

出國報告（出國類別：考察）

考察德國行政程序法
「行政計畫確定裁決程序」
之實施情形報告

服務機關：法務部法律事務司

姓名職稱：邱銘堂 科長

派赴國家：德國

出國期間：中華民國 100 年 5 月 28 日至 6 月 3 日

報告日期：中華民國 100 年 9 月 2 日

摘 要

我國行政程序法共分 8 章、175 條條文，除首、尾為「總則」章及「附則」章外，中間共有「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」5 大行政行為（第 7 章「陳情」非屬正式行政行為）。其中第 5 章「行政計畫」，內容僅有 2 條條文，第 163 條：「所謂行政計畫，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 164 條：「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。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。」上開第 164 條第 2 項所採之立法模式，學界多數認為該授權命令違反法律保留原則。

行政計畫確定裁決程序係源自於德國法制，該機制於德國實定法及實務界存在已久且運作良好。本次考察活動分就計畫確定程序之歷史發展、聯邦行政程序法相關修正歷程、計畫確定程序之實務運作等方面，實地訪談德國學術界及實務界，希能對於我國行政程序法之修正提供參考意見。本考察報告除忠實呈現訪談經過及內容外，最後亦提出考察心得與建議：行政程序法係就行政計畫確定裁決程序規範原則性、框架性、程序性之規定，至於計畫確定程序之適用客體、計畫確定裁決機關之管轄權劃分、聽證之主辦機關等我國實務界所關心之課題，立法技術上應另由其他個別專業法律（例如交通法規、水利法規）規定，始能達到個別行政領域之特殊需求，並可因應時空變化機動彈性修正法規。

目 次

| | |
|--|----|
| 壹、考察緣起及考察目的 | 1 |
| 貳、考察行程及考察項目 | 2 |
| 一、考察行程 | 3 |
| 二、考察項目 | 4 |
| 參、德國行政計畫確定裁決程序之歷史發展 | 6 |
| 一、計畫確定程序最初之起源與適用領域 | 6 |
| 二、聯邦行政程序法納入計畫確定程序之正反意見 | 9 |
| 肆、德國聯邦行政程序法有關計畫確定程序之修正歷程 | 11 |
| 一、1996 年修正計畫確定程序之背景與緣由 | 11 |
| 二、「機關權利失效」(Behördenpräklusion)、「實質 權利失效」(materielle Präklusion) 之規範內涵 | 14 |
| 三、「計畫許可」(Plangenehmigung) 制度是否具有集中 事權之效果 | 18 |
| 四、歐盟對於計畫確定程序之影響 | 19 |
| 伍、計畫確定程序之實務運作 | 22 |
| 一、計畫確定程序之適用客體 | 22 |
| 二、計畫確定裁決機關之管轄權劃分 | 23 |
| 三、計畫確定程序與其他程序(例如空間規劃程序、環境 | |

| | |
|---------------------------------|----|
| 影響評估程序)之適用關係..... | 25 |
| 四、計畫確定程序之聽證機關及聽證程序 | 28 |
| 五、計畫確定程序與自然生態保護、文化資產保護之關係 | 31 |
| 陸、心得及建議..... | 32 |

附 錄

| | |
|--|----|
| 附錄一、考察項目德文譯本..... | 37 |
| 附錄二、德國聯邦行政程序法部分條文中譯..... | 39 |
| 附錄三、德國聯邦交通建設與都市發展部 (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) 鐵道局 (Eisenbahn-Bundesamt) 「計畫確定準則」 (Planfeststellungsrichtlinien) | 48 |

壹、考察緣起及考察目的

行政程序法係規範行政機關作成行政行為前應遵行一定程序之法律。現代民主法治國家，莫不致力於統一之行政程式法典，使各行政機關於為行政行為之際均能遵循一定之公正、透明之程式，俾保障人民權益、提升行政效能。我國關於行政程序法之立法研議，首先係由行政院研究發展暨考核委員會於民國（下同）63 年間委託台灣大學法律系林紀東教授主持，於 66 年完成研究報告；嗣後，由行政院經濟建設委員會於 77 年委託台灣大學法研所研究，主持人為翁岳生教授，於 79 年完成研究報告及草案（共 145 條）；最後，由行政院於 79 年指示法務部起草行政程序法，法務部於 83 年完成草案（共 180 條），經行政院刪整後，於 84 年 3 月提出全文共 135 條之草案送請立法院審議¹。

前開行政院版草案中並無現行第 5 章「行政計畫」，至於立法委員所提草案，陳婉真委員版本及吳東昇委員版本設有行政計畫專章，謝啟大委員版本則無行政計畫之相關規定。立法院司法、法制、內政委員會聯合審查後，決議陳委員婉真等提案及吳委員東昇等提案第 5 章「行政計畫」全章均不予採納²；嗣後，該 4 版本草案經黨團協商後，增訂第 5 章「行政計畫」，惟僅通過象徵性之 2 條條文，至於實質內涵為何，本法並未明定。

計畫擬定後，應經一定之程序，始為確定，而後才能開始實施者，此種程序，稱為「計畫確定程序」。³由前述本法之制定過程觀之，是否有必要於本法規範「計畫確定程序」，於立法當時即充滿高度爭議；嗣後立法院審議時勉強通過之相關條文亦僅有 2 條，第 163 條規定：「所謂行政計畫，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

¹ 以上參閱：翁岳生，行政程序法之立法過程與展望，收錄於「行政程序法草案研討會論文集」，臺灣大學法律系主辦，88 年 2 月印製，頁 3~6。

² 五南圖書出版公司印行「行政程序法立法資料彙編」，88 年 3 月初版 1 刷，頁 24 之 10。

³ 廖義男，論行政計畫之確定程序，收錄於行政院經建會委託、國立台灣大學法律學研究所執行「行政程序法之研究（行政程序法草案）」研究報告，79 年 12 月，頁 365。

關之方法、步驟或措施等所為之設計與規劃。」此係規範行政計畫之定義；第 164 條規定：「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。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。」此係規範行政計畫之裁決應公開聽證及裁決後得發生集中事權之效果；至於有關行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，則授權由行政院另定法規命令規定之。由於上開之立法模式，遭致學界批評該授權命令違反法律保留原則，蓋因行政計畫之內容常須涉及環境影響評估、都市計畫變更、非都市土地使用分區變更、土地徵收等特定程序，而該等特定程序向來即有專業法律加以規範（例如環境影響評估法、都市計畫法、土地徵收條例等），倘欲以法規命令之位階排除或取代其他專業法律所定特定程序之履行及特定主管機關之權限，其法律位階恐有不足而有違反法律保留原則。

查現行我國行政程序法之規範內容，其參酌之外國立法例包括德國、法國、日本、美國等，其中第 5 章「行政計畫」係參酌德國聯邦行政程序法而來。對於此一在德國已行諸有年之法律制度，移植引進我國之立法過程中，何以招致應否立法之爭議，實有必要追本溯源、瞭解本制度於德國之立法歷程及實施經驗，以資作為修正及推動我國行政程序法之參考，乃有本次考察活動之構想。

貳、考察行程及考察項目

基於預算之考量，本項考察活動編列考察人數 1 人、行程 7 天。另查本部 100 年度另有規劃「行政程序法『行政計畫』章修正之研究－以德國法制及實務之觀察為出發」委託研究案，受託研究單位為臺灣行政法學會，計畫主持人為國立臺北大學法律學系陳愛娥副教授，該研究計畫內容亦列有考察德國之行程。為發揮綜合效益並節省行政成本，乃將上開二項考察活動合併辦理，考察人為本部法律事務司邱銘堂科長及國立臺北大學法律學系陳愛娥副教授一同前往，行程仍維持為 7 天⁴。

⁴ 本次考察活動，有關考察前之行程規劃、考察中之訪問對談、考察後之訪談紀錄中譯

由於德國為聯邦制國家，除中央制定有聯邦行政程序法之外，各邦亦制定屬於邦層級之行政程序法，而有關行政計畫確定裁決程序最重要之適用領域為交通建設，因此，本次考察活動拜訪之對象包括聯邦內政部（聯邦行政程序法之主管機關）、聯邦交通部鐵道局、柏林洪堡大學法律系 Ulrich Battis 教授⁵、哥廷根大學法律系退休教授 Christian Starck。另外，考察期間之 6 月 2 日為德國國定假日（耶穌升天日），行政機關及大學均放假，故該日乃安排與我國留學生慕尼黑大學法律系博士班呂理翔先生、波昂大學法律系博士班李東穎先生座談，交換對於德國行政計畫確定裁決程序法制面上之意見。

有關詳細之考察行程及預先研擬之提問問題，附錄如下：

一、考察行程

| 日期 | 時間 | 內容 | 會晤對象 | 地點 |
|-------------------|----------|--|---|------------|
| 5 月 28 日 (星期六) | 晚上 | 出發 (桃園機場) | | |
| 5 月 29 日 (星期日) | 上午 下午 | 抵達 (法蘭克福機場) 前往我國駐德代表處 (柏林) | | 法蘭克福 柏林 |
| 5 月 30 日 (星期一) | 上午 | 聯邦內政部 (Bundesministerium des Innern) | 行政暨行政程序法 規處處長 Heribert Schmitz 、副處長 Lorenz Prell | 柏林 |

等事項，承蒙陳副教授愛娥之協助及授權本報告引用，謹此表示誠摯謝忱。另外，我國駐德代表處張組長維達、蔣秘書憶萍、王秘書偉智協助行政聯繫、交通接送並實際參與訪談，均一併表示謝意。

⁵ 有關聯繫 Battis 教授訪談乙事，承蒙東吳大學法律系胡助理教授博碩及柏林洪堡大學法律學研究所博士班陳霄小姐之協助，謹此致謝。

| | | | | |
|----------------|----|--|--|------|
| 5月30日 (星期一) | 下午 | 柏林洪堡大學 (Humboldt-Universität zu Berlin) | Ulrich Battis 教授 | 柏林 |
| 5月31日 (星期二) | 下午 | 哥廷根大學 (Universität Göttingen) | Christian Starck 教授 | 哥廷根 |
| 6月1日 (星期三) | 下午 | 聯邦交通建設與都市發展部 (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) 鐵道局 (Eisenbahn-Bundesamt) | 行政計畫確定裁決暨法制處處長 Thomas Krampitz、鐵道局柏林分局長 Hartmut reystein | 柏林 |
| 6月2日 (星期四) | 上午 | 法蘭克福 | 與我國留學生座談 (慕尼黑大學博士班呂理翔先生、波昂大學博士班李東穎先生) | 法蘭克福 |
| 6月3日 (星期五) | 上午 | 法蘭克福機場搭機返國 | | |

二、考察項目

(一) 確定計畫裁決 (Planfeststellungsbeschluss) 的立法沿革

1、確定計畫裁決程序最初之起源與適用領域為何？

2、1963年起草聯邦行政程序法當時之法制情形為何？聯邦或邦法律有無相關規定？

3、聯邦行政程序法納入確定計畫裁決程序時，學者或行政機關有無反對之意見？

(二) 聯邦行政程序法中確定計畫裁決程序相關規定之修正歷程

1、聯邦行政程序法之確定計畫裁決程序在 1996 年有較大幅度之修正，其背景為何？與兩德統一是否有關？

2、聯邦行政程序法第 73 條第 3 項、第 4 項所定之「機關權利失效」(Behördenpräklusion)、「實質權利失效」(materielle Präklusion)，與行政機關應依職權調查證據二者間應如何協調？

3、聯邦行政程序法第 74 條第 6 項新增之「計畫許可」(Plangenehmigung) 制度，其許可是否一律均具有集中事權之效果？

4、歐洲聯盟 (Europäische Union) 成立後對於聯邦行政程序法之影響為何？對於確定計畫裁決程序有無影響？

(三) 確定計畫裁決程序之實務運作

1、行政計畫多數係涉及不同行政機關之權限，此等機關如係平行而無隸屬關係之機關，應如何決定確定計畫裁決之機關？

2、行政計畫之確定裁決涉及都市計畫變更或環境影響評估時，其程序之先後順序為何？抑或係合併進行？若合併進行，其專業領域不同，如何審查？

3、確定計畫裁決程序中之聽證機關應如何決定？聽證程序可否就機關及人民分別舉行？

4、在確定計畫裁決程序中，如何考量自然生態保護、文化資產保護等相關法制之要求？

(四) 索取資料

請協助提供有關交通建設或水利建設之確定計畫裁決程序案例之資料。

參、德國行政計畫確定裁決程序之歷史發展

如前所述，在考察活動出發前已將預先研擬之提問問題經由我國駐德國代表處轉知德方相關部門，因此以下本報告之第三章至第五章，即分別就本次考察德國行政計畫確定裁決程序(Planfeststellungsverfahrens)(以下敘述簡稱為計畫確定程序)之不同主題，以第一人稱方式呈現德國相關行政部門及行政法學者之看法。

