政府交通處於民國八十八年六月完成的「桃園(中壢)都會區運輸系統整體規劃」、「新竹都會區運輸系統整體規劃」、「台中都會區運輸系統整體規劃」、「嘉義都會區運輸系統整體規劃」、「台南都會區運輸系統整體規劃」等五大都會區之運輸系統整體規劃，其內容涵蓋了「運輸系統發展課題與策略」、「運輸系統發展計畫」及「執行計畫」等，為目前國內最新的整體性運輸系統規劃，惟其規劃範圍乃以都會區為主體，故在執行上仍須考量地方行政主管彼此間權責之劃分與溝通協調機制。

表 3.2 我國中型都市運輸規劃辦理情形摘要

計畫名稱	主辦機構	委辦機構	民國(年)	備註
基隆生活圈道路系統建設計畫	台灣省住宅及都市發展局	自辦	82	專
桃園市交通改善整體規劃	交通部	中華顧問工程司	76	綜
中壢市交通改善整體規劃	交通部	中華顧問工程司	76	綜
桃園都會區大眾捷運系統可行性研究	交通部運輸研究所	自辦	79	專
桃園-中壢生活圈道路系統建設計畫	台灣省住宅及都市發展局	自辦	80	專
桃園都會區大眾捷運系統規劃計畫	台灣省住宅及都市發展局捷運工程組	亞新工程顧問公司、 亞聯工程顧問公司	82	專
新竹市交通改善整體規劃	交通部	中華顧問工程司	76	綜
新竹都會區大眾捷運系統可行性研究	交通部運輸研究所	交通大學	79	專
新竹生活圈綜合運輸規劃及公共工程建設計畫	台灣省住宅及都市發展局	亞新工程顧問公司	80	綜

註：“綜”表綜合性之規劃案，“專”表專案性之運輸規劃案

資料來源：本研究整理自「亞聯工程顧問股份有限公司，『都市整體運輸規劃作業手冊之研究與編訂』，交通部運輸研究所委託，民國 87 年 4 月。」

表 3.2 (續) 我國中型都市運輸規劃辦理情形摘要

計畫名稱	主辦機構	委辦機構	民國(年)	備註
彰化縣綜合運輸系統發展計畫	彰化縣政府	亞聯工程顧問公司	73	綜
彰化市交通整體改善規劃	台灣省住宅及都市發展局	中華民國道路協會	78	綜
彰化生活圈道路系統建設計畫	台灣省住宅及都市發展局	自辦	80	專
南投生活圈道路系統建設計畫	台灣省住宅及都市發展局	自辦	83	專
中興新村整體交通改善規劃	台灣省政府交通處	亞聯工程顧問公司	84	綜
雲林生活圈道路系統建設計畫	台灣省住宅及都市發展局	萬鼎工程服務股份有限公司	81	專
嘉義市交通改善整體規劃	交通部	中華顧問工程司	78	綜
嘉義都會區大眾捷運系統可行性研究	交通部運輸研究所	台灣大學工業研究中心	79	專
嘉義生活圈綜合運輸規劃及公共工程建設計畫	台灣省住宅及都市發展局	亞聯工程顧問公司	80	綜
台南市綜合運輸規劃	台南市政府	成功大學管理學院	74	綜
台南都會區道路系統建設計畫	台灣省住宅及都市發展局	自辦	77	專
台南縣綜合運輸系統改善規劃	台南縣政府	亞聯工程顧問公司	79	綜
台南都會區大眾捷運系統可行性研究	交通部運輸研究所	成功大學交研所	79	專
台南生活圈道路系統建設計畫	台灣省住宅及都市發展局	自辦	80	專
屏東市及潮州鎮交通改善整體規劃	屏東縣政府	亞聯工程顧問公司	77	綜
屏東生活圈道路系統建設計畫	台灣省住宅及都市發展局	自辦	82	專
宜蘭市交通整體改善規劃	台灣省住宅及都市發展局	中華民國道路協會	78	綜
花蓮生活圈道路系統建設計畫	台灣省住宅及都市發展局	美商美聯科技股份有限公司	81	專

註：「綜」表綜合性之規劃案，「專」表專案性之運輸規劃案

資料來源：亞聯工程顧問股份有限公司，「都市整體運輸規劃作業手冊之研究與編訂」，交通部運輸研究所委託，民國 87 年 4 月。

3.2 相關文獻回顧與整理

本研究就相關文獻對於我國都市運輸規劃或都市交通運輸計畫實施之問題探討，整理說明如后。

一、都市整體運輸規劃作業手冊之研究與編訂[2]

「都市整體運輸規劃作業手冊之研究與編訂」計畫報告中曾提及，目前國內都市運輸規劃的主要問題可歸納如下：

1. 欠缺專責機構

國內目前在縣市政府行政組織下設有交通運輸專責機構者相當缺乏，僅有台北市政府成立交通局，負責推動運輸規劃及交通工程管理與執法的工作，其中的第一科(民國八十七年已改為「運輸規劃室」)，專責運輸規劃工作；其他縣市則尚無交通專責單位(有少部份如台北縣已成立交通局籌備處)，無法有效推動各都市之運輸規劃業務。

2. 規劃範圍界定不明確

都市運輸規劃的範圍，主要是界定在都市層級的劃分上，而目前國內在都市型態界定的原則上，卻有相當多的歧異，因此除了造成都市運輸規劃範圍與組織權責單位難以確定外，並直接影響規劃的品質與規劃政策的連貫性。

3. 缺乏內容水準一致的規劃內涵

不論就規劃的長、短期性或名稱、內容上，均缺乏一致性的標準，規劃品質良莠不齊。

4. 欠缺法令依據

國內都市運輸規劃作業欠缺法源依據，導致組織編制困難，規劃經費的編列更無所依循。

5. 人力與經費不足

專業人力的質與量均不足，各級政府缺乏都市運輸規劃工作經費與預算，為各級政府推動運輸規劃所面臨的兩個主要技術問題，其中專業人力質與量的不足，使得規劃工作無法落實；而缺乏工作經費與預算的編列，則導致縣市無法長期持續性地推動運輸規劃工作。

6. 實務規劃所面臨的問題

實務規劃作業所面臨的問題包括：

- (1)國內缺乏完整統一的資料庫系統，使得所有規劃工作在作業一開始均須投入相當多的人力與物力在基本資料蒐集與分析。
- (2)缺乏完整客觀的標準作業程序與方法以供參考，因此在各都市運輸規劃工作上所呈現的內容與水準均產生相當大的落差。
- (3)在運輸規劃過程中，運輸規劃師往往因時間與經費的限制，以致於在過程中對決策的導入和民意趨勢的瞭解往往被忽略，而造成在規劃作業完成後於付諸實施時，產生推動的阻力。

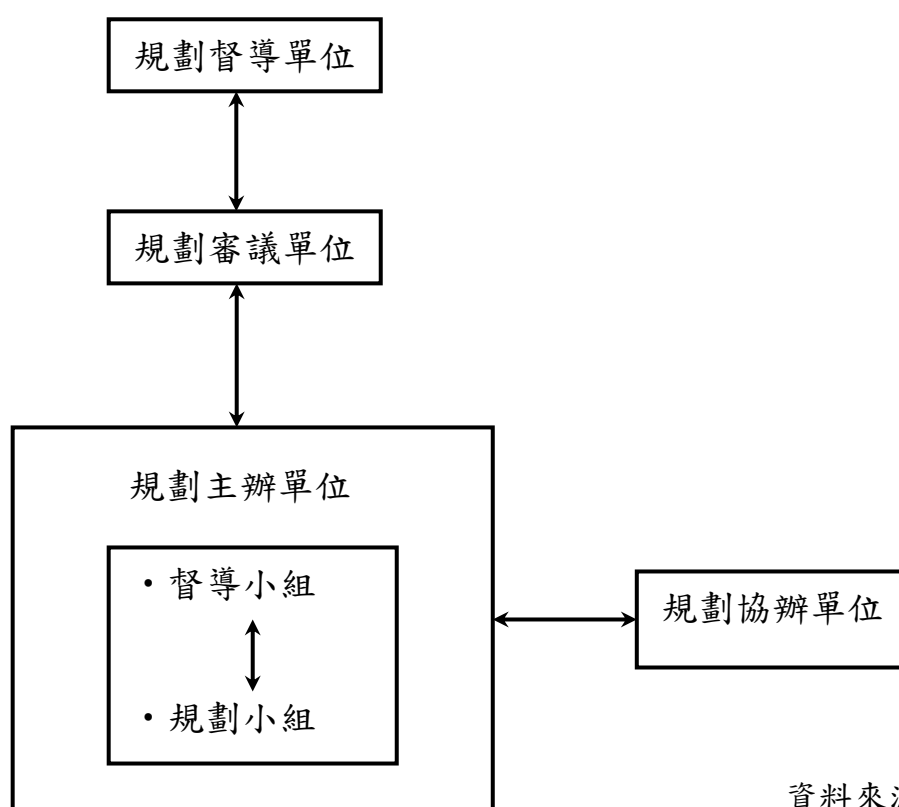
上述諸項問題中，專責機構的欠缺可由政府在精簡行政層級後，由中

央與地方縣市協調，在各縣市成立類似交通局之專責機構來改善；缺乏內容水準一致的規範內容與欠缺法令依據等兩項問題，目前則由交通部運輸研究所正進行相關的研究以改善之。

「都市整體運輸規劃作業手冊之研究與編訂」研究中亦針對我國都市運輸規劃未來發展方向提出探討，包括：

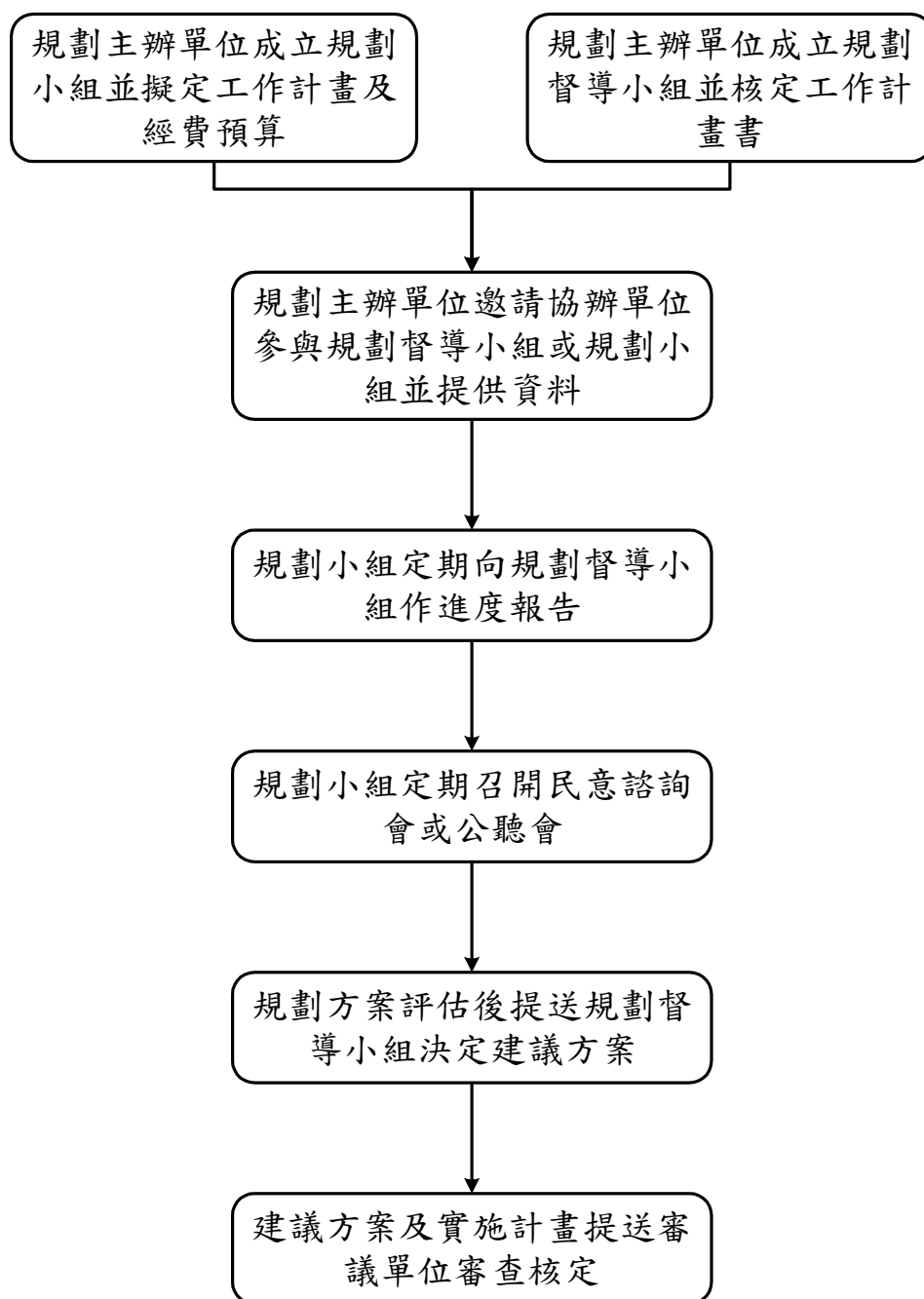
- (1)應確立各級政府對都市運輸規劃之權責。
- (2)制定標準的各級政府都市運輸規劃辦理方式：包括組織人力、法令規章、執行計畫、經費來源等。
- (3)建立規劃程序與決策程序結合的運輸規劃作業程序。
- (4)建立具實用性的都市運輸規劃作業程序。

此外，並研擬我國都市運輸規劃體制發展構想、權責分工與執行方式，分別如圖 3-1、圖 3-2 及表 3.3 所示，圖 3-1 為基本的體制構想圖；圖 3-2 為執行方式的程序步驟；表 3.3 則是各單位之權責分工表。



資料來源：[2]

圖 3-1 都市整體運輸規劃基本體制圖



資料來源：本研究整理自「都市整體運輸規劃作業手冊之研究與編訂」

圖 3-2 都市整體運輸規劃執行方式流程圖

表 3.3 都市運輸規劃權責分工

規劃督導單位	規劃審議單位	規劃主辦單位	規劃協辦單位
<ul style="list-style-type: none"> • 制定整體運輸規劃作業程序。 • 研擬運輸規劃方法與作業手冊。 • 輔導培訓運輸規劃專業人才。 • 督導評鑑運輸規劃作業成果。 • 審議運輸計畫補助經費。 	<ul style="list-style-type: none"> • 審議規劃過程中的合理性與完整性。 • 審核計畫之經濟、財務、工程、環境影響等可行性。 • 審查計畫與其他相關計畫之協調配合性。 • 審查實施計畫之適當性與執行性。 	<ul style="list-style-type: none"> • 資料蒐集。 • 擬訂各種替選方案。 • 提供評估決策所須的訊息。 • 召開公眾諮詢會，並回答相關的質詢。 • 都市運輸規劃相關問題之分析與研究。 	<ul style="list-style-type: none"> • 提供與規劃相關的基本資料。 • 派遣人員在規劃期間常駐規劃主辦單位。 • 指定聯絡人負責與規劃主辦單位協調。 • 提供未來發展的構想。 • 參與方案研提。

資料來源：本研究整理自「都市整體運輸規劃作業手冊之研究與編訂」

該研究雖提出了理想的都市運輸規劃體制初步構想，並且研擬相關的權責分工與執行方式，然而對於其具體落實的可行性與配套措施，卻缺乏具體的描述，尤其是在法令規章的依循方式或修正建議、都市運輸規劃如何與都市計畫協調整合、運輸系統各部門間規劃內容與發展方向之一致性等方面，仍有所不足。

二、參照都市計畫制度建立都市地區交通計畫體制之研究[8]

該研究乃是參酌國內都市計畫體制與國外都市地區交通計畫體制之探討，據以研提國內都市地區交通計畫體制的方向，以作為建立周延的都市地區交通計畫體制之基礎。

該研究將國內交通計畫區分為整合性計畫與部門性計畫兩大類，前者整合各運輸系統，後者僅就單一運輸系統加以規劃，其中整合性計畫又分為都市或區域計畫子計畫之附屬型交通計畫與交通部門或地方政府單獨研提之獨立型交通計畫兩種，分別探討其推動的方式與相關的課題。

該研究提出的幾項重大的問題彙整如下：

1. 相較於地方級交通單位，國內中央級、省級交通主管單位頗多，職權過於分散，頗有頭重腳輕之嫌，顯示地方專責機構之不足。
2. 國內交通計畫依計畫性質不同可分為規劃研究性計畫、指導性計畫、專案性計畫、以及一般行政或經常性計畫等，如表 3.4 所示。其中指

導性交通計畫在國內較為缺乏，有待加強，而沒有長期性、綜合性之指導性計畫，易造成各交通建設相互衝突或投資浪費之情形發生。

3. 交通計畫從規劃、審議至執行，大多為交通業務主管部門負責，故計畫辦理方式較為封閉，而且不易令民眾瞭解與接受。
4. 交通計畫體制著重實質建設方案，容易滿足單一化目標與政策，使計畫內容與預算體制能配合一致，但忽略相關部門與其他計畫之整合則為其最大的缺點。
5. 現有都市交通計畫尚未有整體計畫，計畫的報核程序較為紛亂。
6. 國內財政收支劃分相當不理想，地方財政過份依賴中央補助，且中央採「統籌統支」，補助制度不甚透明化、公平化，故造成爭取補助之單位投入相當多的精力爭取補助，甚至利用政治資源爭取長期性補助，導致計畫推展進度因人而異，專業人員有力不從心之感。
7. 缺乏穩定持續的交通運輸計畫制度、法制化的運輸規劃程序與內容。

大致而言，國內交通計畫在整體性、連續性、協調性、一致性與溝通性等方面均甚為不足。

表 3.4 都市地區交通計畫之功能分類

計畫分類	規劃研究計畫	指導性計畫	專案性計畫	一般行政或經常性計畫
計畫效力	<ul style="list-style-type: none"> 委託學術單位或顧問公司研究。 計畫只要委託部門認可，不需要經過審核程序。 	<ul style="list-style-type: none"> 經建會、交通部或內政部等中央主管機關所擬定。 計畫需經行政院核定並具有法定約束力。 	<ul style="list-style-type: none"> 交通計畫部門所擬定。 計畫必須透過規定程序報核。 屬重大經建計畫範圍者需經行政院核定。 	<ul style="list-style-type: none"> 交通計畫部門擬定。 計畫不一定報核，多由交通業務主管機關核准即可。
計畫特性	<ul style="list-style-type: none"> 屬研究分析階段。 具綜合性與廣泛性。 分析預測較詳盡。 	<ul style="list-style-type: none"> 配合國家政策或施政目標。 具指導性與整體性。 屬長期發展計畫。 	<ul style="list-style-type: none"> 為實質建設計畫。 屬中長程計畫並有詳盡之年度計畫。 具單純性。 	<ul style="list-style-type: none"> 為例行性辦理之行政措施。 屬於短期計畫或年度計畫。
計畫執行	<ul style="list-style-type: none"> 供施政參考。 經費來源不確定。 	<ul style="list-style-type: none"> 供其他部門或機關研提計畫之參考。 不需特別考慮執行分工問題。 經費來源不確定。 	<ul style="list-style-type: none"> 循經建計畫先期作業申請經費辦理。 考量執行分工問題。 建立計畫管考制度。 	<ul style="list-style-type: none"> 循一般預算程序申請經費辦理。 計畫內容可彈性調整或異動。

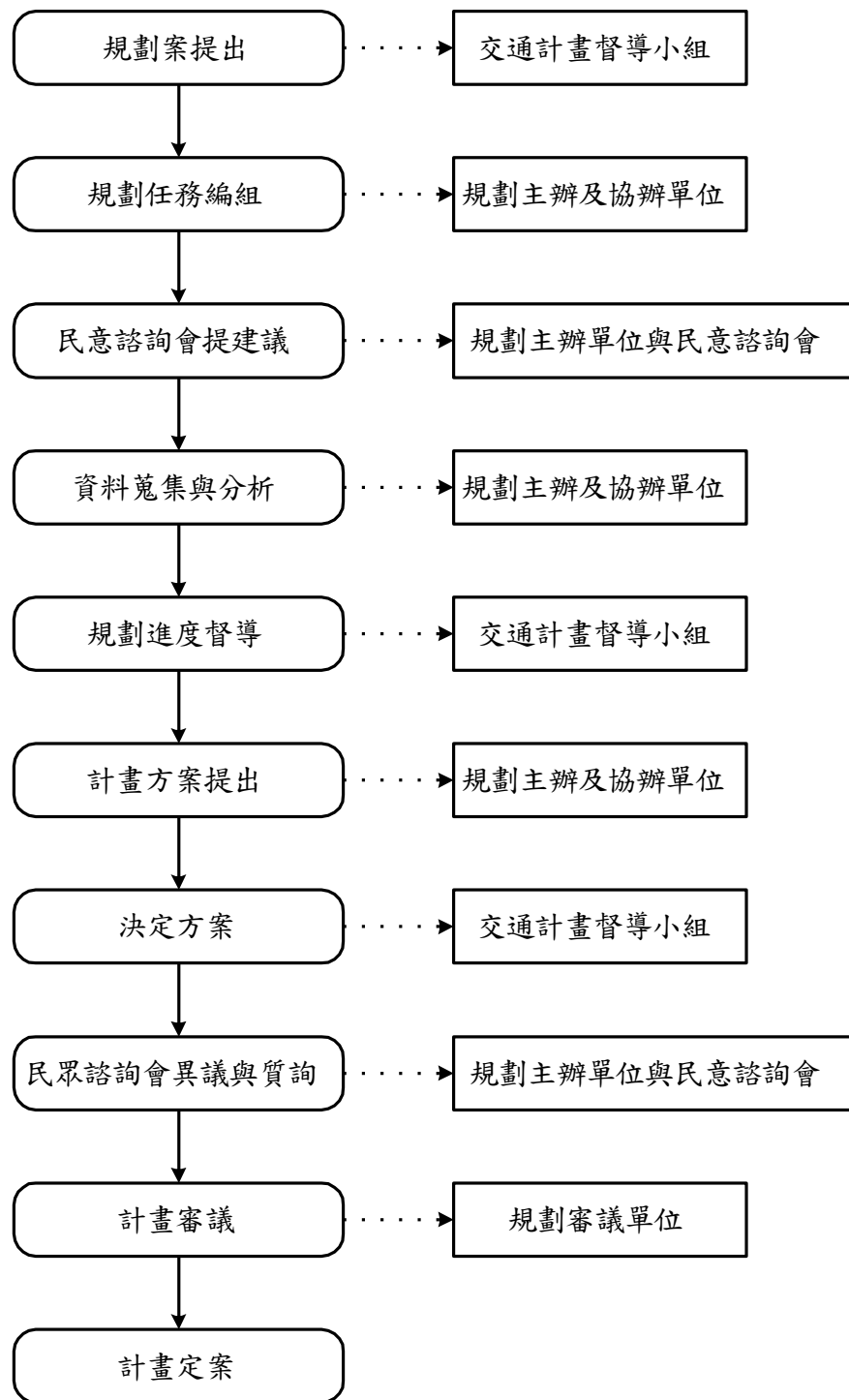
資料來源：[8]

該研究亦提出國內都市地區交通計畫體制建立之構想，主要是將交通規劃的組織分為交通督導小組、規劃主辦單位、規劃協辦單位、公眾諮詢會及規劃審議單位等五個部門，各部門的職責整理如表 3.5 所示，而各組織與交通規劃的關係則如圖 3-3 所示。至於中央與地方之實際交通組織構想則建議如表 3.6 及表 3.7 所示。

表 3.5 交通計畫組織之基本構想與權責表

交通規劃的組織	權責
交通計畫督導小組	<ul style="list-style-type: none"> • 審定計畫目標。 • 督導規劃工作進度。 • 協調各單位對規劃內容的意見。 • 對規劃內容提出建議。 • 評定計畫方案。
規劃主辦單位	<ul style="list-style-type: none"> • 資料蒐集。 • 資料整理與分析。 • 擬定各種可行的方案。 • 提供評估決策時必須的訊息。 • 規劃內容的解釋與說明。 • 召開公眾諮詢會，並回答質詢。 • 與交通計畫相關問題之研究。
規劃協辦單位	<ul style="list-style-type: none"> • 提供本單位與規劃相關的資料。 • 派遣人員在規劃期間常駐規劃主辦單位。 • 指定聯絡人負責與規劃主辦單位協調。 • 提供本單位的未來發展構想。 • 參與方案的研擬。
民眾諮詢會	<ul style="list-style-type: none"> • 規劃前提出建議。 • 對計畫內容提出異議。 • 對計畫內容提出質詢。
規劃審議單位	<ul style="list-style-type: none"> • 審議規劃過程的合法性。 • 審查計畫是否抵觸法律。 • 審查計畫是否抵觸其他相關建設計畫。

資料來源：[8]



資料來源：[8]

圖 3-3 交通規劃過程與組織圖

表 3.6 台灣地區整體運輸規劃之組織表

組織名稱	該文獻之建議
督導單位	交通計畫督導小組
主辦單位	運輸研究所
協辦單位	交通相關單位
諮詢單位	民意諮詢會
審議單位	行政院經建會

資料來源：[8]

表 3.7 生活圈道路系統計畫之組織(以跨越縣市為例)

組織名稱	該文獻之建議
督導單位	跨縣市交通計畫督導小組
主辦單位	中心都市交通局
協辦單位	中心都市政府相關單位及外圍縣政府交通局
諮詢單位	民意諮詢會
審議單位	省經建會

資料來源：[8]

該研究雖提出了都市地區交通計畫組織的初步構想，但該構想是架構在中央、省、地方縣市三層行政組織的體系下，並不符目前政府精簡行政層級的政策；此外，計畫組織涵蓋了五個部門，層層協調分工，雖有明確之權責，但因部門過多，恐會造成計畫流程過於冗長，導致緩不濟急的不良效果，因此如何加以有效地精簡，發揮組織功能，則仍須進一步研究。至於都市交通計畫與都市計畫如何整合、各部門交通計畫如何協調、交通計畫體制如何加以規範、以及整體交通運輸政策與系統之規劃分工等方面，仍有不足之處。

3.3 運輸計畫相關問題之調查與分析

有鑑於整體運輸計畫的問題相當廣泛且複雜，本研究乃設計相關的問題背景，針對各政府機關與民間顧問公司，進行專家學者的訪談，該訪談設計之問卷調查與資料分析流程大致如圖 3-4 所示。

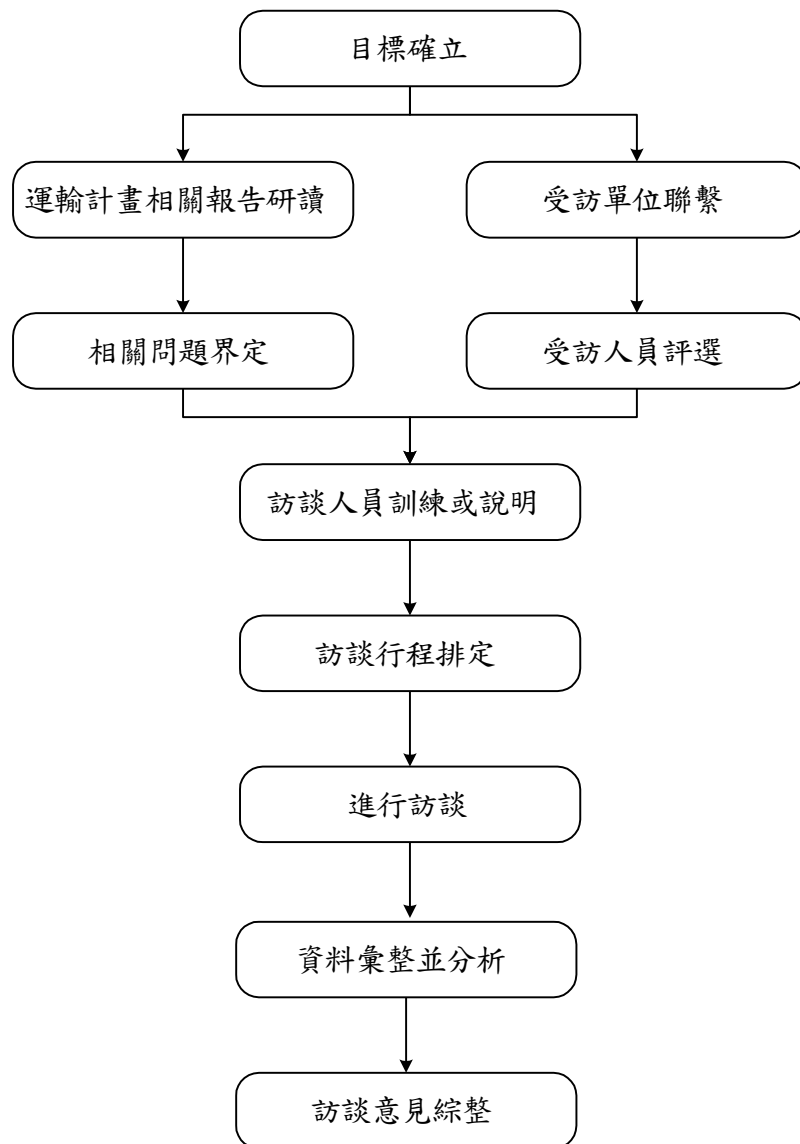


圖 3-4 專家學者訪談設計流程圖

流程圖中主要項目說明如下：

一、目標確立

本次訪談設計在於探討我國現況「整體運輸計畫」的體制問題，主要的目的有三：

1. 瞭解現況運輸規劃作業的主要問題。
2. 確認未來運輸規劃體制發展的方向。
3. 取得相關資料。

二、相關問題界定

依據運輸計畫相關報告之回顧，本研究初擬相關問題劃分為規劃範圍界定、專責機構、規劃內容一致性、法令依據、組織人力與經費、執行與監督等六個部分，詳細之問題內容如附錄一所示。

三、受訪單位評選及聯繫

調查範圍主要界定在主導運輸計畫研訂與執行的相關政府部門，以及以往曾接受政府部門委託，進行過整體綜合運輸規劃或大型運輸建設規劃之實務研究單位，具體的訪談單位研擬如下表 3.8 所示。

表 3.8 受訪單位整理表

政府單位	訪談專家學者數	產業或研究單位	訪談專家學者數
行政院經建會	2	台灣大學土木工程學研究所交通組	1
交通部航政司	1		
交通部路政司	1	鼎漢國際工程顧問股份有限公司	1
台灣省住都處	1		
台北市政府 交通局	1	萬鼎工程服務股份有限公司	1
總計	6	-	3

四、訪談行程

訪談行程之安排主要以研究計畫進行的時程為依據，並配合受訪人員的時間作彈性安排。

五、進行訪談

經由訪談人員與受訪人員聯繫後，即由訪談人員攜帶相關的錄音器材與問題背景，造訪受訪人員，進行面對面的意見溝通與諮詢。

六、資料彙整與分析

資料的彙整與分析主要是針對訪談的結果加以記錄整理，彙集成檔，作為進一步分析的基礎資料，則訪談結果的紀錄整理如附錄二所示。

七、訪談意見綜整

依據資料彙整與分析的結果，本研究綜合整理所有的訪談意見(此處所列僅為各訪談專家學者之意見，並不代表本研究之立場)，將其區分為現況運輸計畫問題之探討與運輸計畫法制化問題之探討兩大部分，分別說明如下：

1. 現況運輸計畫問題之探討

(1)地方缺乏專責機構，且無完整的資料庫與作業規範。至於理想的規

劃專責單位，其業務內容應包括定法、督導、規劃內容與執行等三大項目，而政策之制定與政策之執行則為規劃時所必須考慮的兩大大方向，然這些內容卻甚難只由一個單位去獨立負起全權的專責，尤其是政策之制定與政策之執行很難合併，通常必須分工由不同的兩個相關單位來處理，例如中央負責政策之制訂，地方負責政策之執行等。(參見附錄二訪談整理(一)之壹)

- (2)在規劃範圍界定上，最大的問題在於都會區的範圍界定並不明確，而縣市應為整體運輸規劃考量的最基本單元，未來市鄉鎮只需依循縣市之規劃內容去執行即可，並無整體規劃之主導權。(參見附錄二訪談整理(一)之貳)
- (3)在規劃內容方面，基本的作業項目大多需要納入，此外，資料蒐集與調查應有一固定專責之資料庫來處理並維護更新，使後續進行規劃時，只需加以引用即可。(參見附錄二訪談整理(一)之參)
- (4)國內的運輸計畫大多缺乏持續性，而要維持計畫持續性的幾個要件為運輸政策的長期性與持續性、規劃與建設經費的持續性、資料蒐集的持續性、組織執掌的分工與法令規範的建立。(參見附錄二訪談整理(一)之參)
- (5)在整體運輸計畫擬定過程中，應否舉辦民眾公聽程序部分，若任何計畫均訴諸公聽，則依現況台灣民眾易為政治人物所利用的情形下，恐難有正面的效果；但長期而言，理想的民主社會仍應設法克服此一方面的問題。此外，就決策者與規劃者而論，其理想的關係應如圖 3-5 所示。(參見附錄二訪談整理(一)之參)

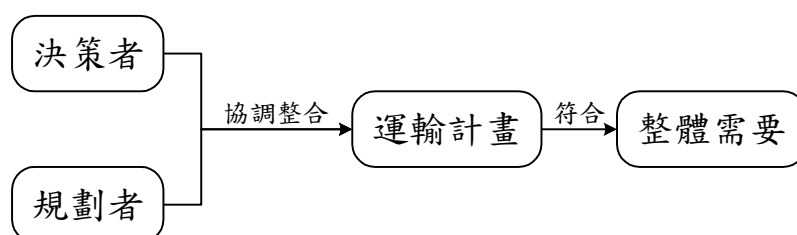


圖 3-5 運輸計畫之決策者與規劃者關係圖

即最終計畫之擬定為決策者與規劃者共同同意之結果，使決策者能相信規劃的專業，規劃者亦不至只以決策者的期望為導向。

- (6)在組織人力與經費方面，目前政府機關都有作業人力不足的問題，除了地方規劃人才缺乏外，中央之交通部航政司、路政司亦有人力不足的問題，而精省後，省府現有的人才如何落實至中央或地方，加以適當的分配，則是現階段最重要的問題；經費部分，中央可能須有一

總量管制的機制，以避免地方建設過多而中央補助經費不足的窘境，至於若建設採用 BOT 方式時，政府雖可節省經費的支出，但亦要考慮相關的配套措施。

- (7)在執行與監督方面，中央的政策如何落實至地方推動，而地方的建設如何由中央監督等，均是重要的問題。
- (8)整體運輸計畫體系應與都市計畫體系中的運輸計畫有所差異，尤其是在航空站、港灣或鐵路、高速公路等屬於國內長途的城際運輸或國際運輸，均以由交通部門來主導為宜。
- (9)在中央與地方的協調問題上，中央應於適當時機派人到地方單位去作具體的協調整合，例如重大建設的規劃，應該定期派一至二位研究人員，深入地方政府單位，並與地方工作人員共事，幫助地方作協調整合的工作，如此才能在現況組織、法制等各項體系均未合理化以前，充分利用中央之專業人才與資源來瞭解地方問題，進行個案解決，亦唯有如此才能真正瞭解地方不足之處。(參見附錄二訪談整理(七)之5)
- (10)以往辦理的各期「台灣地區整體運輸系統規劃」，應加強其在國家實質建設指導上的功能定位。(參見附錄二訪談整理(八)之7)
- (11)充實地方的財稅與專業人力，為加強地方自主能力的兩大要件。以往由於地方沒錢沒人，因此在整個建設計畫方面不是完全聽從中央的指示進行，就是透過各種管道去向中央要經費來進行其想做的部分，完全無法自主，產生了許多問題，惟關於地方財稅與專業人力這兩部分，目前尚無具體有效的構想或配套措施。(參見附錄二訪談整理(八)之17)
- (12)在都市計畫與運輸計畫整合方面，以往我國的都市計畫都只是在做土地使用的規劃與管理工作，並沒有真正在做整個都市建設與管理的工作，此固由於運輸專業在都市計畫擬訂的參與不夠所致；都市計畫與運輸計畫在行政部門間，常常是兩個獨立作業的部門，協調與溝通不足亦是重要的原因，只有在都市交通產生重大問題時，運輸部門再來設法改善，不僅成效有限，對於問題根源的真正解決亦無所助益，同時由於都市計畫部門與運輸計畫部門各自為政的現象已行之有年，未來若要設法整合這兩大部門的協調一致，困難度確實相當高(參見附錄二訪談整理(八)之21)。
- (13)目前港埠系統已建立了一套運作體系，惟港埠計畫應該有其上位的指導計畫，此一部分目前仍欠缺。(參見附錄二訪談整理(九)之1)
- (14)港埠整體規劃每五年就要檢討一次，並配合預算執行。(參見附錄二訪談整理(九)之2)
- (15)在運輸計畫基本資料蒐集與資料庫建立、整體運量預測部分，中央與地方可作適當的分工，有效發揮各自所長，達到預定的目標。(參

見附錄二訪談整理(九)之 7、8)

- (16)從實務的觀點，許多國外的制度雖然很好，但因為我們的特性跟他們不太一樣，所以引進時必須做一些修正，這樣才能達到目的。(參見附錄二訪談整理(九)之 9)
- (17)由於各運輸系統間有彼此競合之關係，因此整體計畫的概念必須加以討論並產生共識，提供上位計畫，一貫指引下去，才可避免資源浪費。(參見附錄二訪談整理(九)之 11)
- (18)民間投資的參與也要考慮，在港口的五年發展計畫中，其工作分成三大項，第一項是政府投資部門，第二部分是民間投資部門，第三項是前置作業，前置作業是對第二期提供的事先工作，因為第二個五年計畫要做很多事情，要做前置作業，包括土地取得，包括計畫溝通，如此才有第二期計畫，不能到第二期才作，便會來不及，所以有很多前置作業，要放在第一期中進行。(參見附錄二訪談整理(九)之 13)
- (19)本研究計畫除了建立理想的整體計畫體系與探討立法的重要性外，應再具體研究達到理想的最終目標過程中，每一階段所須推動的可行方案及工作項目，並可考慮以一縣市為例，進行較小範圍的示範應用(尤其是在如何讓地方可以自行擬定其地方性運輸計畫方面)，如此若效果能夠明確可期，制度可以逐步建立，整個研究才會有繼續推展的可行性空間。(參見附錄二訪談整理(八)之 22)

2. 運輸計畫法制化問題之探討

- (1)就運輸計畫的法令依據部分，運輸計畫的部分規範似乎可考慮附屬在都市計畫法令體系下，並藉此與都市計畫部門協調整合。然而整體運輸計畫法的落實執行，則仍存在許多條件不足的問題，例如現況國內在停車產生率與旅次產生率等土地使用與運輸需求方面的基礎研究仍相當缺乏，因此運輸計畫與都市計畫沒有共同的客觀依據，導致二者難以協調一致；又如運輸系統各部門間的權責職掌劃分不清，往往造成溝通困難等，凡此種種，均需在建立法制化的同時，一併加以處理。(參見附錄二訪談整理(四))
- (2)就運輸計畫是否立法的問題而言，多數專家學者均有不同觀點，反對立法者多認為我國整體運輸規劃的主要問題乃在於專業問題層面，政府部門推動上僅在於一念之間，故若行政首長有此認知且上行下效，即可落實進行，而規劃的技術與內容若能做到具體明確的要求，則現況的許多問題即可有效解決，未必一定要透過立法的方式；贊成立法者則認為以法律高位階的方式，可明確而嚴格地要求行政部門的作為，除了宣示規劃功能的重要性外，並可提昇整體性計畫的權威性。然而二者雖各自有不同的根據與論點，但積極建立整體運輸計畫的體系與制度則是一致的共識。

- (3)運輸計畫法制化，可從兩個向度(Dimension)來研究，第一個向度為先將都市或都會的範圍與城際的範圍區分，明確劃分中央與地方的權責，何種系統權限歸屬地方，何種系統權限歸屬中央，應先明白地界定下來；第二個向度則是應從「路」的層面跳脫出來，並改而嘗試從「車」的角度來切入，亦即是運輸計畫法的涵蓋層面，雖未必要納入運輸事業或交通工程方面的管理，但仍應有這方面的探討，藉以瞭解除了規範運輸系統設施外，如何來規範運輸系統設施的使用者，尋求全面性的改善之道。(參見附錄二訪談整理(七)之7)
- (4)運輸計畫的立法過程會相當長，但如何將現有的規劃結果具體落實執行，則是短期可行之道。(參見附錄二訪談整理(七)之4)
- (5)目前「國土綜合開發計畫法」正在積極推動，若將來國土綜合開發計畫成立了諮詢委員會或審議委員會，則該諮詢委員會或審議委員會即有可能對各部門所提出運輸計畫(運輸部門)或產業計畫(產業相關部門)提出建議並進行審議。不過「國土綜合開發計畫法」中也提出，若部門計畫的實質建議與國土綜合開發計畫的政策有不符合的情形，或部門計畫認為其政策方向與計畫內容較國土綜合開發計畫所擬定的政策重要時，則國土綜合開發計畫亦應有相關的回饋機制可供部門計畫進行申覆，同時進行國土綜合開發計畫的修正，而這種回饋的機制或制度，確實也可提供各項計畫彼此間協調整合的重要依據。(參見附錄二訪談整理(八)之5)
- (6)以往的計畫體系中，協調聯繫的工作是較為欠缺的，尤其是橫向溝通與上、下位的聯繫，雖有部分管道，但運作並不甚理想，相關規定也不明確，因此在「國土綜合開發計畫法」中乃將這方面的構想提出，並在條文中作原則性的規定。(參見附錄二訪談整理(八)之6)
- (7)在都市計畫部門方面，以往區域計畫的功能發揮有限，大多著重於非都市土地使用的管制，對於區域的建設並無太大的著力點，此乃因我國的區域劃分(北部、中部、東部、南部)為跨行政界限的範圍，並無明確的行政主管，而區域的各項建設與管理如交通運輸、水資源、產業等，多由中央部門(如交通部、經濟部農委會、環保署等)依法管轄，故內政部研擬區域計畫時，必須統合各個部門的實質計畫，常產生溝通與聯繫的問題，乃導致區域計畫法無法產生應有的規範效果，區域計畫往往難以落實。此項經驗亦可提供作為研究單位研擬「運輸計畫法」的參考，運輸計畫雖無區域計畫必須整合多項主管部門的複雜性，但仍有各運輸系統(陸運、海運、空運)協調與中央、地方配合的整合問題，因此若無法事先將相關的組織與體系制度加以建立，則將來即使花了相當多的心力把「運輸計畫法」研訂完成，仍難脫無法落實執行的困境。(附錄二訪談整理(八)之9)
- (8)由於區域計畫有組織不明、功能不彰的問題，因此才有將現有計畫

體系簡化為國土綜合開發計畫與縣市綜合發展計畫兩個層級，除了配合政府組織的精簡政策外，亦可確保計畫的推動均有其明確的行政主管機關來負責，如此法令得有執行的依據，計畫也才能加以具體落實。此方面之相關問題與處理方式，亦可提供作為將來運輸計畫體制建立之參考。(參見附錄二訪談整理(八)之 10)

3.4 第一次座談會意見蒐集

針對「制定整體運輸計畫法之需要性」的議題，本研究辦理第一次的專家學者座談會，分別舉辦了兩個場次(八十七年十二月十八日與二十一日各一場)，廣邀各方專家學者參與，邀請的單位整理如表 3.9 所示，共有二十四位，實際參與研討者共有十七位，相關的會議紀錄則整理如附錄三及附錄四所示。

表 3.9 學者專家座談會邀請的單位整理表

政府單位	產業或研究單位
行政院經建會	中華顧問工程司
交通部航政司	鼎漢國際工程顧問股份有限公司
交通部路政司	亞聯工程顧問股份有限公司
內政部營建署	邱穀工程顧問公司
交通部運輸研究所	台灣大學土木工程學研究所交通組
交通部高速鐵路工程局	交通大學交通運輸研究所
台灣省住都處	逢甲大學交通運輸工程與管理學系
台灣省交通處	淡江大學交通管理學系暨研究所
台北市政府交通局	中央警察大學交通學系
台北市政府捷運局	

本研究歸納座談會的意見如下：

一、整體運輸計畫體系中需要規範之項目

1. 制定整體運輸計畫法確實有其需要性，但在法制規範的內容與呈現的方式、技巧上，應特別用心研擬，因為法制訂定的方式若過於僵化，反而會造成行政部門的束縛，喪失了行政協調的功能；而法的位階若太低(如行政命令)，則又可能喪失規範的效果，因此如何權衡得失，取得最佳的方式，實為未來法制化的一大課題。
2. 整體運輸計畫法乃以計畫作業執行之程序規定，包括組織體制、職權劃分、以及交通運輸部門與其他部門的分工、作業程序等要項，亦即

將現有的制度加以法制化，故其導向將以計畫程序法的發展為主。

3. 整體運輸計畫法應強調介面(Interface)的整合與協調，包括縱向的中央與地方間的權責分工；橫向的運輸系統各部門間(Inter-mode)的協調配合，以及運輸部門與都市計畫部門間的協調整合等。
4. 整體運輸計畫法的體系中，需要規範的項目包括規劃單位、規劃經費、規劃作業內容與程序、審核體制與程序、建設經費之財源籌措與分配、計畫執行配合單位、計畫考核與監督、與其他法規重覆、衝突之整合、最後協調整合單位等。
5. 整體運輸計畫法若以計畫程序的體制建立為導向，則可將其名稱改為「運輸計畫法」，但內容的設計上仍要考量到整體運輸系統的概念。
6. 運輸計畫法的之規範，尤應避免產生額外程序之增加，造成執行效率的降低。

二、整體運輸計畫法制化的條件

1. 目前國內各機關組織正在重整中，因此法制化時機應考慮其適當性。
2. 在運輸計畫基礎研究部分，應儘速加強資料庫管理系統的建立，以及土地使用與交通運輸、都市計畫間相互影響的基礎研究等兩大課題，至於基礎研究時程與運輸計畫法的立法過程可同步進行或一併探討。
3. 整體運輸計畫法的初步工作，可先針對現有相關法規加以檢討，釐清各法的優先順序並整合彼此間的衝突，同時瞭解其不足處，再來考慮制定法令或補強的方式。

三、當前整體運輸計畫現況問題的因應方式

1. 釐清問題與建立目標體系為現況首要工作。
2. 在整體運輸計畫現況問題的因應方面，可先針對目前運輸計畫體系規範不足內容，及釐清與相關法令間之關係為出發，作為本研究之重點，進而透過行政命令方式推行，再逐步檢討修正，為未來修法奠定基礎。
3. 檢討都市計畫體系與交通運輸體系的重合性，設法增強其在交通運輸過程之內容與協調整合程序。
4. 國內目前港埠規劃建設之組織體制與職權劃分均已相當明確，可加以參考。
5. 國外相關運輸計畫體制之探討與分析，亦可作為思考現況問題因應方式的方向之一。

3.5 現況運輸計畫問題探討

綜合上述文獻回顧與整理、運輸計畫相關問題之調查與分析、第一次座談會意見蒐集等三部分的内容，本研究將現況運輸計畫問題加以研析如下：

一、專責機構或組織之問題

國內目前與交通運輸有關計畫體系可大致分為兩大類，其一為附屬於都市計畫或區域計畫之一部分的整合性(附屬型)計畫；另一為屬於推動長期大型交通建設或政策所擬定的整體建設計畫，如「台灣地區高速鐵路整體建設計畫」或「台中生活圈道路系統建設計畫」，此種計畫性質以利於溝通協調、報核、編列預算及執行為主，又稱為部門性計畫，其中整合性(附屬型)計畫多由內政部主導，且配合都市計畫法或區域計畫法來研擬；部門性計畫則由中央級(交通部)、省級(住都處、交通處等)、或地方(交通局或工務局)交通相關機構來擬定執行，且大多無整體性的計畫法令配合。由於運輸計畫有這兩套不同的體系，導致現況國內交通專責機構與組織職掌的一些問題，包括都市計畫與交通計畫之衝突、部門性交通計畫缺乏長期一致性之推動等，組織職掌亦頗為分散而複雜，例如航空部分有交通部航政司→民航局；港灣部分則至少有交通部航政司→台灣省交通處；鐵路則至少有交通部路政司、交通部高速鐵路工程局、交通部地下鐵路工程處→省交通處一科、二科、鐵路局及住都處；公路則更為複雜。因此，在制定整體運輸計畫程序或法制之前，如何將我國與運輸計畫有關的組織或專責機構釐清，並加以系統化，便成為一項相當重要的課題。

二、整體運輸計畫法制化之相關問題

整體性運輸計畫若附屬於都市計畫或區域計畫的部分(附屬型整體性運輸計畫)中，其擬定之依據主要為都市計畫法或區域計畫法，但由於都市計畫法或區域計畫法中並未規範各項運輸設施(如道路寬度、路網結構、運輸場站等)劃定之分析程序或辦法，導致區域計畫或都市計畫中的運輸建設計畫研擬沒有客觀依據，且常與實際運輸之供需衝突，造成相當多的交通運輸問題；至於交通運輸部門的獨立型整體性運輸計畫與專案計畫，則至少有兩項大問題，其一為以往缺乏運輸旅次需求與土地使用、社經活動關係之基礎研究(如旅次產生率或停車產生率等)，故無法提供都市計畫或區域計畫劃定各項土地使用分區時，進行交通影響分析，並進一步瞭解交通運輸設施需求之參考，造成嚴重的問題如圖 3-6 所示，不過目前本所已著手完成部分的「旅次發生率研究」，未來若能加以擴充並落實，則應可提供一個相當的客觀基礎；此外，另一項問題則為各系統部門性專案計畫之提出、研擬、審核與執行缺乏適當的法令依據，故常常成為政策背書之工具或是地方政治角力的結果，且無法兼顧運輸規劃之綜合性、持續性與協調性，因此，如何在運輸計畫法制化的同時，針對上述諸項問題，提出相關的配合改善之道，則是一項相當重要的課題。

在整體運輸計畫法制化的過程中，有三個問題必須加以克服，即法的位階、法源的依據與法的內容，分述如下：

1. 法的位階問題：運輸計畫法以落實運輸計畫研擬與推動程序的整體性、連續性、協調性、一致性與溝通性為主要目標，並期能作為國內

運輸計畫合理與合法體制建立的基礎，因此法制化的位階不應過低，以維持其適當的權威性，並真正達到約制的效果；然而運輸計畫法的位階若太高，而內容訂定的方式又太過僵化時，則可能會造成行政部門依法行政時，缺乏協商的彈性空間，導致行政推動的束縛，此外，若法制規定的程序過於複雜，亦會造成計畫推動的時程過於冗長，延誤推動的時效，因此，如何在行政羈束與行政彈性間取得適當的權衡設計，奠定法的位階，為運輸計畫立法所面臨的重要問題。至於立法時效性，則也是決定法制化位階的另一考量因素。

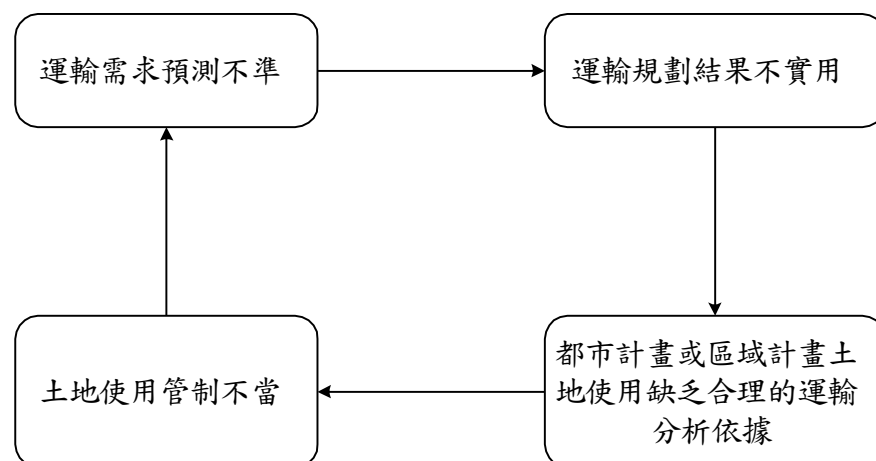


圖 3-6 現況運輸規劃與都市計畫間之問題影響圖

2. 法源的依據問題：立法應有其立法的目標，而立法的目標往往也是溯及法源依據的主要基礎，由於運輸計畫的作用層面大多是在公部門彼此間的協調整合，因此是否具有充分的立法依據，亦是一值得探究的問題。
3. 法的內容：運輸計畫法以整體程序性的觀點出發，應強調現有介面(Interface)的整合與協調，包括縱向的中央與地方間的權責分工；橫向的運輸系統各部門間(Inter-mode)的協調配合，以及運輸部門與都市計畫部門間的協調整合等，此外，其內容還必須就現況其他運輸計畫問題(如經費籌措與分配、執行與考核等)提供適當的改善之道，因此，運輸計畫內容需要加以規範的項目，包括規劃單位、規劃經費、規劃作業內容與程序、審核體制與程序、建設經費之財源籌措與分配、計畫執行配合單位、計畫考核與監督、與其他法規重覆、衝突之整合、最後協調整合單位等，可謂相當繁多，故如何安排便成為一重要的問題。此外，基於「徒法不足以自行」的理由，運輸計畫法制定的整個內容上，尚必須考慮制定過程與未來執行上，時機的適當性與

相關配套措施的研擬建立，方能使法的推動上具體可行。

三、整體運輸計畫經費的問題

整體運輸計畫之經費應包括兩部分，其一為擬定運輸計畫之規劃經費；另一為依規劃結果執行運輸計畫的建設或管理經費，前者的問題為目前各級政府缺乏整體運輸規劃工作經費與預算之編列，使得部份縣市的規劃工作缺乏長期持續性；後者的問題則是建設與管理經費來源不足，無法有效提供建設與管理之所需。

此外，整體運輸計畫經費的安排，中央是否須建立一總量管制的機制，以避免產生因地方建設要求過多而中央補助經費不足的窘境；以及若建設採用 BOT 方式時，政府相關的配套措施如何研擬或規定等，均是相當重要的問題。

四、整體運輸計畫執行面的問題

在運輸計畫之執行方面，除了運輸計畫與都市計畫之衝突部分外，最大問題則在於中央與地方的執行能力落差太大，由前述第 1 項之組織問題可知，目前我國中央級、省級交通主管單位頗多，地方級交通單位則頗為缺乏，頭重腳輕的結果，導致地方在擬定與執行運輸計畫上能力不足，往往需要仰賴中央級或省級交通單位來負責實際運輸建設與管理，例如依據公路法第六條省道由省公路主管機關管理，縣、鄉道由縣公路主管機關管理，但因一般縣市並無管理其公路之能力(人力、財力均不足)，故演變為由省公路局依法管理省道、並代養縣道及鄉道之不合理現象；此外，另一個執行上的問題則是地方拒絕與中央配合，執行該地之相關運輸建設計畫，例如補助配合款的問題，往往中央為推動地方之某項特定運輸建設，願意提供一定百分比之經費，再由地方出資剩餘的部份經費，但遭地方民意的否決，則無法推動，高雄市捷運(政府補助 75%、地方出 25%，但遭地方市議會拒絕)即為一典型的案例；此外，中央若全額補助，則地方不配合，則中央亦有執行預算績效之壓力。此種地方與中央執行衝突的狀況，大多以政策導向的部門性計畫為主，若是由地方依其需求提出申請，中央再予以配合，則或能改善此一問題。總而言之，如何克服現況地方執行能力不足之問題與擬定中央與地方執行配合之機制，則是整體運輸計畫推動必須積極面對的課題。

另一方面，整體運輸計畫長期性的執行追蹤與檢討考核，並建立事前/事後(Before/After)的檢驗體制，亦是現況運輸計畫必須積極研究的重要項目。

五、整體運輸計畫規劃作業內容問題

在規劃範圍方面，依運輸計畫體系圖可以發現國家/區域部分與縣市部分之範圍界定較為清楚，但對於都會區範圍及都市規模則缺乏明確之定義。至於目前經建會所研擬之二十生活圈(都會生活圈、一般生活圈及離

島生活圈)雖有較明確界定標準(以外圍半小時交通可達主要中心都市為主)，但卻缺乏明確的生活圈專責主管單位(目前以省政府住都處負責生活圈之道路網建設)，因此在以都會區或生活圈為整體運輸計畫範圍部分，均會產生範圍界定或主管權責的問題。

此外，在目前規劃內容之界定上，亦較缺乏一致性的規劃程序或規劃要項，此固由於受到計畫本身性質之不同而影響外，現況國內缺乏整體性的資料庫與適當的規劃作業標準手冊亦是重大之原因，因此如何改善整體運輸計畫規劃作業內容的問題，使規劃的程序或方式具有明確依循的依據，並能達到一致化的程序方式，為一重要的發展方向。

總之，在運輸計畫法制化方式的觀點上，雖然多數的專家學者尚無完全一致的共識，但對於現有運輸計畫體制之建立與相關問題之改善，則均認為有積極投入的迫切性，因此，本研究乃在研擬運輸計畫法制化的架構之前，以建立整體運輸計畫的體系與運作的體制為基本的先決要件。

第四章 運輸計畫相關規範與法源依據之探討

整體運輸計畫之法制化除了必須有相關的法源基礎外，亦必須考慮其與現有法令體系的衝突性與配合性，才能進一步分析各種制定方式的可行性，並研擬適當的法令依據。本章基於整體運輸計畫法源依據之需要性，將國內現有運輸系統相關建設與管理的法令，加以整理比較，探討其在整體運輸計畫規劃方面的充足性與適用性；並就學理(行政法制定之依據)與應用(規定公法人權利義務之法令)兩方面來分析整體運輸計畫法成立之要件，以作為後續研究整體運輸計畫法制定需要性或整體運輸計畫規範方式的參考依據。

4.1 現有法系之比較

依據我國現有的法令，在運輸系統建設或管理方面之相關規定，可分為都市計畫法體系中交通運輸部分法規與交通運輸部門各運輸系統法規兩大類。在都市計畫法系部分，乃是因為都市計畫屬於長期性與綜合性的計畫，除了必須配合未來發展需要，調整與規劃都市長期發展目標外，亦必須兼顧社會、經濟、技術等層面之影響，針對各項都市土地與設施等內、外在條件與環境加以統合規劃，因此對於區域或都市內之交通運輸實質建設必須加以規定；至於交通運輸部門各運輸系統法規部分，乃是基於國家交通行政上的需要而訂定，因此可視為關於交通行政權之組織及作用的國內公法，本研究乃針對此兩大類法系，蒐集相關的法規文獻資料[28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37]並加以整理比較，說明如后。

一、都市計畫法系交通運輸部分規定

都市計畫法系主要是架構在現有都市計畫體系之區域計畫與都市計畫兩個層次上，故分別有「區域計畫法」與「都市計畫法」兩套主要法令，而近年來為了因應台灣地區民主化、自由化與國際化的需要，乃有將綜合性的國土規劃體系調整為「國土綜合開發計畫」及「縣市綜合發展計畫」兩級之建議提出，至於其相關的法律則分別為正在研擬中的「國土綜合開發計畫法」草案和「城鄉計畫法」草案，因此有關都市計畫現況及未來的主要法律，即有「區域計畫法」、「都市計畫法」、「國土綜合開發計畫法」和「城鄉計畫法」等四套，表 4.1 即為我國都市計畫法令體系整理表，至於各主要法令有關交通運輸部分，則分述如下：

(一)國土綜合開發計畫法(草案)

國土綜合開發計畫乃是在經濟建設發展過程中，為兼顧國防建設、經濟建設與社會建設之需要而擬定的最高指導計畫，其性質屬於目標性、政策性與指導性之長期發展構想與綱要，因此相關的法令規定亦較屬原則性。目前行政院經建會與內政部正在研修「國土綜合開發計畫法」的條文

草案，內容仍有許多爭議，而依相關文獻[32]之內容說明，有關國土綜合開發計畫法之立法重點如下：

1. 國土綜合開發計畫法是程序法。綜合性國土規劃分為國土綜合開發計畫及縣市綜合發展計畫二級。
2. 國土綜合開發計畫主管機關：中央為內政部，省(市)為省(市)政府，縣(市)為縣(市)政府。
3. 中央主管機關負責擬訂國土綜合開發計畫及縣市主管機關負責擬訂縣市綜合發展計畫。
4. 國土綜合開發計畫主要內容：
 - (1)發展目標。
 - (2)國土空間架構。
 - (3)各地區發展總量及調整程序。
 - (4)生活、生產及生態環境之基本構想。
 - (5)限制發展地區劃設原則及管理方針。
 - (6)各部門中長期建設方向。
5. 縣市綜合發展計畫主要內容：
 - (1)發展目標。
 - (2)整體構想及部門發展計畫。
 - (3)限制發展地區及可發展地區之劃設。
 - (4)各鄉鎮市發展構想。
 - (5)短中程建設實施方案。
6. 中央設置國土綜合開發計畫審議委員會，省及地方政府分別設置計畫審議委員會，負責綜合開發計畫有關之審議工作。
7. 國土綜合開發計畫法對國家重大發展、建設、開發計畫之指導、協調與修正之程序。
8. 限制發展區劃設之程序：由中央主管機關會同目的事業主管機關及縣市政府研商劃設；並繪製限制發展地區圖，由地方政府公告。
9. 建立土地發展許可制，限制發展地區以外地區為可發展地區，分為規劃許可、開發許可及建築許可三階段申請開發，除規劃許可由上級政府核發外，其餘由地方政府主導。
10. 公私團體及個人申請開發，應提供回饋及自行建設必要的公共設施土地後，方得變更從事建設。
11. 民間參與各層級計畫之方式。

上述內容為民國八十五年十二月行政院經建會的初步版本，其中有許多部分目前仍在進行檢討修正(可參見附錄二之訪談整理(八))。

表 4.1 我國都市計畫法令體系整理表

類別	法或條例	行政命令	法源依據*	行政命令	法源依據*
國家	國土綜合開發計畫法(草案)				-
區域	區域計畫法	區域計畫法施行細則	第二十三條	-	-
		非都市土地使用管制規則	第十五條第一項	-	-
都市	都市計畫法	都市計畫分區優先次序劃定原則	第十七條	-	-
		配合國家建設六年計畫辦理逕為變更都市計畫作業要點	第二十七條第二項	-	-
		都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法	第五十條第三項	-	-
		各級都市計畫委員會組織規程	第七十四條	-	-
		都市計畫台灣省施行細則	第八十五條	-	-
		都市計畫台北市施行細則	第八十五條	台北市土地使用分區管制規則	第二十六條
		都市計畫台高雄市施行細則	第八十五條	-	-
		其他	都市計畫定期通盤檢討實施辦法		
都市計畫書圖製作規則					

*法源依據乃指依據前一項法令之條文內容而訂定該項行政命令，如「汽車燃料使用費徵收及分配辦法」為依據「公路法」第二十七條而訂定。

**未來都市的主要綜合性計畫以「縣市綜合發展計畫」為主，其規範之法即「城鄉計畫法」。

資料來源：本研究整理

在民國八十五年行政院經建會所研擬的國土綜合開發計畫中，提出「整合型高速交通運輸通訊網路之建立」為未來運輸部門發展的重點目標，其中對於未來發展方向，則有下列諸項課題：

1. 透過設施的整、擴建及新建，以高速、便捷的交通、通訊系統，支援亞太營運中心的發展。
2. 整合交通運輸系統，促進區域均衡發展及建立生活圈。
3. 構建以軌道式大眾運輸為骨幹之整體運輸服務系統。
4. 建立完整的轉運系統。
5. 發展高度資訊化通信系統，以緩和交通運輸需求與問題。
6. 充分提供行車及停車空間。
7. 規劃建立整體交通運輸資訊系統。
8. 加強營運與管理系統之規劃建設。

至於發展重點則大致如下：

1. 國際運輸網路：充分支援亞太營運中心

包括積極推動空運中心建設、加強港口轉運中心建設、加強全國運輸系統建設、以及積極改善全國電訊通信服務等。

2. 全國運輸網路：促進區域之均衡發展

包括整建城際間公路系統、加速推動建立完整的軌道運輸系統、健全國內民航整體空運系統、以及建立完善的離島運輸等。

3. 區域及地方性運輸網路：配合生活圈之建設

(1)於台北、桃園、新竹、台中、台南、高雄等人口一百萬以上之都會地區，規劃建立都會區大眾捷運系統及快速道路系統，並與城際運輸系統充分整合。

(2)完成各生活圈道路系統建設計畫，並擴及加強整合公路、鐵路，乃至捷運、機場、港口之生活圈整體運輸系統建設計畫，以有效連結城際間之高速運輸系統及生活圈內各村里道路系統。

(3)積極規劃建設各生活圈都市停車設施，加強管理道路交通。

(4)鼓勵改善各生活圈公共運輸服務系統，包括都市公共汽車、客運、計程車、租車等。規劃設置協調單位及推行聯合票證制度，以整合不同運具。

上述的未來發展方向與發展重點由於部分的組織執掌與內容並不明確，尤其是生活圈部分(參見附錄二訪談整理(八)之19)，因此現況國土綜合開發計畫中的運輸部門計畫應是以運輸部門的發展政策、原則或相關指標為主要內容，並呼應整體的國土發展政策；但若未來國土綜合開發計畫法通過實施後，則國土綜合開發計畫的內容規範應會有相當程度的改變，惟無論如何，「國土綜合開發計畫法」與運輸計畫實有相當密切的關係，甚至在某種程度上，國土綜合開發計畫具有整體運輸計畫的上位指導功

能。

(二)城鄉計畫法(草案)

由於內政部於「國土綜合開發計畫法」草案中明定未來國土計畫體系為「國土綜合開發計畫與直轄市、縣(市)綜合發展計畫及城鄉計畫」，並明定直轄市、縣(市)政府應於直轄市、縣(市)綜合發展計畫公告實施後，訂定「城鄉計畫」以實施土地開發許可制及土地使用分區管制，因此另訂「城鄉計畫法」以作為執行法令之依據。

由內政部營建署於民國八十七年十一月所研提的「城鄉計畫法草案」[33]中，說明「城鄉計畫法(草案)」將取代現有之「都市計畫法」，而對都市與非都市土地作一致性的規劃與管制，因此其內容對未來都市計畫法系的重整，將造成相當大的影響。

「城鄉計畫法草案」分總則、計畫之擬定與變更、新設發展地區之開發與已發展地區之更新、公共設施建設、土地使用管制、組織與經費、罰則、附則八章共 84 條，其中與運輸建設計畫有直接關係者為第四章公共設施建設的相關規定(第 43 至 55 條)，作為將來規範地方性運輸建設的主要內容。

(三)區域計畫法有關交通運輸部分之內容

由於區域計畫在未來將調整為功能性計畫的角色，因此對於整個土地發展的影響將相對地大幅降低，然而就現況都市計畫法制的體系而言，「區域計畫法」仍是規範區域土地利用的主要法律，因此本研究乃就其特性與交通運輸部分之規範內容，加以整理並說明如后。

區域計畫在都市計畫體系中屬於居中協調的地位，除了上承國土綜合開發計畫之政策、構想外，下需指導都市計畫，以促進整體區域之合理發展。一般區域計畫經公告實施後，區域內有關開發或建設之相關事業計畫，均應與區域計畫配合，必要時應修正其事業計畫或建議主管機關變更區域計畫。若依區域計畫應擬定市鎮計畫、鄉街計畫、特定區計畫或已有計畫而須變更者，當地都市計畫主管機關應按規定期限辦理擬定或變更手續。區域計畫公告實施後，應製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。區域計畫法令中，有關交通運輸部分之內容包括：

1. 區域計畫法

「第二章 區域計畫之擬定、變更、核定與公告

第七條 區域計畫應以文字及圖表，表明左列各項：

1. 區域範圍。
2. 自然環境。
3. 發展歷史。
4. 區域機能。

5. 人口及經濟成長、土地使用、運輸需要、資源開發等預測。
6. 計畫目標。
7. 都市發展模式及工業區位計畫。
8. 自然資源之開發及保育。
9. 土地分區使用計畫及土地分區管制。
10. 區域性運輸系統計畫。
11. 區域性公共設施計畫。
12. 區域性觀光遊憩設施計畫。
13. 時值設施發展順序。
14. 實質機構。
15. 其他。

第十二條 區域計畫公告實施後，區域內有關之開發或建設事業計畫，均應與區域計畫密切配合；必要時應修正其事業計畫，或建議主管機關變更區域計畫。

第四章 區域開發建設之推動

第十九條 區域建設推行委員會之任務如左：

1. 有關區域計畫之建議事項。
2. 有關區域開發建設事業計畫之建議事項。
3. 有關個別開發建設事業之協調事項。
4. 有關籌措區域公共設施建設經費之協助事項。
5. 有關實施區域開發建設計畫之促進事項。
6. 其他有關區域建設推行事項。」

2. 區域計畫法施行細則

「第二章 區域計畫之擬定、變更、核定與公告

第二條 本法(區域計畫法)第四條第一項所定內政部、省市政府及縣市政府之所屬單位，在實施本法時，其主辦業務劃分如左：

1. 在內政部，區域計畫之規劃、擬定、變更、核定、公告及區域計畫公告實施後區域之開發或建設事業計畫之督導、協調、推動，由營建署主辦；各種使用地編定與使用管制由地政司主辦。
2. 在省政府，區域計畫之規劃、擬定及變更由住宅及都市發展局主辦；區域計畫之核定、公告及區域計畫公告實施後區域之開發或建設事業計畫之督導、協調、推動，由建設廳主辦；各種使用地編定與使用管制由地政處主辦。
3. 在直轄市或縣(市)政府，區域計畫之開發或建設事業計畫之督導、協調、推動，由工務或建設單位主辦；非都市土地使用分區、使用地編定及使用管制由地政單位主辦。

第三條 依本法(區域計畫法)規定辦理區域計畫之擬定或變更，主管機

關於必要時得委託有關機關或學術團體研究規劃之。

第九條 區域計畫公告實施後，區域內之都市計畫及有關開發或建設事業計畫之內容與建設時序，應與區域計畫密切配合。原已發布實施之都市計畫不能配合者，該都市計畫應即通盤檢討變更。區域內各開發或建設事業計畫，在區域計畫公告實施前已執行而與區域計畫不符者，主管機關應通知執行機關就尚未完成部分限期修正。

第三章 區域土地使用管制

第十五條 直轄市或縣(市)政府依本法(區域計畫法)第十五條規定編定各種使用地時，應按非都市土地使用分區圖所示範圍，就土地能供使用之性質，參酌地方實際需要，依左列規定編定並繪入地籍圖；其已依法核定之各種公共設施用地，能確定其界線者，並應測定其界線後編定之：

.....
11. 交通用地：供鐵路、公路、捷運系統、港埠、空運、氣象、郵政、電信等及其設施使用者。
.....

