「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 研究成果報告書

受託研究單位:臺灣行政法學會

計畫主持人: 陳愛娥副教授

助理: 陳怡婷

中華民國 100 年 12 月 30 日

中文摘要

有鑑於現行行政程序法(下稱本法)第五章「行政計畫」僅有2個條文,內容似過於簡略,且其中第164條之授權規範亦存有疑義;法務部現正進行本法修正事宜,擬就該章之存廢及如何修正進行研議。考量該章制定當時係參照德國法制,故有進一步觀察其立法例、學說與實務發展之必要。此外,比較乃至引進外國法制時,亦須考量我國相關法制與實務現況。為兼顧此兩方面要求,本研究除就國內現有文獻進行初步分析外,並赴德訪談2位行政法學者、計畫確定程序之法制主管機關與實務執行機關,嗣並召開2場國內學者專家與相關機關座談會。以前述訪談、座談所得為基礎,進一步參酌相關文獻,本計畫最後建議,由專業計畫法律決定是否援用「計畫確定程序」此一制度,本法則就此程序之進行為一般性的規範,最後據此考量提出本法第五章之修法建議。

關鍵詞:行政計畫、計畫確定程序、集中事權、排除效、聽證

Abstract

In consideration of only two articles in the Chapter V "Administrative Planning" of the active Administrative Procedure Act (referred to as "this Act"), the content seems to be sketchy. There is also doubt about the authorized norm of the Article 164. Ministry of Justice is conducting to amend this Act that be kept or abolished, and how to amend. Considering at that time the legislating of this chapter referred to German Law, so it must further observe the development of German's legislation, theories and practice. Besides, to compare, and even to introduce the foreign legislation must also consider our status of relating legal systems and practice. To look after both sides, this research besides analyzing domestic documents rudimentarily, we attended Germany to interview two scholars of administrative law, the Legal authority of the procedure for finalization of the planning, and the Practical enforcement authority, and convened two domestic symposia of scholars, experts and relating authorities. Based on the aforementioned symposia, and referred to further relating documents, in conclusion, this research proposed that according to the professional planning law to decide whether it invokes the system of the procedure for finalization of the planning. This Act is legislated only general norms about the proceeding of this procedure. In view of the above, this research finally proposed the proposal of the amending of Chapter V of this Act.

KEYWORDS: Administrative Planning, The Procedure For Finalization of The Planning, Concentrated Efforts And Power, Effect of The Elimination, Hearing

大綱

壹、研究緣起與研究範圍	5
貳、初步的文獻分析:確定德國考察議題的前提	8
參、德國考察擬提問題與所得答覆1	5
一、德國考察擬提問題1	5
二、德國考察所得答覆1	7
肆、德國計畫確定程序的引介2	0
一、計畫確定程序的緣起與發展2	0
(一)計畫確定程序的意義與功能20	0
(二)計畫確定程序的緣起2	1
(三)計畫確定程序的發展2	2
二、計畫確定程序的適用對象2	5
三、計畫確定程序的進行2	6
(一)前置階段或更高位階的國土計畫與專業計畫20	6
(二)準備階段29	9
(三)聽證程序·····32	2
(四)確定程序30	6
四、確定計畫裁決3	6
(一)確定計畫裁決的內容3	7
(二)確定計畫裁決之實體法上的要求38	8
(三)確定計畫裁決的法律效果42	2
(四)送達與公告4	4
五、結語: 法律繼受政策的評估4	5
伍、現行重大交通建設計畫擬訂、確定程序55	1
一、計畫專業法律的規定	1

二、計畫擬訂、確定程序相關行政規則的規定 52
三、國道建設計畫之擬訂、確定的實務作法 57
四、相關法律要求的滿足
(一)環境影響評估法制的要求 58
(二)變更都市計畫與土地取得程序 60
(三) 其他法律要求的處理 62
五、現行國道建設計畫辦理流程 63
陸、對我國行政程序法第五章「行政計畫」的具體修法建議—包含對法務部 2000
年「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」的評估意見 65
一、立法政策上應否引進計畫確定程序?如是,是否須以法律定之? 65
二、應如何界定計畫確定程序的適用對象? 66
三、確定計畫程序得以發揮之集中事權的範圍如何? 68
四、應否於計畫確定程序中明定排除效? 70
五、具體的程序規範 70
六、對現行行政程序法「行政計畫」章之建議修正條文 71
參考文獻90
附件 1 (德國考察擬提問題之德文翻譯)94
附件 2 (德國訪談、考察紀錄) 95
附件 3 (「計畫確定準則」之部分翻譯) … 134
附件 4(德國聯邦行政程序法四章「特殊程序類型」第二節「計畫確定程序」
條文翻譯)174
附件 5 (100 年 11 月 29 日、100 年 12 月 1 日專家學者與相關機關座談會會議
議紀錄)180
期中報告審查意見回應229
期末報告審查員同應237

壹、研究緣起與研究範圍

依需求書所載,本計畫係有鑑於現行行政程序法(下稱本法)第五章「行政計畫」因立法過程中的爭議,致僅通過 2 條條文(本法第 163 條、第 164 條), 內容似過於簡略,且其中第 164 條之授權規範本身亦存有疑義。法務部刻正進行本法修正事宜,就本章之存廢及如何研議修正,慮及本章制定當時係參照德國聯邦行政程序法之立法例,認有必要參考該國立法例、學說與實務之發展,俾評估該國法制引進我國之必要性與可行性。具體研究課題則應包含:

- (一)研究德國聯邦行政程序法有關「確定計畫程序」相關規定之制定及歷次修正情形(含 1996 年及 2008 年之修正),及歐盟法對於該國法制之影響;德國學界對確定計畫程序存在之必要性之意見。
- (二)探討德國中央及地方機關(聯邦政府、邦政府)適用確定計畫程序之實際操作情形(例如鐵路、公路、水利建設等案例)。
- (三)我國現行公共建設計畫之擬訂、核定情形,及其相關法規(例如環境影響 評估法、都市計畫法、區域計畫法、土地徵收條例等)間之適用順序問題。
- (四)針對法務部於 89 年間所擬具之「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」提出評估意見;對於我國移植德國確定計畫程序之可行性,並就我國行政程序法「行政計畫」章提出具體修正草案。

按 1990 年行政院經濟建設委員會委託台大法律研究所關於行政程序法草案的研究中,廖義男教授當時擬具的條文草案,章名雖然訂為「行政計畫」(第 113 條至第 131 條),然而,除第 113 條是對行政計畫的定義以及,第 131 條明定「計畫主體為事業時之準用規定」外,從第 114 條到第 130 條,所有條文均係處理計畫確定程序的相關問題。明確地說,前揭條文依序分別規定:適用本章關於計畫確定程序之規定的計畫、計畫確定程序的步驟、計畫確定程序的開始與計畫書的內容、擬定計畫的公開、權利或利益受影響之人得表示意見的公告、聽證的預告、

聽證的相關規範、行政程序法其他聽證程序規定的適用、確定計畫裁決、確定計畫裁決的送達與公告、計畫確定的法律效果、不服確定計畫裁決的救濟方法、計畫確定後的實施、計畫確定後的實施時效、計畫完成前的變更、確定計畫裁決的廢棄以及,多數應經計畫確定程序之計畫競合的解決(廖義男,1994,頁 51-64)。 其中第 115 條至第 120 條、第 122 條至第 130 條的「說明」欄均註明,參考德國聯邦行政程序法相關條文。

針對「行政計畫」(實則為「計畫確定程序」)的大規模立法終歸失敗(廖義男,2003,頁 176-179;吳信華,2000,頁 554以下),現行行政程序法第五章「行政計畫」僅包含第 163條(行政計畫的定義)與第 164條(行政計畫確定程序的適用範圍與相關程序的授權規定)。前揭原規劃規定於行政程序法的相關規定,以另一種法律形式出現:轉化由現行行政程序法第 164條第 2項授權,「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」之行政計畫,其「擬訂、確定、修訂及廢棄之程序,由行政院另定之」。如是,沿襲德國聯邦行政程序法關於計畫確定程序的法規範,其原擬明定於行政程序法之中者,乃化身為法務部所擬具之「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法」(草案)的規範內容。然而,此一規範策略,受到相當的質疑;主要的理論性爭議是:此種規範方式是否有違法律保留原則?得否以法規命令取代特殊專業法律的不同規定?應如何界定適用此一確定計畫程序之標的範圍?除此之外,此等以集中事權為目標,質言之,必須發揮取代其他行政決定功能的複雜程序,實際上究應如何運作?就此如不能清晰掌握,亦不宜輕率引用。

由此出發就可以理解,招標機關所設定的 4 項具體研究課題之間的關連性。 首先,以德國聯邦行政程序法「確定計畫程序」相關規定作為比較法的對象,就 本法「行政計畫」章的立法背景而言,確有其正當性。其次,研究議題明白要求, 應探討德國中央及地方機關(應係指聯邦與邦相關機關)適用確定計畫程序之實 際操作情形(例如鐵路、公路、水利建設等案例),質言之,更進一步將法制的實際運作納入考察,就比較法的角度而言,在方法上更為周延。然而,為達此一目的,與德國相關機關的互動,即有其必要性;亦因此,本計畫亦規劃出國考察的相關行程。

此外,因本項研究計畫的最終目標在於:提供本法「行政計畫」一章的具體修正草案,如是,除參照外國法制經驗外,亦應對現行以本法第 164 條為授權依據的規範方式加以檢討。如上所述,以「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法」(草案)取代法律規定,本身即有是否違反法律保留原則之疑慮。然而,更困難的課題應該是:如法規命令規範內容與其他專業法律有別,彼此之關係如何?如一概依循各該專業法律之規定,則原本計畫確定程序追求的集中事權效果(包含其內隱含的提升行政效率)顯然難以達成;另一方面,假使承認以本法授權訂定之辦法的規定可以取代專業法律的規定,則不僅有違反法律優越原則的疑慮,亦恐有未能兼顧各該專業行政領域需求的疑義。於此,自應參照德國法制就此的整體安排,考量在重新規劃本法「行政計畫」章的內容時,如何作妥適的安排;這當然以掌握我國現行公共建設計畫之擬訂、核定之相關法律內涵,例如環境影響評估法、都市計畫法、區域計畫法、土地徵收條例為前提。

貳、初步的文獻分析:確定德國考察議題的前提

為確定在德國考察時應探討的具體課題,有必要就國內可取得之本國、德國相關文獻,先作初步探討。如前所述,本研究之主要目標在於:參考德國立法例、學說與實務之發展,評估該國法制引進我國之必要性與可行性,據此提出對現行本法「行政計畫」章(實則為「計畫確定程序」)的具體修法建議。如是,首先應掌握:行政程序法研擬過程中何以會考慮引進計畫確定程序法制?更明確地說,此等法制究竟具備何等功能,因此有引入的效益?

依廖義男教授的說明,引進計畫確定程序法制的主要考量在於:檢討當時相關行政計畫(例如大眾捷運系統、航空站、公路、市區道路、鐵路等之興建計畫)法制,雖計畫目的、內容及措施將影響計畫主體以外多數不同利益之第三人權益及涉及其他機關權限,除該計畫涉及都市計畫而須依都市計畫法規定公開閱覽其計畫外,皆未要求應公開擬定之計畫及舉行聽證,使利害關係人得以知悉並表示意見及參與溝通、討論,與民主、法治精神及行政公開之原則有違。此外,計畫事務或實施計畫所必要之措施涉及其他機關權限,由於必須尊重該主管機關權責,相關行政計畫法規或者規定事前須與其會商或徵得其同意,或者規定事後(指:計畫經核准,擬實施相關措施時)仍須得其同意或核准,質言之,計畫的核准欠缺集中事權的法律效果,難免遲誤時效,妨礙計畫的進行(廖義男,1994,頁 43-49)。

就此議題,葉俊榮教授有更深入的闡述。其以高爾夫球場設立為例指出,此一設施從申請籌設至開放使用的整個過程中,牽涉到的相關機關包括主管建築、 國防、稅捐、水資源利用、山坡地保育以及環境保護等政府部門。詳言之,高爾 夫球場設立申請案的主管機關為教育部;此外,因其大部分位於山坡地,山坡地 利用問題涉及農委會的權責,且山坡地常為重要的水源地,亦可能位於管制區範 圍,因此便又涉及經濟部、國防部的權責。蓋因科技高度發展,管制事務日趨複 雜,國家職能也不斷擴張,為因應此種現象,政府內部分工更趨精細,原來屬於 同一管制事項的程序被切割為許多片段,每一片段由不同的行政機關負責,每個 片段共同決定此一管制事項最終決定的內容。如是,在高度複雜化行政決策程序 的背後,隱藏著各機關協調整合的問題;蓋各機關基於本位主義考量下所作的決 定,難免有相互矛盾的現象,為確保決策的一致性,機關間協調參與機制的建立 與設計乃成為當代行政法學的重要課題(葉俊榮,1999,頁 176-177,167)。此外, 基於個案當事人對於個案事實的掌握最為精確,在決定過程中強化當事人的事前 參與,更能促進行政決定的合理性,此尤以高度專門化、個別化的管制領域為然。 此外,透過行政程序中民眾參與機制的設計,使人民更能接受行政權行使的結 果,足以強化行政决定的正當性(葉俊榮,1999,頁175-176)。與此相類,德國 學者 Eberhard Schmidt-Aßmann 也明確指出,將公行政理解為單純的法律執行的 前提是儘可能精確表述的法律方案,在諸如計畫法制那樣賦予行政機關廣泛之判 斷與形塑空間的情況,僅將行政程序的功能理解為「實體正確性的確保」,即有 未合;在此必須強調,程序法制相對於實體法的獨立性,質言之,必須藉由程序 來提昇最終決定的合理性(Schmidt-Aßmann,2002,451)。

然而,現行法所採取的,主要以本法第 164 條為授權依據,藉據此訂定之「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法」(草案)為具體安排的策略,依計畫主持人前此的探討(陳愛娥,2007,頁 1-33),具有以下主要疑義:

(一) 關於以法規命令建構整套計畫確定程序是否違反法律保留原則的問題,按行政程序法第 164 條第 2 項僅授權行政院另定「前項行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序」,前揭辦法(草案)第 17 條就確定計畫裁決規定相關法律效果,已不無逾越授權範圍之疑義。此外,前揭辦法(草

- 案)不僅因其認確定計畫裁決具有集中事權效果致變動相關行政機關之權限,其規定異議期間的延誤具排除效果,且限制人民請求撤銷確定計畫裁決之權利,凡此已影響人民實體與訴訟救濟之權利。據此,縱使前揭辦法(草案)有法律授權根據,恐仍將因其逾越母法的授權範圍並對人民之自由權利增加法律所無之限制,而有悖於法律保留原則。
- (二) 關於應如何界定計畫確定程序之適用對象的問題,其所以困難,係因行政程序法第 164 條第 1 項就適用計畫確定程序之對象的規定方式,本有疑義。按計畫裁決屬於專門計畫法規的領域,依專門計畫法規形成的專門計畫則是指興建設施的計畫。因此,行政程序法第 164 條第 1 項乃至前揭辦法(草案)之區分「行政計畫有關一定地區土地之特定利用」與行政計畫之有關「重大公共設施之設置」,誠屬無調。
- (三) 關於應如何決定聽證機關與確定計畫機關的問題,前揭辦法(草案)第 3條第1項、第2項所定,由「行政機關擬訂行政計畫」「報請其上級機 關確定」的規定方式,不無可疑。蓋依行政程序法第11條第1項,「行政 機關之管轄權,依其組織法規或其他行政法規定之」。前揭辦法(草案) 卻藉擬訂行政計畫機關來決定確定計畫機關(這是真正的有權決定機關, 其本應係各該專業法律所定的主管機關),令人費解。至於聽證機關與確 定計畫機關是否須分屬不同機關,有鑑於聽證機關在某程度上係確定計畫 機關的輔助機關,因此,只要個案中應適用的法律或其他法規就管轄權作 如斯安排,應不發生違憲的疑慮。
- (四) 關於前揭辦法(草案)與現行其他法制的關係,本辦法(草案)衍生疑義者主要是第 17 條的規定方式。其疑義在於:得否根據法律授權訂定的法規命令來賦予確定計畫裁決本條所定的法律效果,排除法定「其他行政機關之核准、許可、同意、特許或其他決定」的事權,並根據此一法規命令來要求,如擬排除其所賦予的法律效果,須「法律另有排除集中事權效果之規定或行政院於確定計畫裁決前另有決定」?本條理由對應賦予確定

計畫裁決集中事權效果之事理上的說明,並不能遮掩其導致之法秩序階層的紊亂。衡諸德國行政計畫法制的經驗(包括專門計畫之計畫確定程序與區域計畫、都市計畫、環境影響評估法制、徵收),誠有必要藉各相關專業法律精確界定其與專門計畫之確定程序法制的關係。此外,也必須透過相關法律來指定聽證機關(Stür/Probstfeld, 2003, 7, 14, 31)。

就筆者所見,針對計畫確定程序的適用對象闡述最為詳盡也穩妥的臺灣文 獻,應該是黃錦堂教授在 1993 年發表的宏論(黃錦堂,1993,頁 431、435、436)。 他先是明白指出,「計畫裁決程序......指用於對事涉大片土地、人民因而紛爭難免 之大的工程或開發『計畫』之『裁決』之程序」; 這就表示, 事涉土地與「工程 或開發」並非分列的兩種類型。其進一步引述德國文獻指出,德國學界將「計畫 裁决程序之適用案型」歸納為「空間上……有重大意義之計畫」,「所謂有重大意 義之計畫指計畫之工程如此龐大,以致須使用大量空間或對空間之使用一包括其 上之人類行為或大自然生態之存續一造成深遠之影響」。最後,他總結性地指出, 依德國現今通說,「計畫裁決屬於專門計畫法規(Fachplanungsrecht)之領域…… 按德國對於土地有關之計畫,學界區分為二大類,一是綜合性、總體性之規劃..... 此類計畫以一地區之土地綜合、整體考量為目的.....專門計畫法規所構成之專門 計畫則是指設施之興建之計畫,最常見得是道路之興建」。類此,在環境法的脈 絡裡,陳慈陽教授也明確區分綜合性計畫(或稱整體性計畫)與專業計畫,兩者 固然均與空間有關,因此亦與環境法具有關連性。然而,綜合性計畫是針對一個 區域作完整的規劃,是「對於一定區域的整體關係於結構上給予跨越部門性的規 劃」,其目的不止於環境保護,往往同時涉及諸如交通建設、滿足人民的精神文 明、工業發展、住宅區的規劃等。專業性計畫則是針對某特定部門,或某特定專 業事項個別加以規劃,例如對交通部門的規劃;其與綜合性計畫最大的不同在 於:其並無多重目標的設定,毋寧只針對單一目標進行規劃(陳慈陽,2000,頁 258-260)。其明白釐清,德國計畫確定程序法制的適用對象。

在德文文獻中,Willi Blümel 觀察,在計畫確定程序中應該加以確定的對象後指出,在德國超過 150 年的計畫確定程序法制的發展中,確定計畫裁決的對象約有三種類型。計畫確定程序原本只確定,特定設施(尤其是交通設施)的建造或改建。之後,有部分專業領域法律規定,就建造設施部分雖應適用計畫確定程序,但此一計畫確定應以一定的方式與附加的許可連結(主要的案例仍是交通法制)。最後,聯邦礦業法(Bundesberggesetz)則規定,計畫確定程序不僅應針對設施的建造,也應該針對設施如何營運作出決定(Blüml,1992,149-151)。在本文的脈絡裡最有意義得是,藉著前述說明,W. Blümel 清楚指出,聯邦行政程序法中計畫確定程序的相關規定,只有藉由專業法律的指定才被援用,而且只有透過各該指定援用的專業法律才能確切決定應該被確定的對象範圍(Blüml,1992,148-149)。

至於計畫確定程序法制的最主要難題,質言之,其與其他既存專業法律之間的關係應如何界定,國內的探討文獻相對有限;湯儒彥先生曾就交通建設,質言之,分就公路、市區道路鐵路、航空站與飛行場大眾捷運系統、商港港埠興建計畫,探討相關專業法律之規定、都市計畫法或區域計畫法、環境影響評估程序所定程序要求(湯儒彥,2008,頁33-71)。惟其主要內容在於介紹各該程序規定,對彼此之關係,著墨有限。

德國法制對此議題有比較清晰的安排。假使某一計畫依不同法律規定均須經許可,惟諸多許可之一係基於計畫確定程序所為,依德國法制,其即得以取代其他許可;此可由德國聯邦行政程序法第75條第1項推論而得。雖然如此,各該專業法律規定的實體要求並未喪失效力;計畫確定機關仍應以此實體要求為其許可行政計畫與否的實體標準(此即所謂的集中效,Konzentrationswirkung)。除公法的集中效以外,因其得以排除侵害防止請求權、侵害排除請求權與侵害停止請

求權,計畫確定裁決還具有私權的形成效(privatrechtsgestaltende Wirkung)(聯邦 行政程序法第 75 條第 2 項)。此外,計畫確定裁決具有徵收法上的前效果 (enteignungsrechtliche Vorwirkung),質言之,徵收機關與土地所有權人均受到計 畫確定裁決包含的,確定許可徵收的拘束,嗣後的徵收程序只在於確定補償的金 額與土地所有權的移轉;正因如此,計畫確定裁決本身必須符合徵收的要件(必 須基於公益、必須由各該專業法律明定徵收的目的與適當的補償)(Gaentzsch, 2010,6-7)。假使相關計畫須經環境影響評估,環境影響評估法的相關要求應該 在計畫確定程序的框架內實現。關於計畫的決定並非環境影響評估程序的部分, 環境影響評估程序反而應該為計畫確定程序在環境事項上作成準備。從程序面來 說,德國聯邦環境影響評估法第2條第1項視環境影響評估為既存許可程序中的 非獨立部分,質言之,環境影響評估屬於計畫確定過程中的衡量因素之一;徵諸 聯邦行政法院裁判實務,其不致單純因違反正式的環境影響評估程序,毋寧只在 可以證實,計畫衡量對環境影響因素確有衡量瑕疵時,才會據此撤銷確定計畫裁 決(Geiger,1999,§ 2 Rn. 26;Badura,2002,§ 39 Rn. 8.)。質言之,環境影響 評估程序乃是計畫確定程序的構成部分,環境影響評估法本身並未加重須經環評 之計畫的實體許可要件,毋寧只是透過先進行該當計畫的環境影響評估,藉此在 計畫確定程序中建構應予衡量之程序(Peters, 1999, 327)。

關於計畫確定程序法制與其他法律的競合問題,尚應處理總體性計畫與專業計畫之計畫確定程序之間的關係。「國土秩序衝擊評估程序」

(Raumordnungsverfahren)之目的在於協助各邦,在專業計畫的許可程序作出終局決定前,作為先決問題,先行協調、釐清相關計畫對土地的衝擊與其可接受性。經「國土秩序衝擊評估程序」後,各邦應作成「邦土規劃評估」(landesplanerische Beurteilung),後者並非行政處分,並不對外發生直接的法律效果。依「國土計畫法」(Raumordnungsgesetz, ROG)的規定,在許可相關設施的行政程序中,應「考量」「國土秩序衝擊評估程序」的結果(Badura,2002,§ 39 Rn. 7.)。依相關

法律的形塑,具體專業計畫亦可能取決於此一抽象的、總體性的計畫,或只在其 容許的範圍內,才能被確定(Stür/Probstfeld, 2003, 79)。在後者的情況,計畫 確定機關即應審查,被規劃的設施是否符合此一要求。依「國土計畫法」的規定, 「國土秩序衝擊評估程序」的具體規定、其結果如何實現,由邦法定之;聯邦法 只規定,如其事前未進行邦法強制要求的「國土秩序衝擊評估程序」,即不得為 確定計畫裁決(Geiger, 1999, § 2 Rn. 31.)。然而, 依建築法典(Baugesetzbuch, BauGB) 第 38 條第 1 句的規定,只須相關鄉鎮可得參與,該法典第 29 條至第 37 條所定程序不適用於計畫確定程序、對其他有跨地域重要性之設施的具計畫確定 法律效果之確定以及,以聯邦污染防治法(Bundes-Immissionsschutzgesetz)為根 據,供公共利用之廢棄物清理設施的建造與營運;於此,鄉鎮相關權益應予考量。 這就顯示,都市計畫與大規模的專業計畫處於某種緊張關係。蓋兩種計畫主體會 分別由不同的角度規劃、運用到同一空間,兩者的競合難免。但競合的樣態可能 是相互補充;如其相互矛盾,不免要以兩者的優先劣後順序來解決。建築法典第 38條第1句所規定之專業計畫具有適用上的優先性,惟其一方面仍應將鄉鎮權 益列入計畫衡量範圍,另一方面,其優先性僅限於法律明定之專業計畫的對象 (Ronellenfitsch, 1999, 484, 584, 586; Stür/Probstfeld, 2003, 1) 1 o

上述說明,還不能認為已經完全說明計畫確定程序法制與其他法律競合的問題。依 Stür/Probstfeld 的介紹,動植物棲息地準則(Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie)與計畫確定程序的關係,亦為必須處理的一般課題(Stür/Probstfeld, 2003, 120以下)。此外,相關計畫本身的專業法律本身亦常有特殊的安排。

-

¹就程明修教授於期中報告審查會議時所提,德國土地利用之總體性計畫法制相關用語的翻譯問題,經考量相關用語於德國法制上之意義以及,我國法制上相對應的用語,爰統一如下:Raumordnung:國土計畫;Raumordnungsgesetz:國土計畫法;Landesplanung:邦土規劃;Bauleitplan:都市計畫;Flächennutzungsplan:主要計畫;Bebauungsplan:細部計畫。至於Raumordnungsverfahren則譯為「國土秩序衝擊評估程序」(黃錦堂,2002,502),因其較能指出該用語擬表達之意涵。

參、德國考察擬提問題與所得答覆

一、德國考察擬提問題

前揭文獻分析已指出,引進計畫確定程序,既有助於強化民眾參與以提昇行政決定的正當性,並因依此程序作成之決定具有集中權效果,亦有助於計畫之順暢進行,誠值研議。如前所述,國內文獻就德國計畫確定程序法制已有所引介;然而,法務部擬具之「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法」(草案)仍存有下述問題:應如何決定計畫確定程序之適用對象、應如何決定該程序之聽證機關與確定計畫機關以及,計畫確定程序法制與其他相關法制如何配合。為釐清此等問題,經與委託單位協商後,擬訂在德國訪談學者與赴相關機關考察時擬提之問題如下(德文翻譯見附件1):

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

- (一)確定計畫裁決程序最初之起源與適用領域為何?
- (二) **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?
- (三)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

- (一) 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?
- (二) 聯邦行政程序法第 73 條第 3 項、第 4 項所定之「機關之排除效」 (Behördenpräklusion)、「實質之排除效」(materielle Präklusion)²,與行

 $^{^2}$ 經考量程明修教授於期中報告審查會議之建議,爰依德文用語的本意,將 Präklusion 一語譯為:排除效。

政機關應依職權調查證據二者間應如何協調?

- (三)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?
- (四)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

- (一)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?
- (二)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?
- (三)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?
- (四)計畫擬訂提出時,關於土地徵收之地段地號是否須具體明確一併提出? 倘不要求具體明確,如何達到確定計畫裁決程序欲發揮之集中事權效 果?倘計畫確定裁決後正式施工建設時,因地質或古蹟文物保存之因素 必須調移路線時,調移後之土地徵收事宜其處分機關是否仍為確定計畫 裁決機關,抑或回歸普通程序時之管轄機關?

四、索取資料

請協助分別提供有關交通建設及水利建設之確定計畫裁決程序案例之完整 資料(包括計畫之緣起、擬訂、聽證、確定裁決、送達公告等階段),以供 我國行政實務之參考。

二、德國考察所得答覆

關於赴德訪談、考察之學者、機關的決定,研究單位在研究計畫書中已初步建議,將德國聯邦行政程序法的主管機關(即聯邦內政部)、職司交通建設的交通建設與都市發展部(作為建設專業法律的主管機關)列為考察對象,並在兼顧專業與地利之便的考量下,訪談柏林大學、哥廷根大學的行政法學教授。嗣經我國駐德代表處協助聯繫,最後確定的考察機關為:聯邦內政部、聯邦鐵道局;受訪談之學者為柏林洪堡大學的 Ulrich Battis 教授、哥廷根大學的 Christian Starck教授。

關於訪談、考察的內容,其詳請參見研究單位已完成的訪談紀錄(見附件 2)。綜觀紀錄內容將發現,針對前揭問題,不同學者、機關的答覆雖有詳略之別, 惟其意見似無甚大歧異;對前揭問題的答覆可總結如下:

- 1. 關於確定計畫程序最初之起源與適用領域的問題:其起源於 19 世記,顯然以 交通建設(最初是鐵道,其後則為公路建設)為最重要的適用領域。
- 2. 關於聯邦行政程序法草擬、制定時,對於將計畫確定程序納入該法,是否存有歧見的問題:大體而言,其並未發生重大爭議,最多只是主張,各該專業法律既已存在相關規定,並無明定於聯邦行政程序法之必要。然而,Ulrich Battis 教授似認為,機關競逐管轄權限,係提出不同意見的主要考量。
- 3. 關於聯邦行政程序法中確定計畫程序在 1996 年之修正背景的問題:一般而言,程序的簡化、加速才是考量的重點,此潮流早於兩德統一前即開始進行,兩德統一毋寧只具有強化此潮流的意義。然而,受訪談的 2 機關均表示,修法對程序簡化、加速的助益有限。
- 4. 關於「機關之排除效」、「實質之排除效」,與行政機關應依職權調查證據二者 間應如何協調的問題:究其實,「機關之排除效」的問題不大,因為依據聯邦

行政程序法第 73 條所定要件,因遲誤期限實際上得以排除考量的公益,實極為有限。比較能發揮排除效之實際效果者,為權利受影響者的「實質之排除效」;就此,乍看似確與行政機關應依職權調查證據不無矛盾。然而,聯邦內政部亦指出,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;據此而論,「實質之排除效」與「職權調查原則」未必存在真正的矛盾。

- 5. 關於「計畫許可」是否具有集中事權之效果的問題:其原則上與計畫確定裁 決的法律效果相同,但不包含徵收的前效果。
- 6. 關於歐洲聯盟對確定計畫程序有無影響的問題:原則上,因歐洲聯盟並不具有規範行政程序的權限,因此其對確定計畫程序並無直接的影響。然而,其可能透過其他實體法上的權限(例如環境保護之資訊公開的要求),間接影響確定計畫程序。
- 7. 關於應如何確定計畫(裁決)機關與聽證機關的問題:其應由各該專業法律 加以規定。
- 8. 關於計畫確定程序與土地利用之總體性計畫、環境影響評估程序、徵收程序之關係如何的問題:大體而言,相關土地利用之總體性計畫,諸如國土秩序衝擊評估程序、邦土規劃(Landesplanung),其在時間上先於計畫確定程序進行,提供相關機關一個框架(Rahmen),在此框架之內,相關機關仍存有形塑的空間。至於環境影響評估程序,其係應整合入計畫確定程序中之非獨立的部分。至於徵收程序與計畫確定程序的關係,後者乃前者之基礎,對前者具有拘束力。
- 9. 關於應如何留意自然生態保育、文化古蹟等其他法制要求的問題:此原則上應由參與聽證的有權機關提出主張,這也正是計畫確定程序的意義所在。

至於有關確定計畫程序案例的完整資料,研究單位取得聯邦鐵道局關於鐵道 (包含磁浮鐵道)營運設施之計畫確定準則,足供我國行政實務參考,並且亦有 助於理解德國計畫確定程序的實際運作。惟因其內容龐大翔實,並且包含諸多範 本,難以作全文翻譯。研究單位爰就計畫確定準則之本文部分加以翻譯(見附件 3),惟就與歐洲法密切相關、涉及專業法律規定的細節、就法律救濟所為詳細說 明之部分,因其難以援引,則予省略。

肆、德國計畫確定程序的引介

行政行為的計畫是為了儘可能廣泛地確保,複雜且將影響未來之決定的合理 性。行政計畫雖然指向未來,但必須植基於對既存狀態的確認以及,依一定方法 對預期可能的發展與事件而為評估(預測)(Badura, 2000, 167)。以交通建設 為例,在創設不同層級的公路或鐵道交通聯繫的政治性決定之後,必須作出一項 計畫法上的決定,使規劃中的方案以儘可能完美,質言之,能考量所有公法相關 法益的方式,配合「既存的公法環境」(in die bestehende öffentlich-rechtliche Landschaft)。此等計畫決定,德國法制上可以藉由在不同專業法律規定,依聯邦 行政程序法(VwVfG)第72條以下的計畫確定程序3為之,其並應於相關建築措施 開始前完成,法律上有效的計畫決定正是合法開始相關建築措施的前提要件。在 後續的階段,假使建設計畫主體無法基於合意取得必要的土地,就必須進行徵收 程序(Kühlwetter,1999,309-310)。然而,實際的法律狀態卻遠為複雜。所費 甚钜之交通基礎設施的長期確保與擴展,又以擴建計畫為前提,此等計畫在聯邦 的層級以法律為之,其具體實現尚取決於年度預算法上的財務資源安排 (Badura, 2000, 168)。此等以集中事權為目標,質言之,必須發揮取代其他行 政决定功能的複雜程序,實際上究應如何運作?就此如不能清晰掌握,即難以率 爾援引。是以,在決定是否繼受此一法律制度之前,自應先深入究明其制度功能、

一、計畫確定程序的緣起與發展

其發展與其實際運作情形。

(一)計畫確定程序的意義與功能

³ 規定於該法第四章「特殊程序類型」第二節「計畫確定程序」,相關譯文請參見附件,如非行文脈絡必要,擬不一一引述。

以國家或其他計畫主體所為,影響土地的規劃或措施為其對象的計畫法制, 主要包含:須利用土地或將影響土地發展與其功能之計畫,質言之,與土地相關 之計畫(raumbedeutsam)的許可(**專業計畫法制**,Fachplanungsrecht)、對一定地 域之整體結構關係的形塑(整體性計畫法制,Gesamtplanungsrecht)以及,二者 的連結(Ronellenfitsch, 2000, 355)。計畫確定程序涉及的是:具有特殊法律效 果的,行政機關就具體設施之興建、營運計畫的確定。確定計畫裁決本質上是一 項計畫的建造許可(Baugenehmigung),其如同建造許可(Baugenehmigung),足以 確認被提出之建造計畫的合法性(確認效果),並許可其得以興建(許可效果); 其因此有別於(屬於整體性計畫的)國土計畫。確定計畫裁決與單純建造許可的 差異則在於:其審查標準不同。建造許可僅審查相關設施的安全性。然而,重大 建設計畫不僅牽涉建築安全的角度,也涉及諸如水土保持、景觀與都市計畫等面 向法益;為維護此等法益,除單純建造許可外,尚須取得其他許可。確定計畫裁 決最重要的功能即在於:整合多數的許可,使相關決定權限集中於此。此外,因 為所有的計畫都必須權衡相關公私法益,因此必須賦予公私部門必要的參與權, 如其未於相關程序所定期限內提出異議,即不能再行主張。據此,確定計畫裁決 必須發展出建造許可並不具有的集中效果與排除效果(Konzentrations- und Ausschlußwirkung)。此外,確定計畫裁決係為公益而作成,為遂行此計畫,得基 此裁決而為徵收(**徵收法上的前效果**)(Steinberg/Berg/Wickel, 2000, 29; Ronellenfitsch , 2003 , 143-145) •

此外,計畫確定機關本身亦與一般計畫機關不同。詳言之,1. 其並非自行提出計畫,毋寧須審查他人提出的計畫;2. 相應於此,原始的計畫功能歸屬於計畫提出者而非計畫確定機關,計畫確定機關的功能只在於事後審查此計畫;3. 因此,計畫確定裁決原則上只是計畫的最後決定階段(Jarass,1998,1203)。

(二)計畫確定程序的緣起

依德國鐵道法文獻與聯邦行政法院裁判的見解,計畫確定程序此一法律制度緣起於 1838 年普魯士鐵道法第 4 條,並得到實際運用。除了鐵道法上的計畫確定程序,普魯士法制中還存在一系列的計畫確定法規範,但其並不具有計畫確定程序,尤其是鐵道法計畫確定所擁有的集中事權效果。事實上,普魯士鐵道法的計畫確定也僅具有部分的集中事權效果。質言之,依普魯士行政實務與普魯士高等行政法院的裁判見解,當地建築員警對於高層建築的管轄權與其他若干機關的管轄事權即不受影響。明確言之,除了主管部會的許可外,仍須另行取得牽涉建築物構造之建築員警法上的許可、鐵道養護工住屋的移居許可、消防員警的許可。1920 年 4 月 1 日將鐵道移轉國家時,關於計畫確定之集中事權的範圍,就成為爭議之點;直到 1930 年帝國鐵道法(RbG)第 37 條第 2 項第 6 句才明定,「計畫確定包含對所有因計畫形塑受影響之利益的決定」。此一規定方式受到帝國法院 1932 年 12 月 17 日裁定的支持,嗣後也納入聯邦鐵道法(BbG)第 36 條第 1 項第 2 句的規定(Blümel, 2000, 5-7、10)。

(三)計畫確定程序的發展

二次世界大戰後,計畫確定程序被諸多聯邦與各邦專業法律所採納,但直到 1953年8月6日聯邦遠距道路法(Bundesfernstraßengesetz, FStrG)第17條、第18條才首次以現代化的方式,詳細形塑計畫確定程序此一法律制度,直到此時,才清晰規定**遠距道路法之計畫確定與徵收的關係**,質言之,在(舊)FStrG第19條第2項明定,依(舊)FStrG第18條第5項所確定的計畫應作為徵收程序的基礎,明確言之,其對徵收機關具有拘束力。遠距道路法關於計畫確定與徵收程序的規定方式,成為嗣後聯邦與各邦諸多法律的典範;1959年1月10日的空運法(BGBI.IS.9)、1961年3月21日的客運法(BGBI.IS.241)與1968年4月2日的聯邦水道法(BGBI.IS.173)都是此類聯邦法律的適例。至於因諸多不同法律

領域均明定計畫確定程序而產生的問題一能否基於其集中事權的效果,以一項聯邦或邦的計畫確定程序取代另一原本必要的計畫確定?此一爭議問題,直到 VwVfG 第75條第1項第1句(就「對其他設施的必要後續措施」的規定)、第100條第2款才加以決定。此外,VwVfG 第78條還明定了多數獨立計畫併存的處理(Blümel,2000,11-13)。

聯邦行政程序法(1976年6月25日,BGBI. I S. 1253)關於計畫確定程序的條文源自1963年的草案;然而,因立法進度遲延,聯邦行政程序法草案關於計畫確定程序的條文在其公佈施行前,已先被1972年6月7日的廢棄物清理法(Abfallbeseitigungsgesetz, BGBI. I S. 873)第20條以下採納。聯邦行政程序法公布後,原子能法與礦業法都相繼援引前者關於計畫確定程序的條文。嗣後,為統一(包括計畫確定程序在內的)行政程序,聯邦立法者嘗試藉由多次行政程序清理法的立法,清理與聯邦行政程序法規定不同或文字相同的其他法律規定。就計畫確定程序而言,VwVfG第72條以下的條文藉此廣泛適用於廢棄物清理法、聯邦遠距道路法、客運法、聯邦水道法的計畫確定程序(Blümel,2000,13-15)。

雖然經過前述清理,但因追求**加速行政程序**,並且基於急迫的需求,聯邦立法者在專業法律領域又制定諸如實體排除效(die materielle Präklusion)(BbG 第 36 條第 4 項、FStrG 第 17 條第 4 項)與確定計畫裁決之送達(BbG 第 36 條第 6 項、FStrG 第 17 條第 6 項)的規定。1990年兩德統一後⁴,考量到新加入各邦交通設施荒蕪的狀況,聯邦立法者快速於 1991年 12 月 16 日公布僅適用於新加入各邦與柏林的交通路線計畫加速法(Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz)⁵,於

⁴ 專業計畫與其法制在 1990 年代經歷重大變遷,促成此重大變動(尤其是程序加速機制)之主要原因有四: 1. 兩德統一後,強化新加入諸邦之基礎建設的需求; 2. 為一般性地改善德國之經濟競爭區位的加速程序要求; 3. 配合歐盟法上的規定,尤其是環境影響評估與動植物生態保育指令(UVP-Richtlinie und FFH-Richtlinie)的要求; 4. 配合鐵道法民營化的改革方案(Wahl/Dreier,

1999,606)。

⁵ 藉此賦予9項軌道、7項遠距道路與1項水道,共17項因德國統一而進行之交通計畫的加速

1993 年 12 月 17 日公布計畫簡化法(Planungsvereinfachungsgesetz)。藉由後者, 聯邦 5 項交通方式相關法律(即:聯邦鐵道法、聯邦遠距道路法、聯邦水道法、 空運法、客運法)被廣泛修改、補充,如此的立法方式又導致計畫確定程序之特 別法規定的增加與分歧。最後,因為考量學者在審議磁浮鐵道建造計畫法 (Magnetschwebebahnplanungsgesetz v. 23.11.1994, MBPIG)草案時提出的異議,立 法者藉由許可程序加速法(Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz v. 12.9.1996),將諸多藉前述交通路線計畫加速法引進專業計畫法律的規定納入聯 邦行政程序法,包括將原本已廣泛明定於專業計畫法律的**計畫許可** (Plangenehmigung)制度明定於 VwVfG 第 74 條第 6 項 (Blümel, 2000, 15-17) 6。 依許可程序加速法被引進聯邦行政程序法中,且與計畫確定程序直接相關的重要 變動包括:1. 引進包含排除效的程序期限規定(VwVfG 第73條第3-1項、第4 項); 2. 一般性地引進計畫許可制度(VwVfG第74條第6項); 3. 限制程序瑕 疵與權衡瑕疵對確定計畫裁決的影響(VwVfG第75條第1-1項); 4. 藉由計畫 補充與補充性程序,限制違法之確定計畫裁決的廢棄可能性(VwVfG 第 75 條第 1-1 項) (Steinberg / Berg / Wickel , 2000 , 89-90)。

計畫許可乃是一種簡化的程序,依 VwVfG 第 74 條第 6 項第 1 句,「假使未 影響他人權利或財產權、其他權利受影響者以書而表示同意,且已與任務領域受 影響之公益承擔者達成協議,得以計畫許可代替確定計畫裁決」,依同條項第2 句,「計畫許可之作成不適用計畫確定程序之規定」,並且「除徵收法上的前效果

以法律基礎;據此,不須進行討論期日的程序,法律爭議直接由聯邦行政法院單一審級管轄,提 起爭訟不發生暫停執行的法律效果(Stür/Probstfeld, 2003, 3)。

⁶ 關於專業計畫法制與一般性之行政程序法的關係,1990年代就經歷了3個階段:1. 首先是藉 由 1990 年 6 月 28 日的第 3 次行政程序清理法,將相關規定納入作為主導性法律的行政程序法 中,以符合行政程序一致化的想法; 2. 嗣後為配合特殊法律領域的需求,在法制上導入特殊的 行政程序規範,例如為配合環境影響評估指令於 1990年2月12日公布施行的環境影響評估法 以及,1991年12月16日公布施行的交通路線計畫加速法(VerkPBG,其藉由公布計畫法律以取 代行政性的計畫確定,並僅適用於新加入的各邦與柏林); 1993年 12月 17日的計畫簡化法則將 VerkPBG 的規定擴大適用至整個聯邦;3. 最後,在專業計畫法制穩定後,將個別專業法律的規 定整合人一般行政程序法中; 這特別是藉由 1996 年 9 月 12 日的許可程序加速法來達成 (Wahl/ Dreier , 1999 , 607-608) 。

外,計畫許可具有與確定計畫相同之法律效果」⁷。藉由「不適用計畫確定程序之規定」,計畫許可所排除者主要為公眾參與的程序(Steinberg/Berg/Wickel,2000,168;Stür/Probstfeld,2003,9)。除簡化程序的計畫許可外,VwVfG第74條第7項第1句還進一步規定,「在不具重大意義的情形,不須經計畫確定與計畫許可」;同條項第2句則明確規定,「不具重大意義的情形意指,未涉及其他公共事項或已存在必要且不牴觸計畫內容之機關決定,且未影響他人之權利或已與權益受計畫影響者達成合意」。為集中、清楚介紹計畫確定程序,下文不擬進一步處理計畫許可、不須經計畫確定與計畫許可的問題。

二、計畫確定程序的適用對象

論及計畫確定程序的實際運作,首先應該處理其適用對象如何界定的問題;這也是國內在引進計畫確定程序時,首先面對的難題。因計畫確定保留 (Planfeststellungsvorbehalt),應由各該專業法律明定,何等計畫須經計畫確定程序而為許可(Badura,2000,173); VwVfG第72條第1項第1句規定,「假使依法規應進行計畫確定程序,則應適用第73條至第78條.....」,也表明此意旨(Wolff/Decker,2005,770)。據此,計畫確定程序的適用對象即應由各該專業計畫法律自為規定。下文引用德國2項重大交通建設法律以為例示:

鐵道改革之後,聯邦鐵道局(das Eisenbahnbundesamt)行使聯邦鐵道的相關高權(Kühlwetter, 1999, 332)。依一般鐵道法(AEG)第 18 條第 1 項第 1 句,包含鐵道高壓電線路在內的鐵道營運設施(Betriebsanlagen einer Eisenbahn),在計畫確定之後始得興建或改建;據此,須經計畫確定程序之標的為**鐵道營運設施**,亦即軌道、鐵道高壓電線路與軌道的「必要設施」。個案有時會存在認定上的困難。

 $^{^7}$ 然而,遠距道路法(FStrG)第 19 條第 2 項、一般鐵道法(AEG)第 22 條第 2 項則明定,相關計畫許可亦具有徵收法上的前效果(Wahl / Dreier,1999,609)。

例如火車站傳統上被認定是鐵道營運所必要,但現代的火車站,只有部分確為鐵道交通所需。此外,須經計畫確定程序者為鐵道營運設施的**興建與改建** (Ronellenfitsch, 2003, 145-148)。

遠距道路法第 17 條第 1 項第 1 句明定,**聯邦遠距道路之興建、改建**,原則上須先經計畫確定。計畫確定程序之標的為公共道路;依遠距道路法第 1 條第 4 項第 4 款、第 5 款,除道路本身,其附屬設備、設施,乃至聯邦公路的附屬營業均屬於此所稱公共道路。此外,計畫確定程序的確定範圍尚可及於,為遂行道路興建計畫必須暫時或持續運用的土地,例如為堆置建材所需土地。最後,依法律的明文規定,只要其與道路有直接的連結,交通監控、事故救助、收費站等設施所使用的土地,亦得認屬聯邦遠距道路,藉此納入計畫確定程序的範圍(Steinberg/Berg/Wickel, 2000, 59-62)。

三、計畫確定程序的進行

(一)前置階段或更高位階的國土計畫與專業計畫

專業計畫之複雜性計畫決定的特質尤其顯示在:在計畫確定程序的前階段,還存在一系列的先前程序與決定。能否作成計畫確定裁決經常取決於:被提出申請的,應經計畫確定程序的計畫與相關前置計畫是否相符。此等前置計畫包括整體性計畫與專業計畫。依聯邦行政法院的裁判見解,此等計畫對於計畫確定程序所以具有拘束力,乃源自相關法律的明定⁸(Jarass,1998,1206)。此外,依聯邦行政法院1975年主導性裁判⁹以來的見解,此等前置決定對計畫確定機關僅具有內部的拘束力;因此,權益受影響者不能單獨針對此等前置決定請求救濟,毋

⁸ BVerwGE 56, 110/117; 62, 342/347f.

⁹ BVerwGE 48, 56.