一、計畫確定程序最初之起源與適用領域

在歐陸法系－特別是奧地利及德國－之法制發展經驗中，行政程序法係行政法之法典化。此項描述具有二項意義，其一，行政程序法係「行政法」此門法律學科之法典化；其二，行政程序法係個別「行政行為」所應共通適用之原理原則之法典化。上開行政程序法之基本理念，對照於計畫確定程序之起源與發展，可謂相當貼切，甚至，毋寧應是：計畫確定程序乃是先經由個別的、單行的行政法規（特別是交通建設法規）之規範與實踐後，再由聯邦行政程序法就其中共通性、原則性部分加以吸納而化為明文規範。

本次考察活動之第 1 個行程－拜會聯邦內政部後，不僅更加確認前開之認知，另外經由聯邦內政部行政暨行政程序法規處處長 Heribert Schmitz 及副處長 Lorenz Prell 在訪談初始即說明計畫確定程序之優點，得以更加瞭解此一制度在實務上普獲肯定之原因：「計畫確定程序是一種具有集中事權效果的程式，其得以具形成效力之方式許可特定方案，原則上不再需要其他原應取得之公法上的許可或同意；此一方案通常與土地使用相關，將影響多數人民的權利、多數土地的利用、環境甚至經濟發展，因此有必要建置一種程式，於此一程序中就所有相關事項集中決定。如是，方案提出者可以明確知悉其得否以及就何等事項得以進行建設，不須取得其他許可，其後亦不須面對諸多質疑。」

至於計畫確定程序適用的事例，聯邦內政部表示：「首先在 1835 年普魯士鐵道法已有此等規定。因為一條貫穿德意志帝國的鐵道會經過多個邦，如無此等程

序，在不同的邦就必須面對不同機關，分別取得許可。此外，計畫確定程序的特徵也在於：其目標不是根據一項抽象理念，而是將其明定於一項法律；其發展歷程毋寧是：針對特定事物領域的具體問題，由各該專業法律先行規定（例如先是鐵道法，其後為遠距公路法），經各該專業法律的運用，確定其確實可行，並且可以運用於其他事物領域時，才將一般性規範明定於行政程序法中；因此在聯邦行政程序法明定計畫確定程序前，其基本想法已見諸其他專業法律。」

計畫確定程序何以最初普遍適用於鐵道建設，柏林洪堡大學法律系 Ulrich Battis 教授從歷史面向解釋：「聯邦行政程序法施行前，在其他法律即已存在計畫確定程序的法條。該程序乃是 19 世紀之時，在德國，甚至在歐洲都是如此。因為此世紀正是重大基礎設施規劃興建之際，這又是工業化的結果；在此發展中興建了鐵路網，鐵道正是計畫確定程序的典範。鐵道興建在 20 世紀有衰退之勢，特別在美國尤甚，但如今—尤其在亞洲—似乎又有復興的趨勢。除了鐵道，水利設施也是計畫確定程序的重要適用範圍，尤其在中國，水利設施的興建，更早於歐陸。公路的興建也歸屬於此，19 世紀之初在德意志就廣泛興建公路，因為德意志當時大部分土地為拿破崙所支配，甚至遠及北方的漢堡（Hamburg）、呂北克（Lübeck），為了使軍隊能迅速移動，其開始大規模興建大道。然而，無論如何，計畫確定程序的主力仍在於鐵道的興建。至於立法的前身、模範，主要出現在邦法的層次，尤其是普魯士鐵道興建法。此外，在 Bayern、Baden-Württemberg、Sachsen，也有類似的規定。主要是因為，鐵道建設里程甚遠，經常涉及土地徵收的問題，加以 19 世紀當時的人民對於鐵道有不好的觀感，有些城市不希望有鐵道經過，甚至有些專家聲稱，當火車高速行駛（當時最高為每小時 70 公里）將有害身體；總之，因為諸多人民不希望興建鐵道，因此必須以法律加以規定。」

關於邦法律—特別是交通法規—之計畫確定程序與聯邦行政程序法相關規定間之適用關係，哥廷根大學法律系退休教授 Christian Starck 表示：「計畫確定程序法制更早係規定於個別特殊的行政法中，例如在 1 次世界大戰前的電報路線法制即已有此等規定；此外，普魯士鐵道法亦有同樣的規定，因其必須面對相同的問題。聯邦行政程序法對此的理念是：連貫性、統一性的規範，並且已存在

於 1963 年聯邦行政程序法草案。聯邦行政程序法第 72 條以下，在實務上的意義不大，因為大部分的情況都適用個別特殊法制中的計畫確定程序規定，但後者又會指示參照聯邦行政程序法的規定。由於聯邦行政程序法規定對於個別特殊法制規定的解釋具有指導性功能，因此，對聯邦行政程序法規定的註釋非常詳盡。」

考察活動之最後一項行程為拜會聯邦交通部鐵道局（Eisenbahn-Bundesamt），該局對於考察小組之來訪甚為重視，特別聯繫該局於柏林之分局長 Hartmut Freystein 先生一同出席。鐵道局之行政計畫確定裁決暨法制處處長 Thomas Krampitz 先生畢業於哥廷根大學（Universität Göttingen）法律系，其融合法制與實務經驗，詳細說明瞭計畫確定程序之適用與演變：「關於具有集中事權效果的計畫確定程序，在德國僅適用於對國家而言特別重要的建設計畫，例如交通建設。在其他情況，例如某甲要建造一棟房屋，除了建築許可外，假使涉及自然保護、水利或其他行政領域，仍然必須取得自然保護法、水利法或其他法律所定的許可，也可能必須經歷長久的時間。」

關於計畫確定程序的適用範圍，我前面已經提到，其適用範圍有限，主要是交通建設，也包括能源建設計畫、廢棄物清理設施。至於鐵道部分，各邦鐵道、聯邦鐵道法也早已普遍規定計畫確定程序的適用；此外，作為聯邦鐵道法前身的帝國鐵道法也已經有計畫確定程序的規定，只是規定比較簡略，主要只是指出鐵道新建或重大變更須經計畫確定程序。這是因為在 1970 年代之前，鐵道建設在實務上逐漸喪失其重要性，就此必須由歷史發展來說明。德國鐵道建設始於 1835 年，比較大的建設計畫則發生在 1871 年德國統一之後，其後直到 1935 年還一直有鐵道建設，但也就到此為止。二次世界大戰之後，開始公路建設；鐵道當然還繼續營運，你們由後方的鐵道分佈圖可以看得出來，整個德國遍佈鐵道路線，但這些大體上在 1935 年之前即已完成。此外，加上東、西德分立的關係，東西方之間的交通路線也因此中斷；例如由柏林到漢諾威、漢堡、慕尼克的交通聯繫均被忽略。因此，直到 1970 年代之前，鐵道建設在政治上並不重要。於此的例外是 1962 年時期，一些大城市中有軌電車（Straßenbahn）比較大規模的建設，其亦須經計畫確定程序為之；直到 1980 年代才又有比較大的鐵道建設，例如漢諾威到 Würzburg 這段鐵路。

德國在 1970 年代開始環境保護與反對核能的運動，這也影響到交通部門，鐵道在此忽然獲得新的意義；與此同時，民眾也開始對交通建設、相關行政機關抱持懷疑態度，由此開始，民眾對於重大交通建設開始積極，並且抱著拒斥的態度來參與，並因此衍生諸多法院的決定。於此，計畫確定程式在鐵道建設重新獲得重視，其在公路建設則始終備受關注。然而，在 1970 年代，計畫確定程序的進行大體仍稱順暢；然而，1980 年代之後，重大交通建設的相關程序經常必須面對重大的挑戰。另一個發展階段是兩德統一的事件，這對實務帶來極為重大的影響，因為在未預期的情況下，忽然必須重建東西方之間的交通聯繫。除了中斷的聯繫必須建立外，現存的聯繫也因為長年失修而必須作重大更新；此外，東西方間交通的需求（例如旅遊的需要）也極度提高。因此，在統一之後 1 年，隨即在 1991 通過交通路線規劃加速法(VerkPG)。」

二、聯邦行政程式法納入計畫確定程式之正反意見

觀察前章所列訪談紀錄之內容可知，計畫確定程序最初係經由邦法律之規定與實踐後，再由聯邦行政程序法所認同並加以吸納，此與目前我國法制情形迥不相同；因此，於思考我國法制應否或如何引進此項制度之際，仍不免需瞭解德國聯邦行政程序法在法繼受的過程中有無出現正反不同意見，以資作為我國之借鏡。對此，聯邦內政部表示：「聯邦行政程序法在 1965 年草案提出時，已歷經 20 年，當時已確定採取計畫確定程序的制度。至於有無出現反對之議，一般而言，並無反對此制度本身的意見，最多只是就規定於聯邦行政程序法的必要性有所質疑，蓋其多已明定於各該專業法律。然而，自聯邦行政程序法制定以來，反對聲音已歸於沈寂；一般認為，計畫確定程序實屬一種對於行政機關、行政程序極有助益、著有成效的制度。至於計畫確定機關是否未能確實有效考量相關法律規定的問題，我們的看法是：實在別無其他合理的代替方案存在。可能的其他選項是由不同機關就其管轄事權分別作出決定；如是，則嗣後作成決定的機關可能整個改變先前機關的方向，其將影響第三人的權利。計畫確定程序正是要避免此等情況發生，因此乃將所有應考量的公、私益事項，所有應遵守的實體、程序事項，

均集中於此一程序中處理。」

前開係行政機關之看法，至於學界，感受是否相同，乃考察小組所應瞭解者，柏林洪堡大學法律系 Ulrich Battis 教授提出他的體會如下：「當初聯邦行政程序法制定時，有關計畫確定程序的確存在反對的主張。在中國的文化中比較強調和諧，在我國則非如此。簡單地說，對鐵道興建有管轄權者乃是聯邦交通部，其對公路興建也同樣有管轄權，當其制定相關特殊法律，則其即主管相關程序，因所牽涉的是他的法律。相對於此，聯邦行政程序法的主管機關乃是聯邦內政部，聯邦交通部當然不樂見相關程序由其他部會負責，且其認為，依原本的法律規定進行，並無不妥；假使必須有所改變，也應該由其負責，而非由其他部會負責。或許在台灣，法務部的主張會被其他部會接受，但我國並非如此。因此，的確有反對將計畫確定程序納入行政程序法中規範者，也正因如此，聯邦行政程序法關於計畫確定程序的規定僅具有補充性的效力，質言之，假使別有相同或不同的法律規定存在，則該等規定將優先適用；以鐵道建設為例，鐵道的計畫確定程序將首先依相關鐵道法的規定來進行，行政程序法的規定僅能補充適用。由此而論，計畫確定程序並未全然統一，行政程序法關於計畫確定程序的規定是一種典範性的法律（Muster-Gesetz），但僅具補充效力。」

鑑於學者之見解難免趨向主觀，因此考察小組就相同問題請教於哥廷根大學法律系退休教授 Christian Starck，其表示：「關於聯邦行政程序法納入計畫確定程序的規定，學者或行政機關是否有反對的意見，大體而言並無反對的意見；最多只是主張，已存在諸多個別特殊的相關規定。」

計畫確定程序係一套具高度實用性之制度，因此考察小組最後回到鐵道局請教彼等之體會，行政計畫確定裁決暨法制處 Thomas Krampitz 處長表示：「關於是否有反對計畫確定程序的見解，可以簡單地回答：沒有。主要是因為 1976 年聯邦行政程序法制定時，計畫確定程序並非重要的議題。我還記得，在行政程序法的課程裡，計畫確定程序幾乎沒有被處理；因為實際涉及的主要是交通法的領域，自然會在該當特別法領域裡處理此一問題。總之，70 年代裡，計畫確定程序不是政治上受關注的課題，要到 80 年代才成為議題，更重要的時期則是 90