前項各種使用地編定完成後，直轄市政府應報內政部核備；縣(市)政府應報省政府將成果統計報內政部備查。變更編定時亦同。」

(四)都市計畫法有關交通運輸部分之內容

如同區域計畫一般，未來都市計畫亦有可能經由重整，併入縣市綜合發展計畫與城鄉計畫的一部份，因此「都市計畫法」的內容將有重大的修正，本研究乃就目前「都市計畫法」的規範加以說明探討。

都市計畫之主要內容可分為主要計畫與細部計畫兩種，其中主要計畫又為細部計畫之指導計畫，細部計畫可視為較特定性與詳細性的計畫內容。由於都市計畫涉及都市性事業與建設計畫，因此必須對財務方面有所考量以配合區域性事業及其財務計畫，並指導年度建設計畫的推動。都市計畫法令中，有關交通運輸部分之內容包括：

1. 都市計畫法

「第一章 總則

第三條 本法所稱之都市計畫，係指在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，做有計畫之發展，並對土地使用做合理之規劃而言。

第二章 都市計畫之擬定、變更、發布及實施

第十五條 市鎮計畫應先擬定主要計畫書，並視其實際情形，就左列事項分別表明之：

1. 當地自然、社會及經濟狀況之調查與分析。

2. 行政區域及計畫地區範圍。
 3. 人口之成長、分布、組成、計畫年期內人口與經濟發展之推計。
 4. 住宅、商業、工業及其他土地使用之配置。
 5. 名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存之建築。
 6. 主要道路及其他公眾運輸系統。
 7. 主要上下水道系統。
 8. 學校用地、大型公園、批發市場及供作全部計畫地區範圍使用之公共設施用地。
 9. 實施進度及經費。
 10. 其他應加表明之事項。
- 前項主要計畫書，除用文字、圖表說明外，應附主要計畫圖，其比例尺不得小於一萬分之一；其實施進度以五年為一期，最長不得超過二十五年。

第二十二條 細部計畫應以細部計畫書及細部計畫圖就下列事項表明之：

1. 計畫地區範圍。
2. 居住密度及容納人口。
3. 土地使用分區管制。
4. 事業及財務計畫。
5. 道路系統。
6. 地區性之公共設施用地。
7. 其他。

前項細部計畫圖比例尺不得小於一千二百分之一。

第三十條 都市計畫地區範圍內，公用事業及其他公共設施，當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所認為必要時，得獎勵私人或團體投資辦理，並准收取一定費用；其獎勵辦法及收費標準，由省(市)政府定之。

第四章 公共設施用地

第四十二條 都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置下列公共設施用地：

1. 道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場、河道及港埠用地。
2. 學校、社教機構、體育場所、市場、醫療衛生機構及機關用地。
3. 上下水道、郵政、電信、變電所及其他公用事業的用地。
4. 本章規定之其他公共設施用地。

前項各款公共設施用地應儘先利用適當之公有土地。

第四十三條 公共設施用地，應就人口、土地使用、交通等現狀及未來發展趨勢，決定其項目、位置與面積，以增進市民活動之便利，及確保良好之都市生活環境。

第四十四條 道路系統、停車場所及加油站，應按土地使用分區管制及交通情形與預期之發展配置之。鐵路、公路通過實施都市計畫之區域者，應避免穿越市區中心。

第五章 組織及經費

第七十六條 因實施都市計畫廢置之道路、公園、綠地、廣場、河道、港灣原使用之公有土地及接連都市計畫之新生土地，由實施都市計畫之當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所管理使用，依法處分時所得價款得以補助方式撥供當地實施都市計畫建設經費之用。

第七十七條 地方政府及鄉、鎮、縣轄市公所為實施都市計畫所需經費，應以左列各款籌措之：

1. 編列年度預算。
2. 工程受益費之收入。
3. 土地增值稅部份收入之提撥。
4. 私人團體之捐獻。
5. 上級政府之補助。
6. 其他辦理都市計畫事業之盈餘。
7. 都市建設捐之收入。

都市建設捐之徵收，另以法律定之。」

2. 都市計畫定期通盤檢討實施辦法

「第一章 總則

第二條 都市計畫發布實施後，每五年至少通盤檢討一次，視實際情形分期分區就都市計畫法第十五條或第二十二條所規定之事項全部或部分辦理。但都市計畫發布實施已屆滿計畫年限或二十五年者，應予全面通盤檢討。

第五條 都市計畫通盤檢討前應先進行計畫地區之基本調查及分析推計，作為通盤檢討之基礎，其內容至少應包括自然及人文景觀資源、人口規模、人口密度分布、建築密度分布、產業結構及發展、土地利用、公共設施容受力、住宅供需、交通運輸等項目。

都市計畫通盤檢討時，原計畫之推計與前項推計有重大出入者，應重新修正，作為檢討之依據。

第八條 都市計畫通盤檢討時，下列地區應辦理都市設計，納入細部計畫：

1. 新市鎮。

2. 新市區建設地區：都市中心、副都市中心、實施大規模整體開發之新市區。
3. 舊市區更新地區。
4. 名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存建築物之周圍地區。
5. 位於高速鐵路、高速公路及區域計畫指定景觀道路二側一公里範圍之地區。
6. 其他經主要計畫指定應辦理都市設計之地區。
都市設計之內容視實際需要，表明下列事項：
 - (1) 公共開放空間系統配置事項。
 - (2) 人行空間或步道系統動線配置事項。
 - (3) 交通運輸系統配置事項。
 - (4) 建築基地細分規模限制事項。
 - (5) 建築量體配置、高度、造型、色彩及風格之事項。
 - (6) 環境保護設施配置事項。
 - (7) 景觀計畫。
 - (8) 管理維護計畫。

第十條

前項都市計畫範圍內新闢計畫道路寬度二十公尺以上者，應視路型及道路設計需要於道路之中央分隔島、二側或一側留設適當寬度，配合當地地方特色及特有樹種進行植栽綠化。

第十一條 都市街坊及各項公共設施，應配合地方文化特色及居民之社區活動需要，妥為規劃設計，並應特別加強街道傢具設施、行人徒步空間、自行車專用道及無障礙空間之規劃配置。

第二章 條件及期限

第十三條 都市計畫發布實施後有下列情形之一者，應即辦理通盤檢討：

.....

第十四條 都市計畫發布實施未滿二年，除有前條規定之情事外，不得藉故通盤檢討，辦理變更。

第三章 公共設施用地之檢討標準

第十九條 機關、公用事業機構及學校應於主要出入口處，規劃設置深度三公尺以上，適當長度之緩衝車道。

第二十一條 停車場用地面積應依各都市計畫地區之社會經濟發展、交通運輸狀況、車輛持有率預測、該地區建物停車空間供需情況及土地使用種類檢討規劃之，並應符合下列規定：

1. 不得低於計畫區內車輛預估數百分之二十之停車需求。
2. 商業區：

(1)一萬人口以下者，以不低於商業區面積之百分之八為準。

(2)超過一萬至十萬人口者，以不低於商業區面積之百分之十為準。

(3)超過十萬人口者，以不低於商業區面積之百分之十二為準。

市場用地、機關用地、醫療用地、體育場所用地、遊憩設施用地及其他停車需求較高之設施等用地，應依實際需要檢討留設停車空間。

第二十二條 公共汽車及長途客運場站除依第三十三條規定劃設專用區外，應按其實際需求並考量轉運需要檢討規劃之。

遊覽車之停車用地應考量各地區之實際需求檢討劃設之，或選擇適當公共設施用地規劃供其停放。

第二十三條 道路用地按交通量、道路設計標準、綠地按自然地形或其設置目的，其他公共設施用地按實際需要檢討之。

第二十七條 計畫道路以外之既成道路應衡酌計畫道路之規劃情形及實際需求，檢討其存廢。

第五章 辦理機關

第三十八條 聯合都市計畫或經合併通盤檢討之相鄰都市計畫，非經原核定機關核准，不得個別辦理主要計畫通盤檢討。

第六章 作業方法

第三十九條 都市計畫通盤檢討前，辦理機關應將通盤檢討範圍及有關書件公告於各該直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所公告三十天，並將公告之日期及地點登報週知，公民各團體得於公告期間，以書面載明姓名、地址，向辦理機關提出意見，供作通盤檢討之參考。

第四十條 公共設施用地之檢討時，應由辦理檢討機關分別協調各使用機關或管理機關。」

依據上述未來與現況的都市計畫法系，有關交通運輸部分規定之整理，可歸納出下列數項要點：

1. 由「國土綜合開發計畫法」之立法重點可知，未來都市計畫體制將朝中央與地方兩級制發展，而國土綜合開發計畫與縣市綜合發展計畫將成為兩個最主要的綜合性計畫，區域計畫將更改為屬於功能性的計畫；其中縣市綜合發展計畫目前並無法定之效力，主要是以縣市行政轄區為單元，就縣市內各種資源發展特性、條件及潛力，依國土綜合開發計畫、區域計畫等上位計畫之指導，確立各縣市整體發展上應有之功能、地位及方向，並協調各項重大建設計畫，依序作整體性、連續性之實施策略

和方案，以因應區域發展、都市發展、及縣市整體發展之需要。因此，縣市綜合發展計畫在制定與審議的程序和時程上具有較高的彈性，惟一般縣市綜合發展計畫均會納入交通運輸的發展計畫，使交通運輸計畫成為綜合計畫的一部份。

2. 縣市綜合發展計畫在未來都市計畫體制的調整下，將具有法定地位。
3. 區域計畫法屬於較原則性之上位計畫，規範性並不強，第五章雖名為罰則，但無強制性。
4. 依據區域計畫法，各級區域計畫之主管機關、審議組織、區域計畫之擬定、變更、核定與公告、區域土地使用管制、區域開發建設之推動、罰則等項，均予明訂，據以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佈，以加速並健全經濟發展。
5. 依據都市計畫法，各級都市計畫主管機關、審議組織、都市計畫之擬定、變更、發布及實施、組織與經費、罰則等項，均予明訂，據以促進市、鎮、鄉街有計畫的均衡發展。
6. 都市計畫法中特別訂定（第三章）土地使用分區管制，據以對各區土地予以不同程度的使用管制。訂定（第四章）公共設施用地，據以增進市民活動之便利及確保良好的都市生活環境。訂定（第五章）新市區之建設，作為擬具事業計畫之依據。訂定（第六章）舊市區之更新，以消除都市之窳陋或髒亂地區，目前更進一步訂有「都市更新條例」，作為作業之規範。
7. 就都市計畫的實質內容來看，一般均認為主要可分為土地使用、交通運輸與公共設施三大部份，但就相關法條之內容而言，對於交通運輸計畫之研擬則著墨甚少，尤其是在如何客觀地分析交通運輸未來的需求，並具體說明交通運輸計畫的訂定程序或辦法，更是缺乏，而此亦是導致現況都市計畫中，交通運輸部分(如道路寬度、路網型態、大眾運輸設施等)的劃設缺乏客觀依據的主要原因之一。

二、交通運輸部門各運輸系統法規部分規定

就交通運輸部門的法規內容而言，我國的交通運輸法規乃屬於行政法的一種，其制定之主要目的即在於執行交通運輸行政，以作為法治國家依法行政的基礎。因此以行政法的觀點，可由下列兩大部分來探討交通運輸法規的基本內容[30]：

1. 交通運輸法規的形式內容

一般行政法之形式，可大致分為(1)行政組織法：規範行政權主體；(2)行政作用法：規範行政權活動；(3)行政救濟法：規範行政措施產生爭議時之處理程序等三大類。其中我國的交通運輸法規雖多包含了交通行政組織與交通行政作用兩大類，但相關的程序內容並不完善；至於行政救濟方面，則以一般行政救濟法規如訴願法、行政訴訟法為主。

2. 交通運輸法規的實質內容

交通運輸法規所規範的實質內容，可由交通運輸構成要素，或與交通運輸作用空間的系統來加以分類，二者涵蓋內容大致敘述如下：

- (1)交通運輸構成要素分類的內容：包括交通運輸設施的法律、交通運輸機關的法律、交通運輸資格的法律、交通運輸方法的法律等。例如德國的人員運輸法或貨物運輸法，其規範的內容乃是基於地區人員或貨物運送之目的，內容包括：人員或貨物運送的工具別、市場需求的調查等；道路建設核准的程序如聽證、運送權利義務之規範等；道路建設的進行事項；道路建設的核准機關；建商的要求；道路建造完成後的收費與管理；不同道路功能的區分；計程車或其他運具的問題；其他損害及賠償等相關問題。以人員或貨物運送的觀點出發，涵蓋了整套的交通運輸設施、交通運輸機關、交通運輸資格、交通運輸方法的程序規範。
- (2)交通運輸作用空間系統分類的內容：大致以陸運、海運及空運來加以分類，其中陸運法規又可涵蓋公路與軌道運輸，海運又包括了船舶與港務，空運則有民航相關規定等。

我國的交通運輸法規實質內容以第二種分類為主，內容相當廣泛，陸運方面有公路系統之「公路法」、「道路交通管理處罰條例」、「市區道路條例」、「停車場法」等，以及軌道系統之「鐵路法」、「大眾捷運法」等；海運方面有「船舶法」、「船舶登記法」、「航路標誌條例」、「商港法」等；航空方面則有「民用航空法」等。表 4.2 為本研究整理之我國交通運輸法規體系表，至於整個交通運輸法規之體系圖則如圖 4-1 所示。

針對各項交通運輸系統計畫在法令上的規定，本研究將目前國內最新的主要運輸法規加以整理，並比較探討如下：

(一)陸運法規

陸運法規以公路系統的「公路法」、「道路交通管理處罰條例」、「停車場法」與軌道系統的「鐵路法」、「大眾捷運法」為主。其中與運輸建設有直接關係的規範則有「公路法」、「停車場法」、「鐵路法」和「大眾捷運法」，分別說明如后。

表 4.2 我國交通法規體系整理表

類別	系統	法或條例	行政命令	法源依據*	行政命令	法源依據*
陸運	公路	公路法	汽車燃料使用費徵收及分配辦法	第二十七條	-	-
			汽車運輸業審核細則	第三十八條	-	-
			汽車運輸業客貨運運價準則	第四十二條	-	-
			計程車客運服務業申請核准經營辦法	第五十六條	-	-
			民營汽車駕駛人訓練機構管理辦法	第六十二條第二項	民營汽車駕駛人訓練機構督導考核要點	第三十一條
			汽車委託檢驗實施辦法	第六十三條	-	-
			汽車運輸業行車事故損害賠償金額及醫藥補助費發給辦法	第六十四條第二項	-	-
			汽車投保責任險辦法	第六十五條	-	-
			汽車運輸業管理規則	第七十九條	汽車貨運營運實施細則	第一百四十條
			公路經營業管理規則	第七十九條	-	-
			專用公路管理規則	第七十九條	-	-
		道路交通管理處罰條例	道路交通案件處理辦法	第十、八十八、八十九條	-	-
			機器腳踏車駕駛人及附載人戴安全帽宣導辦法	第三十一條第二項	-	-
			營業小客車駕駛人職業登記管理辦法	第三十七條第五項	-	-
			促進道路交通安全獎勵辦法	第九十一條	-	-
			道路交通安全規則	第九十二條	殘障者報考汽機車駕駛執照處理要點	第六十四條第三項
					汽車檢驗員汽車駕駛考驗員檢定及管理辦法	第四十八條、六十八條
					汽車駕駛人訓練機構小型車派督考作業審核要點	第六十九條第二項
					道路交通事故處理辦法	第一百四十五條

註：法源依據乃指依據前一項法令之條文內容而訂定該項行政命令，如「汽車燃料使用費徵收及分配辦法」為依據「公路法」第二十七條而訂定。

表 4.2(續) 我國交通法規體系整理表

類別	系統	法或條例	行政命令	法源依據	行政命令	法源依據
陸運	公路	道路交通管理處罰條例	高速公路交通管制規則	第九十二條	-	-
			違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則	第九十二條	道路交通違規記點作業處理要點	第六十七條
			道路交通安全講習辦法	第九十二條	-	-
		市區道路條例				
		停車場法	台灣省汽車運輸業停車場設置要點	停車場法第二十三條、公路法第三十八條	-	-
		民營公用事業監督條例				
	軌道	鐵路法				
		大眾捷運法	大眾捷運系統土地聯合開發辦法	第七條第四項	-	-
			民間投資興建大眾捷運系統辦法	第十三條	-	-
	其他	獎勵民間參與交通建設條例				
海運	船舶管理	船舶法	船舶檢查規則	第八十七條第一項	-	-
			客船管理規則	第八十七條第一項	-	-
			小船管理規則	第八十七條第一項	-	-
			小船檢查規則	第八十七條第一項	-	-
		船舶登記法	船舶登記法施行細則	第六十五條	-	-
	航路及引水管理	航路標誌條例				
		引水法				

註：法源依據乃指依據前一項法令之條文內容而訂定該項行政命令，如「汽車燃料使用費徵收及分配辦法」為依據「公路法」第二十七條而訂定。

表 4.2(續) 我國交通法規體系整理表

類別	系統	法或條例	行政命令	法源依據	行政命令	法源依據
海運	港務管理	商港法	國際商港港務管理規則	第五十條第一項	-	-
			國際商港棧埠管理規則	第五十條第一項	-	-
	航業管理	航業法	船舶運送業及船舶出租業管理規則	第六十七條	-	-
			船務代理業管理規則	第六十七條	-	-
			船舶貨運承攬業管理規則	第六十七條	-	-
			貨櫃集散站經營業管理規則	第六十七條	-	-
			貨櫃出租業管理規則	第六十七條	-	-
民航	民用航空法		國籍民用航空運輸業僱用外籍駕駛員管理辦法	第二十三條	-	-
			航空人員訓練機構設立規則	第二十六條	-	-
			民營飛行場管理規則	第三十三條	-	-
			飛航安全標準及航空站、飛行場及助航設備四周禁止、限制建築辦法	第三十三條	-	-
			民用航空器使用航空站、飛行場及助航設備收費辦法	第三十四條	-	-
			航空器檢查委託辦法	第三十七條	-	-
			外籍航空器飛航國籍規則	第五十八、五十九條	-	-
			航空客貨損害賠償辦法	第七十一條第一項	-	-
			飛航規則	第九十二條第一項	-	-
			航空器登記規則	第九十二條第一項	-	-
			航空器失事調查處理規則	第九十二條第一項	-	-

註：法源依據乃指依據前一項法令之條文內容而訂定該項行政命令，如「汽車燃料使用費徵收及分配辦法」為依據「公路法」第二十七條而訂定。

表 4.2(續) 我國交通法規體系整理表

類別	系統	法或條例	行政命令	法源依據	行政命令	法源依據
民航		民用航空運輸業管理規則	第九十二條第一項	-	-	
		普通航空業管理規則	第九十二條第一項	-	-	
		航空貨運承攬業管理規則	第九十二條第一項	-	-	
		航空站地勤業管理規則	第九十二條第一項	-	-	
		航空貨運站倉儲貨物管理規則	第九十二條第一項	-	-	
		航空貨物集散站經營業管理規則	-	-	-	
		航空人員檢定給證規則	-	-	-	
		民用航空人員體格檢查標準	-	-	-	

註：法源依據乃指依據前一項法令之條文內容而訂定該項行政命令，如「汽車燃料使用費徵收及分配辦法」為依據「公路法」第二十七條而訂定。

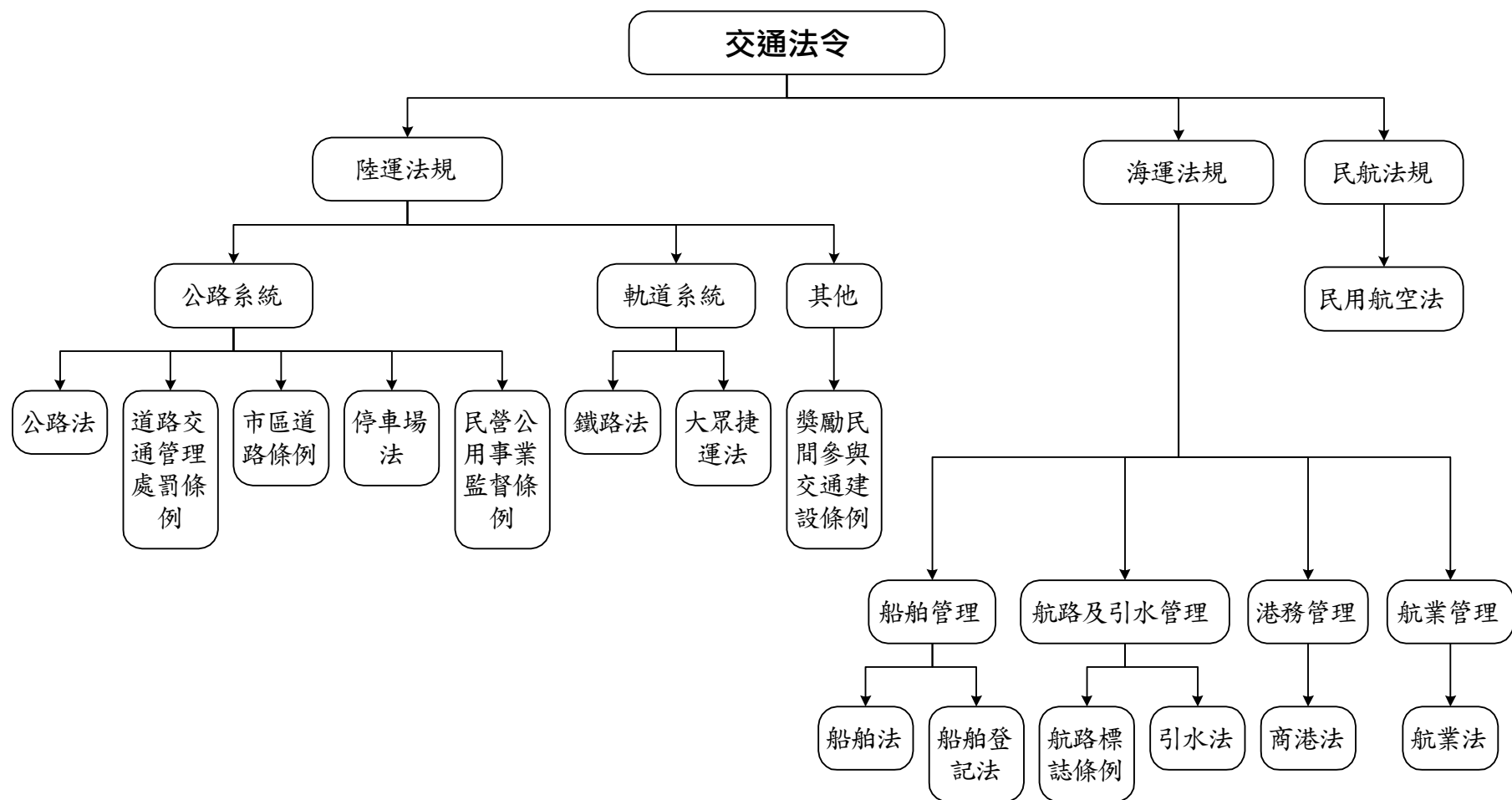


圖 4-1 我國交通法規體系圖

1. 公路法

(民國四十八年六月二十七日公布全文 60 條；

民國六十年二月一日公布全文 72 條；

民國七十三年一月二十三日修正公布全文 81 條；

民國八十六年五月七日修正第三十五條、第八十一條條文；

民國八十七年一月十四日增訂第三十九條之一條文。)

「公路法」立法的目的為加強公路規劃、修建、養護，健全公路營運制度，發展公路運輸事業，以增進公共福利與交通安全(第一條)。全文分總則、公路修建與養護、公路運輸、安全管理、獎勵與處罰、附則六章共 81 條，其中與公路建設計畫有關之規定包括：

(1)公路定義：指國道、省道、縣道、鄉道及專用公路，供車輛通行之道路(第二條)。

(2)公路主管機關：公路主管機關在中央為交通部(管理國道)；在省(市)為主管廳、處、局(管理省道)；在縣(市)為縣(市)政府(管理縣、鄉道)(第三、六條)。

(3)公路路線系統制定程序：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。制定程序如下：

a. 國道由交通部擬訂，報請行政院核定公告。

b. 省道由省政府擬訂，送請交通部核轉行政院備案後公告。

c. 縣鄉道由縣政府擬訂，報請省政府核定公告，轉報交通部備案。市區道路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，準用前項第二款及第三款之規定。

公路路線系統或既成公路之廢止，適用前二項制定程序(第四條)。

(4)路線使用劃分歸屬：省道與國道使用同一路線時，其共同使用部分，應劃歸國道路線系統；縣道與省道使用同一路線時，其共同使用部分，應劃歸省道路線系統；鄉道與縣道使用同一路線時，其共同使用部分，應劃歸縣道路線系統。

市區道路與國道、省道、縣道或鄉道使用同一路線時，其共同使用部分，應劃歸國道、省道、縣道或鄉道路線系統(第五條)。

(5)公路用地：公路需用土地，得依土地法及有關法律規定程序徵收。公路主管機關規劃、興建或拓寬公路時，應勘定路線寬度，商同當地地政機關編為公路用地；該地在實施都市計畫區者，應先行辦理都市計畫之變更。其為私有土地者，得保留徵收；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。前項編為公路用地之土地得逕為測量、分割、登記、立定界樁，公告禁止建築或限制建築，並通知土地所有權人(第九條)。

(5)公路修建與養護：包括辦理修建與養護的主管機關(第十一、十四、

二十六條)、修建經費之分擔(第十二條)、興建的程序(第十五條、第十六條、第十九條)、費用的收取(第二十四、二十五、二十七、三十一條)、公路建設基金之設立(第二十八條)。

2. 停車場法

(民國八十年七月十日公布全文 44 條。)

「停車場法」立法的目的為加強停車場之規劃、設置、經營、管理及獎助，以增進交通流暢，改善交通秩序(第一條)。全文分總則、路邊停車場、路外停車場、經營與管理、獎助與處罰、附則六章共 44 條。主要的內容以停車場的設置和經營管理為規範，與建設規劃有關者為：

- (1)路邊停車場：地方主管機關得視道路交通狀況，設置路邊停車場，並得向使用者收取停車費(第十二條)。
- (2)路外停車場：包括都市計畫停車場之興建與經營(第十六條)、停車費率的訂定(第十七、三十一條)、附近地區之路邊停車管理(第十八條)、建築物停車空間之使用(第二十二條)等。

3. 鐵路法

(民國四十七年一月三日公布全文 64 條；

民國四十八年一月二十一日修正公布第五十四條及第五十八條條文；

民國六十七年七月二十六日修正公布全文 76 條。)

「鐵路法」立法的目的為規範鐵路之建築、管理、監督、運送及安全(第一條)。全文分總則、建築、管理、監督、運送、安全、罰則、附則八章共 76 條。一般而言，鐵路以國營為原則(第三條)，「鐵路法」中與鐵路建設規劃有關的主要內容包括：

- (1)主管機關：國營鐵路，由交通部管理。地方營、民營及專用鐵路，由交通部監督。
- (2)全國鐵路網計畫：全國鐵路網計畫，由交通部擬訂，報請行政院核定公告，分期實施；變更時亦同。至於核定之全國鐵路網計畫中之鐵路線未能興工時，地方政府或國民得申請交通部核准建築經營之(第十條)。

「鐵路法」目前正擬修正，修正之主要方向為(1)配合「大眾捷運法」之公布，刪除原列「捷運系統鐵路」有關條文；(2)配合高速鐵路之規劃與興建，增列「高速鐵路」相關條文；(3)參照「大眾捷運法」修正不合時宜條文。

4. 大眾捷運法

(民國七十七年七月一日公布全文 54 條；

民國八十六年五月二十八日修正第四條、第五條、第七條、第十條、第十二條至第十五條、第十七條、第十九條、第二十一條、第二十二條、第二十四條、第二十五條、第二十八條、第三十二條、第三十八

條、第五十條、第五十一條、第五十二條；增訂第二十四條之一、第二十四條之二、第三十二條之一、第三十八條之一、第五十條之一、第五十一條之一條文。)

「大眾捷運法」立法的目的為加強都市運輸效能，改善生活環境，促進大眾捷運系統健全發展，以增進公共福利(第一條)。大眾捷運法適用範圍涵蓋了大眾捷運系統的規劃、建設、營運、監督及安全(第二條)，全文分總則、規劃、建設、營運、監督、安全、罰則、附則八章共 54 條。其中對於大眾捷運系統的規劃已有專章的規定，而相關的內容則如下：

(1)主管機關：大眾捷運系統主管機關在中央為交通部；在省(市)為省(市)政府；在縣(市)為縣(市)政府。

路網跨越不相隸屬之行政區域者，由各有關省(市)或縣(市)政府協議決定地方主管機關；協議不成者，依下列規定：

a. 路網跨越二以上省(市)行政區域者，由交通部指定地方主管機關(第四條)。

b. 路網跨越二以上縣(市)行政區域者，由省政府指定地方主管機關(第四條)。

(2)大眾捷運系統之規劃

包括下列諸項規定：

a. 公開方式：大眾捷運系統之規劃，由主管機關或民間辦理。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(第十條)。

b. 考慮因素：地理條件、人口分布、生態環境、土地之利用計畫及其發展、社會及經濟活動、社會運輸發展趨勢、運輸系統之整合發展、其他有關事項(第十一條)。

c. 規劃報告書之核定及內容：大眾捷運系統規劃報告書，應由中央主管機關報請或核轉行政院核定，內容應包含規劃目的及規劃目標年、運量分析及預測、工程標準及技術可行性、經濟效益及財務評估、路網及場站規劃、興建優先順序、財務計畫、環境影響說明書或環境影響評估報告書、土地取得方式及可行性評估、依第十條第二項規定召開公聽會之經過及徵求意見之處理結果、其他有關事項，而民間自行規劃大眾捷運系統，前項規劃報告書應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(第十二條)。

(二)海運法規

海運法規可分為船舶管理之「船舶法」與「船舶登記法」、航路及引水管理之「航路標誌條例」與「引水法」、港務管理之「商港法」、航業管理之「航業法」等，其中與港埠規劃興建有直接關係者為「商港法」，本研究乃整理說明如后。

1. 商港法

(民國六十九年五月二日公布全文 51 條；

民國七十五年十一月二十八日修正公布第二條、第四條、第十二條、第十五條、第十六條、第十八條、第二十條及第四十六至第四十八條；並增訂第十六條之一、第二十三條之一及第五十條之一條文；

民國七十六年八月七日修正公布第七條條文；

民國八十五年一月十日修正公布第十二條條文；

民國八十六年五月七日修正公布第七條、第五十一條條文。)

「商港法」立法之目的在於規範商港之規劃、建設、管理、經營及安全(第一條)。全文分總則、規劃建設、管理經營、安全、罰則、附則六章共 51 條，其中與港埠建設規劃有關的內容包括：

(1)主管機關：國際商港由交通部主管，國內商港由省(市)政府主管，受交通部監督(第三條)。

(2)規劃建設：國際商港區域與國內商港區域之規劃、興建，分由交通部與省(市)政府擬定計畫，報轉行政院核定施行(第六條)；商港建設費相關規定(第七條)；商港區域內建物及設施之興建、增建、改建或拆除許可(第九條)。

(三)民航法規

民航法規以「民用航空法」為主，其與航空站規劃興建有關之內容，本研究乃整理說明如后。

1. 民用航空法

(民國四十三年五月三十日公布全文 101 條；

民國六十三年一月四日修正公布全文 93 條；

民國八十四年一月二十七日修正公布第十條及第十五條條文；

民國八十七年一月二十一日修正公布全文 123 條。)

「民用航空法」立法目的為保障飛航安全，健全民航制度，符合國際民用航空標準法則，促進民用航空之發展(第一條)。全文分總則、航空器、航空人員、航空站與飛行場與助航設備、飛航安全、民用航空事業之管理、外籍航空器或外籍民用航空運輸業、航空器失事調查、賠償責任、罰則、附則十一章 123 條，其中與航空站建設規劃有關的內容包括：

(1)主管機關：交通部為管理及輔導民用航空事業，設交通部民用航空局(第三條)。

(2)航空站與飛行場的核准：國營航空站由民航局報經交通部核准後設立經營之。省(市)、縣(市)營航空站由省(市)政府向民航局申請，經交通部核准後設立經營之，廢止時亦同。航空站除依前項規定外，不得設立(第二十八條)；飛行場得由中華民國各級政府、中華民國國民或具有第十條第一項第三款規定資格之法人向民航局申請，經交通部會同有關機關核准設立經營，其出租、轉讓或廢止時亦同(第

二十九條)；航空站及飛行場，非經民航局許可，不得兼供他用(第三十條)。

依據上述交通運輸部門各運輸系統法規部分規定之整理，可歸納出下列數項要點：

1. 我國交通運輸法規的內容以作用空間系統之不同來加以分類，並將各系統的行政組織(主管機關、辦理機關)、行政作用(行政程序、管理辦法)加以歸納併入於法規條文中，此種法規的實質內容形式，雖可較完整地規範各項系統的行政內容，但對於系統彼此間之聯繫如運具間之介面(Inter-mode)，甚至於整體運輸系統之整合如綜合性(Comprehension)等方面，則甚缺有效的規範。
2. 以作用空間系統之不同來分別規範交通行政的內容，而對於系統間之聯繫不以硬性來法制規定，乃是考量各系統部門與部門間需保留較大的協調(Coordination)彈性空間，並避免行政作業之僵化；惟因系統間之聯繫缺乏相關的規定，倘若各部門間協調不足，亦可能造成各行其是，導致發展步驟不一，整體交通運輸系統混亂的後果。
3. 在系統規劃內容的要求方面，目前除「大眾捷運法」(第二章第十條、第十一條、第十二條)有較明確的規範內容外，依「公路法」第七十九條所訂定之「公路修建養護管理規則」第二章亦有類似的規範內容(第八條、第九條)，其餘諸法則無規劃內容的相關規定，因此就國內交通運輸系統現況而言，對於規劃內容與程序的標準化，仍甚為缺乏。
4. 「公路法」、「鐵路法」、「大眾捷運法」、「商港法」、以及「民用航空法」等，是否可將系統規劃的內容或相關程序，納入未來修法的條文中，實為一值得研討的重要課題。
5. 透過我國交通運輸法規的整理與比較可以發現，事實上我國目前尚無完整的運輸系統計畫法制規範，對於整體運輸規劃作業程序與體制的建立，更是缺乏。表 4.3 即為各交通運輸法規在組織執掌、規劃內容、建設經費、營運管理、審議程序等項目之比較整理表。

表 4.3 各交通運輸法規之比較整理表

法規	項目	組織職掌	規劃內容	建設經費	營運管理	審議程序
公路法		主管機關	「公路法」第七十九條授權訂定之「公路修建養護管理規則」第二章。	修建與養護經費。	公路運輸與安全管理。	公路路線系統制定程序。
道路交通管理處罰條例		主管機關	-	-	人、車、路之管理與處罰。	-
停車場法		主管機關	-	專款籌措。	停車場經營與管理。	停車場營業之核准。
鐵路法		主管機關	-	-	鐵路運送與安全管理。	全國鐵路網計畫報核與鐵路興建之程序。
大眾捷運法		主管機關	大眾捷運之規劃。	經費之籌措。	大眾捷運系統的營運與監督、安全管理。	-
商港法		主管機關	-	商港建設費。	管理經營與安全。	規劃建設之報核程序。
民用航空法		主管機關	-	-	航空器、航空人員、航空站、飛航安全及民用航空運輸業之管理。	航空站與飛行場的核准。

資料來源：本研究整理

4.2 行政法源依據之探討

交通行政為國家整體行政之一部門，交通行政法亦為行政法之一種。行政法的基本意義乃是規範行政機關之組織、權限運作之國內公法的總稱，並兼及人民權利義務內容之規定。行政法作用的原理乃是依法行政，包括法治行政、依法平等、依法限制、依法裁量、依法負責，以及行政適用比例原則等。

就行政法的基本形式而言可分為成文法與不成文法(或稱習慣法)，成文法乃指經立法機關所制定之法律，而以條文形式表現者；習慣法則不一定由立法機關制定，而是因為事實上慣行已久，而獲得法律上的確信，通

常習慣法可用以補充成文法之不足。至於交通行政法方面，由於交通行政的對象極為廣泛且複雜，有時僅賴習慣法的補充，仍不足以應付各種狀況，故必須依靠條理來加以處理。所謂條理，並非由立法機關所制定，亦非事實上之習慣行事而成立，僅是由於人心之推理如正義意識、自然條理、立國主義等而獲得法的效力。因此，交通行政法的構成可以包含成文法、習慣法及條理等三種方式，以下乃就此三種方式加以說明[38, 39, 40]。

一、成文法

依我國現有法令的內容，成文法共可包括憲法、法律、命令及行政規則、國際條約及地方自治法規等。

(一)憲法

憲法為一國之根本大法，亦為行政法的最基本法源依據。我國憲法於民國三十六年元旦公布，同年十二月二十五日施行，全部憲法共十四章一百七十五條，曾經過四次增修，第一次增修第一條至第十條，共十條條文，由總統於民國八十年五月一日公布，主要內容為：

(1)明定第二屆中央民意代表產生的法源、名額、選舉方式、選出時間及任期。

(2)賦予總統發布緊急命令的職權。

(3)明定兩岸人民權利義務關係，得以法律為特別的規定。

第二次增修第十一條至第十八條，共八條條文，由總統於民國八十一年五月二十八日公布，主要內容為：

(1)國民大會集會時，得聽取總統國情報告。

(2)將總統、副總統的選舉方式，改由中華民國自由地區全體人民選舉產生，任期改為四年。

(3)賦予地方自治明確的法源基礎，並且開放省市長民選。

(4)將監察委員產生方式，由原來的省市議會選舉，改為由總統提名；同時將總統對考試院、司法院、監察院有關人員的提名，改由國民大會行使同意權。

(5)充實基本國策，加強對文化、科技、環保與經濟發展，以及婦女、山胞、殘障同胞的保障與照顧。

(6)明定司法院大法官組成憲法法庭，審理政黨違憲的解散事項。

第三次增修將第一次及第二次憲法增修條文全盤調整，修正為第一條至第十條，共十條條文，由總統於民國八十三年八月一日公布，主要內容為：

(1)國民大會自第三屆起設議長、副議長各一人。

(2)確定總統、副總統由人民直接選舉方式；至於罷免法，則須由國民大會提出，經人民投票同意通過。

(3)總統發布依憲法經國民大會或立法院同意任命人員的任免命令，無須行政院院長的副署。

第四次增修將第三次憲法增修條文全盤調整，修正為第一條至第十一條，

共十一條條文，由總統於民國八十六年七月二十一日公布，主要內容為：

- (1)行政院院長由總統任命之，毋庸經立法院同意。
- (2)總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。
- (3)對於總統、副總統彈劾權改由立法院行使，並僅限於犯內亂外患罪。
- (4)將覆議門檻由三分之二降至二分之一。
- (5)立法院立法委員自第四屆起增至二百二十五人。
- (6)司法院設大法官十五人，並以其中一人為院長、一人為副院長，自中華民國九十二年實施；司法院大法官任期八年，不分屆次，個別計算，並不得連任。
- (7)增列司法預算獨立條款。
- (8)凍結省級自治選舉，省設省政府、省諮議會，省主席、省府委員、省諮議會議員均由行政院院長提請總統任命之。
- (9)增列扶植中小經濟事業條款。
- (10)取消教科文預算下限。

憲法原條文對於交通事項作具體規定者，散見於第二章人民之權利義務，第十章中央與地方之權限，及第十三章基本國策中，因此憲法是交通上之最高法律。憲法第一百四十四條規定：「公用事業及其他有獨佔性之企業，以公營為原則，其經法律許可者，得由國民經營之。」交通事業多屬公用之獨佔性事業，故以公營為原則；第一百四十五條規定：「國家對於私人財富及私營事業認為有妨害國計民生之平衡發展者，應以法律限制之。」，乃是對於私人交通事業之原則性限制。

至於在中央與地方權限方面，包括對交通事項之硬性規定與彈性規定，如第一百零七條規定，「左列事項由中央立法並執行之」。所謂左列事項，共十三款，其第五款：「航空、國道、國有鐵路、航政、郵政、及電政」。因此路電郵航等各項行政，均應由中央立法並執行之；第一百零八條第一項規定：「左列事項，由中央立法並執行之或交由省縣執行之」。所謂左列事項，共二十款，其第六款：「航業及海洋漁業」。第九款云：「二省以上之水路交通運輸」。因此關於航業及二省以上之水路交通運輸，立法權均屬於中央，執行上則可酌量實際情形，由中央自行辦理或交由省縣辦理。第一百零九條及第一百一十條，則規定省縣立法與執行之權限。此外，憲法對於邊疆地區之交通，亦有特予扶助之規定，如第一百六十九條：「國家對於邊疆地區，各民族之教育、文化、交通、水利、衛生，及其他經濟、社會事業，應積極舉辦並扶助其發展。」此外，憲法第四次增修條文中，第九條關於省、縣地方制度的修改，對於中央與地方的權限影響最大，其內容為：「省、縣地方制度，應包括左列各款，以法律定之，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百零九條、第一百十二條至第一百五條及第一百二十二條之限制。」，其左列各款包括：「

1. 省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院長提請總統任命之。
2. 省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院長提請總統任命之。
3. 縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之。
4. 屬於縣之立法權，由縣議會行之。
5. 縣設縣政府，置縣長一人，由縣民選舉之。
6. 中央與省、縣之關係。
7. 省承行政院之命，監督縣自治事項。」

「第十屆台灣省議會議員及第一屆台灣省省長之任期至中華民國八十七年十二月二十日止，台灣省議會及台灣省長之選舉自第十屆台灣省議會議員及第一屆台灣省省長任期之屆滿日起停止辦理。

台灣省議會議員及台灣省省長之選舉停止辦理後，台灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定。」因此，未來中央與地方之權限將會有所變更。

以上均屬憲法明文規定之交通事項，可為交通行政最高法源依據。

(二)法律、命令及行政規則

依「中央法規標準法」[39]規定，凡定名為法、律、條例或通則者，均為法律(第二條)。法律必須經立法院三讀通過，及總統府公布之程序，始克成立。至於行政命令乃是行政立法的行為，係行政機關單方面訂定之具有抽象性、一般性、對外性及未來性約束力之規範[40]，就法律的位階關係而言，其位於憲法、法律之下，行政命令一般具有補充法律、依存法律的特性，可分為基於法律授權的委任命令(授權命令)及機關依法定職權訂定的執行命令(職權命令)兩種，依中央法規標準法第七條規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」，因此委任命令屬立法授權，至於執行命令則屬補充性規範，由行政機關依職權訂定。行政命令的名稱包括規程、規則、細則、辦法、綱要、標準，或準則等七種(第三條)。應以法律規定之事項，不得以命令定之。同時各機關發佈之命令，亦不得違反變更或抵觸法律。

在應以法律規範之事項方面，依中央法規標準法第五條之規定，包括下列四項：

1. 憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。
2. 關於人民權利義務者。
3. 關於國家各機關之組織者。
4. 其他重要事項之應以法律定之者。

上述為基本的原則性規範，至於何種法律應用何種名稱，法並未明文規定，依民國六十六年二月行政院頒布之「行政機關法制作業應注意事項」規定，訂立新法規及修正現行法規時，其定名宜就其所定內容之重心，依

左列辦理：

1. 法律

- (1)法：屬於全國性，一般性或長期性事項之規定者稱之。
- (2)律：屬於戰時軍事機關之特殊事項之規定者稱之。
- (3)條例：屬於地區性、專門性、特殊性或臨時性事項之規定者稱之。
- (4)通則：屬於同一類事項共同適用之原則或組織之規定者稱之。

2. 命令

- (1)規程：屬於規定機關組織，處務準據者稱之。
- (2)規則：屬於規定應行遵守或應行照辦之事項者稱之。
- (3)細則：屬於規定法規之施行事項或就法規另作補充解釋者稱之。
- (4)辦法：屬於規定辦理事物之方法，時限或權責者稱之。
- (5)綱要：屬於規定一定原則或要項者稱之。
- (6)標準：屬於規定一定程度、規格或條件者稱之。
- (7)準則：屬於規定作為之準據，範式或程序者稱之。

行政規則以規範公部門內部的行政作用為主，包括內部機關、單位或人員間的相互關係與權責，並不直接與人民的權利、義務有關，行政規則大多以要點、須知、作業守則、注意事項、簡則、規定、措施、方案、釋示、原則等方式來命名，其法律特性為：(1)無外部效力，不直接對人民產生效力；(2)不須正式法律授權；(3)不須對外公告；(4)係法律適用而非立法[40]。行政規則雖不直接對人民產生效力，但往往對人民的權益有間接的影響(如作業性、裁量性、法規解釋等具行政指導性的行政規定)，稱為行政規則外部化，行政規則外部化的效力問題，可區分為解釋性的行政規則與要件判斷性的行政規則兩大主題，其中解釋性的行政規則為規定行政機關如何處理對人民的行政事務；要件判斷性的行政規則則是基於專門技術領域的判斷，在未立法的狀況下訂定相關判斷標準，有時對人民的生命、財產或其他權益產生重大的影響。

就法律、命令與行政規則之基本關係而言，可大致包括下列數項：

- 1. 法律優位原則：法律位階高於命令，命令不得抵觸、變更或違反法律之規定；行政命令位階高於行政規則，行政規則不得抵觸、變更或違反行政命令之規定。
- 2. 法律保留原則：應以法律規定之事項，不得以命令定之；應以行政命令規定之事項，不得以行政規則定之(中央法規標準法第六條)。
- 3. 法律主位原則：以法律為主，命令為輔，行政規則再次之，命令僅可用之於對法律為程序性、細節性或補充性之規範；行政規則僅可用之於對行政命令為程序性、細節性或補充性之規範。
- 4. 依行政作用影響人民權益的程度來考慮制定法的位階關係：
影響程度 大----->小

規範形式 法律----→委任命令----→執行命令----→行政規則

5. 依規範的效果對外影響的程度比較：

影響程度 大-----→小

規範形式 法律----→委任命令----→執行命令----→行政規則

6. 行政命令的法定效果(行政立法)：各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院(中央法規標準法第七條)。

一般而言，行政規則雖未必恪遵「法律保留」原則，但至少須遵守「法律優位」原則(不得逾越權限、不得違反法律、合乎比例原則、平等原則、誠實信用原則、信賴保護原則等法理)，以降低行政規則對外部的損害。事實上，解決行政規則外部化問題的根本之道，應視行政規則外部化的程度，適度地將其轉成行政命令或法律的形式，以落實保障民眾的權益。關於法律與行政命令之差異，本研究加以整理如表 4.4 所示。

(三)國際條約

國際條約在國內法方面的效力，目前多數國家均傾向國際條約應視為國內法之一部份，交通上的國際條約，可大致分為三類，即：1. 舉世各國共同簽訂之公約，如「國際鐵路運輸公約」、「國際公路交通公約」、「國際民用航空公約」等；2. 多數國家簽訂之協定，如「國際民用航空過境協定」、「運輸協定」等；3. 個別國家簽訂之協定，即雙邊協定，如影響航權之多種民用航空雙邊協定等。此三類國際條約除了具有直接約束國家的效力外，對於人民亦有間接約束的效力，故實質上可視為交通行政法之一部份，而國際條約自然也是交通行政法的法源基礎。

(四)自治法規

成文法規除了可由國家制定外，地方自治團體亦得以制定，其理由之根據為地方自治團體依憲法賦有自治立法權，在其自治的範圍內，得制定可施行於其地域內之法規。例如憲法第一百零九條第一項規定：「左列事項由省立法並執行之，或交由縣執行之。」，其左列事項共有十二款，第一款：「省教育、衛生、實業及交通。」；憲法第一百零九條第三項規定：「各省辦理第一項各款事務，其經費不足時，經立法院議決由國庫補助之。」；憲法第一百一十條第一項規定：「左列事項由縣立法並執行之。」，其左列事項共有十一款，第一款：「縣教育、衛生、實業及交通。」等，顯示省級或縣級的交通事業，已由憲法賦予地方之自治立法權，惟此種自治權為國家所授與，因此只能在國家法令下才有效，並不得與國家法令抵觸，如憲法第一百一十四條規定：「省自治法制定後，須即送司法院，司法院如認為有違憲之處，應將違憲條文宣佈無效。」；憲法第一百一十六條規定：「省法規與國家法律抵觸者無效。」；憲法第一百一十七條規定：「省法規與國家法律有無抵觸發生疑義時，由司法院解釋之。」；憲法第一百二十二條規定：「縣得召集縣民代表大會，依據省縣自治通則，制定

縣自治法，但不得與憲法及省自治法抵觸。」；憲法第一百二十五條規定：「縣單行規章，與國家法律或省法規抵觸者無效。」等，顯示各級自治法規之位階關係。

綜上所述，自治法規為由憲法所賦予之地方權限，其亦為交通行政法的法源依據之一。

表 4.4 法律與行政命令之差異比較表

項目		法律	行政命令
形式上之差異	名稱	法律的名稱分為法、律、條例或通則四種。	命令除單純之命令外，含有法規性質之命令，共有規程規則細則辦法綱要標準或準則等七種名稱。
	制定及修正機關	法律必須由立法機關(我國為立法院)制定，非立法機關即無制定法律之權。	任何機關在其職權範圍以內，都有發佈命令的權力，尤以行政機關為然。
	制定及修正程序	法律的制定，無論由立法委員的提案，或由各機關送請審議的法律草案，均須由立法院經過審查、討論或三讀會的通過，始得謂為制定，即立法程序較複雜。	各機關命令之訂定，由各機關依業務需要自行訂定，並無一定的程序。
	公布(發布)程序	法律經立法院通過後，必須由總統公布，總統公布法律時，並須經行政院院長的副署，或行政院院長及有關部會首長的副署，始能生效。	一般行政機關發布行政命令，無須繁重的程序。
實質上之差異	規定事項(內容)	應以法律規定事項包括：1. 憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。2. 關於人民權利義務者。3. 關於國家各機關之組織者。4. 其他重要事項之應以法律定之者。	行政機關自行訂立之章則，較無一定之要求事項。
	效力強弱	法律的效力較強。	命令的效力較弱。

資料來源：本研究整理

二、習慣法

習慣法並非由國家或地方自治團體所制定，而是由於事實上的習慣，使其具有法的效力。習慣法可為成文法之補充法，主要可分為下列三大類：

(一)行政習慣法

行政機關對於實際事務的處理，因尊重先例而逐漸有法的效力者，稱為行政習慣法，亦稱為行政先例法。行政習慣之得以構成法的依據，本質

上與司法上審判的判例相同，只是行政法規的主要作用在於行政事務的執行，因此行政機關的內、外部習慣，可更增加行政事務執行的彈性空間。

(二)法院判例法

法院判例因多次的重複而得到法的認同，稱為法院判例法，亦稱為判例法。法院在本質上只能引用法律，不能制定法律，其判例只能約束單一的特定事件，不能有其他引伸的效力，但是對於已經確定的判例，若無特別的反對理由，則以後若有同樣事件發生，法院通常會採用相同的判決，長此以往，其判決必定在社會上產生某種程度的法定效力，使得人民在同樣事件必得同樣判決的預期心理下，約束行為，如此該判例雖無法定明文的法律約束力，但有實質的約束力，亦構成法的一部份。

行政法上的判例以與行政救濟法有關的訴願或行政訴訟為主，至於司法上的判例作為行政法的法源者，則以行政事件以民事訴訟處理者為主，如公務員損害賠償事件等。

(三)民間習慣法

民間相沿成習的事務處理方式，因產生社會公信力，而具有法的效力者，稱為民間習慣法。民間習慣法的形成與應用，大多與民間商業行為有關，因此，交通行政法以民間習慣法為補充者，多以交通事業之經營或管理為主要項目。

三、條理

條理的形成，並非由立法者所制定，亦非由習慣而來，而是基於人心的推理，使其具有法的效力。倘若國家的成文法不完備，而習慣法又無一定的事務判例，便須依賴條理來加以補充，此即為條理成為法源依據的主要原因，交通行政若有必要時，亦可透過條理的補充，來建立行政上的依循規範。

經由上述的整理與說明可知，交通行政法的建立，在成文法方面，可在相關的憲法、國際條約或自治法規的相容下，透過立法的方式制定法律，亦可由行政機關自訂行政命令，不須經由立法程序，以成為法制性的規範；而成文法不足之部分，則可經由習慣法或條理的建立，來加以補充。至於透過立法的方式制定法律，雖可將交通行政法的位階提高，增加其法定的效力與地位，但亦會使相關的交通行政作業，因受到法律的束縛而喪失了相當的處理彈性，導致行政僵化，此外立法過程冗長，缺乏時效，亦是制定法律經常發生的缺憾；若是以制定行政命令的方式來建立交通行政法的制度，雖可保有較大的行政作用空間，形成的過程亦較為簡易迅速，但在法定的位階與效力上，則強制性較為不足，約束力較弱，對於行政作業的規範與要求，其影響力亦明顯低於法律的作用。表 4.5 為行政法採用法律或行政命令的方式，其優、缺點之比較表。

表 4.5 法律及行政命令之優缺點比較表

優缺點	優點	缺點
行政法的方式		
法律	<ul style="list-style-type: none"> • 法定地位較高，較具權威性。 • 規範事項的約束力較強。 • 行政作業較有制度化。 	<ul style="list-style-type: none"> • 缺乏行政協調的彈性空間，導致行政作業僵化。 • 立法過程冗長，可能導致缺乏時效。
行政命令	<ul style="list-style-type: none"> • 保有較高行政協調空間。 • 法制的形成較容易，時效性較高。 	<ul style="list-style-type: none"> • 法定地位的權威性較弱。 • 規範事項的約束力較弱。

資料來源：本研究整理

4.3 運輸計畫法制化課題之探討

就法律運作的主體而言，運輸計畫法應為交通行政法的一種，惟事實上整體運輸計畫的涉及範圍並不僅止於交通部門的行政作用而已，依據前文 4.1 節所整理的內容可以發現，現有的「區域計畫法」或「都市計畫法」已規範到部份交通運輸的建設計畫，因此若以交通運輸整體性的觀點來界定運輸計畫法所作用的涵蓋範疇，則內容上勢必同時涉及交通運輸部門與都市計畫部門兩方面的作用。本研究乃就運輸計畫法制化的幾項課題加以探討如后。

一、運輸計畫法制化的形式

除了法制化的需要性外，運輸計畫法制化的形式應是首要的工作。由於運輸計畫同時涉及交通運輸部門與都市計畫部門，因此初步探討運輸計畫法制化的形式，可先將整體運輸計畫的內容分為都市計畫部門為主，交通運輸部門為輔的計畫；以及交通運輸部門為主，都市計畫部門為輔的計畫兩大類，其中都市計畫部門為主，交通運輸部門為輔的計畫乃指在區域計畫法或都市計畫法中明文規定必須納入主要計畫及細部計畫的交通設施計畫，這些計畫大多以國內陸運為主(附屬型整體性運輸計畫)，目前較欠缺的部份則是相關交通運輸計畫缺乏客觀的分析依據與研擬程序，由於在此都計部門，交通運輸僅為其計畫之一部份，因此可由內政部主導，協調交通部配合，加強在現有都市計畫法系中有關於交通運輸計畫研擬之相關分析方法及程序，或另立專章，或制定辦法，以克服現況之不足；至於以交通運輸部門為主，都市計畫部門為輔的計畫，則多屬於重大交通建設計畫，包括陸、海、空運，及國內、外之客貨運輸(獨立型整體性運輸計

畫與專案計畫)，此計畫目前尚缺法定的研擬與執执行程序，相關的規範亦頗為不足，因此，將來可由交通部主導，協調內政部配合土地徵收事宜，進行法制化的制定，並且強調交通運輸計畫之組織執掌、研提程序、內容要求、審議過程、人力與經費、執行與監督等方面的規範。

運輸計畫法制化的規範，應著重運輸部門中各系統的協調整合，以及中央與地方在程序上之權責劃分，其法制的形式以如何確立，則是建立運輸計畫法制化的重要條件之一。

二、運輸計畫法制化應規範事項

運輸計畫法制化所應規範的事項，除了在計畫實質內容與計畫提出程序方面必須作合理的規定外，對於規劃單位、審核單位、執行單位、協調整合單位等相關的作業組織，亦須具體說明，才能有效地達到運輸計畫法制化落實的目標，此外，對於運輸計畫的相關財源項目，如規劃經費、建設經費、民間投資等規範之納入，亦要審慎地加以評量。至於各規範項目條文化的研擬技術，則必須進一步廣泛而深入地加以探討和研究。

三、運輸計畫法制化的時機

由前一節所述憲法增修條文第九條的內容中可以發現，目前我國正面臨政府部門組織功能重整的階段，而執行精省作業與調整行政院組織均為現階段重要的政治工程，依據「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」，我國在未來將分三階段進行各項調整作業，第一階段包括派任省主席、成立省政府委員會，至於省府各廳、處、局等組織暫時維持現況，而由省主席負責完成過渡期間預算處理、組織調整移撥規劃、法制作業、員工權益保障事宜等工作，時間期限為民國八十七年十二月二十一日至八十八年六月底；第二階段包括完成省府功能業務與組織及員額調整作業，訂定省政府組織規程草案等，時間期限為民國八十八年七月一日至八十九年底；第三階段則自民國九十年元旦起，回歸到「地方制度法」的規範。至於行政院組織調整，「行政院組織法」修正草案目前正配合「中央政府機關組織基準法」、「中央政府機關總員額法」與精省工作，一起同步進行，目的在於協調重整現有的組織功能與執掌，提高行政效率。因此在各中央與地方相關單位的功能定位與權責執掌均未明確之際，是否適合來制定運輸計畫的相關法令，亦即就現況之條件，運輸計畫法制化的時機是否恰當？事實上，在各組織機關的行政任務均混沌未明的狀況下，推動運輸計畫的程序制度確有其較大複雜性，因為不確定因素較多，變動的幅度也較大；然而就時機而論，現況來探討運輸計畫法制化，可就整個國家的組織體制變革一併納入考量，對於組織功能之定位與權責的分配，亦保有較大的彈性空間，可避免運輸計畫的系統或程序，受到既定的行政現況太多的束縛，而降低了法制的規範效能。此外，配合行政組織的精簡，將未來行政體制的可能運作方式與運輸計畫的合理程序加以整合，納入法制的規範中，亦可在未來行政組織的功能執掌確立後，適時提供有效的依法行政依