寧只能要求,在請求撤銷計畫確定裁決的脈絡裡附隨而為審查(Wahl/Dreier, 1999, 614-615)。

依國土計畫法(Raumordnungsgesetz, ROG)第 4 條第 1 項第 1 句第 1 款,重大影響土地之公部門的計畫與措施均應**尊重**(beachten)**國土計畫的目標**(die Ziele der Raimordnung)。依 ROG 第 3 條第 2 款的界定,「國土計畫的目標」意指「為發展、安排、確保國土,由國土計畫主體終局權衡所得,以空間或事物上確定或可得確定的形式,藉由文字或圖示,在相關國土計畫中所為之具拘束力的規定」;「尊重」則意指,應遵守相關目標規定,不得遂行違背此等規定的土地利用方式。明確地說,對公部門而言,國土計畫目標乃應嚴格遵守的規定,其不得藉由權衡程序而予略過(Krebs,2008,478)。

依 ROG 第 1 條第 1 項第 1 款,國土計畫的任務在於,發展、安排與確保整體或部分國土空間。依 ROG 第 1 條第 2 項第 1 句,國土計畫的主導性想法是:促使社會與經濟層面對土地的要求得以與土地的生態功能協調一致的,延續性的國土發展,藉此獲致一種持續的、廣域的平衡秩序。國土計畫法並未規定一項擴及聯邦整體的聯邦國土計畫;ROG 第 2 條第 2 項的國土計畫原則(Grundsätze der Raumordnung)只包含,對所有重大影響土地之措施提出的,直接有效的聯邦法律要求。至於邦的層級,原則上,各邦均應提出相互關聯的上層國土計畫(ein zusammenhängender übergeordneter Raumordnungsplan)(ROG 第 8 條第 1 項第 1 句),在符合 ROG 第 9 條的要件下,並應公告下層的區域計畫(untergeordnete Regionalpläne)(Krebs,2008,476、481-482)。至於鄉鎮本於地方自治高權訂定的都市計畫(der Bauleitplan),依建築法典(BauGB)第 38 條的規定,跨地方性(überörtlich)計畫的整個計畫確定程序(包含其法律效果)不受地方自治團體訂定之主要計畫拘束,於此,地方自治團體的計畫高權屬應納入權衡的法益。

1. 需求計畫(die Bedarfsplanung)與路線決定(die Linienbestimmung)

專業計畫法制而言,遠距道路擴建法(das Fernstraßenausbaugesetz, FStrAbG) 以法律的形式,對聯邦遠距道路網的有計畫擴建作原則性的決定¹⁰。作為此一法律之附件的**需求計畫**,有拘束力地決定遠距道路網的擴建,同時也規範性地確認,此計畫所採納的建造或擴建計畫已符合 FStrG 第 1 條第 1 項的目標要求,亦即其構成相互關聯的交通網且有助於廣域交通。此外,就聯邦遠距道路進行專業計畫的許可程序前,必須由聯邦交通部作出路線決定(die Linienbestimmung)。就計畫的正當性,質言之,將干預他人權利之計畫具備事理上的理由,需求計畫對於依 FStrG 第 16 條的路線決定與 FStrG 第 17 條的計畫確定均具拘束力(Badura,2000、169)。關於 FStrAbG 第 1 條第 2 項所定需求計畫之拘束力條款的法律效果,聯邦行政法院指出,聯邦立法者藉此有拘束力地具體化,明定於需求計畫中之相關計畫的需求;對於審查計畫確定裁決之合法性的法院,其同樣具拘束力¹¹。聯邦鐵道擴建法(Bundesschienenwegeausbaugesetz)也遵循遠距道路的擴建規劃模式。作為該法律之附件的需求計畫,同樣拘束依 AEG 第 18 條所為的計畫確定;如同遠距道路擴建法,立法者在計畫正當性上作了有拘束力的決定(Badura,2000,170;Ronellenfitsch,2003,148-149)。

計畫的正當性要求,相關計畫衡諸各該專業計畫法律所定目標,即使不是無可避免,也必須為其所合理要求,更明確地說,只須相關計畫有助於專業計畫法律目標設定的達成,即可滿足此一要求,其不須係達成該目標的最適手段。因此,是否為必要或合目的之手段,並非此一階段,毋寧是後述之計畫權衡階段應予考量的問題。明確地說,在此階段只須說明相關計畫合乎目標設定

¹¹ BVerwGE 98, 339/345f.

¹⁰ 這是 1990 年藉由 FStrAbG 第 1 條第 2 項的下述規定才得以確定的法律狀態:「納入需求計畫之內的興建與擴建計畫,符合聯邦遠距道路法第 1 條第 1 項的目標設定。對於聯邦遠距道路法第 16 條與依同法第 17 條之計畫確定程序,此一需求確認具有拘束力」(Jarass, 1998, 1209)。

(Zielkonformität);亦因此,法定需求計畫尚不具徵收法上的前效果。其僅是許可計畫的前提要件,究竟能否許可計畫的具體情境考量,仍須於計畫確定程序中判斷;明確言之,納入需求計畫本身尚未終局決定具體計畫的容許性,計畫確定機關仍須針對相關路線規劃,就所涉公私法益權衡以決(Jarass,1998,1204-1205、1210-1211; Wahl/Dreier,1999,614)。

2. 國十秩序衝擊評估程序(das Raumordnungsverfahren)

須經計畫確定程序的計畫,通常將影響國土計畫相關的公益。為探究、審查與評價此等影響的嚴重性,有時必須進行其他程序。因其須取得相關土地,或因其將影響區域的空間發展,因此對土地利用而言重要的計畫(ROG 第 3 條第 6款),必須與邦土規劃協調一致(abstimmen),就此,除非該計畫對土地影響輕微,因此得以許可程序處理,否則即應經國土秩序衝擊評估程序(ROG 第 15 條)12。此一評估程序的目的在於:在許可程序為終局決定前,先行釐清該專業計畫之國土計畫的承載性(raumordnerische Verträglichkeit)。此等邦土規劃的判斷並非行政處分,對於計畫主體或其他第三人不發生直接的法律效果;然而,在專業計畫的許可程序中,對此應予考量(zu berücksichtigen)(Badura,2000,178-179;Krebs,2008,493-494)。此一評估程序經常前置於計畫確定程序,然而,對於計畫確定程序所涉計畫是否符合國土計畫法的規定,其通常只具有如同鑑定人一般的效果(Kopp/Ramsauer,2010,§ 72 Rn. 4e)。

(二) 準備階段

推入正式的計畫確定程序前,必須進行徹底的準備工作,尤其應準備計畫證

 $^{^{12}}$ 應經國土秩序衝擊評估程序的計畫,係由聯邦政府依 ROG 第 17 條第 2 項授權訂定之法規命 今予以明定(Stür / Probstfeld,2003,80)。

據資料(Planunterlagen);究應準備何等資料,應先與將參與程序的機關、權益受影響的土地所有權人或營業者協商(Ronellenfitsch, 2003, 149-150)。無論如何, 於此首先會考量到的是:擬提出之計畫對環境可能產生之影響的評估。

1. 環境影響評估(UVP)

進行專業計畫權衡時,自然與環境的保護為應予考量的公益。相關專業法律 有進一步明定,確定計畫時,應於權衡的框架內考量,包括環境承載性 (Umweltverträglichkeit)在內等受計畫影響之公私法益者(FStrG 第 17 條第 1 項第 2 句、AEG 第 18 條第 1 項第 2 句)。為能依統一的原則作有效的環境照顧,就被 列舉的計畫必須進行特殊程序,以確保儘可能及早、廣泛地調查、描述與評價該 計畫對環境的影響。1990年代對整體設施許可程序影響最為深遠者,即屬基於 歐體指令(EG-Richtlinie zur UVP vom 27.6.1985;其附件 1 規定應踐行環境影響評 估程序的方案)與嗣後為執行該指令要求而制定之環境影響評估法(UVPG;其 附件 1 規定應經環境影響評估之計畫) 而進行的,應由公眾參與的環境影響評估 (Umweltverträglichkeitsprüfung, UVP)程序。**UVP** 乃決定計畫許可與否之程序的非 獨立性部分(環境影響評估法第2條第1項),終局執行的管轄權歸屬計畫確定 機關。UVP 的程序特色包括:課予計畫主體「生態參與義務」(ökologische Mitwirkungspflicht)、及時導入環境法益、對計畫之環境影響的整體審查以及,藉 由交互影響的審查作整合性考量。其具體作法: UVP 包含所涉計畫對於人、動植 物、土地、水、空氣、氣候、生態、文化資產及其交互關係之影響的調查、描述 與評價。依 UVPG 第 6 條所定,計畫主體在聽證機關的程序開始前即應提出為審 查環境承載性之必要證據資料。以此等證據資料、機關依 UVPG 第 7 條所為之立 場表達、公眾依 UVPG 第 9 條所表達之意見為基礎,依 UVPG 第 11 條提出「環 境影響綜合說明」(zusammenfassende Darstellung der Umwelteinwirkungen),其內 容包含:研究範圍內之環境的描述、環境影響的說明、避免或減輕措施以及,平 衡或彌補措施。最後,依 UVPG 第 12 條的規定,對計畫之環境影響的評價,應 以前述「環境影響綜合說明」為基礎,並應考量(包含環境保護團體在內之)公 眾的意見與機關的立場表達;所謂「考量」(berücksichtigen)意指:相關評價結果 確曾影響許可與否的決定¹³(Mayen,1996,320、326; Wahl / Dreier,1999,612; Badura,2000,179-180;Steinberg / Berg / Wickel,2000,99;Ronellenfitsch, 2003,171-173;Stür / Probstfeld,2003,17、24)。

2. 計畫證據資料的準備

關於計畫的證據資料,法律並未具體明定其要求。VwVfG 第 73 條第 1 項第 2 句僅規定,「提出之計畫應包含足以顯示計畫本身、其動機以及,受計畫影響之土地與設施的圖示與說明」;進一步的要求只能由聽證程序的功能推導而得。依聯邦行政法院的裁判見解,計畫證據資料的功能在於:提醒權益受影響者表示意見(Anstoßwirkung);計畫公告之目的在於提供受計畫影響者相關資訊,其應足以提醒權益受影響者,檢查其權益是否受相關計畫影響,因此應否於聽證程序中為維護其權益而提出異議¹⁴。因此,究應提出何等計畫證據資料,取決於個案具體情境下,為達成前述計畫公告目的所需者為何¹⁵(Steinberg/Berg/Wickel,

特別包括:大綱、縮寫目錄、說明報告、附加說明的選項概覽卡(Ü bersichtskarte)、計畫概覽

¹³ 環境影響評估的具體程序可概分為 6 個階段: 1. 計畫主體通知有管轄權的機關相關計畫,藉此引進 UVP 程序; 2. 進行所謂的 Scoping 的程序;於此,有管轄權的機關與計畫主體討論、界定評估的範圍; 3. 計畫主體應向有管轄權的機關提出,相關計畫環境影響的重要判斷資料; 4. 嗣後乃進入職權調查的階段;於此,有管轄權的機關應徵詢相關機關意見,並依聽證程序使公眾得以表達意見; 5. 提出「環境影響綜合說明」; 6. 根據前揭綜合說明,對環境影響作出評價(Mayen,1996,320)。

¹⁴ BVerwGE, 75, 214/224.

¹⁵ 舉例而言,聯邦鐵道局為聯邦鐵道、磁浮鐵道營運設施訂定的計畫確定準則

⁽Planfeststellungsrichtlinie)(以下簡稱鐵道設施計畫確定準則,2010年1月的版本)第12點規定,「(1)申請計畫確定應提出申請書、應確定的資料、鑑定意見以及,其他為作成計畫決定必要的證據資料。計畫證據資料的範圍與標準取決於申請的計畫。計畫證據資料必須符合當下情況、完整、可理解,並且本身是合邏輯的;應包含所有為作成決定的必要情狀、為進行權衡所必要的技術細節資料;並應在其所處的環境裡說明設施的現存與被計畫的狀態」;

^{「(2)} 申請計畫確定時,應依計畫同時提出下述計畫證據資料:

^{1.} 應確定的資料

(三)聽證程序

VwVfG 第 73 條規定的聽證程序具有收集計畫權衡所需資料以及,賦予權益受影響者以法定聽證權的雙重目的。在此明定的公眾參與有助於改善作成決定的資訊基礎,其一方面可以提高接受計畫確定裁決的意願,藉此加速計畫的進行,另一方面可以避免複雜程序中容易發生的實體法上的錯誤。僅就此而言,希望藉排除公眾參與來加速程序,難期有效。此外,基於程序法應具備的基本權保障功能,應賦予權益受影響者實質有效的影響可能性;據此,公告的計畫證據資料必須足以達成提供資訊的目的(Wahl/Dreier,1999,611;Stür/Probstfeld,2003,39-40)。最後,為實現公正程序安排的原則,在安排計畫確定程序中的機關分工時,應使其保持一定的距離與中立性(Distanz und Neutralität);為此,依 VwVfG第 73 條的設計,聽證機關與確定計畫機關通常應分屬不同機關(Steinberg/Berg/Wickel,2000,108-109)。最後,基於確保經濟競爭區位的考量,聽證程序也必須促成有效率的程序(Wolff/Decker,2005,776)。

正式的聽證程序始於,計畫主體將計畫提交於計畫確定機關(在聯邦鐵道的情形即為聯邦鐵道局),以便其轉交各該邦的聽證機關(VwVfG第73條第1項第1句)。聽證機關負責,相關任務受影響之機關的參與及意見表達的進行(VwVfG第73條第2項),並應促使受該計畫影響之鄉鎮公開展示此計畫(VwVfG第73

⁽Ü bersichtsplan)、區位計畫、高度計畫、一般與特殊的斷面圖、建物計畫、關於建物、道路、水域與其他設施的目錄(建物目錄)、土地取得目錄、土地取得計畫、建築工地組織計畫與建築道路、管線區位計畫、規制水利事實的資料以及,景觀維護的附隨計畫。

^{2.} 鑑定意見與其他為作成計畫決定必要的證據資料

特別包括:環境承載性(Umweltverträglichkeit)的研究、動植物棲地承載性(FFH-Verträglichkeit)的研究、關於聲響、震動與電磁場的鑑定意見、關於消防與災害防護的鑑定意見、計畫影響基礎設施容量的證據資料、為作成決定所必要的其他證據資料與鑑定意見......」。

條第 3 項),以便權益受影響者審酌是否提出異議(VwVfG 第 73 條第 4 項);基 此意見、異議以進行討論(VwVfG 第 73 條第 6 項、第 7 項),最後由聽證機關向 計畫確定機關提出綜合性的意見(VwVfG 第 73 條第 9 項)(Ronellenfitsch, 2003, 150-151; Wolff / Decker, 2005, 776)。

慮及計畫確定程序應兼顧程序集中與維護相關公私法益的目標,聽證程序中 尤應詳予觀察得是:如何建制公私部門的參與機制以維護相關法益以及,如何藉 由排除效的規範以促成計畫確定程序的加速與集中效果。

1. 公私部門參與的建制

公益承擔者(Träger öffentlicher Belange)的参與¹⁶,乃是確定計畫裁決之集中事權效果的必然要求。依 VwVfG 第 73 條第 2 項,「在完整的計畫送達後一個月內,聽證機關應要求,其任務範圍受該計畫影響之機關表示意見」;同條第 3-1項規定,「第 2 項所定之機關應於聽證機關所定期限內表示意見,前揭期限不得逾 3 個月。聽證期日後到達的意見不予考量,惟涉及確定計畫機關已知悉、應已知悉或將影響決定之合法性的事項,不在此限」(Steinberg / Berg / Wickel,2000,132-133; Ronellenfitsch,2003,150-151)。

受該計畫影響之鄉鎮應於收受計畫後 3 週內,將計畫公開展示閱覽(VwVfG 第 73 條第 3 項)。公開展示期滿之後 2 週的異議期間內,任何因該計畫致權益受影響者得提出異議(VwVfG 第 73 條第 4 項)。依 VwVfG 第 73 條第 4 項第 3 句,

/ Wickel , 2000 , 137-140) 。

¹⁶ 地方自治團體係同時以公益承擔者、權益受影響者的身分,參與計畫確定程序。此外,聯邦自然保護法第 29 條第 2 項所認可的自然保護團體,依同法第 29 條第 1 項第 1 句第 4 款的規定,在計畫確定程序中享有參與權,其基於其專業知識,幾乎是以「行政助手」的角色,將自然保護的法益導入程序中(Wahl/Dreier, 1999, 613);關於自然保護團體之參與計畫確定程序,究係基於公益承擔者,抑或基於權益受影響者之身分,聯邦行政法院裁判上存在歧見(Steinberg/Berg

「異議期限經過後,所有欠缺私權名義之異議均不再受理」,質言之,對遲誤提出之異議,具有實質的排除效(Ronellenfitsch, 2003, 152-153)。

2 週的異議期間之後,聽證機關即應進行討論期日的程序,質言之,「聽證機關應與計畫主體、相關機關、權益受影響之人與提出異議者,討論對計畫及時提出的異議以及,機關對計畫表示的意見」(VwVfG 第 73 條第 6 項第 1 句)。只有當其不致影響計畫確定機關的權衡結果,討論期日之後到達之公益承擔者的異議,方得不予考量。(Ronellenfitsch, 2003, 153-154)。

討論終結後,聽證機關應就聽證程序的結果、環境影響提出意見,儘可能於 1個月內,連同計畫、參與機關表示的意見及尚未解決的異議,移交計畫確定機 關(VwVfG 第73條第9項)。

2. 排除效(Präklusion)的制度安排

行政法上之排除效的制度目的在於,行政程序的加速與集中以及,賦予已作成之決定以法安定性。其促使權益受相關計畫影響者,及時提出其對計畫的疑義,而非在程序進行甚已久,甚至計畫已完成之後再行主張;因此,排除效的規定特別適用於計畫確定程序。然而,法律上對排除效可以有不同的規定方式,其效果自亦有別。大體而言,可以區分為形式的(formell)與實體的(materiell)排除效。形式之排除效的效果在於:對已被排除之異議,在後續的程序與討論期日均不須考量。但此並非意指,機關對此等異議不得考量;基於職權調查原則,機關仍得予斟酌。對於是否將其異議納入考量,權益受影響者享有無瑕疵裁量請求權。權益受影響者的實體權利、在行政法院中的訴訟權限均不因此而喪失。相對於此,如存在實體的排除效,權益受影響者的異議就不僅是在行政程序,毋寧在法院程序也被排除;質言之,其亦不得於法院主張其實體上的權利(Brandt,

1997,233-234;Stür / Probstfeld,2003,44)。1996 年許可程序加速法公布前, VwVfG 第 73 條第 4 項第 1 句的規定被認為是形式之排除效的規定類型;然而, 當時須經計畫確定程序之專業計畫的法律,則大多採取實體之排除效的規定方式 (Brandt,1997,234)。1996 年許可程序加速法公布後,一般認為, VwVfG 第 73 條第 4 項第 3 句屬實體排除效的規定 (Stür / Probstfeld,2003,45;Wolff / Decker,2005,780)。

依 VwVfG 第 73 條第 3-1 項第 2 句所定「機關之排除效」(Behördenpräklusion),應參與機關在討論期日之後才提出的意見,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:是否排除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。此一規定方式取法於計畫簡化法,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,決定是否考量遲延提出的觀點。就事物的本質而言,這是一種實體的排除效,因為此等遲延提出的觀點在嗣後的法院程序中也不能再發揮作用。此一法律政策上不妥適,衡諸依法律行政原則也大有問題的條款,很幸運地因 VwVfG 第 73 條第 3-1 項的限制(尤其將影響計畫合法性的法律強制性規定,將不因機關延遲提出而被忽略),在實務上變得並不重要。事實上,假使只是因為應參與機關遲延或根本未提出就忽略相關公益,法律政策上也難以接受(Wolff/Decker,2005,778; Kopp/Ramsauer,2010,§ 73 Rn.33)。

依 VwVfG 第 73 條第 4 項第 3 句所定「實體之排除效」(materielle Präklusion),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。此等實體的排除效果是透過許可程序加速法,從計畫簡化法被引進到聯邦行政程序法中。藉此,遲延的異議即使在後續的法院程序中也不能再主張,也就是被實體排除。實體之排除效意指,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。排除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,對排除效亦不生影響。依多數見解,排除效的基礎在於失權的想法,或者乃是對於在應合作調查事實的領域中未履行其參與義務者的制裁;依普遍的見解,實體之排除效被認為是合憲的,對計畫確定機關而言並非顯然可知的情境,諸如特定建築物的狀態、是否須增設噪音防護設施,此類事項本應由權益受影響自行提出,計畫確定機關的調查養務不及於此。因此,職權調查原則不致影響排除效。然而,為維護受影響者的權益,相關機關前此亦必須無瑕疵地進行公開展示的程序、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,應提供回復原狀的機會(Stür/Probstfeld,2003,35;Wolff/Decker,2005,780-781;Kopp/Ramsauer,2010,§73 Rn.92、95)。

(四)確定程序

依 VwVfG 第 73 條第 9 項的規定,聽證機關「應儘可能於討論終結後一個月內,連同計畫、相關機關所表示之意見與尚未解決之異議」,「就聽證程序之結果表示意見」,移交計畫確定機關。計畫確定機關的法定任務在於:審查計畫主體(Träger des Vorhabens)請求確定的計畫,對此計畫的許可與否作出決定。計畫主體提出的計畫通常包含特定的區位(Standort)或路線。有權審查與決定此一計畫許可與否的機關,只能就此區位、路線依法決定其可否,不能自行提出該設施的其他設置區位或路線(Badura,2000,173-174、176)。

四、確定計畫裁決

如前所述,計書確定機關必須對計書主體提出的計畫作出許可與否的決定,

其決定方式即所謂的確定計畫裁決。這是一種具有法律上形成效果的行政處分,原則上應以書面為之,並應附具理由(VwVfG 第 74 條第 1 項第 2 句配合第 69 條第 2 項第 1 句),並應正式送達公告。VwVfG 第 75 條第 4 項規定,「計畫確定後逾五年尚未執行者,計畫失其效力」;計畫完成前擬變更者,通常應重新進行相關程序;VwVfG 第 76 條第 2 項、第 3 項則針對「非屬重大之計畫變更」,別有程序簡化的規範(Ronellenfitsch, 2003, 156)。

(一)確定計畫裁決的內容

依 VwVfG 第 74 條第 2 項第 1 句,「在確定計畫裁決中,確定計畫機關應就聽證機關進行之討論中無法獲致合意之異議作出決定」。此並非意指,計畫確定機關必須就所有異議於確定計畫裁決的主文中作出決定;其得依情況,於主文或理由中加以處理。此外,依同條項第 2 句,如係為公益或為避免他人權利受不利影響所必要,確定計畫機關應課予計畫主體採取防護措施、設置或修復設施的負擔;在鐵道的情況,最重要的是噪音、振動的防護(參見聯邦有害物質防止法[BImSchG] 第 41 條至第 43 條)。再者,針對因建造計畫導致的,對自然與景觀的影響,必須採取必要的平衡與彌補措施¹⁷。據上說明,確定計畫裁決不須對計

¹⁷ 依鐵道設施計畫確定準則第 2(2)點,「計畫確定尤其應就下列事項作出決定:

被確定之設施的利用方式、地點、型態、存在的狀態,

此一計畫持續或暫時須使用之土地,

應如何考量第三人的權益以及,應如何形塑與此計畫有關之公法關係,

對其他設施必須採取何等後續措施,

是否必須採取何等污染防護措施,

是否必須採取何等自然保護法的避免、緩減、平衡與補償措施,包含移植的時期,

為維護公益,或為避免對他人權利的不利影響,是否必須課予何種保護性負擔(Schutzauflagen),假使前述預防性設施無濟於事或與計畫不能相容的話,是否原則上應捨棄保護性負擔,代之以金錢補償,

是否應為審查與許可的目的,課予計畫主體提出施行相關之證據資料(Ausführungsunterlagen)的 負擔」。

畫主體提出的計畫全盤接受;其顯然得為內容上的變動,但應留意,不得變更計畫的本質。依 VwVfG 第 74 條第 3 項,就尚不能為終局決定的部分,確定計畫裁決應予保留¹⁸(Steinberg / Berg / Wickel,2000,320;Ronellenfitsch,2003,156-157;Wolff / Decker,2005,791-792)。然而,確定計畫裁決的內容,取決於相關計畫之實體法上的要求:

(二)確定計畫裁決之實體法上的要求

1. 一般性的說明

當法規範包含複雜、有廣泛解釋空間的目標規定(目的式立法:die finale Rechtsetzung)時,負責法律具體化的行政機關,關於實現該目標應採取的手段享有廣泛的形成自由,行政計畫有關的法律即屬此種情形(Kloepfer,2008,91)。計畫確定機關的計畫形成自由,形式上必須遵守前述行政程序的要求;實體法方面,依聯邦行政法院針對不同專業計畫發展出來的法律原則¹⁹,計畫確定機關的計畫形成自由受到下述限制:1. 從必要性的角度而言,具體計畫必須符合專業計畫法律的目標設定,亦即在計畫確定程序前置階段中處理之計畫正當性的要求;2. 確定計畫必須遵守計畫指導原則(Planungsleitsätze)(此為早期聯邦行政法院裁判用語,惟因學理上對此有諸多批評,已漸被放棄)的要求,於此所謂的計畫指導原則意指:具有嚴格拘束效力的法律規定,其無從藉由計畫權衡而予略過²⁰;3. 並且必須符合法治國上的權衡誡命(das rechtsstaatliche Abwägungsgebot)明確言之,計畫確定機關仍受相關實體法律規定拘束,雖然其決定得以取代其他機關的許可,亦即:計畫確定裁決僅具有形式的集中效(Bender,1984,301-303;

¹⁸ 與條文字義不同,其賦予計畫確定機關裁量權,而非課予其應為保留之義務;採取此等保留之前提為:尚不能作終局的決定,且其所涉及者僅屬邊緣性的問題(Wolff/Decker, 2005, 795)。

¹⁹ BVerwGE 48, 56/59.

²⁰ BVerwGE 71, 163/165.

無從藉計畫權衡而予迴避的**強制性規定**(zwingende materielle Rechtssätze)源自相關專業法律與行政程序法。計畫確定裁決之必須遵守強制性規定,此一要求同時也顯示,計畫確定程序不具有排除其他法律實體要求之實體的集中事權效果(materielle Konzentrationswirkung)。然而,應如何區分強制性規定與僅須加以考量的規定(die lediglich zu berücksichtigenden Vorgaben)?此繫諸對相關法律規定的解釋。當相關規定僅提及,就涉及之法益應予考量而非應予遵守,即難謂其屬強制性規定。此外,如相關規定提及,應儘可能(Soweit-wie-möglich)遵守,亦難謂其屬強制性規定(Jarass,1998,1205-1206)。

具一般效力的強制規定首先是:專業法律裡規定的,具有警察法危險防衛性質的規定。此外,依聯邦行政法院的裁判,聯邦自然保護法(BNatSchG)第 8 條所要求的,避免誡命(Vermeidungsgebot)與補償誡命(Ausgleichsgebot),亦均屬強制性規定(Wahl/Dreier·1999·615-616)。除公法性質的防止請求權(Abwehranpräche)外,受專業計畫影響的土地所有權人也可以要求公法性質的,預防性的防護措施。VwVfG 第 74 條第 2 項第 2 句就規定,為公益或為避免對他人權利的不利影響,確定計畫裁決應課予計畫主體設置或維修設施的負擔。提出此一請求的前提是:須經計畫確定程序之設施的興建、營運,與不利影響之間存在相當因果關係(ein adäquater Ursachenzusammenhang)。此等防護性負擔之規定的意義在於:就此等必要之防護措施的採行,並不存在裁量空間,質言之,無從藉由「正當權衡」排除此等要求²¹。明確言之,為實現特定計畫,確定計畫裁決的內容如將對相鄰土地本身或其利用導致不利影響,此等利益衝突情境的解決,不能藉由權衡,僅由權益受影響者承擔;依前述防護性負擔的規定,毋寧應由計畫主體採取預防性的、「物理的一實體的」(physisch-real)補償措施。確定計畫裁決如漏未規定此等

²¹ BVerwGE 48, 56/68; 51, 15/26; 58, 154/157; 59, 253/260.

補償措施,將導致整個確定計畫裁決違法(Bender, 1984, 309-310; Steinberg / Berg / Wickel, 2000, 245-246)。

2. 正當權衡誡命

最後,對於確定計畫之申請的肯定決斷尚繫諸,就所涉相關公私法益為正當 權衡;正當權衡誡命係計畫裁決得以限制受其影響者權益的憲法前提要件。權衡 誡命乃是計畫形成自由的反面,適用於所有計畫;考量計畫程序的特色(其包含 調查、評價與權衡階段),應審查:1. 是否確曾加以權衡;2. 依事物情境應予考 量的公私法益,尤其是(但不限於)法規已明白提及者,是否均已納入權衡;得 被排除於外者包括:影響輕微或不值得保護的利益;3.是否正確認識受影響之 公私法益的重要性; 4. 對受計畫影響之法益的權衡, 是否符合其彼此之客觀的 重要性關係。本於前述審查,可能存在4種違反正當之計畫權衡誡命的情形:未 為權衡(Abwägungsausfall)、權衡不足(Abwägungsdefizit)、權衡的錯誤評估 (Abwägungsfehleinschätzung)與權衡失衡(Abwägungsdisproportionalität)。所涉法益 的重要性始終取決於具體情境,就其評價,計畫確定機關享有計畫形成自由;然 而,其形成自由仍應受一般性權衡原則(例如:需求越是迫切,其重要性越高; 越罕見的動植物棲地,其評價應越高)與法規範本身就重要性所為之規定的限 制。至於權衡瑕疵的法律效果,則不能一概而論。假使權衡結果仍可接受,縱使 計畫確定機關在程序或內容上有瑕疵,亦不致影響確定計畫裁決的效力。 (Bender, 1984, 302-303; Jarass, 1998, 1207-1208; Wahl / Dreier, 1999, 616-617; Steinberg / Berg / Wickel, 2000, 203-204; Ronellenfitsch, 2003, 165-166; Stür /

在實際運用權衡誡命,衡度受計畫影響之公私法益時,受計畫影響的**土地所 有權**具有重要地位;為此,聯邦、各邦專業計畫法律本身固然作了一些特別規定,

Probstfeld, 2003, 163; Wolff / Decker, 2005, 785, 787-790)

惟其仍指示參照徵收法律的相關規定。如是,即應探討,計畫決定是否已為徵收 決定預為決斷,因此應遵守徵收法上的原則?抑或計畫決定自有其應遵守的法 則,徵收原則應於後續的徵收程序中加以考量?依一般見解,計畫確定機關必須 釐清專業計畫對相關土地客觀的影響範圍、對受影響者的重要性以及,相關干預 措施對計畫的必要性;如其對已知或可得而知之影響權衡的重要法益,漏未作必 要的調查、權衡或考量,即不能認其權衡為正當(gerecht)。綜合整理權衡的素材, 並進一步評價其重要性,乃是計畫確定機關的權責,不容推卸予徵收程序。只有 當前此已為無瑕疵的權衡,僅為明確規定補償金額,乃指示土地所有權受影響者 依徵收程序主張權利,始能認為適法。明確言之,諸如 1. 將設施移往與計畫目 的相符的其他位置,或應利用計畫主體自身的土地, 2. 將設施位置移往與計畫 相符,但整體而言侵害較小,例如價值較小的土地,3. 就計畫的目的而言,其 包含的範圍太廣等異議,均應於確定計畫的階段即予審酌(Korbmacher, 1982, 518、525-526;Bender,1984,303-305)。此外,VwVfG 第 74 條第 2 項第 2 句、 第3句規定,「如係為公益或為避免他人權利受不利影響所必要,確定計畫機關 應課予計畫主體採取防護措施、設置或修復設施之負擔」,如前揭措施或設施不 能發揮作用或與計畫本身不能相容,則權益受影響者享有以金錢為適當補償之請 求權」;質言之,只有當前述「物理的一實體的」補償措施不能發揮作用或與計 畫內容不能相容時,才能請求以金錢補償(Steinberg / Berg / Wickel,2000, 304-305; Stür / Probstfeld, 2003, 158-159) •

在特定條件下,權衡誡命也要求,應考量其他計畫替代方案(planerische Alternative)。質言之,或是因涉及私人權益,基於比例原則必須考量有無侵害較小卻能同樣有效達成計畫目標的方案,或是基於自然與環境保護之類的公益考量,亦可能必須審查,其他計畫替代方案導致的侵害是否較小。然而,可能之替代方案的選擇不能作抽象的討論,毋寧須基於該當計畫方案的具體情境以決。計畫確定機關不須就所有可得想像的可能性,毋寧只須就不禁會考量到的計畫替代

方案(sich aufdrängende Planalternativen)作深入的研究與評價;對重大計畫替代方案之探究、審查或評價的瑕疵,通常被認定是重大的權衡瑕疵(Wahl / Dreier,1999,618;Badura,2000,176-177)。

依聯邦行政法院穩定的裁判見解,對須經環境影響評估程序的計畫而言,計畫權衡的過程固然因環境影響評估程序而有新的架構,但就權衡時應予考量的法益而言,其並未提高實體法上的要求;因此,縱使未依歐盟環境影響評估指令(UVP-Richtlinie)或環境影響評估法(UVP)要求的環境影響評估程序進行,也不能不顧具體程序中為此進行的調查,遽爾認定權衡瑕疵的存在(Wahl/Dreier,1999,612;Badura,2000,180;Steinberg/Berg/Wickel,2000,103)。

最後應該提及,VwVfG 第 75 條第 1-1 項(以及類此的專業法律)規定,「對計畫所影響之公私權益的權衡瑕疵,只有在其顯然且將影響權衡結果時,方屬重大。並且只有在不能藉由計畫補充或補充性程序排除重大之權衡瑕疵時,方得據此廢棄確定計畫裁決或計畫許可」,如前所述,其係 1996 年許可程序加速法所引進,目的在於加強計畫確定的存續力,質言之,其限制了權衡瑕疵對計畫確定裁決的影響可能性(Wolff/Decker, 2005, 800)。

(三)確定計畫裁決的法律效果

關於計畫確定裁決的特殊法律效果,首先是本文一再提及的**集中事權效果**。 VwVfG 第 75 條第 1 項第 1 句的後半句雖然規定,「除確定計畫外,不再需要其他 機關的決定,尤其是公法上的許可、授權、容許、同意、承諾與確定計畫」,然 而,如前所述,確定計畫裁決之集中事權效果所及的範圍,無法作統一的說明, 毋寧應分別觀察以決;可以確定的是:集中事權的效果僅及於程序,相關實體法 上的規定仍應遵守。然而,仍必須分別審查個別法律規定,其相對於計畫確定程 序是否提出額外的程序要求;從實體法的角度來看,其對於特定類型的計畫是否明定強制性要求,或者其僅是維護,應於整體性計畫權衡中加以考量的法益(Wahl/Dreier, 1999, 609; Ronellenfitsch, 2003, 159-161)。

VwVfG第75條第1項第1句前半句與同條項第2句規定:「藉由計畫確定,就計畫之所有相關公法事項的容許性,包括對其他設施的必要後續措施,均被確定;……。所有計畫主體與權益受計畫影響者之公法上法律關係,均藉由計畫確定在法律上被形塑、規整」。據此,對計畫主體與權益受計畫影響者的所有公法上關係,確定計畫裁決具有法律上的形成效果(Gestaltungswirkung),其同時許可此計畫(許可效果,Zulassungswirkung);相關效果並及於「必要後續措施」;例如遠距道路法上的計畫確定,其效果及於道路興建過程中所產生大量棄土的堆放,就此,不須另行取得廢棄物清理法的相關許可,就後文即將提及之徵收法上的前效果,亦復相同。雖然確定計畫裁決的形成效果在私法的面向上受到限制,然而,在確定計畫裁決確定不得撤銷後,所有關於停止計畫、排除、變更或停止利用相關設施的私法或公法上的請求權,均被排除。藉由在確定計畫裁決裡規定相關平衡措施,可以減輕此等排除效果(Ausschlusswirkung)的不利影響(Wahl/Dreier,1999,609;Ronellenfitsch,2003,161-162;Stür/Probstfeld,2003,68-69;Wolff/Decker,2005,798)。

公益性計畫的確定,尤其是遠距道路的計畫確定,不僅具有許可與形成效果,一如聯邦行政法院穩定裁判見解²²所強調的,其同時也具有克服受法律保護,與確定之計畫不相容之公私法益的作用。考量到被確定之公益性計畫前述的干預作用,就可能課予土地負擔的計畫確定,如前所述,在計畫權衡的階段即應審查,該計畫對土地所有權的影響(Korbmacher,1982,518)。關於確定計畫與後續徵收程序的關係,VwVfG第75條本身並未有所規範,但諸多計畫專業法律

²² 例如:BVerwGE 58, 281/284f.; 59, 253/258f.

中明定所謂的徵收法上的前效果(enteignungsrechtliche Vorwirkung),亦即法律明 定,計畫確定對嗣後徵收程序的拘束效果。欠缺此等專業法律的規定,就必須在 徵收程序中獨立審查,該計畫是否符合公益,因此得以正當化徵收。關於計畫專 業法律就此的規定,最著名的是 FStrG 第 19 條的規定。FStrG 第 19 條第 1 項第 1 句規定,道路修建負責主體(die Träger der Straßenbaulast)為履行其任務,享有徵 收權(實即徵收聲請權);同條項第2句規定,如係為執行已確定之修建計畫所 必要,即應准許徵收,第3句進一步規定,不須為確定徵收的容許性進行其他程 序。最後,同條第2項還規定,已確定之計畫應作為徵收程序的基礎,並拘束徵 收機關(徵收法上的前效果)。其他專業計畫法律也採納遠距道路法的前述規範 架構。於此,FStrG 第 19 條第 1 項第 2 句、第 3 句 (或與其相類的其他專業計畫 法律規定) 只涉及使用土地所有權之抽象的必要性,質言之,只賦予徵收原則上 的正當性,尚未涉及具體個別的必要性,即尚未處理具體干預的方式或強度的問 題。在徵收階段,尚須遵守徵收法上的最小干預誡命(das enteignungsrechtliche Gebot der Mindestintervention)。因此,在徵收程序就必須處理,諸如 1. 本於計 畫的目的,不須取得土地,只須就相關土地課予必要的利用負擔,2. 計畫主體 未盡必要的努力,依合理的條件,以自由合意的方式取得土地之類的異議。由此 而論,計畫附隨的徵收程序(planakzessorische Enteignung)絕非僅是不包含決定內 容的,計畫確定之執行(Bender,1984,304-306;Wolff / Decker,2005,800)。

(四)送達與公告

確定計畫裁決原則上應個別送達於計畫主體、已知之權益受影響者以及,其 異議經作成決定者(VwVfG 第 74 條第 4 項第 1 句)。為補充個別送達之不足, VwVfG 第 74 條第 4 項第 2 句、第 3 句規定,為提供閱覽,作成之裁決應連同救 濟管道之教示、已確定之計畫,於鄉鎮內公開展示 2 週;公開展示之地點與時間 應以當地適合之方式公告;公開展示期滿,視為已送達其他權益受影響者;前揭 公告亦應指明此點(Steinberg / Berg / Wickel,2000,322-323;Ronellenfitsch,2003,177)。

此外,在**大量程序**(Massenverfahren),得以公告代替送達。VwVfG 第 74 條 第 5 項明定:「除計畫主體外,依第 4 項應為之送達超過 50 件時,得以公告方式 代替送達。前揭公告應將確定計畫裁決之處分部分、救濟管道之教示以及,依第 4 項第 2 句所為公開展示之指示,刊載於主管機關之公報,並刊登於該當計畫預 期將發生影響之地區通行的當地日報;如有負擔並應指明²³。公開展示期滿,視 為已將裁決送達於權益受影響者與提出異議者。公告之後至提起救濟期限屆滿 前,權益受影響者與提出異議者得要求確定計畫裁決之書面;前揭公告並應指明 此點」。公告的手段有助於多邊法律關係中,程序經濟、權利保護法益與計畫主 體法益等利益的平衡,應無違憲的疑慮(Steinberg/Berg/Wickel,2000,323;Ronellenfitsch,2003,178-179)。

五、結語:法律繼受政策的評估

如前所述,計畫確定程序最重要的功能在於:整合多數的許可,使相關決定權限集中於此;此外,為兼顧程序集中與維護相關公私法益的目標,必須建制有效又不致影響程序流暢進行的公私部門參與機制。正因計畫確定程序具有此等優

²³ 依鐵道設施計畫確定準則第 27(6)點,「除計畫主體外,應受送達人超過 50 人者,得以公告代替送達(VwVfG 第 74 條第 5 項)。公告應以公開於聯邦鐵道局之公報與當地日報方式行之。 公告至少應包含下述內容:

已確定計畫之重要措施的內容表,

立即執行的命令(如其存在),

對計畫之影響的指示,

超出陳列之計畫證據資料所述預防措施、防護設施的負擔,

權利救濟之教示,

權利救濟期限屆滿前,權利受影響者、曾提出異議者均得以書面要求,計畫確定裁決文書,陳列期限屆滿後,視為裁決已對所有權利受影響者、曾提出異議者為送達」。

點,如前所述,行政法學者 20 年前即倡議於行政程序法中採納此一法律制度²⁴。然而,觀察此一制度的緣起與發展就可以清楚發現,計畫確定程序之集中事權的範圍,更明確地說,此一程序與其他依法本應進行的程序、本應取得之許可之間的關係究竟如何,未可一概而論,必須藉由規定計畫確定程序義務的專業計畫法律以及,牽涉的相關法律予以明定。據此,希望運用計畫確定程序達成整合多數許可的目標,其首要前提在於:清楚且完整掌握計畫確定程序之一般性規定與諸多相關法律之間的關係。進一步觀察計畫確定程序在德國交通建設計畫的運用情形,會更明顯凸顯這一點:

首先,計畫確定程序的適用對象,乃至此等對象本身的進一步明確界定,均 須由各該專業計畫法律自為規定,此絕非一般性的行政程序法的規定可以代勞。 其次,計畫確定程序的前置階段,無論是總體性計畫(國土計畫)或專業性計畫 (需求計畫、路線決定),其對計畫確定程序的影響,顯然須由各該法律自為規 定,並經由司法裁判進一步明確化。在計畫證據資料準備階段,作為計畫確定程 序之非獨立性部分的環境影響評估程序至關重要,因此環境影響評估法制與計畫 確定程序當然也息息相關。整體流程中,一般性的,行政程序法中關於計畫確定 程序的規定,真正發揮主導性功能之處在於:對聽證程序的建制(wolff/Decker, 2005,770);於此,公私部門的參與機制以及,因其遲誤提出異議導致之排除效 的規範,為此一程序的核心部分。至於作為計畫確定程序之結果的確定計畫裁 決,其須遵守的實體法上要求,正是計畫確定機關必須面對的最主要難題,其實 也正是計畫確定程序的核心意義所在一計畫確定機關必須代替其他機關,審查計 畫主體提出的計畫是否符合所有相關強制性法律規定的要求以及,對此外應予考 量之公私法益為正當權衡;於此,因土地所有權的特殊重要性,無論是計畫確定 機關或是負責後續徵收程序之機關,均必須加以考量。此一龐大的、跨領域之法

²⁴ 本人的業師,德國公法學者 Christian Starck 教授明白指出,「希望吸收法釋義學上精緻而成熟的『現代』法」正是法繼受的原因之一(Starck,2011,45)。

律規定的釐清與法益權衡的任務,絕非易事;也因此,各該計畫確定機關均分別 訂有極為詳細的**計畫確定準則**(例如:聯邦鐵道局訂定之「鐵道設施計畫確定準 則」;其法律性質為行政規則),就各個程序階段應注意之點詳為指示。

經過前文的說明,應足以顯示,計畫確定程序此一法律制度的複雜程度。對此一制度的確實掌握,一方面涉及諸多專業計畫法律與一般性行政程序法之間的互動關係,此等互動關係並且包含程序與實體法制的面向。此外,僅就行政程序法對計畫確定程序的規定而言,其本身也經歷程序加速與當事人參與權之間的拉拒關係。最後,就法律未能詳予規定之處,行政法院的裁判也參與形塑此一複雜的法律制度。依筆者之見,如此高難度的法律制度,尚不宜作一般概括的廣泛繼受,毋寧宜先藉由個別專業法律嘗試導入此制度。

[1. 前置階段:需求計畫與路線決定/國土秩序衝擊評估程序]

2. 計畫主體的準備作業

Scoping(有管轄權的機關與計畫主體討論、界定環評範圍之程序, UVPG 第 5 條)

 \downarrow

提出申請(VwVfG第73條第1項第1句)

 \downarrow

完整的計畫送達於聽證機關

3. 聽證程序之準備、進行、終結與確定計畫裁決之作成、送達(公告)與公開 展示

機關參與 異議程序

²⁵ 主要參考 Steinberg, 2000, 172-174。本流程一覽表希望依程序進行先後,依序呈現,相關程序參與者(包括計畫主體、聽證機關、相關機關、權益受影響者、提出異議者、計畫確定機關)在不同階段應採取的作為。首先, 1. 在進入計畫確定程序之前,必須進行前置階段的相關程序。
2. 計畫確定程序始於計畫主體的準備作業。在計畫主體將完整的計畫送達聽證機關後,即進入聯邦行政程序法主要致力規範的 3. 聽證程序之準備、進行、終結與確定計畫裁決之作成、送達(公告)與公開展示程序。作成計畫確定裁決之後,為執行計畫內容,尚須進行 4. 後續的徵收程序。流程一覽表中,箭頭形式表示相關程序的先後關係;至於應同時採取的措施,則以置於同列的方式來表現。

一鄉鎮應於3週之內: 第3項第2句)

以當地適宜的方式告
 知公開展示事宜(
 VwVfG 第 73 條第 5
 項第 1 句)與
 通知未住居當地者
 (VwVfG 第 73 條
 第 5 項第 3 句)

2. 將計畫公開展示 1 個月(VwVfG 第 73 第 3 項第 1 句)

 \downarrow

一相關機關應於聽證機 一自公開展示起至其期滿 一由聽證機關規定異議的關所定期限內(最長 後2週內,給予向聽證 期限(VwVfG第73條3個月)表示意見(機關或相關鄉鎮提出異 第4項第2句)

VwVfG 第 73 條第 3-1 議的機會(VwVfG 第 73 ↓

項第1句);遲誤期 條第4項第1句)

限的後果:無(參見 ↓

VwVfG 第 73 條第 3-1

項第2句)

→ — 異議期限經過後,發生實體的排除效(VwVfG 第 73 條第 4 項第 3 句)

以當地適當的方式公告討論期日(VwVfG 第 73 條第 6 項第 2 句)以及,依 VwVfG 第 73 條第 6 項第 3 句個別通知或依 VwVfG 第 73 條第 6 項第 4 句、第 5 句 公告

[亦得選擇]

於公開展示的公告,一併確定討論期日(VwVfG 第 73 條第 7 項)

 $\mathbf{1}$

討論期日的進行,最早在公告之後1週(VwVfG第73條第6項第1句)

 \mathbf{T}

討論期日之後到達的機關意見,不予考量(VwVfG 第 73 條第 3-1 項第 2 句)

┰

異議期限經過後 3 個月內終結討論(VwVfG 第 73 條第 6 項第 7 句)

 $\mathbf{\downarrow}$

討論終結後1個月內,聽證機關對聽證程序提出意見,必要時亦須依 UVPG 第 11 條提出意見, 連同相關機關表示之意見、尚未解決之異議, 移交計畫確 定機關(VwVfG 第 73 條第 9 項),由後者作出確定計畫裁決

 \downarrow [以下二者擇一]

送達確定計畫裁決於計畫主體、已知 送達計畫主體並公告

之權益受影響者與異議者 (VwVfG 第 74 條第 5 項第 1 句)

(VwVfG 第 74 條第 4 項第 1 句)

[前述階段無論採取何種選項,均應同時]

以當地適合的方式公告公開展示事官,並應公開展示計畫確定裁決 2 週(VwVfG 第74條第4項第2句)

[4. 後續徵收程序]

伍、現行重大交通建設計畫擬訂、確定程序

一、計畫專業法律的規定

關於重大交通建設計畫的擬訂、確定程序、相關專業法律本身的規定極為有 \mathbb{R}^{26} 。例如**公路法**第 4 條第 1 項第 1 款規定,「全國公路路線系統,應配合國家 整體建設統籌規劃。其制定程序如左:一、國道、省道,由中央公路主管機關擬 訂,報請行政院核定公告」;同法第3條明定,「本法所稱公路主管機關:在中 央為交通部 」。據此,公路法本身僅規定,國道、省道路線應由交通部擬訂,由 行政院核定。類此,鐵路法第10條第1項也明定,「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」。相對於公路法與鐵路 法的簡略規定,大眾捷運法第二章(規劃)有較為詳細的規定:「大眾捷運系統 之規劃,由主管機關²⁷或民間辦理(第一項)。辦理大眾捷運系統規劃時,主管 機關或民間應召開公聽會,公開徵求意見(第二項)」(第10條);「大眾捷 運系統之規劃,應考慮左列因素:一、地理條件。二、人口分布。三、生態環境。 四、十地之利用計畫及其發展。五、社會及經濟活動。六、都市運輸發展趨勢。 七、運輸系統之整合發展。八、其他有關事項」(第11條);「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,內容應包含左列事項: 一、規劃目的及規劃目標年。二、運量分析及預測。三、工程標準及技術可行性。 四、經濟效益及財務評估。五、路網及場、站規劃。六、興建優先次序。七、財 務計畫。八、環境影響說明書或環境影響評估報告書。九、土地取得方式及可行 性評估。一〇、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。