年代。」

肆、德國聯邦行政程序法有關計畫確定程序之修正歷程

現行德國聯邦行政程序法係制定於 1976 年，其中有關計畫確定程序之相關規定於 1996 年有較大幅度之修正；由於時值 1990 年兩德統一未久，本次修正是否與兩德統一有關？又此次修正新增「機關權利失效」(Behördenpräklusion)、「實質權利失效」(materielle Präklusion)、「計畫許可」(Plangenehmigung)等諸多規定，其內涵為何？再者，會員國日益不斷擴增之歐洲聯盟(Europäische Union)，已成為目前全球最大之經濟區，但由於構成歐盟法規範之共同體法，一方面持續快速膨脹，另一方面其並未區分公法與私法，故歐盟整合對於採取公私二元制之德國內國法的影響，自然也及於各個法律層面，包含公法與私法在內⁶。因此，歐盟成立後對於德國聯邦行政程序法之影響為何？對於計畫確定程序有無影響？以上疑義，乃考察小組所關心者，以下即分別說明考察所得。

一、1996 年修正計畫確定程序之背景與緣由

關於德國聯邦行政程序法之立法，係於 1963 年提出草案，1976 年完成立法，1977 年施行；其中，有關計畫確定程序部分，於 1976 年制定當時係規定於第 72 條至第 78 條，此部分於 1996 年有實質修正；另 1996 年之修正同時增訂第 5 章第 1 節之 1「許可程序之加速」，條文方面係增訂第 71 條之 1 至第 71 條之 5；以上二部分之最近一次修正為 2008 年⁷。

1996 年修正時所增訂之第 5 章第 1 節之 1，亦有簡稱為「許可加速法」，此部分雖不適用於計畫確定程序(聯邦行政程序法第 72 條第 1 項)，惟何以增訂本節之規定，聯邦內政部行政暨行政程序法規處處長 Heribert Schmitz 說明其緣

⁶ 林明鏘，*歐盟行政法－德國行政法總論之變革*，新學林出版公司，2009 年 12 月 1 版 1 刷，頁 3~4

⁷ 有關上述聯邦行政程序法制定及修正之條文內容，可參閱本報告附錄二。

由：「1996 年的許可加速法進行了修正，修正的原因是：當時有認為，整體而言，德國的計畫確定程序為時過長。對此等見解，當時已有反對的看法，認為不應與美、法做過於簡略的比較。因為在此的許可具有存續性，一旦取得許可，即可進行建造，而不容他人再行異議；其他國家的情形與此有別，其或許可以迅速開始建造，然而，其鄰人仍得主張權利受到影響。工業界亦理解，於此取得的許可具有存續性，其不致輕易取消。雖然如此，當時仍有改革之議，因為既有政府變遷，新的政府勢必會提出改善的主張。當時即主張應加速許可程序，為此亦設立委員會進行研議，然而，其提出之修改規定似無新意，其多已規定於其他專業法律之中，只是將之再明定於聯邦行政程序法中。我國的法律體系是如此安排的：聯邦行政程序法作原則性的規定，其他專業法律（如鐵道法）如已有特殊規定，則後者將優先適用；此次修法毋寧是將一些專業法律中的特別規定取而明定於聯邦行政程序法中。因此，此次修法對實際作法並無影響，只是前此依專業法律，其後則依聯邦行政程序法來進行。」

由於 1996 年的修法距離 1990 年兩德統一未久，此二者是否有所關聯，柏林洪堡大學法律系 Ulrich Battis 教授認為：「關於聯邦行政程序法立法之後的變更，應該指出的是：在德國、在歐洲同樣也受到所謂的加速與簡化趨勢的支配。關於加速法律，於德國再次統一（Wiedervereinigung）前已存在於建築法（Baugesetz）中，至於再次統一的流程中，則創建了特殊的計畫程序，其取代了行政程序法的計畫確定程序，因為大家認為，為了加速東部的基礎建設（例如鐵道建設），必須加速程序的進行，原有規定的程序被認為過於冗長，為此必須制定特別法。事實上，權利保障國家（Rechtsschutz-Staat）的要求也因此受到限制；最好的例子是：針對 Berlin 與 Hannover 之間的鐵道建設，乃是直接透過法律予以確定，對此，一地方自治團體曾向聯邦憲法法院起訴，聯邦憲法法院則認定此一情況屬於特例，因此得以許可。無論如何，1996 年的修改並非因德國再次統一而為的修正，前此已有相關規定，但是確實因為德國再次統一而強化此等趨勢，並且為了簡化而規定於行政程序法中。」

哥廷根大學法律系退休教授 Christian Starck 表示：「關於 1996 年較大幅度地修正聯邦行政程序法中關於計畫確定程序之規定的原因，簡潔地說乃是為了

簡單化、加速化，以及配合個別特殊法制上的規定。」

經由上述的 3 項訪談，大致可以理解 1996 年修法所增訂第 5 章第 1 節之 1 「許可程序之加速」與計畫確定程序係屬不同之機制；至於 1996 年修法對於計畫確定程序部分，主要係為促使計畫確定程序更加簡單化、加速化。上述修正之實際上成效如何，鐵道局行政計畫確定裁決暨法制處 Thomas Krampitz 處長的體會如下：「關於修正計畫確定程序的背景，如前所述，首先是因為兩德統一所帶來的需求提高，其次則應指出，前述的 1991 年交通路線規劃加速法雖然促使程序的加速，但其後相關程序的進行又趨遲緩；這主要是因為歐洲法制的要求，尤其是關於環境保護法制的要求，這些要求越來越複雜，因此必須費時處理；此外，相關司法裁判也日趨繁複。政治上對應此等情境的方法經常是：嘗試透過變更程序的方式來加速許可的程序、減少處理的時間。但此等努力基本上並無成效，因為問題是出現在：存在諸多實體的、特別的專業法律，必須處理這些法律規定的要求，必須處理因此產生的諸多專家鑑定意見、文件資料。簡潔地說，在 90 年代，一項計畫確定程序的申請檔可能只是一個檔案，其內有關於申請計畫的說明、環境影響的說明等；但在今天，一項計畫確定程序的申請檔可能由 4 到 8 個檔案構成，其內包含諸多專家提供的，關於環境影響的鑑定意見，在鐵道主要涉及的是：因為火車行進對周遭帶來的噪音、振動，對自然環境的影響，對物種（動物、植物）的影響，對此提出的相關專家鑑定意見，大多都廣泛、深入。

總而言之，政治上經常希望藉由程序來解決程序遲緩的問題，但就我們所知，實際上卻是程序上的問題有限，主要的問題仍在於實體法律上的要求極為複雜。首先計畫提出者本身就必須提出廣泛深入的鑑定意見，例如某段鐵路興建對何種特殊物種的影響，關於諸多物種的保護，要求不再是內國法，毋寧是源自布魯塞爾（歐洲）。舉例而言，1996 年柏林火車站的改建計畫（2006 年完工），在 1994 年、1995 年就引起廣泛的討論，就我記憶所及，當時有 8000 件以上或詳或簡的異議；不過相關程序還是相對迅速地完成，計畫確定程序本身持續約 1 年，相關法院的程序也是在大約 1 年內終結。不過應該指出的是：通常鐵道興建不會帶來重大的異議，在公眾的眼光裡，鐵道是相對環保的，公路建設則必須面對更大的異議，Brandenburg 的同事告知我，相關公路建設的異議都超過千件。」

二、「機關權利失效」(Behördenpräklusion)、「實質權利失效」(materielle Präklusion) 之規範內涵

1996 年修正後之聯邦行政程序法，於第 73 條增訂第 3 項之 1，內容如下：「行政機關依第二項之規定，應於聽證機關所定之期間表示意見，期間不得逾三個月。於聽證期日後始表示之意見，不予斟酌，但意見中所代表之利益為確定計畫機關已知或應知，或對於確定計畫裁決之合法性具有重要性者，不在此限。」學者稱此為「機關權利失效」(Behördenpräklusion)；至於同條第 4 項，則修正為：「權益因行政計畫而受影響之任何人，得至遲於公開展示期滿後二週內以書面或以筆錄紀錄之方式向聽證機關或地方自治團體對於計畫提出異議。於第三項第二句規定之情形，由聽證機關決定異議之期間。於異議期間經過後，不得再提出非基於特定之私法權利之任何異議。於公開展示之公告或異議期間之通知中，應明示此法律效果。」學者稱此為「實質權利失效」(materielle Präklusion)⁸。

然而，行政程序法立法時之基本原則之一為職權進行主義，關於證據之調查係採取職權調查原則，從而上開「機關權利失效」及「實質權利失效」機制與職權調查原則有無衝突？行政實務上對於「機關權利失效」機制之運作又為何？乃考察小組接續關心之課題。對此，聯邦內政部之解釋如下：「1996 年修正聯邦行政程序法時，當時的修法委員會就排除效 (Präklusion) 也有些新的建議。但其所建議的嚴格的排除效未被聯邦政府接受，因為不能僅因機關遲於提出主張，就可以坐視違法的情況不顧，坐視公益受到忽略，甚而作出違法的計畫確定裁決，如是，恐有違憲疑義；因此，排除效所追求的效果就有限。」

對於利害關係人與相關職司維持公益之機關，排除效會有不同的安排；因其涉及的利益不同，前者涉及公益的維護，後者則僅關涉私益或私人的請求權。在後者的情況，如當事人未於期限內提出主張，將產生實質的排除效，其嗣後不得再行主張，且相關裁決不因未考量此等因素而違法。

⁸傅玲靜，應否增訂行政程序簡化或加速之規定研析意見，收錄於法務部 99 年 12 月 28 日行政程序法研究修正小組第 58 次會議資料，第 52～54 頁。

此外，排除效的規定與職權調查原則並無牴觸。就機關的排除效而言，其他機關本於其事務管轄權，原本即應本於職權調查原則調查相關事證；然而，其僅能就其可取得之資訊進行調查，來源可能是方案提出者提供的計畫相關檔，機關無從代為提出。此外，就針對私人排除效而言，各該私人亦有義務就其支配的資訊範圍提出相關資料，藉此以維護其自身權利，就此，相關機關亦無從代為提出，因其牽涉的事項（如對其造成之負擔）有非相關機關所知者；針對此類事項，職權調查原則要求機關：一方面應使當事人有提供資料的適當機會，此外，並應確實斟酌當事人業已提出的資料，並加以評價。總結以觀，不能認為排除效與職權調查原則有所牴觸，蓋後者亦未要求，機關必須負起全面調查所有相關資訊的責任。類此情況也適用於聲請政治庇護的程序。」

柏林洪堡大學法律系 Ulrich Battis 教授表示：「純就理論而言，排除效確實與職權調查原則（Untersuchungsgrundsatz）難以相容；因為主管機關本依職權調查證據，一旦採取排除效的說法，因逾期提出而排斥相關主張，即與職權調查原則不無牴觸。然而，有些情況實在不可能發生排除效的法律效果。舉例而言：假使興建一鐵道，其中必須建造一橋樑，相關主管機關本應提出，該當橋樑興建地點的地質資訊顯示，興建之後短期內將因地質脆弱導致橋樑崩坍；如是，計畫確定程序的主管機關當然不能因相關機關未於期限內提出此一訊息即對此視而不見。質言之，排除效不能適用到此等根本性問題之上，而應適用職權調查原則。由此而論，排除效確實與職權調查原則具有一定的緊張關係，但涉及計畫的根本性議題（此係指涉及相關計畫的安全性考量，例如相關地點存在地下瓦斯）時，職權調查原則仍具有優先性。」

關於聯邦行政程序法第 73 條第 3-1 項「機關權利失效」、第 4 項「實質權利失效」與行政機關應依職權調查證據之原則間應如何協調的問題，哥廷根大學法律系退休教授 Christian Starck 建議考察小組可參見 Ferdinand O. Kopp 教授之著作⁹，茲摘錄其內容如下：「依第 3-1 項第 2 句，應參與機關在討論期日之後

⁹ Ferdinand O. Kopp, Ulrich Ramsauer, VwVfG-Kommentar, 11. Aufl., 2010, § 73 Rn. 33ff., 92ff.