據。因此，就法的內容彈性與未來需要的時效性而言，現在來探討運輸計畫法制化，未嘗不是一個良好的時機。

四、整體運輸計畫之參考法例

依據前述之「中央法規標準法」規定，運輸計畫應以法律方式規定的理由，除了其第五條有關法律訂定事項中的第四項外，似乎並無較強而有力的法源依據，且運輸計畫之推動原則上是屬於公部門間的協調配合工作，若要透過法律的方式來強制要求其運作程序，其需要性與迫切性必須審慎檢核；若考量運輸計畫乃屬影響國計民生之重大事項，應建立其可長遠施行之系統制度，避免因人而異，並使各相關單位之參與均能有一共同的依循，依法行政，則以法律的方式來訂定，應較能發揮其效力。至於公部門間是否宜以法律的方式來強調其部門間行政上的權利義務規範，則尚待進一步探討，但舉諸世界各國，仍不乏其例，以日本在 1971 年所制定的「交通安全對策基本法」為例，該法即明定國家與地方政府對於維護交通安全應盡之義務，從中央到地方建立國家整體交通安全對策的組織體制，法中明定中央須有一交通安全對策會議，由內閣總理主持，各相關部會首長為基本委員；地方均要設交通安全對策委員會，由各都道府縣的知事為主席，總理每年要負責向國會報告交通安全政策，而各都道府縣亦要向它的議會提出交通安全對策報告；另外國家對於交通安全，中央要負什麼責任，地方政府要負什麼責任，車輛的製造者、使用者、駕駛者要負什麼責任等，均有明文規定；又如我國在民國八十六年一月二十二日由總統公布之「性侵害犯罪防治法」，該法規定內政部應設立性侵害防治委員會，各直轄市政府及縣市政府應設立性侵害防治中心，辦理各項相關措施，各級中小學每學年應至少有四小時以上的性侵害防治教育課程等；以及民國八十七年五月二十八日立法院三讀通過之「家庭暴力防治法」，規定內政部應設立家庭暴力防治委員會，各級地方政府應各設立家庭暴力防治中心，並結合警政、教育、衛生、社政、戶政、司法等相關單位，辦理各項相關措施等，凡此種種，均是政府部門針對重大行政事項，建立一套較具權威性的法律來約束自己應盡之責任與義務的實例。此外，運輸計畫雖不直接對人民的權益產生影響，但由於計畫內容為許多重大公共工程(如高速鐵路、捷運系統、航空站、港埠等)興建的依據，而重大公共工程的用地徵收勢必涉及民眾的權益，因此運輸計畫乃間接對人民的權益產生影響，故若從此方面以觀，則運輸計畫相較於前述諸例，更有其立法的依據與迫切性。

有關上述諸項課題的具體內容，本研究乃於第六章作更詳細的比較與分析探討。

第五章 運輸計畫法制化與體制化目標之探討

本章主要探討制定整體運輸計畫法之需要性，將先說明理想的運輸計畫體制，並探討我國運輸計畫現況與理想計畫體制差異所產生的問題，研擬相關的因應方式；然後分析我國制定計畫法令的需要性，並依法制化的可行方式，初擬長期與短期的建議方案，作為後續進行法制化深入研究的基礎。

5.1 理想的運輸計畫體制

運輸計畫應是國家整體計畫中的一環，因此理想的運輸計畫體制亦應是架構在理想的國家整體計畫體制的基礎上，惟以台灣現況的計畫體系而言(如圖 5-1 所示)，除了都市計畫體系具有較完整的架構外，運輸計畫則僅歸屬於部門建設發展計畫，並無一套合理的計畫體制；以橫向的協調性而言，圖 5-1 的現況計畫體系仍未臻理想，因其缺乏部門建設發展計畫與都市計畫體系間的橫向協調溝通的合理機制。因此，如何建立理想的運輸計畫體制，並進而改善現況的國家整體計畫體制，為一亟須積極努力的方向。

就運輸規劃程序與內容的發展演進而言，現代理想的運輸規劃程序應具有綜合性(Comprehension)、連續性(Continuity)、協調性(Coordination)、溝通性(Communication)與一致性(Consistency)等五項特性，因此理想的運輸計畫體制亦可以此五項特性為主要的發展目標，並將規劃的作業程序與政府機關的行政程序加以結合，逐步建立其整體的發展架構。至於此五項特性的內容要義，則分述如后。

一、綜合性(Comprehension)

依據美國 1962 年的聯邦補助公路法案的規定，綜合性乃指運輸規劃的內容應將所有的運具別或設施視為一個系統，並考慮客運與貨運的不同運送方式，研擬「綜合性」的運輸計畫。故在綜合性的考量下，理想的運輸計畫體制可由下列歸類的方式，建立其部門內的階層體系與涵蓋範圍：

1. 運輸對象

分為旅客運輸與貨物運輸兩大類。

2. 運輸範圍

依運輸範圍之不同，可分為都市運輸、城際運輸及國際運輸等。

3. 運具系統

為達成運輸目的，運具系統又可分為公路系統、軌道系統、海運系統、航空系統等四大類。各類運具系統中又可細分為次系統如下：

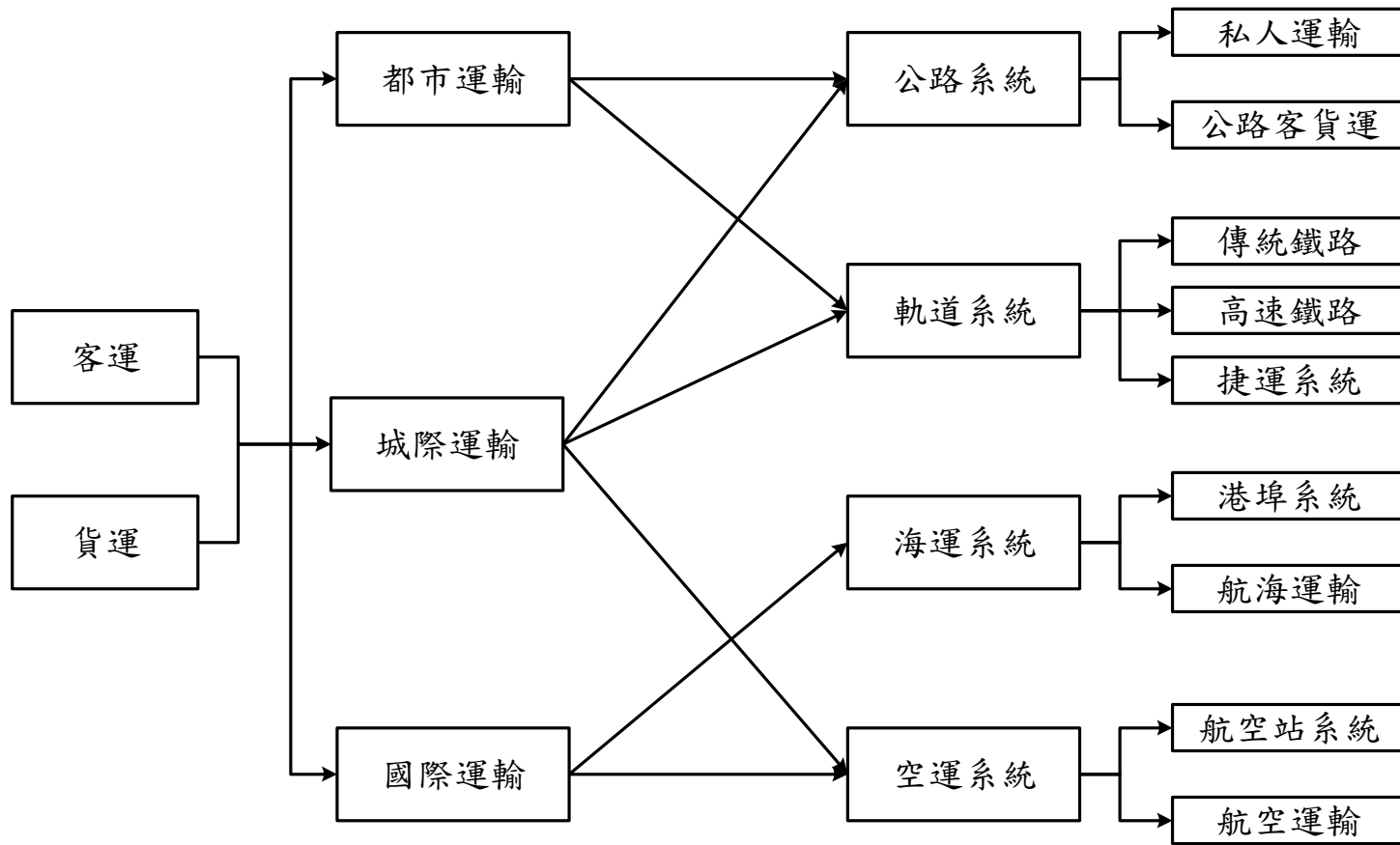


圖 5-2 綜合性運輸階層體系圖

二、連續性(Continuity)

理想的運輸規劃程序為一不斷回饋(Feedback)循環的流程(如圖 2-1 所示)，因此運輸計畫在時程的區分上，雖有短期與長期之分，然而不論就短期或長期的運輸計畫，均應有其連續推動的機制，並可配合需要作適當的修正檢討，使計畫得以配合政策一以貫之，達到長遠的發展目標。

在計畫推動的連續性方面，定期檢核與規劃建設經費的分配等兩項機制的建立為其最重要的影響關鍵。分述如下：

1. 定期檢核

包括目前已有相關上位計畫的規定，運輸計畫亦應同步修訂，並明定不同規劃層次之位階體系的檢核週期，建立計畫執行的事後研究(After Study)與績效評核制度。

2. 規劃建設經費的分配

運輸計畫所需的經費主要包括規劃經費與建設經費兩大項，其中規劃經費由於支出不高，應可考慮由各級政府自行籌措；至於建設經費則可由規劃報告中的財務計畫來加以研擬，並透過一套合理審核程序，來決定建設經費的補助與提撥。至於規劃報告的審核程序與建設經費的補助，則應建立一套合理的機制(或法令規章)來加以運作。

三、協調性(Coordination)

運輸計畫的協調性包括不同運輸系統計畫間的介面協調整合，以及中央與地方間的權責職掌劃分。在不同運輸系統計畫間的介面協調整合方面，如機場或港埠的聯外道路或鐵路，即空運或海運與公、鐵路的整合；或捷運系統、高速鐵路與公車間的接駁運送等，均應充分的協調配合，建立良好的行政聯繫管道，而當不同主管機關間對運輸建設計畫有不同主張時，應就各運輸系統間技術面與政策面同時兼顧考量，以決定適當的整合方式。至於中央與地方間的協調關係，則應建立明確的權責與義務關係，以及行政作用間的配合機制，而利用法規規範或行政命令的方式，訂定彼此的協調制度，亦不失為一強而有效的方向。

此外，由於運輸計畫的協調性本質，主要是為了行政作用的密切配合，以避免產生次系統間互相牽制、發展步調不一的現象，並達到系統的整體發展目標，因此有其考量的必要性；但若行政協調的程序規定過於繁瑣而僵化，則反而會喪失了協調的彈性空間，並減低行政作用的執行效率，故如何在協調的規範技巧上努力，使各系統能確實地密切配合而又可保留相當的自由空間，為建立理想運輸計畫體制的要件之一。

四、溝通性(Communication)

在民主社會的時代，運輸計畫推動的成敗，往往與民眾的需求意願息息相關，因此理想運輸計畫的體制，應加強公眾民意的參與，建立政府與民意的良好溝通管道，此即為溝通性的積極意義。

運輸計畫要達到與公眾民意配合良好的目的，則其計畫之研擬，除了由上到下的中央政策落實外，亦應有由下而上的民意訴求管道，使供需間得以均衡發展；而適時的公聽會說明，則有助於計畫之透明化，並可降低計畫推行的阻礙。圖 5-3 為本研究所研擬之中央與地方在政策與需求上的雙向溝通體制圖。

五、一致性(Consistency)

一致性指的是政府各部門政策的一致性，如運輸規劃與環保政策配合、運輸規劃與經濟、財政政策配合、運輸計畫與區域或都市發展政策配合等，因此若運輸計畫的研擬需跨行政體系考量者，則應有良好的溝通協調機制，使不同行政部門間得以密切配合。

就以往運輸計畫的推動而言，都市計畫的土地使用與其關係最密切，而運輸計畫與都市計畫分屬行政院中不同的兩個部門管轄(交通部主管運輸計畫，內政部主管都市計畫)，故在政策的推動與計畫的研擬上，較缺乏客觀一致性的協商管道，而事實上部門建設與管理雖有主辦機關之別(如表 5.1 所示)，但在推動與執行上，仍需相關影響部門的參與合作，摒除本位主義，才能發展步調一致，達到健全和諧的整體性效果，此亦為現代理想性運輸計畫體制的要件之一。

綜上所述，理想的運輸計畫體制應將運輸規劃的內容操作方法與行政程序的作業方式加以結合，並能兼顧各方面之綜合性、連續性、協調性、溝通性與一致性，達到整體性的目標。

5.2 現況運輸計畫問題之因應方式

依據文獻回顧整理、學者專家訪談、第一次專家學者座談會之意見整理，所歸納出的結論，現況運輸計畫的問題可包括下列各項：

一、專責機構或組織的問題

1. 都市計畫與交通計畫之衝突。
2. 部門性交通計畫缺乏長期一致性之推動。
3. 組織職掌過於分散而複雜。

二、運輸計畫法制化的問題

1. 區域計畫法或都市計畫法之客觀依據不足：區域計畫或都市計畫中的運輸建設計畫研擬沒有客觀依據，常與實際運輸之供需衝突，造成交通運輸問題。

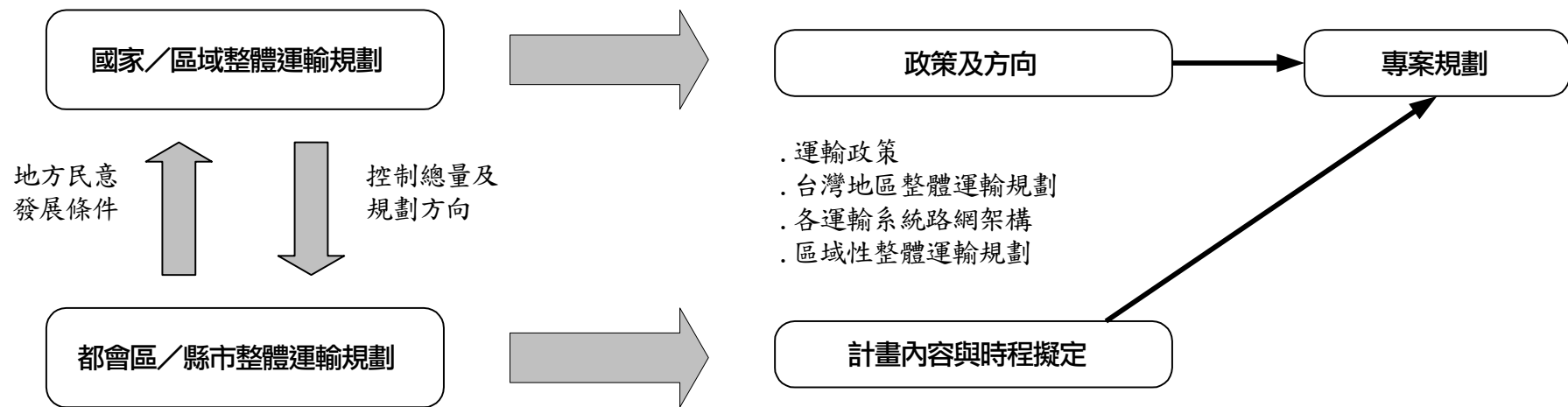


圖 5-3 溝通性的運輸計畫體制圖

表 5.1 各部門建設主辦機關表

部門別	部門次類別	主(協)辦機關
農業建設	-	行政院農委會 (省、市政府)
都市建設	住宅	內政部 (人事行政局、行政院勞委會、國防部、 行政院原民會、省、市政府)
	下水道	內政部 (省、市政府)
	市區道路	
	自來水	
交通建設	公路	交通部 (省、市政府)
	鐵路	
	捷運	
	航空	
	港埠	
	通信	交通部
	觀光	交通部 (經濟部、內政部、行政院農委會、省、 市政府)
水利建設	水資源	經濟部 (行政院農委會、省、市政府)
	防洪排水	
工商建設		經濟部 (行政院國科會、省、市政府)
能源開發	電力	經濟部
文教設施	教育	教育部 (行政院文建會、行政院體委會、省、市 政府)
	文化	
	體育	
環境保護	垃圾處理	行政院環保署 (內政部、省、市政府)
	污染防治	
	國家公園	
衛生福利設施	衛生醫療	行政院衛生署 (內政部、教育部、國防部、行政院退輔 會、省、市政府)
	社會福利	

資料來源：[42]

2. 運輸基礎研究不足：長期缺乏運輸旅次需求與土地使用、社經活動關係之基礎研究(如旅次產生率或停車產生率等)，無法提供都市計畫或區域計畫劃定各項土地使用分區之客觀依據。
3. 運輸部門性計畫制定草率：部門性計畫之提出、研擬、審核與執行缺乏適當的法令依據，故常常成為政策背書之工具或是地方政治角力的結果。

三、整體運輸計畫經費的問題

1. 規劃經費不足與分配不均的問題。
2. 建設或管理經費不足與分配不均的問題。

四、整體運輸計畫執行面的問題

1. 中央與地方的執行能力落差太大。
2. 中央與地方間配合意願及配合程度不足。
3. 缺乏執行追蹤與檢討考核制度。

五、整體運輸計畫規劃作業內容的問題

1. 都會區範圍界定不明確。
2. 生活圈主管權責不明確。
3. 作業內容缺乏一致性。

推究各項問題產生的原因，可就上節所述理想運輸計畫體制的綜合性、連續性、協調性、溝通性與一致性來加以歸類：

一、因缺乏綜合性所產生的問題

包括組織職掌過於分散而複雜、運輸基礎研究不足、運輸部門性計畫制定草率、都會區範圍界定不明確、生活圈主管權責不明確、作業內容缺乏一致性等問題。

二、因缺乏連續性所產生的問題

包括部門性交通計畫缺乏長期一致性的推動、運輸部門計畫制定草率、規劃經費不足與不均、建設或管理經費不足與不均、缺乏執行追蹤與檢討考核制度、作業內容缺乏一致性等問題。

三、因缺乏協調性所產生的問題

包括組織職掌過於分散而複雜、中央與地方執行能力落差太大、中央與地方間配合意願及配合程度不足、生活圈主管權責不明確等問題。

四、因缺乏溝通性所產生的問題

包括運輸部門計畫制定草率、中央與地方間配合意願及配合程度不足問題。

五、因缺乏一致性所產生的問題

包括都市計畫與交通計畫之衝突、區域計畫法與都市計畫法之客觀依

據不足、生活圈主管權責不明確等問題。

為因應上述各項問題，本研究依據其產生的原因分析，研擬包括成立地方交通專責機構、中央交通組織與業務重整、區域計畫法或都市計畫法的修訂、交通運輸法規的修訂、土地使用基礎研究的加強、運輸規劃手冊的編訂、運輸規劃資料庫的建立、交通運輸計畫行政作業程序的標準化等八種基本因應方式，並整理現況運輸計畫問題、產生原因與因應方式之研擬如表 5.2 所示之對照表。

表 5.2 運輸計畫問題與因應方式對照表

運輸計畫問題		產生原因	因應方式
專責機構或組織的問題	都市計畫與交通計畫之衝突	• 缺乏一致性。	<ul style="list-style-type: none"> • 成立地方交通專責機構。 • 中央交通組織與業務重整。 • 區域計畫法或都市計畫法的修訂。 • 交通運輸法規的修訂。
	部門性交通計畫缺乏長期一致性之推動	• 缺乏連續性。	
	組織職掌過於分散而複雜	<ul style="list-style-type: none"> • 缺乏綜合性。 • 缺乏協調性。 	
整體運輸計畫法制化的問題	區域計畫法與都市計畫法之客觀依據不足	• 缺乏一致性。	<ul style="list-style-type: none"> • 區域計畫法或都市計畫法的修訂。 • 交通運輸法規的修訂。 • 土地使用基礎研究的加強。 • 運輸規劃資料庫的建立。 • 交通運輸計畫行政作業程序的標準化。
	運輸基礎研究不足	• 缺乏綜合性。	
	運輸部門性計畫制定草率	<ul style="list-style-type: none"> • 缺乏綜合性。 • 缺乏連續性。 • 缺乏溝通性。 	
整體運輸計畫經費問題	規劃經費不足	• 缺乏連續性。	<ul style="list-style-type: none"> • 交通運輸法規的修訂。 • 成立地方交通專責機構。
	建設或管理經費不足	• 缺乏連續性。	
整體運輸計畫執行面的問題	中央與地方的執行能力落差太大	• 缺乏協調性。	<ul style="list-style-type: none"> • 成立地方交通專責機構。 • 運輸規劃手冊的編訂。 • 交通運輸法規的修訂。 • 交通運輸計畫行政作業程序的標準化。
	中央與地方配合意願及配合程度不足	<ul style="list-style-type: none"> • 缺乏協調性。 • 缺乏溝通性。 	
	執行追蹤與檢討考核制度的缺乏	• 缺乏連續性。	
整體運輸計畫規劃作業內容問題	都會區範圍界定不明確	• 缺乏綜合性。	<ul style="list-style-type: none"> • 運輸規劃手冊的編訂。 • 運輸規劃資料庫的建立。 • 交通運輸法規的修訂。 • 交通運輸計畫行政作業程序的標準化。 • 成立地方交通專責機構。
	生活圈主管權責不明確	<ul style="list-style-type: none"> • 缺乏綜合性。 • 缺乏協調性。 • 缺乏一致性。 	
	作業內容一致性的缺乏	<ul style="list-style-type: none"> • 缺乏綜合性。 • 缺乏連續性。 	

5.3 制定法令體系需要性探討

針對運輸計畫現況之諸項問題所研擬的因應對策，除了土地使用基礎研究的加強、運輸規劃資料庫的建立、運輸規劃手冊的編訂等，屬於較技術性的改善方式外，其餘方式如成立地方交通專責機構、中央交通組織與業務重整、區域計畫法或都市計畫法的修訂、交通運輸法規的修訂、交通運輸計畫行政作業程序的標準化等，均是屬於現有行政體制的變革，而基於法治國家政府依法行政的原則，制定與建立相關的法令體系應有其需要性。此外，需要制定運輸計畫法令體系的理由，尚包括下列數項：

1. 界定運輸計畫相關組織(如中央與地方)的權責與職掌，並明確要求彼此的配合程序，改善現況及未來精省後，中央與地方的關係。
2. 在計畫推動過程中，確保行政協調的程序，強制部門間必須進行溝通，以達到共同的目標。
3. 具體表明運輸系統介面(Inter-mode)間的整合方法與相關之組織運作程序，改善現況之協調不足、分工不均、權責不明等現象。
4. 保障運輸計畫之規劃經費來源，並明定建設或管理經費的財源籌措與分配方式，使運輸計畫的推動具有長期穩定性。
5. 建立運輸計畫從構想提出、研擬、審議、執行與監督考核的程序制度，避免因人而異，確保行政作業的一貫性。
6. 明定運輸計畫的規劃程序與內容(如大眾捷運法)，加強運輸計畫內容的一致性。

綜上所述，運輸計畫在整體程序與內容上，確有建立其法令體系的需要性，而土地使用基礎研究的加強、運輸規劃資料庫的建立、以及運輸規劃手冊的編訂等，均可作為法令體系建立的配套措施，除了可增進法令體系的完整性外，亦可減低將來法令推行時，可能遭遇到的阻礙；惟為了保留行政協商的適當彈性空間，法令體系的規範技巧必須更深入的進行研究探討。

第六章 運輸計畫法制化之方式與規範內容

由前述章節(第三章)之分析探討可知，國內以往交通運輸計畫的主要問題，大都根源於整體性(或整合性)計畫未能有效落實，反而過份強調專案性計畫所致。鑑於整體性計畫或因專責機構及部門協調問題、或因法制化問題、或因經費、執行與內容等問題，而無法達到內容綜合性、系統協調性、程序連續性、部門一致性、民眾溝通性等 5C 的整體目標，因此本研究乃以整體性的運輸計畫作為將來運輸部門建設計畫的主軸，並儘量約制專案性計畫的發展，設計整體計畫研擬、提出、審議與執行的機制，同時考慮將整體性的運輸計畫與目前經建會正在研議的「國土綜合開發計畫」和「縣市綜合發展計畫」作初步的整合。主要的考慮方向大致如下：

1. 整體運輸計畫如何在內容上符合綜合性的要求？
2. 整體運輸計畫如何協調各運輸系統的計畫發展？
3. 整體運輸計畫如何在程序上具有長期連續性的功能？
4. 整體運輸計畫如何與國土綜合開發計畫或縣市綜合發展計畫協調以取得一致的規劃結果？
5. 整體運輸計畫如何提供民眾參與的管道或反映民眾的意見？

此外，運輸計畫的本質為行政計畫的一環，亦屬行政作用的一部份，鑑於國外關於行政作用的程序均有「行政程序法」來加以規範，部分國家(如德國)甚至將行政計畫的程序條文明訂於「行政程序法」中，要求行政機關的計畫程序均要遵守「行政程序法」的要求(特別法若有不同的程序規定則除外)；我國已於今年(1999 年)一月十五日由立法院三讀通過「行政程序法」，並經總統於二月三日公布，明定在民國九十年一月一日開始施行(第 175 條)，但整個法律研究推動的經歷長達二十年以上，其中有關「行政計畫」的計畫確定程序規範，從早期台大版草案(1989 年)的 19 條(第 113 條到 131 條)、法務部草案初稿(1993 年)的 21 條(第 164 條到 184 條)、二稿(1994 年)的 17 條(第 146 條到 162 條)、三稿(1994 年)的 17 條(第 153 條到 169 條)，行政院草案(1995 年)的全數刪除，到最後立法院通過公布的兩條(第 163 條和第 164 條) [40, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50]，過程頗多爭議與曲折(如表 6.1 所示)，惟「行政程序法」之公布實施，亦不啻為運輸計畫在程序法制化的方向上，提供了良好的參考依據，因此本研究也參考了「行政程序法」的精神與內容，分析運輸計畫法制化的位階關係，並設計運輸計畫法制化的短期與長期方案架構。

大致上，本章主要內容在於建立國內未來理想的運輸計畫體制，並透過法令制定的方式，明訂運輸計畫體制的操作程序與規範內容，期能有效地落實整體性運輸計畫的推展。文中首先彙集第二次專家學者座談會的意見整理，並參考部分訪談資料，建立合理的運輸計畫體系；再依據所建立之運輸計畫體系架構，研擬其規劃與整合的組織、作業體制；最後則以運

輸計畫法制化為方向，探討運輸計畫體制應規範的內容，並設計短期與長期的法制方案及相關配套措施，作為未來進一步研究運輸計畫草案的基礎。

表 6.1 行政程序法制化之過程整理表

時間	重大事項	計畫確定程序規範
1970 年代	我國開始行政程序法之研究。	—
1977	行政院研考會委託林紀東協同張劍寒、翁岳生、古登美等教授進行研究，並完成「各國行政程序法比較研究」與「我國行政程序法之研究」兩本報告。其中「我國行政程序法之研究」提出「行政程序法草案」，分總則、行政規章、行政處分、行政救濟四章共 93 條。	無
1989	行政院經建會委託台大法律研究所，由翁岳生協同廖義男、許宗力、葉俊榮、劉宗德、湯德宗、許志雄等教授進行研究，完成「行政程序法之研究—行政程序法草案」，即台大版的草案。草案分總則、行政處分、行政契約、法規命令與行政規則、行政計畫、行政指導、陳情、附則八章共 145 條。	第 113 條到 131 條共 19 條。
1993	行政院法務部研擬「行政程序法」草案初稿。內容分總則、法規命令、行政處分、行政契約、行政計畫、行政指導、陳情七章共 196 條。	第 164 條到 184 條共 21 條。
1994	行政院法務部研擬「行政程序法」草案二稿。內容分總則、法規命令、行政處分、行政契約、行政計畫、行政指導、陳情、附則八章共 172 條。	第 146 條到 162 條共 17 條。
1994	行政院法務部完成「行政程序法」草案。內容分總則、法規命令、行政處分、行政契約、行政計畫、行政指導、陳情、附則八章共 180 條。	第 153 條到 169 條共 17 條。

資料來源：[40, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50]，本研究整理

表 6.1(續) 行政程序法制化之過程整理表

時間	重大事項	計畫確定程序規範
1995	法務部將「行政程序法」草案送請行政院審議，行政院將原內容簡化成總則、行政處分、行政契約、附則等四章共 135 條。同年三月將行政院版的草案函請立法院審議，正式開始進入立法程序。	無
1995	立法院將行政院版本、台大版本、法務部版本等三草案提出並列審議。	—
1995	5 月 25 日立法院法制、內政及邊政、司法三委員會聯席會議開始第一次審議「行政程序法」草案。	—
1998	立法院歷經七次審查會議，於 5 月 7 日完成「行政程序法草案」的一讀，草案內容分總則、行政處分、行政契約、法規命令、行政指導、陳情、附則七章共 164 條。	第七章附則之第 163 條*。
1998	12 月 28 日由行政院經建會召集行政院法規會、研考會、法務部及學者多人舉行「行政程序法」草案座談會，會中提出具體條文之修正建議獲得共識，並經黨政協商順利排入二讀及三讀議程。	—
1999	1 月 15 日立法院完成「行政程序法」三讀，並經總統於 2 月 3 日公布，明定自 2001 年 1 月 1 日開始施行。「行政程序法」分總則、行政處分、行政契約、法規命令及行政規則、行政計畫、行政指導、陳情、附則八章共 175 條。	第 163 至 164 條共兩條。

*該條規定：「行政計畫之擬定、修訂及廢棄之程序，應於本法公布施行三年內，另以法律定之。」

資料來源：[40, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50]，本研究整理

6.1 第二次座談會意見蒐集

針對「運輸計畫法制化的方式及規範內容」之議題，本研究於民國八

十八年四月二十八日辦理第二次的專家學者座談會，並從第一次座談會的專家學者與期中簡報審查委員中，再度邀請十位專家學者參與，邀請的單位整理如表 6.2 所示，至於實際與會者共有七位，相關的會議紀錄則整理如附錄五所示。

表 6.2 第二次專家學者座談會邀請的單位整理表

政府單位	產業或研究單位	學術單位
行政院經建會	亞聯工程顧問股份有限公司	台灣大學土木工程學研究所交通組
交通部航政司		交通大學交通運輸研究所
內政部營建署	鼎漢國際工程顧問股份有限公司	成功大學交通管理科學系暨研究所
台灣省交通處		淡江大學交通管理學系暨研究所

本研究歸納座談會的意見如下：

一、運輸計畫法制化的方式

1. 運輸計畫法制化應先就運輸計畫的定義加以釐清，並說明其「運輸計畫」與「整體運輸計畫」的差異，瞭解法制化的目標與處理對象，避免產生混淆。
2. 運輸計畫立專法(「運輸計畫法」)可作為一長期的努力目標，雖由於立法時程長且推動不易，但因其可兼顧整體性計畫的程序與內容，並從根本克服現況計畫實施的問題，具有較高的權威性，因此，制定「運輸計畫法」為理想的方向。
3. 運輸計畫雖不直接對人民的權益產生影響，但由於計畫內容為許多重大公共工程推動的依據，而重大公共工程的用地徵收勢必涉及民眾的權益，因此運輸計畫乃間接對人民的權益產生影響，故在其立法的法源上，仍有其足以依據的理由。
4. 運輸計畫法制化的方式若以行政命令的方式呈現，雖然法位階較低，但仍有一定的法效果，若能真正達到解決問題的目標，並不失運輸計畫立法的精神與理念，則亦不失為一簡捷的方向。
5. 運輸計畫法制化的方式若以行政命令的方式呈現，是否必須完全架構在「行政程序法」的規範下，頗有爭議，惟運輸計畫為行政計畫的一環則無庸置疑，故行政命令的內容有部分應會受到「行政程序法」的約制，但由於單純「行政程序法」的授權恐無法涵蓋所有運輸計畫的內容與程序範圍，故行政命令可採參考「行政程序法」的程序內容，另以職權命令的方式呈現，而先決條件是此種方式可以解決問題。
6. 運輸計畫法制化的方式若以行政命令的方式呈現，則對於現有交通運輸專法如公路法、鐵路法、大眾捷運法、商港法、民用航空法等規範

之約束力，可能會因為法位階較低而產生約束力不足的情形，因此必須再深入探究。

7. 運輸計畫法制化的方式若只單純從現有各交通運輸法規方面去補充修訂，加強各系統規劃程序與內容，則雖可在規劃程序上有所改善，但對於整體性計畫的地位與各系統的整合仍有相當程度的不足，甚至很有可能又造成各專案計畫林立的問題。

二、運輸計畫法制化應規範的內容

1. 就規範內容而言，中央和地方權責應加以劃分，中央應以政策性、城際性、以及現有的法規中屬其主管的運輸事項為主，其他應交由地方來規劃主管。
2. 飛行場目前是否可交由地方作適當的規劃，應再深入探討。
3. 規範內容應樹立整體運輸計畫的權威性，而過程的嚴謹性就很重要，可比照都市計畫法系的方式，訂定規範的內容。
4. 規範內容應建立「財源」的籌措方式，使運輸計畫的推動具有長期穩定性。
5. 在運輸計畫最高主管單位方面有兩項爭議，其一為「市區道路」主管的歸屬，依現有的法令(市區道路條例)的規定，「市區道路」最高主管機關為內政部，因此就會產生最高主管機關是交通部或內政部的爭議，惟依參與的部分專家表示，「市區道路」是交通設施的一種，未來會劃歸給交通主管單位，故其最高主管機關為交通部應無太大的問題；另一項則是運輸計畫研擬與審核機制應建立專業分工的要求，目前多數運輸建設計畫乃報由行政院經建會來審核，除了造成經建會的重大負擔外，對於專業審核的內容亦頗有爭議，往往造成多重審核的不當程序，徒然延遲計畫推動的時程，因此運輸計畫可考慮由交通主管來專業審核，再向行政院報備，但若計畫本身是牽涉到多部門性的影響者，則必須由行政院來審核較適當。
6. 停車場納入整體運輸計畫的規範項目可能不恰當，因為會牽涉到補助的問題，而停車場有大部分的經費在於土地的購買，因此會造成應否補助的問題，而且停車場本身若收費，更會造成不公平的現象。
7. 規範內容仍是以兩個運具系統以上之整合處理為主。
8. 區域計畫可不納入運輸計畫體系中考量，而屬區域性質的運輸建設則直接納入中央部門來進行規劃。
9. 在規劃意涵中，長程的規劃應在二十年以上，四到六年為短程計畫，中程則可以十年為期。
10. 運輸政策白皮書的制定與運輸計畫的年期關係應不大，故可不考慮年期的問題。
11. 運輸計畫制定年期的分配不合理，事實上作業流程雖是如此，但相

- 關的作業內容應年年都要作，資料亦要隨時更新之，惟計畫可設定八年提出一次。
12. 縣市整體運輸計畫可以訂定特定的年期進行修正，但未必要一定四年才提出一次。
 13. 運輸計畫的作業年期可與都市計畫相關作業的年期拉近，以加強彼此的整合，當然最好是可以同時一起作業，而作業的經驗亦可參考國外新加坡的相關經驗，由運輸部門和都市計畫部門的人員組成工作小組，一起擬定計畫。
 14. 運輸計畫的規範內容應加強公眾參與和聽證的程序。
 15. 對於中央與地方的整合機制，也可採取共同配合研擬計畫的方式進行，但參與人員、參與方式均要另訂規定來詳細說明。

三、運輸計畫法制化短期之因應方式

1. 運輸計畫法制化為一長期性的工作，在推動的過程中，應明確地建立各階段應同步進行的相關配套措施，使法制化的各項規範內容都能有落實執行的依據，亦唯有如此，運輸計畫法制化的目標才能達成，法制化才有其真正的意義。
2. 「運輸計畫相關基礎資料庫的建立」與「運輸計畫分析程序或模式的統一」等兩項工作，為目前最迫切的短期配套措施。
3. 運輸計畫法制化若是要規範行政部門訂定計畫時的一些程序與內容，則目前中央所能掌握者，以預算為主，故可暫由中央訂定一些補助要點(如申請作業要點)，由各部門與地方提計畫，透過審核的機制設計，來加以落實中央要求的目標，若此種方式即可達到原先的目標，則不立法亦沒關係；若計畫推動有影響到人民權益，或是計畫推動過程中，各部門或地方政府確實難以配合，則再來考慮立法。
4. 運輸計畫法制化雖然重要，但應等到所有相關的條件都已成熟，而大家都有共識以後，再來討論立法的事宜，較為適當。
5. 我國目前訂定運輸計畫的時機尚未成熟，許多配合的條件仍不足，因此若嚴格訂定許多規範要求，恐難以真正執行，甚至造成行政部門的混亂，因此必須加以審慎評估。
6. 目前運輸計畫即時工作為推動本所前期所作的「運輸規劃作業手冊」。

6.2 運輸計畫體系之建立

基於運輸部門計畫應以結合獨立型整體性計畫與附屬型整體性計畫之整體性計畫為主軸的理念，同時配合目前正在研擬的國土計畫體系，未來

整體性運輸計畫的層級應落實中央與地方二級制，中央定期制定「台灣地區整體運輸計畫」，而地方定期制定「縣市整體運輸計畫」(如表 6.3 所示)，至於「專案性計畫」則應儘量降低其影響性，因此運輸計畫的基本層級如圖 6-1 所示。

表 6.3 各縣市整體運輸計畫建議表

直轄市及省轄市	計畫名稱	縣	計畫名稱
台北市	台北市整體運輸計畫	台北縣	台北縣整體運輸計畫
		桃園縣	桃園縣整體運輸計畫
		新竹縣	新竹縣整體運輸計畫
高雄市	高雄市整體運輸計畫	苗栗縣	苗栗縣整體運輸計畫
		台中縣	台中縣整體運輸計畫
		南投縣	南投縣整體運輸計畫
基隆市	基隆市整體運輸計畫	彰化縣	彰化縣整體運輸計畫
		雲林縣	雲林縣整體運輸計畫
新竹市	新竹市整體運輸計畫	嘉義縣	嘉義縣整體運輸計畫
		台南縣	台南縣整體運輸計畫
台中市	台中市整體運輸計畫	高雄縣	高雄縣整體運輸計畫
		屏東縣	屏東縣整體運輸計畫
嘉義市	嘉義市整體運輸計畫	台東縣	台東縣整體運輸計畫
		花蓮縣	花蓮縣整體運輸計畫
台南市	台南市整體運輸計畫	宜蘭縣	宜蘭縣整體運輸計畫
		澎湖縣	澎湖縣整體運輸計畫
		金門縣	金門縣整體運輸計畫
		連江縣	連江縣整體運輸計畫

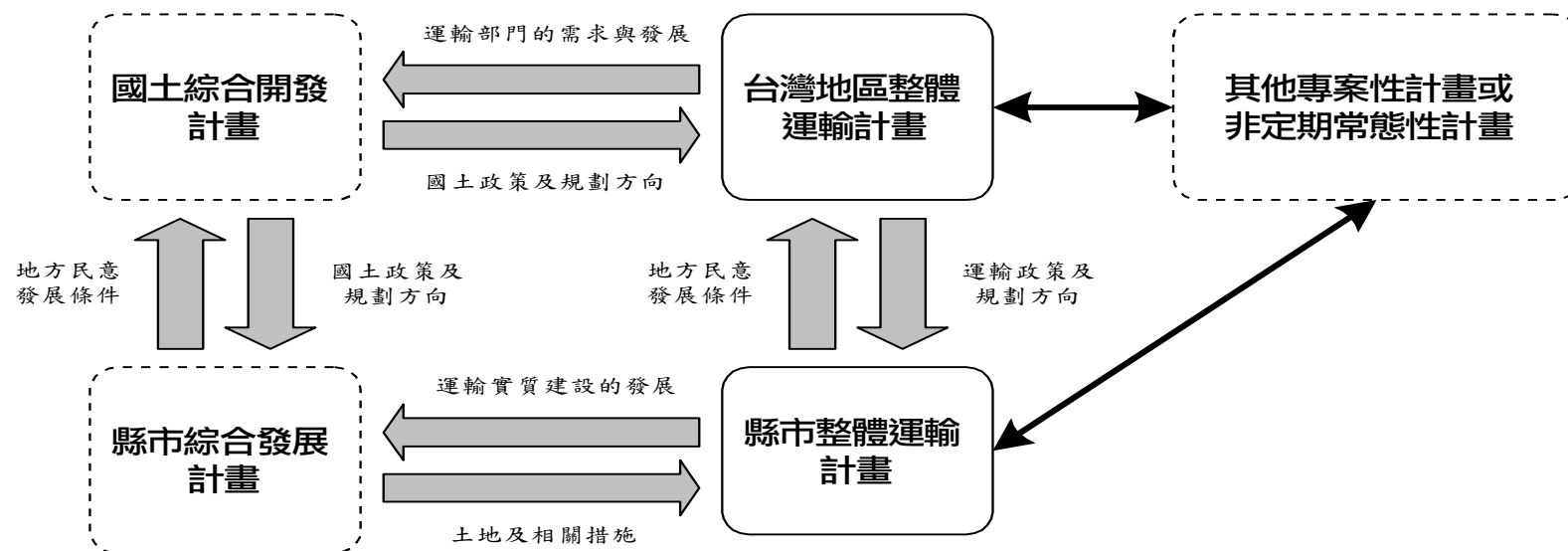


圖 6-1 運輸計畫基本層級架構圖

圖 6-1 中顯示，「國土綜合開發計畫」與「縣市綜合發展計畫」為整合運輸部門實質建設計畫之中央與地方的國土規劃主軸，至於現行的都市計畫與區域計畫體系(如圖 6-2 所示)，以及交通運輸部門的專案性計畫與區域性運輸計畫，則因其訂定與實施過程已不能配合台灣地區實際的需要[32]，故須加以調整，本研究乃將其界定為依特定目的制定與執行的非常態性計畫或功能性計畫。其中，就運輸部門之中央與地方的關係而言，中央「台灣地區整體運輸計畫」為地方「縣市整體運輸計畫」的上位計畫，上位計畫提供運輸政策及規劃方向來指導下位計畫的擬訂，下位計畫則反映地方民意與發展條件予上位計畫制定的參考，二者間作適當的協調；至於橫向部門間的計畫關係，則由「國土綜合開發計畫」與「縣市綜合發展計畫」和運輸實質部門計畫取得一致性的共識，並加以整合。

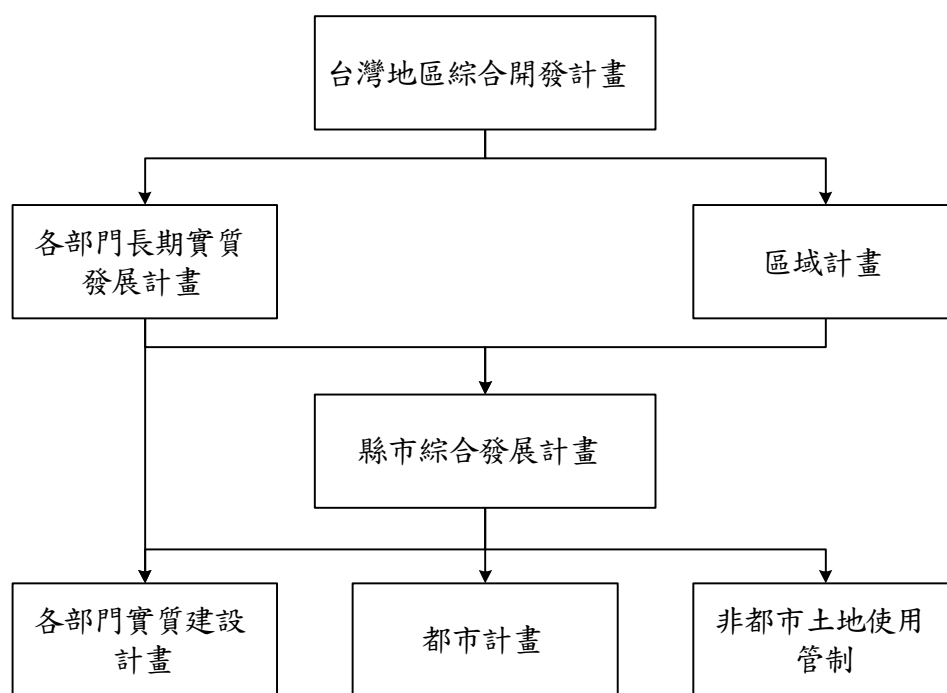


圖 6-2 現行的國土規劃體系圖

資料來源：[32]

在整體運輸計畫體系之建立方面，由於運輸計畫的擬訂與執行，除了

必須考量中央與地方的縱向層級協調外，中央所擬訂的「台灣地區整體運輸計畫」尚須加強各運輸次系統部門間的橫向協調，而考量目前中央政府之組織架構，其次系統之劃分，仍宜以運具種類為主。因此，屬於港埠系統的中央部門(如航政司)，秉承「台灣地區整體運輸計畫」之目標、宗旨與功能劃分架構，得於其下建立一「國際港埠發展計畫」來指導各港務局進行其國際港的發展規劃；同理，屬於航空系統的中央部門(如航政司或民用航空局)亦得有一「航空站發展計畫」來指導各航空站進行其航空站的發展規劃；屬於公路系統的中央部門(如路政司、國道新建工程局或國道高速公路局)得有一「公路路網發展計畫」來指導國道公路路網與省道公路路網的規劃；屬於鐵路系統的中央部門(如路政司或高速鐵路局)得有一「鐵路路網發展計畫」來指導全國鐵路路網及高速鐵路的規劃，而「台灣地區整體運輸計畫」除了指導這些運輸次系統部門的計畫外，亦負有整合與協調的任務。

以國際港埠發展計畫為例，目前國內由台灣省政府交通處港灣技術研究所制定的「台灣地區整體國際港埠發展規劃—基隆、台中、高雄、花蓮港整體規劃及未來發展計畫」[51]即可視為港埠次系統的上位計畫，該計畫除就海運的現況背景資料進行調查與分析外，並研擬台灣地區整體國際港埠的發展定位與策略，提出未來國內商港發展、港際整合與環島航運的構想，具有指導各港務局訂定其發展計畫的功能。因此，基隆港務局即配合此上位計畫，提出「基隆港整體規劃及未來發展計畫」[52]，擬訂具體的五年建設計畫及執行時程、經營管理計畫和財務計畫，作為基隆港未來整體發展的依據；其他如台中港、高雄港、花蓮港亦可循同樣的方式辦理。此外，航空站、公路、鐵路系統亦可有其系統別的發展計畫，藉以指導各航空站、公路、鐵路主管提出具體的建設計畫、經營管理計畫與財務計畫等發展計畫。

至於國際港埠發展計畫、航空站發展計畫、公路路網發展計畫、鐵路路網發展計畫等各運輸次系統的上位計畫，則仍必須以「台灣地區整體運輸計畫」為其共同的上位計畫，如此才能真正達到各運輸系統介面(Inter-mode)的整合與協調，例如目前高速鐵路完工通車後，高速鐵路與台北—高雄的國內航線是否會有競合關係，二者該如何配合政策的導向，若單獨只從鐵路運輸的計畫來分析並無法反映真正的現象；又如現在八里正在規劃台北國際港，將來完成以後便可能降低「北櫃南運」的情形，從而造成高速公路運量的降低，這種海、陸間的相互影響關係，也無法只從國際港埠的發展計畫就能適當地掌握或控制；而就空運與海運的關係而言，如果在機場附近有一個港口的話，很可能就會帶動「海空聯運」，造成空運運量與海運運量的增加。因此，國際港埠發展計畫、航空站發展計畫、公路路網發展計畫、鐵路路網發展計畫之間仍有相當密切的整體連帶關係，而這個連帶關係就必須透過其共同的上位計畫「台灣地區整體運輸

計畫」來協調或引導，故「台灣地區整體運輸計畫」為運輸部門的最上位計畫。

另，公、鐵(含捷運)路網計畫，因可能直接衝擊縣市之發展計畫，故其上位之指導功能與角色特性宜予降低，以給予地方政府更多之自主空間。

綜合上述整體運輸計畫縱向與橫向的層級和位階關係，我國運輸計畫的整個體系可加以建立如圖 6-3 所示。由圖 6-3 的體系圖中亦可發現，國際港埠、航空站、國道、省道與鐵路的整體性規劃權責隸屬於中央部門，而各地方縣市政府所擬定的整體性運輸計畫，其權責涵蓋則以其行政範圍內所擁有的國內港埠、大眾運輸系統(包括公車、捷運、計程車等)、行人交通系統(包括人行步道系統與行人空間系統等)、停車系統(包括路外停車系統與路邊停車系統等)、道路系統(包括縣道、鄉道及市區道路路網等)、以及飛行場等較具地方性色彩的交通運輸設施為主，但是上述各項地方性運輸設施若有跨越兩個縣市以上(如都會區捷運系統)的情形，並產生爭議時，則可考慮由中央出面負責協調，甚至委託中央部門代其進行規劃，至於建設經費的分攤，則再另行協議，而此種規劃權責的劃分，亦可提供作為將來中央與地方在運輸系統建設與管理方面權責劃分的參考依據。

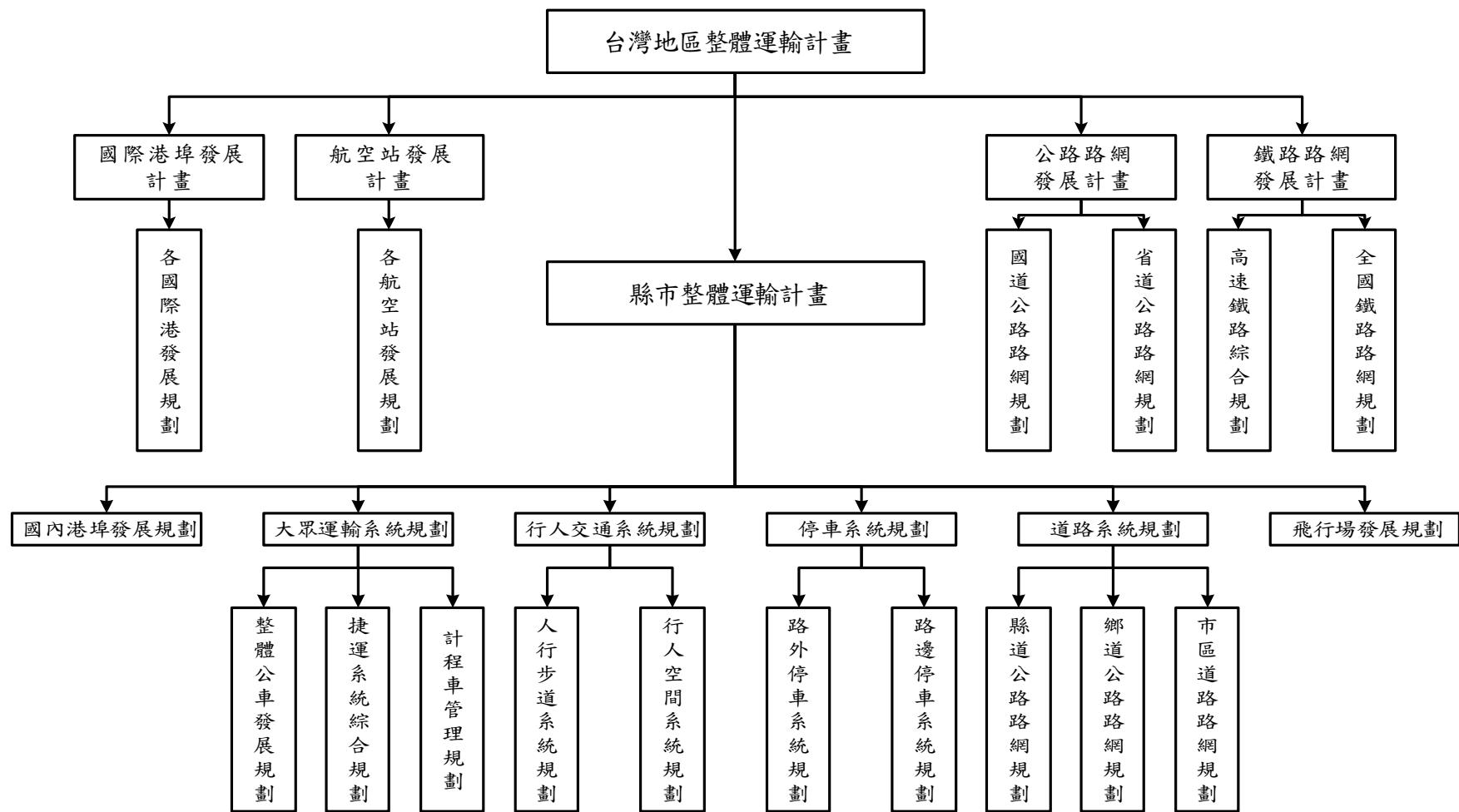


圖 6-3 整體運輸計畫體系圖

6.3 運輸計畫體制之研擬

依據整體運輸計畫的體系架構，中央與地方整體運輸計畫的工作大項，應以「台灣地區整體運輸計畫」與「縣市整體運輸計畫」為主，至於國際港埠發展計畫、航空站發展計畫、公路路網發展計畫、鐵路路網發展計畫等，則應融入「台灣地區整體運輸計畫」中，並由其指導及整合。因此，本研究乃針對「台灣地區整體運輸計畫」與「縣市整體運輸計畫」，研擬相關的作業程序與部門協調整合流程如圖 6-4 所示。圖中各項主要工作項目的操作流程則分別說明如下：

一、基本資料調查與建檔

在基本資料調查與建檔階段，首先由中央政府部門提供交通分區的原則或規範，並制定運輸規劃所須的資料種類項目，加以格式化，責由地方政府針對各項資料格式，進行當地資料的蒐集與整理，再由中央政府部門彙整，同時建立電腦資料庫，以電腦網路連線的方式通用於全國。如此一來，中央與地方共用一套資料庫，除可改善現況資料引用不一致之缺失外，亦可節省資料重覆蒐集與整理所耗費的人力、物力與時間，增進資料管理方面的效率。本階段工作，學術研究部門可投入來輔助中央建立資料格式規範，或輔助中央與地方開發新的資料蒐集與整理方法，以及電腦資訊處理的技術，甚至撰寫電腦資料庫的語言程式。

在進行整體性的運輸規劃時，所須輸入的基本資料項目至少應包括下列三大類：

1. 社經資料及土地使用資料：包括人口、產業結構、車輛持有、國民生產毛額、所得、其他社經活動及土地使用資料。
2. 旅運需求資料：包括交通分區內的個人旅次與商車(或貨車)旅次、交通分區外的個人旅次與商車(或貨車)旅次、以及旅運需求的時空型態。一般採用的調查方法如家戶訪問調查(Home Interview Survey)、周界調查(Cordon Survey)、屏柵線調查(Screen-Line Survey)、商用車調查(Truck-Taxi Survey)等[5]均可取得所須的資料型態。
3. 運輸系統或交通設施資料：包括公路、鐵路、海運、空運、都市運輸等各系統及相關交通設施之現況與使用情形。

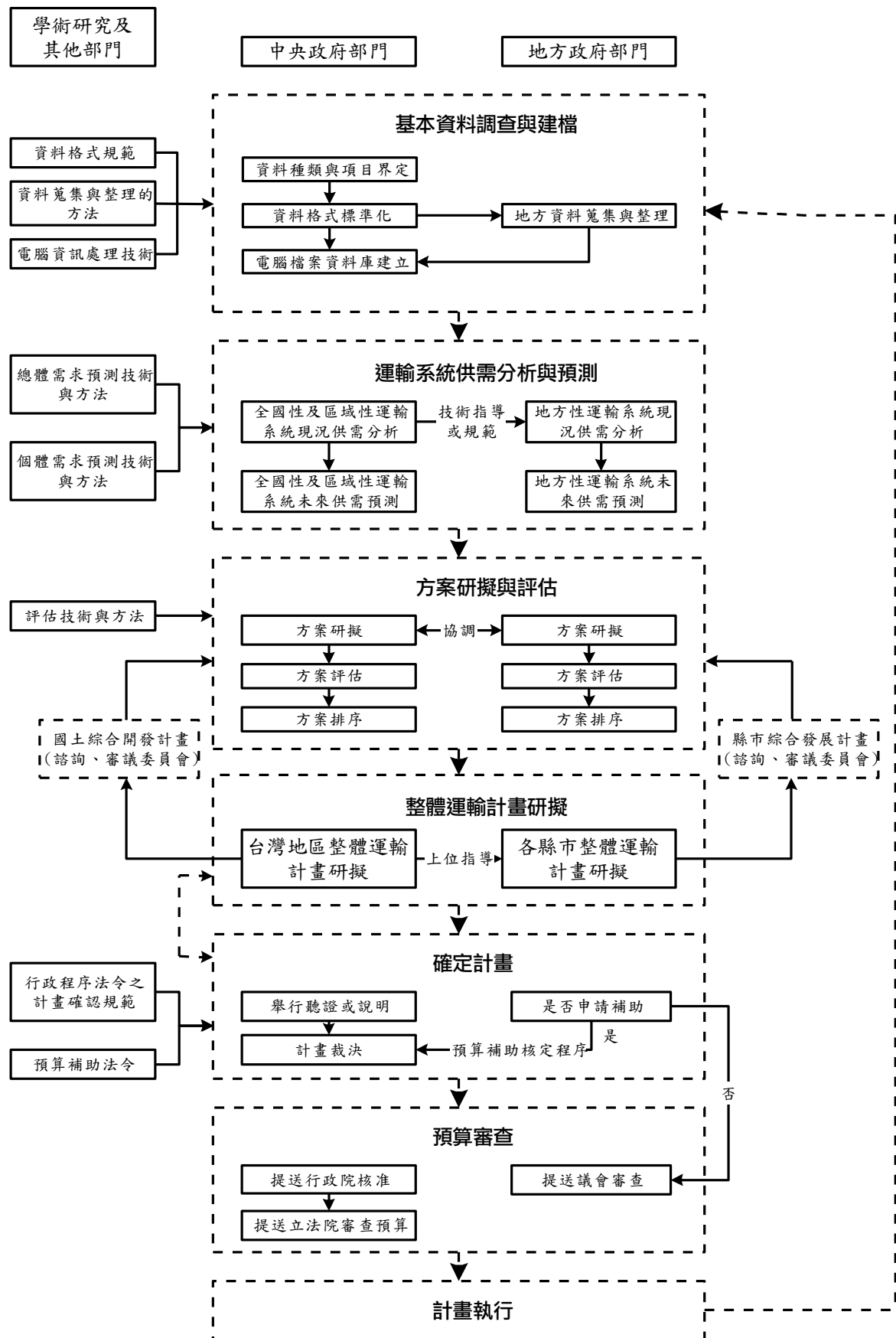


圖 6-4 整體運輸計畫體制圖

此外，在資料基本單元的規模上，為求兼顧通用全國各地與控制資料庫容量的雙重考量下，本階段所建立之資料單元可先以全國各縣市行政界限內的交通分區為主，進行各縣市內交通分區的劃分時，可由中央逕行提供分區範圍表，或由中央與地方協調研訂適當的分區範圍表；至於屬地方縣市以下的更小行政單元如鄉、鎮、村、里之資料庫，則應由各地方政府依其需要程度，從原始資料庫中取得個別縣市的程式檔案與資料，自行加以修正或擴充，惟其適用範圍則以地方性的整體運輸規劃為限。

本部分資料庫的資料以供作運量預測之所需為主，是屬於中央與地方共用的資料庫，當然中央政府部門可依其特定的需要，將原共用資料庫再加以擴充，納入專屬中央事項的資料，如運輸政策、國際運量趨勢等，另外建立一套中央政府部門專用的資料庫；地方政府部門也可擴充原共用資料庫，納入地方性事務所需的資料，另外建立一套地方政府部門專用的資料庫，但是原始的共用資料庫系統仍應予以單獨保留，並有專責的單位來隨時更新維護。

二、運輸系統供需分析與預測

運輸系統供需分析與預測乃是由中央政府部門進行全國性及區域性各運輸系統的現況分析與未來預測，地方政府部門進行地方性各運輸設施的現況分析和未來預測，中央政府部門除提供技術性指導或規範來輔助地方政府從事分析與預測工作外，亦有整合中央各運輸次系統(港埠、航空站、公路、鐵路)運量分析與預測的任務，以確保各系統預測結果之一致性，並作預測總量的控制與分配，供各系統發展之準繩。至於學術研究部門則提供各項需求預測新技術與方法之支援，例如總體程序性預測方法與技術、總體直接性預測方法與技術或個體預測方法與技術等，藉以提昇預測分析的效率與預測結果的合理性。

本階段的工作項目一般可分為現況分析、社經發展預測與運輸需求預測三大類，分述如下：

1. 現況分析

- (1)社經發展現況：包括都市發展與社會、經濟狀況。
- (2)運輸系統現況：包括各運輸系統或交通設施的實體狀況與服務狀況分析。
- (3)運輸需求現況：包括旅次目的、發生旅次時間、旅次起迄點、使用的交通運輸方式、選擇的路線、旅次發生頻率等旅次特性之分析，並建立旅次時空分佈的型態圖。

2. 社經發展預測

- (1)未來發展情境：包括運輸計畫對其他部門(都市發展、環境、經濟等)所造成影響之分析，如土地資源開發、地價變化、空氣污染、噪音、振動、利益分配等問題。

(2)社經發展預測：針對需求預測所需的項目與格式進行分析。

3. 運輸需求預測

(1)預測方法的選擇：包括預測的理論依據與技術方法、應用軟體的功能界定與選擇、預測結果展示等項目之選擇。

(2)預測模式的建立與分析：包括輸入變數分析、個體或總體模式建立與分析、敏感度分析等。

(3)預測結果的展示：包括輸出結果的探討、表格化或圖形化的展現等。

三、方案研擬與評估

不論是中央政府部門或是地方政府部門，在方案研擬與評估階段，均須完成方案研擬、方案評估及方案排序等三個步驟，惟中央政府部門所進行研擬與評估、排序的方案應以整合其規劃權責內之各運輸系統建設為主；地方政府部門則在其地方規劃權責內，研提未來所需的各項方案。

此外，城際公路(國道、省道)、鐵路、航空站、國際港埠的規劃權責雖專屬中央，但其路線跨越或設施所在的地方政府部門，仍可在方案研擬階段，提供與其地方整體運輸計畫可相互配合之適當建議，作為中央政府部門工作進行的參考；同樣地，中央政府部門亦可提出其對地方整體運輸計畫方案研擬之建議。如此一來，將可加強中央與地方的協調機制，並提高未來方案實施的整體性。不過，上述的地方對中央或中央對地方的方案建議，以供主管部門參考為原則，而最後是否納入的決策權，仍應依中央政府部門與地方政府部門規劃權責之劃分，由中央政府部門或地方政府部門決定。本階段的工作，學術研究部門可投入來研發較佳的方案評估技術與方法，或制定相關的評估準則或標準。

一般方案研擬與評估所須進行的工作細項如下：

1. 方案研擬：包括依供需問題探討、政策要求、民意需要、長短期發展方向等各項背景的狀況，研擬各種替選方案。替選方案的研擬應有短程與長程之分，以作為下一階段訂定短程計畫與長程計畫的基礎。
2. 方案評估：包括各替選方案的工程可行性評估、經濟可行性評估、環境可行性評估、財務可行性評估、用地取得或其他必要性的評估等。
3. 方案排序：依方案評估的結果，針對各替選方案進行排序，作為方案決策時，優先考慮的基本依據。

四、整體運輸計畫研擬

在整體運輸計畫階段，中央政府部門應制定「台灣地區整體運輸計畫」

作為所有運輸部門計畫的上位計畫，地方政府部門則制定「縣市整體運輸計畫」。此外，「台灣地區整體運輸計畫」應與「國土綜合開發計畫」相容，成為其運輸實質部門的計畫，而「縣市整體運輸計畫」亦須與「縣市綜合發展計畫」協調，以確保不同部門之計畫一致性。在本階段與「國土綜合開發計畫」或「縣市綜合發展計畫」的協調過程中，若有需要，可再回饋至前一階段，檢討方案研擬與評估的過程，並建立不同部門的方案共識。

整體運輸計畫的研擬，除了將前述基本資料調查與建檔、運輸系統供需分析與預測、方案研擬與評估三階段的工作成果加以整理，並撰寫成報告外，尚有方案決策、建設及管理計畫研擬兩大工作要進行，分述如下：

1. 方案初步決策：從替選方案的排序中，初步決定採行的方案。
2. 建設及管理計畫研擬
 - (1)計畫時程：依各種背景狀況之所需，研擬短程計畫與長程計畫的推動時程。
 - (2)預算編列：包括經費的要求、財源的考量等。
 - (3)將來計畫執行或監督考核時，所須配合的各項工作考量。
 - (4)民間參與投資或採行 B. O. T. (Build-Operation-Transfer)的計畫狀況。
 - (5)回饋的項目與年期。

至於在計畫報告書的撰寫方面，本研究乃擬定數項基本內容要求以供參考，必要時也可作為將來審議委員審查報告書的依據，或依此訂定相關的規範標準，則基本內容如下：

1. 目標與範圍。
2. 短程計畫的規劃目標年與長程計畫的規劃目標年。
3. 資料蒐集與調查。
4. 現況分析與未來預測。
5. 方案研擬與評估。
6. 工程標準與技術可行性的說明。
7. 經濟評估的說明。
8. 財務評估的說明：運輸計畫各方案的財務評估中應詳細說明預算的編列及財源的籌措方式(如中央與地方的分配、B. O. T. 的內容、或民間參與投資的方式等)。
9. 環境評估的說明：運輸計畫各方案的內容中應詳加說明環境影響評估的結果，若環境影響評估的進行確有困難時，可以「污染防治」的改善方案來說明，惟環境影響評估(或污染防治)的內容應與經濟評估、財務評估加以分開說明，除了提供方案確認聽證程序的參考外，亦可確保運輸計畫與環保部門計畫之一致性。
10. 都市計畫的說明：運輸計畫各方案的內容中應詳加說明都市計畫影響或配合狀況，該部分的內容可由都市計畫部門的人才來研擬，或透過