²⁶ 就此的詳細說明:湯儒彥,2008,36、42、46-48。

²⁷ 針對該法之「主管機關」,大眾捷運法第4條明定:「大眾捷運系統主管機關:在中央為交通部;在直轄市為直轄市政府;在縣(市)為縣(市)政府(第一項)。路網跨越不相隸屬之行政區域者,由各有關直轄市、縣(市)政府協議決定地方主管機關,協議不成者,由交通部指定之(第二項)」。

一一、其他有關事項(第一項)。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(第二項)」(第12條)。據此,大眾捷運法除明文要求,大眾捷運系統的規劃應經民眾參與外,並明定規劃時應考慮之因素與規劃報告書應包含之內容;此外,其並明白要求,規劃報告書應包含「召開公聽會之經過及徵求意見之處理結果」。

二、計畫擬訂、確定程序相關行政規則的規定

如前所述,除大眾捷運法外,相關專業法律對各該重大交通建設計畫的擬 訂、確定程序,著墨極為有限。然而,各該建設無論就其所運用之財政資源,或 就其對社會、經濟、環境生態與相關人民權益可能造成的影響而言,均不容輕忽 以對。因此,對各該主管機關之擬訂與行政院之核定相關計畫的程序,行政院乃 藉由諸多行政規則進一步詳予規範:

「行政院所屬各部、會、行、處、局、署、院、省政府及省諮議會……中長程個案計畫編審作業」,均應依**行政院所屬各機關中長程個案計畫²⁸編審要點**²⁹ (以下簡稱編審要點)規定辦理(第1點)。編審要點第5點規定,「中長程個案計畫之擬訂,應參酌本機關資源能力,事前蒐集充分資料,進行內外環境分析及預測,設定具體目標,進行計畫分析,評估財源籌措方式及民間參與之可行性,訂定實施策略、方法及分期(年)實施計畫」。依同要點第6點所定,中長程個案計畫內容包括:計畫緣起(包含未來環境預測)、計畫目標(包含預期績效指標

²⁸ 依編審要點第2點,該要點所稱「中長程個案計畫」,包括長程個案計畫、中程個案計畫;前者指「以業務功能別,依據長程施政目標,訂定期程超過六年之個案計畫」,後者則係「以業務功能別,依據各機關中程施政計畫,並配合長程個案計畫,訂定期程為二年至六年之個案計畫」。「各機關應擬訂中長程個案計畫之事項」包括:「(一)依基本國策及國家中長程施政目標應規劃事項。(二)依國家整體及前瞻發展需要應規劃事項。(三)依機關任務及中長程施政目標應規劃事項。(四)依有關法令規定應規劃事項。(五)依民意及輿情反映應規劃事項。(六)依上級指示或會議決定應規劃事項。(七)配合相關計畫應規劃事項。(八)其他重要施政事項」(編審要點第3點)。

²⁹ 2009年9月30日修正。

及評估基準)、現行相關政策及方案檢討、執行策略及方法、期程與資源需求、 預期效果及影響、附則(包含替選方案之分析及評估),並要求「應納入碳中和 概念,優先選列節能減碳指標」,「中長程個案計畫屬公共工程或房屋建築部分 之計畫,應優先採用生態工法,並敘明採用生態工法之預期效果及影響」。至於 中長程個案計畫的訂定程序,編審要點第7點明定,「中長程個案計畫,應由該 機關副首長召集有關單位進行自評後,報請該機關首長或行政院核定」;同要點 第8點規定,「重要中長程個案計畫應報行政院核定」,所稱重要中長程個案計 畫包括:「計畫涉及重大政策變更者」、「計畫涉及數個機關職掌,需行政院協 調者」、「計畫所需經費無法於行政院核定之歲出概算額度範圍內支應者」及「其 他需行政院政策核定者」。關於重要中長程個案計畫審議作業的分工,公共建設 計畫係「由行政院經濟建設委員會(以下簡稱經建會)會同主計處等有關機關審議 後報行政院核定」(編審要點第9點30)。依編審要點第10點,中長程個案計 **畫審議事項**包括:計畫需求、計畫可行性(包含計畫目標、財務、技術、人力、 營運管理可行性)、計畫協調、計畫效果(益)、計畫影響(包含國家安全影響、 社會經濟影響、自然環境影響)。編審要點第 11 點、第 12 點明定,應修正、廢 止中長程個案計畫之情形;同要點第13點並規定,其「修正或廢止,應依原核 定之程序辦理」。

針對政府公共工程計畫,行政院另訂有**政府公共工程計畫與經費審議作業要點**³¹(以下簡稱審議要點)。審議要點第 1 點明白指出,訂定該要點之目的係: 「為健全公共工程計畫及經費有關技術及成本估算之審議機制,發揮工程專業審議功效,有效推動中央政府各機關公共工程計畫,並落實永續經營、節能減碳、

³⁰ 實則,依預算法第33條規定訂定之中央政府中程計畫編製辦法第23條已明定,「各主管機關所整編之中、長程個案計畫,屬於政府公共建設計畫、科技發展計畫及重要社會發展計畫範圍者,無論係新興計畫,或係修正已奉行政院核定有案之計畫,均應列明優先順序,並可隨時依各該類計畫先期作業實施要點規定,逐案送經建會、國科會、研考會分別會同財政部、行政院公共工程委員會(以下簡稱工程會)、主計處等有關機關審查。經完成審查程序後,即由經建會、國科會、研考會逕行函報行政院核定」。

³¹ 2011 年 4 月 28 日行政院修正核定。

維護生態環境及民間參與公共建設之政策目標」,「公共工程計畫與經費有關技 術及成本估算之審議機關為行政院公共工程委員會」。審議要點第4點規定,「為 健全公共工程計畫之推動,主辦機關應先行編列預算或籌措經費,用以辦理新興 工程計畫有關之先期規劃構想(或可行性評估)、民間參與公共建設之可行性與 財務效益評估、先期規劃及綜合規劃與設計等作業」。依審議要點第5點第2 項,**先期規劃構想(或可行性評估)應包括之項目**如下:公共工程計畫之目的、 公共工程計畫之概述及內容、基本資料調查及分析(如工址調查、水文氣象、公 共管線等)、環境影響概述、環境影響說明或環境影響評估、十地之取得、民間 參與之初步可行性評估(含財務效益評估)、節能減碳、維護管理之策略及因應 措施、在地住民意見、預期效益、結論及建議方案。審議要點第6點進一步明定, 「屬第二點第一項第一款所列各類計畫作業要點之計畫者32,各主辦機關於計畫 提報審議前,應先將先期規劃構想(或可行性研究)及總工程建造經費概估函報 主管機關;主管機關應本於權責審查同意後,按計畫之性質報請工程會及行政院 經濟建設委員會(以下簡稱經建會)、行政院研究發展考核委員會(以下簡稱研 考會)或行政院國家科學委員會(以下簡稱國科會)等**會審機關審議³³。由工程 會擬具審議意見**(含暫匡列之概估總工程建造經費與民間參與公共工程之意見) 送會審機關,據以綜理彙辦審議」。「經行政院核定辦理之新興公共工程計畫所 屬之個案工程基本設計階段審議」,其中「交通部辦理公共工程總工程建造經費 **達十億元以上者,應送工程會審議**;未達十億元者,由交通部自行建置審查機制 負責審查」(審議要點第7點);主管機關應依「工程會所審定新興公共工程計 書之內容,於各案招標前進行檢視;經檢視主辦機關未依審定內容辦理者,應令 該機關修正後,始得發包」。

³² 指「各機關依『中央政府中程計畫預算編製辦法』……與『政府公共建設計畫先期作業實施要點』、『政府科技計畫先期作業實施要點』及『行政院重要社會發展計畫先期作業實施要點』……所擬訂計畫中,總工程建造經費在新臺幣(以下同)五千萬元以上之公共工程及房屋建築部分之計畫」。

³³ 交通部台灣區國道高速公路局徐專門委員 100 年 11 月 29 日的發言、行政院公共工程委員會 朱簡任技正 100 年 12 月 1 日的發言均指出,經建會應邀請相關機關進行審查。

公共工程經費估算編列手冊(以下簡稱編列手冊)進一步指出,「政府各級 機關因業務需要,訂定中長程計畫,依其內容性質,可分為公共建設計畫、社會 發展計畫及科技發展計畫。而較大規模之交通、水利、環境保護等公共工程與國 家經濟發展息息相關,一般屬公共建設計畫之範疇 _ ; 「**公共建設之工程計畫作** 業程序大致分為規劃、設計及施工等三階段; 重大之公共工程計畫則可依其程序 目標及管考之需要,細分為先期規劃(可行性研究)、綜合規劃、基本設計(初 步設計)、細部設計及施工等五階段」。「公共建設之工程計畫第一階段所完成之 **先期規劃(可行性研究)**報告及所編經費概估,為工程主辦機關報請主管機關或 行政院審查,作為是否興建之依據。其內容至少包括公共工程計畫之目的與概述 及範圍、基本資料調查及分析(如工址調查、水文氣象、公共管線等)、環境概 述及土地之取得、民間參與之初步可行性評估、結論及建議方案等項目。.....。 **先期規劃(可行性研究)報告核定後,應進行綜合規劃**,並編製工程經費概算, 據以核定建設計畫經費,再經立法程序而公布者稱為『法定預算』;「其中以綜 合規劃階段之作業尤屬重要,因為重大之公共工程計畫自先期規劃至施工驗收啟 用,所需時程較為長久,甚或達十數年,期間或因地形、地質、天候、海況、環 境及政策之變化,或因設計超出原規劃之構想,或規劃作業考量不周延、調查及 研究工作不足等因素,常成為日後執行計畫辦理追加工程預算之主因」(總一1 -1 至總-1-2)。**先期規劃(可行性研究)階段**「為公共工程興建構思階段。 因工程性質不同,先期規劃之原則、涵蓋範圍亦不同,如公路選線選定山線或海 線之原則;水庫選定庫址、容量及功能...等等之原則。其目的係為大區域面積選 **線**(公路、鐵路、捷運之路廊)**或選址**(水庫、港灣、機場、工業區)**之用**,並 編列初步方案之『工程經費概估』,藉以比較、評估各方案開發效益,以供該計 書興建原則之依據,俾利後續綜合規劃之進行 i。**綜合規劃階段**「所編列之『工 程經費概算』主要做為效益評估及財務規劃之用,供政府核定公共工程總工程經 費之依據。計畫經核定後,依據該核定計畫分年預定實施項目及各年度需求經

費,循預算程序,編列當年工程預算執行之。以公路工程為例,本階段係為**評估** 比較選取交流道型式、結構型式、收費站設置方式等作業。如高速公路之路線已 選定山線;水庫已選定庫址,或在原址擴建(如機場、港灣、公路、鐵路、水力 發電廠等等)之公共工程等,自綜合規劃開始,須進一步收集資料並分析,估計較正確之工程經費概算,經核定後,以為日後建設經費之控制」(總—2—1 至總—2—2)。

總結以觀,**關於重大交通建設計畫的擬訂、確定程序,編列手冊**指出,重大 公共工程計畫可細分為先期規劃(可行性研究)、綜合規劃、基本設計(初步設 計)、細部設計及施工5個階段;先期規劃(可行性研究)由工程主辦機關報請 行政院審查,作為是否興建之依據;綜合規劃則係以先期規劃為基礎,進一步收 集與分析資料,以確定計畫內容,其亦應經核定。**編審要點與編製辦法**則明定, 重要中長程公共建設計畫,應由經建會會同有關機關審議後報行政院核定。審議 要點進一步明定,政府公共工程計畫應由主辦機關將先期規劃(或可行性研究) 先函報主管機關,主管機關審查同意後,按計畫性質報請工程會及會審機關(如 前所述,較大規模之交通、水利、環境保護等公共工程一般屬公共建設計畫,其 會審機關為經建會)審議;工程會於此階段提供含暫匡列之概估總工程建造經費 與民間參與公共工程之意見予會審機關彙辦;此外,「經行政院核定辦理之新興 公共工程計畫所屬之個案工程」,其總工程建造經費達一定金額以上者,於基本 設計階段應送工程會審議。至於先期規劃(可行性研究)、綜合規劃應考量之事 項,各該要點、手冊對綜合規劃階段的說明有限,主要係針對先期規劃(可行性 研究)而為規定。依審議要點第5點第2項所定,先期規劃(或可行性評估)應 包括之項目,除公共工程計畫之目的、內容、基本資料、效益評估外,亦及於環 境影響概述、環境影響說明或環境影響評估、土地之取得、在地住民意見。然而, 就環境影響、土地取得、住民意見於規劃階段究應如何考量?相關規定提供的訊 息仍然有限,須推一步觀察實務的作法,始能確實掌握。

三、國道建設計畫之擬訂、確定的實務作法

依交通部台灣區國道新建工程局34(以下簡稱國工局)編輯《國道工程實務》 所載,國道建設作業流程大致區分為可行性研究、工程規劃、設計與施工4個階 段。可行性研究階段的重點為:確實評估計畫在工程技術、經濟效益與財務來源 方面的可行性;詳言之,必須配合國土計畫、區域計畫或重大土地開發計畫進行 國家整體運輸規劃,就環境影響為初步分析,對經濟、財務、工程技術各分面進 行可行性探討,綜合評估以決定適官的路線³⁵。該階段之具體作業內容包括:基 本資料蒐集、運輸規劃、地質航照判釋與調查、環境影響調查、路廊方案研擬、 工程研究、路廊方案評估、地理資訊系統建立、財務規劃、實施計畫。工程規劃 **階段**有 2 項工作重點。首先,經可行性研究認為計畫可行或政策需要並奉准執行 後,即進入規劃階段;此階段的工作重點為路線的規劃與區位的選定,亦即在可 行路線中評估出最佳方案。規劃階段之另一重點為環境影響評估作業,其應同步 進行³⁶。工程規劃階段之具體作業內容包括:可行性研究成果檢討、交通量調查 分析與預測、路線及交流道規劃、排水工程規劃、橋隊結構工程規劃、建築與景 觀規劃、交通工程設施規劃、景觀工程規劃、環保工程規劃、借棄土區規劃、工 程數量與經費概括、實施計畫。規劃完成後,規劃報告或建設計畫應陳報行政院 核定(國工局,2005,9-10、32-35)。

四、相關法律要求的滿足

_

³⁴ 按公路法第 13 條規定,「中央公路主管機關,對規模宏大、工程艱鉅之國道,報請行政院核准,得專設機構興建並管理之」;交通部依該條規定,於 1990 年 1 月 5 日成立該局(國工局,2005,6)。

³⁵ 選線原則包括:1. 配合現地地形與地物,提高行車的安全性與舒適性;2. 降低路線阻隔可能帶來的負面影響;3. 考量未來路網的整體發展;4. 與各級政府機關建設計畫密切配合;5. 避免或減少對現有都市計畫區、建物、設施之影響,以降低實際執行時之阻力;6. 儘可能避開有潛在危險地帶,並配合地形減少土石方數量;7. 配合現地條件採用適當之路線規劃及構造方式,合理節省工程經費(國工局,2006,25)。

³⁶ 交通部台灣區國道高速公路局徐專門委員 100 年 11 月 29 日的發言亦指出此點。

(一)環境影響評估法制的要求

如前所述,可行性研究與工程規劃階段均應將環境影響列入考量,惟正式的環境影響評估作業似屬工程規劃階段的工作。其相關依據,可溯自 1981 年 10 月行政院第 1854 次會議決議:「今後政府重大經建計畫、開發觀光資源以及民間興建可能污染環境之大型工程時,均應事先做好環境影響評估工作,再報請核准辦理」;行政院嗣於 1985 年 10 月 17 日核定「加強推動環境影響評估方案」,於1991 年 4 月 17 日核定「加強推動環境影響評估後續方案」,最後於1994 年 12 月 30 日公布環境影響評估法(以下簡稱環評法)(國工局,2006,20、83)。

環評法第5條第1項第2款明定,「下列開發行為對環境有不良影響之虞者,應實施環境影響評估:.....二、道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發」。針對第1階段環評,環評法第6條第1項規定,「開發行為依前條規定應實施環境影響評估者,開發單位於規劃時,應依環境影響評估作業準則,實施第一階段環境影響評估,並作成環境影響說明書」;同法第7條規定:「開發單位申請許可開發行為時,應檢具環境影響說明書,向目的事業主管機關提出,並由目的事業主管機關轉送主管機關審查(第一項)。主管機關應於收到前項環境影響說明書後五十日內,作成審查結論公告之,並通知目的事業主管機關及開發單位。但情形特殊者,其審查期限之延長以五十日為限(第二項)。前項審查結論主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者,開發單位應舉行公開之說明會(第三項)」。如僅由前揭法律條文觀察,第1階段環評程序中,民眾參與似乎有限。然而,開發行為環境影響評估作業準則第10-1條已進一步要求,「開發單位於作成說明書前,應公開邀請當地居民或有關團體舉行會議,並將其辦理情形及居民意見處理回應,編製於說明書(第一項)。開發單位除依前項辦理外,得視需要再舉行公聽會、協調會、討論會、公開展覽計畫內容或其他適當方式供

民眾參與表達意見(第二項)」;**環評法施行細則**第 15-1 條亦進一步規定,「開發單位向主管機關繳交審查費後,主管機關應將該環境影響說明書或評估書初稿公開於網際網路,徵詢相關機關、團體或人民意見」(湯儒彥,2008,62-63)。

針對第2階段環評,環評法本身規定了複雜的民眾參與程序:「前條審查結 論認為對環境有重大影響之虞,應繼續進行第二階段環境影響評估者,開發單位 應辦理下列事項:一、將環境影響說明書分送有關機關。二、將環境影響說明書 於開發場所附近適當地點陳列或揭示,其期間不得少於三十日。三、於新聞紙刊 載開發單位之名稱、開發場所、審查結論及環境影響說明書陳列或揭示地點(第 一項)。開發單位應於前項陳列或揭示期滿後,舉行公開說明會(第二項)」(第 8條);「前條有關機關或當地居民對於開發單位之說明有意見者,應於公開說 明會後十五日內以書面向開發單位提出,並副知主管機關及目的事業主管機關」 (第9條);「主管機關應於公開說明會後激集目的事業主管機關、相關機關、 團體、學者、專家及居民代表界定評估範疇」(第 10 條第 1 項);「開發單位 應參酌主管機關、目的事業主管機關、有關機關、學者、專家、團體及當地居民 所提意見,編製環境影響評估報告書(以下簡稱評估書)初稿,向目的事業主管 機關提出」(第11條第1項);「目的事業主管機關收到評估書初稿後三十日 內,應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關,並邀集專家、學者、團體及 當地居民,進行現場勘察並舉行公聽會,於三十日內作成紀錄,送交主管機關(第 一項)。前項期間於必要時得延長之(第二項)」(第12條);「目的事業主 管機關應將前條之勘察現場紀錄、公聽會紀錄及評估書初稿送請主管機關審查 (第一項)。主管機關應於六十日內作成審查結論,並將審查結論送達目的事業 主管機關及開發單位;開發單位應依審查結論修正評估書初稿,作成評估書,送 主管機關依審查結論認可(第二項)。前項評估書經主管機關認可後,應將評估 書及審查結論摘要公告,並刊登公報。但情形特殊者,其審查期限之延長以六十 日為限(第三項)」(第13條)(湯儒彥,2008,63-67)。

(二)變更都市計畫與土地取得程序

此外,因公共工程建設需用土地且將影響土地使用方式,相關建設計畫自應留意土地的取得方式與對原土地使用計畫的影響。土地法第 208 條第 2 款規定,「國家因左列公共事業之需要,得依本法之規定,徵收私有土地。但徵收之範圍,應以其事業所必需者為限³⁷。……二、交通事業」,惟依都市計畫法第 52 條,「都市計畫範圍內,各級政府徵收私有土地或撥用公有土地,不得妨礙當地都市計畫」,因此,依核定之建設計畫,國道通過都市計畫區域範圍內之土地,於用地取得前,應依都市計畫法規定辦理都市計畫變更³⁸;且因國道屬中央興建之重大設施,依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款及第 2 項³⁹,得辦理經為變更都市計畫⁴⁰(國工局,2006,173、181)。土地徵收條例第 10 條規定,「需用土地人興辦之事業依法應經目的事業主管機關許可者,於申請徵收土地或土地改良物前,應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可(第一項)。需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前,應舉行公聽會,聽取土地所有權人及利害關係人之意見。但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者,不在此限(第二項)」;土地徵收條例施行細則第 10 條進一步規定,「需用土地人依本條例第十條第二項規定舉行公聽會,應辦理事項如下:一、於七天前將舉行公本條例第十條第二項規定舉行公聽會,應辦理事項如下:一、於七天前將舉行公

³⁷ 土地法施行法第 49 條進一步要求,「徵收土地於不妨礙徵收目的之範圍內,應就損失最少之地方為之,並應儘量避免耕地」。

³⁸ 交通部台灣區國道高速公路局徐專門委員 100 年 11 月 29 日的發言明白指出,建設計畫核定後,才會依建設計畫進行都市計畫變更程序。類此:交通部運輸研究所湯研究員同日之發言。
39 都市計畫法第 27 條規定:「都市計畫經發布實施後,遇有左列情事之一時,當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所,應視實際情況迅行變更:一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。二、為避免重大災害之發生時。三、為適應國防或經濟發展之需要時。四、為配合中央、直轄市或縣(市)興建之重大設施時(第一項)。前項都市計畫之變更,內政部或縣(市)(局)政府得指定各該原擬定之機關限期為之,必要時,並得逕為變更(第二項)」。

⁴⁰ 就此,鐵路法第7條已自為規定:「鐵路需用土地,得依土地法及有關法律規定徵收之(第一項)。鐵路規劃興建或拓寬時,應勘定路線寬度,商同當地地政機關編為鐵路使用地;該使用地在已實施都市計畫地區者,應先行辦理都市計畫之變更。其為私有土地者,得保留徵收;其保留期間,在都市計畫地區範圍內者,依都市計畫法之規定;餘依土地法之規定辦理(第二項)」。

聽會之事由、日期及地點公告於需用土地所在地之公共地方、當地直轄市或縣 (市)政府、鄉(鎮、市、區)公所及村(里)辦公處之公告處所,並刊登政府公報或新聞紙。二、說明興辦事業概況,並聽取土地所有權人及利害關係人之意見。 三、對於土地所有權人及利害關係人陳述意見之處理情形作成紀錄,於事業計畫報請目的事業主管機關許可時及徵收案件送由核准徵收機關核准時一併檢附」 (國工局,2005,286-287)。

如公共工程建設需用土地屬非都市土地,依區域計畫法第 15-1 條,「區域 計畫完成通盤檢討公告實施後,不屬第十一條之非都市土地,符合非都市土地分 區使用計畫者,得依左列規定,辦理分區變更:二、為開發利用,依各該區 域計畫之規定,由申請人擬具開發計畫,檢同有關文件,向直轄市、縣 (市) 政 府申請,報經各該區域計畫擬定機關許可後,辦理分區變更(第一項)。區域計 畫擬定機關為前項第二款計畫之許可前,應先將申請開發案提報各該區域計畫委 員會審議之(第二項)」;同法第 15-2 條第 1 項規定,「依前條第一項第二款 規定申請開發之案件,經審議符合左列各款條件,得許可開發:一、於國土利用 係屬適當而合理者。二、不違反中央、直轄市或縣 (市) 政府基於中央法規或地 方自治法規所為之土地利用或環境保護計畫者。三、對環境保護、自然保育及災 害防止為妥適規劃者。四、與水源供應、鄰近之交通設施、排水系統、電力、電 信及垃圾處理等公共設施及公用設備服務能相互配合者。五、取得開發地區土地 及建築物權利證明文件者」。惟線狀設施(如公路、鐵路)開發案,在原使用分 區上為穿越性之土地利用,似不影響原使用分區劃定之整體目的與功能,且其土 地利用型熊與周遭土地使用性質非顯不相容,故應無須辦理土地使用分區變更, 即無須依前揭區域計畫法規定,經區域計畫擬定機關許可(內政部 90 年 5 月 28 日台內中地字第 9082821 號函) ⁴¹ (國工局, 2005, 290-291)。

⁴¹ 交通部運輸研究所湯研究員 100 年 11 月 29 日之發言亦指出此點。

(三) 其他法律要求的處理

倘公共建設需用土地為農業用地,依**農業發展條例**第 10 條之規定,「農業用地於劃定或變更為非農業使用時,應以不影響農業生產環境之完整,並先徵得主管機關之同意;其變更之條件、程序,另以法律定之(第一項)。在前項法律未制定前,關於農業用地劃定或變更為非農業使用,依現行相關法令之規定辦理(第二項)」。

重大建設開發行為牽涉的法律自然不僅農業發展條例;觀察環境影響說明書本身,就可以發現。詳言之,開發行為環境影響評估作業準則第5條規定,「開發單位應先查明開發行為之基地,是否位於環境敏感區位及特定目的區位限制調查表(附件二)所列之環境敏感區位及特定目的區位,並應檢附有關單位公函、圖件或實地調查研判資料等文件,並敘明選擇該開發區位之原因(第一項)。開發基地位於環境敏感區位或特定目的區位者,依下列規定辦理:一、開發基地位於相關法律所禁止開發利用之區域,從其規定;其說明書或評估書經提請主管機關環境影響評估審查委員會審查後應不予通過。二、位於相關法令所限制開發利用之區域,應取得有關主管機關之同意。三、區位中應予保護之範圍及對象,應詳予評估及研訂因應對策(第二項)」。據此,如開發行為之基地位於相關法令所限制開發利用之區域,應事先取得各該主管機關之同意;此外,對「區位中應予保護之範圍及對象」,仍應「詳予評估及研訂因應對策」。以「臺中生活圈2號線東段4號線北段及大里聯絡道工程環境影響說明書定稿」為例,對於「經調查發現有保育類野生動物」的因應措施為:「本計畫將於設計時納入考量,事先做好生態維護工作;施工期間並將依野生動物保育法第八條及第十三條規定42辦

⁴² 野生動物保育法第 8 條第 2 項、第 13 條第 1 項分別規定,「在野生動物重要棲息環境實施農、林、漁、牧之開發利用、探採礦、採取土石或設置有關附屬設施、修建鐵路、公路或其他道路、開發建築、設置公園、墳墓、遊憩用地、運動用地或森林遊樂區、處理廢棄物或其他開發利用等行為,應先向地方主管機關申請,經層報中央主管機關許可後,始得向目的事業主管機關申請為

理」;對於「位經河川行水區、地下水管制區、水道治理計畫用地範圍及排水設施範圍」的因應措施為:「將以不侵入河川行水區、水道治理計畫用地範圍、排水設施範圍等前提進行設計並依水利法、河川管理辦法、排水管理辦法及申請開挖中央管河川河防建造物審核要點等規定辦理,並經許可後始可施工」;對於經過「水污染管制區」的因應措施為:「施工及營運期間將依水污法規定避免水體污染行為」;最後,對於「位於史前遺址鄰近地區」的因應措施為:「本計畫已於設計作業中納入『文化遺址試掘補充調查』……以確定其文化資產價值的高低,並將依文化資產主管機關與考古專家學者評估之結果,決定後續之處理方式」(國工局,2006a,4-3至4-8)。據此,對於開發行為所牽涉的多數機關權限,現行環評程序似具有相當程度的「集中」功能⁴³;然而,其不足以稱為有集中事權的效果,蓋無論在環評程序之前或之後,開發單位仍須由牽涉其職權之各該機關取得相關許可。

五、現行國道建設計畫辦理流程

總結以觀,現行國道建設計畫辦理流程可簡要說明如下:

- 1. 國道建設作業流程可細分為:先期規劃(可行性研究)、綜合規劃(工程規劃)、基本設計(初步設計)、細部設計及施工 5 個階段;與計畫核定有關的程序僅前 2 者。
- 2. 先期規劃(可行性研究):由工程主辦機關(在國道為國工局)自行評估後, 函報主管機關(在國道為交通部)審查同意後,報請行政院審查,並由經建 會會同相關機關審議後,報行政院核定,作為是否興建之依據。本階段目的

之」、「經許可從事第八條第二項開發利用行為而破壞野生動物棲息環境時,主管機關應限期令行為人提補救方案,監督其實施」。

⁴³ 開發行為環境影響評估作業準則附件二「環境敏感區位及特定目的區位限制調查表」廣泛提示了各該區位應遵守的相關法律。

- 為大區域面積選線(公路、鐵路、捷運之路廊);於此階段,即應就環境影響、土地取得為初步評估,並應聽取民意見。
- 3. 綜合規劃(工程規劃):以先期規劃為基礎,進一步收集與分析資料,以確定計畫內容。此階段有 2 項工作重點。首先為路線的規劃與區位的選定,亦即在可行路線中評估出最佳方案(評估比較選取交流道型式、結構型式、收費站設置方式)。另一重點為環境影響評估作業,應同步進行。規劃完成後,規劃報告或建設計畫應連同環境影響說明書(或環境影響評估報告書)陳報行政院核定。無論第 1 階段環評或第 2 階段環評,其程序中均包含相當程度的民眾參與機制。
- 4. 依核定之建設計畫,國道通過都市計畫區域範圍內之土地,於用地取得前, 應依都市計畫法規定辦理都市計畫變更;且因國道屬中央興建之重大設施, 依都市計畫法得辦理逕為變更都市計畫。
- 5. 需用土地人於計畫報請目的事業主管機關許可前,應舉行公聽會,聽取土地 所有權人及利害關係人之意見;於報請許可及送由核准徵收機關核准時,並 應一併檢附對陳述意見之處理情形。
- 6. 基本設計階段:交通部辦理公共工程總工程建造經費達十億元以上者,應送工程會審議。

陸、對我國行政程序法第五章「行政計畫」的具體修法建議—包含對 法務部 2000 年「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」 的評估意見

本委託研究案的主要目的在參考德國聯邦行政程序法之立法例、斟酌我國現行實務作法,考量將德國計畫確定程序引進我國的可行性;具體研究課題包含:對法務部 2000 年「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」(以下簡稱行政計畫確定辦法草案)的評估意見與對我國行政程序法第五章「行政計畫」的具體修法建議。惟經仔細考量,此 2 項研究課題實難截然劃分;蓋對於行政計畫確定辦法草案之評估,亦必須植基於修法的構想。下文將以對行政程序法第五章「行政計畫」的修法構想為主軸,相關聯部分,將同時評量行政計畫確定辦法草案的妥適性。

一、立法政策上應否引進德國式的計畫確定程序?如是,是否須以法律定之?

考量到我國行政實務對集中事權的疑慮⁴⁴,於此不得不將應否引進(以集中事權為特徵的)計畫確定程序當作首先應處理的課題;事實上郭介恆教授在 100 年 11 月 29 日的發言就明白表示,是否應考量將行政程序法「行政計畫」章廢止。然而,筆者認為,僅僅因現行實務對集中事權程序的生疏,就全然捨棄一種可得藉由程序集中以提昇效率、整合機關不同考量的有效手段,恐與現今強調效率、創新的思潮有悖。此外,江嘉琪教授 100 年 11 月 29 日的發言提及平行審查或聯

⁴⁴ 交通部運輸研究所湯研究員 100 年 11 月 29 日發言指出,專業部門會覺得「有點自廢武功的味道」;工程會朱簡任技正 100 年 12 月 1 日的發言也顯示,集中事權程序離我國實務作法差距甚遠;類此:江嘉琪教授 100 年 11 月 29 日的發言。

合審查的機制⁴⁵,似認其可某種程度發揮集中事權的作用(主要針對都市計畫、環境影響評估與水土保持事項);然而,營建署許幫工程司在同日的發言卻指出,「聯席審查之後發現沒有比較快,要求的內容還是要各自去決定,反而是折開審查速度會比較快」⁴⁶。再者,現行公共建設計畫先期規劃(可行性研究)階段雖係由經建會會同有關機關審議,但有關機關終究只是初步規劃階段的參與,並不能取代依各該法律規定要求其等作成的許可。最後,如前所述,對於開發行為所牽涉的多數機關權限,現行環評程序似具有相當程度的「集中」功能;然而,其尚不足以稱為有集中事權的效果,蓋無論在環評程序之前或之後,開發單位仍須由牽涉其職權之各該機關取得相關許可。總結而言,如欲發揮藉由程序集中以提昇效率、整合機關不同考量的效果,引進(以集中事權為特徵之)德國式的計畫確定程序,應有相當的立法政策上的正當性。此外,如前文所論,因經此程序作成的確定計畫裁決具有集中事權的效果,其將變動相關機關的權限,僅基於此點,亦必須以法律形塑此一程序,更遑論藉此程序規定將產生影響人民權利的排除效了(詳見下文);據此而論,行政計畫確定辦法草案自始就存在違反法律保留原則的疑慮。

二、應如何界定計畫確定程序的適用對象?

_

⁴⁵ 都市計畫法第 27-2 條規定,「重大投資開發案件,涉及都市計畫之擬定、變更,依法應辦理環境影響評估、實施水土保持之處理與維護者,得採平行作業方式辦理。必要時,並得聯合作業,由都市計畫主管機關召集聯席會議審決之(第一項)。前項重大投資開發案件之認定、聯席審議會議之組成及作業程序之辦法,由內政部會商中央環境保護及水土保持主管機關定之(第二項)」。此外,依都市計畫法第 27-1 條第 2 項授權訂定之「都市計畫農業區變更使用審議規範」第 5 點規定,「依本規範申請變更使用時,其依法須辦理環境影響評估及實施水土保持之處理與維護者,都市計畫變更之審議、環境影響評估及水土保持計畫之審查,得採平行作業方式辦理。但依法須辦理環境影響評估者,於各該都市計畫變更案報請核定時,必須檢具環保主管機關審查通過之環境影響說明書或環境影響評估報告書」。類此:依都市計畫法第 27-1 條第 2 項授權訂定之「都市計畫工業區檢討變更審議規範」第三、(五)點。

⁴⁶ 依都市計畫法第 27-2 條第 2 項授權訂定之「重大投資開發案件都市計畫聯席審議作業辦法」,其第 10 條與第 18 條分別規定,「聯席會議之審議事項如下:一、重大投資開發案件之都市計畫擬定或變更。二、重大投資開發案件之環境影響說明書或環境影響評估報告書。三、重大投資開發案件之水土保持計畫書。四、其他經聯席會議決定應由聯席會議審議者」;「都市計畫、環境保護及水土保持主管機關應依聯席會議之議決,分別依本法、環境影響評估法及水土保持法所定程序,辦理擬定或變更都市計畫之核定、環境影響評估審查結論之認可及水土保持計畫書之核定」。併此感謝內政部營建署於座談會後提供相關法令資料。

行政計畫確定辦法草案第 2 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之權限者,其擬訂、確定、修訂及廢棄之程序,除法律另有規定者外,適用本辦法之規定(第一項)。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(第二項)。第一項所稱重大公共設施,係指性質重要且在一定規模以上之公共設施。其範圍由行政院公告之(第三項)。第一項所稱涉及多數不同利益之人,係指計畫內容涉及二種以上性質不同且分屬不同人享有之權利或法律上利益者(第四項)。第一項所稱涉及多數不同行政機關之權限,係指計畫所規劃之具體措施或設施,依有關法規規定,須經其他行政機關之核准、許可、同意、特許或其他決定,始能合法實施者(第五項)」。本條是該辦法草案滋生最大疑義的條文,惟其所以如此規定,原因在於行政程序法第 164 條第 1 項就適用計畫確定程序之對象的規定方式。

行政程序法第 164 條第 1 項規定,「行政計畫有關一定地區土地之特定利用 或重大公共設施之設置,涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者,確 定其計畫之裁決,應經公開及聽證程序」。筆者認為,本條項的規定方式正是背 離其原本師法之德國法制最遠之處。由前述德國法制的介紹應已顯示,聯邦行政 程序法中計畫確定程序的相關規定,只有藉由專業法律的指定才被援用,而只有 各該指定援用此程序的專業法律,才能確切決定應經計畫確定程序的對象範圍究 竟如何;例如應經計畫確定程序之鐵道營運設施、聯邦遠距道路之興建、改建, 分別經由一般鐵道法、遠距道路法的規範始得確切界定。雖有學者對於將是否援 用計畫確定程序,交由專業計畫法律決定一事表示疑慮⁴⁷;然而,筆者認為,不 僅是依事物性質必須如此,以我國行政實務對此一制度陌生的情況而論,漸進而

⁴⁷ 例如江嘉琪、詹鎮榮教授在 100 年 11 月 29 日的發言。

行,亦較能獲得行政實務的認同。

此外,工程會朱簡任技正 100 年 12 月 1 日的發言特別強調,依現行行政實務,重大公共建設計畫的核定權歸屬行政院,與德國法制將計畫確定權限歸屬相關專業法律之主管機關,顯有不同。事實上,如前所述,我國現行相關專業法律,包括公路法、鐵路法、大眾捷運法亦均明定,相關計畫應報請行政院核定。就此,在計畫確定程序之法制規劃上自應加以斟酌。筆者認為,前揭現行實務作法,並不影響本研究的前述建議,質言之,應由專業計畫法律規定是否援用計畫確定程序;只須將計畫確定機關理解為相關專業法律規定之核定機關(即行政院),即可與現行法制與實務作法接軌。差別只在於:1. 行政院應將其先前主要藉由經建會進行的內部審查程序外部化,於計畫確定程序中聽取相關機關(包括受計畫影響之地方自治團體)與人民之意見;2. 相關專業法律之主辦機關得以擬訂計畫機關,主管機關得以聽證機關的角色出現;3. 行政院的計畫確定裁決具有集中事權的效果,質言之,其裁決原則上應取代其他公法性質的許可。

三、確定計畫程序得以發揮之集中事權的範圍如何?

行政計畫確定辦法草案另一引致重大疑慮的條文是第 17 條,就此,法務部提出甲乙 2 案,其分別規定:「確定計畫裁決生效後,確定計畫之內容均得實施,無須再經其他行政機關之核准、許可、同意、特許或其他決定。但法律另有排除集中事權效果之規定或行政院於確定計畫裁決前另有決定者,不在此限」,「確定計畫為行政院所裁決確定者,於裁決生效後,確定計畫之內容涉及其權限之其他機關不得再另為違反確定計畫內容之決定」。乙案的理由說明指出,「依甲案規定確定計畫裁決生效後,確定計畫之內容均得實施,無須再經其他機關之核准、許可、同意、特許或其他決定,以收『集中事權』之效果,其範疇依確定計畫內容之不同,包括都市計畫變更之審議與核定、非都市土地使用變更之審議與核准、

建造執照之核發等程序……對前開相關法律規定之衝擊影響深遠。故乙案規定,確定計畫之內容涉及其權限之其他機關不得另為違反確定計畫內容之決定,換言之,仍應再經涉及其權限之其他機關核准、許可、同意、特許等程序,惟該等機關不得違反確定計畫內容之決定」。

按前揭甲案預想之「集中事權」範圍的界定,純屬望文生義,已遠逾前述德 國法制的考量範圍。乙案之規定方式則曖昧不明—蓋既須另經許可,即表示確定 計畫內容就此尚未決定,如是,則何從違反?事實上,依前述說明,無論德國或 我國法制均未曾將都市計畫的變更與土地徵收程序本身納入集中事權的範圍 48。必須進一步思量的是:我國環評法對環境影響評估程序賦予重責大任的立法 方式是否妥適?依現行法制,環評程序不僅為獨立於建設計畫核定程序之外的獨 立程序,且依環評法第14條規定,「目的事業主管機關於環境影響說明書未經完 成審查或評估書未經認可前,不得為開發行為之許可,其經許可者,無效(第一 項)。經主管機關審查認定不應開發者,目的事業主管機關不得為開發行為之許 可。但開發單位得另行提出替代方案,重新送主管機關審查(第二項)。開發單 位依前項提出之替代方案,如就原地點重新規劃時,不得與主管機關原審查認定 不應開發之理由牴觸(第三項)」;據此,環評是否通過儼然成為能否遂行公共 建設計畫的關鍵,質言之,竟由環保主管機關決定應否進行公共建設的開發,實 乏理據。此或因現行公共建設計畫核定程序大多屬內部程序,欠缺民眾參與,而 環評程序對民眾參與保障較為周延使然⁴⁹。筆者認為,現行將公共建設計畫核定 前之民眾參與置重於環評程序的作法實嫌狹隘(使民眾參與侷限於環保因素的討 論),亦使環保機關角色混淆(其原本應承擔提供客觀環境影響之資訊,使許可 開發的決策機關得據以權衡相關法益的輕重,而非由環保主管機關甚至環評委員

⁴⁸「都市計畫農業區變更使用審議規範」第3點明定,「申請人擬舉辦之事業,依規定 須經各該目的事業主管機關核准者,應先徵得各該目的事業主管機關同意後辦理」;質 言之,須相關計畫業經核可,始得辦理都市計畫變更程序。類此:「都市計畫工業區檢討變更審 議規範」第二、(二)2點。

⁴⁹ 參見行政院環境保護署洪專門委員 100 年 11 月 29 日的發言。

會自行決定是否開發)。質言之,筆者認同德國法制的基本構想,亦即以環評程序為計畫確定程序之非獨立的構成部分,藉由環評程序所得資訊,應納入計畫確定程序中(依德國法制,環評屬準備階段應完成的工作),既提供相關機關與民眾參與計畫確定程序必要的資訊,亦作為確定計畫機關進行法益權衡的基礎。質言之,不僅是環評,毋寧是在整個計畫確定程序中,相關機關與當事人都應該有廣泛的資訊取得與真正的程序參與機會;並且其不僅限於意見表達,藉由聽證程序中的討論期日,針對相關問題,相關機關與當事人均得進行討論。

為期明確,筆者建議,逕於行政程序法之計畫確定程序相關規定中明定,環評程序、都市計畫變更程序、土地徵收程序與計畫確定程序之關係,明確言之,就計畫確定程序之集中事權效果是否及於環評、都市計畫變更與土地徵收程序,予以明定,以杜爭議。

四、應否於計畫確定程序中明定排除效?

