

民眾對國土空間計畫之參與權限

王珍玲^{*}

目 次	
壹、前言	四、得參與國土空間計畫之民眾範圍
貳、我國國土之空間規劃體系及土地使用管制	五、民眾參與國土空間計畫之方式
參、民眾對國土空間計畫之參與權限	六、民眾參與國土空間計畫之權限受侵害時之法律救濟途徑
一、國土空間計畫法規中民眾參與之相關規定	肆、民眾參與與計畫確定裁決程序
二、民眾參與國土空間計畫之必要性	伍、結論與建議
三、民眾參與國土空間計畫之時間點	

中文關鍵詞：計畫參與權、整體性計畫、專業計畫、正當法律程序原則

Key Words: Participate Rights with Plan, Comprehensive Plan, Professional Plan

^{*} 德國福萊堡 FREIBURG 大學公法研究所法學博士、逢甲大學土地管理學系專任助理教授。感謝二位匿名審稿人之寶貴意見，惟本文如仍有錯謬之處，文責自應由著者自負。

投稿日期：100年6月16日；審查通過日期：100年12月15日。

中文摘要

本文討論民眾對國土空間計畫¹之參與權限，首先介紹我國現行之國土空間規劃體系、土地管制方式及現行計畫法規中有關民眾參與之規定。次述民眾參與國土空間整體性計畫及專業計畫之必要性，繼而討論得參與國家國土空間整體性計畫及專業計畫之民眾範圍、民眾參與權行使之方式、參與之時點，及其參與權如受侵害時，法律上應有之救濟途徑等問題，並提出結論與建議。

Abstract

This article discusses the participation right of people toward the comprehensive plan and the professional plan by the government in Taiwan. This paper first introduces the current system of land planning, the methods of zoning regulation as well as the current planning laws regarding the rules of people's participation toward the nation's development plan and professional plan. The necessity of people to participate these plans is then discussed. The scope, the method, the time and the length of participating these two plans, and what legal remedies are available if their participation right is violated are also evaluated. Finally, the conclusions and

¹ 現行國土空間計畫包括國土空間整體性計畫、區域計畫、都市計畫與專業計畫等與國土空間有關之計畫。國土空間整體性計畫係指全國國土計畫、區域計畫、縣市綜合發展計畫及都市計畫等；而專業計畫，亦有稱作部門計畫，則係指鐵路、機場、捷運、發電廠、垃圾掩埋場等公共設施計畫、運輸系統計畫、產業發展計畫、觀光遊憩計畫或環境保護設施計畫。另國土計畫法草案中則對國土計畫因層級之不同而有不同之定義，詳參國土計畫法草案第3條。

suggestions resulted from this research are provided.

壹、前言

從民國 76 年宜蘭的反六輕²、台中之拜耳撤資案³、貢寮之反核四⁴、濱南工業區開發案⁵到喧騰一時之樂生療養院拆遷案⁶，及

² 宜蘭反六輕案係發生於民國 76 年間，緣於台塑承購宜蘭利澤工業區之土地後，向經濟部工業局申請在宜蘭利澤工業區設立石化六輕廠乙案，當時之宜蘭縣政府以六輕案違反「台灣地區綜合開發計畫」與北部區域計畫中宜蘭縣之定位，要求中央對六輕案之申請應不予審查，且主張有關是否接受六輕在宜蘭設廠，應由當地居民舉行公民投票來解決。詳參台灣環境保護聯盟網站 <http://www.tepu.org.tw/?p=702>。

³ 民國 85 至 87 年間發生之拜耳案，係在當時行政院長連戰先生提出所謂「亞太營運中心」之構想下，由行政院依經建會會議及論大力推動之德國拜耳公司在台設廠投資案。當時之台中縣長廖永來一再表示欲以公民投票解決設廠與否之爭議，導致拜耳公司於民國 87 年 3 月間宣佈撤資。相關資料請參時報網站 <http://www.forums.chinatimes.com.tw/report>；李鴻維，地方自治團體參與中央決策程序之研究，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，2002 年 1 月，頁 2-3。

⁴ 民國 81 年 2 月 20 日行政院院務會議正式通過核四第一、二發電機組計畫，但台電早於 71 年 3 月間即已進行核四預定廠址-台北縣貢寮鄉鹽寮地區 480 公頃土地之徵收作業，並為山坡地開挖整地及相關建築工程。為了建廠方便，行政院並准予核子反應器主體設施之外之其他永久性工程，適用建築法第 98 條特種建築物之規定，由中央直接發照，民國 89 年間，台灣第一次政黨輪替之民選總統陳水扁更因無預警之宣佈廢止核四興建計畫而引發台灣政治及經濟之巨大危機，當時之行政院長唐飛因而辭職下臺，民國 92 年 3 月間，前民進黨主席林義雄並帶領反核人士進行靜坐示威，要求進行核四公投，延宕十幾年之核四案，在台灣為其付出鉅額之政治、社會及經濟成本後，塵埃仍未能落定。相關資料請參李鴻維，同前註，頁 1；時報網站 <http://www.forums.chinatimes.com.tw/report/nuclear4/vote.asp> 核四興建始末大事紀。

⁵ 濱南工業區開發案，係指民國 83 年間東帝士集團大東亞石化公司依促進產業升級條例之規定向台南縣政府申請報編之石化工業區開發案，當時之台南縣長陳唐山認為此開發案可以兼顧環保及地方經濟之發展，認為該案只要通過環境影響評估就代表工業區開發不會破壞生態而應讓業者開發。該案於 88 年 12 月間並有條件通過二階段環評，但行政院環保署尚未通過環評定稿本，

最近之苗栗大埔案⁷與國光石化開發案⁸等，民眾參與國土空間計畫之問題，一直是該等爭議之焦點。因國土空間計畫具有上下位階指導關係，故最下階個人所為之建築計畫或私人企業所為之土地開發計畫，亦均須受上階之國土空間計畫之指導及拘束。因此

而現任台南縣長蘇煥智卻以濱南案開發會帶來嚴重污染，破壞台灣最後一塊潟湖，且此案區址已規劃為國家風景區等理由強力反對該案之進行。相關資料請參照聯合報，2003年2月24日第4版。

- ⁶ 「樂生療養院」位於台北縣新莊市，是台灣第一間公立痲瘋病隔離醫院，設立於昭和四年（1929年），隔年正式收容病患。由於當時被迫和故鄉的家人斷絕往來，今日年已老邁的痲瘋病患者，除了樂生院以及其周邊的生活環境以外，已沒有他們得以生活的地方。1993年（省）衛生處曾計畫將樂生院整建為「公共衛生中心」，卻因被相中作為捷運新莊機廠預定地，轉型計畫因而不了了之。民國83年4月台北市政府捷運工程局徵收樂生療養院為新莊機廠用地，院民因臨老不適搬遷且機廠的興建將影響對患者的照顧，故於1993年起開始持續抗爭，表達誓死捍衛家園。樂生問題延宕多年，政府與樂生院民間，一直未取得皆大歡喜的共識。野草莓學運轉為地下化，樂生院區遭強制拆除。
- ⁷ 苗栗大埔徵收案是竹南大型都市計畫開發案的一部分，內政部於2004年1月同意專案開發後，隨即召開了三場居民公聽會，並在2007年12月審定。2008年3月群創光電陳情增地，4月內政部再行通過群創案專用區增加的5公頃，即為大埔坑爭農民土地，2009年4月內政部核准區段徵收計畫，12月大埔自救會北上抗議，2010年1月廠區正式開工，自救會農民開始展開漫長的抗爭之路。2010年6月9日凌晨苗栗縣政府以整地為由，將怪手開進農田，反徵收農民不滿情緒高漲至最高點。7月17日農民團體，北上夜宿凱達格蘭大道，表達誓死抗爭到底的決心，7月19日行政院長吳敦義積極介入協調，邀集苗栗縣長以及反徵地自救會成員協商討論。7月23日劃定5公頃地24戶續耕。7月24日行政院長吳敦義再度強調，原地歸還有困難。其他詳情請參 <http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=41362>。
- ⁸ 國光石化為大型工業開發案，開發地點位於彰化縣西南隅的海岸地區，即濁水溪河川區域線以北至大城、芳苑鄉界後，再向西北方向延伸之大城海堤外現有浮覆海埔地及其外圍海域，其編定範圍面積約8194.81公頃。高耗能、高污染的國光石化，除了將造成溫室氣體大量排放、生態破壞、農漁業損害、水資源匱乏等問題之外，其污染物也將對人民的健康產生重大危害。故此開發案引起在地民眾、環保團體及學界的聯署抗議，此開發案現正於環保署進行環境影響評估及於營建署區域計畫委員會進行開發計畫之審議中。其他詳情請參 <https://sites.google.com/site/noguoguang/>。

民眾對於政府所為之國土空間整體計畫及專業計畫，例如公共建設等區域性產業發展計畫、運輸系統計畫、觀光遊憩計畫、環境保護設施計畫或民間投資之土地開發計畫等是否具有相當之參與權？如肯認之，該等參與權行使之時點及其強度為何？及若其參與權受侵害時，法律上應如何救濟？享有參與權之民眾之範圍應如何界定等問題，則有待進一步釐清。我國現行法制中有關民眾參與國土空間計畫之方式，除公開展覽、閱覽、說明會及公聽會外，其他較積極之民眾參與方式，如：陳述意見、協議及聽證，除行政程序法中有基本規定外，展現於其他計畫法規中者，尚不多見。而國土空間計畫因層級及法律性質之不同，對民眾產生之直、間接影響亦有差異，故民眾參與國土空間計畫之方式，亦應隨之而異。本文僅參考德國立法例及相關理論，檢視我國相關法制上之規定並試提出建議，冀對此等紛爭之解決，有所助益。

貳、我國國土之空間規劃體系及土地使用管制

我國國土之規劃及發展，一直缺乏整體性、持續性之原則及政策，所謂國土規劃，常常是配合特定政策及開發之要求，一旦人去政息，即淪為「紙上劃劃，牆上掛掛」之命運，並未受到政府應有之重視。因此，類如早期宜蘭六輕建廠案、台中拜耳案、核四案、濱南七輕案，近期中科三期、四期、苗栗後龍、彰化國光石化、竹科城南基地等重大開發案；國家公園、風景區或保育區之劃定；農林保留地應否釋出等問題，或因土地區位於國土規劃中之角色定位不明、或因開發計畫之內容與居民利益、環境保護相衝突、或因土地徵收之濫用及不當、或因中央及地方計畫

權限不明等因素，而爭議不斷。此外，開發許可相關之審議規範缺乏整體性、具體、明確之原則及標準，且民眾參與程序不完備，有違正當法律程序保障原則，以致對利害關係人權益保障不周等缺失，均對國家、社會及經濟發展造成重大損害。土地是國家發展之命脈，時值全球氣候變遷劇烈，天災頻仍之際，國土之復育及保護已刻不容緩，全國國土空間規劃之目標、原則及方向，更應及早確立，以為下階計畫之指導。

我國國土空間規劃體系中，最上位之國土綜合發展計畫，一直無專法可以依循，從民國 82 年 7 月內政部依據振興經濟方案開始草擬「國土計畫法」草案，至民國 90 年依經發會共同意見改為「國土綜合發展計畫法」草案，並於送立法院審議後被退回重新草擬為「國土計畫法」草案起，迄今已近 20 年，而目前尚於立法院審議中⁹。現行之國土空間規劃體系，存有許多不同之說法與版本，以下是普遍被認同的說法，也是國土空間規劃體系最基本之架構，現陳述如下：