運輸計畫部門與都市計畫部門的討論來研究，確保國家整體規劃的一致性。

- 11.初步決策採行方案的建設成本、工程期限、預算、財源籌措等工程計畫。
- 12.其他附加的考量(如國際性的意義、國家的利益等)、下一期整體計畫所必須的相關前置作業措施。
- 13.新運輸技術的發展計畫：新運輸技術的發展計畫為中央政府部門的「台灣地區整體運輸計畫」應納入的內容，除了作為中央運輸政策發展的部分說明外，亦可提供作為地方政府規劃其地方運輸建設的參考，必要時也可作為地方運輸建設申請補助的條件。

五、確定計畫

確定計畫階段為整體運輸計畫最終定案的基礎，本階段的工作項目，中央政府部門與地方政府部門有所不同，首先中央政府部門的「台灣地區整體運輸計畫」應舉行聽證或說明，並依此確認計畫並作成裁決；地方政府部門的「縣市整體運輸計畫」則有是否申請中央補助之程序不同，以下分別加以說明。

(一)「台灣地區整體運輸計畫」之確定計畫程序

確定計畫程序以計畫說明及聽證程序為主要工作內容，其目的則在藉由適度公開的方式，使受整體運輸計畫影響之人或其他機關(包括中央與地方)，得以表示意見或參與討論，並在計畫最終定案前，提供一個政府與民間溝通的管道，調和各種不同利益團體間的衝突；此外，一般確定計畫程序尚有賦予確定計畫機關在進行計畫裁決前，具有「集中事權」的功用，即若計畫最後裁決的機關並非運輸部門的最高主管(交通部或行政院)，則計畫確認機關在最終裁決時，便不須再徵詢其他主管機關的同意，可提高行政效率。

依據相關文獻[49, 50]之規定與探討，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(行政程序法第一百六十四條第一項)，因此，行政計畫應適用計畫確認程序者，必須具備下列三個條件：

1. 計畫內容係在處理具體事件之專案規劃者。
2. 計畫之措施將影響多數不同利益之人者。
3. 計畫之事務涉及多數行政機關職權者。

而大眾捷運系統、航空站、港埠、公路、市區道路、鐵路之建設，乃是運輸部門主管機關就特定土地之利用，重大公共設施之設置，並會直接或間接牽涉到計畫主體機關以外不同利益之多數人，也會涉及多數機關職權，故其計畫必須進行確定計畫程序。

由整體運輸計畫體系可知，「台灣地區整體運輸計畫」為各運輸系統整

體計畫與其下位各專案規劃、地方性整體計畫與其下位各專案規劃等之最上位計畫，其計畫內容實為主導各運輸建設專案規劃的產生，計畫所提出的各系統發展策略與方案勢必影響多數不同利益之人，更會涉及許多運輸行政機關與其他機關(都市計畫部門、公共建設部門、環境保護部門等)的職權。因此，「台灣地區整體運輸計畫」在計畫最終定案時，確有進行「確定計畫程序」的必要，本研究乃參考國外經驗及相關文獻[16, 50]之說明，將基本程序界定為計畫之提出、計畫之公開、聽證之預告、聽證之舉行、以及計畫之裁決等五項步驟，有關各步驟之重要規定事項則分述如下：

1. 計畫之提出

包括計畫提出的時程、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。

2. 計畫之公開

包括確定計畫機關收到計畫書後，公開的方式、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方式等。

3. 聽證之預告

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。

4. 聽證之舉行

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。

5. 計畫之裁決

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。

原則上聽證過程應有一套法令程序規定，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)，如此雖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，並適度提供運輸計畫制定過程中與民眾之溝通管道。

確定計畫階段應有適當的回饋機制設計，以對原先擬定的「台灣地區整體運輸計畫」作適當的檢討修改。

(二)「縣市整體運輸計畫」之補助程序

原則上，「縣市整體運輸計畫」的內容以地方性的運輸建設為主，因此計畫之執行可由地方自行籌措經費來推動，但為考量地方政府部門有時會有經費短絀的狀況，故地方政府部門的「縣市整體運輸計畫」亦可循一定程序向中央申請補助，並由中央訂定申請補助之程序或標準法令，提供適當的經費補助管道；而中央的運輸政策也利用此種經費補助程序與內容的要求來加以落實(例如前述第二章表 2.3 之美國聯邦補助公路法案或其他相關的法案)。

至於「縣市整體運輸計畫」是否亦應舉行聽證程序，則因其擬定時程一般較短，為了避免聽證程序延遲計畫之申請補助或逕行推動，可由地方政府部門與地方人士互相協調決定。

本階段確定計畫程序除可由運輸部門自訂法令規範外，亦可參考其他部門所提出的「行政程序法」之聽證程序與行政計畫規定，或「預算法」之預算補助法令修改。

六、預算審查

中央政府部門的「台灣地區整體運輸計畫」經確定計畫程序後，即可提送行政院核准，並交由立法院審查預算；而地方政府部門的「縣市整體運輸計畫」若不須申請預算補助，亦可逕行提送議會審查預算，若須申請預算補助，則再透過中央政府部門一併提送交通部或行政院核准，立法院審查預算。

七、計畫執行

預算審查完成後，即可將計畫的內容交由工程單位或管理單位付諸執行，執行時除了隨時檢核工作之進度外，亦須檢討執行的效果，以作為下一期研擬整體計畫的參考。

「台灣地區整體運輸計畫」與「縣市整體運輸計畫」付諸執行後，規

劃單位應立刻著手下一期的整體運輸計畫研擬，以確保計畫之連續性，而若規劃單位依上述的體制流程，採用任務編組的方式，則任何一組的工作人員即可時時進行下一期工作項目的進行，增進資料更新與計畫推展的效率。

6.4 運輸計畫法制化方式之建立

在運輸計畫體制推動方面，透過法制化方式來建立相關的規範，使各項作業程序與內容、組織權責與分工、經費來源與籌措等都能有所根據，確實為首要的課題。至於一般法制化的方式，除了在現有的法令內容中進行專章條文的補充修改外，亦可建立其專屬的法令，而後者在我國現有的法令體系中，以直接立法、機關基於法律授權訂定之命令(授權命令或委任命令)、機關依法定職權訂定之命令(職權命令或執行命令)、以及行政規則等四種方式較普遍，因此運輸計畫法制化的方式可大致包括如下：

1. 運輸計畫本身並不訂定法令，但相關的交通運輸法規(如公路法、鐵路法等)，則加強各項系統的規劃程序與內容。
2. 透過法定程序，建立「運輸計畫法」。
3. 行政機關依相關法律授權，訂定運輸計畫規範的委任命令。
4. 行政機關依法定職權，訂定運輸計畫規範的執行命令。
5. 行政機關訂定運輸計畫相關的行政規則。

上述第2至第5種方式有其法律位階的關係，其大致的示意圖如圖6-5所示。其中，委任命令與執行命令二者的界限，一般較不易劃分，且大多存在一種補充關係，如委任命令未規定部分，則以職權命令替代之。本研究乃針對各種法制化方式加以說明並比較如后。

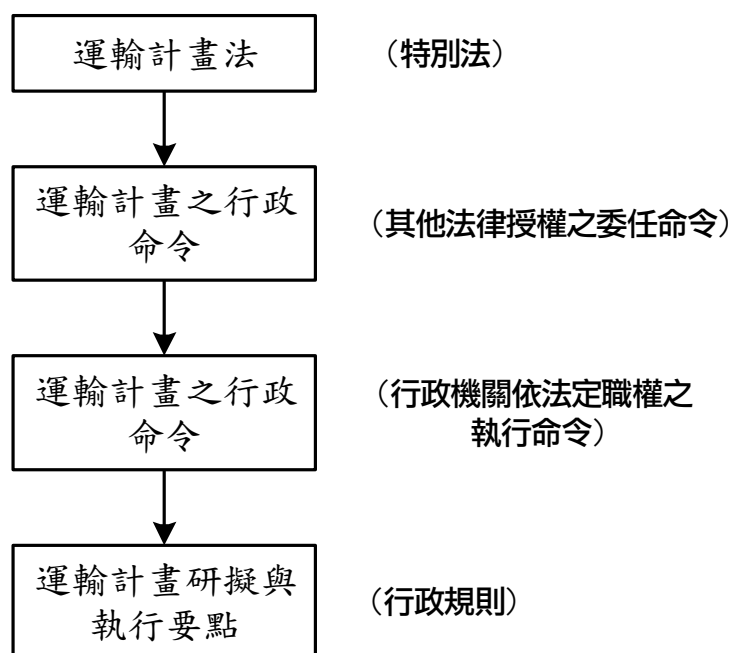


圖 6-5 運輸計畫法制化的位階示意圖

一、加強各運輸系統法規的規劃程序與內容

由前述第四章 4.1 節之整理分析可知，目前我國與交通運輸建設或管理的法規，不論是都市計畫法系或各運輸系統法規，在運輸計畫的內容與擬定上，明顯有所不足，尤其在計畫的定案程序上，大多以簡單的擬定計畫機關送上級機關核定後公告的規定帶過，對於計畫研擬程序、提出程序、審議程序、定案前其他當事人參與程序、定案程序、定案後的公告程序，均無詳細的說明；雖然八十六年最新修訂的「大眾捷運法」第十條與第十二條第一項第十款規定主管機關或民間辦理大眾捷運系統規劃時，應召開公聽會，公開徵求意見，並將召開公聽會的經過與徵求意見之處理結果，包含於中央主管機關報請或核轉行政院核定的規劃報告書中，但公聽會如何舉行，必須注意哪些事項，通知或公告當事人的方式，舉行時不同意見的溝通方式等，仍未明確，而該法雖界定規劃報告書的內容項目(大眾捷運法第十二條第一項第一至第十一款)，但該報告書的研擬過程以及各項目的具體內容，亦付之闕如；至於公路法第九條、市區道路條例第六條、鐵路法第七條、都市計畫法第十九至第二十一條規定中，若公路、市區道路、鐵路之建造路線通過都市計畫地區，涉及都市計畫變更者，應依規定公開展覽計畫，並登報周知其展覽之日期與地點，在公開展覽期間，任何公民或團體均可以書面表示意見，供該管政府都市計畫委員會審議之參考，則在意見的溝通與協調上，又較公聽會不足，故整體而言，尚無一套真正具體明確的運輸系統規劃法條，而加強各運輸系統法規的規劃程序與內容，也就變成改善目前運輸規劃體制的一種法制化方式。

加強各運輸系統法規的規劃程序與內容雖可將各運輸系統的建設計畫納入正當的程序軌道，但由於各系統各自訂定其適用的規劃程序與內容，仍會有缺乏整體性計畫的問題，也無法從法制上根本改善現有各運輸系統獨自規劃建設，專案性計畫層出不窮，紊亂而無整體發展性的問題；雖然各運輸系統也可以在其專屬特別法（「商港法」、「民用航空法」、「公路法」、「鐵路法」、「大眾捷運法」）中規範「整體國際港埠發展計畫」、「整體航空站發展計畫」、「整體公路路網發展計畫」、「整體鐵路路網發展計畫」及其下位專案規劃、以及「縣市整體運輸計畫」之捷運系統規劃的研擬體制，建立系統內的整體規劃體系，然而各系統間的介面連結與彼此競合問題則無法有效解決，亦即缺乏整合協調的規範機制，因此就長期而言，本項運輸計畫法制化的方式恐無法達到整體運輸計畫體系與運輸計畫體制建立的目標。

二、制定「運輸計畫法」

運輸計畫立法是運輸計畫法制化的最高位階型式，將本研究所建立的整體運輸計畫體系與運輸計畫體制之各項細部內容與程序要求，明定於一部法中，除可提昇整體運輸計畫的權威性外，亦有較強的規範約束作用，而在規定事項方面，則能兼顧計畫內容與計畫程序，作較完整而詳盡的說明。

另一方面，在本研究回顧與檢討其他國家的運輸計畫體制中，並無制定「運輸計畫法」的前例可循，而且在法源依據上（參見第四章 4.3 節）是否符合與人民權利義務有關的要件，仍有爭議。此外，立法過程冗長，緩不濟急，以致缺乏時效性，則是其最大的缺點。但是，在講求行政公開與依法行政的現代法治精神下，制定「運輸計畫法」有其需要性，而這也是本研究設定的長程努力方向。

若「運輸計畫法」為一屬於運輸部門的特別法（相較於一般的「行政程序法」、「行政執行法」而言，其應為特別法），則應透過民意機關（如立法院）來立法，同時基於「特別法優於普通法」及「新法優於舊法」的行政適用法律原則，運輸計畫之內容與程序即應以「運輸計畫法」為優先適用，相同事項可較不受其他法令之約束影響，不過，訂定「運輸計畫法」所規範的內容與程序時，仍可與其他法令一起探討，取得共識；其他法令（尤其是「商港法」、「民用航空法」、「公路法」、「鐵路法」、「大眾捷運法」等運輸特別法）之相關規定也可配合「運輸計畫法」作適當的補充修正，但不論其修改與否，有關計畫規範的部分，最後都要以「運輸計畫法」為唯一執行標準。由此觀之，「運輸計畫法」與其他交通專業法令（「商港法」、「民用航空法」、「公路法」、「鐵路法」、「大眾捷運法」等）的關係，則應是「運輸計畫法」為一般普通法，而其他交通專業法令為特別法，故若以「包裹立法」的方式，有關運輸計畫部分，「運輸計畫法」可先作一般性規定，再就特別規定部分，由各交通專業法令輔以特別規定來加以補充。

三、訂定運輸計畫規範的委任命令

依最新通過公布的「行政程序法」[49]對法規命令所作的規範，包括「法規命令係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定」(第一百五十條第一項)，「法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神」(第一百五十條第二項)，「行政機關訂定法規命令，除關於軍事、外交或其他重大事項而涉及國家機密或安全者外，應依本法所定程序為之。但法律另有規定者，從其規定」(第一百五十一條第一項)，以及「法規命令之修正、廢止、停止或恢復適用，準用訂定程序之規定」(第一百五十一條第二項)等，未來有關任何委任命令之訂定，均須透過一定的程序(「行政程序法」第一百五十二條至一百五十八條)，運輸計畫若採用委任命令的法制化方式自也不能例外。

就法律授權之依據而言，訂定運輸計畫規範的委任命令以「行政程序法」第五章行政計畫第一百六十四條第二項：「前項行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，由行政院另定之。」授權行使較為可行，且上述規定之行政計畫乃「泛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」(「行政程序法」第一百六十三條)，而其中「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，確定計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果」(「行政程序法」第一百六十四條第一項)，因此若依其授權所定的行政計畫相關命令，針對運輸計畫作專章之特定規定，則有可能變成授權的委任命令，其關係如圖 6-6 所示。

若「運輸計畫」以上述行政命令的形式展現，則其內容應明列「行政程序法」授權的依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。由於「行政程序法」乃是規範行政機關作成行政行為時，應遵循一定之公正、公開與民主的程序，確保依法行政的原則，並提高行政效能，同時也藉由程序之規定，使人民得以在行政行為作成的過程中，參與、表達意見與溝通協調，以保障人民權益，增進人民對行政之信賴(「行政程序法」第一條)，因此其授權的範圍與立法精神是否僅以程序之相關規定為限，則尚須作深入的探討，惟「運輸計畫」程序規定不可抵觸「行政程序法」相關程序規定則無庸置疑，故在計畫最終定案前，應有公開及聽證程序，並有賦予計畫裁決機關「集中事權」的效果(「行政程序法」第一百六十四條第一項)。

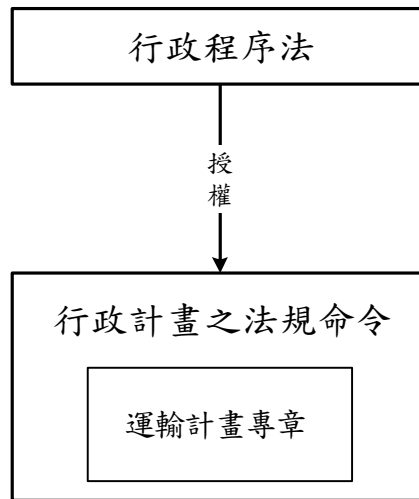


圖 6-6 運輸計畫之委任命令關係圖

至於在公開及聽證程序方面，由於一般聽證程序以調查事實證據，讓當事人及利害關係人得充分表示為主；而運輸計畫的聽證程序則在於彙整、溝通及協調各種不同利益之意見，未必全然適用「行政程序法」之聽證程序，尤其在聽證主持人與聽證的基本目的上都有明顯不同[50]，因此「運輸計畫」的行政命令實有另定計畫確定程序的必要(包括聽證程序)。

四、訂定運輸計畫規範的職權命令

行政機關訂定職權命令的主要法律依據為中央法規標準法第七條，而運輸計畫規範若以職權命令的方式展現，其訂定方式與委任命令類似，法律效果也與委任命令相當，但在內容上除程序規定不應抵觸「行政程序法」的相關規定外，計畫實質內容的規定則有較大的空間與彈性，也較無「因透過『行政程序法』授權，是否僅能以程序之相關規定為限」的爭議。

此外，亦有部分專家學者認為職權命令應僅能補充委任命令之部分規範，則職權命令將因而受到更大的限制，故對於職權命令訂定之相關爭議，仍須經由法學研究作更進一步的探討。

不論是委任命令或是職權命令，運輸計畫法制化的方式若是採用行政命令一途，則其時效性比直接立法的方式高，且仍可維持一定的法定地位；但若現有各運輸系統特別法(如大眾捷運法)已有計畫的相關規定，或者未來其他運輸特別法各自補充其計畫提出的一套程序，則行政命令的法制化方式，在約束力上較弱(法律優位原則)，恐造成難以整合的問題，惟從前述「加強各運輸系統法規的規劃程序與內容」探討中可知，目前國內相關法律對於運輸計畫的程序與內容，尚未作出較具體明確的規定，因此將來研擬條文時，應多加強協調與整合，取得共識的規定，當然必要時，

不同的法律在同一程序上也可用相同的條文內容來重複規定，使其他法律一起配合來修改。

五、訂定運輸計畫規範的行政規則

採用行政規則的方式來訂定運輸計畫規範，乃是約束力最低的法制化方式，而且在作用效果上以限於行政機關內部規定為原則，因此對於改善現有的運輸計畫問題，實質意義並不大；惟若以短暫試用的過渡條款視之，作為將來進一步立法的基礎，則運輸計畫以行政規則的法制化方式呈現，短期內也有其部分的可行空間，但在規範事項上，則會有所不足，此乃由於行政規則係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定，通常以規定(1)關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定；或(2)為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準等二者為主(行政程序法第一百五十九條)。因此，對於計畫公開或聽證程序的舉行等程序規定上，運輸計畫之行政規則實無研訂的根據，而這也是本研究認為運輸計畫最終採用行政規則法制化方式較不可行的主要原因，同時該方式也有悖行政公開與依法行政的基本精神。

綜合上述的分析探討並彙整第二次學者專家座談會的部分意見，本研究以制定「運輸計畫法」為運輸計畫法制化長期推動的目標，短期則以參考部分相關法規(如「行政程序法」、「國土綜合開發計畫法」等)訂定行政命令的方式來推動法制化。

6.5 運輸計畫法制化應規範內容

由於運輸計畫的體制與體制牽涉到運輸計畫的實質內容與相關程序，因此運輸計畫法制化應規範的內容實涵蓋了運輸計畫的實質內容、作業組織、計畫程序等各項層面，而這也增加了規範內容的複雜性；然而唯有兼重計畫內容之整體性與計畫程序之整合性，才能真正全面而有效地達到理想運輸計畫體制落實的目標。

法制化應規範內容依據圖 6-3(運輸計畫體系)與圖 6-4(運輸計畫體制)的基本設計理念，未來運輸計畫以整體性計畫為定期常態性計畫，現有專案計畫的內容應融入各系統之整體性計畫中，並受最上位的「台灣地區整體運輸計畫」指導，因此，針對整個體制與操作流程，本研究研擬運輸計畫法令所應規範的內容，分別敘述如后。

一、法制化的目的

1. 建立運輸計畫的法制體制。

(1)確立運輸計畫體系的層級、功能、階層關係。

- (2)有效發揮運輸系統之實際效能。
 - (3)釐清各級政府、目的事業主管機關之規劃、審議及執行權責。
 - (4)確定各層級運輸計畫的主要內涵，明定運輸計畫的內容，加強運輸計畫內容的一致。
 - (5)建立運輸計畫的程序制度，確保行政作業的一貫性。
2. 建立公平有效率的運輸建設財源支出與分配方式。
 3. 建立運輸計畫與其他部門計畫的協調整合機制。

二、主管機關

1. 運輸計畫在中央之最高主管機關為交通部。
2. 運輸計畫在地方之主管機關為直轄市及縣、市政府。
3. 各種計畫的擬定機關、審議機關或聽證機關、計畫確認機關、核備機關等。

三、涵蓋範圍

1. 包括客運及貨運系統。
2. 包括國際運輸、城際運輸及都市運輸。
3. 包括都市運輸系統、公路系統、鐵路系統、海運系統、空運系統。

四、中央與地方權責劃分

1. 都市大眾運輸、都市行人交通系統、停車場、縣道、鄉(鎮)道、市區道路之規劃、建設與管理權責屬於地方。
2. 國內港埠、飛行場的規劃、建設和管理權責屬於地方，但應受中央監督。
3. 國際港埠、航空站（含國內、國際）、城際公路(國道、省道)、鐵路之規劃、建設管理權責屬於中央。
4. 地方性運輸設施若跨越兩個縣市以上(如都會區捷運系統)，應先由縣市自行協調，協調不成時，由中央負責召集縣市主管進行協調整合。
5. 跨越中央與地方的運輸設施，其規劃、建設管理權責屬於中央。

五、規劃意涵

1. 凡建設必先進行整體規劃。
2. 無計畫即無預算(「預算法」作適當的修正補充)。
3. 整體規劃的內容應遵從上位計畫與下位計畫的層級關係。
4. 推動運輸計畫法制化工作須訂定規劃作業規範(如運輸規劃手冊)，而運輸規劃內容應符合規範要求。
5. 合理的計畫內容，在時程規劃上，應有長、中、短程的內容安排，首先揭示長程(約以二十年為期)的建設計畫及目標理念，再依據長程建設計畫的架構，研提八年的中程計畫，以及逐年實施的短程計畫。因此各項「運輸計畫」的提出，包括建設的期程、預算的編列、評估、

審核等工作，均有一長期、中期、短期的相互呼應與配合，使計畫的推動具有長期的一貫性。

6. 運輸計畫必須經由一定程序，如擬訂計畫、公開計畫、聽證、審議後才能確定，尤其應強調資訊公開與民眾參與，使任何計畫審核前均能讓相關的影響民眾有表達意見、參與聽證的機會，同時計畫的擬定、計畫的聽證、計畫的審議、計畫的核定應至少由兩個機關來分別負責，尤其是計畫的擬定與計畫的核定。

六、運輸計畫的層級

1. 「台灣地區整體運輸計畫」為運輸部門最上位計畫，除指導並整合國際港埠發展、航空站發展、公路路網發展、鐵路路網發展外，同時指導「縣市整體運輸計畫」。
2. 「縣市整體運輸計畫」為地方性運輸系統之上位計畫，指導各項地方性運輸設施的建設計畫。
3. 「縣市整體運輸計畫」亦為「台灣地區整體運輸計畫」的下位計畫，除接受「台灣地區整體運輸計畫」的指導辦理外，並須回應地方縣市的民意需求，使其納入「台灣地區整體運輸計畫」訂定的考量範圍。
4. 整體性運輸計畫層級以落實中央、地方二級制為原則，中央定期研擬並提出「台灣地區整體運輸計畫」，地方定期研擬並提出「縣市整體運輸計畫」。
5. 各地方之城際公路(國道、省道)、鐵路、航空站、港埠可預先作整體性的運輸規劃，再提報至中央進行協調，納入「台灣地區整體運輸計畫」。(以建議性質為主)
6. 「台灣地區整體運輸計畫」應與「國土綜合開發計畫」互相協調配合。
7. 「縣市整體運輸計畫」應與「縣市綜合發展計畫」互相協調配合。
8. 其他臨時性非常態的計畫，其計畫的審核、確定、執行等程序仍應依確定計畫程序辦理，規劃結果應納入整體運輸計畫體系的一部分。

七、運輸計畫與都市計畫的整合

1. 「台灣地區整體運輸計畫」應參考「國土綜合開發計畫」，作為交通運輸部門實質發展之指導計畫。
2. 「國土綜合開發計畫」應結合「台灣地區整體運輸計畫」，作為國土開發中交通運輸部門政策擬定的依據。
3. 「縣市整體運輸計畫」應參考「縣市綜合發展計畫」，作為縣市交通運輸實質發展之指導計畫。
4. 「縣市綜合發展計畫」應結合「縣市整體運輸計畫」，作為縣市綜合發展中交通運輸計畫擬定的依據。
5. 為加強運輸計畫與都市計畫的整合，二者的作業過程中，相關內容應共同商議討論，若共同商議討論有確實的困難時，應調整相關作業的

年期，使二者得以互相配合進行。

八、運輸計畫的規劃年期

1. 「台灣地區整體運輸計畫」應每八年提出一次，且每四年得通盤檢討一次，每一週期開始時，並須進行前期運輸建設規劃的評估與檢討。
2. 「縣市整體運輸計畫」應每四年提出一次，且每兩年得通盤檢討一次，其內容除了屬中央權責部分須配合「台灣地區整體運輸計畫」的內容架構外，屬地方權責的部分則可由地方自行擬定。(年期部分可再進一步檢討修正)
3. 「縣市整體運輸計畫」與「台灣地區整體運輸計畫」研擬的過程中，得定期開會協商，討論計畫的內容，以確保計畫內容的一致性，至於協商的方式則依需要另訂辦法執行之。

九、運輸政策之擬定與檢討

1. 運輸政策之擬定與提出由中央與地方主管單位(或中央與地方首長)依其需要提出為原則。
2. 中央政府部門可依其運輸政策的需要，訂定相關的地方建設補助法令。
3. 運輸政策的擬定與檢討程序應依需要，另以辦法訂之。

十、運輸計畫的內容要求

1. 目標與範圍。
2. 短程計畫的規劃目標年與長程計畫的規劃目標年。
3. 資料蒐集與調查。
4. 現況分析與未來預測。
5. 方案研擬與評估。
6. 工程標準與技術可行性的說明。
7. 經濟評估的說明。
8. 財務評估的說明：運輸計畫各方案的財務評估中應詳細說明預算的編列及財源的籌措方式(如中央與地方的分配、B.O.T.的內容、或民間參與投資的方式等)。
9. 環境評估的說明：運輸計畫各方案的內容中應詳加說明環境影響評估的結果，若環境影響評估的進行確有困難時，可以「污染防治」的改善方案來說明，惟環境影響評估(或污染防治)的內容應與經濟評估、財務評估加以分開說明，除了提供方案確認聽證程序的參考外，亦可確保運輸計畫與環保部門計畫之一致性。
10. 國土計畫或都市計畫的說明：運輸計畫各方案的內容中應詳加說明國土計畫或都市計畫影響及配合狀況，該部分的內容可由都市計畫部門的人才來研擬，或透過運輸計畫部門與都市計畫部門的討論來

研究，確保國家整體規劃的一致性。

11. 初步決策採行方案的建設成本、工程期限、預算、財源籌措等工程計畫。
12. 其他附加的考量(如國際性的意義、國家的利益等)、下一期整體計畫所必須的相關前置作業措施。
13. 新運輸技術的發展計畫：新運輸技術的發展計畫得納入中央政府部門「台灣地區整體運輸計畫」的內容，除了可作為中央運輸政策發展的部分說明外，亦可提供作為地方政府規劃其地方運輸建設的參考，必要時也可作為地方運輸建設申請補助的條件。
14. 中央所制定的整體運輸計畫內容應納入地方發展需要，地方可參與或提供制定之建議(可透過地方訂定其整體運輸計畫之方案建議)，惟最後決策結果(納入或不納入)的確認應由中央決定。
15. 依權限劃分，純地方性的運輸系統建設規劃由地方自行負責(經費自行籌措)，惟若有經費不足需要中央補助時，中央應要求其規劃內容符合一定的要求(納入中央的政策考量，如補助地方投資「大眾運輸建設」)，方予以補助，補助的條件與規劃的內容息息相關，操作方式可參考美國的計畫體制。
16. 運輸計畫之聽證，應將其記錄及方案贊成與反對意見明列於計畫報告書之後。

十一、確定計畫程序(以參考台大版的「行政程序法」為主，其他版本與國外相關版本則參見附錄六之整理)

1. 確定計畫程序之步驟為：(1)擬定計畫之提出；(2)擬定計畫之公開；(3)聽證之預告；(4)聽證之舉行；(5)運輸計畫之裁決。
2. 擬定之計畫書應登載於政府公報公告之，並應在計畫所涉及地方之當地地方政府公開展覽三十日。地方政府並應登報周知其展覽期間及地點。
3. 擬定計畫公告及登報周知時，並應載明負責聽證之機關單位名稱或人員姓名，並指示權利或利益受計畫影響之人，得於計畫公告後或公開展覽三十日期滿後十四日內，向負責聽證之單位或人員以書面或以言詞記載於筆錄之方式提出異議。
4. 負責聽證之機關單位或人員，為確定計畫機關(擬定計畫機關之直接上級機關)所指派，並須為擬定計畫機關以外之人員。
5. 負責聽證之機關單位或人員於提出異議期間經過後，應於聽證期日前十日公告聽證期日及場所，並以書面通知擬定計畫之機關、計畫之事務涉及其執掌與權限之其他機關、權利或利益受計畫影響之人及提出異議之人於聽證期日到場表示意見及討論。此項公告，除在政府公報登載外，並應在計畫影響地區發行之新聞紙刊載之。
6. 舉行聽證時，應由擬定計畫之機關對其他參與聽證程序之當事人說明

- 計畫及其作用，並使其他當事人表示意見。主持聽證之人員應使參與聽證程序之當事人充分討論，並力謀各種不同意見及利益間之調和，於聽證終結後三十日內，就進行聽證時各有關機關之意見、當事人間達成之協議及未解決之異議，連同其對聽證結果之意見作成聽證報告書，送交確定計畫之裁決機關。
7. 確定計畫機關為確定計畫之裁決時，應斟酌全部聽證程序之結果。為此裁決時，對聽證程序中經討論而未解決之異議，亦應作成決定。為保護公益或防止他人權利受不利之影響，並應課予擬定計畫機關有採行必要防護措施之義務；不能採行、設置或與計畫不適合者，關係人得請求相當之金錢補償。
 8. 確定計畫之裁決應作成書面，記明理由及不服之救濟方法，送達於擬定計畫之機關、已知權利或利益受計畫影響之人及其異議亦經決定之人。此項裁決書及確定計畫書之正本並應送交計畫影響地區之地方政府公開展覽十四日。展覽地點與時間應公告之。展覽期限屆滿時，裁決書視為已送達其他關係人。此項效力，應於公告中載明。
 9. 計畫經確定者，計畫及其有關設施之必要後續措施，即確認其與公益相符而為適法；其實施，無須再得其他機關之核准與同意。擬定計畫機關與權利或利益受計畫影響之人之公法關係，依確定之計畫內容定之。
 10. 不服確定計畫之裁決者，應於裁決書送達之次日起三十日內，向行政院提起行政訴訟。
 11. 確定計畫之裁決已不能訴請撤銷而確定時，不得請求停止計畫之實施、移去或變更有關設施、或停止該設施之利用。計畫或其配合設施於計畫確定後，始對人民權利發生不可預見之影響者，該關係人得請求計畫確認機關命擬定計畫機關為必要防護措施、設置或維護必要措施；不能採行、設置或與計畫不適合者，關係人得請求相當之金錢補償。
 12. 計畫確定後之實施時效為四年，即計畫自確定計畫之裁決不能訴請撤銷而確定之日起，四年內未開始實施者，失其效力。但此四年期限屆滿前，擬定計畫機關得向確定計畫機關申請延長，延長期間不得逾越四年。
 13. 已確定之計畫，因故終止實施時，確定計畫機關應廢棄該計畫之裁決。廢棄之決定前，應聽取擬定計畫機關之意見。為保護公益或防止他人權利受不利之影響而有必要時，前項廢棄之決定中，應課予擬定計畫機關回復原狀或採取其他措施之義務。
 14. 擬定計畫之主體非行政機關而為事業者(如政府部門委託民間顧問公司代為擬定)亦準用上述規定。確定計畫之機關，除法律另有其他規定外，為該事業之目的事業主管機關(交通部或縣市政府)。

15. 「台灣地區整體運輸計畫」、「縣市整體運輸計畫」之上述聽證程序舉行有確實困難時，得合併數個縣市或鄉鎮舉行。
16. 「縣市整體運輸計畫」是否舉行聽證程序，可由地方政府部門與地方人士互相協調決定，但應有計畫公開與民眾意見參與程序(如公聽會)，其程序應另訂之。
17. 「台灣地區整體運輸計畫」及「縣市整體運輸計畫」所指導的下位計畫，以及其他專案之非常態性計畫，應依上述之確定計畫程序辦理。

十二、規劃經費之籌措

1. 運輸計畫進行規劃之經費所需，以由各規劃建設之主管單位(中央政府部門與地方政府部門)自行籌措為原則。
2. 若規劃之主體非行政機關而為事業者(如政府部門委託民間顧問公司代為擬定)，其規劃經費之分擔與支給，由行政機關與事業者訂定契約協議之，契約訂定之程序與內容應符合「行政程序法」第三章「行政契約」(第一百三十五條至一百四十九條)之相關規定。

十三、中央與地方建設財源的分配

1. 地方性的運輸建設可由地方規劃建設(自行籌措經費)，亦可循一定程序向中央申請補助(由中央訂定申請補助之程序或標準法令)。
2. 區域性、全國性、國際性的運輸建設則由中央整體規劃建設，建設財源由中央統籌辦理。

十四、預算補助的方式(「預算法」作適當的修正補充)

1. 中央政府之計畫仍由交通部主導，送行政院與立法院審議及分配預算。
2. 地方政府運輸計畫內容審查及預算分配：
 - (1) 由交通部審查並同意其計畫內容，考慮方向包括規劃內容正當性、是否發揮整體運輸系統之功能、是否衝擊上位計畫。
 - (2) 由交通部訂定補助的審查標準，例如運輸政策的配合程度、地方政府提出的預算門檻、運輸需求的特性及高低、運具間的協調性、民間參與的程度、計畫短、中、長期的一貫性、計畫內容與其他部門的整合性等，並由交通部在某一段期間針對各地方政府提出補助的運輸計畫進行初步的評估排序。
 - (3) 交通部決定補助的總預算金額(包括各個分年的補助部分)。
 - (4) 由各個地方政府首長組成協調小組，協調各補助計畫的優先順序，並從而決定各地方政府的補助比例(或依目前經建會之規定)。
 - (5) 俟立法院通過預算後，再由交通部組協調推動小組(含各地方政府首長)，統籌推動、協調及經費調度事宜。

十五、已定案計畫的處理

1. 目前已定案之計畫，仍得繼續落實執行，以完成原訂計畫的結果為原則(如高速鐵路計畫、或各生活圈道路建設計畫等)。
2. 已定案之計畫若於每四年之「台灣地區整體運輸計畫」通盤檢討中，決定須加以廢止時，該計畫應終止。
3. 新計畫方案的提出則必須納入新的計畫體制中，遵守應有之程序與規範。

6.6 短、長期相關工作的研擬

依據我國目前各項運輸計畫推動的現況，運輸計畫部門建立其理想的整體體系，並制定一套法定位階較高的規範(運輸計畫法)來確保其運作的程序與內容，實為一相當長期而艱鉅的工作，但基於運輸計畫確有其積極建立整體體系的迫切性與需要性，本研究乃研擬運輸計畫體系與法制建立的長期過程中，各項階段性的短、長期工作項目，並期能透過各項工作的具體落實，達到最終的目標。至於各項階段性的短、長期工作項目，則可從法制化內容與相關配套研究兩方面來同時進行，分別說明如后。

一、法制化的短、長期工作項目

(一)短期性法制化方式

短期性法制化方式可利用行政命令或行政規則的方式來辦理，例如辦法、規則或規範手冊等，具體地提供各項運輸計畫推動的客觀標準程序，以作為行政參考依據。因此，法制化建議的方式包括下列四個階段：

第一階段：儘速建立運輸計畫的程序規範(如運輸計畫申請補助要點)，並配合「運輸計畫手冊」的編訂，由交通部「運輸計畫手冊」研擬與研究的單位，訂定宣導時程，定期指派人力至各地方政府，以公開說明及討論的方式，培養地方制定運輸計畫的能力及瞭解相關作業程序的規定；同時在中央各次運輸系統，加強整體運輸計畫體系的宣導與協調。

第二階段：加強與都市計畫部門的行政合作，在現有都市計畫部門的法令體系下，參與研擬運輸計畫部份的子法，以程序作業辦法或內容綱要的方式呈現。

第三階段：探討整體運輸計畫在規劃時程與作業方式上，與都市計畫或國土計畫共同整合進行的可行性。

第四階段：將上述 6.5 節所規範的內容，透過行政命令的方式，初步制定具有對外法效果的法令(納入聽證之確定計畫程序或民間參與程序)。

(二)長期性法制化方式

長期性法制化方式之建議方案可由下列兩個階段來進行：

第一階段：透過立法的程序，建立一套規範整體運輸計畫體系的内容與程序的法律型式，將本章 6.2 節、6.3 節及 6.5 節的内容加以條文化，即制定「運輸計畫法」。

第二階段：在現有交通運輸法規(如公路法、鐵路法等)與其他相關法規(如預算法)中，配合「運輸計畫法」進行補充或修改，明定各項系統的規劃内容與程序。

二、短、長期的相關配套研究與工作項目

(一)短期性的配套研究與工作項目

短期性的配套研究與工作項目如下：

1. 積極推動基本資料庫的建立，由中央訂定相關資料的規格標準，並設計資料庫程式，且與地方取得共識，由地方定期蒐集相關的資料，納入資料庫的架構。
2. 國內應加強推動「整體運輸計畫方法的研究」，以改善現有整體運輸計畫的研擬技術與内容，並使將來的「台灣地區整體運輸計畫」能夠發揮其真正應有的指導功能。
3. 運輸計畫部門先以單一的地方縣市為操作實例，與都市計畫部門取得協調，共同組成工作小組，研擬地方的「縣市綜合發展計畫」與「縣市整體運輸計畫」，並真正瞭解整合過程中的問題。
4. 成立地方性的交通專責機構，研究其組織架構與工作職掌，並將運輸規劃的工作加以納入。
5. 土地使用基礎研究的加強：除了宣導目前已完成的「旅次發生率使用手冊」[53]外，並在其基礎上繼續推動其他縣市的混合土地使用旅次特性研究。

(二)長期性的配套研究與工作項目

長期性的配套研究與工作項目如下：

1. 依運輸規劃手冊推動的情形，修改手冊的内容。
2. 運輸計畫法制化相關研究的持續進行。

由上述之内容可知，交通運輸計畫與都市計畫、區域計畫雖各有職掌，但彼此的行政作為實具相當密切的關係，因此，雖然政府各部門有其分工，但重要施政建設往往是整體性的，是必須協調與整合相關部門的工作，若各部門都能拋棄其本位主義，共同合作，才能達到一致性的目標；至於運輸部門各系統之整合，以及中央與地方的配合，則是運輸部門長期以來努力的目標，故若能透過上述具體措施及方案的逐步推動，應能達到改善現況的效果。

第七章 結論與建議

本研究主要在於透過相關文獻的蒐集研析及專家學者訪談、座談會研討，以了解國內、外整體運輸計畫體制建立的問題與方向；並根據分析結果與評論，探討整體運輸計畫法源的依據與立法的需要性；從我國目前運輸計畫作業體制的問題癥結著手，重新建立適當的運輸計畫體系與作業體制；分析體制推動的法制化方式，同時擬定相關的規範內容；最後則研擬具體的法制化短、長期工作項目，以及短、長期的相關配套研究與工作項目，期能藉由工作項目的逐步落實，真正達到我國運輸計畫體制建立的最終目標，具體結論與建議說明如后。

7.1 結論

1. 國內以往交通運輸計畫的主要問題，大都根源於整體性計畫未能有效落實，且過份強調專案性計畫所致，因此如何有效落實整體性計畫，即成為整個運輸計畫體制建立與法制內容的主軸，而依最後所建立之運輸計畫層級圖與體系圖，我國未來的運輸計畫應以整體性計畫來主導專案性計畫，至於計畫體制與法制內容，則兼重計畫程序與整體實質內容，因此整個架構實已涵蓋了多數的運輸計畫，並非只有「整體運輸計畫」，故原研究題目中之「整體運輸計畫法」之「整體運輸計畫」恐難以真正反映研究成果之精神，本研究乃將「整體運輸計畫法」正名為「運輸計畫法」，並在文中提及較普遍而通用之運輸計畫名稱時，概以「運輸計畫」為名，只有在特定指明具有整體性(或綜合性)與專案性的運輸計畫時，才以「整體運輸計畫」或「專案運輸計畫」稱之。
2. 由美國、日本、德國運輸計畫體制與內涵之探討可知，其運輸計畫發展均趨向於綜合性、連續性、協調性、溝通性與一致性之整體性設計，頗有值得我國借鏡之處。
3. 經由文獻回顧與整理、運輸計畫相關問題調查與分析、第一次學者專家座談會意見蒐集與歸納等三部分的工作成果，我國現況運輸計畫的問題可包括專責機構或組織、整體運輸計畫法制化、整體運輸計畫經費、整體運輸計畫執行面、整體運輸計畫規劃作業內容等諸項問題，除了整體操作方法與內容亟待改善外，相關行政作業程序應有積極建立體制的需要。
4. 整體運輸計畫法制化確有其需要性，但相關內容的設計上應保留行政作用之適當彈性。
5. 在運輸計畫相關規範與法源依據之探討方面，可從下列諸方面來說明：
 - (1)就都市計畫的實質內容來看，一般均認為主要可分為土地使用、交通運輸與公共設施三大部份，但就相關法條之內容而言，對於交通運輸計畫之研擬則著墨甚少，尤其是在如何客觀地分析交通運輸未來的

- 需求，並具體說明交通運輸計畫的訂定程序或辦法，更是缺乏，而此亦是導致現況都市計畫中，交通運輸部分(如道路寬度、路網型態、大眾運輸設施等)的劃設缺乏客觀依據的主要原因之一。
- (2)我國交通運輸法規的內容以作用空間系統之不同來加以分類，並將各系統的行政組織(主管機關、辦理機關)、行政作用(行政程序、管理辦法)加以歸納併入於法規條文中，此種法規的實質內容形式，雖可較完整地規範各項系統的行政內容，但對於系統彼此間之聯繫如運具間之介面(Inter-mode)，甚至於整體運輸系統之整合如綜合性(Comprehension)等方面，則甚缺有效的規範。
- (3)以作用空間系統之不同來分別規範交通行政的內容，而對於系統間之聯繫不以硬性來法制規定，乃是考量各系統部門與部門間需保留較大的協調(Coordination)彈性空間，並避免行政作業之僵化；惟因系統間之聯繫缺乏相關的規定，倘若各部門間協調不足，亦可能造成各行其是，導致發展步驟不一，整體交通運輸系統混亂的後果。
- (4)在系統規劃內容的要求方面，目前除「大眾捷運法」(第十、十一、十二條)有較明確的規範項目外，其餘法規均無規劃內容的相關規定，甚至於多數法規僅原則性地提出該系統應規劃的辦理單位，因此就國內交通運輸系統現況而言，對於規劃內容與程序的標準化，仍甚為缺乏。
- (5)透過我國交通運輸法規的整理與比較可以發現，事實上我國目前尚無完整的運輸系統計畫法制規範，對於整體運輸規劃作業程序與體制的建立，更是缺乏。
6. 針對現況運輸計畫之各項問題，本研究依其產生原因，研擬「成立地方交通專責機構」、「中央交通組織與業務重整」、「區域計畫法或都市計畫法的修訂」、「交通運輸法規的修訂」、「土地使用基礎研究的加強」、「運輸規劃手冊的編訂」、「運輸規劃資料庫的建立」、「交通運輸計畫行政作業程序的標準化」等八種基本因應方式，並整理現況運輸計畫問題、產生原因與因應方式之相關對照表。
7. 就運輸計畫層級而言，運輸部門計畫應以結合獨立型整體性計畫與附屬型整體性計畫之整體性計畫為主軸的理念，同時配合目前正在研擬的國土計畫體系，未來整體性運輸計畫的層級應落實中央與地方二級制，中央定期制定「台灣地區整體運輸計畫」，而地方定期制定「縣市整體運輸計畫」；至於「專案性計畫」則應儘量降低其影響性。
8. 在整體運輸計畫體系之建立方面，除了中央與地方的縱向層級協調外，中央所擬訂的「台灣地區整體運輸計畫」尚須加強各運輸次系統部門(如港埠、航空、鐵路與公路等部門)間的橫向協調。
9. 在運輸計畫體制之研擬方面，本研究針對「台灣地區整體運輸計畫」與「縣市整體運輸計畫」，研擬相關的作業程序與部門協調整合流程，流程

的主要工作大項包括基本資料調查與建檔、運輸系統供需分析與預測、方案研擬與評估、整體運輸計畫研擬、確定計畫、預算審查、計畫執行等，具體而明確地說明每一階段中央政府部門、地方政府部門、專業研究與其他部門的權責分工與協調方式，以及民意參與的程序，作為體制落實執行的基礎。

10. 「台灣地區整體運輸計畫」與「縣市整體運輸計畫」付諸執行後，規劃單位應立刻著手下一期的整體運輸計畫研擬，以確保計畫之連續性，而若規劃單位依上述的體制流程，採用任務編組的方式，則任何一組的工作人員即可時時進行下一期工作項目的進行，增進資料更新與計畫推展的效率。
11. 在運輸計畫法制化方式的建立部分，針對(1)運輸計畫本身並不訂定法令，但相關的交通運輸法規(如公路法、鐵路法等)，則加強各項系統的規劃程序與內容；(2)透過法定程序，建立「運輸計畫法」；(3)行政機關依相關法律授權，訂定運輸計畫規範的委任命令；(4)行政機關依法定職權，訂定運輸計畫規範的執行命令；(5)行政機關訂定運輸計畫相關的行政規則等五種方式進行分析探討，結果發現此五種方式均可有推動執行上的優劣點，其中以(1)無法真正落實整體計畫體系、(5)不符合運輸計畫影響民眾權益須公開的原則較為嚴重外，(3)~(5)均可適度地針對現有問題提供可行的規範，差別則在於法制化推動時間的長短(建立「運輸計畫法」需時甚長)，以及規範的法定地位高低(「運輸計畫法」最高)，因此本研究權衡二者的可行性與適用性，乃以制定「運輸計畫法」為運輸計畫法制化長期推動的目標，短期則以參考部分相關法令(如「行政程序法」、「國土綜合開發計畫法」等)訂定行政命令的方式來推動法制化。
12. 在運輸計畫法制化應規範的內容方面，由於運輸計畫的體系與體制牽涉到運輸計畫的實質內容與相關程序，因此必須兼顧運輸計畫的實質內容、作業組織、計畫程序等各項層面，本研究以草案條文大綱的方式，界定主要的項目為(1)法制化的目的；(2)主管機關；(3)涵蓋範圍；(4)中央與地方權責劃分；(5)規劃意涵；(6)運輸計畫的層級；(7)運輸計畫與都市計畫的整合；(8)運輸計畫的規劃年期；(9)運輸政策之擬定與檢討；(10)運輸計畫的內容要求；(11)確定計畫程序；(12)規劃經費之籌措；(13)中央與地方建設財源的分配；(14)預算補助的方式；(15)已定案計畫的處理等，每一項目中各有數條至十數條的內容規定，期能透過鉅細靡遺的說明，作為進一步研擬草案條文的基礎。
13. 本研究最後提出運輸計畫體系與法制建立的長期過程中，各階段的短、長期工作項目，並期能透過各項工作的具體落實，達到最終的目標，工作項目則包括(1)法制化的短、長期工作項目與(2)短、長期的相關配套研究與工作項目兩大類。

14. 在法制化的短、長期工作項目方面，具體的內容包括：

(一)短期性法制化方式

第一階段：儘速建立運輸計畫的程序規範(如運輸計畫申請補助要點)，並配合「運輸計畫手冊」的編訂，由交通部「運輸計畫手冊」研擬與研究的單位，訂定宣導時程，定期指派人力至各地方政府，以公開說明及討論的方式，培養地方制定運輸計畫的能力及瞭解相關作業程序的規定；同時在中央各次運輸系統，加強整體運輸計畫體系的宣導與協調。

第二階段：加強與都市計畫部門的行政合作，在現有都市計畫部門的法令體系下，參與研擬運輸計畫部份的子法，以程序作業辦法或內容綱要的方式呈現。

第三階段：探討整體運輸計畫在規劃時程與作業方式上，與都市計畫或國土計畫共同整合進行的可行性。

第四階段：將應規範的內容，透過行政命令的方式，初步制定具有對外法效果的法令(納入聽證之確定計畫程序或民間參與程序)。

(二)長期性法制化方式

第一階段：透過立法的程序，建立一套規範整體運輸計畫體系的内容與程序的法律型式，將規範内容加以條文化，即制定「運輸計畫法」。

第二階段：在現有交通運輸法規(如公路法、鐵路法等)與其他相關法規(如預算法)中，配合「運輸計畫法」進行補充或修改，明定各項系統的規劃内容與程序。

15. 在短、長期的相關配套研究與工作項目方面，具體的内容包括：

(一)短期性的配套研究與工作項目

(1)積極推動基本資料庫的建立，由中央訂定相關資料的規格標準，並設計資料庫程式，且與地方取得共識，由地方定期蒐集相關的資料，納入資料庫的架構。

(2)國內應加強推動「整體運輸計畫方法的研究」，以改善現有整體運輸計畫的研擬技術與内容，並使將來的「台灣地區整體運輸計畫」能夠發揮其真正應有的指導功能。

(3)運輸計畫部門先以單一的地方縣市為操作實例，與都市計畫部門取得協調，共同組成工作小組，研擬地方的「縣市綜合發展計畫」與「縣市整體運輸計畫」，並真正瞭解整合過程中的問題。

(4)成立地方性的交通專責機構，研究其組織架構與工作職掌，並將運輸規劃的工作加以納入。

(5)除了加強宣導業已完成之「旅次發生率使用手冊」外，並在其基礎上繼續推動其他縣市的混合土地使用旅次特性研究。

(二)長期性的配套研究與工作項目

(1)依運輸規劃手冊推動的情形，修改手冊的內容。

(2)運輸計畫法制化相關研究的持續進行。

7.2 建議

1. 「運輸計畫」立法(即「運輸計畫法」)為本研究長期的法制化目標，因此制定出一涵蓋整體運輸計畫體系(包括整體性計畫與專案性計畫規範)的「運輸計畫法」，才是法制化目標的最終成果，然而任何成文法令的通過，均應經過大量專家學者長期性地投入與努力，方能凝聚共識，以竟其功，故現階段本研究先具體分析我國運輸計畫的問題與推動運輸計畫法制化的需要性，探討改善問題的法制化方式，並擬定將來立法所應規範的草案內容，期能在本研究的基礎上，繼續推動「運輸計畫法」草案的研究，此亦本研究之所以稱為「初步研究」的真正意義所在，而亦惟有繼續推動運輸計畫立法，才能達到運輸計畫整體運作的目標。
2. 交通運輸計畫與都市計畫、區域計畫雖各有職掌，但彼此的行政作為實具相當密切的關係，因此，雖然政府各部門有其分工，但重要施政建設往往是整體性的，是必須協調與整合相關部門的工作，若各部門都能拋棄其本位主義，共同合作，才能達到一致性的目標；至於運輸部門各系統之整合，以及中央與地方的配合，則是運輸部門長期以來努力的目標，故若能透過本研究具體措施及方案的逐步推動，必可達到改善現況的效果。
3. 本研究建議未來運輸計畫的體制推展，應配合短、長期之階段性工作項目，逐步落實與檢討。
4. 在運輸計畫的最上位計畫「台灣地區整體運輸計畫」方面，目前宜檢討其研擬的過程與內容是否真正具有指導運輸部門實質計畫內容的功能，若有不足之處，則必須加強溝通並研究改善之道。
5. 由於目前國土計畫體制正在進行檢討修正，因此未來有關運輸計畫的體制建立，應多方面與其主管部門進行溝通與協調，以達到國家整體計畫的一致性。
6. 由美、日、德三國運輸計畫的體制可知，美、日、德各有適用其國情與法律制度的運作方式，且均行之有年，惟從其政策與計畫演變的歷程中亦不難發現，運輸計畫體制的形成乃是長期不斷地努力與修正的結果，而且每一階段的體制建立均有其時代背景與國家發展的意義，因此，若欲建立我國的運輸計畫體制，即必須先從我國的運輸計畫問題著手，配合國人習性與國情狀況，逐步建立有效的機制，並須隨時協商、調整、修正，如此長期一貫地推展下去，才能真正達到最終目標。

參考文獻

1. 王慶瑞，運輸系統規劃，亞聯工程顧問股份有限公司，民國八十五年八月。
2. 亞聯工程顧問股份有限公司，「都市整體運輸規劃作業手冊之研究與編訂」，交通部運輸研究所委託，民國八十七年四月。
3. 亞聯工程顧問股份有限公司，「縣（市）整體運輸規劃作業手冊」，交通部運輸研究所委託，民國八十七年四月。
4. 施鴻志，段良雄，凌瑞賢，都市交通計畫—理論、實務—，國立編譯館主編，茂昌圖書有限公司發行，民國八十年一月。
5. 鄭嘉良，運輸規劃，高點文化事業有限公司出版，民國八十六年一月再版。
6. Michael D. Meyer & Eric J. Miller, Urban Transportation Planning: A Decision-Oriented Approach, McGraw-Hill Book Company, 1986.
7. 交通部運輸計劃委員會，「中華民國台灣地區整體運輸規劃」，民國六十五年。
8. 行政院經濟建設委員會，「參照都市計畫制度建立都市地區交通計畫體制之研究」，民國八十四年六月。
9. Mark Garrett and Martin Wachs, TRANSPORTATION PLANNING ON TRIAL The Clean Air Act and Travel Forecasting, SAGE Publications, 1996.
10. "Summary of The Transportation Equity Act for the 21st Century (TEA-21)," Message by U. S. Department of Transportation Secretary Rodney E. Slater.
11. "The National Highway System Designation Act of 1995," One Hundred Fourth Congress of the United States of America, At The First Session.
12. 加藤晃，竹內傳史共著，都市交通論，鹿島出版社，1998 年，第 53～74 頁。
13. 運輸省大臣官房監修，運輸六法，平成十年版。
14. 交通部科技顧問室，「台灣地區中長期運輸產業與科技發展計畫」，民國八十一年八月。
15. 太田勝敏著，交通體系計畫，交通工學研究會，平成八年三月，第 73～90 頁。
16. 行政院法務部，「各國行政程序法立法例暨草案彙編」，民國八十三年五月。
17. 「大都市地區宅地開發及鐵路整備一體推進相關特別處置法」，平成十年六月。

18. 許添本，「德國整體運輸規劃(BVWP)簡述」，1994 年道路與交通技術研習會，整體運輸規劃與政策，民國八十三年十二月。
19. Willi Blumel (Hrsg.), Strassenplanungen und Gesamtplanungen, Speyerer Forschungsberichte 185, 1998.
20. Willi Blumel & Hans-Jurgen Kuhlwetter (Hrsg.), Aktuelle Probleme Des Eisenbahnrechts II, Speyerer Forschungsberichte 175, 1997.
21. Lucia Eckert, Beschleunigung Von Planungs- Und Genehmigungsverfahren, Speyerer Forschungsberichte 164, 1997.
22. Rolf Stober, Wichtige Umweltgesetze fur die Wirtschaft, 1998.
23. "Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren fur Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz-PlVereinfG", Bundesgesetzblatt Teil 1, Jahrgang 1993.
24. Willi Blumel (Hrsg.), Verkehrswegeplanung in Deutschland, Speyerer Forschungsberichte 105, 1993.
25. 交通部運輸研究所，「中華民國台灣地區整體運輸規劃（民國七十五年修訂稿）」，民國七十五年。
26. 交通部運輸研究所，「第三期台灣地區整體運輸系統規劃—旅運特性及交通調查分析評估」，民國八十五年十月。
27. 鼎漢國際工程顧問股份有限公司，「第三期台灣地區整體運輸系統規劃—整體運輸系統供需預測與分析」，交通部運輸研究所委託，民國八十七年七月。
28. 台灣省政府地政處，常用地政法規彙編，民國八十一年七月第五版。
29. 內政部營建署，「國土綜合發展計畫法(草案)大要及與縣市綜合發展計畫之關係」，民國八十七年九月。
30. 陳春益，陳春山，交通六法全書，交通系列叢書□，景泰文化事業有限公司出版，民國八十三年十二月初版。
31. 交通部道安委員會，台北市政府交通局，交通管理常用法令彙編，中華民國八十五年四月。
32. 行政院經濟建設委員會，「國土綜合開發計畫」，政院 85.11.18 台 85 內字第 40822 號准予備查，民國八十五年十二月。
33. 內政部營建署，「城鄉計畫法草案」，民國八十七年十一月。
34. 交通部，「公路法」，民國八十七年一月。
35. 交通部，「大眾捷運法」，民國八十六年五月。
36. 交通部，「商港法」，民國八十六年五月。
37. 交通部，「民用航空法」，民國八十七年一月。
38. 劉承漢，交通行政，三民書局，民國七十三年六月修訂初版。
39. 陶百川，王澤鑑，劉宗榮，葛克昌，最新綜合六法全書，三民書局，

民國八十三年十二月。

40. 李震山，行政法導論，三民書局，民國八十六年九月初版。
41. 高孟定，鄭建凱，台灣現行的都市計畫，懋榮工商專業書店，民國八十五年七月修訂版。
42. 行政院經濟建設委員會，「建立『中長程公共建設計畫』制度簡介」，民國八十七年三月。
43. 行政院法務部，「法務部行政程序法制定資料彙編(一)」，民國八十一年十月。
44. 行政院法務部，「法務部行政程序法制定資料彙編(二)」，民國八十一年十月。
45. 行政院法務部，「法務部行政程序法制定資料彙編(三)」，民國八十二年九月。
46. 行政院法務部，「法務部行政程序法制定資料彙編(四)」，民國八十二年九月。
47. 行政院法務部，「法務部行政程序法制定資料彙編(五)」，民國八十三年五月。
48. 行政院法務部，「法務部行政程序法制定資料彙編(六)」，民國八十三年五月。
49. 「行政程序法」，中華民國八十八年一月十五日立法院第三屆第六會期第十五次會議通過。
50. 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一」，台灣本土法學雜誌，創刊號，學林文化事業有限公司，民國八十八年四月，第 20～36 頁。
51. 台灣省政府交通處港灣技術研究所，「台灣地區整體國際港埠發展規劃 基隆、台中、高雄、花蓮港整體規劃及未來發展計畫」，民國八十五年四月。
52. 台灣省交通處基隆港務局，「基隆港整體規劃及未來發展計畫」，民國八十六年十一月。
53. 交通部運輸研究所，「台灣地區都市土地旅次發生特性之研究—台北都會區混合土地使用 旅次發生率使用手冊」，民國八十四年十月。

附錄一 訪談之問題背景 資料

問卷內容

訪談記錄

訪問時間：民國____年____月____日____午____:____至____:____

地點：_____

訪談對象：_____先生 職稱：_____

訪問人員：_____ 紀錄：_____

壹、規劃範圍界定部分

1. 就運輸規劃之整體性考量而言，您覺得整體運輸計畫的基本單元應以何者為範疇？(請打勾)

- ☐ 生活圈(包括都會生活圈、一般生活圈與離島生活圈)
- ☐ 現有行政體制之都市層級(如直轄市、省轄市、縣及縣轄市)
- ☐ 都市階層體系(以集居人口數為主，分為五個階層)
- ☐ 其他

2. 目前在「國家/區域運輸規劃」的範圍是否有一定的具體範圍？您覺得理想的範圍界定應為何？

3. 目前在「都會區/縣市運輸規劃」的範圍是否有一定的具體範圍？您覺得理想的範圍界定應為何？

4. 目前在「市鄉鎮運輸規劃」的範圍是否有一定的具體範圍？您覺得理想的範圍界定應為何？

5. 依據您個人的看法，您覺得目前整個運輸規劃在範圍界定上有何問題？又應如何解決或改善？

6. 您覺得整體運輸規劃的範圍應如何界定與區分？

貳、專責機構部分

1. 您覺得目前在運輸規劃專責單位方面是否有缺乏？

☐ 是 ☐ 否

2. 理想的規劃專責單位應具有什麼樣的權責與功能？

3. 可否建議我國可資成立的運輸規劃專責機構？

4. 我國成立運輸規劃專責機構有何困難性？

參、規劃內容一致性部分

1.您覺得在「國家/區域整體運輸規劃」層級之內容應包括下列哪些項目，請勾選；若有其他補充項目，請將補充的項目內容填入表下方之其他欄。

作業項目		內容	勾選
目標與範圍	規劃目標	政策確立、目標確立	
	規劃範圍	研究範圍、規劃範圍	
	規劃內容	分析結果、分析項目、報告章節	
	規劃年期	基年、中間、目標年期	
	交通分區	展示分區、分析分區	
資料蒐集與調查	資料項目	社經、旅次特性、運輸設施、運輸服務	
	資料取得	分析經度、單位、更新頻率、取得方式	
現況分析	社經發展現況	都市發展、社經狀況	
	運輸系統現況	各運輸系統、設施分析、服務狀況	
	運輸需求現況	旅次發生、目的、分佈、使用之運具	
社經發展預測	未來發展情境	運輸計畫對都市發展之影響、不同情境之分析	
	社經發展預測	符合需求預測所需之項目、格式	
運輸需求預測	應用軟體選擇	具圖形展示、符合預測模式所需之功能	
	預測模式建立	土地使用、運輸政策、新運具加入、多運具分析	
	預測結果分析	公路運輸、大眾運輸、整體績效、圖形輸出	
方案研擬與評估	方案研擬	問題界定、政策、民意需求、各運輸系統、長短期、軟硬體建設	
	方案評估	社經、運輸、環境、經濟可行、工程、用地取得	
建設計畫研擬	計畫時程	政府預算、財政能力、計畫迫切、社會效益	
	預算編列	財源分配、財源籌措、分年資金	
	執行與考核	執行單位、考核項目、考核方式、考核單位	
	回饋作業	回饋年期、回饋項目、都市計畫配合	
其他			

2.您覺得在「都會區/縣市整體運輸規劃」層級之內容應包括下列哪些項目，請勾選；若有其他補充項目，請將補充的項目內容填入表下方之其他欄。

作業項目		內容	勾選
目標與範圍	規劃目標	政策確立、目標確立	
	規劃範圍	研究範圍、規劃範圍	
	規劃內容	分析結果、分析項目、報告章節	
	規劃年期	基年、中間、目標年期	
	交通分區	展示分區、分析分區	
資料蒐集與調查	資料項目	社經、旅次特性、運輸設施、運輸服務	
	資料取得	分析經度、單位、更新頻率、取得方式	
現況分析	社經發展現況	都市發展、社經狀況	
	運輸系統現況	各運輸系統、設施分析、服務狀況	
	運輸需求現況	旅次發生、目的、分佈、使用之運具	
社經發展預測	未來發展情境	運輸計畫對都市發展之影響、不同情境之分析	
	社經發展預測	符合需求預測所需之項目、格式	
運輸需求預測	應用軟體選擇	具圖形展示、符合預測模式所需之功能	
	預測模式建立	土地使用、運輸政策、新運具加入、多運具分析	
	預測結果分析	公路運輸、大眾運輸、整體績效、圖形輸出	
方案研擬與評估	方案研擬	問題界定、政策、民意需求、各運輸系統、長短期、軟硬體建設	
	方案評估	社經、運輸、環境、經濟可行、工程、用地取得	
建設計畫研擬	計畫時程	政府預算、財政能力、計畫迫切、社會效益	
	預算編列	財源分配、財源籌措、分年資金	
	執行與考核	執行單位、考核項目、考核方式、考核單位	
	回饋作業	回饋年期、回饋項目、都市計畫配合	
其他			