如前所述,委託單位關心應否於計畫確定程序明定排除效的問題,若干專家學者對此亦表示疑慮⁵⁰。筆者認為,關心人民權利保障的角度,自然無可置疑。然而,假使相關程序的安排已提供人民充分的參與機會,其無正當理由仍未於期限內提出異議,則縱使據此剝奪其嗣後(包括在訴訟程序中)提出相關主張的權利,應不生過度限制人民訴訟權的疑慮。

五、具體的程序規範

除前述議題外,行政計畫確定辦法草案對於聽證程序的安排(第3條至第9 條)、確定計畫裁決書應記載之事項(第12條至第13條)、確定計畫裁決書之送

⁵⁰ 參見交通部運輸研究所湯研究員 100 年 11 月 29 日的發言。

達與公告(第 15 條至第 16 條)、計畫完成前之計畫變更的處理(第 21 條)、確定計畫裁決的廢棄(第 22 條)與多數計畫併存的處理(第 23 條),大體而言,已參考德國法制,兼顧程序加速與民眾參與的要求,應得加以採納,惟為符合法律保留原則的要求,應於行政程序法中規定之。

六、對現行行政程序法「行政計畫」章之建議修正條文

行政計畫確定辦法草案對計畫確定程序的程序安排,雖大體得予採納於行政程序法「行政計畫」章中,惟仍須進一步處理前述界定計畫確定程序之適用對象、確定集中事權之範圍與排除效等問題。為期簡明,爰即以行政計畫確定辦法草案之內容為基礎,本於前文的討論結果,並參考德國聯邦行政程序法相關規定,酌予修正調整,作為本研究對現行行政程序法「行政計畫」章的修法建議:

行政計畫確定辦法草案	建議修正條文	修正理由說明
第一條	計畫確定程序(章名修正)	本章立法目標為建構一種
本辦法依行政程序法(以下		集中事權的計畫確定程
簡稱本法)第一百六十四條		序,爰予明定,取代較為寬
第二項規定訂定之。		泛的「行政計畫」之稱。
第二條	第 163 條(計畫確定程序的	行政計畫確定辦法草案第2
行政計畫有關一定地區土	適用對象)	條以界定現行本法第164條
地之特定利用或重大公共	公共建設計畫依法律規定應	第1項運用之各種概念的方
設施之設置,涉及多數不同	經計畫確定程序核定者,適	式,嘗試明確化計畫確定程
利益之人及多數不同行政	用本章之規定。	序的適用對象。然而,以抽
機關之權限者,其擬訂、確	依計畫確定程序所為核定,	象概念一般性地界定計畫
定、修訂及廢棄之程序,除	不適用本法第 128 條之規	確定程序的適用對象,一方

法律另有規定者外,適用本 辦法之規定。

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

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

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

第一項所稱涉及多數不同 行政機關之權限,係指計畫 所規劃之具體措施或設 施,依有關法規規定,須經 其他行政機關之核准、許 可、同意、特許或其他決 定,始能合法實施者。 定。

計畫確定程序之聽證,除本 章另有規定外,適用本法第 一章第十節之規定。

面確有重大困難,另一方面 也指涉過廣。爰參照德國 (下略)聯邦行政程序法第 72條第1項的規定方式,由 專業計畫法律決定是否適 用計畫確定程序以核定其 計畫。因援用計畫確定程序 係依專業計畫法律所為,亦 可本於特別法優先於普通 法之法律競合原則,發揮排 除其他法律規定,以達集中 事權之效。此外,各專業計 畫法律主管機關亦得權衡 其對所掌計畫相關法律要 求之嫻熟程度,決定是否援 用計畫確定程序;如是,不 致對現行行政實務造成過 大衝擊,復能逐漸累積相關 操作經驗。

此外,因計畫確定程序本身 已明定計畫完成前之計畫 變更程序(第163-15條), 爰參照聯邦行政程序法第 72條第1項,明文排除本法 第128條行政程序重開規定

第十條

計畫確定程序之聽證,除本 辦法另有規定外,適用本法 第一章第十節之規定。

之適用。

最後,參照行政計畫確定辦 法草案第 10 條的規定,以 本法第一章第十節之規定 補充本章聽證的程序規範。

第三條

行政機關擬訂行政計畫時 應製作計畫書,並於徵詢涉 及其權限之其他機關意見 後,報請其上級機關確定 之。

數機關共同擬訂行政計畫 者,其計畫書應報請其共同 上級機關確定之。

第 **163-1** 條(擬訂計畫之提 出)

為進行聽證程序,公共建設 主管機關應擬訂計畫,提出 於聽證機關;聽證機關由行 政院指定之。

前項擬訂計畫,應載明下列 事項,必要時應檢附相關書 圖:

- 一、計畫之緣由及目的。
- 二、計畫之內容及重要措施。
- 三、計畫之土地所在地、 範圍、面積及計畫所 涉地區區域計畫、都 市計畫之狀況。
- 四、對環境影響之初步分析。
- 五、財務計畫及成本效益 分析。

本條規定擬訂計畫之提 出。參照現行重大公共建設 相關法律(例如鐵路法第10 條第1項)與計畫擬訂、確 定程序行政規則(例如行政 院所屬各機關中長程個案 計畫編審要點)之規定,爰 於本條第1項明定,由公共 建設主管機關擬訂並提出 計畫,以行政院為計畫確定 機關,並由其指定聽證機 關。

本條第2項參照行政計畫確 定辦法草案第4條,明定擬 訂計畫應載明之內容。惟考 量現行公共建設計畫擬 訂、確定程序相關行政規則 與實務作法,均將「對環境 影響之初步分析」、「替選方 案之分析及評估」納入先期

第四條

前條計畫書,應載明下列事項,必要時應附相關書圖:

- 一、計畫之緣由及目的。
- 二、計畫之內容及重要措施。
- 三、計畫之土地所在地、 範圍、面積及計畫所 涉地區區域計畫、都 市計畫之狀況。

四、財務計畫及成本效益 分析。

五、其他依法規命令應記 載事項及有助於瞭解 計畫之重要事項。 六、替選方案之分析及評估。

規劃之要求,爰明定擬訂計 畫內容亦應及此。至於行政 計畫確定辦法草案第4條第 5款之內容似嫌空泛,爰不 予列入。

第五條

確定計畫機關接到前條計 畫書後,應決定自行舉行聽 證或指定擬訂計畫機關以 外之適當機關舉行聽證。 舉行聽證前,確定計畫機關 應將該計畫書內容摘要公 開於資訊網路及刊載政府 公報或登載新聞紙三日。計 畫書之內容涉及地方土地 之開發利用或限制使用 者,應將計畫書送交相關之 各級地方自治團體行政機 關公開展示三十日,各級地 方自治團體行政機關並應 在接到計畫書起十日內,將 公開展示日期及場所公告 之。

第 **163-2** 條(聽證程序之準 備)

舉行聽證前,聽證機關應將 擬訂計畫內容摘要公開於資 訊網路及刊載政府公報或登 載新聞紙三日,並送交受計 畫影響之各級地方自治團體 行政機關公開展示三十日; 各級地方自治團體行政機關 應於擬訂計畫送達之日起十 日內,將公開展示日期及場 所公告之。

聽證機關依前項規定,將擬 訂計畫內容摘要公開於資訊 網路及刊登政府公報或新聞 紙時,應載明下列事項:

一、擬訂計畫機關及計畫 名稱。

本條規定聽證機關就聽證 程序應採取之準備措施;內 容主要涉及公開擬訂計畫 内容之方法。本條規定主要 參照行政計畫確定辦法草 案第5條而為研擬。惟該辦 法草案似以「公開於資訊網 路及刊載政府公報或登載 新聞紙」為公開擬訂計畫內 容之主要方法;於擬訂計畫 内容「涉及地方土地之開發 利用或限制使用」時,始要 求地方自治團體行政機關 公開展示擬訂計畫。惟重大 公共建設依其性質自將影 響相關土地利用,且考量權 益受影響之人如未於期限 内提出異議,將發生排除其

確定計畫機關依前項規 定,將計畫書內容摘要公開 於資訊網路及刊登政府公 報或新聞紙時,應載明下列 事項:

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

各級地方自治團體行政機 關依第二項規定為公告

- 二、計畫內容摘要。
- 三、聽證機關。
- 四、公開展示擬訂計畫之 各級地方自治團體行 政機關。
- 式及受理異議之機 關。
- 六、未於異議期間提出異 議之效果。
- 時,關於聽證期日之 通知得以公告代之。 八、其他須公告周知之事 項。

各級地方自治團體行政機關 依第一項規定為公告時,應 載明前項第一款、第三款及 第五款至第七款之事項。 擬訂計畫經依第一項規定辦 八、其他須公告周知之相 | 理期滿後,應舉行聽證。

嗣後提出異議之可能性的 不利後果,應同時以「公開 於資訊網路及刊載政府公 報或登載新聞紙」與「受計 畫影響之各級地方自治團 五、提出異議之期間、方 | 體行政機關之公開展示」為 公開計畫內容之方法,爰明 定擬訂計畫應「送交受計畫 影響之各級地方自治團體 行政機關公開展示」。 七、提出異議之人及權益一此外,為確保聽證機關得以 受影響之人逾五十人 客觀中立之立場進行聽證 程序,爰參照聯邦行政程序 法第73條第1項、第9項 規定意旨,於第 163-1 條第 1項明定,「聽證機關由行政 院指定」;此與行政計畫確 定辦法草案第5條第1項的

> 最後,聽證機關既已由行政 院指定,聽證主持人之決定 自應由聽證機關負責,無待 明文;此亦與行政計畫確定 辦法草案第5條第6項的規 定方式不同。

規定方式不同。

時,應載明前項第一款、第 三款及第五款至第七款之 事項。

第一項計畫書經依第二項 規定辦理期滿後,應舉行聽 證。

確定計畫機關辦理聽證 時,應指定適當人員為主持 人。

第六條

人民權益因行政計畫而受 影響者,得至遲於計畫書內 容摘要刊載政府公報或最 後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。

第七條

聽證機關對於計畫涉及其

第 163-3 條(異議之提出與 排除效)

權益受擬訂計畫影響者,得 至遲於擬訂計畫內容摘要刊 載政府公報或最後登載新聞 紙之翌日起,或擬訂計畫公 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,所有 異議均不再受理。

第 163-4 條(權限受影響機 | 為確保計畫確定程序集中

為確保計畫確定程序集中 事權與加速程序之功能,聽 證機關必須於聽證程序開 始前取得權益受影響者之 意見, 俾於聽證期日進行討 論。爰參照行政計畫確定辦 法草案第6條,明定權益受 影響者提出異議之期限及 逾期提出之後果。

關之意見表達) 事權與加速程序之功能,聽

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。

對於擬訂計畫涉及其權限之 其他機關,聽證機關應函請 其於一定期間內表示意見。 前項期間不得逾六十日。 其他機關於聽證期日以後始 表示意見者,不予斟酌。但 所表示之意見,對於確定計 畫裁決之合法性有重大影響 者,不在此限。 證機關必須於聽證程序開始前取得權限受影響機關之意見,俾於聽證期日進行討論。爰參照行政計畫確定辦法草案第7條,明定聽證機關應函請權限受擬訂計畫影響之機關表示意見及逾聽證期日表示意見之後果。慮及權限受影響機關之意見對公益的影響,其逾期表示意見之後果與前條規定自然有別。

第八條

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

第 **163-5** 條(聽證之通知與 公告)

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

為進行聽證程序,聽證機關 應公告本法第55條第1項 相關各款所定聽證事項,並 通知擬訂計畫機關、權限受 影響之其他機關、提出異議 者於聽證期日到場陳述意 見。爰參照行政計畫確定辦 法草案第8條,明定聽證之 通知與公告。

此外,為確保相關當事人得以獲悉聽證訊息,聽證之公

益受影響而未提出異議之 人到場陳述意見。

提出異議之人及權益受影 響之人逾五十人時,關於聽 證期日之通知得以公告代 之。

前二項公告及書面通知,應 於聽證期日十日前為之。 第一項及第二項之公告,應 刊載政府公報。計畫書之內 容涉及地方土地之開發利 用或限制使用者,並應登載 於該地區之新聞紙。

提出異議之人及權益受影響 之人逾五十人時,關於聽證 期日之涌知得以公告代替 之。

前二項公告及書面通知,應 於聽證期日十日前為之。 第一項及第二項之公告,應 刊載政府公報,並應登載於 受計畫影響所在地之新聞 紙。

告與代替通知之公告,除刊 載政府公報外,並應登載於 受計畫影響所在地之新聞 紙,不以「計畫書之內容涉 及地方土地之開發利用或 限制使用」為限,此與行政 計畫確定辦法草案第8條第 4項的規定方式不同。

第九條

主持聽證之人員或機關應 使參與聽證程序之當事人 及涉及其權限之其他機關 充分討論,並力謀各種不同 意見及利益之調和。於聽證 終結後三十日內應對聽證 結果作成聽證報告書,陳報 確定計畫機關。

前項報告書應記載聽證結 論、涉及其權限之其他機關 第 163-6 條 (聽證程序之進 行與終結)

聽證機關應使參與聽證程序 之當事人及涉及其權限之其 他機關充分討論,並力謀各 種不同意見及利益之調和。 聽證程序應於異議期限經過 後三個月內終結之。

聽證機關應於聽證程序終結 | 政程序法第73條第6項第7 後三十日內對聽證結果作成 聽證報告書,陳報確定計畫 |

本條參照行政計畫確定辦 法草案第9條,明定聽證機 關進行聽證程序時應採取 之原則,並明定聽證機關負 作成包含法定内容之聽證 報告書的義務。

此外,為掌握聽證程序之時 效,本條第2項參考聯邦行 句,明定「聽證程序應於異 議期限經過後三個月內終

之意見及未解決之爭議事項,並檢送聽證紀錄。

(第十條移列於第二條與 第三條之間) 機關。

前項報告書應記載聽證結 論、涉及其權限之其他機關 之意見及未解決之爭議事 項,並檢送聽證紀錄。 已公告之擬訂計畫如應變 更,且將因此首次影響或更 嚴重影響其他機關之權限或 第三人之權益,則應對其通 知此等變更,並應賦予其於 兩週內表示意見或提出異議 之機會。如變更將影響其他 地方自治團體公開展示變更 之計畫。 結之」。

再者,亦必須考量,「已公告之擬訂計畫如應變更」時,應如何因應。爰參考聯邦行政程序法第73條第8項,於本條第5項,明定相關因應措施。

第十一條

甲案

確定計畫機關,應斟酌聽證報告書、涉及其權限之其他機關之意見及相關資料,以書面作成確定計畫之裁決。為前項裁決時,對於聽證程序中未解決之爭議,應一併決定。

第 163-7 條(確定計畫裁決 之作成原則)

確定計畫機關應斟酌聽證報

告書、涉及其權限之其他機關之意見及相關資料,以書面作成確定計畫裁決。 確定計畫機關為前項裁決時,仍應遵守擬訂計畫涉及 其權限之其他機關,為核准 本條明定確定計畫機關作 成確定計畫裁決時應遵守 之原則。條文內容主要參照 行政計畫確定辦法草案第 11條、第13條;之所以將 行政計畫確定辦法草案第 13條整合入本條第4項, 主要係因其為確定計畫裁 決通常將處理之課題,宜於 確定計畫機關為確定計畫 之裁決時,仍應遵守計畫涉 及其權限之其他機關,於為 核准或許可等決定時,所應 遵守之各該法律、法規命令 及自治條例之實體規定。

乙案

確定計畫機關,應斟酌聽證報告書、涉及其權限之其他機關之意見及相關資料,以書面作成確定計畫之裁決。 為前項裁決時,對於聽證程序中未解決之爭議,應一併決定。

確定計畫機關為確定計畫 之裁決時,仍應遵守計畫涉 及其權限之其他機關,於為 核准或許可等決定時,所應 遵守之各該法律。如確定計 畫機關為地方自治團體 時,並應遵守自治條例。

(第十二條移列於第十三 條之後) 或許可等決定時應遵守之實 體法律規定。

為確定計畫裁決時,對於聽 證程序中未解決之爭議,應 一併決定。

為維護公益或防止他人權益 受損,確定計畫機關得命擬 訂計畫機關採取必要之防護 措施或設置、修護必要之設 施;防護措施或設施如不能 採行或與擬訂計畫不相容 者,權益受影響之人得請求 以金錢為適當之補償。 就尚不能為終局決定之部 分,確定計畫裁決應予保 留,並應要求擬訂計畫機關 及時提出欠缺的或確定計畫

機關所指定的文件。

其作成原則部分加以指明。 此外,本條第2項明定,確 定計畫裁決仍應遵守,其他 機關「為核准或許可等決定 時應遵守之實體法律規 定」,應已足以表達計畫確 定程序僅有程序集中之效 果,不能影響實體法律規定 之要求;應毋須如行政計畫 確定辦法草案第11條第3 項(無論是甲案或乙案)一 般,指明實體法律規定之出 處為法律、法規命令或自治 條例。

最後,為增進計畫確定程序 之加速功能,爰參照聯邦行 政程序法第74條第3項, 於本條第5項明定,「就尚 不能為終局決定之部分,確 定計畫裁決應予保留」。

第十三條

確定計畫機關為維護公益或防止他人權益受損,於為第十一條之裁決時,得命擬訂計畫機關為必要之防護措施或設置、修護必要之設施。

前項防護措施或設置、修護 必要之設施,如不能採行或 與所擬訂計畫不適合者,確 定計畫機關得依職權或權 益受影響之人之請求,命擬 訂計畫機關給予相當金額 或其他合理之補償。

第十二條

前條第一項之裁決書應記載下列事項:

- 一、擬訂計畫機關、涉及其權限之其他機關及權益受影響之人。
- 二、確定計畫之經過。
- 三、主旨、有附款者其 内容及其相關措施或

第 163-8 條(確定計畫裁決書應記載事項)

確定計畫裁決書應記載下列 事項:

- 一、擬訂計畫機關、涉及 其權限之其他機關及 權益受影響之人。
- 二、確定計畫之經過。
- 三、主旨、有附款者其內

為期明確,本條明定確定計畫裁決書應記載之事項。條文內容參照行政計畫確定辦法草案第12條研擬。

設施。

四、理由及法律依據。

五、裁決機關及裁決日 期。

六、不服裁決之救濟方法、期間及其受理機關。

前項應記載事項,得以附件或附表方式表明之。

(第十三條移列於第十一 條與第十二條之間,第十四 條移列於第十六條與第十 七條之間)

第十五條

確定計畫裁決書應送達擬 訂計畫機關、涉及權限之其 他有關機關、已知權益受影 響之人及曾提出異議之人。 擬訂計畫機關接到裁決書 後,應於確定計畫機關所定 期限內依裁決書意旨修正 原計畫書,陳報確定計畫機 關作成確定計畫書。 容及相關防護措施或設施。

四、理由及法律依據。
五、裁決機關及裁決日
期。

六、不服裁決之救濟方法、期間及其受理機關。

前項應記載事項,得以附件或附表方式表明之。

第 163-9 條(確定計畫裁決書之送達與公開展示)

確定計畫裁決書應送達計畫 擬訂機關、涉及其權限之其 他機關、已知之權益受影響 者以及,其異議經作成決定 者。

為提供閱覽,確定計畫裁決 書應連同救濟方法之告知、 本條規定確定計畫裁決書 之送達與公開展示。條文內 容主要參照行政計畫確定 辦法草案第 15 條、第 16 條研擬,並酌作文字修正; 為凸顯相關脈絡,並將該辦 法草案第 16 條內容整合為 本條第 3 項、第 4 項。 此外,考量確定計畫書之作 成屬內部行政流程,應毋須 計畫書之內容涉及地方土地之開發利用或限制使用者,確定計畫機關應將裁決書及確定計畫書送交該地區之各級地方自治團體行政機關公開展示十四日。各級地方自治團體行政機關公開展示十四日。各級地方自治團體行政機關應於收到裁決書及確定計畫書起十日內為展示。

前項公開展示期限屆滿時,裁決書視為已送達其他權益受影響之人。

依第三項規定公開展示前,應將展示日期、場所及視為已送達之效果公告之。 前項公告應刊載政府公報。計畫書之內容涉及地方土地之開發利用或限制使用者,並應登載於該地區之新聞紙。

第十六條

已知權益受影響之人及曾 提出異議之人逾五十人 時,確定計畫裁決書之送達 已確定之計畫,於受影響之地方自治團體公開展示十四日;公開展示之地點與時間應於政府公報與當地通行之新聞紙公告之。公開展示期滿,視為已送達其他權益受影響者;前揭公告亦應指明此點。

已知之權益受影響者及曾提 出異議者逾五十人時,確定 計畫裁決書之送達得以公告 代替之。

前項公告應記載確定計畫裁 決書內容、公告發生送達效 力及應受送達人得於法定救 濟期間內以書面請求給予確 定計畫裁決書之意旨,連同 第二項所定公開展示前之公 告一併行之,並自公開展示 期限屆滿時,發生送達效 力。 明定;爰不採取行政計畫確 定辦法草案第 15 條第 2 項 之規定。

此外,因重大公共建設大體 均將影響相關土地利用,且 為確保相關當事人獲悉已 確定之計畫內容與救濟方 法,爰於本條第2項明定, 此類事項均應公開展示,不 限於「計畫書之內容涉及地 方土地之開發利用或限制 使用」之情形;公開展示前 之公告亦均應同時於政府 公報與當地通行之新聞紙 行之。 得以公告代之。 前項公告應記載裁決書內 容、公告發生送達效力及應 受送達人得於法定救濟期 間內以書面請求給予裁決 書之意旨,連同前條第五項 所定公開展示前之公告一 併行之,並自公開展示期限

屆滿時,發生送達效力。

第十四條

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

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

第163-10條(計畫許可)
如未影響他人之權利、其他權利受影響者以書面表示同意,且已與權限受影響之其他機關達成協議,得以計畫許可代替確定計畫裁決。計畫許可之作成,不適用計畫確定程序之規定。除確定計畫裁決所具有之正當化徵收的法律效果外,計畫許可具有與確定計畫裁決相同之法律效果。對計畫許可提起行政訴訟,不須先經訴願程序。

本條規定以計畫許可代替確定計畫裁決之要件以及,計畫許可與確定計畫裁決之差異。行政計畫確定辦法草案第14條雖亦有類似之規定,惟本條之研擬主要參照聯邦行政程序法第74條第6項,主要考量為:該辦法草案逕將計畫許可等同確定計畫裁決,尚有未妥。

第十七條

甲案

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

乙案

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

第十八條

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

第 163-11 條 (確定計畫裁決 之集中效與形成 效果)

除變更區域計畫、都市計畫 與需用土地之徵收程序外, 藉由確定計畫裁決,包括環 境影響評估在內之所有計畫 相關公法事項之容許性均被 確定,不再需要其他機關的 許可、授權、容許、同意或 承諾。所有擬訂計畫機關與 權益受影響者之公法上法律 關係,均由確定計畫裁決予 以形塑。 本條明定確定計畫裁決之 集中事權範圍。行政計畫確 定辦法草案第 17 條之甲案 指涉過廣,甚至及於計畫確 定程序之前置階段與後續 徵收程序;乙案之規定方式 則曖昧不明。爰參考德國計 畫確定程序之流程,於本條 明定確定計畫裁決之集中 效範圍,並明定確定計畫裁 決具有形成效果。

第 163-12 條 (主張權衡瑕疵

之限制)

確定計畫裁決時,對於受計 畫影響之公共利益或私人利 益之權衡顯有瑕疵並將影響 裁決結果者,始得以計畫裁 量有瑕疵為由,請求撤銷裁 為維護經複雜程序所得之 確定計畫裁決的法律效 力,使其不致因偶有些微權 衡瑕疵,即影響確定計畫裁 決之效力;爰參照行政計畫 確定辦法草案第 18 條,對 於以權衡瑕疵為理由,撤銷 訂程序除去者,仍不得撤 銷。 決。但該權衡瑕疵得經由計 畫修訂程序除去者,仍不得 請求撤銷。 確定計畫裁決之情形,明文 予以限制。

第十九條

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

確定計畫裁決確定後,因計畫之實施致對人民權益發生不可預見之影響者,該權益受影響之人得請求確定計畫機關命擬訂計畫機關為必要之防護措施或設置、修護必要之設施,如不能採行或與確定之計畫不適合者,確定計畫機關應依權益受影響之人之請求命擬訂計畫機關給予相當金額或其他合理之補償。

第 **163-13** 條(確定計畫裁 決確定後之 效力)

確定計畫裁決確定後,不得 再請求停止計畫之進行、排 除或變更設施或停止設施之 利用。

確定計畫裁決確定後,因計畫之實施致對人民權益發生不可預見之影響者,權益受影響之人得請求確定計畫機關係取必要之防護措施或設置、修護必要之設施,如不能採行或與確定之計畫不相容者,得請求擬訂計畫機關以金錢為適當之補償。

前項聲請,權益受影響者應 於知悉不利之影響後二年內 提出之;不利之影響發生已 確定計畫裁決一旦確定,即 得遂行,不應再受其他主張 妨礙。此外,縱於計畫實施 時始對人民權益發生不可 預見之影響,亦不應因此動 搖整體計畫,毋寧應對此等 不利影響採取因應措施。爰 參照行政計畫確定辦法草 案第19條,就此明文規定。 惟關於權益受影響者請求 採取防護措施或金錢補償 之期間,該辦法草案未有明 文;爰參照本法就人民請求 補償之期間所為規定(例如 本法第 121 條第 2 項),於 本條第3項明定其聲請期 間。

逾五年者,不得再為前揭聲 請。

第二十條

行政計畫自確定計畫裁決 確定之日起,五年內未開始 實施者,失其效力。 前項期限屆滿前,擬訂計畫

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

第 163-14 條(確定計畫裁決

之實施期限)

計畫自確定計畫裁決確定之 日起,五年內未開始實施 者,失其效力。

前項期限屆滿前,擬訂計畫 機關得向確定計畫機關申請 延長。確定計畫機關為延長 決定前,應聽取利害關係人 之意見,延長之期間不得逾 五年。 為避免因執行延宕,致已確定之計畫的環境、條件變遷,非復為確定裁決當時所得考量之情境。爰參照行政計畫確定辦法草案第20條,明定確定計畫裁決之實施期限。

第二十一條

行政計畫實施完成前有修 訂之必要者,應就有關部分 重新進行計畫確定程序。但 計畫之修訂未涉及他人權 益或經權益受影響之人及 涉及其權限之其他機關之 同意變更者,不在此限。 前項但書情形,擬訂計畫機 關應將擬修訂之計畫,報請 第 163-15 條(計畫完成前之

計畫變更)

計畫實施完成前有修訂之必要者,應就有關部分重新進行計畫確定程序。但計畫之修訂未涉及第三人權益或經權益受影響之人及涉及其權限之其他機關之同意變更者,不在此限。

於前項但書情形,擬訂計畫

確定計畫裁決具有高度之 預測性質,加以執行時程經 常須歷相當年限,因此,「計 畫實施完成前有修訂之必 要」,實屬難以避免,自須 有所因應。爰參照行政計畫 確定辦法草案第 21 條,明 定其變更程序。

確定計畫機關逕行裁決,並 準用第十五條及第十六條 規定辦理。

機關應將擬修訂之計畫,報 請確定計畫機關逕行裁決, 並準用第163-9條規定辦理。

第二十二條

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

時,應聽取擬訂計畫機關及 利害關係人之意見。 確定計畫機關為第一項裁 決時,為維護公益或防止他 人權益受損,得命擬訂計畫 機關回復原狀或採取其他

確定計畫機關為前項裁決

第 163-16 條 (確定計畫裁

決的廢止)

行政計畫實施完成前,因法 律或事實變更致計畫無法實 施或有終止實施之必要時, 確定計畫機關應依職權或依 擬訂計畫機關或利害關係人 之申請廢止確定計畫裁決。 確定計畫機關為前項裁決 | 決。爰參照行政計畫確定辦 時,應聽取擬訂計畫機關及 利害關係人之意見。 確定計畫機關為第一項裁決

時,為維護公益或防止第三 人權益受損,得命擬訂計畫 機關回復原狀或採取其他適 當之防護措施或設施。

確定計畫裁決具有高度之 預測性質,加以執行時程經 常須歷相當年限;如於其實 施完成前,「因法律或事實 變更致計畫無法實施或有 終止實施之必要時」,為使 法律關係臻於明確,確定計 書機關應廢止確定計畫裁 法草案第22條,明定其廢 止程序與相關應採取之措 施。

第二十三條

適當措施或設施。

多數獨立且應適用本辦法 行政計畫所擬訂之事項全 部或一部競合,而有統一決 定之必要者,就該競合部分 應僅進行單一之計畫確定 第 163-17 條(多數計畫併存 的處理)

多數獨立且其核定均應經計 畫確定程序之計畫同時併 存,且其擬訂之事項全部或 一部競合而有統一決定之必 本條參照行政計畫確定辦 法草案第23條,明定多數 應經計畫確定程序之計畫 競合時,就其競合部分應僅 進行單一之計畫確定程序。 惟關於此等程序之管轄及

程序。	要者,就該競合部分應僅進	適用程序有疑義時,為期簡
前項計畫確定程序之管轄	行單一之計畫確定程序。	明,且考量現行法上重大公
及應適用之程序,依其擬訂	前項計畫確定程序之管轄及	共建設計畫之核定機關為
措施或設施影響範圍較大	應適用之程序,依其擬訂計	行政院,爰明定由行政院決
者之計畫所應適用之法規	畫內容或設施範圍較大者所	定之。
定之;有疑義時,由擬訂計	應適用之法規定之;有疑義	
畫機關之共同上級機關定	時,由行政院決定之。	
之。無共同上級機關者,如		
確定計畫機關為中央主管		
部、會、行、處、局、署時,		
由該中央主管部、會、行、		
處、局、署決定之;如各確		
定計畫機關均為中央主管		
部、會、行、處、局、署時,		
由行政院決定之。		
第二十四條	第 164 條 (刪除)	計畫確定程序之適用對象
本辦法自發布日施行。		與相關程序既已由本法自
		為規定,本法第 164 條即無
		存在之理,爰予刪除。

參考文獻

- Badura, Peter (2000): Vorhabenplanung im Rechtsstaat, in: Wilfired Erbguth /

 Janbernd Oebbecke / Hans-Werner Rengeling / Martin Schulte(Hg.), Planung,

 Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag.
- Badura, Peter (2002): § 39 Planung, in: Hans-Uwe Erichsen/Dirk Ehlers(Hg.),
 Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl.
- Bender, Bernd (1984): Probleme des Grundeigentumsschutzes bei der Planung von Straßen und anderen Projekten der Fachplanung, in: DVBI. 1984.
- Blümel, Willi (1992): Der Gegenstand der Planfeststellung Zur Zulässigkeit von Betriebsregelungen im Planfeststellungsbeschluß –, VerwArch 83/1992.
- Blümel, Willi (2000): Die Entwicklung des Rechtsinstituts der Planfeststellung, in:
 Wilfired Erbguth / Janbernd Oebbecke / Hans-Werner Rengeling / Martin
 Schulte(Hg.), Planung, Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag.
- Brandt, Kerstin (1997): Präklusion im Verwaltungsverfahren, in: NVwZ 1997, Heft 3.
- Gaentzsch(2010):Planung öffentlicher Infrastrukturprojekte, Enteignung und korrespondierender Rechtsschutz in Deutschland.(本文係 Gaentzsch 博士 2010 年 6 月 29 日於「99 年行政法院法官在職研修暨新制行政訴訟實施 十週年國際學術研討會」發表之論文,譯者為林明鏘教授;本人由由司 法院司法人員研習所取得原文與譯本,本文相關中譯參考林教授譯文, 酌為調整)。
- Geiger, Andreas (1999): § 2 Planfeststellungsverfahren, in: Ernst Fricke/Sieghart Ott(Hg.), Verwaltungsrecht in der anwaltlichen Praxis.
- Jarass, Hans, D. (1998): Die materiellen Voraussetzungen der Planfeststellung in neuerer Sicht Dogmatische Grundlagen und praktische Folgen, insb. im

- Verkehrswegebereich -, DVBl. 1998.
- Kloepfer, Michael (2008): Über die Flexibilisierung staatlichen Handelns, in: Ivo Appel

 / Georg Herms(Hg.), Mensch Staat Umwelt.
- Kopp, Ferdinand O. / Ramsauer, Ulrich (2010): VwVfG-Kommentar, 11. Aufl.
- Korbmacher, Günter (1982): Eigentums- und entschädigungsrechtlich bedeutsame Entscheidungen in der fachplanerischen Abwägung, in: DöV 1982.
- Krebs, Walter (2008): Baurecht, in: E. Schmidt-Aßmann / F. Schoch(Hrsg.),

 Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl.
- Kühlwetter, Hans-Jürgen (1999): Widmung und Entwidmung im öffentlichen

 Eisenbahnrecht eine unbekannte Größe?, in: Klaus Grupp / Michael

 Ronellenfitsch(Hg.), Planung Recht Rechtsschutz, Festschrift für Willi

 Blümel zum 70. Geburtstag.
- Mayen, Thomas (1996): Die Umweltverträglichkeit nach dem UVP-Gesetz und der UVP-Verwaltungsvorschrift, in: NVwZ 1996 Heft 4.
- Peters, Heinz-Joachim (1999): Grundlagen des Rechts der Planfeststellung, Jura 1999.
- Ronellenfitsch, Michael (1999): Höchstrichterliche Rechtsprechung zum

 Verwaltungsrecht Bauleitplanung und eisenbahnrechtliche Fachplanung,

 VerwArch 90/1999.
- Ronellenfitsch, Michael (2000): Ziele der Raumordnung, in: Wilfired Erbguth /

 Janbernd Oebbecke / Hans-Werner Rengeling / Martin Schulte(Hg.), Planung,

 Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag.
- Ronellenfitsch, Michael (2003): Grundzüge, Entwicklungen und Probleme des Eisenbahnplanungs- und Planfeststellungsrechts, in: Christoph Roland Foos(Hg.), Eisenbahnrecht und Bahnreform, 3. Aufl.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard(2002): Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz : Perspektiven der Systembildung, in:

- Wolfgang Hoffmann-Riem / E. Schmidt-Aßmann (Hg.), Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz, 1. Aufl.
- Starck, Christian(2011):Gründe, Bedingungen und Formen von Rechtsrezeptionen (中譯:法繼受之原因、條件與形式),李建良、范文清譯,收錄於:同 著者,法的起源(Woher kommt das Recht)。
- Steinberg, Rudolf / Berg, Thomas / Wickel, Martin (2000): Fachplanung, 3. Aufl.
- Stür, Bernhard/Probstfeld, Willi Esch (2003): Die Planfeststellung.
- Wahl, Rainer / Dreier, Johannes (1999): Entwicklung des Fachplanungsrechts, in: NVwZ 1999.
- Wolff, Heinrich Amadeus / Decker, Andreas (2005): Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) · Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Studienkommentar.
- 交通部台灣區國道新建工程局(簡稱國工局)(2005),國道工程實務。
- 交通部台灣區國道新建工程局(簡稱國工局)(2006),北宜高速公路興建專輯技術版I—規劃、環境保護、用地取得。
- 交通部台灣區國道新建工程局(簡稱國工局)(2006a),臺中生活圈 2號線東段 4號線北段及大里聯絡道工程環境影響說明書定稿。
- 吳信華(**2000**),行政計畫與計畫確定程序,收錄於:台灣行政法學會編,行政 法爭議問題研究(上)。
- 陳慈陽(2000),環境法總論。
- 陳愛娥(2007),行政計畫確定程序之法制度的續造--由檢視法務部研擬 之「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法(草案)」出發, 收錄於:法學叢刊 2007/4。
- 黃錦堂(1993),德國計畫裁決程序引進我國之研究—我國重大開發或設廠案許可程序改進之檢討,收錄於:當化公法理論:翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集。
- 黃錦堂(2002),國土規劃法治化問題之研究,收錄於:新世紀經濟法制之建構

與挑戰:廖義男教授六秩華誕祝壽論文集。

- 湯儒彥(2008),交通建設計畫提出之正當法律程序研究(一)—交通計畫、都市(區域)計畫審查程序與環境影響評估程序的交錯。
- 葉俊榮(1999),行政法案例分析與研究方法。
- 廖義男(1994),論行政計畫之確定程序,收錄於:同著者,公共建設與行政法理。
- 廖義男(2003),計畫確定程序規範之檢討-台灣行政程序法立法中爭論之議題, 收錄於:同著者,行政法之基本建制。

附件1(德國考察擬提問題之德文翻譯)

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? Hängte es zusammen mit der Vereinigung des 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 Anhöungsverfahen? Wie läuft das Anhöungsverfahen ab?
- c. Wie behandelt man das Problem des Zusammentreffens von Planfeststellungsverfahrens 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 Materialen über den ganzen Ablauf eines Planfeststellungsverfahrens betreff Fernstraße, Eisenbahn und wasserwirtschaftliches Vorhabens.

附件2(德國訪談、考察紀錄)

時間: 2011年5月30日上午

受訪談機關:聯邦內政部

地點:柏林 (Alt Moabit 101, D 10559 Berlin)

受訪談人:Heribert Schmitz (Ministerialrat,處長)

Lorenz Prell (Regierungsdirektor,副處長)

訪談人:陳愛娥(下稱本人)、邱銘堂、代表處(蔣秘書、王秘書)

紀錄: 陳愛娥

訪談記錄

處長首先表明,因聯邦內政部空間不足,該處暫時設置於本部以外;該處執 掌為憲法、行政法,聯邦行政程序法亦屬該處職掌,而訪談重點所在之計畫確定 程序的規範,主要就規定於聯邦行政程序法之內。本人指出,前已先寄送相關問 題;主要請教的議題包括三個面向:(一)計畫確定程序的歷史發展,此一制度 在德國如何演進;(二)計畫確定程序明定於聯邦行政程序法之後,又歷經若干 修正,其主要原因為何;(三)最後涉及的是實務的作法,亦即計畫確定程序實 際上如何運用的問題。以下僅以(答)(問)表示問答過程:

(答)

首先說明計畫確定程序的歷史。計畫確定程序是一種具有集中事權效果的程序,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的,公法上的許可、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序,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。

至於適用的事例。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,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。

(問)

在發展計畫確定程序的制度時,是否亦存有不同意見?例如:因計畫確定裁 決具有集中事權之效果,原應得其同意之機關是否曾質疑,計畫確定機關未能確 實考量原應遵守之相關規定?在台灣已有此等質疑之議。

(答)

普魯士時期的情況,並無所悉。至於聯邦行政程序法的部分,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。

(問)

往下可以處理聯邦行政程序法制定後之修正問題。1976 年制定聯邦行政程序法後,就計畫確定程序似亦有若干修正?

(答)

如您亦提及到的,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。

然而,也確實存在一些迄今仍有爭議的修改,只是涉及的並非計畫確定程序本身,毋寧是所謂的補正程序(Heilungsverfahren,§§ 45,46 VwVfG)。於此重新引進,就程序瑕疵,在第一審程序終結前均得進行程序補正;因此,當有人對計畫確定裁決不服時,相關機關仍得於行政法院第一審判決前排除前此的程序瑕

疵,如是則不須重新進行程序。此外,修法委員會當時就排除效(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。

(問)

對於利害關係人與相關職司維持公益之機關,排除效似乎有不同的安排?其 對於機關較不生嚴重的後果?此外,排除效的規定是否與行政程序法所定的職權 調查原則有所牴觸?

(答)

對於利害關係人與相關職司維持公益之機關,排除效確實有不同的安排;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。

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文件,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。

(問)

此是否涉及受影響者的「協力義務」?

(答)

此涉及「自然負擔」(Obliegenheit),其並非真正的義務,亦不能強制,如 其不履行將對自己帶來不利益。然而,職權調查與「自然負擔」亦有可能相互補 充;例如受影響人提出異議(如擬開發地點存在稀有動物),此亦促使機關採取 相關調查措施(如指定專家就此提出鑑定意見),以釐清相關事實。

(問)

計畫確定程序最終可能作成計畫確定裁決(Planfeststellungsbeschluss)或計畫許可(Plangenehmigung);兩者在法律效果上是否有別?

(答)

計畫許可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。

(問)

就本人所知,聯邦行政程序法的專章並未窮盡規範計畫確定程序,反之,亦 同時引述其他章節的規定,例如正式程序中的第 68 條至第 70 條的規定。

(答)

誠然。然而,此涉及整個法律體系。聯邦行政程序法的規定是從一般性規定 到特殊的規定,總則部分的條文當然也有其適用(例如當事人能力、對行政處分 的界定也適用於計畫裁決)。特別明白排除的是正式程序的條文,因為正式程序 與計畫確定程序本來就是兩種不同的特殊程序,其分別被確切地規定,各該程序 如何進行,原則上即不致相互援引,蓋其原各自有其程序安排。

(問)

此範圍的最後一個問題是:歐盟如何影響計畫確定程序?

(答)

直接的影響並不存在。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。

(問)

現在可以進入到最後一個問題範圍,也就是實務作法的部分。我們最關心的 課題首先是:計畫確定程序適用於何種方案?

(答)

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。

(問)

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。

(答)

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序;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序。

(問)

相關專業法律亦將明定方案提出者、有管轄權的聽證機關與裁決機關為誰嗎?

(答)

僅有部分將規定於專業法律中,但其主要涉及行政組織法的問題,且其應屬 各邦事權,因行政程序的規範屬邦的事權,因此,各邦情況不盡相同。考量到計 畫確定程序對行政機關而言是較困難的程序,有些邦規定,應由特定機關管轄。 (問)

如法律規定,特定事物領域由某機關管轄,其於相關計畫確定程序應為聽證機關或裁決機關?

(答)

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。

(問)

假使特定事件須經計畫確定程序,則相關組織法是否將明定,誰為聽證機關?誰為裁決機關?

(答)

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。

(問)

裁決機關能否自己決定,是否由其自身主導聽證程序?

(答)

是否各邦中有此等規定,不能斷言;但據我所知,假使法律沒有明白的規定, 將不會由裁決機關自己,毋寧是其上級機關決定此事。 (問)

如是可以進入第 3 小題,質言之,計畫確定程序與其他程序(例如國土秩序 衝擊評估程序、環境影響評估程序;Raumordnungsverfahren, UVP-Verfahren)的 關係。

(答)

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。至於國土秩序衝擊評估程序、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,國土規劃存在不同層級,各該下層規劃均不得違反上層規劃,計畫確定程序對各層級國土規劃的要求,則均應留意遵守。

(問)

就我所知,環境影響評估程序的結果,其實只是計畫裁決時的權衡因素之一?

(答)

確實如此。

(問)

應如何留意自然生態保育、文化古蹟等相關法制的要求?

(答)

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。

(問)

最後要額外請教一個近來在德國引起廣泛討論的問題,也就是:何以會有所謂的 Stuttgart 21 的爭議。

(答)

問題之一是:規劃 Stuttgart 21 迄今已超過 10 年,當時對此計畫有計畫的國 民如今已在老人安養中心,而今天參與抗議者,當時還在幼稚園,明確地說,就 是時間懸隔的問題。這有時又難以避免。負責融資的德意志銀行(Deutsche Bank) 一定要等到計畫確定才同意確定相關財務規劃,建設計畫確定之後,又必須經過 一段時間來釐清相關財務問題。將受此計畫影響者認為,未被諮詢意見,有參與 的人是其父母輩。我們如今在研議,建構一種及早的、持續的公眾參與;質言之, 在重大方案的情況,要求方案提出者在提出方案時就向公眾說明其目的,此外, 在程序進行中,也持續對公眾說明,方案對公眾的影響如何。

前此也有一個案例,即賓士公司原本希望建造一個試驗跑道,並且也已經得到許可,但終因反對聲浪太大而未能建造;反對的原因主要是:對土地影響甚大, 人民無從再利用大片的土地等。賓士公司由此習得經驗,只要牽涉重大方案,即 使只利用其自身土地,亦與相關鄰人進行溝通,減少疑慮。因此,我們也規劃一 些規定,就重大計劃,促使方案提出者及早告知公眾、強化溝通,以減輕公眾對 其計畫的疑慮。

此外,討論之所以如此極端,也與新的媒體、溝通媒介利用方式密切相關,這應該也是一項重要面向。之前,對於諸如 Stuttgart 21 之類的,影響地域有限的方案,會有興趣的應該只是鄰近地區人士、利益團體等有直接利害關係者,其

他區域的人將不涉入此一討論。如今情勢全然不同。利益團體可以利用新的媒介方式(如 Inetrnet),傳播其(未必有事理根據、可能只是基於意識型態考量的)主張,快速地動員許多人,如是忽然必須面對非常多、基於各種不同考量,並且可能根本不影響其利益之人的意見;此等情境,先前只會發生在諸如核能電廠之類確實將影響全國人之重大設施。

(問)

為能在事後詳讀,不知是否存在關於遠距公路、鐵道、水利設施之類的計畫 確定程序的完整資料?

(答)

這恐怕有困難。雖然也存在一些修法紀錄,但其過於龐雜,實在難以運用。 先前我們也查閱過,是否存在一些對計畫確定程序作完整敘述的論文,不過都是 一些簡要的敘述,看來你們所知遠過於此。比較合理的作法是:檢閱一些聯邦行 政程序法的註釋書,其內有詳盡的說明。至於計畫確定程序的準則(Richtlinie), 其法律性質為行政規則,不具外部效力,主要目的在於確保行政作為的一致性; 並且不同事物領域的主管機關將分別發布不同的準則。 時間: 2011年5月30日上午

受訪談人: Ulrich Battis 教授

Humboldt-Universität zu Berlin

地點:柏林(Juristische Fakultät, Unter den Linden, D 10117 Berlin)

訪談人:陳愛娥(下稱本人)、邱銘堂、代表處(蔣秘書、王秘書)

紀錄:陳愛娥

訪談記錄

本人首先說明討論的背景,指出,擬研究德國計畫確定程序的法制與實務,據此檢討我國應否引進該一制度。Battis 教授則表示,據其所知,我國應已存在此一制度。本人則進一步說明,在我國行政程序法中僅存在2條計畫確定程序之條文,其中1條界定行政計畫之意義,另1條則授權就計畫確定程序之擬定、確定與變更之程序訂定法規命令,惟迄今已逾10年,仍未完成法規命令之訂定程序;因此,我國實際上仍未存在完備的計畫確定程序之制度。

Battis 教授表示,最簡潔的作法或許是:由其依先前已寄送的問題直接說明,如有不明瞭之處,再行提問或作補充。以下即依序對各該提問作出說明:

一、關於計畫確定程序的發展、該程序首先適用於何種領域以及,聯邦行政程序 法施行前是否已存在相關法條?是的,前此已存在計畫確定程序的法條。該 程序乃是 19 世紀之子,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 20 世紀尤其在美國衰退之勢, 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 Hamburg、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,當火車高速行使(當時最高每小時 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。

二、下一個問題:是否存在反對計畫確定程序的主張?是的,當時的確存在反 對的主張。在中國的文化中比較強調和諧(我所指的並非中國大陸共產黨 所稱的大和諧),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,但在我國並非如此。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。類似的情況也出現 在環境法的領域。我們曾經考量,制定環境法的總則性規定,但終究未能

完成立法。早在現任梅克爾總理擔任柯爾總理的環境部部長時就已提出這種構想,質言之,從許久以前就已提出;其後,社會黨與綠黨執政,其聯合政府合約也明定,應制定環境法法典,但仍未能完成立法;最後,在社會黨與基民黨的大聯合政府合約中第4次提出此等立法構想,但最終仍未能完成立法。關於何以始終未能完成立法,其原因雖有諸多不同的說明,然而,最主要的原因顯然是:相關部會並不支持;內政部希望相關程序保留由行政程序法規範,交通部也不樂見重要的計畫由環境部負責,這就是環境法典立法失敗的最主要原因。

- 三、關於聯邦行政程序法立法之後的變更,應該指出得是: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,在德國再次統一(Wiedervereinigung)前已存在於建築法(Baugesetz)中,至於在再次統一的流程中,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,後者則認定,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。
- 四、其次應該談到排除效(Präklusion)的問題。純就理論而言,排除效確實與職權調查原則(Untersuchungsgrundsatz)難以相容;因為主管機關本依應職權調查證據,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(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。

- 五、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。
- 六、關於歐洲化對於計畫確定程序的影響,這確實是困難的問題。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,其應支持市場的需求,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,但屬交互影響的程序。此外,計畫確定程序本身並未因歐法法而受到質疑,最多只牽涉個別規定的調整。

- 七、關於實務上的課題,這牽涉複雜,首先讓我們處理環境影響評估(UVP)的議題,這正好也涉及歐洲法對德國法的影響,因為UVP正好是德國法制未有之物。此一程序來自美、日,德國在40年前就討論過應否引進此等程序,但當時認為,一切均已完備,並無必要引進此等程序,這自然是典型德國思考模式,一切具備,毋須他求。因此,1970年代德國拒絕在內國法制中引進UVP,但其藉由歐洲法被明定,其乃被整合進建築法中,最後被導入計畫確定程序法制中。
- 八、其次是管轄的問題。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;有點像法院的程序,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(Antragsbeörde),另一方 是聽證機關(Anhörumgsbehörde),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。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 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)。

九、進一步應該談到聽證程序。前週在 Baden-Württemberg (這是德國經濟實力最強的邦),第一個由綠黨與社會黨共同組成的該邦聯合政府,由出身綠黨的邦總理宣示,其(如同其前手)將強化公眾在計畫確定程序中的參與;這同時也是 Stuttgart 21 事件的後果。Stuttgart 21 牽涉的是 Stuttgart 火車站改建工程的爭議。此一火車站的改建費用甚鉅,爭議極大,惟其計畫確定程序業已完結,所有對其提起之爭訟均已駁回確定,從去年夏天開始興建時,開始移除樹木時,又引發重大爭論。在德國,對於砍伐樹木極為敏感;法國人或其他外國人會嘲笑德國人,認為我們看重樹木猶甚於人。總之,此案帶來重大爭議,甚至導致舊政府的敗選,當然,日本福島的海嘯也明顯影響此一選舉結果。嗣後,所有政治力量都認同,應強化公眾對計畫確定程序的參與。

這其實也確有必要。讓我們比較計畫確定程序與都市計畫

(Bauleitplanung)。關於土地利用計畫並非依循計畫確定程序,毋寧是由地方自治團體(鄉鎮)依聯邦法制(Baugesetzbuch,建築法典)來訂定,而建築法典長久以來(70年代,我如此確定是因為,我當時的教授資格論文正是以此為議題)即已明定公眾參與(歐洲法的公眾參與亦無不同),其包含2類,相對於此,計畫確定程序僅有1種公眾參與。明確地說,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。都市計畫則不然,除參與都市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都市計畫草案。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。這在 Stuttgart 21 亦無不同。大家可以更早發現相關議題,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,但在日本福島事件之後,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:應該依都市計畫的典範,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。

如果問到,從 Stuttgart 21 的案例可以學到什麼,那麼最重要的就是:應該

將計畫確定程序中的公眾參與提前到正式的聽證程序開始之前。此外,一旦計畫確定程序已經終結,就應該開始建造工作,而非等待多年,之後才開始實現相關計畫;考量到計畫確定裁決不可能取得所有人的支持,如果終於決定就應遂行,因為一旦決定,一定時間內大家就趨於平靜,如拖延太久,事後很容易再次引發爭議。

十、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。至於國土秩序衝擊評估程序

(Raumordnungsverfahren)與計畫確定程序的關係,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國土秩序衝擊評估程序,只有在涉及大片土地開發的情況才產生此類問題。我們仍舊以 Berlin-Brandenburg Internationale 飛機場的興建為例,在此必須適用國土秩序衝擊評估程序。此一飛機場興建案的初步決定(例如在何處興建)應依國土秩序衝擊評估程序而為決定。總結以言,假使相關建設的規模夠大以致必須適用國土秩序衝擊評估程序的話,必須先進行國土秩序衝擊評估程序,質言之,其前置於(vorgelagert)計畫確定程序。

時間: 2011年5月31日下午

受訪談人: Christian Starck 教授

Göttingen 大學退休教授

地點:Göttingen (Christian Starck 教授宅邸)

訪談人: 陳愛娥、邱銘堂

紀錄: 陳愛娥

訪談記錄(以 Starck 教授訪談前寄交之書面答覆稿為準,並增補訪談當日內容)

一、關於計畫確定程序最初的適用領域以及,1963年聯邦行政程序法草案或其他聯邦、邦法是否已存在計畫確定程序之相關規定的問題:計畫確定程序法制更早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。因此,同時也因為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。

- 二、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。
- 三、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: 簡潔地說為了簡單化、加速化以及,配合個別特殊法制上的規定。

- 四、關於聯邦行政程序法第 73 條第 3-1 項「機關之排除效」(Behördenpräklusion)與「實體之排除效」(materielle Präklusion),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:詳可參見 Ferdinand O. Kopp / Ulrich Ramsauer, VwVfG-Kommentar, 11. Aufl., 2010, § 73 Rn. 33ff., 92ff.[其內容:
 - 3. 機關之排除效(第 3-1 項第 2 句)。a. 實體之排除效: 依第 3-1 項第 2 句,應參與機關在討論期日之後才提出的意見,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。......是否排除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,這是一種實體的排除效,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)。
 - b. 對排除效之效果的限制:假使所涉及的是,計畫確定機關已知悉或必須知悉的事項,未遵守期限的排除效就不能導致,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,均排除於排除效的效果之外。只要計畫確定機關負有釐清義務,其必要時就須自為調查,同時也可以求助於遲到的主張。否則排除效將導致: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)。
 - 4. 機關參與之瑕疵的主張: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)

- 7. 實體之排除效 (第 4 項第 3 句)。a. 一般性說明: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。此等實體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,也就是被實體排除。實體之排除效意指,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。排除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,對排除效也不生影響(Rn. 92)。
- b. **前提要件**:排除效的前提是,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。例如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)

c. **合憲性、是否符合歐洲法**:依現在普遍的見解,實體之排除效被認為是 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,藉由排除效, 不能排除基於歐洲法所生的主觀公權利。實體之排除效本身並未規定,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,並未違反排除效的規定,毋寧是妥適的。(Rn. 95) d. 排除效之效果的界限: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 句所定的排除效而受影響。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)。]

- 五、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。
- 六、關於歐盟如何影響聯邦行政程序法、計畫確定程序:此等問題很難作一般性的回答;在歐洲計畫法(包括指令)效力所及的範圍內,確實會有影響。詳可參見:Kopp/Ramsauer,VwVfG-Kommentar, 11. Aufl., 2010, § 72 Rn. 4c.[其內容:
 - 4. 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,此一指令原則上是藉由聯邦有害物質防止法(BImSchG)來實現。]
- 七、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。

- 八、關於計畫確定程序與其他法定程序(例如國土秩序衝擊評估程序、環評程序)的關係:可參見: Kopp / Ramsauer, VwVfG-Kommentar, 11. Aufl., 2010, § 72 Rn. 4e.[其內容:
 - a. 前置的計畫:在聯邦與邦的國土計畫法(Raumordnungsgesetze)裡規定的國土計畫(Raumordnung)、邦土規劃(Landesplanung),特別是對於邦土計畫方案(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,國土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,國土計畫法(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國土計畫法的規定,通常只具有如同鑑定人一般的效果。]
- 九、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。

十、關於 Stuttgart 21 事件的評論:首先應該指出,前此此一計畫的相關程序均

已妥適地進行完畢。關於 Battis 教授所稱,民眾參與應提前的主張,應該進一步思考得是:應該由誰或會有誰提出相關問題?誰會提出計畫的缺點?因此必須考量建構出計畫之優劣得失的代言人,唯有如此才能就此作出決定。

時間:2011年6月1日上午

受訪談機關:聯邦鐵道局

地點:柏林(Steglitzer Damm 117, 12169 Berlin)

受訪談人:Harmut Freystein (Leiter der Außenstelle,分局長)

Thomas Krampitz (Sachbereichsleiter,副處長)

訪談人:陳愛娥(下稱本人)、邱銘堂、代表處(張組長、蔣秘書)

紀錄: 陳愛娥

訪談記錄

Krampitz 先生首先指出,雖然先前已經獲知相關問題,但為使答覆更加具體,仍須進一步確認,台灣是否有相關交通建設的規劃,尤其是否有意新建或擴建鐵路?本人則澄清,狀況並非如此。目前我們並無新建或擴建鐵路的具體規劃。然而,因為先前的一些重大建設必須經歷諸多機關的審查,以致最終的決定必須經過長久時間才能取得,因此我們希望規劃一種具有集中事權效果的程序。並且此種規劃也並非針對特定行政領域而為,更具體地說,並不限於交通建設;因此,我們希望在行政程序法中建構出一種一般性的、可以普遍適用於各行政領域的規定。並且藉由德國的經驗,我們甚至已經在行政程序法中作了如下的界定:凡所規劃的建設計畫涉及多數人民的權利及多數機關的權限者,該計畫之裁決即應經計畫確定程序為之;只是迄今我們仍然無法僅依據如此簡單的界定,來進行計畫確定程序。在此一理解基礎下,受訪談人依序答覆書面提出的問題如下:

一、看來你們的法制是一種非常宏大的規劃,德國並未採取此等構想。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,他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。關於訪談的進行方式,即以所提問題的順序來進行,並且所著重的並非僅限於法律規定,因為如你們所知,我們所負責的也並非法制方面,毋寧比較是實務的運作;並且實際的作法經常與法律規定中間,存在一定的落差。

二、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 1963 年聯邦行政 程序法的草案,我並不熟悉,我學習之初,就已經是以 1976 年聯邦行政程 序法為基礎。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、慕尼黑的交 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,計畫確定程序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)。

三、依原本的聯邦行政程序法的安排,程序參與主要是在討論期日

(Erörterungstermin)的參與。前此,計畫提出者將相關文件送達計畫確定機關,計畫確定機關將此等文件轉交聽證機關,聽證機關則將此等文件交由相關地方自治團體進行公告(Auslegung)程序,以便相關人民知悉相關內容;對相關計畫,相關人民可以提出異議,而相關機關則提出意見,最後則由計畫確定機關作成確定計畫裁決。透過 1991 年引進的計畫許可(Plangenehmigung)引進的最大突破首先在於:免除公告與討論的程序。質言之,在不致對當事人權利、對環境造成重大影響的計畫,不須對外公開,只須在機關內部進行溝通;這當然可以帶來相當大的程序加速的效果。1991年引進的另一項突破則是:關於因東部建設所衍生的爭議,只有聯邦行政法院(BVerwG)具有管轄權,質言之,此類爭訟只有一個審級。依據我們的觀察,此類案件可以在1年半中獲致(終審)裁判,這在德國真是非同尋常,這在實務上發揮很好的效果;事實上,政治上也並無其他選項,因為不能期待,中斷的東西方之間的交通路線,遲至統一後 4、5 年才開始建設。

第二階段涉及的則是 1994 年的鐵道改革,即德鐵的民營化,德國鐵道局也 是在當時成立的;德鐵員工被移轉到私法的德鐵股份有限公司(AG),該公 司負責鐵路營運,同時成立本局以負責計畫確定程序與相關監督工作,並 於鐵道法第 18 條至第 23 條對相關計畫確定程序加以規定。此外,聯邦行 政程序法也歷經幾次修改,直到 2006 年最後一次重大修改,嘗試藉此加速 程序的進行,雖然實際上藉此取得的效果有限。

- 四、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;因為實際涉及得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。
- 五、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文件可能只是一個檔案,其內有關於申請計畫的說明,一些環境影響的說明等;但在今天,一項計畫確定程序的申請文件可能由 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。

六、關於機關的排除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。關於機關之排除效的規定,可以說是並無實效的法律規定。機關的排除效意指: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,排除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,受影響之人民的實體之排除效,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序中即難以再提出相關主張。雖然如此,對其提出的異議,計畫確定程序仍將加以處理。

七、關於計畫許可(Plangenehmigung)是否具有集中事權的效果,答案是肯定的。

- 八、關於歐洲法對聯邦行政程序法、計畫確定程序的影響,如前所述,其影響比較不是程序上的影響,毋寧比較是實體法上要求導致的影響。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,即有可能牴觸歐洲法前述要求,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。
- 九、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,而是規定在例如一般鐵道法(Allgemeines Eisenbahngesetz, AEG),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,此實無必要,在立法政策上,其應限制僅就特殊之處而為規定。

十、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。如 前所述,1994年鐵路改革時同時創設了聯邦鐵道局,其係鐵道的確定計畫 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,這也與德國的職邦秩序有關。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;在市即是邦的柏林,聽證機關與公告機關卻又合一。

十一、關於計畫確定程序與其他程序之間的關係,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文件,這也是進行計畫確定程序時必須提出的相關文件,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。

至於國土秩序衝擊評估程序(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,國土秩序衝擊評估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國土秩序衝擊評估程序來決定。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 年代曾經討論科降(Köln)與法蘭克福(Farnkfurt 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:依國土計畫程序作出的決定,法律上 具有拘束力;當然並不排除,先前依國土計畫程序作出的決定,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,先前在國土計畫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 舊的邦土計畫,規定一新的邦土計畫,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,言詞審理程序長達數週, 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訊 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。

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,相關文件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。提問中沒有特別談到,但在實務上具有重要意義的環包括:對道路本身的影響。

(本人問及)

是否可以這樣說:在計畫確定程序中,很少根本性地否決原本的計畫,多 半只是藉由計畫確定程序,發現相關的論據,在最終的計畫確定裁決中加 以考量,據此對原本的計畫加以調整?