計畫最上位為國土綜合開發計畫（或有稱台灣地區綜合開發計畫，民國 85 年後改稱為國土空間發展策略規劃），因其非屬法定計畫，故並無法定強制力。依其過去之內容，可知其目的係對台灣地區之土地利用效率、生態資源之保育利用、區域平衡發展等提出之指導性計畫。國土綜合開發計畫之下有區域計畫，區域計畫之下則有縣市綜合發展計畫、都市計畫及非都市土地使用計畫。區域計畫涵蓋之範圍可分為兩個主要部分，一是都市化地區，二是非都市化地區。其計畫之範疇，不僅限於土地使用，還包括提供各種公共設施，如區域性之公共設施，或為區域性產業

⁹ 2009 年 8 月 28 日立法院於審查通過「莫拉克颱風災後重建特別條例」時雖附帶決議：儘速將國土計畫法送立法院審議，然而於同年 10 月 8 日由行政院以院臺建字第 0980095849 號函送立法院審議迄今，尚未通過。

功能之目的，支援經濟發展所提供之直接或間接和經濟生產相關之公共設施。例如在開發都市或工業區時，提供交通幹道系統、水、能源等類之設施，即所謂部門發展計畫。在國土綜合開發計畫或區域計畫中，部門發展計畫之地位是和土地使用計畫並行的。

區域計畫之下尚有縣市綜合發展計畫、都市計畫及非都市土地分區使用計畫。現行法律上對縣市綜合發展計畫並沒有明確規定，就計畫涵蓋面積的大小來看，國土綜合開發計畫涵蓋台灣地區，區域計畫涵蓋幾個縣市，而各縣市綜合發展計畫則涵蓋都市計畫的基本地區。縣市綜合發展計畫當初擬定的本意，並非作為土地使用計畫或管制計畫，而是一協調公、私部門，作為縣市內各項實質開發之工具，事實上可謂為建設投資方案。因為多數之建設，尤其是公共設施或土地使用的規劃，都由縣市政府負責，然而縣市政府本身人力和財力不足，經費來源大多需中央補助。因此，中央便要求地方須事先擬定計畫，以便申請補助的款項，因縣市綜合發展計畫會牽涉到各項實質建設之相關項目，特別是公共設施，故希望縣市綜合發展計畫能系統性的綜合各項建設的規模和時程，如此在編列各項開發預算時才有根據，不會顧此失彼，產生鼓勵民間開發風景區，卻未開闢進出道路等情形。然因其亦非屬法定計畫，且目前缺乏有效之監督，故縣市綜合發展計畫執行成效，常依縣市首長重視程度而異。

都市計畫涵蓋之範圍為市（鎮）、鄉街及特定區，其範圍以行政區劃為主。例如：桃園縣之下分為市、鄉、鎮，在每一個鄉、鎮的範圍裡，再輔以人口數作為擬定市鎮計畫之依據。故直轄市或縣、市內有都市計畫區和非屬都市計畫範圍內之非都市土地。都市計畫區依都市計畫法之規定，擬定主要計畫及細部計畫，主要計畫係針對發展人口規模上限及土地使用發展量進行推估，而

細部計畫則係對都市土地及建築物之使用進行規範與管制。非屬都市計畫範圍內之非都市土地，則依非都市土地使用管制規則對土地進行編定及管制。

我國現行土地使用管制之運作方式，係將土地劃分為都市土地及非都市土地，並分開管制。管制之方式除採土地分區使用管制外，兼採開發許可制。依區域計畫法第 12 條規定，區域土地可分為都市土地與非都市土地，前者依都市計畫法，後者依非都市土地使用管制規則，作為管制的依據。並以文字及圖表說明土地分區使用計畫及土地分區管制。故各種土地利用（開發）計畫之核准，除依各相關法規，需經目的事業主管機關許可外，係視該計畫所利用之土地，位於都市計畫範圍內或外，即視其所利用者為都市土地抑或非都市土地，而異土地使用管制之內容及主管審核機關。而都市計畫範圍外之非都市土地，則以分區及用地編定之方式管制土地之使用。依區域計畫法第 15 條規定，由非都市土地分區使用計畫指導制定非都市土地使用分區圖並編定使用地。換言之，非都市土地使用管制係依區域計畫法之非都市土地分區使用計畫及非都市土地使用分區圖，針對各種使用區及使用地實施管制。目前非都市土地共分為 10 種使用分區及 18 種用地，而每種用地則係依容許使用項目表規定之施行用途及強度管制¹⁰。

依都市計畫法規定，都市土地在都市計畫公布後，即可知每塊土地使用類別及使用強度，地上的建築活動並須向建築主管機關申請建築許可¹¹；在非都市土地方面，則依非都市土地使用管制規則及非都市土地開發審議作業規範之規定，依該規則容許使用項目之規定，使用土地或申請土地開發許可。私人之開發行為

¹⁰ 參非都市土地使用管制規則第 6 條第 3 項規定之附表一。

¹¹ 參都市計畫法第 40 條規定。

則必須經相關單位審查許可後，始可為之¹²。依區域計畫法第 15 條之 2 規定：「依第 15 條之 1 第 1 項第 2 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。前項審議之作業規範，由中央主管機關會商有關機關定之。」故都市土地原則上係完全採土地使用分區管制，而非都市土地則兼採先審後開發之開發許可制。

參、民眾對國土空間計畫之參與權限

一、國土空間計畫法規中民眾參與之相關規定

(一)德國國土空間計畫體系及民眾參與之相關規定

德國之國土空間計畫可略分為空間整體計畫（Räumliche Gesamtplanung）及專業計畫（Räumliche Fachplanung）兩大類，各有專屬之計畫工具，前者包含聯邦空間計畫

¹² 參區域計畫法第 15 條之 1 規定：「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：一、政府為加強資源保育須檢討變更使用分區者，得由直轄市、縣（市）政府報經上級主管機關核定時，逕為辦理分區變更。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。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。」

(Raumordnungsplänen des Bundes) 及邦空間計畫 (Landesweite Raumordnungspläne)，邦空間計畫之下尚有發展計畫 (Entwicklungspläne)、區域計畫 (Regionalpläne) 及區域土地使用計畫 (regionale Flächennutzungspläne)，作為實現聯邦空間計畫及邦空間計畫之工具¹³。至於部門計畫則平行於綜合計畫系統之外¹⁴。

依德國聯邦空間規劃法 (Raumordnungsgesetz) 第 8 條第 1 項規定，邦應提出邦領域之空間規劃計畫及邦內各區域之區域計畫。同條第 2 項規定，區域計畫應依邦空間規劃計畫發展。而土地利用計畫及由各鄉鎮決議之其他都市建設規劃之結果，應符合德國聯邦空間規劃法第 1 條第 3 項之規定，並參酌同法第 7 條第 2 項之衡量。第 8 條第 4 項並規定，經由鄉鎮 (Gemeinden) 及鄉鎮聯合會 (Gemeindeverbänden) 共同決議交由區域規劃委員會 (regionalen Planungsgemeinschaften) 為區域規劃者，其與德國聯邦空間規劃法第 2 章之規定及聯邦建設法之規定相符合時，可將依聯邦建設法第 204 條規定之共同土地使用計畫之功能轉至該區域計畫。計畫中應依德國聯邦空間規劃法第 8 條第 4 項第 1 段、第 5 項至第 7 項規定及聯邦建設法典第 5 條規定之陳述標示；規劃之目標及原則亦應於計畫中標示¹⁵。換言之，除規劃目標及原

¹³ 參巴登符騰堡邦之邦國土規劃法第 2 章，聯邦空間規劃及邦空間規劃之工具，第 6 至第 29 條規定。Landesplanungsgesetz Baden-Wuerttemberg, Zweiter Teil Mittel der Raumordnung und Landesplanung, §§6-29. http://www.umwelt-online.de/recht/bau/laender/bw/lplg_ges.htm.

¹⁴ 參德國聯邦國土空間規劃法第 8 條規定，王珍玲譯，德國聯邦空間規劃法，法學叢刊第 56 卷第 1 期，2011 年 1 月，頁 164。

¹⁵ 參王珍玲，同前註，頁 150；Raumordnungsgesetz § 8 Landesweite Raumordnungspläne, Regionalpläne und regionale Flächennutzungspläne Raumordnungsgesetz, http://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/_8.html；國內曾有學者陳明燦接受行政院經濟建設委員會委託（1993-1994）翻譯過，惟該法曾於 2008 年大幅修正，筆者於再譯時，因考量德文 Raum（原意為空

則具法規命令之性質外，計畫中其他建議性及描述性文字並不具法規命令之性質。

此外，依德國聯邦空間規劃法第 10 條第 1 項規定：「公眾及與其利益有關之公務機構於空間規劃計畫提出時，應被告知；並對空間規劃計畫草案有提出異議及陳述理由之機會。空間規劃計畫之提出應進行環境影響評估者，該對空間規劃計畫草案、異議理由、環境報告、其他文件及與空間規劃計畫主管機關評估有關之文件，應至少為一個月期間之公開說明。說明地點及期間應至少於說明前一週公告之；相關期間之限制至少應與說明之期間相稱，以便異議得以提出。如計畫草案於第 1 段至第 3 段規定之程序進行後改變且該變更處與計畫之原則無關時，得限制公眾及與其利益有關之公務機構對變更部分補提異議。」建設法典

（Baugesetzbuch）第 3 條規定：「(1) 民眾應儘早被告知計畫之一般（allgemeinen）目的與目標及因考量區域更新或發展所為之本質不同之解決方案，因該計畫所產生之可預見影響應予公告，以便民眾有陳述意見及討論（包括民眾之間及民眾與有關部門間）之機會。1.告知與進一步之討論有下列各款規定之情形時得予省略：細部計畫（Bebauungsplan）提出或廢棄時，且該計畫對計畫範圍及相鄰地區不產生或無重大影響時，或 2.告知與進一步之討論已屬其他計畫之基礎時。進一步之討論如導致計畫變更時，告知與進一步之討論應適用第 2 項之程序。(2) 建設指導計畫草案應附討論之書面報告或附具理由公開陳列（Auslegung）一個月。陳列之時間及處所應至少於依當地習慣公告前一週為之，並應附具可於陳列期間提出異議（Stellungnahmen）之證明。細部計畫應列明是否已實施環境影響評估。陳列應告知依第 4 條第

間）於該法中除意指國土外，尚有空間之意，故侈譯為空間規劃法，以求一致。

1 項及第 4 條之 1 第 2 項規定之具參與權人；於期限內提出之異議應加以審查，並應告知審查結果。超過 50 人共同連署且本質相同之異議，該審查結果之告知，可以該等人審閱審查結果代之。審查結果應依當地習慣公告之，該處所及其開放時間應為民眾有可能前往查閱者。依第 6 條或第 10 條第 2 項規定之建設指導計畫（Bauleitplan）展示者¹⁶，應附具鄉鎮對未採納之異議之回應理由。（3）建設指導計畫草案於陳列後變更或補充者，或鄉鎮依第 2 條之 1 環境影響評估報告（Umweltbericht）中因對環境不利之影響或其他考量所為之變更，應將更新之計畫依第 2 項規定重予陳列。重予陳列期間僅得對該計畫變更或補充之部分提出異議。重予陳列時，期間可縮短至二週。計畫之基本原則不得經由建設指導計畫草案之變更或補充加以變更。第 13 條第 1 項第 2 款規定之簡化程序於此亦可適用之。」¹⁷