3.您覺得在「市鄉鎮整體運輸規劃」層級之內容應包括下列哪些項目，請勾選；

若有其他補充項目，請將補充的項目內容填入表下方之其他欄。

作業項目		內容	勾選
目標與範圍	規劃目標	政策確立、目標確立	
	規劃範圍	研究範圍、規劃範圍	
	規劃內容	分析結果、分析項目、報告章節	
	規劃年期	基年、中間、目標年期	
	交通分區	展示分區、分析分區	
資料蒐集與調查	資料項目	社經、旅次特性、運輸設施、運輸服務	
	資料取得	分析經度、單位、更新頻率、取得方式	
現況分析	社經發展現況	都市發展、社經狀況	
	運輸系統現況	各運輸系統、設施分析、服務狀況	
	運輸需求現況	旅次發生、目的、分佈、使用之運具	
社經發展預測	未來發展情境	運輸計畫對都市發展之影響、不同情境之分析	
	社經發展預測	符合需求預測所需之項目、格式	
運輸需求預測	應用軟體選擇	具圖形展示、符合預測模式所需之功能	
	預測模式建立	土地使用、運輸政策、新運具加入、多運具分析	
	預測結果分析	公路運輸、大眾運輸、整體績效、圖形輸出	
方案研擬與評估	方案研擬	問題界定、政策、民意需求、各運輸系統、長短期、軟硬體建設	
	方案評估	社經、運輸、環境、經濟可行、工程、用地取得	
建設計畫研擬	計畫時程	政府預算、財政能力、計畫迫切、社會效益	
	預算編列	財源分配、財源籌措、分年資金	
	執行與考核	執行單位、考核項目、考核方式、考核單位	
	回饋作業	回饋年期、回饋項目、都市計畫配合	
其他			

4.您覺得在屬於「專案規劃」之內容應包括下列哪些項目，請勾選；若有其他補充項目，請將補充的項目內容填入表下方之其他欄。

作業項目		內容	勾選
目標與範圍	規劃目標	政策確立、目標確立	
	規劃範圍	研究範圍、規劃範圍	
	規劃內容	分析結果、分析項目、報告章節	
	規劃年期	基年、中間、目標年期	
	交通分區	展示分區、分析分區	
資料蒐集與調查	資料項目	社經、旅次特性、運輸設施、運輸服務	
	資料取得	分析經度、單位、更新頻率、取得方式	
現況分析	社經發展現況	都市發展、社經狀況	
	運輸系統現況	各運輸系統、設施分析、服務狀況	
	運輸需求現況	旅次發生、目的、分佈、使用之運具	
社經發展預測	未來發展情境	運輸計畫對都市發展之影響、不同情境之分析	
	社經發展預測	符合需求預測所需之項目、格式	
運輸需求預測	應用軟體選擇	具圖形展示、符合預測模式所需之功能	
	預測模式建立	土地使用、運輸政策、新運具加入、多運具分析	
	預測結果分析	公路運輸、大眾運輸、整體績效、圖形輸出	
方案研擬與評估	方案研擬	問題界定、政策、民意需求、各運輸系統、長短期、軟硬體建設	
	方案評估	社經、運輸、環境、經濟可行、工程、用地取得	
建設計畫研擬	計畫時程	政府預算、財政能力、計畫迫切、社會效益	
	預算編列	財源分配、財源籌措、分年資金	
	執行與考核	執行單位、考核項目、考核方式、考核單位	
	回饋作業	回饋年期、回饋項目、都市計畫配合	
其他			

5. 在整體運輸規劃內容的考量上，您覺得國內目前的整體運輸計畫有何問題？
6. 就您個人而言，您覺得理想的整體運輸計畫內容在綜合性上應涵蓋哪些必要的元素或項目？
7. 就您個人而言，您覺得理想的整體運輸計畫內容在持續性上應涵蓋哪些必要的元素或項目以供長期性之執行與檢討？
8. 就您個人而言，您覺得理想的整體運輸計畫內容在協調性與溝通性上應與哪些相關計畫整合(如都市計畫、或上下位計畫間、以及專案計畫與綜合性計畫間)？內容如何區分？

9. 您覺得整體運輸計畫在擬定的過程中，應否舉辦公聽會？又應如何讓民眾來參與？目前是否有這一方面的缺失？

10. 整體運輸計畫的內容大致上應如何與運輸政策配合？

肆、法令依據部分

1. 您覺得我國的整體運輸計畫應否界定較明確的規範或程序？又規範的方向為何？

2. 就整體運輸計畫體制之建立，規範的方式有哪些(如制定運輸規劃作業手冊、制定整體運輸計畫法令.....等)？

3. 目前國內都市計畫法令部份已有部份交通運輸方面的相關要求，是否仍有不足？有否補充的需要？應補充哪些內容？

4. 您覺得國內整體運輸計畫是否有制定專法的需要？若有，應如何與都市計畫法協調整合？

5. 若需制定整體運輸計畫之法令，則法令之內容應包括哪些項目？

6. 為使我國整體運輸計畫朝制度化方向發展，您覺得最理想的規範方式為何？或有何其他的相關建議？

伍、組織人力與經費部分

1. 我國目前中央及省級的交通主管單位頗多，但縣市與鄉鎮卻幾乎沒有交通主管專責單位的設置，您覺得對於整體運輸計畫之推動有何影響？應如何改善？
2. 整體運輸計畫專責單位之設置應與規劃的內容研擬、審議與執行有關，您覺得理想的計畫研擬單位、計畫審議單位與計畫執行單位分別為何？請依「國家/區域」、「都會區/縣市」（或生活圈）、「市鄉鎮」、或「專案」等層級加以說明？
3. 美國有 MPO 組織專責進行其都會區之運輸規劃，未來我國運輸計畫之內容若涵蓋兩個行政區以上時（如生活圈或都會區），是否亦應設置類似 MPO 之單位？又如何設置？相關之管轄組織與其行政定位如何？
4. 若不需設置 MPO 時，以現行體制應如何克服運輸計畫內容涵蓋兩個行政區以

上(如生活圈或都會區)之相關權責問題？

5. 目前運輸計畫之主要經費來源為何？有何缺失？您覺得應如何改善？

6. 國外在運輸規劃之法令上常常要求各級之運輸計畫內容應符合一定之內容，方可取得政府之相關經費補助，您覺得此法在國內是否可行？執行上有何困難？

7. 您覺得理想的整體運輸計畫經費之來源、編列、與使用，應如何加以安排？

陸、執行與監督部分

1. 目前我國運輸計畫在執行與監督上有何主要的問題？有否改善之道？

2. 理想的運輸計畫應幾年檢討一次較適當？檢討之年期是否依規劃之範圍(如國家、區域、都會.....等)不同而有所不同？或依內容不同而不同？如何定之？

3. 各層級運輸計畫之審議單位應為何較恰當？

「國家/區域運輸規劃」：

「都會區/縣市整體運輸規劃」：

「市鄉鎮運輸規劃」：

「專案計畫」：

4. 各層級運輸計畫之執行單位應為何較恰當？

「國家/區域運輸規劃」：

「都會區/縣市整體運輸規劃」：

「市鄉鎮運輸規劃」：

「專案計畫」：

5. 各層級運輸計畫之上級監督單位應為何較恰當？

「國家/區域運輸規劃」：

「都會區/縣市整體運輸規劃」：

「市鄉鎮運輸規劃」：

「專案計畫」：

附錄二 訪談紀錄整理

訪談單位與時程整理表

訪談對象	服務單位	訪談時間	紀錄者
鍾慧諭	鼎漢國際工程顧問公司	民國 87 年 11 月 6 日 下午 07:30 至 09:30	張建彥
陳昌顯	萬鼎工程顧問公司	民國 87 年 11 月 10 日 下午 03:30 至 05:30	張建彥
陳文瑞	交通部路政司	民國 87 年 11 月 26 日 下午 03:30 至 05:30	張建彥
郭彥樑	省政府住都處	民國 87 年 12 月 3 日 上午 10:00 至 11:30	張建彥
賴金和	交通部航政司	民國 87 年 12 月 8 日 下午 03:30 至 05:00	張建彥
許添本	台灣大學土木工程學 研究所	民國 88 年 3 月 10 日 下午 01:00 至 02:10	張建彥
賀陳旦	中華民國都市計劃學會	民國 88 年 3 月 19 日 上午 11:00 至 12:00	張建彥
王雪玉	行政院經濟建設委員會	民國 88 年 3 月 19 日 下午 16:00 至 17:30	張建彥
汪宗灝	行政院經濟建設委員會	民國 88 年 4 月 28 日 上午 09:00 至 12:00	張建彥

「整體運輸計畫」體制問題訪談整理(一)

鼎漢國際工程顧問公司訪談紀錄

訪問時間：民國 87 年 11 月 6 日下午 07:30 至 09:30

地點：台北市光復南路

訪談對象：鍾慧諭小姐 職稱：副理

訪問人員：張建彥 紀錄：張建彥

壹、專責機構部分

1. 就運輸規劃之整體性考量而言，您覺得整體運輸計畫的基本單元應以何者為範疇？(請打勾)

☐ 生活圈(包括都會生活圈、一般生活圈與離島生活圈)

☒ 現有行政體制之都市層級(如直轄市、省轄市、縣及縣轄市)

☐ 都市階層體系(以集居人口數為主，分為五個階層)

☐ 其他

2. 您覺得目前在運輸規劃專責單位方面是否有缺乏？

☐ 是 ☐ 否

答：

中央還好，地方甚缺。主要原因為現況規劃人才甚難訓練，而克服人才訓練問題的兩大先決條件需：(1)資料庫完成；(2)作業規範已完成。此二者國內尚待努力。

3. 理想的規劃專責單位應具有什麼樣的權責與功能？

答：

理想的規劃專責包括：(1)定法、督導；(2)規劃內容；(3)執行等項目。至於政策之制定與政策之執行則為規劃時所必須考慮的兩大方向，然

而這些內容卻甚難只由一個單位去獨立負起全權的專責，尤其是政策之制定與政策之執行很難合併，通常需分工由不同的兩個相關單位來處理，例如中央負責政策之制定，地方負責政策之執行等。

4. 可否建議我國可資成立的運輸規劃專責機構？

答：

這應從三方面來談，就規劃之督導、政策面及審核而言，確有建立專責單位的需要；規劃內容部分則應由地方政府依其需要，委託民間顧問公司來研擬；再依最後結果由地方行政單位落實去執行。因此除第一層面外，其餘兩個層面並不需要由運輸規劃專責機構去負責，此固由於運輸規劃乃牽涉到實際運輸建設之落實外，若由政府長期去養一批專作運輸規劃的人才，亦是一件不易且較無效率的工作。故贊成由地方政府與顧問公司協調整合，而獨立之機構負責督導、政策面及審核之把關要求。

5. 我國成立運輸規劃專責機構有何困難性？

答：

由政府長期去訓練且養一批專作運輸規劃的人才，是一件不易且較無效率的工作。

貳、規劃範圍界定部分

1. 目前在「國家/區域運輸規劃」的範圍是否有一定的具體範圍？您覺得理想的範圍界定應為何？

答：

國家：國家。

區域：北、中、南、東部區域。

2. 目前在「都會區/縣市運輸規劃」的範圍是否有一定的具體範圍？您覺得理想的範圍界定應為何？

答：

縣市：縣市行政區域。

都會區：無具體之範圍，現況乃依計畫之性質而定(如跨縣市之快速道路計畫)，並無一定之標準，若以現況生活圈來統一界定，則又會有部分生活圈大於單一縣市，但又小於都會區的問題，因此建議仍以都會區為大於縣市以上之基本範疇，排除生活圈之界定，並以整個人民活動之互動程度標準作為都會區界定之考量。

3. 目前在「市鄉鎮運輸規劃」的範圍是否有一定的具體範圍？您覺得理想的範圍界定應為何？

答：

有，但市鄉鎮只需依循縣市之規劃內容即可，且將來市鄉鎮長乃由縣長指派，故與縣市形成一體，其發展自應配合整個縣市之規劃發展藍圖。

4. 依據您個人的看法，您覺得目前整個運輸規劃在範圍界定上有何問題？又應如何解決或改善？

答：

在範圍界定上，仍是以都會區界定之問題較為嚴重，此牽涉到都會區之整體性發展，故有必要積極尋求方法來改善。

5. 您覺得整體運輸規劃的範圍應如何界定與區分？

答：

中央→區域→都會區(待界定)→縣市

參、規劃內容一致性部分

1. 您覺得在「國家/區域整體運輸規劃」層級之內容應包括下列哪些項目，請勾

選；若有其他補充項目，請將補充的項目內容填入表下方之其他欄。

作業項目		內容	勾選
目標與範圍	規劃目標	政策確立、目標確立	√
	規劃範圍	研究範圍、規劃範圍	
	規劃內容	分析結果、分析項目、報告章節	
	規劃年期	基年、中間、目標年期	
	交通分區	展示分區、分析分區	
資料蒐集與調查	資料項目	社經、旅次特性、運輸設施、運輸服務	√
	資料取得	分析經度、單位、更新頻率、取得方式	
現況分析	社經發展現況	都市發展、社經狀況	√
	運輸系統現況	各運輸系統、設施分析、服務狀況	
	運輸需求現況	旅次發生、目的、分佈、使用之運具	
社經發展預測	未來發展情境	運輸計畫對都市發展之影響、不同情境之分析	√
	社經發展預測	符合需求預測所需之項目、格式	
運輸需求預測	應用軟體選擇	具圖形展示、符合預測模式所需之功能	√
	預測模式建立	土地使用、運輸政策、新運具加入、多運具分析	
	預測結果分析	公路運輸、大眾運輸、整體績效、圖形輸出	
方案研擬與評估	方案研擬	問題界定、政策、民意需求、各運輸系統、長短期、軟硬體建設	√
	方案評估	社經、運輸、環境、經濟可行、工程、用地取得	
建設計畫研擬	計畫時程	政府預算、財政能力、計畫迫切、社會效益	√
	預算編列	財源分配、財源籌措、分年資金	
	執行與考核	執行單位、考核項目、考核方式、考核單位	
	回饋作業	回饋年期、回饋項目、都市計畫配合	
其他	1. 上述主要內容項目均需要，尤其錢和效益乃是任何計畫之兩大要件。 2. 資料蒐集與調查應有一固定專責之資料庫來處理並維護更新，使後續進行規劃時，只需加以引用即可。		

2. 您覺得在「都會區/縣市整體運輸規劃」層級之內容應包括下列哪些項目，請勾選；若有其他補充項目，請將補充的項目內容填入表下方之其他欄。

作業項目		內容	勾選
目標與範圍	規劃目標	政策確立、目標確立	√
	規劃範圍	研究範圍、規劃範圍	
	規劃內容	分析結果、分析項目、報告章節	
	規劃年期	基年、中間、目標年期	
	交通分區	展示分區、分析分區	
資料蒐集與調查	資料項目	社經、旅次特性、運輸設施、運輸服務	√
	資料取得	分析經度、單位、更新頻率、取得方式	
現況分析	社經發展現況	都市發展、社經狀況	√
	運輸系統現況	各運輸系統、設施分析、服務狀況	
	運輸需求現況	旅次發生、目的、分佈、使用之運具	
社經發展預測	未來發展情境	運輸計畫對都市發展之影響、不同情境之分析	√
	社經發展預測	符合需求預測所需之項目、格式	
運輸需求預測	應用軟體選擇	具圖形展示、符合預測模式所需之功能	√
	預測模式建立	土地使用、運輸政策、新運具加入、多運具分析	
	預測結果分析	公路運輸、大眾運輸、整體績效、圖形輸出	
方案研擬與評估	方案研擬	問題界定、政策、民意需求、各運輸系統、長短期、軟硬體建設	√
	方案評估	社經、運輸、環境、經濟可行、工程、用地取得	
建設計畫研擬	計畫時程	政府預算、財政能力、計畫迫切、社會效益	√
	預算編列	財源分配、財源籌措、分年資金	
	執行與考核	執行單位、考核項目、考核方式、考核單位	
	回饋作業	回饋年期、回饋項目、都市計畫配合	
其他	1. 上述主要內容項目均需要，尤其錢和效益乃是任何計畫之兩大要件。 2. 資料蒐集與調查應有一固定專責之資料庫來處理並維護更新，使後續進行規劃時，只需加以引用即可。		

3. 您覺得在「市鄉鎮整體運輸規劃」層級之內容應包括下列哪些項目，請勾選；

若有其他補充項目，請將補充的項目內容填入表下方之其他欄。

答：

不需要。

4.您覺得在屬於「專案規劃」之內容應包括下列哪些項目，請勾選；若有其他補充項目，請將補充的項目內容填入表下方之其他欄。

答：

同「國家/區域整體運輸規劃」及「都會區/縣市整體運輸規劃」之內容。

5.在整體運輸規劃內容的考量上，您覺得國內目前的整體運輸計畫有何問題？

答：

不知道。

6.就您個人而言，您覺得理想的整體運輸計畫內容在綜合性上應涵蓋哪些必要的元素或項目？

答：

即運輸規劃之主要內容。

7.就您個人而言，您覺得理想的整體運輸計畫內容在持續性上應涵蓋哪些必要的元素或項目以供長期性之執行與檢討？

答：

- 1.國內之計畫均無持續性。
- 2.缺乏資料之持續性。
- 3.缺長程持續性的運輸政策。
- 4.缺長期性的運輸規劃。

8.就您個人而言，您覺得理想的整體運輸計畫內容在協調性與溝通性上應與哪些相關計畫整合(如都市計畫、或上下位計畫間、以及專案計畫與綜合性計畫間)？內容如何區分？

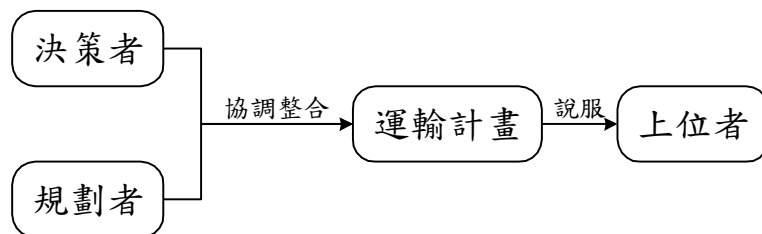
答：

都市計畫或都市設計的細則可加以考慮整合。

9. 您覺得整體運輸計畫在擬定的過程中，應否舉辦公聽會？又應如何讓民眾來參與？目前是否有這一方面的缺失？

答：

目前是有這一方面的問題，如前一陣子之德國拜耳設廠問題，若任何計畫均訴諸公聽，則依現況台灣民眾易為政治人物所利用的情形，恐難有正面的效果；但長期而言，理想的民主社會仍應設法克服此一方面的問題。



最終計畫之擬定為決策者與規劃者共同同意之結果，使決策者能相信規劃的專業，規劃者亦不至淪為決策者的打手。

10. 整體運輸計畫的內容大致上應如何與運輸政策配合？

答：

整體運輸計畫乃是運輸政策的落實，故應全力配合。

「整體運輸計畫」體制問題訪談整理 (二)

萬鼎工程顧問公司訪談紀錄

訪問時間：民國 87 年 11 月 10 日下午 03:30 至 05:30

地點：台北市忠孝東路

訪談對象：陳昌顯先生

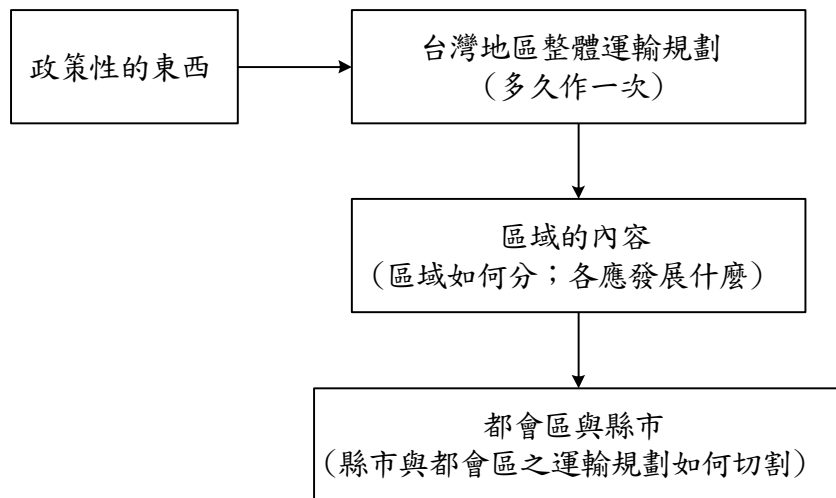
職稱：工程師

訪問人員：張建彥

紀錄：張建彥

陳：對於問卷內容之意見如下：

1. 應先決定整體性運輸政策的內容：



—都會區與縣市之規劃內容若有衝突，則由中央加以整合協調(可由中央要求二者應先協調再去發展)。

—中央應先決定如何去分配預算。

—先決定整體運輸規劃的體系架構並加以建立。

—再決定體系中的每一層要做哪些內容。

2. 運輸計畫的相關規範似乎可考慮附屬在都市計畫法令體系之下。

3. 運輸乃屬於公共的東西，是否需要去規範它？

4. 地方建設之經費若太高怎麼辦？中央若沒錢又怎麼辦？

因此應由中央開始作整體通盤性的分析，由上而下去逐步落實。

5. 若方案中需採用 BOT，則政府應如何配合？

6. 整個思考邏輯應由上到下一貫下來，如中央制定政府政策，而後擬定整

體計畫，在逐步區分，逐層分割，最後加以落實。

「整體運輸計畫」體制問題訪談整理 (三)

交通部路政司訪談紀錄

訪問時間：民國 87 年 11 月 26 日下午 03:30 至 05:30

地點：台北市長沙街一段二號

訪談對象：陳文瑞先生 職稱：技正

訪問人員：張建彥 紀錄：張建彥

1. 整體運輸計畫之範圍應先加以確定。

2. 運輸計畫依主管機關主管權責之不同而不同。

3. 生活圈可依一定之標準程序而定：

「30 分鐘內之道路交通應可達，故可依此分析該生活圈內之道路供給是否足夠，再依據不足處，提供相關的道路改善或擴建。」

—可參考生活圈的書面報告資料。

4. 因主管機關之不同，生活圈之道路並不會考慮到國道之規劃，省道則因省政府住都處有管轄，故會對其進行規劃。

5. 整體運輸計畫應先建立層級體系，並依不同層級體系有不同的職掌範圍。

例：生活圈—快速道路、外環道、主要幹道、主要道路。

縣市—次要道路、次要幹道、集散道路。

6. 在國家方面應考量到陸(鐵道、國、省道)、海、空、運次(運量)分配，並界定供需之發展政策。

7. 凍省後，現有省的相關業務如何重整須由中央與地方協調。

思考方向：

(1) 應先建立組織，界定主管機關出來。

(2) 凍省後，生活圈之概念應由中央去推動。

(3) 現有生活圈之道路網建設規劃均規劃好，但尚未完全落實至執行，故未來應加以推動。

8. 都市層級應無運輸規劃，故運輸建設大都依附在現有都市計畫體制下，因此是否在將來有一通盤的運輸計畫作業程序提供予都市計畫擬定之參考，使其在劃設道路或相關運輸設施時，有一適當的依據，則是一相當重要的事。

思考方向：

- (1)在現有區域計畫法或都市計畫法下制定運輸建設計畫作業辦法。
- (2)制定平行之運輸計畫法，而要求區域計畫法或都市計畫法的運輸研擬須依運輸計畫法之程序內容。

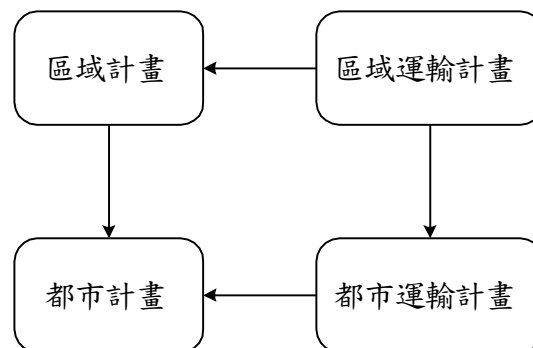
9.現有問題點：城市之運輸計畫應依附在都市計畫下，現況都市計畫法有關運輸部分之條文寫得很粗略，故作都市計畫者大都做得很粗略。以住都局市鄉規劃處所作好的計畫內容，會道路處時，應無可依據之數字，道路處也無法表示相意見，往往造成不了了之。

－交通部分：長期缺乏土地使用與運輸旅次關係之基礎研究，故無明確可靠的應用數據。

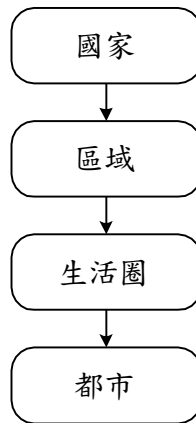
－都市計畫部分：長期缺乏運輸計畫供需分析程序之訓練，導致運輸設施之研擬無所依據。

－後果：往往須要在都市計畫擬定後，再去通盤檢討變更。

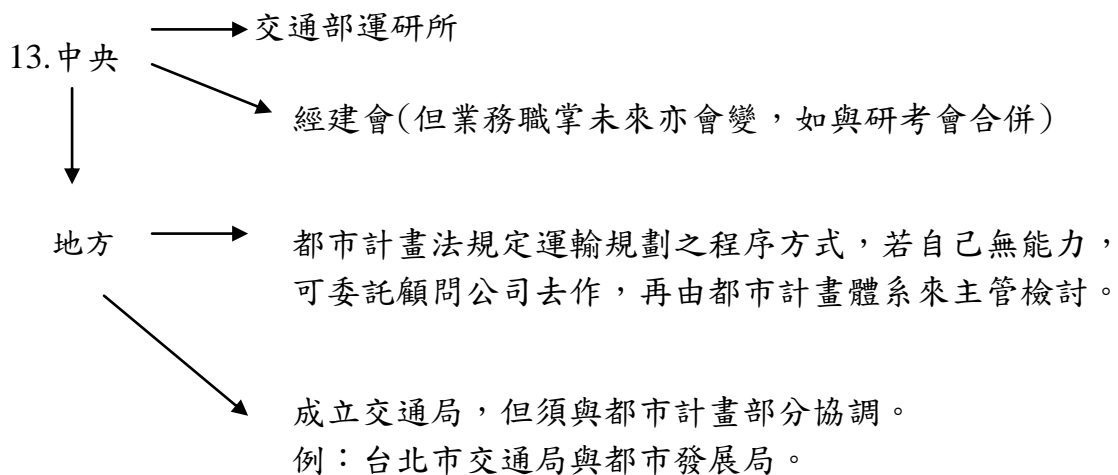
10.



11.都會區之範圍界定過於模糊，故建議用



12.以行政區作區分，亦為一較佳之考慮觀點。



18.美國 MPO 組織之可行性？否，應與現況政府精簡體制不符，

19.交通局成立之可行性？縣市財政收支劃分法如何？

20.組織應先建立，才可具體探討。(提供建議)

21.規劃內容部分：效益、財務必須涵蓋。

22.政府政策與民意需求應如何配合為運輸計畫體系中相當重要的事。

23.程序性之問題要求。

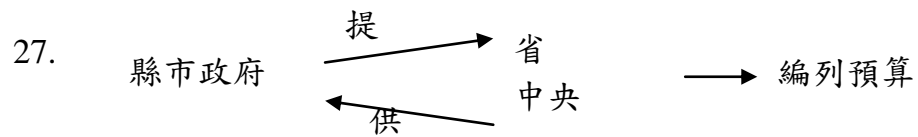
24.營建署與公共工程局未來亦可能合併。

25.住都局自行擬定許多道路網之建設。

26.問題：地方與中央之拉距(地方配合款問題)

如：高雄市捷運：政府補助 75%、地方出 25%，但遭地方市議會拒絕，
除非央全額補助，則建設方可行。中央若全額補助，則地方不配合，

則中央亦有執行預算績效之壓力。



條件：人才
專責(交通局成立之必要性)



28.現況省為中央與地方之行政中界點。

「整體運輸計畫」體制問題訪談整理(四)

省政府住都處訪談紀錄

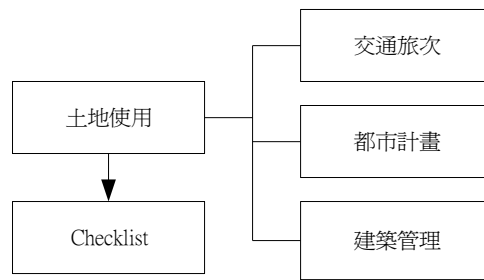
訪問時間：民國 87 年 12 月 3 日上午 10:00 至 11:30

地點：台北市八德路二段 342 號

訪談對象：郭彥樑先生 職稱：課長

訪問人員：張建彥 紀錄：張建彥

1. 運輸計畫法應先檢討國外是否有相關類似的法律，國內再來研擬似乎較為適當。
2. 現況運輸計畫的瓶頸在於社經活動與運輸需求之關係和都市計畫分析之結果無法協調一致。
3. 考量區域計畫與交通規劃的關係：考量都市計畫與交通規劃的關係。
4. 在內政部方面，交通部門去參加時，無法拿出自己的一套屬於自己交通規劃的完整內容，因此難以表達意見，往往變成內政部在主導。
5. 就國外的 Parking generation 與 Trip Generation 而言，到目前我國仍未有一套完整的研究結果與應用手冊，故造成交通運輸計畫難以與都市計畫一致。
例：內政部的某些住宅政策和交通部的停車政策往往衝突。
6. 市鄉規劃處在劃定路寬時並無旅次產生之關係，故往往無所依據，大多全憑主觀認定。
7. 內政部在訂定區域計畫或都市計畫時，均會會同交通部，但交通部均無意見；應該在都市計畫審核時，交通有一機制可供參考（如 Trip Generation），使其劃設有所依據。
8. 交通旅次、都市計畫與建築管理之基本共同介面即在於土地使用，因此首需建立以土地使用相關為基本變數之各項應用結果，並建立一個客觀的檢核標準表供各方面參照，此土地使用、交通旅次、都市計畫與建築管理四者之相關性如下圖所示。



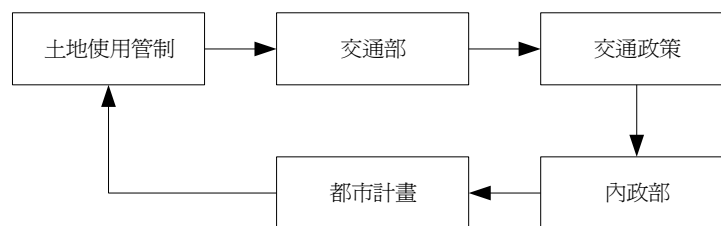
9. 建立整套的客觀標準依據，俟各縣市政府成立交通局，有一 Checklist 可供審核縣市政府之土地開發方案才，才能真正落實整體計畫之精神。

10. 此外，真正的整合性規劃內容乃是要考慮到整體發展之關係，因此一計畫提出審核時，須考慮到周邊其他計畫同時提出或正在進行之影響。

12. 內政部與交通部之計畫協調機制：

內政部 → 土地使用管制

交通部 → 交通政策



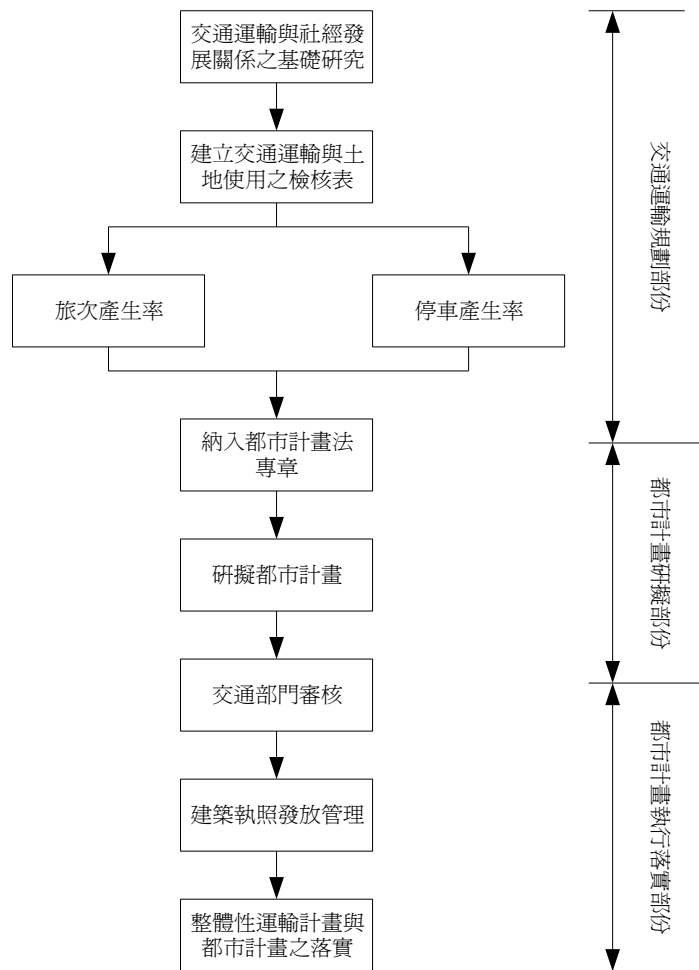
13. 停車影響衝擊 → 停車影響衝擊辦法

↓
停車場法.

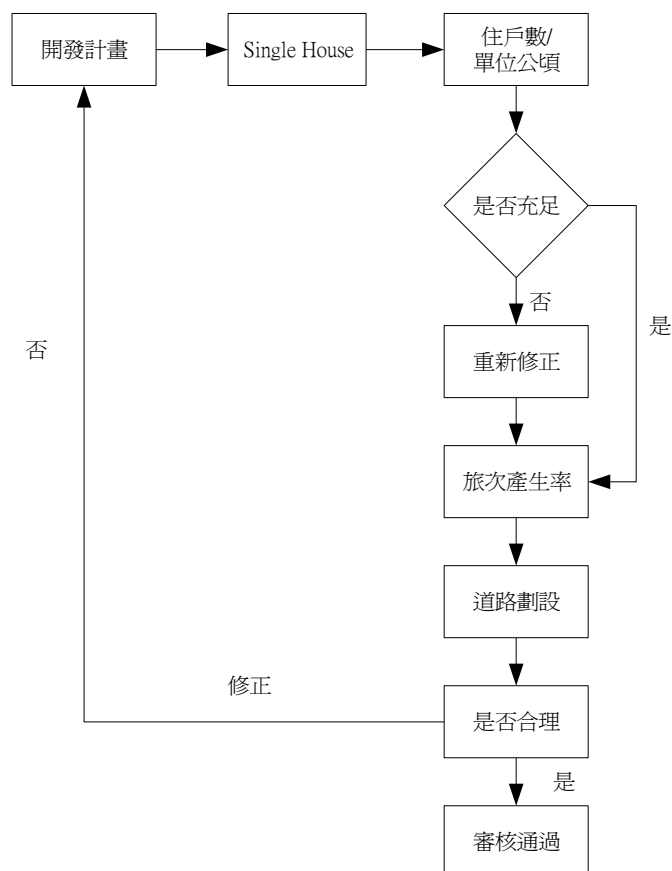
14. 國家陽光法案之需要性 → 把基本條件訂得很明確。

15. 都市路網研擬之標準化 → 列入都市計畫之專章。

16. 可由建築管理發照時來審核交通之規劃要求內容，基本的機制構想如下圖所示。



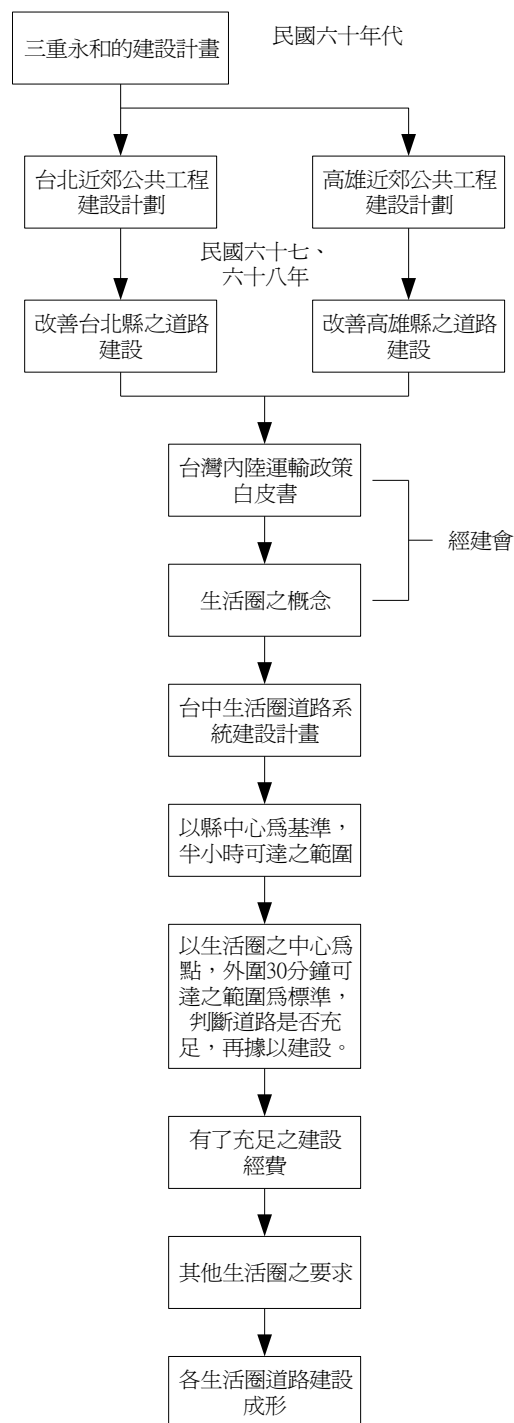
17. 在美國，地主應提出一整體開發計畫後，才能核准開發。



18. 在我國，現況土地開發過程缺乏交通影響之機制，故交通部應發展出一套交通運輸規劃的基礎，土地使用資料，再提出與經建會配合，發展出整套的東西，否則「徒法不足以自行」。

19. 生活圈之緣起：

- (1) 由省政府住都處自主規劃「生活圈建設」。
- (2) 市區道路經費嚴重不足，汽燃費的 10% 一億、兩億/年，要補助全省之道路經費，故造成市區道路的經費不足。
- (3) 整個生活圈構想之發展過程大致如下所示：



20. 在現況組織問題方面，省府與地方對於道路管轄權限不明。有些道路省府依地方要求建好後，地方不接收，造成許多問題（不願意養路）。

例如：

(1) 安和路之經驗。永和與中和均不願興建，住都局居中協調。

(2) 青山路之經驗。

此外，現況公路局辦省道，而後代養線道及鄉道等，均與公路法之精神不符，此固由於地方無錢無人之因，但應在未來設法改善。

「整體運輸計畫」體制問題訪談整理(五)

交通部航政司訪談紀錄

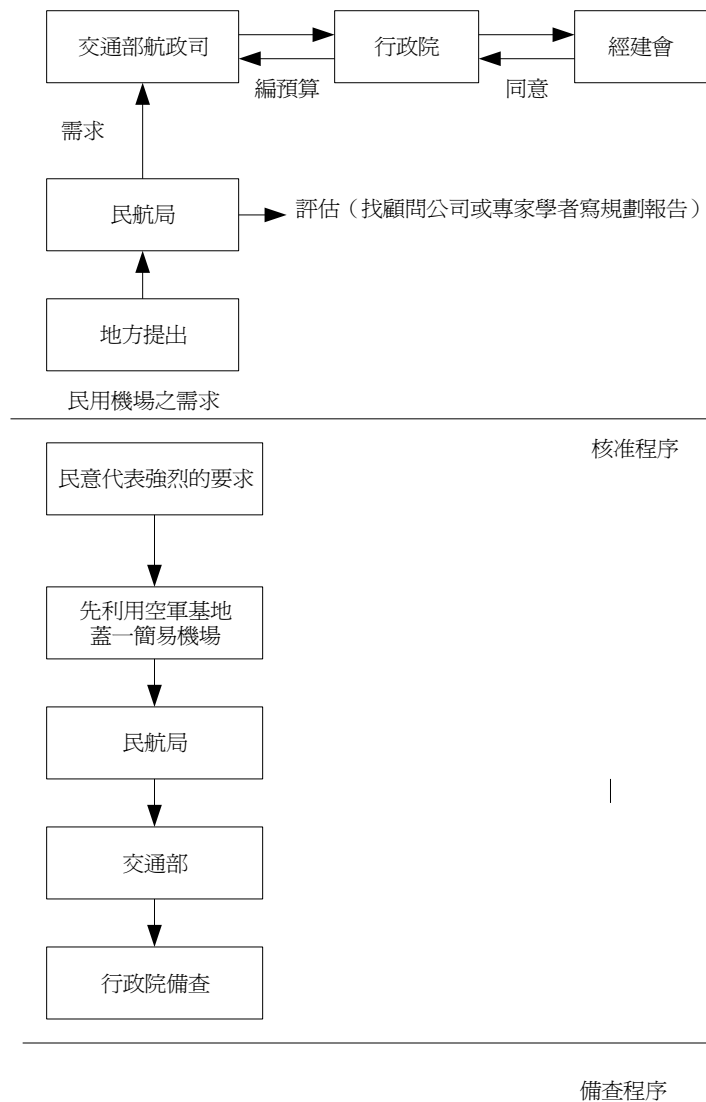
訪問時間：民國 87 年 12 月 8 日下午 03:30 至 05:00

地點：台北市長沙街一段二號

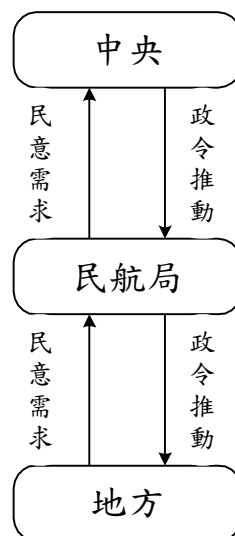
訪談對象：賴金和先生 職稱：科長

訪問人員：張建彥 紀錄：張建彥

1. 航空建設的程序：以新竹簡易機場為例，如下圖所示。



2. 就機場和航空站的基本定義而言：機場乃指航空器起降之處，航空站則包含行政組織以管轄飛機之起降。
3. 就管轄組織而言：交通部以民航管轄為主，民航局是我國民用航空的基層主管單位，例如中正國際機場即是由民航局規劃研擬。
4. 花蓮機場為軍民合用，故由民航局與空軍總部協調，決定管轄的範圍。
5. 因此民航局為中央與地方之中界點，如下圖所示：

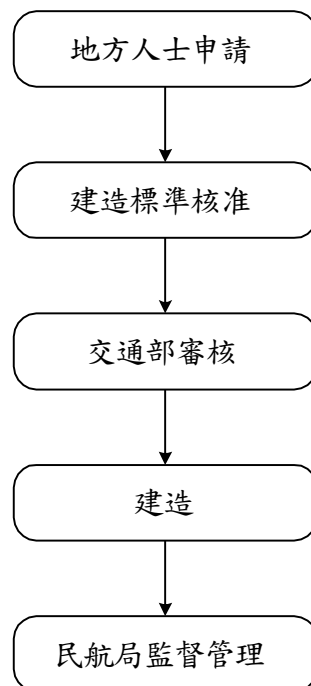


6. 水湳機場遷到清泉崗之例即是民意的需求，目前正由交通部規劃評估中，評估工作可由民航局或運研所辦理。
7. 以現況民航政策的問題點而言，許多政策之形成並非由中央部門主導，經常是民意反映要求的結果；若中央政策與民意要求產生衝突時，可能就會產生許多問題，故有用時間換取空間，以拖延的方式來解決者；或在民意的強勢下，作成較草率之政策決策。
8. 在經費方面，預算之編列為每年編列，若是較小的預算額(如一般的改善計畫)，可由民航局編列，送交通部審查，再由交通部送至行政院，行政院交給主計處及相關單位，再送至立法院，立法院通過後即可執行；若是大型的建設計畫(10 億以上)，則須先將計畫報准後才能編預算，但可先編列規劃研究之經費。
9. 在人力方面，民航局現況各階層之人力均相當不足。

10. 民航局與都市計畫或區域計畫之關係與立場：

「若地方在作都市計畫時會留用部分土地作為未來蓋機場之設施用地，而送交內政部時，交通部亦會派員參加，以交通部的立場，都市計畫留用機場用地，交通部並不反對，但將來是否要蓋機場，則仍須由交通部來評估決定，故交通部對機場設施之建設具有較大的主導權。」

11. 在直昇機場開放方面，未來將由飛行場法來加以管理，基本原則並不限定由民航局來建造、管理，地方人士亦可參與，基本的流程如下：



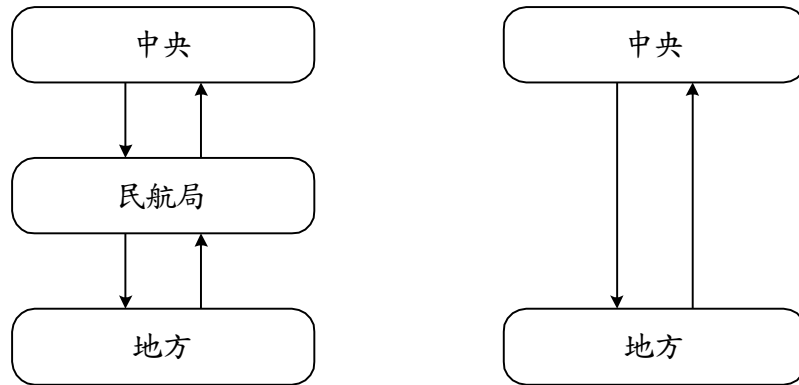
12. 在法令依據方面，目前國內航空之主要法令依據為民用航空法，而該法剛於今年一月份修訂公布，故目前需要檢討修正之部分仍甚多，民航局亦正在進行研擬修正。

13. 目前國內民用航空計畫之最大問題為：

- (1) 高速鐵路建設後，航空之定位問題，即如何在適當的政策發展下，將高鐵與航空加以協調，互相配合。
- (2) 一個新機場的建設，常常不是政策發展的結果，而是政治妥協的結果，因此實有必要建立制度化。

14. 若以計畫地方化而論，可以考慮將機場的建造管理落歸地方，而民航

局站在監督審核的立場，但屆時可能又會有民航局是否應該存在的問題。



15. 將來縣市地方政府若有交通專責機構之建立(交通局)，且想將民航機場納入縣市交通專責機構中，而民航局為在上位，僅負責考核審查，具有最終之決定權，則是否可行？有何問題？
16. 依以往之經驗，地方政府與機場之關係：
 - (1) 南投中興機場由省政府交通處研擬可行性研究，後來不了了之。
 - (2) 台北市政府曾想把松山機場搬遷離開台北市。
17. 港灣乃是由省政府交通處代交通部管理，將來可能由中央政府成立航政局來全權管轄。

「整體運輸計畫」體制問題訪談整理(六)

台灣大學土木工程學研究所訪談紀錄

訪問時間：民國 88 年 3 月 10 日下午 01:00 至 02:10

地點：台北市羅斯福路四段一號

訪談對象：許添本先生 職稱：副教授

訪問人員：張建彥 紀錄：張建彥

1. 德國運輸計畫體制可從兩部份來談，第一部份乃是配合整體運輸計畫，各地方的資料均會送達聯邦交通部彙整，而有關聯邦公路(如省公路或高速公路等)的建設均是由聯邦之整體運輸計畫來規劃產生，但地方政府可以提供相關路線之建議；第二部份則是各地方政府也會作整體運輸計畫，其整體運輸計畫基本上亦可包括兩部分，即先將已定的計畫納入規劃考量，再由規劃整合的結果，建議新的路線，新的建議路線再送至聯邦的整體運輸計畫來統籌訂定。
2. 德國地方性的道路，地方政府具有自主的規劃權限，若是跨縣市的道路，則必須和其他縣市協調，如此該道路的等級即提昇為聯邦公路，主管機關為聯邦政府。至於德國的聯邦公路特色為委託地方來規劃與管理維護，中央則負責審核與建設(包括建設的經費支出亦由中央負擔)，因此在這樣的基本體制下，地方政府無不用心進行其運輸系統的規劃，以爭取更多的建設經費。
3. 德國地方政府的整體運輸規劃結果會先納入中央的整體運輸規劃內容來整合，並經由評估篩選後，再決定各地方政府的建設與預算分配，此亦為我國目前整體運輸規劃的重要問題之一，例如台灣各地方生活圈的道路系統計畫，中央僅負責核定，但並沒有納入其整體運輸計畫來評估整合。
4. 德國整體運輸規劃一致性的基礎：地方與中央所用的家戶訪問(Home Interview)調查資料是一致的。中央聯邦政府每五年會作一個全國性的

家戶訪問調查，故各地方政府在作運輸規劃時，即可向中央索取該縣市的家戶訪問調查資料，因此在規劃技術上，具有資料一致性的特色。

5. 「聯邦補助地方公共運輸法」為德國中央補助地方從事公共運輸建設的主要法律規範，此法乃基於「鐵路優先，公路次之」的德國運輸計畫特色，故所有的公路路線均不得與鐵路路線平行，因此不會有「長途客運」，所有的公路客運與捷運均屬於地方的運輸系統，但地方的運輸系統應與全國整體運輸計畫配合，所以地方可自行規劃其公路客運與捷運系統，此部分不會納入中央的整體運輸計畫中，但由法令之相關規定，仍須接受政府的監督，至於鐵路則屬中央權責，應納入聯邦的整體運輸計畫內容，作整體的評估考量。
6. 德國中央與地方的權責劃分明確，制度行之有年，五年計畫亦各有具體的逐年工作內容。
7. 德國整體運輸規劃並無此項名稱的法令，但有「聯邦補助地方公共運輸法」及「公路法」中之公路建設法案作為輔助，其中公路建設法案是每五年修訂一次，配合公路建設之規劃進行，因此「公路法」亦配合作五年一次的修正。此外，在聯邦交通部有一「交通投資司」專門負責公路建設法案的修改，而逐年預算編列亦有預算法令來配合。
8. 個人認為德國這套整體運輸規劃的體制若要有效應用於國內，未必是立法的問題，而是運輸規劃技術或方法的問題，故倘若行政院長有決心要作好國內的整體運輸規劃，只要以「行政命令」來推動，形成通例，就可以克服現況的運輸規劃問題，並收到有用的效果。
9. 個人覺得關鍵在於「預算法」而不在於「運輸計畫法」，凡建設必有預算的壓力，因此如何建立適當的預算體制才是重點。
10. 德國地方所提出的計畫，中央可能會因兩種狀況而未必採納，其一為政黨立場的不同，即使有預算也不分配給該地方政府；另一為中央經費不足的狀況。在不同政黨執政所產生的不公平性問題方面，德國乃是透過上、下議院的協調與制衡來克服，即下議院核定運輸計畫執行的預算（如我國立法院之功能），但上議院可以否決下議院通過的法案，惟一旦否決會造成組閣的危機，故一般很少產生否決的情形，不過至少下議院

的法案要送上議院來核備，且上議院是由各地方政府首長所組成(就像我國以前的監察院是由各地方的民意代表所組成)，所以地方的意見就可以透過上議院來表達，利用上議院來制衡下議院，達到中央與地方協調的配合機制。因此，德國的政治體制常常是上議院與下議院分屬兩個不同的政黨(就像我國現在地方多屬民進黨，中央屬於國民黨的情形)，地方政府在將資料傳送予中央政府後，即循另一管道透過上議院將意見表達予下議院，利用此一行政程序來把關，即可避免一黨獨斷之弊病；至於中央經費不足的問題，則因每一五年計畫的提出均有預算計畫的配合，同時在議院表決時是採用「包裹表決」的方式處理(其五年整體運輸規劃的報告內容有十五個資料夾之多，內容包括各邦所提出的方案與經費摘要報告)，表決時議院先通過聯邦總預算，再由各邦來彼此協調決定總預算的分配，此一方面因中央之交通部介入甚少，故不會有中央經費不足的情形。

12. 以我手上這本德國所出的「如何作評估的技術報告」，其中載明了1992年聯邦整體運輸規劃所用的方法論，至於評估工作則是委託一個財團法人「德國經濟研究所」來負責，大致上聯邦整體運輸規劃是委託數個財團法人來分工進行，如五年一次的家戶訪問是由一個財團法人來進行，方案由交通部產生，運輸需求是由另一個財團法人來分析，評估工作則再委託另一個財團法人，因此時程上大致為：(第一年)家戶訪問調查→(第二年)運輸需求預測→(第三年)產生方案→(第四年)方案評估→(第五年)規劃報告完成並送交通部確認。各財團法人並與交通部簽訂長期無限制的合約，除了各規劃工作有所專責外，資料庫的更新與維護亦可確保長期持續進行。
13. 德國地方政府在進行其整體運輸規劃時，有專門的組織如規劃課來負責，但實際規劃內容則多委託顧問公司來研究撰寫，惟其行政幕僚較專業，對問題的分析較認真，故規劃結果具體落實的可行性自然較高。
14. 以這份德國 56 公里聯邦公路建設規劃方案的摘要報告為例，其內容包括建設經費(九億七千萬馬克)、成本、工程概述、期限、交通預測與計畫評估等說明、路線的地圖、經濟評估的摘要報告、環境評估的結果、

都市計畫的說明(如土地的徵收或都市計畫配合變更的說明、甚至是從都市計畫的觀點來分析等)、其他附加的考量(如國際性的意義、國家的利益等)、贊成與反對的政府部門及民間團體列表(贊成：工商團體、政府的部分黨團等，反對：野鳥保護協會、另一個邦政府、環境保護團體、另一個反對黨等)。因此，真正面對問題時，應將贊成與反對的意見及單位詳列，除可供議員表決的參考外，並可提供客觀的佐證。

15. 大致上，我國整體運輸規劃的主要問題還是在於專業上的問題層面，政府部門執行上僅在於一念之間罷了，若行政首長有此認知，只要登高一呼，即可從現在就來進行，而規劃的內容若能做到上述方案摘要之具體明確程度，則專業必可受到立法委員的重視。
16. 德國地方政府的地方建設自主權較高，但須受中央政府的督導，一般地方政府會配合中央的路網銜接，規劃其地方道路，以爭取適當的補助。由於中央與地方權責劃分明確，因此地方可以與中央作適當的協調配合。
17. 我國現況的道路規劃問題甚多，主要是專業不足的問題，例如許多鄉道的路寬往往大於縣道，除了是整體運輸規劃配合的問題外，專業技術的問題與地方議會的角力亦是主要的問題。因此，各個層級的民意代表把關方式與其架構體系應加以建立。
18. 就這個計畫而言，如何定義「整體」？若從程序上來探討，我個人積極建議將來政府應派人到德國深入學習其運輸計畫與都市計畫的體制，目前世界上許多國家如韓國、瑞士、瑞典等均有派人在德國進行長達半年的運輸計畫體制研究，亦不失為從事運輸計畫體制改革的良好方向。
19. 德國運輸計畫的體制，我個人僅就其運輸規劃的技術層面有較深入的研習與瞭解，至於行政層面則只有初步瞭解到一定的程度而已，其他如相關法令的種類、法令的內容、工程發包的程序、分配預算的方式、規劃、定案到設計的程序、都市計畫的配合程序與都市計畫法系的規定(如都市計畫內容中的運輸計畫部份是由交通專業人員來研擬，並不是由都市計畫人員來研擬)等，均必須再進一步地深入瞭解。

20. 事實上，我國運輸規劃的問題是專業技術作得不對，再來怪沒有法令配合，世界上沒有運輸計畫法但運輸計畫作得不錯的國家，仍所在多有，因此真正要作的話，只要行政命令就夠了(例如下次生活圈道路設計計畫應先送整體運輸計畫協調整合，再據以定案，依此精神，訂定行政命令即可)。此外，多年來我國運輸規劃專業的訓練僅侷限於運輸需求的預測技術，再加上一些非相關的評估理論，純粹是學術理論的方法，並非是實際的運輸規劃技術，凡此均須加以改善。
21. 再次強調，我國整體運輸計畫是技術上的問題，未必是法律的問題。例如前陣子我找德國顧問公司來作一些研究，結果發現我國整體運輸規劃的資料根本不能用，包括資料不一致、分析結果經不起討論等，都是大問題。
22. 至於「社區型的運輸規劃」乃是屬於德國地方政府的新運輸規劃理念，其發展的源由是基於以往整體運輸規劃並無法做到交通工程的層面，故無法做到生活空間、人性綠化，因此重新用社區發展的概念，從問題導向、目標導向，產生方案後再加上市民參與，並包括行銷，擬定一個全新的規劃程序，叫做「社區發展計畫程序」，其程序的特色較重視環境的關係，評估的方式亦較不量化，再結合都市設計的觀點，目前這一套流程已經是德國地方性整體運輸規劃的主要方向。
23. 建議我國應作一個「整體運輸計畫方法的研究」。

「整體運輸計畫」體制問題訪談整理 (七)

中華民國都市計劃學會訪談紀錄

訪問時間：民國 88 年 3 月 19 日上午 11:00 至 12:00

地點：台北市復興南路二段 133 號 10 樓

訪談對象：賀陳旦先生 職稱：秘書長

訪問人員：張建彥 紀錄：張建彥

1. 從成立地方專責機構的觀點來談，我覺得現在大家在地方推動成立交通局，就個人的瞭解，大多是希望從交通管理方面，使其具有體系上「一條鞭」的完整性，至於交通管理的分工，目前則大多分散於各個單位，因此希望能夠加以整合，因為從交通管理的觀點，屬於交通工程或需求管理部分，在原來的設計上，確實著墨不多。換言之，對於規劃性的內容，不論是以往的交通局，或是現在正研擬中的交通局結構，都不夠，例如與都市社區有關的大都經由都市計畫的程序來完成，故感覺上似乎是都市計畫的單位作了一些屬於道路或是停車場的運輸規劃，再來就是非屬於社區級的較大型建設，則多歸屬於公共工程，由工務單位來負責，因此依據慣例或法定地位，甚至是預算的考量等，使得交通局只能在原來已經完成的都市計畫或公共工程架構下，去作一些使用上的管理，如單行道、禁止左轉、設置站牌、禁止停車等，對於交通層面的影響著實有限，故運輸規劃室的成立，其主要的任務即有兩大項：第一就是要把屬於運輸方面，尤其是規劃階段的資料和政策，由交通局來作核心的專業單位，提供其他單位諮詢之意見，並加強交通專業的能力與樹立交通專業的權威；第二則是把較大型的公共工程建設，例如捷運、快速道路、橋樑等，其需要性與建設時程等屬於系統性的規劃工作，應由交通局來作，其他包括工程選址、地質等屬於工程先期規劃的可行性分析，亦可由交通局來嘗試主導，慢慢地建立交通專業的機能；第三是指關於社區性道路或一般道路開闢、停車場開闢等工作，我們也希望由運輸規劃部門來作，但是正如你們(研究單位)資料上所作的說明(期中報告)，此部分在都市計畫的法令體制下已有相關規定，因此在規劃主導權上，都市

計畫部門握有相當的籌碼，而這也正是我要強調的一項重點，我覺得都市內的交通也應有一通盤檢討的體制，建立通盤檢討機制基本上有兩項目的，包括檢討因大型建築物(如批發市場)開發所產生的交通變化，以及檢討平常斷斷續續所累積起來的交通變化，其中平常斷續累積的交通變化，以往大多以個案的方式來處理(如某巷口改成單行道、或路口禁止左轉等)，同時受到民意壓力的影響也比較大，交通專業常常被忽視，因此若能利用通盤檢討的機制，來詳加說明交通專業的立場(包括處理的方式、時程等)，並能重新建立交通的整體性，而都市交通通盤檢討的機制，我亦希望能由運輸規劃室來發動與建立。至於如何加強交通專業在現況都市計畫工作的參與或部分主導功能，則是未來在法令、程序或實務單位等各方面都必須努力的方向。以上所述，大致也就是當初台北市交通局成立運輸規劃室的構想與其所被賦予的重要功能。

2. 對於運研所運輸規劃手冊的落實而言，其著眼應在於人的訓練，與運輸計畫的法制化未必有太大的關連。
3. 在運輸計畫法制化方面，我個人覺得應以建立程序為主，從程序的法律依據、組織、預算等著手，尤其是在如何避免行政首長把大部分的資源都放在其個人想做的事項，而忽略了整體性規劃考量的問題方面，確有法制化的需要，至於交通部運輸研究所若想扮演類似前述運輸規劃室的角色，並發揮相關的功能，首先要能將其提出的交通規劃或管理措施加以「法案化」，「法案化」的意義乃是要有堅實的法源依據，以及明確的方案實施期程與預算編列；並非只是提出一個大致的構想或理念，而沒有落實的程序步驟。例如以交通部運輸研究所三、四年前所作的「運輸政策白皮書」，其所投注的時間與精神均相當龐大，但目前來看，似乎並未受到任何重視，不僅定位不明確，行政首長也沒有將該「運輸政策」落實的意願，其中「運輸政策白皮書」是否正式提報院會，甚至編列預算送立法院審查，加以「法案化」等等諸項問題，均未有具體明確的方向；當然並非所有的運輸政策一經制定後就不可修改，其中少數部分可以逐年來修正，但整體的長期大方向必須確定，確定後就要推動實施，因此「法案化」是一件相當重要的工作。

4. 運輸計畫的立法過程會相當長，但如何將現有的規劃結果(包括運輸政策白皮書)先「法案化」，具體落實執行，則是短期可行之道。
5. 在中央與地方的協調問題上，中央應於適當時機派人到地方單位去作具體的協調整合，例如重大建設的規劃，交通部運輸研究所應該定期派一至二位研究人員，深入地方政府單位，並與地方工作人員共事，幫助地方作協調整合的工作，如此才能在現況組織、法制等各項體系均未合理化以前，充分利用運輸研究所專業資源來瞭解地方問題，進行個案解決，亦唯有如此才能真正瞭解地方不足之處，否則現況的問題探討，恐怕仍難有「交集」產生。
6. 建議本計畫之進行，可與經建會王雪玉技正聯繫訪談，瞭解其以往曾經做過的相關類似研究，並進一步徵詢其意見。
7. 此外，今天我們要談運輸計畫的法制化，應從兩個向度(Dimension)來研究，第一個向度為先將都市或都會的範圍與城際的範圍區分，明確劃分中央與地方的權責，何種系統權限歸屬地方，何種系統權限歸屬中央，應先明白地界定下來；第二個向度則是應從「路」的層面跳脫出來，並改而嘗試從「車」的角度來切入，亦即是運輸計畫法的涵蓋層面，雖未必要納入運輸事業或交通工程方面的管理，但仍應有這方面的探討，藉以瞭解除了規範運輸系統設施外，如何來規範運輸系統設施的使用者，尋求全面性的改善之道。就第一個向度而言，運輸研究所現況首須面臨的問題，就是精省以後，中央與地方的公路監理業務權責如何劃分，以往地方監理多由省政府負責，但精省後之監理業務勢必有大部分要落至地方的管轄權限，故如何界定乃是一大問題；至於第二個向度，如果能夠將「車」管理好，應可收到「花小錢得大效果」的成效，以公路監理為例，若能將車籍的資料管理完善，相信對於許多的政策措施如「第三責任險」、違規處罰等的執行，均有正面的影響。故「車」若管得好，「路」上的秩序好，安全與效率自然能夠提昇，而這也是制度化所必須考量的一個層次。
8. 以交通部運輸研究所作為一個幕僚單位而言，實應大力主張將傳統上的交通管理與執法事項，全面授權給地方，此乃因交通管理為一具有相當

地方性的事情，因地制宜有其必要性，故權責可加以劃分，此又是之前第一個向度的問題層面。

9. 在「車」的管理方面，運輸業部分也有兩個重點值得再研究，第一個重點為我國運輸政策對於運輸業的市場定位與機制為何？是管制還是輔導、開放，尤其是貨運方面的問題，亟需積極探究；第二個重點則是職業用路人能否配合新式科技(如 ITS)的進步，提昇其經營品質，而政府又是否能在 ITS 政策的架構下，訂定相關的輔導法案，幫助職業用路人，真正整合政府與民間使用者，而這也是法制化必須納入道路使用者管理的基本精神。

10. 上述兩個向度的問題，個人希望能在本研究的內容上加以探討釐清。

「整體運輸計畫」體制問題訪談整理 (八)

行政院經濟建設委員會訪談紀錄

訪問時間：民國 88 年 3 月 19 日下午 16:00 至 17:30

地點：台北市寶慶路 3 號 3 樓

訪談對象：王雪玉小姐 職稱：技正

訪問人員：張建彥 紀錄：張建彥

1. 按我們原始的構想，國土綜合開發計畫若能確實地依照預期方向來推動，而計畫的內容也能符合上位指導計畫的功能定位，則其中就涵蓋了運輸部門實質計畫的指導計畫；但是在國土綜合開發計畫中，各部門的計畫並不會規定的太詳細(例如逐項建設計畫的實質內容)，反而是以政策或發展目標的研訂為主，因此國土綜合開發計畫中的運輸部門計畫應是以運輸部門的發展政策、原則或相關指標為主要內容，同時其也必須呼應國土綜合開發計畫的整體發展政策。
2. 在國土綜合開發計畫中，亦有對各部門之原則性內容，例如現在的國土綜合開發計畫(民國八十五年)就有對運輸部門的相關建議，其中軌道運輸及大眾運輸應是未來運輸部門的發展重點，而非僅以發展公路建設為主，有了這些政策的規定後，交通運輸部門各目的事業的主管機關即可在基本的原則下研訂詳細的運輸計畫。
3. 目前國土綜合開發計畫是一個屬於政策導向的計畫，但若未來國土綜合開發計畫法通過實施後，則國土綜合開發計畫的內容規範應會有相當程度的改變。
4. 此外，就國土綜合開發計畫的審議或諮詢機制而言，若能依照原先的構想推動，則將來可能在國土綜合開發計畫下成立國土綜合開發計畫的諮詢委員會及審議委員會，諮詢委員會以政策的指導為主；審議委員會則會針對計畫實質內容進行審查、協調、補充、修正，二者的功能定位不太相同，此部分的內容在原來的國土綜合開發計畫法中並未規範的相當明確，且原本以審議委員會兼諮詢功能為主，後來才有部分人士提議應將審議與諮詢分開，唯相關的組織功能與運作程序目前均尚屬研議階段。

