

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

傅玲靜*

目次

壹、前言
一、研究動機
二、本文架構
貳、我國行政程序法中相關規定之檢討
一、法制發展
二、相關規範之初步檢討
參、計畫確定程序規範之檢視—以大眾捷運法為例
一、現行大眾捷運法之相關規定
二、計畫確定程序之進行—以「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」為藍本
肆、結論

關鍵字：計畫確定程序、權利排除、確定計畫裁決、集中事權效力、計畫許可

投稿日期：九十五年六月十九日；接受刊登日期：九十五年七月六日

*德國慕尼黑大學法學博士，現任中原大學財經法律學系專任助理教授。本文承蒙兩位匿名審查委員惠賜寶貴意見，受益良多，謹此致謝。文中如有疏漏錯誤，仍由作者自負文責。

壹、前言

一、研究動機

隨著行政任務之多元化，行政行為態樣亦隨之變化。行政的任務不僅消極地在於不得違法侵害人民權益，更著重於積極地提供人民生活上必要的照護。而為使行政履行任務時，得有效地分配運用有限資源，行政計畫在現代國家中扮演重要角色。我國行政程序法（下稱本法）規範架構中與行政計畫有關之條文，僅區區二條（第一六三、一六四條），學界與實務界對於本法之觀察與研究，無論在實體或程序面向，關於行政計畫的討論，除於立法之初中有些許介紹外，目前仍處於邊緣地帶，無法與體系已臻完整之行政處分以及目前正新興發展之行政契約相提併論。尤其本法第一六四條自德國引進之計畫確定程序，係就與土地特定利用或重大公共設施設置預為之設計及規劃程序，在德國不僅法規完善，且行之有年，在程序集中及減少日後爭訟之層面，具有一定效果。法務部雖於二〇〇一年三月基於該條第二項之授權而訂定「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」（下稱本辦法草案），就計畫之擬定、聽證程序之進行、計畫之確定等相關程序為詳細規範，賦予最終之確定計畫裁決一定法律效力，以期達到程序集中的效果，然本辦法草案至今仍未正式施行，無法發揮實質功效。而我國個別行政法規如大眾捷運法、民用航空法、公路法、鐵路法及市區道路條例等，對於設置公共設施之計畫雖有一定核准程序，但規範簡陋，不足以發揮與計畫確定程序相同之功能。凡此種種，導致我國行政程序法雖自二〇〇一年一月一日即開始施行，但計畫確定程序在法制上至今可謂仍處於空窗狀態。

近年來隨著「促進民間參與公共建設法」及「獎勵民間參與交通建設條例」之適用，民間以 BOT 及其他形式參與公共交通建設之情形逐漸增多，在實務上許多案件逐漸浮現弊端，成為各界討論之焦點。然而在討論公私協力公共交通建設以完成行政任務之法律關係時，筆者認為不能忽略更上層的計畫層面，即行政機關預為計畫設計時，必須有完整及全面的構思，始能決定採用最完善而有效之方式以履行行政任務。在計畫未周詳完善之際，即斷然決定實現計畫之方式，日後爭端在所難免。故必須搭配相關法制之持續發展，始能全面觀察並解決實務上出現之問題。為此，立法者應戮力完整計畫確定程序之法制，提供行政機關為相關規畫時一定法規依據。故筆者即嘗試以本辦法草案之規定，配合大眾捷運法規範之程序，架構出日後計畫確定程序進行的基本雛型。藉此，一方面介紹就具體計畫為計畫確定時應進行之流程，另一面則希望發揮拋磚引玉之功能，促使立法者及學界持續重視相關法制之發展。

因本文重點在於制度之介紹與檢討，礙於篇幅，無法對於計畫確定程序之規範為全面詳盡之論述，尤其對於本辦法草案之內容與大眾捷運法個別規範之統合等問題，無法為詳實討論，仍有待日後各界繼續研究，以完備計畫確定程序之法制。

二、本文架構

為配合討論本辦法草案關於計畫確定程序規範之落實，本文選擇大眾捷運法之相關規定為討論藍本。一方面因大眾捷運系統之規劃及建設為典型設置公共設施而屬於計畫確定程序之適用範圍。另一方面因大眾捷運法第十條第一項及第十三條第四項規定除由行政機關為規

劃或建設外，亦得由民間規劃或投資建設大眾捷運系統，此為目前民間參與公共建設最常見之情形。而大眾捷運系統建設計畫應適用之計畫確定程序，既可能因由行政機關或民間為之，程序上及法律關係上即有不同的面向。為建立計畫確定程序之基本架構，本文擬先就行政機關建設大眾捷運系統為詳細討論，至於民間投資建設大眾捷運系統應行之計畫確定程序，礙於篇幅之故，無法繼續討論，但日後仍得以本文之基本架構為基礎為進一步討論。

本文首先介紹我國行政程序法第五章關於行政計畫之立法發展，並概括地對本法第一六三、一六四條與行政計畫有關之規定為初步檢討，以突顯本法第一六三條關於行政計畫定義之缺失以及第一六四條以法規命令規範計畫確定程序在法位階上之問題，然對於本文對於本辦法草案規範之內容，原則上予以肯定。之後即集中討論本法第一六四條之計畫確定程序，並以大眾捷運法為例，檢視計畫確定程序之進行。於介紹現行大眾捷運法中相關規範之實然面後，將本辦法草案中計畫確定程序之規定套用於大眾捷運系統建設計畫程序中，模擬計畫確定程序適用於建設大眾捷運系統之應然面，同時並針對本辦法草案相關重要規範為進一步討論。本文主要目的，即在於以巨觀角度，針對行政機關就大眾捷運系統為建設計畫時，描繪出日後進行相關計畫確定程序之基本架構。

貳、我國行政程序法中相關規定之檢討

一、法制發展

依本法所稱之行政程序，依第二條第一項之規定，包括行政機關確定行政計畫之程序，並於本法第五章「行政計畫」第一六三條及第

一六四條就行政計畫之意義與確定計畫之程序分別有所規定。從法制發展觀之，本法之制定，自一九七七年學者受行政院研考會委託完成之「行政程序法草案」，至一九九九年二月三日總統公佈，不僅立法研擬時間長久，且於立法審議期間行政院及立法委員皆提出不同版本。「行政計畫」首次以專章規範出現於一九八八年行政院經濟建設委員會委託台大法律研究所擬定之「行政程序法草案」第五章（第一一三條至一三一條）¹，於一九九〇年提出之「行政程序法草案」，亦就行政計畫為詳細之規定（第一五三條至第一六九條）²。此二草案雖僅為行政院為制定行政程序法所進行之研究，非正式送交立法院審議之草案，但已奠定日後行政院及立法委員研擬草案之基礎。

¹ 參閱廖義男，論行政計畫之確定計畫程序—附錄：行政院經濟建設委員會委託台大法律學研究所擬定之「行政程序法草案」第五章，收錄於公共建設與行政法理，頁 1-64，自版，初版（1994）。

² 研究結果及研議之草案彙集於翁岳生計劃主持，行政程序法之研究：行政程序法草案，行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組編印（1990）。

本法中關於行政計畫之規定於立法院立法階段歷經周折³。立法院聯席委員會基於協商之結果，於審查通過之條文中，將「行政計畫」全章刪除，僅於第一六三條增訂「行政計畫之擬訂、修及廢棄之程序，應於本法公佈施行三年內，另以法律定之。」之規定⁴。後經朝野協商後，卻又增訂第四章之一「行政計畫」（第一五二條之五、第一五二條之六），並於一九九九年一月院會二讀時通過。三讀通過之現行第五章「行政計畫」（第一六三、一六四條）即與二讀通過之條文相當⁵。

³ 於1998年5月7日立法院第三屆第五會期法制、內政及邊政、司法三委員會第二次會議就本法審查完竣前，併受審查之草案計有四個版本，分別為：1994年法務部以經建會版本為基礎研擬之新版本，由吳東昇委員等20人提出之草案（吳東昇版）；1995年陳婉真委員等24人參考經建會版本提出之草案（陳婉真版）；1995年行政院修改法務部版本提出之草案，並送請立法院審議（行政院新版）；1996年謝啓大委員等32人以行政院新版為基礎，整合吳東昇版、陳婉真版，所提出之草案（謝啓大版）；參閱五南法律小組編，行政程序法立法資料彙編，頁1-2，五南圖書出版公司，初版（1999）。行政計畫相關條文，僅出現於其中二個委員提案之版本中，即吳東昇版草案第154-173條及陳婉真版草案第113-131條；參閱五南法律小組編，行政程序法立法資料彙編，頁1-2，五南圖書出版公司，初版（1999），頁264-287。

⁴ 參閱立法院公報，第八十七卷第二十六期委員會紀錄，前揭註3，頁33；五南法律小組編，行政程序法立法資料彙編，同前揭註3，頁264、300。各版本及審查會通過之條文對照表，亦可參閱立法院公報，第八十八卷，第六期，院會紀錄，頁310-586，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@880601;0294;0586>（2006/6/19，造訪）。

⁵ 參閱立法院公報，第八十八卷，第六期，院會紀錄，頁609、633、635，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@880602;0587;0634>（2006/6/19，造訪）。關於行政計畫在行政程序法中之立法沿革，參閱吳信華，行政計畫與計畫確定程

觀察本法第五章「行政計畫」相關規定於立法程序中之轉折，行政計畫最終得以成為本法之部分，真正之契機為進行二讀程序前之朝野協商⁶。雖然本法第一六三、一六四條之規定，為各方於立法程序中商議妥協後之產物⁷，但既已明列入本法中，仍表示立法者對於引進此一制度之最終態度。故行政院法務部基於本法第一六四條第二項之授權，即訂定「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」（下稱本辦法草案），並於二〇〇一年三月十六日公告⁸。本辦法草案共二十四條，察其內容，應係參酌當時德國聯邦行政程序法第五章「特別行政程序」（Besondere Verfahrensarten）第二節「計畫確定程序」（Planfeststellungsverfahren）之相關規定（§§72-78 VwVfG）⁹，就計

序，收錄於台灣行政法學會編，行政法爭議問題研究（上），頁 554-557，五南圖書出版公司，初版（2001）。

⁶ 關於立法過程中就相關條文所出現之不同意見，參閱廖義男，計畫確定程序規範之檢討—行政程序法立法中爭論之議題，台灣本土法學雜誌，第一期，頁 23 以下（1999）；王浦傑，論行政計畫，法學叢刊，第一八八期，頁 49（2002）。

⁷ 前述廖文亦謂此乃「兼顧整部法典章節結構之完整性，並使反對與贊成計畫確定程序之規範納入行政程序法之爭論各讓一步之折衷解決結果」，參閱廖義男，前揭註 6，頁 24。

⁸ 參閱法務部公報，第二五一期。本辦法草案全文並請參閱本文後附錄，頁 30-35。

⁹ Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes vom 25.5.1976 (BGBl. I, S.1253). 德國聯邦行政程序法自 1977 年施行後，最重要之一次修法即為 1996 年經許可程序加速法（Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren - vom 16.12.1996, BGBl. I, S.1354）。此次修法中關於計畫確定程序部分，尤其是該法第 74 條第 6 項計畫許可（Plangenehmigung），顯然已為法務部於 2001 年

畫確定程序之適用範圍、計畫主體、聽證程序、利害關係人及其他權限受影響之機關之參與、確定計畫裁決、計畫之變更與廢止等相關問題為規定，就程序規範面而言，其規定可謂已臻詳盡，內容上足可作為計畫確定程序之基礎規範法制。惟行政院自二〇〇一年公告本辦法草案後，遲遲未發布使其生效，致使我國至今關於計畫確定程序，除個別法令中零星、不完整之規範外，相關之一般性規定仍付之闕如，無法因應現實之需求，殊為可惜！

二、相關規範之初步檢討

（一）行政計畫之定義性規定（行政程序法第一六三條）

本法第一六三條為行政計畫之定義規範，嘗試表現行政計畫之未來性、目的性及整合性等特色¹⁰，為一說明式、描述性之定義。但此描

公告之本辦法草案第 14 條所採用，詳細參閱本文「參、二、(四)、3.」以下之部分。關於德國 1996 年行政程序法修正之介紹，參閱傅玲靜，德國聯邦行政程序法之改革－淺談行政程序迅速原則，中原財經法學，第十二期，頁 72-84（2004）。

¹⁰ 計畫本質上即為對事物發展之事前規畫，取向於未來，故行政計畫具有未來性。行政計畫係行政機關就達特定目的所為之規畫，故具有目的性。行政計畫必須針對為達成目的所須之方法措施以及所有可用之行政資源，為綜合整體之規畫，以發揮行政效能，故行政計畫具有整合性。此外，行政計畫由不同之觀察角度，呈現之形態亦有所不同，故具有多樣性。劉宗德教授亦指出，「目標設定性」及「手段綜合性」為行政計畫之二大要素；參閱劉宗德，

述性之定義，引發學者批評，認為其範圍虛無空泛，無助於行政計畫於行政法意義下之操作，形同贅文，宜予刪除¹¹。誠然，定義性規範所欲呈現者無非為概念之內涵。如概念內涵所指涉之事務本身範圍過於廣泛，將導致概念之外延所包含之事物亦形形色色，不具有封閉性，此即目前本條規定於學理探討遭遇的問題。基於本法第一六三條行政計畫概念內涵之規定，可想見行政計畫呈現形態之多樣性，學理上即依不同觀察角度及標準出現不同分類，試圖表現行政計畫概念之外延