(其回答)

確實,計畫確定程序最終確實很少否決整個原本的計畫;這是因為:在此 涉及的是牽涉重大公益的交通建設,並且是否興建相關鐵道本身,本已藉 由法律規定予以決定。因此,能夠想像的,徹底否定計畫申請的情況是:申請計畫本身的文件極端不足。在這種情況,我們也不會作出否准的決定,毋寧將退還相關文件,要求其重新遞送相關申請文件;質言之,假使申請 文件極端不足,那麼我們根本就不會將此等文件轉交聽證機關,當然也不 須進行相關聽證程序,甚至進行公眾參與程序。當然,假使相關計畫是由 私人提出,或許將發生此等情況,然而這在交通建設較難想像。

(本人補充問及)

或許容許我們補充一項額外的問題,質言之,Stuttgart 21 的問題。就我們所知,相關計畫已合法經計畫確定程序作出裁決,所有爭訟亦均已駁回確定何以還會發生類此的重大爭議?

(其回答:)

這確實是一項困難的問題,必須由相關事實背景說起。1990年代,聯邦鐵道局、邦政府(Baden-Württemberg)與 Stuttgart 市已經就此獲致合意;然而,嗣後因為相關財務安排的困難,歷經多年遲未進行,以致人們逐漸認為,此一計畫將不會付諸實現。事實上,異議始於挖土機開始開挖的時候,周遭民眾開始擔心長期的工

程進行(預計 15 年),此期間只會帶給他們各種不利的影響,至於最終是否會對他們帶來任何好處,實在難以知悉。此外,有與目前下述新的政治情勢連結在一起:對於公行政程序持抗拒態度的趨勢。無論如此,此一案例並非典型的情況。最後,再加上民眾參與及媒體互動的課題。工程人員經常說,我們考量的是提出異議之 5%的民眾,卻未能考量其餘 95%民眾的想法,如是,提出異議之 5%的民眾,其意見的強度還高於其餘 95%民眾的想法。無論如何,公民投票(Volksentscheid)是一種可以考量的決定方式;類似 Stuttgart 21 的問題,在瑞士將分三階層進行公民投票:該當地點、相關地方自治團體、該當的邦。最後,政治團體也將利用相關的課題。

最後,我還想針對立法政策提出個人的建議。個人認為,民眾參與在計畫確定程 序中並未發揮很好的效果。依現行制度安排,關於政治性的、原則性的問題,特 別是場址議題的民眾參與被安排在計畫確定程序的階段,然而,正是就此類議 題,民眾認為其意見在計畫確定程序中並未受到適當的重視。誠實地說,如已進 行到適宜計畫確定程序的階段,類此決定在前階段均已作出,尤其是場址或路線 的決定,在議會討論的階段,經常並未徵詢人民的意見,毋寧要求人民到計畫確 定程序中再行主張,但到此階段再來討論此等原則性問題,實在為時已晚;因為 既然推行到計畫確定程序的階段,計畫安排、相關準備已極為詳盡,實在很難期 待再作徹底的變更,雖然理論上民眾確實還可以在計畫確定程序的階段爭執,所 提出的計畫具有瑕疵、不應採行。就鐵道路線規劃而言,聯邦與各邦交通部會共 同決定 5-10 年中間的路線規劃,在此已作出原則性的決斷,民眾對此並無表達 意見的機會,除非藉由4年1次的選舉,由其選出的代表就此在國會中表達其意 見,但在此大多又必須受到黨派政治的影響。因此,是否應使民眾得以及早參與 等原則性議題的討論,目前在德國也成為當下的重要議題。假使能將路線、場址 選擇之類原則性問題的民眾參與提前,使民眾及早對此表達其立場,並因此選擇 出多數民眾認同之選項,也可以大幅減輕計畫確定程序本身的負擔,此等原則性 問題,不應於計畫確定程序重啟爭議,計畫確定程序可以集中處理一些個別的、細節性的問題。瑞士之類強調人民參與的國家,也確實使民眾得以提前參與原則性問題的討論。此外,針對 Stuttgart 21 的案例來說,經由計畫確定程序許可的計畫,當然享有存續保障(Bestandssschutz),這確實是法治國家的要求,因此,Stuttgart 21 實在不是典型案例。

至於完整之計畫確定程序的資料,可以參考計畫確定準則

(Planfeststellungsrichtlinien);其性質為行政規則,藉此相當程度地具體化相關法律的規定。我們的名片載有我們機關的網址,可以在此下載這個資料。

附件3(「計畫確定準則」之部分翻譯)

為依據一般鐵道法(AEG)第 18 條、磁浮鐵道計畫法(MBPIG)第 1 條,分別作成關於聯邦鐵道營運設施、磁浮鐵道營運設施之計畫法上許可決定之準則(簡稱計畫確定準則,PF-RL),01/2010 版,考量直至 20.04.2010 的法規狀態

由聯邦鐵道局(Eisenbahn-Bundesamt)「計畫確定準則」工作小組(Frank Börmer, Thomas Krampitz, Steffen Endres, Erhard Reddig)修訂

大綱

縮寫目錄(略)

前言

I. 總則

- 1. 計畫確定法制
- 2. 計畫確定的目的
- 3. 計畫確定的必要性
- 4. 多數計畫交會(Zusammentreffen)時的計畫確定
- 5. 計畫確定與都市計畫(Bauleitpläne)
- 6. 計畫確定的標的與範圍、路段的形成
- 7. 計畫確定的時點

Ⅱ. 計畫確定的準備、聽證程序

- 8. 提出計畫時應遵守的原則
- 9. 環境影響評估
- 10. 計畫主體(Vorhabenträger)對計畫證據資料(Planunterlagen)的準備
- 11. 就相關土地的前期工作
- 12. 計畫確定的申請、計畫證據資料
- 13. 計畫確定程序的導入
- 14. 公益承擔者(Träger öffentlicher Belange)、受認可之自然保護團體的意見表達
- 15. 計畫的陳列(Auslegung)、公告(Bekanntmachung)
- 16. 簡化的聽證程序

- 17. 陳列之後的計畫變更程序
- 18. 不進行討論(ohne Erörterungstermin),對計畫遵期提出異議的處理
- 19. 進行討論(mit Erörterungstermin),對計畫遵期提出異議的處理
- 20. 終結聽證程序
- 21. 程序的終止

Ⅲ. 計畫確定與其法律效果

- 22. 計畫確定裁決的準備
- 23. 計畫確定裁決 一般性的規制與決定
- 24. 防護性負擔(Schutzauflagen)、補償(Entschädigung)
- 25. 未於計畫裁決中作成的決定(略)
- 26. 計畫確定與施行計畫(Ausführungsplanung)、計畫確定的法律效果
- 27. 計畫確定裁決、其送達、陳列與公告
- 27a. 環境資訊法(略)
- 28. 權利救濟(略)
- 29. 計畫確定裁決的存續力(Bestandskraft)

IV. 計畫確定程序終結後之規制

- 30. 計畫的失效與計畫有效期間的展延
- 31. 計畫確定裁決的廢棄
- 32. 計畫完成前的計畫變更
- 33. 計畫完成後的變更
- 34. 無法預見的,對他人權利的影響
- 35. 權利救濟的影響與立即執行性(die sofortige Vollziehbarkeit)(略)
- 36. 使用第三人的土地與權利、提前占有之指令、徵收
- 37. 遂行計畫確定裁決的監督(略)

V. 計畫許可

38. 計畫許可

VI. 計畫確定與計畫許可的排除

39. 計畫確定與計畫許可的排除

附件一、流程圖(略)

附件二、概念界定(略)

附件塞三、相關範本(略)

前言

- (1) 本準則適用於聯邦鐵道與磁浮鐵道(Magnetschwebebahnen)營運設施之計畫 法上許可決定的作成,法律性質為聯邦鐵道局的行政規則,其直接拘束力僅 及於該局所屬人員。其適用於公共與非公共性的聯邦鐵道。在別無特別規定 的前提下,本準則為聯邦鐵道設定的原則準用於磁浮鐵道。
- (2) 本準則應促成一致的法律適用與合理的作業方式,並且應就有序的程序進行提供指示。
- (3) 本準則應清楚指出,計畫主體在規劃的階段即應廣泛考量公私法益。只有適 當權衡相關法益的計畫,才有機會取得計畫法上的許可,並且不被質疑地經 受行政法院的審查。
- (4) 為避免費時甚鉅,且將導致高額費用的變更與補充申請書證 (Antragsunterlagen),建議計畫主體在準備與提出計畫證據資料以及,在依據 AEG 第 18 條或 MBPIG 第 1 條必要之計畫法上許可程序的前期階段,就取向 於本準則。
- (5) 本準則包含的,涉及其他機關管轄權限(例如關於計畫確定程序中之聽證程序的進行)的敘述,其目的僅在於澄清程序法上的脈絡關係。
- (6) 本準則第 I 章包含 AEG 第 18 條或 MBPIG 第 1 條程序的通則性規定。第 II 章 與第 III 章在於闡明計畫確定程序本身,第 IV 章則說明計畫確定程序終結後的相關決定。第 V 章處理計畫許可的特殊性,第 VI 章則說明排除計畫確定與計畫許可的情形。

(7) (略)。

<u>I. 總則</u>

1. 計畫確定法制

- (1) AEG 與 MBPIG 之計畫確定的概念一方面意指一種行政程序,另一方面也指稱 一種公法性質的許可決定,其賦予建造鐵道或磁浮鐵道營運設施的權利。鐵 道設施與磁浮鐵道設施須經計畫確定,分別規定於 AEG 第 18 條與 MBPIG 第 1 條。
- (2) 計畫確定的一般性規制,規定於聯邦行政程序法(VwVfG)第72條至第78條。 此外,針對鐵道與磁浮鐵道的計畫確定,則分別尚有AEG第17條至第22a 條、MBPIG第2條至第7a條的規定。
- (3) 依 AEG 第 18 條、MBPIG 第 1 條,鐵道或磁浮鐵道的興建或改建須事先取得 許可。
- (4) 依聯邦鐵道交通行政法(BEVVG)第 3 條第 1 項、第 2 項,聯邦鐵道營運設施之計畫確定的管轄機關為聯邦鐵道局,其依據 MBPIG 第 1 條第 2 項同時負責磁浮鐵道的營運設施。依 AEG 第 18 條、MBPIG 第 1 條,原則上由各該具有地域管轄權的分局確定相關計畫。在 AEG 第 18 條配合 VwVfG 第 74 條第 6 項,AEG 第 18b 條或 MBPIG 第 1 條配合 VwVfG 第 74 條第 6 項,MBPIG 第 2a 條所定的條件下,得以計畫許可取代計畫確定裁決。關於 AEG 第 18 條配合 VwVfG 第 74 條第 7 項,AEG 第 18b 條第 4 款或 MBPIG 第 1 條配合 VwVfG 第 74 條第

7 項, MBPIG 第 2a 條第 4 款所定,排除計畫確定與計畫許可的決定,亦由其作成。假使不具備作成計畫法上許可決定之要件,則應否准其申請。

(5) (略)。

(6) 相關土地雖然受專業計畫法制支配,但其上的建造計畫並非以營運設施的興建或改建為標的,則不適用 AEG 第 18 條。此等建造計畫應適用建築法典 (BauGB)與邦建築法(Landesbauordnungen)。只有當此等設施不牴觸鐵道營運的目的時,始得許可(參見 BVerwG, Urteil vom 16.12.1988, Az. 4 C 48/86)。聯邦鐵道局對此不具許可權限。

2. 計畫確定的目的

- (1) 藉由計畫確定,應使營運設施得於其所處環境被安置或變更。此類計畫通常 將介入現存的事實關係、影響既存的法律關係。為全面地解決相關問題,計 畫確定應就所有受該計畫影響,存在於作為計畫主體之聯邦鐵道或磁浮鐵 道、公益承擔者(機關與單位)、權利受影響者(Betroffenen)之間的公法關係 加以規制、形塑(徵收程序例外),並且在公法的層面確保此設施的存續。
- (2) 計畫確定尤其應就下列事項作出決定:

被確定之設施的利用方式、地點、型態、存在的狀態,

此一計畫持續或暫時須使用之土地,

應如何考量第三人的權益以及,應如何形塑與此計畫有關之公法關係,

對其他設施必須採取何等後續措施,

是否必須採取何等污染防護措施,

是否必須採取何等自然保護法的避免、緩減、平衡與補償措施,包含移植的

時期,

為維護公益,或為避免對他人權利的不利影響,是否必須課予何種保護性負擔(Schutzauflagen),

假使前述預防性設施無濟於事或與計畫不能相容的話,是否原則上應捨棄保 護性負擔,代之以金錢補償,

是否應為審查與許可的目的,課予計畫主體提出施行相關之證據資料 (Ausführungsunterlagen)的負擔。

3. 計畫確定的必要性

- (1) 鐵道或磁浮鐵道路段的營運設施,其計畫應先經確定,始得進行興建或改建。於此,應就受計畫影響之公私法益加以權衡考量(AEG 第 18 條、MBPIG 第 1 條)。興建、改建、營運設施等概念之界定,參見附件二。
- (2) 是否應進行計畫確定程序或計畫許可程序,或得以排除計畫確定或計畫許可,由聯邦鐵道局依合義務的裁量決定之。其不受計畫主體所提,進行特定程序之申請的拘束。
- (3) 具備下述條件時,得作成計畫許可(AEG 第 18 條配合 VwVfG 第 74 條第 6 項, AEG 第 18b 條或 MBPIG 第 1 條配合 VwVfG 第 74 條第 6 項, MBPIG 第 2a 條): 相關計畫並非依環境影響評估法(UVPG)須進行環境影響評估之計畫(AEG 第 18b 條第 1 款或 MBPIG 第 2a 條第 1 款),

已經與任務範圍受影響之公益承擔者達成協議(VwVfG 第 74 條第 6 項第 1 句第 2 款), 目

未影響或僅輕微影響他人權利,或權利受影響者已經以書面同意使用其財產或其他權利(VwVfG 第 74 條第 6 項第 1 句第 1 款, AEG 第 18b 條第 2 款或

只有當權利受影響者的範圍可以清楚劃定,才能考慮計畫許可的作法。計畫 許可具有如同計畫確定的法律效力(AEG 第 18b 條第 3 款或 MBPIG 第 2a 條 第 3 款)。關於計畫許可的作成,不適用計畫確定程序之規定(VwVfG 第 74 條第 6 項第 2 句第 2 段)。其餘見準則第 38 點。

(4) 在非關重要的情況,可以排除計畫確定與計畫許可的必要性(AEG 第 18 條配合 VwVfG 第 74 條第 7 項,AEG 第 18b 條第 4 款或 MBPIG 第 1 條配合 VwVfG 第 74 條第 7 項,MBPIG 第 2a 條第 4 款)。非關重要的前提要件包括:相關計畫並非依環境影響評估法(UVPG)須進行環境影響評估之計畫(AEG 第 18b 條第 4 款或 MBPIG 第 2a 條第 4 款),

未影響其他公共利益,或已存在必要之機關決定且其並不反對此計畫(VwVfG 第 74 條第 7 項第 1 款),目

並未影響他人權利,或已經與受計畫影響者達成相關合意(VwVfG 第 74 條第 7 項第 2 款)。

因此,一項計畫是否非關重要不僅取決於其種類、範圍、費用或時程。只有 在可以證實,不致因計畫產生利益衝突,或此等衝突已經解決時,才可以排 除計畫確定與計畫許可。其餘見準則第 39 點。

(5) 其他須經計畫確定的計畫(例如道路、有軌電車車道、水道或飛機場的興建)可能導致,必須改建聯邦鐵道之營運設施(例如鐵道橋的興建、軌道或營運建物的移置)。如其屬 VwVfG 第 75 條第 1 項所指的必要後續措施(參見本準則第 6 點第 2 項),則應於其他興建計畫之法定許可程序中決定之,不得依 AEG 另行進行計畫確定程序。

(6) 為維持營運設施所採取的措施,並非計畫法意義上的改建,因此不須取得 AEG 第 18 條或 MBPIG 第 1 條的許可決定。

4. 多數計畫交會(Zusammentreffen)時的計畫確定

- (1) 本準則第3點第1項所指的計畫,可能與其他須經計畫確定的計畫交會,並且就此等計畫或其中部分只能統一作成決定。與後續措施(就此參見本準則第6點第2項)不同,於此涉及的是彼此獨立的計畫,只是在空間與時間上具有密不可分的關聯。於此,就此等計畫或其中部分僅進行一次計畫法上的許可程序(參見 VwVfG 第78條第1項)。基於 VwVfG 第78條所產生的集中事權效果不僅及於其交集部分。涉及的計畫均須符合各該路段形成原則,藉此得以規定其空間上的範圍。
- (2) 應進行的程序為:程序導入時,影響之公法關係的範圍較大者(VwVfG 第 78 條第 2 項第 1 句)。

決定選擇何種程序的依據包括:各該應參與之人數的多寡、受各該計畫影響 之地域範圍的大小、各該受影響之公益與權利的重要性。

- (3) 相關計畫確定機關就管轄權限、應進行的程序如存有歧見,則應適用 VwVfG 第 78 條第 2 項第 2 句、第 3 句。
- (4) (略)。
- (5) 其他導致 AEG 之計畫確定的,第三人的其他計畫,如其並非鐵道計畫的必然 後果,則不應以鐵道法的計畫確定加以規制。

5. 計畫確定與都市計畫(Bauleitpläne)

不得藉由都市計畫(主要計畫或細部計畫)變更聯邦鐵道或磁浮鐵道的營運設施。依建築法典作成的都市計畫欠缺集中事權效果,不能取代 AEG 第 18 條或 MBPIG 第 1 條的許可程序。

因此,假使在細部計畫的脈絡裡必須變更營運設施(例如必須排除鐵路通 道),即須另行進行 AEG 第 18 條或 MBPIG 第 1 條所定許可程序。假使在細部 計畫裡,公私法益已為終局的權衡並已取得所有必要的同意,則應審查,對 此等計畫可否排除計畫確定與計畫許可的必要性。

6. 計畫確定的標的與範圍、路段的形成

(1) 計畫確定尤其及於:

應興建或改建(包括回復)的營運設施,

預防措施或防護設施的興建,

為遂行計畫必須持續或暫時使用的土地,

自然保護法上的平衡或替代措施,

對第三人之設施的必要後續措施。

(2) 作為後續措施,可以興建或變更第三人的設施。

只有當其係為避免,其他設施之功能受迫切之不利影響所合理必要者,才屬於 VwVfG 第 75 條第 1 項第 1 句所指的必要後續措施。後續措施不能過度逾越第三人之設施的連結與配合。因此,沒有替代地拆除一項設施並非此種意義的後續措施。假使另一計畫要求獨立的計畫構想,則不容同時處理此等計

畫(於此可能涉及應適用 VwVfG 第 78 條的情形)。

- (3)(略)。
- (4)(略)。
- (5) 亦得為部分路段進行計畫確定。……路段形成不容恣意為之,毋寧應具備事理上的理由。因其必然影響相連接的路段,因此必須在整體計畫的脈絡裡說明其重要性。不得藉由路段的形成影響計畫選項(Planungsvarianten)的可能性。 其亦不得導致,藉由整體計畫解決的問題,在部分路段的程序中被忽略。……

7. 計畫確定的時點

計畫遂行前必須先取得計畫法上的許可決定(AEG第18條或 MBPIG第1條)。

假使例外到興建開始時才證實,該計畫須取得計畫法上的許可決定,則應隨即導入 AEG 第 18 條或 MBPIG 第 1 條規定的必要程序。

II. 計畫確定的準備、聽證程序

8. 提出計畫時應遵守的原則

(1) 關於其計畫的擬訂,計畫主體享有廣泛的計畫形成空間。然而,計畫形成自由的保障並非全無限制。其限制來自:

計畫之正當化的必要性,

強行規定的法規節,

被認可的技術規則,以及

權衡命令(Abwägungsgebot)的要求。

- (2) 只要計畫的要求是合理的,即足以正當化此計畫。藉此計畫追求的公共利益,一般必須足以勝過相對立的財產權益。
- (3) 假使計畫已包含於聯邦鐵道擴建法(BSchAG)第 1 條第 1 項的需求計畫中,此等交通需求的確認對於計畫確定具有拘束力。賦予計畫理據的公共利益應記載於說明報告(Erläuterungsbericht)。
- (4) 計畫不得違反應嚴格遵守,不容藉由計畫權衡予以克服的法規範。
- (4a) (略)。
- (5) 計畫應指出,受計畫影響而應列入權衡的公私法益。相關法益如可得認識、 非微不足道且值得保護,即應列入權衡。

考量具體情事,尤應加以考量者為:

計畫對相鄰者,尤其是對其所有權或利用權的影響,或對其造成的(額外的)污染負擔,

計畫對 AEG 第 13 條所指其他鐵道之連結的影響,

公共利益,尤其包括營運與交通的安全性、災難防護、經濟性、無歧視的聯繫通路等公共利益,

環境法益(UVPG 第 2 條第 2 項第 2 句),尤其是水利經濟、污染防護、自然保護與景觀維護、土地保護與文物古蹟保護,以及

由其他公共計畫主體維護的法益。

(6) 計畫的主要理由應記載於說明報告。在作成計畫決定的必要範圍內,就列入

計畫權衡考量的選項(Varianten)應加以探討與說明。

9. 環境影響評估

- (1) 環境影響評估之目的在於,及早、廣泛地調查、描述與評價,計畫對於環境的影響,並於許可決定中考量其結果(參見 UVPG 第 1 條、第 2 條第 3 項第 1 款)。環境影響評估為計畫確定程序的非獨立的部分(UVPG 第 2 條第 1 項 第 1 句),並應於公眾參與下進行(UVPG 第 2 條第 1 項第 3 句)。
- (2) 依據 UVPG 第 2 條第 1 項第 2 句,環境影響評估的標的包含,對下述受保護對象之直接或間接影響以及,其交互影響:人、動植物與生態多樣性、土地、水、空氣、氣候、景觀、文物。
- (3)(略)。
- (4) 鐵道、磁浮鐵道路線與鐵道高壓電線路的新建,通常均須經環境影響評估。
- (5) 所有其餘應經許可的計畫,應依據 UVPG 第 3c 條第 1 項第 1 句、第 3e 條第 1 項第 2 款審查,個案是否存在環境影響評估義務(UVP-Pflicht)(篩選程序, Screening-Verfahren)。假使經計畫確定機關交叉審查,相關計畫確將對環境造成嚴重的不利影響,此應於終局之許可決定中加以權衡,該計畫即存在環境影響評估義務。對環境之不利影響的嚴重性指標規定於 UVPG 的附件二。
- (6) 關於環境影響評估義務存否的決定(參見 UVPG 第 3a 條),應附理由以書面 為之。對其不得單獨請求撤銷,因此不須為權利救濟的教示。但應指出,假 使關於個案是否存在環境影響評估義務之必要的預先審查,其進行並未遵守

UVPG 第 3c 條的規定時,受認可之自然保護團體得向法院請求撤銷計畫法上的許可決定。

相關決定應寄送計畫主體。假使不須進行環境影響評估,則應將此決定放置在聯邦鐵道局網頁(或其他適當的公開機關)2週,藉此公告周知。

- (7)(略)。
- (8) 關於通知計畫主體,為評估計畫之環境影響,預期應提出之證據資料,適用 UVPG 第 5 條、第 6 條的規定。
- (9) 依據 UVPG 第 6 條第 3 項第 5 款,應由計畫主體進行的,其他解決可能性(計畫替代選項)的審查,應以比較方式為之。其應以一覽表的方式指出,最重要的、被審查的解決可能性以及,有鑑於環境影響的主要選擇理由。......
- (10)(略)。
- (11)(略)。
- (12) 所有重要的環境影響,均應考量一般的認識程度與一般認可的審查方法,加以探討並予說明。只要是為獲致符合事理之權衡決定所必要者,即應釐清相關事實。
- (13)(略)。
- 10. 計畫主體(Vorhabenträger)對計畫證據資料(Planunterlagen)的準備

- (1) 在準備計畫證據資料時應留意,對計畫範圍內的建築與法律上受保障之現存 狀態以及,計畫對其之影響,應予以掌握、加以說明。
- (1a) (略)。
- (2) 為準備計畫,計畫主體應與任務領域受計畫影響之機關、單位進行協調。......
- (3) 假使計畫將影響街道、水域、建物或其他設施,則應以適當的方式調查其事實與法律關係。......
- (4) 應調查計畫預期將導致的,對私人的影響(尤其是對土地的使用、對已建立 並營運中之營業的介入、避免噪音的請求)。
- (5) 建議應事先,在計畫確定程序之外,與受計畫影響者達成合意。在計畫中可以為提供訊息而提及此等合意。但計畫確定程序的進行並不因此受影響。
- (6) 計畫主體應審查,為維護公益或避免對他人權利的不利影響,應規定預防措施或興建或維護特定設施,或者此等預防措施或防護性負擔無濟於事,或與計畫無法相容(VwVfG 第 74 條第 2 項第 2 句、第 3 句)。在存在相對要求的情況下,如仍不將預防措施或防護性負擔納入計畫,應說明其理由。
- (7) 關於計畫的擬訂,建議於提出申請前,即與聯邦鐵道局聯繫。
- 11. 就相關土地的前期工作

- (1) 土地所有權人與其他使用權人有義務容忍,預備計畫的先期工作或建造的執行(AEG 第 17 條第 1 項或 MBPIG 第 3 條第 1 項)。前述先期工作不包含,已屬計畫執行的部分。
- (2)(略)。
- (3)(略)。
- (4)(略)。

12. 計畫確定的申請、計畫證據資料

(1) 申請計畫確定應提出申請書、應確定的資料、鑑定意見以及,其他為作成計 畫決定必要的證據資料。

計畫證據資料的範圍與標準取決於申請的計畫。計畫證據資料必須符合當下情況、完整、可理解,並且本身是合邏輯的;應包含所有為作成決定的必要情狀、為進行權衡所必要的技術細節資料;並應在其所處的環境裡說明設施的現存與被計畫的狀態。

(2) 申請計畫確定時,應依計畫同時提出下述計畫證據資料:

1. 應確定的資料

特別包括:大綱、縮寫目錄、說明報告、附加說明的選項概覽卡 (Ü bersichtskarte)、計畫概覽(Ü bersichtsplan)、區位計畫、高度計畫、一般與特殊的斷面圖、建物計畫、關於建物、道路、水域與其他設施的目錄(建物

150

目錄)、土地取得目錄、土地取得計畫、建築工地組織計畫與建築道路、管線 區位計畫、規制水利事實的資料以及,景觀維護的附隨計畫。

2. 鑑定意見與其他為作成計畫決定必要的證據資料

特別包括:環境承載性(Umweltverträglichkeit)的研究、動植物棲地承載性 (FFH-Verträglichkeit)的研究、關於聲響、震動與電磁場的鑑定意見、關於消防 與災害防護的鑑定意見、計畫影響基礎設施容量的證據資料、為作成決定所必要的其他證據資料與鑑定意見、具有地域重要性......

- (3)(略)。
- (4) 計畫證據資料必須清楚明確,應足以顯示計畫的種類、範圍、其動機以及, 受計畫影響的法益,藉此任何人得以知悉其權益受影響的情況。
- (5)(略)。
- (6)(略)。

13. 計畫確定程序的導入

- (1) 計畫確定程序因聯邦鐵道局收受計畫主體的申請書而被導入。申請書應依範本 13.1 所定提出之。計畫主體係擬興建、改建或拆除其營運設施的全部或部分者。
- (2)(略)。
- (3) 聯邦鐵道局在收受申請書之後,尤其應審查:計畫主體本身,在法律上是否

已精確界定;申請書是否已經簽名;申請書是否已附具必要的計畫證據資料,並且提供必要的份數。

計畫主體並應通知聯邦鐵道局,依其見解,其任務受計畫影響之公益承擔者為何。其行政決定因計畫確定的集中事權效果而不再必要的機關以及,計畫預期將影響的鄉鎮,無論如何均應參與此程序。

- (4) 申請書應附具確定費用的必要證據資料。
- (5)(略)。
- (6a) (略)。
- (6b) 聯邦鐵道局應審查,計畫是否會對鐵道網的功能、容量以及,基礎設施在 交通上的重要性與容量,造成不利影響。......
- (7)

聯邦鐵道局應審查計畫的完整性、可理解性與技術上的可行性。

申請資料如有缺失,應給予計畫主體,在適當期限內就此表示意見以及,補充、修正申請資料,或者撤回其申請的機會。否則即應以裁決駁回其申請。

- (8) (略)。
- (9) 聯邦鐵道局應將完整的計畫轉交,計畫預期將影響之邦的聽證機關,以便其 得以遂行聽證程序。
- (10) 聽證機關收受完整之計畫後,如不進行簡化的聽證程序,即應於 1 個月內促使計畫預期將影響之鄉鎮,陳列計畫證據資料(參見本準則第 16 點)。

受計畫影響之土地,其變更禁止的生效時點,依 AEG 第 19 條或 MBPIG 第 4 條定之。

- (11)(略)。
- (12) 聽證程序適用 AEG 第 18a 條或 MBPIG 第 2 條的規定。對於有聽力、言語障礙之人,應指出其得以運用手語或其他溝通方法。
- 14. 公益承擔者(Träger öffentlicher Belange)、受認可之自然保護團體的意見表達
- (1) 聽證機關應將相關計畫證據資料轉交應參與程序的機關、單位,並要求其於 收受完整計畫後 1 個月內表示意見(VwVfG 第 73 條第 2 項)。
- (2) 聽證機關應於 1 個月內,藉由依 VwVfG 第 73 條第 5 項第 1 句所定,當地通行的公告方式,通知受認可之自然保護團體,計畫陳列的事實。其因此獲得表示意見的機會(AEG 第 18a 條第 2 款或 MBPIG 第 2 條第 2 款)。
- (3) 任務範圍受影響之機關,應於聽證機關所定期限內表示意見;前揭期限不得超過3個月(VwVfG第73條第3a項第1句)。

(4) 公益承擔者應僅就其任務範圍表達意見。

15. 計畫的陳列(Auslegung)、公告(Bekanntmachung)

- (1) 假使不依本準則第 16 點進行相關程序,聽證機關應促使計畫預期將影響之鄉鎮(AEG 第 18a 條第 1 款或 MBPIG 第 2 條第 1 款),將計畫證據資料陳列 1個月,供任何人閱覽(VwVfG 第 73 條第 3 項第 1 句、UVPG 第 9 條第 1 項)。計畫證據資料陳列的當日,亦應計入陳列期限(民法典第 187 條第 2 項)。計畫證據資料應於辦公時間,考量當地通常的作法,隨時、完整地提供閱覽。
- (2) 鄉鎮應於收受後 3 週內陳列該計畫(VwVfG 第 73 條第 3 項第 1 句)。在開始前揭陳列期限前,鄉鎮應以當地通行的方式,連同 VwVfG 第 73 條第 5 項第 2 句所定內容,公告周知陳列的事實。對於非居住當地之受影響者,如知悉其人及其住所,則應基於聽證機關的敦促,連同 VwVfG 第 73 條第 5 項第 2 句所定相關指示,通知其關於陳列於鄉鎮的事實(AEG 第 18a 條第 4 款或 MBPIG 第 2 條第 4 款)。藉此,聽證機關即無須,就可證實非居住當地之土地受影響者的姓名、地址進行調查。
- (3) 關於陳列的公告應指出,異議期限之後對計畫提出的異議,將不予考量(AEG 第 18a 條第 7 款或 MBPIG 第 2 條第 7 款)。異議期限訂為陳列期限經過後 2 週(參見 VwVfG 第 73 條第 4 項第 1 句)。其亦適用於被認可之自然保護團體的意見表達(AEG 第 18a 條第 3 款第 1 句、第 7 款第 2 句,或 MBPIG 第 2 條第 3 款第 1 句、第 7 款第 2 句)。異議排除的效果也及於計畫確定之後進行的法院程序(參見 BVerwG, Urteile vom 16.08.1995, Az. 11 A 2/95, und vom 03.07.1996, Az. 11 A 64/95)。排除期限經過後才知悉的新事實,在期限經過

後,仍得作為異議的標的。對此等新事實不生排除效(參見 BVerwG, Urteile vom 17.07.1980, Az. 7 C 101/78, DVBI. 1980, S. 1001, 1004)。

(4) 異議期限經過後,鄉鎮應連同對其提出之異議、表達之意見,將計畫證據資 料交還聽證機關。

16. 簡化的聽證程序

- (1) 如已知悉受影響者的範圍,則可進行簡化的聽證程序。具有污染作用,且受計畫影響者得對此等影響提出防護請求權的計畫,通常不宜進行簡化的聽證程序。
- (2) 簡化的聽證程序中,可以放棄計畫證據資料的陳列與當地通常的公告(VwVfG 第 73 條第 3 項第 2 句)。取而代之,聽證機關應通知權利受影響者: 於收受通知函文後,得於適當期限內(通常為 1 個月),在哪個機關閱覽計畫 證據資料,

得於其後2週內提出異議,

異議期限經過後,對計畫提出的異議將不予考量(AEG 第 18a 條第 7 款第 1 句、第 2 句,或 MBPIG 第 2 條第 7 款第 1 句、第 2 句)。

(3) 聽證機關得放棄討論期日(AEG 第 18a 條第 5 款或 MBPIG 第 2 條第 5 款)。

17. 陳列之後的計畫變更程序

(1) 假使已陳列的計畫應予變更,並且因此將初次、更強烈或以其他方式影響機關的任務範圍或第三人之權利,聽證機關應即通知彼等,並使其得以閱覽已

變更之計畫,並賦予彼等,在2週的期限內表示意見或提出異議的機會(VwVfG 第73條第8項)。並應對權利受影響者指出,依AEG 第18a條第7款或MBPIG 第2條第7款,未遵期提出之異議將不予考量。本準則第15點第3項第3句至第6句,準用之。......

(2)(略)。

- (3) 因變更而權利受影響者之範圍並不明確,或者變更將導致額外或其他嚴重的環境影響(UVPG 第 9 條第 1 項第 4 句),則應促使鄉鎮陳列已變更之計畫。依 AEG 第 18a 條第 6 款第 2 句或 MBPIG 第 2 條第 6 款第 2 句對被認可之自然保護團體的通知,得藉由依地方通行之方式,公告陳列之事實行之。
- (4) 如因計畫變更初次影響其他鄉鎮領域,則應於該鄉鎮陳列已變更之計畫 (VwVfG 第 73 條第 8 項第 2 句)。VwVfG 第 73 條第 2 項至第 6 項準用之。
- 18. 不進行討論(ohne Erörterungstermin),對計畫遵期提出異議的處理
- (1) 聽證機關應將異議與已表達之意見告知聯邦鐵道局,並通知計畫主體就此提 出回應。計畫主體應通知聽證機關與聯邦鐵道局,其是否與在何等範圍內, 將考量異議、已表達之意見。
- (2) 聽證機關應依合義務的裁量決定,是否舉行討論期日(AEG 第 18a 條第 5 款 第 1 句或 MBPIG 第 2 條第 5 款第 1 句)。
- (3) 如不舉行討論期日,聽證機關應於異議期限屆滿後的 6 週內,提出其終局的 意見(VwVfG 第 73 條第 9 項)。並應將計畫確定證據資料、機關與被認可之

自然保護團體所表達的意見、尚未解決的異議,轉交計畫確定機關(AEG 第 18a 條第 5 款第 3 句或 MBPIG 第 2 條第 5 款第 3 句)。其餘則適用本準則第 20 點(第 1 項第 1 句例外)。

19. 進行討論(mit Erörterungstermin),對計畫遵期提出異議的處理

- (1) 聽證機關應將異議與已表達之意見告知聯邦鐵道局,並通知計畫主體就此提 出回應。計畫主體應通知聽證機關與聯邦鐵道局,其是否與在何等範圍內, 將考量異議、已表達之意見。
- (2) 聽證機關應及早確定討論期日,以便討論可以在異議期限經過後的 3 個月內終結(AEG 第 18a 條第 5 款第 2 句或 MBPIG 第 2 條第 5 款第 2 句)。討論期日至遲應於前 1 週,以地方通行的方式公告(VwVfG 第 73 條第 6 項第 2 句)。應將討論期日通知參與的機關單位、計畫主體、聯邦鐵道局以及,遵期提出異議者。詳細情形規定於 VwVfG 第 73 條第 6 項。
- (3) 與前揭第 2 項規定不同,亦得於陳列的公告中規定討論期日(VwVfG 第 73 條第 7 項)。
- (4) 如同類形式之異議的提出者超過 50 人,聽證機關得於聽證程序中要求,指 定共同代表人。詳細情形規定於 VwVfG 第 17 條與第 72 條第 2 項。
- (5) 討論期日並不公開行之(VwVfG 第 73 條第 6 項第 6 句配合第 68 條第 1 項)。 其目的在於:與程序參與者(參見 VwVfG 第 73 條第 6 項第 1 句)就異議、 已表達之意見進行討論,進一步說明所定措施以及,尋求達成共識的可能性。

- (6) 確定討論期日之地點、時間的權限屬於聽證機關。聽證機關的代理人主導討論的進行與其流程。其應致力促成,尚未清晰之申請的釐清、有益於事之申請的提出、不完備之資料的補充以及,所有對案件事實之確定具重要性之說明的提出;並應負責討論的秩序(VwVfG 第 68 條第 3 項第 1 句)。
- (7) 建議聯邦鐵道局應參與討論期日。惟應嚴格遵守中立的要求。
- (8) 應將言詞討論的紀錄送交聯邦鐵道局。此紀錄應符合 VwVfG 第 68 條第 4 項 的要求。其尤應記載:何等異議與請求業經撤回或仍被維持,其在何等範圍 內被計畫主體所認同,以及將如何納入考量。
- (9) 聽證機關應於異議期限屆滿後 3 個月內終結討論(AEG 第 18a 條第 5 款第 2 句或 MBPIG 第 2 條第 5 款第 2 句)。

20. 終結聽證程序

- (1) 聽證機關應將完整的計畫證據資料、已表達之意見與異議、可能的其他證據 資料、討論期日的紀錄及其終局的意見表達,依 AEG 第 18a 條第 5 款第 3 句 或 MBPIG 第 2 條第 5 款第 3 句,終結討論後 1 個月內,轉交聯邦鐵道局。聽 證機關得於其意見表達中建議,VwVfG 第 74 條第 2 項第 2 句之預防措施或防 護性負擔。
- (2) 作為聽證程序結果之意見表達或異議假使導致計畫變更的話,計畫主體得與 聯邦鐵道局協商後,相應變更或補充計畫證據資料(就此見本準則第 17 點第 2 項)。

(3) 聽證程序終結後始依 VwVfG 第 73 條第 8 項第 1 句變更計畫者,得與聽證機關協商後,直接由計畫確定機關進行必要的聽證程序。其餘準用本準則第 17 點。

21. 程序的終止

- (1) 如依計畫主體之申請,應於未作成計畫確定裁決的情況下終結程序,聯邦鐵 道局應藉由裁決終止程序;並應通知相關參與者(VwVfG 第 74 條第 1 項第 2 句、第 69 條第 3 項)。
- (2) 如已導入聽證程序,前項裁決應以副本送交聽證機關。如計畫業經陳列且聽證程序尚未終結,聽證機關應通知參與者相關終止程序之情事。

Ⅲ. 計畫確定與其法律效果

22. 計畫確定裁決的準備

- (1) 程序法方面,聯邦鐵道局應審查,聽證機關是否依序進行。尤應審查其是否遵守 VwVfG 第 73 條、AEG 第 18a 條或 MBPIG 第 2 條與 UVPG 第 9 條之規定。
- (2) 實體法方面,聯邦鐵道局應審查,是否遵守強制性的法規範以及,與決定有關的事實是否已充分釐清。尤其應審查:

聽證結果應予許可的計畫(包含必要的後續措施),依專業計畫的目標設定得以正當化,

得以計畫確定裁決取代的機關決定,其前提要件確已具備,

已遵守被認可的技術規則......

- (3)(略)。
- (4).....為作成權衡決定之準備,必要時得交付專家鑑定予以探討。

23. 計畫確定裁決 — 一般性的規制與決定

(1) 依前述審查的結果,聯邦鐵道局分別得確定計畫、促成進一步的事實調查、 排除程序上的瑕疵、修正計畫或否准其申請。審查的結果應予紀錄。如應變 更計畫,應特別加以標示。

如計畫確定機關之事實調查結果顯示,在調查結果公開之前,受影響者無從為完全的主張,則可能導致,應重行陳列。

- (2) 作成計畫確定裁決時,依 VwVfG 第 39 條必要之理由說明中,應包含依本準 則第 22 點進行之審查的結果。如就計畫選項進行審查,亦應附具選擇的理由。
- (3) 聯邦鐵道局應就支持此計畫的利益以及,因計畫受影響之公私法益(包含環境法益)相互加以權衡。沒有任何一種法益可以自始主張其優越性。權衡命令要求,應進行廣泛與正當的權衡;應認識到所有相關法益的重要性,依各該法益的重要性求其衡平。

對於受計畫影響之公私法益的權衡瑕疵,如其明顯且將影響權衡結果,即屬重要的瑕疵。此等權衡瑕疵或違反程序、方式的規定,如不能藉由計畫補充或補充性的程序予以排除,將導致計畫確定裁決的廢棄(AEG 第 18e 條第 6 項或 MBPIG 第 2d 條第 4 項)。

(4) 聯邦鐵道局應就已表達的意見以及,遵期提出且未能於聽證程序中獲致合意之異議或請求作成決定。......

就為此計畫利用第三人之土地或權利的容許性,尤應作成決定。因利用第三人之土地或權利而產生之補償請求權以及,一併取得剩餘土地之請求,應依 各該邦的徵收法所定補償程序而為決定。......