5. 若將來國土綜合開發計畫成立了諮詢委員會或審議委員會，則該諮詢委員會或審議委員會即有可能對各部門所提出運輸計畫(運輸部門)或產業計畫(產業相關部門)提出建議並進行審議。不過國土綜合開發計畫法中也提出，若部門計畫的實質建議與國土綜合開發計畫的政策有不符合的情形，或部門計畫認為其政策方向與計畫內容較國土綜合開發計畫所擬定的政策重要時，則國土綜合開發計畫亦應有相關的回饋機制可供部門計畫進行申覆，同時進行國土綜合開發計畫的修正，而這種回饋的機制或制度，確實也是各項計畫彼此間協調整合的重要依據。
6. 以往的計畫體系中，協調聯繫的工作是較為欠缺的，尤其是橫向溝通與上、下位的聯繫，雖有部分管道，但運作並不甚理想，相關規定也不明確，因此在國土綜合開發計畫法中乃將這方面的構想提出，並在條文中作原則性的規定。
7. 交通部運輸研究所以往辦理的各期「台灣地區整體運輸系統規劃」，應加強其在國家實質建設指導上的功能定位。
8. 就主管部門而言，依國土綜合開發計畫法的規定，國土綜合開發計畫的主管單位為內政部，因此將來若國土綜合開發計畫法若能順利推動，並能按照我們目前的構想進行，則現階段已有的國土綜合開發計畫(民國八十五年擬訂)必須重新訂定，此乃因民國八十五年所訂定的國土綜合開發計畫(配合國發會之國土相關變革)，政策性宣示的成分居多，而事實上依國土綜合開發計畫法的規範，國土綜合開發計畫的內容應更多，牽涉部門應更廣，而且更為具體詳細。
9. 在都市計畫部門方面，以往區域計畫的功能發揮有限，大多著重於非都市土地使用的管制，對於區域的建設並無太大的著力點，此乃因我國的區域劃分(北部、中部、東部、南部)為跨行政界限的範圍，並無明確的行政主管，而區域的各項建設與管理如交通運輸、水資源、產業等，多由中央部門(如交通部、經濟部農委會、環保署等)依法管轄，故內政部研擬區域計畫時，必須統合各個部門的實質計畫，常產生溝通與聯繫的問題，乃導致區域計畫法無法產生應有的規範效果，區域計畫往往難以落實。此項經驗亦可提供作為研究單位研擬「運輸計畫法」的參考，運

輸計畫雖無區域計畫必須整合多項主管部門的複雜性，但仍有各運輸系統(陸運、海運、空運)協調與中央、地方配合的整合問題，因此若無法事先將相關的組織與體系制度加以建立，則將來即使花了相當多的心力把「運輸計畫法」研訂完成，仍難脫無法落實執行的困境。

10. 由於區域計畫有上述組織不明、功能不彰的問題，因此才有將現有計畫體系簡化為國土綜合開發計畫與縣市綜合發展計畫兩個層級，除了配合政府組織的精簡政策外，亦可確保計畫的推動均有其明確的行政主管機關來負責，如此法令得有執行的依據，計畫也才能加以具體落實。
11. 其實今天早上我們也開了一個內部的非正式會議，主要就是在討論綜合開發計畫法，其中也有人質疑是不是訂了綜合開發計畫法就可以完全解決上述我所提的計畫聯繫溝通的問題，其實有些事情以政策或規劃方案的方式來推動，就可達到應有的目的，未必非經由立法的管道不可。此外，以台灣現階段的實際背景而言，第一、立法的效率仍有待提昇；第二、行政首長的魄力與決心，以及其是否真正重視體制的建立等，均是重要的影響要素，因此有時法的存在與否反倒不是解決問題的關鍵所在，倘若我們不能建立一個真正公平、民主的系統，或者大家對於已有共識的議決事項仍不能加以堅持或信守承諾，則徒然有法律的存在，實際上並沒有太大的意義。
12. 在台灣地區，多數計畫或政策的推動受主其事者或主其政者的主導影響太大，例如每一位首長上任均會提出一些他的理念或構想，這些理念或構想是否具有延續性，是否真正呼應時代的需要等，多是計畫或政策能否真正落實的重要關鍵。
13. 民國八十五年本處(都市計畫處)在訂定國土綜合開發計畫時，經建會綜合計畫處也正在著手訂定跨世紀的國家建設計畫，因此其中可能會有部分的重疊部分，而最近經建會管考處也在主委的指示下，研提「公共建設應有中長程建設計畫，依據中長程建設計畫來研擬年度計畫」的相關原則。
14. 對於「中長程建設計畫」提出的基本背景，主要是基於經建會從民國六十九年以來，即有必須審查各機關(從地方到中央)重要的年度經建計

畫與預算的任務，任務執行多年下來，主委發現所提報審查的投資計畫均以一年為期，加上他參考日本或其他國家的計畫體制，發現他們均有一個較長程的建設計畫及目標理念，再依據長程建設計畫的架構，研提逐年的實施計畫，中間並有所謂四年的中程計畫，而這也才是合理的公共建設計畫體系，因此才有「中長程建設計畫」的提出，包括公共建設的期程、預算的編列、評估、審核等工作，均有一長期、中期、短期的相互呼應與配合，使計畫的推動具有長期的一貫性。

15. 在縣市綜合發展計畫方面，最早在民國七十年代，縣市綜合發展計畫僅能算是全縣(或全市)的一個發展目標、展望或方針，但至民國七十五年以後，行政部門認為縣市綜合發展計畫應能發揮更大的功能，並且也要有相關的短、中、長期計畫與方案，因此從民國七十五年開始，就由內政部營建署與台灣省住都局(現為住都處)作了一個十二年的縣市綜合發展計畫之擬訂計畫，陸陸續續平均每兩年就作四、五個計畫，到了民國八十八年度，除了南投縣以外，大致上台灣省每一個縣市都作過一次的縣市綜合發展計畫，後來在民國八十三年進行計畫體系調整時，乃將縣市綜合發展計畫的地位加強，除了一方面配合精省以後地方自治的落實外，一方面也是希望地方就其實際發展來研提計畫，增加地方的自主性，故以後縣市綜合發展計畫就由地方首長自己來作，中央則在內容上要求其計畫應涵蓋中長程的建設計畫，亦即每一個縣市綜合發展計畫的主要內容應明列公共建設的主要建設與次要建設(管考處則分了九大類二十五個細項)，俾供中央真正瞭解地方所迫切需要的建設，至於縣市綜合發展計畫應如何來擬定、如何來備案、其內容要求為何，目前亦正在討論階段。

16. 理想上，將來縣市綜合發展計畫的審查應由國土綜合開發計畫的國土綜合開發計畫審議委員會來執行。

17. 充實地方的財稅與專業人力，為加強地方自主能力的兩大要件。以往由於地方沒錢沒人，因此在整個建設計畫方面不是完全聽從中央的指示進行，就是透過各種管道去向中央要經費來進行其想做的部分，完全無法自主，產生了許多問題，惟關於地方財稅與專業人力這兩部分，目前

尚無具體有效的構想或配套措施。

18. 「城鄉計畫法」的擬定乃是用以管理上述縣市綜合計畫的推動與執行，並與「國土綜合開發計畫法」管理國土綜合開發計畫互相呼應。
19. 就「生活圈道路建設計畫」之擬定(從民國七十七年開始)而言，其背景最初乃是主其事者認為生活圈的概念很重要，而生活圈原始構想的六大部門中，又以運輸部門中的道路建設最易取得民眾的認知與贊同，因此才有以生活圈為地方單元的劃分，並以「道路建設計畫」為名，然而經過多年的發展演變，當初生活圈的範圍與現在的縣市行政轄區幾乎都已經一致，可以說生活圈本質上僅是一個規劃的單元」，真正執行上還是要落實到縣市的行政體系，故未來對於生活圈的計畫概念應會愈來愈淡，而逐漸回歸到以縣市為主軸的計畫體系，所以研究單位在探討整體性計畫的基本規劃單元時，以縣市行政界限為範疇即可。
20. 以整體而言，生活圈的運輸建設計畫應涵蓋所有生活圈的各運輸系統，而不應僅以道路建設計畫為限，然而由於道路建設為最顯見而又為民眾較為歡迎的基礎建設，故現在往往成為地方申請補助的依據，並造成了一種不當的扭曲現象。
21. 在都市計畫與運輸計畫整合方面，就我的經驗而言，以往我國的都市計畫都只是在做土地使用的規劃與管理工作，並沒有真正在做整個都市建設與管理的工作，此固由於運輸專業在都市計畫擬訂的參與不夠所致；都市計畫與運輸計畫在行政部門間，常常是兩個獨立作業的部門，協調與溝通不足亦是重要的原因，只有在都市交通產生重大問題時，運輸部門再來設法改善，不僅成效有限，對於問題根源的真正解決亦無所助益，同時由於都市計畫部門與運輸計畫部門各自為政的現象已行之有年，未來若要設法整合這兩大部門的協調一致，困難度確實相當高。
22. 建議本研究計畫除了建立理想的整體計畫體系與探討立法的重要性外，應再具體研究達到理想的最終目標過程中，每一階段所須推動的可行方案及工作項目，並可考慮以一縣市為例，進行較小範圍的示範應用(尤其是在如何讓地方可以自行擬定其地方性運輸計畫方面)，如此若效果能夠明確可期，制度可以逐步建立，整個研究才會有繼續推展的可行

性空間。

「整體運輸計畫」體制問題訪談整理 (九)

行政院經濟建設委員會訪談紀錄

訪問時間：民國 88 年 4 月 28 日上午 09:00 至 12:00

地點：台北市寶慶路3號3樓

訪談對象：汪宗灝先生

職稱：技正

訪問人員：張建彥

紀錄：張建彥

1. 就港埠的整體規劃部分，目前已大致建立了一個系統，整體國際港埠發展計畫是一個上位計畫，並指導全國各港埠的發展計畫。計畫緣起乃肇因於以往國內一直沒有港埠的上位計畫，各港口均無適當的發展方向，且上位主管部門亦無提供適當原則，因此提供一個較具整體性的上位計畫是必要的。至於計畫應如何研擬？主要考量的問題包括新港口要建在那裡？到底要不要做？需不需要做？要做那一類的港口？其功能為何？規模又是什麼？因此一定要整體來考量，且要避免選舉效應；而整體國際港埠發展計畫最大特色，即在於將計畫層面由原來工程計畫的侷限擴展至發展規劃，將港埠視為服務的設施，工程完成後，還要提供經營和管理的服務規劃，故發展規劃即含有整體全面性的意義。此外，本計畫內容涵蓋了遠程計畫(整體規劃)與近程計畫(五年發展計畫)，至於下位計畫如基隆港整體規劃，即依此再擬定其五年的具體發展計畫，提出未來五年要做的工作項目與進度、相關的經費等，建立出一套體系。
2. 「台灣地區整體運輸系統規劃」應每五年就要檢討更新一次，並配合預算執行。將計畫與預算結合，可建立一套機制，並發揮相當的效果。
3. 預算法應加強「No Project, No Budget」的觀念。
4. 個人較傾向於國家定一個計畫法出來，而不只是一個整體運輸計畫法。
5. 計畫法本身應明訂上位計畫與下位計畫的體系，且內容、時程、計畫提出、審議過程等，均是必須明訂的制度。
6. 個人認為應先作全國性的整體規劃，然後再做上下位的計畫，然後再做個案計畫，故在應用上可分為三個層次。
7. 在基本資料部分，現在有許多電腦資料能連線，故很多基本資料，其實中央掌控不了，所以要中央來做是需要很大的人力，中央沒有這個能力，可由中央訂原則後，設計資料庫程式，訂好原則以後，指導地方來建立資料庫，資料庫將來公開，中央與地方都可以用。中央訂原則，包括架

構、資料項目、標準格式，然後落實地方去做，或者進入電腦，然後由中央一個個查出來，然後再檢討，然後一個個過濾，有沒有照標準在做，訂好了要經常更新保養，中央只做原則性的指導，或是做進度的審查，或是品質的要求，但是中央不能跳進去做，沒有這個能力，訂好原則以後，讓地方去做，建檔在電腦裡面，大家都可以調出來用，中央與地方再根據這些資料，整理各自的資料架構，如此才符實際。

8. 資料庫雖是由中央訂原則，但訂資料庫原則的時候，中央最好找地方來商量以集思廣異，最後成立大家都能接受的格式，再加以推展，並且擷取中央與地方各自的優點，加以分工，提昇行政效率。實際上目前我們的地方的資料很多，但大部分沒有系統，中央則怕沒有實務經驗，故建立系統後再整合是相當重要的事。
9. 從實務的觀點，許多國外的制度雖然很好，但因為我們的特性跟他們不太一樣，所以引進時必須做一些修正，這樣才能達到目的。
10. 計畫法中亦可規定資料引用的年限，強制資料的更新，例如八十五年七月出版，資料至少要求更新到八十四年底。
11. 當然今天談整體的概念，大家要討論並產生共識，變成一個具有共識的政策，提供上位計畫，一貫指引下去，才可避免資源浪費。
12. 從運輸計畫立法的觀點來探討，台灣現在有一個很大的缺點就是對於計畫的觀念沒有那麼強，所以外國沒有計畫法沒有關係，我們就必須有一個計畫法來指導全國性的推展，計畫法裡應該要有教育，灌輸計畫的觀念，加以適當的訓練。
13. 大致上民間投資的參與也要考慮，在每一個港口的第一個五年發展計畫裡面，其工作就分成三大項，第一項是政府投資部門，第二部分是民間投資部門，第三項是前置作業，前置作業是對第二期提供的事先工作，因為第二個五年計畫要做很多事情，要做前置作業，包括土地取得，包括計畫溝通，如此才有第二期計畫，不能到第二期才作，便會來不及，所以有很多前置作業，要放在第一期裡面，是對第二期的前置作業，那需要編預算、編進度，通通要放進去，這樣才務實。

附錄三 第一次學者專家座談會 會議記錄整理(一)

「制定整體運輸計畫法之初步研究」

學者專家座談會會議記錄(一)

研討主題：制定「整體運輸計畫法」之需要性

議題一：整體運輸計畫體系中需要規範之項目。

議題二：我國是否已具備將整體運輸計畫體制予以法制化之條件？

議題三：當前整體運輸計畫現況問題之因應方式。

一、開會日期：1998 年 12 月 18 日（星期五）

二、開會時間：上午九時三十分

三、開會地點：交通部運輸研究所會議室

四、出席人員：

王雪玉（行政院經濟建設委員會）

邵建基（中華顧問工程司）

林玲煥（台灣省政府交通處）

陳繼鳴（內政部營建署）

黃承傳（交通大學交通運輸研究所）

黃敏捷（台灣省政府住都處）

黃台生（交通大學交通運輸研究所）

（依姓氏筆畫排列）

交通部運輸研究所運輸計畫組

中央警察大學交通學系

五、主席：蔡中志（中央警察大學交通學系）

六、紀錄：張建彥（中央警察大學交通學系）

七、發言紀錄：

主席：

- 1.首先歡迎各位交通界前輩的蒞臨討論，本次座談會緣起於交通部運輸研究所與中央警察大學交通學系共同合作辦理之研究計畫：「制定整體運輸計畫法之初步研究」，今天是舉行第一次的學者專家座談會。
- 2.本研究的議題可謂相當複雜，本研究小組幾乎每星期定期舉行一次討論會議，目前研究小組經多次討論後，已初步研擬了一些相關的議題，希望能透過各界對這些議題的研討，凝聚大家的共識，今天很高興邀請了行政院經建會、內政部營建署、省住都處、省交通處以及交通大學的兩位教授來共襄盛舉，希望大家不吝提出高見以供研究單位參考。
- 3.以下先請本研究小組的曾平毅教授作個簡單的背景資料報告。

曾教授平毅簡報：略。

主席：謝謝曾老師的簡報，大家初次參與討論，可能會覺得議題相當複雜，其實經過本研究小組多次的討論，本人提出以下補充報告，供各位參考：

- 1.整體運輸計畫法的內容乃是運輸組織體制跟職權的劃分、運輸規劃部門與其他部門(如都市計畫部門)間的分工、運輸計畫的整體作業程序等之法制化。
- 2.將目前已有的運輸計畫的體制與作業程序法制化，以免因人而異，或是臨時因民意的壓力或長官的壓力而打亂了國家既定的整體運輸計畫。
- 3.整體運輸計畫法制化到底可不可行？就我所知，在日本有一交通安全對策基本法，該法早在三十年前即已制定，明示國家整體交通安全對策的組織體制，從中央到地方，中央要有一交通安全對策會議，由內閣總理主持，各相關部會首長參加為當然委員；地方均要設交通安全對策委員會，由都道府

縣的知事為主席，總理要向國會每年報告交通安全政策，而都道府縣要向他的議會提出交通安全對策報告；另外國家對於交通安全，中央要負什麼責任，地方政府要負什麼責任，車輛的製造者與使用者要負什麼責任等，均有規定，所以這是一個將整個體制法制化的良好範例。此外，台灣今（87）年四月通過了一個「家庭暴力防治法」，該法即規定內政部要設立家庭暴力防治委員會，地方也要設立家庭暴力防治委員會，而家庭暴力防治委員會就由家庭的、教育的、內政的、社會的、警察局等各方人員所組成，並定期召開家庭暴力防治會議，由中央到地方整個體制法制化；又如「性侵害犯罪防治法」亦是一例。上述諸例即在於說明我國將邁入法制化國家，任何行政的推動均要有法定的依據。

以上意見供大家參考，希望大家多提供寶貴意見及看法。

王技正雪玉（行政院經建會）：

- 1.運輸計畫其實要比都市計畫來得客觀而有系統，至少在資料的調查方面，在研提一個運輸計畫時，即須進行交通量起迄調查或家庭訪問調查以取得相關的交通資料，並能了解交通現況背景，使計畫得以完整而有依據。至於都市計畫則因大多涉及個人權益、土地使用或社會等較主觀的層面，故往往被認為是較沒有嚴謹的程序步驟或方法，資料調查亦較不完整，因此個人覺得以運輸計畫和都市計畫兩大部門而言，運輸計畫較為嚴謹，而都市計畫是較為隨性的，甚至會因首長喜好或人民意願而形成計畫的結果。
- 2.都市計畫在最近十年來不論在法令方面、體制方面或實際應用方面均有所轉變。
- 3.都市計畫應與運輸計畫應加以整合，惟目前世界各地仍沒有都市計畫與運輸計畫能夠密切配合得很好的例子，在美國、澳洲或新加坡，都市計畫與運輸計畫均有各自的部門，各自訂定法令並執行各自的事務，故如何整合與分工為一重要的課題。
- 4.交通建設計畫相關的經費往往佔政府各部門實質建設經費中最

大的部份，舉例而言，國家一年中若有 5 千億的預算用於實質建設部份，則交通有關的建設經費即佔 60% 以上，這些交通建設確實有許多均未經明確的法制依據、相關的體制制度、或是資源分配的共識而訂，反而是在首長、民意代表的壓力下而訂下來。至於是否需要將運輸計畫法制化？則須考慮法制的落實與法制應用的彈性兩項問題。

5. 法制訂定的方式若過於僵化，則有時可能反而造成行政部門的束縛。

6. 國外法規或制度之引用必須注意本土化的特性問題，例如美國的 ISTEA 經驗可能就不適用於國內現況的情形。

主席：國家的行政是整體的問題，因此整合應是首要的方向。

邵經理建基（中華顧問工程司）：

1. 在航空方面，未來應注意航空需求的變化，此外在國際空運、國內空運、離島空運等方面，應強調其彼此的定位與配合。

2. 以現況航空方面的主管機關交通部航政司及民航局而言，航空計畫的規劃方面較為欠缺，如何在規劃及設計方面有一整體性的考量，乃是相當重要的課題。

主席：邵經理所談內容以實質建設的問題為主，而非計畫的程序或體制。

湯研究員儒彥（交通部運輸研究所）：

1. 當初將空運納入本計畫中，乃是希望能夠探討空運應如何與其他的運具整合較適當？尤其未來縣市長的權力愈來愈大，若其所轄縣市有能力蓋機場時，則是否可准許？交通部應以何種觀點來核定？

2. 對於機場聯外的問題，亦應納入將來交通部在核定機場可行與否的重要考量因素。

林技正玲煥（台灣省交通處）：

1. 本座談會所附之研討背景資料已充分將目前整體運輸規劃之問題予以探討，綜合其分析問題包括：

(1)運輸主管機關眾多，欠缺整體性、綜合性的運輸計畫，與都市計畫部門間協調性不佳。

(2)長期缺乏運輸旅次需求與土地使用、社經活動關係之基礎研究，無法提供予都市計畫或區域計畫制定各項土地使用分區管制之基礎。

(3)各運輸部門性計畫缺乏嚴謹之理論及執行政程序，致公信力不足，造成計畫推動時民眾之抗爭。

(4)各級政府缺乏整體運輸規劃之規劃經費及後續推動之執行經費。

(5)愈往地方，地方的執行能力愈不足。

(6)整體運輸規劃的範圍界定不易。

(7)缺乏整體性的資料庫與適當的規劃作業標準手冊。

2.對於因缺乏整體運輸計畫導致整體系統之發展步調雜亂、資源無法做最佳利用等問題，本處很早就發現這個問題，所以從八十五年度起就陸續編列經費辦理本省各大都會區，包括台中、台南、桃園、新竹、嘉義等運輸系統整體規劃，也累積了一些經驗，對於運輸與土地的研究方面，本處亦在八十五年度委託中華民國運輸學會辦理「台灣省交通政策之研究」中，特別就「運輸與土地使用配合」予以專題研究。在組織推動上，本處亦發現交通行政組織系統中，有頭大腳輕的現象，所以也大力推動在各縣市政府成立交通專責單位。

3.基於本處辦理的經驗，整體運輸計畫確實有法制化的需要，惟如討論議題二所示：我國是否已具備將整體運輸計畫體制予以法制化之條件？依本處辦理經驗顯示目前尚未成熟。理由包括：

(1)目前交通運輸與土地使用的基礎研究尚不充分，不足以提供作為各項土地使用管制及管理之法理依據。

(2)我國目前的運輸規劃組織體制與職權劃分並不明確，且在面臨精省以後，各縣市政府迄未成立交通專責單位，地方是否有人力、能力、經費大有問題。

(3)運輸計畫與其他實質建設部門間之協調性不佳，除了運輸各部門間缺乏整體觀念外，各部門間更是缺乏整體觀念。

4.既然整體運輸規劃有其必要，但法制化時機又未成熟。建議除了加強基本研究外，可在本處推動的現有基礎上，雖在精省後仍應繼續予以推動，累積經驗並先行用行政權在行政程序上予以確立其地位。

5.此外，制定整體運輸計畫法初步應就下列問題予以探討：

(1)先要確定要解決什麼問題？

(2)如果是程序法，是否能達到目的？

(3)整體運輸計畫的範圍為何？不同範圍應有不同的需求課題(即計畫位階)問題。

陳科長繼鳴（內政部營建署）：

1.由過去的經驗可確知，交通與都市計畫是一體的，但以往在整合方面並不佳，都市計畫雖有嚴謹的法令體系，但執行的效果並不好，故整體運輸計畫法立法的目的應以課題為導向，且要以這些課題在現有法令中無法找出解決方案為條件。例如現行公路法中較弱的部份以公路規劃為主，故可考慮從現有公路法來加強，至於是否需要另立專法則須再深入研究。個人建議本計畫應先瞭解相關問題在現有法令中是否可解決，並作系統性的整理，以取得共同的討論基礎。

2.過去土地使用和運輸的關係確實由都市計畫部門在主導，但在運輸需求分析的專業上則較為缺乏，因此都市計畫或區域計畫在運輸設施的規劃這一部份確實有必要再加強。

3.若要立法的話，則名稱不應叫做「整體運輸計畫法」，因為整體運輸是一個觀念或手段，例如土地使用之整體規劃乃是為了訂定都市計畫、區域計畫或國土計畫等目的，整體運輸計畫亦應有其目的，故應將目的的名稱加以明確的凸顯。

4.基礎性或政策性的內容若是訂在法令中，執行時常常會產生困擾，因此是否可透過行政命令的方式作成行政規範，則執行時可

能會較有彈性。例如區域計畫原則性的內容是放在區域計畫法中，而有關於技術性的內容則是放在審議規範中，這種處理方式可供研究單位參考。

主席：整體運輸計畫法的名稱應可改成運輸計畫法；至於運輸計畫是以法律或規範的方式來訂定，則研究單位將會再進一步加以研究探討。

湯研究員儒彥（交通部運輸研究所）：

1. 整體運輸計畫法訂定之最大目的即在於整合整個整體運輸計畫，以避免個案計畫所造成的突發性與雜亂性，使各計畫之提出均能考慮到整體計畫的配合性。
2. 中央政府預算的分配應有明確的規範，以避免因政黨不同而異所造成的問題。
3. 運輸系統與都市計畫間希望可以找出一個平衡點，使未來訂定的方式對現況產生的衝擊減至最少。
4. 法令訂定的方式希望大家多提供一些意見，以凝聚相當的共識。

黃教授承傳（交通大學）：

1. 運輸計畫應加以法制化，但法制化的方式可再加以斟酌；訂定專法或納入都市計畫法體系各有利弊，建議研究單位將此兩種處理方式的利弊得失先加以探討。
2. 法令的訂定應有彈性，故有哪些應納入？哪些不須納入？應作一番篩選考量，大致上，組織制度與執掌、審議制度、其他部門之協調分工等均應納入法制中，至於規劃作業的內容則用規範或手冊的方式即可。
3. 在規劃的層級上，中央與縣市的範圍較明確，但都會區則較模糊，在國外雖有些跨行政區域的規劃組織可供參考，但在目前政府精簡行政組織的政策下，我國成立新的組織恐怕有困難，因此中央與地方權責之適當劃分相當重要。
4. 法制化的需要性與法制化的過程應加以分開，研究單位可先探討法制化的需要性與法制化的項目或方式，至於在推動法制化的過

程中，有哪些基礎研究需加強，則可同時併行發展來配合。

黃隊長敏捷（台灣省住都處）：

- 1.本處自民國 75 年度至 85 年度分年辦理本省 18 個生活圈道路系統建設計畫，並經行政院核定後辦理工程建設(以及部份路段規劃)，發現存在以下問題：
 - (1)上位計畫(如區域計畫、國土綜合發展計畫)無法做有利依據，如人口、產業等缺最新之數據。
 - (2)都市計畫土地使用無法與道路建設有效配合，如各都市開闢完成外環道，不久兩側發展起來後即喪失幹道功能。
 - (3)規劃經費來源不足，有需要時才爭取。
 - (4)無專門部門、人員持續研究、建立資料庫及更新資料。
 - (5)交通需求產生率無法掌握。
 - (6)年度預算分配無一定規劃。
- 2.運輸計畫可能包含城際運輸、都會區運輸或地區性運輸規劃，具有階層性，故在基礎研究及資料上應可納入國土綜合開發計畫、區域計畫、都市計畫架構下。區域計畫法第七條規定應包含「區域性運輸系統計畫」，都市計畫法規定制定主要計畫應包含「主要道路及其他公眾運輸系統」，細部計畫應表明「道路系統」計畫。至於實質建設計畫部份、預算分配部份，若制定法律規範，則涉及層面廣，可行性較低，惟若有一定程序可資依循，可減少目前缺失。
- 3.透過都市計畫部門與交通運輸部門之協調或審議，可減少都市計畫土地使用與交通運輸之衝突。如在都市計畫通盤檢討時增加獎勵設置建築物附設停車空間，解決當地停車問題；在修訂「台灣省市區道路工程設計規範」時，即增加規劃篇，可減少制定都市計畫時產生之缺失，因此在整體運輸計畫法制化的方式上，個人較贊成以規範的方式來處理。

黃教授台生（交通大學）：

- 1.法制化應有其理想性，包括法制化的內容、計畫的執行與計畫間

的協調等。

- 2.交通運輸計畫與都市計畫間之互動關係可由兩個層次來探討，包括運輸系統間之互動以及部門間之互動。
- 3.常態性計畫與應變性計畫之區別應加以研究探討。
- 4.都市計畫管制的主要對象為私人(或民間)，但交通運輸計畫管制的主要對象則大部份為公部門。
- 5.交通運輸計畫的時程較長，而確實之用地往往需要俟設計完成時才能加以確定。
- 6.交通運輸計畫中不單是設施的設置，尚強調運具之使用改善與營運管理。
- 7.規範內容應注意計畫間的協調性，而中央部份的內容包括空運(機場)、高鐵(車站與路線)、高速公路(路線與交流道)、鐵路(車站與路線)、港埠(客運與貨運)；省(未來沒有)部份的內容包括各縣市間的協調、省道(路線)；地方部份的內容包括縣鄉道、市區道路、停車場、縣市內的大眾運輸轉運站等。
- 8.目前的行政機關組織並不確定，因此法制化的時機，需要商榷是否適當。
- 9.應比照都市計畫之體系訂定運輸計畫的位階，至於同一位階計畫之協調可由上一位階來加以處理。
- 10.應儘速建立長期性的資料庫管理系統。
- 11.可比照都市計畫審議委員會的方式，設置交通運輸計畫審議委員會。

林副組長國顯（交通部運輸研究所）：

- 1.對於本計畫的立場，我們是希望朝法制化方向去進行，但是短期內也不反對先由行政命令的方式來思考。
- 2.目前本組已訂定了整體運輸規劃手冊，即將出版，因此希望能夠在本計畫中加以納入，要求將來縣市在制定整體運輸計畫過程中，都能按照手冊的程序來進行，提出申請。
- 3.對於跨縣市的問題，可比照國外的經驗成立一個 Area Council of

Government，周邊的縣市決定是否加入，該組織專門處理運輸規劃的問題。

蔡所長震榮（中央警察大學）：

- 1.本計畫所涉及的層面可能以程序部份為主。
- 2.以德國的經驗而言，並無一套整體性的運輸計畫法，但在其行政程序法中，有一行政計畫裁決程序，此程序即有原則性的規定計畫訂定的程序。
- 3.其他的規範部份則散見於各單一法規中，例如高速鐵路法、公路法等，至於若有衝突發生時，則可透過機關參與的方式來加以協調。
- 4.至於在計畫程序的內容涵蓋上可包括核准程序、計畫程序、徵收程序、監督程序等。
- 5.我們不一定要訂定一個完備的整體運輸計畫法令，但應將運輸計畫的一套程序納入合理的規範中，使計畫的程序有所依循。

王技正雪玉（行政院經建會）：

- 1.由國發會的共識，將來精省後，都市計畫可能會走向中央與地方兩級制。
- 2.運輸計畫與都市計畫應密切協調配合，彼此共同架構出一個空間計畫。
- 3.整體運輸計畫法有其需要性，但可朝階段性的方向來發展，短期內先以規範或辦法的方式，使地方縣市熟習整個運作程序，等到累積一定的經驗後，再來探討法令的制定，則亦是一可行的方案。

主席：今天討論的成果相當豐碩，本計畫接下來的研究將以問題為導向，針對各項問題提出適當的改善之法。

附錄四 第一次學者專家座談會 會議記錄整理(二)

「制定整體運輸計畫法之初步研究」

學者專家座談會會議記錄(二)

研討主題：制定「整體運輸計畫法」之需要性

議題一：整體運輸計畫體系中需要規範之項目。

議題二：我國是否已具備將整體運輸計畫體制予以法制化之條件？

議題三：當前整體運輸計畫現況問題之因應方式。

一、開會日期：1998 年 12 月 21 日（星期一）

二、開會時間：上午九時三十分

三、開會地點：交通部運輸研究所會議室

四、出席人員：

汪宗灝（行政院經濟建設委員會）

汪進財（交通大學交通運輸研究所）

李克聰（逢甲大學交通工程與管理學系）

胡湘麟（交通部高速鐵路工程局）

孫以濬（鼎漢國際工程顧問公司）

許添本（台灣大學土木工程學系）

郭彥樑（台灣省政府住都處）

張澤雄（台北市政府捷運工程局）

黎瑞德（交通部航政司）

謝銘鴻（台北市政府交通局）

（依姓氏筆畫排列）

交通部運輸研究所運輸計畫組

中央警察大學交通學系

五、主席：蔡中志（中央警察大學交通學系）

六、紀錄：張建彥（中央警察大學交通學系）

七、發言紀錄：

主席：

1. 首先歡迎各位交通界的前輩蒞會研討，本計畫乃由交通部運輸研究所與中央警察大學交通學系共同合作辦理之研究計畫，今天是舉行第一次的學者專家座談會的第二場，上星期五我們剛舉行過第一場的座談會，與會的專家學者討論亦相當踴躍，收穫頗豐。
2. 目前研究小組經多次討論後，已初步研擬了一些相關的議題，這些議題希望能凝聚大家的共識，希望大家不吝提出高見以供研究單位參考。
3. 以下先請本研究小組的曾平毅教授作個簡單的背景資料報告。

曾教授平毅簡報：略。

主席：

1. 目前台灣正邁入法治化國家的過程，因此對於運輸計畫是否應立法使其具有強力的法制化，或是以行政命令的方式來訂定，以免因人而異，乃是一個重要的課題。
2. 本研究並非探討運輸規劃的實質內容，而是在於計畫作業執行之程序規定，包括組織體制、職權劃分、以及交通運輸部門與其他部門的分工、作業程序等，亦即將現有的制度加以法制化，因此，整體運輸計畫法的導向將是以計畫程序法的發展為主。

汪技正宗灝(行政院經建會)：

1. 就實務面而言，從基層到中央的規劃確實存在許多問題，而且問題很大。由於規劃與決策間有密切的關係，錯誤或草率的決策往往扭曲規劃的結果，事實上，規劃應以民意服務的功能導向為依歸，而且規劃內容除了工程面的考量外，亦應含括營運管理面。
2. 目前在港埠方面，已將原有的工程計畫改成發展計畫，其目的就在於表示規劃的工作不應僅限於工程建設層面而已，而應使其具有全面性。
3. 規劃工作要做好應有兩個基本要件：

(1)計畫的委託作業要具體而清楚。

(2)計畫的評審委員要公正而客觀。

4. 規劃的經費預算應有依據，個人贊成規劃的經費應由研擬單位自行負擔，俟計畫通過後，再由中央提供計畫的相關建設經費。
5. 在運輸各系統的分工上，海空運與陸運是有所差別的，原則上海空運包括了國際運輸的特性，陸運則以國內運輸為主；但二者仍有部份的關聯性，其中空運的機場設施的土地使用與聯外的運輸，港埠設施的土地使用與聯外設施等，均與陸運有關，因此，進行整體運輸規劃時必須加以注意。
6. 運輸計畫法制化應架構出整套的機制來，並具有評估制衡的功用；目前在港埠方面已有了較完整運作機制，並有相關的經驗可供參考。
7. 運輸計畫若能加以法制化，則可使計畫之研擬執行更有依據，亦可增加行政部門運作的一致性。
8. 此外，規劃的專業訓練亦是一相當重要的工作，任何的工程人員均應接受規劃的教育訓練，才能在規劃的定義與內容上凝聚共識，並在共同的基礎背景上探討課題。
9. 規劃的工作應有長期的連續性，並避免因規劃的工作時程過於簡短而導致規劃的品質太粗糙。
10. 專業的規劃應建立其權威性，對於規劃的品質則可建立相關的考核制度。

主席：希望研究小組可以在會後蒐集汪技正所建立的這一套整體性的制度，亦請汪技正不吝提供。

許教授添本(台灣大學)：

1. 個人可提供德國運輸規劃體制資料以供參考，基本上德國的運輸規劃有一特色，即是將整個行政程序納入規劃的過程中，這是目前國內較缺乏的部份。
2. 以計畫性質之比較而言，目前世界各國在技術部份做到整體運輸規劃，大概只有德國，美國是國家運輸政策計畫，而日本則是在

旅次起迄型態確定後，即產生方案，因此並未做到細部技術之考量，大致只有一個方向性。

3. 德國原本的計畫時程以五年為基礎做一次檢討，惟自 1990 年以後為了加速改善東德的交通，乃有一「加速方案」，亦即將原有程序加以簡化，使各項措施的推動得以加速而有效率；此外，德國每一方案之研擬與評估均須涵蓋其財務計畫，不是只有單純的工程經濟分析而已，因此對於可行方案之推動更有較佳的財務基礎。
4. 整體運輸計畫法可藉用德國法治交通的概念，即專家依法研究、官員依法執行、民眾守法行事。
5. 運輸計畫與都市計畫有一不同點，即運輸計畫有許多部份在於政府公部門間的協調工作，而都市計畫則以規範民間的工作為主。
6. 現階段可比照促進大眾運輸方案或改善停車方案方式，擬定五年的計畫送立法院通過，因此短期若無法訂定法制化，則依目前之法令來加以處理或可達成。
7. 整體運輸計畫係指針對全國性來制訂；或包括地方性整體運輸計畫，應加以確認。
8. 可考慮比照都市計畫法訂定，但宜針對運輸計畫與都市計畫之不同加以調整。
9. 由於運輸計畫會決定重大建設，涉及預算編列及民意機構審議，此為與都市計畫最大之不同。
10. 整體運輸計畫法的訂定可能須相當長時間，故可考慮先以訂定行政命令方式，訂定計畫作業與預算作業方式，先行實施。
11. 整體運輸計畫之專業技術與量化的依賴度比都市計畫高，故應注意此一計畫法之專業技術要求，如何引進法條中規定。
12. 此法令與其他法令之間關係為何，宜加以澄清。
13. 有時候整體運輸計畫不受到重視或無法發揮作用，並不一定是因為缺乏立法的關係。
14. 建議本研究可分兩階段來進行，首先探討現況法令是否足以處

理整體運輸計畫的問題；然後再來檢討制訂法令的需要。

胡副組長湘麟(交通部高速鐵路工程局)：

運輸計畫體制化需要規範之項目包括如下：

1. 確定整體規劃之程序—縱的方面須能涵蓋地方政府至中央之需求；橫的方面—亦須涵蓋與運輸相關之其他部門之需求或限制，以高鐵建設的經驗，須加強財源及土地利用主管機關之協調。
2. 規劃及建設經費應在本法研究中加以強制性規定，要求各級政府在年度預算編列一定比例之費用以應運輸規劃，甚或建設所需的比例可參考運輸基礎建設對國民生產毛額（GNP）提昇之貢獻比例來訂定。
3. 除運輸各部門如鐵路、公路、捷運、機場等系統外，在本法中對於 Inter-mode 亦應予適當的定位，以利解決各機關本位及自我設限而未能整體考量之問題。
4. 運輸系統整體規劃之需要性實不容置疑。現階段已有許多部門間，或運輸與土地使用相互衝突或難以協調之問題。建議本研究可逕就需要性的基礎，研討法案應包含之議題，至於所需配合之研究可一併提出列於後續作業辦理。

孫副董事長以濬(鼎漢國際工程顧問公司)：

1. 運輸計畫領域確實需要建立一套制度，目前運研所亦正在推行各項運輸計畫的規劃工作，個人覺得運輸計畫最大的問題在於上位方面缺乏一套約制的法令規章，導致整體運輸計畫提出後後，各級地方政府並不一定遵行配合，造成計畫推動的困難重重；此外，運輸計畫的執行與監督亦頗為欠缺。
2. 在運輸計畫法之訂定上，大致有三種不同的方向，第一種即就原有的都市計畫法系或目前正在進行的城鄉計畫法系著手，充實其法令中有關於交通運輸計畫的部分；第二種即建立一套運輸計畫法系；第三種則是利用行政命令的方式來辦理，例如相關的辦法、規則或規範手冊等，其中第三種方式可能仍須有法源的依據，否則在執行時仍可能造成彈性太大而約制不足的情形，個人

覺得以第一種方式來處理較為恰當，可將都市計畫與運輸計畫加以整合。

3. 在組織面，法令的內容一定要涵蓋組織的規定，例如都市計畫有都委會的組織層級，未來精省後，運輸計畫也應有跨縣市的區域委員會等協調組織的設立。
4. 在運輸計畫內容方面，以美國為例，都市計畫的工作與權限主要由地方決定，中央介入的程度較小；交通方面則反由中央聯邦政府來主導，例如中央聯邦政府設立 MPO (Metropolitan Planning Organization)，大都在進行運輸規劃的工作。都會區的 MPO 主要工作包括訂定區域的運輸計畫 (Regional Transportation Plan) 與訂定每年的運輸執行計畫 (Transportation Implementation Plan) 兩大項，區域的運輸計畫約每五年訂定一次，運輸執行計畫為每年擬定；中央部分過去則有 ISTEA 來處理 Inter-mode 的問題，最近也通過了新的 TEA-21 來繼續推動運輸計畫的工作，反映出中央聯邦政府主導了整體運輸的發展。台灣地區由於範圍較小，因此不一定要仿效美國的方式，但在運輸規劃的內容中仍應就權責方面作明確的劃分，使得計畫的層級得以建立；此外對於審查制度亦應涵蓋於運輸計畫的規範內容。
5. 未來運輸計畫若建立專法，相關的母法與子法均應配套提出，彼此分工，使得各相關的規定事項均能一致而完整。

張副處長澤雄(台北市捷運局)：

1. 整體運輸計畫體系中需要規範項目，除資料上所列出項目外，建議再考量：
 - (1) 建設單位、營運管理單位、計畫執行配合單位。
 - (2) 與其他法規重覆、衝突等介面整合部份。
 - (3) 財源籌措與分配。
2. 制訂整體運輸計畫法之研究方向正確，也需要盡快進行各項基礎研究，但以目前環境條件，恐緩不濟急，其理由：
 - (1) 運輸計畫涵蓋面廣，難以周全。

(2)資訊不全（都市計畫不落實，相關研究基礎差距大，難以整合）。

(3)組織不明確。

(4)法令複雜，難以整合。至於修改都計法或區域計畫法方式，因其目的性質與主管機關不一致，在短期內恐難以達成共識。短期內較可行方式可採用行政命令、制定辦法或作業要點來規範，因其僅涉及政府部門間作業內容與程序等，當然長遠目標仍以修法為宜。

3. 當前整體運輸計畫現況問題之因應方式：

建議針對目前運輸計畫體系規範不足內容，及釐清與相關法令間之關係，作為本計畫研究重點，進而透過行政命令方式推行，再逐步檢討修正，為未來修法奠定基礎，至於短期內規範檢討項目建議包括：

(1)相關法規整合。

(2)建立規範與審核程序，並注意審核時效的問題。

(3)地方政府如何配合，積極參與。

(4)財源籌措，資源分配。

郭課長彥樑(台灣省住都處)：

1. 以目前台灣地區土地開發、工商發展等都產生許多交通運輸負面之影響而言，如能制訂整體運輸計畫法（或運輸計畫法），應有其需要性。
2. 目前運輸計畫不管從交通部本身的陸、海、空，公路、鐵路運輸等各項建設之配套亦未全盤整合，更惶論交通部與內政部都計、建管之配套或經濟部工業開發之配合，至於地方政府亦未成立交通運輸專責單位，實有賴運輸計畫法來加以整合。
3. 上位除運輸計畫法外，相關配合之執行法規亦應立即訂定，例如制訂旅次產生率及停車產生率的共用標準供都市計畫工程師與交通工程師共同遵守，亦十分重要。
4. 除了有辦法之外亦要有執行單位，尤其台灣北、中、南、東部逐

漸有成為都會區發展之情況，是否法中亦能制定北、中、南、東部成立「都會交通運輸協調委員會」，將該都會區範圍內之都市計畫與區域計畫予該單位專案研討，並可於精省後立即成立，就現行都市計畫法（第 15 條、22 條、39 條）及停車場法（第 10 條、第 20 條）中相關運輸計畫之可立即執行部份加強推動。

5. 將來法中可規定交通運輸之社經資料基本調查依據，及交通建設經費佔預算比例等。

汪教授進財(交通大學)：

1. 運輸計畫法應考量如何加以落實，包括運輸計畫的落實與運輸計畫法令或規範的落實。
2. 中央政府應有義務訓練地方人員從事運輸規劃的工作，使地方真正有能力去辦好運輸計畫的相關事宜。
3. 跨縣市組織與非正式組織成立之可行性可加以考量；另規定之研擬應具有相當的彈性。

謝主任銘鴻(台北市交通局)：

1. 國外是否也有類似運輸計畫法？目前在都市計畫法或區域計畫法下執行各項交通運輸建設的過程如果能改變一些協調觀念與作法，是否就可以解決問題？換言之，運輸計畫法與都市計畫法之主從關係很難界定，且另定新法的時程冗長亦難即時解決問題。
2. 建議仍由都市計畫體系著手，惟必須增強在交通運輸過程之內容與協調、整合程序，基本觀念可從總量機制的建立下手，甚至可由交通運輸扮演的角色與份量來反推都市計畫開發量的限制。
3. 現行運輸計畫執行過程中，缺乏一項作業就是事後的評估，許多計畫完成後皆未有人或單位再確實檢核其是否有達到當初的規劃目標。因此事後評估機制的建立，可藉由各項案例之經驗反省，改善計畫的品質，並能使往後各計畫之規劃更加務實。

李教授克聰(逢甲大學)：

1. 運輸計畫法應考量其強制性的程度，並需與其他計畫之架構層級

相互連貫配合，各計畫之界面必須明文規定有前瞻性，而且要有獎懲，如地方政府配合良好，下年度之預算就可充裕，反之則予以限制，建立優先順序。

2. 當前正面臨精簡行政組織，此法之法治化在時機上應考量精省後地方政府之權責予以整體規劃。
3. 日前交通運輸與土地使用之基礎研究尚不足以釐清運輸計畫與都市計畫之關係，尤其台灣各都會區為住商混合地區，其兩者之間關係複雜，宜馬上進行相關之基礎研究，以周全整體運輸計畫法之制定，因此先行研究可建議那些基礎研究必須馬上進行。
4. 運輸計畫法之制定宜周全並有彈性，困難性極高，在制定時可以問題導向並先以一個小型計畫為主，例如道路指示標誌系統或捷運之接運系統，用實例在此法之草案演練以求其可行性及周全性。
5. 重視使用者立場，強調事前事後（Before&After）之研究。
6. 總之，整體計畫法之制定十分需要，但也十分困難，需要長時間，且多方面配合才能制定完善，可以各國經驗加上台灣地區考量來加以進行。

黎技正瑞德(交通部航政司)：

1. 整體運輸計畫法有需要研究訂定，但以目前環境而論，很困難。
2. 運輸計畫體系中應針對下列各項目加以明確規範：
 - (1)建設方法（政府建設、BOT…）。
 - (2)最後協調整合單位之釐清。
 - (3)財主單位在計畫體制中之角色。
3. 目前各規劃單位的基礎研究均為本身業務範圍內之研究，整合性研究較少，故尚不足以釐清運輸計畫與都市計畫之關係。
4. 港埠規劃建設之組織體制與職權劃分已很明確。
5. 港埠建設與其他建設部門尚有待釐清之處。
6. 要制定整體運輸計畫法，首先要釐清各法之優先順序並整合彼此間衝突。

7. 制定整體運輸計畫法及增修都計法等條文，理論上可以改善現況，但執行上很困難。
8. 整體運輸計畫法未完成前，似可參考高雄港管理委員會(港市間之協調組織)之設置方式，建立協調機制。

張副處長澤雄(台北市捷運局)：

運輸計畫法之制定應避免「疊床架屋」，使得計畫的推展多了一套程序，而造成執行效率的降低。

林副組長國顯(交通部運輸研究所)：

1. 運輸計畫法確有其需要性，但短期內亦可先以規範制定的方式進行。
2. 目前都市運輸規劃手冊即將印刷出版，未來將配合精省後，辦理地方縣市政府的人員講習，目前面臨了一個問題，即地方交通專業人才不足，惟我們仍認為必須加以推動；至於本計畫則希望藉由這個機會將一些權責義務與組織執掌加以釐清，可能的話亦可探討人力與經費的問題，而初期亦可暫以經費申請核准程序的方向來思考法制化的內容。

主席：

1. 本計畫以程序之制定為主，因此現況可能需要藉重各機關辦理相關計畫的程序，來訂定規範或辦法。
2. 基於本法以程序為主的精神，整體運輸計畫法應可改成運輸計畫法。

附錄五 第二次學者專家座談會 會議紀錄整理

「制定整體運輸計畫法之初步研究」

學者專家座談會會議記錄

研討主題：運輸計畫法制化的方式及規範內容

議題一：運輸計畫法制化的方式。

議題二：運輸計畫法制化應規範的內容。

議題三：運輸計畫法制化短期之因應方式。

一、開會日期：1999 年 4 月 28 日（星期三）

二、開會時間：下午二時

三、開會地點：交通部運輸研究所會議室

四、出席人員：

王雪玉（行政院經濟建設委員會）

王慶瑞（亞聯工程顧問公司）

林玲煥（台灣省政府交通處）

郭年雄（內政部營建署）

張勝雄（淡江大學交通管理學系）

黃台生（交通大學交通運輸研究所）

黎瑞德（交通部航政司）

（依姓氏筆畫排列）

交通部運輸研究所運輸計畫組

中央警察大學交通學系

五、主席：曾平毅（中央警察大學交通學系）

歐陽餘慶（交通部運輸研究所運輸計畫組）

六、紀錄：張建彥（中央警察大學交通學系）

七、發言紀錄：

曾主席：

1. 本次座談會為交通部運輸研究所與中央警察大學交通學系共同合作辦理之研究計畫：「制定整體運輸計畫法之初步研究」，今天是舉行第二次的學者專家座談會，探討主題為「運輸計畫法制化的方式及規範內容」。
2. 今天在座者均為參與第一次座談會的專家學者與研究同仁，因此大家均瞭解到推動運輸計畫之體制與法制，為我們國家進入民主法治的共同目標。
3. 今天很高興能與歐陽組長共同主持本次座談會，主要是將研究小組努力過的一些構想向各位提出報告，當然更希望能獲得各位的寶貴意見。
4. 以下先請本研究小組的專任研究人員張建彥博士作個簡單的背景資料報告。

張博士建彥簡報：略。

歐陽主席：曾教授、各位學者專家午安，在進入正式座談之前，請容許我先向大家作個簡單的報告，本年度研究計畫「制定整體運輸計畫法之初步研究」，經由評選，我們認為中央警察大學是很好的合作伙伴，而目前亦正由中央警察大學執行計畫的研究，首先非常感謝中央警察大學對本計畫的投入與費心，本次座談會為第二次的座談會，希望各位專家學者能多提供一些真知灼見，使本計畫更為充實且切合問題，當然最重要的就是能夠落實研究的目標，當然也相當感謝各位在百忙之中，能夠撥冗參加，給予指導，非常謝謝。

(議題一與議題三的探討)

曾主席：

1. 本次座談會各有三項議題，以下將就各議題來分別討論。
2. 在本研究的進行過程中發現，許多國家均有其「行政程序法」，而我國「行政程序法」到今年一月才通過，但是其對現有行政體制將會產生相當大的衝擊，故到民國九十年才會實施；由於運輸計畫本身相當重要且與民眾關係密切，因此其程序化與制度化就更顯得重要，本研究雖為初步研究，但仍嘗試參考相關的經驗，進行體制與法制內容的建立。
3. 首先先就「議題一：運輸計畫法制化」的方式進行研討，本研究研擬運輸計畫法制化的方式有三：方案甲、建立專法；方案乙、訂定行政命令；方案丙、修訂現有運輸相關法規，請大家不吝提供意見。

王技正雪玉（行政院經建會）：

1. 就第一個議題而言，最初就我的瞭解，似乎只有甲案和丙案兩種方式，後來研究單位注意到「行政程序法」的發展，由於我對「行政程序法」的背景與法效力不甚瞭解，因此先請教研究單位有關於方案乙和方案丙的差別，至於就方案甲和方案丙之比較，我個人意見認為就國內以往的經驗，以方案丙作為短期的實施方案似乎較為可行；或者以方案丙作為近期的措施，而把方案甲作為長程的目標，可能是較為理想的作法。
2. 若從方案乙之「行政程序法」有關規定來進行的話，會不會和方案丙有所關連，而若依方案乙的方式來進行，確實比方案甲更簡捷，同時又可達到法制化與體制化的目的，則方案乙亦可行，只是不知方案乙之實際步驟或其在核定審議部分如何處理，尚請研究單位說明。

曾主席：先請張建彥博士對此作個說明。

張博士建彥（中央警察大學交通學系）：

1. 方案乙和方案丙之提出，最早的緣起乃是個人回顧德國的「行政

程序法」時，發現其對於行政計畫的確定計畫程序，有相當多的條文規定，可說是該國有關行政計畫推動之主要規範；至於我國在「行政程序法」推動過程中，雖亦曾有仿照德國方式將行政計畫之確定計畫程序作較詳細的規定，然而最終通過公布的法律條文則只有兩條，但其第一百六十四條第二項卻將行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，保留予行政院另定之空間，加上行政計畫為有關於一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，因此乃有依據第一百六十四條第二項之授權，設計運輸計畫的行政命令構想，即方案乙；此外，亦可在未來直接再將確定計畫程序規定於「行政程序法」中，其他交通運輸法令配合其程序，補充加強原有之規範，及方案丙。

2. 方案乙和方案丙最大的不同就是方案乙有一行政命令，而方案丙並不增加任何新法令。

蔡教授中志（中央警察大學交通學系）：

1. 在今天開會之前，研究小組也事先舉行了內部的會議，其中對於方案乙依據「行政程序法」來訂定行政命令，實有不合理之處，因為「行政程序法」的精神乃是規範政府對人民的關係，故政府訂定行政計畫時，應有一些公開、聽證等之程序，讓人民有參與的機會，而運輸計畫有很多是屬於機關內部的問題，或中央與地方的關係，不是單純的對人民的關係，因此事實上根據「行政程序法」授權這句話是不對的。
2. 我個人還是贊成方案甲，建立運輸計畫的專法，讓大家瞭解到運輸計畫對於國家還是相當重要的，並建立其權威性。
3. 運輸計畫法制化應該不會衝擊到都市計畫的法系，或現有行政作用的體制，反而可以避免計畫的提出因人而異，並使計畫的提出有一標準的制度。

曾主席：事實上，在討論的過程中有相當多不同的意見，有一派的人認為運輸計畫不需要立法，認為這是單純行政院長的責任，若計畫的提出沒有一定的方式，最後導致資源的浪費，則可

以民意來迫使行政院長負起行政責任，然而這中間是否仍需要有一些機制或規範？由於論點不同，也凸顯了本議題複雜的程度，湯研究員在本計畫的推動過程中，亦參與了多次的研討，我們接下來聽聽他的意見。

湯研究員儒彥（交通部運輸研究所運輸計畫組）：

1. 對於「行政程序法」的問題，我個人有一些看法，就一百六十四條規範成立的要件以觀，首先要看運輸計畫是否屬於行政計畫？其次是運輸計畫是否涉及多數人的權益？從第一個要件來探討，若運輸計畫屬於行政計畫，就要受到「行政程序法」第一百六十四條的規範；若運輸計畫涉及多數人的權益，則也可能會被要求要符合行政程序的規範。
2. 運輸計畫雖沒有直接面對到人民，但卻間接影響到人民的權益，因為它是透過都市計畫法的土地使用來影響到人民，所以例如像高鐵、捷運等計畫的擬定，一定會影響到很多人，許多立法委員亦會要求公聽，屆時可能會被納入「行政程序法」中，同時受到「行政程序法」的規範。

曾主席：這方面的問題其實有很多切入點，我們可以多聽聽其他專家的意見。

郭主秘年雄（內政部營建署）：

1. 身處國家土地使用的主管機關，我們也常常擬定一些相關的法令，因此對於這些法案的訂定也相當關切，基本上對於任何法案的訂定，首要看服務的對象為何，其次是看整個法案所要扮演的角色，剛剛蔡主任和湯研究員其實已對整個法制爭議的背景及內容作了詳細的描述，實際上運輸計畫法原先可能是規範行政部門訂定計畫時的一些程序與內容，若真是如此，則套句中國的俗話「不怕官，只怕管」，所以我們要談談能管到什麼？依據現況，目前中央所能掌握者，以預算為主，故可以由中央訂定一些補助要點，由地方提計畫，透過審核的機制設計，來加以落實中央要求的目標。

2. 我個人的看法與王技正類似，初期較簡便者應以丙案為主，然後由中央訂定一些申請補助的辦法，例如「申請作業要點」，把程序與內容都規範清楚，俟後再由中央部門的機關審議，並與空間計畫進行整合。
3. 最近經建會江主委對於一些發展計畫特別關注，關注的原因乃是經建會每年在作一些預算審查時，其中有一半以上的計畫因超出總預算而須加以排除，故要進行計畫的排序，但如何排序？有時光從計畫本身看不太出來，但從整體空間的觀點來看，就可以清楚各計畫的重要程度，因此各部門的計畫可有一些優先順序，然後透過經建會總體的部門來結合，使中長期公共建設、縣市綜合發展計畫、國土綜合開發計畫能夠有效結合起來，達到真正的目標。
4. 運輸計畫部門的整體計畫亦可透過上述的方式來進行，當然運輸計畫是行政計畫，也要受「行政程序法」所規範，但日後也可利用「申請作業要點」的方式來擴充相關的規範，並結合預算補助來進行，這是現階段較便捷可行的方式，若方式進行中發現有些問題不立法不行，屆時再來研究立法的工作。
5. 在「國土綜合開發計畫法」的立法過程中，也有人認為不需要立法，因為土地使用的規範與人民的權益亦不明顯，「國土綜合開發計畫法」連罰則都沒有。其實若真要解釋「國土綜合開發計畫法」與人民權益的關係，大概可從兩方面來說明，一是國土調查可能進入私有土地，涉及人民權益；另一為限制發展區的劃設，亦可能影響到人民的權益。此外，「國土綜合開發計畫法」與行政部門有關，其為部門計畫的綜合計畫，因此要規範與部門計畫的關係，若能透過立法的方式，則可更有效果。
6. 立法若無適當的機制來掌控，可能也難以落實，因此我才建議可否利用預算的方式來配合，若對於計畫預算都能真正地掌握時，則不立法亦沒關係；若計畫推動有影響到人民權益，或是計畫推動過程中，各部門或地方政府確實難以配合，則再來考慮立法。

否則，很可能訂定一些規範，但根本無法實行，例如日本「國土綜合開發計畫法」就是一個失敗的例子。

曾主席：謝謝郭主秘寶貴的意見。

張教授勝雄（淡江大學交通管理學系）：

1. 我個人認為運輸計畫並不需訂立專法，以行政命令的方式來規範行政機關的作為即可。
2. 就研究單位所研擬的甲、乙、丙三案，事實上具有程度不同的差別，甲案是訂定運輸計畫的專法，丙案是將專法的內容分散到各個交通運輸法規中，乙案則是將其變成一個行政命令的方式。其中以丙案的方式而言，事實上目前公路、鐵路、航空等各主管機關均有擬定其發展計畫，雖然沒有法律規範，但運作方式均以成形，當然計畫彼此之間會有衝突，這個問題過去會發生，就是交通部沒有作整合，現在各法規若分開來立法，可能也無法解決真正的問題；因此如同郭主秘剛剛所言，透過預算的方式，訂定行政命令，要求提送的計畫符合一定的規範，應為一可行的方式。
3. 「行政程序法」應是以規範行政機關作為的成分較高，因此上述運輸計畫所訂定的行政命令應受到「行政程序法」的約束，但並不一定可說運輸計畫的行政命令就是從「行政程序法」出來的。

曾主席：目前針對運輸計畫的行政命令方式，可能必須作些許的修正，並不是行政命令是由「行政程序法」授權而來，但是行政命令可參考「行政程序法」的規範訂定。

林技正玲煥（台灣省政府交通處）：

1. 依本次研討的議題名稱，似乎把整體運輸的概念拿掉了，變成「運輸計畫」，因此整體的概念仍應強調。
2. 個人相當質疑我國目前訂定運輸計畫的時機尚未成熟，許多配合的條件仍不足，因此若嚴格訂定許多規範要求，恐難以真正執行，甚至造成行政部門的混亂。
3. 運輸計畫法制化雖然重要，但應等到所有相關的條件都已成熟，而大家都有共識以後，再來討論立法的事宜。

曾主席：現在似乎議題一與議題三可以一併討論，即短期與長期的努力方向，可配套進行。至於運輸計畫法制化或整體運輸計畫法制化的名稱區別，經過了我們七、八個月以來的長期討論，認為運輸計畫的程序若沒建立，則談不上整體，因此雖結合程序與內容的規範，並強調整體性計畫之推動，但仍以「運輸計畫」名之。

黃教授台生（交通大學交通運輸研究所）：

1. 以個人的看法，我比較傾向甲案和乙案，並不太贊成丙案。支持甲案所持的理由，乃「運輸計畫法」本就是研究的目標，亦可稱為一個理想，希望透過「運輸計畫法」的規範，來建立運輸計畫的整體體系，使得運輸經費的運用有適當的依據；至於支持乙案，乃是因為「運輸計畫法」的推動確實不易，因此可先以行政命令為之，但應注意在乙案的推動過程中，不可抹煞了甲案所欲建立的一些精神與理念，否則仍以立法為佳。
2. 「行政程序法」是否可完全規範到運輸計畫所欲解決的問題，若無法完全達到規範的目標，則應朝運輸計畫立法的方向來努力，雖然此舉所須的時程會很長，但值得一試。
3. 不贊成丙案的理由，乃是丙案的方式仍難免走上專案計畫的老問題，無法維持整體規劃的精神。
4. 總之，以甲案為優先，若乙案可行且有效，則亦無不可。

黎科長瑞德（交通部航政司）：

1. 運輸計畫的規範應以計畫推動程序與整合機制為主，而不應涉及到實質內容的部分，可能執行上亦有困難。
2. 就時效而言，應以乙案最快，但透過「行政程序法」授權的方式，在法律的位階上，是否足以約制住丙案中各運輸法規的內容，則是一個相當大的問題，因為丙案中許多專法都有程序的規定，只是公開與聽證的程序較不足罷了，將來如果在這方面都能做到的話，以行政命令來補充丙案各法，就可以達到我們希望的目標。
3. 我贊成丙案的方式，再配合一些相關行政命令來補充程序上的規

定即可。

4. 若有真正的必要，再把運輸計畫立法作為長期努力的目標。

王董事長慶瑞：

1. 本研究的目的應先釐清，原來談的是制定整體運輸計畫法，但現在已延伸到了運輸計畫法制化，則因運輸計畫的範圍相當廣泛，因此定義上會有問題，若依原來整體運輸計畫法的名稱，其所談的運輸計畫應偏向於綜合性的運輸計畫，就不會牽涉到個案計畫的相關法如公路法、鐵路法等，因此第一件事就要把定義確認清楚。
2. 接下來談到運輸計畫法制化，我認為訂定「運輸計畫法」可作為努力的方向，至於若行政命令亦可達到一定的法效果，則以行政命令來作為短期推動的措施亦可嘗試。
3. 方案甲和方案乙均可考慮，但方案丙則無法達到綜合運輸規劃的目的，問題頗大，事實上將來若有一整體性的運輸計畫法，則相關的運輸法規亦須配合修正，即可達到一定的約制作用。
4. 運輸計畫體制與程序若能加以建立並落實，則以運輸計畫法或行政命令的方式呈現，均可行。

鄭教授善印（中央警察大學交通學系）：

1. 不管是哪一種方案，其目的均在控制住中央與地方、控制住中央各運具系統、控制住平行各部門的本位分歧，而就這三套方案來看，其強制性各有不同，個人很懷疑方案丙跟現狀可能沒有不同。

（議題二的探討）

曾主席：接下來進入「議題二：運輸計畫法制化應規範的內容」的探討。

王技正雪玉（行政院經建會）：

1. 若暫時不考慮法的位階，就規範內容而言，中央和地方權責應加以劃分，中央應以政策性、城際性、以及現有法規中屬其主管的運輸事項為主，其他應交由地方來規劃主管。
2. 運輸計畫應有長期的計畫研擬，並擬定目標，而目標的達成程度，應轉成可衡量的指標。
3. 很感謝研究單位把「縣市綜合發展計畫」納入考量，並配合層級關係提出「縣市整體運輸計畫」，對於將來兩方面之整合有一定的幫助。