現代行政與計畫法制，收錄於行政法基本原理，頁 204，學林文化事業有限公司，初版（1998）。

¹¹ 董保城，行政計畫，收錄於翁岳生編，行政法（下），頁 680，翰蘆圖書出版有限公司，第二版（2000）。

中原財經法學

¹²。然而無論分類標準如何，並非所有行政計畫之形態皆為行政機關應適用本法第一六四條確定計畫程序之行爲，此觀本法第二條規定本法所稱之行政程序限於「確定行政計畫」之程序自明¹³。故本法第二條及

¹² 如僅就目前行政法總論教科書中所介紹之分類，分類即不一而足。如依計畫涉及之事項，分爲財政計畫、空間計畫、發展及需求計畫；依計畫是否具有法律拘束力分爲說明式計畫、命令式計畫、誘導式計畫；依計畫之法律性質，亦可分爲法律、法規命令、自治規章、行政處分、行政規則、事實行爲之行政計畫，參閱陳敏，行政法總論，頁 638-643，自版，第四版（2004）。亦有依計畫之位階，分爲上位計畫、下位計畫；依計畫之發展步驟，分爲目標計畫、策略計畫、政策計畫、作業計畫；依計畫影響之範圍分爲全國性計畫、區域性計畫、特定計畫、個別性計畫；依計畫時程之長短分爲短期、中期及長期計畫；以計畫是否以法案呈現分爲法案式與非法案式計畫；以計畫有無拘束力分爲拘束性與非拘束性計畫，參閱李建良、陳愛娥、陳春生、林三欽、林合民、黃啓禎合著，行政法入門，頁 341-343，元照出版有限公司，二版（2005）。學者李惠宗即指出，行政計畫之分類，並無封閉性，純爲學理上論述之方便，亦可依不同之標準，如時間之久暫、計畫之對象、計畫程序或具體化程度、計畫之規模及計畫是否具有拘束力作爲行政計畫之分類標準，參閱李惠宗，行政法要義，頁 464-465，五南圖書出版公司，二版（2002）。其他部分分類，參閱林明鏘，行政計畫法論，台大法學論叢，第二十五期第三卷，頁 10-20（1996）。學者吳信華於其著文中，亦有粗略之介紹，參閱吳信華，前揭註 5，頁 543-544。

¹³ 匿名審查者提出具有法規命令性質之行政計畫是否適用本法中有關法規命令之疑義，與本文作者主張刪除本法第 163 條之見解，並無牴觸。如刪除本法第 163 條後，一具體行政計畫是否應行計畫確定程序以確定之，即應依第 164 條第 1 項所列各要件判斷。而就抽象事件所作而具有法規命令性質之行

第五章中所欲著重者實為確定計畫之程序行為，而非所有行政計畫，本法第一六三條之規定，難免產生適用上之誤會，而認為凡是屬於本法第一六三條之行政計畫即應依本法第一六四條規定之程序確定之¹⁴！此一定義性規定，指涉範圍過於廣泛，且大多數包含之對象非應適用本法第一六四條計畫確定程序之事項，易導致理解及適用法律之疑義，本文亦認為實以刪除為宜。

（二）授權明確性原則

本法第一六四條第一項明文規定應行計畫確定程序之行政計畫，限於「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」，同條第二項並授權行政院訂定關於行政計畫擬定、確定、修訂及廢棄之程序相關之法規命令，此即法務部訂定前述辦法草案之授權依據。此授權依據是否符合授權明確性原則¹⁵，即有探討之必要¹⁶。

政計畫，仍不失為一法規命令，仍應適用本法關於法規命令之相關規定（如本法第 150-158 條）。

¹⁴ 是以學者論述時，在在提醒並非所有行政機關之行政計畫，皆有行政程序法相關規定之適用；參閱吳信華，前揭註 5，頁 25。

¹⁵ 此一原則已由司法院解釋文中多次肯認，參閱如釋字第 313、390、394、432、443、491、510、522、514、524 及 593 等各號解釋。

¹⁶ 關於授權條款明確性程度之要求，有所謂「一號明確性原則」，立法者對於授權目的、內容與範圍，應具體明示或以充分明確性表示；以及所謂「二號明確性原則」，即授權目的、內容與範圍雖無須明示於法條中，但須依一般法律解釋方法於授權條款所依附之法律整體明確知悉授權之目的、內容與範圍。亦即依法規範之文義、意義關聯、立法目的、甚或立法理由探知立法者

本法第一六四條第二項授權行政院訂定計畫確定程序之條款，立法者於同條第一項已確定該程序之適用範圍及應經公開聽證程序之基本要求，並明定確定計畫裁決得具有一定效力（集中事權效），而就計畫之擬定、確定、修訂及廢棄等程序，委諸行政機關訂定法規命令，以補充本法關於行政計畫部分不足之相關程序性規定，且應僅限於本法第一六四條第二項規定之各種程序事項，以作為行政機關訂定程序性法規命令之準則，人民亦可預期該法規命令僅侷限於程序規定，不及於實體效力規定，故本法第一六四條第二項規定作為授權行政機關訂定法規命令之授權依據，應已符合授權明確性原則之要求¹⁷。

之客觀意思，以為解釋之基礎。而審查個別授權條款是否符合授權明確性原則之標準，則宜以綜合考察方法，由人民角度出發之「可預見性公式」，由立法者角度出發之「自行決定公式」，以及由行政機關角度出發之「方針公式」，以作為判斷授權條款是否符合授權明確性之審查標準。參閱許宗力，行政命令授權明確性問題之研究，收錄於法與國家權力，頁 253-255，元照出版有限公司，一版（1999）。

¹⁷ 有論者認為立法當時，各界對於計畫確定程序應否納入行政程序法正反意見爭議不斷，現行條文本為政治協商之結果，故立法者對於本法第 164 條第 2 項之規定是否有明確授權之自覺即有疑義，參閱李季錦，BOT 適用計畫確定程序之研究－以民間規劃為中心，國立中正大學法學研究所碩士論文，頁 52（2002）。然依前述確立之審查方法及標準，既以立法者客觀意思為準，則立法者是否有明確授權之自覺應非所問。國會立法過程本即為政黨政治談判協商之體現，特別於富有爭議性之法案尤其是如此。如就此具有高度協商性色彩之授權條款仍須探詢立法者授權之主觀自覺，實如緣木求魚而不可得，此亦表現出將授權明確性審查基準設定於探求立法者客觀意思之必要。

肯定本法第一六四條第二項符合授權明確性原則後，即應進一步探討行政機關訂定法規命令規範之內容是否逾越法律授權之範圍與立法精神（行政程序法第一五〇條第二項）。依前所述，本法第一六四條第二項之規定限為程序事項，行政機關訂定之法規命令即不應以實體規範限制人民之權利義務。然本辦法草案第六條第二項規定為德國法制中所稱之權利排除（Präklusion），將產生依法限制人民訴訟權限行使之效果¹⁸。第十一條第三項即為集中事權效之規定，其他相關機關透過聽證程序中之意見表達，達到行使職權之目的，而由確定計畫機關集中行使最後裁決之權限¹⁹。本辦法草案第十四條引進德國聯邦行政程序法一九九六年修法時所創設之計畫許可（Plangenehmigung）制度，免去聽證程序之進行即作成最後裁決，涉及人民程序保障之限制²⁰。凡此種種，已對於人民權益及其他機關權限產生限制效力，而非單純程序規定，顯已逾越前述行政程序法第一六四條第二項之授權範圍。故本辦法草案中之相關規定，實有檢討之必要。然應如何檢討修正，應配合法律保留原則審視其對於人民權益之限制而為通盤考量。

¹⁸ 關於權利排除制度，參閱本文「參、二、(三)、4、(2)」以下之部分，並參閱傅玲靜，由行政之參與論於許可程序中迅速原則之實現—以德國聯邦行政程序法為中心，中原財法經法學，第十三期，頁 89-97（2004）。

¹⁹ 關於確定計畫裁決之集中事權效，參閱本文「參、二、(四)、2。」以下之部分。

²⁰ 參閱本文「參、二、(四)、3。」以下之部分。

(三) 法律保留原則

關於法律保留原則適用之範圍及其判斷之標準，一般依循我國司法院解釋依重要性理論確立的層級化法律保留之要求²¹。本辦法草案規範者，係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。就其內容而言，多屬國家為確保公共利益，提供經濟或社會福利之服務所為之規畫。然為實現此等計畫，必涉及公益及私益之衡量，尤其與人民財產權之影響密不可分，對於人民受憲法保障之基本權限制甚鉅²²。且前述權利排除、集中事權效、免除聽證程序逕為裁決，對於個人私益與公共利益皆有重大影響，此等事項是否適由行政機關基於授權自行規範，不無疑義。相較於德國聯邦行政程序法認為計畫確定程序為一特別之行政程序，並以專門章節為詳細規定²³，我國以法規命令層級規範此一對人民權益有重大影響之行政程序類型，實有檢討之必要。

即使不採重要性理論，而依學說主張以「功能結構取向」作為判斷之標準，即依事務之內容，視立法與行政間組織、程序與規範結構

²¹ 參閱司法院釋字第 443 號解釋理由書第一段。

²² 論者即有以行政計畫涉及廣泛，影響政府施政及人民權益甚大為由，而抽象地質疑是否有違反「國會保留原則」之可能，參閱吳信華，前揭註 5，頁 562。

²³ 德國聯邦行政程序法第五章第二節「計畫確定程序」 (§§72-78) 於 1996 年修法前條文之中文翻譯，參閱翁岳生，西德一九七六年行政手續法—附錄：西德一九七六年行政手續法，收錄於行政法與現代法治國家，頁 287-291，自版，第九版（1989）。

上何者具備決定該事務之最佳條件而定（形式與內容之合比例性）²⁴，亦可認為本於應適用計畫確定程序之行政計畫具有基本權及公共事務之重要性，為避免立法機關過度以委任立法之方式授權行政機關訂定法規命令，造成權力分立與制衡之空窗地帶，而應有國會保留之適用，不宜以法規命令之層級規範之²⁵。

然而綜觀本辦法草案內容，關於計畫確定程序之進行規範大體上堪稱詳盡完備，仍可作為我國日後繼續發展相關法規範之基礎，僅以法規命令之層級無法通過法治國中法律保留原則之檢驗。因目前該辦法仍為草案，尚未公布施行，仍有完備之可能，建議日後宜由立法者以本辦法草案之規範為架構，將相關規定提升至法律層級，統一就此程序之進行為原則性規定。可行之方式有另行制定特別法律規範計畫確定程序，或於行政程序法第五章中增訂計畫確定程序之規定，不論何者，皆較目前擬以法規命令方式規範計畫確定程序之方式為佳。

（四）小結

本法第一六三條關於行政計畫之定義性規定不僅過於空泛，且大多數指涉對象非應適用本法第一六四條計畫確定程序之事項，易導致理解及適用法律之疑義，故建議刪除。此外，本法第一六四條第二項之授權條款雖符合授權明確性原則，然因適用計畫確定程序之行政計畫涉及公益與私益，且法務部公布之「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」中部分規範內容對於個人私益與公共利益亦有重大影響，目前擬以法規命令規範相關程序之進行，實與法律保留原則

²⁴ 參閱許宗力，論法律保留原則，收錄於法與國家權力，頁 179-205，元照出版有限公司，初版（1999）。

²⁵ 參閱李季錦，前揭註 17，頁 48-50。

不符。大體上本辦法草案仍完整架構出計畫確定程序之進行，建議日後宜由立法者以本辦法草案之規範為架構，將相關規定提升至法律層級，統一就此程序之進行為原則性規定，不妨另行制定特別法律規範計畫確定程序，或於行政程序法第五章中增訂計畫確定程序之規定。因本辦法草案之規範對於日後法制之發展具有相當之參考價值，故本文以下於介紹現行大眾捷運法之規定後，即以本辦法草案相關規定為藍本，試圖描繪出行政機關建設大眾捷運系統時計畫確定程序之應然面，以作為日後發展相關制度之參考²⁶。

²⁶ 匿名審查者指出，因本辦法草案違反法律保留原則，既有違憲之嫌，本文關於本辦法草案之論述是否即屬多餘？然而如本文所持之見解，相關規定既仍為草案，尚未公布施行，即有改善之空間，本文亦已指出改善之方法，即由立法者統一立法，將法規命令之層級提升至法律之層次。並且本文基於原則上肯定本辦法草案規範之立場，認為相關規定可作為日後立法者立法之基礎，故以此辦法草案之規定為藍圖，試圖建構出日後具體計畫確定程序之進行步驟，並對其規定內容提出檢討，以作為日後立法者之參考，故實放眼於未來，以期將來法制之完備。如以本辦法草案日後即使公布，因有違反法律保留原則之虞而全面否定其價值，無異因噎廢食，對於我國計畫確定程序法制之完備實不具有助益。

參、計畫確定程序規範之檢視—以大眾捷運法為例

一、現行大眾捷運法之相關規定

(一) 大眾捷運系統之路網規畫

1. 規劃程序之進行

我國現行大眾捷運法就大眾捷運系統營運完工前應進行之規劃與建設計劃程序，分別規定於第二章及第三章（第十條至第二十四條之二）。首先進行之大眾捷運系統規劃程序，依大眾捷運法第十條至第十二條之規定，可簡示如下表：

中原財經法學

大眾捷運系統規劃程序 (大眾捷運法第十條至第十二條)			
規劃主體	中央主管機關 ²⁷	地方主管機關	民間
規劃程序	公聽會 ↓ 作成「大眾捷運系統規劃報告書」 ²⁸		
大眾捷運系統規劃報告書之核定	報請行政院核定	由中央主管機關核轉行政院核定	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