（二）我國國土空間計畫體系及民眾參與之相關規定

我國現行之國土空間計畫體系係以國土綜合開發計畫為首，其下有區域計畫、縣市綜合發展計畫、都市計畫等整體性計畫及其他專業計畫（或有稱部門計畫）。前述計畫除區域計畫、都市計畫及專業計畫中之國家公園、鐵路、公路配有專法規定外，其他並未有法律明定。而各種計畫之核准，除依各該法規需經目的事業主管機關許可外，係視該計畫所利用之土地，位於都市計畫範圍內或外，即視其所利用者為都市土地抑或非都市土地，而異其主管審核機關。依區域計畫法第 10 條規定，區域計

¹⁶ 原文為 Vorlage，指在委員會（Kommission）內展示而非在一般公開處所展示。

¹⁷ 參德國聯邦空間規劃法 ROG 第 8 條第 1 項規定及德國建設法典 BauGB 第 3 條規定。<http://dejure.org/gesetze/ROG>；http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/_3.html。

畫核定後，擬定計畫之機關應於接到核定公文之日起四十天內公告實施，並將計畫圖說發交各有關地方政府及鄉、鎮（市）公所分別公開展示；其展示期間，不得少於三十日。並經常保持清晰完整，以供人民閱覽；依都市計畫法第 19 條規定，主要計畫擬定後，於送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽三十天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。但如主要計畫係屬區域計畫之範圍內者，則依都市計畫法第 20 條第 2 項規定，內政部在訂定或核定前，應先徵詢各該區域計畫機構之意見；第 21 條規定，主要計畫經核定或備案後，當地直轄市、縣（市）（局）政府應於接到核定或備案公文之日起三十日內，將主要計畫書及主要計畫圖發布實施，並應將發布地點及日期登報周知。內政部訂定之特定區計畫，層交當地直轄市、縣（市）（局）政府依前項之規定發布實施。第 23 條第 3 項規定，細部計畫核定發布實施後，應於一年內豎立都市計畫樁、計算坐標及辦理地籍分割測量，並將道路及其他公共設施用地、土地使用分區之界線測繪於地籍圖上，以供公眾閱覽或申請謄本之用。國家公園法第 9 條規定，國家公園計畫擬訂後，應於所選定國家公園區域所在之直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所，公開展覽三十日及舉行說明會，並接受人民、機關或團體於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱、地址及意見，作為審議國家公園計畫之參考。第 10 條規定，國家公園計畫經報請行政院核定後，由主管機關公告，並分別通知有關機關及國家公園範圍內之直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所公開展示三十

日。國家公園計畫公告實施後，在國家公園區域內，已核定之開發計畫、建設計畫、都市計畫及非都市土地使用編定，應協調配合國家公園計畫修訂；鐵路法第 7 條第 2 項規定：鐵路規劃興建或拓寬時，應勘定路線寬度，商同當地地政機關編為鐵路使用地；該使用地在已實施都市計畫地區者，應先行辦理都市計畫之變更。其為私有土地者，得保留徵收；其保留期間，在都市計畫地區範圍內者，依都市計畫法之規定；餘依土地法之規定辦理。公路法第 9 條第 2 項規定：公路主管機關規劃、興建或拓寬公路時，應勘定用地範圍，其涉及都市計畫變更者，應協調都市計畫主管機關依都市計畫法規定辦理變更；涉及非都市土地使用變更者，依區域計畫法及非都市土地使用管制規則規定辦理變更編定。故無論是空間整體性計畫或專業計畫，任何公民或團體均得以書面載明姓名或名稱及地址，於公開展覽期間內，向該管政府提出意見。而專業計畫及事業興辦計畫（即俗稱之土地開發計畫），則應依環境影響評估法規定，有應進行環境影響評估之必要者，則須先通過環境影響評估¹⁸。而土地開發計畫（包含專業計畫及事業興辦計畫）應依都市計畫法第 27 條之 2 第 1 項規定：「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。」非都市土地使用管制規則第 17 條第 1 項規定，第 15 條申請土地開發者於目的事業法規另有規定，或依法需辦理環境影響評估或實施水土保持之處理及維護者，應依各目的事

¹⁸ 參非都市土地使用管制規則第 17 條規定：「第十五條申請土地開發者於目的事業法規另有規定，或依法需辦理環境影響評估或實施水土保持之處理及維護者，應依各目的事業、環境影響評估或水土保持有關法規規定辦理。前項目的事業、環境影響評估、水土保持或區域計畫擬定等主管機關之審查作業，得採併行方式辦理，其審議程序如附表二及附表二一。」

業、環境影響評估或水土保持有關法規規定辦理。

依上述規定，我國現行各個層級之國土空間計畫於計畫確定前之民眾參與方式，共計有：公開展覽（區域計畫、都市計畫及國家公園計畫）及公聽會、意見陳述或提出（都市計畫、國家公園計畫及鐵、公路等部門計畫與私人開發計畫），而環境影響評估程序中民眾參與之規定，則為公開說明會（環評法第 7 條）及公聽會（環評法第 12 條）。換言之，民眾參與國土空間計畫之方式，依現行法之規定，僅有閱覽及消極被告知或陳述意見之機會，而無積極參與，討論、相互溝通、表明不同意見或拒絕接受之權利。如此之民眾參與方式，容易形成上對下、單方面之宣導，而缺乏相互溝通之平台，不僅計畫之決定有可能因而失諸偏頗，最主要的是，計畫之擬定及決定屬高度專業性質，因此一般民眾多無從瞭解，而適度之民眾參與，則是提供讓民眾瞭解及溝通之平台，否則民意無法上達，如民眾不願接受時，因計畫已經確定，不但缺少修正計畫的轉圜餘地，反而容易引起民眾反彈。

（三）二國國土空間計畫體系及民眾參與之相關規定之比較

德國因為聯邦國家，聯邦與邦均為國家屬性，有各自之領土、人民、國歌國旗、政府、議會、憲法法院，故德國基本法第 28 條第 2 項乃明文規定有關自治事項之劃分原則¹⁹。國家對自治事項仍享有監督權，並得為框架立法²⁰。依德國聯邦空間規劃法

¹⁹ 參 Grundgesetz Art.28 II: (2) Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.

²⁰ 參德國基本法第 8 之 1 章共同任務及行政合作，第 91 之 1 條至第 91 之 5 條。Grundgesetz VIIIa Gemeinschaftsaufgaben, Verwaltungszusammenarbeit Art.91a-e.

第 1 條第 3 項即規定：個別區域之發展、規劃及保護應配合現實及整體空間之需要；整體空間之發展、規劃及保護亦應考慮個別區域之現實狀況及需求。即所謂 *Gegenstromprinzip*（相互原則）另依前述德國國土空間規劃相關法規，可知該國國土空間規劃之計畫層級及上下指導原則十分明確，且各層級之國土計畫中有關可參與民眾之範圍、民眾參與之方式及相對應之法律效果，均於該等相關法規中有明確之規定。反觀國內，有關國土計畫之層級及彼此間之相互關係並不明確，此與我國計畫體系之建立固然有關，例如區域計畫法係於都市計畫法制定公布後近 35 年才公布施行，然而最主要的問題是計畫內容與計畫法制無法相互配合，除最上位之國土計畫法迄今仍付之闕如外，上位計畫之指導原則及目標之法律效力遲未明定，上下位層級之計畫應如何配合，其應有之聯結工具及相關法制之規範亦十分欠缺，更遑論民眾參與機制之建立。現僅能在有限之計畫法規中，如區域計畫法、都市計畫法及國家公園法中看到最簡略的民眾參與方式，如公開展（閱）覽，至多再加上公開說明會或公聽會，與前述德國國土空間規劃法制上民眾參與之相關規定，無論是規範密度及數量，均難以相較。

二、民眾參與國土空間計畫之必要性

法律制度最重要的原則為正義，程序保障係一切實質正義之基礎。依據正當法律程序原則：人民合理、公平參與法律程序之權利應受保障。而人民行使參與法律程序之權利，以知悉其權利行使之始點為必要，故保障人民獲得行使權利之程序資訊，為正當法律程序中對於主觀權利行使可能性之最低保障²¹。在民主政

²¹ 參湯德宗，論正當行政程序，行政程序法論，元照，2003 年 10 月，頁 8。

治之下，行政之目的乃為求得民眾之福祉，各種行政行為，如未得民眾一定程度之瞭解，很難獲得人民之信賴及協助，而能以順利推行。故允許民眾於行政程序中為一定程度之參與，不僅可提高民眾對行政行為之接受度，降低執行時之阻力，亦可減少事後之紛爭及行政爭訟之困擾，並強化行政決定之正當性。此外，民眾參與可提供政府及計畫人員多方面思考，有助於行政機關事前為正確之判斷、據以選擇合理適當之解決方法，從而達到行政之目的。故行政機關為決定時，應說明決策之理由及所依據之法令，使當事人及利害關係人不僅知其然，亦知其所以然，於其為行政救濟時，亦能為有效之攻擊防禦。

民眾參與係人民意見表達之方式，不論其係屬建議性質，抑或具有法律上一定之強制力，政府均有責任將其法制化，讓人民在政府決策之前，能獲得充足的資訊、廣泛地交換意見和討論。經由此種過程，不僅可激發民眾參與政治的熱忱並可提供民眾理性表達意見之機會。否則公共事務若只靠技術官僚或專家來決定，很容易會有決策上的盲點，且民意若無法上達，反而會迫使民眾使用遊行示威、肢體抗爭等自力救濟方式表達意見。好像惟有如此，才能受到政府及社會之重視，造成會吵會鬧的孩子才有糖吃等是非不明的怪現象。故對於公共事務，於法制上建立完善之民眾參與機制，實為政府法制建設之當務之急。

國土空間計畫從最上階的國土綜合發展計畫到最下階之私人土地開發計畫（即都市計畫法裏所稱之建設事業計畫或非都市土地使用管制規則裡所稱之事業計畫），直接或間接都會影響到人民的財產權，且各層級計畫之實施，不僅會改變民眾之生活及環境，且有可能會徵收民眾之土地，更應該讓民眾有事先參與計畫、表達意見之機會。故對此等生活或財產權因國土空間計畫受影響之民眾，應賦與其對國土空間計畫具有參與權，以落實憲法

保障生存、財產等基本權之意旨，惟該等具參與權民眾之範圍、參與之時點及參與之效力應為何，則應依各不同層級計畫，即計畫對民眾權利影響之程度、直接或間接，而予不同之界定。

不同層級之國土空間計畫其法律性質之定位，攸關民眾參與權限之強度及其參與範圍，並決定其後之法律救濟途徑。以我國現行國土空間計畫體系來看，最上位之國土綜合發展計畫，因無法律依據，連法規命令的性質都稱不上，僅能算是政策指導，而有關政策指導之民眾參與，因民主國家之政策形成過程，已有民選之首長、輿論、民意調查等機制，可考慮民意之需求，以為決策之參考，故可算是另一形式之民眾參與。而國土綜合發展計畫下之區域計畫，係依區域計畫法第 3 條規定，為基於地理、人口、資源、經濟活動等相互依賴及共同利益關係所制定之區域發展計畫。依同法第 7 條規定，區域計畫之內容應包含區域範圍、自然環境、發展歷史、區域機能、人口及經濟成長、土地使用、運輸需要、資源開發等預測、計畫目標、城鄉發展模式、自然資源之開發及保育、土地分區使用計畫及土地分區管制、區域性產業發展計畫、區域性運輸系統計畫、區域性公共設施計畫、區域性觀光遊憩設施計畫、區域性環境保護設施計畫、實質設施發展順序及實施機構等。故區域計畫係引導地方政府對土地做出符合區域計畫之分區與編定，而為地方政府據以編定非都市土地分區使用管制之依據，性質上屬法規命令，應無疑義。而有關法規命令之民眾參與方式及範圍，依我國行政程序法第 154 條規定，法規命令之公布，應先公告並廣泛周知。可以之為民眾參與之方式。至於區域計畫以下之都市計畫，其性質有認為屬法規命令者²²，有認為如已夠具體者，則應屬一般處分²³。