曾主席：對於運輸計畫法制化應規範的內容部分，可再多加討論。

黃教授台生（交通大學交通運輸研究所）：

1. 我認為運輸計畫法的內容應樹立整體運輸計畫的權威性，而過程的嚴謹性就很重要，可比照都市計畫法系的方式，訂定規範的內容。
2. 此外，我認為應該不是「經費」而是「財源」，使運輸計畫的推動具有長期穩定性。
3. 在主管方面，我認為書面資料中之「運輸最高主管單位為交通部」可能有問題，因為運輸計畫若有市區道路的部分，則依現況法令，其最高主管機關為內政部，故於此是否可改成最高主管機關為行政院？因為運輸計畫若由交通部擬定，則其核定應經由行政院。

王技正雪玉（行政院經建會）：

1. 市區道路在未來會納入交通部的主管範圍中。

湯研究員儒彥（交通部運輸研究所運輸計畫組）：

1. 停車場納入整體運輸計畫的規範項目可能不恰當，因為會牽涉到補助的問題，而停車場有大部分的經費在於土地的購買，因此會造成應否補助的問題，而且停車場本身若收費，更會造成不公平的現象。
2. 我原先的構想是在中央與地方兩級化的計畫層級中，加入一區域計畫，但此舉是否會造成另一種型式的專案計畫，尚要請教諸位

專家。

3. 運輸政策八年提一次可能不恰當，而且運輸政策是比較概念性的內容，涵蓋的範圍亦較廣泛，因此是否要有年期的限制，尚要進一步探討。
4. 在補助經費問題方面，應配合經建會現有的四年中長期建設計畫概念，以四年為一期，但在財源上則仍要深入考量。

王董事長慶瑞（亞聯工程顧問公司）：

1. 主管機關在中央最高主管機關為交通部，是否為核准機關，應明確定義。
2. 專業計畫內容應由專業主管機關來核定，故不一定要全部都報到行政院，以避免行政程序過長。
3. 規範內容仍是以兩個運具系統以上之整合處理為主。
4. 區域計畫可不納入考量，直接納到中央部門。
5. 在規劃意涵中，長程的規劃應在二十年以上，四到六年為短程計畫，中程則可以十年為期。
6. 運輸政策白皮書的制定與運輸計畫的年期關係應不大，故可不考慮年期的問題。
7. 運輸計畫制定年期的分配相當不合理，圖中顯示資料分析八年才作一次很有問題，事實上作業流程是如此，且可八年才提出，但相關的作業內容應年年都要作，資料亦要隨時更新之。
8. 縣市整體運輸計畫可以訂定特定的年期進行修正，但未必要一定四年才提出一次。
9. 運輸計畫的作業年期可與都市計畫相關作業的年期拉近，以加強彼此的整合，當然最好是可以同時一起作業。

黎科長瑞德（交通部航政司）：

1. 主管機關的專業審查部分可再探討。
2. 計畫實質內容之規範應明確。
3. 有關飛機部分的管轄權責應該都在中央。

林技正玲煥（台灣省政府交通處）：

1. 研究單位應參考之前運研所所做的運輸規劃作業手冊。
2. 整體運輸計畫的概念應參考美國的相關計畫體制，提出許多配套措施。
3. 整體運輸計畫的層級應先建立。
4. 公眾參與的程序亦要考量。
5. 基本資料的建立和適當模式的發展都要先行建立。
6. 若能仿照美國的運輸計畫體制，應以強調程序為主，不一定都要通過審議的過程。

王技正雪玉（行政院經建會）：

1. 對於計畫由專業主管機關審查的概念，我相當贊成剛剛王董事長的意見，至於部門計畫會報到中央來審查，乃是因為許多的計畫會牽涉到不同部門間的問題，故要到經建會來作整體性的審核。
2. 對於運輸計畫與都市計畫作業年期的共同配合，建議研究單位應參考剛剛王董事長的建議。

張教授勝雄（淡江大學交通管理學系）：

1. 對於運輸計畫與都市計畫整合部分，研究單位應再加強。
2. 中央與地方許多運輸建設的整合部分，研究單位應再加強。
3. 事實上，中央與地方在訂定整體運輸計畫上，應該互相合作。
4. 在整合機制部分，研究單位應再加強聽證的程序部分規定。
5. 整體運輸計畫的規劃流程部分，年期應有再討論的必要。
6. 審議的機制亦應再加以建立。

郭主秘年雄（內政部營建署）：

1. 過去宜蘭縣政府所做的整體性計畫經驗，可供研究單位參考。其係參考新加坡的經驗，在計畫訂定的過程中，乃是組成一個團隊共同來合作訂定。
2. 許多的整合工作是應同步進行。
3. 有關中央與地方的配合問題，確有許多部分必須再深入探討，希望將來研究單位在訂定運輸計畫法的內容時，能進一步考量並加

以分析。

歐陽主席：這是本組第一次就交通運輸與法結合起來，作一個共同課題的探討，本組同仁均試圖將其作得很周延，由於名稱之訂定是初步研究，故可能有部分漏失，我們未來會繼續努力加強，再一次謝謝諸位的與會討論。

曾主席：對於今天討論的許多重點，我們會再繼續探討，以在期末報告時，提出具體的成果，最後，謝謝大家。

附錄六 各國相關法令內容之翻譯整理

（一）日本 1983 年「行政手續法草案」 特別程序部分

日本一九八三年行政手續法草案

第四節 特別程序規定

第十一項 限制土地利用之計畫釐定程序以及實施公共事業之計畫確定程序

(限制土地利用利用計畫之定義)

第一一一一條 『限制土地利用計畫』謂指定特定之地區，限制土地之用途，以政令配置公共設施或藉開發事業之施行對該地區課以權利限制之計畫。

(計畫釐定程序)

第一一二條 行政機關於釐定土地利用限制計畫時，限於其他法律無特別規定之情形，始依以下程序為之：

- 1.聽取其他關係行政機關(包含地方公共團體)之意見。
- 2.計畫案提供公眾閱覽。
- 3.給與利害關係人以書面陳述意見之機會。
- 4.對申述意見之人舉行聽證。
- 5.決定之計畫，附記理由公佈之。

(爭訟程序)

第一一三條 1.設置審理期間之限制。
2.對於計畫效力，僅限於在爭訟提起期間以及有關專屬管制之規定下，始得提出爭訟。
3.撤銷計畫之判決，有對世統一之效力。

(計畫確定程序之對象)

第一一二一條 1.以特定空間設置特定公共設施為目的，以下所揭示之個別具體之事業實施計畫，其確定程序，限於其他法律無特別規定之情形，事業主體得利用本項之程序。
2.前項以外之公共設施之設置，事業主體得利用本項之程序。

(計畫確定程序)

第一一二二條 1.『計畫確定裁決廳』。指作成或認可事業計畫案之行政機關。
2.計畫確定裁決廳應與關係行政機關等進行協議。
3.國家行政機關為計畫確定裁決廳時，應聽取有關之地方公共團體之意見。
4.計畫案提供公眾閱覽。
5.給與利害關係人以書面陳述意見之機會。
6.對申請意見之人舉行聽證。

7.確定之計畫，附記理由公布之。

8.於確定計畫之裁決中，應明示避免他人權利受不利益影響所採之必要手段，或對關係人應行之補償。

(爭訟程序)

第一一二三條 1.設置審理期間之限制。

2.對於計畫效力僅限於爭訴提起期間以及有關專屬管轄之規定下，使得提出爭訴。

3.計畫確定裁決發生不可爭力時，對於計畫之中止、公共設施之除去、變更或使用中止，不得以任何訴訟請求之。

4.如果發生確定計畫裁決當時無法預見之損害時，得以計畫裁決廳為被告，提起要求預防手段或禁止進行之訴訟。

(計畫確定之集中效力)

第一一二四條 計畫確定後，計畫確定所必要之其他許可、認可、承認、同意等，均可免除。

(計畫之變更與廢止)

第一一二五條 1.計畫完成前，計畫應予變更時，應為必要的新計畫確定程序。但輕微之計畫變更，則可省略新計畫確定程序。

2.計畫確定裁決發生不可爭力之後，經過一定期間計畫未付實施時，該計畫失去效力。

(二) 日本 1989 年「大都市地區宅地開發及鐵路整備一體推進相關特別處置法」

大都市地區宅地開發及鐵路整備一體推進 相關特別處置法

平成元年（1989）六月二十八日法律第六十一號

平成二年六月二十九日法律第六十二號修正

平成十年六月二日法律第八十六號修正

（目的）

第一條 本法目的乃鑑於大都市地區明顯缺乏住宅用地，若能在因新鐵路之整備而促進大量宅地供給之地區，為一體推進宅地及鐵路之整備而設定必要之特別處置，則能順利供應大量之宅地及新鐵路之確實整備，並進一步追求大都市地區居民生活之提高及該地區有秩序之發展，故特制訂本法。

（定義）

第二條 本法所稱「大都市地區」，指下列所示之地區。

- 一、首都圈整備法第二條第三項所定之既成市街地，或同條第四項所定之近郊整備地帶或其周邊地區。
- 二、近畿圈整備法第二條第三項所定之既成都市區域，或同條第四項所定之近郊整備區域，或其周邊地區。
- 三、中部圈開發整備法第二條第三項所定之都市整備區域，或其周邊地區。

本法所稱「住宅開發事業」，指有關住宅用地之造成，以及包括住宅用地之造成與應有公共設施之整備，且能形成良好住宅市街地之事業，及其附帶事業。

（本法對象之鐵路及地區）

第三條 本法所定之特別處置，指關於下列所示之鐵路及區域特別規定之事。

- 一、鐵路 在明顯缺乏住宅用地之大都市地區，為聯絡大都市近郊及都心區域，而整備之新大規模鐵路，但該鐵路之整備，需被認為可促進大量住宅用地之提供為限。
- 二、地區 因前款所示鐵路之整備，而可促進大量住宅用地之提供，其鐵路周邊之市町村等區域。

（基本計畫）

第四條 都府縣關於前條所示之鐵路及地區，得製作關於該地區宅地開發及鐵路整備之一體推進基本計畫（以下稱基本計畫），向運輸大

臣、建設大臣及自治大臣申請承認。

基本計畫應包含下列所示事項。

- 一、前條第一款所示整備鐵路（以下稱特定鐵路）之計畫路線及車站位置之概要。
- 二、特定鐵路整備之目標年次。
- 三、前條第二款所示地區（以下稱特定地區）之區域。
- 四、在特定地區提供住宅用地之目標及方針。
- 五、在特定地區內，包含特定鐵路車站設置之預定地，以及因車站的設置等有計畫的開發，而可開發出相當大量之住宅用地，並可成為宅地開發及鐵路整備一體推進據點（限於嶺新計畫區域內之地區。以下稱重點地區）之區域。
- 六、為求整備特定鐵路時，地方自治團體能提供支援，及為順利整備其他特定鐵路所需之相關處置事項。
- 七、其他關於宅地開發及鐵路整備一體推進所需之必要事項。

都府縣製作基本計畫時，應聽取相關市町村之意見。

都府縣製作基本計畫時，應聽取與第二項第一款、第二款、第六款所定事項相關，且關於特定鐵路依鐵路事業法經營鐵路事業（以下稱特定鐵路事業）者（包含欲經營該事業而設立法人者）之意見。

都府縣製作其路線橫跨二以上都府縣之特定鐵路之基本計畫時，應互相調整第二項第一款、第二款、第六款所定之事項。

運輸大臣、建設大臣及自治大臣，在運輸大臣承認關於基本計畫所定之第二項第一款至第六款所示事項，符合以下所示要件，亦即，建設大臣承認關於基本計畫所定同項第一款至第五款所示事項，符合第一款至第五款所示要件，並且自治大臣承認關於基本計畫所定同項第一款、第二款及第六款所示事項，符合第一款及第六款所示要件時，應承認該基本計畫。承認該計畫時，應同時承認其路線橫跨二以上都府縣區域，而有下述特徵之特定鐵路之基本計畫。

- 一、特定鐵路及特定地區，乃前條所示之鐵路及地區。
- 二、在特定地區之宅地開發，適於與特定鐵路之整備一體及順利推進。
- 三、提供住宅用地之目標及方針，可緩和該大都市地區住宅用地之需求。
- 四、重點地區之區域設定，適於在特定地區內，促進宅地開發，並且該區域不含，農業振興地區之整備相關法第八條第二項第一款所定之農用區域。
- 五、特定鐵路計畫路線及車站位置之概要，適於發揮鐵路機能，

並且在該大都市地區，基於長期發展需要，有助於形成有效之鐵路網。

六、關於特定鐵路整備之目標年次、特定鐵路計畫路線及車站位置之概要、以及整備特定鐵路時，地方自治團體所提供之支援，與其他為順利整備特定鐵路所需之處置等事項，適於順利推進特定鐵路之整備、特定鐵路之健全經營以及確保地方財政之健全。

七、依前項規定為取得運輸大臣、建設大臣及自治大臣之承認，都府縣之該申請書內，應添加運輸省令、建設省令、自治省令所規定之文書。

八、都府縣之基本計畫，依第六項之規定受承認後，應迅即公告。

（基本計畫之變更）

第五條 都府縣欲變更依前條第六項規定受承認之基本計畫時，應得運輸大臣、建設大臣、自治大臣之承認。但僅變更同條第二項第七款所示之事項時，不在此限。

前條第三項至第八項之規定，於前項本文之場合準用之。

（關於特定鐵路事業許可之申請）

第六條 欲經營特定鐵路事業之人，關於該特定鐵路事業，於申請鐵路事業法第三條第一項之許可時，其申請書應記載，關於該特定鐵路事業受有依第四條第六項規定之承認之基本計畫（依前條第一項規定而承認其變更時，指變更後之基本計畫。以下稱承認之基本計畫）內容。

（協議會）

第七條 相關地方公共團體首長，與在承認之基本計畫（以下稱承認之特定地區）所定之特定地區內，實施住宅用地開發事業，且為建設省令所定及關於特定鐵路事業依鐵路事業法第三條第一項規定而受有許可之人，依承認之基本計畫在承認之特定地區內，為一體並順利推進宅地開發及特定之鐵路事業，而有必要開協議會時，其協議會之組成依各都府縣之區域定之。

為舉行前項協議，該會議由前項規定之人或其指定之人組成之。在會議時，協議調查之事項，第一項所定之人，應尊重協議之結果。

協議會之庶務，由相關都府縣處理。

除前項規定外，關於協議會運作之必要事項，由協議會定之。

（協定）

第八條 在承認之基本計畫所定之重點地區（以下稱承認之重點地區）內，實施宅地開發事業且為建設省令所定及經營特定鐵路事業之人，為依承認之基本計畫在承認之重點地區內，一體推進宅地開

發事業及特定鐵路事業，應締結有關該宅地開發事業及該特定鐵路事業之概要及日程之協定，並依該協定各自實施業務。

（監視區域之指定等）

第九條 都府縣知事或地方自治法第二百五十二條之十九第一項之指定都市首長，於承認之特定地區內，有地價急昇現象或有急昇之虞時，在認為有難以適當且合理確保土地利用之虞之區域，應盡力依國土利用計畫法二十七條之六第一項規定，指定監視區域。

在承認之重點地區及其周邊地區，於承認之基本計畫所定之特定鐵路（以下稱承認之特定鐵路）完成整備為止之期間內，依國土利用計畫法第二十七條之六第一項規定，指定監視區域時，在適用同條第三項準用同法第十二條第二項之規定時，同項中之所謂「五年內」，改為「考量承認之基本計畫所定之特定鐵路整備之目標年次，於必要期間內（期期間超過十年者，為十年）」。

（考量有關公有地之擴大）

第十條 制訂或修改，推進公有地擴大相關法第四條第一項第六款規定之政令時，應考量擴大承認之重點地區內之公有地。

（一體型土地區劃整理事業）

第十一條 關於承認之重點地區內施行區域之土地，依土地區劃整理法，土地區劃事業之施行地區，是否包含依鐵路事業法第八條第一項認可之工事計畫所定之特定鐵路設施區域（以下稱一體型土地區劃事業），依土地區劃整理法及次條至第十六條之規定決定之。

（鐵路設施區）

第十二條 一體型土地區劃事業之事業計畫（以下稱事業計畫），在次條第一項各款所示，於施行地區內有私有宅地之人中，其依次條第一項規定可能申請之換地面積總額，與特定鐵路設施之區域面積約略相等或超過時，得依建設省令規定，將該區域設定為鐵路設施區。

依前項規定設定鐵路設施區時，該特定鐵路設施區域，與土地區劃整理法第二條第五項所定之公共設施用地有重複時，應將重複之土地部份，自鐵路設施區剔除。

（與鐵路設施區換地之申請等）

第十三條 依前條第一項規定，在事業計畫內決定鐵路設施區時，在施行地區內之下列宅地所有人，得對一體型土地區劃整理事業之施行人（以下稱施行人），依建設省令規定，在換地計畫內，提

出載明將欲交還之宅地指定為鐵路設施區意旨之申請。但第三款至第五款所列之人，以其自行施行該一體型土地區劃整理事業為限。

- 一、特定鐵路事業者
- 二、地方公共團體
- 三、住宅、都市整備公團
- 四、地區振興整備公團
- 五、地方住宅供給公社
- 六、土地開發公社

依前項規定提出申請時，與該申請有關之宅地，限於符合下列要件時，始得為之。

- 一、無建築物或其他工作物存在時。
- 二、非他人權利之標的時。

依第一項規定提出申請時，應依下列各款事項之不同，於各款所定公告之日起六十日內行之。

- 一、決定事業計畫時 依土地區劃整理法第七十六條第一項各款所定之公告日，或者住宅、都市整備公團或地區振興整備公團所施行之土地區劃整理事業，其事業計畫被認可之公告日。
- 二、因變更事業計畫而決定新鐵路設施區時 變更該事業計畫之公告日，或者變更該事業計畫被認可之公告日。
- 三、因變更事業計畫而將以前施行地區外之土地重新編入施行地區內，因而擴大鐵路設施區之面積時 變更該事業計畫之公告日，或者變更該事業計畫被認可之公告日。

施行人依第一項之規定提出申請時，與該申請有關宅地之交換，符合下列各款之一時，應於前項期間經過後，迅即將與該申請有關之宅地，於換地計畫內，指明應指定為鐵路設施區之交換宅地，其與下列各款無一符合時，應作出不配合該申請意旨之決定。但符合第一款時，應指定與該申請有關宅地之一部。

- 一、在換地計畫內，與該申請有關之全部宅地，其換地面積超出鐵路設施區面積時。
- 二、在換地計畫內，與申請有關之全部宅地，其換地面積與鐵路設施區之面積相等時。
- 三、在換地計畫內，由鐵路設施區面積剔除與該申請有關之全部宅地之換地面積後，將所留之相當保留地指定為鐵路設施區，與換地計畫並無影響時。

施行人於前項情形下，不合同項各款之一時，應迅即變更事業計畫，廢止鐵路設施區。

施行人依第四項規定為指定或決定時，應迅即對依第一項規定提出申請之人，告以要旨。

施行人依第四項規定為指定時，應迅即公告其要旨。

（與鐵路設施區之換地等）

第十四條 依前條第四項規定指定之宅地，在換地計畫內應將之指定為鐵路設施區。

前項情形，在鐵路設施區內，依同項規定而有指定之換地以外之土地時，應在換地計畫內，將該土地排除於換地之外而指定為保留地。

（有關受理申請之特例）

第十五條 施行人為土地區劃整理組合時，於初次選舉或選任幹部前，對依第十三條第一項規定提出之申請，由土地區劃整理法第十四條第一項所定受有認可之人受理之。

（土地區劃整理法之準用等）

第十六條 土地區劃整理法第八十五條第五項之規定，準用於一體型土地區劃整理事業之處分及決定。

一體型土地區劃整理事業，適用土地區劃整理法第一百二十三條至第一百二十六條、第一百二十七條之二、第一百二十九條及第一百四十四條之規定時，本法第十一條至本條之規定，視為該法之規定。

（大都市地區促進住宅及宅地供給相關特別處置法之特例）

第十七條 承認之特定地區內之區域，與大都市地區促進住宅及宅地供給相關特別處置法第二條第一款所定之大都市地區不符時，亦視為同款規定之大都市地區，適用同法之規定。

（大都市地區促進優良宅地開發相關緊急處置法之特例）

第十八條 承認之特定地區內之區域，與大都市地區促進優良宅地開發相關緊急處置法第二條第一項所定之大都市不符時，亦視為同項規定之大都市地區，適用同法之規定。

（公共設施之整備）

第十九條 國家及相關地方公共團體，在承認之特定地區實施宅地開發事業時，應努力促進相關必要公共設施之整備。

（資金之確保）

第二十條 國家及相關地方公共團體，為順利實施承認之特定鐵路之整備，應努力確保必要之資金。

（地方公共團體之出資等）

第二十一條 相關地方公共團體，受有自治大臣之承認時，得對特定鐵路事業者出資。

相關地方公共團體，為促進承認之特定鐵路之整備，於必要

時，得對特定鐵路事業者為補助、借貸或其他助成行為。
相關地方公共團體，為協助特定鐵路事業者，確保特定鐵路設施用地，應努力為取得該土地之斡旋或其他必要措施。

（地方債之特例等）

第二十二條 相關地方公共團體進行下列事業，而該事業所需之經費與地方財政法第五條第一項各款所定之經費不符時，視為同項第五款所定之經費。

一、前條第二項所定之助成行為

二、對特定鐵路事業者，為讓與或出借特定鐵路設施或特定鐵路設施用地，所進行之取得或設置該設施，或造成或取得該土地之行為。

相關地方公共團體，為達成承認之基本計畫而進行之事業，其所需經費之抵充，應在法令規定範圍內，與資金及該地方公共團體財政狀況所許之限度內，為舉地方債之特別考量。

（依都市計畫法等為處分之考量）

第二十三條 國家行政機關之首長或相關都府縣之知事，在承認之特定地區內，為實施宅地開發事業或整備承認之特定鐵路，而依都市計畫法、鐵路事業法及其他法律規定，被請求為許可或其他處分時，應適當考量如何促進該宅地開發事業或該承認之特定鐵路之整備。

（三）德國 1991 年「新邦以及柏林邦道路加速計畫法」

新邦以及柏林邦道路加速計畫法 （道路建設計畫加速法）

（1991 年 12 月 16 日）

聯邦議會經由聯邦參議會同意訂定下列之法律：
第一條（適用有效期，適用範圍）

- (一) 對於建設與改變計畫有關
 - 1. 聯邦鐵路之運輸道路。
 - 2. 聯邦遠程道路與聯邦水域道路。
 - 3. 1990 年 8 月 8 日修正公布”人員運送法”第四條第 1 及第 2 項意義的捷運於柏林邦，Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt 及 Thuringen 等邦。
 - 4. 介於前述邦與其他聯邦地區首要交通網最近聯接點間第 1 款與第 2 款意義的遠程運輸道路。

適用本法的特別規定，對於聯邦鐵路運輸道路適用在 1999 年 12 月 31 日，其餘運輸適用在 1995 年 12 月 31 日。運輸道路營運的必要設備亦屬於運輸道路。

- (二) 聯邦交通部長經聯邦參議院同意透過法規命令確定介於第 1 項第 1 句所稱各邦與其他聯邦地區首要交通網最近聯接點間之個別狀況。

第二條 路線確定

- (一) 聯邦交通部長除捷運之例外情形確定運輸道路的路線圖。其確定若非屬聯邦水域道路在顧及邦文化與水域經濟需要下應取得同意外，經由參與邦對邦計畫主管機關意見表達(in Benehmen)即成立。若主管機關未於路線草圖提出日起四個月內未表態時，則其意見即屬成立；期限得於延長二個月。
- (二) 環境影響評估檢查法第 15 條與第 16 條(1990 年 2 月 12 日最近修正版，而 1990 年 6 月 20 日修正第 4 條)，規定將環境影響評估檢查在下述計畫確定程序於公開情形一併列入舉行之。

第三條 計畫確定程序

- (一) 聽證機關在計畫主體將其計畫送達其中一個月內，應依行政程序法第 73 條第 2 項取得機關之意見書以及依行政程序法第 73 條第 3 項將計畫書公告於鄉鎮(行政程序法第 73 條第 1 項第 2 句)。
- (二) 鄉鎮於計畫書送達三週內展示之。展覽前應依地方慣例公告之。非屬當地居民之相關人並其居所確定時，應由聽證機關將展示事宜依行政程序法第 73 條第 5 項第 2 句之指示通知之。
- (三) 聽證機關在異議期間結束後三個月內決議行政程序法第 73 條第 6 項之討論期。它依行政程序法第 73 條第 9 項應在討討決議後一個月內提出意見。
- (四) 逾討論期送達之機關意見(行政程序法第 73 條第 2 項)，在確定計畫時，應不予考慮(行政程序法第 74 條)；但若逾期由一機關所提出之公共利益從無其提出，計畫確定機關已知應知時，則不適用之。
- (五) 行政程序法第 73 條第 6 項不適用於有關運輸道路或運輸機場之改變。依第 3 項第 2 句之意見表達應於異議期間過後一個月內提出(行

政程序法第 73 條第 4 項)。

- (六) 若程序係透過邦法上之行政程序法規定時，則第 1 至第 5 項合乎意義適用之。
- (七) 計畫確定應取得其他機關同意時，應於同意送達三個月內依轉交的決定草案決定之。

第四條 計畫核准

- (一) 對於運輸道路之建築或改變以及一運輸航道之改變，若不妨害他人之權利或相關人對其所有權或他人權利等之請求權已書面同意，其徵得任務範圍所及公共利益主體之意見時，得以核發計畫核准替代計畫確定決議。1990 年 8 月 23 日公布的聯邦水道法第 4 條則不受影響；第 3 條第 7 項準用之。計畫核准由計畫確定主管機關核發之。
- (二) 計畫核准依行政程序法第 75 條第 1 項以及對運輸航道依航空法第 9 條第 1 項等具有一計畫確定的法效力。

第五條 行政法院程序

- (一) 聯邦行政法院於第一與最後法途徑，決定所有有關本法第 1 條計畫確定程序與計畫核准程序的爭議。
- (二) 針對計畫決議與針對計畫核准的撤銷之訴並無停止執行之效力。停止執行令之申請(行政法院法第 80 條第 5 項第 1 句)僅得於在計畫確定決議或計畫核准公告後一個月內為之。若停止執行之正當理由逾期才發生，則受計畫確定決議或計畫核准所及之訴願人得依行政法院法第 80 條第 5 項第 1 句在一個月期限內提出。期限自訴願人知悉該事實起算。
- (三) 訴願人應在六週內，將其所訴求行政程序中應被考慮或不被考慮之事實提出。行政法院法第 87b 第 3 項準用之。

第六條 準備工作

- (一) 對於聯邦鐵路運輸道路準備工作，排除聯邦鐵路法(最後一次修正為 1990 年 12 月 19 日)第 37 條第 2 項與第 3 項之適用，而適用 1990 年 2 月 12 日修正公布的聯邦遠程道路法第 16 條 a 之規定標準，而由聯邦鐵路替代道路建設主體，聯邦鐵路主管機關替代道路建設機關的地位。
- (二) 對於運輸機場之準備工作以航空運輸法第 7 條最近一次修正 1990 年 6 月 28 日為適用標準，由計畫確定機關替代核准機關之地位。
- (三) 對於捷運之準備工作以聯邦遠程道路法第 16 條之規定作為標準，由核准所有權人替代道路建設主體之地位以及由主管的邦機關替代道路建設機關之地位。

第七條 提前占有人移轉

- (一) 有立即施工之必要，而所有權人或占有人，透過保留所有補償請求權之協議下，仍拒絕讓出建設或改變運輸道路或運輸機場所需土地

時，徵收機關於計畫確定後依申請將土地移轉至計畫主體中，而無需其他條件。

- (二) 徵收機關在申請占有之日起，至遲六週內邀集參加人進行言詞辯論。計畫主體以及關係人應被邀集。就此，應將占有移轉之申請通知關係人。邀集期間為三週。邀集通知書應告知關係人，於言詞辯論前對申請之異議送交徵收機關。邀集書應載明，在不出席有關占有移轉申請以及其他程序應完成之申請時，仍進行決定。
- (三) 若土地狀態具有意義時，徵收機關應在言詞辯論開始前以正本確定之或透過專家調查之。副本或調查結果應送達參加人。
- (四) 有關移轉占有議決書至遲應於言詞辯論結束後二週內送達申請人與關係人。移轉占有係以徵收機關所簽署的時間點上發生效力。該時間點至遲應於提前占有移轉令送達直接占有人二週內確定之。經由移轉占有令占有權人之占有，而計畫主體成為占有人。計畫主體准許於土地內從事依申請占有證記之建設計畫以及因此而採取的必要措施。
- (五) 運輸道路之計畫主體對於提移轉占有所產生財產上之不利益，若對於所有權或其他權利除去或限制之不利益不能由金錢補償所生利益取得補償時，則應負擔財產不利之補償。補償方式與額度應由徵收機關議決之。

第八條 所有權人之代表

若一土地之所有權關係不明確時，則鄉鎮監督機關於第4條與第6條計畫確定機關之申請案件以及第七條徵收機關之申請案件等所涉及之土地，應於二週內依申請狀況指定一所有權人之代表。行政程序法第16條第3項及第4項適用之。

第九條 徵收補償、徵收程序、法院程序

- (一) 徵收補償適用建築法第93條至103條之規定。
- (二) 徵收程序係依建築法第104條至第122條為定位，並適用本法第七條提前占有(建築法第116條)之標準。
- (三) 對於審查徵收機關決定之法院程序準用建築法第217條至231條聯結第246a條第1項第1句第17條之規定。

第十條 運輸機場

- (一) 新運輸機場之設置與營運無需依航空運輸法第6條第1項之事先核准。計畫確定機關規劃機場之營運，並依航空運輸法第12條第1項第1句確定建設計畫。依計畫確定程序之結果，應依航空運輸法第6條第1項核發許可。
- (二) 昔日軍用機場之民用只需依航空運輸法第6條第4項第2句規定之一個變更核准，確定民用主體民用所及機場之營運面積與民用機場營運方式。現有軍事建築保護範圍，在核准機關依航空運輸法第12

條第 1 項第 1 句確定一建設計畫前或依航空運輸法第 17 條確定一受限之建築保護範圍前，仍屬有效。

第十一條 過渡條款

- (一) 本法生效前已開始進行之有關運輸道路與運輸機場的計畫程序得依本法規定繼續進行之。
- (二) 運輸道路與運輸機場之計畫程序係在本法規定開始後進行時，亦依本法第 1 條第 1 項第 1 句所稱之時間點間後至執行完畢。計畫視為已開始進行，若
 - 1. 對於路線確定之事宜，係以向交通部長提出路線確定之申請，
 - 2. 對於計畫確定程序事宜，係以向聽證機關提出進行計畫確定之申請，
 - 3. 對於計畫核准之事宜，係以提出計畫核准之申請。

第十二條 生效

本法於公布之日起發生效力。

（四）德國 1993 年「運輸道路計畫程序 簡化法」

有關運輸道路計畫程序簡單化之法 （計畫簡單化法）

1993 年 12 月 17 日

聯邦議會經由聯邦參議院同意議決下述之法：

第一部份

聯邦鐵路法之修改

最近一次透過本法第三部分於 1993 年 8 月 13 日作下列修改：

一、第 14 條第 3 項，補充第 3 句如下：

“依第一句字母 C 必要之核准視為已核發，

1. 若德國聯邦鐵路沒有在其申請收受二個月內聯得聯邦交通部長之意見，
2. 若德國聯邦鐵路沒有在其申請收受取得聯邦交通部長一個與申請相左之決定。”

二、第 36 條被下列第 36 條至 36e 條替代之：

第 36 條

軌道之建設與變更

德國聯邦鐵路軌道之建設與變更包括軌道運作之必要設備由德國聯邦鐵路負責。

第 36a 條

準備工作

1. 所有權人與其他有使用權人，應忍受德國聯邦鐵路或其委託者之計畫準備工作或保養措施必要的測量、土地及地下水之調查，包括設置標誌以及其他準備工作。基此目的，於工作時間、營業時期或停留時間內進入工作場所、營業場所或辦公室，應在屋主在場或其他使用權人或受委託人同意下始得為之，進入房屋須經屋主同意始得為之。
2. 執行此項工作之意圖，應至少於二星期前直接告知所有權人或其他使用權人或在鄉鎮以地方慣例公告計畫之實施。
3. 若經由第一項之措施，而使一所有權人或使用權人產生財產上的直接不利時，聯邦鐵路局應給予相當金錢上之補償。若無法達成金錢補償之協議時，則由計畫機關（依邦法）依聯邦鐵路局或有權者之申請，決定補償之數額。決定前，應邀請參加人表示意見。

第 36b 條

計畫確定與計畫核准

1. 德國聯邦鐵路之軌道包括軌道營運必要的設備(Anlage)，僅

在計畫事先被確定後，始准予建設或變更之。就此，應考量計畫所涉及公共與私人利益包括環境影響評估在內。

2. 下列情形得以計畫核准代替計畫確定決議，

(1)不妨害他人之權利或相關人對其所有權或他人權利等之請求權已書面同意以及，

(2)已徵得任務範圍所及之公共利益主體之意見。

計畫核准具有計畫確定之法效力；有關計畫確定程序之規定不適用對其之核發。行政程序法第 75 條第 4 項準用之。提起行政法院訴訟前無需先行程序之審查。

(3)不具重要意義之改變與擴充無需計畫確定與計畫核准。不具重要意義之案件，特別是：

a. 不涉及他人之權利或具有必要的機關決定並且其不違反計畫，以及

b. 不影響他人之權利或與計畫之相關人達成有關之協定時。

(4)德國聯邦鐵路局在計畫確定程序中，若計畫不僅僅涉及德國聯邦鐵路局時應將依邦法設備所在之邦主管機關之新建設或現有營運設備改變等之計畫，實施聽証程序。德國聯邦鐵路局董事會(Vorstand)或其授權的勤務單位依第 1 項確定計畫，並依第 2 項核發計畫核准或依第 3 項作成決定。

第 36c 條 改變之凍結；先買權

1. 從計畫確定程序之計畫陳列開始之日起或從關係人有機會閱覽該計畫的時間點起(行政程序法第 73 條第 3 項)，對計畫所及之土地一直到其承接前，不得從事重大提昇價值或對所計畫的建設措施相當重大之改變。但若在法律允許下，事先已著手之改變，保養工作以及持續迄今土地之使用等則不受影響(參考 v. 7)。在預防措施與設備(行政程序法第 74 條第 2 項)的下令以及損失補償程序的不准許的改變則不予考慮。

2. 凍結改變之期間逾四年以上者，所有權人對因而產生財產上之不利，得請求損失補償。

3. 德國聯邦鐵路局於第 1 項第 1 句之案件中對所涉及之土地有先買權。

第 36d 條 計畫確定程序

1. 有關聽証程序以下列標準適用行政程序法第 73 條之規定。

- (1)任務範圍受計畫涉及之機關，應在由聽証機關所訂之期限內提出其意見，該期限不得超過三個月。
 - (2)鄉鎮於計畫書送達三週內展示之。展覽前應依地方慣例公告之。
 - (3)聽証機關在異議期間結束後三個月內議決。
 - (4)對於軌道或其所屬設備之改變，得不舉辦行政程序法第 73 條第 6 項與環境影響評估檢查法第 9 條第 1 項第 2 句意義的形式討論。計畫定程序決議前應給予異議者說明之機會。
2. 逾越異議期而提出對計畫之異議，不予考慮。這應在展閱或異議期的公告載明之。逾討論期送達之機關意見，在計畫研究中不予考慮；但若縱然無論在機關稍後提出之公共利益，計畫確定機關已知或應知時，則不適用之。
 3. 計畫確定決議與行政救濟途徑教示送達決定異議之機關，行政程序法有關公告之規定則不受影響。
 4. 針對德國聯邦鐵路軌道建設與改變的計畫確定決議或計畫核准的撤銷之訴，在有關聯邦軌道建築，包括其所屬設備確定有急迫需要時，無停止之效力。依行政法院法第 80 條第 5 項第 1 句之申請針對一計畫確立決議或計畫核准停止效力之令的撤銷之訴，應於計畫確定決議或計畫核准送達一個月內說明之。(以下皆屬訴訟程序，在此不進一步翻譯之)

第 36e 條 提前之占有移轉

1. 有立即開始施工之必要，而所有權人或占有人，透過保留所有補償請求權之協議下，仍拒絕讓出德國聯邦鐵路局軌道建設或改變或其所屬設備所需土地之佔有時，徵收機關在計畫確定或核發計畫核准後，依德國聯邦鐵路局之申請移轉占有之。計畫確定決議或計畫核准應執行之，無需其他條件。
2. 徵收機關在申請占有移轉之日起至遲兩個月內與參加人進行言詞辯論。就此，應邀集道路建設機關及參加人。就此，應通知有關移轉占有申請之關係人。邀集期限不得少於三週。邀集通知書應告知關係人，若對申請有異議儘可能在言詞辯論前送交徵收機關。邀集書應載明，不出席仍得決定移轉占有之申請以及其他程序中應完成之申請。
3. 若土地之狀態具有意義時，徵收機關應在言詞辯論前以正本確定之或由專家調查之。確定之副本或調查結果之副本，應送達參加人。

4. 有關移轉占有議決書至遲應於言詞辯論結束後二週內送達德國聯邦鐵路局與關係人。移轉占有係以徵收機關所簽署的時間點上發生效力。該時間點至遲應於提前占有移轉令送達直接占有人二週內確定之。經由移轉占有令占有權人之占有，而德國聯邦鐵路局成為占有人。計畫主體准許於土地內從事依申請占有證記之建設計畫以及因此而採取的必要措施。
5. 聯邦鐵路局對於提前移轉占有所產生財產不利之補償，若對於所有權或其他權利除去或限制之不利不能由金錢補償之利息得到補償時，應負擔之。補償方式與額度應由徵收機關以議決方式確定之。
6. 確定之計畫或計畫核准遭廢止時，則亦廢止提前的移轉占有，生前的占有人再度取得占有。德國聯邦鐵路局應負擔所有經由提前移轉占有所產生特別不利之補償。

（五）德國 1996 年「行政程序法」特種 程序部分

德國一九九六年行政程序法

1996 年 9 月 12 日頒佈

第五章 特種程序

第一之 a 節 核准程序之加速

第七十一之 a 條

為有助於經濟企業範圍內申請者之計畫施行，而以核准許可為目標之行政程序，適用第七十一之 b 條至第七十一之 e 條之規定。

第七十一之 b 條：核准程序之順暢

核准機關在程序上得於適當期間內議決之，並得基於申請特別地加速為

之，來處理法律上與事實上可能的預防措施。

第七十一之c條： 諮詢與提供資訊

(一)核准機關認為有必要時，應提供有關加速程序可能性之資訊，並說明有關之優缺點。在事物意義上或困難性合適時，得在當事人要求下以書面為之。

(二)核准機關認為有必要時，應在核准申請提出前與未來的申請者討論有關：

1. 其應提出之證明與證件，
2. 何種專業審查在核准程序中，得以被承認，
3. 為減輕核准程序之負擔，在何種方式下得以實施第三人或公眾參與，
4. 核准之個別事實前提否可否事先在法院前解釋(獨立證明程序)。

機關得增列行使同意的其他機關與第三人。

(三)申請送達後應立即通知申請者，證件與申請文件是否齊全並告知預估之程序期間。

第七十一之d條：

(一)若公共利益主體參與一核准程序時，在事物可能及必要情形，尤其在申請者要求下，主管機關應即時地要求其在一定期間內提出意見。

(二)逾期之說明，除非所提之利益已為核准機關所熟知或應認知或其對決定合法性具有意義，否則不列入考慮。

第七十一之e條： 申請委員會

在申請者要求下，機關應邀集所有參與單位與申請者研商。

第二節 確定計畫程序

第七十二條：適用有關確定計畫程序之規定

(一)由法規規定之確定計畫程序，適用第七十三條至第七十八條之規定，且以上述條文無另外規定者為限，亦得適用本法其他規定；第五十一條與第七十一 a 至第七十一 e 條不適用之，第二十九條之卷宗閱覽權，只在(官署)合義務性裁量範圍內，適用之。

(二)依第十七條第二項第二句所為通知與依第十七條第四項第二句所為催告，在確定計畫程序中，應公告之。此項公告，因官署將通知或催告在其官方公報以及在預見將受此計畫影響之地區發行之地方報紙刊登而生效。

第七十三條：聽證程序

(一)擬訂計畫之主體，應向聽證官署提出其計畫書，以便實行聽證程

序。該計畫書應以標誌與說明，令人明白該計畫、其動機，以及計畫所涉及之土地與工作物。

- (二) 在完整計畫書送達一個月內，聽證機關應徵詢職務範圍多計畫涉及之機關的意見，並要求多該計畫影響之各鄉鎮陳列之。
- (三) 各鄉鎮在該計畫書送達三周內依第二項規定，陳列一個月，供人閱覽。如已知悉關係人之範圍，並已給予相當期間閱覽該計畫之機會時，得不陳列之。
- (三之a) 第二項所稱之機關應於聽證機關所訂之期限內表示意見，期限不得超越三個月。討論期限後送達之意見，除非所提之利益已為計畫確定機關所熟知或應認知或對決定合法性具有意義，否則不列入考慮。
- (四) 凡其利益受計畫之影響者，均得於陳列期間終了後二星期內，以書面或以記錄筆錄之方式，向聽證官署或鄉鎮，對計畫提出異議。第二項第二句之情形，由聽證官署決定異議期間。異議期間過後，非涉及特殊私法名義之所有異議不得為之。其應於陳列公告或於異議期限公布時載明之。
- (五) 陳列計畫書之鄉鎮，應於陳列一星期前，依地方慣例公告之。公告中應記載：
 - 1. 陳列供閱覽之地點與期間。
 - 2. 異議應於提出異議期間內向公告所載機關提出之。
 - 3. 討論期日當事人之一方缺席者，得不待其出席逕行討論。
 - 4. 通知書或送達書超過五十份以上時，
 - (1) 得以公告方式對提出異議者通知討論期日；
 - (2) 對異議之裁決書得以公告代替送達。
- 聽證官署對非當地居住之關係人，已知其人與其居所者，或於一定期間內調查所知者，應依第二句之記載，將計畫書之陳列通知之。
- (六) 異議期間經過後，聽證官署對因不服計畫書與官署對計畫書之態度準時提起之異議，應與計畫之主體、官署、關係人以及提起異議之人討論；討論之期日至少應於一星期之前，依地方慣例公告之。討論期日亦應通知官署、計畫之主體與提起異議之人。除官署與計畫主體之通知外，如尚有五十份以上之通知書時，該通知書得以公告代之。此項公告與第二句關於辯論期日之規定不同，自聽證官署在其官方公報以及在預見將受此計畫影響之地區發行之地方報紙刊載而生效；第二句所規定期間之計算，以官方公報所載之公告為準。其他，對於討論，準用有關正式行政程序中言詞審理之規定(第六十七條第一項第三句、第二項第一款與第四款，以及第三項，第六十八條)。

- (七) 討論期日得不同於第六項第二句至第五句之規定，而於依第五項第二句之公告中已予以指定之。
- (八) 已供展覽之計畫有變更之必要，而官署之職權或第三人之利益將因而受影響時，應對其通知此項變更，並給予表示意見以及兩星期內提出異議之機會。此項變更，如亦對其他鄉鎮之地區發生效力時，應將此項變更之計畫，在該鄉鎮公開展覽；第三項至第六項準用之。
- (九) 聽證官署應對聽證之結果表示其意見，並自討論終結後一個月內，將該計畫書、官署之意見與未得解決之異議，一併移送確定計畫之官署。

第七十四條：確定計畫之裁決

- (一) 確定計畫之官署對計畫加以確定(確定計畫之裁決)。有關正式行政程序中之決定與撤銷之規定(第六十九條與第七十條)適用之。
- (二) 確定計畫之官署在確定之裁決中，應決定在聽證官署討論未達成協議之異議。確定計畫之官署應課予擬訂計畫之主體採取安全措施，與設置以及維護為公共福祉或為防止他人之權利遭受損失所必要之工作物之義務。如上述安全設施或工作物，不能設置或與計畫不相符時，關係人得請求相當之金錢賠償。
- (三) 如尚不能作成終局之決定時，應將此決定保留於確定計畫之裁決中；在此情形，擬訂計畫之主體應及時提出缺少之或由確定計畫官署指定之參考資料。
- (四) 計畫確定之裁決，應送達擬定計畫之主體、已知之關係人與提起異議之人。裁決書之正本應附記法律救濟方法之教示，並與確定計畫之正本，一併在鄉鎮展示兩星期，以供閱覽；展覽之時間與地點，應依地方慣例公告之。該項裁決書因展覽期間之屆滿，而視為對其他關係人已為送達；此項效力，應於公告中載明之。
- (五) 除對計畫之主體以外，如依第四項之規定尚須有三百份以上之送達時，其送達得以公告代替之。此項公告因將確定計畫裁決之主文、法律救濟方法之教示與依第四項第二句所為展覽之提示，在主管官署官方公報以及預見將受此計畫影響之區域發行之地方報紙刊登而生效；所附加之負擔應予註明。該裁決書自展示期間之終止起，視為已對關係人及提起異議者送達；此項效力應於公告中註明之。自公告後迄提起法律救濟期間屆滿止，關係人與提起異議者得以書面請求給予確定計畫裁決書；此項規定應於公告中註明之。
- (六) 下列情形得以計畫核准替代確定計畫議決，若：
 - 1. 不妨害他人之權利或相關人對其所有權或他人權利等之請求權已書面同意，並

2. 徵得職務範圍所及公共利益主體之同意。

計畫核准具有計畫確定之法律效果，例外地，不具徵收法律上之效果；有關確定計畫程序之規定不適用對其之核發。提起行政訴訟前無需先行程序。第七十五條第四項準用之。

(七) 下列不具重要意義之情形，無需計畫確定與計畫核准，若：

1. 不影響其他公共利益或具有必要機關之決定以及其不抵觸計畫，以及

2. 不影響他人權利或已取得計畫相關人有關之協議。

第七十五條：計畫確定之法律效果

(一) 由於計畫之確定，該計畫，包括所有為其涉及之公益，對其他工作所採之事後必要措施之適法性，均被確定。確定計畫之外，官署之其他決定，尤如公法上之認可、特許、認許、許可、同意、確定計畫等，皆無必要。擬定計畫之主體與該計畫關係人間之所有公法關係，因計畫之確定，而發生法律上形成之效力。

(一之 a) 計畫所涉及公共利益與私人利益間衡量之缺陷，僅在其明顯地且影響衡量結果時，才屬重大。衡量之重大缺陷，僅在其不能透過計畫補充或一補充程序補正時，才形成確定計畫議決或計畫核准之廢止。

(二) 確定計畫之裁決，如已確定時，不得請求中止計畫，廢棄或變更工作物，或停止使用工作物。計畫確定後發生不可預見之影響，或依計畫確定之工作物事後始涉及他人之權利者，關係人得請求安全措施，或設置與維持工作物使其免受損失。確定計畫之官署應以裁決對擬定計畫之主體課予上述義務。此項措施或工作物不能設置或予計畫不相符時，得請求相當之金錢補償。確定計畫之程序終了後，相鄰土地發生變化，致有第二句所謂之措施或工作物之必要時，相鄰土地所有人應負擔其費用，但該變化係因自然之結果或因不可抗力之事由發生者，不在此限。第四句不適用之。

(三) 依第二項第二句與第四句請求設置設施或工作物，或相當補償之聲請，應以書面向確定計畫之官署提出之。此項聲請只得自關係人知悉，已不得訴請撤銷之確定計畫，或其工作物有不利之影響時起三年內，始得為之。如依計畫產生之狀態已逾三十年者，不得為之。

(四) 計畫如自其確定後起算，未於五年內實施者，失其效力。

第七十六條：計畫完成前之變更

(一) 已確定之計畫完成前須變更者，應有新確定計畫程序。

(二) 確定計畫之官署，對無重要性之變更計畫，如不涉及他人利益或經關係人為變更之同意者，得免除新確定計畫程序。

(三) 確定計畫官署於第二項情形，或其他重要性變更計畫之情形，實

施確定計畫程序時，得不行使聽證程序，亦得不將確定計畫之裁決公告之。

第七十七條：廢棄確定計畫之裁決

已開始實施之計畫決定廢棄時，確定計畫之官署應為廢棄確定計畫之裁決。如為公益或為避免對他人權利之不利影響有必要時，廢棄之決定中應課予擬定計畫之主體，回復原狀或採取其他適當措施之義務。確定計畫之程序終了後，相鄰土地發生變化，而有上述措施之必要時，確定計畫之官署得以裁決課予擬定計畫之主體，採取適當安全措施義務；其費用由相鄰土地所有人負擔之，但其變化係因天然之結果或不可抗力所生者，不在此限。

第七十八條：多數計畫之競合

- (一)如多數獨立之計畫，對其實施皆有確定計畫程序之規定而競合時，對此計畫或只對該計畫之一部分，有統一決定之可能，且至少該確定計畫之程序之一，由聯邦法規定者，對此計畫或對其一部分，只行一確定計畫之程序。
- (二)管轄權與程序，依其規定所涉及公法關係範圍較大工作物之確定計畫程序之法規定之。對於應適用何種法規有疑義時，如依引起疑問之法規，多數不隸屬於同一聯邦最高官署之聯邦官署有管轄權者，由聯邦政府裁決之。其他情形，均由聯邦最高主管官署裁決之。對於適用何種法規有疑義，而依其所斟酌之法規，聯邦官署與邦官署均有管轄權，且聯邦與邦之最高官署未能獲得協議者，應由聯邦政府與邦政府達成協議，決定其應適用之法規。

（六）德國「整體道路建設計畫草案」

德國曾於 1976 年訂定整體道路建設計畫草案，而後於兩德統一後於 1991 年又重新修訂該草案，茲將有關計畫之條文，翻譯整理如后，以供參考。

1976 年邦間道路之一般規定、有關行政計畫部分
第三十五條 計畫

- (1) 涉及超地區性新道路或既存道路之計畫，應注意空間規劃與邦計畫的基本原則與目標。
- (2) 改變地區及超地區既存或建築新的邦與縣道路，計畫機關應及時徵求（依照邦法）有關機關之同意。

第三十六條 計畫區域

- (1) 為確保邦道及縣道之計畫，依邦法之機關得透過法規命令，二年為期，確定計畫區。計畫確定涉及之鄉鎮及縣，

應事先知會。若特殊情況而有必要，得透過法規命令，延長為四年。確定區域係以計畫確定程序之計畫展覽開始時，失其效力。期限之持續(Dauer)以第四十條第二項四年期為計算。

- (2)從法規命令生效之日起，對計畫有關之土地範圍一直到道路建築主體承接間，不得從事相當嚴重之改變，但法律允許下列方式下事前已開始之改變—保養及持續迄今土地之使用—則不受影響。
- (3)計畫區之確定應載明各鄉鎮所涉及之範圍。計畫區應以圖示清楚標記，並在有效確定時間內於鄉鎮內提供閱覽。
- (4)計畫機關（依邦法），在不違反公共利益下，得准許凍結改變的例外。

第三十七條 準備工作(Vorarbeit)

- (1)所有權人及其他有使用權者，應忍受道路機關或受其委託者，計畫準備工作必要的測量、土地及地下水調查，包括設置標誌以及其他準備工作。房屋之進入，僅在屋主同意下始得為之。第二句並不適用於工作場所、營業所、辦公室等場所工作時間內在工廠、營業所或辦公室之進入或逗留。
- (2)所有權人及其他有使用權者應於二星期前被告知。若所有人或使用權人不清楚或通知有困難時，得透過地方慣例的公告為之。
- (3)若經由第一項之措施，而使一所有權人或使用權人產生財產上的直接不利時，道路建設主體應給予相當金錢上之補償。若無法達成金錢補償之協議時，則由計畫機關（依邦法）依道路建設機關或有權者之申請，決定補償之數額。決定前，應邀請參加人表示意見。

第三十八條 計畫確定

- (1)邦道及縣道僅在計畫事先被確定後，始得建設或變更之。鄉鎮外環道之建設或改變得允許提出計畫確定。
- (2)計畫確定應考量計畫所涉及之公益與私益。
- (3)計畫確定在第四十八條第三項以及在不具重要意義之改變或擴充下得不為之。不具重要意義之案件，特別是那些不影響他人之權利或與參加人已達成有關之協定時，屬之。
- (4)聯邦建築法第九條之建築計畫替代第一項之計畫確定。但若有補充之必要或與建築計畫之確定有所偏差時，則應實施計畫確定。聯邦建築法第四十條及第四十一條適用這些案件。

- (5)在計畫確定議決中，負與道路建設主体，在公共福或確保相鄰土地防止危害，相當不利或負擔之必要下，對設施之設立與保養之義務。若這些設備不合於計畫意圖或其費用超出所致力的保護目的外，則關係人有適當金錢補償的請求權。若相鄰土地為防止因交通噪音之有害環境的影響，得依聯邦空氣污染法第四十一條及第四十二條而受保護。
- (6)若計畫確定議決已不可撤銷時，則不得擱置計畫意圖，除去設備或變更設備或擱置其使用等之請求權。若發生計畫意圖不可預見之效果或被確定計畫有關設備在計畫不可撤銷後才設立在鄰近土地上時，則關係人在為避免第五項對鄰近土地不利效果的必要下，得要求設立及保養設備。它們是透過計畫確定機關的議決而負與道路建設機關為之。若這些設備不合於計畫意圖，或其費用超出所致力的保護目的外，則相關人有適當金錢補償的請求權。若隔音措施而引發之損失適用聯邦空氣污染法第四十二條第二及第三項之規定。在第二句意義下設備因發生對相鄰土地改變而有必要設立時，則所發生費用由鄰近土地所有權人負擔之，但這些改變係自然事件或不可抗力，則不在此限。
- (7)第六項第二句與第四句的申請以書面向計畫確定機關為之。這些僅在關係人對不可撤消確定計畫有關的意圖或設備引發之不利效果已認知或應認知後之三年內為之；但若計畫提出已超出三十年時，則排除適用。

第三十九條 聽證程序

- (1)計畫在聽證程序實施中應向聽證機關提出。它（計畫）係由標記以及計畫意圖、動機及意圖所涉及的土地及設備等足以認知的說明所組成。
- (2)聽證機關應徵詢任務範圍受計畫涉及的機關之意見。計畫實施涉及的鄉鎮及縣應參加聽證。
- (3)計畫係由下令機關之主導在計畫所實施地區的鄉鎮中陳列一個月，供人閱覽。
- (4)凡個人利益受計畫影響者，得於展閱期間終了後二星期內，以書面或筆錄方式下，向聽證機關或鄉鎮對計畫提出異議。
- (5)陳列計畫之鄉鎮，除第七項的情形外，應依地方慣例公告之。公告中應載明：
 - 1. 陳列供閱之地點與期間；
 - 2. 對公告所標誌地點之異議，於異議期間內提出；
 - 3. 辯論期日一方參加人缺席，得不待其出席逕行討論以及

在辯論與決定時，逾期提出之異議，得不予考慮；

4. 通知書或送達書三百份以上時

a. 得以公告方式對提出異議者通知辯論期日。

b. 得以公告代替異議裁定書之送達。

聽證機關對非當地居住之關係人，已知其居留處或一定合適期間內可調查得知者，應依第二句之記載，將計畫書之陳列方式通知之。

- (6) 異議期間經過後，聽證機關對不服計畫及時提起之異議以及機關對計畫所表示之意見，應與道路建設主體與出席的參加人以及關係人共同辯論；聽證機關亦得辯論逾時提出之異議。辯論之期日至少應於二星期前，依地方慣例公告之。通知參加人與道路建設主體有關辯論之期日。若通知之數額逾五百份以上時，得以公告代替之。將討論期日公告於證機關官方公報以及公告在以見將受此計畫影響範圍內的地區性報紙上而生效。
- (7) 關係人範圍可得知悉，且若在合宜時間內有機會使關係人查看計畫時，則得以放棄第三項計畫的陳列。在此狀況下，聽證機關亦確定第四項異議之期間，並通知參加人與關係人辯論期日。並應告知，若其缺席，得不待其出席逕行討論，並對逾期之異議於討論與決定時，得不予考慮。
- (8) 已供展閱之計畫若有變更必要，而此項更將使機關任務範圍或第三人利益，首次或比以往更強烈地受到影響時，則應通知其該項變更，並給予意見表達以及三星期內提出異議之機會。此項計畫變更涉及在其他鄉鎮區域實施時，則應將變更之計畫，在該鄉鎮展閱；第三次至第七項準用之。
- (9) 聽證機關應對聽證之結果表示其意見，並儘可能在辯論議決後一個月內與該計畫機關之意見表達以及異議，一併移送計畫確定機關。

第四十條

改變之凍結 (Veränderungssperre)

- (1) 從計畫確定程序計畫陳列開始之日起或從關係人有機會閱覽該計畫的時間點起，在道路建設主體承接前，對有關的土地面積，不得從事重大提升土地價值或對道路建築相當重大之改變。但在法律允許下，事先已開始著手之改變，保養及持續迄今土地之使用等則不受影響。
- (2) 凍結改變之期間逾四年以上者，所有人對因而所產生財產的不利，得向道路建設主體求適度金錢上之補償。進而，他們得要求取得計畫有關的土地面積，若這些因凍結改變而使土地在經濟上無法期待迄今之使用或以他種允許方

式而被使用時。其他事項則適用第四十八條(徵收)之規定。

(3)第三十六條第四項適用之。

第四十一條 計畫確定程序之停止

計畫意圖在計畫確定議決領佈前被放棄時，計畫確定機關應透過公開公告的議決，停止程序之進行。就此，結束了第二十四條建築限制以及第四十條改變凍結之規定。

第四十二條 計畫確定之議決

- (1)依邦法規定之機關確定計畫書。
- (2)計畫確定之機關在計畫確定議決中，決定有關異議之事項。在計畫確定程序中決定其他參加人之費用。
- (3)若尚不能作成終局之決定時，則保留此決定於計畫確定程序中。
- (4)計畫確定之議決，應送達道路建設主體及參加人，有關異議之決定並與教示救濟途徑。議決書之正本應教示法律救濟途徑，並與確定之正本，一併在鄉鎮展示兩星期，以供閱覽；展覽之時間與地點應依地方慣例公告之。該項議決書因展閱時間屆滿，而視為對其他關係人已為送達；此項效力，應於公告中載明之。第三十九條第七項之狀況得不列入計畫確定議決與確定計畫的展閱中。
- (5)除道路建設主體外，依第四項規定，尚有逾五百份以上須送達時，其送達得以公告代替之。此項公告將計畫確定議決可處理之部分，法律救濟途徑之教示以及依第四項第二句展覽之指示，而刊登主管機關官方公報以及將受此計畫影影區域之地方報紙公告而生效。自公告後至提起法律救濟期間屆滿止，關係人及提起異議者得以書面請求給予計畫確定議決書；此項亦應同時於公告註明之。
- (6)以計畫確定之議決為對象而提起行政法院訴訟時，無需先行程序之審核。

第四十三條 計畫確定之法律效果

- (1)經由計畫之確定，有關計畫意圖之許可包括所有涉及公共利益其他設備的必要之結果措施均被確定；除計畫確定外，其他機的決定，特別是公法上的認可，特許，許可，同意以及計畫確定等均無必要。透過計畫確定，將使介於道路建設主體與受到計畫所及之關係人間的公法上關係受到規範。
- (2)計畫自不可撤銷之日起，五年內不實施者，失其效力，除非，計畫確定機關事先已延期至最高期限五年。延期議決

應公開公告之。

第四十四條 計畫完成前之變更

確定計畫意圖完成前應可改變以及若此種改變非屬不重要之意義時(第三十八條第三項)，則需一個新的計畫確定程序。

第四十五條 計畫確定議決之廢止

已開始實施之計畫意圖決定廢止時，計畫確定機關應廢止計畫確定之議決。如為公益或為避免對他人權利之權利影響有必要時，廢止之議決中應課予道路建設主體回復原狀或採取其他適當措施之義務。在計畫確定程序之議決終了後，相鄰土地發生變化，而有採取上述措施之必要時，計畫確定機關得以課予計畫意圖之主體採取適當預防措施之義務；就此所引發之費用由相鄰土地所有權人負擔之，但其改變係因天然事件或不可抗力所生者，不在此限。

第四十六條 多數計畫意圖的競合

- (1)規定應實施計畫確定程序的一獨立計畫與依本法需計畫確定之一計畫產生競合時，該獨立計畫或其部分計畫有採取一致決定之可能時，則僅能准許實施一計畫確定程序。
- (2)有關管轄權與程序，則依計畫確定所規定設備，其所牽涉公法上較大範圍之關係的法規定之。對於應適用何種法規有疑義時，以及所列入考慮的法規聯邦機關與邦機關均有管轄權，且聯邦與邦取高機關未能達成協議時，應由邦政府取得聯邦政府之同意，決定應適用之法規。

第四十七條 占有之移轉(Besitzeinweisung)

- (1)如有立即建設施工之必要以及所有權人或占有人拒絕，在保留所有補償請求權之協議下，徵收機關應依計畫確定之申請，將土地移轉至道路建設主體中。
- (2)徵收機關在申請占有移轉之日起至遲兩個月內與參加人進行言詞辯論。就此，應邀集道路建設機關及參加人。就此，應通知有關移轉占有申請之關係人。邀集期限不得少於三週。邀集通知書應告知關係人，若對申請有異議儘可能在言詞辯論前送交徵收機關。邀集書應載明，不出席仍得決定移轉占有之申請以及其他程序中應完成之申請。
- (3)若土地狀態具有意義時，徵收機關應在移轉占有前以正本確定之，並送副本一份給參加人。
- (4)有關移轉占有之議決書至遲應於言詞辯論結束後兩周內送達申請人以及關係人。移轉占有將於徵收機關所指定的時間點上發生效力。此時間點，在直接占有人申請下，應於提前移轉占有令送達後，至少二周內確定之。經由移轉

占有所有權人被除去占有以及道路建設主體成為占有人。道路建設主體准許於所移轉的土地從事建設計畫以及採取必要的措施。

- (5)道路建設主體對於提前移轉占有所產生財產不利之補償，若對於所有權或其他權利除去或限制之不利不能由金錢補償之利息得到補償時，應負擔之。補償方式與額度應由徵收機關以議決方式確定之。
- (6)如確定計畫遭廢止時，則亦廢止提前的移轉占有，先前的占有人再度取得占有。道路建設主體應負擔所有經由提前移轉占有所產生特別不利之補償。

第四十八條 徵收

- (1)邦道及縣道以及鄉鎮外環道等道路建設主體為履行其任務而擁有徵收權。徵收，在為實施第三十八條以下規定之確定計畫有必要時，是被允許的。無需進一步的徵收許可的確定。
- (2)確定之計畫係以徵收程序為基礎並對徵收機關產生拘束。
- (3)進而徵收，在關係人已書面同意對所有權或其他權利移轉或限制時，亦在許可之列。在此狀況下，補償程序得以直接進行之。
- (4)其他適用邦徵收法。

第四十九條 道路監督

- (1)道路監督依邦法確定之。
- (2)如道路建設主體未能遵守其義務，道路監督機關得下令，其在一定期間內應採取必要的措施。道路監督機關應及時公告那些由多數道路建設主體所實施之措施，使其儘可能有關聯地進行。如道路建設主體不遵守命時，道路監督機關本身以其(道路建設主體)地位及其花費未實施或委由另一主體未實施必要之措施。

1991年9月18日另行制訂新的草案，茲將有關計畫之條文，翻譯如下：(並以先前之條文加以比較)

第三十五條 計畫

(與1976年草案同)

第三十六條 計畫區域

- (1)第一句依邦法之機關增加(例如計畫確定機關)，最後依據將以第四十條第二項修改為第三十九條第二項。
為確保邦道及縣道之計畫，依邦法之機關(例如計畫確定機關)得……。

- (2) (與 1976 年草案同)
- (3) (與 1976 年草案同)
- (4) (與 1976 年草案同)

第三十七條 準備工作

- (1) (與 1976 年草案同)
- (2) 道路建設機關應將所實施工作之意圖於兩星期前通告所有權人或其他使用權人。若所有權人或其他使用權人不清楚或其居住地不清楚並在相當期間內無法找到時，得在準備工作實施範圍內之鄉鎮經由地方慣例之公告通知之。
- (3) (與 1976 年草案同)

第三十八條 計畫確定

- (1) 邦道僅在計畫事先被確定後，始准予建設或變更之。縣道與鄉鎮外環道（建築法第十九條第一項第三款）得以實施計畫確定程序。若下列無其他規定，計畫確定程序適用行政程序法之規定。計畫確定應考量計畫所涉及的公益及私益並包括環境保護之利益。
- (2) 如他人權力不（或不重大）受影響或關係人已聲明同意處分自己所有權或其他權利時並與任務範圍有關公共利益主體取得和致時，得以頒佈計畫核准代替計畫確定議決。計畫核准由計畫確定機關頒發之。其依行政程序法第七十五條第一項而且計畫確定的法律效果。
- (3) 在非重大意義的狀況下得不為計畫確定及計畫核准。不具重大意義的狀況，特別是，若
 - 1. 不影響他人之權利或與計畫關係人已達成相當的協議以及
 - 2. 不涉及公共利益或取得必要的機關決定並且其不違背計畫。依邦法律之機關，例如計畫確定機關，對此做出決定。
- (4) 聯邦建築法第九條之建築計畫替代第一項之計畫確定。如有補充必要或與建築計畫之確定有所偏差時，則應實施計畫之確定。在這些狀況下，適用建築法第四十條至第四十四條規定。
- (5) 異議期間結束後，不得再針對計畫提出異議。有關於此，應載明于展閱或異議期間的公告中。在辯論期日後，各機關所提之意見應不列入計畫確定考量中，但若由一機關稍後所提之公共利益，計畫確定機關若無此機關之提出，亦可或亦應提出時，則不在此限。
- (6) 聽證機關是依邦法律之機關。計畫確定機關是依邦法律之