(表一)

依上述大眾捷運法相關規定，大眾捷運系統於建設前之規劃程序，不論由中央、地方主管機關抑或由民間為之，最終皆須由行政院核定作成大眾捷運系統規劃報告書，以作為日後大眾捷運系統設計及施工之依據（此即大眾捷運法第十三條第二項所稱之大眾捷運系統路網計畫）。此階段僅就路網及場、站為原則性規劃，並未涉及所需之

²⁷ 依大眾捷運法第 4 條之規定，大眾捷運系統之中央主管機關為交通部，地方主管機關為直轄市政府及各縣市政府。如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。

²⁸ 實際規劃案例，參閱臺北市政府捷運工程局於 2006 年 4 月 2 日舉行臺北市東側地區南北向捷運線規劃案公聽會之簡報資料（95.05.02 北市捷規字第 09531137600 號），<http://www.dorts.gov.tw/news/bulletin%5C%27%5C%A4%BD%C5%A5%B7%7C950402-%A8%AF%A5%E8.pdf> (2006/6/19, 造訪)。

具體特定土地及其範圍。嗣後主管機關送交上級機關為建設計畫之核定時，除應準備已核定之路網規劃報告書外，始須備具工程實施計畫書，就建設之路線、場、站及相關設施為進一步之具體規劃（第十四條第一項第四款、第二項）。因此，大眾捷運法第十二條規定之大眾捷運系統規劃報告書經行政院核定後，僅對於日後主管機關建設大眾捷運系統時發生拘束力，並為指導原則，尙未對人民之權利義務發生直接規制之法律效果²⁹。

2. 大眾捷運系統規劃程序之法律性質

於德國法制中，聯邦遠程道路法（FStrG）³⁰第十六條及聯邦水道法（WaStrG）³¹第十三條規定聯邦長程公路路線及聯邦水道之規劃程序，稱之為「路線決定程序」（Linienbestimmungsverfahren），我國大眾捷運法規定之大眾捷運系統規劃程序與之相當。依德國學說及實務之見解，對於路網之規劃及路線決定（Trassenentscheidung），係僅就路線之起迄點、大約經過之途徑及預定之場站地點，為原則性之大體規劃，並未直接對外發生法律效果，非行政處分，故於路網規劃範圍內之土地所有人不得對之聲明不服。換言之，該程序之進行僅為行政內部之行爲，係於最後實體決定前所為之行政內部準備措施，雖不對外發生效力，然確定計畫機關受其拘束，嗣後進行計畫確定程序時

²⁹ 廖義男，前揭註 1，頁 36，註 75。

³⁰ Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 20.2.2003 (BGBl. I, S. 286), geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22.4.2005 (BGBl. I S. 1128).

³¹ Bundeswasserstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4.11.1998 (BGBl. I S. 3294), zuletzt geändert durch §2 der Verordnung vom 25.5.2005 (BGBl. I, S. 1537).

須以該路線決定為基礎作成計畫確定裁決。土地所有人或權益受影響之利害關係人對於計畫確定裁決不服提起爭訟時，路線決定即應併受審查³²。

此路線決定程序，即為德國學界所稱「多階段行政程序（mehrstufiges Verwaltungsverfahren; gestuftes Verwaltungsverfahren）」態樣之一。多階段行政程序之概念及範圍，雖然德國學者見解各異³³，

³² Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*, 6. Aufl., 2001, §72 Rn.58; Kopp/Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG*, 8. Aufl., 2003, §35 Rn.80; Ule/Laubinger, *Verwaltungsverfahrenrecht*, 4. Aufl., 1995, §39 Rn.16; BVerwGE 48, 56 (59f.); 62, 342 (344ff).

³³ 依廣義之見解，多階段行政程序之態樣包括：（1）作成部分許可（Teilgenehmigung）或先行裁決（Vorbescheid）等就申請事項之部分要件或先決條件為終局決定之程序；（2）行政機關作成實體終局決定前，須他機關之協力參與，而以他機關所為之決定為前提，但該決定僅為行政內部行為，對申請者及第三人不具有法律上之拘束力，亦即多階段行政處分（mehrstufiger Verwaltungsakt）之類型；（3）以及個別獨立行政程序，如其具有內容上之關聯性（inhaltliche Abhängigkeit），亦得結合為多階段行政程序，參閱 Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O.(Fußn.32), §9 Rn.161 und 191; §35 Rn.91 und 184; §43 Rn.71 ff.。多數見解則傾向於多階段行政程序一方面為許可程序中行政機關作成部分許可或先行裁決之程序，另一方面則包括作成多階段行政處分之程序，參閱 Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14. Aufl., 2002, §19 Rn.7a.; Kopp/Ramsauer, a.a.O.(Fußn. 32), §9 Rn.43; §35 Rn.76。國內有區分多數階段程序與階段化程序之主張，認為前者意指多數行政機關共同協力於一個行政處分之作成，他機關之協同行為，並不具備外部效力，只是行政內部行為，強調行政機關層面之分配，後者則為行政程序中決定客體之分割，即將複雜之決定程序過程分解成多數獨立之部分行為，強調決定複雜性之分配；參閱陳

但共識之基礎在於此程序並非聯邦行政程序法中所列之獨立程序類型，而為行政機關作成終局決定前，依法或依職權將行政程序之進行為階段性切割，以利行政目的達成。路線決定程序即為計畫程序中須他機關之參與並提供協力，而該機關作成之決定並不具有拘束性之多階段行政程序之類型³⁴。另外亦有學者於多階段行政程序之概念下，由計畫程序之特性出發，認為在計畫程序中，自擬定計畫至作成終局決定前，程序之進行必持續相當時間，其間由主管機關以及其他機關一連串之行為與決定貫穿，以階段性、步驟性之方式處理與計畫有關之問題。在此由多階段程序構成之計畫程序中，若於各階段終結時行政機關作成對外具有法律上規制效果之決定，即為真正之多階段程序（echt gestuftes Verfahren）；若為不真正之多階段程序（unecht gestuftes Verfahren），行政機關於各階段程序作成之決定僅具有行政內部之拘束力，不具有對外效力³⁵。於路線決定程序中作成路網規劃之決定，並未對外發生法律規制效力，該程序即為不真正之多階段行政程序。

春生，原子能法領域之階段化行政程序，收錄於氏著，核能利用與法之規制，頁 98-100，月旦出版社，增訂版（1995），似將德國學說中多階段行政處分中部分許可與先行裁決之型態，稱為階段化程序，而將多階段行政處分之型態稱為多數階段程序。

³⁴ 關於德國聯邦遠程道路法（Bundesfernstrassengesetz）中道路路線規劃程序之性質，參閱廖義男，道路規劃與用地取得之法律問題，收錄於公共建設與行政法理，頁 77-78，註 10，自版，初版（1994）。

³⁵ Ronellenfisch, Der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin, DVBl. 1991, S.920 (926ff.); ders., Neues Verkehrswegeplanungsrecht, DVBl. 1994, S.441 (443).

(二) 大眾捷運系統之建設計畫

1. 建設計劃程序之進行

大眾捷運系統規劃於進行規劃路線之決定程序後，即以經核定之大眾捷運系統路網計畫（第十三條第二項，即第十二條經行政院核定之大眾捷運系統規劃報告書）為基礎，進入細部設計之建設計劃程序。依大眾捷運法第十三條以下之規定，大眾捷運系統建設計畫之進行，如下表所示：

大眾捷運系統建設計劃程序 (大眾捷運法第十三條至第二十四條之二)			
計畫主體	中央主管機關	地方主管機關(經 行政院同意)	民間投資建設 ³⁶

³⁶ 大眾捷運法第 13 條第 4 項規定，大眾捷運系統由民間投資建設者，除依促進民間參與公共建設法及其相關法規規定辦理外，其公告、資格條件、申請、甄審、評決、議約、籌辦、簽約、施工及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關另定之。故民間投資建設大眾捷運系統，除係獎勵民間參與交通建設條例、促進民間參與公共建設法及其他相關法規辦理外，並應依前述規定授權訂定之民間投資建設大眾捷運系統辦法辦理。然而大眾捷運法第 13 條於 2004 年修正後，民間投資大眾捷運系統辦法至今仍未配合修正，致該辦法第 1 條援引之授權規範與現行規定不符。此外，該辦法第 3、4 條規定大眾捷運系統由民間申請投資建設者，須經行政院核准後始公開徵求投資，係配合大眾捷運法於 2004 年修正前舊法之規定，亦與現行條文及適用獎勵民間參與交通建設條例及促進民間參與公共建設法之結果不同，故建議民間投資大眾捷運系統辦法宜儘速配合修正。

—以行政機關建設大眾捷運系統之計畫確定程序為中心

大眾捷運系統建設計畫程序 (大眾捷運法第十三條至第二十四條之二)			
建設工程之設計及施工	自行設立工程建設機構、委任其他機關或委託民間機構負責設計施工。		依大眾捷運法、獎勵民間參與公共建設條例、促進民間參與公共建設法、民間投資建設大眾捷運系統辦法及其他相關法規辦理。
計畫之核定	備具有關建設之計畫及文書，報請行政院核定。	備具有關建設之計畫及文書，報請中央主管機關核定。	
其他機關之協力	1、穿越河川而築墩架橋或開闢隧道，應經水利主管機關同意（第十六條）。 2、路線建設工程之施工，協同管、線、下水道及其他公共設施之有關主管機關，同時配合進行（第十七條）。 3、使用供公共使用之土地，事先通知各有關主管機關（第十八條）。 4、經電業主管機關之核准，自行設置供應電能設備（第二十三條）。 5、管線之附掛，應得工程建設機構同意（第二十四條）。 6、在市區道路或公路建設，應得該市區道路或公路主管機關同意（第二十四條之一）。		
利害關係人權益之影響	1、對於土地及其土地改良物之所有人、佔有人或使用人進行補償，或依法進行徵收並提供補償（第十九條）。 2、免除土地所有人附建防空避難設備或法定停車空間之義務（第二十條）。 3、為建設之需要而進入或使用公、私土地或建築物，應給予補償（第二十一條）。 4、必要時，報請當地主管機關，拆除建築物或其他工作物全部或一部，並給予補償（第二十二條）。		

(表二)

2. 建設計劃程序之法律性質

綜合大眾捷運系統規劃與建設計劃之相關規定³⁷，可知大眾捷運法中由路網規劃至建設計劃之程序，可分為：（1）行政機關規劃路網，自行設計施工；（2）行政機關規劃路網，委任他機關設計施工；（3）行政機關規劃路網，委託民間機構設計施工；（4）民間規劃路網，行政機關設計施工；（5）民間規劃路網，民間設計施工。由民間設計施工之情形（即第3、5之類型），涉及公私間之協力行為，其態樣及法律關係較為複雜，非本文討論涵蓋之範圍³⁸。而大眾捷運系統之建設，為重大公共交通設施之設置，其計畫之設計得由主管機關自行或委任他機關為之，而工程之施作影響其他機關之權限，須由該機關於程序開始前或程序中提供協力，且對於土地所有人、占有人及使用人之權益有重大影響，為須經計畫確定程序之行政計畫（本法第一六四條第一項），就大眾捷運系統之建設計畫作成計畫確定裁決，以作為日後施工之準則。

3. 與行政程序法第一六四條之關係

大眾捷運法第十三條以下就建設計畫所為之程序規定，已就計畫之核定、相關機關於程序前或程序中之協力、以及對於利害關係人權

³⁷ 參閱本文表一及表二。

³⁸ 大眾捷運系統除路網規劃及建設施工得以公私協力之方式完成外，系統之營運亦得由民間投資籌設營運機構為之。而此等公私於公共基礎設施之建設管理及營運之合作協力，態樣多變，法律關係亦隨之變化，已非於本文中得處理之問題。關於公私協力行為之活用類型，參閱程明修，行政行為形式選擇自由—以公私協力行為為例，月旦法學雜誌，第一二〇期，頁58-61（2005）。

益之補償有所規範，已具有計畫確定程序之雛型，然仍過於簡陋，學者早期即就計畫之公開、聽證程序之進行以及計畫核准之集中事權效果各點，指出個別計畫法規中相關程序規定之不足³⁹。於為進一步討論前，即面臨一需釐清之問題，即大眾捷運法相關程序規定與行政程序法第一六四條適用上之關係。依特別法優於普通法原則，強調行政程序法之適用應具有補充性質⁴⁰，大眾捷運法就系統之建設計劃程序已有特別規定，自應排除本法第一六四條而優先適用。於現行法制中，因本辦法草案尚未公佈施行，行政程序法之規定本身未臻完備，固無疑慮。然而日後如依本法第一六四條第二項授權訂定之法規命令生效，或行政程序法本身計畫確定程序已趨完善，類似大眾捷運法等個別行政法中相關計畫程序規定，是否仍應優先適用，即不無疑義。如仍嚴格遵守行政程序法之補充適用原則，無論行政程序法相關計畫確定程序如何完善發展，個別行政法規如有程序規定，即使規範密度不及行政程序法，仍優先適用，將導致行政程序法相關規定形同具文。

如此適用法規，與行政程序法之立法目的（本法第一條）以及藉由程序保障進而提供實體權利保障之功能相違背，多數學者認為應承認行政程序法之程序規定係提供「最低限度之程序保障標準」，即其他個別行政法規之程序規定所提供之程序保障如較行政程序法為低