才提出的意見，將不予考量，除非於此提出的是計畫確定機關已知悉或必須知悉的事項，或者將影響計畫的適法性。……是否失效並不取決於聽證機關所定的期限，毋寧是連結到討論期日的時點，討論期日之後才提出的主張將不再予考量。此一規定方式取法於計畫簡單化法，並且更進一步嚴格化，因其強制要求不再考量，質言之，理論上聽證機關不能依其所好，決定是否考量延遲提出的觀點。就事物的本質而言，這是一種實體的權利失效，因為此等延遲提出的觀點在嗣後的法院程序中也不再能發揮作用。此一法律政策上不妥適，衡諸依法律行政原則大有問題的條款，很幸運地因第 3-1 項的限制，在實務上變得並不重要，相關經驗調查也證實此點。事實上，假使只是因為應參與機關延遲或根本未提出，就忽略相關公益，在法律政策上也是難以接受的(Rn. 33)。

對**權利失效之效果的限制**，假使所涉及的是，計畫確定機關已知悉或必須知悉的事項，未遵守期限的權利失效就不能導致對相關主張之實體內容不予考量。此外，第 3-1 項第 2 句把所有將影響決定合法性的事項，均排除於權利失效的效果之外。只要計畫確定機關負有釐清之義務，其必要時就須自為調查，同時也可以求助於遲到的主張。否則權利失效將導致：計畫確定機關必須眼睜睜地作出客觀看來具有衡量瑕疵的決定。於此，為了避免違憲的結果，在此必須對此等例外的構成要件規定作合憲性的擴張解釋(Rn. 34)。

在機關參與程序中發生的錯誤，通常相關人民不能在法院程序中加以主張，因為依據第 2 項的規定，機關參與原則上只為了公益的目的。因計畫確定裁決權利受影響的人民，原則上不能訴諸計畫確定違反第 2 項的規定，而為權利主張，但是在一定的情況下可以訴諸因此導致的，事實調查的未盡完備。(Rn. 35)

至於**實質的權利失效**(第 4 項第 3 句)，在第 73 條第 4 項第 1 句、第 2 句所定異議期限經過後，除基於特殊私權名義所為主張，其他所有的異議均被排除。此等實質的排除效果是透過許可加速法，由計畫簡化法被引進到聯邦行政程序法中。藉此，延遲的異議即使在後續的法院程序中也不能再主張，也就是被實質排除。實質的權利失效意指，人民如未遵守所定期限將喪失其實體權利地位，因此不再具有可以訴訟主張的權利地位。假使原告只能訴諸此等依第 4 項第 3 句已被

排除之異議的話，其根本已喪失訴訟權能。然而，法院似乎是基於實際的考量，以訴有無理由來處理此等問題。權利失效非當事人所得處分，因此即使聽證機關在討論期日時論及遲到的異議，對權利失效也不生影響(Rn. 92)。

權利失效的前提是，地方自治團體、聽證機關本身確實遵守第 2 項至第 5 項的規定，尤其第 5 項規定公開閱覽、公告或告知，必須妥適進行。特別是計畫的公開閱覽，在時間與範圍上必須足以實現資訊提供的目的。(Rn. 93)

被排除的異議，限於當事人在所定期限內原本可得提出的異議；倘係事後因為計畫事後變更才產生的異議，就不在排除之列。(Rn. 94)

對於**權利失效之合憲性及是否符合歐洲法之疑義**，依現在普遍的見解，實質權利失效被認為是合憲的，前提是：前此已經以適當的方式提醒當事人，異議遲延將產生的後果，以及在非可歸責於當事人以致異議遲延的情況，已提供回復原狀的機會。然而，亦有對因此導致之徵收法上的前效果，提出質疑者。但是比較有疑義的是：是否符合歐洲法的問題。於此，很多人主張，藉由權利失效，不能排除基於歐洲法所生的主觀公權利。實質的權利失效本身並未規定，進入討論期日探討的可能性；然而，在機關負有調查義務的範圍內，與當事人實際上就此進行探討，並未違反權利失效的規定，毋寧是妥適的。(Rn. 95)

至於**權利失效之效果的界限**，機關應遵守所有其應依職權調查的，計畫確定的法定要件，並且應依第 24 條規定仔細調查事實，最後對所有相關公益、私益作出適當的權衡；機關此一客觀法上的義務，不因第 4 項第 3 句所定的權利失效而受影響。然而，其異議已被排除的人民，即不再享有第 28 條所定的法律聽證請求權(Rn. 96)。」

上述係 Ferdinand O. Kopp 教授從學者立場所為之闡釋，至於行政實務上之感受為何？有無發生窒礙難行之處？聯邦鐵道局行政計畫確定裁決暨法制處 Thomas Krampitz 處長認為：「關於機關的權利失效與職權調查原則之間的關係，假使由實務的角度來觀察，就不成問題。關於機關之權利失效的規定，可以說是並無實效的法律規定。機關的權利失效意指：假使機關未於所規定的期限內（在此是討論期日之前）表示意見，在一定的條件下，其意見表達將不予考慮；然

而，因為前述的條件如此嚴格，幾乎不可能反對機關意見的提出。例如遲到的機關意見對於衡量不發生影響，則可不予考量；然而，機關提出的意見對權衡結果不生影響，實屬罕見。此外，權利失效最主要的影響在於：在其後的法院程序裡，也不許再提出相關主張；而這點對於機關而言也是影響有限，因為對計畫確定裁決享有訴訟權能的機關，毋寧是例外（例如地方自治團體主張其自治權受到侵害），但也不能因為機關欠缺訴訟權能就忽視其意見，因其仍可透過其他管道表示不同意見，例如訴諸相關部會層級。然而，受影響之人民的實質權利失效，其情況即截然不同。於此，異議期限的遵守被嚴格要求，如未遵守，其嗣後在相關法院程式中即難以再提出相關主張。雖然如此，對其提出的異議，計畫確定程式仍將加以處理。」

三、「計畫許可」(Plangenehmigung) 制度是否具有集中事權之效果

1996 年修正後之聯邦行政程序法，於第 74 條增訂第 6 項，亦即於原計畫確定裁決程序之外創設另一種簡便性的「計畫許可」(Plangenehmigung) 制度，其規定內容如下：「(第 6 項) 於下列情形，得作成計畫許可，取代確定計畫裁決：一、他人權利未受影響，或當事人對於其財產或權利所受之影響已書面表示同意者；二、其他權限受影響之機關已同意者。除徵收之先行效果外，計畫許可與計畫之確定，有相同之法律效果；作成計畫許可，不適用關於計畫確定程序之規定。對於計畫許可提起行政訴訟前，無須進行先行之異議程序。第七十五條第四項之規定，準用之。」此外，倘計畫確定程序已經開啟，惟嗣後因特殊事由而無必要再接續作成計畫確定裁決或計畫許可者，允宜予以明文規定為妥，故 1996 年修法時於第 74 條增訂第 7 項規定如下：「於不具重要性之情形下，得不作成計畫確定及計畫許可。此種情形係指同時符合下列要件者：一、不涉及其他公共利益；或所須之其他行政機關之決定已作成，且該決定與計畫內容不抵觸。二、不影響他人之權利；或已與受計畫影響之利害關係人達成協議。」

按行政計畫確定裁決程序由來已久且實施成效良好，何以 1996 年修法時再予增訂「計畫許可」制度？聯邦內政部行政暨行政程序法規處 Heribert Schmitz 處長解釋：「聯邦行政程序法第 74 條第 6 項新增之『計畫許可』(Plangenehmigung) 制度，實際上是一種基於簡化的程序作出的決定，例如因涉及較小的方案（小火車站的改建），當事人相關權益事前均已取得同意，即得採取此等作法；至於其效果，原則上與計畫裁決相同，但不包含徵收的前效果（Vorwirkung），事實上在必須運用到徵收程序的情況，很難用簡單的計畫許可來處理。」

雖然「計畫許可」制度係有別於計畫確定裁決之外另一種更簡化的程序，然其仍具有相同之集中事權效果。對此，學者與機關均肯定之，柏林洪堡大學法律系 Ulrich Battis 教授表示：「關於計畫許可（Plangenehmigung）是否具有集中事權的效果。是的，計畫許可同樣具有集中事權的效果。」哥廷根大學法律系退休教授 Christian Starck 表示：「關於聯邦行政程序法第 74 條第 1 項所定之計畫許可是否亦具有集中事權的效果：答案是肯定的。」聯邦鐵道局（Eisenbahn-Bundesamt）Thomas Krampitz 處長亦認為：「關於計畫許可（Plangenehmigung）是否具有集中事權的效果，答案是肯定的。」

四、歐盟對於計畫確定程序之影響

相較於歐陸法系的德國聯邦行政程序法而言，歐洲聯盟（Europäische Union）的成立與迅速擴展，不僅代表區域經濟整合方興未艾，同時在法制層面上亦對於向來著重實體規定之德國法制帶來衝擊。德國聯邦行政程序法於 1996 年所增訂之第 5 章第 1 節之 1「許可程序之加速」（條文為第 71 條之 1 至第 71 條之 5），其立法緣由之一乃是源自於歐洲共同體法之迅速原則¹⁰。上開「許可程序之加速」規定係適用於行政程序以核發許可為目的之情形，至於在德國由來已久且運作良好之行政計畫確定裁決程序，是否亦受到歐盟或歐盟法之影響，而在法制或實務上有所呈現？對此，聯邦內政部表示：「歐盟對於計畫確定程序直接的影響

¹⁰ 詳參：傅玲靜，德國聯邦行政程序法之改革－淺談行政程序迅速原則，中原財經法學，第 12 期（2004）。

並不存在，但仍存在間接的影響，例如在環境領域，環境影響評估原是歐盟的要求，相關指令要求內國法加以落實，如是德國也就制定了環境影響評估（UVP）法，其必須實現歐盟所要求的民眾參與機制，其內含的理念也可能影響計畫確定程序。無論如何， 歐盟對於計畫確定程序並無直接的規定，蓋其對此部分並無管轄權。」

對於歐盟之成立與影響，柏林洪堡大學法律系 Ulrich Battis 教授將之解讀為德國之歐洲化，至於歐洲化對於計畫確定程序的影響，Battis 教授認為確實是困難的問題，其詳細說明如下：「20 年以來，德國（乃至整個歐洲）公法領域因為歐盟經歷難以想像的重大變遷。首先是環境法，如今環境法的大部分是歐洲法，存在諸多的指令，其應由歐盟各國加以實現。這在德國帶來相對比較大的困難，原因有二：首先，在德國本有高度發展的、體系化的計畫法制，如是，當外來法制施加影響，勢將帶來較大的難題；相對於此，英國因為不存在此等法制就容易得多，加以實現就是了。英國當然會面對其他的困難，例如歐洲人權公約的要求高於國會的法律一事，對於英國人來說簡直難以想像，例如當歐洲人權法院判決認定，學校裡的體罰違反人權公約的要求時，英國人主張，這乃是吾人的文化財產；如果觀察英國的文學作品，或許這真是他們的文化財產，但這點在我國就不生重大困擾。在我國，計畫確定程序已是一種高度發展、精緻化的程序，當歐洲規定對此提出要求，自然會發生調適上的困難。這涉及到歐洲法的制定方式，一般而言，當然會觀察、考量其他國家的作法如何，而在牽涉程序法制時，歐盟經常會考量英美國家的作法。英美的典範是：對於程序規定賦予重大的意義，實體的規定則比較屬於行政部門的權限，法院比較著重審查程序規定的遵守。在我國並非如此，迄今法院深刻審查實體規定的遵守與否，但同時窄化進入的法院途徑。如今，我國必須因為歐洲法的立場接受英美法系的想法。」