²² 參司法院大法官第 156 號解釋。

²³ 參陳立夫，都市計畫之法律性質，土地法研究，新學林，2007 年 8 月，頁

三、民眾參與國土空間計畫之時點

民眾參與國土空間計畫之時點，應訂於何時較為恰當？一般而言，其參與之時點，多在計畫大致成形之後，計畫確定之前。因為一項計畫牽涉到的專業領域及行政部門很多，民眾之意向，僅係計畫確定因素之一。民眾參與計畫之時點，如於計畫形成之前，則民眾無從對計畫內容發表意見；如將民眾參與計畫之時點訂在計畫確定之後，則又會喪失民眾參與計畫之目的。故民眾參與計畫之時點，宜定在計畫形成之後，確定之前。台灣現行都市計畫法²⁴及國家公園法²⁵之規定，便與此相同。實務上，在計畫成

202-211；吳庚，行政法之理論與實用，三民，2010年9月，頁305；陳敏，行政法總論，新學林，2007年10月，頁325。

²⁴ 參都市計畫法第19條：「主要計畫擬定後，於送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽三十天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。」但如主要計畫係屬區域計畫之範圍內者，則依都市計畫法第20條第2項規定，內政部在訂定或核定前，應先徵詢各該區域計畫機構之意見；第21條：「主要計畫經核定或備案後，當地直轄市、縣（市）（局）政府應於接到核定或備案公文之日起三十日內，將主要計畫書及主要計畫圖發布實施，並應將發布地點及日期登報周知。內政部訂定之特定區計畫，層交當地直轄市、縣（市）（局）政府依前項之規定發布實施。」第23條第3項：「細部計畫核定發布實施後，應於一年內豎立都市計畫樁、計算坐標及辦理地籍分割測量，並將道路及其他公共設施用地、土地使用分區之界線測繪於地籍圖上，以供公眾閱覽或申請謄本之用。」

²⁵ 參國家公園法第9條：「國家公園計畫擬訂後，應於所選定國家公園區域所在之直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所，公開展覽三十日及舉行說明會，並接受人民、機關或團體於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱、地址及意見，作為審議國家公園計畫之參考。」第10條：「國家公園計畫經報請行政院核定後，由主管機關公告，並分別通知有關機關及國家公園範圍內之直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所公開展示三十日。」

形之初期，計畫機關通常會先做民意調查，如借用媒體或舉行公開說明會，先說明計畫之構想，看看民眾的反應如何，以作為是否進行計畫之參考。之後俟計畫成型時，再為公開展覽並舉行公聽會，讓民眾表示意見，以為計畫修正之參考。某些與民眾之利益具有法律上之利害關係者，尚需舉行聽證會，以維護民眾權益。故民眾參與並非僅為一種參考形式，畢竟有些計畫，若得不到居民之贊同，是無法實施的²⁶。

四、得參與國土空間計畫之民眾範圍

得參與國土空間計畫之民眾範圍，究應為何較為妥適？我國國土空間計畫中，僅都市計畫法及國家公園法有將民眾參與之範圍明訂，依都市計畫法第 19 條第 1 項規定：「主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽三十天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。」解釋上，任何公民及團體，似不限於當地居民，而可包括全國公民。另外，國家公園法第 9 條規定：「國家公園計畫擬訂後，應於所選定國家公園區域所在之直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所，公開展覽三十日及舉行說明會，並接受人民、機關或團體於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱、地址及意見，作為審議國

國家公園計畫公告實施後，在國家公園區域內，已核定之開發計畫、建設計畫、都市計畫及非都市土地使用編定，應協調配合國家公園計畫修訂。」

²⁶ 參註 2 至 8 所舉之實例。

家公園計畫之參考。」解釋上，得參與民眾之範圍似與上同。然其他國土空間計畫，得參與民眾之範圍，於法無明定之情況下，應如何界定？因土地之開發，有關係全國民眾者，亦有僅影響當地居民者。若以是否受開發行為影響為標準而定，則是否受開發行為影響之標準應如何界定？如隨計畫之性質而做區分，則何等計畫應定何種範圍？其區別標準為何？又是另一難題。

以德國聯邦國土空間規劃法為例，該法第 10 條有關空間規劃計畫參與之規定²⁷，公眾及與其利益有關之公務機構於空間規

²⁷ 參德國 2009 年 6 月 30 日修正公布之空間規劃法第 10 條規定：

§10 Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen : (1) Die Öffentlichkeit sowie die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen sind von der Aufstellung des Raumordnungsplans zu unterrichten; ihnen ist Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Raumordnungsplans und seiner Begründung zu geben. Wird bei der Aufstellung des Raumordnungsplans eine Umweltprüfung durchgeführt, sind der Entwurf des Raumordnungsplans und die Begründung, der Umweltbericht sowie weitere, nach Einschätzung der für den Raumordnungsplan zuständigen Stelle zweckdienliche Unterlagen für die Dauer von mindestens einem Monat öffentlich auszulegen. Ort und Dauer der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher öffentlich bekannt zu machen; dabei ist unter Angabe einer Frist, die zumindest der Auslegungsfrist entspricht, darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen abgegeben werden können. Wird der Planentwurf nach Durchführung der Verfahren nach den Sätzen 1 bis 3 geändert, kann die Einholung der Stellungnahmen auf die von der Änderung betroffene Öffentlichkeit sowie die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen beschränkt werden, wenn durch die Änderung des Planentwurfs die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.

(2) Wird die Durchführung eines Plans voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf das Gebiet eines anderen Staates haben, ist dieser nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit zu beteiligen. Soweit die Durchführung des Plans erhebliche Umweltauswirkungen auf einen anderen Staat haben kann, ist dieser nach § 14j des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung zu beteiligen.

德國聯邦空間規劃法第 10 條空間規劃計畫之參與，王珍玲譯，同前註 14，頁 152。

(1) 公眾及與其利益有關之公務機構於空間規劃計畫提出時，應被告知；並對空間規劃計畫草案有提出異議及陳述理由之機會。如空間規劃計畫之提出應進行環境影響評估者，對空間規劃計畫草案、異議理由、環境報告、其

劃計畫提出時，均應被告知。計畫之執行如可預見會對其他邦之地域造成重大影響時，於平等互惠原則之下，應讓其參與。德國聯邦國土空間規劃法原則上係以是否與其利益有關，為可否參與之標準²⁸，以免參與意見之民眾範圍過大，反而不利於意見之形成及計畫之確定。因此本文主張參考德國立法例，以申請參與者之主張，判斷其是否與該計畫具有法律上利害關係，作為其應否

他文件及與空間規劃計畫主管機關評估有關之文件，應為至少一個月期間之公開說明。說明地點及期間應至少於說明前一週公告之；相關期間之限制至少應與說明之期間相稱，以便異議得以提出。如計畫草案於第一段至第三段之程序進行後改變且該變更處與計畫之原則無關時，得限制公眾及與其利益有關之公務機構對變更部分補提異議。

(2) 計畫之執行如可預見會對其他邦之地域造成重大影響時，於平等互惠原則下應讓其參與。計畫之執行如對其他邦之環境會造成重大影響者，應讓其依環境影響評估法第 14 條之 10 (§ 14j) 之規定參與。

²⁸ 參德國建設法典第 4 條，其亦有類似之規定。

Baugesetzbuch § 4 Beteiligung der Behörden

(1) Die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, sind entsprechend § 3 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 zu unterrichten und zur Ä ußerung auch im Hinblick auf den erforderlichen Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 aufzufordern. 2Hieran schließt sich das Verfahren nach Absatz 2 auch an, wenn die Ä ußerung zu einer Ä nderung der Planung führt.

(2) Die Gemeinde holt die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, zum Planentwurf und der Begründung ein. 2Sie haben ihre Stellungnahmen innerhalb eines Monats abzugeben; die Gemeinde soll diese Frist bei Vorliegen eines wichtigen Grundes angemessen verlängern. 3In den Stellungnahmen sollen sich die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange auf ihren Aufgabenbereich beschränken; sie haben auch Aufschluss über von ihnen beabsichtigte oder bereits eingeleitete Planungen und sonstige Maßnahmen sowie deren zeitliche Abwicklung zu geben, die für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung des Gebiets bedeutsam sein können. Verfügen sie über Informationen, die für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials zweckdienlich sind, haben sie diese Informationen der Gemeinde zur Verfügung zu stellen.

(3) Nach Abschluss des Verfahrens zur Aufstellung des Bauleitplans unterrichten die Behörden die Gemeinde, sofern nach den ihnen vorliegenden Erkenntnissen die Durchführung des Bauleitplans erhebliche, insbesondere unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt hat.

享有參與權資格之標準，似較為妥適。惟德國法定之參與權多具有聽證權之性質，且民眾對法規命令尚可依「規範審查理論」提出救濟，我國於比較適用時，對此等不同處，應予注意。

五、民眾參與國土空間計畫之方式

(一)德國有關國土空間計畫之民眾參與方式

德國學界將民眾參與方式分為：一、通知（*Mitteilung*）²⁹，*Mitteilung* 有通知之意，此種參與方式，與我國之公開說明會或公聽會³⁰很像，參與者可以書面或口頭方式表達其意見，然其意見對於計畫之決定機關並無任何法律上實質拘束力。二、提議或稱建議（*Beratung*）³¹，參與者以提出建議的方式影響決策者，使決策者對其意見加以考量，或許從而改變其決定，此種參與方式可增加參與者與決策者之互動。*Beratung* 與 *Vorschlagsrecht* 中文雖皆翻譯成「建議」，惟其意涵上仍有不同處，*Beratung* 除建議之意外，尚有商討、討論、參考、諮詢、顧問之意。而 *Vorschlag* 則僅有提議、建議之意。此外，*Recht* 為權利之意，故

²⁹ Wolfgang Roters, *Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen*, *Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages*, Bd. 3, Köln 1975, S. 74.

³⁰ 說明會和公聽會性質並不相同，說明會的主體是主辦者，民眾是站在聽的角色，公聽會則反之，主辦者應立於聽的角色，讓民眾多說。惟國內常混淆此二者將公聽會當說明會舉行，近年已略有改善。

³¹ 參區域計畫法施行細則第 4 條：「各級主管機關依本法擬定區域計畫時，得要求有關政府機關或民間團體提供資料，必要時得徵詢事業單位之意見，其計畫年期以不超過二十五年為原則。」Hans-Gerhart Niemeier, *Das Recht der Raumordnung und Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland – Eine systematische Darstellung – Veröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung*, *Abhandlungen* Bd. 75, Hannover 1976, S. 80 ff; Rudolf Steinberg/Thomas Berg/Martin Wickel, *Fachplanung*, 3. Aufl. - Baden-Baden : Nomos-Verl.-Ges., 2000. S. 128-151.