³⁹ 參閱廖義男，前揭註 1，頁 43-48。

⁴⁰ 許宗力，行政程序法現行法制之整合，收錄於國立台灣大學法律學系主辦，行政程序法草案研討會論文集，頁 107（1999）。該文以交通運輸法規為例，討論行政程序法與個別法規之整合，並就程序規範之應然面，例如行政契約、當事人或利害關係人資格之界定，委員會的運作，提出立法之建議與檢討，但未就計畫確定程序為進一步之探討，參閱許宗力，前揭文，頁 115-122。

者，行政程序法之規定應仍有適用；只有在其他法規提供較為優厚之程序保障時，始排除行政程序法程序規定之適用⁴¹。故日後如行政程序法中計畫確定程序之相關規範，如行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法正式施行後，即突顯出大眾捷運法計畫確定程序規範密度之不足，依前述見解即應將行政程序法及本辦法規定視為程序保障之最低限度要求，大眾捷運系統建設計畫之確定即應依較完善之行政程序法及相關規範為之。

然而此一解釋，於具體案件中面臨個別法規程序規定與行政程序法相互間特別與普通規定及規範密度之認定與比較的問題⁴²，亦未能解

⁴¹ 一般行政法總論教科書中介紹行政程序法之適用範圍時，對此問題皆未特別討論，參閱陳敏，前揭註 12，頁 744-755；李建良、陳愛娥、陳春生、林三欽、林合民、黃啓禎合著，前揭註 12，頁 395；吳庚，行政法之理論與實用，頁 570-573，自版，第九版（2005）。僅學者李震山有進一步討論；參閱李震山，行政法導論，頁 251-252，三民書局股份有限公司，第五版（2005）。關於行政程序法程序規定具有「最低程序保障標準」之論述，參閱蔡秀卿，行政程序法制定之意義與課題，月旦法學雜誌，第五十期，頁 19-20（1999）；湯德宗，行政程序法，收錄於翁岳生編，行政法（下），頁 880-881，翰蘆圖書出版有限公司，第二版（2000）；湯德宗，論行政程序法的適用，收錄於氏著，行政程序法論，頁 146-147，元照出版有限公司，第一版（2000）；葉俊榮，面對行政程序法，頁 265-266，元照出版有限公司，第一版（2002）；吳信華，前揭註 5，頁 546。

⁴² 此時不得僅以個別法律之有無或特別專章規定之有無作為依據，尚應就其他個別法律、專章規定及個別條文，整體綜合檢討程序保障程度，與行政程序法相較，若行政程序法程序保障程度較完整時，解釋上仍應有行政程序法之適用；參閱蔡秀卿，前揭註 41，頁 19。

—以行政機關建設大眾捷運系統之計畫確定程序為中心

決行政程序法與個別法規程序規定應如何整合的問題，以達成行政程序法作為規範行政機關行政行為統一規定之目的⁴³，尤其更無法說明於計畫確定程序中，與立法者制定之個別法律相較，何以基於行政程序法授權訂定之法規命令得優先適用之法規範位階的問題。根本解決之道，除將計畫確定程序規範層級提升為法律外⁴⁴，另一方面日後立法者應檢視個別法規之立法目的及程序特性，如大眾捷運系統之建設對於民生經濟、區域及都市發展之影響以及對於土地資金之需求，於個別法規中僅保留特殊且符合程序保障功能之規定並使之完備，至於其他一般計畫確定程序之進行及法律效果，則回歸行政程序法之規範，始為釜底抽薪之道，而得系統且完整地達到健全計畫確定程序法制之目的。

二、計畫確定程序之進行—以「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」為藍本

（一）概說

計畫確定程序本質上包含二個階段，即聽證程序（Anhörungsverfahren）及裁決程序（Beschlussverfahren），並且原則上由二個不同機關—聽證機關及確定計畫機關—主導進行⁴⁵。聽證程序在於使人民有表達意見之機會，發揮以程序保障人民權利之功能，並彙整、溝通及協調各種有關擬定計畫之不同意見，以協助確定計畫機關作成兼顧公益及私益之決定。於裁決程序中，確定計畫機關須決定

⁴³ 許宗力，行政程序法與現行法制之整合，前揭註 40，頁 106-108。

⁴⁴ 參閱本文「貳、二、(三)」之部分。

⁴⁵ Ule/Laubinger, a.a.O.(Fußn.32), §39 Rn.11.

計畫是否得以進行，並確定計畫之內容。本辦法草案參酌德國聯邦行政程序法之相關規定，對於計畫確定程序之進行有詳盡之規定，得以下表略述計畫確定程序之進行。

計畫擬定	行政機關製作計畫書	第三、四條
聽證程序	計畫之提出 ↓ 指定聽證機關 ↓ 計畫書之公開 ↓ 權益受影響之人民提出異議、 權限受影響之其他機關表示意見 ↓ 聽證期日之通知或公告 ↓ 聽證之進行 ↓ 聽證機關作成聽證報告書，陳報確定計畫機關	第三條 ↓ 第五條第一項 ↓ 第五條第二—四項 ↓ 第六條 第七條 ↓ 第八條第一項 ↓ 第五條第五、六項、第九條第一項、第十條 ↓ 第九條第二項
裁決程序	確定計畫機關以書面作成確定計畫之裁決或為駁回之決定	第十一、十二條

(表三)

本文以下之論述，係以目前本辦法草案規定計畫確定程序之進行為藍本，配合大眾捷運法之相關規定，以架構出日後大眾捷運系統進行建設計劃程序時應進行之程序，以呈現計畫確定程序之應然面。

（二）計畫之擬定

1. 擬定計畫機關

計畫確定程序之進行，始於計畫之提出，即行政機關基於職權，參酌經濟發展及社會需求等各方面因素，擬定計畫後，提出於上級機關，報請其為計畫之確定。依本辦法草案第三條及第四條之規定，行政機關擬訂行政計畫時應製作計畫書，記載相關事項並附相關書圖，於徵詢涉及其權限之其他機關意見後，報請上級機關確定；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。而擬定大眾捷運系統建設計畫之行政機關，依大眾捷運法第十四條之規定，為地方主管機關或中央主管機關，即在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府（大眾捷運法第四條第一項）。是故，如大眾捷運系統建設計畫屬於地方性計畫，即由各該地方自治團體之主管機關擬定之，如屬於全國性建設計畫即由中央主管機關擬定之，並分別報請中央主管機關（交通部）或行政院核備確定。

若大眾捷運系統建設計畫雖非全國性之計畫，但規劃之路網跨越不同地方主管機關管轄之區域時，依大眾捷運法第四條第二項之規定，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。此協議之性質為何，容有討論之必要。依地方制度法第十八、十九條之相關規定，交通之規劃、營運及管理為地方自治事項，地方自治團體對之有全面管轄權，並自行執行，且得制定自治法規。如大眾捷運系統規劃之路網跨越數行政區域，而由各地方

自治團體所屬之行政機關自行協議管轄之主管機關時，為彼此相互間就其具有處分權限之自治事項，就管轄權之行使達成之共識。此共識之建立係二個或二個以上當事人間就管轄權之確立及行使所為之行爲，並非行政主體間要約與承諾意思表示相互合致之情形，應非行政契約。國內有學者提出「行政協定」（*Verwaltungsabkommen*; *Verwaltungsvereinbarung*）之概念，為行政主體或行政機關間以協議所成立之行政法上行政契約以外之法律行爲，於此概念下，行政主體間之合同行爲，及為協調處理管轄行政事務或為釐清雙方權限或責任之協議，皆屬之⁴⁶。如採此見解，則大眾捷運法第四條第二項規定之協議，為行政主體間就管轄事務所成立之協議，為行政協定，非行政程序法規範之行政行爲，雖非法所不許，惟如直接對外產生拘束人民權利義務之效果，則須法律明文授權始得為之。然行政協定之概念於我國及德國學界討論並未充分，且見解莫衷一是⁴⁷，是否即可以此為定論，仍有待日後學界進一步探討。

⁴⁶ 陳敏，前揭註 12，頁 617。

⁴⁷ 學者李惠宗對行政協定即有不同之看法，認為行政協定為行政主體立於平等地位締結涉及公法上法律關係之對等行政契約；參閱李惠宗，前揭註 12，頁 424。而德國學界則有一說，對於行政協定有完全不同的看法，認為行政協定雖由行政主體間就實體或程序問題所為之協議，但通常非就單一情形為協議，而常常涉及不確定數量之案件、人民及行政機關，僅於就個別法律關係中行政行爲所為之約定，且對外產生拘束第三人效力之情形時，始為行政契約；參閱 *Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O.(Fußn.32), §54 Rn.71*。由此可見行政協定之概念，仍有待學界探討發展。

2. 其他機關之協力

依本辦法草案第三條第一項之規定，行政機關於徵詢涉及其權限之其他機關意見後始擬定計畫書，報請上級機關確定。故於擬定計畫機關尚未提出計畫前，便通知其他機關參與程序。因計畫實施時，對該機關之職掌及權限有影響，於擬定計畫階段即進行徵詢及溝通，一方面使擬定計畫機關事先得知其計畫對於其他機關權限之影響，透過其表示之意見，於必要程度內適度修正計畫，以防止計畫日後因與公益有重大抵觸而無法通過。另一方面基於機關間之相互尊重，且為維護相關公共利益，亦有事實上必要。至於受通知之其他機關是否有提供協力之義務，端視個別相關法律之規定而定。如法律未課予其協力義務時，其他機關得自行決定是否提供意見及表達意見之方式。即使未提供協力，亦不產生任何不利益，蓋本辦法草案第七條第三項規定之機關權利排除效力⁴⁸，僅限於聽證程序中其他機關逾時未提供協力之情形，其效力並不及於聽證程序開始前。但本於行政一體之精神，其他機關仍應於其權限範圍內陳述意見，對於擬定計畫機關提供必要之職務上協助（本法第十九條）。

大眾捷運法第十八條及第二十四條之一第一項雖有就相關施工建設應事先通知各有關主管機關及應先徵得相關主管機關同意之規定，並非擬定計畫機關提出計畫前請求該機關提供協力，故大眾捷運系統之地方或中央主管機關擬定計畫時，得斟酌計畫路線之規劃及日後施工之情形，於必要時請求其他機關提供意見，以使計畫更加完善，而其他機關亦應依情形提供必要之職務協助。

⁴⁸ 參閱本文「參、二、(三)、5、(1)」以下之部分。

(三) 聽證程序之進行

1. 計畫之提出

聽證程序於擬定計畫機關將符合本辦法草案第四條規定之計畫書送交確定計畫機關時開始，計畫由行政機關內部之擬定過程對外發生外部效力。雖然本辦法草案第五條第二項規定，「舉行聽證前」，確定計畫機關應公開陳列或公告計畫書，似乎認為計畫書之公開先於聽證程序開始之時點。然條文中所稱之「舉行聽證」，應理解為舉行聽證期日之意，如不為此解釋，將使利害關係人提出異議及其他機關表示意見之程序皆被排除於聽證程序外，即與聽證具有彙集資料及提供程序保障之功能不符。

2. 聽證機關與確定計畫機關

擬定計畫機關將計畫提交確定計畫機關，由確定計畫機關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（本辦法草案第五條第一項）。故於計畫確定程序中，除擬定計畫機關外，尚有聽證機關⁴⁹及確定計畫機關。

(1) 擬定計畫機關與確定計畫機關不同，確定計畫機關應為擬定計畫機關之上級機關

計畫經擬定後，就該計畫是否必要、可行、合法及妥當，於行政一體及上下指揮監督之體系下，應由上級機關就其計畫行為行使法律

⁴⁹ 廖義男及陳敏文中皆稱為審議機關，可能產生聽證程序之主導機關即得就計畫為實質之審查判斷之誤會，故本文稱之為聽證機關，而不採審議機關之用語；參閱廖義男，前揭註 1，頁 3；陳敏，前揭註 12，頁 646。

及行政監督之權限，作成准否之決定。擬定計畫機關與確定計畫機關應為不同機關，二者如為同一，無異於申請者自行審議自己提出之申請，無法維持最後決定之中立性，此為法所不許⁵⁰。由本辦法草案第五條第一項之文句，亦可看出我國法制上區分二者的原則。

(2) 聽證機關與確定計畫機關之區分

此二者應否區分，基本上有不同之考量。如二者為不同機關，因聽證機關並未對計畫本身作成判斷，於進行協調溝通時，得以保持客觀態度，獲得參與聽證程序之利害關係人之信賴。相反地，如確定計畫機關即為主持聽證程序之機關，則確定計畫機關在聽證程序中即可以直接獲得資訊，瞭解所有應考量之觀點，確保收集資訊之全面性。於德國法中，除個別法律特別規定確定計畫機關與聽證機關同一外⁵¹，原則上二者為不同機關。然即使二者同一，因聽證機關並未作成裁決，亦無法理上之疑慮⁵²。而我國法制之設計，則授權確定計畫機關審酌情形，自行決定是否自為聽證機關或指定其他機關為聽證機關。即使確定計畫機關決定自行為聽證機關，其於聽證程序中亦僅致力於資訊之

⁵⁰ Kopp/Ramsauer, a.a.O.(Fußn.32), §73 Rn.9; Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O.(Fußn.32), §74 Rn.8。但德國實務及學界仍有少數不同意見，認為擬定計畫主體與確定計畫機關即使同一，並未違反法治國原則，亦無損擬定計畫主體之權利保障；參閱 Stürer/Probstfeld, Die Planfeststellung, 1. Aufl., 2003, S.62-63, Rn.109.

⁵¹ 如§14 Abs.1 Satz 3 WaStrG.