另一方面，德國法也對歐洲法施加影響，主要的原因是：我國在總體經濟上的重要性，以及諸多訴訟來自德國。就後者而言，既然歐洲法院必須處理來自德國的訴訟，此等訴訟前此並經德國法院裁判，則歐洲法院勢必要檢討相關德國法制，以便其可以取得必要的信賴。一位歐洲法院的法官曾告訴我，他對於德國法比較熟悉，因為多數訴訟來自德國；此人來自東歐，因其父母被驅逐，前此曾居

住於德國，並曾在 Hamburg 修過我的行政法總論課程。總而言之，歐洲法對德國法制的影響確實宏大，但這並非單方的影響，德國法對歐洲法的影響，同樣不容小覷。

至於歐洲法對於計畫確定程序的影響，特別應該提到的是排除效的問題，就此仍存在爭議，明確地說：排除效是否違反歐洲法？有人主張，假使若干程序規定屬於歐洲法的要求，就不容藉排除效予以排除。我認為，此一主張並非全然可採，原則上排除效並不違反歐洲法。當然不能藉由排除效來違反歐洲法特別賦予的重要程序權，例如公眾參與的要求，假使藉由排除效使 90%的公眾參與因此被排除，自然將牴觸歐洲法的要求；然而，假使排除效的規定主要致力於加速程序，並且並未原則性地排斥公眾參與的話，此等規定即不違反歐洲法的規定，因為歐洲法同樣也要求效率，也要求其規定在一定期間內被實現，更何況歐洲法在英美法系的影響下，本來也比德國法具有更強的實用主義性格。更進一步來說，歐洲法致力於促成一種歐洲內部的市場化，其應支援市場的需求，雖然必須規定市場的條件，但此等條件應有助於市場的維繫、發展，而非限制市場發展的規範，雖說規定本來就具有一定的限制效果。再說一次，歐洲法對德國法制的影響是大的，但屬交互影響的程式。此外，計畫確定程序本身並未因歐法而受到質疑，最多只牽涉個別規定的調整。」

關於歐盟如何影響聯邦行政程序法、計畫確定程序，哥廷根大學法律系退休教授 Christian Starck 認為：「此等問題很難作一般性的回答，基本上，在歐洲計畫法（包括指令）效力所及的範圍內，確實會有影響。」Starck 教授建議考察小組可進一步參閱 Kopp / Ramsauer 的著作¹¹。茲摘錄相關內容如下：「**歐洲法的意義**：就一項對周遭具有廣泛影響的計畫，以遂行計畫確定程序的方式來決定其許可，歐洲法對此並無根本性的疑義。在直接執行歐洲法的範圍內，歐洲法上並不存在計畫確定程序。就歐洲法的間接執行而言，計畫確定程序原則上被證實是一種適於執行環境影響評估指令(UVP-Richtlinie)、策略性環評(SUP-Richtlinie)、動植物棲地保護指令(FFH-Richtlinie 等規定)的手段。同樣的評價也適用於避免與減少環境污染之整合性指令(IVU-Richtlinie)，在德國

¹¹ Kopp / Ramsauer, VwVfG-Kommentar, 11. Aufl., 2010, § 72 Rn. 4c.

，此一指令原則上是藉由聯邦有害物質防止法(BImSchG)來實現。」

至於歐盟法所帶來在實務運作上的影響，聯邦交通部鐵道局行政計畫確定裁決暨法制處處長 Thomas Krampitz 的體會是：「關於歐洲法對聯邦行政程序法、計畫確定程序的影響，其影響比較不是程序上的影響，毋寧比較是實體法上要求倒置的影響。就程序上的影響而言，應該提及的是：歐洲法非常強調，對環境具有重大影響的計畫，應該確保公眾的參與。因此，以計畫許可的方式－質言之，不經討論期日而為許可－即有可能抵觸歐洲法前述要求，假使此一計畫具有重大的環境影響的話。此外，歐洲法也強調，第三部門(NGO)對影響環境之計畫的參與。」

伍、計畫確定程序之實務運作

任何法制的移植及實定法的規定，最終均須回歸實務面的操作與執行，以彰顯其實益，同時也是對於實定法良窳的最佳檢驗。本考察活動之最終目的在於借鏡德國法制作為修正我國行政程序法之參酌，因此，德國聯邦行政程序法、邦行政程序法及各個單行法規所建構之計畫確定程序於實務上之運作情形為何，亦是本次考察活動之項目。對此，考察小組分從計畫確定程序之適用客體、計畫確定裁決機關之管轄權劃分、計畫確定程序與環評等其他程序之關係、聽證機關及聽證程序、計畫確定程序與自然生態保護、文化資產保護之關係等面向，進行實地訪談。

一、計畫確定程序之適用客體

計畫確定程序通常係適用於有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置（我國行政程序法第 164 條第 1 項），上開規定文義之射程範圍相當廣泛，幾乎所有一般所謂之公共建設均包括在內，此諒非本機制創設之初衷。由於我國行政程序法立法當時對於德國計畫確定法制之繼受似過於匆促與充滿爭議，故此疑義之解答自須回溯德國立法例。對此，聯邦內政部 Heribert Schmitz 處長說明如下：「計畫確定程序適用於何種方案，此應由各該專業法律規定。例如遠

距公路法中會明定，遠距公路的興建應經計畫確定程序；類此，其他專業法律會明定，應依計畫確定程序作出相關裁決，如是，聯邦行政程序法第 72 條以下的規定即得以適用。此等專業法律亦將精確界定相關程序的適用範圍，例如建造公路固須經計畫確定程序，但公路休息站是否必須？即須由專業法律精確界定。」

針對聯邦內政部人員前開之說明，考察人員陳副教授進一步表示：「之所以有此等問題，是因為我國立法模式並非如此。我國是希望以抽象的概念界定的方式來決定計畫確定程序的適用範圍，凡符合概念界定者，即應適用計畫確定程序。」對此，Heribert Schmitz 處長表示：「這當然也是一種規定的技術，但可能會產生一些問題；因為可得想像，此等概念將甚為抽象，可能會過於一般化，以致在具體個案適用時會產生認定上的困難。此外，如果要在行政程序法中作明確的界定，恐怕就必須寫得非常繁瑣；如是，還不如由各該專業法律自為規定，較有彈性，也可以比較迅速地在專業法律進行修正、調整。然而，終究不能說何種規範技術是對是錯，這涉及立法權衡的問題。適用計畫確定程序的一般性特徵並非不能概括，其包括：牽涉土地使用、對多數人與多數法益造成外部影響、對環境、經濟造成影響等。此外，相關立法方式也與我國的聯邦體制相關。除了聯邦行政程序法，各邦亦有文字幾乎相同的行政程序法，為確保程序的一致性，吾人必須留意，一旦聯邦行政程序法修改，各邦亦須相應修正，如是將導致繁瑣的修法程式；如在專業法律（各邦亦有義務遵守此等規定）中逕為規定，就可以避免與各邦進行協調的複雜程式。」

二、計畫確定裁決機關之管轄權劃分

計畫確定程序之適用前提係計畫內容涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關之權限，故該計畫之確定裁決機關為何，想像上似乎可能成為「兵家必爭之地」？另一方面，計畫確定裁決機關之管轄權劃分倘未能具體明確且儘早確認，後續庶務工作之推動勢必將有所阻礙。對於計畫確定裁決機關之管轄權問題，柏林洪堡大學法律系 Ulrich Battis 教授表示：「計畫確定程序的特殊管轄問題是：不是僅有 1 個管轄機關，毋寧是 2 個；有點像法院的程式，一方面由檢察機

關起訴，另一方面由法院裁判，國家以 2 種角色出現，計畫確定程序的安排與此相類，但非全然相同。在計畫確定程序中，一方是聲請機關（Antragsbehörde），另一方是聽證機關（Anhörungsbehörde），其將由相關專業法律加以規定，而非經由行政程序法。另一種管轄上的特殊之處在於：所有相關事項均應於計畫確定程序中藉由計畫裁決予以決定。就此，可以飛機場的計畫確定程序為例加以說明：於此，將確定特定的飛機場是否興建。假使在此牽涉到一條溪流，則將牽涉水資源法（Wasserrecht）；假使牽涉到特定物種、特定植物、鳥類，則牽涉自然保育法（Naturschutzrecht）；因為牽涉機場的興建，所以又牽涉建築法（Baurecht）；總結來說，因為興建一個飛機場牽涉到諸多法律規定。近來柏林 Berlin 正好在討論一個機場位置的議題。在計畫確定程序中，首先會確定起飛的地點，其必須同時就水資源法、自然保育法、建築法、污染防制法的相關問題作出決定。立法者對此已作出決定，為此等建設，不須經歷諸多機關，其應由單一機關作成決定，由單一機關針對此一計畫之營運所需的全部許可作出決定，此即所謂的集中事權效果（Konzentrationswirkung），相關問題如未於期限前提出即被排除（即所謂的排除效）。」

哥廷根大學法律系退休教授 Christian Starck 亦持相同看法：「關於應如何確定計畫裁決機關、計畫聽證機關：相關管轄機關必須藉相關聯邦法、邦法加以明定。詳言之，計畫確定程序中牽涉諸多方面：有提出申請之機關、作出決定之機關、負責事項牽涉於內的機關、相關的私人以及，主導聽證程序的機關。指定聽證機關的基本考量是：具有專業（sachkundig），但與計畫本身並無直接利害關係；唯有如此才能確保其中立、忠於法律意旨地進行聽證程序。」

對於由個別、專業法律規範計畫確定裁決之主管機關，聯邦鐵道局 Thomas Krampitz 處長進一步舉例說明：「關於有管轄權的機關為何，這並未規定在聯邦行政程序法中，而是規定在諸如『一般鐵道法』（Allgemeines Eisenbahngesetz, AEG）之中，例如聯邦鐵道即是由聯邦鐵道局（Eisenbahn-Bundesamt）管轄。確切地說，大部分的鐵道屬於聯邦鐵道，歸屬於德鐵股份有限公司，聯邦為其股東。但也存在比較小的企業，其通常經營區域性路線，於此，其所有權並非歸屬聯邦，毋寧多屬私人所有；當然也有一些地方自治團體，甚至各邦基於維持基礎設施

的責任，經營此等路線，例如在 Brandenburg 邦，關於此等路線的計畫確定機關即為基礎設施部(Infrastrukturministerium)。然而，非屬聯邦的鐵道的重要性顯然小得多，其涉及的通常是比較小的路線與貨運，就此的管轄機關為邦的交通部會或其所屬機關。此外，針對有軌電車、地下鐵另有特別法律規定，質言之：『人員運輸法』(Personenbeförderungsgesetz)，就此之計畫確定機關為各邦的交通部會。此外，街道建設屬於所謂的聯邦委託行政(Bundesauftragsverwaltung)，計畫確定機關亦為邦的交通部會或其所屬機關。最後，水道則又屬於聯邦管轄，就此有『水道法』(Wasserstraßengesetz)的規範。總結以言，相關管轄機關係透過各該特別的專業法律予以明定；聯邦行政程序法規定計畫確定程序的一般性規範，其可以適用於所有不同領域的計畫確定程序，但就管轄權則讓由各該專業法律予以規定；此等專業法律有時也會對計畫確定程序詳為規定，然實此無必要，在立法政策上，應限制其僅就特殊之處而為規定即可。」

三、計畫確定程序與其他程序（例如空間規劃程序、環境影響評估程序）之適用關係

如前所述，行政計畫確定程序本質上即係涉及多數不同行政機關之權限，而此乃是由於計畫所牽涉一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置勢必同時涉及都市計畫變更（或非都市土地開發審議）、環境影響評估、土地徵收、文化資產保護等相關領域，而各該領域本即有專業法律加以規範，此時發生計畫確定裁決程序與該等專業程序之間如何融合？適用順序？主辦機關？等疑義。此等疑義不僅涉及相關機關間之「權力消長」問題，當然亦將直接影響計畫確定程序是否順暢進行，而此正是計畫確定裁決程序所欲發揮之簡化程序與集中事權之目的。對此，權利聯邦內政部 Heribert Schmitz 處長表示：「就環境影響評估的部分而言，其係非獨立的、整合入計畫確定程序之中。至於空間規劃程式、邦土規劃(Landesplanung)，其在時間上先於計畫確定程序進行，其提供相關機關一個框架(Rahmen)，在此框架之內，仍存有形塑的空間，例如其可指定在特定範圍