Vorschlagsrecht 提議權或建議權，法律上的效力及強度都會比 Beratung 來的強。三、協商（Abstimmung），即參與者與決策機關相互讓步的一種協調機制，須注意者，係此種方式僅適用於決策機關已準備好對參與者之利益有所遷就之情形³²。此外，上述三種方式皆無法律上之實質強制力。除前述三者方式外，在德國，民眾對土地開發計畫之形式參與方式³³尚有建議（Vorschlagsrecht）、聽證（Anhörung）及異議（Stellungnahme）三種³⁴。建議（Vorschlagsrecht），實際上與提議（Beratung）很像，除前述與 Beratung 的字義區別外，與聽證（Anhörung）及異議（Stellungnahme）一樣，³⁵係法律所明定參與者所享有之法律上權利。而（Stellungnahme）異議，係指相反或相異的意見，與 Einwendung 程序法上之異議不同。故決策機關無論接不接受異議（Stellungnahme）均應說明理由。

事實上，德國最常見之民眾參與方式為聽證權（Anhörung）之行使，因其不僅可達到程序正義之要求，對利害關係人之權益亦有較周密之保障，故為最普遍也是最有效之參與方式。其又可區分為資訊式聽證（die informierende Anhörung）及權利保障之聽證（die rechtsschützende Anhörung）。所謂資訊式聽證，係指將與計畫有關之資訊提供給決策機關之聽證。有點類似我國之公聽會，不同的是，聽證僅允許利害關係人參加，公聽會則對參加對

³² Hans-Gerhart Niemeier/ Winfried Dahlke/ Heinrich Lowinski, Landesplanung in Nordrhein-Westfalen, Kommentar zum Landesgesetz und zum Landesentwicklungsprogramm, Essen 1977, Anm. 7 zu § 15 LPIG.;

³³ 所謂形式參與方式係相對於實質參與方式而言，而實質參與方式係指遊說、關說等非依法規定，而私底下進行之參與方式而言。

³⁴ Hans-Gerhart Niemeier/ Winfried Dahlke/ Heinrich Lowinski, a.a.O., (Fn. 32).

³⁵ Werner Ernst/ Wolfgang Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, Rechtsgutachten für den Niedersächsischen Minister des Innern, Schriften der Landesplanung Niedersachsen, Hannover 1976, S. 40, 48; Rudolf Steinberg/Thomas Berg/Martin Wickel, a.a.O., (Fn. 31).

象無資格之限制³⁶。而權利保障之聽證，則為參與者為保障自己的權益所參與之聽證程序。此種聽證程序之目的，不在於為決策者蒐集相關資訊，而係課以決策機關須考量各參與者權益之義務³⁷，決策機關須於聽證程序中權衡公、私法上各種有關之利益，從而做出最後決定。故權利保障之聽證可謂對參與者保障最周之參與方式。另外還有異議（Stellungnahme），係指參與者可提出與計畫相左之意見，通常法律對異議提出後之處理方式都會加以明定，決策機關須對參與者所提出之異議加以回應。因此提出異議的時點便非常重要，通常皆設於計畫之草案階段，因為計畫一旦決定後，再提出異議，實際上能改變已不多矣。³⁸

（二）我國有關國土空間計畫之民眾參與方式

我國民眾參與國土空間計畫之方式，共計有一、接受諮詢、陳述意見，即接受計畫機關所作之民意調查。此種方式，僅提供計畫機關為計畫時之參考。二、接受告知、陳述意見，如計畫機關舉辦說明會，指派負責規劃人員到會場詳細說明計畫之目的內容及優點，惟民眾亦可提出意見，提供計畫機關參考。三、提出意見，民眾於計畫公開展覽期間內，將對計畫之意見以書面提出，主管機關對其意見，應予以審議並加以回應。四、自行擬定計畫，向主管機關申請依相關規定辦理。前述第一種接受諮詢及

³⁶ Schmidt-Aßmann, Fortentwicklung des Rechts im Grenzbereich zwischen Raumordnung und Städtebau, Schriftenreihe „Städtebauliche Forschung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bd. 03.055, Bonn 1977, S. 47; Bernhard Stürer und Willi Esch Probstfeld, Die Planfeststellung, München: Beck, 2003, S. 793, 878.

³⁷ Schmitt Gläser/ Walter, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, in: VVDSStRL 31, Berlin 1973, S. 179 ff; Gerd Lautner, Funktionen raumordnerischer Verfahren, Duncker & Humblot, Berlin 1999.

³⁸ Wolfgang Roters, a.a.O., (Fn. 29), S. 45; Rudolf Steinberg/Thomas Berg/Martin Wickel, a.a.O., (Fn. 31).

第二種接受告知、陳述意見之方式，係屬被動及象徵性之參與，該等意見並不具備法律上拘束力。然而，依第三種方式提出意見之法律效力為何？以我國都市計畫法第 19 條之規定為例，民眾向該管政府提出意見後，該管政府都市計畫委員會應予以參考審議，然後連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。故該管政府都市計畫委員會應將對民眾意見參考審議之結果註明。如未將核定之理由說明者，則其行政程序即有疏失。都市計畫法對此雖未加以明定，解釋上似應肯認之³⁹。第四種方式則為主動積極參與型，我國都市計畫法第 24 條有相關之規定，惟其範圍僅限於土地權利關係人而已⁴⁰。

(三) 二國有關國土空間計畫中民眾參與方式之比較

由上述德國聯邦空間規劃法及建設法典之規定可知，該國民眾參與國土空間計畫之方式，除消極之公開閱覽及被告知外，尚有積極之陳述意見、討論及提出異議之權。該國民眾因而得以在計畫確定之前，獲得充分之資訊、廣泛地交換意見及討論並提出對計畫內容不同之看法及意見，使計畫決定機關於計畫裁決時，亦能顧及民眾之意向，並對未採納之異議敘明理由，以減少民眾反彈及紛爭。而我國民眾參與國土空間計畫之方式，則多為消極被動之公開閱覽，而本應屬民眾陳述意見之公聽會，實際上也多以說明會形式舉辦之，既缺乏積極主動之意見提出權（如都市計畫法第 19 條）亦無討論、異議及聽證等，且因法規多未如德國規定審議機關須對未採納之意見予以回應，故與德國相較，我國國土空間計畫法制中有關民眾參與之方式及其相應之效力，不論

³⁹ 參民國 99 年 5 月 19 日修正之都市計畫法第 19 條之修正理由。

⁴⁰ 參都市計畫法第 24 條規定：土地權利關係人為促進其土地利用，得配合當地分區發展計畫，自行擬定或變更細部計畫，並應附具事業及財務計畫，申請當地直轄市、縣（市）政府或鄉、鎮、縣轄市公所依前條規定辦理。

在數量或內容上，均明顯不足。

六、民眾參與國土空間計畫之權限受侵害時之法律救濟途徑

依參與方式之不同，民眾之參與權限受侵害時之法律救濟途徑也不相同。以前述之接受諮詢及接受告知二種方式而論，因該等意見並不具備法律上拘束力，故亦無意見不被採納時之法律救濟途徑。至於第三種提出意見之方式，以都市計畫為例，於都市計畫之範圍內，因都市計畫法中並未明定都市計畫委員會應將其意見參考之審議結果註明，故若都市計畫委員會未對民眾之意見予以回應時，應如何處理？筆者以為除應先視該計畫是否具有行政處分之性質外⁴¹，尚應視其民眾之意見對計畫之擬定或進行，是否具有重要性而異其效果，如具有重要性且無法補正者，應視為程序上之重大瑕疵⁴²。依權力分立原則，行政、立法、司法三權固然不相隸屬，然司法權依其獨立公正之本質，對於立法及行政二權仍具有程序審查之權限⁴³，司法雖不得逾越權力分立之界限對專屬行政及立法權之實質內容加以審查，然可對其程序之進行是否符合正當法律程序及民主法治國等其他之基本原則加以審查，否

⁴¹ 計畫之擬定或其變更，如符合行政程序法第 92 條行政處分之要件者，於法律無特別規定時，自應依行政程序法第 102 條規定對權益受影響之相對人予以陳述意見或聽證之權。

⁴² 參司法院大法官釋字第 342 號解釋：瑕疵是否已達足以影響法律成立之重大程度，尚有爭議，並有待於調查者，則事實尚未明顯；釋字第 499 號解釋：所謂「明顯」，係指「事實不待調查即可認定」；所謂「重大」係指「瑕疵之存在已喪失其程序之正當性」；臺北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號判決及最高行政法院 99 判字第 30 號判決。

⁴³ 參司法院大法官釋字第 499 號解釋。

則，計畫擬定或審議機關對民眾之意見未回應時，至多僅可謂其行政行為有所不妥，尚未至違法之程度，且依台灣現行法規，尚無法律救濟程序可資因應。故司法機關審查行政機關於計畫形成之過程是否遵行正當法律程序及比例原則等，係對與計畫攸關之利害關係人權利之基本保障。至於第四種自行擬定計畫之方式，則依都市計畫法第 25 條規定，土地權利關係人自行擬定或申請變更細部計畫，遭受直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所拒絕時，得分別向內政部或縣（市）（局）政府請求處理；經內政部或縣（市）（局）政府依法處理後，土地權利關係人不得再提異議。換言之，依本條規定，自行擬定計畫方式之法律救濟途徑僅為請求處理，此乃因政府享有計畫高權之故，尚無不妥。

國土空間計畫的法律性質之定位，攸關法律救濟途徑之選擇。依行政程序法第 92 條規定，本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，亦同。依司法院大法官第 156 號解釋，主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟⁴⁴。故都市計畫之變更，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質⁴⁵。惟區域或都市計畫之擬定及區域計畫之變更，

⁴⁴ 參司法院大法官第 148 號及第 156 號解釋。

⁴⁵ 參台北高等行政法院 98 年訴字第 1339 號判決。

是否為行政處分乙節，因該等計畫內容多屬概括、抽象性之規定，故多認為係屬法規命令之性質⁴⁶，惟其究否屬行政處分之判斷標準，似仍應依行政程序法第 92 條規定行政處分之要件審認之，因司法院大法官第 423 號解釋已闡明：行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。惟區域計畫因其性質需透過土地之分區及編定以落實其計畫之內容，無法「直接」對土地使用發生效力，故區域計畫無論其內容具體與否，都不可能符合行政程序法第 92 條行政處分之規定。而都市計畫之擬訂，如其內容符合行政程序法第 92 條行政處分之要件者，則屬行政處分，除應依都市計畫法相關規定為公開展覽之外，亦應依行政程序法相關規定對權益受影響之相對人予以陳述意見或聽證之權⁴⁷。

至於專業（部門）計畫或事業興辦計畫（即俗稱土地開發計畫），除依各專業相關法規辦理外⁴⁸，依區域計畫法第 15 條之 1、第 15 條之 2 及同法施行細則第 16 條之 4 規定⁴⁹，非都市土地之開發面積達三十公頃以上者，才會將開發許可程序送到內政部區域計畫委員會，依非都市土地開發審議作業規範審議。依內政部區域計畫委員會會議及會場管理要點第 3 點規定：「申請旁聽或發言之居民、居民代表或相關團體等，應於會議舉行前以書面、