(5) 遲誤期限提出的異議不予考量。因此,就異議者關於自身權益的主張,不得 於裁決中予以考量。惟應審查,相關異議是否包含,原應依職權調查之情事。

機關遲誤期限表示之意見,在 AEG 第 18a 條第 7 款第 4 句或 MBPIG 第 2 條第 7 款第 4 句的前提條件下,仍應予考量。

(6) 假使作成計畫裁決時,關於特定建物、個別公法關係或個別的計畫影響,客 觀上無法作出終局的決定,就此應於裁決中保留別為決定(VwVfG 第 74 條第 3 項)。

只有當開放問題的解答不致原則性地動搖已作成的決定,才能就本身必要的 決定予以保留。欠缺保留的部分,如將導致決定尚未完成,即不得為此等保 留。

依 VwVfG 第 74 條第 3 項所為決定,應同時要求計畫主體,提出為作成終局決定所必要的證據資料。相關程序與其終局決定,準用 VwVfG 第 76 條與本準則第 32 點。

- (7) 聯邦鐵道局應依 UVPG 第 11 條提出概括的陳述,並以此為基礎,依 UVPG 第 12 條所定,對計畫之環境影響作出評價。計畫確定之決定,應考量此一評價。
- (8) (略)。

24. 防護性負擔(Schutzauflagen)、補償(Entschädigung)

- (1) VwVfG 第 74 條第 2 項第 2 句之防護性負擔(預防措施與防護設施)的必要性或者源自公益,或係為避免他人權利的不利影響。假使計畫將造成對權利嚴重且不能合理期待其接受的影響時,即應課予防護性負擔。......
- (2) 在作成關於防護性負擔的決定時,聯邦鐵道局應審查,其技術上是否可行, 以及原本必要的預防措施與防護設施,是否因衡諸所追求之保護目的,其費 用過鉅,因此依 VwVfG 第 74 條第 2 項第 3 句不予採行。就後者所述情形, 應就防護性負擔所生費用、被危害法益之保護要求加以權衡。......
- (3)(略)。
- (4)(略)。
- 25. 未於計畫裁決中作成的決定(略)
- 26. 計畫確定與施行計畫(Ausführungsplanung)、計畫確定的法律效果
- (1) 藉由計畫確定,計畫(包含其對其他設施之後續措施)的容許性,在其涉及 之所有公共法益上,均被確定(VwVfG第75條第1項)。計畫確定是統一的 事項決定,所有因計畫受影響之法益均應於此加以評價、予以權衡。計畫裁

决的許可作用,及於所有計畫要求的各項確認。

- (1a)(略)。
- (1b) (略)。
- (2) 計畫證據資料必須使,受計畫影響之公私法益的內容足以明確辨識(VwVfG 第 37 條第 1 項)。原則上並不要求,必須以深入細節的方式提出施行計畫。......

計畫確定與施行計畫應構成統一的整體,不容相互矛盾。施行計畫對第三人不得導致新的或更強烈的影響。

- (3)(略)。
- (3a) 計畫確定裁決之集中事權效果,原則上止於其作成時。建造過程中可能會產生,依其他規定(例如自然保護法或水法)須經許可的構成要件事實。假使此等構成要件事實不致要求計畫變更,相關許可決定之管轄權即歸屬各該專業機關。
- (4) 確定計畫裁決並未賦予計畫主體,使用第三人土地或權利之權。惟於一定情況下,其得作為徵收或先期占用的基礎。即使存在計畫確定,仍應與土地所有權人或其他權利人進行協商。
- 27. 計畫確定裁決、其送達、陳列與公告
- (1)至(4)(略)。

(5) 除前述送達與郵寄外,附具權利救濟教示的裁決文書與確定計畫文書,應於受計畫影響之鄉鎮陳列 2 週,以供閱覽(VwVfG 第 74 條第 4 項第 2 句)。如 2 週期間的末日為週末或法定假日,陳列期限則應順延至其後之工作天(VwVfG 第 31 條第 3 項)。陳列之地點、時間,應由鄉鎮依當地通行之方式公告之。

陳列期限屆滿後,視為該裁決已送達於所有其餘權利受影響者(VwVfG 第 74 條第 3 項第 3 句)。藉此陳列,同時已滿足 UVPG 第 9 條第 2 項要求之,使已知之受影響者得以知悉的義務。

(6) 除計畫主體外,應受送達人超過 50 人的話,得以公告代替送達(VwVfG 第74 條第 5 項)。公告應以公開於聯邦鐵道局之公報與當地日報方式行之。

公告至少應包含下述內容:

已確定計畫之重要措施的內容表,

立即執行的命令(如其存在),

對計畫之影響的指示,

超出陳列之計畫證據資料所述預防措施、防護設施的負擔,

權利救濟之教示,

權利救濟期限屆滿前,權利受影響者、曾提出異議者均得以書面要求,計畫 確定裁決文書,

陳列期限屆滿後,視為裁決已對所有權利受影響者、曾提出異議者為送達。

(7)至(8)(略)。

- 27a. 環境資訊法(略)
- 28. 權利救濟(略)
- 29. 計畫確定裁決的存續力(Bestandskraft)
- (1)至(3)(略)。
- (4)計畫確定裁決之存續力發生後,第三人關於終止計畫、排除或變更被確定的 設施,或終止其利用的請求,均被排除(VwVfG第75條第2項第1句)。
- IV. 計畫確定程序終結後之規制
- 30. 計畫的失效與計畫有效期間的展延
- (1) 已確定之計畫,如未於其存續力發生後 10 年內開始執行,即失其效力(AEG 第 18c 條第 1 款或 MBPIG 第 2b 條第 1 款)。……
- (2) 計畫確定裁決之有效期間,最長得延長 5 年(AEG 第 18c 條第 1 款或 MBPIG 第 2b 條第 1 款)。單純 VwVfG 第 76 條意義下的計畫變更,不能導致有效期間展延。
- (3) 計畫主體應及時(通常為失效前1年)向計畫確定機關提出申請,以便計畫 尚得於有效期間內得以展延。決定前應先依據 AEG 第18c 條第2款或 MBPIG 第2b條第2款配合 VwVfG 第73條,針對此一申請進行聽證程序。為於聽證 程序中描述措施的種類與範圍,應附具經確定之計畫的適當計畫證據資料。

(4) 已發生存續力之計畫確定裁決的實體內容,原則上並非此聽證程序的標的; 惟如事實與法律狀態有重大變遷(例如需求已不存在),仍應予考量。

依 AEG 第 18c 條第 3 款或 MBPIG 第 2b 條第 3 款、VwVfG 第 74 條第 4 項、第 5 項所為展延之決定,應附具權利救濟教示宣告之。展延期限應具體規定。

- (5) 關於展延決定之撤銷,準用計畫確定裁決之相關規定(AEG 第 18c 條第 3 款 或 MBPIG 第 2b 條第 3 款)。
- (6) 計畫失效後,如其仍應實現,則必須重新進行計畫確定程序。

31. 計畫確定裁決的廢棄

(1) 假使計畫被終局地放棄,計畫確定機關應依計畫主體的申請,或在聽取其意見後,依職權廢棄之(VwVfG 第 77 條)。無論已開始或尚未開始的計畫,均同。

已因期限經過失效的計畫,即無從廢棄其確定計畫裁決。

(2) 應審查,是否因其間造成的狀態,影響第三人的權利或公共利益。廢棄裁決 得課予計畫主體,回復先前狀態或採取其他適當措施的義務。

如不能排除第三人權利或公共利益受影響的可能性,則應審查,應否進行聽證程序。

- (3) 廢棄裁決之送達與陳列,適用第74條第4項、第5項之規定。
- (4) 廢棄之情事應通知徵收機關(AEG 第 21 條第 6 項或 MBPIG 第 6 條第 6 項)。

32. 計畫完成前的計畫變更

- (1) 即使已不可撤銷,經確定之計畫仍非不能變更。假使計畫主體在完成前申請計畫的變更,則應重新進行計畫確定程序(VwVfG 第 76 條第 1 項)。就此準用計畫確定程序或計畫許可程序之規定。得放棄討論期日(AEG 第 18d 條第 1 句或 MBPIG 第 2c 條第 1 句)。
- (2) 只有當已許可之計畫的同一性被維持,亦即原則上並未觸及迄今的計畫構想,才存在 VwVfG 第 76 條意義下的計畫變更。 VwVfG 第 75 條第 1a 項第 2 句的計畫補充或補充性程序,亦屬此一意義的計畫變更(AEG 第 18d 條第 1 句或 MBPIG 第 2c 條第 1 句)。假使申請的計畫變更逾此界限,則應廢棄原決定(VVwVfG 第 77 條),並重新進行計畫確定程序。
- (3) 在 VwVfG 第 76 條第 2 項的條件下,聯邦鐵道局可以不重新進行計畫確定程序。其涉及的是:非關重大的計畫變更,並且他人的法益未受變更影響,或者權利受影響者已同意變更。

(4)至(7)(略)。

(8) 在 VwVfG 第 74 條第 6 項配合 AEG 第 18b 條第 1 款、第 2 款或 MBPIG 第 2a 條第 1 款、第 2 款的前提下,無論計畫確定裁決抑或計畫許可,均得以計畫 許可變更之。 (9) 變更的計畫並非新計畫。VwVfG 第 76 條的程序終結後,原本的計畫與計畫 變更組成一體。因此,原本作成之計畫法上的許可決定並未被廢棄,毋寧只 在計畫變更所定範圍內被變更。因此,原本計畫之有效期間不因此而展延。

(10)(略)。

33. 計畫完成後的變更

- (1) 經確定之聯邦鐵道與磁浮鐵道的營運設施,如嗣後應予變更,則應重新進行 計畫確定程序。
- (2) 前此屬鐵道法之許可程序之標的之第三人設施(道路、水域等),如因鐵道 興建或營運以外之原因,完成後應予變更,應適用各該許可程序之規定。

34. 無法預見的,對他人權利的影響

- (1) 計畫確定裁決已不可撤銷之後,才出現無法預見的,計畫對他人權利的影響,權利受影響者得請求採取預防措施,或嗣後興建或維持得以排除不利影響之設施(VwVfG 第 75 條第 2 項第 2 句、第 3 句)。
- (2) 前述請求權的前提要件為:所牽涉的影響,計畫確定機關並未預見,並且妥適進行權衡亦無須預見者。VwVfG 第 75 條第 2 項第 2 句應保護當事人,免於受裁決作成後才開始,並且當事人亦無須預見之事實發展的影響。......
- (3) 關於採取預防措施、嗣後興建或維持設施與補償等請求,應向計畫確定機關

提出。後者應以裁決決定(VwVfG 第 75 條第 2 項第 3 句),申請人是否享有此等請求權以及,應採取何等措施。

如預防措施或設施是必要的,即應課予計畫主體此等負擔。......

- (4) 權利受影響者知悉計畫的不利影響已逾 3 年,即不許其提出申請。依計畫造成的狀態已逾 30 年,亦同(VwVfG 第 75 條第 3 項第 2 句)。
- 35. 權利救濟的影響與立即執行性(die sofortige Vollziehbarkeit)(略)
- 36. 使用第三人的土地與權利、提前占有之指令、徵收
- (1) 計畫確定裁決具拘束力地確定,為興建或變更鐵道營運設施(包含必要的後續措施)之目的,在何等範圍內得使用第三人之土地或權利。計畫確定裁決本身並未提供計畫主體,為實現計畫而使用第三人之土地或權利的法律基礎。就此尚須取得權利人之同意或提前占有之指令。
- (2) 如必須立即在第三人的土地上開始建造工作,且所有權人或占有人拒絕,經由合意且在保留補償請求權的前提下,交付興建或改建前述設施所必要之土地,計畫主體得向徵收機關申請,下達提前占有之指令。提前占有指令之唯一要件係:計畫確定裁決可得執行。......
- (3) 基於興建或改建鐵道或磁浮鐵道之目的,在執行依 AEG 第 18 條或 MBPIG 第 1 條所確定之計畫、其後續措施與平衡或替代措施的必要範圍內,得為徵收。 不須進一步審查徵收的容許性。應以已確定之計畫為徵收程序之基礎;其拘 束徵收機關。

餘則適用各該邦之徵收法。

37. 遂行計畫確定裁決的監督(略)

V. 計畫許可

38. 計畫許可

(1) 具備下述條件時,得以計畫許可代替計畫確定(AEG 第 18 條配合 VwVfG 第 74 條第 6 項,AEG 第 18b 條或 MBPIG 第 1 條配合 VwVfG 第 74 條第 6 項, MBPIG 第 2a 條):

相關計畫並非依環境影響評估法(UVPG)須進行環境影響評估之計畫(AEG 第 18b 條第 1 款或 MBPIG 第 2a 條第 1 款),

已經與任務範圍受影響之公益承擔者達成協議(VwVfG 第 74 條第 6 項第 1 句第 2 款),且

未影響或僅輕微影響他人權利,或權利受影響者已經以書面同意使用其財產或其他權利(VwVfG 第 74 條第 6 項第 1 句第 1 款,AEG 第 18b 條第 2 款或 MBPIG 第 2a 條第 2 款)。

假使計畫影響第三人者僅係具權衡重要性的法益而非其自身權利,即不致排 「行計畫許可的作成。一如在計畫確定中,一般性的權衡命令亦適用於計畫許 可。所有應予權衡之法益均應予掌握,並應藉由計畫克服已顯示的矛盾。

••••

(2) 申請書之證據資料尤應指出,計畫是否影響第三人之權利或具權衡重要性的 (abwägungserheblich)法益。......

計畫亦可能影響公益承擔者與聯邦鐵道的權利,尤其當其所有權,在鄉鎮或其他鄉鎮計畫主體的情形,則當其地方計畫高權或自治權受重大影響時,即屬此種情形。

(3) 計畫許可程序並不進行 VwVfG 第 73 條所定的正式聽證程序。原則上係藉由 計畫確定機關,得以與參與的公益承擔者達成協議。

在鐵道法的計畫許可程序中,被認可的自然保護團體原則上並未參與程序。......

(4) 依 UVPG 第 3a 條所為審查之結果確認,計畫並不存在環境影響評估義務時, 始得採行計畫許可程序。

即使如此,計畫對環境的影響仍應於權衡時加以考量。應留意:UVPG 意義下對環境之重大不利影響,其意義並非等同聯邦自然保護法(BNatSchG)第 14條第 1 項所稱的重大性。

- (4a) 是否為 AEG 第 18b 條第 2 款或 MBPIG 第 2a 條第 2 款所稱,僅輕微影響他人權利,始終必須在個案中加以審查。......
- (4b)(略)。
- (4c) 因為在計畫許可程序中,私法上的第三人通常無從為廣泛的參與,計畫確定

機關在調查具權衡重要性之法益時,應特別留意此等第三人的權益。.....

- (5) 計畫許可具有如同計畫確定的法律效力(AEG 第 18b 條第 3 款或 MBPIG 第 2a 條第 3 款);就其作成,不適用計畫確定程序之規定(VwVfG 第 74 條第 6 項第 2 句第 2 段)。
- (6)(略)。
- (7) (廢止)。

VI. 計畫確定與計畫許可的排除

39. 計畫確定與計畫許可的排除

(1) 在非關重要的情況,可以排除計畫確定與計畫許可的必要性(AEG 第 18 條配合 VwVfG 第 74 條第 7 項, AEG 第 18b 條第 4 款或 MBPIG 第 1 條配合 VwVfG 第 74 條第 7 項, MBPIG 第 2a 條第 4 款)。非關重要的前提要件包括:

相關計畫並非依環境影響評估法(UVPG)須進行環境影響評估之計畫(AEG 第 18b 條第 4 款或 MBPIG 第 2a 條第 4 款),

未影響其他公共利益,或已存在必要之機關決定且其並不反對此計畫(VwVfG 第 74 條第 7 項第 1 款),且

並未影響他人權利,或已經與受計畫影響者達成相關合意(VwVfG 第 74 條第 7 項第 2 款)。

(2) 計畫是否非關重要,並不取決於其種類、範圍、費用或時程;毋寧取決於是 否將對環境或第三人產生不利的影響。只有在可以證實,不致因計畫產生利 益衝突,或此等衝突已於計畫中解決時,才可以排除計畫確定與計畫許可。 (3)至(7)(略)。

- (8) 針對計畫確定與計畫許可的「放棄」,得為訴願(Widerspruch)(行政法院法第68條)。對駁回的訴願決定,在符合行政法院法第48條第1項第1句第7款 與第2句的前提下,得向高等行政法院(OVG/VGH)提起訴訟。
- (9)(略)。

附件 4 (德國聯邦行政程序法四章「特殊程序類型」第二節「計畫確 定程序」條文翻譯)

第72條(關於計畫確定程序之規定的適用)

假使依法規應進行計畫確定程序,則應適用第73條至第78條,除前揭規定別有不同的規範外,並應適用本法其他規定;第51條、第71條之1至第71條之5不適用之,適用第29條時,應依合義務的裁量方式,許其閱覽卷宗(第1項)。計畫確定程序中,第17條第2項第2句的通知與依第17條第4項第2句的命為(選定),應以公告方式行之。機關應將前揭通知或命為(選定)刊載於公報,並刊登於該當計畫預期將發生影響之地區通行的當地日報(第2項)。

[關於本條參照引述之條文的說明:聯邦行政程序法第 51 條規範行政程序的重開,相當於我國行政程序法第 128 條;聯邦行政程序法第 71 條之 1 至第 71 條之 5 則規範,由統一單位(die einheitliche Stelle)進行的程序;聯邦行政程序法第 29 條規範當事人閱覽卷宗的權利;聯邦行政程序法第 17 條則處理,在眾多或同類申請情形的代理問題。]

第73條(聽證程序)

為進行聽證程序,計畫主體應將計畫提出於聽證機關。提出之計畫應包含足以顯示計畫本身、其動機以及,受計畫影響之土地與設施的圖示與說明(第1項)。在完整的計畫送達後1個月內,聽證機關應要求,其任務範圍受該計畫影響之機關表示意見,並應督促受該計畫影響之鄉鎮公開展示此一計畫(第2項)。第2項所定之鄉鎮應於收受計畫後3週內,將計畫公開展示1個月。如已知悉受影響人之範圍,且已提供彼等於適當期間內得以閱覽之機會,得不為前揭公開展示(第3項)。

第2項所定之機關應於聽證機關所定期限內表示意見,前揭期限不得逾3個月。

聽證期日後到達的意見不予考量,惟涉及確定計畫機關已知悉、應已知悉或將影響決定之合法性的事項,不在此限(第 3-1 項)。

任何因該計畫致其權益受影響者,應於公開展示期滿之後2週內,以書面或以口 述經聽證機關或鄉鎮筆錄的方式,對計畫提出異議。在第3項第2句的情形,由 聽證機關確定提出異議的期限。在異議期限經過後,所有欠缺私權名義之異議均 被排除不予考量。計畫的公開展示或異議期限的公告應指出前揭效果(第4項)。 應公開展示計畫之鄉鎮,事先應以當地適宜之方式告知公開展示事宜。前揭告知 應指出:

- 一、供閱覽之計畫的公開處所與期間;
- 二、如有異議,應向此一公告中指定之單位,且於所定異議期限內提出;
- 三、當事人如不出席聽證期日,聽證仍得進行之意旨;
- 四、如受通知或受送達者逾50人時,將以公告方式通知提出異議者聽證期日, 對異議決定亦將以公告方式取代送達之意旨。

權益受影響之人並未住居當地,且已知悉其人與其居所,或其人、其居所得於適當期間內調查得知,則應基於聽證機關之促成,通知其公開展示與第 2 句之事宜(第 5 項)。

異議期限經過後,聽證機關應與計畫主體、相關機關、權益受影響之人與提出異議者,討論對計畫及時提出的異議以及,機關對計畫表示的意見。應至少於一週前,以當地適當的方式公告討論期日。對相關機關、計畫主體與提出異議者,討論期日應個別通知。除相關機關與計畫主體之通知外,如應為之通知超過50件時,得以公告代替通知。與第2句不同,代替通知之公告除應刊載於聽證機關之公報外,並應刊登於該當計畫預期將發生影響之地區通行的當地日報;第2句所定期限依公報所載定之。此外,前揭討論準用正式程序中關於言詞審理之規定(第67條第1項第3句、第2項第1款與第4款、第3項、第68條)。討論應於異議期限經過後三個月內終結之(第6項)。

討論期日得不依第6項第2句至第5句之規定,於依第5項第2句所為告知即確

定之(第7項)。

已公開展示之計畫如應變更,且將因此首次影響或更嚴重影響機關的任務領域或第三人的權益,則應對其通知此等變更,並應賦予其於 2 週內表示意見或提出異議之機會。如變更將影響其他鄉鎮,並應於該當鄉鎮公開展示變更之計畫;第 2 項至第 6 項規定準用之(第 8 項)。

聽證機關應就聽證程序之結果表示意見,並應儘可能於討論終結後 1 個月內,連同計畫、相關機關所表示之意見與尚未解決之異議,移交計畫確定機關(第 9 項)。

[關於本條第6項參照引述之條文的說明:聯邦行政程序法第67條第1項第3句、第2項第1款與第4款、第3項與第68條分別規定,在正式程序中,對當事人所為言詞審理期日的通知應載明,如其不參與,仍將進行言詞審理程序並為決定;在正式程序中,如得所有當事人同意,將完全許可當事人的聲請,或所有當事人均放棄進行正式程序時,主管機關得不經言詞審理程序而為決定;主管機關應儘可能促成,正式程序於一次審理期日終結;言詞審理程序的進行方式。]

第74條(確定計畫裁決、計畫許可)

確定計畫機關確定計畫(確定計畫裁決)。於此應適用正式行政程序中關於決定 與撤銷決定的規定(第69條與第70條)(第1項)。

在確定計畫裁決中,確定計畫機關應就聽證機關進行之討論中無法獲致合意之異議作出決定。如係為公益或為避免他人權利受不利影響所必要,確定計畫機關應課予計畫主體採取防護措施、設置或修復設施之負擔。如前揭措施或設施不能發揮作用或與計畫本身不能相容,則權益受影響者享有以金錢為適當補償之請求權(第2項)。

就尚不能為終局決定之部分,確定計畫裁決應予保留;與此同時,應要求計畫主體及時提出欠缺的或確定計畫機關所指定的證據資料(第3項)。

確定計畫裁決應送達於計畫主體、已知之權益受影響者以及,其異議經作成決定

者。為提供閱覽,作成之裁決應連同救濟管道之教示、已確定之計畫,於鄉鎮內公開展示2週;公開展示之地點與時間應以當地適合之方式公告。公開展示期滿,視為已送達其他權益受影響者;前揭公告亦應指明此點(第4項)。

除計畫主體外,依第 4 項應為之送達超過 50 件時,得以公告方式代替送達。前揭公告應將確定計畫裁決之處分部分、救濟管道之教示以及,依第 4 項第 2 句所為公開展示之指示,刊載於主管機關之公報,並刊登於該當計畫預期將發生影響之地區通行的當地日報;如有負擔並應指明。公開展示期滿,視為已將裁決送達於權益受影響者與提出異議者;前揭公告並應指出此點。公告之後至提起救濟期限屆滿前,權益受影響者與提出異議者得要求確定計畫裁決之書面;前揭公告並應指明此點(第 5 項)。

假使未影響他人權利或財產權、其他權利受影響者以書面表示同意,且已與任務領域受影響之公益承擔者達成協議,得以計畫許可代替確定計畫裁決。除徵收法上的前效果外,計畫許可具有與確定計畫相同之法律效果;計畫許可之作成不適用計畫確定程序之規定。提起行政訴訟前,不須經前置程序的審查。第75條第4項準用之(第6項)。

在不具重大意義的情形,不須經計畫確定與計畫許可。不具重大意義的情形意 指,未影響其他公益或已存在必要且不牴觸計畫內容之機關決定,且未影響他人 之權利或已與權益受計畫影響者達成合意(第7項)。

[關於本條第1項參照引述之條文的說明:德國聯邦行政程序法第69條與第70條分別規定,正式程序之決定的作成;針對經正式程序作成之行政處分提起的行政訴訟,不須經先行程序。]

第75條(計畫確定之法律效果)

藉由計畫確定,就計畫之所有相關公法事項的容許性,包括對其他設施的必要後續措施,均被確定;除確定計畫外,不再需要其他機關的決定,尤其是公法上的許可、授權、容許、同意、承諾與確定計畫。所有計畫主體與權益受計畫影響者

之公法上法律關係,均藉由計畫確定在法律上被形塑、規整(第1項)。

對計畫所影響之公私權益的權衡瑕疵,只有在其顯然且將影響權衡結果時,方屬 重大。並且只有在不能藉由計畫補充或補充性程序排除重大之權衡瑕疵時,方得 據此廢棄確定計畫裁決或計畫許可(第1-1項)。

確定計畫裁決確定後,不得再請求停止計畫、排除或變更設施或停止設施之利用。假使計畫本身或符合被確定之計畫的設施對於他人權利發生不能預見之影響,且其於計畫確定後始顯現,受影響者得請求,應採取排除此等不利影響之防護措施,或設置或修復就此的設施。應藉由確定計畫裁決對計畫主體課予前揭負擔。如前揭措施或設施不能發揮作用或與計畫本身不能相容,則應請求以金錢為適當之補償。因計畫確定程序終結後相鄰土地上的變化,致第2句之防護措施或設施有其必要,則因此所生之費用,應由相鄰之土地所有權人負擔,但變化係因自然事件或不可抗力所致者,不在此限;不適用第4句之規定(第2項)。請求依第2項第2句與第4句之規定設置設施或為適當補償者,應以書面向確定

請求依第2項第2句與第4句之規定設置設施或為週當補價者,應以書面问確定 計畫機關提出聲請。前揭聲請,權益受影響者應於知悉符合已確定之計畫或其設 施之不利影響後3年內提出之;符合計畫狀態之形成已逾30年者,不得再為前 揭聲請(第3項)。

計畫確定後逾5年尚未執行者,計畫失其效力(第4項)。

第76條(計畫完成前之計畫變更)

計畫完成前應變更計畫時,應重新進行計畫確定程序(第1項)。

非屬重大之計畫變更,如不影響他人權益或權益受影響者已同意變更時,確定計畫機關得不重新進行計畫確定程序(第2項)。

在第2項或其他非屬重大之計畫變更的情形,確定計畫機關進行計畫確定程序時,無須進行聽證程序,亦無須公告確定計畫裁決(第3項)。

第77條(確定計畫裁決的廢棄)

終局放棄已開始執行之計畫時,確定計畫機關應廢棄確定計畫裁決。在維護公益 或為避免他人權利受不利影響之必要範圍內,廢棄裁決應課予計畫主體回復原狀 或採取其他適當措施之負擔。如係在計畫確定程序終結後,因發生於相鄰土地上 之變化,致有採取前揭措施之必要時,亦得藉由確定計畫機關之裁決,課予計畫 主體採取適當防護措施之義務;惟因此所生之費用,應由相鄰之土地所有權人負 擔,但變化係因自然事件或不可抗力所致者,不在此限。

第78條(多數計畫併存的處理)

多數獨立且其執行依規定均應經計畫確定程序之計畫同時併存,且此等計畫或此等計畫之部分僅可為單一之決定,且至少其中一種計畫確定程序係由聯邦法加以規範時,對此等計畫或此等計畫之部分,僅須進行一計畫確定程序(第1項)。管轄權與程序,應依涉及之公法關係範圍較大的設施所應適用之計畫確定程序的法律規定以決。對應適用何等法律規定存有疑義,如依相關法律規定,涉及多數最高層級聯邦機關之事務領域時,由聯邦政府,否則即由有管轄權之最高聯邦機關決定。對應適用何等法律規定存有疑義,且依相關法律規定聯邦與邦機關均有管轄權,而最高聯邦與邦機關不能獲致協議時,聯邦政府與邦政府應就適用何等法律規定取得合意(第2項)。

附件5

「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」 委託研究計畫 學者專家與相關機關座談會會議紀錄

壹、開會時間:100年11月29日(星期二)下午2時30分

貳、開會地點:法務部4樓421會議室

參、主持人:陳副教授愛娥 紀錄:陳怡婷

肆、出席單位及人員:(如附簽到表)

伍、會議緣起:

本計畫係有鑑於現行行政程序法(下稱本法)第五章「行政計畫」因立法過程中的爭議,致僅通過2條條文(本法第163條、第164條),內容似過於簡略, 且其中第164條之授權規範本身亦存有疑義。法務部刻正進行本法修正事宜,就 本章之存廢及如何研議修正,慮及本章制定當時係參照德國聯邦行政程序法之立 法例,認有必要參考該國立法例、學說與實務之發展,俾評估該國法制引進我國 之必要性與可行性。具體研究課題則應包含:

- (一)研究德國聯邦行政程序法有關「確定計畫程序」相關規定之制定及歷次修正情形(含 1996 年及 2008 年之修正),及歐盟法對於該國法制之影響;德國學界對確定計畫程序存在之必要性之意見。
- (二)探討德國中央及地方機關(聯邦政府、邦政府)適用確定計畫程序之實際操作情形(例如鐵路、公路、水利建設等案例)。
- (三)我國現行公共建設計畫之擬訂、核定情形,及其相關法規(例如環境影響 評估法、都市計畫法、區域計畫法、土地徵收條例等)間之適用順序問題。
- (四)針對法務部於 89 年間所擬具之「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」提出評估意見;對於我國移植德國確定計畫程序之可行性,並就我國行政程序法「行政計畫」章提出具體修正草案。

本研究現已完成赴德考察事宜,並進一步整理相關德國文獻,完成對德國計畫確定程序引介之文稿。然而,以此等比較法上之資料為基礎,對我國行政程序法之行政計畫法制提出修法建議,尚應考量我國法制現況、現行行政實務作法,爰僅檢附「德國考察擬提問題與所得答覆」與「德國計畫確定程序的引介」文稿,請與會學者專家與機關代表就下列議題提供高見。

討論議題:

- 一、我國現行公共建設計畫擬訂、核定之具體作法如何?其牽涉之相關法規(尤 其環境影響評估法、都市計畫法、區域計畫法、土地徵收條例等)之適用順 序如何?其是否如同德國法制,已於各該法律中明定彼此之適用關係?
- 二、計畫確定程序的最主要意義在於:藉程序的集中以加速程序、藉公私部門的 參與以兼顧公私法益。就我國公共建設計畫的決定,引進此等法律制度的可 行性如何?
- 三、本計畫初步評估,擬建議:於行政程序法中對計畫確定程序作完整的程序規 範;至於是否援用此等程序,藉此發生集中事權之效果,則由各該專業計畫 法律自為決定,各專業計畫法律並得自為特殊規定。此等修法方向是否可行?

陸、主席說明:

(介紹本研究背景、迄今研究成果,略)

柒、發言內容摘要:

江教授嘉琪:

陳老師是對德國的行政計畫法制非常有研究的一位學者。我們在會前拿到的 資料部分有附一個討論的議題,作為第一個發言者,我簡單提一下大概的想法。 剛剛陳老師口頭報告中有提到我們現在行政程序法行政計畫章基本的修法方 向,個人覺得如果維持現在的第 163 條、第 164 條這樣子的規定方式,是完全沒 有意義也完全無法操作的。要不然就是要在行政程序法本身就行政計畫法制做比 較詳細的原則性的規範,讓以後的計畫確定程序如果要產生集中事權的效果、或 是權利排除效果等等這些,起碼要在行政程序這個基本法中找到基礎的規範,至 於他要產生的效力跟影響的程度要不要由專業的法律去做更細緻的規劃,或是要 排除某些範圍等等,那個部分可能可以再斟酌。但無論如何行政程序法對於行政 計畫的規劃、價值、意義,一定要把目前討論的這些重要事項、基礎的流程、集 中事權效果等,一定要放到行政程序法本身做基礎規定,這是我的基本想法。至 於是不是德國的集中效可以適用到台灣來,這可能是目前對於實務上最大的衝 擊。我本身在上課的時候接觸到在職專班的學生,跟他們提到集中事權效果這個 概念,好像一般只要有行政機關的實際工作經驗的同學,都無法接受這樣子的想 法。但是如果在德國的計畫確定程序中沒有集中效的話,其實整個基本的價值就 喪失掉了。所以這個部分要怎麼跟台灣的實務去做一個磨合,不是說一步到位, 但是在可預見的將來,台灣畢竟在大型的計畫中可能會面臨牽涉到很多機關的事 務,要怎麼樣讓他有一個集中事權的效果。我在都市計畫法中有看到,其實我們 有規定到平行審查的作業,另外必要時也可以做聯合審查。在聯合審查的審查作 業辦法裡頭有規定到對於聯合審查所做的決議,機關原則上是要遵行。從這個想 法來看,雖然還沒有達到集中事權的效果,但基本的想法是,大家曾經一起討論 過的東西不管是基於誠信原則或是信賴保護,就是討論過的東西要算數,即便我 們沒有在法制上讓他直接發生集中事權的效果,這有沒有可能作為一個過渡階段 的一個作法,這是我的初步想法。如果在德國的集中事權模式,跟台灣現在的各 行其事的方式當中,我們做一個折衷或是協商的話,是不是可以利用,不知道實 務就平行審查跟聯合審查是怎麼運作,如果不能一步到位,這可能是一個可以嘗 試的方向,這是我初步的想法。

另外牽涉到剛剛陳老師提到的部分,我們的計畫確定程序一方面可能是集中 事權,一方面是民眾參與。德國法上的程序加速,是行政效率上的考量,與民眾 參與之間到底是什麼樣的關係。一般地印象是擴大民眾參與,程序勢必會拖延。 是否一定如此,可能未必。因為我們看整個制度的配套,如果事前沒有給予民眾 參與,計畫已經做下去,可能已經確定或已經開始實施了,民眾透過法院的訴訟 程序,根據我們現在的經驗,也有可能再去撤銷環評的結論等等,這樣是不是對 整個計畫實施的流程真的會比較經濟,恐怕倒也未必。如果排除民眾的事前參與 的話,事實上計畫相對快的可以確定、相對快的可以實施,但是實施的成果是不 是當初預期當中真的想要的。這個部分的考量,就是排除民眾參與的部分與行政 效率之間的拉距,也是將來可以討論的議題。我看到德國最近的一個消息,在斯 圖加特有一個非常大的火車站要擴建的計畫,他們叫作斯圖加特 21 的一個建造 計畫。因為當地民眾抗爭非常激烈,他們的實務界甚至在今年年初想通過一個草 案,行政計畫確定程序的單一化跟加速的一個法律案,裡面是想要減少民眾事前 參與,認為這樣可以加速,結果得到的負面反彈聲音很大。這個部分可能,不曉 得陳老師在完整的報告裡有沒有牽涉到這個草案的介紹,因為他可能可以作為德 國實施計畫確定程序以來經驗的一個反思。尤其牽涉到一個確切的大型的開發 案,剛好是有一個現成的例子來檢視,德國目前為止的計畫確定程序當中,可能 有些沒有被凸顯的問題,在這個個案就打擊到向來計畫確定程序的弱點。這個案 子前兩天當地公民投票的結果過了,多數居民是贊成繼續做這個大型的開發案。 這也可以作為我們的一個參考對照的經驗。因為德國實施了這麼多年,不管是從 普魯士時代,或從計畫確定程序真的被納到聯邦行政程序法來算,他們實施的經 驗結果,程序參與、行政效率、事權集中這幾個不同的考量,怎麼拉扯、設計, 的確能作為我們的參考。

另外就討論議題的議題三,如果現在打算建議在行政程序法做一個完整的程序規範,至於要不要用這個程序,或藉此發生集中事權的效果,是交給各該專

業法律去做一個決定。如果行政程序法中能夠對計畫確定程序可以有基礎的程序性規定,這點我是贊成的。但是否援用此程序,完全交由專業計畫法律去決定,這點我有所保留。通常要用到確定計畫程序是牽涉到比較多的機關,才會有集中事權的效果。是否牽涉到一定的規模、多數的機關權限等,如果全交給各該專業法律去規定,個人較持保留態度。一旦在行政程序法中做了較完整的規範,至少哪些項目是一定要適用計畫確定程序,我會比較傾向覺得可能還是要做一個強行的規定,至於細節,再由專業法律去做特別的規定,這是我初步的想法。

陳教授愛娥:

斯圖加特 21 案討論的很熱烈時正是我們去德國的時候,我就問到 Starck 教授覺得如何,他就說一定會過的!昨天看了德國新聞我就很想問他為什麼會這麼準呢?公投結果是百分之五十八點八贊成,不贊成只有百分之三十。事實上初步判斷是很準確的。第二個我想提出的是,我問了德國鐵道局及德國聯邦內政部,他們的看法是,就民眾參與的部分,政策是認為要更提前的參與。我問到的學者也覺得參與根本不是問題,而是太晚執行,該案從定案到執行拖延太久,因為時移事易,當初同意的人已經老了,原因是財務上的規劃沒有即時到位。在德國聯邦行政程序法明確規定已經確定的計畫幾年內就是要執行,沒有執行的話,確定的效力就失去了。這個部分可能是他趕在最後可以做的期限之前就去開工一下,拖延時間,所以爭議就很多。大部分我所聽到的情況,不是縮減參與,而是寧可讓參與的時間可以更早。大家主要的批評是參與太晚,決策已定,到後來才做細瑣的改變其實就有限。因為江老師提到這個問題,所以我大致說明一下。接下來依照順序,我們請經建會。

行政院經濟建設委員會黃專仟技士劍虹:

今天很榮幸來參加這個會議。針對剛剛的議題,想要提醒大家一點,跟主 席報告,剛才主要是集中在公共建設計畫的具體規劃做討論,我想提出的是,為 什麼一定要是公共建設計畫。因為依照行政院中長程計畫編審要點有一個規範, 作為我們經建會審議的依據,其中第9點就有提到,行政院擬定的中長程計畫分 為公共建設、社會發展計畫和科技發展計畫三點。我想主席可能是看到國公局就 寫了公共建設。我想可能會以中長程計畫會更合適。後兩者佔行政計畫也是很大 的規模。國工局提的公共建設計畫的可能不見得是道路,有時候是辦公室建設, 循的程序是社會發展計畫,就是交由研考會審議。如果提的是科技發展計畫就由 國科會審議。當然要先表示的是,對於行政程序法行政計畫第 163 條、第 164 條的修正補足,本會是予以支持的。尤其現在有些行政作業規定,位階不高,我 們想說行政程序法補足的話我們是非常予以支持。至於議題一提到的相關法規適 用程序和適用關係方面,依照我們的編審要點相關規定,機關在提中長程計畫是 必須辦理自評,擬定計畫的時候要自評,探討計畫的可行性、帶來的種衝擊及面 臨法規的適用,必須要自評去考量。等計畫成熟以後要報到主管機關,主管機關 也會審議。審議過了以後部會通過再報行政院。送行政院考核,經建會會有一個 平台跨機關的做審議。行政院同意以後,案子如果跨五年、六年甚至更長的時間, 每年的預算審議,如果是公共建設的話,就經建會的部分,每年的預算還是要送 到公共建設的作業平台再審一次。所以我想在這邊先跟主席報告。

陳教授愛娥:

我表示感謝。第一個,您剛才提到的編審要點,不知道手上有沒有,麻煩留給我們。第二個,要跟技士報告,我們計畫確定程序的初衷,其實當真就是建設計畫,經建會的中長程計畫有整體的考量所以適用到很多計畫,但行政計畫的計畫確定程序初衷就是公共設施的核定,尤其是牽涉到跟土地利用有關,還有像是環評、水土保持等等。但是我理解,這是切入的角度不同。我知道編審要點是指計畫在一定規模以上就有要求,事實上這就是思考邏輯,就是建設計畫這個部分也在經建會的思考邏輯裡面,但是他又牽涉到別的考量。所以我們大概是從這個角度切入,我也向技士報告一下。

詹教授鎮榮:

比較遺憾的是沒辦法拜讀陳老師完成的一百多頁的大作,讀起來一定會很精 彩。如果研究案最終的目標是藉由德國法法制的瞭解,想回饋到我國行政程序法 而提出一個修法建議。不管是維持現狀、細緻化或是第 163 條、第 164 條都拿掉, 不管研究計畫的結論如何。假設我們覺得行政計畫這個篇章在行政程序法還有存 在的必要,以下是我初步的想法:事實上誠如剛剛所言,行政計畫中很重要的計 書確定程序的重要功能就是事權集中,如果事權集中在法制規範中功能沒有發 揮,初步的想法是我們根本就不需要行政計畫這個篇章。因為現行的行政專法裡 面依照原有的管轄權的規定,也就可以達到相同的目標。事權集中的根本目的就 是在加速行政程序,尤其是在這麼錯綜複雜,涉及到多機關、多當事人的情況, 所以我想應該是要先定位好,再去談要怎麼設計,這是一個重要的前提要先建 立。如果是這樣的話,假設我們行政計畫章要在行政程序法中做更細膩的規範, 我認為有兩點很重要:第一點是程序。程序的設計如果不夠細膩而且不夠嚴謹的 話,事實上後面出來的事權集中效果就會產生很多困難。假設還要引進德國法的 排除效,就會更複雜。而我們行政程序法中所規範的聽證程序,事實上容待有更 細膩的空間。而且恐怕光是聽證還不夠,聽證之前,如同陳教授提到的,更先前 的準備程序,這才是一個關鍵。為什麼我們現在行政作業實務上集中事權效果沒 有出來,一方面可能是對這個制度不熟悉,二方面可能是在整個計畫確定程序之 前,關於各機關的部分無法達到德國法的功能,大概只能知會大家有這個計畫, 各相關單位只是在有限度框架範圍之內做意見表達,由主管機關作最後核定,事 實上還是回到我們現行行政法各該主管機關的管轄權的操作,所以這是為什麼我 們行政程序法第 163 條、第 164 條是無法操作的,或許可以再做一個細膩的設計。

第二點的部分就是,雖然我們現在在第 164 條中已經明白揭示集中事權的效果。這個部分,如果我沒有誤解陳老師的初步想法的話,陳老師的立場是行政專法先去處理,似乎是採取較保留的態度。我會覺得另外一個立法政策上的思考

是,我們或許可以把行政計畫的計畫確定程序先限縮適用在比較小的範圍,但是 集中事權的效果要出來,一定要在行政程序法中出來,如果通案式的效果不能出來,或許就不需要在行政程序法中花篇幅維持下來。我覺得恐怕也不宜在行政程序法的規定中把集中事權的效果容任給各該行政機關去裁量。行政個別法或許可以由立法者去做個案決定,但不宜由行政機關就集中事權的效果要不要出來有裁量權。這是兩個初步的建議。

再來就是,我個人在瞭解行政計畫法時比較困擾的是,如果我們仔細去看集中事權似乎是比較聚焦在行政機關對整個計畫的確定過程,但是排除效跟民眾參與的部分卻不是程序加速的主要考量,而是民眾權益保障。初步觀察,這兩個就會呈現出一個拉距的法益,一方面要加速這個計畫確定的程序,二方面人民要讓他參與,在一定的期限內又產生排除效,這個在法制上倘若要把排除效在將來的行政程序法的修正版本要把他納進來的時候,不曉得這邊的規劃,是德國法的規範架構即為已足,還是納入我國法制的時候可以再做一個細膩的思考。雖然依照德國通說見解,普遍認為實質的排除效合憲,但不免還是有疑慮,就是他跟人民的訴訟權之間,可不可以透過一個行政程序法的規定,就有辦法排除掉。在成文化之前應該要有更細膩的思考。

陳教授愛娥:

我想有必要說明一下,剛剛江老師和詹老師都有提到我自己一個初步的想法,我想應該要補充的是,如經計畫確定程序就一定要有集中事權的效果,沒有疑義,但是否應經計畫確定程序,這個部分恐怕不是行政程序法能夠概括的去做決定,我們現行的行政程序法第 164 條就是如此。但是法務部,這是委託單位,他們知道他們有多痛苦,因為定不出來,什麼重大公共設施、一定地區土地利用等。舉例,譬如鐵道,鐵道是依照德國一般鐵道法明定,鐵道建設應經計畫確定程序。但鐵道建設有好多種類,他有鐵道建設的定義,何謂鐵道建設,包括鐵道、車站等,但車站的小修小補算不算呢?這個部分就會在專業法律中去決定。如果

該專業法律規定應經計畫確定程序,他就會自己詳細去定義,我要適用計畫確定 程序的這個建設的意義是什麼,而哪一個還不是。我們現在希望在行政程序法中 可以自己決定,這就是我們現在行政程序法第 163 條、第 164 條的策略,而且這 是包山包海的確定。這在實務上造成很大的困擾,我想這也是計畫確定程序推不 動的主要關鍵所在,因為無法一般化的去決定。而德國一直以來的作法就是由專 業法律做起。他們的經驗就是從鐵道、遠距道路法,其實就是我們的高速公路, 基本上是專業法律先累積足夠的經驗以後,再去一般化。即使到今天,如果需要 修正的話,他們也還是先修專業法律,專業法律先動,那邊先試試看,穩定了以 後再回饋到行政程序法,這是他們的策略。我覺得這樣的策略可以避免好多的困 擾。譬如說像我們行政程序法是普通法,要去取代人家專業法律,說要照我的規 定,這在法制上面就很難行得通。我自己個人明白的傾向,就是要做計畫確定程 序就要有集中事權的效果,這沒有疑義。但是詳細的部分,到底要不要走計畫確 定程序,由專業法律自己評估夠了。其實我對國工局寄予厚望,因為他在這方面 的經驗很豐富、操作比較有把握,先來試一下,看看是不是真的比較快、比較有 用。我覺得這樣比較可行。不然行政程序法自己規定了卻不能用。應該等各該專 業領域發展比較成熟的先來試一下,看是不是真的比較有用。要作一般抽象的規 定,然後全部一起操作,大概是行不通。

郭教授介恒:

德國這個制度怎麼融合我國法制是很大的議題,主持人提到行政程序法不可能去取代專業法律。我們聽證雖然有行政程序法專章,但機關有去用嗎?跟這邊是類似的問題。所以我覺得拿掉其實也是個選項。假設要在行政程序法中規定,要定什麼東西其實滿困擾的。我觀察德國的制度,包括剛剛主席也有提到,其實我們國家比較缺的是沒有一個立法來外部化,等於都是機關內部在跑。所以我們常常有一些計畫被批評,先射箭再畫靶。沒有前置階段,沒有整個國家整體支援的概念。順便說明一下,是否也要同時考慮一下我們除了土是不是還有海。因為

我發現我們所有的立法都從國土出發,沒有人去想海洋制度。我不知道將來如果 要採納的話,是否要包括前置階段跟整個都要納進來。如果真的要啟動這樣的計 畫,是否包括現在經建會在做的這些可行性都要放進來,再把公聽也放進來。我 覺得我們後面在做的部分其實還滿足夠的。在公共工程的部分,過去曾經有個研 究案,想定一個公共工程法,想把整個上位計畫跟下位計畫整個用法律來結合, 這就有點像計畫確定程序前段的這個部分,這是一個可能將來要考量的。

另外一個就是,我們還是回歸到專業計畫的目的事業主管機關要去做計畫確定。我自己暑假去美國看他們聯邦跟州也都是完全沒有問題,可是我發現我們這邊的文化好像不是這樣,我們常常是推了個門出去就不是我們的事了,常常為了事務權限的問題爭議。在國外可能一通電話就可以解決,我們可能公文往返三個月。我們在機關有各自有職權、各自有各自的方向,有沒有可能自己來確定自己的機關,雖然這中間會有其他機關的參與,但是這邊其實,在這裡面所謂的計畫確定,滿重要的就是大家不要事後反悔。像我們的環評過了,開發機關不見得就會過,我們還是有各自的主管機關在做。這些本身其實間接的會影響到其他機關的權責。所以可能在各個機關的事務管轄權上要去考量。

計畫如果拆開來讓各個專業立法,就各部門來說都不是經常性的事務。像我們的環評,像環保署是一年四季在做,我不曉得在德國,像鐵道部份是如何處理。我們這邊很愛搞專業委員會來處理,作成專業判斷。不曉得將來如果這樣處理,有沒有這方面的問題,像我們現在的環評委員會常常被質疑是否客觀、公正等的問題,這也是我們現在如果要引進此制度,到底是機關自己來操作呢?因為可以看到確定是一個非常繁重,涉及多領域的複雜工作。到底是機關本身自己的組織上面就可以解決,還是要有附加的委員會來處理。

我比較好奇所謂的排除效,有點像聽證程序中要不要設排除效。剛剛聽起來, 尤其是兩德統一好像是為了加速程序進行,讓老百姓少說話。這個部分,我用比 較法來看,美國法是以權力分立的觀點,他們是以司法權的審查界限來看,相對 的來說,如果你在一開始的時候沒有提出來之後不能提,這個不是司法。司法審 查是在處分作成當時,也牽涉到裁判基準時的問題。這個制度我覺得在我們國家 引進的話,確實詹老師也提到,可能要有一些比較完整的規定。在我們司法實務 如果到法院提證據還是會採。我們比較強調權利保障,而不是權力分立。

我想建議,剛剛主持人也提到,回到各個專業法律。現在專業法律愈來愈多,尤其涉及到土地利用的問題,包括我們現在環評也要提到文化資產,也要有專區的設置。這些專區的設置本身,到底程序夠不夠,還是說那邊不夠,我們在行政程序法裡還要放進這樣的程序來作為一般性的適用。如果專業法律都排除掉,恐怕目前比較缺的是工程建設的部分,因為我們現在公共工程是不需要拿執照的,中間沒有審查,大概唯一剩下的就是環評的問題。尤其我們現在又有各個都市計畫、區域計畫或各個專區,包括水庫集水區等。恐怕我們要把他納進來的時候,要尊重各個專業法律之間,或許可以把他做一些統整。

陳教授愛娥:

謝謝。我要提一下,我看到德國法制的情況,各專業法制自己就有完備的計畫確定程序,最早就是這樣。這個策略的好處不會發生普通法要求特別法聽他的的煩惱,這點法務部當初在定這個辦法的時候受到很多行政機關的質疑。行政程序法是普通法,授權訂的辦法是子法,然後說藉此可以使其他的特別法律都不發生效果,這部分在法理論上是行不通的。我所謂的各專業法律,指的是專業計畫法律。是要做建設的那個專業計畫法律。剛剛郭老師也提到,我們的公共建設都是內部程序,沒有真正的許可。在德國所有的公共建設都要經許可,包括水利設施、公路都一樣,這也就是為什麼會外部化的原因,因為要許可,就一定要跑完程序、影響第三人權益時就能爭執。

郭教授介恒:

我們現在像文建會如果通過專區設置,是沒有確定的效果,跟德國專業法律有這麼強的確定計畫的效果不同。將來不知道在行政程序法中會不會去調整?但

這又會涉及各部會主管法規的權限。行政程序法可以這樣定嗎?