內可興建若干公里的公路，在此指定範圍內，相關機關仍有具體的形塑空間。此外，空間規劃程序存在不同層級，各該下層空間規劃均不得違反上層空間規劃，計畫確定程序對各層級空間規劃的要求，則均應留意遵守。」

關於土地規劃程序 (Raumordnungsverfahren) 與計畫確定程序的關係，柏林洪堡大學法律系 Ulrich Battis 教授說明：「首先應該指出，並非所有計畫確定程序的建設案都會牽涉到土地規劃程序，只有在涉及大片土地開發的情況才產生此類問題。以 Berlin-Brandenburg Internationale 飛機場的興建為例，在此必須適用土地規劃程序，此一飛機場興建案的初步決定 (例如在何處興建) 應依土地規劃程序而為決定。總結以言，假使相關建設的規模夠大以致必須適用土地規劃程序的話，必須先進行土地規劃程序，質言之，其前置於 (vorgelagert) 計畫確定程序。」

倘計畫同時牽涉聯邦與邦之間者，相關程序間之適用關係，哥廷根大學法律系退休教授 Christian Starck 建議考察小組可參閱 **Kopp / Ramsauer** 的著作¹²，茲摘錄相關內容如下：「在聯邦與邦的空間秩序法律 (Raumordnungs-gesetze) 裡規定的空間秩序 (Raumordnung)、邦土規劃 (Landesplanung)，特別是對於邦空間秩序方案 (Landesraumordnungsprogramme)、區域性計畫 (Regionalpläne) 的相關規定，並不屬於計畫確定程序。其部分雖然包含對計畫確定程序而言有拘束力的目標規定、必須加以考量的原則，但其程序本身是獨立不受影響的。然而，空間秩序計畫的瑕疵可能會造成計畫確定裁決本身亦具有瑕疵，假使後者是基於有瑕疵的計畫而作成的話。同樣地，空間秩序法 (ROG) 第 15 條所定程序也應與計畫確定程序區分，前者經常是前置於計畫確定程序，但對於計畫確定程序所涉計畫是否符合空間秩序法的規定，通常只具有如同鑑定人一般的效果。」

由於本項疑義攸關實務之操作，或許吾人可回到實務界尋求解答，聯邦鐵道局行政計畫確定裁決暨法制處 Thomas Krampitz 處長提供其經驗：「關於計畫確定程序與其他程式之間的關係，就環境影響評估程序 (UVP) 而言，其屬於計畫確定程序，自動歸屬於此，並且由歐洲法加以規範；後者主要要求，對環境具有

¹² Kopp / Ramsauer, VwVfG-Kommentar, 11. Aufl., 2010, § 72 Rn. 4e.

重大影響的計畫必須確保公共參與的可能性，這主要透過計畫確定程序來達成。於此需要環境影響的相關證明檔，這也是進行計畫確定程序時必須提出的相關檔，此等文件應經公告，任何人均得對此表達意見，並不限於權利受影響的當事人，包括住所遠離此計畫之人亦得主張，此一計畫帶來的環境影響過大，質言之，任何人於此得對計畫提出一般政治性的主張，這無論如何是許可的，雖然其通常欠缺提起訴訟的權能，但仍得參與計畫確定程序。雖然對環境影響評估程序已另有法律規定，但此等程序要求（包括：對環境具有重大影響的計畫應確保公眾參與的可能性，諸如此類的一般性規定）已含括於計畫確定程序的規範中，因此 UVP 已全然整合進計畫確定程序中，並不構成計畫確定程序的特定程序階段。

至於空間秩序的相關程序(Raumordnungsverfahren)與計畫確定程序的關係，則與 UVP 大不相同；其可說是計畫確定程序的上位秩序，通常也先於計畫確定程序來進行。以鐵道建設為例，當新建鐵道具有多種選項(Alternativen)，質言之，有多種路線可能性，或者站址(Standort)有不同的選擇可能時，空間秩序的相關程序就具有重大意義。更明確地說，通常新建鐵道的起始點與終點是確定的，質言之，其預擬聯繫的兩端是確定的，但其間行經什麼城市當然有不同的可能性，此種原則性的問題通常必須藉由空間秩序的相關程序來決定。假使你們發現，何以兩站之間不是以直線的方式行進，其背後經常具有政治性的考量，這恐怕也是人性的一部分。舉例而言，90 年代曾經討論科隆(Köln)與法蘭克福(Frankfurt am Main)兩城市之間的交通聯繫，首先必須就公路聯繫或鐵路聯繫作出選擇；在選擇了鐵路之後，必須決定相關路線，尤其必須決定停的站；就此，當時作出折衷且聰明的決定，雖然還是經過若干小站，但並不是每站都停，間隔性地停若干小站，一方面符合了促進地方發展的要求，同時也能維持火車高速行進的要求。必須進一步補充的是：依空間秩序程序作出的決定，法律上具有拘束力；當然並不排除，先前依空間秩序程序作出的決定，在計畫確定程序中又被更動的案例存在。例如柏林的 Schönefeld 飛機場就是一個適當的案例，先前在空間秩序程序中已經選擇了另一場所，但在預備計畫確定程序的過程中，又是基於政治性的考量作了變換。然而，此一變換在形式上是完全合法的：其經由兩邦（柏林與 Brandenburg）議會的決議，廢止舊的邦空間秩序，規定一新的邦空間

秩序，並且也經過詳細深入的權衡程序，最後作出一項大家期待的結論：以比較接近柏林的 Schönefeld 為場址。此一決定嗣後在法院裁判也獲得支持。附帶言之，構成此一爭議的文件有上百個檔案夾，針對此決定提出異議的人民逾千人，言詞審理程式長達數週，作為唯一審級之聯邦行政法院作出的判決長達上千頁（以小字印刷），判決理由的部分超過 270 頁，可見其複雜的程度；然而訴訟進行的程序相對迅速，2004 年變更場址的決議作出後，2006 年 3 月即已作出判決，並且也已經在 2006 年開始動工。

1990 年代發生諸多類此爭議，計畫確定程序也因此受到關注；例如針對法蘭克福機場擴建案，也有上千件異議，討論期日的進行也長達數個月。尤其是在此類爭議的討論期日，相關的討論其實多半只是不同立場的表達，很難有確實的事理上意見的討論；相關機關在此多半只是留意，不要發生程序上的瑕疵，而無意作真正的退讓折衷。雖然如此，類此高度情緒化的爭議通常並不發生在鐵道的計畫確定程序，當然火車站的選址是例外。在一般鐵道的計畫確定程序裡，討論期日經常可以在 1 天之內結束，假使議題較多，或許是 2 天，其一處理私人的異議，其一處理機關提出的意見；此外，在此等確定程序中，相關退讓多半還是有其可能性。然而，在諸如飛機場、公路建設的計畫確定程序中，經常都欠缺退讓折衷的可能性，也因此，2006 年的改革中甚至引進，機關可以自行判斷，是否根本放棄討論期日。然而，此等規定對於鐵道建設並無太大意義，因為我們發現，在討論期日經常還是能獲致一些積極的效果，例如一些新的事實被發現，一些新的論據被提出，因此在鐵道建設的計畫確定程序經常還是會進行討論期日的程序；無論如何，是否進行此等程序是由聽證機關，而非計畫確定機關決定。」

四、計畫確定程序之聽證機關及聽證程序

行政計畫涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關之權限，故於確定其計畫之裁決時，應經公開及聽證程序（我國行政程式法第 164 條第 1 項、德國聯邦行政程式法第 73 條）。至於如何決定聽證之主辦機關？聽證機關與裁決機關是否應為同一機關？理論上此可分從法制面及實務面來理解，故考察小組首先就教於

聯邦內政部，Heribert Schmitz 處長表示：「在計畫確定程序中，聽證機關與裁決機關可以是同一機關，然而，理想上應分由不同機關擔任聽證機關與裁決機關，主要是希望裁決機關可以適度保持距離，避免其於聽證程序中導引特定方向或施加特定影響。對參與聽證程序者而言，期待的是：在聽證程序中，客觀、中立地調查事實，然後將其交由其他機關決定。法律會明定的比較是裁決機關，至於聽證機關為誰，則較有彈性，因尚須取決於程序繁雜的程度。」

關於在何種法制層面規範聽證之主辦機關，哥廷根大學法律系退休教授 Christian Starck 表示了與內政部相同之見解：「有關如何確定計畫裁決機關、計畫聽證機關之管轄機關，必須藉相關聯邦法、邦法加以明定。詳言之，計畫確定程序中牽涉諸多方面：有提出申請之機關、作出決定之機關、負責事項牽涉於內的機關、相關的私人以及主導聽證程序的機關。指定聽證機關的基本考量是：具有專業(sachkundig)，但與計畫本身並無直接利害關係；唯有如此才能確保其中立、忠於法律意旨地進行聽證程序。」

至於本項問題在實務面上之實踐，柏林洪堡大學法律系 Ulrich Battis 教授依其曾實際參與之經驗做了比較詳細的說明：「計畫確定程序的公眾參與始於聽證程序的導入，然而，在此之前已經作出根本性的決定（例如是否興建飛機場），其後的程序涉及的主要是修正，而非根本性地質疑此一計畫，雖然根本性的決定形式上並未確定。建築引導計畫則不然，除參與建築引導計畫草案的核定程序外，其別有提前的參與機制。質言之，甚至參與討論應否提出相關建築引導計畫草案。舉例而言，關於牽涉 Berlin 與 Brandenburg 的飛機場興建案（Berlin-Brandenburg Internationale），有 2 處方案，其一是非常接近 Berlin，就在市郊，另一處則遠離城市，在一片樹林中間，該處原為蘇聯的軍機場。從今天的角度來看，選擇後者應較為明智，因為選擇前者會導致許多人（超過 10 萬人）受機場噪音之害。然而，Berlin 希望機場接近該市，因其有利於該市的經濟，Brandenburg 邦總理則寧取另一選項；如是，則取決於聯邦，而聯邦同意 Berlin 的立場，因二者由同一政黨執政，事實就是如此。綠黨與 Berlin 的立場一致，但其主要考量是：不擬影響綠地。假使當初在選址的階段就舉行聽證程序的話，我相信多數民眾會傾向 Brandenburg 的立場。我如此清楚細節是因為，當

初我代表政府捍衛最後的選擇。

無論如何，假使讓民眾得以更早參與的話，或許會獲得更好的結果。在很早以前即可發現相關議題，例如地下火車站可以減少噪音，另一方則主張，其必須砍伐諸多樹木，藉此討論可以發展出解決的模式，也可以及早瞭解人民的意向。今年年初，聯邦政府方才核准核能電廠的延長營運期間，但在今年 3 月 11 日本福島（Fukushima）核電廠爆炸事件之後，此一決定卻在一夕之間翻覆，回到原點；這毋寧是政治自殺，因其將導致信賴的喪失。然而，聯邦總理府的人員則認為，假使超過 90 % 的人反對核能（這正是德國當下的情況），那麼無論先前說過什麼，實在無法對抗此等多數意見而繼續執政。政治上確實是如此，但從法律的角度來說，這是明顯的違法；Baden-Württemberg 選前我就表示，此等作為全無根據，執政黨將徹底輸掉此一選戰，因為實在無法解釋，一個政府如何可以在一夕之間徹底變更其見解。回到我們的問題，現在正是探討擴大公眾參與的最好時機，公眾參與的時機應該提前。我的見解是：應該依建築引導計畫的典範，將計畫確定程序中的公眾參與提前，提前到正式的聽證程序開始之前。」