⁴⁶ 參行政院 69 年 12 月 8 日台 69 訴字第 14143 號函；最高行政法院 89 年裁字第 1088 號、90 年裁字第 1072 號、91 年裁字第 1338 號、92 年裁字第 394 號、92 年判字第 4 號；陳立夫，同前註 23，頁 204。

⁴⁷ 參行政程序法第 102 條、第 103 條規定；法務部 98 年法律字第 0980035429 號函。

⁴⁸ 例如：鐵路法、公路法、水利法等。

⁴⁹ 參區域計畫法第 16 條之 4 規定：「依本法第十五條之一第一項第二款規定申請開發之案件，於一定面積以下者，區域計畫擬定機關得委託直轄市、縣（市）政府辦理審議許可。前項之一定面積，由中央主管機關定之。」

傳真或網路，敘明申請參加會議名稱、申請人姓名、聯絡電話、地址等資料，向本部營建署提出申請核准後，得出席或旁聽會議。會場門口設置簽到處，以備出列席單位、各級民意代表、記者、申請旁聽或發言之居民、居民代表或相關團體等持開會通知或身分證明文件簽到及辦理換證事宜。申請旁聽或發言之居民、居民代表或相關團體等，各團體或各村（里）居民以二人為原則；申請旁聽之總人數以二十人為原則，申請發言之總人數以十人為原則，但本會工作人員得視會議情形調整旁聽與發言人數。」依前述規定，民眾對區域計畫範圍內非都市土地之開發計畫於開發許可前，僅有陳述意見之機會，即便屬開發計畫之利害關係人亦未享有聽證權。

我國行政程序法自第 102 條以下對聽證訂有一般性適用原則之規定，依學者通說行政程序法在保障規範體系中，應屬於最低限度之保障標準，故有關聽證之規定，只要其他法規中程序保障之規範密度較行政程序法為低者，則仍應適用行政程序法之規定⁵⁰。此外，我國行政程序法對於行政機關說明理由之義務，除於總則章第 43 條設有一般性之規定外，並分別於第二章行政處分第 96 條第 1 項第 2 款及第 97 條、第三章行政契約第 147 條第 3 項、第四章法規命令與行政規則第 153 至第 157 條、第五章行政計畫第 164 條及第六章行政指導第 167 條第 1 項各訂有明文。關於法規命令之訂定程序，雖未明定行政機關完成法規命令之訂定，刊登於政府公報或新聞紙時，應併載明訂定理由及關於人民陳述意見之處理概要情形，但依總則章第 43 條規定，行政機關訂定法規命令時，亦應有說明理由之義務。

此外，依行政程序法第 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

⁵⁰ 參湯德宗，同前註 21，頁 8。

益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。故民眾對國家國土空間整體性計畫或專業計畫得否享有聽證權，除當事人是否適格之要件外，尚應視該等計畫是否屬於行政程序法第 164 條第 1 項規定之行政計畫。依行政程序法第 163 條規定，計畫確定之裁決程序僅能適用於由行政機關提出之計畫⁵¹，然鑑於廣泛之公私夥伴關係現象⁵²，計畫之擬定主體亦應包括非行政機關之其他事業⁵³，以保障人民之財產權及維護正當法律程序。行政程序法第 164 條第 1 項規定之行政計畫，其公開及聽證程序，依行政程序法第 164 條第 2 項之規定，係由行政院另定之⁵⁴。然而該項規定從 2000 年行政院交辦法務部著手擬定「行政計畫擬定、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」迄今，因與其他法規有適用順序及適用範圍等問題⁵⁵，一直未能解決，且行政程序法第 164 條第 2 項對確定計畫裁決應有之法律效果並未明確授權，如於前揭草案中規定確定計畫之裁決具有集中及失權效力，則有違法律保留原則之虞

⁵¹ 參行政程序法第 163 條規定：「本法所稱行政計畫，係指行政機關為將來一定期限內達成特定之目的或實現一定之構想，事前就達成該目的或實現該構想有關之方法、步驟或措施等所為之設計與規劃。」

⁵² 參陳愛娥，行政計畫確定程序法制的建構—法律制度繼受的案例，月旦法學雜誌第 180 期，2010 年 5 月，頁 163。

⁵³ 參廖義男，論行政計畫之確定程序，公共建設與行政法理，三民，1994 年 2 月，頁 64。

⁵⁴ 參行政程序法第 164 條第 2 項規定：「前項行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，由行政院另定之。」

⁵⁵ 例如有認為都市計畫不屬本條之適用對象者，參廖義男，同前註 53，頁 32-33；有認為區域計畫亦應包含在內者，參吳志光，行政法，2009 年 9 月，新學林，頁 267-268；傅玲靜，計畫確定程序法制之實然與應然—以行政機關建設大眾捷運系統之計畫確定程序為中心，中原財經法學第 16 期，2006 年 6 月，頁 58；陳新民，行政法總論，元照，2005 年 9 月，頁 487；林錫堯，行政法要義，元照，2006 年 9 月，頁 474。

⁵⁶，因前述種種原因，該草案無法完成立法程序，以致有關民眾如何參與此類計畫之相關程序規定，迄今仍付之闕如。惟即便行政院訂頒之「行政計畫擬定、確定、修訂及廢棄程序辦法」公布施行，因區域計畫或都市計畫係就一個地區內多數不同事務之整體抽象規劃，而非處理具體事件之專案規劃，與行政程序法 164 條規定之行政計畫之性質不符，應無須適用確定計畫程序⁵⁷。而都市計畫之專案變更部分，如屬行政程序法 164 條規定之行政計畫之先行程序，因都市計畫之公開展覽及召開公聽會等程序，無法取代較嚴謹之計畫確定程序，才有須踐行該辦法草案之聽證程序。但如其屬行政計畫之並行或後行程序，因確定計畫程序已可取代都市計畫之公開展覽、公聽程序，故除都市計畫專案變更之細節事項有另召開公聽之必要者外，應無須再重複踐行。故於該草案尚未完成立法程序之前，於此情形，可先於都市計畫法規中，將此等具有行政處分性質之計畫變更行為應行之聽證程序予以增訂，以保障民眾參與之權益。如或不然，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，該計畫之公開及聽證程序，於「行政計畫擬定、確定、修訂及廢棄程序辦法」草案尚未公佈施行前，亦應符合行政程序法中之相關基本規定⁵⁸，方符行政

⁵⁶ 參司法院大法官第 566 號解釋理由書：「有關人民自由權利之限制，應以法律定之，且不得逾越必要之程度，憲法第 23 條定有明文，如立法機關授權行政機關發布命令為補充規定者，行政機關於符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內，亦得就執行法律有關之細節性、技術性事項以施行細則定之，惟其內容不得抵觸母法或對人民之自由權利增加法律所無之限制。」；類此見解：陳愛娥，同前註 52，頁 162。林明鏘，行政計畫，蔡茂寅等合著，行政程序法實用，2001 年 1 月，頁 317。

⁵⁷ 參廖義男主持，行政計畫確定程序可行性之研究，行政院經建會委託研究計畫，1999 年 6 月，頁 108。

⁵⁸ 參湯德宗，同前註 21，頁 9。

程序法第 1 條：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定該法」之立法目的。故如民眾為國土開發計畫之利害關係人者，應受行政程序法有關聽證規定之正當程序保障。如受有侵害，即可依訴願法或行政訴訟法之相關規定提起訴願或行政訴訟⁵⁹。

肆、民眾參與與計畫確定裁決程序

德國計畫確定裁決程序（Planfeststellungsverfahren），最早出現於鐵路興設計畫，由於鐵路之興建涉及不同地方主管機關權限及多數不同利益之人，為避免不同主管機關因意見分歧而延緩計畫之推行，並加速行政決定，故於 1835 年「普魯士鐵路事業法」（Preussisches Gesetz über die Eisenbahn-Unternehmungen）中規定，主管部長對擬定之計畫為認可之決定後，不須再得其他機關之同意，即將管轄權限集中於一機關。此項鐵路法上之計畫確定制度，嗣後亦納入 1924 年之「帝國鐵路法」（Reichsbahngesetz）中。1930 年修正鐵路法時，由於各邦與帝國間關於計畫確定之效力及範圍有不同之意見，故在形式上導入應聽取各邦相關機關意見之規定。之後，隨著交通、經濟及政治情勢之演變，又於 1933 年「帝國高速公路事業設置法」（Gesetz über die Errichtung eines Unternehmens Reichsautobahnen）中，引進道路法上之計畫確定制度。1939 年「德意志帝國鐵路法」（Gesetz über die Deutsche Reichsbahn）及 1941 年「帝國高速公路法」（Reichautobahngesetz）

⁵⁹ 參訴願法第 1 條至第 3 條及行政訴訟法第 1 條至第 9 條規定；王珍玲，行政計畫與民眾參與—以最高行政法院九十九年度判字第三十號為例，法學新論第 27 期，2010 年 12 月，頁 63-74。

均一再確認及鞏固計畫確定制度及其產生之特別法律效果。二戰結束後，1953年「聯邦遠程道路法」(Bundesfernstrassengesetz)亦同樣對聯邦立法權限規範之道路建設計畫訂定一般適用之計畫確定法規，且各邦在其領域亦有同樣規定。嗣後，計畫確定裁決程序制度，不僅適用於跨越各邦之路線計畫，亦適用於特定地方之具體重大公共設施計畫⁶⁰。故德國於1963年起草聯邦行政程序法時將此制度納入；1966年之行政程序法草案，即在特別程序中規定「計畫確定裁決程序」專節(第59條至第65條)、1970年草案(第59條至第65條)及1973年草案(第68條至74條)中，皆對計畫確定裁決程序有所規範。至1976年5月25日完成立法公布並於1977年1月1日施行之德國聯邦行政程序法，則秉承歷次草案之規定，將計畫確定裁決程序規定於第五編特別行政行為第二章第72條至第78條⁶¹。

計畫確定裁決程序係以一個官署作為聽證官署，負責相關公務機關、地方自治團體及民眾等與計畫有關之利害關係人意見之聽取及討論，另一個官署則作為確定計畫之官署，而集中事權之效力(Konzentrationswirkung)係透過聽證程序及特殊法定之效力而產生。即所有其他官署之裁決，即公法上核准

(Genehmigung)、特許(Verleihung)、許可(Erlaubnisse)、准許(Bewilligung)及同意(Zustimmung)等⁶²，均集中於計畫確定裁決程序中決定。因計畫確定程序之主要功能，除經由計畫之公開與聽證程序藉以表達、溝通及協調各種不同利益之外，提高行

⁶⁰ Stelken/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Aufl. 2008, §72, Rn43-45.

⁶¹ Verwaltungsverfahrensgesetz §§72-78.