⁵² Kopp/Ramsauer, a.a.O.(Fußn.32), §73 Rn.8.

整理與意見之溝通，於法理上並無疑慮⁵³。且本辦法草案第五條第六項規定，確定計畫機關辦理聽證時，應指定適當人員為主持人，加強確定計畫機關自為聽證時之中立性，以強化聽證程序之功能。

大眾捷運法第十四條明文規定核定計畫之機關為中央主管機關或行政院，此與本辦法草案第三條規定由上級機關為確定計畫機關不同。此時應認為大眾捷運法之規定針對大眾捷運系統之建設計畫特性特別規範核定機關之權限，相對於本辦法草案之規定為特別規定，應優先適用。至於聽證機關之指定，因大眾捷運法並未規定確定建設計畫聽證程序之進行，故確定計畫機關即中央主管機關交通部或行政院得依個案情形及需要，決定自行為聽證機關或指定擬定計畫機關以外之機關為聽證機關，以舉行聽證。

3. 計畫書之公開

聽證之功能如欲充分發揮，前提即在於能夠充分彙整各界之意見，故必須將已擬定之計畫依一定之方式公開，俾使權益受影響之利害關係人獲悉此計畫之進行，而能即時提出異議，保障自身權益，亦供確定計畫機關為裁決時之參考。本辦法草案第五條第二、三、四項對於計畫書之公開有詳細規定，大眾捷運法對於計畫書之公開無特別規定，故應依本辦法草案之規定為計畫書之公開程序。

⁵³ 亦有反對見解認為，為保持確定計畫機關為裁決時之超然立場，應不得自為聽證機關；參閱李季錦，前揭註 17，頁 143。

4. 利害關係人提出異議

(1) 利害關係人之範圍及法律上地位

本辦法草案第六條第一項為權益因行政計畫而受影響之人民提出異議之規定。此制度之設計即為發揮行政程序保障基本權利之功能⁵⁴，使權益受計畫影響之人民藉由於聽證程序中表示異議以保障自身實體之權利。

得提出異議之人民，即權益因行政計畫而受影響之利害關係人，依德國通說之見解，受計畫影響之權益包括公法、私法上之權利，受法律保護之正當利益，其他經濟上、社會上、文化上、職業上及其他值得保護之利益⁵⁵。故享有主觀公權利之人民（Betroffene），即權利或法律上之利益受法規保障之人民，不僅享有行政爭訟之訴權，亦得為提出異議之利害關係人；即使人民享有者非公法上之權利，而為私法上權利，如所有人、承租人、質權人，或享有值得保護之正當利益，雖無行政爭訟之訴權，但仍為得提出異議之利害關係人。然除法律另有規定外⁵⁶，於計畫確定程序中並不承認民眾異議（Jerdermann-

⁵⁴ 此為德國聯邦憲法法院於1979年12月Mühlheim-Kärlich-Beschluss中所確立之原則，表彰程序之架構亦可體現基本權之保護；參閱 BVerfGE 53, 30 (65f).

⁵⁵ Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O.(Fußn.32), § 73 Rn.67; Ule/Laubinger, a.a.O.(Fußn.32), § 40 Rn.30.

⁵⁶ 如§ 7 Abs. 1 Satz 1 AtVfV; §10 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 2 BImSchG i.V.m. §12 der 9. BImSchV; §18 Abs. 3 Halbs. 2 GentG。此類規定多為於許可程序（Genehmigungsverfahren）中進行之聽證，法律賦予任何人皆得提出異議之權限，不問其本身之權益是否受影響，其目的乃為避免確認人民之權益是否

Einwendung)，即任何人如非基於自身權益受影響或有受影響之虞，不得提出異議。而權益受計畫之影響，係指計畫對於第三人之正當利益產生不利之影響或事實上有產生不利或負擔之虞者⁵⁷。由本辦法草案第六條第一項之文句「人民權益因行政計畫而受影響者」，可知並非限於法律上之利益受計畫影響之人民始享有異議權限，其範圍較行政爭訟中因權利或法律上利益受損害而享有訴權之人民為廣⁵⁸，應認為可與德國法採同一見解。

正當利益受計畫影響之人民於異議期間內以書面提出實質上阻止或修正計畫之相反意見，並表明其法益受侵害之可能，即為合法提出異議⁵⁹，嗣後得於聽證期日到場陳述意見（本辦法草案第八條第一項）。異議人雖未經通知參加程序（Hinzuziehung；本法第二十三條），亦成為計畫確定程序之當事人（Beteiligte），屬於行政程序中廣義之當事

受影響，尤其是因距離之遠近而產生人民利益是否受影響之爭執，而導致程序之延宕，並提供人民更完善之程序保障，Kopp/Ramsauer, a.a.O.(Fußn.32), §73 Rn.54; BVerwG, NJW 1981, S.1393 ff.

⁵⁷ Ule/Laubinger, a.a.O.(Fußn.32), §40 Rn.30; Papier, Einwendungen Dritter in Verwaltungsverfahren, NJW 1980, S.313 (315).

⁵⁸ 依訴願法第1條第1項、第2條第1項及行政訴訟法第4條第1項、第3項、第5條第1項、第2項之規定，不論行政處分之相對人或利害關係人，皆須主張權利或法律上之利益受行政處分損害，始享有行政爭訟之訴權。在我國於計畫確定程序中得提出異議之利害關係人之範圍，解釋上應與德國法相同，故較行政爭訟程序中享有訴權之人民範圍為廣。

⁵⁹ 提出異議雖不須詳細說明理由，但必須釋明其正當利益受侵害之可能，不得單純地反對計畫之進行；BVerwGE 60, S.297ff.; 300, S.311(312).

人⁶⁰，關於當事人權義及相關程序規定皆適用或類推適用於已合法提出異議之利害關係人。

(2) 權利排除之效果

異議期間經過後，利害關係人未合法提出異議者，即不得再提出任何異議，此為本辦法草案第六條第二項之規定。此「不得再提出任何異議」之法律效果，德國學說稱為 *Präklusion*，其本意為排除 (*Ausschluss*) 之意，故本文將此基於法律規定於期間經過後即不得再行使權利之法律效果，稱之為「權利排除」，以與因長時間不行使權利而基於誠信原則產生之權利失效 (*Verwirkung*) 區別⁶¹。權利排除制度之功能，主要在於程序迅速進行及程序之集中，使未及時提出異議之人民不得於聽證期日始提出異議，延宕程序之進行，增加聽證機關之困擾；嗣後確定計畫機關即可集中就於聽證期日內提出之事實及法律意見進行審查。利害關係人日後於行政程序及行政訴訟中繼續提出異議之權利雖被排除，但仍不影響聽證機關基於職權調查原則，於可能之範圍內認定事實、調查證據。故權利排除制度僅是藉由對於未適時提出異議之人民賦予一定之不利益，以促使其及時主張權利，以促進程序之集中進行，因此利害關係人之異議係當事人於行政程序中之協力負擔 (*Mitwirkungslast*)⁶²，異議之權利排除效即為未履行協力負擔之不利後果⁶³。

⁶⁰ BVerwG, NVwZ-RR 1997, S.663 (664)即認為異議之提出為關於當事人之特別規定。

⁶¹ 參閱傅玲靜，前揭註 18，頁 89-97。

⁶² 關於當事人協力負擔 (*Mitwirkungslast der Beteiligten*)，參閱 Badura, in: Erichsen (Hrsg.), a.a.O.(68), §37 Rn.3; Ule/Laubinger, a.a.O.(Fußn.32), §27 Rn.10;

至於權利排除之效果為何，一九九六年德國聯邦行政程序法修法前後規定不同。修法前，因德國舊法第七十三條第六項第一句規定聽證機關於聽證期日依職權仍得對於逾時提出之異議為討論，亦不排除未提出異議或逾時提出異議之人民提起訴訟撤銷確定計畫裁決之可能，故權利排除之效果僅排除利害關係人嗣後於計畫確定程序中提出異議之權限，但並未限制其提起行政爭訟之權限，學說上稱之為形式之權利排除（formelle Präklusion）⁶⁴。相較於形式之權利排除，實質權利排除（materielle Präklusion）之效力不僅及於行政程序，亦及於行政訴訟程序，即未及時提出異議之利害關係人嗣後不僅不得於計畫確定

BVerwG, BayVBl. 1972, S.81。我國雖有學者認為依我國行政程序法第 39、40 條及第 36 條就行政機關職權調查原則與當事人參與程序之程度，認為一般行政程序中當事人負有協力義務（Mitwirkungspflicht der Beteiligten），而非負擔，參閱陳愛娥，行政程序制度中之當事人協力義務，考銓季刊，第四十四期，頁 178-180（2005）；但多數學者仍認為，除法律有特別規定當事人負有協力義務，於不履行時得依法強制執行外或予以制裁，於行政程序中當事人因其對於資料及事實之熟稔及掌握程度較行政機關為佳，負有協力之負擔，如不履行該負擔，即受一定之不利益，如證據不利益之評價、國家賠償請求時認定與有過失、撤銷行政處分時認定其信賴不值得保護等，參閱吳志光，行政程序中之當事人協力義務，月旦法學教室，第六期，頁 20-21（2003）；陳敏，前揭註 12，頁 765-766 及頁 788-789。

⁶³ Kopp/Ramsauer, a.a.O.(Fußn.32), §73 Rn.49.

⁶⁴ Papier, a.a.O.(Fußn.56), S.313(314); Streinz, Materielle Präklusion und Verfahrensbeteiligung im Verwaltungsrecht, VerwArch.79 (1988), S.272 (281f.); Brandt, Präklusion im Verwaltungsverfahren, NVwZ 1997, S.233(233); Peine, Die Präklusion öffentlicher Belange, in: Ziekow (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1998, S.249(251).

—以行政機關建設大眾捷運系統之計畫確定程序為中心

程序中提出異議，亦不得提起行政爭訟。此係對於人民訴訟權之限制，故須法律明文之規定⁶⁵。德國於一九九六年修法前，個別行政法規即有實質之權利排除規範⁶⁶，修法時立法者將此制度引入聯邦行政程序法第七十三條第四項第三句之規定中，藉此達到程序加速（Verfahrensbeschleunigung）之效果⁶⁷。此處須補充說明者，確定計畫機關或行政法院之職權調查義務並未因實質權利排除效而受影響或限縮，仍應依職權調查重要之事實及證據，並為合法之決定或裁判⁶⁸。

本辦法草案第六條第二項之規定，係仿德國聯邦行政程序法之相關規定而訂。於一九九六年前或因德國相關規定採形式權利排除之觀點，國內亦有主張本項為形式權利排除效果之見解⁶⁹。然參酌本辦法草案第七條第三項已導入德國一九九六年修法後新加入之「機關權利排除」制度，可見德國修法欲表徵之程序迅速之考量亦已反應於本辦法

⁶⁵ Peine, a.a.O.(Fußn.64), S.249 (253); Stürer, Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBl. 1997, S.326 (328); Siegel, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange: eine Analyse der rechtlichen Grundlagen unter besonderer Berücksichtigung der Beschleunigungsgesetzgebung, 2001, S.181.

⁶⁶ §§ 10 Abs. 3, 11 und 14 BImSchG, § 7b AtG, § 7 Abs. 1 AtVfV, § 11 WHG und § 17 Abs. 4 Satz 1 FStrG.

⁶⁷ 關於 1996 年德國聯邦行政程序法本於程序加速之考量所為之修法介紹，參閱傅玲靜，前揭註 9，頁 72-84。

⁶⁸ BVerwGE 60, 304 (310); Papier, a.a.O.(Fußn.56), S.313 (317); Badura, Das Verwaltungsverfahren: in: Erichsen (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 37 Rn. 4.

⁶⁹ 參閱熊愛卿，論行政計畫之制訂手續與人民之參與—以西德計畫確定法制為中心，私立輔仁大學法律學研究所碩士論文，頁 112（1990）。

草案中，故應認為本辦法草案第六條第二項之規定應為實質權利排除效之規定，利害關係人如逾期未合法提出異議，日後於計畫確定程序中即不得再行提出異議，亦不得復行提起行政爭訟對確定計畫裁決聲明不服。

(3) 大眾捷運系統建設計畫程序之進行

大眾捷運法第十九條至第二十三條雖就捷運系統建設施工導致對於土地及其土地改良物之所有人、占有人或使用人權益之損失有相關協議及補償規定，但程序上已為計畫核定後，甚至為計畫施工後所為者，對於相關人民於計畫確定前提出異議之程序，該法並無規定，在程序保障上不夠周延。依計畫確定程序之法理，相關人民於聽證程序中得依法提出異議，保障自身權益。我國大眾捷運系統建設計畫程序中關於利害關係人提出異議及逾時提出之效果，即應依本辦法草案之規定為之。

5. 其他權限受影響之機關表示意見

(1) 機關權利排除及其效果

本辦法草案第七條第一、二項之規定，權限受計畫影響之其他機關應於聽證機關函請表示意見後三十五日內對計畫表示意見。蓋須經計畫確定程序確定之計畫性質上除攸關多數人民之利益外，必涉及多數不同行政機關之權限，於聽證程序中為釐清受影響之私益與公益，不僅須權益受影響之利害關係人參與程序外，亦須其他行政機關參與，一方面可提供相關專業知識，協助確定計畫機關作出合法妥適之判斷，另一方面亦可補償權限受影響之機關因為確定計畫裁決集中事

權效⁷⁰對於本屬於其職權範圍內之案件喪失之管轄權。其他機關表示意見僅須就程序之進行、程序之標的、對於決定具有重要性之事實及可能之決定內容表達意見，其意見雖不具有拘束性，但聽證機關於聽證期日仍應就已提出之意見說明討論（本辦法草案第九條第一項）。

權限受影響之其他機關逾期始表示之意見，本辦法草案第七條第三項之規定，即不予斟酌。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。本項規定係參酌德國一九九六年修法時將利害關係人異議之權利排除制度擴張至權限受影響之其他機關表示意見，而以機關權利排除（Behördenpräklusion）稱之⁷¹。因本文作者已於另文中詳細說明機關權利排除制度之由來、功能、效力與限制，本文於此即不詳述⁷²。簡言之，權利排除制度本身具有促進程序迅速進行及程序集中之效果，但利害關係人異議之權利排除更具有利用限制人民訴訟權之方式，對於不履行其協力負擔之人課予一定不利益之效果，然其他機關於聽證程序中表示意見並不具有保障本身權益之功能，故機關權利排除之制度，並非對於其他機關未及時保障自身權利所為之懲罰，而係為達成程序上一定之秩序，而對於其他機關未依法於一定期間內為程序行為所為之懲罰，僅具有警示之意義⁷³。

至於機關權利排除之效果，究為形式或實質排除，因德國一九九六年修法時無法在法條文句上即可明確看出採取實質權利排除之立場，學界即有主張其為形式之權利排除效，機關權利排除制度不得影

⁷⁰ 參閱本文「參、二、(四)、2.」以下之部分。

⁷¹ §§ 71d Abs. 2 und 73 Abs. 3a Satz 2 VwVfG.