聯邦鐵道局須經常出席計畫確定程序中之聽證程序，該局之行政計畫確定裁決暨法制處 Thomas Krampitz 處長從歷史面與實務面說明：「關於聽證程序中的聽證機關，這是一種典型德國式的，特殊的折衷模式。1994 年鐵路改革時同時創設了聯邦鐵道局，其餘鐵道的確定計畫機關，各邦憂慮其對聯邦鐵道將喪失其影響力，並且聯邦鐵道也的確與各邦權益相關，例如相關路線是否經過各邦、是否經過其首府；為此，當時立法即已決定，相關聽證機關必須是邦的機關。1994 年原本的草案是規定以聯邦鐵道局為聽證機關的，但我認為，最後的改變結果具有重大的優點，是一項成功的安排。質言之，作為聽證機關的邦相關機關，其必須調查事實、主導討論期日之程序的進行，對相關當事人的異議、機關的意見進行討論；在進行此等程序時，聽證機關可以對當事人、其他機關表示，我們只負責資料的蒐集、將儘可能如實記載相關意見，最後將由計畫確定機關作出決定，這在程序策略上具有重大優點，因為聽證機關既不作出決定，只是將聽證結果報告計畫確定機關，即不致存在結果已定、討論亦無實益等對程序進行造成負面影響的疑慮。以鐵道的計畫確定程序為例，當我們代表聯邦鐵道局出席聽證程序時

，通常我們只是在場聽取意見，但並未表示意見。總之，整體程序固然因此變得複雜，相關申請必須先進到聯邦鐵道局，再由聯邦鐵道局轉交給聽證機關，之後由聽證機關負責讓地方自治團體進行公告程序，在收集相關當事人的異議、機關的意見，在討論期日進行討論之後，作成終局的聽證報告，最後由計畫確定機關作出裁決；整體而言確屬複雜的程序，但有其價值，這也與德國的聯邦秩序有關。至於區分聽證機關（邦）與負責公告的機關（地方自治團體），則是為了方便人民瞭解、獲悉相關訊息，質言之，讓受影響的地方自治團體負責公告（其職責亦僅限於此），將使人民更易於獲得相關訊息，人民毋須為了獲取相關訊息遠赴邦政府所在地；不過，在市即是邦的柏林，聽證機關與公告機關合而為一。」

五、計畫確定程序與自然生態保護、文化資產保護之關係

在進行經濟開發行為的同時，如何兼顧自然生態保護、文化資產保護，係環保意識高漲的今日，世界各國所普遍面臨的問題。計畫確定程序有其簡化程序、提升效能之優點，惟亦不能忽略自然生態保護及文化資產保護，故於計畫確定程序中如何兼顧此等領域，受訪單位提供了原則性看法。聯邦內政部 Heribert Schmitz 處長表示：「有關在確定計畫裁決程序中，如何考量自然生態保護、文化資產保護等相關法制之要求，這正是計畫確定程序的重點所在，於此程序中，應留意所有的觀點。相關有管轄權的機關將參與聽證程序，提出意見，促使相關公益被確實考量；裁決之後，則由法院審查。當然還是有可能違反相關的要求，如果確有此等情況，首先可以考量採取瑕疵補正的措施，假使屬嚴重瑕疵，以致無從補正，將導致裁決本身違法，則程序須重新開始。」

柏林洪堡大學法律系 Ulrich Battis 教授：「關於如何考量相關的公益，這必須由計畫裁決機關為之。計畫裁決機關必須適用自然保育等相關法規，在作出終局的計畫裁決之際，必須適用的法規經常多達 30 甚至 40 多種；所有這些考量都必須整合到計畫確定程序之內，這就是集中事權效果的意義。」

哥廷根大學法律系退休教授 Christian Starck：「關於應如何在計畫確定程序中，一併考量自然保護、文化資產保護與徵收的問題：應由有權參與聽證的機

關提出主張。正因為牽涉這許多方面的問題，所以如無計畫確定程序，簡直難以想像；在情事日益複雜化、牽涉法規日益增多的情況下，此制度的必要性更為顯著。然而應該留意，程序無論如何都只是從屬性的、次要的，更重要的是：如何在程序中確保，法律上重要的實體要求可以被適當地導入到程序之內，進而加以考量。」

聯邦鐵道局 Thomas Krampitz 處長：「關於在計畫確定程序中如何考量自然保護、生態維護與徵收等問題，這正是計畫確定程序的核心議題；在鐵道建設中，保護免於噪音侵擾是關鍵性課題；此外，也經常發生土地所有權受影響的問題，例如土地被徵收，或者土地利用（在部分時間）受影響的情況也經常發生，計畫中幾乎最重要的部分正是：需要何等他人土地，並且此一需要是終局的或短期的，相關檔無論如何必須對此加以說明。此外，關於自然保護、生態維護也是相關文件必須說明之點，這在鐵道建設計畫是不可或缺的。此外，綠地維護也是重要之點。被侵擾的綠地必須重建，質言之，鐵道部門被課以義務，針對因其鐵道建設受影響的綠地，必須提出彌補措施；此等重建的措施可以在其他區域採行。這點在鐵道計畫中非常重要，也受到公眾的關注。大家首先會討論，對自然生態的影響是否必要，尤其是對特定物種的影響是否可以藉由其他的路線安排得以避免（此問題日益重要），如其不然，就必須探討，能否採取其他保護或替代措施加以彌補。」

陸、心得及建議

一、計畫確定程序之適用客體

行政計畫應經一定程序始為確定者，稱之為「行政計畫確定程序」。其目的在藉程序之參與及進行，使權益受影響之人、擬訂計畫機關及涉及其權限之其他機關得以表示意見，相互溝通，集思廣益，使確定之計畫內容合理、可行及妥當。我國行政程序法第 164 條規定：「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。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。」依據上開第 2 項之授權，本部研擬「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」，於 89 年 10 月 26 日函報行政院。¹³

前開本草案第 2 條第 2 項規定：「前項所稱一定地區土地之特定利用，係指就一定範圍土地，基於特定利用目的，具體規劃其利用方法、步驟或措施等。其範圍及目的由行政院公告之。」第 3 項規定：「第一項所稱重大公共設施，係指性質重要且在一定規模以上之公共設施。其範圍由行政院公告之。」行政院秘書長於 90 年 2 月 15 日函請本部邀集相關機關，就本草案第 2 條第 2 項及第 3 項有關一定地區土地特定利用之範圍及目的，及重大公共設施之範圍等問題予以研商後逕於草案中明定，毋須再經行政院公告程序。¹⁴嗣經本部分批邀請各機關研商後，仍甚難達成共識。¹⁵

經由前述「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」之研擬過程觀之，對於計畫確定程序之適用客體為何，向來即為爭議之所在。經本次考察德國行政計畫確定裁決程序之發展歷史，可以得知：計畫確定程序在德國最初係普遍

¹³ 法務部 89 年 10 月 26 日法 89 律字第 000443 號函。

¹⁴ 行政院秘書長 90 年 2 月 15 日臺 90 法字第 010090 號函。

¹⁵ 經邀請各機關研商後，曾試行提出甲、乙二案，甲案採取「依法律明定、行政院公告或擬訂計畫機關報請行政院指定」之方式以適用本辦法；乙案則試圖明定應適用本辦法之客體為：「一定地區土地之特定利用，係指將面積在五十公頃以上之土地，具體規劃為主要供下列特定目的之使用者；但依計畫內容或性質不宜適用本辦法，並經行政院核准者，不在此限：一、交通。二、公共衛生及環境保護。三、教育、學術及文化。四、科技。五、觀光。六、其他經行政院指定者。」「重大公共設施者，係指具體規劃下列公共設施，其使用土地面積在二十公頃以上者；但依計畫內容或性質不宜適用本辦法，並經行政院核准者，或本辦法施行前已奉行政院核定之計畫案，於施行後有增修之必要者，不在此限：一、鐵路、公路、大眾捷運系統。二、航空站、港埠、車站、轉運站、停車場、公園。三、污水處理廠、淨水處理廠。四、應實施環境影響評估之蓄水、供水、防洪設施。五、環境污染防治設施。六、體育館、體育場。七、公共市場、購物中心、展覽館、會議廳。八、其他經行政院指定之公共設施。」（法務部 90 年 8 月 22 日法 90 律字第 000491 號函參照）

適用於鐵道建設，相關程序則是規定於個別、專業之行政法中，例如 1835 年普魯士鐵道法以及第 1 次世界大戰前之電報路線法已有相關規定；之後，於起草聯邦行政程序法時，再將已存在於個別行政法之計畫確定程序做一連貫性、統一性之規範；然而，大部分之具體個案仍是優先適用個別特殊法制中的計畫確定程序規定，而此等個別行政法又會指示參照聯邦行政程序法之規定；因此，聯邦行政程序法規定對於個別特殊法制規定之解釋具有指導性功能。

綜上，未來倘認我國行政程序法仍有規範「行政計畫」專章之必要者，有關計畫確定程序之適用客體方面，不宜於行政程序法直接規定，應由其他個別、專業之行政法規（例如交通法規、水利法規、原子能法規等）加以決定是否適用行政程序法之計畫確定程序；亦即藉由該等專業法規之指引來回歸適用行政程序法之原則性、框架性規定；至於該等法規如就計畫確定程序有特別規定者，自應優先適用該個別法規中之計畫確定程序，僅於未規定之部分，始補充適用行政程序法之規定。

二、計畫確定裁決機關及聽證機關

關於如何決定計畫確定裁決機關，前述本部 89 年 10 月 26 日「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」第 3 條規定：「行政機關擬訂行政計畫時應製作計畫書，並於徵詢涉及其權限之其他機關意見後，報請其上級機關確定之。數機關共同擬訂行政計畫者，其計畫書應報請其共同上級機關確定之。」亦即原則上係由計畫擬訂機關之上級機關擔任確定裁決機關。至於舉行聽證之機關，該草案第 5 條第 1 項規定：「確定計畫機關接到前條計畫書後，應決定自行舉行聽證或指定擬訂計畫機關以外之適當機關舉行聽證。」

在德國法制上，計畫確定裁決機關及聽證舉行機關係由個別專業法律加以規定，而非經由行政程序法規範，例如聯邦鐵道之興建，依「一般鐵道法」（Allgemeines Eisenbahngesetz, AEG）之規定，計畫確定裁決機關係由聯邦鐵道局（Eisenbahn-Bundesamt）擔任；邦內之鐵道，例如 Brandenburg 邦，其路線的計畫確定機關即為該邦之基礎設施部（Infrastrukturministerium）；另外針對有

軌電車及地下鐵，依「人員運輸法」(Personenbeförderungsgesetz)之規定，其計畫確定機關為各邦之交通部。至於聽證機關，應先視個別專業法律有無特別規定（例如聯邦鐵道之聽證機關為邦的機關）；倘無明定，則由確定裁決機關指定；指定聽證機關之基本考量為具有專業但與計畫本身並無直接利害關係，以確保中立、忠於法律進行聽證程序。以上方向，可資我國行政程序法借鏡。

三、「權利失效」規範之必要性

關於德國聯邦行政程序法第 73 條第 3 項之 1 規範之「機關權利失效」(Behördenpräklusion) 及同條第 4 項規範之「實質權利失效」(materielle Präklusion) 機制，在學界曾引起是否牴觸職權調查證據原則之疑慮。然而，在實際的運作過程中，對於前者之認定較為嚴格，倘屬涉及計畫的根本性議題（計畫的安全性考量）時，並非完全貫徹「機關權利失效」，此時職權調查原則仍具有優先性。反之，在後者之情形，因非涉及公益之維護，而僅係涉及私益或私人之請求權，如當事人未於期限內提出主張，將產生實質的排除效，其嗣後不得再行主張，且相關裁決不因未考量此等因素而違法。

本部 89 年 10 月 26 日「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」第 7 條規定：「聽證機關對於計畫涉及其權限之其他機關，應函請其在一定期間內對計畫表示意見。前項期間，最長不得超過六十日。其他機關於聽證期日以後始表示意見者，不予斟酌。但表示之意見，對於確定計畫裁決之合法性有重大影響者，不在此限。」第 6 條規定「人民權益因行政計畫而受影響者，得至遲於計畫書內容摘要刊載政府公報或最後登載新聞紙之翌日起或計畫書公開展示期滿之翌日起十四日內以書面向聽證機關提出異議。前項異議期間經過後，不得再提出任何異議。」上開規定類似於德國聯邦行政程序法之「機關權利失效」及「實質權利失效」，基於計畫確定程序著重於程序之集中、簡化以收迅速之效，此項機制應可資贊同。