⁶² 核准(Genehmigung)、特許(Verleihung)、許可(Erlaubnisse)、准許(Bewilligung)及同意(Zustimmung)基本上意義及法律效果並無不同，都是同意的意思表示，只是針對行業別及專業法律不同而於法制用語上所作的區別而已。

政效率亦為其主要目的。蓋計畫之事務常涉及許多不同主管機關之權限與職掌，如依通常程序，須逐一獲得相關主管機關之同意或核准，則不僅須經過一連串之程序而稽延，且如有一主管機關不同意，將使整個計畫被擱置而不能順利進展，行政效率將大受影響。故計畫確定裁決程序將其他相關主管機關置於聽證程序中，即所謂計畫之事務涉及其職掌及權限之機關，讓該等機關在聽證程序中表示意見，且此等意見應在確定計畫機關為確定計畫之裁決時斟酌。如此一來，雖依法律規定，擬定計畫機關實施計畫所必要之措施係屬其他機關之權限及職掌，應得該其他機關之核准或同意，但既經確定計畫機關在確定計畫裁決中核准，則可免除其他機關之核准或同意程序，以賦予確定計畫機關經由單一程序，而為統一之決定，俾使確定後之計畫能順利實施，避免再次徵詢有關主管機關同意，以提高行政效率。此種取代及集中事權之效果，雖在程序法上，使其他機關就該等事務喪失其管轄權，但在實體法上，其他機關為核准或同意之決定時所應嚴格遵守之禁止或命令規定，仍有適用。即確定計畫機關為確定計畫之裁決時，仍應受該其他法律有關禁止或命令規定之拘束，否則，其裁決即屬違法⁶³。

⁶³ 參德國行政程序法第 75 條第 1 項規定：「Durch die Planfeststellung wird die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt; neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich. Durch die Planfeststellung werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt.」開發計畫所涉及之所有公共利益及其他設施所應採之必要事後措施及其他官署之決定，均因計畫確定程序所得之計畫許可而被確定。特別是公法上之核准、特許、許可、准許、同意及計畫確定等，皆無必要。經由計畫確定裁決程序，擬定計畫之主體與該計畫關係人間之所有公法關係，因計畫之確定，發生法律上形成之效力。

依德國行政程序法之規定，可將行政計畫確定程序之步驟分為：（一）擬定計畫之提出（二）擬定計畫之公開（三）聽證之預告（四）聽證之舉行（五）確定計畫之裁決。計畫確定裁決程序係以當事人及與計畫相關之利害關係人之參與為核心，為使其參與不流於形式，正確及充分之資訊為其參與之前提要件。故計畫確定裁決程序對計畫資訊之公開設有特別之規定，例如：計畫書內須為一定之記載、擬定計畫之公告、公開展覽等相關規定。又因計畫確定裁決程序涉及不同行政機關之權限及多數人之利益，故對聽證之進行及聽證報告書之拘束力，皆有特別之規定。其聽證之進行，係以「討論」（erörtern）具參與權限之人所提之異議之方式加以進行。「討論」係聽證程序之核心，前述之公告及展覽均係為此準備。「討論」之方式，係準用聯邦行政程序法有關正式行政程序之規定（förmliches Verwaltungsverfahren），即聯邦程序法第 63 條至第 71 條以下之規定。⁶⁴「討論」（erörtern）之目的在釐清與計畫案有關之要件事實及相關問題，透過探討相關保護措施，以尋求解決相關之不利益之可能性，並儘可能解決參與權人所提之異議。故主持聽證之機關應促成參與人為前述之討論與辯論，而非僅單純聽取參與人意見之陳述，而應進行實質之討論（substantielle sachliche Erörterung）⁶⁵。主持聽證之機關並得將討論期日分為若干天，或於個別相關鄉鎮為個別之舉行，或照某些標準對討論加以分類。如：依問題之種類區分為不同之問題組，然後規定不同的討論時間，或以一個較為緊湊的方式，將整個討論集中到釐清後的重點。參與權人亦得經由相關團體之協助，對各個重要項目提出不同之鑑定書，以便徹底攻防。主持聽

⁶⁴ 參德國行政程序法第 5 編特別行政行為第 1 章第 63 條至第 71 條規定。

⁶⁵ 參黃錦堂，我國鄰避行設施設立許可法制之檢討-德國法之比較，翰蘆，2006 年 7 月，頁 122-123。

證機關得於聽證期日前，先取得相關之鑑定，並得要求業者或學者專家提出鑑定書。計畫擬定者如於提出計畫申請時已提出鑑定意見者，該鑑定意見應與計畫一併展覽，或以其他方式，於討論期日前，讓其他參與者均有機會閱覽。主持聽證機關並應確保所有重要的問題都被充分討論，且每個異議者的意見，均被充分且適當地被聽取。問題漏未討論之法律效果，雖屬程序瑕疵，但並無直接導致該確定計畫裁決之行政處分無效之效果。未被採納之意見，須在確定計畫裁決中詳予說明。依德國聯邦行政程序法第 74 條第 2 項第 1 句規定，裁決機關必須對合法提出之異議（Einwendungen）加以決定，並在裁決理由欄中署明這些異議何以被採納或不被採納，及其如何予以評價等之理由⁶⁶。我國行政程序中並未明文規定行政計畫確定程序之步驟，惟「他山之石，可以攻錯」上述德國確定計畫裁決程序中有關聽證之程序，可作為我國相關聽證程序立法之參考。

伍、結論與建議

台灣現行法制中，有關國土空間計畫民眾參與之權限，除區域計畫法第 10 條、都市計畫法第 19 條、第 20 條第 2 項、第 23 條第 3 項、國家公園法第 9 條、第 10 條、鐵路法第 7 條第 2 項、公路法第 9 條第 2 項有規定者外，僅有行政程序法對行政機關之說明義務，於總則章第 43 條設有一般性之規定，並分別於第二章行政處分第 96 條第 1 項第 2 款及第 97 條、第三章行政契約第

⁶⁶ 參德國聯邦行政程序法第 74 條第 2 項第 1 句規定：「Im Planfeststellungsbeschluss entscheidet die Planfeststellungsbehörde über die Einwendungen, über die bei der Erörterung vor der Anhörungsbehörde keine Einigung erzielt worden ist.確定計畫之官署在確定計畫之裁決中，應決定在聽證官署討論未達成協議之異議。」

147 條第 3 項、第四章法規命令與行政規則第 153 至第 157 條、第五章行政計畫第 164 條及第六章行政指導第 167 條第 1 項各訂有明文。而民眾參與國土空間計畫之方式，最常見者係為接受諮詢、陳述意見、參加公聽會及依區域計畫法、都市計畫法及國家公園法等規定之公開閱覽權。然而此等權利內涵僅係消極被告知（如說明會、公開閱覽權）或不具法律效力之意見表達（接受諮詢、陳述意見、參加公聽會）而已，然其並未具有相應之法律效果，且因該等計畫之性質非全屬行政處分，故民眾計畫之參與權受侵害時，可能並無相當之法律救濟途徑可予適用。行政程序法雖然於第 164 條中規定，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，應經公開及聽證程序。然該聽證程序之規定，因授權由行政院另定之，迄今仍付之闕如⁶⁷，以致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時地方政府、相關機關及其他利害關係人應如何參與計畫聽證程序，莫衷一是，徒然引發許多爭議。內政部營建署研擬之國土計畫法草案中，雖有增訂地方政府及民眾參與國土計畫之規定⁶⁸，惟此草案亦尚未完成立法程序。故台灣民眾在解決有關計畫參與權等爭議問題時，亦有可能因法制之不完備，而無法循法律救濟程序救濟其權利，而採示威遊行、圍場抗議、圍路抗爭等政治方式解決相關爭議⁶⁹。

⁶⁷ 行政院法務部於民國 89 年起即著手擬定「行政計畫擬定、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」，然因各機關對德國確定計畫裁決程序制度引進我國是否適合仍有疑慮，且與其他法規適用順序及適用範圍等問題一直未能解決，故遲遲未能完成立法程序。

⁶⁸ 參我國國土計畫法草案第 33 條至第 39 條規定。

⁶⁹ 民眾採行自力救濟方式解決相關爭議，常見於 80 年代環保運動事件，近年則有改採司法救濟途徑解決，如中科第 3 期及第 4 期爭議，此除民眾法治意識提昇外，亦與許多環保律師挺身公益有關，值得讚賞。參林三加等，公益

依國土計畫法草案第 16 條規定：「國土計畫之擬訂，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或其他適當方法廣詢意見，並作成紀錄，作為擬訂計畫之參考。中央主管機關擬訂全國國土計畫，應就都會區域計畫範圍及發展構想，依第八條規定研議；並應就特定區域計畫範圍及發展構想，徵詢有關中央目的事業主管機關及直轄市、縣（市）主管機關意見，列為議題並研擬處理方案，併同參考審議。國土計畫擬訂後送審議前，應公開展覽三十日及舉行說明會，並將公開展覽及說明會之日期及地點登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管主管機關提出意見，由該管機關參考審議，併同審議結果及計畫分別報請行政院或中央主管機關核定。前項審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或以其他適當方法廣泛周知。前四項規定，於其他法律就特定區域計畫有特別規定者，從其規定。」

本條對民眾參與國土計畫法之方式雖已有明定，惟並未依國土計畫之層級不同，而相對應為不同之規範。依國土計畫法草案第 3 條規定：「國土計畫：指針對我國管轄之陸域、海岸、海域等地區，以達成國土永續發展為原則，所訂定引導人口、產業及公共設施等之空間發展計畫；全國國土計畫：指以全國國土為範圍，所訂定目標性、政策性及整體性之國土計畫；都會區域計畫：指遵循全國國土計畫，所訂定都會區域策略性及協調性之國土計畫；特定區域計畫：指遵循全國國土計畫，所訂定跨行政區域或一定地區範圍內解決特殊課題之國土計畫；直轄市、縣（市）國土計畫：指遵循全國國土計畫、都會區域計畫及特定區域計畫，以直轄市、縣（市）行政轄區為範圍，所訂定實質發展及管制之

國土計畫；六、部門綱要計畫：指針對各目的事業主管機關依據各該主管法令擬訂，供公眾使用或促進公共利益涉及空間區位之部門計畫，由各級主管機關在各類國土計畫內容中，所訂定之綱要性計畫。」故國土計畫既依草案第 3 條有不同層級之內涵，其有關民眾參與之規定，即應依計畫之層級、法律性質及其對民眾權利影響程度之不同，為不同程度之民眾參與方式之規範並賦予相對應之法律效果，以便真正落實民眾參與制度。例如：對上階、抽象之整體性計畫，如：全國國土計畫、區域計畫（包括國土計畫法草案中之都會區域計畫及特定區域計畫）、抽象之都市計畫等具法規命令性質之計畫，因其係對多數不特定人就一般事項所作之抽象、對外發生法律效果之規定，並未對民眾發生具體、直接之法律效果⁷⁰。其參與方式，不妨以消極之公開閱覽、說明會、公聽會等方式為之，並應仿德國立法例，明定計畫審議機關應對未採納之民眾意見加以回應之條文，以為司法機關日後審查行政機關之計畫裁量是否有違法或明顯不當之依據。

民眾之意見雖然僅具參考性、無法律上拘束力，惟計畫審議機關程序上亦應加以審酌，才能確保民眾參與機制，達到民眾參與及決策正當性之目的。且如計畫內容已達到具體對外拘束之效力者⁷¹，則應賦予權利人及利害關係人聽證權，以保障其權利及利益。雖然行政程序法第 164 條第 2 項授權訂定之「行政計畫擬定、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」遲未能完成立法程序⁷²，以致該等民眾如何參與此類計畫之相關程序規定，迄今仍