⁷² 參閱傅玲靜，前揭註 18，頁 89-97。

⁷³ 參閱德國聯邦行政程序法修法時之立法理由，BT-Drucks. 13/3995, S.9.

響最終決定之合法性，於行政訴訟程序中其他機關仍得表示意見⁷⁴。但理論上應考量行政程序及行政訴訟採取職權調查原則，聽證機關之職權調查義務並不因其他機關未於期間內陳述其意見而受影響或限縮⁷⁵，仍應致力調查事實及證據，協助確定計畫機關作成合法妥適之決定，最終決定之合法性並不會因其他機關表示之意見不予斟酌而受影響，於行政訴訟程序中亦如此，形式說以確定計畫裁決之合法性觀點認為機關權利排除效果僅發生於行政程序中，忽略職權調查原則之精神，故為本文不採。

我國本辦法草案第七條第三項，規定如權限受影響之其他機關逾期始表示之意見，即不予斟酌。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，「不予斟酌」之意義即表彰我國採取前述機關權利排除之制度，而但書規定明確表示確定計畫裁決之合法性並不受機關權利排除效果之影響，反應行政程序採取職權調查原則之精神，認為機關權利排除具有實質權利排除之效果，亦不會有不同之結論。至於但書規定如其他機關意見對於確定計畫裁決之合法性有重大影響者，確定計畫機關作成決定時仍應參酌，表示機關權利排除絕非可任意作成侵害公益決定之保護傘，任何會造成利益衡量瑕疵

⁷⁴ Kopp/Ramsauer, a.a.O.(Fußn.32), §71d Rn.9.

⁷⁵ 惟學者有採不同意見者，認為行政機關之職權調查義務受機關權利排除規定之限制，僅於不相抵觸之部分，行政機關始應依職權為調查；參閱 Peine, a.a.O.(64), S.249 (266); 或認為行政機關之職權調查義務原則上因機關權利排除規定而受限制，但例外於應排除之意見對於行政處分之合法性具有重要性時，行政機關之職權調查義務即不受影響；參閱 Siegel, a.a.O.(65), S.210, Fußn. 154.

—以行政機關建設大眾捷運系統之計畫確定程序為中心

之原因皆不得透過機關權利排除之規定予以合理化，亦乃依法行政原則下必然之解釋結果⁷⁶。

(2) 大眾捷運系統建設計畫程序之進行

大眾捷運法中關於其他權限受影響機關參與系統建設過程，形式不一而足。有應得其他機關之核准者（第二十三條），有應得其他機關同意者（第十六條、第二十四條第一項、第二十四條之一第一項），有應事先通知各有關主管機關者（第十八條但書），有應協同其他主管機關同時配合進行者（第十七條），於參與方式之強度上即有不同。於時點上，除有明文規定須於建設施工前為之（第十八條但書、第二十四條第一項、第二十四條之一第一項）或施工時須協同其他機關同時配合進行（第十七條）外，大眾捷運法並未強制規定權限受影響之其他機關須於建設計劃程序進行中即應參與程序。如此設計，可能造成大眾捷運主管機關須按照程序進行之不同階段考量其他機關參與程序之必要及方式，無法達到程序集中之目的。且其他機關對於大眾捷運主管機關之請求如不同意、不予核准或有其他不同意見時，可能造成程序進行之延宕。大眾捷運法對於其他機關參與程序之相關規定與本辦法草案設計相較，不僅程序規範之密度較低，亦無法發揮程序集中之效果，建議配合本辦法草案中聽證程序之規定，對於可於聽證程序中由其他機關以表示意見之方式為之者（第十六、十八、二十三、二十四條及第二十四條之一），宜統一規定於聽證程序中表示意見，以發揮行政程序法相關規定統個別法歧異規定之功能。至於計畫確定

⁷⁶ Ronellenfitsch, Rechtsfolgen fehlerhafter Planung, NVwZ 1999, S.583 (585).

後進行施工時其他機關之配合進行（第十七條），實際上已非計畫確定程序中之行爲，則非此處須檢討之部分。

6. 聽證期日程序之進行

利害關係人及權限受影響之其他機關於期限內提出異議後，聽證機關即指定聽證期日，以書面通知或公告之方式，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，必要時亦得通知權益受影響而未提出異議之人到場陳述意見（本辦法草案第八條第一項）。是否通知未提出異議之利害關係人到場，爲聽證機關依職權調查事實及證據時之程序裁量權，此爲前述實質之權利排除效無涉。

程序之進行及架構，除本辦法另有規定外，適用行政程序法第一章第十節（第五十四—六十四條）之規定（本辦法草案第十條），本文就此不再詳述。然須強調者，行政程序法第五十四—六十四條之規定，本質上爲人民聽審權利之體現，即行政機關行使公權力如有限制人民權益或增加人民負擔時，除給予其陳述意見之機會外，更以較嚴謹之聽證程序給予人民程序上權利保障。而計畫確定程序中進行之聽證程序，除給予相關利害關係人程序保障外，尙須收集資料彙整意見，提供確定計畫機關作爲最終決定之參考。此外，於聽證程序中更強調創造一個各界可以面對面討論溝通之機會，以化解歧見。本辦法草案第九條第一項明文課予聽證主持人力謀各種不同意見及利益調和之義務，此爲本法第五十四—六十四條所未規定者，即突顯計畫確定程序中聽證程序之功能。爲發揮此項功能，於聽證期日所爲之陳述原則上應以言詞爲之，擬定計畫機關對於利害關係人已提出之異議應予以說明，對於其他機關已表示之意見應予以參酌，並經由溝通達到最終協議。於大眾捷運系統建設計劃之聽證程序中，利害關係人如大眾捷運

法第十九、二十一、二十二條規定之人民，對於建設計畫所擬為之行爲將侵害其權益時，如已合法提出異議，即得受通知而於聽證期間到場陳述意見，與擬定計畫進一步爲溝通協調，並就徵收及補償金額進行協議。如達成共識，即可杜絕日後爭訟之可能，而使確定計畫裁決得以早日確定施行。至於已表示意見之其他機關（如第十六、十八、二十三、二十四條及第二十四條之一）亦藉此與擬定計畫機關進行溝通，有助於促進計畫之完善及日後施工之順利。而聽證機關視其情形，認爲各方意見亦充分表達，且已達成一定共識時，即可終結聽證程序，作成聽證報告書，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，陳報確定計畫機關（本辦法草案第九條第二項）。

聽證程序於我國爲一尙待落實之制度，而於計畫確定程序中進行之聽證程序因須發揮更多功能，故對於聽證機關在專業上及技術上更有一定要求。然聽證機關應如何一方面主導聽證程序進行，另一方面完成解決爭議之任務，因我國行政機關缺乏相關經驗，其中法理之討論及程序之進行，未來仍有待學說討論及實務施行，以使聽證制度在我國得以落實並繼續發展⁷⁷。

⁷⁷ 如聽證機關之角色於尋求共識的過程中無法獲得參與聽證各界人士之認同時，或可參考德國學界目前自美國引進對於協商（Mediation; Konfliktmittlung）制度之討論，即由中立第三人引導協商之進行，但不主導聽證程序進行，亦無權作成最終決定（故聽證機關及確定計畫機關即被排除）。關於德國法制上行政程序中協商之進行，即第三人（Dritter）參與行政程序，法律依據始於1997年增訂之聯邦建設法第4b條（§4b BauGB），嗣後德國學界開始思考在與環境有關之許可程序（Gemehmigungsverfahren）及計畫確定程序中，聽證機關除可將主導程序進行之權限授權第三人外，亦得授權第三人於聽證期日中主動爲利益調和與衝突協談。德國自90年代起即開始討論於行政程序中協

(四) 裁決程序—計畫確定

1. 確定計畫裁決

聽證程序終結後即進行計畫確定程序第二階段之裁決程序，即由確定計畫機關依據擬定計畫機關提出之計畫內容，斟酌聽證機關陳報之聽證報告書，參考涉及其權限之其他機關之意見及其他相關資料，以書面作成是否核准計畫及應如何核准之決定。確定計畫機關所為之核准決定，即為確定計畫裁決（Planfeststellungsbeschluss），性質上為一行政處分⁷⁸，除須以書面形式記載特定事項外，內容上係對擬定計及其實施所必要之措施表示適法可行，另須就聽證程序中未解決之爭議一併為決定，並在衡量及調和公益與私益之情形下，命擬定計畫機關採行或設置防護公益或他人權利之必要措施或設施（本辦法草案第十一條第一、二項，第十二條、第十三條第一項）。且確定計畫裁決既

商之進行，參閱 Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen*, Band I: Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in *Verwaltungsverfahren*, Band II: *Konfliktmittlung in Verwaltungsverfahren*, 1990。近年來關於許可程序及確定計畫程序中由第三人參與聽證程序並進行協商之討論，參閱 Holznel, *Die Einschaltung Dritter in Verwaltungsverfahren*, in: Ziekow (Hrsg.), *Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren*, 1998, S.279ff.; Holznel, *Mediation im Umwelt- und Planungsrecht*, Jura 1999, S.71ff.; Wagner/Engelhardt, *Mediation im Umwelt- und Planungsrecht als Alternative zur behördlichen oder gerichtlichen Streitentscheidung*, NVwZ 2001, S.370ff.; Siegel, *Mediation in der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung*, *Natur und Recht*, 2002, S.79ff.

⁷⁸ 確定計畫裁決本質上為行政處分固無爭議，但是否為對人之一般處分，於德國學說中即有不同意見，相關爭議參閱廖義男，前揭註 1，頁 17-18，註 31。

為書面行政處分，即須踐行送達或公告之程序（本辦法草案第十五、十六條），使當事人得以知悉確定計畫之內容，如有不服而可提起救濟。

大眾捷運系統建設計畫經中央主管機關（交通部）或行政院作成確定計畫裁決後，其裁定之內容即可能包括：（1）大眾捷運系統細部路線及場、站地點規劃；（2）大眾捷運系統建設施工時之設計，即整個路線完整之設計；（3）相關設施之設計，如場、站內部及周邊交通動線之設計；（4）對於利害關係人權益影響解決之方式及徵收補償之協議；（5）對於其他公共設施之影響及配合，如穿越河川、堤防、道路、公園時大眾捷運系統應有之配合及設計等⁷⁹。

2. 確定計畫之法律效力

隨著確定計畫裁決作成，程序上計畫確定程序即終結，確定計畫並於實體上發生一定法律效力。綜合德國學說之見解，包括許可效力（Genehmigungswirkung）⁸⁰，集中事權效力（Konzentrationswirkung），

⁷⁹ 此係參考相關文獻以德國聯邦遠程道路法（Bundesfernstraßengesetz）之確定計畫裁決所舉之例，參閱黃錦堂，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，收錄於翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會，當代公法理論，元照出版有限公司，初版，頁 455（1997）；Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl., 2003, §4 Rn.129.

⁸⁰ 許可效力係指確定計畫已確認計畫及其實施所必要之措施適法可行，即核准擬定計畫機關得開始實施其計畫，並得採行具體之必要措施，此為德國聯邦行政程序法第 75 條第 1 項第 1 句前段所明定，參閱廖義男，前揭註 1，頁 13-14。

形成效力（*Gestaltungswirkung*）⁸¹，排除效力（*Ausschlusswirkung*）⁸²以及徵收先行效力（*Enteignungsvorwirkung*）⁸³。本辦法草案除就集中事權效力有明文規定外，其餘效力皆未規定，然此為計畫經確定後本質上必發生之效力，故計畫依本辦法草案規定之程序確定者，亦應具備上述之效力。

有爭議者為行政程序法第一六四條第一項規定確定計畫「得」有集中事權效之規定。所謂集中事權效力，即為本辦法草案第十七條本文之規定，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。配合本辦法草案第十一條第三項之規定，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、法規命令及自治條例之實體規定，可見本辦法草案

⁸¹ 形成效力係指計畫確定後，擬定計畫機關與權益受計畫影響之人民公法上關係，即受確定計畫內容之影響，而設定或變動其間之權利與義務，使當事人間形成新的法律關係，此為德國聯邦行政程序法第 75 條第 1 項第 1 句前段所明定，參閱廖義男，前揭註 1，頁 16。

⁸² 排除效力，亦稱為容忍效力（*Duldungswirkung*），係指確定計畫裁決具有形式存續力後，排除人民主張請求權之可能，即人民對於實施計畫所採行之行為有容忍之義務，此為德國聯邦行政程序法第 75 條第 2 項第 1 句所明定；參閱廖義男，前揭註 1，頁 16；Ule/Laubinger, a.a.O.(32), Rn.10f.