四、「計畫許可」規範之必要性

德國聯邦行政程序法 1996 年修正時於第 74 條第 6 項新增之「計畫許可」(Plangenehmigung) 制度(第 1 句規定如下：「於下列情形，得作成計畫許可，取代確定計畫裁決：一、他人權利未受影響，或當事人對於其財產或權利所受之影響已書面表示同意者；二、其他權限受影響之機關已同意者。」)，此係有別於計畫確定裁決之外另一種更簡化的程序，惟其仍具有相同之集中事權效果(但不包含徵收的前效果 *Vorwirkung*)。

本部 89 年 10 月 26 日「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」第 14 條規定：「行政計畫符合下列各款規定者，確定計畫機關得免除第五條至第十條之程序，逕行作成確定計畫之裁決。一、已得權益受影響之人書面同意者。二、已得涉及其權限之其他機關之同意者。」實質上已納入前開「計畫許可」制度。至於倘計畫確定程序已經開啟，惟嗣後因特殊事由而無必要再接續作成計畫確定裁決或計畫許可者，允宜予以明文規定為妥，故德國聯邦行政程序法 1996 年修法時於第 74 條增訂第 7 項規定如下：「於不具重要性之情形下，得不作成計畫確定及計畫許可。此種情形係指同時符合下列要件者：一、不涉及其他公共利益；或所須之其他行政機關之決定已作成，且該決定與計畫內容不牴觸。二、不影響他人之權利；或已與受計畫影響之利害關係人達成協議。」此部分於本部 89 年 10 月 26 日「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」並未規定，未來可考量是否一併納入之。

附 錄

附錄一、考察項目德文譯本

Fragestellungen für den Besuch des taiwanesischen Justizministeriums zum Verstehen der Praxis des Planfeststellungsverfahrens in Deutschland

1. Die Entwicklung von Regelungen des Planfeststellungsverfahrens
 - a. Was ist der ursprüngliche Anwendungsbereich des Planfeststellungsverfahrens?
 - b. Gab es schon Regelungen über das Planfeststellungsverfahren im VwVfG-Entwurf von 1963 oder anderen Bundesgesetzen bzw. Landesgesetzen?
 - c. Gab es Stimmen gegen das Aufnehmen der Regelungen des Planfeststellungsverfahrens in VwVfG?

2. Die Modifikation von Regelungen des Planfeststellungsverfahrens in VwVfG
 - a. Was ist der Hintergrund für das 1996's Modifizieren von Regelungen des Planfeststellungsverfahrens in VwVfG? Hängt es zusammen mit der Vereinigung Deutschlands?
 - b. Wie passen die Regelungen über Behördenpräklusion und materielle Präklusion (§ 73 III, IV VwVfG) mit dem Untersuchungsgrundsatz zusammen?
 - c. Gibt es die nach § 74 VI VwVfG getroffene Plangenehmigung auch Konzentrationswirkung?
 - d. Wie wirkt die Europäische Union auf das VwVfG bzw. das Planfeststellungsverfahren?

3. Die Praxis des Planfeststellungsverfahrens

- a. Nach welchen Regeln entscheidet man die zuständige Behörde für den Planfeststellungsbeschluss?
- b. Nach welchen Regeln entscheidet man die zuständige Behörde für das Anhörungsverfahren? Wie läuft das Anhörungsverfahren ab?
- c. Wie behandelt man das Problem des Zusammentreffens von Planfeststellungsverfahren und anderen rechtlichen Verfahren (z. B. Raumordnungsverfahren bzw. UVP)?
- d. Wie kann man die Probleme über Naturschutz, Landschaftsschutz und Enteignung während des Planfeststellungsverfahrens mitberücksichtigen?

4. Materialiensammeln

Befragt sind die vollständigen Materialien über den ganzen Ablauf eines Planfeststellungsverfahrens betreff Fernstraße, Eisenbahn und wasserwirtschaftliches Vorhabens.

附錄二、德國聯邦行政程序法部分條文中譯

| 1976 年制定 (第 72 條至第 78 條) ¹⁶ | 1996 年修正 (第 72 條至第 78 條) ¹⁷ |
|--|--|
| <p>第 72 條 (適用計畫確定程序之規定)</p> <p>(1) 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。</p> <p>(2) 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。</p> | <p>第 72 條 (適用計畫確定程序之規定)</p> <p>(1) 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，亦適用本法其他規定；第五十一條及第七十一條之一至第七十一條之五不適用之，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。</p> <p>(2) 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。</p> |
| <p>第 73 條 (聽證程式)</p> <p>(1) 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，以及計劃所涉及之土地與工作物。</p> <p>(2) 聽證官署對職務範圍受計畫涉及之</p> | <p>第 73 條 (聽證程式)</p> <p>(1) 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，以及計劃所涉及之土地與工作物。</p> <p>(2) 在完整計畫提出申請後一個月內</p> |

¹⁶此處引自：董保城譯「德國一九九二年行政程序法」，收錄於法務部編印「各國行政程序法立法例暨草案彙編」，83 年 5 月。

¹⁷此處綜合引自：洪政緯譯「德國聯邦行政程序法」，收錄於法務部編印「德日美法最新修正行政程序法彙編」，97 年 10 月；傅玲靜，應否增訂行政程序簡化或加速之規定研析意見，收錄於法務部 99 年 12 月 28 日行政程序法研究修正小組第 58 次會議資料。

| | |
|---|--|
| <p><u>官署，應徵詢其意見。</u></p> <p>(3) <u>計畫書應由聽證官署移送將受該計畫影響之各鄉鎮，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。</u></p> <p>(4) <u>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。前項第二句之情形，由聽證官署決定異議期間。</u></p> <p>(5) <u>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：</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>陳列供閱覽之地點與時間。</u> | <p><u>，聽證官署應要求職務範圍受計畫涉及之官署提出研究意見，並命與計畫有關之鄉鎮陳列該計畫。</u></p> <p>(3) <u>鄉鎮依第二項之規定對該計畫應在提出申請後三週內陳列一個月，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。</u></p> <p>(3-1) <u>行政機關依第二項之規定，應於聽證機關所定之期間表示意見，期間不得逾三個月。於聽證期日後始表示之意見，不予斟酌，但意見中所代表之利益為確定計畫機關已知或應知，或對於確定計畫裁決之合法性具有重要性者，不在此限。</u></p> <p>(4) <u>權益因行政計畫而受影響之任何人，得至遲於公開展示期滿後二週內以書面或以筆錄紀錄之方式向聽證機關或地方自治團體對於計畫提出異議。於第三項第二句規定之情形，由聽證機關決定異議之期間。於異議期間經過後，不得再提出非基於特定之私法權利之任何異議。於公開展示之公告或異議期間之通知中，應明示此法律效果。</u></p> <p>(5) <u>陳列計畫書之鄉鎮，應於陳列前依地方慣例公告之。公告中應記載：</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>陳列供閱覽之時間與地點；</u> 2. <u>異議應於提出異議期間內向公告</u> |
|---|--|

| | |
|---|--|
| <p>2. 異議應於提出異議期間內向公告所載機關提出之。</p> <p>3. 討論期日當事人之一方缺席者，得不待其出席逕行討論，<u>逾期提出之異議，在討論與決定時，得不予考慮。</u></p> <p>4. 通知書或送達書有<u>三百份</u>以上時</p> <p>a 得以公告方式對提出異議者通知討論期日；</p> <p>b 對異議之裁決書得以公告代替送達。</p> <p>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。</p> <p>(6) 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；<u>聽證官署亦得討論逾時提起之異議</u>。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<u>三百份</u>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</p> | <p>所載機關提出之；</p> <p>3. 討論期日當事人之一方缺席者，得不待其出席逕行討論。</p> <p>4. 通知書或送達書有<u>五十份</u>以上時，</p> <p>a) 得以公告方式對提出異議者通知討論期日，</p> <p>b) 對異議之裁決書得以公告代替送達；</p> <p>聽證官署對非居住當地之關係人，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。</p> <p>(6) 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<u>五十份</u>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</p> |
|---|--|

| | |
|---|--|
| <p>，準用有關正式行政程序中詞審理之規定(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)。</p> <p>(7)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。</p> <p>(8)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；<u>第三項至第六項準用之</u>。</p> <p>(9)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。</p> | <p>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)。討論應於異議期間屆滿後三個月內<u>完成之</u>。</p> <p>(7)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予以指定之。</p> <p>(8)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；<u>第二項至第六項準用之</u>。</p> <p>(9)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。</p> |
| <p>第 74 條 (確定計畫之裁決)</p> <p>(1)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。</p> <p>(2)確定計畫之官署在確定計畫之裁決中，應決定在聽證官署討論未達成</p> | <p>第74條 (確定計畫之裁決、計畫許可)</p> <p>(1)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。</p> <p>(2)確定計畫之官署在確定計畫之裁決中，應決定在聽證官署討論未達</p> |

| | |
|--|---|
| <p>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。</p> <p>(3)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。</p> <p>(4)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。</p> <p>(5)除對計畫之主體以外，如依第四項之規定尚須有<u>三百份</u>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。</p> | <p>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。如上述安全措施或工作物，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。</p> <p>(3)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尚欠缺或由確定計畫官署指定之參考資料。</p> <p>(4)計畫確定之裁決，應送達擬訂計畫之主體、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2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。</p> <p>(5)除對計畫之主體以外，如依第四項之規定尚須有<u>五十份</u>以上之送達時，其送達得以公告代替之。此項公告因為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</p> |
|--|---|

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。

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。

(6) 於下列情形，得作成計畫許可，

取代確定計畫裁決：

- 一、他人權利未受影響，或當事人對於其財產或權利所受之影響已書面表示同意者；
- 二、其他權限受影響之機關已同意者。

除徵收之先行效果外，計畫許可與計畫之確定，有相同之法律效果；作成計畫許可，不適用關於計畫確定程序之規定。對於計畫許可提起行政訴訟前，無須進行先行之異議程式。第七十五條第四項之規定，準用之。

(7) 於不具重要性之情形下，得不作成計畫確定及計畫許可。此種情形係指同時符合下列要件者：

- 一、不涉及其他公共利益；或所須之其他行政機關之決定已作成，且該決定與計畫內容不抵觸。
- 二、不影響他人之權利；或已與受計畫影響之利害關係人達成協議。

| | |
|---|--|
| <p>第 75 條（計畫確定之法律效果）</p> <p>(1)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，尤其例如公法上之認可、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。</p> <p>(2)確定計畫之裁決，如已確定時，不得請求中止計畫劃，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。確定計畫之程式終了後，相鄰土地發生變化，致有第二句所謂之措施或</p> | <p>第 75 條（計畫確定之法律效果）</p> <p>(1)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，尤其例如公法上之認可、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。</p> <p><u>(1-1) 對於受計畫影響之公共利益或私人利益之衡量瑕疵，僅於其為明顯且對利益衡量之結果有影響者，始具有重要性。具有重要性之利益衡量瑕疵，僅於無法以計畫之修訂或以補充之程式排除時，始得因此撤銷確定計畫裁決或計畫許可。</u></p> <p>(2) 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。確定計畫之程式終了後，相鄰土地發生變化，致有第二句所謂之措</p> |
|---|--|

| | |
|--|--|
| <p>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。</p> <p>(3) 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。</p> <p>(4) 計劃如自其確定後起算，未於五年內實施者，失其效力。</p> | <p>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。</p> <p>(3) 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。</p> <p>(4) 計劃如自其確定後起算，未於五年內實施者，失其效力。</p> |
| <p>第 76 條（計畫完成前之變更）</p> <p>(1) 已確定之計畫完成前須變更者，應有新確定計畫程序。</p> <p>(2) 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。</p> <p>(3) 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，不行使聽證程序，亦得不將確定計畫之裁決公告之。</p> | <p>(未修正)</p> |
| <p>第 77 條（廢棄確定計畫之裁決）</p> <p>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</p> | <p>(未修正)</p> |

| | |
|--|--------------|
| <p>適當措施之義務。確定計畫之程式終了後，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，採取適當安全措施之義務；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。</p> | |
| <p>第 78 條（多數計畫之競合）</p> <p>(1)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。</p> <p>(2)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式之法規定之。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。</p> | <p>（未修正）</p> |

附錄三、德國聯邦交通建設與都市發展部（

Bundesministerium für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung) 鐵道局 (
Eisenbahn-Bundesamt) 「計畫確定準則」 (
Planfeststellungsrichtlinien)