陳教授愛娥:

如果專業法律規定,就不會有權限問題。所以我覺得不能這樣訂在行政程序 法,行政程序法只能提供程序。各該專業計畫法制決定要不要採用,但採用了就 要援引行政程序法的程序。

交通部台灣區國道高速公路局徐專門委員基金:

我們的標準作業程序是一套出來,之後會演變。與其講到國道的部分,在其 他機關的部分不知道有沒有不一樣,我今天以專家學者身分,12 月 1 日再以機 關身分代表。其實我們這邊分了五大部分,一開始是可行性研究,接下來是十億 以上規劃和十億以下規劃。規劃的時候建設計畫同時環境影響評估也會進行,接 下來是都市計畫的變更,再下來是土地徵收程序,土地取得才可以發包。我不知 道可行性研究是不是先期規劃的一種。我們這邊的可行性研究,像經建會講的, 預算編審、自評、要做可行性研究。所以我們一開始要做可行性研究,可行性研 究會選擇很多的方案,可行性研究就分析不管是環境、經費、交通需求,分析以 後會選擇一個,可行性研究的階段也是程序提出一個成果以後,會分交給各機關 代表去審查,不管是農委會、水利局、水利署,那時候是單位審查。單位審查完 會召開審查會也有專家學者或委員會,審查通過後會報院,看分到那個單位。可 行性評估完後(可行性會拉很長)可以的話,核定以後,下來就是建設計畫的作 業程序,一個是建設程序進來,一個是政策核定,然後就作業開始。後來就是建 設計畫的擬定,十億以上就要建設計畫,十億以下是一般計畫。像廳舍改善、橋 樑改善、或橋耐震補強。十億以下高公局要報部,十億以上重大建設,重大建設 的部分,經費工程技術的審議機關是行政院公共工程委員會,我們重要建設的會 審機關是經建會、研考會、國科會、主計處。如果是建設計畫,這比較類似我們 行政計畫的部分,下面才會到設計。可能建設計畫報出去時,環評部分一般都會

同時進行,等環評准了,建設計畫才會准。建設計畫要核定以後,才會依建設計畫做都市計畫土地變更,程序是一步一步走。都市計畫、土地徵收大概要一年多,以六個月、六個月來算。這段時間,建設計畫核定了就會開始做設計,設計成果出來。土地徵收確定了利害關係人以後,要到計畫比較詳細時才知道利害關係人是誰,徵收誰的土地。但是早一點的也有公開程序的審查,像建設計畫、環境影響評估是用公告。居民參與是找鄰里長、地方居民代表來審查,審查以後,最後才到土地徵收程序,才比較確定。土地徵收程序定了以後,這段時間,計畫也差不多土地徵收好了,才開始發包施工。我們的程序每一步驟都是比較籠統、再慢慢具體化。如果集中事權效,可能是我們來做,之後要報部,最後確定程序一定是主管機關,而不是我們局。像我們在可行性研究的部分也會一直開會審查,不符合的地方再做修改,程序是一步一步做。可能跟德國的環境不一樣。剛剛有講到區域計畫、都市計畫,區域計畫主辦是營建署。營建署會召開區域計畫審議委員會,會通知我們有關單位去提出你的需求,也是他們主辦我們去參加,所以每個有不一樣的。大概這樣說明。

陳教授愛娥:

我來具體的請教,聽起來有好幾個地方可以辦公開程序?像有可能在綜合規劃的時候就辦說明會?

交通部台灣區國道高速公路局徐專門委員基金:

對,可行性的時候也一定會辦公開程序,只是那時候還沒有權利義務人。

陳教授愛娥:

所以所謂的說明會,在每個階段都會辦公開程序,只是對象不同。但都市計 畫的部分顯然還是要等道路線確定以後,才有可能確定。 交通部台灣區國道高速公路局徐專門委員基金:

都市計畫區一定要經過都市計畫變更的程序。

陳教授愛娥:

但何時開始啟動程序?如果規劃沒有確定,綜合計畫終究要確定,路線確定 後才知道是不是都市計畫,符不符合?才能做調整。

交通部台灣區國道高速公路局徐專門委員基金:

如果我們來講,會有通盤檢討和個案的變更,會區分在通盤檢討的時候或是 在具體核定的時候去做變更。

陳教授愛娥:

在都市計畫法第 27 條有提到。但是要配合重大設施變更,基本上還是要等到 計畫某種程度成熟了,才有可能談到是不是要變更。

桃園縣政府法制處辛主任秘書栢逸:

剛剛各位先進所說的行政計畫,第 163 條的定義行政機關常常在問,但第 164 條卻是用不到。這兩條剛好很截然的反面效果。第 164 條的集中事權效果,在政府機關其實常在用,我們一般所定的,雖然不叫行政計畫這四個字,很多行政綱領、行政方案、研究計畫、合作計畫都有行政計畫的影子在內,在探討其性質時,事實上就是行政計畫的一部份,原則上是常在用,有可能是開會、會簽、函文的方式。對公務員來講有兩個選擇,一個是要不要用。假設落到這個框框,第 164 條,用會簽、公文就可以達到集中事權的效果,就不會用這麼複雜的程序,大家基於便宜措施,就不要用。第二個是該不該用。到底是專業法律和行政程序法的優先性如何,當然是專業法律優先適用,所以最後才會選擇到行政程序法去。但有些專業法律的嚴謹度不夠,像公聽會、說明會、公開閱覽,對公務員會走比較

輕度的程序,公聽會比較便官行事,所以就不會用到行政程序法的聽證。

對公務員有兩個疑問:到底發生什麼樣的效果?行政計畫做出來以後有可能變成法規命令、行政規則或行政處分,這個效果方面還是要去做探討。這個效果會影響後面的救濟程序怎麼做?集中事權後面的步驟完全沒有,實務上就是找大家來開會。聽證雖然行政程序法有規範,但行政裁決後效果如何?理論上是集中事權後由一個機關做,但實務上還是可能會尊重其他機關而會到其他機關去。所以發生的效果應該要在行政程序法中明確規定,基本上肯定法條的存在並繼續擴增。集中事權就是要幫政府行政效能的發揮,但不應讓行政程序更冗長,簡化流程是值得肯定存在。但要定到如何的程度,效果、步驟可以明定。第三個因為專業法規卡在前面,如果真的要規定,行政程序法中應規定最低程度的步驟程序、最低效果,讓其他專業法規比照辦理,剩下的就回到專業法規來明定。公務員可能就比較會去使用這樣的制度。我們審法規的時候,第164條,其實用得到的很少。

交通部運輸研究所湯研究員儒彥:

第一個,計畫確定程序到底要不要保留,個人幾年的心得,如果法務部在行政程序法這邊不堅持,大概防線就垮了,不會有人做的,要各專業法律去做,覺得根本不可能。在我的感受,他們的想法有點是,這個程序有點廢他武功的味道。從計畫確定程序的目標,第一個是集中事權,專業部門的眼光會覺得我集中你或你集中我的事權都不好,因為集中你的權力責任很大,你集中我的權力我更不願意,所以你要他集中事權,他就不會醞釀出來。

第二個部分是民眾參與,像交通機關,大部分工程官員都不太願意面對民眾,場面很火爆,所以其實不願意面對這種問題。民國只 53 年是最早的都市計畫法民眾參與,公告以後可以陳情。後來第二階段大改革是環保署,聽證會、公聽會、說明會,讓民眾跟政府可以面對面。但是環保法規的修正過程,民國八十幾年,環保法出來的時候規定的是聽證,後來行政程序法定了聽證,環保法馬上

改成公聽,他不願意用這個聽證。我覺得很難,雖然訂了一個這樣的程序,但機 關不願意去用。

行政程序法除了集中事權對我國應該還有第三個效果,就是資源的有效利用。因為我們的選舉太干擾我們的資源有效利用,少數綁架多數。計畫確定程序如果能盡量避免這種政治性的干涉,資源能更有效的使用。中長程計畫要求四年一個巡迴,但是計畫常常插進來,也推不掉,因為長官去答應了。所以我覺得確定計畫程序也可以發揮這樣的功能。專業法上面很難讓他自己走出來。我最近發現,參加都市計畫委員會,目前操作的方式,內政部已經進階到讓民眾有一個旁觀席,可以看到所有的動作跟發言,但是民眾會干擾內部的進行,所以造成行政機關其實是希望不要那麼讓民眾知道而影響內部的決定。

剛剛提到的中長程計畫主要是編預算的,我個人覺得,跟這邊切入的角度不 太一樣。

中央跟地方的問題,中央倒還簡單,如果台北市或新北市蓋東西牽涉到中央事權時,中央會不會下去?用什麼想法跟態度下去?例如新北市建快速道路,通過河川時要找經濟部水利署,那到底能不能真的作為所有程序的一員,而非中央長官?或主辦的地方政府能當作程序的一員而不當作中央長官?我覺得很難,因為中央掌控了錢,所以大部分都會照中央的意思做,這是事實上存在的。所以如果計畫是由地方發動,由其擔任計畫確定機關,很難讓中央機關來參加。可能要想想看如何去突破。

民眾參與的排除效,我實務上看到也很難做到像德國那個樣子,因為在一開始的程序裡面沒有提出陳情,之後就不能提,我國可能很難,一個是民眾對事情的瞭解需要相當的時間,三十天對民眾其實是不夠的,因為計畫的主動權畢竟是機關提出的,第二個是所有的行政計畫的資訊都掌握在機關手中,民眾在沒有資訊下他是很難提異議的,讀完報告書可能就要三十天了,這在台灣可能對民眾不公平。

先期規劃跟可行性研究就我所瞭解其實是同一個。交通部運研所是沒有規劃

權的,只是研究機關,事務規劃權是由國工局等去規劃,有時候運研所會做,是交通部交辦的。在先期可行性研究時,一般就交通計畫而言,不太會去做民眾參與,除了大眾捷運法以外,因為各該專業法律都沒有要求。現在像高鐵之所以有做都是因為環評法或都市計畫法的要求。大眾捷運法有要求,但通常會把他的公聽會跟環評的做結合,所以只辦一次,一次解決。區域計畫法就我所知道大部分都沒有變更的問題,他大部分的變更需要開審查會的都是塊狀的土地,而交通建設是線狀的土地,大部分的情況是不會進區域計畫法的。少數可能會牽涉到其他法,例如說進國家公園,會牽涉到國家公園法。

陳老師把都市計畫法放在細部設計那點,其實沒有到那裡,通常一般到了綜合規劃的時候,綜合規劃的計畫內容是,大致路線往那邊走是出來的,這個時候就會開始進到環評法裡面去了,一定要等到工程機關的方案很確定時,路線就是要往那邊走的時候,走這塊磚頭、這個線時,才會進到都市計畫法的審查,因為都市計畫的變更是要很清楚的,所以他們在程序上面,其實是落在陳老師這個程序裡面三跟四的中間。還要看工程機關的進度,如果工程機關的進度,初步設計比較快時,環評程序跟都計程序一起走;初步設計比較慢,環評就會先走,都計就會比較晚。大概的程序是這樣。

台中市政府法制局張編審志僑:

在行政計畫這個領域與我們業務是滿陌生的,一般會聚焦在公共工程建設。 在公共工程部分從早期的規劃到可行性評估,在我們法制作業程序這個階段都不 會參與,我們只會在遇到法制面問題時以會簽的角度進來。我們的經驗是,工程 機關在推動或執行計畫時,當然是基於政策去落實政策規劃,他們會先依專業法 規來做,所以我們比較贊同德國式的作法,先在個別專業法規規範程序試行,我 們的工程單位在執行計畫時也比較有個方向,要進行哪些程序會比較有具體的依 據。

另外一個疑問是行政計畫的領域,包括公共工程,是不是以後的適用範圍全

部都納進來,如果程序上適用不同的話,要怎麼辦?像台中市、台中縣去年經歷了縣市改制,涉及到改制計畫,除了機關組織內部的整合、法規、資訊、檔案的整合等等。在程序上集中事權的方面,內部程序有設了一個改制小組做整併溝通,在事前為了加速改制流程,在事權方面改制的作業小組下面法規分組,就擔任整合改制面法規要面臨的問題,涉及到法規的歧異、規費收取的不一致、法制政策的制定問題等等,都會有統籌的機關辦理。如果改制計畫可以當成行政計畫的話,似乎整個改制過程都比較偏向行政機關的作業方面,民眾參與的參與度是不太夠,以致改制後整個法規適用的銜接上,個案爭議就會出來,像以前訂的契約依據改制後新的法規有衝突時就會有問題產生。今天這個行政計畫,以後如果訂在行政程序法一體適用的話,程序確定機關、集中事權、民眾參與是否為以後重要的方向,是否這兩個方向的進行是必要的。

陳教授愛娥:

行政計畫第 163 條是包山包海,但第 164 條範圍是非常狹窄,指的是某個會用到土地的設施要怎麼許可他的問題,所以跟內部的整合可能沒有關係。有很多各種各樣的計畫,但我們這邊關心的是外部的,尤其是某一個專業的設施,更多的可能是重要的建設計畫,才會發生牽涉到多數機關的權限、牽涉多數人民的權益,所說的集中事權的效果,絕對不只是機關的整合而已,說的其實就是取代,透過一個最後的許可,取代所有牽涉的個別機關的決定。這是茲事體大,與一般內部的整合情形不太一樣。

台中市政府法制局何編審世杰:

民眾參與計畫的時程是不是要往前提,我們遇到很多狀況,如中科污水排水 管的問題、生活圈四號路線規劃的問題、焚化爐的問題。焚化爐那邊環保署已經 核准,計畫也下來,相關的許可都拿到了,結果後來當地民眾還是排斥、反對, 而且連地方政府首長帶頭反對,所以變成計畫的確定根本就沒有意義。像中科污 水排水系統部分,他排出廢水的環境影響評估,好像地方根本就沒有參與到。可能受影響的就是那一塊區域的民眾,常常是在中央可能計畫定了,在地方受到影響的人民沒機會發聲,於是人民就找地方政府,透過政治的方式,所以就會影響整個計畫的進行。這會形成一個狀況就是計畫確定了,但真的沒辦法執行,民眾抗爭的非常激烈時,要用公權力排除嗎?如果行政計畫確定排除效要發生的話,事後確定的法律效果是什麼?事後如果再有抗爭的狀況要怎麼去排除?民眾參與的部分是否要提前到何時?與其到最後再來抗爭,是不是一開始就讓受影響的民眾可以參與。中央在規劃時有點從台北看天下,但地方有地方的特性,有時候規劃在工程上都沒問題,但在地方會引起民眾的反彈,開下去的路可能會讓土地、房屋完全不見,目前的徵收又不是用時價徵收,民眾反彈的聲音會有多大。不知道這個部分行政計畫確定要賦予多大的權力?排除效要不要採用?如果是的話,那要把實際受到影響的民眾之民眾參與要提前到更前面,而且要充分去溝通。

陳教授愛娥:

大家都對排除效疑慮甚深,但沒有排除效,程序如何加速?程序參與要到位,才可以正當化排除效。在德國不只是地方政府,而是要到鄉鎮去公告,至少一個月的時間。所謂公告,是讓你可以來看整個完整的資料。排除效的根本前提就是足夠的民眾參與。大家都指望環評,但要環保署承擔整個開發可否的責任,教環保署情何以堪?而有較高民眾參與的二階環評比例甚低,只靠環評來保障參與,怎麼會夠呢?不是只靠環評,應該是整個計畫確定程序裡面,相關的機關以及當事人都有廣泛的資訊取得跟真正程序參與的機會。而且不是只有表達意見,聽證程序可貴的是,聽證機關要整理機關表達的意見、當事人提出的異議,整理之後,確定討論期日,針對相關的問題(機關的意見、當事人的異議)提出討論。民眾參與的程度遠勝過今天,只是你要一般、概括的規定,讓符合要件的所有的機關都來做是不可能的,但是我對新的機關比較有信心,而且又有經驗。

我為了這個計畫看了國道五號相關資料,那個工程機關是在第一線,他實際上面會下去做,所以才會希望由國工局等有豐富相關經驗的工程機關,帶頭首先來做。我自己是比較期望能夠得到相關交通主管機關的認同。不是一邊做工程,一邊對付這個事情,這樣子很累啊。我們整個排除效的基本前提是程序保障先到位,才足以正當化,足夠的程序保障都給你了,可是你都不來參與,如果還不能發生排除效,這算什麼。大概就這個部分補充說明一下。

台北市政府法規會劉資深法務專員后安:

我對行政計畫法制相當陌生,從行政程序法第 164 條來講的話,對我們比較關切的是集中事權效果及聽證程序。過去台北市政府我曾經參與的重大公共設施的設置、一定地區的土地利用,我曾經參與的就是台北資訊園區的開發利用、交通轉運站的設置,這幾個例子可能比較接近。就我們過去這幾個案子的處理經驗,過去的作法是除了委託民間的公司以外,在一開頭規劃的時候就組成跨各個局處的工作小組,這是試圖整合內部的意見並加速程序進行。但各該裁決程序仍由各該機關去做,這是台北市政府比較常的一個作法。可以看出,其實這種藉由集中事權達到加速程序是有必要的,但真的牽涉到權限彼此之間爭奪、責任的問題,這是公務機關比較關切的。人民參與的部分,大家最關切的是應經聽證程序,不是一般的公聽會,但我們比較常做的是說明會,但機關比較怕聽證。

新北市政府城鄉局陳正工程司玉嬌:

我們新北市城鄉局在目前操作的都市計畫與參與市長所推的三環三線捷運建設的相關行政計畫。就都市計畫法的規定,都市計畫變更有兩個方式,一個就是第 26 條全面的性的檢討,叫通盤檢討。一個就是剛剛主席提到的,依都市計畫法第 27 條的規定,就是會有公共建設所提出的相關需要所做的都市計畫的變更。依現行的法令規定,我們都市計畫法第 19 條的規定,涉及到變更的部分,53 年就開始有民眾的參與,會有一個月的公開展覽,在公開展覽到審議完竣之

前,任何民眾,不一定要土地所有權人,都可以提出陳情意見。提出陳情意見的話,我們行政單位一定要受理還要有因應對策。甚至在施行細則第 6 條的規定,在公展期間的話,我們要請鄰里長轉知有關住戶。但是在實務的操作上,或許因為都市計畫的專業,造成資訊不對稱。常發現有落差的情況,可能公開展覽、說明會完全沒有人來,或是涉及重大利益是有上百人來。我們也在思考,如何讓民眾知道有這樣一個變更的訊息。因為都市計畫變更涉及民眾的權益很大。

剛剛提到排除效的部分,因為像剛才提到的涉及民眾權益很大,所以在我們 審議定案之前,民眾有任何陳情意見我們都要受理。這是跟德國排除效比較不一 樣的部分。

剛有提到跟環評、水保是否平行辦理,依照現行內政部頒訂的工業區變更審議規範,如果是工業區涉及到環評的話,是應採平行辦理方式。但比較矛盾的是,在農業區的變更審議規範第5條,是環評、水保得採平行方式辦理。所以為了加速處理,現行法令有平行辦理的機制。而且是規定在都市計畫變更之前一定要完成一個環境影響評估的作業,這是都市計畫的現行規定。剛剛有委員提到依大捷法來辦理捷運建設相關開發的一個規定,依照今年11月4日交通部頒發的一個捷運建設周邊土地開發的審查作業要點的規定,他有分四個階段,也明確規範那個階段要做都市計畫、那個階段要取得議會同意、那個階段要做環評。我們剛好在前天經建會剛審完汐民線的捷運建設,跟大家分享一個有趣的現象,當初我們跟台北市政府政府捷運局還有市府的相關單位,為了這個計畫投入很多心力,結果審查只有五分鐘,因為政策決定一切事情。剛剛委員有提到大選、半政治化的情況。這也是我們常講都市計畫是政治籌碼,也是我們常覺得都市計畫的專業有點被綁架。行政程序法第163條、第164條的規定,就剛才的一個經驗,會建議還是維持一個這樣的條文規定,只是說基本要求到哪裡,然後賦予專業法規彈性的空間。

新北市政府陳法制專員明男:

關於行政計畫的概念,我自己一些個人的想法。因為行政計畫的概念是從德國引進來,德國談到行政計畫,最主要是一些重大公共設施的建設計畫,可是在我們這邊的行政計畫,以城鄉局來講,都市計畫也是行政計畫,老師說希望未來有排除效和集中效,像施政計畫也是行政計畫,到底有沒有法效性,都市計畫有法效性,但他已經有一個都市計畫法去做規定。如果行政計畫賦予排除效,第一個是不是要仿照一下,現在行政計畫的概念太廣了,像都市計畫專業的法律裡頭,已經有賦予他所有的程序的規定乃至法律效果,一些不是專業的計畫,像重大建設計畫,其實是長官的構想政策,透過一些評估,化成行政計畫,由機關去執行。既然無法效性,可能談到未來的排除效、集中效嗎?如果修法,是否能在行政計畫章節中分清楚,讓專業計畫的部分,不管是環評或其他由專業法律規範,行政程序法讓他回歸到單純的規範重大建設計畫,來連結德國式的制度。常常是地方首長的想法就去做了,有時候沒有完整的評估或可行性的研究。是否也該把一個重大建設計畫的行政計畫形成程序也規範清楚。

交通部高速鐵路工程局雷專員麗靜:

高鐵局最主要在推動高鐵民間投資案和跟機場捷運線的建設案,前者是依據獎參條例在推動民間投資,就我瞭解,關於鐵路和捷運也是從鐵路法就有規範,後來是採單獨立法。認為政府效率比較有阻礙,所以才會引進民間投資。他是個很大的建設,但首創民間投資。建設、營運交給民間,對計畫形成本身,在獎參條例中,對民眾影響最大就是用地徵收,受到的阻撓很大,排除以後再透過獎參選出一個公司,特許期是 35 年,期限到民國 110 年,之後再把這些交給政府。機場捷運因為市政府自己來做的建設。面臨兩個問題,營運之後的監督和特許合約的執行是我們的重點。機場捷運的建設回歸到一般政府的興建,後面包括台中捷運,涉及跟地方政府的相互配合跟需求,有時候是錢是中央出,建設跟營運卻交給地方,有很多巧妙的互動,本身因為計畫特性的不同,關係跟角色會做一個轉變。而不是完全地方需要中央的補助。

營建署許幫工程司家緯:

行政程序法第 163 條、第 164 條跟營建署是高度相關。在 91 年就曾經對第 164 條,就是否要透過聽證程序,有請教過法務部。三個條件中,一定地區特定計畫的公共建設、涉及多數人的權利義務、行政機關的權限部分,都市計畫、區域計畫、甚至國家公園計畫、甚至到最新的都市更新這樣的計畫等,比較沒牽涉到的是不同機關的權限。當初沒有符合第 164 條的部分,這個部分是關鍵。當時的情形,署裡面有些人曾在這部分有參與。第 164 條幾乎把都市計畫的程序都包辦了,除了廢棄的程序沒有以外。像第 2 項的擬定、確定、修訂,都市計畫法在 53 年重新修正,以後才加入公開展覽,類似民眾參與的狀況。整個行政計畫的擬定、修訂、確定,除了廢棄的狀況沒有以外,在救濟、訴願的部分依據釋字第 148 號解釋和第 156 號解釋得以救濟。都市計畫變更依都市計畫第 27 條可以循行政救濟的程序。在台北市也有案子。

有關剛才提到民眾參與的部分。審查的組成很多樣,在都計審查的部分,當然具有專業判斷,常被一般民眾認為會不會有偏袒的狀況。涉及到另外一個層面就是民眾參與的部分,各個計畫應該在都市計畫最早讓民眾參與。早期透過公開展覽 30 天、舉辦說明會,到進一步發傳單到家戶信箱,透過村里幹事的過程。後來更衍生到通盤檢討時也必須公開徵詢意見。在審議當中,只要在確定之前都容許民眾,提出相關意見。這個部分是擴大公共參與,真的對審議的效率產生影響。基隆有一個通盤檢討,有八百多件的案子,如果讓他一個一個來陳述,不知道要何年何月。最後變成要歸類,問題還沒釐清的就先放著,顧及民眾權益在時間效率上就有所影響。營建署大概每個月,有一天門要關著,因為會有民眾來抗議。表示計畫內容和民眾權益是高度相關的,都市計畫的審議對他的土地價格影響的程度高時,需要透過這樣的一個過程來表達,這是計畫內容的部分。

另外行政程序的部分,早期是有四級要審理,從鄉鎮市公所、縣市政府到省 政府、到內政部。從 88 年廢省,省的這部分由內政部接手。以前的細部計畫是 要到省政府來核定,91年之後,細部計畫下放到地方去,因為都市計畫的審議程序非常冗長,細部計畫這麼細緻的東西,中央審大原則就好,不要去審細部。近年來我們也一直接受到地方政府,認為要把主要計畫的核定權拿回去,包含新北市政府,早就提到的,都市計畫是地方自治事項,中央不要再管。中央目前掌握這款還是有一定的作用,包括行政指揮權、資源分配。資源分配是目前中央跟地方還能有良性互動的一個媒介。

再來要提到行政程序法第 164 條的內容是否該存在,或後續第 2 項行政院另訂之這樣的內容,我們覺得其實他把都市計畫的內容都包含在裡面。都市計畫法規範了很多行政機關應作為的事項,這是就都市計畫相當程序上的一個規範,好處就是行政單位不能恣意處理。

說明會、民眾參與的部分,我們在地方政府從事都市計畫的作業時,早期我們只知其然,不知其所以然。我們都知道怎麼去辦程序,但對於為什麼要去辦這樣的程序,會發現早期目的會比較不清楚。長久接觸以後發現,這些規範的程序是在提供及保障民眾對於計畫內容的參與度,但都市計畫的特性又顯現出專業的計畫高權。說明會的所有表述最重要的過程是在都委會的審議中,你在說明會做的任何表述,最後是以書面的方式,交由都委會來做參考。從閉門會議到現在的列席說明,或會場中旁聽。

專業委員會的價值,為何不是機關自己決定,是因為都市計畫領域太廣,所 以必須多元的、專業的一起參與,無法由營建機關自己決定,而且可以排除外界 干擾。委員會的模式,能使干擾降到比較低的程度。

環評目前的作業程序大都採取平行作業。針對環評及都計兩個部分有不同的 說法,環評認為都計未確定不能環評,都計認為環評未過,都計無法核定,所以 目前是採都計的看法。

聯席審查的部分,能夠進到聯席審查,都是重大有政策性的案件,像九二一 到莫拉克都給其審查的法理依據。聯席審查涉及審議深度的問題,跨領域的審查 就審議內容到底能審到多細緻的部分?唯一的好處就是縮短了時程。一般的案件 各地方也常在提,為什麼不聯席。聯席審查之後發現沒有比較快,要求的內容還 是要各自去決定,反而是拆開審查速度會比較快。這個目前還是有很多縣市政府 及用地單位會問為什麼不聯席審查,但是根據我們的經驗是不會比較快。

針對經建會處理的流程,我們遇到新的挑戰,是對於公共計畫擬定審查內容, 給予各部會新的要求,主要是針對財務計畫的部分,涉及審議效率,及各部門的 事先協調。有一個這樣的新的處理流程,但目前可能還沒有比較明確的案例去運 作。

陳教授愛娥:

首先第一個要澄清,行政程序法第 164 條不會適用到都市計畫法,整個討論可以顯示我們對於行政計畫的陌生程度,這已經不是個別機關的問題。這個行政程序法本身要負起責任,條文太暧昧了。都市計畫這種土地整體規劃,不在本條適用範圍無疑義,這在學理上很清楚,絕對不會影響都市計畫法的運用。但你提到的如何加強民眾參與的訊息是對的。但仍必須釐清,行政程序法第 164 條針對的是特定建設、特定設施跟土地利用有關的計畫,整個土地的規劃不是我們關心的對象。跟我們有關的正是,專業計畫與土地計畫應如何磨合,看來都市計畫這邊有發生很大的民眾參與這個部分,是我很大的收穫。看來過去都認為環評才是民眾參與的大宗,今天知道不只是這個樣子。

内政部地政司秦科長錚錚:

關於公共建設的計畫,從用地的取得、使用,其實在我們內政部,是一個重要的關鍵。用地的取得已經規範在土地徵收條例,但我們一再告訴大家,徵收是最後取得的手段,但所有的需用土地都把徵收作為第一手段,他們都說為了達到徵收條例的要求,事實上我們很無奈。在我們的都市計畫法、區域計畫法是地取得的上位計畫。所謂的事權集中,我們真的沒有辦法去決定各部會的一個權限。像農地變更需要相關機關,例如農業主管機關來表示意見。所以我們很期待各個

機關在自己的事權範圍內,把他先處理好。在事權集中尚有困難度。但我們是多 層次的事權分工,在我們的徵收計畫書都是應得到相關主管機關的同意,會附在 計畫書裡面,這是我們審核的一個要項。在我們審核計畫書裡有縱向、橫向的, 縱向是目的事業主管機關,橫向上用地取得,例如需要非都市的土地,涉及分區 變更的話,一定要分區變更完成後才能辦理用地取得。但假定只有要用地變更的 話,我們為了達成效益,允許在徵收用地取得時併案辦理變更用地。我們強調同 意併案辦理,假設是農地變更,那你還是得到農地主管機關的許可。事權集中的 部分,我們雖然沒有完全由我們來決定,但我們也節省了效能,就是你只要符合 相關法規的規定就可以了。我們今天核定的徵收計畫,假定他沒有依照徵收計畫 使用的時候,民眾申請收回,就要跟處分機關內政部訴願、訴訟。假定今天認定 有違法不當的地方,也是由內政部承擔,某種程度還是有事權的集中,後面的效 果都由我們來承受。以台中市政府的捷運為例,台中市政府一直在推,我們卻一 **直收到民眾的陳情書,請台中市政府不要做。我們也退回去請他們跟民眾多溝** 通,但他們非常迫切,又全部寄過來說已經宣導溝通過了,其實我們也很為難, 我們審核的時候有徵收審議委員會,因為他全部都依照法律規定的程序了,那委 員其實也很為難。剛剛一般的建設都是都市計畫怎麽做我們就怎麽做,但政策性 的都市計畫就常在變,都市計畫我們第 26 條有規定三年、五年要通盤檢討,原 則都市計畫不用召開公聽會,但是如果都市計畫沒有做通盤檢討,就要求必須召 開兩次公聽會。

民眾參與,我們在非都部分,我們要求需用土地人跟民眾要召開兩次公聽會。那假定都市計畫的土地,他原來是不需要召開公聽會,因為我們認為他程序已經完整,他有公開的展覽、公開的說明會,可是如果他沒照都市計畫的規定去辦理通盤檢討,那我們也是要求他要去辦理兩次的公聽會。這個兩次的公聽會,其實跟民眾參與程度非常深,因為我們要求必須通知土地所有權人,公聽會最大的作用是讓土地所有權人跟利害關係人溝通。利害關係人無法通知,所以是需用土地人上網公告,之所以辦兩次公聽會,就是要在第二次中確實的去處理跟面對第一

次公聽會中民眾所提出的問題,還要把處理的狀況寄給民眾。很多人提到公聽會 比較不像聽證那麼嚴謹,但我們有難處,以用地取得科來講,我們的編制來講人 員不足,這是不可能的任務。我們為什麼要求公聽會,也是在前置作業上參照釋 字第 409 號解釋,民眾有知的權利,政策要公開透明化,所以我們才用公聽會的 方式,最早最早讓民眾知道這樣的訊息,需用土地人就已經開始跟民眾協調溝 通。協調溝通之後確定了興辦事業後就要報請目的事業主管機關許可。目的事業 主管機關許可後才可以協議價購。協議價購又是在跟民眾接觸,要全面通知所有 的土地所有權人去協議。這就是我們在強調的徵收是最後的手段。協議的時候可 以有很多的方式,協議不成才會辦徵收。民眾參與上,法律上賦予希望這樣去做。 那在徵收的部分,有土地徵收審議委員會,我們委員的成員就是相關的機關和專 家學者,對於我們的案件會去做一個審查。我們最重要的就是程序完備,另一個 就是審查。我們也有民眾來陳情跟列席說明。

陳教授愛娥:

我可不可以簡短的請教一下,您剛才提到土地徵收條例第 10 條第 2 項,需用 土地人在事業計畫報請目的事業主管機關許可之前,要辦公聽會。在許可前要舉 辦公聽會。許可前,是多前?實務上面到底是什麼時候?

內政部地政司秦科長錚錚:

這樣的規範是說你一定要舉辦公聽會,公聽會完成之後你才可以報目的事業 主管機關的許可,你不能已經經目的事業主管機關的許可,也就是說我這個規劃 是不能動的,才來辦公聽會。所以一直強調是要讓民眾先知道、先去溝通,同意 了,你才把這個確定的報行政機關。只要許可前都算。

陳教授愛娥:

所以只要許可前都算?

交通部台灣區國道高速公路局徐專門委員基金::

我們一般都是規劃科在規劃的時候就會辦理,環評的時候也會,還有用地徵 收時用地科在土地取得的時候會跟土地所有人說明。

環保署綜合計畫處洪專門委員淑幸:

大家對於環境影響評估程序的瞭解都滿多的。關於德國法上的事權集中的制 度,主要目的是加速程序進行,在行政程序上,與我國的背景相似,基本上認為 是正確的方向。但實際上推動的過程中,礙於行政機關的經驗不足,這是很大的 考驗,行政機關接受的能力有限,所以教育需要很長的時間。本署因為我們礙於 環境影響評估法第14條的規範,否決權的規定,大家把重頭戲放在這邊一決生 死,讓大家覺得好像所有的民眾參與在這裡。就一年多的觀察,認為這是頭重腳 輕,在這邊無法承受這麼大的責任。以國光石化的案子,大家比較瞭解的情況之 下,其實否決權,我們在整個審查會議的結論處理上面也多所著墨,到後來我們 是兩案併呈的方式要提大會,但因政策的改變,這個案子後來就撤案已經結束了 非常精簡的過程。國光石化的民眾參與,有開行政聽證會,我有幸參與那個會議, 那個經驗非常特別,隨時隨地都有東西丟過來。當時工業局派副局長當主席,當 時有刻意降低層級。整個行政聽證的過程,正反方非常對立,在正式開會之前已 經打過架,每個議題只要不符合對方要求,就會有衝突發生。反方代表表示是唯 一現場受過法務部聽證的訓練,那個會議的性質,只是聽證的預審程序,不是正 式的聽證會議,但最後的階段其實形同流會,因為反方的部分刻意有要讓會議不 要完成。那為什麼要召開這樣的聽證會議,因為主要是立法院在審議的時候是一 個附帶決議的方式,經濟部的部分不得不舉辦這樣一個聽證會議,否則國光石化 在環境影響評估的部分是無法進我們續審制度的。

辦理聽證會議的過程中,會有爭點的問題。國光石化中,包括白海豚、水源、 地形變遷等議題,屬於專業性的領域,如何在聽證會中聚焦並作成決定去處理議 題?想要就教,相關的議題要怎麼在聽證中呈現並做處理?我們在觀察這個報告的過程中,有發現在德國法第73條有規範,辦理聽證機關基本上並不是確定機關,我們也希望不是環評審查機關。到環評程序來辦理聽證其實並不合適。關於民眾參與部分,最清楚的是99年度判字第30號判決,最高行政法院的判決確定撤銷審查處分的時候,有兩個爭點,一個是未進到二階剝奪民眾參與的部分,一個是資訊錯誤的部分作成違法的判斷餘地,有幸參加幾場次的訴訟,中科三期累積到現在有二十五件的訴訟案件,發回更審、再審。目前高等行政法院的判決傾向比較支持我們目前的作法。我們已經在訴訟的過程中讓法院瞭解,我們不是沒有做專業的判斷。民眾參與的部分也讓法院知道,雖然沒有進二階,但是在很多行政規則中也保障民眾有參與的機會。很多立法者可能也都瞭解,目前做得最完整的民眾參與,大概是環保署。最近一次的民眾參與是核廢料的政策環評,昨天舉行。民眾參與過程中,除了機關經驗上不足,其實民眾在經驗上也需要待教育,常常為反對而反對。在法制上希望民眾參與被鼓勵,也要小心不要落入政治操弄的陷阱。

再來想澄清幾個問題,陳老師開頭有提到我們的說明書包羅萬象,想跟老師報告的是,中科四期的環境說明書的內容來看,用水計畫的部分涉及到短、中、長期,目前來講有提出公民訴訟的部分,主張提供水的部分當初並沒有通過環境影響評估,這樣的工程是違法的等等。我們回頭檢視說明書,不會把用水工程放在中科四期的開發案件中做評估,因為他是屬於另案的開發行為。作業準則有規範,用水規劃只要水利署的同意就可以,因此只要有水利署單位的同意書,我們基本上就會認同。

台中市政府提到的中科三期,專管排放的部分,提到中央審一審以後就沒在管,其實這個觀念不是很正確,個案專管排放違反規定的部分,我們其實還是要求依照環評法第 18 條的規定,要求他提出一定對策,也被裁罰。另外在整個過程中台中市政府一定要派員參加環境影響評估說明會的審查會,不可能不參加,除非他自己放棄。

剛提到我們聽證改成公聽的部分,行政程序法通過後,認為過去進行的聽證 會程序不符合行政程序法聽證的規範,所以才改變用語以做區別。

陳教授愛娥:

首先我應該要回應環保署的期待,我個人也不認同環境影響評估法第 14 條規定須經許可才可以進行開發的行為,這個條文導致這麼嚴重的後果。德國的環評程序,比較是資訊的公開透明的提供,才是真正的任務所在,不是要許可。但我們發展成要通過,有時候還附條件通過。台北市政府代表也在場,以前大巨蛋的案子,環評附條件通過,還要求要把計畫改成如何的情形,已經離環評本於忠實於計畫就環境造成的影響事實如何,在這個基礎下來討論,所以到底可不可以接受,應該如何去做調整,但大幅變更計畫是不容許的,乾脆就不同意就好了,沒有道理透過環評來改變他,不應該透過大幅變更勉強通過。包括憲法上都講環境保護與經濟發展是兼籌並顧,還有其他公益,不是只有環保,應該要權衡相關法益。現在已經走到這個地步,將來要怎麼處理,要再來思考。

行政院文化建設委員會法規會楊研究助理佳燕:

這次的議題邀請我們業務處來,可能會獲得更大的效益。針對這個問題初步 思考上,與土地利用有關的公共建設計畫如果涉及到文資保存的部分,都會邀請 文資主管機關參與及意見表示,最後的結果好像都是文化資產保存比不上公共建 設計畫的重要性,而犧牲掉文化資產保存的部分。從樂生療養院新莊蘆洲的機場 捷運線來看,可以看得出來文化資產保存的抗爭事件常在發生。要我們在個別專 業法律去定計畫確定程序,初步來看感覺比較有爭議性,在實務上很難想像,由 誰來主導感覺就會牽涉到建設計畫跟文資保存計畫到底孰輕孰重,像是要文資機 關主導工程、水利、環保主導這種涉及專業事項的規劃也有困難。另外,在那個 階段要納入機關參與,或提前在計畫確定程序之前,就把機關參與跟民眾參與部 分納入考量,可能比較能降低爭議的關鍵點。我先提供一下文資法的具體規範給 老師參考。目前我們文資法有規範政府機關在擬定重大營建工程計畫都不能妨害古蹟的保存維護、要調查工地是否有古蹟或古蹟價值的建造物,有保存的話要報請文資主管機關依文資的審查程序去做審查。古蹟如果因為有國防安全或國家重大建設的時候,原則不得遷移或拆除,但碰到國防安全或重大建設時,可以提出計畫送請文建會審議委員會去審議,由中央主管機關去核定,才可遷移或拆除。像古蹟、聚落遺址等文化景觀,因為各個文化資產有不同類別,就不同類別都有規範為了保存環境景觀,主管機關可以會同有關機關去擬定保存計畫。去會同有關機關擬定古蹟保存計畫時,再依照都市計畫法、區域計畫法或國家公園法,去編定、劃定古蹟保存用地或保存區。有時候如果涉及土地開墾、道路整修、拓寬、土地形狀變更,就會由目的事業主管機關會同文資機關辦理,這是整個機關協調聯繫的部分。

另外有關民眾參與的部分,這個部分是在主管機關擬定文化資產保存計畫時,就有規範,他要分階段舉辦說明會、公聽會、公開展覽,跟當地居民溝通協調之後,再擬定保存或再發展計畫。文化資產保存計畫或許也是小型的行政計畫,也會涉及土地、交通、景觀的事項,但要實施確定計畫程序的必要性,相關的利弊得失,可能回去還要審慎評估跟考量。(文化資產保存法第30條、第31條、第32條、第33條、第34條、第36條、第43條、第50條、第56條、第85條、第86條參照)

陳教授愛娥:

非常感謝大家提出寶貴的意見,不過在結束之前,文建會的代表提出的法條、 營建署也提到工業區變更審議規範、農業區變更審議規範,平行、聯席審查的相 關規定,麻煩能否提供給我們,因為引述起來會比較明確。

因為佔用大家太多的時間,還是致謝也跟大家抱歉,我想大家都收穫很多,大家也比較能體會我的痛苦,這個計畫必須知道很多機關的事,可能是這個計畫挑戰最大的地方,而且可以知道德國法跟我們現行的作法相去甚遠。經過今天的

討論,更清楚凸顯,如果一個建設計畫牽涉到這麼多的機關,每一個程序都要一一去符合的話,看有多可怕。就這個部分我覺得這個溝通是非常有意義的。高公局、專委下次還會來,就公共工程這個部分其實最主要的還是交通建設。其實文化設施、廢棄物處理設施也是德國用計畫確定程序的一種重要類型。我們找文建會,重要的文化建設計畫也有可能;但交通建設始終是大宗,因為牽動的範圍比較大、機關權限比較大。核能設施在德國也是計畫確定程序的重要案例,水利設施也是,所以其實我們也有邀請經濟部。雖然今天時間冗長,我也盡可能讓大家暢所欲言,就是希望接收到更多的資訊。幾位老師也有提到,再請法務部記得,最後研究案定稿以後,再寄送報告給與會的機關和學者專家,就不耽誤大家的時間,再次感謝。

捌、會議結束:(下午6時)

「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」 委託研究計畫學者專家與相關機關座談會會議紀錄

壹、開會時間:100年12月01日(星期四)下午4時

貳、開會地點:法務部4樓421會議室

參、主持人:陳副教授愛娥 紀錄:陳怡婷

肆、出席單位及人員:(如附簽到表)

伍、會議緣起:

本計畫係有鑑於現行行政程序法(下稱本法)第五章「行政計畫」因立法過程中的爭議,致僅通過2條條文(本法第163條、第164條),內容似過於簡略, 且其中第164條之授權規範本身亦存有疑義。法務部刻正進行本法修正事宜,就 本章之存廢及如何研議修正,慮及本章制定當時係參照德國聯邦行政程序法之立 法例,認有必要參考該國立法例、學說與實務之發展,俾評估該國法制引進我國 之必要性與可行性。具體研究課題則應包含:

- (一)研究德國聯邦行政程序法有關「確定計畫程序」相關規定之制定及歷次修正情形(含 1996 年及 2008 年之修正),及歐盟法對於該國法制之影響;德國學界對確定計畫程序存在之必要性之意見。
- (二)探討德國中央及地方機關(聯邦政府、邦政府)適用確定計畫程序之實際操作情形(例如鐵路、公路、水利建設等案例)。
- (三)我國現行公共建設計畫之擬訂、核定情形,及其相關法規(例如環境影響 評估法、都市計畫法、區域計畫法、土地徵收條例等)間之適用順序問題。
- (四)針對法務部於 89 年間所擬具之「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」提出評估意見;對於我國移植德國確定計畫程序之可行性,並就我國行政程序法「行政計畫」章提出具體修正草案。

本研究現已完成赴德考察事宜,並進一步整理相關德國文獻,完成對德國計畫確定程序引介之文稿。然而,以此等比較法上之資料為基礎,對我國行政程序法之行政計畫法制提出修法建議,尚應考量我國法制現況、現行行政實務作法,爰僅檢附「德國考察擬提問題與所得答覆」與「德國計畫確定程序的引介」文稿,請與會學者專家與機關代表就下列議題提供高見。

討論議題:

- 一、我國現行公共建設計畫擬訂、核定之具體作法如何?其牽涉之相關法規(尤 其環境影響評估法、都市計畫法、區域計畫法、土地徵收條例等)之適用順 序如何?其是否如同德國法制,已於各該法律中明定彼此之適用關係?
- 二、計畫確定程序的最主要意義在於:藉程序的集中以加速程序、藉公私部門的 參與以兼顧公私法益。就我國公共建設計畫的決定,引進此等法律制度的可 行性如何?
- 三、本計畫初步評估,擬建議:於行政程序法中對計畫確定程序作完整的程序規 範;至於是否援用此等程序,藉此發生集中事權之效果,則由各該專業計畫 法律自為決定,各專業計畫法律並得自為特殊規定。此等修法方向是否可行?

陸、主席說明:

(介紹本研究背景、迄今研究成果,略)

柒、發言內容摘要:

行政院公共工程委員會朱簡任技正希平:

室涉到公共建設不只是一個機關,其實還有科技發展計畫、社會發展計畫等

等都會有,公共建設計畫,開始的部分主要是經建會主審,科技發展計畫是我們,在社會發展計畫有研考會,各有各的規定在。以我們來講,公共建設計畫必須在一開始,也許在可行性,也許叫做先期,他是由各個單位自己要先去做這些方面的規劃。針對這些案件也有大有小,比較小的計畫可行性跟綜合規劃會定在一起,這些案子會報到院裡面去,會交到經建會,經建會邀請各個單位進行審查工作。審查通過才可以去設計、編預算等,工程會的立場是配合。我們的角色在哪裡,在後面設計部分的審查。設計部分可能已經到我們審查以前是五千萬以上,現在交通部提高到十億,可能交通部認為我們妨礙到他們,所以把金額提高,這樣他們的速度會快一點。當初有訂個政府公共工程審議計畫作業要點,這個要點是針對各單位要怎麼去進行所謂的計畫推動,在這個裡面已經有相關的規定在裡面,但這只是一個行政規則,沒有什麼處罰的規定,有時候碰到環保的法令。唯一可講的是沒有按照這個來做的話就不給你編定預算,可以控制的手段只有這個。另外,工程會可以做一個訪視,看最後有沒有依照當初審查的意見去辦,沒有的話我們會要求你回復,才可以編預算。工程會大概只能做到這個部分。

環評,我們一般來說針對所謂的在前面規劃的部分,希望盡量能夠在環評已經做完再去做後面的計畫,但是往往無法達到。因為上面的執政者可能另外有考量,所以程序往往是並行。因為環評的程序很長至少要一年以上,計畫要推動的話就等不到這個樣子。所以環評做到一段的時候,計畫就開始設計了,這樣兩邊可以同時進行審查。在這之間可能環評會通過,縱使尚未通過也約略知道大概情形如何,而可以進一步規劃。後期才能作都市計畫、區域計畫的變更或甚至土地徵收的部分,必須要確定以後,我才能去做一些變更。區域計畫應該是走在前面,但是他是指導性的,五年才能作一次檢討,這部分往往不能考慮到。執政者又有他的想法,所以區域計畫不太會去談他。都市計畫來講就更明確,不管後面要怎麼徵收,都必須要去確定。環評跟都市計畫都有說明會。在這兩個事實上都變更過了以後才有徵收的部分,內政部目前來講針對大面積的徵收,區段徵收來講,他是要做一個所謂的評估,到徵收委員會去做一個報告。徵收委員會會提一些意

見給計畫單位。以前是等都市計畫變更完以後才會到那邊去,現在是剛到都市計畫委員會,就會先將案子交到土地徵收委員會表示意見,再決定要不要讓他過、去做徵收的動作。

陳教授愛娥:

不過就我瞭解,有些是涉及到重大建設,其實是法定應變更事項?