機關。

- (7)計畫確定之議決，應教示法律救濟途徑，送達計畫之主體與以提起異議之人，行政程序法有關計畫確定議決之公告，則不受影響。
- (8)考量過程中的缺失，若其明顯的並影響考量結果時，則屬重大。重大缺失若不能透過計畫改變加以消除時，應停止計畫確定之議決（或計畫核准）。
- (9)如計畫在不可撤銷開始起五年內不開始著手實施時，失其效力，但若道路建設主體事先已向計畫確定機關申請至多五年延長期限，則不在此限。有關送達與展閱以及有關延長決定之撤銷則準用計畫確定議決之規定。

第三十九條 改變之凍結（前之四十條）對照之

- (1)從計畫確定程序中計畫展閱開始起從關係人有機會閱覽該計畫的時間點起（行政程序法第七十三條第三項第二句），在道路建設主體承接前，對計畫有關之土地面積，不得從事重大提升土地價值或對道路建設計畫產生重大影響之改變。但在法律允許下士先已開始著手之改變，保養及持續迄今所實施之使用等則不受影響。
- (2)凍結改變之期間逾四年以上者，所有人對因而所產生財產的不利，得向道路建設主體求適度金錢上之補償。進而，他們得要求取得計畫有關的土地面積，若這些因凍結改變而使土地在經濟上無法期待迄今之使用或以他種允許方式而被使用時，若無法達成協議時，所有權人得要求除去土地面積之所有權。其他則適用第四十二條規定。
- (3)第三十六條第四項適用之。

第四十條 計畫確定程序之停止

在計畫確定議決頒佈前放棄計畫時，計畫確定機關應以程序議決之。該項議決應在展閱計畫的鄉鎮以地方慣則公告之。就此，終止第三十九條改變之凍結以及第二十四條第五項限制建築之規定。

第四十一條 提前的占有移轉

- (1)所有權人或占有人透過保留所有補償請求權之協議，仍拒絕讓出道路建設措施所需土地的占有時，則道路建設機關再計畫確定後，依申請移轉至道路建設主體上。此無需其他進一步之條件。
- (2)徵收機關在申請移轉占有之日起至遲六週邀集參加人進行言詞辯論。就此，應邀集道路建設機關與關係人，並通知申請移轉占有的關係人，傳喚期為三週。

第四十二條 徵收

- (1) 邦道及縣道以及鄉鎮外環道等道路建設主體為履行其任務而擁有徵收權。徵收，在為實施第三十八條以下規定之確定或機關核准之計畫有必要時，是被允許的。無需進一步的徵收許可的確定。
- (2) 確定或機關核准之之計畫係以徵收程序為基礎並對徵收機關產生拘束。
- (3) 若關係人已書面同意時，所有權或其他權利移轉或限制，但尚未達成補償之協議時，則補償程序得在一方關係人申請下，由徵收機關直接進行之。
- (4) 若道路建設主體依第二十二條、第二十四條、第二十六條之規定，或基於計畫確定之議決依第三十八條之規定而負有義務，承擔金錢補償以及介於關係人與道路建設主體間對補償額度無法達成協議時，在參加之一方提出申請，由徵收機關決定之。其程序準用徵收法上有關確定補償之規定。
- (5) 其他則適用徵收法(邦；若無建築法第九十三條至第一百二十二條之情況時)。

第四十三條 道路建設主体

- (1) 邦為邦道路的道路建設主体。縣及省轄市為為縣道之道路建設主体。鄉鎮為鄉鎮道路建設之主体。其他公共道路之道路建設主体於歸級處分(Widnungsverfugung)確定之。
- (2) 人口逾五萬人之鄉鎮對於地區穿越道路之道路建設主体與邦道與縣道列同一等級。人口數之標準係以最近一次人口普查所確定之人口數。人口普查之結果係以舉行人口普查之年後第三預算年之開始起具有效力。
- (3) 如鄉鎮界限有變更或創造一新的鄉鎮，則以新鄉鎮區域所確定人口普查的居民數額作為標準。在前述狀況下，若其迄今歸邦或縣管轄時，至遲在地區變更三年後第三預算年，變更地區穿越道路之道路建設主体，否則，則以地區變更時變更之。
- (4) 人口逾一萬，但卻不足五萬人之鄉鎮，若取得鄉鎮監督機關同意並向道路建設主管部長申明時，得作為地區穿越道路之主体。第五項第二句與第六項第一句準用之。鄉鎮監督機關，如有事實認為，該鄉鎮沒有承擔道路建設之能力時，始得拒絕同意。
- (5) 負與邦與縣為地區穿越道路之道路建設，但這並不及於人行道與停車場。此屬鄉鎮為道路建設主体。這亦適用於聯

邦遠程道路第五條第三項以及第五條第 3a 項之狀況。

第四十四條 第三人之道路建設

- (1)第四十三條不適用於基於其他法律規定或基於法律上義務而將道路建設負與或轉交至其他主體之情形。
- (2)為履行任務由道路建設產生的第三人民法義務並不影響道路之建設。

第四十五條 他人建築的道路部分之保養

依第四十四條規定而將道路所設的道路部分，例如橋樑、排水道等之建設負與第三人時，則第四十三條管轄的道路建設主體，在現時對公共安全與秩序之危害，有權在事前告知以第三人費用採取為維持交通安全利益必要下之所有措施。在緊急例外狀況下得不予事先告知。

第四十六條 道路建設機關

- (1)最高道路建設機關為道路建設主管部長。
- (2)高等道路建設機關為（依邦法之機關）。
- (3)（下級）道路建設機關保留依第四十七條（依邦法之機關）。

第四十七條 鄉鎮以及其他公共道路之道路建設機關

- (1)縣及省轄市為縣道的道路建設機關，例外情形為地區穿越道路，鄉鎮為道路建設機關。
- (2)鄉鎮為其建築所轄之道路與道路部分以及其他公共道路的道路建設機關。
- (3)縣得透過協議而將縣道包括改建及完工之行政與保養，並支付所生費用之補償，交付至道路建設局。道路建設主體之權利則不受影響。

第四十八條 道路監督，道路監督機關

- (1)邦為邦道路的道路建設主體，縣及縣轄市為縣道之道路建設主體，鄉鎮為鄉鎮道路建設之主體，其他公共道路之道路建設主體於歸級處分確定之。
- (2)如道路建設主體未能遵守其義務，道路監督機關得下令，其在一定期間內應採取必要的措施。如道路建設主體不遵守命令時，道路監督機關本身以其(道路建設主體)地位及其花費未實施或委由另一主體未實施必要之措施。
- (3)最高道路監督機關為主管道路建設之部長。
高等道路監督機關(依邦法之機關)。
道路監督機關為(依邦法之機關)。

（七）我國「行政程序法」草案條文初稿行政計畫部分

我國行政程序法草案條文初稿

第五章 行政計畫

（行政計畫之適用範圍）

第一百六十四條 行政機關為達成特定之行政目的，所為之設計與規畫，有左列情形者，應適用本章規定之確定程序。但其他法律另有規定者，不在此限。

- 一、土地之開發利用或限制使用，直接影響人民之權益者。
- 二、公共事業之興辦或公共設施之設置，影響地方之開發與發展者。

（行政計畫之擬定）

第一百六十六條 擬定計畫機關所擬定之計畫應報請其上級主管機關確定之，但涉及其他行政機關職務時，須先徵詢其意見。

前項計畫，除法律另有規定外，應載明左列事項：

- 一、計畫之緣由及事實背景。
- 二、計畫之目的與內容。
- 三、計畫之圖表說明或設施配置圖。
- 四、擬採之重要措施。
- 五、其他有助瞭解計畫之必要事項。

（擬定計畫之公開）

第一百六十七條 確定計畫之機關接到前條計畫書後，應將該計畫書刊登政府公報或新聞紙三日。計畫書之內容涉及地方土地之利用與限制使用或涉及地方之開發與發展者，應將計畫書送交相關之地方政府公開展示三十日，地方政府並應將公開展示日期及場所公告之。

前項計畫書經刊登政府公報或新聞紙或公開展示期滿後，確定計畫機關應舉行聽證。

前項聽證，確定計畫機關應指定適當人員或擬定計畫機關以外之機關為之。

(公告應載明事項)

第一百六十八條 依前條規定刊登公報或新聞紙，應載明左列事項：

- 一、舉行聽證人員或機關。
- 二、應公開展示計畫者，為展示之地方政府。
- 三、因擬定計畫致權益受影響之人，得於計畫書最後登載之日起或公開展示期滿後，至遲十四日內以書面載明姓名或名稱及地址，向舉行聽證之人員或機關提出異議。
- 四、逾前款所定期間提出之異議，在討論與決定時，得不予斟酌。
- 五、權益受影響之人或提出異議之人，逾三百人時，關於聽證期日之通知得以公告代之。

地方政府依前條第一項之公告，應載明前項第一款及第三款至第五款之事項。

(聽證之通知與公告)

第一百六十九條 舉行聽證之人員或機關於提出異議期限屆滿後，應公告聽證之期日及場所，並以書面通知擬定計畫機關、其他有關機關、提出異議之人及權益受影響之人於聽證期日到場陳述意見。

前項公告及書面通知，應於聽證期日前十日為之，並載明缺席者不待其到場逕行討論之。

第一項之公告，除在政府公報刊載外，並應在計畫影響地區發行之新聞紙刊載之。

(聽證之進行)

第一百七十條 (刪除)

(聽證結果之檢送)

第一百七十一條 舉行聽證之人員或機關於聽證終結後三十日內應對聽證結果作成報告書，陳報確定計畫機關。

前項報告書應記載聽證結論及未解決之爭議事項，並檢送聽證紀錄。

(聽證程序之準用)

第一百七十二條 本法關於聽證程序之規定，於本章行政計畫之聽證未規定者，準用之。(註：有關聽證程序之規定可參考本法第七十四條至第八十九條)

(擬定計畫之確定)

第一百七十三條 確定計畫機關，應斟酌聽證結果報告書及相關資料，作成確定計畫之裁決。
為前項裁決時，對於聽證程序中未解決之爭議，應作成決定。

(確定計畫機關之義務)

第一百七十四條 確定計畫機關為維護公益或防止他人權益受損，於為前條裁決時，應命擬定計畫機關採行必要防護措施、設置或修護必要之工作物。
前項必要防護措施、設置或修護必要之工作物，不能採行或與所擬定之計畫不適合者，確定計畫機關應依利害關係人之請求命擬定計畫機關給予利害關係人相當金額之補償。

(確定計畫裁決之送達)

第一百七十五條 確定計畫之裁決書應敘明理由，並附記不服之救濟程序。
前項裁決書應送達擬定計畫機關、其他有關機關、已知權益受影響之人及曾向舉行聽證之人員或機關提出異議之人，並應連同確定計畫書送交受影響地區之地方政府公開展示十四日。
前項公開展示期限屆滿時，裁決書視為已送達其他利害關係人。
依第二項規定公開展示前，應將展示之日期、場所及視為已送達之法律效果公告之。
前項公告，除由政府公報刊載外，應在影響地區通行之新聞紙刊載之。

(確定計畫裁決之公告)

第一百七十六條 前條第二項應受送達人逾三百人時，其送達得以公告代之。
前項公告應載明裁決書、發生送達效力及應受送達人得於法定救濟期限內以書面請求給予裁決書之意旨，連同前條第四項所定公開展示前之公告一併行之。

第一項公告，除由政府公報刊載外，應在受影響地區通行之新聞紙刊載之。並自前條第二項公開展示期限屆滿時，發生送達之效力；其不須公開展示者，自政府公報發行或新聞紙看載之日起，經十四日發生送達之效力。

(確定計畫之效力)

第一百七十七條 計畫經確定者，計畫及相關設施之必要措施與計畫所涉及之公共事務均屬合法，計畫之實施毋庸再經其他行政機關之核准或特許。

擬定計畫機關之權利義務主體與因計畫所涉及利害關係人之公法關係，依確定計畫內容定之。

(不服確定計畫裁決之救濟)

第一百七十八條 不服確定計畫之裁決者，得逕行提起再訴願，對於違法裁決亦得向地區行政法院提起行政訴訟。

(計畫確定後之實施)

第一百七十九條 確定計畫之裁決於法定救濟期間經過後，不得廢止或中止計畫之實施，亦不得廢棄或變更有關工作物或停止該工作物之利用。

計畫或其配合措施於裁決後，始對人民權益發生影響者，該利害關係人得請求確定計畫機關命擬定計畫機關為必要之防護措施、設置或修護必要之工作物，如有困難或與計畫不適合時，確定計畫機關應依利害關係人之請求命擬定計畫機關給予相當金額之補償。

前項請求應於知悉權益受影響之日起三年內，以書面向確定計畫機關提出，但依計畫產生之狀態逾二十年者，不得請求。

(計畫確定後之實施時效)

第一百八十條 確定計畫之裁決自法定救濟期間屆滿之日起，五年內未開始實施者，失其效力。

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

(計畫完成前之變更)

第一百八十一條 已確定之計畫實施完成前須變更者，應重新進行確定計畫程序，但計畫之變更並非重要且未涉及他人權益或經利害關係人同意者，不在此限。

(確定計畫裁決之廢棄)

第一百八十二條 已確定或實施中之計畫，因法令、政策或事實之變更而不實施或終止時，確定計畫機關應依職權或依擬定計畫機關、利害關係人之申請為廢棄確定計畫之裁決。
確定計畫機關為前項裁決時，應聽取擬定計畫機關及利害關係人之意見。
為維護公益或防止他人權益受損而有必要時，廢棄確定計畫之裁決，應課予擬定計畫機關回復原狀或採取其他適當措施之義務。

(多數計畫之競合)

第一百八十三條 多數獨立之計畫全部或一部相競合，而須為統一之決定時，就該競合部分，應進行單一之計畫確定程序。
前項計畫確定程序之管轄及應適用之程序，依所擬定措施或設施影響範圍較大者之計畫所應適用之法令定之。
有爭議時，由擬定計畫機關之共同直接上級機關定之。
無共同直接上級機關者，如確定計畫機關為中央主管部、會、署時，由該主管部會署決定，如各確定計畫機關均為中央主管部、會、署時，由行政院決定之。

(事業準用之規定)

第一百八十四條 擬定計畫之主體為事業機構時，其確定程序準用本章之規定。
前項確定計畫之機關，除法令另有規定外，為該事業之目的事業主管機關。

（八）我國「行政程序法」草案條文二 稿行政計畫部分

我國行政程序法草案條文二稿

第五章 行政計畫

（行政計畫之適用範圍）

第一百四十六條 行政機關為達成特定之行政目的，所為之設計與規畫，有左列情形之一者，應適用本章規定之確定程序。但其他法規另有規定者，不在此限。

- 一、土地之開發利用或限制使用，直接影響人民之權益者。
- 二、公共事業之興辦或公共設施之設置，影響地方之開發與發展者。

（行政計畫之擬定）

第一百四十七條 擬定計畫機關所擬定之計畫，應報請其上級主管機關確定之，如涉及其他行政機關職務時，須先徵詢其意見。前項計畫，除法規另有規定外，應載明左列事項：

- 一、計畫之緣由及事實背景。
- 二、計畫之目的與內容。
- 三、計畫之圖表說明或設施配置圖。
- 四、擬採之重要措施。
- 五、其他有助瞭解計畫之必要事項。

（擬定計畫之公開）

第一百四十八條 確定計畫之機關接到前條計畫書後，應將該計畫書刊登政府公報或新聞紙三日。計畫書之內容涉及地方土地之

開發利用或限制使用，或涉及地方之開發與發展者，應將計畫書送交相關之地方政府公開展示三十日，地方政府並應將公開展示日期及場所公告之。

前項計畫書經刊登政府公報或新聞紙或公開展示期滿後，確定計畫機關應舉行聽證。

前項聽證，確定計畫機關應指定適當人員或擬定計畫機關以外之機關為之。

(公告應載明事項)

第一百四十九條 依前條第一項規定刊登公報或新聞紙，應載明左列事項：

- 一、舉行聽證人員或機關。
- 二、公開展示計畫書之地方政府。
- 三、因擬定計畫致權益受影響之人，得於計畫書最後刊登之日起或公開展示期滿後，至遲十四日內以書面載明姓名或名稱及地址，向舉行聽證之人員或機關提出異議。
- 四、逾前款所定期間提出之異議，在討論與決定時，得不予斟酌。
- 五、權益受影響之人或提出異議之人，逾三百人時，關於聽證期日之通知得以公告代之。

地方政府依前條第一項之公告，並應載明前項第一款及第三款至第五款之事項。

(聽證之通知與公告)

第一百五十條 舉行聽證之人員或機關於提出異議期限屆滿後，應公告聽證之期日及場所，並以書面通知擬定計畫機關、其他有關機關、提出異議之人及權益受影響之人於聽證期日到場陳述意見。

前項公告及書面通知，應於聽證期日前十日為之，並載明缺席者不待其到場逕行討論。

第一項之公告，除在政府公報刊載外，並應在計畫影響地區發行之新聞紙登載之。

(聽證結果之檢送)

第一百五十一條 舉行聽證之人員或機關於聽證終結後三十日內應對聽證結果作成報告書，陳報確定計畫機關。

前項報告書應記載聽證結論及未解決之爭議事項，並檢送聽證紀錄。

(擬定計畫之確定)

第一百五十二條 確定計畫機關，應斟酌聽證結果報告書及相關資料，作

成確定計畫之裁決。

為前項裁決時，對於聽證程序中未解決之爭議，應一併決定。

(確定計畫機關之義務)

第一百五十三條 確定計畫機關為維護公益或防止他人權益受損，於為前條裁決時，應命擬定計畫機關為必要之防護措施、設置或修護必要之工作物。

前項防護措施或工作物不能採行或與所擬定之計畫不適合者，確定計畫機關應依利害關係人之請求，命擬定計畫機關給予相當金額之補償。

(確定計畫裁決之送達)

第一百五十四條 確定計畫之裁決書應敘明理由，並附記不服之救濟程序。

前項裁決書應送達擬定計畫機關、其他有關機關、已知權益受影響之人及曾向舉行聽證之人員或機關提出異議之人，並應連同確定計畫書送交受影響地區之地方政府公開展示十四日。

前項公開展示期限屆滿時，裁決書視為已送達其他利害關係人。

依第二項規定公開展示前，應將展示之日期、場所及視為已送達之法律效果公告之。

前項公告，除在政府公報刊載外，並應在影響地區發行之新聞紙登載之。

(確定計畫裁決之公告)

第一百五十五條 前條第二項應受送達人逾三百人時，其送達得以公告代之。

前項公告應記載裁決書內容、公告發生送達效力及應受送達人得於法定救濟期限內以書面請求給予裁決書之意旨，連同前條第四項所定公開展示前之公告一併行之。

第一項公告，除在政府公報刊載外，並應在受影響地區發行之新聞紙登載之。並自前條第二項公開展示期限屆滿時，發生送達之效力；其不須公開展示者，自政府公報發行之日起，經十四日發生送達之效力。

(確定計畫之效力)

第一百五十六條 計畫經裁決生效者，計畫及相關設施之必要措施均得實施，毋庸再經其他行政機關之核准或特許。

(不服確定計畫裁決之救濟)

第一百五十七條 不服確定計畫之裁決者，得不經訴願或其他先行程序，

逕行再訴願或依法提起行政訴訟。

(計畫確定後之實施)

第一百五十八條 確定計畫之裁決於不得訴請撤銷後，不得中止計畫之實施，亦不得廢棄或變更有關工作物或停止該工作物之利用。

計畫或其配合措施於裁決後，始對人民權益發生不可預見之影響者，該利害關係人得請求確定計畫機關命擬定計畫機關為必要之防護措施、設置或修護必要之工作物，如有困難或與計畫不適合時，確定計畫機關應依利害關係人之請求命擬定計畫機關給予相當金額之補償。前項請求應於知悉權益受影響之日起三年內，以書面向確定計畫機關提出，但依計畫產生之狀態逾二十年者，不得請求。

(計畫確定後之實施時效)

第一百五十九條 確定計畫之裁決自不得訴請撤銷之日起，五年內未開始實施者，失其效力。

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

(計畫完成前之變更)

第一百六十條 計畫完成前須變更者，應重新進行確定計畫程序，但計畫之變更並非重要且未涉及他人權益，或經利害關係人同意者，不在此限。

(確定計畫裁決之廢棄)

第一百六十一條 計畫完成前，因法規或事實之變更致計畫無法實施或須終止實施時，確定計畫機關應依職權或依擬定計畫機關、利害關係人之申請為廢止確定計畫之裁決。

確定計畫機關為前項裁決時，應聽取擬定計畫機關及利害關係人之意見。

為維護公益或防止他人權益受損而有必要時，廢止確定計畫之裁決，應命擬定計畫機關回復原狀或採取其他適當措施。

(事業準用之規定)

第一百六十二條 擬定計畫之主體為公營事業機構時，其確定程序準用本章之規定。

前項確定計畫之機關，除法令另有規定外，為該事業之目的事業主管機關。

（九）我國「行政程序法」草案條文三 稿行政計畫部分

我國行政程序法草案條文三稿

第五章 行政計畫

（行政計畫之適用範圍）

第一百五十三條 行政機關為達成特定之行政目的，所為之設計與規畫，有左列情形之一者，應適用本章規定之確定程序。但其他法規另有規定者，不在此限。

- 一、土地之開發利用或限制使用，直接影響人民之權益者。
- 二、公共事業之興辦或公共設施之設置，影響地方之開發與發展者。

（行政計畫之擬定）

第一百五十四條 擬定計畫機關所擬定之計畫，應報請其上級主管機關確定之，如涉及其他行政機關職務時，須先徵詢其意見。
前項計畫，除法規另有規定外，應載明左列事項：

- 一、計畫之緣由及事實背景。
- 二、計畫之目的與內容。
- 三、計畫之圖表說明或設施配置圖。
- 四、擬採之重要措施。
- 五、其他有助瞭解計畫之必要事項。

（擬定計畫之公開）

第一百五十五條 確定計畫之機關接到前條計畫書後，應將該計畫書刊登政府公報或新聞紙三日。計畫書之內容涉及地方土地之開發利用或限制使用，或涉及地方之開發與發展者，應將計畫書送交相關之地方政府公開展示三十日，地方政府並應將公開展示日期及場所公告之。

前項計畫書經刊登政府公報或新聞紙或公開展示期滿

後，確定計畫機關應舉行聽證。

前項聽證，確定計畫機關應指定適當人員或擬定計畫機關以外之機關為之。

(公告應載明事項)

第一百五十六條 依前條第一項規定刊登政府公報或新聞紙時，並應載明左列事項：

- 一、舉行聽證人員或機關。
- 二、公開展示計畫書之地方政府。
- 三、因擬定計畫致權益受影響之人，得於計畫書最後刊登之日起或公開展示期滿後，至遲十四日內以書面載明姓名或名稱及地址，向舉行聽證之人員或機關提出異議。
- 四、逾前款所定期間提出之異議，在討論與決定時，得不予斟酌。
- 五、權益受影響之人或提出異議之人，逾三百人時，關於聽證期日之通知得以公告代之。

地方政府依前條第一項之公告，並應載明前項第一款及第三款至第五款之事項。

(聽證之通知與公告)

第一百五十七條 舉行聽證之人員或機關於提出異議期限屆滿後，應公告聽證之期日及場所，並以書面通知擬定計畫機關、其他有關機關、提出異議之人及已知權益受影響之人於聽證期日到場陳述意見。

前項公告及書面通知，應於聽證期日前十日為之，並載明缺席者不待其到場逕行討論。

第一項之公告，除在政府公報刊載外，並應在計畫影響地區發行之新聞紙登載之。

(聽證結果之檢送)

第一百五十八條 舉行聽證之人員或機關於聽證終結後三十日內應對聽證結果作成報告書，陳報確定計畫機關。

前項報告書應記載聽證結論及未解決之爭議事項，並檢送聽證紀錄。

(擬定計畫之確定)

第一百五十九條 確定計畫機關，應斟酌聽證結果報告書及相關資料，作成確定計畫之裁決。

為前項裁決時，對於聽證程序中未解決之爭議，應一併決定。

（確定計畫機關之義務）

第一百六十條 確定計畫機關為維護公益或防止他人權益受損，於為前條裁決時，應命擬定計畫機關為必要之防護措施、設置或修護必要之工作物。

前項防護措施或工作物不能採行或與所擬定之計畫不適合者，確定計畫機關應依利害關係人之請求，命擬定計畫機關給予相當金額之補償。

（確定計畫裁決之送達）

第一百六十一條 確定計畫之裁決書應敘明理由，並附記不服之救濟程序。

前項裁決書應送達擬定計畫機關、其他有關機關、已知權益受影響之人及曾向舉行聽證之人員或機關提出異議之人，並應連同確定計畫書送交受影響地區之地方政府公開展示十四日。

前項公開展示期限屆滿時，裁決書視為已送達其他利害關係人。

依第二項規定公開展示前，應將展示之日期、場所及視為已送達之法律效果公告之。

前項公告，除在政府公報刊載外，並應在影響地區發行之新聞紙登載之。

（確定計畫裁決之公告）

第一百六十二條 前條第二項應受送達人逾三百人時，其送達得以公告代之。

前項公告應記載裁決書內容、公告發生送達效力及應受送達人得於法定救濟期限內以書面請求給予裁決書之意旨，連同前條第四項所定公開展示前之公告一併行之。

第一項公告，除在政府公報刊載外，並應在受影響地區發行之新聞紙登載之。並自前條第二項公開展示期限屆滿時，發生送達之效力；其不須公開展示者，自政府公報發行之日起，經十四日發生送達之效力。

（確定計畫之效力）

第一百六十三條 計畫經裁決生效者，計畫及相關設施之必要措施，均得實施，無須再經其他行政機關之核准或特許。

（不服確定計畫裁決之救濟）

第一百六十四條 不服確定計畫之裁決者，得不經訴願或其他先行程序，逕行再訴願或依法提起行政訴訟。

（計畫確定後之實施）

第一百六十五條 確定計畫之裁決於不得訴請撤銷後，不得中止計畫之實

施，亦不得廢棄或變更有關工作物或停止該工作物之利用。

計畫或其配合措施於裁決後，始對人民權益發生不可預見之影響者，該利害關係人得請求確定計畫機關命擬定計畫機關為必要之防護措施、設置或修護必要之工作物，如有困難或與計畫不適合時，確定計畫機關應依利害關係人之請求命擬定計畫機關給予相當金額之補償。前項請求應於知悉權益受影響之日起三年內，以書面向確定計畫機關提出，但依計畫產生之狀態逾二十年者，不得請求。

(計畫確定後之實施時效)

第一百六十六條 確定計畫之裁決自不得訴請撤銷之日起，五年內未開始實施者，失其效力。

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

(計畫完成前之變更)

第一百六十七條 計畫完成前須變更者，應重新進行確定計畫程序，但計畫之變更並非重要且未涉及他人權益，或經利害關係人同意者，不在此限。

(確定計畫裁決之廢棄)

第一百六十八條 計畫完成前，因法規或事實之變更致計畫無法實施或須終止實施時，確定計畫機關應依職權或依擬定計畫機關、利害關係人之申請為廢止確定計畫之裁決。

確定計畫機關為前項裁決時，應聽取擬定計畫機關及利害關係人之意見。

為維護公益或防止他人權益受損而有必要時，廢止確定計畫之裁決，應命擬定計畫機關回復原狀或採取其他適當措施。

(事業準用之規定)

第一百六十九條 擬定計畫之主體為公營事業機構時，其確定程序準用本章之規定。

前項確定計畫之機關，除法規另有規定外，為該事業之目的事業主管機關。

**(十) 我國 1999 年「行政程序法」行政
計畫部分**

我國行政程序法定案通過條文

第五章 行政計畫

第一百六十三條 本法所稱行政計畫，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。

第一百六十四條 行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共建設之設置，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。
前項行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，由行政院另定之。

(十一) 韓國 1987 年「行政程序法」行政計畫之確定程序部分

韓國一九八七年行政程序法草案

第三章 行政計畫之確定程序

第五十條（行政計畫之籌劃及協議）

主管有關行政計畫事務之行政機關，擬定與國民生活有密切關連之公共事業計畫或其他以總統令規定之行政計畫（以下稱行政計畫）時，應與相關之行政機關協議之。

相關之行政機關於第一項規定協議之行政計畫案確定時，應對屬其主管之行政計畫之施行，為必要之處置。

第五十一條（行政計畫案之公告、閱覽）

行政機關草擬行政計畫時，應就行政計畫案之主要內容（包含行政計畫之實施期間，以下同）、行政計畫案之閱覽場所、閱覽期間以及意見提出之機關及期間等刊登於公報及日報新聞紙，或利用具其他可能之方法廣泛週知。但行政計畫案之確定有緊急性或因國民經濟秩序等公益上之理由而使公告閱覽有困難時，得不予公告閱覽。

依第一項規定公告之行政計畫案，其閱覽期間應為三十日以上。

第五十二條（提出意見）

對行政計畫案有意見者，得向主管行政機關提出其意見或資料。

對行政計畫案提出意見者，應個別或一併通知對該意見之處理結果。

第五十三條（聽證）

行政計畫案之聽證，於左列各款之情形時實施之。

一、法令規定要求實施聽證時。

二、行政機關認有實施聽證之必要時。

依前項規定實施聽證時，準用第三十六條至第四十六條之規定。

（註：第三十六條至第四十六條為聽證程序的規定，包括聽證之主持人、聽證主持人之迴避等、聽證之參加、聽證之通知、聽證之公開、聽證之進行、聽證之合併與分離、調查證據、聽證筆錄、聽證之終結、行政處分之決定等。）

第五十四條（公聽會）

有關行政計畫案之公聽會，準用第四十八條及第四十九條之規定。

(註：第四十八條及第四十九條為公聽會程序的規定，包括公聽會之召開、公聽會之進行等。)

第五十五條（行政計畫之確定）

行政機關應確實參酌提出之意見及聽證或公聽會中提出之意見。

行政計畫經刊登公報及日報新聞紙而確定，公告時並應將確定之行政計畫之主要內容、閱覽方法、閱覽場所等一併公告之。

第五十六條（行政計畫之變更、廢止）

變更已確定之行政計畫時，新的行政計畫應經確定程序，但實質的內容無變更時，不在此限。

廢止已確定之行政計畫時，其廢止事項應公告之。

第五十七條（行政計畫之失效）

行政計畫未實施者，於其期間屆滿之翌日起，喪失其效力。

第五十八條（因行政計畫而受害之救濟）

確定、變更或廢止行政計畫時，應設置防止國民財產損失之設施或其他必要之防護措施。

除依前項規定處置外，因行政計畫之確定、變更、廢止或失效致國民的財產受到損害時，應依法律規定，採取損失補償或其他必要的救濟措施。

附錄七 期中簡報審查意見及說明

「制定整體運輸計畫法之初步研究」

期中簡報審查意見及說明

審查委員或單位	審查意見	意見處理說明
郭年雄組長	(1)目前國內規劃之協調整合機制不健全，部門計畫之內容也不夠強。	納入研究參考。
	(2)新加坡做整體計畫，係由各部門抽調人力一起做，協調出結果後，回各單位討論，再回小組中重新協調。所以其土地使用與運輸系統之設計，是結合在一起規劃的。宜蘭縣目前亦正汲取此一經驗在做。	後續階段將就整體運輸計畫相關之部門協調機制進行具體的分析探討。
	(3)日本之縣市發展與該國之國土發展計畫亦有脫節，應可為我國之借鏡。	納入研究參考。
	(4)目前經建會也在嘗試，縣市發展計畫與國家中長程計畫間之協調整合。	納入研究參考。
	(5)建議本案從綜合計畫觀點，分析部門間計畫的協調整合，找出究竟是何關節出現問題。	納入研究參考。
張桂林副處長	(1)我國停車場法之所以成效不彰，重要之關鍵在於，其落實執行多必需透過其他之法律或規定，如建築技術規則、土地法…等。因此，「運輸計畫法」制定前必須先檢討是否能落實到最後的執行，否則此法仍然無法達到預期之成效。	本研究為運輸計畫法制化之初步研究，研究方向以立法的需要性及規範的方式與內容為主，因此對於法律的落實執行層面，將與法制化的規範方式一併探討，提出整體性的配套方案。
	(2)「運輸計畫法」主要在公部門間之協調整合？目前之運作雖容有不理想之處，但應仍是必然存在的缺漏，未必然是法所能完全解決，同時，立法後其政策彈性、時效性等均變差，此結果是否即為我們所追求？都必須審慎考慮。	對於「運輸計畫法」如何在確保程序與協調彈性間作適當的權宜設計，本研究後續階段將進行深入的探討。
	(3)建議接續之研究，應深入分析此法究竟可帶給國家多少的絕對必需利益，再討論是否有必要建立此一法律。	本研究為制定「運輸計畫法」的初步研究，對於「運輸計畫法」建立所產生的具體量化效益研究，合約中並無此項目，但對於立法的重要性與理由，本研究已在期中報告第五章探討。
	(4)請比較「方案」、「法律」…等方式間，究竟那一種方式較佳。	遵照辦理。 期中報告第四章表 4.5 已針對法律與命令之優缺點進行比較說明，本研究後續階段將再加強此方面的說明。

	(5)請分析「運輸計畫法」的種類究竟有那一些？再整理各級政府應分別做那些？或許可使未來整體體制得以釐清、分工，而更得助益，故規範內容宜以節度各級政府首長之思維為主，另亦可思考如何將政黨或候選人之交通政策納入，以契合現實作業上之需要。	遵照辦理。
--	--	-------

審查委員或單位	審查意見	意見處理說明
	(6)不贊同此法中加入有關財務、經費來源等問題。	財源與經費來源是否納入法律條文，為本研究後續階段「運輸計畫法應規範項目」的研究重點。
	(7)建議此計畫加入規劃流程設計。	遵照辦理。 期中報告第二章圖 2-1 已有典型的運輸規劃流程設計，本研究後續階段將探討如何將此流程的內容具體融入「運輸計畫法」的規範。
	(8)建議對各級政府交通機構之組織設計不宜僵化，容許各地方政府依其地方特別需要加以調整。	遵照辦理。
	(9)此法與都計、土地使用…等法間之協調整合必需考慮。	遵照辦理。
台灣省交通處	(1)本法之立法意旨為何？其冀望達到之功能為何？	在本研究期中報告第五章 5.1 及 5.3 節中已說明。
	(2)以往運輸計畫都必須落實到土地使用及徵收，本法是否可獨自發揮功能？故建議應針對國內運輸相關法令進行檢討，並非立法。	在本研究期中報告第四章第一節即針對國內都市計畫與運輸相關法令進行檢討比較，並說明其在現況運輸計畫研擬方面的不足性。
張勝雄教授	(1)不認為有立法之必要性。且中央與地方之人才、組織…等條件不同，地方目前多無力進行運輸系統之規劃。	立法之必要性在期中報告第五章 5.3 節中已說明。本研究即在建立一適當適當的體制，使中央與地方等各級政府的人才、組織……. 等各項條件得以相互配合，完成運輸系統規劃的目的。
	(2)規劃、建設、管理，公路與市區道路各不相同，前者屬交通部；後者屬內政部，因此，此法將會與其他法律(如市區道路條例)衝突，必需考慮。	公路與市區道路之主管機關雖有明文規定之不同，但許多行政措施仍須由二者共同合作執行(如道路交通管理處罰條例第七條)，本研究後續階段將會注重二者的協調整合研究。
	(3)運輸計畫應於都市計畫、區域計畫、綜開計畫等法規中設計一切機制，或融入都計過程中，所以，未來所提之運輸計畫，僅需依循該內容辦理即可。	運輸計畫之內容是否能完全融於都市計畫法系中，本研究後續階段將繼續進行此一部份之探討。

	(4)地方政府之交通機構組織較弱，中央政府則都市計畫內容較弱，應補強該部份，且本法之目的可能主要在建立制度化協調功能，而此問題應不需要立法。	本法之主要目的除了建立制度化協調功能外，亦有規範規劃內容、相關經費來源與持續檢核等功能，故應須加以立法，在期中報告第五章 5.1 與 5.3 節中已說明。
--	--	---

審查委員或單位	審查意見	意見處理說明
王慶瑞董事長	(1)「運輸計畫法」在民國 63、64 年即曾提出此構想，主要原因在整體運輸規劃之結果無法規範各級政府，造成零亂發展，故有此一想法，否則整體規劃做等於沒做，根本沒有意義。	納入研究參考。
	(2)現況之問題應首從土地利用之觀點觀之；其次為運輸建設是一種公共工程；第三為資源之有效利用，因此，需要從法的體制上著手，才可以達成。且各運具、都計都有法律遵循，而整合及規範彼此之規劃卻唯獨欠缺，運輸規劃所要求的五 C，更有必要透過制度加以落實。	遵照辦理。
	(3)「運輸計畫法」與相關法律間需予釐清，位階定位要確立，但仍必須要有用、能用、好用。故需建立本法之權威性，即強調所有建設都要有計畫，且內容、程序都要依循此規定來做。	遵照辦理。
	(4)建議「整體」兩字可以刪除。	遵照辦理。
	(5)建議將運輸計畫分為兩類： ①綜合性計畫：如國家長期計畫，而其下之計畫必須配合上位計畫與內容要求。 ②縣市計畫：道路、停車等屬專案性計畫，且有規劃才可補助。	納入研究參考。
	(6)「運輸計畫法」應扮演之角色： ①似都計法，規定土地事宜。 ②似環評法，規範程序、審議規則…等事宜。	本計畫後續階段正進行此部份之研究。
	(7)建議本法之主管機關，中央為交通部，地方為縣(市)政府。辦理時則由主管機關指定主辦機關辦理。	本計畫後續階段正進行此部份之研究。
	(8)p5-3 本法不應從運送距離考量，且島際運輸對我國應不需要，另捷運未必是屬鐵路，請再考量。	p5-3 此部分僅為運輸系統之分類，而非本研究最後立法之運輸系統分類，惟在我國運輸計畫體制的最終劃分上，參酌審查意見進行修正。
北市交通局	(1)都市計畫與交通系統常無法配合，造成地方政府執行上很大的困難，故希能透過此法將兩者更有效整合協調。而地方政府若有法律依據，則執行上將更有依據。	本計畫後續階段正進行此部份之研究。

	(2)目前運輸規劃相當欠缺基本資料及資料庫之建立，亦無事後評估過程，建議此法中能思考此問題之解決，建立制度或加以規範落實，以消彌此一問題。	「基本資料及資料庫之建立」與「事後評估過程」作為規範的要求項目，本研究將再作進一步的評估。
	(3)執法、執行與規劃管理上，如何有效整合，希望也能藉此計畫詳細思考。	非本計畫之研究範圍。

審查委員或單位	審查意見	意見處理說明
陳春益教授	有關運輸計畫法之研究，涉及領域廣且複雜度高，交通部運輸研究所與中央警察大學願投入此項研究，其研究態度值得肯定，此外本研究期中報告從回顧國內外運輸計畫體制著手，進而探討國內運輸計畫體制所面臨之課題，據以研提成立運輸計畫法之要件與需要性，研究架構應屬嚴謹。 (1)各級運輸計畫之功能、內容差異頗大，建議部份章節依國家、都會區／都市、地區等三級運輸計畫分別加以探討，則文章架構將更加嚴謹。	納入研究參考。
	(2)運輸計畫法之制定理應在構建一適合國情之運輸計畫體制，以利運輸建設與管理能有效推動，進而促進「人」、「貨物」暢其流。本研究即循此一理念，故在研提「運輸計畫法令體系之需要性」(5.3 節)之前，先研提「理想之運輸計畫體制」(5.1 節)。惟 5.1 節僅提及建立「理想的運輸計畫體制」之評估準則(Criteria)，如綜合性、連續性等五 C，並沒有研提適合國情之運輸計畫體制。由於符合五 C 評估準則之體制可能有很多，況且所列之準則，或因國情不同，或因陳義過高，不一定要全部符合。因此，建議先研提一適合國情且具體之運輸計畫體制後，再據以探討所需之法制，此一程序似較妥。	納入研究參考。

	<p>(3)有關符合五C之運輸計畫體制，如善用現有制度，以及配合近年國內發展趨勢，說不定無需經立法程序即可形成，以下舉三例謹供研究單位參考：</p> <p>①交通建設所需經費每每相當龐大，多賴上級政府之補助，國內外皆然，故多藉補助制度建立其運輸計畫體制。而國內中央政府對交通運輸方面之補助，亦有意無意造成交通運輸單位較重視部門型運輸計畫。然如能善用補助制度，則建立如美國較重視持續性、整體性，且跨行政區之運輸計畫體制，應不致太難，亦無需勞師動眾立法。</p> <p>②近年縣市長選舉活動期間，候選人多研提「白皮書」、或「說帖」，甚至「交通政策白皮書」，因此，如能將白皮書納入運輸計畫體系，則將可事半功倍。</p> <p>③善用民間資源，如台南市中正商圈當地商店主動要求建立徒步區系統，此對地區性運輸計畫之擬定應相當有助益。</p>	<p>以國內現況而言，運輸計畫之立法仍有其需要性，以確保組織、程序有一明確的規範。至於②、③項之意見，本計畫將列入後續階段的研究參考。</p>
--	---	---

審查委員或單位	審查意見	意見處理說明
陳春益教授	<p>(4)有關都市計畫與運輸計畫間之互動關係，建議參酌日本之體制。由於都市計畫與運輸計畫之功能互異【但非本研究所指（見頁5-15），是因地域之不同，或交通建設多由上位主導之故】，如都市計畫著重各種用地之規劃與管制，而運輸計畫之執行項目多屬公共部門，且包括「交通建設」與「交通管理」。因此，都市計畫似無需詳細規定運輸計畫之內容，但宜有機制讓交通運輸部門能「適時」提供運輸計畫（含用地需求），以利都市計畫之規劃、審議、與執行，否則就如省住都處郭科長所述（見頁II-15），參加都市計畫委員會時，由於「無法拿出自己的一套屬於自己交通規劃的完整內容，因此難以表達意見，往往變成內政部在主導」。日本即建立一套不錯的機制，由交通運輸單位持續進行規劃，並適時表達專業意見，如此兩者互動關係才能建立，亦無需相互抱怨，或是批評「都市計畫中的運輸建設計畫研擬沒有客觀依據，常與實際運輸之供需衝突，造成交通運輸問題」（見頁5-9）。</p>	<p>(1)「有關都市計畫與運輸計畫間之互動關係，建議參酌日本之體制。」部分，本計畫後續階段正進行此部份之研究。</p> <p>(2)頁5-15將參酌審查意見作部分的文字補充修正。</p> <p>(3)對於審查意見中的都市計畫與交通計畫關係、都市計畫供交通運輸部門「適時」提供運輸計畫（含用地需求）之「機制」，是否用法令來規範，將納入研究參考，</p>

	<p>(5)本研究相當重視「專家學者訪談」(見頁3-11)【似宜修正為專家訪談,因事實上僅訪談專家(附錄二)】,但資料整理卻嫌粗略,如:</p> <p>①「在專責機構部份,目前中央還好,地方甚缺,主要原因是現況規劃人才甚難訓練,…」(見頁3-13)如真是「人才甚難訓練」,國內交通相關科系應好好檢討。</p> <p>②「未來市鄉鎮只需依循縣市之規劃內容去執行即可,並無需整體規劃之主導權」(見頁3-14)但市鄉鎮應可研擬地區性交通計畫,而地區性交通計畫之研擬,應屬一種整體規劃吧!?</p> <p>此外,上述訪問似嫌不足,應可因不同層級之計畫增列受訪人員,如:</p> <p>①國家級運輸計畫:運研所(含運委會)運計組歷任組長,如姜渝生教授、王慶瑞董事長等。</p> <p>②都會區/都市級運輸計畫:台北市交通局歷任局長,尤其是賀陳局長,因其在任內成立規劃部門。</p> <p>③地區級運輸計畫:如台大許添本教授、成大凌瑞賢教授、葉光毅教授等。</p> <p>④另亦請考量訪問對國內交通建設補助制度甚為熟悉的經建會主管,如都住處張副處長桂林。</p>	<p>(1)①之「人才甚難訓練」部分僅為訪談專家意見之整理,本研究將修正部分文詞。</p> <p>(2)②之「市鄉鎮」部分亦為訪談專家意見之整理,唯未來市、鄉、鎮長選舉取消後,市鄉鎮確實僅為縣之執行機構,恐無力單獨進行整體性的規劃。</p> <p>(3)訪談人員補充部分,本研究將在合約範圍內,儘量增加訪談的學者專家數。</p>
--	---	--

審查委員或單位	審查意見	意見處理說明
陳春益教授	<p>(6)本研究在第二章文獻回顧國外運輸計畫體制(建議將2.2節我國各項「運輸計畫辦理情形與沿革」移至第三章)為一相當正確之作法,然各國之回顧項目不同,如美國著重都會區/都市級運輸計畫,而日本則著重國家級運輸計畫,甚且亦未說明如何供本研究其他章節參考應用,因此建議:</p> <p>①回顧項目各國宜儘量一致。</p> <p>②增列「結語」乙節,簡述所獲致之心得。</p> <p>③由於英國之體制亦頗值得國內學習,建議增列英國乙節(內容可參考「建立國內都市地區交通計畫體制之研究」,或逕請教凌瑞賢教授)。</p>	①、②項同意修正,③項納入研究參考。
省住都處	<p>(1)從事運輸規劃常感到基本資料相當欠缺,考慮 p3-19 整體運輸計畫法制化之餘,應建立完善之資料庫,如加強各縣市統計要覽之內容,增加全國性、地方性、綜合性普查,使其涵蓋人口就業及業等社會經濟基本資料。</p>	非本計畫之研究範圍。

	(2)p3-9 流程圖欠缺計畫執行與回饋系統，顯示規劃方案常未予執行，故無法發揮改善效果。	此為文獻整理的部分，相關的檢討已於 p3-10 內文中說明，未來本研究將會探討合理的計畫體制。
	(3)p3-10 表 3-5 缺計畫執行單位，工程計畫之執行應為各地方政府工程單位。	此為文獻整理的部分，相關的檢討已於 p3-10 內文中說明，未來本研究將會探討合理的計畫體制。
	(4)p4-12 第二十一條應落實都市計畫規定建築物附設停車空間之比例，而不應依規定劃設了事，加強 p4-14 六項交通運輸計畫停車場之探討。	此部分為現況法規之整理，至於停車場部分則非本計畫的研究範圍。
	(5)持續性辦理交通工程、規劃等基礎研究。	非本計畫之研究範圍。
運研所綜技組	(1)「運輸規劃」、「運輸計畫」兩者內容、用法均有差異，宜加以釐清。	同意修正。
	(2)第二章建議只探討國外部份，至於 2.2 節我國部份移至第三章。	同意修正。
	(3)P2-4 有關規劃範圍之分類，每個縣市之運輸規劃應歸屬那一類？	在文中此部分，縣市之運輸規劃應歸屬於都會與都市運輸規劃範圍。
	(4)P2-8 表 2-1 「台中都會區運輸系統整體規劃」、「中興新村整體交通改善」為何為專案性計畫？	同意修正為綜合性之規劃案。
	(5)P2-14 表 2-3 之抬頭名稱為「美國都市運輸規劃…」，然而在所列的各個法為甚麼並非都是都市地區之規劃案，故名稱為「都市運輸規劃…」似不適合。	同意修正，抬頭名稱改為「美國運輸規劃…」。
	(6)P3-19 基礎研究應當有，只是並非相當完整，另規劃或主辦單位，在進行相關運輸規劃時，並非很重視。	同意修正，將作部份的文句修正，並納入現況已有的相關文獻資料以供參考。

審查委員或單位	審查意見	意見處理說明
運研所綜技組	(7)表 3-8 有關公路主管組織表中，中央之主管機關依公路法，中央為交通部，省為省政府，縣市為縣市政府。市區道路則中央為內政部。	同意修正，表 3.8 將作部分修改。
	(8)P4-31 在「公路修建養護管理規則」第二章規劃中，已存有規定相關規劃內容之規定。	同意修正。
	(9)在第四章揭示「運輸計畫法」、「整體運輸計畫法」、「運輸計畫程序法」三種名稱，容易令讀者混淆，建議在此即予以統一。	遵照辦理，統一修正為「運輸計畫法」。
	(10)第五章之名稱為「制定整體運輸計畫法之需要性」，其中之運輸計畫法與本研究之「整體運輸計畫法」不同？	遵照辦理，統一修正為「運輸計畫法」。
	(11)整體運輸計畫法或運輸計畫法，與「國土綜合開發計畫」或「縣市綜合發展計畫」之配合關係為何？	本計畫後續階段正進行此部份之研究。
	(12)p4-44 何謂「中央法規標準法」？	為我國中央法規制定之標準規範。

	(6)p4-15「行政救濟法：規範行政權行使爭議權」，此為何義？	指政府行政措施產生爭議時之處理程序規範，如訴願法或行政訴訟法均屬於行政救濟法。對於行政救濟法，本研究同意作部分文句修正。
	(7)P4-21 圖 4-1 我國交通法規體系圖，究竟以何觀點構建？如「海商法」屬民法範圍，並不屬行政法，納入此處分析似不允當。	同意修正。
	(8)4.1 節對我國現行交通法規之分析與說明，因其中有許多法規內容與本研究之運輸規劃無關，請刪除或簡略帶過即可。	同意修正，與本研究之運輸規劃無關的法規內容，將進行簡單的描述。
	(9)表 4-3 規劃內容項中「大眾捷運法之規劃」之「法」字應刪除。	同意修正。
	(10)圖 5-3 運輸計畫體制之溝通途徑設計，看不出可有效溝通之明確管道或機制，請再研究。	遵照辦理，進行深入而具體之研究。
	(11)p5-5 建議規劃經費應有穩定且長期之來源，且以法令規定籌措及分配方式。此方式似不恰當，蓋運輸建設之規劃費用不高，且各級政府對交通之重點政策不盡相同，不宜一概而論，應保留該部份自行辦理，而只對設計及建設部份才考慮補助。	本計畫後續階段將繼續進行此部份之修正與探討。
	(12)p5-14 建議名稱為「運輸計畫法」或「運輸計畫規範或辦法」，後者非法規名稱，請修正。	同意修正。
	(13)5.4 節對法制化方式之建議，在短期中建議：「於現行都市計畫法規中研擬運輸計畫部份之子法」，請詳細說明現行都計法律中，有那些條文可作為規範運輸規劃行為之母法依據，如若找不到條文間之空間，及授權立法之依據，則該建議之可行性相當可慮。	本計畫後續階段將繼續進行此部份之研究與探討。

審查委員或單位	審查意見	意見處理說明
運研所運計組	(14)5.4 節對法制化方式之長期建議中，主張另定新法或就現行都計與交通法律中增修，惟兩者差異頗大。前者雖為訂定新法，但僅為一項法律，所以短期可於相關法規項下以行政命令先行補充之。但後者可能牽動多項法律，短期內雖可於相關法規項下以行政命令先行補充，但亦必須同時推動逐步修法，否則也不可能在未來一次修訂所有法律，其間利弊得失必需審慎考量。	本計畫後續階段將繼續進行此部份之研究與探討。
	(15)依目前分析，未來運輸計畫法之定位是否較傾向上位性、功能性、弱強制性，類似「區域計畫法」之定位？	本計畫後續階段將繼續進行此部份之研究與探討。

	(16)p2-5 頁 Waterway and Harbor Planning 請修正為 Marine Transportation and Port Planning。	同意修正。
	(17)政策與法律是一體的兩面，通常政策走在法律前面，由政策形成共識建立法律，而由法律為基礎做為依據，政策方能賴以執行，才能建立良好機制。國內運輸部門受各級選舉因素影響很大，導致扭曲行政工作與資源分配，尤其今後縣市長職權加大，若仍缺乏健全機制，問題將更嚴重。所以，考慮制定整體運輸計畫法應已漸成共識，而相關配套措施與程序、辦法等應同時設計建立。	本計畫後續階段將繼續進行此部份之研究與探討。至於相關配套措施與程序、辦法，將提出具體可行的方案。
主席結論	(1)「運輸計畫」與「都市計畫」應如何定位與密切協調配合，以發揮相輔相成作用，希望再詳細檢討分析。	本計畫後續階段將繼續進行此部份之研究與探討。
	(2)「五 C」如何融入體制中或本法內，希望再詳細討論。	本計畫後續階段將繼續進行此部份之研究與探討。
	(3)「運輸計畫法」應著重程序或內容，亦或兩者並重，而運輸計畫中是否應再分類，與區分層級，則請再考慮。	本計畫後續階段將繼續進行此部份之研究與探討。
	(4)立法前，現有制度如何改進，現有資源如何有效分配使用，現階段如何做，希能提出具體方案。	遵照辦理。
	(5)對於未來另定新法或現有法令增修，及如何在現有法令下改善加強，希分析利弊得失。	本計畫後續階段將繼續進行此部份之研究與探討。
	(6)對於遷就現實(政治、社會)、現有既成道路系統，如何變更…等問題，如何因應解決，希望研究單位能協助研究良好解決方法。	遵照辦理。
	(7)會中專家學者及所有書面意見，請參考修正。	遵照辦理。
	(8)文章內容格式請確實依本所規定格式辦理。	同意修正。

附錄八 期末簡報審查意見及說明

「制定整體運輸計畫法之初步研究」

期末簡報審查意見及說明

審查委員或單位	審查意見	意見處理說明
航政司林科長	1. 目前各交通建設均有規劃報告存在，只是缺乏計畫間之整合、溝通與連繫等界面，故有關運輸計畫法制化，宜只針對經費及土地使用等問題探討，至於組織、人員等問題可避開。	本研究主要範圍乃界定在規範運輸計畫內容及進程序等問題，且以運輸相關建設為主。有關各計畫間之整合、溝通與聯繫等界面之問題與法制化方向，本研究第三章 3.5 節及第六章 6.2、6.3、6.4、6.5 節中均已說明。
	2. 本計畫內容不應涉及安全、工程品質等屬單位內職掌之問題，否則將使本問題複雜化。	已參酌審查意見修正相關內容。
	3. 本研究對海運與港埠之界分不清，宜再修正檢討。	已參酌審查意見修正相關內容。
	4. 目前各運具系統有其各自法律，且各計畫均經議會審查預算通過，因此用行政命令規範的可行性低，也不容易約束大家，比較可能應為另立新法。	本研究第六章 6.4 節中已有詳細之說明。
台北市政府交通局	1. 本案可特別著重在觀念的釐清，及強調過去發展的偏差。	本研究在第三章 3.5 節中已有探討與說明。
	2. 整體運輸計畫與各專案計畫，各有內容，可做明確界分，後者應依循前者架構，再往下設計。	本研究在第六章 6.2 節中已說明。
	3. 建議在運輸計畫初步階段，即引進與都市計畫作業間之協調整合，此應為頗重要之一點。	本研究第六章 6.5 節之「六、運輸計畫的層級」、「七、運輸計畫與都市計畫的整合」及「十、運輸計畫的內容要求」中已詳細說明。
	4. 運輸部門應在都市計畫下，自都市遠景再往下延伸，建立運輸部門之角色與功能。	已參酌審查意見進行修正。
	5. 如果整體運輸計畫能對未來運輸系統作整體社會之功能與定位，相信能有很大貢獻。	參酌審查意見。
	6. 雖說運輸計畫從屬在都市計畫下，但在地方政府，實際上兩方之運作、協調並不好，尤以交通單位欠缺整體性、系統性之規劃及需求，最是無法說服都計單位接受。主因皆在交通單位或計畫缺乏一體制所造成，所以交通單位應認知自己從屬於都市計畫下的角色，也希望本案自都計相關法令著手，解決運輸計畫無法契合都市計畫作業之問題。	參酌審查意見。
	7. 運輸計畫與都市計畫的整合，也應反映在組織編制之設計，希望中央在修法上能考慮兩種人才的交流。	運輸計畫與都市計畫的整合，本研究第六章 6.2、6.3、6.5 節中均已說明，至於兩種人才的交流，則不在本研究範圍。

審查委員或單位	審查意見	意見處理說明
台灣省交通處	1. 表 3.10，省府組織於八十六年已調整，一、三科應刪去，並增加四科。	內容已修正。
	2. 表 6.4，省道仍屬公路局負責，且本表行政層級不對，請修正。	已修正。
	3. 運輸計畫確有法制化之需要，但環境不成熟，地方政府無專責機構，又無人才，因此並不容易。	參酌審查意見。
	4. 省交通處已對五大都會區做整體運輸系統計畫，可供本案參考。	已參酌審查意見補充修正，相關內容已於第三章 3.1 節中說明。
	5. 建議對目前不適宜的法令，可提出修法建議。	針對不適宜法令提出修法建議並非本研究範圍，但本研究在第四章 4.1 節及第六章 6.4 節，已進行我國各運輸系統相關法規之探討與說明。
張副組長開國	1. 運輸計畫、都市計畫與國土開發計畫如何整合？請探討各法是否有修正空間。	有關運輸計畫、都市計畫與國土計畫之整合，本研究第六章 6.2、6.3、6.5 節已說明；至於各法修正空間之問題，運輸計畫法尚未立法、國土開發計畫法目前亦僅草案階段，故此二者並無修法之問題，而都市計畫法未來則應配合國土開發計畫法作適度的修正。
	2. 本研究對軟體部分探討太少，如鼓勵大眾運輸應如何落實等。	非本計畫之研究範圍。
陳組長一昌	1. 各國均無運輸計畫法，本文對需要性亦探討不多，結論卻明確建議立法？	各國雖多無運輸計畫法，但均有相關的行政程序法加以明文規範，此部分本研究第二章 2.2、2.3、2.4、2.5 節及附錄六已有詳盡的說明；至於運輸計畫法的需要性與立法相關建議的探討，本研究第五章及第六章 6.4 節亦已說明。
	2. 本案原訂要嘗試擬定條文，但報告並未做出條文，是否應調整？	本研究之合約並未強制性要求擬定條文，但本研究第六章 6.5 節已有類似條文草案之內容，可作為後續研究或研擬條文之基礎。
運研所運資組	1. 本研究報告內容豐富，研究態度嚴謹，應予肯定。	參酌審查意見。
	2. 報告第 6.5 節，已就法制化內容詳細提列，建議是否可於本期報告中，根據研究成果擬提文中建議短期可行之「運輸計畫專章法律命令條文」草案，以提供後續研究更具體明確，更有效率的參考依據。	本研究之合約並未強制性要求擬定條文，但本研究第六章 6.5 節已有類似條文草案之內容。

審查委員或單位	審查意見	意見處理說明
---------	------	--------

運研所運資組	3. 報告第 6.6 節短、長期相關工作研擬中，短期性的配套研究與工作項目 1：「積極推動基本資料庫之建立」，目前本所積極推動，國土資訊系統交通網路核心資料庫之建立，其中有關旅運需求資料之蒐集(特別是家戶訪問調查旅次起迄資料)，一直存在相當大之困難，建議探討是否可在本計畫法中明定：應於戶口普查同時收集「個人旅運需求資料」。將「個人旅運需求資料」明確納入戶口普查計畫項目之內，以一舉解決常久以來的資料問題。	「運輸計畫法」的條文內容應以原則性規範為主，至於「將個人旅運需求資料明確納入戶口普查計畫項目之內」的處理，則以將來「運輸計畫法」立法後，以法律授權的行政命令(如施行細則等)來規範較為合適。
運研所運計組	1. 有關「運輸計畫」究竟屬不屬於行政程序法中所規範之「行政計畫」乙問題，依據「行政程序法」一、二、三稿草案中，所指行政計畫者包含「公共事業之興辦或公共設施之設置，影響地方之開發與發展者」，及行政程序法最後通過之 163 條條文「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或規畫」，應可認定「運輸計畫」屬「行政計畫」一種，因此除非以「法律」避開「行政程序法」，否則未來交通部恐只能援依 164 條條文之規定，訂立行政規章以為行政之依據。故本研究 p6-21 頁所提之法制化方式，恐只有 1、2、3 三種方式可行。	參酌審查意見，部分內容略作調整。
	2. 請增列一表或節，摘要說明運輸計畫法實質內容中所應探討之各項細節議題，或可能面臨並必需突破的問題，至於目前本研究提之法制化內容，則可作為本階段初步研究之建議方案。	已參酌審查意見修正內容，有關運輸計畫法實質內容部分，已於第六章 6.5 節詳細說明。
	3. 因運輸計畫之內容可依運具系統切分，亦可依載運物性質切分，更有複合運輸等問題，因此本研究第六章及第七章結論中明白建議未來中央之「整體運輸計畫」，其下再分整體航空站、公路、鐵路、國際港埠等四項發展計畫之方式並不適宜。有關規畫案內容之劃分方式宜留予主辦機關充分空間處理。	已參酌審查意見進行修正，並於本研究 6.2、6.3 及 6.5 節中詳細說明。
	4. 表 6.3 完全錯誤，請更正。	已依審查意見修正。
	5. 表 6.4 中之計畫擬定、審查等機關層級不合行政體系，(如路政司、航政司等並非「機關」，亦不應由運研所審查其計畫)，同時本表對中央機關之責任劃分太細，對地方則又過分簡略，建議刪除，相關之本文亦刪除。	已依審查意見修正。
	6. p6-28「五、規劃意涵」，應加入「確立各運輸系統之定位，及其子系統之功能劃分」，以建立層級明確，功能有效發揮之系統。	已參酌審查意見進行修正。
	7. p6-28「六、運輸計畫層級」中央部分劃分太細，並不切合實際，請修正。	已依審查意見修正。

審查委員或單位	審查意見	意見處理說明
運研所運計組	8. p6-30 中央之「台灣地區整體運輸計畫」，僅談八年為一期，應再考慮檢討及修正之需要。	已參酌審查意見進行修正。

	9. p6-31 要求整體運輸計畫中要做環評，實務上不可能，請修正。	已依審查意見進行修正。
	10. p6-31 強制要求中央運輸計畫中要納入新運輸技術之探討，是否適合，請再考慮。	參酌審查意見修正。
	11. p6-33「十三、中央與地方建設財源分配」，其文章內容並非談財源分配問題，請刪除。	已修正。
	12. p6-34「十五、已定案計畫之處理」，請補充探討各級政府於每期計畫提出或檢討時，對業已定案但尚未執行之計畫，是否允許進行變更等問題。	已補充說明與修正。
	13. 整體運輸計畫，究應以一整體案視之一次辦理聽證，或各細項子系統分別辦理聽證，均未討論，請補充。	已參酌審查意見補充修正。
	14. 本研究對於中央與地方兩層級間運輸計畫之整合缺乏討論，如連絡道、聯外系統等問題如何解決，何人負責均未考慮，請再補充。	已參酌審查意見補充修正。
	15. 對於臨時性非常態性之專案計畫，只提及從嚴把關之概念，未提出明確做法建議，請補充。	已參酌審查意見補充修正。
	16. 美國聯邦公路法中對地方公路建設之大量補助，係造成美國今日私人運具發達的遠因之一，因此，未來對地方運輸系統之補助比例與補助方式，亦應納入本法設計考慮之內。	已參酌審查意見修正。
	17. 結論與建議部分，及學者專家訪談紀錄之呈現方式，需再與主辦組研商後才確認，請併會後討論工作一併修正。	遵照辦理，內容已作修正。
主席結論	1. 感謝警察大學所作之協助，有關報告之修正工作亦請盡力做好。	遵照辦理。
	2. 有關目前國內運輸計畫所面臨之問題，包括與都市計畫間之整合問題，請再做更翔實的補充。	已參酌審查意見完成修正。
	3. 有關國外對運輸計畫法制化之作法，希研究單位提更詳細的資料供參。	依本計畫研究內容之說明，本研究已蒐集並彙整比較美、日、德等法制先進國家對整體運輸計畫體制、法制化內容與應用狀況，並於本研究第二章 2.2、2.3、2.4、2.5 節及附錄六加以說明，相關資料已詳盡完備。
	4. 省府所做之五大都會區的報告，請列入參考。	遵照辦理，相關內容已於本研究第三章 3.1 節中說明。
	5. 各與會代表所提意見，請研究單位納入研究參考，有關期中及期末會議中與會代表所提之各項意見，亦請研究單位彙整說明，並列附於報告後。	遵照辦理，並已完成修正。
	6. 有關報告中各項細節之修正，請再與本所運計組討論，其中建議需相關單位配合協助辦理之項目，最好能具體列表表示。	遵照辦理，並已完成修正。