⁸³ 徵收先行效力係指確定計畫對於所需土地，除有特別規定外，並不直接發生使人民所有權喪失之徵收效果，但為未來合法徵收之依據，即未來執行徵收之機關受確定計畫之拘束，無須另行審查徵收之合法性，參閱廖義男，前揭註 1，頁 16-17；黃錦堂，前揭註 79，頁 456-457。

所採用者為形式之集中事權效，而非實質之集中事權效⁸⁴。確定計畫之集中事權效係配合其他機關參與聽證程序之制度而來，即透過給予權限受計畫影響之其他機關表示意見之設計，取代其對於計畫之事務管轄權限，避免同一計畫須再次經其他機關審查而造成程序延宕，甚或因其他機關有不同意見而使計畫之施行發生變故。而我國法制上並不強制確定計畫須具有集中事權效，認為如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，確定計畫即不具有集中事權之效力（本辦法草案第十七條但書），此與德國聯邦行政程序法之規定大相逕庭。何以我國有此不同考量，或認為如涉及之行政事務具有高度專門性之情形，確定計畫機關並無具備該專業機關處理問題上之優勢，故若一概發生集中事權之效果可能未必妥當⁸⁵。雖有折衷見解認為本辦法草案第十七條但書之考量有正當理由，但原則上確定計畫仍應具有集中事權效力⁸⁶。但承認本辦法草案第十七條但書之成立，即弱化了計畫確定程序中聽證程序之功能，既無法發揮程序集中的效果，更可能因為不同機關之見解相異，致使於冗長之聽證程序後仍須另外進行其他機關之審查程序，對行政效率造成更大的負擔。故本文仍認為確定計畫仍應強制具有集中事權效力，並強化其他機關參與聽證程序之密度，即其他機關如認為計畫與其執掌相關具有高度專

⁸⁴ 如為實質之集中事權效，則集中事權之作用更及於其他法律有關之實體法規定，即確定計畫機關為裁決時，不當然受其他法律有關實體規定之拘束，相關規定僅為確定計畫機關應斟酌之因素，參閱廖義男，前揭註 1，頁 15，註 25。

⁸⁵ 吳信華，前揭註 5，頁 550，註 41。

⁸⁶ 吳信華，前揭註 5，頁 550，註 41。

業性，更應充分表示意見，提供詳細資料，協助確定計畫機關作成合乎公私益之裁決，而非因噎廢食否定集中事權效力，而忽略其他機關於聽證程序中可發揮之功效。

大眾捷運系統建設計畫經確定後，理論上即應具有上述效力。例如大眾捷運系統因工程上之必要，得穿越公、私有土地及其土地改良物之上空或地下，大眾捷運系統工程建設機構為勘測、施工或維護大眾捷運系統路線及其設施，得進入或使用公、私土地或建築物，或拆除建築物或其他工作物全部或一部之必要，土地所有人、占有人及使用人不得拒絕（大眾捷運法第十九條第一項、二十條第一項、第二十一條第一項）。而於聽證程序中已表示意見之其他機關（第十六、十八、二十三、二十四條及第二十四條之一），於計畫經確定後，無須再取得其核准、同意或其他決定。

3. 逕行作成確定計畫之裁決

一九九六年德國以程序迅速為中心思想修正聯邦行政程序法，而計畫確定程序因須經過由利害關係人及其他機關參與之聽證程序，在實務上導致程序進行相當冗長，不利於建設及經濟的發展⁸⁷，修法時即創設一替代確定計畫裁決之計畫許可（Plangenehmigung）制度，於一定要件下得省略聽證程序之進行，並使計畫許可與確定計畫裁決具有相同之法律效力，以替代確定計畫裁決⁸⁸。本辦法草案第十四條規定，

⁸⁷ 依 90 年代初期之調查顯示，道路建設計劃程序由計畫確定程序開始，至道路完工通行止，最短仍須達 7.5 年；Ronellenfitsch, a.a.O.(Fußn.35), S.920 (921).

⁸⁸ 德國聯邦行政程序法第 74 條第 6 項第 1 句規定，有下列情形得作成計畫許可取代計畫確定裁決：

於已得權益受影響之人書面同意及已得涉及其權限之其他機關之同意時，確定計畫機關得免除第五條至第十條之聽證程序，逕行作成確定計畫之裁決，即為仿自德國一九九六年計畫許可之制度。於我國制度下，計畫確定程序之適用必與多數不同利益之人及多數不同行政機關之權限有關（本辦法草案第二條第一項），故在要件之設定上與德國法不同，僅於程序上要求須得利害關係人及其他機關之同意，即可免除聽證程序之進行而作成確定計畫之裁決。如此即產生一疑慮，是否無論對於利害關係人權益影響之程度，甚或對於公益有重大影響，只要具備程序要件，即可免除聽證程序之進行。然理論上本條對於免除聽證程序之進行，賦予確定計畫機關一程序上之裁量權，如未顧及計畫實體上對於公益及私益之影響，而拘泥於程序要件之滿足即逕行作成確定計畫之裁決，則裁量權之行使即有瑕疵⁸⁹。故對於影響重大之計畫，如基於行政機關合義務之裁量，原則上仍應進行嚴謹之聽證程序，不因利害關係人或其他機關同意放棄聽證之進行而有影響。

本辦法草案第十四條之規定與德國法不同之處，在於本辦法草案規定為逕行作成確定計畫之裁決，僅免除聽證程序之進行，但最終仍作成確定計畫裁決，其效力與經一般聽證程序作成之裁決無異。而德國法制中之計畫許可，原則上雖與確定計畫裁決之效力相同，但聯邦行政程序法第七十四條第一項第二句前段明文規定計畫許可不具備徵收

一、他人權利未受影響或當事人對於其財產或權利所受之影響以書面表示同意者，且

二、其他權限受影響之公益代表人已同意者。

⁸⁹ Jarass, Aktuelle Probleme des Planfeststellungsrechts: Plangenehmigung, Planänderung, Planergänzung, ergänzendes Verfahren, DVBl. 1997, S.795(797).

先行效力，即以簡化之程序作成之計畫許可不足以作為日後限制利害關係人財產之依據，擬定計畫機關日後如有徵收之必要，仍必須重新審查徵收之要件及合法性，不受計畫許可之拘束⁹⁰。如此設計，保障利害關係人之權益，不致因未踐行聽證程序而直接導致未來財產被徵收之效果。與之相較，我國之規定未考量聽證程序與徵收先行效之關係，強行賦予逕行作成之確定計畫裁決與一般確定計畫裁決相同效力，不但未給予人民充分之程序保障，且有違反平等原則及比例原則之虞。本文對於本辦法草案第十四條之合法性，抱持存疑態度。

適用本辦法草案第十四條規定之結果，即大眾捷運系統建設計畫之確定計畫機關（交通部或行政院）於已得權益受影響之人書面同意及已得涉及其權限之其他機關之同意時，如斟酌計畫之複雜度及對於公私益之影響程度，經合義務之裁量後認為得不進行聽證程序，即得逕行作成確定計畫之裁決，此裁決與一般確定計畫裁決無異。然如前述，此規定在法理上未考量人民之程序保障，亦有可能與平等原則及比例原則相悖。且與德國相較，計畫許可有其發展之歷史及法制背景，而在我國確定計畫程序之運作在實務上尚未發展，可能因為此一規範設計反而妨礙聽證制度之完備，而給予確定計畫機關更多逃避進行聽證之選擇。故在法理上及制度之成熟上，本文對於本辦法草案第十四條逕行作成確定計畫裁決之規定持否定之看法，建議刪除本條規定。

（五）小結

大眾捷運系統攸關公眾交通建設，影響地區發展及土地利用，為重大公共設施，且系統之開發及施工依法須得其他機關之協力，土地

⁹⁰ 參閱立法理由之說明 BT-Drucks. 13/3995, S.10.

之利用影響人民權益，依法自應適用計畫確定程序。而擬定計畫之機關，依大眾捷運法第十四條之規定，為地方主管機關或中央主管機關，即在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府(大眾捷運法第四條第一項)，而核定計畫之機關為中央主管機關或行政院。此規定為本辦法草案第三條規定之特別規定，應優先適用。

計畫經擬定並提出於確定計畫機關後，進入聽證程序，由確定計畫機關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。首先須為計畫之公開，因大眾捷運法對於計畫書之公開無特別規定，故應依本辦法草案之規定為計畫書之公開程序(本辦法第五條)。之後利害關係人及權限受計畫影響之其他機關即得於一定期間內提出異議或表示意見。大眾捷運法第十九條至第二十三條對於相關人民於計畫確定前提出異議之程序並無規定，在程序保障上不夠周延，依計畫確定程序之法理，應給予權益受影響人民於聽證程序中依法提出異議之機會，保障自身權益。逾時提出之異議將產生實質權利排除之效果，不僅於行政程序中不得提出異議，亦不得提起行政爭訟。而大眾捷運法中關於其他權限受影響機關參與系統建設之過程，形式雖然不一而足，但皆未強制規定權限受影響之其他機關須於建設計劃程序進行中即參與程序。故本文建議配合本辦法草案中聽證程序之規定，對於可於聽證程序中由其他機關以表示意見之方式參與程序者，如大眾捷運法第十六、十八、二十三、二十四條及第二十四條之一之規定，宜統一規定於聽證程序中表示意見。且未適時表示之意見，將產生機關權利排除之效果。聽證機關於收集利害關係人異議及其他機關意見後，即應指定聽證期日，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。並視其情形，認為各方意見亦充分表達，且已達成一定共識時，即可終結聽證程序，作成聽證報告

書，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，陳報確定計畫機關（交通部或行政院），聽證程序即告終結。

確定計畫機關（交通部或行政院）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，審查計畫之合法妥當性，以書面作成確定計畫之裁決。其內容即可能包括：（1）大眾捷運系統細部路線及場、站地點規劃；（2）大眾捷運系統建設施工時之設計，即整個路線完整之設計；（3）相關設施之設計，如場、站內部及周邊交通動線之設計；（4）對於利害關係權益影響解決之方式及徵收補償之協議；（5）對於其他公共設施之影響及配合，如穿越河川、堤防、道路、公園時大眾捷運系統應有之配合及設計等。大眾捷運系統建設計畫經確定後，產生核准效、（程序之）集中事權效、形成效、排除效及徵收先行效。雖依本辦法草案第十四條之規定結果，確定計畫機關（交通部或行政院）於已得權益受影響之人書面同意及已得涉及其權限之其他機關之同意時，得逕行作成確定計畫之裁決，此裁決與一般確定計畫裁決具有相同之效力。然此規定在法理上未考量人民之程序保障，亦有可能與平等原則及比例原則相悖，且可能妨礙聽證制度之完備，本文對於本辦法草案第十四條逕行作成確定計畫裁決之規定持否定之看法，建議刪除本條規定。

肆、結論

綜合以上論述可知，計畫確定程序於我國依照行政程序法第一六四條及法務部公告「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」之規定，雖為已具有一定雛型之法律制度，但在實務上亟需推動落實。就法律層面而言，法務部訂定之辦法草案已就計畫確定程序之進行有

詳細之規定，其規範之內容實原則上應予維持。至於如何在現有之法制上使行政計畫法制得以持續發展完備，除建議刪除行政程序法第一六三條規定，避免計畫確定程序之適用範圍與行政計畫之概念相混淆外，更應以法律之層級，而非以法規命令規範計畫確定程序之進行，如此始符合法治國法律保留原則之精神，更避免法規命令規範之內容逾越授權條款之疑慮。技術上立法者可考慮以增訂特別法或增修現行行政程序法第五章之方式，將法務部訂定之法規命令之內容提升至法律之層級。

然而即使解決了法規層級的問題，個別行政法規現行之程序規定對於行政程序法而言，仍為特別規定。本文透過對於大眾捷運法關於大眾捷運系統路線規劃及建設計劃程序之觀察，突顯個別法規中相關程序規範密度之不足，如嚴守特別法優於普通法原則，將導致行政程序法相關計畫確定程序之規定仍無適用之可能。學說上雖提出解決之道，認為行政程序法之程序規定係提供「最低限度之程序保障標準」，個別行政法規之程序規定所提供之程序保障如較行政程序法為低者，行政程序法之規定應仍有適用。但如此仍未解決個別行政法規中歧異之程序規定，亦無法使行政程序法發揮統一規範行政機關行政行為之目的，故本文認為仍應檢視個別法規之立法目的及程序特性，於個別法規中制定特殊且符合程序保障功能之規定，至於其他一般計畫確定程序之進行及法律效果，則回歸行政程序法之規範，始為根本解決之方法。

此外如就法務部公告之「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」中針對計畫之擬定、聽證程序之進行至計畫裁決程序之規定，就計畫確定程序之流程，為一全面性之觀察，並就相關重要問題，如於聽證程序中利害關係人提出異議與權利排除制度之關係，權限受