行政院公共工程委員會朱簡任技正希平:

沒有錯,因為當初來講這個案子六年工程工期,被院裡面變成四年,滿趕的,還沒做到設計的部分,只有做到規劃的部分就去辦徵收的動作了。等於是很粗略的,所以辦徵收的時候就有後遺症,有的要撤銷徵收、有些要增加徵收等等。當初估的經費不是很準。我很少看到工程經費這麼多的,他工程經費六百億,等於是當初估的經費比較寬裕。結餘還滿多的,我也只看到這樣的一個案子。其他都按正常的程序在辦,在都市計畫變更程序,牽涉徵收價格問題,會遇到民眾抗爭,還要務農等等,只能說是少部分的意見。更大的問題其實是,要用市價去徵收,以一般縣市來講,他是公告現值加四成,但公告現值都沒有去調整,公告現值的委員會常有民意代表的參與,調高公告現值造成困擾。民意代表會反對這個問題。所以加了四成,離市價還是有一段差距,基本是加百分之兩百,公告現值是偏低非常多,老百姓就是在等你是不是按市價來徵收。像台中就發生這個問題,等你土地徵收條例的修改,評估要不要來參與開發。往往會產生這樣子的抗爭。當然是我們的作法跟德國不太一樣,如果按德國要有一個主辦機關,目前我們好像也沒辦法做到。比如說假如是工程會來做?

陳教授愛娥:

那倒不會是,德國的邏輯是這樣,建設計畫該誰許可就誰來負責。所以不會是工程會來做,反而是交通部。

交通部台灣區國道高速公路局徐專門委員金基:

許可來講的話是報院許可。

行政院公共工程委員會朱簡任技正希平:

都是報院許可。

陳教授愛娥:

對,這就是內部的規定。

行政院公共工程委員會朱簡任技正希平:

基本上都是報院,因為是院在做交易,所以是院來同意這個東西。

陳教授愛娥:

這是現行的作法,所以才會說新的制度來的話,完全是不同的邏輯。這我完全理解,現在其實是一定規模以上,一切的核准權都是到院,不管是可行性還是綜合規劃,全部都是到院。但其實我認為這會導致權責混淆。報院,在初期階段是由經建會來邀請各個機關,但是經建會審完以後事實上還是要到院。還是要報行政院。

行政院公共工程委員會朱簡任技正希平:

其實行政院也是寫依經建會的審議結論辦理。

陳教授愛娥:

所以我們就公共建設這個部分,根本沒有一個許可制,只有環評的部分要對 外去辦說明會的時候,需要主管機關來許可,關於都市計畫變更也是一樣的情 況,但是建設計畫本身沒有一個許可可言。

行政院公共工程委員會朱簡任技正希平:

的確是沒有一個許可制,最主要還是看上面長官的意思。

陳教授愛娥:

其實我覺得德國的想法關鍵的點正在於此,德國是典型內閣制的國家,總理 跟各部會的事權,跟我們的政府結構不完全一樣,各部會對於他所管的事項,只 要不涉及大政方針,他就是最後的決定機關。既然這個建設機關,是他們部會主 管的話,在他們的想法,本來就是你要決定。以鐵道建設為例,在德國甚至不用 到交通部,鐵路局自己就是核定機關。那個部分的專業性我覺得反而比較能夠確 保也不一定。

行政院公共工程委員會朱簡任技正希平:

因為我們牽涉到很多預算分配的問題,不經過經建會、行政院是不太可能。因為每年的預算還是要有人負責,所以一定要經過這個程序。預算餘裕當然是沒什麼問題。但錢不夠時很多都要檢討哪一個優先。整體是由經建會來確定。公共建設按每年都是這個樣子。這個預算又牽扯到財主單位,我們就是沒辦法給你這麼多錢。

陳教授愛娥:

還有很大的預算上的問題。

行政院公共工程委員會朱簡任技正希平:

這是沒辦法的,有很大的限制,所以由各部會去決定是滿困難的。

陳愛娥教授

倒也不是我一定要去學德國,而是立法的初衷就是如此。德國的制度可以學到什麼樣的程度,當然我們也可以去說明,兩個國家之間的法制落差到底是出在哪裡,所以要推這樣的制度到底要有什麼樣的條件。但我覺得什麼事情都集中在行政院那也是有趣的情況。這可能各個國家情形不太一樣。老實說各個部會就自己的預算難道都沒有自己考量的空間嗎?不過還有一個根本前提,我們講到公共建設,大概都是國家拿錢出來,所以才會如此。德國的思考模式關於計畫許可,也不是完全政府本身是事業單位的思考模式,政府也有可能是,像鐵道的情況,等於是國鐵當事業單位來向鐵道局去提申請,就廣義角度還是國家整體預算的一部份,但是他們還是可以行得通,他們會認為各部會本來就有自己分配到的預算,而有自己的決策空間。

行政院公共工程委員會朱簡任技正希平:

我們每年都在變動,以前預算比較餘裕時,自己可以執行一千億,但現在每年的需求根本不止這個數目。所有的計畫報到院裡去審查大概都會過,但是過不代表一定會給你預算。這個案子基本上我是同意,但錢有沒有是另外一回事。

陳教授愛娥:

錢還是要再籌就是了。當然還有一個可以的作法是,關於有沒有這個需求本身,也許可在行政院的層次作決定,就會有預算的考量。但主管機關純粹考量執行的路線、相關的技術要求、與其他機關法律上的配合等等來做設計,但需求本身的政策上決定,這個部分也許可以前移到前面的階段。鐵道這個部分,當然就不是主管部可以做決定,在德國甚至是由法律來決定,他們是把他當作法律的附件來處理。

行政院公共工程委員會朱簡任技正希平:

這跟我們完全不一樣。

陳教授愛娥:

所以我才會說如果是考量到整體預算的問題,決策性的這個事情,也許可以 到院的層級,但是關於這個案子,具體要怎麼做、要怎麼配合機關的法律要求, 就不會牽動到。也許是可行性的階段到行政院是可以,但是規劃的階段,也許可 以移到主管機關。

行政院公共工程委員會朱簡任技正希平:

這要看大小案子,小案子不會送可行性上去。像學校有基金,所以學校的工程就不需要。

陳教授愛娥:

小規模也不是我們關心的重點。很感謝技正,也是一個思考的角度。老實說兩次的座談會,我更看重的其實是機關的參與。跟學理落差很大,因為我們考量的不只是法律如何解釋,而是未來要怎麼修法。留美學者說是不是要乾脆把這兩個條文拿掉就好。但這是最不希望的,這就回到原點。但我也不是想找一個方案,就像德國這樣。就這個部分來講,我們跟德國落差很大,我完全可以體會。所以要找一個也許還行得通,機關也還可以接受的方案。機關代表的參與對我來講就真的很重要了。技正提到有個政府公共工程計畫與經費審議作業要點(工程會的網站有)。

行政院公共工程委員會法規會翁科員振偉:

我這邊可能可以提供一下,就是我們相關的一些規定。在辦法的層級方案,有一個中央政府工程計畫預算編制辦法,在子法裡面還有一些政府公共建設計畫分期作業實施要點、政府科技發展計畫先期作業實施要點、行政院重要社會發展

計畫先期作業實施要點。會裡面公共工程計畫經費的部分,有從我們公共工程計畫審議計畫要點,主要審的就是涉及到公共建設跟建築物的技術跟經費評估的部分,可能會包含一些提到公共建設計畫、科技發展計畫、社會發展計畫裡涉及工程的部分,就會送到我們會裡面。

陳教授愛娥:

科技計畫的部分也會有工程的部分?我擔任過國科會的法規會委員,認為他們可能比較偏重在技術。中科三期會弄得沸沸揚揚可能跟他們強調技術的風格也有關係。科學技術基本法有些部分大概也會有這類的狀況嗎?我知道依科技基本法有些採購是排除我們採購法的適用?當初的考量是什麼?

行政院公共工程委員會朱簡任技正希平:

他自己在法案跟文資法一樣,希望不走我們這一套,認為專業是不合宜的。 事實上科技的部分來講,我們真的不瞭解。例如輻射加速什麼的,我們只能看一 看也不能提供什麼意見。

交通部台灣區國道高速公路局徐專門委員金基:

今天以機關代表來。上次我針對陳老師這幾個步驟的現況說完。剛剛講到很多公民參與。我是覺得我們對於這方面努力沒有白費,這方面有沒有公民參與,行政法院都會作為判斷。這次座談會我大概就把各階段的公民參與說一下。先期規劃、可行性研究,再來就是行政計畫本身送審、再來是都計、徵收。這幾年慢慢都有修正。可行性研究評估時會做好幾個方案,也有專家學者,像現在我們最近剛做的國光石化的報告研究,就有到可行性研究。初核會議以後,可行性的時候就會跟地方政府說去做地方說明會,到時候就看反彈。盡量蒐集民眾需求,看什麼樣的方案反彈比較小,或哪個地方民眾比較能接受。

在第二階段,建設計畫的報核之前,報會的時候會同時進行環評,上次內政

部的也有講到,這個階段裡面最新改的就是 99 年 12 月 29 日,申請徵收需用土 地舉行公聽會給予所有人陳述意見,這時候計畫確定之前至少要辦兩場公聽會。 目前實際案例正在做的,就是南投雲林交流道,我們正在做這兩場公聽會,一場 是 11 月 18 日完成,現在準備第二場。他的規定裡面就是這兩場公聽會要給民眾 充分表達,這個階段都是報徵收之前,與剛剛可行性方案的聚焦不同。因為成熟 度不一樣,會邀請到更具體的關係人。像這次就是那個方案的民眾會來。第一場 說明會民眾提的意見,第二場公聽會一定要回應。作業要點有說要公告周知,七 天內幾大報連續刊登三天,剛剛地方說明會是發到里辦公室。公聽會是公告周知 以外,還要通知利害關係人。公聽會完以後這些都要報核。以後辦土地徵收時我 們還有土地徵收的協議價購,那就變成具體的業主去磋商。不可能直接用強制徵 收的手段去。肯的話就用協議價購去辦理土地過戶,所有的權利義務都跟徵收一 樣,免稅等。在土地徵收說明會前一個都市計畫,像我們的程序也要公展三十天, 再有公民陳述意見,看其他的有沒有需要去做處理。都市計畫裡面這段時間反應 的紀錄都要送都市計畫機關。現在我覺得我們實際上承辦計畫這方面,知的權利 很受重視,在我們網站都有,哪幾個建設計畫都會有。剛才工程會有講到,可能 焚化爐或台電的核廢場大面積的影響大,但我們的交通建設,反而會有很大的贊 成力量,要交通建設的力量,反而反對的力量會比較小。早期經濟發展快的時候, 公告現值比不上地價,那時候會有抗爭。但現在很明顯的是,反應的意見是,我 割了一塊土地以後,發現尤其農地免稅,要到徵收之前,都會調到比較高,調很 多再加四成,不景氣時土地價格下降,反而訴求是叫你多徵收一點、大塊一點。

噪音的部分,集中事權效果是一次裁決。我們很多狀況是說民眾可以好幾個階段都可以來說明。可行性最好不要過來,到計畫的時候,不可避免要用到土地,噪音到時候就是這邊有沒有防音設施,到達綜合計畫確定以後,甚至路好以後民眾還是會來,是不是幫我做隔音牆、氣密窗。現在慢慢進步各階段都有參與,合理就會給你去回應,而且計畫成熟程度會不斷去修改,甚至小的案子,路線原來說最好不要,來的時候會擋到,可能就會直一點、斜一點、閃掉,只要不要動到

主計畫都可以修正。我們這種沒有德國那麼剛性,比較柔性。甚至在施工階段都還有因應這些調整去讓民眾滿意的情況。

陳教授愛娥:

非常有意思,其實這種程序一方面希望加快,一方面又希望不至於因為加快而影響人民權利。德國是參與和加快兩者並重。他們的目標是不要邊走邊做、邊做邊改,一次就到位。這大概是德國式的風格。像噪音的防護措施,希望一次解決。像我努力去看了我們國道五號的興建工程,大家反彈很多,只好再來調整。德國希望不是這樣,他希望所有的一次到位,大家該怎麼樣,之後就照這樣來走。某種程度,是希望用這樣的方式,確定了以後快速到位。例如文化資產保存的部分,應該在當初開始的階段就要評估。我們跟德國的思維模式不一樣,他們希望,不只是計畫的方向,而是所有計畫的細節,譬如牽涉到會經過水質水量保護區,相關水利法設施要如何因應。在他們還有生態復育,在歐盟的壓力之下,要求相關開發一定要考量對生態物種的影響狀況,要求必須在這個計畫中全部到位。後來發生有不一樣的情況,也容許小的範圍來變更計畫。如果衝擊到整個本質,就要重啟程序,因為要重新考量評估程序的合理性。我覺得很有趣,也許我們的思考方式也不是不好,就像專委提到的,循序漸進。我會來思考,也許真的是國情不同,他們希望一次到位、比較細膩。我們這邊大概現在就要到這個程度,恐怕真的是難度很高。

行政院公共工程委員會朱簡任技正希平:

我們法律各個階段都有規定民眾參與,但事實上在前面民眾都不痛不養,要 到徵收的時候才會痛。二十年、三十年還是可以講我要撤銷徵收。

交通部台灣區國道高速公路局徐專門委員金基:

我們這邊選舉多,各級都有,民意代表都會帶著來。不管是地方說明會還是

公聽會,民意代表都會來。

有時候立場會不一樣,像剛剛提到的文資,像五股交流道,就有古蹟保存, 徵收程序啟動以後,地主就一直說趕快做,他們反而是覺得趕快徵收,而不要文 資保存。實際上利害關係的地主,比環保的團體更積極。專家學者也會不一樣, 各階段有很多專家學者委員會來審議,我們現在很重視,各個階段都有。各個法 律不管是環評審議、土地徵收計畫等。

陳教授愛娥:

那個是他根本沒有保存的意願,不徵收的話還要自己維護。重點正在於此, 因為影響程度故參與有別,這麼多機關,重重疊疊,這就是程序浪費。

行政院公共工程委員會朱簡任技正希平:

還是主辦機關去辦,不是各機關去辦,只是主辦機關依據不同的法律去辦。

陳教授愛娥:

如果是這樣的話,這就是弔詭的之處,其實他不是這個法的主管機關。

行政院公共工程委員會朱簡任技正希平:

因為像都市計畫法規定要民眾參與,但都市計畫不是只有公共建設,還有很多其他的東西,法規很籠統的規定要民眾參與,要開說明會,他當初的目的不是針對一條路的部分,而是針對一個整體性的。

交通部台灣區國道高速公路局徐專門委員金基:

我們評估的時候會找各機關代表來參與,他們來也是以他們的經驗哪個方案 比較涉及較少的都計爭議、土地爭議,這個審議,機關代表來也不是同意,他只 是告訴你困難會小一點。各個機關有各個權責,用委員會去處理,而不是一個人 決定。

陳教授愛娥:

所以變得程序非常多,其實來了,只是讓做決定時,衝擊、違反的部分可能 會降低,但是他權責還在,他還是要依其權責去做進一步處理。主辦機關只是事 先徵詢意見,最後涉及到相關主管機關的權限,依照現行法本於職權還是要來做 審查。這個部分就是我說的跟德國法最大的不同。德國是希望所有的權限就在這 個地方做個完結,在德國設計的邏輯是,你的參與就到此為止,你的意見講了就 是這樣,要讓我來做決斷,在我的決定裡幫你審查這些東西,不是講講就算了。

我禮拜二開會聽起來,大家初步認為透過很多機關協商等等,大家事先心知 肚明,大概有哪些事要注意到,所以真的到各機關去審查時,問題就不大。這比 較不是我們想的集中事權的作法,而是一個協調的程序,透過這樣協調的程序, 雖然還是由各機關來審查,但因為在之前溝通過了,到他真正做審查時比較不會 有反覆其詞的狀況,這大概是我國目前的情況。當然我們在各階段就有機關的參 與可以避免將來的紛擾,但總覺得不如一個流程就全部決定來的乾脆,但這點在 我們這邊想起來感覺很困難。

行政院公共工程委員會朱簡仟技正希平:

真的很困難,離我們思維的邏輯太遠。因為大家都已經習慣這個流程了,很難整個全部突然去調整。

陳教授愛娥:

我的想法是我們挑一兩個案子來試試看。其他學者專家覺得要不就是條文拿掉,要不就是符合規定的都要拿來做。我是比較傾向,拿一種類型先拿來試,其實德國也是這樣,最早德國就是這樣處理。

行政院公共工程委員會朱簡任技正希平:

我覺得很困難,因為現在審議有很多委員會存在,他有他的權力,你要集中 在一個單位,把他這個權力都拿掉,有可能嗎?

陳教授愛娥:

都市計畫是還好,原因是集中事權程序本來就無意取代都市計畫,是合併以 後交給都市計畫審議委員會去處理。跟我國落差最大的是環評,德國的環評只是 應該考量的因素,但沒有許可不許可的問題,單純只是提供資訊、列入權衡考量。 不會有環保署、環評決定可不可以開發這回事。這在法律政策上有很大的正當 性,因為開發可不可以竟然取決於環評,我覺得是沒有道理。

行政院環境保護署綜合計畫處顏科長旭明:

我們曾經提出來,但是所有的機關都反對。抗爭的壓力都在環保署。環評最早來自美國 1970 年,我們最早的環評是加強環境影響評估的推動方案,這個方案完整引進美國的制度,基本精神是制度權責要相符,交通單位對交通建設要有成敗責任,所以當時試辦了國道三號、核四廠的環境影響評估。依照經濟、社會、環保綜合考量去核准。後來後續環評審查,當時的社會背景有所謂的有第 14 條的否決權產生、環評委員會的設置產生。像老師剛剛提的我們不負責任怎麼會來決定他們的生死,這個我們都瞭解。上次我們提了修正案到行政院,但所有的部會都覺得環保署已經對於環保團體處理的很好了,希望不要回歸到各部會。

一階段公民參與的不足,回歸到當時美國的制度,一階段通過的數是多少, 我們目前一階段通過大概佔了83%。一階段叫環境影響說明書,二階段是環境影響評估報告書。對環境有不良影響之虞是一階段,二階段是對環境有重大影響之 虞,環評法第5條第2項就有提到哪些是不良影響有認定標準,這個部分跟美國 德國都不一樣,我們有個實施環境影響評估細部情況認定標準的認定出來,如果 符合這些類別就應實施環境影響評估,他是以環境影響說明書提進來,說明書是 讓你來說明,大部分可以依照現有的資料,例如水土保持局、氣象局的資料來說明開發案對環境是否有重大影響之虞,或者他提出一些檢討的措施就可以把不良影響去除掉,所以經過這樣的說明之後,大概83%負一些負擔就可以通過,這個跟報告書不一樣。

有 17%認為說明後仍有重大影響之虞,就會進入二階。但進入二階就有一個範疇界定,不是拿到資料就可以說明,必須先去調查,不是拿到說明書就可以去界定。要調查哪些東西,除了應調查事項還要做範疇界定,調查項目、調查時間多長,像國道五號的通風口應如何處理,民眾也會有不同意見。民眾會提出有八色鳥,但在一般的政府機關裡面沒有這種顯示時,不知道有八色鳥,但真的有八色鳥時,就會沒完沒了,所以才會有民眾參與的部分,可以一起來界定範疇。

陳教授愛娥:

我也進一步請教,一階、二階環評是我國獨有?還是跟其他國家一樣?

行政院環境保護署綜合計畫處顏科長旭明:

我國跟德國、美國都不一樣,德國本身比較特別,覺得國土計畫做得很好,沒有一、二階環評。回歸到美國這個部分,也有類似二階,但是他們不是這樣稱呼,最早他們會有一個 EA,但是美國又跟我們不一樣,我們有一個認定標準,美國是幾乎所有聯邦政府的政策預算都要,除了明顯排除以外,都要 EA 的程序,民眾參與還是很少,都是找相關機關表示意見,他自己的領頭機關,可能類似我們的目的事業主管機關,就會出來做一些綜合考量,說不用進入 EIS,他們有 99% 在這個地方就決定了,不用進入 EIS。所以李建良老師就有一種說法,說我們一階是所謂篩選,但其實是完全不一樣的東西。美國 1% EA 的部分,他們有個單位叫環境諮詢委員會,是在環境影響評估的指導機關,在他們環境影響評估實施四十週年的一個研討會上面發表一個看法,這個環境影響評估制度從來就不去,有沒有進入二階段、進入 EIS 不是重點,而是在考量環境面之後,應該去關心的是

負擔有沒有確實被執行。所以美國大概的制度是這樣。我國很大的特點,環評法 是有罰則的,在德國沒有罰則,環評只是一個計畫的確定程序之一。罰則是回歸 到相關目的事業主管機關的法規上去。我國有所謂的監督,由環保署去做環評監 督,其他國家也是目的事業主管機關核准後要去做管制。我國又訂有罰則,所以 非常不一樣的方式。諮詢委員會的講法很像我國目前正在執行的,監督這個部分 強度非常強。

陳教授愛娥:

謝謝,老實說學者做研究計畫很少從機關收穫這麼多。尤其這個計畫牽涉到很多機關。也對啦,這個數字根本沒辦法去對比,原則所有的都要進人環評(EA),進入 EIS 的當然就少了。剛剛科長提到,很多機關希望留在環保署,是因為環評法第 14 條使然,如果不是把所有的程序都壓在那個上面,並不是環評就喪失那個效果。誠如你所說,德國不可能是違反環評法來罰他,而是去調查他。相關影響的事實真相如何,不需要處罰,而是認為你評量的基礎有問題。因為他把環評定位成:他需要客觀的資訊,以便能客觀的去權衡輕重。我們把環評當成決戰點是奇怪的事情,使環評委員喪失客觀、專業的初衷。如果變成個委員會,我常覺得機關都欺負委員,委員有時候也搞不清楚自己的角色定位。我參與很多委員會,常覺得機關應該要承擔成敗責任,委員把所有的重責大任都承擔下來,是從何說起。我覺得從這個角度來講,把環評法第 14 條再來做思考,可能光是提這個見解我就被罵死了,但是我覺得制度本來就該回歸他應該發揮的目的。如果能夠回歸,環保署也可以回歸他的專業,去精進在各種不同的計畫部分,前面的政策環評、後面的細節上面的其他情況、客觀資訊的提供跟精進,才是正途。

謝謝,剩下的就是我的煩惱了。雖然參與很多,流程終究太延宕了,很多開發計畫、建設計畫不能有效率、兼顧權益的來執行,會深刻影響國家的競爭力。關於計畫確定程序,德國是從十九世紀三零年代就做到現在,做超過一百五十年。但是他是逐步做,鐵道、水利、環保、核能。我曾經做過一個報告,說計畫

確定程序在我國做不通,我的德國老師說,那你們怎麼辦?他很難想像。民眾的參與,我覺得有點失衡;就大的計畫的合理性,民眾參與反而不多,而是跟自己迫切的利害攸關才會參與。就機關部分,由一個機關來決定在我國是完全沒有這回事,看來我國是用很多階段的協調機制來處理,但是否有效率?而且感覺很不可靠。具體的計畫送進去的審查,與之前的表示意見還是會有落差。另外還有地方自治團體的問題,在德國是以地方自治團體可以主張自治權受侵害,他有兩個角色,一個是機關立場,一個是地方自治權。我覺得兩個國家文化上很大的差異,德國非常強調制度化,我國的情況大概是希望有很多的空間跟彈性可以操作。但制度化我覺得是現代國家要走的路。以學法律的人來講,重要的建設反而應該依賴可靠的程序。我們會多印一些期末報告,定稿以後一定會送一份。這個計畫結束以後,同時也要向法務部行政程序法修法小組,作為參與的委員提出報告,最後再一次表示感謝。

捌、會議結束:(下午5時35分)

期中報告審查意見回應

(依委託單位 100 年 9 月 19 日函文檢送之會議紀錄為據)

審查意見	回應
游委員瑞德意見	
(一)自期中報告書的內容可以看出,受委託研	非屬提問或建議修正性質。
究團隊訪問德國的中央、地方行政機關與學者,	
經由訪談整理出如此豐富的資料,十分令人敬	
佩。但可以預見的是,如何把從德國帶回來的資	
料於期末報告時,提出對我國行政程序法的修正	
的建議,是一件困難的工作。	
(二)德國的行政計畫是以鐵道為核心,因為橫	一、非屬提問或建議修正性
跨到各邦之間,與機場只影響部分區域確實不	質。
司。	二、惟應指出,雖是定點設
	施,但如係聯邦事項,仍會
	牽涉聯邦與邦的關係。以柏
	林機場為例,雖係定點設
	施,但仍牽涉兩邦之間及其
	與聯邦之關係(參見 Battis 教
	授的說明:本報告第 37-38
	頁)。
(三)本委託計畫的工作項目之一,須處理法務	德國的計畫確定準則是好的
部之前報行政院的「行政計畫擬訂、確定、修訂	行政規則之範例,以鐵道計
及廢棄程序辦法(草案)」法律保留的問題,這部	畫確定準則為例,該準則清
分是比較難處理的。以期中報告書後半段所附德	楚地規定,在鐵道計畫確定

國的鐵道計畫確定準則,以我的理解也只是行政規則而已。法律保留原則在我國學者的倡議下,受到極度的重視。但在我國的立法實務上,行政機關在國會面臨相當大的困難。在運作上,未來不知是否能參考德國的規範,能否請受委託研究單位做出報告後向法務部說明,或在這樣的基礎下訂立類似的規範,行政機關是否有權自行擬訂行政計畫如何進行的程序。

程序中,執行鐵道計畫之行 政機關如何進行計畫確定程 序; 將涉及之聯邦行政程序 法及專業法律之相關條文, 於該程序進行的部分,均納 入計畫確定準則之內,沒有 超越法律規定,而是將其一 一依序整理出來,這應該不 會影響法律保留原則的判 斷。德國在各專業法律中, 對每一種計畫都定有其計畫 確定準則。在我國,可能每 一個計畫,其法律與程序、 步驟都不盡相同。為提出對 我國行政計畫之程序如何規 定之修正建議,我認為還是 應拿一實際案例來看,較能 瞭解實務的操作。在德國, 適用計畫確定程序之範圍亦 係由專業法律規定。舉例來 說,鐵路、公路小規模的修 建工程並不需要適用計畫確 定程序。

(關於德國鐵道計畫確定準 則之詳細內容:本報告第59 (四)在德國,聽證機關和集中計畫裁決機關是 分開的,感覺上也有上下隸屬的關係,像中央擬 訂的行政計畫交給各邦去聽證,聽證完後交給中 央去做裁決。未來期末報告之方向是否以讓無裁 決權之機關進行聽證,較有公信力;讓上面的人 以宏觀的角度決定計畫?將來或許可以參考。 頁以下)。

在德國,聯邦與邦之間,分 工的關係較強,而非絕對的 上下隸屬關係。以興建鐵道 為例,此屬聯邦事項,但因 為會經過邦的領域,為尊重 相關邦的決定,故在法律規 定,由邦主持聽證程序,由 聯邦作成計書確定裁決,但 實際上仍隱含聯邦與邦政治 分際的考量。故如何確定聽 證機關與計畫確定機關,終 究還是回歸各專業法律規 定。附帶一提,許多聽證機 關不僅只進行聽證,行政程 序法亦賦予其許多程序上的 權限,如決定是否開啟討論 期日。

(參見聯邦鐵道局的說明: 本報告第 51-53 頁)。

(五)德國於計畫確定程序使用到排除效的概 念,但如何運用於我國行政程序與司法程序? 雖然聽證機關會訂一個期 限,但不是超過期限未表示 即生排除效,是直到討論期 日還未表示,才算逾期。關 於排除效,就機關的排除效

	而言,因條件十分嚴格,在
	權衡過後,幾乎不會符合,
	故可以說是並無實效的法律
	規定。就人民主張的部分而
	言,有很明顯的不同,影響
	會比較大。在訴訟程序上,
	除非有私權的執行名義,才
	可以限制排除效的效力。
	(詳見 Starck 教授引述之
	Kopp/Ramsauer 的見解:本報
	告第 41-43 頁)。
(六)德國的受訪者也很明確的表示,在行政程	非屬提問或建議修正性質。
序法制定之前也有行政計畫的相關資料。	
(七)建議詢問一下國道高速公路局,正在進行	納入期末報告處理。
高速公路五股至楊梅路段之拓寬工程,牽涉新北	
市、桃園縣,沿線住民的土地所有權如何處理。	
程委員明修意見	
(一)期中報告之重點在於德國實地考察之記錄	非屬提問或建議修正性質。
與初步整理,研究團隊進行大量之訪談與記錄之	
翻譯,所投注之龐大時間與心力可以想像。研究	
團隊之專業用心值得肯定。	
(二)期中報告中若干德語翻譯或可再斟酌,例	相關翻譯用語之建議,業經
如:	斟酌。其詳請見期中報告第
1. 第 10 頁中有關「Raumordnung」/	11、12 頁註腳 1、2 之說明。
「Raumordnungsgesetz」一詞,是否比較接近我	又,除程教授具體指明之頁
國現行「區域計畫」/「區域計畫法」或將來「國	

土計畫 1/「國土計畫法」之概念(譯成「國土 規劃法」者,例如,黃錦堂〈國土規劃法制化問 題之研究〉,收於廖義男六秩誕辰祝壽論文集, 《新世紀經濟法制之建構與挑戰》,2002 年 9 月,頁 485 以下。另有譯成「國土綜合開發法」 者,可參考,陳明燦譯,《德國聯邦國土綜合開 發法》,行政院經建會,1993年5月;有譯成「空 **間秩序法** _ 者,可參考,林明鏘主持,《國土規 劃前置作業辦理計畫 - 子計畫 9 國土計畫法 施行細則與相關子法之制訂》,內政部營建署市 鄉規劃局委託研究報告,2006年4月,頁150)? 研究團隊使用「區域衝擊評估法」之用語,國內 似乎較為陌生。(第 38 頁則又另將 「Raumordnungsverfahren」譯成「土地規劃程 序」。第43頁則將「ROG」譯成「空間秩序法」; 第 52 頁則將「Raumordnungsverfahren」譯成「空 **間秩序的相關程序** 」)如此多樣譯詞不易掌握, 譯詞取捨亦有困難,研究計畫中,或至少將用語 統一呈現。

2.第 68 頁德語「Bauleitpläne」(研究團隊譯成「建築引導計畫」)是否可以對照成我國之「都市計畫」?(有譯成「土地使用計畫」,可參考,林明鏘主持,《國土規劃前置作業辦理計畫 - 子計畫 9 國土計畫法施行細則與相關子法之制訂》,內政部營建署市鄉規劃局委託研究報告,2006 年 4 月,頁 157)

3.有關德語「Präklusion」一詞,有譯成「權利失效」(如第 12 頁),有譯成「排除效」(如第 32 頁)。兩者概念是否一致?又之前法務部請傅玲靜老師研究時,傅老師也做過一些整理,似乎不

數已經修改外,全文相關部 分,亦已配合調整。 建議使用「失權效」這個概念,也對此做一些論述。在本計畫當中,所稱之「權利失效」是否等同「失權效」之概念,在用語上做一上界定即可。

- 4. 第 75 頁「 Umweltverträglichkeit 」 或「Verträglichkeit」譯成「環境含容性」或「含容性」,是否可以再考量比較容易理解之用語?例如「承載性」或日文漢字「親和性」等。
- 5.若干文字或可供調整:第 30 頁(Balttis→Battis) 與第 36 頁(Fukushima→日本福島)。
- (三)1. 原本一直想請問陳老師,兩德統一對計畫確定程序之影響,但經過陳老師的口頭報告已點出,是因為計畫範圍所跨越的區域與原本適用的德西地區不太一樣的特質,而在計畫確定程序上做一些處理。

非屬提問或建議修正性質。 (參見 Battis 教授、聯邦鐵道 局的說明:本報告第33頁、 第48頁)。

(三) 2. 在期中報告書中較無展現出歐盟法造成的影響,但陳老師也說明,因管轄權之差異,歐盟法對德國內國行政程序法不會產生形式上的影響,但實質上仍造成間接具體的影響,例如環境影響評估法之環境救濟的規範與環境資訊法的公開等。但我較關注的是因程序瑕疵造成整個最後確定計畫決定的法律效果,在原本德國行政程序法的理解上會採取程序補正或將程序瑕疵的影響程度弱化。但在歐盟法指令要求的結果,會造成原本內國行程法解釋上,對計畫結果產生惡化或強化的效用,歐盟法對內國法的影響,將來也許在期末成果展現上做一些處理。

期末報告預計會就德國之計 畫確定程序為學理上的分 析,例如排除效與職權調查 之關係會作深入探討。但歐 盟法的部分恐不克深入敘 述,因為不是我國修法目前 實際碰到的課題;至於程教 授具體提及的問題,嗣後將 論述及之。

(三) 3. 建議放一個流程圖表現一個計畫確定 程序,會經歷各個程序之間的關係。在德國的計 書確定程序、各專業法律與其他一般程序之間, 究係為先行程序(如國土規畫程序與鐵道開發程 序是先後關係)或內含程序(如關於環境影響評 估法中的聽證、民眾參與程序,與其他法律的關 係,由大至小是國土規畫程序、環境評估程序與 聽證程序)。是否可用流程圖或其他圖示表達, 供我國行政機關參考,以釐清程序間之關係。

流程圖對於瞭解計畫確定程 序如何進行十分有意義;先 前因在閱讀鐵道計畫確定準 則所附流程圖時,對其內容 尚存有疑問,故未譯出;期 末報告時會考量是否添加註 腳後翻譯出來。

(三) 4. 對於德國法上有關「(實質)排除效」 之實際效果,除了行政程序法外,特別是表現於 行政爭訟上之效果如何(訴之合法性或訴之有無 理由?),建議或可若干著墨。特別是計畫確定 程序中納入排除效在內國憲法與歐州法上之合 憲性討論。

期末報告預計會就德國之計 書確定程序為學理上的分 析,例如排除效與職權調查 之關係會作深入探討。但歐 盟法的部分恐不克深入敘 述,因為不是我國修法目前 實際碰到的課題;至於程教 授具體提及的問題,嗣後將 論述及之。

(三) 5. 期末報告建議我國行政程序法之修 正,立法方向是取法德國之方式,就要處理與特 別法的關聯性;如不取法德國之方式,仍會面臨 如何從我國既有的法律來處理與其他特別法及 專業法律之關係。

納入期末報告時考量。

業務單位詢問

(一)行政程序法制定時,行政院版並沒有行政 | 非屬提問或建議修正性質。

計畫這一章,在經過朝野協商後,規定行政程序 法第 163 條、第 164 條象徵性的兩條條文,一條 規定行政計畫的定義,一條規定聽證及授權訂定 程序,本部亦因此規定「行政計畫擬訂、確定、 修訂及廢棄程序辦法(草案)」報行政院,但未通 過。

(二)其他機關對計畫確定裁決程序之疑慮:除 擔心職權因計畫確定程序被架空,亦就各專業法 律程序的整合(環境影響評估、都市計畫、土地 徵收)如何安排,是事先決定,還是在計畫確定 程序中決定。就達成集中事權效果而言,都在計 畫確定程序中決定,似乎比較好。但如計畫確定 後,發現計畫路線上有古蹟而須調整路線時,是 回到計畫確定程序,還是回到各計畫關於環境影 響評估、都市計畫與土地徵收等先行程序處理?

計畫確定後,在執行計畫時 有牴觸其他專業法律時如何 處理:這部分在德國規定的 十分清楚;路線已確定,徵 收自應交由徵收機關,無權 改變路線。之後挖到什麼, 再變更計畫,無須回到計畫 確定程序。

(參見德國鐵道計畫確定準 則第32點:本報告第92-93 頁)

期末報告審查意見回應

(依委託單位 100 年 12 月 23 日函文檢送之會議紀錄為據)

審査意見	回應
林委員秀蓮意見	
以目前行政機關實務作業,重大公共工程建設之	初步的環評資料,應在研提
規劃係行政機關先提出可行性研究報請行政院	計畫(即可行性研究階段)時
初步核定後,行政機關再提出綜合規劃再報行政	就要有這些資料;但是正式
院核定,此時的環評作業結果也須到位,則環評	的環評程序,乃是在綜合規
程序係在可行性研究或綜合規劃階段進行?	劃階段進行,規劃報告或建
	設計畫陳報行政院核定前即
	應完成環評作業。相對於
	此,在德國法環評並非一獨
	立的程序,而是整個聽證、
	計畫確定程序中均要考量環
	評的資料。
	參見本研究第 52 頁至第 57
	頁的說明。
本研究明文揭示經計畫確定程序即產生集中事	依研究結果,都市計畫不在
權效果,但計畫確定後進行的都市計畫變更時,	計畫確定裁決程序的集中事
是否仍要踐行都市計畫法讓當事人陳述意見及	權範圍,但確定計畫裁決有
公開展覽等程序?	正當化變更都市計畫、土地
	徵收的效果。基本上,在計
	畫確定後的都市計畫變更與
	土地徵收程序不可挑戰已經

確定的計畫;但是計畫確定後,在確定計畫的框架內執行都市計畫變更與土地徵收時,仍可小修小改,以符合最小侵害原則,於此仍應依都市計畫變更或土地徵收的程序進行。

參見本研究第 48 頁至第 50 頁之德國計畫確定程序流程 一覽表。

此時仍要進行相關的程序,是否確能達成程序經濟快速處理的效果?

計畫確定裁決足以正當化都市計畫變更,各法律的主管機關應正確理解各該程序的目的為何(例如都市計畫係關於土地權利的維護,其程序的目的也是基此考量),而非在此挑戰已經確定的計畫。此外,確定計畫裁決仍具有環評、水土保持、文化資產保存等事項之集中事權效果,故應認其仍具有簡化程序的功能。

參見本研究第 43 頁至第 44 頁的說明。

法務部日前擬定「行政計畫擬訂、確定、修訂及

依行政院所訂審議要點第4

廢棄程序辦法草案」時曾邀集行政機關召開座談會,曾提及計畫經費係俟計畫核定後再予核撥,始可執行。今日如在計畫核定前即要踐行初步分析、調查受影響的當事人,此時即要先行花費經費與時間?

點之規定,「為健全公共工程 計畫之推動,主辦機關應先 行編列預算或籌措經費」,用 以辦理先期規劃、綜合規 劃,而非自計畫核定後才開 始進行。

參見本研究第54頁的說明。

假使計畫屬地方層級,應如何處理?是否應通知 受影響之地方自治團體參與?如未通知,應如何 處理?又如未通知受影響之第三人其效果如 何?

德國的計畫確定程序案例並 未運用到地方自治團體的層 級,頂多到邦的層級,這個 疑慮不大。至於地方重大建 設要不要開放利用此程序, 可由政策決定(但地方的重大 建設,大部分也是報中央核 定,似無此等問題)。如屬中 央層級計畫,但影響地方自 治團體,於此應視地方自治 團體性質上應歸屬相關機關 或權益受影響之第三人而為 處理。如有應通知未通知之 情形,程序自有瑕疵,則或 者無從發生排除效,或者構 成裁決實體違法。

參見本研究第 33 頁註 16 的 說明。 似很難期待由各專業法律立法去指定適用行政 程序法的計畫確定程序,有沒有可能由行政院個 案去指定重大公共建設應適用行政程序法有關 計畫確定程序? 從法律位階的角度來說,無 法以行政院的命令排除其他 法律的適用;本研究認為, 是否適用計畫確定程序仍宜 規定於專業法律。

參見建議修正條文第 163 條 的修正理由說明(本研究第 71 頁至第 73 頁)。

程委員明修意見

這個委託研究計畫是相當高難度的挑戰,如何處 理專業法律與行政程序法的關係,以及如何拿捏 的問題。以環評程序為例,在環境影響評估法與 開發計畫之間(現在是兩個獨立的程序)的依存 度,在行政法院的見解與主管機關之間有很高的 歧異性。我國現行實務的作法與德國在專業法律 指定要不要適用計畫確定程序,如專業法律沒有 特殊規定可補充適用行政程序法規定。現在陳教 授在試擬條文要在行政程序法規定委由各專業 法律定之,但要考量到我國專業法律的規定的樣 態千奇百怪,有的專業法律規定其程序是準備程 序或獨立程序,有的專業法律規定程序的本身就 是一個裁決程序。現在要在行政程序法的立法政 策上找一個折衷點是困難的,尤其是將來可能面 對各專業法律的挑戰,結果就是專業法律依然捏 衛其程序,要不就是接受行政程序法,要看程序

法律政策上一定有困難。關於核定機關部分,以計畫確定程序如此複雜的程序,操作上自然會有一定的難度。但核定機關是誰的部分,依現行法律與實務,無疑行政院最後要核定,雖然經過兩次核定都是交由經建會會同各機關審議,但最後都是經建會轉陳行政院核定。只是是否要把經建會當作聽證機關,還要思考。

參見本研究第 51 頁至第 57 頁的說明。 法的進程如何。

多階段程序的核定機關是否會變成最後的主事機關?以教師法為例,對教師的解聘或不續聘,實務上行政機關把最後核定的機關當成教育部,但行政法院的見解認最後的處分是學校作成的解聘或不續聘決定。實務上對最後核定機關會不會真的認知它自己就是主事機關、權責機關、最終的爭訟機關、是裁決做成機關,在實務上會有一定的落差,當然不是可以靠學理上的討論即可得出結論,也與台灣的實務是否習慣多階段處分這種水平的權責劃分有關。

現在的試擬條文仍是比較接近德國法規定的方式,但對專業法律的期待,也或許還無法像德國那樣。另外因我國現行計畫各階段,在環評有外部化程序,故專業法律的程序階段不是主戰場, 民間團體也習慣把主戰場放在環評,民間團體是否會習慣以計畫確定程序為主戰場,也是一個問題,但這也是立法政策上如何取捨的問題。 專業計畫機關不是主戰場,這是事實。然而,應該努力使大家瞭解,把所有壓力都放在環評程序是不合理的。另一方面,本研究案的建議也並未減少民眾參與的機會,毋等是讓民眾更廣泛的參與,不是壓在單一面向。目前專業法律操作起來的計畫確定流程都是內部在弄,除非涉及環語之內部在弄,除非涉及環語之內部在弄,除非涉及環語之內部在弄,除非涉及環語之內部在弄,除非涉及環語之一。但這是不合理的。

	參見 100 年 11 月 29 日環保
	署綜合計畫處洪專門委員淑
	幸之發言(本研究第 207 頁
	至第 208 頁)。
但這樣會不會再開另一個戰場出來?會不會是	如果專業法律自己認定要用
專業法律和計畫裁決程序都遍地開花?現在因	計畫確定程序,就排除環
為沒有計畫裁決程序,只有環評程序外部化。	評,才會在此明定排除環評
	程序。
	参見建議修正條文第 163-11
	條(本研究第85頁)。
報告也點出計畫裁決幾個核心重點,包括聽證程	非屬提問或建議修正性質。
序的建置、公私部門的參與機制、排除效,均已	
呈現於試擬條文文字上。	
在期中報告時陳教授曾提及就排除效、失權效的	依審查委員意見,已統一用
部分,均改成用排除效,但在報告後面還留有失	排除效的用語。
權效的用語,希望作一個統一的處理。	
第 38 頁「權衡」的部分,就權衡誡命的違反,	依審查委員意見,已修正為
係比照像裁量瑕疵去處理它,但權衡赤字	「權衡不足」(本研究第40
(Abwägungsdefizit)的翻譯似有點像財政用語,可	頁)。
否改為像「權衡不足」這樣的表達比較像是裁量	
瑕疵。	
第 46 頁的計畫確定程序流程一覽表,是從	已依審查委員建議,添加箭
Steinberg 的書上整理,但因為沒有看到原文,	頭符號以指示先後關係(參
故在這一頁讀起來有點吃力,是不是原文有些格	見本研究第 48 頁至第 50
子、箭頭?也許用方塊式閱讀比較清楚?(是否	頁),並於本研究第48頁註

有些是參與機關?又參與機關是在什麼時候、什麼階段參與?)

25 說明流程表之安排考量。

第 60 頁提到其他法律要求的處理,在農業發展條例後提到「開發行為環境影響評估作業準則」,就這部分跟前面的環評法上的要求是有其特殊的關連性或獨立性?就「開發行為環境影響評估作業準則」是廣義的理解對於開發地點本身的環評內容,屬特定敏感地區,有些單純就地質、就環境、有些是對居民的影響,但就此部分與前面所提的環評法要求的關連性為何?

有關「開發行為環境影響評估作業準則」這部分是在說明,即使經過環評以後還有其他專業法律要被滿足,這部分的撰寫方式或許會引發誤解,已酌作調整(參見本研究第62頁第2段開頭)。

在研提的建議修正條文裡有指出,在準備程序階 段須有對環境影響的初步分析,但現在環評制度 除了開發本身,還有更先期的「政策環評」,初 步分析是否與「政策環評」有關,例如準備要推 中科計畫,會不會是這裡的環境影響初步分析? 如是,基於政策分析與初步環境影響相當的前 提,係規定於專業法律還是在行政程序法? 政策環評,確實是環境影響 初步評估之目的所在。因其 非僅關特定專業法律,故於 行政程序法之建議修正條文 即予指出。

參見建議修正條文第 **163-1** 條(本研究第 **73** 頁)。

游委員瑞徳意見

行政程序法立法時引進德國行政程序法有關「計畫確定程序」觀念,並以二個條文(第 163 條、第 164 條)規定於行政程序法中。惟因故就有關確定之程序(包括擬訂、確定、修訂及廢棄等)並無規範,而委由行政院另定。而行政院則於法律公布後交由法務部訂定。法務部雖曾擬訂「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法」草案,

非屬提問或建議修正性質。

基於法律保留原則違反之疑義,該辦法未付諸施 行。法務部爰據此委請陳教授參考德國法制及實 務,妥擬行政程序法「行政計畫」章修正之研究 案。

陳教授的研究計畫以德國法制的現況及訪問德國相關的代表面對面的談話內容為綱,國內現對重大公共工程建設的現況為緯,輔以國內機關代表及學者座談會的內容依序完成本研究報告。其內容非但詳細且論理清楚,陳教授參酌國內法制的現況提出立法草案,尤屬難能可貴。

非屬提問或建議修正性質。

陳教授經過研析擬出結論主張我國應該引進德 國式的計畫確定程序。並為杜絕違反法律保留之 譏主張以法律定之,本人均同意認為此為重要之 意見。 非屬提問或建議修正性質。

至於應如何界定計畫確定程序的適用對象,陳教授的結論主張因計畫不同,適用對象亦不同,宜委由專業法律定之,本人亦同意此項結論。

非屬提問或建議修正性質。

雖然座談會學者對應否於計畫確定程序中明定 失權效表示疑慮,陳教授的結論則認為若相關程 序的安排已提供人民充分的參與機會,則失權效 的規定應不生過度限制人民訴訟權的疑慮。由於 計畫確定程序牽涉多機關多階段的參與,何時產 生失權效似官委由專業法律規定之。

大體而言,非屬提問或建議 修正性質。

至於排除效規定的著落處, 雖應考量多機關多階段的參 與,惟為期確定計畫裁決之 法律效果於行政程序法中有 一般性的規範,本研究仍建 議於行政程序法中明定排除

效。此當然不妨礙指定適用 計畫確定程序之專業法律, 自為特殊規定。 參見建議修正條文第 163-3 條(本研究第76頁)。 陳教授最後於審查會中提出試擬條文,並口頭提 已依審查委員意見,添加修 出說明內容,雖未仔細詳讀,惟因將原本辦法草 正理由說明。 案提升為法律位階,故本人亦同意其內容。但建 參見本研究第71頁至第89 議加入條文說明,方便理解試擬條文的規範內 頁。 容。 第38頁「正當權衡誡命」係從德文翻譯而來, 非屬提問或建議修正性質。 在我國是否已成為既定的法律用語?因本人在 閱讀國內學者介紹外國的法律制度時,常感於翻 譯文字之不足造成理解上的困難,陳教授翻譯的 「正當權衡誡命」已兼顧原文的內容與我國的文 字,讓閱讀的人容易理解。