⁷⁰ 參行政程序法第 150 條第 1 項規定：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」

⁷¹ 例如都市計畫、都市計畫之變更計畫、直轄市、縣（市）國土計畫及部門計畫等，性質上有可能於計畫內容為行政處分者。

⁷² 參本文六、民眾參與國土空間計畫之權限受侵害時之法律救濟途徑中之敘述

付之闕如。惟於該草案尚未公佈施行前，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，該計畫之公開及聽證程序，應至少符合行政程序法中之相關基本規定，方符行政程序法第 1 條：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定該法」之立法目的。故對此等具有行政處分性質之行政計畫，其民眾參與方式，至少應依行政程序法第 54 條以下規定之聽證程序辦理。因為聽證程序須符合正當法律程序原則，不僅可達到程序正義之要求，對權利人或利害關係人之權益亦有較周密之保障。我國行政程序法中對此已定有一般性之適用規定，因行政程序法在保障規範體系中，係屬最低限度之保障標準，故有關聽證之規定，如其他法規中之程序保障規範密度較行政程序法為低者，仍應適用行政程序法之規定。⁷³當然如能有「行政計畫擬定、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」等類似之專法可供依循者，會更為妥適。故若有違反聽證程序，而使民眾之聽證權遭受受害者，因其屬法律上所保障之權利，權利人及利害關係人可依訴願法或行政訴訟法進行救濟，對權利人及利害關係人之權益亦較有保障。

至於行政機關如未遵行民眾參與程序等相關規定時，該等瑕疵所影響之法律效力為何？如法律未有明文規定時，應如何處理？例如：應公開展覽而未予公開展覽、展覽期間過短、漏未舉行公聽會或對民眾所提之意見未予回應等。依行政程序法第 158 條規定：「法規命令，有下列情形之一者，無效：一、牴觸憲法、法律或上級機關之命令者。二、無法律之授權而剝奪或限制人民

及分析。

⁷³ 參湯德宗，同前註 21，頁 9。

之自由、權利者。三、其訂定依法應經其他機關核准，而未經核准者。法規命令之一部分無效者，其他部分仍為有效。但除去該無效部分，法規命令顯失規範目的者，全部無效。」故前述該等瑕疵，應尚未達因此而使此種具法規命令性質之計畫因而無效之法律效果，惟該等瑕疵如無法補正時，對於違反程序之規定，該等行政行為如為行政處分者，應依正當程序保障原則視其為違法行政處分，而得予以撤銷，以達行政程序規範之目的。⁷⁴至於對民眾所提之意見未予回應者，如法律本無明定應予回應時，甚難課其相關之法律效果，因計畫決定本具高度之專業裁量性，故最好還是於相關法制中予以明定，以為司法審查裁量權之行使是否有違法濫用情事時之依據，以確保民眾參與權益。

民眾對於具法規命令性質之國土空間計畫，雖因其並未對民眾發生具體、直接之法律效果，原則上對該等計畫並不具有訴願或行政訴訟之司法救濟權⁷⁵。然對於法律明定之參與權受侵害時，得否依司法救濟程序，提出訴願或行政訴訟？依現行法制，只能視該等參與權限是否已具法律上權利或利益之性質，而分別依政府資訊公開法、訴願法或行政訴訟法之規定，提出訴願或行政訴訟。

德國於聯邦空間規劃法、聯邦建設法、聯邦行政程序法及各邦計畫法規中對民眾之計畫參與權限及方式均有相關之規定⁷⁶。相較之下，台灣法律上對民眾之計畫參與權之相關規定，不論在數量或內容上，均嫌不足。民眾參與屬程序權保障之範疇，

⁷⁴ 參行政程序法第 114 條及第 117 條。

⁷⁵ 德國聯邦憲法法院在相關裁判中強調，程序權一旦具有危及人民實質基本權地位存在之意義時，即為應保護之基本權。參吳志光，論不服行政機關程序行為之救濟，律師雜誌第 263 期，2001 年 8 月，頁 21。

⁷⁶ 參德國聯邦空間規劃法第 10 條、聯邦建設法第 4 條、聯邦行政程序法第 73 條以下及 Baden-Württemberg 邦空間規劃法第 9 條。

而程序保障乃一切實質正義之基礎。拉丁諺語有云：“*Fiat justitia ruat caelum*”，其意概指公正對待為法律制度最重要的原則，即便天塌下來，也要維護法律的公正對待。依據正當法律程序原則，人民合理、公平參與法律程序之權利應受保障。人民行使參與法律程序之權利，以知悉權利行使之始點為必要，故保障人民獲得行使權利之程序資訊，為正當法律程序對於主觀權利行使可能性之最低保障⁷⁷。國土空間計畫決定過程應納入民眾參與程序，係對因計畫可能受影響民眾之程序保障，故舉行公聽會、公開展覽，甚至聽證，均為對民眾參與保障之方式，而該等方式之選擇，則應視計畫性質及民眾權益影響程度而異。我國民情一向有重實體而輕程序之傾向，民眾多有若循司法途徑解決紛爭，則必曠日費時的印象，加上司法公信力不彰，故此類紛爭之解決，多循法律以外途徑，此種現象對我國法治發展實為一大阻礙。蓋無法治實無以言民主，以司法以外途徑解決相關爭議，雖有快速之便，然終非正途，證諸民眾參與國家國土空間計畫之必要性、實務上層出不窮之民眾對地方或中央政府有關國土空間計畫參與權之爭議，及國土規劃之民主正當性，儘速於相關法規中依計畫性質明定參與民眾之範圍、民眾參與之方式、時點及相對應之法律效果，以正當法律程序保障相關者之權利，建立良好之民眾參與機制及司法救濟管道，讓民眾可以適時、適當地參與公共事務之決策，實有必要。亦是解決紛爭、落實民主法治、實現公平正義之最佳良方。

⁷⁷ 參湯德宗，同前註21，頁8。

參考文獻

一、中文部分

1. 王珍玲，德國聯邦空間規劃法，法學叢刊第 56 卷第 1 期，2011 年 1 月，頁 141-166。(Chen-Ling Wang, Raumordnungsgesetz, Law Journal, 56[1], Jan. 2011, pp.141-166.)
2. 王珍玲，行政計畫與民眾參與—以最高行政法院九十九年度判字第三十號為例，法學新論第 27 期，2010 年 12 月，頁 63-74。(Chen-Ling Wang, Planning and Public Participation, Journal of New Perspectives on Law, [27], Dec. 2011, pp.63-74.)
3. 吳庚，行政法之理論與實用，三民，2010 年 9 月。(Geng Wu, Theory and Practice of the Administrative Law, Sanmin, Sep. 2010.)
4. 吳志光，論不服行政機關程序行為之救濟，律師雜誌第 263 期，2001 年 8 月，頁 17-31。(Chih-kuang Wu, Administration Relief about Refuses to Accept the Administrative Organ Procedure Behavior, Taipei Bar Journal, [263], Aug. 2011, pp.17-31.)
5. 吳志光，行政法，新學林，2009 年 9 月。(Chih-kuang Wu, Administrative Law, Sharing, Sep. 2009.)
6. 林明鏘，行政計畫，蔡茂寅等合著，行政程序法實用，2001 年 10 月。(Ming-Chiang Lin, Administrative Plan, in: the Practice of Administrative Procedure Act, Oct. 2001.)
7. 林錫堯，行政法要義，元照，2006 年 9 月。(Sea-Yau Lin, The Substance of Administrative Law, Angle, Sep. 2006.)
8. 林三加等，公益律師 v.國家領導，台灣本土法學雜誌第

- 185 期，2011 年 10 月，頁 60-65。(San-Chan Lin, Public Welfare Lawer v. Country Leader, Taiwanlaw Journal, [185], Oct. 2011, pp.60-65.)
9. 李鴻維，地方自治團體參與中央決策程序之研究，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，2002 年 6 月。(Huang Wei Li ,The Study about the Local Government Participates in the Central Decision-making Procedure, Department of Law College of Law National Taiwan University Master's Thesis, Jun. 2002.)
 10. 陳敏，行政法總論，新學林，2007 年 10 月。(Ming Chen, Administrative Law, Sharing, 5th edition, Oct. 2007.)
 11. 陳立夫，都市計畫之法律性質，土地法研究，新學林，2007 年 8 月。(Li-Fu Chen, The Law nature of urban plan, in: Research of the Land law, Sharing, Aug. 2007.)
 12. 陳新民，行政法總論，元照，2005 年 9 月。(Shin-Min Chen, Administrative Law, Angle, Sep. 2005.)
 13. 陳愛娥，行政計畫確定程序法制的建構—法律制度繼受的案例，月旦法學雜誌第 180 期，2010 年 5 月，頁 160-168。(Ai-Er Chen, Establish the Lawsystem „Planfeststellungsverfahren“ – a Case about Receive the Legal Regime, Taiwan Law Review, [180], May 2010, pp.160-168.)
 14. 湯德宗，論正當行政程序，行政程序法論，元照，2003 年 10 月。(Te-Chung Tang, Due Process, in: Administrative Procedure, Angle, Oct. 2003.)
 15. 黃錦堂，我國鄰避性設施設立許可法制之檢討-德國法之比較，解析鄰避情結與政治，翰蘆，2006 年 7 月。(Giin-Tarnng Hwang, The Criticism about the Permission Legal System of Neighbour detestable Facilities, Hanlu, Jul. 2006.)

16. 廖義男，論行政計畫之確定程序，公共建設與行政法理，三民，1994年2月。(Yih-nan Liaw, the Feasibility Study about the Determination Procedure of Administrative Plan, Public Construction and Legal Principle Theory of Administrative Law, Sanmin, Feb. 1994.)
17. 廖義男主持，行政計畫確定程序可行性之研究，行政院經建會委託研究計畫，1999年6月。(Yih-Nan Liaw, the Feasibility Study about the Determination Procedure of Administrative Plan, a Commission Study from the Council for Economic and Planning Development, Jun. 1999.)
18. 傅玲靜，計畫確定程序法制之實然與應然-以行政機關建設大眾捷運系統之計畫確定程序為中心，中原財經法學第16期，2006年6月，頁45-115。(Ling-Ching Fu, Sein und Sollen des Rechts zum Planfeststellungsverfahren - eine Untersuchung ueber das Planfeststellungsverfahren bei Aufbau eines rapiden Personentransportsystems durch Behoerde, Chung Yuan Financial & Economic Law Review, Jun. 2006, pp.45-115.)

二、外文部分

1. Ernst, Werner/ Suderow, Wolfgang, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, Rechtsgutachten für den Niedersächsischen Minister des Innern, Schriften der Landesplanung Niedersachsen, Hannover, 1976.
2. Gläser, Schmitt/ Walter, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, in: VVDStRL 31, Berlin 1973.
3. Lautner, Gerd, Funktionen raumordnerischer Verfahren, Duncker & Humblot, Berlin 1999.

-
4. Niemeier, Hans-Gerhart, Das Recht der Raumordnung und Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland – Eine systematische Darstellung – Veröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen Bd. 75, Hannover 1976.
 5. Niemeier, Hans-Gerhart, Dahlke, Winfried, Lowinski, Heinrich, Landesplanung in Nordrhein-Westfalen, Kommentar zum Landesgesetz und zum Landesentwicklungsprogramm, Essen 1977.
 6. Roters, Wolfgang, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 3, Köln 1975.
 7. Steinberg, Rudolf; Thomas Berg; Martin Wickel, Fachplanung , 3. Aufl., Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 2000.
 8. Schmidt-Aßmann, Eberhard, Fortentwicklung des Rechts im Grenzbereich zwischen Raumordnung und Städtebau, Schriftenreihe „Städtebauliche Forschung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bd. 03.055, Bonn 1977.
 9. Stelken/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar / hrsg. von Paul Stelkens ... Bearb. von Heinz Joachim Bonk - 7., neubearb. Aufl., München : Beck, 2008.
 10. Stürer, Bernhard/Probstfeld, Willi Esch, Die Planfeststellung , München: Beck, 2003.