影響之其他機關表示意見與機關權利排除制度之關係，確定計畫裁決之集中事權效之意義，免除聽證程序之進行而逕為確定計畫裁決之規定，配合德國之學說及實務見解，為進一步之檢討，即可發現相關規範除免除聽證程序之進行逕為確定計畫裁決之規定在合法性上有疑慮外，原則上已相當完善進步，足以成為未來計畫確定程序法制發展之基石。本文進一步配合相關討論，對應觀察大眾捷運法關於大眾捷運系統建設計劃程序之規範，而試圖模擬出相關計畫確定程序進行之應然方式。期望藉由如此之觀察與討論，一方面能為法制上停滯發展之計畫確定程序繼續催生，另一方面亦盼藉此拋磚引玉，引發學界在關注行政處分及行政契約相關研討之同時，亦能持續關懷計畫確定程序法制之發展，以提供我國行政實務採行相關制度之法規依據，以使計畫確定程序得以早日落實。

中原財經法學

附錄

法務部公告訂定「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」2001.03.16

第一條

本辦法依行政程序法（以下簡稱本法）第一百六十四條第二項規定訂定之。

第二條

行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關之權限者，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。

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。

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 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。

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。

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關。
- 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，關於聽證期日通知得以公告代之。
- 八 其他須公告周知之相關事項。

各級地方自治團體行政機關依第二項規定為公告時，應載明前項第一款、第三款及第五款至第七款之事項。

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，最長不得超過三十五日。

其他機關於聽證期日以後始表示意見者，不予斟酌。但表示之意見，對於確定計畫裁決之合法性有重大影響者，不在此限。

第八條

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。

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。於聽證終結後二十一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之意見及未解決之爭議事項，並檢送聽證紀錄。

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。

第十一條

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、法規命令及自治條例之實體規定。

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、有附款者其內容及其相關措施或設施。

- 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。

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得以公告代之。

—以行政機關建設大眾捷運系統之計畫確定程序為中心

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。

第十七條

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。

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訂程序除去者，仍不得撤銷。

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。

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。

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。

確定計畫機關為前項裁決時，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適當措施或設施。

第二十三條

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程序。

前項計畫確定程序之管轄及應適用之程序，依其擬訂措施或設施影響範圍較大者之計畫所應適用之法規定之；有疑義時，由擬訂計畫機關之共同上級機關定之。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

本辦法自發布日施行。

中原財經法學

參考文獻

書籍

- 五南法律小組編，行政程序法立法資料彙編，五南圖書出版公司，初版（1999）。
- 吳庚，行政法之理論與實用，第九版，自版（2005）。
- 吳信華，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），頁 535-569，五南圖書出版公司，初版（2001）。
- 李季錦，BOT 適用計畫確定程序之研究—以民間規劃為中心，國立中正大學法學研究所碩士論文（2002）。
- 李建良、陳愛娥、陳春生、林三欽、林合民、黃啓禎合著，行政法入門，元照出版有限公司，二版（2005）。
- 李惠宗，行政法要義，五南圖書出版公司，二版（2002）。
- 李震山，行政法導論，頁 251-252，三民書局股份有限公司，第五版（2005）。
- 翁岳生，西德一九七六年行政手續法，收錄於氏著，行政法與現代法治國家，頁 183-292~6，自版，第九版（1989）。
- 許宗力，行政命令授權明確性問題之研究，收錄於氏著，法與國家權力，頁 215-267，元照出版有限公司，初版（1999）。
- 許宗力，行政程序法現行法制之整合，收錄於國立台灣大學法律學系主辦，行政程序法草案研討會論文集，頁 105-125（1999）。
- 許宗力，論法律保留原則，收錄於氏著，法與國家權力，頁 117-213，元照出版有限公司，初版（1999）。
- 陳春生，原子能法領域之階段化行政程序，收錄於氏著，核能利用與法之規制，頁 95-132，月旦出版社，增訂版（1995）。
- 陳敏，行政法總論，自版，第四版（2004）。

- 湯德宗，行政程序法，收錄於翁岳生編，行政法（下），頁 787-958，翰蘆圖書出版有限公司，第二版（2000）。
- 湯德宗，論行政程序法的適用，收錄於氏著，行政程序法論，頁 119-152，元照出版有限公司，第一版（2000）。
- 黃錦堂，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，收錄於翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會，當代公法理論，頁 429-480，元照出版有限公司，初版（1997）。
- 葉俊榮，面對行政程序法，元照出版有限公司，第一版（2002）。
- 董保城，行政計畫，收錄於翁岳生編，行政法（下），頁 677-698，翰蘆圖書出版有限公司，第二版（2000）。
- 廖義男，道路規劃與用地取得之法律問題，收錄於氏著，公共建設與行政法理，頁 65-129，自版，初版（1994）。
- 廖義男，論行政計畫之確定計畫程序，收錄於氏著，公共建設與行政法理，頁 1-64，自版，初版（1994）。
- 熊愛卿，論行政計畫之制訂手續與人民之參與－以西德計畫確定法制為中心，私立輔仁大學法律學研究所碩士論文（1990）。
- 劉宗德，現代行政與計畫法制，收錄於氏著，行政法基本原理，頁 201-219，學林文化事業有限公司，初版（1998）。
- Badura, Peter: Das Verwaltungsverfahren in: Erichsen, Hans-Uwe (Hrsg.): Allgemeines Verwaltungsrecht, §§33-39, 12. Aufl., 2002.
- Holzengel, Bernd: Die Einschaltung Dritter in Verwaltungsverfahren, in: Ziekow (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1998, S.279 ff.
- Kopp, Ferdinand O. /Ramsauer, Ulrich: Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG, 8. Aufl., 2003.

- Peine, Franz-Joseph: Die Präklusion öffentlicher Belange, in: Ziekow, Jan (Hrsg.): Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1998, Berlin, S.249 ff.
- Siegel, Thorsten: Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange: eine Analyse der rechtlichen Grundlagen unter besonderer Berücksichtigung der Beschleunigungsgesetzgebung, 2001.
- Sparwasser, Reinhard/Engel, Rüdiger/Voßkuhle, Andreas: Umweltrecht, 5. Aufl., 2003.
- Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar, 6. Aufl., 2001.
- Stürer, Bernhard/Probstfeld, Willi Esch: Die Planfeststellung, 1. Aufl., 2003.
- Ule, Carl Hermann/Laubinger, Hans-Werner: Verwaltungsverfahrenrecht, 4. Aufl., 1995.
- 期刊**
- 王浦傑，論行政計畫，法學叢刊，第一八八期，頁 43-58（2002）。
- 吳志光，行政程序中之當事人協力義務，月旦法學教室，第六期，頁 20-21（2003）。
- 林明鏘，行政計畫法論，台大法學論叢，第二十五期第三卷，頁 1-39（1996）。
- 陳愛娥，行政程序制度中之當事人協力義務，考銓季刊，第四十四期，頁 169-186（2005）。
- 傅玲靜，由行政之參與論於許可程序中迅速原則之實現—以德國聯邦行政程序法為中心，中原財法經法學，第十三期，頁 47-108（2004）。
- 傅玲靜，德國聯邦行政程序法之改革—淺談行政程序迅速原則，中原財法經法學，第十二期，頁 67-120（2004）。

程明修，行政行為形式選擇自由—以公私協力行爲爲例，月旦法學雜誌，第一二〇期，頁 37-65 (2005)。

廖義男，計畫確定程序規範之檢討—行政程序法立法中爭論之議題，台灣本土法學雜誌，第一期，頁 20-36 (1999)。

蔡秀卿，行政程序法制定之意義與課題，月旦法學雜誌，第五十期，頁 19-33 (1999)。

Brandt, Kerstin: Präklusion im Verwaltungsverfahren, NVwZ 1997, S.233 ff.

Holznagel, Bernd: Mediation im Umwelt- und Planungsrecht, Jura 1999, S.71 ff.

Jarass, Hans D.: Aktuelle Probleme des Planfeststellungsrechts: Plangenehmigung, Planänderung, Planergänzung, ergänzendes Verfahren, DVBl. 1997, S.795ff.

Papier, Hans-Jürgen: Einwendungen Dritter in Verwaltungsverfahren, NJW 1980, S.313 ff.

Ronellenfitch, Der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin, DVBl. 1991, S.920ff.

Ronellenfitch, Michael: Neues Verkehrswegeplanungsrecht, DVBl. 1994, S.441-449. Ronellenfitch, Michael: Rechtsfolgen fehlerhafter Planung, NVwZ 1999, S.583 ff.

Siegel, Thorsten: Mediation in der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung, Natur und Recht, 2002, S.79 ff.

Streinz, Rudolf: Materielle Präklusion und Verfahrensbeteiligung im Verwaltungsrecht, VerwArch. 79 (1988), S.272 ff.

Stüer, Bernhard: Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBl. 1997, S.326 ff.

Wagner, Volkmar/Engelhardt, Matthias: Mediation im Umwelt- und Planungsrecht
als Alternative zur behördlichen oder gerichtlichen Streitentscheidung,
NVwZ 2001, S.370 ff.

中原財經法學

摘要

行政程序法第一六三條與第一六四條，為行政程序法中關於行政計畫之基本規定。而對於計畫確定程序，行政程序法第一六四條及法務部公告「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」，雖在法規設計上為已具有一定雛型之法律制度，但在實務上則亟需推動落實。就法律層面而言，法務部訂定之辦法草案已就計畫確定程序之進行有詳細之規定，其規範之內容實原則上應予肯定。至於如何在現有之法制上使行政計畫法制得以持續發展完備，除建議刪除行政程序法第一六三條規定，避免計畫確定程序之適用範圍與行政計畫之概念相混淆外，更應以法律之層級，而非以法規命令規範計畫確定程序之進行，如此始符合法治國法律保留原則之精神。

然就法務部公告之「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」中針對計畫之擬定、聽證程序之進行至計畫裁決程序之規定，就計畫確定程序之流程，為一全面性之觀察，並就相關重要問題，如於聽證程序中利害關係人提出異議與權利排除制度之關係，權限受影響之其他機關表示意見與機關權利排除制度之關係，確定計畫裁決之集中事權效之意義，免除聽證程序之進行而逕為確定計畫裁決之規定，配合德國之學說及實務見解，為進一步之檢討，即可發現相關規範除免除聽證程序之進行逕為確定計畫裁決之規定在合法性上有疑慮外，原則上已相當完善進步，足以成為未來計畫確定程序法制發展之基石。本文對應觀察大眾捷運法關於大眾捷運系統建設計劃程序之現行規定，而試圖模擬出相關計畫確定程序進行之應然方式。期望藉由如此之觀察與討論，一方面能為法制上停滯發展之計畫確定程序繼續催生，另一方面亦盼藉此拋磚引玉，引發學界在關注行政處分及行政

契約相關研討之同時，亦能持續關懷計畫確定程序法制之發展，以提供我國行政實務採行相關制度之法規依據，使計畫確定程序得以早日落實。

中原財經法學

**Sein und Sollen des Rechts zum
Planfeststellungsverfahren—eine Untersuchung
über das Planfeststellungsverfahren bei Aufbau
eines rapiden Personentransportsystems
durch Behörde**

Ling-Ching Fu

Auszug

§§163 und 164 VwVfG in Taiwan stellen sich als Grundvorschriften über das Plaungsrecht dar. §164 VwVG und “der Entwurf einer Verordnung über das Verfahren der Aufstellung, Feststellung, Änderung und Aufhebung eines Verwaltungsplans” vom 16.3.2001 bilden ein rechtlich grundlegendes Modell für das Planfeststellungsverfahren, das allerdings in die Praxis noch nicht umgesetzt ist. Rechthlich gesehen, der Verordnungsentwurf schreibt das Verfahren der Planfeststellung im Allgemein eingehend vor. In der Zukunft sollte einerseits §163 VwVfG gestrichen werden und andererseits das Planfeststellungsverfahren im Gesetz, anstatt in einer Verodrnung wie jetzt geplant, vorgeschrieben werden, damit der Anwendungsbereich des Planfeststellungsverfahrens deutlicher und der Grundsatz der Rechtmäßigkeit nicht verletzt wird.

Nach einer näheren Untersuchung wird das Ergebnis erzogen, dass vollständige Vorschriften über die Einwendung von Betroffenen und die Päklusionswirkung i.V.m. der Stellungnahme von Behörden und der

Behördenpräklusion, sowie über die formelle Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses im Verordnungsentwurf angeordnet sind. Dennoch ist das Rechtssystem der Plangenehmigung, die dem deutschen Recht nicht ähnelt, rechtlich bedenklich. Im Allgemeinen setzt der Verordnungsentwurf ein Grundstein für die Weiterentwicklung des Rechts zum Planfeststellungsverfahren. Auf dieser Grundlage kann man das Sollen bzw. einen vollständigen Bild des Planfeststellungsverfahrens bei Aufbau eines rapiden Personentransportsystems durch die Behörde bekommen, nachdem die geltenden, mangelhaften Vorschriften des Gesetzes zum rapiden Personentransportsystem untersucht worden sind. Durch diese Arbeit wird bezweckt, dass das Gesetzgebungsverfahren im Planfeststellungsrecht so schnell wie möglich weiter durchgeführt wird und mehr Untersuchungen sich zukünftig mit dem Planfeststellungsrecht beschäftigen, damit der Praxis eine rechtliche Grundlage für das Planfeststellungsverfahren geboten wird.

Key Words: Planfeststellungsverfahren, Präklusion, Plangenehmigung, Konzentrationswirkung, Planfeststellungsbeschluss